

인권정보자료실
ROK1.82

03 : 19

인권측면에서 본 김영삼정부 1년

1994. 2. 21.

변호사회관 서초별관 대회의실

민주사회를 위한 변호사모임

인권정보자료실
ROK1.82

인권측면에서 본 김영삼정부: 1년

- 발제 : 1. 김영삼정부의 인권정책 / 과 노 현 교수(방송통신대)
2. 김영삼정부의 법제도개혁의 방향과 과제 / 홍 준 형 교수(아주대)
3. 과거 인권침해에 대한 법적 청산의 현황과 과제 / 박 원 순 변호사

토론 : 서 준 식 (인권운동 사랑방 대표)

장 명 국 (석탑 노동연구원장)

남 규 선 (민주화실천가족운동협의회 총무)

이 양 원 (변호사)

강 수 립 (민주당 인권위원장)

사회 : 박 인 제 (변호사)

참여연대 인권 자료실		
등록일	분류기호	자료번호
94.2.21	02	19

일시 : 1994. 2. 21.(월) 오후 4시

장소 : 변호사회관 서초별관 5층 대회의실

민 주 사 회 를 위 한 변 호 사 모 임

개 회 사

바쁘신 시간과 추운날씨에도 불구하고 저희 단체 행사에 관심을 가지고 참석해 주신 여러분께 감사드립니다.

문민정부가 출범한 지 1년이 되었고 요즘 각 언론을 통해서 여러측면에서 문민정부의 업적과 성과를 조명하고 있습니다. 이러한 일련의 기획들을 보면서 아쉽게도 김영삼 정부에 대하여 여러가지 사회적, 정치적, 경제적 평가는 많이 나오지만 인권적 측면에서 문민정부 1년의 평가는 별로 없는 현상을 볼 수 있습니다.

우리나라는 경제 제일주의라는 잘못된 풍토가 지배하고 있는 것 같습니다.

저는 오늘 기회가 있어서 낮에 청와대에서 칼국수를 한 그릇 얻어 먹고 왔습니다. 그 자리에는 재야 지도급 인사 아홉분이 오셨습니다. 저는 나이도 가장 어리고 해서 농어촌문제, 공직자 기강문제등 말씀을 듣다만 왔습니다. 그런데 아쉽게도 그 중에 인권 문제를 말씀하시는 분은 한분도 안계셨습니다. 우리나라의 인권문제가 획기적으로 개선, 해결이 되어서 그런 것인가 그 자리에선 저도 혼란스러웠습니다. 물론 분위기는 달라졌다고 봐야될 것입니다. 정치적 이유로 구속되는 숫자는 이전보다 상대적으로 적어졌습니다. 그러나 어떤 법적 골간은 아직도 이념적인 이유로 엄격한 형사처벌의 칼날이 살아 있습니다. 제도적 측면에서 거의 달라진 것이 없다는 느낌을 갖지 않을 수 없습니다.

오늘 민변은 법률가 단체인 만큼 김영삼 정부 1년의 과정과 업적 중 특히 인권적인 측면에서 1년을 회고해 보는 모임을 마련하였습니다. 비록 요즘 인기가 없는 주제인지 모르지만 그럼에도 불구하고 가장 중요하고 근원적인 문제에 속합니다. 이자리에 발제자, 토론자 여러분들의 탁견을 고대하고 있고, 또 토론한 성과를 기초로 저희가 앞으로 인권개선운동을 어떤 방향으로 전개해 나갈지, 귀중한 가르침을 주시는 자리가 되기를 바라고 있습니다. 다시 한번 이자리를 빛내주신 토론자 여러분께 감사드립니다.

대 표 간 사 홍 성 우

민변 부총합동회 및 인권연구소

민변 부총합동회 및 인권연구소
민변 부총합동회 및 인권연구소
민변 부총합동회 및 인권연구소

이름	직책	비고

민변 부총합동회 및 인권연구소

격 려 사

인권에 대해서 가장 많은 관심을 가져야 하는 대한변협에서 미처 생각하지 못한 문제에 대해 민변에서 귀한 자리를 만들어 주신 데 감사드립니다. 홍성우 대표께서 말씀하신 것처럼 문민정부가 출범한 이후 인권상황은 과거에 비해서 개선된 것 만큼은 사실입니다. 그러나 아직까지 만족할 만한 수준에 이르지 않고 있는 점을 눈여겨 보아야 합니다. 그 동안에 지나친 변화와 개혁의 걸모습을 보고 자칫 과거 권위주의 시대에 억눌려 왔던 인권상황이 많이 호전되었다는 점에서 지나치게 안도하고 있지 않았는지 반성도 하면서 보다 좋은 인권상황의 개선을 위해서 이와 같은 논의를 기회로 해서 잊혀졌던 인권상황이 보다 더 활발하게 개선될 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

오늘 귀한 토론회를 개최해 주신 민변의 대표를 비롯하여 참여해주신 많은 분들께 감사드리며 우리의 인권상황을 보다 높은 수준으로 이끌어 올리는 계기가 되리라고 믿어 의심치 않습니다.

많은 논의가 활발히 전개되어 잠시나마 잊혀졌던 인권상황에 대한 여러가지 문제점을 토론하는 자리가 되었으면 합니다. 감사합니다.

이 세 중 대한변호사협회장

인 사 말 씀

안녕하십니까!

김영삼 정부 1년을 인권적인 측면에서 평가해 보면 문민이나 개혁이나라는 말이 이시대의 상징어가 될 만큼 많이 난무하는 한해가 아니었나 생각합니다. 지난 1년 동안 이전에 경험하지 못한 변화를 많이 겪었습니다. 이 1년은 흑자들은 의미있는 변화이기는 하나 개혁이라고 까지는 할 수 없지 않는가. 처음부터 한계지워진 제한적인 개혁일 수 밖에 없었다라는 평가가 있는 반면에 또 흑자들은 제 2건국을 맞는 개혁의 원년이었다라는 상당히 낙관적인 전망을 하는 분들도 많습니다. 어쨌든 많은 변화가 있었습니다.

그 중 눈여겨 볼 대목은 지난 1년동안 인권문제가 실종되지 않았나 하는 느낌을 받았던 것입니다. 여기에 대해 물론 인권이 실종되었으면 문제가 되겠지만 인권문제가 실종된 것이 무슨 문제냐. 말하자면 그동안 인권이 많이 향상되어 인권문제의 계기가 없었던 것이 아니냐라고 생각하시는 반면에 어떤 분들은 이제야말로 과거의 적나라한 폭력, 공포로부터의 인권문제가 아닌 보다 인간화의 존엄과 가치를 향상시키고 삶의 질을 향상시키는 본격적인 의미에서 인권이 논의되어야 한다면 지금 인권문제가 실종된 것은 아주 우려할 만한 상황이라고 보시는 분도 많습니다.

저희들이 이러한 토론회를 개최한 것은 바로 이러한 인권문제 실종이 갖는 의미가 무엇인가 하는 문제의식부터 출발했습니다. 여러 토론자 발제자께서 건설적인 많은 논의를 하시어 인권신장에 큰 보탬이 되길 바랍니다. 많은 협조를 부탁드립니다.

사회자 박 인 제

김영삼 정권의 인권정책 : 분석과 전망

곽 노현 (방송대, 사회경제법)

이제 지체는 많으나 몸은 하나라: 눈이 손더러 내가 너를 쓸데 없다 하거나 또한 머리가 발더러 내가 너를 쓸데 없다 하거나 하지 못하리라: 이뿐 아니라 몸의 더 약하게 보이는 지체가 더 요긴하고: 우리가 몸의 덜 귀히 여기는 그것들을 더욱 귀한 것들로 입혀주며 우리의 아름답지 못한 지체는 더욱 아름다운 것을 얻고: 우리의 아름다운 지체는 요구할 것이 없으니 오직 하나님께서 몸을 고르게 하여 부족한 지체에게 존귀를 더하시: 몸 가운데서 분쟁이 없고 오직 여러 지체가 서로 같이 하여 돌아보게 하셨으니: 만일 한 지체가 고통을 받으면 모든 지체도 함께 고통을 받고 한 지체가 영광을 얻으면 모든 지체도 함께 즐거워 하나니...

(고린도 전서 12:20-26)

1. 서론과 개관

며칠 후면 김영삼 정부가 들어선 지 벌써 1년이 된다. 이른바 '문민정부 원년'이자 '변화와 개혁의 한해'가 지나가는 시점을 맞아 김영삼 정부의 지난 1년의 공과에 대해 엄정한 평가를 내려야 할 때가 온 것이다. 우리의 평가기준은 인권이다. 주가지수로 객관화될 수 있는 경제활성화와는 달리 인권은 객관화가 용이치 않은 가치척도라는 특징을 갖는다. 더욱이 인권은 개혁과 민주화의 실질적 목표로서 매우 총체적인 척도라고 할 수 있다. 그런데 인권상황은 어떤 경우에도 매우 서서히 변화하게 마련이므로 인권상황의 개선 정도를 평가기준으로 삼기에는 지난 1년이란 세월이 너무 짧은 게 아닌가

하는 의구심이 드는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리가 비교적 조바심없이 문민정부의 지난 한해 동안의 인권성과와 인권정책을 분석하고 향후 인권상황을 전망해 볼 수 있는 이유는 UR 타결 이래 '개혁과 변화'의 총체적 기치가 기술적인 차원으로 이전해버렸다는 사정과 함께, 인권이 총체적 성격을 갖고 있다는 바로 그 사실에 기인한다. 왜냐하면 인권상황의 현저한 개선을 위해서는 총체적 개혁노력이 필요하다는 것을 가르쳐 주는 인권의 총체성 개념을 이미 문민정부의 총체적 개혁목표가 '과거청산과 민주개혁'에서 '법과 질서의 확립과 국가경쟁력 강화'로 이전하였다는 사실에 대입해 보면, 앞으로 별다른 이변이 없는 이상 우리의 인권상황은 김영삼 정부 아래서 큰 변화를 겪지 않을 것으로 예상할 수 있기 때문이다.

나중에 자세히 분석하겠지만 김영삼 문민정부는 일관되고 체계적인 인권정책이라고 할 만한 것을 특별히 갖고 있지 않다. 여기에는 여러가지 원인이 있는 것이지만, 그 중의 하나로 김영삼 정권의 핵심세력들이 자신의 문민성에 대해 갖고 있는 커다란 자부심을 들어 무방할 것이다. 지금까지 흘러다니는 얘기를 종합해 보면, 그들의 의식속에는 '이제 문민정부가 들어섰으므로 모든 것은 시간이 지나면 저절로 바람직한 방향으로 바뀌게 되어 있다'는 자부심과 '따라서 국민들 역시 인내심을 갖고 과거와는 다른 방식으로 정부를 대하여야 한다'는 공감대가 형성되어 모양이다. 비근한 예로, 최근의 UR 반대 과격농민시위를 보고받은 김대통령은 '현 정부는 정통성이 없었던 과거의 군사독재 정권과 엄연히 구별되는 정통성있는 문민정부로서 결코 폭력시위의 대상이 될 수 없다'면서, '선진외국에서도 폭력시위에 대해서는 총기사용마저 불사하는만큼 앞으로 폭력시위가 발생하면 무슨 수를 써서라도 진압할 것과 그렇지 못할 경우 경찰관계자를 엄중 문책하겠노라'고 경고하였다고 한다. 그러나 자부심을 갖는 것과 자부심에 합당한 일을 하는 것과는 별개다.

인권과 정의의 실질적 척도에 비추어 볼 때 김영삼 정부의 지난 한해가 과연 '32년만의 문민정부'라는 이름에 걸맞는 개혁과 민주화의 희년(jubilee)이었는지 의문이다. 특히 정치, 경제, 사회적 약자의 관점, 즉 민중의 관점 내지 인권의 관점에서 봤을 때 그러하다. 이들도 물론 한동안은 문민정부의 매서운 사정 칼바람에 속수무책으로 '떨

어지는 별들'과 '살아지는 개들'을 내려다 보면서 속시원해 했지만, '변화와 개혁'의 나날이 계속되면 될 수록 구체적인 생활 상의 불편과 두려움이 멀어지거나 새로운 안정감과 활력이 더해지기는 커녕 '국제화'와 '경쟁력'이라는 낯설고 불안한 화두 아래 그나마의 노동조건이나 고용상황마저 악화될 조짐을 보이니 이제는 문민정부의 개혁에도 희망을 잃은 지 오래다. 지난 정기국회를 통과한 수많은 법률들을 대충 훑어봐도 노동인권, 사회보장을 받을 권리, 재소자의 권리, 세입자의 권리 등 '못가진 자'의 권리를 신장하는 내용은 거의 찾아볼 수 없기 때문에 김영삼 정부의 '문민개혁'에 대해 민중이 느끼는 무관심과 배반감은 어쩌면 당연하다고 하겠다.

이러한 경향은 향후에도 지속될 것으로 보인다. 다시 말해서 김영삼 정권에서 인권이 획기적으로 개선될 전망은 별로 없다. 오히려 그러저럭 현상유지를 하기도 벅찰지 모른다. 세월의 힘과 슬한 과오로 말미암아 애초의 개혁 분위기가 크게 시들해진데다, '경제활성화' 및 이를 위한 '법과 질서'의 확립과 '국가경쟁력 강화'가 어느 틈엔가 '인권'이나 '민주주의'를 구호 차원에서 압도하고 있는 실정이기 때문이다. 사실 경제활성화를 위해 필요한 '경쟁력 강화'나 '효율성 제고'나 하는 구호들은 경쟁력없는 약자의 처지에 주목하는 '인권'과는 들어맞지 않는 차디찬 구호다. '법과 질서' 역시 법집행의 효율과 질서유지의 행정편의를 위해서는 인권을 경시해도 좋다는 암묵적 부추김을 담고 있는 반인권적 구호이기는 마찬가지다. 인권침해를 규탄하는 과격시위가 있을 때마다 무조건 강경진압을 명하는 당국자들의 입에서 한결같이 나오는 말이 '법과 질서'라는 점을 상기하면 될 것이다. 최근에 부쩍 늘어난 '법과 질서'에 대한 구호적 강조는 일반 민중의 강력한 저항을 불러일으킬만한 정책기조가 설정되어 곧 집행될 것이라는 예고로 보아 무방하다.

노동자, 농민 등 민중의 반발을 사고 있는 현정부의 정책기조는 다름아닌 무분별한 규제완화, 고압적인 임금억제, 재벌에의 공기업 및 공공시설 매각 등 재벌 대기업에 혜택이 집중되는 경제활성화 정책과 노동자, 농민 등 경제적 약자에게 우선적인 희생과 부담을 강요하는 국가경쟁력 강화 정책이다. 이러한 정책기조가 지속되는 이상, 노동인권, 농민인권, 장애인인권 등 사회경제적 인권의 신장을 기대하기란 무리일 수 밖에 없

다. 문제는 여기서 그치지 않는다. 인권은, 유엔인권선언 이래 최근의 비엔나 세계인권대회 선언에 이르기까지 변함없이 천명되고 있듯이, 불가분적이고 상호의존적이기 때문이다. 경제의 중요주체인 노동자와 농민이 즐기게 항거하고 규탄하는 경제정책을 시행하려니 자연 '법과 질서'에 기댈 수 밖에 없고, 그러자니 권력편의적인 과거의 비민주적 법과 관행을 그대로 유지할 필요와 유혹을 안게 된다. 이렇게 볼 때 김영삼 정부 아래서는 향후에도 시민적, 정치적 인권 상황의 괄목할 만한 진전을 보지는 못할 것으로 예상되는 것이다.

그럼에도 불구하고 문민정부의 출범으로 대부분의 구조적 인권문제는 이미 해소되었으며 남은 몇가지 문제 역시 머지않아 해소될 것으로 보는 것이 우리 사회의 일반적 정서인 듯 하다. 이러한 경향은 특히 정부측 인사들에게 더욱 현저한 데, 한 예로 한승주 외무부장관은 벌써 93년 6월의 비엔나 세계인권대회에서 "이제 한국에서 인권은 성년을 맞았노라"고 전세계를 향해 자랑스레 선언한 바 있다. 새정부가 들어선지 백일 밖에 지나지 않아 아직 이렇다할 제도개혁도, 그 청사진도 없는 상태에서 나온 이 자신감 넘치는 말에서 우리는 '군부독제가 마감되고 문민정부가 들어선 이상 이제부터 인권은 마치 성년이 된 사람이 그러하듯이 특별히 걱정하지 않아도 제대로 성장하게 되어 있다'는 김영삼정부의 지나치게 낙관적인 인권관을 읽어낼 수 있다. 물론 이 발언의 이면에는 '이제 우리도 성인이 되었으니 더 이상 우리의 내부적 인권상황에 대해 후견인적 관심과 간섭을 보이지 말아달라'는 세계를 향한 당부의 말씀이 숨겨져 있기도 하다. 우리의 인권은 과연 이러한 인식과 정서가 기대하는 것만큼 문민정부 원년을 맞아 성큼 성숙해졌는가? 아니, 적어도 성숙의 기미를 보이는가? 이 질문에 답하는 것이 이 글의 목적이다. 이를 위해서 우리는 먼저 인권의 성격을 간단히 알아볼 것이며 다음으로 김영삼정권의 인권정책을 과거청산, 악법개폐, 인권관련기구개혁, 인권교육의 분야로 나누어 각각 고찰하기로 한다. 끝으로 앞으로의 인권전망을 내려본다.

2. 인권의 본질: 약자의 권리

인권의 핵심은 성별, 연령, 지위, 빈부, 귀천 등 어떠한 외양과도 관계없이 인간으

로서의 존엄과 가치를 존중받을 권리라고 할 수 있다. 이러한 인권은 우선적으로 현재 '억눌리고 주린 자' 또는 과부와 고아, 최수와 포로로 대표되는 '빈자와 약자'의 권리이다. 이들은 처해있는 상황으로 말미암아 누구보다도 인간으로서의 존엄과 가치를 부정받기 쉽기 때문이다. 따라서 인권의 문제의식은 언제나 이들 약자가 인간으로서 마땅히 누려할 권리들을 제대로 누리고 있는지를 향해서 열려져 있다.

인간의 존엄과 가치를 지키기 위해 구체적으로 어떤 권리들이 필요한지에 대해서는 시대마다 판단을 달리 해왔다. 다만 한 시대의 인권목록은 인간의 존엄성에 대한 그 시대의 표준적 위협요소의 목록과 같기 때문에 인간의 존엄성에 대한 개념변화, 새로운 정치세력의 발흥, 기술력의 발전, 새로운 억압수단의 등장, 주요 인권문제의 해결 등 수많은 요소에 따라 변화하리라는 것은 짐작할 수 있다. 최근에는 국제인권규약등 국제인권장전들을 오늘날의 인권목록으로 보는 경향이 있다.

인권은 기본적으로 사회적 강자에 의해 그 존엄성을 유린받기 쉬운 사회적 약자에게 주어져 양자 모두의 존엄성과 자유를 보호하고 신장하는 데 그 목적이 있다. 성서는 이러한 인권의 이념을 "우리의 아름다운 지체는 요구할 것이 없으니 오직 하나님을 고르게 하여 부족한 지체에게 존귀를 더하사 몸가운데서 분쟁이 없고 오직 여러 지체가 서로 같이 하여 돌아보게 하셨다"는 말씀으로 더 할 나위없이 정확하게 표현하고 있다. 인간존중은 약자보호로 그 뜻이 구체화된다는 말이다. 약자의 인권 신장은 그 약자를 역강하게 하고 바르게 할 뿐 아니라 종국에는 사회 전체를 강력하고 바르게 한다는 믿음에 기초하여 부단히 약자를 세워줌으로써 사회 전체에 사랑과 정의, 그리고 평화를 넘치게 하려는 시도가 바로 인권운동임을 알 수 있다. 이렇듯 약자를 우선적으로 편들 것을 선택한 인권운동은 사회정의구현운동 및 진보운동과 불가피한 관련을 맺게 된다.

반드시 일치하는 것은 아니지만, 약자 중에서도 '억눌린 자'에 속하는 대표적 범주로는 형사 피의자, 피고인, 수형자를 꼽을 수 있고, '주린 자'에 속하는 대표적 범주로는 노동자, 농민, 도시빈민 등 무산민중과 고아, 과부, 장애인 등 특별한 사회적 배려

가 필요한 특수집단을 들 수 있다. 그렇기 때문에 이들의 권리를 규정하는 형법, 형사특별법, 형사소송법, 행정법 등 형사 및 공안관계법과 노동법, 사회보장법 등 사회경제법은 인권과 가장 관련이 깊은 법분야라 할 수 있다.

정의로운 사회질서는 인간의 자유로운 인격 구현에 그 무엇으로도 대체할 수 없는 도움을 준다. 반면 불의한 사회질서는 인간의 자유에 대해 심각한 장애요인이자 위협이 된다. 모든 사람에게 평등하게 보장되어야 할 인권은 바로 모든 인간의 자유로운 인격 실현을 위해 필수적인 최소한의 권리내용으로서 정의로운 사회질서의 중핵을 이룬다. 인권 중에서도 핵심은 인간으로서의 존엄과 가치를 누리고 계발할 권리, 즉 양심과 초월가능성을 지닌 존엄한 인간으로서 존중받고 성장할 권리라고 할 수 있다. 이로부터 억압과 질곡, 소외와 착취에서 해방될 권리 및 이를 위해 자유로이 사고하고 표현하며 연합할 권리가 도출된다.

인권과 정의, 그리고 평화는 모두 연대성의 자양을 먹고 자라는 열매다. 연대성은 타인에 대한 막연한 동정심이나 피상적인 걱정을 넘어서서 기본적으로 우리 모두는 서로에게 책임이 있다는 인식 아래 우리의 삶과 연관을 맺는 타인들의 처지에 대해 책임감을 느끼고 공유하려는 자세라고 할 수 있다. 이렇듯 연대성은 타인을 단지 자신과 형식적으로 동등한 권리, 의무의 소지자로 보고 존중하거나 그의 재능이나 업적에 대해 찬탄하는 것을 넘어선다. 오히려 사랑과 마찬가지로 타인을 구체적 인격체로 받아들이고 그의 고통과 부담을 나누어 지고자 한다. 다만 연대성은 친밀한 관계가 아닌 사람들에게까지 뻗쳐지는 사랑이라는 점에서 사회화된 사랑, 또는 사랑의 사회적 표현이라고 할 수 있겠다.

연대성을 자각하게 되면 자신의 권리보다는 타인에 대한 의무에 충실하게 된다. 또한 권리행사에 앞서 그것이 과연 고통과 희생의 공유라는 연대의 원칙에 합당한지를 자문하게 된다. 연대성은 그래서 권리남용을 제어, 교정하면서 구체적이고 실질적인 정의, 곧 형평으로 우리를 이끈다. 또한 연대성의 자각은 우리로 하여금 감사하는 마음으로 공동선에 투신하게 하기도 한다. 결국 권력과 이익을 다른 모든 것에 앞세우는 이기

적 욕망이 인권경시와 인권침해의 개인심리적 토대라면, 연대성의 자각은 인권존중의 토대라고 요약할 수 있겠다.

끝으로 인권은 어떠한 종류의 전체주의적 사고나 정서도 단호히 거부한다. 원래 권리는 집단에 대한 개인의 보호막으로서의 의미를 갖는다. 그렇기 때문에 권리의 핵심은 다수의 행복이나 전체의 효율을 위해서도 침해될 수 없다는 데 있다. 인권은 권리 중에서도 보편성과 중요성을 강하게 띠고 있는 것만을 의미하므로 더더욱 다수나 전체의 이익과 비교교량의 대상이 될 수 없다. 인권사상의 근거에는 한 사람의 인권이 전 우주보다도 소중한다는 믿음이 자리한다.

3. 김영삼 정부의 인권정책: 분석과 평가

인권정책이란 인권의 보호와 강화를 목적으로 국가기관이 수립, 집행하는 정책이라고 일단 정의할 수 있다. 널리 보면 개혁과 민주화를 위한 모든 정책을 인권정책으로 볼 수 있는 측면이 있겠지만, 특별히 '인권정책'이라고 할 때는 특히 인권관련 법제, 관행, 기구, 의식에 의도적으로 영향을 미치기 위해 고안되는 정책을 가리킨다. 효과적인 인권정책의 수립을 위해서는 현재의 인권상황을 결정짓는 요인들을 구조, 법제, 관행, 의식의 여러 차원에 걸쳐 분석해 내는 것은 물론 그러한 분석에 바탕하여 강구된 각 차원에서의 대책을 종합적으로 실천할 수 있는 전략까지도 강구할 필요가 있다. 특히 인권을 자행한 군사정권을 뒤로 하고 민주화 이행의 막중한 책무를 맡게 된 문민정부라면 최소한 다음과 같은 네가지 인권관련 주제에 대해 확고한 문제의식을 갖고 인권정책을 수립해야 할 것이다. 첫째, 과거의 인권침해에 대한 청산작업을 어떻게 할 것인가? 둘째, 반인권적 법령 및 관행들을 어떻게 폐해해나갈 것인가? 셋째, 경찰, 검찰, 법원, 안기부 등 인권관련 국가기구를 어떻게 개혁할 것인가? 또한 국내인권운동단체나 국제인권기구와는 어떤 관계를 설정할 것인가? 넷째, 일반 시민과 법집행관리들의 인권의식을 어떻게 함양할 것인가? 이하에서는 이 네가지 인권정책쟁점에 대한 김영삼 정부의 정책내용과 비중을 간략히 분석, 평가하고자 한다.

(1) 과거청산정책

지금까지 과거의 인권침해에 대한 조사는 주로 고문과 관련된 사안에서 개별적 형사소송의 형태로 법원에 의해 진행되어 왔다. 그러나 이러한 방식에 의한 진상규명은 형사소송에 고유한 엄격한 입증절차의 제약을 받기 때문에 은밀히 행해진 과거지사에 대한 구제방식으로는 지극히 제한적일 수 밖에 없다. 그 결과 김근태씨 고문사건, 박종철군 물고문치사사건, 권인숙씨 성고문사건 등 몇몇 대표적 사건에서만 고문사실을 공인받았을 뿐이다. 그러나 고문을 받았다는 호소 및 과거의 고문후유증 호소는 아직도 끊이지 않고 계속되고 있다. 과거청산과 관련되는 후자의 대표적인 경우로는 고문의 후유증으로 인한 정신분열증세로 말못할 고통중에 있는 문국진씨를 들 수 있다.

한편 양심수 문제를 살펴보면 양심수는 현재 한 명도 없다는 것이 정부의 주장이다. 정부의 관점에서 양심수로 볼 수 있는 사람들은 이미 다 석방, 사면, 복권했다는 것이다. 폭력으로 체제전복을 꾀하다 잡혀온 사람들과 북한에 공공연하게 동조하는 사람들에 대해서는 본인들의 반성과 전향이 선행하지 않는 이상 감옥에 남아 있을 수 밖에 별 도리가 없다는 입장이다. 그렇지만 양심과 신념에 따라 북한에 동조하는 발언을 했다는 이유로 처벌받고 있는 사람이 양심수가 아니라면 누가 양심수란 말인가? 또한 자신의 양심과 신념을 지키고자 사상전향을 거부해 왔다는 오직 하나의 이유로 이제껏 아무런 감형혜택도 받지 못한 채 벌써 수십년째 독거감방에서 지내는 국보법 장기수들 역시 양심수가 아니고 무엇이란 말인가? 설령 이들 모두를 바로 석방하고 원할 경우 북한행을 허용한다고 해서 우리의 국가안보나 사회안전에 구멍이 나리라고 믿는 사람은 아마 없을 것이다. 오히려 '만시지탄의 감이 있지만 참 잘 했다. 역시 문민정부라 다르다'는 찬탄의 소리를 듣게 될 것으로 확신한다. 그것이 인지상정이기 때문이다. 더군다나 사상전향을 시키기 위해 이들에게 얼마나 끔찍한 고문이 시도 때도 없이 가해졌는지를 알게 되면 더욱 그러할 것이다.

고문, 강제전향, 의문사, 암살, 도청, 연금 등 과거의 심각한 인권유린사태에 대한 조사, 사과, 배상, 원상회복은 폭압적 군부독재정권이 무너지고 민주화의 길에 들어선 나라들에서 공통적으로 제기되는 요구의 하나다. 그러나 군부 영향력의 온존, 보복의

악순환 우려, 기타 여러 유형의 정치적 제약과 현실적 고려로 말미암아 정작 이를 만족할 만한 수준에서 실행한 나라는 그다지 많지 않다. 포크랜드 전쟁 패전 이후의 아르헨티나, 피노체트 이후의 칠레, 소모사 이후의 니카라과는 다행스럽게도 과거 정권의 인권문제에 대하여 조사위원회를 구성하여 진상을 규명하고 책임자를 사법처리한 경우에 속하지만 필리핀이나 브라질처럼 조사위원회 구성에서조차 실패하는 경우도 많이 볼 수 있다. 심지어는 우루과이처럼 과거정권의 불법비리에 대한 일괄적 사면법을 통과시킨 경우도 있었다.

우리의 경우는 어떠한가? 구태어 찾아본다면 광주항쟁 및 기타 5공의 불법비리와 관련하여 노정권 출범 직후에 '민화추'라는 것이 구성되고 이어 여소야대 시절 국회에 광주특위를 비롯한 몇개 특위가 구성되었던 사실이 있기는 하다. 그렇지만 '민화추'의 경우 애초부터 관변인사 중심으로 구성되어 과거청산위원회라기보다는 과거화해위원회의 성격을 띠고 있었는데, 국회특위들 역시 당시의 독특한 정황으로 말미암아 대단히 한정적인 권한을, 그것도 매우 제한적으로 행사할 수 밖에 없었으므로 그나마 권한을 위임받은 대상에 대하여도 제대로 과거청산기능을 발휘해 보지 못한 채 3당합당에 의해 생명을 마치게 되었다. 그 이후로는 김영삼 정부가 들어선 오늘날까지도 과거청산과 관련하여 어떠한 공식적 위원회 하나 가져보지 못한 실정이다. 간단히 말해서 과거 정권들의 불법비리독직에 대한 총체적 진상규명 및 원인분석, 그리고 향후 재발방지대책 수립은 과거 정권들과의 차별성을 그토록 강조하는 현 정부 아래서도 여전히 역사와 학자, 그리고 언론의 몫으로 남아있을 뿐이다. 그 결과 과거의 독재정권에 의해 가장 혹독하게 인권을 유린당한 사람들에게는 아직도 눈물을 씻겨주고 상처를 싸매줄 문민시대의 봄이 오지 않은 것과 같다.

혹자는 '우리의 민주화는 93년의 문민정부 출범과 더불어 시작한 것이 아니고 87년의 6월 항쟁과 노동자대투쟁을 거치면서 시작하여 노정권 시절에도 부족하나마 지속적으로 진행되었다고 볼 수 있기 때문에 김영삼 정부가 들어섰다고 해서 새삼스레 과거청산이니 진상조사니 떠들면서 법석을 떨 필요는 없는 것 아니냐'고 반문할 지 모른다. 이런 사람들은 특히 '이미 대중언론매체들의 집중반복취재를 통해 웬만한 사항은 다 파

헤쳐진 마당에 다시 한번 같은 일에 매달리며 국력을 낭비할 이유가 있느냐'고 묻는다. 그러나 그동안의 집중적인 언론보도가 아무리 진실을 밝혀놓았다고 할지라도 그 지위는 다만 떠돌아 다니는 까시 차원의 말에 불과할 뿐임을 알아야 한다. '구슬이 서말이라도 꿰어야 보배'가 되듯이, 중요한 것은 허공을 떠도는 그 말들에 공적 권위의 무게를 실어줌으로써 그것을 우리의 사회의식과 역사의식의 한가운데로 내려앉혀 놓는 일이다. 그래야만 우리의 과거는 추억의 과거에서 교훈의 과거로, 내일의 발목을 잡는 과거에서 내일의 방향을 제시하는 과거로 전환하게 될 것이다.

국론분열과 국력낭비를 이유로 과거청산을 회피하는 논리에도 찬성할 수 없다. 과거청산이란 것이 과거의 독재정권 시절 권력의 비호와 묵인 아래 은밀히 자행된 권력형 불법비리독직사태와 인권유린사태에 대해 진상을 규명하고 책임을 추궁하는 일이라면, 다시 말해서 과거의 독재잔재를 척결하고 그 상흔을 치유하는 일이라면 어째서 그 결과 국론분열과 국력낭비가 초래된다는 것인지 알다가도 모를 일이다. 오히려 이러한 과거청산을 철저히 거쳐야만 어두웠던 과거의 배후에 따리를 틀고 앉아있는 국가안보지상주의, 경제성장지상주의, 개인보신지상주의라는 악마적 힘을 꺾고 인권, 정의, 평화의 깃발 아래로 국론을 통일시킬 수 있는 것이 아닐까? 물론 혹은 그것이 보복의 악순환을 불러 일으킬까 걱정하기도 하고 혹은 한정된 국력이 자칫 과거지사에만 투입될까 걱정하기도 하나, 확실한 민주적 제도개혁들이 동반되는 가운데, 한편에서 조용히 그러나 집요하게 추구되는 방식의 과거청산노력에는 해당될 수 없는 괜한 걱정이다. 더욱이 조용한 가운데에서도 이런 일에 사명감과 전문성을 갖고 헌신할 용의가 있는 역량있는 개인이나 단체도 과거의 피해자나 그 대변집단을 중심으로 얼마든지 찾아볼 수 있다. 문제는 이들에게 과거청산과 관련하여 어떠한 권한과 책임, 지원과 격려도 주어지지 않고 있는 현실일 뿐이다.

결론적으로 볼 때, 문민정부의 과거청산 의지는 적어도 인권문제에 관한 한 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 보다 정확하게 말하자면, 김영삼 정권은 내심 '인권의 차원에서는 이미 노태우정권도 할만치 했다'는 인식을 갖고 있는 것이 아닌가 싶다. 그렇기 때문에 인권에 관한 한 더 이상 특별히 신경쓸 이유도, 여유도 없으며 오히려 인

권을 빙자한 집단이기주의 때문에 훼손될대로 훼손된 국가기강과 법과 질서를 어떻게 확립할 것인가에 문제의식을 두어야 한다는 식으로 나올 수 있는 것이다. 이러한 인식은 대충 다음과 같은 논리구조를 갖는다. 첫째, 문민정부가 출범한 후에도 무려 세차례에 걸쳐 사면, 복권을 실시하여 폭력적 방법으로 체제전복을 꾀한 자와 북한에 동조하는 자를 제외하고는 거의 다 풀어주었으니 더 이상 양심수나 정치범이 존재하지 않는 것은 물론 특별히 마음쓸만한 인권문제도 더 이상 없다. 둘째, 고문, 도청, 사찰, 공작 등 오래된 병폐들은 하루아침에 말끔히 해소되지는 않는다. 그러나 이미 상당히 정리되었으며, 어차피 문민정부와는 어울리지 않는 변태적 관행이므로 시간이 흐르면 차차 완전해소될 것이다. 더군다나 안기부법도 그만큼 고쳐놨으니 이제는 안심할만 하지 않은가. 셋째, 앞으로도 인권문제야 드문드문 발생하겠지만 체제나 정권의 성격에서 비롯되는 것은 없을 것이고 다 일회성 사고의 범주에 속할 것이다. 매우 자신감에 넘치는 이러한 일련의 견해의 배후에는 인권을 시민적 권리로 좁게 파악하는 협소한 인권관이 숨어있다.

어쨌건 대충 이러한 인식에 입각하여 김영삼정권은 집권 3개월 만인 지난 5월 중순께 '과거를 잊지는 말되 평가는 역사에 맡기자'는 내용의 광주항쟁 특별담화문을 발표하면서 광주항쟁에 대해서도 더 이상의 진상규명노력을 하지 않겠다는 의사를 명백히 선언하게 된다. 정치적 압력이 거센 광주항쟁에 대해서조차 과거청산 포기정책을 채택한 현정부에게 정치적 압력에 의한 뒷받침도 없는 의문사문제, 사상전향문제, 고문문제, 부당해고문제 등 대표적인 인권문제를 과거청산의 차원에서 본격적으로 논의해줄기를 기대할 수는 없는 노릇이다. 그 결과 지금까지도 80년대에 극에 달했던 슬한 의문사, 실종, 고문, 사찰, 도청, 공작, 부당해고 등에 대해서 어떠한 공식적 조사도, 해명도, 분석도, 해원(解冤)도 없는 실정이다. 나아가서 금년초에 있었던 김대통령의 전직 대통령들과의 회동사실은 김영삼정권이 국가경쟁력 제고라는 명분 아래 과거청산의 포기에서 한발짝 나아가 아예 과거와의 화해 및 결합마저 추진하고자 하는 것이 아닌가 하는 의구심마저 주고 있다. 어쨌건 이러한 일련의 조치로써 체계적 과거청산은 완전히 물건너간 꼴이 되고 말았다.

(2) 반인권악법 폐지정책: 국가보안법과 노동법을 중심으로

김영삼정부의 개혁에 대해 평가가 엇갈리고 있는 가운데서도 거의 일치하고 있는 비판 중의 하나는 개혁을 해 나가는 데 있어서 뚜렷한 비전과 우선순위없이 - 즉 일관된 프로그램 없이 - 그때그때 시류에 따라 대통령 개인의 결단에 의존하는 방식을 쓰고 있다는 것이다. 이러한 비판이 가장 주목하는 부분이 바로 법제개혁의 미흡이다. '구한국'의 반민주악법을 민주적 기준에 맞춰 폐지하고 '신한국'이 필요로 하는 신규입법을 전략적 우선순위를 정해 일관되게 추진할 수 있게 하는 종합적 법제개혁 프로그램은 구호로만 존재하는 '신한국'을 구체적 제도의 옷을 입은 현실의 모습으로 가시화하기 위해서 필수적이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지의 경과만을 놓고 본다면, 김영삼 정부는 '신한국건설'에 필요한 체계적 입법프로그램을 갖고 있지 못할 뿐 아니라 그나마 있는 것도 모순적인 경우가 많은 것 같다. 예를 들어, '신바람나는 참여의 경제'를 구현할 목적으로 작성된 신경제계획을 보면 재벌의 참여강화를 위해서는 규제완화와 민자유치촉진을 위한 특별법등 여러 법과 정책을 예정하고 있으면서도 정작 누구보다도 필요한 노동자의 참여를 위하여는 아무런 방안도 마련해 놓고 있지 않은 모순을 발견하게 된다. 그 결과 인사경영사항의 단체교섭 대상성을 부정하는 노정권 이래의 노동정책과 노조의 정치활동 자유를 부정하는 오래된 노동법규정은 문민정부에 와서도 자신의 존재를 위협하는 듯한 장관 하나를 날려보내는 위력을 과시하며 건재하고 있는 형편이다.

김영삼 정권이 지난 정기국회에서 통과시킨 법률안이 백수십건을 넘고 있는데도 불구하고 김영삼정권의 반민주악법 폐지 실적이 기대에 훨씬 미치지 못하고 있다는데 이의를 다는 사람은 별로 없다. 반민주악법의 대명사가 되어버린 국가보안법과 노동법의 폐해보류가 이러한 사정을 웅변해 준다. 현재 정부여당은 국가보안법을 폐지하되 여전히 북한동조세력과 혁명적 사회주의세력을 처벌할 수 있도록 '민주질서수호법'이라는 대체입법을 만들자는 민주당의 안에 대해서도 들은 척도 하지 않고 있는 중이다. 그 결과 국보법 폐지 문제는 정치적 아젠다에 오를 전망이 현재로서는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. '이미 안기부도 저 지경으로 약화시켜 놓은 마당에 국보법마저 손을 대완화하면 정말 곤란하지 않겠느냐'는 것이 정부여당의 속마음이 아닐까 추측할 뿐이다.

노동조합법과 노동쟁의조정법 역시 전투적 민주노조들이 아직은 위협적이라는 인식 아래 이들의 힘을 보태주어서는 안된다는 차원에서 전향적 개정을 보류하고 있는 듯하다. 향후 경제운용의 실질적 목표를 노사평화와 임금억제를 통한 경쟁력강화에 두고 있는 김영삼정부로서는 노동악법문제를 개혁의 차원에서 정공법으로 접근하기보다는 가급적 시간을 끌며 가장 유리한 시점을 골라 상급단체에서의 복수노조 허용, 제3자개입금지조항의 합리성 제고등 최소한도의 개정으로 그칠 공산이 커지고 있다.

유엔에 가입하면서 우리 나라는 시민적, 정치적 권리에 관한 국제인권규약을 비준한 바 있다. 이에 따라 우리 정부는 1992년에 규약기구인 인권위원회에 한국의 인권상황에 관한 최초보고서를 제출하게 되는데 이때 민변은 이른바 반박보고서를 별도로 작성하여 제출하는 적극성을 보인다. 어쨌건 규약인권위원회가 절차에 따라 그 보고서를 검토하고 나서 내놓은 공식권고의 결론인즉 국가보안법을 하루바삐 폐하라는 것이었다. 그동안 군사독재정권의 총권 노릇을 악착같이 해온 반법치, 반민주, 반북한의 국보법을 남북분단과 대치의 특수성을 이유로 정당화해 보려는 한국의 시도는 국제사회에서 아무런 설득력을 갖지 못한다는 사실이 명백히 드러나는 순간이었다.

똑같은 일이 같은 해에 ILO 에서도 벌어졌다. 국제노동기구의 결사자유위원회는 전 노협등 재야노동운동단체들이 연명으로 제기한 심사요청을 받아들여 검토한 끝에 제3자개입금지조항, 복수노조금지조항, 공무원의 노조결성금지조항, 기타 대표적 노동악법조항들을 하루바삐 국제노동기구의 결사의 자유 원칙에 맞춰 폐하라는 정식권고결정을 내리기에 이르른다. 이렇듯 국가보안법과 노동법에 대해서는 벌써부터 규약인권위원회와 국제노동기구의 정식 개폐권고를 받아 놓고 있는 마당이므로, 현 정부가 인권증진을 위한 실질적 개혁을 펼 양이었으면, 이들 법의 개폐에 대해 지금같이 망설임 이유도, 여유도 없을 것이다. 혼한 말로 국제사회의 눈총이 따갑고 기대가 크기 때문이다.

사실 국보법과 노동법 개폐는 각각 현정부의 시민적, 정치적 인권 및 사회적, 경제적 인권 증진의지를 재는 가장 확실한 척도인 동시에 실질적 민주화를 위해 반드시 거쳐야만 할 핵심적 개혁과업이다. 그러나 김영삼 정권의 정치적 토대는 반공과 반복이데

올로기에 젖어있는 증산층이므로 국보법의 철폐에는 사실상 반대할 소지가 있으며, 노동법 개정에 대해서도 다소간의 불안울 느끼게 마련이다. 그렇기 때문에 설령 김영삼 정권의 자유민주주의적 개혁신념이 투철하다손 하더라도 자력만으로는 양법의 민주적 개폐를 추진하기가 용이치 않다고 할 수 있다. 따라서 현 정부가 진실로 인권증진을 위한 실질적 개혁을 펼 양이었으면, 위에 든 두 국제기구의 법령개폐 권고사실은 핵심적 개혁과제를 성사시키기 위해 주어진 호재 중의 호재로 받아들여져 말끝마다 전가의 보도처럼 인용될 뿐 아니라 전 국민에게 되풀이 홍보되었을 것이다. 김영삼정권이 이렇게만 했더라면 정부내의 반개혁적 수구세력들도 입다물지 않을 도리가 없었을 것이다. 요즘과 같은 국제화시대에 가장 권위있는 국제기구로부터 정식 권고를 받았으니 그렇지 않았겠는가. 그러나 김영삼 정권은 이 길을 선택하지 않았다. 오히려 두 국제기구의 결정은 법적 구속력이 결여된 권고의 성격을 띤다는 등의 발언으로 들타기에 급급했다. 그리고는 국보법 및 노동법 개폐를 한정없이 미루고 있는 것을 보면, 현 정권 역시 이들 법으로부터 적지 않은 이익을 보고 있는 것이 아닌가 싶다. 요즘도 책 몇권을 비밀리에 보고 계보도 몇장을 그려보았다는 이유로 국가보안법 사건으로 구속되는 사람들이 심심치 않게 있는 것을 보면, 또한 아직까지도 제법 규모있는 사업장이나 산업 전체에서 노동쟁의의 조짐이 보일 때 걸핏하면 제3자개입금지조항을 거론하며 연대활동가들을 위협하는 것을 보면 이러한 추론은 부인하기 어려운 사실인 듯하다.

우리는 여기서 반민주악법개폐의 지도원리의 하나로 '국제화'를 제시하고자 한다. 여기서 말하는 국제화는 경제의 국제화나 사교의 국제화가 아니라 국제인권규약 기타 국제인권법제 및 기준의 과감한 수용을 통한 국내인권법제 및 인권관행의 국제화다. 이러한 국제화는 경제의 국제화보다도 훨씬 시급하고 저렴하면서도 경제에 미치는 영향마저 긍정적인 아주 바람직한 국제화라고 할 수 있다. 법제와 관행의 국제화는 분단의 특수성을 빌미로 만들어낸 국내의 파행적 인권법제와 기준들을 보편성의 빛으로 광정하는 일이라고 할 수 있으며, 유엔과 국제노동기구에 가입한 이래 우리 정부의 국제법적 책무이기도 하다.

사실 경제적으로는 제법 덩치큰 우리가 국제무대에서 전혀 힘을 쓸 수 없는 이유

중의 하나는 그동안의 군부독재정권들이 갖가지 명분을 붙여 확대재생산해 온 비민주적 법제들과 반인권적 관행들이 국제무대에서 전혀 설득력을 인정받지 못했다는 데 있다. 그렇다면 깊어만 가는 국제화 시대를 맞아 제일 먼저 착수해야 할 일은 바로 그러한 비국제적 관행과 법제를 국제인권법의 기준에 맞춰 개폐하는 일이 아닐 수 없다. 이는 또한 요즘 인구에 회자하는 '국가경쟁력'을 키우기 위해서도 꼭 필요한 조치라 할 수 있다. 국가의 국제경쟁력이라는 의미의 국가경쟁력은 무엇보다도 국가의 법제와 정책이 정의와 민주주의, 그리고 인권이라는 국제적 기준으로 판단할 때 어느 정도의 국제경쟁력을 갖고 있느냐에 달려있기 때문이다. 따라서 인권을 위한 제도개혁과 법과 인권의 국제화노력이 경제를 위한 제도개혁과 경제의 국제화노력에 선행되어야 옳다. 김영삼 정권의 국제화노력은 이와 반대로 나아감으로써 대다수 민중의 삶이나 정서에서 벗어난 체 관념성과 계급성만 강하게 띠고 있는 게 아닌가 우려된다. 결론적으로 볼 때 김영삼정권은 제대로 된 체계적 악법개폐프로그램을 갖고 있지 않으며 악법중의 악법에 해당하는 국보법과 노동법에 대해서는 오히려 방치하는 듯한 대단히 소극적인 정책을 펴고 있다고 요약할 수 있다.

(3) 인권관련기구에 대한 정책

인권관련기구는 제법 많다. 언뜻 생각나는 굴직굴직한 직접적 국가기구만 해도 경찰, 검찰, 안기부, 기무사, 교도소, 노동위원회, 법원, 헌법재판소 등이 있는데다 이외에도 특히 사회경제적 인권의 보장과 관련하여 수많은 위원회들이 활동 중이다. 하나 하나가 모두 인권과 관련하여 막중한 역할을 맡고 있으므로 인권에 관심을 두는 정부라면 이들 기관의 조작과 운영 방침에 대해 심각하게 정책적으로 고민하지 않을 수 없을 것이다. 사법부는 행정부와 완전히 독립적 지위를 누리는 헌법기관이므로 행정부의 정책대상이 아니라고 할 지 모른다. 하지만 현재로도 대법원장 임명권이나 사법부예산 승인권 행사등 대통령의 정치적, 정책적 결정을 필요로 하는 사항들은 의외로 많다. 또한 한 국가의 증추를 장악함으로써 전 국가사회의 분위기를 좌우하게 된 한 '정권'으로서의 김영삼 정부는 입법부와 사법부의 행태에도 간접적인 책임을 면할 수 없다. 다시 말해서 한 정권이 제시해야 할 국가사회에 대한 총체적 비전에는 사법부와 입법부에 대한 비전도 포함되지 않을 수 없다.

김영삼 정권이 인권에 특별한 관심을 갖고 있었다면, 적어도 이 모든 기관들의 조직과 운영에 있어 공히 타당한 몇가지 원칙과 지침을 정했을 것이다. 그 중 첫째는 아무래도 각 기관의 정치적 독립성을 최대한 보장한다는 것이 될 것이다. 정권적 이해로부터의 독립성을 보장함으로써 각 기관을 정권안보나 정책통로를 위해 '사용해 온 과거'에서 벗어나 본래의 인권보장기능에 충실하게 하자는 것이 그 내용이다. 경찰, 검찰, 안기부, 사법부 등이 특히 이러한 필요가 큰 것으로 인식되어 왔다. 둘째는 이들 기관의 구성, 운영 및 감독을 보다 민주화함으로써 인권기관이 관료화의 병폐에 빠질 가능성을 최대한도 방지한다는 것이 된다. 간단히 말해서 문민정권의 개혁프로그램에는 이들 기관의 독자성과 민주성을 확립하는 방향의 정책기조가 설정되어 있어야 한다. 더군다나 과거청산을 포기한 김영삼정부로서는 더더욱 그렇게 할 필요가 있다. 국민화합을 이유로 이들 기관들의 과거 불법비리를 눈감아 주기로 한 이상, 이들 기관으로 하여금 과거의 못된 타성 - 인권유린과 월권, 독직 - 에서 벗어나게 할 수 있는 유일한 길은 파격적 조직혁신 밖에는 없을 것이기 때문이다. 그러나 김영삼 정권은 안기부를 제외하고는 이도 저도 하지 않은 채 지난 1년을 보냈으며 앞으로도 이들 기관에 대해 대대적인 조직혁신을 단행할 의지와 능력은 없는 것으로 여겨진다. 우리 사회의 법치화와 민주화, 그리고 인권을 위해 크게 불행한 일이 아닐 수 없다.

경찰과 검찰을 정권 충복의 자리에서 본래대로 민중의 충복이자 일선 인권수호기관의 자리로 되돌려놓아야 한다는 요구는 특히 각종 고문사건과 가혹행위가 널리 알려지면서 오래 전부터 국민적 공감대를 형성한 바 있다. 그럼에도 불구하고 구시대에는 물론 새시대에 와서도 경찰이나 검찰은 법원과 함께 가장 변화와 개혁이 없는 집단으로 인식되고 있다. 새 정부 들어서 사정바람을 가장 많이 탄 국가기관이 경찰과 검찰인데도 불구하고 이러한 인식이 보편적인 것을 보면, 보다 근본적인 변화를 위해서는 사정 활동을 넘어서서 경찰 및 검찰의 조직과 운영 원리를 전면적으로 재검토할 것이 필요하다. 그렇지만 경찰법과 검찰청법의 개정 말이 아직까지 없는 것을 보면 김영삼 정부는 출발 때나 지금이나 검경의 민주개혁에 대한 어떠한 정책도 갖고 있는 듯 하지 않다. 그 결과 양 기관의 고질적 병폐는 지속적으로 되풀이되고 있다. 검찰의 예를 들어보면, 이원조위원에 대한 내사종결사례와 피의자폭행으로 물의를 빚은 검사에 대해 단순한

좌천성 전보발령으로 마무리지은 사례는 각각 검찰의 정치적 종속과 검찰의 인권인식 부재를 결정적으로 증거하는 최근의 대표적 사례로 꼽힌다.

권력분립의 원칙상, 김영삼 정부가 사법부 개혁을 주도적으로 추진하거나 적극적으로 간여할 수는 없다. 그렇지만 전반적 사회분위기 조성에 책임을 지고 있는데다 대법원장에 대한 임명권까지 행사한 마당이라 김영삼정권은 사법부내의 개혁 향방에 대해서도 책임이 없다고 말할 수 없다. 누구나가 인정하듯이, 사법부는 문민시대의 개막에도 불구하고 스스로 반성할 줄 몰랐다. 전체 사회의 개혁분위기에 고무된 일부 소장판사들에 의해 충격적인 고해가 터져나온 작년 7월 이후에야 마지못해 약간의 개혁시능을 보였을 뿐이다. 이러한 몸짓도 곧 유아무야해지려는 시점에서 사법부재산공개파동으로 대법원장이 물러나면서 사법부개혁은 다시 한번 전기를 맞게 된다. 새 대법원장은 사법부 독립을 몸으로 지키겠노라고 약속하는 일방 사법부내 개혁요구에 대한 응답으로 각계각층의 전문가로 구성된 사법제도발전위원회를 구성하는데, 이 위원회는 현재 사법부의 독립성과 민주성 확보를 위한 방안보다는 사법제도 전반의 효율성과 합리성을 높이는 보다 기술적인 논의들에 주력함으로써 자신의 탄생배경과 역사적 책무를 망각하고 있는 듯한 인상이다. 결국 사법부의 개혁도 김영삼정권의 일반적 개혁 수준이라고 볼 수 있는 개량적 개혁 이상으로 이루어질 가능성은 없다.

안기부에 대해서는 괄목할 만한 개혁시도가 있었다. 정권 출범 직후 단행된 안기부의 기구축소에 이어 안기부법이 개정되면서 대폭적 권한축소가 따랐다. 수사권 축소, 보안감사권 폐지, 정보위 설치를 통한 예산 및 업무통제 강화가 그 주요 내용이다. 나아가서 통신비밀보호법의 제정으로 이제 도청을 하려면 법원의 영장이 필요하게 되었을 뿐더러, 안기부법의 개정으로 정치관여 및 권한남용에 관한 처벌조항이 크게 강화되어 있는 상태이므로 안기부가 과거와 같이 흑암의 성역으로 군림하며 무소불위의 권력을 휘두를 수 있는 법제도적 토대는 매우 취약해졌다.

그러나 안기부 개혁은 문민정부의 주도로 이루어진 것이 아니다. 오히려 김영삼 정권의 안기부법 개정안을 보면 안기부 개혁에 대한 문민정부의 인식이 얼마나 안이한지

를 알 수 있다. 일단 권력을 갖게 되면 권력편의적인 기구와 법제를 가급적이면 고치지 않으려는 유혹에 빠지게 되는 것은 틀림없는 모양이다.

정부의 정책적 대응이 필요한 인권관련기관은 국가기관에 한정되지 않는다. 널리 알려진 민가협, 유가협, 민변, 각 종교의 인권위 등은 물론 노동과 환경, 그리고 여성 분야에서 활동하는 민간인권운동단체들에 대한 정책 역시 필요하다. 보다 구체적으로 이들에게 어느 정도 공적인 지위를 부여할 것인가? 이들을 지원할 것인가, 아니면 억압할 것인가? 작년의 낙동강 수돗물 오염사태 당시 김대통령은 스무명도 넘는 환경운동단체 대표들을 모두 한자리에 모아 의견을 청취하고 협조를 구한 적이 있다. 환경운동에 대한 일종의 공인행위이자 지원에고로 받아들여졌다. 그러나 아직까지 대통령이 민가협 등 공안인권운동단체 대표들을 집단적으로 만났다는 소식을 접하진 못했다. 이들의 경우 대부분이 분명히 과거청산 및 악법개폐에 대해 일정한 발언권을 갖고 있는 과거정권의 직접적 피해자들인데도 말이다. 사실 과거정권 시절 개혁과 민주화를 위해 싸우다 모진 고생을 겪은 이 분들을 좀 대접해 준다고 해서 서운해 할 국민은 별로 없을 것이다. 또한 이들을 감싸주지 못하는 정부가 이들보다 도덕적으로 못하기 쉬운 일반 민중을 감싸주길 기대하기란 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 현 정부는 실질적으로 이들의 노고와 공로를 인정해 주는 것같지 않다. 오히려 이들을 과거에 사로잡혀 사는 구시대 인물들로 치부하고 따돌리고 있는 게 아닌가 싶다. 마치 이들의 희생이 있었기에 자신들이 역사의 전면에 등장할 수 있었다는 엄연한 사실을 잊기라도 하고 싶은듯이 말이다. 그러나 김영삼 정부가 과거청산, 악법개폐, 인권교육 등에 약간의 관심이라도 갖고 있다면, 민간인권운동단체에 대해 보다 적극적인 지원방안과 보다 긴밀한 협력방안을 모색해야 할 것이다.

끝으로 유엔, ILD 등 공식적 국제인권기구와 엠네스티 인터내셔널 등 민간국제인권운동단체를 어떻게 볼 것인가에 대한 정책판단의 문제가 남아있다. 이 부분에 대해서도 김영삼정부의 정책은 뚜렷한 것이 없는 듯하다. 개혁과 민주화를 추진하는 데 도움이 되도록 이들 단체를 활용하고자 하는 적극적이고 진취적인 생각이 결여된 탓이다.

(4) 인권의식 제고정책: 인권교육 및 홍보방안

인권의식의 제고를 위한 인권홍보 및 인권교육의 중요성은 아무리 강조해도 모자랄 것이다. 인권교육을 위해서는 특히 유치원과 국민학교를 위시한 각급 학교에 인권교육을 위한 정규시간을 확보하는 것이 가장 효과적이다. 이때의 교재로는 국제인권법, 국내인권법, 인권침해사례 등이 복합적으로 사용될 수 있다. 인권을 위한 홍보도 매우 중요하다. 예를 들어 대통령이나 내각이 그동안 경제활성화를 위한 비상회의를 생중계 시키듯이 인권상황개선을 위한 비상회의를 하고 이를 TV와 라디오로 생방송하게 했더라면 전반적 사회분위기가 달라지지 않았을까? 그동안 억눌리고 소외되면서 억울했던 사람들 사이에 희망과 신명이 돌아나는 것은 물론 이들이 문민정부의 확고한 개혁지지기반을 형성하지 않았을까?

김영삼정부가 체계적인 인권교육 및 홍보정책을 갖고 있다는 징후는 지금까지 없다. 유엔가입국의 책무 중 하나인데도 불구하고 김영삼 정부는 아직까지 유엔인권센터에서 출판한 수십종의 일반시민용 인권관련팸플렛을 번역, 소개하는 일을 하지 않고 있다. 인권자료센터를 설치, 운영하겠다는 소리도 들리질 않는다. 나아가서 일반시민에 앞서 경찰, 검찰, 기타 법집행책임을 맡은 사법관리들에 대한 인권교육 및 재교육 계획도 제대로 된 것이 없고, 설명 드물게 있다고 해도 완전히 실적위주의 형식성을 면하지 못하고 있는 실정이다. 우리 정부는 국내인권상황 전반에 대한 통계나 보고서도 발행하는 법이 없다. 우리가 32년만에 맞이한 문민정부가 진정 인권을 중심에 놓고 개혁을 생각하였다면 이 모든 사정이 바뀌었을 것이다.

지난 1년간 김영삼 문민정부는 '신한국건설'이 오로지 '신경제'성패에 달려있다는 식으로 선전해 왔다. 그 결과 '신한국'은 우리의 뇌리 속에서 인권이나 정의와는 무관한 경제적 풍요의 니르바나로 인식되고 있는 것이 아닌가 싶다. 그러나 신한국의 지표로 인권지수를 보는 대신 주가지수를 보는 사람이 더 많다고 한다면, 그 '신한국'은 이미 모든 사람을 위한 신한국, 이를테면 인권보장을 통해 다져진 정의와 평화가 장강처럼 흐르는 그런 나라는 아닐 것 같다.

물론 김영삼 문민정부도 궁극적 목표로는 인권과 정의, 그리고 평화가 보장되는 가운데 모든 사회관계가 인간화된 사회를 그려보일 것이다. 그러나 이렇게 가기 위해서 반드시 필요한 종합적 인권정책에 대해서는 아직까지 인식이 미흡하여 제대로 수립되어 있는 것 같지 않다. 인권정책의 실질적 부재 및 인권증진의지의 현실적 부재로 말미암아 김영삼 정부는 군사정부를 마감한 단순한 민간인정부일 뿐 아직 적극적, 현대적 의미의 민주정부라고 보기는 어렵다.

4. 맺는 말: 문민정부의 엘리트성을 경계한다

인권과 정의는 개혁과 민주화의 목적이자 척도이다. 인권신장없는 민주화, 정의구현없는 민주화는 허울 뿐인 민주화에 불과하다. 김영삼 문민정부의 지난 1년을 인권과 정의라는 실질적 법치주의와 실질적 민주주의의 척도로 평가해 본 결과 기대에 매우 미흡하다는 것을 알 수 있었다. 그렇다고 해서 앞으로의 전망이 밝은가 하면 그렇지 않으니 문제다. 이미 집권 초기의 개혁 열기가 많이 떨어져 있는데다 앞으로는 선거를 의식하여 더더욱 경제활성화에 정권의 명운을 걸게 될 것이 예상되므로, 적어도 정부의 향후 공식담론에서는 '인권'이니 '사회정의'니 하는 말이 '법과 질서'와 '경쟁력 제고'에 가려 거의 잊혀질 것으로 전망된다. 그러나 당위적으로 볼 때, 현단계에서 경제활성화를 위해 국가 및 기업의 경쟁력 강화에 못지 않게 - 아니, 보다 - 시급한 것은 국가와 기업의 도덕성 강화라고 할 수 있다. 이를 위해서는 경쟁력 강화를 위한 제도개혁에 앞서 인권과 경제정의 실현을 위한 제도개혁을 단행하여야 하며 이때 국제인권기준을 대폭 수용함으로써 법과 인권의 국제화를 하루바삐 이뤄내야 한다. 그렇게 되면 노동생산성과 기업경쟁력, 나아가서는 국가경쟁력까지도 인권과 경제정의의 실현으로부터 나오는 신명과 희망에 의해 상당부분 저절로 강화될 수 있다. 결론적으로 경쟁력 강화를 위한 제도개혁은 인권보장을 위한 제도개혁의 후순위에 위치해야 마땅하다. 인격과 인권의 논리로 통제되지 않는 효율과 경쟁의 논리는 파소의 괴물을 키우고 만다는 것이 역사의 교훈이기 때문이다.

단순한 경제성장이나 번영은 인간을 자유롭게 만들지 못한다. 오히려 인간을 더욱 예속시키는 것으로 끝나고 말 위험이 크다. 생산활동이나 생산의 사회적 여파에 대한 관심없이 소비에 대한 일방적 관심만을 부풀리는 단순한 경제성장은 더 이상 우리 사회의 발전이나 진보에 유익하지 못하다. 우리 사회가 절실히 필요로 하는 것은 사회성과 연대성의 회복 및 이에 터잡은 인권의 실체적 보장이다. 이 경우 다져질 정의로운 평화와 그 속에서 새롭게 드러날 개개인의 창조적 활력만이 새로운 차원의 경제적 번영으로 우리를 이끌어 갈 수 있을 것이다.

체계적 과거청산과 그에 필요한 법제개혁노력을 포기한 채 거의 모든 실질적 정부 역량을 개별적 사정활동을 통한 상층부 일부 물갈이와 경제활성화 노력에 집중배치해 온 결과로 김영삼 문민정부는 개혁분위기를 실 사회의 구석구석까지 침투시키는 데 실패한 것으로 보인다. 일부 밍보인 권력엘리트들만이 긴장과 불안감을 느낄 뿐, 대부분의 문민 파워엘리트들과 전문지식인들은 김영삼 정부의 현실인식과 정책지향이 자신들의 의식속에 각인되다시피한 안보지상주의, 성장제일주의, 보신우선주의의 삼중 가치관을 그다지 위협하지 않는다는 것을 확인하고 느긋해 하는 모습이다. 더군다나 이들은 현재 '국제화'와 '경쟁력'이라는 '신한국'의 새 가치에 내심 크게 고무받고 있는 상태이므로 이들이 지금까지의 민중배제적인 반인권적 지향과 정서를 떨쳐내어버릴 가능성은 거의 없다. 사정이 이러하기 때문에 앞으로 우리 사회의 전반적 분위기가 "우리 몸의 덜 귀히 여기는 지체들을 더욱 귀한 것들로 입혀줄" 줄 아는 민중우선의 인권존중적 분위기로 바뀔 확률은 거의 없다고 단언해도 무방할 것 같다.

이미 우리는 문민시대의 우울한 가능성 - 즉 문민정부가 능력주의와 능률주의라는 일용 합리적으로 보이는 가치관을 매개로 하여 엘리트주의와 계급주의의 심화, 만연을 초래할 가능성 - 이 벌써 민중배제적인 과감한 '국제화' 전략의 채택으로 현실화하고 있음을 감지한다. 문민성이 계급성의 강화로 연결되는 경향은 이미 서구의 경험에서도 확인된 바 있으므로 그 사회적 실상에 대해서도 과히 낮설지는 않지만, 강조하는 차원에서 말해보자면 그런 사회에서의 인권은 상당부분 희망의 실체가 빠져버린 영혼없는 인권으로 존재하고 있다고 할 수 있다. 그나마의 인권도 보장하지 못하고 있는 주제에 무

슨 말이 그리도 많으냐고 하면 별 도리가 없겠지만 우리가 원하는 인권은 정신나가게 하는 인권이 아니라 정신차리게 하는 인권, 희망없는 생존권이 아니라 희망 속의 생활권이라는 점을 생각해 볼 때, 우리의 문민정부는 지금부터라도 계급성의 악화를 겨냥하는 구조 및 법제를 부단히 찾아내 실천하는 노력을 게을리 하지 않음으로써 서구복지사회가 걸은 '점잖고 세련된 계급사회'의 전철을 애초부터 차단해야 할 책무를 지고 있다고 할 것이다.

여기서 우리는 김영삼정부를 문민정부라고 부를 수 있는 진정한 이유는 대통령 개인의 과거 민주화 투쟁 경력이나 그의 출신배경에 있는 것이 아니며 오히려 현정부가 민중운동의 성과에 힘입고 있는 부분이 있다는 점에서 찾아야 옳다는 점을 지적하고자 한다. '문민'의 대다수는 엘리트라기보다 민중의 모습으로 존재하고 있기 때문에 어떠한 '문민정부'도 민중의 바다에 닻을 내리고 있는 그만큼 실질적 문민성을 인정받을 수 있다. '문민정부'는 또한 민중의 정부, 즉 민중을 배제하고 소외시키는 정부가 아니라 민중을 참여시키고 역강하게 해주는 정부가 되어 달라는 민중의 한결같은 염원이 깃들어있는 용어다. 그럼에도 불구하고 현재와 같이 "민중을 버리고 중민만을 업고 가는 이런 추세"로 가면 현 정부는 자신의 엘리트적 문민의식에만 사로잡혀 결국 전반적 고통을 자초하게 될 것이며 그때쯤이면 이 땅이 다시 한번 보수와 진보의 대립이라는 정치적 긴장구조 속에 휘말릴 것으로 예상된다. 과거청산과 민주개혁, 인권보호와 경제번영이라는 시대적 과업을 차질없이 수행하기 위해서 현 정부가 필요로 하는 강력한 힘은 오로지 "일반국민의 대다수를 차지하고 있는 민중을 희망으로 다스림으로써"만 나올 수 있다는 점을 우리의 문민엘리트정권은 명심해야 할 것이다. 김영삼 정부의 민중성 강화를 촉구한다.

선택과 배제의 개혁, 무엇을 위한 개혁인가?

- 김영삼정부의 법제도개혁에 대한 평가 -

홍준형(아주대, 공법학)

개혁의 방해꾼은 우선 부정의 기득권을 지키려는 수구 세력이다. 그러나 개혁의 방해꾼은 그들뿐인가. 아니다. '화초비'에도 무작정 '전천후'의 '만세'소리들을 합창해야 한다고 부르짖는 포만과 황홀의 무리도 개혁의 방해꾼이다. 진정한 개혁의 우군은, 오히려 포만과 황홀함에 빠지지 않는, 냉철한 불만자들이며, 준엄한 비판자들이다. (김중배, 「개혁의 '방해꾼'은 누구인가?」, 사회평론 1993/5, 21)

목 차

I. 머릿말

1. 김영삼정부 1년, 무엇을 했나
2. 문민정부와 개혁
3. 법제개혁과 인권

II. 개혁과 법치주의

III. 인권에 관한 법제개혁의 성과와 문제점

1. 문민정부의 법제개혁, 무엇을 볼 것인가
2. 법제개혁의 성과, 무엇이 문제인가
 - 2.1. 공안권력의 통제와 인권의 보호
 - 2.2. 정보의 자유와 알 권리의 보호
 - 2.3. 정치적 권리의 보호
 - 2.4. 행정과정에서 개인의 지위와 권리의 보장
 - 2.5. 노동에 관한 인권의 보호
 - 2.6. 사회복지 및 사회적 약자의 보호
 - 2.7. 건강한 환경과 안전한 삶에 대한 권리의 보호
 - 2.8. 사회적 자율성의 신장
 - 2.9. 사법개혁을 통한 인권의 보호
3. 인권에 관한 문민정부의 법제개혁: 평가

IV. 인권을 위한 법제개혁의 방향과 과제

1. 인권을 위한 법제개혁의 방향
2. 인권을 위한 법제개혁의 과제

V. 맺는 말

I. 머릿말

1. 김영삼정부 1년, 무엇을 했나

김영삼정부가 출범한지 1년이 지나면서 그동안 개혁의 성과를 평가하고 향후의 과제를 부과하려는 움직임들이 여기저기서 나타나고 있다. 이러한 노력들은 물론 바람직한 것이기는 하지만 어느 것이나 시간이 짧다는데서 오는 한계를 면할 수 없는 것도 또한 사실이다. 한국사회의 규모나 사회 전반에 걸쳐 산적한 과제들의 양을 감안할 때 1년이란 결코 길지 않은 기간에 과연 얼마나 많은 개혁의 성과를 기대할 수 있는가를 먼저 생각해 볼 일이다. 과거로부터 해방된 역사는 없고 현재는 어디까지나 역사적 현재일 뿐이다. 개혁이 일부 소수의 정치적 반대자들의 전유물에 머물지 않고 국민 대다수의 요구를 담은 시대정신으로 대두되는 현실이라면 그것은 그동안 우리 사회가 누적시킨 모순과 비리도 그만큼 심각하다는 것을 말해준다. 김영삼정부에게 좀 더 시간을 주어야 할지도 모른다. 그렇지만 1년이란 기간은 적어도 정부가 고창해온 개혁의 진정성(眞正性)을 심사하고 앞으로 나아가야 할 방향을 진단하기에는 결코 짧지만은 않은 기간이다. 지나친 기대와 이에 따른 조급한 판단은 경계되어야 하지만 나라가 어디로 가고 있으며 또 어디로 가야 하는가를 묻는 것은 언제라도 필요한 일이고 정당한 일이기 때문이다. 그동안 김영삼정부는 공직자재산등록 및 공개의 추진과 이에 따른 인사개혁, 감사원에 의한 '성역없는' 사정(司正)의 추진, 군내 사조직의 척결을 통한 군부개편, 금융실명제의 단행 등 다양한 프로그램들을 단행하여 상당한 개혁의 성과를 거둔 것이 사실이다. 그러나 지금도 이러한 개혁의 빛이 닿지 않는 곳이 우리 사회 도처에 상존하고 있으며, 정부가 '정치범' 또는 '양심범'이란 범주를 시인하든 안하든 간에 아직도 적지 않은 수의 사람들이 정치적 이유 또는 양심상의 결정에 따른 행동으로 인하여 처벌이나 불이익을 받고 있고 또 해고노동자나 공무원등 다수의 사회적 약자들이 무차별적인 고통분담을 강요받거나 개혁의 혜택에서 배제되고 있는 실정이다. 30년간 우리 사회를 억눌렀던 권위주의적 지배구조는 여전히 작동중이다. 정치에는 영원한 승자도 영원한 패자도 없다는 말이 있지만 개혁에는 의당 승자와 패자가 있기 마련이다. 정부가 과거의 정경유착을 끊겠다고 선언했을 때 박수를 쳤던 사람들은 그동안 재벌총수의 청와대독대시리즈를 통한 권력과 재벌의 관계정상화를 보면서 경제력집중의 해소나 분배적 정의의 달성, 사회복지의

실현과 같은 명제들이 이미 개혁정치 멜로디에서 사라진 것을 깨달았다. 개혁의 승자는 과연 누구인가. 혹 개혁의 법정은 기성질서와 기득권의 보호라는 중간판결을 내린 것이 아닌가. 최근 경제활성화 및 국가경쟁력강화를 위한 탈규제정책의 추진을 계기로 개혁의 수위와 강도가 하향조정되거나 악화되는 듯한 조짐들이 나타나고 있다. 이런 상황에서 개혁의 진실성과 진행방향에 대한 의문이 고개를 들고 있는 것은 당연한 일이 아닐 수 없다. 우리는 이러한 정당한 의문을 직시하지 않으면 안된다.

2. 문민정부와 개혁

어느덧 우리는 김영삼행정부를 '문민정부'라고 부르는데 익숙하게 되었다. 엄격히 따지면 김영삼정권 스스로 분류한 바 있듯이 '쿠데타적 사건'으로 집권한 군사정권 또는 '비(非)문민정부'를 옹립하고 유지하는데 봉사했던 정치세력이나 지배집단이 상존하고 있고 또 이들이 김영삼정부의 요소요소에 여전히 자리잡고 있는 이상, 그 '문민성'을 평가절하하는 경향이 있는 것도 이상한 일은 아니다. 그러나 적어도 군장성 경력이 없는 '민간정치인'이 행정부의 수장이 되어 있고 또 그동안 그 진정성이나 성패(成敗) 여부를 떠나서 세간에 돌풍을 일으켜 왔던 사정과 개혁을 통해 이전의 정권과의 차별성을 강조해 온 이상, 그리고 앞으로 문민통제(Civilian Control)의 확립을 기대한다는 뜻에서도 이를 왈가왈부하거나 그런 명명에 인색할 필요는 없을 것이다. 설령 '문민정부'란 말이 정권획득을 자축하고 3당합당의 뒤숭숭한 그림자를 벗어나 정치적 정당성을 인정받으려는 갈망의 표현이자 언론의 김영삼정권 출범에 대한 인심좋은 헌사였을지라도, 그것이 이미 단순한 정치적 수사를 넘어서서 역사적이고 객관적인 의미영역을 확보하고 있다는 점을 인식하는 것이 더욱 중요하다. '문민정부'란 말은 이제는 개혁을 요구하는 시대정신을 구현하고 있다. 그것은 김영삼정권에 대하여 중산계층, 노동자, 농민 등 모든 국민이 거는 요구와 기대를 표현하는 기준인 동시에 김영삼정권의 성패를 가늠해 주는 정치적 척도가 되어 있다. '문민정부'의 가치를 높이 들고 사정과 개혁을 추진하기 시작한 김영삼정권에 박수를 보내면서 국민들은 그 '문민정부'가 충족시켜야 할 개혁과 민주화의 목록을 챙겼고 또 그러한 목록을 근거로 김영삼정권의 정치를 평가하기 시작한 것이다. 그러므로 김영삼정부가 '문민정부'인지 아닌지를 논란하기 보다는 이를 전제로 문민정부로서 김영삼정부가 어떠한 내용의 개혁을 달성해야 하는지를 밝히고, 또 그것을 기준으

로 삼아 개혁의 성과를 평가하는 자세가 필요하다.

3. 법제개혁과 인권

개혁과 민주화는 이렇듯 김영삼 문민정부의 소명이다. 그러나 개혁의 성과가 단지 역사적 우연이나 특정정권의 일회적 공적으로 치부되지 않고 한국사회의 역사적 자산으로 존속될 수 있도록 하기 위해서는 이를 제도화하지 않으면 안된다. 그것은 종래의 잘못된 제도를 뜯어고치고 바람직한 제도를 수립하는 문제로서, 특히 법제개혁을 통하여 관철된다. 한편 법제개혁은, 그것이 혁명적 상황을 전제로 하지 않는 한, 공동체의 헌법원리로부터 유래하는 일정한 규범적 제약을 감수하지 않으면 안된다. 법치주의 또는 법의 지배는 이러한 법제개혁의 조건과 한계를 지시하는 대표적인 헌법원리이다. 그동안 특히 사정과 개혁을 둘러싸고 끊이지 않았던 '인치'(人治)시비는 문제의 이러한 측면을 반영한다. 그러나 법제개혁이 문민정부의 소명인 개혁의 일환으로 추진되는 문제인 이상, 법치주의의 요구, 특히 적법성의 요건만을 충족시키는 것으로 끝나는 것이 아님은 물론이다. 개혁은 개혁이고 심지어는 헌법 조차도, 그 기본적 동일성을 해하지 않는 범위내에서는, 개혁의 대상이 될 수 있다는 것이 법제개혁의 문제상황이기 때문이다.

현행헌법상 국회의원 뿐만 아니라 정부도 법률안제출권(§ 52)을 가지고 있고 또 대통령은 법률안의 거부권(§ 53 ②)과 공포권을 갖는다(§ 53 ①). 뿐만 아니라 대통령에게는 긴급명령 및 긴급재정경제명령권(§ 76 ①②)과 헌법개정발의·공포권(§§ 128 ①, 130 ③), 중요정책에 대한 국민투표부인권(§ 72), 대통령령제정권(§ 75) 등 폭넓은 입법적 권한이 부여되고 있다. 게다가 대통령과 의회다수파가 동일 정당을 통해 연계되어 있는 이상 대통령은 의회입법에 대해서도 사실상 지배적 지위를 누리고 있다. 따라서 권력분립의 문제를 들어 김영삼 문민정부의 법제개혁에 대한 책무를 완화시키려는 시도는 설득력이 없다.

이와 같은 개혁의 제도화의 요청이 인권문제에 관해서도 마찬가지로 타당하다는 것은 말할 나위도 없다. 사실 인권에 관련되지 않는 법제도란 존재하지 않으며, 모든 법제도의 존재이유이자 궁극목적이 인권의 보장에 있다는 것은 문명사회에서 보편적으로 공

유되고 있는 공리이다. 어떤 법질서나 제도도 국가권력의 정당성의 연원(淵源)인 국민개개인에게 인간다운 삶의 권리를 최대한으로 확보해 주는데 존재이유를 둘 때에야 비로서 정당성을 갖기 때문이다. 김영삼대통령이 집권의 대의명분으로 내세운 문민정부와 개혁이란 것도 실은 이와같은 보편적 공리에 터잡은 것이었기에 호소력을 가질 수 있었다. 그렇다면 인권에 관한 법제개혁에 있어 김영삼 문민정부는 어떤 성과를 거두었는가, 이것이 논의의 목적이다. 다만 본론에 들어가기 전에 먼저 개혁과 법치주의에 관한 문제를 간단히 짚고 넘어가기로 한다.

II. 개혁과 법치주의

사정과 개혁의 분위기가 한층 고조되기 시작했을 때 어느 일본의 신문기자가 마치 찬물을 끼얹듯 '한국에는 법치가 아니라 인치가 지배하고 있다'는 내용의 기사를 써서 물의를 일으킨 적이 있다. 김영삼정부의 개혁은 이처럼 처음부터 달갑지 않은 인치논쟁과 더불어 시작되었다. 이것은 공직자윤리법의 개정을 통해 재산공개가 의무화되기 이전에 대통령자신이 술선수범하여 고위공직자의 재산공개캠페인을 벌이면서 제기된 문제였다. 이 문제는 결국 당시의 사회적 분위기에 힘입어 김영삼정부에 '우호적인' 방향으로 일단락되었으나,¹⁾ 법치주의와 관련된 시비는 이후 '표적사정'이니 '개혁의 형평성결여'니 하는 말에서 볼 수 있는 바와 같이 계속되어 왔고 특히 개혁을 달갑게 생각하지 않는 세력들의 심정을 등에 업고서 언제라도 재연될 소지를 안고 있다. 그러나 보다 중요한 문제는 법치주의가 비단 '자유의 투사'나 민주세력 뿐만 아니라 법치주의적 보장을 무시하고 파괴하는데 서슴치 않았던 기독교나 수구적 지배집단에 의해서도 자기이익을 옹호하기 위한 법적 보루로서 용도를 갖는다는데 있다. 그렇다면 법치주의는 개혁의 걸림돌인가, 도대체 법치주의적 개혁이란 가능한 것인가 하는 의문이 제기된다.

1) 가령 "당시의 재산공개와 그 처리과정은 '비법적(非法的)'이었다고 할 수 있을지언정, 초법적이라거나 불법적이었다고는 말하기 어렵다. 특히 당시의 전환기적 특수상황을 고려하면 더욱 그렇다"(양건, "신정부 1년의 사정작업과 사법개혁", 서울대 사회정의연구실천모임/경제정의실천시민연합 공동심포지엄 『신정부 개혁1년을 평가한다』(1994.1.17), 발표문, 6)는 견해가 관철되었다.

법치주의 또는 '법의 지배'²⁾란 주지하는 바와 같이 '정치권력은 사전에 공포된 법에 따라 행사되어야 한다'는 명제를 핵심요소로 하는 원리라 할 수 있다.³⁾ 그것은 일반적으로 '사람의 지배'가 아닌 '법의 지배', 즉 비인격적이고 중립적인(impersonal and neutral) 질서의 지배를 말한다. 법의 지배는 국가권력의 구조에 대한 기술(記述)인 동시에 하나의 이상(理想)이기도 한다. 이 이상은 ① 세계급 및 이익집단들로부터 국가의 중립성이 확보되어야 한다; ② 법은 누가 정치적 권력을 가져야 하고 어떻게 그 권력이 행사되어야 하는가를 결정함에 있어 최고성을 가진다; ③ 법은 이용가능하고 쉽게 이해될 수 있으며 또 그 명확한 의미에 따라 집행된다는 도덕적 판단을 내포하고 있다.(Collins, 161) 법의 지배는 이와같이 자의적 권력으로부터 시민을 보호하고 평등을 확보하며, 절차적 공정성과 독립된 재판소를 통한 공평무사한 법집행, 민주적 입법과정을 보장하고 시민생활에 대한 국가개입의 한계를 설정하는 동시에 국가기관의 권력을 제한하는 구체적인 법제도들을 요구한다. 반면 법치주의는 오늘날 정당제적 민주주의의 진전에 따른 입법기능의 변질, 국가기능의 폭주에 상응한 행정적 재량의 확대, 법인플레이션 현상과 입법통제의 기능적 결함, 법의 조작적 기능강화에 수반된 법집행의 편의주의 등으로 말미암아 광범위한 정당성의 손상을 겪어왔고 특히 제3세계에서는 그 현실적 조건이 결여됨으로 인하여 참담한 실패의 경험을 쌓아온 것이 사실이다. 우리는 법치주의가 그 원리적 요청과는 달리 역압의 요구를 담은 슬로건으로 사용될 수 있었고, 법제도의 합의모델을 통해 그 계급적 편향을 은폐함으로써 동의의 동원(Mobilization of Consent)을 가능케 하는 법이데올로기로서 기능해 왔다는 점을 염두에 두지 않으면 안된다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 우리에게 있어 법치주의는 여전히 하나의 실천적 목표를 의미한다. 법치주의는 자유주의의 법이데올로기라고 비판되었지만, 이것을 바탕으로 하지 않는 복지국가나 사

2) 여기서 '법치주의'나 '법의 지배'란 용어는 근대사회의 법적 패러다임(Legal Paradigm)을 대표하는 공통적 법원리의 범주로서 무차별적으로 사용될 것이다. 여기서 법의 지배란 특수한 역사적 범주를 초월하여 자유민주주의 법체계의 정당화이데올로기로서 추상화된 법원리를 말하며(Collins, 1982, 23), 따라서 단순한 헌법원리(Constitutional Dogma)에 머물지 않고 일반적 법이데올로기의 본질적 요소를 이루는 것으로 파악된다(Hunt, 1978, 142). 이러한 용어법은 무엇보다도 '법의 지배'의 이념적·역사적 전개과정을 통해 정당화될 수 있다(이에 관하여는 홍준형, "법의 지배와 마르크스주의의 법이론", 『한국사회의 현실』, 1988, 104 이하를 참조).

3) 가령 Collins, 21; Aubert, 1983, 34-6; Wade/Bradley, 1985, 97-9 등을 참조.

4) 이에 관하여는 홍준형, 1987, 117이하; Picciotto, 1979, 165; Fitzpatrick, 1980, 45; Ghai, 1986, 194-6을 참조.

회국가원칙의 강조는 결국 경찰국가(Polizeistaat)의 제3세계적 재현을 가져올 수 있다는 점에 법치주의가 갖는 실천적 의미가 있다.⁵⁾

법현실적 측면에서 보아도 법치주의의 정당성은 전적으로 부정되거나 긍정될 수 있는 문제는 아니다. 법치주의가 이데올로기적 보편성을 지속적으로 확보할 수 있었던 것은 그 원리적 규정에 상응하는 어느 정도의 법적 실천이 수반되었기 때문이며, 또한 경제나 행정부문에서 관측되는 법의 일반성의 상실이 정치적 권리와 자유에 대한 일반성과 평등의 중요성을 결코 감소시키지 않았다는 점이 고려되어야 한다.⁶⁾ 이미 틸슨에 의해 지적되었던 것처럼 자의적인 권력과 법의 지배는 결코 동일시될 수 없는 것이다.⁷⁾ 오늘날 법치주의는 적어도 그 법원리적 차원에 있어서는 심지어 사회주의체제조차 회구해야 할 하나의 문명의 징표를 의미한다.⁸⁾

법치주의는 이미 「근대서구사회」라는 역사적 특수성을 지양(止揚)하여 오늘날 대부분의 입헌국가가 표방해온 공통된 법이념으로 보편화되기에 이르렀고, 우리나라에서도 건국 이래 줄곧 법질서가 지향해야 할 이상이자 목표로 간주되어 왔다. 이렇게 볼 때 개혁에 반대하는 수구세력을 후원하고자 하는 동기와는 무관하게 일부의 논자들이 법치주의를 근거로 개혁조치의 적법성을 문제삼았던 것도, 적법성이 정당성에 대한 일종의 추정(prima facie)을 가능케 한다는 사실을 무시할 수 없는 이상, 결코 부당한 소치라고만 볼 수는 없다. 오히려 개혁조치가 적법성의 요건을 충족시키면서 단행될 수 있다면 가장 바람직한 일일 것이다. 그러나 보다 더 근본적인 문제는 과거의 군사독재를 거치면서 누적되어 온 법체제 자체가 이제 개혁의 대상이 되어야 한다는 데 있다. 해방 이래 한국사회에서 법은 자유와 권리를 보장하고 분쟁해결을 통해 평화와 정의를 실현하는 정기능을 수행하기 보다는 오히려 지배세력의 정치적 동기에 따라 독재권력을 유지하고 억압

5) 홍준형, 1987, 126; Hayek, F.A., The Road to Serfdom, 1944(정도영역, 예종에의 길, 1973), 132.

6) Ghai, 1986, 184.

7) Thompson, 1975, 266.

8) Hunt, A., A Socialist Interest in Law, New Left Review, Vol.192, March/April 1992, 11-112.

과 불평등의 현실을 합리화 또는 은폐하는 역기능을 수행하는 경우가 더 많았던 것이 사실이다. 법은 그 규범과 사실 양측면에서 때로는 사회적 불평등과 모순을 직접 조장하거나 고착시킴으로써, 때로는 억압과 폭력을 합법성의 명분으로 위장하거나 방치함으로써 한국사회의 모순을 증폭시키고 심화시키는 역할을 수행해 왔다. 이러한 상황에서 법치주의란 시기적으로 양상은 달리했을지라도 무소부지(無所不知)의 '권력의 지배' 아래서 오히려 반법치적 현실을 호도하는 이데올로기로서 기능해왔을 뿐이다. 오늘날 '행정의 실제에 있어서 가장 강력한 구속력을 행사하는 것은 최고법인 헌법이 아니라 상급기관의 훈령·통첩이나 상급자의 지시'라는 자조(自嘲)섞인 지적이나 지난번 지방자치단체 장선거언기를 둘러싼 정치소동은 우리나라 법치주의의 실상을 적나라하게 보여준다. 권력의 유지, 재창출을 위해 단행된 빈번한 헌법의 침해와 개정, 정치적 반대자를 억압하기 위한 법률제정과 집행 양면에서의 조작 등 법치주의의 왜곡을 말해주는 무수한 사례들이 이제 혼란 정치드라마의 소재가 되고 있는 현실인 것이다. 정부수립후 지금까지 제정된 법률 가운데 32%가 5.16쿠데타, 10월유신, 5.17 등 세차례의 헌정중단시기에 국회가 아닌 국가재건최고회의, 국가보위입법회의 등 비합법적 기구에 의해 정권안보적 차원에서 제정·통과된 것이라는 사실은 이 점을 말해주는 가장 단적인 예이다. 헌정유린사태를 통해 양산된 이들 법률은 그 제정 자체가 위헌·위법적인 비상기구에 의해 이루어졌을 뿐 아니라 상당수가 내용상 기본권의 과잉제한, 집권세력의 기득권강화, 비판의 봉쇄 및 처벌강화, 자의적 법적용 등의 문제점을 안고 있다.

1993년 10월 16일 국회 국정감사자료에 따르면 정부수립후 1993년 9월말 현재까지 제정된 법률 4천5백80건중 국회를 통과한 것은 3천1백13건이고 비대의기관을 통과한 것이 1천4백67건이다. 비대의기관 통과법률을 그 통과기관별로 보면 1961년 5.16 군사쿠데타 때의 국가재건최고회의(1961.5.19-1963.12.16)가 1천8건으로 가장 많고, 유신 때의 비상국무회의(1972.10.17-1973.3.14) 2백70건, 1980년 신군부의 국가보위입법회의(1980.10.28-1981.4.20) 1백89건 등이다(한겨레신문 1993년 10월 17일 제1, 3면). 이들 비합법적 비상기구에서 처리된 법률들은 기본권을 침해하거나 집권세력의 기득권을 강화하기 위하여 개악된 것들이 대부분으로서 이중 특히 노동쟁의조정법, 새마을운동조직육성법, 안기부법, 예산회계특례법 등이 개폐대상으로 꼽혀왔다. "민주국가의 기본질서는 법치주의이

고, 법은 절차적 적법성과 내용적 정당성을 모두 갖추어야 한다. 과거를 한번에 뒤엎을 수 없기 때문에 절차적 적법성을 뒤늦게 따지는 것은 한계가 있다. 그러나 법률의 내용이 잘못됐다는 인식이 폭넓게 자리잡고 있는데도 이를 바로잡지 않는다면 민주주의를 포기하는 것이나 다름없다는 지적이다.”(한겨레신문 1993년 10월 17일 제3면).

오늘날 광범위하게 퍼져 있는 법질서의 정당성에 대한 일상화된 의문과 법률신현상은 바로 이러한 반법치적 법현실의 당연한 귀결이었다. 이런 상황에서 개혁의 법치주의적 적격성을 운위하는 것은, 물론 현행법질서 전체를 모조리 ‘법률적 불법’으로 매도할 수 없는 것이고 개개의 개혁조치들이 법치주의의 그물눈을 벗어나는 것도 방관할 수 없는 일이지는 않지만, 결국 문제의 핵심을 흐리는 것에 지나지 않는다. 법치주의가 전제하고 있는 법의 정당성이 의문시되는데 적법성의 요건만을 따지는 것은 맹목적인 현상 유지에 봉사할 뿐이다. 법치주의란 악법을 전제로 한 것은 아니며, 진정한 개혁, 진정한 법치주의를 정착시키기 위해서는 법의 정당한 권위를 훼손하는 악법을 먼저 폐기해야 한다.⁹⁾ 과거의 반법치주의적 잔재가 오늘날까지도 우리 사회의 자기혁신과 미래의 선택에 장애요인으로 상존하고 있는 이상, 개혁의 최우선적인 실천과제는 법과 법질서가 그 본래의 기능을 회복하고 신뢰할 수 있는 정의의 기준으로 복권될 수 있도록 하는데서 찾아지지 않으면 안된다. 바로 여기서 오히려 법치주의의 실질적·적극적 실현을 위한 법제개혁의 당위성이 나온다. 법제개혁은 바로 법치주의의 회복(恢復)을 위한 개혁의 전략이다. 법제개혁은 이와같이 해방 이래 한국사회에서 법이 수행한 역할, 즉 사회적 모순들이 확대재생산되는 과정에서 법이 기여한 몫을 밝히고 또 그것이 초래한 법현실의 왜곡을 규명하려는 비판적 문제의식으로부터 출발하지 않으면 안된다. 그것은 무엇보다도 그동안 한국사회에서 법의 실패, 즉 법의 지배의 좌절을 가져온 원인에 대한 냉철한 비판적 진단을 거쳐 한국사회의 전환기적 위기를 극복하기 위한 법개혁의 실천전략으로 구체화되어야 한다. 한국사회에서 법규범과 현실이 함께 사회적 모순의 축적에 기여함으로써 법질서의 정당성 위기를 초래한 한 요인이 되었다면, 반대로 민주화를 통한 인간회복과 정의사회의 실현이라는 개혁의 궁극적 목표를 달성하기 위해 요구되는 법적 기여

9) 이해찬, “문민정부와 법치주의”, 『시민과 변호사』, 창간호(1994/2), 52.

의 몫 - 법개혁의 전략이 의당 문제되어야 하기 때문이다.

III. 인권에 관한 법제개혁의 성과와 문제점

1. 문민정부의 법제개혁, 무엇을 볼 것인가

인권에 관한 문민정부의 법제개혁의 성과를 평가하기 위해서는 먼저 우리가 문민정부에 기대하는 법제개혁의 기준이 무엇인가를 명확히 하지 않으면 안된다. 과연 우리는 인권에 관한 문민정부의 법제개혁에서 무엇을 기대하고 있는가. 우리는 궁극적으로 인권을 침해하는 악법을 폐기하고 정의로운 사회에서 인간답게 살 권리를 보장할 수 있는 법제도를 확립하는 것이 문민정부의 과제라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 요구는 너무 추상적이며 더욱이 문민정부는 전지전능하지도 않다. 평가의 준거로 사용될 수 있는 보다 현실적이고 구체적인 기준이 필요하다. 이 시대 현상에서 문민정부에게 특히 요구되는, 비교우위를 지닌 법제개혁의 분야와 내용이 있을 것이다. 그러한 기대요구의 내용은 물론 각자 서있는 입장이나 계급·계층적 이해관계에 따라 또는 보는 관점에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 그러나 문민정부로부터 기대되는 법제개혁의 내용에 관하여 최소한의 공분모를 추출하는 것은 충분히 가능하며, 그것은 대체로 다음과 같은 인권보호의 과제들로 집약될 수 있다. 첫째, 종래 인권침해의 온상이 되었던 공간권력이 통제되고 인신의 자유나 사생활, 사상과 양심의 자유와 같은 기본적 인권이 보호되어야 한다. 둘째, 현대 정보화사회에 있어 정보의 자유로운 접근, 유통과 보호를 가능케 하는 법적 보장, 특히 정보의 자유와 알 권리가 충실히 보호되어야 한다. 셋째, 문민정부는 그 정당성의 연원인 국민에게 보다 확대된 정치적 형성과 참여의 공간을 확보해 주기 위하여 정치적 권리를 신장시켜야 한다. 넷째, 비단 정치적 과정 뿐만 아니라 행정과정에 있어 개인의 법적 주체로서의 지위가 확보되어야 하며 그에 상응하는 행정법상의 권리가 보호되어야 한다. 다섯째, 실질적·사회적 법치주의의 견지에서 노동에 관한 인권이 보다 충실히 보호되어야 한다. 여섯째, 사회복지 및 사회적 약자의 보호를 위한 법제개혁이 단행되어야 한다. 일곱째, 문민정부는 국민에게 건강한 환경과 안전한 삶에 대한 권리를 보호해 주는 법제를 강구해야 한다. 여덟째, 문민정부는 그 밖의 인권영역에 대해서도 인권옹호자로서 최대한의 법적 보호를 강구해야 한다. 그러면 이제 이러한 준거에

의하여 인권에 관한 법제도에 관해 김영삼 문민정부가 달성한 것은 무엇이며 그 문제점은 무엇인가를 구체적으로 살펴볼 차례이다.

2. 법제개혁의 성과, 무엇이 문제인가

2.1. 공안권력의 통제와 인권의 보호

문민정부 들어 종래 인신의 자유를 억압하는 수단으로 작용해왔던 법적 장치의 일부가 완화되거나 법적 제한하에 놓이게 된 것은 중요한 진전이라 할 수 있다. 특히 문민정부 첫 정기국회의 최대성으로 평가되는 것은 국가안전기획부법의 개정이었다. 국가안전기획부법의 개정은 문민정부가 출범이후 거둔 최대의 성과라고 해도 과언이 아니다. 그동안 인권탄압과 정치공작의 산실이 되었던 안기부에 대한 국회의 통제를 확보하고 안기부의 국내정치개입의 여지를 약화시킨 것은 중대한 성과라고 평가되고 있다. 그동안 국회는 안기부예산을 총액으로만 보고받아 왔으나 개정법은 예산의 실질심사를 가능케 했고 국회의 정보위원회에 의한 예산심의는 비공개로 하되 정보위원회에 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부자료를 제출하도록 의무화함으로써 국회의 통제권을 대폭 강화시켰다. 개정법은 또한 안기부의 수사권을 대폭 축소하여 국가보안법중 찬양·고무죄와 불고지죄, 균형법중 군시기밀누설죄·이적죄에 대한 수사권을 폐지하는 한편, 종래 '관계기관대책회의'로 불려온 정보조정협의회와 보안감사권을 폐지하였다. 그 밖에도 개정법은 정치관련죄와 직권남용죄를 신설하여 안기부장을 포함한 안기부직원들이 정당 기타 정치단체에 가입하거나 선거운동, 특정정당 또는 특정인에 대한 지지·반대·비방 등 그리고 이와 관련한 압력행사 등과 같은 정치활동에 관여하는 행위를 한 경우 5년이하의 징역에 처하도록 했으며 구속통지, 변호인·가족과의 접견 또는 진료에 관한 형사소송법규정 등 범죄수사에 관한 적법절차를 위반한 경우 1년이하의 징역이나 5백만원이하의 벌금에 처하도록 하는 등 권한남용에 대한 처벌규정을 두었다. 그러나 많은 입법적 개선에도 불구하고 안기부법개정을 통해 민주인사들에게 적용하여 희생양으로 삼았던 불고지죄, 찬양·고무죄에 대한 수사권은 폐지되었지만 내란죄, 반국가단체구성죄 등 독재정권이 종래 정권안보를 위한 정보정치의 수단으로 활용했던 죄목에 대한 수사권이 그대로 유지되고 있다는 점, 사실상 헌법기관 못지 않은 정치적 영향력과 권력을 행사하고 있는 안기부의 설치에 대한 헌법적 근거가 결여되어 있고, 또 안기부장의

임명에 대한 (가령 국회의 동의나 인사청문회절차와 같은) 국회의 통제가능성이 제도적으로 강구되지 못했다는 점 등 문제점들이 남아있다.

통신비밀보호법의 제정 역시 문민정부가 성취한 중요한 개혁입법의 하나이다. 이 법이 국가안보목적의 도청에 대통령의 승인을 요하도록 할 것인가 아니면 특별법원의 영장을 받도록 할 것인가 하는 쟁점외에는 비교적 어려움없이 여야합의를 통하여 제정될 수 있었던 데는 지난 대통령선거당시 물의를 빚었던 '부산복집사건'이라는 수치스러운 배경이 있다. 그러나 '통신 및 대화의 비밀과 자유에 대한 제한의 대상을 한정하고 이를 엄격한 법적 절차를 거치도록 함으로써 통신비밀을 보호하고 통신의 자유를 신장하기 위하여' 통신비밀보호법이 제정된 것 자체는 역시 정보기관이나 수사기관에 의한 '안보남용'에 제동을 가할 수 있는 법적 근거가 마련되었다는 점에서 개혁입법의 큰 성과라고 평가해도 무방할 것이다. 이로써 종래 수사기관이 정권안보를 목적으로 전기통신의 감청이나 우편물의 검열 등을 통해 자행해 왔던 인권침해의 관행에 법적 통제를 가할 수 있게 되었다. 법은 제3조에서 "누구든지 이 법과 형사소송법 또는 군사법원법의 규정에 의하지 아니하고는 우편물의 검열 또는 전기통신의 감청을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못한다"고 규정하는 한편, 제5조이하에서 통신제한조치를 그 목적에 따라 범죄수사를 위한 경우와 국가안보를 위한 경우로 구분하여 절차에 차등을 두어, 전자의 경우에는 지방법원판사의 허가를, 후자의 경우에는 고등법원 수석부장판사의 허가를 받도록 하고 있다. 다만 적대국이나 적대단체에 속한 구성원의 통신에 대하여는 판사의 허가없이 대통령의 승인만으로도 통신제한조치를 취할 수 있도록 하였다. 그 밖에도 불법검열에 의한 우편물의 내용과 불법감청에 의한 전기통신 내용의 증거사용을 금하고 있고, 법은 전화협박이나 회통 등을 방지하기 위하여 전기통신사업자로 하여금 수신인의 요구에 따라 송신인의 전화번호를 알려줄 수 있도록 하는 한편, 국회의 상임위나 국정감사·조사위원회에게 특정한 통신제한조치, 감청설비에 대한 인가내역 등에 관하여 관계기관에게 보고를 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

그러나 이와같은 개혁입법의 긍정적 평가를 손상시키는 요인이 상존하고 있다. 그것은 국가보안법의 개폐문제이다. 이 문제는 악법개폐의 차원에서 논의되어 왔을 뿐만 아

나라 그 악명높은 정치적 남용가능성과 실체가 우리 법질서 전체의 부담이 되었고, 특히 최근 남북관계의 진전을 계기로 뜨거운 논란의 대상이 되어 왔다. 여기서 이를 상세히 논의할 겨를은 없다. 다만 입법정책적 차원에서 무엇보다도 통일 및 남북교류협력정책과 관련하여 국가보안법이 평화통일정책에 관한 헌법조항(전문·제4조)과 상충된다는 점(장명봉, 남북기본관계정립을 위한 법적 대응, 유연가입과 통일의 법적 대응, 135-136), 나아가 남북관계를 적대관계에서 동반자관계로 규정한 「7·7 선언」과 이를 다시 '민족공동체안의 잠정적 특수관계'로 본 '한민족공동체 통일방안'은 그동안 북한을 반국가단체로 보아왔던 국가보안법의 해석·적용과 모순되며, 특히 남북기본합의서의 채택, 부속합의서의 발효 등과 같은 남북관계의 진전에 따라 국가보안법의 입지가 더욱 악화될 것이라는 점을 고려할 필요가 있다. 입법정책적 관점에서 이 법의 폐폐문제를 접근하는 또 하나의 방향은 이 법의 근거를 헌법상 영토조항이 아니라 헌법 제37조 제2항에서 찾고 이를 통해 부과된 기본권제한에 대한 헌법적 제약의 관점에서 그 위헌성여하를 판단하는 것이다. 1990년 4월 2일 헌법재판소의 결정(89헌가113; 1990.6.25, 90헌가11)이, 비록 한정합헌이라는 일종의 우회적인 방법에 의했는지라도 제7조 제1항(찬양·고무) 및 제5항(이적표현물 제작·반포)에 관하여 위헌의 소지가 있음을 확인한 것은 바로 이와같은 접근방법이 사법적(司法的)으로 관철된 하나의 사례였다고 할 수 있다. 요컨대, 국가보안법 제7조의 규정은 규정의 광범성과 애매성, 당국에 의한 자의적·남용적인 법집행가능성, 전진적인 통일논의에의 장애성 등의 측면에서 위헌소지가 있다.¹⁰⁾ 이후 국가보안법은 이러한 헌법재판소의 결정을 계기로 제7조에 '국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서도'란 구절을 삽입하는 등의 개정이 이루어졌으나, 이로써 그밖에 여러 측면에서 그 위헌성에 의거한 법폐지론이 불식되기는 커녕 위헌법재판소결정을 연결점으로 하여 계속 재연되고 있는 실정이다. 이러한 관점에서 국가보안법의 개혁은 반드시 남북관계의 변동에 구애됨이 없이 우리나라 법체계가 해결해야 할 기본과제라고 하지 않을 수 없다.¹¹⁾ 따라서 문민정부는 국가보안법을 전면폐지하거나 그 남용가능성을 배제한 대체입법을 강구하고 또는 적어도 그 규정들 가운데 기본권제

10) 한인섭, "분단과 통일, 그리고 법", 『법과 사회』, 제5호, 51.

11) 물론 이 문제를 남북간의 상호주의적인 법제도개혁의 목록에 포함시켜 다루는 접근방법도 고려될 수 있다. 이러한 견지에서는 남한의 형법과 국가보안법, 북한의 신형법 가운데 상호적대적인 부분을 공동의 협의를 통해 폐기할 수 있다면 가장 바람직할 것이라고 보게 된다(한인섭, 앞의 글, 54).

한에 관한 헌법적 제약을 위배함으로써 위헌의 혐의를 받았던, 또는 받고 있는 규정들만은 헌법재판소의 결정취지를 감안하여 적극적으로 폐기하는 보다 전향적인 개혁의지를 보여야 할 것이다.

2.2. 정보의 자유와 알 권리의 보호

공공기관의 개인정보보호에 관한 법률의 제정은 정보의 자유와 알 권리의 보호를 위하여 문민정부가 달성한 중요한 입법적 성과의 하나로 평가되어 마땅하다. 국가 주요업무에 대한 '전산화의 확대와 전국적 행정전산망의 구축등으로 개인정보의 부당한 사용 또는 무단유출로 인한 개인 사생활의 침해등 각종 부작용이 우려되고 있는 상황에서 공공기관이 컴퓨터에 의하여 개인정보를 취급하는 것을 규율하고 개인의 정보에 관한 자유와 권리를 보호하기 위하여 제정된 이 법률은 공공기관의 장이 개인정보화일을 보유하고자 하는 경우 총무처장관, 중앙행정기관의 장에 대한 통보의무를 부과하고, 총무처장관으로 하여금 개인정보화일에 관한 사항을 연1회이상 관보에 게재하여 공고하도록 하고 그 보유기관의 장은 개인정보화일대장을 작성하여 일반인이 열람할 수 있도록 하였다. 나아가 법은 개인정보화일의 보유기관의 장에게 그 보유목적 이외의 목적으로 처리정보를 이용하거나 다른 기관에 제공할 수 없도록 하되, 정보주체의 동의가 있거나 정보주체외의 자에게 제공하는 것이 정보주체에게 명백히 이익이 되는 경우와, 통계작성, 학술연구등 특정목적을 위한 경우로서 특정개인을 식별할 수 있는 형태로 제공하는 등의 경우에는 예외를 인정하였다. 특기할 만한 점은 법이 정보주체에게 개인정보화일에 기재된 범위안에서 본인에 관한 처리정보의 열람을 청구할 수 있는 권리(개인정보공개청구권)와 처리정보의 내용중 정정을 요하는 사항이 있는 때에는 그 정정을 청구할 수 있는 권리(개인정보정정청구권)를 인정한 것이다. 이것은 비록 일반적 정보공개청구권은 제도적으로 보장되지 않고 있지만, 적어도 개인정보에 관한 정보주체의 적극적 지위를 인정한 획기적인 입법적 개선이라 할 수 있다. 그 밖에도 법은 민간기관의 컴퓨터에 의하여 처리되는 개인정보의 보호를 위하여 컴퓨터를 사용하여 개인정보를 처리하는 개인 또는 단체에 대하여는 공공기관의 예에 준하여 개인정보의 보호를 위한 조치를 강구하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장은 필요한 경우 개인정보의 보호에 관하여 의견을 제시하거나 권고할 수 있도록 하였으며, 나아가 공공기관의 개인정보처리업무를 방해할 목

적으로 공공기관에서 처리하는 개인정보를 변경 또는 말소한 자와 개인정보를 누설하거나 또는 무단으로 처리하는 행위 또는 무단으로 개인의 이용에 제공하는 행위 등 부당한 목적으로 개인정보를 사용한 자에 대한 처벌규정을 두어 개인정보를 보호하고 있다. 이러한 개인정보보호법의 제정은 분명히 정보보호분야에 있어 획기적인 성과라 할 수 있다. 그렇지만 이 법은 보호대상을 컴퓨터에 의해 처리되는 개인정보에 한정하고 있으며, 공공기관외의 개인이나 단체에 의한 개인정보처리에 관하여 관계 중앙행정기관으로 하여금 개인정보의 보호를 위한 의견제시나 권고만을 할 수 있도록 하는데 그쳤다는 점, 처리정보의 열람제한사유가 너무 광범위하다는 점, 그리고 정보주체외의 자에게 제공하는 것이 명백히 정보주체에게 이익이 된다고 인정되는 경우 개인정보의 보유목적외의 이용이나 타기관에의 제공을 허용한 것은 그 명백한 유익여부와 무관하게 정보주체에게 개인정보에 관한 최종적 처분권이 인정되어야 한다는 정보자결의 법리에 위배된다는 점 등 간과할 수 없는 문제점을 지니고 있어 입법적 개선이 요구된다. 군사기밀보호법의 개정 역시 문민정부 들어 달성된 중요한 입법적 진전으로 평가될 수 있다. 개정법은 종래 군사기밀보호법이 군사기밀의 범위를 모호하게 규정하고 있던 것을 고쳐 '누설시 국가안보에 해로운 결과를 초래할 우려가 있는 군사사항'으로 축소하여 정의하는 한편, 지난해 6월 일본 후지TV 시노하라기자의 군사기밀유출사건에 따른 보완책으로 군사기밀의 해외누출에 대한 처벌을 강화하였다. 특히 개정법이 국민의 군사기밀공개요구권을 신설하여 국민의 알 권리를 보호한 것은 특기할 만한 입법적 성과이다.

반면 정보공개법의 제정은 이에 대한 사회적 요구의 수위가 날로 높아져 가고 있음에도 불구하고 아직까지 미루어지고 있다. 최근 경제정의실천시민연합은 정보공개법제정을 위한 입법청원을 국회에 제출한 바 있다. 이것은 시민단체에서 입법을 위한 장기간의 논의를 거쳐 법안까지 작성하여 국회에 입법을 촉구한 시민입법운동의 드문 예라 할 수 있다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 정보공개법의 제정을 위한 노력은 정부나 국회 어느 누구에 의해서도 아직까지 착수되지 않고 있다는데 문제가 있다. 정보공개법의 제정문제는 사실 정부의 정보산업육성정책의 거대한 그림자에 가려져 왔다. 이것은 정보공개에 관한 이제까지의 인식관심이, 낙후된 정보화수준을 끌어 올리고 선진정보사회와의 격차를 따라잡

12) 홍준형/김석준/강경근, 『열린 사회, 열린 정보』, 1993, 비봉출판사.

아야 한다는 정보사회화를 향한 정책의지에 비해 고작 주변적 요인으로만 고려되었다는 것을 말해준다¹³⁾. 유감스럽게도 이러한 태도는 문민통치와 개혁을 표방하고 나선 김영삼 정부의 입법정책에 의해서도 크게 달라지지 않고 있다.

2.3. 정치적 권리의 보호

정치적 형성에 참여하고 영향력을 행사할 수 있으며 선거등을 통하여 정치적 과정을 통제할 수 있는 권리는 공동체생활에서 없어서는 안될 핵심적인 지분(持分)이라 할 수 있다. 그것은 비단 공무담임권, 선거권, 국민투표권, 정당설립 및 활동의 자유 등을 내용으로 하는 전통적인 참정권의 범위에 국한되지 않고 보다 널리 정치영역에서의 자기실현의 권리를 의미한다. 이러한 권리를 보장하기 위한 입법으로는 통합선거법, 정당법, 정치자금법, 국회법, 공직자윤리법, 지방자치법 등을 들 수 있다. 이러한 정치관계법 가운데 공직자윤리법은 정권출범초기에 이미 공직자재산등록범위의 확대 및 고위공직자에 대한 재산공개원칙의 도입 등의 방향에서 개정을 보았고, 이는 그 시행상 효과적인 재산실사의 곤란(가령 금융실명제 실시에 따른 예금비밀보보규정 때문에 금융자산의 실사가 어렵다는 점)이나 실사기준의 미비, 공직자윤리위원회의 소극적 운영실태 등 적지 않은 문제점¹⁴⁾이 드러났음에도 불구하고 공직기강의 확립, 공직을 이용한 재산증식의 방지, 재산축적과정에 대한 평가를 통한 공직취임의 정치적 심사가능성확보 등의 측면에서 일단 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 개정정당법은 정당창당의 요건으로 법정지구당수를 종전 48개에서 24개로 축소하여 정당설립을 요건의 완화를 통해 정당결성 및 활동의 폭을 넓혔으나 반면 제31조 제2항에서 정당공직후보자추천시 후보자를 추천할 공직선거의 선거구를 관할하는 해당당부 대의기관의 의사가 반영되도록 하여야 한다고 규정하면서도 그 구체적 절차를 당헌에 위임함으로써, 공직후보선출에 관한 민주적 절차규정을 마련하는데 실패함으로써 결국 공천제라는 종전의 하향식 후보임명방식을 온존시키고 말았다. 이것은 당내민주주의의 확립이야말로 우리나라 정당정치 활성화 및 민주주의에 걸맞는 정치개혁의 추진에 있어 불가결한 요건임을 감안할 때 여전히 우리 정치의

13) 이에 관하여는 줄고, "情報公開請求權과 情報公開法", 「법과 사회」 제6집, 1992(법과 사회이론연구회), 76이하; "情報公開請求權과 情報의 자유 -독일에서의 논의를 중심으로-", 金哲洙教授화갑기념논문집소수, 1993을 참조.130

14) 한겨레신문 1993.12.3. 제4면기사 및 세계일보 1993.9.19. 제3면 기사를 참조.

낙후성을 보여주는 부끄러운 사례이다. 반면 국회가 민의를 대변하고 개혁을 제도화할 수 있게 하려면 국회법이 원내토론을 활성화하고 시민의 참여와 감시를 보장하는 방향으로 개정되어야 한다는 시민단체들의 주장이 제기되고 있음¹⁵⁾에도 불구하고 아직 개정을 보지 못하고 있고, 정치관계법의 핵심이라고 할 수 있는 통합선거법, 정치자금법, 지방자치법 등은 정치개혁과 관련하여 큰 기대를 모았으나 국회정치특위에서의 논란으로 결국 통과되지 못했다. 이것은 국회가 개혁의 주체인 동시에 개혁의 대상이기도 하다는 점을 역설적으로 보여주는 사례이다. 이들 정치관계법이 과연 개혁의 이념에 걸맞는 모습으로 개혁될 것인지에 관해서는 현재로는 언론을 통해 간간히 전해지는 여야합의의 내용외에는 알 길이 없다. 국민은 고작 지방자치단체 부단체장의 권한을 강화시킨 지방공무원법개정이나 지방자치법의 개정에 있어 민선지방자치단체장에 대한 중앙행정기관의 징계권을 둘러싼 논란을 통해 오히려 문민정부에서 더 부처이기주의가 난무하고 있는 광경을 목도했을 뿐이다. 시간은 흐르고 중앙선거관리위원회는 점점 초조해지고 있으며, 문민정부의 개혁을 따라잡지 못하고 있는 국회에 대해 국민적 압력의 행사가 필요하다는 여론이 일고 있다. 이같은 여론은 급기야는 국회법개정에 대한 요구로 나타나 이를 위한 국회의장소속의 국회제도개선위원회가 가동되고 있다. 다행히 최근 물의를 빚었던 국회노동위 '돈봉투사건'으로 정치개혁에 대한 여론이 고조되어 있음을 고려하여 연초의 임시국회에서 이들 정치관계법이 제정될 수 있을 전망이고 그 내용도 어느 정도 진취적인 요소를 포함하게 되리라고 예상되지만 그 결과는 두고 보아야 할 것이다.

2.4. 행정과정에 있어 개인의 지위와 권리의 보장

행정과정에 있어 권리보호를 위한 법제개혁으로는 무엇보다도 행정쇄신위원회와 총무처, 그리고 이에 협찬한 경실련등 시민단체의 합작으로 제정된 행정규제 및 민원사무기본법을 꼽지 않을 수 없다. 이것은 행정규제완화의 면에서 이미 제정되어 시행되고 있는 기업규제완화에 관한 특별조치법과 법적 중복 등 체계상의 혼란의 여지가 있는 것은 사실이지만 행정에 대한 개인의 법적 지위를 보호하기 위한 행정절차를 마련하고 또 민원음부즈만에 해당하는 국민고충처리위원회라는 기구를 도입하고 있다는 점에서 일단 긍정적인 평가를 받을 만 하다. 행정과 관련된 국민의 불편과 부담을 줄이고 행

15) 시민의 신문 1993.9.11. 제1, 3면 기사를 참조.

정개선을 도모하는데 초점을 두고 제정된 이 법률은 국민고충처리위원회로 하여금, 종래 정부합동민원실등 상급기관에 접수된 민원의 상당부분이 당초 처분기관으로 다시 이첩되어 미온적으로 처리되는 폐단을 방지하기 위하여, 고충민원을 하급기관으로 이첩하지 않고 직접 조사하여 조사결과 위법·부당한 행정처분에 대해서는 그 조치결과를 보고받아 민원인에게 그 내용을 통지하도록 하고 있다. 이 법은 또한 '행정규제법정주의'를 확립하여 행정규제의 대상과 수단은 그 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위내에서 설정되도록 함으로써 행정기관의 자의적인 규제관행에 제동을 걸고 나아가 행정규제를 신설하거나 강화할 때에는 그 필요성 등에 대한 소관부처의 자체 사전심사를 의무화하고, 관련기관간에 이견이 있는 경우에는 관련부처소속공무원과 민간전문가등이 참여하는 합동심의회를 개최할 수 있도록 하는 등 행정규제의 사전심사제도를 마련하고 있다. 법은 그 밖에도 민원사항의 우선처리, 민원사항의 부당한 접수거부등의 금지 등 민원사무처리에 관한 관련행정기관의 준수사항을 명시하고 다수기관과 관련된 민원사무는 일괄처리를 원칙으로 하는 민원1회방문처리제를 채택하고 있다. 총무처장관은 이 법에 따라 민원인의 편의를 도모하기 위하여 법령등에 규정되어 있는 민원사무의 처리기간, 구비서류, 처리절차 등에 관한 사항을 종합한 민원사무처리기준표를 작성하여 관보에 고시하여야 한다. 법의 제정은 경제정의실천시민연합과 같은 시민단체와 행정쇄신위원회의 협력을 통해 주도된 민간협동의 산물로서 행정규제의 합리화를 위한 규제심사제를 도입하고 국내최초로 민원음부즈만제도를 설치했으며, 거부처분의 이유명시를 의무화하는 등 상당히 진취적인 내용을 담고 있는 입법으로 평가된다. 그러나 이것은 일종의 행정규제절차라 할 수 있는 고충민원의 처리를 행정규제의 완화 및 행정절차와 함께 규정하고 있는 극히 잠증적인 법률로서, 그 규율내용면에서도 종래 민원사무처리규정을 대치하고 이미 10여년전부터 제정이 요구되어 1987년 입법예고까지 거친 행정절차법안의 내용을 상당부분(행정처분 및 행정예고제 등에 관한 부분) 담고 있어 향후 일반행정절차법이 제정될 경우 그 불일치를 해소해야 한다는 문제를 남기고 있다. 그 밖에도 법은 고충민원의 처리를 위한 국민고충처리위원회를 국회가 아니라 국무총리소속하에 설치하고 있고, 고충민원의 조사의 결과 문제된 처분등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 적절한 시정조치를 '권고'하고 고충민원의 조사·처리과정에서 법령 기타 제도나 정책등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에도 그 합리적 개선을 '권고'하거나 '의견을 표명'할 수 있을 뿐이어서 그 실효성이 의문시된다

는 점, 행정규제심사제에 있어 행정규제의 '강화'의 개념의 모호하다는 점, 민원인의 권리가 특히 자료열람청구권 면에서 충분히 보장되고 있지 않다는 점을 문제점으로 남기고 있다. 정부는 이 법률로써 일반행정절차법의 제정을 미루고자 하는 것은 아니겠지만 또 그렇게 해서도 아닐 것이다. 이 법률은 1987년의 행정절차법안과 비교할 때 행정청에 대한 기록열람청구권, 행정청의 확약, 행정처분의 사전통지, 행정처분의 재심사, 의견제출 및 청문절차, 공청회절차, 계획확정절차, 행정지도절차 등 여러가지 면에서 행정절차법을 대치하기에는 많은 미비점과 흠결을 지니고 있기 때문이다.

한편 앞서 지적한 정보공개법의 제정과 함께 행정절차법의 제정¹⁶⁾은 행정제도개혁의 가장 핵심적인 과제를 이루고 있다. 1975년 행정개혁위원회의 위촉에 따라 한국공법학회가 마련한 총5개장 전문 145개조의 행정절차법중간초안은 종래 행정관련법령에서 절차적 규정을 별로 찾아볼 수 없었던 당시의 상황을 고려할 때 상당히 진취적인 것이었으나, '국민편의보다는 행정재량을 위주로 행정운영이 이루어졌던 당시의 행정체제 아래서' 정부의 주도적 의견은 행정절차법의 제정은 시기상조라는 이유로 이 초안은 사장(死藏)되고 말았다¹⁷⁾. 이후 행정절차법제정을 위한 준비작업이 본격화된 것은 1980년대에 이르러서였다. 즉 정부는 1981 ~ 1982년 두차례의 연구를 거쳐 1985년 작성된 행정절차법안을 토대로, 1986년 총무처에 행정절차법안심의위원회를 구성하여 공청회를 거쳐 행정절차법안을 마련하였다. 총 7개장 71개조 및 부칙으로 구성된 이 법안은 목적·정의·적용범위 등에 관한 총칙과 행정처분절차, 계획확정절차, 행정입법예고절차, 행정예고절차, 행정지도절차에 관한 규정을 두어 행정상 강제집행, 행정상 즉시강제 및 행정조사 등 행정집행절차를 제외하고는 거의 모든 행정작용을 행정절차의 적용대상으로 하고 있었다¹⁸⁾. 이 법안은 당시 우리나라의 입법현실로 볼 때 결코 짧지 않은 준비작업을 거쳐

16) 행정절차법의 필요성은 우리나라에서도 비교적 일찍부터 제기되었다. 1960년대 중반부터 한국공법학회, 서울변호사회, 대한변호사회 등 학계·법조계에 의하여 일반행정절차법제정의 필요성이 주장되었고, 6대국회에서는 행정절차법안이 제안되었으며, 1971년말 다시 행정절차법안이 입안되어 검토되기도 하였다.

17) 김도창, 일반행정법론(상), 537 각주 13), 박윤훈, 최신행정법강의(상), 494. 1975년 12월 김도창·서원우·김남진·박윤훈의 공동명의로 조사보고서가 행정개혁위원회에 제출되었으나 위원회는 결국 일반법의 제정은 시기상조이고, 민원사무처리규정을 법률수준으로 끌어 올려서 행정운영기본법 같은 것을 제정하는 일과, 각단행법령에 행정절차규정을 많이 삽입하는 일을 추진하기로 결론을 짓는데 그쳤다. 이 조사보고서의 내용은 김도창외, 행정절차법연구(한국행정과학연구소편, 1980.7)에 실려 있다.

학계와 실무의 협찬에 의해 작성된 흔치 않은 입법적 결실이었다고 할 수 있다. 그러나 이 법안은 입법예고(1987.7.7 ~ 1987.8.5)까지 거쳤음에도 불구하고¹⁹⁾, 정부에 의하여 제12대 국회에 제출되지 않고 보류됨으로써 방치되고마는 안타까운 운명에 처하게 되었다. 반면 모처럼 정부주도하에 공청회와 입법예고까지 마친 이 법안을 보류한 채 정부는 1989년 11월 14일 법안중 행정처분절차만을 따로 떼어 이른바 「국민의 권익보호를 위한 행정절차에 관한 훈령」으로 행정절차운영지침을 마련 1990년 3월 1일부터 시행함으로써 행정절차법의 제정을 포기한 듯한 태도를 드러냈다. 이와같은 우여곡절을 거쳐 행정절차법의 법제화를 위한 시도들은 좌절되고 말았다. 정부가 스스로 주도했던 행정절차법의 입법을 중단한 데는 여러가지 이유가 있겠으나, 무엇보다도 행정절차에 대한 행정실무계의 뿌리깊은 저항감, 정치환경의 변화에 따른 정부·여당의 기회주의적 태도, 행정개혁의 부담가중에 대한 우려, 행정능률위주의 행정관행 또는 행정관료들의 행정편의주의적 타성 등이 주된 요인으로 지목될 수 있을 것이다²⁰⁾. 이것은 종래 권위주의적 정치체제하에서 입법과정이 정부·집권당 불특의 기회주의적 전횡과 관료기구의 사보타지에 의하여 좌우되어 왔던 우리 입법사의 단면을 보여주는 전형적인 사례이다. 이러한 배경에서 (일반)행정절차법의 제정 그리고 환경분야와 같은 특수전문분야에 합당한 행정절차의 법적 정비가 개혁입법의 우선적 과제로 추구되어야 함에도 불구하고 문민정부 들어서도 이에 관하여 아직 이렇다할 실행계획이나 구체적인 입법준비작업이 나타나지 않고 있다는 것이 문제점이라 할 수 있다.

18) 그러나 이 법안은 오늘날 행정처분 못지 않은 비중을 가진 행위형식으로 활용되고 있는 공법상 계약에 관하여는 규정을 두지 않았다.

19) 당시 이 법안은 1988년 2월 25일 시행된 헌법 제12조 제1항, 3항에 적법절차가 규정된 것과 관련하여 시의적절한 입법이 될 것으로 기대되었다고 한다(최송화, 행정절차입법화의 과제, 한국공법학회 제35회 학술발표회 발표문, 2; 이상규, 행정절차운영지침의 의의와 문제점, 고시계 1990/3, 109).

20) 박윤훈교수(같은 책 495이하)는 입법추진의 지연사유로 ① 정치환경이 변화된 상황에서 행정절차법이 도입됨으로써 행정운영의 혼란이 초래될 수 있다는 우려, ② 행정절차법 내용에 대한 異見 ③ 행정절차운영경험의 부재 및 제도수용능력의 의문을 들고 있다. 한편 최송화교수(같은 글, 7) 행정절차의 전면도입에 대한 주된 반대논거로 전면도입으로 인한 절차의 악용, 집단이기주의의 발호, 행정상 부조리발생의 가능성, 그리고 행정문화적 여건미성숙, 행정공무원의 행정절차에 대한 인식과 경험부족으로 인한 행정상의 혼란, 인력·예산 등의 행정부담가중, 학설·판례·관행 등의 축적불충분, 획일적 절차적용으로 인한 행정상의 불합리한 결과, 행정절차에 대한 주민들의 인식부족 등을 열거하고 있다.

행정소송법과 행정심판법도 개혁입법의 과제로서 시급히 개정되어야 할 법제도지만 문민정부 들어 이렇다 할 개혁의 조짐이 보이지 않고 있다. 현행 행정소송법(1984년 11월 28일 전면개정)은 일본 행정사건소송법(1962)을 주로 참조하여 제정된 것으로, 그 출범당시부터 시대낙후적인 행정소송의 분류, 이행소송의 미채택, 가구제(假救濟)절차의 불비, 당사자소송의 고등법원관할 등 여러가지 점에서 비판을 받았고,²¹⁾ 또 그동안 시행과정에서 많은 문제점들을 노출했다.²²⁾ 따라서 문민시대에 걸맞게 그리고 그동안 변화된 분쟁상황이나 사회여건을 고려하여 행정상 이행소송, 집단소송등 다수당사자의 권리구제를 위한 소송유형을 도입하고 사전적 가구제절차를 보완하는 등 전향적인 입법적 개선이 뒤따라야 할 것이다.²³⁾ 행정심판제도 역시 적지 않은 문제점을 보여 왔으므로 그 제도적 취지를 최대한 발휘할 수 있게 하는 방향으로 대폭 개선되어야 할 것이다.²⁴⁾ 또한 군인·군무원등의 국가배상청구권을 박탈하고 있는 국가배상법 제2조 1항 단서와 그 헌법적 척추로 작용해온 헌법 제29조 제2항도 중요한 법제개혁의 대상이라 할 수 있다. 그러나 이와 관련된 대법원과 학계의 우호적인 태도에도 불구하고 그것이 초래할 재정적 부담을 고려한 때문인지 아직까지 아무런 개혁의 움직임이 나타나고 있지 않은 것이 문제이다.

국가배상법 제2조 제1항 단서에 대한 대법원의 위헌판결(大判 1971.6.22, 70다 1010). 이것은 당시 학계에서 위헌시비가 있었던 국가배상법 제2조 제1항 단서가 위헌임을 확인한, 적어도 제6공화국 이전까지만 해도 극히 희귀한 위헌판결이었다²⁵⁾. 그러나 1972년 12월 27일의 이른바 유신헌법은 제26조 제2항에서 “군인·군무원·경찰공무원 기타 법률이 정하는 자가 전투·훈련등 직무집행에 관

21) 김남진, 行政法 I, 660이하; 박윤훈, 최신행정법강의, 상, 827; 이상규, 신행정법론, 상, 698이하 등.

22) 가령 金道稔, 새 行政爭訟法의 운영 1년에 즈음하여, 공법연구 제15집, 1987, 85이하; 拙稿, 행정의 의무이행을 관철시키기 위한 소송 - 독일의 행정법발전에 있어서 소송법과 실제법의 상호작용, 한국공법학회 제27회 월례발표회 발표문(1992.4.25)을 참조.

23) 이에 관하여는 최송화, “행정소송제도의 개혁”, 『민주정부와 법치주의』, 한국공법학회 제38회 학술발표회 발표문을 참조.

24) 이에 관해서는 김향기, “행정심판제도의 문제점과 개선방향”, 『문민정부와 법제개혁방향』, 한국공법학회 제35회 학술발표회 발표문을 각각 참조.

25) 이 문제를 둘러싼 전후경과에 관해서는 허영민, 한국행정법 II - 현대행정에의 대응과 과제 -(1961-1988), 공법연구 제17집(1989), 172이하를 참조.

련하여 받은 손해에 대하여는 법률이 정하는 보상외에 국가 또는 공공단체에 공무원의 직무상 불법행위로 인한 배상은 청구할 수 없다”고 규정함으로써 아예 명문으로 위헌시비를 원천적으로 봉쇄함으로써 위헌으로 선언된 법률조항이 헌법의 지위를 찬탈하는 유례없는 반법치주의적 결과를 낳고 말았다. 한편 이와 더불어 그 조항의 위헌성을 주장했던 사법부의 판단이나 학문적 논의 뿐만 아니라 법학의 생명이었던 현실비판의 예봉(銳鋒)이 입막음을 당했고 이로써 법과 법학에 있어 예종(隸從)의 계절이 시작되었다. 이러한 유신헌법의 잔재는 그동안 정권이 세차레나 바뀌고 헌법이 두차레나 바뀌는 등 시대가 변했음에도 불구하고 여전히 현행헌법 제29조 제2항에 원형 그대로 계승되고 있다²⁶⁾.

이것은 단순히 우리나라 헌법사의 우여곡절을 보여 주는 하나의 에피소드로 기억되어 왔으나, 실은 일국의 최고법원에 의해 위헌으로 판정된 법률조항이 얼마가지 않아 헌법개정을 통해 헌법이 되고 말았다는 기상천외한 블랙코메디였다. 그것은 오늘날 법치주의의 핵심적 요소로 간주되는 법률의 헌법적합성의 원칙을 치명적으로 유린함으로써 한국법치주의에 지울 수 없는 오점(汚點)을 남긴 역사적 현실이다. 국가배상법 제2조 1항 단서에 얽힌 일화 정도로 치부되어 왔던 이 사건이, 위헌의견을 냈던 9명의 대법원판사 전원의 재임명탈락을 초래했고 나아가 총원의 36퍼센트에 달하는 151명의 판사들이 사법권독립을 외치면서 사표를 제출했던 우리나라 사법사상 유례없는 사법파동(司法波動)의 간접적인 원인이 되었다는 사실²⁷⁾을 상기할 때 우리는 웃을 수 없다. 김영삼 문민정부는 바로 이러한 적나라한 반법치주의의 잔재를 일소하는데 더 적극적인 헌신을 보이지 않으면 안된다.

2.5. 노동에 관한 인권의 보호

노사관계의 개혁을 통한 노동인권의 보호는 우리 경제가 선진경제로 나아가기 위해서는 물론이고 궁극적으로 계급화합에 터잡은 사회적 평화와 공동번영을 달성하기

26) 실제로 대법원은 1977년 6월 7일의 판결(大判(全合) 72다1359)에서 「국가배상법 제2조 제1항 단서의 규정이 구 헌법 제26조 기타의 헌법규정에 저촉되어 그 효력이 없다고 볼 수 없다」고 판시한 바 있다.

27) 이에 관해 상세한 것은 Dae-Kyu Yoon, Law and Political Authority in South Korea, 1990, Westview Press & Kyungnam Univ. Press, p.143이하를 참조.

위해서도 필수적이다. 그런 이유에서 노동관계법의 개정은 김영삼 문민정부가 출범초기에 설정했던 우선적 실천과제의 하나였다. 특히 노조의 정치활동금지조항, 복수노조금지조항, 제3자개입금지조항의 삭제, 공무원과 교원의 노동기본권보장, 노동위원회의 독립성보장이 노동법개혁을 통하여 관철되어야 할 중점적 개혁과제로 지적되어 왔다. 그러나 문민정부내에서의 진보적 경향은 얼마가지 못해 수구세력과 기독교계의 대한적을 받아 참담한 패배를 맛보아야 했다. 결국 노동법의 개혁은 메뉴에서 제외되었다. 이인제 전노동부장관의 노동관계법개혁을 위한 도전과 좌절의 과정은 기업주동의 기독교계의 수성(守城)의 완강함을 보여주었다기 보다는 오히려 지배계급연합에 권력적 기반을 둔 김영삼 문민정부의 한계를 여실히 반영한 사례였다. 특히 공무원의 노동삼권을 포괄적으로 제한한 헌법규정이나 국가공무원법·지방공무원법 등의 관계규정은 5.16 군사쿠데타 이후 군사정권에 의해 탄생된 것이고, 4.19 이후 잠시동안을 제외하고는 줄곧 유지되어 온 교원노조의 금지도 바로 거기서 비롯된 것이라는 점은 주지의 사실이다. 김영삼 문민정부는 필경 그와같은 군사독재의 입법정신에 동조한다고는 시인하지 않을 것이다. 그럼에도 문민정부는 5.16 군사쿠데타 이후 우리 역사를 전횡해왔던 군부통치의 결과에서 반사적 이익을 향유하고 있는 것은 아닐까. 공무원노조와 교원노조를 합법화하는 것은 32년만에 들어선 문민정부가 당연히 시정하고 해결해야 할 과제이다. 물론 국가공무원·교육공무원법을 준용하고 있는 사립학교법 제55조에 대한 헌법재판소의 합헌결정(憲裁 1991.7.22, 89헌가106)을 통해 국가공무원법 제66조 제1항에 의한 공무원의 노동운동금지의 합헌성이 확인되었다 하더라도, 그렇다고 이 문제에 대한 개혁입법의 필요성이 손상되지는 않는다. 법제개혁은 상위규범에 위반되는 하위규범을 고치는 규범통제로 끝나는 것은 아니다. 그것은 오히려 합헌·합법적인 법제도라 하더라도 그것이 시대정신과 시대상황에 맞지 않는다면 이를 발전적으로 고쳐나가는 전향적인 개혁의지를 바탕으로 삼지 않으면 안된다. 특히 1989년 3월 이른바 여소야대 국회에서 비록 대통령의 거부권행사로 무산되고 말았지만 여야합의하에 공무원노조를 인정한 바 있고, 또 사실상 노무에 종사하는 공무원의 노동쟁의제한의 헌법불합치성이 헌법재판소의 결정(憲裁 1993.3.11, 88헌마5; 헌재공보 제1호, 1993.5.1, 41)에 의하여 확인되었다는 사실²⁸⁾은 이 문제에 대하여 보다 포

28) 이로써 국회는 일단 1995년말까지 헌법재판소의 입법촉구결정에 따라 헌법불합치상태를 제거해야 할 헌법적 의무를 부담하게 되었다(憲裁 1993.3.11, 88헌마5, 헌재공보 제1호, 46-47을 참조).

괄적인 헌법 및 법정정책 차원에서의 접근이 필요하게 된 시대적 상황변화의 일단을 보여주고 있다. 고려할 때 김영삼 문민정부가 아직까지 이 문제를 해결하기 위한 이렇다할 법정정책 의지를 보이지 않고 있는 것은 앞으로는 개혁을 외치면서 뒤로는 구태의연한 보수의 칼을 버리지 않는 것과 다르지 않다.

“세계 어느나라 헌법에도 우리 헌법 제33조 제2항과 같은 공무원의 노동삼권 박탈조항을 든 예는 없다. 이 규정은 제1, 2공화국헌법에는 없었는데 5.16 군사쿠데타로 탄생한 제3공화국 헌법에서 신설된 이래 약간씩 표현을 달리하면서 이른바 유신헌법과 제5공화국 헌법을 거쳐 제6공화국 헌법에까지 이어져 오고 있는 것으로서 권위주의시대의 잔재라는 사실을 간과하여서는 아니된다. 공무원인 근로자의 노동3권 제한이 공익상 꼭 필요하다면 기본권의 일반유보조항인 헌법 제37조 제2항에 의하여 권리의 본질적 내용을 침해하지 아니하는 한도에서 법률로써 제한할 수 있는 것인데도 불구하고 헌법이 제33조 제2항과 같은 특별조항을 둔 것은 헌법에 근거규정만 두면 어떠한 법률을 만들어도 권잡다는 잘못된 인식 아래 공무원에 대하여서는 노동3권을 무한정 제한할 수 있도록 하면서 그에 대한 위헌시비를 못하게 하기 위한 지극히 권위주의적이며 법률만능주의적인 발상에서 나온 것이라고 아니할 수 없다. 이러한 점을 유의하여 노동3권을 향유할 수 있는 공무원의 범위를 법률로써 정함에 있어서는 될 수 있는 대로 그 범위를 넓혀야 할 것이다. …… 입법론으로는 현역군인, 경찰공무원, 교도공무원, 소방공무원을 제외한 모든 공무원에 대하여 노동기본권을 보장하는 방향으로 법을 개정하여야 한다고 본다.”(강조 인용자)²⁹⁾

김영삼 문민정부는 헌법 제33조 제2항과 국가공무원법 제66조 제1항 및 지방공무원법 제58조 제1항, 사립학교법 제55조등으로 이어지는 일련의 노동악법시리즈를 제거하기 위한 전진적인 헌법정책적 의지를 발휘하여 오로지 기본권의 회복을 위한 헌법개정논의를 준비하고 적어도 그 구체적 일정을 지나가야 할 것이다. 헌법개정은 법률의 개정 보다는 훨씬 더 많은 정치적 비용과 부담을 초래하지만 문민정부의 법제개혁은 기본권신

29) 憲裁 1993.3.11 결정(88헌마5)에 대한 변정수재판관의 반대의견, 헌재공보 제1호, 48.

장을 위한 비용과 부담에 인식해서는 아니된다.

2.6. 사회복지 및 사회적 약자의 보호

문민정부 들어 여성을 성폭력범죄로부터 보호하고 피해자보호장치를 강구하기 위하여 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률이 제정을 본 것, 형의 실효등에 관한 법률의 개정을 통하여 전과자의 사회적응을 촉진하기 위한 규정을 마련한 것, 특수교육진흥법의 개정을 통하여 장애인에 대한 의무무상교육등 교육기회와 권리를 확대한 것, 개인이나 민간단체에게 유료노인복지시설의 운영을 허용한 노인복지법, 고엽제후유증환자 진료등에 관한 법률, 일제하 일본군 위안부에 대한 생활안정지원법 등은 각기 나름대로 문제점과 한계를 남기기는 했을지라도 사회복지의 증진 또는 사회적 약자의 보호라는 측면에서 일단 긍정적인 평가를 받을 만하다. 그러나 문민정부에 있어 법제개혁은 본격적인 사회정책입법 또는 사회보장입법을 마련함으로써 사회경제적 약자의 생존권을 보장하고 사회복지의 증진시키는데에는 이전 정권에 비해 별반 차별성을 보이지 못하고 있는 것이 사실이다. 이 점은 김영삼 문민정부의 개혁에 있어 노동문제와 사회문제가 경제문제나 정치문제에 비하여 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다는 사실과 결코 무관하지 않다. 그런 까닭에 문민정부의 법제개혁은 그 지지기반으로 예상되어 온 중산층만을 위한 것이 아닌가 하는 의혹으로부터 자유로울 수 없다.

2.7. 건강한 환경과 안전한 삶에 대한 권리의 보호

올해초 천국을 공포와 경악의 도가니에 몰아넣었던 낙동강식수오염사태는 경제활성화와 국제경쟁력강화를 위한 탈규제정책에 매진하려던 김영삼 문민정부에게 가장 큰 정치적 충격을 준 사건이었다. 그동안 우리나라의 환경입법은 지속적으로 확대되어 왔으나 그것이 환경권의 보호에 얼마나 기여했는가는 생각해 보아야 할 문제이다. 문민정부 들어 환경권의 보호 보다는 경제논리를 앞세워 요소 요소에서 환경규제를 완화시킨 법제상의 후퇴가 눈에 띄게 나타났고 국가경쟁력강화와 탈규제의 틀바구니에서 국민의 환경권은 홀대받아 왔다. 환경문제가 더 이상 「성장의 부수비용」(Nebenkosten des Wachstums)이 아니라 「생존의 조건」을 좌우하는 것이라는 것은 아무도 의심하지 않는 공리에 속한다. 그러나 유감스럽게도 우리가 호흡하며 살아가는 환경의 질과 상태가 문

민정부 아래서 더 나아졌다는 징후는 발견되지 않는다. 낙동강의 충격을 전하는 일간신문을 뒤덮은 악취와 발암물질의 공포를 접하면서 국민은 여전히 '건강하고 안전한 수돗물' 조차도 확실히 보장받지 못하는 실정이다.

문민정부 들어 이루어진 환경권에 관한 법제상의 변화로는 우선 환경영향평가제도를 합리화하고 주민의견수렴을 위한 절차를 개선한 환경영향평가법의 제정을 꼽을 수 있을 것이다. 1993년 6월 11일 제정된 이 법은 환경에 영향을 미치는 각종 정책이나 계획을 수립·시행하고자 할 때에는 반드시 환경영향을 고려하고 이에 대한 대책을 강구하도록 하고, 환경영향평가대상사업의 범위를 확대·명시하는 등 종전에 비해 개선된 내용을 담고 있는 것이 사실이다.

그 밖에도 환경영향평가는 사업시행으로 영향을 받게 되는 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경 분야에 대하여 실시하여야 하며, 사업특성을 고려하여 환경처장관이 정한 평가항목에 대하여 중점적으로 평가할 수 있도록 한 것이라든지, 주민의견 수렴에 대한 요건 및 평가대행자에 대한 자격요건 및 감독을 강화한 것, 환경영향평가서에 대한 환경처장관과의 협의절차, 협의내용의 통보방법, 협의내용에 대한 이의신청등에 관한 규정을 보완한 것, 협의를 거친 사업중 일정규모이상의 계획변경시 평가서재작성·재협의의무를 부과하고 재협의대상이 아닌 계획변경의 경우에도 협의내용의 변경을 가져오는 때에는 변경에 따른 환경영향저감방안을 강구·사업계획에 반영토록 한 점, 사업자에게 협의내용관리대장의 비치 및 협의내용관리책임자지정의무를 부과한 것, 환경처장관과 승인기관의 장으로 하여금 협의내용의 이행관리를 위하여 사업자에게 자료를 제출하게 하거나 사업장에 대한 현지조사·확인을 할 수 있으며, 협의내용을 이행하지 아니하거나 협의절차를 준수하지 아니한 사업자에 대하여 그 이행 또는 준수를 위한 공사중지등 필요한 조치를 취할 수 있도록 한 것, 공사중지명령에 위반하여 공사를 계속하는 사업자나 지정을 받지 않고 환경영향평가대행을 한 자를 형사처벌하는 규정을 둔 것 등은 이 법이 가져온 제도개선의 내역이다.

그러나 환경영향평가법에 의한 현행제도 역시 문제점이 없는 것은 아니다. 가령 환경영향평가 대상사업의 범위를 현실적으로 환경영향을 미칠 수 있는 사업으로 더욱 확대해야 하며 영향평가모델의 사업별 유형화를 기초로 각종 사업의 특수성을 고려한 중점적 영향평가제를 도입할 필요가 있다는 점, 환경영향평가에 대한 주민참여의 측면을 제고하기 위하여 특히 주민의견을 수렴하는데 그치지 않고 주민이 그 수렴·처리결과를 알고 이에 대응할 수 있도록 해야 한다는 점, 환경영향평가에 관한 환경처장관의 권한을 사업승인권으로 강화함으로써 규제권한을 보다 직접적인 감독·개입권으로 승격시켜야 한다는 점, 환경영향평가 또는 그 협의사항의 불이행시 제재를 강화해야 할 필요가 있다는 점 등 다각적인 제도개선의 수요가 상존하고 있다.

우리는 대다수국민이, 특히 사회경제적 약자가 적어도 패자가 되지 않는, 다소라도 승자의 보상을 받을 수 있는 환경법과 환경정책을 요구한다. 문민정부의 환경법과 환경정책은 형식적·평균적 정의가 아니라 실질적·배분적 정의의 원칙에 의해 제어되어야 하며, 그렇지 않아도 악화일로를 걷고 있는 불평등한 분배구조를 환경문제를 통해 한층 더 확대재생산하는 정책으로부터 자신을 단호히 결별하지 않으면 안된다. 바로 이것이 국민으로부터 위탁된 정부의 책임인 것이며 또 정부의 환경정책의 근간이 되어야 한다. 최근 환경처가 도입을 검토하겠다고 발표했다가 경제부처와 혼선을 빚어 백지화되었던 폐수배출세, 탄소세 등과 같은 환경세(Umweltabgabe)의 부과나 상수도요금의 인상과 같은 조치들은 자칫 국민의 경제적 부담을 가중시킬 뿐만 아니라 이와같은 배분적 정의의 기준에도 맞지 않는다. 또한 그것이 생산자측면에 생산비상승효과를 초래함으로써 그 부담을 물가인상을 통해 소비자에게 전가시키도록 하는 요인이 된다는 점이 고려되어야 한다.

문민정부에 있어 환경법과 환경정책이 드러낸 문제점들 가운데 특히 중요한 세가지를 들어보면 다음과 같다. 첫째 환경정책의 투명성(Transparenz)을 확보할 수 있는 절차나 환경정책의 수립 및 집행과정에 대한 민주적 참여의 기회가 보장되고 있지 않다는 점이다. 환경보호를 위한 국민의 책임이 인정된다면 환경행정과정(또는 행정절차) 뿐만 아니라 입법과정 등 환경정책의 형성과정에 대한 참여와 아울러 환경정보에 대한 자유

로운 접근의 기회가 보장되고 또 확대되어야 한다는 것이 '협동의 원칙'(Kooperationsprinzip)의 당연한 귀결이다. '절차를 통한 정당성의 확보'(Legitimation durch Verfahren)야말로 협동의 원칙이 환경보호에 관하여 가지는 가장 핵심적인 의의인 것이다³⁰⁾. 그러나 환경법과 환경정책은 그동안 협동의 원칙의 한 측면만을 일방통행으로 강조했을 뿐 그 대항적 요구, 즉 행정절차의 보장이나 환경정보의 공개, 기타 환경정책에 대한 민주적 참여기회의 확보와 같은 요구는 개별법에서 부분적으로 규율된 경우³¹⁾외에는 거의 외면되어 왔는데 문제가 있다. 최근 낙동강식수오염사태 이후 일부 지방자치단체들 사이에서 민간환경단체와 공동으로 수질측정을 한다든지 환경정보를 공개하겠다는 방침을 세운다든지 하는 변화가 관측되는 것은 그나마 다행스러운 일이지만, 보다 근본적인 해결책은 환경정책과정을 밑실에서 햇볕 아래로 끌어낼 수 있는 제도를 확립하는 데서 찾아야 한다. 환경보전분야야말로 민주적 참여와 투명성의 법제화가 요구되는데 이를 위해 이렇다 할 법제적 노력이 경주되고 있지 않다는데 문제가 있다. 둘째, '집단이기주의' 또는 '님비(Nymby)현상'이란 말은 사회적 비난을 함축하고 있다. 이를테면 우리는 제 아무리 정당한 주장이나 권리행사라 할지라도 일단 이러한 표어에 걸리면 지탄의 대상이 되지 않을 수 없는 이상한 말많은 나라에 살고 있는 셈이다. 문제는 정부의 환경정책이 종종 지역주민의 환경에 관한 정당한 권리주장이나 환경침해에 대한 저항에 대하여 이러한 범주를 적용함으로써 여론과 분쟁의 원인을 오도(誤導)하는 경우가 적지 않았다는데 있다. 1990년대 들면서 가령 부산산업쓰레기매립장건설을 반대하는 과정에서 발생한 반송동주민들의 집단시위나 김포폐기물매립장 주변지역주민들의 데모 등과 같이 공해유발시설이나 혐오시설이 들어서는 것을 반대하는 집단행동이 빈발하자 정부와 대다수의 언론은 앞다투어 이를 님비현상 또는 집단이기주의의 발로(發露)로 규정하는 태도를 보였다. 물론 말로만 따진다면 지나친 집단·지역이기주의는 가령 폐기물처리장 설치비용을 상승시킴으로써 궁극적으로는 시민의 부담을 가중하고 나아가 경제력이 취약한 지역의 오염을 가속화하는 효과를 가져올 수도 있다는 점에서, 또는 전체사회의 공통이익을 위하여 불가피하게 부분사회의 개별이익이 양보되어야 할 경우가 있을

30) 참고로 리우환경선언은 제11원칙에서 '환경문제는 적절한 수준의 모든 관계 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어 짐. 국가차원에서 각 개인은 지역사회에서의 유해물질과 처리에 관한 정보를 포함하여 공공기관이 가지고 있는 환경정보에 적절히 접근하고 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회를 부여받아야 함. 각 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공공의 인식과 참여를 촉진하고 증진시켜야 함'을 규정하고 있다.

31) 가령 환경영향평가법 제9조, 폐기물관리법 제31조, 32조.

수 있다는 점에서 사회적으로 바람직하지 못하며 행정당국과 이해당사자간의 지속적인 대화, 상호신뢰를 바탕으로 한 양보와 타협이 요구된다고 결론지을 수도 있다.³²⁾ 그러나 아무리 극단적인 경우라 하더라도 정부나 언론에 의하여 집단이기주의나 남비현상의 소치로 선고되었던 대부분의 분규에는 언제나 나름대로 정당성을 지닌 권리주장이 있었다는 사실에 눈을 돌리지 않으면 안된다. 혐오시설이나 공해유발시설의 설치는 설령 그것이 공익을 위한 것이라 할지라도 당해지역주민들의 입장에서는 명백한 권익침해이자 공익이란 명분으로 강요된 희생을 의미할 뿐이다. 반면 법은 '특별희생'이라는 좁고 엄격한 기준에 의한 보상만을 고집할 뿐, 그와같은 강요된 희생을 보상하지는 않는다. 최근에 제한된 범위에서나마 이에 대한 일련의 법적 배려가 이루어졌다. 국가·지방자치단체에게 일정범위의 폐기물처리시설을 설치할 경우 그 시설의 원활한 설치 및 운영을 도모하기 위하여 당해 폐기물처리시설의 설치·운영으로 인하여 환경상 영향을 받게 되는 주변지역(주변영향지역)의 주민에 대하여 소득증대, 복리증진, 생활의 보전 등을 위하여 필요한 지원을 하도록 하고 또 이러한 지원에 필요한 재원을 확보하여야 할 의무를 부과한 폐기물관리법 제29조 내지 제30조라든지, 1994년초에 제정된 「방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률」(1994.1.5)이 방사성폐기물관리시설의 부지확보를 쉽게 하고 그 건설 및 운영을 효율적·체계적으로 추진하며, 시설주변지역주민의 소득증대와 복지증진등 지원사업의 법적 근거를 마련하기 위한 규정들을 둔 경우가 그 예이다. 그러나 이러한 '당근'들이 지역주민의 환경부담에 대한 보상으로서 과연 충실히 제공될 것인지는 지켜 보아야 할 일이다. 끝으로 환경오염피해에 대한 효과적인 권리구제를 위한 법적 절차가 마련되고 있지 않다는 점이 지적되어야 할 것이다. 지역환경은 일반적으로 비대체성을 띠므로 지역주민들에게는 대안이 없는 경우가 많다. 더욱이 혐오시설이나 공해유발시설의 입지선정과정에서 대한 접근이 허용되지 않는 상황에서 그러한 희생을 감수하라고 했을 때 이에 억울해 하지 않을 사람은 없다. 이에 대한 집단항의나 시위는 단순히 한 행정처분의 적법성을 다투기 위한 것만은 아니며, 거기에는 현행 법상의 권리구제절차가 이미 구체적 타당성을 기하지 못하고 있다는 사실이 숨어 있다. 모름지기 분규란 법과 권리구제의 실패를 전제로 한다. 집단시위를 통해 표출되는 것은 주민들의 공격성이나 아전인수(我田引水)의 이기심이 아니라 그동안 환경법과 정책이 가

32) 김성수, 「한국환경운동의 연구」, 『한국정치연구의 대상과 방법』(김계수의 공저), 1993, 한울, 415.

져왔던 현실적 결과, 즉 이익배분의 실질적 불평등에 대한 이유있는 불신과 저항이며 이것은 주민들의 구체적인 생활체험에 바탕을 두고 있기에 더욱 더 절실한 것이다. 이렇듯 혐오시설이나 공해유발시설의 설치를 둘러싼 집단시위가 빈발하고 있는 데에는 보다 중요한 다른 이유가 있다. 환경오염이 급속히 진전됨에 따라 주민들의 환경의식과 권리의식이 성장한 반면, 분쟁을 효과적으로 신속히 해결할 수 있는 법제도적 절차가 미비하거나 주민의 분쟁해결능력이 미숙한 경우가 적지않다는 점, 또 정부나 지방자치단체와 이해당사자인 주민들간에 상호신뢰가 구축되지 못하거나 의사소통이 원활히 이루어지지 않는 경우가 많다는 점, 정부정책에 대한 불신의 관성 등이 그것이다. 문민정부가 누누히 강조해왔듯이 어떠한 환경정책도 국민의 협조없이는 실행될 수 없는 것이라면 환경정책에 대한 국민적 합의를 도출하는 일이야말로 그 성패를 가늠하는 관건이 아닐 수 없다. 이렇게 볼 때 집단이기주의나 남비현상의 대부분은 오히려 환경법과 환경정책이 그 부분에서 실패했음을 말해주는 증거라고 할 수 있다. 환경법과 환경정책은 오히려 이러한 집단이기주의나 남비현상을 통해 표출된 주민들과 환경단체의 활력을 적극 활용하는 방향으로 나아가야 하는데 이 점에 관한 한 법제도상의 문민적 변화가 나타나지 않고 있다는데 문제가 있다.

그 밖에도 국민이 안전하게 살 수 있는 권리에 관해서도, 이른바 '삼포의 변'이 문민정부의 일년을 얼룩지게 했음에도 눈에 띄는 법적 뒷받침이 없다는 점이 문제이다. 오히려 정부는 기업에 대한 규제를 완화한다는 취지에서 사고방이나 안전의무의 확보를 위한 요건들을 완화하는 경향을 보이고 있다. 가령 최근 개정된 산업안전보건법시행령(1993.11.20 대통령령 제14010호)이 그 하나의 예이다.

2.8. 사회적 자율성의 신장

규제완화를 위한 각종 기업관계법령의 개정, 소방법개정, 거주지이동시 전입신고만을 하면 되도록 하여 불편을 줄인 주민등록법개정 외에 사회적 자율성을 신장시키기 위한 법제상의 노력이 나타나지 않고 있다. 다만 사회단체신고에 관한 법률의 개정을 통하여 사회단체등록제가 신고제로 전환되었고 회원수가 50인이하인 사회단체의 경우 법의 적용이 배제되었으며 사회단체신고업무가 중앙행정기관에서 지방자치단체로 이

관되었고 또 사회단체의 정기보고제가 폐지되었다는 점은 결사의 자유라는 측면에서 진일보한 것으로 평가된다. 그러나 시민단체들이 줄곧 문제를 제기해 왔던 언론, 출판, 집회, 시위 등 표현의 자유를 침해하는 제반법령에 대하여 법제개혁의 관심이 미치지 않고 있다. 가령 집회 및 시위에 관한 법률에 있어 집회금지통고의 대상과 기준을 명확히 하고 금지통고에 대한 신속한 이의신청 및 구제절차를 마련하는 등 입법적 개선이 이루어지지 않고 있고, 그 밖에도 정기간행물의 등록에 관한 법률, 출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률, 공연법, 영화법, 음반 및 비디오물에 관한 법률 등도 전혀 법제개혁의 대상이 되지 않고 있는 형편이다. 이들 법령은 대부분 등록 및 등록취소제도, 납본제 또는 사전심사제 등을 두고 있고 특히 엄격한 시설기준을 요구하고 있어 그러지 않아도 재정기반이 취약한 사회단체나 시민단체들의 활동이 큰 제약을 받고 있는 실정이 외면되고 있다는 것은 이제까지의 법제개혁이 보인 한계라고 할 수 있다.

2.9. 사법개혁을 통한 인권의 보호

사법제도의 개혁을 통한 인권보호 역시 중요한 문제이나 주로 대법원의 사법제도발전위원회에서 논의되고 있는 중이어서 아직 이렇다 할 변화의 모습이 드러나지 않고 있다. 다만 언론을 통하여 영장실질심사제의 도입, 기소전 보석제도의 채택 등과 같은 인권개선을 위한 방안들이 전해지고 있으나, 보다 근본적인 사법개혁의 쟁점들이 충분히 다루어지지 않는 조짐이 엿보일 뿐,³³⁾ 그 논의의 과정이나 내용이 국민에게 공개되고 있지 않다는 점에서 사법개혁의 결과에 대하여 큰 기대를 가지기는 어려울 것으로 보인다. 특히 상고제한을 둘러싼 사법부 일각과 변호사단체의 대립을 통하여 국민의 재판청구권보장이라는 헌법적 명제의 의미가 흐려지는 결과가 빚어진 것은 사법제도의 개혁이라는 본령과는 거리가 먼 현상이었다.

3. 인권에 관한 문민정부의 법제개혁: 평가

33) 이에 관하여는 가령 양건, 앞의 글, 9를 참조.

그동안 김영삼 문민정부가 괄목할 만한 개혁의 성과를 거두었고 그것이 또한 법제개혁을 통해 관철되었다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 법제개혁 역시 김영삼 문민정부가 정권출범 당시부터 처해온 이같은 딜레마로부터 자유로울 수 없었음은 물론이다. 당초 김영삼 문민정부는 몇가지 원초적인 제약을 안고 출범했다. 하나는 그것이 과거 군사정권 또는 '비(非)문민정부'에 봉사했던 정치적 지배집단 또는 기득권층을 기반으로 하여 성립되었고 또 기존의 관료기구를 거의 그대로 승계받아 개혁을 추진할 수 밖에 없다는 데서 오는 제약이었고, 또 하나는 개혁의 메뉴나 프로그램이 그 중요한 부분에 있어 그러한 기득권층이나 기존지배집단의 이해관계와 상충을 일으킬 수 있다는 개연성에서 오는 갈등이었다. 이들은 3당연합으로 탄생된 김영삼정권의 발생적 제약들로서 정부로 하여금 개혁의 대상에 대한 직접적인 타격 보다는 언론의 동원 또는 자발적 호응을 통해 조성된 국민의 여론을 등에 업은 정치적 캠페인에 의존케 하거나 '기업규제완화에 관한 특별조치법'(1993.6.11, 법률 제4721호)이나 경제·민생관련입법에서 보는 바와 같이 '인기위주의 민주주의'(Gefälligkeitsdemokratie: G. Püttner)에 의한 졸속입법을 단행하게끔 하는 배경이 되었고 때로는 정치보복의 포기를 천명하면서 전직대통령들로 대표되는 구정치세력과 화해의 제스처를 과시하는 행태를 낳기도 했다. 반면 이른바 선거혁명이나 정치적 투쟁에서의 승리를 통해서가 아니라 지분을 전제로 한 협상을 통해 야당에서 집권당으로 정치적 입지를 변화시킬 수 있었던 경위를 고려할 때 개혁의 이념 자체 보다 정치적 손익계산을 우선하는 정치권력의 생리가 이후 개혁과정에서 드러난 것도 결코 우연은 아니었다. 대형사고가 터질 때마다 그 사후수습에 정책의 최우선 순위를 두면서 다분히 자가당착적인 민심편향과 신속한 집중력을 보여온 '문민' 정부가 정작 '문민적' 진취성을 보여야 할 부문에서는 정치적 손익계산에 따른 기회주의적 신중성을 구사해 온 사실이 그 점을 반영한다. 가령 약사법개정을 둘러싼 약사회와 한약사회의 극한대립에 대하여 정부는 시종 여론의 향배를 보다가 시간을 다 써버리고 급기야 경제정의실천시민연합의 중재가 수포로 돌아가고 약국휴업에 따른 불편에 대한 국민의 히스테리가 표출되기 시작하는 순간에 가서야 뒤늦게 그것도 관계자 몇명을 구속하는 공권력행사의 방식으로 개입하는 모습을 보였다.³⁴⁾ 반면 정작 법개정의 심급인 국회의 다수당인 집권여당은 거의 침묵과 관측으로 일관하는 기회주의적 태도를 보였다. 여기서

34) 반면 당초 한약분쟁을 촉발시킨 것은 93년 1월 약사법시행규칙을 개정하면서 약국의 한약장설치 관련조항을 삭제한 보사부였다(한겨레신문 1993.12.16, 16면).