

## 세계 인권대회 보고

## 세계인권대회와 한국민간단체의 활동

## 전 정 배

## 1. 세계인권대회 개최 결정의 경위와 취지

유엔헌장에 명시된 유엔의 목적 가운데 하나는 인종, 성별, 종교, 신념 등에 의한 차별을 두지 않고 모든 사람의 인권을 존중하는 일이다. 유엔은 이 목적을 이루기 위하여 1948년 12월 세계인권선언을 채택하였으며, 오랜 기간의 국제적 노력 끝에 1966년 12월 유엔총회는 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(A규약)과 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」(B규약) 및 그 선택의정서를 채택하였고 1976년에 이르러 마침내 이 규약들이 발효하였다. 그밖에도 유엔을 중심으로 하여 고문 방지, 여성에 대한 차별 철폐, 어린이의 권리 보호 등 주요 인권분야에 속하는 조약들도 제정되었다. 국제사회의 수준은 아직 개별 국가나 특정인 또는 집단에 대하여 인권 보장을 강제하고 침해할 경우에 실효성 있는 제재를 가하는 정도까지 이르지 못하고 있지만, 모든 사람에게 보편적인 국제기준에 적합한 인권을 보장하는 것이 더이상 특정 국가의 국내문제만이 아니고 다른 국가와 국제사회에 대한 개별국가의 법적 의무를 이루는 단계에는 이르고 있다고 생각된다.

유엔은 세계인권선언 발표 20주년을 기념하여 1968년에 이란의 테헤란에서 세계인권대회를 연 바 있었는데, 수년 전부터 국제사회에서는 다시 세계인권대회를 열어 유엔이 직면하고 있는 인권에 관련된 갖가지 문제를 검토하자는 움직임이 일어났다. 마침내 1990년 12월 유엔총회는 1993년에 세계인권대회(World Conference on Human Rights; 이하 '인권대회'라 함)를 열기로 결의하였다(1990. 12. 18자 결의 45/155). 이 결의에 명시된 인권대회의 목적은 다음 6가지이다.

- 가. 세계인권선언이 채택된 이래 인권 분야에서 이룩된 진전을 검토·평가하고 이 분야의 장애와 앞으로 더욱 진전을 이루기 위하여 그 장애를 극복할 수 있는 방법을 밝혀내는 것
- 나. 모든 사람이 국제인권규약에 규정된 권리를 누릴 수 있도록 하는 조건을 만드는 일의 중요성을 인식하여 시민적 및 정치적 권리뿐만 아니라 경제적·사회적 및 문화적 권리를 모든 사람이 누리는 것과 발전(개발) 사이의 관계를 검토하는 것
- 다. 현존하는 인권기준 및 조약들의 시행을 개선하는 방법을 검토하는 것
- 라. 인권 분야에서 유엔이 사용하는 방법과 기구의 효율성을 평가하는 것
- 마. 인권과 기본적 자유에 대한 존중을 향상·촉진·감시하기 위한 프로그램을 통하여 인권 분야의 유엔 활동과 기구의 효율성을 높이기 위한 구체적 권고를 마련하는 것
- 바. 인권과 기본적 자유를 향상하고 보호하기 위한 유엔 활동을 위하여 필요한 재정 및 그밖의 자원을 확보하기 위한 권고를 마련하는 것

유엔은 이 대회를 준비하기 위하여 모든 회원국들이 참가하는 준비위원회(Preparatory Committee)를 구성하였다. 준비위원회는 1991년 9월 스위스 제네바의 유엔센터에서 연 첫 회의 이래 4차에 걸쳐 회의를 열어 인권대회를 1993년 6월 14일부터 25일까지 오스트리아 빈에서 개최하기로 하는 등 준비작업을 수행하였다.

한편 서유럽과 미국을 중심으로 한 여러 나라의 민간인권단체들은 유엔 회원국 정부가 참가하는 인권대회에 즈음하여 전세계 민간단체들의 대회를 열어 갖가지 인권문제에 대하여 논의하고 인권대회에 대한 공동의 대응책을 마련하기로 하였다. 이들은 민간단체 공동기획위원회(Joint NGO Planning Committee)를 결성하여 유엔 당국 및 오스트리아 정부의 협력 아래 민간단체 행사를 준비하였다.



## 2. 인권대회 공대위의 결성 및 국내활동

한국의 민간인권단체들이 인권대회가 열린다는 사실을 알고 그것에 대비하여야겠다는 움직임을 보이기 시작한 것은 1992년 12월 무렵이었다. 유엔이 인권대회를 열기로 결정한 것이 1990년 12월이었고 한국정부의 대표가 준비위원회 첫 회의부터 참가하고 있었음에도 민간단체들이 이토록 늦게 움직이게 된 것으로부터 우리의 정보 부족이 얼마나 심각한 정도인지를 깨닫지 않을 수 없다. 민주사회를 위한 변호사 모임(민변)을 포함하는 몇몇 단체의 관계자들은 인권대회가 한국의 인권상황을 개선시키고 모든 인류의 인권신장에 기여할 수 있는 기회가 될 것으로 생각하고 우선 대회에 관한 정보를 수집하여 서로 나누어 가지기 위한 모임을 시작하였다. 이 모임이 어느 정도 진척되면서 우리는 세계적 범위의 인권운동 분야에 대한 우리의 지식과 경험이 부족한 현재의 실정에서 인권대회 참가의 효과를 극대화시키기 위하여는 여러 인권단체들이 하나의 조직으로서 참가를 준비하고 실제 참가하는 것이 바람직하다는 결론에 이르렀다. 이에 따라 1993년 3월 12일 민변, 민주화실천가족운동협의회(민가협), 3개 종교(불교, 개신교, 가톨릭)단체의 각 인권위원회, ILO 조약 비준을 위한 전국노동자공동대책위원회 등 6개 단체를 참가단체로 하고 한국여성단체연합, 한국정신대문제대책협의회 등 2개 단체를 참관단체(옵서버)로 하는 “유엔 세계인권대회를 위한 민간단체 공동대책위원회”(약칭 ‘인권대회 공대위’: 영문 명칭 ‘Korea NGOs’ Network for the UN World Conference on Human Rights’ 영문 약칭 ‘KONUCH’)가 결성되었고, 그 상임대표로 민변의 홍성우 대표간사가 선출되었으며 실무책임 맡게 될 집행위원장으로 민변 소속의 필자가 선출되었다. 그 후 인권대회에 참가하기 전까지 민주주의법학연구회(민주법연), 민주화운동유가족협의회(유가협), 민주주의민족통일전국연합 인권위원회 등 3개 단체가 참가단체로, 민족사건연구소, 한국성폭력상담소 등 2개 단체가 참관단체로, 각각 추가로 인권대회 공대위에 가입하였다.

인권대회 공대위는 빈 인권대회에 앞서 3월 말에 태국의 방콕에서 열리는 아시아 지역회의와 빈 인권대회의 참가를 준비하는 한편 국내에서 인권에 대한 인식과 여론을 확대하는 사업을 벌였다. 구체적으로 인권대회 공대위는 인권대회에 대한 설명회, 채소자의 권리에 관한 토론회, 수차례의 기자회견 등을 열었고 “유엔세계인권대회소식”지를 세 차례 발간하였다.

## 3. 아시아-태평양 민간단체 인권대회 및 아시아 지역회의의 참가

### 1) 아시아 지역회의 개최의 경위와 의의

유엔은 인권대회에 앞서 아시아, 아프리카 및 중남미 등 3개 지역에서 그 지역 회원국 정부의 대표와 민간단체가 참가하는 지역회의를 열기로 하였다. 이에 따라 1993년 3월 29일부터 4월 2일까지 방콕에서 아시아 지역회의(Asia Regional Meeting)가 열리게 되었다.

인권대회에는 유엔의 회원국 정부, 유엔의 전문가 및 국제기관 등 뿐만 아니라 민간단체(비정부단체 non-governmental organization ; NGO)들도 초청하게 되어 있었는데 민간단체의 초청범위를 둘러싸고 회원국들 사이에 많은 논란이 벌어졌으며, 결국 유엔 경제사회이사회와 사이에 협의자격을 가진 인권 관련 단체 및 인권 또는 발전과 관련하여 관련된 지역에 본부를 두고 있는 그밖의 단체로서 지역국가들과 사전협의를 이루어져 준비위원회의 회의나 지역회의에 참가한 단체를 초청하기로 결정되었다. 인권대회 공대위에는 위 협의자격을 가진 단체가 없기 때문에 공대위 소속 단체들은 인권대회에 참가할 수 있는 자격을 얻기 위하여도 아시아 지역회의에 참가하여야만 하였다.

### 2) 아시아-태평양 민간단체 인권대회

아시아 지역회의 직전인 1993년 3월 25일부터 사흘 동안 방콕에서는 아시아-태평양 민간단체 인권대회(Asia-Pacific NGOs Conference on Human Rights)가 열리게 되었다. 이 대회는 아시아 지역회의를 앞두고 아시아-태평양 지역의 민간단체들이 모여 인권문제에 대한 토론과 아울러 아시아 지역회의 및 인권대회에 공동으로 대처하는 방안을 협의키 위하여 준비된 것으로서 Asian Cultural Forum on Development(ACFOD), Asia Pacific Forum on Women, Law and Development(APWLD), Asian Women's Human Rights Council(AWHRC), Institute for Human Rights, Environment and Development International(INHURED International), International Center for Law in Development(ICLD) 등 4개 단체가 조직위원회(Organizing Committee)를 구성하여 준비하였고, 유럽공동체 의회



(Commission of the European Community), 캐나다의 International Centre for Human Rights and Democratic Development(ICHRDD) 및 독일의 DIAKONISCES WERK(KED) 등 4개 기관 또는 단체가 함께 미화 21만여 불을 출연하여 이 대회와 그 후속조치를 위한 재정에 충당하도록 하였다.

아시아-태평양 민간단체 인권대회는 이 지역의 거의 모든 나라에서 온 약 110개 민간단체의 대표 약 240명이 참가한 가운데 출랄롱코른대학교 법과대학에서 열렸다. 대회의 참가자들은 오늘날 이 지역의 국가들과 나아가서는 세계가 안고 있는 모든 인권문제를 망라하고 있다고 해도 지나치지 않을 만큼 여러 주제를 가지고 패널 토의 및 워크숍을 열어 각 나라의 인권상황을 보고하고 분석하였다. 패널 토의의 주제는 다음과 같았다.

- 인권, 민주주의 및 발전권
- 인권으로서의 여성의 권리
- 어린이의 권리
- 원주민, 여러 인종 기타 소수자
- 노동자의 권리
- 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리의 불가분성
- 채소자와 난민 및 일국내 강제이주자(Internally Displaced People)의 권리
- 지역인권규약을 향한 아시아-태평양 국가들

또한 워크숍의 주제는 다음과 같았다.

- 여성
- 어린이
- 원주민 등 소수자
- 인권의 불가분성과 보편성
- 채소자와 난민 및 일국 내 강제이주자
- 군사화와 전쟁
- 인권 교육 및 훈련
- 지역인권규약
- 지역인권기구

위 주제들로부터 알 수 있듯이 아시아-태평양지역을 비롯한 세계에는 우리에

게 생소한 수많은 인권문제들이 산적해 있었다. 필자는 여러 나라에서 온 참가자들의 진지하고 우정어린 발언과 자세로부터 이 문제들을 해결하고자 하는 대중들과 민간인권단체들의 눈물겨운 노력이 끊임없이 이어지고 있음을 알게 되었고, 인종과 문화의 차이를 넘어서서 진실한 인류애를 느끼게 되었다.

이 문제들 가운데서도 여성의 권리와 식민지상태에 있는 원주민들의 권리가 국제적으로 가장 높은 관심을 끌고 있는 주제인 것으로 느껴졌다. 필자는 우리나라에서도 여성의 지위가 다른 어느 나라 못지 않게 열악한 상태에 있고 인구의 절반을 차지하는 여성의 비중이 비추어 여성의 권리 신장이 보편적 인권의 진전에 막중한 기여를 할 것임에도 그동안 우리의 인권운동이 이 문제를 다소 가볍게 여기지 않았나 생각하게 되었다. 이와 관련하여 위 대회의 참가자들이 각종 대표나 위원회의 구성원을 선출함에 있어 각 지역별 균형과 아울러 반드시 성별 균형(Gender Balance)을 유지하는 것에 큰 감명을 받았다. 예컨대 위 대회의 최종 선언문을 기초할 기초위원회를 구성할 때 남녀 수가 같도록 그 위원을 선출하는 것이었다. 현실적으로 소외된 사람들의 인권을 다른 사람들의 수준으로 끌어올리기 위하여 반드시 이러한 의식적 배려가 있어야 할 것으로 생각되었다.

또한 필자는 여러 나라에 아직도 식민지상태에 있는 원주민들이 많이 있고 그들은 거의 모든 인권을 송두리째 짓밟히고 있다는 것을 알게 되었다. 인도네시아의 지배를 받고 있는 이스트 티모르 민족, 파푸아 뉴기니아의 부겐빌족, 방글라데시의 힐트랙족, 인도의 언터처블족 등이 그들이었다. 우리는 그동안 우리 문제에만 매달리느라 이들이 직면하여 있는 인권부재의 상황에 약간의 관심조차도 기울이지 못하고 있었던 것이 아닌가? 우리가 갖가지 이기주의적 성향에서 벗어나 진심으로 인권의 보편성을 승인하고 많은 인류의 인권문제를 우리 문제로 여길 때 비로소 우리나라의 인권상황도 대폭 진전시킬 수 있을 것이라고 생각해보았다.

참가자들은 마지막 날 이 대회에서 논의된 사항을 집대성하여 '방콕 민간단체 인권선언(Bangkok NGO Declaration on Human Rights)' 이라고 이름붙인 선언을 채택하였다. 이 선언은 놀랄 만큼 포괄적이고 정확하게 아시아-태평양 지역 인권문제의 핵심을 찌르는 빼어난 작품으로서 앞으로 이 지역 인권운동의 지침이 될 것으로 생각되었다.



### 3) 아시아 지역회의

아시아 지역회의는 49개국 정부와 100여 개 민간단체의 대표들 및 유엔기구 대표들이 참가한 가운데 유엔 에스캅(ESCAP) 빌딩에서 열렸다. 민간단체들에게도 공개된 상태로 열린 본회의에서는 각 정부, 기구 및 민간단체 대표들의 인권 원칙 등에 대한 발언이 이루어졌다. 한편 정부대표들만으로 구성되어 비공개로 진행된 기초위원회(Drafting Committee)는 본회의 말미에 채택할 공동 선언을 준비하는 작업을 수행하였다. 회의의 전체적 흐름은, 국가주권의 불가침과 내정 불간섭 및 특정 국가의 사회·문화적 특수성을 강조하며 보편적 인권 개념을 부인하고 경제적·사회적 및 문화적 권리의 선결 없이 시민적·정치적 권리의 완전한 실현이 불가능하다고 주장함으로써 자국 내의 인권침해를 정당화시키려는 중국, 싱가포르, 인도네시아, 말레이시아 등 대부분의 국가들의 입장과, 인권의 보편성을 승인하고 인권과 조화된 발전을 강조하며 유엔 등 국제기구의 활동과 국제사회의 연대활동을 통하여 인권의 실질적 진전을 이루려는 민간단체들 및 소수 국가들의 입장이 맞서는 것이었다.

우리 정부는 일본 및 키프로스와 함께 가장 선진적인 자세를 취하였다. 정부 대표 신두병 인권대사는 모든 정부의 인권정책과 관행이 서로 다름을 부인하지 않으면서도 인권의 보편성, 객관성 및 비선택성의 원칙을 확고히 지지하는 입장을 밝히는 등 선진국 수준에 비추어 손색이 없다고 생각되는 발언을 하였다. 필자는 우리 정부 대표의 발언을 들으면서 정부가 인권문제에 관하여 적어도 말로는 민간단체와 별 차이가 없을 만큼 진진적 견해를 가지고 있음을 인정하지 않을 수 없었다.

기초위원회는 난항을 거듭한 끝에 여러 국가간의 타협에 성공하여 본회의는 마지막 날 '방콕선언(Bangkok Declaration)'이라고 이름 붙여진 최종선언을 채택하였다. 대체로 이 선언은 인권침해국들의 강경한 태도가 많이 반영되어 인권의 일반원칙도 분명하게 확인하지 못하고 인권증진을 위한 구체적 의지도 담지 못하는 등 아프리카나 중남미 지역회의의 선언에 비추어서도 크게 뒤떨어지는 것으로 평가되었다.

민간단체 대표들은 회의 기간중 수시로 모여 각국 대표들이 기초위원회 등에서 보이고 있는 태도에 관한 정보를 교환하며 민간단체들의 공동의견을 만들어 언론을 통하거나 각국 대표들을 직접 만나 그 의견을 최종 선언에 반영하려는

노력을 기울였다. 또한 민간단체들은 '방콕 민간단체 인권선언'에 바탕을 두고 주제별 공동성명을 작성하여 본회의에서 개별단체의 발언기회에 발표하도록 하였다. 마지막 날 회의에 참가하였던 수많은 민간단체들은 아시아-태평양 민간단체 인권대회의 후속작업을 수행하고 빈 인권대회에서 이 지역 민간단체들의 참여와 활동을 극대화하고 조직화할 목적으로 아시아-태평양지역 민간단체 조정위원회(Coordinating Committee for Follow-Up)를 구성하였다. 이 위원회는 5개 소지역(동북아, 동남아, 남아시아, 서아시아, 태평양)별로 각 1명씩 뽑힌 5명의 대표와 위 민간단체 회의를 준비하였던 조직위원회의 구성단체 4개의 각 대표 등 9명으로 이루어졌으며, 빈 인권대회에서 공동행사를 주관할 주제별 타스크 포스(task force)를 선정하였다.

### 4) 인권대회 공대위의 활동

인권대회 공대위는 아시아-태평양 민간단체 인권대회와 아시아 지역회의에 약 20명의 대표단을 보냈다. 민변 소속으로는 박원순, 조용환 변호사와 필자가 참가하였다. 인권대회 공대위는 그 준비기간이 짧음을 고려하여 이 각 회의에서는 우리의 견해를 적극적으로 표명하는 활동보다는 다른 나라 대표들의 활동을 주의깊게 관찰하여 우리의 지식과 정보를 넓히고 국제연대의 계기를 마련하는 데 더욱 주력하기로 하였다.

인권대회 공대위는 인권의 일반원칙, 유엔 인권보호제도의 실효성을 강화시키기 위한 방안, 아시아지역의 인권보장을 위한 방안 등에 관한 우리의 입장 또는 제안을 담고 우리 자신을 소개하는 "KONUUCH"라는 제목의 영문 팸플릿을 제작하여 위 각 회의에 참가한 외국단체 대표들에게 배포하였다. 또한 우리는 빈 인권대회에서 "국가안보를 이유로 한 인권침해 법률"에 관한 아시아-태평양지역 민간단체들의 공동 심포지엄을 개최할 것을 제안하여 많은 단체들의 호응을 얻었고 아시아-태평양지역 민간단체 조정위원회는 마침내 우리 인권대회 공대위의 주관 아래 이 심포지엄을 개최하기로 결정하였다. 그밖에 인권대회 공대위는 일본의 제국주의 전쟁으로 말미암은 인권침해, 특히 정신대 문제에 대한 조속한 진상규명과 배상 등을 촉구하는 서명운동을 벌였다.

우리는 위 지역회의 본회의에서 「식민지배 또는 외세강점 아래의 인권」이라는 제목으로 아직도 아시아의 많은 민족들이 식민지배 또는 외세강점 아래에서 극심한 인권침해를 당하고 있음을 지적하고 그 문제의 해결을 촉구하는 내용의



발언을 하였다. 또한 우리는 국가보안법 문제를 중심으로 하여 일본시민자유연합(Japan Civil Liberties Union) 대표가 위에서 본 아시아-태평양지역 민간단체들의 공동성명의 하나로서 국가안보를 이유로 한 인권침해를 규탄하는 취지의 발언을 하는 데 대하여 감사 표시와 함께 미리 우리의 의견을 전달하여 그 발언에 반영되도록 하였다.

아시아-태평양 민간단체 인권대회 기간중 전문가로 구성되어 방콕 민간단체 인권선언 등 합의문을 기초한 기초위원회의 일원으로 박원순 변호사가 선출되어 활약하였고, 회의 운영을 책임진 운영위원회의 일원으로 우리 인권대회 공대위가 동북아시아의 대표로 선출되어 필자가 우리 인권대회 공대위의 대표 자격으로 운영위원회에 참여하였다. 또한 인권대회 공대위는 아시아-태평양지역 민간단체 조정위원회의 동북아시아 대표로 선출되었는데 동북아시아에는 남·북한, 일본, 중국, 대만, 홍콩, 마카오, 몽골 등 8개국이 포함되었다.

#### 4. 제4차 준비위원회 참가

유엔은 인권대회를 앞두고 마지막으로 제4차 준비위원회를 1993년 4월 19일부터 3주일 동안 제네바 유엔센터에서 열었다. 이 회의는 당초 2주간으로 예정되었으나 실제로는 회의 마지막 순간에 연장을 결정하여 1주일 연장되었다. 이 준비위원회는 모든 유엔가맹국 정부의 대표가 모여 빈 인권대회에서 채택할 최종 선언문을 기초하는 회의였기 때문에 그 중요성은 인권대회에 못지 않은 것이라고 판단되었다. 아시아-태평양지역 민간단체 조정위원회는 제4차 준비위원회에 조정위원 전원이 참가한 가운데 각국 정부 대표에 대한 설득작업을 벌이기로 하였고 이에 필자도 조정위원의 1인으로 참가하였다. 이 회의에 민간단체로는 유엔 경제사회이사회와 사이에 협의자격을 가진 단체만이 참가할 수 있었기 때문에 필자는 위에서 본 ACFOD 및 캐나다에 본부를 둔 Human Rights Internet의 협조를 얻어 이 각 단체의 대표로 등록을 마치고 회의를 참관하였다.

위 회의는 첫 3일 동안 각 국가, 유엔관련기구 및 민간단체 대표들의 발언을 듣고 나서 인권대회에서 채택할 최종 선언문의 기초작업에 들어갔다. 먼저 각국 대표들은 어떤 문건에 바탕을 두고 기초작업을 진행할 것인가 논란을 벌였다. 예멘, 파키스탄, 중국, 아랍국가와 쿠바 등은 아시아, 아프리카, 남미 등

3개 지역회의에서 채택된 선언을 바탕으로 해야 한다고 주장하는 반면, 서구 국가들은 인권대회 사무총장 이브라히마 팔(Ibrahima Fall)이 작성하여 위 회의에 제출한 최종 선언문의 초안을 기초로 해야 한다고 맞섰다. 팔의 초안은 민간단체의 입장에서 보아도 훌륭하다고 할 만큼 진보적이었다. 결국 이 모든 문건을 바탕으로 삼으며 새로 제출되는 문건도 고려한다는 합의가 이루어졌고 이후 회의는 난항을 거듭하며 회기를 1주일 간 연장한 끝에 단일한 초안을 만들지 못하고 곳곳에 복수의 선택적 문안을 둔 초안을 마련하였다.

아시아-태평양지역 민간단체 조정위원회는 팔의 초안에 대하여 방콕 민간단체 인권선언에 바탕을 둔 의견서를 작성, 배포하고 아프리카 및 중남미 민간단체들에게 전체 남측(북측이라 불리는 구미 선진국에 대응하는 뜻) 민간단체 회의를 열 것을 주창하여 공동 논평을 준비하는 등의 활동을 하였다. 필자는 조정위원회의 의견서에 국가보안법과 노동자의 권리 등에 대한 견해가 포함되도록 하였다.

#### 5. 빈 민간단체 포럼 및 인권대회 참가

##### 1) 개관

인권대회는 1993년 6월 14일부터 25일까지 빈의 오스트리아 센터에서 열렸다. 그에 앞서 세계 각지에서 온 민간단체의 대표들은 6월 10일부터 사흘 동안 같은 장소에서 민간단체 포럼(NGO Forum)을 열었으며 인권대회 기간중에도 갖가지 병행행사(NGO Parallel Activities)와 전시회(NGO Fair)를 열었다.

##### 2) 민간단체 포럼

민간단체 포럼은 인권대회에 대비하는 민간단체의 입장을 모으고 조정하기 위한 행사였다. 이 포럼에는 "모든 사람에게 모든 인권을(All Human Rights for All)"이라는 주제 아래 전세계 1,000개 이상의 민간단체 대표 2,000명 이상이 참가하였다.

민간단체 포럼을 준비한 민간단체 공동기획위원회(Joint NGO Planning Committee)는 참가자들을 5개 분과로 나누어 토론을 진행하기로 예정하고 있



었으나 많은 참가자들의 요구에 따라 6개 분과가 추가로 만들어졌다. 11개 분과의 주제는 다음과 같다.

- A분과 인권분야에서 이루어진 진보와 유엔 기준 및 기구의 전반적 효율성에 대한 평가, 개선과 민간단체의 참여를 위한 권고
- B분과 원주민의 권리에 관한 현상태의 평가
- C분과 여성의 권리에 관한 현상태의 평가
- D분과 인권과 발전, 민주주의의 관계, 특히 대중의 참여를 높이고 남북 사이의 연대 필요성에 대한 인식을 일으키는 데 있어서의 민간단체의 역할에 대한 검토
- E분과 인종주의, 외국인 혐오, 인종폭력과 특히 소수자에 대한 종교적 불관용으로 생기는 인권침해의 현 경향들에 대한 검토(이상 당초 예정된 분과)
- 군사적, 준군사적, 경찰과 정치적인 억압, 실종, 고문, 외국의 점령과 인권
- 어린이와 젊은이의 인권
- 강제철거, 이주와 주거권
- 계급제도, 불가촉천민, 노예노동과 유엔의 역할
- 장애자의 권리
- 빈 인권회의 이후의 인권운동

각 분과에서는 방콕의 아시아-태평양 민간단체 인권대회에서와 마찬가지로 갖가지 인권 현안에 관한 다양한 요구와 주장들이 제기되었다. 그것들은 민간단체 포럼의 일반 보고서로 선정된 오스트리아의 만프레드 노박(Manfred Nowak)이 작성한 보고서에 수록되어 후일 인권대회에 제출되었다.

한편 민간단체 포럼 기간중 공동기획위원회의 비민주적 태도와 선진국 및 개발도상국 민간단체들 사이의 의견 대립으로 말미암아 그 진행상 파행이 빚어졌다. 공동기획위원회는 유엔의 방침을 민간단체들에게 강요하는 듯한 태도를 보였는데, 예컨대 티베트의 지도자 달라이 라마를 초청기로 하였다가 중국정부의 압력으로 취소함으로써 수많은 민간단체들의 격렬한 항의를 받았다. 또한 남미 등 남측 국가들 민간단체들의 반대를 무릅쓰고 미국의 카터 전 대통령에게 민간단체 포럼의 폐막연설을 맡김으로써 연설하는 동안 내내 회의장이 아수라장이 되기도 하였다. 결국 위 포럼의 마지막 날 다수 민간단체들의 요구에 굴복하여 공동기획위원회는 스스로 해체를 선언하였고 그 대신 민간단체들이 자율적으로 구성된 민간단체 연락위원회(NGO Liaison Committee)가 인권대회가 종료할 때까지 민간단체들을 대표하여 유엔에 대한 연락, 정부대표들에 대한

설득, 언론에 대한 홍보 등의 활동을 벌이게 되었다.

### 3) 세계인권대회

1993년 6월 14일 오스트리아센터 2층 회의장에서 180여개국 정부, 국제기구 및 민간단체 대표들이 참석한 가운데 세계인권대회가 시작되었다. 대회는 주로 정부, 국제기구 및 민간단체의 대표들이 대회의 주제에 대하여 견해를 밝히는 발언이 이루어진 본회의(plenary), 논점에 대한 토론을 진행하는 본위원회(Main Committee)와 최종 선언문을 기초하는 기초위원회(Drafting Committee)로 나뉘어 진행되었다. 이 가운데 실질적인 협상과 갈등이 일어난 장은 기초위원회였다. 기초위원회는 제4차 준비위원회가 마련한 매우 불완전한 선언문 초안을 가지고 작업을 진행하였으나 각 나라의 입장이 엇갈려 난항을 거듭하였다. 중국을 비롯한 인권 후진국들은 기초위원회 회의에 민간단체 대표들이 방청하는 것을 극력 반대하여 그 회의는 민간단체의 관여가 배제된 상태로 진행되었다.

참가국 대표들은 마지막 날인 6월 25일 밤늦게 “비엔나 선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)”이라 이름 붙여진 최종 선언문을 채택하는 데 성공하였다. 이 선언문의 내용을 둘러싸고 각국 정부 대표들 사이에 날카로운 대립이 있는 문제들은 인권의 보편성과 불가분성에 관한 논쟁, 발전의 권리를 인권의 하나로 인정할 것인지의 여부, 인권문제를 경제원조의 조건으로 삼을 수 있는가 하는 문제 및 인권문제 고등판무관(High Commissioner for Human Rights) 등 새로운 기관의 설치문제 등이었다.

인권의 보편성 문제는 현재의 국제인권제도 아래에서 인정되고 있는 인권 개념이 전 인류적 보편성을 가지고 있느냐 하는 것이다. 선진국들과 민간단체들은 보편성을 승인함으로써 인권문제를 내정불간섭 원칙이 적용되는 일국 내의 문제로 머무르게 하지 않고 국제사회의 적법한 관심사로 보려고 하는 반면에, 아시아의 일부 국가들을 포함하는 후진국들은 인권 개념의 보편성을 부정하고 각국의 사회·문화적 특수성을 강조하여 자국 내의 열악한 인권상황을 합리화시키고 국제사회의 비판을 내정간섭으로 몰아붙이려는 의도를 내보였다. 결국 최종 선언문은 인권의 보편성을 의문의 여지없이 승인하고 인권의 신장과 보호가 국제사회의 정당한 관심사임을 명시하였다.

인권의 불가분성 문제는 주로 두 부류의 인권, 즉 경제적·사회적 및 문화적



권리와 시민적 및 정치적 권리 사이에 불가분의 관계가 있느냐 하는 것이다. 선진국들은 이 두 부류의 인권은 불가분의 것이어서 똑같이 존중되고 신장되어야 한다고 주장하는 반면에, 개발도상국들은 경제발전이 선행되어야만 시민적 및 정치적 권리가 보장될 수 있다는 입장, 즉 이른바 개발독재를 정당화시키려는 경향을 보였다. 최종 선언문은 인권의 불가분성을 승인하고 개발의 필요성이 국제적으로 승인된 인권의 박탈을 정당화시키는 구실이 되어서는 안된다는 것을 명시하였다.

발전의 권리는 1986년 12월 4일 유엔총회가 채택한 “발전의 권리에 관한 선언(Declaration on the Right to Development)”에 의하여 인정된 이래 그 개념이 모호함에도 불구하고 일반적으로 권리로 인정받아왔으나 미국은 이러한 권리를 인정하지 않는 자세를 지녀왔다. 이 문제는 각 민족의 자결권과 선진국들의 세계전략에 관련된 것으로 평가되고 있는데 미국이 종래의 태도를 고쳐 발전의 권리를 인정하기로 함으로써 비교적 쉽게 타결되었다.

선진국이 개발도상국의 인권침해를 막기 위하여 개발도상국 내 인권의 개선을 경제원조의 조건으로 삼고 인권침해국에 대한 원조를 중단하여야 하는가에 대한 문제에 대하여는 찬반 양론의 대립이 있어왔으나, 원조가 중단되는 경우에 인권침해국의 정부보다 그 국민대중이 더욱 고통을 당한다는 견해가 우세하여, 최종 선언문은 인권문제를 경제원조의 조건으로 삼는 것에 반대하는 쪽으로 귀결되었다.

인권문제 고등판무관을 신설하여 유엔의 인권활동을 조정하고 인권관련 사안에 신속히 대처할 권한을 부여하자는 주장은 오래 전부터 유엔에서 제기되어 온 것인데 이번 대회를 앞두고 앰네스티 인터내셔널이 구체적 제안을 마련한 것을 계기로 대회의 주요한 논쟁사항이 되었다. 이 문제에 대하여는 찬반 양론이 대립한 끝에 결국 올해 열리는 제48차 유엔총회에 대하여 이 문제를 우선적 사안으로 고려할 것을 권고한다는 내용의 타협이 이루어졌다.

인권대회는 최종 선언문을 채택함으로써 앞으로 국제인권활동의 방향을 제시하는 중요한 인권원칙을 확인하는 성과를 남겼음에도 불구하고 구체적인 인권신장 방안에 대하여는 별다른 합의를 이끌어내지 못하였다고 평가될 수 있다. 이 점은 현재 인권의 침해자가 주로 각국 정부라는 사실을 고려할 때 당연한 일이라고 할 수 있을 것이며 인권을 신장하는 과업은 각국 정부에만 맡길 수 없고 전세계 인류의 적극적 참여를 요청한다는 평범한 진리가 재확인되었다고 할 것이다.

우리 정부의 대표들은 한승주 외무부장관이 본회의에서 인권대회의 주요 쟁점에 대하여 매우 전진적인 발언을 하는 등 선진국에 준하는 견해를 표명하였다고 생각된다. 그러나 우리 정부의 대표들은 다른 나라에 대한 관계에서 매우 소극적 자세를 취하여 별다른 영향력을 행사하지 못하고 있는 것으로 보였다.

#### 4) 민간단체 병행행사 및 전시회

오스트리아 센터의 위층에서 세계인권대회가 진행되는 동안 아래 층과 오스트리아 센터 부근의 도나우 섬에서는 민간단체 병행행사와 전시회 등이 열렸다. 병행행사는 최소한 220개 이상의 국내, 지역 또는 국제 비정부 단체들이 독자적으로 혹은 공동으로 선정한 인권문제에 대하여 토론회, 공청회, 워크숍, 심포지엄, 문화행사 등을 열고 각 나라 혹은 그 단체들의 중요한 현안 또는 관심사에 대하여 발표하는 기회를 가졌다. 이와 동시에 각 단체들은 오스트리아 센터 구내에 전시대를 설치하거나 벽보, 사진, 포스터 등을 붙이는 방법 혹은 녹화테이프의 상영, 시위 등을 통하여 세계 곳곳에서 일어나는 인권침해와 고난, 그러한 상황을 바로잡고자 하는 민중들의 투쟁을 소개하고 다른 사람들의 관심과 지원을 촉구하였다. 회의 기간 내내 오스트리아센터의 모든 회의장과 구석구석은 이러한 행사와 전시물, 전시를 알리는 홍보물, 그리고 그것을 소개하고 관심을 표시하며 함께 가슴 아파하고 연대를 모색하는 사람들의 목소리가 가득 찼다. 전세계의 인류가 부딪치고 있는 모든 문제들이 제시되었고 그것들을 극복하고자 하는 인류의 양심들이 한데 모인 자리였다. 정부 대표들이 회의장에 모여 화려한 말잔치를 벌이고 있는 동안에도 세계 곳곳에서는 바로 그 정부들에 의하여 대량학살, 고문, 의문사, 강간, 강제이주, 강제철거 등 인권유린행위가 대규모로 저질러지고 있다는 것을 뼈저리게 느낄 수 있었다.

#### 5) 인권대회 공대위의 활동

우리 인권대회 공대위는 인권대회와 민간단체 포럼 등에 약 20명의 대표를 보냈고 유럽, 미국, 호주 등지에서 온 약 15명의 해외동포들이 빈에서 합류하여 우리와 함께 행동하였다. 우리는 아시아 지역회의와 제4차 준비위원회에 참가한 경험을 바탕으로 하여 인권대회에서 우리나라의 인권상황을 국제무대에 널리 알리고 다른 나라의 인권문제에 대한 우리의 인식과 관심을 넓히기 위



하여 노력하고자 하였다.

우리는 *Human Rights in Korea*라는 제목으로 한국의 인권현실을 구조적으로 분석한 소책자를 준비하여 세계 여러 나라에서 온 참가자들에게 배포하였다. 이 소책자는 문민정부를 표방한 김영삼 대통령의 새 정부가 집권하고 있는 현재의 상황에서 우리가 직면하고 있는 문제의 본질을 객관적으로 설명하기 위한 것이다. 또한 우리는 국가보안법과 그것에 의하여 길게는 수십년 간 투옥되어 있는 양심수 문제를 알리는 소책자와 전단, 플래카드, 걸개그림, 뱃지, 심지어는 실물 크기의 감옥 모형까지 제작하여 배포하거나 전시하였다.

우리는 인권대회 본회의에서 아시아지역 민간단체 전체를 대표하여 국가보안법과 군사화를 반대하는 발언을 한 것을 비롯하여 세 차례 발언하였다. 또한 우리는 6월 17일 아시아-태평양지역 민간단체들이 공동으로 주최한 국가보안법에 관한 심포지엄을 주관하여 이 지역은 물론 세계 곳곳의 민간단체들로부터 열렬한 호응을 얻었다. 이 심포지엄에서는 아시아 각국에서 벌어지고 있는 국가보안법에 의한 인권탄압 실태가 생생하게 소개되었으며, 40여개국 100여개 민간단체들은 국가보안법의 철폐 등을 요구하는 결의문을 채택하고 앞으로 이를 위하여 공동의 노력을 기울이기로 합의하였다. 우리는 이 심포지엄을 통하여 국가보안법의 문제가 우리의 문제임과 동시에 많은 인류가 인간으로서의 존엄과 가치 및 민주주의를 실현하는 과정에서 함께 극복하여야 할 공통의 과제임을 깨닫게 되었다. 이 심포지엄은 국가보안법 문제를 세계적 차원에서 처음으로 제기하고 연대활동의 계기를 마련한 뜻깊은 행사였다고 평가할 수 있을 것이다.

인권대회 공대위의 참관단체인 한국 정신대문제대책협의회(정대협)는 필리핀 및 북한의 정신대 관련 조직들과 연대하여 아시아 여성포럼을 열고 다른 여성 관련 행사에서도 정신대 문제를 적극적으로 제기하는 등의 활동을 통하여 정신대 문제를 크게 부각시켰다.

인권대회 공대위와 해외에서 온 동포들은 6월 22일 아시아-태평양지역 여러 나라의 음악과 춤을 공연하는 문화행사도 주최하였다. 이 행사는 이 지역의 수많은 참가자들에게 아시아-태평양지역 각 나라 문화의 고유한 특성을 드러내며 흥겨움과 연대감을 한껏 느끼게 하여 그들로부터 열렬한 박수를 받았다. 우리의 풍물패는 우리 또는 외국의 단체들이 개최한 각종 시위 등의 행사에서도 인상적인 공연을 하였다.

아시아-태평양지역 민간단체 조정위원회는 민간단체 포럼부터 인권대회의

끝까지 아시아-태평양지역 민간단체 참가자들에게 필요한 정보를 전달하고 공동의 전략을 수립하기 위한 활동을 전개하였다. 우리 인권대회 공대위의 대표는 이 조정위원회의 구성원으로 계속 활약하였으며 위에서 본 민간단체 연락위원회(NGO Liaison Committee)의 구성원으로도 선출되었다. 인권대회가 끝날 무렵 민간단체들은 향후 지속적으로 전세계 민간단체들의 연대를 강화하는 문제에 관하여 토의한 끝에 위 연락위원회를 개편한 계속위원회(Continuation Committee)로 하여금 6개월 정도의 기간 안에 많은 민간단체들의 의견을 모아 세계 각국의 민간단체들에게 전파하는 역할을 수행하도록 위임하였다. 우리 공대위의 대표는 이 계속위원회를 구성하는 아시아지역 대표 3인 중 하나로 선출되어 앞으로 전세계 민간단체들의 연대활동 가능성을 모색하는 데 주도적으로 활동케 되었다.

## 6. 맺음말

한국의 민간운동단체들은 종래 국제인권운동에 적극 참여하지 못했을 뿐 아니라 국제사정에 매우 어둡고 이 분야의 전문가를 많이 배출하지도 못했다. 이런 상황에서 우리가 인권대회에 다수의 대표를 보내어 국제적인 인권 현안에 대한 지식과 정보를 얻고 국제연대에 관한 경험을 쌓게 하였다는 것은 당장 눈에 띄는 성과 이상의 의의를 지닌 것이라고 할 수 있다. 우리는 아시아-태평양지역을 비롯한 세계 도처의 다른 많은 나라에도 우리와 마찬가지로 인권의 보호와 신장을 위하여 눈물겹게 싸우고 있는 많은 사람들이 있음을 절실하게 느끼고 깨달으며 그들과 뜨거운 형제애를 나누게 되었다. 우리는 많은 외국 형제들의 헌신적 태도에 감명을 받았고 특히 이들의 토론 능력과 정부에 대한 로비능력에 감탄하며 우리도 시급히 그러한 역량을 길러야겠다는 각오를 새롭게 했다.

한편 우리는 세계의 인권운동 단체들 중에는 적어도 제3세계적 시각에서 볼 때는 운동의 궁극적 성공을 향한 전략적 관점을 견지하지 못하고 탈정치적이거나 정부에 지나치게 협조적인 자세를 보이는 단체가 많다는 생각을 하게 되었다. 그 한 예가 위에서 본 공동기획위원회의 활동이었다. 아시아-태평양지역의 일부 단체들 중에도 이미 민주화가 이룩된 서구 운동단체들의 운동방식, 즉 탈정치적이고 합법주의적인 방식에 지나치게 매달리고 있지 않나 하는 의문이 들



게 하는 단체들도 있다는 느낌을 받았다. 그리하여 여러 나라의 인권단체들이 국제적 교류를 통하여 각자의 경험을 나누는 것이 서로의 운동방식을 올바르게 정립하는 데도 큰 도움이 될 것이라고 생각되었다.

우리는 이번 대회에서 우리 인권현실에 대한 세계 여러 나라 사람들의 이해와 세계 곳곳의 인권현실에 대한 우리의 이해를 깊게 함과 아울러 인권상황의 개선을 향한 국제협력의 마당을 여는 성과를 얻었다고 믿는다. 아울러 우리는 앞으로 국제인권운동에 관한 지식과 정보를 열심히 습득하고 국제적 활동에 적극적으로 참여하여 우리의 인권상황은 물론이고 인류의 인권상황을 개선하는데 이바지할 책무를 짊어지게 되었다. (변호사)

## 아시아지역의 국가보안법 개관

K. S. Venkateswaran

### 1. 머리말

전세계적으로 자유주의자들의 의지를 실현하는 데서 가장 다루기 어려운 문제 중의 하나는 오랫동안 지속되어온 국가안보와 인권 사이의 충돌이었다. 이 충돌은 강하게 경합하고 있는 두 주장—존속을 위한 사회의 이익과 자유를 위한 개인의 이익—사이에서 균형점을 찾아야 하는 필요성 주변을 본질적으로 맴돌고 있다.

위의 이익들이 항상 양립할 수 없는 것은 아니고, 기본적으로는 서로 적대적인 것은 아니지만, 상대적으로 개화된 사회에서도 상당한 긴장의 근원으로 남아 있었다. 예를 들어 미국에서는 제2차 세계대전 동안 단지 국가안보에 위협이 된다는 혐의로 수십만 명의 일본 출신 미국인(Japanese-American)들을 무차별적으로 수용소에 감금하지 않으면 안된다고 생각했다. 이 조치는 사법적인 비판을 이끌어내지 못하였고 미 연방대법원에 의하여 적법하게 승인되었다. 수많은 나라에서는 평화시에도 행정적인 구금이 적법한 제도의 하나로 되어 있다.

국가안보라는 주제는 공개토론에서 강한 감정적인 반향을 불러일으킨다. 그러나 이 논의에서 양 극단의 주장은 쉽게 요약된다. 한쪽에서는 인간의 생존 자체는 안보에 좌우되므로 모든 다른 이익을 국가안보에 양보하여야 한다고 주



장한다. 또다른 한쪽에서는 안보는 여러가지 경합하는 국가적 이익 가운데 하나에 불과하고 가장 중요한 것은 결코 아니므로 사회는 광범위하게 국가의 안보를 개인의 자유보다 하위에 두어야 한다고 주장한다.

양쪽 견해의 장점이 무엇이든간에, 현대 정부들은 정책형성 과정에서 국가안보이론에 높은 우선권을 부여하는 경향이 있는 것은 사실이다. 오늘날 전세계 거의 모든 나라는 국가 혹은 공공의 안전보장을 이유로 인권을 제한하는 법률을 가지고 있다.

이러한 현실로 말미암아 변호사들은 실용적으로 이러한 영역에서 국가의 권한행사를 적절히 통제할 수 있는 방안 연구에 노력을 집중해왔고, 각 나라마다 성과의 정도가 다르다.

## 2. 보안법 : 몇가지 일반적인 관찰

아시아지역의 보안법에 관한 경험은 교훈적일 뿐만 아니라 흥미롭기도 하다. 대륙의 광대함으로 인하여 아시아에는 상당히 많은 수의, 또한 광범위하게 다양한 국가, 공공의 안전보장을 고려한 법이 있다는 것은 놀랄 만한 일이 아니다. 이 법들이 불가피하게 잠재적으로 시민의 자유를 제한함에도 불구하고, 이러한 법률들이 인권에 미치는 영향은 그 규정의 엄격함뿐만 아니라 주어진 시기의 정권의 성격 및 그 국가의 법원이 그러한 입법의 이용을 순화시키는 방법 등의 요소에 의하여 상당히 달라졌다.

이 짧은 문건에 이 대륙에서 시행중인 다양한 법률들의 내용을 모두 소개하는 것은 거의 불가능하고, 또한 각 법률들이 어떻게 실제로 적용되고 있는가를 기술하는 것은 더욱 힘들다. 그러므로 여기에서 시도하고자 하는 것은 전체적으로 개괄적인 것을 소개하고 실례로서 몇몇 두드러진 법률들을 소개하고자 한다.

한편 어느 특정 국가의 입법을 논의하기 전에 용어에 관하여 일반적으로 살펴보는 것도 유용할 것이다. 보안법은 이 법에 익숙한 사람이라면 누구나 알고 있듯이 보통 비상입법, 즉 주로 비상시기에 입법되거나 사용되는 법률로 분류된다. 그러나 그러한 법률들은 비상사태가 선포되지 않은 나라에서도 발견된다. 실제로 그들의 영역 내에서 비상사태가 존재함을 인정하기를 꺼리는 정부는 자주 보안법을 '정상법'으로 위장하는 방법을 사용한다. 이는 관련 정부가

국제인권법하에서 비상시기에도 적용되는 최소한의 보호대책을 준수해야 한다는<sup>1)</sup> 의무감을 느끼지 않고 상시 인권을 침해하는 결과를 초래한다. 다른 곳에서는 보안법이 공식 선포된 비상입법과 나란히 존재한다. 다시 여기에서는 관련정부가 그러한 법률의 시행에서 어떠한 통제나 제한도 수용하지 않을 태도를 보인다.

보안법은 또한 명칭에서도 광범위하게 다양하다. 몇몇 정부는 덜 익숙한 용어를 사용하지만, 가장 보편적으로 사용되는 명칭은 '내부보안법', '국민보안법', '국가보안법', '공공보안법', '공공안전법', '국가보전법', '반혁명법' 및 '테러방지법' 등이다. 국가들 가운데는 국가·공공의 안전보장이론에 근거를 둔 특별권력이 일반형사법, 즉 형법이나 형사소송법에서 발견되는 예도 종종 있다.

어떠한 명칭을 사용하든, 이러한 법률들은 일정한 공통의 특징이 있다. 그 특징들을 대충 이야기하자면 다음과 같다.

- ① 다양한 수준의 엄밀성을 가진 용어로 정의된 광범위한 행위에 대한 확대된 체포권 및 신문권
- ② 사법적 통제를 거의 혹은 전혀 받지 않고 행정부에 의하여 행사할 수 있는 명령 혹은 재판없는 광범위한 구금권
- ③ 개인적이고 집단적인 이동을 제한하는 규정, 즉 통행금지, 가택연금 및 출국 제한
- ④ 모호하게 정의된 테러 혹은 다른 정치적 동기의 범죄에 대한, 사형을 포함한 특별히 가혹한 형벌의 규정
- ⑤ 이 법에 의해 기소된 사람들을 다루기 위한, 일반적 형법법규하에서 피고인에게 인정된 전통적 보호수단이 인정되지 않는 특별한 법원 혹은 절차에 관한 규정
- ⑥ 이 법의 불법적인 권한행사에 관한 법적 조치로부터 국가안보기구 요원들에 대한 면책 규정

또다른 보안법의 공통적인 특징은 이 법의 시행을 둘러싼 비밀유지이다. 이러한 비밀유지는, 테러리스트를 숨기고 있는 장소를 기습하거나 압박한 테러에

1) 예를 들면 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제4조



관한 중요한 정보를 용의자로부터 얻어내기 위해서 필요한 전격성의 요소와 같이 이 법 적용에서 일정한 운용의 측면에서는 이해할 수 있지만, 이 법에 의한 체포 혹은 구속에 관한 통계자료의 공개를 금지하는 것은 거의 정당화되기 어렵다.

### 3. 아시아지역의 경험

이 논문의 제한된 범위 때문에 보안법과 관련한 아시아지역의 경험을 기술하는 것은, 그것이 실제이든 또는 가상의 것이든 보안법과 같은 입법조치보다 선행되었거나 동 입법조치를 정당화시키는 정치적 위기의 형태가 대략적으로 유사한 나라들을 한데 묶어서 하는 편이 더 편리할 것이다. 둘 혹은 세 개의 명백히 동일한 그룹이 나타난다.

#### 1) 이념의 대립

우선 그 국가나 정권의 이념적 입장에 반대하는 집단으로부터의 위협에 맞서기 위해 특별한 보안법들이 제정되거나 사용되는 국가들이 있다. 가장 일반적인 예로는 우익을 표명하는 정부에 대한 공산집단 또는 어떤 다른 좌익이념을 지지하는 집단의 위협일 것이다. 법률 그 자체는 보통 이념적으로 중립적인 언어로 표현되어 있다. 그래서 이 법률은 이론상으로는 극우적인 입장을 취하는 집단들에 대해서도 마찬가지로 적용될 수 있다. 예외적으로 특별한 이념적 집단을 특별히 겨냥한 경우도 있다(예를 들어 태국의 1952년 반공산주의행위법).

싱가포르의 이 범주에 속하는 대표적인 예이다. 국내안전법 1960(ISA)<sup>2)</sup>

2) ISA는 원래 말레이시아연합의 국내안전법(1960년 법률 18)으로 제정되었으며, 싱가포르가 말레이시아연합에 참여함으로써 말레이시아 1963년 법률에 의하여 싱가포르에도 적용되었다. 2년 후 싱가포르가 말레이시아연합에서 축출되었을 때 싱가포르는 1965년 싱가포르공화국 독립법 13(1)에 의하여 말레이시아 국내안전법을 채택하였다. 이 법률은 싱가포르 법전 1970년 수정판에서 ISA, Cap 115로 재인쇄되었고, 1985년 수정판에서는 Cap 143으로 재인쇄되었다. ISA가 싱가포르에서 유일한 재판없이 구금할 수 있는 권한을 부여하고 있는 법률은 아니라는 점을 유의해야 한다. 다른 법률로서 1955년 형법(임시규정)은 수년 동안 수백 명의 사람들에게 사용된 것인데, 이 법률은 "공공의 안전, 평화 및 질서유지를 위하여" "범죄적 성격의 활동"에 관련되었다는 혐의가 있는 사람들을 1년까지 구속하는 것을 허용하고 있다.

(구말레이시아연합에서 빌려온 것이다)은 말레이시아가 강력한 공산주의자 폭동에 위협당한 제2차 세계대전 직후의 기간으로 거슬러올라가는 반공산주의적 기원을 가지고 있다. 위협은 곧 충분히 진정되었음에도 불구하고, 그 법령은 계속하여 좌익운동 혐의자들을 표적으로 하고 있다.<sup>3)</sup> 예를 들어, 1987년에는 법률가와 사회운동가를 포함한 16명의 젊은 교수들이 맑스주의에 동조하고 정부를 타도, 전복하려고 음모하였다는 이유로 국내안전법에 의해 체포, 구금되었다. 23년 동안 전국회의원인 Chia Thye Poh의 구금을 재판없이 연장한 것에<sup>4)</sup> 대해서 비판이 있었던 것과 마찬가지로 이러한 구금에 대하여 국제인권기구로부터 상당한 비판이 일어나게 되었다. 위 1987년도의 구금자들—1988년에는 22명으로 늘어났다—은 그 후 몇달 동안 단계적으로 석방되었지만, 적어도 그 중 5명은 최근인 1991년까지도 계속하여 제한처분을 받고 있다.<sup>5)</sup>

헌법상의 근거를<sup>6)</sup> 가진 국내안전법은 내무부장관이 "싱가포르 혹은 일부 지역의 국가안전 또는 공공질서나 필수적인 역무의 제공을 어떠한 형태로든 침해하기 위하여 행동할 것"<sup>7)</sup>이라는 점만 충족되면 어떤 사람도 최고 2년까지 재판없이 구금할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 이 법률은 "제8조에 의하여 구금을 정당화시킬 이유가 있다"고 경찰이 믿는 경우, 또는 "싱가포르의 안전에 어떠한 방법으로든 침해하는 행동을 하였거나 행동하려고 하거나, 할 것 같다"<sup>8)</sup>고 믿을 만한 이유가 있는 경우, 경찰은 어떤 사람이든지 명장없이 체포, 구금할 수 있도록 허용하였다.

이 법률하에서 구금자는 다음과 같은 권리를 갖는다. 즉 범죄사실에 관한 내용을 포함한 구속의 근거를 가능한 한 빨리 통보받을 권리가 있다. 다만 정부는 이를 통보하는 것이 국가이익에 배치된다고 판단하면 이를 통보하지 않을 권리가 있다. 또 구속영장을 전달받을 권리, 구속영장에 대하여 자문위원회(an advisory board)에 진정, 탄원할 수 있는 권리가 있다. 이 경우 위원회는 위 진정과 탄원을 심사한 뒤 구금일로부터 3개월 내에 대통령에게 보고하여야 한다. 만일 구금이 연장되는 경우 위원회는 그 구금에 대하여 1년을 넘지 않는

3) 이 법률은 또한 지역폭동을 조장한 혐의자들을 처벌하기 위하여 사용되었다.

4) Chia Thye Poh는 석방되면서 샌토사섬으로 추방되었고, 본토로 여행하는 것은 허용되지만, 이주는 제한되었다.

5) Amnesty International Report 1992, London, p. 231

6) 싱가포르헌법 제149조

7) 같은 헌법 제8조

8) 같은 헌법 제74조



기간 정기적으로 검토하도록 되어 있다. 내무부장은 한번에 2년씩 무한정 구금을 연장할 수 있는 권한이 있으며, 이미 구속된 구금자에 대해서 일정한 제한을 부과하고 구속영장을 정지시킬 수 있는 권한이 있다.

물론 ISA로 의율된 사건을 분석하는 것은 이 보고서의 영역을 벗어나는 것이기는 하지만 이 법률에 대한 사법적인 접근의 한두 가지 중요한 측면은 충분히 지적할 만한 가치가 있다. 비슷한 권력이 행정부에 부여된 사법제도하에서처럼 내무부장의 법적인 판단에 만족하고 이에 따를 것인지의 여부에 대한 질문은 싱가포르 법원에서 시험되어왔다. 1989년에 선고된 획기적인 판결에서<sup>9)</sup> 항소심은 구속을 명할 때 행정부의 계속적인 일련의 자유재량에 대하여 판사가 검토할 수 있다고 판시했다. 그러나 위 판결의 효력은 싱가포르 국회가 헌법과 ISA를 수정하여 내무부장의 판단을 사법심사 대상에서 제외하는 작태를 행함으로써 무효화되었다.<sup>10)</sup>

특별한 보안법들이 주로 공산주의집단을<sup>11)</sup> 겨냥하여 시행되어온 다른 나라로는 대한민국이 있는데, 1980년 국가보안법이<sup>12)</sup> 인권감시자들에 의해 큰 우려의 대상이 되었다. 수많은 변화를<sup>13)</sup> 겪어온 이 법률은 체포와 구금에 관한 확대된 권한을 부여하고 있으며, 모호하게 규정된 국가의 안전을 위태롭게 하는 반국가활동에 대하여 사형을 포함한 과중한 형벌을 규정하고 있다. 그 법률은 누구를 막론하고 반국가단체—정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 결사 또는 집단<sup>14)</sup>—를 조직하거나 지원하거나, 그로부터 이익을 받거나 찬양하거나 고무하는 사람들을 처벌대상으로 하고 있다. 이 법은 기소되기 전 최고 50일까지 구금할 수 있도록 허용하고 있으며,<sup>15)</sup> 회합과 통신의 자유를

9) Chng Suan Tze 대 내무부장관 사건: 「1989」 1 MLJ 69

10) 1989 법률 제1호 싱가포르공화국 수정헌법과 1989 법률 제2호 국내안전법 수정법은 국회에서 같은 날 신속히 통과되었다(1989. 1. 25.).

11) 이 법률들은 또한 정부의 반대세력의 지도자에 대하여 적용되어왔다.

12) 1980. 12. 31. 공포, 법률 제3318호

13) 이 법률은 최초 1948년 제정되어 필수적으로 북한 정부와 그 동조자에 대하여 적용되었고, 1958년 실질적으로 상당히 개정되었다. 1960년 반공법의 일부 규정을 흡수하여 다시 개정되어 2년후 통과되었다. 반공법은 1980년 국가보안법이 개정되면서 국가보안법에 모두 흡수되었다. 1991. 한국의 국회는 법률 제4373호로서 새로운 국가보안법을 통과시켰고, 이는 1991년 5월 31일부터 적용되었는데, 그 이전에 행하여진 행위에 대하여는 종전의 국가보안법이 적용되도록 하였다.

14) 국가보안법 제2조

15) 같은 법 제19조

심각하게 제한하고 있다.<sup>16)</sup> 1991년의 이 법률 개정은 예를 들어 공산주의자 조직(북한과 연결된 것으로 알려진 단체는 제외함)과의 접촉을 허용함으로써 구법률의 무자비함을 많이 완화하였으나 인권감시자들은 위 법률이 노동조합지도자, 예술가, 학생들을 포함하는 다양한 범주의 사람들을 구금하는 데 사용되고 있는 점을 비판하고 있다. 구금된 사람들 중의 일부는 고문과 부당대우를 받았다고 보고되고 있다.<sup>17)</sup>

대한민국에서 사용되고 있는 다른 보안법에는 반국가행위자의 처벌에 관한 특별조치법<sup>18)</sup>이라는 것이 있는데, 이 법률은 ㉔ 외국정부에 대하여 도피처 또는 보호를 요청한 자, ㉕ 외국에서 귀국하지 아니하는 자로서 죄상이 현저히 중한 자를<sup>19)</sup> 처벌대상으로 삼고 있다. 내란의 죄, 외환의 죄, 공무상 비밀 누설죄, 반란의 죄, 이적의 죄 등과 같은 범죄를 저지른 자들을 대상으로 한다. 또한 다른 법률인 보안관찰법은<sup>20)</sup> 국가보안법을 적용받아 형집행을 마치고 석방된 사람들에 대해서 정기적으로 경찰관서에 보고서를 반드시 제출하도록 하는 방법으로 2년간 그들을 감독할 수 있도록 하는 규정을 두고 있다. 수천 명에 이르는 사람들이 이 법률 규정을 적용받고 있다고 보고되었다.

세번째로 보안법이 광범위하게 국가와 이념적으로 대립하는 반대자들에게 적용되고 있는 것으로 유명한 나라로는, 공산당에 대한 반대자들을 처벌대상으로 하는 중국이 있다. 중국은 독특한 법률체계를 가지고 있기 때문에 통상적인 기준으로는 이를 분석하기가 힘들지만, 그러나 최근에는 그곳의 반대자들을 재판하고 처벌하기 위한 법률의 형식적인 이용에 대한 정보가 제공되고 있다. 형법과 형사소송법이 처음 소개되었던 1949년 이래 처음으로 1980년대에 법률 체계에 관한 커다란 개혁이 있었음에도 불구하고, 그 법률체계는 공산당이 지배하는 행정부와 사법부간의 적절하지 못한 권력배분<sup>21)</sup> 등의 많은 구조적인 결함을 가지고 있다.

중국에서 정치적 반대자를 억누르기 위하여 가장 광범위하게 사용된 법조항

16) 같은 법 제8조

17) Amnesty International Report 1992, London, pp. 162~164

18) 1977. 12. 31. 공포 법률 제3045호, 1980. 12. 31. 법률 제3318호로 개정

19) 반국가행위자의 처벌에 관한 특별조치법 제2조

20) 1989. 6. 16. 법률 제4132호로 공포되고, 1991. 11. 22. 법률 제4396호로 개정(이 법률은 1975. 7. 16. 자 법률 제2769호 사회안전법의 개정법률임)

21) 예를 들어 판사는 자신의 직무를 수행하는 데서 공산당이 지배하는 '정치 및 사법위원회'와 '판결위원회'의 지침을 따라야 한다.



중에 '반혁명죄'와 관련된 형법 제90조가 있다. 이 조항에서는 반혁명을 "프롤레타리아 독재정치권력과 사회주의체제를 전복할 목적으로 중화인민공화국을 위태롭게 하는 모든 행위"라고 규정한다.

다른 형법조항들에서는<sup>22)</sup> 다양한 행위에 대하여 징역 3년형에서 사형까지의 형벌을 규정하고 있고, 관련된 장에서<sup>23)</sup> "공공안전을 위태롭게 하는 범죄"에 대하여 유사한 형벌을 규정하고 있다. 이 조항들은 1989년 천안문광장 시위에 참여한 많은 학생들과 지식인들을 위시하여 광범위한 사람들에게 적용되어왔는바, 위 학생과 지식인들 중 다수는 인권감시자에 의하여 중국법과 국제인권기준의<sup>24)</sup> 관점에서 전적으로 불공정한 것으로 판단된 재판을 받고 장기형에 처해졌다.

이테올로기적인 저항과 싸우는 데 특별법이 사용되어온 다른 나라들로는 필리핀, 인도네시아, 대만, 태국, 말레이시아가 있으나, 이들 중 몇 나라에서는 문제된 법의 초점이 아래에서 살피는 어떤 특정 집단에 맞추어져 있다.

### 2) 군사통치에 대한 저항

보안법이 인권에 대한 심각한 결과를 야기하면서 사용되어온 두번째 범주의 국가는 군사통치라는 배경 혹은 우회적이지만 다른 형태로 시민통치에 대한 군사력 개입이라는 배경을 가지고 있는 국가이다.

여기서 국가보안법은 통상 군부(a junta)인 지배엘리트들의 지배나 지속적인 영향력의 영속화에 봉사하도록 제정되었다.

이런 범주의 두드러진 예는 1962년 이래 군부통치 아래에 있는 버마이다.<sup>25)</sup>

22) 형법 제91~104조

23) 같은 법 제2장 제105~130조

24) 중국형사소송법(1980)에서는 재판 전에 피의자가 구금될 수 있는 기간을 5개월 반으로 규정하고 있다. 그러나 천안문사건 피의자의 대부분은 재판 전에 13개월에서 19개월 사이의 구금을 당했다. 정부당국자에 의한 아무런 충분한 설명도 없었으나, 몇몇 보도들에 의하면 피의자들은 '보호와 조사'라고 불리는 특수구금을 받은 것으로 보인다. 인권연구자들은 피의자들에게 유용하던 몇 안되는 법적 장치조차 대폭 줄여버린 '범죄와의 전쟁'(1983)기간 동안 도입된 비상행정규제의 확대적용에 대하여 우려를 표명하였다.

25) 1962년 3월 내원 장군은 우 누 민간 수상을 전복하고 혁명위원회에 의하여 통치하였다. 이것은 국방부장관인 소 마농 장군에 의한 쿠데타 이후 1988년 국법과 질서재건위원회에 의하여 대체되었다.

버마에서는 혁명위원회에 의하여 1962년부터 1974년까지 심각하게 법의 지배원칙을 침해하는 수많은 법령이 만들어졌고, 이런 과정은 1988년 발족한 국법과 질서재건위원회(SLORC)에 의하여 계속되었다.<sup>26)</sup>

인권 감시자들에게 상당한 우려를 불러일으킨 법 중에는 1975년의 국가보전법<sup>27)</sup> 있는데, 이 법에서는 국가를 "곤경에 빠뜨리려는(molest or annoy)" 혐의가 있으면 명령이나 재판없이 5년까지 구금할 수 있도록 하고 있다.

이 법에서는 또한 거주이전의 자유에 대하여 심각한 제한을 가하는 것을 허용하고, 아무런 사법적 또는 군사법적 감독장치 없이 포괄적인 권력을 행정부에 부여하고 있다. 수백 명의 사람들이 이 법과 다른 유사법률에 의하여 구금되어 있는 것으로 보인다.<sup>28)</sup> 국가보전법은 또한 유명한 정치적 반대자인, 민주주의를 위한 국민연맹의 총비서인 아웅산 수지와 민주주의와 평화를 위한 연맹의 후원자인 우누를 1989년 7월과 12월 행정통제 명령(adminstrative restriction orders) 아래 있도록 하는 데 이용되어온 것으로 알려졌다.<sup>29)</sup>

군부가 시민정부에 개입하여 정치적 반대자들을 제어하기 위하여 특별권력을 행사해온 다른 국가로는 태국이 있다. 태국에서는 1932년 이래 입헌군주제를 채택하고 있지만, 쿠데타를 통하여 정권을 장악하려는 기도가 여러 번 있었다. 가장 최근인 1991년 2월에 발생한 쿠데타로 차티차이 춘하반(Chatichai Choonhavan) 수상의 민선정부가 전복되었다.

이전과 같이 이 쿠데타에서 광범위한 자유권에 심각한 제한을 가하는 계엄법(1914)이 적용되었다.

또한 이 쿠데타는 "국가적 평화와 안전을 침해"하는 자들에 대하여 고발이나 재판없이도 구금하고 즉석에서 형을 집행하는 막강한 권력을 당시 집권층에게 부여하는 임시헌법(interim constitution)의 강요로 이어졌다.

26) 예를 들어 계엄법 명령 2/88은 인민의회를 포함한 몇몇 국가기구를 폐지하였고, 파업과 5인 이상의 회합을 금지하였고, 통행금지를 실시하였다. 국법과 질서재건위원회는 또한 불평불만을 조장하는 유언비어의 유포, 타인을 국가에 반감을 가지게 하는 행위 또는 국민의 도덕적 특성을 흐트러뜨리고 국가의 안전, 법, 질서 및 국가의 재건에 위해를 가하는 행위를 포함하는 광범위한 행위를 범죄화하는 비상사태법 1950을 실시하였다.

27) 1975. 2. 5. 법률 제2호, 1991. 8. 9. 법률 제11/91호로 개정. 이 법은 "과외적 요소의 위협으로부터 국가를 보호하는 법"이라는 부제가 붙어 있다.

28) Amnesty International Report 1992, London, pp. 194~196

29) 미얀마(버마): 불공정한 정치재판, Amnesty International, London, September 1991, p. 4 참조



특히 계엄법 자체는 그와 모순되는 모든 입법의 효력을 정지하는 효력이 있고, 시민생활에 대한 막강한 권력을 군부에 부여하였으며 모든 형사사건의 재판권을 일반법원으로부터 군사법원으로 이전시켰다.

태국에서는 또한 1980년대 초까지 많은 사람들을 구금한 반공산주의자법(1952)이라는 또다른 법이 적용되어왔다. 이 법은<sup>30)</sup> “공산주의 활동”을 특별히 “국가의 안전과 종교제도, 왕정과 왕을 국가의 수반으로 하는 민주적인 정부형태를 침해할 것을 목적으로 하는 침투, 선전, 동원, 스파이행위, 태업, 힘에 의한 억압 또는 기타 행위들”로 정의하였고, 그러한 행위가 인정된 자들에 대하여 징역 10년형으로부터 무기징역형까지 처벌하도록 하고 있다.

이 법에서는 또한 공산주의 활동을 지원·고무·권고·격려하거나 공산주의 활동을 행할 목적으로 어떤 선전을 하고, 비밀집회를 열며, 조직에 참여하거나, 타인과 협정을 맺고 이를 용인하는 것을 모두 범죄로 보고 있다. 나아가 “타인이 공산주의를 받아들이거나 공산주의조직에 참여하도록 하기 위하여 선전이나 다른 방법으로 훈련, 교육하고 주입하는 행위”를 2년 이상 5년 이하의 징역에 처하도록 하고 있다. 이 법에서 피의자는 재판 전에 480일까지 구금되어 있을 수 있다.<sup>31)</sup>

군부가 시민통치에 지속적인 영향력을 행사하려고 기도해온 세번째 국가는 인도네시아이다. 여기서 다시 보안법은 하나 이상의 특정집단에 대하여 적용되어왔다. 이들은 Aceh, Irian Jaya와 East Timor의 분리주의자들과 학생, 농민, 공산주의 혐의자들이다.

인권감시자들에게 특별한 우려를 불러일으킨 장치 가운데는 “정부 전복행위(subversive activities)”를 대단히 넓게 정의한 1963년의 반전복법이<sup>32)</sup> 있다.

이 법에서는 “팬카실라(Pancasila)<sup>33)</sup> 국가이데올로기 혹은 국가의 큰 정책노선을 왜곡하거나, 침해 또는 이탈하려고 하는 행위를 하는 사람 혹은 국민들 사이에서 혹은 사회의 각 영역에서 혹은 인도네시아와 친밀한 국가 사이에서 적대감을 퍼뜨리거나 유발하고, 분열·싸움·혼란·소요 혹은 불안을 야기하

30) B.E. 2945(1952)

31) 1987년 10월 5일부터 8일까지 쿠알라룸푸르에서 개최된 Asian Legal Resource Workshop에서 발표된 『이 지역에서 평화시 비상입법의 사용』이라는 책에서 Jaroen Compeerapap의 「태국의 비상입법 - 몇가지 고찰」, 17쪽

32) 정부전복행위의 근절을 위한 대통령령, 1963년 제11호

33) 팬카실라는 유일신에 대한 신앙, 정의롭고 문명화된 인간성, 인도네시아의 일치, 민주주의와 사회정의라는 5대 원칙에 터잡은 모호한 국가정책을 정식화한 것이다.

는 행위 혹은 정부에 의하여 만들어지거나 또는 정부결정에 근거를 두거나 국민 생활에 광범위한 영향력을 미치는 산업, 생산·분배·상업·협동조합, 수송을 방해·지연·교란시키려고 하는 행위를 한 자”<sup>34)</sup>에 대하여는 사형 또는 20년 이상 무기징역형을<sup>35)</sup> 규정하고 있다.

반전복법은 다수의, 인도네시아 정부에 대한 실제적 혹은 잠재적 반대자들을 종종 국제적으로 공인된 안전장치가 걸려된 재판 후 수년 동안 구금하는 데 사용되어왔다고 한다.

정부와 관리들을 모욕하는 것을 범죄로 규정한 1991년의 대통령명령을 비롯하여 인권을 제약하는 다른 장치들이<sup>36)</sup> 자주 사용되어왔고, 최소한 17,000명의 국민이 출·입국의 자유가 제한되는 정부의 블랙리스트에 올라있다고<sup>37)</sup> 믿어지는 이러한 상황에서, 이 법은 자유와 법의 지배에 대한 중대한 위협을 가하고 있는 것으로 보인다.

보안법이 군사정권에 의하여 혹은 그 요구대로 사용되어온 다른 나라로는 파키스탄과 방글라데시가 있다.

### 3) 다양한 위협들

국가보안법들은 아시아 각국 정부들의 수많은 다른 목적들을 위하여 사용되었으며, 때때로 같은 정부가 다른 시기에 다른 목적을 위해 사용하기도 하였다. 인도는 이러한 범주의 좋은 전형이다.

인권에 대한 강력한 보장을 내포한 자유주의적 문서로서 갈채 받은 인도헌법은 행정부에 의한 예방적 구금(preventive detention)<sup>38)</sup> 허용한다. 그 결과 예방적 구금법은 1950년 공화국의 시초로부터 거의 계속하여 인도에서 유효하게 적용되어왔다.

34) 반전복법 제1조

35) 같은 법 제13조

36) 예를 들어, 1963년의 대통령의 절대 자유재량에 따라 예방적 구금과 추방을 인정한 대통령령 제3호. 공산주의에 동조한 혐의를 받은 수만 명의 피의자들이 이 선언 때문에 1975년 사면이 있기까지 13년까지의 기간 동안 구금되어 있었던 것으로 보도되었다. 인도네시아공화국의 안전보호법(법률 제20호)은 육군에게 국가의 일치, 팬카실라 혹은 국가적 목적 달성에 위해를 가하는 혐의가 있는 자를 체포, 구금할 광범위한 권한을 부여하는 법률이었다.

37) Amnesty International Report 1992, London, p. 141

38) 헌법 제22조



이 법들은 두 경우에 날카로운 비판에 직면하게 되었다. 그 첫번째는 1975년 내지 1977년 사이 당시 수상 인디라 간디 여사가 타락선거 때문에 그녀를 해임하는 법원의 명령에 따름으로써 국가에 비상사태를 강요한 경우이고, 두번째는 1980년부터 현재까지 정부가 여러 지역에서 점증하는 폭력적인 반대에 직면하여 광범위하게 시민적 자유를 침해하는 것으로 보이는 조치를 발동한 경우이다.

1975년부터 1977년까지의 국가비상사태에 대하여는 상세히 기술할 필요가 있다. 그것은 정부에 대한 수만 명의 평화로운 반대자들을 수감하는 가혹한 법률<sup>39)</sup> 및 표현의 자유와 결사의 자유에 대한 수많은 구속을 만들어냈다. 그 기간 동안에 있는 가장 불행한 사태의 하나는 행정부의 행위에 대한 의회의 회계 감사 및 사법적 심사의 거의 완전한 배제였다. 인도 대법원에서 행정부가 대통령명령으로 기본권 행사를 정지시키는 경우 법원이 불법구금되거나 가혹행위를 당한 피해시민에 대하여 구제의 길을 열어줄 수 없다고 선고한 것이<sup>40)</sup> 최악의 경우였다. 구속적부심 청구권 역시 정지되었다고 법원에 의하여 선언되었다. 그 기간 동안 보안법의 주된 목적은 수상과 그녀의 정부권력을 보전하는 것이라고 일반적으로 이해되었다.

그 기간 동안의 법률 대부분이 1977년과 1978년에 폐지되었으나, 처음에는 편잡주에서, 나중에는 아쌌, 잠무 그리고 캐시미르주에서 기본적 자유를 제한하는 새로운 법률을 발효시킴으로써 새로운 위협이 발생하였다. 그러한 법률의 전형적인 예는 1980년에 발효된 국가보안법으로서<sup>41)</sup> 이 법에서는 정부가 보기에 “인도의 방위, 인도의 외교관계, 인도의 보안에 해가 되는” 행위를 할 우려가 있는 사람에 대하여 1년 동안(편잡주에서는 2년) 심사나 재판 없이 구금할 수 있도록 되어 있다.<sup>42)</sup> 그 법에서는 주정부가 체포한 이후 24시간 내에 치안판사 앞에서 피구금 여부를 결정하여야 한다는 형사소송법상의 의무를 면제하고 있고, ‘공공의 이익’이라는 모호한 기준 아래 정부가 구금 결정의 근거가 되는 사실들을 구금자로부터 알아내는 것이 허용되어 있다.

인권에 미치는 영향에 관하여 상당한 우려를 불러일으킨 또다른 법률은

39) 국내안전유지법 1971, 인디아 안보와 국내안전법 1975, 반대자료 출판에방법 1976 등

40) Additional District Magistrate, Jabalpur v. Shivakant Shukla : AIR 1976 SC 1207

41) 1965년 법률 65호

42) Section 3

‘1987년 테러 및 전복활동 방지법’<sup>43)</sup>으로서 이 법률에서는 광범위하게 규정된 ‘테러리스트’ 및 ‘전복활동’으로 혐의가 확정된 사람에 대하여 5년 이상 무기징역 또는 사형을 규정하고 있다. 여기에는 평화로운 의견표시를 포함하여, 인도의 주권 혹은 영토의 통합성을 의심하거나, 분리주의적 주장을 지지하는 모든 행위가 포함된다. 또한 이러한 행위를 선전·선동 또는 조장하거나 준비하는 행위도 비슷하게 처벌될 수 있다. 이 법률에서는 이러한 행위에 관련된 사람을 조사하기 위하여 1년 동안 재판 없이 구금하는 것을 허용하고 있다. 이 법률은 또 인도법하에서 피고인에게 전통적으로 인정되던 보호장치들을 결여하고 있다. 이 법률은 모든 재판을 증인의 신분이 감춰질 수 있도록 카메라로 업무를 수행하는 특별법원에서 행하도록 하고 있고, 입증책임이 일정한 상황하에서는 역전된다.

수만 명의 사람들이 수년 동안 국가보안법과 테러 및 전복활동방지법에 의하여 구금되었다. 이 법하의 사법적 심사의 결여는 구금자에 대한 광범위한 부당한 대우 및 고문에 대한 주장<sup>44)</sup> 야기하였다. 이 법률들의 주요 목표는 분리주의 단체의 지지자와 종교폭동을 선동한 혐의를 받고 있는 자들이라고 주장되고 있다. 그러나 사법적 통제의 배제에도 불구하고, 인도법원은 주로 질차적인 근거에서 구금자들에게 제한된 범위의 구제책을 제공하기 위하여 개입하여왔다는 점은 유의할 필요가 있다. 인도법원에서는 악의(bad faith), 권한의 부적절한 위임, 구속사유의 모호함 내지 부적절성 및 무한한 행정재량권 행사 정당화의 자의성 등과 같은 사법적 심사의 명제들을 사용해왔다.

말레이시아는 보안법이 한 가지 이상의 목적을 위하여 사용되어온 또다른 나라이다. 전술한 바와 같이 말레이시아의 내부보안법은 공산주의자들의 전복활동과의 투쟁에 그 기원을 두고 있지만, 최근에는 다른 두 개의 표적, 즉 인종폭동을 선동한 혐의자와 일반적으로 정부에 대한 정치적인 반대자들에 대하여 사용되어왔다. 이 법률의 용어는 광범위하여 내부부장관이 스스로 어떤 사람이 “어떠한 방법으로든 말레이시아의 안보를 위협하는 행위”를 하는 것을 방지하기 위하여 필요하다고 판단하면—그러한 판단은 사법적 심사에서 제외된다<sup>45)</sup>—재판없이 구금하는 것을 허용하고 있다. 이 법률에서는 또한 조사를 위하여 60일까지 구금하는 것을 허용하고 있다.<sup>46)</sup> 구금명령은 2년 간격으로 무한정 연

43) 1987년 법률 제28호

44) Amnesty International Report 1992, London, p. 138

45) 1989. 9. 25. 1989년 법률 A759호의 내부보안법 개정예 의하여 삽입된 제8B조



장될 수 있다.

내부보안법은 수년간 수많은 사람들을 구금하는 데 사용되었다. 1986년에 최소한 30명의 죄수 중 10명 또는 그 이상이 이 법률에<sup>47)</sup> 의한 구금자들인 것으로 보고되었다. 그들 중 많은 사람이 바로 풀려났으나, 1987년 10월과 11월의 새로운 검거선봉에서 유력한 정치인, 노동조합 지도자, 지역 노동자, 환경주의자, 교사, 교회그룹의 회원들을 포함한 106명의 사람들이 구속되었다. 국제 인권조사자들은 그들을 “비폭력적이고 정당한 법적·사회적·정치적 활동으로 잘 알려진”<sup>48)</sup> 사람들이라고 기술하였다. 이러한 피구금자들이 1990년에 예정된 대로 역시 석방되었다고 할지라도 집권당의 정치적 반대자들을 포함하는 내부보안법 아래의 새로운 구금은 계속되고 있다.<sup>49)</sup>

정치적 반대는 군주정치에 대한 것이라 할지라도 네팔과 같은 작은 아시아국가에서 보안법의 배경이 되고 있다. 여기에서는 30년간 지속된 정당활동금지법에 맞서 다당제 민주주의를 주장하던 수천 명의 정치활동가들이 1989년 발효된 공공안전법에 의하여 구속, 구금되었다. 공공안전법은 네팔의 안전, 질서와 평온, 네팔과 다른 우호국과의 우호관계, 다른 계급 또는 지역의 사람들간의 우호적인 관계에 해로운 영향을 미칠 수 있는 행위를 할 우려가 있는 사람에 대하여 18개월까지 명령이나 재판없이 구금할 수 있도록 되어 있다.<sup>50)</sup> 위법은 또한 네팔 내에서 그리고 네팔로 들어오거나 나가는 등의 이주의 자유를 제한할 수 있도록 허용하고 있다. 구금자들 대부분이 1991년에 실시된 다당제 선거전에 석방되었다 할지라도 그 법은 여전히 시민자유주의자들의 우려 대상이 되고 있다.

역시 전제군주에 대한 반대가 있는 인접국인 부탄에서도 1992년 국가보안법이 발효되었다. 이 법은 정부에 대한 ‘반역적 행위’에 대하여 종신형 또는 사형을 규정하고,<sup>51)</sup> “국민들 사이에 불만과 증오를 심거나 이를 기도함으로써 부

46) 보안법 제73조

47) 말레이시아: 1960년 내부보안법에 의한 명령 혹은 재판없는 정치범의 구금, Amnesty International, London, 1986. 5.

48) 예를 들어 말레이시아: ‘Operation Lallang’—내부보안법에 의한 재판없는 구금, Amnesty International, London, December 1988, 참조

49) 예를 들어 말레이시아: 신내부보안법 구금자들, Amnesty International, London, 1990. 9. 참조

50) Section 3

51) Section 4

탄의 주권과 안전을 침해하려 하는 기도”와 “정부와 부탄국민들간 및 정부와 부탄과 우호관계에 있는 외국인들간에 오해와 적대를 부추기려는 기도”를 포함하여 모호하게 규정된 많은 행위에 대하여 10년까지의 징역에 처할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>52)</sup>

수년 전부터 역시 일련의 국가보안입법에 의지해온 이스라엘은 약간 다른 범주에 속해 있다. 이스라엘정부에 의하여 특히 점령지역 내에서 사용되고 있는 기준들에 대하여 인권감시자들이 불균형하게 과도한 것으로 비난하고 있다고 할지라도, 1948년 이스라엘 개국 이래로 그 안전이 진실로 위협받고 있다는 데는 일반적으로 동의하고 있다. 이스라엘과 점령지역 내의 법률체계는 꽤 복잡하나, 그 중 한두 가지만 언급하겠다. 1945년에 영국에 의하여 처음으로 공포된 방위(긴급)규정에서는<sup>53)</sup> 모든 지명된 군장교에게 “공공의 안전, 팔레스타인의 방위, 공공질서의 유지 또는 지역사회의 생활에 필수불가결한 물자 및 용역의 제공과 관련한 어떠한 목적을 위하여도” 자신의 판단하에 체포하고 형벌을 부과할 수 있는 광범위한 권한을 부여하고 있다. 이스라엘이 국가로 성립되기 이전 팔레스타인 지역사회의 유대인 지도자들로부터 이러한 규정은 너무 가혹한 것으로 비난받았으나,<sup>54)</sup> 역설적으로 이러한 지도자들이 독립 후에 권력을 장악하게 되자 이러한 규정들은 법전에 계속하여 남아 있게 되었다.

방위(긴급)규정은 장교들에게 어떠한 사람이나 행정적으로 구금할 수 있는 권한을 부여하고 있지만 이러한 권한은 이스라엘 의회에 의하여 1979년 비상권력(구속)법을 통과시킴으로써 사라졌다. 이 법은 구속권의 행사에 몇 가지 절차적 보호장치를 규정하고 있다. 이 법은 행정적 구속을 명할 수 있는 사람으로 장교가 아닌 방위청장관을 요구하고 있다. 또 이 법은 구속 후 48시간 이내에 지방판사 앞에 피구금자를 출석시키고, 또 다시 3개월 이내에 지방판사 앞에 피구금자를 출석시키도록 하고 있으며, 구속명령이 국가 및 공공의 안전이라는 객관적 이유에 의거하지 않은 것이거나, 그 명령이 부적절한 고려나

52) Sections 7, 8

53) 1937년 팔레스타인(방위)에 관한 위원회 명령에 의한. 이는 공공의 안전, 팔레스타인의 방위, 공공질서의 유지 및 적대행위, 폭동, 내란의 진압을 보장하기 위하여, 그리고 그 지역의 생존에 필요한 물자 및 용역의 공급을 위하여 필요하고 효과적인 규정 제정을 위임하고 있다.

54) 예를 들어 후에 이스라엘의 법무부장관 및 국방부장관이 된 Yaakov Shimshon Shapira: “팔레스타인 방위규정은 이 나라에서 정의의 실현을 저해한다.”; 후에 이스라엘 최고법원의 판사가 된 Monachem Dunkelblum 박사: “이것은 법, 정의 및 형평의 기초적 개념을 위반하였고, 행정 및 군사기구에 절대적인 자의권을 부여하고 있다.”



잘못된 신념에서 비롯된 것으로 밝혀질 때는 지방법원장이 그 명령을 취소할 수 있도록 하고 있다. 제한명령을 발하는 데서 비슷한 안전장치를 도입하려는 시도는 이스라엘 정치세력으로부터 적절한 지원을 얻어내지 못하여 실패했다.

수백 명의 사람들이 이스라엘과 점령지역 내에서 1년(1991년에 6개월로 줄어들)까지의 갇힌기간 동안 행정적 구속상태에 있는 것으로 여겨지고 있다. 피구금자에 대하여 고문과 학대가 행해진다는 주장이 있으며, 약간의 보안군이 불법행위로 처벌되었다고 보고되었다.<sup>55)</sup>

위의 조사는 보안법을 적용하는 모든 아시아국가를 포괄하고 있는 것은 결코 아니고, 실제 적용되고 있는 법률을 모두 포괄하여 기술된 것도 아니다. 위 조사는 물론 구체적으로 법적인 기초하에서 행해지는 것이 아니고 인권에 심대하게 영향을 미치는 국가안전이라는 것을 고려한 국가행위의 수많은 예를 다루고 있지 못하다. 그렇다고 하더라도 위 조사는 이 대륙에서의 보안법의 왜곡에 대하여 약간의 관점을 부여하는 데 성공하였다.

#### 4. 결론과 권고

처음에 언급하였듯이, 국가정책을 형성하는 데서 국가안보 또는 공공의 안전 이론을 사용하는 것은 사라질 수 있는 삶의 실재(實在)이다. 실제로 심지어 위에 언급된 일부 법률에 대해 귀에 거슬리는 비판을 하는 사람들도 정부가 그 관할하에 있는 사람들에게 충분한 양의 안보를 확실히 제공하도록 보장하는 것이 권리일 뿐 아니라 오히려 의무라는 점을 부인하기 어렵다. 입법자들에 대한 실질적 도전은 개인의 자유를 존중하는 자유주의적 법체계 안에서 안보에 대한 적법한 수요를 조절하는 데 놓여 있다.

국가보안법들—그리고 개인의 자유에 대한 제한 부과를 수반하는 다른 법률—에 의하여 인권이 너무 심하게 손상되지 않도록 보호하는 가장 현실적인 길은 그런 법률 아래에서의 권력 행사에 대하여 적합한 통제장치를 고안하는 것이다. 그런 통제는 본질적으로 입법과 사법의 두 종류가 될 것이다.

입법의 측면에서는, 법률이 극히 빈틈없이 입안되는 것을 확실히 보장하는 것이 필요하다. 특히 범죄에 대한 정의는 “공공의 안녕에 관련된 어떠한 목

55) Amnesty International Report 1993, London, pp. 150~153

적”, “국가안보에 해가 되는 어떠한 방법으로 행동하는 것”, “정부와 국민간에 오해를 야기하는 것”, “국가의 평화와 안보의 토대를 훼손하는 것”, “국가를 교란하고 괴롭히는 것” 따위와 같이 모호한 입법을 피하고, 인간이 할 수 있는 한 좁고 엄밀하게 만들어져야 한다. 그런 법률의 조문 또한 입법부에 제출되기 전에 가능한 한 널리, 특히 변호사회나 법률가협회와 같은 전문가집단과 비정부 부문의 인권운동가나 연구가들과 협의를 거쳐 만들어져야 한다. 그 법률 안에 그 법의 집행을 외부에서 감시할 수 있는 충분한 여지가 반드시 만들어져야 하는 것도 마찬가지로 중요하다. 정부의 한 부서만이 이런 문제에 대한 지혜를 독점하고 있지 않아야 한다는 점이 반드시 기억되어야 한다.

사법적 통제는 보안법의 시행에 대한 행정부의 지나친 열정을 상당부분 누그러뜨릴 수 있고 종종 그렇게 되어왔다. 물론 이는 대부분 행정부로부터 진정하게 독립한 사법부의 존재, 그리고 국가이익과 개인이익 사이의 올바른 균형을 산출해내는 요구에 언제나 민감한 판사들의 존재에 달려 있으나, 슬프게도 그 같은 전제조건이 결코 널리 존재하지는 않는다. 하지만 대륙에 있는 많은 국가들의 경험이 증거로 삼을 만한 것이라면, 어느 정도의 낙관론도 있을 수 있다.

예를 들어, 심지어 이스라엘과 같이 안보의식에 가득 찬 나라에서도 판사들은 국가보안법 아래에서의 집행(행정)행위를 심리할 때 ‘불간섭’ 원칙에 대하여 단호히 거부하였다. 이스라엘 대법원장 올산(Olshan)은 이것을 1949-50사건에서 다음과 같이 말하였다. “당국(정부)도 국가의 모든 시민과 마찬가지로 방적으로 그 법의 지배를 받는다. 그리고 법치주의는 국가의 확고한 기초 가운데 하나이다. 만일 당국이 입법자로부터 부여받은 권한을 비록 일시적으로라도 행사하면서 입법자가 그 권한이 행사되는 방식에 부과한 제한을 완전히 무시한다면, 그것은 국민과 국가 양자에 극히 해로운 것이다. 비록 누군가의 구속을 요구하는 국가안보가 한 시민의 권리를 보호할 필요 못지않게 중요하다 하더라도, 그럼에도 두 목적을 모두 성취할 수 있는 한 우리는 그 어느 하나를 무시하여서는 안된다.”<sup>56)</sup>

다른 나라의 판사들 또한 안보사건을 다루는 데 불필요하게 어느 한쪽이나 다른 쪽에 기울어지는 모습을 보이지 않는 상당한 지혜를 보여주었다. 예를 들어, 인도의 법원은 정부는 법령상의 절차적 요건들을 엄격히 준수하여야 하므로, 구속의 이유(근거)를 송달하는 데서 설명되지 않는 지연은 구속영장의 효

56) Al-Karbuteli v. Minister of Defence (1949-50) 2P.D. 5 at 15



력 존속에 치명적이라고 주장함으로써 피구속자들에게 실제적인 구제를 제공하였다.<sup>57)</sup> 파키스탄 대법원은 구속을 집행하는 당국이 구속영장에 기재된 이유가 적정함을 증명할 의무를 지닌다고<sup>58)</sup> 판결하였고, 한편 방글라데시 대법원은 1975 사건에서 행정부의 영장 발부에서 '요건충족'을 심리할 수 있다고 단언하는 데까지 이르렀다.<sup>59)</sup> 법원에 의하여 상당히 성공적으로 채택될 수 있는 다른 유용한 도구는 행정적 재량의 행사를 심리하는 데 불법, 자의, 불합리와 같은 행정법 개념을 적용하는 것이다.

증거의 기밀성과 같은 미묘한 문제를 다루는 데서도 법원은 지혜를 결여하고 있지 않았다. 예를 들어 이스라엘 대법원은 수년 전 피구속자의 동의를 얻어, 구속을 집행하는 당국의 기밀정보를 사적으로 피구속자에게 공개하지 않고 심리할 수 있는 절차를 발전시켰다.<sup>60)</sup> 그럼으로써 법원은 구속을 집행하는 당국이 피구속자가 그 정보에 접근하는 것을 막는 것이 정당한지 여부, 그리고 그 정보 자체가 구속영장 발부를 정당화하는지 여부를 판단할 것이다. 비록 이 절차가 피구속자에게 충분히 만족스럽지 못하다—특히 법원이 그의 석방을 명하는 것을 거부하는 경우—는 근거에서 일부 법률가들로부터 비판받고 있음에도, 그것은 다루기 힘든 다른 문제에 가능한 최선의 해결책을 제공하고 있는 듯하다.

물론 사법의 창조력에도 한계는 있다. 근본적으로 분석하면, 이 영역—국가 권력을 집행하는 다른 영역처럼—에서 행정적 월권에 대한 유일한 보호방벽은 시민들이 항상 경계하는 것이다. 비정부인권단체들은 경계심을 유지하고 필요한 경우, 일치된 행동을 위하여 여론을 동원하는 데 명백히 중요한 역할을 하고 있다. 또한 이 영역에서 밀접한 국제적 협조가 필요한 영역도 상당히 있다. 하나의 시작으로서, 아시아 비정부인권단체는 국가보안법이 인권에 미치는 영향을 평가하고 적절한 구제행동을 취하기 위하여 국가보안법에 대한 정보를 교환하고 그 집행을 감시하기에 적합한 체제—그 근거가 대륙에 걸친 것이든 지역적인 것이든간에—를 발전시킬 수 있을 것이다.

(인도변호사, 북아일랜드 벨파스트 국립대학교 국가인권법에 관한 국제 데이터베이스 센터 연구원 : 번역 한이봉 변호사)

57) Hem Lall Bhandari v. State of Sikkim AIR 1987 sc 765

58) Government of West Pakistan v. Begum A.S. Kashmiri PLD 1969 SC 286

59) Aruna Sen v. Government of Bangladesh 27 DLR (1975) HCD 122

60) 예를 들어 Machul V. Governor of the Jerusalem District (1983) 37 (i) P.D. 789

## 아시아 와치(Asia Watch)

Sydney R. Jones

휴먼 라이츠 와치(Human Rights Watch)의 지부인 아시아 와치는 인권감시 단체로서 서쪽의 아프가니스탄으로부터 남부아시아와 인도를 거쳐 동부와 동남아시아까지 아시아 전지역에서 인권침해를 감시하고 홍보하는 단체이다.

아시아 와치는 국제인권규약과 같은 국제적인 인권선언에 제시된 시민의 권리와 정치적 권리에 주안점을 둔다. 하지만 동시에 아시아 와치는 시민의 권리와 정치적 권리는 사회적, 경제적 권리와 분리될 수 없음을 인식하고 있으며, 또한 국제기구가 모든 인권에 대해 완전한 보호를 해줄 수 있음을 신봉한다. 따라서 아시아 와치는 미국을 포함한 모든 국가들이 주요한 국제인권조약들의 완전한 이행에 비준 또는 동의하도록 촉구해왔다.

또한 아시아 와치는 '전쟁법'으로 더 잘 알려진 제네바협약과 같은 인도주의적인 국제법 특히 내란의 문제를 규율하는 조항의 위반도 감시한다. 동 조항들은 민간인과 비전투원을 교전상태로부터 보호하기 위한 필요성을 강조하고, 살인, 고문, 불명에 처우, 인질역류 및 사법절차에 의하지 않는 처벌 등의 행위를 절대적으로 금지하는 조항들은 정부와 무장반란군에 동등하게 적용된다.

아시아 와치가 하는 대부분의 연구는 열 명밖에 안되는 매우 적은 인력에 의해 이루어진다. 다섯 명은 뉴욕에, 네 명은 워싱턴에, 한 명은 홍콩에 있다. 홍콩사무소는 주로 중국에 관한 업무를 맡는다. 워싱턴사무소의 책임자는 가장 중요한 요원으로서, 미국의 국제정책을 감시하고 아시아의 인권문제를 제기하



기 위한 방법을 찾는다. 그는 또한 일본과 한국에 관한 업무도 맡고 있다. 다른 연구원은 인도, 파키스탄, 아프가니스탄을 맡고, 또다른 연구원은 베트남과 캄푸치아를 맡고 있다. 뉴욕에는 세 명의 연구원이 있는데, 각각 버마와 태국, 중국과 티벳, 스리랑카와 남인도를 맡고 있다. 간사위원은 뉴욕에 있으며 아시아 와치의 업무를 총괄 감독한다. 또 인도네시아와 필리핀을 맡고 있기도 하다. 행정업무를 담당하는 두 사람 중 한 명은 워싱턴에, 또 한 명은 뉴욕에 있다.

아시아 와치는 빈번한 지역방문과 일차적(직접적) 정보수집을 통해 정보를 모은다. 다른 조직 또는 신문으로부터 얻은 정보는 독립적인 검증없이 사용하지 않는다. 추방자 또는 난민으로부터 얻은 정보에도 의존하지 않으나 편견이나 과장에 대한 안전조치가 있다고 확신하는 경우에는 예외이다.

아시아 와치는 모든 업무에서, 인권활동을 하는 국지적인 비정부단체들과 협조하여, 조사 및 주장의 우선순위를 결정하려고 노력하며, 부분적으로는 국제적인 인권단체들이 취약하거나 북한, 중국, 베트남, 버마 등과 같이 금지되어 있어서 그러한 협조가 명백히 가능하지 않는 곳에서는 그들의 노력을 지지하는 역할을 한다. 따라서 그럴 경우 아시아 와치는 인권침해의 심각성과 그에 대한 아시아 와치의 영향력을 고려하여 우선순위를 결정한다.

국제사면위원회(Amnesty International)와는 달리 아시아 와치는 많은 회원을 가지고 있지 않으므로, 특정 정부의 주의를 끌기 위하여 회원으로부터 받은 수천 통의 편지에 의존할 수 없다. 그 대신에 인권침해를 널리 알리기 위해 국제언론과 방송매체, 특히 라디오와 같은 것에 의존한다.

그리고 아시아 와치는 인권침해를 저지른 정부에 압력을 가하는 여러가지 독창적 방법을 모색한다.

예컨대 그들이 어떤 특정 국가, 예를 들어 스리랑카나 인도네시아에 대한 도움을 논의하기 위하여 일년에 한 차례 만났을 때, 인권문제를 제기할 것을 제 공국가(donor Countries)에 요청하며, 때로는 인권 향상을 위한 압력을 가하도록 미국법률의 인권조항에 호소한다(예를 들어 1974년 무역법률은 미국이 잘못된 노동관행이 이루어지고 있는 나라에 대해 관세이익을 부여하는 것을 금지한다). 때로는 억류된 개인을 위하여 그 지역의 정부에 연대하여 편지를 보내기 위하여 몇몇 주요 아시아 국가들의 의회에 정통한 사람들을 확보하기 위하여 노력한다. 그리고 때로는 인권문제를 제기하기 위하여 국제적 이벤트를 이용한다(예를 들어 중국에서의 올림픽 개최문제나 올해 초 도쿄에서 열린 G7 정상회담).

아시아 와치를 구성기구로서 갖고 있는 휴먼 라이츠 와치는 완전히 독립적이며 그리고 비정부 단체이다. 그 지금은 개인헌금자들이나 박애주의자들과 같은 사적인 자원으로 충당된다. 정부나 정치기구로부터는 자금지원을 받지 않는다.

아시아 와치는 세번째로 설립된 지역적 '감시위원회'였다. 첫번째는 동유럽과 서유럽, 소련, 터키, 미국을 포함하여 1975년의 헬싱키협정에 서명한 모든 국가의 인권보호를 감시하기 위하여 1978년에 설립된 헬싱키 와치(Helsinki Watch)였다. 헬싱키 와치의 대부분의 업무는 동유럽과 소련에 초점이 맞추어져 있었다. 1981년에 남미, 북미, 중미의 인권문제를 고려하여 아메리카 와치(America Watch)가 설립되었다. 1980년 아메리카 와치의 관심의 많은 부분은 엘살바도르와 과테말라에 초점이 맞추어졌고 아메리카 와치는 그곳에서 이루어지는 미국의 정책을 가장 떠들썩하게 비판했다. 아시아 와치는 1985년에 설립되었다. 가장 새로운 두 개의 와치는 아프리카 와치(Africa Watch)와 중동 와치(Middle East Watch)인데 각각 1989년과 1990년에 만들어졌다.

아시아 와치가 중점을 두는 사항은 해가 감에 따라 변해왔다. 최초의 2년 동안에는 대한민국과 대만이 주요 목표였는데, 이는 부분적으로는 양국에서 일어난 정치적 반대에 대한 탄압 때문이고 또 부분적으로는 우리가 믿기에 개혁을 위한 압력행사를 위해 사용할 수 있었던 미국과의 오랜 유대관계 때문이었다. 1987년과 1988년에는 한국과 대만에 대한 업무를 지속하였지만 싱가포르와 말레이시아에서 정치적 반대자와 사회비판자들에 대한 광범위한 체포가 있자 관심이 이 두 나라로 이전되었다. 1989년부터는 중국, 인도네시아, 인도, 버마에 더 많은 관심을 기울이기 시작하였고, 1991년에는 캄푸치아와 베트남이 관심대상으로 추가되었다.

아시아 와치가 감시하는 인권유린의 성격도 변화해왔다. 1985년에 가장 중요한 쟁점으로 부각된 것은 자유였으며, 많은 업무가 국제사면위원회의 업무와 유사하였다. 하나의 차이점은 미국의 정책을 감시하고 특히 미국으로부터 많은 액수의 군사·경제원조를 받는 국가들에서 벌어지는 인권유린을 미국의회가 좀더 자세히 살피도록 압력을 가하고자 아시아 와치는 관심을 기울였다.

그러나 많은 나라들에서 정치적 반대자에 대한 투옥은 긴급하게 풀어야 할 여러가지 문제들 중의 하나에 불과하였다. 다른 문제들로는 노동권과 독립된 조합을 조직할 노동자의 권리보호가 있었다. 여성에 대한 폭력 및 그런 사건을 소추하기를 법원이 꺼리는 것, 개발계획을 위해 협이나 보상 또는 적정절차를 거치지 않고 농민들을 그들의 땅에서 쫓아내는 것, 환경보호 활동에 대한 체포



및 기타 괴롭힘 등이 또한 문제점들이다.

정치범들에만 초점을 맞추는 것에서 벗어나게 된 것은 많은 다른 요인들 때문이었다. 몇몇 나라들에서는 정부가 더욱 교묘하게 억압을 자행했다. 그들은 재판없이 장기간 사람들을 구속하는 것이 국제적인 항의를 불러일으키는 경향이 있다. 이것이 단기간의 체포나 협박에 의해 회피될 수 있다는 것을 알았다. 몇몇 인권단체들은 농촌 거주자들이 전혀 사법체계에 접근할 수 없는 그들의 국가의 외딴 곳(종종은 고지대)에서 발생하는 일을 보다 자세히 살펴볼 필요가 있음에 주목하였다.

이 말은 정치범에 대한 관심이 약해졌다는 의미는 아니다. 예컨대 중국에서는(정치적) 반대자들에 대한 체포에 강조점이 두어진다. 그러나 아시아 와치를 포함한 많은 조직들에게 그것은 더이상 그들의 직무에서 중점을 두는 유일한 사안은 아니다.

아시아 와치의 워싱턴사무소의 많은 작업은 미국의회에 집중되어 있고 따라서 미국 입법부에 영향을 미칠 기회를 상세히 고찰한다. 어떤 경우에는 인도네시아와 같은 인권유린자들에 대한 군사원조를 삭감할 것을 주장해왔다. 또 중국에 최혜국 지위를 부여하는 데 인권보호 조건을 둘 것을 주장해왔다. 버마는 아시아 와치가 미국기업의 투자금지를 주장해온 유일한 아시아 국가이다. 동시에 아시아 와치는 미국이 아시아에 대한 경제적 제재를 가하려는 어떠한 노력도 거기에 일본이 포함되지 않으면 주로 상징적으로 되어버릴 것이라는 점을 인식하고 있다. 그러한 이유 때문에 아시아 와치는 일본정부가 그 공식적인 개발지원금(ODA)을 배분하는 데 사용하는 기준에 특별히 관심을 기울여왔다. 아시아에서의 인권유린자들에 대한 한국과 대만의 자세 또한 점점더 중요해질 것이다. (아시아 와치 사무총장 ; 번역 : 강재현 변호사)

## 국정교과서제도 헌법소원 사건

이 석 태

### 1. 사안의 개요

서울 휘경여자중학교 남기정 교사는 국어과목을 담당하고 있다.<sup>1)</sup> 그는 동료 교사들과 함께 1987년 3월 '국어교육을 위한 교사모임'을 창립하여 그 대표가 되었으며, 동 단체는 국어교육의 향상을 위하여 연구노력해오던 중, 1989년 3월 무렵 개편된 중학교 1학년 과정 국어교과서의 이해를 돕고 학생들의 학습을 보충하기 위한 목적으로 『개편 교과서 지침서』<sup>2)</sup>를 출판하였다.

남교사는 위 지침서의 출판에 이어 남교사 자신 및 위 단체의 활동에서 축적된 연구성과를 바탕으로 하여 중학생을 대상으로 한 국어교과서를 집필하고자 하였다. 그런데 교과서 저자를 위한 관계규정을 검토해본 결과, 교육법 제157조 및 그 시행규정인 '교과용 도서에 관한 규정'에 따라 국어교과서는 국가가

- 1) 남교사는 1989년 5월 헌법소원 제기 후에 전국교직원 노동조합회원이라는 이유로 해임되었다.
- 2) 동 지침서는 우리나라 교육체제의 문제점으로서 ① 교육 관료체제의 상층부를 교육계 출신이 아닌 일반 행정직 내지 군출신 관료들이 차지하고 있다는 점 ② 교육내용, 정책 등에 영향력을 갖는 전문직 부서가 미국 유학을 통해 기능주의로 무장된 전문인들로 채워져 있다는 점 ③ 중간 교육관료층과 사립학교 재단이 극우 민족주의적 성향을 가지며 이러한 성향이 일제잔재 혹은 파시즘과 결합된다는 점 등을 지적하고, 교사의 자주적 권리를 교과내용으로부터 되찾으려는 노력의 일환으로 저술되었다고 쓰고 있다(도서출판 푸른나무 발행, 7쪽).



저작권을 가지고 있어 교사들의 저술이 처음부터 허용되지 않음을 알게 되었다. 따라서 이 법규가 개정되지 아니하는 한 남교사 등 일선 교사들의 국어교과서 저술은 불가능한 것이었다.

이에 남교사는 이러한 국어교과서의 국정제도는 남교사에게 헌법상 보장되어 있는 출판의 자유(제21조 제1항)와 학문의 자유(제22조 제1항) 및 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장에 관한 헌법규정(제31조 제4항) 등에 위반된다는 이유로 1989년 5월 헌법재판소에 헌법소원을 제기했다.<sup>3)</sup>

## 2. 헌법소원대상 법규

가. 교육법 제157조 ① 대학·교육대학·사범대학·전문대학을 제외한 각 학교의 교과용 도서는<sup>4)</sup> 교육부가 저작권을 가졌거나, 검정 또는 인정한 것에 한한다.

② 교과용 도서의 저작·검정·인정·발행 및 가격사정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 교과용 도서에 관한 규정(이하 "교과서 규정"이라 줄여씀) 제5조<sup>5)</sup> 1종 도서는 교육부가 편찬한다. 다만, 교육부장관이 필요하다고 인정하는 1종 도서는 연구기관 또는 대학 등에 위탁하여 편찬할 수 있다.

## 3. 심리경과 및 결정요지

가. 헌법재판소는 대학교수 등으로 구성된 청구인측 참고인 2명과 국가측

3) 교과서제도 위헌소송의 배경과 그 내용에 관한 상세는 전국교직원노동조합 교과위원회, 「참교육 실현을 위한 교과서 백서」, 푸른나무, 1990, 388~469쪽 참조.

4) 여기서 교과용 도서라 함은 교과서, 지도서 및 인정도서를 말한다(교과용 도서 규정 제2조 제1호). 그리고 교과서라 함은 학교에서 교육을 위하여 사용되는 학생용의 주된 교재를 말하며, 교육부가 저작권을 가진 1종 도서와 교육부장관의 검정을 받은 2종 도서로 구분한다(같은 조 제2호).

5) 이 사건에서 문제된 중학교 국어교과서는 도덕, 국사 등과 함께 1종 도서에 속한다(동 규정 제4조). 물론 후술하는 바와 같이 교육부장관의 필요에 따라 얼마든지 1종 도서가 추가될 수 있다.

참고인 2명의 진술을 들은 후,<sup>6)</sup> 소원이 제기된 지 2년 6개월여만인 1992년 11월 12일 남교사의 청구를 8대 1의 다수로 기각하는 결정을 선고하였다(89헌마 88).

나. 헌법재판소의 다수의견이 지지한 결정 요지는 다음과 같다.

### 1) 교육에 대한 헌법의 이념 및 원리

헌법 제31조 제1항은 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다"고 규정하고 있는바, 이러한 수락권의 보장은 국민이 인간으로서 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구하고(헌법 제10조), 인간다운 생활을 영위하는데(헌법 제34조 제1항) 필수적인 조건이자 대전제이다. 국가나 공공단체가 헌법상 보장된 국민의 수락권을 실질적으로 보장하기 위한 한도 내에서 적극적 능동적으로 주도하고 참여하는 교육체계를 공교육제도라고 할 때, 국가나 공공단체는 제반 교육사항에 대하여 적극적으로 계획을 수립하고 이를 시행하는 의무와 책임을 지는 것이며, 그 특성은 초·중·고교 등 보충교육 분야에서 두드러지게 나타난다.

교과서라 함은 교육목표를 달성하기 위하여 교과가 포함하는 지식체계를 쉽고 체계적으로 간결·명확하게 편집하여 학생들 학습의 기본자료가 되도록 학생용 도서를 말한다. 따라서 전문지식을 추구하는 대학 이상의 교육과정에서

6) 헌법재판소에 제출된 의견서 등의 진술을 통해 청구인측 참고인들(이화여자대학교 이규환 교수, 계명대학교 신현직 교수)은 교육법 제157조에 의한 교과용도서의 국정제가 국민의 교육의 자유 특히 교육참가의 자유의 일환으로서의 교과서 작성의 자유를 본질적으로 침해한 것으로서, 헌법 제10조가 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권, 제19조 양심의 자유, 제21조 표현의 자유, 제22조 학문의 자유, 제31조 제4항 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 보장 및 제37조 제2항 기본권의 본질적 내용침해 금지 등에 위반되어 위헌이며, 국정제도를 지양하고 인가제도 또는 자유발행제도를 채택하고 있는 세계적 추세에 어긋나는 것이라고 견해를 개진했다.

이에 반하여 국가측 참고인들(서울대학교 최대권 교수, 이상규 변호사)은 이 사건 헌법소원 심판청구는 청구인이 심판청구 후 교사 자격을 상실하였으므로 각하되어야 한다거나 또는 사회적으로 판단능력이 미숙한 미성년자인 중학교 학생에 대하여서까지 교사의 교수의 자유(표현의 자유, 학문의 자유)를 제한없이 확대 적용할 수는 없으므로 국가가 초·중등학교의 교과서를 제작한다고 해서 정치적 중립성을 제약한다고 볼 수 없고, 또 헌법 제31조 제6항이 교육법정주의를 명시하고 있는바, 이에 따라 교육법이 교과용 도서 제작을 법률로 규정할 수 있는 것이어서 결과적으로 합헌이라고 주장했다.



는 교과서제도가 적합하지 아니하다.

그런데 헌법은 교육제도 법률주의(제31조 제6항)를 명시하고 있기 때문에 교과서제도에 대하여서도 법률주의의 원칙에 따를 수밖에 없는 것인바, 이를 근거로 하여 교육법 제157조는 대학 등을 제외한 각 학교의 교과용 도서는 교육부가 저작권을 가졌거나(국정) 검정 또는 인정한 것에 한하고, 교과용 도서의 저작·검정·인정·발행·공급 및 가격 사정에 관한 사항은 대통령령으로 정하게 하고 있다. 이에 따라 제정된 '교과서 규정'에서는 초·중·고등학교 교과서에 대하여 국정제·검정제·인정제를 병용하고 있는데, 이 사건 헌법소원 심판청구의 대상이 되어 있는 중학교 국어교과서는 교육부가 저작권을 가지고 있는 1종 교과서로 규정되어 있다.

국정제, 검정제, 인정제 중 어떤 제도를 택할 것이냐는 각국의 형편과 사정에 따라 다를 것인바, 각국은 이들 중 어떤 제도를 전용하거나 병용하고 있으며 교과서의 자유발행제를 채택하는 나라도 있다. 우리나라는 초·중·고등학교 교재에 대해서는 국정제·검정제·인정제를 병용하고 있으며 대학 교재에 대해서만 자유발행제를 채택하고 있다.

그런데 보통교육의 과정에 있는 학생은 사물의 시비, 선악을 합리적으로 분별할 능력이 미숙하기 때문에 가치편향적이거나 왜곡된 학문적 논리에 대하여 스스로 이를 비판하여 선별 수용할 것을 기대하기 어려우므로, 공교육을 책임을 지고 있는 국가가 어떤 형태로 이에 관여하는 것이 불가피하고, 여기에서 국가가 교과서제도를 선택할 재량의 계기가 주어진다.

## 2) 기본권의 침해 여부

### (1) 학문의 자유 침해 여부

헌법 제22조는 "모든 국민은 학문과 예술의 자유를 가진다. 저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로서 보호한다"고 규정하고 있는데, 위 헌법의 규정에 의하여 청구인은 중학교 국어과목에 대한 연구의 자유를 가지며 그 결과를 책자로서 자유로이 발간할 수도 있는 것이다. 현행 중학교 국어교과서 국정제도는 청구인이 헌법상 가지는 이러한 학문의 자유를 향유하는 데 있어서 아무런 장애가 되지 않는다.

학교교육에서 교사의 가르치는 권리를 수업권이라 한다면, 그것은 자연법적으로는 학부모에게 속하는 자녀에 대한 교육권을 신탁받은 것이고, 실정법상으

로는 공교육의 책임이 있는 국가의 위임에 의한 것이다.

그런데 초·중·고교 학생은 대학생이나 사회의 일반 성인과는 달리 다양한 가치와 지식에 대하여 비판적으로 취사 선택할 수 있는 독자적 능력이 부족하므로, 교사가 향유할 수 있는 수업의 자유는 무제한 보호되기는 어려우며, 자신이 연구한 결과에 대하여 확신을 갖고 있다고 하더라도 그것을 학회에서 보고하거나 스스로 저술하여 책자를 발행하는 것은 별론으로 하더라도 수업의 자유를 내세워 함부로 학생들에게 여과없이 전파할 수는 없다. 만일 보통교육의 단계에서 개개인의 교사에 따라 어떠한 서적이든지 교과서로 선정될 수 있고 또 어떤 내용의 교육이라도 실시될 수 있다면 교육의 기회균등을 위한 전국적인 일정 수준의 교육의 유지는 불가능하게 될 것이며 그 결과, 예컨대 국어교육에서 철자법 같은 것이 책자나 교사에 따라 전혀 다르게 가르쳐져 크나큰 갈등과 혼란이 야기될 수 있다.

따라서 중학교 교과서를 국정제로 하였다고 해서 청구인의 학문의 자유가 침해된다고 볼 수 없다.

### (2) 언론·출판의 자유 침해 여부

헌법 제21조의 규정에 의하여 모든 국민은 언론·출판의 자유 내지 표현의 자유가 보장되며 언론·출판에 대한 허가나 검열은 인정되지 아니한다. 언론·출판의 자유에는 사상 내지 의견의 자유로운 표명과 전파의 자유가 포함되고, 전파의 자유에는 보급의 자유가 포함되는데, 국정교과서제도는 보급의 자유와의 관계에서 검토의 여지가 있다.

교과서에 관련된 국정 또는 검·인정제도의 법적 성질은 인간의 자연적 자유의 제한에 대한 해제인 허가의 성질을 갖는다기보다는 어떠한 책자에 대하여 교과서라는 특수한 지위를 부여하거나 인정하는 제도이기 때문에 가치창설적인 행위로서, 국가가 그에 대한 재량권을 갖는 것은 당연하다.

또 어떠한 도서가 교과용도서로서 적합한가의 여부를 평가하는 것은 학생의 건전한 성장발달을 보장하고 사회 공공의 복리를 증진하기 위하여 필요한 것이므로, 어떠한 교과과목에 대하여 이를 국정제로 하느냐 자유발행제로 하느냐 아니면 검·인정제로 하느냐의 기준설정은 공교육제도하에서 국가가 이를 수행할 수밖에 없다. 중학교 국어교과서의 내용에 어떠한 것이 수록되어야 할 것인가에 대해서는 국민 개개인이 구구한 견해를 제시할 수 있겠으나, 중학교 교육의 목적과 목표를 실현하고 공동선(共同善), 공통가치를 추구하기 위해서



는 모든 잡다한 이론이 검증되지 않은 채 그대로 교과내용으로 반영될 수는 없는 것이다.

청구인이 중학교 국어교과 내용으로 합당하다고 연구한 것이 있다면, 그 내용을 정리하여 일반 저작물로 출판할 수 있는 것은 헌법 제21조 제1항 출판의 자유에 의해 보장되고 있고, 그 점은 현행 중학교 국어교과서 국정제도에 의해 아무런 영향을 받지 아니한다.

### (3)교육의 자주성·전문성·정치적 중립성과의 관계

교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 헌법이 보장하고 있는 이유는 교육이 국가 백년대계의 기초인 만큼 국가의 안정적인 성장발전을 도모하기 위해서는 교육이 외부세력과의 부당한 간섭에 영향받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것이다. 그러기 위하여서는 교육에 관한 제반 정책의 수립 및 시행이 교육자에 의하여 전담되거나 적어도 그의 적극적인 참여하에 이루어져야 함은 물론 교육방법이나 교육내용이 종교적 종파성과 당파적 편향성에 의하여 부당하게 침해 또는 간섭당하지 않고 가치중립적인 진리교육이 보장되어야 할 것이다.

그러나 공교육제도를 시행하는 의무와 책임을 지고 있는 국가가 교육정책의 입안 및 실현에 방관자적인 위치에 안주할 수는 없는 것이며, 교육내용 내지 교과서문제에 대해서도 어떤 형태로 관여하는 것은 부득이하다.

이 사건의 경우 중학교 국어과 교육의 목표는 중학교 교육의 목적과 목표(교육법 제100조, 제101조)에 부응하여 학생들로 하여금 국어생활을 바르게 하고 국어와 민족의 언어문화를 계승 발전시키는 데 있는데, 그러한 목표를 효율적으로 달성하기 위하여서는 국어문법, 맞춤법, 표준어 등에 관한 국가 수준에서의 통일적 기준과 헌법이념에 부합한 가치관에 의해 국어교과서를 편찬하여 학생들을 지도하는 것이 보다 바람직하다고 할 수 있다.

따라서 적어도 중학교 국어교과에 관한 한, 교과용 도서의 국정제도가 교육의 자주성·전문성·중립성이라는 헌법의 교육이념과 원리에 무조건 모순되거나 이와 배치되는 것은 아니다.<sup>7)</sup>

7) 재판관 변정수의 소수의견 요지는 다음과 같다.

헌법 제31조 제4항이 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적·중립성은 “교육의 자유”를 보장함으로써 비로소 실현될 수 있다. … 교육의 자유는 교육효과를 증대시키기 위한 불가결의 수단이다. … 교사들의 교육의 자유권은 헌법 제31조 제1항 및 동조 제4항에서 필연적으로 도

위와 같은 헌법재판소의 결정이 타당하느냐를 검토하기 위하여서는 교과서의 교육적 의미, 초·중등 교육과정에서 교과서가 차지하는 비중 및 기능, 구체적으로 학생들의 성장과 정신적 발달에 교과서가 영향을 미치는 지를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 우리나라 교과서 발행실태와 외국의 교과서제도를 비교하는 것이 두번째로 중요한 분석자료가 된다. 아래에서 이 부분을 먼저 살펴보고 나아가 법이론적인 측면에서 헌법재판소의 결정이 논리적 정합성을 유지하고 있는지 검토하기로 한다.

## 4. 교과서와 민주주의 교육

학교교육은 국민의 문화적 유산을 다음 세대의 국민에게 전달하고, 학문·사상·문화의 계승과 진보발전을 추구하기 위한 사회현상의 하나로서, 가장 기본적인 조직적이며 계통적인 수단이다. 학생들은 학교교육을 통하여 인격체로 성장해가게 되고, 장차 사회발전에 참여할 수 있는 능력을 배양하게 된다. 교

출되는 그리고 동 규정에 의해 보장되는 국민의 교육기본권의 전제가 되는 헌법상의 기본권이 아니할 수 없다. 모든 교육내용이나 교육방법 등을 획일적으로 정함으로써 피교육자의 능력과 적성에 알맞은 교육을 불가능하게 하는 교육정책은 “교육의 자유”의 침해인 동시에 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 국민의 교육기본권을 침해하는 것이다. … 이렇게 볼 때, 초·중·고등학교의 교과서에 관하여 교사의 저작 및 선택권을 완전히 배제하고 중앙정부가 이를 독점하도록 한 교육법 제157조의 규정은 정부로 하여금 정권의 지배이데올로기를 독점적으로 교화하여 청소년을 편협하고 보수적으로 의식화시킬 수 있는 기회를 부여하는 것이어서, 이는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 선언한 헌법 제31조 제4항에 반하고 교육자유권의 본질적 내용을 침해하는 것이어서 헌법 제37조 제2항에 반한다. … 한편 헌법 제31조 제6항 “은 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이는 교육제도에 관한 기본적인 사항은 국민의 대표기관에서 제정하는 법률로 정하게 함으로써, 교육기본권 및 교육의 자유가 행정권의 부당한 간섭에 의해 침해하는 일이 없도록 하기 위한 제도적 장치이다. … 그런데 이러한 교육제도의 법정주의에 따라 제정된 교육법 제157조 등에는 교육제도의 본질적 사항에 속하는 교과서의 저작·출판·선택 등에 대한 구체적 기준과 방법 및 절차 등의 사항을 규정하고 있지 않으며, 단지 동조 제2항에서 “교과용 도서의 저작·검정·인정·발행·공급 및 가격 결정에 관한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정함으로써 행정권에 의한 입법에 포괄적으로 백지위임하고 있다. 따라서 교육법 제157조는 교육제도 법정주의를 규정한 헌법 제31조 제6항은 포괄적인 백지위임 입법을 금지한 헌법 제75조 및 본질적 사항의 법률유보를 내용으로 하는 법치주의 원리에 위배된다.



과서는 이와 같은 학교교육의 중심에 자리잡고 있다.

교과서는 학생들이 배워야 할 내용을 담고 있고, 학교의 모든 수업과정에서 이용되며, 학생평가의 기준을 설정하는 원천이 된다. 교과서에 무슨 내용을 담아야 어떻게 가르치느냐에 따라 자라나는 세대의 정신세계, 즉 그들이 보는 눈과 인생관이 영향을 받는다.<sup>8)</sup>

따라서 교과서는 인류의 공유재산인 우리나라와 외국에서 이루어지는 학문 연구의 모든 성과를 저자의 학문적·전문적 지식 판단에 기초하여 기술함으로써 이를 다음 세대를 담당할 학생들에게 전달하는 것이어야 하며, 끊임없이 진보 발전하는 새로운 성과를 학교교육 가운데 풀어내는 기능을 해야 한다.<sup>9)</sup>

이처럼 이상적으로는 교과서가 한 나라의 국민으로서 또는 세계시민으로서 민주주의와 세계 평화에 기여하고, 사회발전에 이바지함을 목표로 저술, 사용되어야 함에도 불구하고, 현실에서는 집권 정치세력의 지배이데올로기를 은연중에 주입시키고, 정당화하는 부정적인 역할을 담당할 위험이 있어 왔다. 흔히 한 나라의 교과서체도를 살펴보면 그 나라 민주화의 정도를 알 수 있다는 말이 있는데, 그 까닭은 교육내용을 통제하기 위한 가장 좋은 수단이 교과서의 통제이고, 따라서 독재국가일수록 교과서에 대한 통제가 강력히 나타나기 때문이다.<sup>10)</sup>

이러한 독재정권하에서는 역사적 진실이 교과서를 통해서 종종 왜곡되고, 전체주의적 세계관이 민주주의적 이념을 압도하게 된다. 권력을 잡은 지배권력에

8) 광병선·이혜영, 「교과서와 교과서 정책」, 한국교육개발원(연구보고 RR 86~6), 1986, 21쪽

9) 수업용 교과서로서 주의깊게 설계되고 삽화를 이용하여 편찬된 세계 최초의 교과서는 17세기 코메니우스의 세계도회(Orbis Semsualium Pictus, 1658)로서, 200년 이상이나 학교교과서의 전형으로 사용되었다고 한다. 역사적으로 교과서는 16~17세기에 인쇄술의 발달에 힘입어 등장하게 되었으며, 19~20세기에 걸쳐 근대국가가 성립됨에 따른 국가교육체도의 발흥으로 본격적인 초·중등교육이 제도화되었다. 이에 따라 학년별로 조직화된 교과서가 연속출판물로 등장하게 되었다(광병선·이혜영, 앞의 연구보고, 23~24쪽).

우리나라의 경우는 1883년 전반에 개항장 원산의 민간인들이 설립한 원산학사가 사실상 최초의 근대학교라고 하며, 1890년대에 들어 갑오개혁에 이은 교육개혁이 정부주도로 이루어지게 되었으나, 이때도 학교에서 교과서라고 부를 만한 교재가 사용된 것은 아니었다. 처음에는 대개 그 학교에 재직했던 교사들이 개인적으로 또는 공동으로 가르칠 내용을 교재로 만들어 사용했는데, 이 교재는 교사만 가지고 있었으며, 학생들은 그냥 교사의 강의를 통해 배우는 것이 보통이었다. 그러나 학교가 점점 늘어나고 학생수가 많아짐에 따라 교과서에 대한 필요성이 증대하여 1895년 이후 국가 또는 개인이나 언론기관 등지에서 교과서를 편찬하여 보급하기 시작했다(전국교직원노동조합 교과위원회, 앞의 책, 40~47쪽).

10) 전국교직원노동조합 교과위원회, 앞의 책, 3쪽

의하여 시민의 인권이 유린되는 계기가 교과서를 통하여 마련되고, 민주주의 이념은 학교교육의 바깥으로 퇴장하게 된다.

우리는 이러한 예를 세계사적으로 나치정권하의 군국주의, 파시즘 교육과 일제가 우리에게 강요한 식민지교육에서 보게 된다.<sup>11)</sup>

해방 이후 학교에서 가르쳐오던 우리나라의 교과서도 학생들의 전인격적인 삶과 올바른 민족정신의 함양이라는 관점에서 볼 때 적지 않은 비판을 받아왔다. 이것은 국정체도를 근간으로 하고 있는 교과서 편찬체도로 말미암아, 폭넓고 전문적인 학문적 성과와 국민적 합의 내용이 교과서에 담기기보다는 지배권력의 의사가 교과서 내용에 담기기 쉬운 제도적 약점에다가, 해방 이후 우리나라의 정치권력이 독재체제에 의하여 유지되어왔기 때문이다.<sup>12)</sup>

예를 들어 국어교과서의 경우 우리 민족정서를 탁월하게 형상화하는 순수서정시인 또는 소설가라 칭송을 받으면서 오랫동안 교과서에 그 문학작품이 실려왔던 사람들 중에 최근 일제시기에 일본의 식민지배를 찬양하고 태평양전쟁을 미화하는 데 기여하였음이 밝혀진 사례가 드러나 충격을 준 일이 있다.<sup>13)</sup>

11) 일제의 교육과정과 교과서 탄압에 관하여는 전국교직원노동조합 교과위원회, 앞의 책, 55~72쪽

일제는 1908년 칙령 62호, 사립학교령을 발표하여 민족정신 함양에 힘을 기울여오던 사립학교의 교육을 전면적으로 탄압하기 시작하였다. 특히 교과서 사용에 관하여는 “사립학교에서 사용하는 교과서는 학부가 편집한 것이거나 또는 학부대신의 검정을 거친 것을 중심으로 택해야 한다. 사립학교에서 이외의 도서를 교과용 도서를 사용하고자 할 때는 학부대신의 인가를 얻어야 한다”고 규정하여, 교과서 편찬을 일제가 장악함과 동시에 모든 교과서의 내용을 철저히 통제·감시하였다. 이 조항은 이 사건 헌법소원심판청구의 대상인 교육법 제157조와 그 내용이 매우 흡사하여, 현재 비민주적인 조항이라고 비판을 받고 있는 교육법규가 그 뿌리에 있어서 일제식민지시기의 그것과 무관하지 않음을 엿보게 한다.

12) 해방 이후부터 현재까지의 교육내용에 대한 비판적 검토로는 교육출판기획실, 『분단시대의 학교교육』, 푸른나무, 1989 참조

13) 윤구병, 「민족교육과 이념교육」, 『교과서와 이데올로기』, 천지, 1988, 24~27쪽

윤교수는 중학교 국어교과서에 실린 친일 문학가의 글로서 김동환의 <산너머 남촌에는>(시), 노천명의 <여름밤>(수필), 김용호의 <눈오는 밤에>(시), 백철의 <다도해 기행>(수필), 김동인의 <조국>(소설), 유치진의 <원술량>(희곡), 모운숙의 <어머니와 기도>(시), 최남선의 <해에 가서 소년에게>(시), 주요한의 <빛소리>(시), 서정주의 <학>(시) 등을 들고 있으며, 고등학교 국어교과서에 실린 글들로서는 유치진의 <조국>(희곡), 김소운의 <가난한 날의 행복>(수필), 이효석의 <낙엽을 태우면서>(수필), 서정주의 <국화 옆에서>(시) 등을 열거하고 있다. 윤교수는 이어서 “이들 가운데 어떤 자들은 나치스의 문화정책을 찬양하고(유치진 등), 어떤 자들은 식민지 젊은이들을 식민 본국의 제국주의 침탈전에 총탄으로 내모는 데 광분했다(최남선, 주요한, 서정주, 모운숙, 노천명 등)”라고 쓰고 있다.



또 학생들의 의식에 많은 영향을 끼치는 도덕, 국사, 국민윤리 교과서에도 교과과정의 본래의 목적에서 벗어나 정권홍보, 안보이데올로기의 강화, 군사주의의 유입 등 잘못된 내용의 기술이 많음이 밝혀졌다.<sup>14)</sup>

따라서 이와 같은 비판적 내용을 수용하여 바람직한 방향으로 교과서를 개편함에 있어서,<sup>15)</sup> 우리나라 교과서 발행제도의 근본적 문제점이 무엇인지 살펴보

이와 같이 친일분인들의 작품들이 해방 후의 교과서에 등장하게 된 정치 사회적 배경에 관하여는 임종국, 『제1공화국과 친일세력』, 『해방전후사의 인식 2』, 한길사, 1985, 143~208쪽 참조. 이 글에서 우리나라 신체시의 선구자로 추앙받았던 주요한의 친일에 대하여 “그의 창씨명 마쓰무라 고이찌(松村紘一)를 마쓰무라 고이찌(松村狂一)로 바꿔 손색이 없을 만큼 극렬했고, 또 광범위하였다”라고 지적되어 있다. 또 그가 1941년 12월 14일 부민관에서 개최된 미영타도 대강연회에 연사로 참가하여 “정의인도의 가면을 쓰고 착취와 음모를 일삼는 세계의 방화범, 세계 제일의 위선군자 아메리카 합중국 대통령 루즈벨트군. 연미복을 입은 신사, 기실은 약탈 강도를 일삼는 해적 괴수 대영제국 총리대신 처칠군. 위대한 어릿광대 두 군을 앞에 놓고 10억 아세아 대중의 이름 아래서 질문하노라”로 시작하여 “반도의 2천 4백만은 혼연 일체가 되어 대동아 성전의 용사되기를 맹서하고 있다”는 내용으로 한 연설이 소개되어 있다 (앞의 글, 179~180쪽). 주요한은 해방 후 제4대 국회에서 서울 중구 민주당의원으로 당선되었다.

14) 윤구병 교수는 군부의 집권을 정당화하고 있는 예로서 다음과 같은 내용의 국민학교 6학년 2학기 사회교과서 내용을 인용하고 있다(윤구병, 앞의 글, 33쪽).

“그러나 일부 국민들이 지나친 자유를 부르짖고, 정치가는 이들을 바르게 이끌지 못하여 나라안은 다시 혼란해졌다. 이러한 혼란을 막고 국력을 튼튼하게 기르고자 국군이 정치를 맡게 되었는데, 이것이 5·16혁명이다. 약 2년 동안의 군정을 거친 후 총선거를 통하여 제3공화국이 탄생되었다. 이때부터 사회는 안정되기 시작하고, 여러 차례의 경제개발계획을 추진하여 경제발전을 이루게 되었다. … 그 후 국내 정세가 변화하는 가운데 국토통일과 민족중흥을 이루고자 하여 제4공화국이 성립되었다. … 새마을운동과 경제의 성장으로 발전을 거듭해오던 우리나라는 1979년 말을 고비로 하여 사회가 불안해지고, 경제사정은 크게 후퇴하였다. 그러나 국민의 현명한 판단으로 전두환 대통령이 취임함으로써 새 시대, 새 역사를 이룩해 나가기 시작하였다”

도덕교과서에 대한 비판적 글로는 조난심, 「도덕교과서 비판의 재검토」, 『교과서와 이데올로기』, 천지, 1988, 170~196쪽 참조. 조난심 연구원은 이 글에서 도덕교과서에 대한 비판이 “전통도 서구도 아닌 가치교육을 의도하고 있다”는 비판과 “수직적인 인간관계와 장유유서를 강조하는 전통적인 충효의 국가관에 치중하고 있다”는 비판으로 나누어지는데, 어느 견해나 모두 “도덕교과서 내용 선정에서의 공정성”을 요구하고 있다고 결론짓는다. 이밖에 교과도 임연함, 『거꾸로 읽은 교과서』, 푸른나무, 1989 참조.

15) 제6공화국까지 교육과정 개편은 교과내용에 대한 새로운 대안의 등장에 의한 것이 아니라 철저 정권교체에 대응한 것이었다. 즉 해방 직후의 교수요목은 미군정 지침에 따른 것이었고, 제1차 교육과정 개편은 자유당정권, 제2차 개편은 제3공화국, 제3차 개편은 유신 독재정권, 제4차 개편은 제5공화국, 제5차 교육과정 개편은 제6공화국 정권과 각각 맞물려 있다. 국정

지 않을 수 없게 된다.

### 5. 우리나라의 교과서 발행제도

〈교과서 규정〉에 의하여 발행되는 우리나라 교과서제도는 국정제(1종 도서)를 중심으로 검정제(2종 도서)와 함께 운영하고 있고, 부분적으로 인정도서의 길도 열어 놓고 있다.<sup>16)</sup>

1종 도서는 교육부가 직접 집필과 수정, 인쇄와 발행을 하는 교과서로 내용에 대한 직접적인 통제가 가능한 방식이다(교과용 도서 규정 제5조). 2종 도서는, 일반 저작자나 출판사가 출원한 도서를 문교부가 정한 검정기준에 따라 심사하여 교과서로 사용할 수 있도록 허가하는 방식이고(제13조 내지 22조), 인정도서는 교과서 또는 지도서에 같음하거나 이를 보충하기 위하여 교육부의 승인을 얻은 도서를 말한다(제2조 제4호).

〈교과서 규정〉 제4조에 의하면, 국정교과서는 ① 국민학교 지도서와 교과서 ② 중학교 국어, 도덕, 국사 교과서와 지도서 ③ 고등학교 국어, 국민윤리, 국사의 교과서와 지도서 ④ 중·고등학교 교과서 중 ②와 ③에 해당하지 아니하는 교과목의 교과서로서 교육부장관이 필요하다고 인정하는 교과목의 교과서와 지도서 ⑤ 중·고등학교 교과목 중 ②내지 ④에 해당하지 아니하는 교과목

제 교과서제도와 정권과의 유착관계를 우리나라의 교육과정 개편의 역사만큼 선명하게 보여주는 예가 또 있을지 궁금하다(이주영, 『살아숨쉬는 교육』, 『교사 최중순은 이렇게 가르쳤다』, 사계절, 1989, 215쪽).

16) 연혁적으로 해방 이후 국민학교에서는 국정제를, 중·고교에서는 국정제를 원칙으로 한 검·인정제를 혼용해오다가, 1977년 중학교의 전교과와 실업고교의 전문교과를 전부 1종으로 하였다. 그 후 1984년에 중학교 교과서 6종(체육, 음악, 미술, 서예, 한문, 사회과부도)과 고등학교 교과서 9종(세계사, 국토지리, 인문지리, 일본어, 기술, 실업지리, 실업수학 I~II, 실업영어)을 2종으로 변경하였고, 1987년에 중학교 교과서 3종(수학, 과학, 영어)과 1988년에 고등학교 교과서 12종(중국어, 에스파냐어, 농업, 공업, 상업, 수산업, 가사, 상업대여, 상업부기, 전자계산 일반, 상업계산, 타자)이 2종으로 추가되었다. 그러나 이 교과목도 교육부장관의 필요에 따라 1종 도서로 편찬될 수 있는 것이므로, 국정제 원칙이 달라진 것은 아니다. 이렇게 볼 때 일제 식민지교육의 일환으로 우리나라에 도입된 국정교과서 제도가 해방 후 반세기 가장 경과되었는데도 거의 바뀌지 않고 유지되었음을 알 수 있다. 이것은 일제의 교과서관이나 해방 이후 우리나라 정권을 담당해온 지배세력의 교과서관이 사실상 차이가 없음을 연유하기 때문일 것이다.



의 교과서와 지도서로서 검정신청 또는 검정합격본이 없는 것 등으로 규정하고 있다. 따라서 우리나라 초·중·고등학교 교과서 발행제도는 국정제를 원칙으로 하고 있다고 말할 수 있다.<sup>17)</sup>

구체적으로 국정교과서 개발에는 편찬계획을 수립하고 수정·보완을 마칠 때까지 총 2년이 소요된다고 한다(기초연구→개발→현장검증→수정·보완→현장적용 및 질 관리). 그러나 개발까지 실제로 집필이 끝나는 소요기간은 일반 교과가 1년이고, 국민정신교육 관련교과는 6개월이 채 안된다고 한다.<sup>18)</sup>

국정교과서 집필은 주로 문교부가 한국개발원에 의뢰하고, 개발원은 다시 몇몇 교수를 선발하여 집필을 맡기는 방식으로 된다. 내용의 방향은 교육부가 마련한 교육과정의 테두리 안에서 서술되며, 서술원칙은 집필자에게 (1종 도서 편찬지침)으로 하달된다.<sup>19)</sup>

검정교과서는 문교부가 검정실시계획을 수립하여 공고하면 일반 저작자나 출판사가 집필한 도서를 출원하게 되는데, 문교부가 선정한 검정심사위원들이 문교부가 작성한 검정기준과 교육과정에 기준하여 통과 여부를 심사한다. 검정교과서의 집필은 최근 3년간 매년 10종 이상의 도서를 발행한 실적이 있는 출판사와 당해 교과용도서 출판에 관한 약정을 한 저작자로 한정한다. 서술원칙은 저작자에게 '집필상의 유의점'으로 하달된다.<sup>20)</sup>

따라서 검정의 경우에도 집필의 주체만 교육부가 아닌 것일 뿐, 교과서 내용의 통제에 관한 점에서는 국정제가 별 차이가 없는 것이 현실이다.<sup>21)</sup>

17) 현실적으로 해방 이후 역대 정권이 주권재민에 바탕을 두지 않은 독재정권 또는 군사정권이 있었다 할 때, 그동안 우리나라 교과서는 모두 이 비민주적인 집권층에 의하여 독점발행되었다는 말이 된다. 물론 국정제의 문제점이 반드시 정권당당의 성격과 연결되는 것은 아니나, 우리나라의 경우 독재권력에 의하여 특히 국정제의 폐단이 두드러졌다고 할 수 있다.

18) 전국교직원노동조합 교과위원회, 앞의 책, 318쪽

19) 앞의 책, 같은 곳

20) 앞의 책, 318, 319쪽.

21) 앞서 본 바와 같이 <교과서 규정>상 교육부가 필요에 따라 언제든지 검정도서를 국정도서로 변경할 수 있으므로, 검정도서 출판 관계라는 이점을 고려하여 장차 검정도서에서 누락되지 않도록 최대한 교육부의 의도에 맞게 교과서를 제작하려고 하기 마련이다. 일반적으로 국정제보다는 검정제, 검정제보다는 자유발행제가 보다 민주적인 원칙에 충실한 것이라고 하는데, 현재와 같은 우리나라 교과서 발행제도하에서는 위와 같은 문제점으로 인하여 특별히 검정제가 국정제보다 낫다고 할 수 없는 면이 있는 것도 사실이다.

또 실제 출판에서 출판사가 출원한 검정도서의 경우 검정합격 판정은 출판사의 사활이 걸려 있는 중요한 문제로 된다. 교과서 지습서, 참고서, 학습테이프 등에서 막대한 이익을 누릴 뿐 아니라, 출판사의 명예가 걸린 것이어서 합격판정을 동원하기 위해 모든 방법을 다 동원한다

이처럼 우리나라 교과서제도는 국정제를 원칙으로 하고 있으며, 이 원칙은 해방 이후 거의 변함이 없이 유지되어왔다. 따라서 대부분의 교과서는 역대 교육당국의 의도와 감독하에 저작 출판되어왔다고 할 수 있으며, 이 과정에서 집권여당의 교육관이 비교적 충실하게 반영되었다고 결론짓게 된다. 이로 말미암아 교사와 학생간의 창의적이고 역동적인 교육활동은 크게 위축, 제약되었으며, 획일적인 사고와 기능적 주입식 교육내용이 교육과정 전반을 지배하게 되었다. 그리고 이에 대한 부산물로서 과도한 입시경쟁과 학벌 위주의 전통을 낳게 되었다. 입시지옥에 견디지 못하여 "새가 되어 날고 싶다. 시험없는 세상에 살고 싶다"고 절규하며 자살하는 우리나라 학생들의 불행은 국정교과서 제도와 무관하지 않다.<sup>22)</sup>

## 6. 외국의 교과서 발행제도

### 1) 영국

영국에서는 교육내용을 관리하고자 하는 행정적인 차원에서 만들어진 교과서제도도 존재하지 않는다. 교과서의 저작 및 발행은 전적으로 자유이고, 그것의 채택 또는 사용에서도 하등의 제한이 가해지지 않는다.

따라서 정부의 주도하에 교과서가 집필 발행되는 일은 없으며, 어떤 형태의 검정제도도 없다.<sup>23)</sup>

영국의 경우 보통교육은 중앙행정당국이 아닌, 지방교육당국(local education authorities)에 의하여 관장되고 있는데, 지방교육당국은 교육상의 행정지도를 통하여 적절한 교과목이 학교에서 교수되도록 지침을 내릴 뿐, 교과서 편찬과는 무관하다.<sup>24)</sup>

고 하며, 심한 경우 규모가 작은 출판사의 합격본을 수십억 원을 주면서 통째로 사버리는 일도 빚어진다고 한다(조형수, 「교과서제도와 내용비판」, 『교육현장』, 사계절, 1989, 182쪽).

22) 중앙일보 특별취재반, 「교육, 이대로 둘 것인가」, 천지, 1990, 11쪽

점수의 굴레에 못 빠져 스스로 목숨을 끊은 학생이 1985년 113명, 1986년 116명, 1987년과 1988년에 각각 100여 명에 이르렀다고 한다(앞의 책, 같은 곳).

23) 광병선·이혜영, 앞의 연구보고, 55~58쪽

24) K. P. Poole, *Education Law: An outline of the law relating to the public system of education in England and Wales*, Sweet · Maxwell, 1988, pp. 113~116



## 2) 미국

미국의 연방헌법에는 교육에 관한 규정이 없으며, 교육은 각주의 권한에 속하고 있다. 따라서 미국의 교과서제도도 전국적으로 통일된 모습을 띠고 있지 아니한바, 일반적으로 자유발행제를 원칙으로 하고 있다.<sup>25)</sup>

교과서 집필은 주정부나 행정당국과 관련이 없는 독립된 저자들에게 의하여 이루어지고 있다. 미국에서는 교과서 제작과정에서 연구가나 실천가들로 조직된 편집진이 구성되어 있어, 이들의 주도하에 교과서 집필과 편집이 진행된다.<sup>26)</sup>

교과서 집필의 기준이 되고 있는 것은 각주가 독자적으로 시행하고 있는 교과과정(curriculum and instruction)이므로, 우리나라에서와 같이 전국적으로 사용되는 교과서를 만들기는 불가능하다.<sup>27)</sup>

이규환 교수는 이 사건 헌법소원심판청구와 관련하여 헌법재판소에 제출한 “교과서제도(교육법 제157) 위헌소송에 대한 의견”에서 다음과 같이 영국의 교과서 발행제도를 소개하고 있다(4쪽). “영국에서는 교과서의 저작·발행은 출판사나 일부 지방교육당국(LEA)에 의해서 중앙정부의 간섭없이 자유로 행해지고 있습니다. 교육과정개발위원회나 특정한 학문분야의 진흥단체(Nuffield 재단 같은 것)도 교과서를 저작 발행하고 있습니다. 한국에서는 중앙의 교육부에서 설정한 ‘교육과정’의 세부내용 또는 학습지도 요령에 근거해서 교과서를 작성하도록 되어 있는데, 영국에서는 그러한 근거를 중앙의 과학교육부나 지방교육 당국에서 지시하는 일은 없습니다. 이 나라에서의 교과서의 선정, 채택의 권한은 원칙적으로 지방교육당국이 갖는 것으로 되어 있지만, 실제에서는 그 권한이 각 학교의 관리규칙에 따라 교장에게 위임되어 있습니다. 그러나 교장은 교과서의 채택 구입을 교과주임 또는 교과지도 교사에게 위임하는 경향이 있습니다. ... 따라서 교과서의 사용 여부, 동일학년에서의 능력에 따른 교과서의 사용 여부, 교과서 편차의 시각을 달리하는 복수적 교과서의 사용 여부 등은 교장 또는 교사가 자치적으로 결정하도록 되어 있습니다.”

25) 이규환, 앞의 의견서, 같은 곳

26) 박병선·이혜영, 앞의 연구보고, 50쪽

27) 앞의 연구보고, 같은 곳

이처럼 미국의 경우 주마다 교육과정이 독자적으로 편성되기는 하나, 그럼에도 불구하고 ① 사회적 효율성(social efficiency) ②인본주의(humanism) ③사회개선(social meliorism) ④발전문제(developmentalism)가 대체로 교과내용을 결정짓는 중요한 요소로 기능해왔다고 한다(이 점에 관하여는 Herbert M. Kliebard, *The Struggle for the American Curriculum 1893~1958*, Routledge·Kegan Paul, 1986 참조). 예컨대 1960년대에는 인권운동과 빈민운동이 활발하였던 관계로 사회개선(social meliorism)이 학교 교과목의 주요 주제로 각광을 받았으나, 실업이 늘고 경기가 후퇴한 1970년대에는 사회적 효율성(social efficiency)이 학교교육에서 강조되었다. 그러나 어느 경우에도 이와 같은 학교교육의 중점은

그럼에도 불구하고 실질적인 교과내용에서는 유사한 점이 많이 있으므로, 각 교과서 출판사는 교과서 가격이나 담겨 있는 내용의 질에 관하여 경쟁을 하게 된다. 또 연방정부는 교과내용에 대하여 감독권한을 가지고 있지 아니하나, 교과내용의 향상을 위해서 연구그룹(curriculum-study group)을 조직하거나 후원하기도 하므로, 이 그룹에서 연구된 내용이 일정정도 각 출판사의 교과서 출판과정에 영향을 미치기도 한다.<sup>28)</sup>

미국의 교과서 선정기준은 주교육위원회나 주교과서 특별위원회에서 설정하는데, 그 위원으로는 초·중등학교 교육행정관, 각 교과영역에 대한 전문적 식견을 가진 사람들이 선출되고 있다. 지역주민들도 최종적인 교과서 채택에 관하여 의견을 진술할 권리가 있는 것이 보통이다.<sup>29)</sup>

그러므로 미국에서는 우리나라의 경우처럼 교과서 발행을 누가 하느냐는 논의의 대상이 될 여지가 없고, 교과서 내용만이 문제가 되어왔다.

따라서 교과서 발행 자체와 관련된 법률상의 쟁송은 드물고, 주로 교실에서 이루어지는 교육내용의 헌법적 타당성, 종교와 교육과의 관계, 흑백차별과 관련된 교육의 기회균등 문제가 소송으로 제기되어 국민적 관심을 끌었다.<sup>30)</sup>

주당국이 아니라 학생들의 선택과 관심(choice and interest)을 우선으로 하여 결정되었음에 유의할 필요가 있다(이와 같은 교과내용의 변화과정을 비교적 상세히 소개한 문헌으로는 Joel Spring, *American Education: An introduction to social and political aspects*(4th edition), Longman, 1989, pp. 74~84).

이 점에 있어서 정부주도하에 수시로 대학입시제도가 바뀌어온 우리나라의 교육행정과 대비된다. 즉 해방 이후 우리나라의 대입제도는 최근의 수능능력시험제도를 빼고라도 크게 7번 바뀌었다. 내용을 보면, 대학별 단독시험제(1945~1953), 국가연합고사와 본고사 병행(1954), 대학별 유시험과 무시험(내신제)병행(1955~1961), 대학입학 국가자격고사제(1962~1963년), 대학별 단독시험제(1964~1968), 대학입학 예비고사와 본고사 병행(1969~1980), 대학입학 학력고사와 내신제의 병행 등이다(중앙일보 특별취재반, 앞의 책, 61쪽). 그러나 1945년부터 1988년까지 큰 골격 안에서 이루어진 입학사정방법, 내신제 적용비율, 논술고사 실시, 지원방법 등의 변경을 포함하면, 사실상 20번 넘도록 뒤치락 변천을 거듭해왔다(앞의 책, 같은 곳. 당시 입시제도를 취재한 취재기자에게 서술고 광현철 교장은 “이는 장관이 새로 들어설 때마다 ‘작품’ 하나 남기겠다고 하는 것이 이유인 것 같아요. 제도가 바뀌면 내년이나 내후년부터 시행된다고 하니 말이나 됩니까?”라고 반문하고 있다(앞의 책, 62~63쪽).

28) Spring, 앞의 책, 216~217쪽

29) 이규환, 앞의 의견서, 4~5쪽

30) 미국 교육법 관계 소송에 관한 문헌으로는 Tyll van Geel, *The Courts and American Education Law*, Prometheus Books, 1987 참조



## 3) 프랑스

프랑스에서는 영국이나 미국과 마찬가지로 일반 저자와 출판사에 의해 교과서가 자유롭게 저작, 발행되고 있다.<sup>31)</sup> 각 학교에서 채택하는 교과서의 유형별 목적과 명칭은 법률과 대통령령으로 규정되어 있으며, 교과서의 주당 수업시간수와 학년별 교수요목은 교육담당 행정부령(arrete)으로, 교수방법은 훈령(instruction)으로 규정되어 학년별, 교과별로 제시된다. 그러나 이와 같은 교육과정에서 교재로서 교과서가 차지하고 있는 비중은 크지 않은 편이다.

즉 프랑스에서는 교과서 내지 교과용 도서라는 말이 상당히 넓은 의미로 쓰이고 있으며, 학년이 높아질수록 일반 도서와의 구별이 약해지게 된다.

따라서 교과서의 비중이 줄어들고 상대적으로 다양한 기기의 도입이 확대되어 교재개발에 관한 제도가 급속도로 정비되어가고 있으며, 유용한 자료를 효율적으로 공급하기 위하여 주요 지역마다 교육자료 정보센터를 설치, 운영하고 있다.<sup>32)</sup>

## 4) 독일

독일도 미국과 마찬가지로 연방 전체를 대상으로 하는 통일적인 교육법은 없으며, 교육사항은 역사적으로 형성된 각 주의 문화 고권(Kultyrhoheit der Lander)에 의해 각 주의 행정과 입법에 위임되어 있다. 주 교육당국이 시행하는 각종 법령은 독일의 국가기본법(헌법)에 명시된 민주주의와 기본적 인권의 존중이라는 근본원칙에 기초해서 제정되고 있으며, 학교교육의 목적·내용·방법의 설정 그리고 교과서의 발행 및 채택에서도 가치의 다양성(Pluralitat)과 관용(Toleranz)이 존중되고 있다.<sup>33)</sup>

주 교육당국은 직접 교과서를 편찬·발행하거나 검인정을 하고 있지는 않으나, 학교에서 채택할 교과서의 인가 또는 허가는 하고 있다. 교과서는 민간이 발행하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 일반적으로 그 내용이 국가기본법의 원칙에 위배되지 않고, 학습지도 요령에 따르고, 교육적 가치가 인정되고, 가격

31) 광병선·이혜영, 앞의 연구보고, 58쪽

32) 앞의 연구보고, 60~61쪽

33) 이규환, 앞의 의견서, 5쪽

이 적절한 경우 주의 문교부는 교과서 채택을 인가하고 있다.<sup>34)</sup>

## 5) 일본

## (1) 일본의 교과서 제도

일본에서 근대적인 학교제도가 출발한 것은 1872년(明治 5)의 학제발표로부터 비롯되는데, 당시 교과서는 자유발행, 자유채택주의였다.<sup>35)</sup>

이에 따라 주로 구미의 번역교과서가 많이 사용되었다. 그러나 이후 구미학계의 영향을 받아 인권운동이 활발해지자 문부성은 당시 널리 읽히던 『통속민권론(通俗民權論)』 등 인권관계 서적을 금서로 지정하는 한편, 허가제를 시행하여 교과서 발행과 사용을 통제하기 시작하였다. 1986년에는 초·중학교 교과서에 검정제를 도입한 데 이어, 1903년에는 국민학교 교과서를 국정제로 하였다. 그리하여 1949년 무렵까지 40년 이상 확실적인 국정교과서가 사용되었으며, 초국가주의 군국주의 이데올로기가 교과서를 통하여 학교교육을 지배하였다(중등학교 교과서는 검정제가 유지되다가 1943년에 국정제가 되었다).<sup>36)</sup>

패전 후 교육개혁에 따라 검정제가 다시 채용되었으며, 검정은 문부대신의 보조기관으로 교과용도서 검정조사심의회 및 교과서 조사관이 설치되어 담당하고 있다.

이러한 검정절차에 의해 문부성의 인정을 받은 교과서 수는 연도에 따라 차이가 있으나, 연간 3백 권 정도에 이른다고 한다. 검정을 받기 위한 기본조건으로는 ① 교육기본법에 정해져 있는 교육목적, 방침 및 학교교육법에 정해진 학교의 목적, 교육목표와의 일치 ② 학습지도 요령에 제시된 교과목표와의 일치 ③ 정치와 종교에 관하여 공정하게 취급하고 있는가의 여부 등을 검토한다.<sup>37)</sup>

34) 앞의 의견서, 같은 곳

예컨대 니더작센(Niedersachsen)주의 경우 교과서 채택의 허가를 받으려면 민간 출판사는 저작자와 가격을 명시한 교과서의 목록과 교과서마다 건본 4권씩을 첨부하여 주교육당국에 제출해야 하는데, 이 목록 중에서 사용하고 싶은 교과서를 학교단위의 교과별 교사회의에서 충분히 검토한 후 학부모회의 대표들의 의견을 고려하여 결정하게 된다고 한다.

35) 浪本勝年, 『子どもの人權と教科書』北樹出版, 1982, 80쪽

36) 浪本勝年, 앞의 책, 81쪽

37) 광병선·이혜영, 앞의 연구보고, 48쪽

이처럼 법률적으로는 검정제를 채택하고 있으나, 차츰 국정에 가까워진다는 비판이 제기되고



## (2) 일본의 교과서 재판

재판의 배경 저명한 역사학자이며 동경교육대학 교수인 이에나가 사부로(家永三郎)는 1965년 자신이 고등학교용 사회과 교과서로 1952년 이래 집필해온 『신일본사(新日本史)』를 문부성에 제출하여 검정을 신청했다. 문부성은 위 책을 심사한 후 불합격 처분을 내렸다. 그 이유로써 태평양전쟁에 관련된 서술내용과 게재사진이 전체적으로 너무 어두운 면에 치중하고 있다는 것이었다.<sup>38)</sup>

이에나가 교수는 수정을 가하여 다시 문부성에 제출했다. 문부성은 1964년, 예컨대 태평양전쟁에 관하여 '무모한 전쟁'으로 서술한 부분에서 '무모한'을 삭제하라는 등 약 300개 항목에 걸친 수정을 조건부로 하여 합격을 허가했다.

이에나가 교수는 1963년의 불합격 처분 및 1964년의 수정요구가 모두 헌법상 보장된 교육의 자유, 표현의 자유, 학문의 자유 등에 어긋나는 위헌, 위법으로서 이로 인하여 커다란 정신적·물질적 손해를 입었음을 청구원인으로 하고 국가를 상대방으로 하여, 다음해인 1965년 동경지방법원에 손해배상 청구 소송을 제기하였다. 이것이 이른바 제1차 소송이다.

제2차, 3차 소송 이에나가 교수는 한편 문부성의 수정 요구에 대하여 4분의 1 가량을 다시 써서 제출했으나, 1967년 불합격 처분되자 1968년 문부대신을 피고로 하여 그 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다. 이것이 제2차 소송이다.

이에나가 교수는 이와 같이 교과서재판을 계속하는 가운데도 교과서 집필을 계속했다. 그런데 1982년 들어 문부성은 고등학교 과정에 <현대사회>라는 학

있다. 즉 해가 갈수록 검정요건이 강화되고, 「교과용도서 무상조치에 관한 법률」에 따라 넓은 지역별로 통일적인 교과서 공급이 이루어짐으로써, 교과서 수가 격감하고 있다고 한다. 반면 학교교육에 교과서가 차지하는 비중은 점점 커져가고 있는데, 이러한 현상은 제2차 세계대전 이전의 국정교과서 중심주의의 해로운 전통이 아직 잔존하고 있기 때문이라고 한다(浪本勝年, 앞의 책, 82쪽). 아울러 현행 검정제도의 최대의 문제점으로 ①여당에 속한 문부대신이 교과서 내용을 통제하는 점 ②검정의 밀실성(비공개 비밀주의) 등이 지적되고 있다.

38) 家永교과서재판의 배경, 내용 및 경과에 관한 최근의 문헌으로는 浪本勝年, 앞의 책, 126~159쪽; 森川金壽, 『教科書と裁判』, 岩波書店, 1990; 東幸一郎, 『時代に歴史の眞實—家永教科書(第三次訴訟 控訴審 傍聽記)—』, せせらき舎, 1992; National League for Support of the School Textbook Screening Suit, *Truth in Textbook, Freedom in Education and Peace for Children*, (2nd edition), 1993; 教育科學研究會·梅原利失編, 『教科書裁判から教育を考える』, 國土社, 1993

과목을 신설하고 이 과목의 교과서에 대해 전례없는 검정기준을 세워 개악을 지시했다. 그리하여 일제 때 우리나라 말의 말살사실을 은폐하고 일본어와 한국어가 공용어로 병용됐다고 왜곡했으며, 3·1운동의 '저항'을 '폭동'으로 뒤 바꾸는 등 일본의 한국침략을 정당화하는 방향으로 교과서 집필을 유도하였다. 또 중국침략에서는 남경을 점령한 일본군이 강간, 약탈, 방화한 사실을 감추도록 했다.<sup>39)</sup>

이러한 교과서 검정요건의 강화를 통한 역사왜곡은 일본 국내외에서 많은 비난을 야기하게 하였다.

이에나가 교수는 이러한 상황 변화하에서 다시 그동안 써온 교과서에 대하여 검정을 신청하였으나, 문부성은 검정요건 강화에 따라 전에 허용되었던 것까지 포함하여 400여 항목에 이르는 부분의 수정을 요구하였다. 이에 이에나가 교수는 국가를 상대로 하여 위와 같은 수정 요구로 인한 정신적·물질적 손해배상을 구하는 소송을 동경지방법판소에 제기하였다. 이것이 제3차 소송이다.<sup>40)</sup>

재판의 경과 제1차 소송에서 동경지방법판소는 1974년 원고 일부 승소의 판결을 선고하였다. 판결요지는 검정제도는 위헌은 아니나, 문부성의 수정 요구에는 일부 위법한 것이 있다는 취지였다. 이에나가 교수는 항소하였으며, 동경고등재판소는 원고 전부패소 판결을 선고하였다. 이에나가 교수는 다시 상고

39) 『동아일보』, 1982년 7월 20일자 기사

당시 일본은 국내의 교과서뿐만 아니라 일본국제교육정보센터 등 외교 루트를 통하여 다른 나라의 교과서에까지 제2차 세계대전 당시 일본에 의한 한국, 중국 등의 침략사실을 왜곡하도록 요청한 것이 드러나 충격을 주었다. 일본이 한국 관계 부분을 정정요청한 것은 영국, 노르웨이, 멕시코, 독일, 미국 등 세계 각국의 교과서 및 참고자료에 미치고 있으며, 그 내용은 대부분 일본의 한국침략을 "조선 국내사정의 불안" 또는 "일본제품의 안정적 시장확보" 등으로 합리화하려는 일본식 식민사관에 입각한 것들이라고 보도되었다(『동아일보』, 1982년 7월 29일자 기사).

40) 이처럼 이에나가 교수의 제3차 소송은 1982년에 일본 국내의로부터 심각한 비난을 야기한 일본정부의 제2차 세계대전 침략사 왜곡을 시정하기 위한 노력의 일환으로 제기된 것이었다. 이에나가 교수는 특히 역사적 진실을 은폐하는 수단으로서의 검정은 헌법상 허용되어서는 안 된다는 신념에서 소를 제기했다고 한다. 그런데 우리나라의 이 사건 헌법소원심판 사건의 기록을 보면 (전국교직원노동조합 교과위원회, 앞의 책, 412~425쪽), 교육부는 교육법 제157조가 합헌이라는 주요 논거로서 이에나가 교수의 청구를 배척하는 일본법원의 판결예를 인용하고 있다. 국익적 차원에서라도 이에나가 교수의 재판을 적극 지원했어야 할 것 같은데, 이해하기 어려운 일이다. 뿐만 아니라 일본은 검정제이므로 우리나라의 국정제와는 전혀 사정이 다른 점을 망각하고 있다.



하였으나, 1993년 3월 16일 일본 최고재판소는 상고를 기각함으로써, 원고패소 판결이 확정되었다.<sup>41)</sup>

제2차 소송에서 동경지방법재판소는 1970년 이에나가 교수의 전면 승소판결을 선고하였다 (“스기모도” (杉本)판결이라 통칭됨). 이 판결은 일본 교육법학계에서 “국민의 교육권”을 재판사상 처음으로 인정한 역사적인 판결로 평가받고 있다.<sup>42)</sup>

“스기모도” 판결은 국가와 국민교육의 관계에 대하여, 국가는 국민이 적절한 교육을 받을 수 있도록 책무를 지는 것이지만, 이를 위하여 국가가 반드시 교육내용에 개입하는 것이 필연적으로 요구되는 것은 아니며, 국가는 교육을 육성하기 위하여 필요한 제조건을 정비할 수 있을 뿐이라고 해석함으로써, 이른바 ‘국가교육권설’을 부정했다. 스기모도 판결은 이러한 논리에 입각하여 교과서 검정제도 자체를 위헌으로 판단하지는 않았으나, 검정은 단순한 오기나 명백한 서술상의 잘못에 한하여야 하고, 내용의 당부나 사상검열은 헌법상 허용되지 않는다고 판시했다.

“스기모도” 판결에 대하여 문부대신은 항소하였으나, 1975년 항소가 기각되었다. 이에 다시 문부대신이 상고하기에 이르렀는데, 일본 최고재판소는 1982년 문부대신의 상고를 받아들여 원판결이 파기환송되었다. 이에 따라 동경고등재판소에서 재판이 속개되었는데, 1989년 결국 “스기모도” 판결을 뒤엎고 이

41) 이에나가 교수는 상고이유서에서 ① 교과서검정은 국가가 교육내용에 권력적으로 개입하는 제도로서, 헌법과 교육법이 보장하는 국민과 교사가 향유하는 교육의 자유 및 자주성을 침해하는 것이다. ② 검정제도 자체의 위헌과는 별도로 이 사건과 같이 개별적으로 검정을 행하고 수정요구 의견을 제시하는 것은 그 적용에서 위헌이다. ③ 이 사건 검정처분은 재량권이 남용되었다고 주장했다. 이에 대하여 최고재판소는 “교육내용에의 국가적 개입은 가능한 한 억제되는 것이 필요하지만, 아동이 자유롭고 독립된 인격체로서 성장하는 것을 방해하지 아니하는 한 개입할 수 있”고, 이러한 범위 내에서 “허용된 목적을 위해 필요하고도 합리적이라고 인정되는 규제를 시행”할 수 있는 것이므로, 교과서 검정제도나 그 구체적 적용은 위헌 또는 위법이 아니라고 판시하였다. 이에 대한 비판 문헌으로는 教育科學研究會 梅原利夫 編, 앞의 책 및 教科書檢定訴訟を支援する 全國連絡會, 許也ます力 最高裁: 3/16 教科書 判決, 1993 참조.

42) 浪本勝年, 앞의 책, 133쪽

“스기모도” 판결은 제2차 소송의 판결이었지만, 전체 교과서 재판에서 최초의 판결이었다. 이 판결은 국민의 교육권 인정과 아울러 사실상 이에나가 교수의 주장을 대부분 받아들임으로써 이에나가 교수측에 승리를 안겨준 것이지만, 이후 일본법원은 점차 국민의 교육기본권을 축소해석하고, 주로 아동의 사리분별력 미흡에 바탕을 둔 국가교육권설에 의존하여 국가검정제도를 폭넓게 인정하는 쪽으로 기울어져 간다.

에 나가 교수의 패소판결이 선고되었다. 이에나가 교수는 이에 대한 상고를 포기함으로써 패소로 확정되었다.

제3차 소송에서 1989년 동경지방법재판소는 검정은 합헌이나, 문부성의 검정에 일부 재량권을 남용한 부분이 있다하여 이에나가 교수의 일부 승소판결을 선고하였다. 이에나가 교수는 이에 불복 항소하여, 현재 동경고등재판소에서 심리중인바, 머지 않아 판결이 선고될 예정이라고 한다.

평가 1993년 3월 16일 선고된 일본 최고재판소의 청구기각 판결에 비추어, 제3차 소송이 계속중이기는 하나 향후 일본법원이 교과서 검정제도를 위헌으로 볼 가능성은 거의 없는 것으로 전망된다. “스기모도” 판결을 비롯한 1970년대의 판결이 그 후 오히려 국가의 교육내용 개입을 강화하는 쪽으로 기울어진 것은 최근 일본의 경제적 군사적 대국화현상과 무관하지 않다고 본다. 이 판결은 문부대신의 검정요건 강화에 사법적 뒷받침을 부여해준 것으로서, 이후 얼마든지 주변상황에 따라 제2차 세계대전과 관련한 일본의 역사기술이 왜곡될 가능성이 있으며, 이로 인한 외교적 분쟁도 심화될 가능성이 있음을 예상하게 한다.<sup>43)</sup>

## 7. 헌법재판소 결정 검토

### 1) 검토에 앞서 : 닫힌 교과서관과 열린 교과서관

앞에서 우리나라의 교과서 발행제도 현황과 주요 외국의 교과서제도를 살펴

43) 이상에서 우리가 모범을 삼으려고 하는 주요 국가들의 교과서제도는 일본을 제외하고는 자유 발행제임을 살펴보았다. 자본주의 시장경제를 기본으로 하는 지구상의 국가에서 거의 유일하게 우리나라와 유사한 교과서제도를 가지고 있는 국가는 대만이다. 대만의 초·중·고등학교에서 사용되는 교과서는 대체로 두 가지 유형으로 나뉘어 편찬되고 있다. 하나는 교육부 소속의 국립편역관을 중심으로 편찬되는 경우인데, 이의 경우는 국정으로서 초·중학교 교과서 전부와 고등학교 교과서 일부가 이에 해당되고 있다. 다른 하나는 대만의 각 출판사가 편찬해내는 검인정 교과서로서 이의 경우는 각 출판사에 의해 편찬된 후, 국립편역관에 보내어 심사를 거친 후 출판되고 있다(방송통신고등학교 교원해외연수단, 「교원해외연수귀국보고서」, 1988, 19쪽). 대만이 최근까지 일당 지배체제 국가였음은 공지의 사실이다. 일당 지배 국가의 교과서제도와 우리의 그것이 흡사한 사실은 결코 유쾌한 일이 아니다(구소련도 국정제였다).

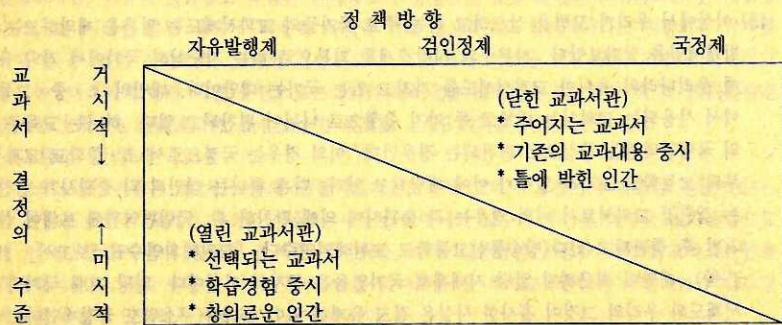


보았다. 이러한 예로부터 현재의 우리나라와 같은 국정제의 입법례는 그 당부를 떠나 연혁적으로나, 현실에서 매우 희귀한 제도라는 결론을 얻을 수 있다. 국제적으로 제2차 세계대전 침략사와 관계된 교과서 서술에서 종종 따가운 비난을 받아온 일본도 전후에는 검정제를 취하고 있다. 검정제 자체도 오래 전부터 제도적으로 또는 그 적용에서 위헌 요소가 있다는 비판을 받고 있다. 교과서 재판에서 최근 일본 최고재판소가 검정제의 합헌을 확인해준바 있지만, 이것은 어떤 의미에서 일본의 재무장화와 관련있는 상황의 부산물일 뿐 보편 타당한 진리가 아니다.

민주주의 교육의 근본목적 중 하나가 아동을 개방적이고 창의로운 전인격체로 성장시키지 위한 것이라면, 이것은 열린 인간상을 목표로 하는 것이 된다(인간은 본질적으로 열린 존재인 것이다). 이 점에 착안하여 교과서와 교육의 상관관계를 어떻게 보느냐에 따라 이른바 '열린 교과서관'과 '닫힌 교과서관'으로 논구하는 견해가 있는바, 위에서 예시한 바의 일본을 제외한 나머지 국가들은 대체로 '열린 교과서관'에 입각한 교과서제도를 택하고 있다고 보여진다.<sup>44)</sup>

44) 박병선·이혜영, 앞의 연구보고, 27~36쪽

이 보고서에서 저자들은 '닫힌 교과서관'이 만들어낼 수 있는 교육현상을 ①교과서의 내용은 절대적으로 바른 것이고 따라서 누구에게나 그것이 옳은 것으로 습득되어야 하는 위치를 차지하게 된다. ②교과서를 소중히 여기는 서적 중심의 교육이 생긴다 ③교사와 학생간의 상호작용이 위에서 아래로 흐르는 일방적인 것이 되기 쉽다. ④이러한 특성들을 통하여 '닫힌 교과서관' 밑에서는 교과서 내용에만 정통한 인간이 길러지기 쉽다(즉, 모든 문제에는 하나의 정답이 있고, 그 정답이 아니면 다른 해답은 틀렸다는 사고방식을 가진 인간이 길러지기 쉽다)라고 제시한다. 이와 대조되는 '열린 교과서관'의 특징으로는 ①교과서 내용은 언제나 옳은 것으로 습득되도록 제시되기보다, 왜 우리 인간은 지금까지 여러 문제를 해결함에 있어서 교과서 내용에 포함된 사례처럼 접근하게 되었나를 생각하도록 제시된다. ②교육내용은 문제해결의 사례를 제시하는 것이기 때문에 그것을 전달하는 학습자로는 학습자가 문제해결의 생생



따라서 이와 같은 분류방법이 절대적으로 타당하느냐는 의문이 있다고 하더라도, 정책적으로는 '열린 교과서관'으로 나아가는 것이 민주주의 교육이념에 합당할 것이다.

그렇다면 비교법적인 관점에서나 교육학적인 관점에 비추어, 국정제는 국가의 교육개입을 전면적으로 허용하는 것으로서, 가장 후진적이고, '닫힌 교과서관'을 바탕으로 하고 있으며, 창의적인 교육이념에서 그 어느 제도보다도 원거리에 위치하고 있다고 하겠다. 헌법재판소는 이처럼 제도적으로나 교육적 이념에서 바람직하지 못한 국정제의 성격에도 불구하고, 국정교과서 제도를 우리 헌법상 민주주의 교육이념에 합치하는 것이라고 판단하였다. 그렇다면 지금까지 살펴본바 국정제의 단점을 충분히 극복할 수 있는 특별한 국내적(또는 국제적) 사정의 설명이나 이론적 설명이 제시되어야 할 것이다. 과연 그런가.

## 2) 결정문 검토

### (1) 일반론 : 왜 국정제를 고수해야 하는가

우선 헌법재판소의 결정문에는 우리나라가 자유시장 경제질서를 택하고 있는 대부분의 주요 국가와 달리 어째서 일제식민지 교육 잔재인 국정제를 아직까지, 변함없이 고수하고 있는지에 대한 아무런 역사적 설명이 없다. 또 그래야만 할 특수한 국내외적 사정을 제시하고 있지 않다.<sup>45)</sup>

한 경험을 가질 수 있도록 마련된다. ③따라서 전통적인 의미의 교과서에 전적으로 의존하는 교육은 지양된다. ④창의로운 사고를 하는 인간이 강조된다(즉 교육내용은 누구에게나 판매되는 듯이 답습해야 될 대상이 아니고, 주어진 문제에 대해 학습자 스스로가 해결방식을 찾도록 돕는 실마리를 제공하는 것이기 때문에, 학습자 자신의 창의력 개발에 초점을 둔다)를 들고 있다. 이와 같은 교과서관을 토대로 저자들은 교과서 정책결정 모형을 제시하고 있다.

저자들의 이와 같은 분석에 의하면, 국정제는 '닫힌 교과서관'과 연관되며, 국정제하에서의 교과서 결정은 거시적이라기보다는 미시적 방향에 맞추어져 있다. 우리나라 입시제도도 이 분류에 의하면, '닫힌 교과서관'의 산물이라 보아야 할 것이다.

45) 헌법재판소가 결정문에서 이러한 부분에 관하여 언급하고 있는 것은 다음 실시 내용이 유일한 것이다.

"국정제도가 바람직한 것인가 하는 것은 헌법이 지향하고 있는 교육이념과 국내외의 제반교육여건, 특히 남북간장관계가 아직도 지속되고 있는 현실여건 등에 비추어 교과목의 종류에 따라 구체적·개별적으로 검토해볼 필요가 있을 것이다."

그러나 '국내외의 제반 교육여건'이란 구체적으로 어떤 여건을 말하는 것인가. '남북간장관계'와 교과서 제도가 논리적으로 어떤 연결고리를 가지고 있는지에 관해서는 더이상의 논구나



우리 헌법이 민주적 기본질서를 원칙으로 하고 있고, 국민 각자에 대하여 자유롭고 평등한 인간관을 바탕으로 한 행복추구권을 보장하고 인간의 존엄과 가치를 최고의 이념으로 하고 있음에 비추어, '달한 교과서관' 보다는 '열린 교과서관'에 따라 교과서 정책방향을 결정해야 함은 의문의 여지가 없다. 그렇다면 교과서 국정제는 한시바빠 보다 나은 제도로 바뀌어야 할, 폐기해야 될 운명에 놓여 있는 구체제의 유물이라고 하겠다.

여기서 자유발행제, 검인정제, 국정제에 관하여 어느 제도가 보다 민주주의 교육이념에 합치하느냐를 살펴보면, 이미 충분히 논증된 바와 같이 자유발행제가 궁극적으로 가장 바람직한 제도라 하겠으며, 국정제는 과시즘체제에 친한 비민주적인 교과서제도라고 생각된다.<sup>46)</sup>

그렇다면 현재의 국정제는 일단 민주적 기본질서를 원칙으로 하는 우리나라의 헌법이념과는 그 근본을 달리한다고 보지 않을 수 없다.

국정제가 민주주의 교육과 관련하여 심각한 폐단을 가져올 수 있음은 헌법재판소도 인정하고 있다. 즉 헌법재판소는 "인간의 내면적 가치증진에 관련되는 교육문화 관련 분야에서는 다수결의 원리가 그대로 적용되는 것이 바람직하지 않다는 의미에서 국가의 교육내용에 대한 권력적 개입은 가급적 억제되는 것이 온당하다고 본다. 국정교과서제도는 교육부에 의하여 교과서 편찬이 주도될 뿐만 아니라 그 교과서만이 교재로 허용되고 있다는 점에서 정부의 행정관료에 의하여 교과내용 내지 교육내용이 영향을 받을 소지가 있다는 점에서 교육의 자주성을 보장하고 있는 위 헌법의 규정과 모순될 수 있는 것이다"라고 실시하면서, 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있음을 인정하였다.

첫째, 학생들의 창의력 개발이 활성화되지 않고 경우에 따라 저해되거나 둔화될 우려가 있다.

둘째, 상황변화에 능동적·탄력적으로 대처하기 어렵다.

셋째, 자유민주주의의 기본이념과 모순되거나 역행된다.

넷째, 교사와 학생의 교재선택권이 보장되지 못하고 그결과 교과용도서의 개발이 지연되거나 침체될 우려가 있다.

다섯째, 교과서 중심의 주입식 교육내지 암기식 교육이 행해지기 쉽다.<sup>47)</sup>

설명이 없다. "구체적 개별적으로 검토해볼 필요"가 있다고 하면서도, 검토한 흔적을 아무 데서도 찾을 수 없다. 이러한 요소를 고려한다 하더라도 국어교과서가 어째서 국정제가 되는 지 상상력이 미치지 않는다.

46) 신현직 『교육기본권에 관한 연구』, 서울대학교 법학과 박사학위논문, 1990, 118쪽

그렇다면 이러한 문제점을 개선하기 위하여서라도 국정제는 자유발행제 내지 최소한 자유발행제에 준하는 검인정제로 변화시키는 것이 타당하다고 하지 않을 수 없다.

그런데 헌법재판소는 갑자기 논리적 비약을 하여 "공교육제도를 시행하는 의무와 책임을 지고 있는 국가가 교육정책의 입안 및 실현에 방관자적인 위치에 안주할 수는 없는 것이며, 교육의 내용 내지 교과서 문제에 대해서도 어떤 형태로 관여하는 것은 부득이하다"고 전제하고, 그 "관여방법의 하나로서 검인정제도 외에 국정교과서제도를 채택할 수도 있다"고 급하게 결론을 짓는다.

그러나 다른 외국과 비교하여 우리나라의 경우만이 유독 국가가 교육내용이나 교과서문제에 관여하는 것은 아닐 것이다. 어느 나라를 막론하고 중앙정부든 지방자치단체에서든 교육관여는 공통된 것이라고 할진대, 그럼에도 불구하고 앞서의 나라들은 자유발행제를 원칙으로 하면서, 다양하고 개방된 교육교재의 개발과 정보전달에 진력하고 있다. 즉 국가가 관여하는 것이 필요하다고 해서, '달한 교과서관'을 바탕으로 한 국정제를 채택, 고수해야 할 논리적 필연성은 없는 것이다. 헌법재판소의 "관여의 필요성"과 "국정제 고수" 사이에는 동전의 앞면과 뒷면과 같은 상관관계가 존재하지 아니한다.<sup>48)</sup>

## (2) 교과서 제도 법률주의

헌법 제31조 제6항은 "학교교육 및 평생교육을 통한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"고 규정하고 있다. 헌법재판소는 "헌법이 위와 같이 교육제도 법률주의를 명시하고 있기 때문에 교육제도의 일환인 교과서제도에 대해서도 법률주의의 원칙에 따를 수밖에 없는 것은 너무나 당연하다"고 하면서, 국정제를 원칙으로 한 교육법 제157조는 헌법 제31조 제6항에 근거하고 있다고 실시한다.

그러나 비록 헌법재판소의 결정대로 교육법 제157조가 헌법 제31조 제6항에 의한 교과서제도 법률주의를 규정한 것이라 하더라도, 교육법 제157조는 헌법

47) 헌법재판소의 결정문에 실시된 국정제의 문제점은 문구상의 차이는 있으나 기본적으로 앞서의 '달한 교과서관'에 나타나는 폐단과 일치한다. 헌법재판소는 나아가 이러한 폐단이 "일교과일책주의(一教科一冊主義)일 때 더욱 심화될 수 있으며, 특히 국가가 교과서 편찬에서 공교육 담당자로서의 우월적 지위만을 앞세워 적정하고도 공정한 태도를 견지하지 못할 때" 훨씬 확대될 수 있다고까지 인정한다.

48) 헌법재판소의 '관여'는 국민의 교육권을 적극적으로 보장, 확대하는 것이 아니라 통제, 제한하는 측면에 초점을 맞춘 것으로서, 자기 편의적인 해석이다.



제31조 제6항이 예정하는 교육제도 법률주의의 이념과 반드시 일치하는 것이 아니다.

즉 헌법 제31조 제6항은 그 규정의 위치로 보나 헌법 제31조 제1항 내지 제5항과의 연관성을 고려할 때, 헌법 제31조 제1항 내지 제5항에 따라 국민이 국가에 대하여 요구할 수 있는 여러 양태의 교육권의 구체적 실현을 국가가 구체적으로 마련해주어야 한다는 규정으로 보는 것이 타당하다.

따라서 헌법 제31조 제6항은 국민교육권의 보장을 위한 학교설치 등의 교육조건 정비, 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장을 위한 교육자치적 제도 운영 및 민주적 자주적인 학교관리 체계의 수립을 위한 국가적 책무를 의무지우는 규정으로 보아야 할 것이다.<sup>49)</sup>

이와 달리 위 조항을 교육에 관한 기본권을 제한하거나 이른바 국가교육권의 근거가 되는 규정으로 해석할 수 없다.

그런데 교육법 제157조는 교과용 도서는 문교부가 저작권을 가졌거나 검정 또는 인정한 것에 한하도록 하고 있고, 그 제작·검정·인정·발행·공급 및 가격사정에 관한 사항은 대통령령에 포괄적으로 백지위임하고 있다. 이것은 헌법 제31조 제6항이 예정하는 바의 급부적 교육조건 정비나 교육자치원리의 제도적 보장에 어긋나는 것이다. 더구나 교과서 제작에 관한 모든 사항이 전적으로 국회가 아닌 행정부의 대통령령에 위임되어 있음으로써, 헌법재판소가 실시하는 바의 교과서 법률주의의 원칙을 공동화하고 있다. 그러므로 교육법 제157조는 입법의 내용이나 형식에서도 위헌을 면할 수 없다.<sup>50)</sup>

49) 신현직, 앞 논문, 139~140쪽

50) 앞 논문, 202~206쪽

헌법재판소는 교육(교과서)제도 법률주의에 대하여 “국가의 백년대계인 교육이 일시적인 특정 정치세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치상의 의도에 따라 수시로 변경되는 것을 예방하고 장래를 전망한 일관성이 있는 교육체계를 유지·발전시키기 위한 것이며, 그러한 관점에서 국민의 대표기관인 ‘국회의 통제’ 하에 두는 것이 가장 온당하다는 의회민주주의 내지 법치주의 이념에서 비롯된 것이다”라고 실시하고 있다. 그런데 교육법 제157조의 규정이 교과서제도가 실질적으로 행정부의 의사에 의하여 운영되도록 하는 포괄 위임입법으로 되어 있어, 헌법재판소가 강조하는 ‘국회의 통제’를 불가능하게 하고 있으므로, 교육법 제157조를 합헌으로 본 헌법재판소 결정은 논리적으로 모순되는 것이다. 이 점에서 교육법 제157조가 헌법 제75조(대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다)에 위배되어 위헌이라고 보는 소수의 견은 타당하다.

### (3) 학문과 출판의 자유

남기정 교사가 주장하는 학문과 출판의 자유 침해 여부에 대하여 헌법재판소의 결정요지는, ① 남교사가 저작 또는 출판하는 책자가 교과서로 사용되지 못할 뿐 연구나 출판 그 자체를 제한하는 것이 아니므로 국어교과서의 국정제가 학문과 출판의 자유를 침해하거나 장애가 된다고 할 수 없다. ② 국가는 보통 교육의 성격상 교과서 저작에 관여할 수밖에 없는데, 어떠한 교과목에 대하여 국정제, 자유발행제 또는 검인정제로 하느냐의 기준설정은 공교육 제도하에서 국가에 달려 있다. ③ 국어과목의 경우 한글맞춤법 등 교과서 내용에 대한 통일성을 유지하고 전문연구기관에 저작을 위탁하여 교과서내용의 질의 향상을 꾀할 수도 있다는 것이다.

그러나 남교사가 교육일선을 떠난 상태에서 교육관계 일에 종사하거나 감독적 위치에 있는 교육 행정관료가 아니라, 바로 학생들과 교실에서 직접 부딪치며 그의 교육적 신념과 지식을 전달하고 교환하는 교사라는 지위에 있음에 비추어, 그가 저작하는 교육관계 출판물이 교과서로 사용되느냐의 여부는 그의 교수활동에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있다. 물론 본인이 원하지 아니하여 저작물이 교과서로 사용되지 않는 것은 가능하지만, 직접 교과서를 제작하고자 할 때에는 그 저작물이 교과서로 채택될 수 있느냐의 여부가 교사로서의 직업적 성취에도 관련이 된다. 따라서 교과서로 쓰이는 것만이 제한될 뿐, 그 밖의 용도로 얼마든지 연구, 출판할 수 있으므로, 결국 학문의 자유나 출판의 자유에 영향을 미치지 아니한다는 헌법재판소의 추론은 교사가 갖는 직업적 특성 및 교과서와 교육의 관계를 외면한 것이다.

둘째로, 국정제, 자유발행제 또는 검·인정제의 선택이 국가의 전권사항에 속한다는 논리 또한 찬동할 수 없다.

헌법재판소의 실시내용을 보면 위와 같은 논구의 근거로 국정 또는 검·인정 제도가 특허의 설질을 갖고 있는 것으로 보고 있는데 기인하는 듯하다. 즉 헌법재판소는 “교과서에 관련된 국정 또는 검·인정제도의 법적 성질은 인간의 자연적 자유의 제한에 대한 해제인 허가의 성질을 갖는다고보다는 어떠한 책자에 대하여 교과서라는 특수한 지위를 부여하거나 인정하는 제도이기 때문에 가치창설적인 형성적인 행위로서 특허의 성질을 갖는 것으로 보아야 할 것이며, 그렇게 본다면 국가가 그에 대한 재량권을 갖는 것은 당연하다고 할 것이다”라고 한다.



그러나 교과서 발행의 법적 성질은 별론으로 하고, 위 해석은 결과적으로 교과서 발행을 전적으로 국가의 재량행위에 귀속시키고 있는 것이므로 부당하다. 이러한 해석은 제2차 세계대전 이전의 이른바 전체주의적 국가교육주의 사관의 유물로서, 민주적 교육제도를 추구하고 있는 헌법이념과는 좀처럼 융화되기 어려운 이질적인 것이다.

또한 교과서란 궁극적으로 학생 개개인의 자유로운 인격체 발현을 돕는 교육적 도구임을 고려할 때, 교과서 발행의 법적 성질을 특허행위로만 보는 것은 교육기본권에 내재되어 있는 고유의 자유권적 요소를 몰각한 것이다.<sup>51)</sup> 그리고 이와 같은 국가재량권 이론은 우리 헌법 및 교육법이 지향하고 있는 교육자치제와도 크게 어긋나는 것이어서 합헌이라고 볼 수 없는 것이다.

셋째, 국정제로 인하여 국어교육의 통일성을 기하는 장점이 있다는 헌법재판소의 해석은 자의적이고 아전인수격이라는 비난을 면키 어렵다. 왜냐하면 헌법재판소가 강조하는바, 교과목의 통일성에 관한 문제는 비단 국어과목에만 특수하게 요구되는 것이 아니기 때문이다. 진리란 절대적인 것이 아니므로,<sup>52)</sup> 과도하게 통일성을 추구하는 것 자체가 민주주의의 다양한 색채를 잃게 할 위험이 있다.

헌법재판소는 일례로 맞춤법 통일을 들고 있으나, 국정제가 아니더라도 적절한 교육지침 등을 통하여 맞춤법의 일관성은 유지될 수 있을 것이다. 미국이나 영국에서 영어교과서 자유발행제도가 영문법의 통일을 저해한다는 얘기를 들어본 적이 없다. 또 그동안 국가안보라는 명목으로 해방 이전에 창작되었던 사회주의적 민족주의계열의 문학작품들이 국어교과서에서 철저히 배제됨으로써

51) 신현직, 앞 논문, 101~119쪽

역사적으로 볼 때 교육의 자유가 교육권의 최초의 모습이었다. 전제정치와 종교의 지배로부터 인간을 구출하고 인간정신의 발달과 사회적 불평등을 감소시키기 위하여 권리로써의 교육이 등장하였으며, 교육의 기본적 요청을 진리교육으로 보아 모든 정치적 통제로부터 교육의 자유 내지 독립이 주장되었던 것이다. 신현직 교수는 국정제는 말할 것도 없고 “교과서의 검·인정에 있어서도 그것이 교과서 내용에 대한 권력적 결정을 수반하는 것일 때는, 학교제도의 법정에 따른 국가의 학교감독행정의 영역을 크게 초월하는 것으로서, 국민과 교사의 교육의 자유를 침해하는 것이 된다”고 쓰고 있다(앞 논문, 118~119쪽).

52) 객관성과 논리적 정합성을 가장 철저히 추구하는 물리학에서조차 20세기 들어 절대적인 시간, 공간은 존재하지 아니한다는 아인슈타인의 “상대성 원리”를 보편적인 자연법칙의 하나로 받아들였으며, 이 이론조차 미시적으로 물체의 움직임을 물리적으로 정확하게 포함하는 것이 불가능하며, 확률적으로만 파악 가능할 뿐이라는 하이젠베르크의 “불확정성 원리”에 의하여 보다 발전된 개념으로 보완되었음을 상기할 필요가 있다.

절름발이 교과서가 되어온 것이 사실이다.

따라서 이 점에 관하여도 헌법재판소는 설득력을 결여하고 있다.

#### (4) 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장

헌법재판소는 앞서 인용한 바와 같이 국정제는 여러 폐단이 있을 수 있으므로 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 정신에 입각해서 바람직한 제도라고 하기는 어렵지만, ① 교육부가 편찬한다고 하여 편찬과정에서 교육전문가가 전적으로 배제되는 것은 아니며(교과용 도서 규정 제6, 제7조) ② 교과서는 심신이 미숙한 학생으로 하여금 그 사용을 의무화하고 있는 것이므로 그 내용에서 학생의 지능이나 연령에 상응하는 국가의 교육적 배려가 불가피하고, 이를 교사에게 전적으로 맡길 수 없는 점이 있으며, ③ 중학교 국어교육에 관한 한 국가수준에서의 통일된 기준과 헌법이념에 부합한 가치관에 의해 국어교과서를 편찬하여 학생들을 지도하는 것이 보다 바람직할 수 있으므로, 위헌이 아니라고 한다.<sup>53)</sup>

그러나 헌법재판소가 언급하고 있는 ‘교육전문가’의 역할은 교육부장관의 자문기구에 불구한 1종 도서편찬심의회 구성원으로서의 역할에 지나지 않는 데다가, 그것도 교육부장관의 임명에 의하여 참여할 뿐이므로 국정교과서에 관한 실질적인 결정권한이 전무하다. 따라서 이러한 ‘교육전문가’의 참여가 헌법이 보장하는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 담보해주리라고 기대할 수는 없는 일이다.

그리고 헌법재판소는 학생의 판단력 미숙을 들어 교사에게 학생교육을 완전히 일임했을 때의 위험성 및 그로 인한 국가적 개입의 불가피성을 역설하고 있으나, 이 부분의 보완은 국가가 아니더라도 학생회, 학부모모임, 교사단체, 지방교육당국 등 교육자치체를 적극적으로 활용하여 얼마든지 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 것이므로, 동의하기 어려운 해석이다. 민주국가의 교육은 정형화된 ‘ 획일화된 인간 ’을 양성하기 위한 것이 아니고, 피교육자의 능력과 소질을 계발함으로써 개성신장을 촉진시키기 위한 것이기 때문에 그 교육내용

53) 이처럼 위헌이 아니라고 하면서도 헌법재판소는 끝부분에 이르러 “그러나 이러한 사정이 인정되는 경우 이외에는 국정제보다는 검·인정제도를, 검·인정제도보다는 자유발행제를 채택하는 것이 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 보장하고 있는 헌법의 이념을 고양하고 아울러 교육의 질을 제고할 수도 있을 것이다”라고 설시하고 있어, 이 부분의 판단에 크게 고심하였음을 짐작케 한다.



과 교육방법도 스스로 다양성을 가질 수밖에 없는데, 그에 대한 결정권은 전문적인 교육자에게 맡겨야 한다는 것이 교육의 자주성·전문성의 참뜻이며, 이와 같은 교육의 본질적인 자율성을 확보하기 위하여 헌법은 특별히 '정치적 중립성' 보장에 관한 규정을 두고 있는 것이다.<sup>54)</sup>

마지막으로 앞에서 검토한 바와 같이 국어교육의 특수성만으로 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 외면할 수도 없다. 그러므로 헌법재판소의 이 부분 설시도 받아들이기 어려운 일이다.

이상에서 헌법재판소의 합헌결정은 어느 모로 보나 민주주의 교육을 위한 헌법이념과는 거리가 먼 것이라고 생각한다. 후진적인 교과서 입법제도를 가지고 있는 우리나라에서 헌법재판소가 그 위헌성을 분명히 선언하지 못하고, 논리적 정합성과 사회적 상당성을 결여한 채 위헌이 아니라고 강변하는 것은 헌법 이론의 진전을 가로막는 불행한 일이다.

위에서 분석한 바에 의하면, 헌법재판소가 법리적인 관점에서 결정을 내렸다 기보다는, 어떤 의미에서든 정치적 고려를 한 것이 아니냐는 의구심을 낳게 한다. 그러나 그 구체적인 실상에 관해서는 결정문만 가지고는 알 수가 없다.

굳이 이번 결정이 아니라도 사회적, 정치적으로 비중이 큰 사건에 관하여는 헌법재판소가 정치권의 영향을 받거나 스스로 위축됨으로써, 헌법재판소의 위상을 약화시켜왔다는 비판이 종종 제기되어왔다.<sup>55)</sup> 이번 경우도 이와 같은 한

54) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 1990, 417쪽; 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 1988, 218~220쪽

55) 예컨대 조용환, 「재판을 통해본 90년의 인권」, 『인권보고서』 제5집, 대한변호사협회, 1991, 374~385쪽

조용환 변호사는 헌법재판소가 노동쟁의조정법 제13조의 2와 국가보안법 제7조를 합헌이라고 결정한 데 대하여, 다음과 같이 헌법재판소의 한계점을 지적하고 있다.

“헌법재판소가 정치적, 사회경제적으로 대립하는 여러 입장 가운데 하나를 선택하여 자신이 입장으로 삼고 그것을 ‘헌법’이라고 선언하는 것은 헌법과 헌법재판의 ‘정치성’에 비추어 수긍할 수도 있는 일이다. 그러나 그럼에도 불구하고 그것이 노골적인 정치행위로서가 아니라 ‘헌법재판’의 이름으로 이루어지는 한 그 선택은 객관적으로 타당성이 인정되는 일관된 법논리에 의하여 논증해야 하는 것이다. 자신의 선택을 설명하면서 실제로 존재하는 사실을 존재하지 않는다고 주장하거나 혹은 존재하지 않는 사실을 존재하는 것처럼 허위주장을 하거나 논리적으로 아무런 상관관계가 없는 말 또는 단어를 나열한 다음 결론을 건강부회식으로 붙여서는 안되는 것이다. 이런 점에서 본다면 적어도 노동쟁의조정법 제13조의 2와 국가보안법 제7조가 합헌이라고 주장한 헌법재판소의 결정은 극히 심각한 문제점을 가지고 있다고 하지 않을 수 없다. 이 결정들은 다시 말하면 노동쟁의조정법 제13조와 2와 국가보안법 제7조를 둘러싸고 대립하는 정치적 입장 중에 헌법재판소가 사용자와 정부의 편에 서기로 미리 결론

계의 범위를 크게 벗어난 것은 아니라고 보이며, 과거의 비판이 이번 경우에도 적용되어야 할 것으로 생각된다.

한편 교육법 제157조가 합헌이라고 하였지만, 헌법재판소의 결정이 여전히 이론적인 문제를 안고 있는 이상, 교과서제도에 관한 정당한 법률적 도전은 계속되어야 할 것이며, 연구 또한 깊이있게 계속되어야 할 것이라고 기대해본다.<sup>56)</sup>

## 8. 국제인권규약과의 관계

우리나라가 1990년 4월에 가입하여 국내법적 효력이 인정되는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제인권규약(International Covenant on Civil and Political Rights)」, 흔히 B규약이라 불리므로, 이하 B규약으로 약칭)<sup>57)</sup> 제19조 제2항은 “모든 사람은 표현의 자유를 가지고 있다. 표현의 자유는 국경에 관계없이 구두, 서면 또는 출판의 방법으로 예술 또는 각자의 선택에 의한 임의의 매체를 통하여 어떤 종류의 정보 및 사상도 전달하고, 전달받을 수 있는 권리를 포함한다”고 규정하고 있다.<sup>58)</sup> 이 규정과 교육법 제157조의 관계가 문제된다.

헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 따라서 위 B규약 제19조 제2항은 당연히 국내법적 효력이 있다.

그런데 ‘국내법적 효력’의 의미에 관하여, B규약과 국내법이 충돌하는 경우

을 내린 다음 그 논리적 타당성이나 사실적 근거의 유무를 따지지 않고 우격다짐으로 결론을 정당화하려고 노력한 ‘정치적 문서’의 수준을 넘지 못하고 있다고 할 것이다”

56) 엄밀히 말하면 이번 결정은 국어교과서에 한정된 것이므로, 국정제로 되어 있는 다른 교과목에 대한 헌법소원도 가능할 수 있을 것이다.

57) 1966년 12월 6일 유엔총회 결의로 채택되어 1976년 3월 23일 효력을 발생하였다. 우리나라는 동시에 B규약 선택의정서(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights) 및 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제인권규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A규약으로 통칭)도 가입하였다.

58) Everyone shall have the right to freedom of expression ; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.



① 국제인권규약은 국회가 제정한 법률보다 상위규범이므로 언제나 법률보다 우선한다는 설과<sup>59)</sup> ② 국제인권규약은 법률과 동등한 효력이 있으므로 특별법 우선의 원칙과 후법 우선의 원칙이 적용된다는 설로 나누어진다.<sup>60)</sup>

어느 설에 의하든 위 B규약 제19조 제2항은 현재 제정되어 있는 국내 법률과의 관계에서 우선 적용됨이 분명하다. 여기서 이 사건 헌법소원심판청구의 대상인 교육법 제157조와 위 B규약 제19조 제2항을 비교해보면, B규약상의 “각자의 선택에 의한 임의의 매체를 통하여(through any other media of his choice)”라는 문언상, 원천적으로 교사의 저술을 허용하지 않고 있는 교육법 제157조의 국정교과서 제도는 위 B규약 제19조 제2항에 저촉됨이 명백하다.<sup>61)</sup> 따라서 교육법 제157조는 위 B규약 제19조 제2항에 위반되며, 효력이 없다. 그러므로 우리나라가 B규약을 조인한 이상교육법 제157조는 위 B규약 제19조 제2항에 따라 교사의 교과서 저술로 인한 표현의 자유를 제한하지 않도록 개정되어야 한다.

한편 B규약 제40조는 각 계약국에 대하여 정기적으로 유엔인권이사회(Human Rights Committee)에 B규약의 준수 여부에 관한 사항을 보고하여 심사를 받도록 하고 있다. 우리나라도 1992년 7월 최초의 정부보고서를<sup>62)</sup> 제출한 바 있다. 동보고서에서는 교육법 제157조의 규약 위반 여부에 관하여 아무런 언급을 하고 있지 않다. 그러나 민주사회를 위한 변호사모임과 한국기독교교회협의회 인권위원회는 공동으로 위 정부보고서에 대한 반박보고서를 작성하여 인권위원회에 제출하였는데, 동보고서에서 교육법 제157조와 <교과서 규정>이 B규약 제19조 제2항이 보장하는 표현의 자유를 침해하고 있다고 지적했다.<sup>63)</sup> 동 보고서의 지적과 같이 향후 정부는 교육법 제157조를 개정하여 B

59) 유현석, 「국제인권규약과 법률사무」, 『인권과 정의』 제169호(1990. 9), 대한변호사협회, 101쪽

60) 권영성, 앞의 책, 172쪽

사건으로는 국내법관의 저촉을 이유로 계약국에 대한 법적 구속력이 있는 국제인권규약상의 준수의무를 거부할 수는 없는 것이므로, 적어도 B규약에 관한 한 국내의 법률보다 우위에 있다고 본다.

61) B규약 제19조 제2항의 주석에 관하여는, Fausto Pocar, “International Covenant on Civil and Political Rights”, *Manual on Human Rights Reporting*, UN, 1991, p. 109 참조

62) UN, Doc., CCPR/C/68 Add. 1.

63) Lawyers for a Democratic Society National Council of Churches in Korea, *Human Rights in South Korea: Counter Report to the Human Rights*

규약을 준수하지 않고 있다는 국제적 비난을 받지 않도록 해야 할 것이다.

그리고 B규약 선택의정서는 B규약에 정한 권리를 침해당한 개인에게 인권이사회에 통보(communication)하여 심리(consideration)를 받을 수 있는 절차를 규정하고 있으므로,<sup>64)</sup> 이 사건 헌법소원심판의 경우 남기정 교사에게는 위 통보절차에 의한 권리구제가 남아 있다고 할 수 있다.<sup>65)</sup> (변호사)

*Committee on the Initial Report Submitted by the Republic of Korea under Article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, 1992, pp. 70~71

64) 그동안의 인권이사회는 선례는 Human Rights Committee, *Selected Decisions under the Optional Protocol*, Vol. 1(CCPR/C/OP/1, 1985); Vol. 2(CCPR/OP/2, 1990) 참조

65) 법원이 구속력있는 판결을 선고하고 그것을 집행하는 것과는 달리, 이사회는 통보된 사건에 관하여 비록 인권침해가 있다고 결정했다 하여도 그 견해를 송부(forward)할 뿐이며, 당사국에 대하여 법적 구속력을 가지는 것은 아니라고 해석되고 있다. 그러나 통보된 내용이 시정되지 아니하는 경우 국제법적으로 인권침해국으로 공시되므로, 실제에서는 법적 구속력 이상의 의미를 가지고 있다고 평가되고 있다. 이밖에 유사한 인권침해 구제절차로는 이른바 유엔의 ‘1503절차’가 있다. 유엔의 경제사회이사회(Economic and Social Council; ECOSOC) 산하에 인권위원회(Commission on Human Rights)가 있고, 그 아래에 ‘소수자에 대한 차별방지와 보호를 위한 소위원회’(Sub-Commission on the Prevent of Discrimination and Protection of Minorities)가 구성되어 있는바, 이 소위원회는 개인의 인권침해의 통보에 따라 침해 여부를 심의하고 필요한 조치를 취한다. B규약 규정위반도 심의대상이 되므로, 남교사 등도 ‘1503절차’에 의한 인권구제 요청을 하는 것이 가능하다. 상세한 내용은 조용환, 「국제적 인권보호제도도 가능성」, 『법과 사회』, 창작과 비평사, 91~93쪽 참조



판례평석

# 단체협약 체결권 제한과 단체협약 변경명령

- 쌍용중공업사건에 대한 대법원의 판결 -

대법원 93. 4. 27. 선고 91누 12257 판결

## 이 경 우

### 1. 머리말

우리나라의 노동조합운동은 해방 이후 몇년간 폭발적으로 고양되었던 때를 제외하고는 흔히 '권력의 시녀', '어용'이라고 하는 불명예를 씻지 못하고 있었던 것이 사실이다. 물론 노동조합의 민주성과 자주성을 찾기 위한 노력은 1970년대 이후 치절하게 진행되었으나 1987년 노동자대투쟁 이전에는 대중적으로 확산되지 못했다.

흔히 1987년 이후 노동조합운동의 민주성과 자주성을 담보해준 방법론의 하나는 '조합원총회'라고들 한다. 그야말로 총회는 근래의 노동조합 활동에서 조합원의 총의를 바탕으로 노동조합을 자율적이고 민주적으로 성장하게 하는 가장 좋은 형식이었다. 더구나 기업별 노조를 골간으로 하는 우리나라의 노동법 체계하에서 사용자가 노동조합 집행부에 영향력을 행사하기가 수월하다는 것

은 역사적으로 증명된 바인데, 이로부터 노동조합의 자주성을 수호하려는 노동조합의 노력은 그만큼 치열할 수밖에 없었던 것이다.

특히 전체 조합원의 권리와 의무에 관한 단체협약을 체결하는 데서 조합원총회의 결의를 거치도록 하는 내용의 단체협약을 맺거나 규약을 정하는 것은 아주 일반적인 것이 되었다. 이러한 노동조합의 자주적 민주적 활동에 찬물을 끼얹은 꼴이 된 것이 바로 쌍용중공업 단체협약 변경명령 취소청구사건에 대한 대법원의 기각판결이다.

조합원총회의 결의를 거쳐 교섭된 단체협약안의 가부를 결정하게 한다는 단체협약 조항은 노조 대표자의 단체협약 체결권을 전면적 포괄적으로 제한하는 것이어서 위법하다는 이번 판결은 노동계의 거센 반발을 불러일으켰고, 사용자 단체들로부터는 열렬한 지지를 받았다. 구체적으로 현대정공에서의 직권조인 사태가 벌미가 되어 현대 전계열사 노동조합의 파업으로까지 그 파장이 확산되었고, 사용자들은 협약 체결의 총회 의결을 규정하고 있는 노동조합 규약을 개정하지 않으면 임금협상이나 단체교섭을 하지 않겠다고 교섭을 기피하는 사태가 속출했다.

문민정부가 들어서고 소위 개혁성 노동부장관이 입각하면서 노동문제에서 개선과 혁신에 대한 기대감이 고조되어 있던 때, 이 판결은 노동사건에 대한 법원의 보수화 경향을 다시 한번 실감케 하는 계기가 됐다. 나아가 이후의 판결이 이 판결을 계기로 더욱 뒷걸음치지 않을까 하는 우려마저도 낳고 있다.

### 2. 사건의 개요

원래 이 판결은 창원시장이 1990년 12월 20일 경상남도 지방노동위원회의 의결을 거쳐 쌍용중공업과 이 회사 노동조합 사이에 체결된 단체협약 제66조를 변경하라는 명령을 내린 데서 비롯된다.

1990년 11월 20일 체결된 이 협약 제66조는 "단체교섭에서 합의된 모든 사항은 문서로 작성하며 단체협약의 체결권한은 교섭대표자에게 있고 조합원총회의 결과에 따라 교섭위원 전원이 연명으로 서명한다. 단 본 조항은 노동조합 규약이 정하는 바에 따른다"고 되어 있다. 그런데 창원시장은 이 조항이 노동조합법 제33조 제1항에 위배되므로 단체협약을 변경하라고 한 것이다. 창원시의 변경명령이 있자 쌍용중공업 노동조합의 단체협약 변경명령 취소청구소송



이 이어졌고, 부산고등법원은 1991년 10월 16일 노동조합의 자주성에 비추어 볼 때 창원시장의 처분은 위법이므로 취소해야 한다는 판결을 내렸다.

이 소송에서 원고인 노동조합은 헌법 제33조 제1항과 노동조합법 제1조는 근로자의 자주적인 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 보장하고 있고, 노동조합법 제3조는 노동조합을 “근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여... 조직하는 단체”라고 정의하고 있는바, 이 규정들은 노동조합의 본질은 ‘자주성’에 있으므로 노동조합은 단체협약을 체결함에 있어 그 내용의 형성이나 효력발생에 관하여 자주적으로 결정할 수 있다고 주장했다. 또한 노동조합법 제33조 제1항은 노동조합의 대표자가 단체교섭의 담당자임을, 같은 법 제34조 제1항은 단체협약 체결의 요식성을 각각 규정하고 있는 것에 지나지 않으므로 노사협약에 의해 노동조합의 대표자가 조합원총회의 찬반투표를 거쳐 단체협약을 체결하도록 한 것은 이런 법규정들에 위반되지 않는다는 것이었다.

피고인 창원시장은 노동조합의 대표자는 노동조합법 제33조 제1항, 제34조 제1항에 의해 단체교섭 및 단체협약체결권을 가지는데, 조합원총회의 결과에 따라 단체협약을 체결하도록 하는 것은 노동조합 대표자의 단체교섭 및 단체협약체결권을 제한하는 것이므로, 쌍용중공업의 단체협약은 위법하다고 주장했다.

이에 대한 부산고등법원 판결은 노동조합법 제33조 제1항은 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 단체협약의 체결을 목표로 하는 단체교섭권을 가진다는 것으로서 노동조합 대표자의 독립적인 단체협약 체결권을 인정한 것이라고는 볼 수 없고, 노동조합법 제34조 제1항도 단체협약 체결에서 체결방식을 서면으로 하고 당사자 쌍방이 서명날인하라는 것에 불과할 뿐 단체협약의 체결권자, 단체협약 체결권의 범위 또는 그 효력 등에 관한 규정으로 볼 수 없으므로 쌍용중공업의 단체협약이 이들 법에 위반된다고 볼 수 없다는 것이었다.

### 3. 문제의 판결 : 대법원 1993. 4. 27. 선고 91주 12257 판결

이 글에서 다루려고 하는 판결은 위와 같은 원심을 깨고 사건을 부산고등법원으로 돌려보낸 대법원 1993. 4. 27. 선고 91주 12257 판결이다. 이 사건 대법원 판결의 요지는 다음과 같다.

- ① 노동조합도 하나의 사단(社團)이므로 조합의 대표자가 조합을 대표하여 단체협약을 체결할 권한을 가진다는 것은 단체대표의 법리에 비추어 당연하다.
- ② 헌법 제33조 제1항에서 “근로자는 근로조건 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 함은 사실행위로서의 단체교섭의 권리만이 아니라 단체교섭의 결과로 타결된 내용을 단체협약으로서 체결할 수 있는 권리도 포함되는 것으로 해석된다. 단체교섭의 권한은 있으나 단체협약을 체결할 권한이 없는 지위를 법률상 의미있는 권리라고 볼 수가 없다.
- ③ 노동조합법 제33조 제5항은 “사용자 또는 사용자 단체는 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 성실한 단체협약 체결을 정당한 이유없이 거부 또는 해태할 수 없다”고 규정하고 제39조에서 이를 거부, 해태하는 행위를 부당노동행위로 규정하고 있는 것으로 보아, 이 규정들은 노동조합의 대표자 또는 수임자에게 단체협약을 체결할 권한이 있음을 전제로 한 것이다.
- ④ 단체교섭을 하는 자에게 협약체결권이 없다면 사용자는 결정권한이 없는 교섭대표와의 교섭을 회피하는 등 교섭이 원활하지 못하게 진행될 것이므로, 결과적으로 단체교섭의 권한이라는 것 자체가 무의미하게 된다.
- ⑤ 조합의 대표자에게 협약체결권까지 부여하면 어용화나 배임을 견제할 수 없다고 하지만, 규약에 따라 선출한 자신들의 대표자를 신뢰할 수 없다면 대표자를 교체하거나 단체교섭의 권한만을 다른 교섭대표에게 위임할 수 있을 것이다.
- ⑥ 단체협약의 체결은 노동조합의 가장 중요한 의사결정이므로 노동조합의 자주성과 민주성에 비추어 볼 때 대표자의 체결권한을 총회 등에 의해서 제한할 수 있지만, 이 사건의 단체협약과 같이 협약안의 가부를 총회의 결의를 거치도록 하여 전면적 포괄적으로 제한한다면 대표자의 단체협약 체결권은 겹대기에 불과하게 될 것이다.

대법원 전원합의체의 다수의견으로 채택된 위와 같은 판시와 함께 소수의견으로 제출된 반대의견 요지를 보자.

먼저 윤관 대법관은 노동조합의 단체협약 체결에서 노동조합 총회의 결의에 의해서도 제한을 가할 수 없다는 다수의견은 생존권적인 기본권을 보장하고 있는 헌법 조항과 노동조합의 기본이념인 자주성과 민주성에 위배된다고 밝히고 있다. 또한 사실 행위인 단체교섭의 담당자가 당연히 법률행위적 성격을 지닌 체결권자로 되는 것은 아니며, 노동조합법 제33조 제5항, 제39조 제3호는 사용자측의 성실한 단체교섭 체결의무 규정에 불과한 것이라고 한다. 따라서 노동조합은 그 총회의 결의로 단체협약을 체결할 권한을 가진 자를 정하고, 그러



한 권한을 가진 자들로 하여금 단체협약을 체결하기 전이나 체결한 후에 노동조합 총회의 결의에 따르도록 할 수 있다고 한다.

또 배만은 대법관은 노동조합의 대표자나 노동조합으로부터 위임을 받은 자가 별도의 위임을 받지 않더라도 단체협약의 교섭권한뿐 아니라 교섭한 결과에 따라 단체협약을 체결할 권한도 갖는다고 보아야 한다고 전제한다. 그러나 노동조합법 제33조 제1항은 노동조합의 대표자 등에게 어떠한 형태의 단체협약 체결권한을 제한하는 것도 금지하는 강행규정이 아니며, 단체협약의 실질적인 귀속주체인 근로자들이 단체협약 체결을 감시 감독하고 통제하려는 것은 당연하므로, 노동조합 대표자 등의 체결권한을 전면적이고 포괄적으로 제한하는 경우를 제외하고는 협약 체결의 절차나 권한을 법의 규정취지에 어긋나지 않는 범위 안에서 제한할 수 있다고 한다. 한편, 이 사건에서는 체결권 제한이 노동조합측의 일방적 제한이 아니라 사용자와 그렇게 하기로 합의를 한 것이므로 위법하다고 볼 수 없다고 한다.

#### 4. 평석

여기서 쟁점으로 다루려고 하는 것은 두 가지이다. 먼저 단체교섭의 담당자인 노동조합의 대표자는 독자적인 단체협약 체결권을 갖는가 하는 점이고, 다른 하나는 행정관청의 단체협약 변경은 적법한 것인가, 즉 이를 규정하고 있는 노동조합법 제34조 제3항의 위헌성 여부이다. 위 사건에서는 행정관청의 단체협약 변경의 적법성 문제가 쟁점으로 부각되지는 못했지만, 이 사건의 발단이 자 많은 문제를 야기하고 있으므로 여기서 검토하기로 한다.

##### 1) 노조대표자의 단체협약 체결권 여부

노동조합의 대표자는 단체협약 체결권을 갖는가, 만일 체결권을 갖는다면 조합원은 노동조합 대표자의 단체협약 체결권을 단체협약으로 제한할 수 없는가. 이 문제를 법리적인 측면과 현실적인 측면에서 검토해보기로 한다.

##### (1) 법리적 측면

노동조합 대표자는 독자적인 단체협약 체결권을 갖는다는 다수의견에 대해

서 검토해보자.

① 노동조합법 제33조 제1항의 해석에 대하여 노동조합법 제33조 제1항은 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결, 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다”고 규정하고 있다.

이 조항의 해석에 관한 학설에는 두 가지가 있다. 우리나라와 일본의 통설(通說)은<sup>1)</sup> কে를 같이하는데, 이 조항은 단체교섭 담당자에 대한 규정이지, 협약체결권을 노조 대표자에게 준다는 규정이 아니라는 것이다. 노동조합 대표자뿐만이 아니라 노동조합으로부터 위임을 받은 자에게도 교섭권한이 있음을 규정하려는 데 의의가 있다는 입장이다. 그리고 이 조항에서 단체교섭 담당자라 함은 단체교섭권자 내지 단체협약 체결권자와 구별되는 개념이므로, 단체교섭권 내지 단체협약체결권은 노동조합 그 자체가 가지는 것이고, 그 권한의 행사는 노동조합의 규약으로 정할 수 있다고 한다.

일본에서는 노동조합 대표자의 단체교섭 권한에는 당연히 체결권까지 포함된다고 하는 소수 학설도 있다. 그러나 이 소수 견해도 “대표자라 하더라도 조합규약 또는 총회의 결의에 의하여 부여된 권한의 범위 내의 사항만을 행할 수 있고, 그 범위를 넘어서 행하여진 법률행위는 후에 총회의 추인을 얻음으로써만 조합을 구속하는 효력이 생긴다”<sup>2)</sup>고 해석한다.

따라서 단체협약 체결을 노동조합 총회의 결의에 의하도록 하는 것은 어느 학설에서나 인정되는 것이다.

② 단체법의 법리에 대하여 다수의견은 노동조합은 재산적 거래관계를 주로 하는 다른 단체와는 달리 자주성, 민주성을 기본이념으로 하는 특수성을 고려해야 한다는 점에 대해서는 검토를 요한다고 하면서도, 노동조합도 하나의 사단(社團)이므로 단체대표의 이론에 따라 조합의 대표자가 단체협약의 체결권도 갖는다고 한다.

그러나 노동조합은 다음과 같이 민법상의 사단과 동일시될 수 없는 특수한

1) 김수복, 『노동조합법』, 한국사법행정학회, 1989, 333~341쪽; 김치선, 『노동법강의』, 박영사, 1990, 349쪽; 박상필, 『한국노동법』, 대왕사, 1993, 425~431쪽; 宮崎鎮雄, 『労働組合の交渉担当者と交渉権限』, 日本労働法學會 編, 『現代労働法講座 4』, 總合労働研究所, 1981, 144~148쪽; 菅野和夫, 『労働法』, 弘文堂, 1988, 426~427쪽 등 참조(김선수, 「단체협약체결권의 법리를 예곡한 대법원 판결」, 『법과사회』 제8호, 법과사회이론연구회 편, 1993에서 재인용)

2) 김선수, 「단체협약체결권 누가 가져야 하나」, 『길』 창간호(1991. 9)



성격을 갖고 있다. 즉 노동조합이 하나의 사단이라는 하나 근로자의 결집에 의한 실력투쟁 단체로서 개개인의 조합원을 초월하는 독자적인 존재가 아니고, 더구나 단체협약은 개개 조합원의 권리 의무의 내용을 결정하는 규범적 효력을 가지는 것이므로 그 체결은 노동조합의 가장 중요한 의사결정으로 일반적 거래 관계에서 적용되는 단체법의 법리가 그대로 적용될 수 없는 것이다.

그리고 노동조합의 대표라고 하는 지위는 일반적으로는 노동조합을 대외적으로 대표하고 재산거래 관계에서는 자기가 행한 법률행위의 효과를 노조 자체에 귀속시킬 수 있는 자격을 가지고 있지만, 사용자와의 단체교섭 권한은 일반적 거래관계와는 다른 집단적인 노사관계에서 단결 자치를 근거로 하여 인정되는 사실행위로서의 교섭을 현실로 행하는 권한으로서, 거래관계의 대표권한과는 이질적이다. 노동조합의 대표자인 단체교섭 담당자는 조합원의 집단적 의사의 대변자로서의 기능 역할을 교섭의 장에서 수행해줄 것이 기대되고, 그것은 단결 자치에 의하여 지지될 때에만 법적으로 의미를 갖는 것이기 때문이다.<sup>3)</sup>

결국 어느 모로 보나 단체법의 법리를 노동조합에 그대로 원용함은 부당하다.

③ 헌법 제33조 제1항의 해석에 대하여 위 규정은 근로자가 노동3권을 갖는다는 보장 규정이지 단체교섭의 당사자 또는 담당자를 규정한 것이 아니므로, 위 규정에서 노조 대표자의 단체교섭 권한에 단체교섭 체결권까지 포함된다는 해석이 도출될 수는 없다. 또 일반 재산거래 관계에서도 복잡한 사안의 경우 교섭 담당자의 교섭내용을 회사 대표자가 다시 검토하여 계약을 체결하는 것이 보통이라는 점에 비추어보면 총회 결의를 거치도록 하였다고 하여 단체교섭 담당자의 지위가 무의미하다고 할 수 없다.

④ 노동조합법 제33조 제5항 및 제39조 제3호의 해석에 대하여 다수의견은 노동조합법 제33조 제5항과 같은 법 제39조 제3호가 노동조합의 대표자 또는 수입자에게 단체협약을 체결할 권한이 있음을 전제로 한 조항이라고 해석한다. 그러나 이 조항들은 윤관 대법관이나 이 사건 원심이 밝힌 바 있듯이, 사용자측의 성실한 단체교섭 응락 및 단체협약 체결의무를 규정한 것에 불과하고 노동조합의 대표자에게 아무런 제한도 없는 단체협약 체결권이 있음을 인정하는 근거는 아니다.

⑤ 대표를 민주적으로 선출하면 자주성이 보장된다는 논거에 대하여 이번 판결은 노동조합 총회의 결의를 거쳐야만 노사간 합의의 효력이 발생된다면 사

3) 宮崎鎮雄, 앞의 글, 146~148쪽(김선수, 「단체협약체결권의 법리를 왜곡한 대법원 판결」, 『법과사회』 제8호, 339쪽에서 재인용)

용자는 결정권한이 없는 대표자와의 협상을 회피하거나 성실한 자세로 교섭을 하지 않을 것이라는 우려를 하면서, 노동조합은 대표자를 선출할 때 자주적 민주적인 절차를 거쳐 선임하고 만일 자신들이 선출한 대표자를 신임할 수 없다면 대표자를 교체하면 된다고 한다.

그러나 우리나라 노동운동의 역사를 살피거나 이 판결 이후 현대정공 등에서 노동조합 대표자가 근로자측 교섭위원마저 배제한 채 사용자와 밀실에서 임금협약을 체결한—또 그로 말미암아 현대정공을 비롯하여 현대 전계열사의 파업으로 확대된—사태를 보더라도 다수의견이 얼마나 비현실적인가를 알 수 있다.

단체협약 체결에 관한 조합원 찬반투표는 1987년 노동자대투쟁 이전 고질적이던 어용, 비민주적 노동조합운동에 종지부를 찍고 민주적이고 자주적인 노동조합운동을 전개하는 과정에서 자연스럽게 나타난 현상이며, 이미 노동조합운동에 정착된 관행이라는 점을 간과한 발상이라 하지 않을 수 없다.

결론적으로 노동조합 대표자가 독자적인 단체협약 체결권을 갖는다는 전제에 선 다수의견의 논거는 이론적인 면에서도 설득력이 희박하다고 할 수밖에 없다. 위 노동조합법 제33조 제1항은 노동조합 대표자는 단체협약 담당자에 불과하고, 조합원총회의 인준으로 대표자에게 체결권을 부여할 수 있는 것으로 해석함이 타당할 것이다.

또 노동조합 대표자가 단체협약 체결권을 갖는 것으로 해석한다 해도 총회 인준을 통한 체결권 제한은 가능하다. 그 이유를 들어본다.

① 노동조합법 제19조 제1항 제3호가 총회의 의결사항으로 단체협약에 관한 사항(단체협약의 일반원칙, 기준, 범위)을 규정하고 있으므로, 총회의 결의로 노조대표자 단체협약 체결권을 제한함은 위 법 제19조 제1항 제3호의 구체화로 합법성을 갖는다.

② 단체 대표의 이론에 따르더라도 대표권 제한의 법리에 따라 노조대표자의 대표권은 제한될 수 있다. 즉 민법 제41조에서는 “이사의 대표권에 대한 제한은 이를 정관에 기재하지 아니하면 그 효력이 없다”고 규정하고 있으며, 제60조에서는 “이사의 대표권에 대한 제한은 등기하지 아니하면 제3자에게 대항하지 못한다”고 규정하고 있다. 따라서 대표권에 관한 제한을 정관에 기재하고 등기하면 제3자에게 대항할 수 있고, 나아가 학설과 판례는 약의의 제3자에 대하여는 대표권 제한이 등기되어 있지 않다 하더라도 대항할 수 있다고 해석한다. 그렇다면 노동조합의 경우도 민법상 법인 또는 비인격 사단으로 볼 때



조합규약 또는 단체협약에 노조대표자의 대표권을 제한하는 규정이 있고 이를 사용자가 알았을 경우에는 위 제한규정으로써 사용자에게 대항할 수 있음은 명백하다.<sup>4)</sup>

뿐만 아니라 노동조합은 노동3권의 주체인 근로자가 자주적으로 단결하여 근로조건 유지·개선과 근로자의 복지 증진, 기타 경제적 사회적 지위의 향상을 도모하고자 조직된 특수한 단체인 점에서 조합원의 대표자에 대한 통제가 더욱 중요하다 할 것이고, 따라서 일반 민법상 법인보다 대표권의 제한이 보다 넓게 인정되어야 할 것이다.

더구나 이 사건의 경우 이미 사용자가 협약체결의 총회 인준사항을 단체협약으로 동의했으므로 하등의 문제가 될 것이 없다.

## (2) 현실적 측면

법리적인 면을 떠나 노동현실의 관점에서 볼 때 위 대법원 판결의 취지는 타당한 것인가. 이 점에 대해 판단하기 위하여는 위 단체협약 체결권 제한규정의 생성과정과 이에 대한 관계자의 입장을 살펴보는 것이 좋을 것이다.

① 노조대표자의 단체협약 체결권 제한 규정의 생성 동기 조합원총회의 인준절차 등을 명시함으로써 노동조합 대표자의 단체협약 체결권을 제한한 노동조합 규약이나 단체협약은 1987년 노동자대투쟁 시기부터 급증하기 시작했다. 이 무렵 총회 형식의 파업을 통해 노조를 결성한 신규 노동조합들은 이 과정에서 자주성과 민주성을 훈련하고 그 힘을 토대로 권익을 신장한 경험을 가지고 있었다. 이들 노조들은 아예 처음부터 노동조합 규약에 '총회인준' 조항을 규정해놓거나 규약을 변경하였다. 단체협약 체결에서도 이를 관철하는 사례가 늘어난 것도 사실이다.

대부분의 노동조합들이 위원장 직선제를 실시하면서부터 위원장 후보는 "교섭체결의 총회인준"을 공약으로 내걸었고, 이것이 민주와 어용을 구분하는 잣대 중의 하나이기도 했다. 실제로 전노협은 전국의 7,000여 개 사업장 노조 중 약 1,500여 개 노조의 규약에 이 조항이 규정되어 있다고 말하고 있다. 권

4) 김원정, 「노동조합 대표자의 단체협약체결권」, 『노동법률』 1993년 7월호, 중앙경제사, 17~18쪽 참조. 그러나 저자는 노동조합은 노동법상의 특수한 법인 또는 사단이므로 민법상의 법인에 관한 규정을 일률적으로 적용할 수 없어 노조대표자의 대표권을 제한할 수 없다는 반대 결론을 내리고 있다.

력과 자본의 막강한 위력과 억압 아래 어용화하는 슬한 노조 대표의 모습을 경험적으로 인식한 조합원들의 문제의식이 광범위하게 확산된 결과였다.

② 노동부와 사용자의 입장<sup>5)</sup> 노동부는 1989년에 이미 질의회시 등을 통해 교섭체결의 총회 인준 문제에 대해서 반대 입장을 밝혔고, 1990년 9월 30일 당정협의회에서는 아예 노동법 제33조 제1항을 "노동조합의 대표자는... 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 교섭하여 단체협약을 체결할 권한이 있으며"로 개정할 것을 건의했다. 1991년 7월 5일 "조합원총회에서 찬반투표를 통해 단체협약 체결 승인을 받도록 한 노동조합 규약은 노동조합법에 위배된다"고 보고 전국 해당노조의 규약에 규약변경 지시를 내리겠다는 발표를 했다. 노동부는 또한 위 사건 판결 이후 일어난 현대정공 문제에 대해서도 대법원 판결에 따른다는 입장을 표명했다.

사용자들은 이 문제에 대하여 갈수록 완강해지고 있다. 한국경영자총협회(이하 경총)에서는 1988년 당시 자신들의 노동법 개정안을 내면서 노동조합법 제33조에서 "별도의 특약이 없는 한 교섭권자는 타결권 및 협약체결권을 가지도록" 개정할 것도 요구했다. 경총에서는 이렇게 별도의 특약이 있는 경우에는 단체협약 체결권의 제한을 인정하였으나, 1990년 1월 경제단체협의회(이하 1990년 단체협약 체결지침)에서는 "단체협약에 노사대표자에게 단체협약 체결권이 있다는 명시적인 규정을 두어 법취지를 확인시킬 필요가 있다"고 함으로써 노동조합법 제33조 제1항이 노조대표자의 단체협약 체결권을 규정한 것이라고 보고 있다. 그러다가 1991년 3월 12일에는 부산고등법원에서 심리중인 연합철강노조 사건에서 경총은 상식밖으로 "총회를 통해 협약을 체결하도록 하면 노사간 대립을 부추기고, 교섭을 반복시키며 노노분쟁을 유도한다"는 취지의 [연합철강사건(단체교섭권한)에 관한 경영계 의견 송부]를 대법원장 앞으로 발송함으로써 법원의 심증 형성에 영향을 미치려고까지 하였다.<sup>6)</sup>

③ 현실적인 파장 노동부의 방침 아래 행정관청이 노조규약과 단체협약에 개입을 시작해서 부산직할시 남구청이 연합철강노조에 대해 노조규약 변경보완 시정명령을, 창원시장이 쌍용중공업노조에 대하여 단체협약 변경명령을 내

5) 이광택, 「조합원 총회의 결과에 따라 단체협약을 체결하도록 한 협약규정에 대한 행정관청의 변경명령」, 『노동법학』 제3호, 노동법학회 편, 1991, 179~186쪽 참조

6) 김선수, 앞의 글, 333~334쪽 참조



리자 각 당해 노조는 위 변경보완명령에 대한 취소소송을 제기했다. 연합철강 사건은<sup>7)</sup> 1991년 9월 25일, 쌍용중공업사건은 바로 3주 뒤인 1991년 10월 16일 부산고등법원에서 다같이 노조측의 승소로 끝을 맺었으나 쌍용중공업사건에 대하여 대법원은 1993년 4월 27일 원고 청구를 기각하는 취지로 원심을 파기한 것이다.

이 와중에서 현대정공의 김동섭 위원장이 임금협상을 밀실에서 직권조인하고 잠적한 사태가 발생했고, 이 문제가 현충련 전체의 문제로 비화되어 장기화됐다. 더구나 현대정공은 현충련 노조들 중에서 가장 핵심적인 노조로 알려진 현대정공 노조에 대해서 올 4월 대법원 판결 이후 치밀하게 사전작업을 하여 '직권조인'을 성사시킨 것이 아닌가 하는 의혹을 빚고 있다.

현대정공노조는 이 사태 이후 곧 회사를 상대로 '임금협약 무효확인 및 효력정지 가처분신청'을 부산지방법원 울산지원에 냈으나, 위 법원은 같은 해 6월 28일 "김동섭 위원장은 조합을 대표하여 임금협약서를 작성한 것이 명백하므로 노조측이 주장한 연대서명 결집 등의 조건은 이유없다"며 위 대법원 판결과 같은 취지로 원고의 청구를 기각하였다.

7월 6일에는 부산의 (주)한진중공업노조에서도 노조위원장 직권으로 임금인상안을 타결지어 조합원들의 반발을 산 바 있다. 한진중공업노조는 회사측과 잠정합의한 임금인상안에 대한 찬반투표를 실시한 결과 과반수 6표 미달로 부결됐는데 이날 노조위원장이 직권조인을 한 것이다.

결과적으로 위 사건 판결은 현대정공사태로 시작되는 현대 전계열사의 장기파업으로 노사간의 불신과 분쟁을 가져오는 등 전반적으로 노사간의 마찰을 오히려 증폭시키는 결과를 초래했다 할 것이다.

### (3) 결론

결국 법리적으로나 현실적 측면으로나 위 판결취지는 타당하다고 할 수 없다. 위 다수의견은 최종적으로 위와 같은 단체협약상의 노조대표자 체결권 제한은 체결권을 전면적 포괄적으로 제한하여 노조대표자의 체결권을 형해화시

7) 부산고등법원 제2특별부에서 내린 연합철강사건 판결요지는 다음과 같다. "노조의 대표자가 가지는 단체교섭권은 어디까지나 노조 또는 조합을 위하여 단체교섭을 할 권한이 있다는 의미로 해석되고 노조 조합원의 의사와 관계없이 독립적으로 단체협약을 체결할 권한이 있다는 의미로 해석되지 아니한다. 조합원의 찬반투표에서 부결되어 새로이 단체교섭이 이뤄진다고 해도 그 결론을 달리할 수 없다 할 것이다."

켜 버리므로 인정할 수 없다는 것이다.

과연 단체협약상 인준조항이 체결권을 형해화시켜왔는가. 이는 현실적인 문제이므로 그동안 단체협약이 체결된 상황을 볼 필요가 있다. 전국노동조합협의회 조사에 의하면 전국 7,000여 개의 사업장 노조 중 1,500여 개의 노조규약에 이같은 조항이 규정되어 있다고 한다. 그리고 위 노조들은 대부분 규모가 큰 노조들이다. 그러면 이같은 노조에서 현재까지 노조대표자의 단체협약 체결권이 형해화되어 아무런 권한이 없었던가? 굳이 답이 필요 없을 것이다.

## 2) 행정관청의 단체협약 변경명령의 위헌성<sup>8)</sup>

본래 이 사건은 쌍용중공업의 단체협약에 대해 행정관청인 창원시가 변경명령을 내린 데서 비롯된다. 행정관청이 변경명령을 내릴 수 있는 법적 근거는 노동조합법 제34조 제3항 "행정관청은 단체협약 내용 중 위법 부당한 사실이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 이의 변경 또는 취소를 명할 수 있다"는 규정에 있다. 이 법은 제5공화국 초인 1980년 12월 31일 국가보위입법회의에 의한 노동관계법 개정 때 삽입된 것이다.

### (1) 위 법 개정 전 위법한 단체협약 내용에 대한 행정해석

이 법이 있기 전 노동당국은 "단체협약 조항 중 강행법규에 위반되는 조항이 있을 경우 당해 조항만 무효인지 아니면 협약 전체가 무효로 되는지"에 대하여, "단체협약 조항 중 강행법규에 위반하거나 기타 반사회성이 있는 부분은 그 수정을 기다릴 것 없이 무효인 것이나, 그 일부 조항의 무효로 인하여 단체협약 전체의 효력에는 영향을 미치지 않는 것이 원칙인 것임. 그러나 이 무효 부분이 없더라면 그 단체협약을 체결하지 않았으며 그 잔여부분만의 이행이 당사자의 의사에 분명히 반하는 경우에는 해당 단체협약 전부의 무효를 초래할 수도 있는 것"(보사노 924, 62. 3. 17)이라고 하였다. 이는 사적 자치의 입장에서 볼 때 당연한 해석이다.

즉 단체협약 내용 중 강행법규 위반의 경우에만 그 효력이 문제될 뿐, 임의 규정은 당사자의 의사에 따라 자유로이 규정할 수 있다는 것이다. 그런데 갑자기 위와 같은 조항이 삽입됨으로써 문제가 야기된 것이다.

8) 이광택, 앞의 글, 186쪽 이하 참조



**(2) 행정관청이 단체협약 내용에 대한 변경명령을 할 수 있는가**

먼저 단체협약의 규범적 부분은 그 자체가 법적 구속력을 가지는 것인데, 사법기관도 아닌 행정관청이 그것을 부인하는 것은 있을 수 없다. 단체협약의 채무적 부분도 강행법규에 위반하거나 “반사회적 법률행위”(민법 제103조) 또는 “당사자의 공박, 경솔 또는 무경험으로 인하여 현저하게 공정을 잃은 행위”(민법 제104조)가 아닌 한 “당사자의 의사에 의한다”(민법 제105조)는 원칙에서 볼 때 행정관청이 당사자간의 협약을 부인할 근거는 없다. 더구나 자율적인 노사관계가 중요시되어야 할 현재의 상황에서는 더욱 그러하다.

또 이 규정은 행정관청이 노동위원회라는 준사법적 기관의 판단을 빌려 명령을 내리도록 되어 있기는 하지만 노동위원회가 행정위원회임에는 틀림이 없고, 노동위원회의 주된 판단대상인 부당노동행위에 대한 판단은 노동관행이라는 사실행위에 대한 것이므로 노동위원회의 기능에 포함시킴이 타당하다 할 수 있지만, 단체협약 체결은 노사간의 규범을 창설하는 법률행위이므로 법원이 아닌 행정위원회가 이를 판단한다는 것은 적절하지 않은 것이다.

한편, 행정청의 단체협약 변경명령은 단체교섭권이라는 기본권을 제한하는 것이 명백한바 기본권을 제한하는 규정은 명확하고 확정적인 표현을 사용하여야 하고 막연하고 불명확한 개념으로 규정되면 위헌이라 할 것인데, 위 조항은 위법한 경우뿐만 아니라 법집행자의 자의가 개입될 여지가 있는 ‘부당한’이라는 불확정적인 개념을 사용하고 있어,<sup>9)</sup> 이 점에서도 위헌의 여지가 있다.

따라서 노동조합법 제34조 제3항은 단체교섭권을 본질적으로 침해하는 것일 뿐만 아니라 그 표현형식으로도 위헌임이 분명하다.

**(3) 입법론**

위 노동조합법 제34조 제3항은 그 후 전개된 노동법의 개정대상으로도 거론되었다. 1988년 7월에 구성된 ‘노동관계법 개정을 위한 3당 공동위원회’에서는 이 법을 “노동행정관청은 단체협약 내용 중 ‘위법’한 사실이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 변경 또는 ‘보완’을 명할 수 있다”로 개정할 것을 요구했다. 협약 당사자들의 자치규범에 행정관청이 지나치게 개입하여 단체협약의 ‘취소’까지 명하는 것은 부당하며, 변경·보완사유는 ‘위법’한 경우에 한

9) 1988년 조성래 변호사가 노동조합법 제34조 제3항의 개정을 제기한 이유이다(이광택, 앞의 글, 191쪽에서 재인용).

하고 법집행자의 자의가 개입될 여지가 있는 ‘부당’은 제외되어야 한다는 것이 그 이유였다.

위와 같은 노동법개정안은 1989년 3월 국회에서 통과되었으나 대통령이 거부권을 행사함으로써 결국 이 법은 개정되지 못하고 말았다. 그러나 이 조항은 개정될 것이 아니라 사적 자치의 입장에서 폐지되어야 할 것이고, 만일 수정한다면 ‘명령’을 ‘권고’로 바꾸는 것이 타당할 것이다.

**5. 결론**

위 노동조합법 제33조 제1항과 제34조 제1항을 근거로 하여 대법원 판결과 같이 해석한다면 이는 행정청에 의한 노동조합 대표자의 통제는 인정하면서 조합원에 의한 노조대표자의 통제는 부인하는 결과가 될 것이다. 그렇다면 이는 협약 자율을 부인하는 것일 뿐만 아니라 노동조합의 자주성을 심각하게 침해하는 것이며 궁극에는 단체교섭 제도의 본질적 침해라 아니할 수 없다. 대법원의 위 판결은 법리적인 면을 떠나 다분히 정책적 고려에 의한 법해석이 아닌가 한다.

노동조합의 입장에서 집행부의 어용화, 밀실 담합, 배임행위 등을 견제하여 노동조합의 자주성과 민주성을 담보할 것인가, 아니면 사용자의 입장에서 인준 거부로 되풀이되는 교섭으로 인한 마찰, 비효율성, 생산 차질 등 경제적인 면을 고려할 것인가. 과연 어떠한 것이 집단적 노사관계에서 궁극적인 산업평화를 이루는 길인가. 여기에서 우리는 노동법의 이념은 무엇인가에 대하여 다시 생각해보아야 할 것이다.

이같은 점에서 볼 때 위 판결은 사용자와 노동부의 경제적 논리에 편향된 정책적 판결이라고 볼 수밖에 없을 것이고, 그동안 근로자들이 노조의 민주화를 위해 얻어낸 성과를 일거에 무너뜨림으로써 산업현장이 다시 한번 이를 둘러싼 혼란의 소용돌이에 휩싸이게 되지 않을까 우려된다. 이는 위 판결에 이어 나타난 현대정공의 직권조인 사건과 그 뒤를 이은 계열사의 장기간 파업상태로 증명되기도 하였으며, 이 판결이 얼마나 우리의 노동현실과 유리되어 있는가를 보여주었다. (변호사)



## 논문

## 제6공화국의 노동정책

김 선 수

## 1. 머리말

6공의 노동정책을 특징짓는 현상 중의 하나는 노동운동 탄압이라는 용어 대신에 노동통제정책이라는 용어가 널리 사용되기 시작했다는 점이다. 우리 사회에서 노동통제정책이란 용어가 널리 사용되기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 그동안에는 흔히 노동운동 탄압이라는 용어가 일반적으로 사용되어왔는데, 6공 이후 노동통제정책이라는 용어가 널리 사용되었던 것이다.<sup>1)</sup>

일반적으로 노동정책이란 자본주의체제에서 발생하는 자본과 임노동의 문제에 대한 국가권력 또는 정부의 구체적인 개입양식이라고 볼 수 있다. 자본주의 국가의 노동정책은, 첫째 자본의 원활한 확대재생산을 위한 조건을 만들어내고, 둘째 노동력 재생산의 조건을 확보하며, 셋째 궁극적으로는 노동자계층의 의식과 운동을 체제 내로 통합시킴으로써 자본주의체제의 영속적인 재생산을 확보한다는 세 가지 기본목표를 지닌다.<sup>2)</sup>

노동정책은 두 가지 기능으로 현상하는데, 하나는 노동력 재생산을 확보하기 위한 보호와 개량의 기능이고, 다른 하나는 자본의 우위를 유지하기 위한 노동

1) 「노동통제정책을 진단한다」, 『일하는 여성』 제6호, 1992. 3. 12쪽

2) 김세균, 「6공의 노동정책과 노동운동」, 한국노동교육협회 제2회 월례토론회 자료집 『6공화국의 노동정책과 노동조합의 대응』, 1쪽

통제의 기능이다. 보통 전자를 노동력 보호정책, 후자를 노동통제정책이라 한다. 이 두 가지 기능은 서로 분리되거나 모순된 것이 아니고 하나의 본질, 즉 노동자계층의 성장을 자본의 주도로 통제하여 자본주의 체제의 안정화를 기하기 위해 적절하게 배치되는 것으로 보아야 한다. 이러한 의미에서 노동정책은 광의의 노동통제정책이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

자본주의 국가의 노동통제정책은 세세력들 사이의 총체적인 힘관계의 일반적인 수준을 반영하면서 세세력간 대립의 기본적인 정치적 조건을 규정하는 국가형태에 의해 그 기본적인 특징을 부여받으며, 나아가 특정의 국가형태하에서의 자본축적의 발전국면 및 세세력간 힘관계의 양상에 따라 끊임없이 변화한다.<sup>4)</sup>

이와 같이 변화하는 노동통제정책을 국가적 상태에 따라 그 유형을 구분하면, 첫째 고도의 자본축적을 통해 경제적 양보의 물적 토대가 갖추어진 국가, 즉 노동자 대중에게 상대적으로 고임금을 보장하고 정치적 자유를 허용하며 복지정책과 사회보장제도의 확립을 통해 소위 복지국가를 형성한 사회(서구 선진 자본주의국가)에서 주로 사용되는 개량화정책, 둘째 자본축적이 경제적 양보를 수용할 만큼 충분히 이루어지지 못했거나, 양보가 지속적인 자본축적을 위협하는 토대의 조건에서 노동자들의 투쟁이 약하거나 체제위기를 야기할 만큼 성장하지 못한 사회(제3세계 후진자본주의국가)에서 나타나는 폭압적 통제정책, 셋째 경제적 양보를 위한 물적 토대가 존재하지 않는 상황이지만 노동자들의 투쟁의 진전으로 지배체제가 전체적으로 위기상황에 빠져 그 위기를 극복하기 위해 지배세력이 일시적으로 후퇴하여 개량화조치를 취하는 의사(擬似)개량화정책으로 구분할 수 있다.<sup>5)</sup>

국가의 노동통제정책은 노동관계법을 비롯한 제반 법적, 제도적 장치의 매개를 통해 억압적 국가기구와 이데올로기적 국가기구에 의해 이루어지는데, 다양하게 전개되는 노동통제정책의 방식은 일반적으로 억압적 국가기구와 개별자본 자체의 폭력적인 방법에 의하여 이루어지는 폭력적(물리적) 노동통제방식, 각종 이데올로기를 동원하여 광범위하고 장기적으로 그리고 가장 효과적으로

3) 황수경, 「제6공화국의 노동통제정책과 노동법 개악」, 『동향과 전망』 1991년 겨울호, 114~115쪽

4) 김세균, 앞의 글, 1쪽

5) 이창호, 「한국사회의 지배구조와 노동통제정책」, 민변·민교협·학단협 주최 전노협창립 1주년기념 심포지엄 자료집 『민주노조운동의 평가와 전망』, 12쪽



이루어지는 이데올로기적 노동통제방식, 법률 및 제도적 장치를 통한 법적 제도적 노동통제방식으로 구분할 수 있다. 국가에 의한 폭력적 노동통제는 노동 현장에 대한 대규모의 공권력 투입과 쟁의행위의 무력진압, 노동조합 간부에 대한 대규모 구속, 납치, 고문, 프락치공작 등의 방법으로 이루어지고, 개별자본 자체에 의한 폭력적인 노동통제는 구사대에 의한 단체행동 진압, 조합간부에 대한 납치, 미행, 블랙리스트 작성 등 다양한 형태로 이루어지며, 이데올로기적 노동통제는 반공이데올로기, 성장과 안정이데올로기, 1989년 6월 16일 경제기획원이 '하반기 경제종합대책'을 발표한 이후 정부 차원에서 공식화된 경제위기설과 경제위기노동자책임론, 그리고 김영삼 정부가 들어선 이후 주장된 고통분담론 등에 의하여 이루어졌으며, 법적 제도적 노동통제는 노동관계법의 독소조항들을 비롯하여 국가보안법, 집회 및 시위에 관한 법률, 교육관계법, 폭력행위 등 처벌에 관한 법률, 화염병 사용 등 처벌에 관한 법률 및 기타 법률 등이 노동통제를 위한 법률로서 악용되었고, 또한 정부의 노동행정도 법을 편파적으로 왜곡하여 해석하고 적용함으로써 노동자들의 권리행사를 가로막았으며, 근로기준정책이나 사회보장정책에 관한 제도들도 노동통제정책의 일환으로 실시되고 있다.<sup>6)</sup>

그런데 이러한 노동정책은 당시의 시대상황 및 사회세력간의 역관계 등 구체적인 사정을 반영하여 변화하게 마련이다. 1987년 이전까지의 우리나라 노동정책은 경제성장의 논리에 철저하게 종속되어 독자적인 영역을 차지하지 못하였던 것이 사실이다. 이 시기의 노동정책은 노동시장이나 임금소득정책의 측면에서 무제한적인 노동력공급을 토대로 한 저임금, 장시간노동이 축을 이루었고, 이를 보장하기 위해 노사관계에서는 노동운동이 원천적으로 부정되어왔다. 그리하여 노동정책이 기본적으로 개량에 기초를 두고 노동자계층을 체제 내로 통합시키려는 국가의 적극적인 개입이라고 할 때, 엄밀한 의미에서 본다면 1987년 이전까지 우리나라에서는 '노동정책'은 없고 '노동탄압'만이 있었다고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

그런데 1987년 7, 8월의 노동자대투쟁을 통해 노동자들이 권리를 자각하고 민주적인 노동조합을 대거 설립함으로써 노동자진영의 힘이 강화되었다.<sup>8)</sup>

6) 이창호, 앞의 글, 18~20쪽

7) 황수경, 앞의 글, 116~117쪽

8) 1987년 6월 29일 당시 전국의 노동조합수는 2,725개, 조합원수는 1,053,000명이었는데, 1988년 6월 30일 현재 노동조합수 5,062개, 조합원수 1,525,088명으로, 1989년 12월 31일

이러한 변화는 국가권력으로 하여금 노동 3권에 대한 전면적인 제한을 전제로 한 노동운동 탄압만으로는 자본의 안정적인 재생산의 조건을 확보하는 것이 불가능하고 나아가 체제를 유지하는 것조차 불가능할 것이라는 인식상의 전환을 가져오게 하였다. 이에 따라 국가권력은 노동조합의 설립과 파업의 자유를 원칙적으로는 인정하는 전제 위에서 정책을 실시하게 되었다. 그러나 기업별 노동조합의 틀을 유지시킨 상태에서 노동조합의 활동이 노사협조주의적, 경제적 조합주의의 한계를 벗어나지 않는 한에서만 보장하고, 이를 벗어나는 전투적 노동운동에 대하여는 가혹한 탄압을 여전히 병행하였다. 그렇지만 기본적으로 노동조합이 자각된 주체로서 성장하였으므로 물리적 탄압만으로는 체제를 유지할 수 없게 되었으므로 장기적으로 노동조합과 노동운동진영을 체제내로 흡수하기 위한 정책들이 총체적으로 실시되기에 이르렀다.

이러한 배경을 바탕으로 하여 6공에 들어와 노동운동 탄압이라는 용어 대신에 노동통제정책이라는 용어가 널리 사용되었던 것이다. 결국 노동통제정책이라는 용어의 사용이 일반화된 것 자체가 어쩌면 노동운동의 성장을 반영한다고 할 수도 있다.

## 2. 6공 노동정책의 전개과정

6공의 노동정책은 1988년 12월 28일 노태우 대통령의 '민생치안에 관한 특별지시'와 1990년 1월 22일 전국노동조합협의회 결성<sup>9)</sup>이라는 두 가지 사건을 계기로 크게 변화하면서 전개되었다. 한편 6공의 노동정책의 기본적인 성격과 조건 및 방향은 1987년 노동자대투쟁을 전후로 한 시기에 이미 형성되었다고 할 수 있으므로, 6공 노동통제정책의 기점은 1987년 7월로 보는 견해가 타당하다고 생각한다.

따라서 6공의 노동정책은 1987년 7월부터 1988년 12월까지를 제1기, 그 이후부터 1990년 1월까지를 제2기, 그 이후부터 6공 말기까지를 제3기로 구분할 수 있다.<sup>10)</sup>

현재 노동조합수 7,861개, 조합원수 1,932,000명으로 증가하였다. 그 이후에는 약간의 감소 추세를 보이고 있다.

9) 공교롭게도 같은 날 6공은 민정, 민주, 공화 3당이 전격 합당하여 거대여당인 민주자유당을 출범시켰다.



### 1) 제1기(1987년 7월부터 1988년 12월까지)

1987년 6월의 민주화를 위한 시민투쟁과 7, 8월 노동자대투쟁을 거쳐 노동자들은 엄청난 진출을 이루었다. 그로부터 6공 초기인 1988년 말까지는 노동자들의 자각과 진출에 비해 정권과 자본이 수세적 지위에서 소극적으로 노동운동에 대응하여 전반적으로 유화국면 내지 개량국면이 전개되었다. 즉 이 시기는 불안하게 출발한 6공 정권이 민주적인 외양으로 자신의 정치적 기반을 구축하는 시기로서 노동정책도 통치기반의 미정비와 노동자들의 폭발적인 진출이 맞물리면서 부분적인 개량과 양보가 이루어지고 형식적으로나마 노사자율의 원칙이 고수되는 듯했으며 탄압 양상도 상대적으로 소극적인 형태를 띠었다.

이 시기 노동통제정책의 기초는 건전노조의 육성과 새로운 노사관계질서 확립에 맞추어져 있었다. 노동조합운동의 폭발적인 성장에 따라 기존의 폭압적, 물리적인 5공식의 노동통제가 한계에 부딪치게 되자, 정부는 가급적 사업장 내 분규에 불개입하고 공정한 중재자로서의 외양에 치중하였다. 노동과 자본의 직접대결로 구사대가 일반화되었고, 정부측은 자본측의 노조탄압행위를 용인함으로써 간접적으로 억제정책을 취하였다.

### 2) 제2기(1988년 12월부터 1990년 1월까지)

1988년 12월 28일 노태우 대통령의 '민생치안에 관한 특별지시' 이후 유화적 국면이 강경한 탄압양상으로 전환되었다. 위 지시는 불법 집단행동에 대한 엄중대처, 법질서의 확립, 자유경제질서의 확립, 체제수호를 위한 자유민주세력 연대의 필요성 등을 강조하였고, 그에 이어 노동현장에 대한 대규모 공권력 투입이 일상화되었다.

이는 노동자진영의 성장에 따라 체제의 위기를 느낀 정권이 이를 극복하기 위하여 강경대응 방침으로 선회하였기 때문이다. 그리하여 사업장 내 노사분규에 대한 공권력의 강경대응과 개입, 지역민주노조들에 대한 선별탄압, 노동운동 지도자 및 간부들에 대한 대량구속, 노동악법의 엄격한 적용으로 인한 노조의 합법적 투쟁영역의 축소와 단체행동의 본격 규제 등 전면적인 탄압정책으로

10) 6공의 노동통제정책을 위와 같이 세시기로 구분하는 견해로는 황수경, 앞의 글, 118~119쪽; 이오영, 「노동자의 권리」, 대한변호사협회 「인권보고서」 제5집, 148~149쪽

회귀하였다.

이 시기는 자주적 민주노조운동에 대한 물리적, 이데올로기적 탄압을 통한 자본 주도의 노사관계 재편이라 할 수 있다.

### 3) 제3기(1990년 1월 이후)

자본측이 1989년 12월 23일 '전국경제단체총협의회'(약칭 경단협)를 구성하여 통일적이고 체계적으로 대응하고, 지배세력이 3당합당을 통해 거대여당을 출현시킨 후 노동통제정책은 보다 전면화되고 총체적으로 이루어지게 되었다. 과거와는 내용과 질을 달리하여 국가와 자본이 공동전선을 이루어 체계적이고 종합적인 대응양상을 보였다. 이는 중장기적으로는 산업구조 조정과정을 국가의 탄압을 통해 물리적으로 엄호하고, 단기적으로는 이윤 감소와 생산과정의 장애를 노동운동에 대한 통제강화로 돌파하려는 것으로서, 진보적 노동운동의 성장을 제어하고 자본의 헤게모니하에 새로운 노사관계의 관행을 제도적으로 정착시키려는 자본의 총공세로 해석된다.<sup>11)</sup>

이 시기는 1989년 이래의 노동탄압정책을 기정사실로 못박아두고 그동안 이데올로기 공세나 전면적인 탄압으로 얻어낸 여러 성과들, 즉 자본 우위의 노사역관계를 제도적으로 확립하려는 시기라고 할 수 있다.

## 3. 6공 노동정책의 특징

6공의 노동정책은 대략 다음과 같은 특징을 가진다고 정리할 수 있다. 첫째, 쟁의현장에서의 대규모 공권력 투입에 의한 노동조합활동 탄압이 일반화되었다는 점이다. 이는 6공의 노동통제정책이 기본적으로 5공과 마찬가지로 체제의 취약성을 반영하여 정해져 있는 통제체제를 벗어나는 노동운동에 대하여는 폭력적인 탄압을 기본으로 하였다는 것을 의미한다.<sup>12)</sup>

쟁의현장에서의 대규모 공권력 투입에 의한 노동운동 탄압은 자본과 공권력의 긴밀한 협조체제의 구축, 회사측 불법행위의 묵인, 활동적 노동운동가에 대한 대대적인 수배, 검거조치와 함께 이루어졌다. 이러한 공권력의 개입은 무엇보다

11) 전국노동조합협의회지원공대위, 「90년 노동조합활동 탄압방침 자료집」, 1990. 3.

12) 허명구, 「노동통제방식의 변화와 노동조합운동」, 『사회평론』 1992년 4월호, 122쪽



다도 1987년 이후 노동자들의 주된 투쟁형태가 된 현장점거 농성파업을 근절시키는 동시에 노동운동 활동가들을 조합원대중으로부터 분리시킴으로써 노동운동을 무력화시키려는 의도를 지닌 것이었다.<sup>13)</sup>

둘째, 임금 및 노동시장정책에서 여전히 강력한 임금통제정책을 유지함과 동시에 임금체계의 변화를 계획하였다는 점이다. 임금통제를 위해 저임금과 함께 임금은 생산성 범위 내에서 인상되어야 한다는 논리가 통제 도구로 활용되었다. 또한 임금교섭 지도지침 등을 통해 한자리 수 임금인상정책을 무리하게 실시하였으나, 노동자들의 권리의식의 향상으로 말미암아 실효를 거두지 못하고 정부에 보고된 임금인상타결률과 실제 인상률이 이원화되어 정부의 임금에 대한 통제능력을 약화시키고 임금체계를 복잡하게 하는 부작용을 초래하였다. 이에 따라 정부는 총액임금제 실시를 통해 임금인상 억제 효과를 효과적으로 수행하고, 나아가 장기적으로 연공형 임금구조를 성과급제로 변화시킴으로써 노동자 투쟁의 가장 강력한 계기인 임금인상을 개별화시켜 단결투쟁의 기반을 약화시키고자 기도하였다.<sup>14)</sup>

셋째, 6공의 노동정책은 과거 가부장적 온정주의의 외피를 쓴 경찰적 방식으로부터 경제적 합리주의의 틀을 쓴 형식으로 변화하고 있다는 점이다.<sup>15)</sup>

과거에는 노동자의 의식이 낮고 조직화가 취약하였기 때문에 연공서열형 임금구조, 통합이데올로기에서 가부장적 온정주의 외피를 쓴 노동통제방식이 채택되었다. 그러나 1987년 이후 노동자들의 의식향상, 조직력 강화, 파업권의 실질적 확보로 말미암아 더이상 가부장적 온정주의적 방식은 유효할 수 없게 되었고, 새로운 조건에 맞는 경제적 합리적 방식을 개발하게 되었다. 그 대표적인 예로는 조합전임자에 대한 임금지급으로부터 미지급의 방향으로, 파업기간 임금지급으로부터 미지급의 방향으로, 손해배상 미청구의 관행으로부터 청구의 방향으로, 연공서열형 임금구조로부터 성과급적 임금구조의 방향으로의 변화 등을 들 수 있다.

넷째, 이데올로기적 통제방식이 적극 활용되고 있고, 또 그것이 실제 큰 성과를 거두고 있다는 점이다. 약 3년간 계속되던 3저호황 시대가 끝나고 상대적 침체가 온 것을 마치 경제위기가 도래하여 한국의 경제성장이 물거품이 될 것처럼 홍보하여 노동통제의 주요 무기로 활용하였다. 그리고 이러한 경제

13) 김세균, 앞의 글, 6쪽

14) 황수경, 앞의 글, 119쪽

15) 허명구, 앞의 글, 122쪽

위기의 원인이 마치 노동자들의 무리한 임금인상 투쟁에 있는 것처럼 선전하였다. 즉 노동자들의 무리한 임금인상 요구와 과격한 투쟁은 불가인상과 경쟁력 약화를 초래하고 이것이 우리나라 경제위기의 주원인이라는 이데올로기가 선전되었다.<sup>16)</sup>

다섯째, 장기적으로 '산업평화'로 대변되는 자본 우위의 새로운 질서와 관행을 정착시키고 노동운동을 체제 내로 포섭한다는 전망을 가지고 추진되었다는 점이다. 새로운 노동통제방식을 구조적으로 정착시키려는 시도는 오늘날 노사관계안정과 산업평화정착을 위한 법적 토대를 마련한다는 명목 아래 노동관계법을 개정하려는 정부와 자본의 움직임에 의하여 최종적인 모습을 드러내고 있다. 이는 장기적으로 노동조합을 체제 내로 흡수하고 경제적 조합주의의 틀을 유지시키려는 기도로 보인다.

#### 4. 6공 노동통제정책의 구체적인 내용

##### 1) 노동악법 폐기의 불이행 및 노동법 개악기도

노동관계의 가장 기본적인 원칙은 노동자들의 자주적인 단결권이<sup>17)</sup> 최대한 보장된 상태에서 단결된 노동자측과 사용자측이 대등한 지위에서 노동조건 등을 자주적으로 결정한다는 것이다. 그리고 원래 노동법은 자본주의 사회에서 노사관계를 노사자율에 맡길 경우 사회적, 경제적 약자의 지위에 있는 노동자에게 일방적으로 불리하게 전개되어 모순을 심화시키고 나아가 자본주의 체제 자체의 위기를 초래할 수 있어 노동자의 지위를 강화시켜주기 위하여 출현한 것이다. 그러므로 노동법의 기본적인 핵심 원리는 노동자의 단결권 보장에 있다.

그런데 우리나라 노동법은 노동자들의 자주적인 단결권을 제한하고 침해하는 독소조항들로 가득 차 있다. 복수노동조합 금지규정(노동조합법 제3조 단서 5호), 공무원의 노동3권 부정규정(노동조합법 제8조 단서, 국가공무원법 제66조, 노동쟁의조정법 제12조 제2항), 방위산업체 종사 노동자의 쟁의행위 금지 규정(노

16) 노동인권회관 편, 『노동인권보고서』 제1집, 1991, 역사비평사, 30~31쪽

17) 자주적인 단결권은 궁극적으로 단체행동권의 행사를 통하여 관철될 수 있기 때문에 단체행동권까지 포함하는 개념으로 사용한다.



동쟁의조정법 제12조 제2항), 제3자개입 금지 규정(노동쟁의조정법 제13조의 2, 노동조합법 제12조의 2), 행정관청의 노동조합에 대한 개입규정(노동조합법 제21조 결의취소변경권, 제30조 업무조사권, 제34조 제3항 단체협약취소변경권), 쟁의행위의 광범위한 제한규정(노동쟁의조정법 제12조 제1항 조합원 투표로 쟁의행위 결정, 같은 조 제3항 사업장 이외 장소의 쟁의행위 금지, 제14조 냉각기간, 제30조 제3호, 제31조 직권중재) 등 독소조항으로 말미암아 노동자들의 자주적인 단결권은 법률 자체에 의해 극도로 제한되어 있다. 위와 같은 독소조항들은 대부분 정상적 입법기구인 국회가 아닌 비정상적인 쿠데타 권력기구에 의하여 삽입된 것들이다. 즉 1961년 5·16군사쿠데타 후의 국가재건최고회의, 1972년 유신 후의 비상국무회의, 1980년 12·12쿠데타 후의 국가보위입법회의 등에서 노동법을 개정하면서 삽입된 것들이다. 우리나라의 사법발전을 위해서는 반드시 위와 같은 쿠데타 권력기구에 의하여 개악된 모든 법률들에 대한 대대적인 청산작업이 이루어져야 할 것이다.

1987년 노동자대투쟁 이후 정부는 노동자 대중투쟁을 무마하기 위하여 1987년 11월 28일자로 노동법을 부분적으로 개정하였다. 그러나 위 개정은 위에서 지적한 대표적인 독소조항에 대하여는 손도 대지 아니한 부족한 것이었다. 그리하여 1988년에도 노동자들의 노동법 개정투쟁은 계속되었고, 그 결과 1989년 3월 임시국회에서 만족할 만한 정도에 이르지 못하는 못했다 하더라도 자주적 단결권 보장에 상당히 근접한 노동법 개정안이 통과되었다. 그러나 노태우 대통령이 국회를 통과한 노동조합법과 노동쟁의조정법에 대하여 거부권을 행사하여 버리는 바람에 노동법 개정은 무산되었다. 그 이후 국회에서는 거부권이 행사된 노동조합법과 노동쟁의조정법을 재의에 붙이지조차 아니하였고, 정부도 더이상 노동법 개정에 신경을 기울이지 아니하였다.

그러던 중 우리 정부는 1991년 9월 17일 유엔에 가입하고, 같은 해 12년 9월 ILO헌장 수락서한을 ILO 사무총장에게 제출함으로써 ILO에 가입하였다. ILO는 권고와 조약이라는 형태로 국제노동기준을 정하고, 회원국으로 하여금 가능한 한 조약을 비준하고 권고를 준수할 것을 요구하고 있다. 한편 ILO의 기본정신은 단결활동권의 존중으로 집약되며, 회원국은 누구나 ILO에 부설된 "결사의 자유위원회"에 의해 단결활동권의 침해 여부를 감시받고 시정 주의를 받게 된다. 그런데 우리 노동법의 위 제반독소조항들은 ILO의 헌장 및 기본적이고 대표적인 조약인 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 조약(1948), 제98호 단결권 및 단체교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 조약(1949), 제151

호 공공부문에서의 단결권 보호 및 고용조건의 결정절차에 관한 조약(1978)에 정면으로 위배된다. 따라서 ILO 가입의 의미를 실질적으로 살리기 위해서는 마땅히 ILO의 기본정신을 수용하여 위 핵심조약들을 비준하고, 위 기준에 맞게 국내노동법을 개정해야 할 것이다. 그런데 정부는 위 핵심적인 조약의 비준을 유보하겠다고 천명함으로써 노동악법의 개정 노력을 실질적으로 포기하였다.

오히려 1990년 4월 상공부가 경제단체들과 합작하여 노동법 개정요구안을 제시한 이래 오히려 정부와 자본측은 노동법을 개악하고자 기도하였다. 즉, 1991년 9월 17일 최병렬 노동부장관은 노동법 개정의사를 밝혔고, 같은 달 30. 민자당과의 당정협의 자리에서 총액임금제, 시간제근로의 도입, 변형근로 시간제, 단체협약의 유효기간 연장, 단체교섭 대표자의 협약체결권 확립, 노동조합의 정치활동금지 규정의 삭제 등을 주요 내용으로 하는 구체적인 시안을 제출하였다가 노동진영의 강력한 반발에 직면하여 같은 해 10월 7일 개정을 유보한다고 발표한 바 있다. 그러나 정부는 1992년 4월 24일 노동부 산하에 '노동관계법 연구위원회'를 구성하여 노동법 개정안을 마련하라고 함으로써 1992년 정기국회에서 노동법을 개정할 의사를 강력히 표명하였다. 이에 따라 노동법 개정문제가 주요 관심사로 떠올랐고, 노동계는 물론이고 사용자들도 개정안을 마련하여 제시하였다. 노동계측에서는 한국노동조합총연맹과 'ILO기본조약 비준 및 노동법 개정을 위한 전국노동자 공동대책위원회'가 개정안을 제시하였고, 사용자측에서는 한국경영자총협회가 개정안을 제시하였다. 애초 노동법 개정작업은 1992년 정기국회에서 처리될 예정으로 추진되었으나, 일정의 촉박함과 대통령선거를 앞둔 민자당의 반대로 다음해로 넘겨질 것으로 전망 되더니,<sup>18)</sup> 노동부가 1992년 8월 29일 노동관계법연구위원회의 개정시안 작성을 1993년 2월까지 연기해 달라는 건의를 수용하기로 함으로써<sup>19)</sup> 결국 노동법 개정문제는 6공에서 해결되지 못하였다.

## 2) 노동행정기관에 의한 노동통제

노동법 자체가 위에서 본 바와 같이 노동자들의 자주적인 단결권을 부당하게 침해하는 독소조항을 다수 포함하고 있다고 하더라도, 법률의 운용 여하에 따라서 노동현장에서 느끼는 단결권 보장의 정도는 큰 폭으로 달라질 수도 있다.

18) 『매일경제신문』 1992년 7월 27일자

19) 『한겨레신문』 1992년 8월 30일자



즉 노동행정기관이 법률규정을 가능한 한 노동자들의 권리를 보장하는 방향으로 적용하려고 노력하는 경우와 가능한 한 사용자의 편의에 복무하여 노동자들의 권리를 제한하는 방향으로 적용하려고 노력하는 경우 사이에는 커다란 차이가 있고, 노동현장에서 노동자들이 피부로 느끼는 권리보장 정도는 크게 달라질 수 있다.

그런데 6공하에서의 노동현실을 살펴보면, 노동부나 노동위원회 그리고 기타 행정관청 등 노동행정기관들은 불행하게도 노동법을 가능한 한 사용자의 편의에 복무하여 노동자들의 권리를 제한하는 방향으로 운용해오지 않았나 생각된다. 노동부의 지침이나 유권해석은 행정지도 내지 행정해석의 성질을 갖는 것으로서 법률적 구속력이 있는 것은 아니나 실제적으로 노동현장에 직접 강한 영향력을 끼치게 때문에 이것이 위법하거나 부당할 때는 그 폐해는 엄청나다. 그런데 그동안 노동부가 내린 지침이나 유권해석 중에는 부당하게 노동자의 권리를 제약하는 방향으로 이루어진 것이 많고 심지어는 법원의 판결에 의해 부당함이 판명된 것조차 있다. 그리고 일선 행정관청의 노동행정 처리 역시 지나치게 사용자 편의적인 측면이 많고, 행정처리 중에도 위법부당한 처리가 다수 있다.

노동행정기관의 대표적인 위법부당한 지침 및 행정 처리로는 해고의 효력을 다투는 자의 조합원 지위를 부정하는 지침, 단체협약 체결에 있어 조합원 투표를 거치도록 한 규약의 효력을 부정하는 단체협약 체결절차에 관한 지침과 규약시정명령,<sup>20)</sup> 무노동 무임금 원칙의 적용 강요, 경영인사사항에 대한 노동조합의 관여 배제, 권리분쟁사항에 대한 쟁의행위 부정, 노동쟁의발생신고서의 반려 관행, 전국노동조합협의회 가입 노동조합에 대한 업무조사의 실시 등을 들 수 있다.<sup>21)</sup>

위와 같은 지침과 행정 처리는 사용자에 의하여 노동조합을 부인하고 노동조합활동을 탄압하는 결정적인 도구로서 활용되었다. 그리고 행정관청의 위와 같은 지침이나 행정 처리는 법원의 판결에 의해서도 그 부당성이 인정된 것이 다수 있음에도 노동부는 그와 지침을 계속 유지하였다.

20) 유감스럽게도 위 지침은 1993년 4월 27일 쌍용중공업사건에 대한 대법원 전원합의체 판결에 의하여 그 적법성이 인정되고 말았다.

21) 위 지침 등의 구체적인 내용 및 부당성에 대하여는 줄고, 「6공의 노동조합탄압(법적 측면을 중심으로)」, 한국노동교육협회 제2회 월례토론회자료집, 「6공화국의 노동정책과 노동조합의 대응」, 1992. 5. 29., 16~22쪽; 줄고, 「노동부의 제지침에 대한 법리적 검토」, 전노협지원공대위, 「90년 노동조합활동탄압방침 자료집」, 1990. 3.

결국 노동부나 노동위원회 등 노동관계 법률을 운영하는 행정기관은 노동기본권을 제약하는 독소조항들을 다수 포함하고 있는 노동관계법률을 그나마 제대로 운영하지 아니하고 노동자들의 권리를 제약하는 방향으로 운영함으로써 노동자들의 불신을 사고 있다. 이에 관하여는 노동인권회관이 실시한 「노동부, 노동위원회에 대한 노동자의 의식」 조사 결과 분명하게 밝혀진 바 있다. 즉 위 조사결과에 의하면 응답자의 83.3%가 노동부의 성격에 대하여 주로 사용자의 이익을 대변하는 기관이라고 답변하였고, 노동부 근로감독관의 사건조사와 처리에 대하여 90%가 불공정하다고 지적했으며, 노동위원회에 대해서도 73%가 주로 사용자의 이익을 대변하는 기관이라고 대답했고, 80%가 노동위원회의 심사과정이 불공정하다고 답변했다고 한다.<sup>22)</sup>

### 3) 법원의 보수화 경향

법률적인 분쟁은 최종적으로 사법부인 법원의 판결을 통해 확정되게 된다. 이는 노동법률분쟁의 경우도 마찬가지이다. 법원은 헌법과 법률 및 양심에 따라 재판을 하여야 한다. 그러나 법관도 사회의 구성원이고 나름대로의 가치관과 세계관을 가지고 있으므로 그에 따라 사회현상을 파악하는 입장에 차이가 있을 수도 있고, 또한 동일한 사안에 대해 결론을 달리할 수도 있는 것이다. 특히 노동사건의 경우 법관의 가치관 여하에 따라 결론에 커다란 차이가 있을 수 있다. 이는 예컨대 쟁의행위의 정당성이라든가 해고사유에 대한 이유 등 법률규정 자체가 판단자의 가치관 여하에 따라 달리 해석될 여지가 있는 개념들을 사용하고 있기 때문이다.

그런데 불행하게도 노동사건에 대한 우리 법원의 견해는 보수화되는 경향이 있지 않은가 하는 우려를 금할 수 없다. 서울민사지방법원에 1989년 9월에 노동전담부가 신설되었는데, 노동전담부 자체가 분석한 바에 의하더라도 노동자의 해고무효 확인소송의 승소율이 점차 감소하고 있다는 것인바, 이는 법원의 보수화경향을 보여주는 하나의 예라고 생각된다. 노동전담부인 서울민사지방법원 합의 41부가 1992년 5월 20일 발표한 「해고무효 확인소송에 관한 보고서」에 의하면 1991년에 선고된 해고무효 확인소송의 경우 노동자 승소율이 25.6%에 불과하여 50% 이상인 일반 민사사건의 승소율에 비하여 절반 수준에 지나지 않는다고 한다.<sup>23)</sup>

22) 자세한 것은 노동인권회관 편, 「1991년도 노동인권보고서」 참조



위 재판부는 승소율이 감소하는 원인에 대하여 근로자들이 소송을 남발하는 데다가 노동운동이 과격해지고, 이로 인한 경제적 파급효과를 고려한 법원이 노사분규에 따른 해고를 인정하는 데 보다 엄격해졌기 때문이라고 분석하고 있으나,<sup>24)</sup> 결국 이는 법원의 보수화에 말미암은 것이라고 생각된다.

우려할 만한 판결례로서 대표적인 것들을 들어보면, 정리하고 요건으로서의 경영상의 필요성을 완화한 대법원 1991. 12. 10. 선고 91 다 8647 판결(동부화학정리해고사건),<sup>25)</sup> 취업규칙의 불이익 변경과 관련하여 기존 입장을 변경하여 취업규칙의 변경 후에 입사한 근로자에게는 변경 전의 취업규칙이 적용되지 아니한다는 대법원의 전원합의체 판결,<sup>26)</sup> 신의성실의 원칙과 실효의 원칙을 적용하여 근로자의 해고무효 확인소송의 제기 자체를 허용하지 아니하는 대법원 판결례<sup>27)</sup> 등을 들 수 있고, 한편 근로자들의 파업에 대한 법원의 시각이 얼마나 사용자 편향적이고 보수적인가 하는 것을 가장 적나라하게 보여주는 판결로서는 마산지방법원 1991. 11. 22. 선고 91 노 863 판결(대우조선 폴리엠패업 농성 형사항소심)을 들 수 있다.<sup>28)</sup>

#### 4) 임금통제정책으로서의 총액임금제

정부는 1990년, 1991년의 한자리 수 임금인상 억제정책이 통상임금 기준으로는 외면상 달성된 것으로 보였으나, 수당신설 인상 및 상여금 인상 등으로 말미암아 실질적으로 실패하게 되자 효과적으로 임금인상을 억제하기 위하여 1992년에는 총액임금제를 실시하였다. '총액임금제'는 기본급과 제수당 및 상여금 등 제반 임금을 모두 합산하여 총액기준으로 임금인상률을 계산하겠다는 것으로서 사실상 임금인상을 억제하기 위한 편법으로 강구되었다. 노동부에 의

23) 1992년 이후의 통계가 별도로 나온 것은 발견하지 못했으나, 아마도 1991년의 승소율보다는 낮으리라고 생각된다.

24) 『중앙일보』 1990년 5월 20일자

25) 이 판결에 대한 비판적 판례평석으로는 좋고, 「정리하고요건으로서의 경영상의 필요성」, 『월간노동법률』 통권 19호(1992. 12), 중앙경제사, 14~20쪽

26) 대법원 1992. 12. 22. 선고 91 다 45165 강원산업(주) 판결; 『법률신문』 제 2184호, 1993. 1. 11.

27) 대법원 1992. 1. 21. 선고 91 다 30118 판결 등

28) 이 판결에 대한 비판적 판례평석으로는 문제인, 「대우조선 파업사건」, 민주사회를 위한 변호사모임, 『민주사회를 위한 변론』, 창간호, 1993, 역사비평사, 123~142쪽

하면 총액임금이란 “근로소득 총액에서 실제 근로 여부와 경영성과에 따라 지급금액이 변동되는 초과근로수당 및 성과배분적 변동상여금, 현물급여, 기타 사전적으로 확정되지 않은 금품을 제외한 근로소득이라 정의하고 있다.”<sup>29)</sup>

노동부는 총액기준 5% 이내 임금인상 중점관리대상 기업으로서, 첫째 상시 근로자 500인 이상 사업체, 단 서비스업체는 300인 이상, 둘째 시장지배적 사업자 전체, 셋째 정부 및 지방자치단체 투자 출연기관 전체 등 상대적으로 고임금 부문에 속하는 780개 기업(적용대상 노동자 1,144,000명)을 선정하였다고 발표하였다. 그리고 총액기준 5% 초과 인상업체에 대하여는 각종의 불이익 및 제재조치를 취하고, 총액기준 5% 이내 인상업체에 대하여는 각종의 우대조치를 취하여 총액임금제의 실시를 강제하겠다는 것이다.<sup>30)</sup>

나아가 정부는 총액임금 적용 사업장에서 5% 이상의 임금인상을 하는 것을 단속할 목적으로 합동점검반을 편성하여 이를 감시하였다. 그로 말미암아 대부분의 총액임금 적용 사업장에서는 임금교섭 초반부터 총액임금 적용을 둘러싸고 마찰을 빚고 있어, 총액임금 적용은 노동현장에 새로운 불씨로서 작용하였다. 즉 사용자는 오로지 위 지침에 의지하여 자주적인 해결의지를 전혀 보이지 아니한 채 단체교섭에 불성실하게 임하고 있고, 위 지침을 준수하지 아니함으로써 말미암아 받게 될 불이익조치만을 두려워하여 결국 단체교섭을 파국에 이르게 하였다.

그러나 위 지침은 헌법 제33조 제1항의 노동자의 자주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 본질적으로 침해하고 헌법 제11조 제1항의 평등권을 침해하여 위헌의 소지가 있다 할 것이다.<sup>31)</sup>

또 한편 정부는 총액임금제를 실시하는 중요한 이유로서 임금체계의 개선, 기업규모간 임금격차의 해소, 성과배분제의 도입 등을 제시하였으나, 총액임금제는 위와 같은 문제 어느 하나도 제대로 해결할 수 있는 방안이 될 수 없는 것으로 드러났다.<sup>32)</sup>

결국 총액임금제는 오로지 임금인상 억제만을 목적으로 한 임금통제정책으

29) 노동부, 「92 총액기준임금정책 해석」, 35쪽

30) 노동부, 「금년도 임금교섭현황과 노사안정대책」, 1992. 4. 14.

31) 정부의 총액임금제 지침에 대하여 전국언론노동조합연맹 소속 노동조합들과 전국병원노동조합연맹 소속 노동조합들이 헌법소원을 제기하여 현재 헌법재판소에 계류중이다.

32) ILO기본조약 비준 및 노동법 개정을 위한 전국노동자공동대책위원회, 「총액임금제와 직능제 도입에 대하여」, 1991. 12. 13, 4~13쪽; 전국노동조합협의회 조사통계국, 「92 임투자료모음집 Ⅲ」, 1992. 6. 3, 14~20쪽



로서 노동자들에게 받아들여졌고, 그 결과 많은 사업장에서 임금교섭을 파행화시키는 부정적인 효과를 초래하였다.

### 5) 6공 노동통제정책의 결과로서의 대량구속 및 대량해고

전국노동조합협의회 조사결과에 따르면,<sup>33)</sup> 6공이 출범한 1988년 3월부터 1992년 10월까지 4년 8개월 동안 구속된 노동조합 간부와 조합원은 모두 1,849명으로 월평균 33명, 하루평균 1.1명 꼴로 구속되었고, 노동조합 이외의 노동단체 구성원 211명을 포함하면 1,940명이 구속되었다고 한다. 6공 출범 첫해인 1988년 한 해 동안 구속된 노동조합 간부와 조합원은 모두 79명이었다. 그러나 권력재편을 일정 정도 마무리지은 1988년 12월 28일 노태우 대통령이 “민생안정을 위한 특별지시”를 발표한 이후 노동조합에 대한 탄압이 본격화되면서 구속노동자가 급격히 증가하기 시작했다. 그 결과 1989년 한 해 동안 구속된 노동조합 간부와 조합원 수는 605명으로 사상최대를 기록했고, 1990년 486명, 1991년 494명, 1992년 1월부터 10월까지 10개월 동안 184명이 구속되는 등 노동조합 간부와 조합원의 구속은 일상화되고 있다. 하루평균 구속노동자 수를 연도별로 살펴보면 1988년 0.3명, 1989년 1.7명, 1990년 1.3명, 1991년 1.4명, 1992년 0.6명 꼴이다.

전국노동조합협의회 조사결과에 따르면,<sup>34)</sup> 1988년 3월 6공이 출범한 이후 1992년 10월까지 해고된 노동자는 모두 4,896명으로 월평균 87.4명, 하루평균 2.9명 꼴이다. 다만 이에선 외자기업 철수와 휴 폐업 등에 따른 고용관련 집단해고는 포함되지 아니하였다.

1988년 12월 28일 노태우 대통령의 특별지시 선포 이후 노동자의 대량구속 등 노동조합에 대한 탄압이 강화되면서 해고 노동자가 크게 늘어, 1988년 240명이던 해고노동자가 1989년에는 2,653명으로 11배 이상 늘어났다. 특히 1989년에는 ‘참교육’을 실현하기 위해 전국교직원노조가 창립된 뒤 1,522명의 교원노동자들이 전교조 가입을 이유로 해고되었다. 1989년에는 2,653명이

33) 전국노동조합협의회, 『1992년도 자료모음집』, 1992. 6. 3., 401~407쪽. 위 조사결과는 전국노동조합협의회 가입 노동조합을 중심으로 하여 이루어진 것이므로 실제 구속자 수는 위 조사결과보다 많을 것이다.

34) 전국노동조합협의회, 『1992년도 자료모음집』, 1992. 6. 3., 393~398쪽. 위 조사 역시 전국노동조합협의회가 파악할 수 있는 범위 내에서 이루어진 것이므로 실제 해고자 수는 위 결과보다 많을 것으로 예상된다.

해고되어 하루평균 7.3명이 해고되었고(전교조 해고자를 제외하면 1,131명으로 하루평균 3.1명 꼴), 1990년에는 904명으로 하루평균 2.5명 꼴, 1991년에는 733명으로 하루평균 2.0명 꼴, 1992년에는 10개월 동안 362명으로 하루평균 1.2명 꼴로 여전히 많은 노동자들이 해고되었다.

### 6) 신종 탄압수단으로서의 손해배상 청구소송

1990년 6월 20일 전국경제단체협의회 인천·경기지역협의회가 노동쟁의에 대한 법률적 대응의 하나로서 손해배상 청구소송을 제시하고, 같은 해 10년 22월 당시 노동부장관은 전국근로감독 과장회의에서 노동조합 불법쟁의행위에 대해서는 사법조치와 함께 해당기업으로 하여금 노동조합 및 열성적인 조합원을 상대로 손해배상 청구소송을 적극 활용하도록 지도하라고 지시하였다. 그 이후 사용자에 의한 손해배상 청구소송이 급증하고 있다.<sup>35)</sup>

원래 노동조합의 단체행동권은 헌법에 의해 보장된 기본권이고 따라서 원칙적으로 노동조합의 쟁의행위를 비롯한 단체행동은 형사상 책임(노동조합법 제2조) 및 민사상 책임(노동쟁의조정법 제8조)이 면제된다. 그러나 위와 같은 민·형사상 면책은 노동조합의 단체행동이 정당할 때만 인정되는 것이고, 정당하지 못할 때는 민·형사상 책임을 부담하여야 한다.

민사상 손해배상 청구는 정당하지 못한 노동조합의 단체행동으로 말미암아 사용자가 경제적인 손실을 입었다 하여 노동조합 또는 핵심적인 조합원에 대하여 불법행위 내지 채무불이행을 이유로 경제적 손실에 대한 배상을 청구하는 것이다. 이는 어떻게 보면 가장 자본주의적인 탄압방식이라 할 수 있을 것이다. 만약 이 손해배상 청구가 인정된다면 이를 당한 노동자는 생존을 위해 회사에 취업하여 보다 나은 근로조건을 위해 노력하였다는 이유로 평생을 벌어도 다 갚지 못할 엄청난 액수의 돈을 회사에 갚아야만 하는 기막힌 일이 벌어지게 된다.

민사상 손해배상 청구는 노동조합을 상대로 이루어지는 경우도 있지만 많은 경우는 핵심적인 간부 또는 조합원 개인을 상대로 이루어진다. 또 실제로 손해를 전보받기 위하여 이루어지는 것보다는 핵심적인 간부나 조합원의 발목을 잡아 노동조합을 와해시키거나 무력화시키기 위한 목적으로 이루어지고 있다. 이

35) 구체적인 사례에 대하여는 손해배상대책위원회 전국노동조합공동투쟁본부, 『민사상 손해배상 청구사례모음집』, 1991. 5.



러한 사정은 노동자가 해고무효 확인소송을 제기한 것에 대한 반소로서 손해배상 청구소송을 제기한다든가, 해고무효 확인소송과 손해배상 청구소송을 쌍방 취하는 조건으로 합의한다든가, 회사를 사직하거나 노동조합 활동의 포기를 조건으로 손해배상 청구소송을 취하해준다는가 하는 것들에 비추어보아도 명백하다. 더구나 사용자들은 임금이나 퇴직금에 대하여 미리 가압류함으로써 임금만에 의존하여 생계를 꾸리는 노동자들의 생존을 위협하여 그 효과를 극대화시키는 방법이나 신원보증인에 대해서까지 가압류 및 소송을 제기하는 방법 등 비인간적인 방법까지 동원하고 있다.

### 5. 현정부하의 노동정책

결국 6공의 노동정책은 우리 노동현실이 노동자 단결권의 완전한 보장과 그에 기초한 노동자의 인간다운 삶 보장이라는 기본적인 부분에서 지극히 미흡함에도 불구하고 이의 개선을 위한 노력은 방기한 채, 오히려 자본측의 요구를 수용하여 그나마 보장되어 있던 최소한의 노동조건마저도 후퇴시키려는 기조로 진행된 것이 아닌가 생각된다. 따라서 군사정권에 종지부를 찍고 문민정부로서 출발한 현정권의 입장에서는 그동안 사용자 위주의 노동정책으로 말미암아 파행화되고 왜곡된 노동현실을 바로잡기 위하여 노동정책을 근본적으로 수정하여야 할 입장에 처해 있다고 할 수 있다.

김영삼정권 출범 이후 노동부장관으로 취임한 이인제 장관에게는 그동안의 파행적인 노사관계를 정상적인 수준으로 회복시키는 것이 1차적인 과제가 되었다. 즉 앞에서 보았듯이 그동안 노동부가 '사용자부'라고 불릴 정도로 사용자의 이익에 복무하는 방향으로만 업무를 처리해왔는데, 정부로서는 나름대로 공정한 중재자로서의 역할을 수행하고 사용자에 대하여도 엄격하게 법률을 집행하는 것이 필요하게 되었다. 이와 관련하여 한국자동차보험(주)가 그룹연수원에서 전체 임직원에 대한 특별 정신교육을 실시하면서 조합원들에게 조합 탈퇴를 강요하여 조합원들이 대거 탈퇴한 사건에서 노동부는 즉각적으로 근로감독관 수십 명을 동원하여 전면 근로감독에 들어가 본사 그룹연수원 등에 대하여 압수수색을 실시하고 김준기 동부그룹 회장에 대한 소환조사를 벌이는 등 중립적인 법집행을 위해 노력하였다. 그 결과 1993년 5월 3일 노사 양측은 3월 1일부터 합의일까지 1,170여 명의 조합탈퇴 무효를 선언하고(당초 조합원은

1,800여 명이었음), 합의일 이후 조합탈퇴 조합원이 있더라도 내년 5월 3일까지 1년간 인정하지 않으며, 노사 고소와 고발을 모두 취하하기로 하는 등 합의함으로써 타결되었다. 이는 노동부가 중립적인 입장을 견지할 때 노사관계가 제대로 될 수 있다는 가능성을 보여준 사건이라 할 수 있다.<sup>36)</sup>

또한 김영삼정권으로서는 과거 군사정권하에서 구속·수배·해고된 노동자들을 원상회복하여야 할 입장에 놓여 있다. 그러나 대통령 취임시와 석가탄신일에 실시된 사면, 복권에서 대부분의 노동자들은 그 혜택을 받지 못하였다. 한편 정부는 1993년 3월 10일 근로자의 날을 맞이하여 사면·복권됐거나 1990년 이후 해고된 노동자 5,200여 명의 복직을 적극 추진하겠다고 밝혔다. 이에 따라 노동부는 해고자 중 해당 사업체에 복직을 희망하는 경우 회사측에 복직 여부를 심의하도록 권유하고 회사가 이에 응하지 않을 경우 다른 사업체에 취업을 알선하도록 전국 45개 지방노동관서에 해고근로자 복직 및 취업지도를 시달하였다.<sup>37)</sup>

그 이후 별다른 구체적인 진행사항이 없자 해고노동자들이 단식농성 등을 통하여 정부의 해고자 복직에 대한 확실한 의지를 촉구하였다. 이에 노동부는 1993년 4월 20일 해고노동자의 복직문제를 일괄 해결하기 위해 전경련, 경총, 중소기업협동조합중앙회 등 경제 5단체가 직접 나서 복직 허용을 밝히는 공동선언을 하도록 추진하겠다고 밝혔으며,<sup>38)</sup> 같은 달 21일에는 외무, 내무, 상공자원부 등 8개 중앙 부처에 공문을 보내 산하 14개 정부투자 출연기관의 해고자 81명에 대해 노사화합 차원에서 복직시켜줄 것을 요청하였다.<sup>39)</sup> 그러나 현대계열사의 쟁의가 발생하면서 해고노동자의 복직문제는 더이상 거론되지 않고 잊혀져 가고 있다.

한편 노동부로서는 그동안 남발해왔던 대법원판례에조차 어긋나는 지침 등을 바로잡아야 할 입장에 있었다. 그에 따라 이인제 노동부장관은 장관 취임 이후 대법원의 판례에 어긋나는 행정지침을 판례에 따라 수정, 변경할 것임을 밝혔다. 변경하여야 할 지침으로서 해고효력을 다투는 근로자의 조합원자격 인정여부, 노조설립시 상급단체 명칭 기재 여부, 도단위 지역노조 설립가능성 여

36) 한국자동차보험(주)사건에 관하여는 『한겨레신문』 1993년 3월 18일자; 『한국일보』 같은 달 20일자; 『동아일보』 같은 달 23일자; 『한겨레신문』 같은 달 24일자; 『조선일보』 같은 달 27일자; 『한겨레신문』 같은 해 4월 7일자; 『중앙일보』 같은 해 5월 3일자 등

37) 『중앙일보』 1993년 3월 10일자

38) 『한겨레신문』 1993년 4월 21일자

39) 『한겨레신문』 1993년 4월 22일자



부, 단체협약 유효기간 만료 후의 자동연장협정의 효력유무, 무노동 무임금 원칙이 적용되는 범위, 퇴직금 산정시 근무기간의 산입 여부, 근로자 동의없는 퇴직금제도의 신규사원에 대한 적용 여부, 휴일 시간외 근로 중복시 가산임금 산정방법, 산재보험 대상 업무상 질병의 범위 등이 지적되었다.<sup>40)</sup>

노동부는 단체협약 유효기간 만료 후의 자동연장협정의 효력 유무에 관하여 1993년 5월 3일 지침변경 시달(노조 01200-477)을 통해 종전에 일률적으로 자동연장협정을 인정하지 않던 지침을 일부 변경하여 2년 미만의 단체협약의 경우 2년까지 협약의 효력이 있는 것으로 해석하였다. 해고효력을 다투는 근로자의 조합원자격 인정 여부에 관하여 이인재 노동부장관은 대법원판례의 취지에 따라 조합원을 자격을 인정하여야 한다는 입장을 밝혔고, 도단위 지역노조 설립가능성 여부에 대하여도 가능하다는 입장을 표명하였다. 한편 경영인사사항의 단체교섭 및 쟁의행위 대상 여부에 관하여는 1993년 3월 24일자 단체교섭지도지침(노조 32262-173)을 통해 경영사항 또는 인사권이 근로자의 근로조건에 직접적인 영향을 미치거나 근로조건 유지개선에 밀접히 관련되어 있는 경우에는 단체교섭대상이 될 수 있다고 하였다. 한편 무노동 무임금 원칙과 관련하여 이인재장관은 1993년 5월 18일 한국경제신문과의 인터뷰에서 적법한 파업의 경우 임금부분을 2분화해서 근로자로서의 지위에 기하여 받는 생활보장적 부분(식비, 교통비, 가족수당, 정근수당 등)은 인정하되 근로를 제공한 데 대한 교환적 부분(기본급, 보너스, 직무수당, 시간외수당 등)은 지급하지 않아도 되도록 대법원판례대로 적용하도록 권장하겠다고 하였고, 또한 1993년 6월 21일 현대그룹계열사의 노사분규를 조기수습하기 위해 마련된 경제기획원장관, 상공자원부장관, 노동부장관 등 3부장관 합동기자회견에서 이인재장관이 다시 위와 같은 취지의 발언을 하였다. 이에 대해 언론과 경영계는 대대적인 반론을 제기하였고 그 결과 위 논의 자체를 보류시켜버렸다.

이인재 노동부장관은 가능한 한 노사자율적으로 해결하도록 하겠다는 입장을 표명하였으나, 1993년 5월 6일 03:00경 경북 경주 소재 아폴로산업(주)에 300여 명의 경찰이 투입되어 사전구속영장이 발부된 노조간부들을 구속하였고, 같은 달 7일 14:30경 여의도 국회의사당 앞 한국유리사옥 로비에서 농성을 벌이던 노동자 70여 명을 전경 250여 명이 투입되어 전원연행하는 등 공권력투입이 다시 이루어졌다.

한편 현정부의 노동정책은 현대그룹사업장의 노동쟁의사태에 대한 대응책에

40) 한국경영자총협회, 「노동부행정지침변경 사항 설명」, 1993. 6. 15~28쪽

서 시험을 받게 되었다. 현대정공의 직권조인에서 시발되어 현대그룹노동조합 총연합(‘현총련’)의 임금협상 연대투쟁으로 전개된 현대노동쟁의에 대하여 이인재장관은 직접 울산에 내려가 노사 당사자들을 만나 자율적 해결을 위해 노력하였다. 그러나 경영계가 이인재 장관의 노동정책을 못마땅하게 여기고 그의 퇴진을 기도하고 있었기 때문에 현대그룹측에서 자주적 해결의 실마리를 제공하지 아니하였다. 결국 노동부는 1993년 7월 21일 5공이나 6공에서도 발동되지 아니하였던 긴급조정권을 현대자동차(주)에 대하여 발동하였고, 현총련 간부들에 대하여 폐지되어야 할 운명에 있는 제3자개입 금지 규정을 적용하여 사전구속영장을 발부받았다. 결과적으로 긴급조정 후에 노사간에 합의함으로써 현대그룹의 노동쟁의사태가 해결되기는 하였지만, 긴급조정권을 발동한 것은 노사자주적 해결원칙에 대한 중대한 침해의 선례로서 우려할 만하다 하지 않을 수 없다.

한편 법원의 입장도 크게 변화된 것 같지 않다. 오히려 쌍용중공업노조의 단체협약변경명령취소 청구소송에 대한 대법원의 전원합의체 판결(1993. 4. 27. 선고 91 누 12257호)은 노동조합 대표자의 단체교섭 권한에는 당연히 단체협약 체결권이 포함되므로 노동조합 대표자가 단체교섭의 결과에 따라 사용자와 단체협약의 내용을 합의한 후에 다시 그 협약안의 가부에 관하여 조합원총회의 결의를 거쳐야만 한다는 것은 대표자의 단체협약체결 권한을 전면적 포괄적으로 제한하여 위법이라고 판시함으로써, 조합민주주의의 요청을 무시하고 사용자의 현실적인 편의만을 고려하였다.

노동정책에서의 개혁작업 마무리는 역시 노동악법 개폐를 통해 이루어야 할 것이다. ILO 결사의 자유위원회는 1993년 2월 15일부터 3월 4일까지 제255차 이사회를 개최하여 한국정부에 대하여 복수노조금지조항의 개정, 공무원과 사립 및 공립 교사의 단결권 보장, 제3자개입 금지 규정 철폐, 구속노동자의 석방, 해고노동자의 복직 등의 권고안을 결의하였다.<sup>41)</sup>

이인재 노동부장관은 기회있을 때마다 노조의 정치활동 금지 규정 철폐,<sup>42)</sup> 18세 미만자 주 39시간 근로로 근로기준법 개정,<sup>43)</sup> 노동부의 사법권은 사용자에 대해서만 행사하고 노동자의 위법행위에 대한 수사는 경찰에 이양하도록 근

41) 『동아일보』 1993년 5월 7일자

42) 자세한 내용은 「한국정부의 단결권침해에 대한 국제노동기구의 결정서 및 권고」, 전국노동조합대표자회의, 1993. 3., 참조

43) 『동아일보』 1993년 5월 5일자



로기준법 개정,<sup>45)</sup> 노동조합비 상한선 철폐,<sup>46)</sup> 제3자개입 금지 규정의 철폐<sup>47)</sup> 등의 의견을 밝힌 바 있다. 그런데 정부는 1993년 8월 24일 “노동관계법 개정을 둘러싼 논쟁이 재연될 경우 금융실명제 조기정착에 부담을 주고 고통분담을 전제로 한 경제 전반의 분위기 쇄신 노력에도 장애가 될 우려가 있다”면서 “정부는 이런 판단에 따라 근로기준법, 노동조합법, 노사협의회법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법 등 노동관계 5개법 개정안을 하반기 정기국회에 상정하지 않을 방침”이라고 일방적으로 연기선언을 해버렸다.

## 6. 맺음말

결국 현정부의 노동정책은 그동안의 파행적인 노동정책의 궤를 벗어나지 못하고 말았다. 이인제장관이 노동부장관으로 취임하여 나름대로 의욕적인 출발을 보였으나 언론과 경영계 및 정부 내부 타부처의 거대한 반발로 말미암아 어느 것 하나 제대로 결실을 맺은 것이 없다. 현정부의 노동법 개정작업의 연기 선언은 정부와 경영계 내의 수구세력들에 의하여 개혁작업이 저지되는 징표로 여겨지고 있으며, 현정부의 소위 ‘개혁’에 대하여 근본적인 의심을 갖게 하는 중대한 후퇴라 아니할 수 없다.

이인제 장관에 의하여 추진되다가 흐지부지되고 있는 노동정책에서의 개혁 작업은<sup>48)</sup> 우리나라가 산업민주주의를 정착시켜 나아가는 과정에서 반드시 실현하여야 할 최소한의 작업이라 할 수 있다. 그를 위해서는 앞에서도 누누이 지적한 바와 같이 우선 과거 잘못된 노동정책의 산물인 구속·수배·해고노동자의 원상회복이 이루어져야 할 것이고, 정부가 좀더 중립적인 중재자로서의 사명의식을 되찾아야 할 것이며, 노동악법을 개폐함으로써 제도적으로 완성해야 할 것이다. (변호사)

44) 『중앙일보』 1993년 5월 21일자

45) 『조선일보』 1993년 5월 24일자

46) 『조선일보』 1993년 5월 26일자

47) 『중앙일보』 1993년 5월 26일자

48) 사실 진정한 의미에서의 개혁이라 하기도 힘들고, 파행적인 노동정책의 시정이라고 해야 옳을 것이다.

# 문익환목사 방북사건 재판 법정유감

유 원 호

1

문익환 목사님.

당신은 정말로 큰일을 하셨습니다. 당신의 한 마디 동작 당신을 지켜보는 모두의 가슴에 거래사랑을 위한 뜨거운 불을 당겨주었습니다. 당신이 홀로 세운 큰 탑은 먼 훗날 ‘분단민족사’와 ‘통일민족사’를 가르는 역사적 분기점으로 우뚝 서서 길이 후세에 빛날 것입니다.

그처럼 엄청난 일은 티끌만한 사심도 없는 당신이기에, 오로지 당신만이 할 수 있는 일이었습니다. 당신이 남긴 그 발자취는 이 민족이 밟고 갈 역사의 걸음이었습니 다. 당신의 그 발자국은 역사의 수레바퀴를 뒤돌리려는 어떤 힘에 의해서도 지워지지 않을 것임을 확신합니다. 왜냐하면 당신이 보여준 거래사랑의 뜻과 행동은 6천만 개의 씨앗이 되어 찢겨진 강토의 산과 들에 통일의 꽃으로 피어날 것이기 때문입니다.(1989년 4월 9일 한겨레논단 리영희 교수 기고문 중에서).

문익환목사 방북에 대한 당시 세론의 평가는 극단적인 비난에서부터 더할 나위없는 찬사에 이르기까지 분분하기 그지없었습니다. 13개월 만에 끝난 ‘정치재판’에서는 징역 7년(자격정지 7년 병과)의 중형(重刑)이 선고되었고 우리는 지금도 ‘장기수’의 멍에를 걸머진 채 형극(荊棘)의 수형생활을 계속하고 있습니다.



그로부터 어느덧 4년 6개월여, 좌절과 절망의 분단체제하에서 한낱 꿈에 불과했던 조국통일은 이제 실현가능한 현실적 과제로 우리 앞에 성큼 다가왔습니다. 불가능하던 일이 가능하게 되는 역사적 이변이 일어날 때 우리는 거기에 어떤 보이지 않는 '역사의 손'이 작용하고 있음을 깨닫습니다. 동시에 그 역사적 진실과 접리는 반드시 올바르게 평가되고 검증되어야 하리라 믿습니다.

이번에 '민변'에서 문목사 방북사건의 역사적 진실이 과연 무엇이며 또 그 실제적 진실이 이른바 공안정국의 '정치재판'을 통해 어떻게 변질되고 왜곡되었는지를 소송당사자(피고인)의 입장에서 다시 설명할 수 있도록 기회를 마련해준 데 대해 심심한 감사를 드립니다. 처음 세 편의 글은 문익환 목사의 <상고이유서>와 필자의 <항소이유서> 중에서 북한방문의 실제적 진실과 그 정당성을 주장하는 내용을 일부 발췌하여 원문 그대로 전재하였으며, 다음 두 편은 국가보안법과 인권문제에 대한 소견을, 마지막 두 편은 공판과정에서 느낀 몇 가지 수상(隨想)을 적은 글입니다. 이 조그만 해석적 기록이 우리의 방대한 재판기록과 함께 민족통일의 방향과 새로운 민족사회 창출을 위한 증언으로 기억되었으면 하는 마음 간절합니다.

## 2

통일은 민족의 부활입니다. 통일은 부활한 한겨레입니다. 그러나 민족의 부활이 없는 겨레의 부활은 없습니다. 민주 없는 통일이란 있을 수 없습니다. 민주가 민족의 부활이기 때문입니다.

저는 민족의 비원인 조국의 통일을 한 걸음이라도 앞당기려고 평양에 다녀왔습니다. 통일을 앞당기기 위해서 북쪽 지도자들의 의중을 타진해보기 위해 분단의 장벽을 뚫고 다녀왔습니다.

그러면 분단은 무엇인가? 분단은 우리 민족사의 부정입니다. 따라서 우리의 통일운동은 상실된 민족사의 정통성을 회복하는 일입니다. 남과 북이 적대국이 되어 서로 헐뜯고 비난하고 욕하다 못해 서로 죽이고 죽는 분단 45년 역사는 송두리째 민족사를 부정하는 역사였습니다. 북은 소련의 태평양 진출의 교두보가 되었고 남은 미국의 태평양전략의 전초기지가 되어 살아왔습니다. 이 분단 45년의 역사가 미국의 역사, 소련의 역사의 일부이지 우리의 역사가 되겠습니까? 우리의 얼을 깡그리 비우고 미국식 민주주의이념 아니면 소련식 공산주의

사상을 생활철학으로 하고 그것을 지키기 위해서 동족을 짓밟고 죽여온 분단 45년의 역사를 어찌 우리의 역사라고 하겠습니까? 우리의 얼을 버리고 남의 이념으로 우리의 역사를 부정하고 남의 역사를 살아온 이 부끄러운 역사를 어찌 후손들에게 넘겨주겠습니까? 저는 이 분단 45년의 부끄러운 역사를 청산하는 일에 작은 힘이나마 보태고 싶어 평양엘 다녀왔습니다.

분단은 민족사의 부정인 동시에 그 분단의 벽을 45년이 지나도록 허물지 못하고 있는 것은 우리 민족의 치욕입니다. 이 민족적인 치욕의 본질은 무엇입니까? 그것은 독재입니다. 북은 공산체제를 가지고 40여 년간 독재를 펴왔습니다. 세계에서 가장 폐쇄된 독재국이라는 지탄에 나는 민족적인 수치를 느껴왔습니다. 남은 민주체제를 가지고도 독재를 하다보니 40여 년 동안 여섯 공화국을 거쳐왔습니다. 세계에서 일찍이 그 유례를 찾아볼 수 없는 부끄러운 역사입니다.

부끄러운 남과 북의 40여 년에 걸친 독재의 구실이 무엇이었습니다? 그것이 바로 분단 아닙니까? 36년간 일제 강압통치 아래서 우리 민족이 쟁취하려고 싸워온 것은 독재가 아니었습니다. 그것은 자유였습니다. 자유 아니면 죽음을 달라며 싸워온 이 민족의 행진을 가로막고 독재의 굴레를 씌워준 것이 분단이었습니다. 남쪽은 '호시탐탐 남침을 노리는 북괴'의 위협을 구실로 독재를 펴왔고, 북은 '호시탐탐 북벌을 노리는 미제와 그 주구들'의 위협이 있다며 독재를 계속해온 것이 아닙니까?

분단을 구실로 삼고 펼쳐지는 독재치하에서 인권은 계속 짓밟혀왔고 자유와 민주는 거둬들여 좌절을 겪어와야 했던 것입니다. 이리하여 분단은 독재와 함께 이 민족의 비극의 근원이 되어 있습니다.

더욱 가슴 아픈 일은 분단이 우리의 인간성마저 비뚤어지게 하고 파괴해가고 있다는 점입니다. 선이 악이 되고 악이 선이 되는 가치관의 전도를 사회에 만연시키는 것이 바로 분단입니다.

선을 악이라고 우겨대고 악을 선이라고 우겨대는 억지가 폭력입니다. 그것은 순리가 아닙니다. 우리에게 순리는 한 겨레, 한 나라입니다. 이 순리를 가로막는 억지가 바로 분단입니다. 하나여야 할 우리를 억지로 갈라놓은 분단은 선일 수가 없습니다. 그것은 악입니다. 분단을 거부하고 우리 모두 하나가 되어야 한다고 주장하는 사람들은 계속 박해를 받아왔습니다. 이것은 순리가 아닙니다. 이것은 선이 아닙니다.

선이 아닌 것이 행세를 하고, 선을 악으로 몰아붙이려고 하다보니 세상은 온



통 거짓과 속임수가 판을 치는 세상이 되었습니다. 폭력으로 무장한 속임수. 그것이 바로 독재의 본질입니다. 그런 사회는 속속들이 상호 불신으로 병들어 갈 수밖에 없습니다. 순리가 역지에 밀려나고 상식이, 양심이, 진실이 거짓에게 짓밟히는 세상에 신뢰가 어찌 유지되었겠습니까? 그러므로 분단을 거부한다는 것은 그대로 인간성 회복운동이요 양심선언입니다.

이렇게 해서 민족통일운동은 분단 극복으로 시작됩니다. 그것은 민족사의 정통성을 회복하는 일이고, 민족적인 수치를 털어버리고 떳떳한 국제사회의 일원으로 세계무대에 나서는 일입니다. 이것은 민족해방운동의 완성이요 민족자주의 성취입니다. 분단 비극을 청산하고 이 땅에 평화를 정착시키는 일입니다. 그것은 민중해방운동이요 인간성 회복운동입니다.

'0.5+0.5=1' 둘로 갈라진 것이 하나가 되는 일! 이것이 통일일에 틀림없습니다. 이 1은 그냥 하나가 아닙니다. 생명을 잃은 주검 하나도 하나입니다. 이 하나는 찢김으로 해서 죽었던 겨레가 살아나 한 공동체, 한 생활공동체가 되는 걸 말합니다. 통일은 민족의 부활입니다. 통일은 부활한 한 겨레입니다. 그러나 민중의 부활이 없는 겨레의 부활은 없습니다. 민주 없는 통일은 없다는 말입니다. 민주가 민중의 부활이기 때문입니다.

하나는 '한'입니다. '한'은 큰 것을 의미합니다. 따라서 통일과 함께 한 겨레가 된다는 것은 큰 겨레가 된다는 말입니다. 통일은 우리가 커진다는 걸 말합니다. 아니 이미 커졌다는 걸 말합니다. 커져야 통일이 됩니다. 사소한 생각의 차이, 제도의 차이, 상충하는 이권에 매여 있는 한, 편견과 이집과 고정관념에서 풀려나지 않는 한, 통일은 안됩니다. 이런 사소한 차이를 소화시킬 수 있으리만큼 속이 커야 합니다. 이런 사소한 차이를 뛰어넘어 모든 것을 하나로 조화시켜 묶어버릴 만큼 생각과 구상과 경륜이 커야 하고 용기와 힘이 커야 합니다. 커도 엄청나게 커야 합니다. 우리가 소화시켜야 하고 뛰어넘어 하나로 조화시켜야 할 차이는 결코 사소한 것이 아니기 때문입니다.

0.5+0.5=1. 이 통일의 수학에서 1은 큰 '한'입니다. 큰 '한'이 되므로 하나가 되고 하나가 되므로 큰 '한'이 되는 것입니다.

45년이라니/이건 너무 길었습니다/일제 36년도 지긋지긋했었는데/분단 45년이라니/이건 너무 길었습니다/... 얼마나 못났으면/45년이나 이려고 있었나요/남들이 어찌다 그어놓은 금/그게 뉘데/그게 대체 뉘데/아직도 못지우고 있나요/비바람이 지우면 이번엔/우리 손가락으로 더 깊이 흠을 파면서/그게 뉘데/그게 대체 뉘데/하마 지

위질세라/2백만 군대를 무장시켜 지켜야 하다니/서로 건너다보며 눈이나 흘기며/서로 괴롭히 주구니 욕지거리를 해대면서/욕되게 욕되게 살다가/하나씩 들썩/개처럼 죽어가야 하다니/이건 정말 너무나 부끄러운 일이군요/너나없이 모두모두 머리를 쥐어뜯으며/부끄러워나 한다고 될 일이 아닙니다/이건 너무 가슴 터지는 일입니다”(문익환 목사의 시 <분단 45년>에서).

(문익환 목사 상고이유서 중 「나는 왜 평양에 갔었나」에서 발췌)

## 3

문익환 목사 일행의 북한방문은 국가보안법 이상의 근본법(헌법 등)에 정당성을 둔 통일이념의 지구적 실행행위입니다.

민족통일은 7천만 겨레의 꿈이자 오늘을 사는 우리 민족 모두에게 주어진 역사적 과업입니다. 지금 우리 민족에 있어 통일만큼 절박하고 어려운 문제는 없다고 생각합니다. 근 반세기에 이르는 한반도의 분단상황을 극복해서 통일을 이룩하려는 문제는 어느 특정의 정권적 차원이나 당파적 차원에서 다룰 수 없는 민족 전체의 소명인 동시에 민족주의적 요구인 것입니다. 따라서 조국의 통일운동은 결코 어느 특정 정권의 독점물이 될 수 없습니다.

이는 지난 40여 년 동안 정부의 독점하에 진행된 남북대화와 협상이 전혀 그 성과를 거두지 못하였음은 물론 역대정권이 통일문제를 오히려 정권안보 및 정권유지 차원에서 악용해왔다는 비판적 판단에 근거하고 있습니다.

돌이켜보건대 집권세력이 정통성없는 권력을 다지는 데 '통일문제'를 자의적으로 이용해온 것은 멀리 1970년대 초반부터 시작되었으며 정권이 바뀔 때마다 이른바 '통일정책'도 멋대로 변경되곤 하였습니다. 영구집권을 꿈꾸던 박정희씨는 남북의 온 겨레에게 통일의 희망을 안겨준 7·4남북공동성명조차 유신독재의 길을 굳히는 데 악용함으로써 민족통일이라는 지상(至上)의 국민숙원을 자신의 영구집권의 수단으로 이용하였습니다. 이러한 반민족적, 반통일적 작태(作態)는 5공·6공 군사독재체제하에서 더욱 가중되었으며 '국가안보'를 방패삼아 휘두르는 위정자들의 폭력과 만용으로 겨레의 통일운동은 원천적으로 탄압받아온 게 사실입니다.

우리나라에서의 안보문제는 그것이 궁극적으로는 북한과의 관련에서 그 좌표(座標)가 설정되는 것이라고 볼 때 박정희·전두환·노태우시대의 안보는 한



마디로 성공적이었다고는 단정하기 어려울 것입니다. 어떤 의미에서는 오히려 30년 가까운 오랜 세월 동안 북한과의 긴장을 계속적으로 고조시켜왔다는 점에서 안보상황의 후퇴라고 분석할 수도 있는 것입니다. 따라서 안보문제는 통일정책의 실패와 민족의 문제를 통치정략(統治政略)에 이용했다는 사실에 비추어 군사정권의 반민족성과 관련하여 지탄받아 마땅하다고 생각합니다.

저는 평소 정부의 통일정책은 첫째로 통일지향적인 의지를 담고 있어야 하며, 둘째로 실현가능한 과학적 적합성을 지녀야 하고, 셋째로 전국민적인 참여와 합의를 바탕으로 수립되어야 한다고 생각해왔습니다. 제 아무리 화려한 정치적 수사(修辭)로 장식한다 하더라도 그것이 본질적으로 분단지향의 의도를 품고 있다면 그것은 통일이 아닌 반통일정책이 될 것이며 또한 실현성이 없는 내용을 품고 있다면 공허한 제안으로 그칠 것임은 물론, 또 온 겨레가 참여하는 광장에서 공개적으로 토의되고 합의되지 않은 채 몇몇 기득권자들이 밀실에서 불쑥불쑥 만들어내는 실현성없는 것들이야말로 한낱 허망한 메아리에 불과한 것이라고 생각하였습니다.

그러나 불행히도 지금까지의 모든 통일정책들은 모두가 위 세 가지 전제가 무시된 채 제안과 역(逆)제안만을 되풀이함으로써 결국 역대정권의 통일정책들은 분단고착화정책에 다름아니라는 비판을 받아온 게 사실입니다. 이와 같은 군사독재체제에 의한 분단의 유지가 조국과 민족의 통일을 열망하는 전체 국민의 비판과 저항을 받게 되는 것은 필연적이었으며 동시에 정부의 반역사적 통일정책의 강요에 대응하는 '민의 통일운동'이 요원의 불길처럼 확산되는 것은 역사의 순리라고 확신하고 있습니다.

1987년 6월항쟁과 함께 우리 겨레의 간절한 통일염원은 열화 같은 통일추진운동으로 전환되고 조국통일은 당위(當爲)의 차원을 넘어 온 겨레가 시급히 성취해야 할 현실적 과제로 우리 앞에 성큼 다가왔습니다. 통일은 그 길이 아무리 멀고 험해도 우리가 가지 않을 수 없는 길이며 또 그 길을 평화적으로 다질 수 있는 유일한 방법은 남북간의 불신과 갈등을 해소하고 상호 신뢰에 바탕을 둔 교류를 실현하는 것뿐입니다. 남북간의 상호교류는 자연법칙의 섭리이자 부정할 수 없는 필연적 현상으로서 많으면 많을수록 또 잦으면 잦을수록 좋은 것이라 확신하고 있습니다.

이와 같은 나라와 겨레의 통일을 위한 국민적 열망과 시대적 소명에 부응하여 제6공화국 헌법에 조국의 평화적 통일에 대한 전국민적 사명을 부여하고 제4조에 따로 '평화통일 조항'을 신설하였을 뿐 아니라 대통령도 평화통일을

위해 성실히 노력해야 한다는 선서조항을 두고 있습니다. 조국의 평화통일을 위해 전국민에게 사명을 부여하고 있음은 통일과업 수행에 따르는 책임과 의무가 대통령을 비롯하여 전국민 개개인에게 부과되어 있음을 의미한다 하겠습니까. 이 점이 바로 제6공화국 헌법이 지니고 있는 근본정신(이념)이요 특성인 것입니다.

이제 문익환 목사 일행이 꿈에 그리던 조국의 나머지 한쪽을 45년 만에 밟고 그곳 형제들과 부둥켜안고 통일을 앞당기는 과업의 실마리를 풀어보고자 한 몸의 안일을 버리고 고행(苦行)의 길을 다녀왔습니다. 나라와 겨레를 사랑하는 애국충정과 민족통일이라는 간절한 염원, 그리고 강인한 통일의지를 행동으로 나타낸 것입니다. 한 민족, 한 겨레로서의 핏줄은 확인코자 하는 이 시대에 사는 우리들 모두의 꿈의 표출(表出)이요 민족주의적 소명입니다. 동시에 이 역사적 소명에 따른 문목사 일행의 북한방문은 국가보안법 이상의 근본법(헌법 등)에 그 정당성을 둔 통일이념의 자구적(自救的) 실행행위입니다.

(필자의 항소이유서 중 일부)

## 4

민족의 화해와 일치를 통한 남북의 통일은 이 민족 전체의 한결같은 염원이기도 하지만 이 땅의 그리스도인에게는 하나님의 소명이자 선교적 과제입니다.

저는 기독교를 믿는 신앙인입니다. 동족간의 불화와 갈등으로 남과 북이 서로 원수같이 대적해온 불행한 분단사에 중지부를 찍고자 하는 온 겨레의 염원이 분출되고 있는 때 문목사 일행의 북한방문이 결행되었습니다.

저는 기독교신자의 한 사람으로서 문익환 목사의 '통일의지에 따르는 정치적 결단'과 함께 분단의 장벽을 허무는 고난과 희생의 제단에 온 몸을 바치면서 홀로 십자가를 지시려는 '선교적 사명'을 걸머지시고 북한방문길에 오른 목사님을 수행하게 된 것을 하나님께 충심으로 감사드리면서 온 겨레 앞에 무한한 자랑으로 생각하고 있습니다.

세상의 많은 종교가 그렇지만 특히 기독교는 이웃과 고통을 함께 나누면서 자신과 공동체를 구현하는 것을 신앙의 지표로 삼고 있습니다. 40여 년에 이르는 오랜 세월 동안 종교적 신앙과 양심의 자유가 박탈된 채 신음하고 있는



북녘땅 같은 동포들의 슬픔과 고뇌, 가난과 고통은 바로 그리스도를 따르는 우리 신앙인 모두의 슬픔이고 번뇌이며 고통이 되어야 한다고 통감하면서 북녘땅 방방곡곡에 하나님의 복음이 전파되고 그리스도의 사랑이 북쪽 동포들의 마음과 마음으로 넘쳐 흐르게 될 때 분단의 장벽은 손쉽게 무너지고 통일에의 길이 크게 열리는 것이라고 믿어왔습니다. 바로 그것이 단혀진 북한사회의 개방을 촉진하고 민주화를 구현하는 일방, 인권과 자유를 신장시키는 첩경이라고 확신하고 있습니다.

그러나 우리나라 종교계 특히 우리 기독교계는 반만 년 동안 가꾸어온 우리 민족공동체가 분단되어 고통을 받고 있는데도 그 실상을 의도적으로 외면하다시피 해왔으며 오히려 그 분단현실에 스스로 안주하면서 그 분단상태를 더 지속시키고 심화시키는 데 이용되어오기까지 했습니다....

문익환 목사 일행의 북한방문은 하나님의 뜻과 섭리에 따라 이루어졌습니다. 하나님의 뜻이 분열과 다툼에 있지 아니하고 화해와 일치(통일)에 있다는 성서적 입장에서 정의롭고 평화로운 통일조국을 건설하는 데 앞장 서 나서는 것을 그리스도인으로서의 당연한 의무이자 책임이라고 생각합니다. 사랑과 정서가 넘치는, 그리고 정의와 평화가 남북 구석구석에 넘쳐 흐르는 참된 복음사회를 건설하기 위해 통일운동에 적극 참여하는 것은 바로 신앙인의 본분이라고 하지 않을 수 없습니다. 민족적 과제인 통일은 엄청난 희생을 치르더라도 결코 외면해서는 안될 기독교의 선교적 소명입니다....

(필자 항소이유서 중 일부)

## 5

일제시기 치안유지법 위반사건의 역사를 뒤집어놓으면 바로 우리 독립운동사가 되듯이 이 시대의 국가보안법 위반사가 바로 정당한 민족통일운동사라는 평가를 후대 역사가들이 내릴 것임에 틀림없습니다”(1989년 3월 31일 이화여대 경영관 홀에서 ‘반민주악법 개폐를 위한 공개토론회’에서 한인섭 교수 토론)

이 말은 오늘날 국가보안법 위반으로 국가권력에 의하여 탄압받고 학대받는 수많은 사례들이 얼마나 민족적 정당성 위에서 있는가를 상징적으로 대변해주고 있습니다.

격변하는 세계! 우리는 지금 역동적인 변천을 거듭하는 엄청난 변화의 시대에 살고 있습니다. 소련과 사회주의를 영원한 악으로 매도하고 믿었던 자본주

의와 냉전사상이라는 정치종교도 사라지고 그와 함께 반대쪽 신전(神殿)에 모셔졌던 공산주의의 우상도 무너져가고 있습니다. 자본주의와 사회주의라는 적대적 이데올로기를 초월하는 전체 인류의 보편적 가치를 위해서 온 세계가 힘찬 개혁의 물결 속에서 몸부림치고 있습니다.

세계의 전반적 정세는 분명히 전쟁반대, 군축, 평화, 화해, 협력, 민주화, 인권 그리고 ‘악법의 폐지’ 쪽으로 역진해가고 있습니다. 이것은 이미 돌이킬 수 없는 거대한 관성을 가지고 세계화하는 중입니다. 세계는 이미 ‘국가보안법의 시대’를 벗어났습니다. 그런데도 유독 우리만 그 국가보안법의 장벽을 깨뜨리지 못한 채 그 담 속에서 헤어나지 못하고 있습니다.

1948년 민족분단의 산물로 태어난 국가보안법은 그 이후의 우리 헌정사에서 자유로운 통일논의가 남북간의 화해노력을 실질적으로 봉쇄하고 남북간에, 심지어는 남쪽 내부에서조차 적대와 증오감을 조성하는 분단의 법제, 증오의 법제로 기능해왔습니다. 이 법이 명분으로 삼았던 경직된 안보논리, 냉전이데올로기의 무분별한 확산은 정치권력에 대한 비판과 사회경제적 변혁의지, 민중의 생존권적 요구, 사상과 양심·언론·학문의 자유 일체를 억압하는 정권안보의 도구로 구실해왔을 뿐입니다.

그 결과 우리 사회는 민주체제 특유의 사회통합기능, 제반 갈등에 대한 자율적 여과·조정기능을 상실하고, 갈등이 내재화·구조화됨으로써 체제의 취약성만이 가중되어왔습니다. 한마디로 국가보안법은 스스로 자유민주주의를 부정하고 민족민주운동을 철저히 탄압함으로써 우리의 체제를 무너뜨리려는 역설적 자기모순을 드러내기에 이르렀습니다. 자유민주주의가 국가보안법에 의해서 유지되고 있는 것이 아니고 국가보안법의 폭력적 집행으로 인해서 자유민주주의가 파괴되어온 불행한 역사였습니다.

이제 ‘국가보안법 시대’는 완전히 물러가야 할 때가 왔습니다. 이제 무대에서 악역 노릇을 끝내고 막을 내릴 때가 온 것입니다. 지난 시대 우리 사회의 각 분야가 반공의 그림자와 국가보안법의 위세 밑에 주눅 들어 고난과 좌절, 폐쇄와 퇴행 속에 간혀지내던 온갖 불행이 더이상 지속되어서는 결코 안될 일입니다.

① 국가보안법은 일제치하의 치안유지법을 모태로 하여 태어난 반민족적·반민주적·반역사적 악법이기 때문에 철폐되어야 합니다.

② 국가보안법은 비극적인 민족분단을 법제화하고 통일을 저해하는 냉전시대의 낡은 유물이므로 철폐되어야 합니다.



③ 국가보안법은 사상과 제도가 다르다고 하여 같은 민족을 철저하게 배타적으로 규정할 뿐만 아니라 안으로는 자유민주주의 근본토대를 위협하며 국민의 기본권을 박탈하고 오랫동안 군사독재정권의 정권안보에 악용되었기 때문에 그 철폐를 주장합니다.

④ 국가보안법이 세계에 유례가 없는 악법이라 하여 정권교체기마다 여야가 악법개폐를 공약으로 내걸었으며 강권에 의해 법을 고칠 때마다 국민과 야당의 반대에 부딪쳐 '날치기'라는 비상강제수단으로 성안되었기 때문에 국민입법의 정신에도 어긋나므로 인정할 수가 없습니다.

⑤ 뿐만 아니라 북한을 민족공동체의 일원으로, 또 같이 번영해야 할 선의의 동반자로 선언한 남북관계의 변화와 유엔의 동시 가입 그리고 조국통일 3개 원칙에 입각한 '남북합의서'의 조인 이후 국가보안법은 문민시대의 당면과제인 '개혁'의 관점에서 보더라도 하루속히 철폐되어야 마땅합니다.

민족적 불행은 지난 시대의 뼈아픈 경험만으로 족합니다. 더이상 우리 민족의 진취성과 에너지가 국가보안법의 좁은 틀 속에 갇혀 소모되고 학대받고 고통받아서 안됩니다. 조국의 현실과 전망에 대한 백화제방의 논의가 용솨음치고 그 바탕 위에 민족통일의 열기와 설계가 이루어져야 합니다. 진실로 국가보안법의 시대는 거(去)하고 민족통일의 시대를 열어야 할 때가 온 것입니다.

## 6

남산 지하실에 무릎 꿇린 채 아리안의 영광과 아우슈비츠를 생각합니다. 양파껍질 벗기듯 속옷까지 싸그리 빼앗기고 남아연방을 생각합니다. 국회의사당을 생각합니다. 그리고 운디드니의 인디언을 생각했습니다.

“고문행위는 인간의 자유 및 생명 그리고 인간의 존엄성을 침해하는 것으로서 고문은 인도(人道)에 반하는 범죄로 간주된다. 고문은 어떠한 이유로도 정당화될 수 없다. 고문은 고문당한 사람의 정신적·육체적 건강에 계속적으로 영향을 미치며 고문하는 사람을 야수화한다.”(1973년 국제사면위원회 선언문 중에서)

이 선언은 바로 고문은 인간의 존엄성을 파괴하는 범죄행위로 단정하고 있습니다. 고문은 일상생활에서 흔히 보는 단순한 폭행이나 협박, 모욕과는 그 질

이 다릅니다. 고문은 정당방위의 모든 가능성이 차단된 절해고도(絶海孤島)에서 행해집니다. 이때 고문당하는 자는 인간으로서의 주체성이 부정되며 고문의 대상이 되어 객체화됩니다. 바로 여기, 인간이 단순한 객체로 취급되는 데서 인간의 존엄성이 파괴됩니다.

인간의 존엄성을 파괴하는 것만큼 무서운 죄는 없습니다. 이것은 인간으로서의 마지막 근거를 건드려 인간을 비인간화시켜버리기 때문입니다. 또 고문은 인간의 존엄성 파괴에 그치지 않고 국가의 도덕성마저 타락시킵니다. 이런 고문이 때로 국가권력에 의해 자행되기 때문입니다. 국가는 인간을 위하여 존재하는 권력집단이지, 국가를 위하여 인간이 존재하는 것은 아닙니다.

세계인권위원회는 또 '고문'을 정의하기를 “고문은 어떤 개인의 저항을 꺾고 그로 하여금 말을 하게 하기 위하여 다양한 수단에 의해 개인에게 육체적·정신적 고통을 가하는 처치”라고 설명하고 있습니다. 즉 어떤 개인으로 하여금 정체성(正體性)을 포기하게 함으로써 자신이 유죄라고 완전히 인정하도록 강요하는 행위는 모두 고문이라 할 수 있습니다. 이때 고문은 '자백·시인·정보의 취득'이란 뚜렷한 목표를 겨냥하고 있음은 물론입니다.

고문이 이 땅에 존재한다는 것은 큰 치욕입니다. 과거 군사독재체제하에서 자행된 악명 높은 고문사례들은 우리를 더욱 부끄럽게 하고 있습니다. 특히 국가보안법 사건의 경우 일반사건의 경우와는 달리公安수사기관은 무려 50일 동안이나 피의자를 구속·수사할 수 있고 또 이 기간 동안公安기관은 피의자를 완전히 외부와 차단한 채 피의자의 생활 전체를 끊임없이 감시하고 마음대로 지배·관장할 수 있음은 물론, 수사에 대한 피의자의 태도에 따라 그 처우를 현격하게 달리할 수 있었습니다. 그리하여 피의자는 밀폐된 시공(時空)에 갇혀 완전포위된 상태에서 그야말로 고립무원의 존재(고문의 객체)가 되어버립니다.

밤낮없이 계속되는 육체적·정신적 고통을 당하면서 '특정사실의 자백과 시인', '유죄의 인정'을 강요당해야 하는... 그리고 이러한 부당한 강압수사가 마치 수사기관의 적극성과 성실성을 나타내는 징표처럼 탈바꿈되고 있는 현행 피의자 처우제도는 하루속히 개선되어야 한다고 호소하는 바입니다.

또 우리 헌법 제12조 제3항에서는 “누구든지 체포·구금을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 갖는다”고 규정되어 있고 이를 보장하기 위해 형사소송법 제34조에서는 “변호인 또는 변호인이 되려는 자는 신체구속을 당한 피고인 또는 피의자와 접견하고 서류 또는 물건을 접수할 수 있으며 의사로



하여금 진료하게 할 수 있다"고 규정함으로써 '변호인 의뢰권'과 '변호인의 접견·교통권'이 당사자주의 소송 구조하에서 피고인 또는 피의자에게 인정되는 실질적 권리임을 선언하고 있습니다. 따라서 '변호인 의뢰권'과 '변호인 접견·교통권'은 어떠한 경우에도 침해받을 수 없는 피의자 및 피고인의 절대적 권리라 하지 않을 수 없습니다.

그러나 저는 안기부 지하실에 구금된 이래 20일간 줄곧 '변호인 선임'의 뜻을 간절히 호소하였으나 제 요구는 원천적으로 봉쇄되었습니다. 결국 저의 '변호인 선임'은 신병이 검찰에 인도된 뒤에 간신히 이루어졌으며 변호인 선임 후에도 '변호인 접견·교통권'은 '조사중'이라는 이유로 번번이 검사에 의해 거부되거나 지연되기 일쑤였습니다. 수사당국이 변호인 접견을 방해하는 공통된 이유 중의 하나가 이른바 '조사중'이기 때문에 허용할 수 없다는 것이지만, 그러나 '조사중'이기 때문에 피고인이나 피의자는 더욱 변호인과의 접촉이 필요한 것입니다.

이제 고문추방과 피의자 처우개선 등 사법제도의 과감한 개혁이 절실히 요청됩니다. 사법부는 먼저 '무죄추정의 원리'를 고수해야 합니다. 피고인은 형이 확정되기 이전에는 당연히 무죄추정을 받아야 한다는 재판의 원칙에 입각해서 고문 등 불법수사에서 떨어진 자백이나 증거수집, 절차상 위법하게 작성한 수사기관의 신문조서를 유죄인정의 증거로 채택해서는 절대 안될 것입니다.

인권은 하늘이 준 것이지만 그것을 지켜나가는 것은 바로 인간입니다. 거대한 폭력 앞에 한 개인은 무력합니다. 그러나 곰곰이 생각해보면 그 폭력은 바로 인간이 만들어낸 산물이며 인간에 의해 사용되고 있음을 쉽게 알 수 있습니다. 인간의 양심과 이성이 사라지지 않는 이상, 인간이고자 하는 기본적 욕구는 결코 사라질 수 없기 때문입니다. 인간의 존엄성과 자유가 지켜지는 세상은 반드시 오고야 말 것입니다.

## 7

자기의 그릇이 아니고서는 음식을 먹을 수 없는 여우와 두루미의 우화처럼 성장환경과 직업의식이 다른 사람들끼리는 자기의 언어가 아니고서는 대화의 여간 어렵지 않은가 봅니다. 언어란 미리 정해진 약속이고 공기(公器)여서 제 마음대로 담아 쓸 수가 없지만 같은 그릇도 어떤 집에서는 밥그릇으로 쓰이고

어떤 집에서는 국그릇으로 사용하듯 사람에 따라 차이가 나기 마련입니다.

각기 다른 세계를 살면서 각각 다른 경험과 역사를 가진 사람들이 서로 한자리(공판정)에 마주앉았을 때 맨 먼저 부딪치는 곤란의 하나가 이 언어의 차이이며 따라서 양자(소송당사자)간 대화(송사)는 심한 대립과 갈등으로 나타나 좀처럼 의견의 일치를 볼 수 없습니다.

북한을 "정부를 참칭하거나 국가를 변란할 목적으로 하는 반국가단체"로 보고 북한지역을 방문하는 행위를 "반국가단체가 지배하는 지역으로 탈출하거나 그 지역으로부터 잠입하는 범죄행위"로 규정하고 있는 이른바 국가보안법을 마치 '천가의 광도(狂刀)'인 양 마구 휘둘러대는 공안 판검사들의 '만용'과, 분단의 장벽을 뛰어넘어 내 조국의 다른 한쪽을 온 몸으로 확인하면서 우리의 통일 염원이 얼마나 크고 절실한 것인지를 북쪽의 동포와 당국에 호소하는 것을 민족사적 소명으로 알고 당당하게 북한을 방문하고 돌아온 우리의 '양심'과의 대화는 애초부터 성사될 수 없는 '여우와 두루미의 대화'일 수밖에 없었습니다.

안기부나 검찰에서의 수사과정을 통해 우리는 공안당국과의 엄청난 사고의 괴리를 느꼈으며 또한 군사정권과 분단체제를 고수하려는 공안세력의 의도를 좇아 꼭두각시마냥 예정된 각본대로 '정치재판'을 강행하려 드는 공안 판검사들과 마주앉았을 때 이 재판이 공개적 통일논의의 마당이 되기를 기대했던 우리의 바람이 얼마나 어리석었는지를 깨닫습니다. 그렇습니다. '대화없는 재판'...! 소송당사자간 대화가 원천적으로 성립될 수 없는 바탕 위에서 미리 짜여진 각본과 시간표대로 정치재판이 일방적으로 진행되었을 뿐입니다.

따라서 우리는 분단된 조국의 통일운동에 굶은 획을 그은 역사적 사건의 진실을 국가보안법의 틀에 짜맞추어 재구성해나가는 정치재판의 와중에서 표현의 차이나 왜곡에 대해 일일이 다투려 하지 않았습니다. 문목사 일행의 북한방문은 북한 땅에서의 모든 언행이 완전히 공개되었고 아울러 남북동포의 객관적 평가를 받았으므로 사건의 전체적인 흐름이나 구체적인 사실들을 놓고 그렇다 아니다 다투고 싶지도 않았습니다. 우리 사건에 대한 실정법(국가보안법)의 처벌규정이 얼마나 가혹한 것인지, 과연 어떤 중형(重刑)이 구형되고 언도될 것인지 별로 신경을 쓰지도 않았습니다. 재판부 기피신청, 변호인단의 퇴장과 묵비권 행사 등 제일심공판에서의 항변과 항소심공판의 전면 거부 등 크고작은 법정투쟁을 전개하면서 우리는 이 모든 노력이 재판결과에 전혀 영향을 줄 수 없는 무모한 헛수고라는 사실을 깨닫고, 급기야는 스스로 '정치재판의 소송당사자' 이기를 부정하고 순전한 구경꾼의 눈으로 우리 재판을 바라볼 수 있게 되



었습니다.

우리는 크게 열린 마음으로 일체의 싸움(訟事)에 대응하지 않기로 작정합니다. “싸움은 이기는 것만이 능사가 아니라 지는 것이 곧 이기는 것”이라는 논어의 가르침을 담담하게 받아들입니다. 쉽게 지면서도 어느덧 이겨버리는 이른바 승패의 변증법을 터득하는 것입니다. 강물이 낮은 데로 낮은 데로 흘러 결국 바다에 이르는 원리대로 재판에서는 지더라도 결국 역사에서는 이긴다는 확신을 갖는 것입니다.

사실 진다는 것이 여간 어려운 일이 아닙니다. 이기기보다 어렵습니다. 마음이 유(柔)해야 하고 도리에 순(順)해야 합니다. 더구나 지면서도 이길 수 있기 위해서는 자신이 경우에 어긋나지 않고 떳떳해야 합니다. 경우에 어긋남이 없고 떳떳하기만 하면 조금하게 자신의 정당성을 입증할 필요도 없고, 옆에서 보는 사람은 물론, 이긴 듯 의기양양하던 당사자까지도 수긍하지 않을 수 없는 완벽한 승리가 되어 돌아옵니다. 그러나 이것도 싸우지 않는 것만은 못합니다. 싸움은 첫째, 싸우지 않는 것(無爭)이 상지상책(上之上策)입니다. 그다음이 잘 지는 것(易敗), 그 다음이 작은 싸움(靜爭), 그리고 이기든 지든 큰 싸움(亂爭)은 하책(下策)에 속합니다.

1989년 정치재판은 국가보안법을 동원, 끝내 문익환 목사의 ‘유죄’를 언도 하고야 말았습니다. 그러나 우리는 ‘무죄’임을 확신합니다. 그리고 역사적 진실만을 주장합니다. 권력의 법정보다는 거래와 역사의 법정에서 우리들 행동에 대한 책임을 묻고자 합니다. 역사는 언젠가는 오늘의 재판을 다시 심판할 것이며 우리는 당당히 이길 것입니다.

## 8

삶은 바로 ‘만남’입니다. 서로 모르는 사람끼리의 만남은 때로 그 사람의 삶에 결정적인 관계(영향)를 가질 때가 많습니다. 그런 의미에서 ‘피고인’과 ‘판검사’와의 만남은 가히 숙명적이라 해도 지나친 말이 아닐 것입니다.

생전 처음 만나서 잘 알지 못하는 사람들은 서로 상대의 사람됨을 먼저 확인하려고 애씁니다. 상대방의 학벌, 직업 등 겉모양이나 그 사람에 대한 몇 가지 소문으로 상대를 쉽게 평가하는 것은 결코 온당치 못하다는 것을 뻔히 알면서도 특히 자기와의 이해관계가 상충되는 상대에 대해 어떤 선입견을 가지고 제대로

평가하려 들지 않는 나쁜 경향이 있습니다. 좀더 가까운 자리에서 함께 일한다든가 같이 생활하면서 그리하여 서로 깊이있는 인식을 마련할 때까지 기다리는 여유를 갖지 못하는 까닭은 사람들의 개인적인 조급 때문이기도 하지만 크게는 인간관계가 기성의 물질적 관계를 닮아버린 세속의 한 단면인지도 모릅니다.

특히 이러한 현상은 모든 상대(피고인)를 일단 죄인으로 예단하고 상대의 이마에 ‘죄명’과 ‘형기’를 낙인찍는 일을 본업으로 하고 있는 대부분의 (공안) 판검사들에게 두드러지게 나타나는가 봅니다. 그들에게 죄명은 그 사람의 ‘질’을, 형기는 그 질의 ‘정도’를 상징할 뿐, 그들의 상대방인 소송당사자들의 삶이나 인격, 인권 등은 철저히 무시되고 추호의 이해심도 용납되지 않았습니다.

마찬가지로 피고인들 눈에 판검사들의 모습이 곱게 비칠 리 없음은 물론입니다. 청의삭발(靑衣削髮)로 오랏줄에 묶일 때 예의, 염치, 교양... 이런 것들도 함께 묶어서 던져버리는 대부분의 피고인들은 이런저런 까닭으로 해서 쉽게 사람들을 존경하려 들지 않습니다. 더구나 ‘확신범’으로서의 긍지를 갖고 피고인석에 서는 것을 오히려 자랑스럽게 여기는 사람들이 내리는 공안판검사에 대한 평가는 극히 냉철하고 냉소적이기조차 합니다.

더욱 재미있는 것은, 맨홀에서 작업중인 인부에게 걸가는 사람들의 숨긴 것이 노출되듯이, 공판정 가장 낮은 자리에 서는 피고인들에게는 높게 앉은 판검사들의 치부를 직시할 수 있는 의외의 시각이 주어진다라는 것입니다. 점잖게 꾸미는 표정, 위엄스레 걸친 법복은 물론, 지위, 학벌, 경력, 재산 등 소위 알몸이 아닌 모든 걸치레에 대하여 지극히 냉정한 시선을 가지고 상대를 바라볼 수 있게 됩니다. 인간과 그 인간이 걸치고 있는 외식(外飾)을 구별하는 이 냉정한 시선을 다른 곳에서는 여간해서 얻기 어려운 하나의 통찰임에 틀림없습니다.

이처럼 사람들은 서로 상대를 평가하고 판단합니다. 서로가 평가의 주체이고 또 판단의 객체가 됩니다. 법관들은 강자의 이익편에 서서 법대로 사람들을 판결한다지만 피고인들은 스스로 마련한 기준을 좇아 상대방의 사람됨을 평가하고 심판하려 듭니다. 젊은 공안판검사들은 고희의 노(老)목사를 단죄(판결)하면서 ‘법은 정의의 실천’이라고 부르짖고 승리자인 양 자만하고 있지만 그 악법의 사슬을 뛰어넘어 민족의 화해와 통일 그리고 새로운 민족사의 창출을 외치는 민족의 양심들에 의해 오히려 그들이 심판받고 있다는 것을 알지 못하고 있습니다.

사람을 판단한다는 것, 이것은 정말 어려운 일입니다. 특히 그 판단의 주체가 또한 사람이라는 사실이 그것을 더욱 어렵게 하고 있습니다. 법관은 법관들대로, 피고인은 피고인들대로 제각기 다른 인격체입니다. 사람은 누구나 자신



의 처지와 입장에 따라 보는 눈이 다르고 생각이 다르기 마련이고 각자 자신의 그릇만큼의 강물밖에 뜨지 못합니다. 이러한 자신의 제한성(制限性)과 특수성을 올바르게 깨닫지 못하는 한 자기의 생각과 견해를 넓혀 나가는 몫이 어렵다고 생각합니다. 재판의 이데올로기(?) 속에 격납(格納)되어 있는 이 가학적이고 냉소적인 시각과 주관적 판단의 오류는 어떤 형태로든 청산되어야 할 재판의 응달이고 판검사와 피고인 모두가 함께 뛰어넘어야 할 장벽입니다.

이를 위해 우리가 해야 할 가장 긴요한 일의 하나가 바로 소송당사자 사이에 두텁게 드리워진 원한과 증오, 경원(敬遠)과 불신의 장막을 걷어내고 상호 신뢰의 바탕 위에서, 종래의 고식적이고 퇴폐적인 재판제도나 양상과는 전혀 다른, 참신하고 정의로운 새 '재판문화'를 창출해내는 일입니다. 사법부의 독립을 갈망하는 온 국민의 기대와 격려 속에 모든 조야(朝野) 법조인들이 대오각성, 뼈를 깎는 자기변신과 개혁을 단행해줄 것을 간절히 호소합니다.

이제 우리 사법부는 구시대의 권위주의 정권 아래 권력의 시녀로 얼룩져온 부끄러운 역사를 과감히 청산하고 사법부의 참된 권위를 되찾아야 합니다. 사실 사법부에 대한 국민의 신뢰가 위기를 맞고 있음은 어제오늘 돌출된 것이 아닙니다. 32년이란 긴 독재정권시대를 거치면서 외부적으로는 정권이 사법에 대하여 굴종을 강요하고 사법은 여기에 굴복·영합하였기 때문에 배태되고 생산되어 오늘까지 끊임없이 이어져온 것입니다. 굴종을 강요하는 힘이 더 컸다는 사실을 우리는 모르지 않습니다. 그러나 문제는 사법이 여기에 의미있는 저항도 없이 무력하게 굴복해왔다는 사실입니다.

사법부의 개혁을 요구하는 국민의 명령이 추상 같습니다. 그리고 사법부가 거듭나기 위해서는 과거에 사법이 저지른 잘못과 사법이 그 독립을 지켜내지 못하고 국민이 위탁한 인권의 최후 보루로서의 사명을 감당하지 못하였음을 국민 앞에 겸허하게 고백하고 참회와 자기반성의 진솔한 모습을 보이고 다시는 그러한 과오를 되풀이하지 않겠다는 약속하는 일입니다.

또한 최근 부도덕한 축재의혹을 받고 있는 모든 법조인들에 대한 검증과 사퇴는 물론, 이른바 공안검사·정치판사로 불리는 법관들, 즉 그동안 정치권에 영합하여 시국사건에 관하여 납득할 수 없는 재판을 하였거나 또 시국사건의 재판을 조정·통제하고 그 반대급부로 출세와 영달의 길을 걸었던 사람들은 상징적으로나마 스스로 물러나는 참회의 모습을 보여야 할 것입니다. 청렴과 도덕성이 법복의 최소한의 덕목이라면 정치적 압력에 굴하지 않는 사법적 정의감이야말로 법관의 필수적 덕목이기 때문입니다.

## 전대협 제5기 의장단사건 변론기

안 상 운

### 1. 변론 전야

1991년은 3당합당의 모순이 터져나오기 시작한 해였다. 여소야대로 출발한 13대 국회가 기형적인 3당통합으로 인하여 거대여당의 독주로 나가게 되자 정치 경제적으로 불안이 가중되었다. 연초부터 터진 국회상공위 소속 의원 뇌물 위유사건과 뒤이은 수서지구 택지 특혜 분양사건은 국민들에게 더욱 큰 정치적 불신과 좌절을 안겨주었다. 특히 수서사건은 정·경·관이 유착된 노태우정권 최대의 권력형 비리로서 그 과정에서 거액의 정치자금에 조성되었을 것이라는 의혹이 강하게 제기되었다.

1991년은 또한 1989년의 공안정국의 여진이 깊이 남아있어 국민의 기본권인 집회·시위의 자유가 정부의 자의적인 행정조치로 묶이고 시위를 진압하기 위한 경찰의 폭력이 극명하게 나타났던 시기였다. 1991년 4월 26일 학내민주화를 요구하며 교문 앞에서 시위하던 명지대생 강경대군이 백골단의 쇠파이프에 맞아 사망하였다. 이 사건을 계기로 기획되었을 때마다 "힘으로 억압하거나 밀실의 고문이 통하는 시대는 끝났습니다"라고 하던 노태우정권의 반민주적 허위성이 드러났고 재야와 학생들은 민주화를 위한 단일한 대오를 형성하게 되었다. 사인규명과 정부당국자의 공식사과를 요구하는 학생들과 일반시민들의 분신이 잇달았고, 여기에 한진중공업노조 박창수 위원장의 의문사, 원진레이온



이황화탄소중독사건, 이른바 유서대필 공방 등이 연이어 터져나왔다. 11명의 고귀한 목숨이 사라져간 암울한 시기였다.

이 과정에서 학생들은 우리 사회 변혁운동의 핵심이자 선봉세력의 역할을 다 해왔다. 1987년 출범한 전대협은 5년간의 기간을 거치면서 최대의 반정부투쟁 세력으로 성장하였고 통일운동과 민중생존권투쟁도 선도하였다. 전대협의장은 으레 수배의 대상이 되었다.

강경대군 치사사건이 발생한 직후 54개 단체로 결성된 '고 강경대열사 폭력 살인규탄과 공안통치종식을 위한 범국민대회'에 민변이 참가하게 되자 나는 다른 3명의 변호사와 함께 민변 대표로 위 대책회의에 파견되었다. 추모와 규탄집회가 열리는 연세대 주변을 맴돌았고, 자욱한 최루탄 연기에 눈물도 많이 흘렸다. 강경대군의 두 차례에 걸친 장례식을 우여곡절 끝에 치르고 나서 1주일이 지난 5월 25일에는 제3차 국민대회에 참석하여 시위중이던 성균관대생 김귀정양이 사망하였다. 김귀정양의 대책위원회가 결성되자 나는 다시 민변 대표로 파견되어 진상조사단에서 일하게 되었다. 그러던 6월 중순 정총리 폭행 사건을 계기로 갑자기 민심이 돌변하여 곧이어 실시된 광역지방의회 의원선거가 여당의 압승으로 끝났고 또 여름방학이 시작됨에 따라 운동의 열기도 서서히 식어갔다.

## 2. 첫 만남

그런 와중에 나는 7월 10일, 조간신문을 보고 전대협의장 김종식 등 8명이 7월 8일 안기부 수사관들에게 붙잡혀 구속영장이 발부되어 중부경찰서에 구속 수감되었다는 사실을 알게 되었다. 그들은 김종식 이외에 한철수(당시 경희대 총학생회장, 전대협 조통위원장), 허동준(당시 중앙대 총학생회장, 서총련 남부지구 의장 겸 전대협 대변인), 손성표(당시 전대협 조통위 정책실 정책위원, 박성희·성용승 대표파견의 책임자, 전 고대법대 학생회장), 하태경(당시 전대협 조통위 정책위원), 김시몽(당시 전대협 조통위 정책위원, 전 목포대 총학생회장), 신현욱(전대협의장 수행비서), 정진성(전대협의장 운전사) 등 전대협 간부들이었다. 그 하루 뒤인 7월 11일 김종식군의 어머니와 몇 분의 가족들이 내 사무실에 찾아왔다. 어머니는 아들이 연행되자 바로 민가협과 민변을 찾아다녔다. 민변에서는 구속된 8명의 변론을 맡기로 하고 박인제 변호사, 김기진 변호사와 나 세 사람을 공동

변호인으로 지정하였다. 어머니는 나에게 신문보도를 보고 안기부에 연행된 아들을 면회하고자 남산에 갔으나 면회를 거절당하였다면서 변호사가 대신 접견을 해달라는 것이었다. 나는 즉시 접견준비를 하여 주자파출소에 갔다. 그곳에서는 벌써 구속자 가족들과 민가협 어머니들이 면회 허용을 요구하며 연좌농성을 하고 있었다. 전경들이 철통같이 막고 있었다. 나는 몇 차례 그곳에 가본 경험이 있어 안기부가 접견을 쉽게 시켜주리라고는 생각하지 않았지만 2시간을 넘게 기다려도 그쪽으로부터 아무런 연락이 없었다. 은근히 화가 나기도 하고 안기부가 끝내 접견을 거부할 경우 그에 대한 준항고 제기, 손해배상 청구 소송을 떠올리고 있던 중 담당자라는 사람으로부터 오늘은 접견이 안되고 내일부터 3일간 나누어 구속된 8명을 면담하게 해주겠다는 전화가 왔다. 더 싸워 봐야 헛일이라고 판단하여 그냥 돌아온 나는 다음날 약속시간에 공동변호인들과 함께 안기부 면회실에 가서 3일간 8명 모두를 가족들과 함께 접견했다. 대부분은 수사투쟁을 단단히 각오하고 있었다. 나는 그들에게 안기부 수사시 유의할 사항을 알려주고 검찰에 송치될 때의 마음가짐에 대해 특히 강조하였다.

접견 결과 안기부는 박성희, 성용승 두 사람이 전대협 대표로서 베를린에 간 데 대해 북한의 공작이 개입하지 않았는지, 전대협의 자금이 조총련 등으로부터 흘러들어왔는지를 집중 추궁하고 있다는 사실을 알았다. 나는 미리 준비해 가지고 간 같은 달 『월간조선』에 실린 전대협에 대한 비판적 기사를 보여주었다. 「베일에 가려진 전대협의 정체」라는 제목의 이 기사는 '배후의 실제 정책위원회', '수뇌부의 조직과 자금의 미스터리', '북한의 사주인가 자생적인가', '의장에 대한 개인승배와 수령관', '출범식 때 4만 명을 동원한 이 단체의 비밀 추적' 등 매우 비판적인, 어떻게 보면 공안당국의 시각을 대변하는 내용을 담고 있었다. 나는 그들에게 안기부가 전대협을 북한과 연계하려 하고 있으며 학생들을 사상적으로 흠집내려는 데 수사의 중점이 있는 것 같으며 백만 학생들이 지켜보고 있음을 상기시키면서 힘을 내라고 하였다.

그 뒤에도 가족들이 매일 면회를 요구하자 안기부는 전경들을 동원하여 어머니들을 담장차에 싣고 난지도, 경기도 포천, 만남의 광장 등에 강제 격리시키기도 했다. 어머니들은 비가 오는 날에도 빠지지 않고 '면회투쟁'을 하였다. 나는 가족들의 면회가 일체 허용되지 않자 다시 접견을 요청하였는데 이번에는 담당수사과장이라는 사람이 나에게 이 사건은 단순한 학생사건이 아니라 대공사건이라며 변호인이 자주 오면 수사하는 데 지장이 있으므로 수사에 협조해달라는 부탁을 하였다. 나는 그에게 그럼 내가 오지 않도록 가족들의 면회를 허



용해달라고 요구하였으나 받아들여지지 않다가 검찰송치 2, 3일 전에야 2차 접견을 할 수 있었다. 나는 그들에게 며칠 뒤 검찰에 송치될 때 정신을 바짝 차릴 것을 다시 한번 강조하였다.

1991년 7월 26일 안기부에서 검찰로 송치되는 날 안기부는 이미 큼직한 그림표가 그려진 보도자료를 언론사에 배포하여 학생들을 사상적으로 매도하였고 윤리적으로도 의장이 고급승용차를 타고 다니는 등 학생답지 않은 파렴치범으로 몰고갔다. 이에 편승하여 어느 일간신문은 안기부의 일방적인 보도자료를 근거로 1면과 사회면에 걸쳐 “전대협(全大協)은 적대협(赤大協)이었다”, “한국의 ML은 누구인가”라는 제목으로 학생들을 몰아붙였다. 안기부의 보도자료는 아직도 성역이었고 그 발표내용은 언제나 진실이며 반드시 보도해야 할 뉴스거리인 시대였다.

### 3. 안기부의 수사행태

안기부는 어떻게 수사하는가. 안기부에 끌려가 구속된 대부분의 피고인들은 법정에서 안기부에서 고문 또는 가혹행위를 당하였다고 말한다. 안기부에서 한 자백은 고문에 의한 것으로서 허위라고 주장한다. 그런 반면 역대정권은 고문은 있을 수도 없고 있지도 않다고 강변해왔다. 노태우정권은 고문은 운동권의 상투적인 수법이라고 하였다. 또한 수사기관은 피의자가 안기부에 있을 때 술도 마시고 통닭도 먹었는데 고문은 무슨 고문이냐고 반박한다.

나는 이러한 주장을 검증해보고 싶었다. 아래 내용들은 이 사건과 관련된 두 사람이 안기부에서의 20여 일 동안 수사받은 상황을 쓴 수첩 쪽에 달하는 진술서와 그들의 법정진술 등에 근거를 둔 것이다.

안기부의 수사방법은 기본적으로 육체적 폭력과 심리적인 회유, 협박을 결합하여 항복을 받아내는 것이라고 한다. 강약과 완급, 당근과 채찍, 허술함과 치밀함, 폭력과 회유를 다양하게 결합한다는 것이다. 처음 2~3일간은 안기부나 피의자측 모두에게 매우 중요한 시기이다. 안기부의 입장에서 보면 48시간 이내에 구속영장을 발부받아야 하고 또 연행사실이 다른 수배자들에게 알려지기 전에 그들의 은신처나 연락장소를 알아내야 한다. 그 반면 피의자는 미처 예상치 못한 상황에 당혹감을 느끼며 앞으로 끔직한 수사를 받아야 할 현실을 어쩔 수 없이 받아들여지게 된다.

안기부에 가기 전 안기부에 대한 인식은 한마디로 공포의 대상, 남한 최고의 고문조작의 대명사라는, 뿌리깊이 새겨진 선입견이다. 인공위성을 통한 정보수집, 유리창의 진동으로 몇 킬로미터 밖에서도 탐지가능한 레이저 도청기술, 철저한 우편물 검색, 기상천외한 미행 등 첨단정보 기자재를 동원한 안기부의 정보능력에 대한 환상과 함께 밀실과 고문에 대한 공포, 어두운 지하실, 붉은 의자, 칠성판, 피의자의 얼굴만 비추는 백열등, 건강한 근육질의 수사관, 인간의 한계를 능가하여 죽음 직전까지 간다는 물고문, 전기고문, 주사약물 투여, 장시간 잠 안재우기 등의 상상이 그것이다. 이 철옹성에서 과연 내가 버틸 수 있을까 하는 패배주의에 빠지게 된다. 피의자는 체포되어 연행될 때 ‘귀신’ 같이 잡으러 온 안기부의 정보력에 내심 놀라기도 하며 다른 한편으로는 아니야 난 버틸 수 없을거야 등 상념이 교차한다는 것이다.

안기부는 이러한 피의자의 심리상태를 최대한 이용한다. 지하실에 가자마자 군복상하의로 갈아입고 검정고무신으로 바꿔 신게 하여 너는 죄인이라는 의식을 철저히 심어준다. 수사관은 피의자와 관련된, 이미 안기부를 거쳐간 동지들의 진술이 담겨 있는 수첩 장의 진술서 등 자료를 들고와 자백을 요구한다. ‘○○가 벌써 다 이렇게 이야기했다’는 말로 울타리를 친다. 안기부에 막 도착한 피의자의 공포심을 최대한 이용하여 앞으로 22일간 수사할 전체 뼈대와 핵심내용을 이들 사이에 집중적으로 추스려내고자 이틀간 잠을 거의 한숨도 재우지 않는다. 불안한 심리와 공포심에 사로잡혀 있는 피의자에게 가격되는 뺨 한 대는 정상적인 상태에서의 각목 구타 이상의 효과를 나타내며, 끊임없이 이진 시작도 아니고 진짜 고문도 아닌 장난이라고 집단적으로 공갈하고 하나의 가벼운 구타 이후 연속될 것 같은 더욱 잔인한 가혹행위를 연상하도록 함으로써 전체 수사의 흐름과 내용을 몽땅 뿔아내려고 한다.

안기부 수사관은 보통 3, 4명이 1개 조로 편성된 2개조로 구성된다고 한다. A조가 질릴 정도의 꼼꼼한 찰거머리형 수사관, 가장 구타를 많이 하는 폭력형 수사관 등 피의자의 입장에서 보면 제발 저 사람만 없다면 할 정도로 이가 갈리도록 옥죄고 구타하는 팀으로 구성되었다면, B조는 너무나 인간적이고 야단 한번 치지 않으며 큰소리도 치지 않은 편한 수사팀으로 구성되었다고 한다. A조의 수사관이 일상적인 구타와 비인격적인 대우를 한다면 B조의 수사관은 식사를 세심히 돌봐주고 좋아하는 담배나 특정 기호품을 명동 주변 가게를 뒤져서라도 챙겨주며 식사 때 체하면 배까지 쓸어주는 친형과 같은 분위기를 연출하는 팀으로 운영한다는 것이다. 심지어 B조에 속한 수사관은 “나는 안기부에



이것 하러 들어오지 않았다”며 안기부에 대한 고정관념을 송두리째 뒤흔들게 하여 결국 피의자로부터 안기부에 대한 평소의 대적성, 전투성, 치열성을 완전히 빼앗고 오히려 피의자가 그들의 고민과 안기부 내부에서의 삶의 고충을 들어주고 같이 아파하는 너무나 우스운, 상상도 하지 못했던 현상도 일어난다는 것이다. “이것 5시까지 정리해서 올려보내줘야 하는데 좀 도와줄래?” 하며 자발적인 수사참여를 유도한다는 것이다. 결국 안기부는 피의자를 용광로에 넣었다 열음에 담갔다 하며 교차심리를 활용하여 내부를 균열시켜 순순히 자백을 받아 내려 한다고 한다.

구속영장이 발부되면 법정 수사기간인 20일 동안 본격적인 수사가 진행된다. 보통 아침 6시 기상, 7시경 식사, 12시경 점심, 6시경 저녁, 9~10시경 야참, 1~2시경 취침 등 하루 15시간 이상의 조사가 이루어졌다고 한다. 구속영장이 발부되면 으레 가족과 변호사가 면회를 오게 되므로 외상이 있을 정도의 구타는 하지 않고 변호사에 대한 비방을 하게 된다. “인권변호사라고 하는 놈치고 진정으로 너희들 생각해주는 놈 없다. 너희들을 팔아서 정치하려고 하는 것이다” 등등의 허위비방을 함으로써 피의자로 하여금 변호사에 대한 신뢰를 깨뜨리도록 한다. 또 “너가 변호사한테 하는 말은 전부 녹음되니 알아서 하라”는 협박도 서슴지 않는다. 안기부에 수차 점견을 가서 피의자들에게 수사시 유의할 사항과 앞으로의 절차 등을 설명해준 뒤 궁금한 점이나 또는 가족들에게 전해줄 말이 있으면 해보라고 해도 아무 말도 하지 않는 경우도 보았다. 훗날 구치소에서 물어보면 변호사에 대한 신뢰가 없어서 할 말은 많았지만 하지 않았다는 것이다. 또한 피의자의 입장에서는 안기부에서의 고문하면 으레 물고문이나 전기고문을 연상하는데 겨우(?) 구타나 원산폭격, 잠 안재우기 정도를 갖고 고문당했다고 말하기가 민망하다고 생각하거나 사내놈이 몇 대 맞은 것을 가지고 처음 보는 변호사 앞에서 이야기한다는 것이 남자답지 못하다고 생각하기도 하는 모양이다.

안기부는 수사관을 대거 투입하여 적절한 구타로 공포심을 조장하고 심리적으로 위축되게 하여 자신감을 잃게 한다.

지하에 있는 취조실은 사방이 흰색 방음벽으로 되어 있다. 거기에 육조와 칠판이 놓여 있고 천장이 만나는 구석에는 짙은 감청색의 아크릴판을 둘러쳐서 구석을 막아놓아 그곳에 감시카메라가 작동하고 있는 것 같은 분위기를 자아낸다. 그런 상황에서 “여기가 어디인 것 같으냐”고 나직하게 묻는 수사관의 목소리는, “네가 온 곳은 안기부다. 너는 이제 끝장이다”라는 절박한 심정을 야기

한다고 한다.

원산폭격과 옆드려 뺨치를 시키고 구둣발로 배와 옆구리를 차면서 말하지 않으면 ‘과학수사’를 하겠다고 위협한다. 벽구석으로 몰아세우고 상하 옷을 벗기고는 주먹으로 전신을 구타하고, 앞머리를 쥐어뜯기도 한다. 68시간 가량 잠을 재우지 않고 그 이후에도 책상에 옆드려 자게 한다. 그래도 계속 부인하자 한번은 식사 때 닭고기를 한 점 입에 물고서 막 먹으려는 순간 수사관이 구두를 벗어서 밀창으로 뺨을 때려 개만도 못한 존재라는 극도의 자기비하심에 빠지게 한 적도 있다고 한다. 벽을 바라보고 서 있게 하고는 두 손을 허리 뒤로 해서 수갑을 채우고 다리를 약간 구부리게 한 자세로 약 2시간 정도 서 있게 하고 다른 수사관이 주먹과 손바닥으로 머리와 목뒤를 때려 그때마다 앞이마와 얼굴을 벽에 찰리게 한다. 그 상태에서 육조에 물을 받으면서 철철 넘치는 소리가 들리게 해놓고 계속 안 불면 물에 처넣겠다고 말한다. 그 물은 하루가 지나도록 그대로 받혀 있었다.

보통 3, 4인 1조로 편성된 2개조의 수사관이 배정되지만 중요 피의자인 경우 수사관이 더 보강된다. 손성표의 경우 총 19명의 수사관이 담당하였다. 우락부락한 수사관이 손가락을 꺾는 우두둑하는 소리를 낸다든지, 책상을 내리치면서 한숨을 쉰다든지, “나는 간첩수사하는 사람이다. 너 같은 피라미는 상대도 안한다. 과학수사해야 되겠다. 거짓말탐지기로 시험해봐서 만일 거짓말을 하면 정말 끝장이다”라고 위협하면서 “너 혹시 죽을지도 모르니까 동여서 써놓아라”라면서 보조수사관에게 “지하실에 가서 과학수사 준비 다 되었나 알아봐라”라고 지시한다. 그 수사관은 잠시 뒤 돌아와 준비가 다 되었다고 보고한다.

안기부는 또한 피의자를 자기비하 심리와 자포자기 상태로 만들어 자기들의 도대로 파멸시키려는 방법도 썼다고 한다. 북한방송을 들었다거나 그것을 채록한 유인물(안기부는 이를 외화물이라고 한다)을 탐독했다는 것을 시인하라면 “운전사 ○○이도 봤다고 하는데 너는 그것도 못봤느냐. 너는 운전사보다도 못한 놈이다”라고 한다든가, “수사투쟁하는 것이나 역량으로 볼 때 전대협 5기 애들은 형편없다”라든가, “사노맹 애들은 화끈하고 참 멋있었는데 너희는 왜 그러냐. 너희는 아무래도 실패작인 것 같다”라든가, “예전에 자민통 ○○○는 조사받을 때 한마디 물어보면 알아서 대답을 쫓 하더라. 너는 뭐냐? 운동을 했으면 멋있게 자기 생각을 쫓 설명해봐라. 두 번 세 번 묻지 않아도 될 수 있도록” 하면서 자존심을 건드린다. “너 자민통 ○○○ 알지?” “모릅니다.” “그럼 대오나 활조에 가입했지?” “아닙니다.” “그럼 넌 뭐냐. 너는 일개 행동대원에



불과하구나. 너가 어떻게 전대협 조통위 정책실장 했는지 도무지 믿을 수가 없다. 너를 시험해볼 테니 조국통일이라는 주제로 너의 생각을 한번 적어봐라”며 16절지 4장을 준다. 그래서 글을 써주면 “야 이것도 글이라고 썼냐, 여고생 낙서하는 거지”라며 면박을 준 뒤 분발(?)케 한다는 것이다. “너 광역선거에서 (야당이) 왜 패했다고 생각하냐”는 물음에 “정부에서 광역선거를 동네선거하듯이 평가절하하고 공안분위기 속에서 선거를 했기 때문입니다”라고 대답하자 수사관은 “아니야 임마, 수서사건 터지고 하면서 국민들의 정치권에 대한 불신이 쌓이고 투표율이 저조해서 그런 거야. 자식이 그것도 모르면서 무슨 전대협 지도부라고” 하며 반박하는 등 객관적이면서 미처 지적 못한 내용을 얘기하기도 하면서 “너는 아무것도 아니야. 우리보다 못한 놈이 무슨 전대협 지도부라고” 하는 투로 자존심을 상하게 하여 자백을 유도한다는 것이다. “너가 알고 있는 게 도대체 뭐냐. 아는 게 없어. 어떻게 너같이 무식하고 멍청한 놈이 정책위원을 했는지 모르겠다. 누구는 한 가지 주제를 주면 수십 장씩 뽁뽁하게 채워내는데 너는 겨우 2~3장밖에 못 채우느냐. 쪽 팔리지도 않느냐” 등 열등감과 자기비하심을 조장하여 자존심을 회복하려고 멍청해보이지 않으려고 더 많이 더 열심히 자술서를 쓰게 된 때도 있었다고 한다.

“PD 에들은 주장이 뚜렷하고 소신이 있는데 NL 에들은 하나같이 비겁하기 짝이 없다”, “○○는 노래시키면 소신껏 김일성장군가만 부르더라. 너도 한번 해봐라” 해서 모른다고 대답하면 몽둥이와 함께 파렴치하고 짓대가 없으며 비겁한 놈이라는 인신공격을 한다는 것이다. 또 어떤 때는 ‘교수님’이라는 사람을 데리고 와 ‘이론투쟁’을 하자고 하면서 진술을 유도하고 응하지 않으면 멍청하고 용졸한 사람으로 비하시켜버린다는 것이다.

B조의 수사관은 인간적으로 친밀하게 접근해온다고 한다. 예컨대 원산폭격을 3.40분 정도 당하고 있는데 한 수사관이 들어와서 중지시키더니 원산폭격시킨 수사관을 그가 보는 앞에서 혼을 냈다. “○○는 내 학교후배이기도 하고 고향후배이기도 하여 나와 각별한 사이니까 무슨 일이 있으면 나하고 꼭 상의하고 나서 하라고 했는데 왜 네 맘대로 고생시키느냐. 다음부터는 이러지 마라”면서 피의자에게 어디 아프지 않느냐며 관심을 가져줘 제일 고마운 사람이라고 생각했는데 그에게도 구미에 맞는 이야기를 하지 않자 나중에는 욕을 제일 많이 하고 이번 수사로 웃을 벗겠다고 하면서 강압수사를 하였다는 것이다.

야참시간에 쉴 때는 확실히 쉰다는 취지 아래 더욱 친밀하고 인간적인 모습으로 “야 솔직히 그 문제 너 알고 있지?”, “야 임마 그게 뭐 그리 중요하다고

말 안하냐. 옆방에서는 다 말했는데”, “지금 상부에서는 너한테 새로운 게 잔뜩 나올 것 같은데 나오는 것이 제대로 없다고 야단법석이다. 이렇게 가다가는 신문투쟁을 전담하는 새로운 팀으로 전원 교체될지도 몰라”라고 말하는 등 직접 술을 한잔 따라주면서 회유와 협박, 우회적인 수사, 때로는 취기를 이용한 진술유도 등의 방법으로 고도의 신경전을 펼치기도 하며 “솔직히 너가 충격을 받을까봐 말 안하려고 했는데 옆방에 있는 ○○○가 너보고 프락치라고 그러더라. 너 때문에 잡혔다는 것이야” 등 이간질도 자행했다는 것이다.

또 수사 초기에 말을 잘 못하고 어리숙하게 보이면 직급이 높은 사람이 와서 수사관을 모두 내보낸 뒤 아주 점잖고 따뜻한 어투로 “옛날에 간첩 ○○○도 나에게 전향했다. 그 친구가 교도에 있을 때 내가 찾아가면 공장에서 일하다가도 저 멀리서부터 나를 알아보고는 선생님하면서 뛰어오곤 했었다. 너도 생각을 잘해봐라. 우리하고 손잡고 일해보지 않을래. 그러면 너는 지금이라도 내보낼 수 있다. 내가 그 정도는 결정할 수 있는 사람이니 어디 네 생각을 한번 말해봐라”면서 프락치를 하라고 회유하기도 하였다고 한다.

누나를 두번째 면회한 날 밤 야식 때, “네 누나가 너 고문받았는지 알아보려고 온 몸을 살펴볼 때 네 ○○을 잡아 만지더라. 너 혹시 예전에 누나와 성관계 갖지 않았니”라는 더러운 추궁을 2시간 가량이나 하고 또 애인에 대해서도 주소, 전화번호, 학교 등 기본적인 사항을 알려주면 “여자는 남자를 위해 모든 것을 바치는데 남자는 어떻게든 여자를 지켜줘야 하는데 너는 지조도 없이 애인에 대해 다 말해버리니, 너도 남자냐”라며 인격적 모독을 느끼게 하여 자포자기 상태에 빠뜨린다는 것이다.

애인을 추가로 잡아왔다, 간부 ○○○를 검거해 옆방에 데려다놓았다며 자백을 강요하기도 했다고 한다. 다른 동지의 허위진술서를 제시하면서 왜 뻔한 사실을 너만 부인하느냐면서 피의자를 부도덕한 사람으로 매도한다. 전대협 대표들을 해외에 파견하기 전에 미리 해외나 국내 재야단체와 상의하지 않았느냐는 추궁을 집요하게 하였으나 계속 부인하자 방향을 약간 바꾸어 전대협 조통위 출범식이 끝나고 뒤풀이자리에서 김일성장군의 노래를 불렀다는 사실을 인정하느냐면서 이미 위원장, 하태경, 김시몽도 시인했다며 자백을 강요했다고 한다. 그런데 김시몽은 출범식(6. 1)이 끝나고 6월 20일경에야 조통위 정책실에서 일하기 시작했기 때문에 출범식 때는 없었는데도 그가 자백했다는 말에, 오히려 내가 허위로 자백하면 다른 동지들이 고초를 겪게 될 것이라는 생각이 들어 마음을 가다듬었다고 한다.



수사관은 민족민주운동권 전반에 대한 권위를 무너뜨리면서 마음 속의 신념을 꺾으려고 한다. ○○○는 사생활이 문란하여 몇 차례 임신했다가 애를 떼기도 했다느니, ○○○그룹에들은 세미나 한 뒤 그룹섹스를 해왔다는니, 재야 지도자인 ○○○는 첩이 있다느니 하면서 재야도 믿지 못하게 공작하였다는 것이다. “너는 전대협 내부에 우리가 심어놓은 프락치가 누구라고 생각하느냐?”고 하여 전의를 상실케 하려고도 했다고 한다. 또 송치일이 5일 남았을 때 “너 여기서 나가려면 앞으로 보름 정도 더 있어야 한다. 어떻게 또다시 보름을 더 보낼래. 빨리 얘기하고서 편히 지내라. 우리는 수사기간을 연장하여 30일까지 너를 데리고 있을 수 있다”며 기만하기도 한다는 것이다.

안기부는 민족민주운동 진영과 전대협의 이미지를 손상시킬 수 있는 것이면 무엇이든 집요하게 추궁하였다. 북한—한민전—비합법 지하조직—주사파—전대협의 연계고리를 찾는 것이 최대의 수사방향으로 보였다고 한다. 북한 노래를 불렀다거나 북한방송을 들었다거나 주체사상을 학습하고 한민전 강령을 외웠다는 추궁이 끊이지 않았다. 모든 전대협 간부를 ‘자민통’과 ‘조통’, ‘관악자주파’, ‘반제청년동맹’으로 구분하여 그림표를 완성한다. 연방제 통일방안은 ‘자민통’ 조직의 공식입장이기 때문에 이를 조금이라도 강조한 간부는 악착같이 ‘자민통’ 조직원으로 만들어냈으며 ‘비핵군축’을 강조한 간부는 의심의 여지없이 ‘관악자주그룹’에서 전대협에 파견한 간부로 진술서를 작성하게 한다는 것이다.

구치소로 송치되기 직전 마지막 2~3일간은 이미 작성한 방대한 자술서의 미흡한 부분이나, 국가보안법을 확실히 걸 수 있도록 어정쩡한 부분을 보강하는 수사자료 정리기간이라고 한다. 또한 안기부에서 작성한 진술서 등은 법정에서 부인하면 휴지조각이 된다는 변호인의 말에 안기부는 진술서의 내용이 번복되지 않도록 다지기작업을 한다고 한다. “검찰조사 받을 때 여기서와 마찬가지로 솔직하게 진술해라”, “너가 아무리 부인해봤자 소용없다”, “법정에서 고문에 못이겨 진술했다는 비겁한 말은 하지 마라”, “너희 선배들 보면서 배신감마저 느꼈다”, “너는 그러지 말고 당당하게 너의 주장, 너의 사상을 모두 남자답게 멋있게 피력해보아라. 그런 사람은 안기부도 평가해준다” 등 안기부에서의 진술내용을 반복하지 말라는 직접, 간접적인 세뇌과정을 거쳤다고 한다. 또한 검찰에서 풀려날 수도 있다면서 반성문이나 소견서를 요구한다고 한다. 반성문까지 쓴 피의자가 법정에서 쉽사리 부인하지는 못할 것이라는 생각이었을 것이다.

검찰로 송치되기 전날 ‘종파티’에서 담당실장은 “박종철이 하나가 죽어나가자 5공이 무너졌다. 그리고 강경대 하나가 죽어 6공이 휘청거렸다. 안기부에서 전대협 간부들이 고문 도중에 죽는다고 상상해봐라. 어떻게 되겠는가? 그런데도 전기고문, 물고문 할 수 있다고 생각하느냐. 시대가 변한 만큼 안기부도 옛날의 중앙정보부가 아니다”라고 말하였다고 한다.

검사들은 피의자들이 진술을 거부하면 “그러면 너만 손해다. 너한테 불리한 것은 거부하고 유리한 것만 대답해라”며 회유했다고 한다.

구속자들의 진술을 종합해보면 안기부 수사관은 적절한 폭력의 사용과 다양한 심리전을 펴 최대한의 자백을 받아내는 것으로 보인다. 우리 사회체제가 민주화로 나아감에 따라 육체적인 폭력의 사용은 그 정도가 줄어들고 그 반면 고도의 심리전을 통해 어쩌면 더 철저히 수사하고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 안기부가 경찰이나 보안사 등 타기관의 수사관들과 무엇이 다른가. 수사경험이 많은 구속자는 그 차이점을 안기부 수사관들의 프로근성이라고 말했다. 대공과 형사들하고는 비교가 안될 정도로 노력한다는 것이다. “또 하나의 투쟁”이라는 책을 포함하여 수사신문투쟁과 관련된 민민권의 자료들을 빼놓지 않고 학습해 나가는 20대 젊은 수사관의 모습을 보면서 깊은 반성과 함께 많은 것을 배웠다고 한다. 정부비판을 서슴없이 하는 수사관, 술아 술아 푸르른 술아를 애창하는 수사관, 조직의 이론을 꿰뚫고 있는 노련하고 경험 많은 수사관 앞에서 자신과 조직을 보위하려는 확고한 신념이 없으면 무너지지 않을 수 없을 것이라고 한다.

검찰에 송치되면 검사는 피의자들을 거의 매일 불러 조사를 하므로 송치된 다음날인 7월 27일 나는 서울구치소로 면회 가서 그들에게 안기부의 보도자료를 보여주면서 검찰조사의 중요성을 다시 한번 강조하였다.

피의자는 흔히 안기부에서의 20일간의 구금생활을 하면서 강압수사로 인하여 허위자백을 했고 자포자기의 심정으로 검찰로 송치되어 당일 안기부의 의견서와 같은 내용의 조서를 작성한 뒤 서울구치소에서 한두 달간 다소 편안히(?) 지내다가 1심재판이 시작되면 법정에서 공소사실을 부인한다. 이제 와서 부인하는 이유가 뭐냐는 재판장의 질문에 대해 수사기관에서 폭행하고 잠을 채우지 아니하여 법정에서 진실을 말하면 될 것이라고 생각하여 허위자백하였다는 취지의 주장을 한다. 나는 그들의 절박한 심정을 충분히 이해한다. 그러면서도 다른 한편으로는 우리 사법부를 그렇게 신뢰(?)할 수 있는 그들의 태도를 쉽게 이해하지 못하고 있다. 심하게 말하여 검찰에 송치된 날 그에 대한 재판은 이



미 판가름난 것이나 다름없다. 아니 안기부에 연행됐을 때 판가름이 났는지도 모른다.

#### 4. 기소시부터 1심판결 선고시까지

검찰이 김종식에게 적용한 혐의는 ① 이적단체인 범민련 남측본부 결성준비 위원회를 구성 ② 이적단체인 전대협 정책위원회, 전대협 학추위(조통위)를 각 구성 ③ 이적표현물인 '91전대협 총노선 수립을 위한 토론 기초제안서'를 취득, 반포 ④ 박성희, 성용승을 배틀린 소재 범민련 해외본부에 파견하여 범민족대회 준비회의에 참석케 함으로써 반국가단체 구성원과 회합 ⑤ 두 사람을 북한에 보냄으로써 반국가단체인 북한 지배하에 있는 지역으로 탈출 ⑥ 전대협의 통일대축전 제안과 관련한 팩스를 주고받아 통신, 연락 ⑦ 제5기 전대협 출범식에서 '전대협 출범선언문'을 낭독하여 이적활동 ⑧ 이적표현물인 '구국의 소리' 창간호를 취득, 보관 ⑨ 경찰의 검문검색을 피하기 위해 타인의 주민등록증과 학생증을 위조 ⑩ 집회신고 없이 '전대협의장 임종식을 석방하라'는 등의 구호를 외치며 옥외집회를 개최 ⑪ 1991년 4월 11~12일, 전대협 정기총회시 사수대로 하여금 '전대협을 사수하자. 노○○정권 타도하자' 등의 구호를 외치게 하여 집회를 주최 ⑫ 같은 해 4월 17일 서충련출범식을 개최하여 집회, 시위 ⑬ 같은 해 4월 27일 연세대 민주광장에서 고 강경대 열사 추모 및 폭력살인 정권 규탄대회를 열어 집회, 시위 ⑭ 같은 해 4월 29일 연세대 대운동장에서 '고 강경대열사 폭력살인규탄과 공안통치종식을 위한 범국민대책회의' 주최로 '고 강경대열사 폭력살인규탄과 공안통치분쇄를 위한 범국민결의대회'를 개최 ⑮ 같은 해 5월 1일 세계노동절 제102주년 기념대회에 참석하여 연대사를 하고 시위케 해 특수공무집행방해와 재물손괴 ⑯ 같은 해 5월 9일 제1차 범국민대회 주최 ⑰ 같은 해 5월 14일 강경대장례식 및 5월 18일 제2차 국민대회 주최 등 총 100쪽에 걸쳐 모두 19개의 죄목이었다.

변호인단은 검사의 기소가 있자 8명에 대한 주심변호사를 배분하였다. 김종식, 허동준, 손성표는 내가, 한철수, 하태경은 김기진 변호사가, 신현욱, 정진성, 김시몽은 박인제 변호사가 맡았다. 나는 위 3명 이외에 8월 중순 구속된 송규봉(전대협 중앙정책위원, 전 경희대 총학생회장)도 맡게 되었다.

검찰은 김종식에 대한 기소를 구속만기일 하루 전인 8월 24일 했다. 아니

했다고 한다. 그러나 나는 그렇게 생각하지 않는다. 김종식이 기소되었다는 보도를 들은 나는 즉시 사무장을 시켜 공소장을 등사하도록 하였고 이와 별도로 법원으로부터 공소장 부분을 수령하였다. 그런데 묘하게도 공소장에 찍힌 법원의 접수인은 구속만기일이 지난 8월 26일로 되어 있었다. 나는 너무나 이상하다는 생각이 들어 법원에 직접 가서 재판기록에 첩해져 있는 공소장 원본을 살펴보았는데 역시 8월 26일로 찍혀 있었다. 그렇다면 김종식은 구속만기일인 8월 25일 석방되어야 마땅하다. 나는 이 문제를 어떻게 할까 고민하다 9월 초 구속취소 신청을 냈다. 구속취소 신청 사유는 첫째, 구속기간이 만료된 뒤 기소가 이루어졌으므로 구속영장의 효력이 상실되었고, 둘째 김종식은 그에 대한 안기부의 연행시점, 즉 1991년 7월 8일부터 헌법상 보장된 신체의 자유를 박탈당한 것이므로 그에 대한 수사기간의 구속기간도 그때부터 기산하여야 하며 구속영장이 발부되어 집행한 시점인 7월 10일부터 기산할 수는 없다 할 것인데 그럴 경우 법정 구속수사기간이 초과하여 역시 구속영장의 효력이 상실되었으며, 셋째 김종식은 체포당할 때 헌법 제12조 제5항에 의하여 반드시 고지받게 되어 있는 체포 이유와 변호인의 조력을 받을 권리를 고지받지 못한 채 폭력적으로 연행당하였으므로 그에 대한 체포는 헌법 위반으로 무효이므로 석방해야 한다는 것이었다.

이 신청을 한 나는 그 결정이 법정 결정기한인 7일 이내에 나올 것으로 보았으나 20일이 지나도록 나오지 않아 내심 불안하였다. 나는 당시 1991년 9월 26~30일 일본 도쿄에서 열리는 '아시아·태평양법률가회의(COLAP II)'에 민변 소속 20여 명의 변호사들과 함께 참가하기로 예정되어 있어 자칫 일본에 있을 때 결정이 나오면 항고 등 절차가 어렵게 될지 몰라 일본에 가 있는 동안에도 매일 사무실에 전화를 하여 결정 여부를 확인해보라고 했으나 아직 아무런 통지가 없다는 것이었다.

김종식의 재판은 그가 구속된 지 3개월이 지난 10월 10일에야 1차 공판기일이 지정되었다. 1차 재판 때까지 구속취소 여부에 대한 결정통지를 받지 못한 나는 당일 미리 법정에 가서 개정되기 직전 재판기록을 슬쩍 들춰보았다. 그런데 이럴 수가! 공소장에는 8월 26일자 접수인 이외에 8월 24일자 접수인이 같이 찍혀 있는 것이었다. 또한 바로 이틀 전 재판부는 "이 사건 공소장에 날인된 이 법원의 접수일부인에 의하면 1991년 8월 24일 당직접수인을 날인하였다"는 이유로 구속취소 신청을 기각한다는 결정을 해놓고 있었다. 하도 어이가 없어 법원이 공문서까지 변조할 수가 있나 하는 분노가 치밀었다. 나는 개정이



되자 발언권을 얻어 내가 구속취소 신청서에 첨부한 공소장 부분(범원으로부터 받은 것)과 복사한 공소장 원본을 제시하면서 어떻게 구속취소 신청 후에 8월 24일자 접수인을 찍을 수 있느냐고 항의하였지만 재판부는 재판기록에 있는 접수인이 정당하다며 발뺌했다. 재판부의 결정문대로 공소장 기재에 의하여 접수일자 구속기간 내가 명백하다면 무엇 때문에 기각결정을 하는 데 한 달이나 걸렸는지 알 수가 없다.

첫 재판을 계속할 수 없다고 판단한 나는 피고인과 상의하여 일단 재판을 연기하기로 하여 첫날은 인정신문으로 끝났다. 나는 구속취소 기각 결정에 대해 항고를 제기하면서 나중에 누군가가 접수인을 소급하여 찍은 것이라고 주장했으나 받아들여지지 않았다. 만약 어떤 이유로 인하여 공소장이 8월 26일 접수된 것이 사실이라면 전대협의를장을 석방시켜주어야 하는데 어느 판사가, 어느 검사가 감히 수피급(?)을 풀어줄 수 있겠느냐고 애써 자위해보았지만 그와는 별도로 구속취소의 두번째 신청사유, 즉 구속영장의 효력발생 시점에 대한 재판부의 입장도 이해할 수 없었다. “구속된 피고인에 대한 구속기간은 구속된 때(7월 8일)를 시점으로 하여 계산하되 이는 구속영장의 기재에 의하여(7월 10일) 결정할 수밖에 없다”는 결정이유는 국민의 신체의 자유를 보장하려는 생각보다는 어떻게든지 전대협의장을 풀어줄 수 없다는 당위론적 법률해석이라고 아니할 수 없다(이 점에 대하여는 뒤에 다시 설명한다). 나는 이 재판을 보고 사법부의 한계를 뼈저리게 실감했다.

도대체 누가 8월 24일자 접수인을 찍었을까?

한편 검사는 나의 구속취소 신청에 대하여 그 의견서에서 안기부의 주장대로 피고인에 대한 구금은 임의동행에 의한 것이므로 임의동행 후 48시간이 지나기 전에 구속영장을 발부받아 집행했으니 적법하다고 주장하였다. 천하의 전대협의장이 체발로 안기부까지 갔다는 주장이다. 더 우스운 것은 설사 임의동행이라고 하더라도 경찰관 직무집행법상 6시간을 초과할 수 없다는 조항을 망각한 채 이른바 48시간론을 내세운 것이다. 법률전문가이자 공안베테랑인 ‘고등’검찰관이 연행 내지 임의동행에 대해 이렇게 생각하고 있을 정도인데 일선 경찰관들의 법적 무지 내지 탈법의식이야 더이상 말할 필요가 없을 것이다. 실제로 이 사건 후 나의 친구가 은평서에 임의동행 형식으로 연행되어 하루를 꼬박 지낸 뒤 나에게 전화를 해와 이럴 수 있느냐고 하여 나는 담당자를 바꿔달라고 하여 그에게 경찰관 직무집행법을 알려주면서 친구가 경찰서 보호실에서 나오려고 하는데 내보내달라고 말하자 그는 자기들은 상부로부터 48시간 이내

에 영장을 청구하면 된다는 지침을 받았기 때문에 절대 내보내줄 수 없다며 계속 위 법을 강조하는 나의 전화를 일방적으로 끊어버린 일이 있다. 이른바 48시간 미신을 얼마나 깊이 신봉하고 있는지 실감하였다. 나는 대법원의 판단까지 받아본 뒤 민사소송을 제기하리라 다짐했다.

어떻든 재판은 초반부터 팽팽하게 진행되었다. 제2차 공판에서 김종식은 모두진술을 하였고 제3차공판에서부터 검사의 신문이 시작되었다. 1991년 11월 14일의 제4차 공판에서는 법정소란행위로 20여 명의 학생들이 감치처분을 받게 되자 김종식은 그들이 모두 풀려날 때까지 재판을 할 수 없다고 하여 재판이 파행적으로 진행되었다.

1991년 가을의 서울형사지방법원은 온통 시국재판으로 시끄러웠다. 5월 투쟁을 선도한 수십 명의 국민회의 관계자들과 학생들이 법정을 가득 메웠다. 나는 김종식, 허동준, 손성표, 송규봉의 변론을 위하여 일주일에 2, 3일은 법정에서, 1, 2일은 서울구치소에서 보냈다. 재판은 거의 매주 단위로 열렸고 심한 경우 오전, 오후 내리 재판을 하기도 했다. ‘돈 되는’ 민사사건은 떨어져 나가고 재판이 힘에 부친다고 느낀 적도 있었지만 피고인들의 의연한 자세와 논리정연한 이론, 당찬 진술, 뜨거운 동지에 등은 나로 하여금 변론의 재미를 새삼 느끼게 해주었다. 중간에 공동변호인으로 합류한 임종인 변호사의 도움을 많이 받았다.

그해 봄 강경대군의 타살로 인하여 야기된 집회·시위를 진압하던 중 피해를 입었다는 전경들이 다수 법정에 증인으로 출석하였는데 대학생 출신의 전경들은 피고인이 전대협의장이라는 사실을 알고는 완곡하지만 의장에 대한 예의를 표하기도 하였다. 그들은 신성한 병역의 의무를 다하기 위하여 입대하였는데 신병교육 후 전경으로 차출되자 마치 도살장에 끌려가는 심정이었다고 토로하였다. 그들은 시위진압중 입은 화상 등에 대하여 학생들에게 책임을 돌리기보다는 위정자를 더 원망하였다.

재판 도중인 11월 8일 노대통령은 ‘한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 선언’을 하였지만 ‘한반도의 비핵지대화’를 주장해온 전대협 조통위는 여전히 이적단체였다. 재판이 막바지에 이르렀을 때인 1991년 12월 13일 역사적인 ‘남북 사이의 화해, 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’가 채택되었다.

김종식에 대한 공소장의 모두사실은 “북한공산집단은 정부를 참칭하고 국가를 변란할 목적으로 불법조직된 반국가단체로서 대남 적화통일을 기본목표로 설정하고…현정권을 폭력으로 타도함으로써 민족해방 인민민주주의혁명을 이



록하여야 한다는 기본전략 아래, 이를 위하여 이른바 통일전선전술에 따라... 폭력, 비폭력 등의 모든 방법을 동원하여 반제반파쇼 민주화투쟁을 전개하여 군사파쇼독재정부를 타도하여야 한다고 선전선동하면서, 위장평화공세를 전개하고 있다는 사실을 잘 알고 있음에도 불구하고"라고 되어 있다. 그 반면 남북합의서는 전문에서 "남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라 7·4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고 정치군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며 다각적인 교류 협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며... 다음과 같이 합의하였다"고 천명하고 있다. 또한 제1조에서는 "남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다"고, 제2조에서는 "남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다"고, 제3조에서는 "남과 북은 상대방에 대한 비방 중상을 하지 아니한다"고, 제4조에서는 "남과 북은 상대방을 파괴 전복하려는 일체 행위를 금한다"고, 제9조에서는 "남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다"고, 제10조에서는 "남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다"라고 규정하여 구체적인 합의내용을 담고 있다.

이래도 북한이 반국가단체인가. 상호 체제를 인정하고 존중한다는데 아직도 북한이 불법조직된 반국가단체라는 것인가. 상호 파괴, 전복행위를 일체 금하고 무력을 사용하거나 무력으로 침략하지 않는다는 데 북한이 아직도 남한정부를 폭력으로 타도하려는 기본전략을 유지하고 있다는 말인가. 위 합의서는 7·4남북공동성명과는 달리 대한민국 국무총리와 조선민주주의인민공화국 정무원총리가 서명한 것이다. 결심공판을 며칠 앞둔 나는 위 기본합의서의 내용을 보고 흥분하지 않을 수 없었다. 그 내용대로라면 국가보안법은 사문화된 것이나 마찬가지라고 생각했다. 만약 위 합의서의 내용을 남북한 총리가 진실한 마음을 갖고 서명하였다면 더이상 상호 괴뢰니 반국가단체니 하는 말은 할 수 없는 것이고, 그 반면 합의서가 이행되지 않을 줄 알면서도 총리가 서명하였다면 결과적으로 대한민국 국무총리가 북한의 이른바 통일전술에 말려든 것이라고도 볼 수 있기 때문이다.

나는 3일 뒤인 12월 16일 속행된 제10차 공판이 시작되기 전 같이 변론을 하여온 임종인 변호사에게 남북합의서 채택이 이 재판에 미치는 영향을 설명한 뒤 내가 먼저 검사에 대하여 국가보안법 부분에 대한 공소취소를 요구하기로 하고 검사가 거부할 경우에 임변호사가 합의서의 체결 당사자인 연형묵, 정원

식 총리를 증인으로 신청하기로 역할을 분담할 것을 제의하였다. 재판이 시작되자마자 나는 재판장에게 미리 준비한 신문자료를 제시하면서 남북합의서에 따라 이 사건 공소장 모두사실인 북한의 반국가단체성이 소멸되었다 할 것이므로 검사에게 공소취소를 할 의향이 없는지를 석명해줄 것을 요구했다. 석명요구를 받은 검사는 어색한 미소를 지으면서 아직까지 상부로부터 합의서에 따른 어떠한 지침을 받은 바 없어 공소취소를 할 수 없다고 했다. 이어 임변호사가 재판부에 대하여 두 총리를 증인으로 신청하자 재판장은 두 사람 중 연형묵만 증인으로 신청하는 것으로 하는 것으로 해달라고 하여 그렇게 하자 재판장은 연형묵 증인에 대한 증인채택 여부는 오후 재판에서 결정하겠다고 하였는데 속개된 오후재판에서 예상한 대로 기각해버렸다. 우리들은 7명의 다른 회담대표들을 증인으로 신청하였으나 재판부는 그 자리에서 모조리 기각했다. 나는 국가보안법에 대한 위헌제청신청을 했다. 김종식은 피고인석에서 빙긋이 웃고만 있었다.

마침내 12월 23일 11차 공판기일에 결심이 이루어졌다. 검사는 김종식에 대하여 준엄한 논고를 한 뒤 징역 12년을 구형하였다. 나는 약 80여 장의 변론서를 작성하여 공동변호인들에게 자문을 구하였고 완성된 변론서를 가지고 네 사람이 역할을 분담하여 변론하였다. 허동준과 손성표에 대한 재판도 12월 24일 13차 공판에서 결심이 되었고 검사는 허동준에게 징역 7년을, 손성표에 대하여 징역 10년을 각각 구형하였다. 그럼에도 피고인들은 조금도 굴하지 않고 당당하게 최후진술을 마쳤다.

6개월의 구속기간 만기일을 불과 2일 앞둔 1992년 1월 7일 재판부는 김종식에 대하여 징역 6년에 자격정지 4년을 병과하는 판결을 선고하였다. 또한 허동준에 대하여는 징역 2년 6월을, 손성표에 대하여는 징역 4년을 각각 선고하였다. 나는 집시법 부분과 국가보안법 공소사실 중 일부에 대하여는 증거가 없거나 대법원 판례에 비추어 무죄가 선고될 것을 은근히 기대하고 있었다. 그런데 사소한(?) 집시법 위반 부분에 대하여 일부 무죄가 선고되기는 하였지만 명백히 증거없이 유죄를 인정한 것도 있었다. 공소사실 중 피고인이 전대협 제2기 조동위 출범식에 참가하여 연설을 함으로써 이적단체인 전대협 조동위를 조직하였다는 내용에 대하여는 아무런 증거가 없었다. 그 부분에 대한 공소장을 보면 "1991년 6월 1일 부산대학교 대운동장에서 전대협 제2기 학추위 출범식을 개최함에 있어 위 한철수는 인사말을 통하여...라고 제안하고 전대협 학추위 정책실을 통하여 제작한 '전대협 제2기 조국통일 학추위 출범선언문'을 직



접 낭독하면서 •투쟁목표는 1995년 연방제통일 달성..., •투쟁전략은 자주·민주·통일투쟁을 총체적으로 전개..., •중점 투쟁방향은 한반도에서 군사적 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적 환경을 마련, 조국통일을 위한 각급 대화 발전..., •당면투쟁은 8·15통일대축전 개최를 위해 한반도 비핵지 대화와 상호불가침선언을 채택을 위한 1,000만인 서명운동... 등이라 발표하여 전대협이 민족해방민중민주주의 혁명이념에 입각한 총노선에 따라 한반도의 비핵지 대화와 평화군축, 자주·평화·민족대단결의 원칙 아래 1민족·1국가·2체제 연방제통일을 지향하는 전대협 제2기 학추위(조통위)를 발족시킴으로써 이적단체를 구성하고"라고 되어 있다(이 점은 조통위 관계자들인 한철수, 손성표, 김시몽, 하태경의 공소사실에도 똑같이 되어 있다). 공소장에 기재된 대로라면 전대협 학추위가 이적단체인 근거는 '전대협 제2기 조국통일 학추위 출범선언문'의 내용, 즉 거기에 실린 학추위의 투쟁목표, 중점 투쟁방향, 당면투쟁의 내용이 이적성이 있다는 것이다. 그러나 유감스럽게도 '전대협 제2기 조통위 출범선언문'에는 그 문언상 그러한 내용은 전혀 들어있지 않다. 그러한 내용은 안기부나 검찰에 압수되지 않은 다른 문건에 실려 있었다. 나는 검찰이 어떻게 하여 증거도 없는 사실을 태연히 기소할 수 있었을까를 유추해보았는데 피고인들을 연행한 안기부 수사관이 최초 수사보고서를 작성할 때 피고인들의 혐의사실을 위 출범선언문에 있는 내용이라며 잘못 기재한 것이 그 뒤 구속영장과 안기부 수사관의 의견서에 그대로 옮겨졌고 검사도 위 문건의 내용을 확인해보지 않고 의견서 내용에 따라 그대로 기소한 것이 아닌가 생각된다. 나는 변론서에서 이 사실을 분명하게 주장하였으나 재판부는 공소장에 기재된 대로 위 출범선언문을 증거로 하여 유죄를 인정해버렸다. 항소를 하면서, 나는 1심재판부가 80여 장이나 되는 내 변론서를 충분히 읽어보지 못하고 판단한 것으로 생각하여 항소이유서를 작성할 때는 일부러 위 공소사실에 대한 부분을 제일 먼저 언급하면서 직접 검사가 제출한 위 문건을 읽어봐달라고 강조하였다. 그런데 2심재판부도 "한철수의 인사말, 전대협 제2기 학추위 출범선언문의 각 내용에 비추어보면 위 학추위의 활동노선이 북한의 활동에 동조하는 것임을 충분히 인정할 수 있다"라고 하여 역시 유죄를 인정하였고, 대법원 또한 "전대협 2기 학추위 출범선언문'의 내용은 북한의 대남혁명전략에 따른 선전선동전술 활동에 동조하는 것인 사실, 학추위를 국가보안법상의 이적단체로 판단한 원심의 사실인정과 판단은 정당하게 수긍되고 거기에 채증법칙을 어겼거나 등의 위법이 없다"라며 상고를 기각해버렸다. 국가보안법 재판의 경우 막연한

심증만 갖고 유죄를 선고한 사례를 수차 보아왔고, 또 그래서 변호사들이 자조적으로 아무리 변론을 잘해봐야 재판의 결과와는 아무 관계가 없다며 변론을 소홀히 하기도 하고 아예 변론서를 제출하지도 않는 경우도 보았다. 나도 위 재판을 지켜보면서, 북한이 반국가단체이냐의 문제는 변호인과 재판부가 인식을 달리할 수 있다고 생각하지만, 명백히 잘못된 공소사실, 공소장 기재 자체로써 무죄가 선고되어야 할 사건에 대해서까지 별다른 언급도 없이 유죄를 선고한다면 무엇 때문에 재판해야 하나, 변론할 필요가 있을까 하는 심한 회의에 빠지게 되었다.

허동준의 경우에도 그러하였다. 중앙대학 내 사찰을 담당하는 형사를 학생들이 우연히 발견하여 그를 총학생회실로 데리고 가 자술서를 받은 적이 있는데 경찰과 검찰은 총학생회장이던 허동준이 자술서를 받은 학생회 간부들과 공모 공동하여 불법감금하였다며 기소하였다. 나는 허동준으로부터 자신은 학생들이 형사를 학생회실로 데리고 온 사실을 뒤늦게 알고 학생처 직원과 함께 노랑진경찰서측과 협의하여 자술서를 받고 돌려보내주었는데 이제 와서 불법감금으로 기소한 것은 억울하다는 말을 듣고 그 형사를 증인으로 부르게 하였다. 검찰측 증인으로 법정에서 나온 그 형사는 허동준이 자기를 때린 적이 없고 오히려 때리려는 학생들을 말려주었으며 자기를 석방시켜주었다고 증언하였다. 그런데도 유죄판결이 선고되었다. 도대체 총학생회장의 죄값이 얼마나 크기에 풀어진 사람에게 유죄란 말인가.

## 5. 항소심 재판과정

1992년 1월 7일 1심판결이 선고되자 학생들은 항소해야 한다는 의견과 항소할 필요가 없다는 의견으로 갈라졌다. 논의결과 원칙적으로 각자 알아서 하되 김종식은 합법적인 법적 투쟁을 위해서는 항소해야 한다는 의견을 갖고 있어 변호인이 항소하는 것으로 타협을 보았다.

1월 11일 항소장을 제출한 나는 2심 구속기간 만료일인 5월 9일까지는 기간이 많지 않으므로(2심재판 기한은 만 4개월이다) 2월 말이나 3월 초에는 2심재판이 열릴 것으로 예상하고 준비를 하고 있었다. 그런데 2월이 다가도록 항소심 법원으로부터 항소이유서를 제출하라는 통지가 없어 사무장을 시켜 소송기록이 어디에 있는지를 알아보게 하였는데 의외로 그것이 아직 항소심법원에 송부



되지도 않고 검사방에서 잠을 자고 있는 것이었다. 형사소송법 제361조에 의하면 항소가 제기된 경우 원심법원은 항소장을 받은 날로부터 14일 이내에 소송기록과 증거물을 그 법원에 대응한 검찰청 검사에게 송부하고 그 검사는 송부를 받은 날로부터 7일 이내에 항소법원에 대응한 검찰청 검사에게 송부해야 하며 그 검사는 그날로부터 5일 이내에 항소법원에 송부하여야 하고 항소법원은 기록의 송부를 받는 즉시 항소인과 상대방에게 그 사유를 통지하여야 하도록 되어 있다. 항소를 한 피고인과 변호인은 이 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 항소이유서를 제출하여야 하며 제출된 항소이유서를 법원으로부터 송달받는 상대방은 그에 대한 답변서를 10일 이내에 법원에 제출하면 법원은 그때서야 재판기일을 잡게 되는 것이다. 그런데 다른 학생들의 경우 1월 말에 소송기록이 항소심법원에 송부되어 2월 말, 3월 초에 재판이 열리기 시작했는데도 유독 김종식에 대하여는 법원으로부터 아무런 통지가 없었다. 결국 2월 28일야 소송기록이 서울고등법원에 송부되었고 담당 재판부는 이를 3월 7일에야 나에게 통지해주었다. 내가 알아보니 1심재판장은 범정송부일보다 2일 늦게, 수사검사는 무려 21일이나 늦게 송부하여 그렇게 된 것이었다. 그 시점에서 2심재판 기간을 계산해보니 항소이유서 제출기간 20일과(검사도 1심 형량이 적다며 항소했음) 답변서 제출기간 10일, 그리고 공판일 지정 및 통지기간과 결심한 뒤 판결선고까지의 2주 내지 3주의 기간을 고려할 때 실제 재판을 할 수 있는 기간은 불과 1주 내지 2주밖에 되지 아니하여 무죄입증을 위해 수십 명의 증인을 신청할 계획이었던 피고인과 나는 고민하였다. 나는 왜 민사재판이나 행정소송과 달리 유독 형사재판에서 항소할 경우에 수사기록뿐만 아니라 모든 소송기록이 반드시 검사를 통하여 항소심법원으로 보내지게 되는지 언뜻 이해할 수 없었다. 나중에 헌법소원에 대한 답변서에서 검사는 “우리 형사소송법과 같은 속심주의 항소심 구조하에서는 검사는 실체적 진실 발견과 형벌법규의 공정한 실현을 위하여 항소심에서도 보충수사를 하여 새로운 증거를 신청하는 등 공소유지 한도에서의 수사권자로서의 법적 지위를 보유하고 있어 검사로 하여금 제1심 소송기록을 검토하여 항소심공소 유지를 준비할 수 있는 제도적 장치가 보장되어야 한다”는 논리로 검사에게 소송기록을 보내는 것은 적법하다는 취지의 주장을 하였다. 그러나 만약 그러한 논리라면 형사사건 중 99% 이상 유죄판결이 선고되고 있는 우리나라 현실에서, 당사자주의를 취하는 우리나라 법제상, 1% 미만의 무죄사건의 보강수사를 하기 위한 검사보다는 오히려 99% 이상의 유죄를 선고받은 피고인이 소송기록을 검토해봐야 형평에 맞다고

생각했다. 나는 수사검사가 실정법을 위반하여(비록 그것이 효력규정이 아닌 훈시 규정이라고 하더라도) 그로 인하여 재판이 지연되었다면 재판에 대한 불이익을 그가 받아야 마땅함에도 오히려 피고인이 재판지연에 대한 모든 불이익을 감수해야 한다는 것은 국민의 기본권을 무시한 처사라고 판단했다. 통상 형사재판의 순서가 공소사실에 대한 입증책임이 있는 검사의 입증이 끝나면 그때서야 피고인측에서 증인을 신청할 수 있는데 검사의 입증기간이 길어질 경우 구속된 피고인 신청의 증인에 대하여는 구속기간의 만료가 임박했다는 이유로 증인신청을 기각하고 일방적으로 결심을 해버리는 사례를 종종 보아왔기 때문이다.

이미 채택되어 있는 피고인측 증인에 대하여도 재판부는 직권으로 취소하고 결심한다. 형사소송법의 원칙대로라면 구속기간 내에 입증되지 못할 경우 구속영장의 효력이 만료되면 석방하여 불구속상태로 재판을 하든가 구속기간 만료 전에 보석을 허가하여 불구속상태로 재판하면 될 것이나 전대협외장을 보석허가해주거나 구속기간 만료에도 불구하고 피고인측 증인을 채택해줄 것이라고는 도저히 기대할 수 없었다. 나는 이러한 불합리한 결과를 시정할 수 있는 방법을 찾다가 헌법소원을 제기했다. 검사의 범정송부기간 불준수행위는 신속한 재판을 받을 피고인의 권리를 침해한 것이고 더 나아가 법원의 소송기록을 검사에게 송부하게 한 형사소송법의 규정 자체도 당사자주의에 반한다는 이유였다.

항소심 1차 공판이 1992년 4월 3일에야 열렸다. 항소한 지 약 3개월이 지났고 2심 구속만기일이 불과 1달밖에 남지 않은 상황이라 기껏해야 한두 번의 재판밖에 하지 못할 형편이었다. 나는 재판이 시작되자 재판부에 대하여 소송기록이 늦게 송부된 사유를 검사로 하여금 밝히도록 해줄 것을 요청하였고 아울러 구속만료일이 얼마 남지 않았음을 상기시키면서 신속한 재판을 해달라고 요청했다. 이어 김종식도 발언권을 얻어 같은 동료들에 대한 재판은 이미 끝났는데 자신의 재판이 이제서야 열리게 된 데 대하여 항의하면서 혹시 3월 24일 실시된 국회의원선거를 의식해 일부러 지연시킨 것이 아니냐면서 현실적으로 재판할 수 있는 시간이 많지 않아 재판의 실효성과 공정성을 기대할 수 없다며 재판을 거부하였다. 당시 국가보안법사법들은 남북합의서가 1992년 2월 20일 정식 발효되었는데도 정부당국이 아무런 조치를 취하지 않자 단식투쟁과 함께 전면적인 재판거부를 결의하고 있었던 때이기도 했다. 김종식이 가진 퇴정간 가운데 방청객도 다 빠져나간 정막한 법정에서 나는 김빠진 맥주를 마시는 심정으로 변론을 하고 결심하게 되었고, 5월 1일 판결이 선고되었다.



그런데 김종식에 대한 형량이 6년에서 징역 4년에 자격정지 3년으로 대폭 낮아졌다. 그가 재판을 거부하였고 1심재판에서 일부 무죄선고된 공소사실까지 모두 유죄로 인정되었는데도 형이 깎인 데 대하여 지금도 그 이유를 정확히 알지 못한다. 다만 재판부가 피고인의 재판거부 사유가 어느 정도 타당하다고 생각하였거나 정식 발효된 남북합의서의 영향을 받았지 않았겠냐고 추측할 뿐이다. 김종식의 형량이 깎이게 되자 동료들간에 다소 혼란이 일게 되었다. 8명 중 1심에서 징역 5년을 선고받은 한철수는 2심재판 거부로 인하여 항소가 기각되자 줄지에 수석의장급(?)으로 격상되었고 1심에서 징역 4년을 선고받고 항소했으나 역시 재판거부로 인하여 항소가 기각된 손성표도 의장급으로 영전되었다(?). 선고 후 구치소로 찾아간 나에게 김종식은 징역 5년 이상이라야 장기수로 분류돼 민가협으로부터 매달 영치금도 받을 수 있는데 나 때문에 형이 깎여 대우를 못받게 됐다며 원망(?)하기도 했다. 비록 2심재판의 형량이 낮아졌다고 하지만 나는 공모공동정범이론, 적법한 증거거부자의 진술조서에 대한 증거능력 유무, 북한의 반국가단체성 등에 대하여 대법원의 마지막 판단을 받아보고 싶어 상고했으나 8월 18일 기각되었다.

한편 나는 구속취소 신청에 대한 재항고가 1991년 12월 30일 대법원에서 기각으로 결정되자 민사소송을 제기하여 불법구금에 대한 법원의 판단을 다시 받아보고 싶었다. 김종식을 풀어달라는 재판이 아니고 단지 그에 대한 구속이 불법행위이나 아니냐를 판단해달라는 것이므로 법원의 부담도 그만큼 가볍지 않겠느냐는 기대도 있었다. 그 민사재판을 준비하던 중 1992년 3, 4월에 군부 재자투표 부정사실을 공개하여 구속된 이지문 중위와 이원섭 일병의 변론을 맡게 되어 그 일을 뒤로 미루다가 이들이 모두 기소유예로 석방되고 난 뒤인 1992년 5월 21일 서울민사지방법원에 소장을 제출하였다.

민사재판은 순조롭게 진행되었다. 국가소송 수행자로 범정에 나온 안기부 직원은 김종식의 구금은 긴급구속이 아니라 임의동행이며, 또 48시간 이내의 구금은 긴급구속에 해당하므로 형사소송법 제207조에 의거한 적법한 구금이므로 긴급구속에 따른 사후영장을 발부받지 못하였다 하더라도 불법구금이 아니고 2일간의 구금에 대하여는 형사보상이나 피의자보상으로 피해구제를 받으면 된다고 주장했다. 증인으로 출석한 손성표는 체포 당시의 상황을 자세히 진술하면서 자신들은 연행된 것이 아니라 납치당한 것이라고 증언했다. 듣고 보니 일리가 있었다. 마침내 1992년 10월 15일 원고승소 판결이 선고되었다. “일용 긴급구속을 한 뒤에 구속을 계속할 필요가 있다고 인정됨에도 사후 구속영장을

발부받지 못한 경우에는 비록 그 후에 통상의 사전영장이 발부되더라도 긴급구속기간은 법관의 승인을 받지 못한 불법구금이며... 한편 안기부 수사관들은 원고를 연행하여 안기부에 구금하면서 원고에게 범죄사실의 요지, 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 원고에게 고지하지 아니하였다”고 판결하였다. 이른바 ‘48시간 미신’을 깨는 우리나라 첫 판결이 탄생한 것이다. 뿐만 아니라 사문화된 수사관의, 변호인의 조력권 고지의무 불이행에 대하여 그것이 불법행위임을 인정된 최초의 판결로 기록되게 되었다.

다행히 언론에서도 크게 다루어 어떤 신문은 1면 머리기사로, 또다른 신문들은 사회면 머리기사 또는 중요 기사로 보도하였다.

## 6. 마치면서

나는 김종식 등의 변론을 한 것을 행운이라고 생각한다. 50여 회의 접견을 통하여 형성된 끈끈한 신뢰를 바탕으로 하여 나는 적법절차를 감시하고 실제적 진실을 발견하려는 변호인으로서의 의무를 다한 재판다운 재판을 했다고 감히 자평해본다. 물론 법정소란 행위나 법원의 유죄인정에 대하여는 유감이 전혀 없지는 않지만 이 재판을 통하여 변호인과 피고인은 연대의식 또는 동지감을 느껴야(이념이나 의식의 공감 여부는 차치하고) 한다는 사실을 알게 되었다.

32년 만의 문민정부라는 요즈음 불과 1, 2년 전까지도 “피고인은 국민의 직선으로 탄생한 노태우정부를 군사정권이라고 생각하는가”라며 준엄한 신문을 한 검사, 국가보안법과 관련이 없는 집시법 위반 피고인에게 “북한에 대하여 어떻게 생각하느냐”며 사상재판을 하려 한 판사들은 그 당시를 어떻게 생각하고 있을까.

3·6 대사면에도 불구하고 아직도 수감중인 김종식, 한철수, 손성표의 조속한 석방을 빈다. 아울러 자식에 대한 애정을 넘어 민주화운동의 동지로서 끊임 없이 용기를 북돋아준 가족들의 헌신적인 뒷바라지가 없었더라면 필자는 이 글을 쓸 수 없었을 것이다.