

< 국가정보원 개혁 관련 긴급 토론회 >

## 국정원, 수술로 회생 가능한가?

- 일 시 : 2005년 8월 17일(수요일)
- 시 간 : 오후 2시
- 장 소 : 헌정기념관 1층 대강의실



주 관 : 민주노동당

주 최 : 노회찬 의원실

< 국가정보원 개혁 관련 긴급 토론회 >

## 국정원, 수술로 회생 가능한가?

사회자 : 민주노동당 주대환 정책위원장

발제자 : 경원대 법대 이승우 교수

國家情報院의 改革方案

토론자 : 열린우리당 최재천 의원

한나라당 배일도 의원

민주노동당 노회찬 의원

민주당 이상열 의원

전 국가정보원 정영철 국장

<경향신문 미디어칸 인터넷 생중계 [www.khan.co.kr](http://www.khan.co.kr)>

## <발제문>

# 國家情報院의 改革方案

<경원대학교 법정대학 법학과 교수  
이승우>

### I. 새롭게 問題提起된 理由

국가정보원(이하 국정원이라 한다)의 개혁논의가 새롭게 문제제기된  
된 까닭은 국민 누구나가 알고 있듯이 '도청X파일'사건 때문이다. 김영  
삼정부 초기에 안기부직원이던 공운영이 '미림팀'을 이끌며 불법도청한  
자료가 언론에 노출되면서 사건이 불거졌고, 이 사건은 크게 3가지 방  
향으로 논점이 전개되고 있다. 첫째, 불법한 국정원의 도·감청활동에  
대한 진상규명으로서 누구에 의해 주도되고, 보고라인에 누가 있었으  
며, 과연 전직 대통령은 물론이고 현재의 노무현대통령도 보고받고 있  
는지의 문제이다. 둘째, 미림팀장 공운영의 집에서 압수된 도청테이프  
274개와 녹취록 13권에 대한 내용공개 여부를 놓고 벌어지고 있는 특  
별법과 특검법의 제정에 관한 시민단체들의 입장과 정·언·재계의  
입장대립이다. 셋째, 이 사건은 결국 김대중정부 말기까지 국정원에 의  
한 불법도청사실이 있었음을 김승구원장이 고백함에 따라 과연 국정원  
을 어떻게 개혁할 것인가를 포함한 국정원의 존립 여부로 논란이 번지  
고 있다.

따라서 여기서는 국정원이 정보기관 본연의 업무와 관계없이 주로  
불법도청 등을 통한 정치사찰을 해왔다는 점을 들어 폐지론까지 주장  
되고 있는 점을 고려하면서 국정원의 개혁방향을 다시금 정리하고자

한다. 즉 국정원이 자행한 수많은 폐해를 긍정하면서도 국가의 안위를 위하여 정보기관의 존재가 필요악이라는 관점에서 지금까지 제기된 개혁방안을 종합적으로 정리하면서 대안을 제시하려고 한다.

## II. 國家情報院의 法的 地位와 權限 및 存在價値

### 1. 國家情報院의 法的 地位

#### (1) 國家情報院은 憲法機關이 아니다.

대부분의 국가들에 있어서 중요한 국가기관마다 헌법적 근거를 가지고 있고 그것이 원칙임은 말할 필요도 없다. 즉 政府組織法上的의 行政各部는 물론이고 대통령의 直屬機關의 하나인 監査院의 경우도 헌법적 근거를 가지고 있다. 그러나 국정원은 감사원과 마찬가지로 대통령직속하의 기관임에도 불구하고 헌법적 설치근거를 가지고 있지 않고, 정부조직법 제14조에 근거를 가지고 있다. 즉 동조는 제1항에서 “국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄수사에 관한 사무를 담당하게 하기 위하여 대통령소속하에 국가정보원을 둔다”고 하였고, 제2항은 “국가정보원의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 바로 이러한 근거규정에 근거하여 제정된 것이 국가정보원법(법률 제06855호)이다.<sup>1)</sup>

국정원법은 제2조(지위)에서 “국정원은 대통령소속하에 두며, 대통령의 지시·감독을 받는다”고 하고 있다. 또한 가장 중요한 규정인 제3조(직무)는 제1항에서 “국정원은 다음 각호의 직무를 수행한다”고 하면서 5가지의 구체적 직무를 열거하고 있다. 그리고 제2항은 “제1항 제1호 및 제2호의 직무수행을 위하여 필요한 사항과 제5호에 정하는 기획

1) 그런데 국정원이 담당하는 직무범위와 관련하여 행정각부나 감사원의 어느 하나의 기관의 기능에 비추어 중요성이 적다고 할 수 없는 데, 그것의 헌법적 근거가 마련되지 않은 것은 문제가 있다고 생각된다. 국가의 안전보장과 직결된 각종情報의 蒐集·作成·配布와 保安業務를 담당하는 국가기관은 적어도 헌법에 그 근거를 갖는 것이 마땅하다는 점에서 헌법원리에 합치되지 않는다는 지적이 가능하기 때문이다. 물론 그렇다고 해서 헌법적 근거가 없기 때문에 위헌법률에 근거한 불법기관이란 것은 아니다. 대통령비서실과 마찬가지로 정부조직법 제2장의 대통령에 대한 규정 가운데 들어있기 때문이다. 즉 통치조직의 근본적 전제조건인 統治組織의 法定主義에 반하는 것은 아니기 때문이다.



· 조정의 범위와 대상기관 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다”고 하였고, 이에 근거하여 ‘국가정보자료관리규정’ 및 ‘보안업무규정’과 ‘정보및보안업무기획·조정규정’이 마련되었다. 기타 이러한 직무를 수행함에 필요한 내용을 규정하기 위하여 국가공무원법의 특례법인 ‘국가정보원직원법’이 규정되어 있다.

(2) 國家情報院은 法律이 규정하고 있는 大統領의 諮問機關이다.

국정원은 헌법기관인 감사원과 달리 청와대의 비서실 및 경호실과 같이 정부조직법에 근거한 대통령의 직속기관이다. 그러나 감사원은 물론이고 대통령의 모든 직속기관들은 국무총리의 통할 하에 있는 행정각부와 달리 대국민 상대의 법집행업무를 담당하지 않아야 하며, 이 원칙은 국정원의 범죄수사권을 제외하면 모두 지켜지고 있다.<sup>2)</sup> 그리고 국무총리를 비롯한 행정각부장관은 중앙행정관청으로서 대통령을 보좌하여 집행권을 행사하지만, 대통령의 직속기관들은 중앙행정관청이 원칙적으로 아니기 때문에 보좌기관이라고 하기 어렵다. 오히려 대통령 직속기관들은 성질상 자문기관에 해당한다.

## 2. 國家情報院의 權限

### (1) 法的 權限인 職務範圍와 特性

국정원의 직무내용은 동법 제3조 제1항에서 명시적으로 규정하고 있다. 첫째는 국외정보 및 국내보안정보(대공 · 대정부전복 · 방첩 · 대테러 및 국제범죄조직)의 수집 · 작성 및 배포,<sup>3)</sup> 둘째로 국가기밀에 속하는 문서 · 자재 · 시설 및 지역에 대한 보안업무(다만, 각급기관에 대한 보안감사는 제외한다), 셋째 형법중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사, 넷째 안전기획부직원의 직무와 관련된

2) 국정원의 직무범위에 범죄수사권이 포함된 것에 대한 문제점은 다음 논문을 참조 바람. 이승우, “헌법기관이 아닌 국가기관의 기능과 행정조직상의 한계”, 공법연구, 제26집 제3호, 1998. 6, 181면 이하.

3) 국내보안정보의 실례를 열거하고 있는 것은 과거와 같이 국내 정치인은 물론이고 기타의 국민들에 대한 정치사찰이 있어서는 아니된다는 주장이 받아들여진 결과이다.

범죄에 대한 수사, 다섯째 정보 및 보안업무의 기획·조정 등이 그것이다.

그런데 위와 같은 국정원의 직무는 크게 3가지로 구분된다. 안기부의 직무 중 첫째와 둘째에 해당하는 각종정보의 수집·작성·배포와 보안업무가 그 한 부류이고, 정보 및 보안업무의 기획·조정이 다른 하나의 부류이며, 셋째와 넷째의 범죄수사의 경우가 그 밖의 부류이다. 국정원의 직무 중 첫째 부류는 가장 중요한 기관본연의 직무라고 할 수 있다. 대통령의 직속기관으로서 대통령이 국정을 이끌어 나가는데 꼭 필요한 여러 가지 국내외정보를 제공하기 위한 기초적 직무이기 때문이다. 그리고 둘째 부류의 직무는 국정원과 같은 여러 정보기관들이 수집한 정보를 조정하는 업무이다. 즉 국정원의 국내보안정보의 경우 본질적으로 여러 부처에 관련된 사항이 대부분이기 때문에 불가피하게 정보의 기획·조정이 요구되는 특성이 있고, 현재로서 국정원법에 따라 행정각부처의 정보 및 보안업무를 기획·조정하는 중심기관으로서 국정원이 직무주체가 되고 있다. 셋째의 부류는 국정원법이 정하고 있는 범죄수사권에 해당하는 것으로서 논란의 대상이 되고 있는 직무이다.

## (2) 權限行使의 方法

국정원의 직무범위가 문제로 되지만 그동안 그 권한남용과 관련하여 문제가 되는 핵심은 권한행사의 방법과 관련된 것이었다. 헌법상 적법 절차를 어긴 수사권남용의 경우를 제외하고 정보수집에 국한하여 보더라도 활동방법에 문제가 많았다. 정보수집의 경우 가장 기본적인 것은 공개된 자료를 통하여 필요한 정보를 수집하고 정리하는 것으로서 그것이 대다수를 차지한 것으로 보고되고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 국정원의 정보수집과 활동의 면에서 그것은 기초자료에 불과하고, 그것을 확인하기 위한 대면접촉이나 또 다른 입증자료가 요구되고 있음을 알 수 있다. 그리하여 과거 가장 전형적인 방법은 공개적 기관출입을 통한 정보요

4) 김의겸기자, “국정원 수술크라이 휘었다”, 한겨레21 2003. 4. 24.



구방법이었다. 법적 근거는 없으나 무소불위의 권력을 가진 국정원의 정보요구에 응하지 않을 기관이 없었기 때문에 아주 손쉽게 정보를 수집하고 권력을 휘두를 수 있는 방법이었다.

그러나 공개적으로 기관과 단체를 출입하던 잘못된 관행이 금지된 이후 많은 활동장애를 느끼게 된 것으로 본다. 즉 국정원은 기관 및 단체의 출입이 금지되자 활동방법으로 개인적 인맥을 중심으로 하는 대면접촉과 합법적 감청 등을 통하여 정보수집을 할 수 있었으나, 결국 한계에 부딪치게 되어 불법적 도·감청 등에 의존하여 정보수집활동을 하였던 것으로 평가된다. 특히 ‘불법도청 X파일’사건을 통하여 드러났듯이 정치적으로 특히 민감한 대부분의 정보수집은 주로 불법 도·감청을 통하여 얻어진 것으로 판단되고 있다. 따라서 국정원의 직무범위에 대한 개혁논의도 중요하지만 그 직무활동의 방법에 대한 논의가 중요함을 알 수 있다.

### 3. 國家情報院의 弊害와 存在價值

- (1) 국가정보원의 폐해 : 정권안보의 침범, 인권침해의 대명사,
- (2) 국가정보원의 존재가치 : 필요악

## III. 國家情報院의 改革에 관한 論議의 經過

### 1. 改革論議의 經過

국정원법은 제3공화국 출범과 동시에 제정되고 시행되던 中央情報部法을 대체하여 1980년 12월31일에 공포되고 1981년 1월 1일부터 시행된 國家安全企劃部法을 명칭만 변경하여 1999년 1월 21일부터 시행되고 있는 법률이다.

#### (1) 군사정부시절

박정희정권 내내 공포정치의 산실이 되었던 중앙정보부를 10.26사건과 연계하여 기능을 정지시키고, 신군부가 분위기를 일신시키기 위한 조치의 하나로 중앙정보부의 기능과 역할을 국가안전기획부로 대체하였었다. 그러나 근거법과 명칭을 변경했다고 해서 기능과 역할이 달라질 수 없었던 것과 마찬가지로 제5공화국 초기 전두환정권시대에 안기부는 무소불위의 권력을 휘둘렀고 마찬가지로 야당과 재야세력 및 일반국민의 공포의 대상이었다. 그리하여 안기부에 의한 공포정치는 민주화가 본격적으로 추진되기 시작한 노태우정권이라는 과도기를 거치면서 국민들로부터 개혁의 대상으로 떠오르게 되었고, 마침내 헌법기관이 아닌 안기부가 막강한 법집행권을 행사하는 것이 위헌이라는 주장이 제기되기에 이르렀다. 즉 1989년 헌법재판소에 제소된 89헌마 221 사건을 통하여 청구인들은 “국가안전기획부가 국가기관의 내부적인 사항, 정보의 수집과 분석·판단의 자문적인 사항만 취급한다면 대통령 소속 또는 그와 맥락을 같이하는 국가안전보장회의의 산하기구로 할 수 있으나 국민에 대하여 공권력(범죄수사 등 집행권력)을 행사하는 경우라면 행정부 조직을 규정한 헌법 제4장 제2절 제3관 규정의 제한을 받아야 할 것”이라고 주장하였다.<sup>5)</sup>

## (2) 김영삼정부시절

헌법재판소의 출범과 함께 본격적인 민주화가 시작되면서 안기부법에 대한 개혁논의도 본격화 되었다. 그 결과 김영삼정부는 어떤 형태로든 안기부법을 개혁하지 않으면 안 되게 상황이 바뀌었고, 1993년 추곡수매가 결정 및 예산안 통과와 결부시켜 투쟁을 전개한 민주당의 안기부법 개정 주장에 대해 김영삼정부는 개혁차원에서 받아들이게 되었다.

물론 당시 안기부법의 개정내용은 상당히 획기적인 것이었다. 위와 같은 행정조직법상의 문제점이 지적되고 있음에도 불구하고 대통령소

5) 1994.4.28선고, 89헌마221, 헌재판 6-1, 239(252)면.



속하에 두면서 대통령의 지시·감독을 받도록 명시한 점(제2조 신설), 안기부의 직무 중 국내보안정보업무에 “방첩·대테러 및 국제범죄조직”을 추가하면서도(제3조 제1항 제1호) 수사권의 범위에 있어서 균형법중 이적의 죄, 군사기밀누설죄 및 국가보안법에 규정된 죄 중 국가보안법 제7조 및 제10조에 규정된 죄를 삭제시킨 점(제3조 제1항 제3호), 정보 및 보안업무의 기획·조정은 존치하되 각급기관에 대한 보안감사는 제외하였으며(제4조 제2항), 안기부의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 새로이 신설될 국회정보위원회에 제출하도록 하여 비공개의 심사를 받는 등(제12조 제4항과 제5항) 국회의 예산결산심사를 받고 또한 감사원의 감사를 받는 것을 원칙으로 하되 국가안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항에 한하여 자료제출 및 답변을 거부할 수 있도록 하였고(제13조 제1항), 특히 그동안 문제가 심각했던 안기부의 국내정치사찰을 막기 위하여 정치관여죄(제19조)와 직권남용죄(제20조)를 신설하고 벌칙을 강화하였다.<sup>6)</sup>

그런데 안기부법이 위와 같이 대체적으로 바람직한 방향으로 개정된 것처럼 보이지만 문제점이 완전히 없는 것은 아니었다. 뿐만 아니라 개정된 안기부법은 안기부의 직무범위와 관련하여 국가보안법상의 제7조(고무·찬양죄) 및 제10조(불고지죄)에 대한 수사권을 다시 찾고자 한 안기부의 주장을 받아들여 1996년 12월 26일 새벽 신한국당에 의하여 날치기로 재개정됨으로 인하여 안기부의 직무범위에 대한 본질적인 논의가 계속 요구되게 하였다.

### (3) 김대중정부시절

1997년의 김대중정부에 의한 평화적 정권교체 이후 안기부의 명칭이 국정원으로 바뀌면서 분위기 일신을 꾀하였다. 그동안 정보정치의 최대 피해자인 김대중대통령이 당시 정치사찰을 근절하라고 지시했고, 특히 기회가 있을 때마다 국정원에 대하여 불법도청을 하지 말라고 하는 등 국정원의 활동에 대하여 각별히 신경을 쓴 것으로 알려졌다. 그

6) 이러한 개정 내용의 대부분은 본인이 당시 여야간의 협상과정에서 발표한 개정방향과 일치하고 있음을 주목하기 바란다. 이승우, “국가안전기획부법의 개정방향”, <법률신문> (1993.12.6), 12면.

러나 그동안 여러 게이트관련 사건을 통하여 국정원이 불법하게 여러 권력형비리에 관련된 것이 적발되었고, 2005년 7월에 터져 나온 김영삼정부 시절에 행해진 ‘불법도청 X파일’의 불뚝은 오히려 미립탐장 공운영의 처리와 관련하여 김대중정부시절의 국정원 책임자들의 인지여부 등에 관한 법적 책임문제로 비화되었다. 결국 2005년 8월 김승규 국정원장은 지금까지 국정원에 의한 불법도청은 없었다던 발표를 뒤엎고 상당기간 국정원에 의한 불법도청이 있었음을 시인하기에 이르렀다.

#### (4) 노무현정부시절

노무현대통령은 대선공약을 지키기 위해 취임 초부터 국정원직원의 기관출입을 금하고 국정원으로부터 국내정치관련 정보보고를 듣지 않고 있다. 이것은 모든 권력기관의 정권안보기관이 아닌 정상적인 국가기관으로 되돌려 놓기 위한 조치의 하나이며, 국정원을 정상적인 정보기관으로 탈바꿈시키기 위한 노력의 일환이라고 한다. 그러나 김승규 원장은 김대중정부 말기의 신건 국정원장 이후로 불법도청이 없었다고 하지만 국민을 믿게 하지 못하고 있다.

## 2. 國家情報院 改革論議의 失敗原因

국정원에 상당한 제도개혁이 그동안 있었지만 실패한 것으로 평가되는 이유는 다음과 같은 몇 가지 점에서 찾을 수 있다. 첫째, 국정원의 가장 중요한 개혁실패의 원인은 정권 재창출을 추구하는 집권여당이 철저하게 국정원을 이용하였기 때문이다.<sup>7)</sup> 특히 정권교체의 가능성이 희박했던 1992년의 대선까지는 내부정보가 외부로 나가는 것이 기대될 수 없었기 때문에 철저하게 정권안보기관으로 기능하였다. 그리고 김영삼정부에서 시작한 국정원의 개혁이 국정원의 직무범위를 일부 개정하고, 국회정보위원회로 하여금 통제 가능성을 열어 놓았으나, 정보

7) 국정원의 자료보도에 따르면 대통령선거가 낀 1997년의 기밀활동비가 4087억원이었다고 알려져 있지만, 김대중정부 출범 이후 1년간 국정원의 기밀활동비는 1/4인 950억원에 불과한 것으로 나타나고 있다. 최한수, “노대통령은 국정원 개혁을 위한 매스를 지금 과감히 들어야 한다”, JURIST, 2003. 5, 72면 이하.



기관이 가지고 있는 본질과 속성은 바로 바꾸지 않았다. 오히려 1997년 대선과정부터는 국정원의 정보기관으로서의 본질과 속성이 적나라하게 드러나게 되었다. 예컨대 국정원이 전체적으로 집권여당에 이용되는 과정에서도 일부 국정원직원들이 야당에 정보를 유출하면서 역이용당하는 일이 발생했다. 정보기관이 권력에 봉사하고 또한 권력을 나누어 가지고자 하는 속성이 적나라하게 나타난 것이다.

둘째, 국정원의 개혁이 어려운 이유는 조직이기주의를 꺾을 수 있다. 국정원과 같이 상명하복이 철저하고 생명까지도 나누는 조직의 경우 모든 구성원에 대해 조직에 대한 무조건적 충성을 요구하고 그에 따라 개인적 희생이 있을 경우 충분한 보상을 하면서 다만 집단에 대한 불이익행위를 용납하지 않는다. 특히 국정원과 같이 비밀활동을 하면서 비용을 마음대로 끌어다 쓸 수 있는 기관의 경우 모두가 기득권자가 되기 때문에 기득권을 놓치지 않으려고 하며, 결국 이것이 조직이기주의로 발전하였고, 이러한 조직이기주의는 웬만한 외부충격으로 무너지지 않는다.

#### IV. 國家情報院의 改革方向

##### 1. 國家情報院의 改革論議의 前提

(1) 국정원의 개혁을 논하기 위해서는 먼저 정보기관의 본질을 이해할 필요가 있다.

① 정보기관은 각종 정보를 수집하고 정리하여 최고국정책임자에게 보고함으로써 국정운동을 원활하게 하는 것을 목적으로 한다. 그런데 정보장악이 권력장악의 핵심이기 때문에 결국 국정최고책임자와 정보기관은 사실상 권력을 공유하는 현상이 나타난다. 정보기관 자체가 어느 정도 자리를 잡으면 조직이기주의가 태생하며, 최고국정책임자도 그 정보기관의 조직이기주의에 반하여 마음대로 움직일 수 없는 지경에 이른다.



② 정보기관은 그 활동에 있어서 은밀성과 비밀성을 생명으로 한다. 정보기관원은 그 신분이 들어나면 활동을 할 수 없을 뿐만 아니라 생명의 위협을 받는 경우가 많으며, 그 신분이 드러남과 동시에 자발적 정보제공은 사라지게 된다. 물론 금전으로 매수하여 정보제공을 요구할 수 있으나 한계가 있을 수밖에 없다.

③ 정보기관은 직무와 관련된 정보내용에 대하여 절대적으로 누설해서는 아니되며, 비밀 누설에 대해서는 가중처벌이 철저하게 요구된다.

(2) 권력기관인 국정원의 개혁을 위해서는 권력분립원리의 실현이 무엇보다 중요하다.

① 오늘날 권력분립원리는 3권분립원리로서의 의미는 물론이고 기능적 권력통제이론에 따라 힘이 있는 권력기관마다 권력통제의 필요성이 요구되고 있다.

② 정보수집기능이 권력과 밀접하게 연관되어 있는 이상, 그리고 정보수집기능이 각 행정부처는 물론이고 주로 경찰·보안사·정보사·국정원 등에 분산되어 있는 것을 전제한다면 적정한 기능분배와 상호간의 경쟁이 요구된다. 어느 한 정보기관에 의한 기획·조정은 남용을 낳을 수밖에 없다.

③ 대통령의 정보기관의 활용은 정보기관들로부터 올라온 정보보고 내용 가운데 취사선택의 문제이다. 따라서 대통령은 정보기관과 독립한 소수의 정보분석가의 도움을 받아 적절하게 활용하면 된다.

## 2. 情報 및 保安業務의 調整權의 問題

### (1) 現行규정

국정원법 제3조 제1항 제5호에 따르면 국정원은 정보 및 보안업무

의 기획·조정권을 가지고 있다. 그리고 이 권한에 근거하여 국정원장은 국가정보 및 보안업무에 관한 정책수립 등 기획업무를 수행하고 있으며, 정보 및 보안업무의 통합기능의 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정하고 있다(정보 및 보안업무의 기획·조정규정 제3조). 즉 동규정 제4조에 따라 국정원의 기획업무는 i) 국가 기본 정보정책의 수립, ii) 국가 정보의 중·장기 판단, iii) 국가 정보 목표 우선순위의 작성, iv) 국가 보안방책의 수립, v) 정보예산의 편성, vi) 정보 및 보안업무의 기본지침 수립 등으로 되어 있다. 국정원의 조정권한과 관련하여 행정각부의 정보 및 보안업무를 조정하게 되어 있는데, 특히 정보사범의 수사에 있어서 정보·수사기관이 내사·수사에 착수하거나 이를 검거한 때와 관할검찰에 송치한 때, 정보사범 등에 대하여 검사의 처분이 있을 때, 나아가 심급별로 재판결과에 대해서도 즉시 이를 국정원장에게 통보하여야 한다고 하였고(제7조), 또한 정보수사기관의 장은 주요 정보사범 등의 신병처리와 공소보류결정을 할 때에는 국정원장의 조정을 받으며(제8조, 제9조 제1항), 검사가 주요 정보사범 등에 대하여 기소 혹은 불기소처분을 할 때에는 국정원장과 협의하도록 규정하고 있다(제9조 제2항).

그런데 이 규정에 대하여 국정원의 기획업무는 당연한 것이나, 전체적 취지는 각급기관에 대한 조정권한을 국정원이 갖도록 하기 위한 것이며, 이 규정을 근거로 정보기관 본연의 업무를 넘어 각종 정부정책에 관여할 여지를 남겨놓은 것이기 때문에 폐지되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.<sup>8)</sup>

## (2) 평가

지금까지 여러 정보기관이 있었지만 국정원이 우월적 정보기관으로서의 지위를 누려온 것은 바로 이 정보 및 보안업무의 조정권에 근거하였다. 또한 이 권한이 남용되어 각급기관에 출입하면서 행정각부에

8) 장주영, “국가정보원의 개혁방향”, 민변 세미나자료집, 8면.



대한 간섭과 월권을 자행하여 온 것으로 평가된다. 그러나 이 현상에도 불구하고 국가안위와 관련된 정보 및 보안업무의 경우는 누군가는 통합하고 관리하지 않으면 안 된다. 비록 지금까지는 이 기능과 권한을 국정원이 담당하였고 남용현상이 많았던 것을 사실로 인정한다 하더라도 누군가 이 기능을 담당하고 활성화시켜야 할 사항이지 폐지시켜야 할 기능은 아니다. 미국이 9.11.사건 이후로 각 정보기관의 보고 내용을 통합조정하기 위하여 국가정보국을 신설한 것을 보더라도 그 조정권의 역할은 결코 작다고 할 수 없다. 따라서 국정원의 고유기능과 정보 및 보안업무의 조정권이 모두 필요한 국가기능이라면, 권력분립원리의 시각에서 양자를 다른 국가기관에 분리하여 맡기는 것이 필요하다. 특히 이 2가지 기능을 국정원이 맡음으로 인하여 권력집중을 가능하게 하는 것이었다고 보기 때문에 국정원의 정보 및 보안업무의 조정권한은 다른 기관에 맡겨져야 한다.

### (3) 대안

정보 및 보안업무의 조정권한은 현재 노무현정부가 실행하고 있는 것처럼 국가안전보장회의(NSC) 내의 정보관리실(또는 정보분석실)이 주관하는 것은 권력분립원리에 비추어 개선된 것이라고 본다. 국가안전보장회의는 헌법기관임과 동시에 국가안위에 대해 정책판단을 내리는 가장 중요한 기관이기 때문이다. 과거 국가안전보장회의를 소집한다고 하는 것이 국가위기상황으로 인식된다는 판단 하에 그 소집을 꺼려왔던 것이 오히려 문제였다고 생각한다.

그러나 2005년 7월 현재 청와대 비서실을 개편하여 정보관리실을 신설하고 NSC 내의 정보관리실의 기능을 이관하는 문제가 논의되고 있다는 보도가 있었다. 국무총리와 행정각부장관은 물론이고 각급기관장들이 대통령에게 직접 보고하는 경우를 제외하고 모든 보고내용이 비서실을 통하여 간접보고 되고 있는 것을 고려한다면 타당한 생각이라고 본다. 국정원이 대통령의 직속기관이지만 가장 중요한 정부수집기관인 국정원이 정보조정권을 가질 수 없는 것으로 본다면, 결국 대



통령 비서실의 정보관리실과 같은 참모들이 조정권을 가지는 것이 필요하다고 보기 때문이다.

다만 정보관리실의 역할은 여러 정보기관에서 올라온 보고내용을 정리하고 보고하는 과정에서 그에 대한 평가를 곁들여 할 수는 있으나, 가공된 정보가 대통령에게 보고되지 않도록 운영되어야 할 것이다. 또한 정보관리실이 비대해져 직접 정보수집에 나서는 것과 같은 새로운 정보기관이 되어서는 안 된다. 그리고 정보관리실을 통하여 보고받은 내용에 대해 대통령이 단독으로 판단하기 어려운 경우 보고한 정보기관의 장과 협의하거나 국가안전보장회의를 소집하여 자문을 구하는 것이 가장 합리적인 정보관리체계라고 본다.

### 3. 國內情報業務와 國外情報業務의 分離問題

#### (1) 현행규정과 현황

국정원법 제3조 제1항 제1호는 “국외정보 및 국내보안정보(대공 · 대정부전복 · 방첩 · 대테러 및 국제범죄조직)의 수집 · 작성 및 배포”를 국정원의 업무범위로 포함시키고 있다.

현재 우리나라는 북핵문제는 물론이고 외교안보와 관련된 수많은 과제를 안고 있기 때문에 국외정보업무의 중요성이 매우 높다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 우리나라는 국제적인 자본흐름, 에너지수급, 수출입 동향, 경제교류가 이루어지고 있는 외국의 상황, 해외 과학기술의 동향과 발전전망 등 수많은 정보를 필요로 하고 있다. 따라서 국정원의 국외정보업무의 중요성은 점증하고 있음에도 불구하고 그 성과에 대하여 국민들이 인식하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 특히 국정원 내에서 국외정보업무가 기피되고 있다는 보도가 많이 있다.

그런데 국정원직원들이 국내정보업무에 몰리고 국외정보업무를 기피하는 이유는 다음과 같다고 본다. 첫째, 국내정보업무는 위험을 수반하

지 않지만, 국외정보업무는 잦은 해외근무로 가족과 떨어져 있어야 하며 또한 외국의 각종 위험에 노출되기 쉽다는 점이다. 둘째, 국내정보업무는 수집된 정보를 이용하여 사적으로 권력층에 접근하여 공생하며 진급 등에서 대가를 기대할 수 있으나, 국외정보업무는 권력층과의 접근 자체가 어려워 외부의 지원이 기대될 수 없다. 셋째, 국내정보업무는 활동의 성과가 단기간에 얻어질 수 있는 반면에, 국외정보업무는 장기간 계속적으로 관찰하고 정보가 축적되어야 정보로서의 가치가 얻어지는 것이기 때문에 업무평가의 면에서 불이익을 받는다고 생각할 수 있다.

## (2) 정치권과 시민단체들의 주장

일부 국정원을 폐지하고 다른 정보기관에 업무를 이관하자는 주장도 있으나, 이것은 정보기관이 가지는 중요한 기능에 비추어 현실적 대안이 되지 않는 주장이다. 이에 비하여 국내정보업무와 국외정보업무를 분리하여 전자는 경찰 등 다른 국가기관으로 이관하거나 경찰 등의 업무를 넘겨받아 국내보안청을 신설하고, 국정원(또는 해외정보청으로의 개편)은 후자인 국외정보업무와 대북관계업무만 맡도록 하자는 주장이 설득력 있게 나오고 있다. 특히 여러 선진국의 경우 국내정보업무와 국외정보업무를 나누어져 운영되고 있는 것을 그 예로 들고 있다.<sup>9)</sup> 즉 미국은 국내정보업무는 FBI가 맡고 있는 반면에 국외정보업무는 CIA가 맡고 있으며, 영국은 국내정보업무를 MI5가 국외정보업무를 MI6가 맡고 있다. 또한 프랑스는 국내방첩보안은 내무부 산하의 국토감찰국(DST)이 맡고 해외정보기능은 국방부 산하의 대외보안총국(DGSE)이 맡고 있으며, 독일도 국내보안정보는 헌법보호청이 담당하고 해외정보수집은 연방해외정보국이 맡고 있고, 많은 나라에 잘 알려진 이스라엘의 경우 국내정보업무는 신베드가 맡고 국외정보업무는 모사드가 맡고 있다.

## (3) 평가와 대안

9) 장주영, 전개논문, 5면; 최한수, 전개논문, 73면. 현재 정치권의 경우 한나라당이나 민주노동당의 주장이 이에 가깝다.



권력분립원리에 따르면 성질이 다른 국가기능을 서로 나누어 다른 국가기관에 맡기고 상호간에 견제와 균형관계가 유지되도록 하는 것이 바람직하다고 한다. 국내정보업무와 국외정보업무도 그 관점에서 보면 성질이 다른 측면이 있기 때문에 다른 국가기관에 맡기는 것이 바람직할 수 있다. 그런데 현재까지 국정원이 국내정보업무와 국외정보업무를 겸하고 있기 때문에 권력남용이 있었다는 주장은 별로 없다. 오히려 앞에서 지적한 정보 및 보안업무의 조정권을 행사하는 과정에서와 다음에서 살펴볼 수사권의 행사과정에서 주로 권력남용이 있었다고 할 수 있다. 따라서 국정원 개혁에 있어서 이 조직개편의 문제는 그렇게 중요한 것이 되지 못한다.

그리고 우리나라는 다른 선진국과 달리 분단국임과 동시에 대북문제가 국내문제인가 아니면 국외문제인가의 문제가 있다. 대체로 국내정보업무와 국외정보업무를 구분하고 다른 국가기관에 맡기자고 하는 주장의 경우 대북문제를 국외정보업무로 보아 국정원이 담당하는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 대북문제가 과연 국외정보업무로만 평가될 수 있는지가 의문이다. 지금까지 많은 간첩사건의 경우 국정원에 의하여 조작되었다는 주장도 있으나, 아무튼 이 경우 대북문제와 국내정보업무는 구별이 될 수 없는 문제임을 알 수 있다.

결국 대북문제가 담고 있는 이중적 측면을 고려할 때 우리나라에서는 통일이 될 때까지 정보기관의 업무를 국내정보업무와 국외정보업무로 확연하게 구별하여 다른 정보기관에 맡길 수 없다고 생각한다. 따라서 현재의 국정원의 체제는 그대로 유지하는 것이 필요하다고 생각한다. 다만 앞에서 제시된 국외정보업무의 중요성에 반하여 기피현상이 나타나고 있는 것을 막기 위한 대안이 마련되어야 한다고 본다. 그 방법은 현재의 조직체계를 완전히 2원화(대북문제를 별도로 조직하는 경우 3원화)하고 전문화하되 내부적으로 상호간에 견제와 균형관계가 유지되도록 하여야 한다. 즉 국내정보업무와 국외정보업무를 조직상 완전히 분리하여 운영하는 것이기 때문에, 그 구성원에 대해서도 채용



시부터 분리하여 뽑고, 인사교류도 제한하며, 승진 등을 위한 업무평가 등에서도 다른 기준에 따라 이루어지게 함으로써 조직 상호간에 경쟁 관계가 이루어지게 하여야 한다. 다만 대북문제와 같이 겹치는 문제가 발생할 경우 국정원 내의 최고책임자간의 협의를 통하여 협조가 이루어지도록 하면 된다.

#### 4. 搜查權의 問題

##### (1) 現行규정과 現황

국정원법 제3조는 형법 중 내란의죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암흑정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사권을 가진다고 규정하고 있다.

그런데 국정원이 권력남용을 통하여 비판을 받고 개혁논의가 이루어지게 된 가장 대표적인 이유가 이 수사권의 남용에서 비롯되고 있음을 알 수 있다. 특히 국가보안법과 관련된 범죄수사 과정에서 갖가지 인권유린이 이루어진 것으로 알려졌고, 이것이 국정원의 폐지를 주장하는 원인이 되고 있다. 특히 국정원의 국내보안업무를 맡고 있는 분야의 수사권행사가 그 원성의 대상이며, 이 문제는 국외정부업무를 분리하는 것과 상관없이 정보기관이 보안수사권을 가지고 있는 한 어떤 기관으로의 이관에 관계없이 남용될 수밖에 없다고 본다.

그리고 은밀성과 비밀성을 본질로 하는 정보기관의 입장에서 인신에 관한 기본권을 보장해야 하는 인신보호절차(적법절차조항, 영장 없는 불법체포와 구금금지, 수사과정에서의 고문과 협박의 금지, 변호인의 조력을 받을 권리 등)에서 그 기본권을 모두 지키면서 정보수집 및 수사권이 행사된다고 하는 것은 불가능하고 모순되기 때문에 폐지가 강력히 주장되고 있다.<sup>10)</sup> 선진국인 미국의 FBI를 제외하고 정보기관이 수사권을 가지고 있는 경우는 없다.<sup>11)</sup> 아무튼 발표자는 국정원의 수사

10) 장주영, 전제논문, 4면.

11) 미국의 치안업무는 주정부가 가지고 있고, 따라서 경찰조직은 원칙적으로 주정부의 관할로 되어 있다. 그러

권 폐지를 당연한 것으로 평가하며 그에 대한 헌법이론적 논리를 여기서 제시하고자 한다.<sup>12)</sup>

## (2) 國政院이 搜查權을 가지는 것의 違憲性

### ① 수사권의 법적 성질

수사권은 가장 일반적인 형사범죄수사에 해당하건 아니면 특수행정 영역에서 요구되는 삼림 · 해사 · 전매 · 세무 · 군수사기관의 수사이건, 특히 최근에 그 중요성이 강조되어 주장되고 있는 공정거래위원회의 수사나 금융감독원의 수사이건 대표적인 법집행행위이다.

### ② 법집행행위는 국무총리의 통할을 받는 행정각부의 소관사항이다

헌법 제66조 제4항에서 규정하고 있는 ‘행정권’이나 제86조 제2항에서 규정하고 있는 ‘행정’ 등의 개념을 고려할 때, ‘행정’은 헌법적 관점에서 권력분립원리에서 말하는 입법 · 사법 등 타헌법기관에 부여되어 있는 국가작용을 제외한 廣義의 執行機能에 속하는 것임을 알 수 있다. 그리고 이 ‘行政’은 實質的 意味에서 “법아래에서 법의 규제를 받으면서 현실적, 구체적으로 국가목적의 적극적 실현을 향하여 행하여지는 전체로서 통일성을 가진 계속적인 형성적 국가활동”이라고 인식되고 있다. 따라서 행정부의 수반인 대통령은 행정권을 행사함에 있어서 행정권의 핵심내용인 이 법집행권에 대해 대통령을 대신하여 국회에 대해 총체적으로 책임을 지는 국무총리와 그의 통할을 받는 행정각부를 통하여 행사되어야 한다. 특히 수사권과 관련된 행정권의 경우는

나 연방국가인 미국에서 여러 주정부에 걸치는 범죄 등의 경우 관할권의 문제가 생기는 것을 알 수 있고, 이러한 경우 등을 고려하여 FBI는 연방차원의 범죄수사를 목적으로 설립된 국가기관이다.

12) 본인이 최초로 발표한 1993년의 논문에서는 “국정원의 수사권은 정보 및 보안업무와 밀접하게 연결되어 있어서 일반사법경찰로서는 수사가 어려운 형법 중의 내란의 죄와 외환의 죄, 군형법 중의 반란의 죄와 이적의 죄에 국한시키는 것이 바람직하다”고 주장하였고, 국가보안법의 경우 남용이 심하기 때문에 삭제시키되 불가피한 경우 상기한 4가지 범죄행위와 불가분의 관계에 있는 경우에 대해서만 특정하는 것이 필요하다고 하였다. 이것은 당시 여러 개혁내용에 대해서 국정원이 받아들일 용의가 있으나 수사권만은 양보할 수 없다는 점을 간파하고 타협안으로 내세운 것이었다. 그리하여 국가보안법의 경우 찬양 · 고무죄와 불고지죄가 수사대상에서 제외될 수 있었다.



국민의 자유와 권리에 직접적인 영향을 미치는 법집행행위이므로 국회에 의한 권력통제를 받아야 하기 때문에 절대적으로 국무총리통할하의 행정각부에 의하여 집행되어야 한다.<sup>13)</sup>

③ 수사권과 같은 법집행행위를 행정각부가 아닌 기관이 행사하는 것은 위헌이다.

대통령의 행정권 가운데서 국민의 자유와 권리에 직접적 영향을 미치는 법집행행위가 아닌 행정권은 대통령의 직속기관으로 하여도 문제가 없다. 감사원의 업무 등과 같이 특수신분관계에 속하는 국가행정조직 내부분제를 규율하는 경우가 그러하다. 국정원의 기본적 업무에 해당하는 정보의 수집·작성·배포와 보안업무 등의 경우도 그에 해당한다.

그러나 행정각부에 해당하지 않는 국정원이 수사권과 같은 법집행권을 행사하는 것은 권력분립원리와 절차적 정당성의 요구에 따른 정부조직 내지 행정부조직 법정주의에 위반된다. 행정조직 법정주의를 헌법 제96조가 규정하고 있는 근본이유는 헌법과 법률을 집행하는 기능을 행정부에 부여하면서도 그 집행기능을 수행하는 과정에서 국민의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치기 때문에 행정각부의 설치·조직·직무범위와 같은 중요사항을 명령이나 규칙으로 정하지 못하게 하고 하는 것이다. 이것은 국민의 자유와 권리에 직접적인 영향을 미치는 헌법과 법률의 집행기관은 국무총리의 통할을 받는 행정각부로 설치하여야 한다는 한계가 행정조직 법정주의에서 도출된다는 것을 의미한다.<sup>14)</sup> 따라서 조직규범으로서의 특성과 권력제한규범으로서의 특성을 가진 헌법의 정신을 존중한다면, 헌법을 하나의 통일적인 규범체계로 이해한다면, 그리고 책임정치를 구현하고자 하는 헌법정신을 살리고자 한다면, 국회의 권력통제를 받지 않고 또한 국무총리통할하의 행정각부에 의해 행해지지 않는 국정원의 수사권은 위헌임을 면할 수 없다.

13) 이승우, (FN2), 182면 이하.

14) 이승우, (FN2), 179면.



④ 국정원의 수사권행사는 헌법의 기본권보장정신을 위반할 수밖에 없다.

국정원의 수사권은 타행정부처의 수사권과 다르다. 타행정부처의 수사권은 법집행권을 갖는 행정각부에 귀속된 것이기 때문에 문제가 없으나, 국정원은 일반국민을 상대로 하는 법집행을 고유의 업무로 하지 않는 대통령직속의 보좌기관이기 때문이다. 더군다나 국정원의 본질적인 업무속성상 범죄수사권을 가지는 것은 헌법상의 기본권보장정신과 조화될 수 없다. 헌법상의 인신에 관한 기본권보장 내용에 따르면 인신에 관한 체포·구속·수사 등의 경우 적법절차조항 등 공개적 인신보호절차를 요구함에 비하여, 국정원의 모든 활동은 그 구성원과 조직 및 활동내용 등이 모두 비밀로 이루어질 것을 요구하고 있는 점에서 그러하다. 따라서 헌법상의 기본권보장정신을 존중하는 한 국정원은 비밀성과 은밀성을 본질로 하는 정보기관 본연의 역할을 포기해야 하며, 만약 비밀수사를 피할 수 없는 상태에서 국정원의 수사권행사가 이루어지면 기본권침해는 불가피하게 이루어지는 점에서, 결국 국정원의 수사권보유는 그 자체로서 이미 헌법과 갈등을 일으키는 위헌임을 면할 수 없다.

### (3) 대안

국정원이 수사권을 계속 행사하려면 행정각부로 편입되어야 한다. 왜냐하면 앞에서 지적한 것처럼 범죄수사기능이야말로 가장 대표적인 대국민 법집행기능에 해당하고, 이것은 국무총리통할하의 행정각부가 전담해야 할 헌법상 통치구조의 본질적 내용에 해당하기 때문이다. 그러나 이것은 국정원으로 하여금 정보기관으로서의 기능을 축소시키는 결과를 가져올 것이기 때문에 택하기 어려운 선택이다.

결국 국정원은 수사권을 포기하고 진정한 의미의 정보기관으로 태어나야 한다. 이미 대북관계와 관련된 범죄에 대해서도 검찰과 경찰 및

군수사기관이 포괄적으로 수사권을 가지고 있기 때문에 국정원은 이들에게 정보를 제공하여 수사하게 하고 또한 그 수사과정에 참여하여 새로운 정보를 얻더라도 그 기능을 충분히 수행할 수 있다. 아직까지도 국정원은 대공수사사건에 대한 '효율성'을 내세워 자신이 수사권을 가져야 한다고 주장하나, 그 효율성 때문에 직권남용과 인권유린이 자행되어 왔다는 사실을 고려하여야 하고, 이제 모든 국민의 의식이 그러한 인권유린을 방관하지 않게 되었다는 점에서 스스로 내놓아야 한다고 생각한다.

## 5. 國政院職員에 대한 搜查權과 内部監査制度의 問題

### (1) 現行규정과 실제현황

국정원법 제3조가 열거하고 있는 범죄에 대한 수사권과 함께 국정원은 자체 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사권(제1항 제4호)을 가지고 있다.

사실 국정원직원의 직무와 관련된 범죄행위를 일반수사기관이 수사하다보면 국정원이 안고 있는 많은 정보와 비밀이 새어나갈 염려가 있는 것이 사실이다. 그리하여 국정원은 직원의 범죄수사에 대하여 자신이 수사할 것을 고집하고 있다. 그러나 자체적으로 행정적 제재인 파면이나 직위해제 등의 징계별로 그치지 않고 형사벌을 가하게 된다면 국정원의 주장은 설득력이 없게 된다. 법정에서 직무행위와 관련된 범죄행위에 대한 공개가 이루어지고 처벌이 가해질 것이기 때문이다(물론 비공개재판이 가능하지 않은 것은 아니다). 따라서 국정원은 직원의 직무관련 범죄에 대하여 징계벌을 가한 것으로 그치고 제발 밖에 나가서 아무소리도 내지 말고 조용히 지내기를 부탁하는 것으로 보이며, 이것은 곧 국정원직원의 권력남용이나 범죄행위를 막는 역할을 하지 못하고 있는 원인이 되고 있다고 판단된다. 1995년 2월 지방자치단체 선거를 4개월여 앞두고 안기부가 전국의 지부장들에게 '지자체선거 연기검토' 지시를 내린 사건은 명백히 정치관여행위로서 형사처벌을 받



아야 하는 사건이었지만, 당시의 안기부장과 담당차장이 물러나는 것으로 마무리된 것도 이와 무관하지 않다.

## (2) 대안

국정원이 자체 직원에 대한 처벌을 전제로 한 수사권을 행사한다는 것은 기대하기 어렵다. 그리고 현재까지의 운영실태를 보더라도 그것은 수사가 아니라 자체감사에 불과하다. 따라서 국정원의 자체 직원의 직무상의 범죄행위에 대한 수사권은 무의미한 것이기 때문에 폐지되어도 아무런 영향이 없다. 오히려 철저한 자체감사를 통하여 국민적 의혹을 해소할 수 있는 방안의 마련이 중요하다고 보며, 문제가 있다고 보는 경우 검찰의 수사로 넘겨야 할 것이다. 다만 지금까지의 예로 보면 국정원의 경우 특히 아무리 중대한 범죄행위를 저지른 경우도 제식구 감싸기에 급급하고 있기 때문에, 사회적 물의를 일으킨 범죄행위가 드러난 경우는 적어도 검찰의 수사를 강제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그 때에만 합법적 범위 내에서 정보수집활동을 하게 함으로써 권력남용을 막고 책임지는 공직자상을 기대할 수 있다고 본다.

## 6. 國會와 監査院을 통한 統制의 問題

### (1) 現行규정과 운영실태

국정원법 제12조는 국정원의 예산은 국정원비와 정보비로 하여 총액으로만 요구되고 예산안의 첨부서류는 제출하지 않는다고 하였다. 또한 위 국정원의 본예산 외에 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비가 총액으로 다른 기관의 예산 또는 예비비로 편성될 수 있다고 하였다. 한편 국회에 신설된 정보위원회는 국정원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하도록 하고 있고, 그 예산심사는 비공개로 하며, 위원은 예산내역을 공개하거나 누설해서는 안 된다고 하였다. 그리고 제13조 제1항은 국정원장으로 하여금 국회예산결산



심사 및 안전심사와 감사원의 감사에 있어서 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항에 한하여 그 사유를 소명하고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있게 하였다.

아무튼 국정원에 대한 통제는 감사원에 의한 감사가 사실상 한번도 실현되지 않은 것에 비추어 국회의 정보위원회를 통한 통제가 사실상 유일한 것이라고 할 수 있다. 즉 예·결산에 나타난 액수에 따라 국정원의 활동을 짐작하고, 국정원장이 정보위원회에 출석하여 밝힌 활동내용의 범위 안에서 그 활동을 짐작할 수 있을 뿐이다. 더군다나 보좌진의 참여도 금지되고 있어서 전문성이 없는 정치인인 소수의 국회의원이 단기간에 예·결산심사를 한다고 하는 것은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 국회정보위원회의 운영실태를 고려할 때 사실상 국정원에 대한 통제력은 발휘되고 있지 못하다.

## (2) 대안

정보기관이 은밀성과 비밀성을 본질로 한다고 하였기 때문에 국회나 감사원을 통한 통제가 어려운 것은 사실이다. 그러나 민주화되고 투명사회로 나아가는 현실에서 구체적인 정보활동의 내용은 비공개되더라도 전체적인 정보활동비는 공개되어야 한다. 그리고 정보활동비의 상당부분이 국내정치개입과 관련된 것이었다는 점에서,<sup>15)</sup> 국정원의 정치개입을 막기 위해서도 예산공개는 불가피하다고 본다. 특히 과거 정보정치의 토대가 되었던 타부처에 계상된 정보비와 예비비를 통한 정보비의 조달은 금지되어야 한다. 정보기관이 비밀스런 정보활동을 한다는 것은 모두가 알고 있고, 그 정보활동에 막대한 예산이 필요하다는 것을 국민 모두가 알고 있는 이상 감출 이유가 없다. 즉 국정원의 불법한 국내정치개입을 위한 예산집행이 아니라고 보는 한 액수의 과다가 크게 문제되리라고 보지 않는다. 따라서 국정원의 기본예산인 국가정보원비는 물론이고 정보비인 비밀활동비도 총액으로 국정원의 예산에 모두 포함되도록 하여야 한다.

15) 최한수, 전개논문, 72면 이하.

그리고 국회정보위원회의 국정원에 대한 통제를 실효성 있게 하려면 감사원감사를 활성화시키는 방법이 동원되어야 한다. 전문성이 부족한 국회의원보다는 국정원의 예산통제를 하기 위해서는 감사원감사가 더욱 효과적이기 때문이다. 따라서 국회정보위원회에서 감사원의 감사관 중 국정원에 대한 회계감사관을 임명하여 전문적으로 보좌하는 제도를 도입해야 한다.

## 7. 職務活動의 方法에 관한 問題

### (1) 법률규정과 현황

국정원법 제17조의 무기사용에 관한 규정을 제외하고 직무활동의 방법에 대한 규정은 없다. 이렇게 국정원법이 경찰관직집행법상 무기사용이 요구되는 경우를 제외하고 정보수집활동의 방법에 대하여 규정을 두고 있지 않은 것은 결국 다른 법률이 규정하고 있는 규제에 따른다는 것을 의미한다. 수사권행사시는 형사소송법의 규정을, 도청 및 감청의 경우는 통신비밀보호법 및 관련법규의 규정을 준수해야 한다는 것을 전제한 까닭이다.

아무튼 과거 국정원직원의 직무활동의 방법에 있어서 가장 문제가 되었던 것은 인신보호절차를 무시하고 불법한 범죄수사였다는 것은 말할 필요도 없으나, 과거 국정원의 관행에 따른 범죄수사방법이 모두 헌법재판소와 대법원의 판결로 위헌임이 드러난 이후 2005년 현재 인신구속 등과 관련된 형사소송절차와 관련된 불법행위는 거의 사라진 상태이다. 다만 정보수집활동의 방법에 있어서 불법도청과 감청이 얼마나 자행되고 있는가의 문제와 휴대전화에 대한 도 · 감청이 이루어지고 있는나의 문제이다.

### (2) 대안

결국 정보수집활동에서 가장 문제가 되고 있는 것은 도청과 감청의 문제임을 알 수 있다. 이에 대해서는 우선적으로 합리적인 이유가 있는 도청과 감청의 범위와 내용을 보다 분명히 하고, 그밖의 도청과 감청은 불법한 것으로 보아 철저한 처벌이 요구된다.

## 8. 정보보고 실명제의 도입 가능성

### (1) 현황

모든 국가기관의 업무형태에서 실명제가 도입되어 운영되고 있다. 능력에 따른 업무평가가 가능할 뿐만 아니라 책임소재를 분명히 하기 위한 중요한 제도라고 평가되고 있다. 그런데 국정원의 경우 과거 인신구속을 하는 경우에도 어느 기관 소속의 누가 집행을 하고 있는지 밝혀지지 않았고, 수사과정에서 가혹행위를 하는 경우에도 누가 가혹행위를 하는지 알 수 없게 함으로써 책임회피를 하여왔다. 어차피 국정원도 국가기관의 하나라면 당연히 책임행정이 이루어져야 한다는 점에서 문제점으로 지적된다.

### (2) 대안

정보기관의 경우도 직무활동 자체는 은밀성과 비밀성이 요구된다 하더라도 정보기관 내부에서라도 누가 어떤 내용의 보고서를 올렸는지 실명제를 실시하는 것이 고려되어야 한다. 정보기관의 본질과 속성을 지나치게 강조하여 익명성에 따라 직무집행이 이루어지기 때문에 남용이 이루어질 뿐만 아니라 문제가 발생하더라도 책임규명이 어려워진다.

## V. 結論

국정원의 개혁논의가 계속되는 가운데 많은 진전이 있었다. 가장 심했던 수사권의 남용이 거의 사라졌고, 정보조정권의 행사와 관련하여



NSC로 이관되면서 기관출입이 공식적으로 자제되고 있다. 이 모든 변화가 그동안의 개혁노력과 제도변화에 기인한 것이라고 생각한다.

그러나 이번 ‘불법도청X파일’사건을 통하여 알 수 있듯이 몇가지 제도적인 문제를 해결하는 것만으로 개혁은 이루어질 수 없다는 것을 알 수 있다. 조직이기주의를 벗어나 정보기관 구성원들의 의식변화가 자발적으로 이루어지지 않으면 안 된다는 것을 보여주고 있기 때문이다. 다시 말해서 권력기관인 국정원의 개혁은 제도적인 것과 동시에 국정원직원들의 의식을 전환하지 않고서는 성공할 수 없음을 알 수 있다. 즉 국회정보위원회의 존재가 중요한 것이 아니라 국회정보위원회가 실질적으로 국정원을 통제할 수 있는 구체적인 제도가 마련되어야 하고, 또한 국정원직원들이 권력을 좇아 다니기보다는 본연의 업무에 충실하는 것이 자신은 물론이고 진정으로 국가를 위한 소명이라는 것을 인식시킬 수 있는 계기가 마련되어야 한다. 그것은 결국 국정원 내에 만연하고 있다고 판단되었던 출신지역편향성을 타파하고 공정한 인사제도가 내부적으로 실현될 때 가능하다고 판단한다.

## <토론문>

### 국정원 개혁 방향

열린우리당 국회의원 최재천  
(법사위·정보위 위원)

#### □ 문제점

- 국가정보기관의 존립 목적인 '국가안보'가 아니라 '정권안보'를 위한 관성이나 타성이 근본적인 문제
  - 첫째, 내부적으로 감찰기능의 미비 등 내부통제 기능이 제대로 작동하지 않음
  - 둘째, 국회 정보위원회를 통한 외부적인 통제 기능의 한계

#### □ 국정원 개혁 방향

- '정보개념'의 변화와 '문민통제' 원칙
  - 신용카드 사용정보만으로도 사람의 행동, 활동, 영역 등을 모두 파악할 수 있는 등 정보 개념이 바뀌고 있음
  - 안보위협이 테러, 무기밀매, 마약 밀거래 등으로 변화
- 정보기관의 특수성 인정
  - 우리의 국가규모에서 정보기관 정보역량은 국가생존권과 직결
  - 정보·공작정치에서 정상조직으로 탈바꿈 되어야 함
  - 인위적인 직원해직은 정보역량을 감소시키므로 반대
- 국회 정보위원회 내에 '정보기구 개편 소위원회' 또는 '정보기구 개편 TFT' 구성
  - 여야로 구성, 관계전문가로 자문위원 위촉

(정보기관이 아닌 행정부에서 작동)  
(정보기관이 아닌 행정부에서 작동)



- '정보개혁법안' 추진
- o 대통령 직속 '국가정보위원회'를 신설
  - 국가 및 부문정보기관의 기획, 통제, 조정기능을 담당
- o '개인정보보호법제' 강화해서 개인정보 보호시책 마련
- o 감찰기능 강화
  - 정보기관내 '감찰위원회' 신설
  - 민감 전문가 참여
- o 투명한 예·결산제도
  - 국회 정보위원회 내 '예·결산소위'구성 등 실질심사 강화
  - 정보기관 예산분야에 '예산 및 회계전문가' 개방형 임명
- o 선발 및 교육훈련 제도
  - 요원 선발시 '심층면접'을 통한 인성검사 등을 강화
  - 확고한 국가관 정립을 위하여 교육기간을 2년 이상으로 강화
  - '진급시 교육기관이수'를 의무화하는 등 직원 재교육 통한 전문성을 심화

# 국정원의 개혁 방향논의를 위한 제언

<한나라당 국회의원 배일도>

## 1. 현행 국정원 제도의 문제점

### ○ 견제장치 없는 정보독점권

- ▶ 현행법상 모든 정보예산은 국정원의 결재를 받아야 집행 가능
  - 군의 양대 정보조직인 정보사령부, 국군기무사령부, 정부 일반 행정 부처는 물론 경찰청을 비롯한 정보분야에 관한 한 모두 국정원의 예하에 편성
- 국회 정보위도 질의권 외에 실질적 감시·견제 수단 없음

### ○ 예산 편성·집행의 성역

- ▶ 국가정보원비와 정보비로 나눠 총액으로 편성
  - 예산안 산출 내역과 세부명세서를 기획예산처에 제출할 의무 없음
- ▶ 예비비 사용 특혜
  - 비밀활동비를 총액 개념으로 기획예산처의 예비비 중 '국가안보보장 활동비' 명목으로 사용
  - 예비비가 일반회계 예산보다 40% 가량 많음
  - 예비비 지출 명세서조차 제출하지 않음
  - 2002년 3월 통신비밀보호법 개정에 따라 총액 중 감청장비 구입비만 국회에 공개

### ○ 해외 사례와 비교



- ▶ 상당수 선진국 정보기관은 해외 파트와 국내 정보담당 분야 분리
- 통합의 효율성 보다 비대화에 다른 부작용 견제(독일, 이스라엘, 영국, 미국 등)

## 2. 현재 논의되는 주요 대안

### (1) 존치 · 보완론

- 국회 감시, 법률에 의한 통제 강화 주장

### (2) 국내정치 파트 폐지

- 국내 정치 수집기능 폐지
- 대테러, 산업스파이 방지 기능만 유지
- 해외 · 경제 기능 강화

### (3) 해외 · 국내 기능 분리

- 선진국의 경우와 같이 국내, 해외 파트 분리, 이원화
- 상호 견제를 통해 권력화 예방

### (4) 폐지론

- 역사적 단죄 필요
- 해외, 대북 정보만 다루는 별도의 기관(해외정보원) 신설
- 국내정보와 수사는 검 · 경 · 기무사 등에 분산

## 3. 현재 한나라당 입장

### ○ 당내 ‘국정원 개편을 위한 위원회’ 구성 예정

- 국익을 우선시하고 국제 이슈를 중심으로 개선 필요
- 국정원 개혁방안 제시, 국정원 예산 투명성 담보 방안 논의

### ○ 당론 제출 법안(예정)

▶ 국가정보원법 개정안

- 도청금지 명문화
- 국정원 직원의 정치관계 행위나 도청 등 불법행위 신고시 포상금 지급(최저 1억원에서 최고 20억원까지)
- 신고는 검찰, 경찰 등 국가기관 어디에라도 신고 가능
- 위반시 형사처벌 강화(현행 통신비밀보호법 10년이하 징역, 5년이하 자격정지→15년 이하 징역, 7년이하 자격정지)

▶ 국가정보원직원법

- 비밀엄수 예외조항 신설
- 국가정보원이 정권유지 차원에서 저지르는 불법행위는 아무런 제약 없이 공표 가능

▶ 통신비밀보호법

- 정보기관 및 수사기관의 직원이 도청 등을 공표하였을 경우 형사처벌 면제뿐만 아니라, 어떤 불이익도 없도록 함

▶ 기타 의견 - 해체론

- 국정원을 해체시키고 대북정보와 테러 정보만을 전담하는 기관 신설 주장

#### 4. 평가와 제언

○ 각 대안마다 일면적으로 타당한 문제점 지적하고 있음

- 그러나 이론적, 기능적 접근으로는 논의 협소화, 현실성 미약

○ 역사적 특수성, 한반도 외교·안보 현실에 대한 구체적 진단과 평가 부재

- 단순한 과거청산적 차원의 접근 방식은 감성적 호소나 이상주의적



편향에 빠질 우려

- 한국 사회 민주화의 내용과 수준을 반영하는 것인 만큼 민주적 여론 수렴, 심도 있는 연구과제로서 신중한 접근 필요
- “구정물 버리다 간난아이까지 버리는” 우를 범해선 안 됨

○ 지식정보화 사회 도래, 세계화의 심화에 따른 국가이익과 정보에 대한 개념 재규정 필수적

- ‘정보 전쟁’의 양상 치열, 국가의 이익과 미래를 좌우
- 안보의 개념도 군사·정치·외교라는 고전적 명제를 벗어나 경제, 기술정보, 문화, 인적자원 등의 차원으로 총체적 변화

○ 전략적 목표와 방향 선 정립 필수적

- 존치·폐지 논의 중심에서 탈피하여 국가의 전략적 목표를 재정의하고 이에 대한 국민적 합의가 우선되어야
- 이러한 합의에 따라 기구의 효율화, 합리화 방안 도출

# 국가정보원, 정치사찰 막으려면 해체해야

<민주노동당 국회의원 노회찬>

국가정보원은 왜 도청을 할까? 정치권과 대기업, 언론 고위층의 은밀한 대화내용을 원하는 집단이 있기 때문이다. 상대방의 목줄을 쥐고 편하게 통치하려는 권력집단이 있기 때문이다.

권력집단에 은밀한 고급정보를 주고서 그 대가로 국정원은 권력을 나눠 갖는다. 국정원이 '국내정치 사찰'에 목매는 이유가 바로 여기에 있다. 도청은 그 수단 중 하나일 따름이다.

지난 7월11일 김승규 국정원장에게 임명장을 주는 자리에서 노무현 대통령은 "국정원이 정책동향을 파악하고 정책에 대한 조언을 하는 기능은 살려도 되지 않겠느냐"고 말한 것으로 전해졌다. "지방 토착비리 정보 수집은 좀 강화할 필요가 있다"는 말까지 한 것으로 보도되고 있다. 국정원에 은근히 불법행위를 권유하는 형국이다.

결론으로는 '국가안보와 관련이 없는 사찰성 정보수집 업무와 정부 부처 및 언론에 대한 상시 출입 관행을 폐지하겠다'는 것이 참여정부의 입장이다. 하지만 어느 것 하나 지켜지지 않고 있다. 국정원 직원은 여전히 정부기관과 정당,기업을 정기적으로 드나들고 있다. 간첩,테러리스트가 없는 곳만 골라 다닌다.

국정원이 만든 일일보고서는 청와대 민정수석실과 국정상황실에 수시로 전달되고 있다. 선거철엔 선거 판세 분석을 하고 있다. 여전히 '국내정치 사찰'은 계속되고 있다.

정치사찰은 명백한 위법행위다. 국정원이 수집할 수 있는 국내정보는

대공,대정부 전복,방첩,대테러 및 국제범죄조직에 관한 것에 한정되어 있다(국가정보원법 제3조). 그런데 청와대의 한 관계자는 국정원 보고가 너무 부실하다는 불평을 늘어놓는다. 국정원 직무 이상의 정보를 요구하는 그들,정치사찰의 결과물을 손에 들고서도 죄의식조차 느끼지 못하는 그들을 보면서 참여정부에서조차 불법 도감청은 충분히 저질러질 수 있겠구나 하는 생각을 접을 수가 없다.

YS정부는 내놓고 국정원 내에 불법도청팀을 운영했다. 노벨평화상 수상자 DJ정부에서도 국정원은 불법 도감청을 일삼았다. 참여정부 또한 국정원 조직을 활용,국내정치 사찰을 벌이고 있다. 국정원이 존재하는 한 정치사찰은 계속될 수밖에 없다. 8월5일 사과문 발표로 국정원은 자신의 존재이유를 상실했다. 당장 해체해야 한다.

국회의 감시로 국정원의 불법행위를 막을 수 있다는 열린우리당 의원들의 주장은 무책임하기 짝이 없다. 대장균이 번식하는지 두 눈 부릅뜨고 감시하겠다는 말과 똑같다. 대장균은 눈에 보이지도 않는다.

국정원에서 국내정보 수집 기능만 떼어내면 해결될 것으로 믿는 사람이 있다. 국정원의 역사와 문화,직원의 능력을 따져보지 않은 잘못된 해법이다. 국정원의 뿌리인 중앙정보부는 국내정치 사찰을 위해 태어났다. 결국 국정원 직원들은 정치사찰이 전공이다. 도감청과 우편검열,미행,찌라시 만들기,사기,협박이 특기다. 대북 파트는 물론 해외 파트에도 동일한 문화가 지배한다. 국정원 임직원의 뱃속까지 침투해 있는 그 뿌리 깊은 문화는 국정원 해체를 통해서만 극복 가능하다.

해외정보 수집은 새로 설립되는 순수 해외정보기관에서 맡는 것이 순리다. 국내정치 사찰과 불법 부정 비리로 얼룩진 현 국정원의 조직문화 위에서 제대로 된 해외정보조직은 탄생할 수 없다. 국정원의 폐습으로부터 자유롭고 해외사정에 밝은 신선한 사람들을 중심으로 해외정보기관을 꾸려야 한다.



# 국가정보원 개혁 관련 긴급 토론회

<민주당 국회의원 이 상 열 >

국가정보원 개편론이 정치권 안팎에서 본격적으로 제기되고 있다. 완전폐지론에서 국내·해외 정보업무 기능 분리, 국내 분야 폐지, 대체 기관 설립 등 백가쟁명식 의견을 쏟아내고 있다. 정치인, 경제인들을 비롯한 민간인에 대한 불법적인 도청은 마땅히 근절되어야 한다. 따라서, 국정원은 이제까지의 불법적인 도청과 사찰의 전모를 낱알이 고백하고, 국민 앞에 사죄하는 것은 물론 재발 방지를 위한 대책을 마련해야 한다.

또한, 국회 차원에서도 국정원의 이같은 불법적인 활동들을 감시·통제할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그리하여, 특정 정권의 하수 기관에서 국민과 국가의 정보기관으로 거듭날 수 있도록 해야 할 것이다.

## 1. 국정원의 역사와 불법도청

국정원은 1961년 김종필 전 자민련 총재가 재직했던 중앙정보부가 그 효시이다. 중앙정보부는 알려진 바와 같이 전형적인 정권을 위한 정보기관으로서의 역할에 충실했다.

이후 이러한 중앙정보부의 부정적인 이미지 쇄신을 위해 1981년 국가안전기획부로 개칭하였다가, 1999년 국민의 정부에 들어서면서 현재의 국가정보원으로 자리 잡았다.

그러나, 지난 달 불법도청 파문이 확산되면서, 국가정보원의 무차별적이고 불법적인 도청에 대한 비판이 거세게 일고 있다. 더욱이 지난 5일 발표된 국가정보원의 자체조사 발표 결과 불법도청은 군사독재가 종식되고도 상당한 기간 동안 명맥을 유지했던 것으로 드러나 정국의

핵으로 등장했다.

불법 도청은 현재 알려진 바로는 1991. 9월 1차 미림팀의 불법 도·감청을 시작으로 11년동안 문민정부를 거쳐 국민의 정부하에서도 이루어졌다고 국정원은 밝히고 있다.

이러한 불법도청의 울타리에 안주하던 국정원 직원들은 불법도청의 내용을 가지고 개인적인 치부에게까지 이용하려고 하는 파렴치한 면모까지 드러내게 되었다.

현재, 불법도청 사건을 둘러싸고 제기 되고 있는 국민적 의혹은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 불법 도청이 누구에 의해 주도되었으며, 어느 라인까지 보고되었는지, 과거는 물론 현재의 노무현 대통령도 보고받고 있었는지, 둘째, 압수된 도청 테이프 274개의 내용에 대한 공개 여부, 셋째 김대중 정부 때까지 도청이 이루어졌다고 발표한 국정원의 고백과 국정원의 개혁 방향이다.

## 2. 현재 제기되고 있는 국정원 개혁론

현재 이야기 되고 있는 국정원 개혁론은 크게 존치론과 폐지론, 기능 축소론 등으로 요약할 수 있다.

### (1) 존치론

현 체제를 유지하되, 감시·통제를 강화하자는 것이다. 즉 국정원에 대한 국회의 감시, 법률에 의한 통제를 강화하자는 것으로, 국정원이라는 기본적인 틀은 유지해 가자는 주장이다. 국회 정보위원회의 예산·업무 감사를 강화하거나, 감사원처럼 헌법 기구로 만들어 정권에 의한 사유화를 막고, 예산을 투명하게 공개토록 해야 한다는 의견 등이 제시되고 있다.

### (2) 국내정치 파트 폐지

국내 정치 관련 정보 수집 기능을 없애고, 대신 테러와 산업스파이 방

지 기능만 담당토록하자는 견해로 국내 기능을 재검토하고, 해외·경제 분야를 강화하자는 것이다.

### (3) 해외·국내 기능 분리

현재의 국정원을 쪼개 국내와 해외정보를 담당하는 2개의 기관으로 만들자는 것으로 미국의 중앙정보국(CIA)과 연방수사국(FBI)의 형태를 참고할 수 있다. 국민의 정부 초기에도 이같은 방안을 검토한 바가 있었다고 하며, 이를 주장하는 측에서는 “분리하면 상호 견제를 통해 불법 및 권력화를 막을 수 있다”고 주장하고 있다.

### (4) 폐지론

“국정원은 명분과 신뢰를 잃은 만큼 해체하고 국가안보·해외 정보만 담당하는 정보기구를 만들자”는 취지이다. 국정원을 해체하고, 해외·대북 정보만 다루는 별도의 기관(해외정보원)을 만들자는 것으로 국내 정보와 수사 기능은 검·경, 기무사 등에 분산시키는 방안이다.

## 3. 현재 국정원이 안고 있는 문제점

### (1) 견제장치가 없는 정보독점권

현행법상 모든 정보 예산은 국정원의 ‘결재’를 받아야만 집행이 가능하다. 군의 정보조직인 정보사령부는 물론 경찰청을 비롯한 관계당국은 정보분야에 관한 한 모두 국정원의 예하에 편성되어 있다. 국정원 ‘정보 및 보안업무 기획·조정규정’에 따르면 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무에 대한 조정권과 함께 정보 예산의 편성권을 갖는다. 각급 기관에 대한 연 1회 이상의 정보사업 및 그에 따른 예산·보안업무 감사를 실시할 권한도 국정원이 가지고 있다.

따라서, 국정원으로부터 독립된 독자적인 정보활동은 불가능함은 물론 타 정보기관의 오류가 있을 경우 국정원이 시정할 수 있지만 국정원



활동에 오류가 있더라도 어떤 정보기관도 이를 견제할 수 없는 실정이다.

불과 3년 전까지 휴대폰을 포함한 불법 도청을 하면서도 국민을 감쪽같이 속일 수 있었던 것은 이와 같은 견제장치가 없는 정보독점권을 향유하고 있기 때문이다.

미국의 CIA와 FBI, 영국의 M15와 M16, 이스라엘의 모사드와 신베트, 일본의 내각조사실과 외부무 국제정보국 등 대다수의 정보기관을 보유하고 있는 나라들에서는 국내정보와 해외정보 파트를 나누어 상호 견제할 수 있도록 하는 것과는 사뭇 비교가 되는 부분이다.

## (2) 예산편성 · 집행의 성역

모든 정부기관은 예산의 편성에서 집행 · 결산까지 기획예산처, 감사원 혹은 국회로부터 이중 삼중의 감사를 받고 있다. 그러나, 국정원은 예외이다. 막대한 예산을 사용하고 있다고 알려져 있지만, 실제로 예산 규모 조차도 추산할 수 있는 근거가 없다. 예산과 조직 자체가 ‘국가안보상의 기밀’로 분류되기 때문이다.

국회 정보위원회에서 형식적으로 결산과 예산을 심의하는 과정이 있으나, 정보위원회 회의실에서 예산자료를 열람하는 정도이다. 구체적으로 예산을 심의해서 삭감할 것은 삭감하고 증액할 것은 증액하려고 해도 그럴만한 시간도 여유도 존재하지 않는다. 국회 정보위원회에서 이렇다면, 정부에서는 더 이상 서술이 필요 없을 것이다. 기획예산처에서는 “예산 편성과정에서 예산처와 논의는 하지만 그 구체적 내용을 공개한 전례도, 공개할 수도 없다.” 감사원에서조차 국정원에 대한 감사는 전혀 이루어지지 않는다.

## (3) 굵직한 권력형 비리의 온상

국내 경제정보를 맡은 국정원 경제단의 폐해는 ‘진승현 게이트’와 같은 각종 경제사건 때 이미 언론에 자세히 보도된 바 있다. 기업의 내부정보를 이용해 개인적인 치부를 일삼거나 각종 이권에 개입해 불법자금

을 조성한 사실이 그대로 노출된 것이다.

또한, 우리에게 너무나 잘 알려져 있는 이른바 '안풍 사건'은 95년 지방선거와 96년 총선거에서 전 신한국당 강삼재 의원과 김기섭 안기부 차장이 안기부 예산 1천1백97억원을 불법으로 총선자금에 사용했다는 혐의로 1심에서 각각 징역 4년과 5년 형을 선고받기도 했다.

이와 같이 각종 권력형 비리나 경제 사건에 국정원 직원들이 연루되어 있는 것은 국정원 경제단 요원들이 경제정보 보다는 기업 내부 정보를 이용해 개인적인 치부를 일삼거나 각종 이권 등에 개입해 불법자금을 조성해서 문제가 된 것들이다. 이는 경제활동에 대한 정보보다는 대기업 오너 일가의 사생활이나 고위 임원들의 동향파악 등에 집중되고 있는데 기인하는 것이며, 실제로 국정원 직원들은 기업과 정보공유 차원에서 해당 기업의 관련 임직원 등과 정례 모임도 갖고 있는 것으로 알려져 있다.

#### 4. 올바른 국정원 개혁 방안에 대하여

대체적으로 국정원 개혁을 이야기 하는 여러 가지 주장이 존재하고는 있으나, 어떤 형태로든 해외정보, 산업보안, 대공정보, 대테러, 방첩, 마약 등 국제범죄조직을 담당하는 정보기관의 필요성을 이야기 하고 있다.

그런데, 이러한 범죄와 조직들이 국경을 초월하여 이루어지고 있으며, 그대로 국내범죄로 연결되고 있다는 점이다. 또한, 분단상황이라는 우리만이 안고 있는 특수한 상황하에서 해외, 국내, 북한 등 모든 분야의 정보를 총괄 분석하는 통합적 역량강화가 더욱 필요해지고 있다.

따라서, 첫째로 국정원의 폐지나 국내·외 파트의 분리 방향은 바람직하지 않다고 본다. 더욱이 냉전 종식 이후 새로운 안보위협 요소로 되두되는 테러, 마약, 국제범죄 등은 국내·외 구분이 곤란할 정도로 상호 연관 속에 발생하고 있어 관련 정보의 통합·대응의 필요성이 증대하고 있다는 점에 비추어 보더라도 그렇다.



둘째, 예산에 대한 통제와 감시가 이루어져야 한다는 것이다. 현재 국정원에 대해 국민들은 불신은 극한에 달해 있다. 이러한 국민적 불신을 해소하는 첫 걸음은 투명한 예산집행으로부터 가능해질 수 있다. 일반회계 예산보다 예비비가 많은 기형적인 예산을 가지고 있으면서도 단 한 번도 감사의 대상이 된 적이 없는 성역으로 존재하는 국정원 예산도 국민의 혈세이며, 국민의 혈세가 올바르게 쓰여지는가를 감시하는 것은 헌법이 부여한 국회의 신성한 의무이다. 따라서, 국정원의 올바른 발전을 위해서 국회의 예산통제권을 강화하여 예산의 투명성을 높여야 한다.

셋째, 지식정보화 시대에 걸맞는 국가정보원의 위상을 확립해야 한다. 국정원 경제단이 기업의 비리를 쫓기보다는 실제 경제상황에 필요한 산업정보를 생산해야 하며, 국정원 자체도 산업정보와 관련된 조직의 강화로 지적재산권의 보호는 물론 순수 국내첨단기술의 해외유출 방지 등 산업생산에 기여할 수 있는 조직으로서의 역할이 강화되어야 한다.

넷째로 국정원의 수사기관으로서의 권한을 제한할 필요가 있다고 본다. 국가정보원법 제3조 3의 규정에 의하면 “형법 중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사”를 국정원의 직무로 규정하고 있다. 그러나, 과거 국가보안법 관련자들에 대한 수사에 있어 수사권의 남용과 가혹행위 등 인권탄압에 대한 문제제기가 많았었던 바 국민적 신뢰를 실추시켜 왔다 점에 비추어 국정원은 정보기관으로서의 고유업무에 충실하고, 수사는 검찰과 경찰, 군검찰 등 수사기관에서 담당해야 할 것이다.

비운 뒤의 땅이 더 굳어진다고 하듯 현재 국민적 불신을 깨끗이 일소하고 국민의 정보기관으로서 국정원이 거듭날 수 있도록 활발한 논의와 국민적 의견수렴이 있어야 할 것이다.