

21세기까지 국가보안법에 유린당할 수 없다

- 박래군 인권운동사랑방 사무국장 -

국가보안법 제정 51년째인 올해, 20세기의 마지막 해에 우리는 국가보안법이라는 '괴물'이 역사 속으로 사라지는 역사적인 사건을 맞게 될 지도 모른다. 우리 현대사에 국가보안법만큼 지대한 영향을 미쳤던 법률이 없었다. 초헌법적인 국가보안법으로 역대 독재정권은 그 권력 기반을 유지하여 오지 않았던가. 그 법이 사라질 지도 모르고, 최소한 개정은 된다는 것이다. 87년 6월 민주화항쟁 이후 일었던 국가보안법 폐지 여론, 남북관계의 진전으로 91년 5월 개정된 이후 93년 이후부터는 아예 이슈화되지도 못했던 그 국가보안법을 정부가 나서서 개정하겠다고 하는 예상밖의 상황에 우리 사회는 직면해 있다.

지난 3월 25일 박상천 법무부장관은 김대중 대통령에게 다음과 같은 보고를 했다.

박장관은 "현행 국가보안법은 북한을 '반국가단체'로 고착화해 대북정책을 제약하는 데다 추상적이고 모호한 용어를 사용함으로써 안보와 관련없는 행위까지 처벌할 수 있도록 해 인권침해의 소지가 있다"고 밝혔다. 그는 "국보법을 '북한에 이로운 행위'를 처벌하는 구조에서 '우리 안보를 침해하는 행위'를 처벌하는 구조로 바꾸겠다"고 보고했다. 박장관은 이를 위해 특별위원회를 구성해 '입법의 형식과 내용'을 연구하겠다고 밝혀 법 개정 대신 대체법안을 만들 계획임을 시사했다.(동아일보 99. 3. 26자)

이러한 국가보안법 개정방침은 유엔 인권이사회에도 통보되었으며, 유엔 인권위원회에 참가한 홍순영 외교통상부 장관도 이와 같은 입장을 천명했다. 위의 인용 기사에서는 대체입법안에 초점을 맞추고 있지만, 정부는 개정과 대체입법만이 아니라 형법에 흡수 통합하는 방향까지 세 가지 안을 모두 검토하고 있다고 밝히고 있다. 하지만, 어떤 경우에도 "국가보안법이 완전히 폐지되면 체제전복을 위한 선전 선동을 처벌할 수 없게 된다"고 전제하고 있다. 즉, 국가보안법이 어떤 운명에 처하든 가장 문제가 되는 조항인 제7조(고무·찬양)과 관련한 부분은 어떤 식으로든지 남기겠다는 것이 정부의 입장인 것이다. 이것만으로도 국가보안법 폐지 주장에 '남북 대치의 특수한 상황'을 앞세워 묵묵부답이었던 정부로서는 획기적인 입장의 선회라고 하지 않을 수 없지만, 정부의 국가보안법 개정을 마냥 좋다고 박수만 칠 수는 없는 상황이 오게 될 것이다.

이런 작금의 국가보안법을 둘러싸고 일어나고 있는 정부의 태도를 전제하면서 국가보안법의 문제를 간략히 짚어보도록 한다.

김대중 정부가 지키지 않은 약속들

우리는 역사상 처음으로 평화적 정권교체를 통해 '인권'을 앞세우는 정부를 갖게 되었다. 김 대통령은 야당 시절부터 '인권옹호자'라는 이미지를 국내외에 적극적으로 홍보해 왔다. 따라서 김 대통령은 국제 인권기준에 맞춘 국내 인권 관련 법과 제도의 정비를 통해, '인권옹호자'라는 이름에 걸맞은 일을 해야 할 것이다.

지금 국제사회는 국제 인권기준으로 볼 때 가장 심각한 인권유린 법제로 '국가보안법'을 들고 있다. 그들은 '한국 인권증진의 바로미터'로 국가보안법의 개정 내지는 폐지를 주장한다.

김대중 정부는 인권정부를 자처한다. “다섯 번의 죽을 고비와 6년의 감옥살이, 10년의 망명 생활과 연금생활”을 겪었던 야당 지도자 출신 김대중 대통령. 그가 대통령이 됐다는 사실을 놓고 국내외 많은 이들은 최소한 인권상황이 많이 개선되리라고 예측했다. 그러나 김대중 정부는 이런 기대를 저 버렸다.

국제사회에서 한국 인권신장의 최대의 걸림돌로 지목받아 온 국가보안법에 대해 김대중 정부는 기만으로 일관하다가 최근에서야 개정 방침을 밝히고 있는 것이다.

“김 대통령은 이 국가보안법과 관련해 약속을 지키지 않은 것들을 정리해 보자.

첫 번째는 선거공약이다. 김 대통령은 대통령 선거공약에서 “남북관계의 현상황을 고려하여 국가보안법을 존속시키되, 인권이 침해되지 않도록 운영, 보완하겠다”고 약속하였다. 또한 김 대통령과 박상천법무부장관은 기회 있을 때마다 ‘국가보안법을 악용하지 않겠다’거나 ‘남용하지 않겠다’며 이를 거듭 확인하고는 했다.

그러나 이런 공약은 지켜지지 않았다. 민가협이 조사에 따르면, 김대중 정부 출범 1년 동안 국가보안법 위반 구속자는 413명에 이르렀다. 이는 같은 기간에 구속된 양심수 752명의 54.9%에 이르는 것이었다. 아래의 표를 보자

김대중 정부 출범 1년 국가보안법 구속자 통계

월	합계	98/2	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	99/1	2월
구속자	413	1	7	20	53	56	71	58	29	34	16	41	20	7

* 98년 2월 구속자는 2월 25일부터, 99년 2월 구속자는 2월 24일 통계이다.

이와 같은 국가보안법 위반 구속자는 역대 정권에서 출범 1년 동안의 구속자보다 현저하게 높은 것이었다. 5공 출범 때인 80년에는 159명, 노태우 정권 출범 첫해인 88년에는 104명, 김영삼 정권 첫 해인 93년에는 136명이었다. 시기별 단순 비교는 어려지만, 대체로 김영삼 정권 출범 첫 해보다 무려 3배가 증가한 것이었다.

국가보안법·반공법 기소인원

연도	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
국보법	23	169	171	153	93	176	318	432	104	312	414	357	342	136	403	226	413	674
반공법	136	65	13	-	3	2	5											

* 자료: 법원행정처, <사법연감>, 1980~1997

* 반공법은 80년 12월 30일 폐지되었다. 이후의 기소인원은 구반공법이 적용된 경우이다.

또, 아래의 표에서 확인하듯이 국제사회에서도 ‘가장 인권침해의 주범으로 손꼽히는 독소조항인 7조(고무, 찬양)로 무려 381명이나 구속하였다. 이는 김대중 정부가 국가보안법을 얼마나 남용하였는가를 입증하는 것이다. 김영삼 정권 집권 초기에는 각종 개혁을 추진하면서 국가보안법 적용에 매우 신중을 기했다. 그러나 현정권은 학생과 노동자 등 정권에 반대하는 세력을 탄압하는 주요 수단으로 국가보안법을 적극 활용하고 있는 것이다.

김대중 정부 1년간 국보법 구속자 각 조항별 비율

각 조항	7조 (고무·찬양)	3조 (반국가단체)	4조 (국가기밀)	6조 (잠입탈출)	8조 (회합통신)	9조 (편의제공)
인원	381명	15명	2명	3명	8명	4명

* 두 개 이상의 조항이 적용된 경우, 주요 기소내용에 따라 하나의 조항만 적용했다.

김 대통령의 국가보안법과 관련 지키지 않은 또 다른 약속은 사면복권 조치에 대한 것이다. 지난해 3월 13일과 8월 14일 두 차례에 걸쳐서 진행되었던 '대대적인 사면'에서 국가보안법 위반자들은 제외됐다. 오히려 비리 정치인이나 비리사범들이 대대적인 사면, 복권의 혜택을 받았다. 특히 정부 수립 50주년 기념 특사에서 준법서약서를 제출하지 않은 양심수들은 감형의 혜택조차 받지 못했다. 더욱이 '5·18 및 12·12사건 관련자'들이 전원 복권되었으나, 양심수들은 사면, 복권이 아닌 형집행 정지와 가석방 조치에 그쳤을 뿐이다. 그럼에도 정부는 '획기적인 사면'이라고 거짓말을 했다. 그러다가 결국 지난 2월 25일, 국제사회의 비난 못이겨 비전향장기수 등을 석방한 것이었지만, 그럼에도 불구하고 당시 206명의 양심수들이 감옥에 그대로 남아 있게 되었다.

김 대통령은 월간 <말>(98년 6월호)과의 인터뷰에서 "사상 전향 문제에서 사람들의 사상을 강제로 바꾸라는 것은 양심의 침해"라고 말했음에도, 준법서약제를 도입했다. 이는 사상, 양심의 자유에는 침묵할 자유가 있다는 사실을 무시한 것이다. 당시 김 대통령은 "법 개정의 당위성은 인정합니다. 하지만 국민 여론이 그런 것을 바라겠느냐 하는 것을 고려해야 합니다"라고 답했다. 즉 국민여론이 법 개정을 원한다면 할 수 있다는 의사표시였다. 그러나 이것은 말뿐이었다. 지난해 11월 27일 <한겨레>는 국가보안법 관련 국민 여론조사 결과를 발표했다. 이에 따르면 일반국민의 대다수인 78%와 법학교수의 99%, 변호사의 93%가 국가보안법을 폐지하거나 개정해야 한다고 응답했다. 그럼에도 정부는 국가보안법의 개정은 물론이고 이를 위한 논의에도 착수하지 않았다.

박상천 법무부장관은 지난해 8월과 12월 두 차례에 걸쳐서 법개정과 '대체입법'의 가능성을 내비쳤다. 특히 지난 12월 10일 세계인권선언 50주년 기념식에서 "현 국가보안법에는 몇 가지 문제점이 있으므로 대체입법을 추진해야 하겠다"는 보고를 했다. 이 역시 빈말일 뿐이었다. 박 장관의 발언과 달리 법무부 인권과는 "아직은 국가보안법 대체입법을 논할 때가 아니다"고 장관의 발언을 뒤집었다. 이렇듯이 국가보안법과 관련하여 김대중 정부는 늘상 거짓말로 일관해 왔던 것이다.

반국가단체인 북한을 존중한다?

김 대통령은 올해 첫 국가안전보장회의에서 '냉전구조의 해체를 위한 장기적 포괄적 접근'을 강조했다. 김대통령은 "한반도의 불안한안보 환경은 근본적으로 지난 반세기 동안 지속되어 온 냉전구조에 연유하고 있다"고 지적했다. 현정부가 통일의 강령으로 삼는 남북기본합의서에 기초해 한반도의 냉전구조를 해체하겠다는 뜻으로 이해된다. 김 대통령이 지난해부터 추진해 온 햇볕정책의 연장선에서 볼 때 지극히 당연한 발상이지만, 이는 국가보안법의 운명과도 매우 깊은 관련이 있다. 김 대통령의 통일 강령을 실현하기 위해서는 국가보안법을 폐지해야 하기 때문이다. 여기서 남북기본합의서와 국가보안법의 기묘한 관계가 드러난다.

남북기본합의서 1조는 "남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다"고 정리하고 있다. 하지만 국가보안법의 2조에는 " '반국가단체'라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체계를 갖춘 단체를 말한다"고 규정돼 있다. 반국가단체의 으뜸은 단연 북한이다. 결국 '반국가단체'인 '북한'을 '존중한다'는 게 우리의 현실이다.

이 이상한 동거'는 법원판결에서도 찾을 수 있다. 95년 9월 26일 대법원 판결은 "북한이

유엔에 동시 가입하였고, 남·북한 총리들이 남북 사이의 화해, 불가침 및 교류협력에 관한 합의서에 서명하였다는 등의 사유가 있었다고 하더라도 북한이 국가보안법상 반국가단체가 아니라고 할 수 없다”고 하여 남북기본합의서에 정면으로 배치되는 해석을 내리고 있다.

더욱이 남북교류가 활성화되는 상황에서 반국가단체의 수괴를 ‘장군’으로 호칭한 모재벌 회장은 남북교류협력법을 적용, 사법처리하지 않으면서 다른 한편의 국민들에게는 반국가단체 성원과 회합, 통신, 또는 고무, 찬양하였다는 이유로 국가보안법에 의해 구속되는 고무줄 같은 법 집행이 이뤄지고 있다.

이런 일련의 상황으로 인해 정부에서도 국가보안법을 ‘손질’해야 할 필요를 느끼고 있는 것으로 보인다.

국제사회도 ‘폐지’ 강력 권고

국제사회 역시 국가보안법의 폐지에 대한 관심이 높다. 국제사회는 국내의 가시적인 인권개선 조치로 국가보안법의 개폐문제를 우선적으로 꼽고 있다. 유엔 인권위원회나 유엔 인권이사회를 비롯한 유엔기구는 기회가 있을 때마다 국가보안법이 ‘시민·정치적 권리에 관한 국제조약’의 실현을 가로막는 장애물이므로 폐지할 것을 강력하게 권고해 왔다. 미국도 연례인권 보고서에서 유엔기구의 권고와 같은 의견을 계속 내고 있는 실정이다. 국제인권단체들도 국가보안법의 문제점을 지속적으로 지적하고 있다.

지난해 12월 24일 <한겨레>는 유엔 인권이사회 결정을 보도했다. 이에 따르면 유엔인권이사회는 국가보안법 조항 중 가장 독소조항이라는 “제7조(고무, 찬양 등)가 유엔의 시민·정치적 권리에 관한 국제조약 제19조 2항이 보장한 표현의 자유를 침해했다”고 결정했다. 또한 이 결정에 따라 피해자에게 배상을 포함한 실질적인 구제조치를 취하고 그 결과를 90일 이내에 통보하도록 했다. 박태훈씨는 미국 유학 시절 재미 한청련이라는 조직에 가입했다는 이유로 귀국 후 국가보안법 7조 위반으로 구속, 대법원에서 유죄확정 판결을 받은 바 있다. 결정문에서 인권이사회는 “한국정부는 박태훈씨가 행한 ‘표현의 자유’ 때문에 생겼다는 위협의 정확한 성격을 제시하는 데 실패했다”며 “한국 정부가 내세운 어떤 주장도 박씨가 표현의 자유를 누릴 권리를 제한하기에는 충분하지 않다”고 밝혔다. 그 직후 김근태(현 새정치국민회의 국회의원)씨에 대한 결정도 같은 내용이었다.

이 결정은 지금까지 한국 정부가 주장해 온 ‘한국의 안보상황을 고려할 때 개인의 특정한 권리보다 국가보안법이 우선 적용돼야 한다’는 논리를 정면으로 반박하고 있는데, 이 결정이 국내법과 동일한 효력을 갖는다는 점에서 정부의 입장을 매우 난처하게 하고 있다.

이런 구체적인 지적을 정부가 무시할 경우 다시금 국제사회에서 인권침해국이라는 오명을 뒤집어쓸 것이다. 더욱이 김 대통령은 지난해 4월 제네바에서 열린 유엔 인권위원회 54차 회의에서 세계 인권지도자 5인 중의 1인으로 선정되어 영상메시지를 발표하는 영광까지 얻은 바 있는데, 국제사회의 이런 상황을 전적으로 무시하기는 매우 힘든 처지다.

이런 국내외적인 조건 때문에 올해 국가보안법 개정을 천명하고 나서지 않을 수 없었던 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 국가보안법과 관련한 세가지 방향 중에서 대체입법을 할 가능성이 높다. 그것은 곧 국가보안법이 사라진다는 것을 의미한다.

그러나 정부가 추진하려는 대체입법 방향은 또 다른 사상탄압법으로 변질될 가능성이 높아

우려스럽다. 김 대통령이 평민당 총재 시절에 입안했던 '민주질서수호법안'의 한계 때문이다. 이 법안은 이미 박원순 변호사(참여연대 사무처장)가 지적한 대로 국가보안법의 자의적 해석과 적용이 가능한 독소조항을 말만 바꿔서 유지하고 있다. 뿐만 아니라 이제는 '이적행위자'에서 '반민주주의자'로 낙인당할 가능성이 농후하다.

준법서약제가 침묵할 양심의 자유를 억누르는 반인권적 제도임에도 '준법'이라는 한마디 때문에 제대로 문제제기조차 하기 어려운 상황에 직면한 것처럼 '반민주주의자'로 낙인된 민주질서수호법 위반자의 석방을 요구하기란 더욱 어려울 것이다. 그 법안대로라면 또 다른 기만적인 구조에 의해 사상과 양심의 자유가 무참히 유린되면서도 어디 하소연할 수도 없는 기막힌 현실이 도래할 것이기 때문이다.

따라서, 국가보안법의 전면적인 폐지가 어렵다면 가장 문제가 되는 독소조항인 7조(고무, 찬양, 이적단체 구성 등)와 10조(불고지죄)만이라도 삭제해야 한다는 것이 국내외의 인권단체들의 일치된 입장이다.

49년 입법 첫 해에만 11만명 구속·입건

“이 법률이야말로 히틀러의 유대인 학살을 위한 법률이나 진시황의 분서사건이나 일제의 치안유지법과 무엇이 다르겠습니까?” 48년 국가보안법을 제정할 당시 제헌의회 노일환 의원의 이런 비판은 불행하게도 그대로 들어맞았다. 현재의 국가보안법보다 훨씬 간단한 전문 6조의 것이었고, 최고형량이 무기예 그칠 정도로 약한 것이었음에도 상당수 의원들이 문제점을 지적했다. 법무부 장관이나 검찰총장까지도 법률상 문제점에 대해 공감했던 것이다. 일부 의원들은 한결음 더 나아가 국가보안법 폐기에 관한 동의안까지 제출하였지만, 37 대 69로 부결되었다.

탄생 때부터 정치적 악용성, 반민주성, 반통일성 등이 지적되었던 것처럼 국가보안법은 시작부터 그 폐해가 예견되던 법률이었다. 48년 12월 1일 법률로 공포된 뒤 49년에만 이 법에 의해 검거, 입건된 자가 무려 11만8천6백21명이나 되었고, 그 해 9~10월 사이에 1백32개 정당과 사회단체가 해산됨으로써 이 법의 위력은 입증되었다. 형법보다도 무려 5년이나 먼저 탄생한 이 법으로 이승만 정권은 정치적 반대세력을 제거하고 독재권력을 탄탄히 다질 수 있었던 것이다. 이후 11번 개정을 거쳤지만, 독소조항은 갈수록 강화되어 오늘에 이르고 있다.

국가보안법은 제헌국회 의원들이 지적한 문제말고도 원초적으로 인권 침해의 소지를 담고 있다.

먼저, 국가보안법은 행위를 처벌하는 것이 아니라 '내심'을 처벌한다는 점이다. 다른 형법상의 범죄는 행위로 옮겨졌을 경우에만 처벌이 가능하지만, 사상을 처벌하는 이 법은 검사와 경찰, 판사가 한 사람의 사상을 단정하고 이를 근거로 목숨마저 끊을 수 있다. 국제인권원칙에 의해 인간의 내심인 사상과 신념, 양심은 그 누구의 간섭도 받지 않아야 한다. 또한 권력은 이를 보호해야 함에도 헌법과 국제인권조약을 모두 무시한 채 공안기관 종사자들의 자의적인 판단에 따라 절대적인 인권을 짓밟을 수 있도록 보장하고 있다.

민주주의 사회라면 당연히 보장되어야 할 '사상의 자유'는 특정 사상을 갖고 있다는 이유만으로 처벌받지 않을 권리, 사상을 이유로 차별대우를 받지 않을 권리, 자신의 사상을 고백할 것을 강제받지 않을 권리 등을 포함한다. 또한 사상의 자유와 깊은 관련이 있는 '표현의 자유'는 의견을 가질 권리, 의사표현의 자유, 알 권리를 포함한다.

지난해 12월에 있는 유엔 인권이사회 결정은 시민·정치적 권리에 관한 국제조약 제19조 2항의 “모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 구두, 서면 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 스스로 선택하는 기타의 방법을 통하여 국경에 관계없이 모든 종류의 정보와 사상을 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다”에 위배된다고 결정한 것이다.

21세기 가로막는 냉전의 유물

“국가보안법은 국가안보를 위해 기능하는 것이 아니라 정권의 반대자들을 처벌하기 위한 수단으로 유용하게 활용했다. 과거 선거철마다 터져 나온 간첩단 사건이나 전두환 정권 집권 초기에 집중적으로 발생했던 수많은 조작간첩 사건들은 바로 이런 점을 극명하게 보여 주었다. 독재자들은 정치적 반대세력의 제거뿐만 아니라 국민들 간에 공포 분위기를 조장하고, 함부로 정부에 대들지 못하도록 하는 효과를 톡톡히 보아 왔다.

또한 동족인 북한만이 아니라 사회진보세력에 대한 끊임없는 증오의 양산을 통해 반공 이데올로기를 강요하고 있다. 냉전체제가 정착되고, 국가보안법을 악용한 실적으로 공안세력들은 승진을 거듭할 수 있었다.

그와 반대로 국민들의 고통은 더욱 커 갔다. 1백여 일이 넘는 밀실고문에 의해 간첩으로 조작되는가 하면, 일가족이 모두 간첩단의 구성원으로 처벌받기도 했다. 이웃들로부터도 ‘간첩의 가족’으로 낙인되어 고향마저 떠나고, 직장도 구하지 못하는 참담한 경우도 많았다. 국민들은 알게 모르게 스스로도 끊임없이 자기검열을 해야만 했다.

이렇게 50년 동안 비판적인 토론도, 창의적인 예술창작활동도, 사회적 실험이나 연구도 모두 이적행위로 몰리는 상황에서 당연히 민주주의는 싹을 제대로 키울 수 없었던 것이다.

1929년 미 연방대법원 홈즈 판사가 명쾌하게 정의한 것처럼 “사상의 자유는 우리가 동의하는 사상의 자유가 아니라, 우리가 증오하는 사상의 자유를 보장하는 것” 임에도 우리 사회에서는 이 사상의 자유가 근원적으로 부정됨으로써 국민들은 침묵을 강요당해 왔다.

대다수의 침묵하는 국민들을 짓밟고 공안세력들은 자신들의 입지를 강화해 왔다. 그만큼 우리 사회는 깊이깊이 썩어 들었다. 서구의 민주주의 사회가 “나는 당신의 의견에 반대한다. 그러나 당신이 당신의 의견으로 말미암아 탄압을 받는다면 나는 당신 편에 서서 싸울 것이다”라고 말한 볼테르의 ‘양보할 수 없는 인권의 원칙’ 위에서 가능했다는 점을 우리는 놓쳐서는 안 될 것이다.

김 대통령은 지난 12월 10일 세계인권선언 기념식에서 “인권은 인간의 존엄성과 권리를 각성하고 이를 지키기 위해 스스로 주장하고 용기있게 싸워 나가는 사람과 사회에게만 주어진다”고 강조했다. 국가보안법으로 자신의 정권을 유지하는 정권이라면, 우리 현대사가 입증하듯이 그 정권은 민주정부가 아닐 것이다. 때문에 우리는 김 대통령의 얘기대로(?) 정권을 상대로 용기 있게 싸워야 할 것이다.

국가보안법을 그대로 두고는 새로운 세기의 희망도 꿈도 근본적으로 제한받을 수밖에 없다. 올해는 우리의 미래를 위해서라도 반드시 국가보안법의 운명을 끝장내야 한다. 21세기에까지 국가보안법에 의해 우리의 자유와 우리의 양심을 침해당할 수는 없기 때문이다.

* 이 글은 월간 <말> 99년 2월호에 게재된 글을 수정, 보완한 것입니다.