

## 국정원 개혁, 더 이상 미룰 수 없다.<sup>1)</sup>

김지미 변호사(민주사회를 위한 변호사모임)

### 1. 국정원의 권한 남용 사례

이명박 정부 출범 이후 국가정보원의 민간사찰사건은 반복되고 있다. 국가정보원은 정치인에 대한 사찰, 법원 또는 검찰수사에 개입, KBS사장선임 등에 개입했다는 의혹이 있을 뿐만 아니라 시민사회단체의 활동과 활동가, 문화행사에 이르기까지 정부비판세력에 대한 무차별적인 사찰활동을 벌여왔다는 의혹이 제기되어 왔다.

국가정보원 요원이 이명박 대통령이 한겨레신문사를 상대로 낸 손해배상 청구 소송을 맡은 판사에게 전화해 재판사항을 확인하고, 재판을 참관하다 판사에게 적발되는가 하면 국가정보원 제2차장이 2008년 8월 11일 KBS 후임 사장 논의를 비롯한 언론대책논의를 위한 조찬모임에 참여한 것으로 밝혀져 김성호 당시 국가정보원장이 국회 정보위원회에 출석해 ‘정치사찰’ 논란에 대해 재발을 방지하겠다고 사과하는 일도 있었다. 탈북자 출신인 연합뉴스 기사를 국가정보원이 사찰하거나 국가정보원이 양천구청에 통합공무원노동조합 위원장 후보에 대해 징계하라고 압력을 행사했다는 의혹도 있었다.

또한 국가정보원이 A공기업에 최근 3년간 집행된 시민단체 후원 내역 일체를 제출을 요청하여 제공받고, 하나은행으로 하여금 희망제작소와의 협력관계를 중단하도록 압력을 행사했다는 의혹도 제기된 바 있다. 국정원은 4대강 사업 비판 교수모임을 사찰하고 프랑크 라 튀 UN 의사표현의 자유 특별보고관을 몰래 촬영하여 사찰하였다는 의혹이 있었으며 봉은사 주지였던 명진 스님은 2011년 3월 6일 ‘마지막 법문’에서 자신의 봉은사 퇴출에 원세훈 국가정보원

---

1) 본 발제문은 2012년 민주사회를 위한 변호사 모임이 작성에 참여한 『국가정보원 개혁을 위한 제안서』를 바탕으로 작성하였습니다.

장이 개입했다고 주장했다.

이명박 정부 이후 국가정보원의 수사 사건의 특징은, 대대적인 수사, 광범위한 압수수색, 그리고 떠들썩한 언론 보도로 종북 논란이 확대 생산되는 데 일조하였다는 것이고, 더불어 대부분의 사건에 대한 혐의가 수사 과정에서 축소되거나 무죄가 되는 경우가 많았다는 것이다. 범민련 사건의 경우 국가정보원의 과도한 감청이 논란이 되었고 왕재산 사건의 경우 그 대상이 130여 명에 이르는 무차별적인 소환장 남발이 이뤄졌으나 국가정보원은 납득할 만한 설명도 없이 합법적인 수사절차라고 강변해 왔다. 압수수색을 48시간 동안 하는 경우도 있었으며 국가정보원 조사 시 피의자에 대한 변호인의 접견이 방해받기도 하였다. 수사권이 남용되고 그 과정에 인권이 유린되어도 국가정보원은 비밀기관이라는 점 등으로 그 책임을 전혀 지고 있지 않은 것이다. 탈북자 관련 수사과정에서 벌어지는 인권 침해에 대해서는 탈북자들은 보호받을 방법이 보장되어 있지 않다는 문제점이 있고, 탈북자들에 대한 수사가 국가정보원에 의해 이뤄지면서 그 비밀성으로 인해 정확한 정보가 차단되고 있다는 문제점도 제기되고 있다. 탈북자들을 대상으로 간첩 조작이 빈번히 이루어지고 있으며 대표적인 서울시 공무원 간첩 조작 사건에서는 국정원이 증거까지 조작하여 법정에 제출한 사실이 드러나 국제적인 망신을 사기도 했다.

국정원이 대선 기간 동안 댓글 부대를 조직, 선거와 정치에 개입하여 관련자들이 형사처벌을 받았으며 세월호의 실 소유주가 국정원이라는 의혹이 제기되기도 하였다. 이처럼 사회 전 분야를 막론하고 국정원의 불법적인 행태가 이어지고 있는 와중에 국정원이 RCS라는 해킹 프로그램을 구입하여 국민들을 사찰했다는 의혹이 제기된 것이다. 그러나 이러한 해킹 프로그램 없이도 국정원은 그동안 광범위한 감청을 통하여 국민들을 감시하여 왔다.

## 2. 무차별적인 광범위한 감청

국가안보 및 범죄수사 등 공공의 안전을 위한 감청은 최후적 수단으로 사용되어야 하며, 그 내용과 절차에 엄격한 사전·사후 통제장치를 마련해 국민의 통

신의 자유와 사생활의 비밀과 자유에 대한 제한을 최소화하는 것이 바람직하다. 그러나 감청 집행의 압도적 다수를 국가보안법 수사와 국가정보원이 차지하는 실태는 헌법과 통신비밀보호법의 제정 취지대로 국민의 통신비밀이 지켜지고 있는지에 대한 의구심을 불러 왔다. 국가정보원의 감청은 전체 감청 건수 중 94~99%에 달하는 압도적 다수를 차지하고 있다. 업무 집행의 많은 부분이 비밀에 쌓여 있는 국가정보원의 감청 비율이 지나치게 높게 나타난다는 사실은 감청의 오남용 가능성이 크다는 점에서 우려스럽다. 일반 범죄수사와 관련이 없는 정보기관이 불법 감청을 실시하는 것은 정치적인 반대자들을 감시하고 억압하는 목적으로 사용될 수 있기 때문이다.

2009년에는 국가정보원이 국가보안법 수사 과정에서 1990년대 말 경부터 인터넷 회선 전체를 대상으로 감청하는 패킷 감청(DPI : Deep Packet Inspection)을 집행해 왔다는 사실이 알려져 우리 사회에 큰 충격을 주었다. 피의자의 주거지와 직장에서 사용하는 인터넷 회선 전체에 대한 감청을 허가한 패킷 감청은 그 범위가 너무 광범위하여 대상자와 대상 통신내용을 특정할 수 없어 그 기본권 제한 정도가 매우 크다. 패킷 감청을 이용하면 대상자가 인터넷을 통해 접속한 사이트 주소와 접속시간, 대상자가 입력하는 검색어, 전송하거나 수신한 게시물이나 파일의 내용을 모두 볼 수 있다. 이메일과 메신저의 발송 및 수신내역과 그 내용 등 통신내용 일체도 마찬가지로 볼 수 있다. 2009년 국정감사에서는 국가정보원이 보유한 패킷감청 장비가 31대라는 사실이 알려졌으며 특히 이명박 정부 들어 구입한 장비가 그중 23대에 달한다고 한다.

국가정보원이 매우 장기간에 걸쳐 감청을 집행해 왔다는 사실도 문제로 불거졌다. 통상 감청의 기간은 2개월을 초과하지 못하고 그 연장은 2월에 한하여 이루어진다고 해석되어 왔다(법 제6조의 제7항). 그러나 2010년 조국통일범민족연합 남측본부 활동가에 대하여 '통신제한조치 허가 청구'가 2월씩 14차례에 걸쳐 연장되었고, 그동안 대상자에게는 어떠한 수사 통보나 감청 통보가 이루어지지 않았다. 이 사건은 통신비밀보호법상 감청 조항이 국가정보원의 저인망식 감시와 정치 사찰에 악용되고 있음을 보여주었고, 해당 조항에 대해서 위헌

법률심판이 제청되어 결국 헌법재판소로부터 한정 위헌 결정을 받았다<sup>2)</sup>.

우리 사회에는 국가정보원 외부에서 감청을 감독하는 제도가 전무하다고 할 수 있다. 일차적으로는 영장 심사 과정을 통해 통신 감청의 실태를 감독해야 할 법원이 그 기능을 다하지 못하고 있다. 법원은 허가서 한 장으로 우편물 검열과, 유선전화·휴대전화·인터넷 메일에 대한 감청은 물론 인터넷 회선 전체와 대화에 대한 감청까지 한번에 모두 실시하는 저인망식 감청을 허용해 왔다. 2010년 12월 28일 헌법재판소의 한정위헌 결정으로 그 관행이 중지되기까지 무기한 감청도 제지하지 못해 왔다.

감청의 집행 재량 또한 정보기관에 부여되어 있다. 감사원 등 여러 기관에서 지적해 왔듯이<sup>3)</sup> 정보수사기관과 통신기관 간의 권력적 위계에 비추어 보았을 때 통신기관이 불법 감청 감독 및 견제 권한을 발휘할 것을 기대하는 것은 무리다. 국회 역시 국가정보원의 감청을 감독하고 있지 못하다. 이와는 달리, 독일 G-10 위원회, 영국 통신감청 커미셔너, 프랑스 국가보안감청감독위원회 등의 예에서 볼 수 있다시피, 외국에서는 정보기관의 감청을 감독하는 기구를 독립적으로 두고 있다. 또한 캐나다 통신보안국(CSE), 영국 국가통신본부(GCHQ), 호주 방위통신대(DSD), 뉴질랜드 국가통신보안국(GCSB) 등 신호 정보기관을 일반 정보기관과 따로 두어 정보기관의 권력 집중을 견제하고 있다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다.

### 3. 국정원의 권한 남용 통제 방안

국가정보원에 대한 개혁과제는 대통령선거를 비롯한 정권교체기에 어김없이 제기되었던 이슈이지만, 정작 근본적 개혁은 이루어지지 않았다. 이런저런 이

---

2) 현재 2010.12.28. 2009헌가30.

3) 2000년 5월 12일 감사원은 “통신제한조치 운용실태 감사결과”를 발표하면서, 수사기관에 의한 불법적인 도감청은 물론이고 이에 대한 통신사업자들의 협조 문제를 지적하였다. 전화국 담당자들이 법원의 감청 영장 등을 확인하지 않고 감청 요청에 응했는가 하면 협조대장에 감청내역조차 기록하지 않았고, 수사기관의 감청이 허용된 기간을 초과하여 이루어지는 데에도 통신사업자들은 이에 동조하였다. 2003년 8월에는 검찰과 경찰이 적법 절차를 거치지 않은 채 통신업체 가입자들에 대한 통화내역을 불법으로 조회했다는 의혹이 사실로 드러났다. 당시 한나라당 권영세 의원에 따르면 수사기관이 통신회사에 통화내역 조회를 요청할 때 검사장의 사전·사후 승인을 받도록 한 통신비밀보호법상 절차를 거치지 않고 조회된 통화내역 건수가 1,966건에 달하였다.

유로 국가정보원을 ‘활용’하려는 유혹을 이겨내기 어렵고, 국가정보원의 ‘저항’도 만만치 않았기 때문이다. 무한경쟁의 국제화시대에 국가정보기관의 경쟁력을 강화한다는 것은 국익을 위해 필연적인 것이다. 냉전이 종속된 이후 경제·환경·에너지 등 모든 분야에서 정보전쟁이 더욱 첨예해지고 치열해지고 있다. 그러나, 국가정보원은 이러한 시대적 요청에 부응하기 보다는 기득권유지 또는 확대에만 몰두함으로써 한마디로 ‘지지부진함’을 벗어나지 못하고 있다.

## 1) 수사권의 분리는 국가정보원 ‘탈권력화’의 필수전제이다.

국가정보원은 국가정보원법에 의해 대공 수사권<sup>4)</sup>을 보유하고 있으며 외사방첩, 국제범죄 등에 대해서는 관련정보를 수집해 검찰 및 경찰을 지원하고 있다. 밀행성을 속성으로 하는 정보기관이 수사권까지 보유하고 있는 것은 권력의 비대화와 인권침해의 소지가 있다. 정보기관이 수사권을 보유할 경우 인권보장을 위해 준수해야 하는 ‘적법절차’에 대한 통제가 사실상 불가능하다. 미국의 CIA, 영국의 MI-6, 독일의 BND, 이스라엘의 모사드 등 주요 국가의 정보기관은 수사권을 보유하고 있지 않다. 특히 독일의 경우 수사권을 보유했던 과거 나치 정권 정보기관의 폐해를 경험 삼아 BND는 수사권을 두지 않고, 필요할 경우 경찰과 협조하여 자료를 받는 등 상호 긴밀히 협조하고 있으며 이는 성공적으로 운영되고 있다는 평가를 받고 있다.

소위 4대 권력기관이라고 하는 국가정보원, 검찰, 경찰, 국세청의 공통점은 수사권 또는 이와 유사한 기능을 보유하고 있다는 것이다. 국가정보원의 수사권 분리는 국가정보원의 탈권력화의 첫걸음이 될 것이다. 국가정보원의 수사권이 타 기관으로 분리·이관된다 하더라도 국가정보원이 이 기관에 수집한 정보를 제공한다면 전혀 문제되지 않는다. 보안문제는 외국의 사례에서 보듯 ‘정보공유가 책임공유’로 인식됨으로써 철저한 비밀이 유지되고 있기 때문에 충분히 가능하다고 본다.

## 2) 국가정보원의 국내보안정보 수집 등 권한은 원칙적으로 폐지되어야 한다.

4) 형법중 내란, 외환죄 / 군형법중 반란, 암호부정사용죄 / 국가보안법규정 범죄에 대한 수사권 보유, 이와는 별도로 국가정보원직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사권 보유

국가정보원은 국가정보원법 제3조 제1항에 의해 “국외정보 및 국내보안정보(대공, 대정부전복, 방첩, 대테러 및 국제범죄조직)의 수집, 작성 및 배포” 권한을 갖고 있으며, 정부조직법, 국가안전보장회의법에도 국가정보원의 국내외 정보수집 권한이 명시되어 있다. 국내보안정보의 수집, 작성 및 배포권한은 정보기관이 정치에 관여하는 직접적인 근거가 되어 왔다. 국가정보원의 고질적 병폐로 지적되어 온 국내정치 개입을 차단하기 위한 최선책은 국가정보원법을 개정하여 국내보안 정보수집권을 폐지하고 국가정보원의 정보 수집 범위를 대북, 국외로 한정하는 것이다. 이 경우 국가정보원의 국내정보기능을 분리하여 기존의 정보수집활동을 해왔던 경찰에 넘기는 방안과 별도의 국내정보부문 정보기관을 신설하는 방안을 고려할 수 있다.

### 3) 국가정보원의 정보 및 보안업무의 기획조정 권한은 폐지되어야 한다.

국가정보원법과 보안업무규정 등에 의해 국가정보원은 “국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무 수행하며 정보 및 보안업무의 통합기능 수행을 위하여 필요한 범위 내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정”하도록 되어 있다. 한편, 국가정보원은 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) 등의 기획권한을 가지고 있다. 이에 따라 국가정보원은 외무부, 법무부, 행정자치부, 국방부 등 정보 및 보안업무 관련기관의 업무에 대하여 기획 및 조정권한을 가짐으로써 정보기관이 다른 행정부처의 상급 감독기관처럼 군림해 왔다.

국가정보원은 국가 차원의 정보조정체계의 필요성으로 정보왜곡과 정책혼선의 방지, 국론분열 방지 등을 들고 있으나, 그 필요성을 인정한다 하더라도 이러한 기능을 정보기관인 국가정보원이 해야 할 아무런 논리·필연적 기능은 없다고 할 것이다. 오히려 정보기관이 조정권한을 행사할 경우 그 활동특성상 조정의 과정과 결과가 공개되지 않음으로써 정보 조정에 따른 책임소재도 불분명해질뿐더러 정보독점의 폐해도 우려된다. 따라서 국가정보원법 등을 개정하여

국가정보원의 정보 및 보안업무의 조정권한을 폐지하고, 이를 다른 국가기관에 이양하는 것이 바람직하다.

#### 4) 국가정보원에 대한 의회의 통제가 강화되어야 한다.

국가정보원의 예산은 ‘국가기밀’이라는 이유로 예산 편성 단계에서부터 결산에 이르기까지 각종 특례 조항으로 점철되어 있고 이로 인해 국가 회계 중 가장 투명성이 떨어지는 영역이다. 국가정보원 본예산의 경우 국회에 예산안을 제출할 경우 관·항을 국가정보원비와 정보비로 하여 총액으로 제출하고 일반적으로 요구되는 예산안과 관련된 첨부서류는 제출하지 않을 수 있다. 이 경우 정보위에는 실질 심사에 필요한 세부자료를 제출하도록 되어 있으나 다시 예외 조항을 두어 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항에 한하여 그 사유를 소명하고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있도록 되어 있어 예산에 있어 정보위 통제가 무색하도록 되어 있는 것이다. 또한 국회법은 정보위의 심사를 예산결산특별위원회의 심사로 본다고 규정하고 있어 예결위 통제를 배제하고 있는데, 결산의 경우는 통제가 더욱 허술해서 원장의 책임하에 소관예산에 대한 회계검사를 진행하도록 하고 그 결과만을 대통령과 국회정보위원회에 보고하도록 하여, 완전히 외부통제로부터 벗어나 있는 상태이다.<sup>5)</sup>

특수활동비의 경우에도 국가정보원이 거의 반 정도의 지출을 하고 있지만, 타부처를 통한 우회적 지출을 고려할 때 국가정보원이 사용하는 전체 예산의 정확한 규모는 알 수 없는 실정이다. 결국 국가정보원 예산에 대해서는 기획예산처의 예산편성단계나 예산결산특별위원회의 심사는 생략된 것이나 마찬가지이며, 국회 정보위원회의 심사가 유일한 검증장치인데, 국회 정보위원회의 경우에도 부실한 자료제출과 촉박한 시한으로 인해 제대로 심사가 이루어지지 않고 있으며, 국가정보원이 부실한 자료를 제출한 경우에 마땅한 제재수단이 없는 실정이다.

---

5) 일반적으로 중앙행정기관의 예산은 기획예산처의 예산편성단계, 국회 상임위의 예비심사 단계, 국회 예결특위의 심사단계를 거치게 되어 있음. 그리고 결산검사는 감사원이 수행하여 그 결과를 국회에 보고하게 되어 있다.

국가정보원은 부서의 성격상 예산의 지출내역을 정확하게 공개할 수 없는 부득이한 사정이 있다는 것에 대해서는 공감하지만, 사회전체의 투명성 제고와 함께 정치구조의 투명성을 요구하는 사회적 분위기를 고려할 때, 과거 권력기관의 대표적인 기관인 국가정보원이 우선적으로 예산구조의 투명성을 보여줘야 할 필요가 있다고 본다. 특히 국가정보원의 특수한 지출구조를 이용하여 정치적 목적으로 예산이 사용된다는 사회적인 의혹이 과거 어느 때보다 높은 현실을 고려할 때, 일반부처와 같이 투명한 예산 및 지출체계를 갖추어야 할 필요가 있다.

그리고 국가정보원의 국회 정보위의 자료제출요구에 대한 거부권을 삭제하여 정보위가 국가정보원의 예결산에 대한 실질적인 심사를 가능하도록 해야 한다. 국가정보원법 제12조 제4항은 “국회 정보위원회에 국가정보원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하여야 한다”라고 규정하고 있으나, 이를 어겼을 경우에 대한 형사처벌조항이 없으므로 관련 조항을 신설할 필요가 있다.

또한 정보기관이 갖고 있는 정보의 독점적 현상 때문에 적절한 견제와 감시가 없다면 국내 정치에 쉽게 개입함으로써 독점적 권력을 자의적으로 악용할 가능성이 높아질 수 있다. 현행 의회에 의한 통제방법이 한계를 가질 수 있으므로(전문성 부족 등) 민주적 통제를 위해 민간참여를 보장하는 방안이 검토될 수 있다.