

IV. 결론

우리말에 호미로 막을 것 가래로 막는다는 말이 있다. 어떤 일에 대한 대처가 늦어지면 늦어질수록 어려워진다는 의미이다. 또 어떤 반공주의자나 이기주의자들은 북측이 우리 눈앞에서 사라져주었으면 하는 바램이 간절할 것이다. 아니 오랫동안 반공이라는 이름으로 세뇌가 된 우리 자신조차도 무의식중에 혹은 잠재적으로 그러한 바램이 있을 수 있다. 그러나 현실이라는 것은 우리가 생각하는 것처럼 그렇게 되어지는 것이 아님을 우리는 또한 잘 알고 있다. 우리 민족의 영원한 숙제가 될 북측이라는 존재, 쉽게 말해서 삼키지도 못하고 뱉어낼 수도 없는 그런 고뇌의 존재일지도 모른다. 이 글에서 제안하고 싶은 것은 어떠한 형태가 되었든 간에 상대방을 있는 그대로의 존재로서의 인정하는 것이 필요하다고 본다. 북측은 존재할 것이고 그리고 이 시대를 함께 짊어지고 나아가야 하는 존재이다. 그래서 인도주의적인 지원이라는 것이 필요하고 더욱이 인권이라는 가장 기본적인 원칙 즉 인간이 인간답게 살수 있는 세상을 만드는 일, 그 일의 가장 원초적인 문제에 부딪힌 자들을 향한 이유 없는 지원이 필요하다는 것이다. 세계열강들은 지금도 우리민족을 놓고 우리자신이 원치도 않는 일들을 마음대로 결정하고 수행하고 있다. 인도주의적인 지원조차도 정치적으로 이용하여 이익 찾기에 바쁘다. 이런 현실을 직시하고 대처하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그래서 다음과 같은 제안을 한다.

1) 인도주의적인 지원은 순수하게 인도주의적인 차원에서 이루어지도록 해야한다. 즉 인도주의적인 지원이 정치적인 요소의 개입을 막아야 한다는 것이다. 미국이 4차 회담을 통해서 핵문제를 거론하고 식량지원을 대가로 핵사찰을 시도하는 등의 정치적인 목적을 가지고 행하는 것은 결코 인도주의적인 지원이 될 수 없고, 오히려 식량지원을 하나의 미끼로 삼는 것이다. 북측도 동일한 형태로 핵이라는 무기를 들고 나와서 식량지원이나 원조를 요구하는 것은 좋은 지구책이 아님을 상호간에 인식하여야 한다. 또한 북측에 대한 식량지원이 균량미로 변하는 것을 두려워하는 일부 세력에 의하여 식량지원이 반대에 부딪혔다. 이는 북측의 실정을 모르거나, 공산주의 및 사회주의가 이미 붕괴 된지 10년이 넘었다는 사실을 모르는 정보화 시대의 문맹인의 태도일 것이다. 북측의 60%의 인구가 군인에 소속되어 있다. 국가에서 지급해온 군복과 모자를 전 국민이 입고 그리고 쓰고 있다. 군인은 사람이 아닌가? 북측의 분배소에 줄을 서는 사람의 2/3이 군인일 수 있다. 균량미를 지원한다는 것은 상대방의 입장에서 생각할 경우에 거의 억측에 가까운 것이다.

2) 북측의 구조적인 변화가 있어야 한다. 모든 일에 과용하는 것은 반드시 부작용을 낳게 마련이다. 주체사상이 과용으로 인한 국민들의 전체 기능의 파괴에 대한 바른 인식과 이를 수정, 보완할 수 있는 기본적인 변화가 필요하다. 식량지원에 참가하였던 많은 기구들과 활동가들의 지적도 주체사상의 과용으로 인한 조직적인 파괴가 스스로의 목을 죄고 있다는 견해이다. 즉 주체 농업이 농업생산량을 감소시키고, 환경파괴의 주범이라는 것이다. 또한 지원이 필요한 지역을 결정하는 과정에서 주체사상을 지나치게 강조함으로써 현실을 왜곡하게 되고, 실질적으로 지원이 시급한 지역은 외면하는 결과를 가져온다.

3) 적당한 모니터 활동이 요구된다. 아시아 국가와 서구와의 지원 형태를 보면, 아시아 국가들은 상호신뢰의 원칙에 충실하다. 그리고 마땅히 사용할 분야에 사용했다고는 믿지만, 사실은 깊은 의구심을 하고 있어서, 아주 적은 의구의 소리만 나오면 사실 여부를 확인하지도 않고, 지원을 일방적으로 중단을 해버린다. 그리고 여러 가지 이유를 들어서 자신을 합리화 해버린다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 적당한 모니터가 필요하다. 모니터 활동은 감시활동이라는 개념보다는 상호간의 신뢰를 확고히 해 주는 것이라는 개념으로, 필요한 활동이 제대로 이루어졌나를 확인하고 장래를 계획하는데 수정, 보완 작업을 할 수 있는 미래지향적인 활동으로 이해하는 것이 더 현명하다고 본다. 북측도 모니터의 개념에 대한 새로운 인식이 필요하다. 모니터는 실질적인 필요에 대한 측정이지 체제를 붕괴하는 무기가 아니다. 북측에 식량지원 및 기타 원조를 위해 들어 간 많은 단체들의 활동가들이 지적하고 있는데 문제는 첫째, 지나친 통제로 인하여 적당하고 필요한 평가를 할 수 없는 것 둘째 지원 지역을 임의로 선택하여 방문 평가를 할 수 없는 것 셋째, 필요한 자료 수집 즉 영양공급 상태 및 식량 필요량 측정에 필요한 기초조사활동을 정부가 허락하지 않는 것이다. 이러한 통제에 지쳐버린 많은 단체들이 떠나고 있는 현실을 충분히 인식해야 한다.

북한	10	23	31	23	335	54
중국	30	30	23	33	38	81
일본	11	10	22	32	23	14
미국	20	420	13	345	822	30
영국	114	331	34	18	510	58
프랑스	81	101	20	132	140	20
독일	32	43	20	30	25	12
스페인	2	2	100	0	0	100
이탈리아	80	420	50	301	605	30
캐나다	105	152	85	103	103	82
합계	212	1183	33	1121	518	44

<도표1> 세계식량계획과 전세계 식량지원 선적 국가별 및 지역별 실적, 1996-1999

	1996		1997		1998		1999					
	WFP Global	%	WFP Global	%	WFP Global	%	WFP Global	%				
ASIA	575	1763	33	1197	2718	44	1384	3497	40	1765	4219	42
Afghanistan	102	125	82	163	193	85	52	72	71	112	119	93
Bangladesh	89	439	20	267	692	39	297	1092	27	400	1156	35
Bhutan	5	5	100	6	6	100	3	3	100	4	4	100
Cambodia	25	43	59	39	52	75	28	29	97	28	29	96
China	87	101	86	135	140	96	114	114	100	338	338	100
East Timor										9	9	100
India	114	331	34	78	279	28	81	281	29	88	293	30
Indonesia							308	742	42	43	516	8
<b>Korea, D.P.R.</b>	60	450	13	342	885	39	387	798	48	616	982	63
Laos	11	19	55	25	53	47	4	19	23		10	
Maldives		3			6			4				
Mongolia		11			11			21				
Myanmar		4			3			6			39	
Nepal	30	36	83	33	38	87	35	39	90	34	5	59
Pakistan	16	53	31	53	222	24	18	68	26	48	59	12
Papua New Guinea								4			398	
Philippines		45						71			8	
Sri Lanka	9	66	14	13	91	14	12	87	13	14	128	22
Thailand				3	3	83	9	9	100			59
Viet Nam	26	31	86	41	44	94	36	37	97	30	62	49

<도표2> 북측의 주요 경제지표 추이 (1993 - 1999)

	93'	94'	95'	96'	97'	98'	99'
1. 인구(천명)		21123	21353	21543	21684	21810	21942
2. 명목G.N.I. (10억원)	16431	17026	17170	17256	16814	17597	18741
(달러) 1)	205	212	223	214	177	126	158
3. 1인당G.N.I. 1) (만원)	77.8	79.7	79.7	79.6	77.1	80.2	84.9
(달러)	969	992	1034	989	811	573	714
4. 경제성장률(G.D.P.기준)(%)	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2
5. 대외 경제 무역 총액(억달러)	36.4	21.1	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8
(수출)(억달러)	10.2	8.4	7.4	7.3	9.1	5.6	5.2
(수입)(억달러)	16.2	12.7	13.1	12.5	12.7	8.8	9.6
(무역액/명목GNI)(%)	12.9	10	9.2	9.3	12.3	11.4	9.4
대미환율(원/달러)	2.15	2.16	2.05	2.14	2.16	2.2	2.17
외채(억달러)	103.2	106.6	118.3	120	119	121	123
(외채/명목GNI)(%)	50.3	50.3	53	56.1	67.2	96.8	77.8
6. 예산 규모 3) (억달러)	187.2	191.9	N.A.	N.A.	91.3	91	92.2

주: 1) 원화의 대미달러 환율로 환산한 수치

2) '95년 기준년 가격기준

3) 북한 최고인민회의가 발표한 북한원화표시 예산(결산기준)을 북한당국이 정한 상업환율로 환산  
자료: 대한무역진흥공사, 한국은행, 1999

<도표3> 세계식량계획기구의 개발과 긴급구호 비용

1971 - 1997 (\$,000)

	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997
개발비	251,724	418,585	422,440	582,000	704,000	534,900	324,500	332,691
긴급구호비	33,877	88,209	189,759	159,500	174,000	228,400	845,700	703,366
총액	285,601	506,795	612,199	741,500	878,000	763,300	1,170,200	1,036,057

자료: FAO, The Right to Food Emergence, 1998

<도표4> 세계식량계획기구의 개발과 긴급구호 비용의 비율

1971 - 1997 (%)

	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997
개발비	88	83	69	78	80	70	28	32
긴급구호비	12	17	31	22	20	30	72	68
총액	100	100	100	100	100	100	100	100

자료: FAO, The Right to Food Emergence, 1998

<도표5> 대북지원 분야별 지원실적

분야별 개요(단위:만불)

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000
일반구호	23,225	455	4,329	2,891	565	1,434
농업복구		5	205	254	3,941	8,562
보건의료			189	40	182	1,380
총계	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376

일반구호(단위:만불)

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000
식량	23,200	444	4,326	2,860	330	483
피복류	25	11	3	31	169	679
기타					66	272
총계	23,225	455	4,329	2,860	565	1,434

자료: 통일부, 인도지원국, 12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적, 2001. 1. 9.

<도표6> 한국 정부 및 민간차원 지원

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000
정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863
민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513
총액	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376

국내와 국제사회 지원액 대비

구분	1995.6	1996	1997	1998	1999	2000
국내지원1)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	11,376
국제사회	5,565	9,765	26,350	30,199	35,871	10,666
총액	28,790	10,225	31,073	33,384	40,559	22,042

주: 1) 국내지원은 정부와 민간단체 지원을 합한것

자료: 통일부, 인도지원국, 12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적, 2001. 1. 9.

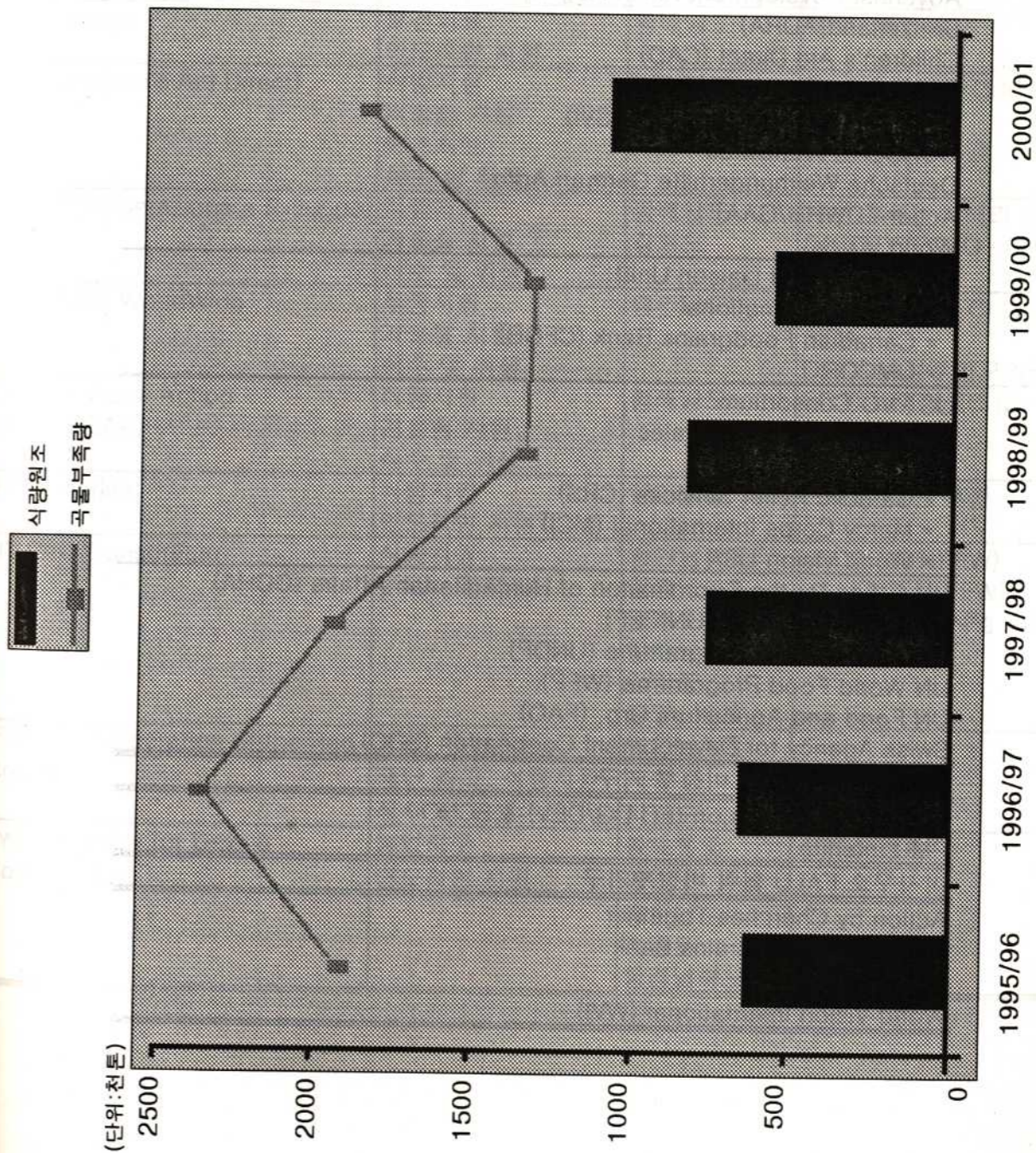
<도표7> 국제사회 대북지원(1995. 6 - 1999. 9)

(단위: 만불)

구분	지원실적	비고
<b>UN 기구</b>		
1차(95.9 - 96.6)	927	미국 222.5 일본 50 EU 38
2차(96.7 - 97. 3)	3,470	미국 717 일본 600 한국 339 EU 860
3차(97.4 - 98.12)	18,324	미국 4,537 일본 2,700 한국 2,633 EU 2,752
4차(98.1 - 98.12)	21,587	미국 17,185 EU 1,380 한국 1,100 캐나다 395 노르웨이 239 이집트 280 호주 132 체코 2
5차(99.1 - 99.12)	18,918	미국 7,500(추정) 스웨덴 383 호주 270 핀란드 72 아일랜드 27 노르웨이 200
<b>국제적십자사</b>		
1차(95.10 - 96.6)	349	
2차(96.4 - 96.10)	443	
3차(96.11 - 97.6)	756	
3차추가(97.7-97.11)	1,403	
4차(97.12 - 98.11)	826	
5차(99.1 - 99.12)	420	
<b>개별국가/국제 NGO 직접지원</b>		
95. 9 - 97.12	NGO	Americares, 유진벨, 카리타스, Mercy Corps Interaction, 조총련 등
	개별국	일본(쌀 2,250), 중국(쌀 3,389 옥수수 3,434) 대만(쌀 60), 미국(옥수수 1,207) EU(쌀, 옥수수, 보건 28), 이태리(쌀 29), 베트남(쌀 282) 러시아(쌀 42.6)
98.1 - 98.12	NGO	ADRA, CARE, MSF, German Agro Action 등
	개별국	중국(곡물, 비료, 원유 3,500), EU(식량, 보건 의료 3,601), 스위스(냉동육 528), 독일(보건 109) 노르웨이(보건 67), 덴마크(종자+영농지원 48) 스웨덴(보건 19), 호주(보건+식량 11) 러시아(곡물 6,315)
99.1 - 99.12	NGO	NRC, VIVA 등
	개별국	EU (3,740), 미국(식량+감자재배사업 3,200) 스위스 300, 중국(식량 + 코크스 7,860)

자료: 통일부, 인도지원국, 12월중 대북지원 동향 및 금년도 지원실적, 2001. 1. 9.

<도표8> 대북식량지원과 곡물부족량의 비교 1995-2001



Note: 2000/01 food aid tonnage shown is a projection based on current estimates as of early November and includes concessional imports.

<도표9-1> 국제사회의 대북지원단체

UN과 함께 하는 기구
Action Contre La Faim(ACF)
Adventist Development Relief Agency Switzerland(ADRA)
Children's Aid Direct (CAD)
Cap Anamur
Cooperazione e Sviluppo (CESVI)
CONCERN Worldwide
Deutsche Welthungerhilfe German Agro Action (DWHH/GAA)
World Vision
FALU(Food-aid Liaison Unit):
* Caritas International
* Canadian Foodgrains Bank (CFGB)
* UMCOR
US PVO Consortium
* Amigos Internacionales
* CARE
* Catholic Relief Services (CRS)
* Mercy Corps International (MCI)
* World Vision USA
UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
UN Children's Fund (UNICEF)
UN Development Programme (UNDP)
UN World Food Programme (WFP)
UN Food and Agriculture Org. (FAO)
Swiss Agency for Development Cooperation (SDC)
양자 및 다자 기구, 비정부 기구
European Commission (EC DG/DEV) & ECHO
PMU Interlife
비사무소 FALU 협력 비정부기구
Action by Churches Together
Canadian Food Grains Bank
CARITAS
World Vision International (WVI)

<도표9-2> 현지 사무소를 두고 개발 사업을 하는 비정부 기구 및 국제단체

이름	활동 영역	활동 지역	후원 단체
Adventist Dev. Relief Association (ADRA), Switzerland	대체 에너지 인도적인 지원 식량지원	황해북도	스위스교회
Cap Anamur	보건의료 인도적인 지원	황해남도	독일-개인 후원
CAD(Children's Aid Direct)	식량지원 겨울철 지원 보건의료 식수 및 위생	평안남도 황해남도	EC DG/DEV/ECHO SIDA 비정부기구 기금
CESVI(Cooperazione e Sviluppo)	식량지원 겨울철 지원 식수 및 위생	황해남도 강원도	개인 후원, 이태리 EC DG/DEV/ECHO SIDA
CONCERN WorldWide	식량지원 겨울철 지원 식수 및 위생	평안남도	EC DG/DEV/ECHO SIDA DFID, 비정부기구기금
German Agro-Action (DWHH/GAA)	식량지원 겨울철 지원 식수 및 위생	황해남도	EC DG/DEV/ECHO SIDA
PMU Interlife	식량지원 인도적인 지원	평안남도	스웨덴 개인 후원
US PVO Consortium	식량지원 (FFW, 감자씨)	평안남북도 함경남북도 양강도 황해남북도 강원도 평양, 남포	USDA (80%FFW) USAID(20% FFW) 감자씨- 컨소시엄 회원
IFRC(Int'l Federation of the Red Cross)	보건, 재난지원, 재난 경고, 식량지원 식수 및 위생	평안남북도 개성 자강도	
Swiss Agency for Dev. & Cooperation	농업복구 인도적인 지원	황해북도 양강도 평안남도 자강도 함경남북도	스위스 정부

<도표10> 국내 대북지원 단체 현황

(2000년도실적)

단체 이름	지원 실적(천원)
독자 창구 13개 단체	
우리민족서로돕기운동	92,400
남북어린이어깨동무	6,904,000
기독교북한동포후원연합회(남북나눔)	5,983,030
유진벨프로젝트(순천기독교결핵재활원)	4,897,500
월드비전	2,112,230
한국이웃사랑회	1,708,430
한민족복지재단	1,193,430
천주교민족화해위원회(천주교한마음한몸 운동본부)	1,926,580
한국JTS	1,040,380
어린이의약품지원본부	176,230
불교종단협의회(민족화합불교추진위원회)	368,950
조국평화통일불교협회	71,060
국제육수수재단(협력사업 포함)	4,428,930
한적창구 16개 단체(* 4개 독자창구지정단체포함)	
한민족복지재단(2000. 10. 2. 독자창구)*	6,595,850
정주영	1,235,140
제주도민운동본부	1,017,600
남북농업발전민간연대	623,670
강원도	550,800
기독교감리회서부연회	331,450
천주교정의구현사제단	243,960
남북어린이어깨동무(2000. 4. 27 독자창구지정)*	180,310
21세기 통일봉사단	178,000
한국여자수도회	99,150
기독교감리회중부연회	80,350
어린이의약품지원본부(2000. 11.9 독자창구지정)*	32,450
한국라이온스연합회	59,900
조국통일기도동지협의회	58,260
조국평화통일불교협회(2000.5.28 독자창구지정)*	29,250
ISR(화해봉사회)	13,780
민간 지원 총액	42,233,070

참고 도서

1. FAO/WFP, Special Report/North Korea, 8 Nov. 1999, 7 Jun. 2000, 24 Jul. 2000, 16 Nov. 2000
2. FAO, The Right to Food in Theory and Practice; The Human Right to Adequate Food and Freedom From Hunger, 1998
3. FAS Online, North Korea Grain Situation/USDA office date, 8 Aug. 2000
4. ICRC, International Humanitarian Law, 1998
5. PVO Consortium, Final Report Food Aid Assistance Program in DPRK, Apr. 1999 - May. 2000
6. UNICEF, A Humanitarian Appeal for Children and Women, Jan - Dec 2000, 2001
7. UNICEF, Humanitarian Action/Donor Update, 12 Oct. 2000, www.unicef.org/emerg
8. UN, Consolidated Inter-Agency Appeal for North Korea, Jan. - Jun. 2000, 2001
9. UN OCHA, UN Consolidated Inter-Agency Appeal for the DPRK 2001, 12 Nov. 2000
10. World Bank, World Development Report 1993, Oxford
11. World Food Programme, The right to food in emergency, 1998
12. 林毅夫 蔡昉李 周著, 中國의 奇跡發展戰略與經濟改革, 1995, 上海
13. 김경량, 북한 식량난의 실태와 원인, 1997. 03, 통일경제 통권제27호, www.nk-infobank.com
14. 김영훈, 북한의 식량난과 대응 정책과제,
15. 김용재, 대북한 식량 추가 지원과 남북관계, 1996, 07, 통일경제 통권 제 19호
16. 김운근, 최근 북한의 농업정책 변화와 식량수급 전망, 1999. 06, www.nk-infobank.com
17. " , 1999/2000 북한 식량수급 전망, 북한농업동향 제1권 제4호, 2000.01
18. 문준조, 북한의 토지임대제도 연구,
19. 서동만, 50년대 북한의 곡물 생산량 통계에 관한 연구
20. 프랑스 르몽드, 식량난과 사회주의 체제의 실패로 곤경에 빠진 북한, 1997, 06, 17

## 북한 인권문제와 국내의 운동현황

이 원 용  
(관동대 북한학과)

### I. 들어가는 말

지금까지 국제사회에서 그 어느 국가도 인권문제에서 자유로울 수 있는 국가는 없지만 북한의 인권문제는 인권침해 발생요인이 보다 구조적이고 시간적으로 지속적이며 현상 면에서 그 피해 정도가 심각하다는 특징을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 이 글은 다음과 같은 두 가지 가정을 전제로 하고 있다.

첫째 북한에 구조적이고 심각한 인권문제가 존재한다는 것이다. 지금까지 북한내부의 인권문제는 개별국가들의 인권문제를 모니터링 하는 국내외NGO와 언론보도를 통하여 꾸준히 보고되어 왔다. 특히 94년 이후 최소한 200만이 넘는 사람들이 희생된 것으로 전해지는 식량난과 대량탈북 사태는 감추어졌던 북한의 내부실상을 보다 상세히 외부세계에 전하는 계기가 되었다. 보다 심각한 문제는 그러한 인권문제들이 개선될 기미가 전혀 나타나지 않고 있다는 것이다.

둘째 지구사회는 보편적인 인권보호의 원칙을 인류적 가치로 인정하였으며 이를 실현하기 위한 국제인권레짐은 국가에 대해서 규범적 실효력을 가지고 있다는 가정이다. 북한은 비록 5개의 국제인권규약에 가입하고 있으나 이의 규범적 실효성을 인정하지 않고 '우리식 인권'을 주장한다<sup>2)</sup>. 또 인권문제에 대한 국제사회의 개입을 '국가주권이론'으로 거부하고 있다<sup>3)</sup>. 본 논문은 일단 이론적으로 북한의 이러한 입장을 인정하지 않는 보편주의-규범주의적 입장에서 논의를 시작하고자 한다.

국제사회는 특정국가의 인권문제에 대해서 국내관할권이 인정될 수 없다는 원칙을 정립한 이래 유엔인권기구와 NGO를 중심으로 개별 국가의 인권문제에 대한 적극적인 대응이 모색되고 있다<sup>4)</sup>. 그렇다면 북한인권문제에 대한 국제인권운동의 대응은 어떻게 진행, 발전되고 있는가? 이러한 운동들은 북한인권문제 해결에 얼마나 효과적인가? 다양한 문제영역에 있어서 이러한 대응들이 지니고 있는 장점들과 약점들, 영향력과 한계점은 무엇이며 보다 적절한 대응방안을 찾을 수는 없는가? 본고는 대체로 이러한 질문들에 대한 해답을 추구하기 위한 것이다.

지금까지 한국의 '주류' 인권단체들은 주로 국내인권개선 문제에 집중하는 한편 국제적 인권문

1) 북한의 인권문제가 구조적이고 심각한 양상을 보이고 있는 이유는 정치체제적 특성, 문화적 요인, 분단상황 등 여러 가지 요인들이 지적될 수 있다. 이원용, '북한인권문제의 성격과 인권정책의 방향', 한국정치학회보 제32집 1호(1998) 참조.

2) '참다운 인권을 옹호하여', 『로동신문』 1995년 6월 24일자.

3) 제성호, '인권문제에 대한 북한의 태도', 국제법학회논총 제 39권1호(1994), 67-71쪽.

4) 이러한 현상은 인권의 국제화, 혹은 국제레짐화로 설명할 수 있다. 인권레짐의 개념에 대하여는 다음 참조, Jack Donnelly, 'International Human Rights: a regime analysis', International Organization 40권 3호 (Summer 1986), 617-8쪽. 물론 북한과 중국, 인도네시아 등 대부분의 아시아 국가들은 이러한 인권레짐 이론에 대해서 문화적 상대주의, 혹은 국가주권이론을 내세우며 강하게 반발하고 있다.

제, 특히 북한인권문제에 대해서는 소극적이거나 방관적인 자세를 보여왔다.<sup>5)</sup> 그러나 1990년대 후반부터 '주류' 인권운동과 차별되는 새로운 변화조짐이 뚜렷이 나타나고 있다. 일부 NGO들이 보편적인 인권문제의 인식론 속에서 북한인권문제를 다루기 시작한 것이다.<sup>6)</sup> 본고는 이러한 새로운 움직임에 주목하여 현재까지 국내외에서 진행되어 온 북한인권운동의 전반적인 흐름을 간추리고 이것을 세 가지 이론적 분석틀 속에서 조망해보고자 한다.

한편 이러한 북한인권운동의 분석을 위해서는 환경적 요인에 대한 이해가 필수적이다. 동북아시아 냉전구조의 해체, 한국의 대북정책 등은 북한인권 개선을 위한 국내의 운동의 환경적 요인을 구성한다. 새롭게 전개되는 동북아시아의 국제질서는 한편으로 북한의 개방과 개혁을 위한 계기가 된다는 점에서 긍정적이지만 군비경쟁과 정치적 비대칭성의 지속으로 북한민주화 혹은 인권문제 개선에는 별다른 동인을 가져다주지 못한다는 한계가 있다. 국내적으로는 김대중 정부의 햇볕정책과 2000년 6월 역사적인 남북정상회담은 북한인권문제 해결에 부정적인 환경과 긍정적인 환경을 동시에 제공하고 있다.

특히 금년에는 부시행정부의 등장과 김정일의 서울방문이 예고되는 등 대외환경적 요인의 변화가 예상되고 있다. 이러한 변수들의 움직임에 주목하면서 북한에 대한 국내의 인권운동의 흐름과 성과를 분석하고 보다 효과적인 운동방향을 제시해 보기로 한다.

### II. 이론적 분석틀

북한인권문제에 대한 국내의 인권운동 주체들의 다양한 대응방법들을 어떤 이론적 틀로 묶어서 설명하기란 결코 쉽지 않은 작업이다. 여기서는 대체로 세 가지 분석틀을 제시하고자 한다.

첫째는 국내 시민운동의 성장발전과 다양성의 확대이다. 1990년대 들어 폭발적으로 등장한 한국 NGO들 가운데 일부는 적극적으로 국제화, 전문화, 정보화를 추구하고 있다. 이러한 일련의 과정 속에서 인권문제에 있어서도 국내적 영역을 넘어서 동티모르문제, 코소보문제 등 국제적 이슈에 호응하는 단체들이 늘어나고 있다. 최근 북한인권문제에 대한 국내NGO의 대응은 냉전시대적 논리나 이론을 가지고는 설명할 수 없다. 북한인권문제를 다루는 국내NGO들은 정부의 통제와 조종을 받는 '반공단체'가 아니다. 탈냉전기 국내 북한인권운동은 한국 시민운동의 자율적 발전과 다양성의 확대라는 맥락에서 바라보아야 한다. 그러한 점에서 북한문제를 다루는 국내NGO들의 다양한 문제제기와 접근방법, 정부 및 국제사회와의 상호과정은 한국인권운동사에 새로운 지평으로 인식되어야 한다.

5) 여기서 '주류' 인권단체라 함은 1993년 비엔나 세계인권대회에 참석한 『민주사회를 위한 변호사모임』 등 8개 단체를 지칭한다.

6) 북한인권개선운동본부(1995), 북한인권시민연합(1996), 북한민주화네트워크(1999) 등이 창설되어 북한의 정치범수용소문제 등 북한인권문제 전반을 다루고 있고 종교단체의 지원을 받고 있는 탈북난민보호유엔청원운동본부, (사)좋은 벗들 등은 탈북자문제를 집중적으로 다루고 있다. 일부 기독교 북한선교사사이트에도 북한인권문제에 대한 문제제기와 자료들이 나타나고 있다(<http://durihana.com>, <http://www.leechangho.org>, <http://www.corners.com> 등 참조). 1999년 10월 서울NGO대회에서는 탈북자인권문제가 국제적인 조명을 받았으며 2000년 12월에는 제 2회 북한인권/난민문제 국제대회가 서울에서 연이어 개최되었다.

둘째 NGO와 정부간의 상호작용이다. 시민운동은 독립적인 변수로 파악될 수 없다. 특히 한국과 같이 국가의 힘이 강력한 사회모델에 있어서 북한인권운동도 정부의 정책변화와 정책선택에 의해 상당한 영향을 받고 있다. 그러나 이러한 영향은 단선적이고 일방적인 것은 아니다. 일반적으로 NGO-정부간의 관계는 상호적이고 복합적인 과정으로 파악될 수 있다. 북한인권문제에 대한 시민사회의 문제제기, 대응방법, 언론-시민들의 지지도, 국제사회의 대응 등은 정부의 대북정책에 일정한 영향을 미치고 있다. 예로서 김영삼정부는 사회주의권의 해체와 북한체제의 위기가 등장하자 북한붕괴론을 전제로 하여 북한인권문제에 대한 공세적인 정책을 펼치기 시작하였다<sup>7)</sup>. 이러한 정부의 적극적인 '대북인권공세'가 NGO의 관심을 자극하였을 개연성은 충분하다. 실제로 김영삼정부 시기 북한인권문제를 다루는 일부 NGO 가운데 정부의 후원을 받았던 사례도 발견되고 있다<sup>8)</sup>. 한편 김대중정부는 '인권정부'를 표방하면서 일부 재야 인권운동가들을 정권내부에 수용하고 국가보안법 개폐를 적극적으로 논의하는 한편, 비전향장기수 복송, 국가인권위원회 설립추진, 여성부 신설, 의문사 진상조사 등 국내인권문제에 대해서 전향적인 자세를 보여주고 있다<sup>9)</sup>. 또한 동티모르에 평화유지군을 파견하는 등 국제적인 인권이슈에도 적극적인 자세를 보이고 있다. 그러나 탈북자문제를 포함한 북한인권문제에 관한 한 김대중정부는 소극적인 자세로 일관하고 있다. 탈북자들에 대한 인권NGO들의 꾸준한 문제제기는 한국정부의 입장을 곤란하게 만들고 있다. 앞으로 북한의 개방이 가속될수록 한국정부는 국내의 시민사회로부터 북한인권문제에 대해서 보다 적극적인 정책을 선택하도록 압력을 받게 될 것이 분명하다.

셋째 국제사회와 국내NGO 간의 상호작용이다. 북한인권문제는 이미 국제사회에서 오랫동안 주목받고 있었다. 그러던 와중에서 93-4년 불거져나온 북한의 핵개발위기, 김일성 사망, 기아사태와 대량탈북난민의 발생, 대포동미사일 발사사건 등 북한이슈가 국내외 언론의 집중적인 조명을 받기 시작했다. 이러한 일련의 사건들과 더불어 유엔과 국제사회에 대한 북한의 이례적인 지원호소와 함께 많은 인도지원NGO들이 북한돕기운동에 가입하면서 북한의 전반적인 국가시스템, 인권문제에 대한 국제적 관심도 다시 상승하고 있다. 북한에 대한 국제언론의 관심은 한국언론과 시민사회의 관심영역에 역류, 투영되고 있다. 사실 국내인권단체들이 북한인권문제에 대한 관심을 가지기 훨씬 이전인 1988년 미네소타인권변호사회는 북한인권보고서를 출판하였으며 국제엠네스티와 아시아인권감시단(Asia Watch) 등 서방의 주요 인권단체들은 북한내 정치범문제, 북송재일교포의 처우문제, 러시아 벌목공문제 등 북한의 인권문제들을 꾸준히 거론하여 왔다. 최근 북한인권문제를 다루는 한국NGO와 국제NGO들간에 정보교류와 연대사업들에 대한 관심이 높아지고 있다. 즉 많은 탈북자들을 접촉하면서 북한내 인권실태에 대한 정보를 가지고 있는 국내NGO와 국제적 지명도가 높고 인권이론 및 운동방법에 대한 경험이 풍부한 국제NGO 간의 연대운동 모색이다. 북한인권문제는 더 이상 남북체제대결이나 이념대결의 구도 속에서 바라볼 수 없는 국제사회의 인권문제이다. 북한인권문제는 국제NGO와 국내NGO 간의 상호작용과 연대사업의 필요성을 제기하고 있다.

7) 이원웅, 북한의 인권실태와 국제사회의 대응: 북한에 대한 국제인권보고서 분석, 현대사회연구소 연구보고서 96-1(1996), 3-4쪽.

8) 2000년 5월 필자와 통일부 모국장과의 면담에서 확인함.

9) 이러한 정부의 국내인권문제에 대한 적극성은 국내 인권이슈에 대한 대중들의 관심을 정부가 선점주도하는 효과를 가져오고 있다. 점차 국가주도의 인권제도화 과정에서 주도권을 상실한 국내 NGO들은 새로운 인권이슈를 개발 제기해야될 필요성이 절실해지고 있다.

### III. 환경적 요인

#### 1. 냉전구조의 해체와 인권문제

21세기 국제질서는 탈냉전시대로 탈바꿈하고 있다. 이러한 국제질서의 재편성 움직임 아래 한반도를 둘러싼 동북아시아 지역국제질서의 변화도 가속되고 있다. 미국은 1998년말 페리보고서를 통하여 유연한 대북개입정책의 기초를 표명하는 한편 올브라이트 전 국무장관이 사상최초로 북한을 방문하는 등 북미관계개선에 진전이 있었다. 일본정부는 초당적인 자세로 북일수교 교섭을 추진하고 있다. 이탈리아를 필두로 유럽연합 국가들의 대북수교 방침이 속속 발표되고 있다. 유엔식량기구(WFP) 등 유엔지원기구를 비롯하여 17개의 국제단체들이 북한에 들어가 인도적 지원활동을 전개하고 있다. 북한은 김정일위원장의 상하이방문을 계기로 중국식 대외개방정책의 득실을 면밀히 검토하고 있다.

탈냉전기 동북아 지역질서 변화가 관련국가들의 인권문제 개선을 가져올 것인가? 이러한 질문에 대한 전망은 아직까지 부정적이다. 군사적으로는 미국의 NMD정책 강행, 중국-일본 간의 신군비경쟁, 중국-북한 혹은 러시아-북한의 밀착 등으로 신냉전적 조류가 예고되고 있는 형편이다. 최근 북한 인권문제가 국제사회의 특별한 관심을 받게 된 배경에는 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언을 계기로 터져나온 북한의 핵개발 의혹문제가 있다. 걸프전 이후 새로운 국제안보의 틀을 짜려는 미국 등 서방선진국과 독자적인 핵개발 및 미사일 개발을 포기하지 않으려는 북한의 입장이 첨예하게 대립되었고 결국 북한의 일방적인 핵확산금지조약 파기선언으로 북한은 '국제사회의 문제아'로 등장하였다. 북한의 핵개발 의혹은 서방세계로 하여금 북한의 열악한 인권문제에 새로운 관심을 기울이는 정치적 계기가 된 것이다.

한편 1973년 유럽 냉전체제 해체의 효시가 되었던 헬싱키협상에서 보여주었던 러시아나 동구라파 국가들의 태도와는 달리<sup>10)</sup> 중국, 베트남, 몽골, 북한 등 동북아시아 사회주의 국가들은 보편적인 국제인권규범을 받아들이지 않고 있다. 최근 러시아와 중국은 유엔난민고등판무관실(UHCR)이 난민판정을 내린 7인의 탈북자를 북한에 강제 송환함으로써 이러한 입장을 분명히 하였다.<sup>11)</sup> 이들 국가들은 강력한 공산당의 정치적 주도아래 제한적인 국가주도형 시장경제체제를 모색하거나 혹은 시험중이며 시민사회나 시장영역의 자율성을 인정하지 않고 있다.

북한에 대해서 보다 강경한 입장을 가지고 있는 공화당이 주도하는 미국의 대북정책이 인권문제를 의제로 제시할 가능성이 매우 높다. 이것은 일단 국내외 인권운동을 고무하는 변수로 작용할 것이다. 또 한국, 일본정부는 물론 유엔을 비롯한 국제인권기구들도 미국의 적극적인 인권외교가 전개되면 이에 호응하는 자세를 보일 가능성이 높다.<sup>12)</sup> 그러나 이러한 대외적 압력의 증대가 곧

10) 동구라파 사회주의권의 평화적 해체를 가져왔던 헬싱키회담은 인도적 문제를 다룬 '바스켓 3'를 구 사회주의권 국가들이 수용하면서 급진전되었다. Jan Helgesen, 'Between Helsinki and Beyond? Human Rights in the CSCE Process' Allan Rosas et. al. eds. Human Rights in a Changing East-West Perspective, Pinter Publisher(1990).

11) 이원웅, '누가 탈북7인을 돌려보냈는가', 국제정치학회 춘계학술회의 발표논문집(2000. 4.14-5) 참조.

12) 일본은 대북수교 협상과정에서 북한이 주장하는 역사청산문제, 위안부문제 등에 대한 외교적 카드로 일본인



북한인권문제의 개선을 가져오는 것은 아니다. 오히려 북한의 위기의식으로 말미암아 내부적인 통제와 억압이 더욱 가중될 가능성이 높다. 만약 국제사회의 대북 인권운동이 일정한 수위를 넘어서게 되면 자국 인권문제에 대한 국제사회의 비판, 특히 미국의 인권외교에 대해서 강력하게 반발하고 있는 중국이 나서서 북한을 적극적으로 지원할 것이다.<sup>13)</sup> 국내 극우단체들도 북한인권문제를 들고 나오면서 오히려 보편적 인권이론을 바탕으로 활동하는 국내NGO들의 입지가 크게 위축될 수 있다. 이러한 상황을 종합할 때 향후 동북아질서의 재편과정에서 북한인권문제가 제기될 가능성은 높지만 어디까지나 국가간의 정치적 압력수단으로 등장하여 실질적인 협상이나 타협이 진행되어 문제가 개선될 가능성은 오히려 낮아질 수 있다.

## 2. 햇볕정책과 북한인권문제

김대중정부의 햇볕정책과 그것의 성과로 나타난 남북정상회담은 북한에 대한 부정적 인식을 불식시키는 데 기여하고 통일에 대한 열망을 고조시켰다. 그러나 한편으로 탈북자문제를 포함한 북한인권문제에 대한 국민적 관심과 정책적 우선순위를 후퇴시킨 결과도 가져왔다. 실제로 정부는 남북정상회담을 전후하여 북한이 민감하게 반응하여 온 인권문제, 탈북자 문제 등에 대한 언급을 자제하고 있다. 또 중국정부는 남북정상회담을 전후하여 재중 탈북자들에 대한 대대적인 검거와 강제송환을 실시하여 국내외의 비난여론을 가져왔다. 정부의 지원 하에 활발하게 대북 사업을 전개하는 국내 NGO들의 활동도 인도지원 사업 쪽에 치우치고 있다. 이러한 정황들을 종합하면 현재 김대중정부의 대북 정책 기본구도는 정치적으로 민감한 인권문제를 차치하고 일단 교류, 협력을 통한 평화공존 전략으로 가자는 것이 분명하다. 물론 적극적인 대북포용정책과 경제협력으로 북한의 식량난이 완화되고 북한의 개혁과 개방을 앞당길 수 있다면 장기적으로 북한인권문제도 개선될 수 있다는 논리도 무시될 수 있는 것은 아니다. 그러나 김대중정부의 대북정책 의제 속에서 재외 탈북자문제를 포함하여 북한인권문제 현안은 매우 미미한 비중으로 다루어지고 있다. 이것은 최소한 현재 북한인권문제에 대한 야당과 시민사회의 문제제기와 정부의 대북정책 간에 불일치가 존재하고 있다는 것을 의미한다.

물론 햇볕정책이 남북한의 인권문제 최대현안인 이산가족문제에 기여한 측면을 과소평가할 수는 없다. 정부는 이산가족 문제를 대북협상 주요의제에 포함시키는 데 성공하였다. 또 비전향 장기수의 송환을 허용하는 등 남북간 인권현안들에 대한 전향적인 자세를 보여주었다. 그러나 아쉬운 점은 이산가족 문제를 '인권문제'가 아닌 '인도적 문제'로 표기하고 비전향 장기수 송환문제도 마치 이산가족 방북에 대한 대가로 협상하는 것으로 비추어 지고 있다. 북한은 비전향장기수 송환을 인권문제가 아니라 이념과 체제의 우월성을 홍보하는 자세로 받아들이고 있다.<sup>14)</sup>

납치문제를 지속적으로 거론하고 있다.

13) 미국은 1997년 유엔인권이사회에서 중국문제를 의제로 상정시키기 위한 외교적 노력을 벌인 바 있다. 그러나 이러한 미국의 노력은 프랑스, 독일 등 유럽연합 국가들의 반대로 무산된 바 있다 (조선일보 1997. 2. 24일자 참조). 미국 하원은 장쩌민 중국 국가주석의 미국 방문이 끝난 직후인 1997년 11월 5일 대중국 인권제재 법안을 통과시키는 등 중국에 대한 인권외교를 강화하고 있다 (중앙일보 1997. 11. 7일자 참조).

14) 조선문학창작사는 "불사조들이 돌아왔다", "받으리라 이 꽃다발", "나의 아버지" 등 100여편의 시를 헌정하기도 하였다. 이들에 대한 북한의 거국적인 환영행사에 대해서는 다음 참조, 통일부, 주간 북한동향 제503호 (2000. 9. 2 - 9. 8.), 12-14쪽.

소위 '햇볕정책' 아래 대북 인권정책은 '대세론'에 대한 부차적인 이슈, 혹은 대세론에 반하는 '위협한 발상'으로 인식되고 있다. 즉 북한 인권문제는 민감한 정치적 사안이기 때문에 현 정부가 추진하는 '햇볕정책'의 대세 아래 자제되어야 한다는 것이다. 이러한 논리는 유선 북한이 이 문제를 '내정간섭' 혹은 정권붕괴 공작으로 인식하고 있다는 이유를 제시한다. 북한이 인권문제를 전혀 인정하고 있지 않는 현실 아래에서 이 문제를 계속 제기하는 것은 북한을 정치적으로 자극하고 남북관계의 경색이 초래될 것이라는 현실론이 이러한 주장의 바탕을 이루고 있다.<sup>15)</sup>

또한 아직까지 북한 인권문제를 제기하는 것은 '시기상조'라는 시각도 제기될 수 있다. 즉 아직까지 북한 인권문제를 제기할 단계가 되지 않았다는 것이다. 북한은 자체적인 생존에 매달려 있고 대북 인권문제를 끌고 나갈 수 있는 국제적 지원도 마땅치 않은 시점에서 선불리 이 문제를 제기하는 것은 정책적으로 마땅치 않다는 논리이다. 보다 근원적인 입장에서 북한에는 인권문제 자체가 존재하지 않는다는 논리도 있을 수 있다. 이러한 입장은 어차피 인권은 서구적인 가치이며 미국을 중심으로 한 국제정치에 있어서의 헤게모니 논리이기 때문에 북한에 대해서 인권이라는 잣대를 들이대는 것은 마땅치 않다는 것이다.

이러한 논리들은 국제인권체제의 실행능력과 관련된 문제들이다. 과연 보편 타당한 인권기준이 성립될 수 있는가? 또 그러한 기준이 존재한다고 하더라도 주권국가에 그것을 강요할 강제력이 동원될 수 있는가 하는 문제이다. 햇볕정책이 추구하는 북한의 대외개방, 남북공존공영의 가치는 매우 중요하다. 또 실질적으로 북한에 대한 지렛대가 없는 와중에 정치적인 의도로 인권문제가 왜곡되는 것을 막기 위하여 정부차원에서 북한인권문제를 공론화하지 않는 것이 바람직하다. 그러나 이것은 어디까지나 외교적 전술에 관련된 문제이다. 보다 중요한 것은 정부의 대북정책의 원칙에 있어서 인권가치가 가장 중요한 중심으로 지속되어야 한다는 당위론이다. 햇볕정책이 단순히 북한을 경제적으로 지원하는 것을 넘어 전세계 한민족 모두를 포함한 평화로운 민족공동체 구성을 목표로 한다면 인류가 합의한 인권가치는 새로운 민족공동체 구성의 규범적 가치가 된다. 정치적 억압과 경제적 생존권이 위협받는 상황이 알려지면서 평범한 남한 사람들에게서 "저런 상대와 통일하여서 무엇을 하냐는 소박한 의문"을 낳는 상황은<sup>16)</sup> 무조건적인 대북지원에 대한 국민적 지지는 물론 새로운 공동체를 향한 내부적 통합을 가져올 수 없기 때문이다. 인권은 곧 평화이다.

다음과 같은 북한 인권문제의 이슈들은 대북 포용정책의 대세와 관계없이 앞으로 남북관계의 주요 현안으로 제기될 전망이다.

- 1) 납북자 문제
- 2) 미송환 국군포로문제
- 3) 이산가족 생사확인, 재회 및 서신교환 문제
- 4) 재외 탈북자 인권보호문제
- 5) 북송 일본인처 자유왕래 및 일본인 납치문제
- 6) 북한내 정치범문제

15) "남한이 북한의 인권을 거론하는 것은 실효성이 없이 대결과 불신만 초래한다. 인권을 거론하며 대결을 연장시키는 만큼 북한의 실제 인권은 악화될 뿐이다" 권만학, '남한 통일외교의 구조와 전략', 백학순 편, 남북한 통일외교의 구조와 전략, 세종연구소, (1997), 54쪽.

16) 백충현, '북한인권문제에 대한 접근모색', 최성철 편, 북한인권의 이해, 북한인권개선운동본부(1995), 439쪽

## 7) 구조적 기아문제

## IV. 국내운동동향

## 1. 정부

최근까지 한국은 미국 인권외교의 주요 대상국이 되었을 뿐만 아니라 국제인권기구나 NGO들로부터 인권개선 압력을 받아왔다. 북한도 여러 가지 경로를 통하여 한국의 장기수용체제와 국가보안법, 사상전향제도 등을 인권문제 차원에서 제기하여 왔다.<sup>17)</sup> 이러한 국내외적 환경 속에서 한국정부는 인권문제에 대해서 방어적인 입장에 있었으며 국내인권단체들은 주로 국내적인 이슈에 집착하였다.

북한인권문제에 대한 소극적인 입장은 일반인들의 의식 속에서도 잘 나타나고 있다. 일반 국민들조차 북한 인권문제에 대한 인식도는 상대적으로 낮게 나타났다. 지난 94년 민족통일연구원의 설문조사에서 나타난 북한이미지에 관한 응답결과에 의하면 '귀하는 북한을 생각할 때 무엇이 가장 먼저 떠오릅니까'라는 물음에 대해서 '인권탄압'이라는 응답은 12.5%로 '우상화, 세습체제'(43.9%), '주체사상'(20.1%)에 이어서 응답순위 3위를 마크하고 있다.<sup>18)</sup> 한편 현대사회연구소가 1994년 실시한 「국민여론조사」에서 "귀하는 우리나라가 북한의 인권문제에 대해서 어떠한 대응방식을 취해야 한다고 생각하십니까"라는 질문에 대해서 '공개적인 압력을 넣어야 한다'는 응답은 20.7%에 머무르고 있다. 반면 '거론하지 말아야 한다'(26.3%)는 응답이 보다 많이 나타났다. 특히 '비공개적으로 북한에 해결을 촉구하여야 한다'(37.5%)는 응답이 가장 많이 나타나 우리나라 국민들은 대부분 북한의 인권문제에 대해서 소극적인 입장을 취하고 있음을 알 수 있다.<sup>19)</sup>

그러나 북한인권문제에 대한 소극적, 혹은 방어적 정책은 김영삼정부의 공세적인 대북정책 속에서 큰 변화를 보여주게 된다. 한국정부는 1990년 두 개의 국제인권규약과 제 1선택의정서에 가입하고 1991년 11월 「어린이의 권리에 관한 협약」, 1992년 12월에는 「난민의 지위에 관한 의정서」, 1995년에는 고문방지 국제협약에 가입하는 등 국제인권레짐에 적극적으로 참여하였다. 이것은 87년 민주화 이후 국내 인권문제의 개선에 따른 자신감을 바탕으로 하고 있다. 이러한 자신감과 더불어 사회주의 정권의 연쇄적 붕괴로 초래된 북한의 위기상황은 한국정부가 북한에 대한 정치적 압박을 시도할 충분한 근거로 지적될 수 있다.

1995년 9월과 1996년 9월 유엔총회 연설에서 공노명 당시 외무장관은 전후 최초로 북한 인권문제를 원론적인 수준에서 거론하여 북한측의 강력한 반발을 초래한 바 있다.<sup>20)</sup> 또 1995년 5월 정부

17) 1983년 유엔인권이사회에 제출한 북한의 『최초인권보고서』의 3분의 1 분량이 남한내 인권탄압에 관한 비판으로 채워져 있다. 『북한최초보고서(1983. 10. 24.)』 법무부 편, 국제인권규약보고서(1991), 451-9쪽 참조.

18) 민족통일연구원, 「1994년도 통일문제 국민여론조사 결과」(1994), 10-13쪽.

19) 현대사회연구소, 국민여론조사보고서(1994년 12월), 111-2쪽 참조.

20) 당시 공장관의 발언내용이 "이산가족문제와 납북자 송환문제 등" 매우 '원론적인 수준(정부관계자 표현)'이었음에도 불구하고 북한대표는 두차례나 답변권을 얻어 "식민국가의 본색을 드러낸 무례한 연설" 등의 원색적 표현을 써가며 비난을 퍼부었다. 조선일보 1995. 9. 29일자, 1996. 9. 29일자 및 1996. 9. 30일자 각각 참조.

는 유관부서 책임자들간에 북한인권문제를 체계적으로 다루기 위한 「북한 인권대책 실무조정회의」를 구성한 바 있다. 대통령 자문기구인 「민주평화통일자문위원회」 내에 국제기구와 국제인권단체에 북한 인권문제를 적극적으로 거론하기 위한 상설기구 설치를 고려하기도 하였다.<sup>21)</sup> 1994년 12월 당시 통일원도 산하 민족통일연구원에 「북한인권 정보자료센터」를 설치하고 1996년 2월부터 매년 국문과 영문으로 된 '북한인권백서'를 펴내기 시작하였다. 이 시기 학계와 통일부 연구프로젝트 속에서도 북한인권관련 연구서들이 쏟아져 나오기 시작했다.<sup>22)</sup>

북한측은 이러한 인권공세에 대해서 「남조선 국가보안법 철폐를 위한 대책위원회」를 만들고 국가보안법 철폐, 안기부 해체, 미전향장기수 송환 등을 요구하는 '맞불작전'으로 대응하였다.<sup>23)</sup> 당시 조선노동당 기관지에 인권문제를 "제국주의적 침략과 약탈"로 규정하고 '우리식 인권'을 주장하는 장문의 논설을 실는 등 적극적인 대응을 보여주었다.<sup>24)</sup> 하지만 이 시기에도 북한인권문제가 대북정책의 핵심의제로 추진되었던 것은 아니다. 김영삼정부는 북한인권문제를 거론하면서 북한에 대한 정치적 압력을 시험해 보았다고 평가하는 것이 보다 적절하다.

한편 김대중 정부의 대북 인권정책은 앞서 서술하였듯이 다시 소극적인 방향으로 선회하였다. 김대중정부는 이산가족 왕래문제를 남북협상 의제로 상정하는 한편 국가보안법개폐를 위한 논의를 수용하고 63명의 미전향장기수를 북한에 송환하는 등 남북 간 인권문제 현안을 해결하기 위해 노력하였다. 그러나 95년 이후부터 급증하기 시작한 중국내 북한 식량난민문제, 납북자 송환문제, 국군포로문제, 북한내 정치범문제 등 주요 인권현안 들에 대해서는 이렇다할 정책적 대응을 하지 않고 있다. 현재 통일부 인도지원국 내에는 「인권·환경팀」이 구성되어 자료수집 차원의 활동을 하고 있다. 또 외교통상부 특수정책과, 인권사회과 등에서는 탈북자 문제와 북한인권과 관련된 국제기구 정보를 수집하고 대책을 논의하고 있다. 그러나 전반적으로 남북교류와 경제협력이 주요 의제로 부상되면서 상대적으로 인권문제는 국가정책에서 소외되어 버린 감이 없지 않다.

## 2. NGO

국내NGO들은 1995년 「북한인권개선운동본부」를 효시로 보편적인 인권원칙에 입각한 북한인권운동을 시작하였다. 「북한인권개선운동본부」는 과거 보수적인 정치색을 지녔던 국제인권연맹 한국지부와 밀접한 관계를 가지고 출범하였다. 이 단체는 한양대 최성철교수를 사무총장으로 몇권의

21) 이 기구는 주로 해외동포들을 중심으로 나라별로 북한인권문제를 거론하기 위한 대책 등을 논의하였다. 당시 서울신문, 1995. 3. 4일자 참조.

22) 이 시기 주요 연구업적들은 다음과 같다. 최성철 편, 북한인권의 이해, 북한인권개선운동본부(1995); Sung-Chul Choi ed., International Community and Human Rights in North Korea, Seoul: Senter for the Advancement of Human Rights in North Korea(1996); 김병로, 김정일정권의 인권정책변화 전망, 민족통일연구원(1995); 전현준, 북한의 인권실태연구, 민족통일연구원(1993); 계성호, '한국의 대북 인권정책 방향', 북한연구 제6권 2호(1995 여름); 계성호, '인권문제에 대한 북한의 태도', 국제법학회논총 제39권 1호(1994); 김상현, '대한민국 정부의 북한 인권문제에 대한 개입의 합법성 및 그 방법', 통일원 편, 95 북한 및 통일연구논문집(III)(1996), 317-98쪽; 최성철, '보편적 인권개념으로 본 북한의 인권', 민족통일연구원, 통일연구논총 제4권 2호(1995), 127-56쪽; 김병로, 북한인권문제와 국제협력, 민족통일연구원(1997).

23) 민족통일연구원, 북한의 대남동향분석, 1995. 1.-3.(1995) 참조.

24) '참다운 인권을 옹호하여'. 『로동신문』 1995년 6월 24일자.

저서를 편찬해 내고<sup>25)</sup> 1997년에는 제네바 인권소위원회에 참석하여 북한인권문제에 대한 캠페인을 전개하기도 하였지만 허부조적이 없는 일종의 학술단체 성격을 지니고 한다. 이 단체는 최근 활동 상황이 거의 전무하다.

1999년 12월에는 과거 운동권 출신 젊은이들이 모여 「사단법인 북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크(북한민주화네트워크)」를 결성하여 활동을 벌이고 있다.<sup>26)</sup> 이 단체는 북한의 단허진 체제를 연다는 의미의 'Keys(열쇠)'라는 잡지를 발간하고 있으며 탈북자 보호활동, 시민들을 위한 인권 및 평화교육, 북한 민주화 및 인권개선 운동 등을 표방하고 있다. 이 단체의 특징은 주로 30대-40대 초반 젊은 세대들이 중심이 되고 있다는 점과 과거 친북활동을 하던 주사파 운동권 출신들이 주축이 되어 있다는 점이다. 또 젊은 층들이 친숙한 인터넷을 잘 활용하고 있다는 점도 주목된다. 특히 이 단체의 대표인 조혁씨와 김영환, 한기홍씨 등은 80년대 대학가에서 민족해방(NL) 계열의 운동을 주도하던 인사들이어서 진보진영에 일대 충격으로 받아들여지기도 하였다. 2000년 12월에는 이들에 대한 협박사건이 터지면서 세간에 널리 알려지게 되었다.

아마도 북한인권문제에 관한 한 가장 활발한 활동을 벌이고 있는 단체는 「사단법인 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합(북한인권시민연합)」이 아닐까 한다.<sup>27)</sup> 1996년 과거 국제엠네스티 한국지부 대표를 지낸 바 있는 윤현 목사의 주도로 결성된 이 단체는 보편적 인권원칙을 단체의 활동지침으로 수용하고 탈북자 보호활동, 국내 탈북자 교육 및 지원활동, 북한인권문제에 대한 국제캠페인 등을 주도해오고 있다. 특히 1999년부터 미국민주주의재단(NED)의 지원을 받아 국내외 북한인권NGO들을 결집한 북한인권/난민문제 국제회의를 주관해오고 있다. 이 단체는 「생명과 인권」이라는 계간지를 영문, 일문, 국문 등으로 발간 배포하고 있으며 별도로 뉴스레터를 매월 발행하고 있다. 주요 활동은 매월 개최하는 학술세미나, 200여명의 회원에 대한 캠페인, 100여명에 달하는 대학(원)생 자원봉사단 운영 및 교육 등이며 일본 「북조선 귀국자의 생명과 인권을 지키는 회」와 자매결연 관계로 상호 밀접한 연대활동을 전개하는 한편 북한인권/난민문제 국제회의를 계기로 10여개의 미국, 유럽, 러시아 등지의 인권NGO와 국제네트워크를 결성하는 등 국제적 연대활동에 주력하고 있다.

국제엠네스티 한국지부도 자체 홈페이지에 한국인권상황에 대한 국제엠네스티본부의 보고서와 나란히 북한인권현황에 대한 보고서 내용을 게재하는 등 북한인권문제에 대한 캠페인을 실시하고 있다.<sup>28)</sup>

이외에도 재중 탈북자문제를 중심으로 활동하는 「(사)좋은 벗들」, 북한난민보호유엔청원운동본부 등도 폭넓게 본다면 북한인권개선을 위해서 활동하는 단체들로 볼 수 있다. 특히 「좋은 벗들」은 재중 탈북자의 실태에 관한 상세한 보고서를 펴내 탈북자문제의 심각성을 알리고 국내외 관심을 촉구하는 데 결정적인 공헌을 하였으며 북한난민보호유엔청원운동본부는 재미동포 기독교조직들과 밀접한 연대 속에서 탈북자문제를 미국 의회와 여론에 알리는 데 큰 성과를 이루어 내었다.

국내NGO운동을 총괄하자면 우선 다양한 접근방법을 지적할 수 있다. 예를 들면 어떤 단체들은

25) 주19 참조.

26) 웹사이트는 <http://www.nknet.org>.

27) 웹사이트는 <http://www.nkhumannights.or.kr>.

28) <http://www.amnesty.or.kr> 참조.

탈북자에 대한 현장지원에 주력하고 또 어떤 단체들은 국제적인 연대사업에 주력하는 등 북한인권 개선이라는 공동의 목표아래 NGO 스스로의 자율성과 책임성을 가지고 다양한 방법들을 동원하고 있음을 알 수 있다. 이것은 한국 시민운동이 이제 다양한 시민계층의 목소리를 대변하고 있다는 증거이자 한국 NGO운동이 한 단계 성숙해지고 있다는 징표로 간주될 수 있다. 이러한 단체들의 회원구성도 교사, 자영업자, 주부, 퇴직자 등 다양한 사회계층에서 나오고 있으며 최근 젊은 대학생들의 참여와 자원봉사 활동이 두드러지게 늘어나고 있다.

정부와의 관계에 있어서 일부 NGO들은 프로젝트 단위의 소규모 보조를 받고 있는 경우도 있으나<sup>29)</sup> 정부측의 수직적인 통제나 조종 등의 사례는 전혀 나타나지 않고 있다. 오히려 정부-NGO 실무자간에는 지속적인 갈등관계가 표출되고 있는 경우가 많다. 그러나 대부분의 NGO들의 모금활동이나 전략 선택에 있어서 정부의 대북정책이 많은 영향을 끼치고 있는 것은 사실이다. 또 정부측도 NGO들의 동향과 캠페인 전략에 지대한 관심을 보이고 있다. 이러한 양자간의 관심과 정책적 협조의 필요성은 앞으로 북한인권문제에 관한 정부-NGO 간의 정책협조망(policy network)이 발전될 가능성을 충분히 예견할 수 있다.

국제적 연대사업과 네트워킹에 관해서는 대부분의 북한인권NGO들이 긍정적이고 적극적이다. 그 이유는 한국NGO에 대한 국제사회의 불신이 여전히 남아있고 시민사회 내부에도 반공단체로 인식하는 경우가 많기 때문이다. 대북 인권NGO들은 자신들의 전략을 실천하고 국내적 기반을 확보하기 위해 저명한 국제NGO와의 제휴와 연대사업에 높은 관심을 보이고 있다. 마찬가지로 국제NGO들은 대북 인권실태에 대한 정보확보를 위해 한국NGO에 관심을 보이고 있다. 예를 들면 지난 98년 북한에서 철수한 「국경없는 의사회」의 경우 2000년 한국NGO단체를 방문하여 북한인권문제에 관한 실태와 한국NGO의 규모, 활동내용 등을 자세히 조사하여 갔다. 이들은 북한에 다시 들어가기 위한 실무작업을 진행 중이다.

국내 북한인권운동NGO들이 직면한 가장 큰 문제는 극우세력과의 차별성을 유지하는 것이다. 북한인권 NGO들의 캠페인 장소에는 대부분 극우단체 회원들이 성황을 이룬다. 이들은 대부분 원색적인 구호로 김정일을 성토했고 북한체제문제를 거론하면서 분위기를 정치적인 목표로 이끌어 가려 한다.<sup>30)</sup> 보편적인 인권의 원칙과 국제인권레짐의 절차와 방법조차 알지 못하는 극우단체들의 정치적 포위망에서 벗어나 탈냉전시대 시민세력의 참신한 대변역할을 할 수 있도록 다른 인권NGO들이 동지적인 이해와 관심을 가져주어야 한다. 비판적 NGO들의 의심스런 눈총과 일종의 의도적 무시, 그리고 북한인권NGO를 이용하려는 극우단체들의 정치적 음모 사이에서 과연 이념대결의 장을 넘어선 보편적 인권운동이 한국 시민운동사에 새롭게 자리매김할 수 있을지 우려된다.

29) 이들이 받는 지원금은 주로 통일부 인도지원국을 통해 지원되는데 그 액수는 수백만원 규모로 미미한 실정이다. 이러한 지원규모는 총 8개 대북인도지원NGO들이 2000년 정부로부터 직접 지원받은 약 54억 원에 비교한다면 김대중정부의 정책적 관심에 따른 NGO지원정책의 차별성을 잘 알 수 있다. 대북지원NGO들은 2000년 10월 통일부장관과의 간담회를 열고 정부와 NGO간의 「대북지원 민간단체 협의회」를 공식적인 기구로 구성하는 원칙에 합의한 바 있다. 통일부, 2000년 국내외 대북지원 동향 및 평가보고(2001. 1.) 참조.

30) 최근 우익단체들이 중심이 되어 김정일을 국제형사재판소(ICC)에 제소하는 운동이 전개 중이며 2000년 2월 2일에는 대한항공858기 유족회와 일부 인사들이 김정일을 살인교사혐의로 한국 검찰에 고발하였다.

## V. 국외운동동향

북한 인권문제는 우리 나라의 여론이나 정부의 정책적 주도 아래에서 제기되고 있는 것이 아니라 국제사회에서 먼저 제기되어 다시 우리사회로 환류되는 현상을 보여주고 있다. 즉 우리가 이제까지 북한에 대해서 오랫동안 묵인해왔거나 해결 불가능한 것으로 포기해온 인권침해 사실들이 유엔 인권기구 및 주요한 국제 NGO들에 의해 거론되고 있는 것이다.<sup>31)</sup> 국제사회의 북한 인권문제에 대한 관심과 적극적인 개입은 국내NGO에게 새로운 자극이 되고 있으며 최근 국내외 운동주체들 간의 국제적 연대현상이 두드러지고 있다. 이제 더 이상 한국사회가 북한 인권문제를 묵인하거나 도외시킬 수 없는 상황이 초래되고 있다. 국제사회에서 북한인권문제가 거론되는 현안들을 우선 유엔 인권기구들을 중심으로 살펴보고 이어서 국제NGO들의 동향을 분석하기로 한다.

### 1. 유엔

우리나라 여론의 소극적인 자세에도 불구하고 1997년 8월 21일 제네바에서 개최된 유엔 인권소위원회 제 49차 회의는 북한의 인권상황에 대한 국제사회의 우려와 개선을 촉구하는 결의안을 표결하였다.<sup>32)</sup> 이 결의안은 “북한이 세계인권선언 제 13조와 시민적, 정치적 권리를 위한 국제규약(International Covenant on civil and Political Rights) 제 12조에 각각 규정된 ‘거주이전의 자유’를 제한하고 있음을 우려”하고 북한당국이 제출의무를 무시하고 있는 정부인권보고서를 조속히 제출하는 등 유엔이 추구하고 있는 국제인권규범에 따를 것을 촉구하고 있다.

이미 유엔 인권소위원회는 1992년 북한의 러시아 벌목공과 정치범의 인권침해 사례에 관해서 NGO로부터 탄원을 접수한바 있으며 이에 대한 문제제기가 꾸준히 이어져 왔다. 또 유엔 인권소위원회 불법구금위원회에서는 지난 1994년 북한의 러시아 벌목공 처우문제에 대한 우려를 표명하는 결의안을 채택한 바 있으며 1995년 인권위원회와 1997년 3월 인권소위원회에서 각각 북한의 인권 문제가 거론된 바 있다.<sup>33)</sup>

북한은 국제사회에서 도덕적 권위를 가지고 있는 유엔 인권소위원회의 인권문제 제기에 대하여 인권규약 탈퇴라는 극단적인 방식으로 대응하였다.<sup>34)</sup> 뿐만 아니라 그 동안 미국과 식량지원을 조건으로 진행해 왔던 미사일회담도 중단한다고 발표하였다. 북한의 이러한 극단적인 행동은 국제인권규약이 제정된 이후 처음 발생한 사건으로 국제사회에 큰 충격을 던져준 바 있다.

31) 북한인권문제가 국제사회에서 최초로 공론화된 것은 1988년 미국 미네소타인권변호사회와 아시아인권감시단이 공동으로 세계최초의 북한인권보고서를 펴내면서부터이다. 이 보고서의 한국어판은 아시아감시위원회·미네소타변호사 국제인권위원회, 송철복의 역, 북한의 인권, 고려원(1990)으로 나와있다. 또한 국제엠네스티는 1980년대 후반부터 북한인권에 관하여 지속적으로 보고서를 발표하고 인권조사단이 북한을 두 차례 방문하는 등 적극적인 관심을 보이고 있다. 국제엠네스티는 2000년 5월부터 중국내 탈북자들의 인권침해 문제에 대한 국제적 캠페인을 시작하고 있다(조선일보, 2000. 5. 6일자 참조).

32) Korea Herald, 22 Aug. 1997.

33) 한겨레신문 1997. 8. 21일자 및 조선일보 1997. 8. 12일자 사설 참조.

34) 북한당국은 인권소위원회의 북한인권문제 결의를 “조선의 현실을 완전히 왜곡하는 것”이라고 주장하면서 ‘시민적 정치적 권리에 관한 국제규약’ 탈퇴를 선언하였다. 또 9월 30일로 예정된 ‘어린이 권리에 관한 유엔협약’의 이행보고서 제출도 연기한다고 밝혔다. 한겨레신문 1997. 8. 28일자 참조.

북한의 이러한 대응방식은 국제인권규범에 정면으로 위배되는 것이다. 유엔현장 전문은 유엔의 목적 가운데 하나로 ‘인권보호의 원칙’을 제시하고 있으며<sup>35)</sup> 세계인권선언은 인권문제에 대한 사실상의 국내관할권 포기를 명시하고 있다. 1948년 만장일치로 제정된 세계인권선언의 정신에 기초하여 1966년 완성된 두 개의 국제인권규약은 그 동안 인류사회가 역사적으로 체험한 인권침해의 유형과 기준을 제시하고 모든 현대 문명국가가 지켜야할 최소한의 도덕적 원칙을 국가간 합의로 제정한 것이다. 북한은 1981년 두 개의 국제 인권규약에 유보 없이 가입한 바 있다.

북한의 일방적인 국제인권규약 탈퇴에 대해서 1997년 10월 유엔인권위원회는 북한의 인권규약 탈퇴는 북한의 인권침해를 정당화할 수 없으며 현행 국제법과 인권규약의 규정에 의하면 북한의 인권규약 탈퇴는 인정될 수 없다고 통보하였다.<sup>36)</sup> 이러한 유엔측의 단호한 대응에 대해서 북한은 태도를 번복하여 1998년 5월 아동권리위원회 최초보고서를 제출하였고 2000년 그동안 제출하지 않고 있던 2차 국가인권보고서를 유엔인권이사회에 제출 현재 심의중이다.

한편 1998년 제 50차 유엔인권소위원회는 다시 북한인권문제에 대한 2차 결의안을 발표하였다. 이 결의문은 북한에 대해서 거주이전의 자유를 보장할 것을 거듭 촉구하고 유엔 및 NGO의 자유로운 현장방문과 조사활동에 대해서 협조해줄 것을 요구하였다. 또한 인도지원 단체들에 대해서 북한에 대한 지원활동을 요청하는 등 북한 기아문제에 대해서도 관심을 표명하였다.<sup>37)</sup> 1998년 결의안 이후 유엔인권소위원회에서 북한인권문제는 더 이상 공식적인 문건으로 발표되지 않고 있다. 아마도 유엔은 북한의 경제난 해결에 우선적인 목표를 두었던 것 같다. 그러나 최근 7인 강제송환 사건 이후 북한인권문제에 대한 국제사회의 관심이 다시 촉발하면서 2001년 8월 유엔인권소위원회에서는 제네바를 중심으로 NGO들의 압력이 거세질 전망이다. 유엔인권고등판무관실(UNHCHR)은 2000년 북한담당관을 임명하고 국내NGO에 자료요청을 하는 등 적극적인 관심을 보이고 있는 것이 그러한 징표 가운데 하나이다.<sup>38)</sup>

### 2. 국제 NGO

국제NGO들은 1980년대 후반부터 북한내 인권상황에 공식적인 관심을 표명하기 시작하였다. 1989년 7월 평양에서 개최된 제13차 세계청년학생축전에 참가한 덴마크와 스칸디나비아 대표들은 개막식 도중 “엠네스티는 어디에 있는가?” “북한에도 인권을” 등의 플래카드를 들고 시위를 벌이다 제재를 당하기도 하였다.<sup>39)</sup> 그러나 당시까지 권위주의시대를 지속하던 한국의 인권개선문제가 더욱 큰 이슈였기 때문에 북한문제는 상대적으로 작게 취급되었다. 물론 당시 북한에 대한 신뢰할 만한 정보가 많지 않았던 이유도 있다. 전 세계에서 북한에 대한 체계적인 인권보고서를 최초로

35) 국내관할권 문제에 대한 유엔의 개입불가 원칙을 천명한 유엔현장 제2조 제7항은 현장 전문에 제시된 인권보호의 보편적 원칙과 충돌을 가져오고 있다. 중국 등 많은 인권침해 국가들은 인권문제에 관하여 ‘국내관할권’ 조항을 적용하고 있다. 그러나 1976년 발효된 두 개의 국제인권규약은 이러한 혼란을 불식하고 인권의 보편성 원칙을 확인한 것이다.

36) Korea Herald, Nov. 1, 1997.

37) ‘북한인권상황 관련 제 50차 유엔인권소위 결의안’, 통일연구원, 북한인권백서(1999), 194-5쪽.

38) 북한인권시민연합 뉴스레터, 2000. 6월호 참조.

39) 문화공보부, 외국기자들이 본 북한-제 13차 세계청년학생축전 취재기(1989), 76-80쪽.

출간한 단체는 아시아인권감시단과 미네소타 인권변호사회였다.

전 세계 인권상황을 모니터링 하는 인권감시단(Human Rights World Watch) 안에는 다섯 개의 지역별 감시단이 있는데 아시아인권감시단(Asia Watch)은 1985년 세 번째로 설립된 지역인권단체이다. 이 단체는 10여명의 전문인력으로 구성되어 있는데 한국과 북한에 대한 인권감시업무는 워싱턴에 있는 주재원이 담당하고 있다. 이 단체의 접근방법은 국제엠네스티와 달리 주로 미정부와 의회에 대한 로비중심이다. 즉 미국정부의 아시아지역 원조예산과 미국기업들의 투자활동에 영향을 미침으로써 관련국가의 인권개선을 추구하는 것이다.

아시아인권감시단은 이미 중국, 한국, 필리핀, 싱가포르 등 아시아 10개국의 인권상황에 대한 현장조사 보고서를 출간한 바 있다. 한국에 대한 인권보고서는 1986년 1월 발간되었다.<sup>40)</sup> 이 단체는 미네소타인권변호사회와<sup>41)</sup> 공동으로 2년여의 준비기간을 거친 끝에 1988년 세계 최초의 북한인권 보고서를 발간하였다.

미네소타 북한인권보고서는 여러 가지 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 제한된 정보 속에서 비교적 상세한 내용을 담고 있으며 북한 인권실태를 두 가지 가닥에서 비판하고 있다. 첫째는 구조적 인권침해, 즉 북한체제의 특성에서 비롯되는 인권침해 실태이며 둘째는 문화적 인권침해, 즉 동아시아 문화적 전통에서 야기되는 인권침해 실태이다. 특히 문화적 인권침해 카테고리 설정하였다는 점에서 미네소타 보고서가 서구중심적 가치관을 내재하고 있다는 비판을 야기할 수도 있다.<sup>42)</sup> 그러나 북한 내에서 실행되고 있는 죄인들에 대한 가혹한 형벌주의, 남성우월사상, 관료주의, 정치적 불관용, 외국인 혐오주의 등은 아시아적 봉건전통사회가 내재하고 있던 가치체제이며 이러한 가부장적 가치관이 근대적 개인주의 가치관을 억압하는 기제로 작동하고 있다는 비판도 제기되고 있다.<sup>43)</sup>

세계 최대의 인권단체인 국제엠네스티도 1983년 북한정치범 실태에 대한 짙막한 정보를 발표하여 이래 거의 매년 정보보고서를 발표하여 왔다. 국제엠네스티는 정치범과 수인들의 인권향상을 '수입 사항'으로 제한하여 활동하고 있다. 따라서 북한에 대한 인권문제도 북한내 정치범 및 수인들에 대한 처우개선 노력에 한정되어 있다. 특히 국제엠네스티는 1993년 50여명에 달하는 북한내 정치범 명단을 발표한 뒤 이들의 소재와 과거행적에 관한 북한당국의 자료제출을 끈질기게 요구하였다. 북한당국은 국제엠네스티의 이러한 집요한 요구에 한발씩 양보하는 자세를 보였다. 북한은 이해적으로 1991년과 1995년도 등 두 차례에 걸쳐 국제엠네스티 조사방문단의 입국을 허용하였다. 1993년 엠네스티 보고서는 보고서내용 공개 이전에 북한당국에 내용을 전달하고 방문조사를 요청했다는 사실을 밝히고 있다. 92년 설립된 「조선인권연구협회」 초청형식으로 성사된 95년도 엠네스티조사단의 북한방문은 향후 엠네스티보고서 내용에 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉 "사형제도를 철폐하라"

40) Asia Watch, Human Rights in Korea(1986).

41) 미네소타인권변호사회는 1983년 조직된 미국내 인권단체로 1988년 당시 700명이 넘는 회원 수를 가지고 있으며 칠레, 하티티, 우루과이 등 중남미 국가와 한국, 케냐, 남아공화국, 루마니아 등지에 주재원을 파견하고 있었다. 이 단체는 '고문희생자센터' 건립을 지원하고 인권피해자들의 미국정착을 지원하기도 하였다. 당시 북한인권보고서 발간의 실무책임 맡았던 잭 랜들러씨는 현재 미국 오로라재단의 책임자로 있으며 북한인권문제를 위해 열성적으로 활동하고 있다.

42) 이원웅, 앞의 책(주7), 39쪽.

43) 민족통일연구원, 북한인권백서(1996), 10-12쪽.

던가 "인권보장을 실현하라"는 등의 추상적이고 비현실적인 요구사항들이 구체적이며 점진적인 요구사항으로 바뀐 것이다.<sup>44)</sup> 북한당국은 엠네스티 조사단에게 사형선고 연령을 17세에서 18세로 상향조정한 사례라던가 북한형법에 규정된 '반국가범죄' 조항의 애매성과 포괄성을 시정한 부분 등을 자세하게 브리핑하였고 조사단에게 북한내 수형시설을 공개하기도 하였다.

1995년 1월 국제엠네스티는 15개국 50개 그룹에 대해서 북송교포 및 일본인처 실태를 우려하는 서한을 북한당국에 발송하는 캠페인을 전개하였으며 노르웨이 엠네스티 그룹30은 재일한국인 조호평씨 일가에 대한 정보를 요구하는 서한을 김정일 앞으로 발송하기도 하였다. 국제엠네스티의 북한인권에 대한 캠페인은 당분간 지속될 전망이다. 1999년 국제엠네스티는 재러시아 탈북자 문제에 관한 보고서를 발표한 이후 2000년 말에는 탈북자인권문제를 국제적인 캠페인 과제로 설정해서 회원들의 항의서한 보내기 운동을 전개하고 있다.<sup>45)</sup> 이러한 엠네스티의 압력에 대해서 북한당국이 어떻게 대처할 지 귀추가 주목된다.

일본에서 활동하는 대표적인 북한인권단체는 동경에 소재하고 있는 「북조선귀국자의 생명과 인권을 지키는 회」(1994년 설립)와 오사카에 근거를 둔 RENK(구출하자 북조선민중을! 긴급행동네트워크: 1993년 설립)가 있다.<sup>46)</sup> 두 단체 모두 일본 내에서 과거 친북 좌익활동을 하던 사람들이 모여 만든 것이라는 공통점이 있다. 전자의 단체는 동경대 오가와 하루히사교수가 대표로 있으며 한국내 북한인권시민연합의 자매단체이다. 이 단체는 주로 북한내 정치범수용소 철폐를 위한 캠페인을 주도하고 있다. 1997년과 1998년 북송 일본인처 일본방문시 RENK 회원과 함께 방문단이 투숙한 호텔근처에서 가두캠페인을 벌이기도 하였다. RENK는 재일 한국인이 주축이 되어 결성되었는데 현재는 동경과 연변에 지부를 두고 있으며 "북한정권 타도"를 목표로 하는 매우 정치적인 단체이다. 이 단체는 두 차례에 걸쳐 북한내에 잠입하여 장마당 현장을 비밀 촬영하여 공개하는 등 전투적이고 공격적인 활동을 벌이고 있다. 이 단체가 처음 결성되었을 때는 오사카에서 조총련 회원들의 공격을 받기도 하였으며 2000년 이 단체의 사무국장이던 김영달씨가 자택에서 피살된 사건이 발생하기도 하였다. 1997년부터 중국내 탈북자 지원사업도 병행하고 있다. 두 단체 모두 1999년과 2000년 서울에서 개최된 북한인권/난민국제회의에 참가하였다.

유럽에서 가장 활발한 대북 인권보호 활동가는 프랑스 사회사평론 편집장 피에르 라굴로씨이다. 그는 '한국으로부터의 편지(La lettre de Core)'라고 하는 프랑스 유일의 북한인권 전문잡지를 출간하고 있으며 동아시아감시단(East Asia Watch)이라는 단체를 만들어 북한을 포함한 중국, 베트남 등의 인권상황을 모니터링하고 있다. 또 1999년 3월에는 프랑스지식인의 북한인권선언문 작성을 주도하였으며 2000년 9월에도 「북한민중지원유럽위원회」 창설을 주도하기도 하였다.<sup>47)</sup> 그는 RENK가 촬영한 북한의 장마당실태 등을 프랑스 언론에 소개하고 강철환씨의 수기의 프랑스어판 출판을 준비하고 있으며 프랑스 지식인 사회와 정당, 정부인사 등에게 북한인권실태에 대한 관심을 촉구하는 등 북한인권 개선을 위한 활동을 활발하게 전개하고 있다.<sup>48)</sup>

44) 이원웅, 앞의 책(주7), 58쪽.

45) AI, 'Democratic People's Republic of Korea Persecuting the Starving: The Plight of North Koreans Fleeing to China' AI index: ASA 24/03/00(2000. 12. 15).

46) Renk의 웹사이트 주소는 <http://www.bekkoame.ne.jp/ro/renk/>

47) 북한인권시민연합, 생명과 인권 제17호(2000 가을), 49-50쪽 참조.

48) 그러한 활동의 영향 때문인지 분명히 알 수는 없지만 최근 유럽연합 국가들의 대북 관계개선이 러시를 이루는

현재 북한에는 WFP 등 유엔구호기구를 포함하여 17개의 국제지원단체가 총 90명의 주재원을 상주시키고 있다. 이 가운데 NGO는 9개 단체이다.<sup>49)</sup> 그러나 이들은 북한당국의 모니터링 활동 제한과 현장접근제한 조치 등에 대해서 커다란 불만을 가지고 있다. 1998년 국경없는 의사회(MSF), 1999년에는 ACF, 2000년에는 OXFAM 등 3개 인도지원NGO가 북한당국의 모니터링 활동에 대한 통제에 반발하여 평양으로부터 철수하였다. 2000년 7월 동경에서 개최된 북한인도지원국제NGO회의에서 국제NGO들은 컨소시엄을 구성하여 북한당국에 공동대응하자는 등의 논의를 벌이기도 하였다. 2000년 12월 30일 「긴급의사회」라는 독일의료지원 NGO 활동가로 1년 6개월 동안 북한에서 활동하던 노어베르트 폴러첸씨가 북한내 인권문제를 거론하다가 추방당하기도 하였다. 폴러첸씨는 추방이후 국내외 언론에 북한인권문제를 비판하는 인터뷰를 행하는 등 적극적인 대북 인권활동가로 변모하였다.<sup>50)</sup> 북한을 돕고 있는 인도지원 국제NGO들도 기본적으로 북한의 정치적 인권상황에 대해서 비판적인 시각을 가지고 있다. 북한 내에 교두보를 마련하고 보다 많은 정보를 수집하려는 국제NGO들과 이들로부터의 경제적 지원을 받아내지만 통제와 감시를 늦추지 않으려는 북한당국의 갈등이 언제까지 지속될지 알 수 없다.

국제NGO의 대북 인권보호 활동은 매우 조직적이다. 현재 북한인권문제와 관련된 활동을 하는 국제단체들은 대부분 전세계 수많은 지역에서 활동경험을 가지고 있는 저명한 인권NGO들이다. 이들은 잘 훈련된 활동가들과 풍부한 경험, 그리고 단호하고 분명한 행동지침에 의거하여 활동하고 있다. 문제는 이들의 관점이 너무 보편적이기 때문에 구체적인 사안에 있어서 북한의 실태와 역사적 배경, 문화적 차이점 등을 잘 이해하지 못하고 있다는 점이다. 혹자는 국제인권NGO들이 대부분 서구적 가치를 내재하고 있다고 비판하기도 한다.<sup>51)</sup> 그러나 이미 국제사회에서는 냉전이 종식되고 난 뒤 좌-우라는 이분법적 이념 구분도식이 사라지고 젠더, 생태주의, 공동체주의 등 보다 다양한 이념적 지형이 새롭게 등장하고 있다는 사실을 직시하여야 한다. 국제NGO의 이념적 편향성은 현장접근, 정보, 당사자와의 대화를 통하여 시정될 수 있다. 특히 국내NGO는 국제NGO를 배타적인 관점에서 바라볼 것이 아니라 문제점을 과감하게 지적하고 시정하도록 도와주어야 한다. 국제엠네스티가 95년 북한을 조사방문하고 난 뒤 대북 캠페인 전략과 방법론이 수정된 사실은 타산 지식으로 보아야 한다. 따라서 대북 인권운동에 있어서 한국NGO들과 국제NGO 들은 연대를 통하여 상호활동을 보완하거나 시정할 수 있는 역할분담이 기대된다.

## VI. 운동의 향후발전방향 및 제언

남북정상회담은 전체적으로 남북관계의 구도를 바꾸고 있다. 향후 대북 인권운동은 이러한 환경변화를 적극적으로 활용하는 틀 속에서 추진되는 것이 바람직하다. 대북 인권운동의 기본원칙과

가운데 프랑스정부는 대북수교에 앞서 북한인권문제 개선을 촉구하는 입장을 밝히고 있어 주목된다.

49) 통일부, 2000년 국내외 대북지원 동향 및 평가보고(2001).

50) 동아일보, 2001. 2. 2일자 참조.

51) Arther W. Blaser, 'Human Rights in the Third World and Development of International NGOs', George W. Shepherd Jr. and Ved P. Nanda eds., Human Rights and Third World Development, Greenwood Press(1985), 276-8쪽.

전략은 대체로 다음과 같은 구도 아래 추진되는 것이 바람직하다.

우선 정부의 보다 적극적인 노력과 관심이 요구되고 있다. 정부는 최근 남북관계의 발전에 따라 공식적 비공식적 외교 협상채널을 통해 북한당국에 탈북자 문제 등 인권현안의 해결을 촉구하여야 한다. 일단 정부가 대북 협상의제 속에 이산가족문제를 중시하고 있다는 점은 상당히 고무적이지만 '판문점 면회소' 설치안과 서신 및 자유왕래의 실현을 위해서 더욱 적극적인 노력이 필요하다.

둘째 지역 민간 인권포럼 혹은 지역레짐의 창설이다. 즉 중국, 일본, 러시아를 포함한 동북아시아 민간인권포럼의 창설을 제안하고 싶다.<sup>52)</sup> 한국정부는 국내 인권상황의 개선을 바탕으로 동북아시아의 정부간 인권규범과 제도 창설을 주도할 수 있다. 이러한 다자적인 접근방법은 유럽이나 미주 인권레짐의 경험이 보여 주듯이 문화적 공통인수를 배경으로 한 집단적인 문제 해결을 추구함으로써 개별국가들에 가해지는 정치적 부담을 완화시키는 효과를 가져올 수 있다. 한편 이러한 지역 인권포럼 및 레짐의 창설은 상호신뢰와 시민사회간의 유대를 강화하여 동북아시아의 안보 및 평화체제 구축에도 도움을 줄 수 있다.

셋째 국내의 NGO 간의 연대강화이다. 우리 나라 인권단체들은 북한의 인권문제에 대해서 보다 깊은 관심을 가지고 국제 NGO와 협조체제를 구성할 필요성이 있다. 여기서 운동의 효과를 극대화하기 위해서 국제NGO와 국내NGO 간에 일종의 역할분담이 생성될 수 있다. 국내NGO들은 주로 국제 NGO에 대해서 정보를 제공하는 등 북한 인권보호 활동을 외곽에서 지원하고 협조하는 기능에 중점을 두어야 한다. 그것은 남북체제 대립의 현실에서 비롯된 여러 가지 제약성 때문이다. 이 상에서 논의한 여러 가지 정책수단들은 동시에 병행 추진될 수 있다. 이러한 기본적 전략자원 아래 대북인권운동의 기조는 다음과 같이 요약할 수 있다.

### 1) 인권운동의 목표

- 북한 체제붕괴가 아니라 보편적 인권문제에 대한 북한 엘리트의 인식변화를 유도
- 남북한 모두 국제사회의 일원으로 인정받을 수 있는 유엔 인권규범 실천
- 통일이후 사회구성의 기본 원칙으로 인권가치 수용

### 2) 인권운동의 전략

- 비정치적 캠페인전략
- 국제적 연대와 공조체제
- 지속성과 융통성<sup>53)</sup>

52) 1993년 비엔나 세계인권대회를 준비하기 위한 아태지역인권포럼 등 아시아 지역의 지역인권레짐 창설을 위한 많은 노력들이 지속되고 있지만 광대하고 다양한 아시아 지역을 하나의 인권문화권으로 엮는다는 것은 불가능에 가까운 사업이다. 한국 인권NGO들은 우선 일본, 대만 등 시장경제체제를 수용한 지역NGO와의 연대사업들을 제도화해 나갈 필요가 있다. 중국, 베트남 등과는 환경, 아동, 여성 등 정치적으로 덜 민감한 이슈를 단계적으로 공동토의해 나갈 필요가 있다.

53) 여기서 지속성은 단일주제를 깊이 있고 철저하게 추구해 나가는 것이며 융통성이란 정부측과의 대화와 협조적 자세를 말한다. 대북인권문제는 정치적으로 민감한 사안이므로 정부측과 정보를 공유하고 상호 개방적인 자세에서 대화해나갈 필요가 있다.

- 교육훈련 프로그램
- 선전이 아니라 홍보(PR)

그렇다면 실천적 차원에서 북한인권문제 해결방안은 무엇인가? 이 문제에 대한 대답은 쉽지 않다. 우선 북한 지배엘리트의 의식변화와 제도의 변화가 초래되어야 한다. 현재와 같이 북한측이 인권문제를 '체제붕괴론'으로 인식하고 있는 한 이러한 변화는 요원할 지도 모른다. 남북정상회담 이후에도 북한의 인권에 대한 태도는 큰 변화가 예상되지 않는다. 문제는 북한에 대한 외부세계의 인권압력이 점차 거세질 것이라는 분명한 전망이다. 부시정부는 북한에 대한 정치적 지렛대 확보 차원에서 전략적으로 인권문제를 제기할 가능성이 있다. 프랑스를 비롯한 유럽국가들은 북한인권 문제에 대해서 보다 비판적인 자세를 보이고 있다. 국제NGO들도 북한인권문제에 대한 비판 수위를 점차 높여가고 있다. 국내 보수우익 세력들은 북한인권문제를 정치적인 이슈로 확대시켜 가기를 원하고 있다.

이러한 요인들은 전체적으로 북한인권문제가 시한폭탄 같은 잠재적 폭발 가능성을 내포하고 있다는 것을 의미한다. 우리정부의 정책과 관계없이 북한인권문제는 한반도의 중요한 이슈로 잠재하고 있다. 북한 인권문제에 대한 국내의 비판이 가중되는 것은 통일을 지향하는 한민족 공동체 전체에 큰 부담이 될 것이다. 인류공통의 도덕적 문제, 특히 북한당국의 국제인권규약에 대한 지속적인 위반과 그러한 위반에 대한 남한사회의 무력한 대응은 남북통합의 진행과 함께 북한의 부채를 대신 짊어지게 될 남한의 도덕적 권위와 정통성에 대한 불신과 회의를 초래할 수 있다.

이러한 딜레마 속에서 한국정부나 국내NGO가 선택할 수 있는 대안은 그다지 많지 않다. 정부가 인권문제를 제기하여 또다시 남북관계가 경색되고 위기국면으로 가는 것은 바람직하지 않다. 그렇다고 심각한 북한인권문제를 그대로 좌시하고 있을 수만 없는 것도 사실이다. 국내NGO는 국제인권기구 및 국제NGO들과 긴밀한 연대 속에서 치밀하고 단계적인 접근을 통하여 정치적인 수사가 아니라 북한인권문제의 실질적인 개선을 추구하여야 한다. 정부는 비밀협상, 혹은 '조용한 외교'를 통하여 북한의 변화를 적극적으로 모색할 수 있다. 북한은 대외적인 이미지와 체면을 중시하며 국내외 인권문제 제기에 대해서 민감하게 반응하고 있다.<sup>54)</sup>

북한의 인권문제는 탈냉전기 동북아시아 지역질서와 더불어 남북한 정부의 정책선택이라는 환경적 요인에 영향을 받을 것이다. 무엇보다도 지속적인 남한 사회의 민주화와 인권상황의 발전이 담보되어야 한다. 이 문제는 시민단체의 역할만으로는 결코 해결될 수 없다. 국제사회의 북한에 대한 지속적인 압력과 동시에 정부차원의 관심과 노력이 병행되어야 한다.

54) 북한은 2000년 9월 미 국무부가 발표한 「국제종교자유보고서 2000」에 대해서 신속하게 대처하고 있다. 북한 외무성 대변인은 9월 14일 기자회견을 열어 미국의 보고서 발표는 "노골적인 내정간섭"이라고 비난하였다. 북한이 이렇게 신속하게 대응하는 것에 대하여 통일부 분석관은 미국내 '국제종교자유법'에 의하여 미국정부가 종교탄압국에 대한 경제지원이나 외교관계를 단절할 수 있다는 점을 고려한 것으로 보인다는 주석을 달고 있다. 통일부, 주간 북한동향 제 504호(2000. 9. 9-15.), 10-11쪽.

2001년 2월 18일 오전 세션

## 남한의 국가주의와 인권

우리안의 국가주의-국가주의 문화와 인권  
권혁범 ·

## 우리 안의 국가주의 - 국가주의 문화와 인간

권혁범 kwonhb@dragon.taejon.ac.kr

국기에 대한 맹세 나는 자랑스러운 태극기 앞에 조국과 민족의 무궁한 영광을 위하여 몸과 마음을 바쳐 충성을 다할 것을 굳게 다짐합니다.

개천절(10월3일): 단군 할아버지께서 우리 나라를 세운 날이다. 우리는 국가라는 울타리속에서 보호를 받고 그 속에서 자신의 발전을 꾀할 수 있다. 국가가 없다면 지금 우리가 누리고 있는 것을 지키기 어렵다. 나라를 세운 날 나의 발전의 토대가 되는 나라의 발전을 위하여 무엇을 할 것인가를 생각해보자. 위대한 국민이 위대한 국가를 건설할 수 있다!)

### 1. 국가주의에 대한 자의식의 부재

국가주의에 관한 이 글을 쓰기 위해 여러 가지로 검색한 결과 흥미로운 결과가 나왔다. 대부분의 자료는 일본의 국가주의에 대한 것이었다. 한국에 관련된 자료는 거의 찾을 수가 없었다. 한국 사회에서 국가주의라고 하면 일본의 국가주의를 의미한다. 그것은 군국주의 및 파시즘과 연결되어 이미지화되어 있기 때문에 매우 부정적 의미를 갖고 있다. 그러나 한국에 있어서의 부정적인 정치적 이념이나 집단적 정서를 국가주의의 틀에서 이해하려는 시도가 적었던 이유는 무엇일까? 근대의 국가주의를 국민국가주의라 할 때 한국에서 국가주의에 대한 인식과 연구가 없는 것은 국가에 관련한 자의식이 없기 때문일 것이다. 거기에는 몇가지 역사적 배경이 있다.

우선 식민지화의 경험으로 인하여 한국에서 '국가'는 열망의 대상이었고 그 결과 국가를 찬양하고 숭배하는 의식은 이미 식민지시대에 무성찰적으로 한국인의 머리와 가슴속에 자리잡게 되었다. 둘째, 분단체제가 반쪽으로 만들었으면서도 일면 강화한, 민족주의라 불리우는 정서적 이념은 '국가' '민족' '국민' '나라'를 동일시하게 했다. 따라서 민족에 대한 집합적 의지는 국가중심의 사고를 강화하고 국가권력의 존재를 정당화하는 결과를 낳았다. 민족이란 개념과 마찬가지로 국가라는 개념 역시 한국의 경우 일본제국주의의 침략에 대항해서 발생한 배경 때문에 그 자체를 비판적으로 접근하는 것이 거의 불가능했기 때문이다. 민주화이전까지만 해도 들 다 일종의 성역으로 인식되는 경향이 강했다. 민족주의가 강하면 강할수록, 그것이 매우 저항적 의미를 띠는 경우에도, 국가의 정당성을 확산하고 내면화하는 데 기여했다. 셋째, 반공주의 독재체제하에서 국가에 대한 비판은 금기시되고 철저히 억압되었다. 국가는 반공의 주체였으며 그것을 수호하는 일은 '안보'와 '발전'을 매개로 하여 정당화되었다. 따라서 국가에 대한 질문과 도전은 '좌경용공'으로 동일시되는 분위기가 강했다.

이런 배경하에서 국가란 무엇인가, 국가는 한 개인에게 어떤 의미를 갖는가하는 질문은 객관적

1) 『생활의 길잡이 6』 (2000, 교육부), 156면.



으로 분석되기 어려웠다. 국가는 우리의 사고와 행동에 있어서 선행적 전제가 되었다. 기구로서의 국가(state)와 나라(country)이 구분 없이 동의어로 혼용되는 경향도 이러한 사정에서 나온다. 민주화 운동이 본격화되고서야 비로소 국가의 본질적 의미에 대한 탐구가 가능해졌고 국가와 사회가 분리되어 인식될 수 있었다. 그럼에도 불구하고 한국사회의 부정적인 경향이나 체도를 규정할 때 '국가주의'라는 용어는 거의 언급되지 않았다. 파시즘, 독재, 전체주의, 군사주의, 권위주의 등이 주를 이뤘다. '국가'는 전혀 문제시 되지 않았던 것이다. 그것은 앞서 얘기한 국가에 관련한 자의식의 결여에서 나오는 것으로 '국가'와 '국가주의'의 문제를 그 근본에서부터 비판적으로 접근하는 것을 오히려 막은 측면이 있다.

## 2. 한국에서의 국가주의의 배경

국가주의는 일종의 국가 중심적 사고다. 한 사회의 운영에 있어서 국가를 최우선으로 하는 사상이며 개인 삶의 의의를 국가 이익의 차원에서 찾는 이념체계다.<sup>2)</sup> 여기에서 '국민'이라는 단위가 연역되어 나오고 따라서 구성원으로서의 국민은 국가의 생존과 번영을 위한 수단으로 인식된다. 그것은 사회의 모든 영역에 있어서 국가의 우월성과 개입을 전제하며 특히 경제에 대한 국가의 개입을 최대화하는 이념이다. 물론 근대국가 체제에 있어서 국가는 항상 물리적 강제력에 대한 독점을 통해서 사회의 모든 다른 영역에 대한 우위를 점했다. 근대국가체제는 기본적으로 국가주의적 성향을 갖는다. 그러나 서구의 근대국가의 형성은 시민혁명 과정에서 대체로 동시적으로 진행되었으며 민주주의의 확대는 국가권력의 직접적 통제로부터 자유로운 시민사회의 영역을 넓혀나가는 데 기여했다. 따라서 서구에서 국가는 자유로운 개인의 자발적 결사체이며 자발적인 개인주권의 양도를 통해 형성된 기구이어야 하는 인식이 지배적이 되었다. 근대는 국가형성과 근대적 주체로서의 개인의 출현을 포괄했다.

하지만 후발국 혹은 식민지를 경험한 후발국의 국가는 자유와 평등이라는 시민 혁명적 가치의 확산 없이 발생하였으며 근대적 주체로서의 개인 없이 발전하였다. 따라서 비서구지역에서의 국가는 국가주의적 경향을 강하게 드러냈다. 특히 시민 계급이 자생적으로 형성되어 있지 않은 조건하에서 선발국을 따라잡기 위한 부국강병적 노력은 국가 주도의 경제 발전 모델을 요구하였으며 냉전체제하에서 강요된 군사안보 중심 제도는 국가를 강화하는데 큰 몫을 했다. 그 결과 대부분의 제3세계에서는 국가주의가 중심적 이념으로 자리잡게 되었다.

1945년 이후에 들어선 남북한의 정부는, 민주주의의 표방에도 불구하고, 이러한 국가주의를 그 사상적 토대로 전제하고 있었다. 강력하고 개입적인 국가, 국민들의 단결과 충성을 요구하는 국가는 이미 식민지 시절의 총독부에서 그 기원을 찾을 수 있다. '나라' 없이 살아본 뼈아픈 경험이 있는 우리에게 국가는 신성불가침의 영역이 되었다. 총독부 명령 체제와 개발독재적 분단체제의 연속선상에서 물리적 폭력을 독점한 국가는 우리 가슴속에 최고의 권위와 '마법의 해결사'로 각인되어 왔다. '약육강식'의 국제정치 현실 속에서 국가권력은 외세로부터의 자기보호 장벽이며 혼란을

2) 국가의 정의에 대한 논의를 하는 것은 미로의 세계에 빠지는 일이다. 하지만 여기에서는 편의상 피어슨이 요약한 국가의 특징을 열거하는 것으로 국가의 개념에 대한 정리를 하고자 한다. 그는 폭력수단의 독점적 통제, 영토권, 주권, 입헌성, 비인격적 권력, 공공 관료제, 권위/정당성, 시민권 그리고 징세를 국가의 주요한 범주로 본다. 크리스토퍼 피어슨, 『근대국가의 이해』 (일신사, 1997), 23면.

정리하는 구심점으로 인식되었다. 물론 식민지시대부터 국가를 각인시키고 국민적 주체를 재생산하는 일은 일차적으로 매우 강압적인 과정이었다. 더구나 1945년 이후는 그것은 역사적으로 이미 형성된 민족적 동질성을 바탕으로 한 한반도의 주민을 두 개의 '국민'으로 인위적으로 재편하는 것을 의미했기 때문에 '국가'의 각인 과정은 폭압적이었다. 특히 한국전쟁의 경험과 그이후의 상황에 대한 준전시적 이해는 국가의 초월적 정당성을 각인시키는 결과를 가져왔다. 물론 한국의 근대가 쉽게 국가주의로 나아가게 된 데에는 유교적인 집단중심의 관계적 문화의 전근대적 반개민주의 토양이라는 배경이 있다.

이러한 역사적 배경속에서 국민은 국가의 부속물로서의 의미를 갖게 되고 국가라는 초월적 실체의 생존과 번영을 위한 개체적 수단으로 인식된다. 개인이 국가에 맞설 권리, 국가의 개인 사생활을 침해하는 것을 방지하는 제도, 국가를 구성원 개인의 행복과 권리를 보장하는 수단적 장치로 보는 가치체계가 결여된 것은 한국 국가의 후발국 기원과 전근대적 성격의 결합에 기인한다.<sup>3)</sup>

초중고에서 반복되는 '애국조회'는 이러한 식민지적 국가주의의 잔재다. '국민 의례' '국기에 대한 맹세'에 드러나는 군사주의, 국민동원적 발상, 국가주의적 위계질서도 식민지 경험에 연결되어 있다. 군사주의적 제식훈련, 주민등록제 및 반상회, 국가보안법 등은 '국민'을 국가 관리의 수동적 단위로 인식하는 국가관 국민관의 반영이다. 박정희 군사정권의 등장과 지속은 이러한 국가주의 문화의 토대위에서 이루어졌다. 박정권은 물리적 강제와 식민지적 문화를 혼합적으로 동원하여 '국민적 주체'를 생산하고 정착시켰다. 남한의 모든 주민들은 철저한 국가의 '국민'으로서 재편성되었다. '국민교육헌장' '국민윤리' '국정홍보영화' '대한뉴스' 각종 '대통령배 쟁탈...'은 국가주의적 문화의 정점에 서있다. 개발독재를 통한 발전, 분단체제로 인한 안보 군사 국가의 강화, 주한미군을 축으로 하는 군사제도 등은 더욱 국가주의적 문화의 형성에 기여했다.

물론 1987년부터 본격화된 절차적 민주화의 발전 및 개인주의적 다원주의 문화의 확대속에서 박정희정권하에서 정점에 이르렀던 국가주의적 '국민' 문화는 점점 약화되고 있다. 인권에 대한 관심, 근대국가에 대한 귀속성에 대한 비판적 사고, 다른 나라로의 이주 가능성의 확대 등으로 인하여 고정적인 '국민' 의식이 약해지고 있는 것은 사실이다. 하지만 여전히 사람들의 무의식, 의식 안에는 국가의 의미에 대한 성찰적 사고의 포기에서 나오는 국가주의가 자리 잡고 있다.

## 3. 국가주의 이데올로기의 내면화 - 우리 안의 국가주의 문화

국가주의 이데올로기는 식민지교육과 권위주의 교육을 통해서 문화의 일부로 정착되었다. 이데올로기가 문화화 할 때 그것은 비판적 자의식에서 벗어난다. 사람들이 이데올로기를 정치적 가치 체계가 아닌 당연한 일상적 사고방식으로 무비판적으로 수용할 때 그것은 이미 문화화된 것이다. 국가주의 문화속에서 우리는 국가를 어떻게 인식하며 그것과 개인 혹은 국민의 관계를 어떻게 조건반사적으로 설정하고 있는가? 여기서는 반공표어, 교과서, 신문 기사 등을 중심으로 하여 이 문제를 분석해보겠다.

한국의 국가주의 문화의 형성에 있어서 가장 중요한 요인은 역시 분단체제가 부과한 반공 안보 중심적 사고다. 반공과 안보를 절대시함으로써 국가는 존재 이유를 획득한다. 길거리에서 흔히 마

3) 이 부분에 대해서는 내 논문 "우리는 누구인가?-국민적 정체성의 문화를 넘어서" (『녹두평론』 창간호 수록 예 정)에서 자세히 다루었다.

주치는 반공표어는 우리에게 무엇을 요구하고 있는가?

- 빈틈없는 대공태세 안정속에 국가발전
- 좌익폭력 사회혼란 국가발전 방해한다
- 안보없이 국가없고 국가없이 국민없다
- 잊어버린 안보의식 다시 찾는 나라사랑
- 신고하는 애국시민 화합하는 민주시민
- 국가발전 가로막는 용공책동 분쇄하자
- 너와 나의 방심속에 무너지는 국가안보
- 신고하는 주민의식 선진조국 초석된다<sup>4)</sup>

반공표어에서 나타나는 것은 반공=국가발전이라는 도식이다. 분단체제하에서 한국이라는 국가의 최우선의 목표는 반공이고 반공은 모든 것을 정당화했다. 왜냐하면 불과 얼마전까지만 해도 반공의 반대는 '용공'이었기 때문이다. 반공을 왜하는가? '용공'은 국가발전을 가로막기 때문이다. 따라서 반공은 '국가발전'을 위한 것으로 인식된다. '국가발전'은 국민이익과의 실제적 관련을 포함하고 있기 보다는 그자체로 초월적인 정당성을 갖는 것처럼 선언된다. 여기 '국가발전'에서 매우 집단주의적 의미를 읽는 것은 어렵지 않다. '국가발전'을 위해서 모든 것은 수단적 의미를 갖는다. 따라서 '국가 없이 국민 없다'는 언설은 국민보다 더 높은 차원에 있는 국가의 우월적 존재를 상징한다. '국민 없이 국가없다'는 가상적 언설과의 차이를 생각해보면 그 의미가 더욱 뚜렷해진다. 반공주의를 통해서 강해지는 것은 안보의 신성성과 절대 불가침성이다. '안보 없이 국가 없다'는 말은 안보의 절대적 중요성을 단적으로 표현한다. 안보와 반공 담론을 통해서 국가주의는 강화되고 정당화된다. 또 국가주의가 강화되면 될수록 반공 안보주의도 강해진다. 반공 담론의 위력이 약화되고는 있지만 반공적 안보 담론은 국가중심적 사고와 가치체계의 지속에 여전히 중심적인 역할을 하고 있다. 국가안보를 위해서 기본 인권이 유보, 제약될 수도 있다는 관념은 오랫동안 한국사회를 지배해왔다. 대한민국 헌법 제37조는 "제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다"는 것을 명백히 하고 있지만 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있다"는 조항은<sup>5)</sup>, 국가보안법에서 첨예하게 드러나듯, 항상 시민들의 기본권 침해를 정당화하는 법적 근거로 활용되어 왔다. 국가에 관련된 중요한 과업을 위해 기본권의 유보는 불가피하다는 담론은 여전히 한국사회를 지배한다. 경제 위기가 전면화되면서 나타난 구호 "안보가 튼튼해야 경제가 산다"는 식의 한국사회의 모든 담론을 어떻게 해서든 '안보'의 강화에 연결시키려는 국가주의적 노력의 일환이다. 더구나 '너와 나의 방심속에' 국가안보가 무너진다고 강조하는 것은 항상 '국가안보를 생각하면서 24시간 살아야한다'는 국가주의적 사고방식을 이미 정당한 것으로 전제하고 있다.

그러나 진영적 냉전체제 해체와 남북관계의 개선에 따른 반공/안보 담론의 약화에도 불구하고

4) 이 반공표어는 내 연구논문 "반공주의 회로판 읽기-한국 반공주의의 의미체계와 정치사회적 기능" 『통일연구』 제2권 제2호 (1998, 연세대통일연구원) 끝에 실려있는 반공표어 모음에서 몇 개 인용한 것이다.  
 5) 『대한민국 헌법』 (1987년 개정) 제37조에서 인용.

여전히 국가주의적 사고방식이 강한 이유는 무엇일까? 그것은 한국이라는 '국민국가'의 틀을 상대화해서 바라볼 수 없는 사고체계에서 나온다. 그것은 유치원시절부터 주입되는 '국가'의 선형성과 편재성에 대한 교육 때문이다.

순정이는 어른들이 하시는 말씀을 들으면서, 오늘날 우리가 당연하다고 생각하고 있는 넉넉함과 자유가 옛날에는 없었다는 것을 새삼스럽게 느끼며, 우리 대한 민국의 발전 과정을 알아보고 싶었다<sup>6)</sup>

빗물을 받아 마시며 젊음을 바쳐 지킨 독도를 잘 지켜 달라는 할아버지들의 말씀을 들으면서 우리 영토가 얼마나 소중한고 값진 것인지를 새삼 깨닫게 되었다<sup>7)</sup>

고모는, 그때에는 나라를 위해 무슨 큰일을 하겠다고 생각하면서 자원봉사를 한 것은 아니었지만, 지나고 보니 그것도 다 나라를 위한 일이었다는 것을 알게 되었다고 하였다<sup>8)</sup>

선생님: 그래요, 국민의 요구가 너무 많으면 국가가 감당하기 어렵게 되고, 국민들이 제각기 자기의 이익만 생각하고 잘못된 요구를 계속해도 정치가 제대로 이루어지기 어려울 것입니다. 그러므로 국민들이 정당한 요구를 해야 나라가 제대로 발전할 수 있을 것입니다<sup>9)</sup>

광복절(8월15일) ... 우리는 나라 잃은 설움을 잊지 말고 이를 교훈 삼아 나라의 소중함을 되새기며 더욱 튼튼한 나라를 건설하도록 노력해야 한다. <sup>10)</sup>

초등학교 교과서의 이곳 저곳에서 뽑아본 위의 문장들은 '국가' '나라'에 대한 한국인들의 탈역사적 인식체계를 잘 보여준다. 국가는 모든 것을 수렴하고 모든 것을 수단화하는 실체다. 그것에 대한 역사사회적 인식이나 상대적 인식은 찾아볼 수 없다. 그것은 원래부터 주어진 것이다. '나라 잃은 설움'이라는 의식은 국가가 선형적으로 존재한다는 생각을 전제하며 국민국가와 조선시대의 국가, 단군시대의 나라간의 차이에 대한 성찰을 가로막는다. '국사' '국문학' '국어' 등의 용어는 한국의 국가를 비교적 관점에서 접근하여 상대화하는 성찰을 이미 포기한 개념이다. 그안에는 존재하는 '국가'는 이미 초월적이다.

또한 우리가 하는 모든 일은 국가를 위하거나 국가와 관련된 일이며 국가의 발전이야 말로 '나의 발전'의 기본적 토대다. 우리가 하는 일의 최종적 의미는 오로지 국가로 귀속된다. 한 걸음 나아가서 국가의 발전을 위해서 무엇을 해야할 것인가 하는 질문이나 '국가가 없다면...' 운운하는 주장은 '국민'들의 국가에 대한 충성과 희생을 유도하는 의미를 갖고 있다. (솔직하게 말한다면 내가 느끼기에는 이것은 험박에 가깝다. 나라가 없으면 너도 없으니 잘 알아서 행동해! 라는). 고등학교

6) 『사회과 탐구 6-2』 (1997, 교육부), 5면.  
 7) 『국어 읽기』 (2000, 교육부), 103면. '연변에 있는 동포친구에게'라는 제목의 편지에서 인용.  
 8) 『사회 6-1』 (2000, 교육부), 6면.  
 9) 같은 책, 45면.  
 10) 같은 책, 155면.

『윤리』 교과서는 “국가가 없는 개인의 삶은 상상할 수 없다”며 “오늘날처럼 국가 간에 경쟁이 치열한 국제 환경 속에서는, 국가의 발전이 곧 개인의 성장과 직결된다고 하겠다”고 주장한다.<sup>11)</sup>

여기서 국가는 시민들의 이익이나 요구와는 별도로 떨어져서 섬김을 받아야 하는 초월적 실체다. 그것이 요구하는 개인은 자유로운 개인, 최종적 판단의 근거를 자신의 진정한 내부에서 찾는 개인이 아니라 국민적 정체성에 의해 구성되고 표준화된 개인이다. 따라서 “개인성은 국민적 정체성이라는 정상화의 표준에서 벗어날 수 없는 차별성으로만 존재한다. 정상화하는 권능으로서 국민적 정체성의 특징은 단순한 획일화에 있는 것이 아니라 개인화를 통한 동일화라는데 있기 때문에 그 효과는 최대로 커진다.”<sup>12)</sup> 국가주의 사유체계에서도 개인은 존재한다. 그러나 그것은 다양하고 주체적인 수많은 개인 중의 유일한 하나로서의 개인이 아니라 국민적 정체성을 담지하고 실현하는 개체로서의 개인이다.

또 하나의 전제는 국가의 무오류성이다. ‘국민들이 정당한 요구’를 해야 한다는 얘기에는 뒤집어서 보면 국가의 무조건적 정당성이 전제되어 있다. 국가는 이미 도덕적으로 고정된 실체이며 그것에 대한 비판적 질문은 이미 봉쇄되어 있다. ‘애국조화’와 ‘국기에 대한 맹세’에 대한 거부권이 주어지지 않은 교육현실에서 국가의 우월성과 국가에 대한 복종의식은 극복하기 힘들다. 국가와 나의 관계는 무엇인가, 나는 왜 충성해야 하는가, 그것은 왜 절대적인 요구인가 하는 의문은 허용되지 않는다. 남은 것은 이미 도덕적인 국가에 내가 어떻게 이바지할 것인가의 문제이다. 다시 교과서를 보자.

바람직한 민족공동체를 이루기 위해 우리가 할 수 있는 일에 대하여 생각해보자.

국가와 민족의 발전을 이루기 위해 자라나는 청소년으로서 우리가 할 수 있는 일에 대해 생각해보자.<sup>13)</sup>

... 국가정체성이 결여되면 자연히 국가에 대한 충성심과 애국심이 약화되며, 이에 따라 국가의 중요한 과제를 수행하는데 필요한 국민적 단합이나 결속을 기대하기 어렵진다고 하겠다.

... 국가 정체성은 특히 국가가 위기에 처하거나 전국민이 합심하여 경제발전과 국가적 과제를 수행할 때 그 빛을 발휘하게 된다는 사실을 인식해야겠다.<sup>14)</sup>

여기서 이미 정당한 것으로 전제된 것은 국가적 민족적 과제다. 그리고 그것을 수행하기 위한 수단으로서의 정체성과 애국심이 강조될 뿐이다. 항상 국가를 위하여 무엇을 할 것인가라는 질문이 던져질 뿐이다. (미국의 케네디 대통령의 명언 ‘국가’를 위하여 당신은 무엇을 할 것인가라는 식의 질문!) ‘국가적 정체성’이나 ‘애국심’이 개인 삶과 행복의 수단이라는 인식은 전혀 찾아 볼 수 없다.

이러한 교육의 결과로 또 실제로 국가중심적 발전의 결과로 우리는 습관적으로 ‘국’을 찬양하고

11) 고등학교 『윤리』 (교육부, 1997), 119면.

12) 임화연, “문화적 세계화와 정체성,” 『21세기를 향한 철학의 화두-제13회 한국 철학자 연합대회 2000』 2000. 11월 24-25일. 발표 논문집, 281면.

13) 중학교 『도덕』 (교육부, 1999), 217면.

14) 고등학교 『윤리』, 128-29면.

‘국’에 의존하며 ‘국’의 인정을 요청하는 사고방식에 젖어 있다. 가령 한국사회에서 ‘국전’의 최고의 가치는 지니며 ‘국립’은 다른 것을 압도하는 권위를 갖는다. ‘국’을 대표하는 장관은 모든 사회적 결사체의 우두머리로 인식되는 경향이 강하다. 우리 사회 곳곳에서 볼 수 있는 ‘국가 경쟁력’ 중심의 표어, “나의 경쟁 상대는 네덜란드의 주부입니다!” “한번의 웃음 높아지는 국가경쟁력” 등도 마찬가지다. 모든 일상적 사고의 회로가 ‘국가’를 벗어나지 못하고 있다는 한 증거이다. 대한민국 국민의 개인적인 행동조차 ‘국위선양’의 일부이며 실제로 많은 운동선수나 심지어 예술인조차 자신의 성과를 ‘조국’의 명예를 드높인 공적인 일로 인식하는 경향이 강하다. 어떤 운동선수와 연예인에서 주례사를 맡은 한 대학교수는 “요새 일부 연예인들의 무질서가 사회문제로 불거지고 있다”며 “공인인 두 사람이 잘 사는 것은 사회적 국가적으로 중요한 일”이라고 말했다.<sup>15)</sup> 결혼생활에서의 사적인 행복이나 예술적 운동적 성취에 국가적인 의미를 부여하는 것은 위선적이고 우스꽝스러운 논리 비약의 결과이기도 하지만 그것이 자연스럽게 의례화되는 것은 우리안에 스며들어 있는 ‘국가’의 선형성 때문이다. 그 때문에 국가에 대한 비판 역시 국가의 틀로 다시 수렴이 되어 버린다. 내가 애국심을 비판하는 주장을 했더니 한 학생이 “교수님의 애국심 비판도 결국은 애국심에서 나온 것 아닙니까”라고 반박한 적이 있다. 모든 것은 ‘나라 사랑’의 일로 귀속되고 만다.

‘애국심’이 위험한 것은 그것이 집단적 가치의 찬양을 통해서 국가권력의 전체주의적 명령체제를 문화화하기 때문이다. 변호사 김기중의 지적처럼 불과 두달 사이에 2500만의 성인이 주민등록증 신규발급을 위해서 동사무소를 방문하여 사진과 지문을 찍었다는 사실도 충격적이다.<sup>16)</sup> 국가의 지시에 대해 별다른 저항과 도전 없이 대다수 시민들이 따랐다는 사실은 우리 안의 국가주의의 수위를 단적으로 보여준다. 국가주의적 국민동원체제의 문화가 여전히 강력하게 자리잡고 있는 것이다. 지문을 거부한 사람에게 ‘국민’은 아닌 것으로 간주된다.<sup>17)</sup>

국가는 우리사회에서 최고의 권위이며 최종적 심판자다. 따라서 그것은 도덕적 정치적 정당성의 최종적 근거로 여전히 강력하게 남아있다. 때문에 심지어 국가권력의 폭력적 피해자조차 자신의 정당성을 국가의 ‘도장’을 통해 확인 받기 위해서 그렇게 기를 쓰게 되는 것이다. ‘정부’ 혹은 ‘정권’을 비판해도 ‘국가’에 대한 근본적 비판이나 질문이 거의 없는 것도 이런 이유에서다. (과거의 권위주의 정권하에서 많은 정치범들에게 가장 치명적인 명칭은 ‘빨갱이’ 혹은 ‘반국가사범’이었다. 독재 정권을 반대하는 많은 외국인에게 주어진 명칭도 ‘반한파’였다.)

그러나 이러한 과도한 국가주의 문화속에서 오히려 국가에 대한 불신이 강한 것은 어떻게 설명할 수 있을까? 김동춘은 한국전쟁에 관한 한 연구에서 다음과 같이 주장한다. “... 이미 한국전쟁 과정에서 ‘애국적인’ 국민들이 한강다리를 건너려다가 물에 빠져죽은 일을 알고 있는 대다수 민중들은 국가가 더 이상 국민의 생명과 재산을 보호해 주지 못하며, 또 책임져 주지도 않는다는 사실을 잘 알게 되었다. 그것은 가장 중요하고 생생한 집단적 학습이었고 그러한 학습은 국가가 자신의 생명과 재산을 보호해 주지 못한다고 판단하면서 오직 자신의 살길을 찾게 되었다. [...] 오직 자신의 머리위에 포탄이 떨어지지 않기만을 빌면서, 당장 내일 무슨 일이 일어날 지 모르는 상황에서 언제나 자신과 가족의 안위만을 단속하는 존재가 된 것이다.”<sup>18)</sup> 과도한 국가주의는 오히려

15) 『조선일보』 2000년 12월 6일자. 30면.

16) 김기중, “전체주의적 법 질서의 토대, 주민등록제,” 『당대비평』 1999년 가을호. 122쪽.

17) 같은 글, 135면.

18) 김동춘, 『전쟁과 사회』 (돌베개, 2000), 303-304쪽.

한국사회에서 공공성을 파괴하고 개인의 생존과 행복을 위한 믿을만한 수단으로서 이기적인 쟁투를 강화하는 역설적 결과를 낳았다. 개인주의가 강한 서구에서 개인의 기본적 생존권을 국가가 보장하는 복지국가가 출현한 반면 개인주의가 약하고 국가주의가 강한 한국사회에서는 개인복지의 방편으로서 가족적 혈연적 연결망이 강화되는 아이러니가 생겨난 것도 바로 이런 역사적 배경과 관련 있을 것이다.<sup>19)</sup> 한국의 수많은 개인이 공공성을 무시하며 이기주의적 연고주의적 쟁투에 몰입하는 것은 아마도 과잉사회화로서의 집단주의, 그중에서도 민족중심적 국가주의에 대한 반작용에서 비롯된다고 본다. 어떤 의미에서는 한국의 국가주의 문화가 공론의 차원에서만 지배력을 발휘하는 매우 위선적인 이중성을 갖고 있다는 증거다.

#### 4. 국가주의와 인권

국가란 무엇인가? 그것은 공공재의 창출과 배분을 주도하는 권력으로서 기능하면서 법적 제도적 일관성을 위해 '국민'을 하나의 획일적 기준에 정렬시키고 독점적 폭력의 위협을 통해 사회구성원들에게 일정한 복종을 강제하는 외생적 메커니즘이다. 따라서 그것은 근본적으로, 수많은 개개인의 특성과 사정을 외면할 수밖에 없는 단순한 기계다. 그렇기 때문에 근대국가의 민주화 역사에서 국민국가의 형성과 팽창은 시민사회에 의한 끊임없는 견제와 확장을 동시에 불러일으켰다.

자생적인 시민사회의 견제 없이 단기간내에 확산된 한국에서의 국가주의 문화가 인권의 침해와 억압을 정당화하는 사고체계 및 행위 규범을 정당화하고 조장하는 것은 당연하다. 사회계약의 주체가 없는 거대한 통치 기계로서의 국가의 존재는 그 자체가 반인간적 반개인적이다. 국가주의적 인식체계안에 평등과 자유를 토대로 하는 보편적 인권의식이 자리 잡을 수 있는가? 그러한 인식하에서 국가가 그 구성원들의 자발적 사회적 계약에 토대한 하나의 '기구'라는 인식은 불가능하다. 무엇보다도 국가주의는 개인을 수단적 단위로 바라보는 집단주의의 일종이기 때문이다. 더구나 그것은 물리적 폭력을 독점한 국가를 찬양하는 집단주의라는 점에서 다른 집단주의와는 비교도 되지 않을 위함을 갖고 있다.<sup>20)</sup>

우선 국가주의는 개인을 국가의 단위나 부속품으로 본다. 여기서 개인은 개체적 자아실현을 위한 자율적 주체라기 보다는 국가의 발전과 영광을 위한 수단이다. 개인이 수단시 될 때 개인은 어떤 추상적 목적이나 대의를 위한 도구가 된다. '개인'은 실종된다. 이 경우 개인의 인권은 도외시되기 마련이다. 국가의 최우선의 목적으로 하는 반공, 안보, 발전을 위해서 개체의 권리와 자유는 유보, 억압, 희생이 암묵적으로 정당화된다. '국익'이라는 개념자체가 반개인적이다. 국가주의적 집단주의 문화안에서 '개인'은 부정적인 의미를 띠게 되고 '이기심'과 동의어로 인식된다. 대신 자율적이고 주체적인 개인보다는 집단적 규율에 복종하고 집단적 가치를 위해 자신을 희생하는 인간형이 찬양된다. 개인의 권리나 발전이 적어도 '예술의 수준에서 완전히 배제되는 것은 아니다. 그러나 그것은 어디까지나 '국가 발전'의 궤도위에서만 인정되고 장려된다. 이러한 사고체계안에서 국가권력에 의한 개인의 권리 침해라는 것은 인식되기 어렵다. 개별적 보편적 인간으로서의 존재 인식은

약화되고 '국가' '국민'이라는 인식이 모든 정체성에 대한 인식을 압도한다. 절대 개인, 자연적 생물학적 개체로서의 인간 의식은 생겨나기 어렵다.

또한 국가주의 문화에서 재생산되는 국민적 주체는 성·성별 계층 등 소수적 정체성을 압도하면서 생겨나는 억압은 소수자의 인권 침해 및 그것은 은폐를 조장한다. 동질적인 국민들로 구성되는 국민국가 의식이 강화될수록 '비국민'으로 배제되는 수많은 타자들의 인권 침해는 강화된다. 만약 그러한 소수적 정체성이 인정된다 해도 그것은 어디까지나 '국민'적 귀속성의 하부단위로서이다. 하부적 정체성은 오로지 국민적 정체성의 일부로서만 의미를 가지면 후자를 전제로 해서만 인정된다. 국민을 초월한 혹은 국민과 관련 없는 여성, 동성애자, 장애인, 예술가, 신자가 존재할 수 있는 사회심리적 공간은 없다. 아무도, 합법적으로 이민 가기전에는, 귀속성을 벗어날 수 없다.(당신은 주민등록이나 민방위를 거부할 수 있는가?) "예술에는 국경이 없지만 예술가에게는 국경이 있다"라는 얼핏 보기에 매우 멋있는 경구는 그러한 귀속성을 예술가에게 결국 강제적으로 부과하려는 국민국가적 충동을 강하게 품고 있다.

국가주의는 국민국가의 주민들을 조직원으로 생산하며 매우 획일적인 질서를 강제한다. '단결'과 '애국'의 코드는 상호 긴밀하게 연결된다. 그러한 질서에서 벗어나거나 위반하는 주민은 '국가'를 표준으로 하는 도덕적 잣대에 의해 매도당한다. 때로는 그것은 법적 강제를 띠며 이탈자에 대한 국가폭력을 정당화하기도 한다. 국가보안법이나 징병제에 관련된 법률이 그 대표적 예이다. 자신의 양심, 사상, 종교에 따른 행동이 사법적 처벌의 대상이 될 때 당사자는 자신의 진정성을 포기해야 하는 압력에 직면하게 된다. 그것이야 말로 인권침해의 정수다.

개인위에 군림하는 국가, 개인에게 번호를 부여하는 국가, 자연인으로서의 개인을 그냥 놔두지 않고 국민으로 반드시 포섭하고 마는 국가는 이미 인권과 대립적 실체로서 존재하고 있다. 이런 의미에서 보면, 한국사회에서 고통되고 과소평가되어온 개인주의 문화의 확산이야 말로 국가중심적 사고로부터 자유로워질 수 있는 한 방안이 될 것이다. 정치적 민주화만으로 국가의 본질적인 성격이 바뀌지 않는다. 국가는 개인에게 본질적으로 억압적이기 때문이다. 집단과 국가의 이름으로 사생활 및 사상을 통제하고 개인의 삶과 성취에 국가적 감시를 덧입히려 하는 강박은 이제 사라져야 한다. 우리 사회에서 '국가'로부터 해방된 개인을 볼 수 있는 날은 언제일까?

권혁범: 대전대 정의과 교수, 『당대비평』 편집위원

\*\*\*미완의 초고인만큼 인용 및 발췌를 삼가주시면 고맙겠습니다.

19) 이러한 생각은 홍세화의 칼럼 "공교육과 국가주의 교육"으로부터 암시를 받았다.  
<http://my.dreamwiz.com/2000baby/hong/red/0820.htm>

20) 이 주제에 대해서는 조현연, 『한국 현대정치의 악몽-국가폭력』(책세상, 2000) 참조. 이 짧은 책자에서 조현연은 한국의 국가권력에 의해 야만적 근대적 폭력에 대한 분노를 드러내고 있다.

2001년 2월 18일 2차 세션  
국가인권위원회

주요국가의 국가인권위원회 설치법  
문준조 ·

## 주요 국가의 국가인권위원회설치법

문준조

### I. 인권위원회의 개념

#### 1. 인권위원회제도 발전연혁

인권법의 역사는 1977년 뉴질랜드의 인권위원회법(the Human Rights Commission Act 1977)을 최초의 예로 지적한다. 이 법은 인권전반에 대하여 규율하고 있지 아니하며 기존 법령상의 차별행위와 새롭게 추가된 차별행위들에 대한 구제를 중심으로 하고 있다. 한편, 1993년 이후 개발도상국들을 중심으로 40개국 이상이 국내인권위원회를 설치하기 위한 법률들이 제정하였다.

국내인권위원회는 법원과 사법부, 입법기구, 관련 정부기관, 의회의 이사회, 정당 또는 종교단체, NGO의 역할을 대신하는 것이 아니고 오히려 그러한 국가기관과 민간단체에 대한 보완체(complement)이다.<sup>1)</sup> 국내인권위원회는 다음과 같은 기능 또는 권한을 가지게 된다. 즉, 1) 행정부, 의회, 기타 권한 있는 기관에 인권에 관한 권고, 제안 및 보고서를 제출한다. 2) 국내법과 국내의 인권관련 관행의 국제적 기준에의 부합성을 제고한다. 3) 인권침해에 대한 개인의 진정을 접수하여 시정될 수 있도록 한다. 4) 국제인권기준의 승인·시행을 촉진하고 국제인권문서에 의거한 보고절차에서 지원을 제공한다. 5) 정보의 제공과 교육을 통해 인권의식을 증진시키고 및 그에 관한 연구를 수행한다, 6) 국제연합, 지역적 인권기구 및 타국의 국내인권기구 그리고 NGO와 협력한다.<sup>2)</sup>

#### 2. 국내인권기구 설치의 원칙

##### (1) 1978년의 국내인권기구의 구조와 역할에 관한 지침

유엔인권위원회의 국내인권기구의 구조와 역할에 관한 지침(Guidelines for the Structure and Functioning of National Institutions, 1978)에 의하면, 국내인권기구는 헌법과 법률의 범위내에서 독자적이고 중립적인 법정기관(autonomous, impartial, statutory body)으로 설치될 것<sup>3)</sup>, 그 구성은 사회 각계각층을 반영할 것<sup>4)</sup>을 들고 있다. 다원적 대표성을 요구하고 있다고 할 수 있다. 또한 그

1) 국내인권기구가 유엔에서 최초로 논의될 때에는 의견상 각국의 국내차원에서 인권보장과 촉진에 직접, 간접으로 영향을 미칠 수 있는 기관을 포함하여, 사법부, 행정심판소, 입법기관, NGO 등까지도 포함하는 것으로 이해되었었다(UN Handbook, para.36.)

2) 이상은 UN & National Institution: What are National Human Rights Institutions, <[http://www.apf.hreoc.gov.au/un\\_national/institutions/index.html](http://www.apf.hreoc.gov.au/un_national/institutions/index.html)>참조.

3) paragraph 44.

권한으로서 조사권한, 구제권한, 및 증인소환과 증거접근을 포함시키도록 권고하고 있다.

## (2) 1992년 국내인권기구의 지위에 관한 파리원칙

파리원칙의 국내인권기구 지위와 권고적 역할에 관한 최소한의 표준을 요약하면, ① 법령 또는 헌법이 보장하는 독립성, ② 정부로부터의 자율성, ③ 인권위원자격 등의 면에서의 다원성(pluralism), ④ 보편적 국제기준에 근거한 광범위한 직무, ⑤ 충분한 조사권한, ⑥ 충분한 재원이 다.<sup>5)</sup>

파리원칙은 “사법기관과 유사한 권한을 갖는 국내인권위원회의 지위에 관한 보충원칙” 항에서 “진정(complaint)과 청원(petition)을 조사, 심리할 수 있는 권한”이 주어져야 할 것을 권고한다. 이를 위해 국내인권기구는 조정 등의 방식을 통한 문제해결, 관련자에 대한 정보제공, 유관기관에의 이송, 법률의 개정이나 규제 및 행정작용 개선에 대한 제안의 권한을 갖도록 할 것을 권고하고 있다.

## (3) 1995년의 '유엔의 국내인권기구설립 지침서'

### 1) 독립성

'유엔의 설립지침서'는 독립성의 개념을 “국내인권기구가 효과적이기 위해서 정부, 정당, 업무에 영향을 미칠 수 있는 다른 모든 단체 및 상황에서 독립적일 수 있는 것”으로 설명하고 있다. 독립성은 다음과 같이 세분된다. 첫째, 법적 자치 및 운영상의 자치를 통한 독립성, 둘째, 재정적 자치를 통한 독립성, 셋째 임면과정상의 독립성, 넷째 구성을 통한 독립성이다.

이 지침서는 “국내인권기구의 설립근거법률은 그 법적인 독립성, 특히 정부로부터 독립을 보장하는데 결정적으로 중요하다. 국내인권기구가 독립된 정책결정권을 행사하도록 허용하는 성질의 단독의 뚜렷한 법인격이 허용되는 것이 이상적이다. 독립적 법적 지위는 국내인권기구가 어떠한 정부부처나 공적, 사적 실체로부터도 개입이나 방해받지 않고 그 기능을 수행함으로써 달성할 수도 있다. 법적, 실제적 독립성을 확보하기 위한 기타 제도는 아래에서 설명한다.”라고 하고 있다.

### 2) 권한

'유엔의 설립지침서'는 인권침해에 조사를 크게 '진정에 의한 조사 및 구제'와 '직권에 의한 조사 및 구제'로 대별하여 권한을 달리하고 있다. 전자의 경우 국가인권기구는 진정된 사건에 대한 조정 및 조사권(investigation)을 가져야 한다. 조정(conciliation)이란 조사를 보완하는 절차로 제3자가 구속되지는 않지만 강하게 영향을 받는 분쟁해결 방식이다. 조사란 인권침해행위나 불법행위가 있었는지를 규명하는 작업이다. 조사를 통해서 위반사실이 드러나면 피해자에 대한 적절한 구제조치를 할 수 있는 권한이 필요하며 그러한 구제조치로는 최소한 시정권고권, 관할기관에의 이송권, 일정한 사안에 대한 결정권, 강제명령을 확보할 수 있는 권한, 결정공표권 등을 가져야 한다.

4) paragraph 45.

5) [http://www/apf/hreoc.gov.au/un\\_national/paris\\_principles/index.html](http://www/apf/hreoc.gov.au/un_national/paris_principles/index.html).

또한, '직권에 의한 조사 및 구제'조치는 대단히 중요한 기능을 할 수 있다. 왜냐하면 아동, 여성, 빈곤계층, 부랑자, 정신적 혹은 육체적 장애인, 수감자 등 인권침해를 당할 가능성이 많은 계층은 대개 그들의 권리를 보호받기 위한 제도를 잘 모르고 자신의 이익을 대변해 줄 사람을 구하기가 어려운 경우가 많고, 공식적인 진정을 제기하는 것을 꺼리기 때문이다.

## 3. 외국의 국내인권기구 설치 동향

국내인권기구는 80년대 중반까지만 해도 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등에서만 찾아 볼 수 있었다. 그 후 유엔의 인권관련기관들의 적극적 지원과 아시아, 중남미, 동구, 아프리카에서의 민주화와 바람과 더불어 아시아와 동구에서는 필리핀, 인도, 스리랑카, 인도네시아, 러시아, 라트비아, 몰도비아, 에스토니아 등, 아프리카에서 남아공, 나이지리아, 튀니지아 등, 중남미에서 멕시코, 베네주엘라, 칠레 등이 설치하고 있으며, 최근에서는 태국, 피지와 방글라데시도 설치하였으며, 말레이시아도 인권위원회 설치를 위한 준비를 하고 있다.<sup>6)</sup>

이와 같이 국내인권기구는 주로 개도국에서 설치되고 있으며 이러한 점을 들어 국내인권기구가 후진국에서나 필요한 제도가 아니냐는 지적도 있을 수 있으나 대부분의 개도국에서는 인권의식이 결여되어 인권침해가 사회구조화·일상화되어 있고 국내인권기구가 있다 하더라도 대외적 장식품에 지나지 않는 경우도 적지 않다.

한편, 대부분의 선진국에서는 국내적인 인권보호를 위한 기구들을 다양한 형태로 설치하여 운용하여 왔으며, 국제연합에서의 국내인권기구 설치 장려에도 불구하고 새로운 인권기구를 설치하기 위한 움직임을 두드러지지 않는다. 예컨대 영국은 성차별의 근절, 남녀의 기회균등 향상, 성차별 금지법(Sex Discrimination Act of 1975)과 동일임금법(Equal Pay Act of 1975)의 검토와 향상을 위한 제안 등을 임무로 1976년 의회가 설립한 기회균등위원회(the Equal Opportunities Commission)와 인종관계법에 의하여 설치된 인종평등위원회(the Commission for Racial Equality)가 있을 뿐<sup>7)</sup> 국내인권기구가 설치되어 있지 않다. 영국에서는 현재 국내인권기구 설치를 위한 논의가 진행중이며 영국의회는 1998년 Human Rights Act가 제정되었는데 이 법은 국내인권기구를 설치하려는 것이 아니고 유럽인권협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)을 영국에서 시행하기 위한 것일 뿐이다.

이 법의 제정시에 국내인권위원회의 설치여부에 대해 상당한 관심을 끌었지만, 새로운 인권기구는 설치되지 못하였다. 새로운 인권기구를 설치하는 경우, 기존의 특정분야의 인권보호를 위한 기구와의 관계, 그리고 그 설치와 운영에 들어가는 비용들 여러 가지 검토해야 할 사항들이 많았기 때문이다. 그러나 의회내에 Committee on Human Rights를 설치하여 국내인권위원회(Human

6) 한편 국내인권기구들은 헌법에 근거하여 설치되는 경우가 적지 아니한 바, 예컨대, 나미비아, 가나, 남아프리카 공화국, 우간다, 잠비아, 말라위, 이디오피아, 파푸아 뉴기니, 폴란드, 헝가리, 슬로베니아, 루마니아, 필리핀, 태국, 피지 등이 그 예이다. 그런데, 헌법이나 법률에 근거하지 아니하고 대통령령 등 하위법령에 의하여 설치된 인권위원회는 카메룬, 인도네시아 등이다. 조용환, “국가인권기구의 국제적 발전과 한국의 대안”, op.cit., pp.53-54.

7) 최근에는 Disability Rights Commission의 설치를 결정한 바 있다. Deborah Cheney, Lisa Dickson, John Fitzpatrick and Steve Ugrow, Criminal and the Human Rights Act 1998, (Bristol: Jordan Publishing Limited, 1999), p.25.

Rights Commission)의 설치가 필요한가 또한 어떻게 운용되어야 할 것인가에 대한 검토작업을 진행하고 있다.<sup>8)</sup>

지금까지 영국에서는 새로운 위원회(Commission)는 비정부 재원에서 지원되어야 할 것이라는 제안이 많았다. 영국 정부도 공공교육 및 개인에 대한 자문과 같은 제한적인 기능을 수행하는 비법정(non-statutory) 민간재정조달(privately financed)기구의 설치에는 반대하지 않지만, 그러한 기구가 설치된다 하더라도 기존의 법정(statutory) 인권기구의 기능을 대행할 수는 없다는 입장을 보여왔다.<sup>9)</sup>

스칸디나비아제국의 옴부즈만제도는 기존의 국가권력으로부터 독립하여 국가권력의 남용을 감시하고 시정하고자 하는 목적을 가진 것이었지만, 그후 폴란드, 헝가리, 우즈베키스탄, 슬로베니아, 보스니아 헤르체코비아공화국, 루마니아 등 동구제국과 과테말라, 콜롬비아, 코스타리카, 엘살바도르, 온두라스, 멕시코, 아르헨티나 등 남미 제국들이 인권옴부즈만(Human Rights Ombusman)이라는 국내인권기구를 설치하고 있는데, 스웨덴등의 옴부즈만과는 달리 인권보호기구의 성격이 강하다.

## II. 외국의 인권위원회 설치법률

### 1. 1977년 캐나다 인권법

#### 가. 제정 및 개정연혁

1977년 인권법은 노동법전 제1부(제66조)를 폐지하고 고용차원의 분야까지 보호를 확대하여 공공서비스, 공공시설, 생활시설등에서의 보호를 포함하고 있고 있다.<sup>10)</sup> 1978년에는 심판소(Review Tribunal)의 설치를 위해 개정되었으며 1983년에는 개인정보보호에 관한 인권법 제4부가 폐지하고 개인정보보호는 새로운 법령으로 편입되었다. 또한 금지되는 차별사유에 “가족상황”이 포함되었고 신체적 장애와 더불어 정신적 장애가 포함됨으로써 금지되는 차별사유를 확대하였다. 더 나아가 “임신 또는 출산”에 의한 차별도, 성에 의한 차별에 해당하는 것으로 간주되었으며 성희롱(sexual harrasment)에 관한 규정도 삽입되었다. 1984년에는 국가안보에 관한 규정이, 1985년에는 인권심판소 판정부(Human Rights Tribunal Panel)의 구성원 임명에 관한 규정이 각각 삽입되었으며, 그 후에도 사소한 개정이 있었다.

1998년의 중요한 개정내용이 있었으며, 그중에서도 특히 인권심판소는 법률문제를 결정할 권한

8) Ibid.

9) 영국: <http://www.official-documents.co.uk/>

10) 캐나다 인권법의 기초과정에서 그 이전부터 있었던 주의 인권법을 참조하였으며 1960년대 중반 미국의 Commissioners on Uniform State Law가 작성한 U.S. Model Anti-Discrimination Act의 영향을 받았다고 한다. 또한 캐나다 인권법은 캐나다 노동법전으로부터 일부 이념을 반영하고 캐나다 권리장전(Canadian Bill of Rights)에 열거된 차별금지사유를 보충하였다. 예컨대, 출신인종, 연령, 혼인여부 및 사면이 부여된 유죄(전력)는 캐나다 권리장전에는 차별금지사유로 포함하고 있지 아니하였다.

을 갖는다는 점을 명시하였는 바<sup>11)</sup> 이 개정내용은 인권심판소에 적용될 수 있는 심사기준과 관련하여 함축적인 의미들을 가지고 있다.

#### 나. 적용범위

연방최고법원에 의하면 캐나다인권법은 헌법적 성격에 가깝으며 사적부문과 공적부문을 공히 지배한다고 한다.<sup>12)</sup> 캐나다인권법은 연방헌법의 권능이 미치는 범위내에서 적용되는 연방차별금지입법이며 주마다 주인권법과 인권위원회를 두고 있다.

이 법의 목적과 관련하여 기회균등(equal opportunity)이라 함은 기계적으로 동일한 대우를 요구하는 것이 아니라 실질적 평등관념에 의한 차별적인 대우를 요구하는 것이며,<sup>13)</sup> 차별의 입증책임은 진정인에게 있다. 또한, 말이 인권법이지 차별금지에 관한 법이라 할 수 있다.<sup>14)</sup> 또한 금지되는 차별의 사유를 인종, 출신국 또는 인종, 피부색, 종교, 연령, 성<sup>15)</sup>, 성적 성향<sup>16)</sup>, 결혼상태, 가족상

11) 제50조 제2항.

12) Ontario(Human Rights Commission) v. Simpsons-Sears Ltd., Robichaudv. Brennan and Canadian National Railway Co. v. Canada(Canadian Human Rights Commission).

13) 이러한 입장은 많은 사건에서 인용되었다. 예컨대, Canadian National Railway Co. v. Canada(Canadian Human Rights Commission) 및 Andrews v. Law Society (British Columbia); 이 법의 목적은 차별의 희생자에 대해 구제하고 동일한 행동이 반복되는 것을 방지하기 위한 것이지 위반자를 처벌하기 위한 것은 아니다 (Ontario(Human Rights Commission) v. Simpsons-Sears Ltd.

14) Shirish Pundit Chotalia, Canadian Human Rights Act, (Ontario: Carswell, 1999), p.1.

15) 성에 해당하는 sex의 개념속에는 임신과 출산이 포함되는 것이다(제3조 제2항). 이것은 단순한 남녀간의 차별보다 훨씬 광범위하다고 할 것이다. 다시 말해서 여성간에도 임신이나 출산여부에 따라 차별하는 것도 금지된다는 것이다. 임신과 성차별과 관련하여서는 Brooks v. Canadian Safeway Ltd.사건에서 법원은 만장일치로 임신에 근거한 차별은 성에 근거한 차별이라고 판시함으로써 Bliss v. Canada(Attorney General) 사건에서의 자신의 판지를 번복하였다. 법원은 임신은 근무를 할 수 없는 완전한 합법적인 건강관련사유이므로 근무불능의 다른 건강상의 이유와 같이 취급되어야 한다는 것이다. 또한, Floyd v. Canada (Employment & Immigration Commission)에서 “모성수당은 사회적으로 큰 중요성을 가진다. 모성수당은 현재 직장에 다니는 상당한 비율의 여성들을 의식한 것이며 여성들이 자녀양육에 지니친 재정부담을 하지 아니하도록 보장하기 위한 것이다”라고 판시하였다.

16) Haig v. Canada사건에서 법원은 캐나다 인권법이 성적 성향을 포함하고 있지 않다는 이유로 헌장(Charter)에 위반된다고 판시하였다. 이러한 판지는 그후 최고법원의 Vriend v. Alberta사건판결에서도 확인되었다. 이 사건에서 Alberta법이 차별금지사유로 성적 성향을 삽입하지 아니하였다는 바, 이것은 헌장 제15조를 위반한 것이라고 판시하였던 것이다. 이러한 성적 성향에 대한 차별금지를 포함시키지 아니한 것은 모든 인간의 존엄성을 인정하고 있는 인권법의 목적과 양립되지 아니한다는 것이다. 배우자 부양을 규정한 가족법에서 동성 부부를 배제한 것은 헌장 제15조를 위반한 것이라고 판시하였으며, 최근 Moore v. Canada(Treasury Board)에서 동성애 고용원에 대해서 동성 파트너에 대한 배우자 수당이 지급되어야 한다는 판결도 있었다. 또한, V라는 사람이 1988년부터 Alberta의 어느 대학에 상근직원으로서 근무하고 있었는데 재직기간중 근무평정에서 높은 점수를 얻어 임금인상과 승진도 얻을 수 있었다. 그런데 1990년 대학의 조상에서 자신이 동성애자임을 밝혔고 1991년 대학측에서 동성애 불허에 관한 입장을 채택하고 대학총장은 V에게 사직을 요청하였으며 V는 이를 거부하였다. 그러나 대학측에 의해 일방적으로 고용관계가 종료되었다. 그는 Alberta Human Rights Commission에 자신의 성적성향을 이유로 한 차별에 대해 진정을 제기하였으나 Individual Rights Protection Act가 성적 성향을 차별금지사유로 포함하고 있지 않다는 이유로 그 진정을 각하하였다. 반면에 다른 동성애자인 항소인들은 동



황, 장애(disability)<sup>17)</sup>, 사면된 범죄에 대한 유죄(전력)를 열거하고 있다. 또한 차별을 정당한 이유 없이 어떤 개인 또는 집단을 다르게, 부정적으로 또는 불리하게 취급하는 것으로 정의하고 있으며, 모든 형태의 괴롭힘(harassment)도 차별에 해당한다.

캐나다 인권법은 동 법에서 금지되는 차별행위를 한 자를 처벌하기 위한 형벌적 성격을 갖는 것은 아니며 오히려 희생자에 대한 보상과 차별적 관행의 재발방지를 목적으로 하고 있다.

#### 다. 차별행위에 대한 진정과 처리

##### (1) 의 의

진정이 제기되면 피진정인에게 그 사본을 송달하여 반론을 제기할 수 있는 기회를 부여하며, 위원회 직원은 진정서를 검토하고 그 수리여부에 관한 권고안을 작성하여 위원회에 제출하고, 위원회는 당해 진정을 각하하거나 그 진정을 해결하기 위해 조정관의 임명을 지시하거나 또는 심리가 필요하다고 판단되는 경우 조사의 개시를 인권심판소 소장에게 요청할 수 있다. 이 경우, 인권심판소는 법원과 유사한 절차에 따라 심리를 진행한다.

위원회 위원은 인권심판소에 출두하여 공익을 위하여 행동할 의무를 가지며, 진정인이 별도의 변호인을 선임하는 경우도 있지만 위원이 진정인을 대리하는 경우가 적지 않다. 피진정인은 직접 출두하거나 또는 변호인으로 하여금 자신을 대리하도록 할 수 있다. 인권심판소는 심리중에 증인을 소환하고 제시된 증거를 검토하며, 심리를 종결한 후 진정의 기각 또는 인용의 결정을 내리게 된다.

인권심판소가 진정이 이유 있다고 판단하는 경우에는, 피진정인에 의한 장애의 유사한 행위의 재발방지 및 피진정인에 대한 손해배상 등의 명령을 내릴 수 있다. 인권심판소의 결정은 연방법원법에 의해 위원회의 결정과 마찬가지로 연방법원의 사법심사의 대상이 된다. 한편, 연방최고법원은 *Seneca College of Applied Arts & Technology v. Bhaduria* 사건판결에서 캐나다인권법은 직접 동법의 위반을 이유로 한 민사소송을 제기하는 것을 허용하고 있지 않다고 판시한 바 있지만, 진정인은 해고의 부당성, 계약위반, 성폭력 등 다른 사유가 있는 경우에는 민사소송을 제기할 수 있다.

##### (2) 캐나다인권위원회

인권위원회는 常勤인 위원장과 부위원장 및 상근 또는 비상근인 3인이상 6인 이하의 위원으로 구성되며 총독이 임명한다. 상근위원은 7년 이하의 임기로 임명되며 비상근위원은 3년 이하의 임기로 임명된다. 위원회의 직무는 진정의 수리 및 심사, 권법의 집행, 및 제27조<sup>18)</sup>에 열거된 교육기능이

법의 위헌성을 제기하였으며 그 주장이 인용되어 동법의 관련 규정들은 성적 성향을 차별금지사유로 포함하고 있는 것으로 해석되어야 한다는 결정을 하였다. Shirish Pundit Chotalia, op.cit., p.13.

17) 여기에는 정신적 또는 신체적 장애가 모두 포함되며 과거 또는 현재의 마약 또는 알콜의존을 포함된다. Shirish Pundit Chotalia는 고용과 관련하여 신체적인 장애만을 지적하고 있지만 정신적 장애에 대한 합리적인 차별은 허용된다고 볼 수 있다.

18) 제27조는 인권위원회가 다른 위원회들(Commissions) 및 집단과 상호연대하여 인권 및 인권법에 대한 정보제공, 조사프로그램 및 연구의 수행 및 차별적 관행을 억제하는데 적절한 기타 업무를 수행하는 것에 관하여 규정하고 있다.

포함된다. 위원회는 차별적 관행에 관한 진정과 관련된 제3부에 의거한 직무이외에 다음과 같은 직무를 수행한다.<sup>19)</sup>

(a) 위원회의 역할과 활동에 대한 공중의 이해를 촉진하고 제2조에 규정된 원칙에 대한 일반인의 인식을 촉진하기 위한 프로그램을 개발하고 시행한다. (b) 위원회의 직무와 기능에 관련되고 제2조에 규정된 원칙을 존중하는 연구프로그램을 수행하거나 후원한다. (c) 공동정책과 관행을 촉진하기 위하여 또한 관할권이 중복되는 경우 청원의 처리에 관한 충돌을 피하기 위하여 주내의 유사한 단체 및 기구와 밀접한 연락을 유지한다. (d) 제28조 2항에 의거하여 체결되는 협정에 따라 자신이 수행하여야 할 직무와 기능을 수행한다. (e) 인권과 자유에 관한 권고, 제안 및 요청을 심사하고 적당하다고 판단하는 경우 그에 대한 언급 또는 논평을 제61조에 규정된 보고서에 포함시킬 수 있다. (f) 법무부장관이 자신에게 회부한 인권과 자유에 관한 연구를 수행하거나 수행되도록 하고 적당하다고 판단되는 그에 관한 권고안과 더불어 연구 결과를 적시한 보고서를 제61조에 언급된 보고서에 포함시킨다. (g) 규정, 규칙, 명령, 조례 기타 법률문서를 심사하고 제2조에 규정된 원칙과 양립되지 아니한다고 판단되는 어떠한 조항에 대한 지적과 논평을 제61조에 언급된 보고서에 포함시킨다. 그것이 실제적이고 제3부의 적용과 양립될 수 있는 한, 설득, 공표, 또는 적당하다고 판단되는 기타의 방법으로 제5조 내지 제14조 제1항에 언급된 차별적 관행을 저지하거나 감소시키기 위해 노력하여야 한다.

위원회는 신청을 받아 따라 자신의 발의로 이 법의 어떠한 규정이 당해 지침에서 언급된 부류의 사례에 적용되는 범위와 방법을 정하는 지침을<sup>20)</sup> 명령으로 제정할 수 있으며<sup>21)</sup>, 이러한 지침은 위원회 및 청원의 해결과 관련하여 제49조 2항에 의하여 위원회와 인권심판소의 구성원들에 대해 구속력이 있다.<sup>22)</sup> 위원회는 공익을 대표하는 입장에서 인권심판소에서 진행되는 절차의 당사자가 되어 출두한다.<sup>23)</sup> 이와 같이 지침을 시행하는 위원회가 인권심판소의 일방당사자가 되어 인권심판소의 절차가 진행된다면, 그 평결이 한쪽으로는 편향성을 보일 수 있다는 주장이 제기되었으나 인권심판소는 이러한 주장을 배척하였다.<sup>24)</sup>

제43조는 조사관의 지정, 조사의 방법, 출입권 이외에 영장발부에 대해 규정하고 있다. 제44조는 조사관이 조사종결후 보고서를 위원회에 제출하면 위원회는 진정인이 합리적으로 이용가능한 다른 이의처리 절차나 심리절차를 완료하여야 한다고 판단하거나 또는 진정이 이 법이 아닌 의회의 법률에 의하여 정하여진 절차에 의하여 처음에 또는 끝까지 심리되는 것이 보다 적절하다고 판단되는 경우에는 진정인에게 적절한 기관에서 문제를 해결하도록 할 수 있다.<sup>25)</sup>

또한 위원회는 그 보고서를 수령한 후 1) 진정의 모든 상황을 고려하여 볼 때, 그 진정을 심리하는 것이 정당하다고 판단되고 2) 진정이 제2항에 따라 다른 기관에 회부시키거나, 제41조 (c) 내지

19) 제27조 1항.

20) 예컨대, 1986년의 Equal Wages Guidelines, 1986 및 Immigration Guidelines, 1980 등.

21) 제27조 제2항 및 제27조 제3항.

22) 제27조 제3항.

23) 제51조.

24) Bell v. CTEA & CEB(April 26, 1999)(C.H.R.T.).

25) 제44조 제1항 내지 제3항.

(e)에 언급된 이유로<sup>26)</sup> 각하해서는 아니 된다고 판단하는 경우 인권심판소 소장에게 제49조의 심리를 진행하도록 요청할 수 있다. 상기 1) 이나 2)와 반대되는 상황인 경우에는 청원을 기각한다(제44조 3항). 또한 위원회는 보고서를 접수한 후 청원인과 피청원인에게 서면으로 통지하여야 한다(동 제4항).

진정이 제기된 후 인권심판소의 심리가 개시되기 전에 당사자들은 화해에 의한 해결책을 인권위원회에 제출할 수 있고 위원회는 그 조건을 승인하거나 거부할 수 있다. 만약 승인을 한 경우 연방법원은 인권위원회 또는 일방 당사자 신청에 따라 명령을 형식으로 그 집행을 보장할 수 있다.<sup>27)</sup>

또한, 인권위원회는 진정이 제출된 직후 또는 진정이 조사관에 의한 조사가 진행중인 동안 당사자간의 화해에 의해 해결되지 못한 경우, 또는 제45조 2항 (a)호 또는 제46조 제2항 (a)호에 의해 회부 또는 기각되지 아니한 경우 또는 당사자들이 제44조 제4항에 언급된 통지를 받은 후에도 해결되지 못한 경우, 조정관을 임명할 수 있다.<sup>28)</sup>

(3) 캐나다인권심판소

소장과 부소장을 포함하는 15인 이하의 구성원으로 구성되며 총독이 지역적 대표성을 고려하여 임명하는 변호사격을 가진 자로 구성되는 인권심판소는 일반적으로 위원회가 회부하는 진정사건에 대한 심리를 한다. 위원회와 인권심판소는 연차보고서를 제출하여야 한다. 또한 위원회는 특별보고서를 의회에 제출할 수 있다. 법무부 장관은 이 법에 대해 책임을 지며 이 법에 의거하여 규정을 제정할 총독의 권한은 법무부 장관의 권고에 따라 행사된다. <sup>29)</sup>

2. 뉴질랜드의 1993년 인권법

1993년에는 1977년 인권위원회법(the Human Rights Commission Act 1977)과 1971년의 인종관계법(the Race Relations Act 1971)을 폐지하고 새로운 차별사유를 추가하고 불법적인 차별에 대한 처벌을 강화하여 양 법의 조항들이 편입시켜 새로운 인권법(Human Rights Act 1993)을 제정하였다.<sup>30)</sup> 그후 1998년에서 한차례의 개정이 있었다.

이 법은 각 분야에서 불법적인 차별에 해당하는 행동이나 활동을 열거하고 있다. 특히 의견상으로는 중립적이지만 차별적인 효과를 미치는 행위, 관행, 요건, 또는 조건, 이른바 간접차별을 위법화하고 있다. <sup>31)</sup>

26) (c), (d) 및 (e)호는 각각 진정이 위원회의 관할범위 밖인 경우, 사소하고 경미하거나, 남용되었거나 악의에 의한 것인 경우 및 청원을 접수한 날로부터 1년 또는 위원회가 관련상황을 고려하여 적절하다고 판단하는 그 이상의 기간 전에 마지막으로 발생한 작위 또는 부작위에 근거한 것인 경우이다. 이중 어느 한 경우나 (a), 또는 (b)에 해당하는 경우가 아니면 위원회가 진정을 다루어야 한다.

27) 제48조.

28) 제47조 제1항.

29) 제61.1조.

30) <http://www.hrc.co.nz/act/part1.htm>.

31) 제65조.

제21조 제1항은 차별금지사유로서 a) 성, 임신과 출산을 포함, b) 혼인 상태 - (i) 미혼 ii) 기혼 iii) 별거 v) 이혼 v) 사별 vi) 혼인유사상태-, c) 종교적 신념, d) 종교 일반 또는 특정종교에 대한 불신의 윤리적 신념, e) 피부색, f) 인종, g) 출신 인종 또는 국가, h) 장애, - I) 신체적 장애 또는 부상, ii) 신체적 질병, iii) 정신적 질병, iv) 지적 또는 심리적 장애 및 부상, v) 기타 다른 정신적, 생리적 및 해부학적 결함과 이상, vi) 인도견, 휠체어, 기타 다른 안내 수단에서의 의존성, vii) 질병을 야기할 수 있는 가능성- I) 연령(16세 이상의 경우 연령을 이유로 한 차별 금지, j) 정치적 견해, 특정의 정치적 견해에 찬성하지 않는 것 또는 일반적으로 정치적 견해가 결여되어 있다는 사실, k) 고용 상태, l) 실업상태, ii) 사회보장의 법률들에 의한 수혜자 및 보험금수익자, l) 가족관계 - I) 파트타임이나 풀타임으로 자녀 또는 다른 요보호자를 돌보아야 하는 처지에 있는 것, ii) 위와 같은 책임이 없는 것, iii) 특정의 사람과 혼인하였거나 또는 혼인에 준하는 상태에 있다는 사실, iv) 특정인의 친족이라는 사실-, m) 성적 성향, 즉 이성애, 동성애, 레즈비언 또는 양성애적 성향을 열거하고 있다.

3. 오스트레일리아의 1986년 인권 및 기회균등에 관한 법률

1986년 인권 및 기회균등에 관한 법률(Human Rights and Equal Opportunity Commission Act 1986) 제7조 제2항은 위원회가 법인(a body corporate, with perpetual succession)이며(a), 부동산과 동산을 취득, 보유 및 처분할 수 있고(c) 법인이름(corporate name)으로 소송을 제기하거나 피소될 수 있음(d)을 규정하고 있다. 다음 위원회의 구성을 보면, 위원장(President) 1인, 인권위원 1인, 인종차별위원, 토레해협도서원주민사회정의위원(Aboriginal Torres Strait Islander Social Justice Commissioner), 성차별위원, 사생활위원, 장애차별위원으로 구성되어 있다. 위원장은 총독에 의하여 상근 또는 비상근으로 임명되고 행정적 업무를 관장한다.<sup>32)</sup> 위원은 총독이 상근으로 임명하되, 적합한 자격, 지식 또는 경험을 갖도록 하고 있다.<sup>33)</sup>

제11조는 위원회의 기능에 대해 규정하고 있다. 동조 제1항에서 기능으로 열거하고 있는 것은 다음과 같다.

-1975년 인종차별금지법, 1984년 성차별금지법 또는 기타의 법령에 의하여 위원회에 부여된 기능(a호), 불법적인 차별행위의 진정에 대해 심리하고 조정을 도모할 수 있는 기능(aa호) 및 제2C부에 의하여 제기된 진정을 처리할 수 있는 기능(ab호),

-이 법 제16조에 의거한 유효한 약정에 따라 위원회가 수행하여야 할 기능(b호),

-법무부 장관이 제18조에 의거하여 선언을 한 기능으로서, 어떠한 주의 법령에 의하여 위원회에 부여되는 것으로 명시된 기능(c호),

-제31조에 의하여 위원회에 부여된 기능(d호),

-어떠한 법령 또는 제안된 법령이 인권과 양립하지 아니하거나 모순되거나 그러할 가능성이 있는지의 여부를 확인하기 위한 목적으로 그러한 법령 및 (법무부 장관이 검토를 요청한 경우) 제안된 법령을 검토하고 법무부 장관에게 그 검토결과에 대하여 보고하는 기능(e호),

32) 제8A조 제1항 및 제2항.

33) 제8B조.

-어떠한 인권과 양립하지 아니하거나 모순되는 어떠한 행위 또는 관행에 대해 심리하고, (i) 위원회가 적절하다고 판단되는 경우 조정에 의하여 심리를 초래한 문제의 해결을 얻어내기 위해 노력하고 (ii) 위원회가 그러한 행위 또는 관행이 어떠한 인권과 양립되지 아니하거나 모순된다는 의견을 가지고 있고 위원회가 그러한 심리를 초래한 문제의 해결을 얻어내기 위하여 노력하는 것이 적절하지 아니하다고 판단하거나 또는 그러한 노력을 하였으나 그러한 해결을 얻어내는데 성공하지 못한 경우, 그 심리와 관련하여 법무부 장관에게 보고를 하는 기능(f호), 오스트레일리아내의 인권의 이해와 인용 및 대중토론을 장려하는 기능(g호),

-인권을 신장하기 위한 목적으로 연구 및 교육 프로그램 및 기타 프로그램을 수행하는 기능 및 연방을 대리하여 다른 자 또는 기관이 수행하는 그러한 프로그램들을 조정하는 기능(h호),

-인권과 관련된 문제에 관하여 의회가 제정하여야 할 법령 또는 연방이 취하여야 할 조치에 관하여 법무부장관에게 보고하는 기능(j호), 규약, 선언 또는 관련 국제문서의 규정을 준수하기 위하여 오스트레일리아가 취하여야 한다고 위원회가 판단하는 조치가 있는 경우, 그러한 조치에 관하여 법무부 장관에게 보고하는 기능(k호),

-어떠한 관련 국제 문서와 규약, 선언 또는 다른 관련문서와의 불일치가 존재하는지의 여부를 확인하기 위한 목적으로 그 국제문서를 검토하고 그러한 검토의 결과를 법무부 장관에게 보고하는 기능(m호),

-위원회가 상기 (f)호에 의한 어떠한 기능을 수행하는 것과 관련된 종류의 행위 또는 관행을 회피하기 위한 지침을 작성하여 위원회가 적당하다고 판단하는 방법으로 공표하는 기능(n호),

-위원회가 적당하다고 판단하는 경우, 심리절차를 진행하고 있는 법원의 허가를 받아 또한 그 법원이 부과한 조건에 따라 인권문제와 관련된 소송에 참가하는 기능(o호), 상기 제 규정상의 기능들 중 어떠한 것을 수행하는 데 부수되는 또는 그러한 수행에 도움이 되는 행위를 수행하는 기능(p호)이다.

이상의 기능중 제11조 제1항의 (aa), (ab) 및 (f)호와 제31조 (b)호에 규정된 위원회의 기능 및 이러한 기능 수행과 관련된 범위내에서의 제11조 제1항 (p)호 및 제31조(k)에 규정된 위원회의 기능은 위원장이 수행하며 이 법에서 위원회 또는 위원회 구성원이라는 표현은 그러한 이상의 기능들의 수행과 관련하여서는 위원장을 의미하는 것으로 해석된다.<sup>34)</sup>

한편 위원회의 기능은 어떠한 정보기관(intelligence agency)의 행위 또는 관행에 대한 심리를 포함하지 아니하며, 만약 어떠한 정보기관(intelligence agency)의 어떠한 행위 또는 관행이 어떠한 인권과 양립되지 아니하거나 또는 모순된다고 주장하거나 차별을 구성한다고 주장하거나 또는 1975년 인종차별법, 1984년 성차별법 또는 1992년 장애인차별법에 의하여 불법이라고 주장하는 진정이 위원회에 제기된 경우 위원회는 그 진정을 Inspector-General of Intelligence and Security에 이송하도록 하고 있다.<sup>35)</sup>

위원회는 자신의 기능수행과정에서 발생한 문제에 대하여 언제든지 법무부 장관에게 보고할 수 있으며 법무장관이 요청하는 경우 그러한 문제에 대해 보고하여야 한다.<sup>36)</sup> 위원회는 법무부 장관

34) 제8조 제6항.

35) 제11조 제3항. 동 제4항에서는 그러한 정보기관에 해당하는 기관들의 명칭을 모두 열거하고 있다.

36) 제13조 제1항 및 제2항.

의 요청을 받거나, 인권과 양립하지 아니하거나 모순된다고 주장하는 진정이 서면으로 제기되거나 또는 위원회 자신이 바람직하다고 판단하는 경우, 제11조 제1항 (f)호에 언급된 기능을 수행할 수 있는데(제1항), 제2항은 위원회가 어떠한 행위 또는 관행에 대해 조사하지 아니한다는 결정을 하거나 또는 그러한 조사를 계속하지 아니한다는 결정을 할 수 있는 사유에 대해 자세히 언급하고 있다.

위원장이 진정사건을 종결하여 통지한 경우, 그 진정과 관련하여 관계인은 그 종결된 진정사건의 1 또는 그 이상의 피고인에 의한 불법적 차별을 주장하는 소송을 연방법원 또는 연방치안판사법원에 제기할 수 있다. 법원은 이유 있다고 판단되는 경우 (a) 피고가 불법적 차별을 행하였음을 선언하고 그러한 불법적 차별을 반복하거나 계속하지 아니하도록 지시하는 명령, (b) 피고에게 원고가 입은 손실 또는 피해를 구제하기 위한 합리적인 행위 또는 과정을 실시하도록 요구하는 명령, (c) 피고에게 원고를 고용 또는 재고용하도록 요구하는 명령, (d) 피고에게 그의 행동으로 인하여 피해를 입은 손실 또는 손해에 대한 배상을 원고에게 지불하도록 요구하는 명령, (e) 원고가 입은 손실 또는 손해를 구제하기 위하여 어떠한 계약 또는 약정의 종료를 변경하도록 요구하는 명령, 또는 (f) 당해 문제에 대해 별도의 조치가 취하는 것은 부적절할 것이라는 점을 선언하는 명령을 내릴 수 있다. 법원은 적당하다고 판단되는 경우, 假禁止(interim injunction) 명령을 내릴 수 있으며, 필요한 경우에는 앞의 (a)내지 (f)의 명령이나 가금지명령을 취소하거나 변경할 수 있다.<sup>37)</sup> 연방법원 또는 연방치안판사법원에서의 절차의 당사자는 자신이 직접 출두하거나 또는 변호인 등을 타인을 대리인으로 내세울 수 있다.<sup>38)</sup>

#### 4. 1993년 인디아 인권보호법

인디아는 1993년 인권보호법(The Protection of Human Rights Act 1993)을 제정하였다. 진정은 위원회의 15명으로 구성된 법률담당직원으로서 구성된 법률부에서 진정의 개요를 작성하여 위원회에 제출한다. 인권보호법은 인권은 헌법에 의하여 보장되거나 1966년 12월 16일 국제연합 총회에서 채택된 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약과 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약에 구현되고 있고 인디아의 법원에 의하여 집행되는 개인의 생명·자유·평등·존엄에 관한 제 권리를 말한다라고 정의하고 있다.<sup>39)</sup> 따라서 대단히 광범위한 인권을 그 적용대상으로 하고 있지만, 인디아의 빈부 격차등을 감안해 볼 때, 사회적 기본권을 과연 이 법에 의해 어느 정도 실효성 있게 보장할 수 있을 것인가는 의문이다.

조사는 통상적으로는 중앙 또는 주의 경찰기관을 통하여 수행되며 위원회는 공무원에게 지원을 요구할 수 있다. 국가인권위원회는 보다 중요한 사건에 관한 업무를 수행하는 83명으로 구성된 조사팀이 있다. 국가인권위원회는 적절하다고 판단하는 경우에는 NGO와 협력하기도 하기도 한다.<sup>40)</sup> 최근 국가인권위원회는 사건처리의 효율성을 기하기 위한 제도를 마련하는데 힘쓰고 있다. 예컨대,

37) 제46PO조.

38) 제46PQ조.

39) 제2조 d호.

40) [http://www.apf.hreoc.gov.au/news\\_infor/bulletin\\_1.html](http://www.apf.hreoc.gov.au/news_infor/bulletin_1.html).

국가인권위원회 위원장은 특히 성격상 긴급하거나 중대한 인권침해와 관련된 진정의 효과적이고 신속한 구제를 위한 일련의 실무지침을 마련하여 왔다. 숙박된 노동, 아동노동, 아동매춘과 관련된 진정, 경찰이 구금하고 있는 개인의 생명의 안전을 위태롭게 하는 행위, 특히 아동 여성, 장애인과 같이 사회적으로 취약한 계층의 진정에 대해서는 신속한 처리를 위해 힘쓰고 있다.

최근에는 진정건수가 폭주하여 그 처리절차를 개선하고 조정하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 국가인권위원회에는 일정한 부류의 진정에 대해서는 인권위원 보다 낮은 단계에서 처리될 수 있도록 하는 별도의 절차를 고려하고 있다고 한다. 또한 진정의 접수 및 처리에 관한 활동을 전산화하여 공개함으로써 동일 또는 유사한 인권침해가 발생하는 것을 미연에 방지하고자 하고 있다.

국가인권위원회는 1997년 카페트제조산업에서의 아동노동에 의한 인권침해가 심각하다고 판단하여 자신의 발의로 Uttar Pradesh주의 6개 지역에 대해 위원회를 대신하여 진상을 조사하여 종합적인 보고서를 제출할 특별보고자를 지명하였다. 인디아도 가입한 아동의 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Childs)에서는 모든 계약국에게 고용최저연령과 고용시간과 조건등과 그 위반에 대한 처벌 및 제재 등을 입법화하도록 하고 있지만, 인디아에서는 경제적 낙후성 때문에 아동노동이 만연되어 있었던 것이다.

국가인권위원회는 제출된 특별보고자의 보고서를 검토한 후, 이 문제의 해결을 위한 두 가지 접근방법을 채택하였다. 먼저 당해 주의 관련기관에 아동노동을 금지하는 법령을 효과적으로 시행하도록 지시하였고 아동노동의 근절을 위하여 카페트제조업자협회의 협력을 구하였고, 그 결과 1999년 3월 30일 14세미만의 아동을 고용하지 아니하며 마을마다 지역사회와 지역인사들로 구성되는 감시기구를 두어 아동노동에 대한 감시를 하도록 하고 카페트제조업자 협회는 카페트 제조단지내에 200개의 학교를 설립하는 사업을 진행하게 되었다.<sup>41)</sup>

국가인권위원회는 전직 대법원장인 위원장, 현직 또는 전직 대법원 판사인 위원 1인, 전직 또는 현직 고등법원장인 위원 1인 및 인권문제에 관한 지식 또는 실무경험이 있는 자중에서 임명되는 2인의 위원 등 5인으로 구성된다.<sup>42)</sup> 행정사무를 관장하는 사무총장을 두되, 중앙정부의 사전승인을 얻어 다른 지역에 사무소를 설치할 수 있다. 위원장과 다른 위원은 수상, 하원의장, 내무부장관, 하원의 야당 당수, 상원의 야당당수, 상원부의장으로 구성되는 위원회의 추천을 얻어 대통령이 임명하는데, 이중 국가인권위원회 위원장은 수상이 추천하고 다른 위원은 수상이 아닌 상기 추천위원회 구성원들이 추천한다.

국가인권위원회는 공무원에 의한 인권의 침해 또는 그러한 침해의 사주 또는 그러한 침해를 방지상의 과실에 대하여 희생자 또는 그를 대리한 자에 의하여 제기된 진정을 심리한다. 국가인권위원회의 기능으로는 다음과 같이 열거할 수 있다.

- 관할법원의 허가를 받아 그 법원에 계류중인 인권침해사건에 관한 소송 참가한다.
- 다수인이 치료, 교정 또는 보호의 목적으로 수용되거나 또는 기속하고 있는 어떠한 주 정부통제하에 있는 교도소 또는 기타 시설을 수용인의 생활조건을 조사하고 그에 대한 권고를 하기 위하여 당해 주 정부에 통지한 후 방문한다
- 헌법 또는 인권의 보호에 관한 현행법령이 규정하고 있는 보호수단(safeguards)을 검토하여 그

41) [http://www.apf.hreoc.gov.au/news\\_info/bulletin\\_2.html](http://www.apf.hreoc.gov.au/news_info/bulletin_2.html).

42) 제3조 제2항.

효율적인 시행을 위한 조치를 권고한다.

-인권의 향유를 방해하는 테러리즘 행위를 포함하는 제반요인을 검토하여 적절한 구제조치를 권고한다.

-인권예 관한 조약 기타 국제문서를 연구하여 그 효율적인 시행을 위하여 권고한다.

-인권 분야 연구를 수행하고 장려한다.

-사회의 다양한 분야에서 인권관념을 보급하고 출판물, 대중매체, 세미나 기타 이용가능한 방법을 통하여 인권의 보호를 위하여 이용할 수 있는 보호수단을 잘 알 수 있도록 한다.

-인권분야에서 활동하는 비정부단체·시설의 노력을 장려한다.

-위원회가 인권의 보호를 위하여 필요하다고 판단하는 기타 임무를 수행한다.

한편 위원회는 이 법에 규정된 진정을 심리하기 위해 민사소송법에 의하여 소송을 진행하는 모든 권한 특히 다음과 같은 사항에 관한 권한을 가진다.<sup>43)</sup> 즉증인의 소환 및 출석요구 및 심문, 문서의 발견과 제출, 진술서상에서 증거의 채택, 법원에 대해 공적 기록 또는 그 사본 제출의 요구, 증인신문 또는 문서의 검토에 관한 위임장 발급 등이다.

위원회는 민사법원으로 간주되며(shall be deemed to be a civil court) 위원회는 인디아 형법 제 175조, 제178조, 제179조 또는 제228조에 규정된 범죄행위가 있었다고 판단되는 경우, 1973년 형사소송법에 규정된 바에 따라 그 범죄를 구성하는 사실과 피고의 진술을 기록한 후 그 사건심리를 위하여 관할 치안판사(Magistrate)에게 사건을 이송할 수 있다.

위원회는 이 법에 따라 개최된 심리가 종결되면 다음의 1에 해당하는 조치를 취하여야 한다.

-심리 결과 공무원에 의한 인권의 침해, 또는 그 방지의 해태가 있었음이 밝혀진 경우, 관련 정부 또는 기관에 소추절차의 또는 위원회가 관련 당사자에 대하여 행하는 것이 적합하다고 판단하는 다른 조치를 취하도록 권고할 수 있다.

-대법원 또는 고등법원에 동 법원이 필요하다고 판단하는 지시, 명령 또는 영장발부를 하여 주도록 요청하기 위한 절차진행

-희생자 또는 그 가족에게 위원회가 필요하다고 판단하는 즉각적인 잠정구제의 부여를 관련 정부 또는 기관에 권고

-진정인 또는 그 대리인에게 심리 보고서 사본 제공<sup>44)</sup>

한편, 각주는 주인권위원회를 설치할 수 있도록(may)하고 있으므로<sup>45)</sup> 주인권위원회의 설치적어도 인권보호법상으로는 강제적인 것은 아니다. 또한, 인권침해로부터 발생하는 범죄사건의 신속한 심리를 위한 목적을 위하여 주정부는 고등법원장의 동의를 얻어 역별로 치안법원(Court of Session)을 그러한 범죄사건을 심리할 인권재판소로 지정하는 통지를 할 수 있다. 한편, 각각의 인권법원에 대하여, 주 정부는 통지에 의하여 당해 법원에서 사건을 담당할 특별검사로 어느 검사를 지정하거나 7년이상 변호사 실무경력이 있는 변호사를 임명하여야 한다.<sup>46)</sup>

43) 제13조.

44) 제18조.

45) 제21조 제1항.

46) 제31조.

### 5. 1993년 인도네시아 인권위원회 설치령

인도네시아는 1993년 대통령에 의해 대통령령(No.50/1993)으로 국가인권위원회를 설치하였다. 또한 필리핀 국가인권위원회와 마찬가지로 소추권을 가지지 아니하며 국가기관에 대한 특정 조치를 권고하는 권한만을 가지고 있다. 인도네시아 국가인권위원회는 대통령에의 종속성으로부터 나오는 여러 가지 제약이 있음에도 불구하고 정부에 대해 놀라울 정도로 비판적이라고 한다. 국내 NGO들의 요구에 힘입어 국가인권위원회는 인도네시아 정부가 1985년 서명한 고문방지협약을 비준하도록 권고하고 정부전복방지법(Anti-Subversion Law)의 폐지를 권고하기도 하였다.

위원회는 3개의 소위원회로 구성되어 있다. 위원회는 25인의 위원으로 구성되며 47) 1993년 제1대의 경우에는 대통령이 임명하였으나, 제2대부터는 위원회 구성원 자신이 위원회 정관이 정하는 선출절차에 따라 위원회 위원들이 선출하게 된다.48) 한가지 특이한 것은 1인의 위원은 사무총장이라는 것이다. 위원회는 총회(Plenary Session), 3개의 소위원회 및 사무국으로 구성되어 있다. 총회는 위원회의 최고기관이며 모든 정책을 결정한다. 위원회의 1996년 7월 인도네시아의 소요와 관련된 권고에서 보듯이 정부에 대한 권고는 총회에서 결정한다. 위원회는 인권침해사건을 다루는 정부기관에 대해 직접 의견을 개진하거나 제안을 한다. 어느 정도까지가 진실인지는 알 수 없으나, 위원회의 설명에 의하면, 국민들이 위원회를 신뢰하여 위원회의 업무는 조정과 중재를 포함할 정도로 확대되었다고 한다.49)

### 6. 1999년 태일랜드 국가인권위원회법

1999년 10월 6일 국가인권위원회법(National Human Rights Commission Act)(B.E.2542)에 의하면 인권위원회는 국왕이 선정위원회의 추천을 받아 임명하는 위원장과 10인의 위원으로 구성된다. 태국인권위원회는 인권위원의 선정에 공정성과 다양성을 확보하기 위한 노력이 두드러지며 입법에 관한 권리까지도 가지는 등 그 지위는 대단히 높다고 할 수 있다.50) 인권에 관하여 정의한 제3조는 "타일랜드 헌법 또는 타일랜드 법률 또는 타일랜드가 당사국인 조약에 의하여 보장 또는 보호되는 인간의 존엄, 권리, 자유 및 평등"이라고 규정하고 있다. 따라서, 보호대상이 되는 인권의 범위는 대단히 넓다 할 수 있을 것이다.

대법원장, 최고행정법원장, 검찰총장, 법률위원회(Law Council)위원장, 법인인 고등교육기관의 총·학장들 또는 대표들 5인51), 인권분야 민간단체 대표들 10인52), 하원의원인 각 정당 대표들 5

47) 그런데 그 직원은 12명에 불과하다(ibid., p.158.) 이러한 인원으로 인구 1억이 넘고 그 동안 인권침해가 만연되 다시피 한 국가에서 인권위원회가 제대로 기능을 발휘할 수 있을지 의문이다.

48) 인도네시아의 국가인권위원회 싸이트에서는 정관(Articles of Corporation)에서 위원선출절차를 정하고 있다고 표현하고 있지만, 인권위원회의 자체 내규(its own statute)라고 보아야 할 것이다. Anja Jetschke, op.cit., p.158.

49) <http://www.komnas.go.id/english/komnas>.

50) 인권위원회 위원장은 국가인권위원회법의 집행에 대한 책임과 관리의 권한을 가지며 동 법의 집행을 위하여 인권위원회의 승인을 얻어 규칙과 고시를 제정할 수 있으며 이러한 규칙과 고시는 관보에 게재되어 효력을 가지며 일반적으로 적용된다(제4조).

51) 각 고등교육기관은 1인의 대표를 선출하고 이들 대표들중에서 호선된 5인이 인권위원후보 선정위원회 대표가

인53), 신문사, 라디오방송사 및 텔레비전방송사 등 대중매체의 대표들 3인54) 및 서기로서 국가인권위원회 사무총장으로 후보선정위원회를 구성한다. 이 선정위원회는 위원으로서 적합한 자 22인의 명부를 작성하는데 남자가 모두 명단에 포함되도록 고려하여야 하며 작성된 명부를 상원의장에게 제출한다. 상원의장은 비밀투표로 피지명인을 선출한다. 이와 같이 선정된 자들은 위원장을 호선하여 그 결과를 상원의장에게 제출하고 상원의장은 국왕에게 그 임명을 위하여 제출한다.55)

사무국은 국회에 부속되는 정부기관(government agency)의 지위를 가지며56) 위원회의 행정업무, 인권침해진정의 정부 및 접수된 진정안건의 위원회에의 회부 및 위원회가 위임한 진정안건에 대한 조사, 인권분야에서의 연구 및 교육과 지식전달의 촉진, 인권을 촉진하기 위한 목적으로 인권분야에서의 정부기관, 민간단체 또는 기타 단체와의 협력, 위원회가 위임한 기타 업무를 수행한다.57) 인권위원회 위원장은 국회의 기구에 관한 법률 및 의회 직원에 관한 법률에 따라 국회 직원의 인권위원회 사무국의 업무관리와 인사관리를 담당한다. 인권위원회 사무국은 인권위원회의 동의를 얻어 국회의장을 경유하여 내각에 필요한 예산안을 제출한다.

위원회는 법원의 소송대상이 아닌 또는 법원이 이미 종국적인 명령 또는 판결을 내린 인권을 침해하는 작위 또는 부작위에 대하여 심사하고 구제조치를 제시할 의무가 있다. 이와 같이 태국의 인권위원회는 법원의 종국적 명령이나 판결이 있는 인권침해사건에 대해서도 조사하고 구제조치를 제시할 수 있다는 점에서 사법권의 독립문제가 지적될 수 있다.

진정이 인권분야의 민간단체에 제기된 경우 또는 그러한 단체가 인권침해가 있다고 판단하는 경우, 당해 단체는 인권위원회에 그 문제를 제출할 수 있다. 이러한 행위를 할 수 있는 민간단체는 인권위원회가 정하는 인권의 신장 및 보호와 직접 관련된 업무를 수행하고 정치적인 목적을 가지지 아니하며 그러한 업무수행으로 영리를 추구하지 아니하는 태국법상의 법인이어야 한다.

인권위원회가 어떠한 인권침해 사건을 심사하여야 한다고 판단하거나 또는 진정을 접수한 경우, 인권침해자로 지목된 자 또는 기관 또는 위원회가 그 인권침해와 관련되어 있다고 판단하는 자 또는 기관에 위원회가 정하는 기간내에 그 사실에 대해 답변하도록 통지하여야 한다. 접수된 진정이 자신의 권할내에 있지 아니한 경우 다른 자 또는 기관에게 이송할 수 있다. 이 경우 위원회는 그 기관에 대해 처리경과를 조회할 수 있으며 만약 그 기관이 절차를 진행하지 아니하거나 사건을 각하한 경우, 그 진정이 자신의 권한과 임무의 범위내에 속하는 한, 위원회의 심사에 회부할 수 있다. 위원회로부터 증거 등의 제출요구를 받은 자는 심사절차에 변호사를 출석시킬 수 있는 권리가 있다.

위원회는 화해에 의하여 합의에 도달할 수 있도록 관련당사자들 또는 기관들간의 조정을 할 수 있다. 추후 당사자 일방에 의한 합의의 불이행이 있다고 판단되는 경우, 위원회는 당해 인권침해사

된다(제8조 제1항).

52) 각 단체들은 1인의 대표를 선출하고 이들 대표들중에서 호선된 10인이 인권위원후보 선정위원회 대표가 된다.

53) 각 정당은 1인의 대표를 선출하고 이들 대표들중에서 호선된 5인이 인권위원후보 선정위원회 대표가 된다.

54) 1인의 대표를 선출하고 이들 대표들중에서 호선된 3인이 인권위원후보 선정위원회 대표가 된다.

55) 제8조.

56) 제17조.

57) 제18조.

건에 대한 심사를 속행하여야 한다.58) 위원회는 인권침해가 있었다는 결론을 내린 경우, 구제조치와 이행기간에 관한 심사보고서를 작성하여야 한다. 구제조치를 적시함에 있어서는 위원회는 어떠한 자 또는 기관으로 하여금 유사한 인권침해의 재발을 방지하기 위한 적절한 방법으로 그 직무를 수행하도록 요구할 수 있다. 위원회는 문제의 행위가 인권침해에 해당하지 아니하지만 일정한 구제조치를 받아야 할 정도의 부당한 관행이 있다고 판단하는 경우, 구제지침을 제시하여 통지할 수 있다. 위원회는 심사보고서를 진정인과 그에 따라 이행할 의무가 있는 자 또는 기관에 지체없이 통지하여야 한다.59) 이행기간이 경과한 경우 또는, 구제조치를 시행하지 아니하였거나 정당한 이유 없이 이행을 완료하지 아니한 경우, 위원회는 수상에 보고하고 수상은 60일 이내에 구제조치의 이행을 명하여야 한다.

제30조에 의거하여 인권침해를 한 자 또는 기관에 의한 구제조치의 이행의 위한 절차가 진행되지 아니하거나 수상의 구제명령이 내려지지 아니한 경우, 위원회는 추가적인 절차를 위해 국회에 보고하여야 한다. 이 경우 공익을 위하여 필요하다고 판단되면, 위원회는 구제조치의 이행이나 구제명령이 행하여지지 아니한 사건을 일반인에게 공개할 수 있다.60)

7. 1994년 남아프리카 공화국 인권위원회법

남아프리카의 인권위원회는 헌법기관이며 개별법으로는 국가인권위원회법(The National Human Rights Commission Act, No.54 of 1994)이 있다. 이 법 제1조는 기본권을 헌법 제3장에 포함된 기본적 권리라고 정의하고 있으며, 제9조에서 위원회는 헌법이 정한 의무와 기능을 수행하기 위하여 필요한 조사를 할 수 있다고 하고 있을 뿐 실제적인 인권개념을 정하고 있는 것은 없다. 인권위원회는 법인(juristic person)이며61) 국가책임법(the State Liability Act, 1957)이 인권위원회와 관련하여 준용되며 그 위원, 직원, 제16조 6항에 규정된 자62) 또는 분과위원회 위원으로서 인권위원회의 위원이 아닌 자는 신의성실하게 행하거나 표현하고 의회에 제출한 또는 이 법 또는 헌법이 정하는 조건에 따라 공개한 보고, 평결, 견해, 권고에 반영된 어떠한 것과 관련하여서도 책임을 지지 아니한다. 따라서 이러한 것들과 관련하여서는 법적 소송을 제기할 수 없다.63)

인권위원회는 헌법 제116조, 법률에 의하여 부여된 임무이외에 다음과 같은 임무를 가진다. 즉 인권위원회의 역할과 활동에 대한 공공의 이해를 촉진하기 위한 정보 프로그램을 개발·수행할 것,

58) 제27조.

59) 제28조.

60) 제31조.

61) 그런데 남아프리카 공화국 인권위원회에 대해서 The SAHRC is the national institution (<http://www.sahrc.org.za/SAHRC.htm>)이라고 표현하고 있는데, 여기에서 national을 국가로 옮기게 되면 juristic person이라는 규정과 맞지 아니하다고 생각된다. 따라서 national institution이라는 용어는 국가기관이라고 옮겨서는 아니 된다.

62) 인권위원회가 임무수행과정에서 특정한 목적을 위하여 위원회의 업무와 관련된 어떠한 문제에 대한 기술적 또는 전문적 지식을 가진 자의 서비스를 이용하기 위하여 계약을 체결할 수 있다. 이러한 자의 보수는 재무부장관의 동의를 얻어 보수를 결정한다.

63) 제17조.

공통의 정책과 관행을 촉진하기 위하여 또한 관할권이 중복되는 경우의 진정의 처리에 관한 협력을 촉진하기 위하여 인권위원회와 유사한 기관, 단체 또는 당국과 밀접한 연대를 유지할 것, 어떠한 출처로부터 접수한 기본적 권리에 관한 권고, 제안 및 요청을 심의하는 것, 대통령이 의뢰한 기본적 권리에 관한 연구를 수행하거나 수행하도록 하고 적당하다고 생각하는 권고와 더불어 각각의 연구결과를 명시한 보고를 헌법 제118조에 규정된 보고에 포함시킬 것, 관할 법원 또는 심판소에 자신의 이름으로 또는 어떠한 사람 또는 어떠한 집단이나 부류의 사람들을 대신하여 소송을 제기할 수 있음 등이다.

위원은 조사와 관련하여 필요한 세부사항과 정보를 요구할 수 있으며 소정의 일자와 장소에 출두하도록 하고 필요한 물건 또는 문서를 제출하도록 요구할 수 있다. 인권위원회는 조사과정에서 어떠한 자가 조사중인 문제에 연루되어 있다고 판단하는 경우에는 그 자에게 증거를 제출하거나 의견을 개진하는 방법으로 그 조사와 관련하여 청문을 받을 기회를 부여하여야 하며 그 당사자 또는 그 법적 대리인은 인권위원회에 출두한 다른 증인에 질문을 할 자격이 있다.

인권위원회는 개개의 사건의 상황을 정당하게 고려하여 어떠한 조사를 수행하는 데 따라야 할 절차를 결정할 수 있으며 그에 관한 세부사항을 관보의 고시에 의하여 수시로 공개하여야 한다. 또한 출석하는 것이 바람직하지 아니하다고 판단되는 자에 대해서는 조사과정중에 인권위원회의 절차 또는 그 일부에 출석하지 아니하도록 지시할 수 있다64)

위원 또는 직원 또는 권한을 부여받은 경찰관은 치안판사 또는 대법원 판사로부터 영장을 발급받아 구내에 출입, 검열, 수색하고 필요한 심문을 할 수 있으며 그 구내에서 발견된 물건 또는 문서를 조사하고 그 건물의 소유자 또는 관리자 또는 그 물건이나 문서의 소유 또는 통제자에게 당해 물건과 또는 문서에 관한 정보를 요청할 수 있으며 구내에서 발견된 장부 또는 문서의 사본을 만들거나 그 초록을 가져갈 수 있다. 65)

또한 조사와 관련성이 있다고 판단되는 당해 구내의 어떠한 것을 압류하거나 신속한 반환을 조건으로 다른 장소로 이전시킬 수 있다. 정보를 요구받은 자는 심문과정에서 변호인의 조력을 받을 수 있으며 심문을 개시할 때 그러한 사실을 고지받아야 한다.

III. 현재 우리 나라의 인권법을 둘러싼 쟁점 비교

구분	의원입법안	인권향상특위안 (민주당)	인권단체안	법무부안
법의 명칭	국가인권위원회법	인권법	국가인권위원회법	인권법
기구의 명칭	국가인권위원회	인권위원회	국가인권위원회	인권위원회

64) 이상은 제9조의 각항.

65) 이 경우, 치안판사 또는 대법원 판사가 발급한 영장이 있어야 한다. 제10조 제5항 (c).

구분	의원입법안	인권향상특위안 (민주당)	인권단체안	법무부안
위원회의 지위	소속없는 독립국가기구	소속없는 독립국가기구	소속없는 독립국가기구	비정부 민간기구 (법무부 산하)
위원 수	11명(상임 6명, 비상임 5명; 상임은 정무직 공무원)	9명 (위원장 1인과, 상임위원 1인, 위원장 정무직, 상임위원은 1급 상당 별정직 공무원)	11명(상임-최소6명)	11명(상임-6명)
위원임명	-국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명(인권문제의 다양성과 다원성 반영, 위원 중 1/3은 여성) - 위원장 인권위원 중 대통령이 지명	-위원장(정무직)과 강임위원 대통령이 임명 -위원: 위원장의 제청으로 대통령이 임명(위원 중 1/3은 여성)	1안: 시민사회를 대표하는 추천위원회 추천, 대통령 임명 2안: 국회 인사청문회와 동의 거쳐 대통령 임명	-5명은 대통령이 임명, 6명은 국회추천을 통해 대통령 임명 -위원장: 대통령 임명
위원 임기	- 5년, 1차에 한해 연임(결위원의 후임으로 임명된 위원도 5년 임기) - 퇴직 후 2년간 공직취임 및 공직선거 출마금지	-4년, 1차에 한해 연임(결위원의 후임으로 임명된 위원도 4년 임기) -퇴직 후 공직취임, 출마금지 규정 없음, ※인권단체 포함요구	5년 1차 연임 가능 퇴직 후 2년간 공직취임 금지	3년, 1차 연임
위원장 직무	- 국회 출석 소관업무에 대한 의견진술, 출석요구서 보고, 답변, - 국무회의에 출석 발언가능	- 위원회 대표, 업무 통괄	- 의원입법안과 같음	- 민주당안과 같음
위원신분보장 (면책특권)	- 금고 이상의 형선고 및 확정에 의하지 않고는 의사에 반한 면직 불허 - 장기 질병 및 심신미약 인권위원 2/3이상 찬성으로 의결 - 위원회, 인권위원, 위원회의 직원 및 위원회의 위촉 또는 위임 받아 업무를 수행한 관계자는 위원회의 의결에 의하여 작성·공개된 보고서 또는 공표내용에 관해 허위임을 인식하였으나 중대한 과실로 인식하지 못한 경우 제외, 민형사상 책임면제	- 금고 이상의 형 선고에 의하지 않고는 의사에 반한 면직 불허(신체상, 정신상 직무수행 곤란시 전체 위원 2/3의 찬성에 의한 의결로 퇴직가능) - 민형사상 책임면제	- 신분보장: 의원입법안에 탄핵에 의한 면직 추가 - 위원회는 위원회의 의결로 공개된 보고서 또는 공표내용에 관한 고의 또는 중대한 과실이 없는 한 명예훼손행위에 대하여 민형사상 책임면제	× - 명예훼손 책임면제 부인(헌법상 국회의원의 면책특권에 민형사상 면책특권에 관한 입법례가 없고 평등권 및 국민의 기본권 보장에도 위배된다고 주장)
예산편성	- 위원장을 예산회계법 제14조의 중앙관서의 장으로 함(독립 예산). - 예산감예시 위원장의 의견을 구하도록 함.	- 위원장을 예산회계법 제14조의 중앙관서의 장으로 함(독립 예산). - 예산감예시 위원장의 의견을 구하도록 함.	-위원장을 예산회계법 제14조의 중앙관서의 장으로 함(독립 예산). - 예산감예시 위원장의 의견을 구하도록 함.	- 국가예산의 범위 안에서 법무부를 통한 "출연금"교부(단, 법무부장관은 위원회의 출연금예산 요구서를 조정하지 못함)

위원회권한 (역할)	- 정부와 국회에 대한 자문 또는 권고, 의견제출	가능	의원입법안과 동일	추상적 규정만 있음
	- 법제도 및 관행에 대한 조사, 연구 및 권고	가능	의원입법안과 동일	가능
	- 국가기구와 자치단체의 인권정책, 관행의 개선 또는 시정권고 및 의견표명가능, - 권고대상기관은 이행계획 제출 의무 - 각종 권고에 대한 존중의무 부과	가능 (권고에 대한 존중의무에서 정책과 관행에 대한 권고만 존중하도록 규정. 법령과 제도, 국제인권조약가입과 행구금보호시설의 개선권고, 일반지침에 대한 권고 존중 의무 없음)	의원입법안과 동일	- 권고대상기관의 이행계획서 제출의무(2000.8.월 작성 법안에서는 포함시켰다 후에 제외)
	인권침해 방지, 예방에 필요한 절차에 방법에 관한 기준제시 및 권고	가능	의원입법안과 동일	추상적 규정
	국제인권조약 비준 및 국내이행에 필요한 조사및연구, 권고, 보고서 작성 지원(독자보고서 제출 가능)	- 국제기구에 의견제출가능 ※인권단체: 위원회가 사전에 의견제출할 수 있도록 명시할 것 요구	의원입법안과 동일 - 국제기구에 의견제출권 부여	
	인권상황 조사, 청문회 가능	청문회×	의원입법안과 동일	청문회×
	- 국가와 자치단체는 인권관련법령의 제개정시 위원회통보, 위원회 요청시 협의의무	- 의원입법안과 같음	- 인권관련 법령 제개정시 사전 협의의무	×
	- 인권교육 및 홍보(공무원 채용, 승진, 연수 및 교육훈련과정에 인권관련 내용포함의무) - 인권자료실 설치 가능	- 공무원 채용, 승진, 연수 및 교육훈련과정에 인권관련 내용포함의무 및 자치단체장과 협의가능 - 인권자료실 설치 가능	의원입법안과 동일 - 연구 및 교육기관 설치	- 인권교육은 의원입법과 같음 - 인권연구 및 교육기관 설치 - 인권자료실 설치
	인권보호와 향상에 영향을 미치는 재판이 계속중인 경우 법원과 헌법재판소에 의견제출 가능	- 법원 헌법재판소 위원회에 의견제출 요청가능 - 위원회는 법원이나 헌법재판소의 허가를 받아 의견제출 가능	의원입법안과 동일	민주당안과 같음
	모든 구급시설 방문조사	- 국경원, 경찰청보안본실과 같이 유치장을 보유하지 않고 피의자 구급조사하는 기관 제외	의원입법안과 동일	민주당안과 같음
과거인권침해 조사권×	×	- 과거인권침해(생명권, 고문)진상조사위원회 구성 및 활동	×	
민간단체와의 관계	- 업무수행의 내용, 절차, 결과자문, 의견 구할 수 있음 - 공동 사업, 업무 특정하여 위임가능	자문과 의견 구하는 것만 가능	의원입법안과 같음	민주당안과 같음
인권침해조사 대상	- 공권력에 대한 조사: 시민적, 정치적 권리 침해(공기업, 공공기관과 같이 법령에 의해 사실상 공권력 행사기관 제외) - 법인, 단체, 사인: 평등적 침해행위	- 공권력에 대한 조사: 시민적, 정치적 권리 침해(공기업, 공공기관과 같이 법령에 의해 사실상 공권력 행사기관 제외) - 법인, 단체, 사인: 평등적 침해행위	- 공권력에 대한 조사: 시민적, 정치적 권리 침해 - 私人 間: 차별행위	민주당안과 같음
수용자의 진정	관련 공무원 등의 수용자의 인권위원회의 면담 참여나 진정서 열람 금지	관련 공무원 등의 진정서 열람, 수용자의 면담에 관여할 수 있게 함 ※인권단체: 시설수용자의 자유로운 진정에 장애가 됨	의원입법안과 같음	교도관, 시설직원 참여

다른기관과의 관계 (진정의 각하)	진정 당시 국회 국정조사, 감사, 법원 또는 헌법재판소에 의한 재판, 수사기관 수사, 여성특위, 노동위원회 조사 등 다른 법률에 의해 권리구제절차가 진행 중인 경우 각하가능	- 다른 법률에 따라 권리구제가 진행 중인 사건 전체는 무조건 각하(의원입법은 가능성을 열어 둔 정도) *인권단체가 이외제가: 인권위원회는 기존 권리구제 절차에 추가된 기구임. 수사기관은 인권침해 소지가 많아 무조건 진정각하는 안됨. - 여성특별위원회, 노동위원회의 업무에 관한 사항 (남여차별 및 고용관계의 모든 차별에 대한 인권위원회 조사 금지)	의원입법안과 같음	다른 절차와 중복 일체 불허
조사의 방법	출석요구 및 진술청취	가능	의원입법안과 동일	있음
	자료 제출요구 및 영치	가능	의원입법안과 동일	있음
	관련 장소, 시설, 자료 등에 대한 검증, 감정	가능	의원입법안과 동일	감정가능
	사실 또는 정보에 대한 조회	가능	의원입법안과 동일	×
	증인, 감정인 소환 및 신문	×, *인권단체: 포함요구	의원입법안과 동일	×
	질문검사권 부여	× (언급없음)	의원입법안과 동일	×
	동행명령권 부여	×	의원입법안과 동일	×
피해자위한 제기권 부여 법률구조 기능	법률구조만 가능	의원입법안과 동일	법률구조만 가능	
진급구제조치	- 진행 중인 인권침해를 중지시키거나 회복하기 어려운 인권침해의 발생을 예방하기 위한 조치요구 가능 - 중재인명명지 조치 포함 - 거부, 방해행위 처벌	- 가능 - 중재인명명지 조치 없음 *인권단체: 포함요구 - 권고적, 효력만 인정	의원입법안과 동일	×민주당안과 같음
조사거부 대상	- 국가의 안전보장 또는 외교관계에 영향을 미치는 국가기밀, - 계속 중인 재판 또는 진행 중인 수사에 중대한 영향을 미칠 경우 - 다만, 수사, 재판과정의 인권침해를 이유로 한 진정에 대한 조사거부는 금지	- 법무부 안과 같음	안전보장 및 외교관계	안보, 국방, 통일, 외교관계, 수사, 재판, 형집행 관련자료
위중, 중거날조	5년이하의 징역 또는 5,000만원 이하 벌금	- 위중처벌 규정 없음 - 허위자료제출: 과태료천만원 *인권단체: 형사처벌 요구	의원입법안과 동일	불처분
허위진정	- 위원회의 고발을 전제로, 허위 진정자에게는 3년이하 진역 3,000만원이하벌금 - 허위진정으로 인정될 때 위원회에 고발의무 부과	위원회 고발 없이도 처벌가능)3년이하 징역, 1천만원 이하 벌금 *인권단체: 위원회고발없이 수사기관이 임의로 허위진정을 수사하면 진정의 자유가 크게 위축됨	의원입법과 동일하나 위원회의 고발의무 없음	고발없이도 수사, 처벌
조사 비협조	고발 및 징계요구권	×	의원입법과 동일	×
과태료 부과주체	인권위원장	부과 주체의 절차 누락, 집행 불가능	인권위원장	법무부장관
수사권	×	×	×	×

시행일	공포 후 6개월 이후(위원을 먼저 선임하고, 선임이 되면 바로 위원장은 바로 시행행안 준비→위원회 의결→대통령의 승인을 받아 국무회의에 제출)	공포 후 바로 시행	바로 시행	바로 시행
시정명령권	×	×	×	×
운영 자율성	- 조직에 관한 사항은 대통령에 위임 - 운영에 관한 사항은 위원회규칙 위임(시행일 이전에 규칙 제정, 공포, 위원회 설립준비 가능) - 인사의 자율성 인정	- 시행령제정 주체 언급 없음 *인권단체: 법무부개입불허 규정 요구	위원회 규칙	대통령령 및 위원회 규칙

IV. 결론

일반적으로 국내인권기구의 주요 역할로는 국가적 차원의 인권교육의 체계를 마련하는 기능, 인권을 기준으로 관련 법률이나 제도, 정책, 관행 등을 검토, 이의 바람직한 개선방향을 권고하는 기능, 그리고 구체적인 인권침해 피해자들의 권리를 구제하는 기능을 들 수 있다. 국내인권기구가 이러한 역할을 제대로 수행할 수 있으려면 이미 존재하고 있는 입법·사법·행정부와는 별도로 설립되고, 기존 국가기구와는 독립적으로 인권보장의 역할을 중점적으로 수행할 수 있는 충분한 독립성과 권한을 확보해야 함은 두말 할 필요가 없다.

한편, 각국의 입법례를 보면 일관된 모습을 갖추고 있지 아니하며 세부적인 사항에서 큰 차이를 보이고 있다. 전세계 200여개 국가 중 국내인권기구 제도를 가지고 있는 나라는 40여개국에 불과하다. 나머지 대다수 나라들은 기존의 국가기구만으로 인권보장기능을 수행하고 있다. 인권위원회를 법인으로 하느냐 아니면 국가기관으로 하느냐의 문제는 인권관련 법·제도, 정치·사회적 환경 등에 따라, 그리고 인권위원회가 부여받고 있는 역할에 의하여 정책적으로 결정하는 문제이다. 캐나다는 인권위원회를 국가기관으로 구성하고 있으며, 태국, 필리핀, 스리랑카, 피지 등 비록 개도국들이지만, 최근의 입법례들은 국가기관으로서의 인권위원회를 설치하는 경향이 있다. 한편, 그 직원들이 공무원의 신분을 갖는 국가기구인 경우도 있고 공무원의 신분을 갖지 아니하는 공적 업무를 수행하는 특수한 법인인 경우도 있다. 후자의 경우에도 법인 특히 공적인 성격의 법인에 대한 국가마다의 법체계가 다를 수 있으므로, 획일적으로 그에 장단점이나 성격을 대한 평가를 내리기는 어렵다.

영연방에 속하는 국가들중에 법인 형태를 취하는 국내인권기구를 설치하는 경향이 많지만, 이러한 입법례를 원용하여 선진국형으로 분류하고 필리핀, 태국, 인도네시아, 인디아 등이 국가기구로서의 국내인권기구를 설치하였다고 해서 후진국형이라는 표현은 대단히 적절치 못하다고 생각된다.

위원회의 구성과 임명에 관한 사항을 보면 다음과 같다. 국내인권기구의 구성원의 임명권자와 자격요건, 선임절차 등은 독립성 궁극적으로는 그 구제조치의 공정성을 확보할 수 있도록 정하여져야 한다. 캐나다, 오스트레일리아 및 뉴질랜드와 같은 영연방국가에서는 수상이 지명하고 총독이 임명하도록 하고 있지만, 필리핀이나 인도네시아는 의회의 관여없이 대통령이 임명하도록 하고 있



다.

한편, 앞서 본 바와 같이 태국의 경우, 상원이 각계를 대표자들로 구성되는 선정위원회에서 선정된 후보자 22명을 비밀투표에 의해 11명을 선출하고 국왕은 형식적인 임명권만을 가지는 등 여러 가지 면에서 나름대로의 공정성과 독립성을 도모하기 많은 노력을 한 흔적이 보인다. 따라서, 형식상의 임명권자에 의한 임명 전에 의회 등 어떠한 절차에 따라 인권위원들이 선출되는가가 중요한 문제이다.

남아프리카 공화국 인권위원은 의회의 추천으로 대통령이 임명하며, 의회는 모든 정당의 대표가 의석비율로 참여하는 추천위원회가 지명하여 의회에서 과반수의 찬성을 얻은 자를 대통령에게 추천한다. 그 과정에서 의회와 추천위원회는 시민사회에 후보자를 추천하거나 후보자에 대한 의견을 제출할 기회를 주고 있다.

인디아에서는 위원장과 다른 위원은 수상, 하원의장, 내무부장관, 하원의 야당 당수, 상원의 야당 당수, 상원부의장으로 구성되는 위원회의 추천은 얻어 대통령이 임명하는데, 이중 위원장은 수상이 추천하고 다른 위원은 수상이 아닌 추천위원회 구성원들이 추천한다. 인도네시아에서는 국가인권위원회는 25인의 위원을 1993년 제1대에서는 대통령이 임명하였으나, 제2대부터는 위원회 구성원 자신이 위원회 정관이 정하는 선출절차에 따라 차기 위원회 위원들을 선출하고 있다.

관할권의 범위를 보면, 각국의 국내인권위원회들은 시민적·정치적 권리의외에도 경제적·사회적·문화적 권리라든가 광범위한 영역에 대한 관할권을 갖는 경우가 많지만, 차별금지 등 특정한 영역의 문제에 대해서만 수행하는 경우도 있음을 이미 지적한 바와 같다. 그러나, 이러한 광범위한 관할권을 가지고 있으면서도 인권위원의 숫자가 지나치게 적은 경우도 있어서 설립 때부터 치장에 불과한 인권법이 되고 만 듯한 인상을 주기도 한다.

물론, 인권위원회의 관할범위를 경제적·사회적·문화적 영역까지 확대하는 것이 바람직하지만, 캐나다, 호주 등의 예에서 보듯이 각국의 취약한 부분을 중점적으로 다루는 경우도 있고 자칫하면 인권위원회가 지나치게 방대한 업무로 효율성이 떨어질 수도 있다는 점에서 관할범위를 어느 정도까지는 좁히는 것이 현실성에 부합된다는 생각이 든다. 물론, 이 경우는 차별이나 인권침해의 진정의 대상과 관련하여서이고, 경제적, 사회적, 문화적 권리 영역에 대한 자문기능이나, 교육 및 정보 제공, 프로그램 홍보와 관련하여 또는 그 실태조사와 감시등에 대해서는 반드시 인권위원회의 임무에 포함시켜야 할 것이다. 인디아, 필리핀이나, 태국도 시민적, 정치적 권리 침해에 대해 조사의 초점이 맞추어져 있다.

조사와 구제절차를 살펴보자. 인권침해를 구제하는 기존의 사법기구는 불법행위 개념을 중심으로 하여 형사절차와 민사절차로 나누어 사건을 처리하며 전자는 형사처벌, 후자는 손해배상 등에 초점이 맞추어져 있다. 그러나, 국내인권위원회는 그와는 다른 접근방법을 채택하고 있는 입법체가 대부분이다. 다시 말해서, 국내인권위원회는 사법기구를 대체하는 성격을 갖는 것이 아니라 그 보완적인 기능을 수행하는 것이다. 그렇지만, 어떻게 그러한 보완적인 기능을 수행할 것인가에 대해서는 국가마다 다소의 차이가 있다.

한편, 국내인권위원회의 인권침해에 대한 진정의 조사를 효율적으로 할 수 있도록 하기 위해서는 다른 국가기관의 협조가 필연적으로 요구되므로 이에 대해 규정하는 경우가 많고, 강력한 조사권을 부여하는 경향은 공통점으로 찾아 볼 수 있다. 대부분의 입법체에서는 당사자나 증인 등 관련자를 소환하여 증언하도록 하고 건물이나, 시설, 문서, 정보 등의 접근을 상당부분까지 인정하고

있다. 다만 그러한 조사권을 어떠한 범위까지 인정할 것인가 또한 그러한 조사의 결과에 따른 구제조치를 어떻게 효과적으로 집행할 수 있을 것인가와 관련하여서는 국가마다 차이가 있다.

캐나다 인권위원회의 조사는 법원의 영장발부와 인권심판소의 심리를 통하여 진행된다. 캐나다 인권위원회는 인권위원회가 조정과 화해를 통하여 분쟁을 해결하는 기능을 수행하되, 일정한 경우, 조사관을 지명할 수 있으며, 이 조사관은 필요한 경우 영장을 발부 받아 구내에 출입하고 수색과 압수를 할 수 있다. 위원회가 그 사건에 관하여 심리가 필요하다고 판단하는 경우 인권심판소에 사건을 회부하여 심리할 수 있도록 한다. 이와 같이 캐나다의 경우에는, 인권위원회는 인권심판소의 존재를 전제하고 있다고 할 수 있다.

뉴질랜드의 경우에는 인권위원회가 직접 조사권을 행사할 수 있지만, 진정심리심판소의 심리를 통해서도 조사할 수 있도록 하고 있다. 뉴질랜드 인권법 제127조에 의하여 조사를 담당할 인권위원은 사건과 관련된 정보, 문서, 물건의 제출을 요구와 심문할 수 있으며 이 절차는 사법절차로 간주되어 허위진술에 대해서는 위증죄로 처벌할 수 있도록 하고 있다. 또한 남아프리카 공화국의 인권위원회는 당사자나 증인의 소환 및 선서에 의한 증인의 요구, 문서와 증거의 제출 요구를 직권으로 할 수 있지만, 건물과 시설에 대한 수색과 압수는 법원이 발부한 영장을 가지고 할 수 있도록 하고 있다.

그러나, 앞서 지적한 바와 같이 인디아의 위원회는 조사와 관련하여서는 민사법원으로 갖기 때문에 증인을 소환하고, 증거의 발견과 제출을 요구하고, 공적인 기록의 제출을 요구하고 구내의 수색과 압수를 직접 할 수 있도록 하고 있다.

한편, 대부분의 인권위원회는 그 자체가 권고적인 효력을 갖는 구제조치만을 인정하고 있다. 필리핀은 국가기구로서의 인권위원회를 설치하고 있지만 마찬가지로, 조사와 관련하여 민사법원으로 간주되는 인디아의 국가위원회도 심리가 종결되면 권고조치를 하거나, 대법원 또는 고등법원에 동 법원이 필요하다고 판단하는 지시, 명령 또는 영장발부를 하여 주도록 하기 위한 절차를 진행할 수 있고 범죄행위를 구성하는 사건에 대해서는 치안판사에 사건을 이송할 수 있을 뿐이다.

마지막으로 이른바 선진국인 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등에서는 인권위원회와 더불어 법원으로서의 기능을 하는 심판소(tribunal)를 설치하고 있으며, 이 심판소가 사실상 진정에 대한 최종적인 결정권을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서, 이들 국가의 인권위원회의 구성이나 권한 등은 심판소의 기능과 권한을 도의시하고 따로 떼어내서 논의하는 자체가 무의미하다고 판단된다. 따라서 이들 국가의 인권위원회를 논할 때는 반드시 심판소와 더불어 검토하여야 할 것이다.

Faint, illegible text on the left page, likely bleed-through from the reverse side.

2001년 2월 18일 오후 세션

# 언론문제

경상회담 이후 언론 보도 태도  
성유보 ·

언론개혁의 필요성과 그 방향  
남영진 ·

언론보도와 인권 : 언론속에 드러나 인권의식  
류한호 ·

## 언론개혁의 필요성과 그 방향

남 영 진(미디어오늘 사장)

### 목 차

1. 한국언론과 권력과의 관계
2. 신문개혁의 내용들
  - 가. 자율이나 타율이나
  - 나. 세무조사와 공정거래법 적용 시비
  - 다. 소유지분과 정간법 개정문제
  - 라. 편집권 독립의 문제
    - (1) 왜 편집권 독립인가
    - (2) 한국에서의 편집권 투쟁
    - (3) 편집권 독립의 제도적 보장 방안
3. 대안 : 언론개혁의 방향, 언론발전위 구성
  - 가. 외국의 언론조사위원회 사례
    - (1) 미국의 허친스위원회
    - (2) 영국의 왕립 언론위원회
    - (3) 영국의 캘커트위원회
  - 나. 한국의 언론발전위 논의
    - (1) 언론발전위원회의 구성방안
    - (2) 언론발전위원회의 의제 및 실행방안
  - 다. 맺음말

### 1. 한국언론과 권력과의 관계

한국 언론, 특히 한국 신문의 구조적인 문제점이 본격적으로 거론되기 시작한 것은 군사정권 시절로 거슬러 올라간다. 군사정권 당시에는 정통성 없는 독재정권의 언론탄압과 권력에 유착한 언론사주의 비민주성이 언론자유를 훼손시키는 중대한 요인이었다. 따라서 당시에는 '언론자유'가 가장 중요한 화두가 될 수밖에 없었다. 그러나 1987년 6.10항쟁이후 군사정권이 퇴조하면서 언론자유 의 폭이 넓어지고 신문사간의 극심한 경쟁체제가 들어서면서 한국언론, 특히 신문은 누구도 제어하기 어려운 권력기관으로 등장했다. 이제는 '언론자유' 보다는 '언론개혁'이 사회적 핵심 과제로 국민여론의 폭넓은 지지를 받게 됐다.

1974년 동아일보와 조선일보 기자들이 벌였던 언론자유 운동은 독재정권과 권력에 유착한 언론사주에 대한 통렬한 고발이었고 가열찬 투쟁이었다. 그러나 당시 언론자유 운동을 벌였던 기자들은 신문사 경영진에 의해 언론현장에서 쫓겨나 '거리의 언론인'으로 전전해야 했다. 이후 1980년에

전두환세력에 의해 단행된 언론통폐합과 언론인 강제해직은 권력의 언론탄압이 얼마나 비민주적인 조치였는지를 역사적으로 말해주고 있다. 그러나 동아시아는 25년이 지난 뒤에도 해결되지 않은 해묵은 과제로 남아 있으며 언론통폐합과 언론인강제 해직은 아직도 한국사회의 뼈아픈 상처로 작용하고 있다.

그렇다면 현시점에서 왜 '언론자유' 보다는 '언론개혁'이 새삼 국민적 공감대를 얻고 있는 것일까. 한국언론은 민주화 과정에서 권력의 공백기를 틈타 새로운 권력기관으로 등장해 국민 위에 군림하고 있다는 비판을 받고 있기 때문이다. 실제로 몇몇 신문들은 1992년과 1997년 대통령선거 과정에서 의도적으로 특정후보를 지지하는 논조를 보여 '언론의 권력 만들기'라는 비아냥을 들어왔다. 게다가 정치개혁 재벌개혁 등 사회개혁이 국민적 과제로 등장한 현시점에서 기득권 세력을 옹호하고 있다는 비난을 듣고 있다. 이제 한국신문은 '선출되지 않은 권력' '책임지지 않는 권력' '규제받지 않는 권력'으로 행세하고 있다는 것이다.

"이 나라에는 그 어느 집단, 어느 조직에 의해서도 도전받거나 비판받지 않는 거대한 권력이 있다. 정치권력과 재벌에 이은 '제3의 권력'이다. 정치권력에는 5년임기가 있고, 재벌은 정치·사회적 변혁기마다 "반성하고 사죄"하는 성명서를 내야 했다. 그러나 '제3의 권력'은 잘못된 과거를 반성하고 청산한 적이 없고, 임기도 없다. 이 '제3의 권력'은 언론이다."

원로언론인 정경희선생이 2000년6월 펴낸 칼럼집 '끝은 소리'의 머리말에 소개한 글의 일부이다. 이 칼럼집은 언론비평지 미디어오늘에 격주간으로 지난 5년간 써온 언론비평을 묶은 책이다. 한국신문에 대해 이만큼 정곡을 찌른 표현은 없을 것이다.

한국신문은 이제 권력을 감시하는 '제4부'가 아니라 '선출되지 않은 장기집권의 권부'로 행세하고 있다. '대통령을 만든 신문'이라며 은근히 과시하는 신문사가 있는가 하면 어떤 신문사는 지난 97년 대선때 '우리도 한번 대통령을 만든 신문이 되겠다'는 의지로 무리한 승부수를 던지기도 했다. 중앙일간지의 한 기자는 "한국 정치판을 주도해왔던 고전적 주체가 권력과 정당 국회였다면 이제 여기에 언론을 포함시키지 않으면 안될 만큼 언론은 정치판에서 주체로 행세하고 있다"고 진단했다.

물론 87년 6월항쟁 이후 언론계에도 많은 변화가 생겼다. 이어 등장한 노태우정권은 11월 언론기본법을 폐지하고 '정기간행물의 등록 등에 관한 법률'과 '방송법'을 분리, 제정했다. 새로 제정된 법에서는 여전히 정기간행물의 등록요건으로 일정한 시설기준을 명시하여 발행의 자유를 제한했으며 등록취소의 경우 사법적 심판을 받도록 개정했지만 현실적으로 발행정지의 권한은 행정부에 존속시킴으로써 언론통제의 여지를 남겨놓았다.

그럼에도 불구하고 발행의 자유가 어느정도 주어지면서 새로운 신문들이 창간되었다는 점이다. 62년 이후 계속돼왔던 카르텔체제가 무너져 과점적 언론구조가 경제적인 구조로 변화했다. 전두환정권 당시에는 중앙과 지방에 각각 10개신문만 있었으나 노태우정권 이후에는 많은 신문들이 새로 발행돼 91년에는 신문수가 3배가까이 늘어났다.

정보의 유통을 통제하던 보도지침은 자취를 감추었지만 정보유통에 대한 통제는 여전히 지속됐다. 홍보정책실에서 매체조정활동계획에 따라 언론사 간부들을 접촉하여 작성한 언론인개별접촉보고서, 노태우후보를 대통령으로 당선시키기 위한 방송지침인 '향후 시국대책 방송안' '북한 및 공산

권 국가에 대한 보도요강' 등이 보도지침의 맥을 잇는 정보통제 문건들이다. 기관원에 의한 언론사찰 역시 계속됐다.

90년대 들어 권언유착의 행태는 권력주도형이 아닌 언론주도형으로 변화한다. 87년 6월항쟁이후 언론자유가 어느정도 주어진 이후 언론은 권력기관으로 등장, "대통령을 만들 수 있다"는 오만함에 빠지게 됐다. 그래서 '문민정부는 언론공화국'이라는 말까지 나돌았다. 언론이 정책결정에 대한 영향력뿐만 아니라 때로는 황포에 가까운 권력을 직접 행사하기도 했다. 언론과의 알력으로 쫓겨난 장관들도 많았다. 한완상 통일부총리가 조선일보의 집요한 밀어내기에 의해 그만뒀다는 것은 다 알려진 사실이다. 또 황산성 환경부장관이 제대로 일도 해보지 못하고 물러난 것도 언론에 밀보였던 측면이 강하다. 이에 따라 "문민정부는 언론 때문에 망쳤다"는 말까지 나왔다. 이런 악연으로 지난1월 한완상씨가 다시 교육부총리가 되자 조선일보는 그의 '대북관'을 들어 다시 흠집내기를 시도한 바 있다.

이처럼 언론이 막강한 힘을 지니게 된 것은 무엇보다도 문민정부의 탄생에 언론이 앞장서 지원했기 때문이다. 여론을 만들고 전파하는 언론이 특정후보를 대통령으로 만드는 구실을 해온 데 비결이 있다는 것이다. 92년 대선때 김영삼후보를 가장 열심히 밀었던 언론사는 조선일보였다. 조선일보는 당시 사실과 칼럼, 기사를 통해 '국민당 정주영후보 죽이기와 김영삼후보 키우기'에 앞장섰다. 국민당은 이에 조선일보의 취재를 일절 거부하고 신문불매운동을 벌이는 등 항전을 벌였다. 대통령선거 바로 다음날 김영삼당선자가 맨 처음 만난 사람은 방일영 조선일보 회장이었다. 방회장은 이날 김당선자 부부를 흑석동 자택으로 초청해 만찬을 가졌다. 이날 만찬회동으로 방회장은 최고권력자를 사저로 부를 수 있는 힘을 만천하에 과시했다. 조선일보 모 간부가 방일영회장을 일컬어 '밤의 대통령'이라고 추켜세운 것도 이와 무관치 않을 것이다.

물론 이 과정에서 일부 언론인들은 권력에 줄을 대기 위해 김영삼후보 캠프에서 정보원이나 정치참모 역할을 하기도 했다. 이른바 'YS장학생'이 그들이다. 92년 선거직전에는 말로만 떠돌던 'YS장학생'의 실체가 밝혀져 물의를 일으키기도 했다. 당시 연합통신 부국장이었던 김정훈씨는 정치부장과 정치부 기자들의 동향을 파악해 정기적으로 김영삼 후보진영에 보고했다. 이 보고서 내용을 기자협회보가 폭로함으로써 특정 정치세력과 일부 정치부기자 간의 은밀한 유착관계가 드러난 것이다.

이후 97년 대통령선거에서는 좀더 노골적인 '권력 만들기' 행태가 드러났다. 중앙일보가 노골적으로 이회창대통령 만들기에 나선 것이다. 당시 국민신당은 "중앙일보와 조선일보 등이 국민신당에 대한 김영삼대통령의 신당지원설을 악의적으로 보도하고 있다"며 "언론이 특정후보를 지원하려고 한다면 당당하게 지지사실과 이유를 밝혀줄 것"을 요구하기도 했다. 국민신당 대변인은 "조선일보와 중앙일보가 이인제후보가 앞서서 여론조사 결과는 보도하지 않다가 이회창후보가 상승한 조사는 제목 뺀뒤기를 하면서까지 보도하는 등 이회창 띄우기와 이인제 죽이기를 선도하고 있다"고 밝히기도 했다. 실제로 중앙일보에서는 '이회창후보 경선전략'이라는 문건을 작성해 이후보에게 전달한 것으로 밝혀져 커다란 파문이 일기도 했다. 중앙일보는 99년5월 홍석현사장이 구속된 이후 국제언론인위원회(IPI)에 보낸 서한에서 당시에 이회창후보를 지지했기 때문에 표적사정 대상이 됐다고 밝히기도 했으나 공개적으로 이회창후보 지지사실을 천명한 적은 없다. 양대 대통령선거에서

불거진 이러한 행태로 “비싼 돈을 들여 왜 선거를 하는지 모르겠다. 언론사 사주들이 모여서 대통령을 뽑으면 되지 않느냐”는 비아냥이 나돌기도 했다.

언론이 주도하는 권언유착이 온존하면서 언론사들이 정부로부터 특혜를 받지 않고 투명한 경영을 하도록 유도하는 정책이 제대로 시행될 수 없었다. 특히 김영삼정권은 94년 중앙언론사에 대한 세무조사를 해 놓고도 조사결과를 발표하지 않아 조사결과를 이용해 언론을 길들이려 하는 것 아니냐는 의구심을 자아냈다. 김영삼정권 초기 청와대 정무수석비서관을 지낸 주돈식씨는 “김대통령이 집권 초기 개혁대상으로 꼽았다가 당사자들의 반발 때문에 실패한 분야가 두개 있는데 바로 언론과 종교였지요. ABC(신문발행부수 공사제도)와 언론사 사주의 재산공개부터 유도했지요. 과거정권처럼 언론길들이기 차원이 아니라 사회의 목탁인 언론의 경영도 이제는 투명해야 한다는 원칙론에서 나온 것이지요. 그런데 언론사주들의 반발이 엄청났습니다. 왜 우리 밥그릇에 손을 대려고 하느냐는 것이었지요. 언론사에 대한 세무조사를 시작했더니 몇몇 사주들은 청와대로 찾아와 협박을 합니다. ‘권력이 센지 신문이 센지 어디 한번 해볼테냐’라고 말입니다. 이때부터 기가 꺾인 겁니다. 언론이 하자는 대로 끌려다닐 수밖에 없게 된 것이지요.”라고 그의 책에 적고 있다.

이에 대해 김영삼씨는 7년이 지난 지난 2월9일 김대중정부의 대대적인 세무조사로 국내가 시끄러울 때 일본 특파원들과의 간담회에서 “당시 언론사 세무조사 내용을 공개했으면 큰일났을 것이다. 결과를 받아보니 내가 그간 모른 것이 너무 많더라. 이를 공개하면 언론존립의 문제가 되겠다 싶어 그만두라고 했다”고 밝혔다. 스스로 언론사를 “많이 봐주었다”는 특혜설을 인정하고 나온 것이다.

권력과 언론은 대등한 관계에서 상호비판기능을 갖춰야 한다. 그러나 우리나라의 현실을 볼 때 아직도 비정상적인 관계가 지속되고 있다. 중앙일보 홍석현사장의 구속이후 중앙일보가 폭로한 ‘언론탄압 실상’을 보더라도 권력은 아직 언론을 길들이려는 환상을 갖고 있는 것처럼 보인다. 특히 실제로 시행됐는지의 여부는 차치하고라도 ‘언론대책 문건’이 나돌아 다니는 것을 보더라도 권력이 언론을 자신에 유리한 방향으로 전환시키려는 유혹에서 벗어나 있지는 않은 것 같다. 물론 언론사도 그동안 누려온 특혜를 벗어던지고 경영의 투명성을 확보하려는 의지가 없어 보인다. 따라서 권력과 언론의 바람직한 관계를 제도화할 필요가 있다.

언론의 잘못된 보도에 대해 항의하거나 정정보도 또는 반론보도를 요구하는 것은 국민 누구나의 권리이다. 권력이라고 해서 이러한 권리를 박탈해서는 안된다. 언론사를 찾아가거나 전화로 잘못된 보도를 시정토록 권유하는 것은 크게 문제될 것이 없을 것이다. 그러나 오보가 아닌 논평이나 사실기사에 대해 논조를 바꿔달라고 부탁하거나 기사를 축소해달라고 요구하는 것은 자칫 ‘언론탄압’으로 받아들여질 우려도 있다. 따라서 그 기준을 명확히 설정할 필요가 있다.

## 2. 신문개혁의 내용들

### 가. 자율이나 타율이나

지난 2월부터 언론사 세무조사와 공정거래위원회의 언론사 불공정거래 행위에 대한 실사가 시작되면서 일부 언론사를 비롯해 야당은 이를 언론탄압 또는 언론길들이기로 비난해왔다. 이와 더불어 일부 언론학자들은 언론의 자유는 헌법상 보장된 권리로서 정부에 의해 자의적으로 규제되어서는 안된다는 ‘언론자유’침해의 가능성에 대해 우려를 표시해왔다.

우리 헌법 제21조에는 “모든 국민은 언론, 출판의 자유를 가진다”라고 천명하고 있다. 이 조항은 국민 개개인의 기본권으로서 언론의 자유를 선언하는 것에 그치는 것이 아니라 동시에 민주사회의 근본을 유지하기 위해 필수적인 제도로서 자유언론제도를 보장하고 있는 것임에 틀림이 없다. 이러한 제도적 보장으로서의 언론자유를 보다 구체화하기 위하여 헌법은 제21조 3항에서 다시 “신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 언론의 자유를 단지 헌법조문에서 선언적으로 규정하는 정도를 넘어 법률로써 언론의 공공성을 보장하기 위한 구체적인 내용을 규율할 것을 명시적으로 위임하고 있다.

이에 따라 제정된 법이 ‘정기간행물등 등록에 관한 법률’(정간법)이다. 그러나 현행 정간법은 재벌과 족벌에 의한 언론의 전면적인 지배를 가능하게 함으로써 언론의 공공성이 구조적으로 침해되는 현실을 막아낼 수 없다. 또한 권력으로부터의 최소한의 언론독립을 담보할 편집권의 독립문제에 대해서도 규정되어 있지 않아 ‘언론의 자유’를 강조하는 헌법정신에 오히려 역행하는 결과를 초래해왔다.

우리의 현실에서는 ‘언론의 자유’는 아직도 방송에서는 권력으로부터의 편성권 독립이, 신문에서는 소유로부터의 편집권 독립문제가 중요한 문제로 남아있다. 언론의 자유는 또 하나의 헌법적 권리인 국민의 ‘알권리’를 보장하기 위한 진실보도와 공정한 여론조성이라는 구체적인 목표를 가진다. 언론의 자유가 사적이익을 위한 왜곡보도나 불공정행위로 나타나거나 이용될 때 ‘공공복리’를 위해 제한될 수 있다는 것도 헌법학자들이 주장하는 내용이다.

‘언론자유’와 국민의 ‘알권리’라는 두 헌법적 기본권은 따라서 어느 때는 대립적인 관계가 되기도 한다. 알권리를 실현하기 위해서는 취재, 보도의 자유가 보장되어야 하는데 현실적으로는 기자의 취재의 자유보다는 사주나 경영진, 편집장부들의 보도의 자유가 막강하기 때문에 기자의 양심에 따른 보도가 안되는 경우가 많다.

언론개혁을 논할 때 정부나 권력에 의한 타율개혁보다는 언론계나 언론사 내부의 자율개혁을 주장하는 사람들이 대부분이다. 헌법에서 보장하는 언론자유는 권력이나 정권으로부터의 압력을 받지 않을 자유를 의미하기도 하지만, 지금은 언론사 내부의 사전검열의 배제도 포함되어 있다. 현장 기자들의 여론조사에서는 정권교체이후 언론자유를 침해하는 요인으로 권력으로부터의 압력보다 사주나 경영진으로부터의 지시나 간섭을 더 크게 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다.(기자협회보 2000년말 조사)

따라서 언론개혁은 자율개혁이 우선이지만 우선 법적, 제도적인 미비로 인한 소유구조의 왜곡내지는 특정 재벌, 족벌에 의한 독점에서 오는 전횡적 구조로 인해 자율개혁이 매우 어려운 상황이다. 언론계 자율개혁의 역사는 언론자유투쟁의 역사라고 할만치 오랜동안 계속되어 왔지만 지금까지 경영진에 대한 편집국이나 보도국 기자들의 목소리가 상대적으로 작아진 적도 별로 없을 것이다.

대권력투쟁에서는 유신시대인 74년 동아, 조선일보기자들의 언론자유투쟁, 5공때의 보도지침 폭로사건 등을 거쳐 6.29선언이후엔 직접적인 기자탄압이나 언론탄압은 줄어들었다. 그러나 편집권독립을 위한 내부투쟁에서는 87년이후 언론사에도 노동조합이 설립되어 편집국장 직선제와 임명제, 민주언론실천위원회, 공정정보위원회등 제도적인 장치가 마련되었음에도 불구하고 크게 달라진 것이 없다는 평가를 받고 있다. 오히려 6공이후 방송, 신문사가 늘어남으로 인해 무한 출형경쟁이 계속되어 사주나 경영진의 발언권이 더 강화되어 왔다는 지적을 받고 있다. 무한경쟁과 몰락주의, 매출지상주의등 풍조에 따라 신문사 노조는 초기의 활력을 잃고 거의 유명무실해지면서 '자사이기주의'가 팽배해졌으며 신문사는 자율개혁을 위한 기본적인 원동력을 상실했다는 평가를 받고 있다.

이런 환경 때문에 한국의 신문시장은 시장논리가 적용되지 않는다. 신문 판매부수는 정확하게 집계되고 공표되지 않으며 광고요금도 체계적으로 결정되지 않는다. 이러한 시장실패의 환경 속에서 언론사주는 보다 나은 저널리즘의 활동을 통한 이익의 증대 보다는 편법을 통한 효용의 극대화를 추구하게 된다. 이것이 바로 편집에 대한 언론사주의 영향력 행사로 나타나고, 결국 소유 경영 편집을 일련의 위계질서 속에 자리잡게 한다. 언론기업을 소유한 자본으로부터 경영진과 편집국 책임자를 거쳐 일선기자로 이어지는 하향적 통제사슬이 형성되는 것이다.

언론이 공익을 도모하는 공익기구로서의 기능을 강화하는 측면에서는 편집의 독립성, 경영과 편집의 분리가 강조되어야 한다. 그러나 언론자본의 소유권과 경영권 주장에 부딪혀 아직 구체적인 장치의 마련에는 이르지 못하고 있다. 언론기업에 대한 공익적 요구의 수용을 위해서는 소유 경영 편집의 분리가 선행되어야 하며 이것은 구조적이고 제도적인 장치가 마련되지 않고서는 불가능하다.

국가의 언론에 관한 정책적 개입은 언론이 공적인 기능을 수행하기 위한 조건을 마련하고 공적 기능 수행에 저해될 수 있는 요인을 배제하는 방식으로 이뤄질 수 있다. 국가는 언론의 소유자 또는 경영자가 이윤관심에 입각하여 편집의 독립성을 훼손하는 일을 방지하기 위하여 언론조직 내부 질서를 제도화하는 방식으로 개입할 수 있다. 국가개입의 정책적 목표는 언론조직 내의 소유자 및 경영자의 권력을 억제하고 언론노동자 또는 저널리스트들의 권력을 강화시켜 주는 데 있다. 이의 구체적인 법적 제도적 방법이 정기 세무조사와 공정거래법에 의한 불공정거래에 대한 규제일 것이다.

#### 나. 세무조사와 공정거래법 적용 신비

국세청은 2월6일부터 서울지역 22개 신문, 방송사에 대한 세무조사를 실시하고 있다. 국세청은 1월31일 전격적으로 세무조사방침을 밝혔 뒤 2월1일 각사에 사전통지서를 전달했다. 5월7일까지 60일간 실시될 이번 세무조사는 95년부터 99년까지 5년간의 법인세와 주주의 주식변동은 물론 관련 회사나 관련인사의 개인세제등을 중점적으로 조사할 예정으로 되어 있다.

우선 법인세에는 광고요금, 판매대금, 사업수익등의 수입부분과 급여, 각종 수당, 상여금등의 지출내역이 조사된다. 이와 더불어 이주석 국세청 조사국장은 1일 기자간담회에서 "사주를 비롯해 언론사와 관련된 특정기업과 임직원에 대해서도 조사가 이뤄진다"(주:기자협회보 2월3일자 1면)고 밝혀 주주들의 주식이동상황은 물론 간부들의 재산형성과정등에 대해서도 조사할 방침임을 확실히

했다.

서울지방국세청은 조사1국에 조선 중앙 한겨레 매일경제 서울경제신문을, 조사2국에 대한매일 동아 KBS를, 조사3국에 연합뉴스 문화 한국경제 YTN을, 조사4국에 SBS, 경향 한국 MBC를 맡겨 조사토록 했다. 400여명이 투입된 조사인력은 각사의 규모와 자매사의 숫자등을 고려해 10-50여명이 투입됐다.

국세청은 "자산이 100억원이상의 법인의 경우 5년에 한번씩 법인세 조사를 받도록 돼 있으며 이번 조사는 그 일환"(주: 미디어오늘 2월1일자 1면)이라고 말하고 있다. 이번 세무조사는 94년 김영삼 정부시절 14개 중앙언론사를 상대로 실시한 이후 7년만의 일이다.

언론사에서는 이번 세무조사에 대해 '당연한 일'이라는 환영과 '언론길들이기'라는 반대의 논조가 함께하고 있다. 특히 언론사에 따라서는 조사내용의 공개여부에 대해 촉각을 곤두세우고 있다. 또한 조사진행중 일부 사주들의 비리의혹이 제기될 경우 통상적인 세무조사차원을 넘어 특별세무조사로 들어갈 수도 있어 이를 '표적조사'나 '괴씸죄'적용에 대해 우려의 눈길을 보내고 있다. 이에 대해 이주석 조사국장은 "국세기본법과 OECD권고규정에 의해 조사결과를 공개할 수는 없다"라며 "그러나 사법당국에 고발할 사항이 생기면 관례에 따라 이는 사법당국에서 공개되기 때문에 공개 여부를 사안에 따라 결정하겠다"며 여지를 남겼다.

국세청의 세무조사에 대해 시민단체들은 환영일색이었다. 지난해 10월 국세청장에게 언론사에 대한 세무조사실시를 촉구하는 공개질의서를 보냈던 언론개혁시민연대(대표 김중배)는 "언론사에 세무조사 면제라는 특혜를 주어진 관행을 바로잡는 길"이라는 환영성명을 내고 "조사결과도 반드시 공개하고 정부가 정치적 의도를 가지고 세무조사를 실시해서는 안된다"고 주문했다. (언개연의 31일자 성명서:제목)

전국언론노동조합(위원장 최문순)도 31일 '철저히 조사하고 투명하게 공개하라'라는 제하의 성명서에서 "늦은 감이 없지 않지만 일단 환영의 뜻을 표한다"며 "세무조사를 투명하게 실시하고 내용을 공개해야 할 것이며 불법사안에 대해서는 처벌이 뒤따라야 한다"고 주장하고 "이번 세무조사가 언론개혁의 기폭제가 되어 정기간행물법을 개정하는 작업이 반드시 뒤따라야 한다"는 향후 조치를 주문하기도 했다.

이와같이 언론사 세무조사는 그동안 끊임없이 역대정권과의 정언유착과 특혜시비가 일었고 언론사주와 언론인의 비리설이 그치지 않았기 때문에 시민단체와 언론단체에서 계속 요구해왔던 사안이었다.

이에대해 한나라당은 31일 권철현대변인이 "우려했던 사태가 현실로 나타났다. 최근 언론보도에 불만을 품은 현 정권이 언론사 세금추징, 자금줄 차단등을 통해 언론 길들이기 작업에 나선것"이라며 "대통령이 연두회견에서 언론개혁 운운하며 공포감을 느끼게 한 연후에 나온 세무조사의 공정성을 믿을 수 없다"고 비난했다. (조선일보 1일자 1면) 한나라당은 이어 1일에도 성명에서 "이번 세무조사는 보복성질은 기획세무조사"라면서 당내에서 '언론장악저지특별위원회'를 구성해 국회에서 대정부질문을 통해 '언론장악음모본쇄'등 강력대응하겠다고 밝혔다. 권대변인은 "세무조사는 미운털 박힌 언론사들이 속죄양이 되는 것으로 귀결될것"(조선일보 2일자 5면)으로 '언론길들이기'임을 재주장했다. 민주당 김철대변인은 성명에서 "이번 조사가 일부 세력의 특정언론들에 대한 거부

투쟁과 이에 현정권이 호응하는 듯한 선상에서 이뤄지는 것은 실로 위험스러운 현상"이라고 주장했다. 조선일보 출신의 김철대변인의 발언은 엔티조선운동을 지적한 것으로 보인다.

한편 여당인 민주당의 김영환대변인은 "모든 국민은 납세의 의무를 지고 있고 언론기관도 예외가 될 수 없다"며 "국세청의 세무조사에 대해 알가알부할 사람은 아무도 없을 것"이라고 주장했다. 자민련의 변웅전대변인도 "국민여론에 따른 시의적절한 조치"라며 "세무조사가 언론본연의 소임을 수행하는데 조금도 장애가 없도록 해야한다"는 토를 달았다. (조선 2일자 5면)

언론사들의 반응도 가지각색이었다. 조선은 2일자 1면에서도 '언론사 정밀 세무조사'라는 제목에 '본사에 5개반 50명 배치, 전 언론사중 가장 많아'라는 부제를 달아 은연중 '표적수사'가능성을 엿보였으며 동아일보도 '이례적 대거 투입'이라는 제목을 뽑아 불편한 심기를 감추지 않았다.

그러나 발표직후 대부분의 신문들이 의외로 침묵하는 모습이였다. 언론사들로서는 사운이 왔다 갔다하는 중요한 사안이어서 정부의 조사의지나 방향을 탐색하는 기간을 갖는 듯 했다. 1일자에서 한겨레와 대한매일, 경향신문등이 세무조사에 대한 간단한 해설을 실었을뿐 거의 대부분의 신문들이 1면에 간단히 사실만 소개했다. 특히 국민일보는 2면에 1단기사로 처리하는 파격을 보여 세무조사에 불안감을 표시하는 듯 했다.

1일 국세청의 세무조사 통지서를 접수한 이후 2일4일 관련 사실을 게재한 신문은 경향 대한매일 세계 한겨레 한국일보등 이었다. 이들 신문들은 대체적으로 세무조사의 필요성을 수긍한 뒤 공정하고 투명하게 이루어질 것으로 촉구했다. 그러나 시장점유율이 높은 소위 '조중동'(조선 중앙 동아) 3개지는 일체 사실보도외에 사실이나 칼럼을 게재하지 않았다. 정부의 조치에 대해 즉각 사실이나 칼럼을 게재해온 지금까지의 3개신문의 행태와는 전혀 다른 행보를 보였다.

신문사들의 논조가 확연히 구분된 것은 5일 국회 재경위에서 안정남 국세청장을 출석시켜 벌어진 여야공방을 다루면서이다. 조선은 6일자 1면 사이드톱으로 한나라당 손학규의원의 "특정 언론 겨냥하기위해 나머지 언론 들러리 조사"라는 질문내용을 큰 활자로 뽑고 부제도 "세수확보 실효성 없어 언론사주 협박위한 것"이라는 야당 김만제의원의 질문내용을 실었다. 또한 3면 제목에도 손학규의원의 "18개 신문 총매출 건설사 1곳 수준, 서울국세청 절반 투입 이해안가"라는 제목을 뽑고 안정남 청장의 답변은 작은 제목으로 "검찰에 위법 통보할 경우에만 공개"라고 처리했다.

#### 다. 소유지분과 정간법 개정문제

한국언론의 개혁·방안에 대해서는 그동안 언론계 내부는 물론, 언론학회 시민단체 등에서 여러 차례 논의해왔고 여러 가지 방안을 제시한 바 있다. 그중 대표적인 것이 신문을 규제하는 '정기간행물의 등록 등에 관한 법률'(정간법)의 개정일 것이다. 언론학회와 민주화를 위한 변호사 모임(민변), 언론개혁시민연대(언개연) 등 시민사회 단체와 기자협회 언론노련 등 언론현업 단체는 편집권 독립과 언론 사주 개인의 전횡을 방지하고 신문사의 경영투명성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위해서는 정간법을 개정해야 한다는 데 의견의 일치를 보았다. 이에 따라 민변과 언개연은 각각 지난 1996년과 1998년에 국회에 정간법 개정안을 입법청원했다. 그러나 입법청원안은 15대 국회의 종결과 함께 자동적으로 폐기되고 말았다.

정간법 개정안에 대해 언론계에서 보인 반응은 부정적이였다. 우선 신문사 대주주의 지분을 30%

로 제한하는 방안에 대해 신문사 경영진은 재산권을 침해하기 때문에 위헌소지가 크다는 반응을 보였다. 이에 대해 언론학회와 시민단체에서는 공공적인 기능을 수행하는 기업에 대해서는 은행처럼 재벌의 소유를 금지하거나 최대주주의 지분을 제한할 수 있기 때문에 틈만 나면 언론은 공공기관이라고 주장하는 신문사의 지분을 제한할 수 있다는 반박논리를 펴왔다. 더구나 정간법 개정을 추진해야 할 국회에서는 적극성을 보이지 않았다.

이러한 과정에서 지난해 중앙일보 홍석현 사장이 탈세혐의로 구속되고 이어 '언론대책 문건' 파동이 이어지면서 언론개혁이 사회적 이슈로 떠올랐다. 사주 개인이 전횡하는 신문사 지배구조를 개혁하지 않으면 언론민주화를 이끌어 낼 수 없다는 국민적 공감대가 형성되기도 했으나 기자가 특정 정파와 유착해 언론개혁에 관한 문건을 작성해 전달하고 특정 정치인으로부터 3,000만원에 이르는 금품을 받았다는 사실은 국민을 경악케 했다. 언론윤리의 실추가 사회적 지탄을 받은 것이다.

게다가 신문사의 무가지와 경품 살포가 근절되지 않는 등 불공정거래 행위가 성행하고 있으며 몇몇 신문사가 판매 및 광고시장에서 75%이상을 점유하는 등 '빈익빈 부익부'식의 여론독과점에 대한 우려의 목소리도 커졌다. 특히 사회가 다양화 전문화되고 있는데도 신문은 여전히 곁핍기식 중계보도에 머물러 국민의 신뢰를 잃어가고 있다는 비판이 제기됐다. 무엇보다도 언론인의 전문성 제고가 언론계의 숙원 과제로 등장하게 된 것이다. 또한 오보나 편파 왜곡보도가 근절되지 않아 이로 인한 명예훼손이나 초상권 침해 등 인격권 침해를 호소하는 시민도 늘어났다.

신문개혁을 위해서는 신문사 지배구조의 개선이나 편집권 독립, 신문사 경영의 투명성 확보가 핵심과제이다. 그러나 이러한 제도의 개선만으로 신문개혁이 완성되는 것은 아니다. 무엇보다도 일선 기자들의 공정보도에 대한 의지와 실천이 중요하다. 이밖에도 낙후성을 면치 못하는 취재 보도 환경을 개선해야 하며 왜곡된 신문시장을 정상화시키는 것이 중요한 과제로 등장했다. 특히 개인의 인격권을 보호하기 위한 장치로서, 더 나아가 언론수용자의 주권을 확립하기 위한 제도로서 신속한 언론피해구제제도를 시급하게 마련해야 하고 미디어교육을 제도화해야 한다는 목소리도 커졌다.

#### 라. 편집권 독립의 문제

##### (1) 왜 편집권 독립인가

한국사회에서 언론개혁을 얘기할 때 '편집권 독립'은 영원한 화두이다. 편집권 독립을 거론하지 않고 언론개혁을 말할 수 없다. 언론이 권력과 자본으로부터 독립해야 한다는 기본 명제 뿐만 아니라 언론사주의 전횡을 방지하기 위해서는 편집권을 언론인들에게 돌려주어야 한다. 현재 한국사회에서는 언론사주가 소유와 경영은 물론, 편집까지 전횡적으로 행사하면서 신문을 사익추구수단으로 활용하고 있다는 비난을 받고 있다. 이를 방지하기 위해서는 편집권 독립이 언론개혁의 절대 명제라고 할 수 있을 것이다.

언론은 민주화와 언론자유 신장에도 불구하고 여전히 권력과 사주에 의해 자유로운 언론활동

이 심한 계약을 받고 있다. 특히 언론사주의 편집권에의 간섭과 영향은 언론계가 당면한 최대 현안이라고 할 수 있다. 정치권력의 통제는 과거보다 많이 약화했으나 과거에 정치권력에 가려 별로 주목받지 않았던 사주의 통제권이 점점 더 크게 부각되고 있는 실정이다.

언론은 정치권력의 약화에 의한 힘의 공백을 메우면서 새로운 권력으로 부상하고 있다. 막강한 권력을 갖춘 언론은 공공성보다는 시장논리에 우선한 사주들의 절대적인 통제하에 있다. 사주의 이윤을 추구하는 경영적 관심이 언론인의 언론의 공공성을 추구하는 편집에 우선한다.

언론사 내부에서 편집과 경영은 언론의 목적을 달성하기 위한 동반자요 협조자의 관계다. 이러한 협조관계는 주인과 노예, 명령과 복종의 관계는 아니다. 그러나 한국언론의 현실은 협력적 파트너가 아니라 예속과 복종의 관계로 악화했고 경영주의 편집간섭과 왜곡이 발생한다.

언론노조와 기자협회가 편집자의 권익과 관심을 대변하고 관찰시키기 위해 노력하고 있으나 언론사주는 이러한 조직을 적대적 내지는 위협적으로 간주한다. 언론사주는 이러한 집단의 활동이 예속과 복종의 관계에 변화를 초래할 가능성이 있다고 보기 때문이다. 신문의 기사나 논조가 왜곡되고 탈락 삭제 조작 은폐 축소되는 등 왜곡의 원인은 매우 많고 복잡적이다. 설사 편집의 자율성과 독립이 성취된다고 하더라도 편집자의 도덕적 타락과 게으름, 전문성 결여 등에서 오는 잘못이나 정치권력이나 자본, 사회세력 등 언론사 외부의 압력과 회유에 의한 왜곡행위도 많다.

언론사는 사적 또는 공적 목표를 동시에 달성해야 하는 특이한 조직을 갖추고 있다. 그러나 경영자가 이를 망각하고 사적 이익을 우선시하여 공익을 외면하는 사례가 자주 발생한다. 특히 극단적인 사적 이익 추구, 즉 경영목표와 이윤의 극대화를 위해 편집목표를 방기해버리는 유혹이 경영자들을 압도하고 있는 것이다. 언론의 논리는 실종되고 상업적 이기적 논리만 득세하게 된 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 언론사 지배구조의 개혁과 편집권 독립을 위한 제도 마련이 함께 이뤄져야 한다. 어떤 측면에서 보면 지배구조의 개혁도 편집권 독립과 맥락이 닿아 있다. 사주 1인이 지배하는 소유 및 경영의 구조를 개혁하는 것은 사주 개인의 영향력을 떨어뜨려 편집권 독립을 확보하기 위한 제도적 장치의 하나라고 할 수 있다.

편집권, 즉 언론사 내부의 자율성 확보는 한국언론의 현실상 반드시 확보돼야 한다. 탈세 혐의로 검찰에 소환된 사주를 향해 기자들이 '사장님 힘내세요'라고 외치는 현실에서 편집권 독립은 시급한 과제이다. 사주 개인에 의한 매체의 사유화가 극명하게 드러나는 현실에서 진정한 언론자유와 사회적 책임을 제고하기 위해서는 언론종사자의 자율성이 보장돼야 한다.

현대사회에서 신문의 존립기반은 '언론의 자유'이다. 신문은 언론자유를 지키는 것 자체가 최대의 사회적 책임이다. 신문은 존재하는 것 자체만으로도 언론자유를 확보한 것이라고 할 수 있을 것이다. 언론자유는 의견을 발표하는 자유, 공적인 정보를 자유롭게 알 권리, 사실을 보도하는 자유, 사회의 여러 세력을 비판하는 자유 등 여러가지 요소로 구성돼 있다. 신문을 편집 발행하는 당사자가 지면내용을 자유롭게 결정하는 자유가 바로 언론자유인 것이다.

원래 신문을 발행하는 행위는 말하고 싶은 것을 호소하기 위한 하나의 방법이었다. 신문을 발행하는 자가 신문내용을 결정하는 데 완전한 자유를 갖지 못한다면 그 행위 자체는 무의미한 것일 수 있다. 신문을 발행하는 자가 신문의 편집내용을 결정하는 자유를 갖지 못하면 언론자유라는 의미는 없는 것이나 마찬가지이다. 편집내용을 결정하는 권한을 편집권이라고 부르며 편집권이 이른바 언론자유와 핵심이다. 따라서 1인이 신문의 발행과 편집을 겸하던 시절에는 편집권이 행인에

귀속되었다고 볼 수 있다.

그러나 신문이 대기업으로 성장하면서 많은 문제점이 발생했다. 소규모 신문일 경우에는 발행인이 신문편집에 관여하고 편집과정을 지휘하면서 신문내용에 직접 책임을 졌다. 그러나 신문기업의 조직이 방대해지면서 취재 집필 편집을 전담하는 전문가로서 저널리스트가 나타나 일상적으로 편집업무를 위탁받았다. 저널리스트들은 신문의 발행이나 경영으로부터 독립하고 싶어했고 신문의 지면내용을 결정하는 권리를 주장하게 됐다. 신문 지면이 다수 저널리스트의 공동행위로 작성되는 현실이 지면편집에 대한 권리를 주장하게 된 것이다. 여기에서 신문 내부에서의 신문지면의 작성을 둘러싼 권리, 편집권 문제가 발생한 것이다.

편집권 문제는 기본적으로 두가지 성질을 갖고 있다. 우선 외부적인 구속에 대한 지면편집의 자유 문제이며 두번째로는 신문사 내부에서의 지면편집에 대한 권한에 대한 문제이다. 당초 편집권 문제는 외부로부터의 침해에 대한 독립으로부터 제기됐다. 그러나 이제는 신문사 내부의 편집상의 권능관계로 옮겨졌다.

언론사는 정신과 물질을 다루는 이중성을 갖는 특수한 기업이다. 언론사의 조직은 정신부문을 담당하는 조직과 물질부문을 담당하는 조직의 복합적 이원구조로 되어 있다. 정신부문을 담당하는 편집조직은 언론내용의 수집, 선택 가공 제작 복제 교정 등 메시지 생산의 모든 과정에서 창의적으로 참여하는 편집활동에 관계한다. 물질부문을 담당하는 경영조직은 공무 경리 관리 총무 영업 등 언론기업의 영리성 확보에 관계한다.

언론기업에서 정신적 내용을 가공하는 것은 편집행위로서 경영행위와는 구별된다. 경영행위는 편집행위를 제외한 제반활동을 대상으로 한다. 편집행위는 언론의 공적 기능을 지향하고 경영행위는 상업성을 지향한다. 언론기업의 상업성은 공적 기능의 수행에서 나오는 것이지만 공적 기능에 대한 편집진과 경영진의 개념이 다를 수 있고 공적 기능의 수행에 대한 외부의 압력에 대한 저항에서 편집진과 경영진간의 차이가 있기 때문에 양자는 종종 충돌하게 된다. 또 편집활동이 정신적 원료의 조달과 복제 등의 작업과정에서 경영의 지도 및 운영의 논리와 필연적으로 만나게 되고 따라서 경영의 목표실현 활동과 충돌할 가능성이 생긴다.

그런데 경영부문은 경제적 자유에 기초하여 언론기업을 설립함으로써 언론의 자유까지도 자신의 것으로 할 수 있고 경영상 이윤 획득을 위하여 동원되어야 하는 일종의 원료나 자원이거나 수단으로 보는 경향이 있다. 편집활동은 공적 기능 때문에 언론자유라는 이름으로 헌법에 의해 활동의 자유가 보장되어 있다. 편집활동의 공적 기능은 외적으로든 내적으로든 아무 제약이 없을 때에만 제대로 발휘될 수 있기 때문이다. 언론조직과 언론인에 부여된 언론의 자유 또는 편집의 자유는 사적 이익을 추구하는 경영의 자유를 실현하기 위한 수단이기 보다는 공적 이익을 추구하기 위한 사회적 임명이며 경영의 사익추구를 위한 도구로 동원되는 것을 거부해야 한다.

그러나 '편집권'이라는 용어는 법률적으로 아주 모호한 개념이다. 한국의 법률이나 판례는 말할 것도 없고, 언론사마다 편성규약을 채택하고 있는 독일이나, 법률로써 편집규약을 의무화하고 있는 오스트리아의 경우에도 편집권이라는 용어를 찾아보기 힘들다.

언론인의 업무는 헌법상 기본권인 언론의 자유와 국민의 알 권리를 충족시키기 위해 독립성과 자율성이 필요한 것으로 본다. 이러한 주장은 언론기업에서의 소유와 경영으로부터 편집의 상대적 독립성이 높다는 데 근거하고 있다. 언론사 내에서 경영과 편집은 추구하는 가치나 목표, 행동영역이 명백히 구분된다. 경영은 통상 기업적 언론조직의 유지와 이윤 극대화에 관심을 두며, 사익추구



의 경향을 띠는 반면, 편집은 이윤보다는 언론의 공적 기능과 책임에 더 관심을 기울이며 사익보다는 공익 실현에 관심을 두는 경향이 있다. 이 두 가지는 서로 조화와 협력을 해나가야 정상적인 언론의 유지가 가능하다.

그렇다면 편집활동의 권리는 궁극적으로 누구의 것인가. 편집권이 경영자의 종속물일 수 없으며 독립성과 자율성이 보장되어야 하는 이유는 무엇인가. 첫째 편집자의 헌법적 지위와 인격권적 위상에서 볼 때 편집행위의 권리와 자유의 주체는 편집자이기 때문이다. 편집권은 개인적 차원에서 볼 때 편집자 개인의 인격권적 자유에 속한다. 언론메시지의 제작 주체는 편집자 개인이기 때문이다. 그것은 개인의 정신적 자유에 속한다.

둘째 편집행위는 정신적 창조 및 형성 행위에 속한다. 단순한 사건의 전달과 정보의 확산 행위가 아니라 사건에 의미를 부여하고 의견과 관점을 통해 재구성하며 분석 정리 재해석하여 정보를 가공 포장하는 창의성이 요구되는 형성과 개발행위이다. 편집자가 어떤 조직의 기능적 부문에 소속되더라도 조직과 경영의 지시나 명령에 종속되어 창의성을 억압당할 수는 없다. 육체적 반복행위와는 달리 편집행위는 자율성에 근거해야만 비로소 성립되기 때문이다.

셋째 양심과 신념의 자유, 사상과 표현의 권리는 편집자나 언론노동자로 신분이 바뀐다고 해서 본질적으로 변화하지 않는다. 양심과 신념에 따라 편집활동을 직업적으로 영위하는 것은 편집자의 고유권한이고 자유이다. 따라서 정보제작의 주체는 언론경영자와 소유주가 아니라 편집자 자신이다.

넷째 편집자들은 다른 노동자들과 마찬가지로 경영주와 고용-피고용의 계약관계를 맺는다. 따라서 언론사 내부의 위계질서와 분업과정상 법적으로는 사주나 경영주가 지시권과 명령권을 갖는다. 편집자의 임명과 편집조직의 장을 임명하는 등의 인사권과 지시권, 명령권을 경영주가 갖는 당연하고 자연스럽다. 이 경우 경영권 행사가 기자들의 편집권과 충돌할 수 있다. 그러나 헌법을 비롯한 법의 정신은 편집행위의 자유를 보호할 것을 동시에 명령한다. 따라서 언론사 내에서 경영자의 지시권이나 편집자에 대한 인사권 행사는 제한받을 수밖에 없다. 경영자의 지시권이나 인사권 행사는 기술적이고 영업적 업무에 국한하는 것이지 편집행위와 편집자에까지 무제한적으로 행사할 수 있는 것은 아니다.

다섯째 언론사는 조직 경영의 목적을 가지고 목적을 달성하기 위해 사시를 명문화하여 가지고 있다. 사시에 바탕해서 언론사가 운영되고 존재의 정당성을 합리화한다. 편집자의 편집활동의 자유는 사시나 회사의 기본이념을 훼손하거나 역행할 수는 없다.

편집권은 소유자 경영진 편집자 등 서로 협력 갈등하는 언론사 내부조직의 세력들 사이에 권력을 어떻게 분배하느냐의 문제로 귀결된다. 편집권은 자체로서는 기본적 인권의 문제가 아니라 할지라도 궁극적으로는 기본권의 문제와 관련을 맺을 수밖에 없다.

언론종사자가 편집에 관한 독립을 확보하기 위해서는 보다 효과적이고 확실한 제도적 장치를 마련해야 한다. 이러한 제도적 장치로는 독일이나 오스트리아의 언론사들이 채택하고 있는 편집규약이 있다. 경영진과 편집진에 의해 채택되는 편집규약은 편집권을 소유주를 비롯하여 어느 누구도 간섭할 수 없는 편집진의 집단적 권리로 못박고 있다. 편집규약은 언론인의 편집행위를 예술가의 작품활동과 같은 정신적 창조행위로 간주하여 자율성을 존중할 것을 규정한다. 물론 소유주와 편집진의 계약에 의해 편집규약을 제정하는 것은 위법이 아니다.

편성규약을 만들 때 중요한 요소는 규약의 대상이 되는 사안, 규약 체결의 당사자와 적용 범위,

절차 및 분쟁처리 절차 등이다. 둘째, 규약의 적용을 받는 행위자의 범위를 어디까지 정할 것인가다. 따라서 법률적으로 '노사 동수의 편집위원회'를 구성토록 하는 것도 방법이다. 규약 체결에 노동조합이 간여하는 것은 문제되지 않는다. 오스트리아에서는 규약 체결을 위한 협상에 노조 대표의 참여를 허용하고 있으며, 신문의 경우 단체협약의 당사자(노동조합)에게도 규약체결권을 인정하고 있다. 셋째, 편성규약의 준수 여부를 감독하고 분쟁이 발생할 때 이를 처리할 수 있는 기구와 절차를 규정해야 한다.

편집권은 법과 제도에 의해 보장되어야 한다. 어떤 정치적 상황에서도 정치권력이나 언론사의 경영진이 언론인의 언론활동과 편집권을 침해할 수 없도록 언론인의 자율성과 편집권을 법적으로 보장해야 한다. 언론인의 편집권을 보장하기 위한 법적 제도적 장치로는 여러가지가 있을 수 있다. 우선 정간법을 개정하여 소유와 경영, 경영과 편집을 분리시키고 경영진과 편집진간에 편집규약을 마련하도록 해야 한다. 언론사의 사내외에서 권위주의적인 풍토가 사라지지 않고 있는 풍토에서 법적 제도적 장치의 보장 없이는 편집권의 독립은 어렵기 때문이다.

현행 정기간행물의 등록등에 관한 법률(이하 정간법)에도 편집권에 관한 조항이 들어 있기는 하다. 그러나 편집권 조항은 실효성 없는 선언적 규정에 불과할 뿐이다. 편집권에 대한 구체적인 내용은 물론 편집권의 귀속주체, 편집권의 행사방법, 편집권 독립을 지탱하기 위한 제도적 장치들은 전혀 규정돼 있지 않다. 오히려 편집권이 발행인 또는 경영주의 재량에 의해 편집진에게 배풀어지는 것으로 오해할 여지마저 있다.

정간법 제6조 제2항에는 '발행인은 종사자의 편집 및 제작활동을 보호하여야 한다', 제6조 제1항에는 '발행인은 노사협조의 정신에 따라 종사자의 근무환경 처우 기타 복리증진을 위하여 필요한 대책을 강구하여야 한다'고 규정돼 있다. 이 조항은 편집권의 귀속주체인 편집인이 주체가 되어 편집을 독립하여 할 수 있다는 규정의 형식이 아니라 오히려 편집에 있어 갈등의 상대방이 되는 발행인이 편집권의 독립을 수호하여 주는 주체로 설정되어 있는 것이다. 언론사 조직 내에서 경영진이 언론종사자의 독립적 편집행위를 손상시키지 말아야 한다는 것으로 편집권 보호가 발행인의 자유로운 재량에 맡겨져 있다는 해석을 가능케 한다.

이 조항에 위배되는 행위를 한 발행인을 처벌하는 조항도 규정돼 있지 않다. 또 편집인이 지는 편집에 대한 책임이 어느 범위의 어느 정도까지 어떤 책임인가에 대해 정간법은 규정하지 않아 실질적인 내용이 없는 선언적인 성격에 그칠 수 있다.

또 발행인이 편집권을 가지는 것인지 아니면 편집권은 언론종사자만의 권리인지 알 수 없다. 달리 말하면 신문의 편집문제에 대해서는 신문사 내부의 문제이므로 법이 전혀 개입하지 않겠다는 것을 의미하는 것으로 파악할 수 있다.

정간법에 따르면 편집에 대한 책임은 '발행인' 또는 '편집인'이 지도록 되어 있다. 발행인과 편집인은 각자가 책임에 상응한 권한을 독자적으로 지니고 있어야 근대법의 일반원칙에 합치된다. 그러나 편집인이 편집의 권한을 독립적으로 행사할 수 있는 법적 보장을 받고 있는지에 대해서는 '그렇다'라고 말하기에는 부족하다.

편집인이 인사이드에서 언론사로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 대부분의 언론사들이 개인이나 사기업의 형태이므로 편집인이나 기자들은 언론사에 고용돼 있다는 법적 신분관계를 부인할 수

없기 때문이다. 그러나 편집인은 언론사의 대표자인 발행인에 의해서만 선임될 수 있는 것이 아니라 스스로 선임행위를 행할 수도 있다는 점에서 편집인의 '인사로부터의 독립'을 위한 제도적 장치(예컨대 편집기자들에 의한 선임등)의 도입이 가능하다. 또 편집인의 인적 독립은 편집과정에서도 발행인등으로부터 자유로워야 완성된다. 그렇지만 정간법은 이에 관해 정하고 있지 않아 임명권자인 발행인의 재량에 속하도록 하고 있다.

경영자등에 의한 편집권의 '직접적인' 개입이나 언론사의 경영자등이 실질적 또는 명목상으로 경영권을 행사하는 과정에서 법적이거나 사실적으로 언론종사자들의 편집권에 '간접적으로' 개입하는 일 역시 헌법 제 21조의 언론의 자유에 위배된다.

결론적으로 정간법은 편집권 문제에 대해 실효성 없는 선언적 규정을 둔 것 외에는 완전한 침묵으로 일관하고 있다. 결과적으로 자본의 언론지배를 관철하는 제도적 장치로 작용하는 것은 아닌지 의아심이 든다. 편집권 문제의 해결은 언론사 내에서 자본과 노동간의 협상에 맡겨져 협상은 정간법이 아닌 노동관계법의 규율을 받게 된다. 한국의 노동관계법은 철저하게 자본가인 사용자 위주로 이뤄져 있기 때문에 언론의 공공성을 둘러싼 노사간 대립에서 언론노동자의 입장이 관철될 가능성이 거의 없다는 데 문제의 본질이 있다. 이처럼 노사간의 협상으로는 언론의 공공성이 전혀 확보될 수 없는데도 법이 이에 대해서 등을 돌리고 있는 것은 결국에는 언론사에서 생산하는 정보의 성격이 친자본적인 것이 되는 결과를 낳는다.

## (2) 한국에서의 편집권 투쟁

한국에서의 편집권 논의는 대체로 정치권력과 언론자본의 협공에 대한 기자들의 방어책으로, 일시적으로 국지적으로 이뤄져왔다. 1987년 6월항쟁 이후 언론사에 노조가 결성되기 시작하면서 편집국장 임면과정에 노조가 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 등 편집권의 귀속문제를 둘러싼 논의가 본격적으로 이뤄졌으며 대부분의 신문사에서 편집국장 선임에 관해 언론노조가 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련됐다. 그러나 이러한 장치들이 편집권 독립을 완전하게 보장하고 있다고 말하기는 어려우며 최근 들어서는 하나의 관행적인 절차에 머물러버린 느낌을 지울 수 없다. 게다가 기자 연봉제가 도입되고 언론사주가 인사권을 휘두르면서 신문노조가 거의 무력화돼 버렸다. 그럼에도 불구하고 재벌기업으로부터 독립한 몇몇 신문사들은 우리사주제를 도입하고 사장 및 편집국장 직선제를 도입하면서 편집권 독립을 위한 제도가 새롭게 정착되는 계기를 마련해주고 있다.

한국에서는 1966년 삼성그룹 산하의 한국비료가 사카린을 밀수입한 사건을 계기로 편집권에 대한 논의가 본격적으로 전개됐다. 이 사건이 일어나자 전국의 매스컴은 이를 비판적으로 보도했다. 그러나 삼성그룹이 운영하던 동양방송과 중앙일보가 밀수사건을 합법화시키고 다른 매스컴의 보도와 비판을 역으로 비판하기 시작했다. 이러한 중앙매스컴의 행위는 재벌이 소유하는 매스컴과 다른 매스컴과의 충돌을 야기했고 결국 정부는 '언론의 공익보장을 위한 법률안'(가칭)을 성안하기에 이르렀다. 그러나 이 법률안은 제정되지 못하고 폐기 처분됐다.

1974년 유신정권의 언론탄압에 대항하기 위해 동아일보사와 한국일보사의 기자들이 벌였던 언론자유 수호투쟁은 권력으로부터 편집권 독립을 쟁취하기 위한 일선기자들의 언론운동이었다. 1974년 11월 12일 동아일보는 천주교도들의 인권회복을 위한 기도회 관련 기사를 게재함에 있어 지면배

정과 기사의 크기를 둘러싸고 편집국장과 기자들 사이에 의견충돌을 일으켜 이 날짜 신문을 휴간하기도 했다.

1987년 6월항쟁 이후에는 대다수의 언론사에서 결성된 노동조합을 중심으로 편집 및 보도국장 선임과 관련된 제도적 장치를 마련하기 위한 단체협약 결성운동 등을 펼쳤다. 특히 1988년 부산일보 노동조합의 파업과 1990년 KBS 노동조합의 파업, 1992년 MBC 노동조합의 파업 등은 정치권력과 언론자본의 공조로 이뤄진 언론탄압에 대한 언론노동자들의 편집권 확보 투쟁의 절정이라 할 수 있을 것이다.

그러나 최근 들어서는 과거와는 매우 다른 맥락에서 편집권 독립에 대한 논의가 이뤄지고 있다. 언론사간의 과당경쟁과 시청률 경쟁, 상업주의, 노동강도의 강화 등 경쟁상황이 심화하면서 이윤획득과 자본축적을 목표로 하여 언론자본이 주도적으로 수행하는 상업적 언론통제에 대한 저항의 의미를 갖는다. 게다가 국제통화기금(IMF) 관리체제하에서 심각한 경영난에 봉착한 언론사들이 구조조정을 명목으로 수많은 직원들을 해고시키면서 고용불안에 시달리는 기자들은 편집권의 독립에 대해서는 말조차 꺼내지 못하고 언론사주에게 편집권 일체를 헌납했다. 이러한 상황에서 편집권의 독립에 대해 언론사 내부 보다는 시민단체 등 외부에서 더욱 커다란 관심을 갖게 됐다.

이제 기자들은 자본의 과도한 이윤추구 욕구를 실현하는 도구로 전락하여 자신의 생산작업을 독립적으로 수행할 가능성이 축소됐다. 오늘날의 편집권에 대한 문제제기는 반언론적 상황 또는 언론의 만성적 위기 상황에서 비롯되는 것으로 과거에 비해 훨씬 지속적으로 절박하며 광범하고 구조적이다.

한국에서 편집권이라는 용어를 처음 사용한 임근수는 일본신문협회의 '편집권 성명'내용을 그대로 옮겨 놓았다. 그는 편집권의 본래적 소유자 또는 최고권자는 신문의 자본주이고 편집권의 실제적 행사자는 언론사의 경영관리인(발행인 또는 편집인) 및 위임을 받은 편집관리인(주필 또는 편집국장)이라고 규정했다. 그의 규정은 이후 한국언론계에서 전개됐던 편집권에 관한 논의의 출발점이자 기준으로 받아들여졌다.

한국의 편집권 논의에서 소유주와 경영진은 편집권을 자본의 자유 내지 발행의 자유로, 따라서 경영권에 부속되는 하위개념으로 생각했다. 그러나 편집국장이나 주필, 논설위원, 편집국부장 등은 편집권이 경영진의 것이긴 하지만 실질적으로는 편집책임자들이 위임을 받아 행사하는 것이고 단지 편집상의 문제가 생겼을 때에만 최종적으로 경영진에서 책임을 지는 것으로 생각했다.

한편 일선 기자들의 편집권에 대한 의식은 시기와 상황에 따라 약간씩 변화하였다. 1974년 동아일보 백지광고 사태 당시 기자협회 동아일보분회는 편집권이 실무제작의 최고책임자인 편집국장 보도국장 또는 출판국장의 전속적 권한이라고 규정했다.(기자협회보 1974년 11월15일) 당시 기자협회는 '신문 방송 잡지의 경영관리자(법인일 경우 이사회) 또는 이의 위탁을 받은 편집관리자'의 것으로 보았다.(기자협회보 1974년 11월22일) 기자들은 또한 '편집권의 독립은 진실보도 공정평론 적정한 발표방법을 보장하기 위한 수단'으로 규정하여 광고주 또는 권력기관이나 폭력 등 일체로부터 독립되는 때에만 정상적인 편집권 행사가 이뤄진다고 보고 기자들은 편집권의 회복을 위해 노력할 뿐 편집권에 간여하는 것은 아니라는 자세를 보였다.

1988년 7월 부산일보 노동조합의 파업은 편집권에 대한 인식과 편집권 독립 투쟁에 새로운 이정표를 마련했다. 이 파업은 언론사 최초의 합법적인 전면파업으로 노동조합이 편집국장 추천제를 확보하고 나아가 편집권에 관한 논의를 전언론계에 확산시켜 일정한 합의를 이끌어내는 계기가 되

었다.

당시 신문발행인들의 모임인 한국신문협회는 '편집권이 발행인(또는 편집을 위임받은 편집인)의 것이며 부산일보 노조의 편집국장 추천제 요구는 편집권 침해는 물론 인사권과 경영권에 대한 간섭'이라고 주장했다. 이에 대해 전국언론노동조합협의회(전국언론노동조합연맹의 전신)는 '편집권이 신문사내의 전 편집제작인들에게 공유되어야 하며, 신문제작과 관련 정치세력 등 언론사 외부로부터뿐만 아니라 언론사 내부, 즉 경영주에 이르기까지 그 어떠한 세력도 편집권의 정당하고 자유로운 행사를 침해해서는 안된다'는 성명을 냈다.

한편 한국기자협회는 편집권의 몇가지 원칙을 제시했다.(기자협회보 1989년 6월17일) 첫째 편집권은 자본가나 권력계층이 아니라 지식인 계층에 맡겨져야 한다. 둘째, 언론영역의 자율적 행위규범에 충실한 언론전문인의 것이어야 한다. 셋째, 특정 직책에 귀속하는 것이 아니라 소속기자 전체에 의한 민주적 합의과정으로 규정되어야 한다.

당시 언론인들은 1974년 동아일보 기자들의 인식한계를 넘어서 당당하게 편집권이 모든 편집제작진이 공유하는 집단적 권리라고 규정했다. 나아가 모든 편집제작진의 편집권을 관리하는 민주적 대표자라면 선출과 해임 과정에 반드시 편집제작진의 의견이 반영되어야 한다는 데 합의가 이뤄졌다.

이후 언론사 노동조합들이 쟁취해낸 편집권 독립조항은 크게 3가지 유형이 있다. 가장 이상적인 형태가 편집국장 직선제이다. 편집국 구성원인 기자들이 직접 편집국장을 투표를 통해 선출하는 것이다. 지금까지 편집국장이 언론사주에게 예측적일 수밖에 없었던 가장 큰 이유는 언론사주가 지닌 편집국장 임면권이었기 때문이다. 임면권을 언론사주의 손에서 언론인의 손으로 넘기자는 것이 편집국장 직선제의 기본정신이다. 현재 편집국장 직선제는 한겨레신문에서 시행되고 있다.

두번째 유형은 편집국장 복수추천제도이다. 복수추천제도는 추천의 주체가 경영진인 경우와 기자들인 경우로 나뉜다. 복수추천제도의 전형은 편집국장 직선제를 내걸고 파업투쟁을 벌였던 부산일보의 단체협약이다. '편집국장은 편집국 기자조합원과 기자신분을 가진 조합전임자가 추천하는 3인중에서 회사가 임명한다'고 되어 있다. 마지막으로 편집국장 임명동의제가 있다. 언론사주가 편집국장을 임명하면 기자들의 투표를 통해 동의여부를 묻는 제도이다. 임명동의제는 동아일보, 중앙일보, 한국일보 등에서 채택하고 있다.

1990년대 후반 들어서는 재벌로부터 분리된 신문사들이 우리스주제를 도입해 사원들의 경영참여를 이끌어내고 사장 및 편집국장 직선제를 도입해 편집권 독립에 새로운 한 획을 그었다. 한화그룹으로부터 독립한 경향신문은 100% 사원지주 회사로 전환하고 편집국장 직선제를 도입했다. 이어 사장까지도 직선제로 선출했다. 현대그룹으로부터 독립한 문화일보는 사원주주조합을 구성해 사원들이 경영에 참여할 수 있는 길을 열어놓았다. 특히 2000년 정부 소유 신문사인 대한매일신보는 회사소유구조의 개편노력과 함께 편집국장 직선제를 도입, 노조위원장 출신을 편집국장으로 선출했다. 이로써 편집국장 직선제를 시행하는 신문사는 한겨레신문을 비롯, 경향신문, 대한매일신보 등에 이르게 됐다.

편집권의 주체를 둘러싸고 많은 논란과 개념 규정상의 혼란이 있었지만 아직 명쾌한 해답은 나오지 않았다. 그러나 편집권 문제는 언론사 조직 자체의 특수성 때문에 언론조직 내부의 문제로 머물지 않고 사회 전체의 문제로 확장될 수밖에 없다. 언론기업은 정보를 상품으로 생산하여 판매함으로써 이윤을 획득하는 데 일차적인 관심을 두며 이러한 사익을 담당하는 조직은 경영조직이다. 반면 언론사 조직의 활동중에서 정신적 내용을 생산하는 편집부문은 공적 성격을 지닌다. 공적 성

격을 지닌 편집행위는 고도의 사회적 성격을 지니고 있으며 언론기업은 국민의 권리를 대변하고 충족시켜야 하는 사회적 과제를 부여받고 있다. 따라서 편집권은 단순히 언론사 내부의 문제로만 국한시켜서는 안되며 사회 전체의 문제로 확장시켜야 하는 이유가 여기에 있다.

### (3) 편집권 독립의 제도적 보장 방안

편집권의 독립은 궁극적으로 법과 제도에 의해 보장되어야 한다. 그래야만 정치상황에 따라 편집권이 흔들리는 일이 없게 된다. 한국 언론사들은 80년대 말 민주화운동의 대세에 편승하여 노사합의로 편집권 독립을 위한 장치들을 마련했다. 편집(보도)국장 임명동의제나 추천제 등 경영진이 편집국장 및 보도국장을 임명할 때 노조가 개입할 수 있도록 명문화한 규정을 비롯, 편집평의회, 공정정보위원회 등 편집권 침해나 불공정 왜곡 보도에 대해 논의할 수 있는 기구를 노사동수로 구성토록 한 것이다.

이러한 장치에도 불구하고 편집권 독립이 이뤄졌다고는 보기 어렵다. 오히려 편집권이 크게 훼손되고 있는 것이 오늘날의 현실이다. 언론사간의 극심한 경쟁으로 언론사 노조에 자사이기주의 또는 경영논리가 팽배해지면서 노조활동이 크게 위축돼 이러한 제도적 장치들이 힘을 발휘하지 못하고 있다. 더구나 국제통화기금(IMF) 관리체제에 들어선 이후 언론노동자들이 고용불안에 휘말리면서 편집권 독립 보다는 자신의 생존, 더 나아가서는 소속 언론사의 생존에 더 많은 노력을 쏟고 있기 때문이다. 또한 이러한 제도적 장치들은 편집권의 독립을 제도화할 수 있는 장치로서는 매우 허술하거나 미흡하다고 할 수밖에 없다.

따라서 어떠한 정치상황이나 언론상황에서도 정치권력이나 언론사 경영진이 언론인의 언론활동과 편집활동을 침해할 수 없도록 언론인의 자율성과 편집권을 보장하는 법적 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 장치들도 현행 정간법처럼 실효성없는 선언적 규정에 머물러서는 안된다. 따라서 경영진과 언론인을 동시에 규율할 수 있는 좀더 구체적이고 실행가능성있는 조항들을 마련해야 한다.

그러나 구체적인 조항들을 법률로서 쟁취하는 데는 많은 어려움이 따를 것이다. 최근 국회를 통과한(국회 본회의 통과를 전제로 함) 통합방송법 제정과정을 보더라도 방송사 노사의 의견차이가 명백하게 드러나 단순히 편성규약 제정을 의무화하고 있을 뿐이다. 통합방송법 총칙 제4조에는 방송의 자유와 독립을 규정하고 동조 제4항에서 '종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 사업자는 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다'고 규정되어 있다. 그리고 이를 위반하여 방송편성규약을 제정하지 아니하거나 공표하지 아니한 자는 1년이하의 징역 또는 2,000만원이하의 벌금에 처하도록 하였다.(제106조 제1호)

방송사 노사는 편성규약을 '편성권'(신문의 경우 편집권)의 문제로 받아들였다. PD연합회나 방송사노조들은 방송사 내부의 자유를 보장하기 위해 노사동수로 구성되는 편성위원회를 설치해야 한다고 주장했지만 방송협회는 편성권은 경영권의 핵심이라며 편성위원회와 같은 별도의 기구나 협의체 설치에 비효율적이며 실효성이 없다고 주장했다. 결국 편성권 자체에 대한 접근을 회피하여 편성위원회 설치를 법안에서 배제하고 편성규약의 채택만을 의무화하고 규약의 체결과정에서 방송현업 종사자의 의견을 반영하도록 결정됐다. 방송사 내부에서는 노사간 단체교섭에서 편성규약의

채택 및 편성위원회의 설치를 놓고 여전한 공방을 벌이고 있다.

통합방송법 상의 편성권(편집권) 독립 조항은 미흡하기 짝이 없다. 편집권의 귀속문제는 물론이려니와 편집권의 주요내용에 대해서도 언급이 없다. 물론 편집규약에 어떤 내용을 담아야 하는 문제는 방송법 시행령에 규정해야 할 사항이지만 아직까지 구체적으로 논의된 것이 없다. 편집권의 독립을 제도적으로 보장하려면 편집권에 대한 적어도 편집 제작 과정에서 발생하는 편집권 침해 요소에 대한 명문규정이 필요하다.

### 3. 대안 : 언론개혁의 방향, 언론발전위 구성

이러한 법적 제도적 장치를 포함한 언론개혁의 모든 문제를 국민의 대표인 국회에서 고개적으로 논의하는 것이 시민 언론단체들이 제안한 소위 (가칭) 언론발전위원회의 구성이다. 세무조사와 공정거래법 적용은 정부가 당연히 해야 할 것이지만 이 시행과정에서 언론의 자유를 침해할 수 있는 여지와 표적조사 등에 대한 시비를 불러올 수 있어 이를 제도화하고 신문사의 소유구조 개편, 대한매일 연합뉴스 등 공적매체의 소유구조문제, 방송의 독립성을 보장하기 위한 임명제도의 개선, 새로 필요성이 대두되고 있는 통합방송법의 재개정문제 등 한국언론의 여러 가지 문제점에 대한 개선방안을 마련하여 시행해야 한다는 취지에서 제안된 것이다. 언론계는 물론, 정치권 학계 시민단체 등의 대표자로 구성된 언론발전위원회에서 사회적 합의를 통해 언론발전 방안을 마련, 시행하면 국민적 공감대를 형성할 수 있을 것이라는 의도였다. 언론개혁시민연대는 이를 위해 1999년 6월 9일 언론발전위원회 구성방안을 국회에 공식 제의했으며 국회에서는 민주당 길승홍의원이 본회의 질의를 통해 언론발전위원회 구성 방안을 거론했으나 실행에 이르지 못한 채 15대 국회가 마무리됐다.

이에 따라 언론개혁시민연대는 16대 국회에서는 반드시 언론발전위원회를 가동시켜 신문개혁 방안을 마련해야 한다는 목표 아래 16대 총선거간중 국회의원 후보들을 대상으로 16개 국회에서는 국회산하 기구로 언론발전위원회를 구성하겠다는 서약운동을 벌였다. 후보를 대상으로 한 서약운동에는 270명이 참여했다. 270명의 후보중 국회의원 당선자는 80명에 이르렀다. 이어 국회의원 당선자중 서약하지 않은 사람을 대상으로 추가 서약운동을 벌여 130명에 이르는 당선자가 서약했다.

#### 가. 외국의 언론조사위원회 사례

언론문제에 대한 종합적인 진단을 위해서는 미국과 영국 등 언론 선진국들이 언론문제에 어떻게 접근하여 해결하려 했는지를 검토해보는 것도 중요한 일일 것이다. 영국의 경우 1949년 1962년 1977년 3차례에 걸친 '왕립 언론위원회'(Royal Commission on the Press)와 1990년 켈커트위원회를 구성하여 활동했다. 왕립위원회는 의회가 발의한 기구이며 켈커트위원회는 정부가 발의하여 설립했다. 미국에서는 1947년 '허친스위원회'가 구성돼 보고서를 제출했다. 허친스위원회는 언론계가 발의하고 대학교수가 중심이 되어 활동한 공공모델이라고 할 수 있다.

영국모델과 미국모델은 전자가 정부 모델이고 후자가 공공모델이라는 차이가 있으나 언론조사 기능에 있어서는 독립적이며 전문성을 유지했다는 점에서는 차이가 없다. 김정기교수(외국어대 신문방송학과)는 "미국의 경우 언론의 절대적 자유를 명시한 수정헌법 제1조와 같은 성문헌법 규정

이 있기 때문에 정부가 언론에 대한 조사를 자제하거나 꺼렸을 것이며 이러한 성문헌법 규정이 없는 영국의 경우 의회와 정부가 비교적 자유롭게 발의하여 언론에 관한 조사를 펼쳤을 것"이라고 진단했다.

#### (1) 미국의 허친스위원회

허친스위원회는 1942년 로버트 M. 허친스 시카고대 이사장이 타임사 사주인 헨리 R. 루스와 저녁을 함께 하며 나눈 대화에서 발전했다. 루스는 미국의 언론자유에 대한 연구를 제안하면서 이를 위해 20만달러를 제공했으며 인사이클로피디어 브리태니커사가 1만5,000달러를 지원했다. 위원회는 1944년 2월 28일 결성돼 1947년 3월 27일 '자유롭고 책임있는 언론'이라는 보고서를 발행한 뒤 해체됐다.

허친스위원회는 언론자유 중요성에 대한 미국인들의 이해를 높이고 언론에 대한 불신을 줄이기 위해 조직됐다. 조사대상으로 삼은 주제는 미국언론의 성공과 실패를 좌우하는 환경과 언론의 자유가 보장되는 정도였으며 언론의 자유를 제한하는 주체가 정부인지, 독자인지, 광고주인지, 언론사주의 몰이해 때문인지, 언론인의 비겁함 때문인지 밝혀내겠다는 계획을 세웠다.

당시 미국 사회에서는 언론개혁에 대한 요구가 거세게 제기됐다. 신문업계의 내부 개혁이 이뤄지지 않는다면 외부의 간섭과 압력이 따를 것이라는 경고도 잇따랐다. 미국의 언론사주들은 언론의 자유를 자신들의 기업활동의 권리와 동일시했으며 기득권을 지키기 위해 사회 경제적 개혁을 거부했다. 1920년 윌터 리프만은 만약 신문발행인들이 현실을 직시하고 문제를 해결하지 않는다면 언젠가는 분노한 여론이 의회를 통해 도끼를 들고 언론에 달려들 것이라고 경고했었다.

언론 비판론자들은 이구동성으로 신문이 미국사회의 경제적 상류층과 상업적 이익을 대변한다고 비난했다. 또 미국 신문에서 유일하게 비판받지 않는 성역이 있다면 그것은 신문 자신이라는 비판이 제기됐고 미국 언론이 자신들의 특권을 지키는 데에만 열을 올리고 있고 자신들의 의무에는 관심이 없다고 지적했다. 언론사주들은 정치 경제 문제를 자신들의 이해관계의 측면에서만 고려하고 사회 정치적 개혁에 대해서는 경계한다고 비난했다. 신문이 특권층의 이익만을 수호하고 국가 전체를 대변하지 않는다면 정부가 신문시장에 어떤 형태로든 개입해야 한다는 주장이 지속적으로 제기됐다. 강제 정정보도나 반론보도를 의무화하자는 주장에 많은 사람들이 지지의사를 표명했다.

그러나 정부의 신문규제에는 항상 신중론이 우세했다. 미국인들은 언론개혁의 필요성을 경고함으로써 언론계 스스로 그러한 문제점을 해결하는 자율적인 개혁이 되기를 바랐다. 허친스위원회도 이러한 언론의 자율적인 개혁을 원했다. 법학자인 허친스는 교육적인 도구로서 언론의 막강한 권한과 중요성을 강조해온 사람이었다. 그는 언론이 교육적 기능을 제대로 실현하지 못하고 있다고 비판해왔다. 허친스는 언론인을 제외한 학자를 비롯한 각계 인사들로 위원회를 구성했다. 위원회는 보고서의 준비를 위해 58명의 현역 언론인을 인터뷰했으며 언론과 관련있는 정부기관 및 민간단체를 상대로 225회에 걸쳐 인터뷰를 시행했다. 모든 회의는 비공개로 진행하고 중간보고서 등도 만들지 않기로 했다.

허친스위원회의 조사가 진행되는 과정에서 언론개혁에 대한 요구가 거세게 제기됐다. 1946년 미국 기자노동조합인 뉴스페이퍼 길드의 변호사 모리스 언스트는 언론계에 집중된 소유구조가 미국인의 자유로운 사상의 흐름을 막는다고 비난했다. 그는 이 문제에 대한 의회 차원의 조사를 주장

하면서 언론사의 복수소유 및 경영제한, 언론사의 인쇄시설 소유제한, 복수소유 신문에 대한 세금 증과, 소규모 신문에 대한 세금 우대 등을 통해 언론의 소유집중을 규제할 것을 제안했다.

위원회는 조사결과 언론은 책임을 이행하지 않는다는 것, 언론은 엄청난 매스컴의 도구로 발전했다는 것, 그러나 언론을 통해 아이디어와 의견을 표명할 수 있는 사람의 비율은 줄어들었다고 보았다. 언론을 경영하는 사람들은 사회의 욕구에 부응한 서비스를 제공하지 않고 오히려 사회가 지탄하는 형태에 관여한다고 지적했다. 위원회는 언론통제나 규제를 권고하거나 호의적으로 보지는 않았지만 몇사람에 의한 언론남용은 통제나 규제에 이를 수 있다고 보았다. 정부통제는 언론의 남용을 규제할 수는 있으나 그 과정에서 언론의 자유를 위축시킬 수 있음을 지적했다.

허친스위원회의 최종보고서인 '자유롭고 책임있는 언론 : 신문 라디오 영화 잡지 책 등 매스커뮤니케이션에 관한 일반 보고서'는 후일 기념비적인 문헌이라는 평가를 받았으나 당시 언론은 이 보고서를 무시하거나 매도했다. 미국 언론계를 자극한 비판내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 매스미디어는 그들 자신의 목표를 이루기 위해 거대한 힘을 장악해왔다. 대중매체 소유주들은 반대관점을 짓밟고 그들의 의견, 특히 정치 경제적인 부분의 의견을 선전해왔다.
- 매스미디어는 큰 사업에 종속되어 왔으며, 때때로 광고인들에게 편집방침과 편집내용을 통제하도록 해왔다.
- 매스미디어는 사회변화를 방해해왔다.
- 매스미디어는 종종 보도범위 안에서 의미보다는 외면적이고 감각적인 것에 더 많은 주의를 기울여왔다.
- 매스미디어는 공공윤리들을 위협해왔다.
- 매스미디어는 정당한 이유없이 개인의 사생활을 침범해왔다.
- 매스 미디어는 하나의 사회 경제적 계층-넓게 말해 '기업계층'에 의해 통제된다. 그리고 미디어에 대한 접근은 신참자에게 어렵다. 그러므로 아이디어의 자유 개방시장은 위협에 처하게 되었다.

허친스위원회 보고서는 정부 언론 공중에 대한 제안으로 구성돼 있다. 이중 언론에 대한 제안을 알아 보면 다음과 같다.

- ①우리는 매스 커뮤니케이션 기관들이 정보와 토론의 공동 전달자라는 책임의식을 받아들일 것을 제안한다.
- ②우리는 매스 커뮤니케이션 기관들이 그들 분야에 새롭고 실험적인 활동을 위해 재정적 투자를 해야 할 책임감을 가질 것을 권고한다.
- ③우리는 언론매체들이 활기찬 상호비평을 할 것을 권고한다.
- ④우리는 언론매체가 기자의 능력과 독립성을 기르고 능률을 고취시킬 수 있는 모든 수단을 이용하도록 권고한다.
- ⑤우리는 라디오산업이 프로그램을 장악하고 또 최고의 신문에 의해 취급되는 광고와 같이 광고를 그렇게 취급하도록 권고한다.

허친스위원회는 결정사항에 대해 아무런 법적 구속력을 부여하지 않고 다만 권고에 따른 언론사의 자율규제 노력만을 강조했다. 또한 자율적 규제가 이뤄지지 않을 때에는 정부의 개입이 불가피할 수도 있다는 언급이 있었지만 정부 개입의 범위나 방법에 대해서는 명확한 입장을 보여주지 못

했다. 위원회는 언론의 활동을 매년 평가하고 알리기 위한 새롭고 독립적인 기구의 설립을 권고했지만 사실상 권고로만 그치고 말았다. 위원회가 권고한 사항은 언론계의 반발로 구체적으로 실현된 것은 별로 없었지만, 언론의 사회적 책임의식을 환기시켰다는 점에서는 나름대로 의미가 있었다.

(2) 영국의 왕립 언론위원회

왕립 언론위원회는 전국언론노동조합과 노동당 소속의 하이든 데이비스의원등의 제안과 주장을 국회가 받아들여 구성되었다. 1947년, 1961년, 1974년 세차례에 걸쳐 결성돼 활동했던 왕립언론위원회는 언론계를 포함하여 각계의 다양한 인사들이 참여하여 활동했다.

왕립위원회는 당시 영국사회에 비등하던 언론에 대한 비판적 의식의 산물이었다. 영국언론에 대한 비판은 2차세계대전 이전에도 언론매체의 소유집중과 언론사와 저널리스트의 저급한 윤리기준을 표적으로 삼아왔다. 1930년대 초 당시 보수당 총리였던 스탠리 볼드윈은 "언론인들의 방법이란 직설적 거짓말, 와전, 부분적 사실, 문맥으로부터 문장을 격리시킨 화자의 왜곡, 내용 억제, 보도되지 않은 내용에 대한 비판"이라며 신문소유주들이 노리는 것은 권력인데 그것은 책임없는 권력이며 말하자면 옛날부터 내려오는 창녀들의 특권과 같은 것"이라고 독설을 퍼붓기도 했다.

이런 배경에서 2차세계대전 이후 곧 국회는 제1차 왕립 언론위원회(위원장 윌리엄 로스경)를 설립했다. 1949년 보고서를 발표한 제1차 위원회의 주요 관심사는 언론의 자율규제에 있었으며 자율규제를 실현하기 위해 '언론평의회'를 설립하라고 권고했다. 이후 제2차 위원회(위원장 쇼크로스경)과 제3차 위원회(위원장 맥그레고 경)가 설립돼 활동했으며 각각 1962년과 1977년에 보고서를 발표했다.

3차에 걸친 왕립언론위원회는 영국 언론의 문제, 즉 매체의 소유집중, 보도의 편향성, 센세이셔널리즘과 같은 문제를 적시하면서 이들 문제를 자율규제기관인 언론평의회를 통해 해결할 것을 강조했다. 그러나 이후 정부 주도로 설립된 '퀄컷위원회'는 1990년 언론평의회를 무능하고 비효율적인 기구로 규정, 언론평의회를 한시적인 자율규제기관인 '언론불만처리위원회(PCC)'로 대체하라고 제안했다. 이와 함께 18개월동안 PCC의 운영을 평가하여 비효율적인 것으로 밝혀질 경우 언론불만심판소를 창설하여 법적 규제로 가야 한다고 강조했다.

왕립위원회가 적시한 주요문제와 권고사항은 매체접근, 매체소유집중, 자율규제 등 3개 부문으로 나뉘어져 있다.

왕립위원회는 언론의 자유가 보장되는 사회에서는 개인이 자기의견을 언론매체에 발표할 수 있는 길이 열려 있어야 하며, 개인이 자기의견을 발표할 언론매체가 없다면 신문을 창간할 수 있어야 한다는 것이다. 당시 영국 신문계는 4명의 언론제왕이 전국지 및 지방지 2개중 하나, 그리고 주간지 3개중 하나를 차지했으며 이들의 총 판매부수는 130만부를 넘어섰다고 지적했다. 이런 상황에서 언론제왕중의 하나인 베버부룩은 1949년 왕립위원회에 출석하여 '데일리 익스프레스'를 운영하는 것은 "선전 이외에 다른 동기가 없다"고 공언하기도 했다.

3차 위원회는 이 문제에 접근하기 위해 산업관계 및 노동관계 보도를 폭넓게 다뤘다. 위원회는 분석 결과 "파업의 해결이나 협상은 보도되지 않는 경향이 있으며 노조는 분쟁을 해결하는 것이 아닌 일으키는 장본인으로 표출되었다"며 "신문이 보도의 폭을 넓히고 개선해야 한다"고 제안했다.

위원회는 또 1964년 진보적인 신문 '데일리 해럴드'와 '뉴스 크로니클'이 광고주를 확보하지 못해 폐간되었음에 주목하면서 다양성, 유형, 내용, 그리고 정치적 관점에 있어 '상당한 상실'을 가져왔다고 지적했다.

왕립 언론위원회는 매체의 소유집중에 대해서도 많은 관심을 보였다. 1차 위원회는 신문독점이 자유로운 여론을 위협하는 주요한 위협으로 간주했다. 위원회는 "신문을 독점적으로 발행하는 지위가 의식적으로 남용되지 않는다 해도 경쟁이 없는 신문은 경쟁이 가져오는 정확성과 효율성의 수준에 뒤처질 수 있다"고 평가했다. 그러나 2차 왕립위원회는 1962년 보고서에서 경쟁이야말로 언론을 죽이는 '진짜 살해자'라는 대조적 입장을 보였으며 3차 위원회는 '시장 자본논리가 언론의 사회적 정치적 기능을 위협할 수 있는 상황이 존재한다'는 점을 인정했다. 3차위원회의 보고서는 매체 소유집중에 관해 공중이 더 많이 알아야 한다고 강조하면서 "신문과 정기간행물은 직접적 또는 간접적 이해관계를 갖는 관련회사나 기업의 문제에 관해 보도 또는 평론할 때 이해관계를 밝혀야 한다"고 권고했다.

왕립위원회가 권고한 주요 제안은 자율규제 기구로서의 '언론평의회'의 창설이었다. 1차 위원회는 언론평의회 창설을 제안했으나 언론계는 좀처럼 움직이지 않다가 의회가 입법을 통해 규제하겠다는 위협을 받고서야 1953년 언론평의회를 창설했다. 2차와 3차 위원회도 주로 평의회 구성과 절차 문제에 많은 관심을 보였다. 언론평의회는 처음에 언론계 대표들만으로 구성됐고 재정도 미미했으며 '언론을 위한 PR대행사처럼 기능했다'는 평가를 받았다. 따라서 위원회는 평의회가 독립성과 공정성이 없다는 절차의 미비점을 신랄하게 비판했다.

처음 10년간 평의회 구성원 25명은 전원 언론계 인사였다. 2차 위원회는 위원장을 비언론계 출신으로 임명하고 위원에 비언론계 인사를 포함시키도록 권고했고 1963년 25명중 5명이 비언론계 출신 위원으로 임명됐다. 3차위원회는 언론계와 비언론계의 균형을 권고했고 창설 25년이 지난 이후 평의회는 언론계와 비언론계가 18대 18의 동수로 구성됐다. 그러나 평의회는 3차 위원회가 제안한 평결을 내리는 데 적용할 행동강령을 만들어야 한다는 주요 권고사항을 이행하지 않았을 뿐만 아니라 자율규제 기능이 실패했다는 비판을 받았다.

### (3) 영국의 켈커트위원회

켈커트위원회는 1989년 영국의 메이저정부가 신문의 부당한 사생활 침해를 조사하기 위해 설립한 것이다. 왕립 언론위원회가 제안한 언론평의회가 구성돼 활동해왔지만 자율규제 기능을 수행하는 데 실패한데다 1980년대 말부터 왕실을 비롯한 저명인사의 사생활을 침해하는 선정주의, 즉 '타블로이드 저널리즘'이 극성을 부리자 영국 정부(내무부)는 1989년 '프라이버시 및 관련 문제 위원회'를 구성했다. 이 위원회는 변호사 데이비드 켈커트 경을 위원장으로 임명하여 보통 '켈커트위원회'로 불린다.

위원회는 1990년 보고서를 발표, 영국에서의 프라이버시 보호를 위해 새로운 형사법률을 제정하고 좀더 효율적인 자율규제기구로 언론불만위원회를 창설할 것을 제안했다. 보고서의 요지는 '18개월 후 언론계가 언론불만위원회를 창설하지 않거나 위원회의 자율규제 기능이 효율적이 아닌 것으로 밝혀질 경우 법적 규제를 가해야 한다'는 것이었다.

영국정부는 이 보고서의 권고를 받아들여 하원에 대해 성명을 발표하고 신문계가 이 위원회를

설립할 것을 기대하고 18개월후 신문에 대한 법적 규제를 시행할 것인지 결정하기 위해 효율성을 점검하겠다고 밝혔다. 법적 규제라는 막다른 골목에서 신문계는 '언론기준 재정국'을 만들어 새 위원회를 준비했으며 1991년 언론불만위원회를 발족시켰다. 18개월의 시험운영기간이 지난 후 켈커트경이 언론불만위원회의 자율 규제활동이 효율적인가를 점검토록 했다.

켈커트경의 평가는 부정적이었다. 그는 1993년 3월24일 발표한 '언론자율규제 평가'에서 효율적이지 아니라는 평가를 내리고 언론계가 언론불만위원회를 진정한 독립기관으로 개편하기 위해 필요한 조치를 취하지 않으려 한다고 주장하면서 법정의 언론불만심판소를 창설해야 한다고 권고했다. 언론불만심판소는 보도정지, 사과, 정정, 답변의 게재, 배상 또는 벌금부과를 명할 수 있는 엄청난 권한을 갖는 특별재판소이다. 그러나 정부는 켈커트경의 평가를 받아들여면서도 언론불만심판소를 설치하지는 않았다.

김정기교수는 "결론적으로 공공모델로 구성된 미국의 허친스위원회와 정부 모델로 구성된 영국의 왕립위원회 또는 켈커트위원회가 발표한 보고서는 양국의 언론을 선진화시키는 데 결정적인 역할을 한 것으로 평가할 수 있다"고 밝혔다.

### 나. 한국의 언론발전위 논의

한국에서 미국이나 영국의 왕립 언론위원회나 켈커트위원회, 허친스위원회와 같은 언론조사기구를 구성해야 한다는 논의가 본격적으로 이뤄지기 시작한 것은 불과 몇 년 전의 일이다. 지난 1998년 15대 국회에서 문화관광위원회 몇몇 의원들이 한국신문이 안고 있는 여러 가지 문제점을 해결하기 위해서는 '미디어위원회'와 같은 언론조사기구를 구성해야 한다는 의견을 제시했다. 이어 1999년 6월 9일에는 언론개혁시민연대가 공식적으로 국회 산하 기구로 한국실정에 맞는 (가칭)언론발전위원회를 구성해야 한다고 제안했으며 이어 정기국회에서 민주당 김승홍의원이 본회의에서 언론발전위원회를 공식 제의함으로써 공론화되었다.

최근 들어 한국신문의 문제점을 진단하고 개선방안을 모색하는 논의가 활발하게 이뤄져 국민 사이에 신문개혁이 필요하다는 공감대가 비교적 넓게 형성된 것은 사실이다. 그러나 논의만 무성했을 뿐 개혁을 통해 신문의 발전을 추진하려는 노력은 정부나 국회의 무관심과 책임회피, 그리고 신문사의 무성의와 반발로 열매를 맺지 못하고 말았다. 각자의 이해관계 때문에 신문개혁의 추진이 어려울 수밖에 없었던 것이다.

이에 따라 한국신문이 안고 있는 문제점들을 해결하고 바람직한 발전방향을 모색, 추진하는 작업을 하기 위해서는 더욱 공개적이고 체계적인 논의가 필요하게 되었다. 신문개혁이 왜 필요하고, 이를 통해 어떤 목적을 달성할 수 있는가에 대한 허심탄회한 논의가 필요하다는 것이다. 신문발전에 대한 논의를 본격적으로 진행하기 위해서는 신문과 관련된 다양한 집단들이 참여하는 전문적이고 독립적인 기구를 구성해야 할 필요가 있다는 주장이다.

상지대 박용규교수(신문방송학)는 "신문개혁을 위한 기존 활동의 문제의식은 수용하되, 개방적인 자세를 가지고 공정하며 실효성있는 신문발전위원회를 구성, 운영하겠다는 의지만 결집될 수 있다면 결코 비판적으로만 바라보지 않아도 될 것"이라고 밝혔다.

### (1) 언론발전위원회의 구성방안