

미국·영국·독일 국가정보체계 개혁 양상과 한국 국가정보원 개혁에 대한 시사점

윤 태 영*

요 약

미국, 영국, 독일 등 주요국들은 2001년 9/11 테러 이후 초국가적이고 비대칭적이며 포괄적인 위협에 직면하여 국가정보체계를 개혁하고, 대테러리즘, 대량살상무기(WMD) 확산저지, 국토안보, 극우·극좌 과격주의 위협에 대한 정보역량을 강화하였다. 2017년 출범한 한국의 문재인 정부는 국가정보원의 불법적 정치적 개입과 권력남용을 청산하고, 국가안보를 위한 효율적인 국가정보기관으로 재탄생시키기 위해 개혁방안을 마련하여 논의하고 있다. 국가정보원의 개혁방향을 논의할 때 중요한 사항은 첫째, 정보기관의 분리형 모델을 채택하여 국가정보원의 국내정보 활동을 일부 제한하고 국외정보 활동에 전념하게 할 것인지 또는 새로운 국내정보활동 기관을 설치할 것인지에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 둘째, 국가정보원의 대공수사권을 경찰에 이관하는 문제는 북한의 지속적 군사도발, 대남공작 및 사이버 위협이 지속되는 상황에서, 정보기관 활동의 효율성과 전문성의 균형 측면에서 신중히 접근해야 하는 사안이다. 셋째, 행정부와 국회의 정보기관 통제·감독 기능을 강화하여 민주화 시대에 부합하는 국가정보원의 정치적 중립성 유지, 시민기본권 보장 및 예산집행의 투명성 제고를 위해 노력해야 할 것이다.

The Nature of Reform in the U.S., UK, Germany National Intelligence Systems and Implications for Reform of the Korean National Intelligence Service

Taeyoung Yoon*

ABSTRACT

Major countries, such as the U.S., UK and Germany have reformed their national intelligence systems in the face of transnational, asymmetric and comprehensive threats since September 11, 2001 and have strengthened the intelligence capacity involved in countering terrorism and WMD proliferation, right/left extremism threats. The Korean Moon Jae-in government is preparing a reform plan to eliminate illegal political intervention and abuse of power by the National Intelligence Service(NIS) and to rebuild it as an efficient national intelligence agency for national security. In discussing the reform direction of the NIS, it is necessary to discuss in detail whether adopting a separate model of intelligence agencies to restrict domestic intelligence activities of the NIS and concentrate on foreign intelligence activities or establish new domestic intelligence agencies. Second, as for the issue of transferring anti-Communism investigation authority of the NIS to the police, it needs to be carefully considered in terms of balancing the efficiency and professionalism of intelligence agency activity in the context of North Korea's continuous military provocation, covert operations and cyber threats. Third, it should strive to strengthen the control and supervision functions of the administration and the National Assembly to ensure the political neutrality of the NIS in accordance with the democratization era, to guarantee citizens' basic rights and to improve the transparency of budget execution.

Key words : Intelligence Reform, U.S. Intelligence Community, UK Intelligence Community, Germany Intelligence Agency, National Intelligence Service

접수일(2018년 4월 24일), 게재확정일(2018년 6월 20일)

* 경남대학교 경호보안학과

1. 서 론

현재의 국제사회는 글로벌화가 가속화되는 가운데 국가이외의 다양한 독립적 행위자가 등장하고 첨단기술이 발전하면서, 국가와 비국가행위자간의 연계성, 상호의존성 및 복잡성이 증가하고 있다. 이러한 추세는 국제사회에서 불확실성을 촉진하고 새로운 위협의 등장배경이 되며 미래에 대한 예측이 힘든 상황을 야기하고 있다. 국제사회의 대부분 국가가 운용하고 있는 국가정보기관의 역할은 변화하는 안보환경에 따라 대두되는 위협에 직면하여 국민의 생명과 재산을 지키고 국가안보 이익을 증진하는 것이다.

국제사회의 주요국들은 특히 2001년 9/11 테러 이후 초국가적이고 비대칭적이며 포괄적인 위협에 직면하여 그들의 국가정보체계를 개혁하고, 국가안보 이익을 보호·증진하기 위해 노력하고 있다. 미국은 2004년 12월 정보개혁법을 제정하고 대폭적인 정보개혁에 착수하여 국가정보장실(ODNI: Office of Director of National Intelligence)을 설립하고, 정보공동체의 대테러리즘, 대량살상무기(WMD: Weapons of Mass Destruction) 확산저지, 국토안보 등에 관한 정보활동을 강화하였다. 영국은 9/11 테러와 2005년 7/7 런던 테러를 계기로 정보공동체의 개혁을 추진하였고 특히 대테러리즘 활동역량을 보강하였다. 독일도 9/11 테러 이후 테러리즘과 극우·극좌 과격주의 위협 등에 대처하기 위해 국가정보기관의 조직을 개편하고 정보역량을 강화하였다.

한편 2017년 5월 출범한 한국의 문재인 정부는 국가정보원의 불법적 정치적 개입과 권력남용을 청산하고, 국가안보를 위한 효율적인 국가정보기관으로 재탄생시키기 위해 개혁방안을 마련하여 논의하고 있다.

일반적으로 국가정보기관 운용을 논의하기 위해 고려되어야할 사항은 첫째, 첩보수집, 정보분석, 비밀공작, 방첩 등 4가지 임무를 수행하는 정보기관 조직과 운영 메커니즘이다. 주요국들은 국외·국내 정보기관을 분리하여 운영하고 있고, 정보기관이 범집행을 위한 수사권을 행사하지 않고 있다. 둘째, 정보활동 기획·조정기구 운영 및 정보 공유·융합 시스템 구축문제이다. 셋째, 정보기관에 대한 행정부의 통제와 의회의 감독 기능이다.

이러한 배경 하에 이 연구의 목적은 미국·영국·독일의 국가정보체계 개혁과 운영 메커니즘을 분석하고, 한국 국가정보원 개혁에 대한 시사점과 교훈을 도출하는데 있다. 이 글의 구성과 핵심내용은 다음과 같다. 첫째, 탈냉전 이후 21세기 글로벌 정보환경의 변화와 국가정보체계의 민주적 개혁 양상을 살펴본다. 둘째, 국가정보체계의 민주적 개혁 필요성과 이 과정에서 나타나는 긍정적 촉진요인과 부정적 방해요인을 이론적 측면에서 검토한다. 셋째, 미국·영국·독일의 국가정보체계 개혁배경, 개혁과정, 운영 메커니즘에 중점을 둔다. 특히 국외·국내 정보기관의 조직과 역할, 수사권 행사 여부, 행정부와 의회의 통제·감독 기능을 구체적으로 살펴본다. 마지막으로 한국의 국가정보원의 개혁방안을 논의하고, 향후 개혁방향에 대한 시사점을 제시한다.

2. 글로벌 정보환경의 변화와 국가정보체계 개혁

2.1 글로벌 정보환경의 변화 양상

탈냉전 이후 21세기 글로벌 정보환경은 사이버 공격, 테러리즘, 급격한 기후변화, 인구구조 변동, 분쟁 위험 증가 등 복합적인 요인에 의해 변화하고 있다[1]. 특히 2001년 9/11 테러 이후 극단주의적 테러집단의 공격과 대량살상무기(WMD) 획득 노력 및 초국가적 범죄네트워크 활동은 국제사회와 주요국가의 정부와 사회 전반에서 잠재적 부패와 불안정성을 촉발시키고 있다[2].

현재의 국제체제는 향후 신흥 강대국의 부상, 경제의 세계화, 상대적 부와 경제력의 이동, 비국가행위자의 영향력 증대 등으로 선진국과 개발도상국사이의 국력의 차이가 지속적으로 축소되면서 세계적 다극체제가 될 것으로 전망된다. 국가간 권력의 이동과 함께 기업, 부족, 종교단체, 범죄조직 등 다양한 비국가행위자의 상대적 권력이 증대될 것이다. 이와 함께 선진국 인구의 노령화, 에너지·식량·물 등 자원의 제약, 기후변화의 문제는 글로벌 정보환경의 변화를 가속화하고 있다[3].

이러한 정보환경의 변화에 따라 주요국이 당면한

지속적인 위협은 신흥 강대국 등장, 반란, 테러리즘, 국제범죄, 방첩, 마약유통, 사이버공격, 대량살상무기 확산, 재정적 불안정성, 기후변화, 불량국가, 에너지와 자연자원 부족 등 다양한 영역에 걸쳐있다[4].

이러한 새로운 정보환경의 변화는 국가정보체계 운용에 중요한 영향이 미치고 있고, 새로운 패러다임을 통한 국가정보체계의 변화를 촉진하고 있다. 첫째, 탈냉전과 글로벌 시대에서 국가정보체계는 전통적인 군사안보 및 조기경보뿐만 아니라 경제안보, 생태안보, 사회안보 및 사이버 안보 등 복합적 위협을 포괄적으로 다룰 수 있어야 한다. 둘째, 국가정보체계에 대한 새로운 도전으로 등장하고 있는 초국가적이고 비대칭적인 위협은 테러조직, 국제범죄조직, 사이버 테러리스트 등 비국가행위자의 활동 증가와 연관되어있다[5]. 셋째, 국가정보 활동에서 기존의 국외정보와 국내정보의 구분이 모호해지고 국토안보의 중요성이 증대되고 있다. 아울러 지리적 국경과 사법적 경계선이 희미해지고 있다[4].

넷째, 정보화 시대의 과학기술·정보통신 기술의 발전은 정보기관의 고유하고 전통적인 특성인 비밀의 생산·배포·보호 활동에 커다란 변화를 가져왔다. 다양한 정치·경제·사회 정보, 글로벌 미디어 정보, 학술 정보, 연구보고서 등 공개출처정보(OSINT: Open Source Intelligence)의 수집이 확대되고 그 중요성과 의존도가 상대적으로 높아지고, 반면 비밀로 분류되는 영역이 줄어들고 있다. 다섯째, 첨단 하드웨어의 등장은 영상정보(IMINT: Imagery Intelligence), 신호정보(SIGINT: Signal Intelligence), 징후계측정보(MASINT: Measurement and Signature Intelligence) 등 기술정보(TECINT: Technical Intelligence) 수집의 확대를 촉진하고 있다. 각종 무선통신 위성, 정찰위성, 고성능 센서, 암호 소프트웨어, 무인원격조종비행기 등의 수단을 통한 정보수집 활동이 대표적인 사례들이다[5].

마지막으로 민주주의 정치체제의 확산으로 정보기관에 대한 민주적 통제가 강조되고 확대되고 있다. 민주적 정보통제는 국민의 기본권을 보호하고, 정보활동의 투명성, 책임성 및 정당성을 증대시키고 보장하는 역할을 하고 있다. 정보기관의 입장에서 비밀성과 효율성을 유지하면서 동시에 민주적 정보통제체계에서 활동해야하는 환경에 직면해있다[6].

2.2 국가정보체계의 민주적 개혁

탈냉전 시대에 접어들어 세계 주요지역에서 민주화가 진행됨에 따라 국가정보체계의 조직, 기능, 활동방향에도 변화가 요구되고 있다. 그러나 기본적으로 민주주의와 정보기관은 양립하기 어려운 점이 있다. 민주주의는 공개성과 책임성을 요구하고 정보기관의 비밀성을 용납하지 않고 있고, 비밀활동의 수단과 방법에 문제점을 제기하고 있다. 반면 정보기관은 조직의 속성상 비밀과 보안을 철칙으로 하고, 효과적인 비밀활동의 목적이 국가안보에 있음을 강조하고 있다. 따라서 정보기관은 구체적인 공작활동에 대한 비밀유지의 필요성을 위해 상황에 따라 불법행위마저 은폐하려는 속성을 보여 민주주의 가치를 위협하는 경우도 나타난다. 특히 정보기관의 비밀활동이 국가안보가 아닌 특정 정권의 이익에 악용될 소지가 있고, 정보기관이 국민의 불신 대상이 되는 사례도 나타나기도 한다. 그러나 민주주의 국가에서 국민적 신뢰와 지지기반 없이 정보기관은 존립하기 힘들고 궁극적으로 국가안보 이익을 달성하기 어렵다[7].

따라서 민주주의와 정보기관 활동의 속성사이에서 나타나는 딜레마를 해결하고 투명성·공개성과 비밀성·효과의 균형을 찾는 문제는 국가정보체계의 민주적 개혁을 위한 도전적 과제이다. 성공적인 국가정보체계의 민주적 개혁은 3단계의 개혁과정으로 진행된다. 첫 번째 단계는 민주적 문민통제와 정보기관 감독의 규범과 절차를 마련하는 것이다. 두 번째 단계는 명확한 메커니즘을 통한 민주적 통제를 강화하는 것이다. 세 번째 단계는 정보기관을 지원하기 위해 적절한 전문성과 역량을 개발하고, 조직개혁, 역할과 임무의 공개성 강화 및 과거 권위주의체제의 조직적 폐단을 제거하는 것이다. 첫 번째와 두 번째 단계는 정보기관의 책임성과 투명성과 관련되고, 세 번째 단계는 효과성과 연관된다[8].

국가정보기관의 민주적 개혁을 추진하는데 나타나는 부정적 방해요인과 긍정적 촉진요인은 다음과 같다. 우선 부정적 방해요인은 첫째, 정보기관 개혁과정의 복잡성, 조직과 자원 운영의 혼란 및 우선순위의 경쟁이다. 둘째, 비민주적인 과거의 유산이다. 셋째, 개혁에 대한 정보기관의 저항과 반대이다. 넷째, 선출되고 임명된 민간관리들의 전문성 부족과 전환기 정

권의 정보기관의 빈약하고 불안정한 프로페셔널리즘이다. 다섯째, 정보개혁에 대한 대중의 지지 부족과 정보외적 집단의 정보활동과 민주적 통제 메커니즘에 대한 지식의 부족이다. 여섯째, 민주적 정보개혁에 걸림돌로 작용하는 과거 적폐와 조직적 불법행위이다. 일곱째, 민주주의의 전반적 가치와 규범 강화에 대한 전환기 정부의 퇴보적 행태이다[8].

반면 정보기관의 민주적 개혁 추진에 긍정적인 촉진요인은 첫째, 정치적 정책결정자들의 정보개혁 추진 의지 및 효율성과 투명성의 균형을 달성하려는 의지이다. 둘째, 활발한 민주시민사회 활동과 미디어의 압력이다. 셋째, 해외 선진국가의 정보개혁 추진에 따른 영향과 정보개혁 지원 노력이다. 넷째, 21세기에 새롭게 등장하는 테러리즘 및 국제조직범죄 등의 위협에 대한 인식과 이에 대처하기 위한 국제적 협력과 정보공유의 필요성이다[8]. 주요 민주주의 선진국과 개발도상국들은 민주적 정보기관 개혁의 방해요인을 극복하고 촉진요인에 부응하여 정보기관 개혁을 추진하고 있다.

3. 주요국의 국가정보체계 개혁

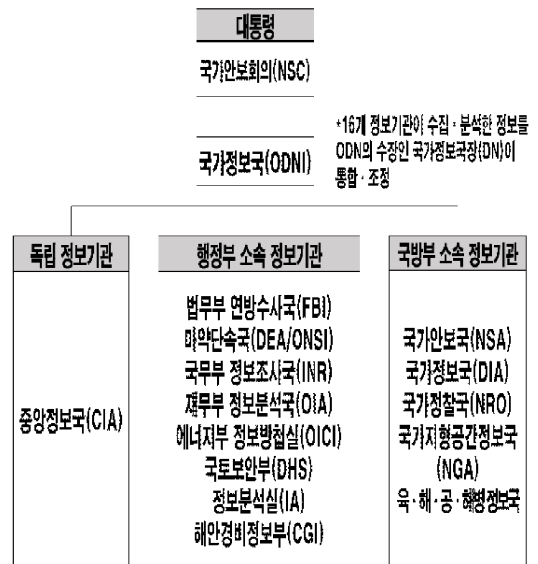
3.1 미국의 정보공동체 운영과 개혁

2001년 9/11 테러 이후 미국에서는 테러공격 예방과 대응 실패의 원인을 파악하고 정보공동체의 대대적인 개혁에 착수하였다. 2004년 7월 9/11 위원회 최종보고서(The 9/11 Commission Report)는 중앙정보국(CIA), 연방수사국(FBI), 국가안보국(NSA) 등 정보공동체의 테러리즘 정보공유와 통합관리의 실패 및 총괄적 대테러리즘 기구의 부재를 지적하고, 정보공동체의 개혁방안을 제시하였다 이에 따라 2004년 8월 27일 부시 대통령의 시행령 13354호(Executive Order 13354)에 근거하여 국가대테러리즘센터(NCTC: National Counterterrorism Center)가 창설되었다. 또한 의회는 2004년 12월 17일 정보개혁 및 테러리즘 예방법안(IRTPA: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)을 제정하였다. 동 법안에 의해 미국의 16개 정보기관의 수장으로 국가안보 관련 정보활동을 지휘·감독하는 국가정보장(DNI: Director of

National Intelligence) 직위가 신설되었고, 2005년 4월 22일 국가정보장실(ODNI: Office of Director of National Intelligence)이 활동을 시작하였다[9].

국가정보장실(ODNI)은 16개 정보기관의 정보활동을 총괄·감독하고, 예산과 정보기관 간 활동조정을 담당한다. 조직체계는 국가정보장을 최고책임자로 하고 국가정보차장들이 국가정보위원회(NIC), 국가정보관리위원회(NIMC), 임무통합국(MID) 등으로 구성되어 있다. 산하기관으로 국가대테러리즘센터(NCTC), 국가대확산센터(NCPC: National Counterproliferation Center), 국가방첩안보센터(NCSC), 사이버위협정보통합센터(CTIIC) 등이 있다[10].

미국의 정보공동체는 국가정보장실(ODNI)을 포함해 총 17개 기관으로 구성되어 있다. 독립적 정보기관으로는 중앙정보국(CIA)이 있다. 행정부 소속 정보기관으로는 법무부 연방수사국(FBI), 마약단속국(DEA) 국가안보정보실(ONSI), 국무부 정보조사국(INR), 재무부 정보분석국(OIA), 에너지부 정보방첩실(OICI), 국토안보부(DHS) 정보분석국(I&A), 해안경비대 정보부(CGI)가 있다. 국방부 소속 정보기관으로 국가안보국(NSA), 국방정보국(DIA), 국가정찰국(NRO), 국가지형공간정보국(NGA), 육·해·공·해병대 정보부대 등이 있다[11].



(그림 1) 미국의 정보공동체 조직[12]

9/11 테러를 계기로 정보공동체의 개혁이 대폭 단행된 이후 국외와 국내 정보기관을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 국외정보 활동은 CIA가 담당하고 있고, 기존에 CIA 국장의 중앙정보장(DCI)의 역할은 국가정보장(DNI)이 대체하게 되었다. CIA의 주요임무는 위협을 예방하고 국가안보 목표를 달성하기 위해 정보수집, 객관적인 모든 정보출처 분석·생산, 대통령 승인 하에 비밀공작, 비밀보호 등을 수행하며 수사권은 보유하지 않고 있다. 조직체계는 작전국, 분석국, 과학기술국, 지원국, 디지털혁신국, 임무센터 등으로 구성되어있다[13].

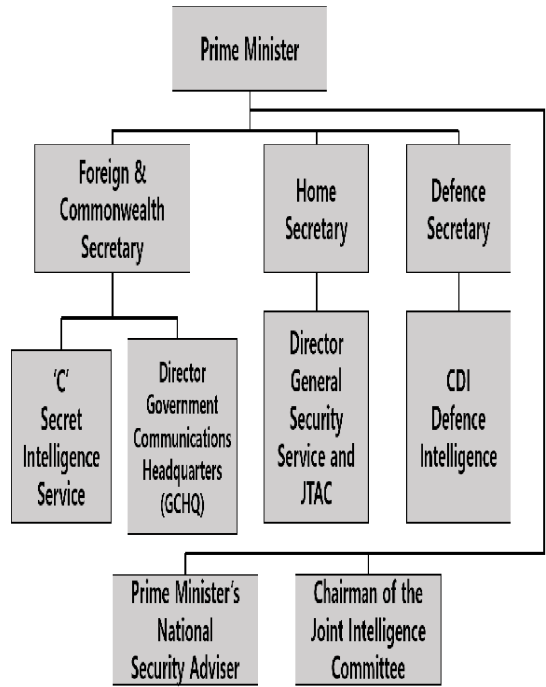
국내정보 활동을 수행하는 연방수사국(FBI)에서도 9/11 테러 예방의 실패에 대한 대책으로 국내정보 역량 강화를 위한 조직개편이 단행되었다. FBI는 전통적으로 국내정보 활동과 함께 수사권을 가지고 법집행 임무를 동시에 수행하고 있다. 주요임무는 테러리스트 공격, 해외정보·스파이활동으로부터 미국을 보호하고, 사이버·하이테크 범죄, 공공부패, 초국가적·국내 범죄단체 활동 등에 대처하는 것이다. 주요부서로는 국가안보처(National Security Branch), 범죄·사이버·대응·서비스처(Criminal, Cyber, Response and Services Branch), 정보처(Intelligence Branch), 과학기술처, 정보기술처, 인적자원처 등이 있다[14].

아울러 국토안보 강화를 위해 2003년 국토안보부(DHS)를 창설하고 산하에 관세국경보호국, 이민관세집행국, 교통안전국, 해양경비대, 비밀경호국을 두고 관련 국내정보 활동도 담당하도록 하였다.

정보공동체 통제·감독을 위해서 행정부에는 국가정보장(DNI)을 의장으로 하는 합동정보공동체위원회(JICC: Joint Intelligence Community Council) 및 대통령 정보자문위원회(PIAB: President's Intelligence Advisory Board)가 있다. 의회의 정보공동체 감독기관으로는 상원특별정보위원회(SSCI: Senate Select Committee on Intelligence)와 하원상임특별정보위원회(HPS CI: House Permanent Select Committee on Intelligence)가 있다. 상·하원 정보위원회는 정보공동체의 활동이 합법적·효율적으로 수행되었는지를 감독하는 역할을 수행하며, 입법권, 예산심의권, 청문회, 임명동의, 정보자료 요구, 조사와 보고 등의 권한을 가지고 있다[6].

3.2 영국의 국가정보공동체 운영과 개혁

영국의 정보공동체는 외무부 장관의 통제 하에 국외정보 활동을 담당하는 비밀정보부(SIS/MI6: Secret Intelligence Service), 내무부 장관의 통제 하에 국내정보 활동을 담당하는 보안부(Security Service/MI5), 외무부 장관의 통제 하에 신호정보를 담당하는 정부통신본부(GCHQ: Government Communications Headquarters), 국방부 장관의 통제하에 국방정보참모부(DIS: Defence Intelligence Staff) 등으로 구성된다.



(그림 2) 영국의 국가정보체계[15]

2001년 9/11 테러 이후 영국 정보공동체도 국제 테러리즘과 대량살상무기(WMD) 확산 등 비대칭적 위협에 대한 대응활동을 강화하였다. 국외정보 활동을 담당하는 비밀정보부(SIS/MI6)의 주요임무는 영국 국토 밖에 있는 사람들의 행동과 의도에 대한 정보를 수집·제공하며, 국방·외교정책 관련 국가안보 이익 증진, 경제적 이익증진, 심각한 범죄의 예방·탐지 지원 등이다. 이를 위하여 비밀정보부는 화학방·방사능·핵무기(CBRN: Chemical, Biological, Radiological and

Nuclear Weapons) 확산방지 활동, 대테러리즘 활동, 사이버보안 활동, 그리고 해외에서 발생하는 불안정과 분쟁 대응활동에 중점을 두고 있다[16], 2016년 비밀정보부의 예산을 보면, 해외지역 활동과 대테러리즘 활동 등에 39%, 글로벌 네트워크 구축, 비밀공작, 보안 작전·기술 등에 22%, 관리업무 지원에 39%를 배정하였다[17].

국내정보 활동을 담당하는 보안부(MI5)는 내무장관의 통제 하에 국가안보 위협에 대한 보호를 목표로 활동하고 있다. 1989년 보안부법은 보안부의 역할을 “테러리즘, 스파이행위 및 파괴활동, 외국 정보요원 활동, 정치·산업·폭력적 수단으로 의회 민주주의를 전복·훼손하려는 활동으로부터 국가안보 보호”라고 규정하고 있다. 보안부는 영국의 국가안보에 대한 중대한 위협으로 테러리즘, 스파이 활동, 사이버 위협, 대량살상무기(WMD) 확산 등을 상정하고, 대테러리즘 및 방호·보안활동, 대스파이(Counter Espionage) 활동, 대량살상무기(WMD) 확산방지에 중점을 두고 있다[18]. 보안부는 법집행기관이 아니기에 수사권은 보유하지 않고 있고, 경찰, 국가범죄국, 국경군 등 법집행기관을 지원하고 있다[19].

보안부는 오랜 기간 동안 북아일랜드 연관 대테러 활동에 중점을 두었으나, 2001년 9/11 테러와 2005년 7/7 런던 테러 이후 국제 테러리즘 및 국내 극단주의자 위협에 대한 대테러리즘 활동을 대폭 강화하였다. 2016년 보안부의 예산을 보면, 국제 대테러리즘 활동에 64%, 북아일랜드 관련 테러리즘에 18%, 호전적 국가 활동과 방호·보안활동에 18%를 배정하였다[17]. 보안부의 조직은 국제대테러리즘, 북아일랜드 대테러리즘, 사이버·대스파이·대확산, 기술적 작전·감시, 분석 등의 업무담당 부서로 구성되어 있다. 또한 2003년 6월에 경찰과 정부 부처 등 16개 기관의 대표로 구성된 합동테러리즘분석센터(JTAC: Joint Terrorism Analysis Centre)가 보안부(MI5)에 설치되었고, 국내외 테러리즘에 대한 통합된 정보 분석·평가, 위협단계 평가, 경보 발령, 테러리스트 동향·네트워크·능력 등에 대한 보고서 작성 등의 역할을 수행하고 있다[20].

2007년 2월에는 보안부의 통제 하에 국가기반보호센터(CPNI: Centre for the Protection of National Infrastructure)가 설립되어, 핵심기반시설·요인·사이버

방호·보안 활동과 테러리즘 및 기타위협으로부터 취약성 감소를 위해 노력하고 있다[21].

정보공동체 통제·감독을 위해서 총리실 산하에 합동정보위원회(JIC: Joint Intelligence Committee)는 안보·국방·테러리즘 관련 정보에 대한 자문·통제 역할을 수행하고 있다. 의회의 감독기관으로 상·하원 합동위원회인 정보·보안위원회(ISC: Intelligence and Security Committee)가 정보공동체 및 안보기관의 정책·행정·예결산을 검토·감독하는 역할을 담당하고 있다[22].

3.3 독일의 정보기관 운영과 개혁

독일의 국가정보기관으로는 연방정보부(BND), 연방헌법보호청(BfV), 연방범죄수사청(BKA), 국방보안국(MAD) 등이 있다. 독일 연방정보부법 제1조에 따르면 연방정보부(BND)는 연방총리실 직속기구로서, 임무는 독일의 대외 및 안보정책에 중요한 해외정보를 획득하는데 요구되는 첩보를 수집·분석한다고 규정하고 있다[23]. 아울러 인질구출과 같은 해외 특수임무, 대간첩 임무, 산업정보 수집, 국제테러리즘, 대량살상무기 확산, 첨단기술의 불법유출, 조직범죄, 불법무기·마약거래, 자금세탁, 불법이민, 정보전 등 다양한 영역에서 업무를 수행하고 있다[6].

연방정보부(BND)는 2001년 8월 국제테러리즘정보국을 설치하였고, 2008년 대대적인 조직개편을 단행하여 상황실·특별지원국(GL), 작전지원·연락국(OL), 신호정보국(TA), A/B 지역분석·획득국(LA/LB), 국제테러리즘·조직범죄국(TE), 핵·생화학무기확산·군사기술국(TW), 보안국(SI), 정보기술국(IT), 중앙지원데이터보호국(ZY), 내부서비스국(ID), 청사이전지원국(UM) 등 12개 분야의 담당부서를 두고 있다[24].

연방헌법보호청(BfV)은 내무부 산하에서 국내 보안 정보를 담당하는 기관이다. BfV의 임무는 독일의 자유민주적 기본질서와 연방 또는 각주의 안전과 존립에 적대적인 행동, 연방과 각주 헌법기관의 공무집행 또는 그 구성원에 대한 불법적 침해 목적을 갖고 있는 시도, 폭력사용 또는 폭력지향 예비활동을 통하여 독일의 대외적인 사무를 위태롭게 하는 행동, 간첩과 같이 외부세력을 위하여 안전을 위태롭게 하거나 비밀스러운 활동, 국제적 상호이해의 사상에 반하는 특히 민족간 평화적 공존에 반대하는 시도에 대한 감시

및 행동 등에 관한 정보의 수집·평가이다[25].

연방헌법보호청(BfV)의 조직은 총무국, 정보기술국, 1국(업무지원), 2국(우익 극단주의·테러리즘 대응), 3국(중앙작전지원), 4국(대스파이, 인적·물리적 보안, 태업방지, 산업 스파이 활동 저지), 5국(외국인 및 좌익 극단주의 대응), 6국(이슬람 극단주의 및 테러리즘 대응) 등 8개국으로 편성되어있다[26]. BfV는 경찰이 보유하고 있는 체포·수색·신문 등의 사법경찰권(수사권)이 없다. 따라서 혐의자를 체포하거나 신문할 수 없으며, 가택수색이나 압수 등의 권한이 없기에 혐의자의 범죄행위를 입증할 수 있는 증거 수집에 역점을 두고 있다. 혐의자에 대한 충분한 증거가 포착되면 수사권을 가지고 있는 검찰이나 연방범죄수사청(BKA)에 이관한다[6].

로는 테러리즘, 대량살상무기 확산, 국제조직범죄 등 새로운 안보위협에 능동적으로 대처하고, 국내적으로는 극우·극좌 과격주의자들의 위협으로부터 자유민주주의적 헌법질서를 굳건히 유지하기 위해 정보활동을 강화하고, 유럽 국가들의 적극적인 협력을 이끌어 내기 위해 노력하고 있다[6].

4. 한국의 국가정보기관 개혁 방향

4.1 국가정보원 개혁방안

한국은 문재인 정부 출범 이후 국가정보원의 정치 개입과 인권유린 등 과거적폐를 청산하고, 미래지향적인 순수 국가정보기관으로 개혁하기 위해 2017년 6월 19일 국가정보원 개혁발전위원회(개혁위)를 발족시켰다.

2017년 11월 13일 개혁위는 국가정보원 개혁의 제도적 완성을 위한 방안을 마련하기 위해 국가정보원 명칭 변경, 수사권 이관, 국가정보원 직무범위의 명확화·구체화, 예산집행의 투명성 제고, 내·외부 통제 강화, 위법한 명령에 대한 직원들의 거부권 활성화, 국가정보원 직원 전문성 향상, 국외·북한 등 분야별 정보역량 강화방안 등을 검토해 국가정보원법 정비안을 조속히 마련하겠다고 발표했다[29].

국가정보원은 현 정부 출범 직후 국내정보 담당관제를 폐지하였고, 개혁위의 권고안을 존중해 2017년 11월 29일 자체 개혁방안을 발표했다. 핵심내용은 국가정보원의 명칭을 대외안보정보원으로 변경하고, 직무범위에서 국내보안정보 용어 삭제, 대공·대정부전복 직무 제외, 대공수사권을 타기관에 이관, 국가안보침해 관련 정보수집 활동에만 국한 등이다. 조정된 직무범위는 국의 및 북한 정보, 방첩·대테러·국제범죄조직, 방위산업 침해, 경제안보 침해, 사이버공격 예방 및 대응활동 등이고, 동시에 형법상 내란·외환죄, 군형법상 반란죄·암호부정사용죄, 군사기밀보호법·국가보안법상 북한 연계 안보침해행위 등이다. 아울러 정치관여 우려부서 설치금지 및 불법감청 금지조항을 신설하였다. 예산안 편성과 집행결산시 상세한 내용을 국회 정보위원회에 보고하고, 내부에 특수사업비 집행통제심의위원회를 설치하여 내·외부 통제를 강화하겠다



(그림 3) 독일 연방정보(보안) 수사기관 개요[27]

연방의회는 정보기관들의 통제·감독을 위해 의회통제위원회(PKG), 특별예산위원회(SGB), 기본법10조위원회 등 3개의 위원회 운영하고 있다. 의회통제위원회는 정보기관 업무 전반을 감시·통제하고, 특별예산위원회는 정보기관 예산과 결산을 심의·통제하는 역할을 수행하고 있다[28].

2001년 9/11 테러 이후 독일 정보기관은 대외적으

고 밝혔다[30][31].

한편 2018년 1월 14일 조국 청와대 민정수석은 ‘문재인 정부 권력기관 개혁안’을 발표했다. 국가정보원의 개혁방안으로 첫째, 국내정치와 대공수사에서 손을 떼고 대북·해외에 전념한다. 둘째, 국가정보원 권한의 분리·분산을 위해 국내정치 정보의 수집을 금지하고, 대공수사권을 경찰에 안보수사처(가칭)을 신설하여 이관을 추진한다. 셋째, 국가정보원에 대한 견제·통제 장치는 국회 및 감사원 통제 강화 등을 통해서 국가정보원 권한의 오·남용을 제어하겠다고 밝혔다[32].

아울러 국회에서는 김병기, 박홍근, 진선미, 천정배, 노회찬 의원 등의 국가정보원법 개정법률안이 상정되어 있는 상황이다. 이러한 국가정보원 개혁방안의 발표 이후 정계·인론계·학계에서 국가정보원의 개혁방향과 대공수사권 이관문제 등에 대한 치열한 논쟁이 진행되고 있다.

4.2 시사점

국가정보기관 개혁의 핵심은 정보기관의 정치적 중립성과 활동의 독립성 보장, 행정부의 통제와 국회의 감독 강화, 새로운 안보위협에 대처할 수 있는 정보활동 역량 강화 등이다. 아울러 국외·국내 정보기관 분리 및 수사권 분리 등의 문제도 중요한 검토사항이다.

미국·영국·독일 등 선진국의 정보기관 개혁 양상의 분석에 기반하여 한국의 국가정보원 개혁방안을 정보기관 조직체계 측면, 국내정보 활동, 수사권 보유문제, 정보 및 보안업무의 기획·조정 문제, 행정부와 의회의 통제·감독 문제로 구분하여 검토하면 다음과 같다.

<표 1> 미국·영국·독일·한국의 국외·국내 정보기관 및 수사기관

국가	국외정보 기관	국내정보 기관	안보수사
미국	CIA	FBI	FBI, 경찰
영국	비밀정보부 (SIS/MI6)	보안부 (MI5)	경찰
독일	연방정보부 (BND)	연방헌법 보호청 (BfV)	경찰, 검찰
한국	국가정보원	국가정보원	국가정보원

첫째, 정보기관 조직체계는 국외 및 국내 정보기관의 통합형과 분리형으로 구분된다. 미국, 영국, 독일, 프랑스, 이스라엘 등 대분의 주요 선진국에서는 분리형을 채택하여 운영하고 있다. 통합형을 유지하고 있는 국가는 구소련 KGB, 중국 국가안전부, 한국 국가정보원 등이 있다. 청와대 발표에 따라 국내의 정보통합형인 국가정보원을 대북·해외 정보에 중점을 두는 정보기관으로 전환하겠다는 것은 바람직한 방향으로 보인다. 다만 대북 및 해외정보 이외의 직무범위를 어떻게 설정할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 대테러, 방첩, 산업보안, 사이버보안, 국경안보 등에서 나타나는 국내의 정보활동의 중첩성 문제를 어떻게 조정할 것인가 하는 문제를 검토할 필요가 있다.

둘째, 9/11 테러 이후 주요국에서는 국내정보 활동이 강화되고 있는 추세이다. 미국은 FBI, 영국은 보안부(MI5), 독일은 연방헌법보호청(BfV)와 같은 국내정보 활동기관을 운영하고 있다. 포괄적 안보의 개념에 따라, 국내외 정보의 구분이 모호해지고 혼재되고 있다. 특히 방첩의 개념정의는 국가안보 및 국익에 위협이 된다면 국내의 영역을 포함하고 정부, 기업, 비국가행위자 등의 활동을 포괄하는 것으로 확대되는 상황이다[33]. 국가정보원법 3조 1항은 “국내보안정보(대공·대정부전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성 및 배포”를 명시하고 있다. 국가정보원 자체 개혁방안에 따르면 국내보안정보 용어를 삭제하고, 대공·대정부전복 직무를 제외하고, 대공수사권 이관을 제시하고 있으나, 방첩·대테러·국제범죄조직, 방위산업 침해, 경제안보 침해, 사이버공격 예방 및 대응활동 등 국내정보 활동에 속하는 직무영역을 포함시키고 있다.

따라서 국가정보원을 대북·해외정보 활동에 전념하는 기관으로 재탄생시키기 위해서는, 국외·국내 정보기관 분리형 추진하고, 영국 보안부(MI5)나 독일 연방헌법보호청(BfV)와 같은 수사권이 없는 순수한 국내정보 활동기관의 설립을 검토해볼 수 있다. 이 경우 국내외 정보기관 직무영역 조정문제 및 정보공유·융합 문제를 신중히 검토해야한다.

셋째, 대부분의 선진국에서는 국외·국내 정보기관이 수사권을 보유하지 않고 있다. 수사권을 보유하고 있는 미국 FBI를 제외하고, 미국 CIA, 영국 비밀정보부

(MI6)와 보안부(MI5), 독일 연방정보부(BND)와 연방 헌법보호청(BfV) 등은 수사권을 보유하지 않고 있다. 국가정보원과 청와대의 개혁방안에 따르면 대공수사권을 경찰청 안보수사처(가칭)로 이양할 계획으로 보인다. 결국 한국에서 국내보안정보 활동을 완전히 포기하지 않는 한, 경찰이 국내정보 활동 및 대공수사권을 갖도록 하는 방안이다. 이는 국내정보기관으로 정보수집과 수사권 보유하고 있는 미국 FBI 모델과 유사하다. 그러나 미국에서도 FBI를 개편하기 위해, 영국의 보안부(MI5)를 벤치마킹하여 독립적인 국내정보 기관 설립에 대한 논의가 진행된 적이 있었다.

이와 관련하여 두 가지 문제를 고려할 필요가 있다. 우선 경찰청이 국가정보원의 국내정보 수집·분석파트를 흡수하고, 경찰청 정보국·보안국을 개편하여 안보수사처를 신설할 경우, 경찰청 조직의 비대화, 정보독점 가능성 문제, 경찰청 국내정보 활동과 수사권 견제 장치문제 등을 고려해야할 것이다[34]. 또한 국가정보원의 대공수사권 이관을 반대하는 입장에서는 대공수사와 대북정보 수집을 분리할 경우 북한과 대치상황에 있는 한국의 특수상황에서 대공수사력의 약화 등 많은 문제점이 발생할 것이라는 주장을 하고 있다. 이러한 논쟁에 대한 대안으로 독립적인 안보수사청의 설립을 주장하는 의견도 있다[35][36].

넷째, 국외 및 국내 정보 및 보안업무의 기획·조정 문제이다. 국가정보원법 3조 5항에 따르면 국가정보원은 정보 및 보안업무의 기획·조정 권한을 가지고 있다. 향후 정보기관의 민주적 견제·통제를 강화하기 위해서는, 미국의 합동정보공동체위원회(JICC) 및 대통령 정보자문위원회(PIAB), 영국의 총리실 내각사무처 산하에 합동정보위원회(JIC)와 같은 기구를 한국적 현실에 적합하게 벤치마킹할 필요도 있다. 예를 들면 국가안전보장회의(NSC)에 정보·보안업무의 기획·조정 권한을 주는 방안이나, 영국의 합동정보위원회(JIC)와 같은 행정부 수반 직속으로 국가정보위원회(가칭)를 설치하는 방안도 검토해볼 수 있다. 아울러 미국 국가정보장실(ODNI) 및 국토안보부(DHS)의 정보공유·융합 메커니즘을 벤치마킹하여 국외·국내 정보공유 및 융합시스템 구축에 대한 문제도 심도 있게 논의해야 할 필요가 있다.

마지막으로 국가정보기관의 통제·감독 장치의 강화

문제이다. 국회법 37조에 따르면 한국 국회의 정보위원회는 국가정보원 소관사항 및 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처 소관의 정보예산안과 결산심사에 관한 사항을 담당한다. 그러나 국가정보원은 예산안 미첨부가 가능하고, 국가안보에 영향을 미치는 기밀사항에 대한 자료제출 및 답변의 거부가 가능하다. 감사원은 국가정보원을 감사할 수 있으나 지금까지 감사를 받지 않았다. 미국·영국·독일 의회의 정보위원회 조직과 활동사례를 참고하여, 한국 국회 정보위원회의 국가정보원에 대한 효과적이고 실질적인 통제와 감독 방안을 마련해야할 것이다.

5. 결 론

미국·영국·독일은 2001년 9/11 테러 이후 초국가적이고 비대칭적인 새로운 위협에 직면하여 국가정보체계를 개혁하고 정보활동 역량을 강화하였다. 이들 3개국은 국외·국내 정보기관을 분리하여 운영하고 있으며, 미국 FBI를 제외하고는 정보기관이 수사권을 행사할 수 없도록 하고 있다. 또한 국가정보기관에 대한 행정부의 정보활동 기획·조정 기구 및 의회의 엄격한 통제·감독 위원회를 운영하고 있다.

미국·영국·독일 국가정보체계에 대한 분석에 근거하여 한국 국가정보원 개혁방향에 대한 함의를 정리하면 다음과 같다. 문제인 정부 출범 이후 국가정보원의 국내정치 개입과 불법활동 등에 대한 과거적폐 조사·청산 작업이 진행되었다. 한국 정부의 국가정보원 개혁방향의 주안점은 국가정보원을 국외·대북 전문정보기관으로 전환하고, 국내보안정보 활동을 제한하고, 대공수사권을 경찰에 이관하는 것이다.

이러한 국가정보원 개혁을 추진하는 과정에서 촉진요인은 대통령과 여당이 정보기관의 정치적 일탈과 권력남용을 방지하려는 의지가 강하고, 일부 시민단체와 미디어의 개혁에 대한 촉구가 강하게 나타나고 있다. 반면 보수집단과 일부 야당에서는 정보기관의 탈정치화는 찬성하나, 정보수집과 수사기능을 분리하는 것은 대공수사력을 약화시키는 것이라고 반대하고 있다.

향후 국가정보원의 개혁방향을 국회 및 정치권에서 논의할 때 중요한 사항은 다음과 같다. 첫째, 국가정

보원을 대북·해외 전문정보기관으로 전환시키겠다는 논의는 있으나, 국내정보 활동에 대한 논의가 부족하다. 정보기관의 분리형 모델을 채택하여 국가정보원의 국내정보 활동을 일부 제한하고 국외정보 활동에 전념하게 할 것인지 또는 새로운 국내정보 활동기관을 설치할 것인지에 대한 심층적인 논의가 필요하다. 둘째, 국가정보원의 대공수사권을 경찰에 이관하는 문제는 북한의 지속적 군사도발, 대남공작 및 사이버 위협이 지속되는 상황에서, 정보기관 활동의 효율성과 전문성의 균형 측면에서 신중히 접근해야 하는 사안이다. 셋째, 행정부와 국회의 정보기관 통제·감독 기능을 강화하여 민주화 시대에 부합하는 국가정보원의 탈정치화, 정치적 중립성 유지, 시민기본권 보장 및 예산집행의 투명성 제고를 위한 노력이 강화되어야 할 것이다.

미국·영국·독일의 국가정보체계는 개별국가의 고유한 역사적, 정치적, 법률적 환경에 따라 각기 다르게 발전해왔다. 그럼에도 불구하고 21세기 새로운 복합적인 안보위협에 따른 정보환경의 급격한 변화에 대응하기 위한 개혁노력은 한국에게 유의미한 시사점을 제공하고 있다. 향후 국회와 정치권, 학계, 시민단체 등에서 심층적인 논의와 연구를 통해, 국가안보 증진과 시민기본권 보호사이의 균형을 달성할 수 있는 국가정보기관의 효율적인 활동 강화 및 정보기관에 대한 민주적 견제·통제·감독체계를 마련해야 할 것이다.

참고문헌

- [1] National Intelligence Council, "Global Trends: Paradox of Progress", January 2017.
- [2] Office of the Director of National Intelligence, "The 2014 National Intelligence Strategy of the United States of America", 2014.
- [3] National Intelligence Council, "Global Trends 2025: A Transformed World", November 2008.
- [4] Office of the Director of National Intelligence, "Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise", 2008.
- [5] 문정인 편저, '국가정보론', 박영사, 2002.
- [6] 전용, '현대국가정보학', 박영사, 2015.
- [7] 전용, "국가정보 조직체계의 비교와 함의: 통합형 vs 분리형", 한국국가정보학회 2017 연례학술회의, pp. 91-124, 2017.12.18.
- [8] Florina Cristiana Matei and Thomas Bruneau, "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress", Democratization, Vol. 18, No. 3, pp. 602-630, 2011.
- [9] Office of the Director of National Intelligence, "History", <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/history>.
- [10] Office of the Director of National Intelligence, "Organization", <https://www.dni.gov/index.php/who-we-are/organizations>.
- [11] Office of the Director of National Intelligence, "Members of the IC", <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>.
- [12] 한겨레, "국외-대북정보-망집 분리해야 정치개입 논란 막는다", 2013.7.3.
- [13] Central Intelligence Agency, "About CIA", <http://www.cia.gov/about-cia>.
- [14] Federal Bureau of Investigation, "About: Mission & Priorities", <https://www.fbi.gov/about/mission>.
- [15] 송중환, "국가안보개념의 변화와 국가정보기관 개혁방향", 2005, <http://web.sungshin.ac.kr/~youngho/data/academy/3-030821Forum.pdf>.
- [16] Secret Intelligence Service/MI6, "Our Mission", <https://www.sis.gov.uk/our-mission.html>.
- [17] Intelligence and Security Committee of Parliament, "Annual Report 2016-2017", 20 December 2017.
- [18] Security Service/MI5, "What we do", <https://www.mi5.gov.uk/what-we-do>.
- [19] Security Service/MI5, "Partnerships", <https://www.mi5.gov.uk/partnerships>.
- [20] Security Service/MI5, "People and Organisation", <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation>.
- [21] Centre for the Protection of National Infrastructure(CPNI), "Advice", <https://www.cpni.gov.uk/advice>.
- [22] 전진영·최정인, "국회 정보위원회 운영현황과 주요국 사례의 비교", 이슈와 논점, 국회입법조사

처, 제756호, 2013년 12월 19일.

- [23] Bundesnachrichtendienst(BND), “Federal Intelligence Service Act”, http://www.bnd.bund.de/EN/Scope_of_Work/Supervision_and_Control/Federal_Intelligence_Service_Act/Federal_Intelligence_Service_Act_node.html.
- [24] Bundesnachrichtendienst(BND), “Operational Structure”, http://www.bnd.bund.de/EN/About_us/Operational_Structure/Operational_Structure_node.html.
- [25] 임준태, “독일 정보기관의 직무영역과 법적 토대에 관한 연구”, *한독사회과학논총*, 제20권, 제1호, pp. 3-40, 2010.
- [26] Bundesamt für Verfassungsschutz(BfV), “The Organisation of the BfV is not a secret”, <https://www.verfassungsschutz.de/en/about-the-bfv/tasks/the-organisation-of-the-bfv-is-not-a-secret>.
- [27] 임준태, “한국 정보기관의 발전방향에 관한 연구: 독일 사례를 통한 시사점 도출”, *한국공안행정학회보*, 제22호, pp. 378-419, 2006.
- [28] 박혁, “국가정보원 개혁 3대방향”, *이슈브리핑*, 민주연구원, 2018-2호, 2018년 2월 5일.
- [29] 한겨레, “국정원 명칭 바꾸고 수사권 넘긴다”, 2017.11.13.
- [30] 국가정보원 보도자료, “국정원, 대공수사권 이관 예산투명성 등 국정원법 개정 연내 추진”, 2017.11.29.
- [31] 연합뉴스, “국정원 이름 18년만에 바뀐다, 대외안보정보원 개명 추진”, 2017.11.29.
- [32] 청와대, “문재인 정부 권력기관 개혁안 발표문”, 2018.1.14.
- [33] 허태희, “선진 국가방첩이론과 방첩효율성의 제고”, *국가정보연구*, 제7권, 1호, pp. 59-100, 2014.
- [34] 연합뉴스, “경찰, 국정원 국내파트 흡수 대비 인 수준비탐 가동”, 2017.11.5.
- [35] 이태규, “국정원, 어떻게 개혁할 것인가?”, 국민의당 정책위, 국정원 개혁 관련 긴급 전문가 간담회, 2018.1.25.
- [36] 유동열, “국정원 개혁 무엇이 잘못됐나?”, *주간조선*, 2486호, 2017.12.11.

— [저 자 소 개] —



윤 태 영 (Taeyoung Yoon)
 1988년 2월 한국의국어대학교 학사
 1992년 12월 뉴캐슬대학교 석사
 1998년 5월 맨체스터 메트로폴리탄
 대학교 박사
 email : tyoon@kyungnam.ac.kr