

東亞冷戰・國家恐怖主義學術研討會

식민지시기의 치안법과 냉전체제

미즈노 나오끼(水野直樹)

(MIZUNO Naoki : 京都大學助教授)

主催：「東亞冷戰・國家恐怖主義」學術研討會執行委員會

主管：台灣事務局・台灣地區政治受難人互助會

協贊：日本事務局、韓國事務局

後援：中國統一聯盟

台灣社會科學研究會

夏潮聯合會

勞動黨

時間：1997年2月22日～23日

場所：劍潭海外青年活動中心（台北市中山北路四段十六號）

식민지시기의 치안법과 냉전체제

미즈노 나오끼(水野直樹)
(MIZUNO Naoki : 京都大學助教授)

식민지시기의 치안법과 냉전체제

미즈노 나오끼(水野直樹)

(MIZUNO Naoki : 京都大學助教授)

[1] 머리말

1945년까지 일본이 식민지로 지배했던 조선·대만은 제2차세계대전후 가혹한 냉전체제를 경험했다. 이곳에서는 이데올로기투쟁이란 이름 아래 인권을 유린하고 사상을 억압하는 많은 법률이 시행됐다 (또는 현재도 시행되고 있다). 한국의 국가보안법으로 대표되는 치안법은 냉전체제·분단국가체제에서 유래하는 것이지만, 한편으로는 식민지시기의 치안법(치안유지법)을 계승했다는 측면을 무시할 수 없다.

본 논문에서는 (1)일제통치하 식민지에서의 치안유지법체제의 특징을, 일본「내지」치안유지법체제와의 비교, 조선과 대만과의 비교 등을 통해 고찰하고, (2)치안유지법체제가 전후 냉전시대의 한국에 어떻게 계승되었는지를 검토하고자 한다.

[2] 식민지시기 조선·대만에서의 치안유지법체제

(1) 식민지에서의 치안법제

근대 일본은 대만·사하린·조선을 「영토」로서 지배했는데, 식민지 지배자들은 이들 지역에서 식민지정책을 실행하기 위해서는 치안유지가 가장 중요한 과제라는 인식을 갖고 있었다. 그 때문에 군대·경찰을 비롯한 강대한 치안기구가 구축됨과 동시에, 민족해방운동, 공산주의운동 등 각종의 민중운동을 단속하고 탄압하는 「법」이 실시되었다.

1920년대 후반부터 30년대 조선에서 「사상사건」으로 취급된 것은 다음과 같은 법령과 관련된 사건이었다. (사이토 에이치(齊藤榮治) 편 『高等法院檢事長訓示通牒類纂』 1942년, 476~477면)

치안유지법 (1925년 제정)

대정 8년 제령 제 7호 (「정치에 관한 범죄처리의 건」, 1919년 제정)

보안법 (구대한제국의 법률, 1907년 제정)

황실에 대한 죄 (1907년 형법 제 73조~제 76조)

내란에 관한 죄 (1907년 형법 제 77조~제 80조)

형법 제 105조의 2~4의 죄

소요죄(1907년 형법 제 106조·107조)

신문지법 (구대한제국의 법률, 1907년 제정)

신문지규칙(병합전의 통감부령, 1908년 제정)

출판법 (구대한제국의 법률, 1909년 제정)

출판규칙 (병합전의 통감부령, 1910년 제정)

폭력행위 등 처벌에 관한 건 (1926년 제정)

폭발물 단속벌칙 (1884년 제정)

그 외 사상운동에 관한 죄

식민지인 조선에서 치안유지를 위해 사용된 「법」은 이처럼 많으며, 각각의 성격도 다르다. 각각의 「법」이 제정된 시기나 대상, 「법」 그 자체의 성격 등의 차이를 고려하면, 일본의 법률을 조선에 실시한 것(치안유지법, 형법, 폭력행위 등 처벌에 관한 건, 폭발물 단속 벌칙), 조선총독부가 발표한 명령이 법률의 역할을 한 것(대정 8년 제령 제 7호), 구대한제국시대의 법률(보안법, 신문지법, 출판법), 병합전 통감부령으로서 주로 일본인을 적용 대상으로 한 규칙(신문지규칙, 출판규칙)으로 분류할 수 있다.

본고에서는 식민지 치안체제의 복잡한 양상을 전부 설명할 여유가 없기 때문에, 치안유지법에 초점을 맞추어 고찰하고자 한다. 왜냐하면, 치안유지법이야말로 식민지 치안법제의 근간이며, 지배자에게는 민족해방운동, 각종 민중운동을 탄압하고 통제하는 가장 유력한 「무기」였기 때문이다. 또 치안유지법이 전후 냉전체제 아래서 다시 살아나 한국에서는 현재도 그 「유산」이 계속 이어지고 있기 때문이다.

(2) 일본과의 차이

여기에서는 식민지에서 실시된 치안유지법이 일본 본국과는 다른 모습을 나타내고 있었던 점을 검토하고자 한다.

첫번째로, 치안유지법의 제정·시행과정의 문제이다. 치안유지법은 1925년 3월 일본 의회를 통과해, 같은 해 4월 22일 공포, 5월 12일 시행되었는데, 식민지인 조선·대만·사하린에서도 시행한다는 칙령이 같은 해 5월 8일에 발표제출되어, 일본 본국과 같은 5월 12일에 시행되었다. 문제는, 본국 의회에서 성립된 법률이 의회와는 무관계한 식민지(식민지에서는 의원이 선출되지 않았었다)에 그대로 시행되었기 때문에, 바로 식민지 주민의 의사를 처음부터 무시했다는 것이다. 전전 일본의 법률은 불충분하나마 주민의 의사를 반영해 의회가 만드는 것이었는데(치안유지법에 관해서도 정부원안이 부분적으로 의회에서 수정되었다), 식민지는 그 틀에서 제외되어 일방적으로 「법」을 강요받았던 것이다. 처음부터 치안유지법이 식민지에 대해서는 이러한 근본적인 문제

를 안고 있었다는 점을 간과해서는 안된다.

두번째로, 치안유지법의 운용과정에서의 문제이다. 일본 본국에서는 당초 공산당 등의 운동에 대해 치안유지법이 적용되었던 것에 비해, 식민지에서는 민족해방운동에 대해 적용되었다는 점이다. 그것이 공산주의적 색채를 띠고 있는나 아니냐에 관계없이, 「조선의 독립」「대만의 독립」을 목적으로 하는 활동은 전부 치안유지법이 정한 「국체(國體)변혁」을 목적으로 하는 결사」로 간주되어 동법의 적용을 받게 되었다. 1930년에는 「조선의 독립」=「제국영토의 침탈(僭竊:훔쳐냄)」=「천황통치권의 축소」=「국체변혁」이란 해석이 판례로서 확정됐다. 이는 치안유지법의 확대해석·확대적용을 초래하는 것이 되었다.

세번째로, 제외조선인·대만인에의 적용문제이다. 이는 치안유지법의 확대해석·확대적용을 가져온 또 하나의 원인이 되었다. 치안유지법 제7조는 「본법은 어떤 사람을 막론하고 본법 시행구역 밖에서 죄를 범한 자에게도 적용한다」고 규정하고 있다. 이 조문은 바로 치안유지법에 앞서 공포된 조선의 치안법령인 대정 8년 제령 제 7호 규정을 이어받은 것인데, 국외에서 왕성했던 조선의 민족해방운동에 대응하기 위해 사용되었다. 조선공산당 만주총국 등에 대한 탄압사건이 1920년대 후반에 연달아 발생, 조선 국내에서 검거·투옥된 사람 수에 필적하는 사람들이 검거·투옥되었다. 이같은 제외조선인에 대한 적용은, 중국에 대한 일본의 치외법권 행사와 조약상은 근거가 없는 영사관 경찰의 활동을 통해 이루어졌다. 일본의 치안유지법체제는 식민지에서 뿐만 아니라, 외국인 중국으로 적용대상을 확대해 가는 구조를 갖고 있었던 것이다.

네번째로, 외국 공산당원에 대한 적용문제이다. 제외조선인·대만인 중에는 중국공산당에 가입해 활동하는 사람이 많이 있었다. 1930년 전후 간도(길림성 연길·화룡·왕청·훈춘4현)에서 활동하는 조선인 공산주의자들은 중국공산당에 가입하게 되지만, 그 후에도 조선민족해방을 지향한 활동을 계속했다. 일본 당국은 이런 사람들을 치안유지법 위반으로 검거·기소했는데, 그 이유는 중국공산당이 「식민지해방운동의 지원」을 목적으로 내세우고 있기 때문에 그 당원은 「식민지 해방」=「조선의 독립」=「제국영토의 침탈」=「천황통치권의 축소」=「국체변혁」을 지향한다는 것이었다. 치안유지법이 일본 뿐만 아니라 세계 모든 지역의 민족해방운동, 민중운동과 대결하는 성격을 갖는 법률이었다는 것이 여기서 보여진다.

식민지에서 치안유지법의 다섯번째 문제는 사형에 관한 것이다. 일반적으로 치안유지법에 따른 처벌은 일본 본국에 비해 식민지, 특히 조선에서 엄했는데, 사형판결이 내려지고 집행된 점도 본국에서는 볼 수 없는 특징이다. 조선의 민족해방운동 특히 제외조선인의 운동은 무력을 동반한 형태로 이루어지는 것이 많았다. 이에 대해 일본 당국은 치안유지법이나 형법의 살인·방화·강도죄 등을 적용해 중형에 처했다. 필자가 집계한 불완전한 숫자에 따르면, 1920년대 후반부터 1940년경까지 조선인 약 40명이 치안유지법이 적용되어 사형판결을 받았다. 형법의 죄도 동시에 적용되었기 때문에 치

안유지법만으로 사형이 되었다고 잘라 말할 수는 없지만, 식민지의 독립(「국체변혁」)을 목표로 무장투쟁을 전개하는 자는 사형이 당연하다는 당국의 자세가 나타나고 있다고 생각된다. 당국측 자료에도 그들에 대한 사형판결은 치안유지법에 근거한 것이라고 적혀있다.

이처럼, 같은 치안유지법이라도 일본 본국과 식민지에서는 적용방식이 대단히 달랐던 것이다.

(3) 전향의 문제

다음으로 우리가 생각하지 않으면 안되는 것은, 같은 일본의 식민지라도 조선과 대만에서 치안유지법의 모습이 어떻게 다른가 하는 문제이다.

치안유지법이 적용된 사람 수를 보면, 1925년부터 1934년까지의 기간에 조선에서는 15,000여명이 검거되었던 것에 대해, 대만에서의 검거자는 700명이었다. 20배의 차가 있다. 민족해방운동 양상의 차이, 이에 대응하는 일본측의 태도나 치안기구의 차이 등이 작용했다고 생각되지만, 자세한 검토는 여기서는 생략한다.

조선과 대만의 커다란 차이는 치안유지법을 기초로 만들어진 사상전향제도에 나타나고 있다고 생각된다. 조선에서는 1936년에 사상범보호관찰제도, 1941년에 사상범예방구금제도가 실시되었지만, 대만에서는 이런 제도들이 실시되지 않았다. 조선에서는 대만에서든 식민지 지배에 저항하는 자를 전향시키고, 나아가 지배체제에 들어오도록 구슬려 침략전쟁에 협력시키는 일이, 식민지 지배자에게 있어 극히 중요한 과제였음에도 불구하고, 이러한 차이가 나타난 것은 왜일까?

대만에서는 「사상범」이 적었기 때문에 일본 본국이나 조선과는 달리 보호관찰제도가 실시되지 않아, 석방된 「사상범」은 경찰의 「요감시인」에 편입되어 감시를 받게 되었다. 예방구금제도도 비전향 「사상범」이 그렇게 많지 않고, 사회에 끼치는 영향도 크지 않았기에 필요없다고 당국측은 판단한 듯하다(「대정11년 칙령 제 407호중개정 의 건」 국립공문서관 소장 『공문류취(公文類聚)』 제 65편 소화 15년 권1).

확실히 그런 측면이 강했던 점은 부정할 수 없지만, 그 이상으로 대만에서 실시되고 있던 보갑제도(保甲制度)가 민중의 상호감시·연대책임을 강요하는 역할을 담당했으므로, 보호관찰제도, 예방구금제도의 실시가 별로 필요하지 않았던 것이 아닌가 라고 생각된다. (이 점에 대해서는 대만 연구자들의 가르침을 바란다)

대만에서 보호관찰제도, 예방구금제도가 실시되지 않았다는 사실은 사상전향을 강요하는 체제의 성격마저도 규정했다고 생각된다. 조선에서는 검거·투옥된 사람들에게 「전향」할 것을 끈질기게 강요했으며, 이는 그들에게 있어서 바로 민족해방에 등을 돌리느냐 마느냐하는 문제였다. 식민지 지배의 최고 책임자가 「반도〔조선〕 형무소에서 비전향 수행자가 한 명도 없도록 할 것」(1939년 6월 22일 형무소장회의에서 미나미 지로〔南次郎〕 총독 훈시)이라고 말하고 있듯이, 「비전향사상범」을 모든 수단

을 동원해 전향시키는 정책이 체계적·조직적으로 전개되었다. 그래도 전향하지 않는 자를 영구히 감옥에 가둬두려는 제도로서 예방구금제도가 일본 본국보다 앞서서 실시되었다.

필자는 대만의 사정을 잘 알지 못하기 때문에 착오가 있을 지도 모르지만, 대만에서는 조선만큼 체계적·조직적인 사상전향정책이 취해지지 않았다고 생각된다. 이 점은 냉전체제기에 한국에서 사상전향이 제도로서 존재했던 것에 비해, 대만에서는 사상전향제도가 없었다는 사실과 연결되는 것은 아닐까 하고 생각한다.

〔3〕 냉전체제에의 「유산」 (한국의 경우)

(1) 이데올로기로서의 「법」

치안유지법이 식민지에서의 운용에서 보여지는 것처럼 「국체」=천황제를 공격·비판한다고 간주되는 이를 탄압하고, 국가와 사회의 질서를 유지하는 역할을 담당하는 것은 말할 나위도 없다. 이에 대해 한국의 국가보안법은 「반국가단체」와 그에 관련된 사람을 탄압하고, 동시에 국가·사회질서를 유지하기 위한 법률로서 기능해 왔다. 「반국가단체」라는 규정은 당연히 「정통국가」의 존재를 전제로 하고 있다. 분단국가체제의 한 쪽을 「정통국가」로 하는 이데올로기는 「국체」를 일본의 「정통」으로 하는 이데올로기와 상통한다. 게다가 그런 이데올로기를 「법」에 의해 합리화하고 옹호하려고 했다는 점에서, 국가보안법은 치안유지법을 계승하고 있다고 말할 수 있다. 반공산주의라는 점에서 공통성이 보여진다고 할 수도 있지만, 「반공」은 이들 법률 성격의 일부에 지나지 않는다. 「국체」「정통국가」에 반대하는 자는 공산주의자이건 아니건 간에 탄압의 대상이 되었던 것이다.

(2) 사상전향의 제도화·조직화

앞에서 서술한 것처럼 식민지시기에 제도화된 사상전향제도가 한국에 계승되었고, 나아가 「전향자」의 조직화가 도모되었다는 점이 두번째 「유산」이다. 식민지시기에는 보호관찰제도 아래서 시국대응전선(全鮮)사상보국연맹(1938년), 이를 개편한 야마토슈쿠(大和塾)(1941년)가 설립되어, 「전향자」의 생활을 감시하고 「황국정신」을 심어넣어 전쟁에 협력케 하는 정책이 취해졌다.

한국에서는 1949년 국민보도연맹이란 조직이 만들어져, 좌익활동경력자 등을 강제로 가입시켰다. 양자의 목적이 감시·전향강요·체제협력이라는 점에서는 같지만, 차이점은 사상보국연맹이 치안유지법에 따라 기소·투옥된 경험이 있는 자를 주요 대상으로 삼았던 것에 대해, 국민보도연맹이 좌익활동을 했다고 간주되는 인물을 재판 전에 가입시켜 감시 대상으로 삼았다는 점이다. 그 때문에 사상보국연맹의 가입자가 3300명(1940년말 현재, 한편 보호관찰처분을 받은 자는 1944년까지 4100명이라고 한다)이었

던 것에 대해, 보도연맹 가입자 수는 정확하게 알 수는 없지만 약 33만명에 이른다고 한다. 한국전쟁 발발직후에 보도연맹 가입자가 학살당한 사건이 발생했지만, 아직까지 그 진상이 밝혀지지 않고 있다.

(3) 보안처분

식민지시기에 실시된 보안처분은 이미 서술한 것처럼 보호관찰(1936년부터 1945년까지)과 예방구금(1941년부터 1945년까지) 두가지이다.

한국에서는 1975년 사회안전법이 제정되어 보안감호처분·주거제한처분·보호관찰처분 세가지의 보안처분이 동시에 실시되었다(1949년 12월 개정된 국가보안법에 「보도구금」 규정이 있지만 실행은 분명치 않다). 보안감호는 식민지시기의 예방구금에, 주거제한과 보호관찰은 식민지시기의 보호관찰에 대응하는 것이다. 사회안전법 제1조에 「범죄를 다시 범할 위험성을 예방하고 사회복귀를 위한 교육개선(改善)」을 목적으로 한다고 규정하고 있는데, 이는 식민지시기의 보호관찰·예방구금제도와 마찬가지로 사상전향을 강요하고 전향상태를 확보하기 위한 제도임은 말할 나위도 없다. 서준식씨 등 예방구금처분을 받은 이들의 증언은 그런 성격을 남김없이 말해주고 있다.

1989년 사회안전법은 국내외로부터 비판을 받아 폐지되었지만, 그에 대신하는 보안관찰법이 제정되어 보호관찰처분을 거의 그대로 이어받아 현재에 이르고 있다.

「사상법」에 대한 보안처분은 한 번 「정통국가」에 거역한 인간이라면 교도소생활을 끝내더라도 감시 대상으로 삼아 행동을 제한하겠다는 사상에 근거하고 있다. 이는 식민지시기, 냉전·분단국가체제기에 공통하는 국가 이데올로기이다.

(4) 맺음말

한국의 국가보안법은 냉전·분단국가체제가 성립된 1948년에 제정된 법률이다. 그 후 몇 번인가 개정되었지만 그 기본은 변하지 않았다. 헌법이 몇 번이나 대폭 개정을 거친 것에 비한다면 국가보안법의 불변성은 두드러진다. 전전의 치안유지법이 「국체호지(護持)」를 위한 「기본법」이었던 것처럼, 국가보안법이야말로 분단국가체제의 「기본법」으로서 존재해왔다고 할 수 있다.

국가보안법이 식민지시기 치안유지법을 이어받은 것이라고 한다면, 그 폐지는 냉전·분단국가체제를 종결시키기 위한 과제임과 동시에 식민지시대의 유산을 청산하기 위한 과제이기도 하다. 탈식민지화와 탈냉전체제화라는 이중의 과제가 여기에 집약되어 있다고 할 수 있겠다.

그리고 이는 일본의 식민지 지배가 한국에서의 냉전·분단국가체제에 영향을 끼쳤다는 것, 식민지 지배의 책임이 아직도 해결되지 않고 있다는 것, 역사에 대한 일본인의 인식과 책임을 묻고 있다는 것 등을 보여주고 있다.

< 참고문헌 >

(한국발행)

水野直樹 「한국민중운동과 치안유지법」 『한국의 민족독립운동과 광복50주년』

심포지움 논문집, 서울, 광복회·고려학술진흥재단, 1995년

장 신 「1920년대 민족해방운동과 치안유지법」 연세대학교 사학과 석사논문, 1994년

조 국 「한국 근현대사에서의 사상통제법」 『역사비평』 계간 창간호, 1988년 여름

한지희 「한국보도연맹의 조직과 학살」 『역사비평』 계간 35호, 1996년 겨울

한상범 편저 『일제잔재, 무엇이 문제인가?』 서울, 법률행정연구원, 1996년

한인섭 「치안유지법과 식민지통제법령의 전개」 『朴秉濂교수 환갑기념 한국법사학 논문집』 서울, 1991년

한인섭 「식민지 형사법제의 구조와 유산, 그 청산의 문제」 『광복50주년 기념논문집 1 과거청산』 서울, 광복50주년기념사업위원회·한국학술진흥재단, 1995년

박원순 『국가보안법연구』 전 3집, 서울, 역사비평사, 1990~92년

서준식 『나의 주장 — 반사회안전법투쟁기록』 서울, 형성사, 1989년

(일본발행)

奥平康弘 『治安維持法小史』 筑摩書房, 1977년

朴慶植 「治安維持法による朝鮮人弾圧」 『季刊現代史』 第7号, 1976년

(同著 『天皇制国家と在日朝鮮人』 社会評論社, 1976년, 改訂版 1986년)

荻野富士夫編 『治安維持法資料集』 全4卷, 新日本出版社, 1996년

向山寛夫 「植民地台湾の治安法制」 『国学院法学』 第5卷第2号, 1967년

水野直樹 「韓国における治安法体系の形成」 『季刊三千里』 第10号, 1977년夏

徐勝 『獄中19年』 岩波新書, 1994년