

시민적 및
정치적 권리에 관한
국제 규약

배포 제한*

CCPR/C/64/D/574/1994

1998년 11월 20일

원문: 영어

시민적·정치적 권리 위원회
제64차 회기
1998년 10월 19일 - 11월 6일

견 해

통보번호 574-1994

통보자 : 김근태 (대리인 조용환, 서울 덕수 합동 법률사무소)
피해자 : 통보자
당사국 : 대한민국
통보일 : 1993년 9월 27일 (최초 제출일)
이전결정 : CCPR/C/56/D/574/1994, 허용결정, 1996년 3월 14일자
견해 채택일 : 1998년 11월 3일

1998년 11월 3일, 시민적·정치적 권리 위원회는 통보번호 제 574/1994에 대하여 선택의정서 제5조 4항에 따라 그 견해를 채택하였다. 견해의 결정문은 이 문서에 첨부되어 있다.

[별 지]

* 시민적·정치적 권리 위원회 결정에 따라 일반에 공개함.

[별 지] *

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서 제5조 4항에 따른
시민적·정치적 권리 위원회 견해
-제64차 회기-

통보번호 574/1994

관 련

통보자 : 김근태 (대리인 조용환, 서울 덕수합동법률사무소)
피해자 : 통보자
당사국 : 대한민국
통보일 : 1993년 9월 27일
허용 결정일 : 1996년 3월 14일

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제28조에 따라 설치된 시민적·정치적 권리 위원회는,

1998년 11월 3일에 열린 회의에서,

김근태씨가 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서에 따라 시민적·정치적 권리 위원회에 제출한 통보번호 574/1994호에 대한 심의를 종결하고,

통보의 제출자, 그의 대리인 및 당사국이 위원회에 제공한 모든 문서 자료들을 심의하여,

다음과 같은 견해를 채택하였다:

* 이 통보의 심사에 참가한 위원회 위원은 다음과 같다: Mr. Nisuke Ando, Mr. Th. Buergenthal, Ms. Christine Chanet, Lord Colville, Mr. Omran El Shafei, Ms. Elizabeth Evatt, Mr. Eckart Klein, Mr. David Kretzmer, Ms. Cecilia Medina Quiroga, Mr. Fausto Pocar, Mr. Martin Scheinin, Mr. Roman Wieruszewski, Mr. Maxwell Yalden and Mr. Abdalla Zakhia.

** 위원회 위원 Nisuke Ando의 개별 의견은 이 문서에 첨부된다.

선택의정서 제5조 제4항에 따른 견해

1. 통보자는 서울 도봉구에 거주하는 대한민국 국민 김근태이다. 그는 대한민국이 규약 제18조 제2항을 위반함에 따른 피해자라고 주장한다. 그는 대리인을 선임하였다.

통보자가 제출한 사실

2.1 통보자는 전국민족민주운동연합(이하 전민련)의 창립자 중 한사람이다. 그는 이 단체의 정책 기획위원장 겸 집행위원장이었다. 다른 전민련 회원과 함께, 그는 한국 정부와 동맹국을 비판하고 통일을 주장하는 문건을 제작하였다. 이 문건은 1989년 1월 21일 전민련 출범식에서 배포되었고 약 4천 명의 참석자에게 낭독되었으며, 통보자는 출범식이 종료되었을 때 체포되었다.

2.2 1990년 8월 24일 서울형사지방법원의 단독판사는 국가보안법 제7조 제1항, 제5항, 집회 및 시위에 관한 법률, 폭력행위등 처벌에 관한 법률 위반의 점에 관하여 통보자를 유죄로 인정하고 징역 3년 및 자격정지 1년을 선고하였다.²⁾ 1991년 1월 11일 항소심은 통보자의 항소를 기각하면서 징역 2년을 선고하였다. 1991년 4월 26일 대법원은 상고를 기각하였다. 1990년 4월 2일 헌법재판소는 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항이 위헌이 아니라고 판시하였으며, 통보자는 이용가능한 국내 구제절차를 모두 마쳤다.

2.3 본 건 통보는 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항에 관하여 통보자에게 유죄를 선고한 점에 대한 것이다. 제1항은 “반국가단체의 활동을 찬양·고무하여 반국가단체에 동조한 자는 처벌한다”고 규정하고 있다. 제5항은 “반국가단체를 이롭게 할 목적으로 문서·도화·기타 표현물을 제작·반포한 자는 처벌한다”고 규정하고 있다. 1990년 4월 2일 헌법재판소는 이들 규정이 국가안보가 위협에 처하거나 기소된 행위가 기본적 민주질서를 훼손할 때에만 적용되기 때문에 헌법과 양립가능하다고 판시하였다.

2.4 통보자는 법원 판결문의 관련부분 영역분을 제출하였으며, 이에 의하면 제1심 법원은 북한을 한국의 상황을 폭력으로 변화시키려는 목적을 보유한 반국가단체로 판시하였다. 법원에 의하면 통보자는 이러한 목적을 알면서도 북한의 입장을 반영한 문건을 제작하였으며, 따라서 법원은 통보자가 반국가단체에 동조하고 이롭게 할 목적으로 문건을 제작·반포한 것이라는 결론을 내렸다.

2.5 통보자는 다음과 같은 점을 근거로 하여 1990년 8월 24일의 판결에 대해 항소하였다.

- 통보자가 제작·반포한 문건이 북한체제가 주장하는 것과 유사한 생각을 포함하고 있으나, 문건의 전반적인 취지는 독립과 민주화를 통한 통일의 달성이기 때문에 법원은 사실을 잘못 판단하였다. 따라서 통보자가 북한의 활동을 찬양·고무하였다거나 문건의 내용이 북한체제를 이롭게 하였다고 말할 수 없다.

2) 1심판결 일자 1990년 9월 11일이다. 이 점을 통보자가 통보를 제출할 때 잘못 표기한 것으로 보인다.(필자 주)

- 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항에 규정된 금지행위와 개념은 지나치게 광범위하고 모호한 용어로 정의되어 있기 때문에, 국민의 자유와 권리를 규정하고 있는 헌법 제21조 1항은 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 반드시 필요한 경우에 법률로써만 제한할 수 있고, 그러한 제한도 기본권의 본질적 요소를 침해하여서는 아니된다는 적법성의 원칙에 위반된다.
- 헌법재판소의 결정을 감안하여 국가안보나 민주질서유지에 명백한 위협이 야기되지 않는 행위에 대하여는 이들 규정이 적용되지 않아야 한다. 기소된 문건은 북한을 찬양·고무할 목적으로 제작·반포된 것이 아니며, 따라서 대한민국의 안보나 민주질을 명백히 위태롭게 할 어떠한 정보도 포함하고 있지 아니하므로 통보자가 처벌받아서서는 아니된다.

2.6 항소심은 통보자가 집회에서 낭독한 문건이 대한민국이 외세의 영향하에 있다고 주장하고 한국정부를 군사독재정부로 규정하였으며 북한의 선전과 일치하는 기타의 견해를 포함하고 있음을 증거에 의하여 인정할 수 있다는 이유로 유죄판결을 유지하였다. 따라서 항소심에 의하면 이들 문건은 북한의 정책을 비호하는 것이었으며, 1심에서 통보자가 반국가단체에 동조하고 이롭게 하였다고 인정할 충분한 근거가 있었다는 것이다.

2.7 1991년 4월 26일 대법원은 국가보안법의 관계규정이 국가의 존립과 안전 또는 기본적 자유민주질을 위태롭게 하는 행위에 한하여 적용되는 한 헌법에 위반되지 아니한다고 판시하였다. 그러므로 제7조 제1항에서 “반국가단체에 동조하거나…… 이롭게 하는 행위”라 함은 그러한 행위가 반국가단체에 객관적으로 이로운 경우에 금지가 적용됨을 의미한다. 금지규정은, 보통의 정신상태와 지적능력 및 상식을 가진 사람이라면 문제된 행위가 반국가단체를 이롭게 할 수 있다고 인정할 수 있거나, 일보게 할 수 있다는 의도적 인식이 있는 경우에 적용될 수 있다. 대법원에 의하면 이는 ‘이롭게’하려는 점에 대하여 당사자가 의도적인 인식이나 동기를 가져야 하는 것은 아니라는 견해이다. 법원은 나아가 통보자와 공범들이 전체적이고 객관적으로 북한의 선전에 동조하는 것으로 인정되는 문건을 제작하였고, 보통의 지적능력과 상식을 보유한 통보자가 그의 행위가 북한을 이롭게 할 수 있음을 객관적으로 인식하면서 이를 낭독하고 지지하였다고 판시하였다.

2.8 1991년 5월 10일 당사국 국회는 국가보안법 수정안을 의결하였다. 제7조 제1항 및 제5항에 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서”라는 부분이 종전 규정에 추가되었다.

통보자의 주장

3.1 대리인은 대한민국 헌법 제21조 제1항에 “모든 국민은 언론·출판·집회·결사의 자유를 가진다”고 규정하고 있으나 국가보안법 제7조가 사상과 양심 및 표현의 자유를 제한하기 위하여 적용된 사례가 빈번하였다고 주장한다. 이 조항에 의하면 사회주의, 공산주의 또는 북한의 정치체제를 지지하거나 이에 대하여 우호적으로 생각하는 사람은 처벌받을 수밖에 없다. 또한 통보자는 정부의 정책을 비판하는 사람들에 대하여 그 비판이 대한민국에 반대하는 북한정권의 비판과 유사하다는 이유로 이들을 처벌하기 위하여 이들 규정이 적용된 사례가 허다하였다고 주장한다. 변호인의 의견에 의하면 통보자의 사건은 국가보안법 남용의 전형적인 사례로서 규약 제19조 제2항 위반이라는 것이다.

3.2 통보자는 법원의 판결이유가 국가보안법이 규약 제19조 제2항에 위반하여 표현의 자유를 제한하기 위하여 어떻게 조작되는지를 명백히 보여주고 있다고 주장한다. 법원은 첫째로 통보자가 대한민국 정부의 정책에 비판적인 의견을 보유하고 있다고 판시하고, 둘째로 북한은 대한민국을 비판하면서 대한민국의 현실을 왜곡하고 있으며, 셋째로 북한은 남한정부의 전복을 목적으로 결성된 반국가단체(국가보안법 제2조)로 정의되고, 넷째로 통보자는 남한에 대한 북한의 주장과 유사한 비판을 포함하고 있는 문건을 제작하였으며, 다섯째로 통보자의 행위는 북한을 이롭게 하기 위한 것이고, 따라서 북한의 체제를 고무·찬양한 것에 해당한다고 하였다.

3.3 대리인은 한국의 규약 최초보고서 심의 후 시민적·정치적 권리 위원회가 채택한 논평에 관하여 언급하고 있다. 시민적·정치적 권리 위원회의 논평은 다음과 같은 것이었다.

위원회의 주된 관심사는 국가보안법이 계속 적용되고 있다는 점이다. 비록 대한민국이 처한 특수상황은 자국의 공공질서와 관계있는 것이지만, 그 영향이 과잉평가되어서는 아니된다. 시민적·정치적 권리 위원회는 일반법률 특히 형법의 적용만으로도 국가안보 위해범죄에 대처하기가 충분하다고 믿는다. 나아가 국가보안법에 언급되어 있는 문제는 다소 모호한 용어로 정의되어 광범위한 해석이 가능하도록 되어 있으므로 실제로 국가안보에 위협하지 않은 행위까지 제재하는 결과를 초래할 수 있다. …… 시민적·정치적 권리 위원회는 법률과 규약의 합치를 위하여 대한민국이 노력을 강화해 줄 것을 권고한다. 이러한 목적을 위하여, 시민적·정치적 권리 위원회가 규약에 규정된 권리의 충분한 실현에 주된 장애라고 여기고 있는 국가보안법을 점진적으로 폐지하고, 그 때까지 특정 기본권이 훼손되지 않게 하기 위한 진지한 노력이 있어야 한다.

3.4. 끝으로 통보자가 유죄로 형을 선고받은 사건이 대한민국 규약에 가입한 1990년 7월 10일 이전의 일이지만, 본 건에 관한 법원의 결정은 그 이후였으므로 규약 제19조 제2항은 본 건에 적용되어야 한다고 주장한다.

심리적격에 관한 당사국 자료 및 주장과 이에 관한 통보자의 견해

4.1 당사국은 절차규칙 제91조에 따라 제출한 답변서에서 통보가 대한민국의 규약가입 이전의 사건에 관한 것이므로 각하되어야 한다고 주장한다.

4.2 당사국은 통보자가 1989년 1월부터 1990년 5월 사이에 국가보안법을 위반한 혐의로 유죄판결을 받았음을 인정한다. 그러나 통보자가 본 건 통보에서 1989년 1월부터 1990년 5월까지 여러 사건에서 불법적인 시위를 주도하고 폭력행위를 선동한 사실에 관하여도 유죄를 선고받았다는 점은 언급하지 않고 있다고 지적한다. 당사국에 의하면 이 시위에서 참석자들은 경찰관서 등 관공서에 수천개의 화염병과 돌을 투척하였다. 그들은 또한 13대의 차량을 불태웠으며, 134명의 경찰관을 부상시켰다. 이러한 사건은 모두 정부가 규약에 가입한 1990년 7월 10일 이전에 발생하였으므로 시민적·정치적 권리 위원회의 시적 관할권에 속하지 않는다는 것이다.

4.3 1990년 7월 10일 이후에 발생한 일에 관한 문제는 규약에 의하여 보호되는 권리가 통보자에 대하여 보장되었는지에 관한 것이다. 당사국은 통보자가 체포된 1990년 5월 13일부터 그가 석방된

1992년 8월 12일 사이에 규약에서 인정한 통보자의 모든 권리, 특히 제14조의 권리가 준수되었다고 주장한다.

4.4 규약 제19조 제2항 위반 여부에 관하여 당사국은 통보자가 그의 주장근거를 명백히 확정하지 못하고 있고, 단순히 국가보안법의 특정규정이 규약과 양립하지 못하며 이들 규정에 의한 범죄혐의가 규약 제19조 제2항에 위반이라는 주장에 근거를 두고 있을 뿐이라고 주장한다. 당사국은 그러한 주장이 시민적·정치적 권리 위원회의 관할범위에 속하지 않는다는 의견이며, 규약과 선택의정서에 따라 위원회는 당사국의 특정한 법률이나 법률조항의 추상적 규약합치 여부는 심의할 수 없다고 주장한다. 당사국은 결론에 부합되는 것으로 1982년 10월 14일 채택된 사건번호 55/1979(*Alexander MacIsaac v. Canada*)에 관한 시민적·정치적 권리 위원회의 견해 10 내지 12항을 지적한다.

4.5 위와 같은 근거에서 당사국은 1990년 7월 10일 이전에 발생한 사건인데다 그 이후에 일어난 일에 관하여 규약상의 권리침해가 있었음을 통보자가 입증하지 못하고 있으므로 시민적·정치적 권리 위원회는 통보를 각하하여야 한다고 주장한다.

5.1 통보자는 자신의 사건의 요점은 그에 대한 권리침해가 시작된(즉 1990년 7월 10일 이전) 사건이 아니라, 통보자에 대하여 유죄를 인정한 그 이후의 사법절차라고 지적한다. 즉 통보자는 대한민국이 규약에 가입한 이후에 국가보안법 위반에 관하여 처벌받았다는 것이다. 통보자는 그의 행위가 그의 주장과 사상을 규약 제19조 제2항에 따라 평화롭게 표현한 것이므로 당사국은 평화로운 권리행사를 보호할 의무가 있다고 지적한다. 이러한 맥락에서 대한민국, 특히 법원은 규약의 관련규정을 통상적인 의미에 따라 적용할 의무가 있다는 것이다. 본 건에 관하여 법원이 통보자를 재판하고 유죄를 선고하는 과정에 규약 제19조 제2항을 고려하지 않았다는 것이다. 결론적으로 대한민국에 관하여 규약이 발효된 이후에 표현의 자유권 행사에 대하여 통보자를 처벌한 것은 제19조 제2항의 권리 침해가 된다는 것이다.

5.2 통보자는 정부가 언급하는 소위 불법시위와 폭력적 행위는 본 건과 무관한 것이라고 주장하며, 그가 제기하는 문제는 통보자가 시위를 주도한 점에 관하여 처벌받은 사건과는 무관하다는 것이다. 대리인은 집회 및 시위에 관한 법률에 의하여 통보자가 유죄로 인정된 것이 합리적이고 적절하다는 것을 의미하는 것은 아니지만, 대한민국에서 재야 지도자들은 국내 전역에서 벌어지는 모든 시위에 관하여 '묵시적 공모이론'에 의해 유죄선고를 받는 것이 통상적인 일이라는 것이다.

5.3 통보자는 자신의 국가보안법의 규약 합치여부 문제를 제기한 것이 아니라고 거듭 주장한다. 통보자는 시민적·정치적 권리 위원회가 당사국의 최초보고서에 대한 논평에서 언급한 것처럼 국가보안법이 규약상 권리의 충분한 실현에 심각한 장애로 남아있다는 견해를 피력하였다. 그러나 통보자는 그의 통보는 표현의 자유권을 평화적으로 행사한데 대하여 처벌받은 것이 규약 제19조 제2항에 위반이라는 사실에 관한 것뿐이라는 점을 강조하고 있다.

시민적·정치적 권리 위원회의 심리적격 결정

6.1 제56차 회기에서 위원회는 통보에 대한 심리적격 여부를 검토하였다.

6.2 위원회는 본 건 통보가 대한민국이 규약과 선택의정서에 가입하기 이전의 것이므로 각하되어야 한다는 당사국 주장을 검토하였다. 이 사건에서 통보자가 주장하는 규약위반 사실은 국가보안법에 따른 유죄선고이므로 규약이 당사국에 대하여 적용된 이후 계속된 침해의 효과가 규약위반에 해당하는지 여부에 관한 위원회의 법리적 견해는 본 건에서 언급할 필요가 없다. 1990년 7월 10일의 규약 가입 이후에 유죄선고가 있었으므로(1990년 8월 24일 1심, 1991년 1월 11일 항소심, 1991년 4월 26일 상고심선고), 이 통보에 대한 위원회의 심의는 시적 관할권에서 벗어나지 않는 것으로 판단한다.

6.3 당사국은 재판과정에 통보자의 권리가 충분히 보장되었으므로 통보자는 국가보안법이 일반적으로 규약에 합치되는가를 문제삼고 있다고 주장하였다. 위원회는 이에 동의하지 아니하였다. 통보자는 단순한 표현행위 때문에 국가보안법 제7조제1항, 제5항에 의하여 유죄를 선고받았다고 주장하였다. 나아가 통보자는 국가안보에 위해를 가하려는 특별한 의도나 그에 따라 야기된 어떤 실질적인 피해에 관하여 아무런 증거도 제시된 바 없다고 주장하였다. 이러한 주장은 국가보안법이 규약에 반한다는 추상적 이의제기에 해당하는 것이 아니라 당사국이 규약 제19조의 표현의 자유권을 침해함에 따라 통보자가 피해를 당하였음을 주장하는 것이었다. 이러한 주장은 본안에 관한 당사국의 답변을 요구하기에 충분할 정도로 입증되었다.

6.4 위원회는 제출된 자료를 토대로 선택의정서 제5조 제2항이 의미하는 범위에서 통보자가 이용가능한 국내적 구제절차를 모두 마쳤음을 확인하였으며, 당사국도 이를 근거로 한 각하의견은 제시하지 아니하였다.

7. 1996년 3월 14일 시민적·정치적 권리 위원회는 통보가 규약 제19조에 관한 문제를 제기하고 있는 것으로 인정하고 본안심리를 진행하기로 하였다.

본안에 대한 당사국의 견해와 대리인의 주장

8.1 1997년 2월 21일 제출한 답변에서 당사국은 헌법이 양심과 언론·출판 및 집회·결사의 자유를 포함한 국민의 기본권과 자유를 보장하고 있다고 설명한다. 이러한 자유와 권리는 국가안보, 공공질서 또는 공공복리의 유지를 위하여 필요한 경우 법률로써만 제한할 수 있다. 나아가 헌법 규정은 그러한 제한이 부과되는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다고 규정하고 있다.

8.2 당사국은 북한으로부터 지속적으로 안보상 위협을 받고 있는 대한민국의 민주체제를 방어하기 위한 최소한의 법률적 장치로서 국가보안법을 유지하고 있다고 주장한다. 국가보안법은 헌법에 따라 국가안보를 위하여 자유와 권리를 부분적으로 제한하는 규정을 포함하고 있다는 것이다.

8.3 당사국은 통보자가 표현의 자유권의 한계를 초월하였다고 주장한다. 당사국은 1991년 1월 11일 서울형사지방법원 항소심 판결을 인용하여 통보자가 북한을 이롭게 하는 반국가활동에 참여한 충분한 증거가 있고, 통보자가 배포한 유인물과 통보자가 주도하여 심각한 공공질서의 혼란을 초래한 시위가 국가의 존립과 자유민주적 기본질서에 명백한 위협을 초래하였다는 것이다. 이러한 맥락에서 당사국은 표현의 자유권이 평화적인 방법으로 행사되어야 할 뿐 아니라, 평화적인 목적을 위하여 이루어져야 한다고 주장한다. 당사국은 통보자가 한반도를 무력으로 공산화하려는 북한의 이념을 고무하고 선전하는 유인물을 제작·배포하였다고 주장한다. 더욱이 통보자는 경찰에 집단폭력을 초래한 불

법시위를 주도하였다는 것이다. 당사국은 이러한 행위가 공공질서와 안전에 대한 심각한 위협을 초래하였고, 다수의 부상자를 발생케 하였다고 주장한다.

8.4 결론적으로 당사국은 표현의 자유권 행사라는 명분으로 이루어지는 폭력이나 폭력옹호적 행위는 규약에서도 일체 용인되지 아니하리라는 것을 확고히 믿는다고 답변하고 있다.

9.1 당사국 의견에 관하여 대리인은 집회 및 시위에 관한 법률과 폭력행위등 처벌에 관한 법률에 따라 통보자에게 유죄를 선고한 것이 본 건 통보의 쟁점은 아니라는 주장을 되풀이한다. 대리인은 이들 법률에 따라 통보자에게 유죄가 선고된 것이 적을 이롭게 하는 표현을 하였다는 혐의로 국가보안법에 따라 유죄를 선고한 것을 정당화할 수는 없다고 주장한다. 따라서 대리인은 문제된 표현이 국가안보를 위태롭게 한 것이 아니라면 통보자가 국가보안법 위반죄로 처벌받지 않았어야 한다고 주장한다.

9.2 대리인은 당사국에 의하여 통보자의 선거권이 회복되었고, 1996년 총선에서 통보자가 국회의원으로 당선되었음을 강조한다. 이 때문에 대리인은 한반도의 무력공산화를 이념으로 하는 북한을 고무하고 선전하였다는 혐의로 통보자에게 유죄를 선고한 근거에 관하여 의문을 제기하고 있다.

9.3 대리인에 의하면 당사국은 국가보안법을 통하여 민주주의를 수호한다는 명분 아래 민주주의를 억압하여 왔다. 이와 관련하여 대리인은 표현의 자유의 평화적 행사를 보장하는 것이 민주체제의 본질이라고 주장한다.

9.4 대리인은 통보자가 유인물 배포를 통하여 국가안보를 위협에 처하게 한 점을 당사국이 합리적 의심을 배제할 정도로 입증하지 못하였다고 주장한다. 대리인에 따르면 당사국은 북한과 통보자의 관계를 입증하지 못하였고, 통보자의 표현이 국가안보에 어떤 종류의 위협을 초래하였는지를 보여주지 못하였다. 대리인은 통보자가 표현의 자유를 행사한 것이 평화적이었을 뿐 아니라, 평화적 목적을 위한 것이었다고 주장한다.

9.5 마지막으로 대리인은 한국에서 진행중인 민주화과정에 관하여 언급하고, 현재의 민주화는 통보자와 같은 많은 사람의 희생에 기인한 것이라고 주장한다. 국가보안법 하에서 공산주의자로 유죄 선고를 받았던 많은 인사들이 현재 국회의원으로 중요한 역할을 하고 있다고 주장한다.

10.1 1997년 2월 21일 제출한 답변에서 당사국은 통보자가 폭력시위를 주도한 점에 관하여도 유죄선고를 받았음을 거듭 주장하고, 국가보안법에 의하여 유죄를 선고한 이유는 통보자가 전민련 출범식 참석자 4천여명에게 배포한 유인물을 통하여 북한의 통일전략에 찬성하였으며 북한의 전략수행을 지원하는 행위는 국가전복 행위에 해당하기 때문이라는 것이다. 이와 관련하여 당사국은 1953년 이래 북한과 기술적으로는 전쟁상태에 있고, 북한은 대한민국의 혼란기도를 계속하고 있음을 강조한다. 따라서 당사국은 민주주의를 방어하기 위한 조치가 필요하고 국가보안법은 자유민주주의를 수호하기 위하여 필요한 최소한의 법률적 수단이라고 주장한다.

10.2 당사국은 통보자의 선거권이 회복된 것은 그가 형기종료 후 일정기간 동안 재범하지 않았기 때문이고, 국민적 화합을 위한 것이었다고 설명한다. 당사국은 통보자의 권리가 회복되었다는 것이 과

거의 범죄행위를 부인하는 것은 아니라고 답변한다.

10.3 당사국은 표현의 자유가 자유민주체제의 본질적 요소라는 대리인의 주장에 동의한다. 하지만 당사국은 이러한 표현의 자유가 자유민주주의 자체를 파괴하고 전복하려는 사람들에게까지 무조건적으로 보장될 수는 없다고 주장한다. 당사국은 단순한 이념이나 그에 관한 학문적 연구의 표현은 비록 그 이념이 자유민주주의와 양립할 수 없을 것일지라도 처벌할 수 없다고 설명한다. 그러나 표현의 자유라는 이름하에 이루어진 행위가 자유민주체제의 기본질서를 해칠 경우에는 국가안보를 이유로 처벌할 수 있다는 것이다.

10.4 통보자와 북한사이에 존재하는 관계와 통보자의 행위가 국가안보에 심각한 위협이 됨을 당사국은 입증하지 못하였다는 대리인의 주장에 관하여, 당사국은 북한이 남한의 군사독재체제를 타도하고 조국통일과 인민해방을 가져올 인민민주주의의 정부를 수립하여야 한다고 주장함으로써 대한민국을 혼란에 빠뜨리려는 기도를 계속해 오고 있음을 지적한다. 통보자가 배포한 유인물에서 남한정부는 분단과 독식체제의 지속을 추구하고 있고, 인민은 지난 반세기 동안 한반도의 분단지속과 인민의 억압을 토리는 미국과 일본의 신식민주의 지배와 투쟁하여 왔으며, 핵무기와 미군은 남한에서 철수하여야 하고 남한과 미국의 합동군사훈련은 중단되어야 한다고 언급되어 있다는 것이다.

10.5 당사국은, 통보자가 주장하는 것처럼 분단의 지속이 아니라 평화통일을 추구하고 있다고 답변한다. 당사국은 더 나아가 미군과 미국 및 일본의 영향에 관한 통보자의 주관적 확신에 관하여 문제를 제기한다. 당사국은 미군의 주둔이 무력으로 한반도를 공산화하려는 북한을 효과적으로 저지하여 왔다고 주장한다.

10.6 당사국에 따르면 통보자의 주장은 북한의 주장과 동일하고 그의 행위는 북한을 지원하고 그 전략과 전술을 추종하였음이 명백하다. 당사국은 민주주의가 서로 다른 의견의 제시를 허용하는 것이라는 데 동의하지만, 행위에는 국가의 존립에 필요한 기본질서에 위해를 초래하지 아니하는 한계가 있어야만 한다고 주장한다. 북한의 이념을 찬양·고무함으로써 대한민국의 자유민주체제를 파괴하려는 전략적 목적을 조장하는 유인물을 제작·배포한 것은 불법이라고 당사국은 답변하고 있다.

11. 통보자의 대리인은 1998년 7월 1일자 답변서에서 더 이상의 답변을 하지 않겠다고 하였다.

쟁점과 위원회의 심리

12.1 시민적·정치적 권리 위원회는 선택의정서 제5조 제1항에 따라 본 건 당사자가 제출한 모든 자료를 토대로 본 건 통보를 검토하였다.

12.2 규약 제19조에 따라 위원회는 표현의 자유권에 대한 제한은 다음의 조건을 충족하여야 한다고 본다. 제한은 법률의 규정에 의하여야 하고, 규약 제19조 제3항(a)와 (b)에 규정된 목적(타인의 신용과 권리의 보호, 국가안보나 공공질서 또는 공중보건이나 도덕의 유지)을 위한 것이어야 하며, 적법한 목적을 달성하기 위하여 필요한 것이어야 한다.

12.3 통보자에 대한 표현의 자유권의 제한이 당시의 국가보안법에 규정되어 있었던 것은 사실이

며, 법원의 결정으로 미루어 통보자가 1991년에 개정된 법률에 의하여 재판을 받았더라도(이것이 본건에서 문제된 것은 아니지만) 유죄선고를 받을 것이다. 위원회가 주목한 유일한 문제는 통보자에 대한 표현의 자유의 제한이 제19조 제3항에 규정된 목적 중 하나를 위하여 필요한 것이었느냐 하는 점이다. 위원회로서는 국가보안법상의 범죄를 규정한 광범위하고 불확정한 용어를 특히 면밀하게 검토할 필요가 있다.

12.4 위원회는 통보자가 당사국과 전쟁상태에 있는 북한의 정책과 일치하는 것으로 보이는 유인물을 낭독하고 배포한 것에 관하여 유죄선고를 받은 사실에 주목한다. 법원의 유죄판결은 통보자가 북한의 활동에 동조할 의도를 가지고 이와같은 행위를 하였다는 사실인정에 기한 것이었다. 대법원은 그 행위가 북한을 이롭게 할 수 있다는 점을 알았다는 것만으로도 유죄를 인정하기에 충분하다고 판시하였다. 그 문제를 고려하더라도 위원회는 통보자가 정치적인 연설을 하고 정치적인 유인물을 배포한 것이 제19조 제3항 즉 국가안보를 위하여 허용될 정도의 제한을 필요로 하는 성격의 것인지를 검토하여야만 한다. 북한의 정책이 대한민국 영토내에서 잘 알려져 있는 것은 분명하나, 북한의 입장과 유사한 견해를 공표함으로써 인하여 북한이 얻을 수 있을지 모르는(불명확한) '이익'이 어떻게 국가안보에 위협을 초래하는지가 명백하지 아니하고, 그러한 위협이 어떤 성격이고 어느 정도의 것인지도 명백하지 아니하다. 각 심급의 법원이 이러한 문제를 언급한 흔적이 없으며, 연설이나 유인물의 내용이 그 독자나 청중에게 공공의 안전을 위협할 정도의 영향을 미쳤는지, 그와 같은 공공의 안전을 보호하는 것이 규약의 의미상 필요한 제한을 정당화할 수 있는 것인지를 검토하였다는 흔적도 없다.

12.5 위원회는 따라서 당사국이 통보자의 표현의 자유 행사로 야기되었다는 위협의 정확한 성격을 특정하지 못하였고, 집회 및 시위에 관한 법률과 폭력행위등 처벌에 관한 법률 위반으로 기소하는 외에 통보자의 표현의 자유 행사까지도 국가안보를 위하여 기소하여야 할 필요가 있었다는 점에 관하여 구체적인 정당성을 제시하지 못하였다고 본다.

13. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 선택의정서 제5조 제4항에 따라 활동하는 시민적·정치적 권리 위원회는 사실관계에 비추어 볼 때 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제19조의 위반사실을 발견하였다.

14. 규약 제2조 제3항(a)에 따라 당사국은 통보자에게 효과적인 구제조치를 취할 의무가 있다.

15. 선택의정서의 당사국이 됨으로써 대한민국은 위원회가 규약위반이 있었는지 여부를 결정할 권한을 인정하였고, 침해가 발생한 경우 규약 제2조에 따라 정부가 그 영토와 관할에 속하는 모든 개인에게 효과적이고 실효성있는 구제조치를 취할 것을 약속하였으므로, 위원회는 90일 이내에 당사국으로부터 위원회의 견해를 이행한 조치에 관하여 자료를 받을 수 있기를 희망한다. 또한 당사국은 위원회의 견해를 번역하여 공표할 것을 요청한다.

[영어, 불어, 스페인어로 채택되었으며, 원본은 영어임. 또한 추후에 유엔 총회에 대한 연차보고서의 일부로 아랍어, 중국어 및 러시아어로도 발행할 것임.]

안도 니스케 위원의 개별의견(반대의견)

나는 본건에서 “통보자에 대한 표현의 자유권의 제한이 규약 제19조 제3항의 요건과 양립할 수 없다”(제12.5항)는 위원회의 견해에 동의할 수 없다.

위원회는, “통보자의 연설이나 통보자가 배포한 유인물의 내용이 그 독자나 청중에게 공공의 안전을 위협할 정도의 영향을 미쳤는지 검토하였다는 흔적이 없고”(제12.4항), “당사국은 통보자를 집회 및 시위에 관한 법률과 폭력행위등 처벌에 관한 법률 위반으로 기소하는 것 외에 통보자의 표현의 자유 행사까지도 국가안보를 위해 기소하여야 할 필요성이 있었다는 점에 관하여 구체적인 정당성을 제시하지 못하였다”(제12.5항)고 한다.

그러나 당사국 답변과 같이 통보자는 “1989년 1월부터 1990년 5월 사이에 여러 차례에 걸쳐 불법시위를 주최하고 폭력행위를 선동한 점에 관하여 유죄를 선고받았다.” 이 시위에서 참석자들은 “수천개의 화염병과 돌을 경찰서와 다른 관공서에 투척하였다. 그들은 차량에 방화하고 134명의 경찰관에게 부상을 입히기까지 하였다”(제4.2항). 이러한 상황에서 위원회는 “통보자가 대한민국과 공식적으로 전쟁상태에 있는 북한의 정책에 동조하는 주장을 표현한 유인물을 낭독하고 배포하였다는 점에 관하여 유죄를 선고받았다는 점에 주목한다”(제12.4항, 제10.4항, 및 제10.5항의 당사국 설명 참조).

통보자의 대리인은 “집회 및 시위에 관한 법률과 폭력행위등 처벌에 관한 법률위반에 관하여 통보자가 유죄선고를 받은 것은 본 건 통보의 쟁점이 아니고”, “통보자가 이들 법률에 의하여 유죄를 선고받았다는 것이 북한을 이롭게하는 표현에 관하여 국가보안법에 따라 유죄를 선고한 것을 정당화할 수는 없다”(제9.1항)고 주장한다.

그럼에도 불구하고 통보자가 이들 법률의 위반으로 유죄선고를 받은 유인물 낭독·배포는 국가보안법에 의하여 유죄를 선고받고 당사국 주장대로 공공질서의 파괴를 초래한 행위였다. 실제로 대리인은 통보자의 유인물 낭독·배포행위가 공공질서의 파괴를 초래하였고 당사국에 의하여 국가안보를 위협하는 것으로 인식될 수도 있었다는 점을 반박하지 못하고 있다.

나는 국가보안법의 일부 규정이 지나치게 광범위하게 규정되어 있어서 적용과 해석의 남용을 막을 수 없다는 대리인의 우려에 실로 공감한다. 그러나 불행히도 남한은 1950년에 북한의 침략을 받았으며 한반도에서는 동서진영의 화해가 아직 충분히 꽃을 피우지 못한 것이 사실이다. 결국 위원회는 위에 언급된 통보자의 행위와 공공질서의 파괴를 초래하지 아니하였음을 입증할 아무런 자료를 얻지 못하였다. 규약 제19조 제3항에 따라 ‘국가안전’과 ‘공공질서’의 보호는 표현의 자유권 행사를 제한하는 적법한 근거가 된다.

안도 니스케 (서명)