

입법의견서

발행일 2020. 11. 12.

조사권 반대 및 국정원법 전부개정안에 대한 의견서

국가정보원법 전부개정법률안(김병기 의원
대표발의)을 중심으로

국정원감시네트워크

민들레_국가폭력피해자와 함께하는 사람들, 민주사회를 위한 변호사모임,
민주주의법학연구회, 진보네트워크센터, 참여연대, 천주교인권위원회, 한국진보연대

목차

목차	2
들어가며	3
조사권에 대한 반대 의견	4
현행 법률상 국가정보원에 부여되어 있는 조사권	4
행정조사 일반론과 국정원의 대공조사권 인정 여부	5
행정조사의 의의와 한계	5
국정원 대공조사권 부여의 문제점	6
국가정보원법 전부개정법률안(김병기 의원 대표발의)에 대한 의견	8
국정원의 권한 축소	9
국정원 예산 투명성 강화	14
국정원 통제장치	18
결론	21

들어가며

국가정보원(이하 국정원)과 검찰,경찰 등 권력기관 개혁은 문재인 정부의 핵심 정책과제임. 이에 따라 국정원은 문재인 정부 출범 이후, 국정원 의혹사건 **22**개에 대해 진상조사를 진행했고, 조직개편을 통해 국내정보수집파트를 없애고, 정부기관과 언론사에 출입하던 국내정보담당관(IO) 제도를 폐지하는 등 내부 개혁 조치를 추진했으나 국정원의 수사권 이관을 포함해 국정원 개혁을 제도화하지는 못함.

그러나 지난 **7월 30일** 권력기관 개혁 당·정·청 협의를 통해 문재인 정부의 국정원 개혁방안을 재확인하고, 수사권 이관 등을 주요내용으로 한 국가정보원법 전부개정법률안을 지난 **8월 4일** 김병기 의원이 대표발의함. 그러나 국회 정보위원회 법안심사소위에서 국정원법 개정안을 검토하는 과정에서 정부와 더불어민주당이 대공수사권을 폐지하되 조사권은 국정원에 남겨두는 방안 등을 절충안으로 검토하고 있는 것으로 알려짐.

이에 국정원감시네트워크는 국회에서 검토되고 있는 조사권과 김병기 의원이 대표발의한 국가정보원법 전부개정안에 대해 의견을 밝히고자 함.

조사권에 대한 반대 의견

국회 정보위원회에서 국정원의 수사권 폐지·이관하는 대신 조사권을 부여하는 방안이 검토되고 있음. 쟁점이 되고 있는 조사권의 의미가 무엇이고, 국정원에 조사권을 부여하는 것이 어떤 문제점이 있는지 살펴보고자 함.

1. 현행 법률상 국가정보원에 부여되어 있는 조사권

1) 법률 규정

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

2) 테러방지법상 국정원의 대테러조사권과 문제점

국정원은 테러방지법상 ‘대테러활동에 필요한 정보, 자료 수집’이라는 목적하에 ‘현장조사, 문서열람, 시료채취, 조사대상자에 대한 자료제출·진술요구’라는 대테러조사권을 행사할 수 있고, 여기에 더하여 ‘테러위험인물 추적권’을 부여받고 있고 있음
그러나 테러방지법상의 국정원의 대테러조사권은, 테러방지법 전체 폐지의 필요성과 그 정당성·당위성에 대해서는 별론으로 하더라도, 형식적으로는 행정조사의 외연을 추구하고 있지만 실질적으로는 국민의 기본권을 제한하는 수사의 실질을 취하고 있으면서도 국정원에 조사권을 부여만 하고 있을 뿐 그 행사의 세부적인 요건, 절차, 대상 등에 대해 전혀 규정하고 있지 않은 심각한 문제점을 가지고 있음.

3) 소결

현행 테러방지법상 ‘테러’나 ‘테러위험인물’의 개념정의가 불명확하고 모호하여 인권침해 소지가 높다는 비판이 제기되어 온 상태에서, ‘대테러조사권’을 국정원법상의 ‘대공조사권’으로 그대로 가져오려고 하는 시도는, 국정원의 국내에서의 활동범위를 확장시키기 위해 ‘테러’와 ‘대공’을 동일시하여 접근한 결과물일 뿐 임.

2. 행정조사 일반론과 국정원의 대공조사권 인정 여부

1) 행정조사의 의의와 한계

일반적으로 행정조사는 “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동”을 말함(행정조사기본법 제2조 제1호). 행정조사기본법 제3조 제2항 제5호는 ‘조세·형사·행형 및 보안처분에 관한 사항’은 이 법을 적용하지 않는다고 규정하고 있고, 제4조는 ‘행정조사의 기본원칙’을 규정하고 제4항으로 “행정조사는 법령등의 위반에 대한 처벌보다는 법령등을 준수하도록 유도하는 데 중점을 두어야 한다.”고 명시함

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

2) 행정조사와 형사절차(수사)와의 관계

대법원은 ‘수사’의 개념과 관련하여 “범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소를 제기·유지할 것인가의 여부를 결정하기 위하여 범인을 발견·확보하고 증거를 수집·보전하는 수사기관의 활동은 수사 목적을 달성함에 필요한 경우에 한하여 사회통념상 상당하다고 인정되는 방법 등에 의하여 수행되어야 하는 것”이라고 판시함¹. 즉 ① 수사기관의 활동(주체), ② 범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소 제기·유지 여부 결정(목적), ③ 범인발견·확보, 증거수집·보전(내용), ④ 수사 목적 달성에 필요한 경우 한하여 상당성 인정 되는 수단(방법)을 요건으로 함. 그런데 구체적인 사건이 되어 대법원의 판단이 나오기 전까지 행정조사와 형사절차(수사)의 구별이 명확하게 구분 되기 어려운 경우도 발생함.

3) 국정원 대공조사권 인정 여부

국정원이 법률상 ‘대공조사권’을 가지게 되면, 수십년 동안 수사기관이었던 조직이 ‘행정조사’라는 이름으로 사실상의 수사행위를 할 수 있게 됨. 수사라는 개념요건에서 ‘수사기관’으로서의 주체성이 없어지게 되어, 오히려 형사절차(수사)에서 요구되는 적법절차와 영장주의를 모두 회피할 수 있게 됨. 구체적으로 살펴보면, 여당의 국정원법 개정안(의안번호 2102692, 김병기 의원 대표발의)은 기존에 공안사건으로 불리웠던 형사범죄에 대한 정보의 수집·작성·배포를 정보원의 직무 중 하나로 규정하고 있는데(개정안 제4조 제1항 제1호 다목, 라목), 이른바 대공사건들에 대한 정보수집활동에서 더 나아가 조사권까지 부여하게 되면, 형사처벌규정에서

¹ 대법원 1999. 12. 7. 선고 98도3329 판결

정하고 있는 범죄혐의의 유무를 명백히 하는 활동임에도 조사라는 이름으로 형사절차에 적용되는 헌법상 기본원칙들을 잠탈하게 된다는 것임.

4) 소결

행정조사의 개념 자체가 행정목적 달성을 위한 보조적 수단으로써 활용되는 것으로 행정조사기본법에서 규정하고 있는 것과 같이 성질상 법적 처벌을 위한 것이 아닌 법령을 준수할 것을 유도하기 위한 목적에 주가 있는 것이기 때문에 국정원의 대공조사권을 부여하는 것이 행정조사의 개념·본질에도 맞지 않음. 이에 따라 행정조사기본법은 형사·보안처분 등에 관한 사항에 대해서는 적용하지 않도록 명시적인 규정을 두고 있는 것임. 또한 행정조사와 형사절차는 법리상 수사의 개념에 따라 구별되기 때문에 현실상 구체적인 상황에서는 구별이 모호하고 나아가 조사권을 가지고 형사절차를 우회, 회피하는 방편으로 사용될 위험이 높음.

3. 국정원 대공조사권 부여의 문제점

1) 행정조사의 개념·본질에 위배

행정조사는 행정관청이 행정목적 실현하기 위해 필요한 자료수집 등 일체의 행정활동을 포괄하는 것을 가리키는 개념이기에 행정작용의 궁극적 목적을 위한 보조적 수단으로서 기능함. 따라서 행정조사활동의 본질적 지향은 ‘형사상 처벌’이 아닌 행정처분을 전제로 하는 ‘행정법규 준수 유도’에 있음.

따라서 과거 수십년 동안 동일한 영역(대공분야)에 대해 수사권을 갖고 운영해 왔던 국가비밀정보기관이 수사권한을 이관시키고 그 대신 조사권을 부여받는다는 것은, 행정기관의 행정작용·행정처분을 전제로 하는 행정조사권을 형사처벌, 형사범죄와 직접적으로 연관시키는 것으로, 행정조사권의 개념과 본질에 위배됨.

2) ‘테러’와 ‘대공’을 등치시키는 인식에서의 접근

위헌성과 인권침해성이 지속적으로 지적되고 있는 테러방지법의 국정원이 보유하고 있는 대테러조사권을 국정원의 기본직무 중의 하나인 ‘대공조사권’으로 확장시키려는 의도에서 나온 발상임. ‘테러’ = ‘대공’이라는 아주 낡은 냉전적 관점에서 접근한 결과로서 만약 개혁입법과정에서 국정원의 대공조사권이 입법된다면 제2의 테러방지법이라는 논란이 야기될 수밖에 없음.

3) 조사권 부여의 필요성 부존재 - 정보활동 제한의 필요성

국정원법 개정안은 국가안보 관련 형법 및 국가보안법 규정들에 대한 정보수집·작성·배포활동(=정보활동)을 정보원의 직무로 명시적으로 정해놓고 있음. 이러한 정보활동의 개념과 범위, 내용에 대해서는 별도의 규범적 정의가 존재하지 않음.

그러나 ‘정보경찰 활동규칙’(경찰청훈령 제909호, 2019. 1. 22. 제정) 제2조 제1호는 ‘정보활동’을 “공공안녕에 대한 위험의 예방 및 대응을 위한 정보의 수집·분석·종합·작성 및 배포와 그에 수반되는 사실확인·조사를 위한 행위”로 규정하고 있음. 이 개념 정의의 당부를 떠나서, 정보활동을 위와 같이 규정한다면, “정보의 수집·작성·배포 등에 수반되는 사실확인·조사를 위한 행위”까지 정보활동에 포괄됨. 따라서 정보기관이 일정한 형사범죄 관련한 정보활동을 자신의 직무범위로 부여받으면 충분하지, 이와 별도의 조사권까지 보유할 필요가 없음.

4) 형사절차 우회 수단 악용 - 대공수사권보다 더욱 광범위한 인권침해 발생 가능

행정조사와 형사절차의 구별은 수사의 요건을 충족하는지에 따라 구별되고, 수사의 영역에서는 헌법상 죄형법정주의, 적법절차, 영장주의 등의 기본원칙들이 엄격하게 적용됨. 그런데 조사는 이러한 형사법상 대원칙들이 적용되지 않기 때문에 국가기관의 활동이 제약없이 이루어질 수 있음.

국정원의 조사권 내용에 행정조사기본법이나 테러방지법과 같이 현장조사, 문서열람, 시료채취, 조사대상자에 대한 자료제출·진술요구 등이 포함된다면 형식만 조사이지 실질에 있어서는 수사에 해당될 것임. 조사권 인정 분야가 대공부문이고, 그 목적 자체가 형법 및 국가보안법에 규정되어 있는 형사범죄와 직접적인 관련이 있는 사항들일 수밖에 없기 때문임.

따라서 대공조사권을 입법화하는 순간 국정원의 대공수사권을 빌미로 자행했던 내국인에 대한 기본권 침해행위들은 국정원의 조사권 행사라는 이름으로 어떠한 형사상의 원칙들에도 구애받지 않은 채 더욱 용이하고 광범위하게 행해질 수 있음.

국가정보원법 전부개정법률안(김병기 의원 대표발의)에 대한 의견

정부는 지난 7월 30일 권력기관 개혁 당정청 협의를 통해 문재인 정부의 국정원 개혁방안을 재확인하고, 당정청 협의내용을 담아 지난 8월 9일 김병기 의원이 국가정보원법 전부개정법률안(이하 김병기 의원안)을 대표발의함. 이에 국정원감시네트워크는 김병기 의원안에 대한 의견을 다음과 같이 제시함.

주요내용

가. 법률의 제명을 「국가정보원법」에서 「대외안보정보원법」으로 변경함.

나. 국가정보원의 명칭을 대외안보정보원으로 변경함.

다. 대외안보정보원이 정치적 중립성을 유지하고 법이 정하는 범위 내에서 정보를 수집하며, 수집된 정보를 목적 외 용도로 사용하지 못하도록 운영 원칙을 정함(안 제3조).

라. 대외안보정보원의 직무를 국외 및 북한에 관한 정보, 방첩·대테러 및 국제범죄조직에 관한 정보, 「형법」 중 내란의 죄, 외환의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄, 「국가보안법」(제7조 및 제10조는 제외)에 규정된 죄와 관련되고 북한과 연계된 안보침해행위에 관한 정보의 수집·작성 및 배포와 대응조치, 신(新)안보분야의 정보수집이 필요하여 국회 정보위원회가 승인하는 사항 등으로 정함(안 제4조).

마. 원장의 직무 수행과 관련하여 국기기관 등에 대한 협조 또는 원조에 관한 것을 정함(안 제5조).

바. 국회 정보위원회가 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 대상을 특정하여 요구한 경우 조직·소재지 및 정원과 관련한 정보를 공개하도록 함(안 제8조).

사. 대외안보정보원의 업무를 공정하고 독립적으로 감찰할 수 있는 독립된 정보감찰관 제도를 신설함(안 제10조)

아. 특정정당·단체나 특정인을 위하여 공개적으로 직위를 이용해서 정치적 의견을 개진하거나, 집회를 주최·참석·지원하도록 다른 사람을 사주·유도·권유·회유 또는 협박하는 등의 행위를 금지함 (안 제12조제2항).

자. 불법 감청 및 불법 위치추적 등의 행위를 금지하며, 위반 시 처벌 근거를 마련함(안 제15조 및 제24조).

차. 원장은 국가 안전 보장에 중대한 영향을 미치는 상황이 발생한 경우 대통령 및 국회 정보위원회에 보고하도록 함(안 제16조)

카. 모든 예산을 집행함에 있어 지출 사실을 증명할 수 있는 증빙서류를 첨부하고, 예산집행 투명성 제고 및 내부통제를 위해 대외안보정보원에 ‘집행통제심의위원회’를 두도록 하며, 원장은 예산집행 현황을 분기별로 국회 정보위원회에 보고하도록 함(안 제17조).

타. 회계 검사 및 직무감찰의 독립성을 위해 정보감찰관이 회계 검사 및 직무감찰을 수행할 수 있도록 함(안 제19조).

파. 정보원의 직원이 제4조에 규정된 직무 관련 범죄혐의로 인하여 다른 기관의 수사를 받음으로써 국가 기밀의 누설의 우려가 있는 경우 원장이 해당 수사기관의 장에게 그 사유를 소명하고 수사중지를 요청할 수 있도록 함(안 제20조).

하. 정치 관여죄, 직권남용죄, 정치관여 목적 정보수집죄와 관련한 규정을 정비·신설하고, 공소시효에 관한 특례를 규정하며, 정보감찰관이 죄를 범한 경우 형의 가중이 있도록 함(안 제22조부터 제27조까지).

1. 국정원의 권한 축소

1) 정보수집 업무 범위

- 현행 국정원법 제3조제1항제1호는 국정원의 정보수집 업무범위를 “국외 정보 및 국내보안정보[대공, 대정부전복, 방첩, 대테러 및 국제범죄조직]의 수집·작성 및 배포”로 규정하고 있음. 국정원의 국내보안정보의 수집·작성 및 배포권한은 국가안보를 이유로 자국민의 정보를 광범위하게 수집하고, 국내 정치에 관여하는 직접적인 근거가 되어 왔음.
- 국정원의 정보수집 범위와 관련해, 김병기 의원안은 ‘국내보안정보’라는 용어와 대공, 대정부전복 정보를 삭제하는 대신 국정원이 수집할 수 있는 정보를 국외 및 북한 방첩, 대테러 및 국제범죄조직에 관한 정보, 「형법」 중 내란의 죄, 외환의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄에 관한 정보 등으로 구체적으로 나열함.
- 국내정보수집과 사찰의 근거가 되어 왔던 ‘국내보안정보’라는 용어와 대공, 대정부전복 정보를 삭제하고 정보 수집 범위를 구체화한 김병기 의원안에 찬성함.

2) 대공수사권 폐지 이관

- 김병기 의원안은 현행 국정원법 제3조제2항제3호 “「형법」 중 내란(內亂)의 죄, 외환(外患)의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄, 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사”와 아울러 국정원법 제3조제1항제4호 “국정원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사”를 국정원의 직무에서 삭제함.
- 수사는 사법적 영역으로 조직과 활동상황의 비공개성이 강한 국정원이 해야 할 업무가 아님. 수사권이 정보기관의 비공개성과 결합하면서 인권침해나 불법적 방법 동원이 가능하고 이에 대한 통제가 더 어려워짐.
- 국정원을 전문적인 정보수집기관으로 정착시키기 위해서라도 정보 수집기능 이외에 다른 기능은 타 국가기관에 맡기거나 분산시키는 것이 바람직함.
- 국정원이 수사할 수 있는 범죄는 현행법에 따라 검찰과 경찰이 지금도 관할하고 있는 범죄임. 이들 범죄에 대한 수사권을 검찰과 경찰 등 일반수사기관으로 이관 후 통합하여도 국가안보에 공백이 발생하지 않음. 국정원이 정보수집 과정에서 내란, 외환, 반란, 국가보안법 위반 등의 범죄혐의를 발견했다면 수사기관인 검찰 또는 경찰에 이첩하는 것이 정상임.
- 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄혐의도 내부 감찰의 수준에 그쳐야 함. 조직 내부 구성원의 범죄에 대한 수사를 스스로에게 맡기는 것은 권력 분립과 견제의 원칙에 전혀 부합하지도 않고 수사결과에 대한 신뢰도 얻을 수 없음.
- 국정원법 제3조제1항제3호와 제4호 삭제에 찬성함.

3) 대응조치

- 김병기 의원안은 제4조제1항제2호 “제1호의 직무수행에 관련된 조치로서 국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 견제·차단하기 위하여 취하는 대응조치” 국정원의 직무로 신설함.
- 그러나 ‘대응조치’라는 개념이 명확하지 않아, 이 규정은 정보수집 활동을 넘어 공작활동 등을 대응조치라는 이름으로 합법화 할 가능성이 있음. 실제 원세훈 전 국정원장은 국정원 직원을 동원해 인터넷 댓글과 트위터 게재 등의 활동을 통해 박근혜 전 대통령 당선을 돕는 등 선거에 개입하고 정치활동을 한 것을 국정원의 심리전단 활동의 일환이라고 주장 한 바 있음.
- 김병기 의원안에서 제4조제1항제2호로 신설한 대응조치는 삭제되어야 함.

4) 국가·공공기관 대상 사이버공격에 대한 예방 및 대응

- 김병기 의원안은 제4조제1항제5호 “국가안보와 직접적으로 연계된 국가·공공기관 대상 사이버공격에 대한 예방 및 대응”을 국정원의 직무규정으로 신설함.

- 지금까지 국정원은 상위법에 근거없이 대통령 훈령인 국가사이버안전관리규정에 따라 국가·공공기관의 사이버보안을 담당해왔으나 이는 정보보안 담당기관의 업무이지, 정보기관의 업무라고 할 수 없음. 민관협력, 정보공유, 국제연대 등이 중요한 사이버보안 분야의 특성을 고려할 때 기밀성을 요구하는 국정원이 담당하기에는 적절하지 않으며, 오히려 정보기관의 인터넷 감시에 대한 우려를 야기할 것임.
- 국정원이 다른 나라의 사이버공격 역량에 대한 정보수집 등 정보기관으로서의 역할을 할 수 있겠지만, 사이버공격에 대한 예방 및 대응 업무 즉, 일상적인 사이버보안 업무는 과학기술정보통신부 등 다른 부처나 기관으로 이관하는 것이 바람직함.

5) 국정원의 기획 및 조정 권한 삭제 - 추가 의견

- 현행 국정원법 제3조제1항제5호는 모든 국가기관의 “정보 및 보안업무 기획·조정”을 국정원의 직무로 규정하고 있고, 국정원은 하위규정인 <정보 및 보안업무 기획·조정규정(대통령령)>을 통해 구체적으로 모든 국가기관의 정보 및 보안업무를 기획조정하고 있음.
- 이에 따라 국정원이 맡고 있는 기획 업무의 범위는 <정보 및 보안업무 기획·조정규정> 제4조에 따라 1) 국가 기본정보정책의 수립, 2) 국가 정보의 중·장기 판단, 3) 국가 정보목표 우선순위의 작성, 4) 국가 보안방책의 수립, 5) 정보예산의 편성, 6) 정보 및 보안업무의 기본지침 수립임. 그리고 국정원이 맡고 있는 조정 업무의 대상 기관은 <정보 및 보안업무 기획·조정규정> 제5조에 따라, 과학기술정보통신부, 외교부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 국토교통부, 해양수산부, 국민안전처, 방송통신위원회 등으로 정부조직이 총 망라 됨.
- 기획 및 조정권을 바탕으로 국정원은 각급 행정기관의 상급기관 역할을 하거나 그들 기관의 고유업무를 통제할 수 있음.
- 국정원도 정보수집 업무를 담당하는 여러 기관들 중의 하나임에도 불구하고, 국가 전체의 정보정책 수립과 판단 등 컨트롤타워 기능까지 겸하는 것은, 정보예산 편성권을 무기삼아 타 기관의 정상적인 활동을 침해할 수 있음. 국정원 역시 하나의 정보수집 전문기관으로서 다른 정부기관과 관계를 맺는 것이 정상적이며, 타 정부기관에 대한 기획조정기능을 행사해 상위기관으로 군림할 수 있게 하는 것은 권한남용의 가능성을 보장하는 것임.
- 따라서 현행 국정원법 제3조제1항제5호는 삭제되어야 함. 아울러 그 하위 규정인 <정보 및 보안업무 기획조정 규정>도 폐지해야 함.

<표1> 국정원법 직무규정 비교표

현행법	김병기 의원안(2020.08.09)	국정원감시네트워크 의견
-----	---------------------	--------------

제3조(직무) ① 국정원은 다음 각 호의 직무를 수행한다.	제4조(직무) ① 정보원은 다음 각 호의 직무를 수행한다.	제3조(직무) ① 다음 각 호의 직무를 수행한다
1. 국외 정보 및 국내 보안정보[대공(對共), 대정부전복(對政府顛覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직]의 수집·작성 및 배포	1. 다음 각 목에 해당하는 정보의 수집·작성·배포 가. 국외 및 북한(군사분계선 이북지역을 말한다. 이하 같다)에 관한 정보 나. 방첩(산업경제정보 유출, 경제질서 교란 및 방위산업침해에 대한 방첩을 포함한다. 이하 같다), 대테러 및 국제범죄조직에 관한 정보 다. 「형법」 중 내란의 죄, 외환의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄에 관한 정보 라. 「국가보안법」에 규정된 죄(제7조 및 제10조에 따른 죄는 제외한다)와 관련되고 북한과 연계된 안보침해행위에 관한 정보	1. 다음 각 목에 해당하는 정보의 수집·작성 및 배포 가. 국외 및 북한 나. 방첩, 대테러 및 국제범죄조직 라. 「형법」 중 내란의 죄, 외환의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「 군사기밀 보호법」에 규정된 죄
	2. 제1호의 직무수행에 관련된 조치로서 국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위 자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 견제·차단하기 위하여 취하는 대응조치(이하 “대응조치”라 한다)	
2. 국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.	3. 국가 기밀(국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 피하기위하여 한정된 인원만이 알 수 있도록 허용되고 다른 국가 또는 집단에 대하여 비밀로 할 사실·물건 또는 지식으로서 국가 기밀로 분류된 사항만을 말한다. 이하 같다)에 속하는 문서·자재·시설·지역에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다	
3. 「형법」 중 내란(內亂)의 죄, 외환(外患)의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에	<삭제>	<삭제>

규정된 죄, 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사		
4. 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사	<삭제>	<삭제>
5. 정보 및 보안 업무의 기획·조정	4. 제1호의 직무와 관련하여 각급 국가기관이 수행하는 정보 및 보안 업무의 기획·조정	<삭제>
	5. 국가안보와 직접적으로 연계된 국가·공공기관 대상 사이버공격에 대한 예방 및 대응	
	6. 국가안전보장에 한정하여 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있다고 예상되는 경우 또는 경제안보침해 행위(북한 및 외국·외국인·외국단체·초국가 행위자 또는 이와 연계된 내국인에 의한 경제·무역 분쟁, 자본 유출입 등 국가안보 위협 행위를 말한다.)·팬데믹과 같은 신(新) 안보분야의 정보수집이 필요하여 국회 정보위원회가 승인하는 사항	
② 제1항제1호 및 제2호의 직무 수행을 위하여 필요한 사항과 같은 항 제5호에 따른 기획·조정의 범위와 대상 기관 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 원장은 제1항의 직무와 관련하여 직무수행의 구체적인 원칙·범위·절차 등이 규정된 정보활동기본지침을 정하고, 국회 정보위원회의 승인을 받아야 한다.	

2. 국정원 예산 투명성 강화

1) 국정원 예산 총액 편성 최소화

- 국정원의 예산은 전액 특수활동비로 분류되어있어 예산편성 과정에서 세부내역을 공개하지 않고 총액으로만 기획재정부와 국회 정보위원회에 예산을 제출하고 있음. 심지어 국정원의 시설 관련으로 사용되는 예산, 인건비 총액, 운영경비 총액 등도 전혀 알 수 없음.

- 그러나 총액의 구성내역 중 일부가 드러난다고 하여 국정원의 정상적인 업무수행에 지장을 주거나 국가안보에 지장을 초래한다는 것은 근거없으며, 국정원을 지나치게 특별대우하는 것에 불과함. 이는 지나친 비밀주의임.
- 게다가 총액으로만 예산을 제시하게끔 허용하다보니 국정원 본예산은 모두 특수활동비로 분류되어 있어 지출증명의 의무를 면제받음. 특수활동비란 “기밀 유지가 요구되는 정보 및 사건수사, 기타 이에 준하는 국정수행활동에 소요되는 경비”임.
- 국정원의 인건비나 운영경비조차 특수활동비로 보는 것은 특수활동비 개념을 확대 적용한 것으로 법률적 근거가 희박하고 예산지출의 적법성이나 타당성을 검증하는데 장애를 일으킬 수 있음.
- 김병기 의원안도 국정원 예산의 총액 편성을 유지하고 있으나 총액편성을 최소화하고, 조직운영경비 총액, 정보비 총액 등을 예산서에 표시하도록 해 무분별하게 특수활동비로 분류하지 않게끔 국가정보원법 12조 2항을 전면 개정해야 함.

2) 국정원 예산 다른 기관 예산에 계상하도록 한 규정 삭제

- 국정원 예산은 본예산 외에도 현행 국정원법 제12조제3항(국정원의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있다)과 예산회계특례법을 근거로 기획재정부 예비비에 국정원 예산이 편성되어 있음.
- 박근혜 정부 시기, 국정원장들의 청와대 상납 사건 재판에서 확인(2015년 국정원 예산은 국정원 본 예산 4,802억 원과 기획재정부 안보예비비 4,632억 원으로 총 9,434억 원)된 기획재정부 예비비에 계상된 국정원 예산은 약 4,600억 원 정도임. 국정원 본 예산에 맞먹는 수준임.
- 이런 예산편성 관행과 규정들은 국회의 정상적인 예결산 심의를 혼란스럽게 하고 왜곡할 소지가 많고, 국민의 정당한 알권리와 국가기관에 대한 예산감시를 저해하는 것임
- 따라서 국정원법 제12조제3항과 예산회계특례법을 폐지해야 함.

3) 국정원 예산 예산결산특별위원회 심의

- 국회법 제84조제4항에서는 국정원 소관 예산안과 결산, 국정원의 정보 및 보안업무 기획조정 대상부처 소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사는 정보위원회 심사만 받으면 예산결산특별위원회에서의 별도 심사를 거치지 않도록 규정하고 있음.
- 이 조항은 국정원 예산의 기밀성을 유지하겠다는 취지에 따른 것인데, 그 구체적 내용을 정보위원 외 예결위 소속의원들이 세부적으로 알게 하는 것을 제한하더라도, 정보위 단계를 거친 예산안나 결산심사안에 대한 질의나 재심사요청의 기회 자체를 박탈하는 등 국회의 예결산 심의권에 대한 과도한 제한임.
- 국가안보적 차원에서 국정원 예산의 기밀성을 유지해야 한다면, 국회 정보위원회 소속 위원 외에 예산결산위원회 소속 의원들에게 공개하되, 예결산위원회 소속 위원에게는 세부내용을 알게 하는 것을 일부 제한하는 방법이나, 예산결산특별위원회에 국정원

예산을 심의하는 특별소위원회를 두는 방법 등을 고려해 국정원 예산 심의권과 국회 감독권을 구분하여 보다 국정원 예산을 투명하게 심사할 수 있도록 해야 함.

- 따라서 국회법 제84조제4항 개정과 국정원법 제12조제4항을 개정해 국정원 예산도 국회 정보위원회와 예산결산특별위원회의 상사를 거치도록 해야 함.

<표2> 국정원법 예산회계 규정 비교표

현행법	김병기 의원안(2020.08.09)	국정원감시네트워크 의견
제12조(예산회계)	제17조(예산회계)	제17조(예산회계)
② 국정원은 세입, 세출예산을 요구할 때에 「국가재정법」 제21조의 구분에 따라 <u>총액으로</u> 기획재정부장관에게 제출하며, 그 산출내역과 같은 법 제34조에 따른 예산안의 첨부서류는 제출하지 아니할 수 있다.	② 정보원은 세입, 세출예산을 요구할 때에 「국가재정법」 제21조의 구분에 따라 <u>총액으로</u> 기획재정부장관에게 제출하며, 그 산출내역과 같은 법 제34조에 따른 예산안의 첨부서류는 제출하지 아니할 수 있다.	②정보원은 세입, 세출예산을 요구할 때에 「국가재정법」 제21조에 따라 계정을 구분하여 기획재정부장관에게 제출하고, 그 산출내역과 같은 법 제34조에 따른 예산안의 첨부서류를 제출하여야 한다. 다만 <u>조직의 정원·소재지 등 조직구성과 운영에 소요되는 비용 및 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비에 한정하여 관(款)·항(項)을 국가정보원비와 정보비로 하여 총액으로 요구하며, 그 산출내역과 「국가재정법」 제34조에 따른 예산안의 첨부서류는 제출하지 아니할 수 있다.</u>
③ 국정원의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있으며, 그 예산은 국회 정보위원회에서 심사한다.	③ 정보원의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있으며, 그 편성과 집행결산에 대하여는 국회 정보위원회에서 심사한다.	<삭제>

④ 국정원은 제2항 및 제3항에도 불구하고 국회 정보위원회에 국정원의 모든 예산(제3항에 따라 다른 기관에 계상된 예산을 포함한다)에 관하여 실질심사에 필요한 세부 자료를 제출하여야 한다.	④ 정보원은 제2항 및 제3항에도 불구하고 국회 정보위원회에 정보원의 모든 예산(제3항에 따라 다른 기관에 계상된 예산을 포함한다)에 관하여 실질심사에 필요한 세부 자료를 제출하여야 한다.	③ 정보원은 국회 정보위원회 및 예산결산특별위원회에 정보원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부 자료를 제출하여야 한다.
⑤ 생략	⑤~⑨. 생략	

4) 감사원 감사 명시적 규정

- 현행 국정원법 제14조는 국정원장이 국정원 소관 예산에 대한 회계검사와 직원의 직무 수행에 대한 감찰을 하고, 그 결과를 대통령과 국회 정보위원회에 보고하도록 명시하고 있음.
- 이런 규정은 감사원의 감사대상에서 국정원이 제외돼 있는 것이 아닌데도 사실상 외부 감사를 무력화하는 결과를 낳고 있음. 따라서 국정원법을 개정해 국정원에 대한 감사원의 감사 근거를 마련해야 함.
- 지난 7월 30일 발표된 권력기관 당정청 협의 결과에 따르면 정부는 국정원 개혁과 관련해 감사원의 외부적 통제를 강화하겠다고 밝혔으나 김병기 의원안에는 감사원 감사 근거 규정이 포함되어 있지 않음. 그러나 김병기 의원이 20대 국회에 제출한 국정원법 개정안에 국회는 정보위원회 3분의 2 이상의 찬성과 본회의 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 안보정보원에 대한 감사원의 비공개 감사를 요구할 수 있고, 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사를 실시하고 결과를 대통령과 국회 정보위원회에 보고하여야 한다는 등의 규정이 있었으나 21대에 제출된 김병기 의원안에는 해당 규정이 삭제됨.
- 따라서 국정원법에 감사원 감사 근거 규정을 마련해야 함.

<표3> 국정원법 회계감사 및 직무감찰의 보고 규정 비교표

현행 국정원법	김병기 의원안(2020.08.09)	국정원감시네트워크 의견(안)
제14조(회계검사와 직무감찰의 보고) 원장은 그 책임 하에 소관 예산에 대한 회계검사와 직원의 직무 수행에 대한 감찰을 하고, 그 결과를 대통령과 국회	제19조(회계검사와 직무감찰의 보고) 원장은 그 책임하에 제10조에서 정하고 있는 정보감찰관으로 하여금 정보원 소관 예산에 대한 회계검사와 직원의 직무	제14조(회계검사와 직무감찰의 보고) ① 원장은 소관 예산에 대한 회계검사와 직원의 직무 수행에 대한 감찰을 하고, 그 결과를 대통령과 국회 정보위원회에

정보위원회에 보고하여야 한다.	수행에 대한 감찰을 실시하게 하고, 그 결과를 대통령과 국회 정보위원회에 지체 없이 보고하여야 한다.	보고하여야 한다. ② 감찰을 담당하는 부서의 장은 원장의 지휘·감독을 받되, 직무에 관하여는 독립하여 감찰을 행한다. ③ 원장은 감찰을 담당하는 부서의 장의 직위를 개방형 직위로 지정하여 임용할 수 있다. ④ 제3항에 따른 감찰 담당 부서의 장의 임용, 부서의 운영, 감찰의 절차와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<신설>	<신설>	제14조의 2(감사원의 감사) ① 국회는 정보위원회 3분의 2 이상의 찬성과 본회의 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 국가정보원에 대한 감사원의 비공개 감사를 요구할 수 있다. ② 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사를 실시하고 결과를 대통령과 국회 정보위원회에 보고하여야 한다. ③ 원장은 국회의 요구로 인한 감사원의 비공개 감사에 대해서는 같은 법 제15조의 규정에도 불구하고 자료제출 및 답변 등을 거부할 수 없다.

3. 국정원 통제장치

1) 정보감찰관 신설

- 김병기 의원안은 국장원의 내부통제 장치로 정보감찰관을 국회 정보위원회로부터 추천받아 대통령이 임명하도록 하고, 정보감찰관은 정보원 소속 공무원의 직무감찰, 회계검사, 준법활동 계획 등의 업무를 수행하도록 규정하고 있음. 내부통제 장치로서 정보감찰관 신설 규정에 찬성함.
- 그러나 국민의 권한을 위임 받은 국회의원인 국정원을 감독하는 1차적 감독기구인 만큼 국회 정보위원회의 감독기능을 강화해야 함. 그러나 국회 정보위원회는 겸임

상임위원회이고, 2년마다 상임위원회 위원이 변경되는 현실에서 국회 정보위원회 소속 국회의원들의 전문성 축적에 한계가 존재함.

- 따라서 국회 정보위원회 산하에, 정보 및 인권분야 전문가로 구성한 <전문가형 정보기관 감독기구(옴부즈맨 등)>를 설치하여, 의원들로 구성된 정보위원회의 감독기능을 강력히 뒷받침하는 방안도 고려해야 함.

<표4> 국정원법 정보감찰관 규정 비교표

현행 국정원법	김병기 의원안(2020.08.09)	국정원감시네트워크 의견(안)
<신설>	제10조(정보감찰관) ① 정보감찰관은 국회 정보위원회로부터 2명을 추천받아 원장의 제청으로 대통령이 그중 1명을 임명한다. ② 국회 정보위원회는 정보원의 업무를 공정하고 독립적으로 감찰할 수 있다고 인정되는 사람 중 정보원에 근무한 경력이 없는 사람을 추천하여야 한다. ③ 정보감찰관은 제출받은 서류 등을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 되며, 직무의 수행을 위한 목적 외의 용도로 이용하여서는 아니 된다. ④ 정보감찰관은 정보원 소속 공무원의 직무감찰, 회계검사, 준법활동 계획 등의 업무를 수행한다. ⑤ 정보감찰관 조직의 정원·자격과 직무의 구체적인 내용과 범위 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제7조의 2(정보감찰관) ① 정보감찰관은 국회 정보위원회에 2명을 추천받아 원장의 제청으로 대통령이 그중 1명을 임명한다. ② 국회 정보위원회는 국가정보원의 업무를 공정하고 독립적으로 감찰할 수 있다고 인정되며 국가정보원(중전의「국가정보원법」에 따라 설치된 국가정보원을 포함한다)에서 근무한 경력이 없는 자를 추천하여야 한다. ③ 정보감찰관은 제출 받은 서류 등을 통하여 알게 된 비밀을 정당한 사유 없이 누설하여서는 아니 되며, 직무의 수행을 위한 목적 외의 용도로 이용하여서는 아니 된다. ④ 정보감찰관은 국가정보원 소속 공무원의 직무감찰, 회계검사, 준법활동 계획 등의 업무를 수행한다. ⑤ 정보감찰관의 정원·자격과 직무의 구체적인 내용과 범위 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 정보공개

- 김병기 의원안은 현행 국정원법 제6조(정보원의 조직·소재지 및 정원은 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 그 내용을 공개하지 아니할 수 있다)에 국회 정보위원회가

재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 대상을 특정하여 요구한 경우에는 국회 정보위원회에 그 내용을 공개하여야 한다고 단서 규정을 명시함.

- 그러나 정보위원회 3분의 2이상 찬성이 있어야 한다는 것은 너무 엄격한 제한 규정으로 정보공개의 실효성을 확보하기 어려울 것임. 김병기 의원이 20대 국회에서 대표발의한 국정원법 개정안에는 국회 정보위원회 위원이 요구할 경우 공개할 수 있도록 한 만큼 해당 규정은국회 정보위원회 3분의 2이상 찬성이 아니라 국회 정보위원회 의원의 요구로 수정되어야 함.

<표5> 국정원법 정보감찰관 규정 비교표

현행 국정원법	김병기 의원안(2020.08.09)	국정원감시네트워크 의견(안)
제6조(조직 등의 비공개) 국정원의 조직·소재지 및 정원은 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 그 내용을 공개하지 아니할 수 있다.	제8조(조직 등의 비공개) 정보원의 조직·소재지 및 정원은 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 그 내용을 공개하지 아니할 수 있다. 다만, 국회 정보위원회가 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 대상을 특정하여 요구한 경우에는 국회 정보위원회에 그 내용을 공개하여야 한다.	제6조(조직 등의 비공개) 정보원의 조직·소재지 및 정원은 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 그 내용을 공개하지 아니할 수 있다. 다만, 국회 정보위원회 의원의 요구가 있는 경우 이를 공개하여야 한다.

3) 조직

- 김병기 의원안은 국정원법 제6조제2항 “직무범위를 일탈하여 정치관여의 우려가 있는 정보 등을 수집·분석하기 위한 조직을 설치하여서는 아니 된다.”는 규정을 신설함.
- 이는 문재인 정부 출범 후 국정원이 조직 개편을 통해 국내정보수집파트를 없애고, 정부기관과 언론사에 출입하던 국내정보담당관(IO) 폐지 등 내부개혁 조치를 단행하였는데 정권에 따라 관련 조직을 다시 부활시키지 못하도록 법률로 금지하는 것으로 해당 규정 신설에 찬성함.

<표6> 국정원법 조직관련 규정 비교표

현행 국정원법	김병기 의원안(2020.08.09)	국정원감시네트워크 의견(안)
신설	제6조(조직) ② 제1항에도 불구하고 원장은 제4조에 따른 직무범위를 일탈하여	제6조(조직) ② 원장은 제3조의 직무범위를 일탈하여 정치관여의 우려가 있는 정보

	정치관여의 우려가 있는 정보 등을 수집·분석하기 위한 조직을 설치하여서는 아니 된다.	등을 수집·분석하기 위한 편제를 설치할 수 없다.
--	--	--------------------------------

- 국정원은 중앙정보부로 창설된 이래로 정보수집 권한과 수사권한을 동시에 갖는 전 세계에 몇 안되는 무소불위의 기관임. 이러한 권한을 가진 국정원은 대공수사를 이유로 민간인을 사찰하고 정보를 수집해 간첩을 만드는 등 창설 이래 숭한 불법행위를 벌여왔음. 이 때문에 국민들은 국정원이 더이상 인권침해와 간첩조작 등 불법행위를 벌이지 않도록 국정원의 수사기능과 정보수집기능을 분리하여 순수한 정보기관으로 개혁해야 한다고 주장해왔음.
- 국정원에게 조사권을 남겨두는 방안을 검토한다는 것은 국정원 개혁을 후퇴시는 것임. 따라서 조사권 논의를 중단하고 대공수사권 폐지/이관을 포함한 국정원의 권한 축소와 통제장치를 강화하는 내용이 국정원 개혁입법을 서둘러 처리해야 함.

국정원감시네트워크

입법의견서

당정청 협의 국정원개혁 법안 평가 의견서(김병기 의원
대표발의 국가정보원법 개정안을 중심으로)

발행일 2020. 11. 12

발행처 국정원감시네트워크

담당 참여연대 행정감시센터 김효선 간사 02-723-5302

tsc@pspd.org

※ 본 자료는 [웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.