

[경실련 20대 총선 정당 공약평가]

8. 국정원 및 사법 개혁 공약

1. 평가단 구성

황도수(건국대 법학전문대학원 교수)

오동석(아주대 법학전문대학원 교수)

김삼수(경실련 정치사법 팀장)

2. 각정당별 국정원 개혁 및 사법분야 공약 비교표

공약 세부 분류	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
테러방지법 개정	<ul style="list-style-type: none"> 사이버보안을 위한 정보공유분석센터 지원, 훈련장 구축 및 R&D 투자 확대 사이버테러에 대비한 침해사고 재구성 및 모의해킹 실험 등을 위해 실전형 사이버 보안 훈련장 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 인권침해요소가 많은 테러방지법 개정 · 보완 통신비밀보호법 개정 하여 무분별한 사이버사찰과 도감청 남용방지 	<ul style="list-style-type: none"> 테러방지법 범위 제한 국정원에 부여된 테러 조사권은 조사 참여권으로, 테러위험 인물에 대한 추적권은 동향파악권으로 축소 영장 없이 전화감청을 허용하는 '통신비밀보호법' 개정 원상 복구. 	<ul style="list-style-type: none"> 국민의 기본권과 민주주의를 침해하는 테러방지법 폐지 국회에 계류 중인 사이버테러방지법 제정 반대 수사기관의 사이버사찰 방지를 위해 전기통신사업법, 통신비밀보호법 등 개정 가입자정보 수집 관련 영장주의 도입 통신제한조치(감청)관련 피내사자 등 감청 대상 제한 개인정보자기결정권의 보장
국정원 개혁	공약 없음	<ul style="list-style-type: none"> 다른 행정부처에 대한 정보 및 보안업무의 기획·조정 권한 폐지 국정원에 대한 외부 감독기능 강화로 불법·탈법 방지 국정원 예산 특례 폐지로 정보위 예산 심의 기능 강화 감사원 감사대상에 국정원 포함 		<ul style="list-style-type: none"> 국정원의 국내정보 수집 등 권한 폐지 및 국회 통제 강화 국내정보에 대한 수집권한을 없애고 해외정보 및 대북정보 전담조직으로 재편 정보 및 보안업무 관련 기획·조정권한을 없애고 국가안전보장정보자회의(NSC)로 이관

		<ul style="list-style-type: none"> • 국가정보원 직원 수사 관련 특례 폐지 • 국정원 등 국가기관이 보관하는 물건의 직무상 비밀신고요건과 압수거부요건 강화 - 국회 상임위에 정보기관 감독 업무를 지원할 '정보감독지원관실' 설치 - 장기적으로 국가정보원을 폐지하고, 대북 정보 및 해외정보를 담당하는 '통일해외정보원(가칭)'으로 개편 		<ul style="list-style-type: none"> • 국정원의 예산 및 결산 등에 대한 국회 통제와 민간이 참여하는 정보감독위원회 신설
<p>사법 분야 공약</p>	<p>없음</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 고위공직자의 비리행위에 대한 수사와 기소를 전담하는 고위공직자비리수사처 설치 • 감사원 개혁 • 법원의 다양성 확보와 공정성 및 투명성 제고 • 군사법원의 독립성 확보 	<p>없음</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 특별검사를 상설기구로 운영, 고위공직자 비리수사처 도입 • 다양한 사회적 가치를 반영하는 대법원/헌법재판소 구성 • 대법관 추천권 국회를 포함 법 전 문성이 있는 기관에서 추천하도록 추천방식을 개편 • 대법원장이 독점하고 있는 법관 인사권을 고등법원 등으로 분산시킴 • 헌법재판관 임명 시 반드시 국회의 동의를 거치도록 함 • 대법원장의 헌법재판관 지명권은 폐지하고, 대통령의 헌법재판관 지명권은 축소하며, 국회의 헌법재판관 지명권을 확대함. • 사안별로 특별검사를 임명하는 현행 '제도 특검제도'를 폐지하고 상설기구로 특별검사

				를 임명, 운영하는 '기구특검제도' 도입함 • 검찰청을 법무부와 분리시켜 대통령 직속 기관으로 설치. • 군사법원법 폐지
--	--	--	--	---

3. 평가지표

평가 지표	세부 평가 기준
공약의 가치성 (개혁성)	- 지속가능한 발전을 지향하는 비전을 제시하고 있는가? - 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있는가? - 국민의 참여와 권익을 강화하는 정책인가?
	정책공약이 나라의 바람직한 미래상을 담고 있는가?
공약의 구체성	- 공약이 구체적이고 완결적인가, 적절한 범위인가? - 임기동안의 연도별 추진 계획이 잘 제시되었는가? - 제시한 공약의 목표는 적절하게 제시되어있는가? - 공약에 따른 예산 배분 계획 및 재원 확보 방법이 적절한가?
	정책공약이 육하원칙에 의거 명확하게 유권자가 이해할 수 있는가?
공약의 적실성	- 공약 목표가 국가 현황에 적절하게 설정되어있는가 - 공약이 해당 정책 환경과 얼마나 부합하는가 - 권한에 부합하고 임기내 달성가능(실현가능)한 공약인가
	정책공약이 시급성과 정책 환경에 부합하고 실현 가능한가?

4. 총평

- 더불어민주당과 정의당은 상대적으로 국정원개혁과 사법분야 개혁에 적극적인 반면, 국민의당은 다소 빈약하고, 새누리당은 낙제수준임.

가) 국정원 분야

- 국정원 개혁분야에서 더불어민주당은 국정원개혁에 대해 시민사회와 전문가집단이 논의한 결과를 적절하게 구체적으로 반영하고 있음. 다만 국민들의 불안감이 없지 않은 만큼 국정원개혁이 국가안보의 공백과는 무관하다는 점을 설득할 수 있는 구체적 방안을 보완할 필요 있음.
- 정의당은 국정원개혁에 대한 방향성은 명확하지만, 구체적인 개혁내용을 드러내지 못했음.

며, 국민에 대한 설득력을 뒷받침하는 내용이 없음.

- 국민의당은 최근 통과한 테러방지법에 집중해서 찬반의견에 대한 절충의견으로 다소 불충분한 공약을 낸 것으로 평가할 수 있으며, 국정원개혁에 대한 중요성 인식, 문제점 파악, 적절한 구체적인 개혁방안을 제시하고 있지 못함.
- 새누리당은 국정원개혁의 중요성과 국정원의 문제점을 전혀 고려하고 있지 않음. 현재 집권당으로서 구태의 방식으로 국정원을 운영하겠다는 것이어서 인권과 민주주의 관점에서 인식 부재를 보임.

나) 사법분야

- 정의당은 현행 권력기관의 문제점을 잘 파악하고 있고, 그 개선책을 구체적으로 제시하고 있음. 국정원, 검찰, 경찰 등에 대한 개선책뿐만 아니라, 최종적인 법 수호기관으로서의 헌법재판소, 법원에 대한 개혁문제까지 합리적인 대안을 제안하고 있는 점은 높이 평가할 수 있음. 다른 정당에 비해 가장 구체적인 공약들을 제시하였음.
- 더불어 민주당은 사법 개혁의 과제에 대해서 적극적으로 찬성하는 태도를 취하고 있지만, 구체적인 현실성 있는 개혁안을 제출하고 있지는 못함. 검찰, 경찰 등의 정치적 중립성 등을 제안하고 있음. 다만, 권력 행사의 최종적 판단기관으로서의 헌법재판소 내지 법원에 대한 개혁 사항을 빠뜨린 아쉬움이 있음.
- 국민의당은 일부 개혁적인 태도를 취하고 있지만, 공약을 제시하고 있지 않음. 사법 분야의 개혁에 대해 총체적이고 적극적이며 구체적인 방안을 제시하고 있지 못함.
- 새누리당은 현재 사법부의 문제점과 국민의 요청을 인식하지 못하여 매우 보수적으로 접근하고 있음.

5. 세부평가

1) 가치성(개혁성)

① 새누리당

가) 국정원 분야

- 과거 국정원의 선거 개입 의혹 등 문제를 해소하고 국민이 안심하고 신뢰할 수 있는 국정원 개혁이 새누리당의 반대로 전혀 이뤄지지 못했음에도 2014년 국정원 개혁특위 논의를 거쳐 국정원개혁이 이뤄진 것처럼 주장하고 있음.(경실련 정책질의에 대한 답변)
- 2014년 국가정보원법 개정내용은 ① 정보통신망을 이용한 행위 금지와 ② 정치관여에 대한 형량 강화 및 공소시효 연장, ③ 원장의 국회에서 자료 제출 및 답변의 성실 의무(그러나 여전히 자료 제출 및 답변 거부 가능) 정도인데, 이것만으로 국정원의 권한 남용을 통제할 수는 없음.
- 국민들은 국정원이 국가안보를 위하여 반드시 필요한 국가기관이라는 점에 대하여는 공감하면서도, 국정원이 국내주요인사에 대한 사찰, 이를 통한 정치개입 등 권한을 남용한 사례가

있음을 기억하고 있고, 이를 개혁할 필요성을 느끼고 있는데, 새누리당은 이러한 국민들의 문제의식을 공유하지 못하고 있다고 평가할 수 있음.

- 새누리당은 국정원과 테러방지법에 관한 공약이 전혀 없으며, 국정원 개혁에 관하여 국민들이 느끼는 문제의식을 공감하지 못하고 있다고 평가하여 최하점을 부여함.

나) 사법분야

- 새누리당은 국정원이외의 다른 권력기관, 즉 검찰, 경찰, 법원 등에 대한 개혁 문제에 관하여도 특별한 공약을 제시하지 않고 있음.
- 대법관 증원에 대해서는 개혁대상이라 할 사법부의 검토에 의존적이고, 전관예우에 대해서는 찬성하지만 여론 수렴의 소극적 태도임. 검찰의 정치적 행보에 대한 비판여론에도 불구하고 특검 등 현행 제도의 개선 필요성을 인정하지 않음. 사법시험에 대해서도 법무부의 판단에 의존하고 의견 수렴의 소극적 태도를 취하고 있음. 경찰의 수사권 보장에 찬성하지만, 경찰의 권한 강화에 따른 개선안을 제출하지는 않음. 법원 인사 역시, 개혁대상인 사법부 판단에 의존함. 검찰의 권력비대화에 대한 인식 결여로 개혁에 대한 의지가 부재함.

② 더불어민주당

가) 국정원 분야

- 더불어민주당은 국정원을 정권이 아닌 국민에게 봉사하는 정보기관으로 개혁하겠다는 공약을 제시하고 있음. 수사권 및 국내보안 정보 수집권한 폐지, 다른 행정부처에 대해 행사하는 정보 및 보안업무의 기획·조정 권한 폐지, 예산 특례 폐지, 정보기관 감독 업무를 지원할 ‘정보감독지원관실’ 설치 등 국가정보원을 실질적으로 개혁할 수 있는 방안을 제시하고 있음. 국정원의 본래 기능에 대한 정확한 이해를 바탕으로 하고 있음.
- 테러방지법에 대해 개정·보완을 제시했는데, 테러방지법을 폐지하고, 테러 방지에 필요한 사항이 있다면 개별 법률의 개정을 통해 접근하는 방법이 개혁적인 방향이라고 판단함.
- 장기적으로 대북 정보 및 해외 정보를 담당하는 ‘(가칭)통일해외정보원’으로 개편을 제시하고 있어 국가체제에서 정보기관의 배치에 대한 개혁적 전망을 보여주고 있음.

나) 사법분야

- 더불어민주당은 국정원 이외의 권력기관의 개혁도 공약으로 제시하고 있음. 고위공직자비리 수사처 신설, 검찰 및 감사원 개혁을 통하여 권력기관의 정치적 중립 및 직무수행 독립성을 확보를 목표로 함. 또한 법원 개혁 분야에서도 대법원 인사를 민주적으로 구성할 수 있는 방향들도 공약으로 제시하였음. 개혁의 방향이 권력기관을 ‘국민을 위한 국가기관’으로 바꾸겠다는 것으로 일목요연하게 설명되어 있음. 다만, 권력기관의 권력 행사를 법적으로 뒷받침하고 있는 사법부에 대한 개혁 사항이 미흡한 점은 아쉬움.
- 공약상으로, 제도특검의 한계 극복을 위해 기구특검 도입 및 고위공직자비리수사처에 찬성한 것은 긍정적임. 경찰수사권 관련 공약도 권력 통제 차원에서 찬성 입장은 바람직함. 검찰에 있어서도, 법무부 문민화 차원에서 찬성 입장은 바람직함.
- 사법시험에 있어서 여론 수렴의 소극적 태도를 보이며, 전관예우 문제 등 법조 3류 중 변호

사 제도 관련에서는 구체적 공약이 존재하지 않음.

③ 국민의당

가) 국정원 분야

- 국민의당은 국정원 개혁과 관련하여 테러방지법의 개정에 집중하여 공약을 제시하고 있음. 테러방지법이 ‘국정원의 권한강화법’이라는 인식 아래 국정원의 권한을 종전과 같이 다시 축소시키겠다는 것임. 테러방지법을 통해 국가정보원의 국가권력의 핵심으로 자리 잡게 된다는 사실을 인지하고 있지 못함. 국민들이 국정원을 개혁할 필요성을 느끼는 부분은 단순히 테러방지법이 제정된 이후에 생긴 것이 아님. 근본적으로는 국정원이 본래의 업무를 넘어서서 국내 주요인사에 대한 사찰, 정치 개입 등 권한을 남용하였던 과거의 사례에 대한 반성임.
- 테러방지법을 개정하는 내용만 있을 뿐 국가정보원 개혁에 대한 정책이 없음. 더구나, 테러방지법의 필요성을 인정하고 있는데, 어떤 점에서 테러방지법이 필요하다고 판단하는지 전혀 설명이 없음.

나) 사법 분야

- 국민의당은 공약상으로는 국정원 이외에 검찰, 경찰, 법원 등 기타 권력기관에 대하여는 개혁 사항을 제시하지 않고 있음. 국민의당은 국정원에 대한 국민들의 근본적인 문제의식을 공유하지 못하고 있고, 기타 권력기관에 대한 개혁사항을 제시하지 못하고 있음.

④ 정의당

가. 국정원 분야

- 정의당은 테러방지법 폐지, 사이버테러방지법 제정 반대, 수사기관의 무분별 사찰 및 도·감청 방지, 검찰 및 법원의 정치적 중립성, 독립성 확보 등을 제시하고 있음. 국정원 및 권력기관이 국민의 권익을 오히려 침해할 가능성에 대하여 문제의식을 국민들과 공유하고 있음.
- 국정원을 해외정보원으로 변경하고, 테러방지법을 폐지하고 사이버테러방지법 제정을 반대한 것은 매우 개혁적임

나. 사법분야

- 법조 3륜 분야 전반을 공약으로 구체화 하였으며, 국가권력기관이 국민의 권익보호보다는 정권 유지를 위하여 국가권한을 행사할 위험성에 대한 문제의식을 국민들과 공유하고 있음. 기타 권력기관 관련하여 사법부 민주화, 법무부 탈검찰화와 검찰개혁, 군사법제도 개혁 등을 제안하고 있음. 국정원 등 국가권력기관이 국민의 권익보호보다는 정권 유지를 위하여 국가권한을 행사할 위험성에 대한 문제의식을 국민들과 공유하고 있음
- 독립적인 법관회의 보장 질의에서도 관료화·서열화에 대한 인식을 바탕으로 대법원장의 권한을 견제하기 위한 장치로서 찬성하는 태도는 바람직하다고 평가할 수 있음. 검찰의 독립성을 위해 조직 분리에 찬성할 뿐 아니라 장관의 검사 인사 등에 대한 문제점을 인식한 태

도는 바람직하다고 평가할 수 있음.

- 특히 공약상으로 대법관 자격 및 임명절차 개혁에 대해 국민 관점에서 진단을 하고 있음. 특검의 개혁과 고비처 신설에 대해 현실 진단에 기초하여 적극적으로 찬성하고 있어 적극적인 개혁의지를 표명한 것을 긍정적으로 평가할 수 있음. 또한 사법시험 존치논란에서도 법조계의 권력화 및 사회적 문제 등을 감안하여 반대하는 입장에 대해서는 긍정적으로 평가할 수 있으며, 존치론이 제기하는 문제에 대해 현재의 로스쿨 제도 개선을 통해 어떻게 응답할 것인가에 대해서 개선안을 제시하고 있음
- 헌법재판소 구성 및 지명 절차에 대해 현실 진단에 기초하여 개혁안을 제시하고 있어 긍정적으로 평가할 수 있음. 군사법제도 개혁에서 평시 군사법원 폐지는 군에서의 법치주의를 확립하고, 국제적인 추세에 발맞춘다는 점에서 매우 바람직하다고 평가할 수 있음. 군검찰 개혁에 대해서도 마찬가지로 임.

2) 구체성

① 새누리당

가. 국정원 분야

- 국정원 개혁이 필요하지 않다고 판단하고 있기 때문에 국정원개혁에 대한 구체적 개혁안이 없음.

나. 사법분야

- 대법관, 특검, 사법시험: 소극적이어서 구체적이지 않음. 경찰, 법원 인사에서도 구체적인 개혁방안을 제시하고 있지 않음. 검찰분야에 대해서도 소극적이어서 구체적이지 않음.

② 더불어민주당

가. 국정원 분야

- 더불어민주당은 국정원 개혁을 위하여 1. 테러방지법 개정, 2. 국내보안 정보 수집권한 폐지, 3. 국정원장의 탄핵소추대상 포함, 4. 국정원에 대한 국회, 감사원 등의 감독강화 등 방안을 구체적으로 제시하고 있음. 매우 상세하게 국정원 개혁안을 제시하고 있음.
- 개혁성에서 언급한 사항 외에 국정원장 탄핵 소추대상 포함, 감사원 감사대상 포함, 국가정보원 직원 수사 관련 특례 폐지, 국정원이 보관하는 물건의 직무상 비밀신고요건과 압수거부요건 강화 등 구체적인 방안을 제시함.

나. 사법분야

- 고위공직자비리수사처 신설, 검찰 및 감사원 개혁에 관하여는 검찰총장 임명절차, 검사징계 위원회제도 개선, 감사위원 임명절차 개선, 감사원의 대통령 수사보고관행 폐지 등을 구체적으로 제시하고 있음.
- 공약에서 대법관후보 추천위원회, 구성다양성을 공약으로 내세웠으나, 구체적 방안 부재함.

특검 등 특검과 고비처의 관계에 대한 구체성 부재함.

- 사법시험 존치 또는 로스쿨 개혁에 대한 구체적 방안 부재함. 또한 경찰 수사권 배분 및 경찰 개혁에 대한 구체적 방안 부재하며, 법원 인사, 검찰에서는 구체적 방안 부재함.

③ 국민의당

가. 국정원 분야

- 국민의당은 테러방지법의 개혁에 관하여 테러위험인물 범위의 제한, 금융거래지급정지요청권 삭제, 대테러조사권 및 테러위험인물 추적권의 축소, 영장없는 전화감청제도의 원상회복 등을 구체적으로 제시하고 있음.
- 테러방지법 개정에 대해 구체적인 방안을 제시하고 있으나, 국정원 개혁과 거리가 멀고, 또는 국정원의 권한 강화를 합리화하고 있는 매우 제한적인 정책임

나. 사법 분야

- 다른 권력기관 견제에 관한 공약을 제시하지 못하고 있음.

④ 정의당

가. 국정원 분야

- 정의당은 국정원 개혁과 관련하여 테러방지법 폐지, 사이버테러방지법 제정 반대, 영장제도 개선, 감청제도 개선, 국정원에 대한 국회 통제 강화, 국내정보 수집권한 폐지 등 대안을 구체적으로 제안하고 있음.
- 개혁성에서 언급한 사항 외에 국정원장 탄핵 소추대상 포함, 감사원 감사대상 포함, 국가정보원 직원 수사 관련 특례 폐지, 국정원이 보관하는 물건의 직무상 비밀신고요건과 압수거부요건 강화 등 구체적인 방안을 제시함
- 국정원을 해외정보원으로 변경하면 국정원 개혁 문제가 어느 정도 해소되기는 하지만, 그 경우에도 수사권 문제 등을 비롯한 문제가 없지 않은 점에서 구체적이지 않음

나. 사법분야

- 기타 권력기관의 개선을 위하여, 헌법재판관, 대법관 및 판사의 임명절차 개혁, 기구특별검사제 도입, 고위공직자비리수사처 도입, 검찰총장 국회 제청, 군사법원제도 개혁 등 구체적인 개혁 사항을 제시하고 있음.
- 대법원 개혁, 특검, 로스쿨제도에 대해 다른 정당에 비해 구체적인 방안을 제시함. 경찰 부분도 다른 정당에 비해 자치경찰제 도입, 법관인사도 인사권의 분산 방안을 다른 정당에 비해 구체적으로 제시하고 있음.
- 검사의 법무부 직원 임용 제한에 대한 한계를 인식하고 있어 구체적인 인식을 보여주고 있고, 대통령 직속 검찰청 설치 및 검찰총장 국회 제청 등을 구체적 개혁방안을 제시하고 있음. 군사법원 폐지에 대해 예외적으로 해외 파병 등 군사법원 설치를 제시하고 있어 매우 구체적임. 군검찰 개혁에 대해서도 마찬가지로

3) 적실성(실행가능성)

① 새누리당

가. 국정원 분야

- 국정원 개혁이 필요하지 않다고 판단하고 있기 때문에 국정원개혁에 대한 적실성 있는 개혁안이 없음.

나. 사법 분야

- 현행 노동위원회 제도의 개선을 통해 어떻게 노동자 권익을 보장할 것인지 나타나지 않음. 대법관, 특검, 사법시험, 경찰, 법원 인사, 검찰: 소극적이어서 현실성 있는 개혁안 없음

② 더불어민주당

가. 국정원 분야

- 더불어민주당의 개혁안은 법률개정을 통해 실현할 수 있음. 국가정보원의 폐지와 가칭 통일 해외정보원의 설치를 장기적 과제로 설정하고, 현재 상황에서 그동안의 국정원 개혁방안을 적절하게 배치하여 제시하고 있어 적실성 있다고 평가함.
- 국가정보원 개혁의 실현은 다수당이 되지 않으면 불가능에 가까운 것이 현실인데, 국민의 뜻을 전체적으로 잘 읽고 있지 못하고 있는 점에서, 국정원 개혁의 실현가능성이 아니라 정책 자체의 실현가능성에 의문이 있음

나. 사법 분야

- 여론을 수렴하겠다는 소극적 태도를 가지고 있으며, 공약에 대한 답변으로 대법관, 특검 등, 사법시험, 경찰, 법원 인사, 검찰 등 구체적이지 않아 현실성 의문임.

③ 국민의당

가. 국정원 개혁

- 국민의당의 개혁안은 법률개정을 통해 실현할 수 있음. 국민이 원하는 방향, 인권과 민주주의를 구현하는 방향이 아닌 점에서 적실성이 없으며 실현가능성 평가는 의미 없음.
- 개혁이 아닌 점에서 실현가능성이 없지 않지만, 현재 정부와 새누리당이 수용할 가능성이 없음. 국민이 원하는 방향, 인권과 민주주의를 구현하는 방향이 아닌 점에서 적실성이 없으며 실현가능성 평가는 의미 없음
- 개혁이 아닌 점에서 실현가능성이 없지 않지만, 현재 정부와 새누리당이 수용할 가능성이 없음

나. 사법분야

- 경실련이 질의한 문항들인 대법원 수 증가, 법원 전문화, 사법시험 문제 등에 대해서도 구체적인 계획은 없었음.
- 검찰 개혁에 대해서 비교적 현실성 있는 개선안을 제시하고 있음

④ 정의당

가. 국정원 분야

- 정의당이 제시하는 개혁 사항은 국회의 법률개정 및 제정 절차를 통하여 실현 가능하지만 개혁안을 관철하기 위한 과정을 충분하게 제시하지 않음.

나. 사법 분야

- 노동법원 등, 대법관, 특검 등: 실현 방안을 제시하고 있지는 않음
- 로스쿨 제도의 개선안을 구체적으로 제시하고 있지만, 준칙주의 도입은 좀 더 상세한 검토가 필요하다고 평가할 수 있음
- 법원 인사와 관련하여 독립적 법관회의 등 현실성 있는 방안을 제시하고 있고, 검찰총장 추천도 현실성 있는 방안임.
- 군사법원 폐지에 대해 예외적으로 해외 파병 등 군사법원 설치를 제시하고 있어 매우 현실적임. 군검찰 개혁에 대해서도 마찬가지임