

이상 간략하게 다민족 공생사회를 위한 몇 가지 제언을 해보았다. 사회의 변화는 우리들의 의식의 변화보다 훨씬 빠르게 진행되어가고 있다. 아주 드물게 눈에 띄이던 이주노동자들이 직장동료이고, 이웃주민이고, 가게의 손님이고, 가족 혹은 친지가 되고, 그들의 2세대 내 아이의 급우가 되기까지의 시간은 고작 10여년에 불과하였다. 미처 준비하지 못하는 사회 단일민족을 강조하던 한국사회는 어느 순간에 돌아보니 이미 다민족사회로 진행하였고, 한국사회의 구성원들로서는 이러한 변화를 적절하게 수용해야 하는 과제를 안게 되었다. 이제 새로운 사회적 의제로 상정되고 있는 바, 구체적인 실천방안은 아직 미흡한 수준에 머물러 있는 것이 사실이다. 비록 늦었지만 지금이라도 다민족 공생사회를 위한 사회적 기틀 마련을 위해 전사회적인 관심과 연구가 필요하다 하겠다.

쟁점토론

국가기간산업의 사회경제적 역할과 공공성 강화방안

## 국가기간산업(네트워크산업)의 공공성강화, 어떻게 할 것인가?

황민호 공공연맹 수석부위원장

### 1. 문제제기

2002년 2월 25일 새벽, 공공부문 노동자들의 공동파업투쟁이 선언되었다. 발전·철도·가스 노동자들이 '국가기간산업 해외매각 반대 및 사유화 저지'를 공동으로 요구하는 투쟁이었다. 비록 발전 노동자들만이 38일간의 장기투쟁을 전개했지만, 이들 국가기간산업 노동자들이 제기한 공동의 요구조건은 사회적으로 많은 파급을 불러 일으켰다. 그 동안 경제위기상황과 IMF관리체제를 극복하기 위해 '공공부문의 효율성 강화와 개혁이라는 지배이데올로기'에 포섭되어 있었던 사회구성원들이 국가기간산업 사유화 정책의 사회적 역기능들을 제대로 인식할 수 있게 되었고, IMF체제를 조기에 졸업할 수 있었던 원인 중의 하나가 바로 신자유주의 전략의 일환으로 추진된 국가기간산업 사유화정책이었다는 사실도 잘 알게 되었다.

하지만 공공부문 노동자들이 국가기간산업 사유화 정책의 사회적 문제점들을 제기한 것은 2002년 2월의 '3사 공동투쟁'만이 아니었다. 공공부문 노동자들은 1999년부터 2001년까지 공공부문에 대한 신자유주의 구조조정정책을 반대하는 투쟁의 과정에서 정부와 국민에 대한 공복의식을 능동적으로 혹은 피동적으로 극복하면서 노동자 계급으로서의 불만과 분노를 표출해 왔고, 국가기간산업 사유화 정책의 문제점들을 해결하려는 사회적 주도세력으로 존재했었다. 단지 노동자 계급을 제외한 다른 사회구성원들이 지배이데올로기에 더 많은 영향을 받고 있었기 때문에, 국가기간산업 사유화 문제가 사회적 문제로 대두되지 못하였을 뿐이다.

반면에 공공부문 노동자들은 이러한 각종의 투쟁을 계기로 민주노조운동의 전략적 주체로 성장하였고, 또한 노동과 생활의 존재기반을 사회적 주도세력의 과제로 전파시켜 나갔다. 임금가이드라인의 규제 및 구조조정정책의 주요 대상이 되기 이전까지는 사적자본의 노동자들에 비해 상대적으로 안정적이었던 고용조건의 폐지, 인력감축 중심의 공기업 구조조정의 강화, 공공부문 노동자들의 개인적·사회적 희망의 상실 등이 그 원인으로 작용하였고, 또한 투쟁의 대상이 정부를 비롯한 공적 주체라는 점, 투쟁의 효과가 전사회적인 파급력을 보유했다.

구분	총계	단기종합	단기상용	산업연수	사증면제	밀입국	기타
계	255,978 (100%)	91,521 (36)	55,607 (22)	52,457 (20)	25,208 (10)	10,476 (4)	20,709 (8)
중국(동포)	151,313 (91.736)	61,134 (36.098)	47,055 (24.930)	24,092 (14,788)		10,293 (9.812)	8,739 (6.108)
방글라데시	17,087	226	240	5,427	10,279	1	914
필리핀	16,078	6,902	735	5,412	9	1	3,019
몽골	13,952	10,301	1,295	275	510	2	1,569
베트남	10,608	1,270	641	7,563	33	19	1,082
기타 (91개국)	46,940	11,688	5,641	9,688	14,377	183	5,386

하고 있다는 점, 그리고 투쟁의 주체들이 사회적인 공공적 서비스 기능을 담당하고 있다는 점 등이 주요 동력으로 작용하였다.

그런데 공공부문 노동자들의 이러한 각종의 투쟁, 특히 국가기간산업의 사유화 정책을 바라보는 시각이 매우 다양하다. 개괄적으로 정리한다면, 세 가지의 논점이 존재할 수 있다. 첫째로는 국가기간산업의 사유화를 통한 생산성 및 효율성의 강화로 사회구성원들의 복리가 증진될 수 있는 것이기 때문에 국가기간산업이 사유화되어야 한다는 시각이다. 사유화 정책 찬성론이다. 둘째로는 국가기간산업 내부에 존재하는 구조적 문제점들을 개혁하는 차원의 구조조정은 필연적이지만, 그러한 산업의 사유화에 대해서는 원칙적으로는 반대하되 많은 지점에서 검토해볼 필요가 있다는 시각이다. 소위 공공부문 혹은 국가기간산업의 '민주적 구조조정론'이다. 셋째로는 국가기간산업의 사유화는 그 산업의 사회적 공공성을 훼손하는 것이기 때문에 사유화정책에 대해 전면적으로 반대하는 시각이다. 국가기간산업의 공공성을 강조하면서 노동자들의 계급적 단결투쟁으로 사유화 정책을 분쇄하고자 하는 '사유화정책 반대론'이다. 물론 각각의 이론들은 나름대로 근거를 가지고 김대중 정부의 국가기간산업 사유화 정책을 평가하고 있지만, '사유화 정책 찬성론'과 '민주적 구조조정론'은 자본주의 체제에서 건설되고 소멸되어 왔던 국가기간산업의 역사성을 충분히 담지 못하고 있다. 즉 국가기간산업의 건설 및 사유화 과정이 자본축적의 조건을 구축하는 역사적 산물이었다는 점을 간과하고 있는 것이다.

따라서 이 글에서는 국가기간산업에 대한 역사적 접근으로 국가기간산업의 사회적 공공성을 유지·강화하기 위한 시론적 방안을 모색하려 한다. 사유화정책 반대론에서 제기하고 있는 국가기간산업 사유화정책의 사회적 역기능의 문제점들을 중심으로 하는 기능주의적 접근의 한계를 역사주의적 접근으로 극복함과 동시에 국가기간산업의 공공성이 유지·강화되어야 하는 근거를 제시하고자 한다. 즉 자본주의 체제에서 사회적 생산과 사회적 소비를 위한 공공재화가 어떻게 생산되고 소비되어야 하는가, 국가기간산업의 사회적 공공성을 유지·강화하기 위해서는 국가기간산업의 내부의 문제점들을 어떻게 혁신해야 하는가, 그리고 공공부문 노동조합운동이 이러한 과제와 국가기간산업의 사유화 저지를 위한 투쟁과제를 어떻게 통일시켜 나갈 것인가 등의 문제의식을 시론적인 차원에서 진단하고 그에 대한 대안을 모색하려 한다.

## 2. 국가기간산업의 역사성

2003년 1월 현재 11개 민영화 대상 모기업 중 8개 기업을 민영화하였고, 61개 공기업 자회사 중 18개를 이미 사유화 및 통폐합을 완성하였다. 나머지 43개 공기업 자회사 중 36개를 사유화 및 통폐합을 추진하고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 공기업 사유화 정책은 김대중 정부의 사유물이

1) 민영화된 공기업은 국정교과서(1998년 11월), 종합기술금융(1999년 1월), 대한송유관(2000년 4월), 포항제철(2000년 10월), 한국종합화학(2000년 11월), 한국중공업(2000년 12월), 한국통신(2002년 5월), 한국담배인삼공사(2002년 10월)이다. 그리고 추진방식은 대부분 해외 DR발행, 공개입찰, 정부지분 매각 등이었다. 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁백서』, 2002년 12월, 82-120쪽 참조.

아니다. 한국 자본주의체제가 성장하는 과정에서 역대 정권<sup>2)</sup>이 필요에 따라 추진해 왔던 것이다. 그런데 한국의 역대 정권이 추진했던 공기업 사유화 정책의 배경은 "세계적인 차원에서 자본간의 무한 경쟁체제의 강화·자본주의 체제의 구조적 불황의 장기화·공기업의 비효율 비용의 증가이고, 성과 및 목표는 국가의 재정부담 해소·민간경제의 활성화·경제효율화·공공부문 비효율 제거" 등이었다. 특히 공기업 사유화 정책은 현상적으로는 새로운 정권이 들어서고 난 이후에 항상 추진된 새로운 경제정책의 일환이었다고 하지만, 실질적으로는 자본의 구조적 위기에 대응하기 위한 축적전략의 변화와 긴밀하게 연계되어 있다. 자본진영의 '이윤추구 재편전략'의 일환으로 산업구조를 조정하는 정책이었고, 자본의 유기적 구성이 고도화되는 단계에서 이윤율을 확보하기 위해 노동력을 재편하는 정책이었다.

이러한 정책은 새로운 정권이 들어선다 해도 지속될 것이다. 노무현 대통령 후보를 내세웠던 민주당은 지난 제16대 대통령 선거공약에서 국가기간산업 사유화와 관련된 공약을 다음과 같이 발표하였다. "공공기관의 효율성 제고, 네트워크 산업을 중심으로 한 국가기간산업의 경쟁력과 효율성 강화, 동북아 에너지 협력기구 및 경제협력체 창설, 동북아 물류의 허브(hub)기지로 확대·개발, 외국인 투자환경 조성" 등이다. 이러한 정책공약은 기본적으로 국가기간산업의 구조개편 및 국가기간산업과 관련된 외국자본과의 긴밀한 협조체제를 전제로 하고 있다. 김대중 정부가 2001년 11월 WTO뉴라운드협정에 조인한 상태에서, 2002년 6월 30일까지 전력·통신·교통·금융·보건의료·교육 등의 13개 공공서비스 분야의 시장개방과 관련된 양허요청서(request)를 제출하였고, 노무현 정권은 2003년 3월 31일까지 시장개방 양허안(offer)을 제출해야 한다. 또한 2001년 12월 22일 한국과 일본은 투자협정의 초안에 합의하였는데, 주요한 내용은 ①해외 투자자의 권리를 정부·지역사회·시민·노동자 그리고 환경 등 다른 어떠한 부문의 권리보다 우선시하며, ②해외 투자자에 대한 어떠한 사회

월), 한국담배인삼공사(2002년 10월)이다. 그리고 추진방식은 대부분 해외 DR발행, 공개입찰, 정부지분 매각 등이었다. 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁백서』, 2002년 12월, 82-120쪽 참조.

2) 박정희 정권은 제2차 경제개발계획(1967년-1971년)을 추진하는 첫 해인 1967년 4월 1일 관세무역 일반협정(GATT)체제의 정식회원국가로 가입하였고, GATT의 주요 요구사항이었던 국제무역의 확대를 위한 관세제도의 변화와 세계 자유시장경제체제에 능동적으로 편입하였다. 이 과정에서 조선공사, 인천중공업, 대한항공 등을 사유화하였다. 전두환 정권은 경제위기의 상황에서 정치권력구조와 자본축적구조를 재편하기 위해 공기업 사유화 정책을 추진하였다. 1981년의 자본의 국제화 방침과 1984년의 외국자본도입법을 전면적으로 개편하여 법률적 근거를 마련한 전두환 정권은 이른바 자본 자유화를 핵심으로 하는 개방체제로의 이행과 은행 자율화 및 공기업 사유화를 추진하였던 것이다. 1986-1988년의 3저 호황기를 거치고 난 이후 현재까지, 특히 IMF 경제위기관리체제 이후에는 선진 자본주의 국가의 신자유주의 세계화 정책에 조응하는 공기업 사유화 정책이 추진되고 있다. 1987년-1993년 사이에 국민은행, 포철, 한전 등의 정부보유주식을 국민주방식으로 사유화하였다. 그리고 1993년 김영삼 정부 출범 이후에는 1993년 12월 정부투자기관 경영평가위원회가 <공기업 민영화 및 기능조정방안>을 의결해서 58개 공기업의 민영화 및 10개 공기업의 통폐합 방침을 확정하였으며, 그 방침을 토대로 16개 매각, 6개 지분매각, 통폐합 5개 등의 공기업 사유화를 추진하였다. 김의동, 『한국 자본주의의 전개과정과 그 특성』, 장상환정진상 외, 『한국사회의 이해』, 이지, 1994, 112-138쪽 참조, 공공연맹, 『현 정부의 공기업 민영화(사유화) 정책의 내용과 문제점』, (http://kpsu.kctu.org).

3) 삼성경제연구소 편, 『민영화와 한국경제』, 삼성경제연구소, 1997.11, 22쪽.

적·민중적 통제가 있어서도 안되며, ③해의 투자자가 국가를 상대로 직접 제소할 수 있는 권리의 부여 등이다.<sup>4)</sup> 노무현 정권이 공공서비스분야의 시장개방정책과 사유화정책을 실현해야만 하는 국제협약이다. 즉 국가기간산업 및 공공서비스부문에 대한 사유화를 추진하여 국민들의 생활주권과 산업주권을 국내의 독점자본에게 부여해야만 하는 조건인 것이다.

이와 같이 역대 정권은 산업구조 재편전략에 따라 다양한 공기업들을 필요에 따라 설립했다가 필요에 따라 사적자본에게 사유화해 왔다. 문제는 사유화되었던 다양한 공기업들이 국가기간산업이었다는 점이다. 물론 한국의 자본주의 생산력의 현실에서 통상적으로 국가경제의 모세혈관으로 간주되는 네트워크산업<sup>5)</sup>만을 국가기간산업이라고 이해하기도 하지만, 자본주의 생산력의 조건에 따라 혹은 각 국가의 주요 생산력의 조건에 따라 국가기간산업의 내용과 형식이 다를 수밖에 없다.

네트워크산업은 개별자본이나 총자본에게 이윤창출의 조건을 보장하기 위한 하부산업(infra-structural industry)으로서의 성격을 지니고 있지만, 네트워크산업 자체가 이윤을 창출하지 못했던 시기에는 다른 산업과 함께 국가기간산업으로 존재하면서 국가의 집중적인 투자에 의존했었다. 이러한 시기의 네트워크산업은 다른 산업의 이윤창출을 촉진시키고 보장하기 위한 국가기간산업으로 존재했다. 국가기간산업이 자본진영에게 자본축적의 조건을 제공하는 시원적 산업으로서의 특성인 것이다.

그러나 네트워크산업이 자체적으로 사회적으로 생산과 소비가 활성화되고 이를 토대로 이윤을 창출하는 시기에는 국가와 자본은 국가기간산업으로서의 공공성을 폐기시켜 왔다. 한국에서 1960년대 이후에는 네트워크산업 이외에도 항공, 중화학공업, 금융산업 등도 국가기간산업으로서의 성격을 보유한 채 국가의 중장기적인 투자의 대상으로 존재했지만, 이윤이 보장되는 국가기간산업을 사적 자본이 사유화하면서 국가기간산업의 영역과 범위가 축소되어 왔다. 네트워크 산업 역시 사회적 소비가 확장되어 이윤창출이 가능한 조건에서 자본진영에게 사유화하는 정책을 추진하고 있는 것이다. 만약 전력, 가스, 철도 등의 네트워크 산업이 사유화될 경우, 국가가 직접 투자하여 사회적 재화를 제공하는 영역은 더욱 축소될 것이다.

예를 들면, 자본주의 초기 발전단계에서는 전력, 철도, 통신, 금융, 철강, 정유, 석유화학, 비료 등의 자본집약적 산업을 국가기간산업으로 간주하여 국가의 재정으로 기업을 설립하고 운용하였다. 자본주의 사회의 유지·재생산에 요구되는 재화들이 이윤창출을 목표로 하는 개별자본 및 총자본에 의해 생산될 수 없는 경우, 국가가 직접 창출하거나 혹은 국가적 지원으로 해결해 왔던 것이다. 그러나 자본주의 생산력이 발전하는 과정 및 자본의 수요에 따라

4) 투자협정-WTO반대 국민행동, 「투자협정 제대로 알기」, 2002.2.5.

5) 배규식은 전력, 철도, 가스, 통신, 우편, 수도 등 네트워크 산업 및 이들 관련 산업은 전략적, 인프라스트럭처적 성격으로 인해 국가의 재정에 의한 직접 투자와 인프라건설 및 운용을 특징으로 하고 있으며, 대다수 국가가 이러한 산업에 대해서는 공공독점모델 형식의 지배제도를 유지하고 있다고 한다. 배규식, 「공공부문의 민영화와 구조개혁에 관한 시론」, 한국노동사회연구소, 「공공포럼 제4차 토론회」, 2001년 11월 13일, 4-5쪽.

그러한 국가기간산업을 사적 자본에게 사유화하는 정책을 추진하여, 국가기간산업의 영역과 범위가 지속적으로 축소되고 있는 것이다.

한국의 경우에도 마찬가지이다. 단지 그러한 산업을 사유화해야만 하는 자본축적의 조건에 있어서 약간의 편차가 나타날 뿐이다. 같은 네트워크 산업이지만, 통신산업은 완전 사유화되었고, 전력·철도·우편산업 등은 점진적으로 추진되고 있다. 만약 이러한 산업을 사유화하고 난 이후에는 국가기간산업이라고 할만한 산업이 거의 소멸하게 될 것이다. 이는 곧 국가기간산업이라는 부문이 자본주의 생산력의 발전단계와 긴밀한 관계를 가지고 있을 뿐만 아니라 자본축적을 촉진시킬 수 있는 사회적 소비와 긴밀한 관계를 맺고 있는 역사적 산물이라는 점을 의미한다. 따라서 자본주의 체제 하에서의 국가기간산업은 '자본축적을 촉진시키기 위한 사회적 생산과 사회구성원 모두의 생활에 필수적으로 요구되는 공공재화의 사회적 소비를 연계시키는 시원적 산업'이라고 할 수 있다.

자본주의 국가는 자본축적을 촉진하기 위해 개별자본이 담당할 수 없지만, 생산을 계속하는데 필수적인 생산조건들을 구축한다. 자본주의 축적체제의 유지 및 강화, 즉 "조직적으로 정치적 이해와 긴밀하게 연계, 경제위기의 경우 경제적 구조조정(합리화)의 주요한 주체, 사기업에 대한 수입 및 수출의 보조수단, 고용안정을 유지하는 수단, 국가기간산업의 전략적 육성, 거시적인 경제정책을 수립하기 위한 도구"<sup>6)</sup>로서의 역할을 담당한다. 특히 "사회간접자본은 국가가 공기업을 통해 도로, 교통, 항만, 전력, 통신 등을 건설하여 낮은 가격의 서비스를 제공하는데, 이러한 사회간접자본은 고정자본의 비용, 자본의 회전 기간 등으로 인해 시장기제를 통해 사적으로 확보하기 힘든 부문인 것이다."<sup>7)</sup> 한편 국가기간산업은 시원적 산업으로서 총자본에게 자본축적을 촉진시키기 위한 조건을 제공하지만, 사회구성원 모두에게 공공적 소비의 혜택을 제공한다. 이 과정에서 자본주의 체제의 사회적 생산력을 발전하게 된다. "이로 인해 국가와 자본은 그 산업의 생산물을 자본의 이익을 앞세우기보다는 사회구성원 모두에게 보편적 이익을 안겨주는 공공재라는 명분을 내세우면서 공급해 왔다."<sup>8)</sup>

따라서 국가기간산업의 공공성을 유지하기 위해서는 자본축적을 촉진시키는 기능보다는 사회구성원 모두에게 공공적 소비혜택을 확장시켜야 한다. 이는 신자유주의 정책의 일환으로 추진하는 국가와 자본의 국가기간산업 사유화 정책이 전면적으로 폐기되어야 하고, 국가기간산업의 사회적 공공성을 확장하기 위한 실질적 대안이 마련되어야 한다는 것을 의미한다. 만약 국가기간산업을 사유화하고자 하는 국가와 자본의 논리적 정당성이 사회구성원들에 의해 부정되고 그러한 논리를 극복할 수 있는 대안이 존재한다면, 국가기간산업 사유화

6) A. Ferner, Government, Managers and Industrials, 1988, 한국노동이론정책연구소, 「공공부문 노사관계」-유럽을 중심으로-, 세미나 자료집을 참조.

7) 심용보, "공기업에서의 상업주의적 관리전략과 노사관계", 연세대학교 대학원 경영학과, 박사학위 논문, 2000년 6월, 18-19쪽.

8) 김세균, 「통신노조운동과 산별노조」, 한국노동이론정책연구소, 「현장에서 미래를」, 1996년 9-10월호, 142-144쪽 참조.

정책은 당연히 폐기되어야 할 것이다.

### 3. 국가기간산업 사유화 정책을 제한적으로 수용하려는 논점 비판

공공부문 사유화정책을 찬성하는 이론<sup>9)</sup>에 대해 비판하는 것을 논외로 한다면, 국가기간산업의 사회적 공공성을 둘러싸고서 사회구성원 및 공공부문 노동조합운동 진영에게 많은 혼란을 야기하는 논점을 비판해야 한다. 그것은 바로 형식적으로는 국가기간산업을 '공공부문의 구조개혁과 효율성 강화'로 포장하는 논리이지만, 실질적으로는 자본과 정권의 신자유주의 전략 및 국가기간산업 사유화 정책을 제한적으로 수용하려는 시각이다.

공공부문 노동운동 내부에는 공공부문 구조조정과 관련된 정부의 논리를 따르거나 혹은 양비론적 시각에서 정부의 논리를 제한적으로 수용하는 경향성이 제시되어 왔다. 홍주환·김영두의 '공공부문의 구조조정에 대한 국민적 합의에 근거한 제한적 구조조정론',<sup>10)</sup> 김대환의 '합의에 의한 공기업 민영화론과 공기업 개혁론'<sup>11)</sup>, 김윤자의 '기업의 민영화에 대해서는 반대하지만 공기업 내부의 민주적 운영이 필요하다는 공공 참여적 책임경영체제론'<sup>12)</sup>, 그리고 박태주·최영기의 '공공부문 스스로 구조조정을 추진하는 과정에서 국민적 합의와 사회적 연대를 추동해내는 공공서비스 노동운동론(사회운동적 노동조합주의론)'<sup>13)</sup> 등이다.

이러한 논의들의 핵심 내용은 다음과 같다. "시장경제로 전환하는 것 자체를 신자유주의 구조조정 정책이라고 비판하고 이를 전면 거부하는 것은 과거의 박정희식 개발모델로 돌아가자는 주장과 구별되지 않는다. 한국의 공기업들은 효율성을 추진하지 못하였으며, 권위주의적 관치경영의 틀을 유지하면서 관료 자본주의의 토대로 작용하였기 때문에, 공공부문의 구조조정은 관료 자본주의의 해체라는 측면에서 부분적으로 긍정성을 가지고 있다. 즉 공

9) 이러한 이론은 잔여잉여청권론, 각축시장론, 규제론 등으로 대별되고 있다. 각각의 이론들은 대부분 시장에서 구축되는 독과점화의 현상을 목살한 채, 사유화는 생산성을 향상시킴과 동시에 사회구성원들의 복리를 증진시킬 수 있다고 주장하고 있다. 국가기간산업의 사유화정책으로 요즘인하, 서비스향상, 산업 재투자의 활성화, 노동시장의 유연화와 근로조건 개선 등의 효과가 발생한다고 주장한다. 반면에 석광훈은 「한국의 전력산업 구조개혁방안으로서 민영화의 위상과 장기적 전망」(2002)에서 핵발전 및 자연독점형 전력체계를 수평/수직적 탈집중화 체계로의 재편을 요구함과 동시에 전력산업의 자유화가 공공성을 위협하지 않는다고 주장하고, 또한 전력산업의 자유화가 가져온 효과를 '공급의 지속성, 처우의 형평성, 사용자의 필요에 따른 적응성' 등이라고 제기하고 있다.

10) 홍주환과 김영두는 「공공부문노사관계의 구조변화와 노동조합의 정책방향」(한국노동사회연구소, 프리드리히에베르트재단, 2001. 12)에서 주장하고 있다.

11) 김대환, '공공부문 개혁의 원칙과 방안'(2001.5)에서 "공익적 목적상 반드시 필요하지 않거나 사기업을 통한 효율증진으로 공익에의 봉사가 큰 공기업은 민영화해야 하고, 민영화는 공기업 개혁의 유일하지는 않지만 유력한 대안"이라고 주장하고 있다.

12) 김윤자, '기간산업 민영화의 문제점과 대안', 『국가기간산업 민영화(사유화), 무엇이 문제인가?』(2001, 11)에서 주장하고 있다.

13) 최영기, 박태주, 「공공부문노동조합 발전을 위한 토론회」, 2001년 8월 21일.

업 형태 그 자체에서 비롯되는 주인없는 경영 및 무책임경영, 방만한고 관료주의적인 경영이 개혁되어야 한다. 따라서 노동운동이 비판해야 할 사항은 구조조정이 일방적이고 획일적으로 진행된 점과 인력감축 위주로 진행된 점이지, 시장경제로의 구조조정 정책 자체를 반대하는 것은 대안 없는 투쟁에 그칠 수 있는 것이다."<sup>14)</sup>

이러한 논의들은 공공참여적 대안을 중심으로 방만한고 비민주적인 공기업의 개혁을 위한 노동조합운동의 필요성을 제기하면서도, 국가기간산업의 사회적 공공성을 시장의 효율성으로 대체하고 있다. 국가기간산업이 시장주의적인 경쟁성과 효율성을 바탕으로 운영되어야 한다는 측면을 긍정적으로 평가하는 반면에 공기업의 정치성, 공기업의 관료주의, 낙하산 인사의 문제 등 한국 공기업의 전근대적인 측면에 대해 부정적으로 비판한다.

그러나 이 시각은 국가기간산업의 사회적 공공성과 관련된 소유의 문제를 도외시하면서 운영의 문제만을 제기함으로써, 국가기간산업의 사회적 공공성의 본질을 희석시킴과 동시에 신자유주의 전략을 추구하는 국가권력의 성격을 불투명하게 만들고 있다.

첫째로는 국가기간산업의 '사회적 공공성'을 운영의 문제만을 부각시키는 '정치적 공공성'으로 전이시키고 있다.

물론 한국의 국·공영 기업은 형식적으로는 근대적인 자본축적구조를 형성하기 시작한 박정희 정권의 개발독재의 모델에서 비롯되었지만, 실질적으로는 자연독점재화에 대한 국가의 공급체계를 바탕으로 사적자본의 자본축적을 원활하게 하였고 운영의 과정에서 관치경영의 폐해를 드러냈다. 자본주의 체제의 국가권력은 본질적으로 사회구성원들에게 공공적 소비혜택을 제공하기 위해 국가기간산업을 육성하는 것이 아니라, 자본축적의 조건을 유리하게 구축하기 위해 사회적 자본을 투자했다는 사실을 방증한다. 문제는 사회적 자본의 실질적 소유자가 사회구성원들이라는 점이다. 국가기간산업의 소유자가 없는 것이 아니라 사회구성원 모두가 소유자라는 사실이다. 단지 국가권력이 소유권을 위임받아 대리인으로서의 역할을 맡았을 뿐이다. 이는 공공재화의 '사회적 공공성'이 문제가 되었던 것이 아니라 공공부문의 '정치적 공공성'이 극대화되었던 것을 의미한다.

A. Ferner(1988)의 지적대로, 자본주의 체제에서의 국·공영 기업은 일반적으로 '체제강화적인 정치적 공공성과 상업적 효율성'을 보유하고 있다. "조직적으로 정치적 이해와 긴밀하게 연계, 경제위기의 경우 경제적 구조조정(합리화)의 주요한 주체, 사기업에 대한 수입 및 수출의 보조수단, 고용안정을 유지하는 수단, 거시적인 경제정책을 수립하기 위한 도구"<sup>15)</sup>로서의 역할을 담당해 왔던 것이다. 한국의 공기업에서 나타난 정치적 공공성은 다음과 같다. "①공기업의 사회적 목표가 정치적 목표에 의해 왜곡되는 경우가 많았다. ②정부가 공기업

14) 최영기, 박태주, 「공공부문노동조합 발전을 위한 토론회」, 2001년 8월 21일, 15-19쪽 참조.

15) A. Ferner는 정치적 공공성의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다. '공기업은 정치적 지배세력과 긴밀하게 연계된 상태에서 정치적 지배세력에게 유리한 공공적 기능을 조절할 수 있다.' A. Ferner, *Government, Managers and Industrials*, 1988, 한국노동이론정책연구소, 『공공부문 노사관계』-유립을 중심으로-, 세미나 자료집을 참조.

의 경영에 직접 간섭하여, 경영층의 인센티브 구조를 왜곡시킬 수 있다. ③경영의 관료화로 기업 내부의 비효율이 증가한다.”<sup>16)</sup> 그리하여 공공부문 내부의 운영과 관련된 문제점들은 지속적으로 지적되어 왔고, 그러한 문제점들을 개혁해야만 할 필요성이 제기되어 왔다.

공공부문에 대한 신자유주의 구조조정전략은 ‘정치적 공공성’의 문제점들을 개혁하려는 것이 아니라, ‘국가권력의 힘으로 형성되어 왔던 정치적 공공성’을 ‘시장의 힘으로 형성되는 정치적 공공성’으로 재편하려는 것이다. 신자유주의 전략은 기본적으로 사회체제를 시장의 힘으로 운영하려는 자본진영의 체제재편전략이고, 구조조정전략은 시장의 힘을 보다 원활하게 관철하려는 자본진영의 산업구조재편전략이다. 양 전략은 상호 유기적인 관계를 형성한 상태에서 비영합(non-zero-sum)게임을 전개하고 있는 것이다.

이와 같이 ‘정치적 공공성’의 문제는 정치권력 및 사회체제의 성격과 유기적으로 연관되지 않을 수 없다. 사회체제의 지배계급, 국가권력의 지배계급, 그리고 사회적 헤게모니 계급 등을 고려하지 않고 국·공영 기업의 운영문제를 독자적으로 분리하여 사고한다면, 그것은 국·공영 기업의 착취체제를 합리적으로 조정하자는 논리와 동일하다. “공기업에 대한 국가의 통제 및 공기업 경영자의 노동과정 통제의 핵심지점은 사기업과 같이 공기업 노동자의 잉여가치 착취와 이를 지속적으로 재생산할 수 있는 공기업 노동자의 동의 구축이다. 공기업의 공식적 목적이 효율성과 공공성이라는 점에서도 나타나듯이, 결국 공기업 노동과정 통제기제의 본질은 사기업과 마찬가지로 잉여가치 착취와 은폐 그리고 이를 둘러싼 노사간의 투쟁이다.”<sup>17)</sup>라는 점을 의도적으로 배제하고 있는 것이다. 따라서 국가기간산업 내부의 운영 문제만을 부각시키는 주장은 정부의 공공부문 구조조정전략과 그것을 토대로 하는 신자유주의 전략의 본질을 희석시키고자 하는 것에 불과할 수 있다는 점이다.

둘째로는 신자유주의 전략의 일환으로 추구되고 있는 국가기간산업 구조조정정책을 개혁적 국가권력의 문제로 전이시키고 있다.

권위주의 정권 하에서 운영되었던 한국의 공기업은 “정경유착의 매개고리를 제공하는 운영, 관료주의적이고 권위주의적인 운영, 독점적 규격가격제도에 의한 배분의 비효율성, 방만하고 무사안일적인 운영”<sup>18)</sup> 등의 문제들을 드러냈던 것으로 평가한다. 국가기간산업의 사유화를 찬성하는 논리나 민주적 구조조정을 주장하는 논리에 비추어 본다면, 국가권력은 이러한 문제점을 근거로 하여 국가기간산업 사유화 및 공기업 경영혁신 정책의 이데올로기적 정당성이 존재하는 것으로 보아야 한다. ‘공기업에 대한 효율적 개혁’이 그것이다. 그러나 이러한 평가에 머문다면, 다음과 같은 논리가 제시될 수 있다. 민주적인 국가권력은 국가기간산업의 ‘분배적 효율성과 사회적 공공성’을 실현하려 하지만, 권위주의적 국가권력은 자본축적체제의 변화에 상응하는 ‘상업적 효율성’과 정치적 지배세력의 이해만이 반영되는 ‘정치적

공공성’을 실현하려 한다는 논리이다.

그러나 자본주의 체제의 국가권력은 국가기간산업을 육성하여 자본진영에게 유리한 자본축적의 조건을 구축한다. 단지 노동자·민중들은 국가기간산업의 공공재화를 사회적으로 소비하여 이윤창출을 보장하는 시점까지 공공적 소비의 혜택을 누리지만, 실질적인 소유권을 행사하지 못한다. 소유권을 위임받은 국가권력은 사회적 소비를 확대하여 이윤창출의 조건을 구축하는 과정에서 노동자·민중들의 실질적인 소유권을 침해한다. 노동자·민중들의 의사와는 무관하게 필요에 따라 공공재화의 가격을 인상하거나 혹은 자본진영에게 보다 더 싼 가격으로 공공재화를 공급한다.

이와 같이 국가권력-국가기간산업-자본의 관계는 ‘악어와 악어새의 관계’이다. 자본의 이윤을 창출하기 위한 ‘삼투압 관계’를 형성하고 있는 것이다. 따라서 국가기간산업 사유화 정책은 형식적으로는 국가기간산업의 자체의 효율성과 경쟁력의 강화를 목표로 하고 있지만, 실질적으로는 사적 자본에게 이윤창출을 보장하기 위한 목표에 불과한 것으로 보아야 한다.

그런데 자본주의 체제하에서의 국가-자본-국가기간산업을 각기 독립적으로 인식한다면, 국가기간산업 구조조정전략과 신자유주의 전략을 분리하여 인식하는 오류를 범할 수 있다. 특히 신자유주의 전략의 일환으로 추진하고 있는 국가기간산업 구조조정정책을 개혁적 국가권력이 국가기간산업 내부의 운영문제를 개선하고, 이를 토대로 국가기간산업의 경쟁력과 효율성을 제고시키는 것만으로 인식할 수 있게 한다. 예를 들면, 민주적 구조조정론에서 주장하고 있는 “책임자율경영론은 낙하산체제를 비판하는 데에는 적합한 주장이지만, 사유화를 반대하는 대안체제로서는 내용이 없다. 그래서 정부의 과도한 간섭과 낙하산 투하를 막기 위해서 민간경영체제가 대안으로 내세워질 수 있다.”<sup>19)</sup> 또한 공공부문 운영체제를 개혁해야 한다는 주장의 근거로 제시되는 국민적 합의의 실체가 ‘조작적 정의’로만 존재하고 또한 공공부문 구조조정의 본질인 사적 자본의 합리화 의도가 은폐되고 있다.

#### 4. 국가기간산업의 공공성 어떻게 유지할 것인가

##### 1) 국가기간산업 사유화 정책의 사회적 효과

공공부문의 존립근거이기도 한 사회적 공공성은 사회 구성원 모두에게 보편적 서비스 제공이라는 사회통합적 기능을 추구한다. 사회구성원 모두에게 열려진 서비스를 공급하는 것이고, 사회적 재분배기능을 담당한다. 따라서 “공기업이 자본주의 국가와 직접적으로 연결되어 있다는 사실 그리고 국가는 자본축적 촉진기능과 사회통합기능을 동시에 수행해야 한다.”<sup>20)</sup> 즉 “국가는 사적 자본들의 재생산에 필요한 생산의 일반적 조건을 창출하여 담당함과 동시에 계급관계의 재생산, 특히 노동력의 재생산을 위해 계급 중립적인 외관 속에서

19) 오건호, 「공공부문 사유화 : 쟁점과 과제」, 『대안연대회의 하계워크숍』, 2002년 8월 30일, 99-100쪽.

16) 정갑영·임웅기·정구현연구회, 『민영화와 기업구조』, 나남출판, 1996, 36-37쪽.

17) 심용보, 「공기업에서의 상업주의 관리전략과 노사관계」, 연세대학교 박사학위 논문, 2000년 7월, 69쪽.

18) 박태주, 최영기, 「공공부문 노동조합 발전을 위한 토론회」, 2001. 8. 21을 참조.

공공서비스의 공급을 통한 일반적, 전사회적 서비스의 제공으로 노동자 계급의 동의를 이끌어 내야 하는 것이다.”<sup>21)</sup>

그러나 김대중 정권은 시장의 실패를 수정하고, 시장경제를 지지·보완하는 영역으로서 그 역할을 담당해야 할 공공부문을 오히려 시장에 판매하고 있으며, 여전히 공공영역의 확대·강화가 요구되는 부문인 의료, 교육, 운수, 사회복지 등의 부문의 공공적 기능을 축소시키고 있다. 민영화·아웃소싱 등을 핵심으로 하는 공공부문 구조조정 정책이 대국민 필수서비스 제공이라는 공공부문의 사회적 기능을 민간자본에게 전이시키고 있는 것이고, 뿐만 아니라, 정권은 실업사태가 전사회적인 문제로 악화되는 상황에서도 고용완충장치로서 공공부문의 역할, 즉 ‘공공부문의 고용흡수기능’을 정책적으로 외면하고 있는 것이다.

국가는 공공서비스를 공급해야 하는 공적 주체로서의 책임을 포기하게 되었고, 공기업들은 수익성(효율성)의 운영논리를 전면에 내세우게 되었다. 그 결과는 다양하게 표출될 것이다. “한국경제에 대한 외국자본의 구조적 지배력 강화, 국가기간산업에 대한 운영 통제권의 상실, 국가기간산업의 사적 독점화 가속, 자연독점적 재화가격의 상승, 사회적 생산조건 및 소비조건 상실, 그리고 공공부문 노동자들에 대한 대규모 인력조정 등의 현상이 나타날 것이다.”<sup>22)</sup> 국가기간산업 사유화의 다양한 사례에서 그 효과들을 확인할 수 있다.

예를 들면, 안양·부천 열병합발전소가 LG그룹에게 민영화된 이후 열난방비 가격을 약 40% 가까이 상승시키려 했던 사실, 1998년 이후 공공부문 노동자들은 평균 15% 이상, 약 140,000명 정도의 인원정리를 감수해야만 했던 사실이 이를 증명한다. 이러한 경우는 공기업을 민영화했던 다른 국가의 사례에서도 증명되고 있다. 1999년에 통신산업을 사유화한 남아공에서는 지난 3년 동안 통신요금이 35% 상승하였고, 칠레에서도 통신요금이 약 30-40% 정도 상승하였다. 통신산업 노동자 중 약 15,000명이 해고되었다. 1986년에 시작된 영국 가스산업의 민영화로 1992년까지 13,299명이 해고되었고 2000년 말까지 55,099명이 해고되었다. 이러한 현상은 스페인에서 나타났다. 1990년 이후 전력산업과 가스산업이 민영화된 이후, 10년 동안 약 20,000명 정도의 노동자들이 해고되었다.<sup>23)</sup>

## 2) 국가기간산업의 공공성을 어떻게 유지할 것인가

비록 자본주의 체제의 국가기간산업이 국가에 의해 자본축적의 조건을 구축하기 위한 구

20) 심용보, 「공기업에서의 상업주의적 관리전략과 노사관계」, 연세대학교 박사학위논문, 2000.2 77쪽.

21) 김성구, 「공공성 구축과 확장을 위한 투쟁의 의의」, 출간 예정 자료, 2001. 12. 3쪽.

22) 보다 구체적인 내용은 다음과 같은 자료집들을 참조하십시오. 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 「발전소 민영화(사유화) 해외매각, 이래서 안됩니다」, 전국전력노동조합, 「전력주권사수!」, 전국철도노동조합, 「철도노동자의 요구 이렇습니다」.

23) ILO, Managing the Privatization and Restructuring of Public Utilities :The impact on employment and human resource development, April 1999.

조개편의 ‘전환기적 매개체’로서의 성격을 지니고 있지만, 사회구성원들은 그러한 산업에서 생산하는 공공재화의 소비혜택을 누리야만 할 권리를 보유하고 있다. 사회구성원들은 국가기간산업의 실질 소유자이고, 생활에 필수적인 공공재화를 모두가 소비하면서 삶의 질을 향상시킬 권리를 보유하고 있는 것이다. 이러한 ‘권리’는 사회구성원 모두에게 주어지는 자연권이자 실정법상의 권리이다. 단지 자신의 의사와는 무관하게 그러한 권리들을 국가에 위임했을 뿐이다.

따라서 앞에서 국가기간산업을 ‘자본축적을 촉진시키기 위한 사회적 생산과 사회구성원 모두의 생활에 필수적으로 요구되는 공공재화의 사회적 소비를 연계시키는 시원적 산업’으로 규정한 것과 마찬가지로, 국가기간산업의 공공성을 유지하기 위해서는 ‘사회적 생산과 사회적 소비’를 강화시켜야 한다. 문제는 ‘사회적 생산’이 사적 자본의 이윤축적에 유리한 조건을 구축하는 것이 아니라 사회적 자본의 축적으로 ‘사회적 생산력’을 향상시키는 생산이어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 생산수단에 대한 사회적 소유를 바탕으로 산업 자체의 경쟁력과 효율성을 제고시켜야 하고, 생산된 공공재화의 사회적 소비를 사회구성원 모두에게 확장시키는 ‘분배의 효율성’이 달성되어야 한다. 이러한 조건에서만 사회구성원들간의 공동체적 정체성(community identity)이 구축되고 강화될 수 있는 것이다.

### (1) 사회적 생산성의 강화

국가기간산업 사유화 정책을 찬성하는 사람들은 사적 소유체제에서만 국가기간산업의 생산성(경쟁력과 효율성)을 향상시킬 수 있다고 주장한다. 이러한 주장은 ‘사적 소유체제와 생산성 향상’을 단세포적으로 연계시키는 것에 불과하다. 단적인 예로 Daves와 Christensen은 캐나다의 국철을 연구하면서 공기업이 현행 철도와 경쟁체제를 유지할 수 있고, 또한 공기업이 민영 철도회사에 비해 충분한 경쟁력을 확보할 수 있다는 사실을 밝혀 주고 있다.<sup>24)</sup> 그리고 해외 많은 국가들은 아직도 전력과 가스산업의 소유체제를 사회적 소유체제, 즉 국가소유체제 혹은 자치단체소유체제를 유지하고 있다.

아래의 표에서 확인할 수 있듯이, 유럽 12개 국가 중에서 가스산업의 완전한 사적 소유구조를 유지하고 있는 국가는 영국뿐이다. 전력산업의 경우에도 영국과 벨지움만이 발전산업의 사유화를 추진하였고, 송전과 배전을 완전하게 사유화한 경우는 영국뿐이다. 그 이외의 국가들은 대부분 공공적 소유구조이지만, 공공적 소유구조를 유지하면서 부분적으로 사적소유구조를 도입한 경우이다. 대부분의 국가들이 국가기간산업의 생산수단을 사회적 소유체제로 유지하고 있는 것이다.

24) D.W. Daves and L.R. Christensen, "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", Journal of Political Economy, vol. 88, 1987.

<표 1> 1997년 당시 EU국가들의 가스산업 소유 형태<sup>25)</sup>

국가	전력산업			가스산업	
	발전소	송전	배전	가스 송전	가스 배전
오스트리아	S/M	S	M	S	M
벨지움	P	P	P/M	S/P	P/M
덴마크	M	S/M	M/P	S	
프랑스	S	S	S	S	S
독일	P	P	M	P	M
아일랜드	S	S	S	S	S
이탈리	S	S	S	S	M
네델란드	S	S	M	S/P	M
포르투갈	S/P	S	M	S	S
스페인	S/P	S	S/P	S/P	
스웨덴	S/P	S	S/P	S	P/M
영국	P	P	P	P	P

비고: S(State), M(Municipal), P(Private)

그런데 이러한 국가들도 국가기간산업의 경쟁력과 효율성을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 한국의 경우도 마찬가지일 것이다. 문제는 사회적 생산성을 향상시키기 위한 방안이 국가기간산업 사유화 정책을 전면적으로 폐기한 상태에서, 그 동안 국가기간산업이 사회적 생산성을 향상시키지 못한 원인을 진단하고, 그 진단의 결과에 상응하는 사회적 생산력 발전 방안이 마련될 수 있을 것이다.

일반적으로 모든 산업의 효율성과 경쟁력은 간결하면서도 민주적인 의사결정이 이루어지는 과정과 결정된 사항이 책임 있게 집행되는 과정에서 강화되고, 또한 조직원들의 애사심이 높으면 높을수록 결정된 사항의 집행력이 강화될 수 있다. 즉 소유체제를 변화시키지 않은 상태에서도 국가기간산업의 생산성을 향상시키고, 이를 토대로 사회적 생산력을 발전시킬 수 있는 방안을 마련할 수 있는 것이다.

이를 위해서는 그 동안 국가기간산업에서 이러한 경영혁신을 손쉽게 추진하지 못한 원인들을 제거하면 될 것이다. 그 원인은 다양하다. 첫째, 국가기간산업의 경영 자율성이 보장되지 못하였다. 기획예산처는 예산권한을 무기로 국가기간산업에 대해 획일적으로 통제하거나 관리하는 과정에서 오히려 국가기간산업의 생산성을 하락시켰다. 둘째, 공정유착과 낙하산식 인사로 국가기간산업의 관료화가 구축되었다. 앞에서 지적하였던, 국가기간산업과 관련된 '정치적 공공성'을 극복하는 과정에서 해결될 수 있는 것이다. 셋째, 국가기간산업 노동자들이

25) various, PSPRU database(Deregulation of Public Service: electricity, gas, water, [http://www.transnationale.org/anglais/dossiers/.../dereglementation\\_1.ht](http://www.transnationale.org/anglais/dossiers/.../dereglementation_1.ht))

의 높은 애사심과 대국민 봉사의식을 보유하고 있는 국가기간산업 노동자들이 국가기간산업의 실질적인 소유자로서 공공재화를 생산해 왔음에도 불구하고, 국가기간산업의 경영에 대한 실질적인 통제권이 부여되지 않았다. 넷째, 국가기간산업의 경영에 대한 소유자들의 감시, 감독이 이루어지지 못했다. 다섯째, 국가기간산업은 업종별로 특화되어 있는 영역이기 때문에, 실질적인 경쟁의 대상은 외국의 동종업종일 수밖에 없다. 이러한 사실을 고려한다면, 국가는 '규모의 경제체계'에서 비롯되는 국가기간산업의 대외경쟁력을 오히려 약화시켜 왔다. 국가권력은 이를 무시하고 국가기간산업의 업종별 규모를 지속적으로 축소시키면서 자본진영에게 사유화시켜 왔던 것이다.

(2) 사회적 소비성의 강화

소비와 결합되지 않거나 재화의 소비에 의한 사회적 이윤이 창출되지 않는 생산수단은 폐기될 수밖에 없다. 국가기간산업이 자체적으로 사회적 생산수단으로서 가치를 창출하기 이전까지는 적자에 대한 국가의 보조정책으로 생산체제를 유지하지만, 그렇지 않을 경우에는 국가기간산업의 공공적 생산수단도 마찬가지이다. 국가기간산업의 적자부분에 대한 국가의 보조금을 국가 전체의 재정위기로 전화되는 것을 미연에 방지해야 하기 때문이다.

국가기간산업의 생산수단은 사적으로 점유되지 않은 한, 사회적 생산력을 발전시키는 주요한 사회적 하부구조(social infra-structure)이다. 사회적 생산과 사회적 소비의 유기적 관계를 구축하는 과정이자 공공재화를 평등하게 소비할 수 있는 사회체제를 구축하는 과정이다. 문제는 '분배 효율성', 즉 사회구성원 모두에게 공공재화의 소비혜택을 누릴 수 있는 공급체계가 효율적으로 구축되었는가 하는 점과 공공재화의 생산·소비과정에서 발생하는 이윤을 누가 소유하는냐라는 점이다. 하지만 국가기간산업의 사유화 정책을 찬성하는 사람들은 이 문제를 의도적으로 도외시하면서, 단지 국가경쟁력의 강화를 통해 사회구성원들의 복리가 증진될 것이라는 자본주의 체제의 지배이데올로기만을 주창한다.

그런데 자본진영은 국가기간산업이 성장하는 과정에서 구축되고 사회적 소비로 창출되는 이윤을 위해 사적으로 점유하기 위해 국가기간산업의 사유화정책을 추진하지만, 사회구성원들은 값싸고 질이 좋은 공공재화의 소비를 통해 삶의 질을 개선시키고자 한다. 전자의 경우에는 사적이윤을 위한 분배의 효율성을 추구하는 것이지만, 후자의 경우에는 사회적 이윤을 위한 분배의 효율성을 추구하는 것이다. 따라서 국가기간산업의 자체적인 이윤창출의 문제는 최소한 '공공재화의 형평성'이라는 특성을 내포하고 있는 '분배 효율성'의 달성 여부, 즉 공공재화가 동등한 조건으로 사회구성원 모두에게 공급되는 사회적 체계의 구축 여부와 긴밀한 관계를 형성하고 있다.

국가기간산업의 이윤이 보장되지 않는 조건에서조차 국가의 공공재정으로 '분배 효율성'을

달성하기 위한 하부장치를 구축하는 이유이기도 하다. 사회적 소비와 그에 상응하는 사회적 생산을 강화하여 최종적으로는 사회적 생산력을 발전시키는 사회적 생산체계를 구축하는 과정인 것이다. 특히 네트워크 산업의 경우, 재화를 생산하고 공급하는 사회적 체계를 필요로 한다. 따라서 국가기간산업의 실질적 소유가 사회구성원이라는 점을 인정하지 않을 수 없고, 또한 공공재화의 사회적 소비로 발생하는 잉여가치는 당연히 사회구성원들에게 환원되어야 한다.

이 과정에서 공공재화가 값싸게 공급되어 국가기간산업의 적자가 누적되고, 그 적자를 국가의 재정으로 충당하여 사회구성원들의 부담이 오히려 증가하고 있다는 논리를 제기할 수 있다. 그러나 이러한 논리를 제기하는 사람들은 포항제철, 한국통신, 한국전력 등의 국가기간산업이 수천억 원 이상의 당기 순이익을 올리는 기업들이었지만, 예상되는 사회적 생산과 사회적 소비를 위한 재투자의 과정에서 적자가 누적되었다는 사실에 대해서는 함구하고 있다. 이는 곧 그 동안 국가기간산업이 사회구성원들에게 값싼 공공재화를 공급하면서도 잉여가치를 창출해 왔고, 그것을 토대로 '분배의 효율성'을 달성하기 위한 역량을 구축해 왔다는 것을 의미한다.

### (3) 사회적 공동체성의 강화

사회의 공동체적 정체성(community identity)은 사회구성원 각각의 개인 및 집단의 기본적인 권리가 인정되는 과정에서 형성될 수 있다. 정권 혹은 체제의 혁명적 변화는 사회의 공동체적 정체성이 형성되지 않거나 그나마 형성되어 있던 정체성이 파괴되는 과정에서 발생한다. 정권 혹은 체제의 혁명적 변화와 관련시켜 판단한다면, 국가기간산업은 혁명적 변화를 완충시켜 주는 역할을 해왔다 해도 과언이 아니다.

국가기간산업은 공공적 소유체계, 공공적 서비스체계, 기업적 효율성 체계 등을 동시에 보유한 상태에서 자연적 독점재화에 대한 공공적 공급과 소비, 공공적 서비스 재화의 사회적 균등분배, 공공적 서비스 재화의 소비주체에 대한 공공적 책임, 그리고 국가의 정책적 통제와 지원 등의 체계를 구축하고 있다. 이러한 체계는 사회 구성원 모두에게 보편적 서비스 제공이라는 사회적 공동체 형성의 토대로 작용해 온 것이다. 즉 국가기간산업이 사회구성원들에게는 값이 싸고 질이 좋은 공공재화를 동등하게 공급하고, 국가기간산업의 노동자들에게는 보다 안정적인 노동조건을 유지하면서 공공재화를 생산할 수 있는 조건을 제공해 왔다.

문제는 자본주의 생산력이 발전하는 과정에서 국가기간산업 사유화정책이 추진되고, 이로 인해 혁명적 변화를 지연시키는 완충영역이 지속적으로 축소되고 있다는 사실이다. 지난 20여 년 동안 신자유주의 전략을 추진해 왔던 중남미 지역의 국가에서 최근에 혁명적 변화로도모하는 운동이 활성화되고 있다는 사실을 타산지석(他山之石)으로 삼아야 할 것이다.

해외에서 전개된 국가기간산업 사유화 정책은 노동자들의 노동조건과 생활조건을 악화시키면서 사회적 공동체성을 파괴시켜 왔다. 예를 들면, 아르헨티나에서는 국가기간산업 사유화 정책으로 1997년 이후 지역에 따라 30-80%에 달하는 노동력이 상실되었고, 남아프리카 공화국에서는 신자유주의 전략 및 국가기간산업 사유화 정책으로 1999년 3월 현재 공식 실업률이 37%에 달했다.<sup>26)</sup> 최소한의 사회적 공동체가 무너지게 된 것이다. 그리하여 이러한 현상들은 이들 국가가 혁명적으로 붕괴될 수밖에 없는 주요 원인으로 작용하고 있다. 따라서 국가기간산업 노동자들의 생활조건과 노동조건을 악화시킬 수밖에 없는 국가기간산업 사유화 정책은 사회적 공동체성을 강화하기 위해서 폐기되어야 한다.

물론 국가기간산업이 사유화된다고 하더라도 노동자들의 고용을 승계함과 동시에 기본적인 노동권을 보장한다면, 사유화 정책을 추진해도 되는 것 아니냐라는 반문이 제기될 수 있다. 그러나 국가기간산업 노동자들은 국가기간산업의 소유자이자 생산자이다. 국가기간산업의 사회적 생산과 사회적 소비를 통해 사회적 생산력을 향상시키고, 사회적 공공성을 실현하는 주체들이다. 국가기간산업의 노동자들은 사회적인 권리와 의무를 보유하고 있는 공공적 주체들이자 사회구성원으로서의 권리와 의무를 보유하고 자연적 주체들이다. 만약 이들의 권리와 요구가 보장되지 않는다면, 사회적 권리와 자연적 권리를 보장하지 않는 국가는 국가기간산업의 소유권과 운영권을 사회구성원들에게 반환하여야 할 것이다.

## 5. 맺는 말

국가기간산업은 자본주의 사회에서 '사회적 공공성과 공공적 효율성의 진지'이다. 그 이유는 "국가기간산업이 자본주의 국가와 직접적인 이해관계를 형성하고 있다는 사실 그리고 국가는 국가기간산업을 매개로 하여 자본축적 촉진기능과 사회적 통합기능을 동시에 수행해야 한다."는 주장처럼, 국가기간산업에 대한 국가의 이중적 기능에서 비롯된다. 국가가 자본에게 유리한 이윤창출의 조건을 제공함과 동시에 사회구성원으로부터 그러한 정책의 동의를 이끌어내야 하는데, 특히 노동자 계급으로부터 동의를 이끌어 내는 기능은 다른 여타 사회구성원으로부터 동의를 이끌어 내는 기능보다 더욱 중요한 과제이기 때문이다.

하지만 자본주의 체제의 국가기간산업이라 할지라도 사적자본의 이윤을 보장하는 것이 아니라 사회적 자본을 축적시켜 사회적 생산력을 발전시키는 주요 산업으로 존재한다면, 국가기간산업은 '공공부문의 확장을 토대로 사회 구성원 모두가 값이 싸고 질이 좋은 공공재화

26) 영국의 EIU연구소에 따르면, 1999년 3월 남아공의 실업률이 46%였다고 밝히고 있다.



를 보다 좋은 노동조건에서 생산함과 동시에 노동자·민중 모두가 동등하게 향유할 수 있는 사회적 조건을 창출하고 유지하기 위해 존재하는 것이다. 즉 사회적 공동체성을 형성·강화시키는 주요 사회적 장치로서의 기능을 발휘할 있는 것이다.

따라서 국가기간산업의 노동자들은 공공재화를 생산하는 과정에서 자신의 생산권력을 향유하는 조건을 확보하고 소비하는 과정에서는 공공적 생활(소비)권력을 향유하는 조건을 강화시켜야 한다. 대중 수탈적인 국가기간산업의 기능을 대중 수혜적인 기능으로 변화시켜야 한다.

이를 위한 사회적 과제들을 시론적인 차원에서 제기하면 다음과 같다. 첫째, 국가기간산업의 소유체계가 국·공영체제로 유지되거나, 사회적 소유(국민적 소유) 혹은 노동자(노동조합) 소유로 변화되어야 한다. 이는 국가기간산업이 사적 자본의 이윤을 창출하는 수단으로 전락하지 않도록 하는 최소한의 조치에 불과하다. 둘째, 공공재화를 지속적으로 재생산할 수 있는 수준에서 사회적 잉여가치를 창출할 수 있도록 해야 하고, 그 가치가 다시 사회구성원들에게 환원되는 사회적 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 사회적 생산과 사회적 소비가 유기적인 관계를 형성하고 있어야 한다. 셋째, 부르주아 계급의 정치적 이해와 연관되는 정치적 공공성이 단절되어야 한다. 국가기간산업의 생산수단과 소비체계에 대한 노동자·민중의 통제를 전제로 해야 한다. 넷째, 국가기간산업은 노동자 계급과 민중이 사적 독점자본의 시장주의적 지배에 대항하여 자신의 이익을 관철할 수 있는 가장 중요한 수단이 되어야 한다.

쟁점토론 토론 국가기간산업의 사회경제적 역할과 공공성 강화방안

철도민영화의 문제점과 철도노조의 입장

박용수 전국철도노동조합 기획국장

그동안 철도 정책은 국가 기간 교통망으로서의 장기적 발전 전망을 무시한 채 일관성 없이 추진돼 왔습니다.

“89년 한국철도공사법 제정, 93년과 96년 두 차례에 연기 한 끝에 폐지 ⇒ 95년 9월 공사화 백지화 및 국유체제 유지결정 ⇒ 95년 12월 국유철도 특례법 제정(1996-2001, 7천명이상 감원 등 고강도 구조조정 단행) ⇒ 98년 2월, 2001년까지 철도 공사화 발표 ⇒ 99년 3월, 철도민영화 결정 ⇒ 2001년 2월, 철도민영화 입법예고 ⇒ 2001년 12월, 국회입법상정”

이처럼 철도에 대한 정책은 수시로 바뀌어 왔습니다. 공통적인 것은 이 과정들이 국가기간산업에 대한 장기적 비전이 부재한 채 재정부담, 구조조정 등 해당 정권의 단기적 이해관계 차원에서만 다뤄져왔다는 사실입니다. 국가경제의 장기적 발전전망 속에서 철도산업발전에 대한 정책을 마련해야 하는 정부 부처가 공사화 이야기가 나오면 공사화를 해야 하는 당위성을 선전하는 데 급급하다가 민영화 정책이 결정되자 민영화만이 살길이라며 자신들이 대안으로 주장했던 공사안을 비판하며 민영화의 전도사가 됐습니다. 정치적 이해관계와 정부 부처의 정책부재가 만들어 낸 철도정책은 국가와 국민에 커다란 해악이 될 수 있습니다.

김대중 정부 역시 철도관련 당사자 및 국민의 여론수렴 과정 없이 졸속적으로 철도민영화 정책을 확정하고, 관련 법률안을 모두 국회에 상정했습니다.

김대중 정부의 철도민영화 방안은 불과 5개월간(98.10~99.2)의 중앙행정기관 경영진단에 의거해 1999년 3월 국무회의에서 전격 의결됐습니다. 외국의 경우 철도산업 구조개혁과 관련해 최소 5년에서 10년 이상의 논의와 추진 점검 과정이 선행됨에도 불구하고 단기간의 행정진단에 의해 철도민영화가 결정돼 버린 것입니다.

김대중 정부 이전까지 철도산업의 구조개혁안은 공사화 방안을 둘러싼 것으로서 민영화는

논의대상이 아니었는데, 갑작스런 민영화 정책으로의 선회는 철도산업의 발전보다는 정부 초기 공공부문이 여타 부문의 구조조정을 선도한다는 정치적 배경하에서 이뤄진 것입니다. 민영화 추진 당시 기획예산처의 내부보고서에도 철도민영화를 '교통정책적 관점'보다는 '정부개혁적 관점'에서 추진한다고 밝히고 있습니다.

철도산업의 특성에 대한 충분한 검토 없이 '시설과 운영의 상하분리'를 먼저 결정하고 우리나라와 전혀 기반이 다른 영국의 구조개혁 모델을 그대로 모방했습니다. 그런데 정부가 벤치마킹했던 영국철도의 민영화가 실패함으로써 민영화 및 상하분리의 실효성에 대한 논란이 확산됐습니다.

철도민영화 관련 법안들은 입법예고, 국회송부, 국회상정 과정에서 한번도 공개적인 공청회를 거치지 않은 법안들입니다. 당사자인 철도노동조합뿐만 아니라 많은 시민사회단체들까지 국민적 논의를 요구했으나 이에 응하지 않았습니다.

철도민영화에 대한 용역을 실시하고 용역결과를 심의하기 위해 정부가 일방적으로 선임해 '철도구조개혁 심의위원회'를 구성했으나, 동위원회의 대정부 건의안이 나오기도 전에 관련 법안의 입법을 추진했습니다. 또 이 과정에서 관계부처간 충분한 협의 없이 입법을 추진함으로써 입법 예고된 법률안이 재협의 과정에서 크게 변경됐고, 이해당사자가 충분한 의견을 제시할 기회가 박탈됐습니다.

2001년 12월 철도민영화를 위한 기본법안인 '철도산업발전 및 구조개혁에 관한법률'과 자법인 '한국철도시설공단법'을 국회에 송부했고, 이 법안은 2002년 4월 국회 건설교통위에 상정돼 있습니다. 2002년 8월 정부는 철도구조개혁을 다루는 마지막 자법인 '한국철도주식회사법안'을 입법예고하고, 10월 국회에 제출했습니다. 이로써 철도민영화를 위한 모법 1개와 자법 2개의 법안이 모두 국회에 상정돼 계류 중입니다.

### 김대중 정부의 철도민영화 정책은 이미 사회적으로 폐기됐습니다.

2002년 2월 철도민영화를 반대하는 철도노동자의 파업으로 철도민영화 문제가 사회적 의제로 떠오르고 국민적 차원에서 논의가 시작됐습니다. 이 과정에서 현행 철도민영화 법안의 문제점이 광범위하게 지적됐습니다.

이에 철도청과 철도노동조합도 '철도산업이 국가주요 공공교통수단이라는 데 대하여 인식을 같이 하고 철도산업의 공공적 발전을 위하여 공동노력한다'는 2·27 합의를 하게 됐습니

다.

지난 대통령선거과정에서도 한나라당 이회창 후보는 철도민영화가 시기상조라며 현행 철도민영화 법안을 반대했고, 민주당 노무현 후보도 네트워크 산업의 특성을 강조하며 철도민영화 정책의 재검토 입장을 공개적으로 밝혔습니다. 지난해 상반기에도 노무현 대통령 당선자는 여러 언론 인터뷰에서 철도민영화에 대해 부정적인 입장을 밝힌 바 있습니다.

### 현재 국회에 계류중인 철도민영화 법안의 문제점은 다음과 같습니다.

현재 철도민영화법안에 의하면 현재의 철도청과 고속철도건설공단은 모두 해체되고, 한국철도시설공단과 한국철도운영주식회사로 재편될 예정입니다. 철도시설공단은 2002년 7월 설립될 예정이었는데, 철도청 건설부문과 유지보수부문, 고속철도공단 건설부문을 흡수한 조직입니다. 철도시설공단은 선로시설, 전기시설, 터널, 다리 등 철도인프라시설을 소유하면서 철도시설의 건설, 유지보수 및 관리 업무를 집행합니다. 철도운영주식회사는 차량을 소유하면서 여객과 화물운송, 차량검수·정비 등의 역할을 수행합니다. 철도운영주식회사는 2003년 7월에 설립될 예정이며, 현재의 한국철도 운영자산이 현물 출자된 주식회사의 형태를 지니게 됩니다. 초기에는 정부가 철도운영주식회사의 지분 100%를 소유하지만 철도운영주식회사의 경영을 감안해 단계적으로 민간에게 매각될 예정입니다.

### 철도시설공단은 무늬만 공단지시 실제로는 상업적 공단이며 부채공단입니다.

정부는 철도시설을 철도시설공단이 책임지므로 철도의 공공성이 지켜질 것으로 주장하지만, 철도시설공단은 무늬만 공단입니다. 재원의 대부분은 외부 출연금, 차입금, 채권 등 민간 자본입니다. 철도시설공단은 민간자본의 수익률을 보장해 주기 위해 상업적 경영을 할 수밖에 없습니다.

철도시설공단은 고속철도건설 부채 4조 1천억원을 안고 출발합니다. 이후 건설되는 고속철도 건설비의 65%도 외부에서 차입해 와야 합니다. 처음부터 부채공단으로 출발해 철도시설에 대한 정부의 투자책임을 다하겠다는 이야기는 실종됐습니다.

### 2003년부터 철도민영화가 사실상 시작됩니다.

정부는 철도운영주식회사가 정부소유 기업이므로 철도운영부문이 마치 공기업 형태로 출발하는 것처럼 설명하고 있습니다. 이 회사는 2003년 7월에 발족할 예정이지만, 일부 노선의

민간위탁이 바로 실시될 예정입니다.

철도시설공단에 속한 시설, 전기부문도 외주하청화가 명시돼 있습니다. 결국 운영노선은 민간위탁, 시설부문은 외주하청이 계획되고 있습니다. 주식매각은 2006년경부터 시작되지만 이미 2003년부터 사실상 민영화가 시작되는 것입니다.

### 철도의 공공성이 훼손됩니다.

철도는 다음 네 가지의 공공성을 지니고 있습니다.

**철도시설의 보편성** : 철도서비스를 생산하는 시설의 지역차별을 방지해, 벽지주민에게도 철도서비스가 공급돼야 합니다. 이 서민 노선은 비록 영업수지의 측면에서는 적자를 낳더라도 철도교통이 생업과 일상 활동의 손발인 지역주민에게는 필수적인 생활수단입니다.

**요금의 형평성** : 누구나 이용 가능하도록 공공적 요금체계가 수립돼, 철도를 이용하는 국민의 이동권이 제약되지 말아야 합니다.

**철도르네상스의 사회적 공유** : 철도르네상스에 따른 생산력의 성과가 소수 민간자본에게 독점되지 않고 전체 국민에게 향유돼야 합니다. 철도는 안정성, 친환경성, 정시성을 갖추고 고속철도가 개통됨에 따라 신속성까지 갖춘 21세기 최적의 교통수단으로 떠오르고 있습니다. 철도르네상스의 성과가 온 국민에게 돌아가야 합니다.

**노동권의 보호** : 철도서비스를 생산하는 철도노동자의 노동권이 보장돼야 합니다. 철도산업이 혈액과 같은 공공서비스를 생산한다면, 당연히 철도노동자도 공공서비스의 생산자로서 존경과 대우를 받아야 합니다.

그런데, 철도민영화법안은 이 네 가지 공공성을 모두 훼손하게 됩니다.

**철도시설의 보편성** : 철도민영화가 추진되면, 적자노선의 폐지로 서민의 발이 사라집니다. 또한 철도네트워크의 전국망이 이가 빠지듯 훼손돼 철도교통의 연계성이 약화됩니다.

**요금의 형평성** : 철도사유화의 결과 철도요금은 장기적으로 오를 수밖에 없습니다. 적자를 극복하는 것이 지상명령인 사적 기업에게 요금인상은 가장 손쉬운 수단입니다. 정부가 보조금 지원, 시설 사용료 감면, 조세감면 등의 간접적 지원 정책을 도입할 경우 요금인상폭은

달라질 수도 있지만 어떤 방식이든 국민은 요금인상 혹은 조세부담의 짐을 지게 됩니다.

**철도르네상스의 사회적 공유** : 철도사유화는 르네상스를 맞고 있는 철도산업의 성과를 소수의 재벌 및 해외자본에게 독점시킬 것입니다. 새로이 설립될 철도주식회사는 황금기업으로 지위를 보장받고, 사회적 불평등은 더욱 깊어지게 됩니다. IMF금융위기 이후 심화된 빈부격차와 국부 해외유출이 철도산업의 민영화로 더욱 악화될 것입니다.

**노동권의 보호** : 철도산업에 종사하는 노동자의 고용조건이 악화됩니다. 가장 우려되는 것은 비정규직화입니다. 정부의 철도민영화과정에서 고용유연화라는 이름으로 노동의 불안정화가 진행되고 있습니다.

노무현 차기정부는 기존 철도민영화 관련 법률을 폐기함으로써, 철도관련 당사자와 국민들이 상호 신뢰 속에 원점에서 철도산업 발전방안에 대한 사회적 논의를 할 수 있도록 해야 합니다.

이미 사회적으로 철도민영화법안이 폐기됐음에도 김대중 정부는 현행 철도민영화 방침을 강행하는 무리수를 두고 있습니다. 정부는 2002년 10월에 현행 철도민영화 정책에 의거한 철도주식회사법안을 국회에 제출했으며, 대통령선거 이후 지난 12월 27일 청와대 경제수석은 언론과의 인터뷰에서 “철도, 가스 민영화법안을 1-2월 임시국회에서 통과시키겠다고 공언”하는 사태가 방치되고 있습니다.

아직 노무현 정부가 출범하지 않았지만 최근 정부 일각의 움직임은 기존 사회적 여론을 전면적으로 부정하는 것이며, 노무현 당선자의 공약과도 근본적으로 대치되는 것입니다. 철도노동조합은 노무현 당선자의 정책이 일관성을 갖고 집행되기를 바라고 있으며 국민을 중심으로 하는 철도산업에 대한 정책 비전이 제시돼야 한다고 생각합니다.

따라서 노무현 차기정부는 기존 법안의 수정입법이 아니라 기존 법안의 폐기를 통해 철도관련 당사자의 상호신뢰를 회복하고, 원점에서 사회적 재논의를 통해 새로운 공공철도 발전법안을 마련해야 할 것입니다.

### 철도노동조합은 철도산업의 공공적 발전을 위해 다음과 같이 제안합니다.

**철도산업은 공공적으로 소유돼야 합니다.**

철도산업의 공공성이 보장되기 위해서는 철도산업의 공공적 소유가 필수적입니다.

공공적 소유의 방식은 국유조직, 공단, 공사 등 다양합니다. 가장 적합한 공공소유 방식에 대한 국민적 의견 수렴이 요구되고 있습니다.

**정부의 철도시설투자 책임이 수행되어야 합니다.**

한국철도의 가장 큰 문제는 철도시설에 대한 정부책임이 사실상 방기돼 온 것입니다. 철도의 영업거리는 1970년 3,139km에서 1998년 3,125km로 오히려 0.4% 감소했습니다. 급속한 산업화와 근대화가 이뤄진 한국사회의 역사에서 상상할 수 없는 일입니다. 현재 발생하는 철도문제의 상당부분은 정부의 시설투자 결핍이 근본적인 원인이었습니다.

뿐만 아니라 승객에게서 얻은 한국철도의 영업수입이 철도시설부문의 재정 빈약을 메우기 위해 감가상각비, 유지보수비, 개량비용 등의 명목으로 시설부문으로 전용돼 왔습니다. 이 때문에 한국철도의 영업적자는 더욱 커져 왔습니다.

재 민영화법안에 의하면 고속철도건설비용의 65%가 외부에서 차입될 예정입니다. 단군 이래 대역사라는 고속철도 건설에 대한 정부 책임이 다시 방기되고 있으며, 이로 인하여 고속철도요금의 인상, 운영부문의 재정부담이 예상됩니다.

한국철도의 공공적 발전을 위해서는 시설부문에 대한 정부의 책임이 분명히 명시되고 필요한 재정이 투입돼야 합니다. 철도시설은 영업수입에 의하여 회수돼야 하는 상업자본이 아니라 사회간접자본임을 명심해야 합니다.

**시설부문과 운영부문이 조직적으로 통합되어야 합니다.**

철도산업은 다른 운수산업과 달리 시설부문과 운영부문의 상호관계(인터페이스)가 매우 밀접합니다. 신호시설에 의해 작동되는 철도차량은 반드시 선로에 흐르는 신호정보에 의거해야 하기 때문입니다. 이 때문에 철도산업은 일반적으로 시설과 운영부문이 통합 관리돼 왔습니다. 시설과 운영이 분리될 경우 다른 운수산업에 비교경쟁력을 가지는 철도산업의 안전성과 정시성이 위협받게 될 것입니다.

최근 유럽에서 시설과 운영부문의 조직이 분리돼 구조개혁이 진행되는 경우가 있으나 일부 선로건설기능에만 한정되고 있습니다. 또한 유럽의 경우 단일 철도교통망이 EU가 추구하는 경제 블록화에 기여할 수 있다는 정치, 경제적 이해관계가 있습니다. 그러나 유럽을 제

외한 세계 여러 나라에서는 철도산업의 특수성을 고려해 시설과 운영부문이 통합돼 있습니다. 특히 한국철도는 좁은 국토에 따른 선로의 조밀성, 높은 단위수송량, 산맥에 따른 난지형 등의 이유로 시설과 운영부문간의 인터페이스가 어느 나라보다도 중요합니다.

이제 고속철도가 건설, 운영되기 시작하고 있기 때문에 건설과 유지보수과정에서 얻어지는 기술이 운영부문으로 효과적으로 전수되기 위해서도 양 부문의 조직통합이 요구되고 있습니다.

따라서 철도시설부문과 운영부문을 조직적으로 분리하는 현행 철도산업 개편방안은 한국철도의 현실에 맞지 않습니다.

**경영체제의 자율성 확보와 민주화가 이뤄져야 합니다.**

철도산업은 어느 공공기관보다도 국민과 밀접히 접촉하는 조직이며, 철도서비스는 높은 공공성을 지니고 있습니다.

지금까지 국유기관 혹은 공공조직에 대한 국민의 불신이 매우 큰 것이 현실입니다. 권위주의적 정치체제 하에서 공공조직이 정권의 하수인 역할을 수행했으며, 정부투자기관일지라도 국민의 참여가 배제되고 낙하산인사체제가 구축돼 왔기 때문입니다. 그 결과 공공기관이 제공하는 서비스와 요금에 대해 국민의 불신이 누적돼 왔습니다.

공공조직에 대한 국민의 불신을 해소하고, 나아가 공공적인 철도발전을 이루기 위해 한국철도에 경영의 자율성과 민주화를 담보할 사회 참여적 운영체제를 도입하는 것은 공공성이 취약한 한국사회의 개혁에 커다란 의미를 가진다고 보여 집니다.

이를 위해 시민, 노동자, 정부(전문가)가 함께 참여하는 공공운영체제로서 철도산업의 주요정책을 심의 의결해야 할 것입니다.

**철도시설 및 철도요금의 공공성이 강화되어야 합니다.**

시설의 보편성 강화 : 철도시설과 노선의 존재 문제는 경영성과 기준에서 판단되어서는 안됩니다. 철도네트워크 특성상 필요하다면, 그리고 지역사회의 사회적 요구가 존재할 경우, 채산성과 독립적으로 철도서비스는 제공돼야 합니다.

요금의 형평성 강화 : 현재 철도요금은 열차등급에 의해 차등화돼 있습니다. 그러나 모든 국민이 필요에 따라 열차를 이용할 수 있기 위해서는 계층별 차등요금제가 대폭 확대 강화돼야 합니다. 노약자, 학생뿐만 아니라 불안정계층, 저소득노동자, 영세농민 등에게 요금할인제가 적용돼야 합니다.

**철도노동자의 노동권과 인간적인 삶이 보장돼야 합니다.**

철도노동자들은 철도의 건설 및 유지보수, 정시·안전 운행과 대국민서비스를 현장에서 책임지는 사람들입니다. 철도건설 및 운영의 실질적 주체인 철도노동자들의 참여 없이는 철도발전을 기대할 수 없습니다. 뿐만아니라 1996년 이후 철도에서는 철도구조개혁이라는 미명하에 전체직원의 20%가 넘는 7,739명이 감축되는 등 엄청난 고통을 감내해왔습니다. 이제 철도발전과 공공서비스 생산자로서의 합당한 대우를 위해 철도노동자의 노동권과 인간적인 삶이 보장돼야 합니다.

현재 철도노동자는 살인적인 근무조건에서 일하고 있습니다. 동종업종에서는 존재하지 않는 24시간 맞교대 근무와 1년 동안 휴일 하루 없는 교번제 아래에서 승무를 하고 있는 실정입니다. 3조 2교대, 주휴일 보장 등 근무체제 변경과 이에 따른 적정인력 충원 합의가 성실하게 이행되어야 합니다.

전철화, 복선화, 고속철도 개통, 수도권 전철 연장 운행 등으로 시설물과 업무량이 계속 늘어나고 있음에도 불구하고, 현장인력은 구조조정이라는 미명하에 오히려 계속 줄어들고 있습니다. 그 결과 철도현장은 매년 2-30명이 사상사고와 과로사로 죽는 산업재해 왕국이 되어가고 있습니다.

작은 정부로의 개혁취지를 담아 도입된 공무원총정원제는 철도, 체신 등 하위기능직 공무원의 감축의 수단으로 악용됐고 이제 철도노동자를 죽음으로 내모는 사망제도가 되고 있습니다. 공무원총정원에 묶인 철도총정원으로 인해, 현실적으로 1인승무가 시행 불가능함이 입증됐음에도 불구하고, 이의 시행을 전제로 감축된 1481명의 정원은 환원되지 않고 있습니다. 또한, 각 직종별로 정원 대비 부족 현원이나 수도권 전철연장 운행 증원 인력을 단 한명도 충원하지 못하고 있습니다. 조속히 공무원총정원제의 불합리한 운영을 개선하고 적정철도인력을 확보해줘야 합니다.

철도노동자의 고용이 완전 보장되고 근로조건이 개선되어야 합니다. 그동안 무리하게 감축된 정원은 환원되어야 하고 현재의 외주용역화 및 비정규직화 계획은 철회되어야 합니다. 그리고 근무형태 변경과 고속철도운영에 따른 적정인력을 정규직으로 확보함으로써, 외주용역화 및 비정규직 증대에 따른 고용불안과 노동강도 강화의 위협을 방지해야 합니다. 또한

공무원 연금 등 퇴직금 산정 및 지급 등에서 불이익이 없도록 하고 근로조건이 전반적으로 개선돼야 할 것입니다.

**민주적 노사관계 형성을 위한 신뢰가 구축돼야 합니다.**

철도운영의 주체인 철도노사간의 민주적 관계 구축은 철도발전의 기본전제입니다. 그런데 아직 철도노동조합은 정당한 조합활동을 제대로 보장받지 못하고 있으며, 해고자 특채 시행, 징계 및 손해배상 최소화 등 노사합의가 제대로 이행되지 못하고 있습니다. 철도청은 합의이행을 통해 노사간의 신뢰를 회복하고, 민주적인 노사관계 정립에 적극 나서야 할 것입니다.

**다른 교통산업과 유기적 관계를 구축하여 장기적으로 통합교통망을 지향해야 합니다.**

교통간 특징을 종합적으로 활용하기 위해서는 시내버스, 시외버스, 고속버스, 항공, 해운 등 각 운수산업을 정부가 통합관리하고, 친환경성과 사회적 형평성을 강화하는 방향으로 교통체계를 재편해나가야 합니다.

이는 전체 교통산업정책에 대한 근본적인 인식전환과 정책검토가 필요한 과제입니다. 노무현 차기정부는 이를 위한 국민적 논의를 시작해야 합니다.

한반도 평화구축의 출발점이자 동북아 물류 중심국가의 전략사업이 될 남북철도 연결을 위해서도 공공적 차원의 철도운영과 전략적 투자가 요구되고 있습니다.

이제 한국철도는 100년 만에 대 전환기를 맞고 있습니다. 민족의 비극인 분단이라는 장벽을 뛰어넘어 세계로 뻗어나가는 철도네트워크의 시발점으로서 그 위상이 새롭게 부각되고 있기 때문입니다. 시베리아 및 중국횡단철도와의 연결은 한국철도가 동북아 물류기지의 출발점으로서 경제적으로나 정치적으로 중요한 의미를 갖고 있습니다. 또한 남북철도 연결을 통한 남북간의 교류와 협력은 남북사이의 평화구축과 신뢰회복이라는 주춧돌을 놓음으로서 통일을 향한 민족의 열망을 현실화 시키고 있으며 상존하는 전쟁위협으로부터 우리민족을 지켜낼 수 있는 소중한 밑거름이 되고 있습니다.

은 국민의 염원을 모아 한반도의 평화 구축과 남북경제의 공동발전을 힘있게 이루기 위해서도 철도는 정부의 전폭적 지원 아래 공공적으로 운영돼야 합니다.

쟁점토론 특론 국가기간산업의 사회경제적 역할과 공공성 강화방안

**발전산업 사유화의 문제점과 노조의 입장**

이오동 한국발전산업노동조합 위원장

**1. 발전회사 및 발전노조의 현황**

**1. 발전회사의 현황 및 연혁**

이 땅의 전력산업은 1898년 한성전기회사의 설립으로 시작되어 105년째를 맞이하고 있다. 전력산업 초창기의 전력회사 난립, 전력설비의 지역적 편재로 인한 공급불안, 6.25전쟁시 전력설비 파괴로 인한 만성적인 전력부족상태, 경제개발로 인한 급격한 수요증가에 대처하기 위해 기존의 전력3사를 통합하여 한국전력주식회사를 창립했다.

이후 1982년 공기업체제로 전환하는 등의 변화를 겪으며 안정적 전력공급이라는 막중한 사명을 감당해 왔다.

전력산업종사자들과 수많은 전문가들의 반대에도 불구하고 2000년 12월 23일 공포된 전력산업구조개편 촉진에 관한 법률에 따라 발전부문은 2002년 4월 2일 정부채투자기관이자 한전의 자회사로 분할되었다.

조직개편의 와중에서도 발전회사들은 전력산업의 핵심부문인 발전부문을 전력수요의 급증에 맞추어 성장시켜 나가고 있고, 핵심우량공기업의 위치를 확고하게 굳히며 2003년 4월 분할 1주년을 앞두고 있다.

조선전업주식회사  
(1943.8)

경성전기주식회사  
(1915. 9)

남선전기주식회사  
(1946. 5)

한국전력주식회사  
(3사 통합)(1961.7.1)

발전부문 분할-2001.4.2

한국전력공사  
(1982. 1. 1)

남동발전 (주)	중부발전 (주)	서부발전 (주)	남부발전 (주)	동서발전 (주)	한국수력 원자력(주)
-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	----------------

**가. 발전회사 대차대조표**

2002. 6.30 현재

(단위 : 억원)

구 분	남 동	중 부	서 부	남 부	동 서	수원자력	합 계
유동자산	3,054	2,761	3,803	2,443	3,533	8,263	23,857
고정자산	24,455	24,373	26,988	33,911	39,834	187,915	337,476
투자자산	139	185	153	179	232	12,396	13,284
유형자산	23,588	24,154	26,150	33,729	37,832	175,462	320,915
무형자산	728	34	685	3	1,770	57	3,277
자산합계	27,509	27,134	30,791	36,354	43,367	196,178	361,333
차 입 금	10,627	9,776	12,489	15,498	18,284	45,261	111,935
부채성충당금	123	158	131	129	145	41,826	42,512
기타부채	1,465	1,242	1,631	1,633	1,398	6,460	13,829
부채합계	12,215	11,176	14,251	17,260	19,827	93,547	168,276
자 본 금	1,664	1,530	1,760	2,309	3,074	11,316	21,653
잉 여 금	13,630	14,428	14,780	16,785	20,466	91,315	171,404
자본합계	15,294	15,958	16,540	19,094	23,540	102,631	193,057

**나. 발전회사 손익계산서**

2002. 1. 1 ~ 2002. 6.30

(단위 : 억원)

구분	남동	중부	서부	남부	동서	수원자력	합계
수익	8,107	7,238	9,509	9,555	10,176	23,075	67,660
전기판매수익	7,246	6,464	9,318	9,215	9,454	22,491	64,188
기타수익	861	774	191	340	722	584	3,472
비용	5,885	5,379	8,053	8,104	9,496	15,872	52,789
연료비	4,135	3,237	5,437	5,024	5,466	2,475	25,774
인건비	219	325	242	257	316	1,170	2,529
수선유지비	251	326	410	237	407	1,270	2,901
감가상각비	932	938	1,418	1,917	2,388	6,487	14,080
이자비용	148	224	392	485	710	88	2,047
기타제비	200	329	154	184	209	4,382	5,458
세전수익	2,222	1,859	1,456	1,451	680	7,202	14,871
법인세등	660	502	371	430	117	2,139	4,219
당기순이익	1,562	1,357	1,085	1,021	563	5,064	10,652

다. 발전설비 현황 (2001년 12월 현재)

구분	발전회사	발전설비						계
		한수원	동서	서부	남부	중부	남동	
발전설비	용량(kW)	14,250,23	7,500,40	6,846,00	6,075,00	6,392,50	5,565,00	46,768,45
	점유율(%)	3	0	0	0	0	0	6
발전전력량	전력량(MW h)	113,225,11	34,183,76	32,985,50	34,262,37	27,873,72	31,787,94	274,398,45
	점유율(%)	8	8	8	5	7	4	6
		40.3	12.2	11.7	12.2	9.9	11.3	97.6

2. 발전노조 현황 및 조직체계

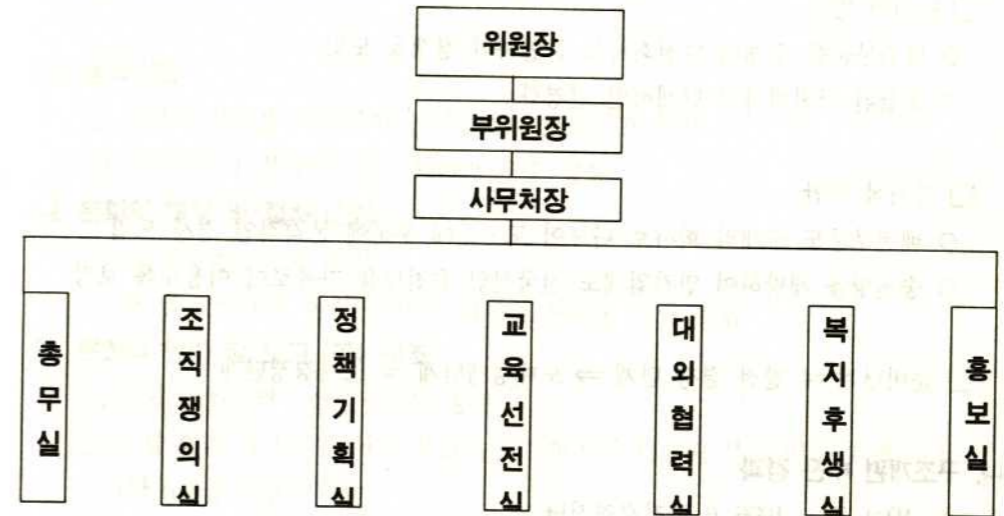
가. 발전노조 현황

한국발전산업노동조합은 조합원 절대다수의 반대를 무시하고 전력산업구조개편에 당시 전력노조 지도부가 직권조인하고 회사가 분할되면서, 전력노조에서 분할하여 발전5개사 (남동발전, 동서발전, 서부발전, 남부발전, 중부발전) 노동자들이 자주적으로 결성한 5,600여명 규모의 소산별 노동조합이다.

초국적 자본과 독점재벌의 이윤추구만을 위해서 국민과 발전노동자들이 희생되는 이러한 잘못된 정부의 정책을 막기 위하여 우리는 지난 '99년부터 전력산업 구조개편 저지투쟁에 총력을 다하여 왔다. 그러나 2000.12.3 노조집행부가 조합원들의 총의를 무시하고 파업을 철회함으로써, 2000.12.23 마침내 '전력산업구조개편 촉진에 관한 법률'의 통과와 회사분할이라는 아픔을 겪어왔다. 그러나 발전노동자들은 이러한 아픔을 극복하고 발전회사 매각만은 막겠다는 조합원 총의로 전력노동조합을 탈퇴하고 새롭게 "한국발전산업노동조합"을 건설하여, 발전소 매각 철회투쟁을 전개해 왔다.

2002년 2월 25일부터 4월 3일 현장복귀할 때까지 수많은 희생을 무릅쓰고 전개한 파업투쟁을 통해서 발전소 매각의 부당성에 대해 전국민적 지지를 받은 바 있으며, 여전히 정부의 일방적, 졸속적, 헐값매각 정책에 대해서 반대투쟁을 진행해 나가고 있다.

나. 발전노조 조직체계



본부(발전회사)	지부(사업소)	본부(발전회사)	지부(사업소)
남동발전본부	삼천포화력	중부발전본부	보령화력
	여수화력		서천화력
	영흥화력		인천화력
	무주양수		서울화력
	분당복합		양양양수
	본사지부		본사지부
서부발전본부	태안화력	남부발전본부	하동화력
	평택화력		부산화력
	군산화력		영남화력, 영월화력
	삼량진, 청송양수		신인천복합
	서인천복합		청평양수
	본사지부		본사지부
동서발전본부	당진화력	5개본부 37개지부	
	울산화력		
	호남화력		
	동해화력		
	일산복합		
	산청양수		
본사지부			

## II. 정부의 전력산업 구조개편 추진 현황

### 1. 정부의 전력산업 구조개편 추진 사항

#### 가. 기본방향

- 단기적 방안
  - 발전부문을 수개의 발전회사로 분할하여 경쟁을 도입
  - 분할된 발전회사의 단계적인 민영화
- 장기적 방안
  - 배전부문도 수개의 회사로 나누어 도·소매 부문에 본격적인 경쟁 도입
  - 송전망을 개방하여 민간업체도 전국적인 송전망을 자유로이 이용토록 보장
- 준비단계 ⇒ 발전 경쟁 단계 ⇒ 도매경쟁단계 ⇒ 소매경쟁단계

#### 나. 구조개편 추진 경과

- 1994. 7 ~ 1996. 6 한전경영진단
  - 한국산업경제연구원, 안전회계법인, 삼일회계법인
  - 경영진단결과 : 한전은 규모의 경제실현으로 국민경제 발전에 기여하고 있으며, 향후 20년간 고도성장 가능성이 있고, 지정학적 여건상 전력은 비교역재임.
  - 민영화시 경제력 집중 및 증권시장 부담 등으로 상당기간 공기업 체제로 유지함이 바람직하다는 결론.
- 1998. 7. 3 기예처의 공기업 민영화 발표
- 1999. 1. 21 영국 전력산업구조개편 자문사였던 로스차일드사의 검토를 거쳐 '전력산업구조개편기본계획'을 99년 1월 21일 확정, 발표
- 1999. 9 한전의 발전부문에 대한 분할 방침 발표 : 6개 회사
- 1999. 10 민영화연구기획팀 발족
- 1999. 12. 13 '전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률' 제208회 국회 상정
- 2000. 5. 29 제15대 국회 임기만료로 의결 무산 폐기
- 2000. 6. 30 상기 법안 국회 재상정
- 2000. 12. 3 전력노조 직권조인후 파업 철회
- 2000. 12. 8 상기 법안 국회 수정 의결
- 2000. 12. 23 상기 법안 공포 (법률 제6282호)
- 2001. 3. 16 발전자회사 분할에 관한 한전 주주총회 개최
- 2001. 4. 2 한전발전부문의 6개 자회사 분할, 전력거래소 및 전기위원회 설립

- 2001. 4. 2 한국전력의 발전부문을 분할하여 6개 자회사 및 전력거래소 설립
- 2001. 4. 17 전기위원회 설립
- 2002. 2. 25 ~ 4. 3 발전노조 파업

### 2. 전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률 주요 내용

#### 가. 목적(1조)

- 한전의 분할을 지원하여 전력산업의 구조개편 촉진
- 전력산업의 경쟁력 제고, 서비스 수준 향상

#### 나. 분할의 대상 및 절차(2조)

- 대 상 : 한전으로 한정
- 방 법 : 상법상 '물적 분할'에 의하여 새로운 회사 설립

#### 다. 분할의 인가 및 보고(제4~6조)

- 분할시 인가권 : 산업자원부 장관
- 분할 인가 후 6개월 이내 분할이 이루어지지 않을때 분할 인가 효력 상실 (단 6개월 연장 가능)
- 분할절차 : 주주총회 7일전 서면 통지 (단 발행주식 총수의 100분의 1 이하 주식 소유자에게는 일간 신문 2회 공고 같음) → 주주 총회 승인

#### 라. 기타 내용

- 인·허가의 의제등 포괄적 승계(7조)
- 국민주택채권등 매입 의무 면제(제8조)
- 자가 전기 통신 설비의 사용 제한에 의한 특례(제9조)
- 고용계약의 자동 승계(제10조)

## III. 세계 전력산업의 구조

### 1. 전력산업구조의 유형



소유형태		국영/공기업	민간기업
시장구조			
독점	국가독점	한국, 프랑스, 이태리, 대만, 멕시코, 브라질, 싱가포르	벨기에
	지역독점	중국, 캐나다, 호주, 말레이시아	일본, 독일, 미국(1992 이전)
경쟁		노르웨이, 스웨덴, 핀란드	영국, 호주(빅토리아주), 폴란드, 미국(캘리포니아주)

\* 프랑스처럼 국영전력회사(EDF)를 공공부문으로 남는 것을 전제로 부분적인 민영화 도입계획을 발표했다가 야당과 국민들의 반대 직면한 국가도 있고, 페루 파라과 이, 에콰도르처럼 국민적 저항으로 매각이 무산된 국가도 있다.

\* 구조개편이 추진 중이거나 완료된 국가 중에도 경쟁체제만 도입하고 민영화는 추진하지 않는 노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등은 수직통합 국영체제를 개편해 경쟁체제만 도입하여 비효율성은 개선되 공기업체제를 유지하고 있는 등 다양하다.

## 2. 전력산업 구조개편 사례 분석

현재까지 전력산업구조개편은 세계40여개국에서 진행되고 있다.

전력산업구조개편의 방식을 수직통합 공기업을 해체하면서 동시에 매각을 진행하는 국가는 전력산업구조개편 추진국가 중 극소수이다.

정부에서 성공사례로 홍보하는 국가는 영국, 미국의 캘리포니아주(정부에서 전력대란이전에는 대대적으로 홍보했으나 현재는 절대 언급안함) 호주의 빅토리아주 정도다.

문제는 40여개국 중 한국과 동일한 방식으로 구조개편을 진행한 극소수의 국가중 구조개편의 결과가 최악의 상황으로 나타난 캘리포니아는 차치하고 영국과 호주의 빅토리아 주조차 자국 내에서 조차 실패에 대한 논란이 벌어지며 재국유화가 추진되고 있다는 것이며, 전력산업의 매각의 부당성을 지적하는 80%가 넘는 국민적 요구를 무시한 채 정부는 줄속적으로 매각을 강행하고 있다는 것이다.

정부가 성공사례로 강변하는 몇 개 국가들의 사례를 언급해 본다.

### 가. 미국(캘리포니아)

○ 개요

- 구조개편 이전에는 3개 민간 전력회사(PG&E, SCE, SDG&E)가 발전, 송전, 배전,

판매를 수직통합 하여 운영하던 체제

- '98.4월 3개사의 발전부문을 분할·매각하여 발전사업자와 송전/배전/판매사업자는 전력거래소에서 입찰을 통해 거래하고

- 송전·배전·판매 사업자의 송전망은 별도의 계통운영기관(ISO)이 담당하여 운영

○ 문제점

- 규제완화 이후 캘리포니아는 2차대전 이후 최대의 광범위한 정전사태 발생

- 전력공급 부족으로 인한 전력도매가의 상승으로 PG&E사 파산

- 전력소비자 요금의 증가 : 규제완화 이전보다 최소 두배 이상 상승

- 원인 : 흑서로 인한 전력수요의 급증, 불완전한 경쟁체제 등 여러 원인들이 제기

되고 있으나, 최근 밝혀진 바와 같이 Enron사의 시장조작 등 구조개편의 근본적 문제점 등이 지적되고 있음

○ 현재상황

- 캘리포니아 전력대란 후 대부분의 주(아칸소, 미네소타, 네바다, 뉴멕시코, 노스캐롤라이나, 오클라마 등)들이 전력산업구조개편을 중단 하거나 장기 유보

- 캘리포니아 공공사업위원회(California Public Utility Commission, CPUC)는 2003년 1월 16일 전력산업구조개편을 캘리포니아 역사상 최악의 실패를 낳은 공공정책'이라는 평가를 하면서 자유화정책 중단 선언.

또한 전력산업구조개편정책이 소비자, 전력회사, 전력회사 종사원들 모두에게 재난을 안겨주었기 때문에 정책중단 결정을 내렸다고 밝힘.

### 나. 영국

○ 개요

- 90년 4월부터 발·송·배전 분리 및 민영화 추진

- 전력거래제도로써 강제적인 Pool제를 도입하여 도매경쟁 개시

- 소매경쟁은 90년 1MW이상, 94년 100kW이상, 99년 모든 소비자까지 확대

- 2001. 3월부터 자율 거래시장인NETA(New Electricity Trading

Arrangement)체제라 불리는 새로운 형태의 시장을 개설

○ 문제점

- 기존 전력거래 시스템의 문제점을 보완하기 위해 NETA 체제가 도입되었으나, 계약량과 실거래량의 차이(Unbalance 량)을 결제하는 Unbalance 가격이 급상승 하는 등 문제점 발생

○ 현재 상황

- 영국에서는 현재 민영화로 인한 문제점 때문에 전력회사 재국유화 여론이 높고 합병과 재국유화가 추진되고 있다.

- 370만 가구의 '연료 빈곤층' 사회 문제화.
- 전력요금 납부 지연 소비자(사회 저소득층)는 사전 지불제 미터기 (prepayment)를 설치해서 미리 정해진 돈으로 구입한 동전을 투입해야 전 전기 공급
- 사유화 이후 영국 지역 전력회사 12개중 8개가 미국과 프랑스에 인수
- 영국의 원자력 발전회사인 BE는 2001년 한해동안만 4억9천3백만 파운드(약9천억 원)의 손실을 기록하는 등 파산위기에 몰렸으며, '02년 9월 9일 긴급구제금융을 요청한 BE에 대해 영국정부는 10억파운드 (약 2조원)의 자금지원 약속

**다. 호주(빅토리아주)**

- 개요
- 94년 빅토리아 전력시장 개설(VICPOOL) : 96년 호주 정부는 전력시장 운영을 위해 전력시장관련규정을 관리하는 전력시장운영규칙 관리공사(NECA:National Electricity Code Administration) 및 전력시장운영을 담당할 전력 시장운영공사 (NEMMCO)를 설립
- 98년 Australian Capital Territory, New South Wales, Queensland, South Australia, Victoria 주를 관장하는 National Electricity Market(NEM)이 개설, 소매 부문 개방 실시
- 문제점
- 오클랜드의 대정전, 퀸즈랜드의 정전사고 등 구조개편으로 인한 유지보수의 소홀로 전력공급의 안정성에 심각한 문제 발생
- 98년 흑서로 인한 빅토리아주 정전사고 당시, 통상 전기요금의 단가는 1kWh당 10~12센트였으나, 급격한 수요증가대비 공급부족으로 1kWh 당 50달러로 요금이 500배 이상 인상되는 사태가 발생, 전력회사에 대한 의혹이 증폭
- 호주의 빅토리아 주도 국영화를 검토 중이며, 뉴사우스웨일즈 주는 공기업 체제 유지, 기존의 통합 전력공급 체제 분할, 경쟁만 도입(주민 반대로 민영화 취소) 했으며, 사우스 오스트레일리아 주는 전력산업 자산은 국가 소유, 100~200년 임대 위탁경영 중.

**라. 한국 (안양·부천 열병합 발전소)**

- 개요
- 2000. 9. 1 한전에서 분할되어 LG파워(주)가 인수 민영회사로 전환 한전, 지역난방 공사는 LG POWER(주)에 안양·부천 열병합발전소 및 열설비를 7,710억원에 매각. LG POWER(주)는 컨소시엄 합작법인으로 LG 칼텍스정유26%, 텍사코25%, LG칼텍스가스 및 극동도시가스 각 24.5%를 출자로 설립한 회사로 설립자본금은 782억4천만원에 불과하며, 인수자금의 대부분인 5,290억원을 산업은행의 대출 또는 회사채로 인수.

경기도 평촌, 산본, 중동 신도시와 인천시 부평, 계산지역 등 17만여 가구 아파트에 난방을 공급하고 있음.

○ 문제점 및 현재상황

- LG파워 인수후 3개월만인 2001. 1. 1 열요금을 9.13% 인상하였고, 다시 4월에는 추가로 26.78%를 인상하여 도합 36%의 요금 인상으로 주민반발 극심
- 부채비율 400%(한전 50%, 발전회사100%) 의 부실기업으로 전락
- 2001.12.11 싱가포르 국영전력회사에 1,815억원의 지분을 매각하여 경영권이 해외로 넘어감.

**IV. 남동발전 매각 추진현황**

- 2002. 2. 25~43 한국발전산업노동조합 파업
- 2002. 4. 9 발전회사 민영화 기본계획 정부방침 확정
- 2002. 7. 5 금융자문 계약 체결(JP모건 등)
- 2002. 7. 15 발전회사 선정위원회에서 남동발전(주)을 우선 매각대상사로 선정
- 2002. 9. 13 남동발전(주) 민영화 세부추진계획(안) 확정
- 2002. 10. 1 기술자문단 삼천포화력 실사 무산
- 2002. 10. 2 기술자문단 무주양수 실사 무산
- 2002. 10. 4 기술자문단 분당복합 실사 무산
- 2002. 10. 5 기술자문단 영흥화력 실사 무산
- 2002. 10. 8 남동발전(주)의 투자의향서 제출
- 2002. 10. 18 입찰제외요청서(RFP) 발송
- 2002. 11 14개 업체 선정(SK주, 포스코, LG칼텍스정유, 한국종합에너지, 효성, 삼 탄등 국내 6개사와 세브론텍사코, 규슈전력, J-파워, 미쓰비시, 싱가포르파워인터내셔널, 호주의 BHP 등 해외 8개사)
- 2003. 1. 22 1차 입찰서 제출 마감(SK, 포스코 등 국내 2개, 한국종합에너지와 말레이시아 파워텍 컨소시엄, 일본의 J-파워등 4개 업체)

**V. 발전소 매각의 문제점**

**1. 전력산업의 일반적 특성**

**가. 전력의 물리적 특성**

○ 전기는 생산과 동시에 소비되고 저장이 불가능하므로 전력사업자는 소비에 대비한 공급설비를 항시 준비해서 실시간으로 계통 수급의 균형을 이루어야 함

- 전력수요가 공급을 초과할 경우 전체 전력계통이 일시에 무너짐으로써 심각한 상황을 초래하고 이를 복구하기 위해서는 장기간, 고비용이 소요됨

○ 발전기와 송전선, 변압기, 배전선 등 모든 전력설비는 소유자를 불문하고 단일 Network하에서는 독자적인 성능발휘에 제약을 받는다.

- 예컨대 송전선의 일부 고장은 곧바로 발전소와 소비자에게 영향을 미치게 되고, 심각한 경우 일부 발전소의 전력 공급중단이나 단전조치가 필요하게 됨

**나. 전력산업의 구조적 특성**

○ 전력수요는 시간별, 계절별 수요구조가 다르고, 기상상황, 경제상황에 따라 수요 변동이 예측불가능하게 바뀌므로 효율적인 생산량 결정에 어려움이 발생

- 예컨대 급작스런 기온 상승으로 냉방 전력 수요가 급증할 경우, 충분한 공급 능력이 뒷받침 되지 않을 경우 전력공급 중단 사태를 빚게 됨

○ 전력산업은 크게 발전, 송전, 배전, 판매의 기능을 가지고 있으며 규모의 경제와 범위의 경제 효과가 크므로써 전통적으로 전력산업에서는 이들의 기능이 하나의 주체 내에 통합된 시스템으로 묶여 있어 자연 독점성을 갖고 있음

○ 전력은 최종 소비자에게 공급되기까지 발전에서부터 송전 및 배전 등 막대한 시설이 소요되며 공급전압에 따라 전력손실이 다르게 나타남

**2. 전력산업의 사회·경제적 특성**

**가. 국민생활 및 경제발전의 기초재**

○ 전력은 일상생활에 필수적인 기초 서비스 산업이며, 국민 누구나 차별없이 적절한 가격에 사용할 수 있어야 하는 보편적 서비스 임

○ 동일한 품질로 제품 차별화가 곤란하며, 타 에너지원과의 대체가 곤란

○ 사용의 편리성과 Clean 에너지로서 타 에너지에 비해 선호도가 높아 소비증가 속도가 빠름

○ 전력의 안정적 공급 측면에서 전력산업은 공공재적 성격을 가짐

나. 전력산업은 국가기간산업으로 관련 산업에 파급효과가 큼

○ 전력산업은 산업활동의 필수적 서비스로 공급안정성과 더불어, 고품질의 서비스가 요구되며, 전력요금 및 서비스체계의 안정은 산업 활동의 안정적 기반을 제공하는 필수적 요소임

○ 전력산업은 석탄, 석유, 천연가스 등 1차 에너지원과의 수급조절 기능을 함

○ 전력산업은 네트워크 산업의 특성상 전력선통신, 광통신 등 고 부가가치 산업을 창출

○ 전력산업은 자본집약적 설비산업으로 방대한 규모의 발전설비, 수송설비가 필요하며 거액의 고정투자가 필요함

○ 고도의 기술 집약산업으로 관련 산업에 미치는 파급효과가 크며, 특히 전력설비 개발과 제작 기술의 경우 부가가치가 높은 산업으로써 국가적인 지원이 이루어지지 않을 경우 관련 산업의 대외 종속 심화 우려

**3. 우리나라 전력산업의 특성**

**가. 비교역적 특성**

○ 우리나라는 인접국가의 전력 계통과 고립되어 독자적인 전력시스템을 운영하고 있으며, 전력의 과다 및 과소 생산시 교역을 통한 해소 방안이 없음

○ 1차 에너지의 98%를 수입에 의존하고 있어 국제 에너지 가격 변동에 민감하고, 리스크 감소를 위한 1차 에너지원과의 적절한 분산정책을 수용하고 있음

**나. 공익적 기능의 수행**

○ 연관 산업의 지원, 농사용, 저소득층 등의 보조, 수출 경쟁력 확보를 위한 산업 수용가의 지원, 중소기업 기술개발 지원, 전력산업 R&D 투자 등 공익적 기능을 수행

**다. 사회적, 경제적 특성**

○ 1인당 전력소비량이 '01년 기준 5,444kWh로 미국(12,384kWh, '98년)의43.9%, 일본(6,602 kWh, '00년)의 82.5%에 불과하며, 연평균 성장률이 약 10%대에 이르는 고성장 산업 임

○ 국민생활 수준 향상 및 환경의식 강화에 따른 전력설비 입지난 가중으로 적정 전력설비 확충 시급함

○ 축적된 기술로 동북아, 동남아 및 선전전력 시장 등지에 전력설비 수출, 전력산업 진출 추진

#### 4. 필연적인 전기요금 인상

##### 가. 투자보수율 증가로 인한 전기요금 인상

○ 투자보수율 비교

회 사	한국전력				안양·부천 열병합 발전소				비 고
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	
연도별 투자보수율(%)	4.6	5.7	4.9	4.7	4.6	5.7	5.7	12.0	12.0
소유구조	공기업				공기업(한전)		민영회사(LG칼텍스)		

○ 투자보수율 인상으로 인한 전기 요금 인상

- 한국전력 국정감사시 최수병 한전 사장은 한전의 투자보수율이 최소 (IBRD의 권고 하한선인) 9% 수준은 되어야 한다고 발언한 바 있음

- 투자보수율 1% 인상시 전기요금은 4%의 인상요인 발생 따라서 한전이 민영화되어 투자보수율이 현재 4.7%에서 최하 안양·부천의 수준인 12%로 인상될 때 전기 요금은 약 30%의 인상요인이 발생됨

##### 나. 전력구입 단가상승으로 인한 요금인상

○ 요금인상을 비교

한국전력	민 영 회 사		
	한국종합에너지	안양·부천	부곡복합
48.17	238.07	101.16	129.72

- 전력시장의 완전 경쟁시 전력구입 요금은 최고 입찰 단가에서 결정되므로 한국종합 에너지 구입 단가인 238원내에서 결정될 수 있으며 이는 전기요금의 5배 이상 인상 결과로 나타남

##### 다. 국제에너지가격 변동에 따른 전기요금 체계의 왜곡 심화

○ 우리나라 발전원별 구성비 현황('01.12월 현재)

에너지원별	수력 (양수포함)	원자력	화력				복합화력	계
			유연탄	LNG, 가스	무연탄	유류		
비율	6.1	29.4	30.6	3.4	2.9	9.7	17.9	100.0

- 1차 에너지 자원의 해외 의존도 : 98% 수준임

○ 국제 에너지 도입에 대한 가격 경쟁력이 발전분할 이전보다 이후가 크게 떨어지며 전기요금은 국제에너지 가격의 변동에 민감함

- 2001년 4월 발전분할 이전 유연탄 수입 가격 : 34,243원/톤

- 2002년 4월 발전분할 이후 유연탄 수입 가격 : 47,210원/톤(137.9% 인상)

○ 사기업의 가격의 경직성으로 인하여 국제 에너지 가격의 인상은 전력생산원가에 적극 반영되나 인하요인은 전기요금 반영을 기피할 것임

##### 라. 사유회사 가격 담합에 의한 전기요금 인상 우려

○ 안정적인 전력공급을 책임지던 공기업의 해체로 전력공급의 불안정성 증대와 전기요금 인상 우려와 함께 민간업자들간의 담합으로 인한 폐해가 심각하게 우려되는 것이 사실이다.

시장이 경쟁단계로 접어들게 되면 정부의 규제기능은 약화되고 가격담합, 수급조절 등 실질적인 담합행위가 발생할 경우 전기요금 폭등을 비롯한 심각한 문제들이 발생할 수 있다.

○ 캘리포니아 사태는 전력수요의 증가에 대비한 공급설비의 부족과 경쟁체제에 따른 시장불안 가중, 환경규제 등으로 발전사업자의 설비확충 회피와 Enron 사등 전기사업자의 도매시장 조작으로 인하여 정전사태 및 전기요금 폭등 초래 (2001년 1월의 도매요금은 200년 1월에 비해 평균요금 약10배, 피크시 순간 최대 요금이 약30배 급등)

#### 5. 전력수급 불안정성 및 전력대란 가능성 증대

##### 가. 전력소비의 급증에 따른 적기 설비 증설의 문제

○ 우리나라는 현재 1인당 전력소비량이 선진국에 크게 못 미치고 있으며 금융 위기의 해인 1998년을 제외하고 1990년대 내내 연간 10%를 넘는 높은 수요증가를 보이고 있다.

특히 최대전력 수요의 원인인 여름철 냉방부하의 급증은 안정적인 전력공급을 저해할 우려가 있으며 앞으로 경제 성장과 함께 전력수요는 계속 증가하여 2015년경에는 지금의 두 배인 8천만 Kw를 훨씬 초과하는 공급 설비를 갖추어야 할 것으로 예측되고 있음.

○ '00년 현재 1인당 전력소비량은 5,067kWh로, 미국(12,834 kWh/인)의 42%, 일본(6,602 kWh/인)의 76.7%에 불과하여 소득수준 향상에 따라 지속적인 성장 전망

○ '00년 현재 에어컨 보급률이 29%에 불과하며, 비슷한 기후대인 일본의 경우 141.6%에 달하고 있어 향후 냉방용 전력수요의 급증이 예상됨

\* 전력수요의 꾸준한 증가 추세

(단위 : %)

구 분	93	94	95	96	97	98	99	'2000
국내 총생산	5.5	8.3	8.9	6.8	5.0	-6.7	10.9	8.8
전력 수요증가	10.8	14.7	11.4	11.8	10.0	-3.6	10.7	11.8

\* 1인당 소비전력량 국제적 비교

	한국 2000	일본 2000	미국 99	영국 99	프랑스 99	독일 99
kwh/인	5,067	6,602	12,834	5,545	6,786	5,950

- 국민소득의 선진국 수준 진입에 따라 전력수요는 매년 10%이상 증가 전망됨

- 한국의 에어컨 보급율 : 2000년 기준 29.0%

(일본 99 : 138.7%, 대만 97 : 73.8%)

○ 발전용량 : 90년 - 2천 백만 Kw, 2000년 - 4800만 Kw,

2015년 - 8000만 Kw에 육박. 연 7-8% 성장 전망.

2015년까지 전력공급 설비를 지금의 두배인 8,000만KW를 확보해야 하기 때문에 민영화시 천문학적 비용과 건설 기간을 감안할 때 민간기업의 투자 유인을 장담할 수 없음.

발전소 건설 소요기간

구 분	원자력 (1,000MW)	석 탄 (500MW)	LNG 복합 (900MW)	석 유 (500MW)	양 수 (300MW)
총 소요기간	155개월	122개월	102개월	120개월	141개월

발전소 총 건설비

구 분	원자력 (1,400MW)	석 탄 (800MW)	LNG 복합 (450MW)	석 유 (500MW)
총 건설비	2.1조원	8,800억원	2,565억원	4,500억원

○ 발전소를 매각하고도 민간 전력사업자들이 전력수요 증가에 맞추어 발전소를 계획적으로 건설할 것이라는 가정은 위험하며 캘리포니아 전력사태는 이러한 가능성이 환상이었음을 입증하고 있음

○ 발전회사 분할 이후 벌써 발전설비의 신규 건설을 기피하고 있는 현상이 나타나고 있는바, 남부발전주식회사의 경우 영월화력 발전소의 재건설 계획을 취소하고 기존 발전소를 일정기간 가동한 뒤 폐쇄할 것을 검토하고 있음은 한 예임.

#### 나. 정부 주도의 전력설비 확충 필요

○ 대규모 장치산업인 전력설비의 적기확충은 국가적 차원에서 주도하여야 하며, 전력수요의 둔화가 예상되는 2015년경 까지 지속적인 설비확충 필요

- 2015년경 발전설비는 8천만 kW로 예상되며, 최대수요는 약 6,100만kW로 전망되므로 충분한 예비력이 확보됨으로써 공급의 안정을 기할 수 있으며, 국민의 소득수준 향상과, 고급에너지에 대한 소비증가 등으로 전력수요가 지속적으로 성장할 예정이나, 전력설비의 적기 확충을 위해서는 민간보다 정부가 주도하는 것이 안정적임.

○ 시장기능에 의한 전력공급설비 확충은 건설과 자본회임기간이 장기간인 전력산업의 특성상 투자리스크, 자본동원, 효율적인 사업관리 차원에서 적기 확충이 불가능

○ 국가주도의 전력공급설비 확충, 타 에너지원에 대한 개발, 수요관리 등 전력산업의 공익적 부분에 대한 국가차원의 역할 필요

#### 다. 지정학적 위치상 전력계통의 고립으로 인한 문제

○ 우리나라는 중국 대륙 혹은 러시아와 송전망이 연계되어 있지 않기 때문에 자급적 전력체제는 불가피함. (설령 대륙과 연결되었다 하여도 전압 및 주파수, 품질 등이 상이하여 별도의 변환설비 필요함)

그러나 송전망이 연결된 유럽대륙이나 부분적으로 연결된 미국, 호주등과 같이 전력의 과부족시 자유롭게 수급이 가능한 조건을 가정하여 우리의 전력시장을 시장의 원리에 맡기려는 것은 전력공급에 있어 엄청난 위험을 초래할 수 있음.

(\* 김방림의원은 2001. 9 정책보고서에서 유효경쟁을 위해서는 예비율이 30%이상 은 되어야 한다고 주장)

유형	설비	비용	비율	비고
(WM002)	(WM024)	(WM008)	(WM00A, F)	

**6. 구조개편 비용의 과다**

**가. 전력산업 기반 기금 추가 부담 : 11,572억원 (2003년)**

○ 구조개편을 하면서 그동안 한전이 수행하던 공익기능은 산업자원부가 수행하도록 하면서 전력산업 기반 기금을 조성하도록 관련법을 신설하였음

○ 전기요금의 4.591%를 전력산업 기반 기금으로 매월 전기요금에 청구하여 2003년 전력기반기금 총액이 1조 1,572억원에 달함

**나. 전력거래 시장 구축 비용 : 944억원**

○ IT 시스템 도입 및 계량 설비 설치비, 시장 운영 규칙 기술 자문, 양방향 입찰 시스템 구축, 시장 기본 설계 및 교육, 종합관리 용역 등

**다. 발전소 민영화관련 자문계약비용(금융, 법률, 회계, 기술자문사) : 1,000억원**

**라. 전력거래비용 : 300억원 이상 (연간)**

**마. 규제비용 : 1,000억원(추정)**

○ 영국의 규제청에서는 1년 1억\$의 예산 집행

**바. 용역, 자문, 정책연구 비용 : 약 246억원**

○ 정책연구과제 : 33억 8천만원

○ 구조개편 관련 용역 및 자문 : 212억원

\* 국회 김방림 의원(민주당, 산업자원위원회)은 2001. 9. "전력산업 구조개편 - 문제점 과 개선 방안" 정책자료집에서 구조개편에 소요되는 비용이 총 5조 5,911억원이 소요되며 이는 2000년 전기요금의 14.5%에 해당되는 금액이며 발전회사의 시장 조직이나 담합 등 행위를 배제하더라도 전기요금의 15% 내지 31%의 상승요인이 발생한다고 분석하였다(정책자료 집 PP27~43 참고)

**7. 북한지역 전력사업 지원의 문제**

○ 북한지역 전력지원 사업은 다각적이고 실효성 있는 대책을 수립 추진되어야 함  
 - 단기적으로 남북간 송전 간선 계통을 연계하여 급박한 전력난을 해소함과 동시에, 정상 가동이 불가능한 낙후된 발전소의 성능을 복구하고,  
 - 장기적으로는 통일시대에 대비하여 북한지역에 대한 발전설비의 건설과 송배전 설비에 대한 복구 및 건설작업이 병행되어야 함.

○ 발전 부문의 분리와 매각, 배전부문의 분리 민영화는 북한지역 전력난 해소와 전원 개발에 차질이 발생.

- 단기적인 방안으로 송변전 계통 연계는 분리이후에도 가능하나, 발전소 성능복구 등의 효율성을 위해서는 현행 공기업 체제가 효율적임.

- 발전설비의 건설과 송배전 설비에 대한 복구 및 건설작업은 대규모 자본동원과 아울러 고도의 전문 기술인력이 소요되나, 구매력이 없고 리스크가 큰 북한지역에 대한 민간 자본과 기술인력의 동원은 한계가 있음.

- 따라서 북한에 대한 전력지원 사업은 정부와 통합적인 공기업이 주도하는 체제가 바람직함.

**8. 노동자의 생존권 위협**

○ 친자본적, 노동배제적인 신자유주의 구조조정 정책의 일환으로 전력부문은 98년, 99년에 7, 8천명의 인력감축 설비 증가 대비 현원 부족으로 노동강도 강화된 상태

○ 한국통신 민영화 과정에서 18,000명 감원, 한국중공업의 두산(중공업 그룹)으로 인수 후 1/3 감원된 사례에서 보듯이 공기업 민영화시 대규모 인력감축이 수반됨.

○ 한국의 '전력산업 구조개편의 아버지 국가'인 영국에서 90~97년 44.2% 인력 감축

한 사례가 있음

### V. 발전노조 입장

한국발전산업노동조합은 전력산업이 한국경제의 에너지 동맥으로써 국민의 세금과 노동자들의 피와 땀으로 이룩한 국민전체의 것이며, 한낱 외국자본과 국내재벌의 이윤의 도구로 전략할 처지에 놓인 현실에 단호하게 반대해 왔다.

전기 소비자들이 납부하는 전기요금의 보편적 서비스의 질 향상과 수혜 대상의 확대를 위해 사용되는 것이 아니고 초국적 자본과 재벌의 먹이 사냥감으로 전략하는 결과를 초래할 것이기 때문이다.

전기는 공기나 물처럼 우리생활에 없어서는 안되는 필수재화이며 전기를 생산판매하는 전력산업은 국가의 중추적인 기간산업으로 국가의 백년대계를 바라보고 전력산업의 효율성 제고 방안이 마련되어야 하는 것이 원칙이다.

발전소매각 및 배전분할 매각의 일방적인 추진은 전력산업의 효율성 제고에도 도움이 되지 않을뿐 아니라 캘리포니아 사태에서 보듯이 요금폭등과 '전력대란' 발생가능성이라는 부담과 위협을 가중시킬 수밖에 없으며 전력산업 종사자들에게는 생존권 박탈이라는 고통이 예견되기 때문이다.

이러한 상황에 직면하여 전력산업의 핵심분야인 발전부문의 5600 발전노동자들이 발전소매각 철회와 생존권 사수를 위한 지난 2월 25일부터 38일간의 파업투쟁을 전개하였다.

국민들의 피와 땀으로 구축한 안정적 전력산업을 초국적 자본과 독점재벌에 헐값, 졸속 매각할 경우 초래될 공공성 상실, 전기요금 폭등, 전력공급 중단 등의 위험성을 2002년 한국사회에 고발하기 위해 공공부문 노동자로서 의무 수행이자 양심선언인 파업을 결행했던 것이다.

현재 정부는 국가기간산업인 전력산업을 초국적 자본과 재벌의 문어발식 사업확장의 재물로 삼기 위해 발전소(남동발전)매각, 배전 분할을 강행하려 하고 있다.

수많은 부작용과 국가경제에 불안을 초래하는 발전소매각을 포함한 전력산업의 매각은 절대 바람직하지 않으며, 공기업체제로 존속하면서 자율 경영을 강화 시키고 그에 따르는 책임을 부과하는 경영혁신 정책이 추진되어야 한다는 것이 전문가들의 의견이다.

정부는 남동발전에 대한 매각 작업을 즉각 중단하고 전력산업의 발전방안에 대한 국민적 합의를 구해야 할 것이다.

그렇지 않고 헐값매각, 졸속매각, 헐값매각을 강행할 경우 발전노동자들의 강고한 투쟁과 마주하게 될 것이며, 이로 인한 모든 책임은 정부에 있음을 밝혀두며 아래와 같이 요구한다.

쟁점토론 날지

사법제도의 개혁과제

## 이제 형사절차를 말한다

위대영 민주사회를위한변호사모임

### 1. 들어가며

우리사회를 규정하는 방식은 여러 가지가 있을 것이다. 민주와 반민주가 대립하는 사회, 보수와 진보가 대립하는 사회, 수구와 개혁이 대립하는 사회..... 1987년 민주화투쟁을 거치며 한층 성숙해진 우리사회는 군사정권에서 문민정부로, 여야의 평화적 정권교체로, 수구세력에 대한 개혁세력의 승리로 점진적으로 변화되어 왔다. 역사는 진보한다는 진리를 은연중 가슴에 묻어두고 오랜 고난과 좌절, 암흑의 시대를 거쳐 이제 한사람 한사람이 제 목소리를 낼 수 있는 사회, 시민이 주인이 사회의 주인인 사회가 도래하고 있다.

그 동안 우리사회는 엄청난 속도의 변화로 인하여 그 사회가 지지해야 할 원칙, 그 사회가 건강하게 존속하기 위한 조건, 그 사회의 변하지 않는 주인의 권리들에 대하여 진지하게 고민하고 반성할 여건이 되지 않았다. 변하지 말아야 할 것과 변해야 할 것에 대하여 구분할 수 있는 사회적 정신수준이 미쳐 사회의 외형적 변화에 따라가지 못 했다. 하지만 2002년 말 대선을 거치며 우리 시민사회는 원칙과 신뢰를 지지했고, 그 결과로 향후 5년은 간단없는 개혁의 성취와 건강한 사회로의 재 탄생을 위한 토대를 마련할 수 있게 되었다.

과거 국가의 경제발전을 위하여 노동자의 인권은 무참히 짓밟혔고, 개혁과 진보를 말하는 사람에게는 붉은 색의 울가미가 씌워졌다. 풍요로운 삶을 얘기하는 것은 사치였다. 아무도 모르게 죽음의 길로 끌려가던 시대가 있었다. 수많은 사람들의 피를 자양분으로 우리사회는 이만큼 왔다. 많은 사람들의 죽음과 고통 속에서 이만큼 온 것이다.

하지만 아직도 해결해야 할 많은 문제들이 산적해 있음을 부인할 수 없다. 비정규직 노동자 문제, 부정부패문제, 환경문제, 여성문제, 아동문제, 미군문제 등 우리가 주의를 기울여야 할 곳은 너무나도 많다. 이러한 문제들 속에 우리가 이야기 할 형사절차의 문제가 있다. 이제 형사절차를 말해야 할 때이다.

형사절차는 그 동안 다른 반민주 악법들에 가려 우리의 가장 가까운 곳에 있으면서 반인권적 행태를 보여왔음에도 불구하고 우리는 그를 간과해 왔다. 그런 와중에 터진 검찰에서의 피의자 고문치사 사건은 형사절차가 얼마만큼 인권을 억압하고 침해하는 장치로서 작동할 수 있는가를 적나라하게 보여준 사건이다.

사실 우리 국민들은 전근대적인 사고의 틀을 벗어나지 크게 벗어나지 못 했고, 그만큼 국가권력에 순종적이었다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나오지만 그 권력은 국민을 떠나 독립된 생명체가 되어 국민에 대하여 의무만을 부과하였다. 국가의 형벌권을 행사하는 기관은 전통적으로 국가 자체로 인정되었으며, 그에 순응하는 것은 국민의 당연한 의무로 받아들여졌다. 그리고 국가의 형벌권을 행사하는 기관은 으레 국민 위에 군림하려고 했다.

잘못 풀 문제는 처음부터 다시 풀어야 한다. 수학공식을 조금 잘못 대입하는 경우 어디에서 오류가 있었는지 알 수 없는 경우가 많다. 조금 수정해 보려고 해도 답은 점점 더 멀어지기 일쑤다. 아예 처음부터 기초사실을 다시 정리하고 필요한 공식을 다시 생각하는 것이 문제를 오히려 빨리 풀 수 있는 길인 경우가 많다.

형사절차에서 나타나는 반인권적인 요소들을 어떻게 교정하여 바로 잡을 것인가를 고민함에 있어서 사법제도 전반적인 개혁이 오히려 문제를 빨리 해결할 수 있는 길인지도 모르겠다. 하지만 수확문제와는 달리 사회문제는 그것을 처음부터 다시 풀어나가려 할 때 그로 인한 과장을 쉽게 예측할 수 없어 그러한 시도 자체를 상당히 꺼리게 만든다. 형사절차만을 여타 사법제도들과 분리해서 그 반인권적 요소들을 제거해 낼 수 있겠지만 과연 그것이 얼마나 실효성있는 조치가 될 것인지는 장담할 수 없다.

하지만 그 이상적인 모습을 미리 그려보고 이를 함께 공유하는 것은 앞으로 있을 사법제도 개혁의 바탕그림이 될 수도 있다는 점에서 의미가 있다고 본다.

아래서는 형사절차의 이념과 관련하여 헌법이 규정하고 있는 기본권의 핵으로서 인간으로서 존엄과 가치를 실현하기 위해서 신체의 자유가 갖는 의미는 무엇인지, 그리고 형사절차의 기본이념인 실체적 진실발견의 이념과 적법절차의 이념에 대하여 살펴보고, 현재 우리나라의 형사절차는 어떠한 모습을 하고 있는지, 형사절차는 어떠한 형태로 바뀌어야 하는지 거칠게나마 조망해 보고자 한다.

## II. 형사절차의 이념에 대하여

### 1. 기본권의 핵, 인간으로서의 존엄과 가치

#### 가. 인간으로서의 존엄과 가치

우리 헌법은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하여 인간으로서의 존엄과 가치를 모든 기본권의 가치적 핵으로 인정하고 있다. 모든 국민의 기본권은 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하기 위한 수단이자 인간으로서의 존엄과 가치가 실현된 모습이다.

기본권의 가치적 핵인 인간으로서의 존엄과 가치가 실현되기 위해서는 그 전제조건이 있다. 즉 인간의 생명과 그 신체의 자유가 그것이다. 생명권은 모든 기본권이 향유될 수 있는 물리적, 공간적, 정신적 전제조건이다. 살아있는 국민을 전제로 헌법이 규정하고 있는 많은 기본권이 존재의미를 갖는다(사형제도가 폐지되어야 할 가장 근본적인 이유이기도 하다).

#### 나. 헌법이 보장하는 신체의 자유

살아있는 국민이 자유로이 자신의 생활을 형성할 수 있는 전제 조건은 신체의 자유가 보장되는 것이다. 어느 날 갑자기 누군가에 의하여 체포·감금되어 자신의 사회생활의 터전에서 끌려나가면 그가 다시 그 자리에 정상적인 상태로 되돌아가는 것은 참으로 어려운 일이다. 더군다나 그것이 범죄의 혐의를 받아 그렇게 된 것이라면 더욱 그러할 것이다. 자신이 이룩해 놓은 사회적 관계, 경제적 신용 등은 하루아침에 물거품이 되어 버린다.

신체의 자유가 보장된다는 의미는 누구도 정당한 법과 정당한 절차에 의하지 아니하고는 체포·구속 또는 처벌되지 않는다는 것을 의미한다. 이를 통해 국민은 개인적 친분, 사회적 관계, 경제적 신용 등에 있어서 예측 가능성을 가질 수 있을 것이고, 자유로이 자신의 삶을 발전시킬 수 있는 것이다.

헌법은 제12조 제1항에서 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다”고 규정하고 있다. 이러한 신체의 자유와 관련하여 헌법은 적법절차의 원리(제12조 제1항, 제3항), 죄형법정주의(제12조 제1항 제2절, 제13조 제1항, 제2항), 이중처벌금지(제13조 제1항 후단), 사전영장주의(제12조 제3항, 제16조), 연좌제금지(제13조 제3항), 자백의 증거능력제한(제12조 제7항), 무죄추정 원칙(제27조 제4항) 등을 규정하고 있다. 이러한 원칙, 원리들에 대하여는 입법자들 뿐만 아니라 수사기관 또한 기속되는 것으로 설명되고 있다.

### 2. 실체적 진실발견의 이념

일반적으로 형사절차의 기본 이념은 실체적 진실발견이라고 한다. 실체적 진실발견의 이념은 보통 소송의 실체에 관하여 객관적 사실을 발견하여 사안의 진상을 명백히 하는 것이라고 설명된다. 실체적 진실발견의 이념 아래서는 증거능력의 판단에 있어서 신빙성이 그 기준이 될 것이며, 자백배제법칙과 같은 증거법칙은 증거능력 판단의 기준이 될 수 없다고 한다. 공공의 이익을 최우선의 가치로 여기는 한 신빙성 있는 증거를 배척할 수 없게 될 것이고, 결국 임의성의 의심이 있는 자백이라도 신빙성만 있다면 이를 증거로 채택하여 피고인에 대한 처벌의 근거로 삼을 수 있게 되는 것이다. 이러한 상태라면 수사기관은 신빙성 있는 피의자의 자백을 유도하기 위하여 피의자에 대한 가혹행위라도 감수하고자 하는 유혹을 느끼지 않을 수 없다. 실제로 자백을 증거의 왕으로 여기는 관행은 이와 같은 이념에 암암리 근거한 것이라고 할 것이다.



하지만 이러한 실체적 진실발견의 이념이 오로지 형사절차를 지배하는 것은 문명화된 국가에서는 있을 수 없는 일인 것임은 분명하다. 우리 형사소송법은 형사절차의 이념과 관련하여 명문으로 규정한 것은 없지만 그 상위법이자 근거법인 헌법에서 위에서 본 바와 같이 적법절차의 원리, 죄형법정주의, 이중처벌금지 등에 관하여 규정하고 있고, 또한 이에 기초하여 형사소송법도 여기저기서 헌법의 이념을 구현하는 규정을 두고 있어 실체적 진실발견의 이념이 우리 형사절차를 규정하는 유일한 기본이념이라고 할 수는 없다.

### 3. 적법절차의 이념

형사절차의 이념은 헌법을 통해 구체화되어 있다. 앞서 본 것처럼 헌법은 제12조 제1항에서 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다”고 하고, 제3항에서 “체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다”고 하여 적법절차에 관하여 규정하고 있다.

헌법이 국민적 공감대를 반영한 국가의 최고의 지도 원리라고 한다면 이와 같은 적법절차의 원리의 도입은 형사절차의 기본 이념인 실체적 진실발견의 이념에 대하여 대대적인 수정을 가한 것이라고 할 수도 있겠다. 하지만 조금 더 깊게 돌아보면, 과거 권위주의 정권, 군부 독재정권을 통한 인권의 압살이라는 가슴아픈 사실에 대한 반성과 1987년 민주화투쟁의 성과로 이루어진 헌법의 개정은 헌법의 제정에 버금가는 정도의 의미를 갖는 행위로 평가될 수 있을 것이고, 그와 같은 개정 헌법이 과거에 대한 반성의 의미로 형사절차에서 적법절차를 준수할 것을 반복적으로 규정하여 강조한 의미는 이제 실체적 진실발견이라는 형사절차의 기본이념을 적법절차라는 이념을 통해 제한하여 국민의 신체적 자유를 최대한 보장하고 그로써 개인의 생활에 예측가능성을 부여하며, 이를 통해 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고자 한 것임을 짐작할 수 있다. 즉 적법절차의 이념은 국민적 합의에 의하여 실체적 진실발견의 이념을 수정하는 원리로서, 나아가 형사절차를 지배하는 가장 기본적인 원리로서 자리매김 된 것이라고 할 것이다.

이러한 적법절차의 이념이 지배하는 형사절차에서는 신빙성이 있는 증거라고 할 지라도 적법한 절차에 의하여 획득한 것이 아닌 이상 증거능력이 제한될 것이고, 신빙성 있는 피의자, 피고인의 자백이라고 할 지라도 그것이 임의성에 의심이 있으면 증거로 사용할 수 없게 될 것이다. 나아가 임의성에 의심이 없고, 신빙성이 있는 자백이라고 하여도 위법한 절차를 통하여 획득한 자백이라고 판단되는 경우 그것은 증거능력이 배제되어야 할 것이다.

적법절차의 이념은 절차적인 적법만을 의미하는 것은 아니고 실체적인 적법도 의미한다고 한다. 이러한 의미에서 정당한 법률이 아닌 한 그에 의한 형사절차의 개시와 진행은 이미 헌법적 한계를 넘어선 것으로 위헌의 의심을 하여야 할 것이다. 무엇이 정당한 법률인가에 대

하여 다시 의문이 남지만 형식적으로 법률의 형태를 가지고 있다는 것이 정당한 법률을 판단하는 근거가 되지는 않을 것이고, 일반적 도의관념, 정의관념이 그 판단의 근거가 되지 않을까 생각한다. 돌이켜 헌법이 규정하고 있는 인간으로서의 존엄과 가치라는 기본권의 핵을 기준으로 이를 실현함에 적합한 것인가 아닌가가 그 판단의 기준으로 사용될 수 있을 것이라고 본다.

## III. 우리의 형사절차를 돌아보며

### 1. 형사절차의 실제

#### 가. 검찰의 피의자 고문치사 사건

지난 해 조직폭력에 의한 살인사건의 피의자로 지목되던 조모씨가 검찰의 수사도중 사망하는 사건이 발생했다. 당시 피의자 조모씨의 담당검사였던 홍모 검사에 대한 구속영장에 의하면 “수사관들은 2002년 10월 25일 오후 9시 서울지검 특별조사실로 조모씨를 연행한 다음 혐의를 완강히 부인하는 조모씨의 다리를 걸어 넘어뜨린 후 무릎으로 허벅지를 5~6회 짓누르는 등 가혹행위를 시작했고, 홍 검사는 자정을 넘긴 26일 새벽 1시경 조모씨를 직접 대면한 후 1시간 가량 조사를 벌였으나 조모씨는 계속 혐의를 완강히 부인했으며 이에 수사관 3명은 같은 날 오전 7시까지 조모씨를 말아 낭심, 허벅지, 엉덩이 등 신체 각 부위를 무차별 구타하고 무릎을 꿇린 채 얼굴을 바닥에 대도록 하거나 수갑을 채운 채 ‘엎드려뻥쳐’를 시키는 등 가혹행위를 계속하며 계속 자백을 강요했다”는 것이다. 또한 “혐의를 부인하던 조모씨는 연행 후 10시간 가량 수사관들로부터 구타와 가혹행위를 당하면서 뜬눈으로 밤을 새웠고, 수사관들은 옆방 조사실에 있던 박모씨에 대해서도 허벅지와 복부, 얼굴 등을 발로 찼으며 홍 검사는 수사관들의 물리력 행사가 끝나갈 무렵인 26일 오전 6~7시경 조사실로 내려가 수사관 최모씨로부터 수사상황을 보고 받으면서 조모씨가 바닥에 무릎을 꿇고 있는 광경을 목격하고도 아무런 제지 없이 그냥 지나쳤고 같은 날 8시~8시 30분경 조사실에서 조모씨가 수사관의 부축을 받고 제대로 일어서지도 못하는 상태임을 확인했음에도 피병으로 간주, 즉각 병원후송조치를 취하지 않았다”는 것이다.

이 사건은 우리 형사절차의 실제 모습을 아주 단적으로 보여 주었다. 과거부터 조직범죄, 마약범죄, 강력범죄 등에 대하여는 법조계, 언론을 비롯하여 사회 대다수의 사람들이 “그와 같은 범죄를 저지른 사람에게 인권이 어디에 있느냐, 맞아도 싸다”는 인식을 가지고 있었고, 수사기관은 이러한 암묵적 동의 하에 피의자에 대하여 반 인권적 수사를 관행처럼 행해왔다. 그러한 의식이 결국 피의자에 대한 고문치사 사건으로 불거져 나온 것이다.

이러한 의식의 단면은 검찰총장과 법무부 장관의 동반사퇴라는 심각한 사태에도 불구하고

‘수사검사의 실수에 의한 것이었고, 수사검사로서 범죄의 실체를 밝혀내기 위한 노력도 한편 고려되어야 할 것’이라는 취지의 당시 서울지검장의 사과의 변에서 찾을 수 있다. 사람이 죽어나가는 현실 앞에서 수사검사의 실수였다는 변은 아무리 보아도 변지수를 한참 잘못 찾은 것이 아닐 수 없다.

이것이 우리 형사절차의 현주소다.

### 나. 피보호감호자의 단식농성

2002년 10월 30일 청송보호감호소에서 수용자들이 단식농성을 시작하였다. 근로보상금인 상과 가출소의 확대를 요구사항으로 걸었다고 한다. 이에 각 시민사회단체는 보호감호제도의 폐지 내지 즉각적인 개선을 요구했다. 민변은 “특히 1일 1천5백원의 범위에서 행장 및 작업의 경중에 따라 근로보상금을 지급하고 있는 것은 피보호감호자들에 대한 노동의 대가를 국가가 착취하는 것이며 피보호감호자들의 사회복귀에도 전혀 기여하지 못하고 있다”며 “피보호감호자에 대한 처우를 재사회화에 맞추고 노동에 대한 대가를 현실화해야 한다”고 강조했다. 또한 “가출소 결정은 법무부 사회보호위원회가 아닌 법원이 담당하도록 바뀌어야 한다”고 주장했다.

보호감호처분은 ① 동종 또는 유사한 죄로 2회 이상 금고 이상의 실형을 받고 형기 합산 3년 이상인 자가 최종형의 전부 또는 일부의 집행을 받은 후 다시 동종 또는 유사한 특정의 죄를 범한 때, ② 특정의 죄를 수회 범하여 상습성이 인정된 때, ③ 보호감호의 선고를 받은 자가 그 감호의 전부 또는 일부의 집행을 받거나 면제를 받은 후 다시 동종 또는 유사한 특정의 죄를 범한 때 등 위 사항에 해당하고, 재범의 위험성이 있다고 인정되는 경우, 법원의 보호감호 선고를 통해 보호감호시설에 수용하여 감호·교화하고, 사회복귀에 필요한 직업훈련과 근로를 과하는 것을 의미한다.

보호감호는 형법이 정하는 형벌과 별개로 집행된다. 즉 보호감호와 형이 병과되는 경우에는 형을 먼저 집행하고, 형의 집행이 끝난 후 보호감호처분을 집행하게 된다. 보호감호는 7년을 초과할 수 없다. 다시 말하면 7년의 기간동안은 형벌의 집행이 끝난 후에도 보호감호 시설에 수용하여 보호감호에 처할 수 있다는 것이다.

보호감호시설에 수용된 수용자들에 대하여는 사회복귀에 필요한 직업훈련과 근로를 과할 수 있다. 수용자들이 근로의 대가로 지급받는 근로보상금은 하루 1천 5백원의 범위에서 형장 및 작업 경중에 따라 정해진다. 최저임금법에 의하여 2002년 9월 1일부터 2003년 8월 31일까지 적용되는 최저임금액은 전 산업에 있어서 시간급으로는 시간당 2,275원, 일급(8시간을 기준)으로는 하루 18,200원이다. 수용자들의 하루 근로의 대가는 최저임금법에서 정한 최저임금의 시간급 기준 1시간에 대한 임금 수준에도 못 미치고, 일급 기준 하루 임금의 1/10에도 못 미치는 수준이다.

적법절차가 정당한 법과 정당한 절차를 의미하는 것인 이상 위와 같은 보호감호처분 또한

정당한 법과 정당한 절차를 통해 인정되고 집행되어야 하는 것이어야 한다. 하지만 이미 한번 형벌의 집행을 받은 사람을 다시 수용시설에 수용하는 것은 이중처벌금지의 원칙에 반하는 것일 뿐 아니라 이미 적법절차에서 요구하는 정당한 법에 의한 처분이라고 할 수 없다. 나아가 근로의 대가로 주어지는 근로보상금은, 백 번 양보하여 보호감호처분이 정당한 법에 의한 처분이라고 할 지라도, 수용자에게 사회복귀에 절대 도움이 되지 않는다. 국가에 의한 노동력의 착취라고 할 수 있다.

사회보호법에 의한 보호감호처분 역시 형사절차에 의하여 결정된다. 사회보호법은 피보호감호자의 처우에 대해 행형법을 준용하도록 하고 있으며, 징벌과 급여, 위생, 의료 모두 수형자와 동일하게 취급하고 있다. 행형절차는 형사절차를 완성하는 절차이다. 보호감호처분 역시 형사절차의 일환으로 여타 형사절차의 문제와 함께 다루어져야 한다.

보호감호처분을 정하고 있는 사회보호법이 헌법의 이념을 충실하게 반영하고 있는 것인지 의문이 아닐 수 없다.

### 다. 기타

#### (1) 총기오발사고

경찰이 강도를 잡으려던 무고한 시민을 강도로 착각해 총을 쏘 숨지게 한 사건이 발생했다. 말썽 많던 경찰의 총기 사용이 급기야 무고한 시민에게 총을 겨누는 것이다. 경찰의 총기 사용은 경찰관직무집행법에 정해진 무기사용 규정에 근거한 것이라고 하지만 일반 시민은 총포·도검·화약류등단속법에 의하여 특별한 경우가 아니면 총포·도검 등을 소지할 수 없는 관계로 총기에 의한 범인 검거의 절박성이 미국 등 총기 등의 소지가 자유로운 국가와 비교될 수 없고, 자연히 그 사용은 급박한 상황으로 제한되어야 할 것이다.

#### (2) 알몸수색

경찰서 유치장에 수용되는 피의자, 구치소에 수감되는 피의자 및 피고인은 유치장의 질서 유지, 자해방지 등의 이유로 알몸수색을 받는 것이 관행처럼 행해지고 있다. 이에 대하여 대법원과 헌법재판소가 알몸수색이 위법·위헌적인 공권력행사임을 확인하였다.

#### (3) 불심검문

시위가 벌어지는 곳이면 어김없이 경찰에 의한 불심검문이 행해진다. 불심검문은 범죄수사가 아닌 경찰행정작용의 일종으로 이해되지만 그 실제에서는 수사의 일환으로 행해짐을

부인하기 어려울 것이다. 또한 불심검문에 수반하여 실시되는 소지품 검사는 신체의 자유를 넘어 사생활의 비밀을 침해하는 수준에 이르고 있다.

**(4) 불법감청**

통신비밀보호법에 의한 감청은 수사기관과 정보기관에 의하여 법원의 허가 등을 통해 이루어지고 있다. 하지만 영남위원회 사건에서도 그렇고, 대선과정에서 한나당이 국가정보원에 의한 도청의혹을 제기한 것도 그렇고 모두 불법감청이 원인이 된 것이라고 하겠다. 현대 사회에서 언론·출판·집회·결사의 자유는 자유로운 의사소통을 전제로 하는 것인데 불법감청은 이러한 기본권의 실현을 원천적으로 봉쇄하는 것이라는 점에서 그 대책이 절실하다고 하겠다.

**2. 적법절차 이념이 충분히 구현된 형사절차의 모색**

**가. 법무부의 형법·형사소송법 개정안**

법무부는 검찰의 피의자 고문치사 사건 이후 동일한 사건의 재발을 방지하고, 형사사법절차에 있어서 인권보장과 국가 형벌권 행사의 적정한 실현을 위하여 그리고 형사사법절차의 공정성과 효율성을 도모하기 위하여 형법·형사소송법 개정안을 마련하였다.

그 주된 내용은 형법에 허위진술에 의한 공무집행방해죄를 신설하여 사법방해행위를 처벌할 수 있도록 하는 것과 변호인이 수사기관의 피의자 신문 과정에 참여할 수 있도록 하며, 범죄수사에 필요한 중요 참고인에 대하여 강제로 구인할 수 있고, 일부 범죄에 대하여는 구속기간을 최장 6개월까지 연장할 수 있도록 하는 것이다. 이 외에 보석의 확대와 석방의 통합 등의 내용이 위 개정안에 포함되어 있다.

이러한 법무부의 개정안에 대하여 국가인권위원회와 민변은 즉각적으로 반대의 의견과 성명을 개진하였다. 그 이유는 현재 한국인권의 상황을 개선하기는 커녕 오히려 제도적으로 크게 후퇴시키는 내용으로서 피의자의 인권을 보호하기 위한 제도적 방안을 마련하여야 할 시점에서 오히려 수사의 필요성이라는 미명아래 인권 침해적 요소들을 적극적으로 도입하고자 한 것(민변), 서울지검 고문치사 사건의 교훈을 통해 피의자의 인권을 보장하려는 후속조치가 아니라 수사기관의 목적달성을 위한 수단으로 활용하는 것(국가인권위)이기 때문이다.

법무부 개정안의 구체적인 내용을 보면 다음과 같다(여기서는 개정안 중 특히 문제가 되고 있는 허위진술등에 의한 공무집행방해죄의 신설, 변호인의 피의자 신문 참여 제도, 참고인 강제구인제도, 구속기간의 연장에 대하여만 개략적으로 살펴보기로 한다).

**(1) 허위진술 등에 의한 공무집행방해**

법무부의 형법개정안에 포함된 허위진술등에 의한 공무집행방해죄에 관한 규정은 다음과 같다.

제137조의2(허위진술 등에 의한 공무집행방해) ① 타인의 형사사건을 수사하는 공무원에게 허위의 진술을 하거나 허위의 자료를 제출한 자 또는 타인의 형사사건을 재판하는 법원에 허위의 자료를 제출한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 본인의 범죄 혐의가 인정되는 것을 피하기 위하여 한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 범죄수사나 재판에 부당한 영향을 미칠 목적으로, 타인으로 하여금 수사기관이나 법정에 출석하지 아니하게 하거나, 진술·증언·자료 제출을 하지 아니하게 한 자도 제1항의 형과 같다.

③ 피고인 또는 피의자를 모해할 목적으로 제1항 또는 제2항의 죄를 범한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

④ 제1항, 제2항 또는 제3항의 죄를 범한 자가 당해 사건의 수사 종결 전, 또는 재판 확정 전에 자백이나 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.

법무부의 형법개정안을 검토하여 보면

먼저 개정안은 적법절차의 이념과 관련하여, 수사기관이 실체적 진실을 발견하기 위하여 무리하게 참고인의 진술을 강제할 우려가 있다. 참고인에 대하여 절차적으로 보장되는 권리는 거의 전무한 상태에서 그에게 진실만을 진술할 것을 주장하는 것은 공권력의 횡포 이상일 수 없다.

둘째로 국민에게 수사기관에서 사실만을 말할 의무가 있다는 점에 관하여 국민적 합의가 이루어진 바 없다. 국민에 대한 일반적 사법협조 의무를 부과하기 위해서는 우선적으로 수사기관이 국민의 신뢰를 얻을 수 있어야 할 것이고, 그러한 바탕 위에서 국민적 공감대가 형성되었을 경우야 비로소 국민의 일반적 사법협조 의무를 요구할 수 있을 것이다.

셋째로 참고인 및 증인에 대한 보호와 관련하여서 현재 특정범죄신고자등에 대한 보호법이 제정되어 있기는 이의 모태가 되는 미국의 증인 등 보호프로그램도 피고인, 피의자의 반대신문권의 보장과 충돌로 인하여 그 증인 등 보호프로그램에 대한 검토가 계속 진행 중이다. 실정법을 두고 그에 따라서 참고인 및 증인이 보호받을 수 있겠지만 수사기관이 일반 국민들을 참고인으로 소환하여 조사하는 과정을 본다면 과연 이러한 참고인, 증인으로서 실질적인 보호를 받을 수 있을 것인지 의문이라고 하겠다.

넷째로 대법원은 수사기관에서의 허위진술에 대하여 위계에 의한 공무집행방해죄를 인정하고 있지 않다. 법률에 의하여 선서를 한 증인이 허위로 진술을 한 경우에 한하여 위증죄가 성립된다는 점과 비교할 때에 선서를 시키고 진술을 하게 할 수 없는 참고인이 수사기관에게 대하여 허위진술을 하였다 하더라도 이를 곧 공무집행방해에 해당된다고는 해석할 수 없다는 것이다. 이러한 점에서 개정안은 위증죄와 균형을 잃은 것이라고 하겠다.

다섯째로 개정안에 의하면 구체적인 사건과 관련하여 참고인이 진술이 허위인가는 수사기관이 판단하여야 할 문제인데, 이는 수사기관이 허위진술에 의한 공무집행방해죄를 이유로 참고인에게 무리한 진술의 강제 수단으로 악용될 우려가 있다. 허위의 진술인지 여부에 관하여 궁극적인 판단 권한은 법원에 있지만 허위에 의한 공무집행방해의 혐의로 수사를 받게 되는 경우 법원의 판단이 있을 때까지 피의자 내지 피고인은 상당한 경제적·사회적 피해가 발생할 것이고, 그 피해는 금전적 보상의 한계를 넘는 것이 될 것이다. 이러한 사정을 충분히 고려한 것인지 의문이고, 하나의 범죄 수사과정에서 불필요한 파생범죄를 무수히 발생시킬 수 있다는 점에서도 문제이다.

여섯째로 개정안은 미국, 독일 등의 입법례를 근거로 하고 있다고 하지만 개정안과 같은 범죄가 과연 사회적 환경, 의미가 전혀 다른 우리나라에서도 그대로 정당한 것으로 인정될 수 있는 것인지 의문이고, 독일의 허위진술죄는 그 적용 대상이 다른 것으로 개정안과 일치하는 것도 아니다.

일곱째 참고인 강제구인제도와 허위진술에 의한 공무집행방해죄가 결합되는 경우 국민은 자신의 가족, 친지 등의 신변상, 재산상 위협에 대한 안전장치가 충분하지 않은 상태에서 진술의 강제를 받을 수 있다.

마지막으로 형사소송법은 제184조에서 증거보전의 일환으로 검사 등에게 제1회 공판기일 전이라도 증인신문을 청구할 수 있도록 하고 있고, 제221조의 2에서는 범죄의 수사에 없어서는 아니 될 사실을 안다고 명백히 인정되는 자가 수사기관의 출석요구에 대하여 출석을 거부하거나 진술을 거부하는 경우 검사로 하여금 제1회 공판기일 전까지 그에 대한 증인신문을 청구할 수 있도록 하고 있다. 즉 수사기관으로서 범죄수사에 꼭 필요한 참고인이라면 이들 제도를 이용하여 수사를 할 수 있는 방법이 있으므로 무리하게 개정안과 같은 허위진술 등에 의한 공무집행방해죄를 신설하는 것은 문제라고 생각한다.

## (2) 변호인의 피의자 신문 참여 제도

법무부의 형사소송법 개정안에 포함된 변호인의 피의자 신문 참여제도에 관한 규정은 다음과 같다.

### 제243조의 2(피의자신문과 변호인의 참여)

① 검사 또는 사법경찰관은 변호인의 요청이 있는 경우 피의자의 신문에 변호인을 참여하

게 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다

1. 피의자를 체포 또는 구속한 후 48시간 이내인 경우
2. 증거의 인멸, 은닉, 조작 또는 조작된 증거의 사용, 공범 도주의 염려가 있는 경우
3. 피해자, 참고인 또는 그 친족의 생명, 신체 또는 재산에 대한 위험이 있는 경우

② 검사 또는 사법경찰관은 변호인이 신문에 참여하는 때에 제1항 단서에 해당하는 사유가 발생하거나, 변호인이 신문에 개입하는 등 수사에 현저한 지장을 초래하는 경우 변호인에게 퇴거를 요구하고 변호인의 참여없이 신문할 수 있다.

③ 피의자신문에 참여하고자 하는 변호인이 2인 이상있는 때에는 검사 또는 사법경찰관은 직권 또는 변호인의 신청에 의하여 피의자 신문에 참여할 대표 변호인 1인을 지정할 수 있다.

법무부의 형사소송법 개정안을 검토해 보면,

변호인이 수사기관의 피의자 신문과정에 참여하도록 하는 것은 피의자가 갖는 변호인의 조력권이라는 헌법적 권리를 실질적으로 보장할 수 있도록 하는 것이라는 점에서 긍정적이라고 할 것이다. 그러나 이러한 긍정적인 면에도 불구하고 개정안은 요청권자, 참여배제사유, 변호인의 조력범위 등과 관련하여 문제가 있다고 할 것이다.

먼저 개정안은 변호인 참여의 요청을 한 수 있는 자를 변호인으로 한정하고 있다. 하지만 이는 변호인을 선임하고 있는 피의자와 여타 사정으로 인하여 변호인을 선임하지 못한 피의자를 차별적으로 대우하는 것이라고 할 수 있는바, 피의자가 원하는 경우 국선변호인으로 하여금 피의자신문과정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 만들 필요가 있고, 나아가 변호인이 선임되지 않은 상태에 있는 피의자의 경우 변호인을 선임할 수 있는 사람에 의하여도 변호인의 참여를 요청할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째로 개정안에 의하면 피의자를 체포 또는 구속후 48시간 이내에는 변호인의 참여가 제한되는데, 수사기관에 의한 피의자에 대한 조사는 사실상 체포 또는 구속 후 48시간 이내에 거의 모두 이루어지고, 또 수사기관에 의한 피의자에 대한 가혹행위 역시 체포 또는 구속이 이루어진 직후에 일어나는 것이 일반적이나, 이와 같은 변호인의 참여배제사유는 변호인의 피의자신문과정에 참여를 인정하여 혹 있을지 모를 인권침해상황을 감시하도록 하고 변호인의 조력권을 실질화 한다는 기본취지를 처음부터 무색하게 만드는 것이라고 하겠다.

셋째로 개정안에 의하면 증거인멸 등의 염려 내지 피의자 등의 생명, 신체, 재산 등에 대한 위험이 있는 경우 변호인의 참여는 제한되는데, 과연 변호인이 피의자신문과정에 참여한다고 하여 위와 같은 증거인멸 등의 우려가 발생하고, 피의자 등의 생명, 신체, 재산 등에 위험이 발생할 것인지 의문이다. 한편 배제사유 중 염려 내지 위험이라는 것을 판단하는 주체는 수사기관이 될 수밖에 없을 것인데 이는 결국 수사기관이 변호인의 참여에 대하여 자의

적인 판단기준을 가지고 허용여부를 결정할 수 있는 여지를 남긴 것에 지나지 않다. 나아가 자의적 판단이 가능하도록 제한사유를 불명확하게 규정한 것 역시 문제라고 하겠다.

넷째로 개정안 제243조의 제2항에서는 변호인의 단순참여만을 인정하는 취지로 규정하고 있지만 이것이 과연 변호인의 피의자 신문 참여제도를 도입한 취지와 부합하는 것인지 의문이 아닐 수 없다. 피의자는 수사의 객체이기 이전에 형사절차에서 수사기관과 대립하는 당사자의 지위를 갖는다. 법률 전문가인 수사기관의 신문 앞에서 법적 조언을 받을 수 없는 피의자가 법률전문가인 변호인의 조언을 받을 수 있도록 하여 무기대응의 원칙을 실현하도록 하는 것이 변호인의 피의자 신문 참여제도의 진정한 의미가 아닌가 생각한다.

### (3) 참고인 강제구인제도

법무부의 형사소송법 개정안에 포함된 참고인 강제구인제도에 관한 규정은 다음과 같다.

제221조(제3자의 출석요구 및 구인)

① (현행 제221조와 같음)

② 범죄의 수사에 없어서는 아니될 중요한 사실을 안다고 명백히 인정되는 피의자 아닌 자가 제1항의 출석 요구를 받고 정당한 이유없이 2회 이상 출석 요구에 불응한 때에는 검사는 관할지방법원판사에게 청구하여 구인을 위한 구속영장을 발부받아 구인한 후 진술을 들을 수 있고, 사법경찰관은 검사에게 신청하여 검사의 청구로 관할지방법원판사의 구속영장을 발부받아 구인한 후 진술을 들을 수 있다. 다만, 제147조의 규정에 의하여 증인 자격이 없으나, 제148조, 제149조의 규정에 의하여 증언을 거부할 수 있는 자에 대하여는 그러하지 아니하다.

③ 제2항의 규정에 의하여 피의자 아닌 자를 구인한 후 24시간이 경과하면 그를 석방하여야 한다.

④ 검사 또는 사법경찰관은 제1항의 규정에 의하여 출석하거나 제2항의 규정에 의하여 구인된 자가 보복을 당하거나 위해를 입을 우려가 있는 경우 특정범죄신고자등보호법에 정한 바에 따라 신변 안전 조치를 취하여야 한다.

⑤ 제72조, 제73조, 제74조, 제75조, 제76조, 제81조 제1항 본문, 제82조, 제83조, 제85조, 제86조 및 제201조 제2항 내지 제5항의 규정은 제2항의 경우에 이를 준용한다.

법무부의 형사소송법 개정안을 검토해 보면,

참고인 강제구인제도의 경우 법원의 영장 심사 등을 통하여 어느 정도 통제가 가능하다는 점에서는 허위진술등에의한공무집행방해죄에 비하여 그 문제점은 상대적으로 적다고 볼 수도 있다. 하지만 허위진술등에의한공무집행방해죄와 동시에 참고인의 구인제도가 도입된 경우

참고인으로서의 강제로 수사기관에 인치되어 진술이 강제될 가능성이 농후하다. 즉 참고인이 선택할 수 있는 수단은 참고인으로 출석하여 사실을 진술하던지 아니면 거짓을 진술하고 허위진술등에의한공무집행방해죄로 처벌을 받든지, 출석을 거부하여 구인영장에 의하여 구인되어 사실을 진술하던지 아니면 거짓을 진술하고 허위진술등에의한공무집행방해죄로 처벌을 받든지 아니면 24시간 동안 진술을 거부하고 석방되든지 5가지 중 하나를 선택할 수밖에 없다.

하지만 이는 또 다른 인권침해의 하나로 판단될 가능성이 있다. 피의자의 경우 묵비권보장, 무죄추정 등 그나마 절차적 권리를 보장받고 있으나 참고인의 경우 아무런 절차적 권리보장을 받지 못한 상태에서, 자신의 진술로 인한 신체, 재산 등에 대한 위협을 감수하고 진술을 강요받을 수밖에 없다는 점에서 참고인 강제구인제도는 문제라고 할 것이다.

한편 불구속수사, 재판의 원칙이 지배하는 형사절차에서 범죄사실을 알고 있다는 이유만으로 신체의 자유를 제한할 수 있는 것인지, 참고인 강제구인제도가 위 원칙과 균형을 이룬 경우인지 의문이 아닐 수 없다. 또한 그러한 참고인을 정하는 과정에서 그 판단기준 역시 자의적으로 결정될 위험이 있고, 그로 인하여 모든 사건에서 참고인들이 구인 대상이 될 수도 있는 문제가 있다고 하겠다.

검찰이 그간 보인 정치적 행태에 비추어 보아도 참고인 강제구인제도를 도입하는 이유가 과연 국민들을 얼마나 설득할 수 있을지 미지수다. 즉 정계 또는 재계의 힘있는 사람에 대하여는 적절한 추궁은 커녕 소환조사도 제대로 하지 못하는 반면, 일반 국민들은 참고인으로 소환되면 참고인으로 조사받는 도중 인격적인 모욕까지 당할 수 있다는 것을 국민들은 익히 알고 있기 때문이다. 신체의 자유와 직결된 문제로서 국민적 공감대가 형성되지 않은 상황에서 차별적 집행이 이루어진다면 진정 큰 문제라고 하겠다.

### (4) 구속기간의 연장

법무부의 형사소송법 개정안에 포함된 구속기간의 연장에 관한 규정은 다음과 같다.

제205조(구속기간의 연장) ① 현행과 같음

② 지방법원 판사는 제1항의 규정에도 불구하고, 형법 제129조 내지 제133조의 죄, 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조 내지 제6조, 제8조, 제10조 내지 제12조의 죄, 특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제3조 내지 제9조의 죄, 특정강력범죄의처벌에관한특례법 제2조에 규정된 특정강력범죄 및 마약류불법거래방지에관한특례법 제2조에 규정된 마약류범죄, 항공기운항안전법 제8조 내지 제12조의 죄에 대하여는 검사의 신청에 의하여 수사를 계속함에 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우 1개월을 초과하지 아니하는 한도에서 제203조에 규정된 구속기간의 연장을 허가할 수 있다. 다만, 검사의 구속기간이 모두 합하여 6개월을 넘지 못한다.

③ (현행 제2항과 같음)

제92조(구속기간과 갱신) ① 구속기간은 2월로 한다. 특히 계속할 필요가 있는 경우에는 제1심은 2차에 한하여, 제2심과 상고심은 3차에 한하여 결정으로 갱신할 수 있다.

② (현행과 같음)

③ 제22조, 제298조제4항, 제306조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 공판절차가 정지된 기간 및 제202조, 제203조, 제205조의 규정에 의한 수사 기관의 구속 기간은 제1항 및 제2항의 기간에 산입하지 아니한다.

법무부의 개정안에 대하여 검토해 보면,

법무부는 제안 이유에서 변호인의 피의자 신문 참여 제도의 도입 등에 따라 범죄 수사방식이 피의자의 자백 확보에 의존하지 않고, 제3자의 진술이나 객관적인 증거 수집 방식으로 전환될 수 있도록 증거 수집에 특히 장시간이 소요될 것으로 예상되는 뇌물, 마약, 강력범죄, 조직범죄, 테러범죄, 특정경제범죄 등에 한하여 구속기간을 연장할 수 있도록 하겠다고 밝혔다.

그러나 먼저 변호인의 피의자 신문 참여제도의 도입과 구속기간의 연장이 상호 대칭적인 관계에 있는 것인지 의문이다. 그 동안 구속기간을 최장 30일로 한정된 것이 변호인의 피의자 신문 참여가 배제되었기 때문에 그러했는지 되물어 보고 싶다. 변호인의 참여제도는 피의자에 대하여 헌법이 보장하고 있는 변호인의 조력을 받을 권리를 실질화 하는 것이라는 데 그 의의가 있는 것이지, 그로 인하여 구속기간 동안 수사기관으로 하여금 피의자에 대하여 수사를 하지 못하도록 하는 것이 아니라는 점에서 위와 같은 제안이유는 타당하지 않다고 하겠다.

또한 변호인의 피의자 신문 참여로 수사방식이 피의자 자백확보에 의존하지 않고 제3자의 진술이나 객관적인 증거 수집 방식으로 전환될 수 있도록 하기 위하여 구속기간을 연장할 필요가 있다고 하지만 구속기간의 연장에서 우선적으로 알 수 있는 것은 그것이 피의자에 대한 수사의 강화를 의미하는 것일 뿐, 범죄수사방식의 전환을 목적으로 한 것이 아님을 알 수 있다. 충분한 내사와 객관적 증거의 수집은 피의자를 구속하지 않은 상태에서도 충분히 할 수 있는 것이고, 개정안에서 말하는 범죄들의 경우 피의자가 구속된 이후 객관적 증거, 제3자의 진술을 청취하는 것은 오히려 어려워 질 수 있는 성질의 것들로 보인다. 피의자의 자백에 의존하는 수사방식에서 과학수사의 방식으로 전환을 도모하겠다는 법무부가 구속기간을 연장하는 것을 내용으로 하는 개정안을 만든 것은 검찰이 피의자 고문치사 사건으로 불거진 형사절차 개혁의 기회를 오히려 수사의 편의성 강화, 수사력의 강화 등 검찰의 숙원을 해결하기 위한 기회로 이용하려는 것이라는 비판을 면할 수 없을 것이다.

한편 6개월까지 구속기간을 연장하도록 하는 개정안은 왜 6개월이라는 기간 동안 구속을 계속하여야 하는지 그 합리적 근거를 제시하지 않고 있다. 구속은 형사절차의 진행을 확보하고, 나아가 형사절차에서 확정된 형벌의 집행을 확보하는데 그 목적이 있다. 하지만 이러

한 구속의 목적에도 불구하고 국민은 구속을 형벌의 대용품 정도로 생각하고 있고, 실제 범죄로 인하여 구속이 된 피의자의 경우 사회적, 경제적 피해가 막심하여 구속기간을 제한할 필요가 다른 어떤 제도의 개혁 필요성 보다 크다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 구속기간을 연장하는 것은 사실상 수사기관에 의한 형벌기간이 연장되는 것으로 인식될 수 있을 것이다.

또한 공판절차에서의 구속기간을 연장할 수 있는 회수를 1차씩 늘린 것은 집중심리에 의하여 사건의 실체를 충실히 점과 일면 상충하는 것이고, 구속기간을 연장하는 것만으로 사건의 심리가 충실하게 되리라고 볼 수도 없다. 그리고 법률심에까지 3차에 한하여 구속기간을 갱신할 수 있도록 한 것은 합리적이지 않다. 업무량의 과다로 인한 심리의 불충실은 법관의 수를 늘리고 경미한 사건에 대한 비중을 줄이는 제도적 보완이 필요한 것이지, 구속기간의 연장으로 해결할 성질의 것이 아니라고 본다. 구속은 신체의 자유에 대한 가장 중요한 부분을 제한하는 것이기 때문이다.

이상에서 본 바와 같이 법무부의 형법·형사소송법 개정안의 주요 내용은 현재 형사절차의 실체를 개선하는 것이라기 보다 오히려 그를 통해 인권상황을 후퇴시키는 것이라고 할 것이고, 국민의 인권보장이라는 관점이 아닌 수사편의주의적 관점에 경도된 것이라는 비판을 받기에 충분하다. 물론 개정안의 일부 내용은 부족한대로 받아들일 것들이 있다. 이러한 부분을 모두 포괄하여, 문제가 심각한 개정안의 주요 내용들을 처음부터 다시 진지하게 검토할 필요가 있다고 하겠다.

#### 나. 개혁이 필요한 형사절차

검찰 피의자 고문치사사건으로 새롭게 되돌아 본 우리의 형사절차는 반민주 악법이라고 불리우는 국가보안법 등에 비하면 피의자에 대하여 절차적 권리를 보장하려는 흔적을 쉽게 찾을 수 있었다. 그럼에도 불구하고 소위 인권대통령이라 불리는 김대중 정권 하에서 인권의 최후의 보루라고 자칭하던 검찰이 피의자를 고문하고, 나아가 사망에 이르게 하는 치욕적인 사건이 발생한 것이다. 법무부는 고문재발방지대책을 발표하는 등 뭔가 획기적인 대책을 발표하는 것처럼 여겨졌지만 실상 그 내용은 그 동안 형사소송법에 숨죽이고 있던 조항들이 숨을 쉴 수 있도록 제도를 운영하겠다는거나, 변호인을 피의자 신문에 참여할 수 있도록 할테니 그에 대한 반대급부로 참고인 등을 강제구인하고, 참고인이 허위진술을 하면 사법방해죄로 처벌할 수 있도록 하겠다고 하는 것이 전부였다. 제도에는 잘못이 없는데 제도를 운영하는 사람이 잘못하였으므로 일부 사람만 교체되면 되는 것이지 크게 손볼 곳이 없다는 태도로 보인다.

물론 사람이 제도를 잘못 운용해서 그것이 훌륭한 제도임에도 불구하고 제도가 사문화되거나 악용되는 경우도 있다. 하지만 사람이 제도를 운영하는데 있어서 잘못 운용할 여지를 남겼다면 그 제도는 그 자체로 결점을 가진 것이라고 할 것이고, 여전히 개혁이 필요한 것이

라고 할 것이다. 제도에도 불구하고 문제가 발생하였다면 다시 곰곰이 제도를 생각해보고 고칠 부분은 과감히 고쳐나가야 하는 것이 과거 사건을 교훈으로 삼는 모습이다.

이런 점에서 법무부의 고문수사재발방지대책이나 이번의 형법·형사소송법 개정안은 과거를 교훈으로 삼고 있지 못하고 오히려 이를 기회로 수사권의 강화를 꾀하고자 하였다는 비판받을 만하다.

아래서는 형사절차와 관련하여 손보는 것이 필요한 부분을 짚어보기로 하겠다. 다만 여기에서 살펴볼 부분이 비단 형사절차의 문제가 있는 부분의 전부는 아니다. 무엇보다 먼저 개정되어야 할 부분이라는 생각을 가지고 살펴보기로 한다.

(1) 필요적 구속영장실질심사제도의 도입

수사기관에 의한 인권침해와 관련하여 자주 문제되는 분야가 인신 구속제도이다. 과거 형사소송법은 실무적으로 법관수의 부족, 업무량의 과다 등을 이유로 형식적 영장심사제도를 두었다. 또한 도망, 증거인멸의 우려라는 구속사유에 의하여 구속여부를 결정하기 보다 범행의 경위와 결과, 피해자와의 합의여부 등 본안에서 판단되어야 할 사건의 실체가 실무상 구속사유의 하나로 판단되었고, 결과적으로 구속은 신체의 자유를 제한하는 하나의 형벌로서 인식되었다.

구속은 형사절차의 진행과 형벌의 집행을 확보하기 위하여 마련된 제도이다. 따라서 피의자가 도망할 우려가 있거나 증거를 인멸할 우려가 있는 경우로서 다른 방법에 의하여는 형사절차를 확보할 수 없는 경우에만 예외적으로 인정되어야 한다. 헌법상 적법절차의 원칙과 영장주의, 형사소송법의 불구속 수사·재판의 원칙 등에 비추어 구속되기 전 모든 피의자에게는 법관대면권이 인정되어야 하고, 이 과정에서 법관은 구속제도의 목적에 비추어 구속영장을 발부할 것인지 여부를 실질적으로 심사하여야 한다.

제7차 개정 형사소송법(1995. 12. 29. 개정, 1997. 1. 1. 시행)은 비록 필요적 영장실질심사에는 못 미치지만 판사가 구속사유를 판단함에 있어서 필요한 경우 피의자를 심문할 수 있도록 하였다. 하지만 제도의 실행 직후 수사 지장, 인력 낭비, 법원의 지나친 개입으로 인한 수사권침해, 객관적인 구속기준의 결여로 인한 부당한 영장기각, 피의자 인치 후의 유치문제 등 비판이 제기되었고, 결국 제8차 형사소송법 개정(1997. 12. 13. 개정)으로 피의자 등의 신청이 있는 경우에 한하여 구속영장의 발부여부를 심사하도록 하여 구속영장실질심사제도는 제7차 개정 형사소송법에 비하여 인권보장 측면에서 일보 후퇴하였다.

시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제9조 제3항은 “형사상의 죄의 혐의로 체포되거나 또는 억류된 사람은 법관 또는 법률에 의하여 사법권을 행사할 권한을 부여받은 기타 관헌에게 신속히 회부되어야 하며(Anyone arrested or detained on a criminal charge shall be brought promptly before a judge or other officer authorized by law to exercise judicial power)…”라고 규정하여 즉각적인 법관대면권을 규정하고 있고, 유엔인권위원회 또한 위와 같이 개정된 형사소송법(제8차 개정)에 의한 영장심사제도가 위 규약에서 정한 내용에 못

미치는 것으로 판단하고 있다. 위 규약에서 요구하는 제도는 피의자에 의하여 좌우되는 것이 아니라 국가의 자동적인 의무(automatic obligation)에 해당하는 것이다. 헌법과 형사소송법이 예정하고 있는 적법절차원칙, 영장주의, 불구속 수사·재판 원칙 등은 객관적인 법질서 내지 제도인바, 비록 체포되거나 범죄 혐의가 있다고 의심되는 피의자로 하여금 실질심사를 받을 수 있는 반사적 이익을 제공하고 있다고 할 지라도, 이러한 원칙들이 내재된 구속영장실질심사제도의 실행여부가 피의자의 의사에 좌우되어서는 안 되는, 그 자체로서 의미를 가지는 제도라고 할 것이다.

한국 사회에서 구속이라는 제도가 가지는 법적 성격의 오해(일종의 형벌로 오인하는 것), 수사기관의 초동수사단계에서 보여온 인권 침해적 경향, 국제적 인권 보장의 흐름에 비추어 필요적 구속영장실질심사제도는 반드시 관철되어야 하고, 제도 자체가 갖는 가치는 존중되어야 한다(설사 제도의 운영 중 실무적인 문제점이 있다하여 그를 이유로 폐기 또는 유예되어서는 안 될 것이다). 따라서 현행 형사소송법에서 피의자의 요구가 있는 경우에만 실시하도록 하고 있는 영장실질심사제도는 피의자의 요구가 있었는지 여부를 불문하고 모든 피의자에 대하여 실시되도록 개정되어야 한다.

나아가 실질심사의 내용은 피의자의 구속사유(도망·증거인멸의 우려가 있는가, 구속 없이 형사절차의 확보가 불가능한 경우인가)만을 기준으로 판단하여야 할 것이다.

(2) 형사피의자에 대한 국선변호인의 선정

현행 형사소송법은 ① 피고인이 미성년자인 때, ② 피고인이 70세 이상의 자인 때, ③ 피고인이 농아자인 때, ④ 피고인이 심신장애의 의심이 있는 자인 때, ⑤ 피고인이 빈곤 기타 사유로 변호인을 선임할 수 없는 때, 단 피고인의 청구가 있는 때에 한한다. ⑥ 필요적 변호사건(사형, 무기 또는 단기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 사건)의 경우 변호인이 없거나 출석하지 아니한 때에는 직권으로 국선변호인을 선정하도록 하고 있다.

피의자 신문시 변호인의 참여권 보장을 통하여 인권침해 소지를 불식시키기 위하여는 모든 피의자에 대하여 변호인이 선임되어 변호인의 참여 하에 피의자 신문이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 현행 형사소송법이 인정하고 있는 국선변호인 제도는 피고인에 대하여만 인정하고 있으나 이를 수사단계에 있는 피의자에 대하여도 이를 확대 실시할 필요가 있고, 모든 변호인 없는 피의자에 대하여 국선변호인을 선정하도록 하여야 할 것이다. 한편 수사기관이 피의자를 체포하는 경우에는 변호인의 조력을 받을 수 있는 권리 고지의 한 내용으로서 국선변호인이 선정된다는 사실도 고지할 수 있도록 하여야 할 것이다.

법무부의 형사소송법 개정안은 필요적 변호사건의 범위를 확대하여 피고인이 구속된 경우 국선변호인을 선정하도록 하였다. 하지만 변호인의 조력을 받을 권리가 오로지 피고인에 한정되는 것은 아니고, 체포·구속된 사람은 누구든지 변호인의 조력을 받을 권리가 있는 것으로 헌법은 규정하고 있는바, 변호인의 참여 제도를 인정하는 바에는 경제적 여건으로 인하여 변호인을 선임할 수 없는 피의자에 대하여도 국선변호인이 선정될 수 있도록 하여야

할 것이다.

**(3) 변호인의 열람·등사권 확대**

변호인의 열람·등사권은 피고인에 대한 혐의내용과 수사결과 및 증거를 파악하여 변호를 준비하기 위한 불가결한 전제이다. 피고인의 방어권 보장, 공판절차의 신속한 진행, 공정한 재판의 진행을 위한 제도라고 할 수 있다.

현행 형사소송법에 의하면 열람·등사가 허용되는 것은 '소송계속중의 관계서류 또는 증거물'에 한정된다. 한편 공소제기 방식과 관련하여 공소장에는 사건에 관하여 법원에 예단이 생기게 할 수 있는 서류 기타 물건을 첨부하거나 그 내용을 인용하여서는 아니된다는 공소장일본주의가 적용된다. 여기서 열람·등사권의 허용범위와 관련하여 논란이 있다. 즉 공소제기 후 법원에 제출되어 있는 서류만이 대상이라는 견해와 공소가 제기된 사건의 기록은 서류의 보관장소에 구애 없이 열람·등사할 수 있다는 견해가 그것이다.

공소가 제기되면 당연히 소송계속상태에 있게 되므로 보관장소에 구애 없이 관련서류 및 증거물을 열람·등사할 수 있어야 한다. 하지만 피고인의 방어권 보호, 공정한 재판의 보장, 실질적인 변호인의 조력권 보장을 위하여는 비단 소송계속중의 관계서류 또는 증거물뿐만 아니라 수사단계에서의 수사기록에 대한 열람·등사권도 보장되어야 할 것이다.

수사단계에서 변호인이 피의자를 위하여 취할 수 있는 조치는 피의자 접견·교통, 수진신청, 구속전피의자신문신청, 체포·구속적부심사청구(기소전 보석) 등이 있다. 이들 중 구속전 피의자신문신청이나 체포·구속적부심사청구에 있어서 변호인의 수사기록에 대한 열람·등사는 필수적이라고 하겠다. 검사가 공익적 지위에서 피의자 또는 피고인에게 이익이 되는 사실을 조사하고, 이를 공판의 자료로 제출할 의무가 있다고 하지만 형사소송법이 당사자주의의 색채를 강화한 상태에서 결국 피의자 또는 피고인의 이익을 대변할 변호인의 조력권은 더욱 중요한 의미를 갖는다. 그 중에서도 수사기관의 수사에 대응하여 피의자 또는 피고인의 이익을 대변하기 위한 준비로서 수사기록의 열람·등사는 필수적이라고 할 것이다.

법무부의 형사소송법 개정안은 소송계속중 관계서류 및 증거물에 대한 열람·등사권을 변호인뿐만 아니라 피고인 등에 대하여도 인정하고 있고, 나아가 공소가 제기된 후 증거로 제출되기 전이라도 검사가 보관하고 있는 자료로서 장차 증거조사를 신청할 서류 및 증거물에 대하여도 열람·등사를 신청할 수 있도록 하고 있다. 열람·등사권의 범위를 확대한 점에서는 일응 긍정적이라고 할 것이나, 수사도중의 수사서류에 관하여는 열람·등사권을 인정하고 있지 않고, 또 검사가 열람·등사를 거부하는 경우 이를 다룰 수 있는 방법이 마련되지 않은 점은 여전히 문제라고 할 것이다.

**(4) 변호인의 피의자 신문 참여권**

수사과정에서의 변호인의 참여권은 피의자신문조서의 임의성과 진실성을 담보할 수 있는 장치가 될 수 있다. 더욱 중요하게는 변호인의 참여권을 보장함으로써 피의자의 변호인의

조력을 받을 권리(변호인의 조력을 받을 권리를 사법 절차적 기본권으로 인정하고 있는 것은 '무기평등의 원칙'을 형사소송절차에서 실현시킴으로써 국가권력의 일방적인 형벌권 행사를 통한 인권침해를 막기 위한 것이다)를 보다 실질적으로 보장할 수 있게 된다.

법무부는 형사소송법 개정안에서는 변호인의 피의자신문 참여권을 인정하고 있지만 참여를 신청할 수 있는 주체를 변호인으로 한정하고, 참여배제사유를 폭넓게 인정하며, 단순한 참여만을 가능하도록 하고 있어 그 제도가 가지는 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 변호인의 참여권을 인정하는 마당에는 그 신청주체를 변호인을 선임할 수 있는 사람으로 넓히고, 체포·구속후 48시간 이전이라도 언제든지 변호인이 참여할 수 있으며 불명확한 참여배제사유는 명확한 규정으로 개정할 필요가 있고, 나아가 변호인이 신문도중이라도 피의자에 대하여 법적 조언을 할 수 있도록 하여 사건 초기부터 쟁점을 명확히 하고 불필요한 수사인력의 낭비를 막을 필요가 있다고 하겠다.

**(5) 재정신청의 범위 확대**

형사소송법은 공소권의 행사와 관련하여 국가소추주의와 기소독점주의(제246조), 기소편의주의(제247조 제1항)를 채택하고 있다. 기소독점주의는 전국적으로 통일된 조직체를 이루고 있는 검사에게 소추권을 독점케 함으로써 공소제기의 적정을 보장하고, 국가적 입장에서 공평하고 확일적인 소추를 가능하게 한다. 한편 기소편의주의는 형사사법의 탄력적 운용을 가능하게 함으로써 구체적 정의를 실현할 수 있게 만든다. 하지만 공소권을 독점하고 있는 검사에게 소추재량까지 부여함으로써 검사의 소추여부와 관련한 논란이 발생하고, 공소권의 행사에 있어서 정치적 고려가 작용할 수 있다는 비판이 있다. 또한 국가권력의 조직원리인 견제와 균형의 원리가 공소권의 행사에는 충분히 작용하고 있지 않다는 비판도 있다.

검사의 공소권행사에 대하여는 검찰청법에 의한 검찰항고제도, 불기소처분에 대한 헌법소원, 재정신청제도 등의 통제수단을 마련하여 두고 있다. 검찰청법에 의한 검찰항고제도는 같은 기관내부의 통제라는 측면(검사동일체의 원칙)에서 한계를 가지고 있고, 불기소처분에 대한 헌법소원의 경우에는 헌법재판소와 법원, 검찰간의 위상이 정립되지 않은 상황에서의 마찰, 결정의 강제성 등에 문제가 있어 검사의 공소권 행사에 대한 견제책으로서 부족하다. 한편 재정신청제도의 경우 고소·고발이 있는 사건에 대한 검사의 불기소처분이 있는 경우 중립적인 제3의 기관인 법원이 불기소처분의 당부에 관하여 판단하도록 하는 제도로서 기소독점주의와 기소편의주의에 대한 가장 실질적인 견제책이라고 할 것이다. 하지만 현행 재정신청제도는 대상 범죄를 공무원의 직권남용에 관한 죄에 엄격하게 한정하고 있어 기소독점주의와 기소편의주의에 대한 규제제도로서 기능은 많은 부분 상실되어 있다.

1954. 9. 23. 법률 제341호로 제정된 형사소송법에서는 재정신청의 대상에 관하여 아무런 제한을 두지 않고 있어 모든 고소·고발사건에 대한 검사의 불기소처분이 재정신청의 대상이 되었다(제260조는 제1항에서 "고소인 또는 고발인은 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 그 검사소속의 고등검찰청에 대응하는 고등법원에 그 당부에 관한



재정을 신청할 수 있다”고 규정하고 있다. 하지만 1973. 1. 25. 형사소송법의 개정으로 재정 신청의 대상범죄는 형법 제123조 내지 제125조의 범죄(직권남용죄, 불법체포·감금죄, 폭행·가혹행위죄)로 한정되었으며, 이와 같이 개정된 재정신청에 관한 규정은 그 이후 어떠한 개정도 없이 오늘에 이르고 있다.

국가권력은 견제와 균형이라는 기본원리에 의하여 조직되어 있다. 하지만 검사의 공소권 행사에 관하여는 국가권력의 조직원리인 견제와 균형이 적용되지 않은 채 오늘에 이르고 있다. 검사의 공소권 행사와 관련하여 발생하는 논란, 공소권 행사에 정치적 고려가 있었다는 비판 등은 공소권이 검사에 독점되고, 소추재량 마저 부여되었음에도 불구하고 이를 견제할 마땅한 장치가 없음에 기인한다. 검찰청법에 의한 항고제도가 기관내부의 통제장치인 점, 불기소처분에 대한 헌법소원의 경우 그 결정에 검찰의 재수사 및 소추를 강제할 힘이 없다는 점 등을 고려하면, 제3의 기관에 의한 견제를 통한 권력의 균형이란 재정신청제도를 통해서 보장될 수 있다고 할 것이다. 하지만 대상범죄가 위와 같이 3개의 범죄로 한정된 상황에서 과연 검찰의 공소권에 대한 적절한 견제가 가능한가는 의문이다.

위와 같은 문제의식 아래에서 재정신청 대상범죄의 범위를 확대하여야 하는가에 관하여 논란(확대할 것이라면 확대의 범위는 어느 정도로 하여야 하는가에 대하여 견해의 대립이 있다)이 있다.

먼저 현상유지론은 재정신청의 대상을 공무원의 직권남용죄 등에 제한하고 있는 현행 형사소송법의 입장을 유지하여야 한다는 입장으로서, 재정신청의 대상을 엄격히 제한하는 것이 기소독점주의와 기소편의주의의 관철, 법원의 제3자적 심판기능의 유지, 피의자의 권리보호의 필요성, 피해자의 권리구제의 실효성, 검찰항고와 헌법소원의 가능성 등에 비추어 타당하다는 견해이다. 이에 반하여 전면확대론은 재정신청의 대상을 범죄유형에 따라 제한할 것이 아니라 모든 범죄로 확대하여야 한다는 입장으로서, 검사의 공소권행사, 특히 기소재량에 대한 통제의 필요성, 국민의 참여와 법원의 심사에 의한 통제의 정당성 및 검찰항고와 헌법소원보다 우월한 통제의 실효성 등에 비추어 검사의 모든 불기소처분에 대하여 재정신청을 할 수 있도록 하는 것이 타당하다고 한다. 위 두 견해의 절충적 견해인 부분확대론은 재정신청의 대상을 현재의 범위보다는 확대하되 형사사범의 현실을 고려하여 전면확대는 피하고 일정한 기준에 따라 점진적으로 확대하자는 입장으로서, 그 기준으로 범죄의 유형, 범죄인의 신분, 재정신청인의 자격 또는 부당한 불기소처분의 원인 등을 제시한다.

먼저 현상유지론은 위에서 언급한 문제에 비추어 설득력이 없다고 보여지고, 다만 재정신청의 대상을 전면확대할 것인가 아니면 부분적으로 확대할 것인가에 대하여 검토가 필요하다고 보인다. 부분확대론이 들고 있는 현재의 형사사범의 현실이 전면확대에 어떤 장애가 되는지 의문이다. 즉 과거 형사소송법 제정 당시 고소·고발사건 전부에 대하여 재정신청을 할 수 있도록 제도를 운영하였던 경험이 있는 점에 비추어 재정신청의 대상을 전면적으로 확대하는 것이 무리는 아니라고 보여진다. 또한 부분확대론을 채택할 때 범죄의 유형, 범죄인의 신분, 재정신청인의 자격 또는 부당한 불기소처분의 원인 등의 기준이 과연 재정신청

의 대상을 제한하는 합리적인 기준이 될 수 있는지, 될 수 있다면 설정된 기준이 과연 합리적이라고 할 수 있는지 등의 문제는 여전히 남는다.

법무부의 형사소송법 개정안은 현행 재정신청 대상범죄 외에 피의사실공표죄(형법 제126조), 공무상비밀누설죄(형법 제127조), 선거방해죄(형법 제128조), 국가보안법위반[특수직무유기(제11조), 무고, 날조(제12조 제2항 : 직권남용에 의한 무고, 날조)]죄, 폭력행위등처벌에 관한법률위반죄[사법경찰관리의 직무유기(제9조)], 경찰관직무집행법위반죄(제12조 : 의무위반 내지 직권남용행위)를 대상범죄로 포함시켰다. 하지만 위에서 본 바와 같이 재정신청 대상범죄를 전면적으로 하는 것이 검사가 갖는 기소독점권 및 소추재량권을 견제할 수 있는 가장 효과적인 방법이라는 점에서 재정신청의 대상범죄는 위의 범죄들뿐만 아니라 모든 고소·고발 사건에 대하여 확대되어야 할 것이다.

#### (6) 반인륜적 범죄에 대한 공소시효의 배제

현 정부 들어서 과거 은폐되어 왔던 사건의 진상이 하나씩 드러나면서 국민들에게 큰 충격을 안겨 주었다. 특히 1999년 설치된 의문사진상규명위원회의 조사 활동이 서서히 결실을 맺어 최근 1년여 사이, 국방부에 의한 허원근 일병 사망조작사건, 중앙정보부에 의한 최종길 교수 고문살해 및 은폐 사건, 국가안전기획부에 의한 김옥분씨(일명 수지김) 피살 은폐 조작사건, 청송교도소 교도관들에 의한 박영두씨 폭행 치사 사건 등 국가 공권력에 의한 인권 유린 사건의 진상이 밝혀지게 되었다. 이러한 사건들은 공통적으로 국가기관이 사건의 조작과 은폐에 직접 개입함으로써 짧게는 15년, 길게는 30년만에 진실이 확인되었으나 그 사이 가해자들의 공소시효가 모두 경과함에 따라 사법적 심판이 불가능한 문제점을 드러내고 있다.

국제법적으로는 대량학살 및 전쟁범죄 등 반인도적 범죄에 대해서 공소시효를 배제하는 것이 뉘른베르크 헌장(1946), 전쟁범죄 및 반인도적범죄에 관한 시효부작용 협약(1968), 국제상설형사재판소를 위한 규정(1998) 등 많은 국제 규범들에 명문화되어 있고, 국제관행화 되고 있는 추세이기는 하나, 우리나라의 경우 위 국제규범들에 가입하거나 승인하지 않고 있어 이들 규범의 적용을 주장할 수는 없고, 국내법으로의 편입을 위하여 별도의 입법 또는 개정 절차가 필요하다.

과거 우리나라에서도 공소시효 배제를 범죄행위 이후의 입법을 통해서 실현한 예가 있었던 단바, ‘헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특별법’(1995), ‘5.18특별법’(1995)이 그것이다. 그러나, 이들 규정은 ‘헌정질서파괴범죄’ ‘집단살해죄’ 등 공소시효 배제 대상 범죄가 매우 제한적이거나 특정한 사건만을 대상으로 하고 있어, 위와 같이 국가에 의한 반인도적범죄에 대한 공소시효를 배제하기 위해서는 별도의 입법이 필요하다.

#### (7) 불심검문

불심검문은 경찰관이 거동이 수상한 자를 발견한 때 이를 정지시켜 질문하는 것을 말한다. 이는 범죄수사의 단서가 될 뿐만 아니라 범인발견의 계기가 되는 것으로서 경찰행정작

용의 분야에 속하는 것이고, 범죄수사와는 엄격히 구별되는 것이다. 작금의 경찰에 의한 불심검문의 실태를 보면 불심검문이 범죄수사의 일환으로 실시되고 있음을 쉽게 발견할 수 있다.

한편 불심검문을 위한 질문에 수반하여 혐기의 소지여부를 조사할 수 있는 것으로 규정하고 있으나 이에 관한 명확한 한계가 설정되지 않은 상태에서 무분별하게 소지품 검사를 실시하거나, 불심검문을 하기 위하여 필요한 절차를 이행하지 않는 등 많은 문제를 야기하고 있다.

불심검문을 하기 위해서는 먼저 경찰관이 자신의 신분을 표시하는 증표를 제시하고, 자신의 소속과 성명을 밝힌 후 불심검문의 목적과 이유를 설명하여야 한다. 하지만 이러한 과정을 생략한 채 막연히 시위, 농성장의 주위를 지나가는 사람을 상대로 신분증 제시를 요구하는 등 문제가 되고 있다.

또한 혐기소지여부 조사는 문언에 충실하게 '혐기'의 소지 여부만을 조사하여야 하는 것이고, 조사의 방법과 관련하여서는 소지품을 외부에서 관찰하고, 소지품의 내용에 관하여 질문을 하는 선에 그쳐야 한다. 하지만 혐기소지여부의 조사과정에서 '혐기'를 소지하고 있을 것으로 판단되지 않는 사람을 대상으로 조사를 하거나 대상자가 휴대하고 있는 가방을 개방하도록 강요하는 등 문제가 발생하고 있다.

따라서 불심검문을 위한 절차를 이행하지 않은 상태에서의 질문, '혐기'이외의 물건의 소지여부 조사, 소지품에 대한 질문·외부에서의 관찰을 넘어선 소지품의 조사는 불심검문을 위한 질문, 혐기소지조사의 범위를 넘어선 것으로 보아야 하고, 꼭 필요한 경우에는 영장을 통한 수색만이 가능하다고 하여야 할 것이다.

나아가 불심검문에 수반하여 동행을 요구한 경우에 대상자를 6시간 동안 경찰관서에 머무를 수 있도록 한 것은 영장에 의한 신체의 자유 제한이 아니라는 점에서 마땅히 삭제되어야 할 것이다. 긴급체포의 요건을 충족하지 않는 사람을 영장에 의하지 않고서 경찰관서에 억류시키는 것은 명백한 불법체포, 감금에 해당하는 것이기 때문이다.

#### (8) 불법감청 및 통화내역 조회

현대사회에 있어서 개인간, 단체간, 개인과 단체간의 커뮤니케이션은 유선전화, 휴대폰, 인터넷 등을 통한 대화가 많은 부분을 차지한다. 위의 통신수단들을 통해 이루어지는 많은 대화는 개인의 사생활뿐만 아니라 언론·출판·집회·결사의 자유를 위한 기본적인 수단이 된다. 통신의 비밀보장을 통해 인간은 그 존엄과 가치를 실현할 수단을 획득하게 되는 것이다. 여기에서 헌법은 사생활의 자유를 보장하면서 한편으로는 통신의 비밀과 자유를 보장한다. 하지만 국가권력의 불법감청과 통화내역의 조회 등을 통하여 통신의 비밀과 자유는 얼마든지 국가권력 앞에 노출될 수 있다. 소위 영남위원회 사건은 통신의 비밀과 자유의 보장이라는 헌법상 기본권이 얼마나 쉽게 침해될 수 있는가를 보여준 대표적인 사건이다.

통신비밀보호법 제5조, 제6조가 정하고 있는 일반 통신제한조치의 대상 범죄의 수는 이루어지기 어려울 정도로 많다(400가지를 넘는 것으로 보인다). 이는 실질적으로 국가권력이 실행하는 감청 등의 통신제한조치를 포괄적으로 합법화한 것과 같다. 또한 제7조의 정보수사기관의 특별 통신제한조치는 '국가안전보장에 대한 상당한 위협'이라는 추상적 규정만 두고 범위를 확정하지 아니한 채 정보수사기관이 통신제한조치를 실행할 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 따라서 일반 통신제한조치의 경우에는 그 대상범죄의 수를 대폭 축소할 필요가 있고, 특별통신제한조치는 대상범죄를 명확히 하여야 할 필요가 있다.

제8조가 정하고 있는 긴급통신제한조치는 법원의 사전 허가 내지 대통령의 승인 없이 먼저 이루어지는 것으로 위 일반·특별 통신제한조치에 비하여 통신비밀 보장 및 자유를 침해할 위험이 더욱 크다고 할 것이다. 2001년 12월 29일 개정을 통하여 법원의 허가 내지 대통령의 승인을 받기 위해 필요한 시한을 48시간에서 36시간으로 단축하기는 하였지만 이러한 시한의 단축으로 수사기관의 권한 남용을 막기에는 부족하다. 이는 체포영장제도가 도입되어 있음에도 불구하고 영장없는 체포인 긴급체포가 체포방식의 주류를 이루는 실태에서도 쉽게 알 수 있다. 더구나 수사기관이 충분하고도 합리적인 수사를 진행하였다면 긴급통신제한조치를 필요로 하는 경우가 얼마나 발생할 것인가는 의문이고, 가사 그러한 경우가 발생한다고 하여도 그러한 필요를 충족시키기 위하여 해악이 더 많은 제도를 존치시켜야 하는 것은 의문이다.

일반통신제한조치와 특별통신제한조치의 기간에 관하여는 2001년 12월 29일 일부개정을 통하여 각 3, 6개월에서 각 2, 4개월로 단축하기는 하였지만 여전히 장기에 해당한다. 따라서 통신제한조치의 기간을 대폭 단축할 필요가 있다. 또한 통신제한조치의 연장은 추가적으로 대상 범죄 혐의를 인정할 만한 중요한 자료가 발견되지 않은 이상 허가하여서는 아니될 것이다.

제13조의 통신사실확인자료요청은 수사기관이 통신사실확인자료요청서를 통하여 전기통신사업자에게 요청하기만 하면 필요한 절차가 완성된다(다만 검사 또는 사법경찰관은 관할 지방검찰청검사장의 승인을 받아야 한다). 통신사실확인자료는 가입자의 전기통신일시, 전기통신개시·종료시간, 발·착신 통신번호 등 상대방가입자의 번호, 사용도수 등을 의미하는 바, 이러한 자료 역시 개인의 사생활을 구성하는 통신영역의 중요 내용이라고 할 것이다. 그런데 이러한 자료에 관하여 검사와 사법경찰관은 관할 지방검찰청검사장의 승인만 있으면 요청을 할 수 있도록 하고 있고, 나아가 정보수사기관의 경우에는 이러한 제한마저 규정하고 있지 않아 개인의 자유로운 통신의 영역에 대한 침해의 위험이 많다. 그리고 자료의 요청에 관하여는 수사 또는 형의 집행을 위하여 필요한 경우, 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위하여 정보수집이 필요한 경우라는 매우 포괄적이고 모호한 규정 외에 정보제공 요구의 목적과 절차, 정보제공의 범위, 기간 등에 대한 규정이 없어 제한의 필요성이 있다. 따라서 통신사실확인자료의 경우에도 통신제한조치의 허가에 준하여, 조회가 필요한 대상범죄의 설정, 조회의 방법, 절차, 기간 등을 설정하는 방법으로 관할 법원의 통제를 받도록 하여야