

국정원의 시간은 거꾸로 간다

대공수사권과 신원조사 문제를 중심으로

일시: 2023.2.1.(수) 10:00~12:00

장소: 국회의원회관 제8간담회실

주 최

국회의원 기동민·김남국·김병기·김의겸·박범계·박주민·윤건영·최강욱·국정원감시네트워크
(민주사회를 위한 변호사모임·민주주의법학연구회·진보네트워크센터·참여연대·천주교인권위원회·투명사회를 위한 정보공개센터·한국진보연대)



국정원의 시간은 거꾸로 간다

대공수사권과 신원조사 문제를 중심으로

일시: 2023.2.1.(수) 10:00~12:00

장소: 국회의원회관 제8간담회실

주 최

국회의원 기동민·김남국·김병기·김의겸·박범계·박주민·윤건영·최강욱·국정원감시네트워크
(민주사회를 위한 변호사모임·민주주의법학연구회·진보네트워크센터·참여연대·천주교인권위원회·투명사회를 위한 정보공개센터·한국진보연대)



토론회 개요

- (행 사 명) 국정원의 시간은 거꾸로 간다 토론회
- (일 시) 2023. 02. 01. (수) 오전10시~12시
- (장 소) 국회의원회관 제8간담회실(김의겸TV 등 유튜브라이브 중계)
- (주 최) 국회의원 기동민 · 김남국 · 김병기 · 김의겸 · 박범계 · 박주민 · 윤건영 · 최강욱 · 국정원감시네트워크
- (주 관) 더불어민주당 기동민 · 김남국 · 김병기 · 김의겸 · 박범계 · 박주민 · 윤건영 · 최강욱 의원실

내 용	비 고
내빈 소개	좌장 : 장유식 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 소장 (전 국정원개혁위원회 위원)
환영사 · 축사(각 3분)	박범계 의원 (더불어민주당, 대전 서구을) 윤건영 의원 (더불어민주당, 서울구로구을) 김의겸 의원 (더불어민주당, 비례대표)
주제발제(15분)	조지훈 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임) 김언경 소장 (미디어인권연구소 몽클 소장)
패널 토론(각 10분)	오동석 교수 (아주대 법학전문대학원 교수, 민주주의법학연구회) 김덕진 활동가 (천주교인권위원회) 김선화 연구관 (국회입법조사처, 법학박사) 장동엽 간사 (참여연대 권력감시2팀)
질의응답 (10분)	폐회

축 사

기동민 의원 (더불어민주당, 서울 성북구을) 9

김남국 의원 (더불어민주당, 경기 안산시단원구을) 11

김병기 의원 (더불어민주당, 서울 동작구갑) 13

김의겸 의원 (더불어민주당, 비례대표) 15

박범계 의원 (더불어민주당, 대전 서구을) 17

박주민 의원 (더불어민주당, 서울 은평구갑) 19

윤건영 의원 (더불어민주당, 서울 구로구을) 21

최강욱 의원 (더불어민주당, 비례대표) 23

발 제

국가정보원의 반개혁적 퇴행에 대한 짧은 검토 27
조지훈 변호사 (민주사회를 위한 변호사모임)

2023년 간첩단 사건 관련 언론보도 분석 43
김언경 소장 (미디어인권연구소 몽클 소장)

토 론

국정원이 초헌법적 국가기구로 등극하는 비극 앞에서 61
오동석 교수 (아주대 법학전문대학원 교수, 민주주의법학연구회)

국가정보원은 다시 음지에서 양지를 지향하고 있다. 73
김덕진 활동가 (천주교인권위원회)

공무원 신원조사제도의 문제점과 개선방안 토론문 81
김선화 연구관 (국회입법조사처, 법학박사)

국가정보원, 더 꼼꼼하고 더 촘촘한 입법으로 묶어야 한다 91
장동엽 간사 (참여연대 권력감시2팀)

국정원의 시간은 거꾸로 간다
토론회

축사

더불어민주당, 서울 성북구을 기동민 의원

더불어민주당, 경기 안산시단원구을 김남국 의원

더불어민주당, 서울 동작구갑 김병기 의원

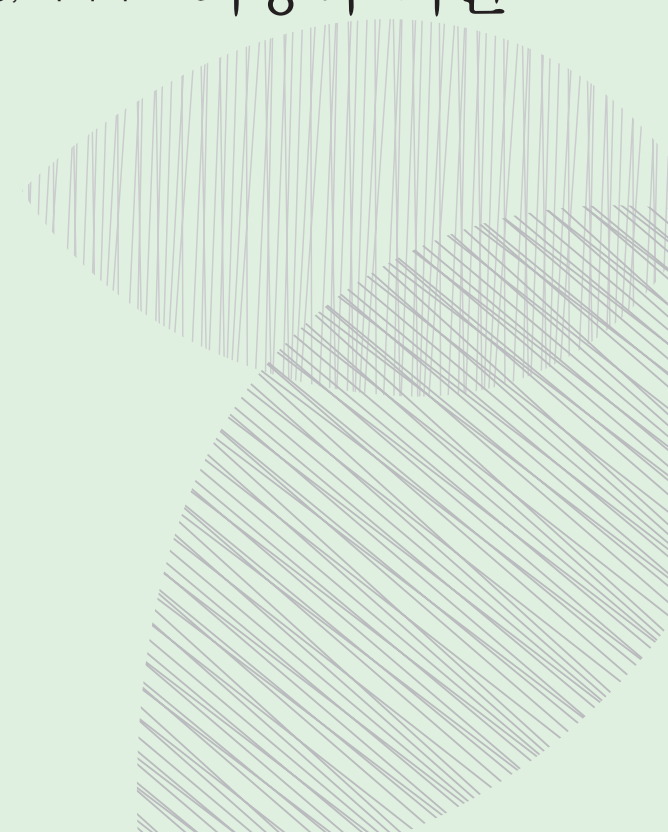
더불어민주당, 비례대표 김의겸 의원

더불어민주당, 대전 서구을 박범계 의원

더불어민주당, 서울 은평구갑 박주민 의원

더불어민주당, 서울 구로구을 윤건영 의원

더불어민주당, 비례대표 최강욱 의원





기동민 의원
(더불어민주당, 서울 성북구을)

안녕하십니까? 국회 더불어민주당 법제사법위원회 소속 국회의원 기동민입니다.

〈국정원의 시간은 거꾸로 간다 토론회〉 개최를 환영합니다. 토론회 개최에 함께해주신 김의겸, 김병기, 김남국, 박범계, 박주민, 윤건영, 최강욱 의원님과 국가정보원 감시 네트워크에 감사 인사를 드립니다. 더불어 오늘 토론회를 준비해주신 관계자분들의 노고에도 감사를 전합니다.

2020년 12월, 국가정보원의 대공수사권을 2024년까지 경찰로 이관하는 내용의 '국가정보원법 개정안'이 국회 본회의를 통과했습니다. 불법사찰, 국내 사찰과 공작이라는 과오를 벗어내고 국가정보원을 정상화하기 위한 일환입니다. 하지만 최근 국가보안법 위반 혐의로 국가정보원이 민주노총, 전국보건의료노조 등을 압수수색하며 '대공수사권을 국가정보원에 존치해야 한다'는 주장이 나오고 있습니다.

또한 국가정보원은 국내정치에 개입할 수 있도록 길을 터놓았습니다. 지난 11월, 국가정보원은 보안업무규정 시행규칙을 개정해 신원조사가 필요한 사람에 대해 대통령 비서실장이 국가정보원장에게 신원조사를 요청할 수 있도록 했습니다. 정치개입 차단을 위해 국내 정보수집을 금지하는 국가정보원법 개정안의 취지에 정면으로 부딪치는 내용입니다.

국가정보원이 보여주는 최근 일련의 움직임들은 시곗바늘을 과거로 돌리고 있습니다. 오늘 토론회는 거꾸로 흘러가는 국가정보원의 시간을 바르게 잡기 위한 노력 중 하나입니다. 국가정보원의 개혁은 계속되어야 합니다. 다양한 의견이 공존하는 상황에서 진행되는 이번 토론회는 국가정보원의 간첩수사에 관한 언론보도를 분석하고, 국가정보원을 비롯한 정보기관의 신원조사제도 개혁을 위한 입법과제를 논의하는 자리가 될 것입니다.

부디 전문가분들의 논의를 통해 해결방안이 도출되는 건설적인 토론회로 마무리되길 바랍니다.

저도 법제사법위원회 간사로서 토론회에서 나온 개혁방안이 실현될 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 나아가 국민의 뜻인 권력기관 개혁이 좌절되지 않도록 여러분과 뜻을 함께하겠습니다. 감사합니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 서울 성북구을
국회의원 **기동민**



김남국 의원
(더불어민주당, 경기 안산시단원구을)

안녕하십니까, 더불어민주당 안산단원을 국회의원 김남국입니다.

「국정원 신원조사제도 개혁을 위한 입법과제」토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 현 정부 국정원 개혁 퇴행에 맞서기 위해 의미 있는 토론회를 마련해주신 김의겸 의원님을 비롯하여 민주사회를 위한 변호사모임, 몽클 미디어인권연구소, 민주주의법학연구회, 천주교인권위원회, 참여연대, 국회입법조사처 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사를 전합니다. 아울러 뜻깊은 토론을 해주실 발제자, 사회자, 토론자 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

신원조사는 개인의 과거행적, 개인정보 등을 조사하는 것으로서 기본적으로 개인정보에 대한 자기결정권, 헌법상 양심과 사상의 자유 등 기본권을 제한하거나 침해할 수 밖에 없습니다. 국민의 기본권과 직결되는 만큼 신원조사는 법률로서 매우 엄격하고 촘촘한 기준을 적용해서 이루어져야 할 것입니다.

하지만 현행 국가정보원의 신원조사는 개별법률이 아닌 시행령과 시행규칙으로 규정되어 있는 실정입니다. 법률에 근거하지 않은 신원조사제도는 국가정보기관 등에 의해 악용될 우려가 있고, 이는 개인의 기본권과 민주주의, 법치주의를 훼손시킬 우려가 있습니다. 또한, 기본권 제한의 법률유보원칙과 포괄위임금지원칙이라는 헌법상의 원칙에도 저촉될 위험이 있습니다.

최근 국가정보원은 시행규칙을 개정하여 대통령이 국정원에 신원조사를 요청할 수 있도록 하였습니다. 국내정보 수집을 금지하고 대공수사권을 이관하는 국정원 개혁의 핵심사안을 무색하게 만들고 있습니다. 국정원이 개혁의 흐름을 역행하여 국기문란과 국정농단 범죄에 연루되었던 부끄러운 과거로 돌아가려는 것인지 매우 우려스럽습니다.

국정원의 퇴행을 막기 위해서는 신원조사제도를 악용하여 국민의 기본권을 위협하지 못하도록 국회 입법에 의한 통제가 시급합니다. 국회 입법을 통해 신원 조사 목적과 범위 및 대상을 명확하게 규정할 필요가 있습니다. 시행령 및 하위법령이 위임입법의 한계를 넘지 못하도록 해야 하고, 기본권의 침해를 방지해야 합니다. 진정한 법치행정원리가 작동할 수 있도록 국회가 나서야 합니다.

이번 토론회를 계기로 국정원의 신원조사제도가 악용될 여지를 차단하고 국민의 기본권 보장과 법치주의적 국가운영을 도모하는 방안이 마련되기를 기대합니다. 저도 국회의원으로서는 국정원의 퇴행을 막고 법치주의와 민주주의를 위한 제도 마련에 적극 힘쓰겠습니다.

의미 있고 소중한 자리를 마련해주신 관계자분들과 이번 토론회에 참가하신 모든 분들께 다시 한번 감사드리며, 함께 해주신 여러분들의 숙고와 논의가 더 나은 민주주의 발전에 동력이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 경기 안산시단원구을
국회의원 김 남 국



김 병 기 의원
(더불어민주당, 서울 동작구갑)

안녕하십니까, 더불어민주당 동작갑 국회의원 김병기입니다.

〈국정원의 시간은 거꾸로 간다〉 토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. 아울러 토론회 개최를 위해 힘써주신 동료 의원님들과 국정원감시네트워크 관계자 여러분께 감사 인사를 올립니다.

중국이 국외 불법 경찰조직을 운영하며 국가 안보에 심각한 우려가 생겼습니다. ‘값싼 전쟁보다 비싼 평화가 낫다’라는 격언처럼, 국가 안보와 평화는 최우선적 가치입니다. 국가정보원은 이러한 가치를 수호하기 위해 존재하는 단체입니다.

그러나 역사적으로 국가 안보를 위한 대공수사와 신원조사는 국민의 사생활을 비롯한 기본권 침해 문제와 대립해왔습니다. 범죄자의 체포도 중요한 가치이나, 단 한명의 억울한 피해자도 발생하여서는 안된다는 절차적 정의 또한 중요한 가치입니다.

경제안보 등 일명 신안보가 대두되는 상황에서 국가정보원의 역할 강화가 필수적이나, 국가는 양날의 검을 적절히 사용하여 국가적 대의와 국민 기본권의 균형을 이루어내야 할 의무 또한 있습니다.

코로나 위기, 경제 위기에 이어 안보 위기가 도래했습니다. 국가정보원의 역할이 더욱 중요한 시기에 시의적절한 토론회가 개최되어 참으로 다행입니다. 이 토론회를 기점으로 국가정보원이

더욱 발전하기를 기원합니다. 국회도 법안 발의를 통해 국가정보원의 발전을 뒷받침하고 국가 안보 강화를 위해 더욱 노력하겠습니다.

감사합니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 서울 동작구갑
국회의원 김 병 기



김 의 겸 의원
(더불어민주당, 비례대표)

국회의원 김의겸입니다. 「국정원의 시간은 거꾸로 간다 - 대공수사권과 신원조사 문제를 중심으로」 토론회 개최를 뜻깊게 생각합니다. 바쁘신 가운데 토론회에 참석해 주신 모든 분께 감사드립니다. 오늘 토론회를 함께 준비해 주신 국정원감시네트워크(민주사회를 위한 변호사모임·민주주의법학연구회·진보네트워크센터·참여연대·천주교인권위원회·투명사회를위한 정보공개센터·한국진보연대)여러분들과 선배·동료 의원님들의 노고에 깊은 감사를 드립니다.

국정원법 개정으로 개혁의 첫 발을 어렵게 떴었지만, 윤석열 정부가 무위로 돌리고 있습니다. 국정원이 노동조합 사무실에 요란하게 압수수색을 벌이자마자 대통령은 ‘당장 국정원법을 개정할 수 없으니 경찰이 주로 수사하되 검찰과 국정원이 합동수사팀을 꾸린다’고 나섰습니다. 대공수사권을 경찰에 넘겨준다고 하더라도 국정원이 수사를 지휘하는 ‘괴이한 체제’가 탄생하는 것입니다. 윤 대통령은 후보 시절부터 ‘인사검증에 국정원을 동원하겠다’고 공공연히 말해왔고, 국정원 인사검증조직을 늘리고 신원조사대상을 대폭 확대하는 시행령 개정으로 논란이 됐습니다. 국민의 염원인 권력기관개혁 성과를 허물겠다는 의도가 노골적으로 보입니다.

국정원은 국정원대로 대공수사권을 놓지 않으려 하고, 인사검증에 관여하는 범위를 늘려 간접적 국내정보활동을 재개하고 있습니다. 법무부 또한 신년업무보고에서 ‘대검 정보관리담당관실을 과거 정보기획관실 수준으로 복원하겠다’고도 합니다.公安수사범위와 인사검증업무의 경계를 넓혀 ‘검찰과 국정원이 합동수사팀을 꾸리는’ 2인3각 호흡을 맞춰가려는 시도가 읽힙니다.

시대의 바람은 과거 국정원의 어두웠던 역사를 바로잡고 국가안보를 위한 엘리트 정보기관으로 거듭나는 것입니다. 대공수사권 이관은 개정 국정원법에 근거해 이뤄져야 하며, 신원조사는 제한적이면서도 극히 필수적인 범위에 한하도록 감시하고 견제하는 명확한 법적 근거가 필요합니다.

오늘 토론회를 통해 개정 국정원법을 되돌리려는 ‘대공수사권 복원’의 문제점을 짚어보고, ‘간첩사건’을 위시한 국정원 압수수색을 일부 보수언론이 어떻게 보도하는지 살펴보겠습니다. 아울러 독일 <연방신원조사법>을 중심으로 신원조사의 주체와 대상·조사내용·수집된 정보의 활용 및 관리·폐기에 이르기까지 촘촘히 규정하는 방안을 고민하겠습니다. 함께해주신 많은 분들의 고견을 충실히 반영해 국정원의 과거 퇴행을 감시하고 견제하는데 힘쓰겠습니다.

바쁘신 가운데서도 좌장을 맡아 민주사회를위한 변호사모임 사법센터 장유식 소장님, 발제를 맡아 주신 민주사회를위한 변호사모임 조지훈 변호사님, 뭉클 미디어인권연구소 김언경 소장님, 토론에 참여해 주신 아주대 법학전문대학원 오동석 교수님, 천주교인권위원회 김덕진 활동가님, 국회입법조사처 김선화 연구관님, 참여연대 장동엽 선임간사님, 참석해 주신 모든 분께 깊은 감사를 드립니다. 다시 한 번 귀한 시간 내 주셔서 감사드립니다. 고맙습니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 비례대표
국회의원 김 의 겸



박범계 의원
(더불어민주당, 대전 서구을)

안녕하십니까. 더불어민주당 국회의원 박범계입니다.

시대를 역행하듯 국정원 대공수사권 존치론이 대두되고 있는 상황에서 <국정원의 시간은 거꾸로 간다> 토론회가 개최되는 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

이번 토론회는 법조인, 연구자, 활동가분들을 한 자리에 모셔 현 상황을 다양한 시각에서 분석하고, 논의과정을 많은 국민들과 공유하기 위해 마련되었습니다. 바쁘신 와중에 어려운 시간을 내어주시는 발제자분들과 토론자분들께 감사의 말씀을 드립니다.

최근 국가보안법 위반 혐의로 민주노총을 압수수색한 국정원과 이를 떠들썩하게 대서특필한 보수언론은, 대공수사권 지키기에 나서고자 과잉 수사와 언론플레이로 연대하는 모양새입니다. 지난 26일에는 윤석열 대통령마저 대공수사권의 경찰 이관 문제를 두고 ‘살펴볼 여지가 있다’며 존치 의견에 힘을 실어주는 듯한 발언을 하였습니다.

그러나 대공수사권의 폐지는 국정원 개혁의 핵심입니다. 이를 재고하려는 시도는 과거 국정원의 수많은 간첩 조작과 인권침해, 정치개입의 역사에 대한 외면이자 그 자체로서 개혁의 필요성에 대한 재확인입니다.

더불어 신원조사의 경우 그 성격상 기본권의 제한이나 침해가 불가피함에도 국회가 제정한 법률이 아닌 시행령과 시행규칙에 그 근거를 두고 있는 점, 조사의 주체와 대상의 범위가 지나치게 광범위한 점, 수집되는 정보의 내용·보관·폐기에 관한 규정이 부재한 점 등 모두 헌법상 기본권 제한의 법률유보원칙과 포괄위임금지원칙, 그리고 법치행정원칙에 반하는 위헌적 상황입니다.

국정원 개혁은 시대적 요청이자 사명입니다. 그 첫발을 떴고자 들어온 지난 노력이 무색하게도 지금의 대통령과 여당은 국정원 기능의 유지와 확대에 오히려 힘을 실어주고 있습니다. 이번 토론회를 통해 국정원과 尹 정권, 그리고 보수언론이 엮어내는 시대착오적 발상을 낱알이 파헤쳐볼 수 있기를 기대합니다.

참석해주신 분들께 다시 한번 감사드립니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 대전 서구을
국회의원 **박범계**



박주민 의원
(더불어민주당, 서울 은평구갑)

안녕하십니까. 더불어민주당 박주민 국회의원입니다.

먼저, 오늘 「국정원의 시간은 거꾸로 간다」토론회에 참석해주신 여러분께 감사와 환영의 인사를 드립니다.

얼마 전, 국가정보원은 민주노총 13층 사무실에 진입해 민주노총 간부의 책상과 캐비닛 등에 대한 압수수색 영장을 집행하였고, 해당 간부를 사실상 미행해 서대문역 인근에서 소지품을 압수하고 수색했다는 보도¹⁾가 있었습니다. 통상 일출과 일몰시간 내 압수수색을 진행하고 마쳐야 하지만, 민주노총 사무실 압수수색은 일몰 이후에도 계속되어 오전 9시에 시작된 압수수색은 오후 8시까지 11시간 넘게 이루어졌습니다. 국정원이 왜 굳이 이렇게까지 수사해야 했을지 대공수사권 유지를 위한 것이 아닌지 의문이 드는 대목입니다.

이 기류에 더불어, 지난 11월, 윤석열 대통령은 국정원이 신원조사를 요청할 수 있도록 하는 조항을 담은 「보안업무규정 시행규칙」을 개정하였다는 점은 국정원이 적극적으로 정치에 개입하게 하겠다는 것은 아닌지 의구심이 듭니다.

2023년 1월 현재까지 신원조사제도의 법률상 근거는 단지 「국가정보원법」에서 국정원의 업무를 열거하면서 ‘보안업무’라고 한 것 뿐입니다. 이 법률만으로는 보안업무에 신원조사가 포함되어 있는지 분명하지도 않고, 신원조사의 범위, 방법, 주체, 대상, 한계 모두 알 수 없습니다. 심지어,

1)민주노총 압수수색은 국정원의 '대공수사권 지키기'?
https://www.pressian.com/pages/articles/2023011916472684028?utm_source=daum&utm_medium=search

신원조사의 내용이나 결과에 문제가 있을 때 이에 대한 이의제기 절차도 없습니다. 이런 상황이라면 현행의 신원조사제도는 법리적으로도 헌법상 원리에도 맞지 않습니다.

무엇보다 가장 우려스러운 지점은 만약 국가정보기관 등이 신원조사제도를 악용할 경우에는, 개인 기본권 침해뿐 아니라 민주주의나 법치주의의 근간이 훼손될 수도 있다는 점입니다.

이에, 저는 오늘의 토론회를 통해 대공수사권과 신원조사 문제점의 공론화와 개선방안을 마련하여, 국가안보를 위해 불가피하게 개인정보를 조사하더라도, 헌법상의 원리에 부합되는 방식으로 될 수 있기를 바랍니다. 저도 최선을 다해 국회에서 할 수 있는 입법과 제도개선에 함께 하겠습니다.

마지막으로, 이번 토론회의 좌장을 맡아주신 민변 사법센터 장유식 소장님, 발제를 맡아주신 조지훈 민변 변호사님, 김연경 몽클 미디어인권연구소 소장님께 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 토론을 맡아주신 오동석 아주대 법학전문대학원 교수님, 김덕진 천주교인권위원회 상임활동가님, 김선화 국회입법조사처 입법조사연구관님, 장동엽 참여연대 권력감시2팀 선임간사님, 그리고 함께 해주신 김의겸, 기동민, 김병기, 김남국, 박범계, 윤건영, 최강욱 의원님께도 감사드립니다.

감사합니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 서울 은평구갑
국회의원 박주민



윤건영 의원
(더불어민주당, 서울 구로구을)

안녕하십니까, 서울 구로구을 국회의원 윤건영입니다.

먼저 「국정원의 시간은 거꾸로 간다」 토론회를 개최하게 되어 매우 기쁩니다. 오늘 토론회를 함께 준비해주신 모든 분들께 감사드립니다.

다들 기억하시다시피, 전임 문재인 정부는 권력기관 개혁의 일환으로 국정원 정상화를 위해 심혈을 기울였습니다. 이는 과거 최고위 정보기관이 국내 정치에 개입하여 각종 정치공작을 기획하거나 거기에 직·간접적으로 관여함으로써 기득권의 강화·유지 및 정경유착의 핵심고리로 암약해왔다는 역사적 반성 때문이었습니다. 특히 선진국에 걸맞는 민주적 통제를 적용해야 한다는 촛불 정신의 연장선상에서, 국정원을 비롯한 권력기관들에 대해 집중적으로 개혁 조치들을 추진하였습니다.

그러나 국정원은 보수정권과 함께 다시금 국내 정치판에 돌아왔습니다. 문재인 정부 내내 국정원은 과거 용공 조작의 기반이 되었던 권한들을 지켜내기 위해 때로는 명시적으로, 때로는 보이지 않게 개혁 요구에 저항해왔습니다. 국정원의 국내 정보 수집 권한은 폐지되었으나, 국정원은 법률상 명시되지 않은 ‘신원조사’를 지켜냈고 이를 토대로 다시 음지에서 정부 고위직 인사들에 대한 정보수집을 확대하려 하고 있습니다.

최근 간첩단 사건에 대한 대대적인 보도와 맞물려 ‘대공수사권’ 이관을 되돌리려는 시도도 이어지고 있습니다. ‘신원조사’가 국정원의 국내 정치 복귀의 출발점이었다면, ‘대공수사권 부활’은 말 그대로 국정원 정치의 화려한 부활입니다. 최근 간첩사건 수사들에 대한 공개수사 수준의 보도들이 이어지면서, 마치 기다렸다는 듯이 국정원의 대공수사권 부활 언급들이 쏟아지고

있습니다. 전임 정부 탓은 약방의 감초처럼 어김없이 곁들여집니다. 한층 더 업그레이드된 국정원 정치의 서막처럼 느껴집니다.

저는 국회 정보위 간사로서 국정원의 이러한 부활 시도를 가까이에서 지켜보고 있습니다. 권력기관들이 다시금 정치에 직간접적으로 관여하려 드는 모습들을 보고 있노라면, 다수 의석에도 불구하고 참으로 외롭습니다. 한층 교묘해진 국정원의 움직임이 얼마 전까지만 해도 자랑스럽던 우리나라를 간첩조작이 통용되던 시절로 돌아가게 만들지는 않을까 우려스럽습니다.

이번 토론회는 국정원의 역사적 퇴행 앞에서 다시금 개혁의 길을 고민하기 위한 자리입니다. 벌써 여러 차례 국정원 개혁을 시도했었던 과거 민주 정부들의 개혁 과정에 직접 참여했거나 이를 가까이에서 지켜봐온 여러분들께 고언을 청하고자 합니다. 더불어 지금 현 정부의 국회 우회 시도 앞에서 국회가, 야당이 해야 할 일들을 기탄없이 말씀해 주시기 바랍니다. 저 역시 국회 정보위에서 국정원 정치의 부활을 감시하기 위해 최선을 다할 것입니다.

다시 한번 오늘 토론회를 개최하는데 노력해주신 많은 분들께 감사드리며, 참석해 주신 여러분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 서울 구로구를
국회의원 **윤건영**



최강욱 의원
(더불어민주당, 비례대표)

안녕하십니까, 국회의원 최강욱입니다.

〈거꾸로 가는 국가정보원 개혁 시계 -대공수사권과 신원조사 문제를 중심으로-〉 토론회 개최를 축하드립니다.

좌장을 맡아주신 장유식 민주사회를 위한 변호사 모임 사법센터 소장님과 발제를 맡아주신 조지훈 변호사님, 김언경 소장님, 토론을 준비해 주신 오동석 교수님과 김덕진 활동가님, 김선화 입법조사연구관님, 장동엽 선임간사님께 깊은 감사를 드립니다. 또한 토론회를 준비하고 참여해 주신 모든 분들의 노고에 진심으로 감사드립니다.

최근 국가정보원은 간첩수사를 한다며 국가보안법 위반 혐의를 이유로 민주노총·전국보건의료노조 등에 대한 요란한 압수수색을 단행했습니다.

윤석열 정부 출범 이후 1년도 채 되지 않아 벌어진 일입니다.

여권에서는 기다렸다는 듯 국정원의 대공수사권을 부활해야한다는 주장을 하며 작금의 행태에 동조하고 있습니다.

윤석열 정부는 '보안업무규정 시행규칙' 개정으로 "대통령이 임명하는 사람에 대해 필요할 경우, 국정원장에게 신원조사를 요청할 수 있다는 조항"을 신설하고, 신원조사 대상까지 확대하면서, 국정원은 대통령의 요구에 따라 고위공직자 정보를 수집할 수 있는 근거를 갖게 되었습니다.

국정원의 대공수사권을 경찰에 이관하도록 하고, 국내정보수집과 정치개입 금지를 명확히한

국회의 결정을 무시하고 과거 권위주의 정권의 권력기관으로 회귀하고 있는 상황입니다.

국정원은 이명박 정부 당시 댓글 여론조작 사건으로 선거에 개입하였고, 박근혜 정부에서도 민간인 불법사찰, 공무원 간첩조작사건 등으로 불법적 행위를 자행했습니다. 간첩조작사건 피해자인 유우성씨는 “진실이 밝혀지기까지 너무 오랜 시간이 걸렸다” 며 심경을 토로하기도 했습니다. 지난 정부에서 국정원의 국내정보수집과 대공수사를 없앤 것도 국내정치개입이라는 국정원의 흑역사가 있었기 때문임을 국민이 알고 있습니다. 소위 ‘국정원 댓글 사건’을 수사한 윤석열 대통령 또한 살아있는 증인이자 당사자입니다.

그럼에도 윤석열 대통령은 후보 시절부터 국정원의 기능을 부활시키고, 인사검증에 활용하겠다는 뜻을 밝혀왔습니다. 대공수사권 부활, 신원조사의 범위와 내용의 확대는 개혁을 거스르고 다시 국민 위에 군림하는 권력기관으로의 회귀를 선언한 것으로 이해할 수밖에 없습니다.

국민을 지키는 방패가 되어야 할 국정원이, 국민을 향해 칼끝을 겨누는 것은 아닌지 걱정됩니다. 외부의 위협으로부터 국가와 국민을 보호하고, 국가와 국민 앞에 충성하고 헌신하는 것이 국정원의 존재 이유라는 것을 잊어서는 안됩니다.

거꾸로 가는 시계를 멈추고, 개혁의 시계바늘을 다시 올바른 방향으로 돌려 놓아야 합니다.

모쪼록 오늘 토론회가 국정원의 퇴행을 막고 개혁의 물길이 멈추지 않도록 다양한 의견과 입법과제가 공유되기를 바라며, 바쁘신 와중에도 토론회에 참석해 주신 모든 분께 감사드립니다.

2023년 2월 1일

더불어민주당, 비례대표
국회의원 **최강욱**

발 제

국가정보원의 반개혁적 퇴행에 대한 짧은 검토

신원조사와 수사권 문제를 중심으로

조지훈 변호사

(민주사회를 위한 변호사모임)

국가정보원의 반개혁적 퇴행에 대한 짧은 검토

신원조사와 수사권 문제를 중심으로

조지훈 변호사

1. 들어가며	⑤ 대상자의 열람 및 정정권 보장 마. 소결 - 구체성·명확성이 담보된 새로운 법률 제정의 필요성
2. 국정원의 '신원조사' 관련 문제점	3. 국정원의 '수사권' 관련 문제점
가. 국정원의 신원조사 업무 관련 규정	가. 윤석열 정부의 국정원 수사권 존치 움직임
1) 국정원법과 보안업무규정의 내용	나. 간첩조작 사건에 연루된 검사의 중용
2) 보안업무규정 시행규칙의 구체적인 내용	다. 최근에도 확인된 국정원의 불법수사 행태
나. 문제점 ① : 포괄위임금지 원칙 위반	라. 소결 - 수사권 관련 전부개정법률의 유지 필요
다. 문제점 ② : 과잉금지 원칙 위반	
라. 대안 관련 모색	4. 마무리하며
① 신원조사에 관한 법률 제정	
② 신원조사 주무기관의 변경	
③ 신원조사 대상의 축소 및 조정	
④ 신원조사 자료의 처리와 폐기	

1. 들어가며

윤석열 대통령의 국가정보원(이하 '국정원')이 시계를 거꾸로 돌리고 있다. 정부 출범 이후 1년도 채 안된 시점에 국가보안법위반 혐의 사건의 수사주체로, 신원조사의 주무부서로 언론의 스포트라이트를 받고 있다. 국가비밀정보기관이 이렇게 스스로 자신의 권한 확보와 활동을 내세우는 장면은 미국이나 유럽 등의 다른 나라에서는 쉽게 찾아보기 어렵다. 불법 정보활동에 대한 폭로나 인권침해 지적 등이 제기될 때 뉴스의 중심에 오르는 경우가 많을 뿐 현재의 국정원과 같은 모습은 국가비밀정보기관의 기본적인 활동방식과는 전혀 어울리지 않는다.

정권 교체 이후 국정원 관련 보도 중 인상적인 것은 ① 원훈석 교체, ② 전임 국정원장에 대한 직접 고발, ③ 기획조정실장의 갑작스러운 사임이었다. 신영복선생님의 어깨동무체로 쓰여졌던 원훈석²⁾을 신선생님의 60여년전 전력을 이유로 바꾸었는데³⁾, 바뀐 원훈석은 1961년 중앙정보부 창설 때부터 국가안전기획부(안기부) 시절까지 37년 동안 사용했던 것이다⁴⁾. 한편 국정원이 직접 전임 국정원장(서훈, 박지원)의 형사고발 주체로 나섰는데⁵⁾, 이는 기존의 수사협조 내지 수사의뢰와는 전혀 다른 것으로 검찰 출신인 조상준 기획조정실장의 작품이라는 평

1) 법무법인 다산 변호사. 민변 사법센터 정보권력기관개혁소위·국정원감시네트워크에서 활동하고 있다.
 2) 원훈석의 내용은 '국가와 국민을 위한 한없는 충성과 헌신'이다.
 3) "국정원, 신영복체 원훈석 교체 추진", 조선일보, 2022. 6. 22.
https://www.chosun.com/politics/politics_general/2022/06/22/43WUVZAIGFBS7D4DW5I6FT4QNM/
 4) 원훈석의 내용은 '우리는 음지에서 일하고 양지를 지향한다'이다.
 5) "문 정부 국정원장 2명 고발...민주 "윤 대통령, 복수 나섰나" 반발", 한겨레, 2022. 7. 6.
https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1049959.html

가가 많았다. 그런데 이 기획조정실장이 국회 정보위의 국정감사 당일 갑작스럽게 사임을 했고⁶⁾, 국정원 내부 세력간 암투(?)의 결과라는 해석이 제기되기도 하였다.

지금 시점에서 돌이켜보면, 이는 국정원이 ‘과거로의 회귀’라는 방향키를 잡아가는 과정이었다고 보인다. 국정원의 민주노총 압수·수색 관련 뉴스 기사에서 ‘국가정보원’이라는 글씨가 찍혀 있는 점퍼 사진이 이를 극명하게 드러낸다. 이렇게 국정원의 ‘퇴행’이라 볼 수 있는 사항들 중 ‘내국인’ 및 ‘국내’ 사안과 밀접하게 연관될 수밖에 없는 ‘신원조사’와 ‘대공수사’ 관련 내용들을 간략하게 짚어본다.

2. 국정원의 ‘신원조사’ 관련 문제점

가. 국정원의 신원조사 업무 관련 규정

1) 국정원법과 보안업무규정의 내용

국정원법은 국정원의 직무범위 중 하나로 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원에 대한 보안업무’를 규정하고 있다(국정법 제4조 제1항 제2호). 대통령령인 보안업무규정은 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원’(보안업무규정 제3조 제2호)에 해당하는 사람의 충성심·신뢰성 등을 확인하기 위한 신원조사 규정을 두고 있고, 그 구체적인 대상은 ‘공무원 임용 예정자(국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람으로 한정)’, ‘비밀취급 인가 예정자’, ‘국가보안시설·보호장비를 관리하는 기관 등의 장(해당 국가보안시설 등의 관리 업무를 수행하는 소속 직원 포함)’, ‘그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사람’으로 정하고 있다(보안업무규정 제36조 제3항 제1호, 제2호, 제4호, 제6호).

보안업무규정이 ① 2020. 1. 14. 대통령령 제30352호, ② 2020. 12. 31. 대통령령 제31354호로 개정되기 전·후의 신원조사 대상을 비교하면 아래 표와 같다.

구 보안업무규정 (2015. 3. 11. 전부개정)	구 보안업무규정 (2020. 1. 14. 일부개정)	현행 보안업무규정 (2020. 12. 31. 일부개정)
제33조(신원조사) ① 국가정보원장은 국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 한다. ② 신원조사는 국가정보원장이 직권으로 하거나 관계기관의 장의 요청에 따라 한다.	제36조(신원조사) ① 국가정보원장은 국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 한다. ② 신원조사는 국가정보원장이 직권으로 하거나 관계기관의 장의 요청에 따라 한다.	제36조(신원조사) ① 국가정보원장은 제3조제2호에 해당하는 사람의 충성심·신뢰성 등을 확인하기 위하여 신원조사를 한다. <개정 2020. 12. 31.> ② 삭제 <2020. 12. 31.> ③ 관계기관의 장은 다음 각 호에 해당하는 사람에

6) “조상준 국정원 기초실장 사임 이유에 “인사문제 갈등 권력암투””, 미디어오늘, 2022. 10. 27. <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=306540>

③ 신원조사의 대상이 되는 사람은 다음 각 호와 같다. 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 사람	③ 신원조사의 대상이 되는 사람은 다음 각 호와 같다. <개정 2020.1.14> 1. 공무원 임용 예정자 2. 비밀취급 인가 예정자 3. 삭제 <2020.1.14> 4. 국가보안시설·보호장비를 관리하는 기관 등의 장(해당 국가보안시설 등의 관리 업무를 수행하는 소속 직원을 포함한다) 5. 임명할 때 정부의 승인이나 동의를 필요한 공공기관의 임원 6. 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 사람	대하여 국가정보원장에게 신원조사를 요청해야 한다. <개정 2020. 1. 14., 2020. 12. 31.> 1. 공무원 임용 예정자(국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람으로 한정한다) 2. 비밀취급 인가 예정자 3. 삭제 <2020. 1. 14.> 4. 국가보안시설·보호장비를 관리하는 기관 등의 장(해당 국가보안시설 등의 관리 업무를 수행하는 소속 직원을 포함한다) 5. 삭제 <2020. 12. 31.> 6. 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사람
--	--	---

이와 같이 현행 보안업무규정은 국회가 2020. 12. 15. 전부개정한 국가정보원법의 취지에 부합하도록, (i) 신원조사의 목적을 국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 사람의 충성심·신뢰성 등을 확인하기 위함으로 설정하고, (ii) ‘국가보안’을 ‘국가안전보장’으로 나름 명확히 하였으며, (iii) 신원조사의 대상을 전체 공무원 임용 예정자에서 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀 취급 직위 임용 예정자’로 한정하는 등 축소하였다. 이는 1964. 3. 10. 대통령령 제1664호로 제정되고 1970. 5. 14. 대통령령 제5004호로 전부개정된 구 보안업무규정 제31조⁷⁾의 내용을 거의 56여년만에 그나마 손질을 한 것이다.

2) 보안업무규정 시행규칙의 구체적인 내용

보안업무규정의 구체적인 사항을 정한 시행규칙(현행 대통령령 제450호, 2022. 11. 28. 일부개정)은 신원조사의 수행기관과 요청절차 등을 정해 놓고 있다. 국정원장이 직접 신원조사를 하는 대상은, (1) 중앙행정기관등(군기관 포함) 및 그 소속기관의 3급 이상 공무원 임용예정

7) 구 보안업무규정(대통령령 제5004호, 1970. 5. 14. 전부개정) 제31조(신원조사)

- ① 국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 행한다.
- ② 신원조사의 대상이 되는 자는 다음과 같다. 1. 공무원임용예정자, 2. 비밀취급인가예정자, 3. 해외여행을 하고자 하는 자(입국하는 교포를 포함한다), 4. 국가중요시설·장비 및 자재등의 관리자와 기타 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 자, 5. 공공단체의 직원과 임원의 임명에 있어서 정부의 승인이나 동의를 요하는 법인의 임원 및 직원, 6. 기타 법령이 정하는 자

자와 공무원보수규정에 따라 인사혁신처장이 정하는 공무원경력의 상당계급 기준에 따라 3급에 상당하는 계급(군인의 경우 중장) 이상의 공무원 임용예정자, (2) 특별시·광역시·특별자치시의 행정부시장 및 도·특별자치도의 행정부지사 임용예정자, (3) 판사 신규 임용예정자, (4) 검사 신규 임용예정자, (5) 국·공립대학교 총장 및 학장 임용예정자, (6) 공무원 임용예정자인 외국인, (7) 그 밖에 제1호부터 제6호까지 외의 사람으로서 각급기관의 장이 국가안전보장에 필요하다고 인정하여 요청하는 사람이다(보안업무 시행규칙 제56조 제1항).

위 범위에 포함되지 않는 군인, 군무원, 방위사업법에 따른 방위산업체 및 연구기관의 종사자와 그 밖의 군사보안에 관련된 사람에 대한 신원조사는 국방부장관에게 위탁하고(같은 조 제2항), 그 이외의 사람에 대한 신원조사는 경찰청장에게 위탁하며(같은 조 제3항), 국방부장관 및 경찰청장은 신원조사의 월별통계를 국정원장에게 통보해야 하고(같은 조 제4항), 국정원장은 국방부장관 및 경찰청장이 위탁받은 신원조사에 관한 업무처리와 관련하여 그 기준·방법 및 절차 등의 조정이 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 협의 또는 조치를 할 수 있으며(같은 조 제5항), 관계기관의 장은 보안업무규정 제36조 제3항에 따른 신원조사 대상에 해당하는지 여부를 판단하기 위해 필요한 경우 국정원장에게 관련 협의를 요청할 수 있다(같은 조 제6항).

나. 문제점 ① : 포괄위임금지 원칙 위반

헌법 제75조는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”고 규정하고 있고, 여기서의 ‘구체적으로 범위를 정하여’의 의미에 관하여 헌법재판소는 “법률에 대통령령 등 하위법규에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능한 한 구체적이고도 명확하게 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률 그 자체로부터 대통령령 등에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다”고 판시⁸⁾하였다.

현행 국정원법원 제4조 제1항 제2호는 신원조사의 근거규정으로 “국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원에 대한 보안업무”를 규정하고 있다. 이는 구 국정원법(2020. 12. 15. 법률 제17646호로 전부개정되기 전의 것) 제3조 제1항 제1호 국내보안정보의 수집·작성 및 배포 또는 같은 항 제2호 국가기밀에 대한 보안업무를 신원조사의 근거로 내세운 것에 대해 법률상 근거가 없는 것이라는 비판⁹⁾이 많이 제기되었기 때문에 이를 어느 정도 반영하여 개

8) 헌법재판소 1997. 10. 30. 선고 96헌바92 결정. 그리고 “예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것은 아니고 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합판단하여야 하며, 각 대상 법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여야 한다. 그리고 이와 같은 위임의 구체성·명확성의 요구 정도는 그 규율대상의 종류와 성격에 따라 달라질 것이지만 특히 처벌법규나 조세법규와 같이 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 일반적인 급부행정의 경우보다 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 하는 반면에, 규율대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것일 때에는 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화되어야 할 것이다.”

9) 송준중, 「신원조사제도의 위헌성 및 개선방안」, ‘신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회’ 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18., 27~29쪽; 조정우, 「수사기관의 신원조사 실효성 제고에 관한 연구」, 법학연구 제17권 제3호(통권 67호), 2017. 9., 272쪽; 최근에도 이와 같은 취지의 비판이 제기되었다 - 김선화, 「신원조사제도 법률 근거 마련의 필요성」, 이슈와 논점(국회입법조사처) 제1984호, 2022. 8. 30.

정한 것으로 보인다.

과거 대법원 판례¹⁰⁾는 구 국가안전기획부법 제3조 제1항 제1호, 제2항¹¹⁾을 국정원의 신원조사 근거로 판시하였고, 국정원은 구 국정원법 제3조 제1항 제2호¹²⁾를 근거로 내세웠다. 그러나 전자는 대공·대정부전복·방첩·대테러·국제범죄조직에 관한 보안정보의 수집·작성·배포와 이에 필요한 사항을 신원조사의 근거로 삼기에는 무리라는 점, 후자는 해당 조항의 대상은 ‘문서·자재·시설·지역’으로 열거되어 있을 뿐 ‘사람’에 대한 내용은 없다는 점에서 문제가 있었다¹³⁾. 이를 보완하는 의미에서 현행 국정원법은 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는’이라는 범주를 설정하고 그 대상 또한 ‘인원’이라고 명시하고 있다.

그러나 여전히 현행 국정원법 규정만으로 어느 범주의 사람에게 어느 수준과 범위의 조사가 이루어지는지에 관해 전혀 알 수가 없다.

첫째, 신원조사는 개인의 가족관계, 교우관계, 재산내역, 경력관계, 평판 등 아주 내밀한 정보를 수집하는 절차이기에 급부행정에 해당하지 않는, 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 것이므로, 법률의 구체성·명확성의 정도가 강하게 요구된다. 그럼에도 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원에 대한 보안업무’라는 문구만을 두고 그 이외의 나머지는 모두 대통령령에 위임하고 있다. 이 28글자의 문구만 보고 국정원이 공무원, 판사·검사, 국·공립대 총장 및 학장 등의 임용예정자들에 대해 직접 신원조사한다는 것을 대강이라도 파악하는 것은 불가능하다.

둘째, 구 국정원법과 달리 신원조사의 대상에 제한요건으로 작용하는 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원’¹⁴⁾이 구체적으로 어느 직급과 직위의 사람인지에 대해 법률은 전혀 예측가능성을 부여하고 있지 않다. 대통령령인 보안업무규정 뿐만 아니라 훈령인 보안업무규정 시행규칙에도 이와 관련한 아무런 조항이 없다. 법률상의 문구는 제한요건으로 규정되어 있지만, 실질적으로는 아무런 법적 효력도 없는 것이 아닌가 하는 우려가 제기된다.

대법원은 “ ‘국가안전보장’이란 국가의 존립, 헌법의 기본질서의 유지 등을 포함하는 개념으로서 국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능 및 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지 등의 의미로 이해할 수 있다”는 취지의 판시¹⁵⁾를 한 적이 있고, “국가기밀은 정치, 경제, 사

10) 대법원 2000. 12. 8. 선고 98다12041 판결.

11) 구 국가안전기획부법(1999. 1. 21. 법률 제5681호로 개정되기 전의 것) 제3조 (직무) ① 안전기획부는 다음 각호의 직무를 수행한다.<개정 1996.12.31.>
1. 국외정보 및 국내보안정보(對共·對政府顛覆·防諜·對테러 및 國際犯罪組織)의 수집·작성 및 배포
② 제1항제1호 및 제2호의 직무수행을 위하여 필요한 사항과 제5호에 정하는 기획·조정·범위와 대상기관 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

12) 구 국정원법 제3조 제1항 제2호 ‘국가기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안업무’; 국정원, ‘신원조사의 법적근거 및 실시현황’, ‘신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회’ 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18., 3쪽.

13) 이정희, 「외국의 신원조사제도 및 개선방안」, ‘신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회’ 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18., 42쪽 참조.

14) 보안업무규정 제36조 제3항 제1호는 ‘공무원 임용 예정자’인 경우 이를 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람’으로 표현하고 있다.

15) 대법원 2013. 1. 24. 선고 2010두18918 판결.

회, 문화 등 각 방면에 관하여 반국가단체에 대하여 비밀로 하거나 확인되지 아니함이 대한민국의 이익이 되는 모든 사실, 물건 또는 지식으로서, 그것들이 국내에서의 적법한 절차 등을 거쳐 이미 일반인에게 널리 알려진 공지의 사실, 물건 또는 지식에 속하지 아니한 것이어야 하고, 또 그 내용이 누설되는 경우 국가의 안전에 위험을 초래할 우려가 있어 기밀로 보호할 실질가치를 갖춘 것이어야 한다”고 판시¹⁶⁾하였다. 이러한 대법원 판례 해석에 따르면, ‘국가의 독립, 영토의 보전, 헌법과 법률의 기능 및 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 유지 등에 한정된 비공시성과 실질비성을 지닌 기밀자료를 취급하는 인원’이 신원조사의 대상이 된다는 것인데, 이렇게 보더라도 그 범주를 파악하기가 매우 어렵다.

셋째, 더욱 문제가 될 수 있는 것은 윤석열 대통령의 2022. 11. 28.자 보안업무규정 시행규칙 개정을 통하여 신원조사의 대상이 되는지 여부를 국정원장이 사실상 결정할 수 있도록 규정한 내용이다(보안업무규정 시행규칙 제56조 제6항). 국정원법 제4조 제1항 제5호의 ‘정보 및 보안 업무의 기획·조정’ 권한에 근거한 것이라고 볼 수도 있지만, 신원조사의 대상이 되는지 여부를 제도적인 ‘규정’이 아닌 국정원장이라는 직책을 가진 ‘사람’에게 맡긴다는 구조 자체가 문제가 된다. 앞에서 설명한 것과 같이 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀 취급’ 인원에 대한 구체적인 규정을 마련해 놓지 않은 조건에서, 그 대상 여부를 법률상 명문의 근거 규정도 없이 국정원장에게 맡기는 것은 자의적인 신원조사를 용인하는 것으로 귀결될 수밖에 없다.

다. 문제점 ② : 과잉금지 원칙 위반

신원조사 사항은 ‘1. 이름 및 주민등록번호, 2. 등록기준지 및 주소, 3. 친교 인물, 4. 정당 및 사회단체 관련 사항, 5. 국적 변동 내역, 6. 학력 및 경력, 7. 가족관계, 8. 재산(「공직자윤리법」 제4조에 따른 등록대상재산을 포함한다), 9. 범죄경력 및 상벌 내역, 10. 인품 및 소행, 11. 병역사항(「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」 제3조에 따른 병역사항을 포함한다), 12. 해외 거주 사실, 13. 국가기밀 누설 등 보안 관련 사항, 14. 그 밖의 참고사항’ 이고(보안업무규정 시행규칙 제58조), 이는 별지 서식으로 정해져 있다(같은 시행규칙 별지 제 20호 서식).¹⁷⁾

첫째, 국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 업무를 수행하는 사람에 대해서 일정한 신원조사가 필요할 수는 있겠지만 직책과 직위에 상관 없이 획일적으로 민감정보¹⁸⁾를 포함한 개인정보 일체를 요구하고 그에 관한 조사를 한다는 것은 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 과잉금지의 원칙에 위배될 소지가 있다. 다루는 자료의 수준에 비례하여 요구되는 신원조사의 내용도 다르게 정하는 것이 과잉금지 원칙을 준수하는 방법이다.

16) 대법원 1997. 7. 16. 선고 97도985 전원합의체 판결.
 17) 개인정보자기결정권, 표현의 자유(집회 및 결사의 자유), 공무담임권 등의 관점에서 주로 문제가 될 수 있는 사항은, ‘3. 친교인물, 4. 정당 및 사회단체 관련 사항, 10. 인품 및 소행, 13. 국가기밀 누설 등 보안 관련 사항, 14. 그 밖의 참고사항’ 등 다섯 가지 정도라고 할 수 있다.
 18) 개인정보 보호법은 ‘사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보로서 대통령령이 정하는 정보(유전정보, 범죄경력자료에 해당하는 정보, 개인의 신체적·생리적·행동적 특징에 관한 정보로서 특정 개인을 알아볼 목적으로 일정한 기술적 수단을 통해 생성한 정보, 인종이나 민족에 관한 정보)’를 ‘민감정보’로 규정하고 있다(개인정보 보호법 제23조 제1항, 같은 법 시행령 제18조).

둘째, 윤석열 대통령의 2022. 11. 28.자 보안업무규정 시행규칙 개정에서 신원조사 사항으로 ‘국가기밀 누설 등 보안 관련 사항’이 추가되어(보안업무규정 시행규칙 제58조 제13호), ‘보안 관련 사항’이 신원조사에 포함되었다. 국정원이 과거 신원조사는 자신들의 보안업무의 일환이라고 지속적으로 주장한 것에 비추어보면, 신원조사 사항에 보안 관련 사항을 따로 특별히 신설한 목적이 있을 것이다. 기우이면 좋겠지만, 이명박·박근혜 정부 시절 정부 비판 세력을 ‘종북좌파’로 규정하며 국내 포털사이트 등에 대한 댓글 심리전 전개, 정부 각종 예산 지원 차별·배제 등의 반헌법적 행위¹⁹⁾를 떠오르게 한다. 10년이나 지난 국가보안법위반죄 기소유예처분 전력이 있다고 하여 국립대학교원임용을 거부한 사례²⁰⁾나, 남편이 국가보안법위반죄로 형사처벌 받았다는 이유로 초등교원임용을 거부한 사례²¹⁾ 등과 같은 사건들이 다시 다른 유형으로 나타날 수도 있다.

셋째, 공무담임권 침해의 문제가 제기될 수 있다. 헌법재판소에 의하면 헌법 제25조가 보장하고 있는 공무담임권은 “입법부, 집행부, 사법부는 물론 지방자치단체 등 국가, 공공단체의 구성원으로서 그 직무를 담당할 수 있는 권리를 말하고, 여기서 직무를 담당한다는 것은 모든 국민이 현실적으로 그 직무를 담당할 수 있다는 의미가 아니라, 국민이 공무담임에 관해서 자의적이지 않고 평등한 기회를 보장받음을 의미하며, 특히, 직업공무원에게는 정치적 중립성과 더불어 효율적으로 업무를 수행할 수 있는 능력이 요구되므로, 직업공무원으로의 공직취임권에 관하여 규율함에 있어서는 임용희망자의 능력·전문성·적성·품성을 기준으로 하는 이른바 능력주의 또는 성과주의를 바탕으로 하여야 하므로, 결국 헌법 제25조의 공무담임권 조항은 ‘모든 국민이 누구나 그 능력과 적성에 따라 공직에 취임할 수 있는 균등한 기회를 보장함’을 내용으로 한다”²²⁾. 즉 능력과 적성에 따른 균등한 기회 보장이 공무담임권의 핵심이라 할 수 있는데, 과도한 개인정보의 요구는 능력과 적성이 아닌 다른 요소에 의한 임용여부 판단으로 이어져 균등한 기회 제공 자체가 침해될 위험이 있는 것이다.

라. 대안 관련 모색

① 신원조사에 관한 법률 제정

현행 신원조사 제도의 근본적인 문제는 구체성있고 명확한 내용이 담겨 있는 ‘법률’이 없다는 것이다. 개인의 개인정보자기결정권, 표현의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 공무담임권 등 헌법

19) 헌법재판소는 박근혜 정부의 이른바 ‘문화계 블랙리스트’ 사건에서, “이 사건 정보수집 등 행위는 청구인들의 정치적 견해를 확인하여 야당 후보자를 지지한 이력이 있거나 현 정부에 대한 비판적 의사를 표현한 자에 대한 문화예술 지원을 차단하는 위헌적인 지시를 실행하기 위한 것으로, 그 목적의 정당성을 인정할 여지가 없어 청구인들의 개인정보자기결정권을 침해한다. 이 사건 지원배제 지시는 특정한 정치적 견해를 표현한 자에 대하여 문화예술 지원 공모사업에서의 공정한 심사 기회를 박탈하여 사후적으로 제재를 가한 것으로, 개인 및 단체의 정치적 표현의 자유에 대한 제한조치에 해당하는 바, 그 법적 근거가 없으므로 법률유보원칙을 위반하여 표현의 자유를 침해한다.”고 판시하였다(헌법재판소 2020. 12. 23. 선고 2017헌마416 결정).
 20) 대법원 1998. 1. 23. 선고 96누12641 판결. 위와 같은 사유로 교원임용거부한 행위가 재량권 남용이 아니라고 판단하였다.
 21) 서울고등법원 1998. 5. 20. 선고 97구17157 판결. 이 사건에서 법원은 원고의 청구를 인용하는 판단을 내렸다.
 22) 헌법재판소 2019. 8. 29. 선고 2019헌마616 결정; 헌법재판소 2021. 4. 29. 선고 2020헌마999 결정 등 참조.

상 기본권을 직접적으로 제한하고 경우에 따라서는 심각한 침해행위가 발생할 수 있음에도 현행 법률에는 이에 관한 규정이 앞에서 언급한 28글자가 전부이다. 아래에서 제기되는 쟁점들에 대해서 어느 정도는 상세하게 정해 놓는 법률이 제정이 필요하다.

② 신원조사 주무기관의 변경

현행 신원조사 제도의 가장 큰 문제점 중 하나가 주무기관이 국정원이라는 점이다. 국정원은 국가비밀정보기관으로 국회나 시민사회에 의한 견제가 매우 어려운 기관이다. 헌법재판소가 위헌결정²³⁾을 하였음에도 여전히 국회 정보위원회는 일체의 비공개로 운영되고 있고, 국회 정보위원회 위원들조차도 국정원에 대한 국정감사 등의 과정에 필요한 자료들을 제대로 파악하기 어려운 구조²⁴⁾이다. 이러한 조직이 신원조사 제도를 총괄적으로 담당한다는 것은 신원조사가 내국인에 대한 사찰로 이어진다는 지적을 피할 수 없게 만든다.

이 부분과 관련하여서는, (㉠) 경찰개혁위원회가 2018. 4. 28. 발표한 권고내용 중 하나로 ‘신원조사업무는 인사혁신처 등 관련 부처로 이관할 것’이 포함되어 있고, 국가인권위원회의 (㉡) 2018. 12. 27. 신원조사의 법적 근거가 명확하지 아니하며 일반공무원 임용 예정자 등에 대해서는 국가정보원이나 경찰 등이 아닌 해당 임용기관이 신원조사를 실시하여야 한다는 내용 권고, (㉢) 2020. 12. 8. ‘공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보’의 범위에서 ‘신원조사 및 기록관리’를 제외해야 한다는 의견 표명 등에서도 개선점으로 제시되었다는 것을 참고할 필요가 있다²⁵⁾.

③ 신원조사 대상의 축소 및 조정

실질적으로 국가안전보장과 관련된 국가기밀을 취급하는 사람(=비밀취급인가를 받을 사람)에 대해서만 신원조사를 진행하고, 그 이외의 경우에는 공직 예정자가 제출한 자료의 진실성 조사만을 진행하는 것으로 구분하는 것이 적절하다. 현행 보안업무규정은 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람으로 한정하는 ‘공무원 임용 예정자’와 ‘비밀취급 인가 예정자’를 신원조사 대상으로 삼고 있지만, ‘비밀’의 개념이 국가기밀을 전제로 하고 있는 것²⁶⁾이기에 비밀취급인가 예정자만을 신원조사의 대상으로 하는 것이 합리적이다.

23) 헌법재판소는 국회 정보위원회 비공개 규정인 국회법 제54조의2 제1항 본문에 대한 위헌법률심판사건에서, “심판대상조항은 정보위원회의 회의 일체를 비공개 하도록 정함으로써 정보위원회 활동에 대한 국민의 감시와 견제를 사실상 불가능하게 하고 있다. 또한 헌법 제50조 제1항 단서에서 정하고 있는 비공개사유는 각 회의마다 충족되어야 하는 요건으로 입법과정에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결되었다는 사실만으로 헌법 제50조 제1항 단서의 ‘출석의원 과반수의 찬성’이라는 요건이 충족되었다고 볼 수도 없다. 따라서 심판대상조항은 헌법 제50조 제1항에 위배되는 것으로 과잉금지원칙 위배 여부에 대해서는 더 나아가 판단할 필요 없이 청구인들의 알 권리를 침해한다.”고 단순위헌 결정을 하였지만(헌법재판소 2022. 1. 27. 선고 2018헌마1162, 2020헌바428(병합) 결정), 위 국회법 규정은 여전히 개정되지 않았고, 국회 정보위원회 회의나 의사록이 일부분이라고 공개되지도 않고 있다.

24) 「국정원감시네트워크」는 이러한 문제를 개선하기 위한 대안으로 ‘국회 정보위원회 전임화 및 보좌진의 지원 보장’, ‘국회 정보위원회의 국정원 보유 자료 및 답변 요구권 강화’, ‘정보위원회 회의의 지나친 비공개 개선’ 등을 제안하였다 - 「국가정보원 개혁을 위한 정책의견서」, 2017. 9. 26.

25) 오동석, 「경찰의 정보활동과 법치주의」, 아주법학(제15권 제1호), 2015., 8쪽, 13쪽.

26) 보안업무규정 제2조 제1호 “‘비밀’이란 「국가정보원법」 제4조 제1항 제2호에 따른 국가 기밀(이하 “국가 기밀”이라 한다)로서 이 영에 따라 비밀로 분류된 것을 말한다.”

고, 비밀취급 인가가 불필요한 업무를 담당하는 사람의 경우에는 굳이 지금과 같은 신원조사를 진행하지 않고 해당 사람이 작성·제출한 지원서 또는 업무수행계획서 등에 기재된 내용의 진실성을 확인하는 수준의 조사를 진행하는 것이 과도한 기본권 제한을 시정하는 방법이 될 수 있을 것이다.

④ 신원조사 자료의 처리와 폐기

신원조사 자료는 개인의 사생활에 관한 다양한 정보가 담겨 있는 것이므로 이에 대한 관리방법, 존속기한, 폐기의무, 폐기방법 등에 관한 규정이 필요하다. 현재는 신원조사 자료가 어떻게 관리되고 있는지 외부에서 확인할 수 있는 자료가 없다. 국정원 내부의 비공개 규정인 ‘신원조사업무지침’ 등 관련지침이 있다고 하는데 이 내용 또한 파악하기 어렵다.

개인정보자기결정권은 “개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리, 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리”를 말하고, 현행 개인정보 보호법 제4조 제4호는 정보주체의 권리 중의 하나로 ‘개인정보의 처리 정지, 정지·삭제 및 파기를 요구할 권리’를 명시적으로 규정하고 있기에, 국가가 신원조사 자료라고 하여 특별한 사유 없이 영구적으로 보존할 수 있도록 허용될 수는 없다.

⑤ 대상자의 의견제출권 및 열람·정정요청권 보장

신원조사를 통해 수집된 자료가 공직자의 공직생활과 직업생활에 상당한 영향을 미칠 수 있는 내용이라는 점을 감안하면 그 기재내용이 사실과 다르거나 잘못 기재되어 있는 경우 이를 정정할 수 있어야 한다²⁷⁾. 특히 사람의 사상이나 단체활동 등과 관련하여 조사하는 기관의 관점에서 편파적으로 왜곡되어 있을 수도 있는데 이로 인하여 발생하는 피해는 매우 심각하다. 앞에서 예로 든 것처럼 공직임용 자체가 어려워질 수 있다.

따라서 신원조사의 기재 내용에 대하여 대상자가 열람하여 이에 관한 의견을 제출하고, 사실과 다른 부분은 정정을 요청할 수 있는 절차가 마련되어 있어야 한다. 신원조사 결과 전체에 대한 열람이 적절하지 못한 경우에는 사실관계 기재에 관한 부분은 대상자가 확인할 수 있도록 할 필요가 있다.

마. 소결 - 구체성·명확성이 담보된 새로운 법률 제정의 필요성

독일은 ‘연방 신원 조사의 조건과 절차에 관한 법률’을 시행하고 있는데, 여기에는 (1) 신원조사의 주체와 대상, (2) 신원조사 대상자의 동의와 소명의 기회 부여, (3) 신원조사의 단계, (4)

제4조(비밀의 구분) 비밀은 그 중요성과 가치의 정도에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.
1. I 급비밀: 누설될 경우 대한민국과 외교관계가 단절되고 전쟁을 일으키며, 국가의 방위계획·정보활동 및 국가방위에 반드시 필요한 과학과 기술의 개발을 위태롭게 하는 등의 우려가 있는 비밀
2. II 급비밀: 누설될 경우 국가안전보장에 막대한 지장을 끼칠 우려가 있는 비밀
3. III 급비밀: 누설될 경우 국가안전보장에 해를 끼칠 우려가 있는 비밀
27) 이정희, 같은 글, 46~47쪽 참조.

신원조사 결과의 활용 및 정보폐기 등과 관련된 구체적인 규정을 두고 있다.

㉠ 신원조사를 시행하는 기관이 여러 곳이고(일반적으로 보안업무를 담당하는 행정관청이나 연방 정부 소속 공공기관이 관할하되, 연방내무부 국가보안청은 국제조직에 근무하는 독일국적자, 연방국가비밀정보기관·연방헌법보호청·군사정보기관은 임무수행자·지원자·협력자 등에 대한 독자적 조사), ㉡ 신원조사의 단계 또한 대상자의 직위 등에 따라 차등을 두며(3급 비밀 접근할 수 있는 자는 ‘단순신원조사’, 2급 비밀에 접근할 수 있거나 다수의 3급 비밀에 접근할 수 있는 자는 ‘확대신원조사’, 1급 비밀 또는 다수의 2급 비밀에 접근할 수 있거나 연방정보기관 직원에 대하여는 ‘특별보안수사’가 진행), ㉢ 신원조사 관련 문서는 분리보관·무단접근 금지 기준으로 관리, 보안업무 담당하지 않게 되는 경우 원칙적으로 1년, 퇴직시 5년 이내에 폐기하도록 규정하고 있다.²⁸⁾

위와 같은 방향으로 개혁되어야 할 국정원 중심의 현행 신원조사 제도에 대해, 윤석열 정부는, 보안업무규정 시행규칙 개정으로 ‘효율적 신원조사’라는 명목으로 대통령실에서 국정원에 직접 신원조사를 요청할 수 있는 조항을 신설하였고(보안업무규정 시행규칙 제57조 제1항)²⁹⁾, 이에 부합하여 현재 국정원은 ‘신원검증센터’(신원조사센터)를 별도의 조직으로 꾸려 신원조사 업무를 강화하고 있다³⁰⁾. 국회가 신원조사에 관한 법률을 새롭게 제정함으로써 대통령실과 국정원의 위헌·위법적 활동 위험을 미연에 방지해 나갈 필요가 있다. 국정원이 수십년간 불법적으로 축적해 온 것으로 평가받기도 하는 이른바 ‘존안자료’의 활용가능성 또한 새로운 법률에서는 철저히 차단시켜야 한다.

3. 국정원의 ‘수사권’ 관련 문제점

가. 윤석열 정부의 국정원 수사권 존치 움직임

국가보안법위반 혐의 수사에 다시금 국정원이 전면에 등장했다. ‘나라 넘어갈 뻔했다’³¹⁾는 선정적인 문구를 언론에 흘리면서 국정원이 대공수사권을 가지고 있지 않으면 국가가 존속할 수 없을 지경인 것처럼 여론 공작(?)을 서슴치 않고 있다. 압수·수색영장 기재된 내용에 의하더라도 북측 관계자를 만난 시점은 모두 2017~2018년 정도로 지금으로부터 5년이나 지난 과거이다. 수년동안 내사만 진행하다가 수사권 이관 1년을 앞 둔 시점에 당장 무슨 국가적 위험이 발생한 것처럼 ‘집중적으로’ 국가보안법위반 관련 사건에 대한 공개수사를 진행하고 있다.

이에 발맞추어 (ㄱ) 집권여당의 대표는 “국회 내부도 간첩이 침투”했다면서 “국정원 대공수사권 원상회복해야”한다는 발언을 하였고³²⁾, (ㄴ) 윤석열 대통령은 내년부터 대공수사도 경찰이 전담

28) 이 부분은 김선화, 같은 글, 2~3쪽 참조.

29) “국정원, 고위직 신원조사 권한 대폭 확대...‘세평 수집 사찰’ 우려”, 한겨레, 2022. 12. 5. https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1070331.html

30) “국정원, 불법 사찰 논란에 없앤 ‘공직자 인사검증’ 되살려...신원검증센터 신설”, 경향신문, 2023. 1. 13.

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202301130600051>

31) ““나라 넘어갈 뻔했다”... 檢 ‘간첩단’ 수사팀 11명으로 증원”, 동아일보, 2023. 1. 11.

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20230111/117379997/1>

32) “정진석 “국회 내부도 간첩 침투...국정원 대공수사권 원상회복해야””, 뉴시스, 2023. 1. 12.

하는 것과 관련하여 살펴볼 여지가 있다고 하였으며³³⁾, (ㄷ) 국정원은 현재 진행되고 있는 수사를 정규조직인 대공수사국이 아닌 국정원장 비서실장 산하에 새롭게 조직한 ‘방첩조직’에서 수행하고³⁴⁾, 내년부터 수사권이 경찰로 이관하는 것에 대비하여 국정원 내부에 ‘수사지원 조직’을 만드는 방안을 검토³⁵⁾하고 있다고 한다. 일련의 과정 전체가 이미 2020. 12. 15. 전부 개정되어 2024. 1. 1.부터 시행할 예정으로 되어 있는 국정원법을 전면적으로 거스르려고 하는 데 초점이 맞추어져 있다.

나. 간첩조작 사건에 연루된 검사의 중용

이러한 조짐은 윤석열 정부 구성 초기에 이루어진 인사에서도 확인이 되는데, 대표적인 것이 이시원 전 검사를 공직기강비서관에 임명³⁶⁾한 것이다. 이시원 전 검사는 유우성 간첩 조작 사건의 수사·기소·공판을 담당했던 사람으로, 증거조작이 확인된 이후 이와 관련한 수사에서 2014년, 2019년 두 차례 모두 불기소처분을 받았고 정직 1개월의 내부징계만 이루어졌다. 그 이유는 자신은 증거가 조작된 것을 ‘몰랐다’는 이유였다³⁷⁾.

① 유우성 휴대전화 속 사진, ② 유가려(유우성 동생) 진술, ③ 출입경 기록 등에서 모두 조작이 있었음에도 해당 사건을 수사하고 기소하며 공판까지 담당했던 검사가 이를 전혀 몰랐다고 하는 것은 납득하기 어렵다. 관련된 국정원 수사관들에 대해서는 강제수사가 이루어져 일부 형사처벌까지 받았으나, 이 전 검사에 대해서는 강제수사가 전혀 이루어지지 않은 상태에서 피의자의 진술만을 신뢰하여 불기소처분을 내린 것이다. 국정원 수사팀 관계자가 ‘검사와 우리는 한 몸이다’라고 말한 것과도 배치되는 결론이다.

국정원이 주도한 국가보안법위반 사건의 형사법정에서 위조된 증거자료를 제출하며 피고인이 간첩이라고 일관되게 주장했던 사람을 대한민국 전체 공직사회의 기강을 총괄적으로 책임지도 록 보좌하는 비서관에 임명한 행위의 시그널은 너무도 명백하다. 국정원이 간첩수사하고 검찰이 기소·공판을 하는데 있어 장애가 되는 것은 다 무시해도 괜찮다는 신호가 아니었을까 하는 생각을 다시 하게 된다.

다. 최근에도 확인된 국정원의 불법수사 행태

최근 국정원 대공수사국 소속 수사관들에 대하여 통신비밀보호법위반으로 공소제기된 사건이 있다. 어떠한 감청허가도 없이 국내 민간인들이 생활하는 캠핑장에 도청장치를 사전에 설치해

https://www.newsis.com/view/?id=NISX20230112_0002156347

33) “尹, 국정원 대공수사권 이관에 “경찰 ‘수사 전담’ 살펴볼 여지””, 연합뉴스, 2023. 1. 26.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230126136900001>

34) “국정원, 방첩조직 신설... 시민단체-정계 이어 노동계로 수사 확대”, 동아일보, 2023. 1. 19.

<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20230119/117503169/1>

35) “국정원에 대공수사지원 조직 검토... ‘수사 보안’ vs ‘괴이한 체제’”, YTN, 2023. 1. 28.

https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_20230128222442781

36) ““간첩조작 사건’ 검사 발탁·논란 확산”, MBC, 2022. 5. 6.

https://imnews.imbc.com/replay/2022/nwtoday/article/6365992_35752.html

37) 구체적인 내용은 “이시원 검사는 진짜 ‘간첩 조작’ 몰랐을까”, 시사IN, 2022. 5. 25.

<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=47553>

놓고 하루 밤 동안 이들의 대화를 녹음한 것이다. 국정원 수사관들이 이러한 행위를 한 시점은 2015. 7.경이었는데 이른바 프락치로 활동했던 제보자가 폭로³⁸⁾함으로써 개시된 검찰 수사에 의해 범죄사실이 확인이 되어 2022. 10. 7. 재판에 넘겨졌다(서울중앙지방법원 2022고합756 사건).

국가보안법위반 수사라는 이유로 불법도청도 서슴치 않고 진행하고 어떠한 사후절차도 거치지 않은 것은 국정원이 진행하는 개별적인 수사과정이 드러나지 않을 것이라는 확신을 가지고 있었기 때문이 아닐까 추정한다. 그렇지 않고서야 통신비밀보호법에서 매우 엄격하게 의율³⁹⁾하고 있는 불법적인 감청을 사인도 아닌 국가공무원이, 집단적인 지휘·명령체계 속에서 수행하지는 않았을 것이기 때문이다. 이 사안 하나만 보더라도 더 이상 국정원이 대공수사권을 보유해야 할 명분은 없어진다.

라. 소결 - 수사권 관련 전부개정법률의 절대적인 유지 필요

윤석열 정부와 국정원은 수십년간 가지고 있던 수사권을 놓지 않기 위하여 대대적인 수사와 여론몰이를 더욱 거세게 할 것이고, 이렇게 형성된 여론지형을 등에 업고 국정원법을 다시 재개정하려고 할 것이다. 이미 국민의힘 소속 국회의원이 현행과 같이 수사권을 존치하는 국정원법 일부개정법률안을 발의해 놓았다. 그나마 다행인 것은 현재 국회 의석수가 여소야대라는 점인데, 어떠한 공안광풍이 불어도 민주당 등 야당 국회의원들은 국정원에 대한 첫 번째 제도적 개혁조치인 수사권 이관을 고수해야 할 것이다. 이를 막지 못한다면 국가비밀정보기관이 우리 정치와 사회를 오염시켜 온 역사를 다시 반복하게 했다는 책임에서 자유로워질 수 없게 될 것이다.

4. 마무리하며

국가비밀정보기관이라고 하여 민주공화국 헌법체제 밖에서 조직·활동할 수는 없다. 헌법이 추구하는 기본적 가치와 원칙인 인간 존엄성 존중과 이를 위한 민주주의·법치주의, 그리고 기본권목록에 대한 보장이 국정원에도 그대로 적용되어야 한다. 최근 다시 복고로 돌아간 원훈석의 내용과 같이 ‘음지에서 일한다’고 하여 위헌적인 행위까지 정당화될 수는 없다. 그런데 비밀정보기관이라는 성격 때문에 국정원에 대한 외부적 통제나 모니터링은 거의 불가능하기에, 그 안에서 위헌·위법적 행위를 계획하고 있는지, 실행하고 있는지 전혀 알 수가 없다. 사회정치적으로 큰 파장을 일으키는 결과가 드러나고 이에 따른 검찰의 강력한 수사가 진행될 수 있는 상황에 이르러서야 그 단면이 조금 확인될 뿐이다. 대표적인 것이 이명박 정부 시절 원세훈 전 국정원장이 진행했던 댓글공작 사건이다.

따라서 국민의 기본권 제한에 직접적이고 밀접한 행위를 할 수 있는 권한을 비밀정보기관에 부여해서는 안된다. 구체적인 업무수행에 관하여, 국회에 의한 통제, 시민사회로부터의 견제,

38) 국정원감시네트워크 등, “국정원, ‘프락치’ 공작사건 진상규명 촉구”, 보도자료, 2019. 9. 24. <http://www.peoplepower21.org/Government/1655942>

39) 통신비밀보호법 제16조는 법적 절차에 따르지 않고 ‘우편물의 검열 또는 전기통신의 감청을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취한 자’에 대하여 1년 이상 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처하도록 규정하고 있다.

여론에 의한 비판 등이 원천봉쇄되어 있는 기관에서, 한 사람의 개인정보가 총망라되는 신원조사 업무를 총괄하거나 죄형법정주의와 엄격한 형사절차가 적용되어야 하는 수사권을 가지면, 그 권한의 자의적인 행사와 남용 가능성은 현격하게 높아지게 되고, 이에 따른 결과가 어떠한지 역사가 말하고 있다. 신원조사에 관한 구체적인 내용인 담긴 신원조사에 관한 법률을 새로 제정하고, 2024. 1. 1.부터 수사권이 부여되지 않도록 한 현행 국정원법 전부개정법률이 그대로 유지시키는 것이, 현재 시점에서 국정원을 합헌적으로 다시 되돌리고자 하는 의미있는 첫 걸음이 될 것이다.

참고자료

[문헌 및 판례]

송준종, 「신원조사제도의 위헌성 및 개선방안」, 『신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회』 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18.
조정우, 「수사기관의 신원조사 실효성 제고에 관한 연구」, 법학연구 제17권 제3호(통권 67호), 2017. 9.
김선화, 「신원조사제도 법률 근거 마련의 필요성」, 이슈와 논점(국회입법조사처) 제1984호, 2022. 8. 30.
이정희, 「외국의 신원조사제도 및 개선방안」, 『신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회』 자료집(국가인권위원회), 2005. 1. 18.
오동석, 「경찰의 정보활동과 법치주의」, 아주법학(제15권 제1호), 2015.

헌법재판소 1997. 10. 30. 선고 96헌바92 결정
대법원 2000. 12. 8. 선고 98다12041 판결.
대법원 2013. 1. 24. 선고 2010두18918 판결.
대법원 1997. 7. 16. 선고 97도985 전원합의체 판결
헌법재판소 2020. 12. 23. 선고 2017헌마416 결정
대법원 1998. 1. 23. 선고 96누12641 판결
서울고등법원 1998. 5. 20. 선고 97구17157 판결
헌법재판소 2019. 8. 29. 선고 2019헌마616 결정
헌법재판소 2021. 4. 29. 선고 2020헌마999 결정
헌법재판소 2022. 1. 27. 선고 2018헌마1162, 2020헌바428(병합) 결정

[인터넷 자료 및 언론기사]

국정원감시네트워크, 「국가정보원 개혁을 위한 정책의견서」, 2017. 9. 26.
국정원감시네트워크 등, “국정원, ‘프락치’ 공작사건 진상규명 촉구”, 보도자료, 2019. 9. 24.
“국정원, 신영복체 원훈석 교체 추진”, 조선일보, 2022. 6. 22.
“문 정부 국정원장 2명 고발…민주 “윤 대통령, 복수 나섰나” 반발”, 한겨레, 2022. 7. 6.

“조상준 국정원 기조실장 사임 이유에 “인사문제 갈등 권력암투””, 미디어오늘, 2022. 10. 27.

“국정원, 고위직 신원조사 권한 대폭 확대...“세평 수집 사찰” 우려”, 한겨레, 2022. 12. 5.

“국정원, 불법 사찰 논란에 없앤 ‘공직자 인사검증’ 되살려...신원검증센터 신설”, 경향신문, 2023. 1. 13.

““나라 넘어갈 뻔했다”... 檢 ‘간첩단’ 수사팀 11명으로 증원”, 동아일보, 2023. 1. 11.

“정진석 “국회 내부도 간첩 침투...국정원 대공수사권 원상회복해야””, 뉴시스, 2023. 1. 12.

“尹, 국정원 대공수사권 이관에 “경찰 ‘수사 전담’ 살펴볼 여지””, 연합뉴스, 2023. 1. 26.

“국정원, 방첩조직 신설... 시민단체-정계 이어 노동계로 수사 확대”, 동아일보, 2023. 1. 19.

“국정원에 대공수사지원 조직 검토...“수사 보완” vs “괴이한 체제””, YTN, 2023. 1. 28.

“‘간첩조작 사건’ 검사 발탁...논란 확산”, MBC, 2022. 5. 6.

“이시원 검사는 진짜 ‘간첩 조작’ 몰랐을까”, 시사IN, 2022. 5. 25.

(끝)

발 제

2023년 간첩단 사건 관련 언론보도 분석

김언경 소장

(미디어인권연구소 몽클 소장)

2023년 간첩단 사건 관련 언론보도 분석

김언경 소장

I. 들어가며

조선일보는 2023년 1월 9일 단독 1면 보도를 시작으로 '방첩 당국(국정원과 경찰)'이 수사 중인 '간첩단' 사건을 대대적으로 보도하기 시작했다. 이들 보도는 11월 압수수색 당시 청구했던 '압수수색 영장' 토대로 '제주 창원 전주 등지 간첩단(지하조직)' '민주노총 전국농민총연맹 진보당 등 노조 시민단체 진보정당에 침투한 간첩' 의혹을 전했다. 2021년 말 두 차례 압수수색 이후 특별한 증거나 구속된 사례가 알려진 바 없다가 1월 9일부터 언론을 통해서 수사 내용이 상세하게 중계되고 있다.

애초 언론이 밝힌 혐의점은 2016~2017년 캄보디아와 베트남에서 북한 대남공작원을 만난 민주노총, 진보정당 간부가 지난해 11월까지 '반윤석열 투쟁' '반미투쟁' '2021년 6.1 지방선거에서 진보정당 후보 지지' 등의 지령을 받고 일부를 수행하여 국가보안법상 이적단체 구성 및 가입, 간첩 회합통신, 고무찬양 등 조항을 위반했다는 것이다. 이외 ▲창원에 모여 있는 방산 업체를 대상으로 기밀 탐지를 시도했을 '정황', ▲발각 시 'USB를 삼키라'라는 지령도 있다는 정황 ▲북한 대남공작원으로부터 활동비를 받았다는 '정황' 등 수사 중인 '간첩 행위'의 세부내용들도 잇따라 보도됐다.

1월 18일에는 민주노총 본부와 보건의료노조, 기아차 노조 간부 출신 등 총 4명에 대한 압수수색이 동시다발로 이뤄졌다. 특히 민주노총 본부에만 사다리차, 매트리스와 병력 700여 명 국정원 50여 명이 동원된 상황은 이례적이었다. 압수수색 대상은 '1명 간부의 사무공간'이 전부였음에도 압수수색은 건물과 사무실 입구 출입을 통제하며 마치 테러범 검거를 방불케 했다. 변호사 입회, 당사자 참여 등 형사소송법상 기본 절차를 요구했으나 국정원은 막무가내로 사무실로 밀고 들어오려 해 대치와 충돌도 발생시켰다. 결국, 협의 끝에 최소 인력 4명 수사관만 들어와 변호사와 당사자 올 때까지 기다렸다가 압수수색을 했다. 이런 상황으로 시간이 지연되었으나 끝까지 대규모 경력과 인력, 장비들은 철수하지 않았다.

여기에 국민의힘은 1월 10일부터 여론전에 가세하여 당 차원의 공식 메시지와 의원들의 발언을 통해 '문재인 정부의 간첩 수사 방기'와 '국정원 대공수사권 수호'를 주장하기 시작했다. 대공수사권 경찰 이양에 반대하는 국정원이 아직 수사 중인 내용을 언론이 대대적으로 보도한 후 민주노총을 향한 대규모 검거 작전과도 같은 압수수색 '그림'을 만들어내자 정치권에서도 호응하는 식의 양상이다.

이런 상황에서 언론은 방첩 당국에서 일방적으로 제공하는 정보만을 기정사실인 것처럼 보도해서는 안 된다. 대공수사권 이양에 대해서는 2020년 당시 왜 그런 결정을 내렸는지 복기하고, '국정원 아니면 경찰'이라는 이분법적 주장에서 벗어나 효과적이면서 민주적인 대공 수사 시스템을 마련하는 방안을 모색해야 한다. 그러나 이번 사안은 '언론의 간첩단 수사 중계' 사안이라고 말해도 좋을 정도로 애초 언론을 이용한 '여론전' 성격이 짙었다. 이에 1월 9일부터 29일까지의 언론 보도 양상을 분석해보았다.

II. 양적 분석

1. 모니터 대상과 방법

간첩단 사건 관련 보도를 추출하기 위해서 한국언론진흥재단이 운영하는 뉴스 빅데이터 서비스 <빅카인즈>를 사용했다.

해당 사이트는 54개 주요 언론사의 언론 보도를 서비스하고 있는데, 이 언론사 중에서 11개 종합일간지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보)와 8개 경제일간지(매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제), 5개 방송사(KBS, MBC, OBS, SBS, YTN)을 모니터 대상으로 했다.

모니터 기간은 2023년 1월 9일부터 29일까지이다. 보도는 '간첩단', '간첩', '국정원'이 포함된 기사를 모두 검색한 뒤, 중복기사와 실제 이번 사건과 관련 없는 보도를 제외하는 방식으로 추출했다. 보도 전체의 주제로 해당 사건이 등장하는 것이 아니라 기사 속에서 언급된 경우에는 한 문단 정도의 분량이 될 때 수집했다. 이렇게 3가지 키워드로 추출했기 때문에, 기사나 제목에서 해당 키워드가 없는 관련 기사는 수집에서 빠질 수 있다. 무엇보다 연합뉴스 등 주요 통신사와 방송사 중 종합편성채널 4사, 연합뉴스TV의 보도가 누락되는 한계가 있다. 그러나 짧은 발제 기간에 모든 언론을 같은 기준으로 수집하는 것에 한계가 있어서, 주요 언론사의 보도 경향을 살펴보는 측면에서 '빅카인즈' 분석은 유용한 도구가 될 수 있다.

2. 보도량

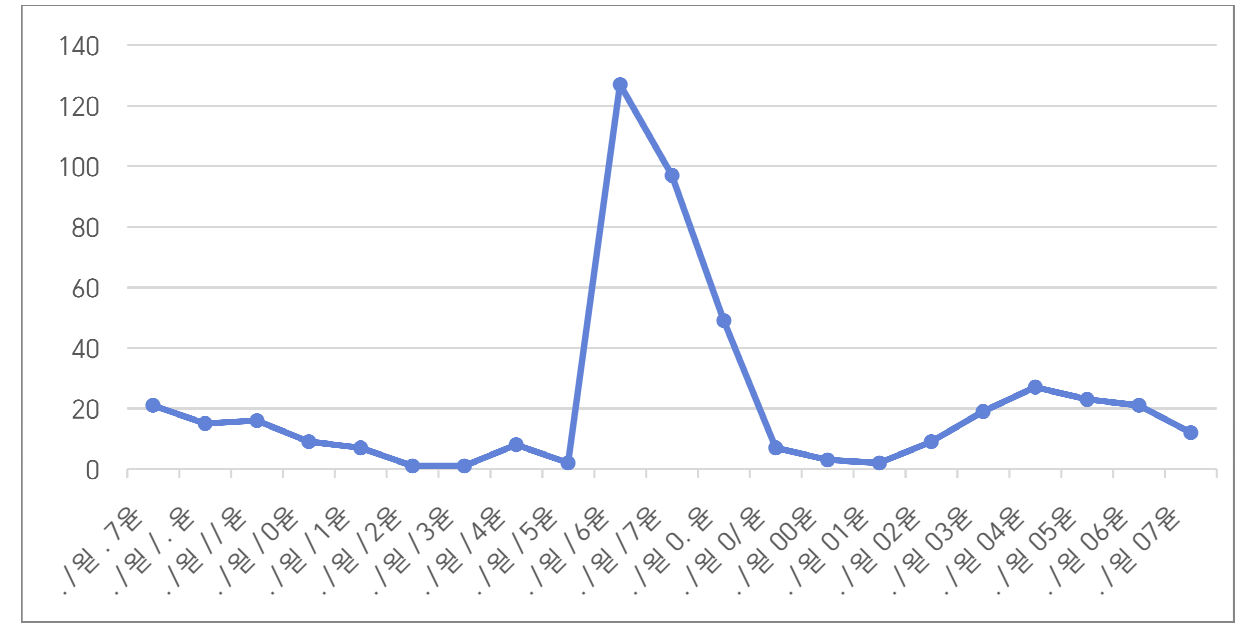
빅카인즈 기준으로 2023년 1월 9일부터 29일까지 간첩단 수사 관련 보도는 <표1>과 같다. 종합일간지의 보도량이 가장 많고, 조선일보가 64건으로 가장 많다. 조선일보 보도 중에서 8건은 <7NEWS>라는 주요뉴스를 간단하게 줄여서 소개해주는 형식의 일종의 큐레이션 보도이다. 따라서 이를 제외한다고 하더라도 56건으로 타사보다 보도량이 많다. (기사 요약, 타사 보도 소개, 기사 큐레이션 보도는 타사 보도도 포함되어 있음) 다음으로 세계일보, 중앙일보, 동아일보, 문화일보 순으로 보도량이 많다.

종 합 일 간 지	총 보도량											476건	
	경향신문	국민일보	내일신문	동아일보	문화일보	서울신문	세계일보	조선일보	중앙일보	한겨레	한국일보		
	27	26	2	34	33	21	44	64	37	18	21	327건	
경 제 지	매일경제	머니투데이	서울경제	아시아경제	아주경제	파이낸셜뉴스	한국경제	헤럴드경제					
	20	10	16	14	10	15	10	22					117건
방 송 사	KBS		MBC		OBS		SBS		YTN				
	5		3		1		1		22			32건	

△<표1> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 보도량(2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

3. 보도량이 많았던 일자와 당일 당일 주요 보도 내용

빅카인즈 기준으로 2023년 1월 9일부터 29일까지 간첩단 수사 관련 보도의 일자별 보도량 추이는 <그림1>과 같다.



△ <그림 1> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 보도 일자별 보도량 추이(2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

첫 보도일인 1월 9일에 보도량이 적지 않았지만, 관련 보도가 점차 줄어드는 추세였다가, 민주노총 압수수색이 행해진 1월 18일에 127건으로 가장 보도량이 많았다. 이후 19일 97건, 20일 49건으로 감소하며 보도량이 현저히 줄었다가 25일을 기점으로 보도량이 소폭 증가했다. 27일에는 윤석열 대통령이 “해외 수사와 연결돼 있기 때문에 국내에 있는 경찰이 (대공)수사를 전담하는 부분에 대해선 살펴볼 여지가 있다”라고 말하면서, 대공수사권의 국정원 존치 추진 의사로 보는 언론 보도들이 있었다. 일자별 언론사 보도량은 <표2>와 같다.

일자	언론사와 보도량(보도가 많은 순)	소계
1/9	5건(문화일보, 세계일보) 3건(조선일보) 2건(매일경제) 1건(경향신문, 국민일보, 중앙일보, 파이낸셜뉴스, 한국일보, YTN)	21
1/10	4건(조선일보) 2건(동아일보, 문화일보, 세계일보, 중앙일보) 1건(KBS, 국민일보, 서울신문)	15
1/11	3건(동아일보, 조선일보) 2건(서울신문, YTN) 1건(KBS, 국민일보, 문화일보, 아시아경제, 한겨레, 헤럴드경제)	16
1/12	3건(조선일보) 1건(MBC, 서울경제, 세계일보, 파이낸셜뉴스, 한겨레, 헤럴드경제)	9
1/13	2건(경향신문, 한국일보) 1건(동아일보, 조선일보, 헤럴드경제)	7
1/14	1건(세계일보)	1
1/15	1건(동아일보)	1
1/16	3건(조선일보) 2건(세계일보) 1건(경향신문, 중앙일보, 한국경제)	8
1/17	1건(중앙일보, 중앙일보)	2
1/18	14건(세계일보) 11건(경향신문) 10건(조선일보) 8건(서울경제, 서울신문) 7건(아주경제, 한겨레) 6건(머니투데이, 한국일보, 헤럴드경제) 5건(국민일보, 동아일보, 매일경제, 문화일보, 중앙일보, 한국경제) 4건(YTN, 아시아경제) 2건(KBS) 1건(파이낸셜뉴스, MBC, OBS, SBS)	127
1/19	10건(조선일보) 9건(국민일보) 7건(동아일보, 매일경제, 파이낸셜뉴스) 6건(경향신문,	97

	문화일보, 아시아경제, 한국일보) 5건(YTN, 서울신문, 세계일보), 4건(중앙일보, 헤럴드경제) 3건(한겨레) 2건(한국경제) 1건(MBC, 내일신문, 머니투데이, 서울경제, 아주경제)	
1/20	8건(중앙일보) 7건(조선일보) 6건(동아일보) 5건(세계일보) 4건(문화일보) 3건(국민일보, 서울경제, YTN) 2건(매일경제) 1건(경향신문, 내일신문, 머니투데이, 서울신문, 아시아경제, 파이낸셜뉴스, 한국일보, 헤럴드경제)	49
1/21	2건(동아일보) 1건(매일경제, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 헤럴드경제)	7
1/22	1건(파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제)	3
1/23	1건(문화일보, 조선일보)	2
1/24	3건(중앙일보) 2건(경향신문, 조선일보) 1건(국민일보, 머니투데이)	9
1/25	7건(조선일보) 3건(문화일보) 2건(매일경제, 세계일보) 1건(동아일보, 서울신문, 아주경제, 중앙일보, 파이낸셜뉴스)	19
1/26	6건(중앙일보) 3건(조선일보, 헤럴드경제) 2건(경향신문, 국민일보, 문화일보, 한국일보) 1건(매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한겨레)	27
1/27	3건(문화일보, 세계일보, 중앙일보), 2건(YTN, 동아일보, 서울신문, 한겨레) 1건(경향신문, 국민일보, 조선일보, 파이낸셜뉴스, 한국일보, 헤럴드경제)	23
1/28	4건(동아일보) 3건(YTN, 조선일보) 2건(국민일보, 서울경제) 1건(문화일보, 아시아경제, 중앙일보, 한겨레, 한국경제, 한국일보, 헤럴드경제)	21
1/29	3건(세계일보) 2건(YTN, 한겨레) 1건(KBS, 조선일보, 중앙일보, 한국일보, 헤럴드경제)	12
	소계	476

△ <표2> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 보도 일자별 언론사 보도 추이(2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

4. 보도 유형

관련 보도를 보도 유형으로 나누어보면 390건이 일반기사였다. 신문 사설이 32건으로, 단일사안치고는 매우 많은 편이라고 볼 수 있다. (<표3> 참조)

구분	일반기사(신문 스트레이트, 방송 리포트, 단신 포함)	사설	칼럼	인터뷰(방송 대담 포함)	큐레이션(기사 소개)보도	포토, 영상	소계
건수	390	31	22	5	12	16	476

△ <표3> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 보도 일자별 보도 유형(2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

이 중에서 게재 사설 31건은 <표4>와 같다. 제목만 봐도 각 언론사의 이 사안을 바라보는 시각을 충분히 짐작할 수 있다. 특히 보도 첫날인 1월 9일 매일경제는 <사회 암약 불순세력 이뿐이겠나>라고 강조했다. 아래 볼드체로 처리한 경향신문, 한국일보, 한겨레의 사설 4건 이외에는 대부분 방첩 당국의 주장을 토대로 대공수사권을 국정원으로 다시 이양할 것을 주장하고 있다.

일자	언론사명	사설 제목
1/9	매일경제	진보정당 간부 낀 간첩단 적발, 사회 암약 불순세력 이뿐이겠나
	문화일보	'정당 노조 침투' 제주 간첩단 적발 빙산의 일각일 것
	세계일보	충격적인 '간첩단' 사건, 대공 수사 역량 강화 계기로

1/10	동아일보	尹 정부 첫 간첩단 사건 엄정한 수사로 실제 밝혀야
	조선일보	어찌다 전국에 北 간첩이 활개 치는 나라 됐나
1/11	서울신문	간첩단 발본색원하고 대공수사권 이양도 재고해야
1/13	경향신문	기업 정보 수집에 신원조사 부활, 거꾸로 가는 국정원
1/17	조선일보	전국에 뿌리내린 간첩단, 국정원 대공 수사권 복원해야 한다
1/18	경향신문	민주노총 압색 국정원, 그래도 대공수사 이전 역행 안 된다
	매일경제	갈수록 활개치는 北간첩단, 국정원 대공수사권이 필요한 이유
	세계일보	국정원 '간첩혐의' 민노총 압색, 엄정한 수사로 발본색원해야
	한겨레	'수사권 지키기' 의심 사는 국정원 민주노총 압수수색
1/18	한국경제	노동운동 탈 쓰고 지하 간첩단 활동했다는 민노총 간부들
	국민일보	법 집행에 욕설 폭언 퍼부은 민주노총, 공권력이 우스운가
	문화일보	방첩 역량 허물고 간첩 수사 훼방한 文정부 5년
	문화일보	민노총에도 北지령 지하조직 의혹, 전모 철저히 밝혀야
	서울신문	노동계 스며든 北 지하조직 철저히 파헤쳐라
	조선일보	민노총 내부에 북한 지하조직이 들어앉은 게 사실인가
	한국일보	국정원 민주노총 압수수색, '공안몰이' 논란 없도록
1/20	서울경제	"민노총 간부 北 접촉" 낡은 이념에 빠진 노동운동 변해야
	조선일보	北이 화낼까 간첩 수사 막았다는 충격적 국정원 내부 증언들
	중앙일보	민노총 간부까지 연루된 간첩 사건, 문재인 정부 책임 없나
1/25	조선일보	재판 지연으로 풀려나 할보하는 간첩 용의자들
1/27	경향신문	대공수사 경찰 이관 뒤집기 힘 실은 윤 대통령
	서울신문	국정원 대공수사권 폐지, 누굴 위한 건가
	한겨레	윤 대통령까지 국정원 대공수사권 역성들기, 속내가 뭘가
1/28	동아일보	대공수사권 경찰 이관, 빈틈 보완하되 과거 회귀 경계해야
	서울경제	文정부 밀어붙인 대공 수사권 경찰 이관 재검토해야
	한국일보	국정원 대공수사권 되돌리기 법 개정 취지 돌아보라
1/29	세계일보	대공수사지원단 신설, 경찰 한계 보완하되 부작용 없어야
	한겨레	국정원 수사권 검찰 범정, 권력기관 개혁 역주행하나

△ <표4> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 사설(2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

사안과 결맞지 않는 보도 행태인 단독보도 많아

보도 중에서 단독과 속보라는 머리말을 달고 있는 보도들이 과연 그에 걸맞는 보도들인지, 의미있는 보도인지에 대한 논란이 많다. 이번 보도 중에서 속보는 11건이었는데, 압수수색과 관련된 내용이 대부분이었다. 이는 압수수색 영장이 발부되었다는 점을 긴박하게 알리고자 했다는 점에서 보도가 가능하다.

일자	언론사명	제목
20230118	동아일보	[속보]국정원 경찰, 서울 민노총 사무실 압수수색 보건의료노조도 포함
20230118	머니투데이	[속보] 국정원,서울 민노총 압수수색 "강제수사 필요 판단"
20230118	문화일보	[속보] 국정원 경찰, 민주노총 사무실 압수수색 서울간첩단 사건 관련
20230118	서울경제	[속보] 국정원, 민주노총 서울 사무실 압수수색 민노총은 생중계
20230118	서울경제	[속보] 국정원, 민주노총 사무실 압수수색 간첩 의혹 관련
20230118	서울신문	[속보] 국정원, 민주노총 압수수색 중 국보법 위반 혐의
20230118	세계일보	[속보] 국정원 경찰, 서울 민주노총 보건노조 사무실 압수수색
20230118	아주경제	[속보] 국정원, 민주노총 압수수색 시도
20230118	헤럴드경제	[속보]국정원, 서울 민주노총 사무실 압수수색
20230119	매일경제	[속보] 경찰 '건설현장 불법행위' 한국노총 민주노총 압수수색
20230129	세계일보	[속보] 법원 '창원 간첩단 사건' 연루자 4명 체포 적부심 기각

△ <표5> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 보도 중 속보(2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

그러나 방첩 당국의 일방적 혐의와 주장에 근거한 정보를 알리면서, <단독>으로 강조해서 보도하는 것은 적절해보이지 않는다. 아래 내용과 같이 대부분의 단독은 방첩 당국의 정보를 빨

리 받았다고 자랑하는 것 수준의 내용이었다. 단독 보도는 총 25건이었는데, 조선일보 8건, 동아일보와 중앙일보가 각각 6건, 국민일보가 3건, 한국일보와 경향신문이 각 1건씩이었다.

일자	언론사명	제목
20230109	조선일보	[단독] “민노총 시민단체 앞세워 투쟁하라” 北지령 받은 제주 간첩단 적발
20230110	동아일보	[단독] “창원 간첩단, 전국단위 지하조직 결성해 활동”
20230111	동아일보	[단독] “나라 넘어갈 뻔했다” 檢 ‘간첩단’ 수사팀 11명으로 증원
20230113	경향신문	[단독] 다시 몸집 키우는 국정원 국정원 개혁 후퇴하나
20230113	동아일보	[단독]尹 “총북주사파, 北인권 얘기만 나오면 손사래”
20230116	조선일보	[단독] 창원 제주 지하조직, 北 김명성에게 지령 받았다
20230118	조선일보	[단독] 국정원, 민노총 보건의료노조 압수수색 간첩단 사건 수사
20230118	한국일보	[단독] 원내정당 당직자 출신도 국보법 위반 내사 방첩당국 ‘판키우기’에 진보 단체 반발
20230119	국민일보	[단독] 국정원, 北공작원 접촉 민주노총 간부 ‘총책’ 지목
20230119	국민일보	[단독] “전국노동자대회서 조선직업총동맹 연대사 낭독”
20230119	동아일보	[단독]국정원, 방첩조직 신설 시민단체-정계 이어 노동계로 수사 확대
20230120	국민일보	[단독] 北 접촉한 민주노총 간부, 지령받아 이행했는지 수사
20230120	조선일보	[단독] “화들짝” 민노총은 문서 파쇄 중
20230120	조선일보	[단독] “민노총 간부들과 접전한 北 공작원은 모두 5명”
20230120	중앙일보	[단독]몰아치는 간첩수사, 이유 있었다...신설 방첩센터가 주도
20230120	중앙일보	[단독] 국정원 압색 직전, 민주노총 前간부 1명 돌연 잠적
20230121	동아일보	[단독] “민노총 간부들, 간첩혐의 총북동지회-제주 ㅎ기ㅎ’과도 교신”
20230124	중앙일보	[단독]국정원, 민노총 사무실 압수수색 사유는 ‘北 지령문 은닉’
20230125	동아일보	[단독] “민노총 간부外 또다른 수도권 지하조직 인사들 北접촉”
20230125	조선일보	[단독] 민노총 간부, 국보법 위반 혐의 목사 접촉 北지령 전달 의혹
20230126	중앙일보	[단독] 접선 장소는 덕수궁 돌담길 영화 뺨친 北공작원 침투
20230126	중앙일보	[단독] “민노총 포섭 위해 北, 차관보급 베테랑 간첩 투입”
20230127	조선일보	[단독] 北, 창원 자통에 암호지령 “민노총 플랜트위원장 접촉하라”
20230127	중앙일보	[단독] “민주노총 압색 때 그 간부 목사간첩 공범과 연락했다”
20230128	조선일보	[단독] 이재명 조사 입회 변호사, ‘총북동지회’ 간첩사건 변호했었다

△ <표6> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 보도 중 단독 보도(2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

5. 보도 제목 분석

보도 제목에서 누구의 말을 인용했는지에 대해서 별도의 분석을 해보았다. 언론 보도의 제목은 그 무엇보다 강렬하게 독자·시청자에게 주요한 정보로 각인되기 때문이다. 먼저 제목이 해당 이슈와 직접적인 연관이 있는 내용인 경우를 추려보면 476건 중 413건(87%)이었다. 이 413건의 보도의 제목 중에서 187건이 누군가의 발언을 큰 따옴표로 직접 인용한 형태의 제목이었다. 간첩단 사건 보도 제목 중에서 45% 정도는 누군가의 발언을 인용한 것이다. 받아쓰기 보도가 적지 않았음을 알 수 있다.

그러나 사실 이 사안의 경우, 받아쓰지 않은 보도들의 문제가 더 심각하다고 평가할 수도 있다. 인용부호가 없는 보도 대부분은 방첩 당국의 수사상황을 전하는 보도들이었다. 압수수색 등 벌어진 상황을 그대로 전하는 기사도 아니고, 방첩 당국의 수사결과를 그대로 받아쓴 경우임에도 인용부호를 하지 않은 경우도 많았다. 예를 들면 문화일보 <국정원, 방첩기능 복원 중>(20230109)는 관련 보도가 나온 첫날의 보도인데, 전적으로 국정원의 입장에 서서 그들의 주장을 보도하면서 인용부호를 사용하지 않은 것이다. 조선일보 <정치권 인사도 접촉 노조 등에서 주요 직책 얻은 뒤 접근>(20230112)도 단정적 사실인 것처럼 보도했다.

가장 많이 직접 인용된 발화자는 방첩당국

그렇다면 누군가의 발언을 직접 인용한 187건은 주로 누구의 발언을 인용했는지 살펴보았다. (<표7> 참조) 그 결과 ‘국내 대공 상황에 대한 우려와 함께 국정원 대공수사권 부활 필요성 주장’ 발언을 담은 제목이 105건(56%)이었고, 반대로 ‘대공수사권 부활과 공안정국 조성에 대한 우려 주장’ 발언을 담은 제목이 70건(37%)이었다. 이밖에 공방형 발언이 담긴 보도가 12건(6%)였다.

가장 많이 직접 인용된 발화자는 52건에서 등장한 국정원 등 방첩 당국이었다. 그리고 압수수색 당시 민주노총 및 노동계의 입장 표명이 45건에서 등장했다. 이 둘의 목소리에 대한 직접 인용만을 봐서는 큰 문제가 없어 보인다. 그러나 국민의힘의 당내 공식 입장이 20건, 소속 정치인(정진석, 안철수, 김기현, 김병민, 황교안, 태영호, 김영환, 장예찬)의 다양한 목소리는 23건에다가 윤석열 대통령의 발언까지 9건이어서 대공수사권 부활의 필요성을 강조하는 견해는 매우 많이 보도되고 있음을 알 수 있다.

발화 내용의 취지	제목에 등장한 발화자	보도 건수	소계
국내 대공 상황에 대한 우려와 함께 국정원 대공수사권 부활 필요성 주장	국정원 등 방첩 당국	52(①)	105 (56%)
	국민의힘 정치인(정진석, 안철수, 김기현, 김병민, 황교안, 태영호, 김영환, 장예찬)	23(③)	
	국민의힘(여)	20(④)	
	윤석열 대통령	9(⑤)	
	자유총연맹	1	
	민주노총 및 노동계	45(②)	
대공수사권 부활과 공안정국 조성에 대한 우려 주장	간첩 혐의자	2	70 (37%)
	민주당	9(⑤)	
	민주당 정치인(박지원, 윤건영)	3	
	진보당	2	
	민주당+정의당	1	
	정의당	1	
	국정원감시네트워크 등 시민단체	7	
공방형 주장	여 VS 야	9(⑤)	12 (6%)
	국정원 VS 당사자	2	
	국정원 VS 민주당	1	

△ <표7> 2023년 1월 간첩단 사건 관련 보도 중 직접인용 보도의 발화자 분석 (2023.1.9.~29), 빅카인즈 기준

Ⅲ. 간첩단 사건 보도의 문제점

1. 전형적인 ‘수사기관발’ 일방적 보도, ‘방첩당국의 의심’까지 중계하며 여론전

이번 간첩단 사건 보도의 가장 큰 특징은 방첩 당국(국정원, 경찰)이 제공하는 수사 내용, 발견 정황, 압수수색 영장 등이 모두 상세히 중계되고 있다는 것이다. 여기에는 익명 방첩 관계자의 ‘의심’도 포함된다. 이런 중계 보도는 혐의가 확정된 것 같은 분위기를 형성하고 있다.

방첩 당국의 일방적 주장이라는 한계에도 불구하고 일단 보도하고 보는 행태

첫 보도, 조선일보 <단독/“민노총·시민단체 앞세워 투쟁하라” 北지령 받은 제주 간첩단 적발>(20230109)는 “국내 진보정당의 간부 등이 2017년 캄보디아에서 북한 대남공작원을 만나 “제주도에 ‘ㅎㄱㅎ’이라는 지하 조직을 설립하라”는 지령을 받은 뒤 반(反)정부 및 이적 활동을 해온 혐의로 방첩 당국의 수사를 받고 있는 것으로 8일 확인됐다”고 보도했다. 대부분 문장이 ‘방첩당국은 ~라고 수사 중이다’ ‘방첩당국은 ~라고 판단하고 있다’와 같은 구조이다. 보도 출처로는 ‘압수수색 영장’이 유일하다. 그러나 압수수색 영장이라는 것도 엄밀하게 보면 ‘방첩당국’의 일방적 판단을 담은 문건이다. 따라서 반드시 추가 취재가 필요한 사항이지만 이는 생략되어 있다.

같은 날 문화일보 <“제주 간첩단, 북한 지령 받고 투쟁” 창원·전주 지하조직도 압수수색>(20230110)에서도 “방첩 당국은 이번 지하조직 규모가 전국에 걸쳐 있어 1992년 조선노동당 중부지역당 사건 이후 최대 규모가 될 것으로 보고 수사를 확대 중”, “방첩 당국은 제주에서 활동이 포착된 지하조직인 ‘ㅎㄱㅎ’과 관련해 지난해 11월 9일 제주는 물론, 경남 창원과 전북 전주 등에서 압수수색을 하고 국가보안법 위반 혐의 등에 대해 수사 중”이라고 보도했다. 그러나 보도를 찬찬히 들여다보면 “국가보안법상 이적단체 구성·가입, 간첩·회합통신, 고무찬양 등의 혐의 등을 따져보고 있다” “수사당국이 혐의를 따져보고 있다”라고 표현하고 있다. 다시 말해서 보도 시점에서는 혐의에 적용할 법리를 따져보고 있는 수준에 불과했다. 이런 수준이라면 사실 보도를 내기보다는 추가 취재를 해서 뭔가 새로운 사실을 밝혀내거나 사실과 다른 점을 밝혀내야 한다.

혐의를 부풀려 단정적으로 뽑은 제목, 본문에서는 흐지부지

문화일보 <‘북한 지령’ 간첩단, 창원에 중앙거점…방산 업체 대거 해킹 정황 드러나>(20230110)에서는 경남 창원에 중앙거점인 ‘자주통일 민중전위’(약칭 ‘자통’)에 대해서 상세하게 보도했다. 이 보도의 제목에는 ‘방산 업체 대거 해킹 정황 드러나’라고 해서 매우 심각한 수준의 상황이 벌어졌다고 단정적으로 묘사했다. 그러나 정작 기사 속에서 그 내용은 이렇다. “방첩 당국은 특히 중앙거점인 ‘자통’이 수도권이 아닌 방산 업체가 밀집한 창원에 세워진 점에 주목하고 있다. 창원이 한화디펜스, LIG넥스원, 현대로템 등 주요 방산 업체와 국방과학연구소(ADD) 제5기술연구본부, 육군종합정비창 등이 모여 있는 방산 도시인 만큼 기밀 탐지 및 유사시 전복 활동 등을 고려했을 가능성이 크다고 보는 것이다.” 이 문장뿐이었다. 한마디로 방첩 당국의 의심을 받아쓰기했을 뿐인 것이다.

민노총 압수수색

압수수색은 오전 9시에 시작되었는데, 조선일보의 첫 단독보도<단독/국정원, 민노총·보건의료노조 압수수색… 간첩단 사건 수사>(20230118)는 오전 9시 6분이었다. 조선일보 이외에도 여

러 압수수색 관련 보도의 특징은 국정원에 설명을 들었거나 압수수색 영장을 미리 받아본 듯 상세하게 ‘대대적 압수수색 이유’를 전하고 있다는 것이다.

한편, 조선일보 <국정원, ‘지하조직 말맞추기’ 시도에 민노총 전격 압수수색>(20230118)에서는 “최근 제주 ‘ㅎㄱㅎ’, 창원 ‘자통’ 등 간첩단 혐의 지하조직에 대한 수사가 공개된 이후 일부 국가보안법 위반 피의자들이 증거인멸 시도 움직임을 보인 것으로 알려졌다. 국가정보원이 18일 전격적으로 민노총 등에 대해 전방위 압수수색에 들어간 것도 이 때문이라는 얘기가.”라고 전했다. 또한 “보안 부서 관계자는 “‘ㅎㄱㅎ’나 ‘자통’ 같은 지하조직은 점조직이기 때문에 이들에 대한 수사가 공개되기 전까지는 다른 국보법 위반 피의자들은 국정원의 수사 상황을 눈치채지 못했을 것”이라고 했다. “그러다 ‘ㅎㄱㅎ’ 수사가 수면 위로 올라오면서 공안 수사가 자신들에게도 이어질 것을 우려해 증거 인멸을 서둘렀을 가능성이 있다”고 보도했다. 그러나 이런 보도의 논리대로라면, 대대적 압수수색은 비공개 수사를 하지 않은 방첩 당국과 선부르게 정보를 받아쓴 언론의 행태 때문이다. 이런 모순적 상황에서도 언론은 모든 문제는 비공개 수사를 하지 않는 방첩 당국이나 자신들의 보도에 대해서는 한마디도 지적하지 않았다.

2. 근거도 없이 ‘민노총 활동은 간첩의 지령’ 낙인으로 에스컬레이팅

1월 9일 첫 보도는 “캄보디아에서 북한 공작원 접선한 진보정당 간부 등이 민노총, 전농, 진보정당 등에 침투하여 ‘반정부투쟁’ 등의 지령을 이행했다는 정황”에서 시작했다. 예컨대 첫 보도인 조선일보 <단독/“민노총·시민단체 앞세워 투쟁하라” 北지령 받은 제주 간첩단 적발>(20230109)는 “본지가 입수한 압수수색 영장 등에 따르면”, “방첩 당국은”이라고 취재원을 밝히면서 “북한 지령에 따라 조직원들과 함께 지역 진보 정당과 노동, 농민 운동 단체에 대한 장악을 시도한 것으로 보고 수사 중”이라고 보도했다. 언론의 ‘간첩단 혐의’는 1월 18일 민노총에 대한 대대적 압수수색 이전까지 조금씩 더 구체화되었다. 큰 틀에서는 ‘간첩단 혐의 내용’이 달라지지 않았지만, ‘창원 방산업체의 기밀 탐지 시도 정황’ ‘전국 각지에 지하조직 의심’ ‘간첩이 접선한 북한 공작원 이름’ 등으로 구체화한 것이다.

문화일보 <방산업체 대거 해킹 정황 보도>(20230110)에서는 “방첩당국은 특히 중앙거점인 ‘자통’이 수도권이 아닌 방산업체가 밀집한 창원에 세워진 점에 주목하고 있다. 창원이 한화디펜스, LIG넥스원, 현대로템 등 주요 방산업체와 국방과학연구소(ADD) 제5기술연구본부, 육군종합정비창 등이 모여 있는 방산도시인 만큼 기밀 탐지 및 유사시 전복 활동 등을 고려했을 가능성이 크다고 보는 것”이라고 강조했다.

조선일보 <단독/창원·제주조직, 北김명성이 지령…“들키면 USB 부쉘 삼켜라” 결의도>(20230116)에서는 “방첩 당국이 경남 창원·전주의 ‘자주통일 민중전위’와 제주의 ‘ㅎㄱㅎ’이 모두 북한 대남공작 조직인 노동당 산하 문화교류국 소속 공작원 김명성에게 지령을 받았다는 단서를 확보한 것으로 15일 전해졌다”라고 보도했다.

민노총 압수수색을 기점으로 민노총에 대한 간첩 프레임 강해져

그러다가 1월 18일 국정원의 대대적 압수수색을 기점으로 언론 보도는 ‘민노총 간부도 북한 공작원 접선해서 민노총에서 활동했으니 민노총의 반정부투쟁, 반미투쟁 등은 간첩 활동의 결과’라는 수준으로 비약했다.

연합뉴스 <공안당국, 민노총 내부 ‘北 포섭·침투’ 파악했나>(20230119)에서는 “공안당국은 이들이 해외에서 북측 공작원에게 포섭돼 공작금을 받아 국내에서 지하조직을 구축하는 데 사용했는지를 추적중이다.”, “공안당국은 A씨가 민노총 본부의 간부급이고 나머지 3명은 산하

조직에 속했던 만큼 이들이 북측에 포섭돼 민주노총 내부에서 조직적으로 움직여 북측의 지령 대로 노조의 정책과 활동에 영향을 미쳤을 수 있다고 의심하고 있다”라고 보도했다. 이와 같은 내용은 타사의 보도에서도 이어지고 있다. 중앙일보 <사설/민노총 간부까지 연루된 간첩 사건, 문재인 정부 책임 없나>(20230120)에서도 ‘민주노총 활동은 간첩 영향’이라는 것을 “정확한 사실은 수사 및 재판 결과를 봐야 알겠지만, 그동안 민주노총이 벌여 온 정치투쟁에 비춰 북한과의 연계 가능성을 배제할 수 없다. 노동자 권익과 거리가 있는 ‘주한미군 철수’ ‘사드 배치 철회’와 같은 성명과 집회 구호가 대표적이다. 지난해 6월 연 ‘반미자주노동자대회’, 8월의 ‘8·15 자주평화통일대회’에서는 한·미 동맹 철폐를 주장했다.”라고 보도했다.

이들 보도의 공통점은 ‘방첩당국이 밝히는 혐의 받아쓰기’에서 한 발짝도 나아가지 않는다는 것이다. 민주노총은 총조합원 수만 2022년 기준 113만 명에 지역본부와 가맹조직이 각각 16개씩인 ‘노조들의 총연맹이자 연대체’이다. 지금 수사받고 있는 간부의 혐의가 인정된다고 하더라도, 한두 명의 존재가 전체 활동 방향이나 각 지역본부, 가맹조직의 노선에는 절대적 영향을 미쳤을 것처럼 묘사하는 것은 과장이다. 그런데도 수사당국, 여당은 ‘민주노총’ 자체를 ‘간첩 지령에 영향을 받은 활동 조직’으로 사실상 간첩 물이를 하고 있다. 그리고 언론은 이런 방첩 당국과 여당의 주장을 그대로 받아쓰며 확대 재생산하고 있다. 그리고 이런 보도행태는 국민에게 ‘민주노총의 투쟁은 북한의 지령’이라는 부정적 낙인효과를 낳게 할 것이다.

민주노총과 시민단체 활동을 간첩을 연관 짓는 문화일보의 보도사례

이중 문화일보 <민노총 간부가 ‘총책’ 정황…反정부투쟁 배후에 北지령 있었나>(20230118)는 대표적 왜곡 보도 사례라 하겠다. 보도는 “핵심 간부 A 씨 등의 간첩 혐의로 압수수색을 받은 민주노총은 그동안 각종 성명을 통해 주한미군 철수와 국가보안법 철폐, 고고도미사일방어 체계(THAAD·사드) 배치 반대 등 구호를 외치며 사실상 정치 단체로 활동해왔다”, “민주노총은 특히 윤 정부 출범 이후 정부의 각종 정책을 비판하면서 반정부 여론을 확산하는 데 주력한 것으로도 파악된다”라고도 했다. 그러나 보도에서 언급한 민주노총의 활동은 한반도 평화와 인권, 그리고 노동 생존권을 위한 활동이었으며, 여러 단체들과 함께 연대해서 진행해온 것이다. 그럼에도 이런 활동 전반이 ‘북의 사주를 받은 간첩’의 영향을 받아서인 것처럼 묘사한 것이다. “민주노총은 당시 성명에서 “미국의 중국 봉쇄를 위한 사드 배치로 인해 한·중 갈등은 외교를 넘어 경제적 마찰까지 일으켰다”고 주장했는데 이는 사드 배치에 대한 북한의 주장을 그대로 따른 것이다.”라는 기술 역시 황당하긴 마찬가지이다. 누군가가 북과 같은 맥락의 주장을 한다고 해서, 그것이 간첩이 존재한다는 증거가 될 수는 없기 때문이다.

또한 “민주노총 핵심 간부의 국가보안법 위반혐의 규명 정도에 따라 진보정당과 시민단체를 이용한 윤석열 정부 비판, 반미 여론 조성 등으로 반정부 활동을 사주한 북한은 그동안 뿌리 깊게 한국의 각종 단체에 침투해온 사실이 드러날 것으로 보인다.”라고 기술했다. 이 또한 윤석열 정부를 비판하는 등의 진보정당과 시민단체의 활동 전반이 ‘북의 사주를 받은 간첩’ 때문으로 몰아가는 표현이 아닐 수 없다.

보도에서는 “국정원은 총책격인 A 씨가 민주노총 보건의료노조와 광주 기아차 공장 등 3곳에 지하조직을 결성하고 북한의 지령을 받아 활동해 온 혐의가 있다고 판단하고 있다.”라고 기술했다. 결국 이 보도에서 나열한 모든 내용이 ‘국정원 판단’에 불과하며 혐의가 확인됐다는 ‘전인’조차 없음을 스스로 밝힌 셈이다.

한편 문화일보 <정충신의 밀리터리 카페/해외서 원격조종 ‘사이버·글로벌 간첩단’ 진화>(20230123)는 ‘민주노총을 원격조종하는 한편의 북한의 대남공작 드라마를 보는 것 같다.

보도는 최근 보도되는 간첩단 등의 혐의 행동에는 공통점이 있다면서 “이들 지하조직이 문재인 정부 시절 급속히 세를 불렀으며, 조선노동당 대남공작조직 문화교류국 공작원들이 해외에서 경쟁적으로 남한 노동계·시민단체·정당 등 인사들의 포섭활동을 벌였다는 점”, “교신시 음어 사용, 사이버 드보크(Cyber Devoke·온라인상 무인매설함)등을 사용하는 등 ‘사이버 간첩’으로 진화했다는 점”, “네 번째는 간첩 직접 침투가 아닌 해외 조직망을 활용하는 등 ‘글로벌 간첩’으로 진화”했다고 꼽았다.

그러면서 “제주간첩단은 확인된 것만 17명 규모이나, 이들 지도성원들이 다시 포섭한 하위 조직원들을 포함하면 그 수는 훨씬 많을 것으로 보인다.”, “북한에 의해 국내에 직파된 간첩 및 장기간 암약하는 고정간첩들은 과거와 같이 무전기를 통한 대북보고나 무인매설함에 의존하지 않고도, 진일보한 방법으로 인터넷을 통해 간단하게 대북보고나 지령을 하달받는 것으로 확인”되었다고 전했다. 한 명도 혐의가 확인된 바가 없으며, 구속조차 되지 않았는데 이 보도는 간첩행위를 사실로 전제하면서 더 많은 추측을 이어간 것이다.

3. 민주노총 압수수색에 대한 대대적 중계보도, 그 의미와 문제점 짚지 않아.

1월 18일 민주노총 압수수색은 대대적으로 보도되었다. 그러나 많은 보도는 그저 상황을 중계했을 뿐, 압수수색 과정의 문제 등은 짚지 않았다. 오히려 압수수색에 대한 민주노총의 대응을 부각해서 ‘민주노총 악마화’에 집중하는 보도가 많았다. 조선일보 <민노총 “국정원 개xx들 우리가 만만하냐” 압색 1시간 막고 욕설>(20230118)에서는 민주노총 관계자들의 행위와 발언 중에서 무례하고 폭력적으로 보이는 내용을 강조해 보도했다. “개xx” “x랄하고 자빠졌네 언제적 국보법 위반이야 미친 거 아냐” “양아치야 여기 왜왔어”, “얼척이 없네 뭐하는거야 xx들이 국정원xx들”, “니들이 개냐, 윤 개야” “사람이 와야 말을 하지 개들이 와서 그래”, “인간 새끼야? 다 못생겨서”, “세금 받아 쳐먹고 좋은일 하시네. 윤 하수인으로서 개노릇 충실히해” 등의 발언을 전했으며, “왜 자꾸 쳐들어와 좆아 터지는데 왜 이렇게 들어와 이태원 참사 사고 난거 기억 안나?”라고 말했다고 지적했다.

그러나 3시간 동안 이어진 대치와 갈등 상황에서 나온 일부 욕설과 비난만 나열한 것이라는 점은 언급되지 않았다. 당시 상황은 4명을 압수수색한다면서 경력 300명으로 건물 입구를 출입 통제하여 민주노총을 봉쇄한 것이었다. 이런 상황에서 조선일보는 ‘민주노총이 막았다’라는 프레임을 만들고, 그들의 분노한 태도와 욕설을 강조해 민주노총에 대한 부정적 인식을 더욱 강화했다.

4. ‘자극적인 간첩 드라마’처럼 하루에 하나씩 새로운 내용 공개하는 언론

조선일보 <단독/“민노총 간부들과 접선한 北 공작원은 모두 5명”>(20220120)은 “국정원은 이 간부와 민노총 조직국장, 금속노조 전 부위원장, 제주평화센터 대표 등 국보법 위반 수사 대상인 4명이 접촉한 북한 공작원 5명의 신원도 모두 확보했다고 한다. 본지 취재를 종합하면 북한 5명의 공작명은 배성룡·김일진·전지선·리광진 그리고 ‘40대 공작원’인 것으로 확인됐다.”고 보도했다. 특히 “북 공작원 5명 중에는 1990년대 국내에 침투한 전력이 있는 리광진도 포함된 것으로 파악||리광진은 이 같은 공로를 인정받아 ‘영웅 칭호’를 받았으며 노동당 공작 부서인 문화교류국에서 부부장 직급으로 승진한 것으로 알려져”있다고 전했다.

1월 25일 이후에는 ‘민주노총과 시민단체 간부가 캄보디아 베트남에서 북한 공작원 만나 지령을 받아 반정부투쟁 등을 수행했다’는 사건의 큰 틀은 그대로 유지한 채 ‘간첩 행위의 배경’만 구체화하는 보도 양상을 보였다. ‘북한이 캄보디아에 파견한 간첩은 남한 간첩 관리 위한 차

관보급 베테랑 간첩 ‘충성 맹세도 했다’ ‘국보법 위반 혐의 목사도 민주노총 간부가 만났다’ ‘전국플랜트건설 노조위원장 A씨를 접촉하라’ 등의 내용이다. 그러나 보도의 근거는 여전히 국정원이 제공한 수사내용, 국정원의 의심이다. 결국 레퍼토리만 바뀌가며 ‘간첩몰이’를 하는 양상인 셈이다.

5. 간첩단 보도의 목표는 ‘국정원 대공수사권 수호’임을 숨기지 않는 언론

국정원의 대대적인 간첩단 수사와 이례적인 언론 보도 행태에는 ‘국정원에게 대공수사권을 돌려줘야 한다’는 메시지가 분명하게 보인다. 언론은 이런 속내를 숨기지 않고, ‘문재인 정부가 간첩 수사를 방기해서 간첩이 늘어났고 이번 사건을 국정원이 잡아냈으므로 국정원에 대공수사권을 돌려줘야 한다.’라는 논지의 보도를 하고 있다. 여기에 여당의 여러 인사의 발언도 이어졌다.

조선일보는 간첩단 관련 보도가 나오기 전 <정부, 간첩수사 손 놔… 4년동안 3명 적발 그쳐>(20230109)에서 “대공수사권을 경찰에 넘기며 간첩 수사 역량이 떨어졌으며 문재인 정부가 간첩 수사에 미온적이어서 국정원과 국가안보지원사령부(옛 기무사) 등 대공수사팀의 사기가 떨어졌다”라고 보도했다.

중앙일보도 <사설/민노총 간부까지 연루된 간첩 사건, 문재인 정부 책임 없나>(20230120)에서 “큰 문제는 이런 내용이 이미 수년 전에 포착됐음에도 본격적인 수사를 진행하지 못했다는 데 있다.”라면서 문 정부 탄을 한 뒤, “게다가 2020년 민주당은 국정원의 대공수사권을 폐지하고 2024년 경찰로 이관하는 국정원법 개정안을 단독 처리했다. 1년 단위로 주요 간부 인사가 이뤄지는 경찰 조직의 특성상 수년 동안 정보를 축적하면서 고도의 노하우를 통해 진행해야 하는 대공수사를 전담하기엔 무리가 있다는 지적이 있었음에도 귀담아 듣지 않았다. 북한의 위협 강도가 세지고 있는 상황에서 북한의 지령을 받은 간첩마저 암약하도록 용납해서는 절대 안 된다. 대공수사 능력을 보다 강화하기 위한 초당적 논의가 필요하다. 국정원은 그러나公安 정국을 조성해 노조 파괴와 대공수사권 지키기에 나섰다”는 비판만은 받지 않도록 확실한 증거에 기반을 둔 수사를 해주기 바란다.”라고 전했다. 그러나 국정원이 왜 국내파트 대공수사권을 포기해야 했는지, 민간인 사찰, 간첩 조작 등의 폐해를 제대로 지적하지 않고 있다.

문화일보 [포럼/간첩 발호와 대공수사권 환원 당위성>(20230110)은 김태훈 변호사, 한변 명예회장의 기고문인데, 그야말로 국정원에 대공수사권을 돌려줘야 한다고 주장하는 과정에서 기이한 논리까지 등장한다. 칼럼은 “국정원의 대공수사권이 경찰로 넘어가면 국가 대공수사 능력이 대폭 약해지고, 북한 간첩 공작 부서의 숙원 과제를 풀어 주는 결과가 된다. 북한 간첩의 90%가 이번 사건처럼 캄보디아 등 제3국을 통해 침투하는데, 경찰은 해외 정보망도 없고 외국에서의 정보·수사 활동은 주권 침해가 된다.”라고 주장한다. “또한 간첩 수사에는 적의 공작망을 유인하는 역용(逆用)공작이 매우 중요하다. 그러나 공개 조직인 경찰은 이런 수사 공작에는 부적합하다”, “경찰은 공개 조직이어서 외부 압력에 취약할 뿐 아니라 시민단체 관계자 등으로 구성된 ‘안보수사심의회’가 국가보안법 관련 수사업무를 검토하도록 돼 있어 대공수사에는 부적합”하다. “안보사범에 대한 정보수집은 ‘북한과 연계돼 있거나 연계가 의심되는 경우’에만 하도록 돼 있다. 따라서 조국 전 법무장관이 개입했던 1990년 사노맹 사건처럼 북한과의 연계가 확인되지 않은 안보사범이나 자생적 반국가행위 사범에 대해서는 정보 수집과 채증이 전혀 불가능해진다.”고 주장하고 있다.

그러나 ‘시민단체 관계자’로 구성된 안보수사심의회가 수사를 검토하니 대공수사에 부적합하

다는 건 ‘시민단체’는 대공 수사 대상으로 덮어놓고 의심해야 한다는 것인지 묻고 싶다. ‘안보 사범’과 ‘자생적 반국가행위 사범’은 북한과 연계가 확인되지 않아도 ‘채증’해야 한다는 주장은 북한에서나 들어볼 법한 ‘항시적 감시국가 체제’ 수준의 주장이다. 이런 이유로 국정원에 대공수사권을 돌려줘야 한다면 국정원이 과거에 소련 비밀경찰 수준의 괴물이었다고 인정하는 꼴밖에 안 된다. 이런 주장이 ‘국정원발 간첩단 사건’ 보도와 함께 버젓이 의견기사로 나가는 게 우리 언론의 현실이다.

한편, 조선일보 <文정부서 옥살이 前방첩국장 “대공수사권 경찰에 넘긴 건 바보 짓”>(20230119)에서는 “김석규 전 국정원 방첩국장이 최근 동료들에게 보낸 글”을 보도했다. “그는 문재인 정부 출범 직후 민간인 사찰 혐의(국정원법 위반)로 기소돼 7개월간 복역한 후 지난달 27일 사면·복권”된 인물이다. 보도에서는 그의 “종북 주사파 정권이 정보 전쟁 전사들을 무장 해제시킨 것을 원상 회복시켜야 한다”, “대공 수사권을 경찰에 이관하는 건 바보 같은 짓” “문재인 일당이 정권을 잡은 뒤 국정원 해체 작업을 진행했다”며 “(국정)원장 서훈과 정해구(국정원 개혁발전위원장) 일당이 국가 최고 정보기관의 메인 서버를 열어 사안들을 선별적으로 끌어냈고, 일체 방어권 허용도 없이 직원 400명을 조사하고 40여 명을 사법 처리했다”는 주장을 전했다. 그러나 근거 없이 단체 간부 동향을 내사하는 민간인 사찰로 실행까지 산 사람의 주장을 굳이 인용하여 그의 목소리에 힘을 실어주는 것은 적절치 않다. 이는 ‘아무리 간첩 의심되어도 민간인 함부로 사찰하면 안 된다’는 기본 원칙과 사법부의 판단 자체를 부정하는 것과 마찬가지로 때문이다.

IV. 2022년 ‘대공수사권 이양’ 관련 보도 분석

2023년 1월에 불거진 간첩단 사건 보도를 살펴보면 대공수사권 이양을 위한 과정이 진행되었던 2022년 한해의 언론보도는 어떠했는지 궁금해졌다.

빅카인즈에서 2022년 1월 1일부터 12월 31일까지 1년간 ‘대공수사권’ 관련 키워드가 포함된 기사는 총 172건이었다. 이 중에서는 검경수사권을 둘러싼 갈등, 경찰국 신설을 둘러싼 갈등 등 다양한 내용이 포함되어 있었다. 따라서 이들 보도에서 제목에 대공수사권이 포함되었거나, 정확히 대공수사권 관련한 언급을 담았다고 판단되는 보도만을 추려보았다. 그 결과 또는 대공수사권 이양과 관련된 보도는 43건이 있었다.

대공수사권 이양 준비과정을 전하는 보도와 비판하는 보도가 비슷한 분량

43건의 보도 중에서 대공수사권 이양을 위한 국정원과 경찰의 준비 상황을 전하는 보도가 22건 있었다. 이들 보도는 비교적 간단하게 국정원이 대공수사권 이관을 위한 안보범죄정보회의를 설치했다거나, 경찰의 안보수사관 자격관리제 시행했다거나, 56개 경찰서에 안보수사팀 신설 등의 내용을 전하는 보도이다.

국정원 대공수사권 부활을 요구하는 목소리도 2022년 한해에 20건이나 등장했다. 이 중 5건은 전직 국정원 원장과 직원들이 당시 윤석열 후보 지지선언을 했다는 내용이었는데, 이 기사 안에는 “국정원의 대공수사권을 경찰로 이관토록 규정한 국가정보원법의 즉각적 폐기를 촉구한다”는 내용이 포함되어 있다. 이처럼 기사 속에서 언급되는 주장을 넘어서 적극적으로 대공수사권 유지를 주장하는 의견기사도 있었다. 특히 이런 주장은 문화일보에서 6건이나 게재되었다. (<표8>참조)

보도일자	언론사	보도제목
20220506	문화일보	<문화논단>파탄 난 간첩 수사, 시급한 안보수사청 / 유동열 자유민주연구원 원장
20220527	문화일보	<포럼>초토화된 국정원 퇴살릴 새 院長 職무 / 염돈재 前 국정원 1차장 前 성균관대 국가전략대학원장
20220622	문화일보	<사설>신영복체 원훈석(院訓石) 당장 없애 국정원 정상화 계기 삼으라
20221110	문화일보	<사설>곳곳서 反국가 활동 적발 국정원 대공수사권 유지해야
20221111	문화일보	<포럼>국정원 대공수사권 존치해야 할 이유 / 유동열 자유민주연구원 원장
20221206	문화일보	<사설>국정원 인적 쇄신, 무너진 대공 역량 복원으로 이어져야
20221207	조선일보	[사설] 국정원은 남북 대화 창구 아닌 대북 정보기관이다

△ <표8> 2022년 대공수사권 국정원 유지를 주장하는 의견기사(2022.1.1.~12.31.), 빅카인즈 기준

2022년 대공수사권 관련 보도에서 가장 우려되는 것은 보도가 매우 단순하며 깊이가 없다는 것이다. 위에서 언급한 것처럼 절반의 보도는 대공수사권 이양을 위한 국정원이나 경찰청의 행보를 보도자료 위주로 간단히 설명한 보도였다. 경찰로 이양되었을 때의 문제점을 짚어보고, 이에 위한 어떤 논의와 준비가 필요할 것인가 등에 대한 언론 보도는 거의 없었다. 반면, 대공수사권 유지를 주장하는 보도 역시 단순한 것은 마찬가지였다. 국정원이 계속 대공 수사를 해야 하는 몇 가지 이유를 나열하고 있지만, 2020년 국정원이 대공수사팀을 해체하게 된 과정에 대한 성찰이나, 이에 대한 방지책 등을 깊이 있게 다룬 보도는 없었다.

이런 상황에서 유일하게 의미 있는 보도를 하나 발견했다. 한국일보 <논담/ “국정원장 혼자 다 하는 구조...” 통제·감시 강화해야>(20221215, 김희원의 질문)은 국정원 출신으로서 한국 정보기관 선진화를 위한 소명감으로 국가정보포럼을 설립해 활동하는 석재왕 건국대 안보·재난관리학과 교수를 김희원 논설위원이 대담한 것이다. 사실 국민 입장에서는 대공수사권이 경

찰에 있어도 국정원에 있어도 신뢰하기 어렵고 우려되는 것은 마찬가지일 것이다. 따라서 언론은 각자 조직 보위 차원에서 하는 주장, 정치적 고려에 기반한 주장만을 받아쓰기해서 보도하기보다는 더욱 면밀하게 대공수사권을 둘러싼 고민을 던지고 톺아볼 필요가 있었다. 이 보도는 좌담 형태이기는 하지만, 국정원 개혁이 이루어졌던 과정, 그리고 개혁 과정에서의 여러 가지 고민을 깊이 있게 들여다볼 수 있는 보도였다. 보고서의 마지막으로 해당 보도의 일부를 담았다.

- 국정원에 대한 불신이 남아있는 게 사실이다. 무리한 간첩 수사, 선거개입이 그리 먼 과거 일이 아니지 않나. 국정원 활동에 대한 평가와 감시가 더 투명해져야 하는 것 아닌가.

“전적으로 동의한다. 비밀정보기관은 행정부처보다 통제가 미약해 일탈 가능성이 언제나 존재한다. 핵심은 국정원장에 대한 통제 강화다. 정권의 국정 어젠다를 실행하는 정무직을 통제해야 한다. 전직 원장 2명이 고발된 일도 이런 통제와 감시의 필요성을 말해준다. 과거 국정원은 대통령, 원장이 지시하면 내 몸 희생해 조국을 위해 일한다는 문화가 있었다. 지금은 시대가 바뀌었다. 선거댓글 조작 사건으로 수십 명이 수사받고 구속되면서 일선 직원들에겐 불법적 활동을 하겠다는 마인드가 없어졌고 2020년 12월 국정원법 전면 개정 후 정치개입은 불가능하다고 봐도 무방하다. 실무진 통제보다 중요한 게 원장에 대한 통제다.”

-경찰이 검찰로부터 넘겨받은 수사 업무가 많고 대공 수사역량이 부족한 게 사실이다. 어떻게 대응해야 하나.

“첫 번째 대안은 정보수사공동체를 만드는 것이다. 즉 경찰청 안보수사국을 독립된 국가수사본부(가칭)로 확장하는 안이다. 소속은 경찰이지만 국정원 직원이 함께 근무하며 협업하는 방식이다. 미 국가정보국(NRO)이 국방부 산하지만 국가안보국(NSA) CIA 연방수사국(FBI) 등에 실시간으로 정보를 제공하는 것과 마찬가지다. 국가정보기관으로 격상시키면 경찰청 산하라도 경찰청장 마음대로 할 수 없고 정보를 공유할 수 있다. 선진국은 민간, 군, 행정부처 등이 참여하는 이런 정보공동체·정보협의체를 다수 운영한다.

두 번째 대안은 FBI처럼 국가안보수사청을 법무부 산하에 만드는 것이다. 2020년 국정원법 개정 때 활발히 논의되고 거의 합의됐던 안이다. 경찰이 권력의 압박에 약하고 대공수사를 천시하는 경향이 있기 때문에 독립 외청으로 두자는 것이다. 국정원 경찰 검찰 출신을 두루 채용해서 규모 있게 만들면 된다. 두가지 대안 모두 국정원 수사역량을 흡수하면서 비밀성은 약화할 것으로 기대된다.”

-정보화와 세계화가 심화하는 동시에 경제안보가 중시되는 시대다. 국정원이 어떤 비전을 갖고 변화해야 하나. “위에서 언급한 대통령의 지원과 통제가 가장 중요하다. 두 가지 더 꼽는다면 우선 정보활동 법제화다. ASIO는 관련 법령이 280여 쪽에 이르는데 우리나라는 10쪽이 안 되는 수준이다. 보완하고 바꿔야 할 것투성이다. 예컨대 형법 98조는 ‘적국을 위하여 간첩하거나 적국의 간첩을 방조한 자’만 처벌하도록 규정해 적국인 북한 외 다른 나라를 위해 일하는 스파이는 처벌할 수가 없다. 산업기밀을 노리는 각국의 스파이들이 많은데 정작 외국인 간첩은 추방하고 협조한 내국인만 처벌할 수 있다. 이렇니 한국을 자기네 집 앞마당으로 생각한다.

또 하나는 국가정보공유협의체 설립이다. 정보기관 행정부처 군정보기관 경찰 등이 정보를 공유해 협업하고, 제공된 정보가 얼마나 효율적인가를 평가해야 한다. 선진국에는 다 있다. 비밀은, 알려지면 업무 수행을 못할까 봐 유지하는 것이지 비밀 유지 자체가 목적은 아니지 않은가. 기관들이 정보를 공유해야 융합적인 안보 위협에 더 잘 대응할 수 있다. 지금은 코로나처럼 재난 이슈도 안보 문제가 되는 시대다. CIA가 코로나 동향을 수집하고 모사드가 진단키트를 들여오지 않았다. 코로나 이슈를 동향보고한다면 초안은 질병관리청이 잡고, 국내 정보는 행안부가, 해외 정보는 국정원이 수집해 공유하고 의견을 붙이는 식이다. 불확실성도 높고 다양한 위협들을 하나의 정보기관이 다 다룰 수가 없다.”

<끝>

MEMO

토론

2023년 간첩단 사건 관련 언론보도 분석

오동석 교수

(아주대 법학전문대학원 교수, 민주주의법학연구회)

국정원이 초헌법적 국가기구로 등극하는 비극 앞에서

오동석 교수

I. 서론

“공안정보기구의 본질은 외적의 활동이나 내부의 이적활동 차단을 목적으로 외적이나 내부동조자로 의심되는 이들에 대해 비밀리에 정보수집활동을 수행하는 데 있다. 그렇기 때문에 합법적 공안정보기구의 존재는 한편으로 내부의 적으로 지목된 동료시민들의 자유로운 표현 및 활동을 감시, 억압하는 반인권적 효과는 물론 다른 한편으로 공동체 전체의 민주적 의견 형성을 저해하고 기성권력을 강화하는 반민주적 효과를 갖는다.” (곽노현, 1997: 335-6.)

비밀정보기관이야말로 칼 슈미트의 적과 동지 개념에 기대고 있는 존재다. 다른 나라의 예를 보더라도 약보다는 독이 되었던 전력이 많은 국가기관이다. 민주화에 따라 비밀정보기관에 대해서는 매우 세밀하고 복합적인 제도적 구성과 장치가 필요하다. 그런데 경제적 발전과 정치적 민주화의 성과를 이룬 나라라고 자타가 평가하는 한국에서 바야흐로 비밀정보기관의 시대가 다시 열리고 있다.

문재인 대통령 시절에 이미 초헌법적 국가기구로 등극한 국가정보원은 그 화려한 대관식을 시작했다. 여당이 180석을 차지한 문재인 대통령의 시대가 문을 닫으면서, ‘이게 나라냐!’ 고 대통령을 끌어내리며 국가체제의 개혁을 바라던 시민의 열망도 단했다. 그 결과는 전직 검찰총장을 대통령으로 만드는 어이없는 결과로 끝났다. 전혀 새로운 정당이 집권하지 않는 한 합법적 수단으로 국정원 개혁을 기대할 수 없다는 절망의 시대가 열렸다.

2023년이 그 원년이다. 국정원은 2023년 벽두부터 민주노동과 보건의료노조산업노조 전·현직 간부의 국가보안법 위반 혐의를 빌미로 대공 사건을 요란하게 수사 중이다. 비밀기관이라는 본색이 무색하게 국정원 요원들은 경찰과 합동 수사하면서 ‘국가정보원’을 새긴 검은색 점퍼를 과시하며 존재감을 드러냈다.¹⁾ 국정원 개혁 생색내기였던 대공수사권 폐지조차 법적 공언(空言)에 그칠 모양이다. 대공수사권은 2024년 1월 1일부터 경찰로 이양되는 일정인데, 지금의 여권은 법적으로는 대공수사권을 폐지하되 불법적으로는 대공수사권을 유지할 듯하다.

정진석 국민의힘 비상대책위원장은 지난 1월 19일 “수십 년간 축적된 간첩 수사 노하우를 가진 국정원”을 “국가 안보와 국민생명을 지키는 최후의 보루, 최후의 조직”으로 치켜세웠다. 윤석열 대통령은 1월 26일 “경찰이 (국가정보원을 대신해 대공) 수사를 전담하는 부분에 대해서는 살펴봐야 하는 여지가 있다.”라며 호응했다. 대통령과 여당의 ‘당수’가 공공연히 법치를 무너뜨리는 발언을 서슴지 않는다. 윤 대통령은 불법의 해법을 제시한다. 1월 26일 국민의힘 지도부와 오찬 자리에서 “당장 (국정원법 개정) 할 수 없으니 경찰이 주로 수사를 하되 검찰, 국정원이 합동수사팀을 꾸려”서 “효과를 극대화해야

1) 한겨레 2023. 1. 27. <https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1077164.html>, 검색일: 2023. 1. 27.

한다”는 취지로 말했다고 한다. 한 참가자는 “법과 관계없이 운용의 묘를 기하려는 것”이라는 궤변을 덧붙였다.²⁾

문재인 정부가 이명박·박근혜 정권의 국가범죄를 은폐하고 축소함으로써 결과적으로 사면하는 정권이 되지 않기를 진심으로 바랐지만(오동석, 2021), 결국 국정원 개혁을 제대로 하지 못했다. 대통령도 국회도 국정원의 범죄를 추궁하지 못했고, 제도적 개혁도 없었다. 입헌민주주의국가에서 대통령과 국회 과반수 집권 여당이 합법적 수단으로 개혁하지 못하는 국가기관이라면, 그것이야말로 제왕의 반열에 오른 초헌법적 국가기구가 아니라면 도대체 그 정체가 무엇이란 말인가. 87년 민주화 이후 국가안전기획부를 거쳐 이름을 바꾼 국정원은 ‘국민의 정부’, ‘참여정부’ 그리고 문재인 정부 아래에서 잠시 몸을 움츠렸을지 모르지만, 여전히 음지에서 광범위한 정보 권력을 행사하고 있었다. 정권에 따라서는 불법까지 저지르는 막강한 권력을 행사했다. 이제 양지에서 법치의 이름으로 그 권력을 휘두르는 지경이다. 미국의 FBI 전 국장인 존 에드거 후버가 한국에서는 국정원이라는 국가기관으로 현신한 것으로 볼 수 있다.

II. 국정원의 공공연한 불법의 비밀권력

1. 국정원의 초헌법적 불법의 일각

국가정보원의 전신인 중앙정보부가 군사 반란 및 내란으로 집권한 박정희 독재의 통치 수단으로 생긴 데서 초헌법적 국가기구가 낳은 비극의 역사는 시작한다. 그 전력을 따른 전두환·노태우는 국가안전기획부로 이름만 바꿨을 뿐이다. 87년 민주화 이후에도 정보기관은 공안정국의 조성에서 공공연하게 이름을 걸고 전면에 나섰다.

민주화 이후 노골적인 고문 등 비밀정보기관의 폭력적 불법이 드러나지는 않았지만, 보이지 않은 곳에서 저지른 불법은 나중에야 그 일부를 드러냈다. 국가정보원이 2008년에서 2010년 사이에 4대강 사업에 반대하는 시민사회계·종교계·학계·언론계 등 민간인을 불법 사찰한 정황이 담긴 문서에서 ‘청와대 요청’으로 정부·민정·국정기획·경제·교육문화수석, 대통령실장·국무총리실장 등 배포한 것이 드러났다는 것이다.³⁾ 박지원 전 국가정보원장은 민간인 불법 사찰 관련하여 “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 말했다.⁴⁾

이명박 정권 시절에는 청와대, 국가정보원, 고용노동부 등이 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.⁵⁾ 박근혜 정권에서 청와대, 국가정보원,

2) 한겨레 2023. 1. 27.

3) 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” .

4) 연합뉴스 2021. 3. 15.

문화체육관광부 그리고 산하 공공기관 등은 합법과 불법의 경계를 넘나들면서 문화예술계 블랙리스트 사건을 통해 전체주의적인 검열과 배제의 국가범죄를 저질렀다.⁶⁾ 역사교과서 국정화 사건은 청와대, 국가정보원, 교육부 그리고 산하 공공기관 등의 합작품이다.

지금 야당인 더불어민주당은 대통령 문재인 시절은 물론 과반수의 의석까지 더해진 여당 시절에도 국가정보원을 법적 또는 제도적으로 개혁하지 못했다. 두 번의 「국가정보원법」 개정이 있긴 했다. 그 수준이 문제다. 그 범죄는 헌정질서 문란인데, 그 형벌은 벌금 수준이다. 법률 제17646호(2020. 12. 15., 전부개정) 개정이유는 국정원이 대공 수사 과정에서 인권침해 등 권한 남용과 정치적 일탈 행위의 우려가 있어 직무 범위를 정보 관련 업무에 한정된 것이다. 즉, 국외 및 북한에 관한 정보, 방첩, 대테러, 국제범죄조직에 관한 정보, 사이버안보 및 위성 자산 정보 등의 수집·작성·배포, 보안 업무, 직무수행 관련 대응조치, 사이버 공격 및 위협에 대한 예방 및 대응, 정보 및 보안 업무의 기획·조정 등으로 명확히 한다는 것이다(제4조). 그러나 국정원 운영에서 정치적 중립성과 정보수집의 적법성 그리고 직무 외의 용도로 사용 금지 원칙(제3조),⁷⁾ 정치활동 관여 금지 및 일정 내용의 국회 정보위원회 보고(제11조), 불법 감청 및 불법 위치 추적 등 금지와 그 위반 시 처벌 근거(제14조 및 제23조) 규정 등이 과거 국정원의 불법행위를 막을 수 있다고 생각하기 어렵다. 그 이후 법률 제18519호(2021. 10. 19., 일부개정) 개정이유는 정보위원회의 통제를 강화하기 위하여 직무수행과 관련한 정보활동기본지침 제정 및 국회 정보위원회 보고 제도를 도입한 것 또한 그렇다.

국회에서 사후약방문인데다 별로 소용없는 알리바이용 형식적 해법밖에 내지 못하는 까닭은 입법의 필요성을 초래한 사건의 원인과 배경에 대한 충분한 조사와 판단 없이 입법했기 때문이다. 병을 진단하지도 않고 처방을 하기 때문이다. 한편으로는 이것이 국회의 무책임 또는 무능력, 다른 한편으로는 이미 국정원의 권력 자체가 법치의 한계를 벗어났기 때문일 것이다.

2. 대공수사권 폐지 대가로서 국가정보원법의 개악

2024. 1. 1. 시행 「국가정보원법」은 국정원의 대공수사권을 폐지했지만, 그 정보 권력을 더욱 확장했다.

① “국의 정보 및 국내 보안정보[대공(對共), 대정부전복(對政府顛覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직]의 수집·작성 및 배포”는 “국외 및 북한에 관한 정보”와 “방첩(산업경제정보 유출, 해외연계 경제 질서 교란 및 방위산업침해에 대한 방첩을 포함한다), 대테러, 국제범죄조직에 관한 정보”로 변경됐다. 군사적인 방첩 개념을 경제적 영역으로 확장한 것이다.

② 가장 중요한 “「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사” 권을 삭제했지만, “「국가보안법」에 규

5) 참세상 2020. 5. 12., “MB국정원 작성 노조파괴 문건 ‘176개’ 드러나. 노조 조직물 상송 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.

6) 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.

7) 이 당연한 조항조차 2024. 1. 1.부터 시행한다.

정된 죄와 관련되고 반국가단체와 연계되거나 연계가 의심되는 안보침해행위에 관한 정보” 로 그 정보 권력을 확장했다.

③ “국의 및 북한에 관한 정보” 와 “방첩(산업경제정보 유출, 해외연계 경제질서 교란 및 방위산업침해에 대한 방첩을 포함한다), 대테러, 국제범죄조직에 관한 정보” 의 “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 신설했다. 내국인의 활동까지 일정한 대응조치를 할 수 있도록 했다.

④ “중앙행정기관(대통령 소속기관과 국무총리 소속기관을 포함한다) 및 그 소속기관과 국가인권위원회, 고위공직자범죄수사처 및 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따른 위원회”, “지방자치단체와 그 소속기관”, “그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관” “대상 사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응” 을 신설했다.

⑤ “그 밖에 다른 법률에 따라 국정원의 직무로 규정된 사항” 을 신설했다. 더불어민주당이 야당 시절 ‘필리버스터’ 를 행사하면 극구 반대했던 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법」은 폐지는커녕 국정원 관련한 내용의 개정조차 제대로 이뤄지지 않았다. 법 제9조에 따라 국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 수집할 수 있고, 그 결과 테러에 이용되었거나 이용될 가능성이 있는 금융거래에 대하여 지급정지 등의 조치를 취하도록 금융위원회 위원장에게 요청할 수 있으며, 테러위험인물에 대한 개인정보(「개인정보 보호법」상 민감정보를 포함한다)와 위치정보를 「개인정보 보호법」 제2조의 개인정보처리자와 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제5조제7항에 따른 개인위치정보사업자 및 같은 법 제5조의2제3항에 따른 사물위치정보사업자에게 요구할 수 있고, 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적을 할 수 있다. 시행령 제20조에 따라 국정원장은 테러 관련 정보를 통합관리하기 위해 관계기관 공무원으로 구성되는 테러정보통합센터를 설치·운영한다.

⑥ “정보 및 보안 업무의 기획·조정” 의 “범위와 대상 기관” 에 관한 사항을 대통령령에 위임하는 내용의 조항은 개정 없이 그대로 유지했다.

III. 국정원의 신원조사권과 공직사회 및 시민사회 지배권력

「보안업무규정」이 제정된 것은 1964. 3. 10.이다. 1961. 6. 10. 불법입법기구인 국가재건최고회의가 제정한 「중앙정보부법」에 따른 중앙정보부는 “국가안전보장에 관련되는 국내외정보사항 및 범죄수사와 군을 포함한 정부각부정보수사활동을 조정감독”(제1조)하는 기구였다. 제6조에서 “소관업무에 관련된 범죄에 관하여” “검사의 지휘를 받지” 않는 수사권을 가진다는 규정만 있을 뿐, 구체적인 직무 조항이 없었다. 1963. 12. 14. 전부개정 「중앙정보부법」 제2조에서 현행법과 같은 틀을 갖춘다.

제2조(직무) ①정보부는 다음 각호에 정하는 직무를 수행한다.

1. 국외정보 및 국내보안정보(對共 및 對政府顛覆)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
- ②전항제2호의 직무수행을 위하여 필요한 사항과 제5호에 정하는 조정·감독의 범위와 대상기관 및 절차에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

이 전부개정법률은 국가재건최고회의가 의결한 것이다. 이 법률에 따라 「보안업무규정」이 제정되면서 신원조사 규정이 처음 만들어졌다. 그러나 그 구체적인 근거를 법률에서 찾을 수는 없다.

제3장 신원조사

제31조(신원조사) ①국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 또는 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 행한다.

②신원조사의 대상이 되는 자는 다음과 같다.

1. 공무원임용예정자
2. 비밀취급인가예정자
3. 해외여행을 하고자 하는 자(入國하는 僑胞를 포함한다)
4. 각급 기관의 장이 필요하다고 인정하는 자
5. 공공단체의 직원과 임명에 있어서 정부의 승인이나 동의를 요하는 법인의 임원
6. 기타 법령이 정하는 자

제32조(조사의 실시) 신원조사는 중앙정보부장이 그 직권 또는 관계기관의 장의 요청에 의하여 이를 행한다.

제33조(권한의 위양) ①중앙정보부장은 신원조사에 관한 권한의 일부를 내무부장관과 국방부장관에게 위양할 수 있다. 다만, 국방부장관에 대한 위양은 현역군인 및 군속의 신원조사의 경우에 한한다.

제34조(조사결과의 처리) ①중앙정보부장은 신원조사의 결과 국가안전보장상 유해로운 정보가 있음이 확인된 자에 대하여는 관계 기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다.

현행 「보안업무규정」의 신원조사 내용은 다음과 같다. 구체적 법률적 근거 없이 대통령령으로 버젓이 유지되고 있다.

제4장 신원조사 <신설 2020. 1. 14.>

제36조(신원조사) ① 국가정보원장은 제3조제2호에 해당하는 사람의 충성심·신뢰성 등을 확인하기 위하여 신원조사를 한다.

<개정 2020. 12. 31.>

② 삭제 <2020. 12. 31.>

③ 관계 기관의 장은 다음 각 호에 해당하는 사람에 대하여 국가정보원장에게 신원조사를 요청해야 한다. <개정 2020. 1. 14., 2020. 12. 31.>

1. 공무원 임용 예정자(국가안전보장에 한정된 국가 기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람으로 한정한다)

2. 비밀취급 인가 예정자
3. 삭제 <2020. 1. 14.>
4. 국가보안시설·보호장비를 관리하는 기관 등의 장(해당 국가보안시설 등의 관리 업무를 수행하는 소속 직원을 포함한다)
5. 삭제 <2020. 12. 31.>
6. 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사람이나 각급기관의 장이 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사람

[제33조에서 이동, 종전 제36조는 삭제 <2020. 1. 14.>]

제37조(신원조사 결과의 처리) ① 국가정보원장은 신원조사 결과 국가안전보장에 해를 끼칠 정보가 있음이 확인된 사람에 대해서는 관계 기관의 장에게 그 사실을 통보하여야 한다.

② 제1항에 따라 통보를 받은 관계 기관의 장은 신원조사 결과에 따라 필요한 보안대책을 마련하여야 한다.

삭제된 제36조제2항은 “신원조사는 국가정보원장이 직권으로 하거나 관계 기관의 장의 요청에 따라 한다.” 는 내용이다. 대상자를 축소한 듯 보이지만, “각급기관의 장이 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정하는 사람” 으로 확장했다. 신원조사는 국정원장이 “국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원” 인 사람의 충성심·신뢰성을 확인하기 위해 조사한다. 대상자는 충성심·신뢰성을 의심하는 평가에 대해 알 수도 없고, 그러한 평가를 안다고 한들 어떻게 반증을 할 수 있을 것인가. 국정원의 조사 대상을 한정한다고 해도 결국은 잠재적인 대상자들까지 확장될 수밖에 없다. 국가안전보장에 해를 끼칠 정보가 있다는 사실을 통보받은 관계 기관의 장은 필요한 보안대책을 마련해야 할 뿐 그 정보의 적절성에 대해 검증할 방법은 없다.

2022. 11. 28. 개정된 대통령훈령 「보안업무규정 시행규칙」 제57조는 위헌·위법적인 「보안업무규정」의 위임하지 않은 사항을 ‘요청절차’ 조항을 개정함으로써 국가정보원을 동원한 대통령의 독재 통치체제를 구축한다. 훈령 발령 주체인 대통령이 헌정질서를 망가뜨린 행위다.

제57조(요청절차) ① 관계 기관의 장은 영 제36조제3항에 따라 관할 신원조사기관에 신원조사를 요청해야 한다. 이 경우 대통령은 다음 각 호의 사람 중 본인이 임명하는 사람에 대한 효율적 신원조사를 위해 필요하다고 인정하는 경우 대통령 비서실장으로 하여금 국가정보원장에게 신원조사를 요청하게 할 수 있다. <신설 2022.11.28>

1. 제56조제1항제1호에 해당하는 사람 중 2급 이상의 공무원 임용예정자와 「공무원보수규정」에 따라 인사혁신처장이 정하는 공무원경력 상당등급 기준에 따라 2급에 상당하는 계급(군인의 경우에는 중장으로 한다) 이상의 공무원 임용예정자
2. 제56조제1항제7호에 따라 각급기관의 장이 신원조사가 필요하다고 인정하는 사람

에른스트 프랑켈이 말한 이중국가 현상은 초헌법적인 국가보안법 통치체제, 반공이데올로기를 이용한 민간 학살의 국가폭력, 비상계엄을 활용한 군사주의 독재체제, 시민사회까지 지배한 유신독재의 긴급조치 체제 등으로 발현되어, 이제 ‘행정명령의 독재체제’ 로 전화했다. 법치 형식 안에 파리를 틀은 재량 권력의 폭주다.

입헌과 법치는 비상대권을 밀어내고 법 안에서 재량을 가둔 것처럼 보이지만, 법의 밖과 안은 같은 공간

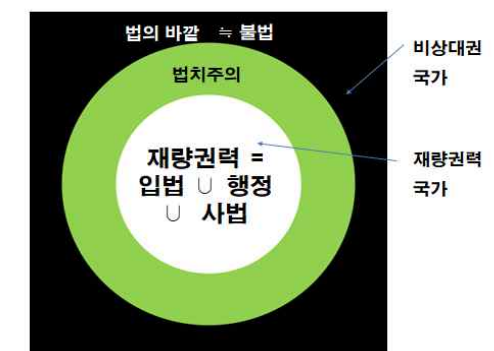
에 존재한다. 재량 권력[폭력]은 ‘형식적으로 민주화한 비상대권’ 이다. 에른스트 프랑켈은 비상대권 국가 또는 예외 국가를 입헌주의민주주의 규범국가와 구별한다. 법치의 확장에 따라 비상대권은 축소된 것처럼 보인다.

[그림 1] 가설 1: 이차원적 법시스템 A (관념)



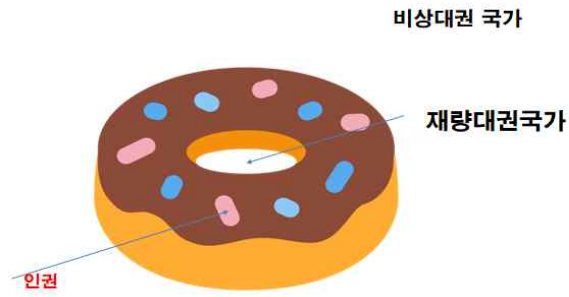
그러나 판례는 통치행위의 영역을 축소했다고 하지만, 이른바 통치행위론은 여전히 건재하다. 촘촘하지 않은 의회 중심의 법률주의는 폭넓은 재량 권력을 허용한다. 입법재량의 명목으로 인권을 존중하고 제도화하며 헌법을 구체화하는 역할을 하지 못한다. 오랫동안 군사독재 체제 아래에서 입법 역량은 발전할 여지가 없었고, 민주화 이후에는 입법재량의 권력을 향유하기에 머물렀다.

[그림 2] 가설 2: 이차원적 법시스템 B (현실)



이런 법체제 아래에서 인권 또는 권리에 기반을 두고 접근을 한다고 해도 그것을 제도화하는 법화 과정에서 인권 또는 권리가 법을 이끄는 게 아니라 인권 또는 권리는 법 속에 갇힌다. 전체주의 또는 독재체제의 비상대권은 법의 영역 안에 갇힌 것처럼 보이는 재량 권력과 하나의 공간에 존재한다. 법의 관념 세계가 3차원을 2차원으로 보이게 할 뿐이다. 법치의 수면 아래 잠긴 훈령 등 행정규칙을 통해 국정원을 비롯한 각종 정보기관이 활개를 치고, 행정기관 역시 인권까지 좌지우지하는 재량의 권력을 향유할 뿐이다. 테러방지법은 대테러훈령을 법률화함으로써 음지의 재량 권력을 법치적 권력으로 탈바꿈한다. 음지와 양지는 그렇게 통해 있다.

[그림 3] 가설 3: 삼차원적 법시스템



87년 민주화 이후에도 이른바 ‘보수적’인 대통령들은 국정원을 적극적으로 활용하여 헌정질서를 문란하게 독재적인 통치를 했다. 이른바 ‘진보적’인 대통령들조차 국정원을 활용하지 않았을 뿐 국정원을 개혁하지 않았다. 독재 통치를 용인한 시민의 방관 책임을 훨씬 넘어 대통령의 제도적 방관은 국가범죄의 공범자적 관계에 있다고 본다. 이제 비밀정보기관을 공공연히 동원하고 법치주의와 입헌민주주의를 노골적으로 우회하며 멸시하는 대통령의 폭주에 누가 무엇으로 제동을 걸 수 있을 것인가? 법치주의와 입헌민주주의의 헌법 원칙, 대통령 탄핵, ‘촛불 대통령’의 선출, ‘한국 헌정사에 유례없는 가장 많은 의석수를 가진 여당’ 배출로써는 하지 못한 일이다. 어쨌든 다른 길, 다른 방법이 필요하다. 한두 개의 법률조항만으로 국정원 개혁을 말한다면, 가당찮은 눈속임에 불과하다.

IV. 결론

비밀정보기관 입법 역사의 극히 일부분만 들여다보더라도 국회의 이행기 정의 과제에 따른 불법적 입법 청산의 의식과 의사 그리고 의지가 전혀 보이지 않는다. 과거 입법부로서 치욕과 헌정사적 불법의 과거를 그대로 끌어안는다. 그러나 국가정보원의 이름을 바꾸고, 직접 수사권을 폐지하는 것으로, 국가정보원의 개혁이 이뤄질 리가 없다. 중요한 것은 국정원의 인력 규모와 예산 그리고 정보 업무 범위의 축소다. 기관 분리를 통해 정보 업무 기능을 분산하는 것도 절대적으로 필요하다. 비밀정보기관의 속성상 인력과 예산 축소의 구체적인 수치를 제시할 수는 없더라도, 어느 정도 비율을 감축했는지를 드러내야 한다. 한꺼번에 할 수 없다면 일정 목표치를 제시하면서 매년 단계적으로 축소하는 계획을 공개해야 한다. 문언상으로는 「국가공무원총정원령」(대통령령)의 범위 안에 있다고 볼 수 있지만, 그 내막을 알 길은 없다.

국가정보원의 직접 수사 폐지는 수사를 빌미로 한 정보의 과잉 수집을 금지하기 위함이다. 국가정보원의 “국내 정보 수집 업무를 전면 폐지” 하는 것은 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. 테러방지법상 국가정보원의 조사권이나 사이버안

보 및 우주 정보에 대한 업무 등 수사권 폐지를 전제로 새로 인정된 업무는 기존의 조직 규모를 그대로 유지하려 해서 생기는 일이다.

다른 국가기관과 경쟁 또는 견제 없이 철저히 밀행 속에서 구태의연하게 업무를 수행하는 방식은 인권 침해기관으로서의 초헌법적 불법기구의 오명을 떨쳐내는 것은 고사하고 비밀정보기관의 존재 의미마저 무너뜨린다. 국정원이 신원조사권을 확장하고 대공수사권까지 계속 장착한다면, 대한민국은 명실상부 비밀정보기관 국정원이 통치하는 전체주의 국가가 될 것이다. 그 어느 누가 그 거대한 비밀정보의 세계에서 살아남을 것인가. 대통령을 비롯한 공직자, 국회의원 등 정치인, 현재 재판관과 대법관 등 그 보이지 않는 감시망에 갇힐 수밖에 없다. 그것이 최악의 경우를 상정한 것이라고 하더라도 이견 민주공화국의 존망이 달린 문제다.

<참고문헌>

곽노현(1997). 안기부 권력남용과 그에 대한 민주적 투쟁. 민주법학 12. 민주주의법학연구회. 1997.
 권형돈(2020). 비밀정보기관의 직무활동 범위 및 한계 설정과 국민의 기본권 보호방안: 독일과의 비교법적 연구를 중심으로. 법학논문집 44(1). 중앙대학교 법학연구원. 2020. 4. 5-37.
 김형욱(2017). 국가정보환경의 변화와 정보·수사기관의 역할 비교연구. 한국테러학회보 10(3) 한국테러학회. 2017. 9. 53-70.
 오동석(2021). [토론문] 헌법적 범죄로서 국정원 주도 노조파괴 공작. 국가기관에 의한 노조파괴를 고발한다(민주주의법학연구회 외 4개 단체 주최, 제6회 노동법률가대회). 광화문 변호사회관 조영래홀. 2021. 6. 11. 26-34.

MEMO

토론

국가정보원은
다시 음지에서 양지를 지향하고 있다.

김덕진 활동가
(천주교인권위원회)

국가정보원은 다시 음지에서 양지를 지향하고 있다.

김덕진 활동가

2020년 12월 개정된 국가정보원법에 따라, 국가정보원(이하 국정원)은 2024년 1월 1일부터 일체의 대공수사를 진행할 수 없으며 모든 수사권한을 경찰로 이관하여야 합니다. 법률이 개정되었음에도 이관 아직까지 이루어지지 않은 것은 국정원법을 개정할 당시, 국정원 내부의 반발과 경찰의 대공수사 능력 한계 등을 이유로 대공수사권의 이관 시점을 3년 유예했기 때문입니다.

대공수사권의 완전한 이전을 1년 앞두고 대통령과 여당 중진 국회의원들이 국정원이 대공수사를 계속 이어가야한다 주장하며 개정된 법률을 다시 원점으로 되돌리려 여론을 살피고 있습니다. 검찰을 더욱 강화하고 검찰 출신 법조인 대거 중용으로 막강한 검찰 권력을 한쪽 어깨에 올려둔 윤석열 정부가, 이제 국정원까지 다시 과거로 되돌려 무소불위의 정보 권력을 또 다른 한쪽 어깨에 올리려 하고 있는 것입니다. 윤석열 대통령이 지난 신년 특별사면복권을 통해 남재준, 이병기 전 국정원장을 비롯한 국정원 주요 인사들을 모두 특별사면복권 한 것을 그 시작이라 여겨도 무리가 없을 듯합니다.

국정원은 이와 같은 대통령과 여당의 응원에 화답하듯 전례 없는 대대적인 압수수색을 펼치며 언론플레이를 통해 국정원의 건재함을 과시하고 있습니다. 비밀리에 움직이며 소속과 이름도 잘 밝히지 않는 국정원 직원들이 '국가정보원'이라는 조직명이 커다랗게 찍힌 점퍼를 입고 수 백명 경찰의 협조를 받으며 '대공수사는 여전히 국정원이 잘 한다'라는 여론전을 대놓고 펼치고 있습니다.

최근 국정원은 '보안업무규정 시행규칙'을 개정해 고위공직자에 대한 신원조사를 국정원에 요청할 수 있게 하였습니다. 흔히 말하는 '존안자료'를 다시 쌓아둘 수 있는 명분이 생긴 것입니다. 또, 국정원 경제안보국 산하에 경제협력단을 새로 설치하여 과거 민간인사찰의 첨병이었던 국내정보담당관(IO)이 부활하는 것 아니냐는 강한 의혹도 받고 있습니다. 수 십년 노력으로 한 걸음 떼는 국정원 개혁은 단번에 열 걸음 뒤로 가려하고 있습니다.

1961년부터 중앙정보부, 국가안전기획부, 국가정보원으로 이름을 바꾸어 온 국정원은 ‘무소불위’의 권력기관으로 군림해 왔습니다. 직간접적인 선거개입으로 민주주의의 흔들었고 고문과 날조로 간첩사건을 조작하며 때로는 정권의 정적을 제거하기도 했습니다. 특히 민간인에 대한 불법적인 사찰을 스스로없이 자행하기도 했습니다.

문재인 정부는 출범 직후, <국정원개혁발전위원회>를 출범시키고 국정원 관련 22개 의혹사건들에 대해 진상조사를 진행하고 조직개편을 통해 국내정보수집 파트를 없애고 정부기관과 언론사에 출입하던 국내정보담당관(IO) 제도도 폐지하는 등 법 개정 없이 할 수 있는 내부개혁조치를 시행했다며 권력기관 혁신의 모범사례로 국정원 개혁을 내세우기도 했습니다.

앞에서 언급한 2020년 12월, 국가정보원법 개정 때에 ‘국내 보안정보의 수집·작성 및 배포’를 직무 범위에서 삭제하고 대공수사권을 경찰로 이관하였지만 3년이라는 지나치게 긴 유예의 시간을 준 것은 받아들이기 어려웠습니다. 또, 대공수사권의 폐지를 전제로 조사권을 부여하여 여전히 국정원의 국내 정치 등에 대한 개입 근거를 남겨두었기 때문에 성과는 있지만 아쉬움도 큰 법 개정이었습니다.

직무범위와 관련해서는 오히려 ‘대응조치’와 ‘공공기관 대상 사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응’이라는 애매한 개념을 추가시켜 권한을 강화하기도 했습니다. 국회도 제대로 감독하고 견제하기 어려운 국정원에 대한 감독 장치는 여전히 없습니다.

개정된 「국가정보원법」은 국정원장에게 직무수행과 관련해 필요한 경우, 국가기관이나 관계기관 등에 사실의 조회·확인, 자료의 제출 등을 요구할 수 있고 요청을 받은 기관은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하고 국정원 직원에게는 정보 수집을 위해 현장조사, 문서열람, 시료채취, 자료제출 요구, 진술 요청 등을 할 수 있는 ‘조사권’을 부여했습니다.

정부와 여당은 ‘조사권’은 ‘수사권’에 비해 미약한 권한이라며 애써 큰 의미를 두려하지 않지만 조사권은 오히려 형사법상의 기본원칙인 죄형법정주의와 영장주의 등이 제약 없이 악용되어 인권을 침해 할 여지가 충분히 있습니다.

또, ‘국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고 국민의 안전을 보호하기 위해 취하는 대응조치’라는 규정을 신설하였습니다. 이는 폐지했다고 한 국내수사를 변칙적으로 적용하여 내국인에 대한 공작활동을 합법화 시킬 수도 있습니다. 북한과 연관 되어 있다는 의심이 있다고 주장만 하면 그 어떤 국민도 ‘조사’ 또는 ‘대응조치’의 대상이 될 수 있기 때문입니다.

국정원이 가진 보안업무 기획조정권한은 이해하기가 매우 어렵습니다. 이는 <정보및보안업무기획·조정규정>이라는 대통령령에 근거하여 정부 부처에 대해 정보와 보안 업무의 기획 및 조정권한을 국정원이 가지는 것인데, 이는 대통령 소속의 장관급 정보기관일 뿐인 국정원이, 마치 다른 행정부처의 상급기관처럼 행세 할 수 있는 근거가 됩니다. 국정원은 정보를 수집하는 기관일 뿐인데, 정부 전체의 정보예산편성권을 행사하는 것에 대해 왜 다른 행정부처에서 저항하지 않는지도 궁금합니다. 정보예산편성권한 역시 해당 부처로 이관하는 것이 마땅합니다.

국정원의 신원조사는 법률적 근거 없이 대통령령인 <보안업무규정>과 대통령 훈령인 <보안업무규정 시행규칙>을 근거로 실시하고 있습니다. 상위법령이 구체적 위임이 없어 대통령만으로 법률적 근거가 있다고 할 수 없습니다. 현 「보안업무규정」을 보더라도 공무원 임용 예정자 중에서도 ‘국가안전보장에 한정된 국가기밀을 취급하는 인원’과 ‘비밀취급인가 예정자’에 한정해서만 신원조사를 하도록 그 대상을 제한하고 있습니다. 하지만 국정원 그 시행규칙을 개정하는 것만으로도 다시 광범위한 신원조사를 하고 있습니다.

그동안 국정원은 공공연하게 공직후보자에 대한 정보를 수집하고 인사검증에 참여하여 왔습니다. 고위공무원 또는 정무직공무원, 공공기관장 등에 대한 국

정원 신원조사는 지속적으로 이루어져왔습니다. 개정 전에도, 개정 후에도 <국가정보원법>에는 국정원의 신원조사나 인사검증에 대한 근거는 없습니다. 아무리 공직후보자라고 해도 민간인 신분인 국민에 대한 국정원의 정보 수집 행위는 법률적 근거가 없는 것입니다. 국정원을 통한 신원조사를 폐지하고 국정원을 통한 인사검증 제도는 강화가 아니라 폐지되어야 하는 것이 답입니다.

국회 정보위원회 한 위원은 국정감사에서 국정원이 ‘신원조사’ 업무를 이용해 사실상 국내 정보활동을 유지하고 있다고 지적한 바 있습니다. 개인의 학력, 경력, 재산, 가족관계는 물론 친교 인물과 같은 주변인물, 그리고 심지어 인품 및 소행 등을 광범위하게 포함하게 되어 있습니다. 객관적인 정보뿐만 아니라 국정원 직원에 의해 평가까지 받게 되는 것입니다.

국가인권위원회는 2019년 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 보호를 위해 △신원조사 제도에 대한 명시적인 법률 근거 마련, △일정 직급·직위 이상 공직자에 한해 신원조사 실시, △여권 발급 국민 대상 신원조사 별도 절차 마련 등을 국정원장에게 권고했습니다. 또, 신원조사 제도는 국가정보원 등 신원조사 기관이 대상자 본인과 가족 등 상세한 개인정보를 수집·분석하므로 개인정보자기결정권, 사생활 비밀과 자유를 침해하는 제도에 해당한다고 하였습니다.

국가인권위원회는 “우리 헌법에서 국민의 기본권을 제한하는 조치에 대해 명확한 법률상 근거를 갖추고(법률유보 원칙), 필요 최소한도 내 예외적, 보충적인 수단일 것(과잉금지 원칙)을 요구하고 <개인정보보호법>은 개인정보 수집 시 최소한의 정보만을 수집하고, 그 처리목적이 달성된 때에는 지체 없이 파기하도록 하고 있다.”고 그 근거를 밝히고 있습니다.

이 같은 인권침해 지적과 권고가 있었음에도 불구하고 여전히 신원조사 대상을 광범위하게 설정하여 권한을 남용하고 기본권을 침해하는 일이 현재진행형으로 이루어지고 있는 이유는 아무리 법을 개정하고 개혁을 촉구해도 국정원이 가진 막강한 권력의 힘이 작동하고 있기 때문이 일 것입니다. 국내 정보활

동을 하지 않겠다고 다짐하지만 실질적으로 변화한 것은 없다는 반증입니다. 국정원은 2023년에도, 윤석열 정부에서도 개혁의 대상입니다.

신원조사 등을 통한 국정원의 민간인 사찰은 진보와 보수를 가리지 않았음이 2021년 초 밝혀진 ‘소위 이명박 정부 국정원 민간인 사찰 문건’을 통해 이미 드러났습니다. 18대 여야 국회의원과 언론인, 연예인, 시민단체 인사 등을 대상으로 광범위하게 사찰하고 자료를 만들어 보관해 왔음이 밝혀졌고 현 국정원장이 대국민사과까지 했지만 국정원은 매우 까다로운 방식으로 문건을 특정하여 정보공개청구를 했을 경우에만 제한적으로 공개하고 있어 대수의 사찰 피해자들은 자신이 사찰을 당했다는 것도 모르고 있는 현실입니다. 국회 정보위원회가 ‘국가정보기관 사찰성 정보 공개 촉구 및 진상 규명과 재발 방지를 위한 특별 결의안’을 채택했지만 진상규명은 지지부진하기만 합니다.

민간인에 대한 정부 기관의 신원조사 또는 정보 수집은 그가 누구든, 어떤 기관이든, 절대 해서는 안 됩니다. 공무원이 되려는 이들에 한해서, 국가공무원법 33조의 결격사유에 해당하는지, 법원에서 선고한 취업제한 등에 해당되는지만 확인하면 되는 일입니다. 국정원이 사관학교 입학자의 당락을 결정하거나 공무원의 임용에 영향을 끼쳐야 하는 그 어떤 이유도 없습니다. 국정원이 ‘신원조사’를 포기하지 않는다면 신원조사를 핑계로 사찰과 국내정보 수집을 포기하지 않겠다는 것과 다를 바가 없을 것입니다.

국정원은 국가와 국민을 위해 헌신하고 있다는 공허한 주장만 하며 국민들의 정당한 비판에 대해서는 늘 억울하고 부당하다는 듯 믿어달라고만 합니다. 그저 똑같이 하던 일을 계속 하며 잠깐 들은 비판 따위는 아랑곳하지 않습니다. 국정원의 권한 강화와 업무 범위 재확장을 이대로 두고 보아서는 안 됩니다. 국회가 가장 앞장서서 국정원을 막아서지 않으면 다시 국정원에 의해 사찰당하고, 협박당하고, 감옥가고, 누명쓰고, 여론 조작하는 일들이 다시 일어나지 않으리라 장담 할 수 없기 때문입니다.

MEMO

토론

공무원 신원조사제도의 문제점과 개선방안 토론문

김선화 연구관
(국회입법조사처, 법학박사)

1. 문제의 제기

- 공무원 임명 및 임용시 인사검증의 하나인 '신원조사'는 국가안전이나 그에 관련된 업무를 하는 자 및 그 예정자 등의 국가에 대한 충성심, 성실성, 신뢰성을 조사하여 국가의 안전을 확보하고자 하는 인사보안의 정보활동이라 할 수 있음
- 이때 '충성심'이라 함은 특정의 권력집단이나 정치세력에 대한 것이 아니라, 국가와 국민 전체의 보편적 이익에 대한 것으로 이해되어야 하며, 현대적 의미로는 헌법질서의 준수이지임¹⁾
- 신원조사는 임용예정자의 전과 등 과거행적 등을 조사하여 결격사유를 조사하는 것이므로 개인정보와 밀접한 관련이 있으며, 개인정보에 대한 자기결정권, 사생활의 자유, 공무담임권 등 기본적인 인권에 대한 제한 또는 침해는 기본적인 성격으로 함
- 신원조사의 주체, 대상, 범위, 한계, 절차 등 주요한 내용이 국회가 통과시킨 법률에 정해져 있어야 한다는 헌법원칙인 기본권 제한의 법률유보원칙을 준수해야 함(헌법 제37조제2항).
- 그러나 신원조사제도의 법률상 근거는 「국가정보원법」에서 국정원의 업무를 열거하면서 "보안업무"라고 한 것뿐임²⁾
 - 이 법률만으로는 보안업무에 신원조사가 포함되어 있는지 명시적이지도 않고, 신원조사의 범위, 방법, 주체, 대상, 한계 모두 알 수가 없음. 신원조사의 내용이나 결과에 문제가 있을 때 이에 대한 이의 제기 절차도 없음. 그리고 하위법령인 대통령령 「보안업무규정」

1) 권건보, 「신원조사제도의 문제점과 개선방안」, 『법과 사회』 제28호(2005년 상반기), p.91.

2) 대법원 2002. 12. 8. 선고 98다12041.

등에서 신원조사의 주체, 대상, 절차를 정하고 있음

- 위와 같다면 신원조사제도는 법리적으로는 헌법상 기본권제한의 법률유보원칙은 물론 헌법이 금지한 포괄 위임금지원칙에도 저촉될 위험이 있음. 만약 신원조사제도가 악용된다면, 개인 기본권 침해뿐 아니라 민주주의나 법치주의의 근간이 훼손될 수도 있음
- 2005년과 2018년에 국가인권위원회는 「보안업무규정에 따른 신원조사제도 개선 권고」에서 '법률'에서 기본적 사항의 근거를 마련하도록 권고하였음
- 2018년 경찰개혁위원회에서도 공무원이나 공직후보자에 대한 세평수집, 부당한 압력행사 등의 부작용을 우려하며 신원조사제도에 대해 개선권고³⁾를 한 바 있음
- 국회에서는 2018년 2월 신원조사기본법 발의가 있었으나 임기 만료로 인하여 폐기되었음⁴⁾

2. 개선방안

(1) 기본권 제한 법률유보원칙상 근거법률 마련

- 법률에서 명확하게 조사목적, 조사주체, 조사방식, 조사대상, 조사대상자의 권리, 구체절차, 정보처리 방식, 정보 보관기간 등을 정하도록 하는 것은 헌법의 요청이다.
- 국민의 권리에 대한 제한 특히 자신의 정보에 대한 결정권과 그에 대한 알권리, 자신에게 불리한 정보처리에 대해 구제할 방

3) 경찰개혁위원회(위원장 박재승)는 2018. 4. 27.(금), 제25차 전체회의를 개최하여, 경찰 정보활동의 직무 범위, 조직체계, 법적 수권규정, 통제시스템 등 전반에 대해서 개선하라는 내용의 「경찰의 정보활동 개혁 방안」을 경찰청에 권고하였다. 이 중에서 신원조사업무는 경찰의 수사경력자료, 범죄경력자료 등을 제공하는 것으로 충분하고 인사 관련 업무를 총괄하는 인사혁신처 등 부처로 이관하는 것이 적절하다고 보고 타부처와 협의해서 이관하도록 하였다. 이 신원조사 업무를 경찰이 수행함으로 인해 공무원, 공직후보자 등에 대한 세평수집, 부당한 압력행사 등으로 이어질 수 있어 경찰이 이런 기능을 수행하지 않는 방향으로 권고하였다.

4) 강석호의원 대표발의, 「신원조사기본법안」(의안번호 2011880)

식이 없는 것은 공무담임권의 침해로 연결될 수 있다. 그러므로 이에 대해서 명확하게 법률에서 규정할 필요가 있다.

(2) 법률내용에 대한 논의 필요

- 조사주체와 범위 및 대상을 국가안보업무와 관련하여 명확하게 하는 것이 필요하다. 현행과 같이 매우 광범위한 것은 문제가 될 수 있다. 시행령이나 규칙과 같은 하위법령에서 쉽게 개인정보와 관련된 민감한 인사정보를 위임하고 대상을 넓히고 조사 범위를 정하는 것은 법치행정원칙과도 부합되지 않는다. 국가안보와의 관련성을 고려하지 않고 모두 일괄하여 정하는 것도 문제가 될 수 있다. 특히 사법부 인사에 대한 신원조사 문제도 사법독립성을 고려하건대 헌법상 허용할 수 있는지 고려해볼 필요가 있다.
- 또한, 신원조사대상자의 권리에 대해서도 규정할 필요가 있다. 특히 신원정보의 문제적 상황은 개인에게 알려주도록 하고 이의제기절차를 마련하는 것도 개인정보의 자기결정권, 공무담임권과 관련해서도 중요하다.
- 마지막으로 정보보관과 처리에 대해서도 법률규정으로 명확하게 정할 필요가 있다. 국가안보를 위하여 불가피하게 개인정보를 조사하는 제도를 실시하더라도, 이는 헌법상 원리에 부합되도록 해야 할 것이다. 특히 개인정보와 관련된 행정행위일수록 더욱 법치행정원리에 부합되도록 할 필요가 있다

(3) 법관에 대한 신원조사 문제

- 헌법은 법관의 자격은 법률로 정한다(제101조)고 규정하고, 법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 독립하여 심판한다고 하며(제103조), 대법원장과 대법관이 아닌 법관은 대법관회의의 동의를 얻어 대법원장이 임명한다고 정함(제104조제4항)
- 법원조직법 제41조에서는 판사는 인사위원회의 심의를 거치고

대법관회의의 동의를 받아 대법원장이 임명하도록 규정하여, 인사위원회의 심의를 법률에서 근거를 마련함

법원조직법 제41조(법관의 임명) ① 대법원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.
② 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 받아 대통령이 임명한다.
③ 판사는 인사위원회의 심의를 거치고 대법관회의의 동의를 받아 대법원장이 임명한다.

□ 법관의 신분상 독립을 위하여, 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다고 규정함

□ 법관의 경우, 법관임용예정자에 대하여 신원조사의 근거를 「보안업무규정 시행규칙」에 마련하고 있음

제4장 신원조사 <신설 2020.3.17>

제56조(조사기관 및 조사대상) ① 국가정보원장은 다음 각 호의 사람 중 영 제36조제3항에 해당하는 사람에 대해 신원조사를 한다. <개정 2022.11.28>

1. 중앙행정기관등(군기관을 포함한다) 및 그 소속기관의 3급 이상의 공무원(정무직공무원과 고위공무원단 및 고위감사공무원단에 속하는 공무원을 포함한다. 이하 이 호 및 제57조제1항제1호·제2호에서 같다) 임용예정자와 「공무원보수규정」에 따라 인사혁신처장이 정하는 공무원경력에 상당하는 계급(군인의 경우에는 중장으로 한다) 이상의 공무원 임용예정자
2. 특별시·광역시·특별자치시의 행정부시장 및 도·특별자치도의 행정부지사 임용예정자
3. 판사 신규 임용예정자
4. 검사 신규 임용예정자
5. 국·공립대학교 총장 및 학장 임용예정자
6. 공무원 임용예정자인 외국인
7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지 외의 사람으로서 각급기관의 장이 국가안전보장에 필요하다고 인정하여 요청하는 사람

② 국가정보원장은 제1항에 따른 신원조사의 대상인 사람을 제외한 군인, 군무원, 「방위사업법」에 따른 방위산업체 및 연구기관의 종사자와 그 밖의 군사보안에 관련된 사람에 대한 신원조사를 국방부장관에게 위탁한다. <개정 2020.3.17, 2022.11.28>

③ 국가정보원장은 제1항 및 제2항에 따른 신원조사의 대상인 사람을 제외한 사람에 대한 신원조사를 경찰청장에게 위탁한다. <개정 2017.2.22, 2020.3.17, 2022.11.28>

1. 삭제 <2020.3.17>

2. 삭제 <2020.3.17>

④ 국방부장관 및 경찰청장은 신원조사를 실시한 경우 그 신원조사의 월별통계를 국가정보원장에게 통보해야 한다. <개정 2022.11.28>

⑤ 국가정보원장은 국방부장관 및 경찰청장이 위탁받은 신원조사에 관한 업무처리와 관련하여 그 기준·방법 및 절차 등의 조정이 필요하다고 인정하는 경우에는 관련 협의 또는 조치를 할 수 있다. <신설 2022.11.28>

⑥ 관계 기관의 장은 소속 공무원 또는 임직원 등이 영 제36조제3항에 따른 신원조사 대상에 해당하는지 여부를 판단하기 위해 필요한 경우 국가정보원장에게 관련 협의를 요청할 수 있다. <신설 2022.11.28>

제55조(요청절차) 신원조사는 다음 사항을 첨부하여 요청하여야 한다.

1. 대상자명단(별지 제19호서식)
2. 신원진술서 1부(공무원 또는 공무원 임용예정자는 별지 제20호 서식, 그 밖의 사람은 별지 제20호의2서식)
3. 최근 3개월내에 촬영한 상반신 반명함판 사진 1매(신원진술서에 부착한다)
4. 가족관계기록사항에 관한 증명서 1부
5. 외국인의 경우 자기소개서(별지 제21호서식), 여권사본, 자국 공안기관발행 범죄기록증명원, 외국인등록사실증명원(국내등록시) 각 1부 및 최근 3개월 이내 촬영한 상반신 반명함판 사진 1매

제58조(신원조사 사항) 신원조사사항에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 임용분야 및 취급업무에 따라 신원조사 사항을 생략할 수 있다. <개정 2022.11.28>

1. 이름 및 주민등록번호
2. 등록기준지 및 주소
3. 친교 인물
4. 정당 및 사회단체 관련 사항
5. 국적 변동 내역
6. 학력 및 경력
7. 가족관계

- 8. 재산(「공직자윤리법」 제4조에 따른 등록대상재산을 포함한다)
- 9. 범죄경력 및 상벌 내역
- 10. 인품 및 소행
- 11. 병역사항(「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」 제3조에 따른 병역사항을 포함한다)
- 12. 해외 거주 사실
- 13. 국가기밀 누설 등 보안 관련 사항
- 14. 그 밖의 참고사항

- 법관임용예정자에 대한 신원조사의 경우에도, 신원조사는 당해 예정자가 공직을 담당하기에 부적합한 범죄경력, 신용상태 등 공직담당에 부적합사유의 조회를 목적으로 하는 것이므로, 신원조사라는 명목으로 법관이 될 자의 양심추지나 정치적 성향 등에 대한 파악에 이른다면 이는 법령의 범위를 넘어 양심의 자유나 정치적 자유 등에 대한 침해가 되거나, 사법부의 독립성에 대한 침해가 될 수 있음
- 법관의 인사문제는 사법부 독립과 관련된 핵심적인 사항이라 할 수 있음. 법관의 임용에서도 사법부로서는 최대한 독립성이 보장되도록 하여야 할 것임
- 사법부의 인적 독립성에 대해서 헌법에서 규정하여 특별히 보장하고 있는바, 대통령직속 정보기관인 국정원에서 법관 임용예정자를 대면하여 1~2시간에 걸쳐 비공식적인 장소에서 “면담”까지 하는 방식을 허용할 수는 없을 것임⁵⁾
 - 국정원에서는 서류상으로 불리한 내용이 나온 것에 대해서 당사자의 해명이나 설명이 필요하다고 판단하였을 때에만 본인에게 유리하게 할 기회를 주기 위하여 면담을 하는 경우가 있다고 함. 면담형식의 신원조사에 대한 법적 근거는 없음
 - 더구나 이번에 국정원에서 면담하면서 질문한 내용이 신원조사에서 조사할 사항과 부합하는지에 대해서도 상당한 문제제기가 있었음

- 당시 국회의원 질의에 대한 대법원의 답변서에서 지적한 바와 같이, 사법부는 법관인사와 관련하여 법관인사위원회의 심의와 대법관회의의 동의와 같이 엄격하고 까다로운 절차를 따로 두고 있음에도 불구하고 대통령 소속의 “국정원직원에 의한 대면 면담”까지 거치게 하는 것은 문제가 있음
 - 이는 사법부의 인적 독립에 대한 침해를 우려하게 할 수 있는 사안임
 - 사법부의 구성원의 적합성과 신원조사상의 문제사항에 대한 면담이나 면접은 국정원이 아니라 사법부가 직접 담당하는 것이 바람직하다고 할 수 있음
- 서울지방변호사회, 시민단체 등에서도 법관임용예정자에 대하여 대법원이 국정원에 신원조사를 의뢰하는 제도 자체를 폐지할 것을 건의하는 의견을 제시한 점 등도 참고로 할 수 있음

5) 법률신문, 법원행정처, "국정원 신원조사 개선안 마련하겠다", 2015.6.4.자 기사. 참조.
 (https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=93483)

MEMO

토론

국가정보원, 더 꼼꼼하고 더 촘촘한 입법으로 묶어야 한다

장동엽 간사
(참여연대 권력감시2팀)

국가정보원, 더 꼼꼼하고 더 촘촘한 입법으로 묶어야 한다

장동엽 간사

국정원 개혁의 시계는 매우 급격하게 거꾸로 흐르는 듯하다. 정확히 말하자면, 대통령과 집권세력은 조직적으로 범죄행위를 저질러 온 국정원의 어두운 과거를 까맣게 잊은 듯하다. 윤석열 대통령은 2023년 신년 특별사면에서 원세훈, 이병효, 남재준, 이병기 등 전직 국정원장들을 비롯해 국정원, 국군기무사령부(현 국군방첩사령부), 사이버작전사령부 등 정보와 안보기관 인사들에 대해 대거 사면 복권됐다. 이명박·박근혜 정부 때 국기문란과 국정농단 범죄행위를 서슴지 않았던 인사들이다. 이명박·박근혜 정부에서 민주적 헌정질서를 파괴하고 국정을 농단한 핵심축에는 국정원 등 국가비밀정보기관들이 있었다.

이명박 정부 때 국정원 조직을 동원해 대선 여론조작을 지시한 혐의 등으로 징역 14년 2개월형을 받았던 원세훈 전 국정원장, 박근혜 정부 때 국정원 특수활동비를 챙겨 징역 5년형이 확정된 최경환 전 경제부총리, 박근혜에게 국정원 특수활동비를 상납한 전 국정원장 남재준(징역 5년), 이병기(징역 3년), 이병호(징역 3년6개월), 국정원을 통해 공직자들을 불법 사찰한 우병우 전 민정수석(징역 1년), 보수단체만 골라 지원하라고 지시한 김기춘 전 대통령 비서실장(징역 1년)과 조윤선 전 정무수석(징역 10개월·집행유예 2년) 모두 혐의 자체가 국정원과 관련되어 있다.

특히 최윤수 전 국정원 2차장은 박근혜 정부에 비판적인 성향으로 분류된 문화예술인들을 지원 대상에서 배제하는 '문화계 블랙리스트' 작성에 관여해 지난 12월 16일 징역 8월에 집행유예 2년, 자격정지 1년의 형이 확정됐다. 그러나 불과 11일 만에 사면 복권됐다. 배득식 전 기무사령관은 이명박 정부 때인 2011년 3월부터 2013년 초까지 기무사령부 안에 공작조직인 '스파르타'를 운영하면서 온라인에 정치 관련 글 2만여 건을 게시토록 지시한 혐의로 지난 12월 13일에야 징역 3년형이 확정됐다. 그런데 형이 확정된지 2주 만에 사면 복권됐다. 김태효 국가안보실 1차장도 2012년 이명박 정부 대외전략기획관에서 물러나면서 군사기밀을 담고 있는 국정원과 기무사령부 문건을 외부로 유출한 혐의로 기소돼 지난 10월에 벌금 300만 원형이 확정됐는데, 불과 두 달 만에 사면대상에 이름을 올렸다.

사면 복권된 인사들이 정보기관들로 복귀하거나 안팎에서 지원하는 방식으로 윤석열 정권의 정보 및 안보라인으로 가동될 여지도 충분하다. 일례로 세월호 가족들에 대한 사찰을 지시한 행위로 지난 2021년 10월에 유죄가 확정됐던 김병철 전 기무사령부 3차장은 올해 6월에 방첩사령부의 전신인 군사안보지원사령부 안에 만들어진 '부대 혁신 TF'에서 몰래 자문해 온 사실이 드러나 논란이 됐다. 김태효 국가안보실 1차장은 대법원 판결을 앞둔 임명 당시부터 논란을 빚다가 결국 사면됐다. 국정원 등 정보기관의 전직 공직자들이 저지른 국기문란과 국정농단 범죄행위에 면죄부를 쥐어주는 것은 조직적 범죄세력의 복원이나 다름 없다. 그럼에도 윤 대통령은 특별사면을 통해 정보기관들에 재직 중인 공직자들을 향해 '국가가 아닌 정권에 충성하면 끝까지 책임져 준다'는 메시지를 강하게 던지는 것으로도 읽힌다.¹

거꾸로 돌아가는 국정원 개혁 시계 - 대공수사권 부활? 신원조사권 강화?

¹ 장동엽, "특별사면, 악마는 디테일에 숨어 있다", 참여연대 홈페이지, 2022.12.28.

국정원과 경찰이 지난 1월 18일 국가보안법 위반 혐의 수사를 이유로 민주노동 본부와 일부 산별노동조합 사무실 등 10여 곳에 대해 대대적인 압수수색을 벌였다. 국정원의 이같은 수사 행태에 대해 시민사회는 '보여주기식 압수수색과 언론플레이'를 통해 2024년으로 예정된 대공수사권 이관을 되돌리려는 '기획'은 아닌지 의심하고 있다.² 혐의의 사실관계나 경중과 무관하게 비밀정보기관인 국정원 직원들이 기관의 로고가 박힌 점퍼를 버젓이 입고 나타나 고가사다리차까지 동원한 압수수색을 벌이는 모습만으로도 대공수사권을 사수하려는 국정원의 '무력시위'로 보는 것은 지나친 해석이 아니다.

국정원발 '간첩사건'을 구실로 국민의힘과 대통령실에서는 대공수사권 경찰 이관의 원점 재검토를 주장하거나 국정원법 개정 취지와 목적을 무력화하려는 의지를 보이고 있다. 지난 1월 12일 국민의힘 비상대책위원회 회의에서 정진석 비상대책위원장은 "국정원의 베테랑 대공수사요원들의 역량이 절대적으로 필요하다"며 "만약 이게 아무런 대책 없이 경찰로 이관될 경우 우리 스스로 대간첩 작전에 무장해제 하는 것"이라고 주장했다. 안철수 의원도 지난 1월 13일 "국정원에 대공수사권을 되찾아 주고 전문 사이버 방첩조직을 만들어야 한다"고 주장했다. 안 의원은 한 발 더 나아가 "북한이 정당, 노조, 시민단체 등의 지하조직과 오프라인을 통한 첩보 공작을 교묘히 배합하고 있다"고 언급하기까지 했다. 일부 언론 보도를 통해 대통령실은 '관계자'의 입을 빌어 국정원-경찰 합동수사단 신설이나, 국정원 직원의 경찰 파견이나 경찰의 국정원 직원 출신자 대거 채용 등을 통해 조사 역량을 보완하는 방식을 검토하고 있다고 밝히고 있다.³ 국민의힘 이명수 의원은 이미 지난해 12월 13일에 국정원의 직무에 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사'를 포함시키는 내용의 국정원법 개정안을 대표발의했다.⁴ 지난 1월 26일에는 윤석열 대통령까지 나서서 국민의힘 지도부와 오찬에서 국정원의 대공수사권 이관에 대해 '해외 수사와 연결돼 있기 때문에 국내에 있는 경찰이 대공수사를 전담하는 부분에 대해선 살펴볼 여지가 있다'고 밝힌 것으로 알려졌다.⁵ 정부와 여당 차원에서 대공수사권 이관의 전면 재검토를 공식화한 것으로 볼 수밖에 없다. 대통령이 국정원 개혁을 되돌리겠다는 입장을 밝힌 것과 다름 없다. 원세훈, 남재준, 이병기, 이병호 등 전직 국정원장들이 단골로 법정에서 서는 나라에서 대통령과 집권세력이, 국정원을 국내 정치에 악용하려는 의도가 아니라면, 시대적 과제이자 정치·사회적 합의로 진행되고 있는 국정원 개혁의 시계를 거꾸로 돌리려 할 이유가 없다. 그러나 국정원 개혁의 퇴행으로 민주주의와 법치주의는 위태로운 상황에 놓였다.⁶

10년 전인 2013년, 국정원감시네트워크의 전신인 공안기구감시네트워크에서 국가정보원법 개정안과 국가정보원(국정원)을 감독하는 국회 정보위원회의 기능을 강화하는 내용의 국회법

² 국정원감시네트워크 성명, "대공수사권 부활 노리는 국정원의 퇴행 규탄한다", 2023.01.18., 노동법률단체 공동성명, [윤석열 정부의 전방위적인 노동탄압을 강력 규탄한다](#), 2023.01.19., 231개 시민사회중교단체 [공동기자회견 보도자료](#), 2023.01.19. 등

³ 채널A, [\[단독\]국정원, 대공 수사 계속한다](#), 2023.01.13., 동아일보, [국정원 "대공수사권 경찰에 넘기면 해외기관 협조 못받아"](#), 2023.01.20.

⁴ 이명수 의원 대표발의, [「국가정보원법 일부개정법률안」](#)(의안번호: 2118915), 2022.12.13.

⁵ 경향신문, "윤 대통령 "대공수사 경찰 전담 살펴볼 여지 있어"...국정원에 준치 추진 시사", 2023.01.26.

⁶ 국정원감시네트워크, [「성명」 윤 대통령은 '대공수사권 이관 재검토' 철회하라](#), 2023.01.27.

개정안을 입법청원한 바 있다.⁷ 당시 개정안에는 ① 통일해외정보원으로 국정원 명칭 변경 ② 수사권 분리와 이관 ③ 정치개입과 관련된 국내보안정보 수집권한의 원칙적 폐지 ④ 정보와 보안 업무의 기획조정 권한 폐지 ⑤ 국정원에 대한 의회 통제 강화 ⑥ 통일해외정보원에 대한 대통령 책임 강화 등의 내용을 담고 있다. 어떤 견제나 감시장치없이 국내 정치 공작을 하고 있는 국정원을 바로잡기 위해 각 부처에 힘을 행사해오던 기획조정기능을 폐지하고, 의회 통제를 강화하며, 포괄적이고 애매한 '정보 수집' 권한의 범위를 조직 명칭에서부터 '통일해외정보원' 이라는 새로운 조직으로 명확히 바꾸는 전면적인 개혁안이었다. 이는 지금까지도 시민사회의 국정원 개혁 과제에 골자를 이루고 있다.

지난 20대 대통령선거 때, 국정원감시네트워크는 각 정당과 후보들에, 대선 이후 윤석열 대통령직인수위원회에 4개 영역에 걸친 12가지의 정책들을 제안했다.⁸ △국정원의 권한 축소, △국정원에 대한 민주적 통제 강화, △국가사이버안보법안 폐기, △국정원의 민간사찰·정치공작에 대한 진상규명 등 4개 영역에서 '대공수사권 폐지 유예기간 삭제', '국정원의 신원조사권한 삭제와 인사검증 활용 금지' 등 모두 12가지다. 이 자료에서도 언급하고 있듯, 국정원 개혁 과제의 핵심을 '국정원 권한의 축소'로 보고 있고, 국정원 권한의 축소를 위해 '대공수사권 이관'과 '신원조사권한 폐지', '정보·보안업무 기획·조정권한의 폐지와 이관' 등을 주요 과제로 꼽고 있다. 시민사회가 국정원의 업무 관련 시행령인 「보안업무규정, 「방첩업무규정, 「사이버안보 업무규정」과 그 시행규칙에 대한 의견을 제출할 때마다 헌법과 법률의 근거가 없이 자의적으로 권한을 확대 해석하는 것에 대해 문제가 있음을 지적해 왔다.

대공수사권 존치론의 빈약함을 대신하는 국정원의 '기획'

국정원의 대공수사권 존치론을 펴는 측의 주장은 대체로 "현재의 국내·국외 정보 통합, 정보와 수사의 통합, 경찰의 외국 내 정보·수사활동 금지, 국정원의 파일·정보·노하우와 정보 및 협조망 활용이 불가능하다는 점, 경찰의 능력 미흡 등으로 국가대공수사능력을 현저히 약화시키고 북한의 대남적화전전략을 고무시킬 위험이 크다"는 내용으로 요약할 수 있다.⁹ 그런데 그 논거들에서 헌법과 법률에 바탕을 둔 입법적 근거는 매우 빈약하다. 주로 북한의 '대남 공작'과 '무력 도발 위협', '엄존하는 간첩', '테러'와 '사이버 위협' 등 우리의 안보환경의 특성 때문에 국정원에 대공수사를 맡겨야 한다는 게 논거의 핵심이다. 심지어 "간첩은 없기 때문이 아니라 잡지 못하기 때문에 없어 보인다"며 "간첩을 못 잡는 이유는 무능 때문이 아니라 변모된 간첩에 대응할 입법 수단이 태부족하기 때문"이라고 강변한다.¹⁰ 또 "국가안보사범의 또 다른 특성은 법정에서 유죄를 이끌어 처벌하기에 충분한 증거는 항상 태부족하다"며, "해외세력이나 적대국가와 연결되어 전개되는 범죄의 성격은 반대로 증거의 반은 항상 정보와 수사접근이

⁷ 공안기구감시네트워크, [「국가정보원법 전부개정법률안\(통일해외정보원법\)」](#)(청원번호: 1900060)과 [「국회법 개정법률안」](#)(청원번호: 1900059), 2013.03.14.(접수일)

⁸ 국정원감시네트워크, [「정책자료」 인수위에 제안하는 국가정보원 개혁을 위한 12가지 정책](#), 2022.03.30.

⁹ 엄든재, "국정원 개혁의 문제점과 대응", 「국정원 개혁 무엇이 문제이고 어떻게 대응할 것인가?」, 한반도선진화재단 정책세미나, 2020.08.12., 20쪽

¹⁰ 한희원, "국가정보원 수사권에 대한 법적·제도적 연구", 『한국테러학회보』, 2017. 92~95쪽

불가능한 적국이나 해외에 있다는 것을 의미한다"고 주장한다.¹¹ 그러나 이같은 주장은 역설적으로 정보와 수사를 분리해야 할, 국내와 해외 정보 수집 활동을 분리해야 할 필요성을 드러낸다.

[표] 국정원의 수사권 보유 관련 반대 및 찬성 입장¹²

구분	국정원 수사권 보유 반대	국정원 수사권 보유 찬성
1	세계적으로 정보기관의 수사권 보유는 드문 현상이며, 특히 미국·영국·독일 등 주요 선진국들은 정보기관에 수사권을 부여하고 있지 않음	미국 등은 국내 정보기관이, 캐나다·중국 등 국내외 통합 정보기관이 수사권을 보유하고 있는 등 정보기관이 수사권을 보유한 국가도 상당수임
2	정보기관이 수사권을 보유하면 밀행적 특성 때문에 인권보장을 위한 적법절차 준수 여부 통제가 어려우며, 이에 따라 국정원이 담당했던 사건들 중 인권침해 사례가 많았던 것임	국정원도 검찰·법원으로부터 적법절차 준수 여부를 통제받고 있으며, 국회 입법과 수차례 개혁을 통해 인권침해 여지가 대폭 줄어들었음
3	현재 국가보안법 위반 사범 검거 실적에 있어 경찰이 국정원 이상의 성과를 내고 있기 때문에 국정원 수사권을 폐지하더라도 국가안보에 부정적 영향이 있지는 않을 것임	경찰 실적이 국정원 보다 양적으로 많은 것은 사실이나, 경찰은 주로 국보법 제7조 위반 사범 검거에 편중된 반면, 국정원은 북한 직파간첩 및 지하당 사건 수사에 있어 우위를 보이고 있음
4	국정원이 정치에 개입할 수 있었던 가장 큰 이유가 대공수사권 때문이었으므로, 국정원이 탈권력·탈정치화 개혁에 성공하려면 그 전제로 대공수사권 분리가 가장 먼저 이루어져야 하는 과제임	과거 사건 중 인권침해 사례가 있었던 것은 사실이나, '안기부 X파일', '닷컴' 등 정치개입과 국정원 수사권은 무관하며, 탈정치·탈권력화 과제는 원장 임기보장 등 법·제도 개선으로 해결해야 함
5	과거 국정원은 대공수사권과 국내정보 업무까지 보유하고 있어 지나치게 방만하고 전문성이 없었으며, 국정원은 국내 정보는 물론 대공수사권을 떼어 내어야 전문적인 대북·해외정보기관으로 발전할 수 있을 것임	세계적으로 국내정보와 해외정보의 융합과 국가안보 위해 사범에 대한 정보와 수사영역의 융합 경향이 두드러지고 있음

● 출처 : 채성준, "정보기관 수사권에 대한 연구" (국회 정보위원회 연구용역보고서, 2018)

국정원이 정보와 수사를 모두 틀어쥐게 되면, '태부족한 증거'만으로도 반드시 형사처벌을 해야 할 범죄자로 단정하고, 국정원만이 접근 가능한 정보거나 애초에 존재하지 않는 정보들을 가공해 혐의를 밝힐 증거로 조작하기까지 하며, 대상자 본인, 가족과 지인들에 허위자백을 받아내서라도 혐의를 덮어 씌우려 드는 '국가폭력', 헌법과 법률에서 규율한 인권을 침해하는 상황이 매우 쉽게 일어날 수밖에 없다. 사법부로부터 최종 무죄가 확인된 2013년 서울시 공무원 간첩조작

¹¹ 한희원, 앞의 논문, 99쪽

¹² 채성준, "정보기관 수사권에 대한 연구 - 주요국 사례를 통해서 본 국가정보원 안보수사권 필요성을 중심으로", 「국회 정보위원회 연구용역보고서」, 2018, 109쪽

사건(피해자 유우성 씨와 가족들), 2014년 보위사령부 직파간첩 조작 사건(피해자 홍강철 씨)의 경우처럼 국정원의 증거 조작이나 가족이나 지인들에 허위자백을 강요한 사실을 검찰조차 사실상 방조한 사례들에서도 알 수 있다. 국정원의 탈북자 간첩 조작을 통제할 수 있는 우리 사회의 역량은 매우 취약하다. 고문 가혹행위로 탈북자를 간첩으로 조작한 국정원 조사관들은 처벌받지 않은 채 현직에서 일하고 있다.¹³ 조지훈 변호사의 발제문에도 언급됐듯, 서울시 공무원 간첩 조작사건의 담당검사였던 이시우 씨가 현재 대통령실의 공직기강비서관으로 일하고 있다는 사실은 매우 상징적이다.

실제 서울시 공무원 간첩조작 사건만 보더라도 언론에 대대적으로 보도된 시점은 2013년 2월 25일 당시 박근혜의 18대 대통령 취임식 바로 다음 날이다. 18대 대선에서 조직적 댓글 공작이 드러나면서 위기에 빠진 국정원이 언론까지 수단으로 동원하는 '기획'을 벌인 것이다.

국정원은 탈북자들에 대한 정보를 독점적으로 장악하고 있다. 탈북자들은 남한에 들어오면 반드시 국정원 합동신문센터와 하나원을 거칠 수밖에 없고 이 과정에서 취합된 탈북자에 대한 모든 정보가 국정원에 축적된다. 그런데 국정원은 탈북자의 여러 정보를 독점한 채 간첩 조작의 직접 대상으로 삼거나 조작사건에서 탈북자들에게 허위진술을 유도하고 위증을 교사했다. 국정원은 다른 수사기관과 달리 자금 사용에 제한이 거의 없고 자신들의 요청에 따르는 탈북자들에게 금전적인 이득도 제공했다. 생계유지가 힘든 탈북자들에 대한 경제적 이득의 제공은 간첩 조작 부역에 큰 유인으로 작용했다. 정보기관의 밀행성을 이용해 불법 수사를 해도 아무런 통제도 없었다.

서울시 공무원 간첩조작 사건에서 여동생에 대한 변호인 접견권은 완전히 무시됐고, 여동생이 독방에 구금되어 무려 6개월 동안 완전히 단절된 채 온갖 불법행위를 당했지만 이런 불법 상태에 대해 국정원은 아무런 문제의식이 없었다. 밀행성을 앞세워 간첩 조작 행위에 대한 수사까지도 방해했고, 심지어 탄로가 나더라도 온갖 구실과 은폐로 범죄에 상응하는 처벌이나 불이익을 피해갔다. 국정원 수사관에게 주어지는 포상금과 승진 등의 혜택은 간첩 조작의 동기가 되기도 했다.

국정원은 국가비밀정보기관이다. 그런데 이런 정보기관이 독점한 정보의 남용에 대한 외부적 통제를 전혀 받지 않고 수사까지 진행하다 보니 조직적 이해에 맞는 결과를 얻기 위해 불법적으로 정보를 왜곡하고 이용해도 견제 장치가 없다. 오랫동안 기획된 의도적 정보 수집과 정보 왜곡은 더 큰 조작사건을 만들어내기도 했다.

결국 국정원을 형사처벌의 전제 여부에 관한 판단의 영역에 남겨둬서는 안 된다. 대공수사권은 물론, 아직 국정원법 제4조에 남아있는 대공조사권(「국가보안법」에 규정된 죄와 관련되고

¹³ 장경욱, "국정원이 틀어대는 탈북자 간첩의 모습은 이렇다 - [국정원 수사권 폐지해야 할 이유 ④] 탈북자 간첩조작 사건의 진상", 오마이뉴스, 2019.12.20.

반국가단체와 연계되거나 연계가 의심되는 안보침해행위에 관한 정보)도 폐지하거나 그 근거 법률인 「국가보안법」의 폐지를 통해 자의적 권한 강화의 여지를 아예 없애야 한다.

국정원의 신원조사권, 헌법과 법률로 규율하자

당초 본 토론회를 갖게 된 배경도 지난해 11월 28일 국정원이 신원조사 관련한 「보안업무규정 시행규칙」을 일부 개정해 발령한 것에서부터 출발했다.¹⁴ 현행 시행규칙에서 신원조사의 요청절차를 규정한 제57조의 제1항에서 대통령이 대통령비서실장을 통해 국정원에 신원조사를 요청할 수 있게 개정했다는 게 문제의 핵심이었다. 이에 대해 일부 언론에서는 '국정원이 대통령에게 보고하는 공직자 인사 파일인 이른바 '존안 자료'가 신원조사 형태로 부활하는 것'으로 해석했다.¹⁵ 언론을 통해 보도된 국정원의 입장문에 따르면, "현 정부 출범 이후 신원조사 대상을 보다 명확히 하고 국가안전보장과 관련된 국가기밀을 취급하는 고위 직위자에 대한 신원조사 내실화 필요성이 제기됨에 따라 시행규칙을 개정한 것"이라고 설명했다. 이어 "신원조사를 통해 수집한 자료로는 이른바 '존안 자료'를 생산하지 않고 조사 완료 후 결과(회보서)는 요청 기관장에게만 통보한다"며 "또 국정원 신원조사는 목적·대상·방식 등에 대한 엄격한 법적 요건 하에 실시된다는 점에서 민간인 사찰이 아니다"라고 강조했다.¹⁶

그러나 신원조사가 국정원이 공직 임용예정자를 검증한다는 구실로 각계 주요 인사들의 각종 정보들을 수집해 대통령에 수시로 보고하기 위해 파기하지 않고 관리하면서 국내 정치에 관여하는 공작 등에 악용돼 왔다는 점에서 시민사회가 국정원 개혁 과제 중 국정원 권한 축소와 관련해 대공수사권 이관과 함께 주요한 개혁 과제로 요구해 왔다.¹⁷

국정원은 신원조사제도가 국정원의 직무를 명시한 「국정원법」 제4조의 제1항 제2호("국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설·지역 및 국가안전보장에 한정된 국가 기밀을 취급하는 인원에 대한 보안 업무")와 제4항, 「보안업무규정」과 그에 따른 「보안업무규정 시행규칙」에 근거하고 있다고 주장하고 있다. 또 옛 「국가안전기획부법」¹⁸에 따른 대법원의 판례¹⁹도 근거로 삼고 있다.

「보안업무규정」에서 정한 신원조사 대상자들에 대한 신원정보는 국정원법 제4조 제1항 제2호에 규정된 '보안 업무'의 일종으로 해석할 수도 있다 하더라도 헌법상 기본권 제한이나 침해에 대해 법률로 정해져야 한다는 법률유보의 원칙을 거스르지 않기 위해서는 법률이 기본권을 제한하는 내용과 방식, 그 제한의 정도를 직접적이고 명확하게 규정해야 한다. 그런데

¹⁴ 「보안업무규정 시행규칙」, 대통령령 제450호, 2022.11.28. 일부개정

¹⁵ 중앙일보, "대통령 존안자료 부활...국정원 신원조사 대폭 늘린다", 2022.12.05.

¹⁶ 경향신문, "국정원, 신원조사 규정 개정...존안자료 부활, 사찰 아니야", 2022.12.05.

¹⁷ 국정원감시네트워크 정책자료, 「인수위에 제안하는 국가정보원 개혁을 위한 12가지 정책」, 2022.03.30., 5~6쪽

¹⁸ 「국가안전기획부법」, 법률 제5454호(1999.01.21. 법률 제5681호 국가정보원법으로 개정되기 전의 것)

¹⁹ 대법원 2000.12.08. 선고 98다12041 판결.

지금과 같이 국정원의 직무 범위를 규정한 현행 국정원법의 관련 조항에서 신원조사의 법률적 근거를 찾는 것은 법률유보 원칙(헌법 제37조)과 포괄위임금지 원칙(헌법 제75조)의 근본 취지를 무너뜨리는 것이라고 봐야 한다. 결국 지금의 신원조사제도는 법률적 근거 없이 국민의 기본권을 제한하는 것으로 위헌적으로 봐야 한다.

신원조사는 국가의 중요 업무를 위임받는 공무원이나 공무원 임용 예정자, 특히 '국가안전보장에 한정된 국가 기밀을 취급하는 직위에 임용될 예정인 사람'과 '비밀취급 인가 예정자' 등을 대상으로 이루어지고 있다. 국가정보기관이 민간인의 사적 영역을 들여다 본다는 것을 전제로 한다. 헌법이 보장하는 사생활의 비밀과 자유(제17조)를 침해할 소지가 클 수밖에 없다. 그리고 대부분 신원조사가 공직의 임명과 관련해 실시되기 때문에 신원조사의 결과에 따라 불이익 처분을 받게 된다면, 공무담임권(헌법 제25조)이나 직업선택의 자유(헌법 제15조), 국민의 일반적 행동자유권(헌법 제10조)이 제한될 수 있다. 신원조사사항 중에는 '정당 및 사회단체 관련 사항'도 포함돼 있어 양심과 사상의 자유(헌법 제19조), 종교의 자유(헌법 제20조)를 침해할 소지도 있다. 궁극적으로는 포괄적 기본권이라 할 행복추구권이나 인격권까지 침해할 수도 있다고 봐야 한다. 이렇듯 신원조사는 국민의 기본권을 제한하는 공권력 행사인 것만은 분명하다.²⁰

게다가 지난 2020년부터는 국정원법이 개정되면서 국정원의 국내 정보의 수집을 금지하고 있다. 또 같은 시기 개정 시행되고 있는 보안업무규정에서도 신원조사의 대상을 "국가안전보장에 한정된 국가 기밀을 취급하는 인원"으로 한정하고, 국정원장이 직권으로 조사할 수 있던 규정을 폐지한 바 있다. 그러나 이번에 개정된 시행규칙에서 대통령이 대통령비서실장으로 하여금 국정원장에 신원조사를 요청할 수 있도록 규정을 신설함으로써 국정원법과 보안업무규정의 개정 취지와 목적이 사실상 의미 없어졌다. 국정원이 '신원조사 업무 내실화 TF'를 구성하고 법무부 인사정보관리단에 참여하면서 인사 검증 개입 우려로 논란이 됐을 때, 국정원이 "인사 검증 업무를 수행하고 있지 않다"며 선을 그었던 것과도 배치된다. 대통령실과 국정원이 인사 검증을 구실로 고위공직자들이나 공직 임용 예정자들인 주요 인사 관련 정보들을 수집·활용해 국내정치에 개입하는 게 가능해진다. 국정원이 헌법과 법률에 명시적 규정이 없는 공백 상태를 악용해 자신의 권한을 임의로 확대 해석하고 집행함으로써 민간인 사찰과 국내정치 개입 등 불법행위를 저질렀던 과거가 있기 때문이다.

이같은 우려에 대해 국정원은 "관계법령에 조사 대상, 범위가 구체적으로 명시되어 있어 자의적인 조사가 불가하며, 특히 관계기관의 장이 요청할 경우에만 착수할 수 있어 과거 국내정보나 정치개입과는 근본적으로 다르다"고 강변한다. 그리고 국정원은 신원조사의 근거로 「국정원법」의 '보안 업무' 규정과 시행령인 「보안업무규정」을 들고 있다. 그러나 이는 신원조사의 법률적 근거가 될 수 없다. 그럼에도 신원조사 관련 규정들을 개별 법률이 아닌 시행령과 시행규칙 상에 명시하는 것은 헌법상 기본권 제한이나 침해에 대해 법률로 정해져야

²⁰ 송준중, "신원조사제도의 위헌성 및 개선방안", 「신원조사제도 개선방안 마련을 위한 청문회」, 국가인권위원회, 2005.01.18.

한다는 법률유보 원칙은 물론 포괄위임금지 원칙에 명백히 어긋나기 때문에 법률을 통해 규율이 되어야 마땅하다.

판사 임용예정자와 헌법재판소 3급 이상 임용예정자 등 사법부 인사까지 포함돼 있는 등 신원조사의 대상범위가 지나치게 넓어 사법부의 독립성까지 침해할 우려도 크다는 점도 누차 지적돼 왔다. 게다가 시행규칙 제58조의 신원조사 사항에는 '친교인물', '인품 및 소행' 등 「개인정보 보호법」에서 규정하는 '민감정보'들이 상당수 포함돼 있다. 정보 수집과 활용의 필요성도 분명치 않은 개인정보들이 마구잡이로 수집된 뒤에 그 주체의 의도에 따라서는 당초 목적과 달리 악용될 수 있다는 우려가 그저 기우에 그치지 않음을 국정원의 과거사가 증명하고 있다.

문제는 국정원이 개인정보 중 어떤 정보를 수집하는지 등의 주요 내용을 법률이 아닌 시행령과 시행규칙으로 정하는 것 자체가 위헌적임을 인정하지 않고 있다는 점이다. 국정원은 과거 정부에서도 신원조사 업무를 수행했다고 핑계대고 있지만, 역대 어느 정부에서나 시민사회는 물론 국가인권위원회와 경찰개혁위원회 등에서도 수차례 개선을 권고해 왔다. 국가인권위원회는 2005년 2월 14일 「신원조사 제도 개선 권고」와 2018년 12월 27일 「보안업무규정에 따른 신원조사제도 개선 권고」를 통해 신원조사제도의 명시적인 법률적 근거를 마련하고, 일정직급·직위 이상의 고위공직자에 한하여 별도의 신원조사를 실시하도록 권고한 바 있다. 2018년 4월 27일 경찰개혁위원회도 「경찰의 정보활동 개혁방안」을 경찰청에 권고하면서 신원조사 업무를 인사 관련 업무를 총괄하는 인사혁신처 등 부처로 이관하도록 했다. 그러나 국정원은 개선 권고를 받아들여 법률안을 준비하는 등의 의지조차 보이지 않고 있다. 오히려 입법 공백 상태를 악용해 하위법령들을 통해 자신들의 권한을 확대·강화하는 데만 골몰하고 있다.

독일의 연방신원조사법 등 해외 사례처럼 신원조사의 주체와 대상, 조사내용, 수집된 정보의 활용 및 관리와 폐기에 이르기까지 입법을 통해 더 꼼꼼하고 더 촘촘하게 통제해야 한다. 국가안보를 핑계 삼아 위헌적인 신원조사제도를 존치하며, 권한의 확대·강화에만 열을 올리는 국정원 등 정보기관들의 일탈을 국회의 민주적 통제를 통해 막아야 한다.

권한 확대·강화 위한 시행령 개정, 결국 법률로 막아야

국정원의 오랜 숙원 중 하나인 「국가사이버안보기본법」과 관련해서도 '국가사이버보안'을 위한 조정과 대응을 위한 기본법 제정, 사이버보안 관련 현행 법률들의 체계적 개정, 사이버보안 컨트롤타워도 필요하지만, 국정원이 갖고 있던 사이버보안 권한의 이전이 반드시 전제되어야 한다. 국정원이 밀행성과 은밀성을 특성으로 가진 비밀정보기관이기 때문에 민간 중심의 이해관계자들의 참여와 협력을 전제로 한 민주적 거버넌스의 가치와는 충돌하기 때문에 국내 사이버보안 관련 업무도 과학기술정보통신부나 (가칭)사이버보안청 등 일반 행정부처에서 총괄하도록 해야 한다. 국정원에 대한 입법·사법·사회적 감독 체계가 여전히 미흡한 상황에서 광범위하고 과도한 정보 수집 권한과 대공수사권 등을 통해 불법적으로 국내 정치 개입과 민간

사찰을 저질러 온 국정원이 공공·민간 정보통신망에 대한 감시와 사찰을 벌일 수 있기 때문에 국정원의 역할은 해외정보기관으로서 관련 정보 수집으로만 제한적으로 수행토록 해야 한다.²¹

자의적인 시행령 개정과 해석으로 권한 확대·강화를 꾀하는 국정원의 권한을 이렇게 대폭 줄이고, 차관급 기관으로 낮추는 방법도 고려해야 한다.²² 나치 정권의 게슈타포나 동독의 슈타지의 전철을 밟지 않기 위해 정보-경찰(수사 및 집행권) 기능을 철저히 분리한 독일의 사례처럼 국정원의 직무를 각 기관으로 모두 쪼개는 방안까지도 고민해야 한다.²³ 무엇보다 국정원법 하위의 시행령으로 규정된 「정보 및 보안업무기획·조정규정」, 「방첩업무 규정」, 「보안업무규정」 등은 물론, 각 규정들 안에서 신원조사와 같이 오·남용될 수 있는 여지가 높은 관련 세부 규정들도 국정원법이나 여타 법률들을 제·개정해 보다 구체적으로 규율하도록 입법적 방식으로 통제하는 수밖에 없다.

²¹ 국정원감시네트워크, ["국가사이버안보 기본법 제정안\(국가정보원공고 제2022-5호\)에 대한 의견서"](#), 2022.12.01.

²² 이태호, ["정보기관 개혁 방안_국정원과 경찰을 중심으로"](#) 「[참여연대 토론회] 정보기관 개혁 어떻게 할 것인가」, 2019.07.03.

²³ 박병욱, ["최근 국가정보원 개혁에 대한 시론"](#), 「경찰법연구」, 2017



국정원의 시간은 거꾸로 간다

대공수사권과 신원조사 문제를 중심으로