

NSL.1.52

CPR

사상·양심·표현의 자유

국가보안법

## 국가보안법 관련 글모음 (2)

1. 반민주악법철폐를 위한 자료집; 서울대 총학생회
2. 국가보안법은 즉각 폐지되어야 한다; 김충환(94.민주당 원내기획실장)
3. 통일을 저해하는 법령과 그 개폐문제; 박원순
4. 남북합의서와 국가보안법; 유선호
5. 국가보안법의 운용실태와 기본적인 인권의 침해; 홍성우
6. 국민회의 국가보안법 개정시안, 어떻게 볼 것인가; 1999 민변, 민교협 토론회
7. 국가보안법 개폐방향에 대한 공청회; 1999 경실련 외
8. 김대중 정부 1년, 국가보안법 폐지를 향해; 1999 국가보안법 철폐와 양심수 문제 전면 해결을 위한 연대회의
9. 제51주년 세계인권선언일 기념 특별세미나-국가보안법은 필요악인가?; 엠네스티 국회모임/엠네스티 언론인위원회

인	번호	
하	B7-1	3

민주화운동 탄압도구  
국가보안법 · 집시법 · 사회안전법을  
즉각 철폐하라!!



참여연대 인권 자료실		
등록일	분류기호	자료번호

- 반민주 악법 철폐를 위한 자료집 -

서울대학교 총학생회 산하 반민주악법철폐를 위한

대책 위원회

## 목 차

### 1. 자료집을 준비하며.

### 2. 폐지 또는 개정되어야 할 법률들

#### A. 국가보안법 I. 연원 및 제정배경

#### II. 반민주성 및 위헌성

#### III. 적용사례 1) 부산 미 문화원 방화사건

#### 2) 깃발사건

#### B. 사회안전법 I. 성립의 시대적 배경

#### II. 위헌성

#### III. 적용사례 - 서준식

#### C. 집시법 I. 성립배경

#### II. 실정법상 문제점

#### III. 맺는 글

### 3. 자료 들

1. 자료집을 준비하며.

일제하의 사상법 통제수단으로 사용되었던 「치안유지법」 및 「조선사상법 보호 관찰령」 「조선사상법 예비 구금령」의 기본틀을 그대로 계승한 현행 국가보안법 및 사회안전법에 대한 비판은 오래전부터 사회 각 부문에서 있어왔고 지금도 보수야당, 인권변호사 등의 목소리가 드높다. 특히 이번 13대 국회에서도 「법률개폐특위」가 곧 열린다고 한다.

그런데, 일반적으로 제기되고 있는 문제의식을 살펴보면 잘못된 편향을 찾아볼 수 있는데, 그것은 이법들은 북한의 침략으로부터 대한민국의 안전을 확보하기 위해 필수적인 것이지만, 불명확한 개념규정, 법의 확대적용등으로 인권을 침해하고 '민주화운동'을 탄압하는 '정권보안' 법으로 사용된 것이 문제이므로, 잘 고쳐서 진정한 (?) '국가보안' 법으로 만들어야 한다는 것이다. 진정한 국가보안법과 사회안전법의 반민중성과 비민주적 요소를 폭로하는 작업은 이법들을 만들어낸 지배계급의 의지, 반공이데올로기에 대한 근본적인 문제제기를 함으로써 민중들의 계급성을 각성시켜나가야 함에도 불구하고 기존의 논의는 몇 조항의 개폐, 권력담당자의 인권의식의 확립 등을 촉구, 주장하는데 그치고만 한계가 있는 것이다.

제반 파쇼악법 개폐 논의는 법과 국가권력에 대한 근본적인 문제제기를 통한 민중들의 계급의식의 고양에 복무해야 한다는 기본전제하에서 진행될 때만 의의가 있는 것이다.

이자료집은 이제까지 국가보안법, 사회안전법, 집시법 등에 관해 나온 자료들을 분석, 편집한 것으로서 관악 2만 학우가 이법들의 위헌성과 반민중성을 함께 인식하고 공유함으로써 반민주적 악법 개폐투쟁에 함께 동참할 수 있도록 한 것이다. 비록 내용상 빈약하나 관악 2만 학우가 모두 제반 파쇼악법의 철폐투쟁에 동참하는데 도움이 되었으면 한다.

2. 폐지 또는 개정되어야 할 법률들

A. 국가보안법

I. 국가보안법의 연원 및 제정 배경

현행 국가보안법과 같은 사상 통제법의 유형은, 거슬러올라가면 일제하의 「치안 유지법」 (1925. 4월 제정)에서부터 그 뿌리를 찾아볼 수 있다. 당시 급속히 확산되는 사회주의 사상을 통한 독립운동의 고양을 막아보려는 일제의 시도는 입법을 통하여 나타났고, 이에 의거하여 식민지 하의 수많은 좌

파 민족주의자, 노조, 종교 운동가들이 체포, 탄압받게 된다.

해방후 친일세력이 온존하는 미군정기를 거쳐 이승만 정권은 「국가보안법」을 제정하였고 (1948. 12) 진보당 사건을 비롯한 1공화국 시기의 사상법 탄압은 이를 통해 이루어졌다. 5.16 쿠데타 직후에는 마침내 「반공법」이 공포되었는데 (1961. 7) 박정희정권 시기의 수많은 양식있는 지식인들에게 가해진 반공법의 철쇄는 실로 엄청난 것이어서, 인혁당, 통혁당 사건을 비롯한 수없이 많은 조작과 순수한 '민주화운동'에 이르기까지 반공법은 그 탄압의 끈을 늦추지 않았다.

유신체제를 붕괴시키고 급속히 고양되던 민주운동을 광주에서 처참히 짓밟아 버리고 역사에 그 오명을 드러낸 「제 5공화국」은, 전두환의 자문기관이었던 '국가보위 비상대책위원회'를 개편한 '국가 보위 입법회의'를 통해 새로운 형태의 국가보안법을 제정하게 된다. (1980. 12) 이러한 자의적인 입법행위가 법률은 의회에서 제정되어야 한다는 '자유민주주의적 원리'에 당연히 위배되는 것이었음은 말할 나위도 없다. 당시에는 중전의 국가보안법과 반공법이 병존하고 있었는데, 새로이 국가보안법을 제정한 이유는 양자에 중복되는 부분을 없애고 반공법에 의한 인권타압적 요소를 삭제한다는 것이었지만, 실제로 현재 시행되고 있는 국가보안법의 조항들은 구 국가보안법과 반공법에서의 독소조항들이 조금도 삭제되지 않은, 여전히 자의적인 적용이 얼마든지 가능한 악법 중의 악법이요, 위헌적인 법률인 것이다.

## II. 국가보안법의 반 민주성 및 위헌성.

현행 국가보안법은 '반 국가단체'에 대하여 '정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단' (2조 1항) 또는 '1항의 목적으로 공산계열의 노선에 따라 활동하는 국내외의 결사 또는 집단' (2조 2항) 이라고 규정하고 있다. 여기서 기본적으로 문제되는 것은 국보법에 의해 보안되는 국가가 과연 누구를 위한 국가인가 하는 점이다. 만약 이 법이 보호하고자 하는 국가가 민중이 아닌 소수 지배계급만의 권익을 보장하는 국가기구라고 할 경우, 이러한 지배체제의 억압에 대한 투쟁과 항거는 모두 '반 국가활동'으로 귀결되어지고 마는 것이다. 제3조는 반국가단체의 구성, 가입 및 권유를 처벌하고 있는데, 이는 구체적 행위로 발전하기 이전의 단계인 구성, 가입 그 자체를 처벌함으로써 이법이 '사상처벌법'의 성격을 가진다는 것을 뚜렷이 알 수 있다.

제 4조의 목적 수행죄에 있어서는 국가 기밀의 탐지, 수집, 누설, 전달, 증개 등의 죄를 규정하고 있고, 4조 1항 6호는 '사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조, 유포 또는 사실을 왜곡하여 전

파'하는 것을 처벌하고 있다. 여기에서는 '혼란' '우려' '날조' '왜곡' 등과 같은 지극히 자의적이고 애매 모호한 규정을 사용함으로써 이에 대한 판단은 전적으로 법 집행자에게 부여되어 있고, 따라서 이는 형법상의 이른바 '구성요건 명확성의 원칙'에 정면으로 위배되는 규정이라 할 것이다.

한편 제 7조 (찬양, 고무)는 가장 기본권침해의 직접적인 도구가 되고 있는 규정인 바, '- 찬양, 고무 또는 이에 동조하거나 기타 방법으로 반 국가단체를 이롭게 한자는 7년 이하의 징역에 처한다.'고 정하고 있다. 이 조항은 범죄의 책임을 추궁하는데 있어서 목적성을 일차적으로 요구하는, 결과 책임만을 하는 근대 형법학의 기본 원리에 완전히 대립되는 규정이다. 즉, 제 7조에서는 목적 (고의성)의 유무를 불문하고 현상적으로 나타난 결과만으로 처벌이 가능한 것으로 하고 있다. 또한 문제가 되는 것이 '동조'의 경우이다. 이 개념은 지극히 불명확하기 짝이 없는 것이며, 특히 '동조행위'를 목적죄로 하지 않을 경우 그 적용범위가 엄청나게 확대된다. 경우에 따라서는 우연의 일치로 행해진 유사한 행위가 '동조'에 해당한다고 판단될 수도 있다. 한편, 7조 1항 후단에서는 '반 국가단체를 이롭게한 자'를 처벌하고 있는데, 여기서 이적 행위란 어떠한 행위인가를 둘러싸고 자의적 판단이 가능한, 위험성이 많은 규정이다. 예컨대 국내에서의 전전한 정치적 비판도 북한에서 그를 원용하여 그들의 선전 도구로 사용할 경우에는 이적이라고 판단될 수 있다는 것이 종전의 판례의 태도이다.

제 8조에서는 '반 국가단체의 이익이 된다는 점을 알면서 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합, 통신 기타의 방법으로 연락을 한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.' (1항)고 규정하고 있는데, 이 또한 '이적행위' 개념의 모호성으로 인해 7조와 마찬가지로 자의적 해석이 내려질 우려가 다분하다. 이를 그대로 유추하여 간다면, 공산국이 참가한 국제대회나 북한이 참가한 올림픽에 참가하는 행위, 또한 진행중인 남북회담에 참석하는 행위, 이산가족의 재회 및 남북 가족의 서신 연락까지도 극단적으로는 처벌받을 수 있을 것이다. 국가보안법 규정들이 가지고 있는 문제점은 이에 그치지 않으며, 제 9조 (편의 제공) 제 10조 (불고지 죄) 등에서도 비슷한 문제들은 얼마든지 내포되어 있다.

한편, 이러한 자의적 판단이 개입할 여지를 만들기 위하여 수사기관에서는 피의자의 자백을 받아내기 위해 잔혹한 고문을 일상적으로 행하고, 조작을 통해 수많은 양심있는 민주화 운동 세력을 탄압하여 왔다. 이하에서는 80년대의 대표적인 두가지 경우를 들어 실례를 보이기로 한다.

### III. 국가보안법의 적용 사례

#### <1> 부산 미 문화원 방화 사건 (1982. 3. 18)

82년 3월 18일, 부산의 중심지인 대청동의 미 문화원에 폭음과 함께 화염이 치솟고 이로 인해 한명이 사망하는 사고가 발생하자 정부는 이를 '불순분자' 소행으로 규정하고 주동자 김 현장, 문 부식, 김 은숙과 은닉 혐의로 최 기식 신부등을 검거하였다. 이들에게는 모두 국가보안법이 적용되었으며 김 현장과 문 부식에게는 2심까지 사형이 확정되었다가 무기로 감형되었고, 김 은숙은 86년 특사로 출소하였으며 최 기식 신부도 83년 형집행 정지로 출소하였다. 법원은 이 사건 판결문에서 "국보법 7조 1항의 이적행위라 함은 정상적인 정신과 상당한 지능을 가진 사람들이 그 행위가 반 국가단체를 이롭게 한다는 것을 인식하거나 또는 이익이 될 수 있다는 미필적인 고의만이 있으면 되고, 그 행위자에게 반 국가단체를 이롭게 하려는 목적의식을 필요로 하는 것은 아니다."라고 국가보안법 적용의 타당성을 강변하고 있는 바, 이러한 몰가치한 형식논리에는 아연하여 할 말이 없어진다. 부산미 문화원 방화 사건은 민족의 긍지를 드높이고 외세에 응징을 가한 쾌거임이 분명할진대, 미국을 해하려는 행위는 반 국가단체인 북한을 이롭게하는 행위이고 그 것은 죄가 된다는 식의 판결은 도대체 국가보안법이 보호하려는 국가 어느 민족의 국가인가에 대한 의문과 함께 이 법의 본질을 우리에게 일깨워 준다. 즉, 80년대 들어 최초로 제기된 반미 운동에 대한 가혹한 처벌 (사형, 무기징역)은 국가 보안법의 본질을 명확하게 해준 것이라 하겠다. 한편, 양심 세력을 용공으로 매도하고 자발적인 (?) 조문해석을 하는 재판부의 모습은 우리에게 사법부 독립의 의의를 재고시킨다.

#### <2> 「깃발」· 민주위 사건. (84년말 - 85년초)

검찰의 발표에 의하면, 학림사건의 주모자인 박 문식은 84. 2월 후배인 문 용식을 만나 소위 민족민주혁명 (NDR)의 당위성과 필요성을 교양하고 그 주체와 내용, 전략·전술 등에 관하여 모의한 후 위의 '좌경용공이념'을 행동에 옮기기 위해 안 병룡, 윤 성주, 황 인상 등을 차례로 접촉하면서 NDR론, Org (조직), Fed (연대) 이론, 선전선동론 등 '레닌의 혁명이론'에 대한 학습을 실시하는 한편 불운유인물 '깃발' 1, 2호를 제작, 배포토록하였다. 그 후 문 용식은 84. 10. 7일 그동안 포섭된 이들을 불러모아 단체의 명칭을 '민주화 추진 위원회'로 명명하고 직접 위원장에 취임하여 산하 4개지구를 결성함으로써 '지하용공 지적단체'를 결성했다고 한다.

검찰의 공소내용에는 단락마다 '반 국가단체인 북한 공산집단을 이롭게 하고'라는 구절이 나온다. 이것은 주지하는 바와 같이 국가보안법 3조 (반 국가단체구성), 7조에 해당하는 내용이다. 검찰은 NDR 이념이 북괴의 남조선

혁명 제 1단계와 부합한다고 주장했지만, 실제 NDR 이념은 평화적 방법에 의한 민족 자주의 길을 모색하고 있으며 통일전선의 결성에 있어서도 마르크스, 레닌주의의 당과는 무관하다. 그럼에도 극히 형식적인 문제 (모순구조의 파악이 비슷하다든지, 반미를 주장한다든지)를 가지고 NDR 이 북의 전략과 비슷하고 따라서 북을 이롭게 한다는 식의 주장은 그 의도가 실상에는 너무도 명백한, 반 민주적·반민중적인 것임을 폭로하는 것에 불과하다. 설령 '민

추위'를 주도했던 사람들의 자술서에서 공소장과 유사한 사실이 있었다고 해도 그것은 고문에 의한 허위자백에 기인할 따름이었다.

5공화국 정권의 날조된 '좌경용공론'하에서 매판의 무리들에 의해 억압과 종속이 심화되는 상황을 타파하려는 NDR론의 시도는 철저히 폭력 혁명분자로 왜곡되었고, 이 과정에서 국가보안법은 국가 권력이 휘두르는 탄압의 폭력을 합법화하는 수단으로 작용하였다. 진정한 평화의 정착을 위해 억압과 맞서 싸우는 사람들을 기만적 폭력으로 없애어 짓밟는 국가보안법의 실상과 본질을, 우리는 「깃발」 사건을 통해 똑똑히 본다.





## B. 사회안전법

### I. 사회 안전법 성립의 시대적 배경

70년대 들어 더욱 더 가열차게 고조되었던 민중들의 투쟁과 더불어 대외적으로는 냉전시대에서 공존시대로 변화되고 있는 것이 시대의 흐름이었다. 이러한 때 반공만을 주장하며 정권 유지를 위해 민중을 탄압하던 박정희 정권은 위기의식을 느끼게 되고 결국은 유신체제를 구축한다. 한편 세계적 데탕트 분위기에 따라 박 정권은 7.4남북공동 성명을 발표하면서 내용물 없는 형식적 통일 의지를 과시한다. 이후 유신 반대 투쟁이 서서히 고양되며 반 박정희 투쟁은 정권의 위기감을 고조시킨다. 또한 75년 4월 15일 월남 전쟁이 월남 민주의 승리로 끝나고 미국이 사실상 패배로 끝나자 미국을 등에 업고 반공을 주장하던 또다른 체제 붕괴적 위기감을 느낀다. 이에 이 위기를 극복하기 위하여 박 정권은 반정부 세력을 엄벌에 처하는 초헌법적인 긴급조치를 발동하나, 더욱 더 거세어지는 국민 대중의 반발을 무마시키는 조치로 대대적인 특사를 단행하게 된다. 그러나 이 특사를 무효화시킬 사회안전법을 75년 7월 16일 새벽 3시 공화당 의원만 참석한 가운데 날치기 통과 시킨다.

### II. 사회 안전법의 위헌성

#### 1) 위험성 개념의 모호성 (죄형법정주의와 관련하여)

사회 안전법은 보안처분의 본질적 요건인 위험성 개념에 대하여 구체적으로 규정, 언급도 없이 오직 추상적이고 모호하게 재범의 위험성만 규정할 뿐만 아니라, 구체적 내용도 없는 재범의 위험성만으로 명확한 기준도 없이 각 위험성의 단계를 설정하고는 그 단계에 따라 점점 높아지는 강도로 기본권을 규제하는 보안처분을 부과하도록 규정하고 있다. 이러한 사회안전법의 규정 형식은 현 실정법의 해석상 죄형법정주의 (그 중에서도 구성 요건의 명확성 원리)에 완전히 배치되는 것이다. 위험성이라는 애매모호한 표현으로 행정처분으로 되어 있는 보안감호 (실질적 형벌임)를 정권이 자의적으로 부과할 수 있게 한 것이다.

#### 2) 신체의 자유

대법원은 보안처분이 일정한 자격의 상실 및 정지, 누범 가중, 집행유예의 요건, 집행유예의 실효 및 취소 등 법률상의 불이익이 본질상 없다고 하

여 형벌과 구별된다고 한다. 그러나 이는 형식 논리에 빠져 있어 현실을 바로 보지 못하는 견해로써, 수용상태에 있는 자에게 자격상실 및 정지가 법률적으로 없다고 하는 것은 무의미하며 누범가중과 집행유예의 실효·취소 등의 논거는 사실상의 절대적 부정기형으로서의 보안감호처분의 성격을 망각한 것이다. 오히려 보안감호 처분에 집행유예가 인정되지 않는 점이 불이익이다. 피보안감호자의 신체의 자유는 행정처분에 의하여 행정부의 자의대로 언제든지 지속적으로 제한가능하며 그것의 질적 보장에 있어서는 피보안감호자는 검사의 동행보호서에 의하여 영장없이 구금되며, 진술거부권은 물론 진술의 기회조차 없고, 변호인 선임권, 구속적부심사 청구권에 대하여는 아무런 규정조차 없을 뿐만 아니라, 재범의 위험성을 판단하는 자료는 피보안감호자에 의한 반대신문권도 주어지지 않은 채 아무런 제한 없이 불이익한 자료로 사용되고 있다.

### 3) 일사부재리의 원칙

헌법 제 13조 1항은 "... 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다."고 되어 있다. 따라서 보안감호처분은 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행을 받은 자에게 누적적으로 과하는 것이므로 보안 처분을 형벌로 굳이 보지 않아도 이중처벌이 아니라고는 볼 수 없다. 대법원은 역시 보안감호처분은 형벌이 아니므로 일사부재리원칙도 배제된다고 하나 법원의 확정판결에 의한 위험성이라는 모호한 표지로 인신의 구속을 또다시 한다는 것은 그 논거의 부실성에 앞서 가진자의 폭력이라 아니할 수 없다.

### 4) 형벌불소급의 원칙

1975년 7월 16일 제정·시행된 사회안전법은 시행일 이전에 아무런 제한 없이 금고 이상의 형을 선고 받고 그 집행을 받은 사실이 있는 자에게 적용하도록 하며, 현실적인 입법례가 적어도 책임 능력자에게는 새로운 범죄행위를 요건으로 하는데 반해, 법 제정 이전의 범죄만을 행위요건으로 하여 새로운 법으로 불이익을 주는 것은 명백한 소급입법으로 위헌이다.

### 5) 재판 청구권

우리헌법은 법관에 의해 재판을 받을 권리와 신속한 공개 재판을 받을 권리 그리고 무죄 추정의 권리를 규정하고 있다. 그러나 사회안전법에서는 신체의 자유를 사법처분이 아닌 행정처분으로 제한한다. 즉, 법무부장관이 보안처분 심의 위원회의 의결을 거쳐 보안 감호 처분을 할 수 있는 것이다. 또한, 보안처분의 기간이 2년마다 갱신될 수 있어 보안감호처분의 효력을 다

투는 동안 2년이 경과하게 되면 그 소송은 소의 이익을 상실하게 되어 새로운 기간갱신결정에 대한 무효확인소송을 제기할 수 밖에 없다. 그리고 일반에게 공개되지도 않는다. 사회안전법이 제법의 현저한 위험성이란 개념으로 보안처분을 내리게 하여 '의심스러울 때는 피고인의 이익으로'라는 대원칙이 '의심스러울 때는 피보안감호자의 불이익'이라는 전도된 결과가 되어 헌법상 원칙을 하위법이 정면으로 위반하게 된다.

6) 양심의 자유

양심의 자유는 법률로도 제한할 수 없는 절대적 기본권이다. 양심의 자유의 내용으로는 양심상의 결정의 자유, 침묵의 자유, 그리고 양심상의 결정을 표명 또는 실현할 자유로 구분할 수 있다. 사회안전법에 있어서 문제되는 것은 침묵의 자유 중 양심추지의 금지와 직접관련되는 것으로 이른바 사상전향제도가 그것이다.

7) 보안처분 대상자와 문제점

보안처분의 대상자는 보안처분 대상범죄로 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행을 받은 사실이 있는 자가 해당된다. 그런데 보안처분 대상자 중에서 가장 문제가 되는 것은 국가보안법으로 처벌받고 또 다시 보안처분을 받게되는 경우이다. 왜냐하면 이들 중에는 공산주의자이거나 간첩이라기 보다는 실제로는 독재권력에 반대하는 반정부인사가 대부분인 것이다. 국가 보안법으로 처벌을 받은 사람으로서 사회안전법에 의해 규제되고 있는 사람은 약 300명으로 추산되고 있는데 이들은 일차적으로 국가보안법의 확대 적용에 의해 자신의 행위에 이후에도 사회안전법으로 계속해서 강제 격리 수용되어 있는 경우를 생각한다면 사회안전법이 얼마나 심한 인권침해를 자행하고 있는지를 알 수 있다.

III. 사회안전법 적용 사례 - 서준식씨에 대하여

서준식씨는 1920년대 일본으로 이주한 제일교포의 3세로서 일찌기 국민학교 2학년 때부터 자신이 부끄럽지 않은 '조선놈'이라는 것을 의식하기 시작했다. 고등학교 시정에는 일본식 이름을 과감히 버리고 조국에 가서 법률가가 되기를 꿈꾸었다. 만 20세가 되던 1967년에 기대에 부푼 가슴을 안고 곧 조국에 도착하여 서울 법대에 입학한다. 그러나 일본에서 부족함이 없이 재낸 그의 눈에 비친 조국의 현실, 민중의 삶은 그에게 커다란 슬픔과 경악으로 다가왔다. 그럼에도 불구하고 그는 이따에서 한 끼 밥 걱정하며 살아가는 수많은 거지, 수많은 창녀, 열악한 노동조건하에서 고생하는 노동자와 식

모들에게 뜨거운 민족애를 느끼게 된다. 또한 민족애를 단순한 감정에 머무르지 않고 고통받는 우리 민중이 다같이 이웃으로 평화롭게 살아갈 방도를 생각하면서 사회과학 공부를 하게 된다. 그리고 여름방학을 이용하여 일본에서 공부하다 형 서승씨와 함께 8일간 북한을 방문하여 북한도 사람 사는 세상임을 느낀다. 그러나 71년 소위 모국 유학생 간첩단 사건으로 7년 구형 받고 1978년 7년 형기를 마쳤으나 사회안전법에 '소급적용' 되어 10년이나 감옥살이를 더하고 88년 5월 26일 재야민주세력과 세계인권단체의 도움으로 감호소에서 나왔다.

서씨는 83년 3월 진술서와 87년 3월 나의 주장이라는 방대한 글에서 자신의 입장과 주장을 피력하고 있는데 다음은 전향제도에 대한 그의 말이다. "인간의 내심은 법적 규제0의 대상이 될 수 없다. 헌법 18조는 양심의 자유를 규정하고 있는 바 교도소에서 요식을 마련해 놓고 국가보안법 위반자를 비롯한 죄익수들에게 전향여부를 묻는 것은 위헌이 아닌가? 전향 요구는 인간의 가장 깊은 영역에 대한 국가 권력의 폭력적 침입이며, 극에 달한 정치적 폭력의 현제에도 이렇게 당연시 운영되고 있는데 이는 당연히 폐지되어야 한다

### C. 집시법

#### 1. 현행 집시법의 성립 배경

우리나라에서 「집회 및 시위에 관한 법률」 (이하 집시법)이 제정된 것은 1962년 5. 16 쿠데타 직후였으며, 이 법은 그 출발부터 민주화 운동에 대한 탄압의 역할을 수행했다. 유신체제가 성립하자 집시법은 곧 1973년 3월 12일과 12월 29일에 두차례에 걸쳐 개정되어 더욱 강화되었다. 그렇지만 유신치하에서의 민주화운동에 대한 탄압도구로 주로 이용된 것은 집시법보다는 「긴급조치」였다. 긴급조치는 시위주동자에게 최고 사형까지 선고할 수 있었으며 주로 유신체제 반대의 집회, 시위는 극렬한 탄압을 받아야만 했다.

그후 10. 26을 계기로 유신체제는 몰락하였고 한국 사회는 민주화의 열기로 끓어올랐으나 이후 5. 17로 하여 찬물을 맞게 된다. 5. 17 이후 「국가보위입법회의」에서 집시법은 전면적으로 개정되었다. 입법회의는 유신시대의 긴급조치와 같은 폭력적 조치를 기존의 집시법에 흡수, 종전과 같은 탄압수준을 유지하면서도 그 폭력성을 합법적 장치로 은폐하려 했다. 이렇듯 집시법은 그 제정초기부터 한국의 민주화운동을 탄압하는 법적 보장으로서의 성격을 줄곧 유지해온 것이다.

#### 2. 실정법상 문제점

우선, 제 1조의 2를 살펴보면 「다수인이 공동목적을 가지고 도로 기타 옥외장소를 진행하거나 기세를 보여 불특정 다수인의 의견에 영향을 주거나 제압을 가하는 행위」라고 하여 종래 「도로 또는 공중이 자유로이 통행할 수 있는 장소」라고 규정하던 것을 확대하고 있다. 이로써 대학구내나 종교시설 경내 등의 집회 및 시위에 대한 규제조항이 생긴 것이다. 이는 경찰관의 지시 또는 출입규정인 제 12조와 함께 학문의 자유의 일부인 대학의 자치와 종교의 자유의 일부인 종교행사의 자유에 대한 침해를 법적으로 보장한 것이라 하겠다.

제 3조 1항의 3, 4호는 「공공의 안녕질서 유지에 관한 단속법규에 위반하거나 위반할 우려가 있는 집회 또는 시위」(3호), 「현저히 사회적 불안을 야기시킬 우려가 있는 집회 또는 시위」(4호)는 누구든지 주관하거나 개최하여서는 안된다고 규정하고 있다. 그 입법이유로 「불순집회를 초동단계에서 진압하지 못하여 사복사태, 광주사태에서 겪은 바와 같은 엄청난 인적, 물적 피해를 야기하는 불행한 사태를 반복하지 않기 위한 불순집회 및 시위의 사전예방에 목적이 있는 것」이라 하는 바 이조항이 민중의 생존권 투쟁을 불온시하여 탄압하려는 목적으로 만들어졌음이 명백하다. 법학적으로도 이 규정은 표현의 자유의 우월적 지위에서 판례이론으로 형성된 '막연하기 때문에 무효의 이론'에 의하면 위헌의 소지가 있으며, 더우기 이렇듯 지나치게 막연한 광의의 내용을 담은 법률은 법원의 판단을 기다릴 필요도 없이 문언상 무효인 것이다. 또한 10. 26 이후의 민주화 움직임을 단순히 혼란, 무질서도 몰아치면서 법률로서 제약하려함은 본말이 전도된 것이다. 제 4조는 옥외집회 및 시위의 '신고제'를 규정하고 있으나, 그 절차과정에 운영된다면, 헌법이 보장한 집회의 자유에 대한 본질적 침해인 것이다. 즉, 허가제는 집회의 불법을 전제로 하여 고도의 자유 제약을 수반하는 것이므로 위헌인 것이다.

제 7조와 8조는 집회, 시위의 금지 영역을 확장하여 서울시내 어느도토에 서도 집회 및 시위는 할 수 없게 되어 있다.

제 12조는 「집회나 시위의 주최자 또는 장소관리자는 정당한 이유없이 질서를 유지하기 위한 경찰관의 지시에 위반하거나 또는 출입을 거절하여서는 안된다」라고 규정하여, 종래 옥외집회에서만 가능했던 경찰관의 지시 및 출입할 수 있는 범위를 옥내집회의 경우에도 적용하게 되었다. 이 조항은 학원내에도 학교장의 요청없이도 경찰관이 출입, 행사를 간섭할 수 있는 법적 근거가 되었다. 또한 제 14조에서는 위반시의 벌칙을 대폭강화하고 있다.

원래 자본주의 사회는 상품교환의 전개를 통해 가치법칙이 관철되며 따라서 평화적 상품 거래 질서와 사상, 언론의 자유로운 선택이 요구된다. 즉 언론시장에서의 시민의 참가 가능성이 주어지며 소수의견도 존중된다. 그러나 이원칙은 유산자로서의 시민을 전제로 하고 있다. 그러므로 정치참여에서 소외된 무산대중은 스스로의 사상, 언론의 시장을 필요로 하게 되며 집회나 데모의 형태를 취할 수 밖에 없다. 특히 현대와 같이 매스 미디어가 국가권력과 독점자본에 장악되어 있는 상황에서는, 소외된 민중의 집단시위운동의 자유의 핵심이라 하겠다. 더구나 외세의 정치, 경제적 영향력이 현대사의 전개과정 속에서 강하게 작용하였고, 분단된 국토하에서 독재정권은 민중적 지지기반을 갖지 못한 채 창출되어 온 우리나라에 있어서 민중운동은 사상, 언론의 자유를 위한 집단시위운동 뿐만 아니라 생존권 수호를 위한 집단시위운동의 성격이 강한 것이다. 이러한 상황 아래에서 현행 집시법은 체제의 구조적 모순에서 기인하는 필연적인 집단시위운동을 비민주적인 탄압정치에 의한 통제수단으로 제어토록 한 악법에 다름아니며, 마땅히 폐지되어야 할 것이다.



자료 1. 아래의 참고도표는 일제하의 「치안유지법」이 지금의 「국가보안법」으로 그대로 계승되고 있되고 있음을 보여주고 있다.

치안유지법(1941)

국가보안법(1980)

<제1장>

제 1조. 국체(國體)변혁을 목적으로 하여 결사를 조직한 자 또는 결사의 역원 기타 지도자의 임무에 종사한 자는 사형 또는 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하며, 이를 알고도 결사에 가입한 자 또는 결사의 목적수행을 위한 행위를 한 자는 3년 이상의 유기징역에 처한다.

제2조. 앞조의 결사를 지원할 목적으로 결사를 .....

제7조. 국체(國體)를 부정하거나 또는 신궁(神宮) 혹은 황실의 존엄을 모독하는 사항을 유포함을 목적으로 결사를.....

제8조. 앞조의 목적으로 집단을.

제10조. 사유재산 제도를 부인함을 목적으로 하여 결사를 조직한 자 또는 이를 알고도 결사에 가입한 자 또는 결사의 목적수행을 위한 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.

제5조. 제1조 내지 제3조의 목적으로 그 목적인 사항의 실행에 관한 협의 또는 선동을 하거나 또한 그 목적인 사항을 선전하거나 기타의 목적수행을 위한 행위를 한 자는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처한다.

제3조(반국가단체의 구성 등)

(1)반국가단체를 구성하거나 이에 가입한자는 다음의 구별에 따라 처벌한다.

(2)타인에게 반국가단체에 가입할 것을 권유한자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

제7조 (이적단체구성 등)

(3)제1항 및 제2항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.

제7조(찬양·고무등) (1)반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무 또는 이에 동조하거나 기타의 방법으로 반국가단체를 이롭게한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.

(2)국외공산계열의 활동을.....

제11조. 앞조(제10조)의 목적으로 그 목적인 사항의 실행에 관해 협의를 했거나 그 목적인 사항의 실행을 선동한 자는 7년이하의 징역에 처한다.

제6조. 제1조 내지 제3조의 목적으로 소요, 폭행, 기타 생명, 신체 또는 재산에 해를 가하는 범죄를 선동한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

제12조. 제10조의 목적으로 소요, 폭행, 기타 생명, 신체 또는 재산에 해를 가하는 범죄를 선동한 자는 10년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.

(4)제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조·유포 또는 사실을 왜곡하여 전파한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

(5)제1항 내지 제4항의 행위를 할 목적으로 문서·도서 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·유포·판매 또는 취득한 자는 그 각 항에 정한 형에 처한다.

제8조(회합·통신등) (1)반국가단체의 이익이 된다는 정(情)을 알면서 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합·통신 기타의 방법으로 연락을 한 자는 10년이하의 징역에 처한다.

(2)...국외공산계열의 구성원 또는 그 지령을 받은 자와...

제4조 (목적수행) (1)반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 그 목적수행을 위한 행위를 한 때에는... 처벌한다.



제9조. 앞8조의 죄를 범하기 위한 목적으로 금품 기타 재산상의 이익을 받거나 기부하거나 약속한 자는 10년 이하의 징역에 처하며 이를 알고도 주는 것을 받았거나 요구하거나 약속한 자도 같다.

제13조. 앞 3조의 죄를 범함을 목적으로 하여.....

(2) 반국가단체의 구성원 또는 그 지명을 받은 자로부터 그 정을 알고 금품을 수수한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.

제9조(편의제공) (1) 이 법의 죄를 범하거나 범하려는 자라는 정을 알면서 총포·탄약·화약 기타 무기를 제공한 자는 5년 이상의 유기징역에 처한다.

(2) 이 법의 죄를 범하거나 범하려는 자라는 정을 알면서 금품 기타 재산상의 이익을 제공하거나 잠복·회합·통신·연락을 위한 장소를 제공하거나 기타의 방법으로 편의를 제공한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.

<자료 2> 보안감호 처분자 명단

성명	연령	원형기	감호	성명	연령	원형기	감호
신현철	약71세	(?)6년	13년	김혜섭	약64세	(?)20년	13년
이래선	약67세	(?)24년	10년	안희숙	약60세	(?)15년	13년
김권식	약67세	(?)?년	13년	윤기남	약63세	(?)10년	6년
김영송	약54세	(?)22년	12년	한백렬	약69세	(?)10년	13년
송상준	약63세	(?)22년	10년	신인수	약68세	(?)15년	13년
권낙기	약41세	10년	7년	전진	약68세	(?)20년	13년
윤희보	약71세	(?)15년	10년	김영달	약54세	(?)15년	8년
김광길	약65세	(?)15년	13년	김태수	약63세	(?)15년	13년
최남규	약76세	(?)15년	13년	이세균	약63세	(?)15년	13년
강동근	약67세	(?)20년	13년	임방규	약56세	(?)15년	13년
양제영	약70세	(?)15년	13년				

\* 이외 확인된 사람만 해도 18명이 더 있음.

- \* 원형기와 감호기간은 대체로 부정확하다.
- \* 연령은 대체로 근사치임.
- \* '88년 현재 전체 피감호자의 평균연령은 만 64세.
- \* 원형의 '죄명'은 1950년도의 '국방경비법' 구(舊) 국가보안법'이 주종을 이룸
- \* 거의가 30년 전후의 구금생활을 하고 있으며 최장(最長)은 34년을 계속해서 간혀있는 김영승, 이태선씨 두분이며 대부분이 일단 형기가 만료되어 다만 1~2년이라도 사회에서 생활하다가 다시 사회안전법에 의하여 구금된 사람들임.
- \* 간첩죄 15명, 거의가 부여 범주.
  - 사회안전법폐지 추진 위원회의 향후 활동계획
    - 월말경(일시, 장소 미정) 사회안전법폐지에 관한 공청회를 추진위원회 주최로 열예정.
    - 국회 회기중 추진위원회 위원들로 각당 방문단을 조직, 각당의 사회안전법 문제에 관한 공식입장을 확인하고, 이번 국회회기내에 사회안전법이 폐지될 수 있도록 노력해 줄 것을 촉구할 예정.
    - 사회안전법 적용실태(주거제한 및 보호관할처분)조사
  - 현재 야권3당은 사회안전법폐지인을 공동으로 국회에 제출한 상태이며, 민주당은 87년 보안처분심의(법무부 산하),가 심사하게 되어있는 보안처분 결정을 법원에 담당하도록 바꾸는 개정안을 마련한 바 있으며 현재의 공식 입장은 밝힌 바 없다.



서준식씨 보안검호 10년 투쟁 계기, 「사회안전법」 폐지논의 가속화

# 『국가보안법 폐지논의』

6월 29일 [일요일]

## 『악용조지 사회보안법 폐지』

사법연수원생 자체 설문조사

생동익노리도 절반 이상 원, 사회안전법 등 10개 법안 폐지  
악용조지 사회보안법 폐지  
악용조지 사회보안법 폐지  
악용조지 사회보안법 폐지

이런 것의 할의

퇴화 87% 지지

# 개정

10개 법안  
19개 법안 포함

△생애고향고교(사)

정신 안정하면서 악용의 역사가 있는 조항의 개정률 비라고  
다면서 이는 국가보안법  
유사해가 다른 두 법과  
안정과 인민은

인원 기록서		
등록인	일부	
98	B7-1	93
3/19		

기전당대회이므로 당연히 개최되어야 한다.

내년 3월 10일은 현 지도부의 임기 2년이 끝나는 시점이다. 따라서 2월 이전 전당대회는 조기전당대회가 아니라 정확히 임기를 다 채운 정기전당대회가 되는 것이며, 오히려 8월로 연기할 경우 시간상으로 지구당과 시도 지부의 개편대회를 개최할 여유가 지극히 부족하고 지방선거가 끝난후 각급 지방의회와 지방정부의 공식 출범 등 정치적 상황과 맞물리게 되므로 사실상 전당대회가 뒤로 미루어질 가능성이 높다. 결국 현 지도체제의 상당한 임기 연장 사태와 당헌 위배 상황이 벌어질 가능성이 있는 것이다.

민주주의가 발전된 국가일수록 법치주의가 확고하듯이 민주정당일수록 당의 운영과 당권 경쟁 및 교체는 합리적으로 완비된 당헌과 각종 제도에 따라 이루어져야 할 것이다. 우리는 당헌당규에 근거한 전당대회 개최를 요구하는 것이며 이는 전당대회가 당헌상의 시한을 넘김으로써 빚어질 수 있는 분란의 소지를 미리 막아야 한다는 예견에 근거한 것이기도 하다.

지방선거 이전 전당대회 개최의 필요성에 대한 이상과 같은 주장과 함께 민주개혁정치모임은 전당대회가 공정한 정책경쟁을 통한 합리적인 지도부 구성 그 당혁신의 계기가 되기 위해서는 당내 선거의 공명제가 확립되어야 한다고 본다.

지금 우리의 정당 풍토에 비추어 볼때 당권의 향배보다 더 소중한 것이 깨끗하고 공정한 경쟁을 위한 제도 확립과 철저한 준수이기 때문이다.

# 국가보안법은 즉각 폐지되어야 한다

김 충 환(민주당 원내기획실장)

## 1. 서 론

지난 10월 17일 미북 핵협상이 타결되어 8개항에 대한 합의가 이루어지고 11월 8일 정부의 대북 경제교류 확대조치가 이루어졌다. 이는 50년간 우리를 얽매어 온 냉전의 시대가 실질적으로 끝나고 화해와 협력의 시대가 도래하였다는 것을 강력히 암시하는 것이다. 이러한 국제정치상황의 변화 속에서 우리는 아직도 우리 국민을 냉전의 질곡속에 묶어두고 평화적 통일의 가능성을 근본적으로 거부하고 있는 국가보안법이라는 굴레속에 갇혀있다는 생각을 하게 된다. 국가보안법은 북한을 근본적인 반국가 이적단체로 규정하고 북한과의 교류 협력 내지는 북한에 대한 최소한의 관심조차 이적행위로 규정하는 냉전시대의 기본법이다. 오늘날 국가보안법은 북한의 침략으로부터 국가를 보호하기 위해서라기 보다는 오히려 나라안의 민주, 통일세력에 대한 통제수단으로 악용되어 왔다.

이러한 점에서 냉전시대의 잔재인 국가보안법은 즉시 폐지되어야 하며 나라의 민주질서를 보호하고 열강의 정보침략에 대응하기 위해서는 민주질서보호법의 제정을 통하여 새로운 국제질서 속에서 민주질서와 국익수호 방법을 강구하는 것이 시급하다고 생각된다.

## 2. 국가보안법의 제정과 개정 과정

국가보안법은 1948년 12월 1일 제정 공포된 뒤 3차례의 개정과정을 거치면서 통일운동을 가로막고 사상의 자유와 인권을 탄압하는 정치적 악법으로 기능해 왔다. 국가보안법은 1980. 12. 31 전면개정, 1987. 12. 4. 2차개정, 1991. 5. 31. 3차개정 과정을 거쳐 오늘에 이르렀다. 1980년 1차개정은 위헌적 입법기구인 국가보위입법회의에서 이루어졌기 때문에 원인 무효이며 현재 개혁모임에서는 검찰에 이를 고발해 놓고 있다.

한편 지난 10월 17일 북-미회담이 타결되어 북한핵에 대한 IAEA의 사찰수용, 북의 핵관련 시설 해체, 폐연료봉의 제3국이전, 북의 NPT 완전복귀, 대체에너지 중유공급, 비핵화공동선언 이행, 2,000MW급 경수로제공, 북미연락사무소 교환 등이 합의되기에 이르렀으며 11. 8.에는 정부가 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호 방문을 허용하고, 위탁가공 교역을 활성화하며, 시범적 경제협력사업을 실시 하는 등의 남

북경협활성화 조치를 발표함으로써 남북간의 냉전적 긴장관계는 사실상 소멸하고 실질적 협력관계가 이루어질 수 있는 여건이 마련되었다.

이러한 마당에 북한을 항구적 가상적으로 설정하고 북한을 고무찬양하였거나 북한에 이익을 주는 행위를 한 사람, 북한을 다녀 온 사람 등을 무조건 이적행위자로 규정하고 처벌하도록 규정하고 있는 국가보안법은 더이상 존재의 의미가 사라졌다.

## 3. 국가보안법의 범죄규정 내용과 문제점

### 가. 범죄규정 내용

- 1) 북한을 항구적 반국가단체로 규정 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단, 또는 공산계열의 노선에 따라 활동하는 국내외의 결사 또는 집단을 반국가 단체로 규정하고 있어 북한 또는 북한과 관련이 있는 모든 단체를 항구적 반국가단체로 규정하고 있다.
- 2) 목적수행죄  
반국가 단체의 목적수행을 위해 형법상의 특정죄와 국가기밀 누설, 전달, 중개 등의 죄를 범하면 형법보다 가중 처벌토록 하고 있다.
- 3) 금품수수 잠입, 탈출  
반국가단체의 지배하에 있는 지역으로 부터 국내로 잠입하거나



「국가보안법 폐지를 주장했던 개혁모임 정책토론회」

그 지역으로 탈출한 자는 처벌하도록 하고 있다.

4) 찬양고무의 죄

반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동 또는 국외 공산계열의 활동을 찬양 고무 또는 이에 동조하거나 기타의 방법으로 반국가단체를 이롭게 한 자는 7년이하의 징역에 처하도록 하고 있다.

5) 회합, 통신 등의 죄

반국가단체의 이익이 된다는 정을 알면서 그 구성원 또는 그 지령을 받은자와 회합, 통신 기타의 방법으로 연락을 한자는 10년 이하의 징역에 처하도록 하고 있다.

6) 편의제공의 죄

이 법의 죄를 범하거나 범하려는 자라는 정을 알면서 금품 기타 재산상의 이익을 제공하거나 잠복, 회합, 통신, 연락을 위한 장소를 제공하거나 기타의 방법으로 편의를 제공한 자는 10년 이하의 징역에 처하도록 하고 있다.

7) 불고지죄

반국가단체 구성, 목적수행, 자진지원 등의 죄를 범한 자라는 정을 알면서 수사기관에 고지하지 않은 자는 5년이하의 징역에 처하도록 하고 있다.

나. 문제점

1) 국가보안법은 헌법 제 4조가 규정하고 있는 평화적 통일정책 추진규정과 충돌하여 위헌의 소지가 있다. 평화적 통일은 남북 대화와 협상을 필요로 하는데, 현행 국가보안법은 '반국가단체' 개념을 "정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 집단"으로 규정하고 있어서(국가보안법 제 2조) 남북한이 적대관계를 해소하여도 북한은 국가체제를 유지하는 한 영원히 "정부를 참칭하는 반국가단체"로서 타도대상이 되며, 남북간의 교류와 접촉은 적과 교류하고 접촉하는 것이 되어 그 자체가

범죄행위가 된다. 오늘날 북한이 국제연합에 가입하고 남북교류와 협력에 관한 법률이 제정되었으며, 7.7선언, 북미회담타결, 남북경협활성화 조치 등으로 북한과의 관계가 실질적으로 개선되고 있는 상황에서서도 북한과의 교섭은 불법화 되는 것이다.

2) 반국가단체, 국가변란 등 개념이 모호하고 자의적 해석이 가능하여 인권침해의 원인이 되고 있다.

3) 형벌 내용이 형법 또는 형사특별법에 중복되는 것이 대부분이다.

4) 국가기밀에 대한 규정이 너무나 추상적이고 모호하여 죄형법정주의에 위배될 뿐 아니라 일상적인 생활의 정보도 간첩죄로 처벌받는 과잉처벌의 우려가 있다.

5) 국가보안법 제7조 반국가단체 찬양, 고무, 동조죄 등도 국가변란, 찬양, 고무, 동조 등 모호한 개념을 사용하고 있어서 죄형법정주의 원칙에 위배되고 남용의 소지가 많다. 또한 반국가단체 또는 그 구성원의 활동은 그 내용이 사실이라 할지라도 이를 찬양하거나 동조하면 처벌받게 되므로 국민일반의 표현의 자유를 질식시킬 우려가 있으며 언론의 사실보도나 역사적 기술 심지어 시정의 농담까지 처벌 대상이 된다.

6) 금품수수, 잠입탈출, 회합, 통신의 죄 등은 계속 잔존시킬 경우 실질적인 남북경제교류를 할 수 없게 된다.

7) 편의제공죄와 불고지죄의 경우 공동정범이나 방조범으로 처벌되는 행위로서 중복 규정이며 오히려 본범보다 형이 중한 경우가 있어 불합리하다.

8) 국가보안법 제18조의 참고인의 구인·유치 규정과 제19조의 구속기간의 연장규정은 형법상의 내란죄, 외환죄 등 더 중한 안보범죄와 마약범, 밀수범 등 국제조직이 개입하는 다른 법규의 경우에도 이러한 규

정이 없는데 이는 법률적 균형이 맞지 않으며 참고인 구인과 구속기간 연장이 필요한 경우 등 남용의 소지가 많다.

- 9) 법체계상의 모순과 안보의식의 혼란초래 국가보안법의 존치로 지속적인 법체계의 모순과 안보의식의 혼란을 야기하고 있다. 국가보안법의 남북교류금지규정은 그대로 둔 채 '남북교류협력에 관한 법률' 등에서 그 적용을 배제하는 등 국가보안법과 충돌하는 법률과 정책이 수없이 만들어지고, 금지조항에 무수한 예외가 인정됨으로써 국가보안법은 절대적으로 준수해야 할 법률이 아니라 "상대적 금지의 법률"로 전락하는 등 법체계의 모순이 초래되고 있다.

#### 4. 여야 합의와 김대통령의 약속불이행

93. 11월 11일 여야 총무간에 국가보안법 개정문제는 94년 첫 임시국회에서 논의하기로 합의하였다. 그후 94년 3월 4일, 5월 17일 여야 총무회담에서 합의정신을 존중하여 소관상위에서 소위를 즉각 구성하여 신중하게 논의를 하기로 합의하였고 5월 28일에는 여야 영수회담에서도 여야간부와 법률가 사이에 이 문제를 논의해 원만한 결론을 도출키로 합의한 바 있다. 그럼에도 불구하고 여당은 남북관계의 경색을 이유로 국보법 개정에 전혀 성의를 보이지 않고 있다.

김 대통령은 야당시절에 보안법 폐지를 일관되게 주장해 왔는데 집권하자 이제는 북한의 남침 야욕이 있는 한 국가보안법 폐지는 불가능하다고 주장하고 있다. 그렇다면 그 때는 '북한의 남침야욕'을 몰랐고, 대통령이 되어서야 그것을 알았다는 말인가.

또한 보안법을 악용하지 말라고 엄명을 내렸는데 이는 대통령도 보안법이 악용되고 있다는 사실을 익히 알고 있다는 말이 된다. 그렇다면 악용될 소지가 없도록 개정하는 것은 당연한 일이 아닌가? 대통령은 국가보안법이 통일이 될

때까지의 '한시법'임을 인정했다. 법무부도 "남북한 관계가 화해, 협력으로 발전하게 되면 보안법은 당연히 재검토될 것"이라고 밝힌 바 있다. 그렇다면 북미회담이 성사되고 남북한 경험활성화 조치가 발표된 지금 국가보안법을 폐지 또는 개정하는 것은 시급하고 당연한 일이 아닌가?

#### 5. 결론 : 국보법은 폐지하고 민주질서보호법으로 대체되어야 한다.

북미회담의 타결로 이제 우리는 북한핵 위험을 제거할 수 있게 되었고 북한에 경수로를 건설해 주고 대체 에너지를 공급하는 등 북한에 대한 지원을 하게 되었다. 또한 미국과 북한 사이에 연락사무소를 교환설치하게 되었으며 머지않아 우리의 주변 선진 열강들이 앞다투어 북한에 진출할 전망이다. 이에 정부도 남북 경험활성화 조치를 발표하는 등 시대의 추세에 발 빠르게 대응하고 있다.

이러한 시대의 변화에 발맞추어 우리는 국가보안법을 폐지하고 이 법중 필요한 일부조항은 형법에 반영하면 된다고 생각한다. 그러나 조국이 아직 분단된 상태에 있기 때문에 국가보안법이 완전히 폐지될 경우에는 형법과 다른 형사특별법만으로는 국가안보에 허점이 생길 우려가 있는 것도 인정한다. 따라서 대체입법이 없이 국보법이 폐지되면, 현행 형법 규정상 폭력에 호소하지 않는 민주질서 폐지운동이 합법화되고 형법의 간첩죄 규정과 군사기밀보호법만으로는 북한이나 적대국이 아닌 외국을 위한 간첩행위에 대응하는데 미흡하다는 주장이 있을 수 있다.

따라서 우리는 국가보안법을 폐기하고 민주당이 제출한 민주질서기본법을 대체입법함으로써 국민의 기본권에 대한 규제를 극소화하면서 우리나라의 민주질서를 수호하는 법적 효과를 거두도록 해야 할 것이다.

7/19. 리는 지금까지도 우리 86 평화통일민족대투쟁회 중.

인권 자료실		
분류	구분	일련
	B 7-1	25

**통일을 저해하는 법령과 그 개폐문제**

박원순(참여연대 사무처장)

**1. 서 론**

**(1) 통일시대의 법령정비**

“두만강 상류에서 북한의 친척을 만나려다 강물에 휩쓸려 북한으로 떠내려간 사람이 있었다. 정부의 승인없는 북한주민접촉, 국가보안법의 서슬퍼른 칼날을 두려워하지 않고 북한군이 총을 겨누고 있는 두만강가로 그를 이끈 힘과 용기는 과연 어디서 나온 것일까. 핏줄, 하늘이 내려준 혈육 바로 그것이었다. 어떤 이념이, 어떤 체제가 그것을 막을 수 있을까. 국공내전 뒤에도 한동안 서로 포탄세례를 퍼부었던 중국과 대만. 그러나 들은 우리와 달리 일찍부터 서로를 만나오고 있다. 87년 이래 이미 7백만명이 넘는 사람이 서로를 방문했고, 대만의 대중국 투자도 연간 수십억달러에 이르고 있다. 사상최대의 수해로 북한의 형제자매들이 굶주림의 겨울을 두려움에 떨며 맞고 있지만 정부의 허가없이 쌀 한톨도 보내지 못하는 우리와 달리 그들은 그렇게 서로 만나 서로를 이해해 가고 있다.”<sup>1)</sup>

중국과 한국의 차이는 물리적으로 대국과 소국의 차이를 떠나 정신적 폭의 점에서도 그토록 차이가 있는 것일까. 남북한의 통일을 향한 정책은 속좁음과 가파름으로 일관되어 왔다. 아무리 한국전쟁의 골육상쟁을 거쳤기로서니 어쩌면 그렇기 때문에 더욱 평화와 화해의 날개짓을 더욱 거세게 해야 하는 것이 아닌가. 그럼에도 불구하고 우리는 적대와 분노와 그 양금이 남북관계를 끝없이 교란시켜 왔다.

“우리의 소원은 통일”임을 소리쳐 부르면서도 진정으로 통일을 원하는지 의심스러울 정도로 이 나라에 통일을 가로막고 선 법령은 수없이 많다. 위로는 헌법에서부터 아래로는 간단한 행정법령에 이르기까지 통일을 촉진하고 예비하기 위해서는 반드시 철폐되어야 할 법령들이 가득하다.

헌법 제3조는 아예 북한의 실체조차 인정하지 않는 자세이다. 국가보안법은 이러한 헌법규정을 이어받아 북한을 반국가단체로 규정한다. 국가유공자에우등에 관한 법률 제73조, 몰수금품등 처리에 관한 임시특례법 제2조, 국호 및 일부지방명과 지도색사용에 관한 건 제1조등은 아직도 북한을 북한괴뢰라고 지칭하고 있다. 문제는 이와같은 반통일적이고 통일저해적인 법령만이 문제가 아니다. 통일의 길로 나아가려 하면서 남북화해와 교류에 대비하고 나아가 통일시대를 준비하는 법령정비를 이루지 못하고 있는 것도 문제인 것이다.

1.한겨레 21, “부럽다 탐친” 제하의 기사, 1995.10.19자



## (2) 상호주의의 굴레

물론 이러한 사정은 북한도 크게 다르지 않다. 북한의 노동당 규약 전문<sup>2)</sup>, 헌법 제1조<sup>3)</sup>를 비롯한 법령에서 남한에 대한 적대적 입장과 비타협적 입장을 보이고 있다. 북한은 경제적 측면에서의 개방화를 기도하면서도 정치적인 측면에서는 내부적 민주화와 남북교류에 별로 성의있는 조치를 취하고 있지 않은 것으로 보인다. 극도의 폐쇄성을 유지하면서 북한주민의 효율적인 통치에만 골몰하고 있다. 이와같이 남북한이 다같이 상호주의의 입장에서 서로의 실체를 인정하지 않고 적대성을 드러내고 있는 마당에 통일의 길은 멀고도 험하다고 하지 않을 수 없다.

남북한 공히 서로가 합의한 남북기본합의서의 요구를 이행하지 않고 있는 현실이다. 1992년 2월 발효한 남북기본합의서는 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”고 규정하고 있다. 그러나 이러한 합의서의 잉크가 채 마르기도 전에 남북은 상호 적대와 갈등의 모습을 재현하고 있을 뿐만아니라 그 합의서의 내용을 구체화하는 아무런 이행의 모습도 보여주지 않고 있다.

이러한 상황 아래서는 통일 그 자체는 말할 것도 없고 평화스런 공존 조차 보장이 없게 된다. 한국은 북한 보다 경제성장, 사회발전, 문화역량등에서 앞서 있는

---

2. 노동당규약 전문은 “조선노동당의 목적은 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의의 혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다”고 규정하고 있다. 명백히 남한에 대한 공산주의에 기초한 적화통일을 목적으로 삼고 있어 남한을 타도대상으로 하고 있다. 1992년 4월 9일 개정된 북한 헌법 제111조는 “공화국은 노동당의 영도 밑에 모든 활동을 진행한다”고 규정함으로써 노동당 규약이 북한 헌법의 상위에 있으며 이로써 남한의 정치적 실체를 북한이 부정하고 있다고 볼 수 있다. (이장희, “남북한 인적교류와 법적 정비문제”, 국가보안법, 우리에게 무엇인가, 광복 50주년 기념 인권심포지엄, 1995.11.1, p.110)

3. 북한의 헌법 제1조는 “공화국은 전체 조선인민의 이익을 대표한다”고 규정함으로써 ‘조선민주주의인민공화국’이 한반도에서의 유일한 정부임을 내세우고 있다. 이는 대한민국헌법 제3조 영토조항과 크게 다르다고 볼 수는 없다. 한편 제5조 “조선민주주의인민공화국은 북반부에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 이룩하기 위하여 투쟁한다”는 것도 북한영토의 범위를 한반도와 그 부속도서가 포함되는 ‘전국적’ 범위로 잡고 있는 것이라고 해석하는 견해도 있다. (이장희, 위 “남북한 인적교류와 법적 정비문제”, p.109) 다만 ‘전국적 범위’에서 북한이 지향하는 것은 “외세를 물리치는 것”이며 “사회주의의 완전한 승리를 이룩”하는 것은 ‘북반부’에서일 뿐이다. 더구나 북한 헌법 제 149조가 개정전과 달리 “조선민주주의인민공화국의 수도는 평양”이라고 규정하고 있는 것과 관련해서도 북한의 헌법 자체로서는 우리의 헌법과 같이 직접적으로 상대의 실체를 인정하지 않는 것이라고 볼 수는 없다.

것이 사실이다. 통일의 과정에서 남한이 보다 적극적으로 주도하는 것이 요구된다. 북한과 동등한 입장에서 아웅다웅 하는 것보다는 북한의 안정과 발전을 지원하고 원조하면서 신뢰를 쌓고 점차 통일의 길로 나아가는 것이 바람직하다. 그렇다면 언제까지나 상대방이 변하기를 바라지 말고 우리가 먼저 변하는 것이 필요하다. 우리가 먼저 모범을 보이고 상대방이 따라 오기를 기다리는 것이 더욱 현명한 것이다. 그런 의미에서 우리쪽에서 먼저 통일저해법령을 과감히 청산하고 민족통일의 기반을 마련해야 한다. 이 작업과 함께 통일로 가는 과정에서 상호간의 관계와 협력을 구체적으로 담보할 각종 협약, 이에 따라 정비하여야 하는 국내법령의 연구, 초안 마련, 실시에 깊은 관심을 가져야 한다. 이로써 통일의 시대적 요구가 구호로서만 그쳐지지 아니하고 실제로 민족의 통일이 이루어지는 21세기를 맞이할 수 있을 것이다.

## 2. 통일저해법령의 현실

### (1) 헌법

통일로 가는 과정에 가장 큰 장애로 가로 놓인 것은 헌법이다. 모든 법령의 근본규범인 헌법 스스로가 통일의 장애물로 등장하고 있다는 것은 참으로 슬픈 일이다. <헌법 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”고 규정함으로써 북한은 대한민국의 영토를 임의로 점령하고 있는 반국가단체로 만들어 놓았다. 이 헌법의 규정을 기초로 국가보안법이 만들어져 남북한관계의 기본적인 입장을 관철하고 있다. 냉전시대와 분단시대를 상징하는 이러한 헌법조항은 개폐되지 않으면 안된다.>

독일은 이러한 점에서 대단히 합리적인 헌법을 가지고 있었다. 서독기본법 제23조는 기본법의 잠정적, 공간적 효력범위를 규정하면서 독일의 다른 지역(동독)에는 그 지역이 서독에 가입한 후 기본법의 효력이 미친다는 점을 명시하였다<sup>4)</sup>. 이 조항에 따라 동독인민의회가 동독의 서독 가입을 의결함으로써 서독기본법은 1990년 10월 3일부터 동독지역에까지 효력을 확장하게 되고 마침내 독일통일이 완성될 수 있었다<sup>5)</sup>.

### (2) 국가보안법

#### ① 개관

##### ---국가보안법의 반통일성

4. 이 조항에 따라 1956년 프랑스와의 국경지역 Sarrland가 서독에 가입한 선례가 있으나 동독을 염두에 두고 마련된 조항이었다. 이 조항은 독일통일의 실현에 중요한 역할을 하였다. (허영, “독일통일과 범질서통합과정”, 독일통일의 법적 조명, 박영사, 1994, p.85)

5. 서독기본법은 1990년 8월 31일자로 체결된 통일조약(Einigungsvertrag, 정확히는 ‘독일통일을 위한 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 조약’)에서 기본법의 몇가지 조항을 개정하는 범위내에서 그대로 통일독일의 헌법으로 남게 된다.

국가보안법이 통일의 길목에 가로놓인 가장 큰 장애라는 사실은 이미 널리 알려져 있다. 통일의 상대인 북한을 반국가단체로 놓고 그와 회합,통신,찬양,고무,동조,편의제공하는 일체의 행위를 금지하고 있으니 반통일적일 수밖에 없다. 이와 같이 국가보안법이 반통일법일 수밖에 없는 이유는 그것이 북한을 반국가단체로 보면서 북한의 존재부터 부정하고 있기 때문이다. 반국가단체인 북한의 정책과 일치하는 주장을 하거나 이를 지지,동조하거나 이롭게 하거나 때로는 통신,교류 하거나 오가는 행위 일체가 금지되어 있다. 국가보안법의 존재하에서는 기본적으로 통일이 불가능하다. 가능한 것이 있다면 북한을 무력에 의해 복속시키는 일 뿐이다. 이러한 상황에서 통일의 진전이 있을 수가 없다. 남북교류협력법등 국가보안법에 배치되는 법령들이 그 후 생겨나긴 하였으나 그것은 전반적인 법령의 거대한 모순상황을 만들어 냈을 뿐 실질적인 해결책은 되지 못하였다. 국가보안법의 폐지만이 그 해결책일 뿐이다.

그러나 국가보안법이 반드시 북한과의 관계하에서만 적용된 것은 아니다. <북한을 빙자하여 수많은 국내인사들이 북한과는 아무런 관계없이 자신의 처벌받아 왔다. 북한은 통일의 대상인 동시에 적이기도 하다는 이른바 이중성 논리는 국가보안법의 존재이유가 되지못한다. 북한이 현실적으로 대한민국의 적으로 존재한다는 것은 사실이지만 그것은 간첩을 처벌하는 형법이나 군사기밀보호법등으로 충분하기 때문이다.> 민주화의 진전과 더불어 국가보안법에 대한 비판은 더욱 거세어지고 압력이 가중되어 왔다. 반민주악법의 상징적 존재로 국가보안법은 낙인찍힌지 오래였다. 민주화의 날이 오면 반드시 폐기되리라던 국가보안법이 아직도 살아 있는 상황은 오늘의 민주화 수준을 말해주는 것이기도 하다.

## ② '문민정부'와 함께 되살아나는 국가보안법

김영삼대통령은 자신이 야당의 지도자로서 지난 군사독재정권하에서 '용공조작'의 희생자이자 국가보안법 폐지를 주장하거나<sup>6)</sup> 소속당의 당론을 세우기도 했던

6.야당시절 김영삼대통령은 국가보안법의 폐지를 수없이 주장했다. 다음은 그 어록 (1994년 3월 31일자 한겨레 21, p.24).

①13대국회는 야당의 주도로 나갈 수 있는만큼 반민주악법개폐에 최선을 다하겠다.(4.26총선후 첫 기자회견, 88.4.29)

②민주화를 위한 첫걸음은 권력통치의 수단으로 이용된 각종 반민주법률을 개폐하고 공권력의 중립성을 확립하는 제도적 토대를 마련해야 한다.정치를 전투와 공작의 차원에서 해방시켜 대화와 참여의 차원으로 끌어올려야 한다. 이를 위해서는 국가보안법, 집시법 등의 독소조항을 제거해야 한다.(국회 대표연설, 88.6.30)

③구시대를 청산하고 새로운 민주화시대를 열려면 과거의 법, 제도적 장치를 개선해야 한다. 용공조작, 인권유린등 수치스런 용어가 이 땅에서 사라져야 한다.(정기국회 대표연설, 88.10.26)

④정부여당이 외교정보를 독점하고 국민의 합의를 무시한 채 비밀외교를 추진

만큼 새로운 정부의 정책으로서 국가보안법의 과감한 폐지를 실행에 옮길 것으로 국민들은 기대했다. 그러나 '문민정부'의 출범 이후 국가보안법의 폐지는 커녕 새로운 공안분위기를 조성하며 국가보안법이 부활하는 상황을 목도하게 되었다. 다음 국가보안법 적용사건의 숫자가 바로 이러한 상황을 반증하고 있다.

김영삼정권 출범후의 구속자와 국가보안법 구속자의 대비①

년도	구속양심수	국가보안법구속자수
93	195	105
94	774	388
95	620	283

위 통계자료에서 1995년의 경우 전체 양심수 구속자 가운데 45.6% 가량이 국가보안법으로 구속된 사람들임을 알 수 있다. 이것은 국가보안법이 여전히 맹위를 떨치면서 한국인권상황 악화의 주범임을 보여주고 있다. 국내외 인권단체들이

하는 것에 대해 우려를 표시하며 국가보안법 등 내부적 제도정비가 안된 상태에서 이를 국내정치에 이용하는 태도에 강력히 경고한다.(신년기자회견, 89.1.9)

⑤민주주의의 최대보루인 언론의 자유를 완벽하게 보장해야 한다. 국보위와 입법회의가 만든 법령 200여개등 각종 반민주적 법령을 개폐해야 한다.(노태우 대통령당선자와의 회담, 89.1.13)

⑥민주주의를 한다면서 국회법이나 국가보안법등 비민주악법이 존재한다는 것은 어불성설이다.(경향신문인터뷰, 89.5.4)

⑦단기적으로 비민주적 악법을 개폐해 법적, 제도적 민주화의 기반구축, 양심수의 전원석방과 사면복권, 수배자해제 등에 최우선적 노력을 기울여 나가겠다.(민주당총재 수락 연설문, 89.5.12)

⑧완전한 5공청산을 위해서는 국보위와 입법회의가 제정한 보안법 등의 개폐가 이루어져야 한다.(청와대4자회담, 89.12.15)

⑨보안법을 폐지하고 안기부법도 대폭 개정해야 한다. 보안법 폐지에 따른 문제조항은 형법과 외환관리법, 여권법 등에 흡수하자(청와대회담, 90.1.13)

7.박관용 대통령 비서실장은 이기택 민주당 대표의 서신을 전하러 온 야당의원들이 보안법 문제에 관하여 “김태통령도 통일민주당 시절 보안법 폐지를 주장하지 않았느냐”고 보안법등 공안관계법 개정을 요구하자 “집권해보니 필요하다고 느낀다. 북한무늬도 있고 국민생활과도 직접 관련도 없지 않느냐”고 말했다고 한다.(1993년 11월 3일 중앙일보 기사)

8.민주화실천가족운동협의회, 제11차 총회보고서, 1996, p.47

9.국내의 9개 인권단체들의 협의체인 한국인권단체협의회(인권협)가 1995년 사업을 국가보안법폐지로 정하고 국가보안법 제19조(수사기간 연장규정)에 의한 국가보안법 피해자들의 손해배상청구소송을 시작으로 국가보안법 피해자대회, 국가보안법 심포지엄, 국제심포지엄 등을 잇달아 열었다.

국가보안법의 폐해 지적과 개폐요구에 운동의 초점을 맞추고 있는 사실도 이와 무관하지 않다.

국가보안법 사건이 주춤했다가 또 어떤 시기에 늘어나는 현상은 실제 국가보안법 위반이 늘어났다기 보다 수사당국의 필요에 따라 사건을 만들어 온 것을 반영한다. 실제로 1995년도의 국가보안법 사건 가운데 절반가량이 이미 해체된 조직이나 활동을 그만둔 사람을 2-3년전의 활동을 빌미삼아 구속한 사례로 알려졌다(10)(11).

이러한 공안기관의 '활약'으로 1995년 보다 두배인 129명이 국보법으로 구속되었다(12). 정부는 치안장관회의를 열고 학생들의 대북접촉 등을 엄단하기로 하는가 하면 경찰청은 전국지방경찰청장 보안과장 회의를 열어 학생조직, 재야운동권 등 좌익세력에 대해 강력히 대처하라고 지시했다. 검찰은 직접 이적표현물단속에 나서 1996년 5월 27일 대공전담반까지 편성하였다.

이리하여 '문민정부' 출범 후에도 국가보안법이 북한 및 통일과 관련한 활동, 저작, 강연 등에 적용된 것은 물론이다. 이른바 '한국사의 이해'사건(13)에서도 경상대 교수들이 집필한 교재 속의 남북한의 현대사와 남북사회를 소개하는 글들이 문제되어 기소되었다(14). 1996년 5월의 조정래의 '태백산맥'을 국가보안법위반으

10.1990년초의 학생회 간부들로서 이미 학생회 활동을 그만두고 학업이나 사회 활동에 종사하고 있거나 군복무중이던 사람들을 구속한 <자주대오>사건은 그 전형적인 사례였다. 그 외에도 6공당시의 조직사건에 관련하여 '재건협의'라는 이름아래 구속된 사람들이 적지 않았다.(민주화실천가족운동협의회, 위 제11차 총회보고서, p.51이하) 한편 사노맹재건기도 사건이나 '꽃다지'사건, '젊은 벗'사건 등도 과거 활동을 가지고 구속된 것으로 알려졌다.(자세한 것은 1996.2.15자 한겨레21 기사, pp.26-28 참조)

11.대구.경북경찰청이 지난 5월 29일 오상용.김세태등 4명을 '해방노동자통일전선'이라는 노동단체를 조직하여 노동자들을 상대로 의식화교육을 시켰다는 혐의로 구속하였는데 김씨의 가족들은 "93년초 활동을 중단하고 광고회사에 취직한 뒤 결혼까지 해 생업에 전념해 온 남편을 구속한 것은 이해할 수 없다"고 반발하였다.(1996년 5월 30일자 한겨레신문 기사 참조)

12.1996년 5월 17일자 조선일보 기사

13.1994년 8월 경상대교수들이 교양교재로 집필. 제작한 <한국사의 이해>집필 교수들의 소환요구로 시작된 이 사건은 판사의 구속영장기각은 기각되었지만 그 후 검찰의 기소로 인하여 지금까지 1심 공판이 진행되고 있다. 자세한 것은 <학문.사상.표현의 자유 수호를 위한 공동대책위원회>, 한국사회의 이해사건 제1,2차 자료집 참조.

14.북한에 관한 기술 가운데 기소된 부분은 다음과 같은 것이다. "북한은 한국전쟁 이전인 1946년 2월부터 민주개혁을 실시함으로써 사회주의로 이행하는 토대를 만들었다. - - - 한국전쟁을 계기로 북한은 본격적으로 독자적인 사회주의체제를 형성해 나갔으며 김일성에 의한 단일 지도체제가 형성되었던 것이다. 경제적으로는 생산수단의 사회주의적 개조를 본격화하여 사회주의 혁명을 완결하였

로 기소할 것을 검토하고 있다는 발표는 국보법의 부활을 확인하는 가장 극적인 사례였다<sup>15)</sup>. 3백만부가 팔려나간 책, 그것도 허구를 전제로 하는 소설을 용납하지 못하는 우리 사회의 '공안적 상상력'을 목도하고 있는 셈이다.

### ③ 국가보안법의 개폐를 위한 노력

국가보안법사건의 증대와 그 남용에 따라 국보법 개폐운동이 다시 활발해 졌다. 가장 먼저 법원에 의해서도 큰 도전을 받았다. 지난 95년 한해동안에도 여러사건에서 무죄가 선고됨으로써 국가보안법의 남용이 견제를 받았다. 95년동안 있었던 무죄 또는 위헌제청신청사건을 보면 다음과 같다.

#### i) 1995.1.17자 부산지법의 국가보안법위헌제청신청

부산지법 형사3부(박태범부장판사)는 이른바 '국제사회주의자그룹사건'으로 기소된 정은경 피고인 등 4명에 대한 1심선고공판에서 국가보안법 제7조1항, 3항, 5항 등의 위헌제청신청과 함께 피고인들을 석방하며서 선고를 보류하였다. 위 조항들이 죄형법정주의, 표현의 자유와 우월적 보장, 기본권의 본질적 침해금지규정에 합치되지 않는다는 근거에서였다.

#### ii) 1995.4.6자 서울지법 항소1부의 이창복의장 무죄

서울지법 항소1부는 범민족대회 개최등과 관련하여 기소된 전국연합 상임의장이창복씨에 대해 원심판결을 파기하고 무죄를 선고했다. 동 재판부는 국가보안법은 "명백하고 현존하는 위협이 있는 경우에 한해 엄격하게 해석, 적용해야 한다"고 밝혔다<sup>16)</sup>.

#### iii) 1995.4.21자 서울지법 항소3부 박치관씨 무죄판결

북한소설 <용해공들>을 출판해 국가보안법 제7조 5항으로 구속기소되어 1심에

는데 자립적 경제발전전략을 채택하였으며 그 과정에서 사람중심, 자주를 핵심 내용으로 하는 주체사상이 북한사회의 가장 중요한 지도원리로 등장하였다”(한 국사의 이해, 108면). 그러나 이러한 내용이 북한을 반드시 찬양한 것이라고 보기도 어렵거니와 부분적으로 북한의 정책 가운데 긍정적인 면을 지적하였다고하여 사법적 재제를 받아야 한다는 것은 학문의 자유를 침해하는 것이 아닐 수 없다.

15. 1996년 5월 31일자 동아일보 기사 참조.

16. 이 판결 선고의 극적 장면을 다음과 같이 전하고 있다. “피고인 이창복, 원심판결을 파기하고 국가보안법 혐의 부분을 무죄로 선고한다. 간단히 주문만을 낭독하고 재판부는 조용히 일어서 퇴정하였다. 일순 법정엔 침묵이 흘렀다. 재판부가 뒷모습을 보이며 나서는 순간 뒤늦게 사태를 이해한 방청객들이 환호하며 박수를 쳤다. '국가보안법이 무죄라니' 퇴정하는 이창복 의장의 얼굴에도 기쁨이 넘쳤다. - - - 지금까지 국가보안법의 송곳니로부터 결코 자유롭지 못했던 민족민주운동세력에게 4월 6일은 역사가 새로 열리고 있다는 감회를 갖기에 충분한 날이었다.”(자주평화통일민족회의, 통일샘, 1995년 5월호, p.25)

서 집행유예 판결을 받은 박치관씨에게 “공소사실이 대한민국의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할만한 명백한 위협성이 있다고 단정하기 어렵다”고 무죄를 선고하였다.

iv) 1995.5.17자 서울지법 항소5부의 진상호씨 무죄판결

컴퓨터 통신 천리안에 ‘공산당선언’을 일부 게재해 기소된 진상호씨의 항소심에서 “공산당선언 내용은 도서관 자료실이나 일반서점에서 누구나 쉽게 구할 수 있는 것인만큼 대한민국의 기본질서에 명백한 위협을 준다고 볼 수 없다”며 원심을 깨고 무죄판결을 내렸다.

v) 1995.12.11자 부산지법의 주우열씨 무죄선고

국가보안법 위반혐의로 구속기소된 주우열씨사건에서 부산지법 정희장 판사는 “단순히 대한민국의 정치체제나 정부시책을 비판하거나 북한집단의 주장과 일치하는 주장을 하는 것만으로 반국가활동을 인정할 수 없다”고 무죄판결을 선고하였다.

이러한 판결들은 종래 이적행위에 대해서 “적극적인 의욕이나 확정적 인식까지는 필요없고 반국가단체에 이롭다는 미필적 인식만 있으면 구성요건이 충족”된다는 대법원 판결에 배치되는 것으로서 하급심의 ‘반란’이라고 할만한 것들이 다<sup>17)</sup>. 그러나 이러한 판결은 예외적이며 상급심에 의해 어떻게 판단될지 모르는 상황이어서 사법부가 국가보안법의 남용에 확실한 견제판이 되고 있다고 단정하기는 어렵다.

한편 야당은 국가보안법의 개폐를 끈질기게 주장해 왔다. 김영삼 정부 출범 당시의 민주당은 국가보안법등 29개 법률을 개폐대상으로 선정하고 그 폐지를 위해 노력할 것을 다짐하였다<sup>18)</sup>. 실제로 1994년 3월 민주당은 민자당으로부터 국회법사위에 소위원회를 구성하여 국가보안법 문제를 논의하기로 하는 합의를 끌어내기도 하였다<sup>19)</sup>. 물론 민자당의 무성의 때문에 이러한 민주당의 노력은 별다른 결실을 거두지 못하였다.

재야 역시 김영삼 정부의 출범과 함께 국가보안법 폐지를 위한 여러 가지 노력을 기울였다. 1994년 10월 24일 각계인사 1천여명은 국가보안법 철폐를 요구하는 시국선언을 발표하였다. 이들은 “통일을 가로막고 공안탄압의 근거가 되는 국가보안법의 철폐, 민족대결정책을 중지하고 민족우선의 통일정책을 추진”할 것을 요구하였다<sup>20)</sup>. 특히 민가협은 1995년 3월 제10차총회에서 분단 50주년을 맞이하여 국보법 철폐를 최대 과제로 선정하였다<sup>21)</sup>. 한국기독교 교회협의회는 1995년 악법철폐주간을 설정하고 국가보안법 철폐를 요구하였다<sup>22)</sup>. 7.4남북공동

17. 시사저널 1995년 5월 25일자 기사

18. 1993년 1월 20일자 한겨레신문 기사

19. 동아일보 1994년 3월 6일자 기사

20. 인권하루소식 1994년 10월 26일자 기사

21. 인권하루소식 1995년 3월 11일자 기사

22. 자세한 것은 한국기독교교회협의회, 격월간 인권 7-8월호, 1995, p.13 이하 참

성명 발표 23주년을 맞이하여 불교인권위가 “조국의 자주평화통일을 위해 국보법을 철폐할 것”을, 민주주의민족통일전국연합이 “통일에 장벽이 되는 국보법을 비롯하여 제반법률적 제도적 장치를 철폐할 것”을 각각 주장하였다<sup>23)</sup>. 국가보안법 피해자대회가 열렸고 국제심포지엄이 개최되었다.

#### ④ 확산되는 국제적 개폐 압력

한국의 국가보안법 폐지에 열의를 보인 것은 정작 외국정부와 국제사회였다. 미국무성은 거듭하여 한국의 인권침해를 가져오는 국보법의 개정을 정식으로 요구하였다. 미국무부 하바드 부차관보가 1994.2.25 어느 세미나에서 “미국은 한국의 보안법 철폐를 바라고 있다”는 발언을 한 것이 국내에 알려져 한국정부를 당혹케 하였다. 한국정부는 유감표명등 소동을 벌였으나 크리스토퍼 미국무장관은 1994.3.3 MBC TV와의 위성대담에서 한국의 국가보안법을 폐지토록 하는 것이 미국의 공식입장임을 밝혔다<sup>24)</sup>. 1994년도 미국무부 인권보고서도 인권악화의 원인이 되는 국가보안법을 지적하였다<sup>25)</sup>. 인권유엔 인권위원회와 국제사면위원회에서도 거듭 국가보안법의 개폐가 긴급하다는 주장이 터져 나왔다. 특히 의사표현의 자유에 관한 특별보고관 라비드 후사인의 국보법 개폐권고의견은 국제사회에서 한국정부의 민주화 주장을 의심케 하기에 충분하였다. 다음은 국제사면위원회의 1995년 보고서와 후사인의 의견이다.

“94년동안 정부에 반대하는 수백명의 사람이 구금되었다. 이들 대다수는 표현, 집회의 자유에 대한 권리를 제한하는 국가보안법으로 구속되었다. 이전에 체포된 약 2백명에 이르는 정치범과 불공정한 재판에 의해 유죄가 선고된 것으로 추정되는 수십명의 장기수가 여전히 구금되어 있다.”<sup>26)</sup>

“한국에는 민주주의와 발전적인 구상에 동의하는 사람들이 많다고 생각한다. 그러나 동시에 국가보안법은 문제가 많았던 50년대의 산물인만큼 지금은 재고되어야 한다. 냉전이 끝났으므로 현실도 변화해야 한다. 이러한 두가지 변화의 관점에서 우리는 국가보안법이 폐지되어야 할 절대적인 필요성을 느꼈다.”<sup>27)</sup>

이러한 국제적 압력은 국가보안법이 폐지되지 않는 이상 계속될 것으로 보인다. 정부가 아무리 항변과 설득하려 해도 국보법의 반민주성이 그대로 살아 있는한 이러한 압력을 잠재울 수 없음이 분명하다.

### (3) 남북교류협력법

조.

23. 인권하루소식 1995년 7월 5일자 기사

24. 1994년 3월 4일자 문화일보 기사.

25. 1995년 2월 2일자 국민일보 기사

26. 1995년 7월 6일자 인권하루소식

27. 제네바에서 한국인권활동가들과의 인터뷰에 대한 답변



### ① 남북교류협력법의 제정과 그 배경

남북교류협력에 관한 법률(단순히 남북교류협력법이라 함)은 1990년 8월 제정되었다. 이 법은 국제정세의 변화와 남북교류의 필요성이 점증하는 상황에서 북방정책, 남북경협등 국가정책 자체가 국가보안법 위반이 될 수밖에 없어 이를 타개하기 위해 마련되었다. “남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위 안에서 다른 법률에 우선하여 이 법률을 적용한다.”(제3조)고 규정하여 국가보안법의 배제를 명문화하고 있다.

이 법의 제정은 남북교류의 진전에 명백한 걸림돌로 작용한 국가보안법은 그대로 두면서 한편으로 정부와 기업 등의 교류와 교역에는 면죄부를 부여하겠다는 이중적 정책의 발로였다. 특히 남북교류와 교역의 허가권을 정부의 수중에 일원화하고 그 철저한 통제 아래 둠으로써 민간의 자율적인 교류의 가능성을 없애버렸다. 이른바 ‘창구단일화’론을 제도적으로 보장하고 있는 셈이다. 이 법의 제정 과정에서 적지 않은 반대가 있었음에도 불구하고 정부여당은 1990년 3월 14일 야당의 반대속에 ‘날치기통과’시키고 말았다<sup>28)</sup>.

### ② 남북교류협력법의 내용 개관

i) 제1조는 군사분계선 이남지역을 남한, 그 이북지역을 북한이라고 정의하고 양측간의 상호교류와 협력을 촉진함이 동법의 목적임을 밝히고 있다.

ii) 제3조는 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 대하여 다른 법률에 우선하여 이 법률을 적용한다고 밝히고 있다.

iii) 제4조 내지 제8조에서는 남북교류협력위원회의 구성과 운영을 규정하고 있다.

iv) 제9조에서는 남북한의 주민이 남북한간을 왕래하고자 할 경우 통일원장관이 발급한 증명서를 소지하도록 하였고, 회합.통신.기타의 방법에 의한 접촉을 할 경우는 통일원장관의 승인을 요하도록 하였다.

v) 제12조 내지 14조에서는 남북간의 교역을 할 수 있는 자는 국가.지방자치단체.정부투자기관.무역업의 허가를 받은자로 하고, 거래형태.대금결제방법에 관하여 통일원장관의 승인을 얻어 물품을 반입.반출할 수 있도록 하였다.

vi) 제17조는 남북한의 주민이 통일원장관의 승인을 얻어 공동으로 문화.체육.학술.경제 등에 관한 활동을 할 수 있도록 하였다.

vii) 제25조 제2항은 남북간의 물품의 반입.반출에 있어 관세.방위세 기타 수입부과금을 부과하지 않도록 하였다.

viii) 제27조 내지 29조는 증명서를 발급받지 아니하고 남북한을 왕래하거나 승인을 받지 아니하고 물품을 반입.반출한 경우, 승인을 받지 아니하고 공동으로 문화.체육행사등 협력사업을 시행한 경우의 처벌을 규정하였다.

### ③ 남북교류협력법의 시행과 그 실적

#### 1) 인적교류

28. 자세한 것은 줄져, 국가보안법연구3, 역사비평사, 1992, pp.43-55 참조.

남북교류협력법에 따른 남북한간의 인적교류는 다음 현황표가 보여 주듯이 비교적 지속적으로 증가되고 있는 추세이다. 남한주민의 북한방문은 1992년까지 비교적 활발히 이루어지고 있다가 1993년과 1994년도에는 현저히 줄어들었다가 다시 1995년들어 증가하고 있다. 이것은 김영삼 정부 취임 이후 북한핵문제, 김일성 주석 사망에 따른 조문문제 등에 따른 남북관계의 냉각에 기인한 것으로 보인다. 1995년 이후 기업인 방북등이 다시 재개됨으로써 증가추세를 보인 것으로 분석된다<sup>29)</sup>. 반면 북한주민의 남한방문은 1994년 이후 단 한건도 이루어지지 않고 있다.

---

29. 통일원, 통일백서, 1995, pp.280-281

연도별 남북인적교류 현황<sup>30)</sup>

('89.6.12 -'95.10.31. 단위:건(명))

연도	구분	신청	승인	불허	성사
89	북한방문	1(1)	1(1)	-	1(1)
	남한방문	-	-	-	-
	접촉	36(70)	21(22)	15(48)	
90	북한방문	7(199)	6(187)	1(12)	3(183)
	남한방문	5(306)	5(306)	-	4(291)
	접촉	235(687)	206(652)	29(35)	62(377)
91	북한방문	12(244)	11(243)	-	10(237)
	남한방문	3(175)	3(17)	-	3(175)
	접촉	735(2195)	685(2047)	72(230)	266(1173)
92	북한방문	17(303)	8(257)	10(47)	8(257)
	남한방문	4(113)	3(103)	1(10)	3(103)
	접촉	801(2420)	744(2250)	72(240)	238(1015)
93	북한방문	6(21)	5(19)	1(2)	4(18)
	남한방문	2(6)	2(6)	-	2(6)
	접촉	1172(2220)	1148(2182)	21(36)	237(691)
94	북한방문	12(78)	7(54)	-	1(12)
	남한방문	-	-	-	-
	접촉	1338(2864)	1261(2673)	28(63)	237(691)
95	북한방문	57(537)	48(505)	9(31)	44(493)
	남한방문	1(7)	1(7)	-	-
	접촉	895(2647)	889(2455)	38(70)	423(1096)

30.통일원 통계자료(1995년도 통일백서, p.281)

한편 북한주민접촉신청자수를 분야별로 정리해 보면 다음과 같다<sup>31)</sup>.

분야별 북한주민접촉신청처리현황

(1989.6.12 - 1995.10.31 단위:명)

구분	이산가족	경제	학술	문화	종교	교육	관광	언론	기타
신청	2,477	4,133	2,272	984	758	233	369	477	1,220
승인	2,472	3,925	2,232	915	680	210	343	399	1,105
성사	822	1,119	1,318	452	345	62	84	91	766

이산가족의 만남이 근 6년동안 겨우 822명만 성사된 정도이다.

ii) 물적 교류

한편 물자의 교류는 점점 빠른 속도로 늘어나고 있다. 특히 남북한관계의 정치적 상황과 달리 물자의 교류는 줄어들거나 정체됨이 없이 꾸준히 늘어나는 추세를 보여 남북경제교류와 경제협력의 불가피성을 보여주고 있다. 다음은 연도별 통관 현황이다<sup>32)</sup>.(단위 천/천불)

연도	반입	반출	계
90	78/25,085	6/1,187	83/13,465
91	300/105,722	23/5,547	323/111,269
92	501/162,863	63/10,563	573/173,426
94	708/176,298	267/18,248	975/194,546
95	716/177,329	1,258/281,595	1,974/458,294

iii) 중국·대만간 교류와의 비교

남북의 인적 교류는 1987년 11월 2일 이후 대만과 중국 사이에 오간 이산가족의 숫자가 760만명에 이른다는 사실<sup>33)</sup>에 비추어 보면 놀라울 정도로 적은 숫자이다<sup>34)</sup>. 중국의 양안(兩岸)주민 왕래인원수를 연도별로 살펴본다<sup>35)</sup>.

31. 통일원, 통일백서, 1995, p.285

32. 통일원 통계자료(통일원, 1995년도 통일백서, p.291)

33. 한겨레21, 1995.10.19자 기사, p.70

34. 대만은 1991년 4월 일종의 계엄령이라고 할 수 있는 動員戡亂時期條款을 폐지하였으며(1991년 4월 30일자 대만 世界日報 기사 참조) 이어 그동안 중국 대륙의 유일한 합법정부라고 주장하였던 정책을 포기하였다. 종래 대만의 이러한 주장으로 국제사회에서 유령정부(ghost government)라고 불리워 왔다.(1992.1.17자 The Times 기사 참조)

35. 법무부, 중국과 대만의 통일 및 교류협력법제(법무자료 제192집), 1995, p.70

연도	대만-> 대륙	대륙 -> 대만
88	430,766	381
89	530,534	4,838
90	925,768	7,520
91	995,714	11,074
92	1,511,990	11,000
93	1,541,628	15,845
94	1,150,000	23,148
합계	7,611,400	73,806

특히 중국 본토에서 대만으로 쫓겨온 숫자는 3백만명에 이른다고 하지만 남북한의 이산가족은 그보다도 더 많은 1천만명에 이른다는 사실을 상기할 때 위 숫자의 비교는 더욱 절망적이고 수치스러운 정도이다<sup>36</sup>. 이 가운데는 정주(定住)인원 수도 1993년 1,829명, 1994년 4,467명에 이른다. 1991년 이후 양쪽 사이를 오간 서신만 해도 매년 6백만통을 넘어선다. 1989년 이후 전화, 전보 및 텔렉스 교환이 개방되었으며 1994년 한해동안 대만에서 대륙으로 통화한 건수는 3,400만 여통이고 통화시간은 1억500만여분이었다. 다음은 텔렉스 교환량 통계(단위 회수)이다<sup>37</sup>.

연도	대륙 -> 대만	대만 -> 대륙
89	952	3,379
90	7,414	9,238
91	9,143	11,005
92	8,124	9,897
93	8,172	6,681

한편 대만의 대중국 교역규모는 비록 그것이 간접적이기는 하지만 1994년 현재 165억 1천만달러 수준으로 늘어났다. 수지면에서도 대만은 1993년 현재 64억 8천만달러의 흑자를 냈고 이것은 같은해 대외무역흑자의 82%를 차지하는 것이었다. 또한 투자규모 역시 1993년 현재 투자항목 10,948개, 계약기준 투자금액 99억7천만달러에 달했다<sup>38</sup>. 경제적으로 선진을 자랑하지만 역시 국력의 절대적

36. 대만은 전통적으로 '3 No' 정책을 펴 왔다. 무접촉(no contact), 무회담(no talk), 무타협(no compromise)이 바로 그것이다. 1989년까지 이러한 정책이 공식적 입장이었다. (Deborah L. Bayles, Den.J of Int'l Law & Policy, Vol.19, p.445)

37. 법무부, 위의 책, p.74

38. 법무부, 위의 책, p.83

열세를 면하지 못하는 대만이 점차 획기적 민주적 개혁을 추진한 결과 최근 공산당 결성 움직임까지 일고 있는 것은 우리의 타산지석이 아닐 수 없다<sup>39)</sup>. 이렇게 유연한 대분토 정책과 외교정책, 대내정책을 펼 수 있는 것은 그동안 진행되어온 국내 민주화조치의 자신감에서 비롯되고 있다<sup>40)</sup>. 중국 전체의 대표성을 고집하던 대만이 중화민국의 깃발을 내리고도 어느 회의, 체육행사등에도 참여하고 있는 것이다. 한국이 보다 과감한 대북 정책을 펴지 못하고 있는 것은 제대로 이해할 길이 없다.

#### ④ 남북교류협력법의 문제점과 개선방안

남북교류와 협력사업의 승인과 허가권이 정부에 일괄 유보됨으로써 정부의 의지에 따라 남북교류의 제한이 불가피하다. 실제로 그동안 남북교류는 남북한의 정치적 관계가 냉각되면서 더디어 졌다. 남북교류의 현재는 그야말로 초보적 수준에 지나지 않는다<sup>41)</sup>. 통일의 큰 길로 가는 길목의 출발점에서 있을 뿐이다. 이러한 사정은 바로 남북교류를 제약하고 있는 정부의 태도에서 기인되고 있으며 그 큰 장애가 바로 남북교류협력법이라고 하지 않을 수 없다.

정부는 1994년 10월 제네바 미.북한 핵협상 타결로 핵문제 해결을 위한 돌파구가 마련된 것으로 보고 '94.11.28 그동안 잠정 유보되어 왔던 남북경제협력을 활성화하기 위하여 <남북경제협활성화조치>를 발표하여 기업인방북등 남북경제인사 상호방문 허용, 위탁가공용 시설재 반출 허용 및 기술자 방북허용, 시범적인 경제협력사업 실시 등을 내세웠다. 이를 뒷받침하기 위하여 정부는 1994.12.1 <남북경제협력사업처리에 관한 규정>, <국내기업 및 경제단체의 북한지역 사무소 설치에 관한 지침>을 마련하였고 1995.6.28에는 <대북투자 등에 관한 외국환 관리지침>을 만들었다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 막상 남북협력사업은 제대로 시행되지 못하고 있다. 다음의 통계자료가 바로 이러한 상황을 증명하고 있다.

39. 1994.2.24자 중앙일보 기사 참조.

40. Andrew J. Nathan, "The Effect of Taiwan's Political Reform on Taiwan-Mainland Relations", Political Change in Taiwan, Edited by Tun-jen Cheng & Stephen Haggard, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1992, p.211

41. 통일원, 통일백서, 1995, p.334

협력사업자 승인 신청현황<sup>42)</sup>

(1995년 10월 현재)

구분	신청	승인	유보	불허
경제	15	7	6	2
체육	2	2		
학술	1	1		
계	18	10	6	2

더구나 그 승인의 대상은 대기업에 집중되고 있고 그만큼 남북교류의 과실을 재벌등 대기업이 독식하고 있음을 알 수 있다. 다음은 지난 1995.10말 현재 남북경제협력사업자로 승인된 회사들과 그 사업규모이다<sup>43)</sup>.

기업명	승일	사업내용	투자규모(단위:만불)	북측회사	투자지
(주)대우	95.5.17	셔츠,가방,자켓	512	삼천리총회사	남공단
고합물산	95.5.17	의류봉제,직물	686	광명성총성회사	협의중
한일합섬	95.6.26	웨타,봉제,방직	980	조선은하무역	남포
국제상사	95.6.26	신발제조	350	"	"
녹십자	95.9.15	의약품제조	300	광명성총회사	대동강
동양시멘트	"	멘트저장 싸이로	"	대외경제협력추진위원회	나진항
동룡해운	"	하역설비	500	해양무역회사	"

### 3. 통일저해법령의 개폐 전망

#### (1) 헌법의 개정

헌법의 개정은 평화통일을 위해서는 불가피하다. 개정의 첫 번째 대상은 헌법 제3조이다. 이 조항을 아예 삭제해 버리거나 "대한민국은 한민족의 고유한 영토와 그 부속도서가 1953년 휴전협정의 군사분계선을 경계로 2개의 분단체로 분단되어 있다는 사실을 인정하고, 가능한 조속히 분단의 현상을 평화적으로 해결하여 통일을 완수하는 것은 국가의 기본정책의 하나이다"라는 내용을 담도록 개정하는 두가지 해결방식이 있을 수 있다<sup>44)</sup>.

42.통일원 통계자료(통일원, 1995년도 통일백서, p.309)

43.통일원 통계자료(통일원, 1995년도 통일백서, p.314)

44.후자의 개정방식을 제안하고 있는 이장희 교수는 "이것은 한반도가 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 2개의 국가로 분단되어 있다는 사실의 인정과 평화통일의 당위성 강조라는 두 부분으로 되어 있다. 전자는 결국 대한민국이 북한을 잠정적으로 국가로 인정한다는 것으로서 이는 1988년 7월 7일 대통령특별

이 조항은 헌법의 곳곳에서 표현되고 있는 '평화통일지향원칙'과 상반되고 있다. '평화통일'의 언급은 헌법의 5곳에서나 이루어지고 있다. 평화통일은 당연히 북한의 실체를 인정하고 북한과 협상에 의한 통일을 이루겠다는 의지의 표현이다. 어떤 학자는 헌법규범상호간의 가치우선순위이론을 내세워 평화통일 조항이 단순한 실지회복을 규정한 헌법 3조보다는 우선순위에 있다고 보아 제3조는 사문화되어 규범력을 상실하고 있다고 주장한다<sup>45)</sup>. 그러나 헌법 제3조에 그 근거를 두고 있는 국가보안법이 여전히 맹위를 떨치고 있는 상황에서 그 조항이 사문화되었다고 단정할 수는 없다. 따라서 이 규정은 어떠한 형태로든 개폐가 불가피한 상황이다.

한편 헌법 제4조도 개정되어야 한다. 헌법 제4조는 "자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일"을 지나치게 강조됨으로써 흡수통일을 지향하고 있어 평화공존과 평화통일과 모순될 가능성이 많다<sup>46)</sup>. 비록 자유민주적 기본질서가 우리 헌법의 가치 결단이라고 하더라도 통일이라는 비상한 상황에서 북한체제를 일부 흡수하거나 고려하는 측면에서 자유민주적 기본질서의 변용이나 절충, 보완이 불가능하다고 할 수 없을 뿐 아니라 흡수통일이 아닌 대등한 통일이 된다면 그것은 불가피한 선택일 수밖에 없다.

## (2) 국가보안법 개폐의 불가피성

국가보안법의 잠입, 탈출, 회합, 통신, 편의제공, 금품수수, 찬양, 고무, 동조등 모든 조항이 냉전과 적대의 산물인만큼 남북교류와 협력의 시대에는 양립할 수가 없게 되었다. 이 조항들을 그대로 두고서는 인적 물적 교류 자체가 불가능하거나 위축될 수밖에 없다<sup>47)</sup>. 이적성 문제와 기밀성문제를 중심으로 검토해 보자.

### ① 이적성의 모호화

국가보안법의 본질은 북한을 반국가단체로 낙인찍고 북한에게 유리한 일체의 행동을 금지한다는 점에 있다. 그 중심개념은 '이적행위'를 용납하지 않겠다는 데에 있는 것이다. 그런데 이미 시대상황이 더 이상 북한에게 유리한 행동을 완전히 금지할 수 없게 되었다. 북한은 통일의 파트너이자 민족의 한 구성원으로서

선언에서 '국제사회에서 남북은 상호간에 서로의 위치를 인정하고'라는 것과 남북기본합의서 제1조(상호 실체의 인정, 존중)에 일치한다고 할 수 있다. 또 이것은 민족공동체통일방안에서 남북연합이 대외적으로는 독립된 국가성을, 대내적으로는 특별관계를 유지한다는 것과도 일치한다"고 그 제안의 취지를 설명하고 있다.(이장희, 위 "남북한 인적교류의 법적 정비문제", p.105)

45. 장명봉, "남북한 기본관계에 관한 법적 대응", 남북한 UN가입과 한반도 통일 문제에 대한 공법적 대응, 한국공법학회 제21회 학술발표회 (1991.11.12), pp.43-44

46. 이장희, 위 "남북한 인적교류와 법적 정비문제", p.105

47. 김태일, "통일정책의 쟁점과 남북교류의 방향", 개혁과제 20, 나라정책연구회, 길벗, 1994, p.179



대우하지 않을 수 없게 된 것이다. 이러한 북한의 위상에 대한 평가와 대우는 현실적 정치체제로서 한반도에 존재하고 있다는 사실, 통일의 파트너로서 협상의 대상으로 마주하고 있다는 사실에서 불가피하게 초래되고 있다.

그 한 예로 지난 1995년 한 해 북한으로 반출된 각종 물품이 2억8천만불에 이르고 있다. 그 반출통관 품목을 보면 다음과 같다.

반출통관품목구조<sup>48)</sup>

(단위: 천불)

연도	농수산물	섬유류	전기·전자	기계류	화학제품	철강금속
94	151	12,806	1	38	1,349	243
95	233	27,394	5	509	10,517	1,531

이 품목구조를 보면 당초 작은 비율을 차지하고 있던 기계류, 화학제품, 철강·금속품의 통관이 많아 지고 있음을 알 수 있다. 그 가운데는 증유, 고무, 메타놀등도 다액 포함되어 있다. 이러한 물품들이 군수 물자 그 자체는 아니지만 얼마든지 전용될 수 있으며 그렇지 않다고 하더라도 총력전인 현대전쟁에서는 소중한 전략적 가치를 가지지 않을 수 없다. 이러한 상태에서 북한을 전적으로 분쇄하고 고립화시키려면 남북교류 그 자체가 용납될 수 없다는 사실, 남북교류의 명분하에 이루어지는 현재의 교류가 불가피하게 북한을 여러 가지 측면에서 돕고 있다는 사실은 분명하다. 그렇다면 이제 북한을 이적시키고 이를 돕는 어떠한 행동도 범죄라는 전제하에 만들어진 국가보안법의 전제는 무너진 셈이다.

## ②비밀성의 문제

국가보안법은 국가기밀탐지,수집,누설행위를 엄중하게 처벌하고 있다. 사법부는 여기서 말하는 국가기밀의 범위를 대단히 확산하여 두었기 때문에 사실상 당국이 마음만 먹으면 북한인사와 접촉하는 어느 누구도 이 조항으로 처벌될 가능성이 있다. 최근 몇몇 판례가 이러한 상황을 개선하려는 입장에서 서 있는 것은 사실이지만 이것으로 국민의 기본권을 보장하고 통일의 장애를 제거하였다고 보기에는 불충분하다.

사실 남북교류와 협력의 과정에서 보면 상호간에 기업과 영업에 관한 정보, 그에 관련된 온갖 정치·경제·사회·문화 정보를 주고 받지 않을 수 없다. 이러한 정보는 주고 받는 상호적인 것일 수밖에 없는데 받는 것은 괜찮고 주는 것은 모두 국가보안법에 의해 처벌받는 것이 된다면 이것은 북한과의 기업활동이 완전히 불가능하게 된다.

현재의 국가보안법과 같은 기밀보호조항을 두고 있는 나라는 없다. 미국을 비롯한 대부분의 선진국들은 기밀의 개념을 극도로 제한하여 진실로 군사기밀등 보

48.통일원 통계자료(통일원, 1995년도 통일백서, p.300)

호의 가치가 있는 정보만을 보호의 대상으로 하고 있다. 심지어 중국조차도 과거의 모호한 국가기밀법을 1988년 수정하여 이러한 국제적 수준에 맞추고 있다. 이 새로운 군사기밀법은 종래의 무제한보호주의에서 제한보호주의로 바꾸었고 이 법에 의해서 기밀로 분류된 것만을 보호함으로써 보호의 대상을 엄격히 한정 한 것이다<sup>49)</sup>.

### ③ 국민여론과 자신감

과거 역대정권에 의해 국민들에게 반공의식을 주입해 온 역사적 경험에도 불구하고 최근 북한을 바라보는 국민들의 태도는 크게 변화되고 있다. 클린턴 미국 대통령이 북한이 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 취소하지 않으면 강력한 제재를 가하겠다고 한 것과 관련, 국민대다수는 북한의 핵무기 제조를 막기 위해 미국이 군사적 제재조치를 취하는 것에는 반대하는 것으로 나타났다. 이것은 월드 리서치라는 조사기관이 1993년 7월 13일 전국 국민의식조사에서 드러났는데 53.2%가 그같은 반응을 보였다는 것이다<sup>50)</sup>. 북한을 옹호하는 듯한 이러한 답변은 변화하는 한국민의 의식을 보여주고 있다<sup>51)</sup>. 그 직전인 1993년 6월에 민족통일연구원이 국가보안법에 관하여 조사한 결과가 있다. 국보법을 완전히 폐지하는 것이 좋다가 10.4%, 폐지하되 이를 대체할 새로운 법을 만들자가 22.4%, 수정보완하는 것이 좋다가 38.1%가 되어 개폐론이 70.9%에 이르고 있었다<sup>52)</sup>. 1994년 12월 12일 공보처가 한국갤럽에 의뢰하여 조사한 바로는 70%가 “우리에게 다소 경제적 손실이 있더라도 남북경제협력이 추진되어야 한다”고 생각한다고 응답하였다. 남북경제협력의 촉진을 위해서는 남북한이 모두 자세가 바뀌어야 한다는 의견이 72.2%로 압도적이었다<sup>53)</sup>. 통일원간부의 김대통령에 대한 보고에서 “국가보안법의 개폐에 대해 젊은층은 80%이상 찬성하는데 반해 40대 이상은 40%정도 찬성하고 있다”고 하였다<sup>54)</sup>. 1994년 12월 한국기독교사회문제연구원이 조사한 <한국기독교인통일의식조사>에 따르면 국가보안법 독소조항 개정되거나 법적용이 신중해야 한다는 의견이 83.1%에 이르렀다<sup>55)</sup>. 국가보안법의 폐지는 우리의 민주주의의 수준과 그에 대한 확신의 정도에도 연관되어 있다. 우리의 체제에 대한 불안으로 말미암아 무엇이든 위안의 근거로 삼

49. 자세한 것은 Timothy A. Gelatt, "Recent Development: The New Chinese State Secrets Law", Cornell International Law Journal, Vol.22, p.255 이하 참조.

50. 1993년 7월 13일자 한국일보 기사.

51. 그 외에도 민족통일연구소가 실시한 조사에는 응답자의 84%가 북한에 대한 미국의 강압정책을 반대하고 북한동포를 포용하는 평화적 자세로 수습해야 한다고 한다. (주간 워싱턴 111호, 1993.7.21-27, p.16)

52. 김태일, 위의 글, pp.179-180

53. 1994년 12월 26일자 중앙일보 기사

54. 1994년 1월 21일자 동아일보 기사

55. 1994년 12월 7일자 인권하루소식 기사

올만한 것을 찾게 마련이다. 국가보안법은 기실 국가안보와 아무런 관계가 없음에도 불구하고 그것이 우리의 체제를 지켜줄 것으로 사람들은 막연한 기대심리를 지니고 있다. "보안법 폐지해도 체제안보 가능하다"<sup>56)</sup>고 하는 김대중씨의 견해는 국가보안법이 남용되어 국민의 인권을 침해해 왔을 뿐만아니라 다른 안보형사법률의 존재와 국민들의 민주주의 확신에 따라 더 이상 국가보안법이 불필요하다는 인식에 기초한 것이다.

## (2) 남북교류협력법의 개폐 문제

남북교류의 촉진과 조정을 위한 행정적 규제법으로서의 남북교류협력법은 필요하다. 그러나 현재의 남북교류협력법은 남북교류가 불가피하게 된 상황에서 당연히 폐지하여야 할 국가보안법을 유지하면서 그 예외를 만들어둘 목적에서 제정된 것이기 때문에 어차피 한시적이며 땀질식의 입법이라고 하지 않을 수 없다.

뿐만아니라 남북교류협력법은 남북의 협력을 도모하고 화해를 촉진하려는 외형적인 목적을 사실상 배반하고 남북교류의 창구를 단일화하고 그것도 정부의 손아래 들으로써 사실상 남북교류를 불가능하게 만들고 있다. 이러한 남북교류협력법 아래서 정부는 그 남북교류의 허가권을 지니게 되고 그 권한을 자의적으로 행사함으로써 남북교류의 길목을 막고 있는 꼴이다. 따라서 남북교류협력법의 개정없이 진정한 남북교류는 제대로 이루어질 수가 없는 상황이다.

독일의 급속하고도 평화스러운 통일은 동서독의 자유스러운 여행과 교류의 탓이었다<sup>57)</sup>. 자유로운 여행과 접촉은 동독인들로 하여금 시장경제와 민주주의체제의 우월성을 경험하게 하였다. 통일이 바로 서독이 누리고 있는 자유와 복지, 번영을 자신들에게도 가져올 것으로 믿었던 동독 주민들이 서독과의 통일을 거부할 리 만무하였다. 급속한 통일에 성공하였다가 충분한 상호 이해와 동화의 과정이 없어 결국 내전의 쓰린 상처를 경험한 예멘의 경우 역시 민족 내부의 교류와 화해의 과정이 얼마나 중요한 것인지를 증명해 주는 산 사례이다<sup>58)</sup>. 대만과 중국의 인적교류는 참으로 부러울 정도가 아닌가.

남북의 자유스러운 교류는 남북한 주민의 인식을 평준화하고 상호 이해의 수준을 높임으로써 통일을 앞당기고 통일의 후유증을 경감시킬 것이다. 더구나 그 교류는 정부가 선호하는 관료와 기업인 뿐만아니라 각계인사, 일반 시민 심지어 정부비판적 활동가 조차도 포함함으로써 진정으로 남북의 신뢰를 쌓는 작업이

56. 월간조선 1992년 10월호, p.167 이하의 기사 참조

57. Gregory v.S. McCurdy, "German Reunification: Historical and Legal Roots of Germany's Rapid Process Towards Unity", New York University Journal of International Law and Politics, Vol.22, Fall 1989, No.1, p.285

58. 자세한 것은 Robert D.Burrows, "Prelude to Unification: The Yemen Arab Republic 1962-1990", International Journal of Middle East Studies, Cambridge University Press, Vol.23, No.4, November 1991 참조.

되어야 한다. 이렇게 본다면 현재의 창구단일화론에 근거한 허가제에서 신고제, 방문자유의 확대가 기필코 이루어져야 한다.

#### 4. 통일촉진법령의 제정과 그 이행

##### (1) 남북기본합의서의 준수

**남북합의**는 1992년 2월 19일 남북한기본합의서, 같은해 9월 17일 부속합의서를 각각 발효시켰다. 이 두가지 문서는 화해협력단계에서의 남북관계의 기본규범으로서 중요한 의미를 지닌다. 그 내용이 모두 이행되기만 한다면 통일은 눈앞의 것이 되고 한반도의 평화와 안정이 정착될 수 있기 때문이다.

남북기본합의서의 법적 성격을 둘러싸고 그것이 조약이나 아니냐는 논쟁이 있었다. 만약 조약이라고 본다면 국회의 비준을 얻어야 한다는 점에서 이 논쟁의 의미가 있다. 정부는 기본합의서 서문에 남북관계를 국가관계가 아닌 잠정적 특수관계로 규정하고 있음을 근거로하여 국가간의 조약이 아니라고 한다<sup>59)</sup>. 그러나 야당과 일부 국제법학자들은 이것이 국제조약으로 보고 국회의 비준을 받아야 한다고 주장한다<sup>60)</sup>.

남북기본합의서와 그 부속서의 이행은 통일의 다음 단계로 나아가는데 필수적이다. 김영삼정부 이후 북한핵문제, 조문문제, 북한쌀문제등으로 계속 남북관계는 파행을 거듭해 왔다. 이것은 상호불신의 벽이 너무 두꺼운 사실을 반증하고 있다. 그러나 무엇보다도 그것은 우리 정부가 지나치게 속이 좁고 단기적 목표에 집착하고 있기 때문이다. 어려운 처지에 빠져 있는 북한에 무조건적인 지원을 함으로써 그들의 신뢰를 쌓고 장기적으로 통일의 광장으로 끌고 들어올 수가 있는 것이다. 이벤트적 성과와 회담만능주의로 통일을 이룰 수는 없다.

##### (2) 통일과정에서의 제조약의 준비와 법령정비

남북관계가 발전해 가면 갈수록 서로 다른 두 법률체계의 충돌을 조정하고 해결할 조약마련등 정비작업이 필요하게 마련이다. 뿐만아니라 남북의 교류는 필연적으로 민사, 형사, 가사, 행정상의 문제를 야기시키고 그 해결을 위한 법제적 뒷받침을 요구한다. 남북기본합의서와 그 부속서는 사실상 남북교류의 기본적인 법제가 될 수 있었다. 그러나 남북관계의 진전과 더불어 훨씬 복잡한 법률문제가 일어날 수 있고 그것을 규제할 수많은 조약의 제정과 법령준비가 필요하게 될 것이다. 그러나 아직 남북관계의 직접적인 교류의 폭이 넓지 않은 상태에서 그러한 필요성은 절감하지 못하고 있는 상황이다. 남북관계가 점차 심화될수록 법제정비의 필요성은 높아질 것이다.

남북한은 현재 각자가 한반도에서 정통성을 갖는 유일한 합법정부라는 주장을 수정하고 있지 않다. 법률적으로도 그러한 주장을 뒷받침하고 있는 상태임은 이

59. 통일원, 남북기본합의서 해설, pp.23-24.

60. 자세한 것은 이장희, "남북합의서의 국제법적 성격", 평화통일대토론회, 평화통일연구회, 1992.2.12 참조.

미 본 대로이다. 이러한 경우 그러한 법제를 먼저 고치고 충돌하는 법제의 조정장치를 마련한 다음 구체적 조약안, 법령의 마련으로 나아가야 한다. 가장 먼저 제정되어야 할 것은 출입국관리, 통관절차, 통신과 거주편의, 과세, 저작권등 지적재산권등이다<sup>61)</sup>.

비슷한 상황을 지니고 있는 중국과 대만의 경우 이를 쌍방의 합의에 의해 실무적으로 해결해 간 과정을 주목할 필요가 있다. 중국과 대만 역시 서로가 '하나의 중국'을 의치며 상대방을 독립된 국가로 인정하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 위에서 본 것처럼 쌍방은 엄청난 규모의 '양안교류'를 이룩하고 있는 것이다. 중국은 기본적으로 '하나의 국가'원칙을 견지하면서 양안간의 관계를 전면적으로 규범화하는 법률을 적극적으로 제정하지 아니한 채 편의적으로 행정명령의 제정을 통하여 양안간 교류사무를 처리하고 있다<sup>62)</sup>. 대만 역시 動員戡亂時期를 폐지하고 '一國兩區' 통일방안에 입각하여 상호간 실체를 인정한다는 조건하에 중국의 법제를 인정한다는 입장을 취하고 있다<sup>63)</sup>. 이 두 지역에서 제정한 국내법으로 쌍방의 존재를 사실상 인정하면서 법률관계의 해결을 도모하고 있으나 아직 기본법의 제정에 이르고 있지는 못하다<sup>64)</sup>.

## 5. 결 론

—국민의 의지와 실천만이 통일을 앞당긴다.

개인에게 있어서나 한 민족에게 있어서나 번영의 기회는 자주 있지 않다. 냉전 시대의 종막, 한반도에서의 힘의 공백, 분단국가들의 통일등은 한반도에서 통일

61.독일통일을 최종단계에 있어서도 다른 조약에 앞서 1990년 5월 18일 '화폐.경제 및 사회통합에 관한 조약'이 체결되었다. 경제와 사회통합이 정치적 통합보다 더 중요한 것임을 알 수 있다. (허영, 위의 글, p.87)

62.이렇게 만들어진 것이 1991년 12월 17일 中國公民의 臺灣地區往來管理辦法이다. 이 법은 중국의 대만관련 종합적 출입국관리법인 셈이다. 1987년 8월 대만주민의 대륙친척의 방문허용을 시사함에 따라 중국 국무원 판공청은 같은해 10월 '중국에 오는 대만동포의 친지방문 및 여행 접대방법에 관한 통지'를 발표한 이후 중국은 양안주민의 왕래문제를 방침.정책 또는 규정 등의 임시적인 방식으로 해결해 왔다. 그러나 양안 주민의 왕래가 크게 증가하고 교류의 폭이 넓어져 감에 따라 항구적인 법으로 해결할 필요성이 높아져 이 법이 제정되었다.(법무부, 위의 책, p.112 참조)

63.대만의 경우 대만주민의 대륙주민과의 교류에서 생겨나는 문제를 해결하기 위해 제정한 것이 1992년 7월의 '대만지구와 대륙지구 주민관계 조례'를 제정하였다(1992.7.31자 총통 화총 의자 제3736호령 공포).

64.북경대만법률연구소가 초안한 '대륙지구와 대만지구 인민관계법 건의초안', 북경인민대학이 작성한 '양안인민관계법', 중국관리과학연구원 대만법률연구소가 1989년 작성한 '대륙지구와 대만지구 인민관계법', 武漢대학 국제법연구소가 1991년 작성한 '대륙지구와 臺灣.港.澳지구 민사법률적용시범조례'등이 있으나 아직 당국에 의해 채택되어 있지 않다.(법무부, 위의 책, p.104)

의 제조조건이 형성되어 있음을 보여준다. 1970년대 소련과 미국 사이의 데탕트에 힘입어 독일은 1972년 12월 21일 동서독간 관계의 기초에 관한 조약(Treaty on the Basis of Relations between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic)을 체결하고<sup>65)</sup> 이러한 우호적인 분위기는 1973년에는 유엔동시가입으로 이어졌다. 일단 체결된 조약은 성실하게 지켜졌으며 동서독간의 교류는 확대되었다. 그러나 남북 양정부는 독일민족과 그 정부의 위와같은 현명하고 이성적인 대책대신에 소련의 붕괴이후 조성된 호기를 놓치고 허송세월만 하고 있다. 명백히 역사와 민족에 대한 반역으로 기록될 일이다.

평화통일을 앞당기기 위해 법과 의식의 변화는 다같이 소중하다. 법과 제도, 의식 가운데 어느 것이 더 중요한가의 문제는 마치 닭과 계란 가운데 어느 것이 먼저냐의 논쟁에 다름아니다. 의식의 변화는 법과 제도의 변화를 강요하고 법과 제도의 변화는 의식의 점진적인 변화를 초래하기 마련이다.

법과 제도의 변화는 정부와 국회가 가진 권한에 속한다. 그러나 정부와 국회가 그동안 말로는 평화통일을 외치면서도 민족화해와 남북교류를 통한 평화통일의 정착을 위한 노력을 실질적으로 게을리해 온 것이 분명한 상황에서 정부와 국회에 모든 것을 맡겨 놓을 수는 없다. 바로 국민이 나서야 할 때이다.

분단으로 인한 피해를 가장 직접적으로 절감할 수밖에 없고 또한 통일의 이익을 분배받아야 하는 국민이야말로 통일을 향한 길에 주도적으로 나서야 한다. 구체적으로 정부와 국회에 대해 현재의 통일저해적인 법령의 개폐를 요구하는 운동에 나서야 한다. 그 길에 동참함으로써 다가오는 21세기는 통일된 나라를 만들고 우리 후손들에게 욕되지 않을 수 있는 것이다.

---

65.독일 내부에서도 이 조약에 대한 반대가 만만치 않았다. 상호존재의 인정과 주권의 승인을 담고 있는 이 조약에 대해 바바리아 주정부에서는 위헌소송을 내서독 헌법재판소가 이에 대해 합헌을 선언하는 일도 벌어졌다.(Gregory v.S. McCurdy, 위의 글, pp.269-270)