


국가보안법 개정을 위한 대토론회




 새정치국민회의 인권위원회 · 정책위원회

인권정보자료실  
NSL1.62

# 국가보안법 개정을 위한 대토론회

- ◆ 일 시 / 1999년 9월 29일(水) 오후 2~6시
- ◆ 장 소 / 국회 의원회관 소회의실

 새정치국민회의  
인권위원회 · 정책위원회

---

# 국가보안법 개정을 위한 대토론회

---

- ◆ 일 시 / 1999년 9월 29일(水) 오후 2~6시  
◆ 장 소 / 국회 의원회관 소회의실



**새정치국민회의**  
인권위원회 · 정책위원회

목 차

진행순서	5
주제발표	
• 이석태 변호사 (대한변호사협회) 국가보안법 개폐논의와 관련된 몇가지 생각할 점들	9
• 이진우 변호사 (서울변호사협회) 정부·여당의 국가보안법 개정안의 방향에 관하여	21
• 한인섭 교수 (서울대학교)	
• 김종서 교수 (국가보안법 반대 국민연대) 국가보안법 폐지론 : 제7조를 중심으로	35
• 제성호 소장 (통일연구원 북한인권센터) 국가보안법 개폐 문제에 관하여	57
부 록	63

## 진행순서

### ■ 개회선언

### ■ 국민의례

### ■ 인사말

- 임채정 (새정치국민회의 정책위원회 의장)

### ■ 격려사

- 이만섭 (새정치국민회의 총재권한대행)

### ■ 사회

- 이상수 (새정치국민회의 제1정책조정위원장)

### ■ 주제발표

- 이석태 변호사 (대한변호사협회)

국가보안법 개폐논의와 관련된 몇가지 생각할 점들

- 이진우 변호사 (서울변호사협회)

정부·여당의 국가보안법 개정안의 방향에 관하여

- 한인섭 교수 (서울대학교)

- 김종서 교수 (국가보안법 반대 국민연대)

국가보안법 폐지론 - 제7조를 중심으로

- 제성호 소장 (통일연구원 북한인권센터)

국가보안법 개폐 문제에 관하여

### ■ 토론

- 유선호 국회의원 (새정치국민회의)

- 이동복 국회의원 (자유민주연합)

- 이미경 국회의원 (한나라당)

- 육정수 논설위원 (동아일보)

■ 주제발표

---

## 국가보안법 개폐 논의와 관련된 몇가지 생각할 점들

---

대한변호사협회 변호사

이 석 태

---

## 국가보안법 개폐 논의와 관련된 몇가지 생각할 점들

대한변호사협회 변호사 이석태

### 1. 개폐 논의의 상황

1987년 6월의 시민항쟁이 성공한 이후 시민단체 및 변호사단체, 학계에서는 국가보안법이 폐지되어야 한다는 주장을 폭넓게 펴왔다. 지금은 그렇지도 않지만 한 때 야당 정치인들의 경우도 국가보안법이 폐지되어야 한다든가 대체입법으로 바뀌어야 한다는 주장을 펴 적어도 국가보안법이 심각한 문제점을 가지고 있다는 데에는 인식을 같이 했던 것으로 보인다.

널리 알려져 있다시피 국가보안법은 그 적용과정에서 국민의 기본권을 엄청나게 침해하였다. 물론 국가보안법은 그 자체로 많은 문제점을 가지고 있는 것이지만 이러한 문제점이 그 집행과정에서 더 확대 재생산되어 국민에게 고통을 가중시킨 데에는 사법 기관의 책임이 크다. 검찰은 국가보안법 위반자에 대한 기소권을 보유하고 있으면서 흔히 수사기관이 저지르는 수사권의 남용을 못본 체하거나 조장 또는 그에 힘입거나 가담하여 공소 유지를 함으로써 국가보안법이 정치 권력에 의하여 악용되는 직접적인 원인을 제공하였고, 법원은 재판과정에서 임의성없는 자백의 배제, 엄격한 증명의 요구, 적법 절차의 준수, 법조항의 유추해석의 금지 등 여러 가지 적절한 민주적 소송 원리를 적용하여 효과적으로 이를 견제할 수 있었음에도 그렇게 하지 못하였다. 재판과정에서 피고인과 변호인이 계속해서 국가보안법 사건의 수사과정에서 야기된 인권침해의 문제점을 지적하였음에도 불구하고 법원은 군사정권하에서 거의 귀를 기울이지 않았다. 이렇게 볼 때 유감스러운 일이지만 최

근에 이르기까지 사법기관은 국가보안법 개폐 논의에 장애가 되면 되었지 기여를 한 바가 전혀 없었다.

1990년 국가보안법 일반에 대하여 한정합헌결정을 한 헌법재판소의 판례와, 그 뒤에 이은, 국가보안법상 “국가비밀” 조항에 대하여 과거에 무제한 적으로 “국가기밀”의 범위를 넓게 해석해 온 대법원 판결에 제동을 건 헌법재판소의 결정은 그 결정들이 안고 있는 본질적인 한계에도 불구하고 국가보안법 논의에 일정한 전환점을 가져 오게 되었다. 즉 헌법재판소는 국가보안법의 위헌성을 판단해 달라는 헌법소원 사건(89헌가113)에서 현재의 남북한 대치 실정상 국가보안법이 존재해야 하는 것은 불가피하지만 그 적용과정에서는 국가의 민주적 기본질서에 대하여 현존하고 명백한 위협을 가하지 않는 한 처벌하지 않도록 해야한다는 요지의 한정합헌 결정을 하였다. 이에 따라 1991년 5월 국가보안법의 일부 조항이 개정되고(예컨대 7조 1항, 고무·찬양 등의 죄에 “국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서” 행한 경우에만 처벌하도록 주관적 구성요건 요소를 추가하였다) 국가안전기획부의 수사권이 다소 축소되었으나, 실제의 재판에서 법원이 과거와 큰 변화없이 국가보안법을 적용하고 해석하여 실질적인 개선은 미미하였다. 그런 탓에 김영삼 정부하에서 1996년 국가보안법이 재개정되어 앞서의 개정시 소멸되었던 일부 조항에 대한 안기부의 수사권이 부활되기도 하였다.

그러나 이 일은 국가보안법이 폐지되어야 한다는 논의를 더욱 촉발시켰으며 그 후 인권법 제정을 약속한 ‘국민의 정부’가 들어 섬으로써 국가인권위원회의 설치 문제와 함께 주요한 정치적 과제가 되었다.

## 2. 법 체계상으로 본 국가보안법의 문제점

국가보안법은 한마디로 북한을 한국과 대등한 주권국가 또는 그와 유사한 정치적 실체가 아닌, 그리고 그 존재와 활동이 한국에 해로운 적대적인 ‘반국가단체’라는 전제를 존립 근거로 하고 있다. 따라서 북한에 실질적으로 도움이 되느냐의 여부와 관계없이 북한의 정치적 목표와 활동에 이로울 수 있는 행위는 일반적으로 국가보안법 위반죄로 처벌된다.

현재 온갖 형태로 한국 정부가 북한과 외교적으로 접촉하고 대북식량제공 및 최근 정주영씨 방북행적에서 보듯 정부와 기업이 상당한 규모로 북한에 경제적 지

원을 해 오고 있음에도 불구하고 해방 이래 한결같이 북한을 한국에 적대적인 ‘반국가단체’로 보아온 것이 규범적으로 타당한 것이냐에 관하여는, 국가보안법의 존속을 지지하는 논자들 사이에 헌법 3조가 정하는 바의 “대한국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 규정을 드는 견해가 있다. 즉 헌법에서 대한민국의 주권이 미치는 영역을 북한에 까지 규정하고 있는 만큼 북한은 미수복상태이고 따라서 현재 북한은 ‘반국가단체’에 의하여 통치되고 있다는 것이다. 그러나 일찍이 리영희 선생이 지적했듯이 이러한 해석은 위 조항의 국제법적 근거가 되는 1948년 12월 12일의 유엔총회 결의에 어긋나는 것이다. 유엔 총회는 이 결의에서 북한에 대해서는 전혀 언급이 없이 대한민국이 선거가 실시된 38선 지역에서의 유일 합법정부임을 인정하였을 뿐이다. 이러한 사실은 한미방위조약과 한일기본조약에서도 확인되고 있다. 따라서 헌법 3조의 규정을 근거로 한국의 주권이 북한에도 미친다고 주장한다면 이는 법 규범에 맞는 것이라기 보다는 정치적 희망사항을 드러낸 것이라고 봄이 타당하다.

덧붙여서 헌법은 전문에서 “평화적 통일”을 대원칙으로 선언하고 있다. 양차 대전을 겪으면서 참혹한 인권 유린을 경험한 인류는 정치적 목적이 어떠한 간에 무력 또는 전쟁에 의한 해결은 결코 바람직하지 않다는 공통된 이상을 가지고 있다. 더욱이 우리는 6.25 전쟁으로 인한 뼈아픈 동족상잔의 비극적인 역사를 가지고 있다. ‘평화적 통일’을 지향하는 헌법 전문의 이념은 이와같은 인류 보편적인 이상과 우리 자신의 역사적 경험으로부터 한국이 나아가야 할 바를 명문화한 것이다.

이렇게 볼 때 북한을 여전히 ‘반국가단체’로 규정하고 있는 국가보안법의 바탕에 깔려 있는 대 북한관은 가장 우월한 규범인 헌법에 근거를 두고 있지 않으며, 오히려 헌법에 명시된 ‘평화적 통일’의 실현을 가로막는 역기능을 하고 있다는 비판이 가능하다.

두 번째로 국가보안법은 1991년에 체결된 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(‘남북기본합의서’)와 1990년에 제정된 ‘남북교류협력에 관한 법률’에 직접적으로 부딪힌다. 남북기본합의서 1조는 ‘남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다’고 규정하고, 오조는 ‘남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다’고 규정하고 있다. 또 남북교류협력법은 법명 그대로 여러 가지 방면에서 남북의 교류를 촉진하기 위하여 (한국과 북한간의 외교적 합의에 따라) 제정된 것이다. 남북기본합의서와 남북교류협력법에 의한 성과가 어느 정도

있느냐에 관계없이 지구상의 유일한 분단국가인 한반도에서 이들이 차지하는 위상과 상징성은 그 어느 법규보다 크다고 생각된다.

그런데 국가보안법상 북한은 '반국가단체' 이고 그에 이로우를 주는 행위는 국가보안법 위반죄로 무겁게 처벌되게 되어 있으니, 이는 "남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다"는 남북 기본합의서 1조에 정면으로 배치되고, 남북교류협력법에 의한 교류가 활발하면 할수록 국가보안법의 처벌 대상은 더 확대되어야 하는게 아니냐는 모순이 있다. 국가보안법이 현재의 상태로 존재하는 한 이 괴리를 극복하는 길은 없는 것처럼 보인다. 앞으로 남북간의 정세가 어떻게 변화하던 간에 1999년 9월 1일 현재 금강산 관광객이 10만명을 돌파한데서 보듯이 북한과의 교류는 더욱 왕성해 질 것이며 정부보다는 오히려 민간 차원에서 북한을 방문하고 협력하는 일이 더 많아 질 것이다. 그럴 경우 국가보안법을 계속 이대로 두어도 될 것인가. 국가보안법이 불가피하게 마주치는 이와같은 여러 문제점을 일찍 시정하는 것은 훌륭한 정치적 선택으로서 국가보안법과 다른 실정법과의 저촉에서 오는 국민의 피해와 부담을 줄이게 될 것이 틀림없다.

세 번째로 한국과 북한이 1991년 유엔에 동시 가입하고 국제인권규약을 비롯한 유엔이 제정한 여러 국제조약을 비준함으로써 한국은 명실공히 북한과 함께 국제사회의 일원이 되는 한편 국제법질서를 준수해야 하는 위치가 되었다. "헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다"는 헌법 6조 1항의 규정에 따라 한국이 조인한 국제인권규약은 국내법의 일부가 되었으며, 한국은 동 규약이 정하는 바에 따라 일정한 기간마다 정부보고서를 제출하여 유엔의 심사를 받고 관련 국제기구가 권고하는 대로 한국의 실정을 개선해야 할 국제법상의 책임을 지게 되었다. 그런데 이미 국제인권이사회는 한국 정부에 대하여 다음과 같이 국가보안법의 점진적인 폐지를 권고한 바 있다.

"이사회는 국가부문이 규약의 조항에 부합하는 입법을 위해 노력을 강화할 것을 권고한다. 이사회는 협약에 명시된 권리들을 완전히 실현시키는 데 있어 국가보안법이 주요한 걸림돌이라 보며, 기본권이 침해되지 않도록 궁극적으로 국가보안법을 점진적으로 폐지하기 위한 진지한 시도가 있어야 한다."

그리고 작년의 경우에는 국가보안법 위반으로 처벌된 박태훈씨가 유엔 인권이사

회에 제소한 사건에서 이사회는 한국 법원이 국가보안법 7조 위반을 이유로 박태훈씨를 처벌한 것은 국제인권규약이 정하는 표현의 자유를 침해한 것이라고 결론을 내렸다. 그리고 박씨 사건에 대한 재심과 피해에 대하여 적절한 배상을 해 주도록 권고하였다. 그러나 금년 1월 법무부는 박씨 사건의 경우 이미 대법원의 확정판결이 나 재심이나 배상이 불가능하다는 이유로 유엔 인권이사회 결정의 수용을 거부하였다. 문제는 박씨 사건이 국가보안법 적용 사건에서 결코 특수한 사례가 아니며, 국가보안법 7조가 규정하는 이른바 '반국가 단체 고무, 찬양죄'의 경우에는 대부분의 사례가 특별한 사정이 없는 한 국제인권규약 상의 표현의 자유를 침해하였다고 판정할 소지가 많다는 것이다. 한국 정부는 단기적으로 이와같은 국가보안법과 관련된 국제기구의 권고를 계속 무시할 수도 있을 지 모르겠다. 그러나 세계화와 개방화를 부르짖는 정부로서 언제까지 그럴 수 있을 것인가. 또 국제법 준수의무를 이행하기로 약속한 마당에 언제까지나 국제사회의 비난을 모른 채 할 수 있을 것인가. 그 질곡으로부터 벗어나는 길은 북한을 '반국가단체'로 규정하는 자기 모순에서 하루속히 해방되는 것이다.

### 3. 법 적용상의 문제점

해방이후 계속되어 온 국가보안법 적용사는 그대로 인권 남용사이다. 수많은 사람이 억울하게 국가보안법 위반으로 구금되어 고문을 당하였으며, 부당하게 처벌을 당하였음은 공지의 사실이다. 인권대통령이 되겠다고 취임시부터 다짐한 현 대통령이 집권 한지 2년이 다 되어가는 데도 국가보안법 위반으로 인한 구속사태가 줄어 들고 있는 것 같지는 않다. 오히려 민가협이 조사에 의하면, 집권 1년 동안 국가보안법위반으로 구속된 피의자의 수가 김영삼 대통령하의 같은 기간 구속수의 4배에 달한다고 한다. 국가보안법의 적용은 수사기관의 수사과 기소에 이어 법원의 재판으로 종결된다.

예컨대 대법원은 이렇게 해석해 왔다(90도1451 사건).

"북한이 우리의 자유민주적 기본질서에 대한 위협이 되고 있음이 분명한 상황에서 우리 정부가 북한당국자의 명칭을 쓰면서 남북 동포간의 화해와 협력, 그리고 통일을 논의하기 위한 정상회담을 제의하고 7.4남북공동성명과 7.7선언 등 정부의 대북관련 개방정책 선언이 있었으며 남북한이 유엔에 동시에 가입하였고



이로써 북한이 국제사회에서 하나의 주권국가로 승인 받았거나 남북한 총리들이 남북사이의 화해, 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서에 서명하고 위 합의서가 발효되었다고 하더라도 북한이 같은 법상의 반국가단체가 아니라고 할 수는 없으며, 국가보안법이 북한을 반국가단체로 본다고 하여 헌법상 평화통일의 원칙에 배치된다거나 또는 국가보안법이 죄형법정주의에 배치되는 무효의 법률이라고 할 수 없다”

이러한 대법원의 판단은 북한이 존재하는 한 남북관계가 어떻게 개선된다 하더라도 북한은 여전히 ‘반국가단체’ 성을 면할 수 없다는 논리로서, 이보다 더 경직된 태도는 상상하기 어렵다. 정부 당국자 혹은 몇 사람이 개인 생각을 가지고 있다 하더라도 이와같은 법원의 경직된 해석을 완화시킬 방도는 없다. 이말은 국가보안법이 현재의 상태로 존재하는 한 지금과 같은 구속자 수가 크게 줄어드는 일은 예상하기 어렵다는 것이다..

#### 4. 국가보안법 개폐와 관련된 중요 쟁점

##### 가. 북한의 지위

위에서 한국과 북한이 동시에 유엔에 가입함으로써 국제법상 한국은 북한을 한국과 대등한 주권국가로 인정하게 되었고 남북기본합의서에 의하여 “한국은 북한에 대하여 북한의 현 체제를 인정하고 존중해 줄 의무를 부담하게 되었다”고 기술하였다. 이제 국가보안법의 규정처럼 북한을 “반국가단체”로 규정하여 이를 전제로 일정한 행위를 무겁게 처벌하는 태도는 막다른 한계점에 도달했다고 생각된다.

##### 나. 북한의 위협

지금까지 헌법재판소나 법원이 국가보안법이 여전히 존재해야 하는 이유로서 든 결정적인 근거는 북한의 위협이 상존한다는 것이었다. 예컨대 헌법재판소는 국가보안법 위반사건의 경우 보통의 형사사건과 달리 구속기간을 더 연장할 수 있도록 한 규정이 헌법에 위반되는지 여부를 판단해 달라고 제소된 사건에서, “최근의 남

북한 관계는 북한의 식량난등 체제 위기상황에 직면하여 무력도발 특히 국지전을 감행하여 체제 유지를 기도할 가능성을 배제 할 수 없고, 상대적으로 둔감된 국민의 안보의식에 편승하여 우리나라 국내외에 대대적인 간첩활동을 전개하여 우리 국가사회를 교란하고자 하는 시도를 할 가능성을 배제할 수 없다”고 판시한 바 있다(96헌가 8,9,10).

최근의 서해5도 교전사태나 잠수함에 의한 간첩 침투 사례 등은 이와같은 헌법재판소의 판단을 정당화하는 듯이 보이기도 한다. 그러나 휴전선 부근에서 일시 교전이 있고 간첩이 넘어 온다고 해서, 국가보안법이 처음 제정된 과거 해방 직후나 6.25 전쟁의 경우처럼 언제든지 상호 무력에 의한 전면적인 전투 가능성이 있는 때의 위협과 그로부터 반세기가 지난 지금의 상황은 같을 수가 없다. 이미 군비 비교면에서 볼 때 북한이 한국과 비교하여 상당한 정도로 열세에 있음은 국민들에게 일반적으로 잘 알려져 있다. 또 군사력을 뒷받침하는 경제면에서 북한은 한국과는 비교가 되지 않을 정도로 낙후되어 있으며, 북한은 수년내 계속 마이너스 성장을 계속하고 있다. 최근에 들리는 소식에 의하면 북한 주민 상당수가 식량난으로 하루에 세끼를 먹는 경우가 많지 않다고 한다. 대북식량 원조는 장기간 지속되어야 할 정책임이 틀림없다. 최근 서울지방법원은 마르크스의 “공산당 선언”을 통신망에 올려 국가보안법 위반죄로 기소된 사건에서, “역사적으로 그 이적성을 상실한 ‘공산당 선언’ 이 체제의 우월성이 입증된 우리사회에 어떤 위협이 된다고 할 수 없어 전 체적으로 대한민국의 존립이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 만한 명백한 위협성이 있는 것이라 단정하기 어렵다”는 이유로 피고인에 대하여 무죄를 선고했다. 그렇다면 북한과 비교하여 한국사회의 “체제의 우월성이 입증”된 현재의 시점에서 북한의 위협이라는 것의 실체는 무엇인가. 현재도 북한이 한국을 상대로 전쟁을 일으킬 위협이 있다면 그 가능성은 어느 정도인가. 아니면 북한 당국이 존재하고 있는 이상 실제의 위협이 어느 정도의 수준인가의 여부에 관계없이 여전히 북한의 위협이 있다고 보아야 할 것인가. 북한의 존재 = 상시적인 침략가능성이라는 등식이 여전히 성립될 수 있다면, 국가보안법 개폐 논의는 좀처럼 진전되지 않을 것이다. 이 문제에 대하여 이제는 보다 실질적으로 북한의 현재 상황, 북한과의 평화협정 체결의 가능성 등에 대하여 객관적이고 구체적인 검증을 할 때가 되었다.

##### 다. 사상의 자유를 어디까지 인정할 것인가

헌법에는 사상의 자유를 보장한다고 규정하고 있다(21조). 이에 따라 누구든지 자유로이 자기의 사상을 표명하고 전달할 자유를 가진다. 따라서 국가권력은 의견

이나 사상의 발표 또는 전달을 억제하기 위하여 인신구속, 사전검열, 입법조치, 도청 등을 할 수 없다. 그렇다면 시장경제질서를 옹호하는 사상이 기본권으로서 보호를 받아야 하는 것과 동일한 차원에서 사회주의 사상을 가지고 있고 그것을 표명하고 전달하는 데에도 국가권력이 제재를 가해서는 안될 것이다. 이 말은 한국에서도 공산주의 사상 자체는 자유롭게 그 사상을 표명하고 전달되는 것이 허용되어야 한다는 것으로서, 그를 위한 연구나 학습, 선전도 보장되어야 한다는 것이다. 그러나 현재의 국가보안법상으로는 이와같은 반자본주의적 성향을 가지고 있고 이를 연구 또는 선전하는 것은 곧 반국가단체인 북한을 이롭게 하거나 북한의 정책을 고무 또는 찬양하는 것이 되어 처벌되기 쉽다. (다만 1992년 3월 31일에 선고된 대법원 90도 2033호 전원합의체 판결에서 소수의견은, “예컨대 북한 정권이 이른바 대남간접침략정책의 일환으로 사용हे은 선전내용을 찬양·고무 동조하는 행위라고 할지라도, 그것이 현재에 있어서 대한민국의 존립 안전과 자유민주주의체제를 파괴할 구체적이고 가능한 위협이 있는 행위라고 보기 어려울 때에는 불법성을 부인할 수밖에 없으며, 그것이 종전에 북한정권이 펴온 선전에 부합하는 내용이라는 점에 얽매어 위와 같은 구체적이고 가능한 위협성유무를 가려봄이 없이 단지 금기된 표현물이 지니는 상징적 위협성만으로 불법표현행위로 단정하여서는 안될 것이다.”라는 견해를 개진한 바 있다)

그리고 사회주의 서적을 가지고 있는 것 자체로 국가보안법상 “이적표현물 소지죄”로 처벌된 예는 너무나 많다. 따라서 국가보안법이 존재하는 한, 예컨대 “나는 북한체제가 좋다. 북한에 가서 살고 싶다”는 의사의 표명은 그 의사가 혼자만의 생각으로 머물지 않는 한 허용되지 않는다고 생각된다. 이러한 의미에서 한국에서 사상의 자유란 매우 제한된 의미를 가지고 있다. 시장경제를 가장 으뜸되는 사회질서로 삼는 한국에서 “사상의 시장”은 그 마땅한 자리를 펼칠 마당을 구하기 어렵다. 그리고 한국에서 시장경제질서를 비판하는 것을 자기의 신념으로 가지고 있는 사람은 국가보안법의 처벌을 감수할 각오를 하고 있어야 한다.

그러나 이와같은 사상의 자유에 대한 제한은 앞서 검토한 바와 같이 헌법에 어긋난다는 비판을 면하기 어려울 뿐만 아니라, 같은 분단국가였던 독일 또는 대만의 예와 비교할 때 크게 뒤진 것이다. 즉 통일이전의 서독은 1968년 9월에 독일 공산당의 활동을 허용하였으며, 통일 이후에는 과거 동독사회주의통일공산당의 후신인 민사당(PSD)도 합법적으로 허용하였다. 그리고 대만의 경우 중국 본토와 비교하여 국력에 있어서 한국보다 훨씬 불리한 분단상황에 처해 있는데도, 사회주의와 중국 본토 중심의 통일을 강령으로 하는 노동당을 합법적으로 1989년에 이미 허용하

였다. 이렇게 볼 때 북한의 위협이라든가 한반도의 지정학적 특수 상황 등을 들어 사회주의 사상의 표명이나 전달을 단죄하는 것은 설득력이 없다. 그렇다면 국가보안법은 그 존립근거를 의심받을 수 밖에 없다.

## 5. 여론의 문제

국가보안법이 시민단체 및 변호사단체, 학자들 사이에 폐지 또는 적어도 중요 조항이 개정되어야 한다는 점에서는 이론이 없는 것처럼 보인다. 그럼에도 불구하고 국회에서 이 문제의 논의가 큰 진전을 이루지 못하는 이유는, 국회의원이나 정부 당국자가 여전히 냉전적 사고방식에 젖어 있고 앞서 예시한 시대적 변화 상황을 충분히 읽지 못하고 있는 때문으로 여겨진다. 그러나 현대 대의제 민주주의 국가에서 국회는 어디까지나 국민의 대표일 뿐이므로 국회의원은 국민 일반이 어떤 생각을 가지고 있는 지 잘 살펴 보아야 하고 그 여론을 입법 과정에 반영하도록 노력하여야 한다. 따라서 국가보안법 문제에서도 정부 여당은 여러 가지 과학적인 여론수렴 과정을 동원하여 국가보안법에 대하여 현재 국민들이 어떠한 관점을 가지고 있는지 면밀하게 조사해 볼 필요가 있다고 생각된다. 만일 시민단체나 학계의 지적과 같이 국가보안법에 심각한 문제점이 많음에도 불구하고 국민 다수가 여전히 국가보안법이 대체로 필요하다고 본다면 시민단체와 학계는 국민에게 국가보안법의 폐해를 알리는 작업을 보다 적극적으로 펼쳐야 하겠고, 반대의 경우에는 정부 여당은 이를 구체적 입법 과정에 반영할 의무를 지게 되고, 이 과정에서 그에 반대하는 세력을 제압할 수 있는 중요한 명분을 갖게 된다.

최근 국가보안법 제정 50년을 맞아 한겨레신문 여론조사팀과 ‘민주사회를 위한 변호사모임’이 일반국민과 법학교수와 변호사 등 법률전문가를 상대로 실시한 여론조사결과에 의하면, 일반 국민의 42.6%와 법학교수의 69.0% 및 변호사의 56.9%가 국가보안법에 부정적이었다고 응답했다. 긍정적이었다는 응답은 일반국민 33.2%, 법학교수 20.0%, 변호사 28.1%로 나타났다. 이 여론 조사는 현재의 국가보안법 개폐 논의의 방향에 대하여 중요한 점을 시사하는 것이라고 생각된다.

## 6. 결어

최근에 미국정부에 제출된 이른바 '페리보고서'에 의하면, 미국은 장차 북한에 대한 경제 제재를 해제하고 남북한이 평화적으로 공존할 수 있는 바탕을 마련해 가는데 외교적 노력을 기울일 것으로 보도되었다. 이번 '페리보고서'는 북한 문제에 관한 한 미국의 정책에 크게 의존하고 있는 한국의 입장에서 '햇볕정책'이라는 이름하에 새 정부이후 북한에 대하여 과거 어느때 보다 전향적 자세를 취하고 있는 정책이 원균을 얻는 중요한 계기를 맞이했다고 생각된다. 그러나 북한을 '반국가단체'로 규정하고 있는 국가보안법이 그대로 남아 있는 한에 있어서는 이러한 전향적인 정책도 근본적인 장애와 모순을 안고 갈 수 밖에 없다. 일반국민과 관계 전문가의 다수가 모두 국가보안법에 대하여 부정적 의견을 가지고 있음이 명백한데, 정부여당이 국가보안법의 족쇄를 계속 차고 가는 이유가 무엇인가. 미국무성은 1994년 이래 국가보안법의 폐지를 권고해 왔다. 그렇다면 장기적인 관점에서 국가 정책에도 부합하고 국민의 기본권 침해의 소지도 적어지는데 왜 국가보안법을 폐지하지 못하는가. 왜 국제적으로 인권후진국으로 계속 남아 있어야 하는가. 그 원인을 면밀히 분석하여 보다 근원적인 방향을 잡을 때가 되었다.

주제발표

**정부 · 여당의국가보안법 개정안의  
방향에 관하여**

서울변호사협회 변호사  
**이진우**

## 정부·여당의 국가보안법 개정안의 방향에 관하여

서울변호사협회 변호사 이진우

### 1. 국가보안법 개정의 기본방향

정부와 여당이 국가보안법의 개정을 준비하고 있다는 사실이 언론으로 보도되면서 이 문제가 또 다시 국민들의 중대관심사로 부상하게 됐다. 이번에 제기될 보안법 개정안의 핵심은 동법 제 7조 (찬양고무죄)의 수정과 제 10조(불고지죄)의 폐지에 있는 것으로 보도되고 있다.

여당은 이번에 “보안법 제 2조 반국가단체조항개정을 포함한 대폭개정방침에서 소폭개정으로 일보후퇴하는 안”을 만들었다고 발표하였다. 이것은 정부여당의 본심이 국가보안법의 중요부분을 변경시키는데 있는 것이 아닌가 하는 생각을 가지게 만드는 대목이다. 이러한 의구심을 가지게 하는 중요사실이 하나 있다.

국민회의의 전신인 평민당은 국가보안법폐지를 당론으로 확정하고 당력을 총집결하여 이를 추진했다. 국가보안법을 폐지하고 민주질서수호법을 제정한다는 것이 그 당시 그 당의 전략이었다. 그런데 민주질서수호법은 “대한민국은 자유민주주의 국가이다”라는 것을 선언하는 것이 중요한 골자였다. 많은 사람들은 그것이 국가보안법을 대체하는 법률이 아니고 그것은 국가보안법을 폐지하기 위한 명분용법안이라고 생각했다.

국가보안법의 폐기를 최고의 목표로 삼고 있다는 점에 있어서는 평민당이나 그것을 승계한 국민회의가 모두 동일하다고 보는 것이 순리의 판단이라고 생각된다.

국민회의의 이번 “대폭개정계획”은 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 현 정부는 금년 4월에도 국가보안법개정방침을 발표하였다.

보안법의 처벌대상을 “북한을 이롭게 하는 행위”에서 “우리안보를 침해하는 행

해"로 바꾼다는 것이 개정안의 골자였다. 국가안보보전의 기준을 남에게서 구하지 말고 스스로에게서 찾아야 한다는 취지이다. 얼핏 들어보면 말이 되는 논리 같기도 하다. 그러나 이 논리에는 무서운 문제가 내재되어 있다.

개정 전의 국가보안법(법률 제 3318호) 제 7조(회합·통신등)는 "반국가단체의 이익이 된다는 정을 알면서 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합·통신 기타의 방법으로 연락을 한 자"라는 표현을 썼다. 동법 제 6조(잠입·탈출) 제 3항은 "반국가 단체나 그 구성원의 이익이 된다는 정을 알면서"라는 표현을 사용하였다.

그런데 현행 국가보안법(법률 제 4373호-1991. 5. 31 개정) 제 6조와 제 8조는 말할 것도 없고 제 5조 제 2항(금품수수) 및 제 7조(찬양·고무등)는 "국가의 존립·안전이나 자유민주주의적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서" 일정한 행위를 하는 경우에 이를 처벌한다고 규정하고 있다.

그렇다면 위 현행 국가보안법에 규정되어 있는 "자유민주주의 파괴행위" 이외에 달리 "우리 안보를 침해하는 행위"는 어떤 것인가? 현행 국가보안법에는 전혀 언급되어 있지 아니한 "북한에 이로운 행위"란 개념은 어디에서 도출된 것인가? 국가보안법의 목적(제 1조)은 "국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보"하는 것이다. 그리고 그 법률의 명칭도 "북한이익행위처벌법"이 아니고 "국가보안법"이다. 이 법이 "북한에 이익을 주는 행위를 처벌"하는 형식을 취하고 있다는 말은 무엇을 뜻하는가? 더구나 국가보안법이 "북한에 이로운 행위"를 처벌하는 체제를 취하고 있는 결과 "그 동안 정권유지 차원에 악용되어 인권침해의 소지가 있었다"라는 단정은 무엇을 의미하는 것인가?

현행 형법 제 99조(일반이적죄)는 다음과 같이 규정하고 있다.

"전 7조에 기재한 이외에 대한민국의 군사상 이익을 해하거나 적국에 군사상 이익을 공여한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다". 결국 우리 형법은 "대한민국의 이익을 해하는 행위"와 "적국에 이익을 공여하는 행위"를 동일한 것으로 보고 있다.

그렇다면 "북한을 이롭게 하는 행위"와 "우리 안보를 침해하는 행위"를 구별한다는 것은 전혀 무의미하다. 그것은 국가보안법 폐지론의 선도 역할을 할 따름이다.

"북한을 이롭게 하는 행위"와 "우리 안보를 침해하는 행위"는 "국가안보"에 관한 동의어(synonym)이다. 그러므로 그것들은 "동어반복(Tautologie) 아니면 유 개념(Gattungslegriff)일 수 밖에 없다. 그런데 이 어휘들을 논리적 기교를 부려서 굳이 반대어(antonym)로 규정하려는데 문제가 있다. 이러한 반대론에 부딪친 정부의 지난번 국가보안법개정 명분이 소리없이 자취를 감춘 것은 너무나 당연한 일이라고 할 것이다.

법무부가 이처럼 어처구니 없는 실수를 저지르면서 전혀 말이 되지 아니하는 국가보안법 개정논리를 피력한 것은 무엇을 의미하는 것인가? 국가보안법을 폐지하거나 또는 대폭수정을 하려는 강력한 목적의식 때문에 실정법의 내용분석을 제대로 하지 못한 것이라고 봐야 할 것이다.

그렇다고 하면 정부·여당은 국가보안법 개별조문에 대한 문자적표현의 개정문제를 다룰 것이 아니라 그 존재에 관한 근본문제를 다룸으로써 공명정대한 태도를 보여줘야 한다고 생각한다.

## 2. 법률개정안의 내용

정부나 여당은 법개정안의 구체적내용에 대해서 아무런 언급을 하지 않고 있다. 편의상 국가안보문제에서 큰 영향력을 가지고 있는 한 여당의원이 "보안법개정 미룰시간 없다"라는 제목으로 언론에 기고한 개정시안을 중심으로 이 문제를 살펴본다. 그 기고문이 제일 먼저 제기하고 있는 것은 반국가단체의 정의(제 2조)를 개정하여야 한다는 주장이다.

"정부를 참칭하거나 '국가를 변란' 할 것을 목적으로 한 단체를 반국가단체로 보게 되면 '조선인민주의공화국'은 자동적으로 '반국가단체'가 된다. 그렇게 되면 '조선민주주의인민공화국'과 접촉, 대화, 교류하는 것 자체가 불법행위를 구성하게 되는 것이다. 국가보안법은 남북교류협력에 관한 법률과도 갈등을 일으킨다"라고 말한다.

기고문의 둘째 논리를 옮겨본다. "제 7조 1항 찬양고무죄에 있어서 "자유민주적 기본질서"라는 표현은 지나치게 포괄적이고 추상적이다. 이때문에 공안당국의 자의적 확대해석과 선별적용을 놓고 인권차원에서 끊임없는 논란이 전개됐다. 처벌대상을 반국가단체나 그 구성원의 활동을 동조하는 행위에 한정해야 한다"

그러나 위의 논리들은 법무부가 개발한 논리 즉 '반국가단체를 이롭게 하는 행위'론 보다 훨씬 더 잘못된 것이다.

우선 「반국가단체」론을 살펴본다.

민사상의 책임이나 행정상의 책임은 지위와 이름때문에 저야 할 경우가 많다. 행정부의 장관이 그 직원의 직무상 불법행위에 대하여 민사, 행정상의 책임을 지는 경우가 그것이다. 장관이 그 불법행위에 가공을 하였는가 또는 알고 있었는가 하는 것은 전혀 문제가 되지 않는다. 장관이라는 이름과 지위때문에 그 책임을 지는 것이다. 정치적 책임도 마찬가지다.

그러나 형사상 책임은 위의 책임들과 근본적으로 다른 성격을 가지고 있다. 자신의 한 행위에 대해서만 책임을 지는 것이 형사책임의 실체이다. “조선민주주의인민공화국”은 “대한민국을 전복”하려는 행위를 하는 때에만 반국가단체가 되는 것이다. 그들이 우리와 협상을 하기 위해서 회의장소에 나와있는 경우에는 우리의 대화자이다. 공동의 사업을 추진하는 동안에는 동반자이다.

그러므로 이러한 일을 하는 동안 그들은 “반국가단체”가 아니다. 국가보안법이 “남북교류협력에관한법률”과 갈등을 일으킬 일도 전혀 없다. 논리면 모두 논리로 인정받는 것이 아니다. 궤변은 무논리보다 못하다. 무논리는 혼란을 일으키지 아니 하기 때문이다.

“국가보안법”과 “남북교류협력에관한법”은 그 입법의 목적과 적용대상을 달리하는 것이므로 상호 아무런 충돌이나 모순을 일으키지 않는다.

만약 남북교류협력에 관한 법률이 남·북한 관계의 기본법이자 최고의 법률이라고 한다면 대북관계에 관한 국군병력이 왜 필요하며 방대한 규모의 국방부가 무엇때문에 있어야 하는가? 북한이 대남무력통일정책을 포기하지 아니하는 한 우리에게서 국군과 함께 국가보안법이 필요한 것이다. 그리고 우리가 상호간의 교류와 협력을 추진하는 한 남북교류협력에 관한 법률도 필요한 것이다.

그리고 북한헌법은 우리를 ‘반국가단체’로 보고 있는 것(제 54조 제 2호)은 물론 ‘적’ 또는 ‘원수’로 규정(제 52조의 제 1호, 제 53조)하고 있다. 이러한 규정은 남북교류협력에 아무런 지장을 초래하지 아니하고 우리의 ‘반국가단체’ 규정만이 문제가 된다는 말인가?

‘반국가단체’란 어휘는 논리적으로 사물의 개념을 정리하는 것이지만 ‘적’이나 ‘원수’라는 어휘는 감정적으로 ‘증오’와 ‘저주’를 나타내는 말이다. 그들의 ‘적’과 ‘원수’는 엄존하고 있는데 우리의 ‘반국가단체’만은 곤욕을 치뤄야 할 이유가 무엇인가?

언론기고문의 주장처럼 조선인민공화국이나 대한민국내의 그 동조세력이, “반국가단체를 ‘대한민국에 대한 국제부정과 국가변란을 추구하는 정책노선을 유지하는 단체’로 바꿔놓으면 이것은 “조선민주주의인민공화국”을 제대로 인정해 준 것이라고 기뻐할 것인가? 그들이 바라고 있는 것은 국가보안법의 폐지이지 “반국가단체” 개념의 수정이 아니다.

다음으로 찬양고무죄의 구성요건개정론을 살펴본다. 이 주장의 핵심은 이러하다. 국가보안법 제 7조(찬양고무죄)의 “국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라는 규정중 “자유민주적 기본질서”라는 말은 애매한 표현이므로 이를 없애야 한다는 것이다. 이 주장이 황당하기 그지없는 억지논리

에 터잡은 것이라는 점을 살피기 위해서 찬양고무죄의 연혁을 살펴본다.

1980. 12. 31자 개정 국가보안법 제 7조 제 1항은 다음과 같이 규정하고 있었다.

“반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양, 고무 또는 이에 동조하거나 기타의 방법으로 반국가단체를 이롭게 한 자는 7년이하의 징역에 처한다” 이 규정에 대해서 인권옹호하는 명분아래 엄청난 저항이 일어났다. 행위자가 아무것도 모르는 가운데행한 행위에 대해서 고무, 찬양의 책임이 추궁될 수 있다는 것이다. 행위자의 인식이 구성요건적 처벌요건으로 첨가되어야 한다는 것이다. 그래서 1991. 5. 31. 국가보안법 중 개정법률은 그 제 7조 제 1항을 다음과 같이 개정했다. “국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양, 고무, 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전, 찬동한 자는 7년이하의 징역에 처한다” (법제 5조 제 2항, 제 6조 제 1항등도 같은 취지로 개정되었다)

그런데 인권옹호차원에서 개정첨가한 구성요건이 개정된지 8년만에 지나지 아니한 이 시점에 와서 인권침해의 가능성이 있다는 이유로 삭제되어야 한다는 것은 무슨 뜻인가? 이것은 국민을 우롱하고 있는 처사요 궤변만능주의의 발로이다.

### 3. 국가보안법과 인권옹호문제

정부와 여당은 국가보안법상의 “애매”한 용어로 인하여 개인의 기본권이 침해당하는 한 편 정치적으로 악용되고 있는 것으로 믿고 있는 듯하다. 물론 국가보안법의 집행과 적용에 있어서 인권침해의 사례가 전무했던 것은 아니다. 그러나 그러한 기준으로 범집행상의 잘못을 문제삼기 시작하면 형사법, 민사법, 행정법 가릴 것 없이 살아 남을 법이 몇이나 될 것인가? 더구나 그 법을 집행한 기관중 국정원, 검찰, 법원, 경찰, 세무서등을 가릴 것 없이 면책될 수 있는 기관이 얼마나 될 것인가?

침해된 인권은 개별적 절차를 거쳐서 구제되어야 할 것이다. 위와 같은 기준과 논리로 기관과 법률에 대해서 제도적인 책임을 묻는다는 것은 지극히 위험한 발상이다.

국가보안법은 제 1조 제 2항에서 “이 법을 확대해석하거나 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 헌법재판소는 동법 제 7조 (찬양고무등)에 대해서 소위 한정합헌결정을 내림으로써 인권침해

의 소지를 봉쇄하였다 (이와 관련된 법률상의 쟁점에 대해서는 언급하지 아니한다). 이러한 국가적 노력에 대해서는 아예 눈을 감아버리고 검찰과 법원이 의례인 권침해처분을 한다고 단정하는 것은 망국적 발상이라고 봐야 할 것이다.

국가보안법의 적용으로 인한 인권침해가능성의 배제를 위해서 끊임없는 노력을 해야 하는 것은 당연하다. 그러나 그 법을 근원적인 악법으로 보거나 소위 “독소조항”으로 이루어진 법으로 단정하는 것은 법치주의 원칙을 파괴하는 생각이라고 봐야 할 것이다.

이러한 개탄스러운 일부인사들의 무책임한 논리로 말미암아 “국가보안법은 국가안보를 빌미로 반정부인사를 괴롭히는 정권안보법이다”라는 주장이 공공연하게 나돌고 있다. 그리고 국가보안법으로 유죄판결을 받은 재소자들이 양심수로서의 특별대우나 명예를 요구하게 되는 기상천외의 사회풍조를 야기하고 있다.

#### 4. 국가보안법개정의 종착역

제안이 태동중에 있는 국가보안법개정안에 관련하여 근본적인 문제를 제기해 보고자 한다. 그것은 이 개정안이 통과되면, 정부·여당이 주장하고 있는 것처럼, 보안법의 수사와 재판에 관한 구성요건의 투명성이 완전하게 보장되는가 하는 문제이다. 이 문제에 대한 해답을 얻는데 하나의 참고자료를 살펴보고자 한다.

인권운동사랑방 사무국장 박래군씨가 국가보안법과 현정부를 보고 있는 그의 시각을 인터넷홈페이지에서 공개적으로 피력하고 있다. 그 요지를 살펴본다.

“현정부는 선과 진리의 잣대를 쥐고 국민을 강제하면서, 과거정권때와 마찬가지로 반대세력을 불순세력, 체제전복세력으로 매도·위협하고 있다. 국가보안법은 국가폭력의 대명사이며 국가가 제시하는 가치관과 입장에 반대하는 양심인사를 반국가사범으로 만드는 도구이다.

1998년 말 현재로 현정권이 출범한지 8개월동안 310명을 국가보안법위반죄로 구속하였다. 이것은 김영삼정권 초기 8개월동안 구속한 국가보안법 구속자 67명보다 4배나 많다. 결국 이 정부는 국가보안법을 무기삼아 정치적 반대세력인 학생과 노동자, 재야세력을 탄압하는데 혈안이 되어 있다”

이것은, 법이론의 입장에서 볼 때, 폭력혁명선언과 다를 바 없는 무서운 주장이다. 국가를 폭력의 주체로 보는 것은 공산주의혁명론의 출발점이다. 국가의 공권력을 폭력으로 본다는 것은 국가의 모든 권위와 가치를 깡그리 부인한다는 것을 의미한다. 국가체제전복자들이 행사하는 폭력이나 이를 진압하기 위한 국가의 폭력이

나 다 같이 폭력이라는 의미에서 우열은 없다는 것이다. 이래서 체제전복과 혁명은 국가권력폭력론에서 정당성의 교두보를 마련하게 되는 것이다.

“국가가 제시하는 가치관”이 무엇인가? 그것은 “대한민국의 국시”이다. “대한민국의 국시”는 “자유민주주의”와 “시장경제원리”이다. 이것은 대한민국이 존립하는 한 우리가 피와 땀 그리고 생명을 바치면서 지켜야 할 최고지상의 가치이다. 그러므로 그것을 반대하고 전복하려는 세력에 대해서는 철퇴를 가하여 박멸하여야 한다는 것이 대한민국이 하여야 할 신성한 의무이다. 그런데 박래군씨는 “국가가 제시하는 가치관”(자유민주주의와 시장경제원리)를 반대하고 이를 전복할 수 있는 자유(?)가 주어져야 한다고 한다. 이것은 무엇을 의미하는가?

이러한 상황을 살펴볼 때 정부·여당의 국가보안법 개정안이 인권옹호의 차원에서 어느 정도의 기여를 할 수 있는 것으로 평가받을 수 있을 것인지 매우 의심스럽다. 더구나 입법기술적인 측면에서 보더라도 이번 개정안의 자구수정을 인권옹호의 차원에서 이해한다는 것은 불가능하다고 생각한다.

이 점과 관련하여 한 사람 개인의 생각에 대해서 지나친 과잉반응을 보일 필요가 있는가 라는 반론을 제기할 지 모른다. 그러나 문제는 박래군씨와 같은 생각을 가지고 있는 사람들이 하나 둘이 아니라고 하는 사실에 있다. 그리고 정부가 양심의 자유보장을 극대화한다는 이름으로 추진하고 있는 진보적이고 관용적인 정책으로 말미암아 위와 같은 생각이 넓고 깊게 확산되고 있다는 점을 주시하여야 한다.

박래군씨는 현정권이 김영삼정권보다 국민의 양심의 자유를 제약하면서 국가보안법을 악용하여 양심범의 구속범위를 확대시키고 있다고 주장하고 있다. 그러나 그것은 그의 독단적인 단정이라고 생각한다. 대한민국의 체제를 부인하는 사람들이 현정권의 포용적인 정책방향을 이용하여 국가보안법위반의 언동을 과감하게 표출한데서 생긴 필연적인 결과라고 생각한다. 양심과 사상의 자유에 대해서 매우 관용적인 현정부가 위와 같은 조치를 취한 것은, 역설적으로, 지금 대한민국안에 얼마나 많은, 그리고 격렬한 자유민주주의체제 비판론자들이 횡행하고 있는가 하는 점을 여실히 보여주는 것이라고 생각한다.

국가보안법의 폐지를 주장하는 사람들에게는 “정부와 여당도 너희들과 같은 철학을 가지고 있으나 현실의 제약때문에 충격적이고 획기적인 조치를 취할 수 없다. 국가보안법 폐지의 시기까지 기다리고 참자”라는 메시지로 받아들여진다면 어떻게 할 것인가? 반면 국가보안법 사수론자들에게는 “국론의 분열을 방지하기 위하여 지엽말단적이 법률용어의 정리에 그친것이니 염려하지 말라”라는 말로 들린다면 어떻게 할 것인가?

이처럼 이번 정부·여당의 국가보안법개정안은 국민들에게 이것도 저것도 아닌

회색적 타협안으로 비춰질 가능성이 대단히 높다고 본다. 그렇다면 획기적인 의미가 전혀없는 개정안이 국회에서 통과된다고 하더라도 국론을 가라놓는 혼란끝에 얻어지는 것이 무엇인가?

1991년 국가보안법개정후에 우리나라의 안보사정이나 남북대치관계에서 또 다시 그 법의 개정을 논의해야 할 정도의 상황변화가 있었는지 살펴보지 아니할 수 없다. 특히 북한의 한반도무력통일 정책이나 그것을 위한 도발행위에 있어서 달라진 것은 하나도 없다. 달라진 것이 있다면 그것은 국가보안법폐지에 대한 강도높은 그들의 주장뿐이다.

무엇때문에 우리가 그들의 이유없는 주장에 귀를 기울여야 하는가?

1999.8. 21. 김영환이 국가보안법위반혐의로 구속되었다. 국정원의 발표에 의하면 그는 91년 북한잠수정을 타고 밀입북하여 김일성별장에서 이틀동안 묵은 것으로 되어 있다. 그 동안 김일성과 두 차례 면담하면서 “남조선혁명” 방안등에 대한 지시를 받은 후 대한민국에 잠입하여 활동하였다고 한다.

아니나 다를까 피구속자측에서는 국정원의 발표내용이 전적으로 조작된 것이라고 주장하고 있다. 양쪽주장의 진위는 재판에서 밝혀질 것이다. 민주와 국민을 최고의 가치로 삼고 있는 현정부의 국정원이 정치적 목적을 이러한 사건을 조작한 것으로 볼 수 없다는 것이 나 개인의 느낌이다. 느낌이라고 해서 근거없는 감정적 판단이라는 뜻이 아니다.

그런데 이 사건의 판결이 어떻게 나든간에 이 사건을 위요해서 앞으로 일어날 논란의 내용은 뻔하다. “김영환은 양심인사이고 선량한 국민인데 정부가 정치적 목적을 위해서 그를 반체제 인사로 탄압하고 있다. 이러한 인권탄압의 주범은 국가보안법이라고 하는 독소적 악법이다. 그 종범은 양심인사를 기소한 비양심검사와 그에게 유죄선고를 내린 비양심법관이다.”

이러한 문제는 세계의 어떤 나라에서도 일어날 수 없는 것이다. 그 나라가 나라다운 모습을 갖추고 있다면 말이다. 이러한 부끄럽고도 비극적인 논란이 우리나라에서는 언제까지 계속되어야 할 것인가?

정부와 여당이 이번의 국가보안법개정안에서 보여주는 바와 같은, 불투명하고 애매한, 자세를 보여주는 한, 이것은 영원히 존속될 우리의 아픔이 될 것이다.

## 5. 양심범의 개념

우리나라에는 국가보안법위반사건과 양심범이 밀접불가분의 관계를 가지고 있는

것으로 알려져 있다. 그것은 국가보안법이 양심적인 애국인사를 범인으로 만드는 법률이라고 생각하는 사람들이 많다는 것을 의미한다.

적지 아니한 사람들이 우리나라에 양심범이 있다는 주장을 펴면서 그 석방을 요구하고 있다. 이에 대해서 정부, 특히 검찰은 우리나라에는 양심범이 없다라는 단호한 입장을 견지하고 있다. 이와 같은 두 주장의 양극단현상을 살펴는데 있어서 엠네스티가 내어 놓은 양심범의 정의는 좋은 참고가 된다고 생각한다.

엠네스티가 보고 있는 양심범의 실체는 이렇하다. “폭력을 사용하거나 옹호하지 아니하였음에도 불구하고 신념, 피부색, 성별, 인종, 언어, 종교를 이유로 구금된 자”라는 것이 양심범의 개념이다. 그렇다면 이러한 양심범의 개념에 부합하는 재소자가 우리나라에 있는가 하는 점을 살펴보는 것이 이 문제해결을 위한 출발점이 될 것이다.

위의 양심범의 개념구성은 두개의 어근으로 이루어졌다. 둘째 어근의 내용부터 살펴본다.

우리나라 교도소안에 “신념, 피부색, 성별, 인종, 언어, 종교적인 이유만으로 구금된 사람”은 아무도 없다고 할 것이다. “신념”의 차이때문에 구금된 사람은 있지 아니한가 라는 반론이 제기될 수도 있다고 보아 위 개념규정의 첫째어근을 살펴본다. 우리나라 교도소안에 “폭력을 사용하거나 폭력을 (말이나 글로) 옹호하지 아니하였음에도 불구하고 구금된 재소자”가 있는가? 이 점에 대하여 어느 누구도 “그렇다”라고 답변하지 못할 것이다. 어떠한 신념 (공산주의 신념까지 포함하여)도 말과 글로써 표출되지 아니하고 양심(?)의 영역에 머물러있는 경우에는 처벌의 대상이 되지 아니하는 것이다(Gedanke ist nicht zu bestrafen).

그렇다고 하면, 정부와 검찰의 입장을 무조건 옹호한다는 평가와는 상관없이, 우리나라에는 양심범이 없다고 하는 것은 양심적인 확신의 목소리라고 말할 수 있다. 이 문제를 살펴보는데 있어서 매우 중요한 참고자료가 있다. 종래 국회에서는 여러 차례에 걸쳐서 양심범석방결의안이 발의되었었다. 그런데 그 많은 발의안은, 대단히 이해할 수 없는, 기상천외의 공통점을 하나 가지고 있었다. 그것은 그 석방결의안에 양심범의 명단이 첨부되어 있지 아니하였다고 하는 사실이다. 석방대상자를 특정하지 아니한 석방결의는 그 자체가 무효이다. 그런 일은 있을 수 없는 것이지만 만약에, 석방대상자를 정하지 아니한 양심범석방결의안이, 국회에서 가결되었다면 어떤 결과가 나왔을 것인가?

교도관은 교도소의 문을 활짝 열어 놓고 “양심범은 모두 나오라”라고 말했을 것이 아닌가? 그러면 재소자들은 모두 자신이 양심범이라고 주장하면서 먼저 교도소 문을 나서려고 대소동을 벌였을 것이다.



이 사실은 무엇을 의미하는가? 그것은 양심범이란 어휘가 법률적인 것이 아니고 정치적인 의미를 가졌다는 것을 말해주고 있는 것이다. 정치적인 것은, 대개의 경우, 법률적으로 볼 때 많은 문제를 대동한다. “법률없으면 범죄없고 형법없다”(nullum crimen nulla poena, sine lege)라는 의미를 가진 죄형법정주의는 현대의 형사재판에 있어서 금과옥조가 되고 있다.

범죄와 형벌은 성문법률에 의하여 구체적이고 명백하게 규정되어야 한다는 것이 죄형법정주의의 철학이다. 정치적이거나 도덕적인 평가에 따라서 범죄와 형벌을 임의로 정하는 것은 용납되지 아니한다는 철학이다.

재판이 죄형법정주의라고 불리우는 엄격한 법률주의에 의하여 이루어진 것이라고 하면 그 수형자에 대한 처우와 명칭도 엄격한 법률주의 원칙에 따라서 이루어져야 한다.

양심범이란 명칭은 법률주의의 소산이 아니다. 정치주의의 소산이다. 그러므로 우리는 유죄판결을 받은 재소자를, 여하한 경우에도, 양심범이라고 불러서는 안 된다.

그리고, 위에서 살펴본 바와 같이, 우리나라에는 앰네스티가 정의하고 있는, 양심범이란 이름의 재소자가 존재하지도 아니한다. 우리 국민중에는 오판의 가능성을 거론하면서 그 오판의 피해자가 바로 양심범이라고 주장하는 사람들이 있다. 그러나 이것은 엄청난 개념의 혼동을 동반하고 있는 무책임한 주장이다. 억울한 재판을 받은 사람은 재심제도에 의한 구제절차를 받을 사람이지만 양심범은 아니다. 양심범은 (통상적인 개념에 따라서 이 호칭을 잠시 차용한다) 국가와 사회에 대해서 적극적으로 양심의 모범을 보여주는 사람이다. 소극적으로 오판의 피해자가 되었다고 해서 양심범이 되는 것은 아니다.

양심범이란 개념을 일단 받아들인다고 하자. 어떤 문제가 발생할 것인가? 양심범을 기소한 검사는 비양심검사가 될 수 밖에 없다. 양심범에 대해서 유죄판결을 내린 판사는 부도덕판사가 될 수 밖에 없다. 비양심검사와 부도덕판사를 제도적으로 보호하고 있는 국가는 파렴치한 국가가 될 수 밖에 없다. 그러한 나라 그러한 정부가 존재해서 되겠는가? 생각만 해도 끔찍한 일이 아닐 수 없다.

그러면 양심범이란 어휘는 아예 사용할 수 없다는 말인가? 이러한 반문이 제기될 것이다. 그 질문에 대한 정확한 답변은 “그렇다” 이 하나 뿐이다. 그러나 굳이 양심범론자들이 주장하고 싶어하는 그런 뜻을 담고 있는 말을 찾아낸다고 한다면 그것은 “확신범”(Ueberzeugungssverbrecher)이다. 얼마나 떳떳한 명칭인가? 정치적, 종교적, 도덕적 확신을 가지고 실정법을 위반한 사람이 다름 아닌 확신범인이다. 필요하다면 이들에게 정치적 의미를 부여해서 “시국사범” 또는 “공산사범”이라고 불

러도 좋을 것이다. 이러한 당당한 명칭을 두고 “양심범”을 고집해야 할 이유는 무엇인가? 어느 명칭을 따르더라도 “범인”(Verbrecher)이라고 하는 점에 있어서 차이점은 발견되지 아니하는 것이다.

양심범론자들이 주장하고 있는 “양심범”을 인정하면 어떤 결과가 발생하는가? 사면만으로는 해결되지 아니하는 새로운 문제가 생기게 되는 것이다. 양심적이고 애국적인 지도자를 국가가 불법구금을 한 것이 되므로 마땅히 그들에 대한 손해배상과 명예회복 조치가 뒤따라야 한다.

이래서야 나라가 설 수 있겠는가?

■ 주제발표

---

**국가보안법 폐지론**  
- 제7조를 중심으로 -

---

배재대 교수, 법학  
**김 종 서**

## 국가보안법 폐지론

-제7조를 중심으로-

배재대 교수, 법학 김 종 서

### 1. 서론

최근 국가보안법의 개폐논쟁이 치열하게 전개되고 있다. 각종의 토론회는 물론이고 방송에서도 찬반토론을 내보내고 있다. 이같은 국가보안법 개폐논쟁에 불을 붙인 것은 김대중 대통령의 8.15경축사였다.

김대통령은 8.15경축사에서 “변화하는 남북관계를 제대로 반영하지 못하고 있는 국가보안법도 개정할 것입니다. 인권침해의 소지가 있는 부분도 고치겠습니다.”고 하여 국가보안법 개정 의사를 표명하였고 이에 따라 국민회의에서 본격적으로 국가보안법 개정 작업에 착수한 것이다. 한편 오래전부터 국가보안법 폐지운동을 전개해 왔던 많은 사회단체들은 최근 ‘국가보안법 반대 국민연대’의 결성을 선언하고 국가보안법 개폐운동을 보다 조직적으로 전개하기로 하였다.

그런데 이와 같은 국가보안법 개폐논의의 한가운데에는 국가보안법 제7조가 놓여 있다. 이미 국민회의 박상천의원이 “불고지죄는 존폐를 논의해야 하고, 고무찬양죄는 보완 개정해야 한다”고 밝힌 바 있고, 국가보안법 반대 국민연대의 경우에도 각 단체들 사이의 이견에도 불구하고 국가보안법 제7조의 폐지를 단체들간의 최소한의 공통분모로 확인하고 있기 때문이다. 또한 국가보안법 적용례의 90% 이상이 제7조 위반사건이고, 유엔인권위원회를 비롯한 국제사회가 한결같이 독소조항으로 지적하고 있는 것도 제7조라는 점도 이를 국가보안법 개폐논의의 중심에 놓이게 한 원인이 되고 있다.

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

이와 같은 상황에서 국민연대의 입장에서 필자가 주장하고자 하는 것은 물론 제7조의 완전폐지이다. 제7조를 포함한 국가보안법의 폐지에 대한 주장 방식은 다양하다. 인권침해적 요소를 강조하거나 남북관계의 변화를 내세우거나 또는 형법 등 다른 법률과의 중복을 강조하는 등 다양한 방법이 이용되어 왔다. 여기서 이와 같은 논의를 되풀이한다는 것은 매우 진부한 일이 될 것이다. 따라서 나는 좀더 새롭다면 새롭고 근본적이라면 근본적인 방법으로 이 문제에 접근해 보려고 한다. 이것은 통상 국가보안법 제7조와 관련하여 제기되는 문제와 직접적으로 관련되어 있는 것이다.

국가보안법에 대한 대표적인 비판 중의 하나가 국가보안법이 국가안보를 위한 법이 아니라 정권안보를 위한 법이라는 것이다. 이는 곧 국가보안법의 입법목적의 정당성에 관한 것으로서 국가보안법의 개폐문제와 관련하여 가장 본질적인 문제이다. 다음으로 제기되는 문제는 국가보안법의 적용과정에서 발생하는 인권침해이다. 이와 관련해서는 도대체 국가보안법은 인권침해를 야기하지 않고서는 적용될 수 없는 것인가 하는 점이 문제로 대두되며, 이는 부분 개정론의 논거로 사용되기도 한다. 셋째는 국가보안법이 처벌대상으로 하고 있는 행위의 문제이다. 특히 제7조는 그 처벌대상으로 상정하고 있는 것이 사람이 표현행위이기 때문에 특히 문제가 된다. 즉 이와 같은 행위를 반드시 형사처벌의 대상으로 삼아야 하는가 하는 것이 핵심적 문제이다. 마지막으로 문제되는 것은 국가보안법이 폐지되었을 때 나타날 수 있는 상황에 대한 우려이다. 이는 국가보안법 존치론자들이 가장 강력하게 내세우는 것으로서 “그래도 광화문에서 ‘김일성 장군 만세’를 외치는 따위 명백한 이적행위는 처벌할 수 있어야 하지 않겠느냐?”라고 한 김대통령의 표현도 바로 이와 같은 우려를 나타내고 있다. 즉 이는 국가보안법의 폐지 후에 국가의 안전이나 존립에 대한 위험이 과연 야기되는가의 문제이다.

이 글에서는 바로 이와 같은 네가지 점들을 중심으로 그 타당 여부를 밝혀 궁극적으로 국가보안법 제7조 폐지의 논거로 제시하고자 한다.

## 2. 국가보안법 제7조와 국가안보 : 국가보안법 제7조는 국가안보에 기여하지 못한다.

국가보안법 제1조는 “이 법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다”고 그 목적을 밝히고 있다. 즉 국가보안법의 목적은 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유의 확보에 있다.

이 목적은 국가보안법 전체의 존립근거이다. 따라서 이와 같은 국가보안법의 목적 자체가 정당성을 갖지 못한다면 국가보안법 전체는 존립할 가치가 없고 폐지되어야 함은 분명하다. 또한 목적의 정당성이 인정된다 하더라도 국가보안법의 개별 규정이 이와 같은 목적에 기여할 수 없는 것이라면, 당해 규정은 폐지되어야 한다.

그런데 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유의 확보라는 입법 목적 자체에 대해서 그 정당성을 의심할 여지는 없다. 따라서 문제는 구체적인 국가보안법의 규정들이 이와 같은 입법목적의 달성에 기여하는가 하는 것이다. 제7조를 중심으로 이를 검토해본다.

제7조가 이와 같은 입법목적에 기여한다고 하기 위해서는 그것이 처벌하려는 행위가 국가의 안전을 위협하고 국민의 생존과 자유를 확보하는 데 장애가 되는 것이어야 한다. 여기서 제7조가 규정하고 있는 각각의 행위태양에 대한 분석이 요구된다.

제7조는 여러 종류의 행위를 처벌대상으로 규정하고 있다. 제1항은 “반국가단체나 그 구성원 또는 지령을 받은 자의 활동을 찬양 고무 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전 선동”하는 행위를 처벌대상으로 규정하고 있다. 소위 ‘찬양 고무’이다. 제3항은 “1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입”하는 행위가 그 대상이며 보통 ‘이적단체 구성 가입’이라 부른다. 그리고 제4항은 “이적단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포”하는 행위가 처벌대상이다. 마지막으로 제5항은 “제1항 제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서 도화 기타의 표현물을 제작 수입 복사 소지 운반 반포 판매 또는 취득”하는 행위를 처벌대상으로 규정하고 있다. 이른바 “이적표현물 제작 등”의 죄이다.

이들 각항의 구조를 보면 제1항이 기본적 구성요건이고 제3항과 제4항은 가중적 구성요건이며, 제5항은 행위수단의 특징(말이 아닌 체화된 표현물)을 반영한 특별

구성요건이라고 한다.”

나는 여기서 논의를 명확하게 하기 위하여 반국가단체는 북한, 그 구성원은 김일성 또는 김정일, 그 지령을 받은 자는 간첩으로 상정하려고 한다. 그 이유는 이런 극단적인 경우에조차 제7조가 국가의 안전이나 국민의 생존 및 자유의 확보에 기여하지 못한다면 제7조는 어떤 경우에도 존립할 가치가 없는 것이 되기 때문이다. 이런 전제하에서 제7조 각항에 규정된 행위를 구체화시켜 보자.

제1항의 행위는 바로 김대중 대통령이 말했던 사례이다. “광화문에서 ‘김일성 장군 만세’를 외치는 행위”(찬양)를 포함하여 “연방제 통일을 주장하고 주한미군 철수를 외쳐대며 국가보안법의 철폐를 요구하는 행위”(고무), “남한의 현 정권은 반민주적, 반민중적, 반민족적 정권이므로 이 체제를 폭력혁명으로 전복하고 새로운 사회주의 또는 공산주의 체제를 수립하자고 주장하는 행위”(국가변란 선전선동)가 전형적인 예가 될 수 있을 것이다.

제3항의 행위는 “북한의 정치경제체제나 김일성 부자의 통치업적을 찬양하는 것을 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입하는 행위”로서, 바로 위에 열거한 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하고 가입하는 행위이다.

제4항은 “현 정권이 영구집권을 획책하고 있다”는 등의 허위사실을 날조, 유폐하는 행위이다. 그러나 이 규정은 제3항의 단체를 전제로 하는 것이므로 따로 논하지는 않는다.

제5항은 제1,3,4항의 행위를 할 목적으로 표현물을 제작 등 하는 행위이다.

이상의 행위태양에 비추어 보면 현행 국가보안법 제7조의 핵심은 제1항에 있다. 즉 제1항은 다른 항의 행위태양의 전제가 되는 기본적 구성요건이기 때문이다. 따라서 앞에서 예시적으로 열거한 제1항 해당 행위들이 국가의 안전 등에 위협이 되는지, 나아가 그 행위를 처벌함으로써 국가의 안전 등이 확보되는지가 제7조 존립 여부의 열쇠이다.

대통령이 이야기했다는 예부터 살펴 보자. “광화문에서 ‘김일성 장군 만세’를 외치는 행위”가 과연 국가의 안전에 위협이 되는가? 북한의 전 주민이 굶주림에 시달리고 아이들이 영양실조로 죽어가며 탈북자가 속출하고 있는 현재의 상황을 고려하지 않더라도 광화문에서 그런 ‘짓’을 하는 사람이 있다면 누구라도 그를 보고 ‘미쳤다’고 할 것이다. “그저 참 국가안보에 위협이 되니 반드시 형벌로 다스려야 한다”고 생각하는 사람은 없다는 이야기다. 이런 행위를 보는 국민이 국가의 안전

1) 황교안, (국가보안법 해설), 집영출판사, 1998, 311쪽.

에 대한 위협을 느끼는 사회라면 그 사회는 온전한 사회라고 할 수 없다. 그것은 이런 주장을 하고 있는 사람만큼이나 광기어린 사회이고, 전 국민과 사회를 그렇게 되도록 내버려둔, 또는 그렇게 만든 국가와 정부야말로 전 사회와 전 국민에 대한 범죄를 저지른 셈이 되며 그것이야말로 국가의 존립과 안전에 치명적 위협을 발생시킨 것이라고 해야 한다. 그런 주장에 대해 의연히 대처하여 그것이 잘못되었음을 설득하는 것, 그것이 바로 국가의 안전에 기여하는 길이다.

그 다음으로 현재 국가보안법 제7조 제1항 위반 사건에서 소위 이적표현의 전형으로 취급되는 세가지 표현, 즉 ‘연방제 통일, 주한미군 철수, 국가보안법 철폐’를 보자.

우선 연방제 통일의 경우, 정부당국이 이적단체라고 규정한 여러 단체에서 주장해 온 연방국가 통일이 북한이 주장하는 연방제 통일과 동일한 것인지는 알 수 없다. 그러나 설사 그것이 북한의 ‘연방국가’ 통일방안과 같은 것이라 하더라도 그것만으로 반국가단체를 찬양 고무했다거나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다고 할 수는 없다. 우리 헌법이 국민주권주의를 포기하지 않는 한 국민은 민족 최대의 과제인 통일을 논의함에 있어서 어떠한 방안이라도 제시할 수가 있고 연방제 통일 방안 역시 그 중 하나의 가능성에 불과하며, 그러한 통일논의는 오히려 국민주권주의를 기초로 하는 우리 헌법의 정신을 적극적으로 실현하는 행위라 할 수 있다. 국민주권국가에서 주권국민이 통일의 방식과 그 후의 국가형태 그리고 모든 통치권력이 국민으로부터 나오는 민주공화국의 모습을 전망함에 있어 다양한 의견을 자유롭게 개진하는 것은 지극히 당연한 것이다. 그런데도 이를 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다고 보는 것은 국민주권주의를 포기하거나 부정하는 것이나 다름없다.

연방제 통일방안이 북한에서 주장하는 것과 동일하다고 하자. 그래서 어떻다는 말인가? 당장 국가의 존립이 흔들리고 자유민주적 기본질서가 무너지기라도 한단 말인가?

둘째, 미군 철수 주장이다. 사실 주한 미군의 전면적이고 즉각적인 철수는 북한의 남침에 결정적인 동기를 부여할 수 있는 사안인 만큼 대한민국의 존립 안전에 위협을 줄 만한 사안이다. 그러나 대한민국의 존립 안전을 위태롭게 하는 것은 미군의 ‘철수’ 이지 미군이 철수해야 한다는 ‘주장’은 아니다. 어떤 사실과 그 사실의 주장 표현은 분명히 구별되어야 한다. 몇몇 사람이나 몇몇 단체가 미군철수를 주장한다고 해서 미군이 철수할 것인가? 설마 정부당국이 그렇게 믿고 있다는 말인가?

셋째, 마지막으로 국가보안법을 철폐하자는 주장이 있다. 물론 이것 역시 북한이 줄기차게 주장해 온 것임은 분명하다. 그러나 일반적으로 법령의 개정이나 폐지의

주장은 국민의 당연한 권리이고 국가보안법이라고 해서 예외가 될 수는 없다. 법은 정의의 실현을 지향한다. 그렇다면 현재의 법이 정의 실현에 장애가 되거나 미흡하다고 생각하는 사람은 누구나 그 개정이나 폐지를 주장할 수 있음은 지극히 당연하고, 이는 법 이전의 상식이다.<sup>2)</sup> 그런데 특정한 법률을 한정해서 그 폐지를 주장하는 것이 위법이라고 한다면 참으로 한심한 일이 아닐 수 없다. 더구나 그러한 법령개폐 주장이 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 발상은 헌법개정논의 자체를 금지시키고 헌법에 대한 비판마저도 금지하고 처벌했던 유신 치하 긴급조치의 논리와 하등 다를 바 없다.<sup>3)</sup> 설사 국가보안법의 폐지가 국가의 존립 안전에 위협이 될 수 있다는 국가보안법 존치론자들의 견해를 전면적으로 수용하더라도 그것은 법의 폐지에서 오는 위협이지 폐지를 주장하는 데서 오는 위협이 아니다. 폐지 주장이 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다면 48년 이후로 북한은 줄곧 국가보안법(또는 반공법) 폐지를 주장해 왔으니 이미 국가의 존립 안전은 온데간데 없을 것이다. 얼마나 한심한 논리인가?

마지막으로 “남한의 현 체제를 폭력혁명으로 무너뜨리고 사회주의 또는 공산주의 체제를 수립하자”는 주장인데 이는 아마도 제1항의 규정 중 “국가변란의 선전 선동”쯤에 해당할 것이다. 그리고 이는 듣는 이에 따라서는 어떤 위기의식을 느낄 수 있을만한 표현이다. 그러나 어떤 주장이 국가변란의 선전 선동으로서 처벌의 대상이 되기 위해서는 그 말에 접한 사람이 그 주장이 이끌어내고자 하는 행동, 즉 국가변란에 돌입할 개연성이 매우 커서 국가의 안전에 대한 위협이 명백하고 현존하는 경우라야 한다.<sup>4)</sup>

이 부분은 1991년 개정 때 논란이 많았던 “기타의 방법으로 반국가단체를 이롭게 한 자” 부분을 삭제하고 대신 삽입된 구절이지만 국가보안법이 국가의 안전보장을 위하여 특별히 마련된 형법의 특별법임을 생각할 때 그 존재이유를 찾기 어렵다. 이런 정도의 위협성을 가진 행위는 이미 형법에 의하여 처벌되고 있기 때문이

2) 표현의 자유를 떠나서라도 우리는 헌법 제26조에서 보장하고 있는 청원권의 행사를 통하여 스스로 문제 있다고 생각하는 것이면 어떤 법령에 대해서든 개정이나 폐지를 요구하는 입법청원을 할 수 있다. 검찰의 논리에 따르면 누군가 국가보안법을 폐지하자는 내용의 입법청원을 하면 이 역시 국가보안법 제7조에 위반된다고 해야 하는데 이것이 말도 안된다는 것은 삼척동자도 알 일이다.

3) 긴급조치로 유지해 가던 유신헌정이 어떤 최후를 맞이했는지는 국가보안법의 오남용 현실에 시사하는 바가 매우 크다.

4) 그것이 7조 1항에서 “국가 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서”라고 규정하고 있는 의미이다. 권영성 교수는 선전 선동이라 함은 타인에 대하여 실행의 결의를 하게 하거나 결의를 조장하는 것을 말하며 선동된 행위가 실행되는가의 여부는 상관이 없다고 하면서도 선동에는 구체적 가벌성의 기준으로서 명백 현존위험의 원칙이 적용되어야 한다고 밝히고 있다. 권영성, 《헌법학원론》, 법문사, 1998, 454쪽.

다. 즉 형법 제90조 제2항은 내란의 선전 선동을 처벌하고 있는데, 내란의 구성요건을 이루는 국헌문란은 국가변란보다 넓은 개념이어서 국가변란을 별도의 구성요건으로 정할 필요가 없는데다가, 그 형량(3년 이상의 유기징역이나 유기금고)도 국가보안법 제7조(7년 이하의 징역)보다 훨씬 무거운 것이다. 이로 미루어볼 때 굳이 존재이유가 있다고 하려면 형법상 내란죄가 폭동을 구성요건으로 하고 있는 점에 비추어 제7조의 국가변란에는 폭동에 의하지 않는 정부전복까지 포함하는 개념이 되는 것으로 해석할 수밖에 없는데 이는 납득할 수가 없다. 비폭력적인 정부전복이란 결국 “평화적 정권교체”를 뜻하는 것이고, 이는 바로 국가보안법 제7조가 스스로 보호법익으로 내세우고 있는 “자유민주적 기본질서”의 핵심적 내용을 이루고 있기 때문이다. 이미 헌법재판소는 1990년 국가보안법 제7조에 대한 한정합헌결정에서 “자유민주적 기본질서에 위해를 준다는 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것이고”라고 밝힌 바 있다.<sup>5)</sup> 그런데 여기서 자유민주적 기본질서의 내용으로 명시했던 “다수의 의사에 의한 국민의 자치”란 다수의 의사에 의하여 정부를 평화적 방법으로 전복하고 새로운 정부를 수립하는 것을 그 내용으로 하는 것이다.

결국 국가보안법 제7조가 형법 제90조 제2항과 달리 특별형법으로서 처벌하고자 하는 행위가 ‘비폭력적 정부전복’이라면 이것은 우리 헌법의 기본원리를 이루고 있는 자유민주적 기본질서에 대한 부정이나 다름없다. 이렇게 보면 국가변란의 선전 선동이란 구절은 독립적으로 존재할 이유는 없으며, 찬양 고무 동조만을 구성요건으로 삼기에는 문제가 많다고 느껴서 궁여지책으로 삽입해 넣은 것일 가능성이 높다. 결국 “국가변란의 선전 선동” 부분도 국가안전보장에 직접적으로 기여하는 바는 없다.

자, 그렇다면 위에서 상정한 제1항에 해당할 수 있는 극단적인 사례, 즉 제7조하에서 예외없이 처벌될만한 행위조차 국가의 안전에 어떤 위협도 될 수 없음이 밝혀졌다. 즉 제7조의 존재가 국가의 안전 확보(국가안보)에 어떠한 도움도 주지 못한다는 사실이다. 그리하여 제7조는 결국 국가의 안전 확보에는 어떠한 기여도 못하면서 반대로 국가보안법의 또다른 목적인 국민의 생존과 자유의 확보에는 실패하고 있는, 아니 이를 적극적으로 침해하고 있는 법이 아닌 인권침해장전이 되고 있다. 이쯤 되면 국가보안법 제7조가 폐지되어야 함은 당연한 일 아닌가?

5) 현재 1990. 4. 2, 89헌가113 결정

### 3. 국가보안법 제7조와 인권보장 : 국가보안법 제7조는 본질적으로 인권침해법이다.

국가보안법, 특히 제7조와 관련한 문제 가운데 가장 일반적으로 제기되는 문제가 법적용과정에서의 인권침해 문제이다. 그 사례는 헤아릴 수 없이 많고 너무나 많은 글과 문헌에서 제시된 것이기 때문에 여기서 새삼 그 사례를 열거할 필요는 없을 것이다.<sup>6)</sup>

그러나 국가보안법 제7조가 적용과정에서 인권침해를 낳고 있다고 해서 그것이 곧 제7조의 폐지 근거가 되지는 못한다(이것은 존치론자와 개정론자의 일반적 견해이다). 모든 법은 그 적용과정에서 부작용이 발생할 수 있고 그 부작용 가운데에는 인권침해가 포함될 수 있는 것이다. 그러나 부작용이 있다고 해서, 인권침해가 발생한다고 해서 그 법을 폐지해야 한다고 단정할 수는 없다. 문제는 그러한 부작용과 인권침해가 단순히 운영상의 잘못에 불과한 것이냐, 아니면 법규정으로부터 당연히 나오는 필연적 결과인가 하는 것이다. 전자의 경우라면 법적용을 엄격히 하고 인권침해를 최소화할 수 있는 방안이 마련된다면 반드시 법을 폐지해야 한다고 까지 말할 수는 없을 것이다. 그러나 반대로 인권침해의 위험성이 법규정 자체에 이미 내재해 있고, 법규정이 어떤 형식의 개정으로도 피할 수 없는 인권침해적 요소를 내포하고 있는 경우라면 문제의 해결책은 오로지 당해 법규정의 폐지밖에 없게 된다. 국가보안법 제7조는 이 중 어떤 경우에 해당하는가?

존치론자들은 국가보안법과 관련하여 발생하는 인권침해는 모두가 법운영상의 잘못에서 비롯되는 것이고, 이것이 국가보안법 폐지의 근거가 될 수는 없다고 주장한다.<sup>7)</sup> 즉 법규정을 보다 명확히 하고 법운영기관의 법집행절차를 엄격히 하면 인권침해는 예방될 수 있다는 말이다. 이런 주장에 따르면 제7조가 반드시 폐지되어야 하는 규정이라고 말할 수는 없게 된다. 국가보안법과 관련되어 일어나는 인권침해의 일반적 유형은 “불법연행, 장기구금, 고문과 조작”이다.<sup>8)</sup> 이 중 가장 심각한 형태의 인권침해는 고문이다. 그런데 제7조 위반 사건의 경우 ‘이적단체’와 관련된

6) 국가보안법 적용과 관련한 인권침해 사례를 잘 정리해 놓은 문헌으로는 박원순, (국가보안법연구 2. 국가보안법적용사), 역사비평사, 1992 참조.

7) 「헌법을 생각하는 변호사 모임」 홈페이지에 수록되어 있는 이진우 변호사의 주장을 한 예로 들 수 있을 것이다. “물론 보안법의 적용에 있어 인권침해가 전무했던 것은 아니다. 그러나 침해된 인권을 개별적 절차를 거쳐서 구제되어야 할 것이지만 법 자체를 폐지해야 한다는 논지는 될 수 없다.” 이진우, 「국가보안법 개정론 진상」, 1999. 6. 8, <http://www.law717.org/data/library2-02.htm>.

8) 박원순, (국가보안법연구 2. 국가보안법적용사), 550-562쪽.

제3항 및 제4항의 경우를 제외하고는 고문이 일어날 가능성은 이론적으로는 거의 없다. 고문이 자행되는 것은 증거로 채택될 수 있는 자백의 확보를 위한 것인데 제7조 위반사건의 경우 문제되는 표현 자체가 확고한 증거여서 굳이 자백을 받아내기 위해 불법적인 고문 등을 할 필요가 없기 때문이다. 물론 제7조 위반과 더불어 다른 규정을 문제삼아 그 위반혐의를 입증하기 위해 고문을 하는 경우가 있을 수 있지만 제7조 위반 자체를 입증하기 위하여 인권침해가 이루어지는 경우는 드물 것이다. 제7조의 경우 고문이 행해졌다는 주장이 나온다면 그것은 거의가 제3항, 즉 이적단체 구성 가입과 관련해서일 것이다. 그것은 주로 문제되는 표현과 특정한 단체와의 연계를 내세움으로서 유력한 단체를 약화 또는 와해할 수 있기 때문이다.<sup>9)</sup> 이렇게 본다면 인권침해를 이유로 제7조(적어도 제1항과 제5항)를 폐지하라는 것이 오히려 이상하게 들릴 수도 있다.

그러나 국가보안법의 인권침해성을 이야기할 때 본질적인 문제는 법을 적용하는 과정, 특히 수사절차상의 인권침해가 아니라 법이 처벌대상으로 삼고 있는 행위 자체가 헌법이 보장하는 중요한 기본권이라는 점이다. 특히 의견의 표현과 주장 자체를 처벌대상으로 삼고 있는 제7조의 경우 이 점은 매우 중요하다. 그 범죄행위로 설정된 대상 자체가 가장 중요한 인권의 하나이면서 정치적 민주주의의 필수불가결한 조건이 되는 표현의 자유의 영역에 속하는 행위이기 때문이다. 그리고 특정한 의견이나 주장의 표현은 곧 한 사람의 신념체계나 사상 양심의 실현행위라는 점에서 간접적으로는 사상 양심의 자유라는 소위 절대적 기본권에 대한 침해의 문제를 제기한다.

물론 모든 종류의 의사표현이 무제한적으로 허용되는 것은 아니며 일정한 표현은 법률에 의한 제한이 가능함을 우리 헌법 제37조 제2항은 밝히고 있고 그 근거의 하나로 명시되고 있는 것이 국가안전보장이다. 문제는 국가보안법 제7조가 상정하고 있는 표현이 과연 헌법 제37조 제2항에 의하여 제한할 수 있는 표현이냐 하는 것이다. “반국가단체나 그 구성원 또는 지령을 받은 자의 활동을 찬양 고무 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전 선동”하는 것이 “국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 표현”으로서 제한을 받아야 하는 것인가?

우리가 앞에서 살펴보았던 소위 이적표현의 전형적인 사례들은 그 어느 것도 국가의 안전에 위협을 제기하지 못하는 것이었다. 그러나 이와 관련하여 보다 본질적인 검토를 요하는 문제는 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게

9) 이 점은 인권침해 문제와 관련하여 가장 본질적인 조항이 제7조 제3항임을 보여준다. ‘이적단체’의 문제에 대해서는 별도로 기술한다.

하는 '표현'이 도대체 존재할 수 있느냐 하는 것이다. 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 '행동'은 얼마든지 존재할 수 있다. 그것은 국헌문란 목적의 내란일 수도 있고, 폭발물에 의한 테러일 수도 있으며, 국가기관의 기능마비를 가져오는 여러 가지 형태의 폭력행사일 수도 있다. 그러나 국가보안법 제7조가 문제삼고 있는 것은 그런 행동이 아니라 표현이고 주장인 것이다.

물론 한 마디의 말이나 한 줄의 글이 어떠한 무력보다 더 강력한 무기가 될 수 있다. 그러나 그것은 그러한 말이나 글이 그것에 접하는 사람의 마음을 움직여 궁극적으로 그 말이나 글이 원하는 행동을 유발시킬 수도 있음을 가리키는 것이다. 위에서 언급한 주장들이 국민의 마음을 움직여 장래에 체제전복 활동으로 나아가게끔 할 수도 있을 것이다. 그러나 체제전복활동으로 나아가게 되는 경우에조차 국가의 존립 안전과 자유민주적 기본질서에 위협을 가져다 주는 것은 그러한 행동이지 그 행동의 먼 원인이 된 표현이나 주장 자체는 아니다. 이와 관련하여 미국 연방대법원의 다음과 같은 판시는 시사하는 바가 크다.

“피고들이 즉각적인 불법 폭력행위를 선동했다면 당연히 처벌해야 한다. 그리고 그러한 행동을 취할 능력이 있고 그러한 행동의 발생이 이성적인 판단을 통해 예측된다면 처벌해야 한다. 그러나 폭력행위의 이론적 정당성을 주장하는 것까지는 처벌할 수 없다. 그러한 주장은 설사 궁극적으로 폭력혁명으로 이어진다 하더라도 구체적인 행동과는 시간적으로 너무나 거리가 멀어 처벌할 수 없는 것이다.”<sup>10)</sup>

이 판시는 정치적 성격을 가진 표현의 제한에 관한 원칙을 선언한 것이다. 즉 폭력을 선동하는 표현은 제한할 수 있지만 이를 처벌하기 위해서는 표현과 폭력행동의 근접성이 요구되며 나아가 표현에 접한 개인이나 집단이 그 표현이 주장하는 행동을 취할 능력이 있어야 함을 보여주고 있다. 다시 말해서 특정한 표현을 선동의 이름으로 처벌할 수 있는 것은 그 표현이 불법적 폭력행위를 즉각적으로 선동하는 경우에 국한된다는 것이다. 그리고 이와 같은 취지는 우리가 소위 선진국이라고 부르는 서구의 모든 나라들에서 상식적으로 받아들여지고 있는 기준이며, 국제사회에서 통용되는 기준이기도 하다. 유엔인권이사회나 서구의 여러 단체들이 국가보안법 제7조를 폐지되어야 할 독소조항이라고 지적하고 있는 것은 이와 같은 기

준에서 판단한 결과인 것이다. 즉 즉각적 폭력을 수반하지 않는 표현(선동)은 처벌할 수 없다는 것이다.

국가보안법 제7조는 “국가 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라고 하여 소정 범죄행위의 성립요건으로서 자유민주적 기본질서에 대한 위협의 존재를 요구하고 있지만, 이 위협의 실체가 무엇인지에 대해서는 명시하지 않고 있다. 그러나 제7조가 규정하고 있는 찬양 고무 동조 및 국가변란의 선전 선동이라는 표현의 유형으로 보아 그 위협 속에는 폭력행위와 연계되지 않은 표현이 야기하는 위협까지 전제하고 있음은 분명하다. 이런 점에서 찬양 고무 동조를 처벌대상으로 삼고 있는 것은 분명히 헌법상 허용되지 않는 제한을 규정한 것으로 위헌임이 명백하다. 그렇다면 7조의 규정 중에서 고려해 볼만한 것으로 ‘국가변란의 선전 선동’만이 남게 되는데 앞에서 본 바와 같이 형법 제90조 제2항의 규정과의 관계로 비추어 보아 이 역시 즉각적 폭력행위의 선동을 처벌할 목적의 규정이 아님이 확실하다. 이 점을 명확하게 보여준 것이 박상천 전 법무부장관의 다음과 같은 말이다.

“국가보안법이 완전 폐지되면 직접 폭력을 동원하지 않는 한 체제전복을 위한 선전선동을 처벌할 수 없게 된다.”<sup>11)</sup>

직접 폭력을 동원하지 않는 체제전복을 위한 선전 선동의 처벌, 이것이 국가보안법의 궁극적 목적이며 이를 위해 존재하는 규정이 바로 제7조인 것이다. 결국 국가보안법 제7조는 직접적이거나 즉각적인 폭력과의 관련성에 관계없이 일정한 유형의 표현을 처벌하기 위한 것으로서 헌법상 정당화될 수 없다.

한편 제7조의 이러한 구조는 표현행위를 처벌하는 형법상 다른 범죄유형과도 명확하게 구별된다. 특정한 표현행위를 처벌대상으로 삼고 있는 규정의 대표적인 예로는 형법 제243조와 제244조에서 규정하는 음란물 관련 범죄와 형법 제307조 이하의 명예훼손에 관한 죄가 있다. 음란물 관련 범죄에 있어서 보호법익은 결국 일반인이 성에 대해 가지고 있는 도덕감이라 할 수 있고, 명예훼손죄의 경우 개인의 명예가 보호법익이 된다. 이들 범죄의 경우 특정한 표현으로 인하여 도덕감정이나 외적 명예가 현실적으로 침해될 것을 요구하지는 않으나 적어도 그러한 표현을 접함으로써 이들 법익이 침해될 위험성은 현실적으로 존재하는 것이다. 그리고 그러

10) Yates v. United States, 354 U.S. 298(1957).

11) 이 말은 1999년 3월 25일 당시 박상천 법무부장관이 대통령에 대한 국정개혁보고회의에서 국가보안법 대체입법의 연구계획을 보고하면서 한 말이다. 한겨레신문, 1999. 3. 25.



한 위험성은 표현 그 자체에서 직접 나온다. 반면 국가보안법 제7조에 규정된 표현의 경우 그것이 보호법익인 자유민주적 기본질서 등에 어떤 위험을 발생하기 위해서는 반드시 표현에 의해 촉발되거나 조장된(또는 그렇게 될 개연성이 있는) 어떤 행위가 매개되어야 한다. 즉 국가보안법 제7조가 암묵적으로 그 구성요건으로 상정하고 있는 것은 “위험성을 촉발할 위험성”이다. 이것이 국가보안법 제7조가 남용될 수밖에 없고 인권침해를 야기할 수밖에 없는 본질적 이유이다. 제7조는 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 표현을 처벌하는 것이 아니라 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 어떤 행위를 촉발시킬 위험성 있는 표현이라는, 국가안전이나 자유민주적 기본질서와는 멀리 떨어져 있는 표현을 처벌대상으로 삼고 있는 것이다. 이는 마치 어린 시절 편부모 밑에서 자란 탓에 정서가 왜곡되고 왜곡된 정서가 살인이나 절도 등의 범죄행위로 발현될 위험성이 있으므로 편부모의 아동양육행위를 처벌하겠다는 논리와 하등 다를 바가 없다.

그 결과 제7조가 적용될 수 있는 폭은 법적용자의 관점에 따라 한없이 넓어질 수 있고 동일한 표현이라도 주관적 판단에 따라 자의적으로 적용될 수 있게 되는 것이다. 설사 순수한 학문적 동기에서 이루어진 표현이라 하더라도 국가보안법 제7조의 적용을 받을 수 있게 되는 것은 이와 같이 위험성의 범위를 무제한적으로 확장하는데서 오는 필연적 결과이다. 그 결과 현행 국가보안법 제7조가 구법과는 달리 “국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서”라는 주관적 구성요건을 추가했음에도 불구하고 그 적용에 있어서 개정전과 본질적으로 차이가 없는 것이다.

이것이 바로 국가보안법 제7조의 본질이다. 즉 국가보안법 제7조는 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서 등 국가안보와 관련되어 있는 불확정개념과 특정 유형의 표현을 직접 연결시켜 처벌하는 것을 그 본질로 삼고 있고, 바로 이러한 본질은 역설적으로 국가보안법 제7조의 존립근거를 무너뜨리고 있다. 다시 말해서 법 제7조가 내세우는 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서의 수호라는 것은 명목상의 요건으로 작용할 뿐이며 처벌의 대상으로 삼고 있는 본질적 대상은 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서에 대한 위협과는 상관없이 “반국가단체 등의 활동을 찬양 고무 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전 선동”하는 행위인 것이다. 즉 제7조가 처벌하려고 하는 것은 특정한 유형의 표현 자체이지 ‘위험한’ 표현이 아니라는 것이다.

결국 제7조는 국가안보를 명목으로 내세워 처벌할 수도 없고, 처벌되어서도 안될 표현을 처벌대상으로 삼을 수밖에 없으며, 따라서 그로부터 비롯되는 인권침해의 문제는 법적용상의 문제가 아니라 법규정 자체로부터 비롯되는 것이다. 결국 국가

보안법 제7조는 폐지됨으로써만 인권침해의 오명으로부터 벗어날 수 있게 된다.<sup>12)</sup>

#### 4. 국가보안법 제7조의 폐지와 국가안보 :

국가보안법 제7조의 폐지가 국가안보에 대한 위협을 가져오지는 않는다.

박상천 전 법무장관의 표현에서 볼 수 있듯이(이는 국가보안법 제7조 존치론자들이나 부분 개정론자들(대체입법론자를 포함함)의 공통된 입장을 표명한 것으로 보인다) 제7조는 국가보안법의 전체계에 있어서 실질적 근간이라고 할 수 있을 정도로 매우 중요한 규정이다. “직접 폭력을 동원하지 않는 체제전복을 위한 선전선동”의 처벌을 목적으로 한 국가보안법 제7조는 일반 형법 등에는 찾아볼 수 없는, 말하자면 국가보안법의 상징이라고 할 수 있는 조항인 것이다.<sup>12)</sup>

그렇다면 이토록 중요한 규정을 폐지했을 때 발생할 것이라고 존치론자들이 예상하는 위험 역시 매우 클 것이다. 그런데 과연 그런 위험은 존재하는 것인가? 위에서 제시한 언급들이 대체로 국가보안법의 폐지를 적극적으로 뒷받침하기 위한 것이었다면 이런 위험의 존재가 허구임을 밝혀낼 수 있다면 그것은 국가보안법의 폐지를 소극적으로 정당화할 수 있는 구실을 하게 될 것이다.

그런데 이러한 해답은 이미 위의 논의에서 제시되었다. 즉 국가보안법 제7조의 처벌대상이 되는 표현은 처음부터 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서에 위협이 될 수 없는 것이었다. 아무런 위협도 제기하지 않는 표현을 처벌하려는 조항을 폐지한다고 해서 국가의 존립 등이 위태롭게 될 수는 없지 않은가? 즉 존치론자들이 내세우는 국가안보에 대한 위협은 국가보안법 제7조의 폐지와는 전혀 무관하게, 그들의 주장대로라면 반국가단체인 북한의 존재가 계속되는 한 영속적으로 존재하는 것이다. 오히려 제7조의 존재는 북한을 찬양 고무 동조하는 표현을 처벌함으로써 북한의 적개심을 자극할 수 있고 이는 북한이 야기하는 위협을 훨씬 더 증폭시키는 구실을 하게 될 수도 있다. 그렇다면 역설적으로 제7조의 폐지가 오히려 국가의 존립에 대한 위협을 감소시키는 데 기여하지 않겠는가?

오히려 존치론자들이 우려하는 위험은 다른 데 있는 듯하다. 국가보안법 위반사범의 90% 이상을 차지하는 제7조 위반 행위를 끝없이 추적하고 조사하여 처벌함

11) 이렇게 본다면 구 평화민주당에서 주장했던 대체법안에서 “민주질서위해의 죄”라고 했던 규정 역시 본질적 차이는 없다. 즉 국가보안법 제7조가 어떻게 개정되든 그것이 국가안보를 위하여 표현을 처벌하는 것인 한 이와 같은 문제는 치유될 수 없는 것이다.

12) 박원순, (국가보안법연구 3. 국가보안법폐지론), 역사비평사, 1992, 83쪽.

으로서 생존할 수 있는 각종의 공안기관들과 이들의 힘을 바탕으로 권력과 부를 향유해 왔던 세력들은 바로 제7조의 폐지에 의해서 심각한 존립위기에 처하게 될 것이다. 이것이야말로 '국제적 악법'으로 공인되고 있는 국가보안법 개폐 움직임에 제동을 거는 속셈이 아닌가?

## 5. 이적단체의 문제 : 제7조 3항 존치론의 문제

위에서 나는 국가보안법 제7조의 폐지를 주장하면서 그 기본적 구성요건을 이루고 있는 제1항을 중심으로 논거를 제시하였다. 이는 법문의 형식상 제1항이 다른 모든 항의 전제를 이루고 있어 제1항이 제7조의 근간이라고 보았기 때문이다. 그러나 들리는 말에 의하면 국가보안법 개정에 관한 당정협의과정에서 법무부측이 어떤 경우에도 양보할 수 없는 부분으로 제7조 제3항을 내세웠다고 한다. 이른바 이적단체 구성 가입죄다.

이러한 소문이 사실이라면 법무부에서는 설사 제1항을 폐지하는 한이 있더라도 제3항만은 어떤 형태로라도 존립시켜야 한다는 견해를 가지고 있는 것으로 보이는데 이는 매우 중요한 논점을 제공해 준다. 제7조 제3항 위반의 행위는 이른바 '조직사건'에 해당하는 것이기 때문이다.

상식적으로 생각할 때, 또 국가보안법 제7조 각 항의 구조를 고려할 때 제1항이 전제되지 않는 제3항은 생각하기 어렵다. 이로 미루어볼 때 법무부의 생각은 논란이 많은 제7조 제1항과 제5항을 폐지하는 대신 제1항의 요건을 제3항에 포섭하여 독립된 범죄유형으로 설정하는 방식으로 제7조를 개정하려는 것 같다. 그리고 그 규정방식은 두가지 방향으로 나타날 수 있을 것이다.

하나는 제1항의 요건을 목적규정으로 그대로 포섭하여 단체의 구성 가입 자체를 처벌대상 행위로 정하는 방식이다. 즉 "국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 지령을 받은 자의 활동을 찬양 고무 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전 선동할 것을 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입하는" 행위를 처벌하는 방식이다. 이를 '제1항 포섭론'이라 하자.

다른 하나는 행위 주체를 단체 또는 단체의 구성원으로서 제1항에 열거한 소정 행위를 하는 것을 처벌하는 방식이다. 즉 "단체를 구성하거나 이에 가입하여, 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 지령을 받은 자의 활동을 찬양 고무 또는 이에 동조하거나 국

가변란을 선전 선동"하는 행위를 처벌하는 방식이다. 즉 행위의 태양은 현행 제1항과 동일하되 그 주체만이 달라지는 경우이다. 이를 '제3항 개정론'이라 하자.

이것이 대체로 내가 떠올릴 수 있는 법무부의 시나리오다. 그런데 이러한 시나리오에는 커다란 맹점과 더불어 엄청난 위험이 도사리고 있다.

### (1) 제1항 포섭론

우선 제1항 포섭론의 경우에는 아무런 활동이 전제되지 않은 상태에서 단체의 목적만을 이유로 그 구성 가입을 처벌하는 것이 된다는 점에서 치명적 결함을 안고 있다. 이는 현행 제7조 제3항과 본질적으로 차이가 없다. 뿐만 아니라 반국가단체가 아닌 단체의 구성 가입 자체가 국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다고 보기는 어렵기 때문에 이런 식으로의 개정은 눈가리고 아웅하는 격이다.

이런 식의 구성요건을 규정하고 있는 대표적인 예는 헌법 제8조 제4항에서 규정하고 있는 위헌정당해산제도인데 이는 정당의 (활동과 관계없이) 목적이 민주적 기본질서에 위배된다는 이유만으로도 정당을 해산할 수 있는 구조를 가지고 있다. 그러나 헌법의 이 조항은 유감스럽게도 형사처벌을 규정한 조항이 아니며 정당해산의 효과는 조직상으로 나타날 뿐이다. 물론 해산되는 정당이 "정부를 참칭하거나 국가변란을 목적으로 하는" 정당이라면 국가보안법의 적용을 받아 처벌될 수도 있겠지만 그것은 전혀 다른 차원의 문제이고, 정당의 결성 가입 그 자체가 범죄로 되는 것은 아니다. 반면 제1항 포섭론의 입장은 단체의 구성 가입을 형사처벌의 대상으로 삼고 있다는 점에서 치유할 수 없는 결함을 가진 것이다.

사실 국가보안법 제7조의 존재는 헌법 제8조 제4항의 존재조차 무의미하게 만든다. 헌법 제8조 제4항에 해당하여 해산되는 정당은 언제나 제7조 3항에서 규정하는 이적단체가 되기 때문에 그 구성 가입 자체를 처벌할 수 있는데 굳이 해산조항을 둘 필요가 없기 때문이다. 이는 국가보안법 제7조가 헌법보다 우선적으로 적용될 것을 예정하고 있는 초헌법적 범임을 잘 보여준다.

### (2) 제3항 개정론

제3항 개정론의 경우 당해 조항의 처벌대상이 표현행위라는 문제가 남기는 하지만 처벌대상이 단체의 구성 가입 자체가 아닌 단체의 활동이 되므로 전자의 경우보다 훨씬 논리성을 갖추게 된다. 뿐만 아니라 표현행위의 주체가 개인이 아닌 단체

(집단)가 되므로 그 위험성이 훨씬 크다는 논리로 제1항에 대해 가해지고 있는 비판의 예봉을 피할 수 있는 이점도 있다. 거기에 더하여 이런 방식이 가지는 무엇보다도 큰 효과는 현행 제3항에서 처벌하는 이적단체 처벌의 효과를 고스란히 살릴 수 있다는 것이다. 혹은 이러한 생각이 국민회의의 대체입법 구상과 결합하여 행위 태양이 반국가단체를 찬양 고무하는 것이 아니라 '국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 표현'이라는 형식으로 나타날지도 모르겠다.

이렇게 될 경우 김대중 대통령이 언급했던 사례는 다음과 같이 될 것이다. 즉 어떤 한 사람이 아니라 "광화문에서 1000명 또는 수만명의 군중들이 '자본주의 타도와 사회주의 혁명'을 외치는" 상황으로 바뀌게 된다. 이렇게 될 경우 이를 지켜 보는 국민들로서는 더 이상 "미쳤다"고 하기는 어렵게 될 것이고, 오히려 어떤 위협을 느끼게 될 수 있다. 그러면 국민들이 커다란 위협을 느끼는 이와 같은 상황을 처벌하지 않고 내버려 둔다면 국가안전보장에 중대한 위협이 야기된다는 논리로 이들의 처벌을 정당화할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 이적단체의 구성 가입에 대한 처벌까지 손쉽게 이루어낼 수 있다는 놀라운 시나리오가 성립하게 된다.

그러나 이것은 기본적인 구조가 제1항과 동일하므로 제1항이 안고 있는 본질적 문제, 즉 처벌대상으로 삼고 있는 행위가 바로 표현이라는 치명적 결함을 그대로 안고 있다. 개인이 했든 단체가 했든 그것은 어디까지나 표현행위이며, 이는 형사처벌의 대상이 될 수 있는 행위가 아니다. 물론 집단의 힘을 이용하여 표현하는 것과 개인이 표현하는 것 사이에는 그 효과의 면에서 현저한 차이가 있다. 그러나 그러한 효과의 차이가 표현의 처벌을 정당화할 수 있는 것은 아니다. 표현의 처벌이 정당화될 수 있는 것은 그 표현 자체가 국가가 보호하고자 하는 정당한 목적이나 이익에 대한 위협이 되는 경우, 혹은 국가의 안전에 직접적 위협을 가할 즉각적 폭력 행위를 선동하는 경우에 국한되기 때문이다. 단순히 개인이 아닌 단체가 했다는 이유만으로 그 표현이 즉각적 폭력행위의 선동에 해당한다고 보아야 할 근거는 아무 것도 없는 것이다.

또한 제3항 개정론에서 행위주체를 단체 또는 그 구성원으로 하고 있고 그 표현 행위를 처벌하는 것은 표현의 내용이 현실화할 위험성을 예방하는 차원의 것이다. 여기서 상정되는 위험성은 두가지 형태로 나타날 것이다. 하나는 문제되는 표현행위를 한 단체가 그 표현된 내용의 실행에 들어가는 경우이며, 다른 하나는 그러한 표현에 영향을 받은 다른 사람이나 단체가 표현내용의 실행에 들어가는 경우이다. 그런데 전자의 경우 이미 표현을 통해 목적을 표출한 단체의 행동은 쉽게 포착할 수 있는 것이므로(또 이것이 진짜 위험하다면 이를 포착하는 것이 법집행당국의 직무이다), 설사 문제되는 표현이 어떤 위협을 가지고 있다 하더라도 굳이 표현단체

에서 처벌할 필요성이 인정되지 않는다. 표현의 단계를 넘어서서 단체가 범죄가 될 수 있는 어떤 행동에 돌입하는 단계에서 처벌하더라도 위험성은 충분히 억제가능하기 때문이다. 반면 당해 표현에 영향을 받은 타인이 행동에 들어가는 위험성의 문제는 적절한 고려사항이 될 수 없다. 사람이 어떤 행동을 하기까지에는 복잡한 내면의 과정이 전개된다. 더구나 문제된 표현의 내용을 실현하는 행위는 항상 형사 처벌의 대상이 되는 행위일진대 단순히 다수의 구성원을 가진 단체가 주장하였다고 해서 사람을 움직여 행동에 돌입하게 한다고 보기는 어렵다. 이는 결국 그런 행동의 원인제공행위를 처벌한다는 논리인데 어떤 행동의 원인이라는 것이 것처럼 단순한 것은 아니다. 어떤 사람이 표현내용의 실행에 들어갔다고 하더라도 그것이 당해 표현의 영향을 받아서 일어났는지 여부를 입증할 수 있는 방법은 사실상 존재하지 않는다.

### (3) 인권 유린의 위험성

마지막으로 제1항 포섭론이나 제3항 개정론은 위와 같은 치명적 결함 이외에 엄청난 위험성을 내포하고 있다. 그것은 인권유린의 위험성이다. 독립된 구성요건으로서 제1항과 제5항의 폐지가 전제되는 경우에 법집행당국은 제1항 또는 제5항에 해당하는 행위를 모두 개정된 제3항 소정의 행위로 다룰 위험성이 너무나도 크다. 앞에서 나는 제7조 위반범죄의 경우 행위 자체가 증거가 되기 때문에 입증을 위한 자백강요나 고문 등의 가능성이 높지 않다고 말했다. 그것은 행위 자체만으로도 처벌할 수 있는 제1항과 제5항이 존재하고 있기 때문이다. 그런데 제1항과 제5항이 폐지된다면 아무리 공안당국의 기준으로 '이적표현'에 해당하는 것이라 하더라도 그것을 단체와 결부시키지 않는 한 처벌할 수 없게 된다. 그 결과 문제되는 모든 표현행위를 단체와 결부시키려는 경향이 강화될 것이며, 이는 결국 수사과정에서의 엄청난 인권유린으로 이어지게 될 것이다. 개인의 사소한 표현 하나라도 이적단체 또는 그 구성원의 표현으로 몰아가기 위한 조직사건의 홍수, 이것은 너무나 뻔한 결과이다.

이와 같은 치유할 수 없는 결함과 엄청난 인권유린의 위험성을 안고 있는 '이적단체' 조항을 법무부가 어떤 경우에도 폐지되어서는 안되는 조항으로 여기는 의도는 무엇인가? 그것은 법무부를 비롯한 공안당국의 주요 타겟이 되고 있는 단체의 사회적 영향력을 약화 또는 와해시키겠다는 의지의 표현이다. 그러나 이적단체 조항은 어떤 단체의 와해라는 수준을 훨씬 넘어서는 아주 근본적인 폐해를 미치고 있다.

그 단적인 예를 한총련에서 본다. 한총련은 우리나라 대학생의 대표조직이며 학생운동을 대표해 왔다. 그러면서도 그 노선이나 활동방식의 면에서 안팎으로부터 많은 비판을 받아온 것이 사실이다. 그런데 이적단체 조항을 통한 한총련의 처벌 또는 통제<sup>14)</sup>는 이와 같은 비판의 기능을 무력하게 만들어 왔다. 한총련의 입장이나 활동이 아무리 비판받을 만한 것이라 하더라도 일단 그것이 국가보안법에 의해 이적단체로 규정되고 처벌의 대상이 되는 순간 한총련에 대한 모든 비판은 국가보안법의 적용을 돕는 결과를 가져오므로 이와 같은 비판에 힘을 실을 수가 없게 되고, 역설적으로 바로 국가보안법에 의해 한총련은 그 존속가능성을 계속해서 보장받게 되는 것이다.

사실 한총련이 이적단체로 규정되어 처벌받고 그 대표자와 간부들이 구속 수배되는 일이 없었더라면 한총련은 사회 각계의 비판에 의해 이미 사라지거나 다른 조직으로 대체되었을지도 모른다. 사회의 발전이나 민주화를 위한 어떤 이념이나 사상이 나오고 그것의 적실성에 대한 반박과 비판이 제기되고 이와 같은 사상과 의견의 경쟁과정에서 적절한 대안이 제시되는 것, 이것이야말로 민주주의 원리하에서 사회가 발전되어가는 방식이다. 그런데 국가보안법에 의한 한총련의 통제는 바로 이러한 시민사회의 비판과 대안제시의 과정을 차단시키고, 사상의 자유시장의 기능을 마비시키는 역할을 수행해 온 것이다.

이와 같은 보이지 않는 사상 통제기능이야말로 제7조 제3항이 가지는 본질적 부분이고, 이를 유지하려는 근본적 의도일 것이다. 이처럼 시민사회의 자생력을 차단하고 통제하려는 시도가 민주주의 원리에 부합할 수 없는 것으로 결코 용납되어서는 안됨은 분명하다.

## 6. 결론 : 7조를 넘어서 전면폐지로!

이제 마무리를 짓기로 하자. 국가보안법 반대 국민연대가 각 회원단체들 사이의 최소한의 공통분모로 제시하고 있는 것이 국가보안법 제7조의 완전폐지이다. 따라서 나는 앞에서 국민연대의 이러한 입장을 고려하여 논의를 의식적으로 국가보안법 제7조의 폐지에 국한시켰다. 제7조는 국가보안법의 여러 규정 중 가장 많이 적용되는 조항이고 다른 법률과 중복되지 않는 핵심적 규정이다. 따라서 7조의 폐지

14) 통제라는 용어를 사용하는 것은 공안당국이 한총련에 대하여 와해를 공언하고 있지만 실제로 와해를 바라고 있는 것은 아니며 통제수위의 적절한 조절에 의해 약화된 형태의 한총련을 유지시키고 있다는 의문이 있기 때문이다.

가 인권보장과 민주주의의 실현에 있어서 실로 엄청난 진전을 가져오는 것임은 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 제7조의 문제를 들여다 보면 제7조의 폐지에 머물 수만은 없다는 결론에 이르게 된다. 그것은 제7조가 국가보안법의 다른 모든 규정과 공유하고 있고 국가보안법의 본질을 이루고 있는 요소, 즉 반국가단체의 문제 때문이다.

반국가단체의 전형은 북한으로 상정된다.<sup>15)</sup> 국가보안법의 모든 범죄는 반국가단체=북한의 존재를 전제로 하고 있고, 특히 반국가단체가 존재하지 않으면 처벌될 수 없는 범죄, 오로지 반국가단체와의 관련성 때문에 처벌되는 범죄유형만 해도 잠입 탈출, 찬양 고무, 회합 통신 등 수다하다. 이와 관련하여 가장 많이 제기되는 비판은 남북관계의 변화나 국제정세의 변화에 비추어 북한을 반국가단체로 규정하는 것이 더 이상 타당성을 가질 수 없다는 것이다. 이 주장은 그 자체로 충분한 타당성을 가지고 있지만 여기서는 논외로 한다.

여기서 내가 문제삼고자 하는 것은 반국가단체의 존재를 전제로 하는 국가보안법상의 수많은 범죄들이 과연 필요한가 하는 것이다. 국가보안법의 실질적 존재 이유가 "폭력을 수반하지 않는 체제전복의 선전 선동을 처벌"하는 데 있다면 필요한 조항은 단 하나 국가보안법 제7조뿐이다. 그런데 제7조는 위에서 본 바와 같이 존립할 근거도 없고 존립해서도 안되는 조항이다.

나머지 조항은 모두가 형법이나 군형법, 군사기밀보호법 등에 의하여 처벌되는 것들이다. 반국가단체의 구성은 그 자체로 내란죄의 예비 음모가 될 것이고, 목적 수행은 형법 등 관련법률의 조항에 의하여 처벌될 것이다. 자진지원, 금품수수, 잠입탈출, 찬양고무, 회합통신, 편의제공 등은 모두 그 요건으로서 "국가의 존립 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서"라는 주관적 요건이 붙어 있다. 그런데 진짜로 국가의 존립 등을 위태롭게 하는 행위라면 당연히 형법상 처벌이 예정되어 있고 형법상의 간첩죄의 공범이나 방조 등의 죄로 모두 처벌이 가능한 것이다. 그렇지 않고 형법에 규정된 죄에 의하여 처벌할 수 없는 행위라면 그것은 이미 국가의 존립 등을 위태롭게 하는 행위도 될 수 없는 것이다. 불고지죄? 참으로 한심한 조항이 아닐 수 없다(더구나 이 조항은 날치기에 의해 부활되기까지 했다). 양심의 자유에 대한 논의를 떠나서 어떤 범죄가 저질러지고 이것이 진실로 국가의 존립을 위태롭게 한다고 느낀다면 누구나 신고할 것이다. 그것은 인간의 내면적 결정이며, 형사처벌로 강제할 수는 없다. 형법이 최고형으로 다스리는 범죄인

15) 대법원은 북한이 반국가단체라는 사실은 입증 필요없는 공지의 사실이라고 하였다. 대판 1993. 9. 29. 93도1730.

국헌문란 목적의 폭동, 즉 내란에 대해서조차 어떤 신고의무도 규정하지 않고 있는 것은 형법의 결함이 아니라 그것이 법으로 강제할 수 없는 사항이기 때문이다.

이처럼 국민의 자유를 제약하는 형사처벌을 부과함에 있어 형법과는 별도로 존재해야 할 정당한 이유를 갖고 있는 조항이 국가보안법에는 단 하나도 없다. 이런 법률을 둔다는 것, 그리고 그 집행을 위하여 수많은 인력과 예산과 시설이 동원된다는 것, 그 집행과정에서 발생하는 인권침해, 이 모든 일이 국가적 낭비요, 쓸데 없는 국력의 소모이며, 결국 그것은 국가의 존립 안전을 위태롭게 하는 결과를 낳고 마는 것이다. 결국 역설적으로 국가보안법은 스스로 목적으로 내세우고 있는 국가의 존립 안전과 국민의 생존 및 자유의 확보에 장애물이 될 뿐이다. 국가보안법은 오로지 폐지됨으로써만 자유민주적 기본질서에 기여할 수 있다.

■ 주제발표

국가보안법 개폐문제에 관하여

통일연구원 북한인권센터 소장  
제 성 호

## 국가보안법 개폐문제에 관하여

통일연구원 북한인권센터 소장 **제 성 호**

최근 국가보안법 개폐문제가 우리 사회에서 열띤 논쟁의 대상으로 등장하고 있다.

진보적인 인사들은 국가보안법이 군사정권 시절 민주인사에 대한 인권탄압의 수단으로 악용되어 왔을 뿐 아니라 지금까지도 사상 및 양심의 자유를 침해하는 악법으로 남아 있다고 주장한다. 국민의 정부가 햇볕정책을 추진하고 있고, 국민인권위원회 설치 등 인권 보호를 위해 다각적인 노력을 펴 나가고 있는데, 이 같은 전향적인 정책과 국가보안법의 존속은 앞뒤가 맞지 않는다고 강조한다. 또한 북한이 당국간 회담 개최를 위한 전제조건으로 이 법의 폐지를 요구하고 있는 만큼, 남북관계 개선을 위해서도 국가보안법을 더 이상 고집할 이유가 없다고 한다.

반면 보수적인 성향의 사람들은 국가보안법 폐지는 북한의 대남전략으로부터 우리의 자유민주주의체제를 수호하는 「법률적 무장」의 해제를 의미하며, 이는 잠수정 침투, 서해교전과 NLL 무효화 외에도, 북한이 집요하게 남한내에 통일전선 구축을 시도하는 작금의 남북관계 현실에 비추어 시기상조라고 주장한다. 나아가 이들은 국가보안법의 개폐는 사실상 북한을 반국가단체에서 제외시킴으로써 국민들의 대북관과 안보의식에 큰 혼란을 가져오게 될 것이라고 우려한다.

우리는 이상의 두 입장 중 어느 한 쪽에도 치우치지 않고 객관적이고 균형있는 시각을 가지고 국가보안법의 개폐문제에 대해 접근해야 한다고 본다. 국가보안법이 지난 시기에 국가안보가 아니라 정권안보를 위해 이용되어 왔고, 특히 민주화를 요구한 재야인사의 탄압을 위해 남용되었던 점을 부인할 수는 없다. 이 법이 국제인권단체들에 의해 비판의 대상이 된 것도 사실이었다.

그러나 국가보안법이 그 동안 남한사회의 안정과 질서 유지에 적지 않은 기여를

해 왔고, 남한의 경제성장에 밀거름이 되어 온 점을 결코 간과해서는 안된다. 또한 지난 반세기 동안 남북한이 정치, 군사적으로 대치하고 있는 현실에서 우리 사회 내부에 친북세력의 확산 및 지하당의 구축을 효과적으로 차단함으로써 한반도의 평화 유지에도 이바지했다고 볼 수 있다. 국가보안법의 이같은 순기능 내지 긍정적 측면은 보지 않고 부정적 측면 내지 역기능만 부각시키는 것은 올바른 태도가 아니라고 하겠다.

국가보안법은 본질상 '자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 정을 가지고' 행해지는 내외의 반국가적 활동으로부터 우리의 자유민주주의체제를 보전하기 위한 자위적이고 방어적인 법률이다. 다시 말하면 국가보안법은 대한민국의 자유민주적 기본질서를 파괴하려는 내외의 기도를 무력화시킴으로써 우리의 국가이념과 자유민주주의체제를 보전하기 위한 안보관련 형사법이다. 국가보안법은 현재 형법상 외환죄의 미비점을 보완하는 역할을 하고 있다. 법의 형식에 있어서는 다소 차이가 있을지라도 이러한 안보관련 법은 어느 나라에나 다 있다. 미국의 공산주의자규제법이나 독일의 형법은 그 대표적인 예이다.

이렇게 볼 때 북한체제를 파괴, 전복, 흡수통일하기 위한 공격적인 법률이 아닌 것이 분명하다. 그런데도 북한은 지금 국가보안법이 평화통일에 장애가 된다고 강변하고 있다. 이것은 곧 국가보안법이 북한식 평화통일, 곧 남조선혁명을 통한 적화통일 실현에 도움이 되지 않음을 말하는 것이라 하겠다. 이 같은 북한의 주장은 우리가 추구하는 자유민주적 방식에 의한 평화통일에는 국가보안법이 장애가 되지 않고 오히려 긍정적인 기여를 할 수도 있다는 점을 시사하는 것이기도 하다.

위와 같은 사실에 비추어 볼 때 국가보안법이 남북관계 개선에 장애가 된다는 논리는 성립될 수 없다. 왜냐하면 국가보안법이 북한과의 관계를 염두에 두고 제정되었고 지금까지 적용되고 있는 것이 사실이지만, 기본적으로 법의 적용방향과 대상은 대내적인 것이며, 또한 반국가적, 이적 목적의 활동을 규율하는 데 있기 때문이다. 만일 국가보안법이 폐지되면, 남북관계가 획기적으로 개선되리라고 생각한다면, 그것은 매우 나이브한 생각이라 하지 않을 수 없다. 북한의 목표는 국가보안법 폐지 그 자체에 있는 것이 아니라 남한 공산화를 위한 환경조성의 제1단계로 국가보안법이라는 장애물을 치우려는 데 있는 것일 뿐이다. 심증팔구 국가보안법이 폐지되면 북한은 또 다른 요구를 들고 나와 남북관계에 난관을 조성할 것이다.

또 어떤 이는 국가보안법이 북한을 적으로 또한 북한과의 교류를 원천적으로 범죄시 내지는 금지하고 있다고 주장한다. 국가보안법에서는 반국가단체의 정의에

관한 규정을 두고 있을 뿐, 북한이 반국가단체라고 명시하고 있지는 않다. 단지 우리 법집행당국이 북한이 국가보안법상의 반국가단체에 해당한다고 해석, 적용해 왔을 뿐이다. 그러므로 국가보안법이 북한(동족)을 적으로 규정하고 있다는 주장은 옳은 것이 아니다. 또한 국가보안법은 기본적으로 안보관련 형사법으로서 교류촉진법이 아니며, 정당한 목적의 남북교류를 금지하고 있지 않다. 현재 남북한 주민간의 경제, 사회, 문화 등 제반분야에서의 교류협력은 「남북교류협력에 관한 법률」에 의해 규율되고 있다.

혹자는 국가보안법과 햇볕정책간의 모순을 이야기 하기도 한다. 하지만 양자는 반드시 모순되는 것이라고 할 수 없다. 우리가 햇볕정책, 즉 안보와 화해, 협력을 병행 추진하는 목적은 북한을 전략적으로 포용함으로써 궁극적으로 북한을 변화시키는 데 있다. 그러나 국가보안법의 개폐는 근본적으로 북한의 변화와는 관련이 없다. 무리하게 서둘러 국가보안법을 폐지할 경우 우리의 안보를 해치는 위험한 결과만을 초래할 수 있다. 우리 정부가 정경분리원칙에 입각, 적극적인 화해, 협력의 추진을 통해 북한에 많은 햇볕을 내리찍기 위해서는 우리 내부적으로 안보를 확실하게 다져 놓는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 안보를 떠받치는 한 축인 국가보안법 개폐에 신중을 기하지 않으면 안된다.

나아가 국가보안법의 남용의 문제와 국가보안법의 본질을 혼동해서도 아니된다. 국가보안법의 목적은 전술한 바와 같이 대한민국의 자유민주주의체제를 전복하려는 반국가적 활동을 규율하는 것이며, 이러한 범죄를 처벌하는 것은 국가형벌권의 당연한 행사이다. 자유민주주의도 자유민주주의를 정면으로 부정하는 적대세력을 용인하거나 관용하지는 않기 때문이다. 법의 남용으로 인한 인권침해 소지는 이를 억제하는 제도적 장치를 마련하고, 법의 엄격한 적용을 통해서 시정하면 된다. 법의 남용이 곧 안보관련 형사법인 국가보안법의 존재이유를 부정하는 결론을 정당화할 수는 없는 것이다.

북한은 남북간에 기본합의서가 채택된 후에도 또 지금 국민의 정부가 전향적인 대북포용정책을 추진하고 있음에도 불구하고 여전히 전복차원의 통일전선전술과 선전차원의 위장평화공세를 병행추진하는 이중적 대남전략을 지속하고 있다. 이러한 상황에서 우리의 안보를 튼튼히 하고 국가와 국민의 생존권을 수호하기 위해서는 당분간 국가보안법을 존속시켜야 할 것이다. 이렇게 볼 때 북한이 대남적화통일 전략을 포기하여 남북간에 진정한 화해구도가 정착될 때 상호주의원칙에 입각, 북한의 형법 등과 연계하여 개폐문제를 논의하는 것이 타당하다고 하겠다.

다만 북한이 현실적으로 국가보안법 폐지를 남북관계 개선과 연계시키고 있는

만큼 우리가 이 법의 영구적인 존속을 고집하는 것은 남북화해에 도움이 되지 않으며 통일지향적인 자세라고 볼 수 없다. 우리가 남북화해와 남북관계 개선을 선도한다는 관점에서 가능한 것부터 국가보안법의 일부조항을 손질하는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 시각에서 그 동안 남용의 가능성이 있는 것으로 지적되어 온 찬양·고무죄의 성립요건을 엄격히 제한하는 방향으로 개정하거나 또는 불고지죄를 폐지하는 것을 검토하는 것은 적절한 조치라고 하겠다. 이는 국제인권단체의 비판과 인권이사회의 권고를 겸허하게 수용하는 것으로서 의미있는 일이기도 하다.

결론적으로 말하여 국가보안법의 개폐문제는 북한의 대남혁명전략 견지로 인한 남북간의 대치현실, 자유민주주의질서와 인권의 공존 논리, 법의 개폐가 가져올 파장 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 접근해야 할 것이다. 다시 말해서 인권 개선과 신장은 국가안보를 보장하는 국가보안법을 존속시키는 범위내에서 국민적인 합의를 기초로 점진적으로 이루어져야 한다.

부 록

국가보안법



## ■ 국가보안법 ■

소관부처 : 법무부

전문개정 80.12.31 법률제3318호

일부개정 87.12. 4 법률제3993호(군사법원법)

일부개정 91. 5.31 법률제4373호

일부개정 94. 1. 5 법률제4704호(군사법원법)

일부개정 97. 1.13 법률제5291호(국가유공자등예우및지원에관한법률)

일부개정 97.12.13 법률제5454호(정부부처명칭등의변경에따른건축법등의정비에관한법률)

### 제1장 총칙

#### 제1조 (목적등)

- ① 이 법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다.
- ② 이 법을 해석적용함에 있어서는 제1항의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다. <신설 91.5.31>

#### 제2조 (정의)

- ① 이 법에서 “반국가단체”라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 말한다. <개정

91.5.31)

② 삭제 <91.5.31>

## 제2장 죄와 형

### 제3조 (반국가단체의 구성등)

① 반국가단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 다음의 구별에 따라 처벌한다.

1. 수괴의 임무에 종사한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다.
2. 간부 기타 지도적 임무에 종사한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.
3. 그 이외의 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

② 타인에게 반국가단체에 가입할 것을 권유한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

③ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.

④ 제1항제1호 및 제2호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

⑤ 제1항제3호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 10년 이하의 징역에 처한다. <개정 91.5.31>

### 제4조 (목적수행)

① 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 그 목적수행을 위한 행위를 한 때

에는 다음의 구별에 따라 처벌한다. <개정 91.5.31>

1. 형법 제92조 내지 제97조·제99조·제250조제2항·제338조 또는 제340조 제3항에 규정된 행위를 한 때에는 그 각조에 정한 형에 처한다.
2. 형법 제98조에 규정된 행위를 하거나 국가기밀을 탐지·수집·누설·전달 하거나 공개한 때에는 다음의 구별에 따라 처벌한다.
  - 가. 군사상 기밀 또는 국가기밀이 국가안전에 대한 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람에게만 지득이 허용되고 적국 또는 반국가단체에 비밀로 하여야 할 사실, 물건 또는 지식인 경우에는 사형 또는 무기징역에 처한다.
  - 나. 가목외의 군사상 기밀 또는 국가기밀의 경우에는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.
3. 형법 제115조·제119조제1항·제147조·제148조·제164조 내지 제169조·제177조 내지 제180조·제192조 내지 제195조·제207조·제208조·제210조·제250조제1항·제252조·제253조·제333조 내지 제337조·제339조 또는 제340조제1항 및 제2항에 규정된 행위를 한 때에는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.
4. 교통·통신, 국가 또는 공공단체가 사용하는 건조물 기타 중요시설을 파괴하거나 사람을 약취·유인하거나 함선·항공기·자동차·무기 기타 물건을 이동·취거한 때에는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.
5. 형법 제214조 내지 제217조·제257조 내지 제259조 또는 제262조에 규정된 행위를 하거나 국가기밀에 속하는 서류 또는 물품을 손괴·은닉·위조·변조한 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.
6. 제1호 내지 제5호의 행위를 선동·선전하거나 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 때에는 2년 이상의 유기징역에 처한다.

- ② 제1항의 미수범은 처벌한다.
- ③ 제1항제1호 내지 제4호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.
- ④ 제1항제5호 및 제6호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 10년이하의 징역에 처한다.

#### 제5조 (자진지원 · 금품수수)

- ① 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자를 지원할 목적으로 자진하여 제4조제1항 각호에 규정된 행위를 한 자는 제4조제1항의 예에 의하여 처벌한다.
- ② 국가의 존립 · 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자로부터 금품을 수수한 자는 7년이하의 징역에 처한다. <개정 91.5.31>
- ③ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.
- ④ 제1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 10년이하의 징역에 처한다.
- ⑤ 삭제 <91.5.31>

#### 제6조 (잠입 · 탈출)

- ① 국가의 존위 · 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로부터 잠입하거나 그 지역으로 탈출한 자는 10년이하의 징역에 처한다. <개정 91.5.31>
- ② 반국가단체나 그 구성원의 지령을 받거나 받기 위하여 또는 그 목적수행을 협의

하거나 협의하기 위하여 잠입하거나 탈출한 자는 사형 · 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

- ③ 삭제 <91.5.31>
- ④ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다. <개정 91.5.31>
- ⑤ 제1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 7년이하의 징역에 처한다.
- ⑥ 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다. <개정 91.5.31>

#### 제7조 (찬양 · 고무등)

- ① 국가의 존립 · 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양 · 고무 · 선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전 · 선동한 자는 7년이하의 징역에 처한다. <개정 91.5.31>
- ② 삭제 <91.5.31>
- ③ 제1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다. <개정 91.5.31>
- ④ 제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다. <개정 91.5.31>
- ⑤ 제1항 · 제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서 · 도화 기타의 표현물을 제작 · 수입 · 복사 · 소지 · 운반 · 반포 · 판매 또는 취득한 자는 그 각항에 정한 형에 처한다. <개정 91.5.31>

- ⑥ 제1항 또는 제3항 내지 제5항의 미수범은 처벌한다. <개정 91.5.31>
- ⑦ 제3항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년이하의 징역에 처한다. <개정 91.5.31>

#### 제8조 (회합 · 통신등)

- ① 국가의 존립 · 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자와 회합 · 통신 기타의 방법으로 연락을 한 자는 10년이하의 징역에 처한다. <개정 91.5.31>
- ② 삭제 <91.5.31>
- ③ 제1항의 미수범은 처벌한다. <개정 91.5.31>
- ④ 삭제 <91.5.31>

#### 제9조 (편의제공)

- ① 이 법 제3조 내지 제8조의 죄를 범하거나 범하려는 자라는 정을 알면서 총포 · 탄약 · 화약 기타 무기를 제공한 자는 5년이상 10년이하의 징역에 처한다. <개정 91.5.31>
- ② 이 법 제3조 내지 제8조의 죄를 범하거나 범하려는 자라는 정을 알면서 금품 기타 재산상의 이익을 제공하거나 잠복 · 회합 · 통신 · 연락을 위한 장소를 제공하거나 기타의 방법으로 편의를 제공한 자는 10년이하의 징역에 처한다. 다만, 본범과 친족관계가 있는 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다. <개정 91.5.31>
- ③ 제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.
- ④ 제1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 1년이상 10년이하의 징역에 처

한다.

#### ⑤ 삭제 <개정 91.5.31>

#### 제10조 (불고지)

제3조, 제4조, 제5조제1항 · 제3항(제1항의 미수범에 한한다) · 제4항의 죄를 범한 자라는 정을 알면서 수사기관 또는 정보기관에 고지하지 아니한 자는 5년이하의 징역 또는 200만원이하의 벌금에 처한다. 다만, 본범과 친족관계가 있는 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. [전문개정 91.5.31]

#### 제11조 (특수직무유기)

범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이 이 법의 죄를 범한 자라는 정을 알면서 그 직무를 유기한 때에는 10년이하의 징역에 처한다. 다만, 본범과 친족관계가 있는 때에는 그 형을 감경 또는 면제할 수 있다.

#### 제12조 (무고, 날조)

- ① 타인으로 하여금 형사처분을 받게 할 목적으로 이 법의 죄에 대하여 무고 또는 위증을 하거나 증거를 날조 · 인멸 · 은닉한 자는 그 각조에 정한 형에 처한다.
- ② 범죄수사 또는 정보의 직무에 종사하는 공무원이나 이를 보조하는 자 또는 이를 지휘하는 자가 직권을 남용하여 제1항의 행위를 한 때에도 제1항의 형과 같다. 다만, 그 법정형의 최저가 2년미만일 때에는 이를 2년으로 한다.

#### 제13조 (특수가중)

이 법, 군형법 제13조 · 제15조 또는 형법 제2편제1장 내란의 죄 · 제2장 외환의 죄

를 범하여 금고이상의 형의 선고를 받고 그 형의 집행을 종료하지 아니한 자 또는 그 집행을 종료하거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 경과하지 아니한 자가 제3조제1항제3호 및 제2항 내지 제5항, 제4조제1항제1호중 형법 제94조제2항·제97조 및 제99조, 동항 제5호 및 제6호, 제2항 내지 제4항, 제5조, 제6조제1항 및 제4항 내지 제6항, 제7조 내지 제9조의 죄를 범한 때에는 그 죄에 대한 법정형의 최고를 사형으로 한다.

#### 제14조 (자격정지의 병과)

이 법의 죄에 관하여 유기징역형을 선고할 때에는 그 형의 장기이하의 자격정지를 병과할 수 있다. <개정 91.5.31>

#### 제15조 (몰수 · 추징)

- ① 이 법의 죄를 범하고 그 보수를 받은 때에는 이를 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다.
- ② 검사는 이 법의 죄를 범한 자에 대하여 소추를 하지 아니할 때에는 압수물의 폐기 또는 국고귀속을 명할 수 있다.

#### 제16조 (형의 감면)

다음 각호의 1에 해당하는 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.

1. 이 법의 죄를 범한 후 자수한 때
2. 이 법의 죄를 범한 자가 이 법의 죄를 범한 타인을 고발하거나 타인이 이 법의 죄를 범하는 것을 방해한 때
3. 삭제 <91.5.31>

#### 제17조 (타법적용의 배제)

이 법의 죄를 범한 자에 대하여는 노동조합및노동관계조정법 제39조의 규정을 적용하지 아니한다. <개정 97.12.13>

### 제3장 특별형사소송규정

#### 제18조 (참고인의 구인 · 유치)

- ① 검사 또는 사법경찰관으로부터 이 법에 정한 죄의 참고인으로 출석을 요구받은 자가 정당한 이유없이 2회이상 출석요구에 불응한 때에는 관할법원판사의 구속영장을 발부받아 구인할 수 있다.
- ② 구속영장에 의하여 참고인을 구인하는 경우에 필요한 때에는 근접한 경찰서 기타 적당한 장소에 임시로 유치할 수 있다.

#### 제19조 (구속기간의 연장)

- ① 지방법원판사는 제3조 내지 제10조의 죄로서 사법경찰관이 검사에게 신청하여 검사의 청구가 있는 경우에 수사를 계속함에 상당한 이유가 있다고 인정할 때에는 형사소송법 제202조의 구속기간의 연장을 1차에 한하여 허가할 수 있다.
- ② 지방법원판사는 제1항의 죄로서 검사의 청구에 의하여 수사를 계속함에 상당한 이유가 있다고 인정할 때에는 형사소송법 제203조의 구속기간의 연장을 2차에 한하여 허가할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항의 기간의 연장은 각 10일이내로 한다. <1992.4.14 헌법재판소

결정으로 본조중 제7조 및 제10조의 죄에 관한 구속기간 연장부분 효력상실)

#### 제20조 (공소보류)

- ① 검사는 이 법의 죄를 범한 자에 대하여 형법 제51조의 사항을 참작하여 공소제기를 보류할 수 있다.
- ② 제1항에 의하여 공소보류를 받은 자가 공소의 제기없이 2년을 경과한 때에는 소추할 수 없다.
- ③ 공소보류를 받은 자가 법무부장관이 정한 감시·보도에 관한 규칙에 위반한 때에는 공소보류를 취소할 수 있다.
- ④ 제3항에 의하여 공소보류가 취소된 경우에는 형사소송법 제208조의 규정에 불구하고 동일한 범죄사실로 재구속할 수 있다.

### 제4장 보상과 원호

#### 제21조 (상금)

- ① 이 법의 죄를 범한 자를 수사기관 또는 정보기관에 통보하거나 체포한 자에게는 대통령령이 정하는 바에 따라 상금을 지급한다.
- ② 이 법의 죄를 범한 자를 인지하여 체포한 수사기관 또는 정보기관에 종사하는 자에 대하여도 제1항과 같다.
- ③ 이 법의 죄를 범한 자를 체포할 때 반항 또는 교전상태하에서 부득이한 사유로 살해하거나 자살하게 한 경우에는 제1항에 준하여 상금을 지급할 수 있다.

#### 제22조 (보로금)

- ① 제21조의 경우에 압수물이 있는 때에는 상금을 지급하는 경우에 한하여 그 압수물 가액의 2분의 1에 상당하는 범위안에서 보로금을 지급할 수 있다.
- ② 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자로부터 금품을 취득하여 수사기관 또는 정보기관에 제공한 자에게는 그 가액의 2분의 1에 상당하는 범위안에서 보노금을 지급할 수 있다. 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 제공한 때에도 또한 같다.
- ③ 보로금의 청구 및 지급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제23조 (보상)

이 법의 죄를 범한 자를 신고 또는 체포하거나 이에 관련하여 상이를 입은 자와 사망한 자의 유족은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가유공자등에우및지원에관한법률에 의한 공상군경 또는 순직군경의 유족으로 보아 보상할 수 있다. <개정 97.1.13> [전문개정 91.5.31]

#### 제24조 (국가보안유공자 심사위원회)

- ① 이 법에 의한 상금과 보로금의 지급 및 제23조에 의한 보상대상자를 심의·결정하기 위하여 법무부장관소속하에 국가보안유공자심사위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 91.5.31>
- ② 위원회는 심의상 필요한 때에는 관계자의 출석을 요구하거나 조사할 수 있으며, 국가기관 기타 공·사단체에 조회하여 필요한 사항의 보고를 요구할 수 있다.
- ③ 위원회의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제25조 (군법 피적용자에 대한 준용규정)

이 법의 죄를 범한 자가 군사법원법 제2조 제1항 각호의 1에 해당하는 자인 때에는 이 법의 규정중 판사는 군사법원군판사로, 검사는 군검찰부검찰관으로, 사법경찰관은 군사법경찰관으로 본다. <개정 87.12.4, 94.1.5>

## 부 칙

## 제1조 (시행일)

이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

## 제2조 (폐지법률)

반공법은 이를 폐지한다. 다만, 동법 폐지전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 규정에 의한다.

## 제3조 (다른 법률의 개정 및 다른 법률과의 관계)

① 사회안전법중 다음과 같이 개정한다. 제2조제3호를 다음과 같이 하고, 제4호를 삭제한다.

3. 국가보안법 제3조 내지 제9조부칙 제2항제3호를 제4호로 하고, 동항에 제3호를 다음과 같이 신설한다.

3. 법률 제3318호 국가보안법 시행전의 행위로 인하여 법률 제549호 국가보안법 제1조 내지 제8조 또는 법률 제643호 반공법 제3조 내지 제7조의 적용을 받아금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행을 받은 사실이 있는 자부칙 제3항

중 "부칙 제2항"을 "부칙 제2항(제3호를 제외한다)"로 한다.

② 반국가행위자의처벌에관한특별조치법중 다음과 같이 개정한다. 제2조제1항중 "국가보안법(제9조를 제외한다)"을 "국가보안법(제10조를 제외한다)"으로 하고, "반공법(제8조를 제외한다)"을 삭제한다. 부칙 제2항을 다음과 같이 신설한다.

② 법률 제3318호 국가보안법 시행전에 법률 제549호 국가보안법(제9조를 제외한다) 또는 법률 제643호 반공법(제8조를 제외한다)에 규정된 죄를 범한 자는 제2조의 적용에 있어서는 국가보안법(제10조를 제외한다)에 규정된 죄를 범한 자로 본다.

③ 몰수금품등처리에관한임시특례법중 다음과 같이 개정한다. 제1조중 "국가보안법 또는 반공법"을 "국가보안법"으로 한다. 제2조중 "국가보안법 제12조제2항 및 반공법 제11조"를 "국가보안법 제15조제2항및 제22조"로 한다.

④ 이 법 시행당시 다른 법령에서 종전의 국가보안법 또는 반공법을 인용하는 경우에는 종전의 법률에 같음하여 이 법을 인용한 것으로 보며, 종전의 국가보안법 또는 반공법의 규정을 인용한 경우에 이 법중 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전의 규정에 같음하여 이 법의 해당조항을 인용한 것으로 본다.

## 제4조 (경과조치)

① 구형법 제2편제2장 내란에 관한 죄, 제3장 외환에 관한 죄, 구국방경비법 제32조, 제33조, 구해안경비법 제8조의2, 제9조, 구비상사태하의범죄처벌에관한특별조치령, 종전의 국가보안법 또는 반공법의 죄를 범하여 유죄의 판결을 받은 자는 형법 제2편제1장 내란의 죄, 제2장 외환의 죄, 군형법 제13조, 제15조의 규정 또는 이 법에 의하여 유죄의 판결을 받은 자로 본다. 이 법 시행후에 종전의 국가보안법 또는 반공법의 죄를 범하여 유죄의 판결을 받은 자도 또한 같다.

② 이 법 시행전에 특수범죄처벌에관한특별법 제6조의 규정에 의하여 유죄의 판결을 받은 자는 이 법의 규정에 의하여 유죄의 판결을 받은 것으로 본다.

③ 이 법 시행전에 종전의 국가보안법 또는 반공법의 규정에 의하여 행한 처분은 이 법의 규정에 의하여 행한 것으로 본다.

④ 이 법 시행전에 한 반공법의 규정에 의한 상금 또는 보로금의 청구는 이 법의 규정에 의하여 한 것으로 본다.

#### 부칙 <87.12.4>

##### 제1조 (시행일)

이 법은 1988년 2월 25일부터 시행한다.

##### 제2조 내지 제4조 생략

#### 부칙 <91.5.31>

① (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

② (경과조치) 이 법 시행전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 종전의 규정에 의한다.

③ (경과조치) 이 법 시행전에 국가보안법의 죄를 범하여 유죄의 판결을 받은 자는 이 법에 의하여 유죄의 판결을 받은 자로 본다.

#### 부칙 <94.1.5>

##### 제1조 (시행일)

이 법은 1994년 7월 1일부터 시행한다.

##### 제2조 내지 제4조 생략

#### 부칙 <97.1.13>

##### 제1조 (시행일)

이 법은 공포후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

##### 제2조 내지 제5조 생략

#### 부칙 <97.12.13>

이 법은 1998년 1월 1일부터 시행한다. 〈단서 생략〉