

인권정보자료실
CPh1.106

국가인권위원회

우 100-842 서울 중구 을지로 1가 16 전화(02)2125-9731/전송 2125-9738
법제개선담당실 법제개선담당관 김성준/사무관 심학섭 uigzon@humanrights.go.kr

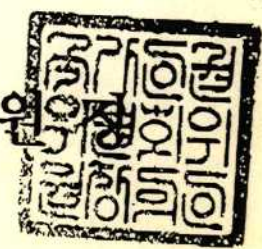
문서번호 법제11002-114
시행일자 2002. 8. 27.
경유
수신 의문사진상규명위원회
위원장
참조 특별조사과

선립	위원장		지시		
접	일자	2002. 8. 28	결재·공람	제1형위원	
수	번호	9 : 10 23		사무국장	
처리과	특리과		과장		
담당자	현정력		팀장		
심사자	추영찬		심사일	2002. 8. 27	

제목 사상전향제도 및 준법서약서 제도에 대한 의견

사상전향제도 및 준법서약서 제도와 관련하여 불임과 같이 우리 위원회의 의견을 표명합니다.(귀 기관 특조12300-305(5.30.)관련입니다.)
불임: 의견서 1부 끝.

국가인권위원회 위



팩시밀리

수 신 처 의문사진상규명위원회
특별조사과

발 신 법제개선담당관실 심학섭

발신기관명 국가인권위원회

팩스 번호 02)3703-5964

팩스 번호 02)2125-9738

전화 번호 02)3703-5986

전화 번호 02)2125-9731

표지포함매수 12 매

제목 사상전향제도 및 준법서약서 제도에 대한 의견

■메시지

의견서

-사상전향제도 및 준범서약서 제도에 대해서-

2002. 8. 26.

국가인권위원회

의견서

-사상전향제도 및 준법서약서 제도에 대해서-

의문사진상규명위원회의 의견 검토 요청에 의하여 다음과 같이 사상전향제도와 준법서약서 제도에 대한 의견을 표명합니다.

I. 의견

1. 1998. 10. 10. 가석방심사에관한규칙이 개정되기 전까지 시행된 사상전향 제도는 헌법 제19조에서 보장하는 양심의 자유를 침해하는 제도입니다.
2. 준법서약서 제도는, 사상전향 제도보다 형식적으로 진전된 제도이지만, 양 제도의 대상, 목적, 방법 등에 비추어 본다면 서로 유사성이 있다고 할 것입니다.
3. 준법서약서 제도는 헌법 제19조에서 보장하는 양심의 자유와 1990. 7. 10. 조약 제1007호로 발효된 시민적및정치적권리에관한국제규약 제18조에서 보장하는 사상의 자유를 침해하는 제도입니다.
4. 사상전향을 강요할 시 이를 거부한 행위에 대해 이를 인권신장에 기여한 행위가 아니라고 단정할 수는 없습니다.

II. 이유

1. 사상전향 제도의 위헌성

가. 사상전향 제도의 역사

- 1) 사상전향 제도는 식민지 시대에 독립운동을 탄압하기 위해 일제에 의해 마련된 것으로 1936년 조선사상범보호관찰령을 제정하여 일제의 제국주의와 군국주의에 반대하는 생각을 가진 공산주의자, 민족주의자 등을 사상범으로 규정하여 사상활동을 제한하고 감시하는데 활용하였습니다.
- 2) 해방후 사상전향제도는 남북분단과 동서냉전이라는 상황에서 반공이라는 이름으로 아무런 법적 근거 없이 계속되어 왔으며, 1974. 7. 4. 가석방심사등에관한규칙을 제정하면서 규칙 제14조 제2항에 "국가보안법위반 등 수형자에 관하여는 특히 그 사상의 전향 여부에 대하여 심사하고 필요한 때에는 전향에 관한 성명서 또는 감상록을 제출하게 하여야 한다"고 명문으로 사상전향 제도에 대해 규정하였습니다.

나. 사상전향 제도의 폐지

- 1) 사상전향 제도는 1998. 10. 10. 가석방심사에관한규칙을 개정하면서 폐지되었고, 당시 정부(법무부장관)가 공식적으로 밝힌 사상전향제도 폐지 이유의 요지는 다음과 같습니다.

'첫째, 사상전향 제도는 우리 헌법이 보장한 양심의 자유를 침해하기 때

문이다. 둘째, 사상전향 제도는 인권국가로서의 한국의 이미지를 훼손해 왔다. 셋째, 사상전향 제도는 위헌적 제도라는 비판과 국가의 이미지 실추를 감수해 가면서까지 유지해야 할 실효성이 없다. 넷째, 사상전향 제도의 폐지로 안보에 허점이 생길 것이라는 주장은 지나친 걱정이다.'

- 2) 사상전향 제도는 인간의 내심의 사상을 국가권력에 의해 강제로 표현하도록 했다는 점에서 양심의 자유를 침해하는 것입니다. 한편, 사상전향 제도는 역사적으로 일제 식민지 시대의 사상 탄압의 산물로서 독재권력에 의해 비판 세력을 제거하기 위해 악용되어 왔고, 비전향 사상범에 대해서는 무한정의 구금생활을 강요했다는 점에서 그 형식과 내용 자체가 인간의 존엄성과 가치에 위배되는 제도입니다.

2. 사상전향 제도와 준법서약서 제도의 관련성

가. 준법서약서 제도의 도입 배경

- 1) 정부는 1998. 10. 10. 가석방심사에 관한 규칙을 개정하면서 사상전향제도를 폐지하였으나, 사상범 석방 후 재범을 막는다는 목적으로 준법서약서 제도를 도입하게 되었습니다. 준법서약서 제도를 마련하면서 준법서약의 대상을 집회및시위에관한법률위반 수형자에게까지 확대한 점에서 국가보안법위반 수형자에 한정하여 적용한 사상전향 제도와 차이가 있습니다.
- 2) 정부는 준법서약서 제도가 도입된 이후인 1999. 12. 29. 특별사면을 하면서 남파간첩 2명을 포함한 공안사범 9명을 석방하였으나, 준법서약서를 받지 않은 사실이 있고, 그 후에도 준법서약서 없이 공안사범을 석방한 사실이

있습니다.

나. 준법서약서 제도와 사상전향 제도의 차이

- 1) 준법서약서 제도는 단순히 '대한민국의 국법질서를 준수한다'라고 서약한다는 점에서 과거 내심에 있는 사상 포기를 요구하는 사상전향 제도와 다르며, 형식적으로 본다면 준법서약서 제도는 사상전향 제도보다는 진전된 제도입니다.
- 2) 그러나, 준법서약서 제도와 사상전향 제도가 이른바 공안사범을 적용대상으로 예정하고 있는 점, 공안사범의 석방 이후 재범방지를 목적으로 한다는 점, 법적 구속력은 없으나 국가권력이 가석방을 조건으로 개인의 내심의 의사를 전향서, 서약서 등의 문서 형식을 빌려 밖으로 표현할 것을 사실상 강요한다는 점 등에서 유사점이 있습니다.

3. 준법서약서 제도와 양심의 자유

가. 양심의 자유

- 1) 서구의 입법례와는 달리 우리 헌법에는 사상의 자유에 대한 명문 규정이 없지만, 사상의 자유는 헌법 제19조가 보장하는 양심의 자유에 포함되어 있다고 해석되고 있습니다. 따라서 양심의 자유에서 말하는 양심은 단순한 도덕적·윤리적 선악에 관한 판단만을 말하는 것이 아니라 정치적 신념이나 세계관과 같은 사상도 포함하는 것입니다. 따라서 자유민주주의의 가치관은 물론 이와 상반되는 가치관도 일단은 양심의 자유에 의해 보호되는 양

심의 범위에 포함된다고 보아야 할 것입니다.(헌법재판소에서는 양심은 '개인적인 세계관·주의·신조 등은 물론 이에 이르지 아니하여도 보다 널리 개인의 인격형성에 관계되는 내심에 있어서의 가치적·윤리적 판단까지 포함하여야 할 것이다.'라고 판단한 바 있습니다.)

- 2) 양심의 자유는 양심 결정의 자유와 침묵의 자유와 함께 양심적 결정을 외부로 실현할 자유도 포함합니다. 양심 실현의 자유는 헌법에 의해 제한이 가능하지만, 양심 결정의 자유와 침묵의 자유는 양심의 자유의 본질적 내용으로서 헌법 제37조에 의해서도 제한할 수 없으며, 누구에 의해서 어떠한 사유와 방식에 의해서도 시험되거나 간섭되거나 침해될 수 없는 기본권입니다. 따라서 단지 한 개인의 사상이 의심스럽다는 이유로 우리는 그에게 도덕적 비난을 할 수 있을지는 몰라도, 법적 처벌을 할 수 없음은 물론 생각을 바꿀 것을 강요할 수도 없습니다.

나. 준법서약서 제도와 양심의 자유

- 1) 준법서약 여부에 대해 법적 강제력이 없으며, 거부에 대해 불이익이 없다고 해도, 준법서약은 가석방을 조건으로 서약이라는 표현된 형식을 요구함으로써 개인이 자기의 사상을 포기할 것인지, 국법을 준수하겠다고 표현할 것인지에 대한 양심을 시험하는 것이며, 개인이 가지는 양심의 자유를 간섭하는 것입니다.
- 2) 준법서약서 제도는 위에서 보았듯이 사상전향제를 대체하면서 만들어진 제도입니다. 하지만 양 제도가 명칭과 표현 양식의 변화에도 불구하고, 비전향 사상범의 입장에서 본다면 준법서약서 제도는 자기의 사상을 포기할 것

을 명시적으로 강제하지는 않지만 국법질서를 준수한다고 서약함으로써 최소한 간접적으로 자기의 사상을 포기하는 것을 선언하는 것이라고 볼 수밖에 없을 것입니다. 그렇다면 수형자가 아닌 일반인의 입장에서 본다면 준법서약서는 단순히 국민으로서 국법질서를 지키겠다는 단순한 표현에 불과할지 몰라도, 비전향 사상범의 입장에서는 준법서약서는 사상을 포기하는 서약서라고 할 수밖에 없을 것입니다. 결국 제도의 형식과 문구가 바뀌었다고 해도 준법서약서 제도는 사상전향 제도가 가지는 위헌성을 그대로 내포하고 있다고 할 것입니다.

다. 국제인권법적 고려

- 1) 어떠한 사회조건에 있는 모든 인간이 누구라도 단지 인간이기 때문에 평등하고 양도 불가능한 권리를 갖고 있다는 인권의 보편성은 국제사회의 확실한 가치로 인식되어 가고 있으며, 각국의 경계 내에서 이루어지는 인권문제도 이제는 더 이상 한 나라의 헌법질서 속에서 규정되는 국가의 전속적인 국내관할의 문제가 아니라, 국제적 수준에서 모든 개인에게 균등한 보장이 요구되는 국제인권법 차원으로 고양되었습니다.
- 2) 그리고 우리 헌법 제6조에서는 "헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다."라고 규정하고 국제법질서를 존중한다는 입장을 천명하고 있으며, 또 국가인권위원회법 제2조 제1호에서 "인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다."고 규정함으로써 우리나라의 인권보장을 국제적 수준으로 보장할 것을 확인하고 있습니다.

- 3) 또한 우리나라는 국제연합에 가입하였을 뿐 아니라, 1990. 7. 10. 조약 제1007호로 발효된 시민적및정치적권리에관한국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)은 국내법과 같은 효력이 있으므로, 우리나라는 위 조약의 내용을 지켜야할 의무를 부담하고, 그 조약의 모든 내용을 적당한 방법에 의하여 국내에 실현할 의무를 부담하게 되었습니다. 또한 조약의 규정들은 국내법과 비슷한 용어를 사용하고 있더라도 국내법의 의미에 구속되는 것이 아니라 조약 나름대로의 독자적인 뜻을 가진 것으로 해석해야 합니다. 따라서 위 규약에 가입한 우리나라는 규약의 독자적인 뜻을 살려 인권을 실질적으로 보장할 의무를 부담하는 것이며, 자국의 국내법의 해석을 이유로 하여 의무를 이행하지 않아서는 안 되는 것입니다. 이 점은 1980. 1. 27. 조약 제697호로 발효된 조약에관한비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제27조에서도 규정하고 있습니다.(위 협약 제27조 "어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 안된다.")
- 4) 시민적및정치적권리에관한국제규약 제28조에 의하여 설립된 인권이사회(Human Rights Committee)는 규약 규정의 의미를 해석하고 적용기준을 제시하는 기능을 합니다. 위 이사회는 1999. 10. 29. 한국 정부의 2차 정기보고서에 대한 최종 전해를 밝히면서 준법서약서 제도는 사실상 위 규약에 합치되지 않는 법을 따르겠다는 서약을 사람들에게 요구하는 것이라는 점에서 우려를 표명함과 동시에 이의 폐지를 권고하였습니다. 권고의 법적 강제력이 없다고 하더라도 위에서 보았듯이 우리나라는 위 규약의 내용을 적당한 방법에 의해 국내에 실현할 의무를 부담하고 있습니다. 그렇다면, 인권이사회의 위 권고는 인권의 실질적 보장이라는 측면에서 준법서약서 제도를 해석하는 지침이 될 수 있다는데 의의가 있을 것입니다.
- 5) 시민적및정치적권리에관한국제규약 제18조 제1항에 의하면, "모든 사람은

사상, 양심 및 종교의 자유에 대한 권리를 가진다. 이러한 권리는 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유와 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로, 공적 또는 사적으로 예배, 의식, 행사 및 선교에 의하여 그의 종교나 신념을 표명하는 자유를 포함한다.”고 규정되어 있으며, 제2항에서는 “어느 누구도 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들일 자유를 침해하게 될 강제를 받지 아니한다.”고 규정되어 있습니다. 위에서 보았듯이 준법서약은 형식적으로 단순한 국법질서를 준수한다는 서약에 불과할지 몰라도 준법서약을 하는 당사자의 입장에서는 최소한 간접적으로 자기의 사상을 포기를 강제하는 것이고, 이 점은 위 조항에서 절대적으로 보장하는 개인의 신념을 강제할 수 없다는 규정을 명백히 위반하는 것입니다.

4. 사상전향 거부행위와 인권신장의 관련성

국가나 타인의 강제에 의해서 사상전향을 강요하는 것이 헌법상 보장된 양심의 자유를 침해하는 것이라 할 때, 이를 거부하는 행위에 대해, 비록 그 각 행위가 다양한 원인과 배경에서 비롯된다고 하더라도, 인권신장에 기여한 행위가 아니라고만 단정할 근거는 어디에도 없다 할 것입니다. 사상전향 제도가 일반에 알려지고, 이 제도가 지닌 본질적인 문제점에 대해 사회가 주목하여 궁극적으로 이 제도의 폐지를 초래하였다는 점만 보더라도 이 문제가 인권신장과 무관한 문제가 아님을 보여주고 있습니다. 따라서 사상전향 제도의 폐지를 주장하고 이에 대해 거부행위를 하였다면, 그 행위는 적어도 인권신장에 기여한 행위가 아니라고 단정할 수는 없다 할 것입니다.

2002. 8. 26.

국가인권위원회

