학술단체협의회 '99 제4회 정책토론회

국가보안법을 폐지해야 하는 다섯 가지 이유

- 일시 : 1999년 12월 3(금) 오후 2~6시
- 장소 : 서강대학교 다산관 101호 국제회의실

국가보안법을 폐지해야 하는 다섯 가지 이유

기조발표

국가보안법으로 잃은 것과 지킨 것 … 정영태(인하대 교수)

부문별 발표

1. 인권탄압의 도구 … 장주영(민변, 변호사)

2. 국가보안법 - 평화통일의 걸림돌 … 김창수(민족회의 정책실장)

3. 국가보안법 - 인권탄압의 도구 … 강경선(방송대 교수)

4. 노동악법으로서의 국가보안법 … 이재영(민주노동당 창당준비위원회 정책국장)

종합토론

토 론 : 발표자 전원
사 회 : 안병욱(가톨릭대 교수)

일시 : 1999년 12월 3일(금) 오후 2~6시

장소 : 서강대학교 다산관 101호 국제회의실

<기조발표>

국가보안법으로 잃은 것과 지킨 것

정영태 (인하대 사회과학부 교수)

들어가는 말

국가보안법이 제정된 후 지난 12월 1일로 만 51년이 지났다. 김대중 대통령이 작년 6월 국제인권연맹으로부터 '올해의 인권상'을 수상하는 자리에서 "한국의 새 정부는 명실상부한 '국민의 정부'로서 국민 개개인의 인권문제를 소홀히 하지 않을 것"이며 "인권법 제정과 국가인권위원회 설립 등 제도적인 인권수호 방안을 적극 추진하고 있다"고 밝힌 지 1년 5개월이 지났다. 그럼에도 불구하고, 국내외 사회로부터 민주주의 증진과 인권 신장의 가장 큰 장애물로 지탄받고 있는 국가보안법은 아직도 건재하고 있으며, 민주주의와 인권의 대통령하에서도 국가보안법 위반 구속자가 작년 10월말까지만 처더라도 311명이나 된다.[1)]

만약, 국가보안법의 존속과 적용에 따른 손익계산서를 만든다면, 어떤 결과가 나올까? 50년 이상 국가보안법을 존속시키고 (많은 경우 무리하게) 적용함으로써 우리는 무엇을 얻었고 무엇을 잃었을까? 잃은 것이 많았다면, 지금까지 국가보안법이 존속해올 수 있었던 이유는 무엇인가? 얻은 것이 있다고 한다면, 그로 인한 혜택이 모든 국민에게 고르게 분배되었을까?

국가보안법으로 잃은 것

국가보안법(과 반공법) 때문에 잃어버린 것은 실로 많다. 그리고 그 손실은 주로 노동자나 농민 등 기층대중과, 이들을 위해 활동하거나 하려고 했던 진보세력 또는 민주세력에게 집중되었다는

1) 문민정부가 출범한 93년과 '국민의 정부'가 출범한 이후 8개월 동안 국보법으로 구속된 사람의 수를 비교해보면, 각각 67명, 301명으로, 국민의 정부하에서 국보법 위반 구속자가 더 많았다. 인권단체의 한 관계자는 "마구잡이 구속이라는 면에서는 전두환·노태우 정권 때보다 더하다"고 말했다. 《한겨레신문》, 1998.12.6.

점은 잘 알려져 있다. 어떤 것들을 잃어버렸는지 구체적으로 보기로 하자.

우선, 직접적인 피해로서 수많은 생명의 상실과 인권유린을 들 수 있다. 국보법이 제정된 이듬해인 1946년 한해만 해도 11만 8621명이 검거·입건되었고, 132개의 정당·사회단체가 해산되었다.[2] 한국전쟁중에는 국가보안법이 '특별조치령'과 함께 적용됨으로써 엄청난 '부역자'에 대한 처벌이 이루어졌다. 한국전쟁 기간중 부역자로 처리된 사람이 55만 915명에 이르렀는데, 이 가운데 어느 정도가 어떤 종류의 처벌을 받았는지 분명하지 않지만, 1950년 11월 25일 현재 867명의 사형선고자가 집계되었다. 한국전쟁중에 있었던 부산정치파동중 야당에 대한 국제공산당사건 조작사건으로 보수야당 정치인들마저 수난을 당했으며, 진보당의 조봉암 등 진보인사들이 사형에 처해지기도 했다. 1958~61년 사이에는 593명이 재판을 받았으며, 그 가운데 53명이 사형선고를 받았다. 쿠데타로 권력을 받은 군부세력에 의해 특수반국가행위죄로 모두 833명이 입건되었고 그 가운데 191명이 혁명재판소에 기소되었다. 반공법이 제정된 1961년 이후 1980년까지의 20년 동안 모두 6135명(국보법 1968명, 반공법 4167명)이 검거되었으며,[3] 5공하에서는 1521명이 재판에 회부되었고 그 중에서 13명이 사형 28명이 무기징역을 선고받았다.[4] 6공하에서는 모두 1730명이 구속되었으며, 문민정부하에서는 1972명이 구속되었고, '국민의 정부'하에서는 작년 10월말까지 311명이 구속되었다. 아직도 갇혀 있는 양심수 405명 가운데 249명(61.1%)이 국보법위반 혐의이다.

요약하자면, 국가보안법이 제정된 이후 지금까지 모두 68만 2700여명이 구속되었으며, 이 가운데 적지 않은 사람들이 감옥에서 지내거나 죽음을 당했다. 죽음을 당한 사람은 물론, 구속되었다가 무혐의로 풀려난 사람들도 '이근안식' 고문이나 인격적인 모욕을 당해야 했으며,[5] 고문이나 인격적인

2) 국가보안법을 위반한 '좌익사범'에게는 엄벌이 가해졌으나, 그 수가 너무 많아 '선도·교화하여 전향' 시키려는 시도가 있었다. 이러한 시도는 '국민보도연맹'과 1차개정 국가보안법상의 '보도구금'과 '보도소' 설치로 나타났다. 국민보도연맹에는 30만명이 넘게 강제로 가입되었고, 이 가운데 적지 않은 사람이 한국전쟁 중에 집단학살 당했다. 또한 고문이 횡행하여 사건조작이 부지기수였다. 박원순, 『국가보안법연구 2』, 역사비평사, 1992, 18쪽.

3) 다른 자료에 의하면, 1964년에서 1979년 사이 국보법과 반공법으로 1심 재판을 받은 사람은 2331명, 4196명이라고 한다. 권오헌, 「세계인권선언과 보안법」, 《한겨레신문》, 1998.12.4.

4) 1984년 7월부터 1987년 6월까지의 3년 사이 1025명이 국보법으로 입건되었는데, 이 가운데 70.8%가 구속기소되어 78.6%의 기소율을 보였다. 한편 12.6%가 기소 유예처리되었다. 박원순, 앞의 책, 1992, 37쪽.

5) 민가협 남규선 총무에 의하면, "89년 3월 문익환 목사의 방북사건을 계기로 공안정국이 형성되면서 국가보안법 관련 기소자 수도 88년 104명에서 89년 312명으로 세배나 뛰었고 기소자 수만큼 고문

수모 이외 다른 많은 정신적, 육체적 고통과 희생을 당했다.

이와 같은 직접적인 인적 손실과 고통 이외 간접적인 손실도 실로 엄청나다. ① 첫째, 집권세력 또는 지배블럭에 도전적인 진보(또는 계급)정치세력, 심지어는 합리적 자유주의세력의 지도부와 주요 구성원을 국가보안법으로 구속함으로써, 조직을 와해시킴은 물론 일반대중들에게 공포감을 주어 그들이 대중속에 뿌리를 내릴 수 없게 하였고, 결국 해체되거나 약화되게 만들었다. 가장 대표적인 사례가 진보당사건이지만, 이외에도 유사한 사례는 많이 찾아볼 수 있다. 제도정치권에서 진보정치세력은 물론 합리적 자유주의세력조차 존재하지 못했기 때문에 한국정치는 극도로 왜곡되었다. 진보세력의 존재에 의해서만이 보장되는 다양한 이데올로기적 스펙트럼과, 그런 상황에서 나올 수 있는 다양한 정책적 대안을 우리는 가질 수 없었다. 또한 진보세력과 합리적 자유주의세력의 부재로 말미암아 합리적인 반대세력과의 생산적 경쟁을 통해서 우리 사회가 자체적으로 교정될 수 있는 기회와 능력(민주주의적 절차와 방법에 의한 갈등조정능력과 공동체적 목표의 설정·실천 능력)을 상실하였다.[6] 그리고 다양한 이념적 정책적 대안을 통한 생산적 경쟁이 불가능해진 상황에서 지역주의 등 연고주의에 호소하는 보수정치세력들이 정치판을 독점하게 되었다. 간단히 말해서, 국가보안법은 합리적 반대세력과 정책적 대안의 등장/제시를 어렵게 만들어 결국은 민주주의의 실현을 불가능하게 만들었다.

② 국가보안법의 존속과 적용에 따른 또 하나의 간접적인 손실은 친일세력과 탈법(쿠데타) 부패집단이 온존할 수 있게 했으며 그 결과 우리 사회가 민족주체성을 상실하고 부패와 탈법(편법)으로 만연하게 만들었다는 점이다. 친일(또는 친미)민족반역자집단이나 탈법(쿠데타)집단은 국가보안법(반공)을 도구나 명분으로 하여 기득권을 유지하거나 국가권력을 획득하였다는 것은 익히 알고 있는 사실이다. 반민족적 행각이나 탈법행위로 기득권을 유지하거나 권력을 장악했다는 약점 때문에, 지배블럭은 다른 집단이나 일반국민의 부정부패·탈법행위를 간접적으로 부추기거나 묵인할 수밖에 없었다. 그 결과 우리 사회는 탈법 또는 편법주의 또는 부정부패가 만연하게 되었고, 그것은 다시

피해 사례도 늘어났다"며 "그땐 일단 끌려가면 고문은 당연한 것으로 받아들여졌다"고 한다. 민가협이 사노맹사건, 남한조선노동당 사건 등 굵직굵직한 고문 피해 사례를 모아 94년 검찰에 기소한 것만 66건에 이른다. 김영삼정부 이후 고문 피해를 호소하는 사례는 상대적으로 줄었다. 그러나, 김대중정부 하에서도 완전히 사라진 것은 아니며, 플라스틱 물병에 물을 채워 온몸을 때리거나 종이뭉치 따위로 머리를 때려 외상(外傷)을 남기지 않는 신종 기법들이 등장했다고 한다. 《한겨레신문》, 1999.11.2.

6) 조희연, 『한국의 국가·민주주의·정치변동』, 당대, 1998, 18쪽 참조.

각종 대형참사와 부실경제의 근원이 되었다.

③ 국가보안법의 존속과 적용에 따른 또 다른 간접적인 손실은 국가보안법의 집행기구인 공안기관(경찰청 보안국, 중앙정보부/안기부/국정원, 공안검찰)의 과대성장과 비민주적 운영으로 말미암은 국가예산과 인적 자원의 낭비를 들 수 있다. 조직이론에 의하면, 모든 조직은 일단 형성되면 존속하려는 성향과 동시에 팽창하려는 성향을 가지고 있다. 처음에는 1946년 이후의 경찰과 검찰이 그랬고, 1960년대에 조직된 중앙정보부(안전기획부/국가정보원)가 그랬다. 공안기관이 사용한 정부예산과 공안업무에 종사하고 있는 인원이 얼마나 되는지 정확히 알 길이 없다. 그러나, 1991년에서 1996년 사이 정부세출의 기능적 분류에서 '공공질서 및 안전'이라는 항목에서 추측해 보기로 하자. 이 항목에 배정된 예산은 전체 예산의 4.5%(1991년) 내지 5.3%(1994년) 정도로 결코 적지 않았으며, 또한 그 적지 않은 예산이 해마다 조금씩 늘어났다.[7] 같은 기간 보건예산은 1.8%(1995년) 내지 2.4%(1991년)이었고, 사회보장 및 복지에 할당된 예산은 7.9%(1992년과 1993년) 내지 9%(1996년)이었던 점을 고려할 때, 공안기구에 배정된 예산은 상대적으로 많을 것임을 짐작할 수 있다.[8]

④ 마지막으로 들 수 있는 간접적인 손실은 국가보안법과 그에 근거한 진보인사에 대한 탄압과 북한에 대한 적대적인 정책은 남북대립을 격화시키고, 그에 따라 군비팽창을 가져온 점을 들 수 있다.

국가보안법으로 지킨 것

앞에서 국가보안법의 존속과 적용으로 말미암은 직·간접적인 손실을 살펴보았다. 자료 부족과 적절한 방법 미개발로 말미암아 국보법의 존속과 적용에 따른 손실을 완전히 밝혀낼 수도 없고 수치로 표현하기도 어렵지만, 대충 짐작컨대 실로 엄청날 것이다. 그러면, 이러한 엄청난 대가를 치르고서 국가보안법의 존속과 적용으로 해서 얻거나 지킨 것은 무엇인가? 먼저, 역대 집권세력이 국가보안법의 제정과 적용을 통해 지키거나 얻고자 했던 것이 무엇이었는지, 직접 그들의 말을 들어보기로 하자.

7) 통계청, 『한국통계연감 1998』, 382-383쪽. 잘 알다시피, 공안기구(특히 안기부/국정원)에 배정되는 예산은 여러 부처의 예산에 뒤섞여 숨겨져 있다. 그러기 때문에, 정보공개가 완전히 이루어지지 않는 한, 정확한 공안예산을 파악할 수가 없다.

8) 불행하게도 공안기관에 근무하는 공무원의 수는 확인할 길이 없었음을 밝힌다.

지배블럭이 지키고자 했던 것

1949년 말 당시 법무부장관이 국가보안법 1차 개정안을 제안·설명하는 자리에서 국가보안법의 '공로'를 다음과 같이 설명했다. "작년(1948년 12월 1일)에 제정된 국가보안법으로서 사법당국에서는 좌익공산분자를 박멸하는 소재로 썼습니다. 그 공로는 지극히 큽니다."[9]

1958년 11월 중순 당시 이승만정권은 소위 언론조항 등을 추가한 더욱 강력해진 국가보안법 3차 개정안을 제출하면서 그 이유를 다음과 같이 설명했다. "현행 국가보안법은 1948년 12월 1일부터 시행된 법률로서 동법은 그 제1조, 제2조에서 명시한 바와 같이 국헌을 위배하여 정부를 참칭하는 결사 또는 집단과 기타 범죄단체를 단속하는 것을 목적으로 하는 것이나 전문 6조로서 규정형식이 단순하여 6·25사변 이후의 착잡한 정세 특히 현재 북괴의 전쟁에 의하지 아니한 침략을 의미하는 위장평화통일공작을 주임무로 하는 간첩과 국가변란을 목적으로 하는 여러 가지 범죄를 충분히 단속할 수 있는 법조항이 결여되어 국가변란행위와 같은 중대한 범죄를 방임하지 아니할 수 없는 경우가 있을 뿐 만 아니라, 법조항의 불비는 자칫하면 인권옹호에도 중대한 지장을 초래할 우려가 있으므로 북괴의 흉계를 철저히 분쇄하는 동시에 인권옹호에도 만전을 기하기 위하여 이 법안을 제안하는 것임."[10]

4·19직후 개정된 국가보안법은 2·4파동 때 개악된 국가보안법을 대폭 손질하여 인권침해적인 요소가 상당히 배제된 것이었다. 이러한 상황에서 1961년 쿠데타로 권력을 장악한 박정희를 포함한 군부세력이 1961년 6월 국가재건최고회의에 반공법을 제안하면서 그 이유를 다음과 같이 설명했다. "이 법은 국가재건사업의 제1목표인 반공체제를 강화하여 반국가단체를 이롭게 하는 자나 이들에 대해서 협조하는 자 등을 일반법보다 무겁게 처벌하여 국가의 안전을 위태롭게 하는 공산계열의 활동을 봉쇄하고 국가의 안전과 국민의 자유를 확보하기 위하여 이를 제안"한다는 것이다.[11]

반공법을 제정한 지 1년이 조금 지난 1962년 9월 박정희 군부세력은 반국가적 범죄를 범하여 유죄판결을 받고 5년내에 다시 국가보안법을 위반할 경우 그 법정형의 최고를 사형으로 하는 조항을 신설하는 국가보안법 개정안을 제안하였다. 그 이유로 "국가의 존립과 안전을 위태롭게 하는 반국

9) 대한민국 국회, 제헌국회 제5회 「제56차 회의록」, 1382쪽. (박원순 1989, 106)에서 재인용.
10) 국회사무처 입법조사국, '국가보안법 의안카드', 9-10쪽. (박원순 1989, 130)에서 재인용.
11) 국회사무처 입법조사국, '반공법 의안카드', 1쪽. (박원순 1989, 197)에서 인용.

가적 범죄에 대하여는 상당히 중한 형으로 처벌토록 되어 있으나, 아직도 미전향자에 의한 반국가적 범죄가 반복되고 있으므로 그러한 반복적인 범행에 대해서는 특히 그 법정형의 최고를 사형으로 하여 보다 중하게 다루게 함으로써 재범을 미연에 방지하고 국가의 안정을 보장하기 위한 것"이라고 설명했다.[12]

반공법을 흡수하는 방식으로 아무런 국민적 대표성을 갖추지 않은 국가보위입법회의에서 이루어진 제5공화국의 국가보안법 개정 이유는 다음과 같이 설명되었다. "국가보안법의 미비점을 보완하기 위하여 제정된 반공법을 국가보안법에 통합규정하여 양 법률상의 유사 또는 동일 규정을 단일화하면서 그동안의 법적용을 통하여 드러난 새로운 미비점을 보완함으로써 국가의 안정과 국민의 생존 및 자유를 위태롭게 하는 반국가활동을 보다 공고히 규제하는 한편 7·4남북공동성명에 입각한 비적성국가에 대한 문호개방정책에 따른 관계정상화에 기여하기 위하여 개정하려는 것임."[13]

지배블럭이 국가보안법으로 실제로 지켜온 국가나 지배질서의 특징

방금 보았듯이, 국가보안법을 무기로 하여 집권세력이 지키고자 했던 것은 국가의 안보 내지 안정이었음을 알 수 있다. 잘 알고 있듯이, 국가는 중립적이거나 그 자체로서의 절대선(善)을 가지고 있는 것은 아니다. 특히, 시민사회내 집단들이 계급이나 인종 등으로 분열되어 서로 적대관계에 놓여 있을 경우에는 더욱 그렇다. 따라서, 우리는 국가보안법 제정 이후 집권세력이 지키려고 해왔고 지켜온 국가의 사회적 성격을 분석할 필요가 있다.

먼저, 지배질서의 특징을 보기로 하자. 이에 대해서는 여러 가지 논의가 있지만, 공통적으로 지적하고 있는 요소들만 추출해 보자. 경제체제는 기술, 시장, 자본에 있어서의 높은 대외의존과 정경유착에 의한 자본축적으로 독점기업화한 대기업 중심의 (한국식) 자본주의체제이고, 정치체제는 미국을 최상위 동맹자로 하고 카리스마적 독재자·관료집단(특히 경찰)·군부·한국독점재벌을 하위 동맹자로 하는 지배블럭에 의해 운영되고 있으며, 자유민주주의라는 정치이념을 표방하고 있으나 서구식 자유민주주의에도 못미치는 체제이다.[14]

---

12) 국회사무처 입법조사국, '국가보안법 의안카드', 17쪽. (박원순 1989, 205)에서 인용.

13) 국회사무처 입법조사국, '국가보안법 의안카드', 18-19쪽. (박원순 1989, 208)에서 인용.

14) 역대 정권의 사회경제적 성격에 대한 논의는 대단히 많다. 신식파시즘, 관료적 권위주의국가, 이완

다음, 위와 같은 특징을 가진 경제체제와 정치체제를 장악, 직접 운영하는 사람들의 사회적, 역사적 특성을 보자. 이승만정권의 경우 지배블럭을 구성하는 사람들은 정치권력이나 경제권력을 유지하기 위해 동족(또는 한국 국민)을 살인, 고문, 또는 밀고해온 친일민족반역자나 미국인이었고, 박정희 정권 이후 김영삼정권 때까지는 5·16군사쿠데타로 살아남은 민족반역자와, 탈법과 부정을 일삼는 영남출신 엘리트(상위 동맹자)와 경인지역과 충청지역 출신의 엘리트(하위 동맹자)로 하는 반(反)호남 지역패권주의자들이 지배블럭의 주요 구성인자들이었다.

국가보안법의 제정과 적용으로 해서 지켜온 국가와 지배질서가 친외세 민족반역자나 탈법·인권유린·부패·비합리적 행위자들의 기득권을 온존시켜주는 그런 것이라면, 그런 국가와 지배질서는 과연 지킬만한 가치가 있는 것이었나? 보수진영의 논객들은 이들이 자유민주주의 정치체제와 자본주의 경제체제를 수호하고 나아가 급속한 경제성장을 이룩하였기 때문에, 이들이 장악해온 국가는 지킬만했다고 주장한다. 다시 말하면, 이들이 국가보안법 등을 동원하여 국가권력을 장악하지 않았다면, 지금과 같은 민주화되고 경제적으로 번영한 사회를 만들지 못했을 것이라는 주장이다.

이러한 주장은 우선, 이들이 저지른 죄악이나 일반국민들이 치른 희생과 고통을 무시하고 있으며, 다음, 지금과 같은 우리의 정치체제와 경제체제가 최선의 것이었다 또는 최선의 것이다는 가정을 하고 있고, 마지막으로, 지금까지는 최선의 것이라고 할 수 있다하더라도 앞으로는 그렇지 않을 수 있다는 점을 무시한다는 점에서 그대로 받아들일 수 없다.[15]

국가보안법은 여전히 필요한가

방금 본 것처럼, 국가보안법은 친일민족반역자나 친미파, 극우반공주의나 지역주의 또는 부정부패를 일삼아온 지배집단들과 이들을 매개로 한국사회를 지배해온 미국((과 일본)의 지배집단)이 기득권을 유지하는데 주로 활용되었다. 즉, 국가보안법 덕택에 이들이 자신의 기득권을 유지할 수 있

된 신식파시즘 등 실로 다양한 규정들이 있다. 그러나, 그 핵심내용은 위와 같이 정리할 수 있다.

15) 자본주의의 우월성이 현실적으로 '입증된' 것은 구사회주의를 포함한 모든 유형의 사회주의 프로젝트가 좌절된 1990년대에 들어서였다. 이전에는 자본주의와 사회주의는 서로의 우월성을 입증하기 위해서 치열하게 경쟁을 벌여왔다. 국민(특히 피지배층)의 여론은 친(親)사회주의는 아니었을지 몰라도 반(反)자본주의적인 성향이 강했다. 자본주의에 대한 적극적인(자발적인) 지지가 생긴 것은 3저호황 이후라고 볼 수 있다.

었다. 그러나, 그로 인한 모든 인적 물적 손실은 대부분의 기층대중과 이들을 대변하려는 진보 내지 합리적 자유주의 세력에게 안겨졌다.

보통 사람이나 평상시에는 국가보안법의 존재조차 의식하지 못하고 지내게 된다. 그러나, 특정 집단에게나 결정적인 순간에는 국가보안법의 존재와 그 위력은 실로 엄청날 수 있다. 왜냐하면, 아직도 적지 않은 국민들이 (국가보안법의 존립기반이 되는) 반공이데올로기를 완전히 벗어 던지지 못했기 때문이다.[16] 바로 이런 이유에서 일부 지배블럭의 분파(한나라당, 자민련, 보수언론 등)들은 국가보안법의 존속을 위해 안간힘을 다하고 있다. 이들은 첫째, 진보세력이나 합리적 자유주의세력 또는 야당이 집권세력에게 위협적인 존재로 부상하거나 그럴 가능성이 있는 경우, 둘째, 진보세력이나 합리적 자유주의세력 또는 야당이 전혀 위협적이지도 않은데도 불구하고 국민들의 불만을 배경으로 성장할 수 있는 가능성을 가진 잠재적 위협세력을 염두에 두고 겁주기 위해서, 셋째, 합리적 자유주의세력이 (자신들을 대상으로) 사정이나 개혁을 추진하려고 할 때 이를 저지하거나 그 강도나 속도를 완화하기 위해서, 국가보안법을 활용하려고 한다. 물론, 정보기관이나 대공담당기관들은 조직을 유지하기 위해서 (국가보안법으로 공안사범을 많이 만들어야만이 승진도 하고 조직도 확장될 수 있기 때문 - 조직의 이익 - 관료정치모델) 국가보안법의 존속을 필요로 한다.

그러나, 이들을 제외한 다른 지배블럭의 분파나 기층대중에게는 불필요할 뿐만 아니라, 오히려 걸림돌이 되고 있다.

지배집단 전체의 이익이라는 관점에서 보면, 우선, 국가보안법 위반사범의 기소율이 97년에 76%이던 것이 98년에는 58.6%로 크게 떨어지고 기소유예처분은 6.8%에서 29.2%로 크게 높았다. 작년 법무부 국감자료에 의하면, 97년부터 98년 8월까지의 국보법 위반으로 구속·기소된 168명 가운데 재판에 계류중인 59명을 제외한 109명 중 실형을 선고받은 사람은 12명으로 실형률이 11%에 지나지 않았고, 109명 중에서도 94명(86%)이 집행유예로 풀려났다. 국가보안법이 그만큼 남용되고 비효율적으로 되었다는 뜻이다. 뿐만 아니다. 제7조(찬양·고무 등)를 제외한 국가보안법의 모든 조문과 적용사례가 형법이나 군사기밀보호법 등과 중복된다.

다음, 정부에서도 북한을 '반국가단체'로 규정할 경우 모순되는 행동을 이미 오래 전부터 해 왔다. 남북관계의 변화로 그 존재 이유가 상실해 가고 있다. 정부의 승인을 받고 작년 10월 소 떼를

16) 《한겨레신문》 여론조사팀과 민변이 작년 11월에 일반국민 700명을 대상으로 실시한 전화설문결과에 의하면, 많은 국민(42.6%)들이 국가보안법의 부정적인 영향을 지적하면서도, 절대다수(79.5%)의 국민들이 국가보안법은 여전히 필요하다고 답했다. 《한겨레신문》, 1998.11.27.

몰고 북한으로 간 현대 정주영 명예회장이 국가보안법에 의해 반국가단체로 규정되어 있는 북한의 김정일 당시 국방위원장을 '장군'으로 부르는 사건이 있었다. 정주영 현대 명예회장에게 국보법을 글자 그대로 적용할 경우 잠입·탈출(국보법 제6조)이나 반국가단체 구성원과의 회합·통신(제8조), 자진지원(제5조), 찬양·고무(제7조) 등의 엄청난 죄를 지은 것이다.

정부 스스로도 국가보안법 규정에 위반되는 발언이나 행동을 오래 전부터 해오고 있다. 남북 7·4공동성명이 그랬고, 노태우 대통령의 7·7선언에 입각한 남북교류의 확대도 그러하며, 올해 초에 있었던 홍순영 외교통상부장관의 "한국정부는 남북평화공존을 위해 북한의 주권국가로서 지위를 인정하고 북한과 미국·일본이 수교하기를 희망한다"는 발언도 그렇다. 7·7선언과 그에 입각한 남북교류, 역시 곧이곧대로 국가보안법을 적용할 경우 엄청난 범죄행위를 한 것이 된다.[17]

그러나, 정부당국자는커녕 정주영도 구속되거나 처벌받지 않았다. 금강산 관광객들이나 방북기업인들의 경우에도 마찬가지다. 이와는 대조적으로 '국민의 정부'가 들어선 이후 작년 10월말까지 국보법 위반으로 구속된 311명은 대부분 제7조(찬양·고무) 위반혐의를 받았다. 같은 법조항이라도 정부의 '자의적인' 판단에 따라 어떤 경우는 범법행위가 되고 어떤 경우는 비껴가는 모순적 상황이 나타나고 있는 것이다. 이러한 모순적 상황은 금강산 관광이 본격화되고 우리 기업의 대북진출이 확대되어 남북간 접촉이 잦아짐에 따라 더욱 빈번하게 발생하고 있으며, 앞으로도 그럴 것이다.

그 다음, 국가보안법의 존속을 주장하는 보수세력들이 흔히 들먹이는 국가안보도 국가보안법으로 지켜지는 것은 아니기 때문이다. 다시 피에르 사네 사무총장의 표현을 빌자면, '진보적 정치적 견해를 지니고 그것을 전파했다는 이유로 사람을 투옥한다고 해서 국가안보가 보장되는 것'도 아니고, '고령의 장기수를 풀어준다고 해서 한국이 잃을 것은 하나도 없다'. 오히려 진보적 견해를 자

17) 한 논자에 의하면, 노태우정권의 행위는 국가보안법의 여러 조항을 위반한 것이다. "북방정책을 추진해 나가기 위해 중국·소련·북한 등과의 대표와 회담하거나 기타의 방법으로 연락하는 것은 그것이 대한민국만의 이익을 위한 것이라 할지라도 중국·소련·북한 등의 반국가단체의 이익이 된다는 것은 정을 안 경우는 이들 반국가단체의 이익을 목적으로 한 것이냐의 여부를 불문하고 국가보안법 제8조에 해당하는 행위이다. … 북방정책의 시행을 위해 중국·소련·북한 등의 반국가단체의 영역에서 회담하기 위해 그 지역으로 가는 행위는 동법 제6조의 '반국가단체의 지배하에 있는 지역으로 탈출'에 해당하는 행위로 된다. … 북방정책의 추진, 시행과정에서 중국·소련·북한 등의 정책을 지지하거나 그들 대표의 제의를 수락하거나 또는 그 제의에 따라 어떤 합의를 하는 행위 등은 동법 제7조의 '반국가단체나 그 구성원 또는 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·동조'하는 행위에 해당된다". 김명기, 『북방정책추진에 있어 제기되는 국제·국내법적 제문제』, 국토통일원 1988, 129-134쪽.

유롭게 개진하고 토론하게 함으로써 국민통합이 용이해지고, 고령의 장기수를 풀어줌으로써 국제사회로부터 찬사를 받을 것이다. 이러한 사실들이 말해주는 것은 지배블럭 전체의 이익이라는 관점에서 국가보안법은 비효율적이라는 것을 의미한다.

국가보안법을 폐지해야 하는 이유로서 이러한 것들보다도 더 중요하고 근본적인 이유는, 피에르 사네 국제사면위원회(Amnesty International) 사무총장이 적절히 지적한 것처럼, 시민적·정치적 자유 없이는 경제적·사회적 권리는 존재하기 어렵다. 표현의 자유가 있어야만 실직했을 경우 잡혀갈 염려없이 항의할 수 있고 표현의 자유가 있어야만 공산주의자로 몰릴 염려없이 자본주의를 비판할 수 있기 때문이다.[18] 다시 말하면, 외국자본의 한국경제 지배, 빈부격차의 심화와 빈곤층의 증대 그리고 극단적인 개인주의의 팽배로 인한 공동체의 파괴 등 신자유주의적 '개혁'에 따른, 기층대중들에게 주로 가해지는 각종 고통과 모순을 해결하여 명실공한 민주주의와 인권을 보장하기 위해서는 국가보안법의 철폐는 필수요건이다. 만약, 지배블럭이 신자유주의적 '개혁'으로 인한 고통과 모순을 견디지 못한 기층대중의 저항을 억누르기 위해서 국가보안법을 유지하려고 한다면, 지배블럭은 87년 6월항쟁과 같은 파국적인 결과를 다시 한번 맞게 될 것이다.

국가보안법이 존속하고 위력을 발휘할 수 있는 것은 단순히 검·경찰이나 감옥 등과 같은 물리적 강제력이 뒷받침된다는 사실에서 기인하는 것만은 아니다. 국민의 마음속에 각인된 반공이데올로기와, 물질적 번영 또한 국가보안법이 계속 유지되고 적용될 수 있는 토양이 되고 있다. 따라서, 국가보안법을 폐지하기 위한 노력은 대정부, 대정당·정치인에 대한 압력이나 설득에 한정되어서는 안된다. 특히 정치인에 대한 압력과 설득이 효과를 거두기 위해서는 국가보안법 개폐문제가 선거에서 중요한 이슈로 부각시켜야 하고, 대중들로 하여금 국가보안법의 폐지를 요구케 만들어야 한다. ▣

18) 피에르 사네, 「국보법, 인권선언 정신에 맞춰라」, 《한겨레신문》, 1998.11.30.

인권탄압의 도구

장주영 (민변, 변호사)

1. 국가보안법과 인권침해

국가보안법은 규정 내용의 불명확성과 부적정성에 의해 광범위하게 남용되어 왔고 수사과정에서도 고문 등 인권침해행위가 자행되어 왔다. 그런데 이러한 인권침해 주장에 대해서 보안수사기관들은 과거에는 국가보안법이 남용되고 인권침해의 소지가 있었을 지는 몰라도 최근에는 법을 엄격히 적용하고 있고 수사과정에서도 적법절차를 준수하기 때문에 그러한 남용과 침해는 없다고 주장하곤 한다. 국가보안법 개폐를 반대하고 있는 한나라당은 대변인 명의의 대통령에 대한 공개질의서에서 1991년의 국가보안법 개정으로 문제점이 거의 손질되어 남용의 여지가 없어졌으며 법개정 이전의 상황을 가지고 인권침해를 주장하여서는 안된다고 하였다. 또한 한나라당 이회창 총재는 1992년 3월 대법관 재직시절에 「표현의 자유는 사상의 경쟁이 자유롭게 허용되는 사회에서만 건전하고 실질적으로 보전될 수 있다. 국가보안법의 규제대상인 불법한 표현행위란 국가의 안전 등을 위협하는 표현행위 즉 대한민국의 존립 안전과 자유민주적 기본질서를 파괴할 "구체적이고 가능한 위험"이 있는 표현행위를 말한다고 보는 것이 타당하다.」는 소수의견을 내면서 국가보안법의 남용을 비판하였으면서 지금에 와서는 법을 엄격하게 적용하면 남용의 위험이 없다는 논리로 국가보안법 개정논의는 시기상조라고 주장하고 있다.

그렇다면 1991년에 국가보안법이 일부 개정된 이후에는 국가보안법 적용과정에서 인권침해는 없었는가? 전혀 그렇지 않다. 국가보안법이 개정되었다 할지라도 개정된 내용이 여전히 죄형법정주의에 위배된 것이기 때문에 국가보안법의 규정자체가 가지고 있는 남용의 가능성은 전혀 줄어들지 않았다. 따라서 법개정 이후로도 여전히 국가보안법 적용과 수사과정에서 인권침해의 시비가 끊이질 않았다. 여기서는 죄형법정주의에 위배되는 국가보안법의 규정 내용을 살펴보고 최근의 사례를 중심으로 법개정 이후에도 국가보안법의 수사와 관련하여 무리한 구속수사의 남발과 고문, 불법도·감청, 사찰 등 인권침해가 이루어져 왔다는 점을 살펴보기로 한다.

2. 국가보안법과 죄형법정주의

1) 헌법적 근거

죄형법정주의는 무엇이 처벌될 행위인가를 국민이 예측할 수 있도록 정하며 개인의 법적 안정성을 보호하고 성문형벌법규에 의한 실정법질서의 확립을 통하여 국가형벌권의 자의적 행사로부터 개인의 자유와 권리를 보장하려는 법치국가 형법의 기본원칙이다. 죄형법정주의의 내용에 관하여 종래에는 ① 법률주의(관습형법의 부인), ② 형벌불소급의 원칙, ③ 유추해석 금지의 원칙, ④ 절대적 부정기형 금지의 원칙 등을 드는 것이 일반적이었다. 최근에는 죄형법정주의의 현대적 의미가 모색되고 있는데, 위와 같은 죄형법정주의의 네 개의 원칙에 추가하여 형벌법규의 내용이 국민의 자유와 권리를 침해되지 아니하도록 보장하는 일정한 조건들을 도입하고 있다.

2) 형벌법규 명확성의 원칙

헌법 제12조 1항은 후문은 "누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 신문을 받지 아니하며 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다"고 규정하고 있다. 이 후문의 법률주의는 단순한 법률주의가 아니라 명확한 법률주의를 요청하고 있다. 형벌법규의 규정의 모습이 추상적이고 불명확하다면 어떠한 행위가 처벌되고 어떠한 행위가 처벌되지 않는가를 인식하는 것은 국민으로서는 대단히 어려워지게 되고 이른바 예측가능성이 침해될 뿐만 아니라 다른 한편 범죄의 성립여부에 수사기관의 자의가 개입될 수 있는 범위가 확대되어 인권침해의 위험이 증대되게 될 것이다. 형벌법규의 명확성의 원칙은 입법자에게 가능한 한 구체적으로 범죄구성요건을 규정할 것을 요구하고 있다. 그렇지만 법률이 미리 복잡 다기하기 짝이 없는 사회현상을 예상하고 그것을 완전히 정밀하게 규정하는 것은 입법기술로서는 곤란한 경우도 있으므로 형벌법규에 어느 정도 추상적인 언어나 가치개념을 포함하는 언어를 사용하거나 또는 어느 정도 포괄적 내지는 평가적으로 규정하는 것도 불가피한 것이다. 그러므로 죄형법정주의의 한계와 관련하여 형벌법규의 명확성을 가리는 기준의 설정이 요구된다 하겠다. 미국 판례에 의해 형성된 명확성의 이론 또는 불명확에 의한 무효의 이론에 의하면 "보통의 지성을 가진 자가 사회통념에 따라 그 의미를 판단할 수 없을 정도로 불명확하거나, 그 적용에 관하여 견해를 달리할 정도로 애매한 것은 적법절차위반으로써 무효"라는 것이다. 즉, 국가 형벌법규는 통상인이 그 한계를 예측가능할 수 있을 정도로 명확한 표현으로 이루어져야 한다. 따라서 불명확한 개념만

으로 구성요건이 규정되어 있다든가 불확정한 개념이 중첩으로 사용되어 있어서 구성요건상 금지된 행위의 윤곽을 일반국민이 파악하기 어려운 경우가 되면 명확성의 원칙에 위배되어 "불명확에 의한 무효의 이론"에 의하여 위헌무효가 된다는 것이다.

3) 형벌법규의 적정성의 원칙

죄형법정주의의 기능은 국가형벌권의 남용을 억제함으로써 국민의 기본권을 보호하는 데 있는 것이다. 따라서 형벌법규의 내용이 적정하지 않다면 죄형법정주의의 중요한 기능인 인권보장기능을 다할 수 없게되기 때문에, 형벌법규의 내용이 적정하여야 한다는 원칙이 등장하게 되었다. 그에 의하면 형벌법규의 내용이 헌법의 기본적 인권에 관한 개별적 규정에 위배되는 때는 물론이고, 개개의 인권보장규정에 직접 위반되지 않는 경우라 하더라도 처벌할 가치가 없는 행위를 담고 있을 때에는 그 내용은 적정한 것이라 할 수 없고 죄형법정주의 위반으로서 헌법 제12조 1항 후문에 위반된다.

4) 명확성 · 적정성의 원칙과 국가보안법

가.

우선 국가보안법은 반국가단체, 이적단체, 국가기밀, 비밀, 고무 · 찬양 · 동조, 잠입 · 탈출, 편의제공, 혼란을 조성할 우려 등 불확정 개념들이 광범하게 사용되고 있는데 그 개념들이 애매모호하여 거의 무한한 유추해석의 온상이 되어왔다. 또한 국가보안법은 뚜렷한 객관적 구성요건을 수반하지 아니하고 "국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서" 등과 같은 주관적 구성요건에 의하여 범죄의 성립이 좌우되도록 함으로써 행위형법의 원칙이 무너지고 심정형법에 지배되고 있다.

나. 국가보안법 제7조

(1) 헌법재판소의 국가보안법 제7조에 대한 한정합헌 결정취지를 반영하여 개정된 국가보안법 제7조는 그 구성요건으로 "국가의 존립 · 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서" 라는 문언을 삽입하였다. 그러나 개정된 국가보안법이 그 주관적 구성요건을 강화한 점이 수사기관이나 법원의 국가보안법 사건처리 관행에 거의 영향을 미치지 못하고 있다. 그 이유는, 헌법재판소 스스로 인정하듯이 법문의 내용이 다의적이고 그 적용범위에 있어서 광범성이 인정되어 죄형법정주의에 위배되는 국가보안법의 애매모호하고 불명확한 개념들은 그대로 두면서, 다만 거기

에다가 역시 불명확한 개념을 주관적 구성요건으로 추가하였다고 하여 그 구성요건의 의미가 명확해질 수 없기 때문이다.

(2) 찬양·고무·동조

찬양, 고무, 동조는 반국가단체 등의 활동을 대상으로 하여 이에 수동적으로 부응하거나 이를 수용하는 행위로서 부수적 성질을 지니고 있다. 위와 같은 찬양, 고무, 동조 등은 표현행위로 인하여 성립되는 범죄인데, 그렇다면 그 표현행위의 불법성 판단기준은 헌법상 표현의 자유의 제한원리인 명백하고 현존하는 위험의 원칙이 적용되어야 하는 것이다. 한편 앞에서 본 헌법재판소 한정합헌결정의 취지에 따른다면, 그 표현행위의 불법성의 판단기준은 최소한 대한민국의 존립 안전과 자유민주주의체제를 파괴할 구체적이고 가능한 위험성이 있는 경우로 축소 해석 되어야 헌법에 합치되는 해석이 되는 것이다.

(3) 국가보안법 제7조 제5항의 목적

대법원 1992. 3. 31 선고 90도2033 전원합의체 판결에 따르면, "국가보안법 제7조 제5항 위반의 죄는, 그 법문이 표현하고 있는 바와 같이 제1항 내지 제4항의 행위를 할 목적으로 문서 등 이적표현물을 취득·제작·반포 등의 행위를 하는 것으로서 이른바 목적범임이 명백하므로 고의 외에 별도로 초과주관적 위법요소인 목적이 요구되는 것이다." 라고 판시하였다. 다만 대법원은 국가보안법 제7조의 표현행위 또는 표현물의 이적성의 인식은 미필적 인식이 있으면 충분한 것이고, 이적성을 인식하면서도 표현행위를 하거나 표현물을 취급하는 것은 그 내용과 같은 이적행위가 될지도 모른다는 미필적 인식(이적행위의 목적)은 있는 것으로 추정되는 것이고, 따라서 학문적인 연구나 오로지 영리추구 및 호기심에 의한 것이라는 등의 그 이적 목적이 없었다고 보여지는 자료가 나타나지 않는 한 초과주관적 위법 요건인 목적의 요건은 충족되는 것이라고 판시하였다.

그러나 만일 대법원 판례의 견해대로 표현물의 내용이 불법임을 인식한 이상 이적행위의 목적이 있는 것으로 볼 수 있다고 한다면, 국가보안법상의 목적범규정은 사실상 무의미한 것이 되고 만다. 단순한 표현행위 또는 표현물 취득행위에 있어서도 이적행위의 목적이 추정되고 이러한 목적이 없음을 피고인이 적극적으로 입증하여야만 처벌을 면할 수 있게 되는데, 이것은 형사소송에 있어서 검사가 부담하는 입증책임을 합리적 근거도 없이 일률적으로 피고인에게 떠맡기는 것일 뿐 아니라, 피고인 자신이 이적행위의 목적이 없었다는 소극적 사실을 입증하기란 어려운 일이어서 사실상 처

벌을 면할 수 없게 될 것이다.

(4) 국가보안법은 행위 자체의 객관적 위험성에 의하여 처벌된다기보다는 정부당국이나 법집행당국이 추단하는 행위자의 내심의 의사의 위험성에 따라 범죄의 성립이 좌우되는 것으로서 죄형법정주의에 위배되는 법률이다. 실제로 법원은 공소장에 쓰여진 다른 부분에 의해 "미필적 고의나 목적이 추단된다"라는 순환논리를 내세워 공소장의 논리를 추인하기에 급급한 실정이다. 여기에 더하여 국가보안법의 구성요건 자체에 불명확하고 부적정한 규정들이 있기 때문에 국가보안법 적용에 있어서 남용을 피할 수 없게 되는 것이다.

3. 국가보안법수사에 있어서 인권침해

1) 무리한 구속수사

대검은 1998년의 국보법 위반사범의 기소율은 58.6%로 1997년의 76%에 비해 낮아지고 기소유예 처분은 1997년의 6.8%에서 29.2%로 늘어나는 등 전체적으로 국가보안법 적용이 신중해지고 있다고 밝히고 있다. 그러나 경찰청 보안국과 국정원이 1997년부터 1998년 8월말까지 수사하여 기소한 국가보안법위반사건에 대한 기소율과 재판결과를 보면 실형률은 다음과 같이 10% 안밖에 머물고 있다.

* 기소된 사건에 대한 기소율 및 재판 결과 (97.1.1~98.8.24.)

구분	1997	1997	1998(1-8)	1998(1-8)
	안기부	경찰청 보안국	안기부	경찰청 보안국
송치된 인원	44	98	14	59
기소인원	35	83		50
기소율(%)	79.5	84.6		84.7
집행유예	20	70		4
실형	9	3		
기타		3		
재판중	6	7		46

법무부, 1998년 9월 국정감사 법제사법위원회 위원 요구자료 II. 40쪽

위와 같은 낮은 실형율은 그만큼 무리한 수사와 기소가 이루어지고 있다는 반증이다. 또한 1998년에 국가보안법사건으로 구속된 사람은 모두 441명인데 이들 가운데 300여 명이 한총련 관련자들이다. 그리고 이들 중 집행유예판결(331명)과 기소유예처분(16명)을 받은 사람은 모두 347명이며 실형을 선고받은 사람은 34명으로 재판중인 56명을 제외하면 구속된 사람 중 실형을 받은 인원은 10%에도 미치지 못한다.(법무부, 99년도 국정감사 법제사법위원회위원 요구자료 V,1999.10. 317쪽 이하) 특히 인제대활동가조직사건으로 구속된 6명, 안양민주화청년연합사건으로 구속된 9명, 진보민중청년연합사건을 구속된 6명은 모두 집행유예로 풀려났다. 위와 같이 낮은 실형율에도 불구하고 구속자가 많은 이유는 경찰청에서 해체되거나 유명무실해진 단체의 과거활동을 문제삼아 조직사건을 만드는 경우가 많았기 때문이다. 특히 경찰 특진제도 등이 시국치안 쪽에 편중운용돼 국가보안법 위반사범에 대한 무리한 수사와 구속을 낳고 있다. 1998년 1월부터 9월까지 경찰특진자 가운데 31.3%가 한총련 수배자를 포함해 각종 시국사범을 붙잡은 공로로 특진하였고 1997년에는 국가보안법위반 혐의자 등 각종 시국사범 검거에 따른 특진자가 전체의 32%를 차지했다. 또한 보안분야 경찰관들은 국가보안법위반 혐의자를 붙잡아 구속할 때마다 법무부로부터 1명당 20만~40만원의 '국가보안유공자 수당'을 받는다. 법무부는 국가보안법 제21조 (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.) 규정에 따라 1981년부터 수당을 지급해왔다. 이러한 특진제도와 수당지급은 실제 활동이 중단되어 유명무실해진 조직사건을 만들어 내거나 구속자를 양산하게 되어 무리한 수사를 부추기는 결과를 낳고 있다. 한편 검찰이나 법원에서 1997.1.1.부터 1998.8.24.까지 안기부나 경찰청이 올린 구속영장을 기각한 예는 한 건도 없었다. 이처럼 국가보안법 수사에 있어서 수사기관들이 실적을 올리기 위해 유명무실해진 단체나 과거의 활동경력을 문제삼아 마구잡이식 구속을 하는데다가 검찰이나 법원에서 이에 대한 통제를 거의 하지 않아 인신구속이 남발되고 있다.

2) 수사과정에서의 고문

가.

요즈음도 국정원이나 경찰청보안국에서 국가보안법 위반사건을 수사하면서 폭행과 잠안재우기 등의 고문이 행해지고 있다. 최근에는 과거의 물고문이나 전기고문과 같은 위험한 고문이 자행되

지는 않고 있는 것으로 보이지만 잦은 폭행이 가해지고 있고 자백을 받아내기 위해 잠안재우기를 통해 생체리듬을 파괴하고 수사관들이 돌아가면서 똑같은 내용을 반복적으로 신문하거나 인격적인 모욕을 가하는 방법으로 극도의 육체적, 정신적인 피로를 가해 자포자기상태로 만들어 버린다.

국가보안법 수사과정에서 이러한 고문이 자행되는 이유는 국가보안법 위반사건의 구속기간이 다른 형사범과는 달리 길다는 점에도 그 이유가 있다. 일반 형사범의 구속기간은 경찰에서는 10일, 검찰에서는 연장 1회 포함하여 20일로 최장 구속기간이 30일인데 반해 국가보안법사건은 경찰이나 국정원에서 연장 1회 포함하여 20일, 검찰에서 연장 2회 포함하여 30일로 최장 구속기간이 50일이나 된다.(국가보안법 제19조) 이러한 장기간의 구속기간은 수사기관에서 과학적인 방법에 의한 증거수집보다는 피고인의 자백을 얻어내고 자백을 바탕으로 증거를 수집하기 위해 다양한 방법으로 가혹행위를 할 수 있는 여건을 만들어 주고 있다. 구속기간에 관한 국가보안법 제19조에 대해 헌법재판소에서는 국가보안법(1980.12.31. 법률 제3318호, 개정 1991.5.31. 법률 제4373호) 제19조 중 제7조 및 제10조의 죄에 관한 구속기간 연장부분은 헌법에 위반된다고 결정하면서 「국가보안법 제7조(찬양·고무) 및 제10조(불고지)의 죄는 구성요건이 특별히 복잡한 것도 아니고 사건의 성질상 증거수집이 더욱 어려운 것도 아님에도 불구하고 국가보안법 제19조가 제7조 및 제10조의 범죄에 대하여서까지 형사소송법상의 수사기관에 의한 피의자구속기간 30일보다 20일이나 많은 50일을 인정한 것은 국가형벌권과 국민의 기본권과의 상충관계 형량을 잘못하여 불필요한 장기구속을 허용하는 것이어서 결국 헌법 제37조 제2항의 기본권 제한입법의 원리인 과잉금지의 원칙을 현저하게 위배하여 피의자의 신체의 자유, 무죄추정의 원칙 및 신속한 재판을 받을 권리를 침해한 것이다.(1992.4.14. 90헌마82 결정)」라고 판시하였다. 그러나 이러한 헙법재판소의 결정에도 불구하고 아직까지 위 규정은 개정되지 않았으며 최근에 국민회의에서 국가보안법 개정안을 논의하면서 위 규정의 삭제를 추진하고 있다.

또한 국가보안법사건의 경우 경찰이나 국정원은 교묘한 방법으로 변호인의 접견도 제한하고 있다. 최근의 민족민주혁명당관련 간첩사건에서 국정원은 접견을 허락하기 전에 변호인을 2, 3시간 동안 기다리게 하거나 접견 후 10분 정도 지나면 접견을 끝내달라고 요구하거나 접견과정을 촬영하려고 하는 등 피의자와 변호인의 자유로운 접견을 방해하는 행위를 자행하고 있다. 또한 변호인으로서는 접견내용에 대한 도청의 우려 때문에 실질적인 접견을 할 수가 없다. 피의자가 변호인 접견마저 제한당할 정도이니 국정원내에서 이루어지는, 흔적을 남기지 않는 교묘한 가혹행위를 막기가 쉽지 않다.

나.

한편 1997. 10.부터 1998. 9.31.까지 경찰, 안기부, 검찰 등 수사기관의 폭행, 감금, 고문 등으로 고발된 사건에 대한 처리내역을 보면 고소, 고발된 총 348건 중 기소 10건, 기소유예 30건, 혐의없음 187건, 고소장 각하 38건, 수사중 30건 등으로 수사중인 사건을 제외하더라도 기소율은 3%남짓에 불과하다.(대한변협, 인권보고서 제13집, 1999, 64쪽) 또한 1998. 9.부터 1999년 8.31. 까지 고문 등으로 고소, 고발된 총 145명 중 기소된 사람은 6명뿐이고 기소유예처분은 15명, 혐의없음처분은 75명, 수사중 25명으로 나타나 수사중인 사람을 제외하면 기소율은 5%에 불과하다.(법무부, 99년도 국정감사 법제사법위원회 위원 요구자료 V,1999.10. 133쪽) 그리고 고소된 사건의 절반정도가 협의없음결정을 받았는데 이는 고문을 당했다고 수사관을 고소, 고발하면서 통상 허위의 사실을 고소했다고 보기 어려운데도 다른 증거가 없는 경우에는 대립되는 고문피해자와 가해자의 진술중 주로 가해자의 진술에 의해 일방적으로 결정을 내렸기 때문인 것으로 보인다. 또한 고문을 한 혐의가 인정되는데도 기소유예처분을 한 경우가 많아 고문을 근절시키기 위한 의지가 전혀 나타나지 않고 있다. 이러한 검찰의 태도는 고문을 묵인, 조장하고 있다는 비판을 면키 어렵다.

3) 불법도청

가.

이른바 영남위사건에서는 부산지방경찰청에서 법원으로부터 통신제한조치의 허가를 받아 장기간에 걸쳐 관련자들의 전화내용과 대화내용을 청취, 녹음하고 우편물을 검열하였으며 PC통신내용을 수취하였다. 부산지방법원으로부터 1996.4.30.에 제48호로 허가받은 통신제한조치를 보면 통신제한조치의 종류는 전기통신감청 및 우편물 검열이고 대상과 범위는 전화감청의 경우 대상전화에 대한 전화감청, 녹음, 상대통화자 확인, 통화내역이며 대상자에 대한 우편물 검열과 PC통신 내용수취로 되어 있다. 기간은 1996.5.9.부터 8.8.까지 3개월이었다. 그 후 통신제한조치의 대상자 또는 대상전화를 생략하거나 추가하고 통신제한조치의 대상과 범위에 대화녹음을 추가하는 등 통신제한조치의 대상과 범위를 바꿔가면서 1998.5.6.까지 3개월에 한번씩 8차례에 걸쳐 통신제한조치기간 연장결정을 받았다. 연장결정 중에서 문제가 되는 내용을 보면 1996.11.6.에 발부된 연장결정서에는 PC통신의 경우 원허가서상 대상자가 아닌 사람이 추가되었고 1997.2.3.에 발부된 연장결정서에는 통신제한

조치의 대상으로 새로운 전화번호 2개가 추가되었고 원허가서에는 없는 대화감청이 새롭게 통신제한조치에 포함되어 관련자에 대한 국가보안법위반 관련 토론시 대화내용 녹음"이 추가되었다. 위 제48호에 기초한 통신제한조치에 따라 수사기관은 1996.4.30.부터 1998.8.8.까지 무려 2년 3개월 동안 관련자들에 대한 전화청취와 녹음, 대화녹음, 우편물 검열, PC통신 내용수취 등을 해왔다. 위 사건에서 보듯이 경찰은 법원의 허가를 받아 거의 무제한으로 관련자들의 전화나 대화 등을 도청해왔으나 결국 재판과정에서 불법도청임이 밝혀져 도청에 의해 수집된 증거의 증거능력이 부정되었다.

나.

그 외에도 검찰과 경찰, 국정원 등 수사기관들은 수사상명목으로 휴대전화 통화내역을 조회하고 PC통신 및 인터넷업체를 통해 가입회원들의 통화내역과 개인 인적 정보 수집, 전자우편(e-mail) 열람 등을 해온 것으로 밝혀졌다. 이동통신 5개사에 대한 통화내역 조회 건수는 1998년 상반기 2만여 건에서 1999년 상반기에는 4만8천여 건으로 2배 이상 늘어났다. 통화내역 조회를 의뢰한 기관은 경찰이 32320건, 검찰 8430건, 국가정보원 3650건, 군수사기관 2655건, 기타 1160건이었다. 통화내역 조회는 실제 통화내용을 듣는 감청과는 다르지만 특정가입자가 특정시간대에 누구와 얼마 동안 통화를 했는지를 알 수 있다. 한편 4곳의 PC통신업체(천리안, 하이텔, 유니텔, 나우누리)의 감청자료에 의하면 1998년에는 906건의 개인정보를 제공하였고 1999년 상반기에는 562건의 개인정보를 수사기관에 제공하였다. 심지어 이용자의 ID와 비밀번호가 그대로 수사기관에 넘겨져 특정인의 모든 정보를 가로채는 ID 감청도 1999년 상반기 동안 86건이 발생하였다. 그런데 이들 수사기관에서는 대부분 '보안수사상 필요하니 협조해주시기 바랍니다'는 내용의 협조공문이나 전화를 통해 개인정보를 입수하고 있으며 심지어 공문도 없이 구두로 협조요청을 하기도 한다고 한다. 보안수사와 관련하여 수사기관들의 이러한 불법도청은 통신의 자유와 비밀을 보장하고 있는 헌법규정을 심각하게 침해하고 있다.

4) 민간인 사찰

가.

대검공안부는 1999.4.1에 1987년부터 국가보안법을 비롯해 집시법, 노동관련법위반 등으로 구속됐다 출소한 인사들을 4등급으로 분류해 동향파악을 하는 등 별도로 관리해 왔다고 밝혔다. 동향

파악의 근거는 '공안사범 사후관리지침'인데 이는 1987년 폐지된 사회안전법에 따른 하위지침이기 때문에 검찰에서는 아무 법적인 근거 없이 동향파악을 해온 것으로 드러났다. 검찰은 관리대상인사의 재범가능성을 기준으로 A급(순화불능), B급(개전의 정 상당), C급(개전의 정 현저), D급(완전순화)등 4가지 등급으로 나누어 관리했다. 대검은 지검·지청별로 시국사범 전력이 있는 인사들의 '관리카드'를 작성해 동향을 파악하라고 지시했고 각 지검·지청은 이 지시에 따라 관련인사들의 주소지 관할 경찰서 보안과를 통해 두 달에 한번씩 동향을 파악해 왔다. 검찰에서는 공안수사활동의 하나로 공안사범을 사후 관리해왔으며 사회안전법이 보안관찰법으로 대체입법될 당시 공안사범 관리지침을 그대로 둔 것이 지금에 이르렀다. 보안관찰법은 국가보안법위반사범이 3년 이상 실형을 선고받고 출소한 후 경찰서에 행적을 신고하도록 규정하고 있는데 검찰에서는 폐지된 법을 근거로 보안관차대상도 아닌 경미한 국가보안법 위반사범과 집시법, 노동관계법 위반 등으로 구속된 인사들에 대해서까지 동향파악을 해온 것이다.

나.

경찰은 국민의 정부에서도 '인물자료'와 '단체자료'를 만들어 주요인사와 사회단체에 대한 사찰활동을 계속 해왔다. 정·관·재계를 비롯해 노동·종교·언론계 주요인사들의 인물자료를 만들어 성격과 취미부터 정치적 배후관계, 성향까지 파악하는 등 민간인 사찰활동을 해왔다. 경찰이 동향파악을 해온 사회단체는 230여 개이며 이들 단체의 주요인물에 대해서도 △성격 및 사고방식 △정책선호도 △배경인물 △교제인물 등을 파악해왔다. 1994년 경찰청에 대한 국정감사에서 경찰이 민간인사찰카드를 관리하고 있다는 사실이 확인되면서 사찰카드를 폐지하고 민간인 사찰을 하지 않겠다고 약속하였으나 사찰금지약속은 지켜지지 않고 있다. 그런데 국정원은 경찰청을 비롯해 국방부(기무사), 법무부 등 정부부처의 정보활동비 등 정보예산의 편성과 집행, 이에 대한 감사권한을 갖고 있어 정보감사를 통해 자료미비 등을 지적하여 사실상 사찰활동을 지시한 것으로 밝혀졌다. 국정원은 정보 및 보안업무의 기획·조정권한을 가지고 있으며(국정원법 제3조 제1항 5호) 기획업무에는 정보예산의 편성이 포함되어 있다.(정보 및 보안업무기획·조정 규정 제4조) 그리고 국정원장이 필요한 합리적인 범위내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정하도록 규정되어 있다.(위 규정 제3조) 위 조정업무에는 내무부와 국방부의 경우 정보사범의 내사·수사 및 시찰에 관한 사항이 들어 있으며 법무부에 대한 조정업무에도 정보사범 등에 대한 검찰정보의 처리에 관한 사항이 들어 있다.(위 규정 제5조) 여기서 '정보사범 등'은 국정원에서 수사

권을 행사하고 있는 범죄를 범한 자와 그 혐의를 받는 자로 되어 있는데 국정원에서 수사권을 행사하고 있는 범죄에는 국가보안법 위반사건이 포함되어 있다. 또한 '혐의를 받는 자'라는 말은 매우 주관적인 개념일 뿐만 아니라 국가보안법이 광범위하게 남용되는 현실에서 볼 때 경우에 따라서는 사찰의 범위가 무한정 확대될 수 있게 되어 있다. 국정원은 위 조정대상기관과 업무에 대해 연 1회 이상 정보사업 및 그에 따른 예산감사를 실시하며 국정원장은 감사결과를 대통령에게 보고하고 피감사기관에 통보하여 피감사기관은 감사결과에 대하여 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있다.(위 규정 제11조) 위 규정에 따른 정보예산편성과 업무조정, 그리고 감사권한을 통해 국정원이 경찰의 사찰활동에 개입해 온 것으로 보인다. 경찰의 사찰활동이 전적으로 국정원의 지시에 따른 것이라고 볼 수는 없겠으나 국정원은 위 규정에 따라 경찰의 사찰활동을 지시 내지 조장해온 것은 분명해 보인다. 국가보안법이 존재하고 국정원이 보안사범에 대한 수사권을 계속 보유하고 정보예산편성권과 정보사범 등의 내사·수사 및 시찰에 관한 조정권한, 정보사업 및 예산감사권을 행사하는 한 국정원과 경찰의 사찰활동은 언제든지, 은밀하게 수행될 수 있을 것이다.

다.

이와 같은 민간인 사찰활동은 대부분 국가보안법위반수사와 관련되어 행해지고 있다. 헌법 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다"고 규정하고 헌법 제17조는 "모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다"라고 규정하고 있다. 이들 헌법 규정은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활이 함부로 공개되지 아니할 소극적인 권리는 물론 오늘날 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는 데에 목적이 있다. 그러나 보안수사기관은 국가보안법을 바탕으로 광범위한 정보수집 행위를 하고 있으며 국가보안법은 보안수사기관의 직권남용과 국민의 인권침해를 부추기고 있는 것이다.

4. 맺음말

이상에서 본 바와 같이 1991년의 법개정에도 불구하고 여전히 국가보안법 규정자체에 내재한 모호성과 부적정한 개념에 의해 국가보안법이 남용되어 왔으며 국가보안법 수사과정에서도 보안수사

기관들이 적법절차를 준수하여 수사를 진행하는 것이 아니라 불법적인 혹은 부당한 수사방법을 통하여 국민의 자유와 권리를 침해해온 것을 알 수 있다. 지금까지 규정자체의 불명확성에 의해 남용되어 왔고 앞으로도 남용될 가능성이 높은 국가보안법이 존재하는 한, 그리고 불법적인 수사관행을 버리지 않고 있는 국가보안법 수사기관이 존재하는 한 수사과정에서의 인권침해시비는 끊임없이 제기될 것이다. ▣

국가보안법 - 평화통일의 걸림돌

김창수 (자주평화통일민족회의 정책실장)

1. 국가보안법과 국가안보

국가보안법 제1조 1항에서 밝힌 목적은 "이 법은 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동을 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 확보함을 목적으로 한다"고 밝히고 있다. 이 조항 때문에 국가보안법이 '우리의 국가이념과 자유민주주의 체제를 보전하기 위한 안보관련 형사법', '자유민주체제 수호를 생명선으로 여기는 보수진영의 의지를 확고히 담보해주는 이상적 문면'으로 해석되어지기도 한다.

그러나 국가보안법은 1948년의 격동기에 제1조의 국가안보와 제2조 반국가단체라는 두 가지 전제로 성립된 법이다. 50년이 지난 지금은 국제적으로도 냉전체제가 해체되었고, 북한과 미국, 북한과 일본도 관계 개선을 위한 대화와 접촉을 증대시키고 있으며, 민족적으로도 '공존 공영'을 중심으로 한 평화적 통일에 대한 보편적 합의가 도출되고 있다.

특히 냉전이 해체된 이후 안보개념에 대한 새로운 접근들이 활발하게 시도되고 있다. 94년 덴마크 코펜하겐에서 열린 유엔사회개발정상회담에서 제기된 인간안보(Human Security)는 군사력보다는 '인간의 삶의 질'을 보장함으로써 안보를 달성한다는 안보개념의 발상의 대전환이었다. 94년 3월 코펜하겐에서 열린 유엔사회개발 정상회담에서 '무력안보'가 아닌 '인간안보'를 제시한 것을 계기로 해서, 인간의 삶의 질을 향상시키기는 것이 세계 주요국가들과 민간단체들의 관심이 되고 있다.

99년 5월 헤이그에서 열린 헤이그 평화회의(Hague Appeal for Peace 1999)에서도 대안적인 안보개념에 대해서 활발한 논의가 있었다. 주로 논의된 것은 '안보를 군사력에 의한 것보다는 정치, 경제, 민주주의의 발전, 인권 등에 영향을 받는 것으로 바라보는 포괄적 안보'와 '투명성, 개방성, 신뢰구축을 통해 안보위협의 감소를 이루려는 협력안보' 등이다.

아울러 헤이그 회의에서 제안된 '정의로운 세계질서를 이룩하기 위한 열 가지 기본원칙'에는 "모

든 국가는 정부와 국제기구 및 시민사회의 공동협력을 보장하는 신외교(New Diplomacy)를 수용, 촉진해야 한다"고 밝히고 있다.

국제관계에서 행위의 주체는 국가이기 때문에 안보는 국가의 고유한 영역이었다는 점을 고려한다면 민간이 스스로 국제관계에서 적극적인 역할을 수행하려는 시도는 21세기 신질서 수립과정의 중요한 특징이라고 할 수 있다. 또 안보가 국가의 고유한 영역이 아니라 시민의 삶의 질을 향상시키기 위한 영역으로 확대되고 있다.

남북기본합의서에서는 남북관계를 '나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계'라고 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 통일안보정책은 남북관계가 '통일을 함께 할 동반자'라는 측면과 '정치군사적으로 대치하고 있는 적성국가'라는 측면 사이에서 혼란을 빚고 있다. 이는 안보개념과 통일정책 사이의 모순으로 나타난다. 통일지향성을 내포하는 방향으로 안보개념을 재정의 해야만 이런 모순을 해결하고, 통일시대를 맞이할 수 있다.

안보개념을 전환해서 현대사회에 나타나는 다양한 위협에 능동적으로 대처해 나가야 한다. 민족의 생존과 번영을 우선시하고, 적정 군사력을 확보하여 남북갈등을 관리하고, 나아가 통일조국을 수호하며, 세계경제에 능동적으로 참여하고, 자원과 환경문제에 대하여 전향적으로 대처하고, 이를 위해서 정부뿐만 아니라 민간의 역할을 높여야 한다. 국가안보에 대한 위협의 원천은 군사적 차원뿐만 아니라 비군사적인 차원을 포함한 포괄적인 것이고, 국가안보는 국민들의 광범위한 참여속에서 이루어지는 것이기 때문이다.

국가보안법 제정 당시와 지금의 시대환경의 차이, 안보개념의 변화 등에 비추어 볼 때 국가보안법으로 국가안보를 지킨다는 발상은 변화하는 안보개념을 수용하지 못한 발상에 불과하다.

국가보안법 폐지를 주장하는 것은 국가안보가 불필요하기 때문은 아니다. 안보는 국가의 기본적인 속성이므로 국가가 안전을 보장하기 위해 법률적인 조항을 가지는 것은 필요하다. 우리의 경우 현행 형법의 집행으로도 국가보안법을 통해서 지키고자 하는 국가안보를 지킬 수 있으므로 국가보안법은 불필요하다. 실질적으로 국가보안법 1조에서 밝히고 있는 국가의 안전을 지키고 국민의 생존과 자유를 확대하는 것은 형법에 의해서 보호되는 개인적 법익, 사회적 법익, 국가적 법익과 중복된다. 형법에 의해서 국가의 안전이 보호되므로 굳이 별도의 법률이 존재할 필요가 없는 것이다.

2. 통일정세의 변화와 국가보안법

국가보안법은 통일정세의 변화와 충돌하고 있다. 특히 북미관계의 변화는 국가보안법과 통일정세의 갈등을 증폭시킬 것이다. 통일정세를 규정하는 힘은 남북한과 미국 3자 사이의 관계에서 비롯된다. 남북관계, 북미관계, 한미관계가 주요한 축을 이루는데 여기에는 남북한과 미국의 내적인 권력 역학관계와 주변국들의 관계도 영향을 미친다. 한반도 통일문제는 국제적인 문제이면서 동시에 민족내적인 문제이기 때문이다.

지난 9월 베를린 북미합의 이후 이들 3자관계는 '북미관계는 대결속의 대화, 남북관계는 대화 없는 대결, 한미관계는 완벽한 공조'라는 구조로 정립되고 있다. 북미관계에서 대화의 성과가 가시적으로 나타나고, 남북관계에서 대화가 시작된다면 한반도 통일정세가 통일지향적으로 변화할 것이다.

현재 이들 3자관계를 주도하고 있는 것은 북미관계이고, 북미관계에 종속되어 있는 것은 남북관계이다. 북한은 식량, 에너지, 생활 필수품, 외화의 4가지 부족에서 비롯되는 경제위기를 해결하기 위해서 미국과 관계 개선을 최고의 정책수단으로 삼고 있다. 북한이 강성대국이나 선군정치(先軍政治)를 표방하면서 군사력과 사상무장을 강조하는 것도 미국과 관계 개선을 겨냥하고 있는 것이다. 북한은 김정일 총비서가 96년에 이른바 8.4 노작을 발표한 이래 '미국과 백년 숙적이 아니다'는 것을 거듭 강조해왔다. 미국과 관계 개선의 의지는 이미 92년에 김일성 주석이 표방한 이래 간헐적으로 제기되어 온 것이기 때문에 생소한 것은 아니다. 그러나 북한과 미국의 적대관계 해소는 미국 내부의 정치 역학관계 뿐만 아니라 중국이라는 사회주의국가가 존재하는 가운데 동북아시아 신질서를 구축해야 하는 문제까지 반영하고 있기 때문에 북한의 의도가 쉽게 실현되지 못했다. 이런 상황에서 북미관계를 악화시키는 요인으로 등장했던 북한의 핵과 미사일 문제는 대량파괴무기 확산 저지라는 미국의 정책에 대한 북한의 도전이었고, 북한은 미국의 대량파괴무기 확산 저지정책을 적절히 활용해서 미국과 관계를 좁혀왔다.

북한은 인공위성과 미사일 발사의 구분이 모호한 것으로 대량파괴무기 확산 저지라는 미국의 정책의 틈을 만들어 내서 미국을 협상으로 이끌어 낸 것이다. 원자력의 평화적 이용과 핵무기 개발의 구분이 모호한 점을 가지고 북미 핵공방을 94년 10월 북미 제네바 합의로 이끌었던 것의 재판이다.

미국의 대북경제제재 완화는 한국전쟁 이후 미국이 북한에 취한 가장 중요한 포괄적인 조치이다. 북한 상품의 미국내 반입과 미국 상품의 대북 수출 허용, 북미간 민간 및 상업용 자금의 송금

허용 등의 조치로 농업, 광업뿐만 아니라 사회간접자본과 관광에 대한 미국의 대북 투자가 가능해졌다. 이로서 카길, 코카콜라, 스탠튼 등 소수의 미국기업이 대북 진출을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다. 미국이 행정부의 내부규정 변경 등의 조치를 취하고 있기 때문에 올 연말이나 내년 초에는 구체적인 움직임이 나타날 것이다.

국가보안법은 이러한 객관정세의 변화에도 불구하고 남한사회 내부의 통일지향적 변화를 가로막고 있다. 즉 국가보안법은 통일문제의 민족주체적 해결의 걸림돌이 되고 있는 것이다.

3. 평화통일과 국가보안법

국가보안법은 일제식민지시대와 냉전시대의 유물로써 대표적인 악법임에도 불구하고 여전히 기승을 부리고 있다. 국가보안법이 폐지되어야 하는 이유는 명백하다.

국가보안법은 통일시대에 역행하는 법이다. 국가보안법이 남북합의서와 정면으로 위배된다는 점에서 반통일성은 명백히 드러난다. 남북기본합의서에서는 남북관계를 '나라와 나라사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 잠정적인 특수관계'로 명문화하고 있다. 따라서 국가보안법은 남북합의서와 배치된다.

국가보안법은 제2조에서 반국가단체에 대하여 규정하고 있는데, 그 구체적인 대상은 헌법 3조의 "대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다"라는 이른바 '유일합법정부론'이라는 규정에 근거하여 북한을 반국가단체로 간주하고 있다. 그러나 '유일합법정부론'은 한국정부의 유효한 지배가 미치는 범위는 유엔감시하의 선거가 시행된 남한지역에 국한된다는 1948년 유엔총회 결의를 곡해한 것이다. 헌법 3조를 근거로 한 반국가단체 조항은 근거를 잃는 것이다.

국가보안법의 반국가단체 조항은 헌법 4조에서 추구하는 평화통일 조항과 어긋난다. 따라서 국가보안법은 헌법에 따라서 평화통일을 추구하기 위한 노력을 포기하도록 강요하는 것이다.

통일은 전 민족인 참여가 없는 상태에서 당국간의 협상만으로는 불가능하다. 설사 민족적 참여가 없이 당국간 협상으로 통일이 되더라도 예맨과 같은 정치세력의 이해관계에 의해서 통일이 좌절될 수 있다. 전 민족적인 평화통일운동을 위해서는 헌법 21조에 따라서 정치활동이 자유롭게 보장되어야 한다. 국가보안법은 헌법 21조에 명시된 "모든 국민은 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 가진다"라는 조항과 헌법 19조 "모든 국민은 양심의 자유를 가진다"는 조항에 위배된다. 특히 다양

한 사회세력들의 통일지향적인 노력을 대변할 수 있는 정치적 결사의 자유를 가로막음으로써 다원적인 민간통일운동의 족쇄가 된다.

특히 문명사적인 전환기라고 일컬을 정도로 급속도로 변화하는 시대에서 통일국가건설은 상상력과 창의력의 발휘가 중요하다. 국가보안법은 가치창출의 수단으로 점차 중요성을 더해가고 있는 인간의 상상력과 창의성을 억압함으로써, 21세기 통일국가 건설을 향한 진취적이고 미래지향적인 대비를 가로막는다. 헌법 22조에는 "모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다"고 명시되어 있는데 국가보안법은 학문적 상상력과 예술적 창의성을 가로막음으로써 헌법 22조와도 위배된다. 많은 예술가들이 통일을 형상화해서 국가보안법으로 단죄적 사례가 이를 입증한다.

4. 국가보안법과 북한의 당규약 및 형법

한편 국가보안법 폐지를 북한의 노동당 규약 전문이나 북한 형법의 개정과 연계시키자는 주장도 있다. 노동당 규약 전문에서 밝히고 있는 '전국적 범위에서 인민민주주의 혁명 완수', '온 사회의 주체사상화와 공산주의 사회건설'은 두 체제가 공존하는 통일에는 위배되는 것이므로 시정되어야 하지만, 국가보안법에 상응하는 것은 아니다. 국가보안법에 상응하는 법률이라기보다는 정당활동의 추상적이고 명분론적인 목적에 불과하기 때문이다.

또한 국가보안법 폐지를 북한의 형법과 연계해야 한다는 주장도 있다. 94년 2월 미국무부 허버트 동아태 부차관보가 "국가보안법 폐지 희망" 발언이 전해졌을 때, 한국정부와 언론은 북한형법의 실상을 고려하지 않은 편향적인 언사라고 불쾌감을 표시했다. 그러나 일반적으로 문제가 되었던 북한형법은 74년에 제정된 형법이었다. 북한은 87년에 형법을 개정해서 과거 74년 형법에서 문제가 되던 죄형법정주의 무시, 소급적용 인정 등에 관련된 조항들을 수정하였다. 물론 87년 형법에는 공화국 전복음모 가담이나 이를 위한 선전선동, 공화국을 배반하고 적의 편으로 도망치거나 간첩행위를 한 경우와 같은 조국을 반역한 경우, 공화국 공민이 아닌 자가 정탐행위를 하는 경우 등을 주요 반국가범죄로 규정하고 처벌하는 조항을 두고 있다. 남한의 형법도 국가안전을 위한 조항들을 두고 있는 것은 형법이 가지는 당연한 역할이라고 할 수 있다. 즉 북한의 형법을 남한의 국가보안법과 그대로 연결시키기보다는, 북한의 형법과 남한의 형법을 비교하면서 통일에 역행하는 조항이 있을 경우 이를 시정하는 방식으로 통일준비를 촉구하는 것이 바람직하다.

북한의 노동당 규약이나 형법도 마땅히 통일지향적인 내용으로 시정되어야 하지만, 이를 국가보안법과 연계시키려는 발상은 상호주의의 무리한 적용이다. ▣

국가보안법 - 인권탄압의 도구

강경선 (방송대 법학과 교수)

1. 국가보안법의 운용실태

실정법체계 중에서도 특히 국민의 기본권제약에 직결되는 형벌법규일수록 법치주의의 기본이념인 죄형법정주의원칙에 충실하여 법률의 해석, 적용에 있어서 의문의 여지를 남기거나 해석자의 자의적 재량의 여지를 제공함이 없도록 정확, 명료하게 규정되어야 함은 말할 필요가 없다. 국가보안법은 규정내용의 아주 많은 부분이 죄형법정주의의 원칙에서 크게 벗어나 있고, 그 해석과 적용에 있어서 광범위한 자의적 해석의 여지를 제공한 대표적 법으로 꼽힌다.

지난 1948년 제정된 이래 수 차례의 개정과 통폐합을 거치면서 군사정권시절 민주화운동을 탄압하고 정권안보에 악용되었던 국가보안법이 문민정부와 국민정부에 와서도 그 위세를 떨치고 있는 것은 분명 비극이다. 민주화실천가족운동협의회의 집계에 따르면, 김대중정부 출범 후 1년간 국보법 위반 구속자수는 총 413명으로, 김영삼정부 출범 후 같은 기간의 구속자수의 3배에 이르고 있다고 전한다.

그 결과 국가보안법의 개폐논의는 줄기차게 계속되고 있다. 금년도 들어서도 다시 국보법의 개폐를 둘러싼 전선들이 형성되었다. 한겨레신문사 여론 조사팀이 98년 11월 실시한 조사에 의하면 일반 국민의 70.5%가 국보법을 개정 완화해야 한다고 응답하였다. 폐지의 응답은 7.7%였다. 법학교수들의 99%는 개정완화(70.7%) 또는 폐지(29.0%) 의견을 나타냈으며, 변호사들도 92.9%가 개정완화(65.4%)하거나 폐지(27.5%)g해야 한다고 응답하였다. 개폐의 입장은 여전히 과거와 같은 구도로 계속되고 있지만 국민의 의식수준의 변화가 있었음은 분명하다. 또한 국제적으로도 개폐압력을 받아왔다.

그럼에도 불구하고 국보법이 지난 1991년 일부 조항만 변경된 채 그 명맥을 유지함으로써 국민의 사상, 표현의 자유는 침해되고, 사상의 자유경쟁과 민주주의의 건전한 발전은 가로막히고 있다.

이것은 우리 사회가 민주주의의 전제인 다원주의와 표현의 자유를 기본으로 하는 자유민주주의체제로부터 얼마나 멀리 있는가를 잘 말해준다.

다시 말해서 우리 사회가 군부독재로부터 문민정부나 국민정부로의 이행과 같이 단지 외형상의 변화를 넘어서 진정 민주주의의 사회로 진입하기 위해서는 내용 면에서 훨씬 성숙된 모습을 보여주어야 하는데, 그 대표적인 법이 바로 국보법의 경우라고 할 수 있다. 국보법에서의 변화된 모습을 보여주는 것이야말로 진정 성숙된 민주사회의 지표로 삼을 수 있다는 것이다.

다행히 근래의 많은 하급심에서 국보법의 엄격축소해석론이 반영되어 무죄판결과 집행유예가 잇따르고 있다. 그러나 하급심 법원에서 나타난 국보법에 대한 전향적 해석은 대법원에 의해 유린되고 있는 것이 또한 현실이다.

2. 국보법의 반법치주의적 성격

국보법은 법체계상 형법의 특별법이 되어야 함에도 실제로는 헌법의 특별법으로 기능 해왔다. 흔히 국보법을 '정치형법'이라 부르는데, 바로 정치법인 헌법의 실행을 담보하는 형벌규정의 색채를 띠는 것이 사실이다. 제정과정을 돌이켜 보더라도, 형법(1953년)보다도 훨씬 먼저 1948년 12월 1일에 제정되었다. 대한민국 법률 제10호로 제정되었는데, 이는 정부조직법(제1호), 국회법(제5호)과 같은 조직규범을 빼놓고는 가장 먼저 만들어진 것이다. 이런 정황을 보면, 국보법은 당시에 헌법의 집행에 즈음하여 헌법의 구체화 규범으로서 시행지침을 담고자 했다는 의도를 엿볼 수 있다.

헌법제정과 함께 헌법시행의 준거틀로써 서둘러 제정된 국보법은, 이제 헌법의 일반정신을 분단한국의 특수상황에 구체화시킨 '국보법정신'으로 대체시키고, 이 지침에 따라 각종 국회입법과 행정집행을 후속시켰다고 이해할 수 있다. 모든 국회 입법을 심사할 수 있는 위치를 차지하므로써 국보법은 국정전반을 통제했던 것이다. 이와 함께 국보법의 주무집행관서라 할 수 있는 국정원(정보부, 안기부), 기무사(보안사, 특무대), 공안검찰과 같은 기관들이 일반 법률상의 국가기관 보다 상위의 권력기관으로서 군림할 수 있는 계기가 마련되었다.

이러한 비정상적인 법체계에도 불구하고, 국보법은 그것의 문자적 목적인 국가안보에만 제한해서 적용되었더라면, 동족상잔의 전쟁을 겪은 우리 국민들로서는 어느 정도 정당성을 확보했을 것이라고 생각된다. 왜냐하면, 정의나 권리 못지 않게 때로는 '법적 안정성'도 소홀히 할 수 없는 법

의 이념 중의 하나이기 때문이다. 그러나 국보법 적용의 역사는 처음부터 지금까지 국가안보적 차원이 아니라 실제상으로는 정권유지 차원에서 정적을 숙정하는 법적 수단으로 사용되어 왔음을 보여주고 있다.

70년대 이후 국보법은 사회안전법, 집시법, 경범죄처벌법 등 일련의 법체계로써 언론과 사상, 정치적 자유를 탄압하였다. 80년대에 들어와 국보법의 위세는 극에 달하였다. 국보법의 피해는 비단 정치적 영역에만 국한된 것이 아니었다. 인권은 '총체성', '상호의존성'을 갖는 것이어서 정치적 인권의 탄압은 결국 인권의 전반적인 영역에 대한 탄압으로 확산되는 법이다. 어차피 국보법이 국가안보에 한정되는 것이 아닌 바에야 국보법은 정권에 대항하는 모든 영향력 있는 집단과 사람에 대해서 무차별적으로 적용되었던 것이다. 그래서 5, 60년대에는 영향력을 가진 정당과 정치인에게 적용하다가, 70년대에는 세력화 한 학생운동에 적용하였고, 80년대 이후에는 특히 노동자와 노동운동가들에게 빈번히 적용되었다. 국보법은 우리 나라의 정치분야의 후진성에 대한 책임뿐만이 아니라 온갖 사회의 부조리의 원흉으로 단죄되어야 할 이유가 여기에 있는 것이다.

3. 국가보안법과 인권의 형해화

1) 반공법시대

4.19후 등장한 장면정권은 국가보안법의 개정안으로 '반공임시특례법'과 '데모규제법'을 만들고자 하였다. 이 법안은 진보적인 정치운동과 정치적 반대세력에 대한 탄압에 주된 목적이 있었다. 그러나 장면 정권 하에서 좌절된 이 법안이 1961년 군사 쿠데타에 의해 박정희 정권을 통해 반공법으로 탄생하게 된다. 그리고 1980년 12월 전두환 정권이 국가보위입법회의를 통해 반공법을 폐지하고, 그 내용을 국가보안법으로 흡수하기까지 박정희 정권과 유신시대를 상징하는 인권침해의 대표적 악법으로 기능 하였다.

박정희 정권 하에서 일어난 인민 혁명당 사건은 대표적인 인권침해 사례로 기록되고 있다. 반유신 투쟁과 군사정권에 대한 국민적 저항에 위기를 느낀 박정희 정권이 월남패망을 기회로 삼아 정권 안보의 희생양으로 삼았다. 여정남 씨 등 희생자들은 1974년 5월 비상군법회의 검찰부에 의해 내란예비음모, 내란선동 등의 혐의로 기소된 뒤 요식 행위에 불과한 재판을 받았다. 그리고 수사과정에서 전기고문, 물고문을 비롯해 인간이 당할 수 있는 온갖 고문에 시달렸다. 그러나 이들은 대

법원 확정판결을 받은 지 20시간도 채 지나지 않아 사형이 집행됐다. 스위스 제네바에 본부를 둔 국제법학자협회가 인혁당 사건의 최종판결이 난 1975년 4월 8일을 '사법사상 암흑의 날'로 선포할 만큼 충격적인 사법 살인사건이었다. 그러나 지금도 그 진실이 무엇인지는 밝혀지지 않고 있다.

반면에 국가보안법은 개정(반공법 흡수통합)을 거듭하면서 불사조의 힘을 축적하였다. 그 증거는 처음 제정 당시 단 4개로 출발한 이 법의 죄와 형벌 조항이 40여 개로 늘어나고, 법정 최고형이 무기징역이던 것이 사형이 가능한 조항만도 수십 개로 늘어난 데서 찾을 수 있다. 반란이 없고, 국가 비상사태가 아닌데도 국가보안법이 확대된 것은 국가보안법이 국가 안보 보다 정권 안보를 위해 몸집을 키워왔다는 증거인 셈이다.

2) 국가보안법과 인권의 침해

(1) 자유권과 국가보안법

국가보안법 가운데 가장 독소적이고 남용될 소지가 많다고 비판받는 제 7조는 반공법 제 4조를 그대로 승계한 것으로 찬양·고무 및 이적단체 구성과 가입, 이적표현물 제작·반포·판매 등의 내용을 담고 있다. 그 동안 가장 심각하게 남용돼온 조항으로 일반 형법 등에서는 찾아볼 수 없는 국가보안법의 상징이다.

물론 헌법재판소는 국가보안법 제7조에 대하여 한정 합헌 결정을 내렸다. 그러나 찬양·고무·동조라는 개념이 너무 불명확하여 자의적 해석이 항상 가능하다. 유신시대에는 집을 철거하려는 집행권자에게 '김일성보다 더한 놈들'이라고 했다가 구속되었고, '북한이 남한보다 중공업이 더 발달되어 있다'고 했다가 이 조항으로 처벌되었다. 제10조는 반인륜적이라는 비판을 받았던 불고지죄 조항이다. 서경원 의원 방북사건에서 한겨레신문 윤재걸 기자가 인터뷰중 알게된 사실을 신고하지 않아 구속된 것도 이 조항에 의해서다. 김동식 간첩사건과 관련, 불고지죄 혐의로 구속됐다 항소심에서 무죄선고를 받은 전 서울대생 함운경씨도 같은 경우이다.

(2) 죄형법정주의와 자의적 적용

영화 '레드헌트'는 제주 4·3사건 때 양민 학살을 다룬 다큐멘터리다. 이 영화는 홍익대에서 열린 인권영화제와 부산에서 개최된 부산 국제영화제에서 상영됐다. 그러나 검찰은 이 영화 상영과 관련, 인권영화제를 주최한 서준식씨를 구속했다. 국가보안법상의 이적표현물 반포 혐의였다. 그러

나 부산영화제의 조직위원장이었던 문정수 부산시장이나 관련자들은 구속되지 않았다. 같은 영화 상영을 둘러싸고도 보안법 적용은 이렇게 자의적이다.

'예비군훈련이 지긋지긋해서 북한으로 넘어가 버리겠다'고 농담을 했다. 말 그대로 농담이었다. 그러나 그는 그 농담 때문에 국가보안법 위반혐의로 구속됐다. 반공법 시대의 현실이었다. 농담이나 취중에 한 말도 보안법 위반이 되었다. '막걸리 보안법'이란 말은 인권침해의 시대상황이 만든 뼈아픈 역사이다. 1996년 '미제 침략 백년사'를 소지해 국가보안법 위반으로 사학과 학생이 기소되기도 하였다. 역사를 공부하는 대학생이 역사자료를 소지·탐독하는 것도 국가보안법 위반이었던 것이다. 그리고 그것은 그의 말처럼 자유민주적 기본질서의 수호와는 무관한 상식과 억지의 싸움이었다. 교사와 대학강사들이 동료 딸 백일잔치에 모여 시국 이야기를 한 것이 '반국가단체 결성죄'가 됐고, '북한 지하철은 우리보다 7년이나 앞섰다'는 발언도 '반국가단체 찬양·고무죄'가 됐다. 조총련에 소속된 형에게 경부고속도로가 4차선이라고 말했다고 국가기밀 누설과 간첩혐의로 구속된 원양 선원도 있다.

이것이 가능한 것은 국가보안법이 '찬양', '고무', '동조', '기타의 방법', '이롭게' 등의 포괄적이고, 불명확한 개념을 사용하기 때문이다. 즉 법 운영자에 의한 자의적 해석과 남용이 가능하였던 것이다. 물론 이것은 법치주의 원리, 평등권, 죄형법정주의 원칙에 반한다. 또한 헌법상의 표현의 자유, 학문과 예술의 자유, 그 전제가 되는 양심과 사상의 자유를 침해하는 것이다. 그러나 국가보안법은 다름 아닌 기본적 인권을 훔집 내며 몸집을 키웠다. 따라서 우리 사회가 국가보안법을 비켜갈 수 있는 길은 매우 적었다. 진보적인 정치인, 지식인, 학생, 노동자 등이 국가보안법의 올가미를 벗어날 수 없었던 것도 이 때문이다.

3. 성숙한 민주사회를 위해서

종전의 군부독재에 비해 우리의 발전된 사회가 법치주의사회를 지향하는 것이라면, 국보법은 마땅히 정리되어야 한다. 아직도 이 사회를 지배하고 있는 국보법 정신이야말로 우리가 청산해야할 일제시대와 군사독재 시대의 문화라고 할 수 있다. 국보법정신은 국가중심의 논리를 최우선에 두는 데서 나온다. 이것은 곧 국가이성(reason of state)을 강조하는 것이라 할 수 있다. 국가이성은 국가목적달성을 위해서는 수단방법을 가리지 않게 되며, 따라서 개별적 인권의 보장이 배후로 밀려

난다. 인권의 법학이 아니라 관료법학적 성격이 농후하게 나타난다. 국가가 헌법에 우월함으로써 헌법이성은 설자리를 잃는다.

19세기는 국가주권의 시대, 20세기는 국민주권의 시대였다고 한다면 21세기는 국민주권의 실질화를 위한 인권의 시대가 될 것이다. 전 근대적 국보법을 21세기까지 끌고 가는 것은 시대착오적이며, 동시에 우리 사회의 수치이다.

4. 국가중심의 주권으로부터 개인중심의 주권으로

국가의 장벽은 지금은 매우 약화되어 있다는 것을 잘 알고 있다. 세계화(globalization)란 이름하에 국가의 장벽은 많이 붕괴되었다. 국가 단위의 주권은 그 논거는 마키아벨리, 보댕, 홉스 같은 이에 의해서 마련되었지만, 현실에서는 1648년의 베스트팔렌조약에서 확인되었다. 그리고 국민국가는 근대의 상징이 되었다. 그러던 중 양차세계대전 이후 1948년도에는 유엔에 의해서 세계인권선언이 마련되었다. 인권의 자연권성은 이미 계몽주의시대이래 인정되어 온 것이지만, 인권보장이 개별국가 단위를 넘어 세계적 차원에서 확인된 것은 전과 다른 일이다. 이후 인권과 주권은 충돌하기 시작하였다.

이런 흐름속에서 우리는 근대의 이념이 완성되는 한편 동시에 또 다른 방향으로 변화하는 모습을 보게 된다. 즉 국가는 국민의 인권을 보호하기 위한 장치로 인정된 주권의 단위가 되었으나, 다른 한편 국민의 인권을 침해하는 경우 그 주권성은 후 순위로 밀려나야 한다는 논리가 등장한 것이다. 주권의 절대성이 부인된 것이다. 그렇지만, 주권이 박약한 사회에서는 인권조차 유지될 수 없다는 것을 우리는 경험하였다. 일제시대나 군사독재정권시절에 국민주권의 부재가 인권의 부재를 뜻한다는 것을 알게 되었던 것이다. "주권부재의 사회에서는 인권은 맹목에 불과하며, 동시에 인권 없는 주권은 공허하다"는 공식을 말할 수 있다. 그렇기 때문에 현재의 변화하고 있는 세계상황에서도 우리는 우리의 국민주권을 내용적으로 더욱 풍부히 하는 인권개념을 가져야 할 것이라고 본다. 국민주권을 더욱 풍부히 하는 그 길은 곧 국민이라는 개념의 해소와 같다. 국가의 장벽이 없어지는 세계 시민적 개념이 보편적 국민을 대신할 것이기 때문이다.

점차 우리에게 다가오는 주권은 이렇듯 개별인이 주권자임을 인정하는 그런 개념으로 변하고 있다. 그 개별인은 자유인이면서 사회에 연대되어 있는 그런 존재이다. 자유로우면서 평등한 인간이

다. 세계인권선언은 바로 이런 인간의 존재를 상호간에 인정하고 실현하자는 그런 취지라고 해석된다. 개별인이 충분히 주권자일 때 그는 가장 인권보장이 잘 된 인간일 것이며, 그 역도 마찬가지로 타당하다. 여기에서 비로소 주권과 인권의 일치가 있을 것이다.

5. 국보법의 폐지

이상에서 본 바와 같이 국보법은 이미 우리가 나아가야 될 시대와 맞질 않는 것이다. 그것을 구태여 끌고 간다는 것은 낭비적이고, 발전을 저해하는 요인이 된다. 이제 파행을 걸어온 헌정사를 바로 잡을 때가 되었다. 헌법에도 사상의 자유를 분명히 규정할 수 있어야 하고, 형법과 병립적으로 정치형법을 차지하고 있었던 국보법을 정리하여 형법으로 일원화시켜야 한다. ▣

노동악법으로서의 국가보안법

이재영 (민주노동당 창준위 정책국장)

국가보안법은 일반적으로, 국민 개개인의 양심·표현·상상력을 일일이 감시하는 총체적 억압제도라 할 수 있다. 그러나 어떠한 법이나 제도도 사회구성원 전체를 대상으로 전일적인 권위를 행사할 수는 없으며, 사회의 거대화·복잡화와 개방화가 급속히 진행중인 현대 한국에서는 더욱 그러할 것이다. 그동안 국가보안법 반대 논자들은 이런 경향을 '자의적 해석'과 '선별 적용', 즉 정부 등 법 집행자의 인격적 요소로 해석해 왔다. 과연 그러할까? 이런 경향은 근원인 입법취지 자체에서 비롯되는 것은 아닐까?

'모든 법은 특정한 집단 또는 계급의 특정한 사회활동을 제어하거나 조장하기 위해 존재한다(이재영, 「국가보안법, 금년에는 폐지하자」, 99.1.28).' 과거의 국가보안법 철폐운동은 이런 측면을 제대로 규명하거나 폭로하지 못함으로써 실패하였다. 국가보안법의 진짜 목적은 무엇이고, 국가보안법이 노리는 주된 대상은 누구인가?

1. 노동조합 운동과 국가보안법

국가보안법 사건때마다 공안당국은 "노사분규 배후 조종"이라는 혐의를 앞세우고, 보수언론도 동일한 시각으로 보도하곤 한다. 국가보안법 17조(타법 적용의 배제)는, 노동조합 및 노동관계조정법 제39조에 의한 근로자 구속제한을 적용하지 않는다고 유일하게 적시함으로써, 국가보안법의 주된 적용대상이 누구인지를 분명히 보여주고 있다.

현실에서 역시 전체 국가보안법 구속자 중 노동관련자(사건 명칭, 조직 명칭, 직업 기준)는 연 평균 50%를 상회하고 있는데, 노동운동이 활발하고 파업 건수가 많은 90년대 초반에는 전체 구속자의 60~80%를 차지하고, 노동운동이 침체한 근래에 들어서는 10~20% 가량에 머물고 있다.

년도	국가보안법 구속자(명)	노동 관련 국가보안법 구속자(명)	노동 관련자 비율(%)	노사분규 발생건수	명목임금 인상율(%)
91	35	21	60	234	17.5
92	108	85	79	235	15.2
93	46	37	80	144	12.2
94	186	72	39	121	12.7
95	199	106	53	88	11.2
96	302	84	28	85	11.9
97	283	40	14	78	7.0
총합계	1,159	445			-2.5(98)

그러나 우리 나라 파업의 93%는 경제파업으로 국가보안법과는 하등의 관계가 없다. 이런 점은 국가보안법이 파업으로 인한 자본가의 경제적 손실을 차단하는 역할을 하고 있음을 보여 준다.

국가보안법의 경제적 목적은 임금인상율과의 관계를 살펴보더라도 알 수 있다. 위 표를 참조해 보면 노동 관련 구속자 비율과 명목임금 인상율이 대체로 비례한다. 특히 노동 관련자 비율이 높은 다음 해에 임금인상율이 높게 나타나고 있는데, 이는 노동 관련자 비율이 인상율의 선행 지표일 수 있다는 점과 구속자들이 실제로는 노동조합 일상 활동의 선진부대임을 보여 준다.

2. 진보정당 운동과 국가보안법

우리 나라의 진보정당 중 직접적이든 간접적이든 국가보안법에 의해 타격을 받지 않은 당은 없다. 민중당은 남한조선노동당사건으로, 한국노동당은 한국사회주의노동당사건으로 조직력과 정치적 권위를 크게 훼손당했다. 91년부터 97년까지 총 99개의 국가보안법 조직사건 중 진보정당 관련 조직 사건(조직 명칭, 조직 목적 기준)은 26건으로 가장 많은 부분을 차지한다. 민주노동당 역시 국가보안법이 규정하고 있는 "자유민주적 기본질서를 위태롭게"하는 목표를 분명히 하고 있다는 점에서 국가보안법에서 자유로울 수 없을 것이다.

노동기본권인 단결권이 단순히 노동조합으로의 단결에만 국한되지 않는다는 점은 국제 상식으로

인정되고 있다. ILO 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 조약은 "결사의 자유 및 표현의 자유는 부단한 진보를 위해 필수적이다"고 규정함으로써 노동자의 단결권이 경제적 이해를 위한 공조에 그치지 않음을 분명히 하고 있다.

노동자의 이해는 결코, 경제적 단결이나 사회적 진출에 의해 온전히 실현되지 못한다. 어떠한 사회집단이든 자신의 이해를 정치적으로 가공하고 실천하지 않는 한 그늘진 곳에 소외돼 있을 수밖에 없기 때문에, 정치적 단결과 진출을 모색하고 독자적으로 정당을 건설하는 것이다. 국가보안법의 기획자인 지배자들이 가장 두려워하는 것은 노동자 계급 단결의 완성태인 진보정당이다.

> "용서 못할 노동자당 설립 … 권영길 위원장은 이번 대선에 출마할 것인가. 불행하게도 그렇다. … 드디어는 노동자 출신이 이 나라의 대권을 잡고, 그리하여 노동자 출신자만으로 짜여진 내각체제를 수립할 수 있으리라는 망상하에, 그러면 얼마든지 노동자들의 입지가 옹호받고, 권익이 대변되는 말 그대로의 '노동자 천국'이 도래할 것이라는 지극히도 우려스럽고 가련한 환상에 사로잡혀, 아예 직장은 내팽개친 채 우르르 거리로 뛰쳐나와 '우리 노동자 대표인 권 아무개를 청와대로!'라고 외치는 말세적 상황이 곧 눈앞에서 전개될 상황인 것이다. … 국민화합을 저해하고 국론 통일을 방해하는 끝없는 계급투쟁으로 자유 대한민국을 공산화하는 짓만큼은 용납할 수 없다. 이 나라를 자유와 번영의 터전으로 꽃피워 이를 자손만대에게까지 물려 줄 의무와 책임이 우리들에게 주어져 있기 때문이다(오문균, 『공안 연구』, 경찰대학 공안문제연구소 ; 「민주노총 정치 참여 공산국가 만들자는 발상」, 『월간 ADVICE』, 1999. 에서 재인용)."

3. 소수 피해자 운동에서 다수 피억압집단 운동으로

위에서 살펴 본 바대로 국가보안법은, 노동운동의 선진부대와 진보정당 추진세력을 대중으로부터 격리·위축시키는 역할을 한다. 여러 노동악법을 보완하고 강화하는 기능을 하고 있는 것이다.

지난 10여 년간의 국가보안법 철폐운동은 몇몇 방북자나 북한 신봉자를 탄압하는 현상에 지나치게 집착하면서 국가보안법의, 노동악법으로서의 사회적 역할과 기능을 대중적으로 전파·설득하는 일을 등한시하였다.

결과적으로 국가보안법에 직접 이해 관계를 가지는 집단인 노동자를 조직하지 못함으로써 운동 주체형성에 실패한 것이다. 우리는, 금융실명제가 경실련 등 광범한 소부르주아의 지지와 정부의

조세 편의라는 동력을 얻어 실현된 것처럼 노동계급에게 국가보안법의 실체를 폭로하는 일로부터 시작하여야 한다.

다수의 조합원들은 아직도 자본주의 체제의 자발적인 신봉자로 안주하고 있다. 조합원 대중이 진보적인 이념 지향이나 적어도 다양성을 인정하는 민주 의식을 갖도록 이끄는 것이야말로 지금 시기 국가보안법 철폐운동의 첫째 과제이다. ▣

		자본주의	사회주의	사민주의	제3의 체제	두체제 공존	기 타	잘 모름
92년	전노협	26.7	6.4	-	41.7	12.3	-	12.8
	한국노총	40.3	2.9	-	36.8	10.9	-	9.0
93년	전노협	43.3	1.0	-	32.0	17.5	-	6.2
	한국노총	50.6	1.1	-	31.0	10.4	-	6.9
94년	전노대	44.8	5.6	-	28.2	12.3	-	9.1
	한국노총	41.0	6.8	-	31.8	11.3	-	9.1
	한국노총	41.6	10.6	-	22.3	12.5	-	13.1
97년	민주노총	-	-	-	-	-	-	-
	한국노총	46.2	4.6	14.3	-	21.4	1.2	11.7

정영태, 「최근 정세 변화와 노동자 정치세력화의 과제」, 1999.