

이달의 민변

97년 12월호(통권 제15호)

- 특집 제15대 대선후보 정당정책 비교 평가
시론 '실명제 죽이기'의 진짜 속셈
기획소송 소장 월간조선에 대한 반론보도청구 심판청구·판결문
불법 불심검문에 대한 손해배상청구소송

영구보관

이달의 민변

이달의 민변

97년 12월호

민주사회를 위한 변호사모임

차례 (97년 12월호)

시론 '실명제 죽이기'의 진짜 속셈 - 김광국 • 4

특집

- 제15대 대선후보 정당정책 비교 평가 정치부문 - 내각제: 민주주의의 전진인가? 후퇴인가? - 손호철 • 9
- 경제정책 - 김상조 • 18
- 노동정책 - 노중기 • 28
- 사회복지정책 - 김종일 • 34
- 문화정책 - 박인배 • 39
- 인권정책 - 이덕우 • 46

회원의 변론경험담 대만의 핵폐기물 이전 가처분 신청기 - 임 호 • 53

노동관계 모니터링 유니온 슝 협정에 따른 해고에 있어서 조합 탈퇴가 무효인 경우 해고의 효력과 임금지급의무 - 정재성 • 59

시민사회단체 인터뷰 지방화시대의 선두주자: 관악지역운동단체 - 김석연 • 65

신입회원 인사 민변, 연구의 대상(?) - 김봉석 • 69

변호사의 하루 - 이종필 • 71

자료

장애인종합법 장애인종합법(통합법) 제정 이유 - 권도용 • 75

장애인종합법(안) • 82

사회복지위원회 발제문 사회복지 재정현황과 과제 - 김진수 • 101

기획소송 소장동 월간조선에 대한 반론보도청구 심판청구 • 110

월간조선에 대한 반론보도청구 판결문 • 115

불법 불심검문에 대한 손해배상청구소송 • 120

사무국 보고 • 124

성명서

① 최근의 양심수 논란에 대하여 • 129

② 인권영화제 집행위원장 서준식씨의 체포에 관한 논평 • 130

③ 구속영장실질심사제의 후퇴에 반대한다 • 131

④ 형사소송법 개정안의 국회 법사위 법안심사소위 통과에 대한 의견 • 132

⑤ 형사소송법 중 개정법률안(의안 661)에 대한 민변 의견 • 133

⑥ 금융개혁관련법안의 졸속 처리에 반대한다 • 134

⑦ 이장희 교수 구속영장 기각 결정에 대한 논평 • 135

‘실명제 죽이기’의 진짜 속셈

김창국

자금 흐름의 투명성을 확보함으로써 경제정의 실현하고자 마련된 ‘금융실명제’에 대한 선고기일이 일단 추정(追定)될 것으로 보인다. 세 대선 후보가 보기 드물게 한 목소리로 실명제의 폐단을 부르짖고, 3당 총무가 ‘실명제 폐지 및 대폭 보완입법’에 합의함으로써 네 살밖에 안된 실명제는 사망선고만을 기다리는 신세였는데, IMF의 ‘실명제 골격 유지’ 권고가 나오으로써 당분간은 그 명맥을 유지하게 된 것이다.

실명제 폐지론자들은, 실명제 때문에 지하경제자금 즉 음성자금이 양성화 되지 못하고 사장되어 기업의 자금 유통이 어려워짐으로써 금융 위기의 중요한 원인의 하나가 되었으니 음성자금의 산업자금화를 위하여 실명제를 폐지해야 한다고 주장한다.

그러나 과연 그러한가.

실명제의 골자는 가명 및 차명계좌를 없애고 모든 금융거래를 실명으로 하자는 것이다. 그러나 엄격한 비밀보장 규정 때문에 ‘합의차명계좌’는 여전히 성행하고 있어 문제점으로 지적되어왔으며, 노태우 비자금사건에서도 그 사실이 확인된 바 있다. ‘합의차명계좌’를 다스릴 수 없는 실명제는 그 실효성이 반감될 수밖에 없는 것이어서, 우리는 그동안 수차에 걸쳐 비밀보장규정을 완화하거나 일정액 이상의 현금 거래에 대하여 금융기관이 세무당국에 신고토록 하는 돈세탁방지법의 제정을 주장하여왔다. 그런데 재계에서는 자금난에 봉착할 때마다 실명제 때문에 돈이 돌지 않는다고 불평하더니, 경제가 곤두박질치고 때마침 대선을 맞이하여 자신들의 주가가 한껏 올라간 틈을 타서 ‘금융위기의 주범은 실명제’라고 목소리를 높이자 정치권이 기다렸다는 듯 실명제를 매도하고 나섰다.

오늘날 금융위기의 뿌리가 구조적이고 만성적인 정경유착이라는 데에는 이론이 없을 것이다. 금융기관의 부실채권 총액이 30조원 내지 50조원에 이르게 된 원인이 정경유착에서 비롯된 관치금융 아니던가. ‘우리 나라의 재벌 순위는 누가 은행 돈을 많이 쓰느냐에 달렸다’는 모 재벌그룹 회장의 얘기는 관치금융 실태의 적나라한 표현에 지나지 않는다. 은행돈 끌어다가 부동산 투기하고, 비자

금 만들어 로비하고, 탈세하며 부를 세습하고, 돈 되는 것이면 아무 것이나 수입하고, 그리고 재벌 순위의 상위 랭킹 유지 내지는 추월을 위해 몸통불리기에 열을 올려온 그들이, 실명제 폐지와 5년간 임금동결에 대하여 근로기준법 폐지까지 주장하고 나오는 데에는 벌려진 입이 다물어지지 않는다.

재계가 실명제 폐지를 주장하는 진짜 속셈은 무엇인가. 한 마디로 얘기하자면, 실명제가 존재하는 한 비자금을 만들기 어렵기 때문이다. 정치권이 재계의 주장에 쉽게 동조한 이유로 기업의 비자금이 많아 정치자금 조달이 쉽기 때문이다. 이들이 내세우는 ‘음성자금의 산업자금화’란 허구다. 우리가 분명히 알아야 할 것은, 실명제 실시 당시 금융기관에 예치되어 있던 돈은 그것이 가명이전 차명이전 간에 이미 산업자금화되었다는 사실이다. 문제는, 당시 예금하지 않고 있던 현금을 지금 까지 계속 가지고 있는 것과, 실명제 실시 이후에 생긴 돈을 그대로 장롱 속에 감추어두고 있는 현금 뿐이다. 사채시장에 나도는 돈도 지하경제자금의 범주에는 들어갈지언정 사장된 돈이라 할 수 없다. 이러한 사장된 자금의 규모가 과연 금융위기를 초래할 만큼 큰 덩치인지도 의문이다. 그 규모를 3조원 혹은 5조원으로 추산하는 사람도 있으나 아무런 근거 없는 추측에 불과한 얘기다. 실명제 폐지를 주장하기 앞서 우리는, 이와 같은 사장된 돈의 규모를 파악하여 그 덩치가 금융위기 해결에 도움이 될만한 거액인지, 아니면 무시해도 좋을 미미한 것인지를 먼저 가려야 한다. 막연한 추측만으로 국민들의 장롱 속에 엄청난 현금이 그대로 쌓여있는 것처럼 떠드는 것은 본말의 전도요 무책임한 처사다.

실명제는 금융위기와 무관하다. 현 금융위기의 뿌리는 정경유착이지만, 역대 정권의 잘못된 경제정책에도 책임이 있다. 노태우 정부는 60여개의 금융기관 신설을 무더기로 허가함으로써 부실 금융기관이 난립하게 하고, 종금사에 외환업무를 허용하여 그들이 빌리기 쉬운 1년짜리 단기 외채를 들여와 3년 이상의 장기로 대여하는 변칙적인 자금운용을 하도록 방치한 것이 오늘의 외환위기의 싹을 키워왔다는 지적이 있다. 가깝게는 한보사건과 기아사태에서 비롯된 대외 신인도 추락으로 외화차입이 어려워진 데다가, 외국 투자자들이 자금을 회수하여 대거 철수하는 바람에 외화부족·주가폭락 사태로 이어졌으며, 사태의 심각성을 깨닫지 못한 정부의 무능과 무책이 결국은 IMF를 불러들인 것이 실명제와는 직접 관련이 없다.

기업의 비자금, 즉 음성자금이란 기록되지 않은 자금, 세금을 내지 않은 불법적인 자금을 말한다. 기업의 비자금의 종착역은 정치자금, 리베이트, 그리고 오너의 부의 축적이다. 그 중에서도 가장 많은 부분이 정치자금으로 흘러간다는 것이 정설이다. 실명제는 이와 같은 음성자금을 양성화하여 자금의 흐름을 투명하게 함으로써 불법적이고 부정한 돈의 거래를 차단하려는 훌륭한 제도이다. 이러한 실명제의 유보 내지 폐지는 경제정의와 경제민주화의 후퇴이며, 반드시 척결해야 할 정경유착 구조를 보다 더 심화시킬 것이 불을 보듯 뻔하다. 폐지라는 단어 대신 무기명장기채권 발행을 주

장하기도 하지만 '무기명' 채권은 바로 실명제의 정면 부인이어서 폐지와 다름 없다. 실명제의 역기능은 불합리한 세제를 손질함으로써 보완할 수 있다. 탈세를 전제로 규정해놓은 현행 세율을 하향 조정하는 등의 방법으로 보완할 생각은 하지 않고 부작용이 있다 하여 전부를 없애자는 것은 빈대 잡으려고 초가삼간에 불지르는 격이요, 쥐 잡으려다 독 깨트리는 우를 범하는 것이다.

세계와 정치권이 짝짜꿍이 된 '실명제 죽이기'에 일단 제동이 걸린 점은 다행스런 일이다. 그러나, 실명제를 최대의 치적으로 생각하는 청와대가 IMF에 요청하고, 아무런 손해볼 것 없는 IMF가 그 요청을 받아 '실명제 골격 유지'를 권고하게 되었다는 보도에는 씁쓸한 느낌을 지울 수 없다. YS가 IMF의 힘을 빌리지 않고 '거부권'이라는 마지막 카드를 던져 '실명제 죽이기' 음모에 당당하게 대처한다면 청와대를 떠나는 그에게 국민들은 큰 박수를 보낼 것이다. 아쉬움이 남는 대목이다.

특집



제15대 대선후보 정당정책 비교 평가

편집자 주: 여기에 실린 특집원고는 민변, 민교협, 민예총 등 6개 단체가 공동으로 지난 12월 5일에 출판문화회관에서 개최한 (제15대 대통령선거 후보진영 정당정책 비교 평가 토론회)의 발제문입니다.

정치부문

내각제: 민주주의의 전진인가? 후퇴인가?

손 호 철(서강대 정치외교학 교수)

1. 여는 글

36년 5월 16일 김종필 자민련 총재를 비롯한 일련의 반란군은 탱크를 앞세우고 한강을 넘었다. 그리고 4.19혁명으로 잠시 꽃 피었던 짧은 민주주의의 실험과 한국헌정사상 유일한 내각제의 실험은 끝이 나고 말았다. 이로부터 13년 뒤 바로 문제의 김종재가 최장수 총리를 한 유신체제의 출범과 함께 그나마 형식적으로 대통령을 국민 스스로 뽑는 형식적인 민주주의의 가식마저 끝나고 말았다. 10.26에 의해 다시 찾아온 80년 서울의 봄을 무참히 짓밟은 신군부는 공포의 통치를 계속했지만 85년 2.12총선은 국민의 사실상의 불신임투표로서 신군부와 민주화를 바라는 다수민중들 간의 일전인 87년 6월항쟁을 향해 서서히 치달아가고 있었다. 이같은 대치가 뜨거워지기 시작하여 야당 당수인 이민우 총재는 내각제개헌을 통해 신군부와 의 공존을 모색하는 '이민우구상'을 내놓았다가 결국 대통령직선제를 바라는 국민들의 여망에 의해 그 정치적 생명이 끝나고 말았다. 6월 항쟁에 의해 국민들이 어렵게 쟁취한 대통령직선제는 '죽 썰서 개준' 양김의 망국적인 분열에 의해 노태우의 승리로

귀결되고 말았다. 다음 해 총선에서 만들어진 여소야 대구조는 노정권의 안정적 체제재생산에 문제를 야기시킴으로써 결국 내각제개헌을 비밀리에 약속한

3당통합으로 이어졌다. 그러나 대통령 출마를 노린 김영삼 대통령의 언론플레이로 내각제 밀약이 공개되었고 이민우구상에 이은 두번째의 내각제 시도는 여론의 비난 속에서 좌초하고 말았다.

우리는 이같은 긴 우회를 거쳐 다시 정치권의 내각제개헌 시도로 돌아오고 말았다. 그리고 이 내각제개헌은 잘 알려져 있듯이 바로 내각제 파괴의 장본인인 최장수 유신총리인 김종필 자민련 총재와 대권 4수를 하고 있는 김대중 국회의 총재에 의해 주도되고 있다. 이제 이번 대선은 단순한 대선이 아니라 한국정치사에 있어서 대통령을 직접 국민이 뽑는 마지막 대선이 될 가능성이 커지고 있다. 즉 이제 대선은 그 의미가 전혀 다른 게임이 되고 말았다. 위에서 지적한 만신창이의 우리 헌정사를 생각할 때, 특히 국민들이 생명을 걸고 대통령직선제를 어렵게 획득한 87년 6월 항쟁의 10주년에 이를 헌신짝처럼 저버리려는 내각제개헌이, 그것도 유일한 내각제를 총칼로 파괴해버린 김종필 총재와 6월 항쟁의 결과를 분열을

통해 적에게 헌납한 전과를 가지고 있는 김대중총재에 의해 주도되고 있다는 점을 생각할 때 우리의 심정은 참참한 수준을 넘어 참담하기까지 하다.

흔히 국내에서 '권력구조'라고 불리는 정부형태는 그 나라 정치의 기본 틀을 제공하는 가장 중요한 정치적 제도이다(엄격히 말해 정제, 언론제, 학계의 일상적인 관행과 달리 최근의 논의는 '권력구조'개편론이 아니다. 60년대에 미국정치학계를 시끄럽게 했던 엘리트론과 다원주의간의 미국의 '권력구조' 논쟁이¹⁾ 보여주듯이 권력구조란 대통령제나, 내각제나 정부형태가 아니라 한 사회의 권력이 소수엘리트들에게 집중되어 있느냐 아니면 국민들에게 다원적으로 분포되어 있느냐를 의미하는, 즉 형식적 의미에서의 정부기관간의 권력분포의 구조가 아니라 실질적인 의미에서 권력의 분포를 의미하는, 보다 근본적인 개념이다. 따라서 정확히 표현하자면 최근의 논의는 '정부형태'개편론이지 '권력구조'개편론이 아니다.) 다시 말해 정부형태는 선거제도, 정당체제와 함께 한 나라의 정치제도의 기본축이다. 이 점에서 정부형태의 개편은 엄청난 중요성을 갖는 국가의 중대사이다. 그러나 최근의 정부형태개편론은 주로 정치권을 중심으로 정략적으로 논의되고 있을 뿐²⁾ 대선을 둘러싼 소용돌이에 묻혀 별 사회적 관심을 끌지 못하고 있다. 특히 DJP연합이 내각제개편을 전제로 하고 있다는 점에서 이번 대선에서 김대중 국민회의 총재가 대선에서 승리하는 경우 이번 대선은 실질적으로 한국 정치사에 있어서 마지막 대선이 될 가능성까지 상당히 있는데도 말이다.

이 글은 이같은 문제의식에서 최근의 내각제개편론을 민주주의와 민주화라는 관점에서 비판적으로

검토해보는 데 그 목적이 있다. 우리 사회는 문민정부의 출범에도 불구하고 아직 민주화의 수준은 열악하기만 하다. 사회, 경제적 민주주의는 고사하고 가장 기본적인 정치적 민주주의를 기준으로 할 때도 제한적인 '제한적 정치적 민주주의'에 불과하고 그것마저 한 통치자에게 모든 권력이 위임되는 '위임민주주의'의 고통에 시달리고 있다.³⁾ 이 점에서 21세기의 한국정치는 이같은 한계를 넘어서 국민의 기본권과 인권이 보장되고 확대되는 민주주의의 심화가 그 기본방향이 되어야 한다. 이같은 문제의식에서 바라볼 때 우리는 과연 최근의 내각제개편을 중심으로 한 권력구조개편론이 민주주의의 심화라는 역사적 과제에 부응하는 것이냐는 근본적인 의문에 부딪힌다.

2. 이론적 전제: 정부형태와 민주주의

정부형태는 그 사회의 정치가 이루어지는 기본적인 틀로서 정부형태의 개편은 민주주의의 발전과 후퇴에 중요한 함의를 갖는다. 예를 들어 유신헌법에 의한 직선제대통령제에서 간선제대통령제로의 변화는 이론의 여지가 없이 엄청난 민주주의의 후퇴이다. 따라서 87년 6월 항쟁에서 나타난 국민들의 대통령직선제로의 개편 요구는 민주주의의 발전을 위한 위대한 투쟁이었다.

그러나 정부형태의 민주주의적 함의가 그리 자명하지 않은 경우도 적지 않다. 대통령제와 내각제의 정치적 함의가 그러하다. 이에 대한 그간의 많은 논의의 경우 민주주의라는 단일변수를 그 평가로 하기 보다는 안정도등 다른 체제수행능력을 종합적으로

평가한 것이기는 하지만 두 권력구조에 대한 학계의 평가는 엇갈리고 있다. 많은 학자들은 일종의 승자독식주의원칙인 다수결주의적 성향이 강한 대통령제보다는 다양한 세력간의 합의주의적인 성향이 강한 내각제가 소수파의 보호, 체제의 생존 가능성, 민주주의의 유지 등에 유리하다는 주장을 하고 있다.⁴⁾ 특히 최근의 한 연구의 경우 1973년부터 1989년 시기중의 53개 비서구국가를 비교 연구해본 결과 내각제 채택국가는 61%가 10년 이상 민주정치를 계속한 반면 대통령제 채택국가 중 10년 이상 민주정치를 계속한 나라는 불과 20%에 불과한 것으로 나타나 내각제가 민주주의에 유리하다고 주장하고 있다.⁵⁾ 그러나 이에 대한 반론도 만만치 않다. 적지 않은 학자들은 내각제가 정치적 교착상태의 일상화를 가져와 민주주의의 마비와 사망을 가져다주는 위험이 있다든가, 대통령제가 오히려 책임소재가 명확하고 재집권을 원하기 때문에 국민의 요구에 부합하는 정책을 펼 가능성, 즉 민주정치를 펼 가능성이 크다고 맞서고 있다.⁶⁾

나아가 특정 정부형태가 가져다주는 정치적, 사회적 결과는 정부형태 그 자체에 있기보다는 주어진 정치, 사회적 환경과 어떻게 어우러지는가와 관련하여 분석되어야 한다는 주장이 오히려 일반적인 견해이다.⁷⁾

즉 정부형태는 그 정치, 사회적 맥락에 따라 전혀 다른 함의와 결과를 가져다줄 수 있으며 따라서 이는 이 제도가 작동할 구체적 사회의 현실에 대한 구체분

석에 의해 평가되어야 하는 것이지 교과서적인 원론에 기초해서 예단할 수 있는 것이 아니다. 따라서 현재 논의되고 있는 내각제개편론은 대통령제와 내각제의 일반적이고 추상적인 장단점에 대한 비교가 아니라 구체적인 한국정치의 현실에 대한 분석에 기초할 때만이 그 의미를 가질 수 있다고 하겠다.

3. 내각제는 한국민주주의의 대안인가?

최근의 내각제 논의는 두 가지 측면에서 평가될 수 있다. 첫째, 그 개헌 주장의 배경과 동기에 대한 평가이고 두번째는 이같은 동기를 일단 배제하고 현재의 구체적인 한국적 맥락 속에서 내각제가 갖는 장단점에 대한 평가이다.

가. 동기: 민주화프로젝트인가? 정파적 정략인가?

우선 배경이라는 문제의 경우 그 개헌의 문제제기 자체가 한국의 민주주의의 발전을 위한 프로젝트가 아니라 정략적인 동기에 연유한 것이라는 점에서 문제가 많다. 즉 국가의 발전이나 민주주의 신장이라는 문제의식에 기반한 깊은 고뇌의 산물이 아니라 단순한 권력욕의 산물에 불과하다는 것이 문제이다.

내각제에 관한 한 형식적으로만이라도 정략적이지

1) C. W. Mills, *Power Elite*, Oxford: Oxford Univ. Press, 1956; Robert Dahl, *Who Governs?*, New Haven: Yale Univ. Press, 1961 등.

2) 물론 학계의 논의는 있어왔다. 그 대표적인 예는 국제평화전략연구원, 『한국의 권력구조 논쟁』, 풀빛, 1997.

3) G. O' Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, 5:1(Jan., 1994).

4) 그 대표적인 예는 Juan Linz, "The Perils of Presidentialism", & "The Virtues of Parliamentaryism", in Larry Diamond and Marc Plattner eds., *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1993 등 참조.

5) Juan Linz and S. Valensuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press, 1994(『내각제와 대통령제』, 나남, 1996).

6) Mancur Olson, "A Theory of the Incentives Facing Political Organizations," *International Political Science Review*, 7(1986) 등.

7) A. Lijphart et al., "Separation of Powers and Cleavage Management," in R. Weaver et al eds., *Do Institutions Matter?*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1992.

않고 일관된 주장을 펴온 것은 김종필 총재를 중심으로 한 자민련이다. 그러나 이 경우도 김총재가 한국 현대사에 있어서 유일한 내각제였던 장면 정권을 군사쿠데타로 무너트린 장본인이라는 사실, 나아가 이들이 권력독점의 폐해를 그 내각제개헌의 논거로 제시하고 있지만 그 면면이 민주주의와는 너무 거리가 멀고 권력독점의 전형이었던 유신, 5, 6공의 핵심관계자들이라는 사실은 이같은 주장이 정략적인 것에 불과한 것임을 입증해준다. 물론 이같은 모순을 좋게 봐주어, 엄청난 권력독점하에서 부귀영화를 누리고 호의호식을 하다보니 역시 문제가 많더라는 식으로, 권력독점의 당사자였기에 그 폐해를 생생하게 느꼈기 때문이라고 해석해줄 수도 있다. 그러나 이같은 경우라면 최소한 과거의 잘못에 대한 고해성사라도 있어야 한다. 그러나 아직도 유신이 정당했다고 강변을 하고 있는 것을 볼 때 이 역시 아니라는 점에서 내각제 주장은 정략적 주장에 불과하다. 즉 내각제는 현상황에서 역사적 대세에 의해 단독집권은 애당초 불가능한 군사독재 수구세력이 권력분점을 통해서라도 살아남기 위한 생존전략에 불과하다.

대선에서의 후보단일화를 위해 자민련과 내각제를 매개로 한 연합을 추진하고 있는 국민회의 역시, 1년 전 15대 총선에서 여당의 내각제 음모를 저지하기 위해 자신들에게 3분의 1 의석을 달라고 호소했던 전력으로 볼 때 내각제개헌 주장의 전략적 성격을 극명히 보여주고 있다. 즉 '남이 하는 내각제개헌은 반민주적, 망국적 음모이고 내가 하는 내각제개헌은 민주주의의 발전'이라는 기이한 논리이며 국가의 미래나 민주주의와는 전혀 관계가 없는 대권 4수를 위한 술수에 불과하다. 아니 이 정도가 아니다. 최근의 내각제개헌론이 얼마나 한심하고 회극적인 것인가는 다음과 같은 경우를 상정해보면 잘 알 수 있다. 만일 이회창 총재 진영이 인기 하락의 위기에서 정권재창출을 위한 비상수단으로 추진했다가 김대통령의 반대로

실패하고 만 내각제개헌과 보수대연합이 성공했을 경우이다. 이렇게 됐을 경우 지금까지 대통령제주의자였던 이총재가 자민련등과 연대에 내각제를 주장하고 역으로 국민회의는 대통령제의 우수성을 주장하여 이에 맞서는 꼴이 될 것이다.

이밖에 주목할 것은 한나라당의 경우도 대권의 가능성이 희박한 정치세력은 모두 내각제를 선호하고 있다는 점이다. 지난 번 경선 당시 당대표의 물망에 올랐다가 무산된 한 중진정치인의 경우 당대표에 오르지 못하자 내각제를 주장하고 나선 바 있고 이총재 역시 인기 하락을 타파하기 위해 내각제를 매개로 한 보수대연합을 시도하려다 실패한 바 있다. 이처럼 모든 정파들은 자신이 1위를 달리고 집권이 가능하면 대통령제를, 그렇지 못한 경우, 즉 단독집권이 불가능하거나 아예 집권이 불가능한 경우 그나마 권력분점에 의해 자기지분을 챙기려는 차선책으로 내각제를 선호하고 있다. 이처럼 내각제개헌 논의는 21세기 한국정치 미래, 특히 한국의 민주주의에 대한 깊은 고뇌에 기초한 정치적 프로젝트가 아니라 단지 정략적 권력유지책에 불과하다. 그리고 이같은 정략에 21세기 한국정치 미래가 좌우되게 되어 있는 현실은 비극적이다 못해 회극적이기까지 하다.

물론 이같은 비판에 대해 최근의 내각제개헌론이 정략적인 것은 사실이지만 그의 보다 중요한 목표, 즉 정권교체를 위해 불가피한 선택이라는 반론을 펼 수도 있다. 그러나 정부형태는 정권교체의 상위개념이지 결코 그 수단이 될 수 없고 되어서도 안된다. 정권교체를 위해 헌법과 정부형태를 바꿀 수 있다는 주장은 그동안 정권유지를 위해 헌법과 정부형태를 수단화해온 군사독재정권의 발상을 그대로 빼어 닮은 위험한 발상이다.

나. 정치적 효과: 민주주의의 전진 > 후퇴 <

그러면 설사 그 동기 내지 제기 배경은 일단 정략적이라고 하더라도 일단 이 문제는 접어둔다고 할 때, 현재의 한국정치의 구체적인 현실에서 내각제개헌은 21세기 한국정치에 민주주의의 심화를 가져다 줄 것인가 그렇지 않은가? 내각제론자들의 주장은 물론 민주주의의 심화를 가져다줄 것이라는 것이다. 그 요지는 다음의 두 가지로 요약된다.⁸⁾ 첫째, 대통령 중심제는 기본적으로 제도적 특성에서 연유하는 1인 1인의 권력집중으로 민주화의 저해요인으로 작동하는 경향과(특히 최근 '민주화' 된 제 3세계에서 나타나는 '위임민주주의'와 관련하여) 한국정치의 맥락 속에서 1인 1인의 권력집중과 이에 따른 권력남용 현상의 유발경향이 있는 반면 내각제는 권력분점을 통해 이를 막음으로써 민주주의를 촉진시킨다는 것이다. 한국정치의 모든 문제점은 대통령제에서 연유한다는 점에서 대통령제는 한국정치의 원죄라는 김종필 총재의 주장은 바로 이같은 맥락에서 제기된 것이고 내각제가 그 정략성에도 불구하고 여론조사에서 적지 않은 지지를 받고 있는 것도 바로 이같은 맥락에서이다.

둘째, 나아가 대통령제는 승자독식주의 때문에 현재와 같은 지역패권주의, 배타적 지역주의를 낳고 있다는 것이다. 따라서 일종의 권력분점방식인 내각제로 개헌을 할 경우 권력집중에 따른 부작용을 해소함으로써 민주주의를 발전시킬 뿐만 아니라 지금과 같은 특정 지역의 권력독점이 아니라 다양한 지역의 권력분점이 이루어짐으로서 지역패권주의와 심각한 지역주의 문제를 해결할 수 있다는 주장이다.

이같은 주장의 타당성, 나아가 내각제의 득실을 평가하기 위해서는 한국정치의 구체적 현실을 정확히

인식하는 것이 필요하다.⁹⁾ 우선 한국정치는 앞에서 지적했듯이 제한적 정치적 민주주의와, '문민독재'라고 불리우는 위임민주주의를 특징으로 한다. 둘째, 오랫동안 한국정치를 지배해온 민주 대 반민주라는 균열구조가 급속하게 약화되고 있는 가운데 지역균열구조가 지배적이 되어버린 전근대적인 균열구조이다. 특히 오랜 영남의 지역패권주의와 이에 저항하는 저항적 지역주의, 반사적으로 생겨난 반사적 지역주의 등 지역할거주의가 한국정치를 지배하고 있다. 이상의 두 가지가 내각제론자들이 주목하고 있는 한국정치의 현실이라면 나머지 것들은 이들이 주목하고 있지 않지만 위의 둘과 마찬가지로 중요한 특징들이다. 셋째, 근대적 국민정당과는 거리가 멀고 1인에 의해 지배되는, 흔히 '3김정치'라고 불리우는 봉건적인 사당정치이다. 넷째, 한보사태가 보여주듯 심각한 정경유착의 정치이다. 이 모두는 어느 하나 빼어놓을 수 없는 한국정치의 심각한 병폐로서 이의 극복이 없이 한국정치의 민주화, 바람직한 21세기의 한국은 존재할 수 없는 문제들이다.

그러면 이같은 현실에 기초해볼 때 내각제 개헌은 한국정치에 어떠한 효과를 가져다줄 것인가? 우선 지역주의문제와 관련해 살펴보면 내각제 주장은 지역패권주의를 극복하기 위해 지역간 권력분점을 제도화하는 주장이다. 따라서 지역패권주의의 극복이라는 긍정적 측면이 있을지 모르지만 지역할거구도, 특히 이에 기초한 지역정당체제의 영속화라는 엄청난 부작용을 야기시킬 것이다.¹⁰⁾ 이에 대해 그래도 지역할거주의가 지역패권주의보다 나은 것이 아니냐는 반론이 가능하다. 물론 영남패권주의와 같이 한 지역이 수십년간 집권을 하는 경우 그럴 수가 있

8) 정치권, 특히 자민련과 국민회의의 주장과 박권상, 세종연구소 세연포럼 발표논문(1996년 5월) 등.

9) 아래 특징들에 대한 구체적인 분석은 손호철, 『현대한국정치: 이론과 역사』, 사회평론사, 1997 참조.

10) 지역정당체제와 지역할거주의를 그대로 봐둔 상태의 지역패권주의의 극복논리의 문제점은 손호철, 「수평적 정권교체론은 한국정치의 대안인가?」, 『정치비평』, 창간호(1996 겨울).

을지 모른다. 그러나 이미 경북의 패권주의는 93년 깨어져 PK패권주의로 넘어간 바 있고 이번 대선에서는 신한국당 경선에서 이회창 총재가 영남후보 필승론을 누르고 승리한 덕분에 누가 이기든 영남지배의 시대는 끝나고 '백제대통령' 시대가 열리게 되어 있다. 따라서 이같은 순환적 패권주의라면 그것이 지역분점에 의한 지역할거주의보다 특별히 더 나쁠 이유도 없다. 문제는 그것이 아니라 지역주의의 허부구조, 지역정당체제 그 자체를 없애는 것이다.

둘째, 내각제는 반민주적인 정당구조와 관련해, '3김정치'로 표현되는 봉건적인 사당정치, 보스정치를 영속화시킬 것이다. 이는 정치에 관한 한 후진국이라는 평을 듣는 일본의 경험이 잘 보여주고 있다(그래도 일본의 경우는 보스정치라고는 하지만 그래도 최소한 파벌의 보스는 바뀐다는 점에서 우리의 사당정치, 3김정치보다는 백배는 민주적인 '근대적' 정치이다.) 물론 대통령과 총리 간에 권력이 분산되는 내각제는 대통령제에 비해 1인권력집중의 폐단을 줄일 수 있다. 그러나 봉건적 사당정치에 기초한 내각제는 단지 1인독재를 3김독재 내지 2김독재, 즉 2~3인독재로 바꾸어 놓을 따름이다. 이에 대해 그래도 2~3인독재가 1인독재보다는 나은 것 아니냐는 반론이 가능하다. 그러나 이는 문제의 한 측면만을 본 것이다. 차라리 대통령제 하에서는 어차피 3김 중 남은 사람 한 명만 임기를 채우고 나면 사당정치가 머지 않아 없어지게 되어 있지만 내각제 하에서는 그렇지 않다. 내각제가 관철되는 경우 이번 대선이 마지막 대선이 될 것이고 5년 뒤에도 3김정치는 무기한 계속될 것이다. 사실 김대통령의 경우도 대통령을 한 번 지낸 이상 내각제개헌이 되면 민주계의 대부로서 계속 정치적 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 '어부지리'를 얻을 수 있다. 한 마디로 내각제가 실시되면 한국정치는

3김의 생물학적 수명에 의해 시대구분이 되는 '자연사' (natural history)가 되고 말 것이다. 그리고 한국정치는 앞으로 더 이상 사회과학이 아니라 자연과학으로 분류되어야 한다. 나아가 3김의 사후에도 그들을 이어받는 보스들의 보스정치가 계속될 것이다. 민주주의란 단순히 사회세력간의 문제가 아니며 사회세력 내부의 문제, 특히 사회세력과 그 대표조직과의 관계이기도 하다는 사실은 '프롤레타리아트의 정당', '프롤레타리아트의 독재'이라는 이름 하에 행해진 '프롤레타리아트에 대한 독재', 즉 소련, 동구의 경험등이 잘 보여주고 있다.¹¹⁾ 결국 내각제는 3김정치, 보스정치를 영속화하고 국민들을 3김과 지역영주, 파벌보스들의 단순한 동원 및 조작 대상으로 영속화시킬 것이다.

마지막으로 내각제는 이미 심각한 사회적 문제가 되고 있는 정경유착을 가속화시킬 것이다. 이 역시 일본의 경험이 잘 보여주고 있다. 얼마 전 우리는 노태우, 전두환 등 역대 대통령의 비자금파동과 한보사태라는 엄청난 비극을 경험한 바 있다. 그러나 현재의 정치풍토에서 내각제를 실시할 경우 정경유착의 여야 확산, 정경유착의 전면화, 그 결과로서의 '한보사태의 일상화'는 불을 보듯 뻔한 일이다.

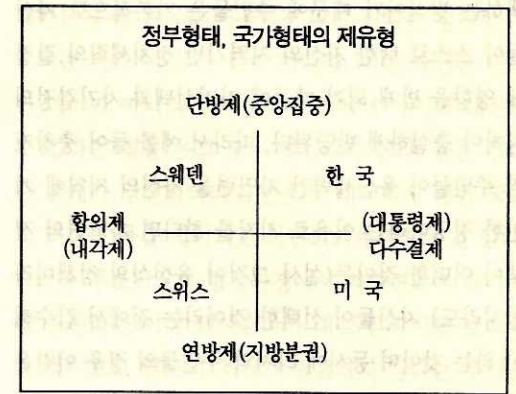
한 마디로 대통령제가 미국식 정치를 우리에게 가져다주지 못한 것과 마찬가지로 현재의 한국정치의 현실에서 내각제는 기본적으로 '유럽형 정치'가 아니라 '일본형 정치'에 한국적 병폐인 지역할거주의와 사당정치까지 합쳐놓은 최악의 조합이 될 것이 자명하다. 내각제가 그 장점을 발휘하려면 사당정치가 아니라 서구와 같은 근대적인 국민정당 내지 '계급정당'과 정경유착이 아닌 깨끗한 정치가 전제되어야만 한다. 그리고 이같은 전제가 충족되지 않는 한 내각제는 득보다 실이 더 많다.

다. 대신: 내각제보다는 '연방제' ?

그러나 위에서 지적한 문제들에도 불구하고 내각제론자들의 문제 제기의 합리적 측면의 타당성이라는 문제는 남는다. 즉 대통령제의 폐단인 권력집중과 지역패권주의의 폐해를 극복하기 위한 지역간, 정치세력간 권력분점을 통한 권력독점의 방지의 필요성이다. 이에 대한 일상적인 반론은 한국적 특수성, 분단에 따른 안보 위협 때문에 우리는 강력한 대통령제가 필요하다는 논리이다. 그러나 그러나 이같은 내각제의 긍정적인 측면을 그대로 실현시켜주면서 훨씬 나은 대안이 있다면 그것은 '연방제'이다. 여기에서 '연방제'란 국가체제의 하나의 유형으로서 일상적으로 알고 있는 연방제라는 엄격한 틀을 지칭하기보다는 중앙정부에 권력이 집중되는 현재의 단방제적 국가체제를 근본적으로 변화시켜 외교, 국방 등 필요불가결한 권한을 제외하고 대부분을 권한을 과감하게 지방정부에 이양함으로써 권력을 분산시키는 새로운 한국형 국가체제로의 변화라는 문제의식을 의미한다. 따라서 중앙정부와 지방정부 간의 구체적인 권력분점의 내용은 앞으로 구체적으로 논의될 수 있는 유동적인 문제이다.

내각제와 연방제라는 것은 모두 권력의 분산이라는 점에서 문제의식을 같이 한다. 그러나 내각제는 중앙정부에 권력이 집중되는 단방제 체제를 그대로 두고 지역에 권력기반을 둔 지역정당과 정치세력들이 이 중앙권력을 분점하게 함으로써 대통령제의 폐해인 1인과 특정지역의 권력독점이라는 문제를 해결하고자 하는 것이라면 연방제는 이와 달리 중앙정부의 권력을 지방정부에 대폭 이양함으로써 동일한 문제를 효과를 거두려고 하는 대안적인 방식이다. 이를

그림으로 표시하자면 다음과 같다.¹²⁾



내각제와 연방제는 모두 권력분점을 통해 1인 권력독점과 지역패권주의를 해결하려는 문제의식은 동일하나 그 구체적인 내용을 따져보면 연방제가 훨씬 우수한 대안이라고 할 수 있다. 우선 지방분권화는 3김 내지 극소수의 중앙정치권 보스들간에 권력을 분점하는 내각제에 비해 훨씬 발본적으로 권력을 분산하고 주민들의 참여를 촉진할 수 있는 정치제도화라는 점에서 우수한 대안이다.

지역주의문제도 마찬가지다. 내각제의 경우 결국 강력한 중앙정부를 그대로 둔 채 이에 다양한 지역세력들이 공동으로 권력을 분점하는 방식을 채택함으로써 자신이 지지하지 않았으나 중앙권력에 참여하고 있는 다른 지역의 정치권력 세력의 결정과 정치적 선택에 자신의 운명을 맡겨야 하는 결과를 가져온다. 예를 들어 호남지역 주민들의 경우 자신이 택한 국민회의 이외에도 중앙권력에 참여하고 있는 유신과, 5·6공세력 등의 정치적 결정에 자신들의 운명을 맡겨야 하며 다른 지역의 상황도 마찬가지이다. 그러나 연방제의 경우 이와 달리 실질적인 권력을 이양받

12) 이는 김재한, 「한국의 권력구조 선호」, 국제평화전략연구원 편, 위의 책, 186의 그림을 변형한 것이다. 이 그림은 합의제/다수결제와 단방제/연방제를 축으로 하고 있고 내각제와 대통령제를 직접 연결시키고 있지 않다. 그러나 다른 조건이 같을 경우 내각제가 합의제에 가깝고 대통령제는 다수결제와 친화력이 있기 때문에 내각제/대통령제로 연결시켰다.

11) Claude Lefort, The Political Forms of Modern Society, Cambridge: Polity Press, 1986.

은 지방정부 수준에 개별 지역들이 정치적 영향력을 택하는 방식이기 때문에 주민들은 기본적으로 자신들이 스스로 택한 자신의 지역기반 정치세력의 결정에 영향을 받게 되기 때문에 자기선택과 자기결정의 원칙이 충실하게 반영된다. 따라서 예를 들어 충청지역 주민들이 유신세력인 자민련을 자신의 지역에 기반한 정당이라는 이유로 지지를 한다면 자민련의 정책이 어떠한 것이든(실사 그것이 유신식의 정책이라 할지라도) 자신들이 선택한 것이라는 점에서 감수해야 하는 것이며 동시에 타지역 주민들의 경우 이같은 다른 지역의 선택에 따라 '도매금'으로 피해를 보아야 하는 부작용을 막을 수 있다. 특히 이같은 방식을 택할 경우 현재처럼 자신의 지역기반 정치세력에 대한 엄청난 불만에도 불구하고 타지역과의 경쟁을 위해 다른 선택이 없이 이 지역정당을 지지해야 하는 비극적인 현실(이는 내각제의 경우 동일하게 나타날 현상이다)을 벗어날 수 있다. 왜냐하면 연방제체제의 경우 문제가 있는 지역기반 정치세력을 단순히 자신의 지역정당이라는 이유로 지지한다면 결국 당할 사람은 자기 자신들일 수밖에 없고 따라서 보다 나은 정치세력에 지지를 보내려고 노력할 것이기 때문이다. 한 마디로 연방제는 위에서 지적한 내각제의 부작용을 줄이면서도 내각제 이상으로 권력분점의 효과를 가져다줄 수 있다.

연방제는 이밖에도 여러 가지 장점이 있다. 첫째, 세계적인 흐름이다. 이미 잘 알려져 있듯이 세계화, 지방화, 정보화라는 거대한 흐름과 관련해 과거와 같은 중앙집권적인 '국민국가' 형태의 역사적 효용과 의미가 심각한 도전에 처해 있다.¹³⁾ "국민국가는 큰 문제는 해결하기에는 너무 작고 작은 문제를 해결하기에는 너무 크다"는 것이 일반적인 견해이다. 이같은

흐름과 관련하여 과거와 같은 중앙집권적이고 관료적인 한국의 단방제적 국가형태를 해체하여 지방정부 수준으로 권력을 이양하는 것은 세계사적인 변화와 흐름에 효과적으로 대처한다는 점에서도 매우 의미가 크다. 물론 이에 대해 분단과 남북대치 등 군사안보적 현실과 관련해 강력한 중앙집권적 권력구조의 필요성을 반론으로 제시할 수 있다. 이에 대해 다시 우리의 안보현실등에 대해 재반론이 가능하지만 이같은 재반론이 필요 없이 설사 안보에 대한 효과적인 대처 필요성을 인정하더라도 이것이 연방제에 대한 반론이 될 수는 없다. 왜냐하면 앞에서 지적했듯이 연방제 주장이 군사, 외교적 권한까지도 지방정부에 이양하자는 분권화 주장은 결코 아니기 때문이다.

둘째, 남북통일의 문제이다. 물론 현재의 북한의 심각한 경제위기, 남북한간의 역관계, 나아가 세계체제 수준의 역관계를 고려할 때 통일은 불가피하게 남한주도의 통일일 수밖에 없다. 그러나 이같은 광의의 흡수통일형 통일이 불가피한 추세라 할지라도 그간의 양 국가의 이질화를 고려한 통일 이후의 부작용을 극소화하기 위해서는 그 구체적인 형태가 어떠한 것이 되든 상당기간은 양체제의 상대적인 자율성과 자치성을 보장하는 국가형태가 불가피하다고 할 수 있다. 이같은 현실과 관련하여 지방정부의 자율성과 권력을 강화하는 연방제형 국가체제는 통일의 준비하는 국가체제로서도 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 결국 통일과 세계체제의 극복을 위해서 국민국가를 넘어서는 새로운 국가형태에 대한 고민이 필요하고 한반도에서의 이같은 실험이 중요한 인류의 자산이 될 수 있다는 한 인문학자의 지혜 어린 충언도 이같은 맥락에서 경청할 필요가 있다.¹⁴⁾ 따라서 정부형태의 개편은 현재의 그림의 2형에서 3형으로 전환

하는 내각제보다는 4형으로 전환하는 것이 더 바람직하다.

4. 맺는 글

이 글은 위에서 정부형태와 민주주의 간의 관계에 대한 일반이론적 전체에 기초하여 현재 진행되고 있는 내각제개헌론의 타당성을 민주주의라는 관점에서 살펴 보았다. 그 결과 내각제는 개헌론은 그 동기와 제기 배경이라는 면에서 추악한 정략적 권력욕의 산물에 불과하며 구체적 한국적 현실에 기반해 판단할 때 그 효과 역시 득보다 실이 크다는 결론을 도출하였다.

그러나 국민들은 대선을 둘러싼 이합집산과 드러

마틱한 정쟁에 눈이 팔려 대선에 가려져 있는 내각제 개헌론에 별 관심을 기울이지 않고 있다는 점에서 우려되는 바가 여간 큰 것이 아니다. 이번 대선은 단순한 대선이 아니라 한국정치에 있어서 마지막 대선일 수 있다는 점을 우리 모두 명심해야 한다. 물론 김대중 총재가 당선되더라도 2년 뒤 내각제에 대한 국민의 의견을 물을 것이라고 국회의원회의측은 말하고 있다. 그러나 후보단일화 협상과정에서 자민련측은 내각제를 공론화한 이상 대선승리가 내각제 지지를 보여주는 것이므로 별도의 조치가 필요하지 않다는 무서운 논리를 편 바 있고 김윤환 선대의장등 한나라당의 맹주들이 내각제주의자들이라는 점에서 국회의원회의, 자민련, 신한국당의 밀약에 의한 내각제의 위험은 매우 크다는 점을 명심해야 한다. 다시 한번 강조하지만 이번 대선은 마지막 대선일 수 있다.

13) Ronald Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage, 1992; Malcom Waters, *Globalization*, London: Routledge, 1995. 이에 대한 비판적 평가로는 손호철, 「세계화와 민족국가의 향방」, 구범모의, 『세계화와 민족문화의 발전』, 한국정신문화연구원, 1996.

14) 백낙청, 『분단체제의 공부길』, 창작과 비평사, 1996.

경제정책

김 상 조(한성대 경상학부 교수)

1. 서론

가. 경제정책 공약 비교 · 평가의 의미

IMF의 구제금융을 받게 됨으로써 우리나라는 경제주권을 침해받았고, 향후 상당기간 동안 저성장·고실업의 구조조정을 거쳐야 할 것임. 이 구조조정 비용의 어느 계층이 어떤 비율로 부담할 것인가, 그리고 구조조정을 통해 재건할 미래사회의 경제질서는 어떠한 내용의 것이어야 하는가가 현 시점에서 논의되어야 할 가장 중요한 주제임.

지금 이 순간 우리에게 부족한 것은 '우리 모두가 죄인이다' 라는 식의 자기고백도 아니고, '우리는 할 수 있다' 는 식의 자기암시도 아님. 정작 우리가 결여한 것은, 이 위기를 초래한 근본 원인에 대한 분석과 그 극복대안, 21세기에 우리가 건설해나갈 미래사회에 대한 비전,, 그리고 이러한 대안과 비전에 대해 국민적 합의를 이끌어내고 실천의 도화선에 불을 지필 정치적 지도력등임.

- 이러한 관점에서 보았을 때, IMF 구제금융에 따른 중장기적인 구조조정 정책을 수립 · 집행해나갈 실질적 책임자인 차기 대통령을 선출하는 이번 대선은 21세기 우리나라의 미래를 결정하는 중차대한 갈

림길이 될 것임. 따라서 모든 유권자들은 이번 대선을 5년마다 한번씩 치루는 통과외례로 생각해서는 안되며, 21세기 100년의 향배를 결정한다는 결연한 심정으로 특히 대권 후보들의 경제정책 공약에 대해 냉정한 판단을 하여야 할 것임.

나. 경제정책 공약 비교 · 평가의 어려움

대권 후보들의 경제정책 공약을 비교 · 평가하는 작업이 갖는 이러한 중요성에 불구하고, 현실적으로 이 작업에는 상당한 어려움이 수반됨.

그 이유로는, 첫째, 여타의 사회문제와 분리된 경제문제는 존재하지 않음.특히 우리나라의 현실에서 경제문제는 정치문제와 결코 분리될 수 없음. 기성 정치구조 자체가 현 경제위기를 초래한 근본원인 제공자 중의 하나임. 따라서 원인 제공자에게 문제 해결책을 요구한다는 것이 모순임. 경제정책 공약이 자기변명과 책임전가의 논리를 포함할 가능성이 다분히 있음.

둘째, 현 경제상황은 그야말로 위기상황임. 따라서 정상적인 경제상황(해방 이후의 우리나라 역사에서 경제상황이 정상적이었던 시기가 있었는지는 알 수 없으나)에서의 경제정책 공약과 위기시의 그것은 같

을 수 없음.따라서 각 대선 후보들의 공식적인 경제정책 공약 내용이 수시로 바뀌고, 시기별로 일관성을 유지하지 못하는 경우가 비일비재함. 다만, 어떠한 경우라도 고수해야만 되는 원칙과 상황에 따라 유연성을 발휘할 수도 있는 원칙이 구분된다고 한다면, 각 대선 후보들의 경제정책 공약이 시간의 흐름에 따라 변화해온 내용을 파악함으로써 각 대선 후보들이 최고 우선순위를 두는 원칙의 내용을 파악하는 데는 오히려 도움을 줄 수 있을 것임.

셋째, 현실적으로 가장 큰 어려움을 주는 것은 비교 · 평가를 위한 객관적인 자료가 절대적으로 부족하다는 것임.경제상황이 급속도로 악화된 것에 더하여, 각 정파의 이합집산이 끊임없이 진행된 정치상황으로 인해 주요 대선 후보들의 경제정책 공약 내용이 확정되지 못하였음.따라서 일정한 원리에 따라 서술된 공식 정책자료집에 의한 비교 · 평가가 불가능해지고, 각 대선 후보들이 언론을 향해 던진 선정적인 구호들이 대중들에게는 오히려 더 큰 영향력을 발휘하고 있음.

다. 필자의 비교 · 평가 기준

이상의 어려움을 감안하여, 필자는 이 글에서 각 대선 후보들이 제시한 경제질서의 원칙이 어떠한 것이냐에 초점을 맞추어 그 내용을 비교 · 평가하고자 함.

즉 현 경제위기 극복을 위한 대책 설정에서의 원칙, 현 경제위기를 극복한 이후 건설할 미래 경제질서의 원칙이 무엇이냐라는 점과, 이러한 원칙들이 구체적인 정책의 내용 속에 얼마나 일관성 있게 그리고 실현가능한 방식으로 표출되어 있느냐라는 점에 초점을 맞출 것임.

라. 필자의 비교 · 평가범위

이 글이 대상으로 하는 경제정책 공약 비교 · 평가 범위는 다음과 같음.

첫째, 각 대선 후보가 건설하고자 하는 미래 경제질서의 상

둘째, 현 경제위기의 근본원인에 대한 인식 및 대책 내용

셋째, 위 두 가지를 원칙으로 할 때 세부 경제정책 공약 각각의 논리적 일관성 및 실현 가능성 등임.

단 여기서 검토하는 세부 경제정책 공약은 통상적인 분류법에 따를 때 재벌정책(대기업정책), 중소기업정책, 재정정책, 금융정책 등 4개 분야로만 한정함.

경제정책 공약과 밀접한 관련을 갖고 있는 노사관계정책 및 사회복지정책은 본 토론회의 기획상 따로 발제될 것임.

그런데 상기 4개 분야의 세부 경제정책 공약은 많은 부분이 비교 · 평가의 의미가 없음. 원래 각 대선 후보들의 세부 경제정책 공약이 정부예산제약(즉 재원확보 문제)을 고려하지 않고 작성된 선심성 정책들이 많은 데다가, IMF 구제금융에 따라 초긴축 예산편성이 불가피해짐에 따라 더욱더 실현가능성이 희박해졌기 때문임. 가혹하게 말하자면, 재정지출을 필요로 하는 대부분의 공약들은 그것이 기록된 종이값보다도 가치가 없는 것이 되어버렸음.

마. 필자의 비교 · 평가 근거자료

원칙적으로는 각 대선후보 진영이 공식적으로 발표한 정책자료집에 의거하여 비교 · 평가할 것임. 다만, 공식적인 정책자료집만으로는 내용이 부족하거나 최근의 급변하는 경제정세에 따른 단기대책의 경우는 각 대선 후보가 발언한 내용(에 대한 언론 보도 자료)을 보충자료로 이용하였음.

- 각 대선 후보의 정책자료집

· 이회창 후보: 아직까지 정책자료집이 공식 발표 되지 않았음. 따라서 한나라당, 『강령·기본정책·당헌(안)』(1997. 11. 21.) 및 『깨끗한 정치, 튼튼한 경제, 힘있는 나라』 건설을 위한 이회창의 주요 분야별 실천약속(요약)에 의거함.

· 김대중 후보: 새정치국민회의·자유민주연합, 『제15대 대통령선거 공약, 21세기로 가는 길 -극난 극복과 내일의 번영을 위한 당신과 나의 약속』(1997. 12. 1.)

· 이인제 후보: 국민신당, 『(당원용) 국민신당 정책공약집』(1997. 11. 28.)

· 권영길 후보: 민주와 진보를 위한 국민승리21, 『정책자료집』(1997. 11. 15.)

2. 미래 사회의 기본 경제질서

가. 필자의 비교·평가 논거

일국의 경제질서를 구상함에 있어 가장 중심이 되는 문제 설정은 경제 조절 메카니즘으로서 시장과 정부(또는 정부를 포함한 광의의 비시장적 조절 메카니즘) 각각의 역할 및 상호관계에 대한 인식일 것임.

자본주의 경제체제의 태동을 뒤받침했던 고전적 자유주의에 따르면, 경제와 정치는 분리될 수 있으며 또한 분리되어야 한다고 함. 그러나 실제 자본주의의 발전과정을 볼 때 시장과 정부라는 양대 경제조절 메카니즘은, 비록 각 시대의 경제상황과 지배적 이데올로기에 따라 부침하기는 하였으나, 어느 한 쪽이 다른 한 쪽을 완전히 구축할 수는 없었음.

80년대 이후의 20세기 말에서는 시장조절 메카니즘에 압도적 강조점을 두는 신자유주의, 특히 영미식 신자유주의가 지배적인 이데올로기로 작용하고 있으며, 특히 국제화·세계화 현상에 따라 영미식의 신자

유주의적 경제질서는 날로 확산되는 추세임.

〈표1〉 미래 경제질서에 대한 각 후보 진영의 기본원칙

이회창 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 자유시장 경제체제 공고화 - 기업의 자율, 창의, 경쟁 존중 - 정부 규제 혁파 - 대기업과 중소기업의 균형있는 발전
김대중 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 선진국형 자유시장 경제체제 확립 - 대기업에는 자율, 중소기업은 육성 - 경쟁 촉진 - 작고 효율적인 정부, 정부 규제 혁파
이인제 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 공정한 시장경제질서 확립 - 민간의 자율과 창의 보장 - 기업하기 가장 좋은 나라 건설, 규제 혁파 - 공정한 경쟁을 보장하기 위한 규제는 강화
권영길 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 민주적 경제체제의 확립 - 정부의 새로운 역할 강화 - 시장과 사회적 조절의 결합 - 소유의 사회화와 경영의 민주화

나. 비교·평가

(1) 총평

〈표1〉에서 보는 바와 같이, 네 후보 진영의 입장은 크게 들로 나눌 수 있음

즉 이회창·김대중·이인제 후보 진영의 입장은, 표현의 차이는 다소 있으나, 기본적으로 '자유시장 경제체제의 강화'로 요약할 수 있음. 그리고 그 현실적인 모델로서는 선진국, 특히 미국의 신자유주의적 경제질서를 염두에 두고 있는 것으로 보임. 이러한 원칙상의 유사성으로 인해, 이후에 살펴보게 될 세부 경제정책 공약에서도 이 세 후보는 차별성보다는 유사성을 더 많이 보여주고 있음.

이에 비해 권영길 후보 진영은 '민주적 경제체제의 확립'을 위해 시장과 사회적 조절의 결합을 강조하고 있음. 사회적 조절의 내용이 무엇인지 완전히 구체화되지는 않았으나, 다만 그 수단으로서 정부의

새로운 역할(과거의 경제개발시대의 정부 역할과는 다른)을 강화하는 것을 중심으로 하고 있음.

자유시장 경제체제를 기본으로 하는 이회창·김대중·이인제 등 세 후보만을 보다 구체적으로 비교해보면, 민간의 자율과 창의성 강조, 정부기능의 축소(규제혁명), 대기업과 중소기업의 균형 발전 등을 모두 공통적으로 제시하고 있음.

다만, 적어도 표현의 측면에서는 이회창 후보 진영이 시장경제질서에 가장 충실한 입장을 견지하고 있는데, 이는 본질적인 차이라기보다는(공식 정책자료집이 아직 발표되지 않은 관계로) 필자가 참고한 한나라당의 자료가 가장 소략한 것이었기 때문일 것임.

한편, 이인제 후보 진영의 경우 특기할 만한 것은 시장경제질서의 공정성 확보를 강조하고 있으며, 이를 위해 '공정한 경쟁을 보장하기 위한 정부 규제는 강화'되어야 한다고 명시하고 있음. 그런데, 이러한 공정성을 확보를 위한 구체적인 정책수단으로서 제시된 것은 '공정거래위원회 기능과 역할의 강화'인데, 이것만으로는 이회창·김대중 후보 진영과 차별화되었다고 보기는 어려움.

(2) 문제 제기

전술한 바와 같이, 경제질서에 대한 입장은 미래에 대한 의지(또는 희망)의 표현일 뿐만 아니라, 또한 현재의 문제를 인식하는 틀이기도 함. 이러한 관점에서 보았을 때, 네 후보 진영은 모두 현재 우리나라의 시장질서가 매우 불완전하며 그 시장의 불완전성을 야기한 주요 요인 중의 하나가 정부(또는 정치권)라는 데에는 한결같이 동의하고 있는 셈임.

다만 이회창·김대중·이인제 후보 진영은 정부 규제의 혁파를 통해 시장의 완전성을 제고하는 방향으로, 반면 권영길 후보 진영은 정부의 새로운 역할 강화를 통해 시장을 대체하거나 또는 시장의 불완전성을 보완하는 방향으로 발전전략을 세우고 있음.

그렇다면, IMF 구제금융에 따라 미증유의 경제위기에 직면한 현 상황에서, 네 후보 진영은 다음과 같은 질문에 대해 국민들에게 명확한 답을 제시하여야 할 것임.

이회창·김대중·이인제 후보 진영: 오늘날 한국의 시장이 이처럼 불완전하게 된 근본 원인이 정부(또는 정치권)에만 있는가? 규제 혁파를 통해 정부 기능이 축소되면, 모든 경제문제를 시장에 맡길 수 있을 만큼 시장은 완전해질 수 있는가? (IMF의 지적에 따르면) 한국의 시장을 불완전하게 만드는 근본 원인인 재벌문제를 해결하기 위해서 정부는 규제를 혁파하면서 동시에 새로운 규제를 가해야 하는데 이것을 양립시킬 수 있는 방안은 무엇인가?

권영길 후보 진영: IMF의 구제금융이 물고은 엄청난 파장이 충분히 증명하고 있듯이, 이미 국제화·세계화 현상이 만연된 현 상황에서 그 지배적 이데올로기인 신자유주의와 배치되는 '민주적 경제체제'를 확립할 수 있는 실현 가능한 대안은 무엇인가?

3. 현 경제위기의 원인과 대책

가. 필자의 비교·평가 논거

전술한 바와 같이, 정상적인 경제상황에서의 정책과 위기시의 비상대책이 일관성을 유지할 수는 없음. 나아가 위기에 직면하였을 때 정상적 상황에서의 원칙을 어느정도 유연하게 조정할 수 있는가가 위기관리능력의 척도가 될 수도 있음.

결국, 원칙의 고수와 원칙의 파괴 중 어느 쪽을 선택할 것인가의 문제는 확일적으로 말할 수는 없으며, 사안별로 결정될 수밖에 없는 문제임. 다만, 원칙을 파괴하였을 경우라도, 이것이 원칙을 완전히 변경하는 것이 아니라면, 위기탈출 후 가능한 한 단기간

내에 다시 원칙으로 복귀할 것임을 선언함과 동시에 이에 필요한 절차를 확인하는 것이 중요할 것임.

나. 비교·평가

(1) 경제파탄의 책임 소재

IMF 구제금융에 따른 구조조정 조건(IMF Conditionality) 협상 내용이 조금씩 확인되면서, 특히 그 조건의 가혹함이 예상을 훨씬 뛰어넘는 수준인 것으로 알려지면서 우리나라 국민 모두는 커다란 충격에 휩싸였음. '어쩌다 이 지경이 되었는가'라는 참담함에 이어 곧 그 책임 소재를 따지는 논란이 시작되었음.

〈표 2〉에서 보듯이, 이에 대한 네 후보 진영의 답변은 모두 정치권의 책임이 크다는 데에 대해서는 일

치하고 있음.

다만, 12월 1일 이회창·김대중·이인제 세 후보의 TV합동토론회에서는, 과거에 언제나 그러했듯이, 정치권이 부담해야 할 책임 부분에 대해 자기변명과 책임전가로 일관하였음.

정치권이 부담해야 할 책임 부분으로서 정경유착과 부정부패에 대한 지적은 당연히 재벌문제와 연관될 수밖에 없음. 그런데, 재벌의 책임 부분에 대해서는 이회창·김대중·이인제 등 세 후보 진영과 권영길 후보 진영 사이에 상당한 인식 차가 존재하고 있음.

이회창·김대중·이인제 등의 세 후보 진영이 지적한 재벌의 문제는 총체적인 문제제기라기보다는 다분히 부분적인 문제의 나열에 불과하였음. 즉 (상호지급보증 관행이 대변하는) 기업경영 불투명성의 문제와 (문어발식 확장에 수반되는) 차입의존 경영행

〈표2〉 현 경제위기의 원인과 대책에 대한 각 후보 진영의 입장

이회창 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 경제파탄 책임: 정치권 모두의 책임, 정경유착과 부정부패가 주범 ◆ 위기극복대책: <ul style="list-style-type: none"> - 금융실명제 전면 개편을 통한 사실상 유보, 차입금 상환 유예 등 긴급재정명령 발동 - 기업인의 기업의욕 진작, 경미한 경제범죄의 사면·복권, 준조세 완전폐지 등 기업하기 쉬운 나라를 만들기 위해 기업환경의 획기적 개선 - 고비용·저효율의 경제구조 극복을 위한 '시장경제의 틀' 구축
김대중 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 경제파탄 책임: 정부의 무능과 대기업·한나라당이 책임 ◆ 위기극복대책: <ul style="list-style-type: none"> - IMF 관리기간 중 금융실명제 유보, 차입금 상환 유예 등 긴급재정명령 발동 - 준비된 대통령이 경제를 직접 주관하여 경제위기를 조속히 극복 - 산업구조·금융구조·노동구조·정보화구조의 4대 구조개혁을 단행하여 국제 경쟁력 제고
이인제 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 경제파탄 책임: 대통령과 함께 총리·여당대표를 지낸 사람 책임, 야당도 책임 ◆ 위기극복대책: <ul style="list-style-type: none"> - 기본틀을 유지한 선에서 금융실명제 획기적 보완, 차입금 상환 유예 등 긴급재정명령 발동 - 대통령이 '통치자'가 아니라 '국가경영자'로 나서서 직접 산업현장을 살리고 해외세일즈를 함. - 경제의병운동과 신국채보상운동 전개 - 범국민적 과소비 추방·외화절약 운동
권영길 후보	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 경제파탄 책임: 천민재벌, 무능정부, 정경유착 ◆ 위기극복대책: <ul style="list-style-type: none"> - 재벌체제 해체 - 금융실명제 강화를 통한 정경유착 근절 - 재벌총수 퇴진 및 노동자 경영참가를 통한 생산성 향상

태의 문제를 주로 지적하고 있음. 이것은 재벌의 문제를 주로 금융의 관점에서 파악하는 인식이며, 우리나라 실물경제의 성장 잠재력(Fundamental)은 여전히 건전하다고 보는 것임.

이에 반해 권영길 후보 진영은 (언론에 보도될 기회는 거의 없었지만) 재벌체제가 곧 경제위기의 근본 원인이며, 금융의 부실화문제는 재벌체제의 결과일 뿐이라는 인식을 갖고 있음. 따라서 재벌체제 하에서는 더이상 성장이 불가능하다는 입장임.

이처럼 강조점의 차이는 있지만, 모든 후보 진영이 정치권과 재벌에 대해 경제파탄의 책임을 지우고 있고, 또 이른바 재벌책임론이 국민적 공감대를 넓혀가고 있는 현 상황은 작년 하반기에 바로 정치권과 재벌이 중심이 되어 전파하였던 경제위기론인 '고비용-저효율' 구조론의 허구성을 증명하는 것이라고 할 수 있음. 고임금, 고금리, 고지가, 고물류비, 고규제, 과소비 등은 노동자, 금융기관, 투기꾼, 행정관료, 국민대중만의 문제가 아니라 보다 근본적으로는 정치권과 재벌의 문제임이 밝혀진 셈임. 그러나, 여전히 재벌은 자기반성과 자기혁신의 태도를 보이고 있지 않음. 현재 재벌들의 지배적인 인식은 "강드쉬 IMF 총재가 한국의 재벌을 경제파탄의 주범으로 꼽고 포기해야 할 낡은 경제시스템으로 규정한 것은 한국 실정에 대한 이해 부족에서 비롯된 오만하고 위험한 발상이다" (공병호 전경련 부설 자유기업센터 소장)라는 것임.

(2) 위기극복대책

그러나, 정치권과 재벌이 현 경제파탄에 책임이 있다는 발언이 그대로 위기극복대책의 방향 설정으로 연결되지는 않았음.

이회창·김대중·이인제 등의 세 후보 진영은 경제파탄의 책임 소재를 놓고 공방을 벌인 것과는 대조적으로 위기극복대책의 측면에서는 거의 완전한 정

책 공조를 이루고 있음. 이들은, 약간의 뉘앙스 차이는 있지만, 금융실명제의 유보, 차입금 상환유예를 위한 긴급재정명령 요청 등에서 한결같은 목소리를 내고 있음. 그 결과 현직 대통령에 대해 이들 세 후보가 공동전선을 형성하여 대결하는 듯한 희극을 연출하였음. 또한 이 대책들은 모두 재벌의 요구를 그대로 수용한 것이라는 점에서, 경제파탄에 대한 재벌의 책임을 운위했던 것과는 모순됨. 그러나 달리 생각하면, 이 대책들은 모두 금융과 관련된 것이라는 점에서, 재벌의 문제를 금융의 관점에서 파악하는 세 후보 진영의 인식과 관련되어 있다고 할 수 있음.

반면, 권영길 후보 진영은 현 경제위기의 근본 원인인 재벌체제를 해체함으로써만이 위기를 극복할 수 있다고 일관되게 주장하고 있음. 따라서 금융실명제는 유보가 아니라 완벽하게 강화해야 한다는 입장임.

한편, 최근에 이르러 위기의 근본원인으로 '고비용-저효율' 구조론을 전면 내세우는 후보진영은 없음. 그러나 위기극복대책과 관련해서는 '고비용-저효율' 구조론은 여전히 살아 있음. '고비용' 구조론의 중심 내용을 이루었던 고임금과 고금리의 문제에 대해서는 IMF가 노동시장 유연화와 금융산업 개편이라는 이름으로 구조 조정을 요구할 것이 분명히 예상되는 상황에서, 특히 이회창·김대중·이인제 등의 세 후보 진영은 그 충격을 우려하면서도 현실적으로는 수용할 수밖에 없다는 입장을 견지하여왔음.

(3) 문제제기

앞에서 언급했던, 원칙의 고수와 원칙의 파괴라는 갈림길에서 이회창·김대중·이인제 등의 세 후보 진영과 권영길 후보 진영은 정반대의 길을 선택했음. 향후 각 후보 진영은 자신의 선택에 대해 분명한 책임을 져야할 것임.

· 이회창·김대중·이인제 후보 진영: 금융질서

는 시장경제질서의 핵심임. 그런데 이들 세 후보 진영은, 자유시장 경제체제를 지향한다는 대원칙에도 불구하고, 위기극복대책으로서 무엇보다 먼저 금융 실명제 유보와 차입금 상환유예라는 자유로운 금융 질서를 전면 부정하는 대책을 내놓았음. 따라서 세 후보 진영은 다음 두가지 문제에 대해 대답하여야 할 것임.

첫째, 이러한 극약처방이 위기 극복에 상당히 기여할 수 있다는 실증적 증거를 제시하여야 함. 그러나 필자가 보기에 이 극약처방은 위기 극복에 도움을 주기는 커녕 오히려 사태를 더욱 악화시킬 것임. 금융 질서를 부정했던 부도방지협약이 실제로는 부도를 촉진하는 결과를 낳았던 것이 그 증거임.

둘째, 스스로 설정한 대원칙을 파괴하면서까지 이러한 극약처방을 내놓은 것은 세 후보 진영의 위기관리능력이 탁월함을 보여주는 증거인지 아니면 자유시장 경제체제라는 그 대원칙이 사실은 언제든지 버릴 준비가 되어 있는 빌 공자 空約에 불과한 것인지에 대해 답변하여야 할 것임. 세 후보 진영의 과거 행태로 보아 필자는 후자 쪽에 혐의를 둘 수밖에 없음.

· 권영길 후보 진영: 시종일관 위기의 근본원인은 재벌체제이며, 재벌체제의 해체만이 진정한 위기극

복대책이 될 수 있다고 주장하고 있음. 원칙을 고수하는 것은 아름다우나, 그 원칙이 분초를 다투는 이런 위기적 상황에서도 과연 효력을 발휘할 수 있는 것인지에 대해 국민들에게 신뢰감을 주지 못하고 있음. 대안의 구체화가 필요함.

4. 세부 경제정책 공약 비교·평가

가. 필자의 비교·평가 논거

12월 3일 IMF 구제금융에 따른 이행조건이 <표3>과 같이 확정 발표되었음. 그리고 강드쉬 IMF 총재의 요구에 따라 이회창·김대중·이회창 등 세 후보는 '차기 정부도 현 정부가 IMF와 맺은 협약을 준수할 것'이라는 각서에 서명하였음(김대중 후보는 각서 서명 대신 김영삼 대통령에게 준수 다짐의 서한을 보냈음).

따라서 <표3>의 이행조건은 현정부의 의무인 동시에 이회창·김대중·이회창 등 세 후보 진영의 의무이며 이들의 경제정책 공약이 된 것임. 권영길 후보는 (요청조차 받지 못했기 때문에) 각서에 서명하지

<표3> IMF 구제금융에 따른 이행조건 내용

분야	이행조건 내용
거시경제정책	◆ 성장률: 3%, ◆ 물가상승률: 5% 이내, ◆ 경상수지 적자: 98, 99년 GDP의 1% 이내
통화정책	◆ 물가불안 최소화하기 위해 신중적으로 운용, ◆ 일시적 금리상승 허용
재정정책	◆ 긴축 운용으로 균형 또는 약간의 흑자 유지, ◆ 세수 확대
금융정책	◆ 금융개혁법의 연내 처리: - 한은 독립성 보장, 물가안정 목표 부과, - 통합금융감독기구 설립 ◆ 금융산업 구조조정: - 부실금융기관 퇴출, - 부실채권 축진, - 금융기관 회계 및 기업공시제도 강화, - 98년 중반까지 외국금융기관 국내자회사 설립 허용
기 타	◆ 무역자유화: - 수입선다변화제도 폐지, - 수입형식승인제 투명성 제고, ◆ 자본자유화 확대: - 97년중 외국인 주식투자한도 종목별로 50%까지 확대, - 외국인 직접투자 제한 분야 축소, - 상업차관 도입 자유화 확대 ◆ 기업지배구조 개선: - 결합재무제표 도입 ◆ 민간기업부분: - 정책금융 축소, - 부실기업 구제 위한 보조금 지급 금지

않았으나, 큰 틀에서 보면 권영길 후보 진영 역시 구속받지 않을 수 없는 상황임.

따라서 12월 3일 이전에 발표되었던 네 후보 진영의 경제정책 공약 중에서 IMF가 부과한 이행조건에 직간접적으로 저촉되는 것은 모두 수정되어야 할 것임. 특히 정부의 예산 지원을 필요로 하는 세부 경제정책 공약은 전체 재정수지계획에 맞추어 재조정되어야 할 것임. 각 후보 진영, 특히 협정 준수를 약속한 이회창·김대중·이인제 세 후보 진영이 빠른 시간 내에 경제정책 공약 수정작업을 하지 않는다면, 이것은 IMF를 기만함으로써 대외신인도를 더욱 떨어뜨리는 결과를 가져오거나, 아니면 국민을 기만함으로써 위기극복에 절대적으로 필요한 요소인 국민적 합의 도출에 실패하는 결과를 가져올 것임. 이 경우에도 필자는 후자의 가능성이 현실화되지 않을까 매우 우려하고 있음.

따라서 필자는 각 후보 진영의 세부 경제정책 공약을 비교·평가함에 있어 정부예산 지출을 동반하는 것은 아예 제외하고, 각 경제정책 공약의 기본 흐름만을 대상으로 설정하겠음.

나. 재벌정책

전술한 바와 같이, 재벌문제에 대한 인식은 이회창·김대중·이인제 후보 진영과 권영길 후보 진영 사이에 현격한 격차가 존재함.

이회창·김대중·이인제 후보 진영은 모두 재벌이 과거 경제성장의 주역이었음을 인정하면서 동시에 최근에 이르러 여러 가지 문제를 낳고 있음을 지적하고 있음. 즉 재벌에 대해 긍정적인 평가와 부정적인 평가를 동시에 하고 있는 셈임.

이에 반해 권영길 후보 진영은 재벌을 모든 구조적 모순의 근본 원인으로 지적함.

재벌문제에 대한 대책에서도 이회창·김대중·이인제 후보 진영과 권영길 후보 진영은 근본적으로 접근방법이 다름.

이회창·김대중·이인제 후보 진영은 모두 ① 공정거래법(김대중 후보 진영은 공정경쟁법으로의 전환을 주장)에 의한 불공정거래 규제 및 경쟁 촉진, 그리고 ② 다양한 수단을 통한 기업경영 투명성 제고를 주요한 재벌정책 수단으로 내세우고 있음.

· 다만 이들 세 후보 진영 사이에는 미묘한 차이가 존재함. 즉 공정거래법의 운용에 있어서 이회창 후보 진영은 불공정거래 행위에 대한 규제를 지적인 반면, 김대중·이인제 후보 진영은 규제보다는 경쟁 촉진 쪽에 무게 중심을 두고 있음. 이것이 본질적인 차이

<표4> 각 후보 진영의 재벌정책

이회창 후보	◆ 인식: 정부주도 경제성장모델이 재벌 육성 ◆ 대책: - 공정거래법을 통한 감시 강화 - 주력업종의 육성을 통한 세계 일류화
김대중 후보	◆ 인식: 경제발전이라는 긍정적인 측면이 있으나, 정경유착 초래 ◆ 대책: - 공정거래법을 공정경쟁법으로 바꾸어 경쟁 촉진에 주력 - 기업경영 투명성 제고
이인제 후보	◆ 인식: 근대화의 주역, 그러나 구조조정 필요 ◆ 대책: - 공정한 경쟁 보장을 위한 규제 강화 - 소유지배구조의 선진화: 기업경영 투명성 제고
권영길 후보	◆ 인식: 경제사회 전반에 걸친 구조적 모순의 근원 ◆ 대책: - 재벌체제를 해체하여 독립·전문화된 국민기업으로 전환 - 노동자의 기업경영 참가

인지 아니면 필자가 참고한 자료의 상세함의 차이에 기인한 것인지는 분명하지 않음.

그러나 이회창·김대중·이인제 등 세 후보 진영의 재벌정책은 이제는 공약의 수준이 아니라 이미 IMF의 이행조건에 의해 의무가 되어버린 실정임. 차후 이 의무사항을 제대로 이행할 의지를 보이는가 또는 이를 넘는 수준의 재벌정책을 추가로 제시할 것인가가 관건이 되었음.

한편 권영길 후보 진영은 재벌체제 자체를 해체할 것을 제시하고 있다는 점에서 공정거래법상의 규제나 기업경영 투명성 제고를 제시한 여타 세 후보는 물론 IMF의 이행조건보다도 훨씬 강경한 재벌정책을 내세우고 있음. 결국 권영길 후보 진영이 제시한 재벌정책의 핵심은 재벌총수의 소유에 대한 제한이라고 할 수 있음.

다. 중소기업정책

각 후보 진영의 세부 경제정책 공약 중 가장 가시수가 많고 또 후보 자신들이 강조점을 두고 있는 것이 바로 중소기업정책, 그 중에서도 중소기업 지원정책일 것임. 특히, 표현과 강조점의 차이는 다소 있지만, 네 후보 진영 모두 중소기업에 대한 금융지원을

〈표5〉 각 후보 진영의 중소기업정책

이회창 후보	- 임기중 20조원을 투입, 10만개 기술집약형 중소기업 육성 - 중소기업 전담은행 설립 신용·기술대출의 관해 확대를 통한 금융지원 - 기술집약적인 중소 벤처기업 창업 지원
김대중 후보	- 신용위주의 대출과 상업어음할인재원의 확충을 통한 금융지원 - 중소기업의 고유영역 보호 - 벤처캐피탈 유입 촉진으로 2만개의 벤처기업 육성
이인제 후보	- 신용대출과 기술담보대출제도로 금융기회 확대 - 우수한 인력이 중소기업에 몰릴 수 있는 여건의 조성 - 벤처기업 활성화
권영길 후보	- 독과점 대기업의 중소기업 사업영역 침투 규제 - 재정자금에 의한 중소기업금융 전담은행 설립 - 불공정 하도급 거래 규제

핵심 공약으로 제시하고 있는 것이 공통점임.

그 외에도 기술개발, 인력, 공장부지 등의 측면에서 중소기업 지원책을 모두 제시하고 있으며, 또한 기술집약형 벤처기업의 육성도 빠짐없이 포함되어 있음.

그러나 이상은 모든 중소기업정책은 정부의 예산 지출이나 또는 금융기관의 지원을 필요로 하는 것인 만큼 애초부터 선심성 성격이 강하였을 뿐만 아니라, IMF의 이행조건 부과에 따라 재정·금융상의 초긴축정책이 불가피해진 현 상황에서는 실현가능성이 극히 불투명해졌음. 이러한 열악한 조건 하에서 각 후보 진영이 중소기업 지원을 위해 얼마나 많은 재원을 염출할 것인가가 각 후보 진영이 재벌과 중소기업 각각에 대해 갖고 있는 인식의 현주소를 드러내는 계기가 될 것임.

라. 재정정책과 금융정책

각 후보 진영의 세부 경제정책 공약 중 가장 쓸모가 없게 된 것이 바로 재정정책과 금융정책 부분임. IMF가 부과한 이행조건 중 가장 엄격하고도 상세한 내용을 담고 있는 것이 재정·금융정책 부분이기 때문임. 현실적으로 차기 대권 담당자에게 남겨진 재량

의 여지는 크지 않음.

결국 차기 대권 담당자가 수행하여야 할 가장 중요한 임무는 IMF가 분기별로 수행하게 될 의무이행상황 점검 및 조건재조정 협상과정에서 강력한 협상력을 발휘할 수 있도록 장기적인 안목을 갖고 경제구조 조정에 대한 자체 청사진을 마련하여 이에 대한 국민적 합의를 도출하는 것임.

반대로, 현 정부가 그랬던 것처럼, 현실을 은폐하고 단기적·정치적 목적에 집착한다면, 차기 정부도 현 정부와 마찬가지로의 운명을 맞게 될 것임. 필자는 특히 이 점에 대해 이회창·김대중·이인제 세 후보에게 당부 내지는 경고하는 바임.

5. 결론

경제상황이 그 나락의 끝을 알기 어려울 정도로 급

속하게 악화되고 있었던 데 반해, 각 후보 진영들의 경제정책 공약은 국민들에게 미래에 대한 희망을 심어주기보다는 많은 불신을 안겨주는 수준에 불과하였음.

특히 이회창·김대중·이인제 세 후보 진영은 아무리 위기상황이라고 하더라도 미래에 건설할 경제 질서의 근본을 뒤집는 방향으로 대책을 내세움으로써 결국 경제정책 공약 전체에 대한 신뢰도를 떨어뜨렸음. 어느 신문 칼럼 제목에서 이야기했듯이, 경제를 살리자고 말하기 전에 정치부터 정신을 차려야 할 것임.

반면 권영길 후보 진영은 흔들림없이 원칙을 고수하고 있으나, 그 원칙으로부터 도출된 구체적 대안의 실현가능성에 대해 대중들에게 믿음을 주는 데에는 이르지 못하였음. 대안의 구체화 작업이 각별히 요구됨.

〈표6〉 각 후보 진영의 재정정책

이회창 후보	- 지출: 예산의 효율적 집행 달성 - 조세: 납세자의 권익 보장과 중산층의 세부담 경감
김대중 후보	- 지출: 예산 낭비요인을 제거하고 재정을 효율적으로 집행 - 조세: 21세기 국제화·정보화에 부합하는 세계개혁을 단행
이인제 후보	- 지출: 재정 효율성과 투명성 제고로 예산 절약 - 조세: 조세체계를 정비하여 납세의 수평적·수직적 불균형을 해소
권영길 후보	- 지출: 군방비 축소로 사회복지 예산 확충 - 조세: 소득재분배 기능 강화

〈표6〉 각 후보 진영의 금융정책

이회창 후보	- 임기 내 6~7% 수준으로 금리 인하 - 지속적 금융개혁과 금융자율화 추진으로 금융 선진화 도모
김대중 후보	- 중앙은행 독립성 강화 및 금융기구간 협의체 구성 - 민간주도의 금융기관간 M&A를 통해 대형화·겸업화 유도
이인제 후보	- 임기 내 7% 금리 달성 - M&A 활성화로 금융기관의 대형화와 금융겸업화 적극 추진
권영길 후보	- 산업자본의 금융지배 배제 - 금융실명제 및 금융소득종합과세 확충

노동정책

노 중 기(한신대 사회학 교수)

1. 머리말

지구화라는 거대한 도전에 직면하여 무한경쟁에서 살아남기 위한 한국기업들의 생존전략은 김영삼 정부 기간 내내 지속되어 왔다. 특히, 경쟁력 없는 재벌의 문어발 확장은 김영삼 정부의 초기기초와는 달리 한국경제를 결국 현재의 좌초 위기에까지 몰아넣은 주된 요인이 판명되었다. 그럼에도 불구하고 근본적 원인 접근이나 대책 없이 경제위기 회복을 단지 노동자들의 고통분담으로 전가하고 있는 실정이다.¹⁾ 그리고 이를 위한 시도들은 IMF구제금융 신청을 둘러싸고 더욱 노골화되었다. 한편, 미국을 중심으로 한 세계의 초국적 자본은 IMF를 필두로 한국 자본시장 개혁에 안정적 발판을 마련코자 하는데 이것 역시 실업, 물가상승과 실질임금의 하락 등을 야기하며 노동자들의 생활을 점점 더 악화시키고 있다.

이러한 국내외적 상황과 도전은 노동자들의 고통

을 가중시키고 있으며 따라서 노동자들의 삶에 직접적 영향을 미치는 노동정책의 방향을 어떻게 설정할 것인가라는 문제는 어느 때보다 중요하게 다가오고 있다.

가. 비교·분석의 준거: 3가지 기준²⁾

(1) 정책의 기초: 경제구조변동에 대한 대응의 기본방향

- a. 기업경쟁력 강화-유연화의 길: 정리해고, 임시·비정규직 확대, 임금 억제, 노조 공격(영·미)
- b. 참여와 민주주의를 확대하는 길: 공동의사 결정, 생산성과 생활 보장의 동시적 추구(유럽)

(2) 정책의 구체성: 제한된 임기에 실현가능한 것인가. 표면 의식한 공약(空約)인가.

- 목표가 충분히 구체적인가.

1) 10월 30일 경총 부회장은 전경련 주최 심포지움에서 '근로자파견법 법제화', '월차, 유급휴가, 생리휴가 폐지', '단체교섭 3년 연장 및 임·단협 동시교섭', '여성보호조항 폐지', '법정퇴직금 폐지' 등을 요구한 바 있었다. 이에 앞서 10월 29일 전경련의 30대제별 기초실장들은 '5년무분규결의', '임금동결' 등을 요구하였다.
 2) 비교자료는 한나라당, 『깨끗한 정치, 튼튼한 경제, 힘있는 나라』 건설을 위한 이회창의 주요 분야별 실천약속(요약); 국민회의, 『21세기로 가는 길 - 국난극복과 내일의 번영을 위한 당신과 나의 약속 : 12대 공약』; 국민신당, 『국민신당 정책공약집』; 건설국민승리21, 『국민승리21 정책자료집』.

- 목표 달성에 필요한 유의미한 수단이 분명히 제시되고 있는가.

(3) 정책의 참신성: 새로운 내용이 있는가. 이전 정권과 질적인 차별성이 있는가.

- 새 정책대안 속에 기초의 변화가 감지되는가.

나. 정책분야

고용-임금(노동시장정책)과 집단적 노사관계정책으로 제한해서 비교.

2. 노동분야에 대한 각 당의 정책방향

가. 한나라당

- "세계화·정보화시대에는 인적 자본의 우열이 국가경쟁력의 결정적 요소."³⁾ 11월 20일 개최된 한국노총, 동아일보 주최 3당 대통령후보 초청강연회의 기초연설내용이다.

- "노사간 힘겨루기나 대립과 투쟁, 분배 위주의 사고와 행동을 지양하고 생산성 향상과 근로자 복지 증진을 위해 노력해야 하며, 단위기업도 임금교섭에만 집중하지 말아야 한다."

· 결국 정리해고 제도화, 능률·성과급제를 통한 임금·고용시장 유연화가 정책의 기초. 기존 김정권 노동정책의 충실한 반복.

· 국민신당과 대체로 유사하나 상대적으로 구체적이며, 대기업 이익대표라는 일관된 의도를 가짐. 산업구조의 비용을 노동자에게 전가. 삶의 질 저하에 대한 사회적 보호망 마련에는 무관심.

3) 인용은 한국노동정책정보센터, 『매일 노동뉴스』 11. 24.자 참고.

나. 국민회의

- "무한경쟁시대: 과거의 대립적·투쟁적 노사관계는 노동계에 불리."

- "국가경쟁력을 키우기 위해서는 노동자의 자긍심을 높이고 노동자 권익을 살리며 동시에 신명나는 일터를 만들어야 한다."

· 노사관계정책에서는 개혁적 틀을 만들고자 하는 의지도 있으나, 고용안정을 바탕으로 한 노동의욕 고취와 생산성-경쟁력 향상에 초점을 맞추므로써 유연화-경쟁력 담론의 기초를 수용.

· 유연화담론 수용 기초 위에서 노동자의 삶의 질 유지가 가능할 것인지에 대해서 의문. 노사자치주의, 협력적 노사관계 등의 공약에서 발견되는 정책의 관념성, 추상성은 모두 이런 딜레마에서 나옴.

다. 국민신당

- "세계화·정보화시대, 국가혁신의 경쟁에 돌입. 지식정보화시대, 세계 초우량기업."

- "지식 정보화 사회에서는 사람의 경쟁이 무엇보다 중요하기 때문에 근로자들의 자율과 창의를 살려 주어야 한다."

· 일견 기초가 일관성이 부족하고 즉흥적이지만 밑바탕에는 경쟁력 제고-유연화전략이 있어 이점은 한나라, 국민회의와 동일. '지식-정보화사회'를 유도 피아로 파악.

· 내용상 구체성이 결여되어 있고 실행프로그램이 없거나 산만하게 나열되어 있음. 때로는 선언적.

라. 국민승리21

· 재벌해체와 경제민주화, 경제구조 변동에 따른

사회적 비용의 노동자 전가 반대를 기조로 함. 생산성-경쟁력보다 노동사회의 민주화(참여)에 우선순위를 줌으로써 여타 정당과 질적으로 구별.

· 참여와 민주주의 확대의 길 선택. 그러나 전체적으로 경쟁력 확보의 문제에 대한 답변 없고, 나열식 공약 제시-법개정애 치중.

마. 평가

(1) 기조에서 보면 세계화·국제화, 무한경쟁 등 경제구조 변동에 관한 지배적 담론을 수용한다는 측면에서 한나라, 국민회의, 국민신당이 동일한 기조 위에 있음. 그것은 제반 유연성 확대에 요약되는 신자유주의-신보수주의 노동정책의 기조. 반면에 국민승리21은 신자유주의적 담론보다 '경제구조개혁-참여·민주주의 확대'의 담론을 기조로 함.

(2) 또 중요한 지점은 노동정책이 경제정책-경쟁력 강화의 하위정책영역으로 다루어짐. 이는 기존 권위주의정권의 정책기조를 기본적으로 답습. 노동자의 삶의 질이 수단적인 영역으로, 사회적 비용부분으로만 취급됨.

2. 노동시장정책

가. 기조

- 한나라당과 국민신당은 공히 경제위기 타결-국제경쟁력 강화를 위한 방안으로 산업구조조정개편으로 보고 있고, 이로 인한 대량해고, 정리해고는 필연적 결과로 인식함. 특히 한나라당의 경우 87년 이후 임금생산성(14.9%)이 노동생산성(11.1%)을 상회한다고 분석하여, 경제 위기를 노동자에게 전가. 이

런 기조는 경영참가에 대한 한나라당의 분명한 반대, 국민신당의 무관심에서도 확인.

- 국민회의는 고용안정을 최우선으로 한다고 하지만 '해고요건 엄격화-해고 자제' 등 정책대응에서 정리해고제도 자체-고용유연화 추세를 기본적으로 수용(성실협의 지도, 회피노력 등; a). 특히 고능력·고임금·고생산성체제를 21세기 패러다임으로 보고 생산성임금론을 천명하고, 김영삼정권의 개혁파(노개위 주도파)와 동일한 시각 견지.

: 단, 추상적이거나 고용안정에 대한 강조, 상대적으로 치밀한 실업대책, 노사 형평성 인식 등의 측면에서 한나라당-국민신당과 구별. 또 구조조정특별법, 파견근로자법 반대 등 현안에서도 신중한 입장.

- 반면에 국민승리21은 구조조정비용을 고용유연화로 대체하는 전략 반대. 생산성보다 기본생계-삶의 질 보장, 고용안정제도화 강조(b). 일차적으로 개정법에서 도입된 고용유연화제도(변형, 정리해고)와 현재 제도화 추진중인 구조조정특별법, 근로자파견법에 대한 분명한 반대 입장.

· 이런 차이가 두드러진 부분은 고용과 경영 참가를 연결짓는 국민승리21의 정책. 이것은 노동자의 경영참가를 매개로 한 노사 공동대응(-실질적 '협력'의 기반)의 제도화. 개별 기업에서 노사가 같이 고민할 수 있는 제도적 장치, 경영참가권 확대-합의권-공동위원회-노동자이사제 등을 구체적으로 제시함. 여타 당의 경우에는 이런 제도적 장치가 배제됨으로써 경제위기=고용불안 도식을 기본적으로 수용.

나. 정책의 구체성

- 한나라, 국민회의, 국민신당 모두 첨단산업, 벤처기업에서 일자리 300만, 250만, 100만 확대를 주

장하고 있으나 구체적 과정, 수단 없고 근본적으로 경제정책의 시각에서 도출(#한나라당 당국자 인터뷰). 노동절약적 산업이란 점과 우리 기술수준에 한계가 있다는 점을 고려하면 대표적인 선거용 무책임 공약임이 분명. 나머지 공약은 구체적이지만 실업을 전제로 한 사후적 대응책.

- 국민회의의 경영참가 확대방안(성과, 보상에서 자본, 성과, 의사결정 참가로)은 매우 추상적인 언명만 존재.

- 국민승리21의 고용안정특별법과 경영참가특별법은 구체적이면서도 전체 노동자에게 고용을 보장해주는 구체성을 담보. 고용안정특별법은 노사동수

노동시장정책 비교

	한나라당	국민회의	국민신당	국민승리21
고용 일반	- 임기중 300만명 고용창출 (중소기업·벤처기업 육성, 국내투자 유치 활성화)	- 고용안정을 최우선 - 노사정 공약대표로 '고용안정특위' 설치 - 매년 50만명 고용 확대 (정보·지식산업, 벤처기업, 중소기업 육성)	- 5년간 첨단산업 100만명, 기술집약형 벤처산업 적극 육성	- 고용안정특별법 - 변형근로시간제, 파견근로자제, 구조조정법제화 반대 - 외국인노동자 고용허가제 실시
해고	- 노동시장의 유연성 강화 (입·퇴직의 신속성 강화, 다양한 고용형태 활성화)	- 정리해고 요건 엄격화 - 직종별 정년 상향 조정	- 자의적 정리해고 방지	- 정리해고조항 삭제(절차, 회피노력 없는 정리해고 금지) - 대량해고시 노사협의, 정부승인 의무화
실업 대책	- 실업보험제도 영세사업장까지 확장(5인) - 직업훈련내실화(기술집약적, 정보화, 지식산업화) - 인력은행 설치 - 사내전직훈련 지원	- 인력은행, 취업알선센터의 기능 활성화 - 민간직업알선기관의 전문화·대형화 - 교육훈련후가의 유급화	- 고용창출 인턴십프로그램 실시 - 명예조기 퇴직자의 재취업 시스템 확충 - 유휴인력 교육 및 재배치 강화 - 실업보험 지급기간 확대	- 실업급여 대상 전체 노동자로 확대 - 실업급여 현실화
경영 참가	- 인사·경영권 '본질적 부분' 침해 불가 - 근로조건에 관해서만 참여 - 생산성향상, 기술혁신분야는 참여 제도화	- 기존 경영참가제도 보완 - 인사·징계위원회의 공정성 확보		- 경영참가특별법 : 경영·인사에 대한 노조, 종업원대표 참가 명문화/노동조건에 대한 노조협의권 부여/노동자이사제, 노조에 감사 추천권 부여
기타	- '여성할당제' (공무원, 정부투자기관, 출연기관의 고용 및 승진에서 여성부분 30% 할당)	- 채용, 승진, 승급에서 성별, 학력, 지연에 의한 차별철폐 - 구조조정법, 파견법 반대	- 노동시장 이중구조 타파 - 여성고용할당제 확대 - 장애인 고용률 제고 - 외국인노동자 단속 철저, 대우 개선	- 여성고용, 승진할당제 30% 적용
임금	- 생산성, 생계비의 조화 (과도임금-도산) - 능률급·성과급 도입	- 임금 자율협상 - 임금채권보장기금 도입	- 임금채권보장기금 도입	- 임금채권보장기금 - 퇴직연금 의무화 - 최저임금제 전면 개선

고용안정위원회, 대량해고 합의 및 정부승인, 탈법적 고용승계 거부행위 금지, 비정규 대체금지 등 구체적인 내용 포함. 또 노동정책이 경제정책 일반에 대응한 독자적인 영역을 구축. 단, 실업자대책에서 구체적인 대응정책 미비.

다. 정책의 참신성

- 한나라, 국민신당은 모두 기존 노정권-김정권의 정책기조 답습. 새로운 것은 일자리 100~300만 확보, 여성할당제 정도에 불과. 국민신당의 인턴십프로그램이나 명조퇴자 재취업시스템은 반짝 아이디어에 불과. 그외엔 구태의연한 '유휴인력 교육 및 재배치 강화', '경제살리기-신노사문화', '규제완화', '노사 합의 유도', '신학협력' 등을 나열.

- 국민회의는 직종별 정년 상향조정, 노사정 '고용안정특위' 설치 등이 참신하나, 기타 정리해고 요건 엄격화, 인사징계위 공정성 확보, 경영참가제도 보완, 고용안정사업 확대·강화 등은 구체적이지도 않고 참신하지도 못함.

- 국민승리21은 기존 정부정책의 반노동자성을 비판하고, 노동자 삶의 질을 제고할 획기적 대안 제시. 예컨대 경영참가특별법, 고용안정특별법, 최저임금제 전면 개편, 외국인 고용허가제, 기존 고용유연화 제도 반대 등이 참신. 특히 주 40시간 노동시간 단축은 고용확보, 평생고용체계에서 핵심.

3. 노사관계정책 평가

가. 정책기조

- 국민승리21을 제외한 3당 모두 참여·협력, 노사자치주의 등을 주장하고 있음. 주의할 것은 이 참여와 협력, 노사자치주의가 신노사관계, 노사관계의 선진화 등 김정권의 노동정책기조를 답습한다는 점. 단, 국민승리21은 노사자율 외에 민주주의 문제의식 표출.

- 특히 국민회의는 '노사관계의 본질은 대립이며 실천은 협력'이라고 보는 모호한 인식 태도(앞서 경

노사관계정책 비교

	한나라당	국민회의	국민신당	국민승리21
기조	- 참여, 협력을 바탕으로 한 신노사관계	- 참여·협력의 신노사관계, 노사자치주의	- 노사자치주의 실현 - 노사관계 선진화	- 자율적·민주적 노사관계의 실현
노조의 정치활동	- 현재 반대	- 노조 실질정치활동 보장 (선거법, 정치자금법 개정)	- 노조의 정치활동 점진적 보장, 법개정	- 노조정치활동 인정 (선거법, 정치자금법 개정)
전임임금 지급금지	- 수용, 운영시 개선점 마련	- 2002년 이후 노사자율 결정(노조 자율축소)	- 시간 갖고, 지급 금지 - 노조가 전임자 고용	- 전임자 임금금지조항 삭제
공무원·교원노조	- 특별단체로 허용 - 단체행동권 유보	- 6급 이하 단결권 보장 (단체행동권 유보)	- 장기적으로 바람직	- 교원·공무원 단결권, 단체교섭권 보장 (노조 학교행정 참가)
법 개정	- 시행 후, 검토	- ILO기준 개정	- 시대 변화 따라 개정	- 98년 노동법 재개정
기타		- 산별노조 전환 지원 - 교섭에 정부 개입 자제 - 종업원지주제 확대 - ILO협약 단계 비준	- 노동쟁의조정기능 활성화 - 노동위 신뢰성 회복	- 쟁의제한조항 철폐 (해고자 조합원자격, 임금유효기간, 노조대표자 교섭권, 직권중재)

영 참가 강화도 노사협력을 위한 것이라고 주장).

- 구체안을 보면 3당은 모두 97년 3월의 법개정을 인정. 차이는 한나라당이 개정법의 내용을 그대로 수용하는 반면, 국민회의 국민신당은 그 문제점을 부분적으로 인정하여 보완하는 정책대안을 제시한 점.

: 국민신당 - 전임자 임금지급 금지는 현행법안 수용. 정치활동과 공무원·교원은 '시간을 갖고' 해결하자고 함으로써 문제 회피.

: 국민회의 - 정치활동, 공무원·교원은 89년 야3당개정법안 수준에서 수용. 전임자 임금지급 금지는 '노사자율 결정'으로 전향적. 그러나 노조가 자율적으로 전임자를 축소할 것도 주장(노총·동아일보 강연회, 11. 20.).

· 반면에 국민승리21의 기조는 개정법 반대, 노동3권의 완전보장-민주적 권리 회복 제시.

나. 정책의 구체성

- 한나라당은 '운영 후 개선점 검토', '시행 후 검토' 등에서 정책 진의 은폐.

- 국민신당의 경우 '시간을 갖고', '점진적으로', '시대변화에 따라'에서 구체성, 절차성 결여.

- 국민회의의 경우 보다 구체성 가지나 핵심적인 법개정 시점 불명료. 또 개정내용에 대해서도 '노사 어느쪽도 억울하지 않은 체제'를 만든다는 것이나 실현 불가.
- 국민승리21은 98년 법개정으로 가장 명료. 그리고 현재 체제에서 상실한 권리-일반민주주의적 시민권의 회복이라는 분명한 주장.

다. 정책의 참신성

- 국민승리21은 교원노조의 학교행정 참여 같은 참여민주주의 강조. 그리고 직권중재 폐지 등 개혁

성.

- 국민회의의 경우 산별노조 전환지원은 참신성 보여줌.

- 국민신당, 한나라당은 선진적 노사관계, 신노사관계에 걸맞는 참신성 전무.

4. 노동행정의 공정성, 합리성 제고의 문제

- 한국의 노동문제는 법률과 제도의 전근대성 뿐만 아니라, 노동행정의 구조나 관행에서도 많은 문제점 내재. 예컨대 국가 행정기구에서 노동행정의 치안·경제행정에 대한 구조적 종속, 노동위원회-지방노동사무소-노동부지침 등 노동행정의 편파성, 낮은 정책효율성 등이 노사관계 악화의 한 요인.

· 이런 측면에 대한 인식은 국민승리21에서만 나타남. 정부기구 편성에서 노동사회원 신설, 노동위원회의 국무총리실 소속 및 예산독자 편성, 노동행정의 중립성 엄정 확보, 노동부의 노사관계 개입권한 축소(설립신고서 교부권, 각종 명령권, 업무조사권 등 행정개입조항 철폐) 등의 공약은 매우 참신하면서도 구체적인 정책대안.

· 반면에 나머지 3당은 인식이 거의 부재. 국민회의가 '임금교섭에 대한 정부개입 자제'를 약속하고 있으나, 문제의 심각성이나 구체적 정책의 필요성에 대한 인식 부재.

사회복지정책

김종일(전국대학교 사회복지학과 교수)

1. 평가를 하면서

대선 후보들의 정책을 비교하기 전에 먼저 이런 생각이 들었다. 한국의 선거에서 정당의 정책이 과연 어느 정도의 비중을 가지는가. 사람들이 투표를 할 때, 후보자의 정책이 어떠한 것인지 알고 찍는 이가 도대체 몇이나 될까. 아무리 좋은 정책을 제시하고 또 그것을 실천할 수 있는 능력과 의지를 가지고 있어도, 정책이 아닌 다른 변수에 따라 투표하는 상황에서 정책을 논한다는 것은 무슨 의미가 있나. 결국, 정책 토론회는 이른바 전문가들의 말잔치로 끝나게 우리의 현실 아닌가. 이런 생각들이 물고 물려서 나 역시 이 평가 작업을 최대의 열의를 가지고 진행 하지는 못했음을 고백한다.

2. 총론

정책에 대한 평가는 될 수 있는 대로 주취측이 제시한 기준에 따라 진행하였다. 먼저, 4당 후보들의 정책 자료를 읽으면서 가장 의아하게 느낀 점은 일반적으로 당세가 가장 세다고 할 수 있는 한나라당의 정책이 가장 빈약하고 원론적이며 당세가 가장 약한 국

민승리 21은 가장 체계적이고 구체적인 내용을 담고 있다는 사실이다. 나는 한나라당의 정책 자료가 빈약한 이유를 나름대로 두 가지 생각해보았다. 아마도 첫번째로는 그동안 한나라당(신한국당)의 당내 사정이 복잡해서 정책, '그것도' 사회복지정책을 논의할 처지가 못되었을 것이라는 점이다. 게다가 민주당과 느닷없이 합당을 하는 바람에 사정이 더 복잡했었던 것이다. 그러나 더 중요한 이유를 나는 한나라당의 성격에서 찾고 싶다. 한나라당은 그동안 이념이 여러 번 바뀌었지만 자신들이 자랑하듯 '정통 여당'의 맥을 면면히 이어 온 정당이다. 한국의 여당이 어떠한 곳인가. 멀리 갈 것도 없이 최근의 민정당, 민자당, 신한국당의 경우를 통해서 우리는 한국 여당의 정치 경제적 성격을 쉽게 파악할 수 있다. 한국 여당은 정치적으로는 보수 극우 노선을 걸어왔으며 경제적으로는 재벌과 자본 편향적임은 이미 다 아는 이야기이다. 그 결과 우리 나라의 사회복지 수준은 경제 발전에 걸맞지 않게 후진국 수준에 머무르게 되었던 것이다. 한나라당이 이러한 노선을 근본적으로 바꾸었다는 그 어떤 징조도 나는 아직 발견하지 못하였다. 실제로 한나라당에는 이 나라 재벌과 자본의 이익을 대변하는 사람들이 여전히 집중적으로 모여 있다. 이러한 정당이 사회복지에 대하여 많은 관심을 가지고 있

지 않다는 것은 어떻게 생각하면 아주 당연한 일이다. 그러나 한나라당이 21세기를 과거와 같은 방식으로 이끌어갈 생각이라면, 국민으로서는 보통 걱정이 아니라는 점을 지적해둔다. 한편, 국민회의의 사회복지 주제가 '생산적인 복지 공동체'를 표방하고 있는데 이에 대한 설명이 없어 자세히 평가할 수는 없지만, '생산적 복지'라는 말이 지닌 이데올로기적 의미를 국민회의측에서 인지하고 있는지 궁금하다. '생산적 복지'라는 말은 복지를 경제의 종속적 요소로 전제한다는 뜻이기 때문이다.

평가로 들어가겠다. 주취측이 제시한 기준(개혁성, 실현 가능성, 정책 의지, 정합성, 진보성)에는 들어 있지 않지만, 반드시 살펴보아야 할 기준 가운데 하나가 정책의 종합성, 포괄성(comprehensiveness)이다. 요람에서 무덤까지라는 말을 굳이 인용하지 않더라도, 사회복지란 사실 방대한 내용과 영역을 가지고 있다. 모든 국민이 사회복지의 대상자이기 때문이다. 이러한 면에서 볼 때, 국민승리 21과 국민회의의 정책이 가장 종합적이라고 할 수 있다. 소득, 의료, 주거 보장과 공적부조는 물론 여성, 아동, 노인, 장애인 등 각종 분야에 대한 언급이 눈에 보인다. 아쉬운 점은 두 당 모두 이 분야를 아우르는 개념으로의 가족 정책에 대하여 기본 인식이 되어 있지 않은 듯하며, 특히 국민회의 정책에는 사회복지 서비스와 전달 체계에 대한 구체적 언급이 전혀 없다. 사회의 변화 양상이 사회복지 서비스의 중요성을 더욱 부각시키고 있는 실정에서 사회복지 서비스를 체계적으로 언급하지 않은 것은 중대한 실수이다. 또한, 국민회의는 주거보장문제를 사회복지 영역에서 다루지 않고 있는데 이것도 중요한 실수이다. 한편, 국민신당은 종합성에서 국민승리21이나 국민회의측에 견주어 떨어지는 것이 사실이지만 기본적인 사회복지정책의 틀은 갖추려고 애쓴 흔적이 보인다. 그러나 산재보험이나 고용보험에 대한 별도의 언급이 없고 주거보장

문제가 사회복지정책에서 분리된 것은 잘못이다. 마지막으로, 한나라당은 이미 언급한 바와 같이, 전체적인 사회복지정책 자체가 매우 빈약하며 그나마 몇 개의 현안들을 단편적으로 언급하는 선에서 그치고 있다.

둘째로, 개혁성과 진보성에 대하여 살펴보겠다. 사회복지에서 개혁성과 진보성이 무엇을 뜻하는지에 관하여는 논자에 따라 차이가 있겠지만, 대체로 시장 논리를 극복하려는 내용이 담겨 있어야 한다는 점에 대하여는 별다른 이견이 없을 것이다. 또한, 사회복지의 내용이 제도적이고 보편적이어야 한다는 점도 개혁성과 진보성의 필수 요소라 하겠다. 마지막으로, 사회복지에 대한 기본 인식도 중요하다. 복지를 정부의 시혜로 보는지 아니면 국민의 권리로 보는지에 따라 정책의 진보성 여부를 판가름할 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 국민승리 21의 정책이 가장 진보적이고 개혁적인 내용을 담고 있다는 것은 의심의 여지가 없다. 국민승리 21의 정책은 사회복지를 명백한 국민의 기본권으로 선언하였고 모든 프로그램이 이 바탕 위에서 제시되고 있기 때문이다. 그러나 국민의 삶을 시장의 회초리로부터 보호하겠다는 구체적 언급이 빠진 것은 아쉬운 점이다. 특히, 주거 보장문제에서 시장 논리가 지배하고 있는 현재의 상황을 어떻게 극복할 것인지에 대한 대책이 보이지 않는다. 국민회의의 정책도 사회복지에 대한 국민의 권리와 국가의 책임을 명시했다는 점에서 진일보한 것이다. 하지만 '생산적인 복지 공동체'라는 주제를 내걸고 있어서 조금 의아스럽다. 국민신당과 한나라당의 정책은 주제를 밝히지 않았을 뿐만 아니라 현정부의 노선을 답습하는 내용이 대부분이어서 개혁적이라는 평가는 받기 어렵다. 특히, 한나라당의 정책은 저소득층에 초점을 맞추고 있는데 이것은 전형적인 복지 후진국의 정책이다. 국민신당은 사회보험을 확대하겠다고 약속하면서도 한편으론 민영보험제도의

발전을 도모하겠다고 하는데 양자는 상충되는 것이다. 그리고 민영보험의 강조는 사회복지를 시장 논리에 종속시킬 가능성이 높다는 점도 지적해둔다. 더구나 민간의료보험을 육성하겠다는 정책은 기존의 국민의료보험을 부실하게 만드는 지름길이 될 것이다.

이제 정책의 객관적 실현 가능성에 대하여 살펴보자. 국민승리21의 정책은 가장 포괄적이고 가장 진보적이기에 실현 가능성에서도 아마 가장 낮은 평가를 면하기 어려울 것이다. 실현 가능성의 기본은 말할 것도 없이 재원 조달 문제이다. 국민승리 21의 재원 조달 방법은 군비 축소인데 군축을 실현하는 것은 고사하고 논하는 것조차 금기시되는 지금 한국의 상황 속에서 현실성 있는 대안이라고 보기는 힘들다. 국민의 입장에서 이것은 물론 불행한 일이며 동시에 이 나라 진보세력의 한계이기도 하다. 따라서 현 시점에서는 군축을 통한 사회복지 재원 조달 방법을 주장하기에 앞서 군축을 논할 수 있는 정세와 기반을 조성하는 것이 더 필요한 일이 아닐까 나는 생각한다. 한편, 국민회의의 공식적 자료에는 재원 조달 방법이 전혀 언급되어 있지 않다. 이 점은 한나라당도 마찬가지다. 더구나 한나라당의 경우, 재벌과 자본의 이익을 대변하는 세력이 집결되어 있어서 사회복지가 중심 의제로 부각될 가능성은 매우 희박하다. 국민신당은 조세 부담의 적정화와 조세 체계 개선을 통해 재원 조달을 하겠다고 되어 있다. 조세 부담의 적정화란 조세 인상을 뜻하는 것 같은데 구체적인 이야기는 전혀 없다. 나 개인적으로는 고부담 고급여 체제로 가야 한다고 보고 있으며 조세 인상이 불가피한 것으로 판단한다. 그러나 어떤 세금을 누구로부터 어떠한 방법으로 징수할 것인가에 따라 이 정책의 시비는 다시 가려질 것이다. 국민회의의 경우, 다른 자료를 보면, 조세 개혁과 정부 조직 효율화 등의 간접적이고 우회적인 방법으로 재원 조달을 할 수 있다고 주장한다. 일리가 있고 또 필요한 일이다. 그러나 조

세 부담의 증가 없이 사회복지 확대는 현실적으로 불가능하다. 개인의 소비 수준이 선진국을 뺄치는 것과는 대조적으로 밑바닥 수준을 맴돌고 있는 사회적/집합적 소비 수준을 고려하면, 그리고 지금의 경제 위기가 재벌, 정부, 가계의 총체적인 과소비와도 무관하지 않음을 고려하면, 조세 부담의 증대가 요구된다고 나는 믿는다. 물론, 봉급자들이 일방적으로 부담 증가를 떠맡는 꼴이 되어서는 결코 안될 것이다. 그러나 모든 후보 진영의 사회복지정책이 IMF의 경제 신탁통치 아래 놓인 현실을 감안하지 않았기 때문에 대대적인 손질이 가해져야 하는 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

다음으로 정책 실현의 주관적 조건인 능력과 의지를 따져 본다. 이 점에서는 국민승리 21이 단연코 선두 자리를 차지할 것이다. 후보의 의지도 의지려니와 해당 전문가들이 대거 포진하고 있다. 정책의 내용이 가장 포괄적이고 가장 구체적이라는 사실에서도 이 점을 알 수 있다. 국민회의는 "중소기업과 서민의 정당"이라는 과거의 구호에서 보듯이 보수정당 중에서는 비교적 진보적 색채를 띠고 있었지만, 최근에는 의도적으로 보수의 길을 걸어 왔고 또 '원조 보수'를 자처하는 자민련과 연대하고 있는 처지에서 사회복지의 확대를 과연 제대로 실현할 수 있을 것인지의 문스러운 때가 있다.

국민신당의 이후보는 노동부 장관 시절의 파동이나 경선 과정에서 보는 바와 같이, 재벌을 대변하는 보수 언론의 포화에 굴복할 가능성이 높다. 게다가 주위 경제 참모들의 대부분이 김영삼 정부에서 일했던 사람들로서 이들이 사회복지에 대한 의지를 가졌다고 보기는 어렵다. 한나라당은 정책 자료의 빈곤이 말해주듯 사회복지에 대한 의지도 가장 취약해보인다. 특히, 이회창 후보의 핵심 참모들은 모두 옛 민정계 인사들인데 이들이 사회복지에 대하여 어떠한 생각을 가지고 있는지는 측근 중의 측근인 서상목 의원

의 과거 발언에서 알 수 있다. 그는 1992년에 한 사회복지 토론회에서 다음과 같이 말했다. "과거 한국의 복지정책은 비용 효율적이었는바 앞으로도 적은 재원으로 최대의 효과를 거두는 복지정책을 추진해야 한다." 서의원은 여당 안에서 몇 안되는 복지 전문가라는 소리를 듣고 있는 분인데 그런 분이 복지정책을 효과성, 효율성(efficiency)의 측면에서 따지고 있는 것이다.

정책의 정합성은 국민승리21을 제외한 나머지 정당들은 다 문제가 있는 것으로 판단된다. 국민승리21의 경우, 지향하는 노선과 사회복지의 주제가 일치하고 정책의 각 부분에도 이 주제가 일관되게 흐르고 있다. 국민회의는 사회복지정책 자체는 일관적인 주제를 가지고 있고 정책의 각 부분에도 일관성이 유지되고 있으나, 김대중 후보와 국민회의 정책 입안자들의 그동안의 언설을 종합해보면 사회복지정책과 논리의 충돌을 발견하게 된다. 예를 들어, 김후보와 국민회의는 최근 박정희시대에 쓰이던 부국강병의 구호를 자주 내세우는데 이러한 구호들은 사회복지정책의 논리와는 병립하기 어려운 것들이라고 하겠다. 또한 자민련과의 연대가 정책의 정합성을 방해하는 요소가 될 가능성이 높다는 점도 지적하고 싶다.

국민신당의 경우는 정합성의 문제가 더 심각하다. 우선 이인제 후보는 경선을 전후한 시기와 최근의 언행에서 큰 차이를 보인다. 예를 들어, 이 후보는 얼마 전까지 한창 잘 나갈 때에는 전통적인 여당 보수표를 의식해서 자신의 보수성을 입증하느라 바빴다. 전경련을 찾아가 '무노동 유임금 파동'의 진상(?)을 설명하고 자유총연맹을 비롯한 보수단체를 방문해서는 자신의 보수색깔을 거듭 역설한 바 있다. 그러던 이 후보가 요즘에는 갑자기 권영길 후보처럼 보이는 언동을 하고 있어서 나도 좀 헷갈린다. 뿐만 아니라, 사회복지정책의 내용 면에서도 상충되는 점이 많다. 사회보험을 강화하겠다고 하면서 한편으로는 민간보험

을 발전시키겠다고 하는 것이나 내실 있는 의료보험을 만들겠다고 하면서 민간의료보험을 거론하는 것이 바로 대표적인 보기이다. 주거보장문제도 그렇다. 국민의 주거권을 인정하겠다고 하면서 중산층 이상의 주택 공급을 민간 시장에 맡기겠다는 것도 논리적으로 모순이다. 중산층도 주거문제로 엄청난 고통을 하고 있다는 사실을 유념해야 한다.

한나라당은 실제적으로는 정당의 기본 성격이나 노선이 사회복지정책과 정확히 일치한다고 판단된다. 보수 극우의 성격이 사회복지정책의 내용에 그대로 반영되어 있는 것이다. 물론, 이러한 정합성이 바람직스럽다는 것은 결코 아니다. 그러나 형식적인 면에서는, 서로 이귀가 맞지 않는 것이 있다. "선진 복지사회"를 실현하겠다는 약속이 바로 그것이다. 선진 복지사회는 듣기 좋은 말이지만 이것을 실현하려면 엄청난 재원과 실천 의지가 있어야 한다. 한나라당에 과연 이것이 있는가. 내 판단은 매우 회의적이다. 차라리 한나라당은 서구의 보수당처럼 사회복지의 '폐해'를 말하고 시장 논리와 개인의 선택을 강조하는 것이 일관성 있고 솔직한 정당으로 보이리라.

3. 각론

국민승리21의 정책은 실현 가능성을 뺀다면, 별로 시비할 것이 없다. 거의 전부가 사회복지 관계자들의 '희망 목록'에 들어 있는 것이니까. 덧붙인다면, 지역 사회복지의 중요성을 강조하고 이에 대한 구체적인 정책 내용을 담아야 한다는 점과 이것과 연계된 사회복지 서비스의 체계적 전달 방안이 마련되어야 한다는 점이다. 그리고 조금 지역적인 문제처럼 보이지만, 경로 연금의 지급 방법을 나이에 따라 일률적으로 정하는 것은 실제적인 방법이 아니다. 활동력

이 저하되는 이른바 최고령 노인들에게는 월 몇 만원의 돈보다는 완벽한 의료 서비스와 재가 서비스가 더욱 필요한 법이다. 돈이 필요하기로는 상대적으로 젊은 노인들이 더할 것이다. 그리고 노인들에게 재가 봉사원을 파견하는 것 못지 않게 장기 보호(long-term care)를 사회보험체계에 편입시키는 정책도 노령화 사회에서는 꼭 필요하다. 마지막으로, 주거권 보장문제는 상대적으로 소홀히 취급된 느낌이 없지 않다. 우리 나라에서 주거권문제가 얼마나 심각한 것인가에 관해서는 재론할 필요가 없을 것이다. 그런데 이 문제에 대하여 국민승리21의 정책 내용은 그저 공공 임대주택을 많이 짓겠다는 정도로 그치고 있다. 공공 임대주택이 저소득층의 주거문제를 일정 정도 해소해주는 것은 틀림없는 일이지만 대다수의 중산층은 시장논리에 철저히 지배당하고 있는 것이다. 이것을 그냥 방치할 것인가.

국민회의의 정책은 앞에서 언급한 것처럼 재원 조달방법이 명시되어 있지 않다는 것이 가장 큰 약점이다. 더구나 복지 예산을 해마다 30% 이상 증액하겠다는 약속은 IMF 구제금융시대에 실현 불가능한 일이 되어 버렸다. 그러나 사회보험의 관리 운영을 획기적으로 개선하겠다는 약속은 꼭 필요할 뿐만 아니라 즉시 실현이 가능한 것이기도 하다. 특히, 사회보험료의 단일 부과 징수체계는 시급한 일이다. 또한 의료보험의 통합정책과 나아가 의료보험을 국민건강보험으로 개편 확대하겠다는 것은 매우 적절한 구상이다. 하지만 의료 서비스 확대계획에 상병수당과 치과 진료가 빠져 있는데 중대한 실수라고 생각한다. 우리나라 의료보험에는 상병수당제도가 없기 때문에 미국의 사회보장청은 한국을 의료보험 프로그램을 시행하지 않는 나라로 간주하고 있다. 노인복지분야를 보면, 모두들 한결같이 경로 연금제를 약속하고 있는데 이것보다 중요한 것은 앞에서 이미 언급한 것처럼 장기보호비용의 사회보험화와 재가 서비스의

확대라고 하겠다. 국민신당의 정책도 재원 조달방법이 언급되지 않은 것은 마찬가지이다. 재원 조달문제를 제외하면, 몇 가지 참신한 내용도 들어 있다. 학교사회사업을 제도화하겠다는 것이나, 소생활권 단위로 재가 서비스 센터를 세우겠다는 약속, 치과진료의 보험 확대 따위는 실현 가능하며 시대 변화에 알맞는 정책이다. 또한 최저 주거 기준을 설정하려는 계획과 간호보험(장기 보호?)제도의 도입도 그러하다. 그러나 민간 의료보험 도입이나 대규모 실버타운 조성 등은 최근의 민영화 논리를 따르는 것으로 사회복지의 분절화를 초래할 가능성이 높다.

한나라당의 정책 내용은 사실 평가할 것이 별로 없다. 대부분 선언적인 내용이기 때문이다.

4. 맺는 말

각당의 사회복지정책은 나름대로 차별성이 있다. 한나라당을 제외한 나머지 세 당은 제법 포괄적인 내용을 담았다. 그러나 결정적인 약점은 모두 재원 조달방법이 명시되어 있지 않아서 실현 가능성이 불확실하다는 것이다. 유일하게 재원 조달방법을 제시한 국민승리21의 경우도 그 재원 조달방법이 실현 불가능성이 희박한 것이라는 데 문제가 있다. 그리고 더 중요한 것은 모든 후보측의 정책이 한국 경제가 IMF의 법정관리를 받아야 하는 상태를 예측하지 못하고 만들어졌기 때문에 적어도 앞으로 3년 동안은 휴지 조각이 될 가능성이 많다는 사실이다. 마지막으로, 이 나라의 다수당이요 얼마 전까지 집권 여당이었던 한나라당이 사회복지 문제에 대하여 이토록 한심스런 인식을 하고 있다는 사실에 대하여, 그리고 이회창 후보의 집권 가능성이 적지 않기에 더욱, 사회복지 관계자의 한 사람으로서 참담함을 느끼는 바이다.

문화정책

박 인 배(한국민족예술인총연합 정책실장)

1. 문화 관련 정책 현안과 각 후보별 정책 대안

역대 정권에서 문화 관련 정책을 본격적으로 제시한 것은 1990년의 문화부 출범에 즈음하여 발표한 '문화발전 10개년 계획'에서부터였다. 그 후 1993년 '신한국 문화창달 5개년 계획'이나 최근의 '문화비전 2000'도 이 범주에서 논의를 출발시키고 있다고 볼 수 있다.

따라서 다음 정권에서의 문화정책도 연속성이란 측면에서는 여기에서 크게 벗어나지 않아야 할 것이다. 그러나 이 계획들은 기본방향들만 설정해놓고 그 기본방향의 실제 내용은 빈약한 경우도 있고, 추진과정에서 왜곡된 결과를 낳은 방향들도 많이 있다.

이렇게 된 이유에는 그 계획 자체가 '유네스코 세계문화발전 10개년 계획' (1988년)의 기본방향을 계승하고 있는데 우리의 현실에 맞게 적용함에 있어 한계를 가지고 있었던 점을 들 수 있다. 우리 문화의 여러 관점 중에는 오랜 군사독재와 그 이전 식민문화의 잔재, 경제발전 중심의 논리, 분단으로 비롯된 냉전 의식 등이 뿌리깊게 깔려 있어 '인간적인 삶의 질'로서의 문화복지가 문화예술회관의 규모로 수량화되거나 문화향유권의 신장이(일반인의 창의력개발이 아니라) 고급예술의 일방적 보급으로 해석되고, 통일에

대비한 민족문화의 확립이 전통문화의 단순복원 수준에서 맴돌고, 한국문화의 세계화가 세계적으로 명성을 얻은 문화예술인의 지원과 혼돈되는 양상을 드러내고 있다.

이러한 문화예술의 실제 현장에서 제기되는 문제들로부터 문화관련 공약들이 만들어졌다면 쟁점들이 보다 분명하게 비교될 수 있겠으나 각 정당의 문화관련 정책들에는 위에서 살펴본 바와 같은 기본방향에서부터 출발한 내용과 이해관계가 얽힌 관련단체들의 요구를 대변한 예들도 섞여 있다. 따라서 현안을 검토하는 아래의 몇 가지 항목도 기본방향과 문화지형, 이해관계의 대립 등을 고려하여 설정하였고 우선 각 당의 표제어들을 나열해서 단순비교해보기로 하였다(따은 문장의 표시는 후보기호로 표시하였음).

가. 예술표현의 자유 - 문화예술에 대한 사전 검열

"문화예술활동의 자유를 신장시킨다" - 1

"문화예술에 대한 검열 폐지" - 2

"문화예술에 대한 자율적 심의기관(공연예술진흥협의회)을 지원한다" - 3

"모든 종류의 검열을 철폐한다" - 4

"현행 사전심의제도를 개선하여 문화예술활동에

대한 자율성을 신장" - 1

"자진삭제와 상영금지 없는 완전등급분류제를 도입하고, 민간이 주도하는 전문인 중심의 자율적인 심의기구 구성" - 2

"분야별로 자율적인 심의 기준을 설정하도록" - 3

"등급제의 확고한 정착을 통하여 청소년보호법의 취지를 살리며, 이를 위해서 일원화된 등급심의기관을 수립" - 4

나. 문화산업의 육성

"관광산업의 국가전략산업으로 육성" - 1

"문화산업과 관광산업을 21세기 국가전략산업으로 적극 진흥" - 2

"문화산업을 육성하고 산업의 문화화를 추진" - 3

"전략적 관광지역의 집중개발과 특성에 맞는 관광 프로그램 개발" - 1

"21세기 교부가가치 산업인 문화산업의 인프라를 확충(문화정보서비스제공, 문화산업지원특별자금, 전통문화의 산업화, 음반사 설립요건 완화, 영세출판업의 보호와 유통구조개선, 도서추천제도, 노벨문학상 예비후보 발굴, 번역문학 활성화, 조형예술과 디자인산업 육성, 미술품에 대한 종합소득세 부과방침 폐지)" - 2

"한국영화를 진흥시켜 영상산업의 대외경쟁력 강화" - 2

"관광담당행정기구의 확대 개편과 관련제도의 정비" - 2

"문화벤처사업 육성", "문화유통구조(영화, 영상, 출판, 음반 등)를 혁신(전자상거래 확산 등)", "산업의 문화화와 디자인 산업을 육성", "문화산업과 상품의 관광자원화", "불건전한 문화정보에 대한 필터링 시스템 구축" - 3

다. 문화예술의 진흥

"21세기 세계 문화예술계의 흐름을 주도하는 문예 중흥 도모" - 1

"자율적인 문화예술환경을 조성" - 2

"창작지원활동을 강화한다" - 3

"규제 중심의 문화 정책을 지원 중심의 문화정책으로" - 4

"문화예술 인력 양성 체계 완비", "문화예술 창작 활동 지원체계 강화" - 1

"문화정책 결정과정에 문화예술인의 참여를 제도화", "민간문화예술단체에 대한 지원 강화", "전문대학의 문화부문 특성화를 유도" - 2

"예술창작 여건 향상(우수예술인 발굴, 원로예술인 처우개선, 저작권제도 정비)", "창작물의 경쟁력 강화(한국문학 번역사업, 예술품시장 개방대책, 전통문화의 세계화)" - 3

"김일 철폐", "예술창작자와 단체에 대한 세계혜택", "창작지원을 사후지원에서 사전 지원으로" - 4

라. 문화복지의 실현

"생활권 중심의 문화복지 기반시설 확충으로 전국민의 문화 향유 기회 확대" - 1

"문화의 지방화시대를 실현하고, 국민의 문화향유권을 대폭 확충하여 지역·계층·세대간 문화 격차를 해소" - 2

"문화인프라(문화공간과 문화지구)를 구축", "중앙과 지방의 문화 불균형 해소", "문화복지정책을 추구" - 3

"시민을 위한 복합 문화공간을 창출하여 생활문화 수준을 향상" - 4

"생활권과 결합한 시·군·구 단위의 다목적 복합 문화센터", "지방문화회관 운영의 국고지원 확대", "지역문화정보시스템 구축", "대중음악전용공간 건립", "공영방송의 교양문화프로그램 비율을 높이고", "저질·퇴폐문화 추방을 위한 단속 강화", "가족단위의 국내 문화예술 향유에 소요된 비용에 대해 소득공제혜택" 등 - 2

"문화원, 도서관, 문화시설의 수를 확대", "운영중심의 정책 병행", "지역의 특성에 맞는 문화결집지구를 조성", "지방문화예술진흥원을 설치·운영", "국공립 문화예술기관의 법인화를 통하여(경영개념을 도입하고) 운영활성화", "지역예술계의 활성화", "문화보존을 위한 문화재관리청 설치" - 3

"도서관을 인구 5만명당 하나로 건립하며"(소규모의) 각종 공연예술 인프라를 구축", "집 근처에서 휴식과 놀이를 겸할 수 있도록 공원을 증설" "국립박물관의 지방 건립을 촉진" - 4

마. 통일에 대비한 민족문화의 확립

"남북한 문화교류의 본격화 및 해외동포와 연계한 한민족 문화사업의 확대 실시" - 1 "전통문화의 체계적 보존과 우리 문화의 세계화" - 2

"한민족 공동체문화를 형성하고 해외 문화교류를 강화한다" - 3

"품격있는 민족문화의 창달과 전파" - 4

"우리 민족의 우수한 인적 자원 활용과 찬란한 민족전통문화를 꽃피워 '세계 속의 한국화'를 달성" - 1

"초중등학교의 교육과정에서 민족예술교육의 비중을 높여", "매장문화재 발굴비용을 국가가 부담", "문화권역별 전통문화예술학교를 건립", "고구려, 발해 문화 등 국내의 문화유산에 대한 남북공동연구와

조사·발굴", "지방국악원에 대한 예산 지원", "국악 전용공연장과 민족문화예술관을 관광코스와 연계시켜 건립" - 2

"한민족이 있는 곳에 한민족문화가 있다는 전제하에 '문화영토' 정책을 추진", "한민족 문화공동체 건설을 위한 남북간의 상호 문화교류방안을 연구", "재외 한국문화원의 개설과 운영을 확대" - 3

"전통 예술 공예 전수자에 대한 지원 확대", "박물관을 살아있는 문화 교육과 전파의 장으로", "문화재관리국의 예산과 인원을 늘리고 전문가와 시민단체의 참여를 활성화" - 4

바. 문화재원의 확보

"임기중 문화부문 예산을 1조원으로 확대" - 1

"문화부 독립과 정부예산 1% 이상의 문화예산 확보" - 2

"문화예산을 국가 총예산 대비 1% 수준으로 확보" - 3

"기업의 예술지원을 활성화하도록 유도" - 3

"문예진흥기금을 폐지(정부예산에 통합 운영), 문화 예술 관련 예산을 1.5% 수준으로 - 4

2. 다음 정권 동안 정책의 실현 가능성과 쟁점 사안들

실현 가능성을 중심으로 각 당의 문화정책들을 살펴볼 때, 상당히 많은 부분은 그 자체로서 추진의 어려움보다는 정책 우선 순위에서 뒤로 밀리지 않아야 한다고 본다. 예를 들어 김영삼 정권의 행정부서 축소과정에서 문화부가 사라지고 문화·체육·청소년의 세 부서가 융합되지 못한 채 서로 불편을 겪고 있으며 장관이 바뀔 때마다 정책은 흔들려왔다. 마찬가지로

지로 문화예산 1%의 확보도 당시 민자당의 정책공약이었으나 0.1% 정도의 증액에 그치고 말았다.

가. 예술표현의 자유 - 문화예술에 대한 사전 검열

사전심의제도의 철폐는 정책 실현 의지에 따라 쉽게 달성될 수 있는 사안이다. 이미 공연(88년)이나 음반(96년) 등에 대한 사전심의는 없어진 상태이나 영상에 대한 규제는 그대로 존재하고 있다. 국민회의와 국민승리21에서는 사전검열을 없애겠다고 공약을 내놓고 있고, 반면에 한나라당과 국민신당은 '자율심의'라는 이름으로(명확하지는 않지만) 사전심의를 존속시킬 의사를 표명하고 있다.

또한 사전심의의 철폐 여부는 법개정과 관련되어 있으므로 대통령 선거 이후 다음 총선 때까지 계속되는 쟁점사안으로 남아 있을 가능성도 있다.

나. 문화산업의 육성

"21세기의 고부가가치 산업은 문화산업"이라는 말에 기대어 3당은 빼놓지 않고 문화산업의 육성에 대한 견해를 밝히고 있고, 국민승리21만이 표제항목에서 전혀 다루고 있지 않다.

우선 문화산업을 바라보는 관점의 차이를 살펴볼 수 있다. 한나라당은 문화산업 중에서 관광산업을 중심에 놓고 있고, 국민회의에서는 문화산업, 영상산업, 관광산업을 각기 별도 항목으로 다루어 중요성을 강조하고 있는데 이때 문화산업에는 전통적인 예술 장르의 산업화까지를 포함하고 있으며, 국민신당에서는 문화산업의 영역을 정보화와 연결된 문화벤처 산업쪽으로 부각시키려 하고 있다.

그러나 문화산업을 21세기 국가전략산업으로 삼겠다고 하기에는 모두 계획성이 부족하다. 즉 전략산업을 육성하는데에는 의지만으로 되는 것이 아니고

그에 따른 장단기 투자계획이 수립되어야 한다. 이와 같은 투자가 적절하지 못하였을 때 과거 한국경제가 무리한 중공업 투자를 통해 겪었던 고통을 다시 한번 감수해야 할 지도 모른다.

또한 적절한 계획을 수립하여 추진한다고 하더라도 문화예술의 토대가 튼튼하게 자랄 시간적 여유를 가지지 않으면 그 성과물은 경쟁력을 가지지 못할 수밖에 없다. 한국영화를 세계화한다는 공약이 있는데 <주라기공원>과 같이 막대한 수익을 올리는 영화제작의 토대가 하루아침에 이루어지는 것은 아니다. 영화 제작설비야 자본의 투자로 가능해진다고 하더라도(물론 영화촬영소 하나 짓는 것도 5년으로는 부족하다) 예를 들어 한국영화의 가장 취약한 부분이라고 하는 시나리오 분야에서 몰밀듯이 밀려오는 외국영화에 경쟁력을 갖춘 작가를 양성하는 일이란...

따라서 문화산업의 육성은 다음 정권 기간 동안에 결코 이루어질 수 없으며 다만 그 중요성으로 비추어 볼 때 그 토대 마련에 투자를 유도하겠다는 정책을 펴야 할 것이다.

이와 같은 문화산업의 토대 마련은 다음 항목의 문화예술진흥과 크게 다를 바가 없다. 그럼에도 문화산업 육성이라는 공약의 가시적 실현에 급급하다 보면 오히려 저질의 상업주의 문화를 양산하는 결과를 가져올 위험 또한 없지 않다.

다. 문화예술의 진흥

문화예술의 진흥분야에서는 범주의 혼란이 좀더 심해지고 있다. 문화복지의 내용과 민족문화 혹은 전통문화의 보전정책과 중복되기도 하고 혹은 병렬적으로 구분해놓기도 한다.

지원을 확대하겠다는 내용들은 모두 있으나 기존의 지원정책과의 차별성을 어떻게 가질 것인가를 검토해볼 필요가 있다. 한나라당과 국민신당의 지원정

책은 기존의 전문예술인 지원 틀에서 크게 벗어나지 못하고 있는 반면에 국민회의는 문화정책의 결정과정에 문화예술인들의 참여를 확대하겠다고 하고 있다.

그러나 이런 지원 정책은 어차피 한정된 지원금액과 심사제도 속에서 이루어짐으로 해서 문화예술계의 보수화를 조장하고 지원혜택의 부익부 빈익빈 현상을 조장한다는 비난을 받고 있었는데 이에 대한 보완을 어떠한 형태로 할 것인가에 대한 구체성을 결여하고 있다. 따라서 이와 같은 지원의 확대는 오히려 잡음을 더 증대시킬 우려도 없지 않고, 관리비용이 더 늘어날 수도 있다.

이에 비해 국민승리21은 관람료에 포함되어 있는 문예진흥기금제도를 폐지하고 세계혜택을 줌으로써 창작활동의 부담을 줄여주고 오히려 상업성을 갖기 어려운 실험적 창작물에 대한 사전지원을 내세우고 있다.

이와 같이 지원대상의 문화예술인을 규정하는 데에도 상당한 차이가 있음을 알 수 있는데 문화예술의 전반적 진흥을 목표로 한다면 전문예술인의 양성과 비전문예술활동(대개 문화복지 항목에서 다루고 있다)에 대한 상호관련성이 예술교육에 대한 부분이 정책적으로 고려되어야 한다고 본다.

전문예술인의 양성 차원에서 한나라당과 국민회의의 몇 가지 언급들이 있기는 하지만 일반 정규교육에서 예술교육의 문제는 문화정책의 영역에서는 중요하게 다루어지지 않고 있다.

이러한 문제점들은 문예진흥을 이끌어갈 문화정책의 기본이념과 방향에 대한 제시가 명확하지 않음으로서 드러났다고 보인다. 따라서 문화예술의 진흥에 대한 공약들은 지금과 같은 상태라면 실현 가능성의 우선 순위를 알 수 없으므로 이후의 상황에 따라 부분적으로 실현될 것이라고 볼 수밖에 없다.

라. 문화복지의 실현

문화복지의 실현은 김영삼정권 후반부(1996)에 '삶의 질 세계화를 위한 문화복지 기본구상'의 내용들과 크게 다를 바 없는 내용들이라고 보인다. 문제는 실현의 현실성이다. 기본구상이 발표될 때부터 제기되었던 문제로서 문화복지재원이나 기반시설, 프로그램 등에 있어 중앙정부, 지방자치단체, 민간문화예술인들의 참여가 필요하기 때문이다.

그러므로 부분적으로 시행될 수 없는 사안이겠지만 앞서 언급한 바와 같이 문화산업을 국가의 기간산업으로 설정한다면 문화복지부에서 인프라의 구축은 꼭 필요할 것이다.

마. 통일에 대비한 민족문화의 확립

통일에 대비한 문화정책으로 볼 것이 별로 없으므로 '통일에 대비한'이라는 서술이 적합치 않겠지만 '문화발전 10개년 계획'에서부터 그 이후의 주요 정책방향에 항시 5대 기본방향에 포함되어 있었기 때문이다. 또한 문화통합의 속성상 정치·군사적 통합보다 더 장기적 정책대안을 가져야 하기 때문에 현실적으로 매우 중요하다고 보았다. 그러나 실제의 내용은 통일지향이라기보다는 현재의 정책을 다를 수밖에 없다.

우선 '민족문화'를 어떻게 바라보고 있는가에 대한 각당의 관점을 검토할 필요가 있다. 한나라당은 '한민족문화', 국민회의는 '전통문화', 국민신당은 '한민족공동체문화', 국민승리21은 '(현재에 활용되는) 전통민족문화' 등이다.

다음으로는 '세계화'의 관련성 속에서 살펴볼 일이다. 한나라당과 국민신당은 신한국당의 '세계화'의 연장선상에 놓여 있음을 알 수 있고, 국민회의와 국민승리21은 문화유산의 보전과 일반대중의 수용에

맞추어져 있다.

그러나 이 정책들을 실현하기 위해서는 우리의 민족문화와 외래의 문화, 특히 문화제국주의적 의도를 다분히 내포하고 있는 '세계문화'와의 힘관계 속에서 자기 정체성을 확보할 수 있는 방안이 있어야 한다. 해외에 진출하여 그곳의 시민들에게 명성을 날리는 문화예술활동을 세계화로 본다면 우리의 정체성은 무엇인가를 다시 묻지 않을 수 없고, 국내에 전통민족문화가 대중적으로 재창조되는 것을 목표로 하더라도 이미 국적불명의 대중매체문화의 홍수속에서 과연 받아들여질 수 있을까.

통일을 염두에 두지 않고 있다는 점, 그리고 현재의 국내의 문화상황을 제대로 파악하지 못했다는 이 두 가지 점만으로도 위의 민족문화정책들은 실현되더라도 불구일 수밖에 없다고 본다.

바. 문화재원의 확보

1% 이상의 문화예산의 확보를 내세우고, 기업의 문화지원을 유도한다고 하고 있지만 경제의 어려움을 내세운 긴축논리를 뛰어넘을 수 있을지 의문이다. 결국 경제의 회생에도 문화부문의 투자가 필요하다는 논리를 만들어내어야 할 것인데 앞서 산업문화의 논의에서 검토하였던 바와 같이 이를 위해서는 보다 명확한 투자계획이 수립되어야 하는데 문화예술의 발전을 수량화하여 제시하는 것이 과연 가능할까.

문화부의 독립에 대한 공약에 있어서도 정부규모의 축소를 내세우면서 문화부의 확대개편을 추진할 수 있을지 의문이다.

따라서 이의 실현은 '문화의 세기'를 준비하는 의지가 얼마나 확실한가에 달려 있다고 보이며 이러한 의지를 모으기 어려울 때에는 막연한 증액만을 제시할 것이 아니라 돈을 적게 쓰면서도 꼭 필요한 정책을 실현할 수 있는 방안을 제시해야 한다고 본다. 예

를 들자면 국민승리21이 문예진흥기금의 폐지를 통해 문예진흥원의 일반관리예산을 대폭 감축할 수 있다고 안을 내놓은 것을 들 수 있겠다.

3. 전체 정책에 포함된 경향성

문화정책의 전반적인 수준을 평가하는 자리인데 그 기준을 잡기가 결코 쉽지 않았다.

이상에서 주옥 살펴보았을 때 우선 구성성의 결여를 지적할 수 있다. 현재 추진중인 정책의 내용들이 태반인데 이를 어떻게 수정 또는 보완하겠다는 정책이 아니라 대개는 일방적으로 주장하는 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 이의 근원으로는 기본방향이 명확하지 않다는 점이 아니겠는가 싶다.

그런 중에도 한나라당은 김영삼정권의 문화정책을 대개 이어간다고 보인다. 이 경우 방향의 설정과 실제 추진 사이에 벌어졌던 괴리를 어떻게 극복할 것인가, 특히 문화복지의 실현이나 민족문화의 정체성 확보에 대한 대안이 없다면 5, 6공으로부터 이어지는 보수적인 문화예술계의 구조를 온존시키는 정책이라고 볼 수밖에 없다.

국민회의는 문화산업의 중요성을 강조한 바와 같이 문화예술에도 시장경제의 원리를 적용하려는 것으로 보인다. 경쟁력의 확대나 재원의 확보 측면에서는 유리할 수도 있겠으나 시장경제원리에 따르는 문화예술이 결국에는 부딪힐 수밖에 없는 저급한 상업주의의 문제를 어떻게 방지할 수 있을 것인가에 대한 대안을(몇 가지의 방편 정도가 아니라) 명확한 기본방향으로 내세워야 할 것이다.

국민신당은 표제어에서는 '문화한국'을 내세워 문화복지를 강조하면서도 구체내용에 있어서는 현재의 정책내용이 뒤섞여 있어 약간의 혼란을 드러내고 있다고 보인다.

국민승리21은 문체부를 문화복지부로의 통합을 주장할 만큼 확실하게 문화복지의 확립으로 문화 발전의 기반으로 삼겠다는 일관성을 보이고 구체적인 실현 가능성을 제시한 측면은 있지만 문화정책의 일반영역을 모두 다루지 못한 한계도 있었다.

4당 모두 21세기의 새로운 패러다임으로서의 문화에 대한 장기 계획을 가지고 정책방향을 제시하였다고 보기는 기본방향의 제시에서는 '문화비전 2000'의 수준도 못 채웠다고 보여지며 이에 따라 구체적인 정책대안에 있어서도 상호관련성보다는 단순 나열에 그치고 말았다.

인권정책

이덕우

대통령선거를 앞두고 각 정당 대통령 후보들의 정책정책을 비교 평가하기 위한 토론회의 발제를 맡았으나 각 정당의 공식적인 정책자료집이 뒤늦게 나오거나 “안”의 수준에 머무는 정도여서 비교 검토에 어려움이 있었다. 일단 어느 후보가 당선되는 적어도 다음과 같은 과제들을 해결하거나 해결하려는 구체적인 노력을 해야 한다는 점을 밝히고 부족하나마 입수된 자료에 의하여 간략하게 각 후보들의 정책과 공약을 비교 검토해보기로 한다.

1. 과거청산의 문제

우리 근현대사는 인권유린으로 얼룩져 있다. 일제 식민지, 외세에 의한 분단, 6.25 한국전쟁, 그리고 군사쿠데타에 의한 독재로 이어진 정치적 상황과 연관되어 도저히 믿고 싶지 않을 정도로 처참한 인권유린의 역사를 갖고 있다. 정신대문제를 포함한 일제의 침략과 범죄행위, 독립운동가들에 대한 친일경찰의 고문 등, 해방 후 제주 4.3사건 및 여순사건, 거창양민학살 등 국군에 의해 자행된 양민학살행위, 4.19혁명 발포사건, 진보당, 인혁당, 동백림사건 등 조작간첩사건... 이루 헤아릴 수 없는 인권침해사건들의 연

속이었다. 그런데 이러한 인권침해는 과거의 일로 묻혀져 있는 것이 아니라 현재의 피해로 이어져오고 있다. 지금도 살아계신 정신대 할머니들과 그 가족들을 생각하면 그 피해의 정도를 헤아리고도 남을 것이다. 따라서 차기 정권의 최대의 과제는 이와 같은 원죄를 푸는 일부터 시작되어야만 한다.

그리고 지난 반민족적 이승만 정권, 군사독재정권과 이른바 문민정부 하에서 공안사건으로 지금까지도 복역중이거나, 자신의 정치적 신념을 굽히지 않았다는 이유로 처벌받고 있는 장기수들에 대한 석방과 사면복권이 이루어져야 한다. 나아가 이미 형기를 마쳤거나 사면복권된 피해자들에게는 재심등의 기회가 주어져야만 한다.

과거의 인권유린사건을 들추는 것은 그 상처에 소금이나 뿌려 잊혀진 상처의 고통을 되새기자는 것이 아니다. 국제사회에서 공인된 반인륜적 범죄에 대한 공소시효 적용을 배제하여 진상규명, 피해자에 대한 명예회복과 보상, 책임자 처벌을 함으로써 역사를 바로세울 수 있고, 왜곡된 역사를 바로잡음으로써 비로소 우리는 내일과 희망을 꿈꾸고 이야기할 수 있다고 믿기 때문이다.

가. 양심수, 정치범의 즉각적인 석방과 사면, 복권

지금까지도 정부당국은 다른 나라는 몰라도 우리나라에만은 실정법을 위반하고 폭력을 사용한 범죄자가 있을 뿐 국제사회에서 이야기하는 양심수는 단 한 명도 없다고 한다. 그러나 앰네스티를 비롯한 국제인권단체에서 양심수로 선정된 경우는 물론 국가보안법 위반등으로 구금생활을 하고 있는 사람의 대부분은 국제적 기준에서 양심수에 해당되고 그 수는 현재까지 수백명에 이른다는 것이 국내 인권단체들의 공통된 인식이다. 이러한 양심수 논쟁이 벌어진 가운데 국내에서보다는 국제적으로 널리 알려진 인권운동가 서준식씨를, 부산국제영화제에서 사전심의 받고 출품 상영된 영화를 인권영화제에서 상영하였다는 이유로 국가보안법 위반으로 구속하여 경악을 금치 못하게 하였다.

양심수의 범위를 어디까지 인정하든 양심수, 정치범의 즉각적인 석방과 사면, 복권은 최단시간 내에 할 수 있는 조치로써 현재 진행중인 인권침해상태를 중단시킨다는 소극적인 의미가 있다.

나. 재심제도의 개선

과거 대규모 간첩사건, 학생 관련, 노동자 관련 사건들의 대부분이 조작 의혹을 받아왔는데 많은 피해자들이 형기를 마치거나 사면복권되었다. 그럼에도 불구하고 과거의 명에는 그대로 씌어진 채이다. 따라서 재심에 의하여 구체적 진실을 밝히고 무고하게 유죄선고를 받은 경우 무죄판결로써 바로잡아야만 한다. 그러나 우리 현행 형사소송법상 재심제도는 너무 요건이 엄격하여 재심 개시결정을 받기를 기대한다는 것은 무리이다. 수년전 간첩죄로 유죄판결을 받고 만기 출소한 신귀영씨의 경우 사건 자체가 조작되었음이 명백한 여러 증거들이 발견되어 재심 청구를 하여 부산고등법원에서 재심 개시결정을 받았으나, 대법원에서 파기환송되어 현재까지 부산고등법원에 계

류중이다. 물론 대법원의 재심 사유에 대한 엄격한 해석에도 커다란 문제가 있으나 근본적으로 재심제도를 바꾸어야만 한다. 현행 형사소송법상의 재심제도는 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 그 요건이 엄격하게 제한되어 있어 같은 사건에 관하여 다른 법원의 상반된 판결이 없는 한 재심을 받을 기회조차 없다. 이는 법원은 재판에 관한 한 전지전능하고 일단 확정된 판결이 설사 오판이라 하더라도 뒤집는다면 법적 안정성을 해칠 것이라는 그릇된 기초 위에 있는 제도로서 시급히 개정되어야만 한다. 과거 우리의 사법제도가 사법외적인 여러 정치적, 폭력적 요인에 의하여 일그러져왔던 사실을 상가하면 재심제도의 개선이야말로 화급한 과제이다.

다. 국민인권기구의 설립

셋째로 과거청산을 위하여는 인권유린사건의 진상규명 및 반인륜적 범죄자 처벌을 위한 특별기구가 설치되어야 한다. 특별기구는 기본적으로 세계인권선언 등 국제인권기준, 1993년 국제연합 세계인권대회에서 채택된 비엔나선언 및 이행프로그램에서도 요구하고 있는 바와 같이 모든 알려진 인권침해사건에 관하여 독립적인 기관에서 공정하게 조사되어야 하고 그 결과는 공표되어야 한다. 그리고 조사 결과에 따라 인권침해에 대한 책임자들은 처벌받아야 하며 피해자들에 대하여는 명예회복과 적절한 보상이 이루어져야만 한다. 구체적으로는 기구의 명칭, 인적 구성, 권한, 예산 등에 관하여 충분한 검토와 연구가 이루어진 후 국민적 합의에 의한 특별법을 제정하여 설치, 운영되어야 할 것이다.

라. 각 후보들의 정책비교

결국 과거청산의 문제는 현재 구금 등으로 처벌받

고 있는 양심수를 석방하여 진행중인 인권침해상태를 중단시키고 사면, 복권으로서 과거 있었던 인권침해를 회복시키는 한편 재심을 통하여 인권 침해 사실을 있는 그대로 밝히고 명예를 회복시키고 진상조사를 통하여 반인륜적 범죄자들에 대한 처벌까지 나아가야만 해결될 수 있다.

그런데 한나라당 이회창 후보측은 현 김영삼 정권의 "우리나라에는 양심수가 하나도 없다"라는 당당한(?) 입장과 같은 태도를 보이는 듯하다. 이는 국민회의 김대중 총재가 어느 모임에서 양심수 석방에 관하여 긍정적인 답변을 하였던 사실을 꼬투리잡아 공격하였다는 점만 보아도 넉넉히 짐작할 수 있다. 국민신당의 이인제 후보의 경우도 대동소이한 것으로 보인다. 이렇게 한나라당과 국민신당은 양심수 석방에 대하여 부정적인 태도를 갖는 만큼 재심제도나 국민인권기구에 대하여 고려하기를 기대하는 것은 감나무 밑에 드러누워 감 떨어지기를 기다리는 것보다 더 허망한 일일 것이다. 굳이 역사외식의 부재라 평가하지 않아도 그 정치세력의 골간을 보면 과거청산을 기대한다는 것은 무망하다는 생각이 든다. 이에 비하여 국민회의 김대중 후보측은 일견 진보적인 자세를 갖고 있는 듯 보인다. 즉 공약자료집에 의하면 국민대화합의 차원에서 대사면을 단행하고 독립적이고 중립적인 국가인권위원회를 설치, 운영하겠다는 것이다. 대사면의 경우 별다른 해석이 필요치 않으나 국가인권위원회는 과연 위에서 제기한 과거 인권유린 사건에 대한 진상 규명과 책임자 처벌의 목적으로 설치한다는 것인지 아니면 향후 인권침해사건이 일어날 경우 이를 조사, 처벌할 목적으로 설치한다는 것인지 불분명하나, 국가인권위원회라는 명칭을 사용하고 있는 점으로 미루어보아 전자의 목적으로 설치한다는 것으로 볼 수 있을 듯하다. 이렇게 본다면 과거청산에 관한 한 한나라당이나 국민신당에 비하여 월등하다는 평가를 받기에 부족함이 없다. 그러나 김

대중 후보는 양심수 석방에 대하여 경쟁후보들과 언론에서 집중공격을 받자 과거 정권에서 단행하였던 대사면조치의 의미로만 받아들여달라며 애매한 태도로 문제의 본질을 비껴나가려 혼신의 노력을 다했다. 과연 김대중 후보가 우리나라에 양심수가 있고 그 수는 얼마나 되며 전향 여부와는 관계없이 무조건 석방하겠다는 것인지 아니면 다른 어떤 생각을 갖고 있는지 도무지 알 수 없게 되어버린 것이다. 물론 후보의 확고한 신념과 복안은 있으나 선거에 임박한 상황에서 보수언론들을 의식하여 일단 표 떨어지는 것만은 막아야 하므로 어쩔 수 없었다는 반론이 있을 수 있다. 그러나 과거청산의 첫 계단부터 힘들어하는 모습을 보며 과연 지난 50년간 누적되었고 미루어왔던 역사적 과제를 풀 의지와 능력이 있는지 의심하지 않을 수 없다. 국민승리 21의 권영길 후보측은 과거청산에서 가장 적극적이고 종합적인 공약을 내걸고 있다. 정책자료집에 의하면 양심수의 즉각 전면 석방과 공안조작사건에 대한 재심 기회 부여, 국민인권위원회 설치 등이 골자이다.

2. 악법개폐

악법개폐의 문제는 과거 민주화투쟁과정에서 끊임 없이 논의되었던 국민적 열망사항이다. 그러나 군사독재시절은 물론 이른바 문민정부 하에서도 악법개폐작업은 전혀 진전을 이루지 못하였다. 대표적인 악법으로 거론되는 것만 간추려도 다음과 같다.

가. 국가보안법

해방 후 한시적으로 운영하겠다고 제정된 이 법률은 국가안보가 아닌 정권안보의 유용한 도구로 사용되어왔다. 국가보안법은 전국민을 잠재적인 범죄자

로 보고 근본적으로 사상과 양심의 자유를 침해하는 법률로서 사상통제법의 성격을 지니고 있다. 국가보안법은 광범위한 분야에 걸쳐 인권을 제한하고 강력하게 집행되어, 인권에 관한 실질적 의미의 헌법이라고 하여도 과언이 아니다. 국가보안법 폐지론에 대하여 남북대치라는 특수상황을 거론하며 국가안보에 필요한 법률이라는 반론이 만만치 않지만 국제정세와 남북관계의 변화, 형법상 규정된 내란죄·간첩죄 등으로도 국가안보에 필요한 법률적 장치로서 부족함이 없으므로 이론적 타당성을 인정하기 어렵다. 특히 국가안보란 국가권력의 민주적 정당성과 국민들의 국가권력에 대한 신뢰가 그 근본이라는 점을 간과해서는 안될 것이다. 그렇다면 사상의 자유시장을 통하여 모든 국민이 정치적 자유를 비롯한 기본적인 권을 누리고 정권이 민주적 정당성을 획득함으로써 국가안보를 더욱 튼튼히 하기 위하여서라도 국민의 기본권을 광범위하게 제한하고 정치, 경제의 민주화에 걸림돌이 되는 국가보안법은 폐지되어야만 한다.

나. 행형법

재소자들은 미결수와 기결수를 포함하여 인간의 존엄성이 무시당하는 처우를 받고 있다. 미결수는 일부의 규정을 제외하고 대부분 기결수에 관한 행형법과 그 시행령의 적용을 받고 있다. 그런데 위 행형법 및 관련법령들은 1955년 국제연합이 채택하여 모든 가맹국들에게 준수하도록 권고하고 있는 "피구금자 처우에 관한 최저기준규칙"에 크게 미달되거나 많은 부분에서 비인도적이고 가혹하다. 재소자들은 좁은 감방에서 냉난방도 없이 불결한 위생시설에서 지내고 질병에 대한 치료조차 제대로 받지 못하고 엄한 규율과 불합리하고 자의적으로 행해지는 징벌로 고통받고 있다. 뿐만 아니라 가족이나 친지들의 접견도 보장되어 있지 않고 서신 교환도 제한되며 집필도 허

가를 받아야만 하는 등 비인도적인 부분은 이루 열거하기 어려울 정도이다. 하루 속히 국제기준에 맞도록 행형법과 관련 법령을 개정하여야만 한다.

국가보안법 위반으로 복역중인 사람들은 "수형자 분류처우규칙"과 "가석방심사등에 관한 규칙"이라는 법무부령에 의하여 '공산주의자'로 단정되어 자신의 사상을 포기한다는 진술서에 서명할 것을 강요당하고, 이를 거부할 경우 일반 형사범들에게 부여된 각종 권리를 제한당하고 가석방의 대상에서 제외된다. 이 제도는 사상의 자유를 근본적으로 부정하는 것으로 국제사회에서 야만적인 제도로 지탄받아왔다. 그리고 국가보안법 위반 등으로 장기 구금되어 있는 장기수들에 의하면 과거 전향을 강요하는 과정에서 교도관들의 고문과 가혹행위가 자행되었고 심한 경우 목숨을 잃은 경우도 있었다고 한다. 전향을 거부한다는 이유만으로 행형상 차별대우를 하는 전향제도는 사상과 양심의 자유를 근본적으로 부정하는 제도이므로 즉시 폐지되어야만 한다.

다. 보안관찰법

국가보안법은 일정한 사람들을 사상과 양심을 문제삼아 처벌하고 전향제도는 이렇게 처벌받고 있는 재소자들에게 사상을 포기하도록 강요하고 보안관찰법은 형기를 마치고 석방된 사람들에게 신고의무 등을 부과함으로써 사상과 양심의 자유를 침해하고 있다. 이 보안관찰법은, 법원의 판결이 아닌 법무부장관의 행정처분에 의하여 2년간 보안감호소에 수용할 수 있고 그 기간은 무한정 갱신할 수 있도록 하였던 사회안전법이 국제사회와 국내의 비난여론에 의하여 폐지되자 대체입법형식으로 제정되었다. 국가보안법 위반등으로 형기를 마친 사람 중 보안관찰처분을 받은 사람(피보안관찰자)은 검사 및 사법경찰관으로부터 감시와 통제를 받게 되어 있고 자신의 주거나 교

우관계 등 광범위한 사항을 신고하도록 되어 있다. 그리고 이러한 보안관찰처분을 면제받으려면 '일정한 주거와 생업'이 있고 2인 이상의 신원보증을 받아 '법령을 준수할 것을 맹세하는 서약서'를 제출하여 법무부장관의 면제결정을 받아야 한다. 국가보안법은 전국민을, 전향제도는 국가보안법에 의하여 처벌 받고 있는 국민을, 보안관찰법은 처벌을 다 받은 사람 중 일부 국민을 대상으로 함으로써 전방위적, 입체적으로 사상과 양심의 자유를 침해하고 있다. 뿐만 아니라 보안관찰법은 법원의 판결이 아닌 행정처분에 의하여 피보안관찰자에게 양심의 자유에 반하는 신고의무를 부과하고 주거와 이동의 자유, 사생활의 자유를 침해할 뿐 아니라 피보안관찰자의 가족 등 주위 사람들의 권리를 침해하고 있다.

라. 국가안전기획부법

국가안전기획부는 그 전신인 중앙정보부와 마찬가지로 명목상으로는 남북대치상황에서 국가안보를 주목적으로 한 기관이나, 기구 및 예산의 비공개와 막강한 권한으로 국민의 인권을 유린하고 정치적 영향력을 행사해왔다. 특히 국가보안법사건에 관한 수사권을 장악함으로써 수많은 공안사건을 양산하였고 그 과정에서 고문, 조작시비가 끊이지 않았다. 법률상으로는 국외정보와 국내보안정보의 수집과 국가보안법에 규정된 죄 등에 대한 수사권등의 권한을 부여 받고 있으나 사실상 무소불위의 막강한 권력이라도 보아도 좋을 것이다. 이러한 안기부는 위에서 살핀 국가보안법, 전향제도, 보안관찰법의 사상적 통제에 관한 법률적 체계와 어우러져 사실상 이를 기획하고 실행하는 기능을 수행한다. 이러한 안기부의 막강한 권력 중 국가보안법 위반 사건의 95% 이상을 차지하는 7조의 고무·찬양·동조죄와 10조 불고지죄에 대한 수사권을 박탈한 개정법이 통과되었으나 불과 2년

만에 다시 수사권을 장악하였다. 결국 기존 안기부법의 틀을 유지한 채로 안기부의 막강한 권력을 제한하려 한다는 것은 불가능하다는 것이 드러났다고 보인다. 뿐만 아니라 안기부는 최근 정보대학원이라는 명칭으로 정식 대학원 설립까지 하고 나서 자칫 안기부의 지나친 비대화로 경찰국가로 전락할 것이 아니냐는 우려까지 낳고 있는 실정이다. 그렇다면 안기부를 해체하고 해외정보만을 수집하는 정보기구로 축소해 편하여야 한다는 견해가 타당하다고 생각한다. 따라서 안기부법을 폐지하고 새로운 기구를 위한 법률을 제정하여야 할 것이다.

마. 노동법

지난해 임시국회에서 날치기로 통과된 노동법은 노동계의 총파업의 국민적 지지로 재개정되었다. 그러나 아직도 국제적 기준에 미흡하다. 구체적으로는 노동권 보장을 위한 국제노동기구(ILO)의 대표적인 조약인 87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 조약과 151호 공공부문에서의 단결권 보호 및 고용조건 결정 절차에 관한 조약에 가입·비준하여야 한다. 특히 공공부문에서의 단결권 보장은 시급히 이루어져야 할 것이다.

바. 각 후보들의 정책비교

과거청산의 문제에서와 마찬가지로 악법개폐에서도 신한국당과 국민신당은 뚜렷한 정책이나 공약을 내놓지 않고 있다. 아직 후보 개인이나 정당에서 당론을 정하지 못한 것인지 아니면 확고한 입장을 갖고 있는데 그 입장이라는 것이 기존에 악법이라 일컬어지는 제도들이 모두 악법이 아니라는 인식 때문인지는 명확히 판명하기 어렵다. 아무튼 야당 정치인 시절 국가보안법을 폐지하겠다고 공약하였던 김영삼

대통령도 집권 후에는 정권 유지에 유용한 "마법의 칼"을 버리기 아까워 그대로 손에 쥐었다. 손에 쥐었을 뿐 아니라 군사독재자보다 더 숨쉴 좋게 휘둘러대 역대 정권 중 가장 많은 국가보안법 위반자를 만들어 냈다는 엄연한 역사(?)를 보면 아무런 이야기를 하지 않는 편이 그쪽에도 좋고 악법 철폐에 목이 쉬어버린 우리에게도 좋을지도 모른다. 기대하지 않으면 실망도 없을 테니. 그런데 국민의회 김대중 후보는 노동법 부분에 관하여는 ILO 조약에 점진적으로 비준하고 국제기준에 맞도록 개정할 것이라고 하고 행정법도 국제기준에 맞추어 개선할 것을 공약하고 있다. 그리고 이번에도 국가보안법 문제에 대해서만큼은 또 공약으로 내걸고 있는데 그 내용을 살펴보면 과거 대통령 후보 시절로 거슬러 올라가보아 국가보안법 폐지에서 대체입법으로 다시 존치로 변환한 것이다. 그리고 전향제도와 안기부법에 대하여는 전혀 언급조차 하지 않고 있다. 결국 인권분야에 관한 한 현실적인 득표에 도움이 되지 않을 것이라 판단되는 부분은 아예 언급을 회피하고 민감한 국가보안법에 관하여는 "남북관계의 현상황을 고려하여 존속시키되 인권이 침해되지 않도록 운영·보완"하겠다는 애매한 태도를 취하고 있다. 반면에 국민승리21은 위에서 지적한 대표적인 악법에 대하여 시종일관 폐지 또는 개정할 것을 명백히 하고 있어 가장 낫다는 평가를 받을 수밖에 없다.

3. 사법제도의 개혁

경찰·검찰 등의 제도와 인권의 최후의 보루라는 법원까지 포괄하는 의미로 사법제도의 개혁도 인권정책의 중요한 과제이다. 한나라당을 제외한 나머지 후보들은 한결같이 경찰의 정치적 중립과 독립을 위하여 지방경찰제, 경찰권의 독립을 공약으로 내걸고

있다. 그리고 검찰 및 법원에 대하여는 검찰총장·대법원장·대법관에 대한 임명시 국회 인사청문회를 거치도록 한다는 점에서 대동소이하다.

국민신당은 "깨끗하고 생산적인 국민감동정치 실현"이라는 제목의 정치분야 정책 밑의 중앙부처의 개편이라는 항에서 "법조인들의 집단이익에서 파생될 수 있는 부작용을 제거하기 위해 지나친 권한 집중을 억제하고 이에 대한 견제장치를 구비한다"라고 하여 그 내용보다도 체제면에서 어리둥절하게 만들고 있다.

그리고 국민의회와 국민승리21은 검찰과 경찰의 정치적 중립을 제도화하기 위하여 "검찰위원회"와 "국가·지방경찰위원회"를 설치 운영한다는 것을 공약으로 한다. 국민의회는 법조인 수의 대폭증원에서 나아가 비합리적인 법조관행의 개선, 법률구조사업의 활성화 등으로 국민에 대한 법률서비스를 확장하겠다고 한다. 그러나 막연하게 법조인 수를 대폭적으로 증원하여 법률서비스를 확장하겠다는 뜻만 밝혀 몇 년 전 이른바 청와대 세계화추진위원회에서 추진하다 결국 기행을 낳고 만 법조개혁안과 무엇이 다른지 알 수 없다. 그리고 사법제도 개혁에서 핵심이라 할 수 있는 사법부의 관료화 문제의 해결책을 제시하지 않고 있다. 그리고 변호사 수의 대폭 증원은 시장경제원리에 의한 적자생존으로 국민들이 양질의 서비스를 받도록 한다는 취지로 이해되는데 자본주의 사회에서 도태되지 않고 살아남는 변호사가 유능할지는 몰라도 과연 도덕성까지 갖출 수 있을지 의문이고, 국가의 재정부담으로 될 법률구조사업의 활성화와는 어떻게 양립될 수 있는지 이해하기 어렵다.

국민승리21의 공약은 비교적 자세하고 구체적인 부분까지 다루고 있고 특히 법관의 관료화를 막기 위하여 직급제를 폐지한다거나 법조일원화를 도입한다거나 하는 것은 획기적인 정책으로 보인다. 그러나 법률교육제도부터 법조인 양성제도, 법관 및 검사 임

용제도, 법원의 독립 및 검찰의 중립성 확보, 법원 및 검찰에 대한 감시 및 견제, 변호사의 도움을 받을 수 있는 권리의 실질적 보장 등 복잡한 문제에 대하여 일목요연하게 정책을 제시하고 있으나 과연 현실성 있는 방안인지 선뜻 동의하기 어려운 부분이 많았다. 차라리 기본적으로는 이런 방향으로 사법제도를 개혁하려 하지만 향후 사법제도개혁위원회와 같은 특별기구를 설치하고 종합적인 개혁안을 정립하여 국민적 동의를 얻어 시행토록 한다는 장기적인 계획으로 정책 제시를 하였으면 더욱 좋지 않았을까 하는 생각이 들었다.

4. 결론

이 글의 목적은 각 대통령후보들의 인권에 대한 정책 및 공약의 비교임에도 불구하고 선거를 10여일 남긴 시점까지 구체적 정책조차 확정짓지 못한 채 계속 수정하는 각 당의 행태로 조목조목 따져서 비교할 수 없었다. 전반적으로 한나라당은 기존의 "우리나라에는 양심수가 하나도 없다"는 정부의 태도와 다른 것 같지 않고 국민신당도 비슷한 것으로 보인다. 조금 전향적인 것이 국민회의인데 이 역시 위에서 언급한 바와 같이 인권문제 전반에 대한 종합적이고 체계적인 정책과 구체적인 공약을 내놓지 못하고 있다. 일부, 국가인권기구의 설치등과 같은 진보적인 정책이 있었으나 이 역시 그 내용을 정확히 밝히고 있지 않고 해방 후 50년간 인권침해의 상징인 국가보안법에 대해 대체입법의 입장에서 더욱 후퇴하여 존치의 수구적인 태도를 보이고 있는 점에 비추어 진실보한 인권정책을 기대하기는 힘들 것으로 판단된다. 국민승리21의 경우 비교적 문제의 본질에 대한 인식에서 종합적이고 체계적인 정책을 제시하고 있다. 그러나 사법제도개혁의 부분에서는 과학적인 연구와 국민적

합의를 거쳐 법률교육부터 법원 및 검찰의 구성과 법률서비스의 문제까지 체계적으로 개선해나간다는 것이 아니고 실현 가능성이 의심스러운 다소 추상적인 내용을 제시하였고 공안사건의 피해자들에게 재심의 기회를 주자는 것은 좋으나 현행 재심제도의 근본적인 문제를 적시하고 이를 개선하겠다는 정책을 제시하였다면 더욱 좋았을 것이라는 아쉬움이 남는다.

덧붙이는 말

이 글을 마치며 글쓰는 동안 내내 떠나지 않던 상념을 덧붙인다.

과연 우리나라에서 대통령 후보의 정당정책을 비교하고 투표를 하는 사람이 있을까? 있다면 몇 명이나 될까? 극소수에 불과하다면 이 작업이 무슨 의미가 있는가. 차라리 이 시간에 잠을 더 자거나 줄넘기라도 해서 몸이나 튼튼하게 하는 것이 낫지 않을까? 체력은 국력이라는 말도 있는데 IMF시대에 살아남기 위해서는 건강해야 할 것 아닌가.

그러나 결국 이 글을 쓰고 말았다. 씩씩함과 부끄러움을 느껴가며.

이 글에서 비교검토하는 데 쓰인 자료들은 1997. 12. 2.까지 입수된 것들이다.

한나라당: 강령·기본정책·당헌(안)

새정치국민회의·자유민주연합: 21세기로 가는 길-국난 복과 내일의 번영을 위한 당선과 나의 약속

국민신당-국민신당 정책공약집

국민승리21-정책자료집

대만의 핵폐기물 이전 가치분 신청기

임 호(신입회원, 연수원 12기)

1.

그년 2월경 대만전력공사가 북한에 핵폐기물을 보낸다는 핵폐기물 이전계약이 한창 문제가 될 때였다. 대만 당국은 핵폐기물 이전 계약은 대만전력공사와 북한 간의 사법상 계약이니 정부가 관여할 바가 아니라고 발을 빼는 입장이었고 대만전력공사는 어떻게 해서든 북한에 핵폐기물을 보내는 것을 강행하려고 하고 있었으니, 이를 저지한다는 것은 참으로 어려운 일이기도 했다.

당시 환경단체 회원이었던 나는 다른 회원 몇 명과 궁리 끝에 만약 핵폐기물 이전 계약이 사법상의 계약이라면 대만전력공사를 상대로 그들이 북한에 핵폐기물을 보내는 이전계약 자체를 무효화시키고 그 무효인 계약에 기한 핵폐기물 이전 행위 자체를 미리 중지시키고자 하는 가치분신청을 하자고 의견을 모았다.

우리는 먼저 핵폐기물에 관한 자료를 수집했다. 인터넷의 자료들이나 각종 핵물리학자들의 의견을 통해서 얻어진 결론은, 북한의 핵폐기물 매장 예정지역인 황해북도 평산지역의 폐광은 핵폐기물 매립지로는 전혀 부적합하다는 것이었다. 황해도 평산지역은 단층지대가 형성되어 있어 만약 지진이 발생하는 경

우에는 전혀 핵폐기물 저장소로서 제 역할을 못하며, 기본적으로 지하수가 핵폐기물 용기를 부식시켜 중요한 오염을 발생시킬 가능성이 있다고 하였다. 그리하여 만약 폐광지역이 오염된다면 그 오염원으로 인해서 황해도 일대는 물론이고 서해까지도 방사능으로 오염될 수 있다는 연구 보고서도 나왔다. 이러한 부적합 지역에 핵폐기물을 이전, 저장한다는 것은 결국 국제간의 핵폐기물 저장에 관한 관례에도 정면적으로도 배치되는 것이었다.

그러나 이러한 사실을 가치분 사건으로 법률화하기 위해서는 상당한 시간이 필요했다. 왜냐하면 우리 대한민국 국민이 과연 대만법원에 소송을 제기할 당사자 자격이 있느냐 하는 것과, 과연 어떤 논리로 대만전력공사와 북한 간의 핵폐기물 이전을 금지시킬 수 있느냐 하는 것이 문제가 되었기 때문이다. 우리는 부랴부랴 대만법전을 입수해서 연구에 연구를 거듭했다. 연구 결과 대만민법 제767조에도 몰상청구권이 규정되어 있었다. 이 몰상청구권은 '부동산의 소유권에 기하여 그 부동산 소유권의 행사를 침해하는 자에 대한 방해·배제 또는 예방을 청구할 수 있도록' 규정되어 있었다. 이 규정은 우리 민법의 몰상청구권과 상당히 유사한 조항이기도 했다. 마침내 이 조항을 찾아서 대한민국 내에 우리가 가지고 있는 부

동산의 소유권 행사가, 만약 핵폐기물이 이전되어 저장시설 미비로 방사능 오염이 되는 경우에 있어서는 본질적으로 침해당하기 때문에 그러한 침해 행위의 예방을 구하고자 대만전력공사와 북한 사이에 핵폐기물을 이전하는 행위의 일체 중지를 요청하는 내용으로 신청서를 작성하였다.

그런데 대만법원에 제출할 서류였기 때문에 처음 만든 가처분신청서를 다시 중국어로 번역하지 않으면 안되었다. 환경단체 회원 중에서 중국어를 잘하는 중국어 교사를 구해서 그의 자원봉사로 마침내 가처분신청서를 중국어로 번역하는 데 성공하였다.

우리 환경단체 회원들은 상당히 흥분하고 고무되었다. 이 소장을 들고 대만법원에 가처분신청서를 제출하고 이를 기점으로 핵폐기물 반입 저지운동을 벌여나가면 되는 게 아닌가 하는 생각이 들었다.

2.

우리는 대만에 도착하자마자 한국 대표부에 최소한 연락을 하여야겠다는 생각을 하였다. 우리가 시민단체의 일원으로서 모두 자원봉사자로 구성되어 있지만, 그래도 한국 대표부에 연락을 해주는 것이 예의라고 생각했기 때문이다. 우리가 굳이 한국 대표부의 도움을 얻을 생각이었다면 아예 달리 행동을 했을 터였지만, 어쨌든 일단 외국에 간 이상 한국 시민의 일원으로서 한국 대표부에 입국신고 정도는 하여야 한다는 것 정도는 알고 있었다.

한국 대표부에서는 그간 녹색환경연합의 장총장이 대만 현지에서 핵폐기물 이전 반대시위를 한 것이 대만 언론과 대만 국민들의 여론을 극히 자극시켜, 대만인들은 이제 이 건을 단순한 핵폐기물 이전으로 생각하지 않고 오히려 정치적으로 반한감정을 극단적으로 노출하고 있다고 하였다. 대만사람들은 대한민

국이 중국과 수교를 하면서 수십년간 쌓아왔던 대만과의 우의를 한 마디 말도 없이 저버리는 배신행위를 했다고 생각하고 있다고 한다. 더구나 대만사람들은 6.25 당시 자기들은 하루 한 끼를 먹지 않고 그 쌀을 모아 대한민국을 지원하기 위해서 보내기도 하는 등 서로의 우의를 굳게 믿고 다짐을 했는데 한국정부가 단 한 마디 상의도 없이 대만과 국교를 단절한 만큼 대만사람들이 가지는 배신감은 상당히 컸으리라고 생각된다. 그런데 그 이후에 한국의 한 단체가 대만 현지에 가서 시위를 했으니 그것이 대만 사람들의 눈에는 주권 침해로 비쳐져 모욕감까지 느낀다는 것이었다. 그래서 한국대표부에서는 상당히 조심스럽게 우리의 신변 안전을 염려해주기까지 했다. 결국 우리 스스로 판단해서 행동할 수밖에 없는 상황이었다.

3.

우리가 비록 가처분신청서를 중국어로 번역, 작성해서 가지고 갔더라도 만약 대만법원에서 이를 접수 하여주지 않으면 그만일 것이라고 생각되었다. 단순히 생각하면 소장을 내는데 왜 접수를 해주지 않느냐고 반문할런지 모르겠지만, 대한민국 국민이 외국 법원에 대한민국 국민의 자격으로 소장을 내기는 이 건이 아마 대만에서도 최초일 수도 있을 것이었다. 그렇기 때문에 만약 법원에서 문전박대를 당한다면 우리 목적의 반도 달성할 수 없게 되어버리고 말 것이었다.

그래서 하는 수 없이 현지 변호인의 도움을 받아 그를 소송대리인으로 하여 소장을 접수하기로 하였다. 그렇게 한다면 그 소장 접수가 거부될 리 없다고 생각했기 때문이었다. 그러나 과연 반한 분위기가 고조되어 있는 대만에서 반민족주의자라는 낙인이 찍혀가면서까지 우리들을 소송대리해줄 변호사가 있을

까 하는 의문이 들었다. 이는 마치 일본사람들이 한국전력공사를 상대로 소송을 하는데 한국인 변호사가 일본사람들의 소송대리를 해주는 것처럼 상당히 거북할 것라 생각되었다. 하지만 어느 나라에서고 인권이나 기타 사회정의의 위해서 자기 개인을 기꺼이 희생할 수 있는 사람들은 몇 사람쯤 있는 법이었다. 대만에서 인권운동을 하고 있는 구황천 변호사가 흔쾌히 이 사건을 맡아주겠다고 했다. 더구나 그는 무료 변론까지도 자원해주었다.

우리는 구변호사를 만나기 전까지만 해도 일이 어찌 않으면 우리가 직접 소장을 들고 대만법원에 찾아가서 접수시키는 방법을 강구했었다. 그러나 그것은 상당히 무모한 일이었고 실패의 가능성이 클 것이었다. 왜냐하면 대만법원에서는 법원이 발행하는 소정의 양식을 사용하지 않으면 가처분신청서의 접수조차 받아주지 않는다고 하기 때문이다.

4.

구황천 변호사를 우리에게 소개해준 사람은 대만의 환경단체 회원인 여성 환경운동가였다. 이 분은 대만의 핵폐기물 저장 시설인 난위도의 핵시설을 대만 TV기자가 촬영보도할 당시에 대만의 우익단체 회장이라는 사람으로부터 폭행을 당하면서도 소신을 굽히지 않았던 강심장의 여인이기도 했다.

그런데 이 분이 우리들에게 대만 핵폐기물 이전 반대 기자회견과 핵폐기물 이전에 대한 이전 금지 가처분신청을 법원에 접수하기 이전에 먼저 묘지 한 곳을 참배하여야 한다고 말했다. 우리는 처음에 그 묘지가 대만의 국민묘지쯤 되는 것으로 잘못 인식하고 있었다. 그런데 알이본 결과 그 묘지는 다음아니라 장개석 정부에 대항하다가 사망했던 대만 본토인들이 묻혀 있는 2.8 묘지였다. 그것을 알게 된 이상 신중하게

처신하지 않으면 안되었다. 우리는 대만 핵폐기물을 북한에 이전하는 것을 저지하기 위해서 간 것이지만 대만 내의 어떤 사상적 모임과 교류를 갖기 위해서 간 것은 아니었기 때문이다. 우리는 물론 어느 단체와도 대화를 하여야 하겠지만, 그래도 대만 내부에서 중도적이고 온건한 그룹들과 진지한 대화를 하는 것이 우리 국가 이익에도 도움이 된다고 생각하고 있었다. 그런데 그 여성운동가는 만약 우리가 2.8 대만인 묘지를 참배하지 않는다면 그 다음의 일정에 대해서는 협조해줄 수 없다는 듯한 태도를 취해왔다.

우리 일행은 심사숙고했다. 우리가 만약 대만 내의 현지 시민단체나 환경단체와 원만한 협조관계를 이루지 못하면 우리의 대만 방문 목적을 전혀 달성할 수 없을 것이었다. 그러나 그렇다고 해서 마냥 그들이 하자는 대로 할 수만은 없었다. 우리가 대한민국의 한 시민에 불과하지만 한편으로는 한국 전체 시민의 상징성을 띠고 있다고 볼 수도 있기 때문이었다. 그래서 대만 내의 일부 집단의 생각에 편향되어서는 안된다고 생각했다.

우리는 그녀에게 완곡하게 우리의 입장을 전달했다. '우리는 북한이 핵폐기물 저장을 할 수 있는 시설 능력과 의사도 없고 충분한 저장 기술 자체가 축적되어 있지 않다고 생각하기 때문에, 핵폐기물 반입을 저지하지 않으면 한반도와 그 주변국가의 환경과 안전 보장이 위협받는 중요한 일이라고 생각한다. 그래서 인종과 민족, 국가를 초월하여 이 문제를 해결하기 위해서 왔는데 당신들이 주장하는 바와 같이 2.8 대만인 묘소를 참배하게 된다면 이는 우리가 대만정부와 불필요한 마찰을 빚게 될 수도 있다고 생각하기 때문에 참배할 수 없다'고. 다행히도 그녀는 더 이상 우리에게 주장을 굽히라고 요구하지 않고, 대만 내에서 인권운동을 하는 구황천 변호사를 소개해주었다.

구변호사는 우리들에게 무료 변론까지도 해준다고 하였으나, 명색이 변호사인 나로서는 그가 소송수행

을 하는 데 비용이 든다는 것을 인정치 않을 수 없었다. 나도 무료변론을 많이 하여와서 그것이 말이 무료 변호이지 실제로는 변호사의 돈을 써서 하는 변론이라는 사정을 잘 알기 때문에 그에게 출혈을 강요할 수는 없었다. 그래서 우리 시민단체 회원들은 몇백불의 돈을 건어서 그에게 최소한의 비용으로 지급했고 그는 그것을 흔쾌히 받아들였다. 그 비용이 과연 어느 정도 소요될런지는 알 수 없는 일이었으나 그것이 우리가 그에게 해줄 수 있는 최선의 방법이었다고 생각된다. 그는 밤을 새워서라도 소장 초안을 작성해서 다음날 아침 접수시켜주겠다고 했다.

가처분신청서 접수 전날 저녁, 우리는 타이페이의 한 여관방에서 컵라면을 끓여 먹으면서 다음날 있을 대만 환경단체들이 주선해준 대만언론과의 인터뷰 문제를 상의했다. 토의 결과 급급적 대만 국민들에게 반한 감정을 불러일으키지 않는 범위 내에서 북한의 핵폐기물 이전 자체가 국제 관례에 어긋나고 한반도에 중대한 환경적 파괴행위를 도출할 수 있다는 점을 널리 알리자는 데 의견이 모아졌다. 그와 함께 자국에서 생산된 핵폐기물을 타국으로 이전하는 것이 얼마나 무책임하고 위험한 일이며, 또 북한은 핵폐기물을 저장, 수용할 수 있는 능력과 의사가 전혀 결여되어 있다는 것을 그들에게 인식시키고자 하였다.

가처분신청서를 접수시키는 날 아침 우리는 대만에 있는 친환경적인 언론들과 인터뷰를 했다. 우리는 그들에게 대한민국의 지형적 조건과 북한의 경제적 실상, 핵폐기물의 타국 이전의 무책임성과 위험성에 대해서 강조를 했고, 그들은 우리가 주장하는 바를 이해하려고 애를 쓰는 것 같았다. 어느 국가나 민족이라도 이치에 닿게 설득력 있는 말을 하면 다 이해를 하는 것이 아닌가 하는 생각도 들었다.

가처분신청서를 대만법원에 직접 우리 손으로 접수하고 나오자마자 나는 재판관에게 바로 귀국하

지 않으면 안되었다. 그래서 택시를 타고 공항으로 빠져나가는데 타이페이 중앙대로 한가운데서 수많은 사람들이 시위를 하고 있는 것이 보였다. 어느 지역에 쓰레기처리장을 건설하는 것을 반대하는 그 지역 주민들의 시위였다. 우리나라나 대만이나 쓰레기장 건설을 찬성하는 주민이 어디 있겠는가? 자본주의 발달 단계가 유사한 나라일수록 비슷한 문제로 고민하는지도 모른다.

5.

이번에 인권영화제에서 문제가 된 <레드헌트>는 제주도의 4.3 사건을 주제로 한 영화라는 기사를 본 나는, 대만인 여성 환경운동가가 우리 시민단체 회원들에게 2.8 대만인 묘지를 꼭 참배하라고 요청한 말이 생각났다. 대만에서도 장개석 국민당군이 진주하면서 그에 대항하던 대만 본토인들이 많이 희생을 당했다는 것이고 그 희생된 대만인들이 묻혀 있는 곳이 바로 2.8 묘지라는 것이다. 그렇다면 제주도의 4.3 사건과 2.8 묘지 사이에는 상당히 유사한 점이 있을런지도 모른다.

이념과 민족도 중요하기는 하다. 그러나 자기의 땅을 지키기 위한 섬주민들의 권리 자체도 본질적인 부분은 보호되어야 하는 것이 아닌가라는 생각도 든다. 우리는 냉전시대에 살면서 너무 이념에 종속되어왔지 않았는가 하는 생각을 가져본다.

그러나 보다 중요한 것은 인간이라고 생각된다. 이미 죽어간 많은 인간들이 추구했던 그들의 휴머니즘, 그리고 그들이 지향했던 자유롭고 평등한 사회에서 우리가 현실의 인간에게서는 보지 못하는 많은 가르침을 받을 수 있다고 본다.

이제 냉전논리는 종식되어야 한다. 더이상 자본주의니 공산주의니 하는 등등이 우리가 과거사를 사실

대로 밝히는 일에 장애가 되어서는 안된다고 생각된다. 어떻게 또 대만과 우리나라에 유사한 사건이 있었을까. 그들과 우리는 또하나 역사의 비극을 공유한 것이다.

6.

우리가 가치분신청서를 접수하고 귀국한 지 약 일주일 정도 후에 구변호사 사무실에서 연락이 왔다. 대만 타이페이지방법원 민사부에서 우리가 신청했던 가치분신청서를 각하한다는 내용의 결정이 있었다고 했다. 그 첫번째 이유는 대만민법 532조 제1항의 부동산 소유권에 기한 방해 예방 청구는 금전 청구 이외의 청구를 보전하기 위한 방법이어야 하는데 우리가 청구한 것은 생존·생명·건강 등 인격권과 재산·환경권 등의 침해를 이유로 한 손해배상 청구 채권이기 때문에 이는 532조 제1항에 해당하는 물권적 청구권에 해당되지 않는다는 것이었다. 그러나 여기에는 타이페이법원이 우리의 주장을 잘 살피지 못한 점이 있다. 우리는 부동산 소유권에 기하여 그 방해 예방을 구하는 것이니 만큼 결코 채권적 청구권이 아닌 것이다. 이 점은 타이페이법원이 오판을 한 것이다.

또한 타이페이법원은 결정 이유에서 가치분은 잠정적 상태의 권리 구제를 할 필요가 있는 경우에 인정되는 것인데, 이는 계속적 채권 관계에서 그 손해를 방지하기 위해 미리 예방청구로서만 의미가 있는 것으로서, 우리들이 청구한 권리는 계속적 권리 관계에 의한 침해행위가 아니기 때문에 이는 피보전 권리가 없다고 하였다. 그러나 이 역시 가치분의 법리를 잘못 이해한 것이었다. 왜냐하면 만약 핵폐기물이 이전되어 잘못 보관되는 경우에 차후 발생된 침해상태는 계속적인 침해행위가 있을 수 있기 때문에 이는

결코 현재 상태만을 판단해서는 안되는 것이다.

또한 타이페이법원은 우리가 주장한 증거만으로는 우리의 건강·생명 등 재산권과 환경권 등의 침해를 인정할 아무런 자료가 없다는 이유로 우리의 청구를 기각하였다. 그러나 과연 한반도에 거주하는 한국 국민들에게 핵폐기물이 잘못 이전되는 경우 발생할 손해가 있는지 없는지에 대하여는 심리기일을 열든지 변론기일을 열든지 해서 이를 심리했어야 마땅한 것이었다. 그런데, 이러한 심리 없이 막바로 우리가 낸 가치분신청서만을 보고 기각한 것은 심리 미진사유에 해당하는 것이 아닌가 생각된다.

우리는 즉시 항고장을 제출하기로 하고 구변호사에게 항고장을 접수하여줄 것을 요청했다. 물론 우리는 이 항고가 그대로 받아들여지리라고 생각하지는 않았다. 그러나 이러한 시도를 함으로써 핵폐기물 이전이 한반도에 얼마나 중요한 영향을 미치는지, 또 한반도에 거주하는 대한민국 국민들이 핵폐기물로부터 유출되는 방사능에 노출될 위험성이 얼마나 큰지를 대만 내에 알릴 수 있으리라 생각했다.

세계가 하나로 되는 추세이다. 그렇다면 앞으로 각국의 국민들 사이에 사법상의 문제가 법적 분쟁으로 비화되는 경우도 많을 것이다. 비록 실패한 시도지만 이러한 시도를 하여봄으로써 타국의 법원으로부터 우리의 법원이 멀리 있지 않다는 의식을 가져보고, 그들과 인적 교류를 함으로써 진정 하나로 된 세계화의 구성원이라는 의식을 갖는 것이 아닌가 생각된다.

7.

이러한 관점에서 본다면 민족과 이념보다는 실질적 인간의 권리가 중요해보인다. 4.3사건에 대해서도 과연 어떠한 이유로 수많은 사람들의 인권이 침해되었는지가 낱알이 밝혀지고 그에 대한 역사적 판단이

행해져야만 한다. 그래야만 우리는 다시 불행한 사태를 재연시키지 않을 것이기 때문이다.

대만 내에서도 장개석 정부로부터 인권유린을 당한 대만 현지인들의 인권 문제가 거론되고 있다고 한다. 그와 함께 2.8 묘지에 대한 대만인들의 추모의 정도 역시 마찬가지로 높아지리라고 생각된다. 대만정부가 중국 본토에 대해서 소유권을 주장할 권리가 있다면 역시 대만 본토인들이 대만정부에 대해서 가지는 소유권 주장도 본질적으로 말할지는 못할 것이다.

누구나 가지고 있는 인간의 기본적 권리는 어느 국가든 어느 단체든 이를 본질적으로 침해할 수는 없기 때문이다.

유니온 슝 협정에 따른 해고에 있어서 조합 탈퇴가 무효인 경우 해고의 효력과 임금지급의무

정재성

대상판결: 부산지방법원 1996. 7. 3. 선고 95가합 15707

1. 서론

노동조합 및 노동관계조정법 제81조 제2호(구 노동조합법 제39조 제2호)는 근로자가 특정한 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위를 부당노동행위로 규정하여 금하되, "노동조합이 당해 사업장에 종사하는 근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있을 때에는 근로자가 그 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 단체협약의 체결은 예외로 하며, 이 경우 사용자는 근로자가 당해 노동조합에서 제명된 것을 이유로 신분상 불이익한 행위를 할 수 없다"고 규정하고 있다. 이로써 현행법은 유니온 슝 협정을 제한된 범위에서 인정하고 있는 셈이다.

그런데 이러한 유니온 슝 협정이 있는 사업장에서 근로자가 당해 노동조합을 탈퇴하였다는 이유로 사용자가 그 근로자를 해고하였으나 그 탈퇴가 효력이 없을 경우 그 해고의 효력은 어떻게 될 것인가? 나아가 그 해고가 무효라고 할 경우 해고기간중의 임금을 사용자에게 청구할 권리가 있는지 등의 문제는 간

단한 것만은 아니다. 왜냐하면 이 경우 사용자에게 어떠한 귀책사유도 없지 않은가 하는 의문이 들 수 있기 때문이다. 여기서는 이러한 점을 살펴보고자 한다.

그 이외의 근본적인 의문점으로 유니온 슝 협정이 소극적 단결권 또는 단결선택의 자유를 침해하여 무효인지 여부에 관해 다툼이 있으나 여기서는 이 점에 대하여는 언급하지 않기로 한다.

2. 판결의 요지

가. 사실관계

원고는 1992. 11. 28. 피고 전국택시노동조합연맹부산시지역택시노동조합(이하 '피고조합'이라 한다) 동신운수 분회의 사업장인 피고 동신운수주식회사(이하 '피고회사'라 한다)에 입사함과 동시에 피고 회사의 단체협약 제2조 제2호에 따라 피고조합의 조합원이 되었다. 피고회사의 단체협약 제2조 제2호는 종업원의 3분의 2가 노동조합에 가입하였을 때는 모

든 종업원은 자동적으로 조합원이 된다고 규정하고 있고, 같은 조 제3호는 회사는 종업원이 노동조합 가입을 거부하거나 탈퇴할 때에는 즉시 해고하여야 한다고 규정하여 이른바 유니온 숍(union shop)협정을 두고 있다.

원고를 비롯한 피고조합 동신운수 분회 조합원 608명은 1994. 8. 22.과 같은해 9. 15. 등 몇 차례에 걸쳐 위 동신운수 분회장에게 분회 임시총회의 소집을 요구하였으나 정당한 이유 없이 거절당하자 이에 대한 불만의 의사표시와 함께 임시총회 개최의 압력 수단으로서 같은해 8. 말경부터 노조탈퇴서를 작성하여 동료조합원인 소외 이종석, 이삼우에게 보관시켜 두었다. 그런데, 위 소외인들이 같은 해 9. 19. 임의로 위 608명의 노조탈퇴서를 위 동신운수 분회에 제출하였고, 위 동신운수 분회는 같은 해 23. 위 노조탈퇴서를 피고조합에 일괄 제출하였다. 피고조합은 같은 달 26. 위 608명의 노조탈퇴서 중 원고와 소외 문영민, 송영옥 등 3인의 노조탈퇴서만 선별수리하고, 나머지 노조탈퇴서는 반려 또는 폐기처분한 다음, 피고회사에게 위 3인이 피고조합을 탈퇴하였으니 위 단체협약 제2조 제3호를 적용하여 위 3인을 즉시 해고 해줄 것을 요구하였다. 이에 따라 피고회사는 위 단체협약에 따라 같은 달 29. 위 문영민, 송영옥을, 같은 해 10. 5. 원고를 각 해고하였다. 이 사건 해고 당시 피고회사의 종업원수는 약 820명이었으며, 노동조합원수는 약 800명이었다.

위 이종석, 이삼우는 위 608명의 노조탈퇴서를 보관하고 있던 중 조합원들에게 개별적으로 노조탈퇴 의사 유무를 확인하지 않고 임의로 위 동신운수 분회에 위 노조탈퇴서를 제출하였다가 원고로부터 항의를 받았다. 원고가 1994. 9. 23. 위 동신운수 분회 사무실로 찾아가 분회장인 위 천봉실에게 원고의 노조탈퇴서를 돌려달라고 하였으나, 위 천봉실은 위 노조탈퇴서가 봉해져 있다는 등의 이유를 들어 원고의 노

조탈퇴서만 돌려줄 수는 없다고 거절하면서, 다음날 피고조합으로 위 608명의 노조탈퇴서를 보낼 것이니 피고조합에 가서 원고의 노조탈퇴서를 돌려받으라고 말하였다. 원고는 같은날 피고조합 사무실에 찾아가 노조탈퇴의사를 철회하였음을 재차 통보하고 노조탈퇴서를 돌려달라고 요구하였으나 피고조합은 이를 거부한 사실을 각 인정할 수 있다.

나. 판단

위 인정사실에 의하면 원고는, 피고조합이 원고의 노조탈퇴서를 수리하기 전에 노조탈퇴 의사를 철회하였다고 할 것인데, 그럼에도 불구하고 피고조합이 위 노조탈퇴서를 제출한 608명 중 원고와 위 문영민, 송영옥에 대해서만 노조탈퇴서를 선별수리하고 나머지에 대하여는 이를 반려하여 조합원의 자격을 유지하게 한 채, 피고회사에게 원고의 해고를 요구한 것은 노조 자체가 단결권의 정신을 저버리고 실질상 제명과 같은 효과를 발생시킨 것으로서, 노동조합법 제39조 제2호 단서에 위반될 뿐만 아니라 유니온 숍 협정에 기한 해고의 목적범위를 일탈하게 하는 것이고, 또한 위 노조탈퇴서를 제출한 나머지 605명과의 형평에도 반한다 할 것이므로(대법원 1995. 2. 28. 선고 94다 15363 판결 참조), 피고조합의 원고에 대한 노조탈퇴서 수리는 무효라 할 것이다.

그렇다면, 원고는 여전히 피고조합의 조합원의 지위에 있다 할 것이고, 피고회사가 1994. 10. 5. 피고조합 탈퇴를 이유로 원고에 대하여 한 해고는 무효라고 할 것이며, 피고들이 이를 닦고 있는 이상 원고에게는 그 확인의 이익도 있다고 인정된다.

앞서 본 바와 같이 피고회사가 원고에 대하여 한 위 해고가 무효이므로 특별한 사정이 없는 한, 원고와 피고회사 사이의 근로관계는 현재까지 유효하게 존속한다고 할 것이고, 피고회사가 위 해고의 유효를

주장하면서 위 해고 후 현재까지 원고의 취업을 거절하여오고 있는 사실을 인정할 수 있는바, 이러한 경우 원고와 피고회사 사이의 근로관계에 따른 원고의 근로의무는 피고회사의 수령지체로 인하여 시일이 경과됨과 동시에 이행할 수 없게 된 것이므로 원고는 민법 제538조의 규정에 의하여 피고회사의 반대급부 의무인 임금의 지급을 구할 수 있다고 할 것이다.

3. 유니온 숍 협정의 적용대상과 효과

어떠한 경우에 근로자가 유니온 숍 조항에 따라 해고될 수 있는 것인가에 관하여 다툼이 있을 수 있다.

이에 대하여는 이미 고태관 변호사가 『이달의 민법』 97년 6월호(통권 제9호)에 『유니온 숍 협정에 기한 해고』라는 제목으로 대법원 1996. 10. 29. 선고 96다 28899 판결의 평석을 통하여 자세히 언급한 바 있으므로 그를 참작하기로 하고 여기서는 생략한다.

필자는 본 대상 판결과 같이 실제로는 노조탈퇴의사 없이 노조탈퇴서를 동료 근로자에게 맡겨두었고 위 탈퇴서가 본인의 의사와 무관하게 제출되었으며 제출 직후 탈퇴가 처리되기 전에 탈퇴 철회 의사를 밝힌 경우에는 탈퇴의 효력이 없다고 보아야 하며 따라서 이러한 경우에는 탈퇴의 효력이 생기지 않다는 원심의 판단에 찬동한다.

4. 해고의 효력

가. 노동조합 탈퇴 또는 가입 거부 효력이 없어 당해 노동조합원으로서의 자격을 여전히 가지고 있는 경우 그 해고를 무효로 볼 것인가에 관하여 먼저 살펴보기로 하자.

이에 관하여 우리나라에서는 본격적으로 논의된

바 없고, 일본의 경우 판례의 변천이 있었고 학설도 나뉘어 있으므로 그에 관하여 살펴보기로 한다(일본은 우리 노동조합 및 노동관계조정법 제81조 제2호 단서규정이 없어 주로 제명의 효력과 관련되어 있다).

(1) 무효설(견련설)

초기 판례의 입장이자 1995. 4. 25. 일본 최고재판소 판결 이후 이 견해로 통일되었다고 볼 수 있다.

“노동자가 노동조합의 조합원인 자격을 취득하지 않거나 또는 이를 잃은 경우에 사용자로 하여금 당해 노동자와의 고용관계를 종료시키게 함으로써 간접적으로 노동조합 조직의 확대 강화를 꾀하는 제도이므로 이러한 제도의 정당한 기능을 인정할 수 있는 한도에서만 그 효력을 인정할 수 있기 때문에 유니온 숍 협정에 기하여 사용자가 노동조합에 대하여 해고 의무를 부담하는 것은 당해 노동자가 정당한 이유없이 노동조합에 가입하지 않기 위해 조합원 자격을 취득하지 않거나 또는 노동조합으로부터 유효하게 탈퇴 또는 제명되어 조합원 자격을 상실한 경우에 한정되고 제명이 무효인 경우에는 사용자는 해고의무를 부담하지 않는다고 해석하여야 할 것이다. 그런데 노동조합으로부터 제명된 노동자에 대하여 유니온 숍 협정에 기하여 노동조합에 대한 의무를 이행하기 위하여 사용자가 행한 해고는 유니온 숍 협정에 의해 사용자에게 해고의무가 발생한 경우에 한하여 객관적으로 합리적인 이유가 있는 사회 통념상 상당한 것으로 인정될 수 있고, 위 제명이 무효인 경우에는 위에서도 같이 해고의무가 생기지 않기 때문에 이러한 경우에는 객관적으로 합리적인 이유가 없어 사회적으로 상당한 것으로 인정될 수 없고 기타 해고의 합리성을 가지는 특별한 사유가 없는 한 해고권의 남용으로서 무효이다.”

주거권을 어떻게 보장하느냐의 문제인데 통상 공공 임대아파트가 지어지기까지 기이주단지지를 제공해달라는 요구가 중점이 됩니다. 한편 지역운동단체는 위와 같은 주민들과 함께 하면서 기이주단지가 확보되면 다시 주민들과 결합하여 각종 문화시설의 확보 기타 공동체의 조직을 위한 활동을 전개합니다. 현재 관악지역의 사회복지와 관련한 주요단체로는 관악주민연대, 사단법인 관악사회복지, 관악자활지원센터가 있는데 위 3개 단체는 복지문제와 관련한 활동의 특성이나 조직형식에 따라 분류될 뿐이고 실제의 사업내용과 목표는 동일하다고 할 수 있습니다.

* 위 3개 단체들의 특성은 구체적으로 어떻게 다른가요.

- 사단법인 관악사회복지는 지역의 사회복지사업을 위한 각종 지원활동을 조직화할 필요성에서 만들어졌습니다. 달동네가 해체된 이후 놀이방, 공부방, 마을회관, 공동작업장, 공동구판장, 청소년 독서실과 같은 각종 센터들이 없어지게 되어 새로운 활동공간을 확보할 필요성도 있었고, 지역운동을 매개로 복지사업을 확장해나갈 목적으로 만든 것이죠. 공부방과 같은 센터의 운영을 위탁경영하기도 하고 지역 사회복지 종사자를 모아 각종 토론회도 조직하며, 지역복지와 관련한 각종 정책대안을 만듭니다. 관악주민연대는 각종 센터의 느슨한 연계조직인데 3년 전 철거싸움시 비폭력적인 청원사업을 공동으로 전개한 것이 계기가 되었습니다. 각 동조직이 연합하고 있으며, 지자체가 활성화되면서 조례 제정을 청원하는 등 일정한 정치적 성과도 거두고 있습니다. 그 외에 관악자활지원센터라는 조직이 분리되어 있는데 주로 봉제공장 운영, 청소용역 대행, 동네별 부업장 등을 만들고 관리하는 일을 합니다. 자활지원센터는 정부와의 매개역할도 합니다. 소위 생산적 복지라는 개념 하에 단순히 소득 이전 방식의 복지개념을 탈피하여

일거리를 중심으로 자립을 도와주는 방식이죠. 보건복지부에서도 이러한 요구를 받아들여 부분적으로 사업에 필요한 기초자본을 예산으로 지원함과 동시에 영업망 확보 등도 지원해주게 되었습니다. 처음 시범사업으로 관악구, 노원구, 인천, 대전, 성산지역 등이 선정되었는데 현재는 10여군데에 이르고 있습니다. 도시빈민들이 보통 고용불안의 문제를 동시에 안고 살아가기 마련이라서 대부분 일용직입니다. 이들을 조금만 도와주면 자립이 가능하죠. 협동조합 방식의 공동작업조직인 보금자리, 나래건설, 마포건설, 우리건설, 실과 바늘 등을 만들어 생계 안정을 도모하기도 했으나 그러한 과정에서 실패도 많았으므로 2, 3년 전부터 정부에 대해 자립기반시스템을 마련하는데 도움을 달라고 요구하게 되었습니다. 관악자활지원센터는 정부와 도시빈민을 연결하는 고리 역할을 하고 있죠.

* 향후 사업계획은 어떤가요.

- 지역자치운동의 구심이 되는 전형을 창출하는 것이 목표입니다. 일반적으로 지역운동에는 시민운동적 부분과 빈민운동적 부분 그리고 문화적 부분이 있고, 보수적인 측면에서는 소위 지역 유지들의 활동이 있습니다. 그 중에서 저희들은 소위 기층민중의 이익을 대변한다고 할 수 있죠. 향후 공공임대아파트를 중심으로 사업을 해나갈 생각인데 지역공통의 문제점을 주체적으로 해결해내기 위해 공동체 성원간 연대의식을 고양하고 주민 중에서 주체적인 리더를 발굴해내는 일이 중요합니다. 그 외에 의회 진출운동도 할 생각이고 장기적으로 구청장도 배출해내는 것을 목표로 하고 있습니다. 다만 아직 주민들의 정치참여의식 수준이 낮아 시민운동단체에서 하는 바와 같은 의정지기단 활동등은 하지 못하고 있습니다.

* 활동의 보람이나 의미를 찾는다면요.

- 주민들이 특정한 사안을 매개로 하여 참여하는 과정에서 주체적으로 변화해나가는 것을 보면서 보람을 느낍니다. 이것이 바로 민중의 각성이구나 하는 느낌을 갖게 되죠. 소위 배우지 못하고 돈없고 뺨없는 사람들이 주체적이고 자립적인 공동체의 성원으로 당당하게 서는 것을 보면서 미래에 대해 희망을 갖게 됩니다. 일반적으로 빈민들은 품성이 거칠고 조그만 이해관계에도 매우 민감한 특성을 갖는데 위와 같은 과정에서 상호협력하는 방식이나 자기희생의 가치관 등을 키워가게 되죠.

* 특히 기억에 남은 일이 있다면 소개해주시죠.

- 1996. 6. 14.부터 8. 30.까지 3개월 가까이 철거민 5~6명과 함께 천막농성을 했던 일이 있었습니다. 봉천2동 지역에서 마지막으로 남은 몇 가구였는데 철거공사 현장에서 천막을 치고 저희 단체 사람들이 철거민들과 함께 농성을 했죠. 당시 농성장으로 많은 비슷한 처지의 철거민들이 찾아와 격려해주었는데 가난한 사람들과 함께 하면서 일종의 인간적 동지애를 느끼게 되더라고요. 그리고 비슷한 처지에 있는 사람들의 연대의식도 보았어요. 이것이 진정으로 이 땅에서 살아가는 사람들의 삶이구나 하는 생생한 느낌을 받았습니다. 비록 당시 요구했던 기이주단지 입주 요구는 따내지 못했지만요. 봉천9동 공동체 기획단장으로 계신 분은 화물차를 끌고 다니면서 장사하시는 분인데 지금은 자식들도 어려운 사람과 함께 하는 활동가로 키우고 싶다고 하실 정도로 주민들의 변화의 폭이 대단히 큼니다. 그런 것들을 생생하게 느끼며 살아가는 것이 보람이라면 보람이라고 할 수 있죠.

* 단체의 활동가들은 어떤 분들입니까.

- 대학시절에 빈민활동에 관심이 있었던 사람들이 있고, 최근 들어서는 사회복지학과 출신들이 많습니

다. 대부분 끝까지 주민들과 함께 살면서 사회복지운동에 전념할 각오를 하고 있습니다. 시민운동단체 간 사들에 비해서도 보수가 열악하지만 어려운 가운데서도 열심히들 하고 있습니다.

* 우리나라의 사회복지 관련 제도나 정책에 대해 현장에서 부딪치는 문제점을 지적해주신다면...

- 우선 가장 기본적으로 느끼는 것은 예산 지원의 부족입니다. 이 문제는 더 이상 언급할 필요도 없겠지요. 그러나 그나마 예산 집행이 비효율적으로 이루어지고 있는 것도 문제입니다. 예를 들면 구청의 경우 보통 예산 집행이 노인복지, 가정복지, 종합사회복지관 등에 주로 배정되는데 예산이 형식적으로 집행되고 실질적으로 어려운 사람들에게 골고루 혜택이 미치지 않는 경우가 많습니다. 가장 큰 원인은 담당공무원들의 행정편의주의 또는 탁상행정에 있는 것 같습니다. 관악청소년회관의 경우 100억원을 들여 건물을 지어놓았지만 그 내막을 들여다보면 어려운 가정의 청소년들을 대상으로 한 복지프로그램은 거의 없이 값싼 학원으로 활용되는 정도입니다. 자연히 이를 이용하는 청소년도 없고 예산만 낭비하고 있는 것이죠. 구청에서는 운영을 위탁하는데 감사도 제대로 하지 않습니다. 수탁자는 사회복지에 대해서는 문외한인 사람들이고 수익사업적 운영을 하고 있습니다. 또한 구청별로 복지관이 건립되어 있는데 원래 국고지원 40%, 지자체 지원 40%, 법인전입금 20%로 운영되어야 함에도 수탁법인이 돈을 안내는 경우가 많습니다. 그리고는 지원금으로는 겨우 인건비밖에 안되어 우리는 다른 일은 못한다고 발뺌합니다. 종교관련 법인들은 사회복지프로그램보다는 선교에 더 신경을 쓰는 경우도 많구요. 만약 정말로 사회복지에 관심을 갖고 성의를 다하여 운영할 수 있는 사람들이 운영한다면 복지관만 하더라도 지금의 예산 지원으로 많은 일을 할 수 있습니다.

* 김경환씨는 어떻게 해서 이 일에 뛰어들게 되었
나오.

- 제가 상도동 지역에 살면서 노량진에서 상도동
국사봉에 이르기까지 마을버스 운전기사를 2년쯤 했
습니다. 상도동과 봉천동 경계지역은 소위 달동네였
는데 마을버스 기사를 하면서 자주 만나게 되다보니
그 곳 지역 주민들과 친해졌습니다. 나중에는 어느
집의 손가락 숫자까지 알 수 있을 정도로 그들의 생
활 실상에 대해 자세히 알게 되더군요. 그래서 지역
문제에 대해 관심을 갖게 된 것이 계기가 되어 관악
사회복지와 함께 하게 되었습니다.

* 민변에 대해 바라는 말씀 한 마디.

- 법률상담도 하는데 주로 임대차가 가장 많습니
다. 변호사들의 도움이 많이 필요하죠. 전문가가 구
체적인 현장과 연계를 맺고 현장주민과 결합해서 일
을 함께 찾으면 좋겠다는 생각을 많이 합니다. 얼마
전에 인의협과 연계해서 소년소녀 가장 상대로 주치
의제도를 도입했습니다. 앞으로 이것을 확대해서 불
우청소년 후견인제도로 발전시킬 계획입니다. 법조
인들도 지역조례제정사업이나 지역정책대안개발과
관련해서 많은 도움을 줄 수 있습니다. 변호사들이
전국적이고 정치적인 일이나 시민단체에서 일하는
것도 좋지만 지역과 연관을 가지고 활동할 필요도 있
습니다. 도움을 바랍니다.

민변, 연구의 대상(?)

김 봉 석(연수원 19기)

*

나는 김영삼 대통령보다는 김대중씨를 먼저 알았던 것 같다.

그때 우리집은 동네의 조그만 사거리에 있었고

우리집 담벼락에는 때만 되면 반공포스터나 표어가 붙기도 하고

쥐잡는 날이라는 공고도 붙어 마치 동네의 게시판 같았다.

그때가 대통령 선거때였다.

우리 집 담벼락에는 어김없이 대통령 후보들의 사진들이 붙었다.

기호 1번은 우리들의 영웅이었던 박정희 대통령이었는데

구호는, 내 기억에, "밝고 명량한 내일을 건설합시다"였다.

그리고 기호 2번이 김대중씨였는데 구호는 살벌하게도

"십년세라 썩은 정치, 못살겠다 갈아보자"였다.

나는 그때 김대중씨는 대통령이 되어서는 안될 사람이라고 생각했다.

『세계10대대통령전기집』에 나오는 박정희 대통령을 욕하는

나쁜 사람이었기 때문이다.

지금은 외무부에서 근무하는 바로 아래 동생은

당시 기호 7번의 김철 후보를 좋아했다.

이유는 단지 그 후보가 제일 잘생기고 이름이 멋있다는 것이었다.

나는 지금 당시 동생이 대단한 정치적 혜안을 가지고 있었다고 생각한다.

우리나라 대통령은 그렇게 뽑는 것이 가장 마음 편할 것 같다.

*

1987년 1월, 박종철군이 죽었다.

그로부터 6월 항쟁까지 박종철군의 죽음과 5공에 대한 국민의 저항은 사시공부의 가장 큰 부담
이었고 장애였다. 그때 난 민변을 처음 알았던 것 같다. 그때 민변의 정치적 소신과 행동은 참으로
부러웠고 존경스러웠다. 그래 변호사가 할 일은 그거야 싶었다.

사법연수원에 다닐 때 정치적인 식견을 가진 듯이 이야기하고 행동하는 동기들이 있었다. 변호사가 된 이후 그들이 민변을 이야기하고 들어올 것을 권하였다.

자신이 없었다. 권력에 저항할 용기도 없었지만 정치권력과 사회에 대한 공부가 전혀 없었다. 중학교때 김기팔의 『제1공화국야사』 8권을 다 읽었고 고등학교때 『해방전후사의 인식』을 여러 번 읽었기에 친구들에게 이승만과 박정희를 욕하고 여운형과 조봉암을 이야기하였지만 그 이후엔 마르크스, 엥겔스도 읽지 않았고 NL이니 PD니 하는 것이 무엇인지도 몰랐다.

당시 내게 민변이란 최소한 유물론 정도는 읽어야 하고 데모로 파출소에라도 한번쯤은 갔다 와야만 가입할 수 있는 단체인 줄 알았다.

그래서 나의 대답은 항상 “준비가 덜 되었다”는 것이었다.

연수원 동기이자 대학 동기인 변호사가 몇 년 뜸하더니 또다시 민변을 이야기하였다. 그런데 좀 달랐다. 정치이야기를 하지 않았고 환경문제와 저작권을 이야기하고 언론을 이야기하였다. 민변에서 출간하는 책이 『인권보고서』만 있는 게 아니라고 하였다.

그리고 이번엔 나도 달랐다. 무엇인가 공부해보고 싶었다.

민변을 공부해보고 싶기도 하고 민변에서 하는 일을 공부해보고 싶기도 하였다. 사건이 별로 없어서 시간적인 여유가 생긴 것도 하나의 원인이 되긴 했을 것 같다. 지난 10년 동안 정치적 결사처럼 보였던 민변이 연구의 대상으로 바뀌는 것 같았다.

*

지금의 마음은 백지다.

무엇을 그려야 하는 지도 모르고 무엇을 그릴 수 있을 지도 모른다.

그런데 그려본 적도 없는 그림을 그리라고 하면 어떻게 하나 하는 두려움이 생긴다. 설마 데생도 못하는 놈에게 피카소를 닮으라는 말은 안하겠지 하는 젊잖은 배짱을 가져본다.

변호사의 하루

이 종 필(연수원 23기)

어느 날과 다름없이 아침에 일어나 세수하고, 밥먹고, 차에 올라탄다. 짙은 골목길을 빠져나와 드디어 88올림픽도로. 오늘도 어김없이 차는 막힌다. 이리저리 그럴듯한 라디오 방송을 찾아 헤매다가 라디오는 꺼버리고, 대신 담배를 한 대 피워 문다.

‘가만 있자. 000 사건 기일 이번 주 금요일이니까, 늦어도 오늘까진 준비서면을 내야 되는데, 도대체 뭐라고 써야 하나? 연기해버릴까. 아냐 그건 지난번에도 연기한 건데.’

‘맞아. 000 접견도 가야지. 그새 합의가 되었을까? 합의가 돼야 할 텐데.’

‘누구하고 약속이 오늘인가? 내일인가?’

이런저런 생각이 끊임없이 오락가락한다. 그러다 보면, 어느새 사무실 주차장. 차에서 내려 희망찬 하루를 맞으러 사무실로 들어간다.

‘어라? 이게 뭐지. 집필의뢰서? 민변에 가입하시는 소감과 인사말씀을 원고지 10매 내외로 써 주십시오?! 아이고? 재판 늦겠다. 갔다 와서 보자.’

법정 도착 시간 오전 9시 반. 그래, 이 정도면 적어도 3착 이내에 들겠지 했는데. 아뿔싸, 이건 또 웬일인가. 오늘따라 재판이 밀렸는지 변호사석에 앉지도 못하고, 방청석 맨 앞줄에 앉아 차례를 기다린다.

열심히 차례를 기다리고 있으려니, 상대방 변호사가 와서 순서를 확인하고는 옆 재판을 먼저 끝내고 오겠다고 한다. 이제 변호사석으로 옮겨 앉고, 상대방 변호사가 올 때까지 신문을 보면서 기다린다.

드디어 상대방 변호사도 돌아오고, 내 차례.

“원고 소장 진술하고, 갑 몇호증부터 몇호증까지 제출, 피고 답변서 진술하고을 몇호증부터 몇호증까지 제출. 네, 입증하시지요.”

“증인으로 000 신청하겠습니다.”

“채택하겠습니다. 다음 기일은 몇월 몇일 오후 2시.”

1시간 가까이 기다려 약 3분만에 재판 하나 끝내고 나오니 오전 11시. 그리 나쁜 편은 아니다. 물론, 운수가 좋은 날은 재판 3건을 11시에 다 끝내고 나올 적도 있긴 하지만 말이다.

이제 밀린 사건 준비를 해야 하는데 천성이 게으른 탓에 기록을 안 보고 먼저 신문부터 펼쳐든다. 대충 신문도 보고, 기록을 펼쳐드는 순간, 전화가 온다.

“형, 약속 있어요? 없으면 점심이나 같이 하죠.”

어, 벌써 그렇게 됐다. 그래, 먹자고 하는 것인데 일단 밥이나 먹자.

점심 먹고 오면 또 오후 재판이 기다린다. 오늘은 다행히 증인이 없는 사건. 정확하게 2시에 맞춰

법정에 올라간다. 그리고는 1시 반이나 1시쯤 와서 순서를 기다리고 있었을 변호사님께 양해를 구하고, 먼저 사건을 진행한다.

“증인 000.”

“저, 죄송합니다만 증인이 지방에 출장간다고 해서 이번에 못 나왔습니다. 한 기일 연기해주시면 다음 기일엔 꼭 나오도록 하겠습니다.”

“그래요. 증인 000 불출석. 다음 기일은 몇월 몇일 오후 2시.”

오후 재판 끝내고 사무실로 돌아온 시간 오후 2시 반.

기록을 들추어보며, 준비서면을 하나 쓰니, 퇴근시간. 또 하루가 덧없이 흘러간 것이다. 이처럼 흘러간 하루 하루가 모여서 어느덧 1년이란 세월이 흘렀고.

가끔 동기들을 만날 때마다 인사말로 “재미있어요?”하고 물어보곤 한다. 그럼, 대부분의 사람들은 “그저 그렇지 뭐. 넌 재미있냐?”고 대답하곤 한다. 그런 대답을 들을 때마다 난 ‘아마 남들도 내가 위에서 장황하게 늘어놓은 것과 비슷한 생활을 반복하는 모양이구나. 그래 별로 새로운 것도 없고, 별로 신기할 것도 없는 생활의 반복에서 재미를 느낀다는 것 자체가 어쩔 불가능한 일일지도 모르지.’하고 생각하곤 한다. 그런데, ‘단조로운 일상의 반복’, 그것밖에 없다고 생각한다면 우리네 인생이 너무 서글프지 않은가?

한 후배 녀석이 생각난다. 그 녀석은 “재미있니?”란 예의 내 질문에 너무나 멋있는 대답을 주었기 때문이다.

“형, 그거 생각해봤어? 우리가 오늘 여기 이 자리에 앉기 위해 얼마나 많은 시간과 노력을 기울여야 했던가 하는 것 말야. 고시공부만 적어도 2년 이상, 거기에다 연수원 2년, 군대 3년, 무려 7년 이상을 기다려 이제야 겨우 내가 원하던 바로 그 자리에서 내가 하고 싶은 일을 할 수 있게 되었다는 거. 그래서, 난 그 생각을 하면, 아침에 출근하는 것이 너무도 즐거워. 이제 기다림의 세월은 끝나고, 내가 하고 싶은 일을 할 수 있게 되었으니까.”

그래, 그랬지. 난, 무엇을 바라고 그 7년여의 세월을 기다렸나?

민변에 가입하게 된 동기를 짧막하게 수필로 적어보았습니다. 다소 지루했다라도 양해 바랍니다. 저는 사법연수원 23기를 수료하고 이번에 민변에 가입하였습니다. 직접 찾아 뵙고 인사를 올리는 것이 도리인 줄로 아나, 먼저 글로써 인사를 드립니다. 저처럼 미력한 사람이 민변의 한 구성원으로 가입하는 것을 허락해주신 민변의 너그러움에 감사드리며, 여러 선배 변호사님들의 지도를 부탁드립니다.

◆
◆
◆
자료 및 성명서

편집자 주: 이 글은 민변과 장애우권익문제연구소 공동주최로 지난 10월 27일 오후 2시에 국회의원회관 소회의실에서 개최한 <장애인종합법 제정을 위한 공청회>의 발제문입니다.

장애인종합법(통합법) 제정 이유

권도용(한신대 재활학과 교수, 법제·개정위원회 위원장)

1. 현대장애인복지 형성 배경과 형태

가. 현대장애인복지의 형성 배경

제2차 세계대전 이후(1945년 이후) 약 30년간 미국, 영국, 스웨덴, 오스트리아 등 선진국들은 경증장애인을 위해서는 의료재활, 교육재활, 직업재활 중심의 사회적 자립정책을 실시해왔고, 중증장애인을 위해서는 의료 중심의 시설보호정책을 실시해왔다. 그 결과 경증장애인에 대한 사회적 자립은 기대될 수 있었으나, 그 당시의 장애인복지정책으로서 기대하기 어려웠던 중증장애인에 대한 사회적 자립이 1960년대 후반부터 선진국들의 사회문제로 대두되었다.

한편 1960년대는 선진국들에 의해서 Normalization 사상이 급속히 확대되었고, 이에 영향을 받아 장애인의 社會統合이 理念으로 정착되면서 현대장애인복지의 기본적 틀이 형성되기 시작한 시기였다.

따라서 종래의 의료재활, 교육재활, 직업재활 등을 중심으로 했던 경증장애인에 대한 자립정책과 중증장애인을 위한 시설보호정책을 반성함과 동시에 모든 장애인의 社會統合을 지향하는 장애인복지형태로 일대변혁을 가져오기 위한 노력이 1970년대 이후 선진국들을 중심으로 국제적 차원에서 적극적으로 전개되었다.

① 영국은 1944년에 제정된 '장애인고용법'에 따른 고용대책만으로는 중증장애인의 사회적 자립생활을 보장할 수 없기 때문에 1970년에 '만성병 및 장애인법'을 제정하고 중증장애인의 사회적 자립을 위한 욕구에 대처했다.

② 서독은 1974년에 '중증장애인법'을 제정하고 중증장애인의 사회재활 욕구에 종합적으로 대처했다.

③ 미국은 1970년에 중증장애인에 대한 생활의 장(場)을 제공해서 사회적 통합을 지원하기 위하여 '발달장애서비스 및 시설건축물법'을 제정했다. 그리고 1973년에는 1920년 이래 반세기를 걸쳐 시행해온 '職業再活法'의 명칭과 내용을 '再活法'으로 변경시켰다. '재활법'이 성립됨으로써 종래의 직업재활정책에서 소외되었던 중증장애인이 법적 대상으로 포함되었을 뿐만 아니라, 지원내용이 사회재활을 위한 종합적 지원으로 확대되었다. 다시 말하면 '재활법'에 의한 직업재활의 후퇴가 아니라 기존의 직업재활에서 소외되었던 중증장애인을 포함한 모든 장애인의 사회적 자립생활을 위해 종합적으로 지원하는 장애인복지개념을 확대시킨 법률로서 '재활법'의 존재 의미가 선명하게 부각되었다. '재활법' 성립 이후 미국에는 중증장애인을 포함한 모든 장애인의 사회적 자립을 위한 종합적 지원을 내용으로 하는 '캘리포니

아 버클리자립생활센터'와 '보스톤 자립생활센터'가 설립된 것을 시초로 하여 자립생활센터(CIL)설립이 전국화하였다.

한편 1961년 세계 최초로 '건축물 설비에 관한 미국기준설계서' (Standard pecification for making buildings and facilities accessible, and useable by the physically Handicaped)가 작성된 이후 1970년대에 들어와서는 영국, 스웨덴, 캐나다, 뉴질랜드, 서독, 일본 등의 선진국은 도로, 공공시설, 도시계획에 있어서 장애인생활권의 장벽제거정책을 시행하게 되었다.

UN은 1970년대에 장애인의 권리선언들을 선포하였고, 1981년도를 '세계 장애인의 해'로 결정였으며, UN 장애인 10년(1983~1992)과 아시아·태평양지역 장애인 10년(1993~2002)을 결정함으로써 국제적 협력체계를 수립되었다.

이상과 같이 1970년대와 1980년대에 걸친 국제적인 노력에 따라 국제적 차원에서 현대장애인복지의 기반과 협력체계가 구축되었다.

나. 현대장애인복지 체계와 과제

(1) 현대장애인복지 체계

현대장애인복지체계는 최종적 목적인 社會統合을 달성하기 위한 복지체계로서 ① 障礙人個人的 全人的 能力開發과 ② 社會環境開發을 통합한 綜合的이고 總體的인 福祉體系를 이룬다.

(가) 장애인의 全人的 能力開發을 위한 복지체계
현대장애인복지의 형태는 장애인의 생활에 밀착하여 의료재활, 교육재활, 직업재활, 소득보장, 심리재활, 재활사회사업 등 각 분야의 전문가뿐 아니라 장애인 당사자, 가족, 주민, 정부 등의 참여에 따른 障

碍人 個人的 可能性 回復을 위한 全人的 能力開發體系이다.

(나) 접근권 보장에 따른 社會環境開發(개선과 시설)을 위한 복지체계

건축물 개선, 주택 개선, 문화적 환경 개선, 이동시스템의 개선, 통신시스템 개선, 주민의 편견의식 개선 등 社會環境改善으로 장애인이 자유롭게 사회환경에 접근하고 이용할 수 있도록 하기 위한 社會環境開發體系이다

(2) 현대장애인복지의 과제

이상과 같이 현대장애인복지가 장애인의 社會統合을 지향하는 종합적이고 총체적인 개념의 형태로 체계화함에 따라 1980년대 이후의 장애인복지는 크게 5가지의 과제에 당면하게 되었다.

(가) 장애인의 수용시설 수를 최소한으로 줄이고 규모도 축소시켜야 하며, 운영방법은 지역사회에 개방하여 통합적 운영을 해야 한다.

(나) 전문 이용시설을 확대함으로써 장애인의 지역사회통합을 위한 효율성을 최대한으로 확대해야 한다.

(다) 장애인이 지역사회에서 생활할 수 있는 조건을 일반사회 속에서 만들어 가야 한다. 이를 위해서는 의료, 교육, 취업, 소득보장, 주택확보, 공공건축물 개선, 이동시스템개선 등이 장애인 당사자, 가족, 전문가, 주민의 참여와 국가 책임주의적 지원으로 이루어져야 한다.

(라) 비장애인과 대등한 장애인의 사회적 지위는 사회인(주민)의 의식 변화에 따라 획득되어야 한다.

(마) 장애인 자신들이 정신적 내면적으로 성숙되어야 한다. 사회의 환경 개선에 따른 공존조건이 제공되었음에도 불구하고 장애인 자신의 정신적 내면

적 성숙 없이는 사회통합은 어렵다.

2. 장애인종합법안

가. 현행 장애인복지관련법

장애인복지관련법 체계는 헌법 제34조(모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다)를 근거로 장애인의 인간다운 생활을 보장하기 위한 법률로 체계화되어야 한다.

현재 우리나라의 장애인복지에 관련된 법률체계로서는 ① 장애인만을 적용대상으로 하고 있는 특별법과 ② 모든 국민(장애인 포함)을 적용대상으로 하는 일반법으로 구성되어 있으므로 이에 대한 실태를 보 고자 한다.

(1) 장애인복지 관련 특별법

(가) 장애인복지법(1989년도 전문 개정)

장애인복지법은 1981년도에 제정된 법률로서 총칙을 비롯하여 장애예방, 의료보호, 교육, 직업지도, 주택보급, 문화환경정비, 경제적 부담 경감, 장애인 조사, 장애인등록, 재활상담 및 입소조치, 각종지원, 고용촉진, 편의시설, 생계수당, 수화자막, 복지시설 및 단체, 복지비용 등을 규정하고 있다.

본법은 장애인복지 구제성, 체계성 및 총체성의 결여는 물론 관련법률을 하위법으로 하는 관계성을 가지고 있지 못하기 때문에 종합정책을 산출할 수 있는 근거법으로서 위상이 약한 법률로 분석된다.

(나) 특수교육진흥법(1994년도 전문 개정)

특수교육진흥법은 1977년에 제정된 법률로서 총칙을 비롯하여 차별금지, 편의제공, 순회교육, 통합

교육, 개별교육, 치료교육, 직업교육, 진로교육 등을 규정하고 있다. 본법은 1994년 개정을 통하여 비교적 내용의 충실을 기하고 있다.

(다) 장애인고용촉진등에 관한 법률(1995년도 개정)

장애인고용촉진등에 관한 법률(이하 고용촉진법이라 함)은 총칙을 비롯하여 고용촉진공단의 설립과 운영, 장애인 고용촉진(일반고용), 장애인고용촉진기금 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 본법은 명칭의 폐쇄성, 고용창출을 위한 직업재활의 기초체계의 열악성, 의무고용사업체의 제한성, 중증장애인의 배제, 고용촉진기금 사용의 불합리성, 고용촉진기금중 정부출연금의 비의무성, 연계고용의 비본질성, 고용제 외율의 모순성과 비형평성, 국가책임주의적 정부 책임 수행의 임의성 등 수많은 문제를 제기하고 있어 오히려 장애인고용촉진을 가로막고 있는 법률로 분석된다.

(라) 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률(1997년도 제정)

본법은 1997년에 제정된 법률로서 주요내용을 보면 장애인의 시설·설비 및 정보에 대한 접근권 보장(제4조), 편의시설 설치 지원을 위한 금융 및 기술지원 등 필요한 조치, 조세감면(제13조), 편의시설설치 촉진기금 설치(제18~21조), 이행강제금 부과(제28조) 등으로 되어 있다.

(2) 장애인복지 관련 일반법

(가) 의료에 관련된 법률

의료에 관련된 법률로 의료법, 모자보건법, 의료보험법, 의료보호법, 보건소법, 공무원의료보험법, 사립학교교원의료보험법등이 있다. 의료보험법, 의료

보호법, 공무원 의료보험법, 및 사립학교 교원의료보
 험법 등에 장애급부에 관한 규정 외에는 장애예방,
 장애조기발견 및 조기치료, 중도장애인에 대한 긴급
 치료, 고정장애인에 대한 재활치료 등 의료재활에 대
 한 규정이 없다.

법률명칭	제정 또는 개정	의료재활 관련 규정내용
의료법	1973. 2. 16.	없음
모자보건법	1987. 11. 28.	없음
의료보험법	1963. 12. 6.	장애의료급부 규정
의료보호법	1977. 12. 31.	장애인진료기관 규정
보건소법	1991. 3. 8.	없음
공무원의료보험법	1977. 12. 31.	장애의료급부 규정
사립학교교원의료보험법	1977. 12. 31.	장애의료급부 규정

(나) 교육에 관련된 법률

교육에 관련된 법률로서 교육법, 사회교육법 등이
 있으며, 교육법에서 장애인 특수교육(81조 6항)에
 대해 규정하고 있다.

법률명칭	제정 또는 개정	교육재활 관련 규정내용
교육법	1949. 12. 3.	특수교육 규정(81조 6항)
사회교육법	1982. 12. 31.	없음

(다) 직업에 관련된 법률

직업에 관련된 법률로서 근로기준법, 직업안정 및
 고용촉진에 관한 법률 등이 있으며, 직업안전 및 고
 용촉진에 관한 법률에서 신체장애인의 고용촉진을
 규정하고 있다.

법률명칭	제정 또는 개정	직업재활 관련 규정내용
근로기준법	1953. 5. 10.	장애보상 규정(80조)
직업안정 및 고용 촉진에 관한 법률	1967. 3. 30.	신체장애인의 고용촉진 규정 (17조 2항)

(라) 소득보장에 관련된 법률

소득보장에 관련된 법률은 국민연금법, 공무원연
 금법, 사립학교교원연금법, 산업재해보상보험법, 생
 활보호법, 관세법, 상속세법, 소득세법 등이 포함되
 며, 각 법에서 상당부분의 장애인 소득에 대해 규정
 하고 있으나 각종수당에 대한 법률이 아직까지 제정
 되지 않고 있기 때문에 자기소득이 없는 장애인의 실
 제적인 소득 보장은 대단히 열악한 법체제로 되어 있
 다.

소득보장에 관련된 법률

법률명칭	제정 또는 개정	장애인 소득 관련 내용
국민연금법	1986. 12. 31.	장애인적용 대상 규정(제58조 1항) 장애인 연금급여 수준 규정(제59조) 장애인 연금액 변경(제60조)
공무원연금법	1960. 1. 1.	장애인연금 급여대상 규정(제25~26조) 장애급여 규정(제51~55조)
생활보호법	1961. 12. 30.	장애인 생활보호대상 규정(제3조 4항)
산업재해보상보험법	1963. 11. 5.	산업재해보상보험 급여 규정(제9조 1~6항)
사립학교교원연금법	1973. 12. 20.	장애인 적용대상 규정(제2조 10항) 급여 종류 규정(제33조, 시행령 제55~57조)
관세법	1967. 11. 29.	장애인용 특수제작품 수입시 관세감면 규정(제28조 5항)
상속법	1950. 3. 22.	장애인이 상속인일 경우 300만원에서 75세에 달하기까지 연수를 곱한 금액 공제 규정(제11조 5항)
소득세법	1974. 12. 24.	장애인의 종합소득, 퇴직소득, 양도소득 또는 산림소득 등에 대한 소 득세 공제 규정(제66조), -장애인 의료비에 대한 소득세 공제 규정(제 116조 3항), -고통부담금(납부금)에 대한 세금공제 규정(시행령 제100조)

(마) 건축에 관련된 법률

건축관련법률은 건축법, 도시계획법 등이 포함되
 며 건축법에서 장애인이 공공건축물을 이용할 수 있
 도록 승강기 설치 및 구조 규정, 위생시설 설치 및 변
 소등의 구조를 규정하고 있으며, 관람공간등을 규정
 하고 있으나 극히 한정적으로 규정하고 있을 뿐 아니
 라 강제성이 없기 때문에 실효성이 약한 법률로 되어
 있다.

법률명	제정 및 개정	장애인 관련 내용
건축법	1991. 5. 3.	공공건축물의 승강기 설치규정 (제53조 2항) 위생시설 설치규정(시행령 제55조 2항) 관람공간설치규정(시행령 제61조 2항) 승강기, 변소 등 구조규정(시행규칙 제25조)

(바) 이동 관련법률 실태

이동관련법률은 도로교통법, 철도법, 도로법, 교통
 안정법, 건널목개량촉진법, 주차장법, 특별소비세법,
 지방자치조례, 지방세법 등이 포함되며, 장애인 운전

면허, 장애인 운임감면, 도로표지, 장애인용 주차장,
 장애인 자동차소비세 면세 등을 규정하고 있으나, 버
 스정류장, 전차·기차역사, 비행장, 선착장 등 대중
 교통의 시설·설비 및 대중교통수단 정비 등에 대한
 규정이 없어 현실적으로 실효성이 없는 법으로 되어
 있다.

(사) 주택에 관련된 법률

주택에 관련된 법률로 주택건설촉진법과 임대주택
 건설법이 포함되며, 주택건설 촉진법에서 경사로, 장
 애인 전용주택 등을 규정하고 있으며, 임대주택건설
 촉진법에서는 장애인 전용주택 임대조건 및 입주 선
 정에 있어서 장애인에게 가산점을 규정하고 있으나,
 장애인용 주택배정, 주택기금조성, 장애인 주택설계
 등 대부분이 배제되고 있다.

(아) 통신시설관련법률 실태

통신시설에 관한 법률은 전기통신사업법이 있으나

이동 관련법률 실태

법률명	제정 및 개정	장애인 이동 관련 내용
도로교통법	1984. 8. 4.	장애인 면허결격사유 규정(제70조) 운전면허에 관한 적성기준 규정(시행령 제45조)
철도법	1961. 9. 18.	운임 및 요금감면 규정(제52조)
교통안정법	1979. 12. 28.	도로표지 규정(도로표지 규정 제12~14조)
건널목개량촉진법	1973. 2. 5.	장애인의 교통안전 관리자격 취소 규정(제7조 3항)
주차장법	1979. 4. 18.	장애인 전용주차장 설치 규정(제12조, 시행령 제6조 3항)
특별소비세법	1976. 12. 22.	장애등급 1~3급 해당자에 대한 보철용 특수승용차와 개호용자동차 1,500cc 이하 특별소비세 면제(제18조, 시행령 제32조)
지방자치조례	세계22670-10499호	장애등급 1~3급 해당장애인 보철용 자동차에 대한 면세
지방세법		장애인보철용자동차(1,500cc 이하) 취득시 면세(시행령 제84조 5항)

주택에 관련된 법률

법률명	제정 및 개정	장애인 주택 관련 내용
주택건설촉진법	1977. 12. 31.	경사로 규정(제22조) 장애인전용주택 규정(제23조)
임대주택건설법	1984. 12. 31.	임대조건신고 규정(시행령 제12조)
임대주택입주선정기준 및 권리지침	1990. 5. 8.	영구임대주택 입주 선정기준에서 장애인에게는 가산점 부여(10점)

장애인 관련된 통신규정 조항은 설정되어 있지 않다.

법률명	제정 및 개정	장애인 통신 관련 내용
전기통신사업법	1991. 8. 10.	없음

(자) 문화적 환경등에 관한 법률 실태

문화적 환경등에 관한 법률은 방송법, 문화예술진흥법, 도서관진흥법 등이 있으나 도서관진흥법 이외에는 장애인이 문화적 환경에 접근할 수 있는 법조항은 없다.

법률명	제정 및 개정	장애인 관련 내용
방송법	1987. 11. 28.	없음
문화예술진흥법	1972. 8. 14.	없음
도서관진흥법	1991. 3. 8.	장애인 독서활동시책 수립 규정(시행령 제19조 3항) 특수도서관 규정(제3조)

나. 장애인종합법 제정의 필요성

(1) 현대 장애인 복지의 종합적 특성에 따른 근거법체계 앞에서 본 대로 1970년 이후 미국의 재활법(1973), 독일의 중증장애인법(1974), 영국의 만성병 및 장애인법(1970) 등 종합법 형태의 법률이 제정됨으로써 다원적 장애인복지정책이 수립·시행되고 있으며, 일본은 장애인복지법을 폐기하고 1993년도에 장애인복지기본법을 제정하였으나 관련법률들과의 관계성 미흡으로 실효를 가져오지 못하고 있기 때문에 1999년도에 통과 예정으로 장애인종합법안을 작성하고 있는 중이다.

이와 같이 종합적이고 총체적 형태의 현대장애인 복지가 선진국을 중심으로 기본적 틀을 갖추어감에 따라 UN은 장애인 10년을 선포하고, 종합적 정책내용의 10년 행동계획(12개 골격)을 채택했고, 각 회원국들은 자국의 사정에 적합한 세부계획을 수립하여 실천하도록 권장하고 있다.

특별히 각국의 장애인종합정책을 효과적으로 실현

하기 위해서 UN 각국의 정부에게 각 부처의 상위기구로서 각 부장관과 전문인사 및 장애인으로 구성된 국가조정위원회를 대통령 또는 국무총리 직속의 상설기구로 설치하여 종합복지정책을 수립할 뿐만 아니라, 이에 대한 실시를 평가·감독·지도하는 역할을 담당하도록 적극 권고하고 있다.

(2) 우리나라 법률의 후진적 형태

우리나라는 UN 회원국으로서 1993년 북경에서 개최되었던 ESCAP회의에 의무부차관을 위시하여 대표들이 참석하였음에도 불구하고 아시아·태평양 지역 장애인 10년 행동계획을 세우지 못한 채 오늘에 이르렀다. 그러나 다행히 1996년 12월 25일자로 UN이 권고하는 상설기구로서 조정위원회는 아니지만 국무총리 산하에 장애인복지대책위원회가 설치되었다.

장애인복지대책위원회가 현재는 형식을 갖추기 위한 기구로, 별다른 기능을 발휘하고 있지 못하지만 앞으로 국제적 수준의 장애인복지가 이루어지기 위해서는 본 위원회가 모든 부처의 상위기구로서 장애인복지의 종합정책을 수립할 수 있을 뿐 아니라 이를 지도·감독 및 평가할 수 있는 기구로서 발전되어야 할 것이다. 그리고 이를 위한 근거법으로서 장애인종합법의 제정이 불가피한 것이다. 그 이유는 현행 장애인복지법은 종합법으로서의 체계성과 구체적이고 포괄적인 총체성이 없으며 관련법률과의 통일적인 관련성을 이루지 못하고 있으므로 장애인종합정책의 근거법으로서의 기능이 나올 수 없기 때문이다.

다. 장애인종합법의 구조와 요지

(1) 장애인종합법의 구조

障 碍 人 綜 合 法 은 장애인복지 종합정책을 산출할 수 있는 근거법이기 때문에 사회통합(복지의 궁극적인

목적)을 지향하는 모든 영역의 법률을 포괄하는 통합법의 형태를 갖추어야 한다.

장애인복지종합법은 의료, 교육, 직업, 소득보장 등 個人의 能力開發部門에 속한 영역과 사회환경(물

리적 환경, 문화적 환경, 사회심리적 환경 등), 재활보조기구, 복지시설 및 단체, 전문인력 등 社會環境 開發部門에 속하는 영역 및 총칙, 보칙, 벌칙 등 其他 部門에 속하는 영역들을 내용으로 구성된다.

장애인 종합법의 구조와 요지

장애인복지체계	관련법률의 핵심내용	관련법률
장애인 개인의 능력개발 부문	제3장 의료 ① 장애발생예방 ② 조기발견·조기치료 등 5개조 제4장 교육 ① 의무교육과 무상교육 ② 통합교육 등 20개조 제5장 직업 ① 사업주책임 ② 장애인의 자립노력 등 35개조 제6장 소득보장 ① 최저생활보장 ② 각종 수당 등 7개 조항	의료보험법 의료보호법, 모자보건법, 보장구법 교육법특수교육법, 사회교육법, 보육법 직업훈련법, 고용촉진법, 최저임금법
사회환경개선부문	제7장 사회환경 ① 물리적 환경 ② 사회심리적 환경 등 10개조 제8장 이동 ① 이동시설 ② 이동수단 등 4개조 제9장 재활보조기구 ① 교부등 ② 생산·육성 등 9개조 제10장 복지시설 및 단체 ① 장애인 생활시설 ② 장애인 이용시설 등 16개조 제11장 전문인력 ① 전문인력 자격 ② 전문인력 채용 등 6개조	건축법, 도시계획법 주택건설촉진법, 임대주택건설촉진법 도로법, 도로교통법, 주차장법 통신법, 건물목개량촉진법 사회복지사업법 문화예술 진흥법, 방송법, 교육법 사회교육법, 방송법
기 타	제1장 총칙 ① 목적 ② 정의 등 11개조 제2장 차별금지 ① 명예훼손 ② 학대금지 ③ 시설설치반대금지 ④ 차별금지 ⑤ 장애인참정권 ⑥ 장애인차별신고센터 제12장 보칙 ① 장애인의 날 ② 조사·연구 등 9개조 제13장 벌칙	

편집자 주: 이 법안은 민변과 장애우권익문제연구소 공동으로
지난 10월에 국회에 청원한 것입니다.

장애인종합법(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 장애인의 인간다운 삶을 보장하기 위한 국가 및 지방자치단체의 책임을 명백히 하고, 장애인 복지정책의 기본이 되는 의료, 교육, 직업, 소득, 건축물, 이동, 통신, 사회환경 등에 관한 사업을 종합으로써 장애인의 사회통합을 위한 장애인종합정책시행을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 법에서 "장애인"이라 함은 지체장애, 뇌성마비, 시각장애, 청각장애, 음성·언어기능장애, 정인지체, 정신질환, 안면상장애, 왜소증, 자폐증, 정서장애, 치매, 체간부주요기관기능장애 등 신체적, 정신적 불편함(이하 "장애"라 한다)으로 인하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 불편을 겪는 사람을 말하며 구체적인 기준은 대통령령으로 정한다.

② "중증장애인"이라 함은 의학적 판정에 의한 1, 2급 장애인 외에 종합적 판정에 의하여 일반고용이나 통합교육이 어려운 정도로 능력이 저하되어 있는 자로 판정받은 자를 말하며 세부사항은 대통령령으로 정한다.

③ "재활보조기구"라 함은 장애인이 장애의 예방과 보완 및 기능의 향상을 위하여 사용하는 물건, 기구, 장비 등(이하 "보조구"라 한다)가 일상생활의 편의를 위하여 사용하는 생활용품을 말한다.

제3조(존엄성 등) ① 장애인은 인간으로서 존엄성, 생명 및 생존 등 인간적 가치를 존중받으며, 이에 상응하는 처우를 받아야 한다.

② 제1항의 처우를 실현하기 위하여 모든 장애인복지정책은 중증장애인을 우선하여야 한다.

제4조(국가 및 지방자치단체와 국민의 책임) ① 국가 및 지방자치단체는 이 법이 정하는 바에 따라 장애인의 의료, 교육, 직업 및 환경 등 복지정책을 구체적으로 시행

할 책임과 의무가 있다.

② 국가와 지방자치단체는 장애여성의 특별한 욕구 충족을 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

③ 모든 국민은 의료, 교육, 직업 및 환경 등 장애인의 복지증진을 위하여 노력하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 장애인들이 생활을 영위함에 있어 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 각종 시책을 마련하여야 한다.

⑤ 책임에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(편의시설에 관한 지도·감독) ① 주무부처장은 편의시설의 설치·운영에 관한 업무를 총괄한다.

② 종합정부부처장관 및 지방자치단체장은 그 소관 대상 시설에 대한 편의시설의 설치·운영에 관하여 필요한 지도와 감독을 행하여야 할 의무를 가진다.

제6조(사회통합에의 노력) ① 장애인은 사회에 통합할 수 있도록 스스로 최선의 노력을 하여야 한다.

② 장애인의 가족은 장애인이 사회에 통합하여 살아갈 수 있도록 노력하여야 한다.

제7조(복지급여청구권) 장애인은 이 법이 정하는 복지급여를 받을 권리가 있으며, 국가 또는 지방자치단체에 이를 청구할 수 있다.

제8조(접근권) ① 장애인등은 인간으로서의 존엄과 가치 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 장애인등이 아닌 사람들이 이용하는 시설과 설비를 자유롭게 이용하고 장애인등이 아닌 사람이 접근할 수 있는 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 가진다.

② 국가 및 지방자치단체는 장애인이 지역사회 안에서 서비스를 받을 수 있도록 조치를 취하여야 한다.

제9조(장애인복지국가조정위원회) ① 장애인복지 종합정책을 수립하고 관계부처간의 의견을 조정하며 그 정책의 이행을 감독하고 평가하기 위하여 대통령소속 하에 장애인복지국가조정위원회를 둔다.

② 장애인복지국가조정위원회는 재정경제원장관, 교육부장관, 정보통신부장관, 보건복지부장관, 노동부장관, 건설교통부장관, 공보처장관, 총무처장관, 문화체육부장관, 환경부장관, 장애인 대표 7인 및 장애인복지전문가 7인으로 구성하고 부총리가 위원장이 된다.

③ 장애인복지국가조정위원회의 상설운영을 위하여 사무국 및 전문위원회를 두며 그 구성과 운영에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

④ 장애인복지국가조정위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관에 대하여 그 소속직원의 출석·설명과 자료의 제출을 요구할 수 있다.

제10조(지방장애인복지위원회) ① 장애인복지에 관한 사항을 심의·건의하기 위하여 특별시·광역시·도(이하 "시·도"라 한다)에 지방장애인복지위원회를 둔다.

② 지방장애인복지위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관에 대하여 그 소속직원의 출석·설명과 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③ 지방장애인복지위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(종합시책에 관한 연차보고서 작성) 정부는 매년 정기국회에 장애인복지종합시책에 관한 보고서와 차년도 종합시책계획서를 제출하여야 한다.

제2장 차별금지

제12조(명예훼손) 누구든지 장애인을 비하하는 표현을 사용하여서는 안된다.

제13조(학대의 금지등) 누구든지 보호를 필요로 하는 장애인을 학대하거나 유기하여서는 안된다.

제14조(시설설치반대의 금지) 누구든지 장애인복지 시설이나 복지기관의 설치를 폭행·협박·과파·방화 등

물리력으로 반대하여서는 안된다.

제15조(차별행위금지) ① 누구든지 장애를 이유로 정치·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니하고, 누구든지 장애를 이유로 경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 장애인과 장애인가족을 차별하여서는 아니된다.

② 각급 학교의 장은 교육을 필요로 하는 장애인이 당해 학교에 입학하고자 하는 경우에는 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학시험 합격자의 입학을 거부하는 등의 불이익한 처분을 하여서는 아니된다.

③ 각급 학교의 장은 교육대상 장애인의 입학시험 및 수학 등에 있어서 교육대상 장애인의 장애 중별 및 정도에 적합한 편의를 제공하여야 한다.

④ 장애인에 대하여 채용, 승진, 전보 및 교육훈련 등 인사관리와 운영상의 차별을 하여서는 아니된다.

제16조(참정권 확보) 국가 및 지방자치단체는 장애인의 참정권 확보를 위하여 각종 선거와 관련된 행위 등에 대한 세부대책을 강구하여야 한다.

제17조(장애인차별신고센터) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인에 대한 차별과 각종 정보 및 시설에 대한 접근차단을 개선하기 위하여 장애인차별신고센터를 운영하여야 한다.

② 장애인차별신고센터의 구성 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 의료

제18조(예방) ① 국가 및 지방자치단체는 태아의 장애 발생을 예방하기 위하여 임신부에 대한 등록, 정기검진 등 선천적 요인이나 병원체 등에 대한 예방의학적 대처를 하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 교통사고, 산업재해, 질병, 화학물질 및 약물에 의한 사고, 환경오염, 등 기타사고 등에 의한 장애발생을 예방하기 위한 조치를 취하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 임신부에 대한 등록 및 정기검진에 관한 사항은 이를 대통령령으로 정한다.

제19조(조기발견·조기치료) ① 국가 및 지방자치단체는 3세 이하의 영·유아에 대해서는 2회 이상의 정기검진을 실시하고 장애요인이 발견된 때에는 전문적인 의료적 조치를 취하여야 한다.

② 의료기관은 분만과정과 영·유아기에 발생하는 장애의 조기발견 및 조기치료를 위하여 출생 후 1주 내에 관계 기관에 신고하여야 하며 필요한 조기치료를 행하여야 한다.

③ 제2항의 신고, 정기검진 및 조치의 내용에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정한다.

제20조(재활치료) 국가 및 지방자치단체는 재활치료가 필요한 장애인이 재활의학적 치료, 기능치료, 심리치료 및 사회응용훈련 등 재활치료를 받을 수 있도록 모든 시책을 강구하여야 한다.

제21조(재활의료시설의 설치 등) ① 국가 및 지방자치단체는 장애의 예방, 조기발견, 조기치료 및 재활치료를 위하여 일정수 이상의 재활병원을 설치하여야 한다.

② 300병상 이상의 종합병원에는 재활의학과를 설치하고 재활의사, 기능치료사, 심리치료사, 재활간호사, 재활의료사회사업가, 행동치료사등 의료재활팀을 구성하여 운영하여야 한다.

③ 장애인복지시설에는 재활진료실을 설치하여야 한다.

④ 재활병원과 재활진료실의 설치기준 등에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(의료비의 지급) ① 국가 및 지방자치단체는 의료비의 부담이 곤란하다고 인정되는 장애인에 대하여 장애의 정도에 따라 의료에 소요되는 비용을 지급하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 의료비 지급의 대상, 기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 교육

제23조(의무교육과 무상교육) ① 국가와 지방자치단체는 장애인에 대한 유치원교육, 초등학교교육, 중학교교육, 고등학교교육을 의무교육으로 하고 영유아 보육은 무

상으로 한다.

② 고등교육은 무상으로 할 수 있다.

③ 제1항 및 2항의 규정에 의한 무상보육 및 교육에 드는 비용은 대통령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 이를 부담한다.

제24조(통합교육) ① 국가 및 지방자치단체는 교육과정에서 장애인이 통합교육을 받을 수 있도록 모든 조치를 강구하여야 한다.

② 일반학교의 장은 교육 대상 장애인 또는 그의 보호자나 교육장(교육감)이 입학을 요구하는 경우에는 이를 거부할 수 없다.

③ 일반학교의 장은 통합교육의 편의를 위하여 특수교육에 필요한 교재 및 교구를 갖추고, 경사로 및 손잡이와 교육 대상 장애인이 이용하기에 편리한 화장실·책상 및 의자 등의 편의 시설을 설치하거나 갖추어야 한다.

④ 영유아보육기관, 유치원 및 일반학교에 교육 대상 장애인이 3인 이상 재학할 경우에는 특수교육 교사를 채용하여야 한다. 이에 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제25조(교육시설) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인이 그가 거주하고 있는 곳으로부터 가까운 곳에서 교육을 받을 수 있도록 교육시설의 설치 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 장애인이 교육과정에 효과적으로 참여할 수 있도록 하기 위하여 일반학교나 특수학교에 장애유형·장애정도 및 장애특성에 따른 설비를 갖추도록 하여야 한다.

③ 교육기관은 장애를 이유로 장애인의 입학지원 또는 입학에 불리한 조치를 취하여서는 안되며, 입학 및 전학은 반드시 부모의 동의하에 실시하여야 한다.

제26조(교육센터) ① 장애인교육에 관한 주요 사항을 심의·건의하기 위해 교육부에 중앙 장애인교육 센터를, 서울특별시·광역시·도(이하 시·도라 한다) 및 시·군·구의 교육청에 장애인교육센터를 둔다.

② 중앙 장애인교육센터는 다음 각호의 사항을 심의·건의한다.

- 1. 장애인교육에 관한 기본 정책

- 2. 장·단기의 장애인교육 발전 계획
- 3. 장애인교육 제도의 개선
- 4. 기타 장애인교육의 발전에 관한 사항으로서 교육부장관이 부의하는 사항
- ③ 시·도 장애인교육센터는 다음 각호의 사항을 심의·건의한다.

- 1. 시·도의 장·단기 장애인교육 발전계획
- 2. 제28조의 규정에 의한 위탁 교육기관의 변경 신청에 대한 심사
- 3. 법 제31조의 규정에 의한 재심청구의 심사·결정
- 4. 고등학교와 전공과정 학생의 선정 및 배치
- 5. 시·군·구의 장애인교육센터에서 실시한 교육 대상 장애인 대상자 선정 및 배치의 적절성 심의
- 6. 기타 장애인교육의 발전에 관한 사항으로서 교육감이 부의하는 사항
- ④ 시·군·구의 장애인교육센터는 다음 각호의 사항을 심의·건의한다.

- 1. 중학교 과정 이하의 교육 대상 장애인의 선정 및 배치
- 2. 시·군·구의 장·단기 장애인교육 발전계획
- 3. 순회교육 실시 및 지도
- 4. 부모 교육 및 상담
- 5. 각급 학교 장애인 교육에 대한 각종 지원
- 6. 장애인 교육에 필요한 자료 제작 및 보급
- 7. 기타 장애인교육의 발전에 관한 사항으로서 교육장이 부의하는 사항

⑤ 중앙 장애인교육센터의 위원장은 교육부 차관이 되고 위원은 8인 이상 12인 이하로 한다. 시·도 장애인교육센터의 위원장은 부교육감이 되고 위원은 6인 이상 10인 이하로 하며 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 시·군·구 장애인교육센터의 위원장은 학무과장이 되고 위원은 6인 이상 10인 이하로 한다. 시·군·구 교육청에는 장애인교육 전담 장학사 1인, 특수교육 교사 1인, 치료교육교사나 상담교사 1인등 3인 이상을 장애인교육센터의 전문위원으로 위촉하여 상시 근무토록 해야 한다.

제27조(사립의 특수교육기관에 대한 보조) 국가 및 지방자치단체는 사립의 특수교육기관에 그 운영비·시설비·실험실습비·직업보조비 및 교원의 봉급, 기타 특수교육에 필요한 경비를 보조하여야 한다.

제28조(사립의 특수교육기관에의 위탁교육) 국가 또는 지방자치단체는 국립 또는 공립의 특수교육기관의 수용시설이 부족하거나 특수교육대상자의 의무교육을 위하여 필요한 경우에는 사립의 특수교육기관에 교육을 위탁할 수 있다.

제29조(조기교육시책 강구) ① 국가 및 지방자치단체는 장애를 지닌 유아에 대한 유아원 과정의 교육을 촉진하기 위하여 장애의 조기발견, 교원양성, 교육시설, 설비의 확충 등 조기교육에 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 장애아동이 영유아보육시설에 우선입소하도록 조치를 강구하여야 한다.

제30조(교육대상 선정) ① 진단 평가를 통해 다음 각호의 1에 해당하는 장애를 가지고 있는 사람을 교육 대상 장애인으로 선정한다.

- 1. 시각장애
- 2. 청각장애
- 3. 정신지체
- 4. 지체부자유
- 5. 정서장애(자폐포함)
- 6. 언어장애
- 7. 학습장애
- 8. 기타 주무부처령이 정하는 장애

② 교육 대상 장애인은 중학교 과정 이하의 각급 학교에 취학(입학·재입학·전학 및 편입학을 포함한다. 이하 같다)하는 경우에는 센터의 심사를 거쳐 교육장이, 고등학교와 전공과의 취학은 센터의 심사를 거쳐 교육감이 선정, 및 지정 배치하며 그 외에는 학교의 장이 직접 선발하도록 한다.

③ 센터가 교육 대상 장애인을 심사하는 때에는 그 보호자에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 그 보호자가 정당한 사유없이 이에 응하지 아니하거나 그 보호자의 주소불명 등으로 의견진술의 기회를 줄 수 없을 때에는 그러하지 아니한다.

④ 센터는 제2항의 규정에 의하여 학교의 지정 배치 요구를 심사할 때에는 교육 대상 장애인의 장애 정도 능력 주거지 등을 종합적으로 판단하여야 하며 그 보호자의 의견을 참작하여야 한다.

⑤ 제2항의 규정에 의하여 교육 대상 장애인을 배치받은

학교의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 이에 응하여야 한다.

⑥ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 각급학교의 지정 배치 요구 및 심사절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(재심청구) ① 교육대상 장애인 또는 그 보호자는 제29조 제1항 및 제2항의 규정과 관련하여 해당 교육장 또는 교육감의 조치에 대하여 이의가 있을 때에는 운영위원회에 그 재심을 청구할 수 있다.

② 운영위원회는 제 1항의 재심청구를 받은 때에는 30일 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.

③ 제2항의 심사결정에 이의가 있는 청구인은 그 통보를 받은 날부터 60일 이내에 행정심판을 제기할 수 있다.

④ 제1항 내지 제2항의 재심청구 및 심사절차와 결정 통보 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제32조(취학편의등) ① 각급학교는 교육대상 장애인의 취학편의를 위하여 기숙사를 설치 운영하거나 통학버스를 운행하여야 한다

② 기숙사를 설치 운영하는 각급학교는 교육 대상 장애인의 생활지도 및 보호를 위해 대통령령이 정하는 자격이 있는 생활지도원을 두어야 한다.

③ 통학이 어려운 교육 대상 장애인의 주민등록지를 관할하는 교육감은 그 아동에게 숙식시설을 제공하거나 숙식에 필요한 경비를 지급하여야 한다.

제33조(순회교육등) ① 교육감은 각급 학교에서 통합 교육을 받고 있는 교육대상 장애인의 교육을 위하여 순회 교육 또는 파견교육을 실시해야 한다.

② 교육감은 학령기가 지났거나 교육을 받지 못하고 있는 교육 대상 장애인이 수용되어 있는 장애인복지시설·아동복지시설·의료기관 또는 가정 등에 특수교육교원을 순회하도록 하거나 파견하여 교육을 실시하는 데 필요한 대책을 강구하여야 한다.

제34조(개별화교육) ① 각급학교의 장은 교육 대상 장애인의 능력 및 특성에 적합한 개별화 교육 방법을 강구하여 교육 대상 장애인으로 하여금 그의 능력을 최대한 개발

하도록 하여야 한다.

② 교육 대상 장애인의 개별화 교육을 위해 학급당 인원수를 영유아보육기관은 3명 이하, 유치원 과정은 5명 이하, 초등부 과정은 7명 이하 그리고 중등부 과정은 9명 이하로 한다.

③ 학교의 사정에 따라 보조교사를 채용 할 수 있으며 자격 및 배치 기준은 대통령령으로 정한다.

제35조(부모교육) 각급학교의 장은 당해 학교에 재학 중인 교육대상장애인의 부모나 보호자가 원하거나 또는 필요하다고 인정되는 경우 교육과 치료 및 직업 등에 대한 교육계획을 수립하고 이를 실시하여야 한다.

제36조(치료교육등) ① 각급학교장은 교육대상장애인에 대한 건강진단 및 생활기능의 회복정도를 위한 정기검진을 실시하여야 한다.

② 각급학교의 장은 제 1항의 규정에 의한 건강진단 및 생활기능의 회복정도를 검진한 결과 치료가 필요한 장애인이 있는 경우에는 이에 필요한 조치를 취하여야 한다.

제37조(치료담당인력의 배치) ① 각급학교에 치료를 담당하는 전문인력을 배치해야 한다.

② 치료를 담당하는 전문인력의 자격 및 배치기준은 대통령령으로 정한다.

제38조(진로교육) 각급학교는 교육대상장애인의 진로에 대한 방향을 세우고 직업을 선택할 수 있도록 하는 진로 교육을 실시하여야 한다.

제39조(직업교육) ① 각급학교의 장은 교육대상장애인의 직업교육에 필요한 시설 및 설비를 갖추고 직업교육을 실시해야 한다.

② 중학교 이상의 과정을 설치한 각급학교에는 직업교육에 관한 상담 및 지도를 위해 대통령령이 정하는 자격이 있는 직업담당교사를 두어야 한다.

제40조(전공과의 설치) ① 고등학교의 과정을 설치한 특수교육기관의 설치·경영자는 전문기술교육을 실시하기 위하여 수업연한 1년 이상의 전공과를 둘 수 있다.

② 교육감은 지역별 또는 장애의 종류로 전공과를 둘 특

수학교를 지정할 수 있다.

제41조(각급학교교원의 자질향상) ① 국가 및 지방자치단체는 각급학교 교원의 자질 향상을 위한 교육 및 연수를 정기적으로 실시하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 교육 및 연수에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제42조(장학금의 지급등) ① 국가 및 지방자치단체는 각급학교에 재학중인 교육대상장애인에게 장학금을 지급할 수 있다.

② 일반학교의 장은 당해 학교에 재학중인 교육 대상 장애인에게 입학금, 수업료, 기타 납입금의 감면을 위한 조치를 마련해야 한다.

제43조(교육과정 및 교과용 도서) ① 각급학교의 교육과정은 장애의 종류와 정도를 고려하여 교사와 협의 아래 학교장이 정한다.

② 교육대상 장애인을 위한 교과용도서는 무상으로 지급한다.

③ 장애인교육을 위한 도서 및 교구 개발비를 지급한다.

④ 장애인교육을 위한 교과용 도서의 제작, 검정, 인정, 발행, 공급 및 가격사정 및 교재 교구 개발비용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령으로 정한다.

제44조(권한의 위임) 이 법에 의한 대통령의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 교육부장관에게 위임할 수 있다.

제5장 직업

제45조(국가 및 지방자치단체의 책임) 국가와 지방자치단체는 장애인의 고용에 관하여 사업주 및 국민일반의 이해를 높이기 위해 교육·홍보 및 장애인고용촉진운동을 추진하고, 사업주·장애인 기타 관계자에 대한 지원과 장애인의 특성을 고려한 직업촉진의 조치를 강구하여야 하며, 기타 직업안정을 도모하기 위하여 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 한다.

제46조(사업주의 책임) ① 사업주는 정부의 장애인직

업촉진시책에 따라 장애인이 가진 능력에 적절한 고용의 기회를 제공함과 동시에 정당한 고용관리를 행할 의무를 가진다.

② 보호고용의 사업주는 정부의 보호고용시책에 따라 정당하게 운영할 책임과 의무를 가진다.

제47조(장애인의 자립노력) 장애인근로자는 직업인으로서 자각을 가지고 스스로의 잔존능력과 잠재능력을 촉진·개발하여 스스로의 직업능력 개발을 위하여 직업인으로 자립할 수 있도록 노력하여야 한다.

제48조(직업재활기본계획등) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인 직업촉진을 위한 기본계획을 수립하여야 한다.

② 제1항의 기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함된다.

1. 장애인직업촉진기금사용계획에 관한 사항
2. 장애인직업촉진과정에 관한 사항
3. 장애인직업촉진을 위한 시설(직업진로지도 시설, 직업평가 및 적응훈련시설, 직업훈련시설, 보호작업장 및 일반사업장 등) 설치 및 운영에 관한 사항
4. 기타 장애인 직업촉진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

③ 제1항의 기본계획 및 장애인직업촉진에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 국가조정위원회 산하에 장애인 및 장애인관련전문가로 구성된 장애인직업촉진위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

④ 위원회에는 장애인 직업촉진에 관한 전문적인 조사 연구를 하기 위하여 5인 이내의 상근 연구위원과 비상근연구위원으로 구성하며 장애인관련학과 대학원 이상의 학력을 가진 자라야 한다.

⑤ 위원회의 위원중 3분의 1 이상은 장애인으로 하여야 한다.

⑥ 위원회의 조직, 기능과 연구위원 기타 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령으로 정한다.

제49조(직업재활과정) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인의 직업능력에 적절한 직업재활을 도모하기 위하여 다음의 각 호의 직업촉진과정을 철저히 운영하도록 관계기관(시설)을 지도감독하여야 한다.

1. 직업진로지도

특수학교, 직업평가시설(또는 기관), 직업훈련을 실시하는 시설(또는 기관) 등 장애인직업촉진을 담당하고 있는 시설(또는 기관)은 이용자의 직업관 수립, 직업세계에 대한 이해, 진로탐색 및 진로선택 등 직업능력 개발을 위하여 체계적인 직업진로지도과정을 운영하여야 한다.

2 직업평가 및 직업적응훈련
직업평가 및 직업적응훈련을 실시하는 시설(또는 기관)은 장애인의 종합적인 직업능력평가와 직무분석 및 적응훈련과정을 운영하여야 한다.

3 직업훈련
직업훈련시설(또는 기관)은 가능한 한 직업평가과정에서 선택된 적합직종을 훈련직종으로 하여야 하며, 장애 정도를 고려하여 개별화된 훈련계획에 따라 직업훈련과정을 운영하여야 한다.

4 취업알선
취업알선은 직업평가, 직업적응훈련, 직업훈련 등의 각 단계에서 취업알선을 할 수 있다.

5 취업 후 사후지도
사후지도실시시설(또는 기관)은 장애인의 직업안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 종합적인 적응지도를 하여야 한다.

제50조(사업주에 대한 고용지도) 국가 및 지방자치단체는 일반고용사업주와 보호고용사업주에 대하여 장애인고용촉진 및 관리에 필요한 사항을 지도하거나 정보를 제공하여야 한다.

제51조(장애인고용 우수사업체 우대) 국가 및 지방자치단체는 장애인의 고용에 모범이 되는 사업주를 장애인고용우수사업주로 선정하여 사업을 지원하는 등의 조치(이하 우대조치라 함)를 할 수 있다.

제52조(일반고용의 의무 및 형태 개발) ① 의무고용사업주는 고용하고 있는 근로자 총수의 100분의2 이상 100분의5 이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율(이하 기준고용율이라 한다) 이상에 해당되는 장애인(그 수에 1인 미만의 단수가 있을 경우에는 그 단수는 버린다)을 고용하여야 한다.

② 일반고용의 촉진을 위하여 대통령령으로 정한 특징기관 및 단체의 특정 직종에 대하여는 장애인을 우선 고용해

야 한다.
③ 국가 및 지방자치단체는 일반고용의 촉진을 위하여 지원고용, 보조고용, 기타형태 등의 효율적인 일반고용 형태를 개발 또는 도입하여야 한다.

제53조(일반고용지원) ① 본법 제52조에 규정한 기준고용율을 초과하여 장애인을 고용하는 사업주에게는 그 초과하는 장애인의 수에 비례한 고용지원금(이하 "지원금"이라 한다)을 지급할 수 있다.

② 본법 제52조의 규정에 적용받지 아니하는 사업주가 장애인을 고용하는 경우에는 지원금 범위 안에서 장려금을 지급할 수 있다. 다만 이 법의 규정에 의한 장려금을 지급받고자 하는 자는 관련 부처장관에게 청구하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 본법 제50조의 규정에 따라 장애인고용 우수사업주에 대하여는 제세감면, 사업개발비, 인건비, 운영보조금, 고용관리비 등 장애인고용을 위하여 필요한 지원대책을 강구하여야 한다.

④ 지원금, 장려금 등 사업체 지원에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제54조(보호고용촉진) ① 일반고용이 어려운 중증장애인의 노동권보장을 위하여 생산형보호고용과 생활형보호고용의 촉진을 위해 국가 및 지방자치단체는 보조금 지원 등 국가 책임주의적인 지원을 하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체 기타 공공단체는 보호작업장에서 생산된 물품의 구매 요구가 있을 때에는 최대한 그 요구에 응하도록 노력하여야 한다.

제55조(보호고용계획과 지원) ① 국가 및 지방자치단체는 보호고용사업주에게 발전계획 및 사업실태를 제출하도록 명령하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 보호고용사업주가 제출한 발전계획이 타당성이 있다고 인정되는 경우에는 생산형 보호고용과 생활형보호고용을 위하여 지원하여야 한다.

제56조(사업주의 장애인고용계획수립 및 촉구) ① 국가 및 지방자치단체는 사업주에 대하여 대통령령이 규정한 고용계획 및 실천상황을 제출하도록 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 제 1항의 규정에 의한 계획이 부당하다고 인정될 때에는 그 계획의 변경을 명하여야

한다.
③ 국가 및 지방자치단체는 본법 제52조 제1항의 규정에 의하여 사업주가 장애인고용의무이행에 있어 현저하게 미달하는 때에는 그 내용을 공표할 수 있다.

제57조(고용부담금의 납부등) ① 제52조 제1항의 기준고용율에 미달하는 일반고용의 사업주는 대통령령이 정하는 바에 의하여 매년 주무부처장관에게 간접고용개념의 장애인고용부담금(이하 부담금이라 한다)을 납부하여야 한다.

② 부담금은 의무고용사업주가 제52조 제1항의 규정에 의한 기준고용율에 의하여 고용하여야 하는 장애인총수에서 매월초일 현재 고용하고 있는 장애인수를 제외한 인수에 본조 제3항의 규정에 의한 부담금 기초액을 곱한 금액의 연간합계액으로 한다.

③ 부담금기초액은 장애인을 고용할 경우에 매월 소요되는 비용을 기초로 위원회의 심의를 거쳐 주무부처장관이 정하되 매년 회계년도 개시 30일전까지 고시하여야 한다. 다만, 부담금기초액은 이를 고시하는 당해연도의 최저임금액의 100분의 60이상이어야 한다.

④ 사업주는 대통령령이 정하는 사항을 기재한 신고서와 당해연도의 부담금을 다음 연도의 초일부터 90일(연도중에 사업을 폐지 또는 종료한 경우에는 그 사업을 폐지 또는 종료한 날부터 60일) 이내에 주무부처장관에게 신고·납부하여야 한다.

⑤ 주무부처장관은 사업주가 본조 제4항에 정한 기간내에 신고서 또는 부담금을 신고·납부하지 아니한 때에는 이를 조사하여 부담금을 징수하여야 한다.

⑥ 주무부처장관은 사업주가 납부한 부담금의 금액이 실제로 납부하여야 할 금액과 다르거나 허위의 신고에 기인한 것이라고 인정하는 때에는 이를 조사하여 그 차액을 추징하거나 환급하여야 한다.

⑦ 부담금은 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 분할 납부하게 할 수 있다.

제58조(가산금 및 연체료 징수) ① 주무부처장관은 제57조의 제5항 및 제6항의 규정에 의하여 부담금을 징수하는 때에는 사업주가 납부하여야 할 부담금의 100분의 10에 상당하는 금액을 가산금으로 징수한다.

② 주무부처장관은 부담금의 납부의무자가 그 납부기한

까지 이를 납부하지 아니한 때에는 그 금액에 납부기간 만료일의 다음 날부터 완납일의 전일까지 기간에 대하여 그 금액 100원에 대하여 1일 7천의 한도안에서 대통령령이 정하는 비율에 따라 계산한 연체금을 징수한다.

제59조(통지) 주무부처장관은 제57조 제5항 및 제6항의 규정에 의한 징수를 하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 납부의무자에게 그 금액과 납부기한을 서면으로 통지하여야 한다.

제60조(독촉 및 체납처분) ① 주무부처장관은 부담금 기타 이 법에 의한 징수금을 납부 의무자가 납부하지 아니한 때에는 기한을 정하여 이를 독촉하여야 한다.

② 주무부처장관은 제1항의 규정에 의하여 독촉을 하는 경우에는 독촉장을 발부하여야 한다. 이 경우에는 10일 이상의 납부기간을 주어야 한다.

③ 제1항의 규정에 의하여 독촉을 받은 자가 그 납부기한까지 부담금 기타 이 법에 의한 징수금을 납부하지 아니한 때에는 주무부처장관은 국세체납처분의 예에 의하여 징수할 수 있다.

제61조(징수우선순위) 부담금 기타 이 법의 규정에 의한 징수금의 징수우선 순위는 국세 및 지방세의 다음으로 한다.

제62조(서류의 송달) 부담금 기타 이 법에 의한 징수금에 관한 서류의 송달에 관하여는 국세기본법 제8조 내지 제12조의 규정을 준용한다.

제63조(소멸시효) 부담금 기타 이 법에 의한 징수금을 징수하거나 그 환급을 받을 권리와 지원금 및 장려금을 받을 권리는 3년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성된다.

제64조(시효의 중단) ① 제63조의 규정에 의한 소멸시효는 다음 각호의 사유로 인하여 중단된다.

- 1. 제53조의 규정에 의한 지원금과 장려금의 청구
- 2. 제55조의 규정에 의한 보호고용지원금 지원금 청구
- 3. 제59조의 규정에 의한 납부통지
- 4. 제60조의 규정에 의한 독촉

5. 제60조의 규정에 의한 체납처분 절차에 따라 행하는 교부청구

② 제1항의 규정에 의하여 중단된 소멸시효는 다음 각호의 기간이 경과한 때부터 새로이 진행된다.

1. 제59조의 규정에 의하여 통지한 납부기한
2. 독촉에 의한 납부기한
3. 교부청구중의 기간

제65조(결손처분) 주무부처장관은 체납자에게 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 때에는 부담금 기타 이 법에 의한 징수금을 결손처분할 수 있다.

1. 체납처분이 종결되고 체납액에 충당될 배분금액이 그 체납액에 부족될 때
2. 제63조의 규정에 의하여 소멸시효가 완성될 때
3. 기타 대통령이 정하는 바에 의하여 징수할 가망이 없을 때

제66조(직업촉진기금의 설치) 중앙정부의 주무부처장관은 장애인일반고용과 보호고용에 관련된 직업촉진사업을 수행하기 위하여 장애인직업촉진기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.

제67조(기금의 재원) ① 기금은 다음 각호의 재원으로 조성한다.

1. 정부출연금
2. 정부 외의 자로부터의 기부금
3. 제57조의 규정에 의한 일반고용의 사업주중 기업의 부담금
4. 제57조의 규정에 의한 기업외의 사업주 부담금
5. 기금운용에 의해 발생하는 수익금과 기타수입
6. 기타 차입금

② 정부는 회계연도마다 제1항 제1호의 규정에 의한 정부출연금을 세출예산에 계상하여야 한다.

제68조(기금의 용도) 기금은 다음 각항에 규정하는 비용의 지급에 사용한다.

- ① 공단운영비 및 부대사업비
- ② 제53조의 규정에 의한 일반고용의 지원금 및 장려금
- ③ 제54조 제1항의 규정에 의한 보호고용의 촉진비용
- ④ 의무고용사업주와 보호고용사업주의 장애인고용을

위한 시설, 장비의 설치, 수리에 필요한 비용 및 장애인고용관리비용에 대한 용자 및 지원

⑤ 장애인에 대한 직업평가, 직업훈련 평가, 교육, 훈련을 행하는 기관의 운영에 따른 제반 비용

⑥ 기타 장애인직업촉진을 위하여 대통령이 정하는 사업에 소요되는 비용

제69조(기금의 운용·관리) ① 기금은 장애인직업관리공단(이하 공단이라 한다)이 운용·관리하며 이에 대한 감독은 주무부처장관이 한다.

② 기금의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

③ 기금운용은 은행법 기타 법률에 의한 금융기관 또는 체신관서에 위탁하되 6개월 이상 장기예탁은 정기예금 또는 장기신탁예금으로 하여야 한다.

제70조(기금의 회계기관) ① 주무부처장관은 공무원 중에서 부담금 징수사무담당관을 임명한다.

② 공단 이사장은 기금 출납 및 지출, 사무 담당관을 임명한다.

③ 회계관계직원등의 책임에 관한 법률 중 재무관과 세입징수관에 관한 규정은 부담금징수사무담당관에게 적용되고, 지출사무담당관에 관한 규정은 기금출납공무원에게 각 준용한다.

제71조(기금계정의 설치) 관리담당장관은 기금출납 공무원으로 하여금 한국은행에 장애인직업관리기금계정을 설치하도록 하여야 한다.

제72조(한국장애인직업관리공단의 설립) ① 장애인 직업촉진을 위한 체계수립과 활성화를 위한 지도, 감독, 평가, 지원 등의 전문적인 관리업무를 담당하는 기관으로서 한국장애인직업관리공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립한다.

② 공단은 다음 각호의 역할을 수행한다.

1. 직업진로지도, 직업평가, 직업적응훈련, 직업훈련, 일반고용, 보호고용, 사후지도 등 직업관리 체계수립 및 운영을 위한 지도, 감독, 사업분석, 평가, 지원 등에 관한 전문적 역할
2. 신설사업에 대한 계획심사, 평가, 지원, 지도감독에 관한 역할

3. 직업재활에 관련된 정보수집, 홍보, 교육 및 장애인기능경진대회관련 사업

4. 직업재활 관련 표준사업장 운영

5. 직업재활에 관한 조사·연구

6. 직업재활전문인력의 질적향상을 위한 재교육 및 훈련

7. 전문인력의 자격부여를 위한 단기교육

8. 기타 장애인의 직업관리상 필요한 역할

③ 공단에 관한 세부사항은 별도의 법으로 정한다.

제73조(해고신고) 사업주는 장애인 근로자를 해고한 경우에는 7일 이내에 주무부처장관에게 이를 신고하여야 한다.

제74조(보고와 검사 등) ① 주무부처장관은 관계공무원으로 하여금 사업장에 출입하여 관계자에게 질문 또는 서류검사를 하게 하거나 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의하여 사업장에 출입하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.

제75조(서류보존) 사업주는 장애인의 고용계획과 장애인의 입면에 관한 사항, 부담금, 지원금, 장려금 또한 전문인력고용에 관한 서류를 3년간 보존하여야 한다.

제76조(세계지원) 제53조 제1항 제2항의 지원금 및 장려금, 제54조 제1항의 지원 및 보조금에 대하여는 조세감면규제법이 정하는 바에 의하여 조세를 감면한다.

제77조(경비보조) 국가 및 지방자치단체는 장애인직업촉진사업 수행에 따른 비용의 전부 또는 일부를 대통령이 정하는 바에 의하여 보조할 수 있다.

제78조(협조) 공단, 장애인 직업훈련시설, 장애인복지법이 정하는 장애인복지시설 기타 장애인과 관련된 기관 및 단체는 장애인의 직업촉진을 도모하기 위하여 주무부처장관이 실시하는 시책에 협조하여야 한다.

제79조(권한의 위임·위탁) 주무부처장관은 이 법에서 정하는 권한의 일부를 서울특별시, 직할시장 또는 도지사에 위임하거나 공단에 위탁할 수 있다.

제6장 소득보장

제80조(최저생활보장) ① 국가 및 지방자치단체는 연금이나 공공부조 등에 의하여 장애인의 최저생활을 보장할 의무가 있다.

② 제1항의 최저생활에 소요되는 비용수준은 주무부처장관이 매년 1월 10일까지 그 금액 및 산정기준을 공표한다.

제81조(각종 수당) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인의 간호·이동·부양·훈련 등을 위한 장애정도에 따라 발생하는 추가비용의 충당을 목적으로 장애수당·간호수당·부양수당·이동수당·유료봉사료 등을 지급하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 각종 수당의 지급대상·지급기준 및 지급방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제82조(경제적 부담경감) ① 국가·지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공사 또는 지방공단은 장애인 및 장애인을 부양하는 사람의 경제적 부담을 경감하고 장애인의 사회통합을 도모하기 위하여 혼잡통행료·고속도로통행료·각종 운임·공공시설 이용료등의 감면 기타 필요한 시책을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 장애인 및 장애인을 부양하는 사람의 경제적 부담을 경감하고 장애인의 사회통합을 도모하도록 장애인의 각종 운임·이용료 등의 감면을 권장하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 감면대상·기준·방법등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제83조(자금의 대여 등) 국가 및 지방자치단체는 장애인의 자립을 위한 사업의 개시, 취업, 주거확보, 차량구입 및 이에 필요한 지식·기술의 습득 등을 지원하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 필요한 자금을 대여하여야 한다.

제84조(생업지원) ① 국가·지방자치단체·정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관, 지방공기업법에 의한 지방공사 또는 지방공단 및 특별법에 의하여 설립된 특수법인등이 설치·관리하는 공공시설 안에

식료품, 사무용품, 신문 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 경우에 장애인의 신청이 있을 때는 이를 우선적으로 반영하여야 한다.

② 담배사업법 제16조 제2항 각호의 1에 해당하지 아니한 장애인이 동법의 규정에 의하여 제조담배소매인 지정신청을 한 경우에는 재정경제원 장관은 당해 장애인을 제조담배소매인으로 우선 지정하도록 하여야 한다.

③ 장애인이 우편법령에 따라 국내우표판매업 허가신청을 한 경우에는 우편관서는 당해 장애인에게 우선적으로 허가하여야 한다.

④ 제3항의 규정에 의한 허가를 받은 사람은 특별한 사유가 없는 한 직접 그 사업에 종사하여야 한다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 공공시설의 관리자와 협의하여 제1항의 규정에 의한 매점이나 자동판매기의 설치가 가능한 장소, 설치할 물건의 종류 등을 조사하고 그 결과를 장애인에게 알려야 한다.

제85조(자녀교육비의 지급) ① 국가 및 지방자치단체는 중증장애인이 부양하는 자녀의 교육비를 지급하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 교육비 지급의 대상·기준 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 주무부처령으로 정한다.

제86조(자립훈련비의 지급) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인복지시설에 입소·통원하는 장애인에 대하여 당해 시설에서 훈련을 효과적으로 받을 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 자립훈련비를 지급하며 특별한 사정이 있는 경우에는 이에 갈음하여 물건을 지급하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 자립훈련비의 지급 및 물건의 지급에 관한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

제7장 사회환경

제87조(물리적 환경) ① 국가 및 지방자치단체는 공공시설과 건축물을 장애인이 자유롭게 접근하고 이용할 수 있도록 편의시설이나 설비를 갖추고 이를 유지하여야 한다.

② 불특정다수인이 이용하는 시설이나 설비를 설치·소유 또는 관리하는 사람은 장애인이 이를 자유롭게 이용할 수 있도록 편의시설이나 설비를 갖추고 이를 유지하여야 한다.

제88조(사회심리적 환경) 국가 및 지방자치단체는 장애인에 대한 국민의 의식변화를 도모하기 위하여 영·유아보육원, 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교 등 정규학교 교육과 사회교육과정에 장애인에 대한 이해와 복지에 관한 과목을 설치하여야 한다.

제89조(주택) ① 국가 및 지방자치단체가 주택을 건설할 때에는 장애인에게 우선 분양 또는 임대할 수 있도록 대통령령이 정하는 비율의 주택을 확보하여야 한다.

② 장애인이 분양 또는 임대받는 주택의 구조는 장애인의 요구에 따라 설계하여야 한다.

③ 장애인주택분양, 임대 및 증개축의 지원 또는 용자하기 위한 장애인주택기금을 설정한다.

④ 장애인주택기금설정에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제90조(문화적 환경) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인의 문화생활 증진을 위하여 관련시설 및 설비를 정비하여야 하며 문화예술활동등을 지원하여야 한다.

② 제1항의 정비대상 시설 및 설비의 범위에 관하여는 이를 대통령령으로 정한다.

제91조(캡션자막방송) ① 공중파방송국, 종합유선방송국 등은 뉴스·드라마 기타 대통령령이 정하는 사항에 관하여는 캡션자막방송을 하여야 한다.

② 판매하기 위하여 제작하는 비디오테이프는 캡션자막을 첨가하여야 한다.

제92조(정보에의 접근) ① 국가 및 지방자치단체는 장애인이 원활하게 정보를 이용하고 그 의사를 표시할 수 있도록 하기 위하여 전기통신 및 방송의 이용에 관한 편의증진과 장애인에 대하여 정보를 제공하는 시설을 정비하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 장애유형별 통신기구설치기준 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제93조(점자 및 음성도서의 보급) 국가 및 지방자치단체는 시각장애인의 문화적 수준을 증진하기 위하여 점자 및 음성도서를 보급하여야 한다.

제94조(그림도서의 보급) 국가 및 지방자치단체는 정신지체인 등의 의사소통을 원활히 하기 위하여 그림도서를 보급하여야 한다.

제95조(수화통역등) 국가 및 지방자치단체는 청각장애인의 원활한 정보 접근을 위하여 교육·집회 등 행사에는 반드시 수화통역을 하도록 조치하여야 한다.

제96조(체육의 진흥) 국가 및 지방자치단체는 장애인이 자유롭게 체육과 여가활동을 할 수 있도록 체육시설을 정비하고 체육진흥활동을 지원하여야 한다.

제8장 이동

제97조(이동시설) 국가 및 지방자치단체, 기타 교통시설을 설치하는 사업주는 철도 및 도시철도의 역사·버스의 정류장·공항 및 항만 등 대중 교통시설을 장애인이 자유롭게 이용할 수 있도록 개선하고 편의시설을 갖추어야 한다.

제98조(이동수단) ① 국가 및 지방자치단체는 기차·전철·버스 등 대중이동수단을 장애인이 자유롭게 이용할 수 있는 승강장치·좌석·화장실 등을 설치·유지하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 지역적 상황이나 장애의 정도 및 특징으로 대중이동수단을 이용할 수 없는 경우를 위하여 특수이동수단이나 이동서비스를 개발하여 운영하여야 한다.

제99조(장애인사용자동차등에 대한 지원등) ① 국가, 지방자치단체 및 기타 공공단체는 장애인이 이동에서의 불편함을 해소하기 위하여 자동차등을 사용하는 데 있어 편의도모와 경제적 부담 경감을 위하여 세제감면등 필요한 지원시책을 행하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 장애인이 자동차등의 이용과

관련된 지원·혜택을 받을 경우의 편의도모를 위하여 장애인이 사용하는 자동차등임을 식별하는 표지(이하 "장애인사용자동차등 표지"라 한다)를 발급하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 장애인사용자동차 등 표지는 이를 대여하거나 대통령령이 정하는 자 이외의 자에게 양도하여서는 아니된다.

④ 제2항의 규정에 의한 장애인사용자동차 등 표지의 발급대상, 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제100조(시각장애인안내견등의 육성·보급 지원등) ① 국가와 지방자치단체는 장애인의 복지증진을 위하여 장애인을 안내하는데 필요한 시각장애인 안내견 등의 육성·보급을 지원하는 방안을 강구하여야 한다.

② 주무부처장관은 시각장애인안내견등에 대하여 표지(이하 "장애인길잡이표지"라 한다)를 발급할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의한 장애인길잡이표지 발급을 위한 요건, 대상, 절차 및 기타 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 누구든지 제2항의 규정에 의한 장애인길잡이표지를 부착한 시각장애인안내견등을 동반한 장애인 등이 대중교통수단에 탑승하거나 공공장소, 숙박시설 및 식품접객업소 등 여러사람이 다니거나 모이는 곳에 출입하고자 하는 때에는 정당한 이유가 없는 한 이를 거부하여서는 아니된다.

제9장 재활보조기구

제101조(교부등) ① 국가 및 지방자치단체는 의지, 보조기, 휠체어, 보청기 등 보조기와 일상생활에 편의를 제공하는 생활용품 기타 관련부령이 정하는 복지원구를 교부·수리 또는 구입에 필요한 비용을 지급하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 비용지급을 신청할 수 있는 사람의 범위 및 비용의 지급기준은 대통령령으로 정한다.

제102조(생산·육성) ① 국가 및 지방자치단체는 재활보조기구의 개발·보급을 촉진하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 생산업체나 기관에게 생산장려금의 지급, 기술지원 및 조세감면 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.