

가 되었다. 마녀들은 이웃이나 동물에 구체적인 해악을 끼치지 않아도 마녀라는 사실 자체, 마녀로서 악마연회에 참석하고 악마와 키스한 것만으로도 처벌 받아야 했다.

국가보안법 적용의 역사에 등장하는 사람들의 열전 가운데는 일기에 쓴 내용이 문제되었거나<sup>57)</sup> 농담으로 한 대화<sup>58)</sup>조차도 유죄판결을 받은 것이 있다. 단순히 책을 읽고 소지하는 것이 수없이 문제되었다. 몇명의 학생들이 모여 토론한 것이 '의식화'라는 이름으로 처단된 사례는 예거하기조차 힘들다. 단순한 물건 조차도 그것에 '사상성'을 주입하여 처벌하려 들었다. 이른바 북한 우표수집사건이 바로 그러하였다<sup>59)</sup>. 단순한 자연현상조차도 마녀의 악의와 그에 기초한 결과로 몰아붙여 처단한 마녀재판의 광기와 다를 바 없었다. 이와 같이 행동만이 아니라 사상과 양심조차도 처단할 수 있는 것이 국가보안법이었다. 내면조차도 반공의 이데올로기로 무장할 것을 요구하였다. 꿈속에서도, 일기 속에서도, 소설의 초고<sup>60)</sup>에서도 허튼 소리는 허용되지 않았다.

#### ⑧ 연약한 계층의 피해자

마녀재판의 피해자는 주로 어린 소녀나 중노년의 여성이었다. 77.7%가 젊은 여성이었다. 여성으로서의 마녀는 남성들이 보통 저지르는 강도, 살인이 아니라 해로운 저주를 하는 등 상징적인 범죄를 저지른다고 보았다<sup>61)</sup>. 그러나 실제 여성은 가장 연약한 계층으로서 이단심문소의 공격에 대해 방어할 능력을 갖추고 있지 못하였다.

국가보안법의 피해자 역시 사회적으로 가장 약한 계층 출신이 많았다. 국가보안법이 적용되지 않는 영역이 없었고 적용의 예외가 된 사람이 없었던 것은 사실이다. 그리하여 언론인에서부터 예술가에 이르기까지 지식인들이 광범하게 이 법의 적용을 받았다. 그러나 이들에게는 단순한 고무·찬양조항이 적용

57) 대법원 1975년 12월 9일 선고 73도 제3392호 반공법위반 사건 참조

58) 상대방의 사상을 떠보기 위하여 마음에도 없는 말을 한 것도 반공법상의 고무, 찬양죄가 성립된다고 한 판례가 있다. (대법원 1967년 12월 26일 선고, 67도 제1460호 사건 판결 참조)

59) "피고인들이 전문적인 우표수집가이고 평소의 성향이 반공적이었다고 하더라도 피고인들의 위 행위는 북한 괴뢰집단의 우표판매와 보급활동에 동조하여 그를 이롭게 한다는 인식하에 행해졌다고 할 것이다"(대법원 1978년 12월 13일 선고, 78도 제2243호 반공법위반사건 판결문)

60) 1987년 7월 12일 국가보안법위반으로 구속된 백진기의 6명의 공동창작 '어머니의 길' 사건은 당시 초고상태의 시와 소설, 창작보고서등이 문제되었던 것이다. (졸저, 국가보안법 연구2, p.191 참조)

61) Emmanuel Le Roy Ladurie, 위의 책, p.7

되었고 장기형을 선고받는 경우가 드물었다. 이른바 막걸리 국가보안법의 경우 평범한 시민들이 대부분이었다. 남북어부, 재일동포, 간첩사건의 경우에는 가난하고 힘없는 서민들이었다. 이들은 제대로 변호인을 선임할 능력조차 없었고 더우기 자신들을 스스로 방어할 능력이 없었기 때문에 제대로 변론의 기회가 없었고 중형을 선고받기가 일쑤였다.

#### ⑨ 중형의 선고

위에서 보았듯이 마녀와 국가보안법위반은 다함께 체제유지에 위해를 초래한다는 이유로 중죄로 간주되었고 중형으로 다스려졌다. 마녀들은 대체로 화형 등 극악한 형벌에 처해졌다.

국가보안법 위반자들의 경우에도 비교적 엄벌을 받았다. 국가보안법 사건의 사형선고 인원과 반공법사건의 사형선고 인원이 1960년부터 1987년까지 사이에 우리나라에서 선고된 전체 사형선고 인원의 17.1%, 5.6%를 각각 차지함으로써 그 비중이 절대로 높음을 알 수 있다<sup>62)</sup>. 사형이 아니더라도 무기형, 징역 10년 이상의 장기형이 쉽게 선고되었다. 이로써 이른바 '장기수의 나라'라는 조소어린 표현이 인권운동가들 사이에 회자되었다.<sup>63)</sup>

#### ⑩ 이웃의 태도: 고발과 위증과 방관

마녀는 이웃의 농작물을 해치고 아이들을 유괴하고 질병을 가져오기 때문에 이웃사람들은 마녀의 처단을 바랐다. 순진한 농민들이 자신의 생존을 위협하고 해악을 끼치는 마을의 평화를 깨는 마녀의 존재를 좋아할 리가 없었다. 이 어리석은 농민들은 위정자의 失政에 닮아난 풍수해와 궁핍에 대한 책임을 결국 자신의 이웃, 자신의 처자에게 전가하는 데 앞장섰던 것이다. 위정자와 법집행자에 의해 만들어진 마녀의 존재는 이들에게 마녀에 대한 증오와 공포심을 심어주었고 마녀의 처형에 더욱 앞장서게 만들었다.

많은 국가보안법 사건은 이웃 사람의 신고나 고발에 기초해 있다. 특히 막걸리 반공법, 막걸리 국가보안법 사건은 같은 자리에 있었거나 전해들은 이웃과 친구의 제보에 의한 것이었다. 국가보안법으로 재판받다는 것은 바로 패가망신을 의미하는 것이므로 원수를 진 이웃사람들이 상대를 파멸시키기에는 안성맞춤의 죄목이었다. 또한 국가보안법 희생자들은 법률적 제재에 의해 공민권을 박탈당하

62) 사법연감을 통해본 죄명별 1심사형선고인원이다. (졸저, 국가보안법연구2, p.577)

63) 인권운동단체에서는 징역 7년이상 선고된 사람들을 장기수로 분류하는 것이 관행이다.

고 평생 기관의 감시를 받게 될 뿐만아니라 이웃으로부터도 소외당하고 접촉을 차단당하였다. 한번 찍힌 낙인은 영원히 제거할 도리가 없었다<sup>64</sup>.

마녀재판이나 국가보안법 재판은 일반 민중을 분열시키고 이간시키는 역할을 톡톡히 해 냈다. 바로 자신의 담너머 이웃과 마을 주민을 서로 의심하게 함으로써 虐政에 대한 투쟁과 단결의 여지를 없애고 말았다. “꺼진 불도 다시 한번” 보듯 이웃의 동태를 살피고 감시하고 고자질하게 함으로써 마녀재판과 국가보안법은 그 사회 내부 구성원을 분열시켰던 것이다.

#### 다. 국가보안법현상의 정치적, 문화인류학적 의미

마녀재판에 대해 많은 역사학자들이 단순히 16-7세기 사람들의 비이성적인 미신의 소산 또는 마녀사냥꾼이나 판사들의 잔혹성에 대한 도덕적 분노를 서술해 왔다. 레키, 한센, 레아 등의 학자들이 바로 그들이다. 그러나 오늘날 이러한 이성주의적 학자들의 견해에 단순히 동조하는 학자들은 없다. 오늘날 마녀재판에 대해서는 사회학자 또는 인류학자와 같이 다른 영역에서의 연구가 축적되고 가미됨으로써 보다 다양하게 설명할 수 있게 되었다. 또한 피고인 또는 기소자들의 신분과 지위 등의 정보를 담고 있는 재판기록과 관련 문서들에 대한 분석으로 말미암아 마녀재판과 그 사회심리학적 현상에 대한 정교한 모습을 재현할 수 있게 된 것이다. 이러한 새로운 연구와 분석은 결코 마녀재판의 공포감을 경감시키거나 그 잔혹성을 미화시키는 것이 아니라 단지 과거 마녀재판의 기소자들의 광기와 악행만으로 설명하려는 인상을 제거하는데 도움이 되었다<sup>65</sup>.

어느 인류학자는 마녀재판이 기도하였던 최종의 목적이 무엇이었던가를 추적하고 있다. 한번 마녀로 지목되면 혐의와 그에 대한 증거는 만들기에 달렸다. 위에서 본 것처럼 체포될 당시 피의자가 지나치게 냉정을 지켜도, 또는 당황해 해도 결국 마녀가 되기에는 마찬가지였다. 즉 서로 상반되는 태도와 반응이 마녀의 전형적 특성으로 간주되었던 것이다<sup>66</sup>. 이렇게 하여 한 두명의

64) 김수환 추기경은 이에 대하여 다음과 같이 설명하였다. “국가보안법이나 반공법이 적용되어 처벌을 받게 되는 데서 오는 상처와 아픔이 얼마나 큰 것인가를 당한 삼과 그 가족은 너무도 뼈저리게 느끼고 왔습니다. 그렇기 때문에 1970년대 긴급조치시대, 어린 학생이 어떠한 형벌도 좋으니 제발 용공좌경으로만 묻지 말아달라고 하소연하는 일들이 많았습니다. - -” (1986년 12월 8일자 김수환 추기경의 인권회복미사 강론)

65) Geoffrey Scarre, 위의 책, p. 2

66) 不破武夫, 위의 책, p. 24

희생자가 아니라 수천 수만 수십만의 희생자들이 생겨난 것이었다. 도대체 무엇을 위한 희생양이었던가?

“마녀사냥제도의 주된 결과는 가난한 사람들이 자기들은 영주나 교황의 희생물이라는 사실은 전혀 모르고 단지 자기들이 마녀나 악마의 희생물이라고 믿게 되었다는 것이다. 당신네 암소가 낙태했다지? 당신네 밭의 귀리는 잘 크지 않는다면? 당신네 포도가 시어졌다면? 당신의 자식이 죽었다면? 당신네 울타리를 부수고 빛에 쫓달리게 하고 당신의 농토를 탐내는 자는 바로 당신의 이웃 ... 마녀로 변한 당신의 이웃이다. ... 백성들이 가공의 적들을 격퇴하지는 힘찬 캠페인을 교회와 국가가 시작했다. ... 결국 마녀광이 지닌 실제적 의미는 마녀광란을 통해 중세 후기 사회의 위기에 대한 책임을 국가와 교회로부터 인간의 형태를 취한 가상의 괴물들에게 전가시켰다는 데에 있다. 고통을 당하고 소외되고 영세화된 대중들은 부패한 성직자들이나 탐욕스러운 귀족들을 저주하는 대신에 미처 날뛰는 악마들을 저주하게 되었다”<sup>67</sup>.

결국 가난하고 무력한 부녀자들에 다름없었던 마녀들은 교회와 국가, 성직자와 귀족들의 정치적 무능과 부도덕에 대한 전가된 책임을 지고 희생양이 되었던 것이다. 이들의 희생으로 말미암아 그대신 성직자와 귀족들은 오히려 “간파해 내기 힘든 적으로부터 보호해주는 위대한 보호자”로서 인식되었다. 더구나 마녀소동은 “빈자와 무산자들의 가동능력을 박탈하고, 서로간의 사회적 거리감을 조장시키고, 서로 의심하게 하고, 이웃끼리 싸우게 하고, 모든 사람들을 소외시키고 공포에 몰아넣었으며, 불신을 고조시키고 무기력하게 만들었던 것”이다<sup>68</sup>.

더 나아가 마녀사냥제도가 유럽에서 제3시대에 대한 예언과 메시아운동이 들끓듯 일어나기 시작한 무렵에 이노센트 8세가 인준하였던 것에 주목할 필요가 있다. 마법광란은 종교개혁의 후유증이 남아 있을 때 그 절정을 이루었다. 메시아적 사회운동과 마법광란이 거의 동시에 진행되었다는 사실은 별로 힘들지 않은 수수께끼를 풀게 한다. 즉 마녀재판은 이러한 메시아적 사회운동의 기세를 꺾기 위한 의도에서 비롯되고 발전된 것이었다. 메시아적 신앙을 가진 타보르 종파나 재세례파 등은 그들의 메시아신앙 때문이 아니라 바로 마법을

67) 마빈 해리스, 위의 책, p. 195

68) 마빈 해리스, 위의 책, p. 196

사용했다는 이유때문에 처단되었다<sup>69</sup>.

국가보안법도 마찬가지로 하나의 체제를 유지하기 위해 만들어낸 틀이었다. 이 틀은 끝없이 희생자들을 요구하고 있었다. 그 틀을 운용하는 사람들의 개인적 승진과 출세라는 작은 동기를 벗어나 국가보안법이라는 틀은 수많은 사람들의 희생을 통하여 이 법이 지향하는 체제와 그 체제로 인하여 기독교를 누리는 사람들의 보호막이 된 것이다. 가끔 조직계보와 함께 큼지막한 사진으로 상징되는 사건의 발표때 마다 그 사진의 주인공들은 일정한 목적을 위해 봉사하게 마련이었다. 때로는 반공심리를 자극시켜 선거에서 안정희구세력의 표를 묶는 역할도 하고 또 어떤 때는 북한에 대한 경계심을 이용하여 사회에 무겁고 불안한 심리를 일으켜 쿠데타 권력의 안정과 정착에 활용하기도 하였다. 큰 간첩사건이 터지거나 간첩사건이 자주 터질 때가 대체로 이러한 정치적 목적이 필요한 때였다. 심지어는 미리 파악해 두고 있던 간첩사건을 일부러 시간이 지나 그 목적을 달성할 수 있을 때 터뜨리기도 하였다.

한편 기독교의 절대적 권위가 강화되면서 하나의 도그마가 되고 그에 반대되는 그 모든 것이 이단시된 것이 중세 유럽이었다. 마녀는 바로 기독교의 이단적 세력에 다름아니었다. 동시에 남북의 분단이 강화되고 좌우대립과 상호적대가 심화되면서 국가안보의 이데올로기는 절대적 가치의 수준으로 올라갔다. 국가안보의 이데올로기는 하나의 도그마로서 그 어떤 국민의 희생이나 기본권의 제한을 위한 명분으로도 사용될 수 있었다. 이 도그마들이 깨지는 것은 그 외의 다른 가치들에 대한 고려, 상대주의적 인식의 전환등의 계기에 의해서이다. 신의 권위에 대한 휴머니즘의 등장에 의하여 마녀재판은 역사의 무대에서 사라졌고 국민의 기본권과 인권의 가치 부흥에 의해 국가보안법의 위력은 약화되고 있다.

#### 4. 결 론

“15세기에서부터 18세기까지 세 세기동안 벌어진 광란의 마녀재판 만큼이나 공포로 가득찬 인간 역사의 페이지는 없다”<sup>70</sup>

69) 마빈 해리스, 위의 책, p.193

70) Lea라는 학자가 쓴 말 (Geoffrey Scarre, 위의 책, p.2에서 재인용)

서양의 마녀재판은 끔찍한 역사의 한 페이지로 기록되어 있다. 유죄로 판정나 처형된 그 수십만 마녀들은 모두 무죄였다. 그 재판 자체가 명백한 오판이었고 범죄행위였다. 고문과 자백의 강요가 빛은 이 비극적 현상은 인류의 미망과 무지, 악의 속에서 핀 독버섯이었다. 많은 역사가자들이 그것은 특정한 지역의, 특정한 시대에 벌어졌던 특수한 현상으로 해석하고자 한다. 그러나 마녀재판은, 그 규모와 잔인성, 기간에 차이는 있을지언정, 모든 시대에 나타날 수 있는 심리적 현상이며 동시에 모든 사회가 저지를 수 있는 보편성을 지닌다<sup>71</sup>. 우리는 전세계를 파시즘의 광란속에 살게 하였던 2차세계대전 직전의 독일 나치즘과 이태리와 일본의 파시즘, 미국의 50년대를 사상적 황폐로 몰아넣었던 메카시즘, 드레퓌스 사건에서도 같은 현상을 본다. 그 시대의 한 희생자였던 알지에 히스를 주인공으로 한 영화 '알지에 히스재판'의 해설자는 다음과 같이 말하고 있다.

한 시대를 주름잡은 '반공의 대의'에 편승한 조작극은 그 시대의 광기를 드러낸다. 이 영화는 그 광기의 시대를 심판한다. 30년이 지난 오늘, 메카시즘의 과오는 새삼스럽게 역사의 심판대에 오른 셈이다<sup>72</sup>.

광기와 광란의 시대는 그로 인한 희생자를 낳게 마련이다. 집단적 히스테리에 빠진 사회와 국가가 그 구성원을 해칠 수밖에 없다. 바로 서양의 마녀재판과 우리의 국가보안법 소동이 바로 그러한 사실을 증명한다. 공정하고 이성적인 판단 대신에 적대와 분노, 그리고 선입견으로 한 개인과 집단에게 누명을 씌워 희생양으로 삼아 왔다. 법과 재판이라는 형식이 존재하지만 그야말로 그것은 형식일 뿐이다. 실제로는 법과 재판의 형식을 빈 야만적 그리고 사법적 살인에 다름아니다. 그것을 통하여 무력하고 무고한 수많은 사람들이 희생을 치러야 했다. 그러나 따지고 보면 단지 무지하고 변덕스러운 대중의 흥분이나 방관에 의해 이러한 억울함이 생겨났다고 보다는 지배자의 면밀한 계획하에 벌어진 것임을 알게 되었다. 어쩌면 그렇게 서로 다른 시간과 공간에서 벌어

71) 17세기의 살렘재판을 분석하여 Witch Hunting in Seventeenth Century New England라는 책을 쓴 David Hall교수는 “그 재판의 문서들이 보통사람들의 삶속으로 통하는 기막힌 창문을 만들어주고 있다. ...역사학자들은 한 시대 위로 특정시키려 하지만 살렘은 비상한 사건이 아니다”라고 말하고 있다. (Harvard Gazette, October 30th, 1992)

72) 김중배, “메카시즘에의 경고”, 하늘이여 땅이여 사람들이여, 도서출판 나남, 1987, p.122에서 재인용.

진 일이 어찌면 그리도 많은 점에서 유사성을 띄고 있는지 우리는 놀라지 않을 수 없었다.

“현직 국회의원과 수천명의 노동자, 학생, 시민들을 구속으로 물고간 이른바 국시는 쟁이냐 좌경공공이니 하는 말이 횡행하고 있는 것도 이 길고 어두운 역사를 지닌 빨갱이 귀신을 다시 불러내어 그 주술적 위력을 이용해 보려는 세력의 음모에 지나지 않는다면 틀린 말일까? ...오로지 권력에만 눈뿜집힌 자들이 대다수 민중들이 갈구해 마지 않는 본질을 호도하고 지엽말단의 지구 몇개, 몇마디 구호를 침소봉대, 왜곡과장하여 주술로 삼고 불러들인 저 어두운 시대의 망령이 초래할 참화를 이 시대의 민중들은 또 다시 고스란히 겪을 수 밖에 없을 것인가”<sup>73</sup>.

‘횡행’ ‘빨갱이 귀신’ ‘주술’ ‘음모’ ‘권력’ ‘침소봉대’ ‘왜곡과장’ ‘어두운 시대’ ‘망령’ ‘참화’ 등 이 간단한 인용문에 등장하는 단어들이 모두 마녀재판의 시대를 연상케 하고도 남음이 있다. 그러나 이 ‘길고 어두운 시대’가 완전히 끝나지 않았다는 데 문제가 있다. 서양의 마녀재판은 오랜 과거의 일임에 비하여 국가보안법 재판은 오늘날 벌어지고 있는 바로 우리의 비극이다. 과거 형이 아니라 현재진행형의 비극이다. 여전히 ‘교문’과 ‘조작’, ‘프락치’와 ‘공작’이라는 단어가 사라지지 않고 있다. 서양에서는 바로 이 재판을 통하여 드러난 문제를 개선하는데 힘써 마침내 가장 선진적인 사법제도를 이룩하였다. 그 잔혹과 처참을 극한 비극의 땅에서 인간의 과오를 줄일 수 있는 사법제도가 발전되고 정착될 수 있었던 것은 역사적 아이러니라기 보다는 필연적 결과였는지도 모른다. 그러한 상황에서 수세기 전 백만이 넘는 무고한 부녀자를 화형시킨 최악이 더 이상 이 땅을 살고 있는 우리들의 것으로 되풀이되어서는 안된다. 그것이 바로 중세유럽과 초기미국사에 나타난 마녀재판이 우리에게 주는 타산지석의 교훈이 아닐 수 없다. 이제 우리도 문명이외야만의 것, 푸닥거리 주술을 계속할 수는 없지 않은가.

73) 「말」지 제8호, 1986년 12월 31일, p.24

## 정치 문화의 발전과 국가보안법

손혁재  
(21세기 프론티어, 정치학박사)

### 1. 머리말

요즘 우리 나라의 정치 상황을 어떻게 보아야 할 것인가? 이른바 문민 정부가 30년만에 군부 출신 대통령이 군사작전 개념으로 ‘통치’하던 권위주의 정권을 대신하여 성립할 때만 해도 민주주의의 확립과 국가 발전에 대한 국민의 기대는 매우 높았다. 그러나 개혁의 실종과 김영삼 정권의 무능으로 우리 사회는 빈발하는 대형 사건 사고 속에서 극단적인 정치적 허무주의, 정치적 무관심에서 헤어날 수 못하고 있는 실정이다.

따라서 올바른 민주적 정치 문화의 뿌리내림을 통해 인간이 인간답게 살 수 있는 올바른 민주주의를 이룩해 나가는 것이 우리에게 주어진 정치적 과제인 것이다. 우리의 정치 문화가 뒤떨리게 된 주된 원인은 무엇일까? 그 원인은 여러가지이겠지만 그 가운데 하나가 바로 국가보안법이다.

국가보안법은 광범위한 분야에 걸쳐서 너무나 강력하게 집행되어 왔기 때문에 ‘한국에서의 실질적인 헌법’이라는 평가까지 나올 정도이다(민주 사회를 위한 변호사 모임과 한국기독교교회협의회 함께 지음, [한국 인권의 실상-UN 인권 이사회에 제출한 정부 보고서에 대한 반박], 역사비평사, 1992, 69쪽). 국가보안법은 정치, 문화, 학문, 예술, 교육, 언론과 출판 등 사회의 모든 영역에 적용되어 왔다. 이로써 정치 경제 사회 문화의 모든 영역에서 국민의 기본적 자유는 유린되었고 민주주의는 질식되었다. 그러나 무엇보다도 국가보안법은 작게는 국민 개인의 정치적 의사 표현의 자유로부터 시작하여 크게는 정상적인 정치 활동까지 통제해 왔다. 그럼으로써 국가보안법은 국가 안보보다는 실질적으로 정권을 반대 세력으로부터 지켜주는 ‘정권안보법’((말), 제10호(1987년 3월 20일자), 민주언론운동협의회, 32쪽)의 구실이 더 컸던 것이다.

국가보안법은 이름 그대로 국가 안보를 지키기 위한 법이다. 국가 안보를 위해 국민의 기본권에 대한 제한을 허용한 법률이 바로 국가보안법인 것이다.

국가 안보라는 이름으로 국민의 기본권을 제한할 수 있었던 것은 국가보안법이 한국의 특수한 상황, 즉 남북한의 분단과 적대 관계를 기반으로 하여 만들어진 법이었기 때문이다. 이같은 국가보안법을 그동안 역대 정권은 정권 안보라는 목적을 위해 남용해 왔으며, 이로 말미암아 자유로운 정치 활동은 크게 제약되었다. 국가보안법을 남용하여 정치적 반대자에 대한 탄압을 강화하는 과정에서 적색혐오증(red complex)이 팽배하여 정치 활동은 위축되었으며, 보수·혁신 양당 구조의 정착을 억눌러왔다. 결국 국가보안법의 남용은 용공음해와 한 짝을 이루는 것이다.

## 2. 정치적 탄압 기제로서의 국가보안법

정권 편에서 볼 때 국가보안법의 가장 커다란 성과는 앞에서 말했듯이 정권의 안보였다. 다시 말하면 국가 안보라고 하는 본래의 목적은 제쳐두고 정치적 반대자를 탄압·제거하려는 국가보안법의 악용(한상범, "법과 시대와 한국 사회", 계간 [사상과 정책], 1989년 가을호, 경향신문사, 118쪽.)이 일상화되었던 것이다. 정적에 대한 정치적 탄압은 오히려 그 정치적 반대자에 대한 국민의 지지를 높여주거나 국민들로 하여금 권력에 저항하게 만든다. 따라서 이같은 위험부담을 안지 않고 정치적 반대자를 효과적으로 탄압하는 데 국가보안법이 매우 유효적절하였던 것이다.

대개 국가보안법 사건은 간첩죄를 함께 적용하는 경우가 많았다. 형법상의 간첩죄만 적용하거나 국가보안법만 적용해도 충분할 것을 굳이 두 죄목을 같이 묶는 것은 국가보안법 위반자는 바로 간첩, 즉 '빨갱이다'라는 인식을 국민들에게 심어주기 위한 것이었다.

국가보안법이 갖는 이같은 정치적 역할은 이른바 '2·4과동'으로 불리는 1958년의 국가보안법 제3차 개정에서 여실히 잘 드러난다. 1958년의 제4대 국회의원 총선거(5·2 선거)에서 자유당의 의석은 줄어든 반면 야당인 민주당의 의석은 늘어났다. 이에 이승만 정권은 1960년 대통령 선거에서의 승리를 목적으로 언론과 국민의 비판을 강력히 규제할 길을 모색하였고, 이를 위해 국가보안법 개정안을 날치기 통과시켰다. 법조계와 언론계의 반대를 무릅쓰고 경위권을 발동하여 야당의원들을 강제로 국회본회의장에서 끌어낸 뒤, 여당 의원만으로 국가보안법을 전격적으로 통과시킨 것이다. 3차 개정에서 들어간 '인심혹란죄'라든지, 대통령 등 헌법 기관에 대한 명예훼손의 처벌 조항 등은

1960년의 정부통령 선거를 앞두고 이승만 대통령에 대한 반대 여론을 잠재우기 위한 조치였다.

### 1) 이승만 정권과 국보법

원래 국가보안법은 '여순사건'을 계기로 남로당을 중심으로 하는 좌익 세력의 제거를 목적으로 1948년 12월 1일 제정되었다(박원순, [국가보안법 연구1 - 국가보안법 변천사], 역사비평사, 1989, 75-84쪽). 그러나 국가보안법은 본래의 제정 목적을 벗어나 반공 이데올로기를 강화시키고 정치를 후퇴시키는데 널리 쓰였다. 남로당 등 좌익 세력을 다 제거한 뒤에도 이 법은 사문화되기는 커녕 강화되어 왔던 것이다. 4개 조항에 불과했던 국보법은 40개 조항으로 늘어났으며, 최고형도 무기징역에서 사형으로, 사형이 가능한 조항도 수십 개 조항이나 되었던 것이다(박원순, [국가보안법 연구 1], 34쪽).

이처럼 강화된 국가보안법은 특히 정치적 반대자들에 대한 탄압과 제거에서 그 악명을 떨쳤다. 이승만의 자유당 정권이 정적의 제거에 국가보안법을 남용했던 대표적 사건이 1958년의 진보당 사건이다. 1956년에 실시되었던 제3 정부통령 선거에서 진보당의 조봉암 후보가 무려 216만표를 얻음으로써(당시 이승만은 500여만표 획득) 이승만 대통령의 강력한 경쟁자로 부상하였다. 이에 위협을 느낀 이승만 정권은 조봉암에게 국가보안법을 적용하여 구속, 처형하고 말았던 것이다.

또 정부수립후 최초의 정치적 사건이었던 국회 프락치 사건도 정적에 대한 정치적 보복의 성격을 띠고 있다. 남로당에 포섭되어 그 지령에 따라 움직였다는 혐의로 국회의원 13명에게 국가보안법을 적용한 이 사건은 정치적 보복을 위하여 조작한 사건의 혐의가 매우 짙다(이 사건의 조작 근거를 밝힌 글로는 박원순, "국회 프락치 사건, 사실인가", [역사비평], 1989년 가을호를 볼 것). 이 밖에 국제공산당 사건이나 전국혁신지도위원회 사건 등도 정적을 공산당으로 몰아 탄압한 사건이다. 국가보안법을 직접 적용한 것은 아니지만 김구의 암살도 정적에 대한 '용공음해'의 대표적인 경우이다.

이처럼 국가보안법은 국가안보 보다는 정권의 안보를 위하여 정치적 보복 또는 탄압의 수단으로 악용되었다. 이것은 4·19혁명으로 들어선 민주당 장면 정권조차도 국가보안법을 정권 안보를 위해 써먹는 것을 주저하지 않았다는 점에서 아주 잘 드러난다. 민주당 정권은 집권 초기에는 당시의 사회적 분위기를 반영하여 국가보안법을 많이 완화시켰으나 혁신 세력의 정치적 신장을

막기 위하여 새로운 반공법의 제정과 기존 국가보안법의 강화를 기도했던 것이다. '반공규제특별법'이 바로 이것이다. '반공규제특별법'은 5·16 쿠데타로 권력을 탈취한 군부세력에 의해 반공법으로 태어나게 된다. 반공법은 1980년에 신군부 쿠데타 세력에 의해 국가보안법으로 흡수 통일되어 버리고 만다.

**2) 박정희 정권과 국보법**

제3공화국 시기에는 국가보안법과 더불어 1961년에 새로이 제정된 반공법이 위세를 떨쳤다. 61년부터 80년까지 국가보안법 위반자가 1,968명인데 비해 반공법 위반자는 무려 4,167명에 이르는 것이다.

1962년에 국보법이나 반공법의 위반 사례가 없는 것은 이 기간에 정치활동정화법을 만들어 쿠데타 세력이 자신의 마음에 들지 않는 정치인들을 규제하였기 때문에 굳이 국가보안법을 발동할 필요가 없었기 때문이다.

마찬가지로 유신 치하에서도 국가보안법의 적용이 줄어들었는데 이는 유신헌법 하에서 긴급조치라고 하는 초법적인 강제력 행사가 가능했었기 때문이다. 1975년에 발동된 긴급조치 9호 위반으로 구속된 숫자는 모두 726명에 이르렀다(연도별로 보면 1976년 193명, 1977년 157명, 1978년 215명, 1979년 160명, 1980년 1명 등이다). 다시 말하면 긴급조치로 정치적 반대 세력들을 탄압할 수 있었기 때문에 국가보안법을 굳이 동원하지 않아도 되었기 때문이다.

1970년에 급격히 국가보안법 숫자가 늘어나는 것은 1969년의 3선개헌에 대한 국민적 저항이 늘어났기 때문이다.

1961년 이후 국가보안법 위반으로 구속 기소된 사람의 수는 다음과 같다(국가보안법 적용에 대한 통계는 1964년부터 공식적으로 시작되었고, 그 이전의 적용 사례는 단편적으로만 남아 있을 뿐이다).

연도/죄명	국가보안법	반공법	집시법
1961	296		
1962			
1963	102	86	239
1964	29	79	18
1965	37	84	98
1966	44	104	7
1967	44	110	4
1968	83	168	37
1969	81	323	27
1970	204	368	25
1971	217	276	49
1972	175	507	24
1973	164	260	37
1974	152	228	7
1975	74	328	13
1976	121	386	29
1977	35	322	
1978	30	208	6
1979	57	199	2
1980	23	136	3
계	1,968	4,167	625

**3) 5, 6공 정권과 국보법**

국가보안법 위반 사건이 가장 많이 발생한 것은 제5공화국 시기이다. 12·12와 5·18로 이어지는 쿠데타와 피의 학살로 권력을 장악함으로써 정통성을 확보하지 못한 전두환 정권이 정권의 유지를 위해 국가보안법을 남용할 수 밖에 없었기 때문이다. 다시 말하면 폭압적인 군사 정권의 성립과 유지의 과정에서 정권 반대세력이 정치적 희생양이 되었고, 그들에게 적용된 것이 바로 국가보안법이었다.

또 80년 들어서면서 활발해진 이념 논쟁이 국가보안법의 아주 좋은 표적이

되었기 때문이기도 하다. 민주화의 진통기라 할 수 있는 80년대는 광주의 좌절로부터 시작되었다. 80년 봄의 패배는 참담하였지만 제국주의 미국의 본질과 독재권력의 폭력성을 여지없이 폭로함으로써 민족민주운동의 발전에 질적인 비약의 계기를 마련해 주었다. 80년 이전까지의 운동이 독재의 타도에 초점을 맞춘 민주화 운동이었다면 80년 이후의 운동은 사회 변혁을 꾀하는 민족민주운동이었다. 이런 상황에서 변혁론을 둘러싼 논쟁이 전개되었다. 변혁론의 논리적 전제는 변혁의 대상인 토대와 상부 구조의 통일체로서의 사회구성체의 성격에 관한 이론이다. 이른바 사회 구성체 논쟁, 또는 CNP 논쟁으로 대표되는 사회 변혁의 이념은 국가보안법의 탄압을 받았다.

1980년 이후 국가보안법 위반으로 기소된 사건의 수는 다음 표와 같다.

연도/죄명	국가보안법	반공법	집시법
1980	23	136	3
1981	169	65	155
1982	171	13	130
1983	153	-	283
1984	93	3	249
1985	176	2	540
1986	318	5	1245
1987	432		714
1988	104		506
1989	312		413
1990	414		413
1991	357		396
1992	342		188
1993	136		97
1994	403		77
계	3,603	224	5,409

신군부가 정권을 장악하던 1980년에는 국가보안법 적용자가 23명에 불과했다. 이는 계엄령이 발효중인데다가 국가보안법을 적용한 '김대중 내란 음모사건'으로 정치적 반대 세력의 다수를 이미 제거하였고, '5·18 광주'의 충격과

'삼청교육대' 등으로 사회분위기가 전체적으로 공포로 위축된 분위기였기 때문이다. 또 정치활동정화법을 만들어 정치인 및 명망있는 운동가 811명의 정치적 활동을 금지시켰으므로 굳이 국보법을 적용할 필요를 신군부는 느끼지 못했기 때문이다.

그러나 국가보안법 구속자가 1981년에 169명으로 다시 늘어나게 된다. 이는 1980년에 있었던 민주화 운동 세력에 대한 국가보안법의 보복적 적용이 이루어졌기 때문이다. 그 후 1984년에 잠시 줄어들었던 국가보안법 구속자 수는 1985년에 다시 늘어나고 있다(동아일보 1988년 6월 3일자). 이는 1985년의 제12대 국회의원 총선거(2·12 총선)를 계기로 활성화된 민족민주운동을 탄압할 필요가 생겼기 때문이다.

12대 총선을 앞둔 유화책의 일환으로 1984년에 내린 학원 자율화 조치로 학생운동이 활성화되었다. 학원가에서 먼저 일어난 민주화 투쟁은 김영삼씨의 단식을 계기로 정치권으로 확산되었다. 2·12 총선에 참여해 기대 이상의 성과를 거둔 야당은 전두환 정권에 대한 저항의 목소리를 높이게 된다.

1986년과 1987년에 국가보안법 사범이 급격히 늘어난 것은 야당의 대통령 직선제 개헌 운동추진에 대한 탄압과 4·13호헌 조치에 대한 국민적 저항의 봉쇄라는 정치적 목적이 있었기 때문이다. 특히 5·3 인천 사태 관련자들이 좌경 용공 세력으로 규정되어 국보법 위반 혐의로 구속된 다음부터 국보법 적용 사례가 두드러지게 늘어났다(대한변호사협회, 1986년도 인권보고서, 17쪽).

개헌 추진 운동에 대한 탄압은 면책 특권이 있는 현역 국회의원을 의정 활동을 구실로 사상 처음으로 회기중 구속한 '유성환 의원 국시 발언 사건'으로 까지 이어졌다. 문제의 발언은 1986년 10월 유성환 의원이 대정부질의에서 행한 "국시는 반공보다는 통일이어야 한다"는 내용이었다. 회기중이므로 국회의 체포동의안 통과 이후 유성환 의원은 국가보안법 위반 혐의로 구속되었다.

학원 자율화 조치로부터 6월 항쟁이 있기 전까지 3년 동안(1984. 7 - 1987. 6)이 국가보안법이 가장 많이 적용된 시기이다. 이 기간에 총 1,025 명이 국가보안법 위반혐의로 입건, 726명이 구속 기소를 당했다. 이것은 3년 동안 하루에 0.7건의 국가보안법 사건이 발생하여 0.9 명씩 입건된 셈이다(동아일보, 1988년 6월 3일자).

제6공화국 초기에는 국보법의 적용이 1986, 1987년에 비해 거의 4분의 1 수준으로 줄어든다. 이는 6공 노태우 정권이 6월 항쟁을 통해 나타난 '5공 청산'이라는 시대적 과제를 무시할 수가 없었으며, 또 여소야대의 분위기 아래서 국보법이 악법의 상징으로 낙인찍혀 개폐논의의 대상이 되었기 때문이기

도 하다. 또 집시법을 남용함으로써 국가보안법 적용과 같은 효과를 거둘 수 있었기 때문이기도 하다. 직선제 개헌 서명운동을 집시법으로 탄압하였기 때문에 86년과 87년에 집시법 위반자가 일시적으로 크게 늘어나지만, 전체적으로 보면 5공시절보다 6공시절에 집시법 적용이 대폭 늘어났던 것도 이 때문이다.

그러나 1989년 4월 문익환 목사의 방북사건과 6월 서경원 의원 방북 사건 이후 이른바 공안 정국 속에서 국가보안법은 다시 부활하였다. 그후 6공에서의 국보법 구속자 수는 5공을 능가하게 된다.

또한 1988년의 경우 1987년의 7, 8월 노동자 대투쟁의 영향으로 노동운동 및 민생 인권 관련자가 많이 구속되었으나, 공안 정국 이후 통일운동 등과 관련하여 학생층의 구속이 늘어나는 현상을 보였다.

#### 4) 김영삼 정권과 국보법

이른바 문민 정부 아래서도 국가보안법은 여전히 그 위세를 떨치고 있다. 새 정부 출범 이후 그해 말까지만 103명이 국가보안법 위반 혐의로 구속되었으며 이들 가운데 상당수가 영장 없는 불법 연행, 성희롱, 고문으로 인한 자백 강요를 당해 왔다고 밝혔다('문민시대 국보법 희생자 139인의 이유 있는 항변', 월간 [말], 1994.4월호, 82쪽).

또 대학 교수 등이 결성한 연구 단체와 연구 논문이 국가보안법을 적용한 남한사회주의 과학원 사건은 학문과 사상의 자유를 본질적으로 침해한 사건으로써 국제 엠네스티의 항의를 받기도 하였다. 이 사건은 또 구속시에는 없어졌거나 본인이 활동한 사실이 없는 단체와의 과거의 관계 때문에 뒤늦게 국가보안법이 적용되는 대표적인 사례이다.

또한 국제 기구(유엔 인권위원회)에 대한 국가보안법의 제소가 이루어져 국제 기구로부터 폐지 요구가 나오기도 하였으나 국보법의 위력은 여전히 퇴색하지 않았다. 더구나 김영삼 정권의 대북한 정책이 강경 대립적 자세로 바뀌면서 반공 이데올로기가 다시 한번 위세를 떨쳐 국가보안법 적용사례가 다시 대폭 증가하였다.

박홍 총장의 증거 없는 말을 근거로 벌어진 '주사파 파동'이 바로 그것이다. 주사파 파동은 조문 파동과 어우러져 공안정국을 부활시키고 국가보안법의 무차별 적용으로 이어졌던 것이다.

#### 5) 선거와 국보법

또 국보법의 적용은 선거 시기에 늘어나는 경향이 있다. 이는 선거 시기에 일반적으로 정치적 반대 세력에 대한 노골적 탄압이나 국민에 대한 직접적 통제를 가하기 힘들기 때문이다. 국가보안법 사건을 터뜨려 적색 공포증을 유발 시킴으로써 사회의 전체적 분위기를 보수화시켜 선거에서의 여당의 승리를 도와주는 구실을 하는 것이다. 따라서 상대방을 빨갱이로 모는 흑색 선전이 선거 때마다 난무하였고 또 실제로 선거 결과에 영향을 미쳤던 것이다.

예를 들어 1970년과 1971년에 국가보안법 적용사례가 급격히 늘어나는데, 1971년의 국보법 적용 사례 증가는 제7대 대통령 선거과정에서 일반의 예상과는 달리 야당의 김대중 후보의 선전으로 정부 여당이 선거 결과에 자신을 가질 수 없었기 때문이다. 아울러 김대중 후보에 대해 직접 국가보안법을 적용하지는 못하고 용공음해가 이루어졌다. 선거 시기에는 국가보안법 적용이 늘어나면서도 부작용을 고려해 후보자나 상대 당에 대해서 직접적으로 국가보안법을 적용하지 않고 용공음해를 가하는 것이 일반적이다.

1984년에 일시 줄었던 국보법 적용 사례는 제12대 국회의원 선거가 있었던 1985년에 다시 늘어나기 시작한다. 2·12 총선에서의 신당 돌풍으로 대중적 저항의 분위기가 고조되고 전두환 체제가 동요하는 듯 하자 그 '정치적 체물'로(민주화실천가족운동협의회, 민족민주운동연구소 함께 위음, [80년대 민족민주운동 10대 조직사건], 아침, 1989, 80-81쪽) 국가보안법을 적용했기 때문이다.

그 대표적인 사건이 김근태 의장 등에 대한 고문으로 널리 알려진 민주화운동청년연합에 대한 국보법 적용이다. 민주화운동청년연합은 5공에서 처음으로 1985년에 결성된 재야운동단체였다.

1987년의 제13대 대통령선거에서도 용공음해가 이루어졌다. 여당 후보인 노태우 후보가 야당 후보들이 마치 폭력 혁명의 신봉자인 것처럼 몰아부쳤다. 게다가 KAL기 폭파 사건의 범인 김현희를 선거 전날 서울로 데려오으로써 국민의 적색 혐오증은 극에 달했고 군 출신의 여당 후보가 무난히 대통령에 당선될 수 있었던 것이다.

1992년의 제14대 대통령 선거에서는 '중부지역당' 간첩단 사건이 용공 음해의 주된 도구였다. 선거 직전에 김대중 후보의 입법보조원을 국가기밀 누설 혐의로 구속하더니, 이른바 '색깔론'으로 용공음해를 한 것이다. 이같은 용공 음해는 민자당의 법정홍보물에 김대중 후보와 북한의 인공기가 나란히 놓이는 상황으로까지 발전하였다. 선거 후 민자당은 이같은 용공음해에 대해 공식적



으로 사과하였다.

적색 혐오증을 유발시켜 정적을 폐쇄시키려는 이같은 행태는 문민 정부에 들어와서도 마찬가지이다. 광주시 의회의 이윤정 의원과 오종렬 의원 구속이나 외대 박창희 교수의 구속도 6·27 지방 선거를 염두에 둔 국보법의 적용일 가능성이 매우 크다. 박창희 교수는 노동당 입당 사실이 없으며 강압수사로 허위자백했음을 주장하고 있다. 또 선거 과정에서 민자당은 민주당 조순 후보의 당선 가능성이 높은 것으로 판단되자 조순 후보에 대한 좌익 활동설, 남로당 입당설 등을 공개적으로 유포하기도 했다. 다행히 이같은 흑색 선전은 선거의 결과에 그다지 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 비록 국가보안법을 적용한 것은 아니지만 이같은 용공음해는 국가보안법의 남용과 같은 맥락인 것이다.

### 3. 맺는말

국가보안법은 반민주악법의 상징으로서 집권자의 자의적 운용에 의해 국민의 자유와 권리를 부단히 제약, 유린하였으며 고문과 용공 조작을 일상화시켰다. 또 불고지죄는 국민들간의 상호감시, 밀고 체제를 조장하여 인륜을 파괴하고 민족공동체적인 삶을 파괴시켜 왔다. 또 국가 안보라는 이름으로 실제로는 체제와 정권의 유지, 확대를 위해 정치적 반대자에 대한 무소불능의 탄압 기구로 악용되어 왔다. 나아가 국가보안법은 민족공동체의 형성을 막고, 반민주적, 반민족적, 반민중적 억압 질서를 유지시켜 왔다.

국가보안법이 이처럼 강력한 힘을 발휘할 수 있었던 것은 우리 사회에 팽배한 극단적인 적색혐오증 때문이다. 이 적색혐오증은 우리의 사회 풍토에서 아주 잘 자라났다. 민족 분단에서 한국 전쟁으로 이어지는 해방 공간은 극우적인 반공 이데올로기의 성장 토양이었다. 동서 양 진영의 냉전 질서가 한반도에 자리잡히면서 극단적 반공주의(매카시즘)가 날뛸 수 있었던 것이다.

국가보안법은 반공 이데올로기의 물리적 기반이자 상징이었다. 지난날 정통성을 갖지 못했던 우리나라 역대 정권은 상징 조작과 끊임없는 이념 공세로 권력을 유지, 강화시켜 나갈 수 밖에 없었다.

국민을 통제해 온 이념들 가운데 중요한 것은 반공 이데올로기, 성장 이데올로기, 안정 이데올로기와 지역감정 등이다. 특히 이 가운데서도 가장 오랫동안 그리고 예전보다는 많이 그 약효가 떨어졌지만 현 단계에서도 일정한 효력을 발휘하는 것이 바로 반공 이데올로기이다.

특히 정권에 대한 민주민족운동 진영의 도전이 거세져 정국이 경색되거나 선거를 앞둔 시기에 반공 이데올로기는 그 위력을 떨쳤다. 이른바 선거 때마다 예외없이 색깔논쟁이 벌어지곤 했던 까닭이 바로 여기에 있다. 이같은 색깔 논쟁이, 선거에서 일정한 위력을 발휘할 수 있었던 이면에는 국가보안법이 존재하고 있었다.

국가보안법 사건은 거의 예외없이 미묘한 정치적 시기에 그 적용 사례가 급증하는 추세를 보였다. 더구나 대부분의 국가보안법 위반 사례가 참혹한 고문 등에 의한 조작 사건이었다. 이같은 사실이 드러나면서 국가보안법의 허상이 깨뜨려지기 시작했다. 자유민주주의를 지킨다는 국가보안법이 오히려 민주주의를 질식시키고 독재를 지켜왔다는 사실을 국민이 인식하기 시작한 것이다.

이제 국가보안법은 폐지되어야 한다. 어떤 명분으로도 국민의 자유와 양심, 국민의 기본권을 유린할 수 없기 때문이다.

## 국가보안법체제와 노동운동

허 명 구  
(월간 [사람과 일터] 주간)

### 국가보안법체제

80년대에 급격히 등장하기 시작한 재야(?) 노동운동가들이 가장 몸서리쳐야 했던 것이 국가보안법이었다. 국가보안법이 부과하는 무거운 형량 때문이 아니라 빨갱이라고 단죄한 위에서 제한없이 늘어나는 구속수사기간과 그 기간 동안 가해지는 비인간적인 고문의 공포 때문이었다. 그럼에도 불구하고 이들이 노동운동에 줄지어 뛰어들었던 이유는 무엇인가. 그것은 국가보안법이 단지 피해갈 수 있는 하나의 법령, 또는 정상적인 사회에 어쩌다 들출해 나온 종양이 아니라 차라리 그들이 그 속에서 살고 있는 암울한 체제 그 자체였기 때문이다. 이들의 눈에 국가보안법은 법이 아니었다. 그것은 단지 우리 사회의 폭력성, 불법무도 그 자체의 가장 악랄한 표현이었을 뿐이다.

실로 국가보안법은 법 이전에 하나의 체제라고 불려야 할 만한 것이다. 한 반도는 한 사회공동체 내부에서 상호간에 비판하고 경쟁하고 견제하면서 사회의 발전과정에서 배태되는 모순을 스스로 해결해가는데 선도역할을 해야 할 좌우의 이념이 남북간 분단, 정치군사적 충돌상태로 응결되어 버렸다. 이것은 미국식 자본주의 경제체제를 선택한 한반도 남단에서 자본주의 내재적 모순을 그 담당자들이 비판하고 투쟁하고 타협하면서 해결하고 교정할 수 있게 하는 자유로운 사상활동 결사운동을 저해하는 결정적 장치로 작용했다. 지배세력은 자신들의 기득권을 침해할 수 있는 사상과 활동을 남북의 정치군사적 대립구조로 연결시켜 극도로 억압했기 때문이다.

그 억압은 물리적, 법적, 이데올로기적 등 어느 하나 남겨둔 구석이 없는 전방위적인 것이었다. 이 전쟁과 분단의 체제를 집약적으로 표현한 것이 적개심과 비이성과 맹목의 정념이 여과없이 법의 얼굴로 표현된 국가보안법이었다. 그것은 남한에서 '잡초'를 뽑아내어 북한에 대해 남한을 순백(純白)의 반대로물로 만들고자한 '배제(排除)'의 장치였다. 그런 점에서 이 비틀어진 분단

한국의 특수체제를 표현하는 말로 국가보안법체제만큼 적절한 것이 달리 없을 것이다.

이것은 자본주의 사회구조의 모순 위에서 성장하는 노동운동에 중요한 장애를 조성하였다. 왜냐하면 국가보안법적인 배제의 논리는 남한의 노동운동에서 특정 인물과, 특정 조직과 특정노선을 철저히 배제하여 한국노동운동을 철저한 관제 반공 어용의 조직을 만드는 논리였기 때문이다. 노동운동은 그 자체 빨갱이 운동으로 낙인찍혔고, 그런 속에서 노동운동에 주어진 탄압과 그에 이어진 침묵과 왜곡은 한국 자본주의를 재벌들의 지상낙원으로 만드는데 결정적인 역할을 했다. 이것은 단지 노동운동만이 아니라 사회 구석구석에서 자기사회를 스스로 교정해 갈 수 있는 건강한 비판활동을 압살함으로써 한국사회를 집권세력과 그에 결탁한 재벌들의 천국으로, 부정부패의 왕국으로 만들었다. 그런만큼 한국사회는 오랜 세월 동안 노동자에게 있어서는 재난의 나라로 남아 있어야 했다. 한국은 90년대에 이르기까지도 산업재해율이 세계 1위 노동시간 세계 1위였으니 이것은 단순히 문학적 수사다.

## 국가보안법과 노동운동

국가보안법은 오랜 세월동안 한국의 노동운동을 너무도 폭넓고 심각하게 제한해왔기 때문에 마치 공기속에 살면 공기를 의식하지 못하듯이, 노동운동과 국가보안법은 얼핏 잘 연관도 지어지지 않을 정도이다. 실제 60년대 70년대 80년대를 거치면서 노동조합원 중에서 국가보안법으로 처벌을 받은 사람은 별로 많지 않다. 그러나 이것은 국가보안법이 노동운동과 무관하다는 것을 증명하는 것이 아니라 노동운동을 철저히 굴복시켜왔음을 증명하는 것이다. 이것저것 따지지 않고 그저 역사의 일지만 훑어 보더라도 양자간의 뉘 수 없는 관계를 확인할 수 있다. 국가보안법은 그 태생에서부터 굴직한 성장(?)의 단계단계가 예외없이 노동운동의 지각변동과 맞물려 있는 것이다.

48년 12월 국보법 제정은 분단체제를 고착시키는 결정적인 출발점이었다. 그리고 그것이 순백의 체제에 끼어들어서는 안될 '잡초' 중의 '잡초'였던 전국노동조합평의회를 말살시키는 장치가 되었다는 것은 너무도 당연한 일이다. 국가보안법은 단정세력이 전평을 청소하는 작업에 '합법'의 레트트를 붙였으며 수많은 전평 조직원들이 국보법에 의해 체포당하거나 아니면 활동을 중지해야 했다. 그 결과 대한노총이 유일 노동조직으로 자리잡게 되었다. 대한노

총이 이후 이승만의 철저한 사조직이 되어 한국사회의 부패에 특특히 일조하였다는 것은 누구나 다 아는 일이다. 비판과 자기정화의 기제를 상실한 순정한 대한민국이 결국은 무엇을 의미하는가는 여기서도 분명하게 나타난다.

58년 국보법이 대폭 강화되는데 이 때는 이미 자정능력을 상실한 순수체제가 스스로 부패의 극에 다다르면서 내적인 도전에 직면하는 때였다. 대한노총도 내적으로 도전에 직면하여 다음해에 전노협이라는 새로운 노동조합단체가 등장을 준비하고 있었다. 5·1절도 폐지되었다. (그것이 공산주의자들이 축하하는 날이라는 이유로. 이것은 95년도에 다시 제날을 찾는다) 결국 60년에 4.19 봉기가 일어나고 이정권이 밀려남에 따라 국보법은 다소 완화된다. 이를 계기로 대한노총은 해산되었으며 한국노련이라는 조직이 새로이 결성되었고, 교원노조 등 새로운 노동조합들이 결성되기에 이르렀다.

그러나 61년 5·16쿠데타가 일어나고 이번에는 반공법이 국보법의 자매법으로 등장했다. 반공-국보법은 이 때부터 단지 북한과의 연계가 아닌 공산계열의 노선에 따른 활동도 국가변란죄의 수준에서 처벌한다고 규정했다. 이를 계기로 '순백의 체제'라는 논리는 남북의 군사적 대치라는 현상으로부터도 독립하여 독자적인 논리로 걸어가기 시작했다. 이 시기에 민주노총의 맹아로 등장한 한국노련이 해체되고 중앙정보부에 의해 한국노총과 산별노조가 만들어졌다. 군부는 철저한 배제전략으로 이 정권 하에서 10여년 쌓여온 노동운동의 내적 역량을 다시 한번 철저히 속아낸 것이다. 또한 노동조합법 상에 정치활동금지조항을 둬으로써 노동조합운동이 단체교섭과 경제주의의 틀을 벗어날 수 없게 만들었으며 복수노조 금지조항을 둬으로써 쿠데타 지지와 반공노선을 표방한 한국노총 이외의 다른 노선의 노조가 등장하는 것을 제도적으로 봉쇄했다.

이 속에서 진행된 6,70년대 공업화 과정은 노동자들에 대한 무한수탈을 통해 재벌의 천국을 건설하는 과정이었다. 하지만 '노동'자 조차 빨갱이 언어로 재단되는 상황에서 노동자들은 대책없이 당해야 했다. 71년 전태일의 분신은 이런 상황에서 발생한 것이다. 순백체제의 허구적이고 반민중적 성격이 전태일의 분신으로 참혹하게 폭로되면서 관제 반공 유신 노동조합과 대치하는 아래로부터의 민주노조운동이 전개되기 시작했다. 개신교 가톨릭의 일부에서도 공공연하게 노동운동을 지원하기 시작했다. 이들이 모두 빨갱이집단으로 매도당했지만 그들은 종교의 울타리 덕택으로 반공-국보법의 무자비한 공격을 피할 수 있었다.

아울러 참담한 노동현실에 차마 눈을 돌리지 못하는 청년학생들이 야학으로

노동현장으로 들어가기 시작했다. 그들은 이러한 노동환경을 만들어내는 것은 자본주의의 치유할 수 없는 병이고, 나아가 그 병이 외세의 개입으로 더욱 악화되어 있다는 인식을 하게 되었다. 그래서 그들은 단지 군사정권의 퇴진만이 아니라 이러한 사회경제 자체의 구조적 변혁이 필요하다고 주장하기에 이르렀다. 물론 이것은 사회문제의 시정을 촉구하는 비판적 의견이기 이전에 순정한 체제를 위협하는 반공-국가보안법 위반의 소지를 안고 있는 '잡초'성 생각들로 치부되었다. 그러나 생각들은 한국정치경제의 극에 달한 모순의 표현이었기에 그것이 확산되는 것을 막을 수는 없었다. 결국 그 모순은 박정희 총살이라는 형태로까지 이어져 3공화국의 막이 내린다. 이 때 박정희를 죽음을 이끈 도화선이 하루종일 일하고도 설령탕 값에도 못미치는 박봉에 시달리던 와이에이치 노동조합의 신민당사 점거농성이었다는 사실에 주목해야 한다.

박정희의 죽음이 가져온 정치공백과 탄압의 이완시기에 그간 억눌려 살아왔던 노동자들이 들고 일어나기 시작했다. 한국노총은 흔들리고 민주노조운동은 세력을 늘려가기 시작했다. 그 분위기에 찬물을 끼얹고 5·17 쿠데타가 일어났다. 그리고는 국가보안법은 반공법을 흡수, 대폭 강화되었다. 그리고 이 개정 국보법은 특별히 그 17조에 국가보안법 위반혐의자는 노동쟁의중이라도 체포할 수 있다는 조항을 넣음으로써 노동운동을 특별대우해 주었다. 그간의 민주노조운동을 말살하고, 아울러 노동운동에 잡초가 개입하는 것을 막기 위해 노동법 내부에도 새로운 장치를 마련하였다. 이른바 제3자개입금지가 그것이다.

그러나 그것이 사회모순에서 터져 나오는 저항의 흐름을 막을 수는 없었다. 청년들은 국가보안법을 피해가는 것이 아니라 도전하기 시작했다. 군사정권은 잡아들이고 또 잡아들이고 했지만, 감옥으로 가는 대열은 결코 끊기지도 줄지도 않았다. 결국은 청년 노동운동가들을 잡아 고문으로 죽이고 성추행을 한 정권은 바로 그 이유로 몰락하기 시작했다. 6·29항쟁이 시작된 것이다. 국가보안법체제는 흔들리기 시작했다. 국제적으로도 냉전체제가 해체되면서 국가보안법체제의 정당화 논리도 약화되었다.

이제 사회를 질식시키는 단색의, 순백의 체제에 도전하는 소리는 사회 각계에서 나오기 시작했고, 노동운동도 또한 그 예외일 수 없었다. 한국노총체제는 뿌리로부터 흔들리기 시작했고, 자주적 노동운동은 전노협, 민주노총으로 이어지면서 사회에 뿌리내리게 되었다. 드디어 91년 국가보안법의 부분적 손질과정에서 61년 반공법 제정 이래 완고히 자리잡아 왔던 북한만이 아니라 '공산계열의 노선에 따라 활동하는 국내외의 결사 또는 집단'도 반국가단체로

본다는 조항이 삭제되었다. 87년 이래 한국사회에서 나오는 여러 목소리들의 색채는 그 이전과는 비교할 수 없을 정도로 다채로워졌지만, 그것 때문에 나라가 흔들리는 일은 없었다. 나라를 흔드는 것은 국가보안법체제 하에 만인의 입을 틀어막고 마음놓고 활개치며 새끼를 치던 부패와 부실의 정객과 재벌들일 뿐이다. 한국사회는 여전히 굴러간다. 이것은 국가보안법논리가 얼마나 허구적이었는가를 잘 보여 주는 것이다.

그럼에도 국가보안법은 여전히 그 틀을 유지하고 있으며, 노동운동에 대한 배제의 논리는 61년 이래 단 하나도 수정된 바도 약화된 것도 없다. 국가보안법 내 노동쟁의보호 예외규정은 여전히 살아 있으며, 노동조합의 정치활동은 여전히 금지 대상이며, 복수노조 금지조항은 87년 국회에서 오히려 더 개악되었다. 제3자개입금지, 기타 공무원노조결성금지 규정도 여전히 서술이 퍼렇다. 그러나 이 모든 국가보안법체제의 잔존물들은 결국은 해체될 것이다. 비이성적이고 시대착오적인 국가보안법의 운명이 그러할 것이듯이.

## 국가보안법체제를 극복하려면

그러나 현재 국가보안법 폐지가 논의된다고 하여 노동운동의 자유로운 발전이 무조건 낙관되는 것은 아니다. 국가보안법으로부터 특별이익을 얻고 있던 기득권세력의 저항은 아직도 완강하다. 또한 노동운동도 오랜 세월동안 쌓여온 타성으로부터 스스로 벗어나는데는 시간이 걸릴 것이다. 행동은 과격하지만, 그 주장은 비좁다. 경제주의와 조합주의의 틀을 별로 벗어나고 있지 않다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 국가보안법체제하에서 오랜세월 찌들어온 우리 자신의 의식이다. 국가보안법은 법문제 이전에 이미 사람들의 내재화된 가치관, 정서의 문제가 되어 있다. 그것은 국가보안법이 단순한 법률의 문제가 아니라 분단체제 하에서의 재벌, 관료의 자본주의라는 경제적 토대와 장기간에 걸친 군사독재정권, 그리고 거기에 법, 감정, 상식, 관습, 도덕이 어울어져 만들어진 하나의 통일된 체제로 되어 왔기 때문이다. 그 속에서 모든 사람들 사이에 사상과 조직과 운동의 자유에 대한 내재화된 경계심과 두려움이 완강히 자리잡고 있다.

사람들은 개인의 인권, 기본적 자유권을 지키자는 문제 앞에서는 대체적으로 동의한다. 사람들은 대체적으로 사건조작, 장기구금, 비인간적 고문 등 개인의 기본권을 유린하는 국가보안법이 주는 이미지에 대해서는 기꺼이 반대하

고 그런점에서는 법의 폐지에 대해서도 상당한 정도의 동의를 표한다.

그러나 노동운동에 대해서는 아직도 사회적 인식은 많이 왜곡되어 있고 바라보는 시각은 소극적이다. 지금은 그래도 많이 나아졌지만 얼마전만 해도, '노동자'라는 말을 사용하기 어려웠고, 노동운동은 빨갱이운동, 기피해야 하는 세력이라는 시각이 보편적이었다. 그래서 솔직하게 말하건대 사람들이 국가보안법에 의해 피해 본 개인에 대해 동정을 표하는 만큼 국가보안법에 의해 피해 본 노동운동에 대해서도 동정을 표할 지 의문이다. 개인의 존엄성이 보장되어야 한다는 것에 대해서는 사회적 합의가 성립되지만, 노동운동의 자유로운 발전이 보장되어야 한다는 문제로 넘어가면 망설이게 된다.

그러나 바로 그렇기 때문에 국가보안법의 문제를 노동운동의 자유 그 사상 이념 조직 정치적 행동의 자유를 보장하는 문제와 떨어뜨려 단지 개인의 자유와 권리라는 추상적인 수준에서 인식하는 것에 함정이 있다. 왜인가. 우선은 개인은 추상적 개인이 아니라 장사하는 개인일 수도 있고, 학문하는 개인일 수도 있고, 노동운동하는 개인일 수도 있다. 구체적으로 존재하는 개인이다. 그리고 국가보안법을 빌미로 인간이하의 고문을 당하고 고통받은 사람들의 다수는 직간접적으로 노동운동에 관계하던 사람들 속에서 나왔다는 것이다.

다음으로 국가보안법이 예술작품을 검열하는 등 개인의 표현의 자유를 구속하고 사람들이 모이는 결사의 자유를 구속하려 하는 주된 이유가 무엇인가를 생각해야 한다. 그것은 그러한 개인적 자유가 기득권세력의 이익을 훼손하는 조직적 사회적 힘으로 발전하는 것에 대한 두려움 때문이다. 만약에 어떤 개인의 의사표현과 활동이 순전히 그 개인의 테두리 안에 머무를 뿐이고 그 어떤 사회적 영향도 미치지 않는다면, 그 어떤 권력도 그 개인의 '자유'를 제한할 필요성을 느끼지 않을 것이다. 그리고 자본주의 사회에서 기득권세력에게 위협적인 사회적 힘은 무엇보다도 조직적이고 지속적인 노동운동이라는 형태로 존재한다.

이렇게 본다고 할 때 국가보안법은 역설적으로 말하자면 노동운동과 같은 실체적 힘을 갖는 운동을 단속하는 법이다. 따라서 국가보안법을 단지 개인의 권리 자유의 문제로만 보고 그것을 조직과 결사 그리고 운동에 있어서의 사상과 노선의 자유를 인정하고 포용하는 의식으로까지 연결하지 않는다면, 결국에는 개인의 자유, 사상의 자유 그 자체도 결국은 허구화될 것이다. 왜냐하면 저들은 바로 개인의 자유를 지키기 위하여 집단의 자유를 제한한다고 할 것이기 때문이고, 그것이 바로 저들의 위선의 핵심이기 때문이다.

우리가 극복해야 하는 것은 이미 말했듯이 단지 국가보안법이 아니라 국가보안법체제이다. 우리들 자신이 오랜 세월 강요 속에서 내면화시켜온 피해의식을 극복하고, 억압당해 왔던 인간의 자유와 권리에 대한 의식을 새롭게 세우지 않는 한 국가보안법은 설사 폐지된다 하더라도 이름을 달리하여 계속 부활할 사회문화적 기초를 갖는다. 따라서 우리는 허구적인 순백의 체제의 환상을 깨고 사회모순에 대해 자유롭게 말하고 조직하고 운동하여 민주적으로 모순을 해결해가는 다채로운 사회를 만드는 것을 두려워하지 않아야 한다. 거기서 핵심이 되는 것중의 하나가 국가보안법의 최대의 희생자인 노동운동의 이념과 노선 조직에 있어서의 자유, 노동운동을 옥죄어 온 국가보안법체제적 노동관계법령의 폐지, 노동운동에 대한 국가보안법적 피해의식을 넘어서는 일일 것이다.

이것은 물과 기름같은 분단의 체제를 깨고 우리나라의 통일을 준비하는 길이기도 하다. 도대체 이런 준비가 없을 때 통일이라는 것은 재앙의 시작일 수도 있다. 동서독의 통일을 역사적으로 어떻게 평가하든 여하튼 그들이 하나의 공동체를 만들어가는 것이 가능한 것은 바로 이러한 준비가 되어 있었기 때문이 아닌가.

## 북한 보도와 국가보안법

정 일 용  
(연합통신 북한부 기자)

북한은 언론에게 최대의 기사보급원이다. 특히 지난해 7월 8일 김일성 주석 사망 이후 최고 통치자 자리를 1년 3개월이 넘도록 공석으로 비워두고 있는 북한 체제의 특이성은 수많은 설과 추측, 추정, 예상, 전망을 낳아 북한 관련 보도만으로도 지면을 채우고 남을 정도로 풍부한 기사보급원이 됐다.

반면에 북한은 언론에 끊임없이 당혹감을 안겨주는 존재이다. 장님 코끼리 만지기 식이라는 말이 딱 들어맞게 북한 관련 기사들이 과연 신빙성이 있는 것인지, 사실에 근거해 보도를 하고 있는 것인지, 보도 당사자인 기자들마저 가능할 수 없는 형편이다.

우스갯말로, 북한은 언론중재위에 제소할 수도 없고 더욱이 남한 법에 호소해 명예훼손 등으로 고소할 수도 없기 때문이어선지 정확성, 신빙성을 따질 것없이 무차별로 기사는 쏟아져 나온다.

이로 인해 독자들이 혼란을 일으키는 것은 필연적이다. 앞뒤 맞지 않는 보도, 미확인 보도, 출처를 밝히지 않는 소식통 인용보도, 작문성 보도 등 엄밀히 말해 기사요건도 충족시키지 못하는 갖가지 기사들이 거의 매일처럼 등장하는 것은 한마디로 말해 북한을 <알지 못하기 때문>이다. 알지 못하면서도 <아는 것처럼> 써야 하는 데서 무리한 기사들이 생산되고 이것이 독자들을 혼란 속으로 빠뜨리는 것이다.

물론 언론사들이 북한을 알기 위해 전혀 노력하지 않는 것은 아니다. 지난 91년 부터 편집국 내에 북한부, 정치 2부, 통일부 등 명칭은 다르지만 북한 전담 부서를 설치해 나름대로 북한을 알기 위해, 다시말해 북한 관련 정보를 습득하기 위해 노력을 기울여 오고는 있다.

그러나, 폐쇄체제를 유지하고 있는 북한이라는 외부적 요인과 “북한이라는 말만 나오면 신경을 한번 더 쓰지 않을 수 없도록 만드는” 국가보안법, 북한에 대한 언론 내부의 고질적 편견 등 내부 요인이 겹쳐 언론사의 대북 정보 획득능력, 정확공정한 보도는 이미 한계상황에 도달해 있다는 데에 문제가 있

다. 최근들어 '북한부'가 각 언론사 내에서 사라진 것은 바로 그 한계상황을 입증하는 것이다.

흔히 바늘구멍 들여다보기로 비유되는 북한 취재는 크게 네 가지 수단으로 이뤄진다. 내외통신, 국내 정보기구, 외신보도, 재외교포가 그것이다.

내외통신은 북한 방송을 녹취한 다음 이 가운데 기사 가치가 있는 것을 선별해 일반 언론사에 전달해 준다. 우리말로 들을 수 있다는 측면에서 정확성이, 방송을 전달한다는 측면에서 신속성이 있기 때문에 내외통신 기사는 북한 취재의 기본이 된다. 지난 93년 3월 북한의 핵무기비확산조약(NPT) 탈퇴선언, 지난해의 김주석 사망 발표 등은 바로 내외통신을 통해 세계 어느 언론사보다 국내 언론이 신속 정확하게 얻을 수 있었던 정보였다.

언론사 대부분이 북한에서 발행되는 신문, 잡지, 화보 등을 구독하고 있으나 이것들은 3국을 경유해 입수되기 때문에 신문 아닌 구문으로, 뉴스보다는 자료로서 가치만이 있을 뿐이다.

다음으로 중요한 것은 정부기관에서 언론에 전달해 주는 정보이다. 북방의 교를 적극 추진한 결과 이제는 중국 러시아를 통해 북한을 들여다 볼 수 있는 구멍을 갖게 됐다. 이것이 얼마나 효용성이 있는지는 차치하고 어쨌든 과거보다는 북한에 좀 더 근접하는 긍정적 효과를 가져 온 것만은 사실이다. 또 정부가 공개하는 귀순자 인터뷰를 통해 북한 실상을 파악하는 것도 주요한 대북 정보 획득수단이다.

평양에 특파원을 두고 있는 러시아 이타르타스 통신, 중국 신화통신을 비롯, 외국 언론 특파원 보도 등 외신보도는 대북 정보에 목마른 국내 언론에게는 한방울 물같은 소중한 존재이다. 이들 외신은 국내 언론사와 전채 계약을 맺고 있고 이들 기자가 쓴 '북한 방문기'는 거의 대부분의 국내 언론이 빠짐 없이 소개하고 있다.

지난 80년대부터 재미교포 방북 허용, 92년 중국과 국교수립은 언론이 재미교포, 재중교포들을 통해 북한을 들여다 볼 수 있는 또 하나의 구멍을 만들어 주었다는 점에서 언론에게는 대단히 다행스러운 일이다. 비교적 객관적으로 남과 북을 평가할 수 있는 이점을 지닌 이들 재외교포들은 최근들어 언론으로부터 가장 각광받는 정보 획득수단이 되었다.

이 밖에도 국내 언론이 직접 방북취재를 하는 경우가 가끔에 콩나듯이 드문 드문 있다. 92년 가을 제8차 회담을 끝으로 중단돼 버린 남북고위급회담을 비롯 체육, 음악 등 문화행사, 이산가족 고향방문 등 남북 당국 주도의 행사를 수행취재하는 것들이 그 경우이다. 또 입수경씨, 故문익환 목사, 황석영씨 등

드물게 남한인 방북자들이 있으나 이들은 언론이 접촉하기도 전에 범정으로 집행하기 일쑤이고 '선전 목적에 이용됐다'는 시각으로 대하기 때문인지 언론은 이들에 대해서는 크게 중요성을 두고 있는 것 같지 않다.

이상의 몇 가지 취재수단은 언론의 북한 취재가 간접적으로 이뤄지고 있다는 것을 확인하게 보여주고 있다. 다시말해 1차 자료에는 근접도 못하고 어떤 의도가 개입될 수 있는 여지가 다분한 간접자료에만 의존하고 있다는 것이다. 북한 취재의 기본이라는 내외통신 보도는 언론사가 직접 북한 방송을 들은 것이 아니라 내외통신이라는 중간자를 통해 전달받은 것이며, 정부 기관의 정보도 그 자체가 몇 다리 건너 뚫은 것을 언론사가 수용한 것에 불과하다. 외신을 통한 것이든 재외교포를 통한 것이든 모든 것이 누군가를 거쳐서 국내 언론에 도달한다는 것이다. 북한 보도의 중요성에 비해 언론의 취재능력은 한심한 수준에 머물러 있다는 것이 솔직한 평가일 것이다.

간접취재 절대금물, 현장을 증시하라는 언론계의 금언은 기자 자신의 눈으로 보고 확인한 것을 기사로 쓰라는 취재원론중의 원론을 강조한 것이지만 북한 취재에 있어서만큼은 이같은 원칙이 무시되고 있다. 이 원칙이 무시되는 한 언론의 대북 정보력은 앞으로도 한심한 수준에 머물 수밖에 없을 것이다. 김일성 주석이 사망한 뒤 34시간 동안 까맣게 모르고, 아직도 김정일 후계체제의 앞날을 제대로 짚어내지 못하는 '소경 문고리잡기' 식의 보도가 또다시 되풀이되지 말라는 법이 없다는 것이다.

## 오보, 미확인 보도 사례

유난히도 무더웠던 지난해 여름은 북한 담당 기자들에게는 더욱더 큰 고통의 계절이었다. 6월 초순부터 무성했던 제2의 한국전쟁 발발 가능성에 온 신경을 집중시켜야 했고 카터 前 美대통령의 방북으로 이제는 전쟁이 아니라 남북정상회담 개최로 1백80도 바뀌면서 극심한 혼란을 겪어야 했다. 이어 7월 초에는 김일성 주석이 갑작스럽게 사망, 또 한바탕 난리법석을 떨어야 했다. 확실한 정보도 없는 상태에서 북한의 현재 상황을 진단하고 미래를 예측한다는 것은 고통스러운 작업이었다.

북한 김일성 주석의 사망 여파는 아직도 계속되고 있다. 국가 최고 통치자의 공석 기간이 우리로서는 상상할 수 없을 정도로 장기간 지속되면서 온갖 異常說이 잇따르고 있는 것이 현재 상황이다.

마치 붓물터지듯 쏟아져 나온 북한 기사 가운데 기억에 남을 만한 것은 몇 건이나 될까. 언론을 통해서도 도리어 혼란만 가중시킨다는 독자들의 이유있는 항의를 그냥 지나칠 수 있을까. 그간의 수많은 기사는 김일성 주석이 사망했다는 것과 김주석의 사망에도 불구하고 김정일 당비서는 권력승계 절차를 밟고 있지 않다는 사실만을 전달해 주었을 뿐이라는 자조섞인 지적은 타당한 것인가.

앞으로도 북한 문제가 비중있게 다뤄질 것이 분명한 이상 과거를 되돌아 보고 좀더 개선된 보도방안을 검토하는 작업은 의미가 있을 것이다.

### 북한 핵문제 보도

지난 90년 2월 일본 東海大측이 프랑스 상업용 지구관측 위성 <스포츠>가 촬영한 북한 영변지역 핵시설 판독 사진이 국내 언론에 공개되면서 북한 핵문제는 본격적으로 제기되기 시작했다.

언론은 북한 핵문제, 구체적으로 '북한의 핵무기 개발 의혹문제'를 다루는데 있어 북한 핵무기 보유 절대불가라는 기본명제 아래 이 문제를 다루었다. 이같은 인식으로 북핵문제에 접근한 결과 북한이 핵무기를 개발 보유하고 있을지도 모른다는 '의혹'은 이미 보유하고 있다는 '단정'으로 표출됐고 민족의 생존권을 위협하는 북한 핵무기는 전쟁이라는 극한수단을 통해서라도 기필코 소멸시켜야 한다는 극단론으로까지 치달았다.

지난해 6월 초순에서 중순까지 무성하게 나돌았던 제2 한국전쟁 발발 가능성 보도는 지금까지 언론이 보여왔던 보도태도에 비춰보면 당연한 귀결이었다고 할 수 있다.

당시 보도 가운데 <방송바로세우기 시청자 연대회의>가 지적한 몇 가지만 살펴보자. 물론 이같은 보도행태는 결코 방송에 국한되지 않고 대부분의 활자 매체에도 똑같이 적용되는 것이다. 6월 8일 KBS는 북한의 군사력이 세계 5위로 언제든 전쟁을 도발할 가능성이 있다면서 그렇지만 전쟁이 일어나더라도 초기에 약간의 고전은 있겠으나 얼마 지나지 않아 초전박살낼 수 있다고 국민을 '안심'시켰다. <지금 휴전선의 방위상태는>, <민방위 아무 문제없나>(이상 KBS, 6/8), <한미연합 전비태세 강화>, <韓·中 북핵조율>(이상 MBC, 6/8), <북 24시간 감시>, <북 도발 철저대비>, <대남 비방 기승>, <휴전선 부근 동정>(SBS, 6/8) 등의 기사도 북한의 전쟁도발 가능성을 언급하면서 이에 대한 철저 대비를 촉구하는 한편 결국에는 승리할 것이라는 도식에 따른 것들이다. 여기에는 미국 타임誌의 <전쟁 시나리오, 비판론·낙관론> 등 외신 인용도 약

방의 감초처럼 빼놓지 않았다.

이같은 보도들은 하나같이 '만약 북한이 전쟁을 도발한다면...'이라는 전제를 달았다고는 하지만 일부 주민들이 사재기 소동까지 벌인 데서 볼 수 있듯이 시청자, 독자들로 하여금 곧 전쟁이 일어날 수 있다는 위기감을 갖도록 한 것이 사실이다.

이 와중에 북한 핵문제를 해결하기 위해 전쟁까지 감수해야 하는가 하는 근본적인 의문은 보도 의제로 설정되지도 않았다. 다시 전쟁이 터진다면 승자와 패자를 구분하는 것이 무의미할 정도로 남북한이 共滅한다는 것을 뻔히 알면서도 전쟁 발발 가능성을 기정사실화하는 무책임한 보도행태를 보였을 뿐 전쟁 가능성이 있다면 예방책은 없는지, 핵문제를 해결하는 수단으로 전쟁까지 감수하는 정책선택이 타당한 것인지 등 중요한 사안에 대해서는 입을 다물었다.

전쟁 보도는 6월 15일부터 18일 사이의 카터氏 방북을 계기로 봄눈 녹듯이 사라졌다. 대신 남북정상회담 개최를 양측 관계개선을 위한 획기적 사건으로 평가하면서 언제 전쟁 얘기가 있었느냐는 것처럼 화해, 평화통일에 초점을 맞추었다. 그러나 모처럼 찾아왔던 호기는 김주석의 돌연한 사망으로 한순간에 사라졌다. 이어 김주석 사망 이후 속개된 북·미협상에서 핵문제 해결이 지지부진해지면서 또다시 북한을 비난하는 논조가 되살아 났다.

이처럼 상황에 따라 전변을 거듭하는 핵문제 보도는 간단히 말해 '북핵문제'에 관한 언론의 입장이 정리되지 않았기 때문인 것으로 보인다.

먼저 일반적으로 통용되고 있는 '북한이 핵무기를 가지면 민족의 생존권이 위협 받는다'는 주장부터 살펴보자. 이 주장은 일면 타당성이 있어 보이지만 현대전에서 핵무기의 성격, 다른 대량 살상무기와의 관계, 한반도 주변상황 등을 고려할 때 한 쪽에 치우친 주장이다. 핵무기는 지난 1945년 일본에 사용된 후 한 번도 사용된 적이 없고 역설적이게도 '공포의 균형'을 이뤄 강대국 간 평화공존에 기여한 측면을 간과할 수 없다. 또한 현대과학은 각종 무자비한 살인무기를 개발, 화학무기 생물무기 등 핵무기보다 값싸면서도 '반칙이 용이한' (은밀히 사용할 수 있는) 대량살상 무기를 만들어 내 핵무기 효용성을 떨어뜨렸다. 한반도를 둘러싼 주변 4강은 핵무기를 엄청나게 보유하고 있거나 그럴 능력이 있는 국가들로서 민족의 생존권은 어찌보면 바로 이들의 핵무기에 있다고 봐야 할 것이다. 한편 기존핵 보유국들은 핵무기 확산 금지를 명분으로 비록 그들의 동맹국이라 할지라도 핵무기 보유를 금지하는 데에는 필사적인 것도 사실이다. 중국이 북한의 핵무기 보유에 반대 입장을 보이는 것이



나 미국이 한국에 대해 똑같은 입장을 취하는 것은 이같은 이유 때문이다. 반면 약소국들은 핵무기를 제조할 수 있는 능력만 가져도 국제적 지위 향상을 꾀할 수 있는 '정치 외교적 무기'로 활용하려 한다. 이렇게 볼 때 북핵문제는 민족의 생존권 차원으로만 접근할 수 없는 다양한 측면이 있고 결국 민족적 문제라기보다는 국제적 문제의 성격이 강하다고 할 수 있다.

언론은 '말 안듣는 북한'에게는 강압적 수단이라도 동원해야 한다고 주장해 왔다. 국제원자력기구 또는 남북한간의 합의에 의한 '특별한 사찰'로 북한 핵 과거를 투명하게 파헤칠 수 있고 미래의 핵무기 개발 계획을 봉쇄할 수 있다고 보고 경제제재 등 압력을 통해서라도 북한이 특별사찰을 받아들일도록 해야 한다고 주문해 왔다. 심지어는 강압적 수단의 한 가지로 전쟁 가능성까지 언급했다. 그러나 전문가들의 견해는 다르다. 핵사찰은 사찰을 하지 않는 것 보다는 나을지언정 그것으로 모든 것을 밝혀 낼 수는 없으며 어느 나라가 핵무기를 개발하기로 총력을 기울인다면 어떤 수단 방법을 동원해서라도 핵무기를 개발한다는 것이다. 따라서 제재, 특별사찰 등 강압적 수단은 핵무기 확산을 막을 수 있는 근원적인 해결책이라고 볼 수 없으며 그 보다는 핵무기를 개발하고자 하는 원천적 동기를 소멸시키는 것이 보다 확실한 대책이라고 한다. 그런데도 단지 의혹 수준에 머물러 있는 북한 핵문제를 해결하려는 목적에서 전쟁까지 감수한다는 것은 '빈대 잡으려다 초가 삼칸 태우는 격'이라고 이들은 비판해 왔다. 이들의 주장이 목살당한 것은 주지의 사실이다.

제재에서 협상으로 큰 줄기가 바뀐 지금은 대북 경수로 지원문제가 핫이슈로 등장했다. 정부는 경수로 지원을 기정사실로 받아들이면서 전제조건으로 반드시 한국형이어야 한다는 점을 걸고 그럴 경우에만 대북 경수로 지원경비를 부담할 수 있다고 공언했다. 이같은 정부 입장은 북핵문제 해결과정에서 얻은 것 없이 잃은 것만 있다는 비판을 불러 일으킬 소지가 다분한데도 언론은 문제점 지적에 소홀했다. 지금까지 봐왔다고 미국이 북핵문제에 가장 첨예한 이익을 갖고 있고 이에따라 그간의 대북핵협상도 미국이 주도해 온 것이 사실인데도 미국은 비용부담을 한국에 떠넘기려 하고 있고 한국 정부는 이를 기꺼이 받아들여야 하고 있으며 언론은 침묵을 지키고 있다는 것이다. 사실 한국은 관련 당사국의 일원으로서 그에 상응하는 비용만 부담하면 될 뿐이지 경수로 지원의 75%에다 북한의 대체에너지 소요분까지를 부담해야 할 이유가 없다. 다만 한국형이 돼야 한다는 것은 남북한 에너지 수급체계를 고려할 때 양보할 수 없는 중대한 문제이므로 경수로 지원이 실현되기까지의 충분한 시간적 여유를 활용해 북한과 미국을 설득해야 하며 언론은 그렇게 하도록 촉구

해야 할 것이다.

근 4년간을 끌어온 북핵문제 보도는 이처럼 무책임, 無識見, 뿌리깊은 對北 적대의식으로 인해 우왕좌왕해 왔다. 그 결과는 남북관계 개선에 기여한 바 없이, 또 국익에 도움되는 것도 없이 단지 남북 양측간에 불신의 골만 깊게 하는 참담한 것이었다.

## 김일성 주석 사망과 그 이후의 보도

### 김주석 사망 보도

남한 언론이 성가를 떨칠 수 있었던 7월 9일자 김주석 사망보도는 KBS에 의해 간신히 체면치레는 됐다. 북한 방송의 청취 보도가 당국의 관행에 따라 금지돼 왔고 또 그 관행을 충실히 지켜왔던 언론 내부사정을 감안할 때 KBS의 즉각보도는 용기있는 행위로 칭송받아 마땅하다. 만약 KBS마저 말끝마다 '언론자유'를 자랑거리로 내세우는 정부당국의 모순된 관행을 따랐더라면 한국 언론계 모두 수모를 겪을 수밖에 없었을 것이다.

이 경우는 오보, 또는 미확인 보도의 범주에 속하지 않는다. 오보와 미확인 보도를 막을 수 있는 가능성을 찾을 수 있다는 점에서 의미를 부여하자는 것이다. 북한 언론이 체제선전을 주종으로 하고 있으나 간혹 사실보도를 하는 경우도 있으며 따라서 남한언론은 북한언론을 직접 접하고 보도가치가 있는 것은 당연히 보도해야 한다는 점을 재확인해준 중요한 사례이다.

### 북한, 당·최고인민회의 간부 긴급 소집 보도

안기부는 7월 10일 "북한이 당과 최고인민회의 간부를 긴급 소집한 것으로 보인다, 이들은 7월 11일까지 평양에 도착할 것으로 보인다, 이 정보는 해외 정보망을 통해 입수한 것이다"는 요지의 보도 자료를 각 언론사에 배포했다. 언론은 이를 신빙성있는 것으로 받아들여 이들을 긴급 소집하는 이유는 권력 승계 절차를 밟기 위한 것이라는 추측을 달아 크게 보도했다. 이 보도는 다음 날인 11일 홍콩 연합발로도 다시 취급돼 확실한 사실인 것으로 믿어졌다.

그러나 이 보도가 나간 지 세 달이 지난 지금도 김정일은 여전히 국방위원장, 군 최고사령관으로 머물러 있어 명확히 오보임이 밝혀졌다.

당시 상황에서 안기부가 내놓은 자료를 소홀히 취급할 수는 없었을 것이다. 최고도의 정보 수집력을 가진 안기부가 김주석 사망이라는 '대어'를 놓친 직

후 '회심 의 역작'으로 공개한 자료에 누구도 의심을 가질 수 없었을 것이기 때문이다. 더욱이 북한 정보에 밝다는 소식통이 홍콩에서도 뒷받침한 상황을 돌이켜 보면 당시에는 믿을 수밖에 없었던 불가피함을 인정할 수도 있다.

이 사례가 주는 교훈은 가볍지 않다. 먼저 대북 정보에 관한 한 안기부의 신뢰도도 1백%가 아니라는 사실이다. 안기부가 32시간 가까이 북한 내 최고 권력자 유고 사실을 몰랐고 하루 뒤에 또 한차례 오판하는 중대한 실수를 저지른 점은 앞으로 안기부 제공 자료에 의한 기사 제작에 신중함이 필요하다는 것을 말해주고 있다. 안기부가 그럴진대 다른 관급자료 역시 최소한 북한에 관련된 것만큼은 신중에 신중을 기해야 한다는 점을 깨우쳐 준 사례이다.

다음으로 고려해 봐야 할 점은 국내정보와 주로 홍콩, 북경 등지의 해외정보의 출처가 동일한 경우가 왕왕 있다는 점이다. 이번 사례의 경우 정확히 파악되지 않았으나, 과거 예에 비춰볼 때 안기부가 말한 "해외 정보망"은 홍콩 발 연합뉴스사가 지칭한 '소식통'과 같을 가능성이 크다. 따라서 국내에서 보도된 기사가 외부에서 다시 한번 취급됐다고 해서 신뢰도가 배가되지는 않는다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

### 김정일 권력승계 이상설

김일성 주석 사망 이후 지금까지 계속되고 있는 김정일 당비서의 권력승계 이상설은 미확인 보도의 전형적 사례이다. 북한의 폐쇄성과 대북 정보수요가 맞물려 북한에 관한 한 한갓 '說'에 지나지 않는 것도 '記事'가 되는 현실을 감안하더라도 김정일 권력승계 이상설 보도는 너무하다 할 정도로 경망스러웠다.

언론은 김정일 동향과 관련, 자의적으로 어떤 가정상황을 설정 뒤 실제 전개되는 사태가 미리 짜 놓은 구도에 들어맞지 않을 때에는 멋대로 '異常' 판정을 내리곤 했다.

김주석 사망원인에 대해서는 자연사가 아니라 김정일이 살해했을 가능성이 있다고 가정하고 '위대한 수령'을 살해한 김정일의 전도는 불안하기 그지 없다고 예단했다. 북한이 지난해 7월 17일 갖기로 했던 김일성 영결식을 갑자기 연기한 것은 김정일 권력승계 이상설에 기름을 부은 꼴이었다. 북한 국가장의 위원회는 7월 16일 공보를 통해 "인민들의 절절한 심정과 요구를 반영해... 영결식은 7월 19일, 중앙추도대회는 7월 20일로 연기한다"고 밝혔으나 언론은 사회주의 국가에서 장례식이 갖는 각별한 의미를 부각시키면서 김정일 신상에 이상이 있는 것으로 보인다고 풀이했다. 이와함께 영결식 직후 당 총비서와

국가주석 취임 절차를 밟게 될 것이라고 추측하면서 이렇게 되지 않을 경우 분명히 이상이 있는 것이라고 앞서 나갔다. 그러나 북한에서 아무런 움직임을 보이지 않고 더욱이 언론은 물론 정부까지 확실한 날짜로 잡았던 7월 27일 '전승 기념일' 41주 중앙보고대회에서 김정일 권력승계는 고사하고 그가 모습도 드러내지 않자 북한 내부에 변고가 있는 것이 분명하다는 쪽으로 기울었다.

일단 마지노선으로 설정했던 '전승 기념일' 이후에도 북한은 별다른 이상징후를 보이지 않은 채 잠잠하기만 했다. 그러자 언론은 김정일 건강 이상설로 방향을 틀었다. 김정일이 건강악화로 집무가 곤란할 정도이며 중풍, 당뇨병, 심장병, 신장병, 간질병, 간암, 신경장애 등 각종 질환에 시달리고 있다는 說을 세세히 소개했다. 이 說들로만 봐서는 김정일이 시한부 삶을 살고 있거나 아니면 몸과 마음이 영망진창인 비정상적 상태이므로 권력승계 절차가 당연히 지연될 수밖에 없다는 판단을 내리기에 충분했다.

또 한차례 이상설이 기승을 부리게 된 때는 8월 하순께였다. 내외통신이 8월 21일자 북한 중앙방송을 인용, "아심가, 음모가 운운"의 보도를 내보낸 데 이어 곧바로 23일에는 김영삼대통령이 직접 "김정일 타도전단이 평양 외국대사관 구역에 대량 살포됐다, 이것은 의미있는 움직임으로 평가된다"고 언급했고 거의 동시에 노동신문 사설을 인용, "어려운 시기 운운"의 보도가 뒤따랐다. 24일 오후부터는 25일자 모 신문 가판을 인용보도한 '김평일 망명설'까지 함께 어우러져 8월 21일부터 25일까지 김정일 이상설은 說아닌 事實로 받아들여질 정도로 크게 증폭됐다.

김정일 권력승계 이상설 보도는 한마디로 '說의 잔치'였다. 그에게 정말로 이상이 있다고 짐작할 수 있지만 그것은 어디까지나 '생각'일 뿐 '사실'로 확인된 바가 없는데도 앞장서 說을 퍼뜨려 놓고는 그 說이 사실로 확인되지 않을 때는 멋대로 이상판정을 내리는 '기이한 보도관행'을 되풀이 했다.

최소한의 사실 확인 작업이라도 거쳤더라면 막을 수 있었던 오보가 있었다. 김평일 망명설은 일부 언론사 기자가 헬싱키에서 김평일을 인터뷰함으로써 하루 아침에 사라지고 말았다. 또 "아심가, 음모가, 어려운 시기 운운"의 기사는 안기부에서 매일 발간하는 <북한방송> 자료를 들춰봤더라면 지엽말단적인 어휘에 불과하다는 것을 금방 알 수 있었을 것이다. 즉 북한의 의도는 "김 주석이 생전에 후계자문제를 원만하게 해결한 것은 커다란 업적이다"는 점을 강조하고자 했던 것이며 언론이 부각시켰던 부분은 본말을 뒤바꾼 것이라고 쉽게 알 수 있었다는 것이다.

김정일의 지위와 건강에 대해서도 이상설보다는 정상으로 판단할 수 있는 근거는 여러 가지였다. 미국, 일본, 중국, 러시아 정부측의 공식입장은 “별다른 이상이 없다, 정상기능하고 있다, 권력이양이 순조롭다”는 것이었고 일부에서는 김일성 사망 조건, 당 창건일 축전 등을 김정일과 교환, 그를 북한의 “새로운 지도자”로 인정하는 태도를 보였다. 김 주석 조문 기간 중 방북, 김정일을 직접 만났던 외부 인사들도 하나같이 “지위나 건강에 별다른 이상이 없다”고 전했다. 언론은 ‘친북인사의 편견’으로 치부하고 귀기울이지 않았다. 물론 국내에서도 일부 전문가들을 비롯 북한 출신 망명자들은 “북한에 이상없다”고 일관된 목소리를 냈지만 이 역시 무시됐다. 20년 넘게 후계자로 활동해 온 김정일의 과거 약력, 북한의 ‘수령 유일영도체제’의 특수성, 지난 70년대부터 꾸준히 나돌았던 건강이상설에 대한 의문, 북한도 하나의 엄연한 국가체제를 이루고 있고 개인보다는 체제를 우위에 놓아야 한다는 점 등을 종합해 볼 때 이들의 견해 또한 무시할 수 없었지만 언론은 이해하기 힘들게도 이상설만을 집중 부각시킨 것이다.

돌이켜 생각해 보면 김일성 사망 이후 남북한은 언론을 통한 心理戰을 펼치고 있었을 수도 있다. 한 쪽에서 알고 싶은 사항을 언론을 통해 전달하고 다른 쪽에서는 역시 언론을 통해 역정보를 흘리는 심리전이 충분히 가능하다는 말이다. 언론이 이같은 점을 염두에 두었다면 좀더 신중한 보도를 했을 것이다.

## 북한 보도와 국가보안법

언론의 ‘이상한 보도행태’는 한마디로 뿌리깊은 對北敵對意識에서 비롯된 것으로 보인다. 북한을 敵으로 불지언정 평화공존의 同伴者로 보지않는 적대감이 언론계 내부에 만연해 있고 이로 인해 ‘발뒤꿈치가 달걀처럼 보이는 것도 혈통은 시어머니 심장’이 對北認識에 그대로 투영되고 있다. 조문단 파견 용의가 있는자를 질의한 국회의원을 정신병자인 것처럼 취급하고 주사파 파동 때는 “증거고 나발이고 필요없다”는 무지막지한 언사를 버젓이 활자화하며, 북한을 긍정적으로 평가하는 기사는 찾아볼래야 찾아볼 수 없는 것이 그 단적인 예이다.

감정에 사로잡히면 진실은 보이지 않는다. 특히 적대감에 사로잡혀 있을 때는 객관과 주관, 공정과 편견이 종종 뒤바뀌는 경우도 적지않다. 국가보안법

이 강요하는 대북 적대의식에서 벗어나지 못하는 한 언론에 공정하고 객관적이며 정확한 북한 보도를 기대하기는 어려울 것이다.

이미 90년에 <남북교류협력에 관한 법률>이 제정됐고 92년에는 <남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서>가 발효됐는데도 북한보도 수준이 제자리를 맴돌고 있는 것은 국가보안법의 절대적 위력을 반증하고 있는 것이라고 할 수 있다.

## 남북한 인적교류와 법적 정비 문제

이 장 회  
(한국외대 법대교수/국제법)

### I. 문제제기

지난 1994년 10월 18일 미·북 핵타결로 한반도는 17개월 만에 핵위협이라는 긴 터널에서 해방되었다. 현재 미·북 핵합의문실천을 둘러싸고 미·북한 사이에 긴장이 고조되고 있지만, 긴안목에서 볼때 합의문을 지키는 것이 남북한이나 국제사회 평화를 위해 현명한 일이며 또 그러한 방향으로 나갈것이 전망된다.

한편 한반도 주변을 둘러싼 4강은 교차승인을 무기로 북한이라는 새로운 시장에 확고한 교두보를 마련하기 위해 발빠른 움직임을 하고있다. 정작 그 당사자인 남북한 사이에는 아직도 냉기류가 감돌고있다. 그 책임이 누구에게 있던간에 이제 쌍방은 어떠한 이유로도 대화를 거부할 명분이 없는 것 같다.

이제 우리는 단기적으로는 평화, 장기적으로는 민족통일이라는 시대적 과제 앞에서 가장 시급한 것이 남북한 주민간에 자유왕래가 보장되어야 한다. 남한이 소련, 중국 등 과거 공산주의국가와도 자유왕래를 하면서 같은 민족인 북한과 서신교류, 자유왕래가 없다는 것은 도저히 납득이 가지 않는다. 더구나 새정부의 3단계 통일정책은 화해협력단계-남북연합단계-1민족 1국가단계로 진행되고 있다<sup>1)</sup>. 지난 미·북한 핵타결합의이후 첫번째 단계인 화해협력단계는 법적으로 상호간의 적대성을 종결짓고 남북한의 자유로운 왕래로 연결되어야 한다<sup>2)</sup>.

1) 이장회 "신정부 통일정책의 법제도적 평가-3단계 3기조 통일정책을 중심으로-" 북한연구, 1994년 가을, 제5권 3호, pp. 7-18 참조

2) 이장회, "남북기본합의서 발효후 남북화해의 실천조치", 월간 통일 1992년 4월호, 민족통일중앙협의회, pp. 22-29 참조

남북한 자유왕래의 법적 토대는 남북기본합의서이다<sup>3)</sup>. 남북기본합의서 제1조는 “남과 북은 상대방의 실체를 인정하고 존중한다”라고 하고, 제17조는 “남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다”라고 포괄적으로 명시하고 있다. 남북기본합의서의 「제 3장 교류·협력」의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제10조는 남과 북은 민족구성원의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하기 위해 이를 좀더 구체화시킨 10개의 항을 두고 있다<sup>4)</sup>. 그리고 국내적으로 북한을 방문하기 위해서는 「남북교류협력에 관한 법률, 1990. 12. 27 개정」과 동 시행령, 동 시행규칙에 따라 절차를 우선 밟아야 한다.

이처럼 언젠가 이루어질 남북한 자유왕래접촉을 위해 우리는 우선 그 걸림돌이 되는 현존 법제도부터 점검해 보아야 한다.

## II. 남북한 자유왕래를 위해 정비해야 할 주요 법률

그러나 상기 「남북기본합의서」와 「남북교류협력에 관한 법률」에 근거, 자유왕래를 하려는 남북쌍방의 인적접촉을 가로막는 냉전질서에 기초한 법령이 남북쌍방에 아직도 엄연히 존재하고 있다.

즉 남측의 헌법 제3조는 북한을 미수복지구로 보고 있고, 국가보안법은 북한을 반국가단체로 보아 그 정치적 실체를 인정하지 않고 있다. 또 국가유공

3) 남북기본합의서의 법적 성격에 대해서는 국제법상 조약이나 정치적 구속력이 강한 신사협정(gentlemen's agreement)이나를 둘러싸고 논란이 많았다. (이장희, 「남북기본합의서의 국제법적 성격」, 민족통일 1992/1-2월호, 민족통일추진회, pp. 7-8; 이장희, 「남북기본합의서의 법적성격과 국외비준동의의 필요성」, 남북관계 어떻게 풀 것인가?, 민주주의민족통일 전국연합 주최, 1993년 11월 4일, 여의도 여성백인회관, 학술세미나 발표문, pp. 17-25. ;제성호, 「기본합의서의 법적 성격과 효력」, 대한국제법학회 논총, 제37권 1호, 1992, pp. 150-153; 정세현, 「남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의」, 통일문제연구 제4권 1호, 1992년 봄호, pp. 9-25).

4) 제10조 제1항: 남과 북은 모든 구성원들이 자기의사에 따라 자유롭게 상대측 지역을 왕래하도록 하기 위한 조치를 공동으로 취한다. 제2항: 민족구성원들의 왕래는 남북사이에 개설된 육로, 해로, 항로를 편리한대로 이용하여 하도록 하며, 경우에 따라 국제항로도 이용할 수 있다. 제3항: 남과 북은 민족구성원들의 방문지역에서 자유로운 활동을 하도록 하며, 신변안전 및 무사귀환을 보장한다. 제4항: 남과 북은 민족구성원들이 상대측의 법과 질서를 위반함이 없이 왕래하고 접촉하도록 하기 위한 조치를 취한다. 제5항: 남과 북을 왕래하는 인원들은 필요한 증명서를 소지해야 하며, 쌍방이 합의 한 범위내에서 물품을 휴대할 수 있다. 제6항: 남과 북은 자기측지역에 들어온 상대측 인원에게 대하여 왕래와 방문목적수행에 필요한 편의를 제공한다. 제7항: 남과 북은 자기측 지역에 들어온 상대측 왕래자에게 불의의 사고가 발생한 경우 긴급구제조치를 취한다. 제8항: 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현하는데 필요한 절차와 실무적 문제를 사회, 문화교류, 협력 공동위원회에서 협의한다.

자에우등에 관한 법률(1991. 12. 27) 제73조, 몰수금품 등 처리에 관한 임시특례법(1980. 12. 31) 제2조, 국호 및 일부지방명과 지도색사용에 관한 건(1950. 1. 16) 제1조 등은 명시적으로 아직도 북한을 북한괴뢰라고 지칭하고 있어 그 정비가 요망된다.

한편 북한의 노동당 규약 전문과 북한 신형법도 남한의 정치적 실체를 인정하지 않고 있다.

이러한 남북한의 상기법령은 남북기본합의서 제1조 “남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다”한다고 명시하고 있고, 제 11조는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여온 구역으로 한다”라는 취지에 정면으로 모순된다.

따라서 南北韓의 現行法體制는 統一指向의 平和共存의 制度化의 定着化에 미흡하다. 다시 말해 南北韓 모두 1992년 2월 발효된 남북기본합의서를 통해 國際的으로는 긴장완화 및 交流 協力을 강조하고, 민족적으로는 상호 실체를 인정, 존중하고 상호 불가침을 합의했음에도 불구하고, 이에 상응한 국내법 질서를 아직도 마련하지 못하고 있다. 그 대표적 2가지 근거로서 우리는 우선 쌍방은 아직도 최소한 法的으로는 單獨代表權을 주장하고 있으며, 둘째, 南北韓 모두 동시에 領土管轄權을 한반도와 그 부속도서 전체로 하고 있다는 점을 들 수 있다. 平和共存이란 상호 동등자격으로 상호의 실체를 인정하고, 그 相互關係는 正常的의 善隣關係를 유지하는 것이다<sup>5)</sup>. 따라서 平和共存指向의 南北韓의 實質的變化란 쌍방이 單獨代表權放棄<sup>6)</sup>와 領域限定의 原則<sup>7)</sup>을 받아들이고 정상적인 선린관계를 유지하는 내용을 자기 국내법 제도에 명시하는 것이다. 그러면 이러한 기준에 南北韓 現行法은 얼마나 충실한가? 현재 南韓의 교류협력의 기초적 법은 憲法, 국가보안법, 남북교류협력법, 남북교류기금법 등이 있다.

5) 남북기본합의서 제1조 상호 실체의 인정, 존중이란 상호 동등성을 전제로 한 개념이다. 이와 유사한 규정으로 동서독 기본 조약 제1조(상호 동등권과 정상적인 선린관계의 발전) 참조.

6) 동서독 기본조약(1972. 12) 제4조 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 양국의 어느 일방이 상대방을 국제적으로 대표하거나 또는 자국의 명의로 상대방을 대신하여 행동할 수 없다.” 이에 대해, 이장희, 「동서독 기본 조약에 관한 국제법적 분석」, 현대사회와 법의 발달, 군계 양승두교수 화갑기념논문집(III), 1994, pp. 269-270 참조.

7) 동서독 기본조약 제6조(영역 제한의 원칙과 자주성 존중) 참조, 상계논문, pp. 272-275 참조.

## 1. 憲法的 問題

우선 憲法을 살펴보자. 우리 憲法은 지금까지 9번의 改正을 했다. 그 개정의 주된 동기는 “누가 대통령이 되는가?”의 政權의 이해에 초점이 있었고, 민족문제 해결의 장기적 입장에서나 국민의 입장에서 조명이 없었다<sup>8)</sup>. 現行 憲法도 마찬가지이다. 現行 憲法은 前文에 평화적 統一, 대한민국이 임시정부의 法統을 계승하고 統一주체가 대한민국임을 명시하고 있으며, 제3조 영토조항에서는 失地회복을, 제4조에서는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 統一”을 강조하고 있다. 또 憲法 제66조 3항, 제69조, 제92조에서도 평화적 統一을, 제72조에서는 統一에 관한 국민투표회부를 규정하고 있다.

憲法 前文에는 “... 우리 대한민국은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 法統을 계승하고 ...”라는 귀절이 있다. 이것은 임시정부의 法統承繼者는 대한민국 국민만이며, 北韓住民은 여기서 제외될 수도 있다는 것을 뜻한다. 이것은 우선 우리 한민족공동체 統一방안이 근거하고 있는 「南北韓이 더이상 적대 대결하는 상대가 아니라 공동의 번영을 향해 협력해 가는 동반자의 관계」를 강조하는 1988년 7·7특별선언의 對北韓인식의 전환정신과 부합되는 것인가라는 의문을 제기시킨다. 뿐만 아니라 이것은 統一지향적 평화공존의 제도화의 요건인 단독대표권 포기와의 모순된다. 한민족공동체 統一방안은 “... 統一된 우리조국은 민족성원 모두가 주인이 되는 하나의 민족공동체로서 각자의 자유와 인권과 행복이 보장되는 민주국가여야 합니다.” 라고 함으로써 南韓住民과 北韓住民은 모두 동등한 자격으로 민족공동체회복노력의 구성원임을 선언하고 있다. 그렇다면 前文의 法統承繼者를 굳이 대한민국만으로 못박을 것이 아니라 北韓주민도 포함하는 “한민족”이란 용어로 개정하는 것이 統一지향적 평화공존 법체제에 더욱 부합될 것 같다.

憲法 第3條의 失地회복은 北韓을 反국가단체로 보아 물리적으로 정복대상이 된다는 것이다. 이것은 憲法의 여러 조항에서 5번씩 강조하는 “평화적 統一”과 정면 모순될뿐더러, 평화공존법체제의 요건인 領域限定的 원칙과도 상충된다. 그러므로 우리는 그 代案으로서 2가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 하나는 憲法 第3條를 삭제하는 방법이고, 다른 하나는 改正하는 방법이다. 그 改正은 “대한

민국은 한민족의 고유한 영토와 그 부속도서가 1953년 휴전협정의 군사분계선을 경계로 2개의 分斷體로 분단되어 있다는 사실을 인정하고, 가능한 조속히 이 분단의 현상을 평화적으로 해결하여 統一을 완수하는 것은 국가의 기본정책의 하나이다” 라는 내용을 담아야 한다. 이것은 韓半島가 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 2개의 국가로 분단되었다는 사실의 인정과 평화統一의 당위성 강조라는 두 부분으로 되어 있다. 前者는 결국 대한민국이 北韓을 잠정적으로 국가로 인정한다는 것으로서 이는 1988년 7월 7일 대통령특별선언에서 “국제사회에서 남북은 상호간에 서로의 위치를 인정하고”라는 것과 남북기본합의서 제1조(상호 실체의 인정·존중)에 일치한다고 할 수 있다. 또 이것은 한민족공동체 統一방안에서 南北聯合이 대외적으로는 독립된 국가성을, 대내적으로는 특별관계<sup>9)</sup>를 유지한다는 것과도 일치한다.

또한 憲法 第4條의 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화統一”의 지나친 강조는 「흡수식 統一」을 지향하는 동시에 反자유민주주의 국가와의 타협인 平和共存體制에 입각한 생활권의 統一과 정면 모순된다. 그러므로 이 條項은 統一지향적 평화공존 법체제에 부합되도록 개정되는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 원래 이 條項은 제6공화국 憲法에서 새로 신설된 條項이다.

이와 같은 憲法上 統一조항 상호간의 모순, 또는 憲法上 統一조항과 統一정책과의 괴리는 우리의 평화적 統一정책 실현에 많은 혼란을 가져왔다. 특히 이러한 相衝은 국가보안법의 違憲시비를 불러 일으킬 뿐만 아니라 실제로 統一지향적 平和共存體制의 정책을 구현하는데 큰 장애가 되고 있다. 혹자는 규범상호간 價値優先順位理論을 들어 「평화統一」을 규정한 憲法조항은 「失地회복」의 제3조보다 憲法전체가치질서로 보아 우선하므로, 사실상 제3조는 死文化되어 규범력을 잃어가고 있어 상호모순되지 않는다고 주장하기도 한다<sup>10)</sup>. 또 일본 평화 憲法과 自衛隊와의 관계를 예로 들어 憲法변천(Verfassungswandlung) 이론으로 합리화하기도 한다. 여기서 憲法변천이란 憲法에 규정된 개정절차에 따라 형식

8) 이장희, 「改憲과 國際法-憲法上 統一條項을 中心으로-, 月刊(政友), 1986년 8월 國會 議員同友會, pp. 103-113 참조.

9) 남북기본합의서 전문에서 남북한의 관계는 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적인 <특수관계>라고 명시되어 있다. 이는 서독이 기본조약체결후 동서독의 관계를 <특수관계>이론으로 설명한 데서 연유한다. 서독에서 특수관계에 대해 최초로 언급한 것은 Willy Brandt 수상인 1969. 10. 28. 연방정부선언에서 유래한다. Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV. BIB(Hrsg.), M rz 1970, p. 12 참조; 이러한 <특수관계>는 서독연방헌법재판소의 판례(1973. 7. 31)에서도 재확인되었다. BVerfGE 36, 1, 16 참조.

10) 장명봉, 「남북한 기본관계에 관한 법적 대응」, 남북한 UN가입과 한반도 통일문제에 대한 공법적 대응, 한국공법학회 제21회 학술발표회(1991. 11. 2), pp. 43-44 참조.

적으로 헌법조항을 개정하지 않고, 그 해석만 새로운 상황에 맞게 하는 것이다<sup>11)</sup>. 그러나 이 주장은 北韓을 反국가단체로 규정한 현행 국가보안법이 유효한 한 타당성이 없다.

또 현행 憲法의 統一방법은 너무 추상적이어서 구체적 명시가 없다. 즉 현행 憲法은 막연히 평화적 統一이라고 언급했을뿐, 統一방법의 기본원칙을 제시하지 못하고 있다. 뿐만아니라 憲法은 統一이후의 本法의 효력등에 대해서도 구체적인 언급이 없다. 즉 統一이후에도 현행 憲法이 계속 효력을 발생하는 것인지, 아니면 統一후에는 효력을 잃고 새 憲法이 제정되는지 의문이다. 그러므로 統一지향적 平和共存體制를 위해 현행 憲法은 완성 憲法에서 잠정 憲法으로의 신중한 改正을 고려해야 한다. 이미 西獨 基本法은 前文제23조, 제146조에서 暫定 憲法임을 분명히 밝힘으로써 東西獨의 人的·物的교류에 법적기초를 제공하여 오늘과 같은 큰 성과를 가져왔음을 주목해야 한다.

특히 같은 분단국이었던 西獨의 基本法은 그 前文에서 統一주체로서 全독일민족을, 統一방법으로서 民族自決의 원칙을 명시하고 있다. 또 이 前文의 再統一명제, 「...全독일 인민은 자유로운 민족자결로 독일의 統一과 자유를 완성할 것이 요청(aufgefodert)되고 있다」라는 귀절은 법적 구속력을 가지고, 독일의 모든 憲法기관, 국가권력, 일반국민이 統一지향적인 법질서에 부합되는 행위를 하도록 유도하는데 큰 기여를 했다. 이 점에서 현행 憲法상 산만하고 막연한 평화적 統一조항을 하나로 정리하여 「全한민족은 자유로운 민족자결로 KOREA의 평화적 統一과 자유를 완성할 것이 요청된다」라는 再統一命題를 憲法前文에 새로이 삽입하는 것도 신중히 검토할 필요가 있다. 이것은 대내적으로는 統一관련법질서를 조화시켜 주는 근본규범의 역할을 할 수 있을 것이다.

## 2. 國家保安法과의 관련문제

위에서 언급한 바와 같이 우리 憲法은 失地회복과 平和的 統一이라는 상호모순되는 조항이 공존한다. 이와 관련하여 國家保安法의 違憲시비가 제기되고 있다. 合憲論者는 憲法 제3조의 失地회복론에 입각하여 적어도 법적으로는 北韓은 아직도 反국가단체이며, 따라서 國家保安法은 合憲이라고 주장한다. 또 혹

자는<sup>13)</sup> 헌법 제37조 2항 “국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질을 침해할 수 없다.”에 찾기도 한다. 이에 대해 위헌론자들은 헌법전문과 제4조의 평화적 통일론이 북한을 국제법상 국가로서 인정하지는 않지만, 적어도 정치적 實體로서 인정한 것이므로 적대관계를 전제로 한 國家保安法은 違憲이며, 당연히 改廢되어야 한다고 주장한다. 최근 南北交流協力法도 바로 이러한 國家保安法의 첫점을 보완하려는 것으로 보인다. 이 두 견해는 각기 일면의 타당성을 갖고 있기는 하지만 바로 논쟁의 전제가 되는 상호모순되는 憲法條項의 개정 없이는 해결될 수 없는 문제이다<sup>14)</sup>.

國家保安法이 현실적으로 문제가 된 것은 1988년 7·7 선언으로 인한 <北韓에 대한 인식전환>과 <統一외교정책의 기초전환>이라는 북방정책의 실현과 관련된다. 그런데 이 획기적 정책전환에 부응하는 신속한 법적, 제도적 후속조치가 결여되어 국내법상·국제법상 統一개념에 많은 논쟁이 제기되었다. 다시 말해 興野는 國家保安法의 적용을 배제하는 南北交流協力法을 이유야 어떠하든 신속히 제정하지 못한 책임을 면할 수 없다. 한편 정부는 남북교류협력에 관한 특별법 입법지연에 따른 임시조치로 1989년 6월 12일 <南北交流協力에 관한 基本指針>을 마련하여 법적용상 논란이 있음에도 불구하고 어쩔 수 없이 南北韓접촉에 대처하여 왔다.

그러나 1990년 8월 1일, 여당 단독통과이기는 하지만 「南北交流協力에 관한 법률」이 통과된 것은 다행이다. 同法 제3조는 「南韓과 北韓과의 왕래, 교역, 협력사업 및 통신역무의 제공 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다」라고 규정하여 國家保安法과의 관계를 설명하고 있다. 그러나 이 법의 시행으로 교류협력에 관한 모든 법적문제가 해결된 것은 아니며, 후속관련법규의 조치가 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 지난 1990년 4월 2일 憲法재판소의 國家保安法 제7조1항과 5항에 대한 限定合憲判示는 國家保安法의 적용과 해석의 상당부분에 대한 위헌성을 지적하였다. 즉 국가보안법상의 용어의 광범성은 표현의 자유를 침해할 수 있고, 법운영당국의 恣意的 집행에 의한 기본권침해의

11) 헌법변천이론에 대해, 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1986, pp. 67-68 참조.

12) 이장희, “남북한사회의 교류협력을 위한 법적 대책”, 90년대 한국사회의 당면과제와 법적 대응방안, 제1회 법제세미나, 세미나 자료 91-71, 한국법제연구원, pp. 26-29 참조.

13) 최대권, 통일의 법적 문제, 법문사 1990, pp. 151-155 참조.

14) 법리적 관점에서 같은 견해로는, 조성호, “헌법상 통일관련조항의 개폐문제”, 통일연구논총 창간호 1992. 6, 민족통일연구원, pp. 298-306 참조.

위험성이 있으며, 헌법의 “평화적 통일의 사명” 규정(前文)과 통일지향조항과 양립할 수 없어 위험적 요소가 발생할 수 있다고 하였다. 동시에 헌법재판소는 「국가안보와 자유민주주의질서를 파괴 또는 파괴하려는 예비행위가 아닌 이상 국가보안법에 저촉되지 않는다」고 판시했고, 이것은 1991년 5월 31일 국가보안법 제7조의 개정에 반영되었다<sup>15)</sup>. 그러나 이러한 국가보안법의 일부 수정이 남북한 자유왕래라는 근본적 문제해소에는 미흡하다는 것은 최근 법원이 직권으로 위헌 제청한 것으로 보아 의심의 여지가 없다<sup>16)</sup>. 실제로 국가보안법의 가장 핵심적인 존립기반인 동법 제2조의 ‘반국가단체’ 개념에 남북한이 UN동시가입하고, 남북기본합의서를 채택한 오늘날에도 ‘북한’을 포함시키는 것은 시대착오적이라는 지적이 있다<sup>17)</sup>. 95년 2월 미국무부에서조차 한국정부에 대하여 ‘국가보안법을 폐지하거나 개정할 것을 바란다’라는 입장을 밝힘으로써 내정간섭이라는 논란이 있었다<sup>18)</sup>. 어떻게든 국가보안법의 내용상의 문제점<sup>19)</sup>은 별개로 하고, 국가보안법이 남북교류·협력을 위축시키고 화해·협력이라는 시대정신을 거역하는 법으로서 현단계에서 제일 먼저 정비되어야 할 법임에는 틀림없다.

이런 한계속에 남북교류협력법상의 승인을 얻은 訪北人士가 統一문제를 포함한 정치, 군사문제에 대해 北韓사람과 토론하는 것이 보장되어 있는 것이다. 그러면 北韓인사들이 南北交流協力法에 의거, 정부허가를 받아 南韓을 방문하여 憲法재판소의 判示에 위반되는 행위(政治刑事犯)를 할 때는 어떻게 되겠는가? 남북교류협력법만으로는 이것은 해결할 수 없는 것이다. 西獨의 경우 刑訴法에 訴追 또는 수사중지 규정으로 해결하고 있음을 참고해야 한다.

15) (1991. 5. 31. 개정된) 국가보안법 제7조(교무, 찬양): (1), 국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양, 고무, 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전선동한 자는 7년이하의 징역에 처한다. (2), 국외 공산계열의 활동을 찬양, 고무, 또는 이에 동조하거나 기타의 방법으로 반국가단체를 이롭게 한 자도 제1항과 같다. (삭제)

16) 최근 부산지법 제3형사부(재판장 박태범 부장판사)는 1995년 1월 17일 지난 1991년 개정된 국가보안법 제7조 1, 3, 5항은 헌법상의 표현의 자유를 침해하고, 기본권의 본질적 내용의 침해금지조항의 위반 및 죄형법정주의와의 불일치 등의 위헌소지가 있다며 직권으로 헌법재판소에 위헌심판을 제청하였다. 한겨레신문, 1995. 1. 18 p. 23 참조

17) 이창호, “국가보안법의 문제점과 폐지의 당위성에 관한 소고”, 통일시대 국가보안법 개정인가? 폐지인가? 경실련 통일협회 내부 워크샵 발표문(1995. 3. 18) 참조

18) 동아일보 1995. 2. 3.

19) 박원순, 국가보안법연구 2, 역사비평사, 1992 참조.

### 3. 北韓의 헌법, 노동당 규약 그리고 형법

이상의 統一지향적 평화공존 법체제로의 개혁은 北韓 국내법에도 당연히 적용되어야 한다. 최근 연구에 따르면, 다소 전향적 변화가 있기는 하지만 北韓의 憲法, 民法, 刑法등은 아직도 「主體思想」의 이데올로기에 입각한 敎條主義를 못벗어나고 있다. UN가입을 계기로 北韓社會의 法的 民主化와 法治主義의 提高가 교류협력의 제도화를 위해 더욱 시급히 요청된다고 하겠다.

특히 1972년 12월 北韓의 憲法<sup>20)</sup> 중 제1조, 제5조와 제149조는 統一문제와 직접 관련이 있다. 제1조는 ‘공화국은 전체 조선인민의 이익을 대표한다’라고 하고, 제5조는 「조선민주주의인민공화국은 北半部에서 사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초 위에서 조국을 평화적으로 統一하며 완전한 민족적 독립을 이룩하기 위하여 투쟁한다」라고 하고, 제149조는 「조선민주주의인민공화국의 수도는 평양이다」라고 규정하고 있다.

제1조는 북한정권의 유일합법성을 주장하고 있는 조항으로 남북기본합의서 제1조(상호실체의 인정 및 존중)와 모순된다. 제5조는 大韓民國 憲法 第3條의 嶺土條項과 같은 뜻을 가지는 것으로서 北韓 영토의 범위를 韓半島와 그 부속도서가 포함되는 “전국적 범위”로 잡고 있다. 이것은 법적으로 南韓정부를 인정하지 않고 不法단체로 보고 물리적으로 정복할 대상으로 간주하고 있다는 것을 뜻한다. 이것 또한 명백히 統一지향적 평화공존 법체제의 요건인 領域限定의 원칙에 상충된다. 또 위의 제5조에서 “민주주의 기초위에서”라는 말은 南韓에서 사용하는 민주주의가 아니라 사회주의라는 말과 같은 뜻을 가지며 앞서 설명한 南韓憲法 제4조의 “자유민주주의의 질서에 입각하여”라는 말과 대조를 이루는 것이다. 다시말하면 北韓은 사회주의에 입각하지 않은 統一은 하지않고 자유주의국가인 南韓을 사회주의국가인 北韓에 흡수統一 하겠다는 것으로 해석할 수 있다. 또 평화적統一을 위하여 투쟁한다는 부분도 모순되는 표현으로 보인다.

제149조는 舊憲法(1948. 9. 3.) 제103조의 “조선민주주의인민공화국의 首都는 서울이다”라는 것을 새로 개정한 것이다. 이 新憲法(1972. 12. 27) 제149조에서 수도가 평양으로 바뀐 것은 어느정도 평화적 統一에 대한 기대를 갖게 해 주는 변화라고 할 수 있다.

20) 1972년 北韓 憲法상의 통일조항의 분석에 대해, 이장희, “공산주의 분단국 헌법과 통일문제-동독헌법과 북한 헌법상 통일조항을 중심으로-”, 통일논총 1986년 6권 2호, 국토통일원, pp. 100-104 참조.



그런데 북한은 1972년 헌법개정후 20년만인 1992년 4월 9일 헌법의 대폭수정을 하였다. 특히 대남관계에서 구헌법 제5조인 「사회주의 완전한 승리를 위해 '전국적 범위'에서 외세를 물리치고 조국을 평화적으로 통일한다」에서 '전국적 범위'를 삭제한 것이 눈에 띈다. 이는 일면 북한의 대남 기본전략의 변화를 시사하는 것으로 볼 수 있다. 또 1972년 헌법과 가장 큰 차이의 하나로 외국인의 지위보장의 신설인데, 헌법 제16조에 '영역안에 있는 다른나라사람의 합법적 권리와 이익을 보장한다'는 규정을 둠과 동시에 제37조에서는 외국인법인과외의 합작·합영을 장려한다는 명문규정을 새로 삽입하고 있다<sup>21)</sup>. 그럼에도 불구하고 헌법 제1조는 북한정권의 유일합법성을 그대로 명문화하고 있고, 새로 신설된 헌법 제11조는 「공화국은 노동당의 영도밑에 모든 활동을 진행한다」고 하여 노동당의 영도를 명문화한 것으로 볼때, 대남 혁명노선을 변경하였다고 단정하기는 어렵다<sup>22)</sup>. 여전히 노동당규약 前文은 "조선노동당의 목적은 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는데 있으며, 최종목적은 온사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다"라고 함으로써 남한을 타도대상으로 보고 그 정치적 실체를 인정하지 않고있다.

북한의 형법의 경우에, 북한은 1950년 4월 1일부터 시행한 형법을 1974년에 제1차 개정(1974. 12. 19 최고인민회의 상설회의 결정)을 한데 이어 1987년에 제2차 개정(1987. 2. 5. 최고인민회의 상설회의 결정 2호)을 한 것으로 알려졌다. 1974년 개정형법은 국가보안법과 유사한 기능을 갖는 '반혁명범죄'라는 조항을 두어왔다. 반동 선전선동죄(제56조), 부르조아문화반입, 유포죄(제111조) 등이 국가보안법의 찬양, 고무죄와 유사하며, '다른나라 또는 원수의 편으로 도주하거나 적에게 투항, 변절하는 ... 행위'를 금지하는 법은 남북교류를 금지하는 국가보안법의 잠입, 탈출죄(제6조)에 비교될수 있다. 그런데 1987년 북한의 신형법은 제1차개정(1974) 형법상의 '반혁명범죄'를 '반국가범죄'로 바꾸고 동시에 "반국가혁명범죄"의 '사형 및 전재산 몰수'의 가혹한 형벌을 '반국가범죄'에서

는 상당히 완화되었다<sup>23)</sup>. 그러나 북한 신형법은 아직도 반국가범죄(제44조-제55조)안에 제2절 '민족해방투쟁을 반대하는 범죄' 9제2-제53조)를 규정, 자의적인 법해석으로 인권을 침해하고 있고, 남북자유왕래에 큰 걸림돌이 된다는 비판을 면할 수 없다. 그래서 북한형법의 계급적 본질은 개정을 전후하여 변함이 없다는 비난을 받을 수 있다. 원칙적으로 북한형법은 반혁명적대분자들을 철저히 진압함으로써 노동계급을 비롯한 근로인민대중의 자주적 권리와 이익을 보호하는 것을 본질로 한다<sup>24)</sup>. 이제 북한의 형법도 계급적 성질을 탈피하고 인간중심의 민주적 형법으로의 복귀가 실현되어야 한다. 특히 개정형법 제48조(간첩죄), 제47조(탈출죄), 46조(반동선전선동죄)는 남북자유왕래를 저해하는 조항이므로 남북기본합의서 정신에 맞게 폐기되어야 할 것이다.

물론 北韓의 統一정책은 憲法이나 형법만으로는 이해하기 곤란하므로 조선노동당 규약 및 주석의 교시, 그리고 현실적인 統一정책이 우선적으로 적용된다는 점을 염두에 두어야 한다<sup>25)</sup>. 한마디로 북한은 법치국가라기보다는 교시 국가요, 행정국가이다. 북한에서 법률은 장식물과 같은 죽은 법이요, 주석 교시, 노동당 정책이 살아있는 법이다.

### III. 맺는말

지난 10월 18일 미북 핵문제협약후 남북관계는 화해협력의 마무리 단계로 접어들었다. 화해협력의 법적 기초문서는 남북기본합의서이다. 기본합의서 전문은 남북한의 관계는 '나라와 나라사이의 관계가 아닌 잠정적 특수관계'라고 하면서, 동합의서 제1조의 '상호 실체의 인정과 존중', 제2조의 '상호 내부문제 불간섭', 제11조의 '상호 불가침선 경계선과 구역을 현행 휴전선과 쌍방의 현행 관할구역'으로 합의하였다.

이러한 남북기본합의서 정신에 맞게 남북 쌍방은 자유왕래에 걸림돌이 되는

21) 이러한 헌법개정으로 외국인의 투자촉진을 위한 외국인투자법, 외국인기업법, 합작법 등 북한 국내법도 부분적으로 수정되었다. 통일원, 북한의 외국인 투자관련 법규집, 1004.9.1법제처 편, 북한의 합영법제, 한국법제연구원, 1992. 10. 참조.

22) 최근 북한 헌법 개정에 대해, 장명봉, "북한헌법개정의 내용과 특징", 북한연구 1993년 봄, 제4권 1호, pp. 102-125 참조.

23) 본시 '반혁명범죄'는 남한을 겨냥한 것이며, '반국가범죄'는 남한형법의 '외환죄'와 '내환죄'에 해당한다. 이로써 그동안 이데올로기적 정치형법, 반통일적 형법이라는 비난에서 북한형법은 어느정도 탈피할수 있게 된것이다. 金日秀, "舊소련형법이 북한형법의 변화에 미친 영향", 북한법률행정논총 제 9집, 고려대학교 법학연구소, 1992, p. 292.

24) 박동희, "북한의 새형법" 북한연구 1993년 겨울, 제4권 4호, pp. 65-81 참조.

25) 이는 헌법에 대한 자유주의국가와 공산주의 국가의 기본관념이 다른데 기인한다. 김운용, "북한헌법질서의 이론과 실제", 高大아시아문제연구소, 북한 법률체계연구, 1972, pp. 2-3 참조.

냉전적 질서에 기초한 법령을 개폐해야한다. 이러한 요구를 남한이 북한측에 강력하게 요구하려면 남한은 국내적으로 종이쪽지에 불과한 남북기본합의서를 국회비준동의를 받는 일이 선결과제이다. 화해협력단계의 법적 마무리는 상대에 대한 적대성을 종결짓는 일이다. 화해와 평화의 장전인 남북기본합의서를 국회비준동의를 통해 국내 법규화함으로써 남북자유왕래에 걸림돌이 되는 상기 냉전적인 국내법령이 자연스럽게 개폐되어야 한다. 특히 법령개폐에 앞서 북한사회를 “법의 지배(rule of law)”가 가능한 사회로 변화시키는 일이 제일 시급하다. 이를 위해 북한법의 정확한 실태파악이 매우 중요하다. 그래서 “남북법률실무협의회”(남북화해공동위원회 구성, 운영에 관한 합의서, 제1조 5항)를 공동하여 가장 초보적으로 상호 法典交換 등 탐색과정이라도 우선 시작해야 할 것이다.

## 냉전, 국가보안법, 사회복지의 저발전

김연명(상지대 사회복지학과)

### I. 냉전체제의 핵심으로서의 국가보안법

1945년 해방 이후 우리 나라는 세계적인 냉전체제의 규정을 받으면서 남북이 서로 체제를 달리하는 분단체제를 형성하게 된다. 자본주의체제와 사회주의체제의 대립, 갈등을 핵심으로 하는 냉전체제는 한반도에서 매우 첨예한 형태로 관철되면서 정치, 경제, 문화 등 여러 가지 면에서 남북한의 사회의 발전을 왜곡시키는 기제로 작용해 왔다. 남한에서 표현의 자유, 결사의 자유 등 인간의 기본권이 침해당하고, 노동자의 단결권, 파업권이 제약 당하며, 왜곡된 자유민주주의 체제가 장기간 지속되는데 한반도의 냉전체제가 결정적인 기여를 했으며 이러한 냉전체제의 부정적 측면을 유지·증폭시키는 데 국가보안법은 핵심적 도구로서 기능해 왔다.

국가보안법과 사회복지라는 두 단어는 연상작용이 거의 없을 정도로 상관없는 용어로 생각되나 두개의 용어를 해방이후 남한 현대사의 전개과정에 비추어 보면 두 단어의 연관성은 매우 극명하게 드러난다. 거칠게 표현하자면 한반도에서의 냉전체제는 남한의 국가보안법을 잉태했고, 국가보안법은 냉전체제를 강화·지탱하는 도구로 작용했으며, 이러한 상호작용의 과정이 남한에서 사회복지의 저발전에 중요한 영향을 미친 것이다. 이런 의미에서 국가보안법이 냉전의 상징과 도구라면 국가보안법과 사회복지의 관계는 냉전체제와 사회복지의 일반적 관계라는 좀더 넓은 차원에서 논의되어야 한다. 이 글에서는 국가보안법의 문제를 한반도의 냉전체제의 문제로 인식하여 냉전체제가 남한의 사회복지 발전에 미친 부정적 영향을 정리해 보고자 한다.

### II. 한반도의 냉전체제와 남한의 사회복지

냉전체제는 자본주의권과 사회주의권의 체제경쟁을 유발함으로써 자본주의권의 사회복지의 확대에 ‘모순적’ 영향을 미친 것이 서구의 역사적 경험이다. 즉 2차대전 이후 서구의 자본주의권에서는 소련 등의 사회주의권의 성장·발전을 의식하여 노동자를 필두로 한 자국의 민중들에게 상당한 정도의 사회복지제도를 확대하여 ‘복지국가’체제를 형성하는 긍정적 요인으로 작용한 반면, 다른 한편으로는 사회주의권을 의식한 군비확산을 시도함으로써 사회복지부분에

투여되는 재정을 스스로 제약시키고 이것이 사회복지의 확대에 부정적 영향을 미치게 된다. 그러나 한반도에서, 특히 남한의 경우 냉전체제가 사회복지에 미친 영향은 두 측면중 부정적 측면이 훨씬 강하게, 그리고 복합적 양상으로 나타나게 되는데 이 과정은 다음과 같은 세 가지 과정으로 대략적으로 정리할 수 있다.

첫째, 한반도의 냉전체제는 남북한에게 군비경쟁을 유발시킴으로써 경제규모에 비해 과도한 국방비 부담을 수십년간 지속하게 만들었고 이러한, 과도한 국방비 부담이 상대적으로 사회복지비에 투여될 수 있는 재정을 극도로 제약해 왔다. 한국전쟁 이후 남한은 미국의 세계전략에서 반공군사기지로써 확고한 위치를 차지하게 되었고 미국은 막대한 군사원조를 통해 남한을 군사강국으로 육성해 왔다. 이 과정에서 남한에서 생성된 경제잉여의 너무나도 많은 부분이 군사비로 투여되어야 했으며 이것이 사회복지 등 인간의 삶의 질을 고양시키는 국가예산을 만성적으로 제약하는 핵심적 원인으로 수십년간 작용해 왔다.

둘째, 이데올로기적 측면에서 냉전체제는 남한에서 사회복지가 성장할 수 있는 이념적 토대를 제거하는 기능을 해 왔다. 원래 사회복지는 시장자본주의의 '수정'을 전제로 하는 이념이 농축되어 있는 것인데 국가보안법으로 상징되는 극단적인 반공이데올로기와 그 결과물로서의 왜곡된 자유주의의 확산은 자본주의의 '수정'이라는 이데올로기가 함축된 사회복지제도의 도입을 주장하는 것조차 힘들게 하는 이념적 환경을 조장해 왔다. 예를 들어 1970년대까지만 해도 의료보험을 도입하자는 주장조차도 매우 '불온시' 당한 것이 현실이다.

셋째, 냉전체제는 남한에서 노동운동을 비롯한 진보적인 사회운동이 활성화될 수 있는 정치적 조건을 박탈해 버림으로써 서구에서 나타나는 사회복지 확대의 중요한 경로, '즉 노동운동의 활성화 -> 노동운동의 정치세력화 -> 사회복지의 확대'라는 경로를 근 40년 가까이 차단시켜 옴으로써 사회복지의 발전을 저해해 왔다. 국가보안법의 존재라는 잠재적, 실제적 위협이 남한에서 노동운동의 활성화를 얼마나 저해했는지는 재삼언급할 필요가 없다.

위의 세 가지 측면과 과정에 대해 좀더 자세히 살펴보기로 한다.

### III. 과도한 군사비 부담과 사회복지비의 제약

표 1은 World Bank의 자료를 이용하여 소득수준별로 세계 각국을 네 개의 소득국가군으로 분류한 후 중앙정부예산의 기능별 지출비율을 횡단적으로 비교한 것이다. 이 표에 의하면 남한의 기능별 분류는 다른 어떤 국가군보다도 '절대적으로 높은 방위비 지출율'과 '절대

< 표 1 > 소득수준별 각국 중앙정부지출의 기능별 분류(1986)  
(단위: \$, %)

	1인당 GNP	방위비	교육비	사 회 복지비	경 제 서비스	기 타
저 소득 국가군	200	17.7	9.8	9.8	23.8	38.9
중하위소득국가군	750	15.8	14.5	13.1	21.5	35.1
중상위소득국가군	1,890	10.3	10.2	22.4	19.6	37.5
고 소득 국가군	12,960	16.4	4.5	51.9	9.5	17.7
한 국(1986)	2,370	29.2	18.1	8.7	16.2	27.8
한 국(1989)	4,400	24.9	18.5	11.9	19.7	24.9

비고: 사회복지비는 보건의료비, 사회보장 및 협의의 복지비, 주택 및 지역사회 편의시설비를 합한 범주임.

적으로 낮은 사회복지비 지출율'이라는 특징을 보이고 있으며, 심지어 1인당 GNP가 200달러에 불과한 저소득국가군보다도 사회복지비 지출율이 더 낮게 나타나고 있다. 특히 1인당 GNP수준에서 남한과 같은 군으로 분류되는 중상위 소득국가군과 비교할 때, 즉 다르게 표현하자면 우리와 경제력 수준이 비슷한 국가들과 비교해 볼 때 방위비 비율은 86년 기준으로 약 19.2%를 더 지출하고 있으며 반면에 사회복지비는 약 11%를 적게 지출하고 있어 절대적인 수준에서 높은 국방비 부담과 낮은 사회복지비 비율이 확연하게 드러나고 있다. 이렇게 절대적으로 낮은 사회복지비 지출 비율은 60년대 이후의 세계적으로 유래가 드문 높은 경제성장을 달성하여 현재 중진자본주의로 분류되는 남한의 경제력을 고려할 때 납득하기 힘든 매우 특이한 사례이다. 즉 남한의 경우 1960년대 이후 상당히 높은 수준의 경제성장을 통한 경제규모의 팽창에도 불구하고 국가의 사회복지비의 지출비율이 매우 낮게 나타난 것은 절대적으로 높은 국방비 부담과 밀접한 관계를 맺고 있다는 것을 알 수 있다<sup>1)</sup>.

북한의 경우도 1960년대까지 상당히 높은 수준의 경제성장을 이룩했고 1970년대 초반까지는 남한에 비해 경제규모가 컸었다는 점에서 절대적으로 높은 국방비 지출비율이 낮은 사회문화비의 지출비율을 설명할 수 있는 중요한 요인으로 설정될 수 있다. 특히, 북한의 경우는 중앙정부의 예산이 전체 경제 규모(GNP)에서 차지하는 비중이 크다는 점에서 국방비 부담이 사회의 각 부문에 미치는 부정적 영향력은 남한에 비해 훨씬 크다. 남한의 경우는 국방비의 비중이 중앙정부 예산의 30%가 되어도 GNP의 절대 규모가 크기 때문에 국방비의 비중이 GNP의 5%를 초과하지 않고 있다(85년 경우, 표2 참조). 그러나 북한은 정부예산의 12%가 국방비로 지출되어도(1985년) 정부예산이 GNP 비중이 높기 때문에 추계치에 따라 GNP 대비 국방비 부담율이 약 8.1%에서 10.7%에 이른다. 즉 북한은 남한에 비해 약 2배 이상의 경제적 부담이 실리게 되며, 따라서 국방비가 경제 사회적으로 미치는 부정적 영향<sup>2)</sup>은 남한에 비해 훨씬 크다.

< 표 2 > 남북한 국방비 및 사회복지(문화)비의 GNP 대비율 (단위: %)

	북 한			남 한			A + B
	국방비 (I)	국방비 (II)	사 회 문화비	국방비	사회복지비 (A)	교육비 (B)	
1960	1.5	1.6	11.4	7.0	1.0	3.0	4.0
1965	4.2	5.6	10.4	3.7	0.8	1.9	2.7
1970	17.3	18.3	11.0	3.7	0.7	2.8	3.5
1975	7.6	9.7	11.3	4.6	0.8	2.3	3.1
1980	7.7	12.0	11.7	6.3	1.3	3.0	4.3
1985	8.1	10.7	11.7	4.9	1.0	3.2	4.2
1989	7.4	9.0	11.6	4.4	1.2	3.2	4.5

비고: 북한의 국방비는 북한의 공식 발표치임.

- 1) 'Guns & Butter Debate' 로 알려져 있는 방위비와 사회복지비의 대체관계는 국제적인 논쟁거리이다. 자세히 언급할 수 없지만 남한의 경우는 방위비가 절대적으로 높다는 이유 하나만으로도 사회복지예산을 제약해 왔다는 것은 부정할 수 없다.
- 2) 예를 들어 김일성은 국방비 지출이 30%를 넘어가던 1960년대 후반과 70년대 초반에 김일성은 "국방에 대한 지출이 너무나 큰 부담이 되며 국방비지출가운데 일부만이라도 경제건설에 돌릴 수 있었다면... 우리인민의 생활은 훨씬 좋아졌을 것이다"라고 토로했으며 90년대에도 "인민들이 지금보다 더 풍요한 물질생활을 누릴 수 있는데 미국의 항시적 위협과 남북간의 군비경쟁 때문에 허리띠를 졸라매면서 근검하게 살고 있다"(한겨레, 1991. 7. 5) 는 점을 지적하고 있다.

북한의 국방비(Ⅰ)의 비율은 황의각의 북한 GNP 추계치를 적용한 것이며 국방비(Ⅱ)는 국토통일원의 북한 GNP 추정치를 사용한 것이다.

한편, 2차대전 이후 분단을 경험하여 자본주의 체제와 사회주의 체제를 유지한 동서독과 중국·대만의 국방비와 사회복지비 지출비율을 남북한의 경우와 비교해 보면 동일한 냉전구도 속에서도 남북한은 상대적으로 높은 국방비와 낮은 사회복지비를 부담하고 있다는 점이 확연하게 드러난다(표3 참조)<sup>3)</sup>. 이 표에 의하면 남한의 경우 (구)서독보다는 국방비 지출이 훨씬 높고 대만보다는 약간 낮은 것으로 나타나나 사회복지비 지출율은 서독보다 약 5배, 대만보다는 약 2배-2.5배정도 적은 지출을 보여 동일한 분단국가 중에서도 사회복지비 지출율이 가장 낮다. 북한의 경우를 (구)동독과 비교하면 국방비는 2배 이상 많으며, 복지비의 비율은 약 2배 정도 적은 것으로 나타나고 있다. 즉 북한의 경우도 동독과 비교하면 높은 국방비 부담과 낮은 사회복지비 지출이라는 특징이 나타나고 있다. 결국 동서독, 대만, 그리고 남북한의 국방비와 사회복지비 지출 비율을 비교해 보아도 남북한은 높은 국방비 부담과 낮은 사회복지비 지출이라는 특징이 뚜렷하게 나타난다. 이상에서 본 것처럼 높은 국방비지출율과 낮은 사회복지지출율은 명백한 인과관계를 갖는 것이며 국방비축소분의 상당액이 사회복지비로 돌려져야 하고, 반대로 사회복지의 확충을 위해서 국방비를 축소시켜야 한다는 논리의 타당성이 있는 것이다.

< 표 3 > 분단국가의 중앙정부예산중 국방비와 사회복지비의 지출 비율 (단위, %)

	동 독		서 독		대 만		남 한		북 한	
	국방비	복지비	국방비	복지비	국방비	복지비	국방비	복지비	국방비	복지비
1980	6.0	29.0	19.0	37.0	40.0	13.0	35.6	6.9	14.6	15.7
1985	6.0	25.0	20.0	34.0	40.0	17.0	30.6	6.8	14.4	14.2
1988	6.0	26.0	19.0	34.0	35.5	18.9	30.7	7.8	12.2	12.5

비고: 동독의 복지비는 사회보장, 보건의료, 주택에 대한 지출의 합계  
 서독의 복지비는 사회보장, 보건의료, 체육, 주택에 대한 지출의 합계  
 대만의 복지비는 사회보험, 공적부조, 사회복지서비스, 주택, 직업훈련, 보건의료에 대한 지출의 합계  
 남한의 복지비는 사회보장, 보건의료, 주택, 직업훈련비 등의 합계  
 북한의 복지비는 사회문화비에서 교육비 지출 6.5%를 제외한 비율

결국 자본주의와 사회주의 양 진영의 대립이라는 냉전체제가 한국전쟁을 기점으로 한반도에 침체하게 관철되면서 남북한 모두 경제가 어느 정도 성장하여 국가사회복지 확대를 위한 물질적인 조건이 확보된다 하더라도 경제규모에 비해 절대적으로 높은 수준의 국방비를 부담해야 하기 때문에 경제수준이 뒤쳐지거나 비슷한 국가들에 비해 사회복지비(문화비) 지출율이 그만큼 낮을 수 밖에 없는 것이다'. 냉전체제하의 남북한의 군비경쟁과 이로 인한 과도

3) 자본주의 체제와 사회주의 체제를 유지하고 있는 분단국가들의 중앙정부예산 중 사회복지비 비율의 추정은 사회복지비에 대한 합의된 범주가 없고, 자료의 제약이 따르기 때문에 대략적인 추정치를 사용할 수 밖에 없다. 주어진 자료의 제약 속에서 사회복지비의 기본 범주를 사회보장, 보건의료, 주택 등의 범주로 설정하고 최대한 동일한 범주로 분단국가의 사회복지비를 추정해 본 결과가 표 3이다.

한 국방비 지출은 남북한의 경제력을 국방 부문으로 과도하게 집중시킴으로써 경제개발이나 사회복지 부문으로 돌릴 수 있는 자원의 양을 현저하게 제약한 것이다.

#### IV. '반공·자유민주주의' 이데올로기와 사회복지

남한의 지배 이데올로기는 반공이데올로기, 발전 이데올로기, 안정 이데올로기, 그리고 자유민주주의 이데올로기로 분류하여 볼 수 있다(임영일, 1991). 이 중 남한에서는 '반공'과 '자유민주주의' 이데올로기가 국제적인 냉전체제의 영향아래 한국전쟁을 거치면서 비정상적으로 강화·왜곡되어 다른 어떤 이데올로기보다 강한 영향력을 행사해 왔다. 물론 이 이데올로기를 상징적으로 뒷받침한 것이 국가보안법이며 이는 남한에서 국가사회복지의 확대를 제약하는 이데올로기적 요인으로 기능하게 된다.

##### 1. 해방 직후 이데올로기 지형과 사회복지 요구

해방 직후 한국전쟁 이전까지의 남한의 이데올로기적 지형은 손호철의 표현대로 '한민당' 등의 극우 세력조차도 경제운영방식에 있어서 '통제경제'와 주요 산업의 국유화를 주장할 정도로 좌파 이데올로기의 압도적 우위를 차지하는 '좌경반쪽지형'의 형세(1991:12)를 보이고 있었다. 이러한 좌파 이데올로기 우위의 지형은 당연히 각 정파의 정강 정책의 내용에도 반영되어, 사회복지 관련 부문의 정강에서도 사회복지 공급에서의 국가책임을 강조하는 상당히 진보적 성격의 정강이 나타나게 된다. 해방공간에서 대표적인 좌파정치 단체와 우파정치 단체의 사회복지 부분 강령을 비교해 보면 해방공간의 좌파 우위적 이데올로기적 지형이 우파에게도 상당히 진보성을 띤 사회복지 강령을 제시하게끔 견인했음을 읽을 수 있다.

표 4는 해방 이후 신탁통치 문제를 둘러싸고 좌우파가 정치적 분열을 겪으면서 찬탁을 주장하던 인민당 등 좌익계 대중 정당과 실업자 동맹 등 조선공산당 등의 외곽단체 대표들이 모여 46년 2월 결성한 대표적인 좌익계 정치조직인 '민주주의 민족전선'(이하 '민전')의 정책강령 중 사회복지 부분을 발췌한 것이다. 민전의 강령은 '중요 산업의 국영' 등 총 32개 항목으로 구성되어 있는데 이 중의 1/3에 해당하는 11개가 사회복지와 관련된 강령이라고 볼 수 있다.

< 표 4 > '민주주의 민족전선'의 정책강령(46.2) 중 사회복지 부분

- 소득 · 8시간 노동제와 최저임금제의 실시(11항)
- 및 · 노동법, 사회보험법, 노유년보호법(老幼年保護法) 등 실시(31항)
- 노동 · 일반 노동대중의 생활개선 및 실업방지에 대한 적극적 대책(16항)
- 전재(戰災) 및 귀국동포에 대한 적극적 대책 실시(17항)
- 식량 및 생활필수품의 적정 배급(19항)
- 의료 · 의료기구, 보건시설, 방역설비의 확충(34항)
- 노동부인의 임신기 보호, 탁아소 시설(35항)
- 교육 · 국가의 부담에 의한 의무교육제 실시(22항)
- 국가부담에 의한 각종 기술 직업학교의 광범한 실시(23항)
- 청소년의 지위 향상과 사회교육 시설의 확충(30항)
- 주택 · 주택문제의 해결책 확립, 특히 몰수 적산 주택에 대한 전재민(戰災民)·빈민의 우선권 부여(18항)

이 강령의 성격이 '민주주의 혁명기'에 해당되는 최소 강령의 형태를 띠고 있다는 점을 고려하고 또한 전제민이나 빈민의 광범위한 존재라는 당시의 상황을 반영한 '구호정책'의 실시 등이 언급되고 있다 하더라도 8시간 노동제, 사회보험법 실시, 국고부담에 의한 의무교육제 실시 등의 정책에서 볼 수 있는 것처럼 '국가 주도에 의한 사회복지정책의 확대'가 주요한 기조임을 쉽게 파악할 수 있다. 이것은 정치적 수사가 담겨진 것이라 해도 '조선구호령'에 의한 구호적 성격의 사회복지사업 외에는 별다른 정책이 존재하지 않은 일제시대와 비교하면 매우 획기적 성격의 것이다.

한편 해방공간에서는 이러한 국가주도 사회복지정책에 대한 강령이 꼭 좌파에 해당된 것만은 아니었다. 표 5는 해방 이후 한정된 시기였지만 좌파를 제외한 임시정부계와 이승만계, 김구, 김규식 등 우파 세력이 총집결하였던 '남조선 대한민국대표 민주의원'(이하 '남민')이 46년 2월에 발표한 정강으로 당시 우파의 사회복지에 대한 태도를 읽을 수 있다. '남민'이 총 27개로 발표한 '임시정책대강'에서는 '경제와 산업을 재건하기 위해 계획경제를 실행함'(6항), '중요한 중공업, 광산, 운수기관 등은 국영으로 함'(7항) 등이 포함되어 있어 완전히 좌파

< 표 5 > '남조선 대한민국대표 민주의원' 정강(46.3)중 사회복지 부분

- 소득 · 모든 노동자와 고용인을 위해 실업보험과 사회보험제도를 제정함(19항)
- 노동 · 최저임금법을 제정함(20항)
  - 모든 부녀와 16세 미만 소아에게는 6시간, 장정 노동자에게는 8시간 노동제를 실시함(23항)
  - 14세미만 소아의 고용을 금함(22항).
- 의료 · 의약의 국가통제를 실시하고 모든 노동자와 농민과 고용인의 복리를 위하여 적당한 공공후생시설을 설치함(21항)
  - 임산부에 대한 의료상방조와 사회적 보조를 실시함(24항)
- 교육 · 국가의 부담으로 의무교육제도를 실시함(17항)

자료 : 중앙선거관리위원회(1980,제1권).

로만 구성된 '북조선 임시인민위원회'가 46년 3월 발표한 '20개조 정강'보다 오히려 더 사회주의적 색채가 강하게 담겨져 있을 뿐만 아니라, 사회복지 부분의 정강에서도 실업보험, 사회보험제, 최저임금법, 무상의무교육의 실시 등이 제시되어 있어 '20개조 정강'과 비교할 때 아무런 차이를 발견할 수 없을 정도이다. 오히려 의료부문에서는 '의약에 대한 국가통제를 실시'한다고 하여 '의료기구, 보건시설 등의 확대'를 규정한 '민전'의 강령 그리고 '국가병원수 확대', '빈민들의 무료 치료'를 규정한 '20개조 정강'보다 더 국가 책임의 사회복지를 강조하는 표현을 사용한 진보적 성격의 정치강령이었다.

지금까지 본 것처럼 해방 이후 남한에서의 급속한 좌파이데올로기의 확산은 좌파는 물론이고 우파에게까지 영향을 미쳐 경제운동에서의 계획경제 뿐만 아니라 사회복지부문에서도 좌우파의 구분이 없을 정도로 강한 국가주도의 사회복지제도 수립이라는 진보적 강령이 제시되는 상황이었다. 그러나 한국전쟁을 통해 '반공·자유민주주의' 이데올로기가 남한 최고의 지배이데올로기로 부상하면서, 해방 이후 광범위하게 존재하던 국가주도하의 사회복지정책의 실시에 대한 전망이 서서히 사라지게 되며 이것이 1950년대 남한에서 국가사회복지의 발전을

지체시킨 한가지 요인으로 작용하게 된다.

## 2. 한국전쟁 이후 '반공·자유민주주의' 이데올로기와 사회복지

남한에서 '반공·자유민주주의' 이데올로기는 미군정 시기는 물론 한국전쟁 이전까지 우익정치 세력들에 한정되어 있었고 지배적인 이데올로기가 아니었다. 남한의 반공·자유주의 이데올로기가 현실화되고 대중적 지지를 획득하여 물질적인 힘을 갖게 된 계기는 한국전쟁의 경험이다. 한국전쟁을 계기로 그 이전까지 상당한 물질적 힘을 갖고 있었던 좌파 이데올로기는 거의 소멸되는 동시에 우익세력에게까지 광범위하게 존재하던 계획경제, 중요 산업의 국유화 등 사회주의적 색채의 이념도 상당 부분 탈색되게 되고 사회복지 부문에 대한 정당의 강령도 후퇴하게 된다.

한국전쟁 이후에 개정된 1954년 헌법에서는 1948년 헌법에 포함되었던 주요 산업의 국유화 조항을 완전히 삭제하는 등 국가자본주의적 요소를 제거하고 완전한 자유경쟁적 시장경제 체제를 지향하도록 수정되게 된다. 또한 한국전쟁 이후 보수우익 체제로 개편된 남한의 주요 정당의 강령을 보면 1946년 '남민'이 제시하였던 사회복지 부문 강령 수준에서도 후퇴하게 된다. 1951년 이승만 체제를 뒷받침하기 위해 창당된 자유당의 강령에서는 사회복지 부분 관련 정강 정책이 아예 하나도 제시되지 않으며 당시 야당으로서 이승만 체제에 대항하기 위해 1955년 창당된 보수정당인 '민주당'의 강령에서도 '근로대중을 위한 위한 사회보장제도의 확립과 의료의 기회균등, 도시주택문제 해결'(19항), '전제민 및 피난민과 실업자에 대한 구제방침의 확립'(20항), '의무교육에 국고부담의 증강과 교육에 관한 잡부금 부과와 근절 및 대학교육의 내용 충실'(21항) 등의 강령이 제시되지만 1946년 '남민'이 정강으로 내세운 사회복지 관련 조항과 비교할 때 프로그램의 다양성에서도 뒤쳐지며 더욱이 사회복지에 대한 강한 국가책임의 원칙이 상당부분 탈색된다.

이렇게 한국전쟁 이후 남한에서 결정적으로 강화된 반공이데올로기는 자본주의 체제의 동반 이념인 미국식의 '자유민주주의' 이데올로기와 결합되고 사회주의를 '악의 제국'으로 묘사하는 국제적 냉전체제의 격화와 더불어 남한에서 더욱 더 확고부동한 지배 이데올로기로 자리잡게 된다. 이 과정에서 국가보안법(반공법)이 매우 중요한 역할을 담당했음은 물론이다. 남한에서 '반공·자유민주주의' 이데올로기의 전일화는 다른 이념의 다양한 존재를 인정하고, '복지권'을 포함한 부르주아적 기본권을 보장하는 본래적 의미의 서구의 자유민주주의 이데올로기와는 달리 한반도의 독특한 냉전상황 속에서 일체의 진보적 이념의 존재를 인정하지 않고, 또한 진보적 이념에 대한 무차별적이고 원색적인 이데올로기적 공격을 가능케 함으로써 4) 사회복지 확대와 친화력을 갖는 이념의 성장을 억제했을 뿐만 아니라, 자본주의의 '수정'을 전제로 하는 사회복지 확대론을 이념적으로 위축시켜 국가사회복지의 확대를 제약하는 기능을 하게 된다. 국가보안법에 의해 철저히 뒷받침되던 '반공·자유민주주의'가 이러한 기능을 행한 전형적인 사례를 1950년대 상당한 대중적 지지를 확보했던 진보주의 정당인 '진보당'의 소멸과정에서 뚜렷이 볼 수 있다.

진보당은 서유럽에서 2차대전 이후 나타난 복지국가체제의 성립과정을 평화적으로 자본주의를 수정 내지 변혁하여 '사회주의적 복지국가'로 이행하는 과정으로 파악하고, 이러한 노선이 한국사회에도 적용되어야 한다는 것을 처음으로 표방한 좌파 정당이며, 특히 상당한 대

4) 반공이데올로기가 이승만 정권 및 박정희 정권 하에서 진보적 이념 및 자유주의적 이데올로기마저 탄압하는데 유용한 도구로 작용한 역사적 사례에 대해서는 정영태(1992), 이태섭(1989) 참조.

중적 지지를 획득했었다는 점에서 주목할 만하다<sup>5)</sup>. 진보당은 56년 11월에 발표한 장문의 '강령' 및 '선언문'에서 소비에트 식의 공산주의 체제가 '국가권력은 절대화하는 반면 인간의 개성과 자유는 전적으로 무시하고 있다'고 비판하면서 서유럽에서 진행되고 있는 자본주의의 수정과정에 주목하고 있다. 즉 1900년대 전반에서 2차대전 이후까지 영국에서 진행된 일련의 사회복지정책의 확대와 복지국가의 성립, 미국에서 1930년대의 대공황을 계기로 뉴딜 정책하에서 확대된 사회보장제도, 그리고 스웨덴, 노르웨이 등에서 2차대전 이후 진행된 일련의 사회복지의 확대과정에 주목하면서 이것은 '자본주의의 수정 내지 변혁을 통해 '사회주의적 복지국가'의 건설이 민주적, 평화적으로 진행'(권대복, 1985:24) 되는 과정이며 한국과 같은 후진 사회도 이러한 방향으로 자본주의의 수정과 변혁을 거쳐 '사회주의적 복지국가'로 이행할 수 있음을 주장하고 있다. 강령에서는 이러한 '사회주의적 복지국가'의 건설을 위해서는 생산력의 제고가 필요하며, 생산력의 제고는 '납은 자유민주주의 = 자유자본주의 방식은 무력하고 무효할 뿐 아니라 유해'하며 '폭력적이고 독재적인 불세비즘 방식과 아울러 소위 자유민주주의적 방식을 단호히 거부 배격해야 하는 동시에 사회적 민주주의 = 계획적 민주주의 방식과 원칙에 의거해야 된다'는 입장을 표방하고 있다. 이러한 정치노선에 입각하여 진보당은 주요 산업의 국유화 등의 계획경제를 주장하고 표 6에서 보는 것처럼 사회복지 부문에서도 당시 집권당이던 자유당이나 보수야당이던 민주당의 강령에 비해 훨씬 강한 국가 주도하의 사회복지정책에 대한 강령을 제시하게 된다.

< 표 6 > 진보당의 강령 중 사회복지 부분

노동	·노동자의 경영참가와 이익 균점의 원칙 실현
의료	·국민의료제도를 확립하여 질병이 서민생활을 파괴하지 못하도록 한다.
소득	·국민연금제도를 확립하여 노령과 폐질의 불안을 제거한다
	·상이군경과 민족선열 및 전몰군경의 유가족, 입대사병가족의 생활을 국가적으로 보장하고 재대 군인의 직업보도를 철저히 한다
주택	·주택청을 신설하여 국민주택의 개량과 근로자 주택의 대량 공급을 도모한다
교육	·극도로 상업화된 현행 교육제도를 근본적으로 혁신하여 초등교육으로부터 최고학부에 이르기까지 점진적으로 국가보장제를 실시한다.

자료 : 권대복(편), (1985:53)에서 재구성

사회복지의 확대를 통해 자본주의의 냉혹함을 수정하고 사회주의로의 평화로운 이행 가능성을 주장하는 진보당의 노선은 영국의 페이비언이나 스웨덴 사민당의 노선과 놀랄 만치 유사한 것이었다. 정치노선에서 진보노선을 내걸은 진보당은 조봉암이 대통령후보로 나선 56년 제 3대 정·부통령 선거에서 유효표의 11%에 해당되는 216만 표를 얻고, 58년 4대 민의원 선거에서는 원내교섭단체를 구성할 만큼 대중적 지지를 확보하게 된다. 그러나 이렇게 상당한 대중적 지지를 확보했던 진보당은 이승만 정권에 의해 조봉암 당수 등 당간부 10여명이 국가보안법 위반으로 조작되어 구속되고 조봉암의 사형이 집행되면서 소멸되게 된다. 진보당의 소멸은 대중의 선택에 의해 이루어진 것이 아니고 국가보안법과 반공·자유민주주의 이데

5) 조봉암, 서상일 등 소위 '혁신계' 인사들을 주축으로 1956년 창당하여 1959년 7월 조봉암이 국가보안법 위반으로 처형되기까지 존재했던 진보당은 영국의 Fabian 노선과 유사하게 불세비즘을 거부하고 자본주의의 평화적 이행을 통한 사회주의의 달성(그들의 용어로는 '사회주의적 복지국가')을 처음으로 표방했다는 점에서, 그리고 한국전쟁 이후 남한에 존재했던 그 어떤 진보정당보다 상당한 대중적 지지를 확보했었다는 점에서 사회복지학적 입장에서 주목할 만한 정당이다. 자세한 내용은 권대복(1985)의 책에 수록된 관련 문헌 참조.

올로기를 이용한 좌파에 대한 무차별적인 이념적 공세의 결과이다. 이처럼 강한 냉전 이데올로기에 입각한 좌파에 대한 이념적 공세는 자본주의의 '수정'을 내세울 수 밖에 없는 사회복지 확대론을 이념적으로 위축시켰음은 물론이다. 사회복지의 확대를 촉진시킬 수 있는 진보적 이념이 '반공·자유민주주의'의 이념적 공세로 위축되는 상황은 '반공을 국시의 제 1의'로 삼는다는 5·16구테타와 군사정권의 수립, 그리고 유신체제로 이어지면서 더욱 강화되어 60,70년대를 통해 지속적인 영향력을 행사하게 되고 사회복지에 대한 요구 자체를 이념적으로 억제하는 기능을 하게 된다<sup>6)</sup>. 이러한 이유로 남한에서 60, 70년대에 사회복지의 확대를 주장하는 논리가 '시장 자본주의의 냉혹함'의 완화가 아닌 '체제 안보를 위해서'라는 기형적 형태로 제기되게 된다.

반공·자유민주주의 이데올로기는 사회복지의 확대론과 밀접한 친화력을 갖는 진보적 이념의 제약 뿐만 아니라 실제 사회복지정책의 결정과정에서 영향력을 행사하였다. 1963년 박정희 정권에 의해 의료보험법이 제정될 당시 최고회의에 상정된 의료보험법에는 강제적용 규정이 있었으나 당시 최고회의 고문단 중의 한사람이 "일부계층에 구속력을 갖는 법률제정은 불가하며 세금 이외의 재화의 강제 징수는 불가하다"는 극단적인 자유주의적 이데올로기를 강하게 펴면서 강제실시 규정이 임의규정으로 바뀌게 되며 강제 규정이 빠진 의료보험법은 사실상 사문화되게 된다. 즉 극단적인 자유민주주의 이데올로기가 의료보험이라는 국가사회의 발전의 발전을 지체시키는 데 이념적인 정당화 기능을 행사한 것이다.

지금까지 본 것처럼 한국전쟁 이후 신성불가침의 절대 이념으로 확립된 남한의 '반공·자유민주주의' 이데올로기는 해방 직후 좌우파를 막론하고 강하게 나타났던 국가사회의 확대에 대한 정책들을 퇴색시키는 데 영향력을 발휘하였다. 또한 국가사회의 확대와 친화력을 갖는 진보적 이념의 존재 자체를 거세시켜 버려 국가사회의 확대를 근본적으로 제약하는 기능을 행사했으며, 실제 정책과정에서도 국가사회의 확대를 가로막는 이데올로기적 요인으로 작용하였다.

## V. 노동운동의 제약과 사회복지

서유럽의 경험에 의하면 복지국가가 발전하게 된 가장 중요한 동인 중의 하나는 노동운동의 존재이다(Gough, 1990:82-86). 노동자는 자신들의 이해관계를 위한 직접적 투쟁을 통해 사회복지의 확대시키기도 하고 사회민주당 등 정치적 정당의 형태로 직접 국가권력을 장악함으로써 사회복지를 확대시키기도 한다<sup>7)</sup>.

해방 이후 한국전쟁 이전까지도 상당한 정치적 영향력을 발휘하였던 남한의 노동운동, 그리고 이들에 의해 제시된, 당시로서는 매우 높은 수준의 사회복지제도 실시 요구가 미군정의 노동운동 탄압과정에서 약화되고, 한국전쟁 이후에도 '반공' 이데올로기의 강화와 국가보안법을 이용한 노동운동의 탄압(박원순, 제6장)으로 이어지면서 이것이 미약하게나마 존재하던 노동운동마저도 억압·'탈정치화'시키면서 남한의 국가사회의 발전의 발전을 지체시키게 된다.

6) 예를 들어 "사회정책이나 복지에 관한 학문이 '위험한 것'으로 생각하는 사람이 많다"(김영모, 1982: iii) 라는 표현은 60, 70년대에 사회복지의 확대 주장이 상당한 이념적 제약을 받고 있었다는 점을 단적으로 보여주고 있다.

7) 노동운동(계급투쟁)이 사회복지 발전의 핵심적 동인이라는 점에 대해서는 Navarro (1983)참조. 그리고 노동운동 세력이 진보정당(사회민주당)의 형태로 국가권력을 장악하면서 사회복지가 발전한다는 논리는 Esping-Andersen(1990) 참조.

한국전쟁을 기점으로 약화된 노동운동의 영향력과 그 이후 적어도 80년대 중반까지 계속된 노동운동노선의 '탈정치화'는 '반공·자유민주주의' 이데올로기와 더불어 남한에서의 국가사회복지의 저발전을 설명할 수 있는 중요한 요인이다.

### 1. 해방 직후 남한의 노동운동과 사회복지 요구

해방 이후 한국의 노동운동은 일제시대에 금지되었던 노동조합의 결성으로 부터 시작되는데, 해방 이후 몇 개월 지나지 않아 전국 각지에서 수백 개의 노동조합이 우후죽순처럼 솟아난다. 이러한 수많은 노동조합의 탄생은 45년 11월에 좌파 노동운동 조직인 '조선노동조합 전국평의회'(이하 '전평')의 결성으로 전국적인 결집을 보이게 되는데 당시 '전평' 결성대회에 참여한 노조 수는 남북한을 통틀어 1,194개이었으며 조합원수는 약 50만명에 달했다. '전평'은 당시에 존재하던 가장 최대의 노동운동조직이었고 좌파 단체이었다. 미군정이 실시되면서 '전평'에 대항하기 위해 이승만과 김구 등을 고문으로 내세우고 45년 11월에 결성된 우익노동조합 단체인 '대한독립촉성노동총동맹'(이하 '대한노총')의 조합수가 68개, 조합원이 5만 7천명인 것을 감안한다면 '전평'이 당시 노동운동의 헤게모니를 쥐고 있었음은 쉽게 짐작할 수 있다. 김낙중의 표현을 빌리면 해방 직후 남한의 노동운동은 "좌익 일색의 독무대"였다. '전평'은 결성대회에 채택된 실천 요강에서 '진보적 민주주의에 입각한 민족통일전선 정권의 수립에 적극 참가'한다는 입장을 표명하며 총 19개의 일반행동강령을 채택한다. '전평'이 채택한 19개의 강령 중 사회복지 부분과 관련된 강령은 최저임금제, 8시간 노동제, 노동자를 위한 탁아소, 의료기관의 설치, 사회보험제의 실시 등 총 10개인데(표 7참조), 이러한 사회복지 요구 강령은 해방 공간에서 좌우파를 막론하고 발표된 각 단체의 강령, 즉 좌파 단체인 '민주주의 민족전선'의 정책 강령, 그리고 46년 3월에 발표된 우파 단체인 '대한민국대표 민주의원' 발표 정강, 그리고 '북조선 임시인민위원회' 명의로 발표된 20개조 정강 등에서 제시된 사회복지 관련 강령과 비교해 보더라도 가장 구체적인 내용을 담고 있는 동시에 가장 다양한 프로그램을 제시한 강령으로 평가할 수 있다. 이처럼 해방 직후 좌파 노동운동권에서 제시한 사회복지 요구 프로그램은 상당한 구체성을 갖고 있었고, 약 45년이 지난 현재의 수준에 비춰 보아도 높은 수준의 요구임을 알 수 있다.

< 표 7 > '전평'의 일반행동강령 중 사회복지 부분

- 노동자의 일반적 생활을 보장할 최저임금제 확립하라
- 8시간 노동제를 실시하라
- 성, 연령, 민족의 별(別)을 불문하고 동일노동에 동일임금을 지불하라
- 7일 1휴제와 연 1개월간의 유급휴가제 실시하라
- 부인 노동자의 산전 산후 2개월간 유급휴가제를 실시하라
- 유해 위험작업은 7시간제를 확립하라
- 14세 미만 유아노동을 금지하라
- 노동자를 위한 주택, 탁아소, 오락실, 도서관, 의료기관을 설치하라
- 부인 동자를 위한 공장설비(탁아소, 수유소, 환착소(換着所) 등)를 고용주 부담으로 즉각 실시하라
- 실업, 상병, 폐질 노동자와 사망자의 유족생활을 보장하는 사회보험제를 즉각 실시하라

'전평'이 이와 같이 매우 구체화되고 당시로서는 수준 높은 사회복지 요구를 제시한 반면에, 결성 목적이 '전평' '타도'였던 우익 노동운동 단체 '대한노총'의 강령에는 '우리는 혈한 불석(血汗不惜)으로 노자간(勞資間) 친선을 기함' 이라는 강령에서 볼 수 있듯이 기본적으로 노동자 대중의 사회복지 요구를 반영하는 사회복지요구 강령을 찾아볼 수 없다. '전평'이 1946년 '9월 총파업'을 거치면서 미군정의 탄압으로 세력이 크게 약화된 이후 1947년 3월에 개최된 대한노총 제 1차 전국대의원대회에서 대한노총은 강령 수정을 통해 최저임금제, 노동보험제 등의 실시를 요구하는 행동강령을 채택하지만 이 강령은 '전평'의 일반행동강령을 순서와 토씨만 바꾸고 그대로 옮겨놓은 것으로 행동강령의 실천적 의지를 퇴색시키고 있다. 그러나 이러한 대한노총의 사회복지 요구에 대한 강령도 한국전쟁 이후 노동운동의 탈정치화와 반공이데올로기의 부상으로 거의 자취를 감추게 된다.

이렇게 해방 직후 노동운동권에서 제시한 구체화된 사회복지 요구는 실제로 이것을 지속적으로 관철시킬 수 있는 조직적 힘이 뒷받침이 되었어야 했다. 그러나 '전평'에 의해 제시되었던 행동 강령은 미군정의 탄압으로 '전평'의 조직역량이 약화되면서 사장되어 간다. 미군정은 2차대전 이후 격화된 냉전구도 속에서 대소 전략의 일환으로 남한내의 좌파세력을 제거하는 정책을 추진하는데, '전평'의 46년 9월 총파업과 47년 3월 총파업을 우익 청년단체와 함께 강경하게 진압하여 '전평'의 세력을 약화시키고, 47년 6월에는 '정치색을 띤 노동조합은 정당한 단체로 인정하지 않겠다'는 담화를 발표하고 '전평'을 불법 단체로 규정하게 된다. 이후에 '전평'은 48년의 2·7 파업과 5·8 파업을 거치면서 조직역량이 상당히 파괴되어 남한에서 '조직적 발판을 완전히 상실'하게 된다. 물론 이 과정은 검거, 투옥 등 좌파 노동운동에 대한 물리적 공세와 함께 미군정과 우파 세력의 '반공' 이데올로기 공세가 병행되어 노동운동을 좌파세력에게서 이탈시키려 했다(정영태, 1992).

'전평'이 남한에서 조직적 기반을 상실한 이후 노동운동의 주도권은 미군정과 우익 정당 및 우익 청년단체의 지원을 받은 대한노총으로 넘어간다. 그러나 대한노총은 한국전쟁 이전까지 미군정과 이승만 정권 하에서 몇몇 쟁의에 대해 적극적인 참여를 하기도 하였으나 경제투쟁에 한정되었고, 특히 노동자의 이익을 조직적으로 관철하기 위한 노력보다는 이승만 체제 유지세력의 완전한 하위 기구로서 기능하게 된다. 그리고 이 기간동안 대한노총이 국가를 상대로 사회복지정책의 실시를 요구하는 적극적인 노력을 했다는 어떠한 흔적도 찾아볼 수 없다. 이처럼 해방 직후 노동운동권에서 좌파를 중심으로 강하게 제기되었던 수준 높은 사회복지제도에 대한 요구는 냉전구도속에서 진행된 미군정의 노동운동 탄압정책으로 약화되기 시작한 노동운동세력과 같이 점차 소멸되는 과정을 밟게 되며, 한국전쟁 이후에는 극도의 이데올로기적 제약으로 더욱 더 위축되는 상황으로 이어진다.

### 2. 한국전쟁 이후 노동운동과 사회복지

한국전쟁 이후 반공이데올로기는 최고의 지배 이데올로기로 부상되어 전민중의 의식속에 반공의식을 내면화시킨다. 이러한 반공의식의 내면화는 '노동운동 = 공산주의'라는 냉전적 사고와 함께 '노동자들의 계급의식을 현저하게 제약하고 자신의 객관적 이해관계를 반영하는 정치세력화를 제약'하게 된다. 이로 인해 한국전쟁 이후 남한에서의 노동운동은 급격한 세력의 약화 뿐만 아니라 운동노선에 있어서도 국가를 상대로 한 정치투쟁이나 제도개선투쟁은 전혀 찾아볼 수 없는 완전한 '탈정치화'가 이루어지게 된다(8).

이러한 노동운동의 탈정치화는 60년대, 70년대에 들어와서도 동일한 양상을 보이게 된다. 4·19 혁명으로 자유당체제가 붕괴하자 노동운동권의 재현이 일어나 대한노총과 '전국노동조합협의회'가 통합되어 한국노동조합총연맹(이하 '한국노총')이 출범한다. 한국노총은 4·19 혁명 이후인 1960년 11월에 열린 통합결성식에서 최저임금제, 사회보험, 실업보험 등의 실시를 주장하는 행동강령을 채택하고, 자유스러워진 정치적 분위기 속에서 국가를 상대로 한 정치투쟁을 전개할 가능성이 주어졌으나 5·16군테에 이은 박정희 정권하의 철저한 노동운동 탄압으로 또 다시 체제 내부의 하부조직으로 개편되고 만다. 그 이후로 한국노총은 해마다 열리는 대의원 대회에서 조직의 당면 요구사항을 결의문 형식으로 발표하지만 형식적이고 선언적인 수준 이상을 벗어나지 못하며 국가를 상대로 한 적극적 제도개선투쟁을 전개한 적은 없었다. 더욱이 표 8에서 보는 것처럼 그러한 형식적인 요구안 중에서도 사회복지에 대한 요구안이 차지하는 비중은 평균 12%의 비율 밖에 차지하지 않는 매우 미미한 수준이었으며, 그 내용 역시 이미 해방공간에서 제시된 최저임금제, 산재보험의 실시와 적용대상의 확대를 주장하는 수준에서 크게 벗어나지 못했다.

< 표 8 > 한국노총의 정책 요구안 중 사회복지 관련 요구안의 비율  
(단위 : 개,%)

연 도	전체 정책 요구안(A)	사회복지 요구안(B)	B/A
1962	74	3	4.0
1963	68	5	7.0
1964	71	7	10.0
1965	68	6	9.0
1966	73	10	14.0
1967	88	18	20.0
1968	42	7	17.0
1969	64	12	19.0
1970	57	5	9.0
1971	54	4	7.0
평 균	66	8	12.0

비고 : 대의원 대회시 채택되는 '결의문'의 내용 중 사회복지부분과 관련된 결의문의 수를 분석한 것임.  
자료 : 한국노동조합총연맹(1979)에서 분석

70년대에 들어와 전태일 분신 사건을 계기로 소위 '민주노동운동'으로 불리우는 새로운 노동운동이 전개되지만 자체의 조직역량과 이론역량의 한계, 박정희 정권에 의한 강한 물리적 탄압, 그리고 노동운동을 공산주의로 매도하는 끊임없는 반공이데올로기 공세로 인해 민주노동운동은 경제주의적 한계를 벗어나지 못했고, 더욱이 국가를 상대로 한 정치투쟁이나 혹은 이에 수반된 사회복지 요구투쟁은 기대하기 힘든 것이었다. 2차대전 이후 미국에서 벌어진 '반공' 공세(메카시즘)가 노동운동의 약화를 가져와 진보적 사회정책을 추동할 주체(노동운

8) 이러한 1950년대의 노동운동의 상황을 공제욱(1989:259)은 다음과 같이 묘사하고 있다 "1950년대의 한국 노동자계급은 전시 하에서 4개월에 걸쳐 진행되었고 노동법 제정의 계기를 만들었던 1952년의 조선방직 쟁의, 그리고 1952년 7월의 부산 부두노동자 파업, 1957년의 대구의 대한방직 쟁의 등 몇몇 예외적인 경우를 제외하고는 완전히 자유당의 하부단체화된 대한노총이라는 어용노조의 틀에 장악되어 있었고, 한국전쟁 이후 내면화된 반공이데올로기의 틀속에서 당시의 열악한 노동조건에 저항할 아무런 조직적, 의식적 힘도 노동계급은 갖고 있지 못했던 것이다"

동)를 소멸시켜 버린 것처럼(Ehrenreich, 1985:139-142), 남한에서도 국가보안법과 반공이데올로기를 이용한 노동운동에 대한 이념적 공세는 애초부터 국가를 상대로 사회복지 실시를 요구하는 정치투쟁의 가능성을 제약시켜 버린 것이다. 이러한 노동운동의 탈정치화는 박정희 정권 이후 5공화국에서도 크게 변화되지 못하고 그대로 이어지게 된다.

한국전쟁 이후 남한 노동운동의 탈정치화를 극복하고 국가를 상대로 한 사회복지 요구투쟁이 본격적으로 '부활'되기 시작한 것은 1987년 7월·8월의 '노동자 대투쟁' 이후이다. 한국노총의 경우 1987년 7,8월의 노동자 대투쟁을 겪은 후 90년대에 들어와 비로소 '노동자의 이익을 실현함과 동시에 국민생활의 질을 향상시키기 위한 "민주복지사회 실현을 위한 노동조합주의"'라는 새로운 노동운동의 이념을 설정하면서 사회복지를 포함한 생활영역에서의 투쟁의 중요성을 강조하게 된다. 한국노총은 사회복지를 포함한 생활영역에서의 투쟁의 중요성을 강조하면서 사회복지 요구 수준에 있어서도 80년대 이전과는 확연히 구분되는 '국가사회복지비 증액', '노동자주택 건설', '연금 확대 및 재정 안정' 및 '의료보험통합', '고용보험제도 도입 및 실시' 등을 적극적으로 주장하게 된다.

한편, 한국노총과는 별도로 70년대의 민주노동운동의 전통을 계승하며 1987년 이후 정치적으로 급성장한 새로운 노동운동 세력들이 80년대 후반에 들어와 사회복지 요구투쟁을 정치적 차원으로 끌어올리게 됨으로써 '노동운동을 통한 사회복지의 발전'이라는 경로가 남한에서도 본격적으로 시작된다. 이러한 운동 중에서 대표적인 것으로 1980년대 말 지역의료보험 노동조합의 '의료보험통합운동', 1992년 '전국노동조합협의회'에 의한 '고용보험 실시 요구', 그리고 연금기금의 국가통제를 규정한 '공공자금관리기본법'의 제정을 반대하는 사무금융노련의 투쟁, 그리고 민노총의 5대사회개혁 요구투쟁 등을 들 수 있는데 이러한 요구투쟁은 그 추진력에 있어서나 정치적 투쟁의 강도에 있어서나 '결의문' 발표로 끝나는 한국노총의 70, 80년대의 투쟁 강도 및 수준과는 질적으로 다른 차원의 것이다. 이처럼 무려 45년전의 해방공간에서 노동운동권이 전개한 사회복지에 대한 요구가 45년이 지난 90년대 들어와서야 본격적으로 다시 시작되고 있다는 것은 한국전쟁과 한반도의 냉전체제의 영향으로 인한 진보적 노동운동의 소멸 그리고 반공이데올로기의 이념적 공세와 국가보안법의 잠재적, 실제적 위협으로 인한 노동운동의 위축 및 '탈정치화'가 얼마나 남한에서 '국가' 사회복지의 발전을 제약했는가를 보여주는 것이다.

## VI. 결론

국가보안법 문제의 해결은 분명 우리 사회에서 냉전체제의 강고한 벽을 결정적으로 허무는 매우 중요한 계기가 될 것이다. 냉전의 해체는 방위비 감축의 실제화, 사회복지 이데올로기의 확산 등을 통해 사회복지가 획기적으로 발전할 수 있는 중요한 계기를 형성시켜 줄 것이며 우리 사회가 좀더 인간적인 삶을 영위할 수 있는 제반 사회적, 물질적 조건을 형성시켜 줄 가능성을 상당부분 담보해줄 것이다. 즉, 국가보안법의 문제는 단순한 인권의 문제가 아닌 국민들의 인간다운 삶의 질과 직결되는 문제인 것이다.



< 참고문헌 >

권대복(편), 1985, [진보당], 지양사  
 김연명, 1991 "북한의 사회복지제도에 관한 연구", 통일원 [북한통일연구논문집 VI]  
 김연명, 1994, [한반도의 냉전체제가 남북한 사회복지에 미친 영향], 중앙대 사회복지학과 박사 학위논문  
 김연명·김형식, 1995 "통일국가의 사회복지모형", 학술단체협의회 [통일국가의 체제구상] 자료집  
 김영모, 1992, [사회정책론], 한국복지정책연구소 출판부  
 박원순, [국가보안법 연구] I,II, 역사비평사  
 손호철, 1991, "한국전쟁과 이데올로기 지형", 손호철 외, [한국전쟁과 남북한 사회의 구조적 변화], 경남대 극동문제연구소  
 시인사(편), 1988, [강령·정책 : 한국의 주요정당·사회단체],  
 임영일, 1991, "한국사회의 지배이데올로기", 한국산업사회연구회(편), [한국사회와 지배이데올로기], 녹두  
 정영태, 1992, "일제말 미군정기의 반공이데올로기의 형성", [역사비평], 1992년 봄호  
 Ehrenreich, 1985, The Altruistic Imagination, Macmillian Publisher  
 Esping-Andersen, Gosta., 1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press  
 Gough, I, 1989, 김연명·이승욱(공역), [복지국가의 정치경제학], 한울

# 한국인권의 실상

-UN인권이사회에 제출한 정부보고서에 대한 반박-

민주사회를 위한 변호사모임 · 한국기독교교회협의회 지음

### 제1부

정부보고서에 대한 전체적인 평가  
규약의 이행에 영향을 미치는 요소와 장애  
국내법에서 차지하는 규약의 효력

### 제2부

권리침해에 대한 구제  
비상시의 기본권 제한  
사법권의 독립과 공정한 재판을 받을 권리  
변호인의 조력을 받을 권리

### 제3부

국가보안법-실질적 의미의 헌법  
사상과 양심의 자유  
표현의 자유  
평화적인 집회의 권리  
참정권

### 제4부

생명권  
고문 등의 금지와 신체의 자유  
재소자의 인도적 처우  
노예제도와 강제노동의 금지  
거주 이전의 자유  
사생활을 침해당하지 않을 권리  
여성에 대한 차별  
결사의 자유

값 3,800원

