

민변에 들어서며

윤 학(尹鶴)

마음이 가난해지면 음악을 듣습니다. 깊고 가득한 선율이 영혼을 맑게 씻어 줍니다. 인간을 만든 창조주도 피조물이 만든 음악에는 귀를 기울일 거라 생각할 때가 많습니다. 바하와 베토벤이, 모짜르트와 드보르작이 우리에게 큰 선물을 남겼음을 느끼게 됩니다. 인류의 영혼을 맑게 해 주는 작업! 그것보다 더한 가치는 없겠지요.

법을 다루다 보면 아니 법률을 이용하여 생활의 방편으로 살아 가다 보면 마음이 가난해 지는 아픔을 겪을 때가 많습니다. 법도 인류에게 음악 못지 않게 커다란 기여를 했음에도 법률과 함께 하는 생활은 왜 즐거움을 못 주는 것일까 의문을 품어 봅니다. 변호사를 처음 시작했을 때 선배 변호사가 보여 주셨던 법률가를 풍자한 만화 속의 인물들이 선명히 떠오릅니다. 나의 모습도 우리들의 모습도 겹쳐집니다. 그러나 한편에서는 음악을 작곡하듯이 법을 만들고, 음악을 연주하듯이 법을 적용하는 우리들의 멋진 모습도 떠올려 봅니다. 그것이 합창이 되고 그것이 메아리 되어 우리와 함께 살아가는 동시대인들의 영혼을 맑게 해 주는 선물로 남으리라는 기대도 해 봅니다.

민주사회를 위한 변호사 모임이 우리 사회에 조그만 메아리 역할은 할 것이라는 소망을 갖고 있던 차에 백승헌변호사의 권유로 인사 올리게 되었습니다. 민변이 지향하는 이념에 배치되는 활동을 해 왔는지 앞으로도 하거나 않을지 두렵기도 합니다. 또 민변의 활동에 적극적으로 참여할 수 있을지 걱정되기

도 합니다. 그러나 민주사회로 가는 항해에 편승한 것이기에 어떤 행로보다 즐거움을 더 주리라 막연한 희망을 가져봅니다.

무료함을 달래기 위해 낚고 헤어진 도회의 양철문을 밀었다가 신록이 속삭이고 푸르름이 가득한 동산을 만난적이 있습니다. 오솔길을 걸으며 묻어있던 때를 씻고 한껏 대지를 마셨습니다. 그것은 하루의 행운이었고 앞으로도 경험할 양식이 되리라 생각합니다. 민변이 넓어빠진 마음을 열어 줄 문이 되고 일상을 아름답게 수 놓을 무대가 되기를 진심으로 바랍니다. 또한 함께 살아갈 우리들 모두에게 행복한 사회를 만들어 줄 거름이 되어 열린 대지를 가꾸는 원천으로 남기를 기대해 봅니다. 그런 희망들이 음악이 되고 신화가 되어 민주사회를 만드는 변호사들의 활기찬 무대가 되기를 기원합니다.

저는 가능하다면 교육과 관련된 분야의 일을 해보는 것이 좋겠다는 생각을 해 오고 있었습니다. 우리 사회의 많은 어려움이 교육의 일그러짐에서 발생한다는 일반적인 논리에 동의하기도 하려니와 교육 분야의 법적인 규율이 법률가보다는 교육행정가들에 게만 맡겨져 있다는 생각을 하기 때문입니다. 그 어느 것 보다 귀중한 교육분야에 대한 법률가들의 법적 지원과 적극적인 참여가 필요할 것입니다. 기회가 주어지는 대로 열성을 다해 불 걱정입니다. 부족함을 메꾸어 주시고 깨닫지 못한 점을 일깨워 주시기를 선택 회원님들께 간청하며 인사드립니다.

추천서

늦은 만남

백승헌

나는 길지도 짧지도 않은 변호사 생활에서 윤이 좋은 편에 속한다고 생각해 왔다. 그리고 그 중에 가장 큰 행운은 민변과의 만남으로 인해 어린 나이에 변호사 생활을 시작하면서 흔히 범할 수 있는 여러 잘못을 민변 화롱 속에서 최소화한 것- 그 절대치가 어찌하든- 이 아닌가하는 것이다.

사실 1987.에 박연철변호사님의 추천으로 당시 정법회에 들 수 있었던 것은 지금 생각해도 내게 행운이라 아니할 수 없는 것이다. 그렇지만 민변과 만남이 민변활동에 관심이 있는 모든 변호사에게 나처럼 우연히 그리고 자연스럽게 찾아 오는 것은 아닌 듯하다.

주변에서 민변에 관심이 있는 변호사들이 모두 민변활동을 같이 할 수 있으면 좋겠다는 희망을 가져왔지만 대부분의 변호사가 계기를 만나지 못하는 등의 사유로 기회를 가지지 못하는 것이 아닌가하는 생각을 하여 오기도 하였다.

그런데 지난 9월 경 우연히 차 속에서 연수원 동기인 윤학변호사께서 기독교방송의 뉴스해설위원으로 말씀하시는 것을 듣는 순간 윤변호사님이 이제까지 민변에 가입을 하지 않은 것은 기회가 없었던 것이 아닌가하는 생각을 하였고 지금이라도 권유를 해야 하겠다는 마음을 먹고 사무실로 돌아와 바로 전화를 하여 민변가입을 권유하였고 나의 권유를 받은 윤변호사님은 흔쾌히 가입신청을 하였던 것이다.

윤변호사님은 광주 사레지오고등학교와 서울대 법

대(76학번)를 마친 후 나와 같은 제 25회 사법시험을 합격하였고(본인은 기억할지 모르겠지만 2차 시험볼 때 윤변호사님과 나는 앞뒷자리에 앉아서 시험을 치루었는데 당시 군복을 입고 시험을 보던 윤변호사님은 쉬는 시간 동안 다음시간에 쓸 볼펜이 안나온다면서 나에게 남은 볼펜을 빌려달라고 하여 여러분의 볼펜을 빌려 준 기억이 있다) 연수원을 15기로 수료한 후 바로 변호사를 개업하여 현재에 이르고 있다.

그 사이 고려대학교에서 헌법학 석사 학위를 취득하였고 기독교방송 객원해설위원으로 활동하시며 사회현실에 대한 의견을 발표하여 왔다.

그리고 앞으로는 지금의 활동에 더하여 교육과 관련한 일을 할 것을 원하는 것으로 안다.

진즉에 민변에 들어왔어야 할 분이 이제야 민변에 참여하게 된 것이 이쉽기는 하지만 여유있는 품성과 이때까지 변호사 생활에서 보여준 능력으로 이제부터라도 민변활동을 통해 지난 늦음을 충분히 보상할 만한 활동을 할 것을 믿으며 아울러 민변에서의 경험이 본인의 발전에도 촉매제가 될 것을 기대한다.

가입인사를 드립니다

정웅태

민주사회를 위한 변호사모임의 회원 여러분 안녕하십니까?

저는 1996. 11. 말에 입회승인된 정웅태 변호사입니다. 사법연수원 15기 동기 백승헌 변호사의 권고로 입회하게 되었습니다.

사법연수원을 수료하고 1986. 3. 8. 개업한 이래 줄곧 광주에서 활동해 왔습니다.

저는 입회하기 전부터 광주시민의 한사람으로서 민변소속 변호사님들께서 5·18 특별법이 제정되기까지 각고의 노력을 기울여 주신데 대하여 대단히 고맙게 생각해 왔으며, 거의 모든 광주시민이 저와 같은 생각을 갖고 있으리라 느낍니다.

저는 무안군의 조그만 바닷가 마을에서 자랐습니다. 그곳에서 중학교를 마치고 73년이래 광주에서 제 2의 인생을 시작한 셈입니다.

저는 대학을 졸업할 때까지도 엄격한 아버지의 부탁과 공부를 하겠다는 일념 때문에 데모현장에 적극적으로 참여한 적이 없었습니다. 쉽게 말해 인권이나 민주화에 큰 관심을 기울이지 못했던 것입니다.

80. 5. 4. 에 담양의 용흥사라는 절에 들어가 요사채에서 혼자서 고시공부를 하게 되었습니다. 그런데 5·18이 일어난 것입니다. 광주에서는 교통과 통신이 두절된 채 무자비한 탄압이 자행되고 술한 생명이 죽어가고 있다는 소문을 듣고 그들과 함께 하지 못한다는 것이 너무나 가슴아픈 일이었습니다. 아무리 악독한 군인들이라 할지라도 저렇게 많은 국민들을 희생시키고서야 어찌 정권을 잡겠다고 하겠느냐, 저들은 학살을 중단하고 물러나야 한다고 생각했습니다.

그러나 저들이 물러나리라는 희망과 미국이라도

개입하여 학살을 저지하리라던 소문은 물거품으로 사라지고 수천명의 살상자만을 남겨, 광주는 죽음의 도시, 슬픔의 도시로 변해버렸습니다.

저는 이때부터 인간의 존엄과 인권의 소중함을 뼈속 깊이 느끼게 되었고, 사회의 어두운 구석과 소외된 자들에 대하여 깊은 관심을 갖게 되었습니다. 바로 나의 소명을 깨달았다고 하겠습니다.

실력을 기르자, 소외된 자들을 위하여 열심히 일하자, 특히 돌아가신 5월 영령들의 영혼앞에 살아남은 자의 도리로 부끄럽지 않은 삶을 살아야겠노라고 다짐하게 되었습니다.

최근 5·18 특별법이 제정되고 학살자들이 법정에서 서기까지 작으나마 힘을 다하던중 민변소속 회원들의 줄기찬 활동과 노력을 보고 크게 감명을 받았으며 저 역시 이러한 민주사회를 위한 변호사모임의 일원이 되어 활동하게 됨을 대단히 뜻깊게 생각합니다.

동료 회원 여러분의 관심과 협조를 바라며 회원 여러분의 건승을 기원합니다.

주전사

꾸준한 연찬, 성실한 참여의 본보기 변호사 정웅태

박연철

정변호사는 본적이 전남 무안이시고, 광주광역시에서 성장하신 것으로 안다. 정변호사는 나오는 사법연수원 동기생이시다. 본향이 나와 갈아서도 친숙하게 지냈으리니와, 그의 성품이 곧고 소박한 성품 탓으로 더욱 가까이 지냈다. 본디 정변호사에게 민변의 가입을 권유하신 분은 백승헌 사무국장이지만, 굳이 나에게 추천사를 작성하라 명하시어, 순종하기로 하였다. 정변호사께서 민변에 가입하시지는 않았으나, 민변과 같은 뜻을 가져오신 분이시라는 생각은 진즉부터 가졌다.

정변호사는 1981년도에 전남대 법학과를 졸업하시고, 계속하여 한양대학원 법학과에서 석사학위를 취득하셨으며 (이 기간중에 사법시험에 합격하시었다), 다시 1989년도에는 전남대학교 법학과 박사학위과정에 입학하여 그 과정을 수료한 후 1992. 8. 26. '보험목적의 양도에 관한 법적 연구'를 주제로 박사학위를 취득하셨다. 그의 꾸준한 향학열에 경의를 표하지 않을 수 없다. 그는 전남대 법대에서 초빙교수로 상법을 강의하였고(1993. 8. - 1994. 2.) 호남대학교 사회대에서 초빙교수로 언론법을 강의하였다.(1995. 8. - 1996. 2.)

정변호사는 1985. 12. 사법연수원을 수료한 후 광주에서 개업하였으며, 1993. 1. 부터 2년간 광주지방

변호사회의 총무이사로, 1995. 1. 부터는 같은 지방회의 홍보이사로 업무를 수행하였으며, 1993. 7. 7. 카톨릭 광주대교구 재무평의회 위원이 되었고, 광주 민주화운동과 관련하여 결성된 시민연대모임 공동대표(1994. 11. - 1996. 2.), 5.18 학살자재판회부를 위한 공동대책위원회 공동위원장을 역임하였다. 금년 5. 16.부터 20. 사이에 광주에서 개최된 '인권과 평화를 위한 국제청년캠프'를 주도하면서 많은 수고를 아끼지 아니하였다.

광주지방에서 정웅태 변호사와 같은 분이 회원으로 가입하였다는 것은 우리 모임에 커다란 힘이 될 것이다. 이제 그 나이 40을 목전에 두고, 지금까지 학문연구, 사회적 경험, 시민연대활동의 기반을 닦았으니, 앞으로 그의 진면목이 드러나리라 생각한다. 그저 약력만을 풀어놓은 것 같아, 그의 사이에 일어난 개인적인 에피소드 한 편이라도 소개하면 좋으련만 호쾌하고 유연한 정변호사와 하룻밤이라도 같이 지내면 그와 같은 에피소드는 쏟아질 것이라 믿고 생략한다.

금년도에 5.18유족회로부터 5.18시민상을 수상하셨다.

A Rolling Stone Came To A Halt.

조상희

나는 자신의 입장이 매우 뚜렷하여 언제나 그것을 고수하거나 나아가서 그것을 자신 있게 밀고 나가는 몇 안되는 사람들을 굉장히 부러워 한다. 왜냐하면 그들은, 자신이 직접 보고 경험한 사실만을 근거로 하여 그 이상의 것에 대해서는 항상 유보적인 판단을 하게 되는 우유부단한 나에 비해서, 너무나 분명하고 명쾌하고 논리적이기 때문이다. 나는 그래서 내가 부러워하는 그들의 견해에 뒤지지 않고 판단을 잘하기 위해서는 경험의 폭을 넓혀야 한다고 믿고, 젊은 시절 가능한 한 여기저기 둘러보고 싶었다. 이러한 나를 말리는 고정관념들은 항상 좁은 바다와 타인의 눈길을 말하곤 했다.

어쨌든 나 역시 내가 믿는 것을 밀고 나간 셈이 됐는데... 사십이 가까워 오면서 나는 이제 고독한 행진이 다소 두려워 졌고 늘 함께 하리라고 여기던 사람들로부터 자꾸만 멀어 지는 것 같아서 방향을 멈추기로 했다.

그러나 버릇은 어쩔 수 없듯이, 나는 민변에 대하여 많은 말들을 들었고 민변의 사람들과도 많이 잘 알고 지내 왔지만, 역시 내가 민변 속에서 직접 보고 경험해야만 그 말과 사람들의 정확한 실체를 느끼게 될 것 같고, 그러기 위해서는 열성으로 참여해야 되지 않을까 마음 먹고 있다.

주인사

그윽한 향기가 배어 있는 남자

윤기원 유선영

모가 난 바위는 구르지 않는다. 자기연마로 둥글둥글해진 바위는 어디로나 구를 수 있다. 나는 그가 철저한 자기연마로 둥글둥글해진 바위라고 생각한다. 그러므로 그는 자신을 끊임없이 변화시켜왔다. 국내 최대로펌에서 변호사, 판사, 그리고 다시 알맹이 딱 찬 변호사로 자신을 변화시켜온 것이다. 우리는 의심할 수 있다, 그가 언제 어디로 다시 굴러갈지 모른다. 그러나, 적어도 나는 그런 의심을 추호도 하지 않는다. 그는 단지 생명이 없던 돌기만 한 바위가 아니므로, 철저한 자기인식과 연마로 다져진 그의 방향성은 이미 정하여 있다. 그가 변신의 아픔을 견디어 내며 그동안 쌓은 경험과 지식은 우리 민변에 큰 도움을 줄 것으로 기대한다. 첫만남의 향기가 사람을 지속적으로 붙잡는 경우는 드물다. 계속하여 그 향기에 취하도록 하는 사람은 더욱 드물다. 나는 그와의 첫 만남에서 시골 토담집처마 밑에 걸려 있는 메주의 은은하고 투박한 정취를 느꼈다. 그러나, 이러한 향기만으로는 민변회원으로 부족할 것이다. 나는 그에게서 느끼는 시골토담집이 완당의 제한도의 찌그만 집이 분명하다는 강박관념에 짓눌려 있다. 딸각발이 모양을 하고 그 토담집을 들락거리는 그는 정녕 민변회원과 함께 할 수 있는 찢어진 것을 쓰기도 불의와 타협하지 않는 강인한 선비정신의 변호사로서 민변활동에 누구보다도 열성을 보일 것임을 확신한다.

가. 모임 및 주요활동보고

- (1) 이재명 회원 변론권 제한행위 관련, 경원대학교에 '변호인변론권 및 피고인의 변호인의 도움을 받을 권리에 대한 통보서' 발송 및 대한변협에 조치의뢰 공문 발송
- (2) 한총련, 류세홍·도종화씨 망명신청 관련 협조요청에 대한 조치 - 과거 방북자들에 대한 국보법 의거 처벌사태 공증 등
- (3) '국가안전기획부의 사법권침해에 대하여' 성명서 발표(11. 12) 및 안기부에 '한총련의 실체' 비디오테이프 등 정보공개청구서 발송 : 11. 13 (수)
- (4) 인권운동대학생연대, '97 대학생 인권연수학교 제1차 기획단회의 참가 : 11. 12 (화)
- (5) KNCC 제10회 인권상 수상 후보로 박충렬 전 전국연합 사무차장을 추천 : 11. 14 (목)
- (6) 한총련 관련 인권침해에 대한 국가상대 손해소송 비용 대체 지원키로 함
- (7) KNCC 제10회 시민인권상 수상자로 민변 선정(나카지마 마사아키와 공동)
- (8) 인권운동대학생연대 '97 대학생 인권연수학교 제2차 기획단회의 참가 : 11. 21 (목)
- (9) 11월 정기월례회 개최 : 11. 29 (금) 오후 6시반 민변사무실
 - 『독도 영유권 문제』초청 강연 : 정인섭 교수 (서울대 국제법)
 - 신입회원 가입승인 : 윤학, 정웅태, 조상희 변호사
 - 노동약법 개악저지와 민주적 개정 촉구를 위한 교수·변호사 거리행진 참가 홍보 및 안내 : 이원재 노동위원장

나. 사무국 보고

- (1) 성명서 발표
 - ① '국가안전기획부의 사법권침해에 대하여' 성명서 발표 / 11. 12 (화)
 - ② '진관 스님'에 대한 불법구금 및 재구속 사태에 대하여 / 11. 26 (화)
- (2) 변론배당
 - ① 송민규(국민대 졸, 전 조통위원장) : 국보 / 이형근 회원
 - ② 김선태 외 4명 : 공산주의자연합사진 - 국보 / 이종걸, 이유정 회원
 - ③ 박병언(연세대) 외 4명 : 범청학련 통일대축전 행사 관련 / 박수근, 이용철, 조병룡, 한정화 회원
 - ④ 이청우(시립대) 외 3명 : '시사저널' 잡지 발간 관련 - 국보 / 김춘식 회원
 - ⑤ 하영준(한양대) : 한양대 IS 사건 관련 - 국보 / 김진수 회원

다. 상임위원회 보고

- (1) 기획위원회
 - ① 정기모임 : 11. 20 (수) 오후 7시 시민종합법률사무소 집행위원회에 대한 건의서 작성(△검경중립화 방안에 대한 시급한 검토가 필요하다 △철야수사에 대한 대응방안 검토 △행형법 및 행형제도에 관한 연구 검토 △통일위원회 신설 △'독도문제'에 대한 법적근거'라는 제목으로 월례회 강좌 개최 등)

(2) 회원위원회

- ① 정웅태, 조상희, 윤학 변호사 회원가입 신청 : 11. 4 (월)

질 것으로 예상되어 인권이사회 위원들에 대한 사전
작업으로 한국인권소식지를 3-4차례 약 3개월 간격
으로 발행하기로 함

라. 상설특별위원회

(1) 노동위원회

① 11.2 (토) 민주적 노사관계와 사회개혁을 위한 범국
민대책위원회활동 참가(공대위 대표자 회의 및 기자
회견)

② 정기모임 : 11. 6 (수) 낮 12시 서라벌

△민주적 노사관계와 사회개혁을 위한 범국민대책위
원회 발족 경과보고(류호식 간사) △노동위원회를 축
으로 하여 전국적 규모의 노동변호인단 구성에 관한
제안과 토론을 가짐 △노동변호인단의 체계 및 활동
방향 등에 관한 전반적 구상에 관하여 김선수 회원이
초안을 작성하여 다음 회의에서 발표하기로 함 △지
방회원 참여를 위해 한달에 한번씩은 저녁시간에 회
의를 가지기로 함

③ 11. 7 (목) 범대위 운영위원회 참가

④ 11. 13 (수) 범대위 제2차 운영위원회

⑤ 정기모임 : 11. 13 (수) 낮12시 서라벌

△향후 정부의 노동법개정추진위원회에서 나오게 될
노동법 개정안에 대한 전망 등에 관하여 토론 △노개
추에 대한 민변의 의견서 내지 성명서를 발표하기로
함(이원재 위원장과 이찬진 회원 담당) △민주적 노사
관계와 사회개혁을 위한 범국민대책위원회 활동과 관
련하여 11. 13 (수) 민주노동총사무실에서 열린 운영위
원회에 참석한 김선수 회원이 논의된 내용을 보고함
△16일(토)경부터 개최되는 전국 동시다발 범국민 캠프

회원들의 심도있는 토론이 전개됨 - 조직의 필요성에
대하여는 전체적으로 공감하는 분위기 속에서 그 구
성단위 및 체계, 활동영역과 방향 등에 관하여는 신중
한 논의가 계속되어야 한다는데 의견을 모으고 김선
수, 김우진, 이인호, 김인회 회원으로 그 추진 소위원
회를 구성함.

⑥ 정기모임 11. 20 (수) 낮12시 서라벌

민주적 노사관계와 사회개혁을 위한 범국민대책위원
회 활동관련(△11. 18 (월) 열린 전문가위원회 회의
결과를 김선수 위원이 보고 △프레스센터에서 『노개
위 공익 수정안과 노동부의 노동법 개정에 대한 노사
관계 전문가들의 입장』검토 모임)

기타(△전해투지원대책위원회에서 추진하고 있는 '김
우중 회장등 뇌물비리 재벌총수 엄중처벌 및 법질서
회복과 부정부패척결, 경제정의 실현을 위한 사회적
계인사 탄원서명'에 참석 위원들이 서명함 △의노협,
외국인노동자보호법 제정과 관련해서는 차지훈 회원
이 결합하기로 함 △참여연대, 해외진출기업 노동·
환경·인권문제를 다루는 '다국적 기업에 대한 법적
규제문제'발제 요청에 대하여 차지훈 회원이 담당하
기로 함 △전국적 규모의 노동변호인단 구성과 관련
하여서는 지난 회의에서 결정된 추진소위(김선수, 김
우진, 이인호, 김인회)에서 신중한 논의를위한 조사작
업을 계속 진행하기로 함 △정부의 노개위 구성과 관
련한 성명서는 이원재 위원장과 이찬진 회원이 작성
하기로 함)

⑦ 정기모임 11. 27 (수) 낮12시 서라벌

(2) 언론위원회

① 안기부에 대하여 예비군 훈련장에서 방영한 비디오
테이프와 사법연수원 강연때의 슬라이드 등에 대한 정

공개법 개정을 위한 입법청원, △선거비용실사자료
공개청구(29일(화) 중앙선관위에 선거비용실사 정보
공개 청구서 접수에 대한 불가통보에 대하여 같은 내
용의 취지에 관하여 불가처분을 받은 공선협과 공동
으로 재청구 하기로 함), △안기부에 대한 정보공개청
구, △청소년보호법안 검토, △법조 출입기자와의 간
담회 개최등을 논의.

③ '정간법' 및 '정보공개법'에 대하여 개정을 위한 입법
청원 : 11. 21 (목)

(3) 사회복지위원회

① 정기회의 : 11. 11 (월) 저녁6시반 시민종합법률사무
소
고용보험법 관련 강연 및 토론

(4) 경제정의위원회

① 정기모임 : 11. 5 (화) 저녁7시반 시민종합법률사무
소
△차규근 회원이 '점포임대차보호법안'을 YMCA 신
종원실장에게 전달했음을 보고 △최승수 회원이 일본
의 '골프장 등에 관한 회원 계약의 적정화에 관한 법
률'을 소개하고 내달 3일까지 '회원계약에 관한 법
률안'을 준비하기로 함

② 독점규제및공정거래에관한법률 개정 청원 / 참여연대
와 공동 : 11. 6 (수) 국회입법법민원센터

③ 정기모임 : 11. 19 (화) 저녁7시반 시민종합법률사무
소
이용철 위원장이 'OECD가입으로 인한 소비자 관련
법률의 개정문제에 대하여 발제하고 논의함

(5) 환경위원회

마. 임시특별위원회

(1) 5·18 대책 임시특별위원회

① 5·18 향후 사업을 위한 시민·사회단체 간담회 개최

- 5·18 향후 사업을 위한 시민·사회단체 5차 간담회 : 11. 7 (목) 민변사무실

5·18재판 대응을 과거청산작업으로 심화·확대할 것을 논의, 간담회 정기모임일정 논의

- 5·18 향후 사업을 위한 시민·사회단체 6차 간담회 : 11. 14 (목) 민변사무실

국민위재구성에 따른 업무분담문제 논의, 사무국 구성에 관한 원칙 논의

- 5·18 향후 사업을 위한 시민·사회단체 7차 간담회 : 11. 21 (목) 민변사무실

5·18 국민위 회의일정, 선교교육원에서 열리는 5·18국민위 공동대표·집행위원 연석회의에서 국민위원회 재구성 건을 안건으로 상정하여 논의하기로 함, 재구성되는 조직의 명칭 논의, 사업안에 대한 논의, 국민위 참여자 접촉대상 논의, 사무국

구성의 건 논의

- 5·18 향후 사업을 위한 시민·사회단체 8차 간담회 : 11. 28 (목) 민변사무실

(2) 안기부법 개정대응 임시특별위원회

특위구성 : 고영구(위원장), 윤종현, 강금실, 김원일, 김동균, 장주영, 천낙봉, 김병주(위원)

① 정기모임 : 11. 14 (목) 민변사무실

△안기부법 개정 움직임에 대한 의견서를 송부키로 함(국회의원, 국무위원 전원), 법제처장, 검찰총장, 경찰청장, 각 언론기관 △반대서명작업(변협 등) △변협 안기부법개정 공청회 등 논의

② 안기부법 개정대응 시민·사회단체 3차 간담회 개최 : 11. 27 (수) 민변사무실

(3) 형사(무죄)사건 변론집 자료집 발간팀

① 정기모임 : 11. 5 (화) 낮 12시 민변사무실

② 정기모임 : 11. 19 (화) 낮 12시 민변사무실

(4) 민변10주년 기념사업준비위원회

① 정기모임 : 11. 11 (월) 저녁 6시반 민변사무실

●
●
●
성명서 및 자료

성명서

국가안전기획부의 사법권침해에 대하여

안기부는 최근 한총련사건과 관련하여 영장을 기각한 판사에 대하여 좌익동조자라는 취지가 담겨 있는 비디오 테이프를 제작하여 예비군훈련장에서 방영하여 물의를 빚고 있다. 안기부는 이 비디오테이프에서 한총련사건과 관련하여 검찰이 청구한 구속영장이 기각될 당시의 텔레비전 뉴스 화면을 빌려 범복을 입은 판사의 형상을 그림으로 처리해 등장시킨 뒤 옆에 "한총련 시위학생 영장기각-증거불충분"이라는 자막을 넣었고 동시에 "우리사회에는 좌익동조자가 많습니다. 이로 인해 아직도 한총련사태를 옹호하는 행동과 발언 언론보도 및 칼럼이 계속나오고 있습니다."라는 대사를 들려주고 있다.

한편 안기부는 이 테이프의 내용들이 문제가 되자 대법원에 직원을 보내 사과를 하고 이 비디오테이프는 실무자들의 실수로 제작된 것이라고 해명하였다.

그러나 이번 사건은 안기부가 사법부에 대하여 어떠한 시각을 갖고 있는지를 여실히 보여주는 사건으로 단순한 "실무자의 실수"라는 해명으로 해결될 수 있는 문제가 아니며 더우기 이번 사건이 안기부의 수사권확대를 골자로 한 안기부법개정을 주장하는 시점에서 그것도 안기부가 수사권확대의 근거로 내세우는 한총련사건과 관련된 것이라는 점에서 안기부의 해명은 설득력이 없다. 오히려 안기부는 안기부의 수사권확대가 필요한 이유를 홍보하기 위하여 이 비디오테이프를 제작상영한 것이고 이 비디오테이프를 통하여 사법부에까지 좌익동조세력이 퍼져 있을 정도로 우리사회의 좌익세력은 넓게 분포되어 있다는 점을 강조하고자 하였을 것이다.

우리는 이미 한총련사건과 관련하여 구속영장의 청구를 기각한 판사에 대한 다수의 협박성전화 등이 있었던 것에 대하여 이는 명백히 사법권에 대한 중대한 침해라는 입장을 밝혔고 안기부 및 정부여당의 안기부법개정에 대하여도 이는 국민의 인권을 침해할 소지가 있으므로 법개정에 명백히 반대한다고 밝혔다. 그럼에도 불구하고 국가의 안전보장을 담당하고 있는 중요한 국가기관인 안기부가 안기법개정논의의 시점에서 한총련사건과 관련하여 구속영장의 청구를 기각한 판사를 좌익동조세력으로 몰아세우는 비디오테이프를 제작상영한 것은 어떠한 이유로도 해명될 수 없다. 이번 사건은 안기부의 법치주의에 대한 정면도전으로서 명백한 사법권침해이며 당해 판사에 대한 명예훼손이라는 점을 분명히 밝혀 둔다. 또한 안기부가 아직도 구태를 벗지 못하고 간접적으로 재판에 영향을 미치는 불법적 권한행사를 하는 것에 대하여 엄중히 항의하는 바이다.

이번사건과 관련하여 안기부가 보여준 태도는 과거의 안기부의 모습을 그대로 답습하고 있고 아직도 안기부가 국가기관위에 초헌법적 국가기관으로 군림하고 있다는 인상을 주고 있다. 이에 우리는 이번 사건을 계기로 안기부가 거듭나기를 바라며 다음과 같이 요구한다.

첫째, 안기부는 이번 사건을 계기로 재판에 직접적으로 또는 간접적으로 영향을 미치는 불법적인 권한행사를 즉각 중지하여야 한다.

둘째, 안기부는 이번 사건의 진상을 철저히 파악하여 그 내용을 공개하고 안기부장의 공개사과 및 관련책임자들을 형사처벌하여야 한다.

셋째, 이번 사건은 안기부의 수사권확대를 내용으로 하는 안기부법개정과 관련이 있는 만큼 국민의 인권을 침해할 소지가 있는 안기부법개정주장을 즉각 철회할 것을 촉구한다.

1996. 11. 12

민주사회를위한변호사모임
회장 최영도

성명서

진관 스님에 대한 불법구금 및 재구속 사태에 관하여

최근 검찰은 국가보안법 위반 혐의로 구속된 진관 스님을 구속기간 만료 후 5일간이나 불법구금했다가 뒤늦게 그 사실을 발견하고 실질적인 석방절차를 거치지도 않고 영장을 발부받아 재구속하였다. 이에 민변은 인신구속의 중요성에 비추어 이번 사태에 깊은 우려를 표하며 명백한 진상규명과 진관 스님에 대한 석방을 촉구하는 바이다.

구속영장상 진관 스님의 구속기간만료일은 11월 16일까지이므로 구속영장없이 구치소에 수감되어 있었던 11월 17일부터 21일까지 5일간이 불법구금이라는 사실에는 이론의 여지가 없다. 물론 우리는 검찰이 고의로 이런 불법구금을 했다고는 생각하지 않으나, 그것이 비록 실수로 인한 것이라고 할지라도 형사사법절차상 인신구속은 피의자의 인권보장을 위하여 엄격한 법절차를 요하는 것인만큼 어떻게 이러한 잘못이 일어나게 되었는지에 대해 책임있는 진상규명이 있어야 할 것으로 생각한다. 또한 검찰은 5일간의 불법구금에 대해서 분명한 사과와 적절한 피해 배상 등의 조치를 취하여야 한다.

검찰이 이번 불법구금사건에 대하여 취한 조치는 형사소송법제208조(재구속의 제한)를 정면으로 위반하였다. 형사소송법은 제208는 "구속되었다가 석방된 자는 다른 중요한 증거를 발견한 경우를 제외하고는 동일한 범죄사실에 관하여 재차 구속하지 못한다"라고 규정하고 있다. 그런데 검찰이 진관 스님을 재구속하면서 제시한 구속영장의 범죄사실은 공소장 기재 범죄사실 중 당초의 구속영장에는 기재되지 않았으나 수사 중 밝혀져 추가된 공소사실로서 처음 구속시의 범죄사실과 본질상 동일한 성질의 것인 만큼 진관스님에 대한 재구속은 인신구속을 제한하고 피의자의 인권을 보호하려는 헌법 및 형사소송법의 취지에 반하는 것이라고 하지 아니할 수 없다.

따라서 검찰은 불법구금 사실을 발견한 즉시 진관 스님을 석방하여야 함에도 불구하고 구치소 보안과 사무실에서 진관스님에게 구두로 석방을 고지한 다음 즉시 당초의 영장에 없었던 범죄사실을 가지고 재구속하였다. 이에 대하여 검찰은 일단 석방하였다가 다른 범죄사실로 재구속했으므로 형사절차상 문제가 없다고 강변할지 모르나 이 건의 경우 불법구금된 피의자가 구금장소인 구치소 문을 나온 것도 아니고 단지 구치소 보안과 사무실에서 석방을 고지받은 즉시 다시 구속된 것인 만큼 실질적으로 석방된 것으로 볼 수 없다.

이에 민변은 검찰이 즉시 구속을 취소하여 진관 스님을 석방하고, 5일간의 불법구금에 대한 진상규명 및 관련자에 대한 적절한 조치를 취하고 아울러 앞으로 이러한 불법구금 사태가 재발하지 않도록 제도적 장치를 마련할 것을 촉구한다.

1996. 11. 26.
민주사회를 위한 변호사모임
회장 최영도

108
이달의
민변
12월호

정보공개법 제정에 관한 제안서

1. 머릿말

가.

정부는 1996.8. 공공기관의 정보공개에 관한 법률안이라는 명칭의 정보공개법안을 국회에 제출하였다. 정보공개법의 제정취지와 목적에 대하여 위 정부안 제1조는 공공기관이 보유관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다'고 하고 있는바, 본래 국민의 정보공개청구권은 헌법상 국민의 알 권리의 적극적 일내용을 이루는 것으로서 정보의 균등한 소유를 통하여 민주주의의 형식화를 막고 국민주권주의를 실질적으로 구현하기 위하여 반드시 필요할 뿐만 아니라, 정보가 소수 권력집단에 의하여 독점되고 일반국민은 그에 접근하지 못함으로 인하여 발생하는 온갖 사회적 비리, 부정, 의혹 등의 불신을 위하여도 긴요하다는 점에서 정보공개법의 조속한 제정이 요망되어 오던 터이기 때문에, 이번의 법제정 움직임은 당연히 환영되어야 할 일임에 틀림없다.

그러나, 위 법안의 구체적 내용이 제정취지와 목적에 걸맞게 되어있지 않고 정보공개의 원칙에 대한 신념에 기초한 것이 아니라면, 그것은 단순히 장식물에 불과하게 될 뿐만 아니라, 나아가 오히려 적극적 해악을 끼칠 수 있는 것이므로, 새로운 제도의 정착을 목표로 하는 정보공개법안의 내용은 우리 모두가 깊은 관심을 가지고 다각도로 검토할 필요가 있다.

나. 정보공개법 제정 논의의 경위

당초 정부(총무처)는 1994.10.경 정보공개법 시안을 마련하여 같은 해 12.21. 공개토론회를 열었고, 그 토론회에서 제기된 여러 문제점들을 다시 신중히 검토 보완하여 법안을 만들겠다고 약속하였었으며, 그 후 약 7개월간의 기간을 둔 다음 1995. 7. 20. 정보공개법안을 성안하여 법령안입법예고에 관한 규정에 의하여 입법예고를 한 바 있었는데, 위 입법예고안은 당초 정보공개법 시안의 문제점들을 그대로 간직하고 있고 오히려 후퇴한 면도 있어서, 위 공개토론회가 형식적인 통과의례 정도가 되어버린 것이 아닌가하는 비판도 있었다.

그런데, 위 입법예고안마저도 정부내 부처간 협의과정에서 실무적 불편을 우려하는 주장들에 밀려서 보류되었다는 소식이 있었고, 그 후 1년여가 지난 다음 이번의 법안이 마련 제출된 것인바, 이 법안을 살펴보면, 한마디로 위와 같은 우려곡절을 겪는 사이에 정부내 각 부처의 편의주의적 주장만이 대폭 반영되어 당초의 제정취지와는 상당히 동떨어진 법률안이 되어 버린 것이 아닌가 하는 느낌을 갖지 않을 수 없다.

구체적으로 정보공개의 실질적 폭과 범위를 결정하게 될 비공개대상 정보'에 관한 규정(제7조)을 살펴보면, 정보공개의 예외사유를 광범하고 막연하게 규정하고 있어 실제의 운용 여하에 따라 정보공개의 대원칙'이 흔들리고 있고, 오히려 정보 비공개의 법적 근거만을 제공하게 될 소지를 안고 있으며, 당초 모처럼 구상하였던 정보공개위원회의 설치를 포기,

109
자료

삭제하고 있는 등의 문제점이 발견되며, 그 밖에도 몇가지 보원을 요하는 사항이 발견된다.

2. 정부가 제출한 정보공개법(안)의 문제점과 대안

가. 법안의 명칭에 대하여

본래 정부가 추진했던 '정보공개법 시안'이나 '입법예고안'의 경우 모두 법안의 명칭을 '정보공개법'으로 하였었는데, 이 번 정부가 국회에 제출한 법률안은 그 명칭을 '공공기관의정보공개에관한법률'로 바꾸어 제출하였다. 이번에 제정될 법률이 정보공개에 관한 기본법으로서 작용할 것이라는 점을 고려한다면 법안의 명칭은 애초와 마찬가지로 '정보공개법'으로 하는 것이 법의 취지에 맞다.

나. 정보공개청구의 대상기관(법안 제2조)

법안은 정보공개청구의 대상기관이 되는 공공기관으로서 국가, 지방자치단체 외에 정부투자기관 관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다'고 하여, 원칙적으로 정부가 납입 자본금의 5할 이상을 출자한 기관을 정보공개청구 대상기관으로 하고 다만 대통령령에서 그 범위를 넓힐 수 있는 여지를 남겨두고 있다.

그러나 오늘날 정부의 직간접적인 출연 내지 자금 지원에 의하여 설립된 기관으로서 공공적 성격이 강하고 그가 보유하고 있는 정보의 공개수요가 행정기관 보유 정보의 그것에 비하여 못지않게 큰 기관이 많으며, 그런데도 그 보유정보들에 대한 일반의 접근 통로가 없는 실정임을 감안하면, 정보공개대상이 될 공공단체의 구체적 범위 설정을 막연히 대통령령에

위임할 것이 아니라 정보공개법 자체에서 좀더 구체적인 범위를 명시해 둘 필요가 있다는 비판이 제기되고 있다. 따라서 국민의 세금이 단 1원이라도 지원 또는 보조되는 기관이나 법인, 단체는 모두 이 법의 적용대상에 포함되어야 한다. 정보공개청구의 대상을 법률안에서 일일이 나열하기 어려운 입법기술상의 문제로 대통령령에 위임하는 경우에는 위와같은 비판에 귀를 기울여 공개대상기관의 범위를 넓게 인정하는 방향으로 규정이 되어야 할 것이다.

다. 정보의 '비공개 요건'에 관한 규정의 필요성 (법안 제3조 관련)

법안은 제3조(정보공개의 원칙)에서 "공공기관이 보유, 관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다"라고 규정하고, 종전의 시안 및 입법예고안에 있던 단서조항, 즉 "다만, 정당한 사유가 있는 때에는 최소한의 범위내에서 공개하지 아니할 수 있다"는 단서를 삭제하였다.

얼핏 보면 위 단서의 삭제는 정보 비공개에의 근거를 삭제하는 것이니 그 만큼 정보공개의 범위가 넓혀지지 않겠는가 하는 오해도 가능할 것이나, 기실은 당초의 시안에 있던 위 단서는 정보 비공개의 요건을 엄격히 제한'하는 조항으로서 정보공개의 폭을 넓히는 기능을 할 것으로 기대되는 매우 의미 깊은 조항으로 이해되어야 한다.

위 단서 조항은 우리의 헌법에 있어서 기본권제한의 한계를 규정하는 헌법 제37조 제2항("국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다" 기본권제한에 관한 일반적 법률유보 조항)에 비견되는 조항으로서, 장차 비공개처분의 당부당을 다루는 데 있어서 중요한 판단

근거로서의 기능과 작용을 할 것이기 때문에, 위 단서조항은 이 법안에서처럼 삭제되어서는 아니되고 반드시 추가되어야 할 것이다.

라. 법적용의 예외지대를 설정한 조항은 반드시 삭제되어야 한다. (법안 제4조 제2항)

법안은 제4조 제2항에서 "국가안전보장에 관한 정보 및 보안업무에 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다"라고 규정하고 있는바, 이는 타당하다고 볼 수 없다.

첫째, 위 조항은 특정기관 자체를 애초 정보공개법의 적용대상에서 제외하려는 발상에 의한 것으로서, 당해 정보의 내용이나 성격에 따라 공개 여부가 결정되는 정보공개법의 기본틀에서 벗어나 있고,

둘째, 위 조항이 말하는 특정기관의 범위가 해석상 명백하지 아니하여 부당하게 넓은 범위의 기관이 정보공개법의 적용제외 기관으로 운용될 소지가 크고,

셋째, 정보의 비공개필요성이 있는 경우는 비공개대상정보를 폭넓게 규정하고 있는 법안 제7조에 의하여 비공개할 수 있도록 되어있어, 옥상옥의 별도장치를 둘 필요성도 없다. 이 조항에 따르면 국가안전기획부, 검찰, 경찰, 국군기무사령부 등 정보기관은 모두 정보공개대상기관에서 제외되는데, 그러할 경우 정보공개법의 제정목적은 몰각되어 결국 이 법은 '비밀보호법'이 될 수밖에 없다.

따라서, 법안 제4조 제2항은 부당할 뿐만 아니라 불필요한 조항으로 반드시 삭제되어야 할 것이다.

마. 비공개대상 정보(법안 제7조)에 관하여

① 법안 제7조 각호를 살펴보면 우선 불확정개념이 지나치게 여러겹으로 사용되어 있다. 예컨대 각

호 문언 속의 '현저한 지장', '우려', '상당한 이유' 등은 모두 이른바 불확정개념으로서, 이의 중첩적 사용은 법문의 간결성을 해칠 뿐만 아니라 해석 적용과정에서의 모호성의 정도를 더욱 크게 하고 있다.

② 그 중에서도 우려'라는 용어는 제7조의 각 호에서 여러 차례 사용되고 있는 바, 그 보다는 불확정의 정도가 적은 중대한 위해(significant danger)'라는 용어로 대체하는 것이 좋을 것이다.

③ 그런 다음 제7조 각호의 문언형식을 정비할 필요가 있다고 본다. 예컨대, 제2호는 공개할 경우 국방 또는 외교관계 등 국가의 안전에 현저한 위해가 될 정보', 제3호는 —공공의 안전과 이익에 현저한 위해가 될 정보' 등으로 하면 족하고, 그에 의하여 법원이 장차 어떤 정보의 공개여부를 심사하는 경우에 법원은 '현저한 위해가 된다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는지'를 판단하게 될 것이다.

④ 제7조 제1호는 다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 열람이 제한되는 등 비공개사항으로 규정된 정보'라 하고 있으나, 이는 법률에 의하여 비밀로 지정되거나 열람이 제한되는 등 비공개사항으로 규정된 정보'로 바꾸는 것이 좋을 것이다. 법률에 의한 (위임)명령에 의하여 비밀로 지정되었다면 그것은 결국 법률에 의하여 비밀로 지정된 것에 다름아닐 것이므로 특별히 따로 규정할 필요가 없을 뿐만 아니라, 법안의 문언은 일반의 행정명령, 상급자의 직무상 명령 등에 의한 비밀 지정을 가리키는 것으로 오해될 소지도 있어서 적절하지 않다.

⑤ 제2호는 국가안전보장, 국방, 통일, 외교, 통상, 재정, 금융관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'를 비공개대상정보로 규정하고 있다. 위 조항에 의하면 국정의 중요한 전분아가 망라되어 있는 셈이어서, 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보'한다는 당초의 법제정취지가 실종되어 버릴

것을 우려하지 않을 수 없다. 위 조항은 법시안이 정부내 부처간 협의를 거치는 동안 각 부처의 입김이 무분별하게 작용한 결과로 밖에 볼 수 없어 당초의 시안으로 환원되어야 할 것이다.

특히, 위 조항에서 가리키는 통일'에 관한 정보를 비공개대상 정보로 규정할 필요가 있는지 의문이다. 이것은 정부의 통일논의 독점이지, 국민일반에 의한 통일논의 금지의 자세에서 비롯된 것이라고 보이는 바, 장차 통일문제에 관하여 국민 전체의 총의에 의한 결단을 해야 할 시점이 다가오고 있는 마당에 통일에 관하여 정부가 선별 제공하는 정보만을 국민들이 수동적으로 섭취할 수 밖에 없게 한다는 것이 우리나라의 장기적 이익에 합치하는 것인지 의문일 뿐만 아니라, 통일에 관한 정보로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 해할 정보에 해당하는 것이라면 그것은 통일에 관한 정보라는 이유에서가 아니라 국가 안전보장, 국방 또는 외교에 관한 사항으로서 국가의 중대한 이익을 해할 정보라는 이유로 법안 제7조에 의하여 비공개될 수 있으므로 위 조항의 필요성을 인정하기 어렵다.

또한, 위 조항에서 가리키는 통상, 재정, 금융관계 등의 정보도 당해 정보의 내용과 성격에 따라 법안 제7조의 나머지 항목에 따라 비공개 정보로 취급될 길이 충분히 열려 있으므로, 국가안전보장, 국방, 외교 등과 병렬하여 특별히 규정할 필요성은 없다.

⑥ 제4호는 범죄의 예방, 수사, 소추, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정하기에 상당한 이유가 있는 정보'를 공개제외대상 정보로 규정하고 있는 바, 위 문언에 의하면 경찰, 검찰, 기타 수사기관의 모든 정보가 일용 공개제외대상으로 되어 정보공개예외지대가 될 위험성이 있다. 따라서 이는 좀더 구체적으로 한정하여, 예컨대 구체적 수사 기법, 계획, 범죄의 방법, 기술에 관한 사항, 공범 등

의 증거인멸, 도주를 용이하게 할 사항' 등으로 규정하여야 할 것이다.

⑦ 제8호에서는 "당해정보에 포함되어 있는 이름, 주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보"를 비공개대상정보로 규정하고 있는바, 이는 공공기관의개인정보보호에관한법률에서 별도로 규율하고 있어 법안 제7조 제1호에 해당하므로 제8호 본문에 관한 한 특별한 의미가 없다고도 할 수 있으나, 다만 제8호 단서에서 비공개예외사유를 규정하고 있는 것은 정보공개법과 개인정보보호법의 접경지역에서 발생할 문제들에 관한 기준을 제시하는 의미가 있다고 생각된다.

⑧ 법안 제10호에서는 "부동산투기 또는 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보"를 비공개대상정보로 규정하고 있고, 이는 우리의 특수한 사회경제적 여건을 고려한 조항인 듯하나, 법안 제1 내지 9호에 규정된 사유에 해당하지 않으면서 위 제10호에 해당하는 정보는 상상하기 쉽지 않고 다른 입법례에서도 찾아보기 어려운 것이므로, 삭제하는 것이 바람직스럽다.

⑨ 한편, 법안 제7조 제2항에서는 기간의 경과 등으로 인하여 비공개필요성이 없어진 경우에는 당해정보를 공개하여야 한다고 규정하여 비공개의 필요성이 없어졌는지 여부를 공공기관이 개별적으로 판단할 수 밖에 없도록 하고 있는바, 비밀 등급에 따라 일정한 기간을 명시하여 그 기간 동안 비밀의 재지정이 없는 경우에는 자동적으로 비밀성이 해제된 것으로 보는 규정을 두고, 나아가 과도한 비밀분류 금지'를 명시하는 규정을 둘 필요가 있다.

⑩ 이 기회에 한가지 부연하면, 이제까지 우리나라에서는 남북분단이라는 특수상황과 맞물려서 국가비밀사항을 지나치게 넓게 설정하여 과도한 비밀보호 법제가 갖추어져 있었는데, 이제 정보공개법이 제정되고 정보의 공개, 공유를 통한 국가와 사회의 발전

을 기하려는 시점에 이르러, 국가기밀과 관련된 일련의 비밀보호법제 전반을 정보공개법의 취지에 맞추어 전면적으로 재검토, 정비할 필요가 있다. 따라서 군사기밀보호법, 국가안전기획부법, 보안업무규정 등도 국민의 알 권리를 보호한다는 측면에서 전향적으로 개정되어야 한다.

바. 정보공개청구방법(법안 제8조)에 관하여

① 법안 제8조 제1호에서는 정보공개청구서에 사용목적'을 기재할 것을 규정하고 있는바, 법안이 제6조에서 이해관계의 유무와 관계없이 모든 국민이 정보의 공개를 청구할 수 있음'을 천명하고 있는 이상 사용 목적의 기재를 강제할 필요는 없으며, 사용목적의 기재 여부에 따라 공개거부의 빌미로 삼는 경우가 생길 것으로 우려되므로, 사용목적의 기재를 청구서 기재의 요건사항으로 요구하여서는 아니된다.

② 제2항에서는 정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과도한 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다'고 하고 있는바, 이미 널리 알려진 사항'에 해당하는지 여부는 명확하지 아니한 경우가 많을 것이고 결국 공공기관의 자의적 판단에 맡겨질 위험이 높으며, 청구량이 과도한 경우'에는 청구인의 비용부담 문제를 통하여 어느정도 여과될 것이고 비용의 문제를 감수 하고서도 공개를 청구하는 경우는 그만큼 공개의 필요성이 높은 것으로 볼 것이므로, 이 부분도 삭제되어야 할 것이다.

사. 정보공개여부의 결정(법안 제9조)에 관하여

법안 제9조 제3호는 공공기관은 공개대상이 된 정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 때에는 공개청구된 사실을 제3자에게 지체없이

통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그에 대한 의견을 청구할 수 있다'고 하고 있는바, 이에서 나아가 이해관계 있는 제3자의 의견진술권'을 보장하는 규정을 둘 필요가 있다.

아. 정보공개심의회의인가, 정보공개위원회인가.(법안 제11조)

① 당초의 총무처 시안에서는 독립된 제4장에서 정보공개위원회의 설치, 구성과 임명, 직무의 독립성, 위원회의 조직과 운영 등을 규정하고, 정보의 공개를 청구한 사람이 공공기관으로부터 공개거부처분(비공개 결정)을 받고서 불복을 신청한 사건에 관한 심사 결정, 정보공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항, 기타 법령에 정한 사항을 담당하도록 하였던데, 이번의 법안은 정보공개위원회 제도를 삭제하고 단순 심의 기관으로서의 정보공개심의회를 두고 있고, 정보공개여부의 결정에 대한 불복의 심의는 일반 행정심판위원회에 의하도록 하고 있다.

② 본래 행정처분의 취소, 시정을 구하는 행정소송의 전치절차인 행정심판의 담당기관으로서의 행정심판위원회가 있는바, 정부가 당초 정보공개거부처분에 대한 행정소송의 전치절차를 담당할 기구로서 새로이 정보공개위원회를 설치하기로 한 것은, 정보공개청구 대상기관이 행정청 뿐만 아니라 공공단체까지 확산되어 어차피 기존의 행정심판위원회만으로는 대처할 수 없게 되었고도 하지만, 정보공개제도에 대한 깊은 인식과 전문성을 갖춘 공정한 인사들로 독립적 기구를 구성하여, 정보공개청구에 관한 심사는 물론 정보의 공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항(시안 제14조 제2호 참조)을 총괄해 하려는 의도에서였던 것으로 이해된다.

③ 그런데 이 법안의 성안 단계에 이르러서는 그러한 당초 의지는 후퇴 소멸하고 말았다고 보인다. 즉,

이 법안에서는 당초의 시안 중 정보공개위원회의 설치 운영을 포기 삭제하고, 시안이 정보공개위원회의 권한사항으로 정했던 정보의 공개에 관한 정책수립 및 제도개선에 관한 사항'을 총무처장관이 기획, 총괄 관장하도록 하였고(법안 제20조), 불복구제신청에 대한 심판기구로는 기존의 행정심판위원회로 대체하였다.

④ 이에 의하면, 적어도 정보공개의 문제에 관하여는 입법부(국회) 및 사법부(법원), 헌법재판소 등이 총무처장관의 통할하에 있는 결과가 되게 되었으며, 기존의 행정심판위원회는 처분의 당부를 바로 그 조직 자체 내에서 재심사하는 것이므로 민주성의 원리에 비추어서도 의문이 있고, 과거의 재심사실적에 비추어서도 적절한 권리구제수단이 되기 어렵다는 근본적인 문제점이 있다.

⑤ 우리가 정보공개법의 제정을 통하여 바람직한 정보공개제도의 기틀을 마련하고자 하는 것이라면, 종전의 행정심판제도 외에 통합적, 독립적 기구로서의 정보공개위원회를 설치하여 정보공개에 관한 종합적인 정책을 수립, 집행, 총괄하게 하고, 더불어 정보공개청구에 관한 심사를 담당하게 하며, 위원회의 구성에 있어서도 사회단체추천의 민간 전문인을 일 정비율 참여하게 하는 한편 위원의 상당수를 상임위원으로 하여, 위원회가 단지 형식적 심사기구로 전락하지 아니하도록 하여야 할 것이다.

자. 불복구제절차(제44조)에 관하여

① 법안(제16조)에 의하면 정보공개 여부의 처분에 관한 행정심판청구는 일반 행정심판절차에 의하도록 하여, 행정심판청구에 대한 재결기간이 행정심판법 제34조 제1항에 의하여 60일로 될 것이나, 정보공개에 신속성의 요청에 비추어 정보공개청구의 경우의 재결기간은 30일 정도로 단축하는 규정을 두

어야 할 것이다.

② 법안은 행정소송에 관한 절차적 특칙으로서 제18조 제2항을 신설하여, 재판장이 필요한 경우 당사자를 참여시키지 아니하고 제출된 공개청구 정보를 비공개로 열람, 심사할 수 있게 하였는바, 이는 적절하다고 생각된다. 정보공개에 관한 행정소송에서는 당해 정보가 과연 정보공개법상의 공개제외대상에 해당되는지 여부가 쟁점이 되는 것이 대부분이고, 그 경우 법원이 그 정보의 내용을 직접 확인하지 아니하고는 그 정보의 성격, 공개제외대상인지 여부를 판단할 수 없을 것이며, 행정소송법에 의하여 원용되는 민사소송법상의 서증조사 또는 문서제출명령 등에 의할 경우에는 법원의 공개여부에 관한 판단이 있기 이전에 계쟁 정보가 사실상 공개되어버리는 결과가 되어 적당하지 아니하므로, 만약 정보공개법에서 특별한 방도를 강구하지 아니하면 법원의 심사가 불가능하게 될 것이라는 비판이 있었는바, 법안은 이를 수용한 것이라고 생각된다.

③ 그런데 법안이 제18조 제3항에서 "국가안전보장 등에 관한 정보의 경우에 공공기관이 그 정보의 비밀지정절차, 비밀의 등급, 종류, 성질, 비밀취급 이유, 공개불능 사유 등을 입증하는 때에는 당해 정보를 제출하지 아니할 수 있다"고 규정하여 정보 자체가 재판부에 현출되지 않을 수 있는 길을 열어 놓은 것은 그 타당성이 매우 의심스럽다.

정보공개 여부 처분의 당부는 최종적으로 법원에 의한 사법심사에 의하여 판정되어야 할 것인바, 위 조항은 결국 특정한 종류의 정보에 대하여는 법원의 사법심사 자체를 봉쇄하려는 것이고, 이는 사법부에 대한 불신에 기초한 발상일 뿐만 아니라 권력분립의 원칙을 훼손하는 것이라고 볼 것으로서, 마땅히 삭제되어야 할 것이다.

차. 제3자 보호의 문제(법안 제19조)에 관하여

① 공개청구된 정보에 관한 제3자의 의견진술권 보장에 대하여는 위에서 언급한 바 있다.

② 당초의 입법시안에서는 제3자가 당해 정보를 공개하지 말 것을 행정기관에 청구할 수 있다는 규정을 두고서도 그에 관한 구체절차를 규정하지 않아 논란이 있었는데, 법안에서는 제3자에게도 이의신청, 행정심판, 행정소송을 제기할 권리가 있음을 명시적으로 규정하여 당사자적격의 문제를 해결하였는바, 이는 적절하다고 보인다.

카. 벌칙 규정의 문제

① 정부가 1994.10.경 발표했던 당초의 정보공개법 시안은 제7장에서 비공개 결정된 정보를 부정한 방법으로 타인의 이용에 제공하거나 그를 제공받은 자'에 관한 벌칙조항을 두고 있었고, 이에 대하여 공개토론회에서는 언필칭 정보공개'법에서 부당한 공개거부, 또는 정보공개에 관한 직무 수행의 방해 등'에 관한 벌칙은 규정하지 아니하고 부정한 정보유출의 경우에 대한 처벌규정만을 두는 것은 본말이 전도된 것이라는 비판이 제기되었었던바, 그래서인지 이번의 법안에서는 일체의 벌칙규정을 두지 아니하고 있다.

② 그러나, 모든 법은 그 규범의 실효성 확보를 위하여 자체내에 벌칙규정을 갖추는 것이 원칙이며, 부정한 정보유출의 경우에는 굳이 새로운 처벌규정을 두지 않더라도 공무원의 직무상 비밀엄수의무에 관한 규정, 기타 기존의 법규정에 의하여 처벌이 가능하나, 반면에 부당한 공개거부, 또는 정보공개에 관한 직무수행 방해행위' 등에 대하여는 정보 공개법 자체에서 그에 대처하는 벌칙규정을 두지 않으면 안 될 것이다.

예컨대, 정보공개를 거부, 회피할 목적으로 정보 목록 기재를 누락, 또는 허위로 기재하는 행위', 정당한 이유없이 정보공개를 거부, 또는 진실하지 아니한 정보를 제공하는 행위' 등에 관한 벌칙조항은 반드시 마련되어야 한다.

타. '부칙' 관련

부칙에서는 이 법 시행 이전에 제기, 계류된 정보 공개청구, 또는 정보공개청구의 소는 이 법에 의한 것으로 본다'는 경과규정이 필요할 것이다.

3. 맺음말

이상에서 정부의 정보공개법안에 관한 몇가지 의견을 피력하였는바, 법안에 관한 총평을 한다면, 법안에 대한 정부내에서의 협의과정을 거치는 동안 행정편의주의적 입김이 작용한 결과 종래의 비밀주의적 관념에서 탈피하지 못하여 오히려 당초의 법시안에서보다도 더욱 후퇴한 법안이 되었다고 할 수 밖에 없다.

아무쪼록, 이 의견서가 이 법안에 대한 국회의 법안심의과정에서 진지하고 활발한 논의의 단서가 되어, 진실로 정보공개에 의의와 가치에 대한 신념과 의지에 기초한 올바른 정보공개법이 제정되고, 그리하여 바람직한 정보공개제도가 이루어질 것을 기대한다.

첨부: 법률안 대비표 1부. 끝.

법률안 대비표

정부안	'민변'안
공공기관의정보공개에관한법률(안)	정보공개법(안)
제1장 총칙	1장 총칙
제1조(목적) 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무 및 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 좌동
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "정보"라 함은 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항을 말한다. 2. "공개"라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하거나 공공통신망을 통하여 정보를 제공하는 것 등을 말한다. 3. "공공기관"이라 함은 국가, 지방자치단체, 정부투자기관관리법 제2의 규정에 의한 정부투자기관 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다.	제2조(정의) 좌동 1. 좌동 2. "공개"라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것 등을 말한다. 3. "공공기관"이라 함은 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관, 국가 또는 지방자치단체의 출연기관, 국가 또는 지방자치단체의 보조 또는 지원을 받는 기관이나 법인 또는 단체 기타 대통령령이 정하는 기관을 말한다.
제3조(정보공개 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.	제3조(정보공개 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. 다만 정당한 사유가 있는 때에는 최소한의 범위내에서 공개하지 아니할 수 있다.
제4조(적용범위) ① 정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다. ② 국가안전보장에 관련된 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.	제4조(적용범위) ① 좌동 ② 지방자치단체는 이 법의 기본취지에 반하지 않는 범위내에서 정보공개에 관한 조제를 정할 수 있다.
제5조(공공기관의 의무) ① 공공기관은 정보를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 업무를 운영하고 소관 관련 법령을 정비하여야 한다. ② 공공기관은 정보의 적절한 보존과 신속한 검색이 이루어지도록 정보관리체계를 정비하여야 한다.	제5조(공공기관의 의무) ① 공공기관은 정보를 청구하는 국민의 권리가 존중될 수 있도록 업무를 운영하고 관련법령을 정비하여야 한다. ② 좌동
제2장 정보공개청구권자 및 비공개대상정보	제2장 정보공개청구권자 및 비공개대상정보
제6조(정보공개청구권자) 좌동	제6조(정보공개청구권자) 좌동

116
이달의
민변·
12월
호

정부안	'민변'안
① 모든 국민은 정보를 청구할 권리를 가진다. ② 외국인의 정보공개청구에 관하여는 대통령령으로 정한다.	
제7조(비공개대상정보) ① 공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다. 1. 다른 법률 또는 법률에 의한 명령에 의하여 비밀로 유지되거나 열람이 제한되는 등 비공개사안으로 규정된 정보 2. 공개될 경우 국가안전보장, 국방, 통일, 외교, 통상, 재정, 금융관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정 되고 인정되는 정보 3. 공개될 경우 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보 4. 진행중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정, 보안처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보 5. 공공기관의 내부의 인사에 관한 사항으로서 공개될 경우 당해 기관의 인사관리에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보 6. 감사, 감독, 검사, 시험, 규제, 입찰계약, 기술개발 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구, 개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보 7. 공공기관에서 의사결정과정에 대한 대외경제협상과정에서의 논의사항 및 내부검토 과정에서 작성된 내용으로서 공개될 경우 공정한 의사결정 등에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보 8. 당해 정보에 포함되어 있는 이름, 주민등록번호 등에 의하여 특정인을 식별할 수 있는 개인에 관한 정보. 다만, 다음에 관한 정보를 제외한다. 가. 법령 등이 정하는 바에 의하여 열람할 수 있는 정보 나. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공포를 목적으로 하는 정보 다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익상 필요하다고 인정되는 정보 9. 법인 및 단체와 사업을 영위하는 개인의 업무상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인 등의 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음에 열거한 정보를 제외한다. 가. 사업활동에 의하여 발생하는 위해로부터 사람의 생명, 신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보 나. 위법, 부당한 사업활동으로부터 국민의 재산 또는 생활을 보호	제7조(비공개대상정보) ① 좌동 1. 다른 법률에 의하여 비밀로 지정되거나 열람이 제한되는 등 비공개사안으로 규정된 정보 2. 공개될 경우 국가안전보장, 국방, 외교관계 등 국가의 중대한 이익에 현저한 위해가 된 되는 정보 3. 공개될 경우 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익에 현저한 위해가 된다고 인정되는 정보 4. 진행중인 재판에 관련된 정보와 구체적 수사기법·계획, 범죄의 방법·기술 등 수사 및 공소제기에 관련된 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사 피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정되는 정보 5. 공공기관 내부의 인사에 관한 사항으로서 공개될 경우 당해 기관의 인사관리에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 정보 6. 감사, 감독, 검사, 시험, 규제, 입찰계약, 기술개발 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 업무의 공정한 수행이나 연구, 개발에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 정보 7. 공공기관 내부의 의사결정과정에 작성된 내용으로서 공개될 경우 공정한 의사결정등에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 정보 8. 좌동 9. 좌동

117
자료

정 부 안	'민 변' 안
<p>하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보</p> <p>10. 공개될 경우 부동산투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 정보</p> <p>② 공공기관은 제1항 각호의 1에 해당하는 정보가 기간의 경과 등으로 인하여 비공개 필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 하여야 한다.</p> <p>제3장 정보공개 절차</p> <p>제8조(정보공개 청구방법) ① 정보의 공개를 청구하는 자(이하 "청구인"이라 한다)는 당해 정보를 보유하거나 관리하고 있는 공공기관에 다음 각호의 사항을 기재한 정보공개 청구서를 제출하여야 한다.</p> <p>1. 청구인의 이름 및 주소 2. 공개를 청구하는 정보의 내용 및 사용목적</p> <p>② 정보공개청구의 대상이 이미 널리 알려진 사항이거나 청구량이 과다하여 정상적인 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우에는 청구된 정보의 사본 또는 복제물의 교부를 제한할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 규정된 사항 외에 정보 공개의 청구에 관하여 필요한 세부사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.</p> <p>제9조(정보공개여부의 결정) ① 공공기관은 제8조의 규정에 의하여 정보공개 청구가 있는 때에는 청구를 받은 날부터 15일 이내에 공개여부를 결정하여야 한다.</p> <p>② 공공기관은 부득이한 사유로 제1항에 규정된 기간내에 공개여부를 결정할 수 없는 때에는 그 기간의 만료일 다음 날부터 기산하여 15일의 범위내에서 공개여부 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 공공기간은 연장이유를 청구인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>③ 공공기관은 공개대상이 된 정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 때에는 공개청구된 사실을 제3자에게 지체없이 통지하여야 하며, 필요한 경우에는 그에 대한 의견을 청취할 수 있다.</p> <p>④ 정보공개를 청구한 날부터 30일 이내에 공공기관이 공개여부를 결정하지 아니한 때에는 비공개의 결정이 있는 것으로 본다.</p> <p>제10조(정보공개심의회) ① 공공기관은 제9 조의 규정에 의한 정보공개 여부를 심의하기 위하여 정보공개심의회를 설치, 운영한다.</p>	<p>10. 삭제</p> <p>② 좌동</p> <p>③ 법률에 의하여 비밀로 지정된 정보에 대하여 대통령령이 정하는 기한내에 비밀의 재지정이 없는 경우에는 이 법의 적용에 있어서 비밀이 해제된 것으로 본다.</p> <p>제3장 정보공개 절차</p> <p>제8조(정보공개 청구방법) 좌동</p> <p>1. 청구인의 이름 및 주소 2. 공개를 청구하는 정보의 내용</p> <p>② 삭제</p> <p>③ 좌동</p> <p>제9조(정보공개여부의 결정)① 좌동</p> <p>② 좌동</p> <p>③ 공공기관은 공개대상이 된 정보의 전부 또는 일부가 제3자와 관련이 있다고 인정되는 때에 공개청구된 사실을 제3자에게 지체없이 통지하여야 하며, 제3자에게 의견진술의 기회를 주어야 한다.</p> <p>④ 좌동</p> <p>제10조(정보공개심의회) 삭제 *독립된 장으로 규정*</p>

정 부 안	'민 변' 안
<p>② 정보공개심의회의 구성, 운영 및 기능 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.</p> <p>제11조(정보공개여부의 통지) ① 공공기관은 제9조의 규정에 의하여 정보의 공개를 결정한 때에는 공개일시, 공개장소 등을 명시하여 청구인에게 통지하여야 한다.</p> <p>② 공공기관은 제1항의 규정에 의하여 정보를 공개함에 있어 당해 정보의 원본이 오손 또는 파손될 우려가 있거나 그밖에 상당한 이유가 있다고 인정될 때에는 당해 청구의 사본 등을 공개할 수 있다.</p> <p>③ 공공기관은 제9조의 규정에 의하여 정보의 비공개결정을 한 때에는 그 내용을 청구인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다. 이 경우 비공개사유, 불복방법 및 불복절차를 명시하여야 한다.</p> <p>제12조(부분공개) 공개청구한 정보가 제7조 제1항 각호의 1에 해당하는 부분과 공개가 가능한 부분이 혼합되어 있는 경우에는 공개 청구의 취지에 어긋나지 아니하는 범위안에서 양부분을 분리할 수 있는 때에는 제7조 제1항 각 호의 1에 해당하는 부분을 제외하고 공개하여야 한다.</p> <p>제13조(즉시처리가 가능한 정보의 공개절차) 즉시 또는 구술처리 가능한 정보의 공개절차 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.</p> <p>제14조(청구인의 의무) 청구인은 이 법의 규제정에 의하여 취득한 정보를 목적에 따라 적정하게 사용하여야 한다.</p> <p>제15조(비용부담) ① 정보의 공개 및 우송등에 소요되는 비용은 실비의 범위안에서 청구인의 부담으로 한다.</p> <p>② 공개를 청구하는 정보의 사용목적이 공공복리의 유지, 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 의한 비용을 감면할 수 있다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 의한 비용 및 징수 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 및 대통령령으로 정한다.</p> <p>제4장 정보공개위원회</p> <p>제14조(정보공개위원회의 설치) ① 다음 각호의 사항을 심사·결정하기 위하여 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 및 정부에 각각 정보공개위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.</p> <p>1. 제9조 제2항의 규정에 의하여 공공기관의 장으로부터 비공개결</p>	<p>제10조(정보공개여부의 통지) 좌동</p> <p>제11조(부분공개) 좌동</p> <p>제12조(즉시처리가 가능한 정보의 공개절차) 좌동</p> <p>13조(청구인의 의무) 삭제</p> <p>제13조(비용부담) 좌동</p> <p>제4장 정보공개위원회</p> <p>제14조(정보공개위원회의 설치) ① 다음 각호의 사항을 심사·결정하기 위하여 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 및 정부에 각각 정보공개위원회(이하 '위원회'라 한다)를 둔다.</p> <p>1. 제9조 제2항의 규정에 의하여 공공기관의 장으로부터 비공개결</p>

정부안	'민변'안
	<p>정의 통보를 받거나 제9조 제4항의 규정에 의하여 비공개 결정이 있는 것으로 보는 경우의 당해 청구자가 제기한 불복신청에 관한 사항</p> <p>2. 정보의 공개에 관한 정책 및 제도개선에 관한 사항</p> <p>3. 기타 이 법 또는 다른 법령에 의하여 위원회의 권한으로 정한 사항</p> <p>② 지방자치단체의 위원회의 설치, 기능, 구성 및 운영에 관하여는 조례로 정한다.</p> <p>제15조(위원회의 구성과 임명) ① 위원회는 위원장을 포함하여 7인 이상 9인 이하의 위원으로 구성하며, 과반수 이상의 민간 전문가가 포함되어야 한다.</p> <p>② 위원회의 위원(위원장을 포함한다. 이하 같다)은 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 임명 또는 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 판사, 검사, 변호사의 자격이 있는 자 2. 대학에서 부교수 이상의 직에 5년이상 근무한 자 3. 3급 이상 해당공무원으로서 3년이상 근무한 자 4. 기타 사회적 신망이 높고 정보공개에 관한 식견이 풍부한 자 <p>③ 위원회의 임기는 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다. 다만 직위를 지정하여 임명 또는 위촉된 위원은 그 직위에 있는 동안 재임한다.</p> <p>④ 위원장은 위원 중에서 호선한다.</p> <p>제16조(직무의 독립성) 위원회는 독립하여 그 직무를 행한다.</p> <p>제17조(의결정족수) 위원회의 의결은 과반수로서 의결한다.</p> <p>제18조(위원회의 운영 등) 위원회의 운영 등에 관한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소 규칙, 중앙선거관리위원회 규칙 및 대통령령으로 정한다.</p> <p>제19조(위원의 비밀엄수) 위원회의 위원은 재직중은 물론 퇴직후에도 직무상 지득한 비밀을 누설하여서는 아니된다.</p> <p>제4장 불복구제절차</p> <p>제16조(이의신청) ① 청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 권리 또는 이익의 침해를 받은 때에는 공공기관으로부터 정보공개여부의 결정통지를 받은 날 또는 제9조 제4항의 규정에 의한 비공개 결정이 있는 것으로 보는 날부터 30일이</p>
	<p>내에 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>② 공공기관은 이의신청을 받은 날부터 7일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 청구인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>③ 공공기관은 이의신청을 각하 또는 기각하는 결정을 한 때에는 청구인에게 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 제2항의 규정에 의한 결과통지시에 함께 통지하여야 한다.</p> <p>제17조(행정심판) ① 청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 권리 또는 이익의 침해를 받은 때에는 행정심판법이 정하는 바에 따라 행정심판을 청구할 수 있다. 이 경우 국가 및 지방자치단체외의 공공기관의 처분 또는 부작위에 대한 재결청은 관제 중앙행정기관의 장으로 한다.</p> <p>② 청구인은 제16조의 규정에 의한 이의신청 절차를 거치지 아니하고 행정심판을 청구할 수 있다.</p> <p>③ 행정심판위원회의 위원 중 정보공개여부에 관한 행정심판에 관여하는 위원은 재직중은 물론 퇴직후에도 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.</p> <p>④ 제3항의 위원에 대하여는 형법 기타 법률의 벌칙적용에 있어서 이를 공무원으로 본다</p> <p>② 과동</p> <p>③ 공공기관은 이의신청을 각하 또는 기각하는 결정을 한 때에는 청구인에게 정보공개위원회에 심사청구를 할 수 있다는 취지를 제2항의 규정에 의한 결과통지시에 함께 통지하여야 한다.</p> <p>제21조(심사청구) ① 청구인은 제9조 제2항의 규정에 의하여 공공기관의 장으로부터 비공개결정의 통보를 받거나 제9조 제4항의 규정에 의하여 비공개 결정이 있는 것으로 보게 된 날로부터 각각 60일 이내에 위원회에 정보공개 심사청구(이하 '심사청구'라 한다)를 할 수 있다.</p> <p>② 청구인은 제20조의 규정에 의한 이의신청 절차를 거치지 아니하고 심사청구를 할 수 있다.</p> <p>③ 삭제</p> <p>④ 삭제</p> <p>제22조(심사 및 결정) ① 심사청구에 대한 결정은 심사청구를 접수할 날로부터 30일 이내에 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 기간내에 심사청구에 대한 결정을 할 수 없을 때에는 1차에 한하여 30일은 넘지 아니하는 범위 내에서 심사기간을 연장할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 심사를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 공공기관의 장에게 자료의 제출을 요구하거나 관계공무원 등을 증인 또는 참고인으로 소환할 수 있다.</p> <p>③ 위원회는 공개청구된 정보가 제3자에 관한 것인 때에는 지체없이 심사청구가 제기된 사실을 제3자에게 통지하여야 한다.</p> <p>④ 제3항의 규정에 의한 제3자는 당해 정보가 본인의 권익이나 생활의 비밀을 침해할 우려가 있을 경우 공개하지 말 것을 위원회에 청구할 수 있다.</p> <p>⑤ 위원회가 심사청구를 기각하는 의결을 하였을 때에는 청구인에게 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 서면으로 통보하여야 한다.</p> <p>제23조(의결의 기속력) ① 위원회가 청구인의 심사청구를 인용하는 의결을 하였을 때에는 공공기관은 이에 기속된다.</p> <p>② 관계 공공기관은 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 30일 이내에 그 이행결과를 위원회에 보고하여야 한다.</p>

정부안	'민변'안
	<p>내에 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 할 수 있다.</p> <p>② 공공기관은 이의신청을 받은 날부터 7일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 청구인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>③ 공공기관은 이의신청을 각하 또는 기각하는 결정을 한 때에는 청구인에게 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 제2항의 규정에 의한 결과통지시에 함께 통지하여야 한다.</p> <p>제17조(행정심판) ① 청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 권리 또는 이익의 침해를 받은 때에는 행정심판법이 정하는 바에 따라 행정심판을 청구할 수 있다. 이 경우 국가 및 지방자치단체외의 공공기관의 처분 또는 부작위에 대한 재결청은 관제 중앙행정기관의 장으로 한다.</p> <p>② 청구인은 제16조의 규정에 의한 이의신청 절차를 거치지 아니하고 행정심판을 청구할 수 있다.</p> <p>③ 행정심판위원회의 위원 중 정보공개여부에 관한 행정심판에 관여하는 위원은 재직중은 물론 퇴직후에도 그 직무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니된다.</p> <p>④ 제3항의 위원에 대하여는 형법 기타 법률의 벌칙적용에 있어서 이를 공무원으로 본다</p> <p>② 과동</p> <p>③ 공공기관은 이의신청을 각하 또는 기각하는 결정을 한 때에는 청구인에게 정보공개위원회에 심사청구를 할 수 있다는 취지를 제2항의 규정에 의한 결과통지시에 함께 통지하여야 한다.</p> <p>제21조(심사청구) ① 청구인은 제9조 제2항의 규정에 의하여 공공기관의 장으로부터 비공개결정의 통보를 받거나 제9조 제4항의 규정에 의하여 비공개 결정이 있는 것으로 보게 된 날로부터 각각 60일 이내에 위원회에 정보공개 심사청구(이하 '심사청구'라 한다)를 할 수 있다.</p> <p>② 청구인은 제20조의 규정에 의한 이의신청 절차를 거치지 아니하고 심사청구를 할 수 있다.</p> <p>③ 삭제</p> <p>④ 삭제</p> <p>제22조(심사 및 결정) ① 심사청구에 대한 결정은 심사청구를 접수할 날로부터 30일 이내에 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 기간내에 심사청구에 대한 결정을 할 수 없을 때에는 1차에 한하여 30일은 넘지 아니하는 범위 내에서 심사기간을 연장할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 심사를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 공공기관의 장에게 자료의 제출을 요구하거나 관계공무원 등을 증인 또는 참고인으로 소환할 수 있다.</p> <p>③ 위원회는 공개청구된 정보가 제3자에 관한 것인 때에는 지체없이 심사청구가 제기된 사실을 제3자에게 통지하여야 한다.</p> <p>④ 제3항의 규정에 의한 제3자는 당해 정보가 본인의 권익이나 생활의 비밀을 침해할 우려가 있을 경우 공개하지 말 것을 위원회에 청구할 수 있다.</p> <p>⑤ 위원회가 심사청구를 기각하는 의결을 하였을 때에는 청구인에게 행정소송을 제기할 수 있다는 취지를 서면으로 통보하여야 한다.</p> <p>제23조(의결의 기속력) ① 위원회가 청구인의 심사청구를 인용하는 의결을 하였을 때에는 공공기관은 이에 기속된다.</p> <p>② 관계 공공기관은 위원회의 결정을 통보받은 날로부터 30일 이내에 그 이행결과를 위원회에 보고하여야 한다.</p>

정부안	'민변'안
제18조(행정소송) ① 청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 권리 또는 이익의 침해를 받은 때에는 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.	제24조(행정심판법의 준용) 공공기관의 처분에 대한 불복심사에 관하여 이 법이 정하지 않은 사항에 관하여는 행정심판법의 관계규정을 준용한다.
② 재판장은 필요하다고 인정되는 때에는 당사자를 참여시키지 아니하고 제출된 공개청구정보를 비공개로 열람, 심사할 수 있다.	제25 (행정소송) ① 위원회의 결정에 대하여 불복하는 자는 그 결정을 통보받은 날로부터 90일 이내에 위원회를 상대로 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정소송을 제기할 수 있다.
③ 재판장은 재판의 대상이 제7조 제1항 제2호의 규정에 의한 정보 중 국가안전보장, 국방 또는 외교에 관한 정보의 비공개결정처분인 경우에 공공기관이 그 정보에 대한 비밀지정의 절차, 비밀의 등급, 종류 및 성질과 이를 비밀로 취급하게 된 실질적인 이유 및 공개가 불가능한 사유 등을 입증하는 때에는 당해 정보를 제출하지 아니하게 할 수 있다.	② 좌동 ③ 삭제
제19조(제3자의 이의신청 등) ① 제9조 제3 항의 규정에 의하여 공개청구된 사실을 통지받은 제3자는 통지받은 날부터 3일 이내에 당해 공공기관에 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있다.	제26조(제3자의 이의신청 등) ① 좌동
② 제1항의 규정에 의한 비공개요청을 받은 공공기관이 당해 제3자의 의사에 반하여 공개하고자 하는 경우에는 공개사유를 명시하여 서면으로 통지하여야 하며, 공개통지를 받은 제3자는 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 하거나 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다. 이 경우 이의신청은 통지받은 날부터 7일 이내에 하여야 한다.	② 제1항의 규정에 의한 비공개요청을 받은 공공기관이 당해 제3자의 의사에 반하여 공개하고자 하는 경우에는 공개사유를 명시하여 서면으로 통지하여야 하며, 공개통지를 받은 제3자는 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 하거나 심사청구 또는 행정소송을 제기할 수 있다. 이 경우 이의신청은 통지받은 날로부터 7일 이내에 하여야 한다.
③ 제16조 제2항, 제3항, 제17조 제1항 후단 제2항 내지 제4항 및 제18조 제2항, 제3항의 규정은 제2항의 규정에 의한 이의신청, 행정심판 및 행정소송에 관하여 이를 준용한다.이 경우 "청구인"을 각각 "제3자"로 본다.	③ 제21조 제2항, 제3항, 제22조, 제23조, 제24조, 제25조의 규정은 제2항의 규정에 의한 이의신청, 심사청구, 행정소송에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 "청구인"을 각각 "제3자"로 본다.
제5장 보칙	제6장 보칙
제20조(제도총괄) 총무처장관은 이 법에 의한 정보공개제도의 정책수립 및 제도개선사항 등에 관한 기획, 총괄업무를 관장한다.	(제도총괄) 삭제
제21조(자료제공) 공공기관은 공개청구되지 아니한 정보로서 국민이 알아야 할 필요가 있다고 인정되는 정보에 대하여는 이를 국민에게 제공하도록 노력하여야 한다.	제27조(자료 제공) 좌동
제22조(주요문서목록의 작성, 비치 등) ① 공공기관은 일반국민이 공개	제28조(주요문서목록의 작성,비치 등) 좌동

정부안	'민변'안
대상정보를 쉽게 이용할 수 있도록 주요문서목록 등을 작성, 비치하여야 한다.	제29조(자료의 제출요구 등) 국회의사무총장, 법원 행정처장, 헌법재판소 사무처장, 중앙선거관리위원회 사무처장, 총무처장관 및 정보공개위원회위원장은 필요하다고 인정되는 경우 관계 공공기관에 대하여 정보공개에 관한 자료의 제출 등의 협조를 요청할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 정보공개제도의 운영에 관한 실태조사를 하게 할 수 있다.
② 공공기관은 정보의 공개에 관한 사무를 신속하고 원활하게 수행하기 위하여 정보공개장소를 확보하고 공개에 필요한 시설을 갖추어야 한다.	제30조(위임규정) 좌동
제23조(자료의 제출요구 등) ① 국회의사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소 사무처장, 중앙선거관리위원회사무처장 및 총무처장관은 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 공공기관에 대하여 정보공개에 관한 자료의 제출 등의 협조를 요청할 수 있다.	제7장 벌칙
② 총무처장관은 정보공개제도의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공공기관(국회사무처, 법원행정처, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회)에 대하여 정보공개제도의 운영실태를 확인, 점검할 수 있다.	제31조(벌칙) 정보공개를 거부, 회피할 목적으로 정보를 문서목록 등에 기재하지 아니하거나 허위로 기재한 자, 정당한 이유없이 정보공개를 거부하거나 진실하지 아니한 정보를 제공한 자, 정보자료를 임의로 폐기하거나 훼손한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
제24조(위임규정) 이 법의 시행에 관하여 필요한 사항은 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙, 대통령령으로 정한다.	제32조(공무원의제) 정보공개위원회의 위원은 형법 기타 법률의 벌칙 적용에 있어서 이를 공무원으로 본다.
	부칙
	이 법은 공포후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
	제1조(시행일) 이 법은 공포후 1년이 경과한 날로부터 시행한다.
	제2조(경과규정) 이 법 시행전에 제기, 계류된 정보공개청구 또는 정보공개청구에 관한 소송등은 이 법에 의한 것으로 본다.

정기간행물의 등록 등에 관한 법률(이하 "정간법")의 개정 제안서

1. 정간법 개정의 필요성

민주사회에서 언론, 출판의 자유는 민주사회를 지탱하여 주는 가장 기본적인 자유로서 소위 민주사회를 표방하는 어떤 국가이든 이를 헌법상의 가장 중요한 기본권 및 근본 제도의 하나로 선언하고 있다. 민주사회는 그 사회를 구성하는 원칙과 그 사회에서의 정치적, 사회적, 문화적 제 문제들이 국민대중의 자유로운 여론의 형성을 통하여 결정되어 해결되는 사회를 의미하는 바,

현실적으로 민주적인 여론의 형성은 다양한 국민의 의사를 결집하고 대변할 수 있는 언론, 출판의 자유를 실질적으로 보장하고 그 제도의 본질적인 기능을 유지함으로써 가능하기 때문이다.

따라서, 그러한 다양한 여론형성의 기능을 담당해야 할 언론이 정치권력이나 거대한 자본의 지배 아래 놓여 친정부적, 친자본적 의사만을 생산해 내게 될 때에는, 다양성을 생명으로 하는 언론, 출판의 자유의 본질적 의미가 침해됨은 물론 이를 기반으로 한 민주정치의 근본마저 흔들리게 되는 대단히 불행한 결과를 초래하게 됨은 필연적인 논리적 귀결이다. 우리 사회는 해방 이후 계속되어 온 폭압적인 권위주의 정권 아래서 정치권력에 의한 언론탄압이 어떠한 반민주적 결과를 낳게 되는가를 혹독하게 경험하여 온 바 있으며, 우리 사회가 경험한 그 언론탄압의 폐해는 아직까지도 우리 사회 전체에 심각한 문제점을 남기고 있음은 재삼 거론할 필요조차 없을 것이다. 다만, 1987년 6월 민주항쟁을 기점으로 하여 정치권력에 의한 언론 탄압이 적어도 가시적이고 물리적인 차원에서는 어느 정도 완화되고 있음은 우리 사회의 민

주적 질서 회복을 위하여는 다행스러운 일이 아닐 수 없다.

그러나, 불행하게도 그 이후의 민주화 국면에서 우리나라 언론이 보여준 태도는 과거에 대한 통렬한 자기반성이 전무한 가운데 비이성적이고 반민주적인 자사이기주의와 선정적 상업주의로 가파르게 치닫고 있고, 그러한 위협스러운 경도의 정도는 이제 실망스러운 수준을 넘어 가히 언론의 공공성을 스스로 포기하는 듯한 대단히 위협스러운 수위에 이르러 있다. 지난 7. 15. 조선일보와 중앙일보 사이의 신문보급소 경쟁을 둘러싸고 벌어진 보급소 직원 살인사건과 그 이후 전개된 이른바 신문전쟁의 진행 과정은 우리나라 언론들의 불법적이고 비이성적인 경쟁관계가 이미 언론사들 자체의 자율적인 규제의 한계를 넘어서 있다는 것을 명백히 드러낸 하나의 상징적인 사건이라 할 것이다.

우리는 여기서 우리나라 언론들이 이와 같은 비이성적인 행태를 보일 수 밖에 없는 구조적인 문제에 주목하는 바, 그 가장 근본적인 문제는 재벌이나 족벌이라는 지극히 사적인 이해관계를 가진 집단들이 우리 사회의 언론을 전면적으로 소유, 지배하고 있는 사실에 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 그러한 사적 이해 집단의 언론 지배로 인하여 언론사들은 언론기관이 마땅히 가져야 할 공공성과 공정성, 객관성을 추구하기보다는 언론사 소유주의 이해만을 추종하는 사적인 기관으로 전락하고 있는 것이다.

더욱 심각한 문제는 헌법이 요구하는 언론의 공공성을 적극적으로 유지, 발전시켜야 할 정간법을 비롯한 언론관계법들이 오히려 그러한 언론의 사적 독점을 용인 내지 방조하고 있다는 것이다. 우리 헌법

제 21 조 제 1 항은 "모든 국민은 언론, 출판의 자유와 집회, 결사의 자유를 가진다"라고 천명하고 있는 바, 위 헌법 조항은 국민 개개인의 기본권으로서 언론의 자유를 선언하는 것과 동시에 민주 사회의 근본을 유지하기 위하여 필수적인 제도로서 자유언론제도를 보장하고 있는 것임에 의문이 없다. 그러한 제도적 보장으로서의 언론자유를 보다 구체화하기 위하여 우리 헌법은 제 21 조 제 3 항에서 다시 "신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다"고 규정하여, 언론의 자유를 단지 헌법조문에서 선언적으로 규정하는 정도를 넘어 법률로써 언론의 공공성을 보장하기 위한 구체적인 내용을 규율할 것을 명시적으로 위임하고 있다. 이와 같이 우리 헌법이 특별히 신문 기능보장을 법률에 위임한다고 규정하고 있는 것은, 언론이 가지는 공공성이라는 특성을 강조하여 언론이 실질적으로 국민 전체의 의사를 결집, 표현할 수 있는 기능을 수행할 수 있도록 법률로써 이를 보장하여야 함을 적극적으로 표현하고 있는 것이다. 따라서, 위와 같이 헌법의 위임을 받은 정간법은 헌법 제 21 조의 정신에 따라 언론의 공공성을 구현하기 위하여 필요한 모든 제도적 장치들을 마련하여야 하는 것이다. 그러나, 현행 정간법은 재벌과 족벌에 의한 언론의 전면적인 지배를 가능하게 함으로써 언론의 공공성이 구조적으로 침해되는 현실을 방치하고 있고, 반면 권력으로부터의 최소한의 언론 독립을 담보할 편집권의 독립에 대하여는 철저히 침묵하고 있는 바, 현재의 정간법은 위와 같은 헌법 정신에 역행하여 오히려 신문의 기능을 후퇴시키고 있다 할 것이다.

이에 우리는 언론의 공공성 회복을 위하여 가장 기본적인 최소한의 제도적 장치로서, 언론에 대한 무제한적인 사적독점과 재벌에 의한 일방적인 소유, 지배를 용인하고 있는 현행 정간법을 개정하여 재벌이나 족벌에 의한 신문의 사적인 지배를 규제하여야 할 필요성을 절감하지 않을 수 없다. 우리 헌법이 선언

하는 최고의 가치인 민주질서의 회복을 위하여, 그리고 그를 위한

가장 기본적인 제도로서의 언론, 출판의 실질적인 자유를 보장하기 위하여 정간법은 반드시 그리고 시급히 개정되어야 한다.

2. 정간법의 개정 방향

현행 정간법이 가지는 문제는 기본적으로 두 가지로 대별된다. 하나는 정간법의 모태가 되었던 언론기본법 이래 존치되어 온 정치권력에 의한 언론의 통제 가능성이 아직도 잔존하고 있다는 것이고, 다른 하나는 재벌이나 족벌이라는 사적권력에 의한 언론의 통제가 거의 무제한적으로 용인되고 있다는 점이다.

전자의 문제는 이미 지난 세월 많은 논자들에게 의하여 지적되어 왔으며 언론기본법이 정간법으로 개폐되고, 다시 정간법이 2 차례의 개정을 거치는 동안 상당히 개선된 것도 사실이다. 하지만, 후자의 문제는 종전의 언론자유에 대한 논의들이 1 차적으로 권위주의 정권에 대한 언론의 자유 확보라는 점에 중점이 놓여지는 동안 상대적으로 간과되어 왔고, 그 결과 현재에 있어서는

오히려 정권에 의한 언론통제보다 더욱 심각한 문제로 인식되기에 이르렀다. 그러나, 현재의 시대적 상황, 그리고 앞으로의 우리 사회의 발전 방향을 생각하여 볼 때, 오히려 앞으로 언론이 맞게 될 가장 큰 문제는 과거와 같은 정권에 의한 직접적이고 물리적인 탄압보다는 언론의 사유화에 따른 언론의 공공성 상실이라는 문제가 될 것으로 보인다.

따라서, 이번 정간법의 개정에서 있어서는 기본적으로 언론에 대한 재벌이나 족벌의 사적 지배를 구조적으로 차단하는 내용이 개정의 핵을 이루어야 할 것이며, 그 목적을 담보해 내기 위하여 재벌의 언론 소유 제한, 특정인의 언론 소유 제한, 편집권의 자유 보장

등에 대한 내용이 반드시 규정되어야 할 것이다. 또한, 아직까지도 정치권력의 자의에 따라 언론자유를 저해할 수 있는 규정들이 정간법에 적잖이 남아 있으므로 차제에 이를 같이 개정하여야 할 것이며, 기타 법규정의 내용 자체로 불합리하거나 시대적으로 적합하지 않은 제반 규정들에 대하여도 개정이 이루어져야 할 것이다.

3. 구체적 개정 조항 검토

가. 제1조

(현행 규정)

제1조【목적】 이 법은 정기적으로 발행하는 신문, 통신, 잡지, 기타 간행물에 관한 사항을 규정함으로써 언론의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다.

(개정 규정)

제1조【목적】 이 법은 정기간행물의 발행의 자유와 그 기능의 공공성을 보장함으로써 민주적인 여론형성과 국민의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다.

(개정 이유)

현행 규정은 동법이 헌법상 보장된 언론, 출판의 자유를 구체적으로 보장하기 위하여 제정된 것이라는 점을 도외시한 채, 국가에 의한 언론 규제, 육성이라는 점에만 중점을 둔 것이어서 헌법이 요구하는 동법의 정당한 제정 이유를 밝히지 못하고 있으며 또한 그 용어의 사용에 있어서도 권위주의적 색채가 짙다. 따라서, 개정안은 동법의 제정 목적이 "언론 자유의 보장"과 "언론의 공공성 실현"을 통한 "민주적 여론형성"에 있음을 밝히고자 하는 것이다.

나. 제3조

(현행 규정)

제3조【겸영금지등】 ①일간신문(일반일간신문, 특수일간신문 또는 외국어일간신문을 말한다. 이하 같다)과 통신은 상호겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 방송국(이하 "무선방송"이라 한다) 또는 종합유선방송법에 의한 종합유선방송국(이하 "종합유선방송"이라 한다)을 겸영할 수 없다. <개정 91.12.14, 95.12.30>

②일간신문, 통신, 무선방송 또는 종합유선방송을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 동일계열의 기업이 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득할 수 없다. <개정 95.12.30>

③대통령령이 정하는 대기업 또는 계열기업은 일간신문이나 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득할 수 없다.

④일간신문이나 통신을 경영하는 법인의 이사(합명회사의 경우에는 업무집행사원, 합자회사의 경우에는 무한책임사원)중 그 상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계나 처의 삼촌이내의 혈족관계에 있는 자 또는 직계비속의 배우자가 그 총수의 3분의 1을 넘지 못한다.

⑤공보처장관은 제1항 내지 제4항의 사실을 확인하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 일간신문 및 통신의 발행인에게 필요한 자료를 제출하게 할 수 있다.

(개정 및 신설 규정)

제3조【겸영금지등】 ①일간신문(일반일간신문, 특수일간신문 또는 외국어일간신문을 말한다. 이하 같다)과 통신은 상호겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 방송국(이하 "무선방송"이라 한다) 또는 종합유선방송법에 의한 종합유선방송국(이하 "종합유선방송"이라 한다)을 겸영할 수 없다.

②전항에서 "겸영"이라 함은 동일한 법인이 일간신

문 또는 통신, 무선방송, 종합유선방송 중 두 가지 이상의 사업을 같이 경영하는 것, 또는 일간신문 또는 통신, 무선방송, 종합유선방송 중 하나의 사업을 경영하는 법인이 다른 일간신문 또는 통신, 무선방송, 종합유선방송의 주식 또는 지분을 소유하는 것을 의미한다. ③누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 동일한 일반일간신문 또는 통신의 주식 또는 지분을 그 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.

④일간신문, 통신, 무선방송 또는 종합유선방송을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 100분의 15 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 100분의 15 이상을 취득할 수 없다.

⑤대통령령이 정하는 대기업, 그 계열기업 및 그와 특수한 관계에 있는 자는 일간신문이나 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분을 취득할 수 없다.

⑥일간신문이나 통신을 경영하는 법인의 이사(합명회사의 경우에는 업무집행사원, 합자회사의 경우에는 무한책임사원)중 그 상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 총수의 3분의 1을 넘지 못한다.

⑦제1항 또는 제3항 내지 제5항의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 자는 그 초과분 또는 소유분의 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다.

⑧공보처장관은 제1항 또는 제3항 내지 제5항의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 자에 대하여 6개월 이하의 기간을 정하여 제1항 또는 제3항 내지 제5항의 규정에 적합하도록 시정할 것을 명하여야 한다.

제3조의2【재산공고 및 자료의 제출】 ①일간신문 및 통신의 발행인은 대통령령이 정하는 바에 따라 매

년말 당해 법인의 재산상황 및 소유관계를 일반일간신문에 공고하고 그 내용을 공보처장관에게 제출하여야 한다.

②공보처장관은 제3조 제1항 내지 제6항의 사실을 확인하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 일간신문 및 통신의 발행인에게 필요한 자료를 제출하게 할 수 있다.

(개정 이유)

(1) 현행 규정 제1항의 경우, "겸영"의 의미가 무엇인지 명확하지 아니하므로 그에 대한 정의를 명확히 할 필요가 있어 제2항으로 이를 신설하였다. 동일한 소유자가 2 이상의 언론사 주식의 일정 한도를 같이 소유할 수 없도록 규정한 현행 규정 제2항에 비추어 볼 때에, 제1항의 겸영의 의미는 언론사 자체가 다른 언론사업을 경영하거나 또는 다른 언론사의 지분을 소유하는 것을 의미하는 것으로 해석되는 바, 차제에 그에 대한 해석의 논란을 없애기 위하여 이를 명문화하였다.

(2) 현행 규정 제2항과 제3항은 특별한 경우의 신문사 소유 제한만을 인정할 뿐, 제3항에 해당하는 대기업이 아닌 한 특정인의 신문사 지분 소유에 대하여는 원칙적으로 아무런 제한이 없었고, 따라서 특정인에 의한 100%의 지분 소유도 가능한 것이었다. 이러한 정간법의 규정이 족벌에 의한 신문사의 전면적인 지배를 가능하게 한 법적 근거가 되었으며, 따라서 재벌신문 못지않게 그 폐해가 심각한 족벌에 의한 언론 지배를 규제하기 위하여는 재벌 여부에 관계없이 대통령령이 정하는 특수한 관계에 속하는 자들의 지분 한도가 일정한 범위를 넘지 않도록 규정하여야 할 필요성이 절실하므로 제3항과 같이 신설하였다.

그 지분 한도는 일단 방송법과의 균형을 고려하여 100분의 30으로 개정하는 것이 현실적이라고 여겨진다. 연혁적으로나 현실적인 이유에서나 신문에 비하여 자연적인 독과점적 형태를 띌 수 밖에 없고 그

에 따라 보다 더 강한 공익적 요구를 받는 방송과 비교하여 신문 소유한도를 더 제한하는 것은 무리가 있는 것으로 여겨지고, 반대로 민주적 여론형성을 위하여 복무하여야 할 언론의 공공성이라는 측면에서는 그 소유제한에 있어 방송과 신문이 달리 취급될 이유는 없는 것으로 보이기 때문이다. 특수관계자의 범위는 방송법시행령 제 2 조 제 1 항에서 정하는 정도가 합리적이라 여겨지므로, 정간법 시행령도 그에 따라 개정되어야 할 것이다.

방송법시행령 제2조 제 1 항은 다음과 같다.

제2조【방송법인의 주식소유제한을 위한 특수관계에 있는 자등의 범위】①방송법(이하 "법"이라 한다) 제6조제1항에서 "대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자"라 함은 주주(지분권자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 1인과 다음 각호의 1에 해당하는 관계에 있는 자로서 자기 또는 타인명의로 주식 또는 지분을 소유하는 자를 말한다.

1. 주주 1인의 배우자, 8촌이내의 혈족 또는 4촌이내의 인척(이하 "배우자등"이라 한다. 이하 이 조에서 같다)
 2. 주주 1인이 법인인 경우에는 당해 법인이 100분의15이상 출자 또는 출연하고 있는 법인과 당해 법인이나 개인
 3. 주주 1인이 개인인 경우에는 당해 개인 또는 그와 그 배우자등이 합하여 100분의15이상 출자 또는 출연하고 있는 법인
 4. 주주 1인 또는 그 배우자등이 최다수 주식소유자, 최다액출자자 또는 최다액출연자인 법인
 5. 주주 1인과 그 배우자등이 이사(합명회사의 경우에는 업무집행사원, 합자회사의 경우에는 무한책임사원)의 과반수인 법인
- (3) 현행 규정 제2항의 경우 일간신문 등의 주식

을 중복하여 소유할 수 있는 한도를 2분의 1로 규정하고 있다. 그러나, 본 개정안은 일간신문 등의 소유한도를 100분의 30으로 제한하도록 개정하는 것이므로 그 중복 소유 한도의 개정도 불가피하며, 그 지분 소유의 한도는 기본적으로 한 신문의 소유한도보다는 낮아야 할 것이므로 개정된 제4항은 그 구체적인 한도로서 한 일간신문의 소유한도인 100분의 30의 절반인 100분의 15를 규정하였다.

어느 특정인이 한 일간신문을 소유하는 경우 그 특정인이 그 특정 일간신문에 대하여 행사할 수 있는 영향력의 정도를 고려하여 볼 때 그 소유한도를 100분의 30 이하로 제한하는 것이 언론의 공공성 확보를 위하여 필요하다는 것이 본 개정안의 기본 취지이다. 그런데, 어느 특정인이 2 이상의 일간신문 등을 동시에 소유하게 되는 경우에는 그 특정인이 언론 소유를 통하여 행사할 수 있는 사적인 영향력의 정도, 다시 말해 언론의 공공성의 침해 위험 정도는 일용 그 소유 언론사의 수에 비례하여 커진다고 할 수 있을 것이고, 따라서 그 특정인의 언론사 지분 소유 한도는 그에 반비례하여 제한되어야 할 것이기 때문이다(현행의 정간법 규정도 기본적으로 특정인에 의한 100%의 언론사 소유를 인정하면서도 언론사 지분의 동시 소유에 있어서는 그 절반인 2분의 1을 한도로 하고 있다).

또한, 현행의 중복 소유 제한 조항은 기본적으로 특정 개인이 그와 특수한 관계에 있는 자를 포함하여 지분을 소유하는 경우는 규제하지 않고 있으므로 특정 개인(재벌이나 족벌의 총수 등)을 매개로 한 중복 소유를 허용하는 결과를 낳았다. 따라서, 위 (3) 항에서 본 바와 같이 대통령령이 정하는 특수관계자의 범위는 현행 방송법 시행령과 같이 정하여야 할 것이다.

(4) 현행 규정 제3항에 따르면 대기업과 그 계열기업의 경우에도 2분의 1까지 신문사 지분 소유가 가능하고, 또한 대기업의 총수 개인을 매개로 한 신

문사 소유에는 그나마의 제한도 없어 사실상 대기업에 의한 신문사의 전면적인 지배가 가능하다. 반면, 대기업과 계열기업의 범위에는 흔히 우리 사회에서 재벌로 일컬어지는 30 대 대규모기업집단 외에 중소기업기본법상의 중소기업을 제외한 모든 기업이 포함되도록 하여 재벌과 여타의 기업들을 무차별적으로 취급하고 있다(현행 시행령 제 2 조).

개정안 제5항에서는 기본적으로 재벌의 신문사 소유를 원칙적으로 금지하는 것으로 하였다. 근본적으로 신문, 통신 역시 방송과 마찬가지로 재벌에 의한 친재벌적 여론형성의 위험을 방지하여야 할 공공성의 필요가 있음은 동일한 것이며 그러한 점에서 방송과 신문, 통신에 차이를 들 근거가 없기 때문이다. 반면 대기업집단이라고 하더라도 그 경제력의 차이는 엄청난 것이며, 따라서 신문사 소유를 원칙적으로 금지하여야 할 정도의 대기업집단의 범위는 소위 30 대 재벌에 해당하는 대규모기업집단만을 의미하는 것이 적절할 것으로 여겨지고 또한 재벌의 신문사 소유 금지의 기업 차원의 소유만이 아니라 재벌 일가의 소유를 제한하여야 그 실효성을 얻을 수 있는 것이므로 재벌의 범위를 구체적으로 정할 정간법시행령은 방송법시행령 제2조 제2항, 제3항을 원용하여 개정하여야 할 것이다.

방송법시행령 제2조, 제2항, 제3항은 다음과 같다.

②법 제6조제2항에서 "대통령령이 정하는 대기업, 그 계열기업"이라 함은 독점규제및공정거래에관한법률 제2조제2호 및 제3호의 규정에 의한 기업집단 및 계열회사등에서 동법시행령 제17조제1항본문의 규정에 의한 대규모기업집단에 속하는 기업을 말한다. 이 경우 당해 기업집단에 방송법인이 포함될 때에는 당해 기업집단의 자산총액을 산정함에 있어서 방송법인의 자산총액을 산입하지 아니한다. <개정 92.7.3, 93.2.20>

③법 제6조제2항에서 "그와 특수한 관계에 있는

자"라 함은 제2항의 규정에 의한 대기업 및 그 계열기업과 다음 각호의 1에 해당하는 관계에 있는 자를 말한다.

1. 다음 각목의 1에 해당하는 자와 그의 배우자, 4촌이내의 혈족 또는 3촌이내의 인척
 - 가. 대기업 및 그 계열기업의 주주로서 그 소유주식 또는 지분(그의 배우자등이 소유하고 있는 주식 또는 지분을 포함한다)이 100분의15이상인 자
 - 나. 대기업 및 그 계열기업의 주주중 그 소유주식 또는 지분(그의 배우자등이 소유하고 있는 주식 또는 지분을 포함한다)이 100분의15미만인 자로서 최다수 주식 소유자 또는 최다액 출자자
 2. 대기업 및 그 계열기업의 임원과 그의 배우자 및 직계존·비속
 3. 대기업 및 그 계열기업, 제1호 또는 제2호에 해당하는 자가 출연금의 100분의 50이상을 출연하였거나 그중 1인이 설립자이거나 임원의 과반수인 비영리법인
- <전문개정 90.9.3>

(5) 현행 규정 제4항의 친족 범위는 민법 제 777 조가 개정되기 이전의 규정을 전제로 한 것이므로 개정 규정 제 6 항과 같이 개정되어야 한다.

(6) 현행 정간법 규정에는 지분 소유한도를 위반하여 소유하는 경우에 대하여 아무런 제재 규정이 없었던 바, 방송법 제 6 조 제 3 항 제 4 항의 규정을 원용하여 지분 소유 금지 또는 그 한도를 위반한 주식에 대하여는 의결권을 제한하고 공보처장관이 시정명령을 내리도록 제7항과 제8항을 신설하였다. 다만, 방송법 제4항은 공보처장관이 시정명령을 내릴 수 있는 것으로 규정되어 있으나, 본 개정안에서는 공보처장관의 자의에 의한 시정명령 지연을 피하기 위하여 반드시 시정명령을 내려야 하는 것으로 하였고, 이를 이행하지 아니하는 경우에는 아래 사. 항에서 살펴보는 바와 같이 이행강제금을 규정을 신설하여 이를 부

과하는 것으로 하였다.

또한, 그 시정명령에 따른 지분 처분의 기한을 6개월 이내로 법문 자체에서 그 상한을 정하였다. 이는 상법 제342 조의 2에서 자회사에 의한 모회사 주식 취득을 금지하면서 합병 등 불가피한 경우에 한하여 주식 취득을 인정하되 6개월 내에 처분하여야 하는 것으로 규정하고 있는 것과 관련하여, 불가피한 상황에 의하여 위 지분소유제한 규정을 위반한 경우에도 6개월 정도의 시한이면 그 지분을 처분하기에 상당한 시간이며 따라서 공보처장관이 불가피한 사정에 의한 지분소유제한의 위반이라는 이유로 시정명령을 발하지 않는 경우를 미리 방지하기 위함이다.

(7) 그 외 자료제출에 관한 사항인 현행 규정 제5항은 따로 제 3 조의 2 를 신설하여 제2항으로 규정하였고, 제1항으로 신문사 등의 재산상황과 소유관계에 대하여는 매년 일반에게 공고하도록 하는 규정을 신설하였다. 언론사의 공공성에 비추어 볼 때에 공보처장관에 대한 자료제출 이전에 국민들에게 그 재산상황과 지배관계를 공개하도록 하는 규정이 필요하기 때문이다.

재산상황과 소유관계의 공고방법, 시기의 구체적 내용은 시행령으로 정하여야 하되, 기본적으로 당해 연도의 매출액, 경상손익, 자산총액, 일정 지분 이상의 대주주 등의 명단과 지분비율 등은 반드시 공고하도록 하여야 할 것이다.

다. 제 6 조

(현행 규정)

제6조【기능의 보장】 ①발행인은 노사협조의 정신에 따라 종사자의 근무환경, 처우 기타 복리증진을 위하여 필요한 대책을 강구하여야 한다.

②발행인은 종사자의 편집 및 제작활동을 보호하여야 한다.

③일간신문 또는 통신을 발행하고자 하는 자는 다

음 각호의 구분에 의한 시설을 갖추어야 한다. <개정 91.12.14, 95.12.30>

- 1. 일반일간신문은 타블로이드 2매판 4면 기준의 신문지를 시간당 2만부이상 인쇄할 수 있는 능력을 가진 운전기와 대통령령이 정하는 부수인쇄시설
- 2. 특수일간신문 또는 외국어일간신문은 운전기 1대 이상과 대통령령이 정하는 부수인쇄시설
- 3. 통신의 발행에 있어서는 전파법에 의한 무선통신 시설

④제3항의 규정에 해당되지 아니하는 정기간행물을 발행하고자 하는 자는 출판사및인쇄소의등록에관한법률에 의하여 등록된 인쇄소와 인쇄계약을 체결하여야 한다. 다만, 당해 정기간행물을 발행하고자 하는 자가 인쇄시설(출판사및인쇄소의등록에관한법률에 의하여 등록된 인쇄소의 시설에 한한다)을 보유하고 그 인쇄시설만으로써 당해 정기간행물을 발행할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다. <개정 95.12.30.>

(개정 규정)

제6조【기능의 보장】 ①발행인은 노사협조의 정신에 따라 종사자의 근무환경, 처우 기타 복리증진을 위하여 필요한 대책을 강구하여야 한다.

(현행 제 2 항 삭제)

②일간신문 또는 통신을 발행하고자 하는 자는 다음 각호의 구분에 의한 시설을 갖추어야 한다.

- 1. 일반일간신문은 타블로이드 2매판 4면 기준의 신문지를 시간당 2만부이상 인쇄할 수 있는 능력을 가진 운전기와 대통령령이 정하는 부수인쇄시설
- 2. 특수일간신문 또는 외국어일간신문은 운전기 1대 이상과 대통령령이 정하는 부수인쇄시설
- 3. 통신의 발행에 있어서는 전파법에 의한 무선통신 시설
- ④제3항의 규정에 해당되지 아니하는 정기간행물

을 발행하고자 하는 자는 출판사및인쇄소의등록에관한법률에 의하여 등록된 인쇄소와 인쇄계약을 체결하여야 한다. 다만, 당해 정기간행물을 발행하고자 하는 자가 인쇄시설(출판사및인쇄소의등록에관한법률에 의하여 등록된 인쇄소의 시설에 한한다)을 보유하고 그 인쇄시설만으로써 당해 정기간행물을 발행할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다.

제6조의2【편집규약】 ①일반일간신문과 통신의 발행인은 편집위원회가 제정한 편집규약을 주된 사무소에 비치하여야 하며, 이를 개정한 때에도 같다.

②편집위원회는 사용자 및 취재 또는 편집활동에 종사하는 근로자들을 대표하는 동수의 편집위원으로 구성하며 편집위원 과반수의 출석과 편집위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③사용자를 대표하는 편집위원은 사용자가 위촉하며, 근로자를 대표하는 편집위원은 취재 또는 편집활동에 종사하는 근로자들이 직접, 비밀, 무기명투표에 의하여 선출하되, 노동조합이 있는 경우에는 노동조합이 위촉한다.

④편집규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

- 1. 편집의 공공성과 자율성 보장에 관한 사항
- 2. 편집위원회의 구성, 권한, 조직, 운영에 관한 사항
- 3. 편집의 기본적인 원칙 및 세부 지침에 관한 사항
- 4. 편집의 기본방침에 위배되는 내용으로써 양심에 반하는 취재 또는 제작에 대한 거부권에 관한 사항
- 5. 윤리강령의 제정 등에 관한 사항
- 6. 편집위원의 임기 및 신분보장에 관한 사항
- 7. 편집위원회의 자율성과 독립성, 공정성의 보장에 관한 사항
- 8. 편집위원회의 규정 제정 등에 관한 사항
- 9. 편집책임자의 임명에 관한 사항
- 10. 편집 방향의 심의, 결정, 변경에 관한 사항

⑤공보처장관은 제1항 내지 제4항의 편집규약을 제정하지 아니하거나 편집위원회를 구성하지 아니하는 경우 당해 정기간행물을 발행하는 자(이하 "언론사")에 대하여 6개월 이하의 기간을 정하여 이를 시정할 것을 명하여야 한다.

(개정 이유)

(1) 현행 제6조에서는 "기능의 보장"이라는 제목으로 제 2 항에서 선언적으로 편집 활동의 보호에 관한 내용만을 규정할 뿐, 구체적으로 편집활동의 자유와 공공성을 보장하기 위한 규정이 없다. 이러한 현행 규정 하에서는 언론기관의 편집권은 온전히 언론사주에 의하여 임명되는 편집인의 전권에 속하는 사항, 따라서 언론사주를 비롯한 경영진의 전권에 속하는 사항으로 묵시적으로 용인될 수 밖에 없다. 그에 따라 언론의 논조나 편집방향이 언론을 소유하고 있는 족벌이나 재벌의 이해에 따라 일방적으로 결정되는 것이 현재의 우리 언론의 현실인 것이다. 따라서, 언론의 공공성 회복을 위하여는 소유구조 문제의 차원에서 언론의 소유지분에 대한 제한이 있어야 할 뿐 아니라, 더 구체적이고 현실적인 차원에서 언론의 편집에 대하여 일정한 공공성을 확보하기 위한 규정이 필요하다. 그와 같은 관점에서, 현행의 실효성 없는 제 6 조 제 2 항의 규정을 삭제하고 새로이 제 6 조의 2를 신설하여 편집의 공공성 확보를 위한 구체적 내용을 규정하여야 할 것이다.

(2) 신설하고자 하는 제 6 조의 2는 일정한 언론사의 발행인에 대하여 편집규약의 비치 의무를 부과하였고 그 제정 및 개정은 편집위원회가 하도록 하였다. 편집위원회는 실질적으로 언론활동에 종사하는 전원의 참여 하에 언론사의 편집방향이 결정될 수 있도록 근로자와 사용자 대표가 동수로 참여하여 구성하도록 하였다. 다만, 편집규약은 일반적인 근로조건 협의와는 그 근본적인 의미를 달리하므로 원칙적으로 근로자들의 범위는 취재, 편집 활동에 종사하는

자로 제한하되, 노동조합이 이미 있는 경우에는 노동조합이 근로자 대표를 위촉하는 것이 현실적인 방안으로 여겨져 그와 같이 개정하였다. 사용자와 근로자의 의미는 노동조합법 제 4 조와 제 5 조의 의미를 준용하도록 대통령령에서 규정하여야 할 것이다.

(3) 위와 같은 편집규약의 작성, 비치 의무를 실효성 있게 하기 위하여는 그에 대하여 강제할 필요가 있을 것인 바, 편집규약의 제정, 편집위원회의 구성 의무 자체를 해태한 경우에는 공보처장관이 6 개월 이하의 기간을 정하여 그 의무를 이행하도록 시정명령을 반드시 내려야 하는 것으로 규정하였다. 6 개월의 기간이면 일용 편집규약의 제정을 위하여 충분한 시간으로 판단된다. 그리고, 뒤에서 보는 바와 같이 그 기간 내에도 시정명령을 이행하지 아니하는 경우에는 편집규약을 제정할 때까지 이행강제금을 부과하도록 하고, 비치 의무를 이행하지 않은 경우에는 과태료 처분을 하여야 할 것이다. 개정안 시행 후 최초로 작성될 편집규약과 그 승인을 위한 편집위원회의 조직 등에 대하여는 부칙조항에서 규정하여야 할 것이다.

라. 제 7 조

(1) 제 1 항의 개정

현행 등록 사항 중에서 제1항 제8호의 "보급방법과 주된 보급대상 및 지역"은 내용적인 면에서나 형식적인 면에서나 당해 정기간행물의 특정을 위하여 필요한 사항이 아니고, 정간법 체계상으로도 정기간행물의 보급방법이나 대상, 지역 등을 다른 조항에서 규제의 대상으로 하고 있지 않으므로 삭제하여야 할 것이다. 불필요한 사항을 굳이 등록사항으로 규정하여 정기간행물의 등록 절차를 어렵게 할 이유가 없기 때문이다.

(2) 제 9 항의 신설

일반적인 정보공개에 측면에서 또한 언론보도로 인한 침해에 대한 용이한 대응을 위하여 발행인의 성명 등을 포함한 정기간행물의 등록사항은 일반인이 언제라도 알 수 있어야 하므로 다음과 같이 제 9 항을 신설하여 등록사항을 일반인에게 공개하도록 하고 이를 이행하지 아니하는 경우에는 과태료 처분을 해야 할 것이다.

"공보처장관은 정기간행물의 등록사항이 기재된 정기간행물 등록원부를 작성하여 비치하고, 누구든지 열람, 등사 또는 등본의 교부 요청이 있을 때에는 이에 응하여야 한다."

마. 제 8 조

(현행 규정)

제8조【필요적 게재사항】 정기간행물에는 그 등록의 번호와 년월일·제호·간별·발행인·편집인·인쇄인·발행소 및 발행년월일을 게재하여야 하며, 수인의 편집인이 있는 경우에는 그 책임분야와 함께 각자의 성명을 게재하여야 한다.

(개정 규정)

제8조【필요적 게재사항】 정기간행물에는 그 정기간행물을 발행하는 자(이하 "언론사")의 성명과 주소(언론사가 법인이나 단체인 경우에는 그 명칭과 주사무소의 소재지 및 대표자의 성명과 주소, 생년월일) 및 등록의 번호와 년월일·제호·간별·발행인·편집인·인쇄인·발행소 및 발행년월일을 게재하여야 하며, 수인의 편집인이 있는 경우에는 그 책임분야와 함께 각자의 성명을 게재하여야 한다. 구체적인 게재의 방법은 대통령령으로 정한다.

(개정 이유)

정기간행물의 보도로 인하여 명예훼손 등 법적 피

해를 입은 국민의 피해구제를 보장하기 위하여는 당해 정기간행물의 소유주체가 누구인지 알아야 하는데(현행 정간법 제 16 조 이하에서는 반론보도청구의 상대방을 언론사로 규정하고 있다), 현행 정간법은 단지 정기간행물의 발행인, 편집인 등만을 필요적 게재사항으로 하여 규정하고 있을 뿐이어서 피해 구제에 매우 미흡한 실정이다. 따라서, 현행 규정의 필요적 게재사항 뿐 아니라 그 소유주체의 성명과 주소도 아울러 게재하도록 강제되어야 할 것이다.

또한, 현실적으로 정기간행물(특히 잡지의 경우)에서는 필요적 게재사항은 물론 목차가 어디에 있는지도 쉽사리 찾기가 용이하지 않다. 발행년월일과 발행인, 편집인, 언론사 등의 사항은 언론보도로 인해 권리를 침해당한 자가 권리청구를 하기 위하여도 반드시 확인되어야 하는 사항들인 만큼, 필요적 게재사항들은 독자가 용이하게 발견할 수 있는 위치에 게재하도록 규정되어야 할 것이고 구체적으로는 각 정기간행물의 특성에 맞추어 대통령령으로 정하여야 할 것이다.

마. 제 9 조 제 1 항

(현행 규정)

제9조【결격사유등】 ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 정기간행물의 발행인 또는 편집인이 될 수 없다. <개정 95.12.30>

1. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자
2. 대한민국에 주소를 두지 아니한 자
3. 금고이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자. 다만, 형법 제87조 내지 제90조 제92조 내지 제101조, 균형법 제5조 내지 제8조 제9조 제2항, 제11조 내지 제16조 또는 국가보안법 제3조 내지 제9조의 죄를 범하여 금고이상의 형을 선고받은 경우에는 집행유예의 기

간이 종료되지 아니한 자를 포함한다.

4. 보안관찰법에 의한 보안관찰처분이나 사회보호법에 의한 보호처분의 집행중에 있는 자
5. 이 법에 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되거나 형을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자
6. 이 법에 위반하여 등록이 취소된 정기간행물의 발행인 또는 편집인으로서 그 등록이 취소된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자
7. 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자
8. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자

(개정 규정)

제9조【결격사유등】 ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 정기간행물의 발행인 또는 편집인이 될 수 없다.

1. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자
2. 대한민국에 주소를 두지 아니한 자
3. 금고이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자.
4. 이 법에 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되거나 형을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자
5. 이 법에 위반하여 등록이 취소된 정기간행물의 발행인 또는 편집인으로서 그 등록이 취소된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자
6. 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자
7. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자

(개정 이유)

본항은 정기간행물의 발행인 또는 편집인이 될 수 없는 자에 대한 결격사유를 규정하고 있는데, 다른 법령에 비교하여 볼 때에 그 범위가 지나치게 포괄적

이다. 국가보안법 등의 범죄 경력을 굳이 다른 범죄와 구별하여 취급할 이유가 없고, 본항 제 4 호의 경우도 국가공무원법등 다른 법률과 비교하여 볼 때에 지나친 제한으로 균형이 맞지 아니하므로 삭제하여야 할 것이다.

바. 제 10 조

(현행 규정)

제10조【납본】 ①제7조제1항의 규정에 의하여 등록한 자가 정기간행물을 발행하였을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 정기간행물 2부를 즉시 공보처장관에게 납본하여야 한다. <개정 89.12.30>

②제1항의 경우에 납본한 자의 요구가 있을 때에는 국가는 정당한 보상을 하여야 한다.

(개정 규정)

제10조【납본】 ①제7조제1항의 규정에 의하여 등록한 자가 정기간행물을 발행하였을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 정기간행물 2부를 즉시 공보처장관에게 납본하여야 한다. 판이 변경된 경우도 같다.

②제1항의 경우에 국가는 정당한 보상을 하여야 한다.

(개정 이유)

(1) 정기간행물의 첫째 판의 발행 내용과 다음 판의 발행 내용에 차이가 있는 경우가 있으므로(특히 신문의 경우) 판이 변경된 경우에도 발행 후 즉시 납본하도록 하여야 할 것이다.

(2) 헌법 제 23 조 제 3 항은 "공공필요에 의한 재산권의 수용, 사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률으로써 하되 정당한 보상을 하여야 한다"라고 규정하여 국가가 공공필요에 의하여 사유재산권을 침해하는 경우 당연히 정당한 보상을 하여야 할 의무가 있

음을 규정하고 있다. 그런데, 본항의 경우에는 "납본한 자의 요구가 있을 때에는"이라는 규정을 두어, 요구가 없는 경우에는 국가의 보상의무가 발생하지 아니하는 것처럼 규정하고 있다. 그러나, 납본한 자가 보상청구권을 실제로 행사할 것인가의 문제와는 별도로 납본으로 인하여 당연히 국가의 보상의무는 발생하는 것이므로 "납본한 자의 요구가 있을 때에는"이라는 내용은 삭제되어야 할 것이다.

사. 제 25 조(이행강제금)의 신설

(1) 개정안에서는 소유지분제한 규정에 위반하여 시정명령에 따르지 아니하는 경우, 또한 편집규약의 제정의무를 위반하고 그 시정명령에 따르지 아니하는 경우에 이를 강제하기 위하여 다음과 같이 이행강제금을 부과하는 것으로 하였다.

(2) 이행강제금의 산정 기준은 당해 언론사의 직전년도 총매출액을 기준으로 하였는데, 이는 기본적으로 이행강제금의 액수는 당해 언론사의 대 사회적 영향력의 정도에 비례하여 정하는 것이 형평에 맞는 것으로 여겨지고, 대 사회적 영향력의 정도는 매출액을 기준으로 하는 것이 적절하다고 생각되기 때문이다. 또한, 우리 나라 언론사의 특수성으로 인하여 주식이나 지분의 순자산가치가 극히 적은 경우나 순이익이 전혀 없는 경우와 같이 그 자체로서의 경제적 이익이 없는 경우에도 언론사 지분을 소유하고자 하는 경우가 있음을 생각해 볼 때, 당해 언론사의 자산가치나 순이익등과 같은 순수한 경제적 의미의 수치를 이행강제금의 산정기준으로 정하는 것은 적절하지 아니할 것이다.

(신설규정)

제25조 [이행강제금] ①공보처장관은 제 3 조 제 8 항 또는 제 6 조의 2 제 5 항에 의하여 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 당해 시정명령을 이행하지 아

니하는 자에 대하여는 당해 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기간을 정하여 그 기한까지 시정명령을 이행하지 아니하는 경우에는 다음 각호의 이행강제금을 부과하여야 한다.

1. 제 3 조 제 8 항의 시정명령을 위반한 경우에는 이행강제금을 부과하는 직전 년도의 당해 언론사의 총매출액에 당해 언론사의 총 주식 또는 지분에 대한 그 초과분 또는 소유분의 주식 또는 지분 비율을 곱한 금액의 100분의 10에 상당하는 금액

2. 제 6 조의 2 제 5 항의 시정명령을 위반한 경우에는 이행강제금을 부과하는 직전 년도의 당해 언론사의 총매출액의 1000분의 1에 상당하는 금액

②공보처장관은 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과하기 전에 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로서 예고하여야 한다.

③공보처장관은 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과하는 경우에는 청문절차를 거친 다음 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과사유, 이행강제금의 납부기한 및 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관을 명시한 문서로써 하여야 한다.

④공보처장관은 최초의 시정명령이 있는 날을 기준으로 하여 1 년에 2 회 이내의 범위 안에서 당해 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

아. 부칙조항

(1) 제 3 조의 개정에 따른 부칙조항

정간법 제3조를 개정함에 따라 개정 법률에 따른 지분소유한도를 초과하는 지분의 처분을 위한 경과규정을 부칙에 두어야 할 것이다. 부칙에서는 아래와 같이 2년 정도의 경과기간을 두어 그 기간 내에 제 3 조에서 개정된 지분소유한도를 초과하는 지분을 처분하도록 하여야 할 것이다.

(2) 제 6 조의 2 신설에 따른 부칙조항

제 6 조의 2 에서 새로이 편집규약의 제정, 비치의무를 부과하였고, 그 편집규약은 편집위원회가 제정하도록 하였으므로, 이 법 시행 후 최초의 편집규약 제정을 위한 절차를 부칙에서 규정하여야 할 것이다. 그 규정방식은 개정 정간법의 아래와 같이 시행일로부터 6 개월 정도의 경과기간을 두면 될 것이다.

부칙

제 1 조(시행일) 이 법은 1997. 1. 1. 부터 시행한다.

제 2 조(주식초과소유에 관한 경과조치)이 법 시행 당시 일간신문 등의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 자로서 제 3 조 제 1 항 또는 제 3 항 내지 제 5 항의 개정 규정의 소유 한도 등에 적합하지 아니한 자는 이 법 시행일로부터 2 년 이내에 동조동항의 개정규정에서 정하는 소유한도에 적합하도록 하여야 한다. 다만, 동조동항의 개정규정에서 정하는 소유한도를 초과하는 당해 주식 또는 지분은 이 법 시행일부터 의결권을 행사할 수 없다.

제 3 조(편집규약에 관한 경과조치)이 법 시행 당시 제 6 조의 2의 개정규정에 따른 편집규약을 제정하지 아니한 언론사는 이 법 시행일로부터 6 월 이내에 동조의 개정규정에서 정한 내용과 절차에 따른 편집규약을 제정하여야 한다.

4. 맺는 말

이상에서 현행 정간법 규정 중에서 그 개정의 필요성이 시급한 몇몇 조항들에 대하여 그 개정내용과 개정 이유를 제시하였다. 위 개정안 내용들 중에서도 신문사 등의 소유지분제한과 편집규약이 채택(제 3 조와 제 3 조의 2, 제 6 조의 2)에 대한 내용은 언론의 공공성 회복을 위하여는 반드시 개정되어야만 하

는 조항들임을 다시 한 번 강조한다.

본 개정안과 같이 정간법의 내용을 개정하는 논의에 대하여는, 현재의 신문소유 구조를 그대로 유지하려는 측에서 일정한 이의제기가 있을 수 있다. 그 중의 하나는 위와 같은 개정 내용이 헌법 원리적인 측면에서 사유재산권이나 평등권을 침해하는 위헌적인 내용이라고 하는 것이고, 또 하나는 현실적인 측면에서 현재의 다매체복합 시대를 맞는 세계적인 추세를 거스르고 규모의 경제 실현을 방해하는 비실용적인 입법이라고 하는 것으로 보인다.

그와 같은 주장들에 대하여는 따로이 그에 대한 자세한 우리의 입장을 밝힐 기회가 있을 것이나, 본 개정안을 제안하면서 불필요한 소모적 논쟁의 소지를 불식시키고자 우선 우리의 결론적 입장을 분명히 하여 두고자 한다.

첫째로, 이번 개정안은 신문사 등에 대하여 일정한 사적 소유의 한도를 두고, 재벌에 대하여는 전면적인 소유금지를 제안하여 사적 소유에 대한 일정한 제한을 하고 있음은 사실이다. 그러나, 사유재산권이나 평등권은 공공의 복리를 위하여 제한될 수 있는 권리임은 우리 헌법이 천명하는 바이고, 문제는 그러한 제한이 과도한 기본권의 침해에 해당하는 것으로 판단되는 것인가에 있는 것이다. 그런데, 본 개정안이 달성하고자 하는 목적의 정당성은 그로 인하여 제한될 족벌이나 재벌의 사적 이해의 제한 정도에 비하여 우월한 것임을 재언을 요하지 않을 것이고, 본 개정안의 소유제한입법은 그 목적의 달성을 위하여 필요 최소한의 제한에 해당하는 수단으로 판단된다.

또한, 부칙조항으로 현재의 초과소유지분의 처분에 대한 일정한 경과규정을 두는 이상 소급입법에 의한 사적 소유 침해에 대한 시비도 있을 수 없다. 또한, 이미 본 개정안과 같은 정도의 소유제한을 방송법에서는 시행 중에 있는 것이다. 따라서, 본 개정안에 대한 위헌시비는 아무런 이론적 근거가 없다.

둘째로, 이른바 규모의 경제와 다매체복합 소유의

현실적 효용성을 근거로 한 이의에 대하여 다음과 같은 점들을 지적하여 두고자 한다. 우선, 이미 우리 신문들의 자산규모와 연간 매출액은 수천억원에 달하고 있는 바, 그러한 외형을 가진 신문사들이 좁은 신문시장을 놓고 불공정한 출혈 경쟁을 벌이고 있는 우리의 현실에서 규모의 경제 운운함은 설득력이 없다. 또한, 규모의 경제는 기업단위의 생산성 향상을 의미하는 바, 족벌이나 재벌에 의한 전면적인 언론의 소유를 허용할 것인가 하는 문제와 규모의 경제를 실현하는 문제와는 아무런 논리적 연관성이 없다.

다음, 규모의 경제나 복합적인 기업의 소유로 인한 시장 확대와 매출의 증가, 비용의 하락 등은 기본적으로 언론을 일반 산업과 동일시 하는 전제에서 출발된 것으로 언론산업의 공공성을 감안하지 않는 편향된 주장이다. 자동차 산업과 신문 산업을 동렬에 놓고 비교할 수는 없는 것이며, 신문이 생산해 내는 것은 신문지가 아니라 다양한 사상과 표현이라는 정신적 재화임을 고려한다면, 그 공공성의 측면에서 볼 때에 언론산업에 있어서는 어느 정도 규모 이상의 수준에서는 오히려 규모의 비경제가 작용하는 것이다.

우리 신문산업의 공공성 상실이라는 위험한 현실에 대하여는 이미 수차 강조를 거듭한 바 있고 그러한 위험이 소위 자율규제라는 것으로 제거될 수 없음은 주지의 사실이다. 우리 입법부가 그러한 현실을 더 이상 방치하는 것은 헌법이 위임한 민주질서의 유지와 발전이라는 임무를 스스로 포기하는 입법의 방식에 다름아니라는 점을 지적하면서, 다시 한 번 현행 정간법의 개정을 강력히 촉구한다.

현행 규정	개정안
제1장 총칙	
제1조【목적】이 법은 정기적으로 발행하는 신문·통신·잡지·기타 간행물에 관한 사항을 규정함으로써 언론의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다.	제1조【목적】이 법은 정기간행물의 발행의 자유와 그 기능의 공공성을 보장함으로써 민주적인 여론형성과 국민의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다.
제2조【용어의 정의】이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. (개정 91.12.14., 95.12.30)	제2조는 현행과 같다.
1. "정기간행물"이라 함은 동일한 제호로 연 2회이상 계속적으로 발행하는 신문·통신·잡지·기타간행물을 말한다.	1. "정기간행물"이라 함은 동일한 제호로 연 2회이상 계속적으로 발행하는 신문·통신·잡지·기타간행물을 말한다.
2. "일반일간신문"이라 함은 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물을 말한다.	2. "일반일간신문"이라 함은 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물을 말한다.
3. "특수일간신문"이라 함은 산업·과학·종교·교육 또는 체육등 특정분야(정치를 제외 한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물을 말한다.	3. "특수일간신문"이라 함은 산업·과학·종교·교육 또는 체육등 특정분야(정치를 제외 한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물을 말한다.
4. "외국어일간신문"이라 함은 외국어로 발행하는 일반일간신문 또는 특수일간신문을 말한다.	4. "외국어일간신문"이라 함은 외국어로 발행하는 일반일간신문 또는 특수일간신문을 말한다.
5. "일반주간신문"이라 함은 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.	5. "일반주간신문"이라 함은 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.
6. "특수주간신문"이라 함은 산업·과학·종교·교육 또는 체육등 특정분야(정치를 제외 한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.	6. "특수주간신문"이라 함은 산업·과학·종교·교육 또는 체육등 특정분야(정치를 제외 한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.
7. "통신"이라 함은 전파법에 의하여 무선국 의 허가를 받아 외국의 통신사와 통신계 약을 체결하고 국내의 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론등을 전파함을 목적으로 행하는 송수신 또는 발행하는 간행물을 말한다.	7. "통신"이라 함은 전파법에 의하여 무선국 의 허가를 받아 외국의 통신사와 통신계 약을 체결하고 국내의 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론등을 전파함을 목적으로 행하는 송수신 또는 발행하는 간행물을 말한다.
8. "잡지"라 함은 정치·경제·사회·문화·시사·산업·과학·종교·교육·체육등 분야 또는 특 정분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보등을 전파하기 위하여 동일한 제호로 월 1 회이하 정기적으로 발행하는 계획된 간행 물을 말한다.	8. "잡지"라 함은 정치·경제·사회·문화·시사·산업·과학·종교·교육·체육등 분야 또는 특 정분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보등을 전파하기 위하여 동일한 제호로 월 1 회이하 정기적으로 발행하는 계획된 간행 물을 말한다.
9. "기타간행물"이라 함은 제2호 내지 제8호 외의 간행물로서 대통령령 이 정하는 간행 물을 말한다.	9. "기타간행물"이라 함은 제2호 내지 제8호 외의 간행물로서 대통령령 이 정하는 간행 물을 말한다.
10. "발행인"이라 함은 정기간행물을 발행하는 대표자를 말한다.	10. "발행인"이라 함은 정기간행물을 발행하는 대표자를 말한다.
11. "편집인"이라 함은 발행인이 선임한 자로서 정기간행물의 편집에 관하여 책임을 지는 자를 말한다.	11. "편집인"이라 함은 발행인이 선임한 자로서 정기간행물의 편집에 관하여 책임을 지는 자를 말한다.
12. "인쇄인"이라 함은 발행인이 선임한 자 또는 발행인과 인쇄계약을	12. "인쇄인"이라 함은 발행인이 선임한 자 또는 발행인과 인쇄계약을

현행규정	개정안
<p>채결한 자로서 그 정기간행물의 인쇄에 관하여 책임을 지는 자를 말한다.</p> <p>13. "지사" 또는 "지국"이라 함은 기사취재등을 목적으로 정기간행물의 발행소 소재지 외의 지역에 설치된 사무소를 말한다.</p> <p>제3조【경영금지등】 ①일간신문(일반일간신문, 특수일간신문 또는 외국어일간신문을 말 한다. 이하 같다)과 통신은 상호경영할 수 없으며, 방송법에 의한 방송국(이하 "무선방송"이라 한다) 또는 종합유선방송법에 의한 종합유선방송국(이하 "종합유선방송"이라 한다)을 경영할 수 없다. <개정 91.12.14, 95.12.30></p> <p>②일간신문, 통신, 무선방송 또는 종합유선방송을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 동일계열의 기업이 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득할 수 없다. <개정 95.12.30></p> <p>③대통령령이 정하는 대기업 또는 계열기업은 일간신문이나 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 취득할 수 없다.</p> <p>④일간신문이나 통신을 경영하는 법인의 이사(합명회사의 경우에는 업무집행사원, 합자회사의 경우에는 무한책임사원)중 그 상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계나 처의 삼촌이내의 혈족관계에 있는 자 또는 직계비속의 배우자가 그 총수의 3분의 1을 넘지 못한다.</p> <p>⑤공보처장관은 제1항 내지 제4항의 사실을 확인하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 일간신문 및 통신의 발행인에게 필요한 자료를 제출하게 할 수 있다.</p> <p>제4조【외국자금의 유입금지】 누구든지 정기간행물의 발행을 위하여 외국인 또는 외국의 정부나 단체로부터 기부금, 찬조금 기타 어떠한</p>	<p>제3조【경영금지등】 ①일간신문(일반일간신문, 특수일간신문 또는 외국어일간신문을 말한다. 이하 같다)과 통신은 상호경영할 수 없으며, 방송법에 의한 방송국(이하 "무선방송"이라 한다) 또는 종합유선방송법에 의한 종합유선방송국(이하 "종합유선방송"이라 한다)을 경영할 수 없다.</p> <p>②전항에서 "경영"이라 함은 동일한 법인이 일간신문 또는 통신, 무선방송, 종합유선방송 중 두 가지 이상의 사업을 같이 경영하는 것, 또는 일간신문 또는 통신, 무선방송, 종합유선방송 중 하나의 사업을 경영하는 법인이 다른 일간신문 또는 통신, 무선방송, 종합유선방송의 주식 또는 지분을 소유하는 것을 의미한다.</p> <p>③누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 동일한 일반일간신문 또는 통신의 주식 또는 지분을 그 총수의 100분의 30을 초과하여 소유할 수 없다.</p> <p>④일간신문, 통신, 무선방송 또는 종합유선방송을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 100분의 15 이상을 소유하는 자(대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 경우를 포함한다)는 다른 일간신문 또는 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 100분의 15 이상을 취득할 수 없다.</p> <p>⑤대통령령이 정하는 대기업, 그 계열기업 및 그와 특수한 관계에 있는 자는 일간신문이나 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분을 취득할 수 없다.</p> <p>⑥일간신문이나 통신을 경영하는 법인의 이사(합명회사의 경우에는 업무집행사원, 합자회사의 경우에는 무한책임사원)중 그 상호간에 민법 제777조에 규정된 친족관계에 있는 자가 그 총수의 3분의 1을 넘지 못한다.</p> <p>⑦제 1 항 또는 제 3 항 내지 제 5 항의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 자는 그 초과분 또는 소유분의 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없다.</p> <p>⑧공보처장관은 제 1 항 또는 제 3 항 내지 제 5 항의 규정에 위반하여 주식 또는 지분을 소유한 자에 대하여 6 개월 이하의 기간을 정하여 제 1 항 또는 제 3 항 내지 제 5 항의 규정에 적합하도록 시정할 것을 명하여야 한다.</p> <p>제4조는 현행규정과 같다.</p>

현행규정	개정안
<p>명목으로도 재산상의 출원을 받을 수 없다. 다만, 외국의 교육, 체육, 종교, 자선 기타 국제적 친선을 목적으로 하는 단체로부터의 출원으로 공보처장관의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 89.12.30></p> <p>제5조【연수】 ①발행인은 종사자의 능력과 자질향상을 위한 연수제도를 설치, 운영한다.</p> <p>②발행인은 공동으로 종사자의 연수를 위한 기구를 설치, 운영할 수 있다.</p> <p>제6조【기능의 보장】 ①발행인은 노사협조의 정신에 따라 종사자의 근무환경, 처우 기타 복리증진을 위하여 필요한 대책을 강구하여야 한다.</p> <p>②발행인은 종사자의 편집 및 제작활동을 보호하여야 한다.</p> <p>③일간신문 또는 통신을 발행하고자 하는 자는 다음 각호의 구분에 의한 시설을 갖추어야 한다. <개정 91.12.14, 95.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일반일간신문은 타블로이드 2매판 4면 기준의 신문지를 시간당 2만 부이상 인쇄할 수 있는 능력을 가진 윤전기 및 대통령령이 정하는 부수인쇄시설 2. 특수일간신문 또는 외국어일간신문은 윤전기 1대이상과 대통령령이 정하는 부수인쇄시설 3. 통신의 발행에 있어서는 전파법에 의한 무선통신시설 <p>④제3항의 규정에 해당되지 아니하는 정기간행물을 발행하고자 하는 자는 출판사 및 인쇄소의등록에관한법률에 의하여 등록된 인쇄소와 인쇄계약을 체결하여야 한다. 다만, 당해 정기간행물을 발행하고자 하는 자가 인쇄시설(출판사및인쇄소의등록에관한법률에 의하여 등록된 인쇄소의 시설에 한한다)을 보유하고 그 인쇄시설만으로 당해 정기간행물을 발행할 수 있는 때에는 그러하지 아니하다. <개정 12.30></p>	<p>제5조는 현행규정과 같다.</p> <p>제6조【기능의 보장】 ①발행인은 노사협조의 정신에 따라 종사자의 근무환경, 처우 기타 복리증진을 위하여 필요한 대책을 강구하여야 한다. (현행 제 2 항 삭제)</p> <p>②일간신문 또는 통신을 발행하고자 하는 자는 다음 각호의 구분에 의한 시설을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일반일간신문은 타블로이드 2매판 4면 기준의 신문지를 시간당 2만 부이상 인쇄할 수 있는 능력을 가진 윤전기 및 대통령령이 정하는 부수인쇄시설 2. 특수일간신문 또는 외국어일간신문은 윤전기 1대이상과 대통령령이 정하는 부수인쇄시설 <p>제6조의2【편집규약】 ①일반일간신문과 통신의 발행인은 편집위원회가 제정한 편집규약을 주된 사무소에 비치하여야 하며, 이를 개정할 때에도 같다.</p> <p>②편집위원회는 사용자 및 취재 또는 편집활동에 종사하는 근로자들을 대표하는 동수의 편집위원으로 구성하며 편집위원 과반수의 출석과 편집위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>③사용자를 대표하는 편집위원은 사용자가 위촉하며, 근로자를 대표하는 편집위원은 취재 또는 편집 활동에 종사하는 근로자들이 직접, 비밀, 무기명투표에 의하여 선출하되, 노동조합이 있는 경우에는 노동조합이 위촉한다.</p> <p>④편집규약에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 편집의 공공성과 자율성 보장에 관한 사항 2. 편집위원회의 구성, 권한, 조직, 운영에 관한 사항 3. 편집의 기본적인 원칙 및 세부 지침에 관한 사항 4. 편집의 기본방침에 위배되는 내용으로써 양심에 반하는 취재 또는 제작에 대한 거부권에 관한 사항 5. 윤리강령의 제정 등에 관한 사항 6. 편집위원의 임기 및 신분보장에 관한 사항 7. 편집위원회의 자율성과 독립성, 공정성의 보장에 관한 사항

현행 규정	개정안
<p>제2장 등록</p> <p>제7조【등록】 ①정기간행물을 발행하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 사항을 공보처장관에게 등록하여야 한다. 등록된 사항을 변경하고자 할 때에도 또한 같다. 다만, 국가 또는 지방자치단체가 발행하거나 법인 기타 단체나 기관이 그 소속원에게 무료로 보급할 목적으로 발행하는 경우와 순수한 학습자료 또는 상업광고만을 게재하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 89.12.30, 95.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제호 2. 종별 및 간별 3. 발행인·편집인 및 인쇄인의 주소·성명·생년월일(발행인 또는 인쇄인이 법인이나 단체인 경우에는 그 명칭, 주사무소의 소재지와 대표자의 주소·성명·생년월일) 4. 발행소의 소재지 5. 발행 6. 사용어 7. 발행목적과 발행내용 8. 보급방법과 주된 보급대상 및 지역 9. 일간신문 또는 통신의 경우는 제6조제3항의 규정에 의한 해당시설 <p>②발행인이 법인 또는 단체인 경우 대표이사 또는 대표자를 발행인으로 하여야 한다. 다만, 대표이사 또는 대표자를 발행인으로 할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 이사회 의의 결을 거쳐 다른 이사나 임원을 발행인으로 할 수 있다. <신설 95.12.30></p> <p>③제1항의 규정에 의하여 정기간행물을 등록하고자 하는 자는 등록사항중 간별을 다음 각호의 구분에 따라 명시하여야 한다. <개정 95.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일간(격일 또는 주 3회이상 발행하는 것을 포함한다) 2. 주간(주 2회 또는 월 2회이상 발행하는 것을 포함한다) 3. 월간 4. 격월간 5. 계간 	<ol style="list-style-type: none"> 8. 편집위원회의 규정 제정 등에 관한 사항 9. 편집책임자의 임면에 관한 사항 10. 편집 방향의 심의, 결정, 변경에 관한 사항 <p>⑤공보처장관은 제1항 내지 제4항의 편집규약을 제정하지 아니하거나 편집위원회를 구성하지 아니하는 경우 당해 정기간행물을 발행하는 자(이하 "인론사")에 대하여 6개월 이하의 기간을 정하여 이를 시정할 것을 명하여야 한다.</p> <p>제7조는 제8호를 삭제하는 외에 현행과 같다.</p>

현행 규정	개정안
<ol style="list-style-type: none"> 6. 연2회간 7. 삭제 <95.12.30> <p>④제1항의 규정에 의하여 정기간행물을 등록 한 때에는 공보처장관은 지체없이 등록증을 교부하여야 한다. <개정 89.12.30></p> <p>⑤제1항의 규정에 의하여 정기간행물을 등록 한 자는 당해 정기간행물을 등록한 날로부터 6월(연 2회간의 경우는 1년)이내에 등록된 정기간행물을 발행하여야 한다. <개정 95.12.30></p> <p>⑥제1항의 규정에 의하여 정기간행물을 등록 한 자는 대통령령이 정하는 발행실적을 유지하여야 한다. <신설 95.12.30></p> <p>⑦이미 등록된 정기간행물의 제호와 동일하거나 혼동하기 쉬운 유사한 제호의 정기간행물은 등록할 수 없다.</p> <p>⑧공보처장관은 다음 각호의 1에 해당하는 정기간행물의 등록에 관한 업무를 서울특별시 강, 광역시장 또는 도지사에게 위임할 수 있다. <개정 95.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 북수주간신문과 월 1회이하 발행 간행물 중 무료로 보급하는 정기간행물 2. 특정지역을 대상으로 하여 주 2회이하 발행하는 정기간행물 3. 제2조제9호의 기타간행물중 주 2회이하 발행하는 정기간행물 <p>제8조【필요적 기재사항】 정기간행물에는 그 등록의 번호와 년월일, 제호, 간별, 발행인, 인쇄인, 발행소 및 발행년월일을 기재하여야 하며, 수인의 편집인이 있는 경우에는 그 책임분야와 함께 각자의 성명을 기재하여야 한다.</p> <p>제9조【결격사유등】 ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 정기간행물의 발행인 또는 편집인이 될 수 없다. <개정 95.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자 2. 대한민국에 주소를 두지 아니한 자 3. 금고이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자. 다만, 형법 제 87조 내지 제 90조, 제 92조 내지 제 101조, 군 형법 제 5조 내지 제 8조, 제 9조 제 2항, 제 11조 내지 제 16조 또는 국가보안법 제 3조 내지 제 9조의 죄를 범하여 금고이상의 형을 선고받은 경우에는 집행유예의 기간이 종료되지 아니한 자를 포함한다. 	<p>⑧항은 삭제</p> <p>⑤ 공보처장관은 정기간행물의 등록사항이 기재된 정기간행물 등록원부를 작성하여 비치하고, 누구든지 열람, 등사 또는 등본의 교부 요청이 있을 때에는 이에 응하여야 한다.</p> <p>제8조【필요적 기재사항】 정기간행물에는 그 정기간행물을 발행하는 자(이하 "인론사")의 성명과 주소(인론사가 법인이나 단체인 경우에는 그 명칭과 주사무소의 소재지 및 대표자의 성명과 주소, 생년월일) 및 등록의 번호와 년월일, 제호, 간별, 발행인, 편집인, 인쇄인, 발행소 및 발행년월일을 기재하여야 하며, 수인의 편집인이 있는 경우에는 그 책임분야와 함께 각자의 성명을 기재하여야 한다. 구체적인 기재의 방법은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제9조【결격사유등】 ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 정기간행물의 발행인 또는 편집인이 될 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자 2. 대한민국에 주소를 두지 아니한 자 3. 금고이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되지 아니하거나 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자. 4. 이 법에 위반하여 벌금이상의 형을 선고받고 그 형의 집행이 종료되거나 형을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자 5. 이 법에 위반하여 등록이 취소된 정기간행물의 발행인 또는 편집인으로서 그 등록이 취소된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자

현행 규정	개정안
<p>4. 보안관찰법에 의한 보안관찰처분이나 사 회보호법에 의한 보호처분의 집행중에 있는 자</p> <p>5. 이 법에 위반하여 벌금 이상의 형을 선고 받고 그 형의 집행이 종료되거나 형을 받지 아니하기로 확정된 날부터 2년이 경과 하지 아니한 자</p> <p>6. 이 법에 위반하여 등록이 취소된 정기간 행물의 발행인 또는 편집인으로서 그 등록 이 취소된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자</p> <p>7. 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자</p> <p>8. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자</p> <p>②제7조의 규정에 의하여 등록된 정기간행물의 발행인 또는 편집인이 제1항의 규정에 의한 결격사유에 해당하게 된 때에는 그 사유가 발생한 날부터 1월 이내에 발행인 또는 편집인의 변경등록을 하여야 한다. <신설 95.12.30></p> <p>③법인이 아닌 자는 정기간행물중 일간신문이 나 일변주간신문 또는 통신을 발행할 수 없다.</p> <p>④외국의 법인 또는 단체나 제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 자가 그 대표자로 되어 있거나 의견을 행사할 수 있는 법인 또는 단체는 정기간행물을 발행할 수 없다. 다만, 그 소속원에게만 보급할 것을 목적으로 발행하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>제10조[납본] ①제7조제1항의 규정에 의하여 등록된 자가 정기간행물을 발행하였을 때 에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 정기간행물 2부를 즉시 공보처장관에게 납본하여야 한다. <개정 89.12.30></p> <p>②제1항의 경우에 납본한 자의 요구가 있을 때에는 국가는 정당한 보상을 하여야 한다.</p> <p>제11조[휴.발간의 신고] ①제7조제1항의 규 정에 의하여 등록을 한 자가 그 정기간행 물의 발행을 휴간 또는 발간한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 공보처장관에게 신고하여야 한다.<개정 89.12.30></p> <p>②제1항에 의한 휴간은 정당한 사유가 있는 경우이어야 하며 대통령령이 정하는 기간을 초과할 수 없다.</p> <p>제12조[등록취소의 심판청구등] ①공보처장관 은 제7조제1항의 규정에 의하여 정기간 행물의 등록을 한 자가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 3월이하(적월간이하 정 기간행물의 경우는 3회이하)의 기간을 정하여 당해 정기간행물의 발행정지를 명 할수 있다. <개정 89.12.30, 95.12.30></p> <p>1. 제7조제1항의 규정에 의하여 등록된 사항을 변경등록하지 아니하고 임의로 변경하여 그 정기간행물을 발행한 때</p>	<p>6. 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자</p> <p>7. 파산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자</p> <p>제9조 제2, 3, 4항은 현행규정과 같다.</p> <p>제10조[납본] ①제7조제1항의 규정에 의하여 등록된 자가 정기간행물을 발행하였을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 정기간행물 2부를 즉시 공보처장관에게 납본하여야 한다. 판이 변경된 경우도 같다.</p> <p>②제1항의 경우에 국가는 정당한 보상을 하여야 한다.</p> <p>제11조 제23조는 현행규정과 같다.</p>

현행 규정	개정안
<p>2. 발행인(법인 또는 단체를 포함한다) 또는 편집인이 제9조의 결격사유에 해당된 때</p> <p>3. 제6조제3항 또는 동조제4항의 규정에 의한 시설을 유지하지 못한 때</p> <p>4. 삭제 <95.12.30></p> <p>5. 제4조의 규정을 위반하여 재산의 출연을 받은 사실이 있는 때</p> <p>②공보처장관은 제7조제1항의 규정에 의하여 정기간행물을 등록한 자가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 6월이하(적월간이하 정기간행물의 경우는 6회이하)의 기간을 정하여 당해 정기간행물의 발행정지를 명하거나 법원에 정기간행물의 등록취소의 심판을 청구할 수 있다. <개정 89.12.30, 95.12.30></p> <p>1. 사위 기타 부정한 방법으로 등록된 사실이 있는 때</p> <p>2. 정기간행물의 내용이 등록된 발행목적이나 발행내용을 현저하게 반복하여 위반한 때</p> <p>③제2항의 규정에 의한 심판청구에 대한 제1심 재판은 발행인의 보통재판적 소재지를 관할하는 지방법원합의부의 관할로 한다. 법원은 심판청구를 접수한 날로부터 3월 이내에 재판하여야 한다. 등록취소심판사건의 청구.심리.재판 기타 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.</p> <p>④등록취소심판사건에 대하여는 비송사건절차법을 준용한다.</p> <p>⑤법원의 판결에 의하여 등록이 취소된 때에는 그 취소된 날로부터 2년 이내에는 누구든지 그 취소된 정기간행물의 재호로서 정기간행물을 발행할 수 없다.</p> <p>제12조의2[직권등록취소] ①공보처장관은 제7조 제1항의 규정에 의하여 정기간행물을 등록한 자가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 당해 정기간행물의 등록을 취소할 수 있다.</p> <p>1. 정당한 사유없이 등록후 1년(년 2회간의 경우는 2년)이내에 당해 정기간행물을 발행하지 아니한 때</p> <p>2. 정당한 사유없이 1년이상(월 1회이하 발행의 경우는 2년이상) 당해 정기간행물의 발행을 중단한 때</p> <p>②제1항의 취소결정의 공정하고 객관적인 심의를 위하여 공보처장관소속하에 심의위원회를 두며, 그 구성과 심의절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <본조신설 95.12.30></p> <p>제13조[청문] 공보처장관이 제12조제1항 또는 동조제2항의 규정에 의하여 발행정지의 처분을 하고자 하는 경우와 제12조의2의 규정에 의하여 직권등록취소의 처분을 하고자 하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 미리 당해 정기간행물의 발행인 또는 대리인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당해 정기간 행물의 발행인 또는 대리인이 정당한 사유없이 이에 응하지 아니하거나 주소</p>	

현행규정	개정안
<p>불명등으로 의견진술의 기회를 줄 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 89.12.30, 95.12.30></p> <p>제14조【지사등의 설치】 ①제7조제1항의 규정에 의하여 정기간행물의 등록을 한 자가 지사 또는 지국을 설치한 때에는 대통령령이 정하는 비에 따라 지체없이 공보처장관에게 신고하여야 한다. <개정 89.12.30></p> <p>②지사 또는 지국은 정기간행물을 편집, 발행할 수 없다. 다만, 해외의 지사 또는 지국으로서 공보처장관의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 89.12.30, 95.12.30></p> <p>③제2항 단서의 규정에 의하여 승인을 얻은 자가 발행하는 정기간행물에 대하여는 본사가 발행하는 정기간행물에 관한 이 법의 규정을 준용한다.</p> <p>제15조【외국정기간행물의 지사등의 설치】 ①외국정기간행물의 지사 또는 지국을 국내에 설치하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 비에 따라 공보처장관의 허가를 받아야 한다. <개정 89.12.30></p> <p>②공보처장관은 제1항의 규정에 의하여 허가를 받은 자가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소할 수 있다. <개정 89.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 허위 기타 부정한 방법으로 허가를 받은 사실이 있는 때 2. 허가조건을 위반한 때 3. 당해 외국정기간행물이 국권을 문란하게 하거나 국가의 위신을 손상하게 하는 기사를 게재한 때 <p>제3장 침해에 대한 구제</p> <p>제16조【반론보도청구권】 ①정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 "피해자"라 한다)는 그 사실보도가 있음을 안 날부터 1월 이내에 정기간행물을 발행하는 자(이하 "인론사"라 한다)에게 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있다. 다만, 사실보도가 있는 후 6월이 경과한 때에는 그러하지 아니하다. <개정 95.12.30></p> <p>②반론보도청구서에는 피해자 또는 그 대리인의 서명, 날인과 주소를 기재하고, 이의대상인 기사의 본문과 게재를 요청하는 반론보도문을 첨부하여야 한다. <개정 95.12.30></p> <p>③인론사가 반론보도게제청구를 받은 때에는 지체없이 피해자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용, 크기등에 관하여 협의한후 일간 신문과 주 1회이상 발행하는 정기간행물 및 통신은 요구를 받은 날로부터 9일 이내에 같은 정기간행물에, 그밖의 정기간행물은 편집이 완료되지 아니한 다음 발행호에 이를 무료로 게재하여야 한다. 다만, 피해</p>	

현행규정	개정안
<p>자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 갖지 않는 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에는 이의 게재를 거부할 수 있다. <개정 95.12.30></p> <p>④반론보도는 사실적 진술과 이를 명백히 진달하는데 필요한 설명에 국한되고 위법한 내용을 포함할 수 없다. <개정 95.12.30></p> <p>⑤반론보도의 내용은 독자투고의 형식으로 게재할 수 없으며, 반론보도문의 자수는 이의의 대상이 된 공표내용의 자수를 초과할 수 없다. <개정 95.12.30></p> <p>⑥국가, 지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차에 관한 사실기사의 경우에는 제1항 내지 제5항의 규정을 적용하지 아니한다.</p> <p>⑦국가, 지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있다. <신설 95.12.30></p> <p>제17조【언론중재위원회】 ①언론보도로 인한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사함을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 "중재위원회"라 한다)를 둔다. <개정 95.12.30></p> <p>②중재위원회는 40인 이상 80인 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 학식과 경험 및 덕망이 있는 자중에서 공보처장관이 위촉하되, 위원의 5분의 2 이상은 법관의 자격이 있는 자중에서 법원행정처장이 추천한 자로 하고 위원중 5분의 1 이상은 언론계 인사중에서 위촉한다. <개정 89.12.30, 95.12.30></p> <p>③중재위원회는 위원장 1인과 부위원장 2인을 두되, 각각 위원중에서 호선한다.</p> <p>④중재위원회의 위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 각각 3년으로 한다.</p> <p>⑤정당의 당적을 가진 자(공직선거및선거부정 방지법에 의하여 실시하는 선거에 후보자로 등록된 자를 포함한다)와 공무원(법관의 자격을 가진 자 및 교육공무원은 제외한다) 및 언론사에 소속된 현직 언론인은 중재위원회의 위원이 될 수 없다. <개정 95.12.30></p> <p>⑥중재위원회의 위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며, 직무상 어떠한 지지도 받지 아니한다.</p> <p>⑦중재위원회의 위원은 명예직으로 한다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 수당과 실비보상을 받을 수 있다.</p> <p>제18조【중재절차등】 ①피해자 또는 인론사는 언론보도로 인한 반론보도청구권 또는 민법 제764조에 의해 정정보도등을 구하는 권리에 관한 분쟁에 대하여 제16조 제1항이 정하는 기간(제16조제1항의 절차를 거친 경우에는 피해자와 인론사간 협의 불성립된 날부터 14일)안에 서면으로 중재위원회에 중재를 신청할 수 있다. 중재신청</p>	

현행 규정	개정안
<p>에 관하여는 제16조제2항 및 제7항의 규정을 준용한다. (개정 95.12.30)</p> <p>②중재는 5인 이내의 위원으로 구성된 중재부에서 하되, 중재부의 장은 법관의 자격이 있는 위원이어야 한다.</p> <p>③중재부의 장은 필요한 경우 당해 중재사건의 대상 정기간행물을 발행하는 언론사에 중재대상 표현물이나 그 사본의 제출을 명하거나 중재에 필요한 증거조사를 할 수 있다. (개정 95.12.30)</p> <p>④중재는 신청접수일부터 14일 이내에 하여야 하며 중재부의 장은 지체 없이 중재기일을 지정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다. 출석을 요구받은 자는 출석요구서에 기재된 바에 따라 출석하여야 한다. (개정 95.12.30)</p> <p>⑤제4항의 출석요구서를 받고도 중재신청인이 출석하지 아니한 때에는 중재신청을 취하한 것으로 보며, 언론사인 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 중재신청취지에 따라 반론보도 또는 정정보도를 이행하기로 합의된 것으로 본다. 다만 천재·지변 기타 정당한 사유로 출석하지 못하게 된 것을 소명하는 경우에는 그러하지 아니하다. (개정 95.12.30)</p> <p>⑥중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우와 제5항의 규정에 의하여 합의된 것으로 보는 경우 이외에는, 중재부는 직권으로 당사자 이외 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있고, 중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있는 때에는 중재불성립결정을 한다. 다만, 직권으로 중재결정을 하는 경우에는 제4항의 규정에 불구하고 중재신청접수일부터 21일 이내에 하여야 한다. (신설 95.12.30)</p> <p>⑦중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우와 제5항의 규정에 의하여 합의된 것으로 보는 경우 및 제6항의 규정에 의한 중재결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 제6항의 규정에 의한 결정을 송달받은 날부터 7일 이내에 중재부에 이의신청을 한 경우에는 그 결정은 효력을 상실한다. (신설 95.12.30)</p> <p>⑧중재위원회는 정기간행물에 의한 침해사함을 심의하며 필요한 경우 당해 발행인에게 시정을 권고할 수 있다.</p> <p>⑨중재의 절차와 중재부의 구성방법, 그 관할, 사무처의 조직, 시정권고의 방법과 절차, 중재위원회위원의 수당 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제19조【반론보도청구사건의 심판】 ①중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 반론보도청구의 소를 제기할 수 없다. 반론보도청구의 소는 제18조제6항의 중재불성립결정 또는 제7항의 이의신청이 있음을 안 날부터 14일 이내에 제기하여야 한다. 피해자는 반론보도청구의 소와 동시에 그 인용을 조건으로 민사소송법 제693조에</p>	

현행 규정	개정안
<p>의한 신청을 병합하여 제기할 수 있다. (개정 95.12.30)</p> <p>②제18조제1항의 규정은 민법 제764조의 규정에 의한 권리의 행사에 영향을 미치지 아니 한다. (신설 95.12.30)</p> <p>③제1항의 규정에 의한 청구에 대한 제1심 재판은 피고의 보통재판적 소재지의 지방법원 합의부의 관할로 한다.</p> <p>④제1항의 규정에 의한 청구에 대하여는 민사소송법의 가치분절차에 관한 규정에 의하여 재판하며, 청구가 이유있는 경우에는 법원은 제16조제3항 내지 제5항이 정하는 방법에 따라 정정보도의 게재를 명할 수 있다. 다만, 민사소송법 제697조 및 제705조는 이를 적용하지 아니한다.</p> <p>⑤정정보도청구사건의 재판에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.</p> <p>제19조의2【불복절차】 ①반론보도청구를 인용한 재판에 대하여는 항소하는 이외에 불복을 신청할 수 없다.</p> <p>②제1항의 불복절차에서 심리한 결과 반론보도청구의 전부 또는 일부가 기각되었어야 합의 판명되는 경우에는 반론보도청구를 인용한 재판을 취소하여야 한다.</p> <p>③제2항의 경우 언론사가 이미 반론보도의무를 이행한 때에는 그의 신청에 따라 취소재판의 내용을 보도할 수 있음을 신고하고, 신청에 따라 피해자로 하여금 언론사가 이미 이행한 반론보도와 취소재판의 보도를 위하여 필요한 비용 및 지면계제 사용료로서 적정한 손해의 배상을 하도록 명하여야 한다. (본조신설 95.12.30)</p> <p>제20조【추후보도청구권】 ①정기간행물에 의하여 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도된 자는 그에 대한 형사절차가 무죄 판결 또는 이와 동등한 형 태로 종결된 때에는 그 날로부터 1월 이내에 서면으로 언론사에 이 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있다. (개정 95.12.30)</p> <p>②제1항의 규정에 의한 추후보도의 내용은 청구인의 명예나 권리회복에 필요한 범위내 국한한다.</p> <p>③추후보도청구권에 관하여는 제1항 및 제2항에 규정된 것을 제외하고는 반론보도청구권에 관한 이 법의 규정을 준용한다. (개정 95.12.30)</p> <p>제21조【보조금】 국가는 예산의 범위안에서 중재위원회에 보조금을 지급할 수 있다.</p> <p>제4장 벌칙</p> <p>제22조【벌칙】 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년이하의 징역 또는 500</p>	

현행규정	개정안
<p>만원이하의 벌금에 처한다. <개정 95.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 제3조제1항 내지 제4항의 규정을 위반한 자 제4조의 규정에 위반하여 재산의 출연을 받은 자 제7조제1항의 규정에 의한 등록을 하지 아니하고 정기간행물을 발행한 자 제12조제1항, 동조제2항 또는 제12조의2제 1항의 규정에 의한 처분이나 제14조 제2항의 규정에 위반하여 정기간행물을 발행한 자 제15조제1항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 국내에 외국간행물의 지사 또는 지국을 설치한 자 <p>제23조[벌칙] 다음 각호의 1에 해당하는 자는 100만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 제9조제1항 각호의 1에 해당하는 자로서 발행인 또는 편집인으로 취임한 자 제9조제1항 각호의 1에 해당하는 자를 편집인으로 선임한 발행인 <p>제24조[과태료] 다음 각호의 1에 해당하는 자는 100만원이하의 과태료에 처한다. <개정 95.12.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 제3조제5항의 규정에 의한 자료제출 요구를 받고 이를 제출하지 아니한 자 제7조제5항의 규정에 의한 기간내에 등록된 정기간행물을 발행하지 아니한 자 제7조제6항의 규정에 의한 발행실적을 유지하지 못한 자 제8조의 규정에 의한 필요적 계제사항을 게재하지 아니한 자 제10조제1항의 규정에 의한 납본을 하지 아니한 자 제11조제1항의 규정에 의한 휴간 또는 폐간신고를 하지 아니한 자 제14조제1항의 규정에 의한 지사 또는 지국설치를 신고하지 아니한 자 <p>②제1항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공보처장관이 부과·징수한다. <개정 89.12.30></p> <p>③제2항의 규정에 의한 과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분이 있음을 안 날로부터 30일 이내에 공보처장관에게 이의를 제기할 수 있다. <개정 89.12.30></p> <p>④제2항의 규정에 의하여 과태료처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 공보처장관은 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다. <개정 89.12.30></p> <p>⑤제3항의 규정에 의한 기간내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.</p>	<p>제24조는 제1항 제2호를 다음과 같이 추가하고, 제1항의 2호이하의 각호 번호를 순차적으로 변경하는 외에 현행 규정과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 제6조의 2 제1항의 규정에 따라 편집규약을 비치하지 아니한 자.

현행규정	개정안
<p>부칙</p> <p>제1조[시행일] 이 법은 공포한 날로부터 시행 한다.</p> <p>제2조[다른 법률과의 관계] 이 법 시행당시 폐지된 언론기본법을 다른 법률에서 준용 또는 인용한 경우에 정기간행물에 관한 사항에 대하여는 이 법을 준용 또는 인용한 것으로 본다.</p> <p>제3조[경과조치] ①이 법 시행당시 폐지된 언론기본법에 의하여 등록 또는 승인된 정기간행물과 허가, 신고 또는 설치된 지사, 지국 및 언론중재위원회는 이 법에 의하여 등록, 승인, 허가, 신고 또는 설치된 것으로 본다.</p> <p>②이 법 시행당시 연간으로 발행하던 간행물은 기발행간행물을 첨부하여 이 법의 시행일로부터 3월 이내에 등록하여야 한다.</p> <p>③이 법 시행당시 폐지된 언론기본법 제12조 제1항 단서의 규정에 의하여 일간신문 또는 통신을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1 이상을 소유한 특별법에 의하여 설립된 법인은 1988년</p>	<p>제25조(이행강제금) ①공보처장관은 제 3 조 제 8 항 또는 제 6 조의 2 제 5 항에 의하여 시정명령을 받은 후 시정기간 내에 당해 시정명령을 이행하지 아니하는 자에 대하여는 당해 시정명령의 이행에 필요한 상당한 이행기간을 정하여 그 기간까지 시정명령을 이행하지 아니하는 경우에는 다음 각호의 이행강제금을 부과하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 제 3 조 제 8 항의 시정명령을 위반한 경우에는 이행강제금을 부과하는 직전 년도의 당해 언론사의 총매출액에 당해 언론사의 총 주식 또는 지분에 대한 그 초과분 또는 소유분의 주식 또는 지분 비율을 곱한 금액의 100 분의 10에 상당하는 금액 제 6 조의 2 제 5 항의 시정명령을 위반한 경우에는 이행강제금을 부과하는 직전 년도의 당해 언론사의 총매출액의 1000 분의 1에 상당하는 금액 <p>②공보처장관은 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과하기 전에 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 미리 문서로써 계고하여야 한다.</p> <p>③공보처장관은 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과하는 경우에는 정문철차를 거친 다음 이행강제금의 금액, 이행강제금의 부과사유, 이행강제금의 납부기한 및 수납기관, 이의제기방법 및 이의제기기관을 명시한 문서로써 하여야 한다.</p> <p>④공보처장관은 최초의 시정명령이 있는 날을 기준으로 하여 1 년에 2 회 이내의 범위 안에서 당해 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 제 1 항의 규정에 의한 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.</p> <p>개정법에 따른 부칙조항</p> <p>제 1 조[시행일] 이 법은 1997. 1. 1. 부터 시행한다.</p> <p>제 2 조[주식초과소유에 관한 경과조치] 이 법 시행 당시 일간신문 등의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 자로서 제 3 조 제 1 항 또는 제 3 항 내지 제 5 항의 개정 규정의 소유 한도 등에 적합하지 아니한 자는 이 법 시행일로부터 2 년 이내에 동조동항의 개정규정에서 정하는 소유한도에 적합하도록 하여야 한다. 다만, 동조동항의 개정규정에서 정하는 소유한도를 초과하는 당해 주식 또는 지분은 이 법 시행일부터 의결권을 행사할 수 없다.</p> <p>제 3 조[편집규약에 관한 경과조치] 이 법 시행 당시 제 6 조의 2의 개정 규정에 따른 편집규약을 제정하지 아니한 언론사는 이 법 시행일로부터 6 월 이내에 동조의 개정규정에서 정한 내용과 절차에 따른 편집규약을 제정하여야 한다.</p>

현행규정	개정안
12월 31일까지 이 법 제3조의 규정에 적합하도록 소유주식 또는 기 분을 처분하여야 한다.	
부 칙 (89.12.30)	
제1조[시행일] 이 법은 공포한 날부터 시행한다. <단서 생략> 제2조 내지 제6조 생략	
부 칙 (91.12.14)	
제1조[시행일] 이 법은 1992년 7월 1일부터 시행한다. <단서 생략> 제2조 및 제3조 생략	
부 칙 (95.12.30)	
제1조[시행일] 이 법은 1996년 7월 1일부터 시행한다.	
제2조[경과조치] ①이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 등록된 정기간 행물로서 이 법의 규정에 의한 정기간행물의 등록대상에서 제외된 정기간행물은 이 법 시행후 정기간행물 등록번호를 사용할 수 없다. 이 경우 이 법 시행일부터 60일이내에 정기간행물등록증 원본을 등 록청에 반납하여야 한다. ②이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 등록된 정기간행물의 발행인 또 는 편집인이 제9 조제1항의 규정에 의한 결격사유에 해당하는 경우 이 법 시행일부터 1월이내에 발행인 또는 편집인의 변경등록을 하 여야 한다.	
제3조[다른 법률의 개정] ①방송법중 다음과 같이 개정한다. 제41조의 제목 "(정정보도청구권)"을 "(반론보도청구권)"으로 하고, 동 조제1항을 다음과 같이 하며, 동조제2항 내지 제6항 중 "정정"을 각 각 "반론"으로 하고, 동조 제3항중 "방송국의 장 또는 편성책임자 "과 동조제6항중 "방송국의 장 또는 편성 책임자"를 각각 "방송국 이"로 하며, 동 조에 제8항을 다음과 같이 신설한다. ①방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 "피해자"라 한다)는 그 사실보도가 있음을 안 날부터 1월이내에 방송국에 서면 으로 반론보도의 방송을 청구할 수 있다. 다만, 사실보도가 있은후 6월이 경과한 때에는 그러하지 아니하다. ③국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그 기 관 또는 단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있다. 제42 조중 " 방송에 관한 정정보도청구"를 "방송"으로, "정정보도청구사건"을 "	

현행규정	개정안
반론 보도청 구사건"으로 한다. ②종합유선방송법중 다음과 같이 개정한다. 제45조의 제목 "(정정보도청구권)"을 "(반론 보도청구권)"으로 하고, 동 조제1항을 다음과 같이 하며, 동조제2항 내지 제7항중 "정 정"을 각 각 "반론"으로 하고, 동조 제3항중 "종합유선방송국의 장 또는 편성 책임자"는" 과 동조제6항중 "종합유선방송국의 장 또는 편성책임자 가"를 각각 "종합유선방송국이"로 하며, 동조제9항을 제10항으로 하고, 동 조에 제9항을 다음과 같이 신설하며, 동조 제10항(종전의 제9항)중 "종합유선방송에 관한 정정보도청구"를 "종합유선방송"으 로, "정정보도청구사건"을 "반론보도청구사건"으로 한다. ①종합유선방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 " 피해자"라 한다)는 그 사실보도가 있음을 안 날부터 1월이 내에 종 합유선방송국에 서면으로 반론보도의 방송을 청구할 수 있다. 다만, 사실보도가 있은 후 6월이 경과한 때에는 그러하지 아니하다. ③국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그 기 관 또는 단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있다.	
제4조[다른 법령과의 관계] 이 법 시행당시 다른 법령에서 종전의 규정 을 인용한 경우에 이 법중 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전 의 규정에 갈음하여 이 법의 해당조항을 인용한 것으로 본다.	

제17차 유엔 고문금지위원회 참가보고

차지훈

1. 반박보고서 작성 및 제출 경과

가. 고문 및 기타 잔혹한, 비인도적 또는 굴욕적 처우나 형벌 금지협약(다음부터는 고문금지협약이라 함)은 유엔총회에서 1984년 채택되고, 1987. 6. 26. 발효되었다. 현재 100개국에서 협약을 비준 혹은 승인하였고, 그 중 31개 국가에서 선택조항인 협약 제 21 조(국가통보권), 협약 제 22 조(개인청원권)을 승인하였다. 협약에 가입한 국가는 협약 제 19 조에 따라 국내에서 협약 발효 후 1년내에 협약이행에 관한 보고서(최초보고서)를 제출하게 되어 있고, 그 후 매 4년마다 추가, 또는 위원회가 요구하는 보고서(정기보고서)를 제출하게 되어 있다.

나. 한국정부는 1995. 1. 19. 고문금지협약에 가입하였고, 1996. 2. 10. 협약 제 19 조에 따른 최초 보고서를 제출하였다.

다. 1996. 4. 16. 한국인권단체협의회(다음부터는 인권협이라 함) 소속 민주사회를 위한 변호사모임(다음부터는 민변이라 함), 인권운동사랑방(다음부터는 사랑방이라 함), 민주화실천가족운동협의회(다음부터는 민가협이라 함), 민주주의법학연구회(다음부터는 민법연이라 함) 및 인도주의실천의사협의회(다음부터는 인의협이라 함) 등 5개 단체가 참가하여 정부보고서에 대한 반박보고서 작성을 위한 최초 모임을 가졌다. 반박보고서는 개요(민변, 차지훈), 국가보안법(민법연, 김한균), 형사법일반(민변, 김진욱), 교정시설(사랑방, 박래균), 불처벌(민가협, 남규선), 배상제도(민주법연, 김한균)로 나누어 초안을 작성하였고, 민변의

김은영씨가 고문금지위원회 및 국제인권단체와의 접촉을 담당하였다. 보고서작성모임은 대체로 2주에 1번씩 열렸으며, 자료의 수집과 초안에 대한 의견교환 과정을 거쳐 한글본이 같은 해 9. 15. 경 1차 완성되었고, 완성된 1차 한글본에 대한 각 단체의 의견을 수렴 회의를 갖은 후 영역작업에 들어 갔다. 영역은 민가협의 김수지씨가 담당하였으며, 나중에 민변의 허경미씨도 최종 검토하였다. 10. 중순 경 완성된 영역본을 1차로 인권협의 이성훈씨를 통하여 제네바에 보냈고, 위원회 위원들에게는 DHL로 우송하였다.

2. 고문금지위원회의 참가 경위

가. 고문금지위원회의 회의일정은 위원회 사무장인 Mr.Bruni를 통하여 미리 입수하였다. 제17차 고문금지위원회는 유엔의 유럽본부가 있는 스위스 제네바에서 1996. 11. 11.부터 같은 달 22.까지 열리고, 2주간의 회의기간 중 한국은 러시아에 이어 11. 13. 두번째로 심의되었다.

나. 민간단체의 대표로는 민변의 차지훈과 민가협의 김수지가 파견되었다. 대표파견과정에서 대한변호사협회에서 자금지원이 있었다.

다. 1996. 11. 9. 아시아나항공편으로 서울을 출발하여 현지시각으로 11. 9. 오후 비엔나에 도착하였고, 밤기차편으로 제네바로 이동(이동시간 13시간)하여 다음날 아침 제네바에 도착하였다. 제네바에서는 제네바대학 부설 아시아연구소에 연구원으로 있

는 이우현씨가 마중 나왔고, 숙소를 미리 예약하여 두어 편하게 묵을 수 있었다. 숙소는 학생 및 유엔회의참가인들이 묵는 일종의 기숙사인 Saint Justin 으로 물가가 비싼 제네바사정에 비추어 매우 저렴한 가격에 시설도 그다지 나쁜 편은 아니었고, 유엔빌딩까지도 그다지 멀지않아 편리하였다.

라. 11. 11. 월요일 유엔으로 갔다. 일반인은 출입의 제한이 있고, 회의참가를 위하여 온 방문인은 별도의 출입증을 교부받아야 하였다. 민간단체의 경우 유엔기구에 의하여 인정된 몇몇 국제기구이외에는 회의참관출입증의 교부가 안되나 Mr.Bruni가 우리들에게 회의참관을 할 수 있는 출입증을 교부하여 주어 회의기간내내 편리하게 유엔건물과 회의에 출입할 수 있었다. 회의참관전 잠깐 Mr. Bruni를 만나고, 유엔인권센터에서 일하는 이완희씨를 만나 한국보고서 심의시 녹음을 부탁였다.

3. 제17차 고문금지위원회의 일정 및 위원들 명세

가. 제17차 회의에서는 러시아, 한국, 알제리, 우루과이, 폴란드, 조지아 등 6개국의 보고서를 심의하게 되어 있었다. 한국은 11.13.수요일 하루동안 심의되었다.

나. 위원은 모두 10명으로 Mr.Peter Thomas Burns(Canada), Mr. Guibril Camara(Senegal), Mr. Alexis Dipanda Mouelle(Cameroon), Mr. Alejandro Gonzalez Poblete(Chile), Ms.Julia Iliopulos-Strangas(Greece), Mr. Georgnios M.Pikis(Cyprus), Mr. Mukunda Regmi (Nepal), Mr. Bent Sorensen(Denmark), Mr.Alexander M.Yakovlev(Russian Federation), Mr. Bostjan

M.Zupancic(Slovenia)이다. 의장은 세네갈 출신의 카마라씨로 그는 세네갈의 대법원장이고, 회의기간내내 두명의 수행원이 따라 다녔다. 한국에 대한 보고관은 슬로베니아의 대법원장(대법원장인지 헌법재판소장인지 정확치 않음)인 주판직씨이고, 공동보고관으로 네팔의 변호사인 레그미씨가 지정되어 있었다.

다. 위원들은 대체로 법률가가 많았고, 덴마크의 소렌센씨는 유일한 의사로 보였다. 나중에 이완희씨와 이야기 중 위원들 중 대법원장도 있다고 하니 그녀는 위원들 선출이 조약당사자국에 의하여 추천, 선출되므로 관료적 인물들이 많이 선출되는 경향이 있다고 하였다.

4. 회의전 로비활동

가. 한국에 대한 심의는 수요일 시작하므로 월요일과 화요일 회의는 참관할 필요가 없었으나 이번에 제네바에 온 목적이 한국에 대한 심의전 위원들을 만나 로비를 하자는 것이므로 월요일과 화요일 회의 중간중간에 위원들을 접촉하는 것이 매우 중요한 일이었다.

나. 월요일 회의는 각 국가에 대한 심의가 아니라 위원회의 회의진행방식에 대한 회의였다. 회의장에는 방청석이 2층에 따로 마련되어 있었으나 위원들 뒤에 마련된 보조의자에서 방청하여도 별다른 문제가 없었다. 마침 앉은 곳이 한국 공동보고관인 레그미씨 뒤여서 회의 시작전 잠깐 소개를 하고 시간을 내어 달라고 부탁하여 14:00에 회의장에서 만나기로 약속하였다. 오전회의 중 김수지씨와 함께 비교적 발언을 많이 하고, 인상이 괜찮아 보이는 위원을 찍어 접촉을 하기로 하였다. 오전회의가 끝났을 때 주판직씨에게도 시간을 내어 달라고 하였더니 선선히 다음

날 점심을 같이 먹자고 하였다. 일단 한국에 대한 보고관 2명과 모두 만나기로 약속을 하여 오전회의를 참관한 성과가 있었다.

다. 위원들은 비교적 개방적으로 민간단체의 접촉을 그다지 꺼려 하지는 않았지만 중간중간 휴식시간에 위원들에게 어떤 설명을 한다는 것은 그다지 효율적인 것 같아 보이지 않았다. 그리고 개별 국가에 대한 심의는 그 국가보고관을 중심으로 이루어 진다고 하였다. 따라서 위원들을 여러사람 만나는 것 보다는 그 중 보고관을 포함하여 꼭 접촉할 필요가 있는 위원을 선정하여 가능한 시간을 내어 달라고 하여 옹낙하면 그때 좀 더 구체적인 대화를 나누는 것이 좋을 듯 싶다.

라. 레그미씨와의 대화는 주로 국가보안법을 중심으로 이루어 졌다. 그는 우리가 DHL로 보낸 반박보고서를 받아 보았고, 내용이 훌륭하다고 하였다. 또한 그는 국제사면위의 한국보고서도 보았다고 하였다. 그는 정부쪽에 영문으로 된 국가보안법을 보내 달라고 요청하였으나 정부에서 아직까지 이를 제출하지 않고 있다고 하였다. 한국에서 국가보안법이 남용 사례를 이야기 하니 그는 국가보안법 구속자에 대한 사진(1995년 국제사면위보고서에 나온 사진으로 생각됨)도 보았다고 하였다. 그는 비교적 국가보안법에 대한 관심이 있는 것 같았으며, 나름대로 그에 대한 준비도 한 것 같았다. 레그미씨와 대화를 끝낸후 잠시 번스씨와 대화를 나누었다. 번스씨와는 불처벌 문제에 대하여 이야기 하였으나 그다지 오래 이야기 하지는 못하였다. 그의 이야기로는 불처벌과 구제문제, 협약에 대한 유보철회문제는 항시 위원회에서 논의되는 것이라고 하였다.

마. 11. 12. 화요일은 러시아에 대한 심의였다. 이날은 2층에 있는 방청석에 앉았는데 러시아는 현재

국가 혼란한 때문인지 방청객도 많았다. 점심시간(13:00시작됨)에 약속된 대로 주판직씨를 만나 유엔 건물내에 있는 카페테리아에서 점심식사를 같이 하며 대화를 나누었다. 그는 주로 우리의 이야기를 듣는 편이었다. 이야기의 중심은 국가보안법이었으나 그외에 불처벌 문제와 구제제도의 부실에 대하여서도 이야기 하였다. 공소시효나 고문에 대한 정의규정이 없다는 점에 대하여서도 이야기 하려하였으나 14:00에 위원들 모임이 있어 일어서야 하였다.

바. 화요일 오후에는 다른 일정이 없어 계속하여 러시아심의를 참관하였다. 러시아 참관 중 소렌센씨를 만나 구문피해자에 대한 의료대책이 전혀 없다는 사실을 강조하였다.

5. 국제인권단체의 방문과 국제인권단체의 활동

가. 월요일 오후 SOS Torture와 국제 사면위 제네바사무실을 방문하였다. SOS Torture의 의장인 Mr. Eric Sottas는 친절히 SOS Torture의 한국 보고서를 읽어 주었고(원문이 불어라서), Fernando Mejia는 나중에 위원회 결론 및 권고사항이 공식출간되면 이를 보내주기로 하였다. 국제사면위에서는 국제사면위 한국보고서를 1부 얻어 이후 활용하였다.

나. 회의기간내내 국제사면위와 SOS Torture, 그리고 국제인권봉사단 소속 인턴 혹은 직원이 나와 회의과정을 모두 청취하였다.

6. 한국에 대한 심의과정

가. 한국에 대한 심의는 11. 13. 하루동안 열렸고, 오전회의에서는 10:00경 시작되어 약 30분동안 위

원들만의 비공개회의가 있었고, 10:35부터 심의가 시작되어 정부대표인 황영식공사의 기초발제(약 30분), 한국 보고관인 주판직씨와 공동보고관인 레그미씨의 질문(각 30여분씩)이 있었다. 보고관외에도 소렌센씨, 곤잘레스 포블레씨, 일리오포울로스 스트란가스씨, 야코블레프씨, 번스씨 등이 질문을 하였다. 이와같이 많은 위원들이 질문을 한 것은 전날 러시아의 경우 보고관을 제외하면 단 두명이 매우 형식적인 질문만 추가하였다는 사실에 비추어 위원들이 정부 보고서에 대해 상당히 의문이 많다는 점을 보여준 것이라고 하겠다.

나. 한국정부대표단은 대표인 황영식공사를 비롯하여 법무부 검사3명, 내무부 2명, 국방부, 대사관 직원 등 모두 9명이 참가하였다. 그 중 법무부 신동현검사와는 출국전 만나 서로 안면이 있는 사이였다. 그는 토요일 도착하여 이틀동안 우리 반박보고서를 분석하고 답변내용을 준비하느라 매우 바빴다고 하였다.

다. 관심사항 및 질문내용

(1) 대부분의 위원들이 질문 머리에 한국정부가 과거 권위주의 정권에서 민간정부로 이행되고 있다는 점과 그 이행과정에 어려움이 있다는 것을 이해한다는 취지를 표명하였다.

(국가보안법 문제)

(2) 그러나 국가보안법이 협약 2조2항에서 규정하고 있는 예외없는 고문금지에 어긋날 소지가 있다는 점과 관련하여 여러 위원들이 이에 대한 관심을 표명하였다.

- 레그미씨는 분단상황이 헌법 37조2항의 기본권 유보조항과 국가보안법의 정당화 사유가 될 수 없으며, 이는 협약2조2항의 예외없는 고문금지원칙에 위배될 소지가 있다고 하였다. 특히 그는 민간단체보고서 및 표현의 자유에 대한 유엔특별보고관 후세인의

한국정부에 대한 권고사항을 인용하면서 한국정부는 국가보안법을 폐지하여야 한다고 하였다.

- 야코블레프씨는 국가보안법에서 형법과 별개로 처벌규정을 두고 있는 것을 이해할 수 없다며, 특히, 국가보안법 제10조에 규정된 불고지죄 같은 경우 형법에도 없는 처벌조항으로 매우 우려가 된다고 하였다.

- 불고지죄와 관련하여 번스씨는 이는 마치 나치와 쿠바의 주민감시제도와 같은 느낌을 준다고 하였다.

- 이와같이 위원들은 국가보안법의 필요성에 대하여 심각한 의문을 제기하였다.

- 주판직씨는 행정부의 출범이후 국가보안법의 적용이 어떻게 달라졌는지 질문하였다.

- 민간단체의 보고서를 인용하면서 경찰청, 안기부, 기무사등의 수사기관에서 인권침해와 권한남용 혐의가 있다고 지적하였다.

(고문사례와 그에 대한 조사, 처벌과 관련된 문제)

(3) 민간단체의 보고서를 신뢰할만한 자료(a reliable source)라고 하면서 민간단체의 보고서에 의하면 아직도 한국에는 잠안채우기, 때리기, 폭언, 협박 등과 같은 고문이 관행화 되어 있다고 하면서 이에 대한 조사와 대책을 물었다. 특히 레그미씨는 최근 민간단체에 의해 보고된 고문사례로서 박창희, 고애순 등 수명의 이름을 언급하며 그에 대한 사실여부를 질문하였다.

(4) 한국정부가 과거정권과는 다른 민간정부라는 사실이 강조되어서 인지 많은 위원들이 과거 행하여진 고문사실에 대한 조사가 이루어 지고 있는지 여부에 대하여 깊은 관심을 가지고 질문하였다. 특히, 공소시효제도와 관련하여 공소시효로 인하여 고문범죄를 처벌하지 못한 사례도 있는지 여부에 대한 질문도 있었다.

(5) 고문범죄에 대한 수사주체가 누구이고, 조사가 공정하게 이루어 지는지, 검찰에서 조사거부한 사

례가 없는지 물었다.

(고문방지교육과 관련하여)

(6) 협약 10조와 관련하여 한국정부보고서에 수사 공무원, 특히 의료인에 대하여 고문방지와 관련된 교육이 구체화되어 있지 않은 점을 지적하고, 구금시설에서의 고문행위를 적발하기 위하여 의료인의 교육과 구금시설에서의 진료활동에 대하여 질문하였다. 이점과 관련하여 의사인 소렌센이 특히 한국정부에 의료인에 대한 교육과 구금시설내에서의 활동보장이 고문방지와 관련하여 중요하다고 역설하였다. 많은 위원들이 지적한 사항이다.

(구금에 대한 문제)

(7) 대부분의 위원들이 국가보안법의 50일 구금기간은 물론 형법이 최장구금기간인 30일도 지나치게 길고, 이로써 고문이 쉽게 발생할 수 있는 요인이 된다고 지적하였다. 이와 관련하여 구금기간동안 법원에서 어떠한 관여를 할 수 있는지 물었다.

(8) 구금시설의 독방 크기가 협소하다는 사실을 지적하고, 특히 징계의 경우 먹방(빛이 들어 오지 않는 방)에 수용하는 것은 문제라고 하였다.

(배상제도와 관련된 문제)

(9) 고문피해자에 대한 배상은 금전배상만으로는 부족하며 의료적 조치가 있어야 한다고 하면서 정부에서 고문피해자를 위한 의료시설을 설치하거나 지원할 용의에 대하여 질문하였다.

(10) 고문피해자에 대한 배상이 소송을 통하지 않고도 가능한지와 외국인의 경우 배상가능 여부, 배상소송에 시효가 적용되는지 여부에 관한 질문이 있었다.

(고문에 대한 정의규정문제)

(11) 많은 위원들이 한국 국내법에 고문에 대한 정의규정이 없는 사실과 처벌규정이 명확치 않은 점(특히 미수범의 경우)을 지적하였다.

(협약 21, 22조 유보문제)

(12) 위원들은 모두 한국정부가 내세우는 분단상

황은 협약의 유보사유가 되지 않는다고 하면서 유보의 철회를 권고하였다.

(구금자의 변호인, 의료인 접근권 문제)

(13) 고문방지를 위하여서는 구금자에 대하여 변호인과 의료인에 대하여 쉽게 접근할 수 있도록 그 권리를 보장하여야 하며, 특히 수사중 변호인의 참여권을 보장하는 것이 중요하다고 하면서 변호인의 참여권을 허용하지 않는 이유에 대하여 질문하였다.

(기타)

(14) 사형제도와 관련하여 사형을 규정하고 있는 범죄내용 및 사형수 수와 사형선고시 이의제기방법 등에 관하여 질문이 있었다.

(15) 협약 제 3 조와 관련하여 고문을 당할 위험이 있는 지역으로 개인을 추방하지 않아야 하는데 출입국관리법은 이와 충돌할 가능성이 있는지 여부에 대하여 질문하였다.

라. 대체로 약 1시간 30분동안 이루어진 위원들의 질문은 매우 다양하고, 그 수도 상대적으로 많았다. 특히, 국가보안법의 남용가능성에 대한 경계와 과거 고문피해자에 대한 조사와 구제 문제, 장기간의 구금기간, 의료인의 교육 및 고문피해자에 대한 의료적 대책이 없다는 사실이 많이 언급되었다.

마. 정부의 답변

(1) 한국정부의 답변은 15:00에 시작된 오후회의에서 약 45분간에 걸쳐 이루어졌다. 정부의 답변은 위원들의 다양한 질문에 대하여 전부 답변이 되지 못하였고, 답변된 내용도 그다지 충실하지 못하였다.

(2) 우선 한국정부는 국가보안법은 한국의 민주주의를 수호하기 위한 필요 최소한의 조치라고 하였다. 그리고 민간단체의 보고서는 왜곡되고, 과장된 것으로 믿을 것이 못된다고 하였다. 그예로 헌법의 기본권유보조항에 대하여 협약2조2항과 어긋날 소지가 있다는 부분, 협약의 국내법적 효력이 국내법에 의하

여 침해될 수도 있다는 부분, 먹방은 전혀 없다는 것을 들었다. 국가보안법위반자의 수가 현정부출범이후에도 계속 늘어나고 있다는 사실을 인정하고 이는 불법단체에 대한 수사가 많기 때문이며, 국가보안법 위반 혐의자 중 무죄율이 0.2%미만이라는 점에 비추어 국가보안법이 남용되고 있지 않다 라고 답변하였다. 그리고 고문범죄의 정의규정이 없으나 해석상 협약보다 넓게 처벌되므로 문제가 없다고 하였고, 구금기간은 10일이 원칙이고, 국가보안법의 구금기간이 긴 것은 수사의 어려움 때문이라고 하였다. 구금자에 대한 의료조치도 충분히 이루어지고, 의료인에 대한 고문방지교육도 충실히 이루어지고 있다고 하였다. 협약의 일부 조항을 유보한 것은 북한과 재야단체의 악용가능성때문이며, 이러한 위험이 사라지면 재고할 용의가 있다고 하였다. 장기수들은 게릴라로서 인류에 대한 범죄인이고, 이들에 대하여서 회개하면 가석방의 기회가 주어진다고 하였다.

라. 추가질문 및 심의의 종결

이와같이 정부의 답변내용이 위원들이 질문한 내용 중 많은 사항을 빠뜨리고 있음에도 이에 대하여 위원들의 추가질문이 많지 않았다는 점이 유감이다. 다만, 장기수문제와 관련하여 한국정부대표가 회개하여야 한다고 한 점과 관련하여 피키스씨가 그에 대한 의문을 제기하면서 회개란 무엇을 의미하는지, 그 기준이 무엇인지 질문이 있었고, 이에 대하여 정부대표는 추후 서면으로 답변하겠다고 하였다.

7. 위원회의 결론 및 권고

- 결론 및 권고는 한국보고서에 대한 심의가 종결되고, 30여분의 휴식후 곧바로 한국보고관인 주판직씨에 의하여 낭독되었다. (작성은 주판직, 레그미씨가 공동작성)

머리말

구체적이고, 규정된 기간내 제출된 한국최초보고서를 환영하고 한국정부에 감사한다.

가. 긍정적인 면

1. 1993. 이후 달라진 많은 것을 환영한다.
2. 그 과정에서의 법개정 역시 환영한다.
3. 사면과 같은 조치를 환영하며, 격려한다.
4. 법률구조를 위한 조치에 만족한다.
5. 많지는 않지만 고문공무원에 대한 처벌이 이루어진 점과 고문으로 얻는 자백을 법원이 거부한 사례도 격려한다.
6. 한국이 안고 있는 여러 문제를 한국정부가 인식하고 있음에 감사한다.
7. 미국, 프랑스, 캐나다, 오스트레일리아와의 상호사법공조조약의 체결을 격려한다.

나. 장애요소

한반도의 상황은 이해하지만, 협약 제2조에 의하여 그 어떠한 특수한 상황도 고문이나 기타 비인도적 처벌이나 처우에 원용될 수 없다는 사실을 강조한다.

다. 우려사항

1. 협약 1조와 일치하는 고문에 관한 규정이 없다.
2. 민간단체보고서에 의하면 정치적이유로 고문당하는 사례가 많고, 잠안재우기와 같은 가혹행위가 관행화되어 있음에 깊은 우려를 표명한다.
3. 구금기간이 너무 길다.
4. 신속, 공정한 조사가 보장되지 않고 있다.
5. 국가보안법은 모호한 규정이 많아 자의적 적용의 위험성이 매우 크다.
6. 정부보고서는 고문피해에 대한 구제사례를 1건만 언급하고 있고, 보상제도가 매우 비효율적이다.
7. 수사기관의 1차 10일 구금기간동안 범인이 구금

의 적법여부에 관여할 수 있는 절차가 없음은 문제이다.

라. 권고사항

1. 협약 1조와 일치하는 고문에 관한 정의규정을 주어야 한다.
2. 국내법이 고문금지조약이나 기타 인권관련협약과 일치하는지 여부를 검토하여야 한다.
3. 수사기관종사자, 의료인에 대한 고문방지교육이 효과적으로 실시되어야 한다.
4. 구금시설의 감시에 대한 독립적인 기구가 설치되어야 한다.
5. 민간단체의 보고서에 언급된 고문피해사태에 대하여 조사하고, 위원회에 서면보고 하여야 한다.
6. 형사소송법 및 국가보안법에 규정된 구금기간을 축소하여야 한다.
7. 혐의자에 대한 심문시 변호인의 참여권을 보장하여야 한다.
8. 협약 21,22조에 대한 유보를 철회하여야 한다.

8. 평가

가. 보고서의 제출이 다소 늦은 감이 있다. 위원들에게 회의 3주전 DHL로 보내고, 위원회에 별도의 인편으로 보고서를 제출하였으나 위원들 중 일부는 DHL로 송부한 보고서를 받아 보지 못한 것 같다. 일찍 보낸다고 반드시 위원들이 보고서를 읽는다는 보장은 없으나 적어도 회의 1달 전에는 위원들에게 도착할 수 있도록 하여야 할 것이다.

나. 보고서의 제출시기와 함께 보고서의 제출 방법도 검토되어야 할 것이다. 한국에 대한 심의시 위원들은 신뢰할만한 자료라고 하여 우리 보고서를 인용하기도 하였으나 러시아심의과정이나 한국의 심의과

정에서 위원들은 직접적으로 국제사면위의 보고서를 많이 인용하였다. 따라서 보고서를 직접 위원들에게 제출하지 말고 국제사면위나 SOS Torture등 권위를 인정받고 있는 국제인권단체를 통하여 전달하는 것이 위원들에게 보고서의 신뢰성을 부여하는데 보다 도움이 될 것으로 생각된다. 또한 위원들이 영어권뿐 아니라 불어권등이 많으므로 보고서의 영역뿐 아니라 불역 등도 고려하여야 할 것이다(국제사면위는 불역자료도 보내다고 함).

다. 보고서는 가급적 협약가입후의 상황을 토대로 하여야 할 것이다. 특히 위원들은 한국의 인권문제와 관련하여 민간정부의 출범 전과 후를 구별하여 인식하고 있는 것으로 보인다. 따라서 현정부의 출범이후 및 협약가입후의 상황이 토대가 되어야 할 것이고, 여기에 그러한 문제가 과거로부터 지속된 것인지 아니면 새로운 문제인지 여부와 과거로부터 지속된 것 이면 현정부는 그 문제에 대하여 어떠한 태도를 취하고 있는지 하는 점들이 설명되는 것이 위원들의 문제 인식에 도움이 될 것으로 보인다.

라. 로비활동이 보다 계획적일 필요가 있다. 고문금지위는 개별국가에 대한 보고관이 심의를 주도하고, 가장 중요한 결론 및 권고사항을 작성하기 때문에 특히 보고관에 대한 접촉이 매우 중요하다. 이번 회의에서 다행히 일찍 그와 같은 사실을 알고 한국보고관인 주판직씨와 레그미씨와의 대화를 나눌 기회를 갖었다. 그러나 비교적 짧은 시간(30분-40분정도)에 고문에 관한 다양한 문제를 다 설명하기는 매우 어려웠다. 그래서 주제가 국가보안법으로 집중되었는데 정작 위원회의 권고사항에서 국가보안법문제가 빠지고, 또하나의 중요문제인 불처벌문제가 오히려 긍정적 측면에 포함된 결과에 비추어 불처벌문제나 구제제도의 문제점을 좀 더 이야기 하지 못 한 것이 아쉬웠다. 일반 위원들에 대한 로비는 휴식시간

등을 통하여 잠깐잠깐하더라도 보고관에 대한 로비는 충분한 시간(점심시간이 13:00-15:00까지이나 위원들은 보통 14:00경 별도의 회의를 갖는것 같고, 실제로 주판직과 대화시 주판직은 14:00회의를 이유로 일찍 자리를 떴다. 이러한 점에서 점심도 충분한 시간은 못되는 것 같다) 여유를 갖고, 위원들에게 우리의 주장을 전달하는 것도 중요하나 위원들의 의견도 미리 구하여 보는 방법으로 하는 것이 좋을 듯하다.

마. 심의시 위원들은 국가보안법의 남용문제에 대한 관심이 많았고, 질문시 상당히 비중있게 다루어졌었다. 그러나 정작 권고사항에서는 국가보안법에 대한 언급이 빠져있었다. 다만 결론 중 일부인 우려사항에서 그 자의적 사용 가능성을 경고하였다는 사실이 그나마 위안이었다. 회의가 끝난 후 권고사항을 작성한 주판직씨에게 이에 대하여 유감을 표하였고 이에 주판직씨는 한 나라의 법률에 대한 폐지를 어떻게 권고할 수 있겠냐고 하면서 권고사항2항에 함축되어 있다고 하였다. 그와 대화시 국가보안법 문제를 많이 이야기 하였으나 결국 그에게 국가보안법문제의 심각성을 인식시키는데 실패한 셈이다.

바. 국가보안법문제와 관련하여 공동보고관인 레그미씨가 영문으로 된 국가보안법규정을 한국정부대표단에 요구하였으나 제출을 하지 않는다면 후시 우리에게 있다고 물어 왔다. 그날(월요일) 즉시 한국에 연락하여 팩스로 영문국가보안법규정과 문제점을 기술한 자료(박원순변호사 쓴것)을 받았으나 시간이 늦어 한국에 대한 심의가 시작된 수요일 오전회의전에 가까스로 전달하였다. 시간상 우리가 준 자료가 이용되지는 못하였을 것이다. 이후에는 보고서에 영문으로된 관계법령이나 자료, 판결, 결정 등을 첨부하거나 아니면 회의 참석시 가지고 가는 것이 좋을 것이다.

사. 권고사항에 정부에서 단호히 거부하고 있는 피의자 신문시 변호인의 참여권보장 현재 논의되고 있는 인권위원회의 설립과 관련하여 구금시설감시를 위한 독립된 기구의 설립, 그리고 특히 민간단체보고서에서 언급된 고문피해사태에 대한 조사및 서면보고의무가 포함되어 있다는 사실이 나름의 소득으로 들 수 있는 것 같다.

9. 이후 지속되어야 할 활동

가. 고문금지위원회의 공식출간된 결론및 권고안 입수

나. 위원회에서 한국정부에 서면보고를 요구한 사항에 대한 정부의 보고 및 위원회의 심의 절차 파악.

다. 권고된 사항에 대한 정부에 대한 이행 촉구 및 그 감시활동

라. 구금시설에 대한 독립된 감시기구의 설립 및 고문사례조사활동과 관련하여 정부에 민간단체와 공동논의 촉구

마. 고문사례의 발생시 이를 영,불어 등으로 번역하여 위원들에게 지속적으로 송부(위원들의 임기 및 다음 보고서 제출일정 감안)

(편집자주) 이 자료는 민변 11월 정기월례회에서 발제된 자료입니다.
여기서는 독도 영유권 문제에 대한 법적 근거와 역사적 근거에 대해 논했습니다.

獨島 領有權 문제

鄭 印 燮 (서울대학교 법과대학 조교수)

1. 머리말

獨島(竹島)는 東海(日本海)의 중간 정도인 동경 131도 52분 22초, 북위 37도 14분 18초에 위치하고 있다. 좀더 구체적으로 이야기한다면 鬱陵島 동남방 약 49해리, 경북 울진군으로부터 약 120해리이며, 일본의 隱岐島로부터 약 90해리, 본토로부터 약 110해리 선상에 위치하고 있다. 동서 두 主島의 거리는 약 100m이다. 西島의 해발은 최고 174m, 東島의 높이는 99.4m이다. 섬 주변은 주로 암초, 절벽으로 구성되어 경사가 가파르다. 한국의 행정구역으로는 경상북도 울릉군 남면 동동 산 42번지 이하에 소속되어 있다. 獨島는 鬱陵島 일정 높이 이상 지점부터는 육안으로 관찰이 가능하다.

獨島가 한일 양국의 다툼의 대상으로 떠오른 것은 1905년 2월 22일 일본이 島根縣 고시 제40호로써 "隱岐島로부터 서북 85해리에 있는 도서를 竹島라 칭하고, 自今 본현 소속 隱岐島司 소관으로 정한다"고 공포한 이른바 島根縣 편입조치에서 기원한다. 당시 獨島問題는 양국관계의 형편상 본격적으로 주목을 받지 못하였고, 한일합병으로 일단 문제될 수도 없게 되었다. 이 섬의 영유권문제가 양국간의 본격적인 갈등의 대상화된 것은 제2차대전이 끝나고 나서이다. 특히 1952년 1월 18일 한국이 "인접해양의 주권에 관한 대통령선언(平和線)"을 발표하자, 그 직후인 1월 28일 일본정부가 한국의 선언은 "竹島로 알려진 일본해의 도서에 대하여 영유권을 주장하는듯이 보이나, 일본정부는 韓國의 이러한 참칭 또는 요구를 인정할 수 없다"고 반박한데서 비롯된다. 그후 한일 양국 정부는 수십차례에 걸쳐 獨島가 자국령이라는 주장의 문

서를 교환한 바 있다. 현재는 한국인 뿐만 아니라 상당수의 일본인도 獨島를 각기 자국의 영토라고 생각하고 있으며, 양국정부는 나름대로의 근거를 가지고 獨島가 자국영토임을 입증하려고 노력하여 왔다.

獨島 영유권에 관한 한일 양국 주장의 토대는 대체로 다음 3가지로 요약될 수 있다. 첫째, 한일 양국은 歷史的 權原으로 보아 각기 獨島를 자국 고유의 영토라고 주장하고 있다. 둘째, 1905년 島根縣 편입조치에 대하여 일본은 영토의 先占 또는 근대국제법에 의하여 요구되는 영유권 확인 요건을 만족시키는 것이라고 주장하는 반면, 한국은 당시 일제가 한국의 외교권을 장악한 상황속에서 타국영토를 찬탈하려한 무효의 조치라고 주장한다. 셋째, 한국측은 카이로선언 이후 샌프란시스코 對日平和條約까지의 일련의 과정속에서 獨島가 한국령임이 확인되었다고 주장하는 반면, 일본은 그같은 논리를 부인한다.

이하 위와 같은 3가지 관점을 중심으로 양국 주장을 분석하기로 한다.

2. 한일 양국 주장의 검토

가. 고유 영토의 주장

한일 양국은 모두 獨島가 자국 고유의 영토라고 주장한다. 고유의 영토란 국가 성립의 초기 내지는 근대적 국제관계가 발전되기 이전부터 이미 오랫동안 그 나라의 영토로서 확립되어 있던 지역을 의미한다.

동해 중앙의 무인고도였던 獨島에 대하여 한국이나 일본이 자국 역사의 출발시점부터의 고유영토라고

주장하지는 않는다. 양국이 獨島를 認知하고 지배하였다고 주장하는 시기는 적어도 양국 역사책이 자국 역사의 출발점으로 기록하고 있는 시기보다는 훨씬 뒤늦기 때문이다. 그렇다면 한일 양국은 언제부터 獨島를 발견하여 자국령으로 편입하고 지배하여 왔기 때문에 각기 고유의 영토라고 주장하는 것일까? 이 문제에 대한 답을 얻기 위하여는 아무래도 역사적 기록속의 獨島에 대하여 알아보아야 한다.

獨島에 관한 한국측 기록으로 가장 오래된 것으로는 흔히 三國史記에 기록된 新羅 지증왕 13년(서기 512년) 이사부에 의하여 于山國이 신라에 복속되었다는 기사를 지적한다. 이 때의 于山國이란 오늘날의 鬱陵島를 주로 가리키는 용어이나, 鬱陵島에서 육안으로 관찰되는 獨島의 속도인 獨島도 당연히 같이 포함된 개념으로 보아야 한다는 해석이다. 여기에 獨島에 관한 직접적인 언급은 없으므로 이러한 해석에 관하여는 다툼이 있을 수 있다.

오늘 날의 獨島를 가리키는 지명이 한국의 史書에 직접 등장하는 것은 조선 초엽이다. 당시 조선정부는 방위상의 어려움과 국내적 통제의 곤란 등을 이유로 鬱陵島에 사람이 사는 것을 금하였다. 즉 태종 때인 1416년부터 鬱陵島 주민을 본토로 소개시키기 시작하였다. 이에 대한 울릉도 주민의 저항도 만만치 않아서 鬱陵島 空島政策은 1438년에나 완성되었다. 이 과정에서 鬱陵島에 파견된 중앙관리로부터 獨島에 관한 보고가 나타난다. 1425년 세종은 金麟雨를 于山武陵等處按撫使로 임명하여 鬱陵島 공도정책을 담당하게 하였는데, 여기의 武陵은 鬱陵島의 또 다른 명칭이었으므로 于山이 바로 오늘날의 獨島를 가리키는 용어였다고 판단된다. 왜냐하면 일본열도 인근을 제외한다면 東海에 鬱陵島 외에는 다른 섬이 전혀 없고 于山은 조선조 내내 오늘날의 獨島를 가리키는 가장 일반적인 용어였기 때문이다.

于山이 오늘 날의 獨島를 가리키는 용어였음은 世宗實錄 地理誌 卷153 강원도 울진현조(1454년 간행)

를 보면 더욱 분명히 드러난다. 여기에는 于山과 武陵이 울진 동쪽 바다 한 가운데 있는데 두 섬의 거리가 멀지 아니하여 일기가 청명하면 서로 바라 볼 수 있다고 설명되어 있다. 이 기록에서 알 수 있는 것은 于山과 武陵이 날씨가 나쁘면 서로 보이지 않을 정도로 상당한 멀리 떨어져 있으나, 날씨가 청명하면 육안으로 관찰이 가능한 정도의 거리에 있다는 사실이다. 이 내용은 오늘 날의 鬱陵島와 獨島의 관계를 정확히 설명하고 있다. 하나 더 주목할 사항은 세종실록 지리지의 성격이다. 이 책은 당시 조선의 영역을 나타내 주는 관찬 지리서라는 점이다. 이 책자재의 기록은 바로 조선정부의 영토인식을 나타내는 것이다.

세조 3년에도 강원도 앞 牛山과 茂陵 兩島에 독립된 縣을 설치할 것이 검토되었다가 鬱陵島 공도정책으로 인하여 성사되지 못한 사실이 있었다. 牛山은 한 국어 발음이 于山과 동일하다.

속종실록에 기록된 安龍福 사건(이른바 일본이 말하는 竹島一件)은 울릉도와 獨島에 관한 당시의 상황을 가장 잘 나타내 준다. 이 사건은 1693년 울릉도에 출어한 양국어민간의 충돌로부터 발단되었다. 풍랑으로 울릉도에 표류하였다가 이 섬의 경제적 가치를 발견한 일본어민이 幕府로부터 정식의 渡海免許를 얻어 1618년부터 울릉도로 출어 및 벌목을 하고 있었다. 마침 조선은 울릉도 공도정책을 취하고 있을 때이므로 이 사실을 모르고 있었다. 이것이 조선인 安龍福에게 발견되어 조선령인 울릉도와 독도로부터 퇴거를 요구하였고, 이에 충돌이 발생하였다. 수년간의 교섭 끝에 1699년 일본 막부는 울릉도의 조선령을 시인하는 외교문서를 보내와 사건은 일단락되었다. 정식 외교문서가 도착하기 전에 伯耆州(현재의 島根縣) 太守는 안용복에게 "兩島가 이미 귀국에 속하였다"고 확인시켜 준바도 있다.

正祖實錄에도 1794년 수토관 韓昌國이 可支島를 방문한 기록이 등장한다. 수토관의 임무는 鬱陵島 등지의 관리상태를 조사하는 것이었다. 可支란 獨島에 많

은 강치의 한자식 표기라고 해석된다.

울릉도에 대한 공도정책으로 인하여 사실상 울릉도 관리가 어렵고 이를 틈타 일본인의 진출이 빈번하자 마침내 조선정부는 鬱陵島에 주민을 이주시키기로 결정하였다. 1894년 울릉도와 獨島 현황조사를 실시하고 1895년 울릉도에 島監을 설치하였다. 1900년 10월 25일에는 고종 칙령 제41호로서 鬱陵島에 관한 행정조치를 개정하여 鬱陵島 일대에 郡을 설치하기로 하였다. 이 때 "울릉군의 구역을 울릉 전역과 竹島, 石島를 관할한다"고 발표되었다. 여기의 石島가 오늘의 獨島이다. 그럼 왜 이 때는 石島라고 표기되었는가? 獨島는 바위섬으로 오늘 날까지 현지 주민은 주로 돌섬이라는 명칭으로 부른다. "돌"의 한자표기가 石이므로 돌섬이라는 현지 명칭이 공문서에는 石島로 나타난 것이다. "돌"이 들어가는 현지지명이 공식적으로는 "石"으로 표기되고 있는 사례는 한국지명에서 아직도 수십 곳도 더 찾을 수 있다.

獨島라는 지명은 1900년대 들어서야 나타난다. 1904년 일본군함 新高號가 동해일대를 탐사하며 이 섬을 현지 조선인들이 獨島라고한다고 기록한 것이 있다. 일본의 島根縣 告示 다음 해인 1906년 縣 시찰단이 獨島를 방문하고 나서 鬱陵島를 예방하였다. 이때 이들의 방문목적은 들은 울릉군수는 크게 놀라 중앙정부에 이 사실을 보고하였다. 즉 鬱陵島 동쪽 해상에 獨島라는 섬이 있어 전부터 울릉군의 관할에 속하였는데 갑자기 일본인들이 와서 자기네 땅라고 주장하고 갔으니 속히 조치를 취하여 달라는 보고였다. 이에 대하여 조선정부는 獨島가 일본령이 되었다는 주장은 사실무근이니 다시 잘 조사하여 보고하라고 지시하였다. 일본이 조선의 한 섬을 탐하는 주장을 하고 갔다는 소식은 당시 서울에서 발간되던 여러 신문에도 보도되었다. 그럼 왜 여기서는 獨島라는 명칭이 등장하였는가? 앞서도 지적한 바와 같이 이 섬이 현지주민 사이에는 주로 돌섬이라고 불리웠다. 돌섬을 訓讀한 것이 石島라는 표기라면 돌섬을 音讀한 표

기가 獨島라는 표기이다. 현지인의 발음상 돌섬은 독섬으로 발음되기 때문이다.

반면 獨島에 관한 일본기록으로 가장 오래된 것은 1667년의 隱州視聽合記로 알려져 있다. 隱州地方에 관한 이야기를 모은 이 책에 隱州로부터 얼마 더 가면 松島가 나오고 또 더 가면 竹島가 나오니 "일본의 국경은 此州로 한다"로 설명하고 있다. 여기의 松島는 오늘의 獨島를 가리키는 지명이고, 竹島는 오늘의 鬱陵島를 가리키는 지명이다. 일부 일본학자는 竹島까지 언급하고 일본의 국경을 此州로 한다고 하였으므로 일본의 국경은 곧 鬱陵島 앞 바다까지로 해석하며, 따라서 獨島(松島)를 일본영역의 일부로 표시한 기록이라고 주장하였다. 이러한 주장에 대하여는 한문에 별로 造詣가 없더라도 금방 모순점을 찾을 수 있다. 위의 표현에서 "此州"의 州는 문맥상 隱州를 가리킨다고 볼 수 밖에 없으므로, 일본의 국경은 隱州가 한계라는 표현으로 해석된다. 獨島(송도)가 일본령이라는 주장이 성립하려면 일본은 국경을 "此島"로 한다고 표현하여야 할 것이다.

18세기에 나온 竹島圖說과 같이 松島가 일본령이라고 기록한 서책도 있으나, 林子平의 지도도 竹島(鬱陵島), 松島(獨島)를 조선령으로 표기하고 있는 등 安龍福 사건 이후에는 獨島를 일본령으로 표시한 기록은 거의 발견되지 않는다.

明治 초기의 기록 역시 獨島가 조선령임을 일본정부가 잘 알고 있었음을 보여 주고 있다. 1869년에 일본정부가 조선사정에 관하여 조사하기로 한 항목중의 하나가 竹島와 松島의 조선부속경위였다. 당시 일본정부는 외무성 관리를 부산에 파견하여 조선사정을 조사한바 있었는데 1870년에 제출된 보고서에도 竹島와 松島가 조선령이 된 경위가 보고되어 있다. 1877년 일본 내무성이 전국 지적조사를 할 때에도 松島(獨島)를 일본령에 포함시켜야 하느냐는 島根縣으로부터의 질의가 있었으나, 조사 끝에 중앙정부는 이를 제외시키라고 지시하였다.

이상의 간략한 설명에서도 알 수 있듯이 獨島에 대한 인지를 역사기록에 나타난 것만 보면 삼국사기에 기록된 于山國(鬱陵島)의 복속기사를 제외하더라도 최소한 한국측의 기록이 일본보다 200년 이상 앞선다. 물론 특정 섬에 대한 古書의 기록이나 私人的 認知만으로 곧 섬에 대한 영유권이 확립된다고는 말할 수 없다. 특정지역에 대한 영유권 확립을 주장할 수 있으려면 국가가 영유의사를 갖고 대상지역을 占有하고, 이에 대한 실효적 지배권을 평화적으로 행사하였을 필요가 있다.

일본이 獨島를 과거부터 실효적으로 지배하여 왔다고 주장하는 가장 큰 근거는 1618년 米子の 상인 大谷과 村川 양가가 막부의 渡海免許를 받아 鬱陵島에 도항하게 되었고, 그 항해과정에서 獨島를 지나갔다는 것이다. 그후 獨島에 대한 별도의 渡海免許가 발급되기도 하였다고 한다. 당시 그들이 獨島를 단순히 통과만 하지는 않았고, 부근해역에서 어로작업을 하였다거나 폭풍우를 만나면 임시피난처로 활용하였을 가능성은 물론 있었다고 생각된다. 마침 조선은 400년 이상 鬱陵島에 대한 空島政策을 실시하고 있었으므로 조선중엽 일본인들은 커다란 제약없이 鬱陵島를 왕래하며 경제적 이득을 취할 수 있었다. 이러한 상황은 安龍福 사건이 발생하기 전까지 최소한 수십년은 지속되었다. 그러나 이러한 실적만을 토대로 곧바로 獨島에 대한 일본의 實效의 支配가 확립되어 있었다고는 할 수 없다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 幕府의 渡海免許란 해외진출의 허가라는 의미를 지녔기 때문에 鬱陵島나 獨島에 대한 도해면허는 곧 이 지역이 일본령이 아니었음을 뜻한다고 보아야 한다.

둘째, 특정도서에 대한 영유권을 주장할 수 있으려면 私的 次元의 발견이나 활용만으로는 부족하고, 국가 자신의 領有意思와 지배 실적이 필요하다. 그러나 獨島에 대하여는 19세기말 이전 일본이 국가차원의 영유의사를 공표하였거나, 국가차원의 탐사, 행정구

역 설정, 행정관리자 임명 등의 어떠한 공식조치도 취하여진 바 없었다. 오늘 날과 같은 영해개념이 발달되지 않았던 시기에 獨島 부근에서의 私人的 어로행위가 국가의 영유권을 확립시킬 수 없다.

세째, 獨島에 대하여 일본이 주장하는 실효적 지배의 내용도 주로 17세기에 한하여 鬱陵島의 이용과정에서 부차적으로 이루어졌던 것에 불과하다. 일본은 安龍福 사건을 계기로 그 이용 자체의 포기를 약속하였고, 그 이후에는 이용이 사실상 중단되었다. 즉 매우 제한적 기간 동안의 실적에 불과하다. 일본정부는 18세기 이후에도 일본어민의 출몰이 계속되었다고 주장하나, 개인이 자신의 이익을 위하여 비밀리에 일시적으로 어로작업을 한 것이 그 수역부근에 소재한 도서 영유권을 확보하는 근거는 물론 될 수 없다.

네째, 일본정부의 1905년 島根縣 고시 제40호는 獨島를 가리켜 "竹島라 칭하고 이제부터 본현 소속 隱岐島司 소관"으로 한다고 공포하였다. 이는 곧 獨島가 그 이전에는 일본에 소속되지 않았음을 반증해 주는 표현으로 獨島가 일본 고유의 영토가 아니었다는 증거가 된다.

기타 일본에서 제작 출간된 적지 않은 역사서나 고지도는 獨島가 조선령임을 표시하여 주고 있다. 또한 明治 초기연간의 적지 않은 일본 정부문서는 獨島를 조선령 또는 소속 미상으로 표기하고 있다. 獨島가 일본 고유의 영토라고 주장하기에는 일본측 자료조차 일관된 모습을 보여주지 못하고 있는 것이다.

이에 비하여 한국측은 獨島 영유권에 관하여 훨씬 더 가치있는 실적과 자료를 축적하고 있다.

첫째, 한국측 史書에 등장하는 獨島에 관한 기사는 대부분 조선의 政府官吏에 의한 직접 관찰을 토대로 작성된 기록이라는 점이다. 또한 그 관찰도 우연히 이루어진 것이 아니라 동해바다 한 가운데 있는 섬에 대한 朝鮮政府의 의도적 조사의 결과 이루어진 것들이며, 그 대부분이 공식 官纂史書에 기록되어 있다는 점이다. 즉 獨島에 관한 한국측의 기록들은 국가의 공

식적 활동의 결과라는 점에서 주로 私人的 활동을 토대로 하고 있는 일본측의 근거와는 그 가치에 있어서 비교가 될 수 없다.

둘째, 獨島는 조선의 행정관할 범위내에 속하여 있었다. 이미 1425년 세종은 金麟雨를 于山武陵等處按撫使로 임명하여 鬱陵島와 獨島의 통제업무를 담당하게 한 바 있다. 세조 때에는 牛山(獨島)과 茂陵 양도에 독립 縣을 설치하지는 논의가 있었으나, 실제적 방위의 어려움, 鬱陵島에 대한 공도정책 등으로 인하여 무산된 바 있다. 그러나 獨島와 鬱陵島에 독립 縣을 설치하지는 논의가 진행되었다는 사실은 이 지역이 조선의 영역임을 전제로 한 것이었다. 조선말 鬱陵島에 대한 공도정책이 전환되고 어느 정도 주민이 거주하게 되자 1900년 高宗 勅令 제41호로써 石島(獨島)가 울릉군수의 관할하에 소속되어 있음을 공포한 바 있다. 따라서 島根縣 고시 이후 1906년 鬱陵島를 방문한 일본인이 獨島가 자국령이라고 주장하자 당시 울릉군수는 즉각 이 주장의 잘못됨을 알리는 보고를 상부기관에 하였던 것이다. 이러한 점들은 1905년 이전 일본이 獨島가 자국 행정관할에 속함을 전제로 하는 어떠한 공식조치도 취한 바 없었다는 사실과 대비된다.

셋째, 조선정부가 제작한 관찬지도에는 항상 獨島가 조선영역의 일부로 그려져 있었다. 조선 중엽까지의 지도는 獨島의 위치나 크기가 잘못 그려져 일본측의 반박근거가 되는 것도 사실이나, 鄭尙驥 지도 이후에는 獨島가 현재의 위치에 정확히 조선령으로 기록되어 있다.

넷째, 獨島에 관한 조선의 모든 기록은 이 섬이 조선령이라는 점에 일관되어 있다. 獨島에 관한 일본측의 기록이나 지도중 일부는 이 섬을 일본령으로, 일부는 조선령으로 표기하여 그 내용이 일관되지 못한 데 반하여, 조선의 史書나 地圖에는 비록 獨島에 관한 부정확한 내용을 담고 있는 것은 있을지라도 이를 일본령으로 표기하고 있는 것은 없다는 점에서 조선 초기 이래 獨島에 대한 영토인식이 일관되어 있었음을

보여 준다.

이상과 같은 정부활동을 바탕으로 獨島가 조선령이라는 인식은 인근주민에게도 일반화되어 있었으며, 이에 따른 대표적 실례가 안용복 사건이다. 獨島의 일본편입을 청원한 中井조차도 원래 이 섬을 조선령으로 생각하여 조선정부로부터 이용권을 획득할 계획이었다는 사실은 獨島의 조선령 인식이 결코 조선인민의 일방적 사고가 아니었음을 보여 준다. 獨島에 대한 일본의 고유영토 주장은 한국측의 주장근거에 비하여 상대적으로 조잡하며, 일관되지도 못하고, 박약한 증거에 근거하고 있다는 비판을 면할 수 없다.

나. 1945년 島根縣 고시

1904년 9월 29일 中井養井郎은 “리앙고島 영토편입 및 貸下願”을 일본정부의 내무, 외무, 농상공부에 제출하여, 獨島를 일본영토에 편입함과 동시에 10년간 자신에게 貸下해 줄 것을 신청하였다. 일본정부는 1905년 1월 28일자 각의 결정으로 中井의 이 같은 신청을 허가하기로 하고, 1905년 2월 15일 이 사실의 고시를 島根縣 지사에게 지시하였다. 이에 島根縣은 1905년 2월 22일 “隱岐島로부터 서북 85해리에 있는 도서를 竹島라 칭하고, 이제부터 본현 소속 隱岐島리 소관으로 정한다”라는 이른바 島根縣 고시 제40호를 공고하였다. 이 고시의 성격에 대하여 일본측에서는 無主地인 獨島를 일본정부가 선점함으로써 獨島가 일본영토에 편입하게 된 계기였다는 주장과 본래 고유의 영토인 이 섬에 대하여 “일본이 근대국가로서 獨島를 영유할 의사를 재확인하여 이를 일본의 근대 행정구역에 편입하고 이를 고시한 것”이라고 설명하는 입장이 있다. 일본정부는 후자의 입장이다.

이 두가지 주장은 獨島가 1905년 당시 이미 조선 영토임이 확립되어 있다면 모두 그 근거를 상실한다. 타국의 영토는 先占의 대상이 될 수 없으며, 조선의

고유영토가 동시에 일본의 고유영토가 될 수는 없기 때문이다. 따라서 1905년 고시는 獨島가 한국 고유의 영토라는 사실만 확인되면 법적으로 무의미해진다. 고유영토설에 관한 일본측의 주장은 매우 빈약한 근거에 의존하고 있으며, 이는 한국측의 고유영토 주장에 대항하기 어렵다는 것은 이미 살펴본 바 있다.

일본정부는 島根縣 편입의 합법성을 주장하는 증거로 조선측의 항의가 없었다는 점도 들고 있다. 그러나 일본 지방관청에서 은밀히 진행된 告示를 조선이 알리 없었으며, 알았을 때에는 자주적 외교권 행사가 불가능한 상황이었다.

島根縣 편입과정을 살펴보아도 고유영토설과는 여러 가지 모순점이 내포되어 있음을 발견할 수 있다. 中井이 제출한 貸下願은 “隱岐列島の 서북 85해리, 조선의 鬱陵島 동남 55해리의 絶海에 속칭 리앙고島라는 무인도가 있다. — 본도는 영토소속이 결정되지 않아 — 불측의 사태가 발생하더라도 확고한 보호를 받을 수 없으므로” 라고 기술하고 있다. 이 문면에서 분명한 것은 리앙고島の 소속이 不明임을 스스로 지적하고 있다는 점이다. 中井은 松島라는 일본 고유의 명칭을 쓰지도 않았고, 그 출원이 외무장관에게도 제출되었다는 것은 당시까지 獨島가 일본령이 아니었음을 확실하게 해주는 것이다. 또한 영토편입 내지 관할결정이라는 중대사실이 중앙정부가 아닌 지방관청의 고시에 의하여 은밀히 진행된 배경도 의문을 자아낸다. 島根縣 고시는 일본관보에 게재되지도 않았다. 小笠原島 편입시에는 동경주재 외국대사관에 이를 통고하였음에도 불구하고, 獨島편입은 인접 조선에 통고하지 않았다는 사실은 이 문제를 은밀히 처리하려던 의도를 나타내 준다. 獨島의 島根縣 편입조치의 배후에는 당시 러일전쟁을 수행중인 일본군부의 작용이 있었던 것으로 알려지고 있다.

獨島의 島根縣 편입은 일본인의 인식과도 어긋나는 것이었고, 그 과정도 비밀리에 진행된 것이었기 때문에 1905년 이후에도 많은 일본인들이 獨島가 島根

縣 소속이라는 사실조차 모르고 있었다. 이에 1908년 일본정부가 조선연안의 도서를 조사한 韓國水産誌, 1923년 해군성이 발행한 朝鮮沿岸水路誌 등 일본 정부 발행의 관찬도서조차 獨島를 울릉군에 속한 조선령으로 표기하였다.

다. 제2차대전 이후의 獨島 처리

제2차대전후 일본영토에 대하여는 청일전쟁 이전의 상태로 환원시킨다는 것이 연합국의 기본방침이었다. 즉 일본영토를 本州, 北海道, 九州, 四國 및 그 인접도서로 한정시키기로 하였고, 이에 대한 최종적인 표현이 샌프란시스코 對日平和條約의 각 영토조항이었다. 이 조약 제2조 1항은 “일본은 한국이 독립을 승인하고, 제주도, 거문도, 鬱陵島를 포함하는 한국에 대하여 모든 權利, 權原, 請求權을 포기한다”고 규정하고 있다. 한국은 對日平和條約의 당사국으로 참가하지는 못하였으나, 수해조항(제21조)을 통하여 제2조 1항을 적용받을 수 있었고, 이러한 사실을 한국도 인정하였다고 판단된다. 그런데 對日平和條約은 일본의 영역에서 제외되는 지역으로 鬱陵島까지만 언급하고 있고 獨島에 대하여는 침묵하고 있다. 그렇다면 獨島問題에 대하여 대일평화조약 제2조 1항은 어떻게 해석하여야 하는가? 이의 보다 정확한 해석을 위하여는 일본점령기간중 연합국이 취한 조치를 함께 검토하는 것이 필요하다.

제2차대전 종료 이전 연합국에 의하여 발표되었던 카이로 선언에 의하여 한국은 독립이 예정되어 있었으며, 포츠담 선언은 일본의 영토가 “本州, 北海道, 九州 및 四國과 우리가 결정하는 小島로 국한한다”는 내용을 담고 있었으나, 한국의 영토범위에 대하여는 명문의 규정이 없었다. 그러나 미군은 일본을 통치하는 동안 일본의 관할권을 제한하는 일련의 조치를 취한 바 있었다.

우선 미군 상륙이 완료된 직후인 1945년 9월 28

일자 포고령은 일본어민의 어로활동이 獨島 동쪽 12해리 수역까지만 가능하다고 발표하였다.

일본정부의 관할권 행사범위에 대한 좀 더 구체적 정의는 1946년 1월 29일 SCAPIN 제677호로써 발표되었다. 이의 내용은 "본지령에 관하여 일본은 일본의 4개의 主島(北海道, 本州, 九州, 四國)와 약 1000개의 인접 소도를 포함하는 것으로 정의한다"고 규정하고, 특히 일본이 속하는 인접 소도에서 鬱陵島, 獨島 및 제주도"가 제외됨을 명백히 하였다. SCAPIN 제677호가 일본영토에 대한 최종적 처리를 의미하지는 않았으나, 그 내용은 사실상 종전 이후 일본영토의 범위를 윤곽지우는 것과 같은 의미를 지니고 있었다.

1946년 6월 22일 연합군 총사령부가 일본의 어로구역을 확장시켜 줄 때에도 여전히 獨島는 이로부터 배제되었다. 獨島를 일본의 어로구역으로부터 배제시킨 조치는 군정기간 내내 유지되었다.

군정기간중 일본은 미국에 대하여 鬱陵島와 獨島가 원래 자신의 영토라고 주장하였다. 반면 한국은 鬱陵島와 獨島가 한국령임은 물론 對馬島도 자신에게 할양되어야 한다고 주장하였다. 對日平和條約의 문안이 구체적으로 협의되기 시작할 무렵 미국이 작성한 한반도 관련조항의 원안은 일본이 한국에 대한 모든 권리를 포기한다는 비교적 간략한 내용이었다. 그후 연합국 내부의 협의과정에서 제2조 1항은 약간 더 구체화되어 "제주도, 거문도, 鬱陵島를 포함한 한국"으로 수정되었다. 이 내용은 鬱陵島에 대한 일본의 영유권 주장을 배척한 것이었으나, 獨島의 한국령 명기를 요청하였던 한국정부의 기대에도 미치지 못한 것이었다.

이에 대하여 일본은 일본으로부터 분리되는 지역에 獨島가 명기되지 않았으므로 鬱陵島까지만 일본으로부터 분리되었고, 獨島는 일본영역내에 잔류되었다고 주장한다. 즉 鬱陵島가 한국영역의 동측 한계를 구성한다는 것이다.

그러나 對日平和條約 제2조 1항의 문언으로부터 鬱

陵島가 한국영역의 외곽한계를 구성한다는 답이 바로 나올 수는 없다. 오히려 제주도 남방의 마라도가 한국령임에도 불구하고 조약에 직접 언급되지 않았다는 사실에서 볼 때 제주도, 鬱陵島, 거문도는 한반도 연안에 대표적 도서로서 열거된 것에 불과하다고 보는 것이 타당하다. 유인도인 마라도도 언급이 되지 않았다면, 무인도로 그보다 훨씬 규모가 작은 獨島가 직접 언급되지 않았다는 사실에 크게 의미를 둘 필요가 없다. 오히려 SCAPIN 제677호 이후 미군정 기간 내내 獨島는 일본 관할구역에서 벗어나 있었고 그 상태에서 군정이 종료되었다고 할 때, 對日平和條約 제2조 1항은 그의 연장선상에서 파악함이 타당하리라고 본다. 특히 SCAPIN 제677호에서 일본관할로부터 배제되었던 지역으로 후에 일본영토임이 인정되었던 지역에 대하여는 예외없이 연합국에 의한 정식의 반환조치가 취하여진 바 있었고(예르 들어 小笠原島), 평화조약 발효시까지 반환되지 않았던 지역에 대하여는 일본의 殘存主權을 확인해 준 바 있었다. 다만 鬱陵島, 獨島, 제주도 항목에 대하여만 그같은 반환이나 확인조치가 취하여진 바 없었다. 이 같은 과정을 종합적으로 검토할 때 獨島 역시 제2차대전 이후 일본으로부터 분리되었다고 해석함이 합리적일 것이다. 平和條約 제2조 1항에서 獨島문제에 대한 최종적 해결기준이 도출될 수 없다면 이 문제에 대한 해답은 1905년 이전 獨島는 누구의 영토였느냐는 점으로 돌아가 구할 수 밖에 없다.

3. 마무리

독도는 수천년간 동해 한가운데 떨어진 무인고도였다. 현대로 접어들기 전에는 사실 어느 국가도 이 섬을 구체적으로 지배할 경제적 이득이 별로 없었다. 따라서 이 섬의 명칭부터가 한일 양국에서 모두 일관되지 못하였고, 역사기록에의 등장도 빈번한 것은 아

니었다.

그러나 이상에서 본 바와 같이 朝鮮은 15세기 초엽부터 비교적 일관된 영토인식하에 獨島를 평화적으로 관리하였다. 다만 육지로부터 멀리 떨어진 無人小島라는 특성과 당시의 과학기술상의 한계로 인하여 일반 沿岸 有人島와 동일한 행정관할이 이루어지지 않았을 뿐이며, 그 같은 틈새를 비집고 일본이 뒤늦은 實效的 支配實績을 주장하는 것이다. 그러나 獨島와 같은 자연상황하의 지역에 대하여는 비교적 제한

된 관할권 행사만으로도 영유권을 인정받았던 국제 관례는 적지 않다.

독도가 일본의 고유영토라는 의식은 적어도 明治 중엽까지는 형성된 바도 없었다. 獨島의 島根縣 편입의 계기를 제공한 中井 자신부터가 이 섬은 조선령이라고 생각하였었다. 島根縣 告示 제40호는 러일전쟁 중 일본군부의 필요의 소산이었으며, 獨島는 일본의 조선에 대한 영토적 침략의 첫 번째 희생물이었다.

국가안전기획부법개정에 대한 의견서

안기부법대응 임시특별위원회

1. 들어가는 말

최근 정부 및 신한국당은 1993.12. 정기국회에서 여야합의로 개정되어 시행된 안기부법을 다시 개정 이전의 상태로 개악하려고 하고 있다. 우선 개정논의가 있는 조항은 차치하고라도 개정되지 불과 3년도 채 되지 않는 법을 다시 개정하려 한다는 시도는 그 목적이 무엇인가를 떠나 법적 안정성에 정면으로 배치된다.

1993년 당시 김영삼 대통령은 자신이 공작정치 최대의 희생자였음을 강조하면서 안기부법개정의 필요성을 강조하였고 그 해 정기국회는 여야간의 충분한 논의와 합의를 거쳐 안기부법을 개정하였다. 개정의 주요내용은 그동안 안기부가 정치인 재야인사 학생 노동자들에 대한 불법사찰과 밀실수사로 인한 인권침해등을 방지하기 위하여 그 근거조항인 국가보안법 제7조(찬양 고무 이적단체구성 이적표현물 소지) 제10조(불고지)에 대한 안기부의 수사권을 폐지하고, 안기부장을 비롯한 안기부 직원들에 대한 직권 남용죄를 신설한 것등이다.

그런데 정부와 신한국당은 개정되지 불과 3년도 지나지 않은 지금 그때의 안기부법개정이유가 엄연히 존재하고 있음에도 다시 1993. 당시 안기부법 개정의 역사적 의미를 전적으로 부정하고 개정이전의 상태로 되돌아 가려고 한다. 이에 민변은 현행 안기부법자체의 문제점과 정부 및 신한국당이 내세우는 개정근거에 대한 반대의견을 밝히고자 한다.

2. 안기부법의 문제점

가. 광범위한 직무범위

안기부는 국외정보 및 국내보안정보, 보안업무, 형법상의 내란의 죄 외환의 죄 국가보안법위반죄 등에 대한 수사, 안기부직원에 대한 수사, 정보 및 보안업무의 기획·조정 등 그 업무범위가 광범위하다.

물론 1993.의 법개정에 의하여 안기부는 각급기관에 대한 보안감사권 국가보안법중 제7조 제10조에 대한 수사권 등이 배제되어 그 직무범위가 축소되었지만 대공과 대정부전복에 관한 정보수집에 있어서 '대공'과 '대정부전복'의 개념이 명확하지 않아 안기부가 자의적으로 수사권을 남용할 우려가 있으며 정보 및 보안업무의 기획·조정권을 통해 다른 국가기관의 업무에 안기부가 개입, 간섭할 수 있고 안기부직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사를 안기부에서 담당하도록 한 것은 안기부직원의 비리와 수사를 은폐, 축소할 가능성이 있다.

나. 안기부의 수사권남용

안기부는 조직 구성 활동내용 등이 일체 비밀로 되어 있어서 외부에서 접근 통제하기 어렵고 지방검찰청검사장의 지명을 받지 않고 안기부장의 지명에 의하여 사법경찰관의 직무를 수행하고 있고 정보기관이면서 동시에 광범위한 수사권을 가지고 있어 수집된 정보를 이용하여 언제든지 특정인에 대한 수사권을 남용할 가능성이 있다.

다. 정보기능의 독점과 권력의 집중

안기부는 보안업무와 보안업무의 기획조정권이 있다. 그런데 관련규정에는 비밀의 개념이 막연하게 정의되어 있어서 국가기관의 거의 모든 업무내용이 비밀 또는 대외비로 간주될 수 있기 때문에 안기부에게 대한 보안업무를 전담한다는 것은 곧 모든 국가기관의 업무를 통제할 수 있고 비밀의 공개금지과 관련하여 국민의 알권리를 침해하고 있다. 또한 안기부는 통신수단에 의한 비밀의 누설방지와 모든 통신시설의 보안상태를 조사하기 위하여 통신보안감사를 실시할 수 있어 이를 근거로 통신내용을 도청 감시하여 통신의 자유와 사생활의 비밀을 침해할 수 있다.

안기부장은 정보 및 보안업무의 기획·조정권을 통하여 국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무를 수행하며 정보 및 보안업무의 통합기능 수행을 위하여 필요한 합리적 범위내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정할 수 있어 행정기관의 업무에 대한 안기부의 간섭을 제도적으로 확보해주고 있다.

라. 조직의 비대화화 비공개

안기부의 조직 직원은 안기부장이 대통령의 승인을 얻어 정하게 되어 있고 안기부장은 관계기관의 장에게 파견요청을 통하여 타국가기관의 공무원을 임의로 사용할 수 있으며 그 조직 및 소재지 및 정원을 국가안전보장을 위하여 필요한 경우 공개하지 않을 수도 있다. 따라서 안기부는 그 조직과 인원을 권력의 필요에 따라 임의적으로 확대할 수 있으며 타국가기관에 대한 공무원의 파견요청을 통하여 타국가기관에 대한 간섭을 할 수 있는 여지가 있다.

또한 예산회계법상 재경원의 안기부에 대한 세출예산감액권이 제한되어 있고 안기부의 세출예산의 요구는 그 관·항을 국가안전기획부비와 정보비로

하여 총액으로 하며 그 산출내역과 예산회계법 제31조에 규정한 예산안의 첨부서류는 이를 제출하지 아니할 수 있는등 예산회계에 있어서도 그 비밀성이 보장되어 있어 안기부의 예산지출의 투명성이 보장되지 않고 있다. 1993.의 법개정으로 인하여 안기부가 과거와는 달리 국회정보위원회에 안기부의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하도록 하고 있어 안기부예산에 대한 국회의 통제를 어느정도 기대할 수 있으나 그 실효성은 여전히 의문시되고 있다.

마. 외부기관의 감시와 통제 제한

안기부는 안기부직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사권을 가지고 있어 다른 수사기관에 의한 수사권을 제한하고 있고 안기부장은 감사원의 감사에 국가안전보장을 이유로 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있고 국회정보위원회의 요구에 대해서도 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미치는 사항에 한하여 그 사유를 소명하고 자료의 제출, 증언 또는 답변을 거부할 수 있어 안기부에 대한 감사원 국회 등의 감시가 불충분하다.

3. 안기부법개정 주장에 대한 검토

가. 정부와 신한국당의 개정주장의 근거

정부와 신한국당은 최근에 발생한 간수교수 간첩사건, 한총련 사건 등을 언급하면서 안기부의 대공수사역량강화 필요성을 역설하고 있다. 안기부는 간수교수에 대한 조사과정에서 우리나라에서 암약하고 있는 고정간첩이 상당수에 이르고 있음이 확인되었으나 국가보안법 제7조 제10조의 범죄에 대한 수사

권 제한으로 고정간첩검거에 어려움을 겪고 있고, 한총련 사건의 경우에 있어서는 그 배후에 대한 수사가 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. 또한 안기부는 무제한적인 변호인 접견허용이 간수와 같은 고정간첩에 대한 수사에 있어서 중대한 장애요인이 되고 있고 안기부법상 직권남용죄 규정으로 인하여 안기부원들의 사기가 저하됨으로써 대공수사에 어려움이 더욱 커지고 있다고 한다.

따라서 정부와 신한국당은 위와 같은 문제들을 해결하기 위해서는 1993년 안기부법 개정 당시 안기부의 수사권이 제한되었던 국가보안법 제7조 제10조에 대한 안기부의 수사권을 부활하고, 안기부직원들에 대한 직권남용금지규정 및 직권남용죄처벌 조항들을 삭제해야 하며 소위 간첩 사건에 있어서는 일정한 범위 내에서 변호인의 접견권이 제한되어야 한다는 주장을 하고 있다.

나. 개정주장에 대한 반박

1) 상황론

1993. 현행 안기부법으로 개정된 이후 개정이유에 변화가 없다.

정부와 신한국당은 간수교수 간첩사건, 한총련 사건의 발생을 염두에 두고서 안기부법을 개정해야 하는 중대한 상황의 변동이 일어났다고 주장을 하고 있다. 그러나 1993. 안기부법이 개정될 당시와 지금의 상황 사이에 근본적인 변화가 없다.

첫째 1993. 문민정부의 출범 초기에, 안기부는 정치공작의 선봉에서 무수한 형태의 인권유린을 자행하면서 '국가'안전기획부로서 보다는 '정권'안전기획부로서의 역할에 더 치중한다는 비판아래 국정외 최고책임자인 대통령도 자신이 공작정치의 최대의 희생자임을 자임하면서 안기부의 정치공작에 대하여 강도 높은 비판을 가하였고 이에 따라 안기부법은 여야의 합의 하에 안기부의 수사권 중 극히 일부를 제

한하고 안기부원들의 직권남용을 막는 방향으로 개정되었다. 그러면 지금은 안기부가 그 직권을 남용하여 정치공작을 하지 않으리라는 보장이 있는가? 안기부법이 개정된 지 불과 3년 만에 그 모든 것들이 검증되었는가? 3년이라는 시간은 제도의 허실을 검증하는데 있어서 너무나 짧은 기간이다. 더우기 신한국당은 안기부법의 개정을 주장하면서 안기부의 정치적 중립성 보장책이나 인권유린 근절을 위한 제도적 장치에 대하여는 아무런 언급도 하지 않고 있다. 그렇다면 수사권 제한과 직권남용금지조항 외에 달리 안기부의 정치공작 및 인권유린을 막을 수 있는 획기적인 제도적장치가 없는 상태에서의 안기부법 개정은 안기부의 정치공작과 국민들에 대한 인권침해는 과거와 같이 계속될 것임은 과거의 경험에 비추어 보아 명약관화하다.

둘째, 개정된지 불과 3년 사이에 국민의 기본권을 현저히 침해할 우려가 있는 내용으로 다시 안기부법을 개정해야 할 만큼 우리의 안보에 큰 문제가 있고 안기부법을 개정하지 않고서는 그러한 문제를 해결할 수 없는 상태인가? 신한국당은 안기부법개정의 근거로 최근의 간수교수 간첩사건과 한총련사건을 예로 들고 있다. 그러나 간수교수에 대한 안기부의 신문에서 밝혀졌 듯이 간수교수는 10년이 넘는 세월 동안 고정간첩으로 암약하여 왔다. 10년이 넘는 세월이라면 1993년 안기부법이 개정되기 훨씬 전이고 그때의 안기부는 국가보안법상 규정된 모든 범죄에 대하여 수사할 수 있는 권한이 있었다. 수사권에 제한을 받지 않던 안기부가 찾지 못했던 간첩을 수사권이 제한된 안기부는 찾아낸 것이다. 요컨대 안기부의 대공 수사능력은 국가보안법 소정의 모든 범죄에 대한 수사권을 인정받는가의 여부에 달려 있는 것이 아니라 안기부가 얼마나 간첩수사에 의욕을 가지고 있는가에 달려 있는 것이다.

한총련 사건의 경우도 마찬가지이다. 한총련은 전대협을 기반으로 하고 전국의 대학 총학생회를 구성

원으로 결성된 공개적인 조직인데 그 배후에 대한 수사를 하려고 했으면 전대협이 결성되었던 1987년경부터였을 것이고 그때는 안기부가 국가보안법 소정의 모든 범죄에 대한 수사권을 가지고 있을 때였다. 만약 한총련에 배후가 있고 안기부가 그 배후에 대한 정보를 가지고 있지 못하다면 안기부의 수사권확대를 주장하는 신한국당은 국가보안법 소정의 모든 범죄에 대한 수사권을 가지고 있던 안기부가 그동안 무엇을 했는지부터 밝혀야 할 것이다.

따라서 안기부가 간첩에 대한 수사권을 가지고 있는 이상 간수교수 간첩사건을 안기부 수사권확대 필요성의 근거로 들 수는 없을 것이고 회합통신, 잠입 탈출죄에 대한 수사권을 가지고 있는 이상 한총련 배후 수사 필요성을 안기부법 개정의 논거로 제시하는 것은 설득력이 없다.

2) 수사권확대시 문제점

정부와 신한국당의 수사권범위확대 및 직권남용죄 폐지를 주장중 수사권범위확대에 대한 논리는 현행 안기부법상 안기부가 대공업무 수행함에 있어 국가보안법제7조 제10조에 대한 수사권이 없어 어려움이 많다는 것이다. 즉 간첩을 잠기위하여서는 간첩이라고 조금이라도 의심되는 자가 있으면 그를 국가보안법제7조를 적용하여 우선 영장을 발부받아 구속을 시키고 안기부에서의 20일간의 혹독한 수사를 통하여 간첩임을 자백받고 증거를 수집하여야만 간첩을 잡기가 수월한데 현행법하에서는 그러한 수사가 불가능하다는 것이다.

다시말해 안기부는 별건구속으로 피의자를 구속하고 그러한 구속상태에서 또다른 범죄(간첩혐의등)를 수사하겠다는 위법적인 발상으로서 다음과 같은 문제점이 있다.

가)국가보안법상의 다른 중한 죄를 수사하기 위하여 비교적 경미한 범죄인 동법 제7조 제10조의 수사권이 필요하다는 논리는 안기부 스스로 형사소송법

상의 영장주의의를 무시하겠다는 위법한 발상으로서 피의자의 인권보장에 역행하는 반시대적 반인권적 개정방향이다.

나) 안기부는 마치 국가보안법 제7조 10조위반죄에 대한 수사권이 없어 한국에서 활동하는 간첩을 잡을 수가 없다고 하나 이는 간수사건에 비추어 보아 설득력이 없고 수사편의를 위한 수사권범위 확대나 안기부의 권한강화가 그 목적임을 알 수 있다.

다) 국가보안법위반 사건중 동법 제7조위반 사건이 국가보안법위반사건의 대부분을 차지하고 있고 피의자의 분포도 대부분 학생 노동자 재야운동가등이다. 그렇다면 동법제7조는 간첩혐의등과 관련이 없는 피의자들에 대하여 적용되어 온 예에 비추어 볼 때 과연 안기부가 동법제7조위반죄까지 수사를 할 이유는 없는 것이다.더우기 증거가 부족하여 간첩혐의로 구속하지는 못하고 제7조위반사건으로 구속된 자가 간첩혐의로 기소된 예가 과연 얼마나 있는지 의심스럽고 오히려 박충렬사건의 경우와 같이 국가보안법상의 회합통신등죄로 영장이 발부되어 안기부에서 조사를 받았으나 기소는 동법제7조위반죄에 국한된 예에서 보듯이 안기부가 동법제7조위반사건에까지 수사권을 가질 경우 인권침해를 둘러싼 시비로 인한 폐해는 불을 보듯 명백하다.

라)국가보안법제7조에 대한 수사권은 안기부의 정치인 재야단체 학원등에 대한 불법적인 사찰등을 방지하기 위하여 안기부로부터 박탈되었는데 현재 개정 당시의 상황이 변하였다는 점이 없고 불법적인 사찰에 대한 제도적장치가 없는 상태에서 다시 안기부에 동법제7조의 수사권을 되돌려 준다는 것은 모든 국민이 안기부의 사찰대상이 되어 엄청난 인권침해를 받을 여지가 있다.

마)안기부가 동법제7조의 수사권을 가질 경우 안기부의 본래의 주요한 기능인 정보업무는 수사업무에 밀려 그 기능이 약화될 위험성이 있다.

현실적으로 정보업무보다 수사업무가 선호되고 있

는 상태에서 안기부에 국가보안법의 모든 죄에 대한 수사권을 준다는 것은 안기부가 정보기관으로서 보다는 수사기관으로서 자리매김됨에 따른 안기부위상이 왜곡될 수 있다

3) 변호인접견권제한에 대하여

신한국당의 안기부법개정 주장의 골자 중에는 피의자에 대한 변호인 접견권을 일정 정도 제한하자는 내용도 있다. 이는 1993. 안기부법 개정전에도 없던 피의자에 대한 인권침해조항을 삽입하자는 것으로서 신한국당은 그 이유로 간수교수 간첩 사건과 같은 간첩수사에 있어서 변호인 접견권이 무제한적으로 인정되면 수사에 어려움이 있기 때문이라는 것이다.

헌법 제12조 제2항은 "모든 국민은 고문을 받지 아니하며, 형사상 자기에게 불리한 진술을 강요당하지 아니한다.", 제4항은 "누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다.", 제5항은 "누구든지 체포 또는 구속의 이유와 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 고지받지 아니하고는 체포 또는 구속을 당하지 아니한다."라고 규정하고 있고 헌법재판소 대법원의 판례도 변호인의 접견권은 피의자의 인권보장을 위하여 어떠한 경우에도 제한될 수 없다고 명백히 밝히고 있다. 그럼에도 신한국당이 변호인의 접견권을 일정 정도 제한하는 내용의 안기부법 개정을 주장하고 있는 것은 헌법을 정면으로 무시하는 위헌적인 발상이다.

4) 안기부직원의 사기저하에 대하여

안기부직원들의 사기는 국민의 신뢰 속에서 제고되어야 한다. 신한국당은 안기부법 개정을 주장하면서 수사권축소 및 직권남용금지, 처벌조항 신설 이후 안기부원들의 사기가 극도로 저하되어 대공수사력의 약화를 가지고 왔으므로 다시 안기부의 수사권을 확대하고 직권남용금지 및 처벌조항을 삭제해야 한다고 주장한다. 그러나 안기부의 사기를 제고하고 대공

수사력을 강화하는 법개정이 국민의 인권을 침해하거나 침해할 우려가 있다면 이는 당연히 중단되어야 한다. 그럼에도 신한국당은 안기부의 불법행위를 묵인하고 그를 조장할 수 있는 법개정을 주장하는 것은 어떠한 이유로도 설명될 수 없다. 또한 안기부직원들의 사기저하가 반드시 안기부의 수사권축소와 직권남용금지조항 때문인지에 대하여도 의문이 있다. 따라서 정부 및 신한국당은 안기부의 대공수사력강화를 위한 안기부직원의 사기진작을 위하여 안기부법의 개정이 아닌 다른 법적 제도적 장치를 마련하기 위한 노력을 하여야 할 것이다.

5) 안기부의 인권침해에 대한 구체적 사례

1990년을 기준으로 그 이전의 안기부의 인권침해 사례는 크게 일본관련 인사들에 대한 간첩조작사건과 정치인 학생 노동운동가 재야인사에 대한 사찰 수사과정에서의 적법절차의 무시 가혹한 고문(폭행등 신체에 직접적인 물리력을 행사하는 형태의 고문이 주종을 이룸)등이다. 그후는 일본관련인사들에 대한 간첩조작사건은 사라졌고 대부분 통일운동과 관련하여 활동하는 사람 북한과 연계된 남한내 인사들에 대한 구속수사과정에서의 인권침해사태가 대종을 이루고 있으나 아직도 조작시비가 있는 사건이 끊이지 않고 있다.

가) 변호인접견권침해

안기부는 과거에는 영장도 없이 피의자를 불법체포 감금하는 등 적법절차를 위반한 위법한 수사가 많이 있었으나 최근에는 적법절차에 관한 시비는 상당한 정도 줄어 들었으나 변호인접견권 침해문제는 여전히 일어나고 있다. 최근의 간수사건에서 안기부는 어떠한 합리적인 이유도 없이 단지 간수가 고정간첩이라는 사실을 내세워 변호인의 접견권을 침해하였고 이에 대하여 담당변호인이 안기부장과 담당수사관을 안기부법상의 직권남용죄로 고발하였으며 1995년의 박충열 김태년사건의 경우에도 안기부는

변호인의 접견권을 침해하는 등 여전히 법이 보장하고 있는 변호인의 접견권을 수사상 필요하다는 이유로 무시하고 있다.

나) 가혹행위

안기부는 20일간의 구속수사기간동안 피의자들에게 잠안재우기 폭행 폭언 등의 고문을 아직도 계속하고 있다. 종전의 안기부의 고문은 피의자들의 신체에 대하여 직접적인 물리력을 행사하는 폭행 등의 가혹행위가 주종이라면 최근에는 직접적인 폭력을 사용하지 보다(물론 아직도 직접적인 폭력을 사용한다)는 잠안재우기가 가혹행위의 주종을 이루고 있다.

최근의 박충열 김태년사건에서 동인들은 안기부에서 20일이상동안 구속조사를 받았으나 간첩과의 회합통신혐의로는 기소되지 아니하고 국가보안법상의 제 7조 등 위반혐의로만 기소되었고 그들은 1995.11.15. 안기부수사관에 의하여 연행된 후에 1995.12.6. 검찰에 송치될 때까지 하루 평균 2시간내지 3시간 정도밖에 수면을 취하지 못하였고 주먹으로 머리를 때리거나 여러명의 수사관이 동시에 폭행을 하거나 엎드려 뺨치자세 엉거주춤자세 껌껌한 밤에 야산에서 옷을 벗기고 한참동안 서있게 하는 등의 가혹행위를 하며 허위자백을 강요당하였다. 그후 박충열은 1심에서 공소사실 모두가 무죄선고되었다.

1993. 김삼석은 1993.9.8. 안기부수사관에 의하여 영장도 없이 구타당하면서 불법연행되었다. 김삼석은 안기부에 연행된 후에 수사관들로부터 구타를 당하면서 북한에 갔다는 사실을 자백할 것을 강요당하였으며 수사과정에서 잠안재우기 폭행 협박 회유 성기를 만지는 등의 가혹행위를 당하였고 한편 김삼석의 여동생인 김은주는 1993.9.8. 안기부의 프락치로 보이는 백홍룡(일명 배인오)의 부탁으로 일본에서 왔다는 사람을 만나 물건을 받고 100미터정도 걸어 오다가 안기부수사관에 의하여 영장도 없이 불법연행된 후 안기부 지하실에서 잠안재우기 고문 성희롱 등을

당하였다. 이 사건은 안기부가 프락치인 백홍룡을 이용하여 함정수사를 통하여 김삼석 김은주 남매를 간첩으로 조작하려 한 사건으로 현재 백홍룡은 독일에 거주하고 있다.

그외에도 남한조선노동당사건으로 구속된 피의자들도 안기부에서의 가혹행위에 대하여 법정에서 이를 폭로하는등 안기부는 끊임없이 가혹행위시비에 휘말려 왔다.

다) 유치장소의 문제

안기부가 수사하는 사건의 피의자에 대한 구속영장상의 유치장소는 경찰서유치장으로 되어있다. 그럼에도 불구하고 안기부는 구속영장을 집행하는 당일 경찰서유치장에 피의자에 대한 형식적 유치절차만 거친채 안기부에서 수사를 받는 동안 줄곧 안기부에서 법적근거도 없이 유치하고 있다. 이는 피의자의 인권보장을 위하여 즉 수사기관에서의 피의자에 대한 가혹행위를 감시하기 위하여 검사에게 인정되고 있는 유치장감찰권을 유명무실하게 하고 있다. 피의자들은 이로 인하여 최장 20일간의 안기부수사과정에서 비밀리에 가혹행위를 당할 가능성이 있어 피의자의 인권보장이 크게 위협받고 있다. 안기부는 법원의 결정으로 수사기간동안 피의자에 대한 안기부에서의 유치가 불법이라는 점이 당백하여졌음에도 아직도 그러한 관행을 되풀이 하고 있다.

3. 결론

수사권제한과 국회정보위원회의 통제, 정치관여죄와 직권남용죄의 신설등으로 요약되는 1994.1. 시행된 현행 안기법에 의하여 안기부가 과거 무소불위의 권한을 행사하고 국민과 다른 국가기관위에 군림하면서 저질렀던 술한 인권유린과 정보, 공작정치등은 상당부분 제한받게 되었다. 그러나 현행 안기법도 독

소조항이 상당한 정도 개정되었음에도 불구하고 여전히 안기부법자체의 문제점은 남아 있으며 정치적인 혼란이나 정권담당자의 의지에 따라서는 과거와 마찬가지로 얼마든지 악용될 소지가 충분하다. 최근에 안기부는 예비군교육장에서 안기부가 제작한 비디오테이프를 통하여 한총련사건 영장담당판사를 좌익 종조세력으로 묘사하는등 아직도 안기부는 법치주의를 정면으로 무시하고 사법권에 대한 침해행위까지 하고 있는 실정이다. 따라서 안기부법의 개정논의가 제기된 지금이야말로 진정한 개정논의를 통하여 그동안 문제된 안기부의 수사권을 완전히 폐지하고 안기부로 하여금 대외정보수집에만 전념토록 법을 개정하는 것만이 안기부를 제자리에 돌려 놓는 길이고 안기부가 국민들로부터 신뢰와 사랑을 받는 국가기관으로 거듭날 수 있는 방법이다.

(편집자주)이 자료는 민변과 제시민 사회단체들이 중심이 되어 개최해 온 (5.18 과거청산을 위한 시민사회단체 간담회) 때 발제한 발제문입니다.

民主化와 赦免

- 남미 4개국의 역사적 경험을 중심으로 -

李 國 運

‘세익스피어가 포르치아에서 이미 말하였듯이, 정의의 숲이 한번 날아간 연후에 우리는 아무도 구원될 수 없으며, 오직 은총을 빌 수 있을 따름인 것이 아닌가?’

구스타프 라드부르흐

I. 序 : 민주화 불처벌(Impunity) 사면

냉전체제의 극복과 정보사회의 도래라는 거대한 흐름 속에서 민주화(Democratization)는 오늘날 하나의 세계적인 현상이다. 민주주의의 개념은 여전히 미궁 속에 빠져 있지만, 적어도 과거의 권위주의를 청산한다는 차원에서 관찰할 때, 이같은 현상은 도처에서 목격된다. 권위주의의 청산은 필연적으로 과거의 죄악에 관한 정의로운 응징을 요청한다. 그러나 이 요청에 따를 경우 기왕의 민주화 성과를 수포로 돌릴 만큼 강력한 반발이 야기될 수 있다는 문제가 발생한다. 처벌이나 화해나? 바로 이와같은 물음앞에 민주화과정의 대다수 국가들이 마주하게 되는 것이다.¹⁾

역사적 경험에 비추어 볼 때 많은 국가들은 이 경우에 ‘법제도로서의 사면’을 선택할 것인지에 관해 고심한다. 일반적으로 ‘법정된 형사소송절차에 의하지 않고 공소권 또는 유죄선고의 효과를 소멸시키거

나 형의 집행을 면제시키는 조치’²⁾로 이해되고 있는 이 사면은 법질서의 권위를 훼손하지 않고도 처벌의 부작용을 회피할 수 있다는 점에서 유력한 탈출구가 된다. 명분과 실리를 동시에 얻게 만드는 것이다. 그렇지만 용서의 권력은 응징의 권력보다 훨씬 더 강력한 것이어야만 한다. 구원이 심판에 앞설 수 있는 것은 바로 그 때문이다. 따라서 이와같은 전체가 충족되지 못할 경우에 선택된 법적 사면은 곧바로 불가피한 정치적 타협책으로 전락하게 되고 만다. 민주화과정의 더욱 많은 국가들에서 확인할 수 있듯이 이러한 ‘사실로서의 사면’, 즉 불처벌(Impunity)은 오늘날 오히려 보편적인 현상을 이루고 있다.

이 글에서 우리가 주목하려는 것은 이 불처벌문제를 해결함에 있어서 어떤 경우에 법적 사면이 효과를 거둘 수 있을 것인가 하는 점이다. 공동체의 규범적 통합을 포기할 수 없는 이상 과거의 죄악에 대한 법적 평가는 어떤 식으로든 이루어져야만 한다. 하지만 공소시효의 만료나 특별법의 제정 등으로 그러한 통합이 달성될 수 있으리라 속단해서는 안된다. 과거에 대한 공동체적 평가는 동시에 미래에 대한 공동체적 함의를 의미한다. 그렇기에 과거의 범죄자들을 포함하여 공동체의 모든 구성원들이 납득할만한 결론을 도출할 수 없다면, 민주화과정의 공동체는 당분간 향방없이 표류할 수밖에 없는 것이다. 이런 관점에서

1) 이 점에 관한 간략한 개관을 위해서는 동구 사회주의권 및 남미와 아프리카의 경우를 살피고 있는 다음 글이 적지 않은 도움을 준다. (Jamal Benomar, 'Justice after Transitions', Journal of Democracy, Johns Hopkins Press, 1993, 4-14면)
 2) 역사 적인 관점에서 이것은 대개 君主의 恩赦權 내지 恩典權의 유물로서 이해되어 왔다. 이에 따라 오늘날에도 국가원수의 특권으로 규정되어 있는 경우가 많으나, 법률의 형식에 의해 입법부가 이를 시행하는 경우도 없지 않다. 재판의 권한을 법관으로 구성된 사법부에 전속시키는 것을 원칙으로 하는 삼권분립의 관점에서 이것은 어디까지나 그 예외에 해당하는 제도라고 할 수 있다. (권영성, (新版 憲法學原論), 법문사, 1994, 1024-1025면)

법적 사면은 이들 공동체에 관하여 결코 간과하지 못할 제도적 중요성을 지닌다. 시행하는 주체와 목적과 상황에 따라 민주화 이행기의 전개양상이 무척 달라질 수 있기 때문이다. 이하에서 간략하게 살펴 보는 남미 4개국(브라질 칠레 아르헨티나 우루과이)의 역사적 경험은 이에 관한 역력한 實例를 보여 준다.³⁾

I. 문제해결방식의 다양성

1. 불처벌문제의 발생

일반적으로 불처벌문제는 사실적인 차원과 법적인 차원에서 모두 문제가 된다.⁴⁾ 민주화 이행기의 새로운 정부가 과거의 모든 범죄를 법의 이름으로 심판할 수 있는 역량을 가지기란 결코 용이한 일이 아니다. 때문에 사회세력들간의 치열한 다툼을 통하여 사실적인 차원에서 이들 범죄에 대한 목인이 이루어지게 되는 것은 어느정도 당연한 결과일 수도 있다. 하지만 최소한 공소시효의 만료와 같은 방식을 통해서라도 그 정당성을 인정받아야 한다는 점에서 이 사실적 목인은 언제나 법적인 차원으로 비화할 가능성을 내포한다. 이들 4개국의 역사적 實例는 이러한 문제가 발생하는 국면을 대체로 다음과 같이 나누어 볼 수 있게 한다.

먼저 군사정권의 확립기 또는 민간정부로 권력이 이양되는 과정에서 군부의 인권범죄에 대한 일반적인 사면조치가 군부자신에 의하여 행해지는 경우를 지적할 수 있다. 그 방법으로는 대개 군사정권기의

특별입법기구를 통하여 '自己赦免法(Self-Amnesty Law)'이 제정되는 것이 보통이다.⁵⁾ 따라서 민주화 이행 이후에 이 법률의 효력문제가 헌법질서의 정당성과 관련하여 논란의 초점으로 등장하게 되는 것은 당연한 일이다.

이행기 이후에 벌어지는 문제들은 우선 범죄에 대한 진상조사와 수사과정에서 발생한다. 대부분의 경우 진상조사위원회의 권한은 사실조사 자체에 엄격하게 국한되고, 수사의 권한은 종래 인권탄압을 담당했던 기관에 남겨지게 됨에 따라 공정한 진행을 기대하기 힘들게 되기 때문이다. 나아가 충격적인 진상조사결과에 힘입어 기소단계에 진입하게 되더라도 군부에 순응하였던 과거를 지닌 사법부가 순순히 정당한 판단을 제공하리라고 기대할 수는 없다. 특히 관할권이나 재판부의 구성 등에 관해 공정한 재판권의 행사를 제약하는 장치가 법적으로 마련되어 있을 경우에 불처벌은 실제로 확대되는 경향을 보인다. 한편 내외의 압력에 의하여 상급심까지 재판과정을 거치고, 결국 유죄를 선고하게 되는 경우에도, 판결을 집행하는 과정에서 또다른 문제가 발생할 수 있음은 물론이다. 刑의 집행을 면제하거나 감형 등의 조치를 통해 사실상의 불처벌을 결과하게 되는 것은 사실 그 예에 불과하다.

그러나 불처벌문제가 발생하는 보다 극적인 방식은 이와같은 일련의 과정을 통해 법의 지배를 실현하려는 정당성의 요구가 국민적 화해를 달성하려는 현실성의 요구와 정면으로 충돌하게 되는 것이다. 국민들 사이에 격심한 의견대립이 존재할 경우에 새로운 정부가 취할 수 있는 선택은 극단적으로 축소된다.

3) 군부정권기의 각국역사에 관해서는 다음의 책이 도움이 된다. (Karen Remmer, "Military Rule in Latin America", Westview Press, 1991)

4) 이 점에 관하여 박원순은 남미와 아프리카, 아시아와 동구권의 불처벌 문제를 개관하는 글에서 실제로 '事實上의 불처벌'(de facto impunity)과 '法的 불처벌'(de jure impunity)의 구분을 행하고 있다. (박원순, [過去史의 是正, 그 世界史的 當爲와 現實], [人權侵害犯罪者의 불처벌문제], 대한변호사협회 심포지움자료, 1994, 28-31면)

5) 이러한 법률의 예로는 칠레의 법률 제2191호(1978년), 아르헨티나의 법률 제22924호(1983년), 과테말라의 포고령 제8호(1986년) 등을 들 수 있다. (박원순, 앞의 논문, 30면)

교묘한 입법기술을 동원하여 사면법을 제정하거나, 국가원수가 일방적으로 사면령을 선포하는 것 외에 실제로 채택가능한 방법은 국민투표가 거의 유일하다. 여기에 모든 것을 원점으로 돌릴 수 있는 위험이 내포되어 있음은 말할 것도 없다.

2. 사면법 시행의 상상

① 브라질

브라질의 경우에 사면법의 시행은 전적으로 군사정권의 자기사면에 불과한 것이었다. 브라질 군사정권의 자유화과정은 체제내부의 경제문제를 해결하는 과정에서 촉발되었으며, 제도적 군부의 강력한 대응에 의하여 점진적으로 이루어졌다. 1974년 가이젤장군을 앞세워 또다시 정부를 장악한 제도적 군부는 내부의 질서를 회복하여 체도로서의 위신을 회복하는 것은 물론 자유화과정에 대한 통제권을 유지해야 한다는 이중의 과제를 지니고 있었다. 1977년에 이르러 전자의 과업이 어느정도 달성되고 나자, 후자의 목표를 달성하기 위한 작업이 은밀하게 시작되었고, 이것은 이른바 'Pacote de Abril'으로 알려진 선거제도의 포괄적인 변화를 불러 일으켰다. 군부에 유리하게 만들어진 이 선거제도를 기반으로 1979년 3월에 출범한 휘게이레도장군의 새로운 정부는 브라질에 민주주의를 정착시키겠다는 선언과 함께 제한된 자유화정책을 꾸준히 추구하였다. 물론 이것은 철저하게 계산된 양보였으며, 그 마지노선은 체제의 지지자와 반대자간의 국민투표에 의한 대결을 초래할 수 있는 선거제도에 관한 논란이었다. 때문에 이 정책의 추진은 제2의 정치세력으로서 온건하고 신뢰할만한 야당의 창설을 고무하는 방향에서 이루어졌다. 이것

6) 루시아노 마틴스, [브라질 권위주의적 통치의 자유화], 오도넬 등 編, [라틴아메리카와 민주화], 염홍철 譯, 한울, 1988, 128-133면.

7) J.P. Mcsherry, [Military power, Impunity and State-Society Change in Latin America], Canadian Journal of Political Science, Sep.1992, p.8.

은 동시에 미래의 정부교체에 대비하여 재교체를 위한 해결책을 마련해 두는 것이기도 하였다.⁶⁾

1979년에 이루어진 브라질 헌법의 개정과 법률 제6683호에 의한 일반적인 정치사면은 바로 이와같은 점진적 자유화과정을 그 배경으로 하고 있다. 그 내용은 1964년 이후에 이루어진 체제수호행위에 대한 사법적 재심을 금지하는 한편, 국가기구와 계열과 조직들을 대상으로 상호적인 사면을 의미하는 것이었다. 이를 통하여 브라질에서는 수많은 고문과 실종을 동반하였던 軍과 경찰의 탄압행위가 더이상 수사의 대상이 될 수 없게 되었다. 물론 이에 대하여는 국가가 스스로의 행위를 사면할 수 있느냐는 국제적인 비판이 제기되었다.⁷⁾

② 칠레

1978년 3월 19일 칠레의 피노체트 군부정권은 1973년 9월의 쿠데타 이후 1978년 3월까지의 기간 동안에 벌어진 각종의 인권범죄를 자체적으로 사면하는 법률 제2191호를 공포하였다. 이것은 세계사상 최초로 선거를 통해 집권한 사회주의정권이었던 아옌데정부를 붕괴시킨 이후에 피노체트의 군사정부가 취해 온 정치적 금압정책이 어느정도 완화되는 시점에서 나온 것이었다. 프리드만의 자유주의경제이론에 따라 칠레경제에 자유주의적인 충격을 가한 1975년 이래 군사정권 내부에서 피노체트의 리더쉽과 육군지배체제의 확립은 불변의 사실로 되었고, 그는 의회를 해산하고 정당을 금지하여 모든 종류의 정치활동을 불가능하게 만든 자신의 정책을 칠레자본주의의 위기에 대한 특수한 형태의 해결책으로 간주하였다.

1976년 이후에 이루어진 어느정도의 경제성장에

힘입어 피노체트정부는 군부의 통치를 영속화하기 위한 이전부터의 작업에 박차를 가하였으며, 이것은 결국 오르투자르 위원회의 헌법계획에 의하여 구체화되었다. 이 계획은 군사정부의 영속적 지배를 헌법적 차원의 정치제도화를 연기함으로써 달성하고자 하는 입장과 국제적 고립에 의해 야기된 정치경제적 어려움을 극복하기 위해서 민주적인 제도의 도입을 주장하는 입장 모두의 반발에 부딪혔다. 때문에 문제의 해결을 위해서는 피노체트 자신의 주도권 행사가 요청되었고, 이에 따라 결국 새로운 헌법의 제정은 1978년 10월에 있는 국민에게 대한 발표를 거쳐 1980년 9월의 국민투표를 통해 이루어지게 되었다. 그 내용은 기본적으로 1973년의 군사쿠데타에 의해 확립된 당시의 '고도로 개인화된 군사정권'을 그대로 유지하려는 것이었으며, 장기적으로 대의제도의 부활이 불가피해진다고 할지라도 피노체트 자신의 정치적 군사적 지도력은 결코 손상받을 수 없게 되어 있었다. 이는 무엇보다도 헌법의 발효후 8년 동안 '점진적 진전기'로 설정하여 피노체트장군이 대통령을 역임하도록 하고, 그후(1989년)에는 군사평의회가 새로운 대통령을 지명하여 국민투표로 가부를 묻도록 하였던 대통령의 임기규정에서 명백하게 드러났다.⁸⁾ 이런 관점에서 칠레의 사면법은 피노체트의 군사정권이 보다 개인주의적 색채가 강화된 권위주의 정권으로 변화하게 되는 시점에 있어서 최종적인 법적 안전판 노릇을 담당하였던 것으로 평가될 수 있을 것이다.

③ 아르헨티나

아르헨티나의 경우에 사면법 시행의 양상은 위의 두 경우에 비하여 한결 복잡한 모습을 보여준다. 최초의 시도는 포클랜드에서의 패전 이후에 갈티에리

8) 마누엘 안토니오 게레튼, [칠레 군사정부의 정치적 진전과 민주화의 문제점], 오도넬 등 編, 앞의 책, 166-170면.

9) Americas Watch, "Truth and Partial Justice in Argentina : An Update", April 1991, pp.17-19.

정권을 이어받았던 비요네 군사과도정부가 軍의 기득권 수호에 매달리는 과정에서 이루어졌다. 1983년 4월 28일에 공표된 이른바 '군사평의회'의 최종보고서 (Junta's Final Document)에 이어서 같은해 9월 22일에 이르러 소위 '국가적 화해의 법률'(Law of National Pacification)이라고 불리웠던 일종의 자기사면법이 법률 제22924호로 제정되었기 때문이다. 그 내용은 1973년 5월 25일부터 1982년 6월 17일 사이의 소위 국가전복기도에 대한 전쟁 기간 중에 발생한 모든 범죄를 포괄적으로 사면하는 것이었다.

하지만 이 법률의 효력은 새로이 구성된 라울 알폰신의 민주정권하에서 명백하게 부인되었다. 선거 운동기간동안 이 법률의 폐지와 인권범죄자의 처벌이라는 자신의 입장을 분명하게 밝혔던 알폰신 대통령은 취임 후 며칠만에 군사평의회와 장군들에 대한 기소를 명령하는 등 인권분문에 있어서 과거청산에 대한 조치들을 매우 신속하게 진행시켰다. 그것은 바로 국제인권조약에의 가입안에 서명하고, 과거의 위헌적 법률들의 폐지와 고문에 대한 처벌의 상향조정, 그리고 군사법원의 관할권 축소를 제안하는 교서를 의회에 제출하는 것 등으로 나타났다. 의회는 과거의 위헌적 법률들을 무효화 시키는 결의를 이루어 냄으로써 이 법률들의 적용을 둘러싼 소급입법금지 등의 위헌논의를 무력화시켰다. 또한 실종자에 관한 진상을 조사하기 위하여 대통령 직속으로 구성된 진상조사위원회 'CONADEP'(The Comision Nacional Palala Desaparicion de Personas)는 'Nunca Mas'라는 공식적 보고서를 통하여 재판에 사용될 수 있는 명백한 증거들을 확보해 두었다.⁹⁾ 이를 통해 인권재판의 실시는 점차 아르헨티나 사회의 거스를 수 없는 대세가 되어갔다. 하지만 본격적인 인권재판이 시작될 수 있기 위해서는 무엇보다도 몇가지 법적인

장애물들의 극복이 수반되어야만 했다.¹⁰⁾ 위에서 본 '자기사면법'의 극복 이외에도 군인에 대한 형사재판권을 오직 군사법원에만 부여하고 있던 軍형법상의 관할규정과 軍형법에 포함된 '정당한 복종(Due Obedience)'이라는 면책조항이 헌법원칙과의 관계 속에 문제되었기 때문이다. 결국 문제는 일부분 새로운 입법¹¹⁾에 의해서도 해결될 수 있었지만, 궁극적으로는 사법부의 균형감각있는 법운용에 맡겨질 수밖에 없었다.

남미의 민주화과정에서 유일하게 아르헨티나는 인권범죄자들에 대한 재판을 경험하였다. 특히 비델라 장군을 비롯한 아홉 명의 군사평의회(Junta) 구성원들에 대한 재판과 그 일부에 대한 유죄의 선고는 국내외적으로 커다란 반향을 불러 일으켰다.¹²⁾ 그러나 문제는 재판과정에 드러나는 수많은 직간접의 증거들에 의하여 2,000명이 넘는 하위직 장교들이 기소와 처벌의 위협에 시달리게 됨에 따라 제도적 군부체가 극심한 공포에 휩싸이게 되었다는 점이었다.¹³⁾ 이러한 공포의 표현으로 네 번에 걸쳐 군사쿠데타가

시도되는 가운데 정부는 이를 위한 대책에 골몰하게 되었고, 그 과정에서 아르헨티나의 실질적인 사면법은 비로소 모습을 드러낼 수 있게 되었던 것이다.

1986년에 들어서면서 계류중인 소송을 신속하게 처리하여 '정당한 복종'의 면책에 해당되지 않는 사람들만을 집중적으로 기소하라는 국방부장관의 훈령 등으로 사실상 시행되던 사면조치는 기소에 법적 시한을 두는 '기소최종중지법(The Punto-Final Law)'을 제정하는 상황으로 이어졌다. 알폰신대통령은 기왕의 민주체제를 보호해야 한다는 점을 강조하면서 이 법률의 입법을 제안하였으며, 그 내용의 핵심은 인권범죄에 대한 기소에 60일의 법적 시한을 두는 것이었다.¹⁴⁾ 그러나 이에 반발한 인권조직과 사법부의 활약으로 예상을 훨씬 초과하는 수의 인권범죄자들이 기소되고, 드디어 1987년 부활절을 기하여 군부의 쿠데타가 발생하자, 인권재판을 매듭지으려는 알폰신정부의 태도는 훨씬 노골적인 모습을 띠게 되었다. 알폰신대통령은 심지어 TV를 통해 연방대법원이 '정당한 복종'의 면책조항을 좀 더 적극적으로

10) Carlos S. Nino, "The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put Into Context : The Case of Argentina", Yale Law Review 1991 (June), pp.2624-2627.

11) 이에 관한 군형법의 개정법률은 제23049호로 입법되었다. 그것의 핵심적인 내용은 ① 1심 관할권은 여전히 군사법원이 가지되 새로운 증거가 제출된 경우에는 자동적으로 연방항소법원에 항소가 되고 ② 군사법원의 소송계속이 6개월을 초과할 경우 연방항소법원은 당해 사건을 자신의 관할로 옮기는 권한을 가지게 된다는 점이었다.

12) 이 재판의 전개과정에 관해서는 위 註9 보고서 이외에도 다음의 기록을 참고할 수 있다. (Argentina: The Military Juntas and Human Rights - Report of the Trial of the former Junta members 1985, Amnesty International Publications 1987) 한편 유죄를 선고받은 장군들과 그 형량은 다음과 같다. (비델라: 무기징역, 마세라: 무기징역, 아고스티: 징역 3년6월, 비올라: 16년 6개월, 람브르사니: 징역 8년)

13) 재판과정에서 피고인들의 유죄인정여부 만큼이나 관심의 대상이 되었던 것은 과연 법원이 '정당한 복종'이라는 하위직 장교들에 대한 면책조항의 적용을 어느 범위까지 인정할 것이냐라는 점이었다. 그것은 증거조사 과정에서 필연적으로 밝혀질 하위직 장교들의 범죄에 대한 직접증거들을 어떻게 처리하는가에 따라 자연스럽게 드러날 것이었다. 훗날 '제30항'이라는 이름으로 자주 인용되었던 판결문의 한 단락에서 부에노스 아이레스 연방항소법원은 '범죄를 보고할 자신들의 법적 의무를 좇아' 이 증거들을 군사법원에 송부하기로 결정하였고, 상고심에서 연방대법원 역시 이같은 결정을 지지하였다. 이것은 분명히 관계된 하위직 장교들의 기소와 처벌을 전제로 한 결정이었으며, 따라서 그만큼 면책조항의 적용범위는 축소된 것이나 다름없게 되었던 것이다.

14) Alejandro M. Garro and Henry Dahl, "Legal Accountability for Human Rights Violations in Argentina", Human Rights Law Journal, 1987, pp.333-336.

사용해 주기 바라는 의견을 공개적으로 표명하기까지 하였다. 그리하여 결국 기존의 면책조항을 개정한 '직무준수법'(The Due-Obedience Law)의 입법이 이루어지게 되었다. 이 법률의 핵심적인 내용은 이미 위의 제23049호 법률에 규정되어 있었던 '정당한 복종'이라는 면책조항의 내용을 '추정'규정으로부터 '간주'규정의 형식으로 개정하는 것이었다. 1987년 6월 23일의 캠프스장군사건에 관한 판결에서 연방대법원은 이 법률의 합헌성을 최종적으로 인정하였다.¹⁵⁾ 이렇게 해서 대다수 인권조직들을 비롯한 국민대중의 광범한 반대에도 불구하고 동법의 적용은 기어이 30내지 50명의 피고인들을 제외한 모든 인권범죄자들을 처벌의 위협으로부터 해방시킬 수 있었던 것이다.

물론 이러한 사면법에 대한 논란은 그 이후에도 계속되어 끊임없이 국론의 분열을 재생산하였다. 때문에 사상 최악의 초인플레이와 좌익혁명단체의 봉기의 와중에서 등장한 사울 메넬정권은 이 문제에 관하여 전혀 다른 접근방법을 취하게 되었다. 정상적인 사법절차를 통해서는 결코 문제를 해결할 수 없다는 점에 대하여 메넬대통령은 누구보다도 확고한 인식을 가지고 있었으며, 따라서 그는 자신과 집권당의 도덕적 권위에 입각하여¹⁶⁾ 자신에게 주어진 '사면권'을 행사함으로써 모든 인권범죄자들을 사면하고자

하였다. 실제로 이같은 사면이 두 차례에 걸쳐 이루어짐으로써 아르헨티나 사회는 드디어 인권재판의 굴레에서 어렵사리 벗어날 수 있었던 것이다.¹⁷⁾

④ 우루과이

십여년간에 걸친 위의 아르헨티나사태에 비추어 볼 때, 우루과이의 사면법시행은 상대적으로 매우 신속하게 이루어진 것으로 생각된다. 1973년에 있는 군사평의회는 권력장악 이후 우루과이의 군사정권은 1985년에 이르기까지 12년동안 계속되었다. 그러나 실제로는 1980년에 있는 국민투표에서 군부의 민주화일정을 담은 새로운 헌법이 부결됨으로써 그 이후의 5년간은 점진적인 민주화행이 전개되었다. 그 결과 군부와 민주세력간의 일련의 줄다리기를 거쳐 1984년 8월에 이루어진 이른바 '해군클럽협약'(Navy Club Pact)에는 집권시에 대한 어떠한 조사 없이 정부에서 물러나는 대신 정치와 절연하여 軍본연의 임무에 충실하겠다는 軍部の 對국민선언이 포함되어 있었다.¹⁸⁾

그러나 콜로라도당의 상귀네티대통령이 이끄는 민간정부는 출범한 뒤 오래지않아 인권범죄의 피해자들에게 의한 강한 반발에 부딪혔다. 많은 피해자들과 가족들이 민간정부의 출범과 함께 일반법정에 인권 침해사건들을 제소하기 시작하였던 것이다. 하지만

15) 이 판결에서 대법관 5인의 의견은 셋으로 나뉘었다. 개인의 유무죄를 판단할 권한은 오직 사법부만이 가질 뿐이라는 바스케 대법관의 반대의견에도 불구하고, 세 명의 대법관들은 다수의견으로 이러한 내용의 법률을 제정할 권한이 의회에 주어져 있음을 확인하였다. 나머지 한 사람 페트라치 대법관은 동법의 위헌성에 대해서는 아무런 의견을 제시하지 않은 채, 캠프스장군의 공동피고인들을 석방하는 다수의견에 찬동하였다. 그가 제시한 논거는 이 법률의 실제적인 목적이 결국 구체적인 개인들을 사면하려는 것에 다름아니라는 점이었다. (英譯된 판결문과 함께 위 註9의 보고서 51면)

16) 메넬 자신이 군사정권기에 5년간이나 투옥되었으며, 그의 페론당 역시 극심한 탄압에 시달려 왔다.

17) 그리고 연방대법원은 일반적인 사면을 의회의 동의없이 시행한 점이나 아직 유죄판결을 받지 않은 피고인을 일방적으로 사면한 점 등이 분명한 위헌의 소지를 지니고 있었음에도 이에 대한 엇갈리는 판례들을 정리하지 않은 채로 대체로 보아 암묵적인 지지의 태도를 보여주었다. (Alejandro Garro, "Nine Years of Transition to Democracy in Argentina: Partial Failure or Qualified Success?", Columbia Journal of Transition Law 31(1), 1993, pp.17-20)

18) 찰스 기에스피, [군부-기술관료의 집단통치로부터의 이행:우루과이], 오도넬 등 編, 앞의 책, 282-295면.

애초에 자기사면법조차도 제정하지 않았던 우루과이 군부는 민간법정에서의 재판에 응하지 않을 것을 표명하면서 상귀네티정부에 대한 모종의 경고를 발하였다. 결국 우루과이 의회는 1986년 12월 22일에 이르러 사면법을 통과시킴으로써 인권침해사건의 재조명을 원칙적으로 봉쇄하고 말았다.

이에 모든 인권단체들은 동법의 폐기를 주장하는 동시에 이에 관한 국민투표를 실시하지는 캠페인을 벌여나갔다. 이것은 우루과이헌법이 국민의 25%가 요구할 경우에 국민투표를 실시할 수 있다는 조항을 두고 있기에 가능한 주장이었다. 전국적 캠페인을 위하여 국민투표운동전국위원회가 조직되었고, 과거의 책임자를 처벌함으로써만 희생자들이 법률적으로 배상받게 되고, 미래의 반복이 방지될 수 있으며, 진실을 안 연후야 국민들은 화해할 수 있다는 주장들이 계속되었다. 결국 국민의 압력에 굴복한 우루과이정부는 마침내 국민투표실시에 동의하였다. 하지만 정부는 그 대신 사면법의 거부가 도리어 군부의 개입과 보복을 불러 일으켜 민주주의의 퇴행을 초래하게 될 것이라는 선전에 몰두하였고, 때문에 1989년 4월 16일에 실시되었던 국민투표에서 우루과이 국민들은 결국 57:43의 비율로 이 사면법의 유지를 지지하게 되었다.¹⁹⁾ 이처럼 우루과이의 경우에 사면법의 시행은 국민전체의 이름에 의하여 일단락될 수 있었던 것이다.

III. 역사적 경험의 분석

1. 사면법 시행의 결과

19) J.P.Mcsherry, ibid, p.9.

20) J.P.Mcsherry, ibid, p.11.

앞서 살핀 불처벌문제의 발생국면에 따라 구분할 수 있는 사면법시행의 상이한 양상은 이후 각각 사면법시행이 가져온 결과들에서도 어느정도 공통점을 드러내고 있다. 상대적으로 제도적 군부의 성역이 강고할 뿐만 아니라 개인주의적으로 제도화된 권위주의정권과도 밀접한 관계에 놓여 있는 브라질과 칠레의 경우는 적어도 군부의 입장에서는 이 법률들이 의도한 결과를 가져왔음을 보여 준다.

먼저 브라질의 경우에 제도적 군부는 여전히 국정 전반에 관하여 강력한 영향력을 행사하고 있다. 이는 인권탄압을 위한 국가적 억압기구가 민주화 이행 이후에도 여전히 존속되고 있음에서 단적으로 드러난다. 대표적인 인권탄압기구였던 SNI(Servico Nacional de Informacoes)가 그 명칭을 바꾸고 규모를 축소하려는 콜로르대통령의 노력에도 불구하고 여전히 강력한 지위를 유지하고 있음은 대표적인 예이다. 군부는 아직도 내각에 육 해 공군의 사령관을 파견하고 있으며, 이들이 핵심구성원으로 참가하는 국가안보평의회를 통하여 여전히 민간정부에 대한 통제권을 행사하고 있다. 무엇보다 국가안보를 핵심으로 하는 그들의 이데올로기는 노동정책이나 농업의 개혁문제와 같은 핵심적인 국가정책에 관하여 지대한 영향력을 미치고 있다.²⁰⁾ 카톨릭교회를 중심으로 한 진상조사위원회의 활동은 커다란 공헌에도 불구하고 아직 군부의 통제권력을 배제할 만한 지경에는 이르지 못하고 있다.

칠레의 경우에 있어서도 사정은 어느정도 비슷한 것으로 평가된다. 1990년 3월에 집권한 아일윈대통령은 1979년에 이루어진 사면법에 관하여 아무런 의문을 제기하지 않았다. 더우기 칠레의 대법원이 이 사면법의 효력을 단순히 형벌을 면제할 뿐만아니라

조사의 권한까지 박탈한 것이라고 해석함으로써 실 종자의 행방을 법원이 조사하는 것까지 봉쇄되었다.²¹⁾ 그러나 과거 19년에 이르는 기간 동안에 이루어진 극악한 인권침해사태에 비추어 이것으로 모든 사건을 종결지을 수는 없었다. 때문에 아일윈정부는 군정 하에서 실종되거나 학살당한 정치인, 시민 등 2천여명에 대한 수사를 전담할 특별검사의 임명과 전권을 수여하는 이른바 '아일윈' 법안을 제출하였으나, 이것은 금세 군부의 완강한 반대와 인권조직들의 미온적이라는 비난에 직면하게 되었다. 결국 아일윈대통령은 1990년 5월에 이르러 행정명령에 의하여 '진실과 화해위원회'를 설치하였다. 이것은 여전히 육군 참모총장으로서 군부를 장악하고 있는 피노체트의 존재와 그에 의하여 조정되는 의회 및 사법부의 상황에 비추어 어쩔 수 없는 대안으로 생각될 수 있었다. 이 위원회의 목적은 심각한 인권침해사건을 조사하는 데 있었으나, 사법적 기능이나 개인의 책임을 결정할 수 있는 권한은 가지지 못하였고, 다만 '공정한 배상조치와 재발방지를 위한 법률적 조치를 권고'하는 일이 주된 임무였다. 이 위원회에 피해자 가족 인권단체들의 정보가 산더미처럼 접수되었으며, 이에 기초하여 약 2천페이지짜리의 보고서가 제출되었다.²²⁾ 해외에서 일어나거나 또는 1978년의 사면법 이후에 발생한 사건들이 최종적인 재판을 받게 되긴 하였지만, 아직도 칠레는 본격적인 인권재판이 시작되기에는 요원한 형편에 놓여있다.

21) 이른바 1990.8.24.자 'Insunza et al vs Manuel Contreras et al' 사건의 판결에서 대법원이 내린 해석이다. 이에 따르면 형사처벌 뿐만 아니라 가해자와 범죄행위의 내용이 특정되지 않음으로써 사실상 민사재판까지 불가능하게 되었다. (박원순, 앞의 논문, 註104의 인용)

22) 이 보고서의 권고에 따라 1992년 1월 31일부터 희생자의 가족들에게 연금 또는 일시불의 손해배상지급, 추가적인 사건의 조사 등을 가능케 하는 법률 제19123호가 통과되어 실시되고 있다고 한다. (박원순, 앞의 논문, 34면)

23) Carlos S. Nino, *ibid.*, pp.2633-2634.

24) F. Aguero, [The Military and the Limits to Democratization in South America], S. Mainwaring eds, (Issues in Democratic Consolidation), Uni. of Norte Dame Press, 1992, pp.156-157.

한편 상대적으로 군부의 퇴진을 보다 적극적으로 마무리한 뒤, 인권재판에 관한 논쟁의 소용돌이속에서 공동체적 선택으로 사면법을 제정하였던 아르헨티나와 우루과이의 경우에 사면법시행의 결과는 상이한 모습으로 나타난다.

군사평의회 구성원들에 대한 재판이 계속된 이래 끊임없이 진행되어온 아르헨티나 사회의 의견대립이 결국 메넬대통령의 사면권행사에 의하여 일단락되었음은 위에서 살핀 바와 같다. 그러나 이러한 해결책에 관해서는 궁극적으로 '法の支配'의 후퇴를 가져올 수 있다는 점에서 비판이 가해진다.²³⁾ 더우기 메넬정권이 아르헨티나사회의 통합을 위해서는 지난 50여년 동안 수많은 분란의 원인이 되어온 페론주의적 구호가 아직도 필수적이라는 정치적 판단 위에 성립되었다는 점에서 이러한 비판이 가지는 의미는 결코 적지 않다고 생각된다. 특히 아르헨티나의 정치사에 관련하여 카리스마에의 추구와 복종은 대부분 독재의 등장과 합법화에도 이어지는 경우가 많았기 때문이다.

이런 관점에서 국민투표를 통한 사면법의 시행을 선택한 우루과이의 경우는 한결 세련된 진행을 보여 준다. 아귀에로가 지적하는 것처럼²⁴⁾ 이것을 과연 우루과이의 전통적인 민군관계의 회복을 나타내는 것으로까지 받아들일 수 있을지는 의문이지만, 앞서 전제한 바와 같이 법제도로서의 사면이 가지는 고유한 가치는 다른 경우에 비하여 여기서 여실한 모습을 드러내고 있기 때문이다. 그러나 이러한 판단 역시

우루과이의 사면법이 인권재판 자체를 회피하려는 내용을 가지고 있었다는 점에서 근본적으로 한계를 가지는 것임은 물론이다.

2. 구체적 분석 : 국가권력 vs 시민사회

시행의 단계와 양상은 상이하게 나타날 수 있을른 지 모르지만, 법적 판단을 배제하거나 소멸시켜 대상자를 합법적인 공동체생활에 복귀시킨다는 점에서 사면의 내용은 근본적으로 동일한 것이다. 그럼에도 불구하고 이들 4개국의 경험이 각기 상이한 양상과 결과를 보여주는 까닭은 무엇인가? 일찌기 알프레드 스테판이 이들 4개국을 대상으로 수행하였던 국가권력과 시민사회의 관계에 관련된 분석들²⁵⁾은 비록 정확히 이 문제에 관련된 것은 아니었을지라도 이러한 물음에 대한 해명을 주기에 적절한 것으로 생각된다. 따라서 이하에서는 그의 분석들을 중심으로 간단한 논의를 진행시켜 보고자 한다.

그의 분석의 핵심은 군사정권의 통치기간을 거치는 동안 국가기구의 권력과 시민사회의 역량이 어떻게 변화하였는가를 추적하는 것이다. 이를 위하여는 우선 국가권력의 측면에서 국가가 국가재건계획의 성격을 어떻게 규정하는가가 매우 중요한 문제로 등장한다. 왜냐하면 그것이야말로 저항세력의 형성가능성에 결정적인 영향을 끼치는 요인이기 때문이다. 따라서 경제계획에 국한시켜 볼 때, 계획의 목표를 각기 간섭능력의 제고와 배제에 두었던 브라질과 칠레의 대비가 매우 두드러지게 된다. 한편 시민사회의 측면에서 그 내적 역량은 규모의 확대만이 아니라 내부의 사회적 갈등이 어떻게 중화되는가에 따라 강화될 수 있게 된다. 때문에 시민사회 내부의 수평적 연계의 성장은 매우 중요한 의미를 지니는 것으로 나타

25) 알프레드 스테판, [國家權力과 市民社會], 김병국 등 編譯, (라틴아메리카의 도전과 좌절: 격동하는 정치사회), 나남, 1991, 231-263면.

난다. 특히 이 점에 관련하여 전통적인 양당제가 성립되어 있음에도 불구하고, 그 성격이 아주 다른 아르헨티나와 우루과이의 대비는 매우 중요한 의미를 가진다.

어찌되었든 이와같은 생각은 위에서 살핀 사면법시행의 양상과 결과를 비교함에 있어서도 적지않은 의미를 제공하는 것으로 보인다. 단적으로 말해서 사면법은 국가안보의 이데올로기에 의해 그것을 관철시키려는 국가권력과 보편적인 법의 지배를 이유로 이를 저지하려는 시민사회간의 긴장관계의 한복판에 놓여 있다. 따라서 양자의 상황과 그들이 사용하는 전략에 의하여 시행의 양상과 결과가 달라지게 되는 것은 당연한 일이다. 구체적인 분석에서 이것은 단적으로 드러난다.

① 브라질과 칠레

1960년대 초에 달성된 쿠바의 사회주의 혁명 이래 동요하던 라틴아메리카의 정정은 일련의 보수적 군사정권들의 등장에 의하여 상대적으로 안정될 수 있었다. 이른바 '관료적 권위주의'정권의 등장상에 있어서 1964년의 군사쿠데타를 통해 나타난 브라질의 군사정권은 하나의 전범이 되어 왔다. 즉 협약에 기초한 인민주의적 통합을 뒤로 하고 관료적 권위주의 모델에 의한 성장전략이 채택되었던 것이다. 기적의 성장을 기록한 1960년대의 경제발전이래로 군사정권기간동안 브라질의 국가권력과 시민사회의 역량은 함께 증대되는 경향을 보여 주고 있다. 물론 전자가 매우 독립적인 지위에서 인권의 탄압을 계속하여 온 것이 사실이지만, 후자 역시 매우 낮은 수준에서 시작하여 끊임없이 조직화를 계속해 올 수 있었다. 특히 군사정부가 구사한 전략의 측면에서 민주주의를 시수하기 위한 군사쿠데타임을 증명하기 위하여 의

회를 숙청하였으나 폐쇄하지 않았고, 선거와 정당을 통제하였으나 제거하지 않았으며, 대통령의 임기제를 고수하였던 점은 확실히 중요한 의미를 지니는 것이었다. 이러한 전략에 따라 시민사회의 확대와 수평적 연계의 확장은 상대적으로 방해를 적게 받을 수 있었고, 기초공동체를 기반으로 하는 카톨릭 교회의 활동에 따라 더우기 그 내부에는 잠재적 역량을 극대화할 가능성이 덧붙여졌기 때문이었다.

이런 관점에서 칠레의 군사정권에 있어서 피노체트가 구사한 전략은 정반대의 의미를 지니는 것으로 생각된다. 앞서도 지적한 바와 같이 그는 근본적으로 급진적 자유시장경제에로의 전환이라는 칠레사회의 재구성을 꿈꾸고 있었고, 이를 위한 동력으로서 유일하게 제도적 군부의 권력만을 인정하려고 하였다. 이처럼 의회를 해산하고 정당을 금지한 위에 제도적 군부의 유일한 지위를 확보하려는 그의 공격적인 계획은 결과적으로 오랜동안 남미에서 가장 발달한 정당 정치의 전통을 발전시켜온 칠레의 시민사회를 쇠퇴하게 하였으며, 대신에 강대한 국가의 권력기구들만이 존재하는 기형적인 모습을 결과하게 되었던 것이다. 여기서 특히 핵심적인 문제는 그의 계획이 적극적으로 시민사회를 구성하려는 노력 자체를 금기시하는 것이었다는 점에 존재하고 있었다.

그러나 사면법시행의 결과와 관계시켜 생각할 때, 칠레사회는 물론이려니와 브라질사회 역시도 아직은 시민사회에 대한 국가권력의 상대적 우위로 특징지워진다는 점을 부인할 수 없다. 이러한 관계는 기본적으로 이들 양 사회가 그동안 겪어 온 민주화이행의 방식을 구조적으로 결정해왔던 것이다. 그럼에도 불구하고 시민사회의 역량이 지속적으로 증대해 온 브라질사회의 역사적 성과가 국토의 크기나 인종문제와 같은 객관적인 요인에 의하여 방해받지 않은 한에

서 민주화이행에 대한 긍정적인 요인으로 작용하게 될 것은 틀림없는 사실이다. 또한 1990년대에 들어와서 다시 활성화의 기미를 보이고 있는 칠레의 시민사회가 얼마나 빠른 시간내에 1970년대 초반에 보여주었던 활력을 되찾을 수 있을 것인지도 주목되는 점이 아닐 수 없다.

② 아르헨티나와 우루과이

1946년 페론이 처음으로 정권을 획득하였던 이래로 아르헨티나의 현대사는 페론주의에 의한 사회통합의 장점과 단점을 끊임없이 노정하여 왔다. 그러나 1976년 비델라장군에 의하여 시도되었던 군사쿠데타 이후에 전개된 상황은 페론주의적 통합에 반대하여 시작된 것이었음에도 불구하고 사상 최악의 결과를 낳게 되었다. 명백하게 브라질의 성장모델을 추종한 경제성장과 국가재건의 계획을 집행하였음에도 추악한 전쟁으로 불리우는 가혹한 인권탄압에 의하여 시민사회의 역량은 격심하게 쇠퇴할 수 밖에 없었다. 그러나 아이러니한 것은 그와 동시에 국가권력까지도 쇠퇴되는 사태가 발생하게 된 점이었다. 근본적으로 아르헨티나의 군사정권은 1980년대 초기에 닥친 경제불황을 헤쳐나갈 능력을 가지고 있지 못하였을 뿐만 아니라, 파국을 막기 위한 도박으로 시도하였던 포클랜드 침공에서도 참담한 패전을 당할 수 밖에 없는 최악한 정권이었다. 따라서 사면법을 둘러싸고 벌어지는 이후의 전개과정은 많은 부분 이렇게 쇠퇴해진 국가권력과 쇠퇴해진 시민사회의 역학관계를 통하여 설명될 수 있는 것이 사실이다. 장기적으로 보아 그것은 급진당의 성장과 페론당의 개혁을 통해 건전한 양당정치가 자리잡을 수 있는 바탕을 마련한 것으로도 평가할 수 있는 획기적인 현상²⁶⁾이었지만, 적어도 당장의 민주화 과정에는 불가피

26) 다른 곳에서 스테판 자신이 이러한 전망을 피력하고 있다. (Alfred Stepan, 'Democratic Transition and Consolidations, (draft), 1994, 214-220면)

한 혼란을 수반하는 것이었기 때문이다.

이에 반하여 일찌기 '중남미의 스위스'라고까지 불리웠던 우루과이의 경우는 군사정권의 수립에도 불구하고 상대적으로 강력한 시민사회의 역량에 의하여 국가권력이 일정한 정도 이상으로 팽창하지 못한 적절한 예를 보여준다. 이것은 물론 상대적인 소국으로서의 특징을 반영한 것이라고도 말할 수 있지만, 전통적으로 별다른 차이점을 보이지 않아 온 블랑코당과 콜라라도당에 의한 양당정치에 의하여 많은 부분 설명될 수 있는 것이다. 이러한 사실은 동시에 사면법의 시행에 관한 우루과이국민의 선택이 지니는 의미를 어느정도 명확하게 해 주는 것으로 생각된다. 이들 양대 정당에 의하여 대표되는 우루과이 사회의 헤게모니 집단은 이를 통하여 '법의 지배'의 관철 보다는 상대적인 안정을 선택한 것이기 때문이다. 이처럼 국가권력과 시민사회의 관계는 아르헨티나와 우루과이의 경우에도 민주화의 방식을 구조적으로 결정하고 있으며, 그 안에서 사면법 시행의 양상과 결과도 설명될 수 있는 것이다.

IV. 結 : 法 앞에서의 사면

라드브루흐가 말하였듯이 '법제도로서의 사면'이란 특별한 성질을 가진 정법의 수단이다. 판결을 통해 법이념들의 긴장관계를 완화하는 것과는 별도로 법적 사면은 시행주체의 의지에 기초하여 전적으

27) 라드브루흐, (法哲學), 최종고 譯, 삼영사, 1975, 233면.

28) 하지만 이 점에 관하여 라드브루흐는 법적 사면이 법의 저울대 위에서 온스나 파운드 단위로 재어지듯 기본원칙에 의해 운용되는 법의 자선으로 되어 버린 상황을 정확하게 지적한다. 이성(이성)이 자선을 지배하는 것처럼 정의가 여전히 사면을 지배하려고 있다는 것이다. 이러한 경향은 사실이 법이 다른 규범에 관해 가지는 특징이기도 하다. "그러나 사면의 규준이 이미 법규를 낳기에 충분히 성숙된 규범의 형식을 취하자마자 엄격히 말하여 사면의 권능은 중지된다. 그것은 바로 형평이 개개의 경우에서 일반적 법규의 정립에까지 도달하자마자 형평이기를 그치고 그 자체가 정의로 되는 것과 마찬가지로이다." (라드브루흐, 앞의 책, 234면)

로 새로운 방식을 개척한다. 그것의 사명은 실정법에 대하여는 정의를, 정의의 도식화된 평등성에 대하여는 개별화된 합목적성을 적용시키는 것이다.²⁷⁾ 이런 관점에서 법적 사면의 정당성은 법규범의 엄격한 형식적 기준에 의해서가 아니라, '형평의 원리'에서 찾을 수 있는 바와 같이 일종의 보충적 원리의 기준에 의해서 평가되어야 할 것으로 여겨진다. 민주화와 관련하여 그것은 어디까지나 법규범의 형식적 적용에 의하여 공동체가 내부로부터 붕괴되는 것을 방지하는, 일종의 역설적 기능을 지니게 되는 것이기 때문이다.²⁸⁾

그러나 위에서 살펴 본 남미 4개국의 역사적 경험은 이러한 정당성이 사회의 여건에 따라 얼마든지 다르게 평가될 수 있음을 깨닫게 한다. 단적으로 권위주의정권기에 이루어진 국가권력과 시민사회의 관계 변화에 따라 법적 사면의 정당성과 민주화이행의 전개과정은 판이한 모습으로 달라졌던 것이다. 특별히 국가권력이 시민사회의 역량을 소진시켰던 칠레의 경험이나, 국가권력과 시민사회 모두가 쇠퇴하였던 아르헨티나의 경험은 이 문제에 소요되는 공동체적 역량의 무시할 수 없는 수준을 나타낸다. 그렇다면 우리사회의 경험에 관해서는 또 어떠한 평가를 내릴 수 있을 것인가?

주지하는 바와 같이 우리의 민주화과정에서도 법적 사면은 항상 핵심적인 문제가 되어 왔다. 백담사 사건에서 보듯 사적 처벌이 대안으로 등장하기도 했고, 얼마전에는 12.12와 5.18 사건들에 관한 검찰의 불기소결정이 내려지기도 했으며, 최근에는 이 사건

재판들이 종결되는 단계에서 결국 대통령의 사면조치가 내려질 수밖에 없을 것이라는 전망들이 나오고 있다. 그러나 이러한 조치들은 과연 정당한 법적 사면으로서 한국사회의 민주화이행에 도움을 줄 수 있는 것인가? 위에서 사용한 분석틀을 고려할 때, 우리의 민주화과정은 한마디로 국가권력과 시민사회의 강화가 동시에 일어나는 방향으로 진행되어 왔다고 볼 수 있다. 하지만 이로부터 위의 브라질의 경우와 유사한 방식으로 불처벌문제가 해결되리라고 성급히 결론을 내릴 필요는 없다. 지나간 1980년대를 통해 우리사회에도 법의 지배가 확실한 이념으로 자리잡게 되었다면, 국가권력에 대한 시민사회의 우위를 기초로 하는 또다른 해결방식이 필요하게 되는 까닭이다. 이런 관점에서 국가구성원 전체의 선택으로 사면법을 시행하여 불처벌문제를 해결하였던 우루과이의 경험은 우리의 경우에도 일견 매력적인 측면을 지니는 것으로 생각된다. 사면이든 처벌이든 국가원수 한 사람의 결정으로 이 문제를 해결하는 것은 우리 공동체의 법적 기초를 마련하는 과제를 너무도 쉽게 정치적 책략의 차원으로 격하시키는 것이기 때문이다. 물

론 여기에는 먼저 국민 모두에게 보다 심중한 법적 숙고의 차원이 이해되어야 한다는 중요한 전제가 존재한다.

다시 라드브루흐에 의존할 때, 사면이란 원칙적으로 정의를 포함한 어떠한 이념의 강제도 알지 못하는 법보다 우월한 형식의 발현이다. 기적이 자연세계의 법칙을 깨뜨리는 것처럼 사면은 법의 영역 속에 비춰 들어와 법의 세계의 추운 암흑을 바라볼 수 있게 하는 법밖의 세계의 밝은 광선, 즉 하나의 '법적 기적'을 의미하는 것이다. 이를 통하여 비로소 법밖의 가치영역인 종교적 자비의 가치, 윤리적 인종의 가치가 법의 세계의 중심에 들어올 수 있게 되는 것이다.²⁹⁾ 현실적으로 우루과이 국민들의 선택이 이와같은 차원의 법적 숙고에서 비롯된 것이라고는 말할 수 없을 것이다. 그렇지만 우리의 경우에 이러한 선택이 가능하게 된다면, 진정으로 과거의 불법에 대한 법적 사면은 우리들 자신의 내면을 포함하여 우리사회의 질적 민주화에 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 과연 그러한 의미의 사면이 우리의 현실에서 가능할 것인가?

29) 라드브루흐, 앞의 책, 236면.

반분기 회계보고

'96. 5-10. 회계보고
1996. 10. 31. 현재

• 수 입 •

항 목	금액(예산대비 %) / : 96.5.-10.	내 용
전 기 이 월	18,539,362	
회 비	82,000,000	
부산지부 분담금	900,000	
자료수집비	3,000,000	* 총 수입 : 91,631,592.-
찬 조 금	5,664,820	(예산의 43%)
수 입 이 자	66,772	
총회경비환급(4월)	300,000	
합 계	110,470,954.-	

• 지 출 •

〈경 상 비〉	71,538,385.- (60%)	
1. 급 료	38,949,100 (52%)	전화.팩스 2,364,440
2. 관리비·임대료	10,289,720 (51%)	PC통신 2,433,845
3. 교통통신비	7,294,975 (73%)	발송 1,549,690
		교통비 947,000
4. 사 무 비	9,844,530(104%)	문구.소모품등 2,060,450
		스캐너구입 860,000
5. 제수당.복리후생비	5,160,060(143%)	팩스구입 2,520,000
		PC,프린터구입 2,814,000
		전화가입 250,000
		책상,책장구입 119,000
		PC등 수리 358,600
		음료 등 624,850
		기타(송금수수료등) 237,630
		수당 2,339,000
		식대 1,448,000
		회식 546,000
		야근식대 291,500
		추석선물 535,560

〈회 의 비〉	5,771,950.- (53%)		
6. 제9차 정기총회	3,210,450 (80%)		
7. 임시총회.월례회	1,000,000 (83%)		
8. 집행위원회	1,500,000 (63%)		
9. 상임위원회	0		
10. 사무국	61,500 (5%)		
〈회원친목 및 교육훈련사업〉	3,624,750.- (48%)		
11. 교육훈련비	1,408,250(117%)	등산, MT	712,000
12. 회원 단결비	1,426,500 (59%)	신입회원오리엔테이션	696,250
13. 사법연수생 홍보	0	부산.경남지부 방문	456,500
14. 송년회.신년회	0	7월 월례회	970,000
15. 경 조 사	790,000 (40%)		
〈발간사업〉	2,977,800.- (18%)		
16. 민변소개서	0		
17. 소 식 지	1,761,800 (73%)		
18. 회 지 등	0		
19. 변론자료집	955,000 (48%)	변론매뉴얼 685,000 한총련 변론매뉴얼 270,000	
20. 회원명부	261,000 (52%)		
〈사 업 비〉	21,426,600.- (47%)		
21. 특별위원회 사업	8,427,300 (70%)	노동특위 1,498,500 국제연대 851,000 사회복지 1,202,800 환경특위 299,500 사법 23,000 언론 2,000,000 경제정의 1,000,000 정보통신 446,000 정세분석 25,000 형사변론집 225,500 한총련변론팀 147,000 북한빨지원 276,000 5.18 326,000 안기부법대응 18,000 기타 89,000	

22. 기획 변 론	4,404,000 (88%)	권영길위원장 1,500,000 양규현부위원장 1,200,000 손종규사건 650,000 정보공개청구소송 500,000 홍성담손해배상 554,000
23. 토론회.공청회	1,132,500 (57%)	노사개혁토론회 200,000 5.18 토론회 453,500 정보공개법 280,000 공정거래법 199,000
24. 자료수집비	1,752,800 (25%)	
25. 연 대 사 업	5,210,000 (87%)	8개단체 260,000 인권협 100,000 아시아연구모임 50,000 외노협공대위 250,000 6.10 10주년사업 600,000 한총련대책위 300,000 양심수석방캠페인 300,000 황교장 공대위 50,000 노사개혁공대위 200,000 가정폭력방지법 100,000 한일교류회 가지급 3,000,000 외노협등 농성방문 200,000 남부저유소 100,000 인권영화제 200,000
26. 타 단 체 후 원	500,000 (42%)	
27. 국제회의 참가	0	
28. 접 대 비	0	
29. 10주년기념사업	0	
30. 기 타	0	
〈퇴 직 적 립 금〉	2,448,000.- (61%)	
〈소 계〉	107,787,485.-	
〈차 월 이 월〉	2,683,469.-	
〈합 계〉	110,470,954.-	

9차년도 전반기 회계감사보고

1. 수입내역

전기이월(18,539,362원), 회비(82,000,000원), 부산지부 분담금(900,000원), 자료수집비(3,000,000원), 찬조금(5,664,820원) 등 총 110,470,954원

- 가. 대부분의 수입이 회비에 의하여 충당되고 있으며 회비의 납부율을 80% 수준임
- 나. 자료수집비는 인권보고서와 관련, 변협에서 지급되는 것으로 월 50만원
- 다. 찬조금은 회원으로부터 팩스, 컴퓨터, 프린터를 제공받은 부분임

2. 지출내역

1996년 5월부터 10월까지(6개월)의 지출내용을 1996. 예산안과 대비하여 보면 다수의 항목에서 예산을 초과하여 지출된 내용들이 발견됨.

가. 경상비

- (1) 교통통신비 : 예산(10,000,000원) - 지출(7,294,975원) 73%
 - CUG운영 등 PC통신사업의 확장
 - 소식지 분량증가로 발송비의 증가, 타단체에도 발송
- (2) 사무비 : 예산(9,500,000원) - 지출(9,844,530원) 104%
 - 팩스, 프린터, PC 기증을 찬조금수입으로 잡음, 이를 제외하면 예산대로 운영
- (3) 제수당, 복리후생비 : 예산(3,600,000원) - 지출(5,160,060원) 143%
 - 상근자의 증가 및 야근회수의 증가가 원인으로 보여짐

나. 회의비

- 임시총회, 월례회 : 예산(1,200,000원) - 지출(1,000,000원) 87%
- 집행위원회 : 예산(2,400,000원) - 지출(1,500,000원) 63%
- 위와 같은 예산초과의 실질적 내용은 대부분 회의시의 식대와 강사료등 필수적인 것들로써 예산책정당시 부족하게 짜여진 것으로 보여짐

다. 회원친목 및 교육훈련사업

- 교육훈련비 : 예산(1,200,000원) - 지출(1,408,250원) 117%
- 지출내역은 등산, MT, 신입회원오리엔테이션 등의 비용임

라. 발간사업

- 소식지 : 예산(2,400,000원) - 지출(1,671,800원) 73%
- 면수가 늘어나는 등 제작비용의 증가가 원인

마. 사업비

- (1) 특별위원회 사업 : 예산(12,000,000원) - 지출(8,427,300원) 70%
 - 예산편성 당시 상설특위에만 각 200만원씩 책정, 임시특위에 대한 예산책정이 전혀 없는 상태에서 정세분석, 한총련변론, 북한쌀지원 등 각종 특위활동이 이루어진데 원인이 있음.
- (2) 기획변론 : 예산(5,000,000원) - 지출(4,404,000원) 88%
 - 지출액중 335만원(권영길, 양규현, 손종규)은 현집행부 출범이전에 이미 지출된 상태였던 점에 비추어 볼 때 현재까지는 소폭의 지출에 그치고 있음.
 - 1996년 중점사업으로 계획된 부분이므로 계속적인 지출예상
- (3) 연대사업 : 예산(6,000,000원) - 지출(5,210,000원) 87%
 - 한일교류회에서 민변이 부담하기로한 점심 및 간담회 식대, 교류회 적자보전분으로 400만원가량 지출된 것이 예산초과의 주된 원인

3. 96하반기에 지출이 예상되는 항목

- 가. 회지 발간 (약 1,000만원)
- 나. 민변 소개서 발간
- 다. 송년회 및 신년회
- 라. 국제회의 참가
- 마. 형사사건 변론자료집

4. 현재의 재정상황

- 가. 원래의 예산책정에 비하여 초과지출이 이루어지고 있는 항목이 다수 발견되고 예산안에 맞추어 지출되거나 밀리게 지출된 항목에 있어서도 하반기에 있어서는 추가적 지출이 예상되는 실태임.

나. 예산초과지출은 대부분 사업의 확대와 관련되거나 원래의 예산 책정이 비현실적인 경우임
다. 9차년도 출범이후 사무실이전 및 상근자 증가등으로 월 평균 265만원의 적자를 보고 있는
실정임.

라. 따라서 하반기에 심각한 적자상태가 예상되어 이에 대한 대책이 요구될 뿐 아니라 장기적
으로도 근본적인 재정확보대책이 필요한 상황임.

5. 수입확충방안에 관한 의견

가. 현재 회비 납부율이 약 80%수준인데, 이를 가능한 100%선으로 끌어올려야 할 것으로 생
각됨. 회비만 완전히 납부되면 현재 매월 발생하는 적자는 해결가능하다고 보여짐.

나. 부산지부의 분담금이 매월 15만원 수준으로 매우 낮은 상태이므로 상향조정 필요 있음.

다. 변협의 자료수집비가 5년간 매월 50만원으로 동결되어 있는데, 비현실적인 액수이므로 상
향조정할 필요가 있음.

라. 각 회원이 모임 사업에 대한 찬조(현물포함)를 보다 적극적으로 할 필요 있음.

마. 민변을 통하여 사전수입시 받는 변론비(100만원)중 10% 정도를 기획변론비나 기타 특별
사업비로 적립하는 방안도 고려할 필요가 있음.

바. 장기적으로는 사업추진비용을 기금을 조성하여 해결할 필요가 있음

감사 박 연 철
한 정 화

(편집자주) 모임의 환경위원회(위원장 윤종현 회원)는 그동안 '시화호' 사건에 조직적으로 대응하고
이 사건의 올바른 해결을 위하여 노력하였습니다.

시화호 무단방류금지 가처분 신청서

신 청 인 별지 1 기재와 같음

신청인들 대리인 별지 2 기재와 같음

피신청인 1. 한국수자원공사
대전시 대덕구 연축동 산 6-2
대표자 이사장 노 무 식

2. 농어촌진흥공사
의왕시 포일동 487
대표자 사장 조 흥 래

신 청 취 지

신 청 원 인

1. 피신청인들은 경기도 안산시 소재 시화호의
수위가 EL(-)1.0m를 넘지 않는한 동 호수의 물
을 바다로 방류하여서는 아니된다.

2. 피신청인들은 위 시화호에 해수를 유입하여
서는 아니된다.

3. 소송비용은 피신청인들의 부담으로 한다.
라는 결정을 구함

1. (당사자)

신청인들은 모두 이 사건 시화호 앞 바다 연안에
거주하면서 어업활동으로 생계를 유지하는 어민들이
고, 피신청인들은 이 사건 시화지구 개발사업의 사업
시행자이면서 동시에 시화호 방조제의 관리를 담당
하고 있는 법인체들입니다.

2. (시화지구 개발사업 현황)

가. 시화지구 개발사업은 국토를 확장하고 신도

시를 개발함으로써 수도권 인구를 분산시키고 연간 2만2천톤의 식량을 증산한다는 계획하에 경기도 안산시, 시흥시, 용진군의 1도 2시 2군에 이르는 광활한 간석지를 개발하고자 하는 대규모 사업입니다.

이 사업은 1970년대 중반부터 구상되어 1982년부터 1986년까지 사이에 기본조사가 실시 되었는데, 그 조사에서 총 5,200만평의 간석지를 매립하여 1,600만평의 공단(400만평의 공단 1,200만평의 도시)을 조성하고, 1,500만평의 농지를 조성하며, 1,700만평의 담수호를 건설하여 1억8천만톤의 농업용수와 공업용수를 확보함과 동시에 호수에는 레크레이션 및 수상스포츠 시설을 유지해 대형 위락공단을 형성한다는 등의 기본적인 내용이 확정되었습니다.

아울러 1986. 7. 건설부와 농수산부간 협의에서는 이 사업의 시행자를 산업기지개발공사(현 한국수자원공사)로 하되 농경지 조성은 피신청인 농어촌진흥공사에서 맡기로 하는 원칙이 확정되었습니다.

나. 이에 따라 1987. 6.경부터 시화호 방조제 공사가 시작되어(이 공사에 대한 환경영향평가협의는 공사 착공 이후인 1987. 10.경부터 비로소 시작되어 1988. 9.경까지 사이에 이루어졌다), 1994. 1.경 총 연장 12.6Km에 달하는 방조제 물막이 공사가 완료되었습니다.

이 방조제 공사에 소요된 예산은 총 4,900억원(부대비용을 합치면 약 1조원가량)이었는데, 그 면적은 1,700만평에 달하고(이는 대략 여의도 면적의 20배), 그 담수용량은 3억3천만톤이며, 방조제는 네덜란드 주다지 방조제에 이어 세계에서 2번째로 길다고 합니다. 이 담수호에는 2개소의 배수갑문(108m)이 있어 그 배수능력은 2,386m³/초이고, 관리수위는 평시에는 -1.0m, 홍수시에는 +0.1m(해수면 기준)입니다.

3. [시화호의 오염]

가. 오염현황

(1) 1994. 1. 방조제 끝막이 공사 완료 후 시화호 수질오염도가 점차 증가하기 시작하였고, 1995. 1. 경부터 1996. 3.경까지 방조제 사면보호공사를 위해 해수유입을 차단하자 호수내 수질은 급격하게 악화되었습니다.

시화호의 최근 몇 년 간의 오염도 추세는 아래 표에서 보는 바와 같습니다.

오염물질(ppm)	화학적 산소요구량	부유물질
'92	3.4	11.9
'93	3.2	12.6
'94	5.9	14.7
'95	9.4	15.3
'96(1~4)	14.4	21.4
비교	농업용수기준 : 8.0	

이러한 시화호의 수질오염도는 당초 계획했던 농업용수 수질기준인 화학적산소요구량(COD) 8ppm은 물론 공업용수 기준인 10ppm조차도 훨씬 초과하는 것으로서 한강과 낙동강 하류 오염도의 2배이상입니다(환경단체들이 조사한 바에 의하면 화학적 산소요구량이 기준치의 4배가 넘는 42.5ppm에 부유물질이 51.6ppm으로 되어 있다).

(2) 시화호 물의 용존산소(물에 녹아 있는 산소 DO : Dissolved Oxygen)의 농도는 시화호 수심 4m 이상의 표층수의 용존산소 농도가 4.5-7ppm인데 비하여 호수 한가운데 수심 6m 지점에서 채취한 물속에 녹아 있는 산소는 0.5ppm이고, 수심 8m에서는 0.2ppm에 불과합니다. 보통 맑은 물의 용존산소량이 7-10ppm정도이고, 이 용존산소량이 4-5ppm 이

하로 내려가게 되면 일반적인 물고기들이 살 수 없게 된다고 하는데, 이에 의하면 시화호 수심 6m 이하 저층의 수질은 물고기는커녕 갯지렁이조차 살 수 없는 '사해'나 다름없는 상태인 것입니다. 이와 같이 시화호 수심 6m 이하의 물은 거의 무산소층이나 다름 없으므로 오염물질이 심하게 부패하면서 발생하는 황화수소 때문에 시궁창 냄새같은 악취가 심하게 납니다.

(3) 위와 같은 오염으로 인하여 시화호에서는 물고기를 비롯한 생물도 점차 줄어들고 있습니다. 한 조사결과에 의하면 10여년전 시화호 물 밑바닥 생물은 106종이었는데 현재는 89종으로 급격하게 줄어들었다고 합니다. 뿐만 아니라 극히 최근인 1996. 8. 경에는 시화호에 서식하고 있던 망둥이와 잔재우가 폐죽음하는 사태가 발생하였고, 또 이들 죽은 물고기를 먹은 오리와 갈매기, 백로 등 물새가 연쇄적으로 폐죽음하는 사태도 발생하였습니다.

나. 오염원인

(1) 시화호의 오염의 주된 원인은 호수 주변에 큰 하천이 없어 유입되는 수량이 워낙 적고, 또한 유입된 물이 호수에 장기간(200일-1년) 체류함으로써 자정능력이 현저히 떨어진다는데 있습니다.

(2) 더구나 이와 같이 유입되는 수량도 대부분 인근지역 공장(반월공단)의 폐수와 가정의 생활오수 이어서 시화호의 오염을 가속시키고 있습니다.

이러한 오·폐수가 유입되는 통로인 시화호 주변 하천의 오염도를 보면 신길천 45.7ppm, 화정천 28.1ppm, 안산천 20.3ppm, 반월천 19.5ppm, 동화천 11.4ppm 등으로 그 오염상태가 매우 심각함을 알 수 있습니다.

(3) 반면에 이와 같은 오·폐수를 처리할 수 있는 오염정화처리시설은 대단히 부족합니다. 시화호 유역에서 발생·유입되는 오·폐수는 1일 총 49만톤

인데 그 중 17만6천톤(36%)만이 하수처리장에서 2차 처리된 후 외해로 방류되고 그 나머지 31만4천톤은 그대로 시화호에 유입되고 있는 실정입니다.

(4) 또한 하수처리구역도 하수차집관로의 오점합 등으로 인해 상당량의 오·폐수가 우수관을 통하여 시화호로 직접 유입되고 있습니다(시화공단 지역 우수의 화학적 산소요구량은 31.4ppm이다).

다. 오염대책

시화호의 오염이 이와 같이 심각한 정도에 이르자 환경부는 1999년까지 총 4,493억원을 투입하여 안산시 시흥시 화성군의 하수처리장을 신·증설하고, 시화공단 하수처리장 증설과 하수관로를 정비하며, 하수 오·폐수가 호수로 직접 유입되지 않도록 시화호에 환배수로 18Km를 설치하고 호수 안에 인공습지 15만평을 조성할 예정이라고 발표하였습니다.

4. [무단방류]

가. 시화호의 수질오염이 심각하게 악화되고 또 그로 인하여 사회적으로 커다란 물의를 빚게 되자 피신청인들은 위와 같이 오염된 시화호의 물을 아무런 정수처리도 않은 채 무단히 외해로 방류하여 이를 회색시키고자 하였습니다. 즉, 피신청인들은

- (1) 1996. 1. 20.부터 같은 해 2. 7.까지 사이에 총 1,970만톤의 물을 방류하였고,
- (2) 1996. 5. 10.부터 같은 해 5. 12.까지 사이에 총 3,650만톤의 물을 방류하였으며,
- (3) 1996. 6. 29.부터 같은 해 6. 30.까지 사이에 총 3,300만톤의 물을 방류하였고,
- (4) 1996. 7. 17. 총 2,270만톤의 호수물을 방류하였고,
- (5) 1996. 7. 26.부터 같은 해 7. 30.까지 총 7,050만톤의 호수물을 방류하였습니다.

나. 시화호의 이와 같은 방류에 관하여 피신청인 한국수자원공사는 홍수조절을 위하여 부득이 방류한 것이라고 발표한 바 있으나, 위와 같이 여러 차례 방류한 것이 모두 홍수조절을 위한 것이 아님은 분명하고, 가령 비가 많이 온 1996. 6. 29.의 방류의 경우에도 그 당시 호우주의보는 방류이전에 이미 해제된 상태였고, 이 날 내린 비도 40mm미만의 적은 양에 불과하여 위와 같은 피신청인의 발표는 이를 선뜻 수긍하기 어렵습니다.

다. 뿐만 아니라 피신청인들은 시화호의 이와 같이 썩은 물을 앞으로도 주기적으로 외해로 방류할 계획을 가지고 있어 더욱 우려되고 있습니다.

5. (무단방류로 인한 해양오염)

피신청인들이 이와 같이 시화호의 오염된 물을 무단히 방류함으로써 말미암아 시화호 앞 인근 해역이 심각하게 오염되었음은 더 말할 것도 없습니다.

(1) 1996. 5. 10.부터 같은 해 5. 13.까지 사이에 이루어진 방류로 인하여 해양이 오염된 정도를 살펴 보면, 방류 하루 전인 5. 9. 시화호 배수갑문 앞 바다의 수질은 COD 1.8ppm으로 2등급에 해당하는 비교적 깨끗한 편이었는데, 5. 10. 1차 방류로 1,200만 톤의 물이 방류된 직후 배수갑문 앞 바다의 수질은 COD 9ppm을 나타내었으며, 배수갑문에서 3.67Km 떨어진 바다 표층의 수질은 6.2ppm, 5.5Km 떨어진 표층의 수질은 4.2ppm이었습니다.

그리고 거의 폐수로 볼 수 있는 시화호의 물은 외해로 방류되더라도 밀물과 해류 흐름에 막혀 8Km 이상으로는 퍼져 나가지 않는 사실도 관찰되었습니다.

(2) 또 이러한 시화호의 폐수 방류로 인하여 시화호 인근해역의 어패류가 거의 전멸상태에 이르고 있습니다. 즉, 1996. 6.경 조사된 결과에 의하면 시화호 인근 대부도, 선재도 앞 바다에 서식하는 어패류

는 16종이었으나 7월 초순에는 9종, 같은 달 하순에는 6종으로 감소한데 이어 같은 해 8. 10.경에는 겨우 2종 밖에 확인되지 않고 있습니다.

통상 7월부터 8월까지는 꽃게와 바지락, 맛, 대합, 낙지 등 어패류의 산란기로 정부가 출어를 금지하고 있는 기간인데도 피신청인들은 오염된 물 수천 만톤을 무단방류함으로써 직접적으로는 산란기의 치어와 치패류를 집단폐사시키고 궁극적으로는 해양생태계를 파괴시키고 있는 것입니다.

(3) 뿐만 아니라 시화호의 오염된 물을 대량으로 방류한 결과 부영양화가 진행되어 인근 해역에 적조 현상이 우려되고 있습니다. 지난 8. 10. 조사한 바에 의하면 시화호해역의 식물성 플랑크톤 엽록소(클로로필a) 농도는 평균 17.12mg/m³로 방조제가 막히기 전인 1993. 8.의 0.68mg/m³보다 25배 높게 나타나고 있고, 또한 서해에서 적조를 일으키는 주요 동물성 플랑크톤인 야광충은 방류직전인 6월 수문앞에서 m³당 9,347마리였으나 방류 직후인 7월 28,679마리로 3배이상 늘어났습니다. 야광충은 같은 농도로 발생해 다른 생물이 집단폐사하는 치명적인 플랑크톤입니다.

6. (신청인들의 피해 및 피보전권리)

가. 신청인들은 시화호 배수갑문 앞 대부도에 거주하는 어민들로서 피신청인들이 시화호의 오염된 물을 인근 외해로 방류한 이후 어로활동을 할 수 없어 생계에 심각한 타격을 받고 있습니다.

뿐만 아니라 신청인들이 오염된 물고기 등을 채포하여 이를 공급하는 경우 인체에 직접적인 피해가 발생할 우려가 있습니다.

더 나아가 시화호의 오염된 물을 방류하게 되면 이로 인하여 인근 바다의 생태계는 근원적으로 파괴되어 신청인들의 생활터전이 사라지게 되고, 아울러

이를 원래의 상태로 복원하는 것은 사실상 불가능하다고 할 것입니다.

나. 우리 헌법은 제35조 제1항에서 '모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다'라고 규정하여, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리 즉, 환경권을 가지고 있음을 명시하고 있습니다.

이러한 환경권의 법적 성질에 관해서는 이를 사법상의 구체적인 권리까지 인정하여 환경권 자체의 침해 또는 침해의 우려에 대하여 그 배제청구권을 인정할 수 있을 것인지의 여부를 둘러싸고 아직 다툼이 있기는 하나, 오늘날 환경문제의 중요성에 비추어 점차 그 구체적인 권리성을 인정하고자 하는 추세에 있음은 주지하는 바와 같습니다.

이 사건에 있어서 신청인들은 모두 시화호 앞 바다 연안에 거주하면서 인근 바다에서 어로작업을 하여 생계를 유지하는 어민들로서 동 바다의 오염으로 인하여 앞서 본 바와 같은 직접적이고도 구체적인 피해를 받게 됨은 말할 것도 없습니다. 그렇다면 신청인들은 위와 같은 환경이익의 침해에 대하여 그 방지 및 예방을 청구할 수 있는 청구권을 가진다고 할 것입니다.

다. 한편 민법 제214조는 '소유자는 소유권을 방해하는 자에 대하여 방해의 제거를 청구할 수 있고 소유권을 방해할 염려가 있는 행위를 하는 자에 대하여 그 예방이나 손해배상의 담보를 청구할 수 있다'

고 규정하고 있고, 제217조는 '토지소유자는 매연, 소음, 진동 등 기타 이에 유사한 것으로서 이웃 토지의 사용을 방해하거나 이웃 거주자의 생활에 고통을 주지 아니하도록 적당한 조치를 할 의무가 있다'고 규정하고 있으며, 또 수산업법 제15조 제2항은 '어업권은 물권으로 하고 이 법에서 정한 것 외는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용한다'라고 규정하고 있습니다.

이 사건에 있어서 신청인들은 허가를 받은 어업권을 가지고 있고, 그렇다면 이러한 권리에 대한 침해나 침해의 위험에 대하여 신청인들은 그 배제 혹은 예방을 구할 청구권을 가지고 있다고 할 것입니다.

라. 그리고 이러한 해양오염으로 인한 신청인들의 피해는 비록 그로 인한 금전보상 등의 방법이 있다고 하더라도 이미 충분히 회복될 수 없게 되고, 또 회복한다고 하더라도 상당한 시간과 비용이 필요하게 되므로 신청인들이 위 권리를 행사할 보전의 필요성이 인정된다고 할 것입니다.

7. [결 론]

이상과 같은 이유로 신청인들은 피신청인들에 대하여 이 사건 시화호의 오염된 물을 무단히 방류하여 시화호 인근 해역을 오염시키는 행위를 중지시키고 자 이 신청에 이른 것입니다.

첨부서류

- 1. 신청서 부분 2 통
- 1. 법인등기부 등본 2 통
- 1. 소송위임장 1 통

1996. 11. 15.
위 신청인들 대리인

변호사 최 영 도

법무법인 시민종합법률사무소
담당변호사 윤 중 현

법무법인 자하연
담당변호사 윤 기 원

변호사 오 중 한

변호사 조 흥 식

법무법인 동부종합법률사무소
담당변호사 김 호 철

수원지방법원 귀중

별지 1 : 신청인 목록

1. 박 청 수
안산시 대부남동 820 14통
2. 문 덕 환
안산시 대부북동 1848-366
3. 이 승 인
인천 용진군 영흥면 선재 2리 75
4. 나 창 훈
인천 용진군 영흥면 선재 2리 27
5. 서 천 식
인천 용진군 영흥면 선재 2리 83
6. 조 성 료
인천 용진군 영흥면 내오리 8
7. 윤 화 보
인천 용진군 영흥면 내오리 19
8. 장 천 수
안산시 선감동 19통 151번지
9. 최 윤 목
서울 안산시 선감동 25-1
10. 김 정 근
안산시 선감동 287-8

별지 2 : 대리인 목록

- 변호사 최 영 도
서울 서초구 잠원동 27-8 고려화학빌딩 2층
- 법무법인 시민종합법률사무소
서울 서초구 서초동 1575-1 고려빌딩 3층
담당변호사 윤중현, 한택근, 김원일, 김남준, 김우진
- 변호사 오 중 한
서울 중구 순화동 1-170 삼도빌딩 4층
- 변호사 조 흥 식
서울 서초구 서초동 1573-1 서초프라자 910호
- 법무법인 동부종합법률사무소
서울 광진구 자양2동 216-23
담당변호사 김호철

이달의 민변 96년 12월호

발행일 96년 12월 15일

발행인 최영도

편집인 출판홍보위원회

박성호 박원순 백승현 이백수

장연순 조광희 조용환 차병직

발행처 민주사회를 위한 변호사모임

주소 서초구 서초동 1572-12 명지빌딩 4층

전화 522-7284 팩스 522-7285

천리안 M321 · CUG (GO MB)

나우누리 · 하이텔 minbyun7