

민주사회를 위한 변호사모임 토론회

## “검찰, 공안부를 어떻게 할 것인가”

◆ 인사말 : 이석태 민변 회장

◆ 참석자 소개

◆ 발제

<발제1.> 검찰개혁의 측면에서 본 법무부 내 공안부의 문제 (1쪽)

- 이상희 변호사 (민변 사법위원회)

<발제2.> 송두율 교수사건을 통해 본 검찰 공안부의 문제점 (18쪽)

- 송호창 변호사 (송두율 교수 대책위)

◆ 토론

박성희 간사(민가협) / 권두섭 변호사(민주노총 법률원) /

한상희 교수(참여연대 사법감시센터) / 안창현 기자(한겨레신문)



## 검찰개혁 측면에서 본 법무부 내 공안부의 문제

이상희 변호사 (민변 사법위원회)

### 1. 서론

수치화, 공소권을 독점적으로 갖고 있다.  
검찰은 사실상 제도적, 법적으로 방대한 권한을 부여받고 있는데, 그 동안 인권옹호기관이기보다는 권력의 상징으로 인식되어 왔다.

검찰은, 본질상 사법권력, 즉 형사사법권을 행사하는 조직으로서, 구체적인 사건의 적정한 해결을 통하여 질서를 형성하는 기능을 하여야 한다. 이러한 기능은 검찰권 행사의 공정성, 객관성, 합리성, 합법성의 보장을 통해서만 달성될 수 있다. 그러나 현실적으로 연고주의와 검찰의 중립성의 훼손으로 검찰권 행사가 적절하게 이루어지지 못하고 있다. 특히, 검찰 내의 공안부는, 검찰 인사의 꽃이라고 할 정도로 내부적으로 특권층을 형성하였지만, 가장 정치에 예속되어 왔고, 정권유지를 위한 억압의 기제로 악용되어 왔다. 그리고 '공안사건'이라는 이데올로기를 뒤집어 씌움으로써 국민의 자유와 인권을 위한 일반적 법원칙을 무시해도 된다는 의견을 조장하고, 반인권적 처사에 대하여도 '공안'이라는 이름 때문에 비판적 접근을 하지 못하게 하였다<sup>1</sup>.

그러나, 냉전체제가 무너지고 이념이 퇴색하면서, 공안사건 수요가 급감하고 있고, '공안' 개념을 재정립할 필요성이 대두되고 있다. 그리고, 이와 더불어 우리 사회에서 기형적으로 존재해 온 검찰 내 '공안부'의 폐지론

<sup>1</sup> 김진욱, 검찰조직 개혁방안

이 일어나고 있다.

검찰 개혁을 요구하는 목소리가 어느 때보다 높아지고 있다. 검찰개혁의 방향은 검찰개혁은 민주주의와 인권의 원칙에 입각하여야 하고, 검찰의 정치적 중립성을 보장할 수 있는 것이어야 한다(이창호, 검찰개혁의 방향과 과제). 이러한 검찰 개혁의 큰 틀에서 검찰 공안부의 문제를 짚어보고자 한다.

## 2. 공안 관련 법무, 검찰의 조직 및 담당 업무 현황

### 가. 조직

#### 법무부 - 검찰국 검찰 제3과<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 법무부 검찰국은 4개의 과로 구성되어 있다.

##### 검찰 제1과

- ▶ 검찰행정담당 : 검찰공무원의 배치 및 복무 감독, 검찰공무원의 국내외 교육훈련
- ▶ 검찰조직담당 : 검찰운영계획 및 심사분석, 검찰행정(인사·조직등)관계법령의 입안, 검찰청의 조직 및 정원관리에 관한 자료작성
- ▶ 검찰예산 담당 : 검찰예산의 편성 및 재배정에 관한 자료작성, 검찰청사·관사·장비의 수급계획 및 유지보수

##### 검찰 제2과

- ▶ 법령입안 담당 : 형사관계특별법령의 입안
- ▶ 수사지휘·정보담당 : 형사사건의 수사 지휘, 형사사건의 구속수사 승인·사건 지휘·감독, 형사범죄의 예방 및 단속에 관한 종합계획 수립, 형사사건에 관한 범죄정보의 수집·분석
- ▶ 사건처리 담당 : 사면·감형·복권, 형사보상금 지급사무의 지휘·감독, 범죄피해구조금 지급사무의 지휘·감독, 마약류보상금지급의 심의 및 결정, 범죄없는 마을의 육성 및 지원에 관한 사항

##### 검찰 제4과

- ▶ 국제형사분야 담당 : 국제형사관계 법령·조약의 입안, 범죄인의 인도, 한·미 범죄인인도 조약 체결, 국외도피사범특별자수기간 운영안내, 국제형사사법공조에 관한 사항, 형사분야에 있어 외국과의 교류에 관한 사항

대검찰청 - 공안부 공안기획관실 및 공안 3개과

각 일선 검찰청 - 공안부, 공안담당부서 및 공안과

#### 나. 담당업무

공안관련 기관에서 담당하는 업무는 다음과 같다.

-대공사건, 남북교류 관련 사건, 단체 관련 공안사건

-서건사건, 학원·교육단체 관련 사건

-노동·외사 관련 사건, 집단민원 등

검찰 제3과의 업무는 다음과 같다.

##### ▶ 공안일반 사무 담당 :

- 공안행정의 종합계획
- 공안관계법령의 입안
- 국가보안 유공자 상금·보로금 또는 원호청구자 및 관계기관에 대한 심사결정 통지

- 국가보안유공자 관련 업무

##### ▶ 공안수사 사무담당

- 공안사건의 수사지휘
- 공안범죄의 예방 및 단속에 관한 종합계획의 수립

##### ▶ 보안관찰처분 사무담당

- 보안관찰법운영의 기본계획수립
- 보안관찰처분에 관한 결정 및 집행지휘

---

▶ 국제형사관계 법령·조약의 입안 : 한·미주둔군지위협정(SOFA)관련업무, 범죄인 인도에 관한사항

▶ 국제형사사범공조에 관한 사항 : 국제형사사건의 범죄정보에 관한 사항, 지적소유권 침해사건의 수사지휘에 관한 사항

▶ 외국인범죄의 수사지휘에 관한 사항 : 형사에관한 국제회의에의 참가·지원 및 그 개최에 관한사항, 형법·형소법등 형사관계법령의 입안

그리고, 공안부의 업무 분장을 명시한 검찰청사무기구에 관한 규정 제8조의 내용은 다음과 같다.

제8조 (대검찰청 공안부에 들 과 및 공안기획관과 그 분장사무)

① 대검찰청 공안부에 공안제1과·공안제2과 및 공안제3과를 두고, 공안부장 밑에 공안기획관 1인을 둔다. [개정 96·3·11, 98·2·28]

② 공안제1과는 다음 사항을 분장한다. [개정 89·8·26, 92·8·31, 98·12·31]

1. 대공·사회단체 및 종교단체 관련 공안사건, 어로한계선등 월선조업(납북어부)사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독에 관한 사항

2. 제1호에 규정된 사건에 관한 검찰사무 및 정보보고에 관한 사항

3. 보안관찰법에 의한 보안관찰처분(이하 "보안관찰처분"이라 한다)에 관한 사무의 지도·감독에 관한 사항

4. 제1호에 규정된 사건에 관한 진정·내사·탄원 기타 내사사건의 처리에 관한 사항

5. 기타 부내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항

③ 공안제2과는 다음 사항을 분장한다. [개정 92·8·31, 98·12·31]

1. 선거·노동관련사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독에 관한 사항

2. 제1호에 규정된 사건에 관한 검찰사무 및 정보보고에 관한 사항

3. 제1호에 규정된 사건에 관한 진정·내사·탄원 기타 내사사건의 처리에 관한 사항

④ 공안제3과는 다음 사항을 분장한다. [개정 92·8·31, 98·12·31]

1. 학원·외사관련사건 및 검찰총장이 명하는 사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독에 관한 사항

2. 제1호에 규정된 사건에 관한 검찰사무 및 정보보고에 관한 사항

3. 제1호에 규정된 사건에 관한 진정·내사·탄원 기타 내사사건의 처리에 관한 사항

⑤ 삭제 [98·2·28]

⑥ 공안기획관은 다음 사항에 관하여 공안부장을 보좌한다. [개정 92·8·31, 96·3·11, 98·2·28]

1. 공안업무의 기획에 관한 사항

2. 공안사건의 수사지도에 관한 사항

3. 공안정세의 분석 및 판단에 관한 사항

4. 공안관련 출판물·유인물의 분석 및 평가에 관한 사항

5. 정치단체관련사건에 관한 검찰사무의 지휘·감독에 관한 사항

6. 제5호에 규정된 사건에 관한 진정·내사·탄원 기타 내사사건의 처리에 관한 사항

7. 공안자료의 수집·보존 및 관리에 관한 사항

8. 기타 검찰총장이 명하는 사항

\*참고로, 법무부가 '공안사범 및 공안사범'으로 분류되는 범주는 다음과 같다(공안(관련)사범의 정의, 법무부 훈령 제396호).

① '공안사범'이란

㉔ 형법 제87조(내란), 제88조(내란 목적의 살인), 제89조(전 2조의 미수범), 제90조(제87조, 제88조의 죄의 예비, 음모, 선동, 선전), 제92조(외환유치), 제93조(여적), 제94조(모병이적), 제95조(시설제공 이적), 제96조(시설파괴이적), 제97조(물건제공이적), 제98조9간첩, 제99조(일반이적), 제100조(전8조의 미수범), 제101조(제92조 내지 제99조의 죄의 예비, 음모, 선동, 선전),

㉕ 군형법 제5조(반란), 제6조(반란목적의 군용물 탈취), 제7조(전2조의 미수범), 제8조(제5조 및 제6조의 죄의 예비, 음모, 선동, 선전), 제9조 제2항(반란, 불보고), 제11조(군대 및 군용시설 제공), 제12조(군용시설 등 파괴), 제13조(간첩), 제14조(일반이적), 제15조(전4조의 미수범), 제16조(제11조 내지 제14조의 죄의 예비, 음모, 선동, 선전), 제80조(군사기밀 누설), 제81조(암호부정 사용),

㉖ 국가보안법 중 제3조(반국가단체의 구성 등), 제4조(반국가 목적수행), 제5조(반국가단체 등 자진지원, 금품수수), 제6조(반국가단체 지배지역 잠입, 탈출), 제8조(반국가단체 구성원 등과의 회합통신 등), 제9조(편의제공),

㉗ 기타 구 반공법·국방경비법 등의 법률위반으로 형확정되어 현재복역중인 자로 정의하고,

② '공안관련사범'이란,

㉔ 형법 중 제10조(전시군수계약 불이행), 제115조(소요),

㉕ 국가보안법위반자 중 공안사범에서 제외된 범죄(찬양·고무, 이적단체 구성, 이적표현물 제작·소지·반포 등),

㉖ 집회및시위에관한법률, 화염병사용등의처벌에관한법률과 불법시위 현장이나 공안사범 또는 공안관련사범의 검거시 이루어진 공무집행방해·폭력행위등처벌에관한법률위반 등의 죄,

㉗ 노동조합및노동관계조정법,

㉘ 기타 공안사범자료관리협의회에서 지정하는 법령위반으로 정의하고 있다.

다. 공안사건 유형별 사건수 및 비율<sup>3</sup>

| 연도유형   | 2000년        | 2001년        | 2002년        | 2003년        |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 국가보안법위반사범                                    | 286(2.8%)    | 247(3.3%)    | 231(1.6%)    | 150(2.1%)    |
| -구속자수  | -130         | -126         | -131         | -84          |
| 집시법위반사범                                      | 1,532(14.8%) | 1,582(21.0%) | 1,334(9.1%)  | 1,390(19.3%) |
| 화염병위반사범                                      | 10(0.1%)     | 92(1.3%)     | 39(0.3%)     | 8(0.1%)      |
| 노동관계법위반사범<br>(근로기준법 제외)<br>-부당노동행위(구속자<br>수) | 1,855(18.0%) | 2,171(28.8%) | 1,985(13.6%) | 1,611(22.3%) |
| 선거사범   | 3,749(36.2%) | 267(3.5%)    | 7,437(50.8%) | 730(10.1%)   |
| 기타사범   | 2,903(28.1%) | 3,169(42.1%) | 3,596(24.6%) | 3,330(46.1%) |
| 총계   | 10,355       | 7,528        | 14,622       | 7,219        |

3. 검찰 내 공안 담당 변화 과정<sup>4</sup>

가. 검찰청법은 미군정 말기에 기본 체계가 확립되어 1948. 8. 2. 제정 공포되었다.

법무부 대검찰청 내에 사찰과, 특무과를 두고, 법무부 검찰국 내에 정보

<sup>3</sup> 법무부, 인권존중의 법질서, 2004

<sup>4</sup> 민가협, 국가보안법 적용상에서 나타난 인권실태, 국가인권위원회

과를 두었으나, 검찰의 권한은 군정보·수사기관, 경찰, 중앙정보부로부터 끝없는 도전에 직면하여 축소되는 경향을 보였고, 5.16 이후 중정부 창설 뒤 1962. 5. 법무부직제 개정에 의하여 검찰국 정보과가 폐지되었다. 국가보안법 또는 반공법관련 정보와 수사에 관한 한 검찰은 오히려 중정부의 사실상 지휘감독을 받게 된 것이다.

유신 이후 독재권력이 강화되면서 공안수요가 현격하게 증대하였고, 이에 따라 검찰의 공안기능도 강화되기 시작하였다.

공안과 관련한, 검찰청 사무기구 개편내용을 살펴보면 다음 표와 같다.

| 개편일시          | 개편근거         | 개편내용  |
|---------------|--------------|---|
| 1973. 1. 25.  | 대통령령 제6472호  | 대검찰청 공안부 신설 - 공안·강력 및 선거사건 지휘 감독  |
| 1975. 7. 16.  | 대통령령 제7698호  | -서울지검 공안부에 공안사무과 신설<br>-대검 공안부 공안사무과의 분장사무로 보안처분에 관한 사무의 지도, 감독에 관한 사항 추가   |
| 1980. 5. 31.  | 대통령령 제9895호  | 대검·공안부 공안사무과의 분장사무로 노동사건에 관한 사무의 지도, 감독에 관한 사항 추가   |
| 1981. 4. 24.  | 대통령령 제10296호 | -대검공안부에 공안자료과를 신설<br>-부산지검 특별수사 제1부를 공안부로 개편, 그 밑에 공안사무과를 신설  |
| 1984. 6. 30.  | 대통령령 제11457호 | 대검공안사무과를 공안 제1과로, 공안자료과를 공안 제2과로 개편   |
| 1986. 4. 30.  | 대통령령 제11880호 | 서울지검 공안부에 공안 제1, 2 부로 하고, 공안 제1부에 공안사무과 신설  |
| 1986. 10. 11. | 대통령령 제1190호  | -대검찰청 공안부에 공안 제3, 4과 및 공안기획담당관 신설<br>-대검공안부(공안제3과)에 분장사무로 학원관련 사건에 관한 사무의 지휘, 감독사항 추가<br>-서울지검 공안사무과를 공안 제1과로 하고 공안 제2부에 공안 제2과를 신설 |
| 1998. 2. 28.  | 대통령령 제15712호 | 대검 공안부의 공안 4과 삭제  |



대검찰청에 '공안부'가 신설된 1973년 이후 검찰의 공안기능은 5공 시절 극대화 양상을 보였다.

검찰의 공안기능은 정권의 성격에 따라 변화된 양상을 보였다. 군사독재 정권 시절 중정부, 안기부, 보안사 등 특별 정보수사기구들이 과도한 권한을 행사할 때, 공안기능의 중점은 위 특수 공안기관인 정보경찰로 집중되었기에, 검찰은 그러한 권력 핵심기구들의 시너로 전략하였다.

검찰이 공안기능의 주도권을 확보한 시기는, 문민정부 출범 이후로 볼 수 있다. 즉, 5, 6 공 시절의 '관계기관 대책회의'가 사실상 형해화되고, 1996년 연세대 한총련 통일축전 사건을 계기로 검찰이 중심에서 공안업무를 담당하였다. 검찰은, 1996. 9. '한총련좌익합동수사본부'를 발족하였고, 1997. 5. 이를 확대하여 '좌익사업합동수사본부'로 개편하였다. 그리고 다시 1998. '공안합동수사본부'로 변경하여 한총련 등 좌익사범에 대한 검거작전을 주도하였고, 1999.에는 '공안대책협의회'로 전환하였다.

나. '한총련 좌익합동수사본부'나 현재의 '공안대책협의회' 등 정부부처 회합의 역사적 변천 과정을 살펴보는 것도, 공안부의 공안기능 이해를 위해 중요하다.

공안관련 담당부처는 관례적인 회합을 위한 기구를 구성하고 막강한 위력을 발휘하면서, 자율적으로 움직여야 하는 사회 곳곳에 '공안'의 잣대를 들이밀며, 정권유지 기능을 충실히 해왔다.

'합동수사본부'라는 명칭이 최초로 사용된 것은 1959년으로 거슬러 올라가나, 권력의 실세로 모습을 드러낸 것은 1979. 10. 26. 사태 이후 구성

된 '합동수사본부'라고 한다. 그 이후 변천과정을 살펴보면 다음과 같다.

| 분류             | 설립시기            | 주도세력 | 본부장     | 구성기관                                   | 부설기구                  | 비고                                |
|----------------|-----------------|------|---------|--|-----------------------|-----------------------------------|
| 계엄사 합동수사본부     | 10.26. 직후       | 보안사  | 보안사령관   | 보안사, 중앙정보부, 경찰, 치안본부                   |                       |                                   |
| 관계기관 대책회의      | 5공 시절           | 안기부  |         | 안기부, 보안사, 경찰, 경찰 등                     |                       |                                   |
| 공안 합동수사본부      | 1989. 3. 20.    | 안기부  | 대검 공안부장 | 안기부, 보안사, 경찰, 경찰, 문교부, 노동부             | 공안합동정책협의회             |                                   |
| 한총련좌익사범 합동수사본부 | 1996. 9. 2.     | 경찰   | 대검공안부장  | 경찰, 안기부, 경찰, 교육부, 기무사                  | 각 지검에 지역합수부 설치, 실무협의회 | 1997. 4. 까지 총 12회 개최, 한총련 370명 구속 |
| 좌익사범 합동수사본부    | 1997. 5. 7.     | 경찰   | 대검공안부장  | 경찰, 안기부, 경찰, 교육부, 기무사, 노동부, 문화체육부, 공보처 | 대책위원회 및 실무협의회 구성      | 1997. 8. 31.까지 한총련 관련 795명 구속     |
| 공안사범 합동수사본부    | 1998. 3. 18.    | 경찰   | 대검 공안부장 |  |                       |                                   |
| 공안대책협의회        | 1999.3. 12.- 현재 | 경찰   | 대검 공안부장 |  | 중앙기구, 실무협의회, 지역협의회    | 법제화                               |

공안대책협의회는 '주요 공안정책에 대해 유관기관 간의 협의와 조정을 통해 공조체제를 구축하고, 공안정책의 일관성과 효율성을 제고'하기 위한 것이라고 밝히고 있다. 공안대책협의회는 의장인 대검 공안부장이 매달 1회씩 소집하고, 경찰과 국정원, 국군기무사, 노동부 등 13개 정부부처와 기관의 국장급 간부들이 참여한 것으로 확인되었다(1999년 국감자료).

#### 4. 공안부 공안기능의 문제점

##### 가. 공안의 개념

공안부의 문제를 검토하기 전, '공안'의 개념이 무엇인지 살펴보고자 한다. 공안이란 교과서적인 정의에 의하면 '공공의 안전'을 의미한다. 형법상 공안을 해하는 범죄로서, 범죄단체 조직죄, 소요죄, 다중불해산죄 등이 전형적인 범죄로 열거되고 있는데, 검찰의 실무상 공안사건으로 분류되는 사건은 이에 국한되지 않고, 훨씬 넓은 의미로 사용되고 있다. 즉, 사회단체, 종교단체, 노동, 학원 등도 포괄하여 공안의 영역에 포함하고 있다.

따라서 검찰 공안부는, 공공의 안전을 해하는 행위에 대해서 뿐 아니라, 정부에 비판적인 세력들의 영역까지 업무의 영역에 포함하고, 정보를 수집, 분석하는 작업을 하고 있다.

##### 나. 공안 개념 문제

(1)검찰은 인권옹호기관이면서 준사법적 기관<sup>5</sup>이다. 그러나 우리 역사속에서 검찰 공안부는 인권옹호기관이나 준사법적 기관이 아니라, 정권을 유지하기 위한 기관이자, 정치 권력에 예속되어 왔다.

5공 때에 공안수요가 폭증하고, 대검에 공안과를 신설하고, 서울지검 공안부가 1, 2부로 확대 개편되었는바, 이는, 공안부가 권력자들의 지배질서 및 권력 유지의 수단이었음을 보여준다. 공안부는, 이와 같은 역할을 수행하기 위하여, 학원, 노사문제에까지 그 범위를 확대하여 개입하였고, 표현의 자유와 노동 3권 등 국민의 기본권을 침해하였다.

공안부가 담당하는 일은, 국정원·경찰 등에 대한 수사지휘와 송치사건의 처리, 공소유지, 정보보고 등인데, 김대정 정권 이후 냉전질서가 약화되고, 국가의 권위주의 성격이 약화되면서 일반 업무 수요는 크게 줄었다. 대신 점차 검찰 본연의 일보다 동향파악과 정보보고, 정부 유관기관간 업무조정 쪽으로 역할중심이 옮겨갔다. 그 정점에서 1999. 6. 파업 유도 사건이 발생하였다<sup>6</sup>. 이와 같은 업무 조정 기능을 가지고 공안부는 노동과 학원 문제에 개입하면서, 사회의 자율적 해결능력을 약화시키는 결과를 초래하였다.

(2)그러나, 공안부가 과연, 사회 이해관계인들의 갈등이나 정부에 비판적인 사람들을 공안부의 업무 대상에 포함시키는 것이 타당한지 의문이다.

<sup>5</sup> 범죄의 수사 및 기소와 처벌을 내용으로 하는 검찰권은 근본적으로 사법작용이다. 문제된 사건이 형벌법규에 위반되었는가 여부만을 기준으로 검찰권을 행사되는 것이며, 그렇기 때문에 검찰은 형벌법규에의 위반여부를 판단할 수 있는 능력을 갖춘 검사로 조직되고, 당해 검사에게 '독임제 관청'으로서의 지위를 부여하는 것이다. 정치적·사회적 필요성 등은 형벌법규의 제정과정에 있어 입법자가 고려할 요소이지 제정된 법의 집행자인 검사가 고려할 요소가 아니며, 고려하더라도 극히 예외적인 경우로 국한되어야 한다. 법의 지배를 최고의 구성원리로 하는 자유민주국가에서 검사는 법과 양심의 기준으로 정치권력 기타 사회권력 일체를 향시 통제, 감시하여야 할 책무를 진다(김진욱).

<sup>6</sup> 한겨레 21, 2003. 3. 20.

이는, 공안부의 업무 영역, 즉 공안개념과도 밀접하게 관련되어 있다.

정권과 기득권에 비판적인 학원과 노동 분야가 공공의 안전을 위태롭게 하는 영역이라고 사고하는 것은, 권위주의 시대의 산물이다. 역사적으로, 공안부는 정권 안보의 목적으로, 민주화세력과 정부 비판적인 세력을 억압하기 위하여 시민단체, 종교단체, 학원이나 노동계의 정보를 수집하고 분석하였다. 그리고 공안부는 국가보안법이나 집시법 등을, 반정부세력을 억압하는 도구로 사용하여 왔다. 그러나, 더 이상 민주화 세력을 등을 억압하는 역할을 용납되어서는 안 된다.

한편, 노동문제나 지난 해 불안 핵폐기장 설치 반대 투쟁 과정에서 보여 주듯이, 공안부는 이해관계가 충돌하는 우리 사회의 중요한 지점에서 항상 중심이 되어, 준사법기구로서 구체적인 분쟁해결이나 분쟁해결의 조건이 되는 틀을 제공하는 역할이 아니라, 정치적 의사를 관철하는 역할을 하여 왔다.

이와 같이 ‘공안’이라는 잣대로 사회의 대립이나 갈등에 개입함으로써, 시민사회의 자율성을 크게 침해했을 뿐 아니라, 검찰 스스로에게도 정치에의 예속을 심화시키는 결과를 가지고 왔다. 그리고 이는 검찰에 대한 불신을 초래하였다.

국가형벌권의 독점기관으로서 권력적 억압을 담당하는 권력기구(검찰)가 공공의 안전이라는 미명하에 이와 같은 문제에까지 형벌적 억압으로 대응하려는 것은 국가권력 중심의 질서체제(권위주의질서)다. 민주질서에서의 공공의 안전이란 주민투표, 국민소환, 정당제도, 대의제도, 언론과 출판 등의 기제를 통한 절차적 합의과정을 통하여 획득되어 지는 것이다.

더 이상 공안의 개념 속에, '정권 안보'나 민주화세력 등을 억압하기 위하여 실무적으로 공안부의 업무 영역에 포함시켰던 시민사회단체, 종교단체, 학원, 노동 분야를 포함시켜서는 안 된다.

(3) 이와 관련하여, 공안정책조정기능을 통해, 부서(노동부 등)의 의견을 수렴함으로써 국가권력의 통일성이나 순수 실정법을 기계적으로 적용하는 것을 방지할 수 있다는 이견이 있다.

그러나 공안부의 속성상 체제 유지 관점에서 수사를 기획, 지휘하기 때문에, 공안정책조정기능을 통해 이와 같은 순수한 목적을 위하여 달성할지 의문이다. 더구나, 역사적으로 공안정책조정기능이라는 것이 사회의 자율성을 침해하고 기득권 보장을 위하여 이루어졌기에 긍정적인 기능을 할 것인지 의문이다.

이해 관계조정은 시민의 자율성과 다른 정치적 기관에 의하여야지, 공안이라는 잣대를 가지고 준사법적 기관이 개입하는 것은 문제가 있다.

가사, 법무부가 지금까지와는 정 반대로, 처벌 완화의 필요성을 느끼고 정책을 조정할 여지가 있다고 하더라도, 그것만으로는 노사관계, 학원 문제 등을 정책조정기능을 하는 공안부에 맡길만한 충분한 이유가 되지 못한다.

참고로, 국민의 정부는 인권을 중시하는 공안정책을 펴겠다며 '신공안'이라는 개념을 발표하였다. 신공안의 사령탑인 대검 공안부장을 비롯해 공안검사의 절반 가량을 공안의 '때'가 묻지 않은 검사들로 물갈이를 했다. 그러나 1년 여 만에 '조폐공사 파업 유도' 사건이 터지면서 신공안을 실

패한 실험이 되었다<sup>7</sup>.

공안의 개념을 다시 세우고 그에 따라 조직을 정비하지 않은 이상, 인적 구성의 변화만으로는 권력의 유혹을 뿌리칠 수 없음을 잘 보여준다고 할 것이다.

(4) 국가가 존재하는 한, ‘공안’의 개념을 포기하지는 않을 것이다.

그러나 문제는, 역사적으로 우리 사회에서 ‘공안’이, 공공의 안전과 질서 유지라는 측면보다 정권안보를 위하여 오히려 국민을 억압하고 국민의 안전과 질서를 침해하였다는 것이다. 그리고, 국민을 억압하는 방식으로, ‘공안’이라는 잣대를 들이밀고, 시민, 종교단체나 노동, 학원 문제에 개입하였다는 것이다.

따라서, 정권 안보를 위하여 왜곡된 형식으로 남용된 공안의 개념을 해체하여 다시 정립하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는, 우선, 지금까지 가장 대표적으로 악용되어온, 시민, 종교단체, 노동, 학원문제를 ‘공안’의 잣대로부터 자유롭게 하는 것이 필요하다고 생각한다.

## 5. 검찰 조직으로서의 공안부 문제

가. 노무현 정권 들어, 검찰 조직으로서의 공안부 존재여부 또는 개혁 여부에 대하여 많은 논의들이 이루어지고 있다.

검찰 내부에서도 냉전체제가 무너지고 국가의 권위주의 서열이 약화되며 사회의 자율성이 증가하면서, 80년대 특수한 상황에서 비대해진 공안조직

<sup>7</sup> 동아일보 2003. 4. 10.

을 지금에와서도 그대로 유지해야 하느냐라는 문제제기가 있다고 한다. 법무부는 2004. 6. 전국 지방검찰청에 설치된 17개 공안과 가운데 16개를 폐지하고 검찰조직의 효율성을 높이기 위해 전국 6개 지검에 설치된 강력과를 폐지해 마약수사 조직과 통합 운영하며, 공안과 축소와 강력과 통폐합으로 감축되는 인력을 대부분 공판사무과와 조사과, 집행과 등으로 흡수해 기능을 강화할 방침이라고 발표하였다. 조직개편안에 따르면 그동안 서울중앙지검 2개과와 서울 동,서,남,북지검, 부산, 대구 등 전국 지검 및 지청 아래에 설치돼 공안수사를 담당해온 17개 공안과 가운데 서울중앙지검 공안1과를 제외한 16개 공안과가 폐지된다<sup>8</sup>(시행여부는 불투명하다).

나. 검찰로 하여금 ‘인권옹호기관’ 내지 ‘준사법기관’으로서의 기능과 역할을 제대로 하게 하기 위하여는 공안부라는 특수부서를 두어 노동, 선거, 학원관련 사건을 특별취급하도록 한 검찰 보직구성을 바꾸어야 한다는 의견이 많다<sup>9</sup>.

공안부는 검찰 내에서도 공안기능의 특수성을 이유로 조직 내 조직으로서 인식되어 왔고, 인사에 있어서도 특수하게 고려된다는 의구심을 받아 왔다. 2004년 검찰인사에서, 검찰 고위직 인사에서 공안출신들이 주요 보직에서 배제된 데 이어, 공안통’으로 불린 서울지검 부장검사 2명이 법무부에 사표를 제출하였고<sup>10</sup> 이와 관련하여 검찰 주변이나 언론에서 ‘대표적

<sup>8</sup> 한국일보 2004. 6. 6.

<sup>9</sup> 김진옥, 검찰조직 개편방안

<sup>10</sup> 2004. 6. 송두율 교수 사건을 맡았던 서울중앙지검 공안1부장이 법무부에 사표를 냈는데, 이는 964년 이용훈 당시 서울지검 공안부장이 사표를 내고 변호사 개업한 이후 공안 담당 간부가 사표를 낸 것을 처음이라고 한다(한국경제 2004. 6. 3.자).



엘리트 코스로 여겨져 왔던 공안검사의 퇴조를 알리는 신호탄이 아니냐는 분석이 나오고 있다'고 보고 있다<sup>11</sup>. 이는 같은 반응은 그 동안 공안검사들이 정권안보의 침병이라는 비판 속에서도 출세의 가도를 달렸음을 보여준다. 이로 인해 검찰 고유 기능을 하면서, 과도한 업무에 시달리는 형사부 검사들은 상대적 소외감을 느껴왔다.

그리고 대검 공안부의 존재로 인하여 전체적으로 수사검사의 개인의 독자적 판단보다 정책적, 정치적 판단을 하는 경우가 있어, 준사법기구의 역할을 하는데 방해가 되고 있다.

더구나, 현재 공안부는 공안수요의 감소로 수사보다 정보수집에 집중되어 있고, 이로 인해 검찰권력의 왜곡 현상을 가지고 오고 있다.

공안부의 비대한 조직은 공안부 검사들을 사회의 변화에 둔감하게 만들고, 조직 유지를 위하여 불가피하게 무리한 수사를 진행하도록 만들 수 있다. 이는 우리 사회의 발전을 가로막는 방해물이다.

다. 공안부의 존재 자체가 검찰과 우리 사회에 미치는 부정적 요인들을 고려한다면, 당연히 폐지되어야 할 것이다.

그러나 공안부의 폐지가, 공안 사건의 포기까지를 의미하는 것은 아니다. 별도의 조직으로서가 아니라 형사부에서 담당하되, 그 안에서 전문성이 필요한 경우에는 사람 중심이 아니라 '범죄'를 중심으로 전담부서를 둘 수 있다고 생각한다.

---

<sup>11</sup> 한국경제 2004. 6. 3.

## 6. 맺음말

어떠한 제도이든, 절대적이거나 완벽한 것은 없을 것이다. 그것이, 특정 시대, 특정 사회에서, 어떠한 목적으로 운영되었느냐에 따라 그 존재의 의의를 논할 수 있을 것이다.

우리의 검찰 공안부는 독재정권의 정권유지를 위하여 '공안'이라는 미명하에 민주주의의 가치를 짓밟아왔다. 공안부가 왕성하게 활동할 때 공공의 질서와 안녕이 유지 또는 증진되었다기 보다는, 억압적이고 폭력적이고 간첩사건 조작 등을 통해 위기감이 조성되어 왔다. 그리고 이러한 공안기능 속에서 공안부는 검찰 내에서도 독특한 위치를 점하였다.

송두율 교수 구속문제나 촛불집회 관련자 체포영장 청구 등을 통해서도 알 수 있듯이, 공안부는 아직도 변화하는 시대적 흐름을 전혀 인식하지 못하고, 사상검열 등의 칼날을 휘두르며, 우리 사회의 발전을 가로막고 있다. 그리고, 실제 수요나 그 능력에 비해 거대하고, 특권층을 형성해온 공안부 조직은 검찰개혁을 가로막는 걸림돌이 되고 있다.

공안부의 문제는 우리 사회를 억압하고 적절한 검찰권 행사를 저해하는 요소들을 제거하는 방향으로 고민해야 할 것이다. 이를 위해서는, 기존에 검찰 조직 내에서 사용하는 '공안'의 개념에서 사회의 자율성과 국민의 기본권을 침해하는 기능을 해왔던 영역들을 과감히 빼고, 조직과 관련해서도 검찰의 중립성과 수사기능 강화라는 측면에서 공안부를 폐지하고, 필요한 경우 구체적인 '범죄'를 기준으로 전담부서를 두는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## 송두율 교수사건을 통해 본 검찰 공안부의 문제점

송호창 변호사 (법무법인 덕수)

### 1. 머리말

2003년 한해동안 검찰 공안부가 처리한 공안사건을 유형별로 대별하면, 노동사건이 22.3%로 가장 많고, 집시법 위반(19.3%)과 선거법(10.1%)이 그 다음으로 많다. 그런데 공안부의 존재이유라 할 국가보안법 위반사건은 고작 2.1%에 그치고 있다. 그리고 이러한 통계는 수년 동안 일정한 경향으로 굳어 지고 있다. 이런 통계는 공안부의 업무영역의 재검토라는 차원을 넘어서 이제 공안사건의 개념정의 재고와 더불어 공안부의 존재여부까지 고려해야 할 시점이 되었다는 것을 의미한다. 전체 처리사건 중에 2.1%를 위해 검찰내외에 수 많은 문제를 낳아 온 공안부를 존속시켜야 한다는 주장은 이제 더 이상 설득력을 잃었다고 하겠다(국가보안법 사건은 물론이고, 노동사건과 집시법 위반사건 등을 형사부가 아닌 공안부가 담당해야 할 특별한 이유는 없기 때문이다).

게다가 검찰 공안부가 2.1%의 국가보안법 사건을 수사·기소하는 과정을 자세히 살펴보면 과연 일반 형사부 이외에 특별히 공안부를 만들어 이를 전담시키는 것이 타당한 것인지, 진정으로 국가안보를 위해 바람직한 것인지에 대해 더욱 심각한 회의를 들게 한다.

2003년 2.1%의 국가보안법 사건 중 가장 대표적인 사건은 송두율 교수

사건이었다. 이 사건은 지난 수 십년 동안의 공안사건 중 가장 큰 사건이었고, 사회적·정치적으로 관심이 집중되면서 정치권은 물론 검찰에서도 상당한 의미를 두고 집착을 했던 사건이었다. 서울중앙지검 공안1부 부장이하 검사 3명이 다른 업무를 일체 접고, 이 사건에만 매달렸으며, 지검 차장 검사가 매일 기자들 앞에서 수사과정을 브리핑까지 한 것을 보면, 이 사건은 그 누구보다 검찰 공안부에게 남다른 의미가 있었음이 틀림없다. 검찰이 그 만큼 커다란 의미를 두고, 심혈을 기울여 최대한의 노력을 경주했으므로 이 사건에 대한 공안부의 처리과정은 검찰 공안부의 존재 여부를 판단하는데 가장 좋은 사례가 된다. 항소심 법원이 송교수의 주요 공소사실에 대해 대부분 무죄선고하면서 집행유예를 선고할 때, '김정일을 불러오란 말이냐. 그렇게 엄격하게 증거판단을 하면 공안사건 수사를 어떻게 하란 말이냐'라며 불만을 토로한 서울지검 차장검사의 말은 검찰 공안부가 지금까지 공안사건 수사를 어떻게 해왔는지, 공안검찰의 수사관행이 엄격한 증거주의라는 형사소송법의 기본 원칙으로부터 얼마나 동떨어져 있었는지를 확인시켜주고 있는 것이다.

따라서 이하에서는 검찰 공안부의 공안사건 처리관행에 대해 가능한 자세한 검토를 하기 위해 송교수 사건을 수사·기소하는 과정을 상세히 살펴보고, 그 가운데 확인된 여러 문제점을 지적하고자 한다. 공안사건 수사과정을 살펴보면 결국 그 업무내용에 비춰 특별히 공안부에서 전담해야 할 이유가 전혀 없으며, 형사부에서도 충분히 처리할 수 있을 뿐만 아니라 오히려 일반 형사부가 수사·기소를 담당함으로써 보다 엄격한 증거확보와 공소유지가 가능하다는 결론을 내리게 된다.

## 2. 송교수에 대한 수사와 공판

2003년 9월 : 민주화운동기념사업회는 그 동안 해외에서 한국의 민주화를 위해 헌신하였지만, 정부로부터 반체제제인사로 낙인찍혀 귀국이 허용되지 않았던 해외민주인사들의 귀국을 추진하였고, 그 과정에서 송두율 교수의 귀국도 함께 추진되었다.

9월18일 : 그러나 국가정보원은 법원에 송교수에 대한 체포영장을 청구하였고, 법원은 영장을 발부하였다.

9월22일 : 국정원은 민주화운동기념사업회와 독일 대사관을 통해 송교수가 자진출두하여 수사에 협조하면 변호인의 참여 하에 피의자신문을 하겠다고 통보하였다.

9월23일 : 국정원은 수년 동안 수집된 송교수에 대한 정보와 자료를 기초로 피의자신문에 들어갔고, 피의자신문과정에서 변호인의 참여를 불허하면서도 청와대와 독일대사관에게는 변호인 입회 하에 조사하고 있다고 허위보고를 하였다. 송교수는 8시간의 시차도 적응하지 못한 상태에서 하루 10시간 정도의 강도 높은 조사를 받았다.

9월24일 : 국정원의 피의자신문이 진행되는 가운데 법무부는 송교수에 대한 출국정지 조치를 하였고, 한나라당의 최병렬 대표는 "재독 철학자 송두율 교수의 귀국 조사와 관련 국정원이 납득할 만한 설명 없이 종전의 주장을 뒤집을 경우 인건비를 제외한 국정원 예산 전액을 삭감할 것"이라

고 발언하고, 같은 당 정형근 의원은 "송 교수에 대한 사법처리가 이뤄지지 않을 경우 국정원 예산삭감은 물론 국정원을 폐지, 해외정보처를 신설하는 법안을 이번 국회 회기 중에 밀어붙일 것이라는 게 최 대표의 입장"이라고 발표하였다.

9월30일 : 국정원은 6회에 걸친 피의자신문을 마치고, 검찰 송치하기 직전 국회 정보위 소속의 정형근 의원 등에게 수사결과를 전달하고, 관련자료까지 전달하였으며, 이에 정형근은 송교수가 북한 정치국 후보위원임을 자백했다고 발표했으며, 최병렬 한나라당 대표는 송교수사건을 '해방이후 최대의 건물간첩사건'이라고 언론에 공표하였다.

10월1일 : 국가정보원은 송교수에 대해 기소의견으로 검찰에 송치하고, 국회 정보위 국정감사에서 "송교수는 북한 정치국 후보위원"라고 보고하였다.

10월3일 : 검찰 역시 국정원과 마찬가지로 여전히 변호인의 참여를 불허한 가운데 1,2,3회 피의자신문을 하였고, 이 과정에서 교묘한 유도신문과 자백강요 등으로 기소에 필요한 대부분의 진술을 확보하였다.

10월6일 : 송교수가 변호인의 참여불허 처분에 항의하자 검찰은 이날부터 변호인이 피의자신문에 절대 관여하지 않고, 뒤에서 지켜보기만 한다는 조건으로 참여를 허용하였고, 10월 21일까지 변호인의 참관하에 수사가 진행되었다. 한편 서울지검 박만 차장검사는 이 날부터 매일 오후 2시에 언론사 기자들을 상대로 수사상황에 대해 정례브리핑을 하면서 피의사

실을 공표하기 시작하였고, 신문과 방송은 검찰의 보도자료만을 받아서 연일 송교수에 대한 수사결과를 대서특필하였고, 그 과정에서 송교수는 기소내용에도 들어있지 않는 '간첩'이라고 알려지고, 역시 기소내용이 아닌 북한으로부터 공작금을 받아 간첩행위를 했다는 식으로 매도 당했고, 스스로 북한 정치국 후보위원이라고 자백했다는 식으로 사실이 왜곡되기도 하였다. 이에 송교수 변호인단은 언론중재위원회에 반론보도신청을 하여 10. 17. 중앙·문화일보에게 위 보도내용이 사실과 다르다는 내용의 반론보도문을 게재하도록 하기도 하였다.

기소내용이 '간첩'이 아니다.

10월22일 : 검찰은 그 동안 소환조사에 성실히 임하면서 적극 협조한 송교수를 20회 피의자신문조서 작성한 후 구속영장을 발부받아 서울구치소에 입감하면서부터 피의자신문시 더 이상의 변호인 참여를 불허하였다. 그 결과 송교수는 21회부터 30회까지 피의자신문조서를 작성하는 동안 전혀 변호인의 조력을 받을 수 없게 되었고, 부분적으로 묵비권을 행사하면서 조사를 받았다. 또한 검찰은 송교수를 구속하면서부터는 피의자신문시에 반드시 포승과 수갑 등 계구를 착용하도록 하여 심리적, 육체적으로 억압상태를 조장하였다.

10월 28일 : 대한변호사협회는 '송교수 검찰조사에 대한 진상조사위원회'를 결성하여 검찰과 송교수 양측에 대한 조사활동을 시작하여 11월 4일 검찰의 변호인 참여불허처분과 피의자신문시 계구사용 사실을 확인하고, 이는 위법한 조치라는 조사결과를 발표하였다.

11월 11일 : 변호인단은 10월 27일 검찰의 변호인 참여불허처분에 대한

취소를 구하는 준항고장을 제출하여 법원의 판단을 구하였는 바, 항고법  
원을 거쳐 대법원에서 최종적으로 검찰의 변호인참여불허처분이 위법한  
것으로써 취소한다는 판결을 하였다.

11월 19일 : 검찰은 송교수를 국가보안법위반 (반국가단체구성등, 잠입-  
탈출, 회합-통신 등)과 사기미수로 구속기소하였다.

11월 27일 : 김세균 외 744명의 학자들은 송교수 사건의 수사과정에서  
벌어진 수사기관의 조직적인 피의사실 공표행위를 지적하면서, 박정삼,  
정형근, 박만을 피의사실공표죄로 대검찰청에 고발하였다.

12월 2일 : 서울지방법원 형사24부(재판장 이대경 부장판사)가 진행하는  
1심 재판이 시작되었다. 법정에서는 하루 8시간이 넘는 치열한 법정공방  
을 통해 검찰이 제기한 공소사실의 진위여부를 가리는 절차가 진행되었다.  
검찰의 공소사실은 크게 보아 1)반국가단체인 북한 조선노동당 정치국 후  
보위원 여부, 2)저술활동과 통일학술회의 추진활동이 후보위원의 활동인  
지 여부, 그리고 3)특수탈출·연락과 4)소송사기미수 4가지 항목이다.

3월 30일 : 재판부는 약 4개월 동안 변호인측과 검찰의 증인신문과 증거  
제출 과정을 거쳐 공소사실의 대부분을 유죄로 인정하고, 징역7년의 1심  
판결을 선고하였다. 1심 재판에서 법정에 출석한 증인만도 14명(검찰측 5  
명-오길남, 최창동, 황장엽, 홍진표, 이재식/ 변호인측 9명- 이삼열, 양정  
옥, 길승흠, 권만학, 박순성, 박호성, 유영구, 정세진, 라이너 베르니히)에  
이르고, 수사와 재판기록은 2만쪽을 넘었다.



5월 19일 : 서울고등법원 형사6부(재판장 김용균 부장판사)는 2심 공판을 시작하였다. 공판은 1심 재판에서 다뤄진 증거절차를 토대로 추가 입증할 절차를 밟는 과정이었다. 항소심에서는 3명의 추가 증인신문(변호인 측-강정인, 김연철, 김양현)과 증거서면 제출이 있었다.

7월 1일 : 주독일북한대사관으로부터 “조선로동당은 조선공민이 아닌 다른 나라공민에게 그런 직분(정치국 후보위원)을 줄 수도 없으며 또 준적도 없다는 것을 알리는 바입니다.”라는 내용의 사실조회 회신도착.

7월 21일 : 2심 선고. 재판부는 후보위원 부분, 저술활동과 학술회의, 일부 탈출과 연락 등 주요한 대부분의 공소사실에 대해 무죄를 선고하고, 일부 탈출과 소송사기미수에 대해서만 유죄를 인정하여 징역3년, 5년의 집행유예를 선고하고, 송교수를 석방하였다.

현재 : 검찰과 송교수 양측에서 상고하여 대법원에서 상고심 재판이 진행될 예정이다.

### 3. 송교수 사건에서 발견된 검찰 공안부의 문제점

송교수 사건에서 발견된 법률적인 문제로는 실체법적 문제와 형사절차법적 문제가 있다. 실체법적 문제는 1)학문·사상의 자유 등 헌법상의 문제, 2)국가보안법의 제반문제 등이 있고, 절차법적 문제는 수사기관의 조사과정에서 문제와 재판과정에서의 문제로 나눌 수 있는데, 수사기관의 조사

과정에서 대표적인 문제는 1)자백위주 수사관행, 2)변호인의 피의자신문 참여권 침해와 3)검사의 피의자신문시 포승·수갑 등 계구를 사용하는 것, 4)수사기관의 피의사실공표행위, 5)구속수사 원칙과 보석불가 등이 있다. 재판과정에서의 문제는 1)엄격한 증거주의 원칙, 2)형사재판에서 변호인 제출증거의 인부절차, 3)한글문서 디스켓의 증거능력과 증명력 문제, 4)공판정에서 피고인의 좌석문제 등이 있다.

이 가운데 검찰 공안부의 수사관행과 관련하여 문제되는 것은 1)불충분한 증거로 무리한 기소남발, 2)자백위주 수사관행, 3)피의사실 공표행위, 4)변호인의 피의자신문참여권 침해, 5)구속수사와 보석불가 원칙 등이다.

#### 가. 불충분한 증거로 무리한 기소남발

송교수 사건으로부터 확인되는 검찰의 공안사건 수사관행 중 가장 심각한 문제는 무리한 사실인정과 불충분한 증거의 수집만으로 기소를 남발한다는 점에 있다. 바로 이런 문제로 인해 검찰의 공소권 행사가 정당한 법집행이라기 보다는 정치적 영향력 행사로 비춰지고, 검찰 스스로 정치적 중립성을 훼손하는 것이라는 비난을 받는 것이다. 수사란 공소제기와 공소유지를 위한 증거를 수집하는 과정이다. 이때 증거란 재판을 전제로 하는 것인 만큼, 법관에게 유죄의 확신을 줄 정도의 신빙성이 있는 것이라야 한다. 그러나 검찰 공안부는 공안사건에 있어서 다른 사건에 비해 놀랄만큼 증거수집에 게으르고, 신빙성이 낮은 증거만으로도 공소제기를 하는 등 기소권을 과도하게 남용하고 있는 것이다.

물론 이런 공안검찰의 수사관행이 정착될 수 있는 것은 법원이 형사재판의 기본인 엄격한 증거주의 원칙을 제대로 준수하지 않았기 때문이다. 검찰은 불충분한 증거로 기소를 하고, 법원은 신빙성에 의심이 있으나 그대로 유죄인정을 해주었다. 이런 공조로 인해 다른 사건에 비해 국가보안법 사건은 부실한 증거로도 쉽게 유죄판결이 많이 나왔던 것이다. 그러나 법원의 이러한 관행도 결국은 검찰이 조성하고, 기여한 바가 크다는 점에서 그 책임은 일차적으로 공안검찰에 있다고 하겠다.

송교수에게 적용된 국가보안법 규정은 제3조(반국가단체의 간부 기타 지도적 임무 종사자), 제6조(특수잠입탈출), 제8조(회합통신)이다. 송교수는 기존의 공안기관의 관례에 따라 조사를 받았으며, 검찰은 이런 조사결과를 바탕으로 기소하였으며, 1심 법원 역시 기존의 관행대로 검찰의 기소내용을 기본적으로 신뢰하여 송교수에게 징역 7년을 선고하였다.

이번 사건에서 가장 핵심적인 쟁점은 국가보안법 제3조 적용에 대한 것이었다. 1심 법원은 송교수가 북한정부에 의해 정치국 후보위원으로 선임되었으며, 각종 저술활동과 통일학술회의 개최가 후보위원으로서 활동한 것이란 사실을 인정하여 제3조를 적용하였다. 그러나 법원이 이러한 사실을 인정하는 근거자료인 증거는 여러 가지 중대한 흠결이 있는 것들이었다. 후보위원으로 선임되었다는 사실에 대한 증거는 김용순 등으로부터 후보위원 선임사실을 들었다는 황장엽의 증언과 김경필 파일에 있는 ‘지도성원’ 등의 표현이다. 그런데 증인신문과정에서 황장엽이 후보위원 선임사실을 들었다는 시기에 김용순은 후보위원 선임에 대해 알 수 없는 위치에 있었다는 점이 드러났고, 망명 후 황장엽은 강연 등을 통해 자신에

게 유리한 정략적 발언을 자주하는 등 증언에 신빙성이 떨어지는 사람이란 점 등이 확인되었다. 또한 김경필 파일에는 송교수를 '지도성원'이라고도 칭하지만 주로 '통일전선의 대상'이라고 규정하여 상호모순되는 내용이 들어있어서 후보위원 선임사실을 인정할 증거로 쓰이기에는 상당히 미흡하다고 하겠다. 이러한 후보위원 선임을 입증하는 증거가 불충분하다는 것은 법원도 스스로 인정하고 있는 바, 그러므로 법원은 송교수를 정식 후보위원이 아니고 '명예직' 후보위원이라고 규정하였다. '명예직'이란 의미는 선임여부가 불분명하다는 것 뿐만 아니라 송교수의 행적이 후보위원에 걸맞는 것이 별로 없다는 것까지도 포함한다. 송교수의 활동이라고 해 봐야 10여권의 저술활동과 1995년부터 한국의 기업들로부터 경제적 지원을 받아 추진된 통일학술회의가 고작이고, 그나마 법원은 공소사실 중 학술회의부분은 모두 무죄라고 판단하였다. 결국 1심 법원의 판단에 따르면 송교수는 몇 권의 저술활동을 한 명예직 후보위원이므로 국가보안법상 간부로서 처벌하여야 한다는 것인데, 이는 여러 모로 상식에 부합하지 않는 판단이다. 그러므로 이러한 1심법원의 판단은 2심 법원에 의해 모두 파기되었고, 결국 후보위원 선임과 관련되는 이 부분 공소사실은 증거불충분을 이유로 모두 무죄판결을 받게 된 것이다.

결국 송교수 사건에 대해 검찰은 주요 공소사실에 대한 증거를 충분하게 수집·제출하지 못하였다. 후보위원 선임여부에 대한 입증을 하려면, 대충 생각해도 북한의 정치구조와 후보위원 선임과정, 즉 당시 북한의 정치상황, 선임이유, 선임사실, 선임후 활동내용 등에 대한 구체적인 사실인정 증거를 제시하여야 할 것이다. 그러나 검찰은 이런 부분에 대한 어떠한 입증도 하지 못하면서 단지 황장엽의 전문진술과 김경필 보고문에만 의존

하였고, 지속적으로 자백을 강요하였다. 범죄사실에 대한 충분한 입증자료를 확보하지 못했으면 기소를 하지 않는 것이 책임있는 법집행이다. 그럼에도 무리한 기소를 하는 것은 공안 검찰의 불순한 의도를 의심할 수 밖에 없게 하는 것이다.

#### 나. 자백위주 수사관행

여느 국가보안법 위반 사건과 마찬가지로 송교수에 대한 공소장도 북한이 반국가단체라는 사실을 전제한 후 피고인의 여러가지 언행을 들어 북한의 주장과 동일 또는 유사한 점을 나열하고, 피고인의 언행이 북한체제를 찬양 또는 선전·선동한 것으로 구성되어있다. 그런데 이러한 공소장의 구성 체계에는 크게 세가지의 문제가 있다.

첫째, 북한의 반국가단체성 여부는 선언될 뿐 전혀 입증되지 않고 있다. 냉전시대가 종식된지 10여년이 넘었고, 남북교류와 국제정세가 시시각각 변화하며 진전을 이루고 있음에도 불구하고, 검찰은 단지 ‘북한은 반국가단체이다’라고 선언하고 있을 뿐 이를 입증하는 증거를 전혀 수집·제출하지 않는다.

둘째, 북한의 반국가단체성을 선언한 후에는 피고인의 언행 중 북한의 주장과 동일·유사한 것들만 수집하고, 나열할 뿐 그것이 북한을 선전·선동 또는 찬양한 것인지 여부에 대해서는 전혀 입증하지 않는다.

셋째, 그 결과 검찰의 조사는 피고인의 자백을 받는데 집중될 수 밖에 없

다. 이 사건에서도 송교수의 후보위원 여부를 입증하기 위해 북한의 정치 체제에 대한 정확한 정보자료 수집을 하는 것이 아니라 유도신문과 무리한 조사를 통해 피고인의 자백을 받는 데에만 집착하였다. 그러나 송교수가 주요 공소사실에 대해 강력하게 부인하므로 수사검사는 도덕적·정치적으로 흠집내기에 급급하였다. 검사가 피의자 신문도중 ‘김일성을 존경하느냐’하는 질문을 수차례 반복하면서 ‘존경’의 개념을 가지고 신경질적인 논란을 벌이고, 결국 신문에 참여했던 변호인과 이 부분 진술을 두고 실랑이를 벌인 과정은 그 단적인 예이다.

국가보안법 사건이 그 특성상 객관적인 증거의 확보가 어렵다는 것을 심분 이해하더라도 자백위주 수사가 정당화될 수는 없는 것이다.

이런 상황은 자백행위로 해도 말할 뿐이다. 그를 믿고 허락한 공소사  
다. 피의사실 공표행위  
에 속아 넘어간 순진한 신문자가 되었고  
의 자백도 도배금으로 범죄자와 동일사 되었다.

피의사실공표행위는 국정원의 조사가 시작되는 시점에서부터 공공연하게 일어났다. 국정원의 관계자는 송교수가 노동당 정치국 후보위원이고, 거액의 공작금으로 생활했다고 피의사실을 유포하고 다녔으며, 이러한 사실을 송교수 자신이 순순히 자백하였다고까지 발표하였다. 국정원 조사과정에서 변호인은 철저히 배제 당했으므로 변호인 측은 이러한 수사과 발표에 제대로 대응을 할 수 없었다.

검찰은 한발 더 나아가 50여일 동안 아예 매일 오후 2시에 기자브리핑이란 형식으로 수사내용을 공개하면서 피의사실을 공표하였다. 검찰청에서 수사책임자가 공식적으로 대 놓고 범죄행위를 자행한 것이다. 그러나 송

교수는 알려진 바와 달리 국정원에서 자백했다는 사실을 시종일관 부인하고 있었다.

이렇게 공표된 피의사실은 언론을 통해 일방적으로 전달되었으며, 송교수는 무방비상태에서 한마디 항변도 못하고 당하고만 있어야 했다. 그러다 어느새 송교수는 '해방이후 최대의 거물간첩'이 되었다. 그는 37년 동안 한국에 들어올 수도 없었고, 국가기밀의 근처에도 갈 수 없었으나 국가기밀을 탐지·수집하는 거물간첩이 된 것이다. 재판도 받기 전에.

송교수는 법정에 올라서기도 전에 먼저 여론재판을 받게 되었고, 평생을 쌓아온 학문적 성과가 아무리 국제적으로 훌륭한 평가를 받았더라도 그의 모든 활동은 간첩행위로 매도 당할 뿐이다. 그를 믿고 따랐던 동료와 제자들은 모두 간첩의 선전활동에 속아 넘어간 순진한 신봉자가 되었고, 그의 가족도 도매급으로 범죄자와 동일시 되었다.

피의사실 공표행위는 공정한 재판을 받을 기회를 원천적으로 박탈하는 야만적 행위이다. 형사소송제도의 중요한 원칙인 예단배제원칙을 근본부터 뒤흔드는 것이기 때문이다. 예단배제원칙은 수사검사의 심증이 법관에게 연속되는 것을 막고, 사건에 대한 편견과 예단이 생기지 않도록 하여 공정한 재판을 실현하려는 형사소송의 기본원칙이다.

그런데 피의사실이 기소 전에 언론 등으로 공표되면 법관에게 사건에 대한 편견이 생기지 않을 수 없다. 송교수를 담당할 법관이 누가 되더라도 그 법관은 증거에 의해 공소사실의 진위여부를 판단하기도 전에, 변호인

의 반론은 원천적으로 봉쇄된 상태에서 수사기관의 발표만으로 편견을 갖게 되는 것이다. 송교수는 이미 형성된 편견을 가진 법관 앞에서 자신의 무고함을 입증해야 한다. 법관에게 무죄의 심증을 갖도록 하는 것도 어렵지만, 이미 형성된 심증을 뒤집는 것은 더욱 힘든 것이다.

여기에서 한가지 생각할 점은 검찰은 왜 이 사건에 대해 특별히 언론에 관심을 두고, 피의사실을 공표하였는가 하는 점이다. 그로 인해 공안검찰이 얻을 수 있는 것이 무엇인가를 생각하면 여러가지 추론이 가능하다. 일차적으로 반공이데올로기를 이용한 안보위험을 고조시키고, 그런 안보위험으로부터 얻을 수 있는 것은 공안기관의 존속과 안전이다. 이는 상당히 정치적인 고려에 따른 위법행위라고 하지 않을 수 없다. 검찰의 역할은 수사과 기소권이라는 엄정한 범집행이지 여론을 신경쓰며, 피의사실 공표 등을 통해 자신의 존재가치를 홍보하는 것이 아니다. 그런 정치적인 행보가 스스로의 존재이유를 박탈시키는 것이다.

#### 라. 변호인의 피의자신문참여권 침해

송교수의 변호인 참여권 침해문제와 관련하여 대법원 2003.11.11선고 2003도402 판결은 변호인의 참여권이 변호인의 조력을 받을 권리, 접견교통권, 무죄추정원칙, 적법절차원리 등 헌법상 제 원리로부터 도출된다고 판단한 것과 이러한 변호인 참여권은 '신문방해나 수사기밀 누설' 등의 우려가 있는 특별한 경우임이 '객관적으로 명백'한 때에만 제한할 수 있음을 명시하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 대법원이 제시한 변호인 참여권의 제한사유를 대검찰청의 지침과 비교해보면 얼마나 검찰



이 변호인의 참여권을 수사편의주의적으로 해석·적용하고 있는지를 확인할 수 있다.

물론 이 문제는 검찰 공안부만의 문제라기 보다는 수사관행 일반의 문제이다. 그러나 경찰청의 내부지침이 국가보안법 사건에 대해서는 원천적으로 변호인의 참여를 불허하도록 규정하고 있는 것에서 확인되듯이 공안기관은 국가보안법 사건에 대해서는 이처럼 피고인의 권리를 더욱 엄격히 제한하고 있으므로 역시 공안부의 문제 중 하나로 지적하여야 한다.

이 문제는 1) 변호인의 피의자신문참여권의 인정여부 문제와 2) 피의자신문참여권의 인정범위의 문제로 나눌 수 있다. 우선 피의자신문참여권의 인정여부와 관련하여 살펴보면, 수사기관은 피의자신문시에 변호인의 참여를 허용하지 않았다. 검찰에서 불구속 조사시에 잠깐 변호인 참여를 허용하긴 하였으나 구속영장이 발부되면서부터는 다시 변호인 참여를 불허하였다. 이에 변호인들은 송교수에 대한 구속처분과 구속이후 신문과정에서 변호인의 참여권을 불허하는 것의 위법성을 다투는 준항고를 하였고, 서울지방법원으로부터 변호인 참여신청불허처분은 위법하므로 이를 취소한다는 판결을 받았다. 그러나 검찰은 이와 같은 법원의 판결마저 외면하면서 계속하여 변호인의 참여를 불허하였고, 변호인의 참여없이 10회 이상의 추가 신문을 계속하였다. 결국 같은해 11. 11. 대법원으로부터 검찰의 불허처분이 위법함을 최종확정 받고서야 검찰은 변호인의 참여를 허용하였다. 그러나 이때는 대부분의 중요쟁점에 대한 수사가 이미 끝났고, 미진한 부분에 대한 보충조사만 남은 때였다. 물론 송교수가 구속된 이후 작성된 10회분의 피의자신문조서에 대하여 1심 재판부는 증거능력을 부

인하였다. 그러나 재판부는 이미 위 조서들을 읽고 사실관계에 대한 심증에 영향을 받은 이후이므로 별 소용이 없었다.

다음으로 피의자신문참여권의 인정범위를 어디까지 볼 것 인지가 문제된다. 이 문제는 대법원 판결에서 명시적으로 언급한 것은 아니지만 대체적인 가이드 라인을 제시한 것으로 해석할 수는 있겠다. 검찰은 대법원 판결에 따라 피의자신문과정에서 변호인의 참여를 허용하였지만, 송교수가 변호인의 조력을 제대로 받지 못하기는 마찬가지였다는 것이 문제이다.

송교수에 대한 신문과정에서 변호인은 피의자로부터 2~3미터 정도 떨어진 뒤쪽에서 피의자신문과정을 관찰하는 것 외에 할 수 있는 것은 아무것도 없었다. 수사검사의 신문 도중에 변호인은 메모를 할 수도 없고, 검사 또는 피의자에게 말을 하거나 중간에 개입할 수도 없었다. 하루 8시간이 넘는 장시간의 신문내용을 변호인은 머리 속으로 암기해야 하고, 쓰거나 말도 못하고 멀뚱멀뚱 피의자의 뒷쪽지만 쳐다보고 있어야 했다.

모든 신문이 끝나고 피의자 본인이 조서의 내용을 확인하고, 날인하여 모든 절차를 마칠 때까지 변호인이 할 수 있는 일은 그저 지켜보는 것 외 아무것도 없다. 피의자의 날인이 끝난 후에야 변호인은 조서를 살펴볼 수 있고, 원진술과 다르거나 교묘한 유도신문 등으로 본래 의도와 다르게 기술되는 등 조서내용에 문제가 있는 경우에도 이를 설명하거나 수정할 수 없다. 변호인은 다만 신문과정을 지켜본 소감을 의견서라는 형식으로 별도로 작성하여 조서 뒤에 첨부시킬 수 있을 뿐이다. 피의자 자신이나 변호인이 조서를 확인하는 동안은 대화를 하지 못하도록 서로 다른 방에 격리

되기까지 했다. 게다가 담당 검사에 따라 변호인에게 허용되는 범위는 상당한 차이가 있었다.

그러면서 검찰은 신문시에 변호인이 뒤에서 지켜보고 있으므로 불법적인 고문이나 폭행이 있을 수 없고, 피의자가 심리적 위안을 갖고 진술할 수 있다며 그 의의를 설명하려 한다. 그러나 이런 검찰의 설명은 변호인 참여권의 의의와 인정이유에 대한 무지에서 비롯되는 것이다. 변호인참여권은 수사기관의 불법적 수사방법을 감시하기 위한 것이 아니다. 불법행위의 감시는 오히려 수사기관이 해야 할 일이다.

이처럼 수사과정에서 피의자는 변호인의 조력을 전혀 받지 못하거나 변호인의 참여가 허용되는 경우에도 충분한 조력을 받을 수는 없는 상황이다. 그 이유는 아무런 법적 구속력이 없는 대검찰청의 운영지침(더구나 이 지침은 피의자의 권리보장을 목적으로 한 것이 아니고, 고문수사재발방지를 위한 것이므로 이를 근거로 변호인의 참여권을 제한할 수는 없는 것이다)과 변호인의 참여 하에 수사를 해본 적이 없는 수사검사의 무경험 및 헌법상 무죄추정원칙이나 변호인의 조력을 받을 권리 등에 대한 몰이해 때문이다. 그런데 문제는 이런 위법한 침해행위가 공안부에서 담당하는 공안사건이란 이유로 지금까지 아무런 문제제기도 받지 않은 채 일상적으로 이루어졌다는 것이다.

#### 마. 구속수사와 보석불가 원칙

국가보안법 위반 사건의 피해자 중 가장 많은 직업군 중 하나는 대학의

교수들이다. 그런데 공안사건의 경우는 형사소송법의 증거인멸과 도주우려 여부와는 사실상 무관하게 구속수사를 원칙으로 하고 있으며, 보석청구가 허용된 사례가 거의 없다. 대학 교수들, 특히 국가보안법 위반으로 처벌받는 교수들의 경우, 도주우려와 증거인멸의 우려는 일반적으로 적다고 할 수 있다. 특히 송교수의 경우는 국정원의 체포영장발부와 수사방침을 듣고도 귀국하였고, 귀국 다음날부터 자진하여 출석했고, 국정원과 검찰의 강도높은 조사를 성실하게 받아왔으며, 공안기관은 조사를 시작한 이래 거의 모든 피의사실에 대한 조사를 마쳤다. 그럼에도 검찰은 국정원의 조사를 받은 때로부터 1달이 지난 시점에 갑자기 송교수를 구속하였다.

피의자 신병확보 문제 역시 수사기관의 일반적인 문제점에 해당하기는 하지만, 공안사건의 경우에는 특히 구속수사를 사실상의 원칙으로 삼고 있다는 점에서 여전히 공안부 수사상의 문제점으로 지적해야 할 것이다.

#### 4. 맺는말

송교수 사건에 있어서 동일한 증거를 가지고 1심과 2심 법원은 주요부분에 대한 전혀 다른 결론을 내렸다. 그러나 그 주요 공소사실에 대한 증거가 부족하고, 의심의 여지가 없는 정도가 아니라는 점에 대해서는 1, 2심 재판부가 의견을 같이 하였다. 형사소송법의 기본 원칙에 입각해 보면, 1심 법원의 증거판단에는 중요한 문제가 발견된다. 엄격한 증거주의 위반이 바로 그것이다. 그런데 공안사건에 관하여 엄격한 증거주의가 일반적·관행적으로 지켜지지 않고, 오히려 공안사건은 증거주의의 예외가 인정되

는 것 같은 관계가 형성되어 있다는 것이 보다 큰 문제이다. 그리고 이러한 관행은 불충분한 증거로도 기소를 남발한 공안기관에 의해 정착되었고, 현재 그 가장 큰 역할과 책임을 지고 있는 것은 검찰 공안부이다.

검찰내에 공안부가 설치된 것은 1973년 박정희 정부시대이다. 당시 검찰 공안부는 권위주의 군사정권의 안정과 유지를 위해 설치되었고, 이후 몇 차례 군사정부의 연속과정에서 공안부는 스스로의 권한과 기능을 더욱 확대·강화해왔다.

시간이 지나 군사정부시대가 막을 내리고, 적법한 선거를 통해 문민, 국민의 정부를 거쳐 현재 참여정부가 들어섰다. 냉전체제도 종말을 고하고, 남북관계나 국제질서도 과거와는 완전히 다른 상황이 되었다. 이제 불법적·반이성적인 수사기관을 통해 정부가 스스로를 보위할 수 있는 시대는 지나갔다. 과거 검찰 공안부가 존재할 이유였던 정당성없는 정권의 유지 기능이 필요 없어진 것이다. 그런 상황에서 공안부는 이제 권위주의 정권의 안보를 위해서가 아니라 공안부 자신의 존립과 유지를 위해 기능하고 있는 듯하다. 공안부가 특별히 존재해야 할 이유를 발견하지 못하고 있는 상황에서도 계속하여 과거와 같이 검찰내 권력기구로 존재하는 것은 시대 상황에 맞지 않는 것이다. 송교수 사건에서 확인되는 것은 공안 검찰이 정치적 의도로 인해 무리한 수사과 기소를 강행하여 더 이상 국가안전을 위해 역할하고 있지 못하며, 공안부 자신의 존속을 위해서만 기능하고 있다는 사실이다. 어떠한 국가기관이든 국민을 위한 고유한 역할이 있을 때에만 그 존재의의가 있다. 스스로의 존속 이외 다른 역할을 할 수 없는 국가기관에 대해서는 폐지 이외에 다른 대안이 있을 수 없다.