

## 김대중정부 인권정책에 대한 평가

임재홍(민주주의법학연구회)

### I. 들어가는 글

한 나라에 있어서 인권정책이란 표현은 일면 어색하다. 왜냐하면 국가운영의 기본법인 헌법의 이념 자체가 국가의 존립근거로 기본권보장을 제1의 목표로 삼고 있기 때문이다. 따라서 인권정책이란 여러 정책중의 하나가 아니라 여러 정책의 지도원리가 되어야 한다. 그럼에도 인권정책이란 말이 공공연히 사용된다. 아니 군사정권시절에는 정책으로서의 인권이란 말이 운위되지도 못했다. 오히려 경제정책과 안보정책에 밀려 인권이란 초라한 한 귀퉁이에 장식용으로 존재했을 뿐이다. 정책으로나마 인권이란 말이 논의된 것은 김영삼정부들어서부터라고 생각한다. 이러한 역사적 과정이 있어서 그런지 인권정책은 경제정책 등 여타정책을 수정하는 의미로 사용되고 있다.

이러한 용어사용에 대해서 일면 인권의 개념을 지도원리로서의 위치를 확고히 하고 싶은 것이 당연한 것이겠지만 이것이 하루 아침에 이루어지는 문제는 아니다. 왜냐하면 우리의 경우 인권을 논할 정도로 사소한 인권침해에 대해서까지 문제를 제기하고 인권침해자를 처벌할 정도로 상황이 좋았던 것은 아니다. 우리 헌정사 50년은 실제 인권보장의 역사가 아니고 인권침해의 역사라고 해도 그다지 심한 표현은 아니었던 것이다. 이런 상황에서 인권의 의식이 국민감정속에 뿌리내릴 수 없었고 권리란 있는 자들만이 향유할 수 있는 사치품으로 인식되어 왔다.

그러나 분명 인권이란 인간이기 때문에 보장받는 권리라고 할 때 모든 국민이 인권의 주체로서 인권의 향유자로서 자기의 위치를 잡을 때 인권개념은 성립한다. 따라서 국민이 국가의 주인으로서 의식을 가질 때 국가가 인권보장의 의무자로서 위치를 잡을 수 있다. 그런데 인권정책이란 말에는 이러한 관계설정 은 빠져 있다. 즉 인권의 주체로서 국민이 자신의 존재를 깨닫지 못하고 있기 때문에 인권의 주체로서의 국가가 빈자리를 대신하고 있는 것이다. 이 경우 국가는 시혜자로서 인권을 베풀어주는 주체로서 등장한다. 국민은 국가가 베푸는 범위에서 인권을 향유하는 객체가 된다.

인권이란 개념의 역사적 기초는 혁명에 있었다. 고전적 의미의 인권은 부르조아계급이 시민혁명을 통해 보장받았다. 따라서 인권이란 혁명적 개념이며 과거와의 단절을 통해 확고히 자리잡는다고 할 수 있다. 물론 혁명을 통해 인권이 자리잡은 나라는 소수이다. 많은 국가들은 수입되고 전파된 인권개념을 알고 이를 발전시켜왔다. 우리의 경우도 시민혁명을 경험해 보지 못했다. 그렇다고 수입된 헌법과 법질서를 우리 것으로 제대로 소화해냈다고 할 수도 없다. 헌법은 장식물로서 의미만 가졌다. 해방과 6.25 그리고 자본주의세계에의 종속적 편입을 거치면서 반공산주의와 근대화만이 국시였고 반공과 근대화에 필요한 것만이 현실에서 힘을 가졌다. 반공산주의와 근대화에 걸리적거리는 것은 설령 그것이 헌법상 보장된 기본적 인권이라 하더라도 내팽개쳐졌다. 심지어는 헌법 자체

마저도 하나의 휴지조각에 불과한 문서가 되어버렸다. 이런 상황에서 인권의 개념을 논하거나 그 내용을 채우려는 노력은 무의미한 것이었다. 이것이 우리가 겪은 군사정권의 참담함이라고 말할 수 있다.

이런 상황하에서도 인권보장을 위한 투쟁의 역사는 진행되었다. 대표적인 인권억압법인 국가보안법에 대한 철폐투쟁을 한 예로서 들 수 있을 것이다. 근로기준법 준수를 외치며 자신의 몸을 불사른 전태일열사의 분신이야말로 노동기본권 보장의 출발점이라 하지 않을 수 없다. 이러한 숭고한 희생들이 있었기에 인권이란 것이 국가정책의 한 귀퉁이에나마 자리를 잡을 수 있었다. 따라서 인권정책이란 용어조차도 혁명의 경험이 없는 우리에게 있어 소중한 것이지 않을 수 없다. 인권정책의 내용에 들어가기 앞서 마지막으로 한가지 강조해야 할 점은 인권보장은 민주주의의 발전과 아주 깊은 상관관계를 맺고 있다는 점이다. 그것은 민중에 정당성의 기초를 두고 있는 정권이야말로 민중의 권리에 관심을 당연히 갖기 때문이다. 따라서 인권정책의 허실이야말로 민주주의발전의 척도로 평가할 수 있다는 점이다. 이 점을 전제로 해서 김대중정부의 인권정책을 살펴보고 평가하여 보기로 한다.

## II. 김대중정부의 인권보장과 인권현실

### 1. 인권정책의 평가기준

인권정책을 평가하려면 먼저 평가의 기준이 선행적으로 마련될 필요가 있다. 물론 우리 학계에서 이러한 평가기준을 만든 경우는 없다. 그래서 인권정책을 평가할 때에는 다양한 요인들에 대한 고려를 통해서 전반적인 평가를 내리곤 한다. 예컨대 형사절차·정치범 등과 인권, 노동자의 인권, 환경·의료와 인권, 아동 또는 여성의 인권, 장애인의 권리, 국제적인 문제(일본과는 위안부 문제, 미국과는 미군기지의 존재에서 오는 각종 파생된 문제), 또는 과거청산의 문제, 반인권 악법(국가보안법이나 노동관계법) 개폐정책, 인권관련기구(경찰, 검찰, 안기부, 기무사, 교도소, 노동위원회, 법원, 헌법재판소 등)에 대한 정책, 인권의식 제고정책 등이 검토의 대상이 된다.

본 글에서는 일정한 평가기준을 만들려고 하지는 않는다. 이것은 학문적인 노력이 필요하며 많은 시간이 요하리라 본다. 역사적으로 보면 인권은 자유권에서부터 시작하여 사회권, 환경권 등으로 발전하여 왔다. 따라서 이러한 기본권들을 전반적으로 고려할 필요는 있다. 그러나 우리의 경우에는 자유권 조차 제대로 보장되지 못한 상황이 한동안 지속되었다. 그래서 여기서는 자유권을 중심으로 하여 검토하여 보기로 한다. 무엇보다도 먼저 검토의 대상이 되어야 하는 것은 지난 정권들하에서 독재정치를 가능하게 했던 반민주적 법률 및 공안조직에 대한 재검토작업이 어떻게 되고 있는가 하는 것을 들 수 있다. 두 번째로 검토의 대상이 되는 것은 인권보장기구에 대한 검토이다. 특히 국민의 인권을 최종적으로 보장한다는 사법부를 포함한 법조 그리고 이를 보충해주는 기구로서 설립이 논의되고 있는 국민인권위원회가 검토의 대상이 된다.

### 2. 반민주적 법률 및 공안조직의 개폐

### (1) 국가보안법

우리 헌법은 각종 기본적 인권을 보장하고 있다. 그런데 헌법상 보장되는 기본권중 현실에서 완전히 지켜지지 않는 것중 대표적인 것이 아마도 사상의 자유와 사상표현의 자유일 것이다. 사상의 자유나 사상표현의 자유는 자본주의사회에 와서 국민의 기본권의 하나로 자리잡은 것들이다. 우리 헌법도 제헌헌법부터 일관되게 양심의 자유를 보장함으로써 사상의 자유를 보장하고 있다. 사상의 자유는 통상 인간의 내심에 들어 있는 세계관, 인생관, 정치적 신조의 자유라고 말해진다. 따라서 절대적인 자유로서의 성격을 갖는다. 사상결정의 내용은 내심의 작용이므로 어떠한 경우에도 제한될 수 없는 절대적 자유이다. 즉 절대적인 사상결정의 자유가 보장되는 것이다.

사상의 자유와 밀접한 연관을 갖는 것이 사상표현의 자유이다. 이러한 사상이 내심에 머무르지 않고 외부에 표현될 때 언론·출판·집회·결사의 자유로 나타나고, 또한 신앙과 결부되면 종교의 자유로 나타나며 그리고 진리규명이 문제될 때에는 학문의 자유로 나타난다. 실제 사상의 자유가 문제되는 것은 사상이 외부로 표현되는 경우이다. 우리나라에서는 외부로 표현된 사상에 대해서는 절대적인 자유를 보장하고 있지 않다. 국가보안법도 이러한 사상표현을 규제하는 법률이라고 할 수 있다.

그런데 사상이 내심에만 머무르는 경우에만 자유가 인정되고 외부로 표현되는 순간 법률에 의한 규제의 대상이 된다면 사상의 자유를 보장하는 의미가 반감되고 만다. 왜냐하면 사상이란 이미 표현된 다른 사상을 알 수 있고 이에 대한 자유로운 의사표명이 가능해야만이 형성될 수 있는 것이기 때문이다. 역으로 말하면 내 사상을 자유로이 표현할 수 있어야만 타인도 이를 통해 자신의 사상을 형성할 수 있는 것이다. 따라서 사상표현의 자유는 최대한 보장되어야 하며, 제한을 하는 경우에도 필요최소한에 그쳐야 하는 것이다.

이러한 사고는 불완전하지만 우리 헌법체계에서도 승인되고 있다. 가령 표현 자유를 규제하는 법령의 명확성요구, 과잉금지, 명백하고 현존하는 위협의 원칙 등이 그러하다. 그러나 이러한 헌법이론과 달리 국가보안법은 법률의 내용이 명확하지도 않고, 명백하고 현존하는 위협이 없어도 사상표현의 자유를 과잉적으로 규제하여 왔다. 좀더 솔직히 표현한다면 국가보안법은 일말의 합헌성마저 부정하는 폭압적 억압을 행사하는 수단이었던 것이다. 심지어 국가보안법은 그 집행과정에서 사상 자체를 탄압하는 수단으로 전락되기도 하였다.

이처럼 사상의 자유와 사상표현의 자유는 헌법에서는 보장되지만 하위법률인 국가보안법에 오면 완전히 부정되고 만다. 이러한 상황이 전개된 것은 체제유지법을 필요로 하는 우리 현대헌정사와 밀접한 연관을 맺고 있다. 제2차세계대전과 냉전속에서 출발한 제1공화국에서 국가보안법은 남조선노동당을 비롯한 좌익세력의 제거를 그 목적으로 하였다. 더불어 한국전쟁을 거치면서 강화된 반공이데올로기에 따라 좌파는 물론 혁신·진보까지도 공산주의와 동일시되어 사상을 운위할 여지는 극도로 축소되어 버렸다. 이런 정치지형을 고착화시킨 것이 5.16 군사정권이다. 군사정권은 반공과 근대화를 모토로 종속파시즘체제를 구축했다. 통치방식은 극도로 폭력적이었으며 그 수단이 되어 준 것이 바로 보안법체계이

었다. 반공을 국시로 내세운 박정희 정권이 맨 먼저 착수한 것은 반공법의 제정이었고 이어서 사회안전법을 제정했다. 그리고 1971년 유신을 앞두고 '국가보위에 관한 특별법'이 만들어지고 1972년 유신헌법이 대통령에게 긴급조치권을 부여함으로써 적어도 법적 측면에서는 신식민지 종속과시즘체제가 보안법체계의 법적 체계모니아래 완성되었다. 보안법체계를 통한 철권통치의 명분은 분단체제에서 찾아졌고, 반공산주의가 기반이었던 것이다. 이러한 것은 전두환·노태우정권까지 이어져 왔다.

우리나라 현대헌정사에서 국가보안법은 초헌법적 안보법체계가 된다. 이 법률은 인간의 사고를 원천적으로 봉쇄하기 위한 사상탄압법이다. 그리고 사상탄압법은 인간사고의 결정체인 사상을 정통과 이단으로 가르치고, 이단으로 못박힌 사상에 국가폭력의 칼날을 무자비하게 휘두른다는 점에서 빼어난 의미의 체제유지법이라고 할 수 있다. 이 점에서 국가보안법은 단순히 인간의 발전적 진보적 사상의 억압법이 아니라 기존 지배질서를 유지하기 위한 기본법이다. 국가보안법은 체제유지법이기 때문에 보호해야 하는 체제의 성격 즉 종속과시즘체제에 위협이 되는 모든 세력에 대한 적용이 불가피해진다. 따라서 체제안보가 곧 정권안보가 된다. 이것은 국가보안법 적용사를 볼 때 아주 명확하다.

이러한 국가보안법의 역사를 볼 때 인권보장의 제1의 관건은 바로 반민주적인 보안법체계를 정리하는데서 부터 시작되어야 한다. 즉 헌법과 국가보안법으로 갈려진 법질서의 2원화를 일원화해야 하는 것이다. 사실 이러한 작업은 과거 야당생활을 하면서 또한 국가보안법에 의해 피해를 받기도 한 김영삼정부나 김대중정부에 주어진 과제이기도 하다. 왜냐하면 김영삼대통령이나 김대중대통령 모두 야당시절에는 국가보안법 폐지나 대체입법을 주장했었기 때문이다. 물론 이것은 지켜지지 않고 있다. 김영삼 대통령은 3당합당후 만들어진 민자당 대표위원 시절 국가보안법 개정안을 날치기 통과시키는데 주역을 맡았다. 또한 대통령 당선이후에는 국가보안법 개정에 소극적이었으며 심지어 정권안보를 위해 여전히 국가보안법을 악용하기까지 했다. 국가경쟁력과 신한국건설의 모토에 반기를 들었던 대학교재에 국가보안법을 적용하는가 하면(경상대 한국사회의 이해사건), 영화 『레드 헌트』를 상영한 서준식씨에 국가보안법을 적용한 사건은 대표적인 사례라 할 수 있다.

이러한 상황은 국민의 정부가 들어선 현재까지 커다란 변화없이 지속되고 있다. 국민의 정부는 우리 역사상 처음으로 정권교체를 통해 집권했기 때문에, 또한 김대중대통령이 인권대통령의 이미지를 갖고 있는 만큼 기본적 인권보장에 대한 기대가 그 어느 정권과 남다르다 할 수 있다. 그런데 국가보안법과 사상표현의 자유만을 놓고 본다면 실망하지 않을 수 없다. 어떻게 보면 더 악화된 측면도 있다.) 국가보안법 운용현황을 보면 그러하다. 박상천 법무부장관은 신정부의 인권정책의 하나로 국가보안법의 확장해석을 엄격히 제한하겠다고 공언하고 있다. 그럼에도 불구하고 현실을 보면 그 반대의 상황이 연출되고 있다. 즉 국가보안법을 무리하게 적용하여 국가보안법 구속자가 문민정부에 비해 상대적

1) 심지어 한국정부에 대한 국제엠네스티 권고사항을 보면 한국인권상황이 오히려 악화되고 있다고 평가하고 있다. 표현과 결사의 자유, 기본적인 노동권행사가 제약되고 있다는 점을 지적한다. 인권하루소식 1998년 9월 12일자 참조

으로 늘어나고 있다. 문민정부가 출범한 93년과 국민정부가 출범한 98년 8개월 동안 국가보안법 구속자 수는 각각 67명과 310명이다.<sup>2)</sup> 반면 실행률은 매우 낮은 상태에 있다. 국감자료에 의하면 국가보안법 실행률은 10%에 그치고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 객관적인 자료에만 의존한다면 국민정부의 사상표현의 자유보장은 낙제 수준이라 할 수 있다.<sup>4)</sup>

상황이 이러하다보니 국가보안법에 대한 국내외적인 저항이 거세질 수 밖에 없다. 유엔의 'B규약 인권위원회'는 박태훈씨 국가보안법위반사건과 관련하여 "국가보안법으로 처벌한 것은 유엔B규약 제19조가 보장하는 표현의 자유를 침해한 것"으로 결정내리고 사건의 재발방지조치 등을 요구했다. 이것은 사실상 국가보안법 제7조가 반인권적 조항이고 국가보안법의 개폐를 거론하는 것이나 다름없다. 이런 사례는 김근태씨의 경우에도 마찬가지이다. 국제엠네스티 역시 한국을 인권캠페인 대상국가로 선정하고 오는 3월부터 국가보안법 개정을 촉구하기로 결정내리고 있다. 이러한 일련의 움직임에 대한 정부의 입장은 과거 군사정권과 크게 다를 바 없다. 국가보안법 제7조 위반사건에 대한 유엔의 구제결정에 대해서 법무부는 수용하지 않는다는 방침을 정하고 있다. 법무부는 "대법원의 확정판결이 난 상태이므로 재심을 통한 무죄판결이 없는 한 금전배상은 불가능하다"며 "유사한 위반사례 재발방지도 이미 국가보안법의 확대해석을 금지하고 있어 국가보안법의 개폐등 다른 조치는 하지 않을 것"이라고 밝혔다. 물론 국가보안법 제7조에 대해서는 헌법재판소도 한정합헌결정을 내리고 있다.<sup>5)</sup>

그러나 이러한 법무부의 입장은 상당한 문제점을 내포하고 있다. 왜냐하면 대법원의 확정판결이 났다고는 하지만 대법원은 국가보안법 적용이전에 이미 우리가 가입한 국제인권규약에 대해서도 법률적 효력을 인정했어야 했다. 헌법재판소도 국가보안법 제7조에 대해서 한정합헌결정을 내렸지만 이 결정 역시 국가보안법을 무리하게 헌법질서에 편입시키는 결정을 내려 헌정사를 발전시키는 쪽이 아니라 종래 왜곡되고 굴절된 헌정사를 사후 승인하는 역할을 하였다는 점에서 부정적 측면이 더 컸다. 또한 국가보안법의 확대해석을 금지한다고는 해도 국가보안법 자체가 사상의 자유를 억압하는 요소를 많이 가지고 있다. 따라서 민주적이고 인권을 생각하는 정부하에서라면 당연히 국가보안법은 개폐되어야 한다. 국가보안법의 개폐없이 인권을 운위하는 것은 물상식한 것이라고 밖에 볼 수 없다.

## (2) 준법서약서

사상의 자유와 관련해서 또 하나 짚고 넘어가야 할 것중의 하나가 준법서약서이다. 정부는 사상전향제를 폐지하겠다고 했지만 준법서약서로 이를 대체했을 뿐이다. 문제는 준법서약과 사상전향이 얼마나 다른 것인지 의문이라는 점이

2) 한겨레신문 1998. 11. 30

3) 한겨레신문 1998. 11. 10

4) 현 정부의 국가보안법 적용에 대해서 절반이상의 법학교수(53.1%)와 변호사(52.3%)들이 과거 정권과 차이가 없다고 한 설문이 이를 보여준다. 한겨레신문 1998. 11. 27

5) 현재 1990.4.2 89헌가113; 현재 1990.6.25 90헌가11; 현재 1992.1.28 89헌가8; 현재 1996.10.4 95헌가2; 현재 1996.1.16 92헌바6/26, 93헌바34/35/36(병합); 현재 1997.1.16 89헌마 240

다.6) 정부는 그 동안 양심의 자유를 침해한 것으로 비판받아온 사상전향제도를 폐지하고 최소한의 자유민주적 기본질서를 유지하는 차원에서 '준법서약제도'를 도입한다고 하였다. 그러나 준법서약제가 전향제보다 완화된 형태인 것만은 사실이나, 국가권력이 내심을 드러낼 것을 요구한다는 면에서 본질적으로 같은 것이다. 왜냐하면 사상의 자유는 어떠한 이유나 수단으로 제한할 수 없는 절대적인 자유영역이기 때문이다. 이 점에서도 정부는 사상의 기본적 자유를 억압한 것이다.

### (3) 국가정보원(안기부)

김대중대통령은 선거기간중에 안기부의 국내보안수사 기능의 축소와 철폐가 능성을 내비친 바 있다. 지난날 국내보안수사 부서를 정치적으로 악용하여 왔다는 점을 고려할 때 당연히 지켜지기를 바라는 부분이었다. 그러나 집권 1년을 눈앞에 둔 지금 안기부법에 대한 개정논의는 당정 어디에서도 찾아보기 힘들다. 이것은 상대적으로 안기부가 과거와 같은 인권침해행위가 적어졌다는 것을 의미할 수도 있다. 그러나 꼭 이렇게 평가할 수만은 없다. 왜냐하면 IMF라는 어려운 상황에서 날치기 통과된 안기부법에 대한 기억이 관심을 끌지 못하는 이유도 있기 때문이다. 그럼에도 인권정책을 논함에 있어서 안기부법 개정문제를 거론하지 않을 수 없다. 그것은 안기부를 포함한 정보기구가 지난 정권에서 행한 행태들을 볼 때 위험성은 여전히 상존하고 있기 때문이다.

지난 김영삼 정부는 안기부에 대해서 아주 극단적인 정책을 취했었다. 초기에는 괄목한 개혁을 이루었는가 하면 후반기에는 날치기로 안기부법을 통과시켜 과거로 회귀했다. 누구든 권력을 잡으면 권력편의적 기구와 관행을 유지하려는 유혹이 강하다. 따라서 김영삼정부 초기에 단행된 안기부법개정은 문민정부의 초기 도덕성을 강화시키는데 도움이 되었다. 그러나 96년 이후 조성된 공안정국 하에서 안기부를 다시 강화시켜 나갔다. 그래서 김영삼정부 최대업적 중 하나로 과대포장되었던 안기부 수사권의 축소조치가 93년이전으로 원상복귀된 것이다. 그것도 1996년 12월 26일 새벽국회에서 날치기로 통과시킨 것이다. 이 법률이 현재까지 지속되고 있다.

날치기 통과된 이 법률은 여러 모로 볼 때 헌법원리에 위반되는 내용을 담고 있다. 기본권보장이란 측면에서 볼 때 국민의 기본권을 침해할 소지가 있는 법률이나, 행정기관은 헌법이 정하는 기본권의 보장과 필요최소한의 제한이라는 원리하에서 입법되거나 조직될 수 있다. 이것이 의미하는 것은 국민의 자유권을 포괄적으로 제한하는 법률은 헌법위반이며, 국민의 권리를 항상적으로 제한할 소지가 있는 행정조직의 운영은 위헌이라는 것을 의미한다. 다음으로 권력분립의 원칙에서 보아도, 권력기관들 사이에 상호 견제와 균형을 규정하고 있다. 이것은 행정부내의 모든 기관에 대해서도 적용되는 것임은 두말 할 필요가 없다. 따라서 행정의 제조적은 의회 및 사법부에 의해서 통제가능성이 있을 때 법치성과 민주성을 기대받게 된다. 그런데 안기부법은 이런 헌법 원리들에 반한 내

6) 피에르 사네 국제사면위원회 사무총장은 한국방문시 기자회견에서 국가보안법 남용, 양심수 전면석방의 실패 등으로 국민의 신뢰를 잃고 있다고 하면서, 국가보안법개정, 준법서약서 폐지를 촉구했다. 한겨레신문 98년 9월 11일자 참조

용들을 담고 있다.

먼저 개정법에 의하면 안기부는 국가보안법 제7조와 10조 위반의 범죄에 대한 수사권을 갖게 되어 있다. 이것은 안기부가 여전히 민주세력을 탄압하거나, 정치적 반대자를 탄압하는 조직으로 기능할 수 있는 가능성을 주고 있다는 것을 의미한다. 국가보안법은 범죄구성요건이 불분명하여 국민의 기본권을 포괄적으로 위협하고 있는 위헌적 법률이다. 따라서 안기부가 이러한 국가보안법상의 범죄수사권을 갖는다는 것은 헌법이 보장하는 국민의 기본권을 포괄적으로 침해할 행정조직으로 기능하게 됨을 의미한다. 다음으로 정보수집업무에 대해서 보면, 안기부가 수집하는 정보는 크게 국외정보와 국내보안정보이다. 여기서 문제가 되는 것은 국내정보로 “정보및보안업무기획·조정규정”에 의하면, 안기부는 정보보안업무 조정감독권한을 갖는다. 이에 따라 안기부는 외무부, 내무부, 법무부, 국방부, 정보통신부, 공보부, 과학기술처, 통일원 등을 주요대상으로 하여 정보의 조정, 감독을 할 수 있으며, 사실상 대상이 되는 기관은 제한이 없게 된다. 이들 정보수집업무는 국민의 프라이버시를 침해하고 사상의 자유 등을 위태롭게 하는 것들이다. 반면 국민은 현대행정민주주의의 내용이라 할 수 있는 알권리나 행정절차의 참여 및 개인정보보호의 보호라는 법제를 통해서도 결코 안기부를 통제할 수 없다.

이상에서 본 것처럼 안기부는 각종 보안법체계와 결합하여 개인의 기본권을 무시로 침해할 가능성이 있는 정보기관이며, 대통령을 제외하고는 어떤 헌법기관의 통제밖에 있으며, 현대행정민주주의의 각종 법제도에서도 비껴나 있는 초헌법적 기관이다. 이를 통해 알 수 있는 것은 안기부가 정보수집업무와 수사권을 통해 주권자인 국민의 상위에 위치해 있으며, 적절한 통제장치가 마련되지 않으면 권력의 남용이 향후로도 계속될 것이라는 것이다. 국회 529호실 사건은 이러한 가능성이 언제든지 현실화될 수 있다는 것 그리고 국민들이 느끼지 못하는 사이에 공작정치가 재개될 수 있음을 보여준 사건이라 하지 않을 수 없다. 더구나 이종찬 안기부장은 안기부가 국가경영에 필요한 전략정보를 수집할 수 있도록 안기부법을 개정할 방침이라고 밝혔다. 즉 통상적으로 해오던 정보수집 활동을 법적으로 보장받아 아예 논란거리를 없애겠다는 것이다. 이런 것을 보면 국민인권보장을 위해서라도 안기부의 권한축소를 내용으로 하는 법개정이 얼마나 시급한 일인지를 알 수 있다.

신정부들이라도 내부개혁을 단행했다는 것을 어느 정도는 인정할 수 있지만 국가정보기관의 인권침해를 막을 수 있는 제도적 장치를 마련하는데는 관심이 없는 것 같다. 지금이라도 헌법의 정신에 맞추어 즉 법치주의와 민주주의의 관점에서 안기부를 어떻게 할 것인가 하는 근본적인 문제를 재검토하여야 한다.

### 3. 인권보장기구에 대한 검토

#### 1) 법조개혁

법조의 문제를 인권정책과 관련해서 다루는 것은 당연한 일이다. 왜냐하면 사법부는 인권의 보장기구로서의 성격을 띠고 있고, 변호사는 인권보장을 받는데 전문적인 조력을 해주는 제도라는 점에서 다루어야 한다. 그런데 국민정부 들어

선 이래 법조가 보여준 모습, 이런 법조를 어떻게 할 것인가에 대한 정부정책은 매우 유감스러웠다. 개혁은 커녕 국민의 인권보장을 후퇴시키는 것이었으며 법조의 집단이기주의만을 보장해 주었다. 특히 사법시험선발인원의 동결은 지난 김영삼 정부하의 사법개혁의 성과물이었던 선발인원의 점진적 증원마저도 부정한 것어서 개혁의 후퇴를 느끼게 한다. 이러한 연장선상에서 이종기 변호사사건이 발생할 수 있었던 것이다. 문제는 사법개혁이 상당히 구조적인 문제점을 내포하고 있는 만큼 제도적 개선의 보완이 절대적으로 필요하다는 점이다. 그럼 먼저 국민정부 들어서 법조와 관련된 단면들을 몇 개 보자.

국민정부 들어서 오래지 않아 대법원·법무부·대한변호사협회 등 법조계는 사법시험 선발인원을 축소해 줄 것을 건의했다. 원래 김영삼 정부때 마련된 법조개혁안에 의하면 99년도 사법시험 선발인원은 800명선이였다. 그런데 이들 단체들은 “경제상황이 악화된 가운데 법조인을 늘리면 상대적인 인력편중과 법률서비스의 질저하가 우려된다”며 800명선에서 500명선으로 줄일 것을 요청했다. 심지어 국회법사위에서도 변호사를 겸업한 여야의원들 대다수가 “경제현실을 감안해 적정 법조인원을 유지해야 한다”고 하여 논란을 빚은 바 있다. 이에 대해 정부는 애초 계획대로 800명선을 유지하기로 하였다가 이들 단체의 계속되는 압력에 밀려 700명을 선발하기로 결정을 내렸다.

다음으로 국무총리산하 규제개혁위원회는 98년 11월 변호사단체의 복수설립 허용과 협회의무가입 조항폐지, 변호사에 대한 징계권 회수 등을 내용으로 하는 규제개혁방안을 마련했으나, 법무부는 변호사협회의 반발에 밀려 법안을 국회에 제출조차 하지 못하고 있다. 사업자단체의 복수설립은 시대적 추세이다. 실제 변호사, 변리사, 건축사 등 사업자 단체들은 그동안 독점적 지위를 누리면서 가격담합 등을 통해 기득권을 유지해왔다는 지적을 받아 왔다. 또 사업자단체가 회원들로부터 거두어 들이는 적지 않은 회비는 일반 소비자에게 그대로 전가되면서 서민들의 부담을 가중시키고 있다는 비난도 받고 있다. 일례로 변호사의 경우 개업을 위해서는 약 750만원의 가입비를 내고 변호사협회에 의무적으로 가입하도록 되어 있다. 법무부의 이러한 행태는 다른 사업자단체의 규제폐지 반대명분을 제공하기조차 하고 있다.

이런 모습들은 국민이 바라는 개혁의 모습과는 정반대되는 것이다. 이러한 상황에서 발생한 변호사수임비리사건은 다시금 법조인의 반대에도 불구하고 법조개혁을 이룰 수 있는 좋은 상황을 마련해 주었다. 97년말에 의정부에서 이미 유사한 사례가 있었음에도 불구하고 또 다시 이런 사건이 재발하는 것은 이런 금품수수관행이 이미 일반화된 관행임을 보여준다고 할 수 있다. 사건의 당사자인 이종기 변호사가 “검찰과 법원직원 등에게 소개비를 주고 사건을 수임하지 않으면 영업이 안돼 어쩔 수 없이 그렇게 했다”며 자신이 빠들어진 사건수임구조의 희생양이라는 주장도 이런 맥락하에서 이해할 수 있다. 그러나 사건수임과정에서 금품이나 향등 등의 대가를 주고 받는 것은 엄연히 범법행위이다. 법을 벗어난 관행이라는 사실이 합법화시켜주지 못하는 것은 당연한 것이며 상식적인 것이다.

이러한 사례외에도 법조계 문제는 일일이 열거할 수 없을 만큼 많다. 과거에는 법조계라는 전문적 종사자만 알던 일이지만 이제는 모든 국민이 공감하는



단계에까지 이르렀다. 따라서 앞서 본 문제들에 대해 단순처방이 아니라 사법제도 전반에 대한 총체적인 개혁이 필요해지고 있다. 이런 개혁의 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 이미 지난 김영삼 정부 후반기에 추진한 적이 있다. 당시 개혁안을 보면 로스쿨 도입 등 현행 법과대학의 교육정상화, 일정 기간 변호사를 거친 사람만을 판·검사로 임용하는 법조계 일원화, 사법시험 선발인원 확대를 비롯한 시험제도 개선 등이 주요 내용이다. 이러한 내용은 지금 채택해도 별 무리가 없는 것들이다. 그렇지만 당시에는 법조계 인사 중심으로 사법개혁을 추진하다 좌초된 것이다. 물론 앞으로 사법개혁을 추진하는 경우에도 법조계의 반발은 명약관화한 사실이다. 하지만 법조가 스스로 자정하고 개혁할 능력을 상실한 만큼 이제는 정치권에서 개혁안을 내고 추진해야 하는 상황에 이른 것이다.

대전사건은 국민의 이익에 부합하는 개혁을 이룰 수 있는 호재였음에도 법무부나 정치권에서 내는 것은 상당히 실망스러운 수준이었다. 대전사건의 처리자체가 미온적이었고, 이러한 문제를 해결하기 위해 제시된 개선책조차도 과거에 늘상 그러했던 수준을 넘어서지 못했다. 법무부는 이종기 변호사 사건 직후 다음과 같은 안을 내놓고 있다. 즉 변호사 단체의 복수화, 전관예우 제한, 판·검사 등 법원·검찰공무원의 사건 알선 금지 명문화, 브로커를 이용하는 변호사 처벌 강화, 상습비리 변호사 영구제명 등이다. 반면 집권여당인 국민회의는 보다 근본적인 해결책을 세우고 있다. 즉 총체적 개혁의 필요성을 제기하고 사법개혁추진위원회를 설치하겠다는 것이다. 그리고 그 내용은 아직 정해진 것은 없지만 지난 김영삼 정부 때 마련한 개혁안이 재론될 듯하다고 한다.

그런데 이러한 논의의 연장선상에서 이루어져야 할 후속조치는 전혀 보이지 않고 있다. 특히 검찰중립화를 위한 그 어떤 대책도 찾아보기 힘들다. 공직자비리조사처의 신설은 특검제 대신 나온 것으로 보이지만 특별검사가 없는 비리조사처는 또 하나의 대검중앙수사부에 불과하다. 또한 검찰청장 인사청문회에 관한 것은 어디에도 없다. 법조내부의 의견도 수렴못하는 시책으로 개혁을 이루리라고는 기대하기 힘든 상황이다. 물론 이번의 개혁 노력이 또 좌절된다고 미리 예상할 수는 없다. 그러나 만약에 또 다시 좌절된다면 법조에 대한 국민의 불신은 골깊어 질 것이며 김대중 정부가 추진하는 개혁도 한계에 봉착할 것이다.

## 2) 인권법 제정과 국가인권기구 설립

국가인권기구란 헌법 및 법률에 근거하여 인권 보장에 필요한 종합적인 권한을 갖는 국가기구를 일컫는 용어이다. 즉 국가인권기구는 국제인권법의 국내적 실효성 제고를 존재 목적으로 하는 인권전담 국가기구이다. 우리나라에서 국가인권기구에 대한 논의가 이루어진 것은 그리 오래된 것은 아니다. 문민정부하에서 정부 주도의 국가인권기구 설치가 검토된 적이 있다. 그러나 논의가 본격화된 것은 국가인권기구 설치가 김대중 정부의 10대 공약사항 중의 하나로 자리잡으면서부터이다. 김대중 대통령은 작년 6월 미국 방문 첫날 인권상을 수상하는 자리에서도 인권위원회 설치 및 인권법 제정 방침을 밝혔다. 법무부는 인권법 초안을 마련하였고 9월 25일 입법추진계획을 공개했다. 이어 10월 1일에는 인권법(안)을 공개했다. 당시 이 계획에 의하면 '98년 10월에 정기국회 상정, '98

년 12월 10일 제정 공포식을 가지는 것으로 되어 있다. 그러나 이러한 계획일정에도 불구하고 인권법(안)은 국회에 상정도 되고 있지 못하다. 법무부의 인권법(안)은 인권단체의 거센 반발과 당정협의회도 제대로 거치지 못한 상태로 표류하고 있다.

정부에서 추진하는 인권법의 내용으로는 첫째, 인권침해행위 및 차별행위를 막고, 둘째, 인권위원회를 설립하여 인권교육 및 홍보, 인권관련 법령·제도·정책·관행의 연구와 권고 또는 의견표명, 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 처리, 필요한 경우 경찰서유치장, 교정기관, 외국인보호소, 군교도소, 다수인보호시설에 대한 시찰과 권고 또는 의견표명, 인권단체 및 인권운동가와의 협력을 도모하며, 셋째 국가가 인권단체를 보호 육성한다는 것이다.

이상은 국가인권기구 업무의 일상적 내용이며 중요한 것은 이러한 업무를 독립적으로 수행할 수 있는가 하는 것이다. 따라서 인권위원회의 독립성이 무엇보다 중요해진다. 현재 법무부와 집권여당인 국민회의간에 당정협회가 제대로 이루어지지 못하고 인권단체가 반발하는 이유는 이 인권위원회의 독립성에 관한 것이다. 법무부는 법무부산하의 특수법인 형태를 고수하고 있고, 국민회의나 인권단체는 독립성이 확보되는 국가기관화를 요구하고 있다. 급기야 김대중대통령이 나서서 국제규범에 따라 법안을 만들 것을 지시하기에 이르렀다. 그렇지만 법무부는 종래안에서 양보할 준비가 전혀되어 있지 못하다.

법무부안의 내용을 요약하면 국가인권기구는 특수법인형태여야 한다는 것이다. 법무부는 독립적인 특수법인으로 하는 경우 “업무의 독립성을 보장하면서 국가기관 등의 인권침해행위 및 국가기관과 국민 일반의 차별행위를 감시 구제하는 기능을 부여함이 타당하다”고 말한다. 이 경우 방대한 공무원 조직과 예산을 절감할 수 있으며, 유엔의 인권기구 설립 권고안에서도 독자적인 의사결정권을 갖는 개별의 법인격을 부여하는 것이 이상적이라고 권고하는 것을 참조했다고 한다. 이러한 법무부의 관점은 인권보호의 제1차적 책임은 각 국가기관에 있는 것이고, 인권위원회는 2차적으로 인권을 책임지는 기구로 인식하고 있다.

그러나 국제적인 기준들은 모두 독립성의 보장을 중시하고 있다. 이것은 인권위원회가 제2차적 인권보호기능을 한다고 전제하더라도 1차적 인권보장기구인 각 국가기관에 의한 인권침해행위를 감시하고 구제하는 기관인 만큼 각 국가기관으로부터 더더욱이 독립적일 필요가 있다. 그러나 인권위원회를 국가기관 산하의 독립법인으로 하는 경우 과연 독립성이 보장될는지 오로지 법무부 의사에 위배이게 된다.

국가인권기구의 독립성이 보장되려면 인권관련 법률집행기관들로부터의 독립이 필수적이다. 따라서 다음과 같은 조건을 최소한 갖추어야 한다. 먼저 조직의 법적인 독립성 및 운영상의 독립이 보장되어야 한다. 둘째 재정적 독립성이다. 인권위원회가 그 예산의 편성, 집행 및 결산에서 행정기관의 사전 및 사후 감독을 받게 된다면 독립성은 저해된다. 셋째 임면절차의 독립성으로 인권을 보장하려는 국가권력만이 국민인권을 보장할 수 있듯이 인권을 이해하고 인권보장을 위해 노력한 사람만이 인권위원회를 이끌 수 있다. 넷째는 인적 구성의 다양성이 필요하다. 이런 관점에서 볼 때 인권위원회를 특수법인으로 하는 것은 행정법상 단지 조직상의 독립만을 의미하며 “업무의 독립성까지 보장하는 것은 아

니다.

이것은 무엇보다 특수법인의 의사결정기구인 이사회가 주무부처인 법무부의 영향하에 있기 때문이다. 법무부 당초안은 이사장을 포함 11인 이내의 이사로 구성하고 이사는 당연직 이사와 선임직 이사로 되며, 전원 비상임으로 되어 있다.(당초안 제23조) 이중 당연직이사 4인은 법무부차관, 여성특위 상임위원 등 관계부처 차관으로 한다고 한다. 그리고 선임이사 7인은 여성계 노동계 등 국민의 대표성을 반영할 수 있는 각계의 인사중 법무부장관이 제청하여 대통령이 임명하는 것으로 되어 있다. 그러나 법인형태로 운영되는 공조직의 운용실제를 보면, 이러한 이사회의 구성방식은 주무부인 법무부 장관의 영향력을 상당히 크게 만들고, 또한 당연직 이사의 영향력은 상당히 크기 때문에 정부부처의 입장이 이사회를 통해 그대로 관철된다. 임명직 이사의 경우 임명권이 정부에 있고, 임기가 3년으로 한정되어 있기 때문에 주무부처의 눈치를 보지 않을 수 없게 되어 자신의 소신을 펼치기 힘들게 된다.

이 안은 법무부가 인권위원회를 장악한다는 집중 비판을 받았다. 이 비판은 인권단체뿐 아니라 여당의 설득도 얻지 못했다. 그래서 법무부는 당초안을 수정한 '변형된 법인'안을 제안했다. 수정안은 종래 비판을 받아온 독립성 부재의 문제를 해결하기 위하여 여당이나 인권단체의 요구를 수용한 흔적이 있다. 그럼에도 특수법인은 아무리 변형시킨다 하더라도 주무부처의 감독에서 업무상 자유롭기 힘든 측면이 있다. 따라서 조직법적, 운용상의 독립성이란 측면에서 보면 근본적인 한계를 가지고 있다. 예를 든다면 수정안의 내용에서도 인권위원회는 자율적인 규칙제정권을 갖지 못하고 있다. 인권위원장과 위원의 선임에 있어 법무부장관이 제청권(수정안 제24조)을 가지고 있는 것도 독립성 저해의 요인이 되는 것이다. 최근에는 당정협의를 통해 인권기구를 국가기구이자 법인으로 한다고 잠정 결론을 내렸다. 그래서 국가인권기구를 공정거래위원회와 유사한 독립규제위원회 성격의 국가기구로 구성하되 법인의 성격을 동시에 부여하기로 했다고 한다. 그러나 이 역시 변형된 안으로 법인의 성격을 가지는 한 독립성은 저해되는 것이다.

그러나 인권법 제정에 있어서 한 가지 근본적으로 생각해야 하는 문제가 있다. 즉 왜 인권기구가 필요한가 하는 물음이다. 정부는 인권기구 설치의 주요 내용으로 인권보장의 틈새를 보충한다고 설명하고 있다. 그러나 한 가지 의문이 드는 것은 종래 국가권력들 즉 입법, 행정, 사법이 그나마 인권보장을 위해서 최대한 노력을 해왔고 그럼에도 불구하고 인권이 보장되지 않는 틈새가 있어서 인권위원회를 설치하겠다는 의미라면 충분히 납득이 간다. 그러나 현실을 보면 이러한 논리가 얼마나 현실을 은폐하는 것인지 금방 알 수 있다. 왜냐하면 종래 정권보장을 위해 각종 악법을 만들고 이를 집행하고 사법적으로 정당화해 온 것이 우리 현실이 아닌가? 그리고 이런 권력기관의 속성과 관행에서 보아 쉽게 종래의 권력기구가 인권보장기관으로 변모하리라고 기대하는 것 역시 무리이다. 따라서 우리의 경우에 제1차적인 선결과제는 종래의 권력기구에 대한 개혁이다. 다만 이 개혁이 어렵다는 것을 전제로 이를 감시하고 촉진할 필요가 있어 국가인권기구를 만든다고 해야만 국가인권기구의 존립 근거가 마련되는 것이다. 그

런데 국가인권기구를 이들 종래의 권력기구 산하에 두어 인권을 보장한다는 것은 아무래도 신뢰가 가질 않는 것이다.

국가인권기구는 업무 자체가 국가행정기관에 대한 자문 및 조언 업무를 하고, 이들 기관의 인권침해행위를 조사하고 구제책을 마련해야 한다. 따라서 국가기관과 개인의 문제를 다루는 만큼 양자로부터 독립적이고 중립적인 기관이어야 하는 것이다. 따라서 국가인권기구 업무수행의 대상이 되는 국가기관들 즉 국가정보원(안기부), 법무부, 사회복지부, 국방부 등의 기관들로부터 독립성을 확보해야 한다. 즉 이들 중앙행정기관들에 인권위원회의 조직, 인사, 예산, 감독 등의 권한이 부여되거나 아니면 실제 운영과정에서 개입하고 영향력을 행사할 수 있는 여지가 있다면 과연 인권위원회가 공정하게 조사하고 자문할 수 있겠는가에 대해서는 회의되지 않을 수 없다. 예를 들어 아직도 시원한 해결이 없는 의문사에 대해서 국가인권기구가 조사를 한다고 가정해 보자. 법무부의 절대적 영향하에 있는 특수법인으로서 인권위원회가 조사를 한다면 누가 공정하다고 믿겠는가?

이렇게 인권위원회의 위상을 중요시하는 것은 인권위원회의 위상이 독립적이어야만 인권위원회가 갖는 권한행사가 독립적으로 행사될 것이고, 인권보장을 위한 충분한 역할을 할 수 있기 때문이다. 이상의 논의를 통해 다음과 같은 결론을 확인할 수 있다. 즉 획기적인 인권증진을 위해 인권위원회를 만든다는 것과 인권기구를 독립법인으로 만든다는 것은 상호 논리모순이다. 따라서 인권문제를 법무부 산하 특수법인이 처리한다는 것 자체가 인권개념의 축소이며, 현 정부 인권의식의 한계를 적나라하게 보여주는 징표는 아니겠는가. 그래서 인권을 획기적으로 증진하려고 한다면 특수법인의 형태로 인권위원회를 만들어서는 안된다. 그리고 인권위원회에 대해서 법무부가 영향력을 행사하려고 한다면 그 이유를 명백하게 밝혀야 한다. 만약 그렇지 않고 획기적인 인권증진을 위해 법무부 산하에 독립법인을 두겠다는 것은 허위에 불과한 것이다. 이럴 때 만들어지는 인권위원회는 국민의 인권옹호가 목적이 아니라, 정부의 대외홍보용에 불과한 것이 될 것이다.

진정 법무부가 인권의 획기적인 증진에 중점을 둔다면 다음과 같은 대안을 마련해 볼 수 있으리라 본다. 만약 인권위원회가 인권교육과 홍보, 국가기관에의 자문 등의 역할을 넘어 국가기관에 의해 자행되는 인권침해에 대해서 조사하고 조사결과를 공표할 정도의 역할을 해야 한다고 상정한다면 적어도 주무관청인 법무부로부터 독립되어야 한다는 것이다. 나아가 인권관련 법률집행을 맡고 있는 국가기관 예컨대 안기부, 법무부, 보건복지부, 국방부, 검찰 및 경찰 등과 관련을 맺지 않는 제3의 조직으로서 위상을 갖추어야 하는 것이다. 법무부 산하의 특수법인으로는 절대로 독립성, 공정성, 중립성을 갖출 수가 없는 것이다. 그래서 독립적인 행정위원회 형태의 국가인권기구가 바람직하다.

행정위원회란 체계상으로는 행정부에 소속되면서도 직무에 관하여는 독립성을 가진 합의제행정관청으로 행정권의 일부를 담당하는 기관을 말한다. 이러한 행정위원회는 특수행정조직으로 업무의 독립공정성과 신중성을 기하기 위해 설치되는 것이다. 정부조직법도 행정위원회 등 합의제행정기관의 설치를 위한 근거규정을 마련하고 있다.(정부조직법 제4조의 2)

국가인권기구는 행정부 소속기관이지만 의회와의 연결성을 확보할 필요는 있을 것이다. 먼저 인사위원 임명시 의회의 청문절차를 거치도록 하여 인권위원회에 적합한 사람이 인권위원이 임명되도록 할 필요가 있다. 다음으로 인권위원회의 업무결과에 대해서 대통령뿐 아니라 의회에 보고하도록 하여 의회의 입법작업 및 국정조사 및 감사업무에도 참고되도록 할 필요가 있다.

### III. 맺는 말

이상에서 주로 자유권적 기본권을 중심으로 반민주적 법률의 개폐문제가 주를 이루었다. 그러나 자유권의 보장없이 다른 권리들 예컨대 사회권, 환경권, 소수자의 권리들이 보장되리라고는 생각하기 쉽지 않다. 따라서 불가피하게 한정된 부분으로 논의가 이루어졌지만 그러나 논의된 것만으로도 평가를 내리는데는 큰 어려움이 없을 것이다.

또한 논의의 내용이 부정적인 판단이 많았다. 물론 부정적인 면만이 있는 것은 아니었다. 긍정적으로 평가할 수 있는 것은 김대중 대통령이 인권대통령으로서 자임하고 노력한다는 것, 인권법을 제정하고 인권의 사각지대를 줄이겠다는 노력, 여성차별철폐의 노력('남녀평등고용법'의 개정, '남녀차별금지및구제법'의 제정) 등이라고 할 수 있다. 그러나 이런 긍정적인 측면에도 불구하고 김대중 정부의 인권정책에 대해서는 전반적으로 볼 때 부정적으로 보지 않을 수 없는 면이 강하다. 무엇보다도 국가보안법이 국내외의 비판에도 불구하고 온존되어 있다는 것, 나아가 국가보안법 구속자 수의 증가, 영남위원회사건, 국제인권규범의 무시, 안기부법에 대한 개정의사가 없는 것, 안기부의 정치사찰, 경찰청의 개인 사찰의 재개, 준법서약서의 실시, 법무부의 보수적 행태의 연속, 특히 사회권 부분에 있어서의 심각한 혼란상과 사후예방책의 미강구로 인한 노동자인권의 엄청난 후퇴, 과거청산의 미진 등이 그러하다. 따라서 인권보장의 진전이 있었는가라는 물음에 유감스럽지만 그렇지 않다고 평가할 수 밖에 없다.

이러한 부정적 평가에 정부는 귀기울일 필요가 있을 것이다. 그리고 좀더 획기적인 인권정책을 펴나가려 한다면 한 가지 만큼은 다시 생각해야 할 필요가 있다. 즉 국민이 주권자요 인권의 주체라는 점이다. 정부는 한시적으로 국민의 위임을 받고 있을 뿐이라는 점이다. 이러한 사고는 민주주의의 기본 출발점이다. 또한 민주적 사고와 절차로 무장하는 것이 국민의 인권보장의 출발점이기도 하다는 것이다.

# 김대중 정권 1년, 국가보안법 적용의 문제

박래군(인권운동사랑방 사무국장)

## 1. 여전히 강력한 국민통제 수단

지난 해 이른바 '국민의 정부'가 출범한 뒤에서 권력의 권위주의적 요소들은 하나도 척결되지 않았다. 민주주의 국가라면 국가권력이 국민 위에 군림해서도 안되고, 군림하려 해서도 안된다. 그렇지만, 우리는 지난 한 해 동안에도 국가가 모든 '선과 진리의 잣대'를 쥐고 국민을 강제하려는 모습을 계속 확인해야 했다. 거리에서 모든 국민들을 불순한 범죄자로 취급하는 불심검문이 그대로 유지되었으며, 정보기관들의 도감청은 오히려 증가했고, 경찰의 사찰카드가 실체를 드러냈고, 집회와 시위에 대해서도 과거 정권 때처럼 '불순세력, 체제 전복세력'이라고 매도, 위협하는 것도 변하지 않았다.

우리 사회의 국가폭력의 대명사는 국가보안법이다. 개인의 내면마저 통제하고, 국가가 제시하는 가치관과 입장에 반대하는 생각을 갖는 것만으로도 반국가사범, 또는 이적사범이 되어야 하는 국가보안법의 존재만으로도 이 나라는 민주화 될려는 멀고도 먼 길이 앞에 놓여져 있다는 것을 보여주는 것이다. 50여년의 역사 동안 국민들을 공포로 통치하는데 역대 정권의 가장 유용한 수단이 되었던 국가보안법이 인권을 표방하는 대통령과 그의 정부에서도 여전히 악용되고 있음을 우리는 지난 한해 동안 확인할 수 있었다. 국제사회의 비난에도 불구하고 남북이 분단된 특수한 상황을 이유로 국가보안법을 폐지는커녕 개정조차 할 수 없었던 정부가 최근에는 7조의 개정을 말하고 있다.

사실 국가보안법은 그 법에 의해 구속된 이들만의 문제가 아니다. 오히려 국가보안법으로 구속된 양심수들의 문제는 전체 문제 중의 빙산의 일각일 뿐이다. 직접적인 피해자인 양심수들의 존재는 대부분의 국민들로 하여금 정부에 대항하였다가는 감옥에 가는 길밖에 없다는 점을 수시로 확인시켜주는 실체이다. 그리하여 우리 국민들은 오랜 세월, 자기 스스로의 상상력을 발동하여 창조적인 사고를 할 수 없도록 길들여졌으며, 학생들은 학교에서 주입식의 반공 이데올로기 교육을 받은 위에 국가보안법적 세계관으로 무장되어 대학이나 사회로 나오게 되는 것이다. 이를 통해 권력은 항상 도전받지 않는 안정적인 정권을 유지할 수 있었던 것이며, 따라서 국가보안법은 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸쳐서 사회의 경직성과 획일성을 강제하는 주요한 통치수단이었다. 여기에 국가보안법에 근거한 수사권을 지닌 수사, 정보기관들의 무소불위의 권력은 강력한 국민통제 장치였다. 이들 기구들이 민주적으로 개혁되지 않는 한 사실 국가보안법에 의한 피해는 계속 이어질 것이다.

따라서, 국가보안법의 문제를 따지기 위해서는 사회 제반의 영역에 걸쳐서 국가보안법이 끼친 영향들을 일일이 검토하여야 한다. 그럴 때만이 국가보안법에 의한 피해는 일목요연하게 제 모습을 드러낼 수 있을 것이기 때문이다.

하지만, 이런 제반 범주의 국가보안법 현상을 모두 따져보는 것은 오늘의 자리에서는 불가능하다. 이 글에서는 간략하게 지난 해 국가보안법에 의한 구속자를 중심으로 국가보안법의 적용 문제만을 검토하기로 한다.

이 검토 과정에서 필자는 국가보안법의 남용 현상<sup>은</sup> 확인하였고, 한편으로는 국가보안법이 무너져 내리는 있는 현실도 확인하였다. 그럼에도 불구하고 국가보안법을 지탱하는 이 사회의 강고한 저항세력의 존재도 확인할 수 있었다.

이제 국가보안법에 의한 구속 양상부터 살펴보기로 하자.

## 2. 98년 국가보안법 적용 양상

정부 출범 10개월제인 지난해 12월 23일 현재 국가보안법 위반 구속자는 374명으로 집계되었다. 전체 양심수 구속자 679명의 55%가 국가보안법 구속자란 결과에 이르게 되었다. 이는 현 정권 출범 8개월 동안 국가보안법으로 310명이 구속되었던 것인데, 이는 김영삼 정권 초기 8개월 동안 국가보안법 구속자 67명보다 4배나 많은 수였다. 결국 김대중 정부도 역대의 정부처럼 국가보안법을 무기삼아 정치적 반대 세력인 학생과 노동자, 재야세력을 탄압하는데 혈안이 되었으며, 따라서 인권단체들의 '마구잡이식 구속'이라는 비난으로부터 자유로울 수 없었다. 급기야는 현직 민선단체장이 포함된 이른바 '영남위원회' 사건에서는 3년 이상이나 불법도청과 몰래 카메라 동원해 사생활을 침해하면서까지 반국가단체로 낙인찍는 일마저 저질렀다. 국가보안법의 엄격한 적용을 통한 오남용의 방지를 수차례 정부가 약속했지만, 오히려 국가보안법 남용이 강화되었다.

김대중정권 출범 이후 구속자 현황 (98. 12. 23. 현재 민가협 조사)

\* 월별 분류

월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	총
구속자	1	13	31	84	91	111	123	90	58	38	39	679
국보법	1	7	18	53	55	72	57	27	33	17	34	374

\* 적용법규별

국가보안법	특수공무집행방해	집시법	노동관계
374 (55%)	18 (2.6%)	201 (29.6%)	191 (28.1%)

조직사건은 총 14건이 발생했다. 이들 조직 사건들을 검찰의 주장에 의해 대별하면 북한과 연계된 조직과 자생적인 사회주의적 조직으로 구분할 수 있을 것이다.

먼저, 북한과 연계된 조직사건으로는 울산부산지역 이른바 영남위원회(15명), 부산 인제대 자주대오(11명), 울산대 자주대오(5명), 범민련(7명), 단국대 천안 자주대오(5명), 민족사랑청년노동자회(7명), 민족통일애국청년회(3명) 등이었다.

반면에 후자에 속하는 조직사건으로는 국제사회주의자(27명), 북부노동자회(8명), 안양민주화운동청년연합(9명), 진보민중청년단체연합(6명), 학생연대(4명), 항공대 학생연대(4명) 등이었다.

이들 조직사건 건수로는 이들 조직사건들이 거의 반반씩이지만, 구속자수로는 북한과는 관련없는 이적단체 구속자가 더 많음을 알 수 있다. 결국 이적단체라고 하는 것이 북한과의 관계를 문제삼기 보다는 사회의 변혁을 요구하는 권력의 '내부의 적'으로 돌려지고 있음을 알 수 있다.

이들 조직사건 중에서 범민련, 민애청, 북부노동자회, 안민청, 진보민청, 학생연대, 국제사회주의자 등은 이전부터 계속 국가보안법에 의해 침탈을 받아왔던 조직이었던 점을 감안한다면 꽃감 빼먹듯이 필요할 때면 수사기관이 이들 조직을 적발, 구속하였던 점을 알 수 있다. 특히나 진보민청의 경우는 이전의 소속 산하 조직들이 모두 이적단체로 적발되었던 상황이었고, 이들을 통해 장기간 기획수사를 해오다가 마지막으로 진보민청 중앙을 국가보안법으로 씌어맨 것이었다. 또, 국제사회주의자들의 경우에는 91년 이후 무려 150여명이 같은 조직사건으로 구속되었던 것을 본다면 수사기관들에게는 이들 조직들이 자신들의 '철밥통'을 유지할 수 있는 좋은 먹이로 활용하였음을 볼 수 있다. 안양민청연의 경우를 볼 것 같으면, 이 단체의 성격은 합법 시민단체로 전환되어 시민들을 대상으로 한글교실을 여는 등의 이적활동과는 무관한 활동을 해왔음에도 불구하고 무리하게 국가보안법을 적용하였다. 이런 무리한 법 적용은 어느 조직에서나 마찬가지이다. 영남위원회의 경우는 강령이나 조직체계 등을 입증할 증거라고는 출처 불명의 디스켓 한 장이었음에도 반국가단체로 법원이 인정, 중형을 구형하기도 하였다는 점에서 비난을

받고 있다.

이들 조직사건 중 반국가단체로 구속된 영남위원회 사건을 제외하고는 모두 이적단체 구성, 가입 등의 혐의(7조)로 구속되었다. 조직사건에서만 아니라 전체 국가보안법 위반 혐의로 구속된 이들 중 374명 중 영남위원회 15명을 제외한 359명이 모두 국가보안법 7조 위반 혐의였다. 따라서, 국가보안법 7조는 사실상 국가보안법 사건의 거의 대다수를 차지하는 양상을 보였다는 것도 이전과 다를 바 없다.

한편, 국가보안법 위반 구속자 중 가장 많은 수를 차지하는 범주는 한총련 관련이었다. 한총련 관련 구속자는 총 166명으로 나타났는데, 이중 26명은 한총련 출범식 관련이었고, 나머지는 한총련 불탈퇴 때문에 구속된 것이었다. 아무런 이유없이 단지 한총련을 이적단체로 규정한 검찰의 자의적 적용에 의해서 대부분의 한총련 학생들이 구속되었던 것이다. 지난해 10개월간 374명의 국가보안법 위반자의 약 절반에 해당하는 구속자가 바로 이들 한총련 학생들이었던 것이다.

이들 국가보안법 구속자들의 면면을 보면 사회적 파급력을 미치기 힘든 학생이나 청년단체 성원들을 주로 대상으로 하였음을 알 수 있다. 반면에 문규현 신부를 구속한 뒤 곧바로 이해적으로 보석으로 풀려준 예나 노동절 집회 이후 정치연대 대표 오세철 교수에 대한 수사 방침을 밝혔다가 호지부지원 것에서 확인하듯이 사회적 파급력을 미칠 수 있는 인사들은 국가보안법 적용등으로부터 대체로 자유로울 수 있었다. 이는 공안기관들이 교묘하게 분리 적용한 결과였다.

### 3. 98년 국가보안법 적용에 결과에 대한 현상적 해석

① 김대중 대통령을 비롯한 정부 관계자들이 수차례 국가보안법을 남용하지 않겠다고 약속했지만, 국가보안법은 남용되었다. 위에서 살펴본 대로 국가보안법 위반 구속자가 늘어난 이유에는 과거처럼 국가보안법을 남용한 때문이었다. 구체적인 활동이 없거나, 오랜 세월 합법적인 운동을 해온 경우에도 국가보안법을 적용하여 무리한 구속을 자행했다. 특히 한총련 대의원들에 대한 불탈퇴 이유로 이들을 구속한 것은 억지도 이만 저만이 아니다.

② 북한보다는 '내부의 적'을 겨냥하는 것이 강화되는 경향이 있다는 점이다. 적화야욕을 노리는 북한이라는 존재보다는 내부에서 '국가변란'을 획책할 위험성이 있다는 이유로 북한을 비판하는 단체들도 모두 이적단체로 규정해 처벌했다는 점이다. 한총련의 경우도 겉으로는 북한과의 연계를 강조하지만, 사실은 노학연대 등을 두려워 한 공안세력들의 탄압방침이 강조된 것으로 보인다. 이에 따라 지난해 한총련은 실업 등 사회적 문제에 대한 국민적 관심을 돌리기 위한 공안세력의 희생양으로 위치지워졌다고 보인다. 이런 경향성은 북한의 영향력이 약화되는 상황에서는 더욱 강화될 것으로 보인다.

③ 구속을 계속 함에도 불구하고 사회적 파급력은 두려워하는 적용 경향을 보였다는 것이다. 위에서 살펴본 대로 국가보안법 위반 구속자는 갈수록 그 대상자들이 폭이 좁아지는 경향이 있다. 즉, 학생이나 청년단체 등 비교적 사회적 영향력이 없는 경우들을 주 구속 대상자로 설정하고, 꾸준히 구속자들을 양산해왔다.

④ 결국 공안세력들의 실적 쌓기에 의한 국보법 구속자의 양산이었다. 특별히 국가보안법 위반 사례가 늘어난 것도 아님에도 불구하고, 이처럼 많은 국보법 구속자가 발생한 것은 공안세력들의 실적 쌓기를 통한 자기들의 밥그릇 지키기의 노력의 결과였다고밖에 해석할 수 없다. 공안세력들은 현재의 사회적 분위기-정권교체, 남북관계의 개선 등-으로 인해 자신들이 퇴출될 수 있다는 점에 매우 두려워하고 있으며, 자신들의 입지를 방어하기 위해서 무리하게 구속을 남발하였던 것이다.

### 4. 무너져내리는 국가보안법



지난해 공안세력들의 무리한 구속자 남발 경향에도 불구하고 전체적으로 보아서는 국가보안법의 위력은 점점 약화되는 경향성을 보였다. 이들을 법원의 태도, 국제사회의 비난, 남북관계의 개선, 국민여론의 약화 등으로 보도록 하자.

전체적으로 법원은 국가보안법 사건에 대해서 공안검찰의 기소 내용을 인정하는 방향으로 판결을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 일부 사건에 대해서 무죄판결이 계속 나오고 있다는 점은 주목해볼 부분이다.

지난해 4월 서울형사고법은 북한 영화 <꽃파는 처녀>등을 본 이유로 구속된 국가보안법 구속자에게 무죄판결을 내렸다. 서울고법 형사5부는 지난해 5월 천리마 소속 6명에게 선고유예 결정을 내렸다. 뿐만 아니라, 북한노래를 개작해 민중가요를 부르는 것은 북한을 고무찬양한 것이 아니며, 이적표현물을 만들었다 해서 이적단체로 단정할 수는 없다고 판시했다. 전북대 혁신대오 사건, 동아대 간첩단 사건, PC통신 관련 윤석진 사건 등에 대해서도 법원은 엄격한 법해석을 전제로 무죄판결을 내렸다(물론 <모내기>를 그린 화가 김학철씨에 대해서 대법원은 1,2심을 파기하고, 유죄 취지의 판결을 내리기도 했다).

또, 국정감사 자료에 의하면 97년부터 98년 8월까지 "경찰청 보안국과 안기부가 구속기소한 국가보안법 위반 사범 168명 중 재판에 계류중인 59명을 뺀 109명 중 실형을 선고받은 이는 12명"이었던 것으로 나타났다. 같은 자료에 의하면 경찰청 보안국의 경우 석방률이 평균 90% 이상에 가까운 것으로 확인돼 공안기관의 기소를 인정하는 판결태도를 보이면서도 대체로 집행유예로 석방하는 경향을 보였다. 이는 공안기관들의 무리한 법 적용에 일차적인 원인이 있겠지만, 법원이 나름대로 국가보안법 사건에 대해 신중한 태도로 판결에 임한다는 것을 알 수 있다.

한편, 서울지법은 지난해 11월 민애청 사건으로 구속되었던 9명중 6명에 대해 영장실질심사 단계에서 석방하는 획기적인 결정을 내렸다. 이는 91년 법 개정 이후 구속적부심에서도 단 한명의 석방이 없었던 것에 비하면 매우 중요한 법원의 태도 변화임을 알 수 있다.

이와 같은 법원이 태도는 아직도 많이 부족하지만, 국가보안법이 점차 존립기반을 잃어가고 있음을 보여주는 것이다. (4)

국제사회의 비난은 보다 더 국가보안법의 존립기반을 뒤흔드는 것이었다. 지난해 12월 공개된 유엔인권이사회의 박태훈씨 사건에 대한 결정은 남한 정부가 국가보안법 문제에 대해서 '남북이 대치된 특수한 상황' 때문에 개정조차도 불가하다는 입장을 정면으로 반박하는 것이었다. 즉, 이 결정은 이적단체에 가입함으로써 구체적으로 국가가 위해를 입었음을 입증해야 한다는 점을 강조하였고, 오히려 구속으로 인한 피해자의 피해를 보상할 것을 요구하고 있는 상황이었다. 이 결정과 국제엠네스티를 비롯한 국제사회의 비난은 국제사회의 시선을 의식하지 않을 수 없는 현 정부를 난처하게 만들고 있다. 특히나 현 정부 들어서도 국가보안법 위반 구속자가 늘어나는 것에 대해서 국제사회는 계속 이를 시정할 것을 요구해왔다는 점은 앞으로 현 정부가 국가보안법에 대한 지금까지의 태도를 유지하는 데 난관으로 대두되고 있다. 또, 금강산 관광에서 보듯이 남북간의 민간교류가 확대되는 상황도 국가보안법의 존립을 어렵게 만드는 요인이다(이점에 대해서는 발제 3을 참조 바람).

이런 조건들과 함께 국민여론도 국가보안법의 개정을 요구하는 방향으로 나타나고 있는 점도 국가보안법의 존립기반을 흔드는 것이다.

월간 '말' 6월호에는 김대중대통령과의 인터뷰기사가 실려 있는데 국가보안법 개폐문제와 관련하여 김대중대통령은 다음과 같은 말을 했다. 즉 "법 개정의 당위성은 인정합니다. 하지만 국민여론이 그런 것을 바라겠느냐 하는 것을 고려해야 합니다"

국민여론은 무엇을 바라고 있는가? 작년 11월 22일에 한겨레신문사와 민주사회를 위한 변호사모임은 국가보안법에 관한 공동 여론조사를 벌였다. 전국 거주 20살 이상 성인 남녀 700명을 대상으로 이루어진 이 여론조사의 오차한계는 95% 신뢰수준에  $\pm 3.7\%$ 이다. 결과는 다음 표와 같다.

	폐지	개정완화	현행유지	강화	기타/잘 모름
일반국민	7.7%	70.5%	11.6%	7.3%	2.9%
변호사	27.5%	65.4%	4.6%	0.7%	2.0%
법학교수	29.0%	70.0%			1.0%

이와 같이 답변한 사람들 중 절반 정도가 국가보안법이 악용·남용되는 것이 가장 문제라는 인식을 가지고 있었다. (일반국민=40.9%, 변호사=52.9%, 교수=63.0%) 또한 국가보안법 제정의 취지와 목적이 현재도 유효하게 적용되어야 하는가라는 질문에 대하여는 다음과 같은 답변이 나왔다.

	그렇다	그렇지 않다	잘 모름
일반국민	26.4%	55.8%	17.8%
변호사	27.5%	69.2%	3.3%
법학교수	18.0%	77.0%	5.0%

이런 이유로 인해서 국가보안법은 점차 현 정부 하에서 무너져 내리고 있다는 것이 필자의 확고한 생각이다. 위에서 살펴본 것처럼 국가보안법을 둘러싼 조건들은 국가보안법의 폐지를 염원하는 이들에게 유리한 방향으로 전개될 것이다. 하지만, 국가보안법은 그 이름이 무엇이든간에 민주주의와 인권과는 대립되는 국가 이데올로기 체제라는 것, 사상탄압을 통한 권위주의 체제의 유지체제라는 점을 인식한다면 국가보안법이 변질되어 다시 우리를 옹졸 수도 있다는 점을 충분히 경계해야 할 것이다.

결국 민주주의와 인권의 끊임없는 강화를 통해 우리는 국가보안법의 존립기반 자체를 뿌리채 흔들어 놓지 않는 한 '국가보안법'은 오래도록 우리를 다시 짓누를 것이다. 국가보안법의 폐지를 위해 공안기관들의 해체 및 민주적 개편 등 국가보안법을 둘러싼 제반 조건들을 반국가보안법적으로 만들어내는 일이 필요하다는 것이다. 국가보안법 철폐 투쟁은 결국은 국가보안법으로 자신들의 존립근거를 삼는 국가보안법 옹호세력과의 투쟁이며, 국민들을 누가 더 확실히 설득하느냐로 결판날 것이기 때문에 올해의 국가보안법 철폐투쟁은 지금까지와는 달라야 한다.

# 99년 인권정세와 국가보안법 폐지 투쟁방향

이창수(청년진보당 인권위원장)

## 1. 99년 인권 정세

### 1.1 인권정세 : 운동의 새로운 전술 인식

국가보안법<sup>8)</sup>은 남한 사회뿐만 아니라 국민국가가 존재하는 어느 곳에서나, 지배권이 진보주의자들에게 직접적으로 좌절을 안겨주는 최고형태의 국가폭력 제도이다. 특히 국가 제도가 민주적 - 그렇기 때문에 민주적인 - 통제를 받지 않는 곳에서는 야만적인 형태를 띠고 있다. 남한 사회에 내재한 모순들은 한 마디로 지배집단의 총체적 부패라고 볼 수 있다. 왜냐하면 합리적인 사회작동원리인 민주적인 민주주의가 제대로 작동되지 않기 때문이다. 부패를 남한 사회의 총체적인 규정으로 설정하는 일은 국가보안법<sup>9)</sup>을 비롯한 '반국가행위자의 처벌에 관한 특별조치법<sup>10)</sup>'과 '보안관찰법<sup>11)</sup>'이라는 반인권 법률철폐 투쟁의 정당성을 확보하는 전제조건이다.

그렇지만 국가보안법 등은 기본적으로 이른바 지배권력이 '합법적인 폭력'을 수행하는 법체계에 국한되기보다는, 진보적인 사상과 실천 그리고 인간사회의 아름다운 추구를 좌절시키는 직접적인 수단으로서 이해된다. 국가보안법 폐지 투쟁은 지배질서의 폭력성과 대각에서 있는 입장에서 정립되는 것이 아니라, 진보적인 실천과 인간의 이상을 왜곡시키는 일체의 장애물을 제거하는 과정이다. 바로 이러한 맥락에서 국가보안법 폐지 투쟁은 중요한 의미를 갖는다.

우리가 과거에 국가보안법 폐지투쟁을 벌이면서, '피해자 단체나 개인'의 권리에 대해 수세적으로 대응해 온 경향이 있다. 물론 적극적이고 능동적으로 국가보안법에 대한 투쟁을 벌여 온 경우도 있었다. 이런 경우는 주로 민족통일 즉 남북관계의 진보적 진전을 위한 전략적 차원에서 이루어졌거나 자기 조직을 보위하기 위한 예방적

7) 청년진보당 인권위원회 준비 모임. 한국국제문제연구소 대표

8) 국가보안법이란 2가지 의미로 사용된다. 일반적으로 국가안보를 이유로 인권을 침해하거나 정치활동을 탄압하는 법률 체계는 모두 국가보안법으로 간주된다. 이런 경우 법령의 명칭이나 형식에 구애받지 않는다. 예를 들어 말레이시아나 싱가포르의 국내안전법(Internal Security Act), 미얀마의 국가보호법(State Protection Law) 인도의 국가안전에 관한 법률(National Security Act, 1980)과 테러 및 파괴에 관한 법률(Terrorist and Disruptive Act, 1985), 인도네시아의 국가전복 방지법(Anti-Subversion Law) 등이 이런 경우다. 또 다른 의미로는 고유명사로서 우리가 폐지하고자 하는 '국가보안법'이 있다.

9) 국가보안법은 1980년 12월 31일 공포(법률 제3318호)되고 1991년 법률 제4373호로 개정되었다.

10) 공포 법률 제3045호(1977년 12월 31일). 1980년 12월 31일 법률 제3318호로 개정되었으며, 이법의 처벌 대상자는 △외국정부에 대하여 도피처 또는 보호를 요청한 자 △외국에서 귀국하지 아니하는 자로서 죄상이 현저한 자로 내란죄, 외환죄, 공무상 비밀누설죄, 반란죄, 이적죄 등을 다루고 있다.

11) 법률 제4132호(1989년 6월 16일 공포). 법률 제4396호로 개정(1991년 11월 22일). 이 법률은 1975년 7월 16일 사회안전법(법률 제2769호)을 개정한 법이다.

인 차원에 국한된다. 대부분 국가보안법을 어긴 사건의 대상이 된 개인이나 단체가 거세게 항의하는 과정에서 인권침해라는 인식을 하게 되었고, 그 인식을 확산하기 위해 노력해왔다. 따라서 국가보안법에 대한 문제 의식이 석방투쟁 또는 법개정투쟁 아니면 반민주제도 개선투쟁에 머무를 수 밖에 없었다.

따라서 인간 삶의 원천이라고 할 수 있는 인권에 대한 의식이 진보진영 내에서도 상당히 약했던 점을 반성하지 않을 수 없다. 따라서 우리의 당면 국가보안법 폐지투쟁은 적극적인 권리의식이 전제되어야 한다. 이런 맥락에서 99년 인권정세부터 개괄 하도록 한다.

## 1.2 99년 인권정세 개관

김대중 정권은 인권에 대한 일반적인 철학은 없어 보인다. 최근 박상천 법무장관은 99년 업무보고를 통해서 국가보안법에 대한 부분 개정의 의사를 보임으로써 대체 입법이라는 집권 국민회의의 당론에서도 크게 후퇴했다. 이것은 집권블럭 내의 갈등을 암시하는 지점이다. 보수 자민당과의 연합정권 성격을 갖고 있는 국민회의는 정치적으로도 국가보안법 폐지 또는 대체입법을 추진할 수 없을 정도로 정치력이 취약하다. 또 검찰항명 파동에서도 알 수 있듯이 행정부(특히 검찰과 안기부)내의 보수 관료집단을 완전히 장악하지 못하고 있는 듯하다. 김대중 정권의 인권은 언제나 지배블럭 내의 정치적 역관계와 진보적인 대항세력의 대항력에 따라 타협하고 탄압해 왔다.

김대중 정권은 자신의 취약한 정치적 지배력을 극복하기 위해서 이른바 '제2건국'이라는 담론을 갖고 '개혁세력 결집'이라는 구호를 실현해 나아가고 있다. 이것은 결국 세 가지 측면으로 구체화된다. 첫째, 정계개편이다. 인위적이지 않지만 자연스러움을 가장하여 의회내의 정치적 입지 강화를 시도할 것이다. 3월중에 이런 성과는 가시적으로 나타날 것이다. 둘째, 시민사회에 대한 포섭전략을 강화할 것이다. 김대중 정권은 집권 초기부터 이른바 개혁과제를 설정하고 이를 자신의 정치력으로 돌파하기보다는 시민사회의 역할을 강조하면서 정치적 책임을 회피하면서 추진해 왔다. 셋째, 남북관계의 진전이다. 집권 1년을 경과하면서 성과를 가시적으로 내지 못한 가운데 김대중 정권은 국내외 정치적 취약성을 극복하기 위한 새로운 전략으로 남북정상회담 등 남북관계의 획기적인 진전을 추구하고 있다. 또한 어떤 면에서 이것은 통일문제를 전략적으로 이용한다는 해석도 가능하다.

따라서 이런 지배블럭내의 관계를 고려하면서 올해 인권을 둘러싼 정세를 검토하고자 한다.

### 사회시민단체들간의 연합/긴장/갈등

올해 인권을 둘러싼 정세에서 가장 중요한 요인은 사회시민단체들과 정부와의 관계가 재설정된다는 점을 들 수 있다. 국가보안법 폐지 투쟁을 벌여온 사회시민단체들은 그 인식적 공통성에도 불구하고 현실적인 노선을 달리 할 가능성이 높다. 우선 국가보안법 폐지 투쟁 전선이 협소하게 잡혀 있는 현실은 이를 반영하는 것이다. 국가보안법 철폐 투쟁 전선은 '민권공대위'를 중심으로 주로 통일과 관련된 피해단체 또는 관심 단체들의 투쟁이 이루어지는 지점과, 통일을 포함한 노동·사상 문제까지 포괄하는 '연대회의'의 축으로 형성되어 있다. 하지만 이 두 전선적 공동투쟁체는 전

위적인 투쟁을 전개하고 있는데 은정적·법적인 투쟁을 중심으로 했던 시민사회<sup>12)</sup>가 완전히 참여하고 있지 않다.

이런 맥락을 세밀히 살펴보면, 국가보안법 폐지라는 목표에 대해서 정확히 일치된 의식이 사회시민단체들 내부에 부족하다는 점에 우선 유의해야 한다. 이런 현상이 대두되는 것은 김대중 정권의 대 사회시민 단체에 대한 포섭 및 포위 전략이 가시적인 성과를 이루는 과정에 있다고 말할 수 있다. 즉 인권에 국한해서 말하면 집권 국민회의가 일반적인 인권 제도 개선을 통해서 인권 정부임을 자임하고 있는 현상에 대해서 시민사회가 과잉동조하는 경향으로 해석할 수 있다. 또 국가인권위원회 설치와 관련된 투쟁도 결국은 국가인권위원회의 법적 성격을 중심으로 민간기구들이 대응함으로써 실제적인 힘에 기초하여 국가인권위원회의 내용을 채워가지 못하고 있다. 취약한 대항력들로 인해 결국 정부가 주도적인 역할을 하도록 용인하는 결과를 빚고 있는 것이다.

요컨대 인권 현안에 대응하는 수위 문제나 현재적인 조건에 비추어 보면, 사회시민 단체들 간에 긴장 또는 갈등이 조성될 위험이 상존한다. 이것은 과거부터 누적되어 온 인권운동에 대한 다른 시각으로 인해 잠재적인 갈등요인을 갖고 있던 인권단체들이 분화할 수 있는 조건에 처하게 된다는 것이다. 우리는 이를 지배블력의 포섭력 강화 또는 시민사회의 자율성 상실이라는 두 측면을 갖고 있다고 파악한다.

#### 진보적 인권운동의 흐름 형성

이런 인권운동 주체들의 질적인 분화는 반대로 기존에 취약했던 인권의 실제적인 내용 또는 인권의식의 민중적 쟁취 등 남한 사회내에서 잠재하고 있던 '진보적 인권운동'이 구체적으로 출현할 현실적인 토대에 놓이게 되는 순기능도 있다. 인권운동을 법적·제도적인 것으로 간주하는 경향의 운동이 주류를 형성해 왔던 남한 인권운동은 김대중 정권이 들어서면서 국가보안법 폐지 투쟁을 제도적인 개선투쟁으로 으로 약화시켰다. 즉 인권제도의 법적 개선이 곧 인권운동의 요체이자 가능한 현실태로 보는 인권운동의 주류가 점차 제도화 또는 지배블력의 영향하에 포섭되어 가는 과정이 가시화되면서 역설적으로 진보적이고 근본적이며 민중적인 인권운동의 지평이 그만큼 넓어진 것이 사실이다. 하지만 지배블력의 사회시민단체에 대한 포섭력이 높아졌다는 것은 취약해진 인권운동의 총량으로 인해 진보적인 인권운동이 포위되어 대중적인 인권운동으로 나아가기 어려운 측면을 갖고 있다. 이런 맥락에서 보면 진보적인 인권운동이 99년 인권운동의 뚜렷한 주류가 되기 위해서는 대중적인 인권투쟁을 전개해야 한다는 과제를 성공적으로 수행할 때만 가능하다.

이런 두 번째 특징적 흐름은 오히려 정권 즉 지배권력과 첨예한 대립지점을 형성할 수 있다. 국가보안법 폐지 투쟁의 99년 인권분야 또는 정치분야 투쟁에서 차지하는 지위는 바로 여기에 있다. 따라서 사회시민단체와 정권이 국가보안법 폐지 실현이라는 과제를 놓고 긴장과 투쟁이 격화될 수 있다.

#### 남북관계에 종속된 인권정세

12) 연대회의를 중심으로 참여한 시민사회는 민주사회를 위한 변호사 모임, 인권운동사랑방, 참여연대 국제인권센터 정도이다. 전통적으로 국가보안법의 문제를 인권 문제로 다루었던 천주교 인권위나 민가협 등은 이 전선에서 이탈해 있다.

또 99년 인권정세와 관련하여 또 다른 현상은 인권투쟁 과정이 남한내의 자체적인 역관계에 규정받기 보다는 남북한 즉 반도 전반의 규정력에 의해서 전개된다는 점이다. 3월 위기설 또는 5월 위기설과 같이 전쟁이라는 반인권적인 정세가 가능하며 반대로 남북한 당국자간의 정치적 필요성에 의해서 민족 및 민중의 평화권 신장이 현실화 될 수도 있다. 이렇게 볼 때 중요한 것은 남한내의 인권투쟁 특히 국가보안법 폐지 투쟁이 사회시민 단체들의 성과로 연결되는 지점뿐만 아니라 남북 지배블럭 간의 정치적 흥정으로 나타날 수 있다. 따라서 이에 대한 대처가 시급하다고 할 수 있다.

#### 요약

이런 거시담론적인 세력분석에서 미시적인 분석으로 99년 인권정세를 요약하면 다음과 같다. 국가인권위원회 설치와 관련하여 지배블럭 내의 갈등이 노정되지만(국민회의와 자민련간의 갈등, 집권정치집단과 행정관료 집단의 갈등) 집권세력 간의 갈등은 정계 개편을 통해서 해소되고 행정관료와 정치집단 간의 갈등은 집권 정치세력에 포섭된 시민단체의 지원에 의해서 해소될 것이다. 따라서 국가인권위원회 설치 문제는 국민회의의안으로 관철되기 쉽다.

또 과거청산과 관련된 입법들은 국민회의 중심으로 통과될 것이지만, 결국 과거운동의 정신을 잇기 보다는 법적 해결이라는 점에 치중하게 될 것이다. 즉 진상규명 보다는 명예회복과 피해보상에 집중될 것이다. 또 준법서약제와 같이 사상적 전향제도는 계속 존치할 것이다. 위에서 지적한 대로 정권내의 보수파들이 엄존해 있고, 집권 국민회의는 이를 극복할 만한 정치력도 의지도 없다. <국가보안법 폐지는 99년 인권사안 가운데 가장 정치적이자 핵심적이며 진보적인 사회시민진영이 주도권을 행사할 수 있는 사안이다>

99년 인권정세는 인권의 제도화 강화 즉 진보세력의 포위 또는 분할될 수 있는 가능성이 높고 실제로 진행되고 있다. 따라서 진보진영 내의 통일성을 높이고 진보적 인권단체와의 연계성을 강화하여 대중적 외연을 확대하고, 진영내의 좌우 극복을 위한 계기로 삼아야 한다. 또한 시민운동의 제도화적 입장을 봉쇄하여, 진보적인 인권진영과 제도적 인권 진영의 구별을 확연히 해야 한다.

### 3. 국가보안법 폐지 투쟁의 방향

#### 3.1 정치투쟁: 인권적 정치투쟁

국가보안법 폐지 투쟁은 정세적인 측면에서 남한의 진보적 사회시민세력의 올해 정치투쟁 및 인권투쟁에서 핵심적인 고리이다. 또한 집권 국민회의가 국가보안법 제 7조의 부분개정을 공공연하게 성명하고 있는 가운데, 우리의 국가보안법 폐지 투쟁은 그 목표에 있어서도 단순한 제도적인 개선 또는 폐지 투쟁을 넘어서야 한다.

우리는 국가보안법 투쟁을 단순히 제도개선 투쟁 또는 법폐지 투쟁으로 약화시킨다면 남한의 진보적인 사회시민 세력은 자기의 정체성을 스스로 상실하게 될 것이다. 특히 99년 국가보안법 철폐투쟁이 갖고 있는 정치적 성격, 즉 지배권력의 기만적이고 제도적인 개선과정에 대한 진보적인 대응에서 침체 또는 고립된 진보진영의 투쟁방식은 극복되어야 한다.

따라서 국가보안법 폐지투쟁은 법 자체의 투쟁을 넘어서고 사상의 자유와 정치활동의 자유, 정치결사의 자유를 전취한다는 적극적인 입장을 견지해야 한다. 그리고 이런 자유권적 투쟁은 일반민주주의 수준에서 당연히 생취해 온 보편적인 역사적 경험을 갖고 있기 때문에 이런 기초에서 한 발자욱이라도 물러선다면 민주주의를 정치적 흥정의 대상으로 삼은 것에 불과하다.

### 3.2 대중 투쟁 : 정치적 인권투쟁

국가보안법 폐지투쟁을 성찰해보면 피해자 단체나 인권단체 중심으로 전개되어 왔다. 달리 말하면 국가보안법에 대한 현실적 대항양식을 보면 남한의 진보적인 사회 시민세력은 지배블럭의 법집행 자체에 대한 대응을 전개하여 사후적이고 국지적인 대응을 해 온 것이 사실이다. 따라서 위에서 언급한 '국가안보를 이유로 해서 인권을 침해하는 법체계 또는 제도'라는 국가보안법의 일반적 정의에 입각한 투쟁을 전개하지 못하고 특화된 법률 즉 '국가보안법' 자체의 개폐 문제에 집착하거나 피해자구제 또는 법정투쟁에 국한된 투쟁을 전개해왔다. 우리는 보호관찰법 등과 같이 구체적으로 인간의 자유로운 진보를 방해하거나 자유로운 삶의 욕구를 저지하는 일체의 국가안보 논리를 거부하는 투쟁을 전개하지 못했다.

따라서 국가보안법 폐지투쟁은 정치적 인권투쟁으로 보편성과 함상성, 특히 독자성을 갖고 전개되어야 한다. 99년 국가보안법 폐지투쟁은 국가보안법 집행에 대한 대응 즉 지배블럭의 필요성 때문에 행해지는 법집행에 종속되는 투쟁이 아니라 국가보안법을 무력화시키는 독립적인 투쟁이 되어야 하며 대중에게 사상 및 결사의 자유를 전달하는 대중적 인권 투쟁이 되어야 한다. 철저한 대중노선<sup>13)</sup>을 견지해야 한다. 국가보안법이 개폐되었다고 국가폭력이 사라지는 것은 아니다. 국가폭력은 대중이 그 본질과 부당성을 확인할 때 사라질 수 있다. 따라서 정치적 인권투쟁으로서의 국가보안법 폐지투쟁은 이러한 과정에서 철저하게 관철되어야 한다.

### 3.3 노선 투쟁 : 진보적 인권운동 강화 투쟁

위에서 살펴본 대로 국가보안법 폐지투쟁체 또는 지원체들은 이른바 '국민의 정부' 시기를 맞아 질적인 분화<sup>14)</sup>를 겪고 있다. 인권이라는 이름으로 결속되는 전선이 아니라 인권의 질에 따라 새로 재편되는 전선을 형성시키는 것은 사실이자, 당위이다. 결국 국가보안법으로 대표되는 국가폭력의 문제는 집권자의 시책 또는 법을 변경할 수 있는 권한을 갖고 있는 제도 또는 정치권을 대상으로 하는 운동경향에 대해 반대하는 투쟁이 중요한 맥락으로 본다. 이것은 결국 남한 사회를 진보적으로 개조하려는 세력과 기존 체제를 점진적으로 개량하려는 흐름을 뚜렷이 대비시키고 전자를 강화하는 방향으로 나가게 된다. 이런 맥락에서 올해 국가보안법 폐지투쟁은 분명히

13) 일반적으로 인권 단체들은 국가보안법의 성격상 그 적용범위가 정치적인 실천을 진보적으로 하는 자들에 국한되기 때문에 대중적인 투쟁이 되기 어렵다는 인식을 갖고 있는 듯하다. 그러나 이것은 완전한 년센스다. 대중을 전취하지 못하는 투쟁은 언제나 현실에서 정치경제적 타협으로 나타나게 된다. 따라서 대중에게 결사의 자유나 사상의 자유 등 일체의 정치적 자유의 중요성을 인식시키고 공감대를 끌어내는 전술이 개발되어야 한다.

14) 이런 현상은 국가인권위원회 설립 및 준법서약서 찬반을 둘러싸고 인권단체들과 인권운동가들 사이에 상당한 이견이 노정되면서 본격화될 시점에 놓여 있다.

노선투쟁이 되어야 한다. 이런 투쟁성격을 견지하면서 진보적인 인권운동을 대중적으로 조직하고, 진보적인 투쟁과 연결되는 인권투쟁이 되어야 한다.

### 3.4 민족투쟁 : 민중적이고 민족적인 통일투쟁

을 국가보안법 폐지투쟁은 민중의 평화권 쟁취라는 전쟁 반대투쟁의 맥락을 실현해야 한다. 정권에 의한 정략적 남북관계 진전은 진보운동의 위기를 초래한다. 즉 정략적 남북관계란 남북 통치자의 정치적 이해를 반영하는 방향이 아니라 남북 민중 생존의 존엄성을 관철하는 투쟁이 되어야 한다. 국가보안법 폐지 투쟁은 남북한간의 민중적 교류를 촉진하는 가운데 이루어져야 한다. 남북한에 일체의 국가폭력적인 법률과 제도를 반대하는 투쟁이 되어야 한다.

### 4. 국가보안법 폐지 투쟁 계획

위와 같은 맥락에서 국가보안법 폐지투쟁을 간단히 정리해 보겠다.

- 전선의 통일과 집중 : 국가보안법 폐지투쟁 전선을 하나로 집중해야 한다. 현재 두 개의 전선이 병렬적으로 대정권 투쟁을 벌이는 것은 구체적인 근거를 결여하고 있다.

- 정치적 결사의 자유 쟁취 투쟁 : 올해 국가보안법 폐지투쟁은 각각의 피해자를 중심으로 구체화하는 투쟁이 아니라 한총련이라는 결사체의 자유로운 설립을 보장받는 투쟁이 되어야 한다. 또 진영내의 다양한 정치 흐름은 정치적 공동 투쟁 흐름으로 결집되어야 한다. 그렇지만 한총련의 결사권 쟁취는 '한총련의 신화'를 통해서가 아니라 일반적인 학생 대중단체라는 측면에서 복원될 수 있다고 본다. 즉 한총련의 조직보위에 급급했던 측면과 무비판적 북한 밀어주기식 투쟁은 가감없이 지적되어야 하되, 이러한정치적 다양성과 정치적 결집의 조건이 충족된다면, 모든 사회시민세력은 한총련 복원을 국가보안법 폐지투쟁의 핵심사안으로 인식하게 된다.

- 국가보안법을 무시하고 사상의 자유와 통신회합의 자유를 쟁취하는 투쟁 : 위에서 언급한 대로 국가보안법 조문에 대한 민주/반민주 논쟁은 끝났다. 결국은 힘에 의해서 국가보안법 폐지 투쟁전선이 구축되어야 한다. 합법적 방북과 법률 파괴적인 행동들이 공공연해야 한다. 정세는 수세국면이 아니라 공세국면에 놓여 있다.

- 투쟁과 정책, 여론의 중시 - 2002년 10월 10일

- 지구화된 투쟁 : 국가보안법 폐지투쟁을 알리는 사업이 아니라 다른 나라의 국가폭력에 대한 반대와 거부를 지지하고 지원하는 사업으로 나아가야 한다. 또 다른 나라의 주요 인사(실제적인 영향력이 있는)나 대중들이 영향력을 행사할 수 있는 사업이 되어야 한다.



## 제51주년 세계인권선언일 기념

### 특별세미나

# ‘국가보안법은 필요악인가?’

사회 : 허의도 차장 ( 중앙일보 경제부 )

▷ 인사말: 한화갑 (앰네스티 국회모임 위원장)  
김 훈 (앰네스티 언론인위원회 위원장)

▷ 발제자 및 토론자 소개

▷ 국가보안법에 관한 주제 발표

유재건 부총재 (새정치 국민회의)  
정창화 정책위 의장 (한나라당)  
백승헌 변호사 (민주사회를 위한 변호사 모임)

▷ 국가보안법에 관한 토론

양동안 박사 (한국정신문화연구원)  
허베르트 오타와 신부 (국제앰네스티 한국지부)  
남영진 대표이사 (미디어 오늘)

▷ 종합토론

일 시 : 1999년 12월 10일(금) 오후 4시 - 6시

장 소 : 국회의원회관 소회의실

주 관 : 앰네스티 국회모임/ 앰네스티 언론인위원회

## 국가보안법 개정의 필요성

유재건 국회의원/국민회의 부총재

### I. 국가보안법 논쟁의 배경

김대중 대통령은 지난 8월 15일 광복절 경축사에서 국가보안법 개폐문제를 제기하여 이 문제를 둘러싼 찬반논쟁을 불러일으킨 바 있습니다. 김대통령은 경축사에서 "변화하는 남북 관계를 제대로 반영하지 못하고 있는 국가보안법도 개정할 것이고 인권침해의 소지가 있는 부분도 고치겠다"고 언급하였습니다.

김대통령의 이 같은 발언이 있자 국민회의는 즉각 본격적으로 국가보안법 개정 작업에 착수했고, 그 동안 오래 전부터 국가보안법 폐지를 주장해온 사회단체들은 '국가보안법 반대 국민연대'를 결성하고 조직적인 폐지 운동을 전개하기 시작하였습니다. 8.15경축사 이후 김대통령은 기회가 있을 때마다 국가보안법 개정의 필요성을 강조해오고 있습니다.

국가보안법 개폐논쟁은 여와 야가 그 내용을 가지고 공방을 벌이기보다는 한나라당에 의해 보수와 진보간의 색깔논쟁으로 변화되고 있는 느낌입니다. 이회창총재는 국가보안법 개정 대해 "이 법의 운용과정에서 인권침해 사례가 있었던 것은 사실이지만 국가안위를 지키기 위한 법의 목적 자체가 부정되어서는 안 된다"고 국가보안법 개폐에 대한 반대입장을 명백히 한 바 있습니다. 더 나아가 "인권침해의 차원에서 국가보안법 오용문제를 제기하려면 마찬가지로 북한주민의 인권문제도 언급했어야 하는데 대통령은 그렇게 하지 않았다. 도대체 김대통령의 이념적 지향점이 무엇인지 밝히라" 라고 요구하였습니다.

국민회의와 함께 공동여당인 자민련의 김종필 국무총리는 이 문제에 대해 "남북관계의 현실에 비추어 볼 때 일부 부분적인 개정의 여지는 있더라도 국가보안법의 체제와 골격은 유지되어야 한다"는 매우 신중한 입장을 견지하고 있습니다.

과거까지만 해도 국가보안법 문제를 지적만 해도 국가보안법에 저촉되던 시기도 있었습니다. 국가보안법을 폐지하거나 존치시키자는 국민들의 의견이 팽팽합니다. 사회의 통합력을 높이기 위해서는 국민들의 여러 가지 주장과 의견을 민주적이고 합리적으로 수렴해서 결과를

도출해야 합니다.

아울러 국가보안법 문제는 '폐지'와 '개정'으로 차원을 분리하여 따로 따로 그 필요 여부를 검토해 볼 때가 되었다고 생각합니다. 그 이유는 국가보안법은 아직 폐지되어서는 안되지만 일부 내용의 개정은 반드시 검토해야 할 시점에 이르렀다고 판단되기 때문입니다.

## II. 국가보안법 개정의 필요성

국민회의는 국가보안법 개정과 존폐문제에 대해 각계의 폭넓은 의견을 수렴하고 있습니다. 국가보안법 검토위원회를 구성해 각계 전문가의 의견을 수렴하고 토론회도 개최한 바 있습니다. 이러한 의견수렴 과정을 거쳐 합리적이고 현실적인 개정안을 마련한 상태입니다.

우선 우리 당이 인식하고 있는 국가보안법 개정의 필요성에 대해 말씀드리고자 합니다. 첫째로 시대적 상황의 변화를 들 수 있습니다. 국가보안법이 제정된 시기와 과거 정권의 상황 그리고 현재의 상황을 놓고 볼 때 많은 변화가 있었습니다. 특히 남북관계의 변화가 가장 두드러지고 있습니다. 금강산관광을 포함한 경제교류의 폭을 보더라도 쉽게 이해할 수 있다고 생각합니다. 남북은 현재 서로 적대적이면서도 교류·협력·공존해야하는 미묘한 관계입니다. 현재의 국가보안법은 이러한 양면성을 제대로 반영하지 못하고 있습니다.

둘째, 국가보안법은 우리의 인간답게 살 수 있는 고유권리인 인권을 침해한다는 비판과 의혹을 받아온 것이 사실입니다. 과거의 정권시절 국가의 안보 유지라는 법의 본래 취지는 망각한 채, 정권의 안보를 위해 악용되는 과정에서 인권을 심각하게 침해하는 법이라는 오명만을 남겼던 것이 사실입니다. 이처럼 국가안보를 위해 만든 법이 잘못 악용됨으로써 인권침해를 낳고 따라서 국가안보조차도 국민적 합의를 이끌어 내지 못하고 말았습니다. 따라서 국가보안법에서 남용과 인권침해의 소지가 많은 애매하고 자의적 해석이 가능한 부분을 개정해서 인권침해의 소지를 최소화하겠다는 것이 개정의 이유입니다.

셋째로 남북의 대치상태에서 국가보안법을 전면적으로 없애야 한다고 하기에는 아직 이른 것 같습니다. 국가안보에 해가 되지 않는 방향이어야 하는 것이 개정의 취지입니다. 따라서 법의 엄격성과 남용소지를 최소화하면서 친북 성향이 맹목적으로 확산되는 것은 방지하는 방향으로 의견을 모으고 있습니다.

### Ⅲ. 국가보안법 개정의 주요쟁점과 골자

국가보안법 개폐논의의 중심에 국가보안법 제7조가 놓여 있다고 봅니다. 그 이유는 국가보안법 적용례의 90%이상이 제7조 위반사건이고, 유엔인권위원회를 비롯한 국제사회가 한결 같이 독소조항으로 지적하고 있는 것도 제7조라는 점이 이를 국가보안법 개폐논의의 중심에 놓이게 한 원인이 되고 있습니다.

이처럼 제7조의 문제가 개폐논의의 핵심이라는 점을 어렵지 않게 인정할 수 있음에도 불구하고 개폐의 방향에 대해서는 엄청난 차이가 존재하고 있습니다. 국가보안법 존치론을 주장하는 한나라당과 자민련의 견해는 말할 것도 없고, 개폐를 주장하는 입장들 사이에서도 부분적 개정을 중하는 국민회의의 의견과 완전 폐지를 요구하는 '국가보안법 반대 국민연대'의 대립이 존재하고 있습니다.

그러나 국가보안법 개폐문제를 떠나 국가보안법에 대한 대표적인 비판 중의 하나가 국가보안법이 국가안보를 위한 법이 아니라 정권안보를 위한 법이라는 지적입니다. 이는 곧 국가보안법의 입법목적의 정당성에 관한 것으로서 국가보안법의 개폐문제와 관련하여 가장 본질적인 문제입니다. 둘째 문제는 국가보안법의 적용과정에서 발생하는 인권침해입니다. 이와 관련하여 도대체 국가보안법은 인권침해를 야기하지 않고는 적용될 수 없는 것인가 하는 점이 문제로 대두되며, 이는 부분 개정론의 논거로 사용되기도 합니다.

셋째는 국가보안법이 처벌대상으로 하고 있는 행위의 문제입니다. 특히 제7조는 그 처벌대상으로 상정하고 있는 것이 사람의 표현행위이기 때문에 특히 문제가 됩니다. 즉 이와 같은 행위를 반드시 형사처벌의 대상으로 삼아야 하는가 하는 것이 핵심이기도 합니다. 마지막 문제는 국가보안법이 폐지되었을 때 나타날 수 있는 상황에 대한 우려입니다. 이는 국가보안법의 폐지 후에 국가의 안전이나 존립에 대한 위협이 과연 야기되는가의 문제이기도 합니다.

국가보안법 개정의 주요골자를 '국가보안법 개정을 위한 검토위원회'의 안을 중심으로 살펴보고자 합니다. 우선 국가보안법 제2조상 '반국가단체' 규정 가운데 '정부를 참칭하거나'라는 문구를 삭제하고자 합니다. 그 이유는 (1) 현재의 내용이 북한을 정부를 참칭한 반국가단체로 규정함으로써 남북기본합의서와 남북교류협력법과 상호 모순되고, (2) 북한이 대한민국의 정체를 부정하지 않고 상호 인정한다면 대화와 협력의 관계로 되어 반국가단체적인 성격을 배제할 필요성이 대두되며, (3) 따라서 제2조 반국가단체의 정의를 국가를 변란하는 행위를 목적으로 하는 집단으로 규정하여 현재의 변화된 남북관계 상황에 맞게 개정해야 한다는 입장입니다.

둘째로, 찬양·고무 등의 내용을 다루고 있는 제7조의 경우, 헌법에 보장된 양심과 표현의 자유를 구속할 수 있고, 인권침해 및 남용의 소지가 있기 때문에 찬양, 고무, 선전, 동조, 표현물소지 등의 항을 삭제하고, 제3항의 이적단체 구성죄를 존치하여 조직적인 선전·선동행위를 처벌할 수 있게 하였습니다.

셋째로, 제7조 이외에도 제10조 불고지죄의 경우, 내면의 양심의 자유 및 침묵의 자유를 침해하는 조항으로 지적되어 삭제키로 하였습니다. 제18조 참고인을 임의의 장소에 구인·유치할 수 있는 내용과, 제19조의 피의자의 구속기간을 최장 50일까지 연장토록 한 것이 일반형사소송법의 특칙으로 악용된 점을 감안해서 전부 삭제키로 하였습니다. 아울러 수사기관에 대한 포상규정을 담고 있는 제21조가 실적주의의 폐단을 낳을 수 있다고 판단해서 삭제키로 하고, 민간인에 대한 상금 규정만 존치키로 하였습니다.

#### IV. 국가보안법 개정의 의의

'국민의 정부'는 이전 정부와 달리 북한에 대해 포용정책이라는 전향적 자세를 견지하고 있습니다. 그러나 북한을 '반국가단체'로 규정하고 있는 국가보안법이 그대로 남아 있는 한, 이러한 전향적 정책도 그 실효성을 기대할 수 없습니다. 이런 점을 염두에 두고 이전 정부와 달리 전향적으로 국가보안법 개정을 하고자 노력하고 있습니다.

일반 국민과 관계 전문가의 다수가 국가보안법에 대해 부정적 의견을 가지고 있음에도 불구하고 한나라당은 개정조치 반대하는 입장이고, 자민련은 신중한 개정입장을 그리고 시민단체는 완전 폐지를 주장하는 등 공통분모를 찾기가 쉽지 않습니다.

그러나 새로운 시대조류와 남북관계의 획기적인 전환을 위해 개정할 필요성이 있다는 점에서 대부분이 긍정적인 입장을 보이고 있다고 생각합니다. 따라서 이번 국가보안법 개정에서는 국민의 기본권을 침해할 소지가 있는 독소조항을 삭제하고, 국가안보 유지에 필요한 조항을 명확히 규정함으로써 국민들로부터 불필요한 오해와 불신을 받지 않도록 노력하고 있습니다. 앞으로도 시대의 조류에 맞도록 전문가와 국민들의 의견을 수렴해 나가면서 국가보안법의 존폐문제를 지속적으로 논의할 예정입니다.

우리사회는 국가보안법 개정을 둘러싸고 소모적인 색깔논쟁이나 정쟁을 지양하고, 진정으로 인권을 존중하고 남북간의 상호신뢰가 공고해질 수 있도록 여와 야, 일반국민과 시민단체 모두 지혜를 모아야 할 시점이라고 생각합니다. 비록 이번의 국가보안법 개정이 만족스럽지 못하더라도 개정을 공론함으로써 건전한 토의가 이루어질 수 있는 풍토가 마련되기를 바랍니다. 감사합니다.

## 국가보안법에 관한 법률적 검토

백승현 변호사 (민주사회를 위한 변호사 모임)

### 1. 국가보안법은 합헌성과 법적 정당성

국가보안법은 우리 나라의 최고 규범인 헌법에 위배한 위헌성을 지니고 있을 뿐 아니라 다른 법률과의 상충성, 중복성 등으로 인하여 그 상당성도 상실한 것이라고 할 것이다.

#### 1) 헌법의 평화통일 추구조향에 배치

우리 헌법은 기본적으로 평화통일을 추구(전문, 4조, 66조)하는 것을 선언하고 있습니다. 이는 분단을 전제로 하여 평화적으로 통일되어야 할 두 개의 실체를 인정한 것입니다. 그런데 북한을 단순히 적으로만 규정한다면 적과 평화적으로 통일하여야 한다는 모순에 빠지게 됩니다.

#### 2) 평등의 원칙 침해

우리 헌법은 모든 국민은 법 앞에 평등하다는 평등의 원칙을 선언하고 있습니다. 그런데 국가보안법은 그 행위를 누가 하였는지에 따라 처벌의 대상 여부가 가려지게 될 뿐 아니라 내심의 의사에 따라 처벌 여부가 가려지는 것이 되어 평등의 원칙에 반하는 결과를 낳게 되는 것입니다.

#### 3) 죄형법정주의 위배

ㄱ) 근대형법의 기본원칙 — 죄형법정주의는 무슨 행위가 처벌될 행위인지를 국민이 예측할 수 있도록 법에 정하여 개인이 법적 안정성을 보호하며 국가형벌권의 자의적 행사로부터 국민의 자유와 권리를 보장하려는 법치국가의 기본원리로 우리 헌법은 이를 헌법의 기본 정신의 하나로 선언하고 있습니다. (헌법 제12조 1항 후문)

ㄴ) 기본원칙의 적용 — 이러한 죄형법정주의는 관습형법의 부인, 형벌불소급의 원칙, 절

대적 부정기형의 금지 그리고 유추해석의 금지 등으로 구체화된다는 것이 일반적입니다.

이 중 유추해석의 금지원칙은 형벌법규는 가장 명확한 개념을 사용하여야 한다는 것을 뜻하며 (명확성의 원칙—불확정하고 모호한 개념을 사용하여 그 해석 상 자의성이 개입할 여지를 없애는 것), 또한 죄형법정주의의 현대적 의미는 형벌법규가 기본권의 개별 규정에 위배되지 아니하여야 할 뿐 아니라 처벌할 가치가 없는 행위를 처벌하거나 형벌의 정도가 과도하지 아니하여야 한다(적정성의 원칙)는 의미를 담고 있는 것입니다.

ㄷ) 유추해석 금지 원칙에 비추어 본 국가보안법 — 국가보안법 상 반국가단체, 이적단체, 국가기밀, 고무찬양 등 불확정 개념으로 점철되어 있어 유추해석의 온상이 되고 있고, 그 중 대표적인 것이 제7조라 할 것입니다.

제 7조는 먼저 찬양, 고무, 동조 의 개념이 너무나 모호하여 어느 경우 이에 해당하는지가 명백하지가 않습니다. 이러한 개념은 객관적 기준을 담기 힘들어 종국적으로는 수사기관이나 재판기관의 주관적인 소견에 좌우되게 되어 앞에서도 말한 유추해석을 금지한 죄형법정주의에 위배되게 되는 것이다.

또 반국가단체를 이롭게 한다는 의미도 불분명합니다. 즉 행위에 대한 평가유형은 너무나 다양하여 일률적으로 포괄하기 힘듭니다. 정권의 정당성이나 실정을 비판하는 것이 반국가단체(북한)를 이롭게 하는 것인가, 남한을 이롭게 하는 한편 북한을 이롭게 하는 경우는, 북한의 운동선수를 응원하는 경우와 철학자의 철학적 성과를 긍정적으로 평가하는 사이의 차이는 무엇인가 등

이렇듯 전문가들 사이에서도 판단하고 유형화하기가 힘들고 판단이 엇갈리는 행위 유형을 일반 국민이 항상 정확히 판단하기를 기대한다는 것은 불가능합니다.

이러한 상황에서 수사기관은 자의적으로 국가보안법을 이용하게 되는 것이며, 정권에 비판적인 국민들은 항상 자신의 행위가 국가보안법에 위배될지도 모른다는 두려움을 가지게 되어 자유가 위축되게 될 것입니다. 그래서 구치소에서 반입이 허락되었던 책을 석방된 뒤 다시 이적표현물 소지로 처벌하는 사태가 벌어지기도 하고, 국립중앙도서관에서 빌려 볼 수 있는 책을 운동권 전력이 있는 사람이 가지고 있다고 하여 유죄가 되기도 합니다.

최근의 예에서 보더라도 불과 몇 년 전까지 대표적인 이적 표현물로 손꼽히던 북한 영화 꽃파는 처녀를 가지고 있던 사람에게 4월에는 서울 고등법원에서 무죄판결이 선고되기도 하였습니다.

## ㄹ) 적정성, 명확성의 원칙에 비추어 본 국가보안법

— 국가보안법은 객관적인 구성요건 보다도 “국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서” 라든지 “목적으로” 등 주관적 구성요건에 의하여 범죄의 성립이 좌우되므로써 행위형법 원칙이 무너지고, 심정형법이 되고 있다는 비판이 계속되고 있습니다. 즉, 행위의 객관적 위험성 등으로 처벌 여부가 정하여 지는 것이 아니라 법 집행 당국이 추단하는 내심의 의사가 처벌의 기준이 되어 죄형법정 주의의 기본을 위배하고 있는 것입니다.

— 실제 위와 같은 주관적 요소를 광범위하게 추단할 수 있고 심지어 행위자의 목적이 추정되므로써 피의자(피고인)는 자신에게 국가체제를 해할 목적이 없음을 입증해야 하고 이는 범죄의 구성요건을 수사기관(공소기관)이 입증하여야 한다는 형사소송법 상의 입증책임을 실질적으로 파괴한 셈이 되는 것입니다.

— 개별 구성요건에 들어가서도 예비 음모의 광범위한 처벌 등 죄형법정주의의 실질적인 침해라고 인정할 만한 많은 규정이 있는 것입니다.

## 4) 상충성

현재의 남북관계는 시기에 따라 부침이 있지만 1991년 맺어진 남북기본합의서 정신을 모토로 하고 있습니다.

그러나 남북기본합의서의 이행은 국가보안법이 존재하는 한 불완전할 수밖에 없습니다.

또 우리 나라는 이미 1989년에 남북관계에서 평화적 민간교류를 확대하기 위하여 남북교류협력법을 제정하였습니다. 그 결과 앞에서 말씀드렸듯이 현행 국가보안법 상으로는 어떤 사람이 했느냐에 따라 어떤 경우는 처벌되고 어떤 경우는 장려되게 됩니다. 어떤 경우 남북교류협력법이 적용되고 어떤 경우 국가보안법이 적용되어야 한지가 모호한 경우가 있을 수밖에 없습니다. (대표적으로 북한주민돕기)

## 5) 중복성

또 우리 형법이나 형사특별법에서는 진정으로 국가안보에 위협이 될 수 있는 행위를 내란죄, 군반란죄, 외환죄 등으로 처벌할 수 있습니다.

3조 반국가단체—87내란, 114조 범죄단체구성, 목적수행— 형법상 죄의 가중처벌, 5조 지원금품수수—4조의 형에 대한 공범, 잠입탈출—92외환, 98간첩, 예비음모



**2. 국가보안법의 조항의 개별적 검토는 생략합니다.**

**3. 국가보안법의 연혁과 적용을 통하여 본 문제점**

**1) 국가보안법의 기원**

국가보안법은 해방 후 좌익세력의 무장폭동에 대한 대응책으로 제정된 것입니다. 당시 국회에서도 이 법이 시행될 경우 많은 문제점이 있다는 지적이 있었으나 당시 시국상황을 기반으로 우여곡절 끝에 통과되었던 것으로 일종의 한시법 적인 성격이었으나 분단 상황에서 상시적인 법률이 되고 만 것입니다.

또한 더 거슬러 가면 이 법은 일제시대의 치안유지법을 거의 베끼다시피 하였던 것입니다.

**2) 개정 과정**

이와 같은 국가위기상황에서 한시적 성격을 가지고 제정된 국가보안법은 그 후 개정을 거듭하며 그 내용이 더욱 강화되었는데 그러한 국가보안법의 강화는 특히 5.16 이라든지 5.18. 등 정변(쿠데타) 직후 비상입법기구에서 이루어진 경우 많습니다.

**3) 적용과 역기능**

**가. 정권안보에 악용**

정권안보에 이용된 예가 너무 많습디다만 대표적으로 국가보안법 위반죄로 사형판결을 받았던 현 대통령의 예로 충분한 것 아닌가 합니다. 내란으로 집권한 세력이 내란 정권에 반대한 세력을 오히려 반국가단체를 구성하였다는 죄를 씌워 사형을 선고할 수 있는 법률이것이 국가보안법입니다. 국가안보를 가장 직접적으로 침해한 세력이 국가안보라는 이름으로 반대자들을 처벌할 수 있는 것 이것이 국가보안법입니다.

이 때까지 국가보안법은 국가안보에 기여하기보다는 민주정치를 방해하여 왔다는 것입니다. 국가보안법은 정권에 도전하는 소위 정적을 구속하거나 비판세력을 억압하는데 이용되어 왔고 이로 인하여 우리 나라의 민주화가 매우 큰 어려움을 겪어 왔던 것입니다.

**나. 국민의 기본권을 침해하고 있습니다**

인간이 인간다울 수 있기 위해서는 생각의 자유와 그 생각에 따라 처벌될 수 있다는

공포로부터의 자유가 전제됩니다. 그러나 국가보안법은 사람의 사상이나 표현, 사상의 형성 과정에 대하여 수사, 처벌할 수 있는 근거를 제공하여 왔습니다.

다. 평화적 통일을 위한 노력에 장애가 되고 있습니다.

국가보안법은 일반 국민 누구나에게 대립적이고 공격적인 대북관을 가지도록 하여 왔습니다. 결국 평화적인 남북교류를 하는데 장애가 되는 것입니다. 이러한 요소는 냉전질서 아래에서 크게 부각되지는 아니하였을지 모르지만 민족화해와 평화적인 남북통일이라는 큰 전제에서 볼 때 부작용이 너무 크다고 할 것입니다

#### 4. 국가보안법 옹호론(합헌론)에 대한 비판

##### 1) 남북 대치 상황이라는 특수 조건

남북대치상황이라는 특수 조건이 더 이상 기본권을 침해하는 국가보안법의 근거가 될 수는 없습니다. 각 사회는 그 사회가 가지는 장점을 극대화할 때에 그 안정성이나 정당성이 강화되는 것이라 할 것입니다. 그런 의미에서 우리 사회는 다원성과 각 개인의 자유 보장을 그 장점으로 하는 자유민주제 사회이고 자유민주정의 장점을 살리기 위하여서라도 국가보안법은 개폐되어야 할 것입니다.

즉 남북대치 상황을 이유로 북한인이 아닌 실제 대한민국의 구성원에게만 적용되는 국가보안법이 정당화될 수는 없는 것입니다.

유엔도 한국 정부가 국가보안법의 존치 근거로 내세운 남북대치상황을 국가보안법의 정당성의 근거로 인정하지 아니하였습니다.

또한 우리와 더불어 냉전질서 때문에 분단된 대만의 경우 우리보다 여러 가지 점에서 불리한 여건 아래 있지만 1990년대 초반 이미 사상을 이유로 처벌하지 아니하고 있고 대만에는 심지어 모택동주의를 기반으로 한 결사가 활동하고 있기도 합니다.

##### 2) 북한은 우리를 적으로 규정하고 있다. 또는 북한이 우리의 체제를 전복 북한이 변하지 않는데 어떡하느냐는 지적이 있습니다

그러나 앞에서 보았듯이 국가보안법은 우리 남한 국민에 적용되는 법률이지 북한 주민에게 적용되는 법률이 아닙니다. 북한 내부의 통제제도가 있음이 우리 사회의 통제에 대한

근거가 될 수는 없는 것이고 북한 주민의 인권 문제는 별개의 차원에서 개선 노력이 이루어져야 할 것입니다.

### 3) 국가보안법이 없으면 공산당을 허용하여야 하는 것이 아니냐는 의의가 있기도 합니다

자유민주정 아래에서도 공산당이 활동하는 예는 많습디다만 이와는 별개로 우리 헌법은 정당이 민주적 기본질서를 위배할 경우 해산하도록 규정하고 있으므로 공산당이든 어떠한 정당이던 헌법과 정당법에 의하여 해결할 문제입니다. 서독에서는 이 문제를 결사법에서 자유민주주의 질서를 부정하는 정당을 존재하지 못하도록 규정하고 있는데 이를 참고할 수도 있습니다.

### 4) 국가보안법 폐지는 북한의 주장과 동일하다 — 국가보안법 폐지 경우 안보 약화

어떤 체제가 그 체제의 최대 장점을 유보하고 포기할 때 그 체제의 장점은 약화되고 따라서 안정성은 당연히 위협받게 될 것입니다. 자유민주사회의 최대장점은 사상의 자유로운 보장이라는데 동의하실 것입니다. 자유민주사회에서는 무엇보다도 자유민주사회에서는 사상의 자유로운 유통이 보장될 때 가장 그 체제의 안정성이 높은 것입니다.

### 5) 북한을 적으로 규정하지 아니하면 헌법상 영토 조항과 배치된다

우리 헌법은 기본적으로 평화통일을 추구(전문, 4조, 66조)하는 것을 선언하고 있습니다. 이는 분단을 전제로 하여 평화적으로 통일되어야 할 두 개의 실체를 인정한 것입니다. 그런데 북한을 단순히 적으로만 규정한다면 적과 평화적으로 통일하여야 한다는 모순에 빠지게 됩니다.

### 6) 선진국에도 유사법제가 있다

소위 인권후진국에서 국가안보를 빌미로 국민의 인권을 제한하는 예는 상당수 있습니다. 그러나 소위 선진국에 있어서 우리의 국가보안법과 같이 사상 자체를 제약하는 법은 없다고 할 수 있습니다. 자세히 논의하기에는 적절하지 아니하지만 국가보안법과 일부 유사한 법체계를 가지고 있었다하더라도 이는 1950년대 매카시즘이 유행한 냉전 시기였고 그 후에 모두 사문화되었던 것입니다.

미국 형법에 있어 간첩죄나 반역, 치안방해 및 파괴죄는 우리 형법상의 유사 조항과 크게

다르지 않아 국가보안법과 비교될 것 성질의 것이 아닙니다. 또한 전북활동 통제법이나 공산주의자 규제법은 1950년대 냉전과 매카시 선풍을 배경으로 적용되다가 1960년대 들어 일부 조항이 위헌으로 선언되고 사실상 사문화되었던 것입니다.

또 우리 나라와 비슷한 분단국이었던 서독에서도 우리의 국가보안법과 유사한 법률은 없었습니다. 일부 사람들은 서독의 형법과 결사법이 국가보안법과 같은 역할을 하였다고 주장합니다. 그러나 서독은 나찌와 같은 전체주의 체제의 재현을 막고자 위 법들을 통해 좌우를 막론하고 전체주의 정당이나 정치적 결사체의 등록을 제한한 것일 뿐입니다.

또한 그 적용도 매우 제한적이고 엄격한 절차를 거치도록 되어 있을 뿐 아니라 1968년 이후에는 적용되지 아니하였습니다. 더구나 통일 후에는 여러분도 알다시피 동독 공산당의 후신이 민사당(PSD)도 아무런 제한 없이 활동하고 있습니다.

#### 7) 국가보안법 악용은 잘못된 정치 탓이지 국가보안법 자체의 문제는 아니다

어느 정도는 사실이나 국가보안법 자체가 악용을 피할 수 없는 요소를 가지고 있습니다. 이 법이 기본적으로 비판적인 사상이나 행동을 처벌하는 법이고 그 규정이 추상적이고 애매 모호하기 때문에, 정권에 비판적인 사람이나 세력을 처벌하는데 사용될 수밖에 없다고 생각합니다.

현실적으로 북한이라는 존재가 있고 이는 남한의 정부를 공격하고 있습니다. 또한 정부에 대해 비판적인 세력은 정권의 독재성이나 실정을 공격합니다. 이러한 상황에서 공안기관을 이용하여 양자를 연계하는 고리를 만들어 내기는 어렵지 않은 일인 것입니다. 또한 북한의 존재에 대하여 두려움을 가지고 있는 국민들로부터 비판세력을 고립시키는 데 있어 국가보안법을 위반하였다는 딱지만큼 유용한 것은 없습니다.

### 5. 국제 규범에 비추어 본 국가보안법

1) 우리는 이미 세계인권 B규약(시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약)을 비준한 바 있고, 이에 따라 매 5년마다 정부는 우리 나라의 시민적, 정치적 권리에 관한 보고서를 유엔 인권이사회에 제출하도록 되어 있습니다. 이 첫 보고서가 1992년 비엔나에서 심의되었는데 그 곳에서 우리 나라의 인권현실 중 가장 많이 지적된 문제 중의 하나가 국가보안법이었습니다. 그리고 유엔 인권이사회는 국가보안법의 점진적 폐지를 한국 정부에 권고하였습니다. 또 그 후 유엔인권위 표현의 자유에 관한 특별보고관은 1995년 11월 재차 국가보안법 폐지를

권고하였던 바 있습니다.

지난 해 말 유엔 자유권 규약위원회에서는 두 차례에 걸쳐 우리 나라에서 이미 우리 나라에서 국가보안법 위반으로 처벌받은 사람들에 대하여 국가보안법이 유엔의 인권규약(자유권 규약—b규약 19조)을 위반한 것으로 인정하고 우리 정부에 적절한 구제조치를 취하라고 요구하여 오기도 하였습니다.

그 부분을 인용하기로 합니다.

“국가보안법에 대하여 인권위원회는 지속적으로 관심을 가져 왔다. 한국의 특수상황이 과대 평가되어서는 아니 된다. 일반 형법으로도 국가안보를 해치는 행위를 충분히 규율할 수 있다. 자유권을 실현하는데 있어 주된 장애물이라고 인정되는 국가보안법을 없애는 노력을 강화하여야 한다”

## 2) 외국의 예

ㄱ) 대만의 예— 대만의 경우 우리와 같은 분단상황에 처해 있고 여러 가지 측면에서 우리보다 불리한 처지에 있습니다. 그런데 대만은 1987년에 계엄령을 해제하면서 공산주의를 주장하거나 국가 분열을 주장하는 것을 금지하는 국가안전법을 만들었습니다. 그러나 이를 어겼다고 하더라도 처벌조항 자체가 없습니다. 결국 1990년 이후 대만에는 실제 정치범, 양심수가 없습니다.

ㄴ) 독일의 예—서독에서도 우리의 국가보안법과 유사한 법률은 없었습니다. 일부 사람들은 서독의 형법과 결사법이 국가보안법과 같은 역할을 하였다고 주장합니다. 그러나 서독은 나찌와 같은 전체주의 체제의 재현을 막고자 위 법들을 통해 좌우를 막론하고 전체주의 정당이나 정치적 결사체의 증육을 제한한 것일 뿐입니다.

또한 그 적용도 매우 제한적이고 엄격한 절차를 거치도록 되어 있을 뿐 아니라 1968년 이후에는 적용되지 아니하였습니다. 더구나 통일 후에는 여러분도 알다시피 동독 공산당의 후신이 민사당(PSD)도 아무런 제한 없이 활동하고 있습니다.

## 6. 해석상의 제한으로 역기능의 차단이 가능하다는 견해에 대하여

가. 혹자는 국가보안법이 문제가 되는 점은 해석 상 자의성을 방지하는 것으로 충분하며 이는 1990년의 헌재 결정과 그 후 이루어진 국가보안법 개정으로 가능하다고 주장합니다.

나. 그러나 1990년 헌재 결정은 국가보안법 제 7조 1항, 5항의 개념 내용이 다의적이고 과도한 광범성이 인정된다고 인정하면서도 해석 상의 제한을 가한다는 전제아래 한정합헌을 선언하였던 것입니다.

그러나 헌재가 법문의 내용이 불명확한 점을 인정한 이상 "불명확에 의한 무효"라는 죄형법정주의의 원칙에 따라 당연히 무효가 선언되었어야 하는 것이라 생각합니다. 이는 형벌법규에 죄형법정주의가 요구하는 것은 사법부 등 그 적용기관을 신뢰하지 아니하고 그 자의성을 최대한 억제한다는 원칙에서 출발하였기 때문입니다.

다. 더구나 이러한 헌재 결정 이후에 개정된 국가보안법은 "국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서"라는 용어를 삽입하였으나 위 문구 역시 추상적이고 애매하며 다의적인 것으로 추상적이어서 문제인 조항에 다시 추상적인 문구를 더하였다 하여 애매함의 문제가 해결될 수 없는 것이고 결국 죄형법정주의를 위배한다는 점에서는 다툼이 없습니다.

또한 그 후 법원은 위와 같은 이적표현물의 정을 아는 것은 미필적 인식으로 충분하며 제 7조 5항의 경우 목적은 이적표현물을 취급하는 것 자체로 추정된다고 (반증이 없는 한) 판시하고 있는 형편입니다.

라. 실제 위 개정 법률이 시행된 이후에 그 전과 국가보안법 적용에서 거의 차이를 찾아볼 수 없으며 구속자 수는 오히려 늘기까지 하였습니다.

## 7. 결 론

결국 현재의 국가보안법은 법 자체의 개폐를 통하여 그 역기능을 차단하고 위헌 문제를 해결할 수가 있다할 것이고 이와 같은 개폐는 국제인권규범에 벗어나서는 아니될 것이고 통일과 남북한 사이의 평화 정착에 장애가 되어서는 아니되며, 북한에 관한 국내 법체계상의 충돌을 막아야 할 것입니다.

앞으로의 시기는 지식과 정보가 그 사회의 힘을 평가하는 기준이 되는 사회가 된다고들 함

니다. 이러한 지식이라는 것은 단순한 기술상의 지식만이 아니라 그 사회가 가지는 창조성의 총량이라 할 것입니다. 그러나 국가보안법 등으로 사상의 검열이 가능한 사회는 창조성이 충분히 발휘될 수 없는 것입니다. 국가보안법이 존재하는 한 이러한 창조성은 억제될 것에 분명합니다.

국가보안법이 존재했던 지난 50년이 냉전으로 인하여 민족이 분단된 50년이라면 앞으로의 50년은 이를 극복하여야 할 시기입니다. 국가보안법은 50년으로 충분합니다.

만일 국민의 의사가 아직 전면폐지하자는 데까지 이르지 아니하여 당장 전면 폐지하는 것이 어렵다고 한다면 제 7조 즉 고무, 찬양이나 이적표현물 제작, 이적단체 구성 등과 제 10조 불고지죄의 폐지의 부분부터라도 삭제하는 국가보안법 개정이 이루어져야 합니다.

## 국가보안법 세미나에서 강조하고 싶은 사항

양동안 박사 (한국정신문화연구원)

- 인간의 기본권 보장은 인권보장선언이나 인권보장운동 등에 의해 이루어지는 것이 아니다. 국민의 인권을 보장하는 정치체제를 확립함으로써만 인권보장이 이루어지는 것이다. 따라서 인권보장을 위해서는 인권을 보장하는 자유민주주의 정치체제를 수립하고 지키는 일이 무엇보다 중요하다.

- 인권과 자유민주주의 국가(혹은 자유민주주의 지향국가)의 안보는 대립관계에 있지 않고 상보관계에 있다. 국민의 인권을 보장하는 자유민주주의 국가의 안전이 보장되어야 국민의 인권이 보장될 수 있는 것이다. 특히 인권말살 국가의 위협으로 인해 자유민주주의 국가의 안전이 위태로워지고 있는 상황에서는 자유민주주의 국가의 안전은 국민의 인권보장을 위해서 결정적으로 중요한 조건이다. 그러한 자유민주주의 국가에서는 국민의 인권보장을 위해 국가의 안전을 보다 효율적으로 도모할 수 있는 법률과 기구들이 필요하다. 인권말살국가인 북한으로부터 국가안보가 위협받고 있는 대한민국과 같은 국가에서는 국가 안전을 도모하기 위한 법률은 국민의 인권보장을 위해 필요하다.

- 현행 국가보안법은 그렇게 심한 악법이 아니다. 부분적으로 수정해야 할 사항들이 없지는 않지만, 완전 폐지한다거나 대폭적으로 수정해야 할만큼 심각한 악법은 아니다. 현행 국가보안법은 국가안전에 위협을 가하는 극소수 사람들의 기본권의 극히 일부를 제한하고 있을 뿐이며, 결코 국민 전체의 인권을 광범하게 제한하고 있지 않다. 현행 수준의 국가보안법은 북한으로부터의 위협이 크게 약화되거나 혹은 북한이 인권보장국가로 될 때까지는 유지되어야 한다.

- 인권에는 절대적 보장 부분과 공리적으로 판단하여 보장할 상대적 보장 부분이 있다. 어느 나라에서나 인권의 상대적 부분에 대해서는 필요에 따라 제한하고 있다. 인권의 상대



적 보장 부분에 대한 공동체적 필요에 따른 제한을 부정하면 공동체는 존재할 수 없고, 궁극적으로는 모든 개인의 인권보장이 개인의 능력에 맡겨지는 상태가 된다.

- 국가보안법이 과거 독재정권에 의해 오·남용된 것은 국가보안법 그 자체에서도 부분적인 책임이 있지만 보다 큰 책임은 독재정권에 있다. 부엌에서 요리용으로 사용하는 식도도 살인범의 손에 들어가면 살인무기가 될 수 있다. 식도가 살인무기로 악용된 것도 식도 자체에 책임이 있기보다는 살인범에게 책임이 있다. 현재 김대중 정부에서 국보법이 존재하나 김대중 정부가 그것을 오·남용하지 않기 때문에 그 법의 오·남용으로 인한 인권침해가 발생하지 않고 있다.

- 남북한 관계의 현실은 냉전관계이고, 남북한관계의 당위는 화해와 통일이다. 이러한 상황에서 대한민국의 인권보장적 정치체제를 유지하면서 남북한간의 화해와 통일이 이루어지도록 하려면 대한민국 국민은 냉전적 사고와 탈냉전적 사고를 아울러 해야 한다. 마치 겨울에서 봄으로 이동하는 환절기에 건강을 해치지 않으려면 겨울용 옷과 봄에 맞는 옷을 다같이 준비해놓고 날씨변화에 따라 갈아입는 것과 같은 이치이다. 당면한 대한민국의 안전문제를 생각할 때는 냉전적 사고를 해야 하고, 북한과의 화해와 통일을 생각할 때는 탈냉전적 사고를 해야 한다. 오늘날의 대한민국 국민에는 냉전적 사고와 탈냉전적 사고를 상황변화에 맞게 적절히 배합하는 지혜가 필요하다. 국가보안법을 유지하면서 남북간의 화해는 그것대로 성실히 추진해야 할 것이다. 북한이 국가보안법을 이유로 남북화해에 응하지 않으면 그것은 북한이 남한정부의 대북화해 노력을 남한의 국가존속력 약화에 악용하려는 것으로 이해하고 그에 적절히 대응해야 할 것이다. 화해를 진실로 추구하는 국가는 상대방의 내정문제에 대한 간섭적 주장을 하지 않는다. (중-인 평화5원칙 참고)

※ 본 토론문은 발제문과 무관하게 작성됨.

## 국제앰네스티와 한국의 국가보안법

허창수 신부 (국제앰네스티 한국지부)

국제앰네스티는 원칙적으로 국가보안법이 있는 것과 관련해서 어떤 입장도 취하고 있지 않다. 물론 모든 국가는 국가안보를 위협하는 모든 활동을 저지할 권리를 가진다. 따라서 원칙적으로 소위 국가보안법이 있다는 것에 대항할 어떤 타당한 근거는 없는 것이다. 또한 국가안보 때문에 시민의 특정한 권리도 어느 정도는 제한할 수가 있다. 이러한 제한에 대한 권리는 또한 국제인권협약에서도 각 국가에게 인정해주고 있는 바이다. (비교: ICCPR: 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제협약 19, 21, 22조) 국제앰네스티는 이를 잘 알고 있고 또한 한국이 분단이라는 특수한 상황에 처해 있음도 잘 알고 있다.

그럼에도 불구하고 국제앰네스티는 한국의 국가보안법이 ICCPR이 제정한 국제인권규준과는 일치하지 않는다고 보고 있는 것이다. 왜일까?

19.21.22 조에서는 국가는, 국가안보 혹은 공공질서가 그것을 요구하는 한 정보, 표현, 집회, 결사의 자유라는 권리를 제한해도 좋다고 허용하고 있다. 언급된 권리의 이러한 제한은 그러므로 국가안보 혹은 공공질서의 유지로 해서 정당화되어야 하는 것이다. 만일 그것이 이런 식으로 정당화될 수가 없다면 그것은 허락되지 않는 인권제한, 즉 인권유린이 되는 것이다.

국제앰네스티는 위에서 든 권리들이 한국의 국가보안법을 통해서 국가안보와 공공의 질서 유지에 꼭 필요한 정도 이상으로 확대되어 부당한 제한을 가하고 있다는 견해를 가지고 있다. 그리고 그러한 한 그것은 정당화될 수 없고 동시에 그것은 ICCPR과도 일치되지 않는 것이며, 국제적 기준으로 봐서 인권은 침해되고 있는 것이다. 이 때문에 국제앰네스티는 국가보안법을 근거로 체포된 많은 수인들을 양심수로 보고도 있다.

그러므로 국제앰네스티는 국가보안법의 철폐를 요구하는 것이 아니라 그것을 국제인권협약과 일치시키라고 요구하고 있는 것이다. (한국은 1990년에 ICCPR에 가입했다!)

## 비판의 구체화

그러니까 결정적인 문제는 국가 보안법의 구체적인 각 규정들이 진정으로 국가안보와 공공 질서의 유지를 근거로 정당화될 수 있는가 하는 것이다. 환언하면 : 이러한 구체적인 규정들이 국가안보와 공공질서의 유지를 위해 정말로 필요한 것들인가 하는 말이다. 그렇지 않으면 그것들은 불필요한 것들이고 따라서 국민의 자유를 부당하게 제한하고 있는 것이고 그 때문에 인권을 침해하고 있는 것은 아닐까. 그러므로 국가는 어떤 활동을 금지하려 할 때에는 그것이 국가안보를 위협하는 것임을 증명해야만 하며 누구를 재판하려면 그가 국가안보를 위태롭게 했다는 것을 증명해야만 한다.

국가보안법 제3조는 “반국가 단체”를 결성하고 또 그에 참여하는 것을 금지하고 있다. 국가보안법 제2조에 의하면 “반국가 단체”란 “정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는” 단체를 말한다. 이러한 애매한 문장구성은 남용될 염려가 있는 것이다. 즉 무엇보다도 그러한 “목적”이란 항상 그릇 주장될 소지가 있는 것이고, 변란이란 말은 정부를 반대하는 모든 운동에 적용될 수 있다.

그러므로 이 애매한 문장구성은 국가 안보를 정말로 위해했는지의 증명 없이 반정부인사들을 함부로 체포하고 재판하게 할 소지가 다분한 것이다.

국가 보안법 제4조는 “국가기밀의 누설”을 처벌하고 있다. 여기에서 이 “국가기밀”이란 정부가 국가기밀이라고 선언한 것일 뿐만 아니라 “국가안전에 대한 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람에게만 아는 것이 허용된” 것이다.

이처럼 “국가기밀”에 대한 애매한 정의는 북한 사람과의 단순한 접촉과 대화만으로도 그리고 모두에게 다 알려져 있는 정보를 주기만 해도 처벌을 받을 만큼 이 법을 오용되게 만들고 있다. 과거 수년 동안에 법원은, 어떤 정보라도, 비록 그것이 공개된 것이라 할지라도 이복에 유익한 것일 경우에 국가기밀이라는 판례를 만들었다. 이러한 애매한 문장구성은 또 국가안보라는 말로도 정당화되지 않는 재판 및 체포를 유발하고 있는 것이다.

국가 보안법 제6조는 허가받지 않고 북한을 방문하는 것을 금하고 있다. 그러나 한번 방문한다고 해서 그것이 어떻게 국가의 안보를 위해하는 것이라 보여질 수가 있을까? 예를 들어 누군가가 평화통일을 논의하기 위해서 북한을 방문했다면 도대체 어떤 위협이 내재해 있는

가? 1988년의 판결에서는 더구나 피고가 국가안보를 위해서 중요하게 보이는 기밀에 대해서 북한에서 어떤 말도 하지 않은 것으로 인지되었다. 그럼에도 불구하고 그는 징역 10년을 언도 받았다. 임수경의 경우에, 정부는 국제앰네스티에 다음과 같은 서신을 보냈는데, 그 내용에는 국가보안법의 적용을 정당화하는 말이 들어있다. 즉 "임양의 행위는 적대국가를 도와주고 고무하는 행위로 이해되어야 한다"라는 것이다. 북한이 반국가 단체이면 어째서 한국정부가 1992년 교류 및 협력에 관한 협정을 체결했는가, 이것은 임수경과 같이 적대적인 국가를 도와주는 행위가 아닌가.

제7조에서는 북한을 "찬양", "고무", "선전", "동조" 하는 것이 금지되고 있다. 이북의 어떤 것을 찬양만 한다고 그것이 국가안보를 위태롭게 하는 일일까? 북한이라고 해 과연 정말로 찬양받을 것이 전혀 없을까? 또한 7조에는 단순히 사회주의적인 견지를 표명하거나 정부의 정책을 비판하거나 이북 정부와 유사한 견해를 드러내는 사람들을 처벌하기 위하여 그 범위가 아주 넓게 적용되고 있다. 그러나 누가 사회주의적 견해를 민주적인 방법으로 표명하고 추구한다고 해서 무슨 국가적인 위해가 발생할 것인가? 혹은 통일에 대한 견해가 북한이 주장하는 그것과 유사하다고 해서 그것에 무슨 위협이 있을 수 있다는 것인가? 민주적인 방법으로 제도의 변화를 추구하는 것은 허용되어야 하고 그것이 국가의 안보를 위태롭게 하는 것은 아니다.

제8조는 반국가 단체와의 "회합, 통신, 연락"을 금지하고 있다. 그러나 그렇게 만나고 생각을 서로 교환해 본다고 해서 과연 국가안보에는 어떤 위협이 생길 수 있는가? (무식한 반공주의자는 훌륭한 반공주의자가 되지 못한다!) 그래서 안보의 위해를 증명해 보이지도 않으면서 사람들이 재판을 받고 있다.

제10조에서는 반국가 활동의 신고 불이행이 처벌되고 있다. 그래서 예를 들어, 동급생이 소위 반국가 단체와 접촉하고 있는 것을 알면서도 신고하지 않은 학생은 벌을 받게 되어 있는 것이다. "반국가 활동"과 "반국가 단체"의 개념이 너무나 애매모호한 까닭에 이 조항 역시 오용되어질 수가 있다.

1991년 5월에 국가보안법은 개정되었다. 그러나 국제앰네스티의 입장에서는 표현 및 결사의 자유를 억압할 오용을 막기에는 이 개정된 법이 여전히 불충분한 것이다.

## 대한민국 정부에 주는 권고

국제앰네스티는 국가보안법의 현존에 대해 어떤 원칙적 입장도 견지하고 있지 않다. 그러나 그러한 법이 국제적 기준과는 일치해야 할 것을 요구하고 있다. 1992년 7월 유엔 인권위원회는 남한에서 현행 국가보안법의 몇 조항들이 ICCPR을 위반하고 그 온전한 이행을 막고 있다는 사실을 확인했다. 국제앰네스티는 단순히 표현과 결사의 자유에 대한 (그들의) 권리를 비폭력적으로 행사했다는 이유로 국가보안법의 적용을 받은 양심수들이 분명히 있음을 서류로 작성했다. 김대중 대통령이 더 많은 자유와 민주주의에 헌신할 것을 천명했음에도 불구하고 기본권을 침해하는 국가보안법의 몇몇 조항의 적용을 받고 있는 양심수들이 여전히 있다.

국제앰네스티는 당국이 자신의 정치적 견해에 동조하지 않는 사람들을 (이 사람들이) 국가안보를 위협하고 있다는 이유로 수감시키기 위해 이 법을 사용하고 있다고 생각한다.

국제앰네스티는 국가보안법이, ICCPR과 여타 국제인권규준에 완전히 일치되기 위해서, 그리고 양심수의 체포, 구금을 막기 위해서 즉시 개정되어야 한다고 생각한다. 그러므로 한국 정부는 국가보안법의 개정을 선결사항으로 초안을 잡고, 이 개정초안을 공표하며 그것을 차기 국회에서 다룰 수 있도록 상정하기를 강력히 권고하는 바이다. 또한 이것은 유엔인권위원회의 권고와도 일치되고 있으니 즉, 유엔인권위원회는 한국이 "시민적, 정치적 권리에 관한 국제협약의 조항들과 국가보안법이 보다 더 일치할 수 있도록 더욱더 노력해야만 한다는 것과, 그러한 목적을 위해, 위원회가 이 협약이 내포하고 있는 권리들의 온전한 실현에 주된 장애가 되고 있다고 보는 국가보안법을 단계적으로 철폐시키려는 진지한 노력을 해줄 것"을 권고하는 있는 것이다.