

관료제의 정치적 중립 훼손: 2012년 국가정보원 정치개입 사건 분석

한승주*

〈目 次〉	
I. 들어가며	IV. 국가정보원의 2012년 정치개입 사건 개요
II. 관료제의 정치성 통제: 정치적 중립의 어려움	V. 정치개입의 방식 및 논리: 정치성 통제의 실패 분석
III. 연구 방법	VI. 맺으며

〈요 약〉

이 연구는 2012년 제18대 대통령 선거 당시 국가정보원이 온라인 공간에서 특정 정당 및 정치인을 지지 및 반대하는 활동으로 정치적 중립 의무를 위반하였던 사건을 분석한다. 파당적 행위가 한 정부 조직의 정상업무로 간주될 수 있었던 논리와 방식을 문헌 분석과 재판 참여관찰을 통해 귀납적으로 도출하였다. 분석 결과, 사건의 발생 조건은 과거부터 정권안보 업무를 수행해 왔던 국정원의 운영이 여전히 불투명한 현실, 집권성이 강한 국정원에 대통령 최측근이 기관장으로 부임하면서 대통령과의 권력거리가 밀접해진 상황, 그리고 대북 사이버심리전이라는 선례 없는 새 업무의 내용과 기준이 여전히 모호한 상황 등으로 볼 수 있었다. 이러한 조건 속에서 국정원의 정치개입 활동이 작동했던 방식은 국정원장의 추상적 정치개입 지시가 조직위계에 따라서 구체적인 업무지침이 되었고, 외주화 및 실적 평가, 대량 확산기술의 사용 등 효율적 업무실행 체계가 운영되면서 정상 업무로 취급되었다. 또한 정치개입 활동을 정당화한 논리는 국가 안보의 절대시, 국정원은 첩보기관으로서 타 기관과 다르다는 예외주의, 업무 범위의 지나친 확장 해석으로 볼 수 있었다. 그 결과 국정원의 사이버심리전 활동은 국정원 내부에서는 정상적인 업무 활동으로 간주되었고 이로써 국정원은 정치적 요구에 과잉 부응하고 전문직업적 중립 의무는 부차적·방계적 의무로 축소하면서 비파당적 중립성 유지에 실패하였던 것이다. 즉, 제도적 차원에서 외부통제 없는 독점적 지위, 행정수반의 강한 지배권이, 조직적 차원에서는 위계적 명령복종 구조와 왜곡된 조직정체성, 업무내용의 모호성이 정치적 중립을 어렵게 한 요인으로 볼 수 있었다.

【주제어: 정치적 중립성, 관료제 통제, 정치적 중립의 딜레마】

* 명지대학교 조교수(sngjoo@mju.ac.kr)

논문접수일(2016.1.17), 수정일(2016.3.20), 게재확정일(2016.3.27)

I. 들어가며

이 연구는 2012년 제18대 대통령 선거 당시, 국가정보원이 온라인 공간에서 특정 정당 및 정치인을 지지 및 반대하는 활동으로 정치적 중립 의무를 위반하였던 사건을 분석한다. 이 사건으로 당시 국정원장과 2명의 고위직 관료(3차장, 심리전단장)는 국가정보원법 상 정치적 중립 의무 위반 등으로 1심 및 2심 법원에서 유죄 판결을 받았다. 권위주의적 조직 위계 속에서 정치화된 행정의 위험성을 보여주는 극단적 사례이며 정부 관료제 존립의 기본 질서인 정치적 중립성이 충분히 정착되지 못한 한국 행정의 민낯을 보여준다.

정치적 중립(political neutrality)은 정부 관료제의 근간이며 타협할 수 없는 당연하고 명확한 의무로 여겨지지만 그 의미 인식은 상당히 주관적이고 그 실행은 더욱 쉽지 않다(박천오, 2011; 최동훈, 2012). 기대에 비할 때 우리 현실은 공무원의 중립성이 많이 훼손되었다는 우려가 크며 지방자치단체는 공무원의 줄서기가 만연하여서 행정의 전문성이 위협받는 수준이라는 비판의 목소리가 높다. 이러한 상황에서 이 사건의 발생은 단순히 국가정보원이라는 특수한 조직의 우연한 일탈 행위로 치부하기에는 상징성과 시의성이 크며, 정부 관료제를 민주주의 실현에 부합하도록 합리적으로 통제하는데 실패한 사례로서 분석할 가치가 있을 것이다.

이 연구는 재판 과정에서 밝혀진 사건 실체를 통해서 피고 측(국정원)의 파당적 행위가 정부 조직의 정상업무로 간주될 수 있었던 자기합리화의 논리와 정치적으로 부당한 명령이 정상업무로 수행되었던 구조를 찾으려 한다. 과정 분석을 통해서 정치적 중립이 실패하였던 이유를 살펴보려는 것이다. 그간 국정원의 역사를 생각할 때 국정원의 정치적 활동은 그다지 놀라운 일은 아니었으며 이 논문에서 주목하는 바도 정치개입 그 자체가 아니라, 그것을 정당화했던 내적 논리 혹은 수행 방식이다.¹⁾ 정치개입을 하면서도 정치적 중립을 어기지 않았다는 인식이 어떻게 가능했는지를 살펴보면서 왜곡된 자기합리화의 쟁점과 의미를 찾으려 한다. 국정원의 방어 논리는 파당적 행위를 정상업무로 간주했던 자기합리화 논리이자 자기 조직과 업무에 관한 왜곡된 인식의 고백일 것이다. 그것으로부터 정치성 통제에 실패하게 된 과정과 요인을 추론한다.

이를 위해 재판 과정을 관찰하고 재판 기록, 언론 보도, 동영상 등을 분석하여 대북

1) 이러한 연구목적에 따라 이 사건의 유·무죄에 관한 법적 판단이 분석의 초점이 아님을 밝힌다. 사건은 현재 대법원 최종 판결을 남겨두고 있으나, 재판 과정에서 드러난 관련 공무원들의 인식과 방어논리가 분석의 초점이므로 최종심 결과가 분석에 영향을 미치지 않는다.

사이버심리전의 이름으로 행해진 정치개입 활동을 분석 및 재구성하였다. 관료제의 정치성과 그 통제의 어려움을 간략히 살펴본 후, 사건 분석을 통해서 국정원의 정치개입이 발생 및 전개된 구조를 귀납적으로 도출한다. 마지막으로 부당한 정치개입을 정당하게 간주하였던 자기합리화의 구조 속에서 드러난 쟁점을 숙고하였다.

II. 관료제의 정치성 통제: 정치적 중립의 어려움

1. 관료제의 배태된 정치성

공무원의 정치적 중립(political neutrality)은 근대 정부 관료제의 본질로 여겨진다(박천오, 2011:25). 우리는 정당정치로부터 분리된 행정의 영역이 존재함으로써 전문적이고 안정적인 근대 행정이 가능하다고 믿고 있다. 정당정치의 지나친 개입으로부터 행정의 안정성·전문성을 추구하기 위해서든, 막강한 행정 권력으로부터 의회정치를 지키기 위해서든, 오늘날 삼권분립을 근거로 한 전문적 행정부의 성립은 정치적 중립을 떼고는 말할 수 없다(Overeem, 2005).

정치적 중립은 관료제에 배태된 정치성을 통제하려는 노력이다. 관료제는 그 구조와 운영의 원리상 정치적 속성을 가질 수밖에 없는데 관료제의 본래적 지위 - 즉, 행정수단을 점유하고 공적 자원을 배분하는 독점적 지위와 반복된 업무 처리를 통해서 구체화된 기술 및 정보를 점유한 지위-로부터 정치성은 잉태된다(Weber, 1947). 이념형으로서 관료제의 뚜렷한 특징인 위계적 명령 복종, 동일 업무의 반복 처리, 법규에 근거한 집행 등이 역설적이게도 관료제의 정치화 가능성의 근거가 되는 것이다.

공적 자원의 배분 과정을 전담하는 집행자로서 관료제는 자신이 처리하는 예산, 정보, 기술 등의 자원을 사적으로 전용하는 권력 집단이 될 수 있다. 공적 자원 배분을 둘러싼 정치 과정에서 스스로의 이익을 추구하며 특정 업무의 반복된 처리로부터 얻게 된 전문성을 활용해 자의적이고 폐쇄적 결정을 내리는(bureaucratic politics) 독자적인 세력이 될 수 있다. 정책의 공평무사한 집행자가 아니라 자신의 기득권과 조직적 이익을 극대화하는 행태를 추구하는 권력화된 관료제 문제는 오랜 우려였다. 조직화된 소수가 점유하는 권력과 이들에 의한 폐쇄적 지배 문제를 제기한 미헬스, 모스카 등은 소수의 지배계급으로서 관료제를 주목하였고(Mosca, 1939, Michels, 1962), 니스카넨, 다운스 등 공공선택론자 역시 사익 추구의 이기적 인간 본성을 공직자에게 적용하며 관료제가 독점적

지위로부터 사익을 추구함을 우려하였다(Niskanen, 1971; Downs, 1967).

또한 관료제의 정치화는 정치도구화의 모습으로 나타날 가능성도 크다. ‘기본적으로 관료의 역할은 목적이 아니라 수단이며 정치권력자의 정책을 충실히 집행하는 도구적 존재’(강원택, 2014:67)로 묘사된다. 그러나 자원 배분 권한을 독점하고 전문적 처리기술을 보유한 상태에서 관료제가 선출된 정치권력에 도구적으로 복종할 때, 정치권력의 사유물이 될 수 있다. 정치권력의 요구를 효율적으로 실현하는 관료제는 특정 당파의 대리인이 되어 불공정한 결정을 기계적으로 집행하는 가운데 비정치적 도구임을 표방하지만 실제로는 과잉된 정치도구가 된다(임의영, 2014, Hilberg, 1961; Arendt, 1963). 지시된 목표의 효율적 달성을 위한 도구임을 지향하지만, 사회를 지배하는 통제기관이 되는 것이다(Hummel, 1982).

이렇게 관료제에 배태된 정치성은 민주주의 체제 아래서 비민주성이 되고(박천오·주재현, 2007; Koven, 1994) 통제해야 할 대상이 된다. 관료제의 정치성이 통제된 상태를 추구하는 것이 바로 정치적 중립성이다. 개념적으로 정치적 중립은 정치와 행정의 분리를 전제하여 정치인은 정책결정 역할을, 공무원은 결정을 집행하는 역할을 분담하는 것에서 출발하지만(Caiden, 1996) 해석상으로는 보다 많은 의미를 포함하는 것으로 나타난다. 공무원이 실적을 기반으로 임명·승진하는 기준이며(Asmerom & Reis, 1996), 파당적 활동에 개입하지 않고 정책에 관한 자신의 사적 견해를 공개적으로 표출하지 않는 것이고(Kernaghan, 1986; Finer, 1961), 전문적·객관적 조언을 정치적 주인에게 진실하게 전달하는 것(Svara, 2006) 등이 모두 정치적 중립으로 여겨진다. 한국의 경험적 연구도 공무원들이 자율전문성·충성·비당파성을 각각 정치적 중립으로 이해하거나(최동훈, 2012) 선거개입·재량적 판단·노조활동·매체를 통한 사적 의견 표명·인맥 활용·불합리한 명령복종으로부터의 중립으로 이해하는(윤건수·한승주, 2012) 등 다의적 해석이 공존함을 밝히고 있다. 법적으로 정치적 중립의 근거는 헌법 제7조 2항으로 “공무원의 신분과 정치적 중립은 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.”고 밝히고 국가공무원 제65조 및 제66조와 지방공무원법 제57조 및 제58조에 공무원이 정당 및 정치단체 결성 및 가입을 금지하고 선거에서 특정 정당 및 특정인을 지지 또는 반대하는 행위를 금지하며, 노동운동이나 공무 외 집단행위를 금지하고 있다. 또한 공직선거법 제9조는 선거에 부당한 영향력의 행사하거나 선거결과에 영향을 미치는 행위를 금지하고 있다. 법적으로 정치적 중립이란 정당정치와 밀접한 공무원 개인의 판단과 개입을 금지하는 정치적 자유의 제약 상태라 할 것이다.

2. 관료제 정치적 중립의 두 측면

민주주의 체제 아래 시민에게 대응하고 사회에 책임을 지는 관료제를 만들기 위해, 다시 말하면 정치화를 막기 위하여 관료제는 정치적으로 중립할 의무를 부여받는데, 이 정치적 중립은 두 가지 의무의 긴장과 균형으로 이뤄진다.

관료제의 정치화가 정치권력화와 정치도구화 두 측면으로 나타날 수 있음을 고려할 때 정치적 중립성은 두 측면으로 구성된다. 정치권력화를 막고 관료제의 복종을 유인하기 위한 정치적 대응 의무(responsiveness)와 정치도구화를 막고 관료제의 자율성을 확보하기 위한 전문직업적 의무(professionalism)이다. 관료제는 정치권력화를 막기 위해 정치적으로 종속되어야 하는 동시에, 정치도구화를 막기 위해 정치적으로 독립되어야 한다. 전자는 관료제에게 정치권력에 복종할 의무를 부여하며 관료제를 통제하지만, 후자는 정치권력에 대항하는 전문가적 의무를 부여하고 자율과 책임윤리를 강조하는 관료제 통제를 주장한다. 따라서 정치적으로 대응할 의무와 함께 전문직업적으로 행동할 의무를 동시에 구현함으로써 관료제는 정치적 중립성을 확보하게 된다.

그러나 두 의무는 공무원에게 정치적 딜레마를 부여할 수 있다. 입법 배경과 법 규정을 살펴볼 때 정치적 중립은 정치적 영향력으로부터 공무원을 보호하는 개념인 동시에, 공무원의 정치적 권리를 제한하는 의무 개념이라는 역설이기에(윤건수·한승주, 2012: 239-244), 관료제가 정치로부터 독립되어야 하는 동시에 종속적이어야 하는 자체 모순, 이중 구속의 딜레마로 여겨진다(Etzioni-Halevy, 1983/1990:126). 공무원은 파당정치로부터 벗어나 초당파적·비정파적 기준에 의거한 활동을 해야 하는 성숙되고 독립된 주체이어야 하는 동시에, 대의제 민주주의 체제에서 공무원은 선출된 정치인의 통제 아래 놓여 있어야 하며 선출된 정치인과 정무직의 정권 유지를 위한 활동에 동원되고 사용되어야 한다. 공무원은 정치적이어서는 안 되며, 비정치적이어서는 안 된다(박천오, 2011:26; Posner & Schmidt, 1994; West, 2005:147).

정치적으로 중립할 의무와 정치적으로 대응할 의무 사이에 균형 있는 태도란 풀기 힘든 과제이다. 정치적 대응 의무와 전문직업적 의무라는 두 가지 의미가 공존하며 그것이 상충할 수 있음을 책임성으로 바꿔 표현하면, 관료의 계층적 책임성(bureaucratic accountability)과 전문가적 책임성(professional accountability)의 충돌 가능성이며 조직구성원 및 부하로서 역할 수행이 업무 전문가로서 역할 수행과 양립하기 어려운 상황이다(Romzek & Dubnick, 1994).²⁾ 다시 말해, 관료제의 위계질서 속에서 상부로부터의

2) Romzek & Dubnick(1994)은 행정의 책임성을 통제의 원천(조직 내부/위부)과 통제의 강도(강함/약함)에 따라 계층적 책임성(bureaucratic accountability), 법적 책임성(legal accountability), 전문가

지시에 복종해야 할 계층적 책임과 담당하는 업무의 전문가로서 판단과 윤리를 따라야 전문가적 책임이 동시에 부여된 상황에서 이뤄야 하는 의무가 정치적 중립성인 것이다. 공무원에게 전문직업적 중립의무를 지나치게 강조하면 자의적인 행태 혹은 정치적 쟁점으로 부터 무관심·무책임해질 수 있으며, 대응의무를 지나치게 강조하면 정치 도구화될 수 있다. 따라서 공무원에게 중립적 태도란 두 의무 사이의 균형을 유지해야 할 긴장 속에서 형성되는 것이다.

3. 정치적 중립의 어려움

관료제의 정치성을 통제하고 정치적 중립을 구현하기 위해서는 효과적인 통제 장치가 마련되어야 한다. 정치적 대응 의무는 주로 정치적 통제를 통해서 확보될 수 있는데 관료제의 권력화를 막기 위해 선출직의 권한을 강화하는 방식으로 이뤄진다. 정치적 통제 방식은 대의민주주의에서 기본적 관료제 통제 수단으로 여겨졌다. 선출직의 참모진 강화, 정부조직 개편, 선출직 및 정무직의 인사권 행사, 성과관리 강화 등이 정치적 통제 수단으로 제시된다(양재진, 2003). 또한 국회의 인사권, 재정권, 조사권 등 행정부 통제 권한을 강화하여 행정부의 투명성을 높여 비밀주의에 근거한 ‘관료집단의 제국건설’(이종수, 2009:35)을 견제하는 방식이 포함된다. 자의적 판단과 처분의 가능성을 봉쇄하기 위해 재량을 제한하는 법적 통제도 가능하다. 이러한 접근은 모두 관료제에 대한 정치우월성을 확보하는 접근방식이며 객관적 통제라 할 수 있다.

이에 비해 전문직업적 의무는 주로 전문가적 통제를 통해서 확보될 수 있는데 공무원에게 어느 정도 자율성을 부여하여 전문적 기준에 따라 판단하는 정책윤리를 강화하는 방식으로 이뤄진다. 공무원의 공공봉사 동기를 전제하고(Perry & Wise, 1990) 그들의 이타성과 정책윤리 확립을 통해서(박천오, 2011, 이종수, 2009) 정치권력의 관료지배(박광주, 1996)로 인한 관료제의 정치도구화를 막으려는데 초점을 둔다. 또한 시민 참여와 같이 직접적 대응의 정치적 통제 방식도 제시된다. 관료제가 외부 시민사회의 정치적 요구를 수용하고 선출된 정치권력뿐 아니라 시민에게 책임을 지는 것이다(Medeiros & Schmitt, 1977). 이러한 접근은 모두 관료제의 전문직업적 재량을 인정하고 관료의 내적 규준을 고양하려는 접근방식이며 주관적 통제라 할 수 있다.

하지만 정치적 대응의무와 전문직업적 의무의 균형을 확보하여 관료제의 정치성을 통제하는 것은 쉽지 않다. 앞서 언급한 바와 같이 개념적 측면에서 정치적 중립은 상충적인 두 의무 사이의 균형이기에 모호성을 가질 수밖에 없다. 정치적 중립이 공무원의 의

적 책임성(professional accountability), 그리고 정치적 책임성(political accountability)로 나누었다.

무로 당연시 되는 현실에 비할 때, 정치적 중립이 주관적으로 정의될 수 있음은 적잖은 우려를 일으킨다. 정치적 중립을 바라보는 측면, 얽혀진 이해관계에 따라 편의적으로 해석되고 왜곡될 가능성 때문이다. 그 모호성으로 인하여 구체적 상황에서 무엇이 정치적 중립인가에 대해 서로 다른 해석의 여지가 클 것이며 개인적 상황 혹은 조직적 영향으로 인한 편향이 중립으로 둔갑되어 암묵적으로 받아들여질 수 있다.

개념적 측면 뿐 아니라 제도적 측면의 영향이 정치적 중립의 실현을 어렵게 할 수 있다. 3) 선출직의 권한 강화를 도모하는 정치적 통제 수단들이 효과적으로 작동하기 어려운 제도적 조건들은 선출된 정치권력의 교체 및 짧은 임기, 국회의 약한 행정부 통제권(강원택, 2014), 시민사회의 역량 부족(박광주, 1996) 등이다. 4~5년을 주기로 교체되는 정치권력은 관료 집단의 효율적인 지원 및 충성을 얻기 어렵고, 국회의 행정부 통제권이 확대되었지만 행정부의 활동 규모와 정보력에 비해 국회의 역량은 충분히 강하다고 보기 어렵다(강원택, 2014:82). 시민사회가 정책결정을 실질적으로 감시 감독할 수 있을 때 관료제의 권력화 통제가 가능할 것이지만 시민사회의 역량과 참여제도는 여전히 실질적 통제 수준에 이르렀다고 보기 어렵다.

조직적 측면의 요인들도 정치적 중립에 제약을 줄 수 있는데 수직적·집단주의적 문화, 폐쇄적·불투명한 운영 구조, 업무적 재량, 조직자원의 권력성 등 정치적 중립의 긴장을 깨뜨릴 가능성이 크다. 정책윤리 확보의 현실적 어려움은 위계적·권위주의적 조직문화가 강한 공직 사회에서 공무원이 집권 정부에 대하여, 인사평가자인 상사를 향하여 자신의 전문가적 판단을 주장함으로써 발생할 개인적 부담과 불이익이 상당하는 점이다. 이러한 위험을 기꺼이 받아들이면서 정권 및 정무직 상관에 충성 대신 전문가로서 공익의 관점에서 업무를 수행하는 태도를 발휘되기란 매우 어려울 것이다(주재현·한승주, 2015). 명령복종의 위계에 따라 공식적 업무를 처리하는 하향적·수직적 관료제 질서에서 자신의 판단과 다른 명령에 직면했을 때, 대다수의 공무원들은 복종의무를 충실히 수행하는 ‘순수한 관료’(Weber, 1947) 행태 혹은 기계적 중립성을 보이기 쉽다. 또한 공무원이 행정 전문가의 위상에서 담당 정책분야에 관한 존중받을 만한 전문성을 보유하고 있다는 조직 내외의 인정과 그에 따른 재량적 판단은 관료제 중립에 영향을 줄 수 있다(Romzeck & Dubnick, 1994). 만약 권한이 조직 상부에 집권화되어 일선 공무원에게 판단과 집행의 권한이 엄격히 제약되어 있다면 공무원은 전문적 규범 및 기준에 따르

3) 개인적 측면에서 공공봉사동기, 권력추구성향, 직급 및 직위 등도 관료제의 정치성에 영향을 미치는 중요 요인이 될 것이지만, 이 연구에서는 개인적 차원을 제외하였다. 정치적 중립의 왜곡된 이해와 공무원의 정치개입 문제는 제도적, 구조적인 측면의 영향이 크기에 개인적 요인으로 귀인하기보다는 이러한 측면을 우선적으로 살펴볼 필요가 클 것이다.

기 힘들기에 정치도구화될 가능성이 높고, 만약 재량권한이 크게 주어졌다면 재량을 사적으로 유용하거나 관료정치 행태를 보이며 권력화될 가능성도 있다. 더불어 폐쇄적이고 불투명한 조직구조가 유지될 때 조직 외부로부터의 통제는 이뤄지기 힘들다. 관료제적 폐쇄성을 낮추고 조직에 관한 정보를 대외적으로 개방할수록 시민참여 등을 통한 외부적 통제의 실효성이 높아질 수 있다. 더불어 조직이 보유한 자원의 권력성도 강한 영향요인이 될 수 있는데, 조직이 보유한 법, 재정, 정보 등의 자원이 지니는 권력성이 강할 때 조직 스스로 권력화될 가능성 및 정치권력의 사적 권력기반으로 도구화될 가능성 모두 높다(오재록, 2014; 오재록·황문규, 2015).

요컨대, 두 가지 상충되는 요구를 품고 있는 정치적 중립의 긴장은 섬세하고 적극적인 사유를 통해서 유지되어야 하지만 현실 관료제는 개념적, 제도적, 조직적 측면 등의 다양한 요인들로 인하여 비파당적 객관성을 유지하기 위한 치열한 판단보다는 조직의 기득권 추구나 무비판적 순응으로 중립 의무를 협소화할 가능성이 적지 않다. 따라서 이 연구는 정치적 중립이 훼손되었던 사례의 분석을 통해서 어떠한 조건 속에서 정치개입이 발생하며 정치개입의 방식과 논리가 무엇이었는지 등을 파악하고 제도 개선 차원의 함의를 찾으려 한다.

〈표 1〉 관료제의 정치성 통제

정치성의 근원	정치화의 모습	통제의 방향	주요 통제 수단	통제의 어려움
행정수단의 독점, 전문적 처리기술 보유	정치 권력화	정치적 대응 의무 →재량제한, 복종유인	정치적 통제(선출직), 법적 통제 등 객관적 책임 강조	개념적 측면 - 정치적 중립의 모호성, 상충성 제도적 측면 - 선출직의 짧은 임기, 약한 외부 통제권, 시민사회의 역량 등
	정치 도구화	전문직업적 의무 →재량허용, 자율성 확보	정치적 통제(시민), 전문가적 통제 등 주 관적 책임 강조	조직적 측면 - 수직적·집단주의적 조직문화, 폐 쇄적 조직구조, 업무재량, 조직자원 의 권력성 등

III. 연구 방법

1. 연구의 범위

분석의 대상은 2012년 국가정보원의 사이버심리전 활동을 통한 정치개입 사례이다.

2012년 대선에서 공무원의 정치적 중립 문제는 국정원 외에도 경찰, 검찰, 군 등 매우 넓은 범위에 걸쳐 상당히 복잡하게 전개되었다. 국정원의 정치선거개입 사건과 직간접적으로 연결되는 사건들은 김용판 전 서울지방경찰청장의 수사방해 및 허위발표 논란(경찰), 사이버사령부를 통한 정치개입 활동(군), 수사 외압 및 항명 논란(검찰), NLL 남북 정상대화록 유출 논란(정치권) 등 규모가 매우 크다. 이 사건들이 모두 정치적 중립과 밀접하지만 여기서는 연구 범위를 국정원의 정치선거 개입활동에 국한하였다.

이 연구는 사이버심리전단의 활동이 정치개입임을 전제로 분석을 진행한다.⁴⁾ 법적으로 1심 및 2심 재판부가 정치개입 활동으로 판단하고 피고 및 기소 유예된 국정원 직원들에 대해서도 국가정보원법상의 중립의무를 위반한 위법한 행위임을 밝혔다. 법적 판단이 아니더라도, 국정원 직원이 한 것으로 밝혀진 사이버상의 활동 내용이 특정 정당과 정치인을 매우 직접적으로 저급한 표현으로 지지 혹은 비난하고 있으므로 정치개입이라 판단하지 않을 수 없기에 정치적 활동이었음을 전제하고 논의를 진행하는데 문제는 없다고 보았다.

분석의 대상은 국정원의 정치개입으로 기소된 국정원 세 명의 피고인과 기소 유예되었으나 증인으로 출석하였던 국정원 직원들이며 이들의 발언을 분석한다. 이들의 발언이 책임 회피와 무죄 주장을 위한 조작 혹은 자기합리화일 가능성은 충분하지만, 피고 측의 주장이 정치개입 활동을 정상업무로 볼 수밖에 없었던 자신들의 논리를 구성해 주장할 것이므로 연구에서 분석하려는 바에 부합한다. 자기 정당화의 논리를 분석하는데 연구의 목적이 있기 때문이다. 국정원 직원들이 검찰조사 시의 진술을 일부 철회하고 기억나지 않는다고 한 것을 제외하면 피고 측의 주장은 국정조사에 출석한 진술부터 재판까지 일관성이 있다. 이 연구는 일관된 그들의 자기 정당화 논리에 초점을 두고 분석할 것이다.⁵⁾

2. 분석 자료 및 방법

분석 자료는 1심 및 2심 공판의 참여 관찰 및 재판 기록물, 공소장 및 판결문, 언론기사, 동영상, 국정조사 회의록 등이며 이러한 자료를 질적 분석하였다. 정치적 활동을 조직의 정상적 업무로 여기고 수행하였던 논리와 수행 방식을 찾기 위해 가장 적절한 조사의 방식은 국정원 직원을 직접 인터뷰하거나 설문조사하는 것이겠지만, 현실적으로 접

4) 선거법상의 선거개입 여부는 1심과 2심이 다르고 최종심이 남아있으므로 선거개입임을 전제하지 않는다.

5) 한편, 사건의 유무죄가 연구의 초점이 아니므로 법리적 부분 및 판결을 자세히 논하지 않았다.

근이 어려운 상황에서 이들의 인식을 확인할 수 있는 최선의 한 방식은 재판 및 국정조사 시의 발언, 언론 인터뷰 과정에서 드러난 발언 등을 분석하는 것이었다. 사건의 초기부터 현재까지 피고 3인과 국정원 직원들의 발언은 1) 2013년 8월 16일과 19일 국회 국정조사특위(국가정보원 댓글의혹사건 등의 진상규명을 위한 국정조사특별위원회)에 증인으로 출석하여 대답한 자료, 2) 재판의 진행과정에서 피고 3인 진술 및 변호인의 변론, 3) 재판의 증인으로 출석한 국정원 직원들의 발언 등 직접 발언 자료와 4) 검찰이 수사과정에서 이들의 진술 내용을 인용한 것, 5) 원장님 지시강조말씀 녹취록 등 간접 발언 자료이다.

분석 자료는 일차로는 공판 참여 및 관찰로 부터 획득하였는데 1심 재판 총 37회 공판 중 11회 참석 및 2심 공판 중 2회를 참석하여 피고 및 국정원 직원들의 발언과 태도를 보고 기록하였고, 각종 언론에서 보도한 공판 기록 기사를 모아 분석 자료로 활용하였다. 일부 언론의 공판 기사는 단순한 보도기사가 아니라 기록에 의미를 두고 검찰과 피고 측, 재판부 사이에 오간 대화까지 자세히 기록하였으며, 사건과 관련된 각종 문헌자료를 인터넷 상에서 제공하여서 분석 자료로 매우 유용하였다. 또 다른 자료는 국회의 국정조사특위 회의록으로 국회의 인터넷 사이트인 '대한민국 국회 회의록시스템'에서 검색하였으며 피고 및 국정원 직원들이 출석하였던 국정조사 8차 및 9차 회의는 인터넷 상에서 동영상으로 제공되고 있어 이를 참고하였다. 그 외에도 경찰 및 검찰의 중간 및 최종 수사결과 발표문, 재판부의 판결문, 민주당 국정원국정조사 대국민보고서, 시민단체의 공판 요약 기록 등을 분석 자료로 포함하였다.

이와 같은 자료를 토대로 국정원의 정치개입이 어떻게 전개되었는지 조건, 현상, 결과 등을 귀납적으로 재구성하였다. 조건 차원은 사건 발생의 원인 및 맥락이 될 수 있는 요인들을 의미하며, 현상 차원은 국정원의 정치개입의 수행 방식과 수행 논리 측면에서 발생된 중심적인 모습을 분석하고, 결과 차원은 정치개입의 수용된 결과를 구체적으로 제시하려 한다. 이를 통해서 국정원 정치개입 사건의 구조를 파악할 수 있을 것이다. 분석 결과를 바탕으로 국정원의 정치성을 통제하지 못하고 실패하게 된 요인들 제도적 및 조직적 측면에서 분석한다.

IV. 국가정보원의 2012년 정치개입 사건 개요

2012년 제18대 대통령 선거를 8일 앞둔 12월 11일, 야당(당시 통합민주당)에 국가정

보원이 여당 후보를 홍보하고 야당 후보를 폄훼하는 흑색선전을 온라인 공간에서 조직적으로 수행한다는 제보가 접수되었다. 야당 국회의원들은 국정원 직원 A가 댓글 선거 운동을 벌인다고 추정된 오피스텔로 찾아가 대치하였고 A를 공직선거법 위반 혐의 등으로 고소하였다. 그러나 12월 16일 경찰은 댓글 흔적을 발견하지 못했다는 중간 수사결과를 발표하였고, 이를 후 제18대 대통령 선거가 치러져 여당 후보가 대통령으로 당선되었다.

선거가 끝나고 석 달 후인 2013년 3월 18일 야당은 원세훈 국정원장이 정치 관여 및 선거개입을 지시한 국정원 문건을 입수해 공개하고 검찰에 원세훈을 국내정치 관여 및 직권남용 혐의 등으로 고발하였으며 이종명 국정원 3차장, 민병주 국정원 심리전단장을 국정원법 및 공직선거법 위반 혐의로 추가 고발하였다. 한편, 경찰의 최종 수사결과는 대선 이를 전에 발표되었던 중간수사 결과와 달리, 국정원이 댓글 등으로 사실상 정치에 개입하였으므로 국정원 직원 A 등 3명을 국가정보원법 위반 혐의와 기소 의견으로 검찰에 송치하였다. 검찰 특별수사팀은 원세훈 국정원장, 이종명 3차장, 민병주 심리전단장을 소환조사하고 국정원 압수수색 등 본격적인 수사를 펼쳤다. 최종 수사결과, 이들은 국정원법 위반으로 기소되었다. 검찰 기소의 핵심은 이 3인의 조직수뇌부에게 국정원법상 직무범위를 확대 왜곡하여 실질적 정치개입 활동을 조직적으로 전개한 책임을 물으려는 것이었다. 이로 인해 실제로 댓글 등 정치활동을 하였던 국정원 직원들은 기소되지 않았다.

절차적 문제를 제외하면 재판의 주요 쟁점은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 사이버 심리전단의 활동이 정당한 직무활동의 범위인지, 지시를 통한 조직적 행위인지, 선거운동 행위에 해당하는지 이다. 1심 재판은 총 37회의 공판 동안 32명의 증인이 출석하며 820일에 걸쳐 진행된 끝에 2014년 9월 11일 마무리되었고 재판결과는 국정원이 수행한 사이버 활동 내용은 국책사업 및 국정성과 홍보와 야당을 비판하는 활동이므로 국정원법이 금지한 정치활동 관여 행위(제9조)에 해당한다며 유죄를 선고하였다. 사이버심리전의 활동 내용은 정상업무로 볼 수 없고, 지시에 의한 조직적 행위였으므로 정치 관여에 해당한다고 판단한 것이다. 이 판단은 2심 재판부로 이어졌다. 그러나 선거개입에 해당하는지에 관한 판단이 달랐는데, 1심 재판부는 정치 관여는 맞지만 선거 개입은 아니라고 판결 내렸지만 2심 재판부는 정치개입뿐 아니라 공직선거법 상 선거개입 혐의까지 모두 유죄로 인정하였다.⁶⁾⁷⁾

6) 1심은 원세훈 전 국정원장에게 징역 2년 6월, 자격정지 3년, 집행유예 4년을, 이종명 전 차장 및 민병주 전 심리전단장에게 징역 1년 및 자격정지 1년, 집행유예 2년을 선고하였다. 2심은 원세훈에게 징역 3년과 자격정지 3년을, 이종명에게 징역 1년과 집행유예 2년, 자격정지 1년, 민병주에게 징역 1년

한편, 재판과 별도로 국회는 ‘국정원댓글 의혹사건 등의 진상규명을 위한 국정조사특별위원회’를 구성하고 세 차례의 기관보고와 29명의 증인에 대해 두 차례의 청문회를 실시하였으며, ‘국정원등 국가기관의 정치적 중립성 강화를 위한 제도개선특별위원회’를 운영하였다. 이 과정에서 국정원은 자체 개혁안을 발표하였으며⁸⁾ 국회는 국정원 직원이 부당한 정치활동 요구에 이의를 제기할 수 있도록 하는 등 정치적 중립을 강화하는 방향으로 국정원법을 개정하였다.

정치개입 활동을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 국가정보원은 북한이 실시하는 대남심리전에 대응하기 위해 1965년 10월 심리전단을 창설하고 대북 공격심리전 및 방어심리전 활동을 주요 업무로 규정하였다. 문제가 된 ‘사이버 심리전’은 1997년 7월부터 시작된 활동이나 이 업무를 전담하는 팀은 2005년 3월에 설치되었으며, 사이버심리전이 본격적으로 펼쳐진 것은 원세훈의 국정원장 부임 이후이다. 원세훈 국정원장 취임 이후 2009년 3월, 국가정보원 3차장 산하 독립부서로 편제되고 사이버팀이 2개로 증편되었으며 2010년 10월에는 3개 팀으로, 2012년 2월에는 4개 팀 70여명으로 지속적으로 확대되었다(1심 판결문:140).

심리전단 내 4개 팀의 역할은 안보1팀은 대북정책 홍보사이트인 안보포털 운영, 북한 주민 상대 대북심리전 담당, 안보2팀은 국내 포털사이트 북한 선동 대응 활동, 안보3팀은 국내 포털사이트 중복 세력 대응 활동, 안보5팀은 트위터에서 북한 및 중복 세력 대응 활동이었다. 안보3팀 및 5팀은 그 산하에 각 4개 파트를 두었고 파트장 밑에 4명의 파트원이 소속되었다.

사이버심리전의 활동은 70여명의 국정원 직원 및 외부 조력자는 일반인을 가장한 다수의 계정으로, 인터넷 사이트에 글을 쓰거나 댓글 남기기, 찬반 클릭, 트위터 상에서 트윗 및 리트윗 활동 등이었다.⁹⁾ 주로 강남 일대 카페를 일주일 단위로 옮겨 다니며 작

6월과 집행유예 2년, 자격정지 1년 6월을 선고하였다. 현재 대법원의 최종심을 남겨두고 있다.

7) 2015년 7월 16일, 대법원은 원세훈 전 원장에 대한 국정원법 및 선거법 위반 유죄를 선고한 고등법원의 판결을 파기 환송했다. 그 요지는 원심이 증거로 인정한 두 가지 파일의 증거능력이 인정되지 않으므로, 사실관계를 다시 심리하라는 것이며 대법원은 법률심임을 내세워 국정원법 및 선거법의 유무죄에 대해서는 판단하지 않았다.

8) 국정원이 자체적으로 마련한 국정원 개혁안의 주요 내용은 다음과 같다. 1) 국회·정당·언론사에 대한 IO(국내정보관) 상시출입제도 폐지 2) 전 직원 정치개입 금지 서약 제도화 3) 부당명령 심사청구센터 및 적법성 심사위원회 설치 운영 4) 준법통제처 운영 5) 방어심리전 시행규정 제정활용 6) 심리전 시행실태 확인, 감독을 위한 심리전 심의회 설치운영

9) 심리전단의 인터넷 사이트 계정은 117개, 인터넷 찬반 클릭 1,214건, 인터넷 글 및 댓글 2,125건, 트위터 계정 1,157개(1심 법원 175개 인정), 트윗 및 리트윗 수 78만 6,698건(1심 법원 11만 361건 인정)으로 밝혀졌다.

업한 것으로 밝혀졌다. 공소장에 소개된 내용을 보면 여당후보를 지지찬양하거나, 여당 후보의 공약을 선전, 여당 후보 지지자 결집을 소개하며, 야당 및 야당후보를 비난하며, 여당후보 우위의 지지도를 발표하는 등이다.¹⁰⁾

V. 국정원 정치개입의 방식 및 논리: 정치성 통제의 실패 분석

1. 발생 조건

1) 외부 통제가 어려운 독점적 지위

국가정보원(National Intelligence Service)은 1961년 5.16 군사 쿠데타 직후인 1962년 6월 설립된 중앙정보부가 전신으로, 1980년 12월 국가안전기획부로 개편되었다가, 김대중 정부가 들어선 1999년 1월 국가정보원으로 재개편되어 오늘에 이른다. 잘 알려진 대로, 국정원은 지난 군사정권 동안 정치사찰, 간첩조작, 무리한 공안수사와 인권 침해 등 국내 정치에 깊숙이 개입한 역사가 있다. 정권 유지를 위한 공안정국을 형성하며 한국 현대 정치사의 유명한 정치공작 사건에 직·간접적으로 연루되기도 하였다. 대표적으로 부일장학회 헌납 및 경향신문 매각 사건, 인민혁명당 및 민청학련 사건, 동백림 사건, 김대중 납치사건, 김형욱 실종사건, KAL 858기 폭파사건, 남한조선노동당 사건이 국정원 개입된 조작 및 인권 침해의 사례로 밝혀진 바 있다.¹¹⁾ 집권당의 선거 운동을 위해 직접 개입했던 사건으로 상록 사업, 무지개 공작, 초원복집 사건이 있다.

민주화 이후 과잉 정치화된 국가정보기관을 향한 사회의 우려와 통제 요구는 커졌고, 문민정부 출범 직후인 1993년 국가안전기획부가 본연의 국가안보 기능에만 충실하도록 국가안전기획부법이 개정되었다. 국내 문제에 대한 관여 범위를 국가안보에 관한 정보의 수집·분석·제공 및 안보 범죄의 수사로 명확히 제한하고 정치관여죄를 신설하여 정당 활동, 정치적 여론 조성, 정치자금 모집, 선거운동에 관여하는 행위는 범죄로 규정하여 처벌하도록 하였다. 정권교체가 이뤄진 김대중 정부 시기인 1999년 1월 국가정보원으로 개명되면서 대북 및 해외정보 수집·분석·제공, 산업스파이 추적·색출 활동 등으로 주요 업무 전환을 선언하였다. 노무현 정부는 국정원의 정치도구화를 막고자 국정원장

10) 구체적인 내용은 <부록 1>에 예시하였다.

11) 2007년 국가정보원 과거사건 진실규명을 통한 발전위원회가 설립되어 3년간의 조사를 거쳐 국가정보원이 관련된 과거 의혹 사건에 대한 진실을 조사해 보고서를 발표하였는데 이 때 주요 조사 대상이었던 7대 의혹사건이 이와 같다.

의 대통령 독대 보고를 폐지하고 참모가 배석한 형태의 보고로 운영하기도 하였다.

그러나 국정원 개편과 정치관여 금지의 노력에도 불투명한 조직 운영이 지속되면서 국내정치에 개입한다는 의혹은 여전히 제기되고 있다. 국가정보기관의 특성상 비밀 유지의 필요성으로 국정원은 조직 구조, 예산 규모, 구체적인 사업 내용 등이 공개되지 않으며 직원 임용, 교육 훈련, 처우 등도 보안 사항이 된다.¹²⁾ 결국 국회 및 언론, 시민사회 단체 같은 외부의 감시 및 통제가 실질적으로는 불가능한 상황이지만, 그에 비해 국정원의 독점적 지위는 상당히 높은 권력성을 보인다고 평가된다(오재록, 2014)¹³⁾.

보수 여당에 편향된 정치 활동의 역사를 가진 국정원에 외부적 통제가 거의 없는 상황이라면, 그간 공식적·제도적인 정치적 중립은 강화된 듯 보일지라도 국내정치에 개입할 가능성은 여전히 높다. 그로 인해 야당 정치인과 민간인을 대상으로 국정원의 불법도·감청 및 불법사찰 의혹이 거의 매 정권마다 제기되고 있다. 정보기관으로서의 전문성이 대통령의 정치도구로 활용되었던 지난 역사와 현재까지도 국회와 시민사회에 투명하게 공개하지 않는 조직운영으로 국정원의 정치 개입 가능성이 충분한 제도적 상황을 사건 발생의 한 맥락으로 볼 수 있었다.

2) 대통령과 밀접한 권력거리

이번 사건의 피고이자 중심인물은 원세훈 전 국가정보원장이다. 원세훈은 이명박 정부 시기 2009년 2월 제30대 국가정보원장에 임명되어 2013년 3월까지 약 4년간 재임하였다. 이명박 대통령 재임기간 5년 내내 장관급인 국무위원을 지낸 건 그가 유일하여 이명박 정권 5년을 상징하는 인물이 되었다.

이명박 전 대통령과 원세훈 전 원장의 관계가 남다르게 막역한 것은 원세훈의 경력을 통해 짐작할 수 있다. 원세훈은 1973년 제14회 행정고시에 합격하고 1974년부터 서울특별시에서 고위 공무원으로 32년 근무하였다. 이명박 서울시장 때인 2003년 10월 서울특별시 행정제1부시장으로 선임되어 2006년 6월 이명박 시장의 퇴임 때까지 보좌하였는

12) 국정원은 국회 정보위에서 비공개로 예산안을 심사하고 예결특위에 총액만 통보하는데 그친다(국회법 제84조 제4항). 국가정보원의 예산 일부는 다른 부처의 예산 항목으로 숨겨서 상정되기도 한다. 정확하지는 않으나 국정원 예산규모는 연 1조원 규모로 알려지고 있다(신경민, 2014; 한겨레, 2005.8.10). 특수활동비 등 사용한 내역을 밝히지 않은 지출이 대부분이고 영수증 제출 의무도 없다. 중앙정보부 시절부터 대통령 직속 기관으로 대통령이 지시하는 일반 하고 보고하면 되며, 타 부처와의 협의 없이 업무 추진이 가능하다.

13) 자원, 자율성, 네트워크, 잉여력, 잠재력의 차원에서 측정된 이명박 정부의 부처 권력 지수 분석 결과, 국가정보원이 8위로 나타났으나 자율성 측면은 97.06으로 압도적으로 높아 기획재정부에 이어 2위로 나타났다(오재록, 2014).

데 통상 부시장의 임기는 1년이지만 그는 3년 6개월 동안 부시장직을 유지하였다. 이후 2007년 초 이명박 예비후보의 상근특보로 발탁되었고 이명박 대통령이 당선되자 바로 2008년 2월 행정안전부 장관을, 그리고 2009년 2월부터 2013년 3월까지 국가정보원장을 역임한 것이다.

통치권자인 이명박 대통령의 정치적 최측근인 원세훈이 국정원장을 맡게 되었지만 보직 전문성은 매우 낮다는 평가였다. 정보 분야에 근무한 경험이 없고 군대 면제이며 행정공무원 경력인 원세훈을 국정원장으로 내정한 것은 파격이었다. 더욱이 국정원장으로 부임한 이후 대북 정보력의 심각한 문제가 발생하였음에도¹⁴⁾ 계속 유임됨으로써 대통령의 신임이 두터움을 보여주었다(시사IN, 2011.03.03). 또한 참모가 배석한 가운데 이뤄지는 대통령 보고를 독대 형태로 바꿔 국정원장과 대통령이 대략 일주일에 한 번씩 독대 보고를 하면서 대통령과 매우 가까운 권력거리를 확보하게 되었다.

한편, 부임 초기 강한 인사권 행사가 있었는데 직원들이 사석에서 나눈 발언으로 해임되거나 정치적 편향이 의심되는 인사조치 등이 있었고¹⁵⁾ 이는 전문성이 낮은 기관장에 대한 조직 장악력을 높이기 위해 무리한 행사로 논란이 되었지만 위계성이 강한 정보기관에서 기관장의 영향력을 강화시키는 결과를 가져왔을 것이다. 행정수반과 정치적으로 가까운 각료를 임명하여 인사권을 통해 내부 통제를 하는 전략은 관료의 충성을 이끌어 내는데 효과적 수단으로 평가된다(양재진, 2003; 오재록, 2014). 그러나 인사권을 통한 관료통제는 조직 내 자발적 문제제기를 크게 위축시키며 조직침묵을 낳을 수 있다. 대통령에 부응하려는 의지가 강한 정치적 최측근의 기관장이 행사한 강한 인사권을 경험한 직원들이 인사 상 보복 조치, 부정적 평판을 감수하면서 상사에 맞서는 부담을 지려할 리 없을 것이며, 조직 내 발생하는 현상과 상관의 결정에 대해 문제를 인지하더라도 체념하거나 순응하는 양태를 보일 것이다(강제상·고대유, 2014).¹⁶⁾ 이러한 상황은 선출직

14) 김정일 국방위원장의 사망의 뒤늦은 파악 및 김정은 방증 오보 등

15) 2009년 3월에는 호남출신 국정원 전 간부가 (원세훈에 대해) '행정경험도 없는 민간인이 뭘 하느냐'고 한 말로 인해 사임하였고 2010년 11월에는 '원세훈은 이명박 뜰마니' 발언을 사석에서 한 국정원 직원이 해임되기도 하였다. 정치적 편향을 드러낸 인사 조치로 2009년 5월 수사국의 윤모 단장은 제주 4.3진압이 정부쪽에서 심하게 한 측면이 있다는 발언이 검찰실 단속에 걸려 대기 발령되었으며 2009년 9월 수사국의 강모 파트장은 부하 직원의 보고 내용 중 '지난 좌파정권 10년'이라는 문구에서 '좌파'를 빼라고 지시했다가 검찰실에 이 발언이 전해지면서 지역 출장소로 좌천되기도 하였다(한겨레, 2013.07.01).

16) 강제상·고대유(2014)는 조직 구성원이 조직 내 발생하는 현상과 상관의 결정에 대해 문제나 개선사항을 인지하더라도, '상황에 체념 혹은 순응', '자신의 능력에 체념', '상관 혹은 동료와의 관계 악화에 대한 우려'를 이유로 의견이나 이의제기를 회피하는 현상을 한국적 조직침묵 현상으로 보았다.

정치권력의 관료통제를 넘어 관료지배를 가능하게 하는, 이번 사건 발생의 중요 조건으로 추론할 수 있었다.

3) 업무 내용 및 기준의 모호성

익명성 및 비밀 보장을 특징으로 하는 권력기관인 국정원의 직무 범위는 다음과 같다. 국가안전보장에 관련되는 정보·보안 및 범죄 수사에 대한 사무를 담당하는데(정부조직법 제17조) 첫째, 국외정보 및 국내보안정보(대공·대정부 전복·방첩·대테러 및 국제범죄조직)의 수집·작성·배포, 둘째, 국가기밀에 속하는 문서·자재·시설·지역에 대한 보안 업무, 셋째, 형법 중 내란의 죄, 외환의 죄, 군형법 중 반란의 죄, 암호부정사용죄, 군사기밀보호법에 규정된 죄, 국가보안법에 규정된 죄에 대한 수사, 넷째, 국가정보원 직원의 직무와 관련된 범죄수사, 다섯째, 정보 및 보안업무 기획·조정이다.(국가정보원법 제3조 1항)

그런데 국정원 심리전단이 추진했던 활동은 법적 근거가 다소 모호한 신규 업무였다. 사이버 대북심리전은 대통령의 원활한 국정 수행을 방해하고 국정을 흔들기 위하여 온라인 공간에서 선전 선동하는 북한과 종북 세력들에 맞서기 위해, 북한의 사이버 대남심리전에 대응한 국가안보 활동이었다. 사이버심리전이 국정원법 상의 ‘국내보안정보의 수집·작성·배포’에 해당한다고 주장될 수 있으나, 국정원법에서 열거된 업무 범위를 한정적·제한적 규정으로 본다면 법적 정당성은 문제시 된다.

2005년 무렵으로 본격적으로 시작된 대북 사이버심리전은 구체적인 기준 및 방침이 마련되지 못했던 것으로 보인다. 심리전단은 과거 중앙정보부 시절부터 대북심리전을 수행해왔지만 이것이 온라인 공간으로 확대되어 활동을 시작한 지 얼마 되지 않은 상황이었다. 인터넷 발달과 함께 북한과 종북 세력이 사이버 공간에서 벌이는 선전선동에 국정원이 직접 대처해야 한다는 필요성으로 사이버 공간에서 직접 국민을 상대로 정부당국의 입장을 옹호하거나 반대 주장을 공박하는 홍보활동을 수행하였고 이것은 기존 국정원이 수행하지 않았던 새로운 영역으로의 확장이었다.¹⁷⁾

사이버심리전의 실체는 명확하지 않았다. 북한의 대남심리전을 생각할 때 댓글 활동은 국가안보의 일환이라는 정당성은 얻었으나, 구체적 활동 방식과 범위는 선례가 없었

17) ‘북한은 인터넷 공간을 국가보안법 해방구로 규정하고 통진부, 225국 등 대남공작기구 전담부서를 운영하며 사이버 선전 활동에 주력해 왔다.... 2009년도에 북한이 대남공작부서를 개편하면서 사이버 쪽을 엄청나게 강화했다. 미국도 사이버사령부를 그때 만들었고 우리 국군도 사이버사령부를 만들었다. 전체적으로 북한의 사이버 공격이 아주 강화되는 시점이었기 때문에 거기에 대응해서 심리전단을 확충한 것이다.’ (318회 8차 국정조사:31-34)

을 것이다. 미국과 같은 다른 국가의 경우도 사이버전 대응 조직 설립은 우리와 비슷한 시기인 2000년대 초반임을 고려할 때 해외의 사례를 참고하기도 쉽지 않았을 것이다. 다시 말해, 원세훈의 국정원장 취임과 함께 심리전단의 확대로 업무는 확장되었고 자원도 확보되었으나 업무 방식과 절차, 판단 기준은 모호한 상황이었던 것이다. 실제로 심리전이 무엇이나는 질문에 대해 국정원 직원들은 추상적인 표현 이상으로 업무를 설명하지 못하였다. 이렇게 사이버 상에서 대북심리전의 내용과 형태가 어떠해야 하는지 모호하기 때문에 자의적·정치적 확장과 해석, 왜곡된 인식이 가능하였을 것이다. 이러한 상황이 사건 발생의 또 다른 원인 조건이라 할 수 있다.

“심리전이라는 것은 병법서에 나오는 상대의 내부를 휘저으라는 것이다. 내부갈등 일으키고 불필요한 공포감을 갖거나 내부혼란 기도하는.”(B직원. 29차 공판)
 (재판장이 중복의 기준이 무엇인가 묻자)“다른 데는 있는지 몰라도 잘...” “중복세력의 국정편취 실상을 알리는 측면이어서 구체적인 타깃이 없다”(민병주. 3차 공판)

위와 같은 조건에서 발생한 국정원의 정치개입 활동은 두 측면으로 나누어 볼 수 있다. 국정원의 정치적 개입이 작동했던 수행 방식이 어떠했는가와 다른 한편으로 그러한 작동이 가능했던 인식이 무엇인가를 보아야 한다. 이로써 정치개입 활동이 조직 내부에서 어떻게 정상업무로 간주되었는지를 설명될 것이다.

2. 수행 방식

1) 기관장으로부터 내려오는 정치적 편향

국정원의 정치개입 활동은 기관장인 국정원장의 정치적 편향이 조직업무 수행에 강한 영향을 미친 것에서 시작되었다. 재판의 주요 쟁점도 국정원장의 지시가 일선 직원들의 구체적 활동 지침이 되었는데, 그러므로 국정원의 정치개입 서사는 국정원장의 정치개입 지시로부터 풀어나가는 것이 적절할 것이다.

원세훈 전 국정원장의 정치개입 여부를 묻는 주요 증거는 ‘원장님 지시·강조 말씀’(이하 ‘말씀’)이었는데, 매월 열리는 전부서장회의에서 국정원장의 모두(冒頭) 및 마무리 발언을 녹취해 보관하고 국정원 내부 전산망에 게시한 자료이다.

검찰은 원장님 지시·강조 말씀 자료에서 수차례에 걸친 정치개입 지시가 있었으며 이 ‘말씀’에 근거하여 국정원이 조직적으로 정치개입을 수행하였다고 주장하였다. 반면, 피고 측은 ‘원장님 지시말씀이 원론적인 것이고 참고사항’이니 특정한 업무 지시가 아니었

다고 주장하면서, 일선 직원들이 정치댓글 행위를 할 것으로 기대하지 않았고 일선의 구체적 실행 방법 및 기술을 알지도 못했다고 주장하였다. 원장님 지시·강조말씀은 대통령의 국정 수행성과를 홍보하는 것이 국정원의 업무임을 강조하고 선제적·적극적 대응을 일관되게 주문하며 친여당적 발언을 담고 있다. 하지만 그 내용이 상당히 추상적이고 선거 개입을 직접적으로 지시하지는 않고 있어 이를 어떻게 판단할 것인가가 관건이었던 것이다.

‘원세훈: 그러니까 저는 항상 뭐냐 하면 북한으로부터 오는 지령 같은 것 이렇게 해 가지고 인터넷에서 사이버 대응을 철저히 해라 하는 포괄적인 말은 해도 구체적으로 무슨 뭐 어떻게 하라는 그런 것은... 권성동 의원: 구체적인 어떤 지시를 내리거나 또 밑으로부터 보고를 받은 바가 없다는 내용이지요? 원세훈: 그렇습니다.’(318회 8차 국정조사:94)

‘말씀’의 내용을 살펴보면, 사이버 대북심리전의 사명화, 대통령 및 친여당적인 업무 방향의 설정, 선제적 업무 태도의 요구, 선거와 조직의 밀접성 강조 등이다. 사이버 활동 자체가 국정원의 중요 업무라고 부각하였으며 무엇이 중복 세력인가에 대한 구체적 규정 없이 대통령 및 국정 성과 홍보를 위한 공세적·적극적인 대응만을 직원들에게 강조하였다. 국정 성과의 온라인 홍보가 국정원의 업무 영역임을 의미하는 내용을 보면 아래와 같다.

‘인터넷 자체가 중복 좌파 세력들이 다 잡았는데 점령하다시피 보이는데 여기에 대한 대책을 우리가 제대로 안세우고 있었다... 전 직원이 어쨌든 간에 인터넷 자체를 청소한다, 그런 자세로 해서 그런 세력들을 끌어내야 됩니다’(2011.10.21) ‘중복 좌파 세력들이 국회에 다수 진출하는 등 사회 제 분야에서 활개치고 있는데 대해 우리 모두는 부끄럽게 생각하고 반성해야 함. 직원 모두는 새로운 각오로 이들이 우리 사회에 발붙일 수 없도록 함으로써 국정원의 존재의미를 찾아야할 것임’(2012.06.15) ‘국정원의 업무를 좀 더 공격적으로 수행하고’(2009.5.15) ‘우리 원이 앞장서서 대통령님과 정부정책의 진의를 적극 홍보하고 뒷받침해야 하며’(2010.1.22) ‘좌파 교육감이 주장하는 무상급식의 문제... 이런 포퓰리즘적 허구성을 국민들에게 적극 홍보해야 함’(2010.11.19)¹⁸⁾

18) 이에 더하여 아래와 같은 발언은 정치적으로 여당을 지원하라는 내용으로 충분히 해석될 수 있었다. ‘야당이 되지 않는 소리하면 강에 처박아야지 4대강 문제라 뭐 이렇게 떠들어도 뭐. 일은 죽도록 해놓고 여태까지 여러분들 보니까 일은 우리가 했는데 왜 우리 가만히 있어.. 그제 2010년도 지방선거의 전쟁과 평화에서 봤잖아요. 그런데도 지금도 거기서 정신 못 차리고 또 아직까지 그러고 있던

사이버 대북심리전의 대상이 구체적으로 누구이며 그들을 어떻게 확인할 수 있는지, 그들에 대한 대응 방식이 기술적으로 어떻게 이뤄지는 것인지가 모호한 가운데, 기관장이 지속적으로 행한 위와 같은 발언은 곧 사이버 활동의 지침으로 여겨질 수 있다. 원세훈은 ‘일반적 말의 종류이지 의미를 가지고 한 말이 아니다’라고 강변했지만 직원들은 ‘어떤 단어가 중복 단체인지 정해진 기준이 없다. 그러니까 이슈 및 논지를 벗어나지 않는 것이 기준’(C직원, 30차 공판)이라고 진술했다. ‘말씀’의 추상적 내용은 국정원 직원에게 정치개입 활동을 정당화하는 근거가 되었다는 것이다.

피고 측은 원장님의 지시·강조 말씀이 구체성 및 특정성이 낮아 의도적인 정치 및 선거개입이 아니라고 주장하였지만, 업무의 범위와 활동방식이 불확실한 상황에서 국정원장의 정치적으로 편향된 발언과 지시는 업무상의 지시로서 정치 개입 활동의 시작이며 사이버심리전단 직원들의 자기정당화 근거가 된 것이다.¹⁹⁾

2) 조직위계에 따른 구체화 및 순차적 복종

원장님의 추상적인 ‘말씀’은 단계적 지시를 통해 구체적 지침이 되어 갔다. 매월 개최되는 부서장 회의에서 국정원장이 한 이야기는 팀장 회의와 각 팀장 산하 회의에서 국정원장의 지시 말씀으로 전파되어 모든 직원들이 숙지할 사항이었다. 직원들이 이행계획을 세우면 그 이행결과가 팀장이나 실국장의 계통을 밟아서 다시 국정원장에게 보고되었다. 관료제의 위계를 타고 내려오면서 지시는 점차 구체화 되었고 그 위계를 다시 거슬러 올라가며 보고 및 통제가 이뤄졌던 것이다. 이 점은 정치개입 행위가 개인의 일탈이 아닌 조직적 활동이었음을 입증하는 핵심이 되었다.

지시의 불특정성, 추상성에도 불구하고 국장원장—3차장—심리전단장—팀장—파트장—파트원으로 이어지는 국정원 위계의 단계들은 ‘말씀’을 순차적으로 구체화하면서 담당 영역별로 활동 기준을 도출하였고 이를 기준으로 온라인 모니터링, 게시글과 댓글을 작성, 추천 및 반대 클릭과 같은 활동을 반복적으로 행하였다.

말이야. 그런 거를 우리가 좀 확실하게 조치를 하고 대응을 하는 금년 한 해가 돼야 되요. 우리 국정원은 금년에 잘 못 싸우면 국정원이 없어지는 거야 여러분들 알잖아.’(2012.2.17) ‘국민이 원하는 쪽으로 우리가 일하는 게 맞다. 국민의 의사가 많이 반영된 게 여당이다. 부서장들은 이 정권밖에 더 하겠어요, 다음에 이 정권 빼놓고 길게 할 거 같아요.’(2009.11.20)

19) ‘실제로 직원들이 작성한 글을 보면 원세훈이 지시한 쟁점이 빠짐없이 거론됐고 지속적으로 이행실태가 보고됐다. 실제로 국정원은 원장님 지시사항을 위반한 직원을 징계한 적이 있는데 그것을 두고 다투는 소송에서 적법한 지시라고 주장해 국정원 스스로 원세훈 발언을 업무상 지시로 이해했다는 것이다. 그러면 원장님 말씀은 그 자체로 업무상 지시에 해당한다.’(1심 판결문)

매일 아침 안보1팀 담당자가 지휘부 회의에서 거론된 현안과 모니터링 결과를 토대로 그날 활동 대상이 되는 주제와 관련해 '주요 이슈 및 대응 논지'라는 문건을 작성해 심리전단장에게 보고한 뒤 팀장, 파트장, 파트원에게 순차로 전달하였다. 파트원들은 이걸 참고하여 개인별로 활동논지를 준비한 뒤 국정원 외부로 나가 업무용 노트북을 이용해 사이버 활동을 했다. 심리전단장 주재로 매주 팀장이 참석하는 간부회의는 국정원장과 3차장의 지시사항을 전달했다. 현안이 발생한 때에는 국정원장이 직접 또는 3차장을 통해 특정 이슈 대응을 지시했고 심리전단장은 즉각 업무에 반영해 그 결과를 지휘계통에 따라 보고했다. 심리전단에서 작성한 '원장님 지시사항 실태'를 보면 1년 동안 국정원장의 모닝브리핑 지시사항에 관해 심리전단이 부서별 특성에 맞춰 세부 업무내역으로 구체화한 후 그 이행실태를 보고하고 있다(1심 판결문:144).

업무 보고 체계는 파트원들이 자신들의 활동 내역을 파트장 및 팀장에게 보고하는데 안보3팀의 경우 매일 각자 작성한 글의 제목과 요지를 수기로 작성하여 1파트에서 관리하는 상자에 넣으면 1파트 담당직원이 취합하여 팀장에게 활동실적을 보고하는 한편, 파트원들이 각자 모니터링을 하여 담당 사이트에서 발견된 특이 동향 등을 파트장에게 보고하면 파트장이 특이동향 보고서를 작성하여 팀장에게 보고하였다. 안보5팀의 경우 비정기적으로 파트원들이 각자 작성한 트윗 및 리트윗 건수를 파트장에게 보고하는 한편, 각 파트원들은 자신들이 사용하는 트위터 계정을 팀장에게 보고하여 팀장이 트위터 상에서 파트원들의 활동 내역을 수시로 확인하는 방법으로 활동 실적을 확인하였다. 이렇게 보고된 사이버 활동 실적은 심리전단 안보1팀에서 취합하여 심리전단장에게 보고했고 심리전단장은 보고의 필요성이 있는 사항은 3차장에게 보고했으며 3차장은 선별하여 원장에게 보고하였다.

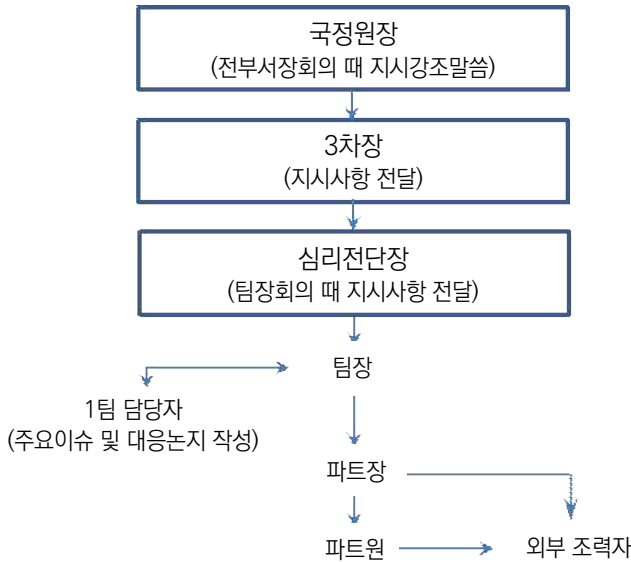
'원장의 회의 발언을 직원들에게 옮긴다. 그러면 원장이 그런 발언을 계속하면 직원들에게는 전파, 축적된 상태로 지시사항을 이행하게 된다.'(민병주. 318회 국정조사 8차:38)

"검사: 원장님 지시 강조 말씀은 업무에 반영될 정도로 중요해서 민병주 단장이 원내 공지사항에 공지가 되(었다고 알려주)면 숙독하려 노력했다'고 한건 사실이죠? C직원: 예."(30차 공판)

"검사: 지휘체계에 따라 원장님 지시가 회의 때도 전달된 적이 있나? D직원(안보3팀 5파트장): 회의 때 당연히 전달된다... 검사: 검찰 조사 때 증인이 '주로 내부 게시판을 통해 지시 계통으로 주제에 대해서는 각각 두 세줄 정도로 내려온다. 그러면 자신의 파트원에게 그 주제가 포함된 지시사항을 전달하고 파트원들은 각자 각색해서 오늘의 유머 등에 게시한다'고 답변한 적이 있나? 파트장: 그렇다."(6차 공판)

“검사: 증인이 시달 받은 이슈 및 논지의 주요 내용은 대부분 원장님 지시강조 말씀에 포함돼 있나? E직원: 포함된 것도 있고 안된 것도 있다. 구체적으로 파트장이 해석을 해서 준다.”(5차 공판)

〈그림 1〉 국정원 사이버심리전단의 단계적 지시 체계



3) 효율적 실행 체계의 운용: 외주화 및 실적 평가

사이버심리전단의 일부 활동을 외부에 위탁하였고, 게시글의 확산을 위하여 대량확산 기술(트위덱과 트위피드)²⁰⁾을 사용하였다. 업무 처리의 효율성을 극대화하는 방식을 적용한 것으로 국정원 내에서 사이버심리전 활동이 정상적 업무로 진행되었음을 간접적으로 알려준다. 부서의 여느 정상 업무처럼 사이버심리전단의 사이버 활동 역시 효율적 방식이 동원된 것이다.

일반인으로 가장해야하는 사이버 활동의 특성상 IP의 중복 및 추적을 피하기 위해 직원들은 외근을 할 수밖에 없는데 이런 업무 특성 상 적절한 집행 방식은 외주화이다(이들은 ‘외부조력자’로 표현되었다). 직원들이 밖으로 나가기보다 믿을 수 있는 외부인에게

20) 트위덱(TweetDeck)은 여러 개의 트위터 계정을 동시에 관리할 수 있는 프로그램으로 이를 이용하여 트위터 계정들을 트윗넷 프로그램에 등록하면 트위터에 접속하지 않고도 트윗넷 프로그램상에서 여러 계정에 트윗, 리트윗 등의 활동이 가능하다. 트위터피드(Twitter Feed)는 사전에 등록된 트위터, 블로그, 뉴스 사이트 등(피드 계정)에 새로운 게시글이 등록되면 그와 연결된 트위터 계정에 자동으로 해당 게시글이 트윗되는 서비스이다.

업무를 맡기는 것이 시·공간적으로 더 효율적이며 일반인의 활동으로 보이기 쉽기 때문이다. 조사에서 확인된 외부조력자 F는 새누리당 현역 의원의 2004년 총선 때 기획업무를 담당하는 사람으로 밝혀졌고 국정원 직원과 같은 대학 같은 과 동기생이었다. 안보5팀의 외부조력자로 고용된 F는 심리전단으로부터 한 달에 약 3백만 원을 받으며 총 9,234만 원을 지급받았다(319회 9차 국정조사:116). 팀 산하 파트 단위에서 이들을 관리했으며 비용은 현금 혹은 차명계좌를 사용해 지급하였고 팀장 전결로 결정된 것으로 알려졌다. 국정원 자금으로 보수를 지급하고 외부조력자는 심리전단 직원들과 계정 주고받으며 동일한 활동하였다(G직원, 7차 공판).

또한 트위터 상에서 자동전송프로그램을 이용해 트위터 상에서 금지하는 대량 리트윗을 전파함으로써 인기글, 관심글로 여론에 영향을 주고자 하였는데 1회당 20~30개 계정을 설정해 원글을 동시에 리트윗하는 것이다. 트윗 자동전송프로그램을 활용은 짧은 시간에 보다 많은 영향력을 확보하는 효율적 수단이었다. 심리전단 직원들의 업무 실적 평가는 게시글의 수나 영향력을 기준으로 하였는데, 이 상황에서 자동전송프로그램을 사용해 대량의 트윗을 전파하는 것은 당연히 실적을 높이는 좋은 수단이었던 것이다. 효율적인 업무 수행을 위하여 트윗덱과 트위터피드를 사용하였다는 취지의 진술이 법정에서 진술되었다. 효율성과 결과를 중시하는 관리주의의 강화는 관료에 대한 정치적 통제력을 높이는 한 방안이 될 수 있지만(Peters, 1995; 양재진, 2003:5), 이 사건에서는 관료통제를 넘어 관료지배의 결과를 낳는 한 요인이 된 것이다.

“검사: 증인의 업무는 오로지 트윗과 리트윗이었나? H직원(안보5팀): 그렇다. 검사: 업무실적에 대한 평가는 오로지 증인이 쓴 트윗, 리트윗 건수로 하나? H직원: 팔로어 수도 반영되는 걸로 안다. 판사: 그럼 자동으로 트윗글 전파 프로그램을 사용했다는 것도 실적을 위해서였나? H직원: 인정한다.”(18차 공판)

요약하면, 기관장의 정치적으로 편향된 업무 지시가 관료제의 위계에 따라 순차적으로 명령 및 보고가 이뤄졌으며 안정적·효율적인 체계를 운용하면서 정치 개입 활동이 진행된 것이다. 이 과정에서 국정원 직원들이 사이버심리전 활동을 불법 부당한 활동으로 인식하고 저항하기란 쉽지 않았을 것이다. 적어도 조직 내부적으로는 공식적 구조에 따라 정상적으로 추진되는 업무를 정보기관의 권위주의적 조직문화 속에서 개인이 문제를 제기하기란 매우 어렵기 때문이다. 결국 조직적으로 전개된 심리전단의 활동은 내부적으로 이러한 구조를 통해 형식적 정당성을 확보하였던 것이다.

3. 수행 논리

조직적으로 전개된 사이버 활동은 내용적으로도 정상업무라는 정당화 논리를 구축하고 있었는데, 이러한 인식은 다음과 같은 국가·조직·업무에 관한 왜곡된 인식으로부터 도출된 것이었다.

1) 국가안보의 과잉 강조

국정원의 발언 속에서 찾을 수 있는 상황 인식은 국가안보의 가치를 절대화하는 것이었다. 국정원은 현재 국가 상황은 준전시 상태이지만, 사이버 공간은 전시 상태로서 수사정보기관인 국정원이 국가안보를 위한 적극적인 방공방첩 활동을 전개해야 한다고 수차례 강조하였다. 따라서 전쟁을 수행 중인 국정원을 일반 공직 규범으로 판단하지 말라는 것을 반복적으로 주장하였다.

‘제가 국정원에 와서 느낀 것은 155마일 휴전선뿐 아니라 첨예한 이념전선이 있다는 것을 느꼈습니다. 그런데 불행하게도 이 사이버 상에서의 이념전선은 이미 북한과 그 추종세력에 의해서 아주 위협한 상태에 이르렀다는 것을 절감하게 되었습니다. ... 이렇게 치열하게 전개되고 있는 이 사이버 상에서 만약 국정원이 이러한 역할을 하지 않았다면 과연 사이버상은 지금 어떻게 되어 있을 것인가 정말 심각하게 고민하지 않을 수가 없습니다.’(이종명. 319회 9차 국정조사:27-28)

‘지금 우리나라의 문제는 엄청난, 북한이 우리나라 인터넷이라든가 이런 부분을 해방구로 생각하고 있습니다. 해방구로 생각하고 있기 때문에 그런 데 대해서 우리가 적극적으로 대응을 해야 된다 이런 지시를 했습니다.’(원세훈. 318회 8차 국정조사:31).

피고 측의 발언을 보면 사이버 공간을 지속적으로 ‘전쟁’ 상태에 비유하고 있다. 김동춘(2013)은 한국 정치의 중요한 메커니즘은 ‘분단체제의 만성적인 전쟁 위기 속에서 안보라는 국가 목표를 최우선시·절대시하면서, 외부의 적뿐만 아니라 내부의 적을 거의 전투현장에서 섬멸하듯이 색출, 감시, 진압하고 법과 절차를 무시하면서 체제를 유지하는 것’이며 이를 전쟁정치로 표현하고 있다. 한국 정치는 1953년 이후 정전이라는 준전쟁상태에서 외부의 적인 북한의 위협을 빌미로 내부의 반대세력을 적으로 취급하여 그들에 대한 폭력, 불법적인 공권력 행사가 정당화되어 왔으며 이 전쟁정치의 중심 주체가 국정원과 같은 수사정보기관이었다. 사이버 공간이 전쟁터로 인식되면 국정원은 합법 여부보다 전쟁승리 여부가 중요해질 수밖에 없다. 그러나 국가안보에 어느 정도 위협

이 되는 존재인지, 누가 적인지는 이들에 의해 일방적으로 정해진다.

사이버 심리전을 전개하는 과정에서 국정원은 대통령의 정치적 반대자를 ‘종북’으로 표현하며 섬멸할 적으로 몰아갔다. 북한과 전면전이 진행되는 사이버 상황에서, 국가안보가 곧 정권안보이며 최고 권력자의 국정수행의 성공이 곧 조직의 사명이라고 믿으면서, 정치적 중립의 훼손은 안타깝지만 전쟁 통의 부수적 피해(collateral damage)에 그친다고 인식한 것이다.

“군으로 치면 군에서 적을 제압하라고 하면서 민간인을 사살하지 말라고 해도 군인인 현장에 가보면 적군과 민간인 구분이 곤란한 상황이 있고, 적군과 민간인을 구분하라고 한다고 하더라도 결국 민간인 피해가 생길 수 있지 않겠습니까? 그런 개별적 이슈에 대해서 정치적 오해가 있다고 하더라도 그 부분이 넓은 의미에서 종북 좌파 척결에 대한 지시에 따라 직원들이 업무를 수행한 것으로 보면 됩니다.”(이종명. 3차 공판)

2) 조직 예외주의 및 우월의식

위와 같은 상황 인식은 자연스럽게 국정원은 타 공공기관과 다른 기준으로 운영되어야 한다는 ‘예외주의’로 이어진다. 대표적인 수사정보기관인 국정원의 업무 규범과 기준은 분명 타 공공기관과 같을 수 없는데, 비밀업수를 위한 부서차단, 상명하복의 질서가 상당히 강조되기에 조직 민주주의 및 합법성 기반이 낮을 수 있고 정치적으로 보수적 경향을 띠 가능성이 있다.

국정원은 엄격한 중립성의 요구, 합법성의 요구로부터 벗어날 수 있다는 왜곡된 예외주의, 우월의식을 보였으며 나아가 정치적으로 보수 여당에 편향된 조직의 정치성향을 자연스럽게 생각하고 있었다. 이렇게 왜곡된 자기 허용이 존재함으로써 정치적 중립 의무를 업무 수행의 중요 가치로 여길 수 없었던 것이다.

“합법과 비합법의 경계가 모호한 활동을 하는 국가정보기관을 인허가 기관과 동일시할 수 없다.” “조폭이 피해자를 목 졸라 죽이면 죄가 되지만, 판사가 조폭에서 사형선고를 내리고 교도관이 사형집행을 하면 죄가 아니다. 심리전단은 판사와 교도관 역할을 한 저지 조폭역할을 한 게 아니다.”(원세훈 변호인. 1차 공판)

‘국민이 원하는 쪽으로 우리가 일하는 게 맞다. 국민의 의사가 많이 반영된 게 여당이다.’(2009.11.20. 원장님 지시강조말씀) “여당에 편향될 수밖에 없다”, “직원들이 늘 생각하고 있는 안보 이슈에 대한 소신의 피력이다” (원세훈. 32차 공판)

수사정보기관에게 타 기관과 같은 수준의 준법성을 요구하는 것은 ‘달걀 깨뜨리지 말고 오믈렛 만들라는 주문’이라는 주장처럼,²¹⁾ 국정원 조직은 타 부처에 비해 정치성이 보장되어야 하며 합법성 요구가 완화되어야 하는 예외적 위상을 강조하는 등 왜곡된 조직정체성을 보여주는 발언을 다수 발견할 수 있었다.

3) 업무 범위의 과잉 확장

사이버심리전의 업무 목표이자 기준으로 반복적으로 언급된 것은 ‘중복 세력 척결’이었다. 그러나 중복 세력에 대한 명료한 기준은 없었고 그 대상이 구체적으로 누구인지, 어떤 방식으로 어디까지 대응해야 하는지 합의된 판단 없이 활동해야 하는 상황 속에서 자의적인 업무의 일탈과 정치적 확장은 필연적일 수 있다. 앞서 언급한대로 사이버심리전 활동이 선례 없이 새롭게 발생한 상황에서 북한 및 중복 세력의 위협에 대처해야 한다는 조직의 미션은 ‘훈수를 두는 것이 아니라 직접 바둑까지 두는 자세로 일하라’는 선제적인 태도를 강조하는 국정원장의 지속적 요구 아래, 무리하게 확장된 것이다. ‘중복’을 키워드로 업무는 경계 없이 확장되었고 그 업무의 적절성을 묻는 질문에 대해 그들의 대답은 추상적으로 곁돌 수밖에 없었다.

재판부는 출석한 국정원 직원들에게 국정원의 적절한 업무 범위, 사이버 심리전단의 업무 정의를 여러 번 물었지만 그들의 대답은 매우 추상적이며 반복적일 뿐이었다. 정보기관의 속성 상 업무에 대해 말하지 않는 것이 불문율이며 직원 서로 간에도 무엇을 하는지 자세히 알 수 없는 상황에서, 이렇게 수행할 업무의 경계나 적절한 업무 기준이 모호하다면 업무 활동의 불법성을 판단하기 쉽지 않았던 것이다.

“검사: 중복 세력 개념, 국정원 업무활동의 대상이 되는 범위나 기준은? 이종명: 중복 세력을 어떻게 규정하자는 공론은 없었다... 중복과 재야를 구별할 판단의 기준이 없었음이 곧 비당파적 활동임을 의미한다.”(3차 공판)

“변호인: 이런 활동이 정치인 이명박은 홍보하고 반대로 야당의 비판을 차단해 국정원법 위반이 된다는 고민을 해본 적 없나? 민병주: 북한의 사이버 상 선전선동에 대한 대응활동이기 때문에 국정원 본연 활동의 한 부분이라고 생각했다.”(2차 공판)

“검사: 글을 올리면서 이게 오해받을 소지가 있지 않을까 하는 걱정은 안했나? J직원: 업무에 따라서 정치적 고려는 없었고 북한이 선전 선동하는 것에 대응한다는 차원에서 응했다.”(5차 공판)

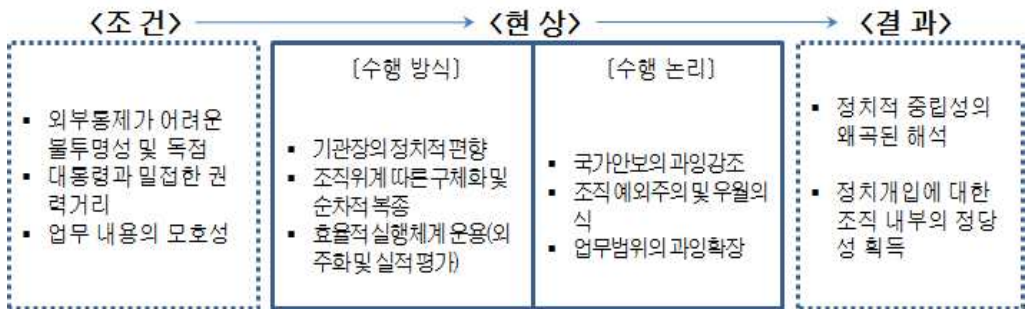
“검사: 중복 의미나 기준, 업무 매뉴얼을 받았나? F(외부 조력자): 그런 건 없었다. 검

21) 321회 3차 국정조사에서 참고인 발언.

사: 북한 선전선동 내용을 구체적으로 알 수 있는 위치에 있지 않는데? F: 일베 사이트를 보면 그런 과거의 기사라든지 현재 일어나는 팩트 위주로 정리가 아주 잘되어 있다. 검사: 일베의 북한 주장 팩트나 정리, 반박 논리 쓴 걸 보고 중복 대응이라 판단한 건가? F: 그렇다.” (6차 공판)

국가정보원의 정치개입 활동은 조직 내부에서 위와 같은 인식 속에 나름의 논리로 정당화된 것으로 보인다. 남북 관계의 현 상황에서 사이버 공간은 전쟁 상황이라서 외부의 적을 섬멸하고 내부의 적을 색출해 제거해야 한다는 과잉된 상황인식, 국정원은 최일선 첩보기관으로서 타 공공기관과 달리 중립성 및 합법성 요구가 국가안보를 위해 미뤄질 수 있는 예외적 조직이며 상부의 명령지시는 판단 없이 반드시 복종해야한다는 과잉된 조직인식, 업무범위를 경계 짓는 직무 내용 및 기준이 불분명하여 ‘중복 세력’이라는 모호한 개념으로 업무를 정치적으로 해석하고 확장시켰던 과잉된 업무 인식이 작동한 결과인 것이다.

〈그림 2〉 국정원 정치개입 사건의 구조



4. 정치적 중립의 실패

1) 정치적 중립 개념의 왜곡

국정원 내부에서 사이버 심리전단의 대통령 국정 홍보와 특정 정당 및 정치인에 대한 댓글 달기, 찬반클릭, 트윗 및 리트윗 활동은 정치적 중립을 훼손하지 않는 국정원의 정상 업무라는 정당성을 획득하였다. 그들이 정치적 활동을 하였음에도 정치적 중립을 지켰다는 주장할 수 있었던 것은, 정치적 중립의 상충적 측면(정치적 대응 의무와 전문직업적 의무)을 왜곡 해석하였기에 가능할 수 있었다. 선출직 및 정무직의 요구에 충실히 이행해야 하는 정치적 대응 의무 또는 계층적 책임은 확장 해석하고 과잉 강조한 반면

에, 지시의 정치적·부당성을 판단해야 할 전문직업적 의무 또는 전문가적 책임은 축소 해석하고 최소화함으로써 심리적 딜레마를 겪지 않고 파당적 활동을 수행할 수 있었던 것이다.

이들에게 정치적 중립은 공직선거법이나 국정원법상 범조항을 소극적으로 해석한 한정적 개념이며 개인이 자신의 정치적 선호로 인해 조직과 규칙에서 벗어나는 다분히 개인의 윤리적 일탈을 의미하였다. 정치적 중립을 이렇게 최소화하면 특정 정치인 및 정당에 대해 선거의 당선과 낙선을 개인이 의도적, 직접적으로 언급한 활동만이 중립을 훼손한 것이 된다. 중립 의무 위반의 주체는 개인이며 개인의 사적인 판단과 활동만이 대상이 된다. 최소화된 정치적 중립 개념으로 인해 정치적 활동의 여지와 범위는 커진다.

반면, 정치적 대응 의미로서 정치적 중립은 광범위하게 확장하고 있었는데, 중복 체결 지시에 대응할 의무를 강조하면서 모호하고 불법이 의심되는 여타의 활동들, 대통령의 국정 수행에 반대하는 세력에 대한 비판까지 정치적 대응 의무의 범주에 포함한 것이다. 이렇게 확장된 정치적 대응 측면으로 인해 정당화되는 정치적 활동의 범위는 또 다시 커진다.

이로써 최소화된 전문직업적 측면의 중립은 훼손의 여지가 없을 만큼 줄어들었고, 최대화된 정치적 대응 측면의 정치성은 정상업무로 간주되면서, 중립을 지키면서도 정치적이 될 수 있다는 모순적 입장이 지속될 수 있었던 것이다. 정치적 대응 의무가 과잉 강조되는 조직에서 전문직업적 의무와의 공존을 성찰한 것이 아니라 중립성 개념을 왜곡하여 판단 및 사유의 의무를 부차적이며 방계적인 책임으로 만든 것이다.

〈표 2〉 정치적 중립 개념의 왜곡

전문직업적 의무로서 정치적 중립	정치적 대응 의무로서 정치적 중립
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개인적 윤리 문제로 제한 ▪ 법 조항에 한정된 소극적·보수적 해석 ▪ 소극적인 법적 책임 <p style="text-align: center;">⇒ 최소화된 전문윤리적 판단 의무</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조직적 소명으로 확장 ▪ 모호한 업무범위의 왜곡된 확장 해석 ▪ 계층적 책임 강조 <p style="text-align: center;">⇒ 최대화된 정치적 복종 의무</p>

2) 정치적 중립 실패의 제도적·조직적 영향 요인

앞서 살펴본 발생조건과 수행방식 및 수행논리, 결과로부터 국정원의 정치적 중립이 실패한 요인을 추론한다면 다음과 같다.

제도적 측면에서 나타난 영향 요인은 무력한 외부통제 제도와 정치권력의 강한 지배

력이었다. 국정원에 대한 외부통제 수준을 보면 국회나 시민사회의 접근이 거의 불가능한 수준으로 이들을 통한 외부 견제는 무력한 상황이었다. 국정원 업무 수행을 외부에서 실질적으로 감시할 제도가 거의 없는 상황에서 국정원 스스로 자신의 정치성을 통제할 가능성은 희박하다. 유사한 예로 검찰의 경우도 수사와 공소의 권한을 독점적 보유한 제도적 지위로 인해 권력의 도구라는 비판을 지속적으로 받고 있다(오재록·황문규, 2015). 이러한 국정원을 통제할 수 있는 유일한 수단은 행정수반의 인사권 및 조직권과 같은 정치적 통제였지만 이것은 오히려 행정수반의 정치권력이 국정원 지배를 가능하게 한 수단이 되었고 국정원의 정치대구화를 촉발하였다. 대통령의 최측근인 기관장은 통치이념을 구현하는 조직운영이 아닌 대통령의 국정홍보를 위해 정치적으로 편향된 지시를 내렸으며 이것은 조직 외부에서 별다른 견제 없이 체계적으로 수행될 뿐이었다.

조직적 측면에서는 위계적 명령복종 구조, 왜곡된 조직정체성, 업무의 모호성이 정치적 중립을 어렵게 한 요인으로 추론되었다. 정보기관의 특성을 이유로 조직위계에 따른 상명하복의 엄격한 명령복종 질서로 운영되면서 기관장의 편향된 지시를 견제하지 못한 채 순차적으로 실행하였고 오히려 이를 정당화하는 기계적 중립성을 보였다. 또한 국가 안보를 다른 모든 국가가치에 비해 절대시하면서 국정원의 임무와 역할을 우월시하는 왜곡된 조직정체성을 지닌 채 정치적 중립을 부차적 의무로 축소시키고 있었다. 군사·권위주의 정권을 지내면서 국정원은 다른 어떤 관료기구보다도 권위주의 권력의 통치수단으로 역할 하였고 그 과정에서 구축된 권력적 지위(박광주, 1996)와 왜곡된 조직정체성이 민주화 이후에도 여전히 유지된 것으로 보인다. 한편, 사이버심리전이라는 업무가 그 내용과 기준이 모호한 상태로 지속되면서 정당한 업무 범위를 벗어나 국내 정치인에 대한 비난, 대통령 및 국정수행 지지여론 확산 등으로 과잉 확장되는 근거가 되었다.

〈표 3〉 정치적 중립 실패의 제도적·조직적 요인



VI. 맺으며

정부 관료제는 기대만큼 정치적으로 중립해왔는가. 정치화된 행정의 위험성을 보여주었던 국정원의 2012년 정치개입 사건은 이 질문에 부정적인 대답이 될 것이다. 우리가 바라는 비정치적이며 독립적인 그리고 유능한 관료제라는 기대에 비해 드러난 현실은 당파적으로 동원된 활동에 자기최면적 의미를 부여하는 수준에 그쳤다. 국정원이 사이버 공간에서 정치적 중립을 위반한 활동을 어떻게 정상 업무로 여겼는지를 분석한 결과는 다음과 같다.

사건 발생의 조건은 과거부터 대통령의 통치를 돕고 정권안보 업무를 수행해왔던 국정원이 외부 통제 없이 여전히 불투명하게 운영되는 현실, 그리고 충분히 정치화될 수 있는 기반을 가진 국정원에 대통령 최측근의 비전문가가 기관장으로 부임하여 대통령과 밀접한 권력거리를 확보한 상황, 그리고 사이버 대북심리전이라는 선례 없고 기준이 모호한 새 업무가 발생하게 된 상황 등이었다.

이러한 조건 속에 발생한 국정원의 정치개입 활동이 작동했던 방식은, 국정원장이 정치적으로 편향된 발언을 일관되게 표현하면서 이것이 조직위계에 따라 구체적인 업무지침이 되어 실행되었으며, 효율적 업무실행을 위해 외부에서 계약직을 채용하고 직원의 활동 실적 평가 체계를 운용하는 것이었다. 이렇게 공식적·조직적으로 진행된 활동은 내부적으로는 정상 업무로 취급될 수 있었을 것이다. 한편 정치개입 활동을 정당화한 논리는 사이버 전쟁이라는 상황인식 속 국가안보의 절대 가치화, 첩보기관으로서 타 기관과 다르다는 조직 예외주의와 우월의식, 중복 세력의 기준조차 부재한 채 중복 대응을 하면서 확장된 업무 범위 인식이 자기합리화의 논리가 되었다. 결국, 정치적 중립은 정치적으로 대응해야 할 의무와 전문윤리적 판단 의무의 균형된 긴장 관계를 형성하지 못한 채 왜곡된 것이다.

관료제의 정치적 중립 실현은 당연히 요구되지만 앞서 보았듯이 그 실현은 쉽지 않고 누구나 정치적 중립을 강조하지만 정치적 중립 능력에 가치를 두지 않았다. 관료제의 상층부는 정무직으로서 대통령을 정치적 주인으로 여기고 그에 부응하기 위해 정치화되고, 관료제의 하층부는 승진 욕구와 안정성 추구 속에서 정무직을 조직적 주인으로 여기고 그에 부응하기 위해 무리한 정치적 요구도 조용히 따르며 정치 도구화되기 쉬운 것이 현실이다. 다시 말해, 정부 관료제의 상층부는 정치적 중립의 범위 밖에 있으며 하층부는 계층적 책임성의 논리로 정치 도구화를 합리화하므로 현실 정부관료제는 중립성과 무관하게 작동될 수 있다. 이 상황에서는 우리의 믿음과 다르게 현재 공무원의 정치적

중립이란 실제 없는 허구이거나 암묵적으로 무시되는 허약한 가치일지도 모른다.

관료제가 정치적으로 오염되지 않으려면 제도적 및 조직적 차원의 기반이 마련되어야 할 것이다. 발견된 제도적·조직적 영향요인들을 고려할 때, 조직외부의 통제 수단을 강화할 필요가 크다. 국가안보의 특수성을 고려하더라도 국회 정보위의 권한 강화 등 국회를 통한 통제가 강화되어 국정원의 불투명성을 개선해야 한다. 혹은 현재와 같이 한 기관에서 안보정보를 독점한 통합형에서 분리형 기관으로(국내정보와 국외정보 분리) 구성하여 기관 간 견제할 방안도 고려되어야 한다. 또한 국정원의 과도한 위계적 구조와 왜곡된 조직정체성 개선을 위한 조치가 필요한데, 최근 국정원의 개혁 조치들을 볼 때 내부 민주성을 강화하는 방향으로 가는 듯하지만(부당명령 심사청구센터 등) 그 실효성은 여전히 의문이다. 왜곡된 조직정체성에서 벗어나 정보 전문성을 기반으로 움직일 장치로써 조직 외부의 안보 전문가의 영입과 활용도 별도의 보안장치가 마련된다면 국정원 폐쇄성을 완화하는 하나의 시도가 될 것이다.

전문가적 책임으로서 정치적 중립은 통제의 수준이 약한 윤리에 가깝지만 국정원의 정치적 중립을 실현하기 위해 반드시 필요한 공준이다. 상관에 대한 충성심이 전문가적 양심과 시민적 의무를 무력화시키지 않고, 조직 내 파괴적 권위에 저항할 수 있는 제도를 설계할 것이 시급하다.

참고문헌

- 강제상·고대유. (2014). 한국적 조직침묵 (organizational silence) 의 개념과 측정도구 검증. 「한국 인사행정학회보」, 13(1): 141-159.
- 강원택. (2014). 한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가. 「역사비평」, 65-90.
- 김동춘. (2013). 「전쟁 정치」. 서울: 길.
- 문정인. (2002). 「국가정보론」. 서울: 박영사.
- 박광주. (1996). 관료와 정치권력. 「정신문화연구」, 19(1): 55-72.
- 박천오. (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 「행정논총」, 29(4): 55-118.
- 박천오. (2014). 공무원 윤리의 확장: 행동윤리에서 정책윤리로. 「정부학연구」, 20(2): 155-184.
- 박천오·주재현. (2007). 정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제확보를 통한 조화의 모색. 「행정논총」, 45(1): 221-253.
- 서울중앙지방검찰청. (2013). 국가정보원 관련 의혹 사건 수사결과 발표문.
- 신경민. (2013). 「국정원을 말한다」. 서울: 비타베아타.

- 양재진. (2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로. 『한국행정학보』, 37(2): 263-287.
- 엄석진. (2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. 『한국행정학보』, 43(4): 19-45.
- 오재록. (2014). 「관료제 권력의 이론과 실제」. 대영문화사.
- 오재록·황문규. (2015). 관료제 권력과 민주적 통제: 검찰의 경우. 『한국경찰연구』, 14(4): 269-300.
- 윤건수·한승주. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로. 『행정논총』, 50(3): 237-261.
- 이중수. (2009). 한국의 정치-행정 맥락의 분석. 『한국사회와 행정연구』, 20(3): 17-39.
- 임의영. (2014). 행정의 윤리적 과제: 악의 평범성과 책임의 문제. 『한국행정학보』, 48(3): 5-25.
- 주재현. (2013). 『행정통제론』. 서울: 법문사.
- 주재현·한승주. (2015). 공무원의 책임성 딜레마 인지와 대응: 지방자치단체 공무원을 중심으로. 『정부학연구』, 21(3): 1-33.
- 최동훈. (2012). 한국 공무원의 정치적 중립 개념 인식. 『주관성 연구』, 24: 63-83.
- 한승주. (2013). 공무원의 주관적 책임성: 지방자치단체 공무원의 경험을 통한 탐색. 『한국행정학보』, 47(1): 25-45.
- KBS. (2006). 수요기획 '최초공개, 국가정보원'.
- 뉴스스. (2014.10.28) '이병기, 댓글사건 심려 죄송...정치적 중립 지킬 것.'
- 시사IN. (2011.03.03) '레이덕 무서워 원세훈 유임.'
- 오마이뉴스TV. '국정원 고발 변호사의 국정원 정치·대선개입사건 1심판결 비판.'
- 한겨레. (2005.08.10) '국정원 예산 한해 9000억선.'
- 한겨레. (2013.07.01) '김정일 사망·북 미사일 발사 등 원세훈 재임 때 번번이 정보 물먹어.'
- Arendt, H. (1963). Eichmann in Jerusalem. 한나 아렌트. (2006). 『예수살렘의 아이히만』. 김선욱 옮김. 서울: 한길사.
- Asmerom, H. & Reis, E. (1996). Democratization and Bureaucratic Neutrality. New York: St.Martin's Press.
- Bauman, Z. (1990). Modernity and the Holocaust. Polity Press. 지그문트 바우만. (2013). 『현대성과 홀로코스트』. 정일준 옮김. 서울: 새물결.
- Behn, R. (2001). Rethinking Democratic Accountability. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Caiden, G. (1996). The Concept of Neutrality. In. H. Asmerom & E. Reis(eds), Democratization and Bureaucratic Neutrality, 20-44. New York: St.Martin's Press.
- Cooper, T. (1990). The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role. San Francisco: Jossey-Bass.

- Donagan, A. (1984). Consistency in Rationalist Moral Systems. *Journal of Philosophy*, 81(June): 291-309.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Santa Monica, CA, The Rand Corporation.
- Dunleavy, P. (1985). Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model. *British Journal of Political Science*, 15: 299-328.
- Etzioni-Halevy, E. (1983). *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London: Routledge & Kegan Paul. 예바 예치오니-할레비. (1990). 「관료제와 민주주의」. 윤재풍 옮김. 서울: 대영문화사.
- Finer, H. (1961). The Case for Political Neutrality. In. D.C. Rowat(ed.), *Basic Issues in Public Administration*, 467-472. New York: MacMillan.
- Finer, H. (1966). Administrative Responsibility in Democratic Government. In P. Woll(ed.), *Public Administration and Policy: Selected Essays*. Haper Torchbooks.
- Friedrich, C. J. (1966). Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility. In P. Woll(ed.), *Public Administration and Policy: Selected Essays*. Haper Torchbooks.
- Heywood, A. (2000). *Key Concepts in Politics*. London: Macmillan Press.
- Hilberg, R. (1961). *The Destruction of the European Jews*. Yale University Press. 라울 힐베르크. (2008). 「홀로코스트 유럽유대인의 파괴 1, 2」. 김학이 옮김. 서울: 개마고원.
- Hummel, R. P. (1982). *The Bureaucratic Experience*. Palgrave Macmillan.Peters.
- Kernaghan, K. (1976). Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited. *Canadian Public Administration*, 19(3): 432-456.
- Kernaghan, K. (1986). Political Rights and Political Neutrality: Finding the Balance Point. *Canadian Public Administration*, 29(4): 639-652.
- Koven, S. (1994). The Bureaucracy-Democracy Conundrum: A Contemporary Inquiry into the Labyrinth. In A. Farazmand(ed.), *Handbook of Bureaucracy*, 79-95. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Medeiros, J. A. & Schmitt, D. E. (1977). *Public Bureaucracy: Values and Perspectives*. Brooks/Cole.
- Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Pres.
- Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago & New York, Aldine-Atherton.
- Overeem, P. (2005). The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2): 311-329.
- Perry, J. & Wise, L. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration*

Review, 367-373.

- Peters, G. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. White Plains. New York: Longman.
- Posner, B. & Schmidt, W. (1994). An Updated Look at the Values and Expectations of Federal Government Executives. *Public Administration Review*, 54(1): 20-24.
- Romzek, B. & Dubnick, M. (1994). Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems. In P. Ingraham, P. & B. Romzek(eds.), *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Romzek, B. & Ingraham, P. (2000). Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3): 240-253.
- Sinclair, A. (1995). The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2): 219-237.
- Svara, J. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2): 176-183.
- Svara, J. (2006). Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1): 121-139.
- Thompson, D. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: the Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 74(4): 905-916.
- Thompson, D. (1987). *Political Ethics and Public Office*. Harvard University Press. 데니스 톰슨. (1999). 「공직의 윤리」. 황경식·정원규 옮김. 서울: 철학과현실사.
- Walzer, M. (1973). Political Action: the Problem of Dirty Hands. *Philosophy and Public Affairs*, 2(2):161-180.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson & Talcott Parsons. New York: Oxford University Press.
- West, W. (2005). Neutral Competence and Political Responsiveness: Uneasy Relationship. *The Policy Studies Journal*, 33(2): 147-160.
- Young, I. (2011). *Responsibility for Justice*. Oxford University Press. 아이리스 영. (2013). 「정치적 책임에 대하여」. 서울: 이후.

http://news.khan.co.kr/kh_infographic/kh_storytelling.html (경향신문)

http://www.ohmynews.com/NWS_WEB/Event/nisre.aspx (오마이뉴스)

<http://www.peoplepower21.org/Government/1043126#1> (참여연대)

<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html> (대한민국국회 회의록시스템)

<http://nis7452.sisainlive.com/crowd> (시사IN)

〈부록 1〉 사이버 상 정치활동 혐의 내용(예시)

구분	내용(예시)
여당후보 지지/찬양형	<ul style="list-style-type: none"> ● 후보들의 인상착의-박근혜의 친근한 미소, 문재인인의 놀란 토끼눈, 안철수의 느끼한 능구렁이 얼굴..결론-사람은 미소짓는 모양이 아름답다(2012.09.18) ● 오늘도 기분 좋게 5통화했어요~. 박근혜후보 후원계좌 안내 대선승리로 가는 큰 힘이 됩니다. ARS후원전화(1통화에 3000원)060-700-2013 여러통화해도 됩니다.(2012.10.28) ● 박근혜의 신뢰와 브랜드 가치로 중국차기지도자 시진핑이나 후진타오를 움직일 수 있다.(2012.10.16) ● 박근혜후보의 광주방문은 현장 반응이 뜨겁더군요. 호남 분들도 박후보의 국민대통령 의지에 진정성을 느꼈나 봅니다. 나만의 욕심일지 모르겠지만, 더도말고 덜도말고 20% 정도의 표를 얻었으면 좋겠습니다(2012.11.13) ● 준비된 여성대통령 기호1번 박근혜 <광고동영상>무한RT바랍니다.^^*거친파도를 헤쳐 나가는 멋진 동영상입니다(2012.12.07)
여당 후보 공약 선전형	<ul style="list-style-type: none"> ● 與정치쇄신위 남은 과제는 권력기관 신뢰회복(2012.10.02) ● 박후보가 지난 11월 소방기본법 개정안을 발의(2012.10.02) ● 박근혜 “정부, 교육기회 불평등 해소 적극 나서야”(2012.10.24) ● 차 “어머니같은 학생 필요...정부요직에 여성 중용”(2012.10.28)
여당 후보 지지자 결집소개형	<ul style="list-style-type: none"> ● 박근혜, 소설가 이외수 찾아가(2012.10.02) ● 새누리당, 이인제 선진통일당과 합당(2012.10.25) ● 새누리 DJ조카 김수용 영입..부마항쟁특별법 처리(2012.10.30) ● 김지하가 박근혜 지지의사표시..“안철수는 어린애”(2012.11.06) ● 김대중 전대통령 비서 5인 박근혜후보 지지선언! 남편의 비서들은 박근혜 지지선언하는데 그 마누라는 문재인에게 “꼭 당선돼 정권 교체하라” 뽐부질, 입 다물고 설화방지중인 봉화마을 권씨가 영악한건가? 더 통수굴리는 건가? 헛갈림!(2012.11.09)
야당 비난형	<ul style="list-style-type: none"> ● 문재인, 김대중, 노무현 죽임이 mb탓? 노환의 김대중과 수백억 뇌물혐의로 자살한 뇌물현의 죽음이 나랏님 탓?(2012.09.16) ● “靑보관용 ‘盧-김정일 회담록’ 盧 지시로 폐기”(2012.10.18) ● 노무현이 괜히 자살한게 아니다. 이런 자를 등에 업고 대선 후보로 나온 문재인은 참 뻔하다.(2012.11.21) ● 임수경이 北 ‘국기훈장 제1급’ 수상을?(2012.11.02)
야당후보 비난형	<ul style="list-style-type: none"> ● 품-찰스와 원숭이는 왜케 뽀뽀한지(2012.09.01) ● ‘목동 황태자’ 안철수의 여자관계 의혹(2012.09.08) ● 오만한 안철수, 국민을 졸(쑈)로 본대!(2012.10.02) ● 부동산 투기, 탈세, 위장전입, 논문표절, 병역비리.. 이이 밝힌 공직 배제 기준 안, 5개중 4개 해당될 수도(2012.10.25) ● 아이유의 처녀성문제 해결방안-안철수 스타일(2012.11.20) ● 문재인은 대북관은 종북을 넘어서 간첩수준이었다(2012.11.23) ● 문재인 안철수 자위행위 묘사 충격 그림 보니(2012.12.05)
여당후보 우위의 지지도 발표	<ul style="list-style-type: none"> ● 3자 대결 박근혜 37%, 문재인 22.5%, 안철수 26.4% ● 차기대통령지지도 박근혜 37.2%, 안철수 26.1%, 문재인 19.6%

*자료: 국정원 고발 변호사의 국정원 정치·대선개입사건 1심판결 비판(이광철, 오마이뉴스TV), 검찰 공소장의 공소내역 전체를 정리한 시사N의 문서 자료.

ABSTRACT

The Failure of Controlling Government Bureaucracy: A Case Study of the Korean National Intelligence Service's Political Intervention in the 2012 Presidential Election

Seungjoo Han

Although political neutrality is one of the most fundamental principles of modern government bureaucracy, it is often violated in reality. This study shows the failure where the Korean government bureaucracy was involved in partisan politics during the 2012 Korean presidential election. It turned out that Korean National Intelligence Service (KNIS) influenced public opinion by posting political comments on the internet. These comments supported a candidate from the ruling party and criticized candidates from the opposition. Some agents of the Psychological Operations Group of the KNIS conducted such political actions under orders from the head of the KNIS and claimed that these activities were not illegal and even were part of their official tasks responding to cyber terror attacks from North Korea. However, they were later convicted of violating their duty of political neutrality in an election. Through qualitative analysis, this study determined why they abused their power and how they conducted these partisan activities. It also suggests the organizational and institutional conditions of failure to control bureaucracy's power in the context of Korean government.

【Keywords: Political neutrality, Bureaucracy, Dilemma of political neutrality】