

그 격차를 더 크게 벌려 놓는 결과를 초래할 수 있다.

특히 1997년 말 구조조정과 정리해고가 단행되면서 여성들이 해고대상자 선정 1순위가 되거나 여성들이 다수 근무하던 부서가 없어져 버려서 여성들이 대량 실업상태나 시간제, 계약제 등 불안정한 취업형태를 취하는 사례가 다수 발생하고 있다. 19)

한편, 여성들은 취업을 하기 위해서나 해고나 불이익을 받지 않고 일하기 위해서는 일정한 용모수준을 넘어야 하고 굴욕적인 성희롱도 참아내야 한다.

1994년에 44개 기업체에서 여자상업고에 고졸여사원채용추천서를 보내면서 채용기준으로 몸무게 45kg 미만, 키160cm 이상 등의 용모제한 조건을 제시하였다가 여성단체, 전교조 등으로 부터 남녀고용평등법의 모집, 채용에서의 여성차별금지조항(제6조) 위반혐의로 고발하였다. 그러나 검찰은 그중 동일한 학력과 직종에서 남녀를 동시모집하면서 이 여성용모제한을 적용한 6개기업을 제외하고는 모두 무혐의처리하였다. 직장내 성희롱에 대한 각종 실태조사는 여성들의 상당수가 이를 경험하고 있다는 사실을 밝히고 있다.

#### 4. 앞으로의 과제와 개선방향

우리나라의 이러한 문제를 개선하기 위해서는 적어도 국가와 지방자치단체, 사회단체 및 여성단체가 협력하여 법제도적 개혁과 인권의식의 개선을 촉진해야 할 것이다. 가장 필요하고 시급하게 이루어져야 한다고 보는 과제는 다음과 같다.

- 남녀평등과 여성인권에 관련한 국제문서의 성실한 이행을 도모한다. 그리고 국제조약과 상치되는 성차별적인 법규와 제도, 관습을 국제조약과 보편적인 국제적 입법동향에 맞추어 개정한다. 민간단체는 그 이행을 감시, 제언한다.
- 남녀불평등사례나 여성인권침해 사례를 효과적으로 구제하기 위한 인권기구와 권리구제제도를 갖추어야 한다.
- 지나친 남성편중적인 현 정책의사결정 및 집행구조와 입법과정에 여성들의 참여가 확대되는 제도적 장치가 필요하다.
- 또한 여성단체와 노조, 사회교육기관 등에 의한 여성대중에 대한 법률교육(Legal Literacy)과 학교, 사법연수원 및 공무원연수기관에서의 여성관계법령의 교육이 체계적이고 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 인권기구나 사회단체에 의한 국민의 인권교육이 함께 이루어져야 한다.

19) 한국노총이 98.4.27일에 개최한 근로여성의 고용안정을 위한 토론회에서 발표된 "여성 부당정리해고의 실태 및 대안"(정영애) 참조.

#### 참고문헌

김선옥, 윤덕경(1996), 「북경여성회의 행동강령이행을 위한 정책과제 연구」, 한국여성개발원.

김엘림(1995) "남녀평등실현을 위한 여성노동관계법의 정비에 관한 연구," 이화여자대학교 대학원 박사학위논문.

----(1996), 「여성발전기본법의 내용과 과제」, 한국여성개발원.

----(1996), "유엔여성차별철폐협약," 「국제인권법」(창간호), 국제인권법학회.

----(1997), 「직장내 성희롱의 법적 대책방안 연구」, 한국여성개발원.

----(1998), "여성문제와 관련한 인권법시안에 관한 검토의견," 「인권법제정공청회 자료집」, 법무부·정책기획위원회

----(1998) "국민인권위원회설치와 관련한 여성인권보장체계의 개선방향," 정책기획위원회 제출논문(미간행).

----(1999), 「남녀고용평등법 시행 10년의 성과와 과제」, 한국여성개발원(미간행).

김엘림·최연희·장영아(1994), 「UN과 ILO의 여성관계조약과 한국여성노동관계법의 비교연구」, 한국여성개발원.

김영정(1998), "여성차별철폐협약과 여성인권," 「여성인권의 현황과 과제」(세계인권선언 50주년 기념 '여성과 인권' 세미나 자료집).

변화순(1998), "여성인권의 현황과 과제-차별의 측면," 「여성인권의 현황과 과제」(세계인권선언50주년 기념 '여성과 인권' 세미나 자료집).

변화순·김은경(1997), 「유엔여성지위위원회 50년과 한국활동10년」, 한국여성개발원.

신혜수(1998), "한국여성의 인권현실과 국가인권기구-여성에 대한 폭력을 중심으로," 「한국여성의 인권현실과 여성인권관련 국가인권기구」토론회자료집.

심영희(1998), "'인권위원회법'(안)에 대한 토론회-여성인권문제를 중심으로-,」 「인권위원회법의 올바른 제정방향」(인권법제정 및 국가인권기구 설치 민간단체 공동추진위원회 공청회 자료집).

정강자(1998), "한국여성의 인권현실과 국가인권기구-여성에 대한 고용차별을 중심으로," 「한국여성의 인권현실과 여성인권관련 국가인권기구」토론회자료집.

여성특별위원회(1998), 「유엔여성차별철폐협약 제4차 이행보고서」.

----(1998), 「제42차 유엔여성지위위원회 참가보고서」.

----(1999), 「'98 여성백서」

유엔세계인권대회를 위한 민간단체공동대책위원회(1994) 「'93유엔세계인권대회 자료집」.

유엔경제사회이사회 인권위원회(Commission on Human Rights in UN Economic and Social Council)(1998), "여성인권(The Human Rights of Women)," 유경희(번역), 「유네스코 포럼」, 가을호.

윤정숙(1998), "여성인권을 위한 민간협력체제의 구축," 「여성인권의 현황과 과제」(세계인권선언50주년 기념 '여성과 인권' 세미나 자료집).

UN(Department of Public Information), The UN and The Advancement of Women(1945-1995), Blue Books Series, Volum VI.

세계인권선언 50주년 기념

# 「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

## 산업안전보건과 노동자의 권리

— 김 은 희 —



## 산업안전보건과 노동자의 권리

노동과건강연구회 공동대표 김은희

### < 글 의 순 서 >

- I. 산업재해의 심각성
  1. 우리나라 산업재해의 실태
  2. 국제간 비교를 통해 본 산업재해의 심각성
- II. 산업안전보건관련 ILO의 조약 및 권고
  1. 산업재해예방을 위한 국제적 노력 및 ILO의 설립
  2. ILO의 조약 및 권고 요약
- III. ILO 규정에 비추어 본 우리나라 산업안전보건법의 현실
  1. 총칙 - 적용범위
  2. 사업주와 노동자의 의무 및 권한
  3. 중앙기구 차원의 정책
  4. 산업안전보건위원회
  5. 노동자의 작업중지권
  6. 유해·위험 물질 및 공정 등에 대한 정보제공
  7. 노동자의 보건관리에 관한 규정
  8. 노동자의 안전보건교육에 관한 규정
- IV. 각국의 산업안전보건에 관한 노동자 대표의 권리
- V. 산업재해예방을 위한 노동자의 권리를 확대하기 위하여

오늘날 인류가 직면한 환경 파괴와 건강 훼손은 매우 심각한 상태이다. 지난 시기 주로 선진국에 의해 행해져 온 자연 파괴적인 개발노선은 전지구적인 환경재앙의 근본원인이 된 것은 물론 수많은 산업재해를 양산하여 수많은 노동자의 생명과 건강을 앗아갔다. 이에 창립 50주년을 맞은 유엔은 사회개발 정상회의를 개최하여 탈냉전의 새로운 상황에 부응하는 '인간 안보(Human Security)' 개념과 '인간중심적인 지속 가능한 개발 노선(Sustainable Development)'의 정립을 세계각국에 호소한 바 있다.

'인간중심의 발전' 노선에서 커다란 내용을 접해야 하는 부분이 바로 산업안전보건분야이다. 산업재해를 추방하여 안전하고 건강한 노동을 보장하는 것이 진정한 사회발전의 한 과제이기 때문이다. 이를 위해서는 산업안전보건 정책이 지금까지의 자본 편향적인 태도를 벗어나 노동하는 사람을 존중하고, 이들을 각종 재해요인으로부터 보호하려는 방향으로 바뀌어야 함은 물론, 산업재해의 추방을 위해 노동자의 참여를 제도화하는 보다 능동

적이고 적극적인 흐름으로 전환되어야 한다.

이 글에서는 산업재해를 예방하는데 있어서 당사자인 노동자의 권리를 보장하는 것이 핵심이라는 인식 하에, 우리 나라의 산업안전보건법을 국제노동기구(이하 'ILO'로 씀)의 조약.권고에 준하여 평가해 보고, 다른 나라의 산업안전보건 관련 노동자 권리보장 현황을 살펴보고자 한다.

### I. 산업재해의 심각성

#### 1. 우리나라 산업재해의 실태

산업재해<sup>1)</sup>가 노동하는 사람 개인의 문제가 아니라 사회 문제로 받아들여지기 시작한 것은 그리 오래된 일이 아니다. 특히 우리 나라에서 산업재해가 본격적인 사회 문제로 인식되기 시작한 것, 그리고 산업재해와 관련된 제반 문제를 해결하기 위해서 산업재해 추방운동이 사회운동으로 정착한 것은, 지난 1988년 한 어린 노동자의 죽음<sup>2)</sup>을 계기로 해서였다. 물론 그 이전에 산업재해가 없었다거나 또는 산업재해에 대한 정부시책이 행해지지 않았던 것은 아니다. 그러나 대개의 경우 먹고사는 문제가 절박한 상황이라는 상황 논리에 근거하여 산업재해는 하나의 필요악으로 인식되었고, 이와 관련된 사회적 접근 역시 대개는 개별적이거나 미봉적인 수준에서만 제기되었다. 문송면의 죽음을 계기로 해서야 비로서 산업재해를 사회적인 차원에서 인식하고, 해결책 역시 제도적 예방적인 차원에서 모색되어야 한다는 보다 적극적인 접근이 본격적으로 시작된 것이다.

지난 30여 년간은 모든 사회 정치적 가치가 경제성장이라는 척도에 맞추어 주도되었던 척박한 개발독재하에서 노동자의 현실이 야만의 상태로 방치되었던 시절이었다. 이러한 성장 지상의 역사속에 노동자의 생명과 건강은 파괴되어 왔다. 산업화 과정 34년(64년 - 97년) 동안 산업재해로 다치거나 병든 노동자는 3백6만 명에 이르고 사망자는 4만7천여 명, 치료후 평생불구로 남게 된 장애인노동자는 50여만명이나 된다. 이 수치는 전체 노동자가 아닌 산재보험에 가입된 사업장의 노동자를 대상으로 한 공식통계<sup>3)</sup>에 따른 것이다.

1) 산업재해는 '직업에 의한 부상.질병.신체장애 또는 사망'을 말한다. 일반적으로 산업재해를 '산재'라 하여 사고성 재해를 지칭하지만, 넓은 의미로는 사고성 재해와 직업병을 포함하는 용어이다.

2) 서울로 갔 상경하여 영세한 형광등 제조업체에서 아무런 방비없이 수은을 취급하던 문송면 군(당시 15세)이 수은중독으로 사망(1998.7.2.)한 사건은 큰 사회적 파장을 일으켰고, 이 사건은 산재 추방운동의 본격적인 출발의 계기가 되었다.

3) 노동부, 97 산업재해분석, 1998.

노동부, 산재보험사업연보, 1996

우리나라의 산업재해 통계는 노동부로부터 산재보상된 것만을 기준으로 삼는다. 산재보험사업이 시작된 1964년은 500인 이상 규모의 제조업뿐이었으며, 이후 적용범위가 점차 확대되었지만,

<표 1> 산업재해 발생 추이

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1992	1994	1996
적용 노동자수	161,150	779,053	1,836,209	3,752,975	4,495,185	7,542,752	7,058,704	7,273,132	8,156,894
재해자수	9,470	37,752	80,570	113,375	141,809	132,893	107,435	85,948	71,548
재해율 (%)	5.9	4.8	4.4	3.0	3.1	1.7	1.5	1.1	0.88
사망자수	144	639	1,006	1,273	1,718	2,236	2,429	2,678	2,670
사망만인 율(%%)	9.0	8.2	5.5	3.4	3.8	2.9	3.4	3.6	3.2

자료 : 노동부, 산재보험 33년사(1997) 중 정리

초기 산업재해 발생율이 매우 높았던 것에 비하면 최근의 재해율은 상당히 낮아졌다. 이는 안전기술상의 발전과 노동자들의 인식 제고 등에 의해 재래형 사고가 줄어든 것으로 볼 수 있다. 그러나 산업재해의 심각성을 말해주는 것은 전체 건수가 아니라 중대재해율이며 그 단적인 척도가 사망율인 바, 산재사망율은 여전히 줄어들지 않고 높은 실정이다. 그 이유는 산업재해예방을 위한 근본적 조치가 여전히 미흡하기 때문이다.

#### 2. 국제간 비교를 통해 본 산업재해 심각성

산업재해('업무상 재해')의 정의는 국가마다 다르지만, 이에 관한 ILO의 결의안(1982년)에 의하면, "업무상 재해라 함은 사망, 질병 또는 부상을 야기시키는 업무수행중에 일어나는 재해"를 의미한다. 국제간 중대재해율을 살펴보면 우리나라의 산업재해는 훨씬 심각함을 알 수 있다. 특히 주목할 사항은 대부분의 나라들이 60년대 초에 비해 최근에는 중대재해율이 크게 줄어들고 있으나, 우리나라는 여전히 비슷한 비율을 보이고 있다는 점이다. 우리나라의 산업화 과정은 성장지상주의에 입각하여 철저하게 노동배제적인 흐름으로 진행되어 왔기 때문이다. 사실 '한강의 기적'이라 불리는 우리 사회 부의 축적은 수많은 노동자의 희생하에 이루어진 것이다.

<표 2> 연도별, 나라별 산업재해율 추이 (제조업, 중대재해율)

단위:%

현재도 5인 이상 사업장에만 적용되고 있다.

	한국 (II/c)	일본 (I/d)	대만 (II/c)	싱가포르 (II/c)	프랑스 (II/c)	독일 (II/a)	스웨덴 (II/d)	영국 (I/b)	미국 (I/d)
1960	0.29	0.05	0.33	-	0.12	0.20	0.05	0.05	0.04
1965	0.32	0.04	0.36	-	-	0.18	0.05	0.04	0.04
1970	-	0.04	0.20	-	-	-	-	0.04	-
1975	0.22	0.02	-	0.07	0.10	0.16	0.03	0.03	0.03
1980	0.16	0.01	0.13	0.03	0.07	0.12	0.03	0.02	0.03
1985	0.18	0.01	0.13	0.02	0.06	0.08	0.02	0.02	0.02
1990	0.17	0.01	-	0.05	0.06	0.07	0.01	0.17	0.01
1991	0.17	0.01	-	0.07	0.05	0.05	0.01	0.01	0.01
1992	0.19	0.01	-	0.08	-	0.07	0.01	0.01	-
1993	0.19	0.01	-	0.07	-	0.07	0.03	0.01	-
1994	0.24	0.01	-	0.07	-	-	0.04	0.01	-
1995	0.22	-	-	0.04	-	-	-	-	-

주 : 1) 중대재해율은 통상 대상근로자 수 1,000명당 사망자수를 의미함.

2) 'I'는 보고된 재해건수

'II'는 보상된 재해건수

'a'는 연간 300일로 본 1000인율

'b'는 임금근로자의 평균 1000인율

'c'는 피고용자 평균 1000인율

'd'는 1,000,000근로인-시 재해율

자료 : ILO, 노동통계연감, 1996

그 동안 정부통계에 나타난 수준만으로도 우리나라는 산업재해 세계 일등국이라는 오명을 지속해 왔으며, 정부통계보다 훨씬 높을 것으로 예측 4)되는 실질 재해수준을 감안한다면 오늘날 우리의 산업재해는 심각한 사회문제라 할 것이다. 여기에 수백 가지가 넘고, 하루에도 수중에 달하는 새로운 화학물질이 투입되고 있는 산업현장에서 이들 독성물질의 지속적인 취급으로 인해 나타나고 있는 각종 직업병에 대한 대책이 아직도 제대로 마련되지 못하고 있는 실정이다.

## II. 산업안전보건 관련 국제노동기구(ILO)의 조약 및 권고

### 1. 산업재해 예방을 위한 국제적 노력 및 ILO의 설립

4) 단위공장에서 기업주들은, 산업재해를 당한 노동자가 노동부로부터 산재인정을 받는 것을 회피하고, 많은 경우에 있어 '공상'처리방식으로 기업내에서 처리하고 있는 것으로 알려져 있다. 즉 산업재해의 은폐, 축소문제는 우리나라에서 정확한 산재 통계를 수집하는데 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

자본주의가 발달하고 세계적으로 확대되면서 산업재해 문제의 해결을 위한 국제적 필요성이 제기되고 이를 위한 노력은 100년 전부터 시작되었다.

산재예방을 위한 국제적 협조가 모색된 것은 1888년 프랑스 파리에서 개최된 국제산업재해회의(Industrial Accident Congress)<sup>5)</sup>로 알려지고 있다. 이 회의에서는 산업재해문제에 대하여 3가지 분과로 나누어 기술적 문제, 통계와 행정, 경제적 및 법적인 문제를 다루었다.

세계 제1차 대전의 종결과 러시아에서의 사회주의 혁명의 성공으로 유럽각국의 노동운동이 급속하게 성장하였다. 이를 우려한 각국 정부들은 이를 무마시키기 위해 노동자들의 요구를 대폭 수용하고, 노동자 보호를 위한 국제적 노력을 시작하였다. 이러한 분위기 속에서 1차 세계대전 종결을 위한 평화회의는 노동문제 해결을 위한 제도적 조치를 마련하기 위하여 '국제노동법제위원회'를 설치하였다. 이 위원회에는 정부대표 뿐만 아니라 노동조합의 대표자가 포함되었다. 1919년 6월 조인된 베르사이유 평화조약 중에서 13편은 '노동'에 관한 것이었고 이는 '국제노동법제위원회'의 보고서를 그대로 채택한 것이다. 이 조약 13편에 의거하여 국제노동기구(ILO)가 창설되었다. 무엇보다도 ILO의 창설에 중요한 역할을 한 것은 노동자들의 투쟁이었다. 1864년부터 시작된 제1인터내셔널, 제2인터내셔널, 국제노동조합연맹의 창설(1903년) 등 국제적 연대를 통한 압력과 요구의 결과인 것이다.

ILO의 기본원칙은 '노사정 3자주의'이다. 이것은 ILO의 기구와 회의 자체가 노사정 3자로 구성되어 있다는 것과 더불어 회원국 국내의 노사정 3자 협의의 체계를 의미하는 것이다. 이는 노동조합을 실질적인 사회의 동반자로 인정하고 의견을 존중하는 것이 산업사회의 안정에 필수적인 요건이라는 것을 지적하고 있는 것이다.

### 2. 산업안전보건 관련 국제노동기구(ILO)의 조약 및 권고 요약

ILO는 '조약'과 '권고'라는 두 가지 국제문서를 채택하였는데 이것이 국제노동기준이라 불리는 것이다. '조약'은 의무를 수반하는 것이어서 일단 개별국가가 비준하면 구속력을 갖는다. 반면 '권고'는 단지 기준만을 설정한 것으로 개별국가가 수락하더라도 국내조치의 지침이 될 뿐이다. 조약은 회원국이 준수하여야 할 최저의 기준을 제시하는 것이며 만약 개별국가에서 그 보다 유리한 조건이 다른 조약이나 국내법에서 보장될 때에는 유리한 기준이 우선적으로 적용되어야 한다.

산업안전보건과 관련하여 ILO는 1919년 미국 워싱턴에서의 창립총회에서 탄저병 예방권

5) ILO노동교육총서, 서강대 산업문제연구소, 1986.

고(3호)와 납 중독 권고(4호)를 채택한 이래 최근에는 1990년 작업장에서의 화학물질 사용안전 조약(170호)과 권고(177호)를 채택하였다. 그동안 채택된 산업안전보건과 관련된 조약 및 권고는 다음과 같다.

- 1919년 탄저병 예방권고(3호)
- 1919년 연중독(여자와 아동) 권고(4호)
- 1921년 백연(도장작업) 조약(13호)
- 1929년 산업재해 예방권고(31호)
- 1929년 재해예방(부두노동자) 조약(28호)
- 1032년 재해예방(부두노동자)(개정) 조약(32호)
- 1937년 안전규정(건축업) 조약(62호) 및 권고(53호)
- 1937년 사고예방에 있어서의 협력(건축업) 권고(55호)
- 1937년 직업교육(건축업) 권고(56호)
- 1953년 취업장소에서의 노동자 건강보호 권고(97호)
- 1959년 취업장소에서의 산업보건기구 권고(112호)
- 1960년 방사선 보호 조약(115호)와 권고(114호)
- 1963년 기계의 방호 조약(119호)과 권고(118호)
- 1964년 위생(상업 및 사무실) 조약(120호) 및 권고(120호)
- 1967년 최대 중량 조약(127호)과 권고(128호)
- 1971년 벤젠조약(136호)과 권고(144호)
- 1974년 직업성 암 조약(138호)과 권고(147호)
- 1977년 작업환경(공기오염, 소음 및 진동) 조약(148호)과 권고(156호)
- 1979년 산업안전보건(부두노동) 조약(152호) 및 권고(160호)
- 1981년 산업안전보건조약(155호)과 권고(164호)
- 1985년 산업보건기구 조약(161호)과 권고(171호)
- 1986년 석면 조약(162호)과 권고(172호)
- 1990년 화학물질 조약(170호)과 권고(177호)

이 중 산업재해 예방을 위하여 각종 안전보건관리 조치의 원칙과 방침을 제시한 일반 규정의 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

**1929년 산업재해예방 (권고 31호)**

산업재해에 대한 조사, 연구, 통계 확보의 필요성을 지적하고 안전관리 사업에 노동자를 참여시키며 그들의 자주적인 교육·훈련의 의의를 권고한다. 제반정책의 실효성 확보를 위하여 감독기관의 설치 및 그에 대한 노동자의 참여를 권고하고 있다.

**1953년 취업장소에서의 노동자 건강보호 (권고 97호)**

노동자 건강관리를 위한 조치로 각종 기술적 조치들을 열거하고 이를 보장하는 법률의

설치를 권고한다. 특히 건강진단과 그 결과 직업병 유소건자로 밝혀진 자에 대한 통고가 이루어질 것을 권고한다.

**1959년 취업장소에서의 산업보건기구 (권고 112호)**

사업장에 고용되어 일하는 노동자의 건강관리를 위하여 필요한 설비와 인력을 갖춘 산업보건관리조직을 설치하여야 하며, 그에 관한 법령 또는 단체협약의 필요성을 권고한다.

**1981년 산업안전보건 조약(155호) 및 권고(164호)**

보건이란 직업상의 안전과 위생에 직접적으로 관련된 영향에 미치는 정신적, 육체적 요인을 포함하는 개념임을 정의하고 있다. 또한 이와 같은 것을 확보하고 증진하기 위하여 국가정책의 기본원칙, 국가 및 기업차원에서의 조치로서, 주로 노동자의 권리보장과 국가 및 사용자의 의무를 규정하고 있다.

**1985년 산업보건기구 조약(161호)과 권고(171호)**

1959년 산업보건기구 권고(112호)를 개정하는 권고와 새로이 제정된 조약이다. 사업장에서 일하는 노동자의 건강관리를 위하여 작업환경측정, 건강진단과 기타 보건관리활동을 통한 산재·직업병 예방조치를 본연의 직무로 하는 기구의 설치와 그 활동의 보장을 규정하고 있다.

**1990년 화학물질 조약(170호)과 권고(177호)**

작업장에서 사용되는 화학물질이 다양화와 양의 증가에 따른 건강상의 문제점에 주목하여 작업시 사용하는 화학물질의 분류, 표시와 라벨링, 노동자의 유해위험작업 거부권 및 정보청구권을 보장하는 것을 권고하고 있다.

**III. ILO 규정에 비추어 본 우리나라의 산업안전보건법의 현실**

우리나라의 산업안전보건법은 1981년 제정되어 1990년, 1995년의 전면개정을 통해 오늘에 이르고 있다. 여기에서는 산업안전보건법 중 총칙 및 적용범위, 사업주와 노동자의 의무와 권한, 중앙기구차원의 정책, 산업안전보건위원회, 노동자의 작업중지권, 정보제공, 기업차원의 노동자 보건관리 및 교육에 관한 사항을 발췌하여 노동자의 참여를 중심으로 ILO관련 규정과 비교, 검토하였다.

**1. 총칙 - 적용범위**

**가. ILO 관련 조항**

조약은 그 대상자를 모든 분야의 경제활동에 종사하는 모든 노동자로 규정하고 있다.

조약 155호 산업안전보건 및 작업환경에 관한 조약(1981)

제2조

- 1. 본 조약은 모든 분야의 경제활동에 종사하는 모든 노동자에게 적용된다.
- 2. 본 조약을 비준하는 회원국은 될 수 있는 한 빠른 시일에 대표적인 사용자 단체 및 노동자 단체와의 협의를 거쳐 특수한 어려움이 있는 제한된 범주의 사용자에 대하여 본 조약의 적용을 예외시킬 수 있다.

제3조

- (a) '경제활동분야'란 공공부문을 포함하여 노동자가 고용된 모든 분야를 말한다.
- (b) '노동자'란 공공부문의 피고용인을 포함한 모든 피고용인을 말한다.
- (c) '사업장'이란 사용주의 직접적인 또는 간접적인 관리하의 장소로서, 노동자가 있어야 하거나 또는 작업하기 위하여 가야 하는 모든 장소를 말한다.

나. 우리나라 산업안전보건법

법 第3條(적용범위등) ① 이 법은 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라한다)에 적용한다. 다만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다.

② 이 법과 이 법에 의한 명령은 국가·지방자치단체 및 정부투자 기관에 이를 적용한다.

다. 검토사항

이 조항은 93년 개정을 통해 그동안 제외되었던 농업, 어업, 수렵업 등이 이 법의 일부를 적용받게 되었다. 한편 5인미만 사업장이나 서어비스업, 금융, 보험업, 도소매업, 사무직 노동자만을 사용하는 사업 등도 일부분만 적용된다. 5인 미만 사업장의 경우 방호조치, 보호구 검정, 유해물질에 관한 규정 등만 적용할 뿐 안전보건관리체제는 물론 작업환경 측정, 건강진단조차도 적용되지 않고 있다. 산업안전보건법이 노동자의 안전과 건강을 지키기 위한 최소한의 조치를 규정하는 것인 만큼 5인 미만의 사업장에도 건강진단이나 작업환경측정 등이 적용되도록 해야 할 것이다.

2. 사업주와 노동자의 의무 및 권한

가. ILO 관련 조항

사업주의 의무에 대해서 조약 제 155 호 '산업안전보건 및 작업환경에 관한 협약' (이하 '조약' 이라 함) 제16조에서는 사용자가 자신의 규제하에 있는 작업장의 설비 및 작업공정이 안전하고 보건에 위협이 없도록 적절한 보호조치를 취할 것을 규정하고 있다.

노동자의 권한에 대해서 조약 제19조에서는 노동자대표들은 사용자가 취한 안전보건조치들에 대한 정보를 제공받아야 하며 그 정보에 관하여 자신이 속한 단체와 협의할 수 있으며, 산업안전보건 문제에 관하여 사용자에게 질의·협의할 수 있고, 외부로부터 기술교문을 초청할 수 있다고 규정함으로써 노동자가 능동적으로 생명보전과 안전 및 보건활동을 펼쳐가도록 하고 있다.

나. 우리나라 산업안전보건법

법 第5條 (사업주의 의무) ①사업주는 이 법과 이 법에 의한 명령에서 정하는 산업재해 예방을 위한 기준을 준수하며, 당해 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공하고, 근로조건의 개선을 통하여 적절한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 생명보전과 안전 및 보건을 유지·증진하도록 하여야 하며, 국가에서 시행하는 산업재해예방정책에 따라야 한다. (개정 95.1.5.)

법 第6條 (근로자의 의무) 근로자는 이 법에서 정하는 산업재해예방을 위한 기준을 준수하여야 하며, 사업주 기타 관련단체에서 실시하는 산업재해 방지에 관한 조치에 따라야 한다.

다. 검토사항

사업주의 의무에 관한 종전의 규정이 산재예방을 위한 기준의 준수와 노동자의 생명보전과 안전 및 보건을 유지·증진할 것과 국가의 산재예방정책에 따른 의무를 부과하였던 것에 그쳤던 것에 비해 95년 법개정시 "당해 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공"이라는 조문이 추가되면서 노동자의 알권리를 보장할 의무를 보다 구체화했다는 점에서 긍정성이 있다.

그러나 노동자의 역할에 대해서는 준수의무로서 소극적으로 규정하고 있다. 노동자의 권리는 사업주의 의무를 실질화하는데 반드시 필요한 것으로서, 노동자가 자신의 안전과 보건을 유지·증진하는데 필요한 정부를 사업주에게 청구할 권리와 제반 안전보건 조치의 계획 및 시행에 참여할 권리를 법에 명시하는 것이 필요하다.

3. 중앙기구 차원의 정책

### 가. ILO 관련 조항

조약 제155호 '산업안전보건조약' 제15조에서 언급된 산업안전보건에 관한 정책과 조치를 일치시키기 위하여 가능한 한 초기단계에서 가장 대표적인 사용자 단체 및 노동자단체, 기타 기관과 협의하고 국내의 여건에 따라 중앙기구를 설치하도록 규정하고 있다.

한편 권고 31호에서는 국가는 노동자들이 산재예방조치의 성공여부에 지대한 공헌을 할 수 있다는 사실을 염두에 두어, 노동자단체에게 단체의 영향력을 행사할 것을 권고하고 있다.

### 나. 우리나라 산업안전보건법

법 第7條 (산업안전보건정책심의위원회) ①제4조제1항 각호의 규정에 의한 산업안전·보건업무에 관한 기본계획 및 중앙행정기관과 관련되는 주요정책을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 노동부에 산업안전보건정책심의위원회 (이하 "정책심의위원회"라한다)를 둔다.

령 제4조 (정책심의위원회의 조직 및 운영) ②위원장은 노동부장관이 되고, 위원은 재정경제원·내무부·법무부·교육부·농림수산부·통상산업부·정보통신부·환경부·보건복지부·노동부·건설교통부·과학기술처·공보처 및 국무총리 행정조정실의 1급 공무원으로서 위원장의 요청에 의하여 당해 기관의 장이 지명하는 자 각 1인과 산업안전 및 보건에 관한 학식과 경험이 풍부한 자, 근로자를 대표하는 자 및 사업주를 대표하는 자로서 노동부장관이 위촉하는 자와 한국산업안전공단 이사장으로 한다.

### 다. 검토사항

산업안전보건업무에 관한 기본계획 및 중앙행정기관과 관련 정책을 심의·조정하기 위하여 노동부에 산업안전보건정책심의위원회를 두는 것을 규정하고 있으며 이의 조직에 관하여는 동법 시행령 제4조에 행정기관이 지명하는 자와 노동자를 대표하는 자 및 사업주를 대표하는 자로 함으로써 중앙차원에서 노동자 대표가 산업안전보건정책의 심의·조정 참여할 수 있는 길을 열어 놓았다. 그러나 본 위원회는 총 20여명 중 대부분이 정부관료이고 노사 대표는 1인씩에 불과하며, 1년에 1회 정도의 서면회의에 불과하여 극히 형식적으로 운영되고 있는 실정이다.

본래 법의 취지를 살리기 위해서는 노동자 대표의 수를 늘리고, 그들의 역할 및 회의 운영에 관한 보완이 필요하다.

### 4. 산업안전보건위원회

### 가. ILO 관련 조항

노사 공동의 안전보건위원회에서 노동자는 사용자 대표와 동등한 대표권을 가져야 하고, 노동자 대표가 정보청구권, 감독권, 의사결정에의 참여권 등의 제반 권리를 갖도록 규정하고 있다.

#### 권고 171호 산업보건기구에 관한 권고

제33조 (2) 국내 조건과 관행에 따라서 사용자와 노동자 혹은 기업내 노동자 대표 및 안전과 보건 위원이 있는 경우, 이들을 포함한 모든 이는 산업보건기구 직원의 고용이나 조직의 계획 수립을 비롯한 산업보건기구의 조직과 운용에 영향을 미치는 결정에 참여해야 한다.

#### 권고 164호 산업안전보건에 관한 권고

12. (1) 조약 제20조 규정(기업내 노동자와 노동자 및 또는 그들의 대표자들간의 협력이 본 조약의 16조부터 19조까지의 제규정을 따라 취해지는 조직상이나 기타 방법에 있어 중요한 요소가 되어야 한다)에 따른 협조를 촉진시키는 조치에는 적절하고 필요한 경우 각국 관례에 따라 노동자 안전위원, 노동자 안전보건위원회 혹은 노사공동안전보건위원회 구성을 포함시켜야 한다. 노사공동 안전보건위원회에서 노동자는 최소한 사용자대표와 동등한 대표권을 가져야 한다.

(2) 노동자 안전위원, 노동자 안전보건위원회, 노사공동 안전보건위원회 등 기타 적절한 경우의 노동자대표에게는 다음 각호를 보장해야 한다.

(a) 안전보건문제에 관한 적절한 정보를 제공받아야 하며, 안전보건에 영향을 주는 요소들을 감독 할 수 있어야 하고, 안전보건에 관한 조치를 제안할 수 있도록 장려해 주어야 한다.

(b) 주요한 안전보건조치가 새롭게 제기될 때는 이들 조치가 실행되기 전에 자문을 받을 수 있어야 하며, 이런 조치에 대해 노동자의 협조를 구하도록 해야 한다.

(c) 노동자의 안전보건과 관련된 노동과정, 작업내용 혹은 작업조직의 변경을 계획할 때 자문을 받아야 한다.

(d) 노동자의 대표로서 혹은 안전보건위원으로서 산업안전보건분야에서 자신의 임무를 수행하는 동안 해고 내지 불이익한 조치로부터 보호받아야 한다.

(e) 안전보건문제에 관한 기업단위의 의사결정과정에 참여할 수 있어야 한다.

(f) 작업장 어디나 출입할 수 있어야 하며 작업시간 중 작업장에서 노동자와 안전보건에 관하여 대화할 수 있어야 한다.

(g) 노동감독관과 자유롭게 접촉할 수 있어야 한다.

(h) 사업단위에서 산업안전보건 문제에 관한 교섭에 참여할 수 있어야 한다.



(i) 안전보건임무를 수행하고 이 임무와 관계있는 교육훈련을 받을 수 있는 충분한 시간을 유급노동시간으로 부여받아야 한다.

(j) 특수한 안전보건문제에 대하여 전문가에게 조언을 구할 수 있어야 한다.

나. 우리나라 산업안전보건법

법 第19條 (산업안전보건위원회) ①사업주는 제13조제1항 각호의 사항을 심의하기 위하여 근로자·사용자 동수로 구성되는 산업안전보건위원회를 설치·운영하여야 한다.

다만, 노사협의회법에 의한 노사협의회로서, 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 노사협의회가 설치되어 있는 사업장에 있어서는 당해 노사협의회를 이 법에 의한 산업안전보건위원회로 본다.

②산업안전보건위원회는 당해 사업장의 근로자의 안전과 보건을 유지·증진시키기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 사업장의 안전·보건에 관한 사항을 정할 수 있다. 다만, 단체협약·취업규칙·제20조의 규정에 의한 안전보건관리규정에 반하여서는 아니된다.

③사업주 및 근로자는 제2항의 규정에 의하여 산업안전보건위원회가 결정한 사항을 성실하게 이행하여야 한다.

④안전관리자·보건관리자·산업보건의는 산업안전보건위원회에 출석하여 안전·보건에 관한 의견을 진술할 수 있다.

⑤산업안전보건위원회를 설치하여야 할 사업의 종류 및 규모와 산업안전보건위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

령 제25조 (산업안전보건위원회의 설치등) ①법 제19조제5항의 규정에 의하여 산업안전보건위원회를 설치·운영하여야 할 사업은 상시 근로자 100인 이상을 사용하는 사업으로 한다.

다. 검토사항

노동자들이 개별 사업장의 안전보건사업에 참여하기 위하여 상시 근로자 100인 이상 사업장에 대하여 근로자와 사용자 동수로 구성되는 산업안전보건위원회를 설치·운영하도록 하고 있다. 이전의 법에서는 본 위원회의 기능을 '심의'로만 함으로써, 실효성에 대한 문제가 있었으나 96년 말 개정된 법에서는 부분적으로 '의결'사항을 정함으로써 위원회의 기능과 역할을 높이게 되었다. 또한 산업안전보건위원회에서 결정한 사항을 사업주가 성실히 이행하도록 하며 수행치 않았을 때 벌칙을 적용토록 한 것은 개별기업차원에서 자율적인 산업안전보건관리를 강제할 수 있는 기반을 조성한 점에서 긍정성이 있다.

그러나 이 조항의 단서에 노사협의회가 설치되어 있는 사업장에 있어서는 당해 노사협의회를 산업안전보건위원회로 본다는 규정이 있어 산업안전보건위원회 설치를 실질적으로 강제하지 못한다는 비판이 일고 있다. 따라서 본 단서조항은 삭제되어 실질적으로 산업안전보건위원회가 열릴 수 있도록 해야 할 것이다.

5. 노동자의 작업중지권

가. ILO 관련 조항

노동자는 생명이나 건강에 심각한 위험이 있는 작업을 거부할 수 있고, 그로부터 어떠한 부당한 대우를 받지 않을 권리가 있음을 규정하고 있다.

조약 155호 산업안전보건과 작업환경에 대한 조약 (1981)

제13조

자신의 생명이나 건강에 긴급하고 심각한 위험이 있다고 믿을 수 있는 정당한 합리적인 근거를 가지고 작업환경으로부터 피신한 노동자는 그로 인해 국내여건과 관행에 따라 부당한 처리를 당하지 않도록 보호되어야 한다.

제19조

(f) 노동자는 자신의 생명이나 건강에 긴급하고도 심각한 위험이 있다고 믿을만한 정당한 근거가 있는 상황이면 즉시 자신의 직속상관에게 보고하고, 필요한 경우에는 사용자가 구제조치를 취할 때까지 사용자는 계속하여 그러한 위험이 남아있는 작업현장에 복귀하도록 노동자들에 요구할 수 없다.

조약 170호 작업시 화학물질 사용의 안전에 관한 조약(1990)

제18조

1. 노동자는 정당한 이유로 그들의 안전과 보건상에 긴급하고 중대한 위험이 있음을 확신하는 경우에 당해 화학물질의 사용으로 인한 위험으로부터 그 자신을 이탈시킬 수 있는 권리를 가지며, 이를 즉시 감독자에게 통보하여야 한다.

2. 전 항 또는 이 조약의 다른 권리를 행사하여 위험으로부터 그 자신을 이탈시킨 근로자는 이로 인한 부당한 조치로 부터 보호되어야 한다.

나. 우리나라 산업안전보건법

법 第26條 (작업중지 등) ①사업주는 산업재해발생의 급박한 위험이 있을 때 또는 중대

재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 행한 후 작업을 재개하여야 한다.

②근로자는 산업재해발생의 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피한 때에는 지체없이 이를 직상급자에게 보고하고, 직상급자는 이에 대한 적절한 조치를 취하여야 한다.

③사업주는 산업재해발생의 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항의 규정에 의하여 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고 기타 불리한 처우를 하여서는 아니된다. (1996.12. 신설조항)

④노동부장관은 중대재해가 발생한 경우 근로감독관과 관계전문가로 하여금 재해원인 조사, 안전·보건진단 기타 필요한 조치를 하게 할 수 있다.

다. 검토사항

95년 1월에 신설된 법 제26조 2항은 산업재해발생의 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피할 때에는 지체없이 직상급자에게 보고하고 직상급자는 이에 적절한 조치를 취해야 할 의무를 부과하여 노동자의 작업중지권을 부분적으로 규정하였다. 이후 96년 12월 법 개정을 통해 사후의 부당한 대우로부터의 노동자 보호 조항을 추가함으로써 많은 개선을 이루었다.

노동자의 작업중지권은 중대재해의 예방을 위해 반드시 필요하다는 점에서 이 조항을 보다 현실화시키려는 노력이 요구된다. 이를 위해서는 많은 선진국에서 정하고 있듯이 개별노동자 외에도 노동조합이나 노동자대표, 안전위원 등에게도 작업중지권을 부여하고, 또한 작업재개를 위한 결정을 노사 합동으로 할 수 있도록 해야 한다.

6. 유해, 위험 물질 및 공정 등에 대한 정보제공

가. ILO 관련 조항

작업시 화학물질 사용의 안전을 위해 공급자는 사용주에게 일정한 양식을 작성하여 제공할 의무가 있고, 사용자는 화학물질표시를 해야하며 노동자에게 모든 정보를 제공할 의무가 있음을 규정하고 있다.

조약170호 작업시 화학물질 사용의 안전에 관한 조약(1990)

제7조 라벨링(Labeling)과 표시

- 1. 모든 화학물질은 그 물질을 나타내는 표시를 하여야 한다.
- 2. 유해화학물질은 노동자가 그 분류와 현존하는 유해성 및 안전예방에 관한 필요한 정보를 쉽게 알 수 있도록 부가적으로 라벨링되어야 한다.

IV 사용자의 의무

제10조 확인

1. 사용자는 제 7조에 따라 작업에 사용되는 모든 화학물질에 라벨의 부착 또는 표시를 하여야 하고, 제8조에 의한 화학물질 안전데이터 양식을 제공받아 노동자 및 그 대표자가 알 수 있도록 하여야 한다.

2. 제7조의 규정에 의한 라벨의 부착이나 표시가 되지 않거나 제8조의 규정에 의한 화학물질을 수취한 사용자는 공급자 또는 다른 적절한하고 이용가능한 정보원으로부터 관계 정보를 획득하여야 하며, 이러한 정보가 획득되기 전까지 당해 화학물질을 사용하여서는 안된다.

3. 사용자는 제6조의 규정에 의하여 분류된 라벨링 또는 표시된 화학물질만을 사용하여야 하며 이를 사용시에는 필요한 예방조치를 하여야 한다.

4. 사용자는 작업장에 사용되는 유해화학물질과 적절한 화학물질 안전데이터 양식의 전후에 대한 기록을 유지하여야 한다. 이 기록은 모든 관계 노동자 및 그 대표자가 이용할 수 있도록 하여야 한다.

제11조 화학물질의 이전

사용자는 화학물질을 다른 설비 또는 용기로 이전할 때에는 그 물질의 명칭, 관련유해 및 안전예방책을 노동자에게 알릴 수 있는 방법으로 그 내용을 나타내야 한다.

조약 170호 작업시 화학물질 사용의 안전에 관한 조약

- 3) 노동자들이 보호계획에 효과적으로 참여할 수 있도록 하기 위한 작업자에서의 화학물질과 적절한 보호조치에 대한 정보를 노동자에게 제공해야 한다.

나. 우리나라 산업안전보건법

법 第11條 (법령요지의 게시등) ①사업주는 이 법과 이 법에 의한 명령의 요지를 상시 각 사업장에 게시 또는 비치하여 근로자로 하여금 알게 하여야 한다.

②근로자대표는 다음 각호의 사항에 관하여 그 내용 또는 결과의 통지를 사업주에게 요청할 수 있고, 사업주는 이에 성실히 응하여야 한다.

- 1. 제19조제2항의 규정에 의하여 산업안전보건위원회가 의결한 사항
- 2. 제20조제1항 각호에 규정된 사항 : 안전보건관리규정

- 3. 제29조제1항 각호에 규정된 사항: 도급사업에 있어서의 안전보건조치
- 4. 제36조제1항에 규정된 사항: (기계·기구에 대한) 자체검사
- 5. 제41조에 규정된 사항: 물질안전보건자료의 작성·비치 등
- 6. 기타 노동부령이 정하는 안전과 보건에 관한 사항

법 第41條 (물질안전보건자료의 작성·비치등) ①사업주는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제(대통령령이 정하는 제제를 제외한다. 이하 같다)를 제조·수입·사용·운반 또는 저장하고자 할 때에는 미리 다음 각호의 사항을 기재한 자료(이하 "물질안전보건자료"라 한다)를 작성하여 취급근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시 또는 비치하여야 한다.

- 1. 화학물질의 명칭 / 2. 안전·보건상의 취급주의 사항 / 3. 환경에 미치는 영향 / 4. 기타 노동부령이 정하는 사항

②사업주는 제1항의 규정에 의한 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 취급하는 근로자의 안전·보건을 위하여 경고표지를 부착하고, 근로자에 대한 교육을 실시하는 등 적절한 조치를 하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 양도 또는 제공하는 경우에는 물질안전보건자료를 함께 양도 또는 제공하여야 한다.

④노동부장관은 제1항의 규정에 의한 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 취급하는 근로자의 안전·보건을 유지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 사업주에게 물질안전보건자료의 제출을 명하거나 물질안전보건자료상의 취급주의 사항등의 변경을 명할 수 있다.

⑤사업주는 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 취급하는 작업공정별로 관리요령을 게시하여야 한다.

⑥노동부장관은 근로자의 안전·보건의 유지를 위하여 필요한 경우에는 물질안전보건자료와 관련된 자료를 근로자 및 사업주에게 제공할 수 있다.

다. 검토사항

그간 유해물질표시제도가 있었으나 그 종류가 제한되어 있고 형식적이었으며, 사용과정에서만 해당되었던 것에서 유해물질의 종류를 대폭 확대하고, 제조 및 유통과정까지 물질안전보건자료를 작성·사용토록 법제화함으로써 노동자의 알권리를 강화할 수 있는 긍정성을 갖고 있다. 그러나 이 제도가 실질화 되기 위해서는 자료내용의 표준화와 현장에 적용될 때에는 산업안전보건위원회에서 검토, 확인하는 과정이 필요하며, 이 제도의 정착을 위해 계획되고 집중적인 노동자 교육이 전제되어야 한다.

7. 기업차원에서 노동자의 보건관리에 관한 규정

가. ILO 관련 조항

작업환경측정을 위한 해당기관의 자격, 권한, 측정 내용 등을 규정하고 있고, 이에 대한 사용자의 의무와 노동자의 참여를 보장하도록 하고 있다. 건강진단시 노동자의 권리, 검진내용 등 고려해야 할 사항을 규정하며, 검진기관의 역할과 의무에 대해서도 규정하고 있다.

권고 97호 취업장소에서의 노동자 건강보호에 관한 권고

5. (2)취업장소에서의 노동자 건강보호를 담당하는 해당기관은 작업장 공기상태를 검사할 필요가 있는지 또한 어떤 방법을 써야 하는지에 대해 결정할 수 있는 권한을 부여 받아야 한다. 이들 검사는 유자격자가 이를 수행, 감독해야 하며 필요한 경우에는 산업위생에 경험있는 유자격 의사가 이를 수행 감독해야 한다.

8. (1) 국내법령은 노동자 건강에 특수한 위험을 포함한 업무에 종사하는 노동자 건강진단에 관한 특별규정을 포함해야 한다.

(2) 노동자 건강에 대한 특수한 위험을 포함한 업무에 고용될 경우 다음과 같은 건강진단을 받아야 한다.

- (a) 노동자가 취직하기 직전 혹은 직후의 건강진단
- (b) 정기 건강진단
- (c) (a)와 (b)의 초기건강진단과 정기 건강진단의 모두

(3) 국내법령은 관련 사용자 및 노동자 단체와 합의하여 수시로 다음 사항을 스스로 결정하거나, 결정권을 적합한 기관에 부여해야 한다.

- (a) 어떠한 위험과 조건일 때 건강진단을 실시할 것인가?
- (b) 어떠한 위험일 때 초기건강진단 혹은 정기건강진단 그리고 이 모두를 실시할 것인가?

(c) 위험과 특정조건의 성격 및 정도를 고려하여 어느 정도 간격을 두고 정기건강진단을 실시할 것인가?

(3) 위 증명서는 해당 노동자가 이용할 수 있게끔 제공해야 한다.

13. (1) 이 권고에 따라 실시된 건강진단에 대하여 해당 노동자에게 어떠한 비용을 부담시켜서도 안된다.

(2) 사안이 국내법령에 따라 처리된 경우, 건강진단을 받기 위하여 사용된 시간에 대하여 어떠한 임금공제도 있어서는 안된다. 사안이 단체협약으로 처리되는 경우 조건은 해당 단체협약으로 결정되어야 한다.

권고 171호 산업보건기구 권고

5. (1) 작업환경을 측정하는데 다음을 포함해야 한다.

- (a) 노동자의 건강에 영향을 줄 수 있는 환경 요인의 파악과 평가
- (b) 노동자의 건강에 위험이 될 수 있는 작업조직에서의 산업위생상 조건과 요인의 평가
- (c) 집단적, 개인적 보호 장비의 평가
- (d) 필요한 경우 정확하고 일반적으로 인정되는 감시방법으로 노동자가 위험요소에 노출되는 정도를 평가
- (e) 노출을 없애거나 줄이기 위한 관리체계의 평가

(2) (1)의 측정은 기업내의 다른 기술적인 부서와 연관을 갖거나, 관련 노동자와 기업내의 노동자 대표 혹은 안전과 보건 위원이 있는 경우 이들과 협력하면서 수행되어야 한다.

11. (1) 노동자 건강에 대한 감독은 해당기관이 규정한 경우와 조건에서, 노동자 건강을 보호하기 위하여 필요한 모든 평가를 해야 한다.

(2) 노동자의 사생활이 보호받을 수 있고 또한 차별을 목적으로 하거나 이익을 침해하는 어떠한 목적에 건강진단 결과가 사용되지 않도록 하는 규정을 채택해야 한다.

16.(1) 특정한 위험에 노출되는 작업에 적합한 지를 결정하기 위하여 행한 규정된 의학적 진단을 마친 후, 진단을 실시한 의사는 노동자와 사용자 모두에 서신으로 결과를 전달해 줘야 한다.

18. 노동자의 건강을 검사한 결과 직업병이 밝혀졌을 경우, 국내 법령에 따라 해당기관에 이를 통보해야 한다. 또한 사용자, 노동자 그리고 노동자 대표에게 이러한 통고가 이루어졌음을 알려 주어야 한다.

#### 나. 우리나라 산업안전보건법

법 第42條 (작업환경의 측정등) ①사업주는 인체에 해로운 작업을 행하는 작업장으로서 노동부령이 정하는 작업장에 대하여 노동부장관이 정하는 자격을 가진 자로 하여금 작업환경을 측정·평가하도록 한 후, 그 결과를 기록·보존하고 노동부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 근로자대표의 요구가 있을 때에는 작업환경측정시 근로자 대표를 임의시켜야 한다.

②제1항의 규정에 의한 작업환경측정의 방법·회수 기타 필요한 사항은 노동부장관이 정한다.

③사업주는 제1항의 규정에 의한 작업환경측정의 결과를 당해 작업장 근로자에게 알려야 하며 그 결과에 따라 근로자의 건강을 보호하기 위하여 당해 시설 및 설비의 설치 또는 개선등 적절한 조치를 하여야 한다.

④사업주는 제1항의 규정에 의한 작업환경측정을 노동부장관이 지정하는 측정기관(이하 "지정측정기관"이라 한다)에 위탁하여 실시할 수 있다.

⑤사업주는 제19조의 규정에 의한 산업안전보건위원회 또는 근로자대표의 요구가 있는

경우에는 직접 또는 작업환경측정을 실시한 기관으로 하여금 작업환경측정결과에 대한 설명회를 개최하여야 한다.

법 第43條 (건강진단) ①사업주는 정기적으로 근로자에 대한 건강진단을 실시하여야 한다. 근로자를 채용할 때에도 또한 같다.

②근로자는 사업주가 실시하는 제1항의 규정에 의한 건강진단을 받아야 한다. 다만, 사업주가 지정한 의사(치과의사를 포함한다)의 건강진단을 희망하지 아니하는 경우에 있어서는 다른 의사에 의하여 제1항의 건강진단에 상당하는 건강진단을 받아 그 결과를 증명하는 서류를 사업주에게 제출할 수 있다.

③사업주는 제1항의 규정에 의한 건강진단(채용시의 건강진단을 제외한다)을 실시한 때에는 그 결과를 지체없이 근로자에게 통보하고 노동부장관에게 보고하여야 한다.

④노동부장관은 근로자의 건강을 보호하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 사업주에 대하여 특정 근로자에 대한 임시건강진단의 실시 기타 필요한 사항을 명할 수 있다.

⑤사업주는 제1항 및 제4항 또는 다른 법령의 규정에 의한 건강진단결과 근로자의 건강을 유지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 작업장소의 변경, 작업의 전환, 근로시간의 단축 및 작업환경측정의 실시, 시설·설비의 설치 또는 개선 기타 적절한 조치를 하여야 한다.

#### 규칙 제 105조 (건강진단결과의 보고등)

②사업주는 제1항의 규정에 의한 건강진단개인표를 송부받은 때에는 법 제43조제3항의 규정에 의하여 지체없이 근로자에게 이를 통보하고 근로자의 건강을 유지하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 법 제43조 제5항의 규정에 의한 조치를 하여야 한다. 다만, 채용시 건강진단의 경우에는 그러지 아니한다.

#### 다. 검토사항

직업병을 예방하기 위해서는 작업환경측정과 노동자의 건강진단은 매우 중요하다. 그러나 그간 작업환경측정과 건강진단은 매우 형식적이어서 노동자들로 부터 많은 불신과 비판을 받아왔다. 작업환경측정과 건강진단에 대한 불신을 없애고 실질적인 사업이 되기 위해서는 제도의 보완과 더불어 노동자의 참여를 보장하는 것이 필요하다. 그간 노동조합의 적극적인 문제제기 등으로 '작업환경측정시 근로자대표의 요구가 있을 시 근로자대표의 입회, 작업환경측정 및 건강진단 결과의 통지, 근로자 대표의 요구가 있을 시 작업환경측정결과에 대한 설명회 개최 등' 부분적이나마 법 개정이 이루어진 것은 노동자의 참여가 인정된 것이다.

그러나 우리나라의 산업보건관련 의료기관의 체계상 문제가 해결되지 않는 한, 건강진단이나 환경측정의 내용이 제대로 이루어지기에는 여전히 문제점이 있다. 이러한 현실을

감안할 때 결과에 대한 노동자의 이의제기권이나 감사권 등이 확보될 필요가 있다.

### 8. 기업차원에서 노동자의 안전보건교육에 관한 규정

#### 가. ILO 관련 규정

사용자가 노동자와 노동자 대표에게 산업안전보건 및 작업환경에 대한 적절한 교육과 훈련을 제공할 의무가 있음을 규정하고 있다.

#### 조약 155호

##### 제14호

국내여건 및 관행에 부합하는 방법으로 모든 노동자가 필요로 하는 교육을 제공할 수 있는 방법으로 모든 단계의 교육 및 고도의 기술, 의학, 전문교육 등을 포함한 훈련과정에 산업안전보건 및 작업환경에 대한 문제를 포함하는 것을 촉진시키기 위하여 조치를 취하여야 한다.

제19조 (b) 기업의 노동자와 노동자 대표들에게 산업안전보건에 대한 적절한 훈련을 제공하여야 한다.

#### 권고 31호 산업재해 예방 권고

8. (a) 신규노동자, 그것도 특히 연소 노동자에 대해 그의 작업과 관계된 기계나 설비를 작동해 나갈 때 발생가능한 위험을 설명해 줄 것.

11. 노동자들이 그가 공장에서 담당하는 역할로 볼 때, 예방조치의 성공여부에 지대한 공헌을 할 수 있고 또 해야 한다는 사실을 염두에 두어 국가는 사용자로 하여금 재해방지에 관련한 노동자 교육을 개선하는데 전력을 기울이도록, 그리고 노동자단체에는 단체의 영향력을 행사하여 그 구성원과 더불어 이 교육개선사업에 협력하도록 자신의 영향력을 행사할 것을 권고한다.

#### 권고 164호 산업안전보건에 관한 권고

4. (d) 가능한 한 위험요소를 제거하거나 감소시키기 위하여 적절한 방식으로 사용자와 노동자에게 정보 및 조언을 제공해야 하며, 사용자와 노동자 그리고 이들 조직간에 협조를 촉구.촉진시켜야 한다. 경우에 따라서는 이민 노동자에게는 그들의 모국어로 된 특별 교육훈련계획을 제공하여야 한다.

#### 나. 우리나라 산업안전보건법

법 第31條 (안전·보건교육) ①사업주는 당해 사업장의 근로자에 대하여 노동부령이 정하는 바에 의하여 정기적으로 안전·보건에 관한 교육을 실시하여야 한다.

②사업주는 근로자를 채용할 때와 작업내용을 변경할 때에는 당해 근로자에 대하여 노동부령이 정하는 바에 의하여 당해 업무와 관계되는 안전·보건에 관한 교육을 실시하여야 한다.

③사업주는 유해 또는 위험한 작업에 근로자를 사용할 때에는 노동부령이 정하는 바에 의하여 당해 업무와 관계되는 안전·보건에 관한 특별교육을 실시하여야 한다.

④사업주는 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 안전·보건에 관한 교육을 노동부장관이 지정하는 교육기관(이하 "지정교육기관"이라 한다)에 위탁하여 실시할 수 있다.

⑤지정교육기관의 지정요건, 지정신청절차, 지정의 취소·업무의 정지 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 다. 검토사항

작업장에서 안전과 건강을 지키기 위해서는 작업장에서 사용되는 기계나 기구의 위험성, 사용물질의 유해성 등 안전보건문제에 관한 인식을 노동자들이 갖추는 것이 시급하며, 이를 가장 쉽게 할 수 있는 것이 안전보건교육이다. 그러나 안전보건교육은 이런 법규정에 불구하고 매우 형식적으로 진행되거나 노무관리의 측면으로 많이 이용되어 왔다.

실질적인 안전보건교육이 되기 위해서는 노동자나 노동조합이 법규정을 충분히 활용하고 그 과정에 적극적으로 참여하는 것이 필요하다. 교육기관의 선정이나 교육내용 결정에 노동조합이 참여하도록 하는 것, 교육이 정기성을 갖도록 것 등이 필요하다.

### IV. 각국의 산업안전보건에 관한 노동자 대표의 권리<sup>6)</sup>

산업안전보건에서 노동자 대표의 권리에 대한 유럽의 17개국 ( 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 프랑스, 핀란드, 서독(당시), 그리스, 아일랜드, 이태리, 룩셈부르크, 말타, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국)과 일본, 미국을 대상으로, 다음과 같이 산업안전보건활동에 있어서 중요한 9가지 항목을 중심으로 노동자대표에게 어떠한 권리가 보장되고 있는가를 비교하였다.

#### ① 법적근거 (legal basis of rights)

6) 본 자료는 영국의 IRS(Industrial Relation Service)에서 유럽 17개국의 산업안전보건에 대한 노동자 권리조항을 조사하여 EIRR지(European Industrial Relation Review)의 No.183(1989년 4월)과 No.184(1989년 5월)에 걸쳐 2회 연재한 것을 번역하고, 해당국의 산업안전보건법령 등의 자료를 참조하여 정리하였다.

산업안전보건활동에 있어 노동자대표의 권리를 어떤 법률로 보장하고 있는가?

② 대상자 (Those covered by rights)

법률로 보장된 권리가 인정되는 노동자대표의 대상과 범위

③ 정보입수와 협의 (Information and consultation)

산업안전보건활동에 가장 기본적인 요소라 할 수 있는 작업장에서 사용하는 물질 및 기타 필요한 정보를 청구할 권리를 이에 대해 사업주와 협의할 권리

④ 감독 (Inspection)

산업안전보건과 관련하여 작업장의 상태 및 법령준수 여부에 대한 감독, 순회 및 노동부의 감독관을 요청할 수 있는 권리

⑤ 작업의 중단 (Suspending work)

작업자에게 유해하거나 위협한 작업인 경우 이 작업을 노동자 개인이 거부하거나 노동자 대표가 작업을 중단시킬 수 있는 권리

⑥ 작업시간내 활동 (Time off)

산업안전보건업무를 수행하기 위해 필요한 활동시간 보장 및 구체적 내용

⑦ 편의 제공 (Facilities)

노동자대표(노동조합)에게 산업안전보건활동을 수행하기 위해 필요한 제반시설 및 인력의 제공을 보장한 권리조항

⑧ 비밀을 지킬 의무 (Confidentiality of information)

노동자대표가 산업안전보건업무 수행 중 알게 된 사실에 대해 비밀을 지켜야 할 규정 및 그 내용

⑨ 특별신분보장 (Special protection)

노동자대표가 산업안전보건활동으로 인하여 임금손실, 해고 등 기타 불이익한 조치로부터 보호받을 권리

대개의 나라에서 노동자 5인-10인 마다 노동자 대표를 두도록 하고 있으나 우리나라에서는 노동자 대표에 관한 별도의 규정이 없으나 이에 준하는 산업안전보건위원회나 명예산업안전감독관을 100인 이상 규모에만 두도록 하고 있다.

또한 작업시간 내 활동에 대해서는 많은 나라에서 유급으로 인정해 주고 있으며, 산업안전보건활동으로 인한 불이익 금지조치를 규정하고 있으나, 우리나라에서는 이러한 규정이 없다.

<표 3> 각국의 산업안전보건에 관한 노동자대표의 권리 비교

항 목	① 법 적 근 거	② 대 상 자
오스트리아	'74 노동현장법 '73 피용자 보호법	5인 이상 사업장의 공장위원회 노동자대표. 50인 이상 사업장의 사업주가 임명한 안전 위원
벨 기 에	'52 안전보건위원회에 관한 법률	50인 이상 사업장의 안전보건위원회의 노동자 대표
덴 마 크	'75 노동환경법	10인 이상 사업장의 안전위원. 20인 이상 사업장의 안전위원회 노동자대표
핀 란 드	'73 노동자보호 감독법	10인 이상 사업장의 안전위원. 20인 이상 사업장의 안전위원회 노동자대표
프 랑 스	'82 안전보건, 노동환경 개선위원회 (CHSCT)에 관한 법률	50인 이상 사업장의 CHSCT의 노동자 대표 (50인미만의 경우 종업원 대표)
서 독	'73 노동안전법 '72 경영조직법	5인 이상 사업장의 종업원평의회 노동자 대표. 20인 이상 사업장의 사업자가 지명한 노동자 안전위원.
그 리 이스	'85 산업안전보건에 관한 법률. '88 공장위원회에 관한 법률	20인 이상 사업장의 공장위원회 안전보건 노동자 대표. 공장위원회 노동자 대표
아 이 랜 드	'80 산업안전법	20인 이상 사업장의 안전위원회의 노동자 대표. 20인 미만의 경우 노동자 안전위원
이탈리아	'70 법률 제300조	5인 이상 농업기업, 관공청, 15인 이상 공 장/상업기업의 공장위원회
룩셈부르크	'79 공장위원회에 관한 법률	15인 이상 사업장의 공장위원회의 노동자 대표
몰 타	'40 공장법	안전보건위원회의 대표
네덜란드	'82-90 Arbo-wet(노동자신분법)	35인 이상 사업장의 종업원평의회 노동자 대 표
노르웨이	'77 노동환경법	5인 이상 사업장의 안전위원. 50인 이상의 작업환경위원회의 노동자 대표
포르투갈	'79 공장위원회에 관한 법률	모든 사업장의 공장위원회의 노동자대표
스 페 인	'71 안전보건위원회령. '74 안전위생 에 관한 일반 법. '80 노동자 법령	10인 이상 사업장의 노동자위원. 50인 이상 사업장의 공장위원회 노동자 대표. 100인 이상 사업장의 안전보건위원회 노동자대표
스 웨 덴	'78 노동환경조례	5인 이상 사업장의 안전위원. 50인 이상 사업장의 안전위원회의 노동자 대표
영 국	'74 산업안전보건법 '77 안전위원 및 안전위원회에 관한 규칙	노동조합에 의해 지명된 안전위원. 안전위 원회의 노동자 대표
일 본	'72 노동안전위생법	안전위원회, 50인 이상 사업장의 안전(위생)위원회
미 국	'70 산업안전보건법	

항 목	③ 정보입수와 협의	④ 감 독
오스트리아	공장위원회 대표는 모든 사항에 대해서 정보를 요구하거나 협의할 권리	공장위원회의 노동자대표: 안전보건법규의 입수 여부 감독, 조사권리. 안전위원: 노동감독관의 현장조사요청, 수행가능. 담당범주내 안전위생 확보 감독 책임
벨기에	정보입수와 직장환경의 변경, 사업자의 연간 활동계획 책정등의 법적 권한	현장에서 모든 안전보건 법규가 적용되고 있는지 확인 또는 감독가능
덴마크	안전보건에 관한 모든 사항에 대한 정보 제공, 협의회 사업주의 법률상 책임	공장대표는 안전위생 시설을 감독하기 위한 조사권리 있으나 외부의 노동조합 직원은 감독 불능
핀란드	사업주의 보존의무인 모든 자료 열람, 복사 가능	감독, 조사의 독자권리 없고 노동안전 당국의 감독으로 수행 가능
프랑스	사업자의 실행에 관한 모든 정보제공과 협의권있음.	안전위생법규의 이행여부 감독권리 있고 년 4 회 이상 감독, 산재와 노동관련 질병에 대한 공명조사의무 있음
서독	종업원평의회 위원은 안전위생에 관한 모든 문제 정보와 협의뿐만 아니라 공동 결정권. 기업의 의료진과 노동자 안전위원의 지명에 관해서도 공동결정권	종업원평의회 위원은 현장이 안전, 위생적으로 유지되도록 노력할 의무있고 감독 가능 노동자안전위원은 책임범주가 보다 한정적임.
그리스	노동조건 개선 및 새로운 공정과 설비의 도입에 대한 모든 정보 입수권	특별한 권한 없음
아이랜드	건강, 안전, 복지에 관련한 모든 사항에 대한 정보, 협의권 있음	감독, 조사권없으나 공장감독관의 감독에 수행 가능
이탈리아	노동협약에 포함되어 있는 것외에 특별한 권리 없음	감독, 조사포함한 법규이행 확인 가능, 감독권은 없으나 감독을 요청할 수 있음
룩셈부르크	기업의 조업에 관련한 모든 사항에 대한 정보, 협의권 있음	매주 사업자나 연관 부서 관리책임자 동반하고 감독가능. 감독중의 조사는 특별보고서에 수록되어야 함.
몰타	특별한 법규정 없으나 위원회가 있는 경우 정보제공과 협의되고 있음	법적 규정없으나 통상적으로 책임범주내에서 감독가능
네덜란드	필요한 모든 정보요구, 협의 가능	필요시 현장 조사 권리 있음
노르웨이	모든 사항에 대한 정보 취합 협의 가능	안전보건상의 보호조치를 확인하기 위한 압목적 감독권있음
포르투갈	사업주는 모든 정보를 문서로서 제공할 의무있음. 협의권도 있으며 사업주에 대한 권고나 질책가능	특별한 규정 없음
스페인	기업이 취한 조치에 관한 정보 받을 권리와 협의권있음	감독 권리 있음
스웨덴	필요한 모든 자료와 정보열람 권리, 개선, 변경계획에 참여권리, 유해물질에 관한 협의권리	권리범주에서 안전보건상의 보호조치에 대한 조사감독 권리
영국	필요한 정보 전반에 대한 권리, 협의권리 있음	월3회 이상 정기적으로 작업장감독 행할 권리 사고, 직업병의 발생등에 대한 조사권리 있음
일본	정보제공의무에 대한 규정 없음	특별한 권리 없음
미국	작업장 유해인자에 대한 정보 열람	감독관을 수행할 권리, 감독기관에 작업장 점검 요청 권리

항 목	⑤ 작업의 중단	⑥ 작업시간내 활동
오스트리아	노동감독관에게 작업정지 요청 가능	150인 이상의 사업장에서 1-2명의 대표가 유급으로 공장위원회의 직무. 안전위원도 필요한 유급휴가가능
벨기에	법적 권한 없음	유급으로 업무 수행
덴마크	특별한 권한 없으나 안전보건상의 긴급한 위험이 있고 사업자에게 알리는 것이 불가능한 경우 작업정지 가능	특별한 명기사항 없음. 사업자는 법률상 경비의 지불 및 삭감된 분의 급여 수입 보상의무 있음
핀란드	인체에 긴급 또한 심각한 위험이 있는 경우 작업정지 가능	유급 업무수행 가능. 중앙노동협약에서 기업규모와 작업의 위험도에 의해 최저 휴업시간 설정(최저 4시간/4주, 노동자대표의 주근무시간 정함)
프랑스	긴급, 중대한 안전보건상의 위험에 직면한때에는 사업자에게 필요한 조치를 취하도록 알려야하고 사업자는(이견발생시 24시간내 위원회개최) 작업을 중단시킬 수 있는 감독관을 불러야 함	지정 범주(사업장 규모에 따라 다름-100인 이하는 월 2시간, 1500인 이상 20시간등)내 유급으로 업무이탈 권리 있음.
서독	작업정지 권한 없음	입수수행에 필요한 만큼 유급 휴업하며 의무를 완수할 권리 있음. 연수기간중 적어도 3주간의 유급휴가. 300인 이상 사업장에서 1인이 활동에 전념할 수 있음
그리스	긴급하고 심각한 위험이 있는 경우 사업자에 대해 작업과 생산공정 중단요구 권리 있음	공장위원회 노동자대표는 임기중 연수를 위한 12일의 유급 휴업가능. 공장위원회의 안전보건 노동자대표에게는 특별한 권리 없음
아이랜드	단독으로 작업정지권 없으나 노동대신에게 감독 조사를 요청함으로써 작업을 중지시킬 수 있음	임무상의 회의에 출석하는 경우 유급으로 결근가능. 시간한도는 긴급한 경우 제외하고 2시간이나 2주1회를 넘지 않도록 해야 함
이탈리아	작업 중지권없음	유급 업무수행 가능. 최저 월 8시간. 이에 해당하는 인원은 기업규모에 따라 다름(201-3000명 기업에서는 300인당 1명의 대표)
룩셈부르크	독자적 중지권 없고 긴급한 사태시 노동, 광산 감독관에게 통보가능 이때는 사업자 및 공장위원회에도 알려야 함	현장 조사, 노동, 광산 감독관의 보조위한 근무이탈시 유급, 감독당하지 않음. 500인 이상 사업장에서는 1인의 전임(전임자수는 규모에 따라 증가) 인정해야 함.
몰타	법적, 노동협약상 인정되지 않음. 종업원은 노동성에 알리고 시행할 수 있음	법적으로 없음. 임무수행상 휴업에 대해 통상지불되는 금액은 정하고 있지 않음
네덜란드	대표에게 특별한 권리 없고 종업원 개인은 중대한 위험이 있는 경우 작업중단, 피난하고 노동 감독관에게 알릴 수 있음	기간은 정해져 있지 않으나 임무수행위한 유급휴가 취할 수 있음
노르웨이	긴급한 위험이 있고 회피할 수 없는 경우 작업 중단 가능. 사업주에게 보고하고 노동감독관이 개를 허락할 때까지 계속됨. 판단이 잘못된 경우 손해배상의 책임 없음	사업자는 임무수행에 필요한 훈련을 위해 유급휴가를 주고 비용을 부담해야 함
포르투갈	법적권한 없음	1개월에 40시간까지 유급휴가 가능
스페인	사고발생의 긴급한 위험이 있는 경우 작업중지 가능. 이때 사업자와 노동행정기관에 신고해야 하고 기관은 24시간내 승인 또는 취소해야만 함	임무수행위한 유급휴가권리 있음.
스웨덴	중대하고 긴급한 위험이 있는 작업에 대해서 응급조치가 취해지지 않는 경우 작업중지 가능. 충분한 근거없이 취해진 경우에도 불이익을 받지 않음	임무수행상 혹은 노동조합의 연수에 참가하기 위한 유급휴가권 있고 비용은 사업자 부담
영국	작업중지권 없음	유급휴가 권리 있음
일본	작업중지권 없음(사업자의 의무로 규정)	근무시간내 활동, 유급휴가에 대한 규정 없음. 안전보건위원회의 회의 개최시간은 노동시간으로 됨.
미국	OHSA의 감독관이 작업중지 감독관을 요청할 권리가 개별 노동자에 있음.	

항 목	⑦ 편의 제공	⑧ 비밀을 지킬 의무	⑨ 특별 신분 보장
오스트리아	계시판, 사무설비등 필요한 편의제공	특별규정 없음	노동자 대표(그 대리인 또는 후보자)는 노동재판소가 승인한 경우에만 해고됨
벨기에	전화, 우편, 계시판의 사용등 넓게는 사무실과 서기관의 제공	사업자의 손해와 종업원의 privacy에 관한 비밀보장의무 있음	법적으로 정해진 특정 상황에서만 해고
덴마크	특별히 명시된 규정 없으나 일반적으로 필요한 모든 편의 제공	특별한 명시규정 없음	권리 행사를 이유로 해고, 인원삭감, 차별로부터 보호 받음.
핀란드	관련규정 없으나 중앙노동협약에서 적절한 편의가 기획	사업자의 경제적 상황, 기술상의 비밀, 종업원 개인의 건강상태와 재정에 관련된 정보는 엄수해야 함	근무태만을 제외하고 종업원수의 반수이상 동의없이 해고할 수 없음
프랑스	특별 규정 없으나 사무소의 사용, 계시판의 사용등 편의 제공	제조공정과 기업비밀에 관한 정보의 경우 비밀보장	임기기간 혹은 노동감독관이 노사협의회의와의 협의에 따라서 결정을 내린지 6개월 이내만 해고
서독	사업자는 필요한 물질적 편의 및 사무원 제공의무. 모든 경비 부담	영업상의 기밀에서 사업자가 요청한 것에 대해서 공개, 이용할 수 없음	정당한 사유에 의한 즉결해고의 경우를 제외하고 임기중과 그후 1년간은 해고시킬 수 없음
그리스	사무소의 사용, 계시판의 설치편의 제공	기업의 경쟁력을 손상시킬 것에 대해 3자에게 제공해서는 안되고 정보제공에 대해 공동 결정해야 함	임기중과 그후 1년간은 해고당하지 않음. 중대한 직권도용이 확실한 경우에만 해고가 가능
아이랜드	요구에 맞는 편의 도모	특별규정 없음	특별 보호 규정 없음
이탈리아	사무소, 계시 장소의 제공	사업자에게서 입수한 정보를 비밀로 할 암묵적인 의무있음	대표자 및 후보자는 해고시 종업원과 노동조합 공동으로 이의신청 가능.
룩셈부르크	사무소, 관리비, 광열비 부담	사업자가 비밀을 요청한 모든 정보와 생산공정에 관한 정보에 대한 비밀지킬 의무	임기중 해고당하지 않음. 중대과실시 노동재판소에 소송가능
몰타	법적 규정 없음. 통상 개설 판과 회의 시설(사무소)을 얻을 수 있음	법적 규정 없음	법적 규정 없음
네덜란드	어느정도의 필요한 편의 얻을 권리	사업자로 부터 사전에 특정한 정보에 대해서만 비밀을 지킬 의무	사업장의 완전도산을 제외하고 해고시킬 수 없음. 불이익 받지 않음. 임기후 2년간 유효
노르웨이	특별 규정 없음	비밀준수 의무 있음	사업주는 고용계약상의 손실로 되지 않음을 확인해야 함
포르투갈	필요한 적절한 가옥, 물질적 기술적 편의를 받을 권리	사업자가 비밀 엄수를 정당한 근거에서 요구한 경우는 비밀 엄수 의무있음	사업자의 해고에 대해 그 대표와 공장위원회가 반대할 경우 재판을 통해서만 해고 허용(임기후 5년까지 보장)
스페인	사무소, 계시판 등의 필요한 편의를 얻을 권리	사업자가 비밀은닉을 표명한 정보에 대해 공개해서는 않됨	공장위원회 대표는 임기기간과 그 후 1년간 해고당하지 않고 임무에 의해 차별받지 않을 권리 있음.
스웨덴	직장에 필요로 되는 방 또는 공간을 가질 권리	특별 규정없음	활동을 이유로 노동상 또는 고용상의 불이익을 받지 않음
영국	특별한 규정없으나 필요한 편의를 사업자가 제공해야 하는 것으로 되어있음	법적 규정 없음	부당해고에 관한 일반원칙에 의해 보장 받음
일본	특별규정 없음	특별규정 없음	특별한 법적규정 없음.
미국			법에 규정된 권익을 찾으려 한다는 이유로 해고나 차별 금지

V. 산업재해 예방을 위한 노동자의 권리를 확대하기 위하여

그간 노동계와 산재추방운동단체들의 적극적인 노력으로 산업재해 예방에 대한 사회적 관심이 높아졌으며, 산업안전보건제도도 점진적인 개선추세를 보여온 것이 사실이다. 최근 개정된 산업안전보건법에서 부분적이지만 노동자의 참여권과 작업중지권을 확대하고, 산업재해에 대한 정부의 정책을 제고시키는 등의 모습을 보인 것은 그 일례이다. 이를 발판으로 삼아 산재예방의 실효성을 확보하기 위해 ILO 기준이나 다른 선진국가들에서 규정하는 수준으로 노동자의 알권리와 참여권, 작업중지권의 범위를 확대해가야 할 것이다.

그러나 아직 해결해야 할 과제가 여러 가지로 남아있다. ILO가 제기하고 있는 노사정 3자주의에 입각하더라도, 우리나라에서 노동자의 전반적 권리가 보장되지 않고 노동세력의 사회·정치적 영향력이 아직도 미흡한 상태에서, 산업안전보건에 있어서 노동자의 참여는 극히 제한적이거나 형식에 머물고 있다. 특히 정부의 경제정책이 이른바 신보수주의의 기조 하에 새로운 양상을 띠며 나타나고 있는 상황에서 노동자의 안전과 건강이 도외시되고 있어 산업재해가 더욱 심각해질 위험에 직면하고 있다.

산업재해를 추방하는 일은 결코 정부나 기업에만 의존해서는 이루어지지 않는다. 산업재해 추방운동은 피해당사자와 노동조합을 중심으로 하여 밑으로부터 제기되고, 이를 뒷받침할 전문가 집단이 참여하여 정부와 기업주의 잘못된 인식과 정책, 이윤논리를 앞세운 비인간적인 물신주의에 대하여 반대하여 나서는 인권운동이어야 하는 것이다.



참 고 문 헌

국제노동연구소, 「ILO란 무엇인가」, 돌베개, 1991  
 김병진의 2인, 「산업안전보건법 이론 및 해설」, 지구문화사, 1992  
 노동과건강연구회, 전환의 시대 노동자 건강의 어제와 내일-노동과건강연구회 10주년 기념토론회  
 -1998.3.  
 노동과건강연구회, 「ILO와 산업안전보건」, 1991  
 노동과건강연구회, 각국의 산업안전보건 제도 및 정책, 1990  
 노동부, 산재보험사업연보, 1996  
 노동부, 산재보험 33년사, 1997  
 노동부, 97산업재해 분석, 1998  
 전국민주노동조합총연맹/노동과건강연구회, 개정 산업안전보건법 해설, 1998.  
 ILO 권고, 조약집, 1991. 돌베개  
 ILO, 노동통계연감, 1996  
 INDUSTRIAL RELATION SERVICES,  
 「European Industrial Relation Review」 통권 183-184, 1989

세계인권선언 50주년 기념

『한국인권의 현황과 과제』

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

한국의 국제인권활동 고찰

- 유엔활동을 중심으로 -

- 김 종 훈 -

11

유엔 헌장은 정통하게 '인간'의 존엄과 가치를 수호하고, 인권의 보편적 실현과 국제연합의 목적을 하나로 하는 것을 그 기본 원칙으로 삼고 있다. 이 헌장은 모든 사람의 인권 보장을 위한 자유의 원칙을 확립하고, 인권의 보편적 실현을 위한 노력을 달성한다(헌장 제1조 3항)고 규정하고 있다.

본 이 글은 전적으로 김자 개인의 의견에 의해서 쓰여진 것이다.

# 한국의 국제인권활동 고찰

- 유엔 활동을 중심으로 -

김 중 훈

## I. 국제인권활동의 성격

### 1. 국제인권활동의 변천

인간의 권리와 존엄의 문제는 철학적·종교적 차원에서 동·서양을 막론하고 이미 고대 그리스시대로부터 논의되어 왔다. 17세기 이후 개인주의, 자유주의의 이념이 서양에서 확산되고, 1776년 미국의 독립선언문과 1789년 프랑스 인권선언에서 인간의 보편적 권리를 명시적으로 보장함에 따라 인권사상은 더욱 발전하였다. 그러나 고대의 인권사상뿐만 아니라 근대의 주요 인권선언들은 인권 보장의 주체나 객체에 있어 제한적이며 자의적이라는 시대적 한계를 지니고 있었다.

인권문제가 국제적 차원에서 구체적으로 다뤄지기 시작한 것은 19세기부터 대두된 반노예운동과 그 결산인 1926년 노예협약의 채택, 제1차 세계대전을 전후한 유럽에서의 소수민족문제에 관한 국제연맹의 활동 그리고 1919년 국제노동기구(ILO)의 설립과 이후의 노동관련 협약 채택활동 등이었다. 그러나 이러한 움직임도 인권에 대한 종합적이고, 범세계적인 차원의 노력이라고 하기에는 미흡한 점이 많았다.

인권문제가 본격적으로 국제적으로 다뤄지고, 심각한 인권유린이 일 국가의 국내문제로서만 다루어져서는 안된다는 공감대가 형성되기 시작한 것은 제2차 세계대전이 끝난 후 국제연합(유엔)의 창설이 계기가 되었다.

유엔 헌장은 전문에서 "우리 연합국 국민들은 ... 기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인" 하였음을 선언하고, 국제연합의 목적중의 하나로서 "... 인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성한다"(헌장 제1조 3항)고 규정하였다.

\* 이 글은 전적으로 필자 개인의 의견이 반영된 것임.

이같은 목적을 달성하기 위하여 유엔은 "... 모든 사람을 위한 인권 및 기본적 자유의 보편적 존중과 준수 ..."를 촉진할 임무를 수행하여야 하며(헌장 제55조), 모든 회원국은 이를 위하여 "유엔과 협력하여 공동의 조치 및 개별적 조치를 취할 것을 약속" 함으로써(헌장 제56조) 국내적 또는 국제적 차원의 인권보장을 유엔 회원국의 의무로 규정하였다.

또한 헌장 제68조에서 인권의 신장을 위한 위원회를 경제사회이사회에 설치한다고 함에 따라 1946년에 인권위원회(Commission on Human Rights)가 설립되었으며, 인권위원회는 인권보장을 위한 유엔의 활동의 중심이 되었다.

이후 유엔의 인권보장 활동은 1948년 세계인권선언 채택, 1966년 2개의 인권 규약 채택 그리고 1967년 경제사회이사회 결의 1235호에 따라 인권위가 특정국 인권상황을 토의할 수 있게 되었으며, 1970년 경제사회이사회 결의 1503호에 의거, 특정국의 인권침해유형을 비공개로 검토할 수 있게 되는 등 법적, 제도적으로 활동기반을 넓혔다. 그러나 냉전체제의 고착에 따라 유엔내에서의 인권논의는 정치적 문제로서 인식되었으며, 주요 인권협약의 가입 실적도 기대에 미치지 못하였다.

70년대 중반이후 미국의 카터 대통령이 인권외교를 주창한 것은 인권문제를 국제적 주요현안으로 인식시키는데 중요한 역할을 하였다. 80년대까지 고문 문제, 여성, 아동 등 주요 인권분야에 관한 국제협약 채택이 마무리되었으며 인권 위원회의 특별보고관 활동이 활성화되고 국제사면위원회(Amnesty International)를 위시한 국제인권 NGO가 각종 인권회의의 참석과 국제적 캠페인을 강화함에 따라 인권문제는 80년대 후반부터 주요 국제현안으로 자리매김을 하였다.

특히 냉전체제가 종식되고, 그 과정에서 인권외교의 역할이 부각됨에 따라 국제사회에서 인권의 중요성에 대한 인식은 매우 높아졌다. 1993년 세계인권 회의 개최, 유엔 인권고등판무관직(U.N. High Commissioner for Human Rights) 신설, 그리고 최근 유엔이 추진중인 유엔체제내에서의 인권주류화(mainstreaming human rights) 노력, 양자 또는 다자차원의 국제외교에서 인권문제가 필수적 요소로 포함되는 추세는 국제적으로 점증하는 인권문제의 중요성을 말해주고 있다.

## 2. 국제인권활동의 형태

70년대 이후 미국을 비롯한 서구의 여러나라에서 인권문제를 외교정책의 하나로써 본격적으로 다루기 시작한 이후 국제인권 활동은 양자외교차원에서는 세가지 형태로 추진되었다.1)

첫째로 해당국 정부와의 비공개 협의를 통하여 인권상황에 대한 우려를 표명하고 인권개선을 촉구하는 "조용한 외교(Quiet Diplomacy)", 둘째로 인권문제에 대한 정부의 입장을 공개적으로 밝히는 성명서 발표, 셋째로 해외원조 또는 무역 특혜조치를 부여하거나 중단하는 방법이다.

그러나 외교정책에 있어서 인권의외교를 중시하는 것으로 평가되는 미국뿐만 아니라 대부분의 서구국가의 경우 안보, 정치, 경제적 이해와 인권정책이 충돌할 경우 인권문제는 부수적으로 고려되어온 것이 현실이다.

다자외교차원에서는 유엔인권위원회의 활동이 활성화됨에 따라 매년 3~4월 6주간의 일정으로 제네바에서 개최되는 회의에서 특정국의 인권상황에 대한 논의뿐만 아니라 결의안 작성 및 표결 과정에서 53개국 인권위원국의 인권에 대한 인식과 입장이 표현되고 있다. 또한 유엔 총회(제3위원회)에서도 인권위원회 논의의 기초로 특정국 인권상황이 토의되고 결의안이 채택되고 있다.

90년대 들어서 인권위원회에서의 중국인권결의안 제출과 같이 특정국 인권 결의안을 인권위원회에 상정할 지 여부와 결의안 표결시 입장은 해당국과의 전반적인 외교관계에도 영향을 미칠 정도로 인권문제에 대한 국제적 관심과 중요성이 증대되고 있는 실정이다.

다자차원에서 또다른 중요한 인권외교활동은 각국 정부가 가입한 주요 국제 인권협약의 이행과 관련한 활동이다. 1965년도에 모든 형태의 인종차별에 관한 협약, 1966년 2개의 인권규약을 채택한 유엔의 인권규범 제정 활동은 1989년에 아동권리에 관한 협약을 채택함으로써 "6개 주요 인권협약"의 제정 활동을 마쳤다. 2)

이들 주요 인권협약은 회원국의 협약이행을 감시하기 위하여 정기적으로 국가 보고서를 제출토록 의무화하고 있으며, 협약산하위원회가 제출된 보고서를 심의하고 있다. 협약당사국 정부가 정례 국가 보고서를 작성하거나, 협약위원회의 보고서 심의에 참가하는 과정은 주요인권문제에 대한 정부입장의 점검 및 평가 기회로 인식되고 있어, 국제활동에 있어서 그 중요성이 높아지고 있는 추세이다.

### 3. 한국의 국제인권활동

80년대까지 국제인권활동에서 한국정부의 활동은 인권위원회에서 발언등을 통하여 국내인권문제에 관한 입장을 밝히는 것이 주종을 이루었다. 인권분야 활동에서 한국정부의 역할에 변화가 온 것은 국내인권상황의 개선과 함께 1991년 국제연합에 가입하고 1993년 유엔인권위원회의 위원국으로 활동을 시작한 이후라고 할 수 있다. 인권위원회의 주요의제에 대한 입장표명과 관련 결의안에 대한 표결, 특정국 인권상황 결의안에 대한 표결을 통하여 주요인권현안에 대한 정부의 인식과 입장이 대외적으로 공표되었다. 특히 1993년 6월 비엔나에서 개최된 세계인권회의를 통하여 인권의 보편성과 특수성의 문제, 시민적·정치적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리의 불가분성 문제등에 관한 선진국과 개도국, 특히 서구 국가들과 상당수의 아시아 국가들과의 현격한 입장차이 속에서 한국 정부는 인권에 대한 인식과 인권 보장의 방법에 관한 입장을 대외적으로 천명하였다.

한국정부는 1979년 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 협약에 가입한 것을 시작으로 1995년 고문방지협약에 가입함으로써 6개 주요인권협약에 모두 가입하였으며, 각 협약 가입이후 정기적인 국가보고서 제출, 협약절차상에 따른 진정서에 대한 입장제출 등을 통하여 우리나라의 인권보장 이행상황에 대한 협약산하위원회의 평가와 권고를 받고 있다.

이번 글에서는 현재 국제사회에서 주요인권문제로 대두되고 있는 인권의 보편성 문제와 인권보장의 방법등에 대한 한국정부의 기본입장과 유엔인권위원회에서의 주요활동을 살펴보고, 한국정부가 국제인권협약 가입이후 취한 조치를 살펴봄으로써 한국정부의 인권에 대한 기본입장과 그동안의 국제인권활동을 살펴보고자 한다.

## II. 주요 국제인권 현안에 대한 한국의 입장

### 1. 인권의 보편성과 특수성

세계인권선언은 1948년 유엔총회에서 채택될 당시에는 국제법상 법적 구속력을 가지지 않는 "선언"(declaration)으로 인식되었다. 또한 세계인권선언을 채택할 당시 표결에 참가한 국가가 찬성 48개국과 기권 8개국(소련, 사우디아라비아, 남아프리카 및 동구 5개국)이므로 선언채택 과정에 참여하지 못한 일부 국가들은

선언이 서구의 입장만을 반영하였으며, 현재의 유엔 회원국이 185개국임에 비추어 볼 때 인권선언의 법적 효력을 인정하기 어렵다는 입장을 가지고 있다. 그러나 60년대 이후 동 선언의 내용을 조약화한 2개 규약, 즉 시민적·정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights)과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)이 보편적, 기본적 국제 인권협약으로 자리잡게 되고 3) 많은 유엔 결의에 세계인권선언의 원칙이 반복적으로 포함되고, 제2차 세계대전 이후 독립한 많은 국가의 헌법에 세계인권선언의 주요 내용이 반영됨에 따라 지금에 와서는 동 선언을 국제 관습법으로 인정하여야 한다는 주장이 설득력을 가지게 되었다.

세계인권선언의 국제법적 효력의 다름에도 불구하고 동 선언이 인류의 인권 신장에 기여한 것은 인권의 문제를 국내의 문제로부터 국제적 문제로, 나아가 인류의 문제로 인식케하는 계기를 마련한 점이다.

인권의 보편성(universality of human rights)이 최초로 언급된 것은 앞에서 언급한 유엔헌장 전문이라고 할 수 있으나, 보다 명확하고, 구체적으로 보편성 원칙이 확인된 것은 1993년도 비엔나 세계인권회의에서 채택된 비엔나 인권선언 및 실천계획(The Vienna Declaration and Programme of Action)이다. 동 선언 제1항은 이같은 권리와 자유의 보편적 성격에는 의문의 여지가 없다고 천명하고, 제5항은 "모든 인권은 보편적 ..."이라고 규정하고 이어 "... 국가적·지역적 특수성과 다양한 역사적, 문화적, 종교적 배경의 중요성은 염두에 두어야 하나, 어떠한 정치적·경제적·사회적 체제하에서도 모든 인권의 증진과 보장은 국가들의 임무"임을 강조하였다.4) 또한 제4항에서는 "... 모든 인권의 증진과 보장은 국제사회의 합법적인 관심사(... the promotion and protection of all human rights is a legitimate concern of the international community.)라고 확인하였다.

세계인권회의의 기간중 계속된 선언초안 교섭 과정에서 상기 제4항과 관련, 가장 쟁점이 되었던 것은 인권보장이 국제사회의 합법적인 관심사라는 내용중에 "합법적(legitimate)"이라는 단어를 포함하느냐의 문제였다. 중국, 인도네시아, 말레이시아, 미얀마등 일부 아시아 국가들이 동 단어의 삭제를 강력히 요청하였으나, Ibrahim Fall 인권센터 소장이 인권보장 활동을 "유엔의 목적과 원칙에 따라"(in the framework of these purposes and principles) 수행한다는 문안을 포함시키고 "합법적"을 포함할 것을 중재안으로 제시, 이것이 받아들여짐에 따라 인권보장이 국제사회의 "합법적" 관심사라는 문안이 채택되었다.5)

세계인권회의의 준비과정에서부터 아시아 지역의 많은 국가들은 인권의 보편성을 인정하나 문화적, 종교적, 지역적, 정치적, 역사적 특수성이 고려되어야 한다는 입장을 견지하여 서구국가들과 대립하였다. 많은 아시아 국가들의 입장이 반영된 대표적 예로서 세계회의의 준비회의 성격으로 93. 3.29~4. 2간 방콕에서 개최된 아시아 지역회의에서 채택된 방콕 선언은 제5항에서 국가주권과 국내문제 불간섭 원칙을 재강조하고, 제8항에서 "인권이 본질적으로 보편적이거나 ... 국가적·지역적 특수성과 다양한 역사적, 문화적 및 종교적 배경의 중요성이 고려되어야 한다"고 규정하여, 인권의 보편성보다는 특수성에 중점을 두었다는 평가를 받았다. 이같은 상당수의 아시아 국가들의 입장과는 달리, 한국은 세계인권회의와 그 이후의 각종 유엔인권관련 회의에서 인권의 보편성을 강조하는 입장을 견지하였다. 세계인권회의의 우리나라 수석대표인 한승주 외무장관은 "인권은 보편적이며 ... 상황에 따라 변경될 수 없는 것"임을 확인하였다.6)

## 2. 정치적·시민적 권리와 경제적·사회적·문화적 권리의 불가분성

세계인권선언에는 두가지 종류의 권리가 있는 것으로 인식되고 있다.

첫 번째 종류의 권리는 선언 1조-21조에 보장되어 있는 시민적·정치적 권리이며, 두 번째는 선언 22조-27조에 규정되어 있는 경제적·사회적·문화적 권리이다. 시민적·정치적 권리는 고전적·전통적 권리로서 국가권력으로부터 개인을 보호하기 위한 권리가 주종을 이룬다. 이에 비하여 경제적·사회적·문화적 권리는 노동권의 일부 예외는 있으나, 대부분의 권리들은 동 선언에 포함되어 국제적 차원에서 인권으로서 인정받기 시작한 비교적 새로운 개념의 권리이다. 즉 사회보장, 노동, 휴식과 여가, 적당한 생활수준, 보건, 교육, 문화생활의 권리가 보편적 권리로서 인정받게 된 것이다. 7)

세계인권선언 채택이후 국내적·국제적 인권의 신장을 위하여 모든 종류의 권리가 함께 보장되어야 한다는 주장이 설득력을 얻기까지는 오랜 시간이 필요하였다.

선언채택 초기에는 서구 선진국들은 인권신장을 위해서는 시민적·정치적 권리의 보장이 절대적으로 중요하며, 경제적·사회적·문화적 권리는, 국가가 점진적으로 노력하여 보장하여야 할, 상대적으로 중요성이 떨어지는 권리로서 인식하였다. 특히 냉전체제하에서 사회주의 국가들이 경제적·사회적·문화적 권리의 중요성을 강조한 것도 서구 국가들의 입장을 강화하는 한 요인이 되었다.

한편, 대부분의 개도국들은 시민적·정치적 권리의 중요성을 부인하지는 않으나 경제적·사회적·문화적 권리가 우선적으로 보장되는 것이 전 인류의 인권 증진을 위하여 필요하다는 입장을 보여왔다.

그러나 최근에 와서 양 종류의 권리를 분리할 수 없으며, 상호 의존성이 있고 또한 상호 연관성이 있다는 입장이 점차로 많은 선진국과 개도국간에 공동으로 자리잡게 되었다. 이러한 추세를 반영하여 비엔나 인권선언은 제5항에서 "모든 인권은 ... 분리할 수 없으며, 상호 의존적이며, 상호 연관성이 있다"고 명문화하였다.

1993년 세계인권회의의 이후 미국을 제외한 대부분의 서구 국가들이 유엔 인권위원회등 각종 국제인권회의에서 양 종류의 권리의 보장을 위하여 노력하여야 한다는 입장을 표명하고 있음에도 불구하고, 많은 개도국들, 특히 아시아 국가들이 경제적·사회적·문화적 권리의 실현의 중요성, 특히 발전권(Right to Development)의 실현이 시급하다고 강조하는 경향은 계속되고 있다.

인류의 인권증진을 위하여 양 종류의 권리를 함께 보장하는 것이 필요하다는 비엔나 선언내용에도 불구하고, 현실적으로 유엔인권위원회 또는 유엔총회에서는 세계 인권상황을 여전히 시민적·정치적 권리를 중심으로 평가하고 있다. 특히 특정 국가 인권상황 결의안에는 시민적·정치적 권리를 침해하는 것에 대한 비난은 있으나, 경제적·사회적 권리의 보장 문제에 대하여 언급이 거의 없는 것이 현실이다.

많은 개도국들이 경제적·사회적·문화적 권리의 중요성을 계속하여 강조하고 있는 것은 이같은 인권위에서의 시민적·정치적 권리에 관한 편중 현상에 대한 반발 때문이기도 하나, 시민적·정치적 권리의 보장 수준이 비교적 열악한 개도국들이 선진국들로부터의 비난을 모면하기 위한 대응수단의 하나로서 경제적·사회적 권리의 중요성을 강조한다는 인식이 많은 선진국뿐만 아니라 NGO에도 확산되어 있는 것으로 보인다.

비엔나 선언 교섭시 다른 인권이 충분히 보장되지 못한다는 이유로 특정 인권이 부인되어서는 안된다는 내용의 선진국의 제안이 선언 초안에서 삭제된 것에 대하여 국제사면위(AI)등 NGO들이 인권의 보편성에 대한 손상이라고 비판한 것도 같은 맥락의 인식에 따른 것이라고 할 수 있다.

이 문제에 대하여 경제발전을 이유로 한 인권침해의 경험을 가진 한국은 많은 개도국과는 다른 입장을 각종 유엔 인권회의에서 표명하여 왔다.

세계인권회의에서의 다음과 같은 발언이 그 대표적 예이다. "인권의 보호와 증진에 있어 지역적·국가적 상황이 고려될 필요가 있다는 것 또한 사실입니다. 그러나 역사는 특수한 상황이 인권침해를 정당화 할 수 없다는 것을 우리에게 보여주고 있습니다. 예를 들면, 저개발이 인권침해에 대한 변명이나 정당화 수단으로 사용될 수는 없습니다." 8)

이같은 입장은 이후 유엔총회와 인권위원회 회의에서 계속 표명되었으며, 경제적 권리의 중요성을 강조하는 국가들이 대부분인 아시아지역에서 한국의 인권 정책은 차별성이 두드러지게 되었다.

1986.12. 4. 유엔총회 결의(41/128)로 "발전권에 관한 선언(Declaration on the Right to Development)"이 채택된 이후 발전권의 성격, 보장주체 및 보장방법을 둘러싼 선·개도국간의 논쟁은 유엔인권위와 총회에서 최근까지 계속되고 있다.

개도국들은 발전권이 불가양의 권리로서 개별 국가뿐만 아니라 국제금융기구와 국제사회가 이의 보장을 위한 의무를 지고 있으며, 발전에 필요한 기본 여건으로서 식량권, 보건권등 기본적인 경제적·사회적 권리와 국제적 경제원조등이 보장되어야 한다는 입장이다.

이에 대하여 선진국들은 점차로 발전권을 권리로서 인정하면서도 발전권 보장의 1차적 주체는 개별국가로서, 국내적으로 모든 사람이 발전과정에 참여하고, 발전의 이익, 즉 경제적·사회적·문화적 및 정치적 발전에 따른 수혜를 받을 수 있도록 개별국가가 노력하며, 국제사회는 이를 위하여 가능한 지원을 하여야 한다는 입장이다. 선진국들은 발전권의 이행과 관련하여, 민주주의 체제의 확립과 정부의 선정(good governance)을 강조하고 있다. 특히, 미국은 발전권을 권리로서 인정하지 않고, 이를 개도국들이 자국내의 열악한 인권상황의 책임을 국제사회의 것으로서 돌리려는 의도에서 강조하고 있다고 평가하는 것으로 보인다.

이와 같은 논쟁은 "발전권에 관한 선언"에서 발전권의 정의를 애매모호하게 규정하고 있어 발생한 것으로 보인다. 동 선언 제1조 제1항은 발전권을 다음과 같이 규정한다.

"발전권은 불가양의 인권으로서, 그 권리에 의하여 모든 인간과 모든 부류의 사람들이 경제적·사회적·문화적·정치적 발전에 참여하고, 기여하고, 수혜받을 수 있도록 권리를 부여받고, 그에 따라 모든 권리와 기본적 자유를 완전히 실현할 수 있는 것이다."

1993년 비엔나 선언은 발전권을 보편적·불가양의 권리이며 기본적 인권의 필수적 요소라고 재확인하였다. 동시에 동 선언은 발전의 결핍을 이유로 인권의 침해가 정당화 될 수 없다는 입장도 강조하였다.

한국은 국제적 추세에 따라 발전권을 권리로서 인정하면서 국제사회의 노력도 요구되나, 개별국가가 우선적으로 발전권의 보장의 제1차적 책임을 진다는 입장에서, 민주주의 체제의 확립, 정부의 선정, 발전과정의 참여와 그에 따른 수혜의 공평한 분배가 필요하다는 점을 각종 유엔 회의에서 강조해 오고 있다.

세계인권회의에서 "오직 민주주의와 인권만이 정치적·사회적·경제적 발전의 바탕이 되는 잠재력의 완전한 발휘를 보장한다. ..."고 언급한 것은 그 한 예이다. 9)

### 3. 인권보장을 위한 유엔과 NGO의 역할

유엔체제, 특히 인권위원회와 총회가 헌장상의 인권보장을 위한 활동, 즉 세계 인권선언과 주요 인권협약의 제정, 특정국 인권침해에 대한 시정과 고문, 실종, 여성, 아동등 특정주체의 인권문제 개선을 위한 다양한 특별보고관(special rapporteur) 및 실무그룹(working group)의 활동등을 통하여 세계인권선언상의 원칙들을 실행에 옮기는데 커다란 공헌을 하였다는 것에 대하여 국제사회의 평가는 대체로 일치한다.

그러나, 아시아지역 국가들을 중심으로 한 일부 개도국들은 이제까지의 유엔의 인권보장 활동이 서구 선진국의 인권에 대한 사상과 이념을 반영하고, 시민적·정치적 권리에 대한 보장에 치중하고, 개도국들의 열악한 경제적·사회적 여건을 무시한 체제로 운영되고 있어 그 개선이 필요하다는 입장을 보이고 있다. 이에 대하여 선진국들은 유엔의 인권보장 체제를 강화하기 위한 제도 개선이 필요하다는 입장에서 유엔인권고등판무관 제도 신설, 인권위 활동의 개선, 인권협약 기구들의 신뢰성과 효율성을 증진하고 위한 지원확대 등을 주장하였다. 1993년도 비엔나 세계인권회의의 결과로 93년도 유엔총회는 인권고등판무관(High

Commissioner for Human Rights) 제도를 신설, 유엔내에 인권보장 활동을 종합 조정, 시행하는 임무를 부여하였다. 또한 인권위원회의 활동 개선을 위한 방안이 계속 제기되어 99년도 제55차 인권위원회 회의에서는 인권위원회와 인권소위원회의 활동 개선을 위한 방안에 대한 논의가 주요 의제로 대두될 것으로 전망된다.

한국은 세계인권회의에서 유엔이 인권증진의 임무를 수행하기에 가장 효율적인 기구이므로 유엔인권활동의 메카니즘을 강화하여야 한다고 강조하고 유엔인권고등판무관직의 설치 제안을 적극 지지하였다. 10)

또한 유엔인권위와 각종 인권협약기구의 활동이 보다 강화되고, 그 효율성이 증대되어야 한다는 입장을 견지하여 왔다.

유엔 창설 이래로 인권보장과 증진을 위한 유엔의 인권규범제정과 인권위원회 및 각종 인권회의의 활동에는 비정부간기구(Non-Governmental Organization : NGO)의 참여와 기여가 커다란 역할을 하였다.

일부 NGO들은 유엔헌장 기초 과정에서부터 영향력을 행사, 헌장에 인권규정이 포함되도록 하였으며, NGO가 유엔활동이 참여할 수 있는 제도 마련을 위하여 노력하였다. 그 결과로 헌장 제7조는 경제사회이사회가 NGO와의 협의를 위하여 적절한 제도를 만들 수 있도록 규정하게 되었다. 11)

이후 NGO들은 각종 인권침해에 대한 진정서 제출, 인권위원회의 참여, 개별 국가들에 대한 캠페인등을 통하여 국제인권운동의 한 주축으로서 활동하게 되었다. 특히 60년대 이후 국제사면위원회(Amnesty International)의 활동이 본격화되면서 국제인권활동에 있어서 NGO의 역할은 부각되었다. 지금도 매년 유엔인권위원회 회의에는 100여개의 NGO가 참여하고 있다.

국가인권운동에 있어서 NGO의 역할과 활동이 강화됨에 따라, 유엔인권위원회의 활동과 세계인권회의 과정에서 NGO의 참여 문제는 선·개도국간 주요 쟁점이 되었다. 많은 개도국들은 대부분의 NGO들이 서구 선진국의 입장을 반영, 개도국의 인권상황을 비판한다는 인식에 따라 NGO의 활동이 일정수준 통제되어야 한다는 입장을 유지하였다. 선진국들은 국내적 또는 국제적 인권증진을 위한 NGO의 역할과 업적을 평가하면서, NGO의 보다 광범위한 회의 참여와 자유로운 활동 보장을 위하여 강조하여 왔다.

98년도 제53차 유엔총회에서 그 제정 교섭을 시작한 지 13년만에 "인권옹호자 선언(Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms)이 채택된 것은 인권보장 활동에 있어서 NGO의 역할이 국제적 평가를 받았다는 측면과 함께, NGO 활동에 대한 개도국의 의구심을 함께 반영한 것으로 평가할 수 있다.

한국은 "개인과 마찬가지로 민간단체들은 인권규범의 이행에 있어 정부보다 더 적극적인 대응을 할 수 있으며, 따라서 민간단체의 증가는 인권의 보편적 실현에 긍정적인 징조" 라고 평가하였다. 12) 또한 유엔이 인권옹호자 선언을 채택하는 것을 적극 지지하고, 각종 인권관련 회의에 NGO의 참여 확대를 지지한다는 입장을 견지하고 있다.

#### 4. 특정국 인권상황 결의안 토의

매년 개최되는 유엔인권위원회에서는 특정국의 인권상황에 대한 공개 토의와 비공개 토의(1503 절차)를 거쳐 통상적으로 20~30여개국의 인권상황에 대한 결의안이 표결을 통하여 또는 표결없이 채택되고 있다. 각 인권위원국은 국제인권에 대한 인식과 정치적 고려등에 따라 이같은 특정국 인권결의안에 대한 토의와 표결 과정에 참가하고 있어, 특정국 인권결의안에 대한 표결 입장은 인권의교의 중요한 척도라고 하겠다.

98년도 제54차 인권위원회에서는 공개절차에서 15개국, 1503 절차에서 3개국의 인권상황 결의안이 채택되고, 총 1개국(쿠바) 결의안이 부결되었으며, 7개국에 대한 인권위 심의 종결 결정이 있었다. 결의안이 채택된 국가들은 다음과 같다. 13)

- 아시아·중동지역 : 미얀마, 캄보디아, 피점령 팔레스타인지역, 아프가니스탄, 이란, 이라크
- 아프리카지역 : 수단, 나이지리아, 민주콩고, 루완다, 적도기네, 브룬디, 소말리아
- 유럽지역 : 구유고
- 중남미 : 하이티

최근 인권위원회의 특정국 인권결의안에 대한 표결에서 특기할 만한 것은 한국과 일본을 제외한 아시아지역 위원국들이 거의 대부분 결의안에 반대하고 있는 현상이다. 아프리카, 동구, 중남미 지역 위원국들이 지역별로 통일된 입장을

보이고 있지 않는 것에 비하여 대부분 아시아 지역 국가들은 인권위원회의 특정국 인권상황 토의에 소극적 또는 거부 입장을 유지하고 있는 것이다.

한국은 공개표결을 통하여 채택된 7개 결의안중 유일하게 이란인권 결의안에만 기권하였으며 나머지 결의안에는 찬성을 표명하였다. 14) 이러한 입장은 한국의 민주화 경험과 인권의 보편성에 대한 확고한 인식에 따른 것으로 평가할 수 있겠다.

이와 관련하여 98년도 제53차 유엔총회에서 한국이 미얀마 인권결의안에 아시아 국가로는 유일하게 공동제안국으로 참여한 것은 국제인권문제에 대한 한국의 전진적 자세를 보여준 대표적 사례라고 평가할 수 있다.

### III. 국제인권협약에 따른 활동

#### 1. 국제인권협약의 중요성

1948년 세계인권선언을 선포한 이래로 유엔의 인권활동은 80년대 중반까지 인권보장을 위한 국제규범, 즉 인권과 관련된 각종 협약을 채택하고, 선언, 규칙 및 권고를 작성하는 것에 치중하였다. 다양한 종류의 인권협약의 발효는 인권의 국제화에 기여하였을 뿐만 아니라, 협약당사국의 인권보장 의무를 국제법으로 규정한다는 점에서 인권의 보장과 증진을 위한 국제적 노력을 한 차원 높였다고 할 수 있다. 특히 아래 "6개 주요 인권협약"이 채택됨에 따라 이제 국제사회는 인권관련 국제규범의 작성보다는 이미 만들어진 협약의 충실한 이행을 위하여 노력하여야 한다는 요청이 높아지고 있다.

- 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 협약 : 65.12. 채택, 69. 1. 발효
- 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(B규약) : 66.12. 채택, 76. 3. 발효
- 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(A규약) : 66.12. 채택, 76. 1. 채택
- 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약 : 79.12. 채택, 81. 9. 발효
- 고문방지협약 : 84.12. 채택, 87. 6. 발효
- 아동권리에 관한 협약 : 89.11. 채택, 90. 9. 발효

6개 주요 인권협약이 국내적으로 뿐만 아니라 국제적인 인권증진에 기여한 것은 협약 당사국이 협약이행과 관련한 정례 국가보고서를 제출하고 협약산하위원회가 이를 심의하고, 협약이행 상황에 대한 평가 및 권고를 함으로써 개별국가의 특정 인권상황에 대한 시정기능과 함께 국제적 기준에 의하여 특정 인권문제에

대한 객관적 평가가 가능하기 때문이다.

또한 개인이 제출한 진정서를 협약산하위원회가 심의할 권한을 수락하는 절차를 규정한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(동 규약 선택의정서), 모든 형태의 인종차별철폐에 관한 협약(동 협약 제14조), 고문방지협약(동 협약 22조)의 경우, 개인이 인권침해에 대한 구제조치를 국제법에 따라 직접 제기할 수 있는 방법을 마련하였고, 협약산하위원회의 결정과 협약 해석 사례가 국제 인권법의 강화에 기여함으로써 국제적 인권증진을 위한 기반을 확대하였다고 하겠다.

그러나 국제인권협약에 가입한 사실만으로 국내적 인권보호를 위한 국가적 의무를 이행하였다고 평가할 수는 없다. 협약의 내용을 국내적으로 입법화하거나, 정책과 제도에 반영하고, 협약산하위원회가 정례 국가보고서를 심의한 이후에 채택한 권고 또는 진정서의 심의와 관련한 결정을 국내적으로 수용하려는 노력이 수반되어야 할 것이다.

#### 2. 한국의 국제인권협약 가입 활동

한국은 6개 주요 인권협약중 모든 형태의 인종차별에 관한 협약을 79.1월 가입하고, 85.1월 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약에 가입한 이후에 80년대 중반부터 대표적 인권협약인 A, B규약의 가입을 추진하였으나, 그 실현은 90.7월이 되어서야 이루어졌다. 이후에 채택된 아동권리에 관한 협약(91.12월 가입 발효), 고문방지협약(95.2월 가입 발효)에도 가입함에 따라 현재에는 모든 6개 주요 인권협약의 적용을 받고 있다. 또한 개인의 진정서 제출 권한을 부여한 B규약 선택의정서에 B규약과 동시에 가입하고, 모든 형태의 인종차별에 관한 협약 제14조를 97.3월 수락하여 인권보장을 위한 전진적인 자세를 보였다.

6개 주요 인권협약에 가입한 이후 한국은 각 협약별로 1-8차례에 걸친 정례 국가보고서 심의를 마쳤다. 정례 국가보고서의 제출과 동 보고서 심의가 인권 보장과 증진과 관련하여 국내적으로 미친 영향은 결코 과소평가 할 수 없다고 하겠다.

국가보고서 작성과정을 통하여 정부 각 부처는 관계법령, 정책 또는 행정 행위가 국제인권기준에 부합되는지, 또는 국제협약의 이행에 적합한지 여부를 자체적으로 점검하는 기회를 가지며, 협약 산하 위원회의 보고서 심의를 통하여 정부가 협약에 규정된 인권보장의무를 제대로 수행하는지를 평가받기 때문이다.



또한 일부의 협약의 경우 초보적 단계이기는 하나, 국가보고서 작성과정에 국내 민간단체의 입장이 반영되거나, 92.7월 B규약 최초보고서 심의와 같이 협약 산하 위원회의 국가보고서 심의 과정에 국내 민간단체가 별도의 보고서를 제출하여 보고서 심의를 활성화한 사례는 협약의 국내적 이행뿐만 아니라, 인권에 대한 국내적 인식 고양에도 기여한다고 평가된다.

현재까지 인권협약의 진정서 처리절차에 따라 협약 산하기구가 한국과 관련하여 내린 결정은 B규약 산하의 인권이사회(Human Rights Committee)의 3개 결정이며, 모든 형태의 인종차별철폐협약에 따른 진정서 심의는 아직 사례가 없다.

국제인권협약의 국내적 이행과 관련하여 보다 심도있는 검토가 필요한 것은 인권협약상의 규정이 국내적으로 직접 효력을 가질 수 있는지의 문제이다. 이 문제는 인권협약과 국내법과의 규정상 또는 해석상 합치를 위한 노력과 함께, 협약 산하기구의 협약 조문에 관한 해석과 협약이행과 관련한 결정을 국내적으로 조화, 수용하려는 자세속에서 그 해결방법을 찾을 수 있을 것이다.

#### IV. 맺음말

한국의 국제인권활동은 비교적 짧은 역사에도 불구하고 국제적으로 일정한 위치를 확보하였다고 할 수 있으며, 인권의 보편성에 입각하여 비교적 일관된 입장에 따라 추진되고 있다고 평가된다. 이것은 빈곤, 독재와 인권침해를 함께 극복한 국가적 경험과 시민사회의 인권의식이 꾸준히 강화되고 있는 것에 힘입은 바 크다고 하겠다.

앞으로의 국제인권활동을 보다 강화하고, 이에 병행하여 국내적인 인권보장을 공고히 하기 위하여는 다음과 같은 과제가 우선적으로 해결되어야 할 것으로 생각된다.

첫째, 모든 국민의 인권의식이 보다 확대되고 심화되어야 할 것이다. 헌법뿐만 아니라 세계인권선언, A규약 및 B규약이 보장하고 있는 시민적·정치적, 경제적·사회적·문화적 권리를 모든 국민이 골고루 향유할 수 있도록 꾸준히 노력하여야 한다는 인식과 모든 사회적 활동에서 인권의 개념이 고려되고 반영되어야 한다는 인식의 확산이 절실하다. 또한 한국내의 인권문제뿐만 아니라 국제적인 인권문제를 우리의 문제로 보는 시각이 필요하다고 본다. 이를 위하여는 아직 초보단계인 인권교육의 확대와 강화가 절실히 요청된다. 또한 유엔을 비롯한 국제적 차원의 인권활동에 대한 참여와 이해가 확대되어야 할 것이다.

둘째, NGO의 활동이 보다 활성화되어야 한다. 국내적, 국제적 인권증진을 위한 NGO의 역할은 21세기에도 계속 강화되어야 할 것이다. 90년대 들어서 한국의 인권 NGO의 활동은 보다 조직화되고 그 활동 분야가 급격히 확대되었으나, 아직도 발전의 여지와 필요성은 많다고 보인다.

우리의 문제만이 아닌 다른 나라의 인권문제를 해결하기 위한 국제적 공조 노력도 보다 강화되어야 할 분야이다.

셋째, 국제인권활동에 대한 정부의 입장과 역할에 대한 일반사회의 보다 큰 관심과 참여가 요망된다. 국제인권활동의 중심인 유엔에서는 기존의 인권문제뿐만 아니라 새로운 유형의 인권문제를 각국 정부대표가 중심이 되어 NGO의 참여속에 해결방안을 모색하고 있으므로, 국제인권활동에 대한 정부와 민간의 공동참여는 국내인권증진뿐만 아니라 국제인권보호 활동에도 기여할 것으로 믿는다. 끝.

#### 각주

- 1) Jack Donnelly, *International Human Rights*, Westview Press(1993), 104쪽
- 2) 6개 주요협약은 "시민적·정치적 권리에 관한 국제규약", "경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약", "인종차별철폐협약", "여성차별철폐협약", "고문방지협약", "아동권리협약"임.
- 3) 1998년말 현재 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약의 가입국은 144개국이며, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약의 가입국은 141개국임.
- 4) World Conference on Human Rights, United Nations Department of Public Information(1995), 30쪽
- 5) 세계인권회의 참가보고서, 외무부 국제기구국(1993), 19쪽
- 6) 세계인권회의 참가보고서, 앞의 책(주 5), 77쪽
- 7) 유네스코 한국위원회 엮음. 인권이란 무엇인가, 오름(1995), 64-65쪽
- 8) 세계인권회의 참가보고서, 앞의 책(주 5), 78쪽
- 9) 세계인권회의 참가보고서, 앞의 책(주 5), 78쪽
- 10) 세계인권회의 참가보고서, 앞의 책(주 5), 79쪽
- 11) Thomas Buergental, *International Human Rights*, West Publishing Co.(1995), 318쪽
- 12) 세계인권회의 참가보고서, 앞의 책(주 5), 79쪽
- 13) 제54차 유엔인권위원회 참가 보고서, 외교통상부(1998), 105-109쪽
- 14) 97년도 제53차 인권위원회에서 한국은 17:27:9로 부결된 중국인권결의안과 이란인권결의안에 기권하였음. 98년도 제54차 인권위원회에는 중국인권결의안이 제출되지 않았음.

세계인권선언 50주년 기념

## 「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

# 국가 정보의 전자화와 민주주의와 인권: 기본권의 하나로서의 사민권(私民權)의 개념 정립을 위한 시론

— 김 주 환 —

12

# 국가 정보의 전자화와 민주주의와 인권: 기본권의 하나로서의 사민권(私民權)의 개념 정립을 위한 시론

김주환 (보스턴대학 언론학과 교수)

이 글은 점차 그 중요성이 인식되고 있는 "권리로서의 프라이버시 (privacy right)"를 기본적인 권리의 하나인 사민권(私民權)으로 개념 정립해 나가기 위한 하나의 시론이다. 여기서 우리는 특히 국가의 정보수집체제가 전자화 (디지털화) 하는 것이 민주주의 과정 전반에 대해 어떠한 깊은 의미를 지니는가를 고찰해봄으로써 사민권의 우선성과 근본성을 재인식하고, 나아가 정보 공개나 개인정보보호 관련 법안 등 우리나라의 사민권 보장제도를 앞으로 어떠한 방향으로 개선, 발전시켜야 하는가를 생각해보고자 한다.

## I. 기본적인 권리로로서의 사민권 (私民權) 개념 정립의 필요성

### 1. 권리로서의 프라이버시의 세가지 구성 요소

권리로서의 프라이버시는 무엇을 숨기자는 것도 아니며 골방에 혼자 가만히 있게 놔두라는 뜻도 아니다. 물론 그러한 혼자있을 권리도 프라이버시에 포함되지만 그것이 전부인 것은 결코 아니다. "권리로서의 프라이버시"는 적어도 다음 세 가지 종류의 권리 모두를 일컫는 포괄적인 개념이다.

(1) 첫째, 사생활 보호권. 이는 사생활 (주거등 사적 공간 포함)을 침해받지 않을 권리를 일컫으며, 우리가 흔히 이해하는 사생활 보호로서의 프라이버시권이 이에 해당한다. 우리나라 헌법은 "사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않을 권리"(17조)와 "주거의 자유를 침해받지 않을 권리" (16조)라 하여 이를 명시적으로 보장하고 있다. 넓게 보아 초상권과 명예권도 이에 포함된다.

(2) 둘째, 의사 소통의 프라이버시권. 이는 의사 소통의 내용의 비밀을 보장받을 수 있는 권리이며, 우리 헌법은 "모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다" (18조)라 하여 이를 보장하고 있다. 여기서 말하는 "통신"은 면대면 커뮤니케이션에서부터 전신, 우편, 전화, 컴퓨터 통신, 일대다 통신 등 모든 형태의 커뮤니케이션을 포괄하는 의사 소통 일반이라 폭 넓게 이해해야 한다. 이러한 의사소통의 프라이버시권은 감시나 방해받지 않고 자유로운 의사 표현을 통해 자신의 사상과 견해를 형성해 나아갈 수 있는 권리이다 (Regan, 1995). 따라서 이는 양심 또는 사상의 자유(19조)와 언론 출판의 자유 (21조) 등의 기본 전제가 되는 "권리를 위한 권리"라 할 수 있다.

(3) 셋째, 정보의 프라이버시권. 이는 자신의 개인 정보에 대한 배타적 통제권을 지닐 권리를 가리키며, 다른 사람이나 기관에 공여된 자신의 개인 정보의 유통과 활용 과정에 관여할 수 있는 권리를 포함한다 (Regan, 1995). 즉 이는 감시 당하지 않을 권리와 감시 당하지 않음을 보장하기 위해 국가나 제 3 자의 자신에 대한 개인 정보 수집 활동을 감

시할 권리이다. 우리 헌법은 이를 명시적으로 보장하고 있지는 않으나 행복 추구권등을 통해 유추 해석할 수 있다.

사실 주요 선진국 중 정보의 프라이버시권을 헌법에서 명시적으로 보장하고 있는 나라는 아직 없다. 세계 인권 선언도 12조에서 "사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 명성에 대한 비난을 받지 아니한다"라고 하여 사생활 보장권과 의사소통의 프라이버시권만을 언급하고 있을 뿐이며 기타 여러 국제 인권 조약이나 선언도 정보의 프라이버시를 명시적으로 보장하고 있지는 않다. 그러나 국가나 영리기관의 정보 수집 체계의 전자화는 정보의 프라이버시권 침해의 실질적인 위협이 되고 있으며 우리나라를 포함한 세계 각국은 나름대로 개인정보보호제도를 서둘러 제정하고 있는 것이 최근 추세이다.<sup>1)</sup>

## 2. 기본 권리로서의 프라이버시: 사민권(私民權)

우리말에서 프라이버시(privacy)는 흔히 "사생활"로 번역된다. 그러나 프라이버시는 물론 사생활이라는 뜻도 포함하지만 그보다는 훨씬 더 외연이 넓은 개념이다. 우리말에서 "사생활"은 흔히 부정적이고 소극적인 보호 또는 은폐의 대상으로만 여겨진다. 예컨대 "남의 사생활에 왜 참견이나?" "그 사람 사생활에 문제가 많다" 등으로 부정적으로 쓰이지 "저는 당신의 사생활에 진지한 관심을 갖고 있습니다"라든가 "그 분의 사생활을 열심히 연구해보자"라는 식의 긍정적 맥락에서는 거의 쓰이지 않는다. 더욱이 농경생활에 기반한 공동체의 오랜 전통을 아직도 어느정도 유지하고 있는 우리 문화에서는 사생활을 적극적인 권리로 개념화하기가 매우 어렵다. "아니 몇몇하면 무얼 숨길게 있는가" 하는 전제가 깔려 있기 때문이다. 또 프라이버시가 번역되지 않고 그냥 쓰일 때에도 "그건 내 프라이버시에 속하는 일이다 (그러니 참견 마라)" 하는 식으로 소극적 부정적인 의미를 지닌다.

이렇게 볼 때 "privacy right"를 사생활 보장권으로 번역한다면 세 가지 포괄적 권리로서의 프라이버시라는 의미를 모두 담아내기는 힘들다. 더욱이 "기본 인권의 하나로서의 프라이버시"를 주장할 경우 다른 인권에 비해 그 중요성이나 시급성이 덜한 "배부른 자의 인권 타령" 쯤으로 여기지기 쉽다. "privacy right"를 사적(私的) 시민 또는 사민(私民: private citizens)으로서의 기본 권리 또는 사적 인간임을 주장할 수 있는 권리라는 뜻이므로 이를 사민권(私民權)이라 부르는 것이 적절할 것이다. 사민권은 국적을 지닌 통치대상으로서의 "국민"이기 이전에 주권자인 자연적 인간, 사적 시민으로서의 권리이다. 이의 구체적 내용에는 위에서 살펴본 사생활 보호권, 의사소통의 프라이버시권, 정보의 프라이버시권 등이 모두 포함된다.

1) 프라이버시 인터네셔널의 디렉터인 사이몬 데이비스에 따르면, 90년대 이후에 전자정보와 관련하여 개인정보보호관련 법을 새로이 제정한 나라에는 체코, 헝가리, 홍콩, 타이완, 벨지움, 스위스, 스페인 등이 있으며 (Davies, 1995), 우리나라에서도 <공공기관의 개인정보보호에 관한 법률>이 1994년에 제정되었다.

헌법이 보장하고 있는 "국민의 기본권"이라 할 때의 "국민"은 통치대상으로서의 국민(citizen)이 아니라 주권자인 자연적 사적 개인으로서의 국민(people)이다. 사실 인권 선언이나 헌법이 보장하고 있는 개인의 기본권은 헌법이 국민 개개인에게 "부여"한 것이 아니라, 헌법 이전에 이미 사적 자연인으로서의 개인의 누리는 기본권을 단지 확인하고 보장한 것 뿐이다. 우리 헌법 제 10 조에서도 "국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다"라고 하여 기본적 인권은 헌법이나 그 어떤 국가 권력에도 우선하는 것임을 분명히 하고 있으며, 그러한 기본권의 주체는 통치대상으로서의 국민이 아니라 사적 "개인"임을 분명히 하고 있다.

인권 선언이 모두에서 정의한 인간의 "천부의 존엄성과 동등하고 양도할 수 없는 권리"는 제 아무리 민주적인 절차나 법치주의, 다수결의 원칙 등에 의해서도 결코 침해될 수 없는 개인의 고유한 권리다. 인권은 여러 민주적 가치와 원칙을 평가하는 기준인 상위 개념인 것이지 결코 민주주의나 정치 과정에 의해 결정되는 하위 개념이 아니다.

## 3. 주권의 형성과 사민권

민주주의는 민(民)에 주권(主權)이 있다는 뜻이다. 우리 헌법도 제1조에서 "대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다"라고 하고 있다. 여기서 말하는 "국민"은 물론 통치 대상인 국가 구성원으로서의 공민(公民)이라기보다는 불가침의 기본적 인권을 지닌 "존엄한 개인"으로서의 사민(私民)으로서의 주권자다. 국가는 "천부의 존엄성"과 "양도할 수 없는 권리"를 지니는 주권자로서의 개인들이 모여서 이룬 하나의 제도이므로 기본적 인권은 국가 권력에 선행한다.

주권자는 주권 의지로서 존재한다. 주권 의지는 여러 가지 형태로 나타날 수 있는데 의회 등의 대의기관이나 투표 등 법적 구속력을 갖는 형태를 통해 나타날 수도 있고 언론이나 여론 조사 등에 의해 법적 구속력 없이 표현될 수도 있다. 물론 이러한 여러 형태 중 그 어느 것도 주권 의지와 그 자체와 동일시 될 수는 없지만 우리는 투표 결과나 대의기관의 결정을 주권 의지의 표출로 받아 들여 이를 바탕으로 법치주의의 기반인 법을 만든다. 주권자는 모든 정치 권력의 근본적인 담지자이며 그 뜻이 텍스트로 체화 된 것이 바로 헌법과 그 하위법이다. 법치주의는 주권자의 자기 지배(self-governance)의 원칙의 표현이며 법의 정당성과 권위의 원천 역시 주권자의 자기의지이다.

주권 의지는 민심은 천심(vox populi, vox dei)이라 할 때의 바로 "민심"을 가리킨다. 주권자는 주권의지로만 존재하므로 주권자는 항상 자유롭게 주권의지를 형성할 수 있어야 한다. 국가 권력은 자신의 존재 기반인 주권의지의 자유로운 형성을 결코 침해해서는 안 된다. 사민권은 사적 영역의 보호, 자유로운 신념, 사상, 의견 형성, 그의 표현인 의사표현의 자유, 감시 당하지 않을 자유, 자신에 대한 정보의 통제권 등을 그 내용으로 하는데, 이는 바로 주권 의지의 자유로운 형성에 절대적으로 필요한 조건들이다.

#### 4. 열린 마당(Öffentlichkeit)과 사민 (私民: private citizens)

하버마스는 그의 최초의 저작에서 처음 제시한 열린 마당의 이론 (Habermas, 1989)을 의사소통이론 (Habermas, 1984)과 결합시켜 최근의 저작에서는 열린 마당을 주권자의 견해와 의지가 형성 (opinion-and-will formation) 되는 장으로 이해하고 있다(Habermas, 1996). 그의 이론에 따르면 사적 개인으로서의 시민들이 자유롭게 모여 서로 의견을 교환하고 여론을 형성하는 과정이야말로 주권자의 주권의지가 형성되는 민주주의의 핵심이다 (Kim, 1999). 바로 이들이 자유롭게 모이는 장소나 (예컨대 18세기 런던의 커피하우스나 파리의 카페, 살롱 등) 의견을 교환하는 매체가 (20세기 후반의 사이버스페이스) 바로 열린 마당이며 이를 통해 주권자로서의 사적 시민의 생활세계는 공공의 정치체계와 연결된다. 다시 말해서 열린 마당은 사적시민의 사생활의 한 부분이면서도 공공영역인 정치체계 (political system)의 중간에 놓여 있다.<sup>2)</sup>

따라서 주권 의지는 공적 관심사 (public issues)에 대해 사적 시민이 사적 영역에서 형성하는 여론을 바탕으로 한다. 자유로운 주권 의지의 형성을 위해 필수적 요건인 언론의 자유를 막는 것이나 도청을 하는 것은 주권 의지의 자유로운 형성에 대한 전면적인 도전이다. 프라이버시에 대한 확실한 보장이 없다면 주권자 간의 자유로운 의사소통이 불가능해지기 때문이다. 제도화된 감시 체제는 내면적 자기 검열 기제를 초래해 주권자의 진정한 뜻의 형성을 방해하기 때문에 “주권이 국민에게 있다”는 것은 공염불이 되고 말며 “민주주의” 역시 헛된 수사가 되고 만다.

주권자로서의 사적 시민 (private citizens)은 국가 권력에 대한 저항의 가능성을 항상 유지해야 한다. 사민권이 보장되지 않는다면, 저항의 가능성은 사라지고 만다. 권력은 곧 감시의 시선 방향과도 일치한다. 사적 시민의 감시의 시선이 국가 권력을 향해야 하지 (투명한 정부), 거꾸로 국가 권력의 감시의 시선이 사적 시민을 향해서는 안된다.

2) 하버마스의 열린마당 (Öffentlichkeit)은 영어로는 “the public sphere”라 번역되며 한국어로는 흔히 “공공영역”이라 번역되는데 이는 오해의 소지가 있다. 하버마스가 누누히 강조하고 있듯이 열린 마당은 공적 부문이 아니라 생활세계와 정치체계 (political system: 예컨대 국가 기관, 조직, 제도 공공부문)에 사이에 놓여 그 둘을 연결해주는 것이기 때문이다. 생활세계에서 형성된 사적 시민의 여론과 의지는 열린 마당에서 형성되어 정치체계로 입력되며, 정치체계에서의 출력은 생활세계로 피드백되어 다시 그 결과는 열린 마당을 통해 재입력된다. 하버마스는 열린 마당을 다음과 같이 정의하고 있는데, 여기서 나타나는 바와 같이 열린 마당의 핵심적인 구성요소는 커뮤니케이션을 통한 여론, 즉 주권자의 의지의 형성이다. “By public sphere we mean first of all a domain of our social life in which such a thing as public opinion can be formed. Access to the public sphere is open to all citizens. A portion of the public sphere is constituted in every conversation in which private persons come together to form a public. When the public is large, this kind of communication requires certain means of dissemination and influence; today, newspapers and periodicals, radio and television are the media of the public sphere.” (Habermas, 1991, p. 398; 밑줄은 필자의 강조).

#### 5. 프라이버시 개념의 발전

프라이버시라는 개념은 처음부터 미디어와 밀접한 관련을 갖고 발전해 왔다. 아렌트가 지적하는 바와 같이 (Arendt, 1958), 매스미디어는 공공영역 (the public sphere)과 개인 영역 (private sphere)를 동시에 제공하였으며, 처음 프라이버시라는 개념이 등장하게 된 계기도 19세기 후반 포토저널리즘 (저속한 가십거리를 주로 취급하는 황색 저널리즘)의 횡행 탓이었다. 그 후 전자매체 (텔레비전, 라디오)와 녹음기술, 도청장치 등 각종 커뮤니케이션 수단의 발달은 권리로서의 프라이버시 개념 발전을 촉진시켜 왔다. 프라이버시 개념이 처음으로 공식화된 것은 1888년 미국 토마스 쿨리 판사가 내린 “혼자 있을 권리” (right to be let alone)라는 정의에 의해서이다. 보다 본격적인 논의는 2년 뒤인 1890년 워렌과 브랜다이스라는 두 변호사의 프라이버시로의 권리 (Rights to Privacy)라는 논문에 의해서 촉발되었다. 이 논문은 처음으로 언론의 횡포에 대항하는 개인의 권리로서의 프라이버시의 필요성을 역설하였다고는 하지만, 한 편으로 돈 많은 상류층 인사의 대중매체에 대한 불만을 권리화하려는 노력에 불과한 것이라는 비판적 시각도 있다 (Pember, 1972).

구체적인 프라이버시 법 제정이 이루어지기 시작한 것은 미국에서 1934년 Communications Act 에 포함되어 있었던 (주로 매스미디어와 관련된) 프라이버시 관련 수정 조항들이며, 본격적인 법안이 세계 각국에서 제정되기 시작한 것은 겨우 1970년대 들어와서이다. 유네스코는 1970년에 ICJ (International Commission of Jurists)에 프라이버시와 개인정보보호에 대한 보고서를 부탁하였다. 1972년에 ICJ는 보고서를 제출하였고, 그 후 1년 뒤 스웨덴이 처음으로 개인정보보호법이 제정하였으며, 뒤이어 1974년 미국도 프라이버시 보호법을 (The Privacy)을 제정하였다. 1980년 중반에 들어서서 유네스코는 전자매체와 컴퓨터의 광범위한 보급에 따른 현실을 감안하여 보고서 내용을 수정 보완할 것을 다시 ICJ에 요청하였고, 미국은 1986년에 전자 커뮤니케이션 프라이버시 (Electronic Communications Privacy Act: ECPA) 법안을 제정하게 된다. 하지만 레간 (Regan, 1993)이 지적하듯이 ECPA가 기반하고 있는 프라이버시의 개념은 여전히 모호하고 광범위한 것이어서, 정확히 어떠한 법익을 보호하려는가는 여전히 불분명하다.

이처럼 권리로서의 프라이버시는 그 역사가 아주 일천한, 이제 막 발전하고 있는 새로운 개념이나, 그 발전은 미디어 (커뮤니케이션 수단)의 발전과 동전의 양면을 이루고 있다. 따라서 국가가 관리하는 정보를 포함해서 모든 종류의 정보가 전자화되는 지금 기본적인 권리로서의 프라이버시의 확립은 민주주의를 표방하는 모든 나라에 당면한 시급한 과제이다. 클락이 지적하는 바와 같이 기본적인 권리로서의 프라이버시는 이제 점차 법적으로 확립되어 가고 있는 “발전 중에 있는” 개념이다 (Clarke, 1996). 지금까지 꼭 좁게나마 기본권의 하나로 인정되어왔던 사생활보호권에 의사소통의 프라이버시권 (이하 의사소통 사민권)과 정보의 프라이버시권 (이하 정보 사민권)을 통합하여 기본권으로서의 프라이버시권 일반을 개념화하고 있는 것이 최근의 추세이다 (Michael, 1994). 우리는 이러한 포

팔적 권리로서의 프라이버시를 공민(公民: the public)이기 이전에 사적 시민 (private citizens) 으로서의 권리라는 뜻의 사민권 (私民權)으로 이해해야 한다.

## II. 커뮤니케이션 기술 (매체)의 발전 역사와 민주주의와 사민권

### 1. 정보의 전자화의 의미

민주주의의 기본 원칙들과 인권의 주체로서의 존엄한 개인, 근대 민족 국가 (modern nation states) 등은 모두 커뮤니케이션 수단 (매체)의 발전과 그 궤를 같이 하여 왔으며, 오늘날 급격히 이루어지고 있는 정보 양식의 혁명적 변화<sup>3)</sup> 또한 우리가 오늘날 알고 있는 바의 민주주의와 국가 기능, 국가 권력 구조에 근본적인 변화를 가져올 것이다.

정보 양식의 변화라 할 때에 우리는 흔히 뉴미디어로 일컬어지는 여러 가지 새로운 커뮤니케이션 수단의 등장을 가리킨다. 예를 들자면, 케이블 텔레비전, 컴퓨터 통신, 인공 위성 통신, 인터넷 등이다. 다양한 종류의 뉴미디어들은 보다 많은 정보를 보다 멀리 더 빠른 속도로 주고 받으려는 한 가지 공통된 목적을 지향하고 있으며, 때문에 이들은 서로 융합되어 가는 경향을 보이고 있다. 케이블 텔레비전을 통한 인터넷이라든지, 인터넷을 통한 장거리 전화, 컴퓨터 통신망을 통한 텔레비전 서비스등이 그 예이다. 이러한 뉴미디어들은 또한 디지털 (전자) 정보라는 공통된 정보 양식을 추구하고 있다. 우선 일반적으로 정보가 디지털화 한다는 것은 다음과 같은 의미를 지닌다.

(1) 첫째, 모든 형태의 정보가 질적으로 동일한 형태로 변환한다. 따라서 동일한 프로세서 (컴퓨터), 동일한 네트워크 (채널), 동일한 저장매체를 이용해서 모든 종류의 정보 (화상, 이미지, 텍스트, 등)를 처리할 수 있게 된다. 디지털 정보 이전에는 텍스트는 종이 위에 잉크로, 목소리는 녹음기를 이용해서 녹음 테이프에, 동영상은 무비카메라를 이용해서 필름에 하는 식으로 별도의 처리 매체와 저장 방식이 요구 되었다. 그런데 이제는 컴퓨터 하나에 모든 형태의 정보를 수록할 수 있을 뿐만 아니라 단일한 채널(예컨대 인터넷)을 통해서 송수신 할 수 있게 되었다. 따라서 지금까지 별도의 채널과 매체를 통해서 유통되어왔던 각기 다른 형태의 정보들 (텔레비전, 라디오, 잡지, 신문, 영화 등 대중매체와 전화, 전신, 서신 등 개인간 매체)이 모두 컴퓨터 통신망 하나를 통해서 송수신이 가능해지며, 하나의 매체 (컴퓨터 저장 디스크나 테이프)에 저장할 수 있게 된다.

(2) 둘째, 이렇게 저장된 모든 종류의 정보에 대한 검색이 가능하다. 네그로폰테는 이를 정보를 위한 정보 ("bits for bits")라 부르는데, 전자 정보에는 항상 검색에 사용될 수 있는 항목이 포함되기 마련이다. 예컨대 아날로그 상태의 신문 기사는 따로 스크랩을 해주어 나중에 검색해 볼 수 있으며, 오래된 서신의 내용 역시 목록을 만들어 두지 않으면 그 내용이 무엇인지 알기 어렵다. 그러나 일단 디지털 정보로 바뀌게 되면, 그 정보가 텍스트든 (책, 뉴스기사, 판례, 법조문) 이미지 (사진, 그림)든 텔레비전이나 라디오 프로그

3) 필자는 이를 정보의 전자화를 컴퓨터, 커뮤니케이션, 커뮤니티의 세 분야에서 동시에 일어난 혁명적 변화라고 파악하여 "3-COM 혁명"이라 개념화한 바 있다 (Kim, 1996).

램이든 상관없이 모두 생산된 날짜나 생산자, 주제, 제목 등을 이용해서 검색할 수 있게 된다. 이메일도 편지와는 달리 발송인이나 수신인, 수신 날짜, 제목 등을 이용해서 검색할 수게 된다. 다시 말해서 디지털화된 정보는 모두 즉각적인 접근이 가능한 (random-accessible) 하나의 백과사전처럼 검색 대상이 된다.

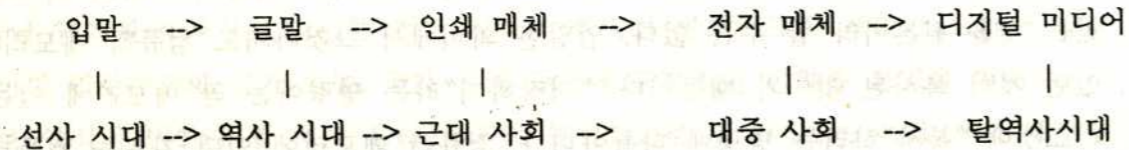
(3) 완벽한 복사가 가능하며, 따라서 시간과 공간의 제약을 받지 않는다. 필자가 지금 컴퓨터로 쓰고 있는 이 원고에는 원본이 없다. 복사본만이 있을 뿐이다. 이 글을 안전하게 보관하기 위해 파일을 플로피 디스켓에 "복사"한다고 해서 컴퓨터의 하드 디스켓에 들어 있는 것을 원본이라 할 수는 없다. 엄밀한 의미에서 그것마저도 컴퓨터 메모리(RAM)에 있던 것이 복사된 것이기 때문이다. "저장하기"라는 명령어는 곧 메모리에 있는 정보를 디스켓에 "복사"하라는 명령에 다름아니다. 컴퓨터 메모리에 있던 자료는 컴퓨터를 끄면 사라진다. 영원히 사라진다. 디스켓에 있는 것도 마찬가지이다. 그 위에 새로운 자료가 덧 씌워지면, 그것도 영원히 사라져 버린다. 순간적으로. 그리하여 몇 번이고 추고(推敲)하여 쓴 글이든 그냥 갈겨 쓴 글이든 컴퓨터 파일에는 아무런 흔적도 남지 않는다. 그러나 한 번 제대로 저장된 자료는 지속적인 복제를 통해 영원히 존재할 가능성을 획득한다. 만약 하드 디스크가 물리적으로 낡거나 문제가 생기면, 그 자료를 새로운 디스크에 옮기면 된다. 이러한 복사는 기존의 복사와는 다르다. 복사된 것이 원본(?)과 아무런 차이도 없을 뿐만 아니라 원본과 똑 같은 권위-윌터 벤야민의 말을 빌자면 아우라(aura)-를 지니는 것이기 때문이다.

디지털 (전자) 정보에는 이처럼 순간적으로 영원히 사라질 수 있다는 가능성과 완벽한 상태를 유지하면서 영원히 존재할 수 있다는 가능성이 언제나 동시에 구현되어 있다. 따라서 정보의 디지털화는 존재론적으로도 엄청나게 중요한 의미를 지닌다. 지금까지 인류는 인간이 지각할 수 있는 대상 중에서 순간적으로 사라져 버릴 수 있으면서도 또 동시에 영원할 수 있는 것을 단 한 번도 본 적이 없다 (Kim, 2000). 더구나 인간 자신이 스스로 생산한 것 중에 시간으로부터 자유로운 것은 지금까지 단 하나도 없었다. 오늘날 현대 철학의 중요한 기반이 되고 있는 하이데거의 <존재와 시간>은 처음부터 다시 쓰여져야 할 판이다.<sup>4)</sup>

4) 만약 우리의 목소리나 모습이 사진이나 녹음 테이프, 비디오 테이프 등과 같은 아날로그 테이타로 보관에 되어 있다면, 그것은 마치 종이 위에 만년필로 적어 놓은 수고처럼 시간에 지남에 따라 언젠가는 낡아 없어지게 된다. 아무리 고급 비디오 테이프라도 고작 "라이프 타임 게런티"정도다. 겨우 몇 십년 정도만을 버틸 수 있다는 뜻이다. 그러한 테이프의 내용도 물론 복사될 수는 있다. 그러나 유한한 것을 유한한 것으로 옮기는 것은, 그것의 유한성을 극복해 주지는 못한다. 말하자면 비디오 테이프 속의 아날로그 테이타는 디지털 테이타와는 달리 복사되면 될 수록 그 질이 떨어지게 마련이다. 정보 이론적으로 말하자면, 복사하면 할수록 그 정보량은 감소하고 잡음량(noise)이 증가하게 된다. 따라서 비디오 테이프속에 담긴 정보는 그것이 디지털화하지 않는한, 언젠가는 변형되고 사라져버릴 운명을 지닌다. 디지털 정보에 기반한 가상 현실(virtual reality)을 이용하면, 우리의 경험은 영원히 반복될 가능성도 갖게 된다. 모든 감각적 자료들은 생산될 수 있고, 저장될 수 있으며, 또 적절한 기구에 의해 재생될 수 있다는 것이 가상 현실의 이론이기 때문이다. 이러한 가상 현실에 기반한 컴퓨터 프로그램과 장치는 현재 의과 대학에서의 수술 연습용이나 전투기 조종사의 비행 훈련용 등으로 오늘날 실제 사용

### 2. 정보 양식의 변동 과정

전자 정보라는 새로운 정보 양식이 인류문화 전반에 어떤 의미를 갖겠는가를 살펴볼 수 있는 유일한 방법은 과거에 새로운 정보 양식이 등장하였을 때 어떠한 영향을 끼쳤는가를 돌이켜보고, "은고이지신"의 정신으로 새로운 정보양식의 의미를 유추해보는 유비추리이다. 필자는 인류가 역사상 4번의 커다란 정보 양식의 변화를 겪었다고 본다. (아래 도표 참조)



(대표적인 정보 양식과 그에 상응하는 사회형태)

#### 가. 문자의 발명

첫 번째는 문자의 발명이다. 문자의 발명과 더불어 인류는 입말에 대비되는 글말이라는 새로운 언어 양식을 사용하게 되었으며, 기록이라는 새로운 형태의 집단 기억의 수단을 갖게 되었다. 글이라는 새로운 정보 양식 덕분에 인류는 선사 시대를 벗어나 비로서 역사를 갖게 되었다. 글말의 사용이 인간의 의식과 문화에 얼마나 근본적인 변화를 초래하였는가를 꼼꼼히 고찰하고 있는 학자는 윌터 옹이다(Ong, 1995). 그가 적절히 지적하고 있는 것처럼, 우리가 인간의 본성으로 당연히 여기는 것들은 사실 글말(literacy)이라는 새로운 기술에서 유래한 것이다. 옹에 따르면, 글쓰기는 단지 인간 의식을 외부에서 도와주는 데 도구에 불과한 것이 아니라 인간의 내적 의식구조를 근본적으로 변화시켰다 (p. 82). 또한 글쓰기는 인간 커뮤니케이션에 요구되는 기본적 감각을 청각에서 시각으로 "영구히" 바꾸어 놓았다 (p. 12).<sup>5)</sup>

#### 나. 인쇄매체와 근대 민주주의의 등장

두 번째의 커다란 정보양식의 변화는 인쇄매체의 등장이다. 인쇄매체 등장의 포괄적인 영향력에 대해, 본격적인 역사적 고찰을 하고있는 아이젠슈타인에 따르면, 중세 사회를 근대로 이끈 기본적 원동력이 바로 인쇄매체이다 (Eisenstein, 1979). 인쇄 매체는 라틴어를 읽고 쓸 수 있었던 중세 유럽 사회의 소수 엘리트들이 독점했던 자료 저장과 탐색,

되고 있다 (Burdea & Coiffe, 1994).

5) 옹의 논의의 기본적인 아이디어는 고대 그리스의 입말 문화와 글말 문화를 대비하여 설명하고 있는 하벨로크의 논의에 바탕을 두고 있다. 하벨로크는 입말문화권에 속해 있던 부족적 인간(tribial men)들이 글말을 사용하게 되면서 부족을 초월한 개인으로 탈바꿈하였다고 보고 있다. 이러한 탈부족적인 개인(detribalized individuals)을 교육하기 위한 프로그램을 마련한 것이 바로 이데아라는 개념을 고안해낸 플라톤의 철학이라는 것이다 (Havelock, 1963). 하벨로크의 논의는 마살 맥루한에게도 커다란 영향을 미쳤다.

그리고 커뮤니케이션 네트워크의 체계를 근본적으로 와해시키고 르네상스 혁명을 가져왔다. 당시의 새로운 미디어였던 인쇄 기술은 성경을 각국의 언어로 대량 출판하게 함으로써 중세 교회의 독점적 권위를 와해시키고 프로테스탄트의 성장을 가능하게 하였으며, 각국 언어의 표준을 제시함으로써 민족국가의식의 기틀을 마련해 주었다. 또한 인쇄매체는 인류 역사상 최초로 불특정 다수인이 동일한 텍스트를 지닐 수 있게 함으로써 객관적 지식이라는 이데올로기에 바탕을 둔 근대 과학이 발전할 수 있는 토대를 제공하였다. 인쇄 매체 이전의 텍스트들은 중세의 수도사들이 수도원에서 손으로 필사함으로써만 생산되었으므로, 판본에 따라 내용이 차이가 날 수밖에 없었고, 하나의 동일한 텍스트에 기반을 둔 객관적 지식이 발전할 수 없었다. 따라서 종교혁명과 부르주아 혁명, 그리고 근대 과학과 민족 국가의 성립도 모두 인쇄매체를 기반으로하여 성립되었다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 신문이나 잡지등의 매체를 통한 상품 광고는 전국적인 시장 (national market)을 상대로 하는 브랜드 네임을 지닌 상품의 등장을 가능하게 하였다 (Pope, 1983).<sup>6)</sup> 천부의 인권을 지닌 개인이라는 관념과 이에 기반한 여러 가지 민주주의의 원칙들 (인민주권, 의회주의, 법치주의, 다수결의 원칙, 평등주의에 입각한 투표제도, 언론 출판의 자유 등)은 모두 근대의 산물이다. 사실 근대 국가의 형성과 개인의 발전은 동전의 양면을 이루며 동시에 발견된 개념들이다 (Hayek, 1960; Dahl, 1989; Lasker, 1949). 존엄하고 평등한 개인이라는 관념과 민주주의의 원칙들의 발전을 가능하게 했던 것은 17세기 유럽에서 급격히 늘어난 최초의 대중매체 (매스 미디어)인 인쇄 매체에 기반한 공중(public)의 등장이다.

산업혁명 이후 자동화된 인쇄기술의 발전에 힘입어 처음으로 대량 생산되기 시작했던 그 당시의 "뉴미디어" 신문이 어떤 사회적 의미를 가졌는가를 하는 것에 대해서는 열린 마당 (Öffentlichkeit)의 이론을 처음으로 체계화한 하버마스의 논의에 잘 나타나 있다 (Habermas, 1989). 하버마스는 부르주아 민주주의의 기본이 되는 대중(public)과 그들로

6) 미국 광고에 대한 역사적 고찰을 하고 있는 포프에 따르면, 19 세기 후반과 20 세기 초반에 와서야 비로소 전국적인 시장을 목표로 규격화되고 <브랜드>를 지닌 상품들이 생산되기 시작했다. 그것은 그 때서야 겨우 전국적 규모의 광고를 가능하게 해준 전국적 규모의 대중 매체가 등장했기 때문이다. 예컨대 "브랜드를 지니고 포장된" 미국 최초의 상품이었던 "윌터 베이커 초콜렛"은 전국적 규모의 광고가 가능해진 이후에나 등장할 수 있었다 (Pope, 1983, p. 31). 즉 <전국적 시장>이 있고나서 <전국적 광고>가 생겨난 것이 아니라 <전국적 광고>가 <전국적 시장>을 창출해냈던 것이다. 더욱 특기할 만한 것은, "전국적 규모의 대중 매체, 즉 대량 생산된 잡지, 그리고 뒤이어서 라디오와 텔레비전의 발전을 자극하고 선도한 것이 바로 전국적 규모의 광고" (Pope, 1983, pp.8-9)라는 사실이다. 즉 대중 매체가 생기고 난 후에 광고가 이를 그저 이용한 것이 아니라, 전국적인 광고를 원하는 힘, 즉 보다 효율적인 커뮤니케이션 노동 수단을 원하는 자본의 힘이 마침내 라디오 텔레비전 등의 대중 매체를 탄생시키고 발전 시켰던 것이다. 포프는 이러한 커뮤니케이션 수단의 발전이 <대량생산 산업>으로 특징지어지는 현대의 자본주의 생산 체제를 초래했다고 결론짓고 있다. 대중사회를 가져온 대중 매체의 발달이나 정보화 사회를 초래한 커뮤니케이션 수단의 혁신적 발전 모두 광고와 같은 커뮤니케이션 노동의 생산성 향상에 그 기원을 두고 있다. 커뮤니케이션 노동으로서의 광고는 존재론적으로나 논리적으로 뿐만아니라, 역사적으로도 상품 생산과 시장에 선행한다 (Kim, in press).

하여금 정치에 대해 논의하고 정치 과정에 참여할 수 있게 하는 열린 마당은 신문의 보급에 의해서 가능했던 것이라고 보고 있다. 물론 신문의 전신인 뉴스 레터들은 자본주의 발전 초기부터 있어 왔다. 그러나 뉴스 레터는 진정한 의미의 대중을 생산해 낸 것은 아니었다. 왜냐하면 뉴스 레터에는 대중성(publicity)의 결정적인 요소가 되는 일반적 접근 가능성(general accessibility)과 일상적 규칙성(routinized regularity)이 결여되었기 때문이었다 (Habermas, 1989, p. 16).

대량 생산을 가능하게 한 인쇄 기술의 발달에 힘 입은 당시의 “뉴미디어”인 신문은 누구나 읽을 수 있는 일반적 접근 가능성과 일상적 규칙성에 기반한 새로운 형태의 뉴스를 보급하게 되었다. 여기서 뉴스가 새로운 형태라는 것은, 이러한 신문이라는 매체를 통해서 비로소 일반 대중들이, “나 말고도 다른 많은 사람들 역시 내가 오늘 본 뉴스를 접했을 것”이라는 가정할 수 있었기 때문이다.

이러한 하버마스의 논의는 인쇄 매체의 발전을 통해 근대 과학과 종교 혁명, 그리고 근대 정신의 기원을 설명하는 엘리자베스 아이젠슈타인 (Eisenstein, 1979), 또 근대 국가의 기원을 가상 공동체에서 찾는 베네딕트 앤더슨 (Anderson, 1991), 그리고 같은 텍스트를 함께 읽는 독서 대중(reading public)을 부르주아 이데올로기의 원형으로 파악하는 알빈 굴드너 (Gouldner, 1976) 등의 논의에서 공통적으로 발견되는 주장이다.

역사적으로 돌이켜 보면, 책과 신문이 출판되기 시작하고 나서야 비로소 사람들은 자신이 언어 공동체에 기반한 하나의 사회, 즉 근대 국가의 구성원이라는 관념을 갖게 되었다. 대중매체로서의 책과 신문이 등장하기 이전의 유럽에는 수 많은 봉건 영주들이 지배하는 수 많은 도시 국가만이 있었고 우리가 지금 알고 있는 바의 근대 국가들은 존재하지 않았다. 그러다가 책과 신문의 보급을 통해 표준어가 자리잡기 시작하였으며, 우리는 불란서 사람, 너희는 독일 사람 하는 식의 민족 의식도 발전하게 되었던 것이다. (Tarde, 1989).

뿐만 아니라 내가 대중매체를 통해 알게 된 뉴스를 나 이외의 다른 구성원들도 알고 있고 관심을 갖으리라는 믿음을 갖게 되었으며, 나아가 그 사건에 대해서 내가 느끼는 감정과 견해를 다른 사회 구성원들도 마찬가지로 느끼리라는 확신도 가질 수 있게 되었다. 여기서 내가 곧 사회의 일원이라는 “우리-의식(we-consciousness)”과 “여론(public opinion)”이라는 개념이 자리잡게 되었고, 이를 바탕으로 공동체의 의사 결정에 한 표를 행사할 수 있는, 여론의 주체로서의 평등한 개인이라는 관념이 완성되었다. 나아가 이를 바탕으로 우리-의식을 지닌 공동체의, 일반 의지로서의 인민 주권의 개념 또한 발전하게 되었다. 이처럼 책과 신문이라는 대중 매체는 근대 민주주의를 가능하게 하는데 결정적인 기여를 했다.<sup>7)</sup>

7) “대중매체”하면 고래고래 악만 써대는 연속극이나 현란한 춤만이 난무하는 인기가요 순위 발표를 우선 떠올릴 수 밖에 없는 요즈음에, 대중 매체가 근대 민주주의의 요람이라는 주장은 다소 생소하게 들릴지도 모른다. 그러나 꼭 텔레비전만이 대중매체인 것은 아니다. 대중매체는 똑같은 내용의 정보를 불특정 다수인이 공유할 수 있게 하는 모든 종류의 커뮤니케이션 수단

#### 다. 전자매체와 대중사회

세 번째의 커다란 정보양식의 변화는 전자 매체가 가져왔다. 맥루한 역시 하벨로크와 마찬가지로 글말이 인간의 이성적 사고를 발달시켰으며, 씩여진 텍스트가 인간을 탈부족적인 개인으로 발전시켰다고 본다 (McLuhan, 1964). 맥루한은 영상과 소리를 동시에 제시해주는 영상전자매체, 특히 텔레비전은 이성적인 개인을 다시 비이성적 부족적 인간들로 퇴화시켰다고 주장한다.<sup>8)</sup> 시각기관을 통해 좌에서 우로 순서대로 받아들여지는 텍스트와는 달리, 텔레비전의 시청각 정보는 눈과 귀를 동시에 사용하여 한꺼번에 받아들여지며, 이는 원시 부족사회를 결합시켰던 힘인 “터치(touch)”의 감각을 되살려, 지구 전체를 하나의 부족사회인 지구촌(global village)으로 되돌려 놓는다는 것이다.

전자매체는 또한 인류로 하여금 새로운 역사의 기록을 남기게 하였다. 문자이외의 소리와 영상이라는 새로운 형태의 기록은 인류의 집단기억에 새로운 양식을 부여하였다. 임진왜란에 대해 우리는 읽을 수밖에 없지만, 한국전쟁에 대해서는 보고 들을 수 있게 된 것이다. 또 영상전자매체는 생중계 방송이라는 형태를 통해서 “하나의 사건을 즉각적인 역사(instant history)”로 만들어 버리는 위력까지 발휘하고 있다. 인간의 달 착륙 장면이라든지, 씨엔엔 텔레비전의 걸프전쟁 중계 방송 등이 이러한 예에 해당하는데, 커뮤니케이션 학자 엘리후 캣츠와 다니엘 다이안은 이러한 현상을 “미디어 이벤트(media events)”라 부르고 있다 (Dayan & Katz, 1992). 하나의 중요 이벤트에 사회 구성원 모두가 참여하는 일은 원시부족사회에서나 가능했던 일인데, 이것이 영상전자매체를 통해 전 지구적인 규모로 다시 재현되고 있는 것이다.

또한 라디오, 텔레비전 등의 전자매체는 진정한 의미의 대중사회를 생산해낸 대중매체이다. 물론 인쇄매체가 대중매체의 원형인 것은 사실이지만, 씩여진 텍스트의 전달은 문자해독률 등에 의해 제한될 수밖에 없으며, 항상 소수의 “읽는 대중”을 생산할 수 밖에 없다. 그러나 소리와 영상을 전자의 속도로 전송하는 전자 매체들은 이러한 제한 없이 거의 모든 사회 구성원들에게 즉각적으로 파고들어 그들 모두를 대중으로 전환시킨다.

#### 라. 뉴미디어: 전자정보와 쌍방향 커뮤니케이션

네 번째 정보 양식의 변화가 바로 오늘날 디지털 정보에 기반한 뉴미디어의 등장에 의한 것이다. 뉴미디어의 특징은 쌍방향의 상호작용 커뮤니케이션(interactive communication)을 가능하게 한다는 것과 디지털 정보를 사용한다는 것이다. 이러한 속성으로 미루어 볼 때, 뉴미디어는 인쇄매체나 전자매체 이상의 영향력을 행사하여 인간의 의식구조와 문화를 근본적으로 바꾸어 놓을 것이다. 인간의 시청각을 모두 사용하게 하

을 의미한다. 따라서 신문, 책, 영화, 라디오, 텔레비전 뿐만 아니라 월드와이드웹 등의 컴퓨터 통신도 포함된다. 일정한 매체에 접할 때, 그 매체를 다른 누군가도 또한 접하게 되리라는 가정이 가능한 이상 그것은 대중매체이다. 출판(publication)이라는 말 자체가 벌써 텍스트를 대중화한다(public-ation)는 것, 또 그럼으로써 대중을 생산한다는 뜻을 함축하고 있는 것이다.

8) 용 역시 영상전자매체가 제2의 입말문화(secondary oral culture)를 가져왔다고 본다. 용, 앞의 책, 136쪽.



는 뉴미디어는 제2의 입말 시대를 초래함으로써 아직 글말 중심으로 되어 있는 현대인의 의식구조에 일대 변화를 가져올 것이고, 하이퍼 텍스트의 뉴미디어는 인쇄매체에 기반한 이성주의 중심의 각종 이데올로기들과 근대 사회 정치적 제도의 기반을 와해시킬 것이며, 상호작용 커뮤니케이션의 뉴미디어는 전자대중매체가 생산해낸 거대한 대중사회를 해체시킬 것이다.

지금 추세대로라면, 휴대용 무선 전화기를 누구나 하나씩 지니고 다니게 될 날도 머지 않은 것 같다. 송수화기도 지금 처럼 거추장스러운 형태가 아니라 눈에 잘 띄지도 않는 이어폰 형태가 될 것이고, 남들이 알아 듣지 못할 정도로 입 속에서 속삭이듯 말해도 통화가 가능하게 될 것이다. 이처럼 내가 원하는 때, 언제 어디서나, 누구에게나 나의 의사를 입말로 전달할 수 있게 된다는 것은 공상과학 소설에서나 볼 수 있었던 "텔레파시"가 현실적으로 가능해진다는 것을 뜻하기도 한다. 이러한 통신 수단은 일대일 커뮤니케이션 뿐만 아니라 일대다 또는 다대다 커뮤니케이션도 가능하게 함으로써, 원하는 집단은 언제든 모여서 (혹은 모이지 않더라도) 입말을 주고 받을 수 있게 된다. 텔레파시의 초능력자들이 모여 사는 사회가 어떤 모습을 띠는지는 참으로 상상하기조차 어려운 일이다. 하지만 한 가지 분명한 것은 이러한 현상이 하벨로크가 말하는 탈부족화된 개인의 와해와, 또 맥루한이 주장하는 재부족화된 인간들의 본격적인 등장을 의미한다는 사실이다. 이제 국가의 정보 양식이 전자화 하는 것이 어떠한 변화를 가져올 것인가에 대해 살펴 보도록 하자.

### 3. 정보 양식(매체 형태)과 국가

국가의 기본적 기능은 칼 도이취가 역설 하였듯이 정보의 수집과 유통이다. 국가와 그 권력의 본질은 그것이 관리하는 정보에 있다. 국가는 일종의 정보 처리 시스템이며 거대한 데이터베이스인 셈이다. 국가가 지니고 있는 물리력 (physical force)도 정치적 권력 (political power)으로 전환되기 위해서는 반드시 일정한 통제와 관리가 뒤따라야만 한다. 따라서 국가의 성격 자체는 그것이 기반하고 있는 정보의 관리 방식 (기본 매체를 포함해서)에 의해 결정 된다.

매체와 정보수집체제를 통해서 국가의 기본 성격을 논한 최초의 학자는 해롤드 이니스 (1964)이다. 해롤드 이니스는 인류 역사에 등장한 제국들을 그것이 기반한 매체의 종류에 따라 크게 두 가지로 나누었다. 하나는 "시간 중심적 매체"인데 이는 예컨대 돌판, 비석, 점토판처럼 시간이 지나도 쉽게 변치 않는 매체이다. 이집트와 같은 고대 제국은 이와같이 시간에 잘 견디는 매체를 기반으로 건설되었다. 이러한 사회는 그것의 기반이 되는 매체의 속성상 전통중심적이고 또 변화에 저항하는 보수적인 성격을 갖게 마련이다. 따라서 고대 이집트 왕국은 수 천년간의 시간을 두고 거의 같은 문화를 지속적으로 유지하였을뿐, 결코 넓게 퍼지는 공간적인 확장은 이룩하지 못하였다. 이와 대비되는 것은 "공간 중심적 매체"이다. 시간에 잘 견디는 매체가 대체로 무겁고 운반하기 어려운 예컨대

돌덩이 같은 것인데 반해 공간 중심적인 매체는 양피지나 종이 처럼 가볍고 운반하기 편한 것이다. 대로마 제국의 넓은 영토 확장은 돌이라는 매체에 도전한 양피지라는 매체에 기반하여 이루어졌고, 또 근대 유럽 사회는 다시 양피지라는 전통적인 매체에 도전한 더욱 더 공간 중심적 매체인 종이 인쇄물의 발달에 힘입어 이루어졌다는 것이 이니스 논의의 핵심이다.

필자는 현재 거주하고 있는 미국 보스턴에서 서울에서 일어나는 뉴스들을 실시간으로 월드와이드웹을 통해 생생하게 보고, 듣고, 또 읽을 수 있다. 서울에 있는 사람이나 지구 반대편에 있는 필자나 서울에서 일어난 일을 거의 같은 시간에 같은 비용으로 접할 수 있다는 점에서 인터넷은 진정 완벽한 공간 중심적인 매체라 하지 않을 수 없다. 이니스가 오늘날 살아 있었다면 그는 분명 전지구적인 새로운 제국이 탄생하고 있다고 주장했을 것이다. 그런데 디지털 정보망인 인터넷에는 이니스의 이론으로는 설명할 수 없는 면이 있다. 그의 이론대로라면 공간 중심적인 매체는 대체로 시간에 오래 견디지 못한다. 예컨대 종이는 무거운 돌덩이에 비해 가벼워 쉽게 운반할 수 있는 대신 훨씬 더 약하고 비바람에 쉽게 손상될 우려가 있다. 따라서 공간 중심적인 매체에 기반한 제국은 언제나 역동적이면서도 또 한 편으론 불안한 상태를 유지한다. 언제 무너질지 모르는 것이다. 그러나 디지털 정보는 공간 중심적일 뿐만 아니라 시간에 대해서도 완벽하게 내구적인 희한한 존재다. 수 천년된 비석에 쓰여진 글은 아무리 정성껏 보존해도 엔트로피 법칙에 따라 언젠가는 삭아 없어지고 말겠지만, 디지털 정보는 완벽한 복제가 가능하기 때문에 엔트로피 법칙으로부터도 자유로우며 따라서 시간의 영향으로부터도 자유스럽다. 원본과 복제본을 결코 구별할 수 없는 디지털 정보는 천년 만년 지나도 똑같은 상태를 유지할 수 있게 된다. 이니스의 이론을 확대 적용하자면, 인터넷에 기반하는 제국은 완벽한 공간성과 영구한 시간성을 동시에 지니는 그야말로 영원한 제국이 될 것이다. 모든 제국은 언젠가는 망한다는 역사의 법칙은 그야말로 역사 시대어나 통했던 과거의 법칙이 되어버릴지도 모르며 전자화된 국가 정보는 영원히 존재할 가능성을 지닌다.

### 4. 전자 정보: 새로운 가능성과 새로운 위험성

#### 가. 전자 정보와 민주주의의 새로운 가능성

대중매체의 시대에서는 어젯 밤 내가 본 뉴스를 다른 사람들도 대부분 다 보았으리라는 가정을 할 수 있다. 그러나 수백 개의 채널을 쏟아붓는 케이블과 인공 위성 텔레비전의 시대에서는 내가 누구와 정보를 공유하고 있는지 도무지 짐작조차 할 수 없다. 더우기 전화선을 통해 마음대로 주문해서 볼 수 있는 비디오(VOD), 또 시청자와 상호작용하는 쌍방향 케이블 텔레비전이 보다 보편화 된다면 "우리-의식"의 기반은 점차 사라지게 될 것이다.<sup>9)</sup>

9) 쌍방향 텔레비전에서는 예컨대 시청자가 연속극의 줄거리에 개입하여 주인공을 마음에 드는 쪽과 결혼시킬 수도 또 이혼시킬 수도 있으며, 스타 위즈같은 영화에 참여하여 마음대로 작전 명령을 내릴 수도 있다. 야구 중계 역시 자기가 보고 싶은 화면의 위치와 각도--예컨대 1루쪽이

미국과 유럽에서는 이미 수 많은 언더그라운드 매체에 기반한 하위 문화(sub-culture)가 새로운 사회 문제로 대두하고 있다. 움베르토 에코가 적절히 지적한대로 우리는 지금 "새로운 중세"로 돌아가고 있는 듯하다. 그러나 그렇다고 해서 뉴 미디어가 민주주의의 적이나 하면 꼭 그렇지만은 않다. 오히려 19세기 이후의 대중매체야말로 특정 사회 계급과 국가 권력에 종속됨으로써 많은 경우 민주주의의 원칙을 억압하는 기제로 작용해 왔다. 우리나라만 하더라도 5공 시대의 대중매체는 그야말로 민주주의의 최대의 적이었다고 할 수 있다. 한 편 뉴미디어는 그 효율성과 상대적으로 저렴한 비용으로 인해 사회 구성원들이 훨씬 더 쉽게 접근하고 사용할 수 있는 매체이다.

예컨대 엠아이티 대학 학생운동가 출신인 리치 코완씨(32)가 디렉터로 있는 미국의 전국대학변혁운동본부는 보수적인 미 공화당의 뉴트 깅그리치의 <미국과의 계약>에 반대하여 지난 해 3월 29일 미국 전역 백 여개의 대학에서 동시 다발적인 시위를 조직하는 저력을 보여주었다. 이는 운동 본부가 설립된지 겨우 6주만에 거둔 성과였다. 그런데 놀라운 것은 미국 전역을 포괄하는 이 운동 "본부"의 실체라는 것이 고작 동네 교회의 작은 지하실에 마련된 방 한 칸짜리 사무실이 전부라는 것과, 또 이 "본부"에서 일하는 사람 역시 코완씨 자신 한 사람 뿐이라는 사실이다. 게다가 코완씨는 자신의 여가 시간만을 이용하여 이 본부를 운영하고 있다. 물론 인터넷을 통한 컴퓨터 통신이 이 모든 것을 가능하게 했다. 코완씨의 견해에 공감하는 각 대학의 "활동가"들은 전자 우편과 전자 게시판판을 이용하여 정보를 공유하고, 정책을 논의하였으며, 짧은 시간 안에 적은 비용을 들여 전국 동시 다발적인 시위를 마련할 수 있었던 것이다. 만약 전통적인 인쇄 매체(예컨대 유인물)에 기반하여 이러한 운동본부를 운영하고 시위를 조직하였다면, 훨씬 더 많은 인원과 비용, 그리고 시간이 소요되었을 것이다.

어떠한 조직이든 이를 설립하고 유지하는데 드는 가장 큰 비용은 바로 커뮤니케이션 비용이다. (전화, 팩스 등은 말할 것도 없고 넓은 의미에서는 사무실 자체와 그 안에 마련된 의자와 책상마저 커뮤니케이션을 위한 도구라 할 수 있다.) 조직이란 바로 커뮤니케이션을 위한 네트 워크에 다름 아니기 때문이다. 정치에 항상 돈이 개입되는 것도 바로 조직을 운영하는데 막대한 비용이 들기 때문이다. 그러나 뉴미디어는 적은 비용으로 효율적이고도 강력한 조직을 만들 수 있게 해주므로 돈 없고 힘 없는 사회구성원들도 보다 효율적으로 자신의 목소리를 낼 수 있게 한다. "돈 안드는 깨끗한 정치"가 한낱 정치 구호에 머무르지 않고 구체적인 현실이 되게 하려면 "돈 안드는 정치 조직"의 실현시키는 것 이외에는 대안이 없다. 물론 이를 위해서는 여러가지 새로운 커뮤니케이션 수단과 그에 기반한 조직에 대한 연구가 필수적이다.

든, 3루 쪽이든, 아니면 홈베이스 뒤 쪽이든--를 얼마든지 바꿔가며 시청할 수 있으며, 슬로우 모션 역시 시청자가 마음대로 조작할 수 있게 된다. 뉴스 역시 자기가 알고 싶은 분야의 내용만 취사 선택해서 볼 수 있게 될 것이다. 이러한 기술은 먼 미래의 이야기가 아니라 이미 상용화단계에 들어와 있다. 그 실현을 가로 막고 있는 것은 기술적 장애가 아니라 기술 발전을 따라 잡지 못하고 있는 법적 제도적 장치들이다. 아 물론 이러한 쌍방향 텔레비전은 시청자들로 하여금 저마다 서로 다른 것을 보게 한다.

이러한 뉴미디어의 대표적 예라 할 수 있는 인터넷에는, 항상 독점자본가가 주인에게 마련인 전통적인 대중매체와는 달리, "주인"이 없다. 따라서 인터넷에서는 아무도 독점적 권력을 행사할 수 없다. 아무도 (전통적의미의) "방송"을 할 수 없기 때문이며, 또 누구나 (새로운 의미의) "방송"을 할 수 있기 때문이다. 미국 대통령이나 (www.whitehouse.gov), 한국 대통령(www.bluehouse.go.kr), 또 필자 같이 별 볼일 없는 사람들이 (www.cafa.net) 모두 하나의 유알엘(Unified Resource Location)로 존재하는 곳이 인터넷이다. 이곳에는 수동적인 대중이란 존재할 수 없으며, 능동적으로 커뮤니케이션하는 네티즌만이 존재한다. 따라서 인터넷은 곧 허버마스가 이상적인 공공영역으로 상정한 바 있는 상호 주관성에 입각한 자발적인 커뮤니케이션의 장이라 할 수 있다. 뉴미디어는 분명 근대 민주주의의 여러 제도(투표 제도, 의회 제도, 행정 제도 등)에도 근본적인 변화를 가져올 것이다. 왜냐하면 이러한 여러 제도의 본질적 기능 역시 커뮤니케이션이기 때문이다. 예컨대 투표는 유권자의 의사표시이다. 점차 보편적인 의사 표현 도구로 자리잡아가고 있는 컴퓨터 통신을 통해 투표하게 될 날도 이제 머지 않은 것 같다. 컴퓨터 키보드가 붓뚜껑을 대체하게 된다면 총선을 치루는 것이 훨씬 더 간단하고 비용도 적게 드는 일이 될 것이다. 그리고 그 파급 효과는 선거 운동, 선거구 책정, 국회의원 임기 등 선거 제도의 모든 측면에 커다란 영향을 미치게 될 것임에 틀림없다. 나아가 중요 사안이 있을 때마다 전 국민이 컴퓨터 네트워크를 통해 손쉽게 자신의 의사를 표현할 수 있게 되는 날이 온다면 의회제도라는 대의민주주의의 명분은 훨씬 더 약해질 것이다.

분명한 것은 뉴 미디어가 전통적 대중매체에 기반한 근대 민주주의의 여러 원칙들을 뿌리째 뒤흔드는 강력한 힘으로 작용하고 있다는 사실이다.<sup>10)</sup> 물론 이러한 힘이 새로운 민주주의의 원동력이 될 수 있느냐의 여부는 이제 우리가 하기에 달린 것이다. 이러한 시점에서 우리가 대통령중심제나 내각책임제나 하는 등의 껍데기만 훑는 논의에 시간과 정력을 낭비하고 만다면 참으로 안타까운 일이다. 그 보다는 이제 무엇이 민주주의며 그 원칙을 어떻게 실현할 수 있을 것인가 하는 근본적인 문제들을 처음부터 다시 생각해 보아야만 한다. 말하자면 불란서 혁명의 주체들이나 미국 헌법 초안자들이 200 여년 전에 고민했던 똑 같은 문제를 우리는 지금 여기서 다시 고민해야만 하며 전혀 새로운 답안을 내놓아야만 한다.

#### 나. 데이터베이스를 통한 감시체제의 위험성

국가는 그 구성원에 대한 정보의 수집을 필요로 한다. 이는 고대 이집트 국가에서 조선

10) 오늘날 정치, 경제, 사회, 문화 등 거의 모든 영역에서, 그리고 모든 나라에서 정보와 커뮤니케이션이 디지털화 하고 있다. 정보의 디지털화는 정치와 법 제도 전반 (여론 수렴, 법 제정, 집행, 판결 등 제반 과정을 포함해서)에 많은 변화를 불러 오고 있다. 예컨대 피터 마틴이 주장하는 것 처럼 법이 반드시 종이 위에 인쇄된 텍스트로만 존재해야 한다는 법은 없다. 목소리나 영상으로 이루어진 법도 가능할 것이며 일정한 경우에는 그것이 텍스트보다 더 훌륭한 형태의 법이 될지도 모른다.

시대 그리고 현대 선진민주주의 국가에 이르기까지 모든 국가에 해당되는 예외없는 원칙이다. 얼마전 발견된 17세기 조선시대의 종이호패에서 보는 것처럼 국가 구성원에 대한 정보 수집은 어제 오늘의 일이 아니다.<sup>11)</sup> 우리는 다른 선진국에서는 그 유례를 찾아 보기 힘든 전근대적인 호적제도와 사민권에 결정적인 장애가 되고 있는 주민등록증제도를 유지하고 있다. 너무도 많은 사회 경제적 정치적 활동이 호적과 주민등록제도를 바탕으로 현재 이루어지기 있기에 전면 폐지는 당장에 힘들겠지만, 앞으로 이 두 제도를 폐지시키는 방향으로 많은 연구와 노력이 뒤따라야 할 것이다.

국가가 수집하는 개인정보 데이터베이스는 국가기관에 의한 감시체제 (surveillance system)에 이용될 우려가 있다. 톨은 감시체제 (surveillance system)를 “누가 규율을 잘 준수하고 누가 안하는지를 가려내어 규율을 위반한 사람들을 적발하고 제재를 가하는 체제” (Rule, 1976, p. 40)라 정의하면서 “사회적 통제를 목적으로 개인정보를 체계적으로 수집하고 관리하는 것” (p. 47)이라 이해하고 있다. 클락은 대중에 대한 감시와 개개인에 대한 감시를 구분하면서, 특히 감시당하는 자가 그 사실조차 모르기 쉬운 대중감시와 개인감시를 통합한 데이터를 통한 감시체제, 또는 데이터베일런스 (dataveillance)의 위험성을 경고하고 있다 (Clarke, 1991).

이들은 전국민에 대한 전자화된 정보를 하나의 데이터베이스로 모아 둔다는 것은 사민권에 대한 결정적인 위협이 된다고 입을 모으고 있다. 호튼 미 전 하원의원이 지적했던 것처럼 국가의 개인에 대한 정보는 각기 수집한 특정한 목적에 따라 서로 분리되고 나뉘어져 있어야 안전하다. 그러나 이러한 “분산을 통한 안전성 확보”는 이제 불가능해졌다. 모든 정보가 전자화되고 데이터베이스화 되고 있고 이러한 전자정보는 너무도 손쉽게 결합될 수 있고 또 검색도 가능하기 때문이다.<sup>12)</sup>

데이터베일런스에 의한 사민권 침해의 유형에는 크게 보아 불법적인 정보 수집과 불법적인 데이터베이스 운영 그리고 부가적 정보의 불법적 사용 등 세 가지가 있을 수 있다.

### (1) 불법적인 개인 정보 수집

이는 법적 근거 없이 자의적으로 특정인 또는 집단에 대한 개인 정보를 수집하는 것이다. 우리나라에 국민 개개인에 대한 비밀정보파일이 존재하지 않는다고 장담할 수 있는 사람은 거의 없을 것이다. 군사정권이래 우리나라의 정보 기관들이 비밀스런 민간인 사찰을 지속적으로 해왔음은 누구나 다 아는 사실이다. 예컨대 지난 1990년 10월에 있었던

11) 종이호패 또는 지패(紙牌)는 오늘날 주민등록증에 해당하는 것으로 신분질서의 확립을 위해 16세 이상의 남자에게 발급되었던 것으로 그 실물은 얼마전 처음 발견되었다 (조선일보 1997년 6월 20일자).

12) 컴퓨터가 대중화되기 훨씬 전인 1967년에 이미 웨스틴은 전자컴퓨터의 등장이 프라이버시에 커다란 위협이 되고 있다고 경고했다. “연방정부는 2천 6백대의 전자컴퓨터를 운영하고 있으며, 이는 보다 많은 개인 정보의 수집을 초래할 수밖에 없을 것이다” (Westin, 1967, p. 160). 대통령 직속 연방 통계위원회도 1971년의 보고서에서 컴퓨터를 이용한 정보의 저장과 처리가 프라이버시의 위협에 대한 우려를 야기시키고 있다고 지적하고 있다.

보안사 민간인 사찰 사건을 상기해 보라. 당시 윤석양 이병의 양심선언에 의해 공개된 것은 컴퓨터 디스켓 30매에 담겨 있는 수천장의 분량의 민간인 사찰자료였는데 김영삼 김대중씨 등 정치인과 재야 인사 그리고 박현채 교수등 민간인 등 450명에 대한 방대한 사찰 내용을 담고 있었다. 이 자료들은 그러나 수천명이 넘는 사찰대상의 극히 일부에 지나지 않는 것으로 밝혀졌다.

많은 학자들과 전문가들이 지적하고 있는 바와 같이 한 번 구축된 데이터베이스는 그것이 불법적인 것일수록 없애기가 힘들다고 한다. 컴퓨터 디스켓 등에 담겨 있는 디지털 자료들은 순식간에 완벽하게 복제가 되기 때문에 누가 어디에 몰래 보관하고 있는지를 밝혀 내기란 거의 불가능하기 때문이다. 군사독재정권이 종식된 지도 이미 여러 해가 흘렀지만, 그동안 존재해 왔던 비밀스런 개인정보파일의 공개와 폐기 처분을 요구하는 주장조차 듣기 힘들다.

다시 한 번 분명히 해 두지만, 어딘가에 국민 개인에 대한 비밀스런 파일이 따로 존재하는 한, 감시의 시선은 국가권력에서 사적 시민에게 향하게 마련이며 이 때 주권 재민의 원칙은 공염불에 불과하다. 사민권의 보호는 “개인정보의 유출을 막는다”는 정도의 소극적인 법이어서는 안된다. 그보다는 정부가 지니고 있는 국민에 대한 모든 정보를 정보주체인 개인이 언제라도 열람 수정 삭제할 수 있는 권리를 보장하는 적극적인 제도이어야만 한다. 따라서 프라이버시 보호법은 항상 정보공개법과 표리부동의 관계를 이루는 것으로 이해된다. 미국의 프라이버시법 (U.S.C. 552a) 역시 정보공개법 (U.S.C. 552)의 부속 법안의 하나로 제정되어 있다.<sup>13)</sup>

### (2) 불법적인 데이터베이스 운용

이는 이미 합법적으로 수집된 정보를 원래 수집된 목적 이외에 사용하는 것이다. 흔히 하나의 데이터베이스의 일부나 전부를 다른 데이터베이스의 일부나 전부와 결합 (컴파일

13) 이미 25년 전에 제정된 미국 프라이버시 보호법 (United States Code 552a; Privacy Act of 1974)의 서문은 아직도 미비하지만 우리 개인정보보호법과 관련해서 많은 시사점을 주고 있으므로 여기에 간략하게나마 요약해 보도록 한다.

(입법취지) 제93회 미국 의회는 다음 사항을 확인한다-

(1) 개인의 프라이버시는 정부의 각종 기관이 수집, 유지, 사용, 전파하는 개인정보에 의해 직접적인 영향을 받는다. (2) 컴퓨터 사용의 증가와 정보기술의 발달은 한 편으론 정부의 효율적 업무 수행을 가능하게 하지만 다른 한 편으론 개인의 프라이버시에 대한 위협을 심각하게 증가시켰다. (3) 개인의 직업, 보험, 신용상태, 공정한 절차에 대한 권리는 물론 그 밖의 여러가지 법적인 보호장치가 정부의 개인 정보시스템에 의해 위협받고 있다. (4) 개인의 프라이버시 권리는 미국 헌법에 의해서 보호받는 기본적인 인권이다. (5) 정부의 각종 기관이 유지하고 있는 정보시스템으로부터 개인의 프라이버시를 보호하기 위해 정부기관의 개인정보에 대한 수집, 유지, 사용, 전파 행위를 의회가 규율하는 것은 필요할 뿐만 아니라 적절한 일이다.

본 법의 목적은 개인의 다음과 같은 권리를 보장하기 위해서이다-

(1) 정부기관이 어떠한 개인 정보를 수집, 유지, 사용, 전파할 것인가를 결정할 권리는 각 개인에게 있다. (2) 정부기관은 개인의 동의 없이 하나의 목적을 위해 수집한 정보를 다른 목적을 위해 사용할 수 없다. (3) 개인은 정부기관이 보유하고 있는 자신의 정보에 접근할 수 있으며 그 일부나 전부의 복사본을 요구할 수 있고 그 수정을 요구할 수 있다. (4) 정부 기관은 법이 정한 범위내에서만 개인 정보의 수집, 유지, 사용, 전파를 할 수 있다.

링)하거나 공통된 항목 (예컨대 주민등록번호)을 이용하여 매칭 등의 수단으로 데이터베이스를 검색하는 것을 포함한다. 더욱이 문제가 되는 것은 국가기관이 수집한 정보가 영리기관이 광범위하게 수집하고 있는 시장 조사나 고객 선호도 조사, 신용카드 사용 내역 등의 데이터베이스와 결합되어 개인의 신상뿐만 아니라 경제 정치 활동등 광범위한 범위에 걸친 정보를 수집할 가능성이 있다는 점이다.

위에서 살펴본 바와 같이 뉴미디어의 주요 특징의 하나인 상호작용의 커뮤니케이션은 항상 커뮤니케이션의 흔적을 남기기 마련이다. 예컨대 케이블 텔레비전을 이용해 일정한 프로그램을 주문하여 시청하였다면, 누가 무슨 프로그램을 언제 얼마동안 시청하였는가 하는 자료는 케이블 회사 컴퓨터 어디엔가 저장되어 있게된다. 웹사이트도 마찬가지다. 쿠키등을 이용하여 웹사이트 운영자는 웹사이트를 방문한 사람이 어떤 웹페이지들을 얼마나 오랫동안 어떤 순서로 보았는가 뿐만 아니라 이메일 주소나 기타 인적사항으로 웹 브라우저에 입력된 사용자 정보를 얻을 수 있다. 만약 이러한 웹사이트를 이용하여 온라인 쇼핑을 한다면 그러한 정보도 어디엔가 기록되기 마련이다.<sup>14)</sup> 한 걸음 더 나아가 인텔사는 새로 생산할 펜티엄 III 칩에 고유한 번호를 부여하기로 하였다고 한다. 이러한 컴퓨터를 사용해서 하는 인터넷 상의 모든 행위는 공개될 우려가 있다. 미국의 많은 시민단체들이 반대 운동을 벌이고 있는 중이다. 프라이버시 침해를 우려하는 사람들의 많은 반대에 부딪힌 인텔사는 처음에는 고유번호를 작동시킨 상태에서 컴퓨터를 시판하려던 계획을 바꾸어 사용자가 작동을 시켜야만 고유번호가 인식될 수 있도록 하였다.

현재 우리나라 개인정보보호법은 공공기관이 관리하는 개인정보만을 규제하고 있지만 하루 속히 영리법인들이 수집 관리하는 개인정보에 대한 보호제도도 마련해야 한다. 더욱이 우리나라국민들 모두에게는 주민등록번호라는 고유한 번호가 강제로 부여되어 있는 실정이므로, 이러한 주민등록번호를 포함하고 있는 모든 개인정보파일들은 그것이 국가기관에서 만들었던 영리기관에 의해서 만들어졌던 모두 엄격한 규제의 대상이 되어야 한다.

**(3) 부가적으로 (by-product) 획득된 정보의 사용**

아직 제대로 논의되고 있지 않은 심각한 문제 중의 하나는 정보가 전자화될 경우 의식적

14) 디지털 정보 양식은 현대 자본주의의 특징인 대량 생산과 대량 소비 방식에도 근본적인 변화를 가져오고 있는데, 광범위한 컴퓨터 네트워크와 거대한 데이터 베이스를 이용하여 개개의 소비자의 취향에 맞는 상품이 개별적으로 생산되기에 이른 것이다. 대량 생산(mass production)에 대비하여 대량 주문 생산(mass customization)이라 불리는 이러한 생산 방식은 이미 실용화 단계에 접어들었다. 예컨대 리바이스 청바지로 유명한 레비 스트로츠 회사에서는 이미 1년 전부터 이러한 주문자 생산을 하기 시작했다. 뉴욕에 있는 "커스텀 풋"이라는 구두가게에서는 컴퓨터로 소비자의 발모양을 스캐닝하여 그 데이터를 인터넷을 통하여 이탈리아에 있는 생산공장으로 보내 즉시 신발을 생산하도록 하는 시스템을 갖추고 있다. 가격은 보통 대량생산되는 구두와 같은 수준이다. 비슷한 일이 소비자의 얼굴 형태를 컴퓨터로 스캐닝하는 안경테 생산이나, 그 밖의 조명기기, 컴퓨터 등의 생산에서도 일어나고 있다. 이러한 대량 개별 생산은 점차 보편화되어가고 있으며 이를 통해 영리기관들은 광범위한 개인정보 데이터베이스를 구축하고 있다.

으로 공여하지 않은 여러 가지 부가적 정보도 자동으로 컴퓨터 데이터 베이스에 남게 된다는 사실이다. 예컨대 누가 언제 몇번 주민등록초본을 떼었는가, 누가 얼마나 자주 의료보험카드를 이용하는가, 언제 어디서 어디로 얼마나 자주 이사갔는가, 언제 어디로 여행했는가 (만약 교통법규위반으로 딱지라도 떼었다면), 언제 무엇 때문에 인감증명을 사용했는가, 언제 어디서 어디로 직장을 옮겼는가, 소득은 얼마나 올리고 있는가 등이 모두 데이터베이스에 저장되게 된다. 이러한 정보는 개개인의 "의식적인 동의"를 기다릴 틈도 없이 순간적으로 데이터베이스에 수록 되고 있다. 이는 원래 법이 정한 항목보다 훨씬 더 자세히 정보주체인 개인이 언제 어디서 무엇을 하고 있는지를 순간 순간 알려줄 것이다. 사적 영역에서도 신용카드를 사용하여 어느 주유소에서 언제 얼마만큼의 휘발유를 넣고 언제 어느 식당에서 얼마만큼의 식사를 하였는가 하는 등의 일거수 일투족의 "부가 정보" 어디엔가 기록되고 있는 것이다.

**IV. 정보의 전자화와 세가지 사민권 (privacy right)의 보호**

우리 정부는 80년대부터 국가기간전산망 사업을 중심으로한 행정전산화 작업을 추진하였고 95년에는 정보화 촉진기본법을 제정하여 전자 정부로의 전환을 표방하기에 이르렀다. 앞으로 인터넷을 통한 공문서 공개제도를 도입하기로 했다고 행자부가 밝힌 이래 (한겨레신문 1999년 1월 24일자) 정통부가 제일 먼저 모든 문서를 인터넷을 통해 공개하기로 했다 (한겨레신문 1999년 2월 15일자).

정통부는 1999년 안에 전자문서화율을 100%로 올리고 웹페이지와 자동으로 연결되는 전자문서정보시스템 (EDMS)을 구축할 방침이라 한다. 이러한 시스템이 갖춰지면 모든 행정문서가 전자결재로 생성, 데이터베이스에 저장되고 또 저장과 동시에 웹페이지를 통해 일반 국민들에게 공개되기 때문에 국민들이 별도의 정보공개청구절차 없이도 필요한 문서를 검색할 수 있게 된다. 정통부는 정부부처 중 최초로 이 시스템을 구축해 인터넷과 연결시킴으로써 누구나 접근할 수 있는 "투명한 전자정부의 모델"을 선보일 것이라 한다. 사실 의사 결정 과정이 어떠한 정보를 바탕으로 누가 어떠한 결정을 내리는가가 언제나 투명하게 공개하는 것만이 부정 부패가 근절할 수 있는 유일한 길이다.

여당인 국민회의도 1999년 3월 중 중앙당과 지구당을 연결하는 정보화체제를 구축할 것이라 한다 (동아일보 2월 15일자). 이 시스템이 구축될 경우 여의도 당사 2곳과 각 지구당이 컴퓨터 통신망으로 연결되어 당직자들은 기존의 종이 문서 대신 개인용 PC를 통해 전자결재를 받을 수 있게 된다.

한국전산원이나 행정쇄신위원회 등에서는 전자 정부의 실현을 위해서 전자 정부의 문서유통, 부처간 정보 공유 등 여러 가지 제도를 연구 중에 있으며 전자문서의 법적 지위나 결재 방식 등은 이미 제도화 되기 시작하였다고 할 수 있다. 이처럼 국가가 처리하는 정보가 빠른 속도로 전자화되어 가고 있고 많은 개인정보파일이 만들어지고 있으나<sup>15)</sup> 사민

15) 1996년 10월 14일 총무처에서는 모든 공공기관의개인정보보유현황을 사상 처음으로 단행본으

권의 보장이라는 측면에서 보자면 많은 문제점을 안고 있다. 여기서는 사민권의 세가지 요소를 중심으로 그 위험성과 대책에 대해 차례로 살펴보기로 하자.

### 1. 사생활 보호권

이에는 사생활의 비밀 보장 뿐만 아니라 개인의 신체의 자유와 자유롭게 행동할 자유가 포함된다 (Clarke, 1996). 우리나라의 경우 헌법에 보장된 주거 이전의 자유에도 불구하고 주민등록 제도를 통해 거주장소를 이전하였을 경우 이를 국가 기관에 통보하도록 되어 있다 (전입신고). 다른 선진국에 비해 프라이버시 보호에서는 후진국이라는 소리를 듣는 미국에서도 국민의 거주 변동 사항에 관한 정보를 정부가 수집하지는 않는다. 세계 주요 수 십개 국의 신분증 제도를 살살이 살펴 보아도, 주거변동사항, 출신 지역, 가족 관계, 직장의 위치와 이름, 소득 내역 추정 가능 자료 까지 "주민등록등본"이라는 문서에 모두 들어있는 나라는 단 한 나라도 없다. 전출입 신고 제도를 포함한 주민등록제도는 속히 폐지되어야 한다.

전자주민카드를 추진할 당시의 내무부는 이미 주민등록증에 있는 지문을 디지털화하여 옮길 계획이라고 하는데, 이미 채취된 지문의 사용, 저장, 운용 방식에 대해서도 정보주체는 거부할 권리를 갖는다. 전국민을 대상으로 지문을 강제로 채취하는 것에 대해, 또 그것을 2 킬로바이트의 "특징점"만 모아서 디지털 정보로 바꾸는데 대해, 또 그것을 일정한 데이터베이스에 포함시키는 것등에 국민 개개인은 거부할 권리를 지닌다.

전국민의 지문 채취와 그것의 디지털 정보화의 뚜렷한 목적은 과연 무엇이란 말인가? 이에 대해 내무부는 "지문은 대형사고 등에서 보다 과학적으로 신원을 확인하기 위한 것이다"라고 밝힌바 있다. 이전 정말 지나가던 소가 웃을 노릇이다. 일본 정부가 자기 국민은 제쳐 두고 재일교포의 지문만을 채취하여 말썽을 일으키는 것도 "대형사고에서 과학적으로 신원을 확인"해 주기 위해서인가? 히틀러가 유대인의 지문을 채취한 것도 독개소실에 쌓여 있던 유대인의 신원을 "과학적으로" 확인해 주기 위해서 였던가? 뚜렷한 목적 없이 강제로 시행되어온 주민등록증제도에서의 지문 채취는 당장에 폐지되어야 한다.

이미 과학기술의 발달로 가능해진 개인의 유전 정보의 보호나 바이오메트릭 (biometric) 기술의 사용을 통한 신원 확인 (손 모양, 홍채 스캐닝, 지문 스캐닝, 음성 작동 안정 장치 등) 데이터베이스의 운용등을 다룰 법적 제도도 속히 마련해야 한다 (Davies, 1994).

### 2. 의사소통의 사민권

#### 가. 전면적인 의사 표현의 자유의 필요성

로 퍼냈다. 이 책자에서는 총 4천7백60개 공공기관에서 보유중인 3백45종, 1만7백20개의 개인 정보파일목록을 수록하고 있는데, 공공기관이 보유중인 개인정보파일은 중앙행정기관의 91종, 2백24개를 비롯해서 지방자치단체 63종, 9천4백95개, 정부투자기관 및 기타 1백92종, 1천1개 등이다.

우리나라에는 언론 기관의 자유는 존재할 지 몰라도 개인의 언론의 자유 (freedom of speech)는 존재하지 않는다고 단언할 수 있다. 왜냐하면 부분적인 언론 자유의 제한 전면적인 제한과 같은 것이며 전면적인 자유가 아니면 전혀 자유가 없는 것이나 마찬가지이기 때문이다. 언론의 자유는 양심과 사상의 자유의 하나이며 자신의 사상을 다른 사람에게 표현할 수 있는 의사소통의 자유를 의미한다.

우리나라의 국가보안법은 "자유민주적 기본 질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서" 특정한 행위를 한 자를 처벌할 것을 규정하고 있다. 우리나라 대법원 판례는 국가 보안법의 "자유민주주의적 기본질서를 위태롭게 한다"는 것을 "모든 폭력적 지배와 자의적 지배, 즉... 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유, 평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것"이라 해석하고 있다.

따라서 국민의 자유로운 의사 표현 (소설책을 출간한 출판사나 컴퓨터 통신망에서의 특정 후보에 대해 의사 표현을 한 시민)에 대해 "구속"이라는 "폭력적이고도 자의적인 지배"를 하는 검찰의 행위는 "법치주의적 통치질서"를 파괴하는 반국가적인 행위이므로 국가보안법에 의해 제재를 받아야 한다.

또 최근 국회의 국정 조사에서 드러난 바에 의하면 국정부와 검찰 경찰 기무사등 공안기관은 수 많은 통신 검열 및 감청을 지속적으로 실시하고 있다. 이 같은 통신 검열은 역시 "자유민주적 기본 질서"를 근본적으로 위태롭게 하여 대한민국의 헌정 질서에 실질적 해악을 주는 명백한 위험성이 있는 행위이므로, 통신검열을 하는 공안당국은 국가보안법에 의해 처벌받아야 마땅하다.

더우기 김영삼 전 대통령은 96년 재직 당시 한 방송국의 보도 내용을 문제 삼아 "국가"를 혼란스럽게 하려는 보도라며 격노했다고 한다. 그러나 대한민국은 "짐이 곧 국가"인 전체군주국가가 아니다. 최고통치권자가 언론사 사장에 직접 전화를 걸어 호통을 치는 일은 "언론의 자유"를 심각하게 위협하여 "자유민주적 기본 질서를 위태롭게" 하는 일이므로 역시 국가보안법에 저촉된다.

그렇다면 왜 의사 표현의 자유에 대한 이러한 침해가 곧 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 것인가? "자유민주주의 기본질서"에 대해 논의하려면, 존 스튜어트 밀의 작지만 위대한 명저 [자유에 대하여] (1978)를 언급하지 않을 수 없다. 밀에 의하면 이러한 자유민주주의의 기본 원칙을 위해서는 다음과 같은 최소한의 요건이 필요하다.

우선 다수의 의사에 의한 지배가 곧 다수에 대한 소수의 억압이 되어서는 안된다는 것이다. 다시 말해서 다수의 의사에 따라 국가의 중요 사안들이 결정되어야 하지만 그렇다고 해서 소수의 의사를 처음부터 배제하거나 "말도 꺼내지 못하게"해서는 안된다는 것이다. 다수 의사에 의한 지배는 반드시 소수 의사에 대한 존중과 병행해야 한다는 것이 곧 자유민주주의의 "기본원칙"이다. 이것이 보장되지 않는다면 이는 곧 나찌 독일과 같은 다수에 의한 전체주의가 되어버리고 만다.

그렇다면 소수의 의사는 어떻게 보장해야 하는가? 이에 대해 밀은 명확하게 답하고 있

다. 즉 소수의 의사 표현의 자유를 허용해야 한다는 것이다. 한 사회에서 국민 절대 다수가 외면하는 소수의 견해라 할지라도 그 절대 다수는 “말도 안되는 것처럼 보이며, 위험해 보이기까지 하는, 동의하기 어려운” 견해라 할지라도 그것의 표현을 막아서는 안된다는 것이다. 왜냐하면 역사는 한때의 소수 의견이 나중에 진리로 뒤바뀌는 것을 무수히 목격했기 때문이다.

자신의 주장을 뒷받침하기 위해 밀은 소크라테스와 갈릴레오 등의 예를 들고 있다. 소크라테스가 독배를 마시고 죽을 당시 그리스 시민 절대 다수의 의견과 판단은 “소크라테스는 젊은이들을 선동하고 음란성을 조장하였으므로 죽어 마땅할만한 죄를 지었다”는 것이었다. 그러나 오늘날 우리는 누구도 소크라테스가 죽어 마땅할 죄를 지었다고 생각하지 않는다. 갈릴레오의 지동설 역시 그 당시에는 천동설이라는 다수 의사에 의해 짓눌리고 “구속 수감된” 소수 의사였지만, 오늘날 지동설은 거의 모든 사람들이 받아들이는 다수 의사이다.

이러한 역사적 실례가 우리에게 말해주는 것은 오늘날의 소수 의견은 언젠가 다수 의견이 될 수도 있다는 것이다. 오늘날 다수의 우리 국민들이 신봉하고 있는 도덕적 판단이나 정치적 판단, 이데올로기적 판단은 영원한 것이 아니며, 그것은 언젠가는 반대로 뒤집어질지도 모른다는 가능성을 지닌다. (어느날 갑자기 “선진조국창조의 영도자”가 반란 수괴가 되며, “보통 사람”은 기네스 북에 오를 만한 거액의 부정 축재를 한 파렴치범이 된다.) 따라서 한 사회에 존재하는 소수의사는 그것의 표현을 결코 짓밟거나 금지해서는 결코 안된다는 것이 자유민주주의의 기본원칙이다. 모든 종류의 의사 표현은, 그것이 다른 이의 의사표현을 방해하지 않는한 허용되어야 하며 그것의 표현 방식 (폭력적이라는 다른 사람의 자유나 권리를 침해한다든가)이 규제 대상이 될 수는 있어도 그 내용은 결코 규제되어서는 안된다. 밀은 이러한 자유로운 의사표현과 토론만이 인간의 이성이 현실적으로 실현될 수 있는 길이라고 믿었다. 다시 말해서 자유민주주의에서의 “자유”는 바로 의사 표현의 자유다.<sup>16)</sup>

총선과 관련해서 컴퓨터 통신망에 “후보자에 대한 개인적인 의견과 주관적인 평가를 밝힌 것에 불과”한 사람도 구속되는 것이 우리 현실이지만 미국에서는 웹페이지를 만들어 대통령 후보를 아무리 비웃고 풍자하여도 아무런 문제가 되지 않는다. 극우 테러리스트들이 인터넷을 통해 폭탄제조법을 공개하고 교환하였다는 보도가 나와도 미국 시민들은 그러한 폭탄제조법을 컴퓨터 통신망으로부터 삭제하는 것에 찬성하기 보다는 (44%) 반대

16) 물론 우리 헌법은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지, 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”고 하고 있다. 그러나 헌법은 또한 “제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수는 없다”고 못박고 있다. 우리나라 헌법은 다른 서구의 헌법을 모방하여 “모든 국민은 언론 출판의 자유와 집회 결사의 자유를 가진다”고 규정하고 있다. 여기서 “언론 출판의 자유”는 언론사와 출판사의 자유만을 의미하는 것은 물론 아니다. 그것은 국민 개개인이 자유롭게 의사 표현을 할 수 있는 권리 (right to freedom of speech)를 뜻하는 것이다. “언론 출판의 자유”라는 헌법의 문구는 “freedom of speech”의 번역인 만큼 “자유롭게 이야기할 수 있는 권리”라고 이해해야 한다.

하는 편 (49%)이다. 공격용 총기류등 불법무기를 구매, 소지하는 것은 법으로 금지되어 있지만, 그러한 무기에 대한 자세한 평과 안내를 담고 있는 [총과 무기]라는 월간 잡지는 아무런 제재 없이 팔리고 있다. 각종 마약에 대한 비판적 여론이 높아지고, 마약을 조금이라도 소지하기만 해도 엄격한 사법적 제재가 가해 지지만, 그러한 마약에 대한 각종 정보와 칼럼을 담고 있는 마약에 대한 잡지들은 아무런 제재도 받지 않는다. 이러한 것이 우리나라 헌법에도 보장되어 있는 언론 출판의 자유의 의미이다.

#### 나. 인터넷에서의 표현의 자유의 보장 - 미국의 경우

어린이를 성적 음란물로부터 보호하겠다는 명목으로 소위 통신품위법 (Communications Decency Act)라고 알려진 법안이 통과되었을 때, 여론조사는 과반수 이상의 국민들이 컴퓨터 네트워크 상에서의 포르노물을 규제하여야 한다는데 동의하고 있음을 보여 주었다. 그러나 각종 시민 단체와 인터넷 관련 업체, 대학 출판사 연합회, 도서관 연합회, 각종 비영리 단체 등과 5만명이 넘는 개인 인터넷 사용자들은 “인터넷 권한을 위한 시민 연합” (Citizens Internet Empowerment Coalition)을 구성하여 통신품위법이 의사 표현의 자유를 보장한 미국 수정헌법 1 조를 위반하였다며 즉각 헌법 소원을 냈다. 또 미국 전역의 법과대학 학생들은 자신의 입에 푸른 테이프를 붙이고 항의 침묵 시위에 돌입하였으며 전단을 배포하고, 공청회를 개최하였으며, 통신검열 반대의 상징인 블루 리본을 배포하였다.

이러한 노력의 결과로, 1996년 6월 12일 필라델피아에서 열린 공판에서 3명의 연방 판사로 구성된 재판부는 “인터넷 권한을 위한 시민연합”의 주장을 만장일치로 받아들여 통신품위법이 미국 헌법에 반하여 인터넷에서의 의사표현의 자유를 부당하게 규제하는 것이라고 판결했다.

재판부는 약 200 페이지가 넘는 긴 판결문에서 인터넷과 같은 컴퓨터 통신망에서 시민이 다른 시민들에게 이야기하는 내용에 대해 정부가 규제하는 것은 비현실적일 뿐만 아니라 불필요한 일이라고 결론내리고 있다. 또 재판부는 “인터넷을 통한 커뮤니케이션은 개인의 가정에서 (텔레비전 처럼) 무단으로 침입하지도 않으며, (라디오 방송 처럼) 컴퓨터 화면에 저절로 나타나지도 않는다. 컴퓨터 통신 이용자가 우연히 특정한 정보 (음란물 등)를 만나기란 거의 불가능하다”면서, 텔레비전이나 라디오 등의 대중매체를 규제하듯이 컴퓨터 통신망도 규제해야 한다는 미정부의 주장을 일축하고 있다.

판결문은 또한 “인터넷의 40 퍼센트 이상의 내용물은 외국에서 제작된 것들”이어서 미국의 법률의 규제대상이 될 수 없다고 인정하고 있다. 재판장인 슬로비터 판사는 통신품위법에서 사용하고 있는 “품위있는 (decent)” 이나 “명백하게 자극적인 (patently offensive)”이라는 용어가 지나치게 모호하기 때문에 정부가 어느 공동체의 기준에 따라 내용의 품위성을 결정해야 하는지가 분명치 않다”고 지적하면서, “의회가 (법 제정시 언어 사용에 있어서) 현명하게 판단하였느냐는 여기서 논의의 대상이 아니다. 다만 통신품

위법이 우리가 접근할 수 있는 정보에 대해 우리가 선택할 권리를 지녀야 한다는 사실을 부정하는 것이 문제"라고 지적하였다.

달첼 판사는 컴퓨터 통신망이 여러가지 견해의 자유롭고도 민주적인 교환을 가능하게 해 준다는 것을 인정하였다. 그는 "인터넷이 자유로운 의사표현과 교환의 참여적 장소를 제공하는데 성공하고 있다"고 하면서 "인터넷 권한을 위한 시민연합등의 원고는 인터넷 커뮤니케이션의 민주화에 대한 공헌도를 정확히 제시하였다고" 인정하였다. 또 그는 "정부는 통신품위법을 통해 인터넷에서 유통되는 의사표현의 양과 접근 가능성을 제한할 것을 제안하고 있으나 이는 수정 헌법 제 1조에 대한 심각한 위협이다"라고 하면서 "인터넷은 정부가 관여하는 내용에 대한 규제로부터 자유로워야 한다"고 결론 내리고 있다.

### 3. 정보의 사민권

#### 가. 우리나라에서의 정보사민권 보호제도

정보의 사민권 보장을 위해서는 개인정보보호와 정보공개 두 가지 제도가 필요하다. 특히 정보주체는 국가나 제 3자가 소유하고 있는 자신의 개인 정보에 대해서는 어떠한 유보 조항 없이 무조건 접근할 수 있어야 한다. 또 국가기관이 수집하는 개인정보파일에 대해서는 그 구체적인 내용은 밝히지 않더라도 어떤 사람에 대해 어떠한 항목의 정보가 포함되어 있는지에 대해서는 공개하여야 한다.

우리나라의 개인정보보호법도 6조 1항 4호에서 "개인정보화일에 기록되는 개인 및 항목의 범위"를 "개인정보화일대장"을 통해 공개하도록 되어 있지만 6조 2항에서는 포괄적이고도 애매한 많은 예외 규정을 두고 있어 일정한 항목이 자의적으로 누락될 우려가 크다. 더욱이 정보공개법 12조 1항은 "정보주체는 개인정보화일대장에 기재된 범위 안에서"만 본인에 대한 처리정보의 열람 또는 문서에 의한 사본 수령을 하도록 되어 있다. 결국 정보 주체는 국가 기관이 공개하지 않기로 한 항목에 대해서는 국가가 어떠한 항목의 정보를 일만큼 수집하고 있는지조차도 알 도리가 없게 된다. 국가기관이 정보주체에 대해 어떠한 정보를 수집할 수 있는가는 정보 주체가 결정할 일이지 국가기관이 결정할 일은 아니다.

정보화 촉진 기본법은 제2조에서 "정보보호"를 "정보의 훼손, 변조, 유출등을 방지하기 위한 관리적, 기술적 수단 (이하 정보보호시스템"이라 한다)을 강구하는 것"이라 정의하고 있다. 그러나 개인정보 "보호"에서 가장 문제가 되는 것은 "오용" (예컨대 정치 사찰)이나 남용이다. 정보를 취득한 원래 목적에 부합하지 않는 방식으로 사용하는 것 (매칭, 통합, 등)에 대한 구체적인 규정이 시급하다.

개인정보 보호법은 제1조에서 "이 법은 공공기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여"라고 하여 보호대상이 되는 정보의 범위를 너무 협소하게 규정하고 있다. 이제 전자(디지털) 정보는 컴퓨터 뿐만 아니라 전화, 텔레비전, 카메라 등 거의 모든 형태의 매체에 의해 처리되고 있기 때문이다. (예컨대 전자 메일을 처리할 수 있는 인터

넷 "전화"나 디스켓에 화상을 직접 수록할 수 있는 디지털 "카메라"는 이법에서 말하는 컴퓨터에 해당되는가 하는 문제가 있을 수 있다.) 하지만 이 법은 "개인정보"를 "당해 개인을 식별할 수 있는 정보 (당해 정보만으로는 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)"고 하여 데이터베이스 매칭이나 통합등에 방법에 의한 개인식별도 규정의 대상이 됨을 분명히 하는 선진성도 보여주고 있다.

개인정보보호법은 비록 "컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여" 제정되었음에도 불구하고 정보화일을 마치 종이 문서인양 취급하고 있다. 컴퓨터 파일에 수록된 정보 즉 하나의 데이터베이스는 그 전부 또는 일부가 너무도 손쉽게 또 다른 데이터베이스의 일부 또는 전부와 결합되어 새로운 데이터베이스를 형성할 수 있다. 이러한 데이터베이스 간의 통합을 규제하는 규정이 없다.

개인정보보호에서 가장 중요한 것은 한 개인에 대해 여러 가지 종류의 정보를 부정한 방법 (원래의 정보 수집 이외의 목적 등)으로 조회해 보는 것이다. 이러한 것을 막으려면 각기 다른 데이터베이스 간에 공통으로 포함된 항목의 수를 줄여야 하며, 주민등록번호와 같은 유니버설 아이덴티피케이션 넘버는 되도록 사용해서는 안된다. 한편, 개인정보에 대한 국가기관의 남용을 막기 위해서 독립된 기구로서 "개인 정보 담당관" (데이터베이스 관리책임자) 을 두고 있는 영국의 경우는 본받을 만하다.

수집된 정보의 오용 등 국가의 개인에 대한 감시를 막고 국민이 국가의 행정과정을 투명하게 하고 감시하기 위해서는 공공기관이 수집 관리하는 정보의 공개가 필수적이다. 공공기관의 정보공개에 관한 법률은 제2조에서 "'공개'라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것을 말한다"라고 하여 정보공개 대상이 기본적으로 아날로그 매체에 수록된 정보임을 전제하고 있다. 따라서 웹사이트나 텔넷 등 컴퓨터 네트워크를 통해서 공공기관 정보에 접근하는 것이 과연 "열람"에 해당하는지의 여부는 불분명하나 인터넷을 통해 문서를 공개하기로 한 정부의 최근 방침으로 보아 컴퓨터 통신에 의한 복제 역시 "열람"이라 보는 듯 하다. 그런데 전자 정보체제에서 "정보의 공개"라 함은 곧 "복제"를 의미하며, 디지털 정보의 복제는 언제나 "완전복제"이다. (웹페이지를 통해 정보를 열람하는 것도 결국 서버 컴퓨터에 있는 정보를 단말기 컴퓨터로 복제하는 것이다.) 디지털 정보는 빠른 시간에 거의 무한한 정보의 양을 완전복제할 수 있다는 것과 전지구적 정보망을 통해 세계 어느 곳으로든 옮길 수 있다는 것 (따라서 굳이 옮길 필요조차 없다는 것 등)이 고려되어야 한다. 여기서 또 다른 심각한 문제가 발생할 우려가 있는데, 이제 누구나 정부의 방대한 데이터베이스의 일부나 전부를 그대로 복사해서 소유하는 것이 이제 현실적으로나 물리적으로 가능해졌다는 사실이다. 안전 장치 없이 이루어지는 공공기관의 정보의 무조건적인 공개는 오히려 개인정보보호에 커다란 위협이 될 수도 있다. 따라서 정보공개는 오남용을 막는 "보안"과 국민의 국가기관에 대한 감시를 보장하는 "공개"가 조화를 이루면서 동시에 이

루어져야 하는 법적, 기술적 문제이다.

#### 나. 정보의 분산

여러 가지 종류의 데이터베이스가 한데 통합되는 것이 정보 사민권의 위협이 되는 만큼 데이터베이스는 분산되어 유지되어야 하며 통합(compiling)은 엄격히 규제되어야 한다. 그런데 이에 대해서는 약간의 오해가 있는 듯하다. 정부는 전자주민카드의 도입을 둘러싸고 논란이 한창이던 당시 "전자주민카드 사업개요"라는 문서를 통해 다음과 같이 밝힌 바 있다. "전자주민카드를 발급하는 센터에는 국민들의 모근 개인정보가 집중된다고 하는 일부 오해가 있는 것으로 알고 있다. 전산센터의 정보는 20만매 이상을 발급하는 초기 발급시에는 정보를 집중하게 되나, 일제발급이 완료되면 점차 각각의 전산망으로 분산하게 된다"고 하고 있다.

그러나 각각의 데이터 베이스를 따로 운영할 것이므로 안전할 것이라는 생각이야말로 오해이다. 컴파일링과 데이터 매칭에 의해 디지털 정보는 쉽게 제2, 제3의 데이터베이스 구축에 사용될 수 있기 때문이다. 또 전자주민카드에 담길 개인들의 정보가 발급 센터에만 집중할 우려가 있다면 문제는 오히려 간단하다. 그곳만 잘 통제하고 단속하면 되기 때문이다. 문제는 비밀리에 어딘가 개인의 정보가 불법으로 집중될 가능성이 있다는 데 있다. 일단 집중된 정보를 나중에 "각각의 전산망으로 분산"하여 보관하기에 안전하다는 식의 주장은 억지에 가깝다. 1개의 하드 디스크에 집중되어 있던 데이터를 10개의 디스켓에 나누어 보관한다고 해서 정보가 분산되었다고 할 수는 없기 때문이다. 일단 디지털화 하고 데이터베이스에 수록된 데이터는, 백 곳에 나누어 놓던 천 곳에 나누어 놓던 언제든 지 순식간에 하나의 데이터베이스로 통합될 수 있는 가능성을 지닌다.

예컨대 지문을 생각해 보자. 종이 카드 위에 찍혀 있는 우리나라 전 국민의 지문이라는 방대한 데이터는 전국 방방 곡곡 동사무소 캐비닛에 분산되어 소장되어 왔다. (이렇게 통합의 가능성이 거의 없는 상태가 진정한 의미의 정보의 분산이다. 하나의 데이터베이스에 일단 모았던 데이터를 다시 나누는 것은 정보의 분산이라 할 수 없다.) 이러한 아날로그 정보 상태의 지문이 일단 디지털화하여 데이터 베이스에 수록되게 되면 그 성격을 근본적으로 달리하게 된다. 전국민에 대한 지문 대조라는 불가능했던 일이 순식간에 가능하게 되기 때문이다. 만약 경찰 등 수사기관이 이 데이터베이스를 '범죄 수사'에 사용한다면, 이는 곧 전국민을 범죄용의자로 취급하는 것에 다름 아니다.

같은 문서에서 정부는 "주민망에 연계되는 외부 전산망은 경찰청의 운전면허전산망, 의료보험전산망, 국민연금전산망 3곳 뿐이며, 이는 운전면허, 의료보험, 국민연금의 자격관련 사항의 변동사항을 수신받기 위한 목적으로 연계된다. 이 목적외에 전산센터에서 운전면허, 의료보험, 국민연금 전산망의 자료를 열람할 수 없을 뿐만 아니라 운전면허, 의료보험, 국민연금전산망을 통한 전산센터의 자료열람이나 시스템 접근도 허용되지 않는다"고 하고 있다. 물론 그러한 일이 허용되지도 않을 것이고 관리도 철저히 할 것이기에

불법적인 사용은 없을 것이라 강변할 수도 있겠지만, "허용되지 않는 것"과 "아예 물리적으로 불가능한 것"은 근본적으로 다른 것이다. 그 수 많은 불법과 비리, 부정과 부패가 언제 허용되었기에 행해지고 있는가? 디지털 베이스에 의한 인권 침해의 가능성은 아예 처음부터 물리적으로 불가능하도록 막아야 한다.

#### 다. 전국민 신분증제도 (National Identification Card System)로서의 주민등록증제도

##### (1) 해외 사례

우리나라에서 정보사민권의 결정적인 위협이 되고 있는 것이 바로 전국민 신분증 제도인 주민등록증 제도이다. 스미스는 뉴욕타임즈의 칼럼에서 전국민 신분증 제도의 위험성을 조목 조목 비판하면서, 나찌가 유대인을 학살할 때, 남아프리카 공화국에서 인권탄압을 할 때 그러한 신분증이 어떻게 사용되었지는 상기하라고 주장한 바 있다. 정부가 발급하는 하나의 문서에 의해 한 개인의 정당성이 성립하는 것은 어불성설이며, 민주주의 국가에서는 오히려 시민이 정부에 정당성을 부여해야 한다는, 어쩌면 너무도 당연한 사실을 지적했던 것이다.<sup>17)</sup>

대부분의 선진국들은 전국민 신분증제도를 갖고 있지 않다. (미국, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등) 한편, 선진국 중에서 전국민 신분증 제도를 갖고 있는 나라는 불란서와 독일, 벨지움 등인데 그러나 이들의 신분증제도와 우리나라의 주민등록증에는 근본적인 차이점이 있다. 그것은 주민등록번호와 같은 일련의 개인 고유 번호가 주어지지 않는다는 점이다. 즉 단지 카드 자체의 일련 번호만이 존재할 뿐이며, 이 일련 번호는 분실이나 기타 다른 이유로 카드를 재발급받게 되면 새로운 번호가 부여되는 기술적인 카드 번호일 뿐이다. 따라서 주민등록번호만 알면 거의 모든 종류의 데이터베이스에 있는 개인의 정보를 검색하여 한 개인에 대한 여러가지 정보를 순식간에 모을 수 있는 우리나라와는 근본적으로 사정이 다르다.

독일은 아예 헌법이 전국민에게 고유 번호를 부여하는 것을 금지하고 있다. 이러한 이유로 해서 불란서와 독일에는 비록 전국민 신분증이 존재하지만, 그곳에 담겨 있는 정보는 각 지역 기관에 분산되어 흩어져 있으며, 모든 국민에 대한 하나의 데이터베이스(National ID Card Register)는 아예 존재하지도 않는다. 또 일련의 고유번호가 없으므로 데이터 매칭이나 컴파일레이션을 통해 순간적으로 제2 제3의 통합 데이터베이스를 만드는 것도 불가능하다.

전자주민카드 도입 추진 당시 정부는 "불란서도 전자카드를 가지고 있다"고 주장한 바 있으므로 불란서의 전자카드 도입 과정을 살펴보도록 하자. 1970년대 말까지만 해도 불란서 국민들은 종이로 만들어진 신분증을 지니고 있었다. 1979년에 불란서 내무성은 테러리즘과 범죄 방지라는 명목으로 자동판독장치(OCR)가 부착된 플라스틱 카드의 도입을 추진하기 시작하였다. 처음 이 사업이 추진되기 시작하였을 때만 하더라도 거의 아무런

17) Smith, Robert E. "The True Terror is in the Card" New York Times, September 8, 1996.



반대도 없어 보였다. 그러나 르 피가로지와 같은 권위있는 언론에서 카드에 담겨있는 개인 정보가 경찰이나 정부의 다른 데이터베이스와 연계될 것을 우려하여 이 카드 제도 도입에 반대하면서부터 전국민적인 저항이 일어나기 시작하였다. 반대 운동을 전개하였던 시민단체들이 가장 문제 삼았던 것은 그 당시에 다른 종류의 카드에서는 널리 사용되고 있었던 (그러나 오늘날의 한국의 전자주민카드에 부착될 집적회로 (IC)에 비하면 원시적인 것이라 할 수 있는) 자동판독장치가 신분증에 부착된다는 사실이었다. 당시 미테랑 대통령마저 컴퓨터화된 신분증의 도입은 개인의 자유에 진정한 위협이 될 것이라고 경고하기에 이르렀고, 결국 1981년에 불란서 정부는 새로운 카드 도입을 포기하고 말았다. 그러나 그 후에 들어선 보수적인 정권에서는 다시 전자카드 도입을 추진하였으며, 각종 실험과 제도적 보완, 법제정 등의 노력 끝에 카드 도입을 결정한지 무려 10여년 만에 겨우 실시할 수 있었다.

미국에서도 1960년대 이래 꾸준히 전국민 신분증제도를 도입하려 하지만 시민단체의 지속적인 반대 운동으로 아직도 도입되지 않고 있는 실정이다. 최근 테러와 불법이민 통제 등의 이유를 내세워 전국민 신분증 제도를 도입하려는 시도가 있으나, "신분증 제도 자체가 말로 진정한 테러"라는 여론에 밀려 클린턴 대통령은 신분증 제도를 도입할 의사가 없음을 분명히 하고 있다.

전 국민 신분증 도입에 대한 가장 대표적인 반대 사례는 1986년에 호주에서 있었다. 호주 역사상 가장 큰 시민운동으로 꼽히고 있는 이 반대운동을 위해서 수만명의 시민이 거리로 뛰쳐 나와 시위에 합류하였으며, 정부 자체내에서도 많은 반대 여론이 있어, 결국 호주 정부는 도입 시도 1년만에 신분증 제도 실시를 완전히 포기하고 말았다. 뉴질랜드에서도 1991년 비슷한 일이 일어났었다. 그곳에서는 전국민신분증도입반대 범국민 연합회가 결성되어 신분증 도입을 막아 냈을 뿐만 아니라 가장 훌륭한 것으로 평가되고 있는 프라이버시 보호법과 제도를 만들어내는 성과를 거두었다.

## (2) 전자주민카드의 문제점

시민단체의 주장이 점차 파장을 불러일으키자 내무부는 "전자주민카드 사업과 관련한 시민단체 및 전문가초청 공동토론회"를 마련한 바 있다. 서로의 논리와 주장을 공개석상에서 검증받자는 일종의 "공세"였다. 그러나 내무부가 주장했던 "공세적" 반론은 여러 가지 오해와 억지로 가득 찬 것이어서 이를 자세히 검토해 보는 것은 정보사민권을 보호의 필요성을 재확인하는데 도움이 될 것이다. 더욱이 전자주민카드 도입이 백지화한 명목이 사민권의 보호가 아니라 경제 위기였으므로 경제 사정이 회복된다면 전자주민카드 도입은 다시 추진될 우려도 있다.

전자주민카드에 대한 정부의 기본 입장은 "평소 따로따로 갖고 다니는 주민등록증 운전면허증 의료보험증 따위를 카드 하나에 모아놓는 것에 불과한데 과민반응을 보이고 있다"는 것이었다. 그러나 이러한 주장은 정보의 디지털화의 심각한 의미와 데이터베이스에

의한 감시체제의 가능성을 이해하지 못한 소치이다. 전자주민카드 도입에 반대하는 시민단체의 비판의 초점 역시 너무 카드 자체의 정보 유출 가능성에만 맞추어져 있었다. 그러나 진정 심각한 문제는 전자주민카드가 필연적으로 수반하게 될 방대한 통합 데이터베이스이다.

(가) 우선 경제개발기구(OECD)의 개인 프라이버시 보호를 위한 입법 권고안의 기본 원칙에 비추어 보아도 전자주민카드에 별 문제가 없다는 것이 정부의 입장이다. 국가 기관이 관리하는 개인정보 화일에는 어떠한 비밀정보도 있어서는 안된다는 원칙에 대해 정부는 "전자주민카드에 수록되는 모든 정보는 국민들이 신고하였거나 이미 알고 있는 사항" 이므로 개인이 모르는 비밀정보는 전혀 입력되지 않는다고 하고 있다.

전자주민카드나 데이터베이스에 어떠한 비밀정보도 담기지 않으리라는 것은 필자도 그렇게 믿는 바이다. 왜냐하면 비밀정보를 굳이 전자주민카드에 담아둘 필요는 없기 때문이다. 그러나 진정 문제가 되는 것은 어딘가에 존재하고 있을지도 모르는 각종 정부 기관의 개인에 대한 비밀 데이터베이스이다. 전자주민카드의 데이터 베이스 자체에는 비록 비밀정보가 담기지 않는다 할지라도 전자주민카드의 통합 데이터 베이스는 이미 어디에 선가 몰래 운용되고 있을지도 모르는 비밀정보파일을 더욱 효율적이고도 완벽하게 해 줄 것이기 때문이다.

(나) "정보수집에 뚜렷한 목적이 있어야 하며 그 목적을 위한 범위내에서 최소한의 정보만을 수집해야 한다"는 원칙에 대해 정부는 "수집되는 정보는 주민등록, 운전면허, 의료보험 등의 제도 운영과 주민등록등, 초본, 운전면허증, 의료보험증 등 각종 증명을 발급하는데에만 사용"될 것이므로 문제가 없다고 하고 있다. 그러나 주민카드에 담기게 될 7개 분야 41개 항목이 모두 과연 뚜렷한 수집의 목적이 있어서 수집되는 것이냐에는 많은 의문이 있다. 과연 어떤 법률에 근거해서, 누가, 어떻게, 왜, 7개분야 41개 항목을 수록하기로 결정하였는지가 우선 분명치 않으며, 그 각각의 정보의 수집의 목적 역시 뚜렷하지 않다.

(다) "정보수집은 정보주체의 동의가 있어야" 한다는 원칙에 대해 정부는 "주민등록사항이나 운전면허, 의료보험 정보는 모두 국민 스스로가 전입신고서, 자동차운전면허시험 응시원서, 의료보험 가입신청서를 작성하면서 이미 동의한 사항"이므로 문제가 없다는 입장이다. 그러나 이 원칙은 정부가 수집하는 개인의 모든 정보는 그 정보 주체인 개인의 의식적이고 확실한 동의를 받아야 한다는 뜻이다. 따라서 동의한 것으로 간주할 수 있는 것 또는 무의식적으로 동의했다고 볼 수 있는 것은 이에 해당하지 않는다. 주민등록 사항이나 전입신고서 등에 담기는 정보의 공여에 대해 국민 개개인이 스스로 동의하였다고 볼 수는 없다. 오히려 그것은 의무 사항이며 강제사항이다. 우리나라 국민 모두로부터 41개 항목에 대한 정보를 일괄하여 수집하여 데이터베이스에 수록하는 것은 결코 개개인의 동의를 얻은 것이라 할 수 없다.

(라) 정부는 "정보 주체는 자신이 공여할 정보의 내용과 범위를 자율적으로 선택 또는

거부할 권리가 있다"는 원칙에 대해 "전자주민카드에 수록된 정보는 정보주체가 정보의 제공권한을 갖게 되어 있다"므로 문제가 없다고 한다. 그러나 이 원칙은 개인이 전자주민카드와 그 데이터베이스에 어떠한 정보가 포함될 것인가를 스스로 결정할 권한이 있음을 뜻하는 것이지 이미 데이터베이스에 담긴 정보의 제공 권한에 대한 이야기가 아니다. 이 원칙에 따르면 전자주민카드는 모든 국민에게 강제로 일괄 발급될 수는 없다. 원하는 사람에게만 발급해야 하는 것이다. 더우기 국민 개개인은 전자주민카드에 어떠한 정보가 포함될 것인가를 선택할 수 있어야만 한다. 원하지 않는 사람은 지문 날인이나 주소 기입 등을 거부할 수 있어야 하며, 그 밖에 다른 항목의 포함 여부에 대해서도 자율적으로 결정할 권한이 주어져야만 한다. 정보제공을 거부할 "권리"라 함은 정보 제공 거부시 (예컨대 지문날인 거부) 어떠한 불이익도 받아서는 안된다는 것을 뜻한다.

(마) "정보수집이전에 법규 제정이 선행되어야 한다"는 원칙에 대해 정부는 "각 개별 정보의 수집은 주민등록법, 도로교통법, 의료보험법, 국민연금법, 인감증명법 등에 근거를 두고 있다"는 입장이다. 그러나 이중 어느 법도 각기 수집되는 정보를 디지털화하여 하나의 카드에 담을 수 있다는 것을 규정하고 있지는 않다. 자신이 공여한 정보의 저장, 운용, 사용 방식에 대해 정보주체는 고유한 권리를 갖는다. 따라서 예컨대 도로교통법이나 의료보험법에 의거해서 공여한 정보가 전자주민카드에 포함되는 것이나, 이미 제공한 정보 (예컨대 지문)의 저장 사용의 방식이 디지털로 바뀌는 것에 대해서 각 개인은 거부할 수 있어야 한다.

(바) "정보주체는 자신의 정보를 언제라도 열람 수정할 수 있어야 한다"에 대해 정부는 "전자주민카드에 수록된 모든 정보는 정보 주체에 의해 언제라도 열람 수정이 가능하다"고 하고 있다. 그러나 아직 어느 법도 전자주민카드에 수록된 정보를 어떠한 절차를 통해서 열람 수정할 수 있는지에 대해 규정하고 있지 않다. 또 전자주민카드만을 열람 수정하는 권한을 부여하는 것은 아무런 의미가 없으며, 모든 정부기관이 수집, 보유하고 있는 개인정보에 대한 열람 수정권이 아울러서 보장되어야만 한다. 예컨대 위헌적인 요소를 다분히 지니고 있는 "신원조회"라는 제도를 운영하는 정부기관이 국민에 대한 어떠한 정보를 수집, 유지, 사용하고 있는지에 대해서도 국민 개개인은 알 권리가 있으며, 자신의 정보가 담긴 파일을 열람 수정할 수 있어야만 한다. 남편이 국보법으로 옥살이를 하고 있다는 이유로 교원임용을 거부당한 여인의 신원조회서에는 사상관계, 상벌관계는 물론 "성질 소행"이라는 항목도 포함되어 있었다. 이러한 항목이 "법률이 정하는 뚜렷하고도 제한된 목적을 위해서 정보주체의 의식적인 동의를 받아" 작성되었을리는 만무하다.

(사) 정부는 전자주민카드의 도입 취지에 대해 "국민편의를 제공하기 위한 것이 가장 큰 목적이며 통제 개념은 전혀 없다"고 하면서 "감시의 의도도 없다"고 하고 있다. 그러나 하나의 제도를 도입하는 동기나 의도가 순수하다고 해서 그 제도가 지니고 있는 위험성이 사라지는 것은 아니다. 제도를 만든 개념이나 동기는 좋으나 그것이 악용되어 온 경우를 우리는 슬하게 보아 왔다. 전자주민카드를 도입하는 목적이 아무리 순수하며 감

시 통제의 목적이 전혀 없다 하더라도, 그러한 통제와 감시를 위해 일부 자료가 사용될 우려가 있다는 것은 분명한 사실이다. 하나의 제도를 평가하는데 있어 그 도입 취지나 목적은 부차적인 것이며 실제로 어떻게 운용되는가가 중요하다. 히틀러 시대의 주민증도 유대인을 골라 학살하는데 사용되었지만, 그 도입 취지나 목적에는 어디에도 그러한 불순한 의도가 나타나 있지 않았다. 남아프리카 공화국의 주민증도 인종 차별에 사용되었지만 그 제도 자체에 그러한 의도가 담겨 있었던 것은 아니다. 도입의 취지나 목적 여부에 상관 없이 전자주민카드라는 제도에 인권 침해의 위험성이 도사리고 있다는 것은 분명한 사실이다.

(아) 정부의 보안대책에 따르면 "비밀번호와 전산센터에 분실카드를 등록하는 시스템을 만들어 본인 이외는 사용할 수 없도록 할 계획"이며, "카드의 위,변조를 방지하기 위해 여러가지 기술적 장치를 마련할 것이고" "전산센터는 주요시설로 관리 운영하고 통신망은 별도의 전용망을 구축하여 해커 침입을 원천적으로 봉쇄하고, 전산센터의 각 장치별로 방화벽을 설치하여 센터의 정보를 보호할 것"이라 한다. 그러나 정부의 보안대책은 너무 카드 자체에 쏠려 있다. 개인의 프라이버시에 대한 근본적인 위협이 되는 것은 개개의 카드에 담겨 있는 정보라기는 보다는 전국민의 개인 정보를 담고 있는 포괄적인 데이터베이스다. 전자주민카드와 관련한 문제의 핵심은 개인에 대한 정보가 (1) 디지털화하여 (2) 하나의 데이터베이스나 전산망에 집중된다는 것이다. 카드 속에 들어있는 8킬로 바이트에 불과한 개개인의 정보를 누가 빼볼 수 있느냐 없느냐 (물론 이것도 중요한 문제이긴 하지만)는 그 중요성에 있어서 일단 부차적인 문제이다. 이 데이터베이스를 누가 어떻게 관리할 것인가야말로 문제의 핵심이다.

(자) 우리나라 주민등록증제도는 인감증명제도 등과 함께 국민들의 일상적인 거의 모든 법률행위 (관혼상제는 말할 것도 없고, 취직, 교육, 의료, 정치, 경제 행위 등)의 기본이 된다. 전자주민카드의 전산망의 사고는 곧 국민 생활 전체의 마비를 의미할 것이다. 전시나 천재지변에 대비하여 이토록 중요한 전산망을 어떻게 관리할 것인가도 문제가 된다. "논리 폭탄" (Logic Bomb) 등으로 일컬어지는 적성국가의 전산망 공격에 대해서는 또 어떻게 대비할 것인가? 이는 단순히 독자적인 망을 구축해서 해커의 침입을 막는다는 것과는 차원이 다른 문제이다. 항상 전쟁의 위협이 도사리고 있는 한반도 상황을 생각해보면 전자주민카드 제도는 정말 위험한 발상이다. 오늘날 우리나라는 민주국가를 지향한다. 그러나 어떠한 반민주적 집단이 다시 정권을 장악하게 될는지 모른다. 독재자 히틀러도 민주적인 선거라는 방식을 통해서 정권을 장악했으며, 일단 정권을 장악한 후 현재 우리나라의 주민등록증제도 비슷한 것을 만들어서 국민을 통제했고, 유대인을 골라 내어 학살하였다. 민주주의의 역사가 일천한 우리나라에는 앞으로 언제 또 다시 반민주적인 전체주의 정권이 다시 들어설지 모른다. 만약 전자주민카드의 데이터베이스 같은 완벽한 국민 통제 수단이 그러한 집단의 손에 들어갈 경우에 국민들이 어떠한 저항 수단을 지닐 수 있을 것인가를 생각해보면 참으로 암담하기만 하다.

(차) 정부는 “금융실명제, 부동산실명제, 국민연금제도 등 국가의 주요시책 추진도 주민등록제도를 토대로 하지 않고는 시행이 거의 불가능한 업무”라고 강변하면서 “일본의 경우 전국단위의 주민등록제도가 없어 국회의원선거 등을 실시할 경우 3개월에 걸쳐 선거인명부 작성을 위한 주민신고를 받고 명부작성에 총 6조엔이 소요되고 있는 실정이나 우리나라는 주민등록 전산망이 구축되어 있어 단 하루만에 선거인 명부를 작성할 수 있고 종이값 정도의 비용만 소요되므로 국가 전체적으로 엄청난 인력과 예산절감 효과”를 가져온다고 자화자찬하고 있다. 그러나 일본에서는 왜 그토록 막대한 돈을 들여가면서도 지문이 든 주민등록증 제도를 도입하고 않고 있는가를 잠시만 생각해 보라. 돈이 없어 서인가? 기술력이 떨어져서인가? 아니다. 그것이 국민의 기본권에 대한 근본적인 침해이기 때문이다. 왜 불란서, 독일, 미국, 호주, 뉴질랜드 등에서는 전국민 신분증 제도 도입이나 카드의 전자화에 국민들이 그토록 열화같은 반대를 했겠는가 생각해 보라. 세계 각국에서는 주민등록제도 없이도 금융실명제, 부동산 실명제, 연금제도 등을 우리보다 먼저 더 완벽하게 실시하고 있지 않는가? 전자주민카드의 도입 논의 상징적으로 보여주는 것은 우리나라 정보화의 선진성이 아니라 기본적 인권 보장의 후진성이다. 세계최초로 도입하려던 전자주민카드는 자랑이 아니라 수치임을 깨달아야 한다.

### (3) 주민등록번호 남용의 문제점

공공기관에 의해서 수집된 여러 개인정보화일 (데이터베이스)들에 분산 수록되어 있는 일정한 개인이나 집단 (일정 지역 출신, 학교 출신, 재산 상태 등에 따른 자의적인 분류에 의한)의 각종 정보는 각 데이터베이스에 공통된 항목인 주민등록번호등을 통해서 순식간에 한데 통합되어 개개인에 대한 자세한 신상 명세서를 생산해 낼 수 있다. 이것이 바로 로저 클락이 경고하는 프로파일링 (Profiling)의 위험이다 (Clarke, 1993).

특히 통합되어 프로파일링으로 남용될 가능성이 있는 개인정보 데이터베이스의 예로 로저 클락 (Clarke, 1997)은 다음과 같은 예를 들고 있다. 파산기록부, 전문직 등록부, 사업 등록자명부, 부동산 등기부, 자동차등기부, 운전면허기록부, 교통사고기록부, 교통법규위반부, 세금기록부, 전화번호부 등. 주민등록 번호는 단순한 프로파일링 이외에도 주어진 일정 개인에 대해 검색을 시작하는 것이 아니라 일정한 프로파일에 해당하는 사람들을 검색하여 그 사람의 다른 프로파일 까지도 모두 알아내는 역추적 (reverse-searching)을 용이하게 한다. 예컨대 일정 지역의 부동산의 소유주 또는 특정 지역 거주자 등으로 특정한 개인을 찾아낸 후 이들의 재산 상태, 건강 상태 뿐만 아니라 정치적 성향, 출신학교, 출신 지역, 가담 단체, 소비 성향, 신용 상태 등 모든 신상 정보와 활동 기록을 알아낼 수 있는 것이다.

ACLU가 지적하는 바와 같이 정부가 모은 각종 데이터베이스는 또한 영리기관이 시장조사나 소비자 조사, 신용 카드 사용 내역 등을 통해 모은 자료나 의료 데이터베이스와도 한데 합쳐질 수 있는데 (ACLU, 1996) 이러한 것을 막으려면 주민등록번호와 같은 전

국민 일련 번호 (Universal Identification Number)의 사용을 금지하거나 최대한 억제하여야 한다.

### (4) 개인정보보호에 대한 의식 부족의 문제

한 사회의 제도는 그 사회의 의식과 문화의 반영이라고 볼 때 보다 근본적인 문제는 우리나라 국민의 개인정보보호에 대한 놀라울 정도의 무관심이다. 한 번 돌이켜 생각해 보라. 얼마나 여러번 당신의 주민등록번호를 공개하였는가. 우리 사회에서는 꼭 필요하지도 않은 곳에 주민등록번호를 요구하고 있으며 또 아무런 저항감 없이 자신의 모든 신상 정보를 한데 모으는데 사용될 수도 있는 “고유 번호”를 제출한다.

주민등록번호가 남용되고 있는 한 예로는 “전국대학교수채용공고 웹사이트”가 있다.<sup>18)</sup> 이 웹사이트의 정보를 검색하기 위해서는 여러 가지 개인신상정보를 제공하면서 “등록”하여야 할 뿐만 아니라 반드시 주민등록번호를 패스워드로 사용하도록 되어 있다. 즉 이 웹사이트를 방문하는 사람들은 매번 주민등록번호를 입력하여야 하는 것이다. 필자는 수천명의 사용자가 이미 등록했다는 이 웹사이트의 운영자에게 필자는 개인 정보 침해의 우려를 지적하면서 주민등록번호 입력을 요구하지 말 것을 제의했다. 그러나 그는 다음과 같은 답변을 보내왔는데 많은 사람들이 이러한 의식을 가지고 있으리라는 우려 때문에 여기 인용해 본다.

“제가 귀하의 주민번호를 가지고 귀하에게 어떤 피해를 줄 수 있는지 그리고 제 개인이 어떤 이득을 취할 수 있는지 묻고 싶네요. 참고로 제 주민번호는 60xxxx-16xxxx입니다. 이 번호를 가지고 귀하께서 저에게 어떤 사적인 피해를 줄 수 있는지 궁금하네요. 이 번호를 가지고 귀하가 저를 사칭해서 무슨 일을 할 수 있으면 해보시기 바랍니다. 본 홈페이지에 등록된 3,800여명의 사용자 중에 유일하게 이런 의견을 보고 나니 참으로 힘이 빠집니다....”

너무도 놀라운 사실은 이제 대학 교수가 되기 위해 교수채용공고 웹사이트에 등록된 주로 박사급 이상의 고학력자 3,800여명 가운데 주민등록번호 입력 요구에 이의를 제기한 사람이 단 한 사람도 없었다는 것이다. 수천명의 지식인들이 아무런 이의제기 없이 주민등록번호를 제공하였고 또 패스워드로 사용하고 있다는 것은 정말 믿을 수 없는 일이지만 이것이 우리의 현실이다.

이 운영자는 필자가 주민등록번호를 제공하기를 꺼려하는 것을 자신을 못 믿기 때문이라 오해하고 있다. 그러나 데이터베이스 관리자가 아무리 성실하고 좋은 의도를 가지고 있다고 해도 또 아무리 보안을 철저히 한다고 해도 해킹, 도난 등의 우려는 늘 있게 마련이며 전자정보는 너무도 손쉽게 복사되기 때문에 유출의 우려는 항상 있게 마련이다. 만

18) <http://dmlab.changwon.ac.kr/prof/>

약 나의 주민번호가 이 데이터베이스에만 존재한다면 별 문제될 것은 없다. 그러나 나의 주민번호를 포함하고 있는 데이터베이스의 수는 헤아릴 수 없을 정도로 많을 것이다. 또 주민번호를 되도록 공개하지 말아야 하는 이유는 이 운영자가 생각하는 것 처럼 남이 나를 "사칭"할까봐 두려워서라기 보다 누군가 나를 "감시"하지 못하도록 하기 위해서이다. 그것은 전국민에게 강제로 부여되어 있기 때문에, 따라서 번호 하나로 곧 그 사람의 정체성을 확실히 알 수 있기 때문에, 또 그것 하나로 나의 정보를 포함한 수 많은 데이터베이스를 한데 통합할 수 있기에 함부로 공개해서는 안되는 것이다.

이러한 이메일 교환이 있는 후 1년 뒤인 얼마전 다시 그 웹사이트를 방문해 보았으나 여전히 주민등록번호를 패스워드로 입력할 것을 요구하고 있었으며 사용자 등록수가 드디어 1만 명이 넘었다는 광고 문구도 있었다. 일만여명이 넘는 박사급의 최고학력자들이 군소리 없이 자신의 주민등록번호를 패스워드로 입력하고 있는 한 정보사민권의 보호 주장은 먼 꿈같은 이야기로만 들린다.

#### IV. 맺음말

처음 인권은 시민의 정치적 권리로써, (비이성적 국가 권력에 대한 항거), 다음엔 경제-복지적 권리로써, (효율적 국가 경영의 요구), 그리고 특정 소외 집단의 권리 (여권신장, 장애자, 외국인 노동자 권리 등)에 대한 강조를 중심으로 발전해 왔다. 가장 이해하기 쉬운 권리는 재산권이며, 인권은 이에 기반하여 발전해온 개념이면서도 재산권 등의 배타적 권리와는 다른 복잡한 개념이다. 앞으로 인권의 기반은 몸이라는 것을 강조해두고 싶다. 현상학등 현대 철학자들이 주장하고 있듯이 사회성과 인간성의 기반은 "정신"이 아니라 "몸"이다. 개인의 몸에 대한 침해 (폭력, 억압, 환경 공해, 전쟁 등)를 거부할 권리와 몸의 보호 (의료 서비스를 받을 권리 등)를 요구할 권리가 인권의 중요한 요소로 자리잡아야 한다. 이러한 권리를 보장하기 위해서는 개인의 국가에 대한 저항 뿐만 아니라 그 작동 과정을 감시할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

우리 헌법은 그 전문에서 "유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3.1운동으로 건립된 대한민국 임시정부의 법통과 불의에 항거한 4.19민주이념을 계승하고..." 라고 하고 있지만, 국가 권력이 광범위한 개인정보를 데이터베이스화 하여 감시하기 시작한다면 3.1 운동이나 4.19와 같은 "항거"는 영원히 불가능해질지도 모른다. 가장 큰 문제가 되는 것은 데이터 베이스는 한 번 구축되면 다시 없애버리기가 거의 불가능하다는 데 있다. 왜냐하면 너무도 손쉽게 복제될 수 있기 때문이다. 흔히 중요한 데이터베이스를 위해서는 여러 개의 백업 파일을 만들어 놓게 마련이며 많은 경우 얼마나 많은 복사본이 어디에 존재하는지를 아무도 모르게 마련이다. 특히 불법적인 데이터베이스를 폐기하기란 불가능하다는 것이 통설이다. 정보화 사회의 가장 큰 재앙을 꼽으라면 아마도 "전국민의 개인 정보에 대한 온라인 데이터베이스"라 할 수 있을 것이다.

프라이버시는 개인의 정보를 보호한다는 (또는 국가의 일방적 통제에 저항한다는) 소극

적인 형태를 띠고 있지만 사실 그 내용은 국가의 활동을 국민이 감시할 수 있도록 하는 적극적 권리라 이해되어야 한다. 특히 분단체제 등 우리나라의 특수 상황을 고려하여, 통일 이후의 한반도에는 어떠한 형태의 국가를 수립하는 것이 이상적이며, 프라이버시를 포함한 제반 인권의 문제와 민주주의는 어떻게 조화 시켜 나아갈 것인가 등에 대한 문제는 우리 세대에 주어진 과제이다. 더욱이 우리나라는 오래된 분단체제 때문에 국가안보를 구실로 삼아 너무도 빈번히 사민권을 침해하고 있다. 이런 점에서 분단체제의 해소, 아니면 적어도 한반도에서의 전쟁 가능성의 제거와 확실할 평화 정착이야말로 사민권을 포함한 여러 인권 신장과 인권 의식에 결정적인 도움이 될 것이다.

## 참고 문헌

- ACLU. (1996). National Identification Card: Why Does the ACLU Oppose a National I.D. Card System? <http://www.aclu.org/library/aaidcard.html>.
- Anderson, B. (1991). *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Arendt, H. (1958). *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Clarke, R. 'Information Technology and Dataveillance', in *Controversies in Computing*, Academic Press (1991).
- Clarke, R. (1993). Profiling: A hidden challenge to the regulation of data surveillance. *Journal of Law and Information Science*, 4(2).
- Clarke, R. (1996). Privacy issues in Smart Card applications in the retail finance sector. In The Australian Commission for the Future (Ed.), *Smart Cards and the Future of Your Money*. Sydney: Xamax Consultancy Pty.
- Clarke, R. (1997, May). *Privacy and Public Registers*. Invited Address to the IIR Conference on Data Protection and Privacy, Sydney, Australia.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press.
- Davies, S. (1994). Touching Big Brother. *Information Technology and People*, 7(4).
- Davies, S. (1995). Michael, Privacy and Human Rights. *The Web Journal of Current Legal Issues*, 1.
- Dayan, D. & Katz, E. *Media events: The live broadcasting of history*. Cambridge: Harvard University Press.
- Eisenstein, E. (1979). *The printing press as an agent of change : communications and cultural transformations in early modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gouldner, A. (1976). *The Dialectic of Ideology and Technology: The Origins, Grammar, and Future of Ideology*. New York: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society* Vol.1. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1989 [1962]). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, J. (1991). The Public Sphere. In C. Mukerji & M. Schudson (Eds), *Rethinking Popular Culture: Contemporary Perspectives in Cultural Studies*. Berkeley: University of California Press.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Havelock, E. *Preface to Plato*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1963.
- Hayek, F. A. (1960). *The constitution of liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kim, J. (1996). *Computer-Mediated Communication in Community as a New Road to Democracy: The 3-COM Revolution and the Public Sphere*. Paper presented at the International MacBride Round Table, Seoul, South Korea.
- Kim, J. (1999). Communication, Reason and Deliberative Democracy. *Journal of Communication*, 49(1).
- Kim, J. (2000). Phenomenology of Digital Being: Toward a Philosophy of Digital Information. *Human Studies*.

세계인권선언 50주년 기념

## 「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

## 일제잔재와 국가권력 그리고 인권

— 김창록 —

13

[세계인권선언 50주년 기념 학술행사 「한국 인권상황의 과제와 전망」 발표문]

# 일제잔재와 국가권력 그리고 인권

김창록  
(부산대학교 법과대학 조교수)

## I. 머리말

현대 사회에서 인권이 보편적인 법가치라는 사실에 대해서는 아무도 이의가 없을 것이다. 인권은, 포스트 냉전과 현대복지국가라는 새로운 상황 속에서 법체계의 바람직한 미래에 대해 전개되고 있는 다양한 논의들 속에서 공통적으로 발견되는 법가치이며, 또한 현실적으로도 세계의 모든 국가들이, 비록 그 구체적인 내용에서는 차이가 있지만, 예외없이 자신의 법체계의 기본가치로 삼고 있는 법가치이기 때문이다.

그런데 이러한 보편적인 법가치로서의 인권의 보장은 국가권력에 대한 통제를 빼놓고 생각할 수 없다. 국가권력이야말로 인권에 대한 가장 심대한 침해의 주체일 가능성이 크다는 인류의 역사적 경험을 고려할 때, 국가권력에 대한 통제 없이는 인권의 보장이란 있을 수 없기 때문이다. 그렇다면 국가권력에 대한 통제 또한 보편적인 법가치라고 하지 않으면 안된다. 요컨대 인권의 보장과 국가권력의 통제는 보편적인 법가치라는 하나의 동전의 양면인 것이다.

그러면 현재의 한국에서 이러한 보편적인 법가치로서의 인권의 보장과 국가권력의 통제의 실상, 즉 필자의 개념에 따르면 입헌주의<sup>1)</sup>의 실상은 어떠한가? 대답은 비관적이다. 우리의 주위를 잠시 돌아보는 것만으로, 그 양자 모두가 심각한 위기의 상황에 직면해 있다는 사실을 부정하기 어렵기 때문이다.<sup>2)</sup> 그러면 한국의 입헌주의가 위기상황에 직면하게 된 원인은 무엇일까? 그 원인에 대해서는 여러가지 진단이 있을 수 있다. 정치적, 사회적, 경제적, 문화적 원인들을 각각 도출해 내는 것이 가능할 것이다. 하지만 그것들 못지 않게 우리는 보다 근본적인 원인으로서는 역사적 원인에 주목하지 않으면 안된다. 현재의 위기상황이 하루이틀 사이에 초래된 것이 아니라는 사실을 염두에 둘 때 그러하며, 위기의 극복방안 또한 보다 장기적인 안목에서 도출해 내야 한다는 사실을 염두에 둘 때도 그러하다.

1) 필자의 입헌주의 개념에 관해서는 김창록, 「한국의 법체계가 어디로 나아가고 있는가?」, 『法學研究』(釜山大學校 法科大學·法學研究所) 제38권 제1호, 1997.12, 81-82면 참조.

2) 그 실상의 구체적인 모습에 관해서는 우선 한상진 편, 『현대사회와 인권』, 나남출판, 1998 참조.

이러한 인식 아래, 이 글에서는 현재의 한국 입헌주의의 위기상황의 역사적 원인으로 일제강점기의 법체계에 관해 살펴 보기로 한다. 우선 일제강점기 법체계의 전체적인 모습을 그려 보고, 다음으로 그것이 광복 이후 지금까지 어떻게 연속되어 왔는가를 살펴 보고, 마지막으로 현재의 시점에서 법에 있어서의 일제잔재라는 문제를 어떻게 바라 보아야 할 것인지를 생각해 보기로 한다.

## II. 일제강점기 법체계<sup>3)</sup>의 모습

### 1. 일제의 법체계의 특성

세계사적 차원에서 감행된 제국주의의 식민화과정은 자본주의의 세계적 팽창과정에서

3) 1910년부터 1945년까지 계속된 일제강점기 35년간의 법은 애당초 법이라고 부를 수 없는 것이다. 그것은, 그 법의 근거가 된 조약과 협정들이 무효이기 때문이다. 널리 알려진 것처럼, 1905년의 「乙巳勅約」은 조약체결권과 비준권을 가진 대한제국의 황제 고종 및 그의 대신들이 일제의 군사력을 배경으로 한 위협을 받는 가운데 강제로 체결되었다.(강박의 실태에 대해서는 이태진 편저, 『일본의 대한제국 강점 - “보호조약”에서 “병합조약”까지 -』, 까치, 1995, 49-62면 ; 山辺健太郎, 『日韓併合小史』, 岩波書店, 1966, 174-180면 참조.) 그런데 1919년의 「국제연맹규약」, 1928년의 「부전조약」, 1945년의 「국제연합헌장」에서 확립되고, 1969년 「조약법에 관한 비인협약」 제51조와 제52조에 의해 확인된 국제법상의 원칙에 따르면, 강박에 의해 체결된 조약은 무효이다. 따라서 「乙巳勅約」은 무효인 것이다. 그리고 이 조약이 무효인 까닭에, 그것을 전제로 하여 설치된 일제의 한국통감이 조약의 일방당사자가 되었을 뿐만아니라, 또한 타방당사자인 대한제국의 황제 및 대신을 강박하여, 사실상 쌍방대리에 의해 체결의 형식만을 갖춘 일련의 조약들 및 그 연장선상에 위치한 「合併勅約」 또한 무효이다.(이태진 편저, 위의 책 ; 李泰鎮, 「진정한 韓·日關係 正常化의 길」, 부산대학교 한국민족문화연구소, 『東아시아 속의 韓·日關係』(97국제학술대회 자료집), 1997 ; 金明基 외 5인, 「挺身隊隊員의 人權侵害에 대한 韓日間の 法的 諸問題에 관한 研究」, 大韓國際法學會, 『國際法學會論叢』 37-2, 1992.12., 21-30면 ; 戶塚悅朗, 「1905年の『韓國保護條約』の無効と從軍慰安婦·強制連行問題のゆゑ」, 『法學セミナー』 466, 1993.10., 6면 이하 참조. 또한 坂元茂樹, 「日韓保護條約の效力-強制による條約の觀點から」, 『法學論集』(關西大學) 제44권 4·5합병호, 1995.1. ; 이상찬, 「1900년대 초 일본과 맺은 조약들은 유효한가」, 중앙일보 통일문화연구소 현대사연구팀 편, 『일본의 본질을 다시 묻는다』, 한길사, 1996도 참조) 따라서 그 조약에 근거한 일제의 35년간의 지배는 오로지 물리력에만 근거한 강제점령이며, 일제가 발한 법 또한 물리력만을 배경으로 한 강제적인 명령일 뿐이다. 이렇게 본다면, 일제강점기의 한국에는 애당초 법이 존재하지 않았다고 하지 않으면 안되는 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 일제강점기 법체계의 전모를 그려내고 그 성격을 규명하는 것은 한국법사의 이해에 있어서 중요한 의미를 가진다. 그것은 그 시기의 법체계가, 비록 규범적인 효력은 가지지 못하는 것이었지만 사실상 법으로서 통용되었던 까닭에, 어쩔 수 없이 한국법사의 중요한 한 부분을 구성할 수 밖에 없었다는 역사적 사실 때문이다. 일제강점기 35년간의 역사에 대한 이해는 그 법적인 측면에서의 이해 없이는 결코 완전할 수 없다. 또한, 한편으로 조선시대에서 한말을 거쳐 전개된 전통법체계 및 그 서양법과의 초기적인 접촉을, 다른 한편으로 광복 이후 지금까지 전개되어 온 현대의 법체계를, 이해하고 평가하기 위해, 그 사이에 해당하는 일제강점기의 법체계에 대한 이해는 불가결한 것이다. 이 글에서 일제강점기의 '법체계'라는 용어를 사용하는 것은 그러한 의미에서이다.

유발된 식민지 초과이익의 극대화라는 요청에 기본적으로 뿌리박고 있었다. 따라서 식민지사회는 제국주의의 경제적 요구를 충족시키고 그에 대한 사회적 저항을 봉쇄할 수 있도록 효과적으로 재편되어야 했다. 그 결과 흔히 '文明開化' 혹은 '近代化'라는 이름으로 강요된, 법체계를 포함한 식민지 지배체계는 실은 지배와 착취라고 하는 제국주의의 자기이익 실현을 위해 식민지 인민의 의사와는 무관하게 위로부터 부과된(imposed) 것이었다. 일제의 지배법체계도 물론 그러한 성격을 가지는 것이었다. 즉 그것은, 1904년 6월 11일의 일제의 「帝國의 對韓方針」<sup>4)</sup>의 표현을 빌리면, "韓國에 대해서 政治的 및 軍事的으로 保護의 實權을 確保하고, 經濟的으로 우리(日帝 ; 필자)의 利權의 發展을 한층 더 圖謀"하기 위한 도구로서 형성된 것이었다.

하지만 일제의 지배법체계의 특성은 거기에 머물지 않았다. 일제의 지배법체계는 일제 자체의 특수성 때문에 추가적인 특성을 수반했다. 흔히 일제의 특성, 특히 그 극단적인 침략적 성격과 관련하여 그 '근대'의 未熟性이 지적된다. 즉 1853년의 미국 제독 페리의 흑선으로 상징되는 외압에의 굴복과 그 결과로서의 불평등조약으로 시작된 일본의 '근대'는, 그것을 끌어 갈 내적 역량이 충분히 성숙되어 있지 못했기 때문에, 자본주의의 조속한 발전을 추진하지 않을 수 없었으며, 그 결과 원천적으로 침략적인 성격을 띠지 않을 수 없었다는 것이 그것이다.<sup>5)</sup> 그런데 이와같은 일반적인 차원에서 파악된 일제의 특성은 그 법체계의 기본원리의 측면에서는 우선 '外見的 立憲主義'로서 파악된다.

일제의 기본원리를 압축적으로 담은 1889년의 「大日本帝國憲法」은, 메이지(明治)의 관료들이 영국·프랑스·미국의 헌법사상을 주의깊게 배척하고, 대신에 「프로이센헌법」에 응축되어 있던 독일의 헌법사상을 적극적으로 수용하여 만든 것이었다. 그런데 그 모델이 된 「프로이센헌법」은, 시민혁명에 성공한 영국 및 프랑스의 민주주의·의회주의 헌법사상의 전래를 저지하기 위해 만들어진 후발자본주의국가 독일의 헌법으로서, 강대한 군주권과 상대적으로 제약된 의회권 및 기본권을 내용으로 하는 군주주의적인 헌법이었다.<sup>6)</sup> 즉 일제의 모델 자체가 상대적으로 약한 입헌주의만을 내용으로 하는 것이었다고 할 수 있는 것이다.

그런데 그와 같은 상대적으로 약한 입헌주의는 「대일본제국헌법」의 제정과정에서 한 번 더 제약되었다. 그것은 메이지의 관료들은 물론 영국·프랑스·미국의 헌법사상에 입각한 헌법론을 펼쳤던 '자유민권파'까지도 포함한, 모든 일본인들의 공통의 절대가치였던 天皇=國家=國體라는 원리가 작용한 결과였다.<sup>7)</sup> 그리하여 완성된 헌법은 입법·행정·사

4) 山辺健太郎, (주 3), 155면.

5) 예를 들면 車基壁, 「日本帝國主義 植民政略의 形成背景과 그 展開過程」, 車基壁 엮음, 『日帝의 韓國植民統治』, 정음사, 1985, 20-26면 ; 金雲泰, 『日本帝國主義의 韓國統治』, 博英社, 1985, 23-46면.

6) Menger, C. F., *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Eine Einführung in die Grundlagen*, 4 Aufl., Heidelberg, 1984, Kap. 6. ; 小林孝輔, 『ドイツ憲法小史』 [新訂版], 學陽書房, 1992, 제6·7장 참조.

7) 金昌祿, 「日本에서의 西洋憲法思想의 受容에 關한 研究 - 『大日本帝國憲法』의 制定에서 『日本

법의 전권을 장악한 절대자로서의 천황(제1장)과, 입법 및 豫算議定에 관한 극히 제한된 '協贊'權만을 부여받은 의회(제3장), 천황의 '輔弼'機關으로서의 국무대신(제4장), "천황의 이름으로" 재판권을 행사하는 재판소(제5장), 그리고 온갖 유보가 붙은 권리와 자유만이 인정된 '臣民'(제2장)을 그 내용으로 하는 것이었다.<sup>8)</sup>

이와같이 일제의 기본원리를 담은 「대일본제국헌법」은 이중의 제약에 의해 한층 왜소화된 '외견적 입헌주의'의 헌법이었다. 그러나 일제의 법체계의 특성은 거기에 머무르는 것도 아니었다. 그러한 한정된 입헌주의조차도 또 다시 보다 우월한 神權主義에 의해 지배되고 있었던 것이다. 「대일본제국헌법」은 그 제1장 제1조에서 "大日本帝國은 萬世一系の 天皇이 統治한다"라고 규정하고 있었다. 여기에서 萬世一系란 일제의 건국신화에 의해 지지되는 관념이었다. 『古事記』와 『日本書紀』에 기초하는 일본의 건국신화는, 천황이, 신화 속의 조상신인 짐무(神武)의 개국 이래 면면히 이어져 내려오는 동시에 천지와 함께 영원히 융성할 존재로서, 역사적인 변동과 인간적인 타락을 초월하여 영원히 일본을 지배한다라는 내용을 담고 있었다. 만세일계란 바로 이와같은 신적인 기원을 가지는 천황의 절대적 지배를 의미하는 것이었다.<sup>9)</sup>

그러한 천황은 살아있는 신(現人神), 곧 절대가치 그 자체였다. 즉 그것은 신적인 권위에 의해 지지되는 까닭에 어떠한 정당화도 필요없는 존재였다. 그래서 서양의 절대주의 헌법에서는 군권의 세속적 절대성을 의미하는 데 그친 '神聖'이라는 표현은 일본에서는 문자 그대로의 의미를 가지는 것이었다. 즉 천황은 문자 그대로 "神聖하기 때문에 犯해서는 안되"는 존재였다.(제3조) 뿐만아니라 천황은 동시에 세속적인 절대권력자였다. 즉 천황은 입법·행정·사법의 전국가권력을 장악하는 "統治權의 總攬者"(제4조)였다.

일제는 이와같이 권위와 권력의 통합체인, 절대가치로서의 천황을 그 핵심으로 하고 있었다. 그리고 그러한 일제의 특성은 다음과 같은 두가지 방향으로 구조화되었다. 하나는 일본정치사상사학자인 마루야마 마사오(丸山眞男)가 이야기하는 '抑壓 移讓의 構造'이다. 마루야마의 설명은 다음과 같다. '절대가치인 천황에 의해 지배되는 일제의 신민들에게는 자유로운 주체적 의식이 존재할 수 없었다. 그들의 의식과 행동은 천황을 중심으로 하는 동심원 형태의 서열질서 속에서 보다 상위의 자의 존재에 의해 규정되어 있었다. 그러한 구조 속에서 억압의 이양에 의한 균형의 유지라는 현상이 발생하게 된다. 즉 위로부터의 억압을 아래에 대한 자의의 발휘에 의해 순차적으로 이양시켜 감으로써 균형을 유지하게 되는 것이다. 그 경우 이양해야 할 억압의 정도는 중심에서의 거리에 비례하여 커지게 된다. 따라서 일제라고 하는 동심원의 가장 변두리에서는 그 억압감이 폭발의 충동에 의해 내몰릴 정도에 이르게 되는 것이다.'<sup>10)</sup>

다른 하나는 '責任의 轉嫁에 의한 無責任의 構造'라고 할 수 있는 것이다. 이것은 위

國憲法」의 '出現'까지 - (서울대학교 법학박사학위논문), 1994.8., 제2장 참조.

8) 「대일본제국헌법」의 구체적인 내용은 金昌祿, (주 7), 부록의 번역문 참조.

9) 橋川文三 外1編, 『近代日本政治思想史』 1, 有斐閣, 1971, 86-97면 참조.

10) 丸山眞男, 『超國家主義の論理と心理』, 『現代政治の思想と行動』, 未來社, 1964, 25-26면.

의 '억압 이양의 구조'를 말하자면 뒤집어 놓은 것이다. 주체적 의식을 가지지 못하고 단지 상위의 자의 존재에 의해 규정되었던 일제 신민들의 행동에는 주체적 책임의식이 따를 수가 없었다. 따라서 그 책임은 자신에 대한 억압의 이양자인 상위의 자에게 전가될 수 밖에 없었다. 그러한 책임의 전가는 최종적으로는 중심점인 천황에게로 돌려지게 된다. 그런데 천황에 이르러 책임은 영원한 시간 속으로 확산되어 사라져 버리게 된다. 왜냐하면 현실의 천황은 그 권위와 권력을 영원한 과거 속에 존재하는 조상신에게서 부여 받은 것이므로, 그 책임 또한 그 조상신에게까지 거슬러 올라가게 되는데, 그 조상신은 '신'인 까닭에, 인간적인 책임을 추궁당할 수 없기 때문이다.

이와같은 '억압 이양의 구조'와 '책임의 전가에 의한 무책임의 구조'를 낳는 절대가치로서의 천황에 의한 지배, 즉 일본적 신권주의야말로 일제의 특수성의 핵심이었다. 그리고 바로 그것으로부터 일제의 한층 왜소한 입헌주의, 즉 절대화된 천황=국가=국체와 오로지 그 처분의 범위 내에서만 권리를 인정받는 신민으로 특징지어지는 낮은 수준의 입헌주의와, 그 이민족 지배의 극단적인 억압적·독선적 성격이 유출되었던 것이다.

## 2. 일제강점기의 지배이데올로기

그런데 그러한 극단적인 형태로 표출된 일제의 지배이데올로기는 그 헌법인 「대일본제국헌법」과 강점기 한국<sup>11)</sup>의 관계에서 잘 나타난다. 일제는 한국을 강점하면서, 한국에서의 「대일본제국헌법」 시행의 문제와 관련하여, 1909년 7월 廟議를 거쳐 決定한 「併合實行에 關한 方針」의 '附 憲法の 釋義'라는 項目에서 다음과 같은 方針을 定했다. 즉 "韓國을 併合하는 以上 帝國憲法은 當然히 그 新 領土에 施行되는 것으로 解釋한다. 그러나 實際로는 新 領土에 對해 帝國憲法의 各條章을 施行하지 않는 것이 適當하다고 認定되므로 憲法の 範圍內에서 除外法規를 制定한다"<sup>12)</sup>라는 것이 그것이었다. 그런데 언뜻 보기에 명확해 보이는 이 방침은 사실은 몹시 어정쩡한 것이었다. 우선 일제는 한국에서도 「대일본제국헌법」이 시행된다는 것을 원칙으로 제시했다. 그러면서도 실질적으로는 그 헌법에 의해 제약되지 않는 지배를 관철하려 했다. 그러나 그럼에도 불구하고 그것을 '헌법

11) 일제강점기의 한반도를 지칭하는 명칭으로서 종래 '조선'이라는 용어가 사용되어 왔다. 그것은 1910년 8월 29일의 일본천황의 칙령 318호에 의해 대한제국이라는 국호가 조선으로 바뀐 것에 기초한다. 하지만, 위에서 지적한 것처럼 8월 20일의 「合併勅約」이 무효라면, 그것을 근거로 한 위의 칙령 또한 무효라고 하지 않으면 안된다. 따라서 일제강점기의 한반도는 '조선'이라고 부를 수 없는 것이다. 법적으로 정당한 일제강점기의 한반도의 명칭은, 위 조약 체결일인 1910년 8월 29일부터 1919년 '3.1운동'의 결과 한국인들의 총의에 의해 대한민국임시정부가 수립될 때까지는 '대한제국'이며, 그 이후 1945년의 광복까지는 '대한민국'이다. 다만 이 글에서는 양자를 포괄하는 의미로 '한국'이라는 용어를 사용하며, 필요한 경우에는 '강점기 한국'이라는 용어를 사용하기로 한다. 그리고 '조선'이라는 용어는 예컨대 '조선총독'이나 '조선에 시행할 법령에 관한 법률'의 경우와 같이 고유명사화되었다고 할 수 있는 경우에만 사용하기로 한다.

12) 金正明編, 『日韓外交資料集成』 第八卷, 巖南堂書店, 1964, 324-325면.



의 범위내'라고 하는 원칙에 묶어 두려고 했다. 일제의 이러한 혼란된 태도는, 자신의 타민족 지배를 '立憲的'이라고 強辯해야 했던 사정에 기인한 것이었으나, 어쨌든 그러한 혼란은 「대일본제국헌법」과 한국의 관계라는 문제를 끊임없이 제기하게 하는 원인이 되었다.

「대일본제국헌법」의 한국에의 적용여부의 문제는 특히 조선총독의 制令制定權과 「대일본제국헌법」 사이의 부정합이라는 구체적인 문제를 통해 제기되었다. 원래 이 문제는 1896년에 대만에 대한 일제의 지배법체계의 기본원칙을 정한 법률 63호 「臺灣에 施行할 法令에 관한 法律」이 일제의 제국의회에서 통과되는 과정에서 처음 제기된 것이었다. 즉 법률 63호는 대만총독에게 "그 관할영역 내에서 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수" 있는 권한을 부여하고 있었는데, 그 명령(律令)의 제정권이 「대일본제국헌법」의 입법에 관한 규정, 즉 제5조 "天皇은 帝國議會의 協贊을 얻어 立法權을 行使한다"라는 규정과 모순되는 것이 아닌가라는 주장이 제기되어 논란이 벌어졌고(이른바 '63문제'), 다시 그 논란이 '外地'에도 헌법이 시행되는가라는 문제로 발전하여, 이후 일제의 정치가 및 학자들 사이에서 계속적인 논쟁거리가 된 것이다. 이 법률 63호는 1906년에 법률 31호로 대체되었으나, 거기에서도 대만총독의 勅令제정권이 여전히 같은 모습으로 규정되어 있었기 때문에, '63문제'는 계속적인 논란거리가 되었다.<sup>13)</sup> 그런데 일제가 한국에 대한 지배법체계의 기본원칙을 정한 1911년 3월 29일의 법률 30호 「朝鮮에 施行할 法令에 관한 法律」은 바로 이 법률 31호를 거의 그대로 모방한 것이었으며, 따라서 그 법률에 의해 조선총독에게 인정된 勅令제정권에 대해서도 「대일본제국헌법」 제5조와의 '관계가 문제시'되게 된 것이다. 즉 총독의 勅令이 입법사항을 정하는 것임에도 불구하고 제국의회와 협찬을 거치지 않는 것은 위헌이 아닌가라는 것이 문제가 된 것이다.

이에 대해 일제정부는 「대일본제국헌법」이 한국에서도 시행된다는 원칙 아래 위의 문제에 대해서는 '입법권의 위임'이라는 논리로 대처하려 했다. 즉 제국의회와 협찬을 얻은 법률로써 조선총독에게 입법권을 위임했기 때문에 조선총독의 勅令제정권은 입법권의 행사에 관한 「대일본제국헌법」 제5조를 침해한 것이 아니라고 주장한 것이다. 그러나 勅令제정권은 일반적·포괄적으로 행정기관인 조선총독에게 입법권을 위임하는 것으로서 사실상 위임명령의 한계를 벗어난 것이었기 때문에, 그것을 '입법권의 위임'이라는 법리로 정당화하는 것은 무리였다. 그래서 이 문제는 한국에서의 「대일본제국헌법」의 시행여부라는 본질적인 문제와 함께 일제의 헌법학계에서 커다란 논란을 불러 일으키게 된 것이다.

이 문제에 대해 당시 일제의 헌법학자들의 주장은 각각 적극설·소극설·절충설로 나뉘었다.<sup>14)</sup> 그러나 그 외관상의 차이에도 불구하고 그들 주장은 실질적으로는 차이가 없

13) 中村哲, 『植民地統治法の基本問題』, 日本評論社, 1943, 72-112면. 그리고 中村哲, 『植民地法』, 鷗館信成 외 3 편, 『日本近代法發達史』 5, 勁草書房, 1958도 참조.

14) 淺見登郎, 『日本植民地統治論』, 巖松堂書店, 1928, 124-133면; 平野武, 『日本統治下の朝鮮の法的地位』, 『阪大法學』 83, 1972.12., 45-54면; 鈴木敬夫, 『法을 통한 朝鮮植民地 支配에 관한 研

는 것이었다. 즉 패전전 일본의 헌법학계는 크게 호즈미 야즈카(穂積八東)에 의해 대표된 군권주의학과와 미노베 타즈키찌(美濃部達吉)에 의해 대표된 '입헌주의'학파로 나뉘어져 있었는데, 위의 문제에 대한 양자 모두의 결론은 '무제한의 권력을 가지는 절대자인 천황에 관한 규정만이 "외지"에도 당연히 적용되며, 그 이외의 "외지" 지배법규는 전적으로 천황의 자의에 맡겨져 있다'라는 것이었다. 호즈미와 그의 제자 우에스기 상키찌(上杉愼吉)에 의해 주장된 적극설은, 천황이 "왼쪽으로 가라고 하시면 왼쪽으로 가고 오른쪽으로 가라고 하시면 오른쪽으로 가는 것이 일본인의 활동의 법이고 道이다. 감히 의심하지 않고, 감히 묻지 않고, 단지 그것에 따를 뿐이다"<sup>15)</sup>라는 특수 일본적 '국체론'에 입각한 그들의 헌법사상과 연관지워 생각할 때, 천황의 자의적 지배 이외의 그 무엇을 의미하는 것일 수도 없었던 것이다. 또한 미노베에 의해 주장된 소극설 및 절충설은, "헌법 이전부터 이미 圓滿無制限"인 천황의 권력<sup>16)</sup>의 한국에서의 자의적인 행사를 주장하는 것에 다름아니었던 것이다.<sup>17)</sup>

이와같은 논리에 따라, 한국에서는 극히 제약된 형태의 입헌주의조차도 인정되지 않았다. 즉 한국의 인민들에게는 '협찬'권만을 가지는 의회에 자신들의 대표를 보낼 권리와 온갖 유보가 붙은 '신민'의 권리조차도 인정되지 않았던 것이다. 이것은 일본에서 이중으로 제약됨으로써 왜소화된 '입헌주의'가 다시 한번 더 제약되어 완전히 배제된 것을 의미한다. 그러나 문제는 입헌주의의 배제에 머무르는 것이 아니었다. 문제는 오히려 「대일본제국헌법」에서 그 '입헌주의'를 제거하게 되면 오로지 신권주의만이 남게 되며, 바로 그 특수 일본적 신권주의가 한국에 대한 지배이데올로기의 전부였다는 것이다. 일제의 강점, 따라서 그 법체계는 그러한 지배이데올로기의 반영이었던 것이다.

### 3. 일제강점기 법체계의 구조

이와같이 강점기 한국의 법체계는 천황의 절대적이고도 자의적인 지배라는 원리에 입각한 것이었다. 그것은 구체적으로는 어떠한 제약원리에도 구애되지 않는 절대적인 군림자로서의 조선총독이라는 모습으로 표출되었다. 조선총독은 입법·행정·사법에 관한 전권을 장악하고 있었다. 조선총독은 勅令제정권이라는 독자적인 입법권을 가지고 있었으며, 그의 하부기관을 통해 朝鮮總督府令 등 각종의 명령을 발할 수 있었다. 또한 조선총독은 강점기 한국의 최고 행정관청으로서 행정업무를 통할할 뿐만 아니라, 자신에게 직속된 조선총독부재판소에 관하여 그것을 설치·폐지하고 그 관할구역을 설정하며, 판사를 임명·징계·지휘감독하는 권한까지도 행사할 수 있었다. 하지만 조선총독은 이와같은 절대적인 권력을 가지고 있으면서도, 한국의 민중에 의해서는 물론 일제의 의회나 정부

究』, 高大 民族文化研究所 出版部, 1989, 52-56, 360-371면 참조.

15) 上杉愼吉, 『教育勅語ノ構成』, 『國體憲法及憲政』, 有斐閣書房, 1915, 83면.

16) 美濃部達吉, 『律令と憲法との關係を論ず』, 『憲法及憲法史研究』, 有斐閣書房, 1908, 269-271면.

17) 이에 대한 보다 상세한 분석은 金昌祿 (주 7), 제5장 제2절 참조.