

2013. 12. 23.

국가정보원 개혁 의견서

국회 · 민간 통제와 수사권 이관 등 쟁점에 대한 의견
국정원 자체개혁안에 대한 비판

발행 | 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의 법학연구회,
진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 한국진보연대
담당 | 이광철 민주사회를 위한 변호사 모임 변호사
장정욱 참여연대 팀장 02-723-5302

국가정보원 개혁 의견서

1. 국가정보원 개혁의 방향

○ 국가정보원은 정보를 수집하여 정책최고결정지를 위하여 참고자료로 제공하는 정보기관의 역할에 머무르지 않고, 수사권 등 많은 집행권한을 가지고 있음.

현재 국가정보원법은 보안 관련 정보를 제외하면 국내 정보의 수집을 허용하지 않고 있음에 국정원은 법이 허용한 범위를 넘어 정치인과 민간인을 사찰하고 국내문제에 개입해왔음.

특히, 지난 18대 대통령 선거 등 선거에 영향을 미치기 위해 인터넷 공간에서 활동해 왔음이 드러났음. 또 정부를 비판하는 단체와 개인 등을 '중북주의자'나 '중북활동'으로 매도하거나, 모욕하는 방식으로 여론을 조작하고 있음.

○ 국회는 '국가정보원 등 국가기관의 정치적 중립성 강화를 위한 제도개선 특별위원회'(이하 국정원 특위)를 구성하고 국가정보원 개혁안을 논의하고 있음.

국정원 특위는 국정원이 본래의 목적에 맞춰 기능할 수 있도록 불필요하거나 남용 가능성이 큰 권한을 다른 국가기관에 이관하거나 폐지해야 함. 또 국정원이 비밀경찰로 활동하거나 불법 행위를 저질러도 정보기관의 특성을 지나치게 인정해 그 활동내역을 파악할 수 없는 일을 방지하도록, 국정원을 감시·감독 할 수 있는 체계를 마련하여야 함.

○ 민주주의 국가에서 국민의 통제를 받지 않는 국가기관은 있을 수 없음. 그런 원칙하에 국정원은 다음과 같은 방향에 따라 개혁되어야 함

첫째, 정보기관의 특성을 감안하더라도, 국정원도 다른 국가기관들처럼 국회 등을 통한 민주적 통제 범위 밖에서 활동하게 해서는 안 됨.

둘째, 국정원은 정보수집 기관으로서 그 권한과 기능을 분명히 제한하고 이를 넘어서는 기능은 폐지하거나 다른 국가기관에 이관해야 함.

셋째, 국정원이 국내정치에 개입할 수 없도록 하고 해외 및 대북 관련 정보 수집을 통해 국익 보호에 기여하는 기관으로 자리매김해야 함.

2. 국가정보원 자체 개선안에 대한 비판

국가정보원은 지난 12월 12일 국가정보원 개혁 특위에 국가정보원 자체 개선안을 보고하였음. 국가정보원 자체 개선안은 국가정보원이 자정능력이 없으며 개혁의 주체가 될 수 없음을 여실히 보여주고 있음.

남재준 국가정보원장은 국가정보원의 자체 개선안을 보고하는 자리에서 “국가정보원의 정치 중립은 법의 문제가 아니라 운영상의 문제”라고 밝히고, “국가정보원은 법·제도적으로 엄격한 탈정치 기반이 구축돼 있는 국가안보 수호기관임에도 아직 국민의 신뢰가 부족한 점을 반성”한다며 마치 국가정보원을 신뢰하지 못하는 국민에게 책임을 돌리는 듯한 발언을 하기도 함.

언론보도를 통해 알려진 바에 따르면 국가정보원 자체개혁안의 대강은 다음과 같음.

△국회, 정당, 언론사에 대한 연락관(IO) 상시출입 제도의 폐지 △ 전 직원의 정치개입금지 서약 제도화 △ 퇴직직원에 대한 3년간 정당가입과 활동 금지 △ ‘부당명령 심사청구센터’와 ‘적법성 심사위원회’ 설치·운영 △ ‘준법통제회’ 운영 △ 방어심리전 시행규정 제정과 심리전 심의회 설치·운영

국가정보원 자체개혁안은 권한남용에 대한 제한방안이나 권한에 대한 조정, 국회를 비롯한 외부의 감시·감독의 개선 등 권한남용 사건의 개선책이라 할 수 있는 방식은 전혀 제시하지 않고 있음. 또한, 지난 국가정보원의 민간사찰과 국민감시를 벌이고 있는 상황을 반영하거나 반성하고 있지 않으며 지난 대선에서 드러난 대선개입사건에 대한 재발방지도 불가능함. 국가정보원 외부의 개혁요구를 거부하기 위한 명분 쌓기에 불과함. 국가정보원 개혁안에 대한 개별평가는 다음과 같음.

1) 연락관 상시출입 제도

국가정보원은 국회·정당·언론사에 대한 연락관(IO) 상시출입을 폐지하겠다고 밝혔지만, 정부기관의 연락관 상시출입은 계속하겠다고 밝히고 있음. 현재 국가정보원은 국내정보는 보안정보 외에는 다루지 못하게 되어있음에도 많은 기관에 연락관을 두고 있음. 이로 인하여 지난 정부에서 국정감사 사찰논란 등 국가정보원 불법사찰논란을 가져온바 있음. 국내 보안정보만을 다루는 국가정보원이 국내 기관에 상시출입할 근거는 없음. 연락관 제도를 폐지해야 함.

2) 전 직원의 정치개입금지 서약 제도화

정치개입금지 서약은 실효성을 기대하기 어려움. 현재 국가공무원법과 국가정보원법은 정치 관여를 금지하고 있음. 처벌 또한 5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지로 무거움. 정치개입 사건이 발생한 것은 불법행위에 대한 내외부 통제장치가 없었기 때문임. 서약 실시 자체는 실효

성을 갖기 어려움.

3) '부당명령 심사청구센터'와 '적법성 심사위원회' 설치·운영 및 준법통제회 설치

국가정보원 내에 부당명령 심사청구센터를 설치하는 실효성이 의심됨. 국가정보원은 상명하복이 분명한 조직으로 부서간에도 폐쇄적으로 운영되고 있음. 평범한 정부기관의 평범한 공무원도 거부하기 힘든 상관의 명령의 부당여부를 심사해달라는 요청을 하기는 매우 어려울 것임. 국가정보원은 이를 개선안으로 제시했으나 국가정보원내에 위상도 불확실한 부당명령 심사청구센터의 설치만으로 실효성을 갖기 어려울 것임. 내부통제-감찰기구가 실효성을 가지려면 추가적인 장치가 필요함. 최소한 자체 심사-감찰기구의 장이 차장급의 신분을 가지면서 보다 독립적인 지위를 가지는 등의 조치가 필요 할 것임.

참고로 캐나다의 경우에는 정보원(Canadian Security Intelligence Service: CSIS)의 감찰을 담당하는 감찰총장(Inspector General of CSIS: IGIS)을 총독이 임명하고 CSIS의 상급기관인 공안안전태세부 장관에 책임을 지도록 하고 있음. 감찰총장의 업무는 정보원과 독립적으로 이루어지며 정보원의 모든 활동을 정보원장이 아니라 공안안전태세부장관에게 보고하는 체제를 갖추고 있음. '부당명령 심사청구센터'의 장도 이렇게 독립적인 지위와 기능을 수행한다면 실효성 있게 활동할 수 있을 것임.

4) 방어심리전 시행규정 제정과 심리전심의회 설치 운영

국가정보원은 인터넷 여론조작 활동을 대북심리전이라며 해왔고, 이제는 방어심리전이라 지칭하고 심리전을 계속하겠다고 밝히고 있음. 심리전은 용어자체가 군사용어로 정보기관인 국가정보원이 '심리전'을 수행할 근거가 없음. 또한, 심리전은 실제로는 국민들을 상대로 수행되고 있음. 무엇보다 정보기관이 심리전을 수행할 이유가 없음. 법령을 위반해 여론조작을 담당할 심리전단을 폐지해야함.

3. 국가정보원 개혁 방안

1) 국회 및 민간 통제 강화

○ 현행 국정원법 13조 2항은 국회 정보위원회의 자료제출이나 증언, 답변요구에 대해 국정원장이 거부하며 국무총리에게 소명을 요구할 수 있고 만약 국무총리의 소명이 없을 시에는 국정원장이 자료 제출, 증언, 답변 등을 거부할 수 없도록 하고 있고, 국정원법 12조 4항은 예산과 관련하여서

도 실질심사에 필요한 세부 자료를 국회 정보위원회에 제출해야 한다고 규정하고 있음

하지만 이를 위반하였을 경우에도 처벌 등의 불이익을 줄 수 있는 조항이 없어, 사실상 국정원장이 거부할 경우에 이를 막을 방법이 없음

국정원 측은 '국가안보의 누설을 방지하기 위한 부득이한 조치'라고 항변하고 있지만, 현행법에 기밀누설을 막기 위한 각종 장치를 두고 있다는 점에서 설득력이 없음

기본적으로 국회에 의한 정보기관의 통제에 있어 예외조항을 삭제하고 대신 상호 신뢰를 통해 비밀 누설을 방지해야 하며, 이를 위해서 우선 의회에 제한 없는 보고가 이루어짐과 동시에 정보위원회에 대해서는 비밀유지 의무를 부여하고 이를 어길 시 형사소추가 가능하도록 해야 함

○ 현재 국가정보원에 대한 감독 또는 통제 역할을 하는 곳은 국회 정보위원회가 유일함.

그러나 현행 국회 정보위원회는 구조나 조직, 권한의 측면에서 국정원을 감독·통제하는 데 많은 한계를 가지고 있음.

현재 다른 상임위원회의 위원활동과 병행하는 즉, 겸임위원회로 운영하는 것을 전임위원회로 개편하는 등의 방식을 도입할 수 있음. 정보위원들이 실질적으로 국정원을 감독·통제할 수 있도록 독립적인 전문 인력의 보좌를 받을 수 있도록 해야 함. 정보위원회 전문위원들 중에 일부를 국정원 파견인력으로 충당하는 것은 정보기관 감독이라는 본연의 임무에 부적합함.

○ 국가정보원 감독·통제에 민간전문가 참여를 보장해야 함.

민간 전문가로 구성되는 독립적인 정보감독위원회를 설치하거나 국회 정보위원회 산하에 소위원회 설치하는 방식이 있을 수 있고 국정원의 모든 활동에 대한 정보·자료 열람권·제출요구권 등을 보장해야 함.

국가정보원에 대한 각종의 진정에 대한 수리·조사권 및 국가정보원에 대한 권고권을 부여하는 것도 고려할 수 있음.

○ 예결산에 대한 감독 강화 및 투명성 확보

현재 국정원 예산은 국가기밀이라는 이유로 예산 편성 단계에서부터 결산에 이르기까지 각종 특례 조항으로 점철되어 있고 이로 인해 국가 회계 중 가장 투명성이 떨어지는 영역임.

국회법은 국정원 예산에 대한 정보위원회의 심사를 예산결산특별위원회의 심사로 본다고 규정하고 있어 사실상 예결위 통제를 배제하고 있음. 결산의 경우는 통제가 보다 허술해서 국정원장의 책임 하에 소관예산에 대한 회계검사를 진행하도록 하고 그 결과만을 대통령과 국회 정보위원회에 보고하도록 하여, 외부통제로부터 완전히 벗어나 있는 상태임

국정원 예산에 대해서는 기획예산처의 예산편성단계나 예산결산특별위원회의 심사는 생략된 것이나 마찬가지로, 국회 정보위원회의 심사가 유일한 검증장치임. 그러나 국회 정보위원회의 경우도 부실한 자료제출과 촉박한 시한으로 인해 제대로 심사가 이루어지지 않고 있으며, 부실한 자료를 제출한 경우에 마땅한 제재수단이 없음

국정원의 지출 중에서 예비비 사용내역은 기획예산처 소관으로 총액으로만 관리되고 있기 때문에 합법적 및 효율적 지출여부에 대한 평가가 이루어질 수 없음

따라서 국정원 예산의 투명성을 확보하기 위해 다음과 같은 개혁이 필요함

가. 예산회계에 관한 특례법 폐지

국정원 예산을 기획예산처 예비비에 숨기는 것은 예산편성에 있어서 최소한의 투명성도 보장하지 않는 것이고, 예비비속에 포함된 경우에는 국회 정보위에서도 항목별 세부심사가 불가능하며 결산 시에도 총액으로만 결산이 이루어지고 있음. 이것은 사실상 국정원이 아무런 통제도 받지 않고 예산을 사용하게 된다는 것을 의미하는 것임. 또한 정보예산을 예비비에 은닉하는 것은 예비비의 본래취지에도 어긋나는 것이므로 '예산회계에 관한 특례법'은 폐지해야 함

나. 예산심사 및 회계 검사 기능 강화

국회 정보위원회의 예산심사 및 결산기능을 강화하기 위하여 국회 정보위원회 산하에 보좌기구를 신설하고, 보좌기구는 회계전문가로 구성하되 비밀취급인가를 받은 자로 구성하여 상시적으로 국정원의 예산집행을 검사하고, 문제사안에 대해서는 조사하여 국회 정보위원회에 보고하게 함. 이를 위해서는 국회법을 개정하여 보좌기구를 신설하는 근거를 두고, 국정원법을 개정하여 국정원이 자체적으로 회계검사를 하게 되어 있는 부분은 삭제해야 함

또는 감사원이 국정원 예산에 대해서도 회계검사 및 직무감찰을 시행하게 하되, 감사원 내에서도 정보접근범위를 제한하고, 그 제한된 범위의 사람들만 국정원에 대한 회계검사 및 직무감찰을 시행하게 하는 방안이 있음. 이를 위해서는 감사원의 내부직제를 정비하고, 국정원법을 개정하여 국정원이 자체적으로 회계검사 및 직무감찰을 하게 되어 있는 부분을 삭제하고 감사원의 회계검사 및 직무감찰 결과는 비공개로 하고 대통령과 국회 정보위원회에만 보고하도록 함

다. 국회 정보위원회의 자료제출요구에 대한 거부권 삭제와 제출 거부시 형사처벌 규정 신설

국가정보원법 제12조 제4항은 "국회 정보위원회에 국정원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하여야 한다."고 규정하고 있으나 이를 어겼을 경우에 대한 형사처벌조항이 없음. 국회 정보위원회의 예산심사기능을 강화하기 위해서는 국정원법 제12조 제4항을 거부한 경우에 형사처벌하는 규정을 신설할 필요가 있음

2) 수사권 분리 및 이관

밀행성을 속성으로 하는 비밀정보기관이 수사권까지 보유하고 있는 것은 권력의 비대화와 인권침해의 소지가 있음.

미국, 영국, 독일 등 주요 국가의 정보기관은 수사권을 보유하고 있지 않음.

국가정보원의 수사권이 타 기관으로 분리·이관된다 하더라도 국가정보원이 이 기관에 수집한 정보를 제공한다면 수사에 문제되지 않을 것임. 현재 많은 사건이 국가정보원이 무리한 수사와 피의사실 공표로 공안정국을 만드는데 이용되고, 법원에서는 무죄판결을 받거나, 극히 일부만 유죄로 인정받는 경우가 다수 있음.

국가정보원이 수사한 사건에서는 피의자의 방어권이 침해되거나 반대로 피의사실을 입증하기 위해 국가정보원 요원의 신분이 필요이상으로 노출될 수 있음. 국가정보원은 정보를 제공하고 감·경이 수사를 맡아야함.

수사권 분리의 필요성은 헌법재판소 재판관의 다음과 같은 견해에서도 잘 드러나고 있음.

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

“안전기획부가 정보수집업무뿐만 아니라 정보 및 보안업무의 기획조정 및 범죄수사권 등 광범위한 직무권한을 가지고 있는 중앙행정기관임에도 불구하고 행정각부로 아니하고 대통령 직속하에 둔 것은 국무총리, 국무회의 및 국회의 통제 밖에 두어 대통령 한 사람에게만 책임을 지게 함으로써 국민 전체의 이익과 인권옹호보다는 대통령 1인의 개인적인 신뢰와 이익을 보호하고 그에게 충성하도록 하기 위한 것이었다고 볼 수 있고 또한 과거의 권위주의 정권하에서 그와 같이 활동해 온 것이 사실이다. 그러므로 안전기획부는 이를 폐지하여 그의 업무를 내무부와 법무부로 하여금 맡도록 하는 것이 가장 좋고, 안전기획부를 존치시키려면 그의 담당업무를 오로지 정보수집에 한정하고 보안업무나 범죄수사권 등을 완전히 배제시켜 권력남용 및 인권침해의 요소를 없애든가 아니면 행정각부의 하나로 하여 국무총리의 통할하에 두어야 할 것이다.” (변정수 재판관 소수의견)

3) 기획조정 권한 폐지·이관

국가정보원의 기획조정기능은 비밀정보수집 전문기관의 역할과 맞지 않으므로 폐지·이관 되어야 함.

○ 국가정보원법 3조1항 5호에 따라 국가정보원은 “정보 및 보안 업무의 기획·조정” 기능을 수행할 수 있는 권한을 갖고 있음.

그중 기획 업무의 구체적 범위는 <정보 및 보안업무의 기획·조정규정> 제4조에 따라 ① 국가 기본 정보정책의 수립, ② 국가 정보의 중·장기 판단, ③ 국가 정보 목표 우선순위의 작성, ④ 국가 보안방책의 수립, ⑤ 정보예산의 편성, ⑥ 정보 및 보안업무의 기본지침 수립(정보 및 보안업무의 기획·조정규정 제4조)임

그리고 정보 및 보안업무와 관련하여 행하는 조정 대상기관과 업무 범위는 <정보 및 보안업무의 기획·조정규정> 제5조에 규정되어 있음. 대표적인 것을 예시하면, 통일부의 경우 ‘통일교육에 관한 사항’, 안전행정부의 경우 ‘신원조사 업무에 관한 사항’, 법무부의 경우 ‘공소보류된 자의 신병 처리에 관한 사항’, 문화체육관광부의 경우 ‘공연물 및 영화의 검열·조사·분석 및 평가에 관한 사항’, ‘대공심리전에 관한 사항’ ‘대공민간활동에 관한 사항’ 등을 두고 있음

○ 국정원이 현재처럼 정보기관이 아닌 일반 행정부처의 고유 업무에까지 영향을 미쳐서는 안 될 것임. 정보기관은 정보의 수집과 분석, 배포라는 본연의 임무를 수행하는 것이 바람직함

○ 위기관리 기획 및 정보의 집약, 총괄적인 조정 기능은 국정원보다는 최고정책결정자를 중심으로 청와대로 집중하는 것이 바람직함

이관대상 기관으로 국가안전보장회의(NSC)를 고려할 수 있음.

○ 국가정보원은 국가 차원의 정보조정체계의 필요성으로 정보왜곡과 정책혼선의 방지, 국론분열 방지 등을 들고 있음. 필요성을 인정하더라도 이러한 기능을 정보기관인 국가정보원이 해야 할 아무런 논리·필연적 기능은 없음.

국방부 사이버사령부의 대선개입에 국가정보원의 지시·협업이 거론되는 것은 국가정보원의 기획조정권한으로 관련 활동을 조정할 수 있기 때문임.

정보기관이 조정권한을 행사할 경우 그 활동특성상 조정의 과정과 결과가 공개되지 않음으로써 정보 조정에 따른 책임소재가 불분명해지며 정보독점의 폐해도 우려됨.

4) 국가정보원 국내정보 수집 금지 및 관련 국내 파트 폐지

국내정보 수집은 금지시켜야 함. 국가정보원의 고질적 병폐로 지적되어 온 국내정치 개입을 차단하기 위한 최선책은 국가정보원법을 개정하여 국가정보원의 정보 수집 범위를 대북, 국외로 한정해야 함. 이와 관련해 국가정보원의 명칭을 해외(대북 포함)정보 수집기관으로 분명하게 드러낼 수 있도록 '통일해외정보원'으로 변경하는 것도 고려 할 수 있음.

국내정보 중 안보와 관련한 경우에는 범죄행위와 관련하여 밀접한 연관성이 있는 범위 내에서 경찰 등 수사기관이 수사 활동의 일환으로 수행하도록 하는 것이 바람직함.

5) 심리전 기능 및 심리전 수행 조직 폐지

국가정보원이 국민을 대상으로 심리전을 전개하고 심리전단을 운영하는 것은 현행 국가정보원법 위반임. 현행 국가정보원법은 국가정보원이 국내 여론형성에 개입하는 것을 금지하고 있음. 어떠한 경우에도 국가기관이 일반인으로 가장하여 국민들의 의식에 영향을 미치는 것은 민주국가에서 허용되어서는 안 됨.

또한, 정보수집과 집행기능의 분리라는 정보기구의 운영 원칙에도 맞지 않음. 비밀정보수집과 집행은 분리되어야 함. 심리전은 국가정보원이 수행할 임무가 아님.

특히 '심리전단'에서 담당하는 활동은 정치관여를 위한 인터넷 여론조작활동임. 국가정보원 개선안에서는 '방어심리전'이라는 용어를 사용하고 있으나, 국민을 상대로 한 공작활동, 여론 조작활동인 것은 동일함.

국가안보에 위협이 되는 주장에 대한 반론과 대응은 국가정보원이 아닌 국가기관에서 대처할 수 있는 업무임.

4. 결론

국가정보원 개혁이 정보업무 약화를 초래할 것이라는 주장이 있음.

북한의 장성택 처형 등으로 불확실성이 커지면서 국민의 안보불안을 자극하며 국정원 개혁이 이뤄진다면 정보수집능력의 약화될 것이라는 주장이 계속되고 있음.

그러나 수사권이 이관되더라도 국정원이 그동안 담당했던 사건은 다른 수사기관에서 수사하고 기소는 이뤄질 것임. 또한 국가정보원은 수사기관들에 자료를 제공하는 역할을 맡을 것임. 국가적으로 꼭 필요한 수사가 어려워 질 것이라는 주장은 기우에 불과함. 수사를 담당하는 기관이 국가정보원로부터 제공된 정보에 대한 판단과 추가 수사를 통해 수사와 기소 등을 판단하게 됨으로 불필요한 인권침해 논란과 재판과정에서 국가정보원 요원의 노출이 줄어들게 될 것임.

북한 관련 정보의 수집 또한, 현행과 달라질 것은 없음. 국내정보 수집이 금지되더라도 북한내부에 대한 정보수집은 여전히 국가정보원의 주요한 역할이 될 것임. 오히려 국내정보 수집업무가 줄어든 만큼 대북 및 해외정보 수집업무에 집중할 수 있을 것임.

국가정보원 개혁 의견서

발행일 2013. 12. 23

발행처 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의 법학연구회, 진보네트워크센터, 참여연대,
천주교인권위원회, 한국진보연대

담 당 이광철 민주사회를위한변호사모임 변호사 02)734-4972

장정욱 참여연대 시민감시2팀장 02-723-5302
