

조선민주주의인민공화국 헌법 제57조는 국가는 근로자에게 최저임금제도를 실시하고... (faint text)

국가는 근로자에게 최저임금제도를 실시하고... (faint text)

필요한 경우 노동자 및 근로자의 임금과... (faint text)

필요한 경우 노동자 및 근로자의 임금과... (faint text)

국가는 근로자에게 최저임금제도를 실시하고...

국가안전기획부법과 노동법·제법 등 날치기 통과의  
위험 여부에 관한 의견서

자료 및 성명서

- 작성: 1957년 3월 11일
- 제출처: 노동법(안)에 법제와 교육, 연구사업국(김형준) 김인준 주석
- 차 20번

1. 의견서를 내면서

국회 안전기획부의 제1차에 이 사건 청문회... (text)

본 보고서가 지난 1월 6일의 정치노동수당에서 발표... (text)

편집자 주: 이 자료는 민주주의법학연구회 회원들이 지난 3월 헌법재판소에 제출한 의견서로서, 민주법연의 허락을 얻어 전재한 것입니다.

# 국가안전기획부법과 노동관계법 등 날치기 통과의 위헌 여부에 관한 의견서

사건번호: 97 헌가 4(위헌법률심판)

97 헌가 5(위헌법률심판)

97 헌라 1(권한쟁의심판)

97 헌마 8(헌법소원심판)

제출일: 1997년 3월 11일(화)

제출자: 김민배(인하대 법학과 교수, 민주주의법학연구회 상임공동대표)

의 20명

## 1. 의견서를 내면서

우선 헌법재판소의 의뢰나 이 사건 심판청구인들의 아무런 요청이 없었음에도 이렇게 의견서를 제출하게 된 것을 널리 양해해주시기 바랍니다.

저희 민주주의법학연구회는 1989년 1월 5일 법학 교수, 변호사, 대학원생을 중심으로 결성된 법연구자 단체로서 그간 기관지인 『민주법학』 발간(1~11호), 월례발표회, 출판물의 발간 등을 통해 한국사회의 법 및 법학 현실을 변혁하고 한국사회를 민주화하는 데 기여하기 위해 노력해왔습니다. 우리는 지난해 12월 26일 새벽 국회에서 이루어진 날치기 통과를 보면서 이 땅에 진정 민주주의와 국민주권이 살아있는지, 헌법의 이념과 정신이 보장되고 있는지에 관해 법연구자로서 심각한 회의에 직면하게 되었습니다. 이미 회

원 교수들이 지난 1월 8일의 법학교수성명서 발표에 참여하는 등 날치기 통과에 대한 대응을 위해 노력해 왔지만, 법연구자로서 이번 날치기와 관련해 보다 더 중요한 작업, 즉 날치기 통과와 관련된 헌법적 문제의 해명이라는 작업이 남아있다는 데 의견을 같이 하고 소속 회원 교수들을 중심으로 헌법재판소에 제기된 위헌법률심판 등 4건의 헌법재판에 대한 의견서를 제출하기로 하였습니다.

성탄의 기쁨이 채 가시기도 전인 1996년 12월 26일 새벽 6시 신한국당 소속 국회의원 157명은 야당 국회의원들에게 의사일정에 대한 아무런 고지도 하지 않은 상태에서 국가안전기획부법 개정안, 근로기준법, 노동조합 및 노동관계조정법 제정안 등 11개 법안을 단 7분만에 기립표결에 의해 통과시켰습니다. 이와 같은 이른바 '날치기' 통과는 문민을 자처하는

현 정부가 과거의 군사정권과 아무런 차별성이 없다는 사실을 만천하에 드러내 보였고, 결국 분노한 노동자들은 총파업을 단행하게 되었고 국민들은 성명서, 시국선언 등의 발표를 통해 총파업에 대한 전폭적 지지를 보냈습니다.

한편 총파업이 진행되는 동안 날치기 통과와 관련하여 중요한 4건의 헌법재판이 제기되었습니다. 날치기에 항의하는 파업을 한 현대정공주식회사 창원공장 노동조합의 쟁의행위에 대한 가처분신청사건에서 제기된 위헌법률심판제청, 날치기에 항의하는 파업을 한 만도기계주식회사 노동조합원에 대한 업무방해죄 및 집회 및 시위에 관한 법률 위반 혐의의 구속영장청구에서 제기된 위헌법률심판제청, 그리고 다수의 국민들이 날치기 통과 자체의 위헌성을 주장하며 제기한 헌법소원심판과 교섭단체인 국민회의가 청구한 권한쟁의심판이 그것입니다.

날치기 통과와 관련하여 헌법재판소는 과거에 제기되었던 권한쟁의심판과 헌법소원심판을 모두 각하한 바 있습니다. 그러나 우리는 날치기 통과는 그 대상이 된 법안의 내용을 문제삼기 이전에 이미 헌법과 국회법이 정한 적법한 절차를 완전히 무시한 채 이루어진 반민주주의적 폭거라고 판단하고 있습니다. 과거 헌법재판소는 두 사건에 대한 결정을 5년 가까이 미루어오다가 새로 재판부가 구성된 1995년 2월에 와서, 그것도 헌법재판소법이 정한 요건을 갖추지 못한 부적법한 것이라고 하여 모두 각하결정을 선고하였습니다.

당시의 두 결정에서 헌법재판소가 취한 입장은 헌법소원과 권한쟁의심판에 관한 헌법과 헌법재판소법의 규정을 지극히 협소하게 해석한 결과로 판단되지만, 그러한 해석상의 오류를 논하지 않더라도 헌법재판소는 날치기에 대한 직접적 판단을 회피함으로써 결국 오늘과 같은 비극적인 결과를 낳은 데 대한 책임을 통감해야 할 것입니다. 헌법재판소는 국민의 기

본권을 보장하고 나아가 헌법을 수호하기 위해 87년 헌법개정에 의해 창설된 기관입니다. 그런데 헌법재판소는 날치기라는 명백히 위헌적인 반민주적 폭거에 대해 면죄부를 부여함으로써 또다시 전 국민을 분노와 좌절에 빠뜨리고 온 나라를 들끓게 한 오늘의 날치기 재연을 방조함으로써 그 본연의 사명을 땅바닥에 내팽개치고 말았습니다.

솔직하게 말해서 우리는 이번 사건과 관련해서도 헌법재판소에 대해 큰 기대를 걸고 있지는 않음을 먼저 고백하지 않을 수 없습니다. 전 국민의 관심이 쏠린 슬한 사건들에서 그간 헌법재판소가 보여왔던 태도에 비추어 이번에도 헌법재판소가 국민의 바램을 일거에 해소해주는, 진정으로 헌법의 이념과 정신에 투철한 결정을 선고하리라고 기대할 수는 없습니다. 그러나 이와 같은 비관적 전망에도 불구하고 우리가 이렇게 의견서를 내리라고 결심하게 된 것은 이번이 헌법재판소가 진정한 인권보장기관으로서, 그리고 헌법수호기관으로서 다시 태어날 수 있는 마지막 기회이고, 또 그렇게 되어야 한다는 절박한 심정 때문입니다. 또한 인권과 헌법 수호를 위한 가장 유효적절한 장치일 수 있는 헌법재판소를 잘못된 길로 가게 하는 것은 주권자인 국민의 한 사람으로서 무책임하다는 생각 역시 이 의견서를 작성하게 한 중요한 원인이 되었습니다. 인권과 헌법을 스스로 지켜내겠다는 우리 주권국민의 마지막 기대를 헌법재판소가 저버리지 않기를 바라는 절박한 심정으로 아래와 같은 의견서를 제출하게 된 것입니다.

한 가지 이 의견서에서는 권한쟁의심판에 대해서는 별도로 언급하지 않음을 미리 밝혀둡니다. 이는 1990년의 날치기 입법에 대한 권한쟁의심판을 헌법재판소가 당사자능력이 없다는 이유로 각하했기 때문만은 아닙니다(1995. 2. 23. 선고, 90헌라1 결정). 오히려 우리는 헌법재판소의 위 결정에서 나타난 입장이 헌법 제111조 제4항과 헌법재판소법 제62조 제

1호에 대한 그릇된 해석의 결과이고, 따라서 이 결정에도 불구하고 이 사건에서 교섭단체인 국민회의나 개개 국회의원이 권한쟁의심판의 정당한 당사자가 될 수 있다는 것은 분명하다고 생각합니다. 따라서 권한쟁의심판제도를 통해서도 이 사건 날치기 통과와 취소나 무효확인을 얻을 수 있을 것입니다.

그러나 우리는 이와 같은 권한쟁의심판제도만으로는 분쟁 해결을 넘어서서 이 사건이 가지는 헌법적 의미에 대한 궁극적 해명이 이루어질 수 없다고 믿습니다. 날치기 통과 자체는 국회의 의결과정에서 일어난 행위로서 입법절차상의 문제이고 그러한 입법절차상의 하자는 권한쟁의심판만으로도 치유될 수 있을 것입니다. 그러나 권한쟁의심판의 경우 신한국당이나 국회의장의 날치기가 교섭단체인 국민회의나 개개 국회의원의 권한을 어떻게 침해했는가 하는 입법절차와 관련된 헌법 및 법률의 해석 문제에 중점이 놓여질 수밖에 없습니다. 바로 이 점이 우리로 하여금 권한쟁의심판이 아닌 위헌법률심판과 헌법소원심판에 대해 비중을 둘 수밖에 없게 만든 요인이 되었습니다.

아래에서 보듯이 우리는 날치기 통과는 단순한 입법절차상의 하자에 그치는 것이 아니라 헌법의 기본원리를 파괴·부정하고, 주권국민이 향유해야 할 근본적 기본권을 유린하는 행위라고 믿고 있습니다. 그리고 날치기라는 행위가 갖는 이와 같은 헌법파괴적이고 인권침해적인 속성을 근본적으로 해명하기 위해서는 권한쟁의심판이 아니라 법률의 위헌 여부를 직접 다루는 위헌법률심판이나 공권력 행사로 인한 기본권의 침해를 다루는 헌법소원심판이 더욱 적절하다고 믿습니다. 바로 이 때문에 이제 변론이 행해져 국민적 관심을 끌고 있는 권한쟁의심판을 제외하고 굳이 위헌법률심판과 헌법소원심판에 대해서 우리의 의견을 밝히게 된 것입니다.

이하에서는 헌법과 헌법재판소법이 정한 위헌법률

심판절차나 헌법소원심판절차와 관련해서 본안전 문제, 즉 적법요건의 판단에 관해서는 위헌법률심판과 헌법소원심판으로 나누어 언급하기로 하되 날치기라는 입법절차상 하자의 위헌 여부와 구체적인 법안 내용의 위헌 여부에 관해서는 함께 설명하기로 합니다.

## 2. 이 사건 위헌법률심판 제청과 헌법소원심판 청구는 모두 적법합니다.

### 1. 위헌법률심판 제청의 적법성 = 재판의 전제성과 심판의 필요성

#### 가. 재판의 전제성

헌법 제107조 제1항은 "법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 법원은 헌법재판소에 제청하여 그 심판에 의하여 재판한다"고 규정하고 있고, 헌법재판소법 제41조 제1항은 "법률이 헌법에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 때에는 당해 사건을 담당하는 법원(군사법원을 포함한다. 이하 같다)은 직권 또는 당사자의 신청에 의한 결정으로 헌법재판소에 위헌 여부를 심판을 제청한다"고 규정하고 있습니다. 따라서 위헌법률심판제청이 적법하기 위해서는 문제된 법률의 위헌 여부가 재판의 전제가 되어야 합니다.

이와 같은 재판의 전제성에 관한 종래 헌법재판소의 확립된 입장을 정리해보면 다음과 같습니다.

"재판의 전제성이라 함은, 첫째, 구체적인 사건이 법원에 계속중이어야 하고, 둘째, 위헌 여부가 문제되는 법률이 당해 소송사건의 재판과 관련하여 적용되는 것이어야 하며, 셋째, 그 법률이 헌법에 위반되는지의 여부에 따라 당해 사건을 담당할 법원이 다른 내용의 재판

을 하게 되는 경우를 말한다. 법률의 위헌 여부에 따라 법원이 '다른 내용의' 재판을 하게 되는 경우라 함은 원칙적으로 제청법원이 심리중인 당해 사건의 재판의 결론이나 주문에 어떠한 영향을 주는 것뿐만이 아니라, 문체된 법률의 위헌 여부가 비록 재판의 주문 자체에는 아무런 영향을 주지 않는다고 하더라도 재판의 결론을 이끌어내는 이유를 달리하는 데 관련되어 있거나 또는 재판의 내용과 효력에 관한 법률적 의미가 전혀 달라지는 경우에는 재판의 전제성이 있는 것으로 보아야 한다.

따라서 제청법원의 당해 사건 재판 주문에 어떠한 영향을 주는 것만이 아니라 재판의 이유를 달리하게 되거나, 재판의 내용이나 효력 중에 어느 하나라도 그에 관한 법률적 의미를 달리하는 경우에도 위헌법률심판제청의 전제요건인 적법성을 갖추었다고 할 것이다. (1992. 12. 24. 92헌가8 결정, 헌법재판소판례집 제4권, 1992, 864~865쪽)

이에 따르면 이 사건의 경우 우선 문제되는 것은 심판대상이 되는 법률조항들이 공포는 되었지만 아직 시행되고 있지 않은 법률인데다가 당해 소송사건의 재판과 관련하여 직접 적용되는 법이라고 할 수도 없다는 점입니다. 즉 소위 '구체적·사후적 규범통제'인 우리의 현행 위헌법률심판제도상 이 사건의 경우 일견 재판의 전제성이 부인될 것으로 보이기도 합니다.

그러나 이 사건과 같은 경우 재판의 전제성에 대한 헌법재판소 결정을 엄격히 관찰하여 부적법각하를 선언하게 되면 다음과 같은 치유불가능한 중대한 문제가 발생하며, 따라서 재판의 전제성 요건의 완화와 합리적 기준 설정이 요구됩니다.

우선 일반적으로 헌법재판소에서 위헌 여부를 심사함에 있어서 기준으로 삼는 것은 적법절차의 원리 중 의회의 입법과 관련한 과잉입법금지의 원칙입니다. 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소화,

법익의 균형성을 그 내용으로 하는 과잉입법금지의 원칙은 그 법률이 법률로서 요구되는 최소한의 절차적 요건을 갖추고 있을 것을 전제하고 있습니다. 법률안의 제안-심의-의결-이송-공포의 일련의 과정에서 의회의 입법권이 헌법과 국회법에서 요구하는 절차를 준수해야 하는 것입니다.

입법제량이나 의회의 자율권을 이유로 위헌법률심사를 회피하기 위해서는 의회의 입법절차 위배가 헌법상의 의회주의원리를 부정할 정도에 이르지 않아야 합니다. 입법절차의 하자가 '중대하고도 명백한 경우'에는 다시 말해 국민주권주의와 자유민주주의의 내용인 의회주의를 근본적으로 침해하는 경우에는 과잉입법금지의 원칙을 따지기 이전의 문제가 됩니다.

따라서 사안이 이러하다면 재판의 전제성을 완화하는 것이 헌법의 이념에 합치된다고 할 것입니다. 왜냐하면 기본권을 제한하는 법안이 입법절차를 현저히 위반하여 도저히 법률로서 인정될 수 없는 경우에도 재판의 전제성의 요청을 엄격히 적용하려 한다면, 그 법률에 의해 구체적으로 기본권이 침해될 때까지 기다려야 한다는 모순이 발생하기 때문입니다. 위헌 여부가 문제가 되고 있는 국가안전기획부중개정법률의 경우 수사단계에서부터 사실상 이루어지는 기본권의 침해는 이미 회복 불가능하게 됩니다.

이러한 해석은 기본권보장규범으로서의 헌법의 취지를 포기하는 것이자 법치주의를 부정하는 것입니다. 우리 헌법상의 실질적 법치주의에는, 모든 영역에서 안전·자유·행복의 확보(전문), 인간의 존엄과 가치의 존중과 기본권의 불가침성(제10조), 법 앞의 평등(제11조), 인신의 자유와 적법절차(제12조 제1항), 인간다운 생활권(제34조 제1항), 헌법재판제도를 포함한 사법적 권리구제제도 등이 포함되기 때문입니다.

다음으로 생각할 수 있는 또 하나의 문제점은 헌법

재판소법 제47조 제2항과 관련하여 생겨납니다.

헌법재판소법 제47조 제2항은 "위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항은 그 결정이 있는 날로부터 효력을 상실한다. 다만, 형벌에 관한 법률 또는 법률의 조항은 소급하여 그 효력을 상실한다"고 규정하고 있습니다. 이 규정은 위헌법률심판의 경우 원칙적으로 '사후적·구체적 규범통제'만을 인정하면서도, 위헌선언된 법률의 효력을 일반적으로 소멸시킴으로써 소위 '객관적 규범통제'로 기능할 수 있도록 하려는 목적을 담고 있는 조항이지만, 위헌법률의 효력과 관련한 근거조항이므로 헌법재판소가 재판의 전제성이 없다는 이유로 사건을 각하하게 되면 이 조항과 관련하여 중대한 문제가 발생하게 됩니다.

앞에서 언급한 대로 헌법재판소가 재판의 전제성을 부인하게 되면, 결국 이들 법률의 위헌 여부에 대한 심판은 그 법률에 의해 구체적인 기본권침해가 발생한 후에야 가능해질 것입니다. 물론 헌법재판소는 당해 법률 또는 법률의 조항에 대해 위헌 결정을 선고할 수 있을 것이지만, 그 경우에도 문제는 여전히 남게 됩니다. 우선 당해 법률 또는 법률의 조항이 위헌으로 선언된다고 하더라도 이 사건에서 문제되는 법률 또는 법률의 조항 중에는 헌법재판소법 제47조 제2항 단서에서 말하는 "형벌에 관한 법률 또는 법률의 조항"에 해당하지 않는 경우가 대부분이므로 소급효가 인정되지 않기 때문입니다. 따라서 위헌결정도 불구하고 이미 이루어진 기본권 침해 등에 대해서는 구제방법이 없다고 할 수 있습니다.

물론 헌법재판소는 소급효의 인정범위를 구체적 타당성과 법적 안정성과의 조화를 바탕으로 일반 법원이 결정하도록 하고 있고(1993. 5. 13. 92헌가10, 91헌바7, 92헌바24, 92헌바50(병합)), 대법원 역시 헌법재판소의 위헌결정의 효력이 "위헌제청을 한 당해 사건, 위헌 결정이 있기 전에 이와 동종의 위헌 여부에 관하여 헌법재판소에 위헌 여부 심판제청을 하

였거나, 법원에 위헌 여부 심판제청 신청을 한 경우의 당해 사건과 따로 위헌 제청신청은 아니하였지만 당해 법률 또는 법률의 조항이 재판의 전제가 되어 법원에 계속중인 사건뿐만 아니라 위헌결정 이후에 위와 같은 이유로 제소된 일반 사건"에도 미친다고 하여 소급효의 인정 범위를 확대하고 있기는 합니다 (1993. 1. 15. 92다12377 판결). 그러나 이와 같이 소급효의 인정범위를 확대하더라도 이미 기본권 침해가 있고 이에 대한 대법원의 판결이 확정된 사건에 대해서까지 소급효가 미친다고 보기는 어렵습니다. 대법원도 "위헌결정 이후에 위와 같은 이유로 제소된 일반 사건"이라고 하고 있을 뿐 이미 판결이 확정된 사안에 대해서는 언급하지 않고 있기 때문입니다.

나아가 헌법재판소법 제47조 제2항의 규정은 위헌법률에 의해 침해될 수 있는 이익이 개인의 이익에 한정되지 않고 일반공익과도 관련되어 있음을 보여 주는 것입니다. 따라서 위헌 여부 판단이 공익에 대해 일반적이며 기본적인 중요성이 있고 그 결과 그 결정이 긴급하게 요구되는 경우에는 재판의 전제성 판단을 완화하는 것이 이러한 사후적 '추상적' 규범통제의 제도적 취지를 살리는 길이기도 합니다.

독일 연방헌법재판소 역시 '법원에 의해 유효 또는 무효가 다루어지는 법률의 규정이 위헌제청법원이 내릴 결정의 직접적인 기초가 될 규정일 필요는 없다'고 합니다. 따라서 제청법원이, 당해사건에 직접 적용될 규정의 해석에 대한 중대한 단서를 그 간접적 규정의 유효 또는 무효로부터 끌어오게 될 경우에, 그 간접적 규정의 위헌성판단을 헌법재판소에 제청하는 것이 가능하다고 하며(BVerfGE 2, 411쪽; Maunz-Dürig, Art. 100 Rn. 31) 전제성을 완화하고 있습니다.

한편 이 사건의 경우 소송경제적인 측면에서도 재판의 전제성을 완화할 필요가 있습니다. 이 사건 법률이 시행되고 난 후 개별적으로 기본권

침해가 발생할 때 비로소 위헌법률심판이 제기된다면, 헌법재판소가 위헌결정을 선고하더라도 그것이 입법절차의 문제가 아닌 법률의 내용을 근거로 한 것일 경우 당해 법률조항을 제외한 규정이나 날치기 통과된 다른 법률에 대해서는 어떤 결과가 나올지 확실할 수 없게 됩니다. 예를 들어 복수노조의 인정을 3년간 유예하는 규정이 노동3권을 침해하여 위헌으로 결정되더라도 변형근로시간제에 관한 규정이 당연히 위헌이라고 할 수 없을 뿐 아니라 노동조합 및 노동관계조정법 자체가 위헌이라는 결론에 당연히 도달한다고 볼 수도 없습니다.

헌법재판소법 제45조에 따르면 법률조항의 위헌 결정으로 인하여 당해 법률 전부를 시행할 수 없다고 인정될 때에는 법률의 전부에 대해 위헌결정을 선고할 수 있으나 이런 경우는 매우 예외적인 경우에 해당하므로, 결국 특히 문제가 되는 개개 법률조항에 대해서 수십차례의 헌법재판이 계속되어야 하는데 이것은 소송경제적으로 볼 때 극심한 낭비가 아닐 수 없습니다. 또한 개개 법률조항이 그 내용의 위헌성 때문에 효력을 상실하더라도 입법절차의 하자 자체가 고려되지 않는 한 당해 법률조항만 효력을 상실하게 되므로 위헌적 절차에 의해 제·개정된 법률이 엄연히 효력을 지속하는 반헌법적 상황은 치유될 길이 없습니다.

실사 헌법재판소가 입법절차의 하자를 이유로 당해 법률 자체에 대해 위헌결정을 선고하더라도 통과된 법안이 11개라면 동일한 사건에 다수의 법률이 관계되는 경우를 예외로 한다면 11차례의 헌법재판이 별도로 제기되어야 하므로, 이 경우에도 소송경제적인 낭비는 피할 수 없습니다.

한편 헌법재판소는 법원의 위헌제청사건에 대해서 재판의 전제성 문제는 특단의 사정이 없는 한 제청법원의 견해를 존중하여야 한다는 입장을 취해왔습니다(96. 1. 25. 95헌가5 등). 더 나아가 재판의 전제

성에 대한 판단자료가 없다 할지라도 제청법원의 견해가 명백히 잘못되었다는 정황이 보이지 않는 한 적법성이 인정된다고 하는 견해까지 표명한 바 있습니다(95. 11. 30. 94헌가2).

이와 같은 입장에 따르면 두 지방법원에서 위헌법률심판을 제청한 이 사건의 경우 그 판단을 존중하여 재판의 전제성을 인정하여야 할 것입니다.

결국 이 사건은 재판의 전제성에 관한 헌법재판소의 기존 판례의 내용에도 불구하고 그 요건을 완화해서 적법한 위헌법률심판제청임을 인정하지 않으면 안되는 필요하고도 충분한 조건을 갖추었습니다. 헌법재판의 절차적 요건들은 그 자체가 나름의 의미를 갖고 있는 것이지만, 그렇다고 절차적 요건에 대한 형식논리적 해석에 집착하여 헌법재판 고유의 기능을 훼손하는 누를 범해서는 안될 것입니다. 헌법재판 자체가 기본권 보장이나 헌법 수호와 같은 아무리 훌륭한 기능을 가지고 있는 제도라 하더라도, 그 제기 요건 자체가 지나치게 엄격하여 위헌의 의심이 매우 큼에도 불구하고 이에 대한 판단의 길을 가로막게 된다면 그것은 헌법재판 제도 자체를 처음부터 인정하지 않는 것만도 못한 결과를 낳을 수 있습니다. 왜냐하면 이 경우 헌법재판 제도의 존재가 오히려 위헌적인 공권력 행사를 정당화해주는 수단으로 전락할 우려가 매우 크기 때문입니다. 헌법해석에 관한 최종적인 판단권을 가지고 있는 헌법재판소가 이와 같은 반헌법적 해석의 길로 들어서면 일만은 피해야 할 것이고, 그 길은 이 사건에 대한 재판의 전제성을 인정하여 문제가 되고 있는 날치기 통과에 대한 위헌 여부에 대한 분명한 헌법적 판단을 내리는 것입니다.

이제 한 걸음 더 나아가 이들 법률조항의 위헌 여부에 따라 본안사건 재판의 결론이 달라지는지에 대해서 살펴 보도록 하겠습니다. 이와 관련하여 제청법원인 대전지방법원과 창원지방법원이 제시한 의견은

매우 타당한 것이라고 생각합니다.

제청법원의 견해에 따르면 "노동법 및 안기부법의 국회통과 절차가 위헌이라는 이유로 벌이고 있는 노조의 파업이나 시위가 불법이라는 주장이 있으나 일부 법학교수들은 이번 파업이 헌법질서 수호를 위한 저항권의 행사이고 적법한 파업이라고 보고 있으며 이같은 주장이 받아들여질 여지가 있는 것이라면 이들 법률에 대한 국회통과 절차의 위헌 여부가 이번 재판의 전제가 돼야 함이 분명하다. 또 만일 이 법률들의 국회통과 절차가 위헌일 경우 그 시행을 저지하기 위한 쟁의행위가 저항권의 행사에 해당되는지 여부는 이후 법원이 판단할 사항이다"고 하고 있습니다. 또한 "현행 노동법이 정치적 목적의 쟁의행위를 불법으로 규정하고 있으나, 노동법학계에서는 노동자의 생존권과 직접 연관된 법 개정 등 정치적 행위를 문제삼은 쟁의행위는 정당하다는 견해가 많다. 따라서 이번 노동법 개정이 위헌이라면 노동자들의 행위는 헌법질서 수호를 위한 적법 행위로 봐야 한다"고 합니다.

이러한 제청법원의 견해의 핵심은 노동자들의 파업이나 집회 및 시위가 위헌적인 공권력 행사에 저항하기 위한 저항권의 행사였다면 이들 파업은 정당한 것으로 보아야 하고 따라서 쟁의행위금지가처분신청이나 구속영장의 발부신청은 받아들여질 수 없다는 것입니다. 즉 문제는 바로 노동자들의 파업이나 시위가 저항권의 행사로 볼 수 있는나 하는 부분이라는 것입니다.

이른바 날치기 통과는 그것이 비단 국회법에 정한 절차에 위반될 뿐 아니라 국회법의 여러 규정들 속에 반영되어 있는 헌법의 기본이념과 정신 자체를 부정한 것입니다. 국가권력의 3축 가운데 하나인 입법부가 나서서 헌법질서를 유린하는 이와 같은 행위에 대하여 사실 국민으로서 어떻게 해 볼 도리가 없습니다. 물론 헌법과 헌법재판소법은 이러한 위헌적 공권

력 행사에 대해 헌법소원심판의 길을 열어두고 있지만 이미 헌법재판소는 지난 1990년 국회에서 저질러진 날치기 통과에 대한 헌법소원심판과 권한쟁의심판에서 모두 청구인들이 정당한 소송당사자가 아니라는 이유로 각하한 바 있기 때문에 사실상 날치기 통과에 대한 사법적 구제는 현실적으로 존재하지 않는 상태였습니다. 그렇다면 국민주권주의의 원칙 아래 소수자 보호를 기초로 한 다수결 원리를 중심으로 한 대의제 민주주의의 원리가 날치기라는 위헌적인 행위에 의해 침해되었음에도 불구하고 아무런 법적 구제방법을 갖지 못한 상태에서 국민주권주의를 지도적 가치로 삼고 있는 헌법과 헌법이념 및 정신의 수호를 위해서 실력으로 이에 저항하는 것은 주권국민의 당연한 권리이자 의무라고 보아야 할 것입니다. 다시 말해서 노동자들의 파업이나 집회 및 시위는 모두 위헌적 공권력 행사로부터 헌법을 수호하기 위한 저항권의 행사라고 보아야 한다는 것입니다.

그렇다면 이 사건 법률안이 입법절차상의 중대한 위헌성으로 인하여 헌법위반이라고 한다면 노동자들의 파업 등 쟁의행위와 집회 및 시위 등은 모두가 저항권의 행사로서 적법하고 또 정당한 행위가 되고, 따라서 이들 행위에 대한 쟁의행위금지가처분신청이나 파업과 집회, 시위 등을 이유로 한 구속영장 청구는 받아들여질 수 없게 됩니다. 반대로 날치기 자체의 위헌성이 인정되지 않아 이 사건 법률이 합헌이라고 판단되면 쟁의행위와 집회, 시위 등은 관련법에 위반되는 것으로서 제청법원에 계속중인 사건들에서 가처분신청은 인용되고 구속영장은 발부될 수 있을 것입니다. 즉 이 사건 법률의 위헌 여부에 따라 법원의 재판사건의 결론이 달라지게 되므로, 결국 이 사건 위헌법률심판 제청은 재판의 전제성 요건을 갖춘 것으로서 적법하다고 보아야 할 것입니다.

나. 심판의 필요성

그리고 이 사건의 경우 심판의 필요성 역시 인정된 헌법재판소의 다음과 같은 판시내용에서 분명해 집니다.

“일찌기 당재판소는 법률에 대한 헌법소원심판에 있어서 침해행위가 이미 종료되어서 이를 취소할 여지가 없기 때문에 헌법소원이 주관적 권리구제에 별 도움이 안되는 경우라도 그러한 침해행위가 앞으로도 반복될 위험이 있거나 당해 분쟁의 해결이 헌법질서의 수호·유지를 위하여 긴요한 사항이어서 그 해명이 헌법적으로 중대한 의미를 지니고 있는 경우에는 헌법소원의 이익을 인정하여야 할 것이다”(1992. 4. 14. 선고, 90헌마82 결정 등 참조)라고 판시한 바 있다.

이러한 법리는 구체적 규범통제로서의 법원의 제정에 의한 법률의 위헌 여부 심판절차에서도 존중되어야 할 것이다. 따라서 위헌 여부 심판이 제청된 법률조항의 위헌 여부의 해명이 헌법적으로 중요성이 있는데도 그 해명이 없거나, 동 법률조항으로 인한 기본권의 침해가 반복될 위험성이 있는데도 좀처럼 그 법률조항에 대한 위헌 여부심판의 기회를 갖기가 어려운 경우에는 설사 그 심리기간 중 그 후의 사태진행으로 당해 소송이 종료되었더라도 헌법재판소로서는 제청 당시 전제성이 인정되는 한 예외적으로 객관적인 헌법질서의 수호·유지를 위하여 심판의 필요성을 인정하여 적극적으로 그 위헌 여부에 대한 판단을 하는 것이 헌법재판소의 존재이유에도 부합하고 그 임무를 다하는 것이 될 것이다.”(1993. 12. 23. 선고, 93헌가2 결정, 헌법재판소판례집, 제5권 2집, 591쪽)

물론 위의 판례와 관련된 재판사건은 아직 시행되고 있지 않은 법률과 관련된 사건은 아닙니다. 그러나 국가안전기획부법 중 개정안은 96년 12월 31일자

로 시행되고 있고, 나머지는 97년 3월 1일자로 시행하도록 하고 있기 때문에 전혀 무관하다고 할 수는 없습니다. 아직 시행되고 있지 않은 법률이라 하더라도 이미 공포되었고 부칙에서 그 시행일시를 규정하여 그 시행이 확정적인 이상 이를 달리 취급할 이유는 없을 것일진대, 심판이 행해지는 현재에 이르러 모두 시행되고 있는 법률이라면 달리 취급할 이유가 더욱 더 없을 것입니다.

한편 이 사건의 경우 당해 법률이 위헌으로 결정되는지 여부에 따라서 곧바로 재판사건에서 쟁의행위 금지가처분신청의 인용 여부나 업무방해죄나 집회 및 시위에 관한 법률 위반죄의 성립 여부 또는 이러한 죄를 이유로 한 구속 여부에 대한 판단이 달라진다고 단정할 수는 없습니다. 법률의 개정절차의 하자를 이유로 한 집회나 시위 등이라고 해서 곧 그 합법성이 보장되는 것은 아니기 때문입니다. 즉 이들 행위가 저항권의 행사로 인정되지 않는 한 법률의 위헌 여부에 따라서 재판의 결론이 달라지는 경우라고 보기는 어렵습니다.

그러나 이른바 ‘날치기’로 국회에서 통과된 법률(조항)의 위헌 여부에 대한 해명은 입법절차상의 하자가 당해 입법의 위헌 여부에 어떤 영향을 주는가 하는 헌법적으로 매우 큰 중요성이 있는 것일 뿐 아니라 이에 대한 해명이 헌법재판소등에서 이루어진 바도 없습니다. 헌법재판소는 1990년에 방송법등의 날치기 통과와 관련하여 제기된 권한쟁의심판과 헌법소원심판 사건에서 이 문제를 해명할 기회를 가졌으나 적법요건의 결여를 이유로 본안판단을 하지 않은 채 모두 각하해 버렸기 때문입니다(1995. 2. 23. 90헌라1 및 90헌마125 결정). 뿐만 아니라 이같은 날치기 통과는 1991. 12. 18.과 1993. 12. 2.에도 일어난 바 있습니다. 즉 날치기 통과라는 입법절차상의 문제는 앞으로도 얼마든지 반복될 위험성이 있고 이로 인해 기본권의 침해가 반복될 위험 역시 그대로

존존하고 있습니다.

따라서 날치기 통과된 법률조항의 위헌 여부의 해명은 헌법적으로 매우 중대한 뿐 아니라 그로 인한 기본권 침해가 반복될 위험성 역시 엄연히 존재하므로 객관적인 헌법질서의 수호·유지를 위하여 적극적으로 그 위헌 여부에 대한 판단을 하는 것이 헌법재판소의 존재이유에 부합하며 그것은 헌법재판소의 임무이기도 합니다.

2. 헌법소원심판 청구의 적법성

헌법소원심판을 청구하려면 공권력의 행사 또는 불행사에 의해 헌법상 보장된 자기의 기본권을 직접, 현재 침해받아야 합니다. 또한 심판청구는 정해진 기간내에 해야 하며 사전구제절차를 모두 경유해야 합니다. 그리고 권리보호의 이익이 인정되어야 합니다.

청구의 대상인 국회의 날치기 통과는 국회의 법률안 의결행위로서 그것이 공권력의 행사에 해당함은 의문의 여지가 없습니다. 또한 국회의 입법절차에 대해서는 특별한 법적 구체절차가 존재하지 않으므로 사전구제절차 경유의 원칙에 대한 예외가 인정되어 바로 헌법소원을 제기할 수 있습니다. 또한 이 사건 청구는 헌법재판소법에 정해진 기간내에 적법하게 제기된 것입니다. 따라서 이 사건과 관련하여 청구가 적법한지의 판단에서 문제되는 것은 청구인들이 정당한 청구인이나 하는 당사자적격의 문제, 기본권의 침해가 있느냐, 있다면 어떤 기본권이 침해되었고 그 침해는 직접 그리고 현재 이루어지고 있느냐, 또 청구인 자신의 기본권을 침해한 것이냐 하는 기본권 침해의 직접성·현재성·자기성의 문제, 그리고 헌법재판소의 위헌판단이 당사자의 권리구제 등을 위해 반드시 필요한가 하는 권리보호의 이익에 관련된 문제입니다. 이들을 차례로 살펴보기로 합니다.

가. 당사자적격과 기본권 침해의 직접성·현재성·자기관련성

헌법소원심판의 당사자적격은 자기의 기본권 침해의 구제를 청구하는 자기 권리보호의 이익이 있는가의 유무가 중요한 문제로 판단되며, 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자인가에 대하여 여러 가지 관련되는 문제를 가지고 당사자적격의 유무를 결정하게 됩니다.

날치기 통과는 그 자체가 입법절차의 하자이므로 이와 관련해서는 그러한 법안 통과행위로 인해 어떤 기본권이 침해되고 있다면 모든 국민이 정당한 당사자가 될 수 있습니다. 이는 결국 기본권의 침해가 있느냐, 있다면 어떤 기본권이 침해되었느냐 하는 문제와 관련되어 있습니다. 그런데 청구인들은 아래 3. 2.에서 언급한 기본권을 침해당하고 있으므로 정당한 당사자가 된다고 할 것입니다.

한편 이 사건의 경우 기본권을 침해한 공권력의 행사는 공포된 법률이 아니라 국회에서의 날치기 통과 행위 자체이고, 이러한 행위가 곧바로 청구인들의 기본권을 침해한 것이므로 침해의 직접성이나 현재성 및 자기관련성을 인정하는 데에는 아무런 어려움이 없습니다.

물론 이와 같은 우리의 입장에 대해서는 헌법소원심판의 청구인 적격을 이처럼 확대한다면 사실상 우리 헌법재판제도상 인정되지 않는 민중소송을 허용하는 결과가 되지 않는가 하는 문제점을 지적할 수 있을 것입니다. 그러나 이와 같은 지적은 다음과 같은 이유에서 받아들일 수 없는 것이 아닌가 합니다.

우리 헌법재판제도상 민중소송이 허용되지 않는다는 것은 헌법소원심판을 청구하기 위해 청구인은 자신의 기본권을 직접, 현재 침해당해야 한다는 요건 때문이고, 따라서 기본권의 침해를 당하지 않은 자가 제3자를 위해서 헌법소원을 청구하는 것은 허용되지

않는다는 것입니다. 그런데 이 사건의 경우 날치기 통과로 인한 기본권 침해가 엄연히 존재하기 때문에 기본권 침해당사자의 헌법소원심판 청구를 인정하는 것이 민중소송을 허용하는 결과가 된다는 것은 전혀 논리적으로 타당성이 없습니다. 단지 이 사건 날치기 통과는 국민대표기관에서 행해진 입법절차의 하나이므로 이로 인한 기본권 침해가 어느 한 개인에게만 일어나는 것이 아니라, 그 특성상 대표선출권을 가지고 대표에게 주권의 행사를 위임한 모든 국민이 기본권 침해를 당하게 됩니다. 즉 구체적 개인이 기본권 침해당사자가 되는 통상적 헌법소원심판과 이 사건의 차이는 이 사건의 경우 침해된 기본권의 주체가 모든 국민이라는 점일 뿐입니다.

물론 이 경우 모든 국민이 기본권 침해당사자이고 따라서 헌법소원심판을 청구할 수 있게 되므로, 궁극적으로는 민중소송을 허용하는 것과 같은 결과가 되겠지만 양자는 본질적으로 차이가 있는 것입니다. 만일 어떤 공권력의 행사로 대다수의 국민이 자신의 기본권을 침해당했음에도 침해당사자가 거의 모든 국민이라는 이유로 이를 민중소송이라 하여 헌법소원심판 청구를 허용하지 않게 된다면, 이는 기본권의 침해가 있는 이상 그 구제절차가 허용되어야 한다는 당연한 헌법의 정신을 외면하는 결과가 되고 말 것입니다.

헌법재판, 특히 헌법소원은 국민이 위헌적인 국가 권력을 직접 대상으로 하여 제기하는 재판이라는 점을 고려한다면, 전 국민의 기본권을 침해한 공권력 행사에 대해 전 국민의 헌법소원심판 청구를 인정하는 것이야말로 헌법소원의 본질을 가장 잘 살리는 길이라고 할 수 있을 것입니다. 비록 우리 헌법과 헌법 재판소법이 독일 바이에른주 헌법(제98조 제4항)의 경우처럼 누구든지 제3자를 위해서도 헌법소원을 제기할 수 있게 하는 민중소송을 허용하고 있지는 않지만, 이 사건의 경우처럼 기본권의 침해가 존재하는

경우에까지 민중소송과 마찬가지로의 결과가 된다고 하여 헌법소원심판을 허용하지 않는다면 헌법소원제도의 핵심은 본질적으로 훼손되고 말 것입니다.

또한 헌법재판소가 수차에 걸친 결정에서 판시한 바와 같이 헌법소원제도는 단순히 개인의 주관적 권리구제를 위해서만 존재하는 것은 아니고 객관적인 헌법질서의 수호를 위한 기능 역시 가지고 있는 것이므로, 이 사건과 같이 전 국민의 기본권을 침해하는 공권력 행사에 대해서는 침해된 기본권의 구제와 함께 객관적 헌법질서의 수호를 위해서도 헌법소원심판청구가 허용되어야 할 것입니다.

나. 권리보호의 이익

헌법소원심판은 원칙적으로 공권력의 행사에 의해 기본권을 침해당한 사람의 청구를 허용함으로써 침해된 기본권을 구제한다는 주관적 권리구제를 일차적인 목적으로 하는 제도입니다. 따라서 헌법소원심판청구가 적법하기 위해서는 침해된 기본권의 구제를 위해서 공권력의 행사 또는 불행사가 위헌임을 확인하거나 취소하는 것이 필요해야 합니다. 따라서 기본권 침해행위가 이미 종료하여 이를 취소하더라도 침해된 기본권의 구제에 도움이 안되는 경우에는 원칙적으로 권리보호의 이익이 없다고 하여 각하하게 된다는 것이 헌법재판소의 확립된 판례입니다.

이 사건 심판대상인 날치기 통과 자체는 이미 종료되어 이것이 헌법에 위반된다고 선언하더라도 이미 침해된 기본권의 경우에는 그 회복은 어렵다고 보는 견해도 있을 수 있습니다. 그러나 아래에서 보듯이 이 사건 날치기 통과에 의해 침해된 기본권은 주권 그 자체 또는 주권과 직접적으로 관련된 것이고 주권은 그 본질상 영속적인 성격을 가지고 있으므로, 설령 일시적인 주권의 침해가 발생했다고 하더라도 그 침해행위의 무효화가 이루어지면 그것 자체가 주권

의 회복이란 의미를 갖게 된다는 점에서 개별적인 기본권과 같은 선상에서 이를 논할 수는 없습니다. 더욱이 날치기 통과로 인한 기본권의 침해는 그 자체로 이미 종료된 것이 아니라 날치기 통과와 위헌성이 심판되지 않고 있는 상황 자체가 계속해서 주권의 침해를 가져오고 있다는 점도 지적해야 할 것입니다.

따라서 날치기 통과라는 행위가 이미 종료되었으므로 이를 취소하더라도 침해된 기본권의 회복은 불가능하므로 권리보호의 이익이 없다는 견해는 그 타당성을 인정할 수 없습니다.

더욱이 날치기 통과와 위헌 여부의 해명은 헌법적으로 매우 중대한 뿐 아니라 그로 인한 기본권 침해가 반복될 위험성 역시 엄연히 존재하므로 객관적인 헌법질서의 수호·유지를 위하여 적극적으로 그 위헌 여부에 대한 판단을 하는 것이 헌법재판소의 존재이유에 부합하며 그것은 헌법재판소의 임무이기도 하다는 것은 이미 앞에서 언급한 바 있습니다.

결국 이 사건 헌법소원심판청구는 어느 모로 보아도 적법합니다.

3. 이 사건 위헌법률심판 제청과 헌법소원심판 청구는 모두 받아들여져야 합니다

이들 사건의 경우 그 심판의 대상이 되고 있는 것은 지난해 12월 26일 새벽에 날치기로 국회를 통과한 국가안전기획부법 개정법률안과 노동관계법 제정·개정법률안입니다. 그러나 제청법원이나 헌법소원심판 청구인들이 이들 법률안이 위헌이라고 주장하는 근거는 그 법률의 내용이 아니라 그 입법절차의 위헌성 때문입니다. 따라서 위헌법률심판과 헌법소원심판에서는 그 심판대상이 각각 달라진다고 말할 수 있을 것입니다. 즉 위헌법률심판의 경우에는 단순히 법률의 위헌 여부가 심판의 대상이 되지만, 헌법

소원의 경우에는 날치기라는 입법절차 자체의 위헌 여부와 날치기로 통과된 위 법률안들의 위헌 여부가 각각 별개의 심판 대상이 된다는 것입니다. 따라서 이하에서는 날치기 통과 자체의 위헌 여부와 날치기로 국회를 통과한 법률안의 위헌 여부에 대해 따로따로 다루도록 합니다. 그리고 이에 앞서 이번에 저질러진 날치기, 특히 국가안전기획부법 개정법률안과 노동관계법 개정법률안의 날치기가 갖는 헌정사적 의미에 대해서 먼저 살펴보도록 하겠습니다.

1. 날치기 통과와 헌정사적 평가

국가안전기획부법과 노동관계법에 대한 이 사건 날치기 통과는 군사정권 치하의 비정상적 입법기관에 의한 입법의 연장선상에 있는 것으로 헌정사적으로도 그 정당성이 인정될 수 없습니다.

주지하다시피 이 사건 날치기 통과에 의해 국회를 통과한 법안들 중 주요 쟁점이 되고 있는 것은 국가안전기획부법 개정법률안과 노동관계법 제 개정법률안입니다. 그런데 이들 법률은 헌정사적으로 평가할 때 결코 간과할 수 없는 중대한 공통점을 가지고 있습니다. 그것은 바로 과거 이들 법률의 제정이나 개정이 한결같이 입헌민주국가의 유일한 입법기관인 의회(국회)가 아닌 비정상적인 입법기관에 의해 이루어졌다는 것입니다.

국가안전기획부는 1980년 국가보위입법회의에서 제정한 국가안전기획부법에 의해 창설된 기관이지만 연혁적으로는 박정희 정권하에서 무소불위의 권력을 행사했던 중앙정보부의 후신이라 할 수 있습니다. 그런데 중앙정보부는 바로 1961년 5. 16 군사쿠데타로 집권한 박정희의 국가재건최고회의에 의해 만들어진 기관입니다. 즉 국가안전기획부나 그 전신인 중앙정보부는 모두가 국민 대표인 국회가 만든 법률에 의거

해서 설치된 기관이 아니라 군사쿠데타를 주도한 세력에 의한 비정상적 입법기관인 국가보위입법회의와 국가재건최고회의에서 만들어진 법률에 근거해서 설치된 것입니다.

노동관계법의 경우 여러 개의 법률로 이루어져 있기 때문에 일괄적으로 말할 수는 없습니다. 근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법은 모두 1953년에 제정되었습니다. 그러나 이때에는 현재 논의되고 있는 핵심적 쟁점사항은 거의 대부분이 노동계가 주장하고 있는 것과 같은 방향으로 규정되고 있었으나 이후 비정상적 입법기관에 의한 개정으로 날치기 통과된 것과 같은 골격을 모두 갖추게 됩니다.

노동관계법 중 핵심적인 쟁점이 되고 있는 것은 복수노조 금지(허용의 3~5년 유예), 공무원과 교원의 노동3권 부정, 쟁의기간중 대체근로의 허용, 노조전임자 임금지급 중지, 제3자 개입금지의 존치, 변형근로시간제, 정리해고제, 쟁의행위기간중 임금지급 금지 등입니다. 이 중 복수노조 금지, 공무원노조의 금지(그 이전에도 국가공무원법과 교육공무원법 등에 의해 공무원과 교원의 단결권이 인정되지 않았지만, 노동조합법상으로는 공무원 노조가 인정된다는 것을 전제로 군인·군속·경찰·형무·소방관리의 노조 가입만을 제한하는 태도를 보이고 있었습니다), 노동조합의 정치활동 금지 등은 국가재건최고회의가 만든 노동관계법에서 처음으로 도입되었으며, 변형근로시간제, 제3자 개입금지, 직권중재의 확대 등은 1980년 국가보위입법회의에 의해 도입되었습니다. 즉 대부분의 쟁점사항들이 국가안전기획부법의 경우와 마찬가지로 국가재건최고회의나 국가보위입법회의에서 도입된 것들입니다.

그런데 지난 해 5. 18 사건 재판을 통하여 12. 12와 5. 18의 범죄성이 인정되고 국가보위입법회의 설치의 위헌성 역시 상당 부분 드러난 바 있습니다. 5. 16 군사쿠데타 이후 설치된 국가재건최고회의 역시

마찬가지 맥락에서 설명할 수 있을 것입니다. 사실 원칙적으로 말하자면 이들 기관에서 제정한 모든 법률은 그 제정 주체가 헌법상 인정된 유일한 입법기관인 의회가 아니었으므로(헌법의 사후 추인규정에도 불구하고) 당연 무효라고 말할 수 있을 것입니다.

물론 이번의 날치기는 의형상으로는 입법기관인 국회의 의결 절차였으므로 국가재건최고회의나 국가보위입법회의와 같은 차원에서 취급하는 것이 부당하다고 생각될 수도 있습니다. 그러나 그 실질적 측면을 보면 이번 날치기로 통과된 국가안전기획부법이나 노동관계법은 비정상적 입법기관들에서 처음으로 도입한 독소조항들을 총망라하고 있다고 해도 과언이 아닙니다. 이것은 입법을 행한 주체가 국가재건최고회의나 국가보위입법회의에서 국회, 엄격히 말하자면 국회의 일개 원내 교섭단체로 바뀌었을 뿐 그 실질은 과거 군사정권 치하의 입법절차를 그대로 답습하고 있다고 할 수밖에 없습니다. 우리의 헌정사가 9차례의 개헌을 겪었지만 우리 헌정사 예곡에 결정적인 기여를 했던 것이 두 차례의 군사쿠데타였고 이후의 우리 입법의 낙후성이나 반민주성, 반헌법성을 낳은 원죄가 바로 군사쿠데타로 만들어진 비정상적 입법기관이었다는 점들을 고려해 본다면, 결국 이번의 날치기 통과는 문민정권하의 국회가 과거 군사정권하의 비정상적 입법기관들과 아무런 차이도 없는 것임을 여실히 보여주었다고 할 수 있을 것입니다.

그렇다면 이 사건 날치기 통과는 헌정사에 대한 또 다른 중대한 예곡을 의미하는 동시에 현 정권의 문민성 자체를 부정하는 처사라고 할 수밖에 없을 것입니다. 또한 이는 군사정권과의 차별성을 기대하며 문민시대의 도래를 환영하고 이김없는 지지를 보냈던 국민들의 염원에 대한 배신이며, 나아가 진정으로 인간의 존엄과 가치가 보장되고 민주주의가 흘러 넘치는 정의로운 헌법질서를 꽃피워야 할 헌정사의 앞길을 구시대로 되돌리는 지극히 반역사적인 폭거였다고

평가할 수밖에 없을 것입니다. 바로 이와 같은 점들에 비추어 볼 때 이 사건 날치기 통과는 그 구체적 위헌성을 논하기 전에 이미 그 헌정사적 정당성을 상실한 것이라고 할 수밖에 없을 것입니다.

## 2. 날치기 통과와 위헌 여부

이 사건 날치기 통과가 아래에서 열거하는 국회법의 여러 규정들에 위배된 것임은 분명합니다. 그런데 단순한 법률 위반이 곧 헌법 위반이라고 단언할 수는 없는 까닭에, 날치기 통과는 국회법이라는 법률에 위배된 것일 뿐 헌법에 위배된 것은 아니고 따라서 이를 이유로 국회를 통과하고 대통령이 서명·공포한 법률을 위헌무효로 할 수는 없다는 주장이 있을 수 있습니다. 또한 헌법소원심판의 경우 심판청구인은 대상 법률에 의해 자기의 기본권을 직접, 현재 침해당해야 하는데, 날치기 통과 자체는 국회의 입법권 행사 절차 중의 하나인 법안의 심의·의결에 속하는 행위로서 이와 같은 국회의 심의·의결 절차에 의해서 국민이 어떤 기본권을 침해받는다고 말하기는 어렵다는 주장도 가능할 것입니다. 심의·의결은 국회의 권한으로 규정되어 있지 그에 관한 특별한 국민의 자유와 권리를 규정한 헌법조항은 존재하지 않기 때문입니다.

이러한 주장에 따르면 위헌법률심판의 경우 위와 같이 재판의 전제성이 인정된다고 하더라도 날치기 통과라는 입법절차상의 하자는 법률 위반이지 헌법 위반이라고는 할 수 없고 기본권 침해도 없으므로 당해 법률을 헌법에 위반된다고 할 수는 없다는 결론(본안판단)으로 이어지고, 헌법소원심판의 경우에는 기본권 침해가 없으므로 아예 청구 자체가 적법하지 않다는 결론(본안전판단)으로 이어질 것입니다.

그러나 이와 같은 견해는 국회법의 규정들이 가지는 헌법적 의미나 기본권의 내용에 대한 극히 형식논리적인 입장에 바탕을 둔 것으로 매우 부당한 것이

며, 우리는 이 사건 날치기 통과는 국회법이라는 법률에 위반한 것일 뿐 아니라 헌법의 여러 원리들에 위반되는 것이고 아울러 이에 의해 매우 중요한 기본권의 침해가 있다고 확신합니다.

가. 날치기 통과는 소수자 보호를 전제로 하는 다수결 원리에 대한 침해이며, 따라서 이를 근간으로 삼는 대의제 민주주의와 국민주권주의에 위배됩니다.

주지하다시피 우리 헌법 제1조는 제1항에서 "대한민국은 민주공화국이다"라고 규정하고, 제2항에서 "대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다"고 규정하고 있습니다. 이러한 국민주권주의를 구현하는 방법으로 우리는 대의정치제도를 채택하고, 헌법과 법률에 의거하여 평화적으로 사회적 갈등을 해소하기 위해 의회제도를 두고 있습니다. 만일 어떠한 집단이 의회제도를 실력으로써 부인한다면 이는 헌법질서, 즉 자유민주적 기본질서에 대한 침해행위가 된다(이는 이미 헌법재판소가 국가보안법 제7조에 대한 위헌심판사건에서 명백히 밝힌 바 있습니다. 1990. 4. 2. 89헌가113 결정, 헌법재판소판례집 제2권, 1990, 64쪽). 형법도 국헌을 문란할 목적이라 함은 ①헌법 또는 법률에 정한 절차에 의하지 아니하고 헌법 또는 법률의 기능을 소멸시키는 것 ② 헌법에 의하여 설치된 국가기관을 강압에 의하여 전복 또는 그 권능행사를 불가능하게 하는 것을 말한다(제91조).

한편 헌법 제40조 "입법권은 국회에 속한다"는 규정과 국회의 구성에 관한 제41조, 의결정족수에 관한 제49조 등은 의회주의를 이루는 원리로서 국민대표의 원리, 공개와 이성적 토론의 원리, 다수결의 원리를 규정하고 있습니다. 헌법 또는 법률에 정해진 절차에 의하지 아니하고 국회를 자의로 구성한다든지, 심의·의결과정에 있어서 국민의 대표를 강제로 배제한다든지, 의결정족수를 채우지 못한 의결을 통해



법률을 정립하는 것 등은, 그 방법이 강압에 의한 것이든 사술에 의한 것이든 헌법상의 의회주의에 대한 정면 도전이자 자유민주주의를 근저에서부터 위태롭게 하는 것입니다.

입법권이 국회에 속한다는 의미는 '헌법이 규정하는 입법절차에 따라 심의·의결하고 대통령이 서명·공포함으로써 효력을 발생하는 형식적 의미의 법률'을 정립하는 권한이 원칙적으로 국회에 있음을 선언하는 것이자, 위헌법률정립권은 국회에 없다는 의미에서, 실질적 법치주의의 원리로부터 그 법률이 헌법에 합치하여야 한다는 것을 선언하는 것입니다. 이 때 헌법에 합치하여야 한다는 의미는 그 내용상 민주성, 명확성, 합리성, 평등성, 일반성, 추상성 등을 갖춰야 한다는 의미 외에 절차상 헌법과 입법절차를 규정한 법률에 합치하여야 한다는 것도 포함합니다.

헌법 제49조는 단순히 산술적인 의미에서의 의결정족수만을 거론하고 있는 것이 아니라 제적의원 출석의 전제조건 즉 의원 어느 누구도 의도적으로 배제되지 않는다는 점, 즉 국민대표로서의 본인의 의사에 따라 자유로이 출석 여부를 결정할 수 있는 상황이 전제조건으로 충족되어야 한다는 점이 포함되어 있습니다. 만일 이 조항을 산술적 의미에서만 해석한다면, 의회에 출석하지 않은 자는 동의하는 것으로 간주하는 규칙을 미리 제정해놓고 만나치적 성향의 의원들을 강제로 의회 밖으로 끌어내고 표결함으로써 다수결원칙을 충족시킨 히틀러의 행위 역시 정당화될 것입니다.

또한 국회의 의사결정의 기본원리가 되는 다수결 원칙이란 단순한 수의 다수만을 의미하는 것이 아니라 기본적으로 소수자의 의견에 대한 존중을 근거로 하고 있습니다. 소수자 보호 없는 다수결이란 결국 수에 의한 폭력을 의미할 뿐이며, 국회의 의결정족수나 심의토론에 관한 여러 규정들은 바로 소수자 보호

의 정신에 바탕을 두고 있는 것이란 점이 망각되어서는 안될 것입니다.

요컨대, 의회제도에 대한 침해행위로 인해 국민주권주의와 자유민주주의라는 헌법상의 최고의 가치가 형해화되는 것을 막기 위해 헌법 제3장의 헌법정신을 구현하는 장치로 국회의 존재의의가 있는 것입니다.

국회 본회의에 참석할 권한 및 심의·의결권을 강압이나 사술에 의해 배제하는 것을 막기 위해 국회법은 제72조 내지 제78조에서 개의·산회와 의사일정에 관해 따로 절을 두고 있습니다. 국회법 제72조가 "본회의는 오후 2시(토요일은 오전10시)에 개의한다. 다만 의장은 각 원내교섭단체와 협의하여 그 개의시(開議時)를 변경할 수 있다"고 규정한 것은 단순히 기술적인 의미에서 개의시간과 개의시간의 변경가능성만을 말하고 있는 것이 아닙니다. 보다 중요한 의미는 첫째, 특정시간을 규정함으로써 의원들에게 장차 본회의가 열릴 시간을 고지하고 참여할 수 있도록 하여야 한다는 의미, 둘째, 본회의에서 심의하고 의결하는 데 있어서 원칙적으로 어느 누구도 배제되어서는 안된다는 의미, 셋째, 원내교섭단체와 협의를 거쳐 개의시를 변경하는 것을 허용하되 예외적인 경우로 함으로써 강압과 사술에 의한 참여배제가 결코 허용될 수 없다는 의미라고 할 수 있습니다.

동법 제76조 역시 이러한 의미를 분명하게 밝히고 있습니다. 동조 제3항은 "의장은 특히 긴급을 요한다고 인정할 때에는 회의의 일시만을 의원에게 통지하고 개의할 수 있다"고 규정하는 바, 이 규정은 '의장의 개인적 판단으로 긴급하다고 생각하는 경우 일시만 통지하면 법절차상 하자가 없다'는 의미가 아니라, '의원 각자에게 본회의에 참여할 수 있도록 하기 위해서, 의안안건 등을 기재한 의사일정을 보고할 시간적 여유가 없는 긴급한 사정이 객관적으로 존재하는 경우에 한해, 최소한 사전에 일시만큼은 알려주어

야 한다'는 의미입니다.

바로 이러한 점은 국회의법이 입법절차에 관한 헌법의 실제적 규정임을 밝혀주는 것입니다. 이 조항의 헌법적 의미를 이렇게 파악한다면 이 취지를 부정하는 것은 곧바로 위헌이 됩니다. 예를 들어 국회의장이 교섭단체와 협의하였으나 의견의 일치를 보지 못한 채로 독단적으로 개의시를 변경한 경우, 그러한 변경이 위헌이나 아니면 의회의 자율권의 영역에 마무르는 것이냐를 판단함에 있어서, 객관적인 긴급성이 존재하느냐와 다수견 소수견 간에 의원의 참여가 배제되지 않은 지가 핵심적인 기준이 됩니다. 이 경우 일시의 통지는 오히려 이차적인 문제가 됩니다. 따라서 일시를 통지하였으나 본회의 개의시에 아주 근접해 있는 시간에 통지한 경우는, 의원의 참여를 배제하려는 의도이므로 이는 국민대표기관이자 헌법기관인 국회의원의 권한을 침해하는 것으로서 위헌이고 그러한 한 본회의는 무효라고 할 수밖에 없습니다.

이 사건의 심판대상인 날치기 통과가 이루어진 1996. 12. 26. 새벽 국회 본회의의 경우 신한국당 수석부총무가 회의가 끝난 후인 6시 10분경 새정치국민회의 수석부총무에게, 6시 15분경 자유민주연합 원내총무에게 회의가 있었음을 통보하였을 뿐 국회법 제72조 단서가 규정하는 의장의 협의절차가 없었다는 점이 확인됩니다. 또한 국회법 제76조 제3항의 해석상 '본회의에 참여할 수 있는 시간적 여유를 주면서, 의원 각자에게 최소한 일시만은 통지해야 한다'는 의미에서의 통지가 전혀 없었음이 확인됩니다. 과거에 자행된 소위 '날치기입법'에 있어서 전혀 참여할 수 없는 시간에 일시만을 통지하고 법안을 의결했던 것조차 의원의 참여를 사실상 불가능하게 하였기 때문에 무효라고 할 것인 바, 본 사건의 경우에 존재하는 입법절차상의 하자는 그보다도 훨씬 심각한 것이라고 하지 않을 수 없습니다.

이에 따르자면 국회의법에 정한 절차를 위반한 날치기 통과는 그것이 담고 있는 법률의 내용을 논하기 전에 이미 국민주권주의의 한 내용을 이루는 의회주의에 대한 근본적인 부정을 의미합니다. 특히 이번의 날치기는 야당 의원들에게 의사일정 자체에 대한 통지조차 하지 않은 상태에서 이루어진 것으로서, 그것은 소수자를 처음부터 원천적으로 배제한 것으로서 다수결 원리 자체에 대한 본질적 훼손을 야기한 것입니다.

나. 날치기 통과는 선거권의 본질을 침해한 것입니다.

다음으로 날치기 통과는 청구인들의 선거권에 대한 본질적 침해를 이룬다고 할 것입니다.

선거권은 국민적 합의에 바탕을 둔 대의제민주정치를 구현하기 위하여 주권자인 국민이 그들을 대표할 국가기관(국민대표기관)을 선임할 권리입니다. 선거권이란 공직선거에 입후보한 후보자들에 대해 단순히 표결을 하는 투표권만을 의미하는 것이 아니라 그것을 통해서 국가기관에게 민주적 정당성을 부여함으로써 대표들의 권력행사가 국민적 합의에 기초해서 이루어지도록 하는 기능을 합니다. 따라서 의회에서 이루어지는 대표들의 권력행사 역시 최소한 국민적 합의와 유사한 형태를 가지는 경우에만 정당화될 수 있는 것입니다. 의회 내의 의사결정과정에서 다수결 원리를 따르도록 하면서도 소수자 보호를 위해서 정보의 공개·공유와 이성적인 토론이 보장되도록 하고 있는 헌법과 국회의법의 여러 규정들은 바로 이와 같은 선거권의 본질을 보장하기 위한 것이라고 할 수도 있습니다.

그렇지 않고 선거권을 단순한 투표권으로 인식하여, 투표권이 보장되는 한 대표로 선출된 자들이 의회 내에서 어떤 것을 일삼건 그것이 선거권의 본질을

훼손하는 것은 아니라고 하게 된다면 그것은 의회제도 자체의 존립의의를 부정하는 것이나 다름없습니다. 그러므로 우리는 이 사건 날치기 통과가 청구인들의 선거권을 본질적으로 침해한 것이라고 봅니다.

다. 날치기 통과는 "(정치적) 민주주의가 보장되는 헌법질서를 향유할 권리"라는 시원적 기본권을 침해한 것입니다.

그러나 이 사건에서는 선거권의 침해에 머물지 않고 훨씬 더 본질적인 기본권의 침해가 있음을 간과해서는 안될 것입니다. 이 사건 헌법소원의 대상이 된 것은 바로 의회 내에서 저질러진 법률안의 날치기 통과입니다. 바로 이 점 때문에, 즉 날치기 통과라는 행위가 갖는 특수성 때문에 이 사건에서는 침해된 기본권에 대해서도 한층 본질적인 조명이 필요합니다.

이와 관련하여 1995년 10월 21일 전국법학교수 129명이 헌법재판소에 제출한 「5.18관련 헌법소원에 대한 법학교수 의견서」에서 개진된 다음과 같은 견해는 많은 시사점을 줍니다.

88

이달의 민변 4월호

"우리는 이 사건 불기소처분으로 침해된 시원적 기본권으로서 "인간의 존엄과 가치가 보장되는 헌법질서를 향유할 권리"를 들고자 합니다. 우리 헌법 제37조 제1항은 "국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다"고 규정하고 있습니다. 학자들은 이 조항의 해석을 통하여 생명권, 신체권, 재산권, 직업선택의 자유, 평화적 생존권, 일조권, 휴식권 등 여러가지 헌법에 열거되지 않은 기본권들을 도출해내고 있습니다. 그러나 이 모든 권리에 앞서서 또 하나의 근본적 권리인 "인간의 존엄과 가치가 보장되는 헌법질서를 향유할 권리"가 이 규정으로부터, 설사 이 규정이 없다고 해도 헌법의 체계적 해석을 통하여 당연히 도출될 수 있습니다. 여기서 인간의 존엄과 가치를 언급하는 것은 그것

이 모든 기본권조항의 이념적 출발점이자, 우리 헌법의 가치질서에 있어서 최고의 가치이기 때문입니다. 따라서 인간의 존엄과 가치가 보장되는 헌법질서가 파괴된다면 그 때에는 모든 기본권이 그 의미를 상실하게 되고 철저히 유린당하게 됩니다."(민주주의법학연구회 편, 「민주법학」 제10호, 169쪽 수록)

우리는 이 의견서에서 제시된 견해와 동일한 선상에서 이 사건 날치기 통과로 인해 침해된 시원적 기본권을 도출해낼 수 있다고 믿습니다. 그것은 바로 인간의 존엄과 가치의 보장과 함께 우리 헌법의 양대 지도이념의 다른 한 축을 이루는 국민주권주의와 관련된 권리입니다. 인간의 존엄과 가치의 보장이 우리 헌법을 이끄는 이념적 지향점이라면, 국민주권주의는 우리 헌법을 지탱하는 정치적 지도원리라고 말할 수 있을 것입니다. 그렇다면 인간의 존엄과 가치의 보장이라는 헌법의 지도이념으로부터 "인간의 존엄과 가치가 보장되는 헌법질서를 향유할 권리"를 도출해낼 수 있듯이, 우리는 국민주권주의라는 정치적 지도원리로부터 "(정치적) 민주주의가 보장되는 헌법질서를 향유할 권리"를 이끌어낼 수 있다고 믿습니다. 그리고 어쩌면 이 두 개의 근본적 기본권을 합쳐서 "정의로운 헌법질서를 향유할 권리"라고 부를 수 있을 것입니다.

그런데 앞에서 언급한 바와 같이 날치기 통과는 그 대상이 어떠한 것이든 이미 소수자 보호를 전제로 한 다수결 원리의 침해이자, 대의제 민주주의를 핵심내용으로 하는 국민주권주의에 대한 전면부정임이 명백합니다. 즉 날치기 통과는 정치적 민주주의를 근본적으로 부정하는 헌법파괴적 행위이고, 날치기 통과 의 이러한 특성 때문에 우리는 보다 근본적인 기본권의 침해를 떠올리지 않을 수 없게 됩니다. 그것은 바로 "(정치적) 민주주의가 보장되는 헌법질서를 향유할 권리"라는 시원적 기본권의 침해입니다.

그렇다면 날치기 통과로 인해 침해된 명문의 개별 기본권이 존재하지 않는다면, 날치기 통과는 국회법이라는 단순한 법률 위반일 뿐 헌법에 위반되는 것은 아니라고 보는 것은 헌법의 이념과 정신에 반하는 극단적인 형식논리에 불과하다 할 것입니다. 나아가 그것은 주권을 위헌적으로 침해당하고도 그 침해에 속수무책인 국민이 어떤 기본권이든 온전히 향유할 수 없다는 평범한 진리를 외면하는 것이라고 할 수밖에 없습니다.

라. 여당의원만으로 통과시킨 행위가 불가피했다든 주장은 결코 정당화될 수 없습니다.

그런데 날치기 통과는 주도한 신한국당에서는 야당의원들이 국회의장이 직무를 행하는 것을 방해하였기 때문에 부득이하게 여당 단독으로 법안을 처리할 수밖에 없었다고 주장하고 있으므로 이에 관해서도 살펴보기로 합니다.

통상적으로 행해지는 소수정파에 의한 의사진행 방해는 그것이 범죄를 구성하는 경우는 별론하고 국회의 자율권의 영역 내에 있지만, 본회의 개의 자체가 방해하는 것은 단순히 의사진행을 방해하는 것과는 다르다고 할 수 있으므로 이를 국회의 자율권을 빌어 정당화하기는 어렵습니다. 그러나 본 건에서와 같이, 국회 밖에서 의장의 국회 진입을 방해하였다고 하여 그것이 곧바로 위헌적 본회의를 합헌으로 치유하는 것은 결코 아닙니다. 이것은 이 사건 날치기 통과로 국회를 통과하고 대통령이 서명· 공포한 법률(안)의 내용, 특히 직접적인 문제를 야기한 국가안전기획부법과 노동관계법의 내용을 보면 잘 드러납니다.

특히 노동관계법(안)은 그 시행일자를 1997년 3월 1일로 정하고 있는데, 이는 신한국당측의 주장과 관련하여 중요한 사실을 말해줍니다. 야당의원들이

국회의장의 국회 진입을 방해한 것은 분명히 사실이고 또 그러한 행위가 국회 자율권의 이름으로 정당화되기 어려운 점이 있는 것도 사실입니다. 그러나 법률(안)의 시행일까지 3개월 이상 남은 시점에서 단순히 의장의 국회 진입에 장애가 생겼다는 것이 여당의원들만에 의한 날치기를 불가피하게 만들 만큼 긴급하고 절박한 사정으로 인정될 수는 없습니다. 오히려 여당의원들로서는 자신들이 제출한 법안의 시행일자까지 3개월여의 시간이 남아있었던 만큼 정기국회 폐회 후 임시국회 소집 등을 통하여 좀더 시간을 두고 야당의원들을 설득하고 협상하는 것이 정도(正道)였을 것입니다. 시행일만 보면, 긴급하고 절박한 사정으로 인한 것이라는 구실에 부합하는 것이 국가안전기획부법(안)이라고 할 수 있을 것입니다. 그러나 4.1 이하에서 설명하고 있듯이, 정당성없는 법규정의 개정을 긴급하고 절박하다고 주장하는 것은 법치주의의 포기를 긴급히 요구하는 것에 불과합니다.

정기국회 폐회를 불과 하루 앞두고 야당의원들에게 통지도 하지 않은 채 본회의를 소집하여 이미 제출된 정부안과도 다른 법안을 제출하여 단 7분만에 이를 통과시켜 버리고서는 부득이한 것이었다고 강변하는 것은 어떤 논리도 정당화될 수 없습니다.

### 3. 날치기 통과에 의해 제정· 공포된 법률이 위헌무효인지 여부

이 사건 날치기 통과는 의회주의와 국민주권주의를 부정할 정도에 이르는 '중대하고 명백한' 입법절차상의 하자로서, 날치기로 통과된 노동관계법과 국가안전기획부법은 당연히 위헌무효입니다.

다음으로 위와 같은 입법절차상의 하자로 인하여 공포된 각 법률들이 당연히무효인지 알아보겠습니다. 민주적으로 구성된 의회가 어떠한 사항을 법규로 규

89

자료 : 날치기 통과 의 위헌여부에 관한 의견서

정할 것인가 아니면 방치할 것인가는 특단의 사정이 없는 한 입법자의 정치적·경제적·세계관적 고려하에서 정해지는 것으로 재량사항입니다. 그러나, 입법권의 행사에 있어서 무한정의 재량권이 인정되는 것은 아닙니다. 입법재량권은 헌법에 기속되는 기속재량으로서, 적법절차의 원칙, 비례와 공평의 원칙, 과잉금지 원칙, 자의금지의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 명확성의 원칙이라는 헌법의 일반원칙에 위배되어서는 안되는 것입니다. 우리 헌법이 실질적 법치국가원리를 채택하고 있고 위헌법률심사제도를 인정하고 있는 것이 그러한 의미입니다.

따라서 법률을 정립함에 있어서 그 절차를 위반한 것이 '중대하고 명백한' 경우에는 내용상의 헌법위반을 따지기 전에 법률로서 존재가치를 상실케 합니다. 본 사안에서와 같이 의회제도를 부인하는 정도에 이르는 입법절차의 하자, 그 하자를 유발한 자의 형법적 책임을 논하는 것과는 별도로, 그 법률을 당연 무효로 한다고 하지 않을 수 없습니다.

특히 정치적으로 국론이 분열되는 법안의 경우 공개적 토론의 장이자 자주입법권의 수입기관인 의회에서 헌법과 법률에 의한 절차에 따라 충분한 논의를 거쳐 정립되어야만 합니다. 국민을 수범자로 하는, 기본권을 제한하는 법률이 아니라 할지라도 이는 마찬가지입니다.

#### 4. 이 사건 법률들의 핵심적 내용 역시 헌법에 위반됩니다

다음으로 날치기 통과된 11개 법률(안) 중 핵심적인 쟁점이 된 국가안전기획부법 개정법률(안)과 노동관계법(안)의 내용이 헌법에 위반되는지를 살펴보기로 합니다. 물론 이들 법률안의 모든 규정들이 헌법에 위반된다고 할 수는 없고, 이 사건 위헌법률심판

이나 헌법소원심판에서 반드시 이 판단이 필요한 것은 아닙니다. 그러나 이들 법률안의 규정 가운데 여야간에, 혹은 국민들에 의해 핵심적인 쟁점으로 거론되고 있는 것들에 대한 위헌 여부의 판단은 날치기 통과와 위헌성과 부당성을 확실히 보여줄 수 있다고 생각되므로 중요 부분만 살펴보기로 합니다.

##### 1. 국가안전기획부법 중 개정법률의 위헌 여부

국가안전기획부법 개정법률(안)의 경우 개정된 내용은 국가안전기획부의 수사권 인정범죄 중 구범에서 제외되었던 국가보안법 제7조와 제10조의 죄를 다시 포함시킨 부분입니다. 이는 적어도 다음과 같은 세 가지 측면에서 볼 때 헌법에 위반됩니다.

가. 국가안전기획부법 개정법률은 이미 정치적·역사적으로 위헌선언된 규정을 부활시킨 것으로서 헌정사적 정당성이 인정될 수 없습니다.

헌법이 보장하는 기본권의 중핵은 인간으로서의 존엄과 가치를 보장한 헌법 제10조의 규정이라고 말할 수 있고 이는 무엇보다 생명과 신체의 안전을 포함한 신체의 자유가 온전히 보장될 때에만 그 실현이 가능한 것입니다. 그러나 오랜 군사독재기간을 통해서 국가안전기획부는 그 수사권에 의거하여 불법적인 연행과 밀실수사 및 고문을 일삼음으로써 신체의 자유와 나아가 인간으로서의 존엄과 가치를 보장한 헌법규정 및 그 정신을 형해화시켜 왔습니다. 이에 '문민정부'를 자칭하는 현 정부가 들어서면서 국가안전기획부의 수사권 남용에 의한 이와 같은 폐해를 근절하기 위해서 1993년 여야합의에 의해 국가보안법 제7조 및 제10조의 죄에 대한 국가안전기획부의 수사권을 박탈하는 내용의 법개정을 했던 것입니다.

이러한 1993년의 법개정은 단순히 하나의 법률을

개정했다거나 국가안전기획부의 수사권을 다소 축소했다는 산술적인 의미를 넘어서서 군사독재치하에서 철저히 유린되었던 국민의 인권 보장을 위한 최소한의 조치였다는 의미를 갖는 것입니다. 즉 국가보안법 제7조와 제10조의 죄에 대한 국가안전기획부의 수사권 박탈은 그 자체가 헌법의 이념과 정신을 실현하기 위한 것이었다는 말입니다. 따라서 날치기 통과라는 위헌적 절차를 논란하지 않더라도 국가보안법 제7조와 제10조의 죄에 대한 수사권을 부활시켰다는 것 자체가 이미 인권보장의 헌법이념에 대한 부정이자 도전으로서 그 자체 헌법위반이라고 할 수 있습니다.

물론 개념법학적 입장에서 보면 1993년 개정 이전의 국가안전기획부법에서 국가보안법 위반죄 전체에 대한 수사권을 인정하고 있던 것 역시 헌법위반이어야 하는데 구범이 헌법재판소나 일반 법원에 의해서 헌법위반으로 선언된 적은 없지 않으나 반박할 수 있습니다. 그러나 우리는 여기서 헌법이란 한 나라의 역사발전의 산물이라는 점, 즉 헌법의 역사성을 염두에 두지 않으면 안됩니다. 헌법의 역사성을 염두에 두고 말한다면 사법기관에 의한 위헌선언은 없었지만 현 정부 초기의 여야합의에 의한 국가안전기획부법 개정 자체가 구범에 대한 정치적·역사적 위헌선언이었다고 말할 수 있습니다. 그리고 날치기 통과된 개정법률(안)은 바로 그 자체가 이와 같은 헌법의 역사성에 대한 전면적인 부정이라고 볼 수밖에 없습니다.

나. 국가보안법 제7조와 제10조의 죄에 대한 수사권 문제를 넘어서서 엄격한 적용하에서만 존립이 정당화될 수 있는 국가보안법 위반에 대한 수사권을 국가안전기획부라는 정보기관에서 행사하도록 한 것 자체가 헌법 위반이라고 보아야 합니다.

사실 국가보안법의 존립근거나 그 적용논리의 핵

심은 "북한=반국가단체"라는 명제에 있다고 말할 수 있습니다. 그리고 이러한 논리는 검찰이나 법원에 의해서도 그대로 받아들여지고 있는 듯 합니다. 국가보안법 제7조에 대한 헌법재판소의 수차례 결친 (한정) 합헌결정 역시 근본적으로는 대법원과 마찬가지로 토대에 입각하고 있다고 할 수 있습니다.

그러나 국제정치면에서 이데올로기적 대결의 종식으로 동서간에 화해분위가 급속히 확산되면서 그동안 북한의 배후지원국으로 우리의 적대국이었던 러시아와 중국과도 국교관계가 정상화되고 국내정치면에서도 남북한 통일이 조속히 성취되어야 할 민족적 과업으로 인식되어 가고 있는 현실에 비추어 볼 때, "한반도에서 유일한 합법정부는 대한민국"이라거나 "휴전선 이북지역은 인민공화국이 불법으로 점령한 미수복지역"이라는 대한민국의 영역에 대한 종래의 해석논리는 많은 비판을 받고 있습니다. 따라서 바로 이들 논리에 기초하여 북한을 반국가단체로 규정하는 것 역시 이제 공개적으로 그 타당성을 검증받아야 할 시점이라고 생각됩니다.

이러한 입장은 이미 헌법재판소의 결정에서도 비록 소수의견에서이긴 하지만 명확히 개진된 바 있습니다. 헌법재판소 결정에서 소수의견은 북한을 반국가단체로 해석하는 것은 헌법의 평화통일 조항과 상충된다고 하면서, "남북한의 주민이 서로 상대방의 실정을 정확히 알고서 형성된 여론의 바탕에서 통일방안이 강구되어야 한다. 그리고 이러한 일은 어디까지나 북한이 불법집단 내지 반국가단체로서 처벌대상이 되지 않는다는 전제에서만 가능한 것이다"라는 근거를 제시한 바 있습니다(1990. 4. 선고, 89헌가 113 결정, 변정수 재판관의 반대이견). 이는 소수의견으로 전개된 것에 불과하지만, 대립적인 구도에서 화해와 협동 그리고 동포애를 기초로 하는 민족대단결의 사회분위기가 보다 진전되고 있는 추세로 보나 헌법의 평화통일 지향의 이념으로 보나 여전히 무시

할 수 없는 힘을 가진 견해라는 점은 부인하기 힘들 것입니다.

물론 아직도 남북이 분단되어 있는 상황에서, 그리고 북한이 여전히 자유민주적 기본질서와 양립하기 어려운 사회주의 체제를 고수하고 있는 상황에서 이와 같은 견해의 타당 여부를 쉽게 논단할 수는 없을 것입니다. 그러나 바로 그와 같은 견해가 엄연히 존재한다는 사실, 게다가 헌법기관인 헌법재판소에서 공식적으로 개진되었다는 사실은 한 가지 분명한 사실을 이야기해줍니다. 즉 '북한은 반국가단체'라는 명제를 근본적인 존립기반으로 삼고 있는 국가보안법의 적용은, 그 명제 자체의 타당 여부에 대한 논의가 공식화된 이상 매우 엄격하게 이루어져야 한다는 점을 말해 줍니다. 헌법재판소의 한정합헌결정의 내용이나 이에 따라 1991. 5. 7. 개정된 국가보안법 제7조 역시 이 점을 뒷받침하는 것이라고 할 수 있을 것입니다.

물론 헌법재판소의 위 결정이나 국가보안법의 개정조항은 제7조의 경우에 해당하는 것이지만, 그 취지 자체는 국가보안법 전체에 타당한 것이라고 할 수 있을 것입니다. 이처럼 국가보안법은 그 적용 자체가 엄격히 이루어질 때에만 합헌적인 존립이 허용되는 것이라고 본다면, 그 위반 범죄를 일반 범죄수사기관인 검찰이나 경찰이 아닌 비밀과 보안유지를 생명으로 하는 정보기관에서 수사하도록 허용하는 것은 그 자체가 이미 국가보안법의 남용을 의미하는 것으로서 헌법 위반이라고 할 수밖에 없을 것입니다.

다. 국민적 통제가 불가능한 국가안전기획부라는 정보기관에 범죄 수사권을 부여한 것 자체가 공포로부터의 자유에 대한 본질적 침해이자, 나아가 인간의 존엄과 가치의 보장이라는 헌법이념이나 헌법의 최고규범성에 대한 부정입니다.

나아가 근본적으로는 국가보안법 위반에 대한 수사권 문제를 넘어서서 국가안전기획부라는 정보기관에 범죄의 수사권을 부여한 것 자체가 이미 헌법에 위반된다고 보아야 합니다.

구서독과 통일 이후의 현재 독일에서 그 예를 찾아 봅니다. 독일 기본법은 정보수집기능과 경찰수집행권한을 조직적으로나 기능적으로 분리하고 있는데, 이러한 헌법상의 '분리원칙'은 나찌시대의 비밀경찰인 '게슈타포'가 정보수집권과 경찰수집권을 모두 가짐으로써 자행하였던 참담한 경험에서 나온 것입니다. 이는 다름아닌 우리의 과거 및 현재의 경험에 비추어 수용되어야 할 최소한의 원칙이라고 할 수 있습니다.

이 나라에는 엄연히 범죄의 예방 및 수사와 기소를 위해 검찰과 경찰이라는 국가기구를 두고 있습니다. 이들 국가기구의 힘은 그 자체만으로도 충분히 강력합니다. 그러나 이들 기구는 적어도 외형적으로는 엄연히 민주적인 법과 제도의 틀 속에서 활동합니다. 즉 이들 기구의 범죄수사나 기소절차에 대한 문제점은 형사소송법 등의 절차나 국회의 통제장치 등을 통하여 시정하는 것이 가능하고 또 그럼으로써 이들 기구의 권력남용으로부터 국민의 인권을 보호하는 것 역시 어느 정도까지는 가능합니다.

그러나 국가안전기획부와 같은 정보기관은 본질적으로 비밀을 생명으로 합니다. 따라서 정보기관에 의한 범죄의 수사는 검찰과 경찰의 수사와는 달리 철저히 밀실 속에서 이루어지며 이들 기관은 법제도나 국회의 통제 밖에 있다고 말할 수 있습니다. 인력이나 예산, 활동방식 등 모든 것이 철저히 베일 속에 가려져 있는 것입니다. 달리 말하면 정보기관이 수사권을 가진다는 것은 국민의 인권이 베일 속으로 실종되어 버린다는 의미를 갖고 있습니다. 물론 정보기관의 이와 같은 비밀성은 국가적으로 중대한 정보의 수집과 가공·처리라는 업무의 특성상 인정하지 않을 수 없

는 것이나, 이러한 업무의 특성은 역설적으로 이들 기관이 범죄수사권을 가지는 것을 양립할 수 없게 만드는 요인이기도 합니다.

특히 정보기관이 수사권을 갖는 것은 '공포로부터의 자유'에 대한 전면적인 부정입니다. '공포로부터의 자유'는 물론 우리 헌법이 명시적으로 규정하고 있는 기본권은 아닙니다. 그러나 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리의 보장을 규정한 헌법 제37조 제1항이나 자유민주주의의 이념 자체가 이미 '공포로부터의 자유'가 인간의 존엄과 가치의 보장을 위해서 필수적인 권리임을 내포하고 있습니다. '공포로부터의 자유'가 보장되지 않는 한 헌법상의 모든 기본권은 알맹이 없는 껍데기일 뿐이기 때문입니다. 정보기관의 수사권은 실제로 그 수사권이 행사되던 되지 않든 그것이 인정되고 있는 한 모든 국민을 항상적인 불안과 공포 속에서 생활하게 만들으로써 정보기관의 권력이 헌법의 모든 이념이나 가치, 자유와 권리 위에 균림하도록 만듭니다. 따라서 이는 헌법의 최고규범성과 인간의 존엄과 가치 보장이라는 헌법의 근본이념을 부정하는 것일 뿐 아니라 '모든 권력은 국민으로부터 나온다'는 국민주권주의에 대한 전면적인 도전이라고 할 수밖에 없습니다.

## 2. 노동관계법 중 개정법률의 위헌 여부

노동관계법 중 핵심적인 쟁점이 된 것은 공무원과 교원의 노동3권 부정, 복수노조 허용의 3~5년 유예, 제3자 개입금지의 존치, 노동조합의 정치활동 금지, 쟁의기간 중 대체근로의 허용, 노조전일자 임금지급 중지, 변형근로시간제, 정리해고제, 쟁의행위기간 중 임금지급 금지, 퇴직금의 연금 지급 등입니다.

이 가운데 직접 헌법 위반 여부가 문제되는 것은 위에서 열거한 사항들 중 앞에 위치한 6가지 정도입니다. 다시 말해서 변형근로시간제나 정리해고제 등

의 문제는 헌법상의 근로권이나 노동3권 침해와 직접적으로 관계되는 것이 아니라, 오히려 노동정책상의 문제라고 볼 수 있는 것들입니다. 따라서 후자의 경우 그 도입 여부에 대해서는 광범위한 입법재량이 인정된다고 말할 수 있습니다. 물론 그렇다고 하여도 이들 규정이 모두 정당성을 가진다고 말할 수는 없습니다. 입법이란 한번 이루어지고 나면 그것이 폐지되거나 개정되기 전까지는 영속적으로 효력을 가지고 국민생활을 지배하기 때문에 이러한 재량에도 엄연히 한계는 존재하고, 특히 이들 조항은 노동자들의 노동조건이나 생활에 직접적인 영향을 미치는 것들이기 때문에 그 도입을 위해서는 우리 노동현실에 대한 충분한 고려가 있어야 함에도 이들 조항이 노개위안이나 공익위원의 안에도 훨씬 못미치는 내용을 담고 있다는 점에서 그 정당성에는 매우 의문이 가는 것은 부정할 수 없습니다. 그러나 이러한 정당성의 문제가 곧 위헌성의 문제가 되는 것은 아니며, 그렇다고 이들 조항이 입법재량의 한계를 넘어선 것이라고 단언하기도 매우 어렵습니다.

따라서 여기서는 직접 헌법상의 기본권과 관련되는 앞의 6부분에 대해서만 논하기로 합니다.

단지 제3자 개입금지에 대해서는 따로 논의하지는 않기로 합니다. 제3자 개입금지 조항은 사회의 공동체 의식을 파괴하는 지극히 반사회적인 것이라는 점은 부정할 수 없습니다. 공동체의 일원에게 어떤 사건이 발생했을 경우 다른 구성원이 그에 대하여 관심을 갖는 것은 지극히 당연한 일이며, 더욱이 그러한 사건이 관계구성원의 생존과 관련된 문제라면(노동자에게 노동은 생존을 의미합니다) 어떤 형태로든 관여하여 도움을 주어야 한다는 것은, 적어도 사랑과 연대의 정신이 충만한 공동체에서라면, 그 구성원의 의무이기도 합니다. 그런데 제3자 개입금지는 바로 그러한 지극히 자연스러운 인간 본연의 행위를 범죄시함으로써 사실상 공동체의 파편화와 파괴를 촉진

시키는 결과를 낳는다는 점에서 국제인권법을 언급할 것도 없이 그 자체로서 이미 존립해서는 안될 독소조항인 것입니다.

그런데 제3차 개입금지의 경우 날치기 통과된 노동조합 및 노동관계조정법은 노동조합법과 노동쟁의조정법의 제3차 개입금지 규정을 폐지하는 대신 제40조에서 '노동관계의 지원'이란 표제하에서 "노동조합과 사용자는 단체교섭 또는 쟁의행위와 관련하여 다음 각호의 자로부터 지원을 받을 수 있다"고 규정하고 있습니다. 그리고 동조 제3호는 "당해 노동조합 또는 사용자가 지원을 받기 위하여 노동부장관에게 신고한 자"라고 규정하고 있습니다. 이들 규정에 따를 때 노동조합은 노동부장관에게 신고만 하면 종전에는 제3차 개입으로 인정되었던 지원을 모두 받을 수 있는 것으로 보입니다. 다만 그 신고의 요건이나 절차가 어떻게 시행령에서 규정될지에 따라 그 운용 실태가 달라질 수 있겠지만 법문만으로는 직접 위헌성을 논하기가 어려우므로 이에 관해서 따로 논하지 않는 것입니다.

결국 우리가 그 위헌성을 논하게 되는 대상은 개정 노동관계법 중 공무원·교원의 노동3권 부정, 노동조합의 정치활동 금지, 복수노조 허용 유예, 쟁의기간 중의 대체근로, 노조전임자 임금 문제입니다. 특히 공무원·교원의 노동3권 문제는 국회의 재개정과정에서도 논의조차 되지 않고 있는 가운데 전국교직원 노동조합의 조합원 명단 공개와 명단 공개시 교육부의 징계방침 천명 등이 되고 있어 매우 시급한 현안이라고 생각되므로 다른 부분에 비하여 비교적 비중 있게 논하기로 합니다.

#### 가. 공무원·교원의 단결권 부인

날치기 통과된 노동조합 및 노동관계조정법 제5조 단서는 "공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한

다"고 하여 국가공무원법, 지방공무원법, 교육공무원법 및 사립학교법 등에 공무원과 교원의 단결권 인정 문제를 일임함으로써 공무원과 교원의 단결권이 전면 부정되는 현재의 상황을 유지하고 있습니다.

물론 이 문제에 관해서 헌법재판소는 공무원과 교원에 대한 단결권의 금지는 헌법에 위배되지 않는다는 입장을 명백히 밝힌 바 있습니다(1992. 4. 28. 선고, 90헌바27 등 (병합) 결정, 1991. 7. 22. 선고, 89헌가106 결정 등). 그러나 우리는 헌법재판소의 수차례 걸쳐 되풀이된 이같은 결정에도 불구하고 공무원과 교원의 단결권을 금지하고 있는 국가공무원법과 사립학교법 등의 규정이 단결권의 본질적 내용을 침해한 위헌적인 규정이라고 믿습니다.

헌법재판소는 이들 규정의 합헌성을 뒷받침하기 위하여 여러 가지 논리를 제시하고 있습니다만 그 궁극적 논거가 된 것은 사실 헌법 제33조 제2항의 규정일 터입니다. 헌법 제33조 제2항은 "공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"고 규정하고 있습니다. 즉 국가공무원법이 공무원의 단결권을 금지한다 하더라도 이는 헌법의 명문규정이 있기 때문에 헌법 위반을 논할 수 없다는 것입니다. 물론 순전히 형식적으로 파악할 때 위와 같은 헌법재판소의 논리는 별 문제가 없어 보입니다.

그러나 이와 같은 해석은 헌법 제33조 제2항에 대한 지극히 형식적인 이해에서 비롯되었다고 생각됩니다. 헌법 제33조 제2항이 공무원의 노동3권 제한의 근거가 되는 것은 분명하지만 이것은 어디까지나 기본적으로는 공무원의 노동3권이 보장된다는 것을 전제로 보아야 합니다. 공무원의 노동3권은 원칙적으로 인정되지만 공무원의 신분이나 공무원이 수행하는 직무의 특성상 그 행사를 일부 제한할 수 있다는 취지로 해석되어야 한다는 것입니다. 그렇지 않고 이 규정을 공무원의 노동3권을 전면금지할 수 있는 근거

조항으로 해석하는 것은 이 조항의 규정형식과 모순되게 됩니다. 일반적인 헌법의 규정형식으로 보아 헌법 제33조 제2항이 공무원의 노동3권을 금지하는 근거조항이 되기 위해서는 그 규정형식도 "공무원인 근로자에 대하여는 단결권·단체교섭권 및 단체행동권이 인정되지 아니한다. 다만, 법률이 정하는 공무원의 경우에는 그러하지 아니하다"는 형식이 되어야 할 것이기 때문입니다.

앞에서도 언급했듯이 우리 헌법은 인간의 존엄과 가치의 보장을 지도적 이념으로 삼고 있습니다. 그리고 이를 위해 헌법 제10조에서 제37조에 이르는 수많은 기본권을 보장하고 있는 것입니다. 즉 이들 기본권의 온전한 향유가 보장될 때에만 인간의 존엄과 가치 역시 보장된다는 것이 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 규정체계라고 할 수 있습니다. 그리고 인간의 존엄과 가치의 보장이라는 이념은 단 하나의 기본권이라도 온전히 향유될 수 없는 한 충족될 수 없다는 것이 기본권의 역사적 발전과정이 보여준 바일 것입니다. 노동3권은 비교적 현대사회에 와서야 헌법상의 기본권으로 인정된 것이지만 그것이 새로운 기본권이라고 해서 그 보장이 철저하지 않아도 되는 것은 아닙니다. 오히려 현대사회에서는 이른바 전통적인 기본권이라 할 자유권에 대한 보장이 아무리 철저하더라도 노동3권의 보장 없이는 그러한 자유권 보장의 기반이 무너지고 따라서 인간의 존엄과 가치의 보장이라는 헌법이념 역시 형해화된다는 인식이 노동3권 등의 사회권을 기본권 목록에 추가하도록 한 것이라고 보아야 할 것입니다. 이처럼 노동3권 역시 인간의 존엄과 가치 보장을 위한 불가결한 기본권이라고 할 때 이것이 신분이 공무원이라고 해서 부정될 수는 없는 것입니다.

헌법 제33조 제2항에 대한 해석은 바로 이와 같은 인식 위에서 이루어져야 할 것입니다. 제33조 제2항의 규정 중 "법률이 정하는 자에 한하여"라는 문구에

집착하여 법률이 정하지 않으면 어떤 공무원도 노동3권을 행사할 수 없다고 보는 것은 법률유보에 의한 기본권 제한을 과도하게 허용하는 오류를 범하고 있는 것으로 보입니다. 비록 그 문언형식은 전면부정을 허용할 정도로 극히 제한적인 모습을 띠고 있지만 사실은 이것이 노동3권의 원칙적 허용을 전제로 하고 있다는 점을 감안한다면 법률은 노동3권이 인정되는 공무원의 범위와 그 권리의 내용을 가급적이면 폭넓게 정해야 한다는 해석이 사실 이 규정이 요청하고 있는 바일 것입니다. 즉 헌법 제33조 제2항의 취지는 "인간의 존엄과 가치의 보장을 위해 공무원에게도 당연히 노동3권이 인정되어야 하지만 공무원은 그 신분이나 직무의 특성 때문에 노동3권을 전면적으로 허용하기는 곤란하다. 그러나 국민대표기관인 국회는 노동3권을 향유할 수 있는 공무원의 범위와 향유되는 노동3권의 내용을 적절히 정하여, 공무원의 신분이나 직무의 특성을 해치지 않는 범위 내에서라면 최대한 노동3권을 인정해야 한다"는 것으로 해석해야 할 것입니다.

이와 같은 해석에 따를 때 결국 공무원의 노동3권을 전면부정하고 있는 현행 국가공무원법 등은 당연히 입법제량의 한계를 일탈하여 위헌적으로 기본권을 침해한 위헌법률이라고 할 것입니다. 하물며 헌법에서 어떠한 유보규정도 두고 있지 않은 사립학교 교원의 경우는 더 말할 필요도 없을 것입니다.

그럼에도 불구하고 개정법률은 공무원과 교원의 노동3권 보장에 대해 완전히 침묵함으로써 지금까지 지속되어 온 위헌적 기본권 침해를 계속 이어나가고 있다는 점에서 그 위헌성을 부정할 길이 없습니다. 특히 공무원과 교원의 노동3권 보장에 관한 부분은 국회의 재개정과정에서도 전혀 논의조차 되지 않고 있어 그 심각성을 더해 주고 있습니다.

이와 같은 해석은 헌법 제33조 제2항의 규정 중 "법률이 정하는 자에 한하여"라는 문구에

나. 노동조합의 정치활동 금지

날치기 노동조합 및 노동관계조정법에서는 노동조합법 제12조에서 규정하고 있던 정치활동 금지에 관한 규정을 삭제하였습니다. 따라서 이 법만을 두고 볼 때에는 외형상 노동조합의 정치활동은 완전히 허용되는 것으로 보입니다. 그러나 유감스럽게도 현행 정치자금에 관한 법률과 공직선거 및 선거부정방지법은 여전히 노동조합의 정치활동을 철저히 금지하고 있습니다. 따라서 관련법령의 개정 없이 노동조합법상의 규정을 삭제한 것만으로는 아무런 의미가 없고, 그렇다면 이 역시 헌법에 위반된다는 것이 우리의 견해입니다.

노동조합은 원래 근로조건 유지·개선을 목적으로 하여 조직되는 것이고 노동자에게 보장되는 노동3권 역시 그것을 위해서 존재하는 것임은 부정할 수 없습니다. 그러나 근로조건 유지·개선은 단순히 노동조합을 조직하여 사용자와 단체교섭을 하고 이것이 결렬될 때에는 파업 등 단체행동권을 행사함으로써 요구를 관철시킨다는 도식만으로 이루어지는 것은 아닙니다. 근로조건은 기본적으로 법률에 의해서 정해지고 법률은 국회에서 제정하는 것입니다. 따라서 노동관련 법적 제도의 정비 없이 근로조건 유지·개선을 이룩할 수 있다는 것은 사실상 불가능한 이야기입니다. 오히려 근로자들 또는 근로자들의 자주적 단결체인 노동조합이 근로조건 유지·개선을 실질적으로 달성하기 위해서는 국회에서 노동관계법을 제정하거나 개정할 때 일정한 영향력을 행사할 수 있어야 할 것입니다. 더 나아가서는 근로자들의 이익을 대변하고 이를 정책과 법률로 구체화해낼 수 있는 정당을 결성하는 것이 가장 좋은 방법일 것이지만, 만성적 저임금에 시달리는 근로자들이 막대한 자금이 소요되는 정당을 결성한다는 것은 사실상 불가능하다고 보아야 할 것입니다. 그렇다면 노동자의 이익

을 대변하는 정당에 대해 자금을 지원하거나 선거에서 자신의 입장을 대변하는 후보자를 추천하는 것이 가장 좋은 방법일 것입니다.

그런데 우리나라의 경우 노동조합이 정치활동에 참여할 수 있는 길은 극히 제한되어 있습니다. 정치자금에 관한 법률 제12조는 정치자금을 기부할 수 없는 단체의 하나로서 '노동단체'를 들고 있고, 공직선거 및 선거부정방지법 제87조는 단체의 선거운동을 전면 금지함으로써 노동조합 역시 선거운동을 할 수 없습니다. 즉 노동조합법 제12조의 노동조합의 정치활동 금지조항은 삭제되었지만 정치자금에 관한 법률과 공직선거 및 선거부정방지법의 이들 규정들로 인해 노동조합은 정치자금을 기부할 수도, 후보자를 추천하거나 지원할 수도 없는 것입니다.

현대 민주국가의 정치적 의사형성은 주로 정당을 통해서 이루어지고 이와 같은 정당에 대한 지원이나 지지를 통해 국민들은 자신의 입장을 정치현실에 반영할 수 있는 것입니다. 따라서 이와 같은 정치적 자유는 민주헌정국가의 근간을 이루는 것입니다. 그럼에도 불구하고 관계법률의 규정으로 인해 노동자들이 자신들의 조직체인 노동조합을 통해 정치활동을 하는 것이 제도적으로 차단되는 것은 헌법 위반임은 물론 국가의 의사형성 과정에 있어서 중대한 결함이 될 수밖에 없습니다.

그렇다면 노동조합 및 노동관계조정법이 비록 정치활동 금지에 관한 명문 규정은 삭제했다 하더라도 부칙 규정을 통해서 관계법령의 개정을 함께 하지 않은 것은 선언적인 효과만 노린 채 실질적으로는 노동조합의 정치활동을 계속 묶어 두려는 발상에서 나온 것이라고 할 수밖에 없고, 이는 결국 노동조합의 정치적 자유를 부당하게 제한한 것으로 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

다. 복수노조 허용의 유예

헌법이 보장하는 단결권은 단결선택권을 내용으로 합니다. 단결선택권은 근로자 또는 근로자단체가 자신이 자유롭게 선택한 단체에 가입할 권리를 말합니다. 따라서 단위노조나 연합단체 또는 총연합단체를 단일노조로 할 것인지 아니면 복수노조로 할 것인가의 문제는 근로자들이 자유롭게 선택할 문제이지 입법에 의해 일방적으로 강요될 수 없는 것입니다. 국제노동기구(ILO)도 입법수단에 의해 단일노조를 강제하는 것은 87호 협약에 반하는 것이라는 입장을 거듭해서 표명하여 왔고, 전교조사건에 의한 계소사건과 관련 ILO 결사의 자유위원회도 우리 정부에 복수노조를 금지하는 법규정의 개정을 촉구한 바도 있습니다.

따라서 개정법이 복수노조의 허용을 일정기간 유예한 것은 입법에 의해 헌법 제33조 제1항이 보장하고 있는 단결권을 침해하는 것이라 하지 않을 수 없습니다. 국회에서 타결된 재개정안 역시 연합단체의 복수노조는 허용되되 사업장 내의 복수노조 허용은 5년간 유예하고 있다는 점에서 마찬가지로 지적할 수가 있습니다.

라. 쟁의기간 중 대체근로의 허용

헌법상의 단체행동권은 사용자와의 관계에서 근로자의 근로조건 및 사회경제적 지위 향상을 위해 노동조합에게 보장되는 최후적인 수단이자 무기입니다. 단체행동권의 대표적인 유형인 쟁의행위는 그 성질상 업무의 정상적인 운영을 저해하는 것을 목적으로 합니다. 사용자의 입장에서 보면 이는 경영상의 손실을 예정하는 것입니다. 헌법상의 단체행동권보장의 기본취지가 이리함에도 불구하고 개정법(노동조합 및 노동관계조정법 제43조 제1항 단서)은 유니온숍

협정이 체결되어 있고, 중대한 경영상의 손실이 예상되는 경우 당해 사업과 관계없는 자의 채용이나 대체를 허용하고 있습니다.

이러한 규정은 유니온숍협정을 체결할 수 있는 강력한 노동조합이 존재하는 사업장에서의 쟁의행위의 효력을 무력화하는 것과 다름없다고 할 것입니다. 이러한 대체근로가 노동위원회의 승인을 전제로 하는 것이지만, 개정법이 '중대한 경영상의 손실이 예상되는 경우' 대체근로를 허용하는 태도를 취함으로써 쟁의행위를 예방적 차원에 사전에 차단하고 있다는 점에서 단체행동권에 대한 직접적 제한이라 하지 않을 수 없습니다. 미국에서 쟁의기간중의 대체근로가 비교적 자유로운 것은 단체행동권이 헌법상 보장되어 있지 않고 법률에 의해 보장되는 데서 연유하는 것으로 우리의 노동3권 규범체계와는 다르기 때문에 고려 대상이 될 수 없습니다. 아울러 노동위원회의 대체근로승인제는 신속하면서도 공정한 해결이 전제로 되는 것인 바, 사용자가 일방적으로 제시하는 '경영상의 중대한 손실예상'이라는 경영판단적 사유에 대한 승인 여부라는 획일적인 시스템은 노동위원회의 공정한 판단을 보장하기 어려운 제도적 취약점을 내포하는 것이라 하지 않을 수 없습니다.

마. 노조전임자의 임금금지 금지

단결권은 노동조합이 그 조직 목적을 달성할 수 있는 조직활동의 수단 보장을 전제로 합니다. 서구에서와 같이 산별노조형태를 취하고 있는 국가들에서는 기업단위의 근로자대표조직이 노조조직과 종업원대표조직으로 이원화되어 있습니다. 국가별로 입법태도에 따라 사용자의 임금부담에 의한 노조전임자 인정 여부는 다르나 기업규모에 상응하는 기업단위 노조대표의 노조전임시간(사용자에 의한 임금보장)을 보장하는 국가(예컨대, 프랑스)도 있으며, 적어도 중

업원대표(우리나라의 노사협의회의 근로자위원에 상당)의 경우에는 기업규모별로 풀타임 전임자수를 인정하든가(예, 독일) 또는 월 일정시간의 전임시간을 보장(예, 프랑스)하는 법제를 채택하고 있는 것이 일반적이라고 할 수 있습니다.

특히 우리와 같이 기업별 노조체계를 취하고 있는 경우, 사용자에 의한 노조전임자 임금지급을 부당노동행위로 금지하는 것은 노동조합의 활동수단을 박탈하는 것과 다름없습니다. 부당노동행위제도의 근본취지는 사용자에 의한 노조의 자주성 침해로부터 단결권을 보장하는 것이므로 단결력에 바탕을 둔 전임자임금 요구와 이에 대한 사용자의 승인은 결코 노조의 자주성을 해하는 차원의 문제가 아닌 것입니다. 또한 위에서 언급하였듯이 외국의 입법예를 보더라도 기업단위의 노조대표자에게는 그 활동을 보장하기 위하여, 사용자가 임금을 부담하는 전임시간제를 택하고 있습니다.

아울러 근로자대표조직의 하나인 노사협의회의 근로자위원의 신분은 협의회 참석시간을 제외하고는 무보수, 비상임으로 되어 있어 근로자대표조직으로서의 실질적 활동수단의 보장에 현저히 미흡한 상태라는 점도 노조전임자 임금지급 금지가 실질적으로 노동조합의 활동수단을 박탈하는 효과를 가져옴을 뒷받침해줍니다.

따라서 노조전임자 임금금지규정은 노조조직형태를 산별노조로 유인하는 간접적인 효과는 있을지 몰라도(실제 입법의도가 그렇지는 않은 것으로 보입니다) 이를 부당노동행위제도로 강제하는 것은 부당노동행위제도의 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라 나아가 단결권에 대한 제한을 가하는 것이라고 볼 수 있습니다.

### 5. 맺는 말

날치기 통과 이후 노동자들의 총파업이 계속되고 사회각계각층에서 날치기를 꾸짖는 성명서가 발표되고 많은 시민들이 거리에서 집회를 갖고 시위를 했습니다. 이러한 국민들의 노력이 노동법과 국가안전기획부법을 다시 국회에서 다루도록 했고, 국회에서 국민들이 원하는 결과가 나올 수 있다면 그것은 참으로 다행스러운 일일 것입니다.

그러나 이와 관련해서 한 가지 밝혀두지 않을 수 없는 사실이 있습니다. 그것은 날치기 통과와 위헌여부의 해명은 헌법질서의 수호와 국민의 기본권 보장을 사명으로 하는 헌법재판소가 반드시 해내야 할 임무라는 점입니다. 그리고 이러한 임무는 현재 국회에서 노동법 및 안기부법 재개정 움직임이 있다고 해서, 나아가 국회에서 여야간에 새로운 노동법과 안기부법이 만들어진다고 해서 달라질 수는 없다는 사실입니다(이 의견서가 제출될 즈음 이미 국회의 재개정 작업이 마무리되었다고 해도 이 점에는 변함이 없습니다). 날치기 통과와 위헌여부와 날치기로 만들어진 법률의 재개정 문제는 완전히 별개의 문제이기 때문입니다. 만약 헌법재판소가 국회의 법률 재개정 논의가 진척되고 있다거나 법률 재개정이 타결되었다는 것을 이유로 이 사건 날치기 통과에 대한 분명한 헌법적 판단을 피해 나간다면 헌법재판소는 언제 다시 있을지 모를 또다른 날치기 통과는 방조했다는 책임을 면하지 못할 것임은 물론, 그 존립 자체에 심대한 타격을 입을 것임을 잊어서는 안될 것입니다.

이번 사건은 헌법재판소가 진정한 인권보장기관으로서, 그리고 헌법수호기관으로서 다시 태어날 수 있는 마지막 기회라는 서두의 언급을 다시 한번 강조하면서, 헌법과 양심에 따라 의로운 결정을 내려주시길 기대합니다.

1997. 3.

### 민주주의법학연구회 교수회원 일동

- 강경선(한국방송통신대학교 법학과)
- 곽노현(한국방송통신대학교 법학과)
- 국순옥(인하대학교 법학과)
- 김광수(명지대학교 법학과)
- 김민배(인하대학교 법학과)
- 김순태(한국방송통신대학교 법학과)
- 김승환(전북대학교 법과대학)
- 김인재(상지대학교 법학과)
- 김중서(배재대학교 법학과)
- 박병섭(상지대학교 법학과)
- 박홍규(영남대학교 법과대학)

- 백좌흠(경상대학교 법과대학)
- 선정원(강릉대학교 법학과)
- 손동원(목포대학교 법학과)
- 송석윤(대전대학교 법학과)
- 신인령(이화여자대학교 법과대학)
- 이상영(충북대학교 법과대학)
- 이원희(이주대학교 법학과)
- 이창호(경상대학교 법과대학)
- 정태욱(영남대학교 법과대학)
- 제철웅(한림대학교 법학과)
- 이상 21명(가나다 순)

편집자 주: 이 자료는 민주사회를 위한 변호사 모임, 녹색연합, 민주주의민족통일전국연합, 우리민족서로돕기 불교운동본부, 천주교정의구현전국사제단의 공동 주최로 지난 3월 5일 종로성당 강당에서 개최한 「대북 식량지원 필요성에 대한 공청회」에서 기초발제된 것입니다.

# 북한 식량사정과 민족화해 견지에서서의 식량지원

법륜(우리민족서로돕기 불교운동본부 집행위원장)

## 1. 북한의 식량사정

### 1. 북한의 식량난 어느 정도 어려운가?

97년 현재 북한에선 수많은 아사자가 속출하고 있으며(이미 약 50만명의 사망자 발생) 국제구호기구들은 인도나 아프리카보다도 더 심각한 수준으로 북한의 식량난을 파악하여 북한을 세계최일급의 지원 대상국가로 선정하였다.

사실 북한은 지형적으로 평야가 적고 산악지대가 많아서 근본적으로 자급자족이 될 수 없는 상태로, 일반적으로 600만톤 정도가 식량소요량이라면 정상적인 생산량이 450만톤에서 500만톤 정도가 되기 때문에 100만톤에서 150만톤 정도가 만성적 식량부족분이라고 할 수 있다.

그러나 북한 전문가들은 북한의 식량부족량이 90년대 들어 문제화되고 지속적으로 악화되었다고 일반적으로 분석하고 있는데 그 이유는 다음과 같다. 즉 90년 이전에는 북한이 150만톤 정도의 부족량 중 100만톤 정도는 수입을 해서 메꾸었는데, 90년대 들어 사회주의권의 붕괴로 인한 국제정세의 변화와 북한의 경제사정의 악화로 곡물수입이 어려워진데다, 90년대 초 200만톤 안팎의 식량부족분이 93년 냉해,

94년 우박피해, 95년·96년 수해피해를 겪으며 최악의 상황으로 악화된 것이다. 북한은 부족한 식량상황을 극복하기 위하여 기준배급량에서 전쟁비축비, 예국비 명목으로 30% 이상을 감량배급하고 있으며, 국제적십자사를 비롯한 외국구호기관에 식량지원을 요청하며 곡물수입에 치중하고 있다. 그러나 외화난이 가속화되고 곡물수입이 여의치 않아 식량난은 최악으로 치닫고 있다는 게 북한 전문가들의 분석이다.

북한식량난의 원인을 하나하나 살펴보면 다음과 같다.

### (1)북한 자체 원인

북한의 만성적 식량부족의 기본적 원인은 북한 자체에 있다. 즉 ①기본적으로 낮은 농업생산력, 집단농장의 비효율성 ②상습적으로 냉해가 존재하는 자연적 조건 ③황해도 일대의 평야지대를 제외하고는 논보다 산이 압도적으로 많은 불리한 지형적 영농조건 ④영농장비, 기술의 낙후 등으로 인한 지속적인 식량생산 정체 내지 감소 경향을 들 수 있으며 ⑤지나친 농지개간사업으로 인한 산야 황폐화로 홍수 등 자연 재해에 속수무책으로 피해를 고스란히 입는 점 등을 들 수 있다.

(2)공산권 붕괴에 따른 중·소의 지원 단절과 외화부족으로 인한 식량수입의 어려움

북한의 만성적인 식량난이 80년대 중반 이전에는 그리 큰 문제가 아니었다. 왜냐하면 냉전시기에는 구소련과 중국 등의 동맹국으로부터 유류나 곡물을 무상지원 받거나, '우대가격'이라는 조건으로 국제가격의 절반 수준으로 부족식량을 수입할 수 있었기 때문이다.

더욱이 당시 북한의 전반적인 경제사정도 지금보다 나아서 북한은 국제가격이 월등히 비싼 쌀을 매년 20~30만톤씩 수출하고 그대신 2~3배나 값이 싼 밀가루나 옥수수 등을 수입해 식량부족분을 메우는 요령을 부릴 여력도 있었다.

그러나 80년대말 이후 사회주의권의 붕괴로 소련과 중국으로부터의 곡물지원이 한계에 봉착했으며, 특히 중국이 흉작으로 인하여 자체식량공급 부족을 이유로 94년 하반기 대북 식량수출을 중단하면서 식량난은 더욱 심화되기 시작하였다.

그리고 북한경제가 계속 바닥으로 곤두박질치는 바람에 외채가 눈덩이처럼 불어나 외미(外米)현금구매는 엄두도 내지 못하고 있다. 즉 식량을 구입할 외화의 부족으로 대외 식량도입이 어려움에 빠진 것이다. 뿐만 아니라 외채 미결제로 국제신용도가 땅에 떨어져 식량의 외상거래도 사실상 불가능한 실정이다.

### (3)93년부터 해마다 계속된 대규모의 자연재해

구조적으로 식량부족이 만성화된 북한에 93년부터 해마다 계속된 자연재해는 북한의 식량난을 최악의 상태로 몰아넣었다. 즉 북한은 93년도에 심한 냉해를 입었으며, 94년 9월에 심한 우박피해로 주요곡창지대인 황해남·북도의 17만 정보의 농경지에서

102만톤의 곡식이 손실되었다.

그리고 95년에 100년 이래의 최대라는 대홍수를 겪었고, 96년에도 대규모의 홍수를 입어 황해남·북도, 강원도, 개성시 등이 큰 피해를 입었다. 유엔의 조사보고서에 따르면 96년 수해로 인해 8개도의 117개 시·군들에서 가옥, 공공건물, 탄광 등을 비롯한 공장·시설물들과 논밭이 침수·매몰·유실되었으며, 서해 곡창지대가 피해를 입어 집계된 피해액은 17억 달러, 곡물은 100만톤이 유실된 것으로 밝혀졌다.

결국 북한 농촌은 빈사상태에 빠졌으며, 많은 농토가 회복되기 어려운 상태로 망가져서 당분간 정상적인 농작물 수확은 기대하기도 어려울 뿐 아니라 도로, 전선 등 사회간접자본마저 파괴되어 외지엔 구호식량의 배급마저 어려운 지경이라고 한다.

다시 정리하면 북한의 일상적인 식량 부족분은 150만톤 정도되는데, 홍수 피해로 인하여 약 150만톤 정도의 손실이 추가로 생겨, 96년에는 약 250만톤 정도의 식량이 생산된 것으로 추정하고 있다. 따라서 1년의 소요량을 550만에서 600만톤으로 잡으면 300만에서 350만톤 정도가 부족하다고 할 수 있다. 95년의 홍수피해가 복구되지 않은 상태에서 96년에 다시 홍수가 발생했기 때문에 97년 올해에는 식량난이 더 가중되고 있고, 특히 재고량까지도 바닥나 더욱 심각한 상태에 있다고 전해지고 있다.

## 2. 정확한 북한의 식량난 실태

### (1)북한 식량 실태를 보고한 통계자료들

북한의 '정확한' 식량사정을 알기는 어렵다. 북한 당국이 정확한 사정을 외부에 알리지 않기 때문이다. 그러나 우리 정부와 각종 국제기구에서 파악한 자료



에 따르면 연 3백만톤의 식량이 부족한 것으로 추정되어 북한의 식량난에 우리가 적극적으로 나서지 않으면 안될 상황임을 전하고 있다. 다음은 북한 식량 실태에 관한 주요 통계수치와 자료들이다.

북한 식량 실태에 관한 주요 통계 수치(단위: 톤)

발표국가	95 생산량	96 수요량	부족량
남한(통일원)	345만	508만	163만
북한(조선기독교연맹)	349만	669만	320만
유엔인도주의사무국	376만	763만	약300만*
미국			300만이상

\*유엔인도주의사무국에서 조사한 부족량은 한국·일본의 지원 및 타이로부터의 수입량 89만톤을 뺀 것임.

\* 김석우 통일원 차관(96. 11. 30 서울 포럼 세미나 발표 자료): 96 북한의 식량수요량은 670만톤이며 곡물생산량은 370만~380만톤에 이른다.

\* 내외통신 자료: 96년 북한의 식량수요량은 650만톤, 곡물생산량은 300만톤을 겨우 상회하여 약 350만톤이 부족한 것으로 나타났다(김석우 차관 자료보다 낮게 추계).

\* 국제적십자사(96. 11. 18.): "올해 북한의 곡물 생산량은 전주민이 필요로 하는 500만톤의 60% 수준인 300만톤에 불과하다." 이에 따라 "제3차 대북 식량지원이 필요하다."

\* 독일 프랑크푸르트 알게마이네 자이퉁지: (독일 연방정부 자료를 인용하여) "96 북한의 곡물생산량은 400만톤 이하이고 식량부족분은 200만톤에 이른다" 이에 따라 "만성적인 식량난 때문에 650만명의 탈북자들이 발생할 가능성이 높다"고 분석.

결론적으로 국내의 자료를 종합해 볼 때 96년 북한은 약 300만톤 가량의 식량이 부족한 것으로 보이며, 96년 북한의 곡물수입계획량(국제지원 포함)이 115만톤인 것을 감안해도 순수 부족분은 200만톤에

달한다고 할 수 있다.

## (2) 96년 9월 북한의 식량배급상황 - 최저선의 식량배급이 이루어짐

작년에 발표된 유엔 식량농업기구(FAO)와 세계 식량계획(WFP)의 '특별보고서'에 따르면, 북한주민 1일 배급량은 100g(월 3Kg)으로 사상 최저를 기록하고 있다고 보고하고 있다(한겨레 96. 9. 16.).

북한에서 수해복구 활동을 벌이고 있는 국제적십자자연맹 요원의 '상황보고서'에도 자신들이 구호활동을 펴고 있는 북부지역의 이재민들이 어른 1인당 구호식량이 국제권고치(쌀 450g+콩 150g)에 훨씬 못 미치는 100g을 배급받고 있다고 전하였다. 특히 4~6세 어린이는 심한 영양실조로 질병에 대한 저항력이 약해졌다고 하는데, 이들 어린이의 영양섭취량은 국제권고치의 38~50%에 불과하다는 것이다(매일 250g씩 6개월을 지속하면 영양실조 상태가 된다고 함).

사실 100g이라는 분량은 공기밥 1그릇에 해당하는 양이다. 북한의 식량난이 기근사태와 사회혼란을 야기하지 않는 것이 신통하기도 하지만, 종국적으로 이러한 최저선의 식량배급으로는 한계가 있을 수밖에 없다고 할 수 있다.

## 3. 결론

김영삼 대통령 역시 "북한주민들은 올(96년) 추수에도 불구하고 식량난을 겪고 있다"고 작년에 밝혔다. 최근 북한을 다녀온 국제적십자사 임원들은 북한 주민들이 반찬 없이 작은 공기밥 한 그릇을 가족들이 나눠 먹는다고 전하고 있으며, 방북자들은 북한 산야에서 나무껍질을 벗기거나 풀뿌리를 캐는 북한주민

들의 모습을 흔히 볼 수 있었다고 말한다. 또 귀순자들은 식량난으로 인한 이사자 수가 급증하고 있다고 증언하고 있다. 독일연방정보부(BND)도 식량위기에 처한 북한에서 대량난민사태가 발생할 가능성이 높다고 분석했다.

## II. 민족화해 견지에서 식량지원

### 1. 이 시기에 왜 우리는 대북 식량지원을 해야 한다고 주장하는가?

그것은 비록 체제와 이념을 달리하는 사회에 속해 있다 하더라도 우리 동포가 굶어 죽어가고 있기 때문이다. 같은 민족으로서, 그리고 양심이 살아 있는 한 인간으로서 우리는 죽어가는 동포를 살릴 의무가 있다.

일시적이고 부분적인 식량부족 사태라면 굳이 우리가 나서지 않더라도 당사자인 북한사회 내부에서 자체적으로 해결할 수 있을 것이다. 북한사회에서 충분히 해결할 수 있는 일을 우리가 조금 거들어서 생색을 내자는 것이 아니다. 북한의 식량난은 이미 북한정권의 능력을 벗어나 있고, 북한체제의 한계를 벗어난 문제로 보기 때문이다. 지금 상황은, 외부에서 식량이 조달되지 않는다면, 북한주민들 상당수가 기아의 희생물이 될 수밖에 없는 상황이다. 최근에 발생한 대만 핵폐기물 반입 사건은 이러한 절박한 현실을 단적으로 보여주었다. 핵쓰레기까지 수입하고자 할 정도로 북한의 식량사정이 급박하다는 점을 우리는 깊이 생각해야 하고, 황장엽씨가, "주민이 굶어죽는데 무슨 사회주의냐, 동포가 굶어죽는데 무슨 데모냐"하고 발언한 것도 그런 절박한 상황에서 나온 말이라는 것을 황장엽 개인에 대한 평가는 차치하더라도 우리는 유의해서 들어야 한다.

우리와 같은 민간단체들이 굳이 이 문제를 제기하고 다시금 주의를 환기하는 이유는, 남한정부는 식량을 무기로 북한 길들이기를 시도하고 식량공급 봉쇄로 북한을 조기에 붕괴시키려고 시도하고 있는 것이 아닌가 의심될 대북강경정책을 쓰고 있기 때문이다. 그리고 가끔 그 국제단체에서 요구할 때 마지못해 소액의 돈을 내놓고 있을 뿐이다. 대부분의 국민들 또한 북한에서 벌어진 일이나 북한주민들이야 죽든 살든 자기들이 해결해야 할 일이라고 생각하는 것 같다.

물론 북한 식량난과 그로 인한 주민들의 희생에 대한 일차적인 책임은 마땅히 북한정권 담당자들이 져야 한다. 인민을 먹여 살리지도 못하는 무능력한 북한정부가 일차적인 고통의 원인임은 명백한 사실이다. 그러나 북한주민 수십 수백만명이 굶어 죽었다고 했을 때, 과연 그 책임에서 우리는 자유로울 수 있을까? 그리고 그것을 충분히 해결할 수도 있는 남한정부 담당자들이 과연 역사의 심판으로부터 자유로울 수 있을까?

정부가 나서기만 하면 북한주민들을 굶주림에서 구원할 수 있다. 그것이 그렇게 어려운 일이 아니다. 우리 민간단체에서야 대단히 힘들고 어렵면 불가능한 일이지 몰라도, 정부가, 최고통치자가 마음 먹고 지원하겠다고 한다면, 간단한 문제인 것이다. 지금 북한 식량 부족분은 여러 기관마다 연구발표가 다르지만 230만톤에서 300만톤 정도로 추산되고 있다. 300만톤 정도를 부족분으로 잡더라도 국제 옥수수가루 시세로 쳐서(톤당 180\$) 우리 돈 5천억원이면 해결된다. 이 돈은 한보 대출액 5조원의 1/10에 불과하고, 우리가 연간 버리는 음식쓰레기가 5조원~9조원이라 할 때 그것의 1/10~1/20에 불과한 액수인 것이다. 즉 이 정부가 어떤 정책을 쓰느냐에 따라 북한 주민을 살릴 수도, 죽일 수도 있는 문제이다.

최근에 우리 사회는 많은 현안들이 붓물 터지듯 제

기되고 있다. 노동법·안기부법 개정 문제, 한보사태, 다가오는 대선 문제 등등 우리 사회는 마치 벌집을 쭈신 듯이 요란하고 사람들이 모두 거기에 정신이 팔려 있다. 그런 와중에 북한에 식량 지원하지는 목소리는 거기에 파묻혀 전혀 호응을 받지 못하고 있다. 이 중요한 시국에 무슨 북한 돕기냐고, 아니면 남북 관계의 현실을 모르는 비현실주의자들의 주장 쪽으로 치부되고 있다.

그러나 우리가 먼 훗날 오늘의 역사를 되돌아볼 때, 과연 무엇이 중요했는지, 무엇을 더 우선시 했는지 생각할 때, 북한에서 굶주림에 지친 수십만의 사람들이 굶어 죽었다고 하는 사실 앞에 한보사건이나, 노동법·안기부법 문제, 대선 문제 등이 더 중요했다고 과연 생각될 것인가? 북한에서 벌어지고 있는 재난은 우리 민족사에서 6.25 이후의 최대의 민족적 재난이라 할 수 있다. 벌써 50만명의 주민이 사망했다는 이야기까지 나오고 있는 상황이다. 앞으로 얼마나 더 죽어갈지 모른다. 200만명이 될지, 300만명이 될지 모른다. 6.25 이후 그에 버금가는 최대의 인명피해가 예상되고 있다. 국제기구들은 인도나 아프리카보다 훨씬 심각한 상태로 보고 최우선 지원대상국가로 북한을 꼽고 있다.

우리는 이러한 민족적 재난 앞에 그 어떤 명분과 이유로서도 모두 책임을 면키 어렵다. 북한정권에게 그 일차적 책임이 있는 것은 분명하나, 이미 그쪽은 그것을 해결할 능력을 상실했다고 봐야 한다. 그렇다면 우리에게도 분명히 그 책임이 물어질 것이고, 해결의 능력을 가지고 있음에도 방관했던 이 정권의 담당자들에게는 더욱 그러할 것이다.

2. 우리가 정부를 일깨워야 한다.

정권 담당자나 정치하는 사람들은 정치 논리에 빠져 민족의 재난을 그저 정치적 이해타산 속에

서만 보려 한다. 마찬가지로 우리들 자신들도 각자의 작은 이해관계 속에서 발생하는 현안들을 마치 최대의 과제로 생각하고 있는 점에서 그 사고의 본질은 동일하다고 할 수 있다. (그렇다고 지금 하고 있는 노동법·안기부법 개정투쟁이나 한보비리 척결투쟁을 하지 말자는 것이 아님은 충분히 헤아려 주시리라 생각한다. 어느 것이 더 중요하고 부차적으로 할 것인가 하는 문제를 제기하는 것이 지금의 여러가지 문제들을 할 필요가 없거나 해서는 안된다는 주장을 하는 것은 아니다. 그리고 그 모두를 겸할 수 있어야 우리가 진정으로 민족적 이해, 전 사회구성원의 이해관계 실현에 앞장서는 진정한 '정의'의 세력으로 부각된다는 점을 강조하는 것일 따름이다.)

(1) 그렇다면, 우리가 어떻게 이 문제를 풀 것인가?

지금까지 북한 식량난 문제에 관심을 갖고 지속적으로 일을 해온 데는 아마 종교계일 것이다. 종교인의 특성상 인도적 차원의 지원은 마땅히 중요한 자기 과제이기 때문이다. 그러나 종교계의 활동은 제한적일 수밖에 없고, 북한주민의 기아 해결에 실질적인 큰 도움은 못되는 것이 사실이다. 거리에서의 모금운동이나 신도들의 헌금으로는 그것이 실질적인 도움은 못될 뿐 아니라 정부를 각성시키는 효과도 크지 않다.

북한 수재민 돕기식의 불우이웃 수준에서 진행될 것이 아니라 이제는 민족화해와 통일을 염원하는 민족 운동·구국 운동 차원의 범국민운동으로 전개되어야만 해결이 가능하다. 그러므로 종교계도 이제 더 이상 선교 목적이나 불우이웃돕기나 체면 치레가 아니라 민족화해를 추구하는 구국운동으로, 시민사회 단체들도 당위나 주장하는 성명서 발표나 피켓시위 수준이 아닌 행동하는 범 국민운동으로, 노동자·농

민·학생 등 운동단체들도 구호나 농성이나 주장이 아니라 실제로 북한동포에게 도움을 줄 수 있는 식량 지원운동을 현 시점에서의 통일운동의 최대과제로 삼아 범국민적인 지지를 이끌어내는 민간통일운동의 선봉에 서야 한다.

(2)이제는 대중을 조직한 단체들, 노동조합과 학생회, 농민회 등이 나서야 할 때이다.

노동자·농민·학생들이 자기 월급에서, 자기 수입에서 1% 아니면 0.5%, 그도 아니면 0.3%를 내놓는 운동을 전개하자. 민주노총 50만 조합원, 한국노총의 15만 조합원, 한총련 100만 학생들, 00만의 농민회 농민들이 조직적으로 한달에 얼마씩을 매달 북한 돕기에 보태는 운동을 전개해야 한다. 이런 운동이 범국민적으로 일어나야 한다. 그래야 정부가 움직이고, 정치권이 움직이고, 그리고 어느 대통령이 뽑히더라도 민족의 이해, 민중의 이해를 앞세우는 대통령이 만들 수 있는 것이다.

더군다나 북한에서 고통받고 있는 사람들은 권력층이 아닌, 가난한 노동자, 농민들이다. 같은 노동자, 농민의 처지에서 단돈 3천원, 5천원 내지 1만원을 내놓으면 충분히 도울 수 있는 일인데, 이를 외면하고서는 임금을 얼마 더 올려 달라고 투쟁하는 것은 '사회 정의'의 가치에도 부합하지 않는 일로 생각된다. 없는 사람들이 돈을 내어놓아 더 어려운 사람을 도울 때 가진 자들을 부끄럽게 만든다. 노동자·농민·학생들이 자기 주머니에서 얼마의 돈을 민족과 민중을 위하여 내놓을 때 우리 사회의 지도층이나 부유층을 일깨울 수 있는 것이다.

3. 청부 주장의 러구성

지금 정부는 황장엽 비서의 망명으로 대북정책을

근본적으로 재검토해야 한다고 말하고 있다. 북한과의 체제 경쟁에서 우리가 결정적인 우위를 점했으며, 다만 앞으로 남은 일은 '안보'를 튼튼히 하는 일이라고 말하고 있다. 체제 위기에 몰린 나머지 북한이 전쟁을 도발할 만일의 가능성에 대비하는 '전쟁 억지'가 우리가 해야 할 최대의 과제라고 한다.

(1)정부의 주장을 그대로 받아들이더라도 전쟁 억지는 어떻게 가능한가?

과연 군사적 우위를 통해서 궁극적으로 전쟁을 방지할 수 있는가?

아무리 철저히 대비한다고 하더라도 일단 전쟁이 발생하면, 능히 북한을 격퇴할 수 있다 하더라도 그 과정에서 남한도 희생할 수 없는 타격을 입을 것임은 분명하다. 10을 때려도 3 정도는 맞는다는 이야기다. 그렇다면 그것이 과연 올바른 선택을 한 것인가? 즉 군사력을 통한 전쟁 억지는 근본적으로 한계를 가질 수밖에 없다.

정부의 생각대로, 만약 북한이 전쟁을 일으킨다고 한다면, 그것은 남한을 이길 수 있다는 생각 때문이라기보다, 자신에게 닥친 위기 상황을 모면하기 위해, 정치적 의도에 따라 일으킬 수 있다고 보아야 할 것이다. 현재의 북한 경제상황과 식량난으로 볼 때, 북한이 전쟁을 일으킬 가능성은 없어 보이지만, 만약 전쟁을 도발한다면 그것은 어떤 이유 때문일까?

그것은 북한정권 입장에서 볼 때, 북한주민들의 체제불만, 식량난으로 인한 절망감을 외부에 대한 적개심으로 화살을 돌려야 할 필요성이 긴급히 있을 때일 것이다. 이런 점에서 주목할 것은, 굶주림에 지친 북한주민 사이에서 굶어죽으나 전쟁하다 죽으나 마찬가지로 자포자기 심리가 확산되고 있다는 점이다. 이것은 여러 귀순자들의 증언이나, 최근 망명을 신청한 황장엽 북한 노동당 비서의 수양딸인 박명애씨의

인터뷰에서도 나타나고 있다.

이런 의미에서 가장 확실한 안보 수단은 대북 식량 지원이다. 식량지원이야말로 북한주민들의 자포자기 심리의 확산을 막고, 따라서 북한정권의 전쟁도발 유혹을 차단하는 가장 확실한 수단이다. 많은 사례가 증언하는 것처럼, 북한에 식량이 지원되었을 때, 그것이 어디서 보내진 것인지 북한주민들이 자연히 알게 될 것이며, 그것은 민족의 화해와 통일을 앞당기는 방향으로 전개될 것이다.

(2) 식량이 지원되면 북한정권이 강해지느냐?

또한, 대북식량지원에 대한 가장 강력한 거부 논리는 그것이 북한정권의 강화에 귀결될 뿐이라는 것이다. 상식적으로 볼 때, 북한정권 더 나아가 북한체제의 강화에 기여하는 것은 쌀이 아니다. 굳이 말한다면 그것보다는 경수로일 것이다. 어쩌면 전기를 공급할 원자력 발전소가 정말 정권 강화, 체제 강화에 기여했으면 했지, 굶어죽지 않기 위해 매일 먹을 수밖에 없는 쌀이 무슨 큰 영향을 미치겠는가? 쌀은 그저 호구지책일 뿐, 북한에 쌀이 들어가면 먹어치우기 바쁘다. 그것이 무슨 큰 체제강화 요인이 될 것인가?

대체로 독재정권의 경우, 외부에서 강경한 정책을 쓸 때, 무역을 봉쇄하고, 외부와의 접촉을 단절할 때 더욱 강화되는 경향을 보여준다. 이라크의 후세인 정권이 그 예이다. 미국과 유엔이 강력히 대외경제봉쇄 정책을 펴서 고통받은 것은 정권이 아니라 해아릴 수 없이 많은 어린이·노약자·임산부 등 주민이다. 정권은 그러한 상황을 이용해서, 불만을 외부로 향하게 함으로써 집권유지에 성공하고 있다. 즉 남한정부는 대북봉쇄정책에 매달리면서 북한정권이 안으로 고사되기를 바라지만, 그것은 북한주민을 더욱 고통스럽게 할 뿐, 북한정권을 도와주는 결과를 낳을 수 있는

것이다.

오히려 식량지원은 북한체제를 개방시키고, 주민들을 계몽시키는 효과를 거둘 가능성이 더 크다. 어쨌든 그것이 북한주민들로서는 외부세계와의 직접적인 첫 교류인 것이고, 그것이 자신들을 배고픔에서 해방시켜주는 것이라 할 때, 그리고 그것이 전 주민에게로 일반화될 때, 그것은 밑으로부터의 체제개방요인이 될 것이다.

4. 우리의 시야를 민족의 문제로 맞추어야 한다

지금 시기는 역설적으로 우리 민족의 화해에 아주 좋은 기회가 될 수도 있다. 우리가 어떻게 이 민족적 위기 상황을 타개하느냐에 따라 남과 북이 민족문제를 푸는 당사자로 국제사회에서 당당히 인정받으면서, 민족 내부적으로는 화해의 기운이 드높아질 수도 있는 좀처럼 찾아오기 힘든 기회로 될 수도 있다. 국제적으로도 남과 북의 화해를 방해하는 기류 보다는 화해하라고 손을 잡아주려는 흐름이 더욱 압도적인 상황이다.

우리가 시야를 어디에 두느냐? 남한사회만을 우리의 과제로 볼 것인가? 아니면 북한을 함께 아우르는 민족적 차원에서 우리의 할 일을 찾을 것인가에 따라 우리의 선택은 근본적으로 달라질 수 있다. 우리가 만약 남한 내부로만 우리의 시야를 한정한다면, 노동법이 중요하고, 안기부법이 중요하고, 한보사태가 중요하고, 여당이 집권하느냐 야당이 집권하느냐 하는 것이 문제일 것이다. 그러나 우리가 민족 전체로 시야를 넓힌다면, 우리 민족의 최대 과제는 기아에 허덕이는 수십만, 수백만의 북한주민을 구원하는 일임에 분명하다.

# 대만 핵폐기물 반입계획의 원인과 대북 식량지원의 필요성

장 원(녹색연합 사무총장)

대만 핵폐기물 북한 반입을 저지하는 또 하나의 방안은 북한에 대한 동포애적인 식량지원이다

리는 국가들과 핵발전이 따른 재앙으로 인해 어려움을 당하고 있는 제3세계가 겪는 불평등을 극복하기 위한, 구체적으로는 한반도의 통일과 공존을 위한 운동인 것이다.

## 1. 들어가며

97년 1월 13일 대만전력공사 사장의 기자회견은 한반도를 핵폭풍 속에 몰아넣었다. 한반도에 몰아친 핵폭풍은 핵폭탄이나 핵발전소 사고가 아니다. 이는 북한에 대만의 핵쓰레기 20만 배럴을 반출하기로 11일 협정했다는 내용이며, 이 사실이 알려지면서 남한 국민들과 환경·사회단체들은 한반도의 방사능 오염에 대한 심각한 우려를 표명하고 반핵운동의 새로운 장을 열었다. 이러한 환경단체의 행동에 대해 한 쪽에서는 저급한 민족주의적 반응이라는 지적도 있지만, 핵폐기물이 가져올 방사능 오염과 이후 핵폐기물에 대한 어떠한 경각심이나 재제도 없이 국가간 핵폐기물의 이동이 이루어질 수 있다는 이유만으로도 충분히 있을 수 있는 반응이었다. 또한 이러한 반대의사는 세계의 여러 국가들과 국제 환경·사회단체로부터 지지를 받고 있다.

대만 핵쓰레기의 북한 반출을 반대하는, 더욱 포괄적으로 국가간 핵폐기물 이동을 반대하는, 환경단체들의 운동은 핵발전이 따른 이익으로 경제적 부를 누

## 2. 몸글

대만 핵쓰레기 북한 반입을 저지하기 위한 운동 방향은 크게 두 가지이다. 첫째는 대만이 북한에 핵폐기물을 반출하는 것이 얼마나 무모하고 반(反)세계적 행위인지 인식시키고, 북한 반출을 포기하는 것만이 대만정부가 아시아의 평화를 위한 책임성 있는 유일한 길임을 인식시키는 것이며, 둘째는 북한에 대한 식량지원과 교류협력을 강화하여 북한으로 하여금 한반도의 환경적, 국민적 평화를 지킬 수 있도록 유도하는 것이다.

### (1) 대만, 북한 간 핵협정의 정치적 의미와 원인

세계적으로 핵발전은 경제성이나 환경적 측면에서 그 필요성이 점차 감소되고 있다. 단기적 전력 생산의 비용이 적은 것이 사실이나, 핵발전이 따른 방사능 오염과 핵폐기물의 안정적 처리가 불가능하고 핵

발전 이후 핵발전소 관리와 방사능에 대한 처리 방법이 없는 것이 현실이다. 또한 한번 발생한 방사능이 무해(無害)한 것이 되기 위해서 적게는 2백년, 길게는 3만년이라는 기간이 걸리고, 기존에 발생한 핵쓰레기도 안정적으로 처리할 수 없다. 특히나 대만의 핵발전은 그 기술적 수준이나 관리가 저급하여 대만의 핵폐기장이 있는 란위섬 주민들이 방사능 오염으로 죽어가고 있다.

대만에서는 78년 이래 6기의 원전이 가동중이며 그중 4기는 비등경수형 원전으로 가압수형(남한의 원전)보다 폐기물 발생량이 2배 정도 높다. 또한 대만의 핵쓰레기에 대한 고화처리기술(핵쓰레기를 압축하여 처리하는 기술)은 다른 나라들에 비해 떨어져 폐기물이 더 많이 발생되며 관리차원에서 문제도 많다. 란위섬 주민들에 대한 방사능 오염을 증대시켜 왔다. 결국 96년 7월 란위섬 주민들에 의해서 핵쓰레기의 매립이 불가능하게 되었으며 이러한 현실적 문제는 결국 대만 내 핵쓰레기 처리에 여러 가지 어려움을 갖게 되었다. 이러한 문제는 비단 대만뿐 아니라 핵발전을 하고 있는 모든 나라가 갖고 있는 문제이기도 하다. 우리나라의 한전도 핵폐기물 처리 문제를 제대로 풀지 못하고 결국 북한의 신포지역에 핵폐기장을 건설하려는 계획을 갖고 있었다.

이렇듯 핵쓰레기의 처리 문제에 해법이 없는 대만의 내적 문제와 북한의 식량난 해소와 경제개발로 가려고 하는 노력들이 장기간에 걸친 미국과 남한을 중심으로 하는 경제 봉쇄로 인해 좌절된 경제적 어려움, 2년에 걸친 홍수로 인한 식량난 등이 북한과 대만의 핵쓰레기 협정이라는 결과를 만들었다. 이러한 상황은, 북한의 식량위기를 정치적 이해와 연결시켜 4자회담에 응할 경우 식량지원을 하겠다는 남한의 비인도적 처신과, 미국 카길사의 현물무역이 97년을 넘기게 된 상황 때문에 북한의 식량위기가 극에 달함으로써 더욱더 가속화한 것이다. 그럼에도 북한의 대만

핵폐기물 수입 결정에는 단순히 식량을 구할 자금을 만들기 위한 것만이 아니라, 식량 구입을 포함한 장기적인 북한경제 회생을 위한 포석이 있는 것도 사실이다. 그중 하나가 7월 1일 홍콩의 중국 반환을 중심으로 친(親)대만 홍콩자본을 장기적으로 유치하여 경제문제 해결의 실마리를 찾으려는 것과 남한과 미국의 경제봉쇄로 불가능한 경제외교 문제를 해결하려는 노력이다.

이번 북한과 대만의 핵협정은 북한의 경제와 식량난, 대만의 핵폐기물 처리문제가 만난 것이며, 핵상인들에 의한 핵발전 중심의 에너지정책과 대북한 경제봉쇄정책이 낳은 결과물이다.

(2)북한의 핵정책으로 본 북한과 대만 간의 핵협정

북한은 환경보호법(86. 4. 7.) 및 환경보호법 시행규칙(95. 11.)을 통하여 핵물질 관련 법규를 정하였다. 이 법규를 보면,

제7조: 핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용을 금지하여 그로 인한 환경피해를 막는 것은 세계인들의 한결같은 지향이며 요구이다. 조선민주주의 인민공화국은 조선반도와 그 주변에서 핵·화학무기의 시험사용으로 환경파괴, 오염되는 현상을 반대하여 투쟁한다.

제32조: 방사성 물질을 생산하거나 취급하는 기관, 동장, 기업소는 방사성 기체, 먼지, 폐수, 폐기물에 의하여 환경이 오염되지 않도록 여과 및 정화시설을 갖추고 방사능 농도를 배출기준 아래로 낮추어야 하며, 방사성 오염 여부를 조사·측정하여 피해를 미리 막아야 함.

제33조: 방사성 물질을 생산, 공급, 운반, 관리, 사용 및 폐기하는 기관, 공장, 기업소는 방사성 감독기관 또는 사회안전기관의 방사성 물질 취급에 대한 허가를 받아야 함.

제35조: 해로운 물질을 내보내거나 소음과 진동을 일으켜 사람의 건강과 환경에 해를 주는 설비와 기술을 수입하거나 생산에 도입할 수 없다.

란 내용으로 나름대로 환경을 지키기 위해 노력을 기울이고 있었다. 이러한 노력은 구체적으로 진행되고 있었으며, 이는 월간 『말』 97년 3월호에 실린 다음과 같은 내용으로 확인할 수 있다.

스티븐 린튼 박사는 대만·북한의 핵폐기물 거래와 북한 식량난의 관계에 대한 의견을 제시하였다. "국제사회에는 전문적인 핵폐기물 판매상들이 있는데 그들은 경제가 어려운 나라들을 찾아다니며 핵폐기물들을 팔려고 합니다. 10년 전 북한이 미국 뉴욕에서 개최한 행사에 미국 내 국제 핵폐기물 판매상들이 얼굴을 내민 적이 있는데 그들이 계속 북한측과 거래를 시도해온 것으로 알고 있습니다. 이번 대만과의 거래에 대하여 북한당국으로부터 직접 들은 바는 없지만 식량사정이 얼마나 급했으면 지난 10년간 거부해오던 그런 일까지 생각하게 되었겠느냐는 게 제 판단입니다."

결국 북한은 제도적으로 그리고 의지적으로(최소한 지난 10년간) 핵폐기물 북한반입을 반대하는 힘을 가지고 있었다. 그럼에도 지금의 식량난과 경제난은 그러한 의지를 지키기에 너무 버거우며, 이러한 현실을 만든 책임은 일차적으로 북한당국의 책임자들에게 있겠지만 그 절반의 책임은 이렇게 까지 만든 남한의 정책 책임자들에게 있는 것이다. 그동안 남한정부는 동포애적인 식량지원을 거부하고 민간 차원의 교류와 식량지원도 방해해왔다.

(3)세계사적으로 본 북한·대만 간 핵폐기물 협정

그동안 세계의 여러 국가들이 핵폐기물의 타국 반출을 시도해 왔다. 그 예로 중국이 독일의 폐기물을

고비사막에 반입하려고 했으며, IAEA 주관 아래 핵실험으로 오염된 마살군도에 국제 핵폐기물 처분장을 추진했다. 그럼에도 이 계획들은 모두 중단되었으며, 이러한 문제에 대한 국제사회의 건강한 지성들은 바젤협약(89)으로 92년도부터 선진국에서 후진국으로의 유해폐기물의 이전을 금지했으며, 92년 6월 리우환경회의에서는 아프리카지역 내 국가 간에는 방사성 폐기물도 이동을 금지시키기로 하였다. 이러한 국제적 흐름은 핵발전의 위험과 핵발전으로 인한 이익이 강대국으로 가고 그 결과물인 방사능에 의한 재앙은 약소국으로 감으로써, 에너지에 대한 정의를 지키고 인간에 대한 인도적 활동에 역행하는 행위를 막기 위한 최소한의 노력이었다. 이는 핵발전을 추진하는 국가들이 결국 핵폐기물 처리에 대한 부담과 이를 처리하기 위한 방안으로 해외의 핵폐기장 건설이라는 형태의 해결책을 적극적으로 모색하고 있다고 할 때에 더욱더 중요한 의미를 갖는다. 그러나 지금 진행되고 있는 IAEA의 방사능 물질 이동에 대한 안전 조약 중 26조는 국가간 핵폐기물 이동을 합법화하는 방향으로 가고 있다. 그럼에도 이를 반대할 수 있는 방안으로의 국제협약이나 국가들의 의지는 매우 미약하다.

결국 북한·대만 간의 핵폐기물 협정과 이 협정의 실현은 국제적으로 핵폐기물 이동을 규제해오던 노력들을 무산시키고 이후 핵폐기물의 타국 매립을 합법화하여, 결국 핵과 관련된 매매상인들과 기술을 보유한 몇개의 나라들의 이익을 위해 바다마다 핵쓰레기가 떠다니는 결과를 만들 것이다. 결국 북한·대만 간의 핵폐기물 협정과 그 실현의 가능성은 도미노 개입처럼 세계의 핵정책의 기로를 결정하는 역할을 하게 된 것이다. 이는 북한의 핵폐기물이 반입되어서 생기는 방사능 오염의 문제보다 더욱 큰 문제이며 이를 반대하는 운동은 작게는 한반도의 방사능 오염을 저지하고 이를 통하여 핵판매상들을 중심으로하는 세계의 핵정책을 변화시키려는 운동인 것이다.

한국의 반핵 운동가들은 이번 대만 사건에 대응하면서 만약 한국의 핵폐기물이 타국으로 이전된다면 이 또한 모든 방법을 동원하여 반대해나갈 것이며, 세계 어느 나라도 자국의 핵폐기물을 타국에 보내는 행위를 반대할 것이다.

#### (4) 한국전력을 중심으로 한 전문가들의 견해에 대한 문제제기

북한의 제도적 장치를 통해서 보면 방사능에 의한 오염 문제에 대하여 심각한 반대의 입장을 확인할 수 있다. 그럼에도 핵판매상들의 국제 핵정책의 흐름, 북한의 식량난과 경제난이 북한과 대만의 협정을 만들어냈다. 이에 대하여 한국의 몇몇 관료들과 전현직 전문가들은 북한의 기술적 이유가 북한과 대만의 핵협정을 반대하는 중요한 이유임을 역설해왔다. 이는 남한의 핵은 기술적으로 안전하다고 하는 기존의 주장을 근거로 북한의 관리능력상 핵매입은 위험하며, 남한의 핵폐기장 건설과 쓰레기 매립은 안전하다는 자만에서 나온 것이다. 이는 대만과 북한의 핵협정 문제를 호도하고 본질을 왜곡시키는 또 하나의 의도가 숨어 있다. 이에 북한의 핵기술을 검토하고, 핵폐기물에 대한 문제점들을 확인해볼 필요가 있다.

우선 북한은 IMO(국제해상안전기구) 회원국이다. 이 IMO에서는 핵물질과 관련한 수송선박규정을 가지고 있으며, 이러한 국제적 협의에 북한은 일정하게 참여해오고 있다. 특히 대만은 IMO회원국이 아님을 직시할 때, 대만의 핵폐기물 수송책임을 북한이 지기로 한 점은 그 의미가 있다고 판단된다. 또한 북한의 핵기술에 대한 의문 중 하나인 방사능 처리기술을 살펴보면, 우선 북한에 이미 연구용 핵발전소가 오래 전부터 있었고 '44년도에 이온가속장치(CYCLOTRON)가 건설되었다. 몇년 전 있었던 북한의 핵폭탄 제조설에서 보듯이 북한에는 다수의 핵

물리학자와 핵공학자들이 있다. 이에 대한 일부 남한의 전문가들의 비난은, 기술력이 부족하고 검증되지 않았다는 것이다. 그러나 남한의 핵기술 또한 기술력이 부족하며, 검증된 적이 없다. 지금 남한의 핵발전소 11개 중 안전한 핵발전소는 하나도 없으며, 1년에 중대한 사고(가동 중단)가 3회 이상씩 발생하고 있고, 경주 핵발전소(젠두형)의 경우 삼중수소처리장치 없이 계속해서 가동중에 있다. 다시 말하면 북한의 핵기술에 문제가 있어서 대만 핵폐기물의 북한반입이 문제가 되는 것이 아니라, 모든 핵폐기물은 그 안정성에 있어 문제가 되며, 기술에 있어서는 어느 나라에서도 안전성은 없다는 것이다.

대만에서 북한으로 가는 핵폐기물은 저준위 폐기물이다. 저준위 폐기물이란 남한의 원전 담당자들이 굴업도 주민들에게 "방사능 오염의 걱정이 없는 장갑, 필터같은 깨끗한 물건들인데, 주민들의 건강을 위해서 콘크리트로 밀봉하여 드럼통에 넣은 후 보관한다"고 하던 그 폐기물이다. 이 저준위 폐기물은 핵폭탄이나 고준위 폐기물처럼 순간에 사람들을 죽이거나 핵폭풍을 가져오지는 않는다. 그럼에도 이 폐기물은 20~30년 동안 방사능에 노출되었던 원자로의 부품과 파이프, 원자로 노심으로부터 나온 제어봉, 냉각수를 정화할 때 쓰는 필터와 작업시에 사용하는 장갑 등으로 여러 종류의 방사능 물질을 내보내고 있는데, 대개 10~20년에서 길게는 200~300년 동안의 기간이 지나야 방사능으로부터 안전해지는 것이다.

결국 관위험에서 알 수 있듯이 북한의 기술력 문제가 중요한 것이 아니라, 핵폐기물은 고준위에서 저준위 그리고 핵발전소에서 나오는 수증기와 온배수 모두가 인간의 생태적 기능을 변질시키고 질병으로 고통받게 한다는 것이 문제의 본질인 것이다. 또한 북한이 대만으로부터 받기로 한 처리비용(배럴당 1,150달러와 그외의 무상지원 금액 총 2억3천만달

러)이 북한의 식량난과 경제난에 의해서 처리비용으로 쓰이지 못할 가능성에 의해 초래될 수 있는 환경적 재앙의 귀결은 우리에게 주는 이 사건의 정치적 의미까지 인식하게 한다.

#### (5) 북한·대만 간의 핵폐기물 협정의 총괄적 평가

대만과 북한 간의 핵협정의 가장 큰 이유는 세계 핵산업의 결과이며, 그와 함께 북한 식량난의 결과이기도 하다. 대만을 포함해서 핵발전을 하는 세계의 모든 국가들은 결국 핵폐기물을 안정적으로 처리할 수 없기 때문에 핵폐기물 처리를 위한 문제가 핵산업의 가장 큰 딜레마이다(지금 세계적으로 430여 기의 핵발전소가 38개국에서 가동중에 있다). 또한 북한의 큰물피해대책위원회가 발표한 내용을 보면 북한이 필요로 하는 식량의 양은 약 482만톤인데 비해 곡물생산은 250만2천톤밖에 거두지 못했다. 이로 인해 97년 식량 부족량은 183만톤으로 올해 6~7월이 북한의 최대 고비라고 알려져왔다. 지난 해 국제사회가 북한에 제공한 식량은 북한이 필요로 하는 양의 10%도 안되며, 특히 남한의 북한에 대한 식량지원은 그 1%의 10%에도 미치지 못했다. 이러한 식량난 때문에 북한은 10년 동안 지켜온 핵폐기물 수입반대 정책을 포기할 수밖에 없었으며, 이러한 정책 포기의 한 측면에는 북한주민에 대한 동포애적 식량지원을 정치적 이유와 조건 때문에 불가하다는 입장을 고수해 온 한국정부가 있었다. 결국 북한의 대만 핵폐기물 반입이라는 사건의 성격은 세계 핵산업의 구조적 모순과 남북한의 대치 상황에서 발생한 북한의 식량난이 그 원인인 것이다.

그러기에 대만 핵폐기물 사건은 환경적 측면에서의 반핵운동과 민족적 차원에서의 북한에 대한 식량 지원운동이 함께 이루어져야 해결될 문제이다.

### 3. 결론 - 문제 해결을 위한 제언

위에서 장구하게 나열한 것처럼 대만의 핵폐기물 북한반입이라는 사건은 단순히 위험한 핵폐기물이 한반도에 들어온다는 정도의 문제가 아니라 분단과 세계 핵산업의 모순이 만난 지극히 정치적인 사건이다. 그러기에 문제 해결도 단순히 위험한 핵폐기물 한반도 반입 반대로는 되지 않고 정치적 결단과 환경적 의식, 구체적으로 핵발전과 핵산업의 문제와 모순을 정확히 알고 그 모순을 극복해가는 실천이 필요하다. 또한 해결책을 논하기 전에 남한정부의 외교정책을 짚고 넘어가야 한다는 부차적이지만 중요한 문제가 있다. 남한의 외교정책이 장기간의 계획과 원칙 없이 기분에 따라 흘러가고 있다는 것이 이런 문제의 가장 큰 원인이다. 대만과의 국교 단절이 그렇고 작년 9월부터 알고 있었던 북한과 대만의 협정과정에 대처하던 그 수동적인 모습, 이러한 모습들이 문제를 더욱더 어렵게 만들었다.

지난 2월 25일 네델란드에 있는 그린피스 핵담당관이 녹색연합 대표단에게 말하기를 "당신네 외교관 두 명이 나를 찾아와서 '해상시위든, 뭐든 다 좋으니 까 이 문제 좀 해결해주시오' 라고 했소"하고 전해주었다. 그동안의 우리 외교능력을 떠나서 앞으로의 외교행정은 원칙과 장기간의 계획을 중심으로 진행되기를 바란다.

민간 환경단체인 녹색연합은 이번 문제의 해결책으로 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 북한에 대한 동포애적인 식량지원과 민간교류를 활성화해야 한다. 북한·대만 간의 핵폐기물 협정의 원인 중 한 축은 위에서 계속 언급했듯이 바로 북한의 심각한 식량난이다. 또한 북한의 식량난에 대하여 정치적 이유로 동포애를 저버린 것이 남한의 대북 자세이며, 미국에 의한 경제 제재도 그 성과가 아직 미진한 상태이다. 세계식량계획(WFP)에 따르면

올해 6~7월에 북한이 최대의 식량위기를 맞이할 것이라고 한다. 정부는 더이상 북한에 대한 식량지원을 정치적 이유로 유보하거나 미온적으로 처리할 수 없다. 이는 북한동포에 대한 최소한의 동포애인 것이다. 이런 노력이 북한으로 하여금 대만의 핵쓰레기를 받아들이지 않아도 북한의 인민들을 먹일 수 있는 길을 열어주는 것이며, 장기적으로는 통일로 가는 첫걸음인 것이다.

또한 정부는 더이상 민간교류의 발목을 잡지 말아야 한다. 민간교류는 서로의 신뢰와 우의를 다지고 나아가서는 서로의 이익을 극대화하는 외교행정의 원칙이다. 특히나 남북의 민간교류는 정부에서 말하는 미래의 엄청난 통일비용을 미리 줄이는 일이며, 남북의 통일을 위한 기초인 것이다. 지난 대만과의 국교 단절 이후 만약 민간교류마저 단절되었다면 대만의 핵폐기물에 대한 민간단체의 어떤 활동도 불가능했을 것이다. 정부는 정치적 이유로 북한동포에 대한 식량지원과 민간교류를 막아서는 안 된다. 이러한 정치적 결정은 민족의 한 부분인 북한동포를 위기에 몰아넣는 것이며, 민족을 위기에 몰아넣고 얻을 수 있는 이익은 아무것도 없음을 정부는 알아야 한다.

둘째, 대만 핵폐기물 사건으로 확인된 정부의 무능한 외교정책과 복지부동의 외교행정을 극복하고 장기적 외교정책으로 국가간 핵폐기물 이동을 반대하는 국가선언을 해야 한다. 한국정부의 무능하고 무원칙한 외교행정은 예전부터 알려져 있었다. 이러한 무능과 무원칙이 극에 달하여 국가의 존망을 어렵게 한 사건이 북한·대만 간 핵폐기물 협정이다. 작년 초부터 대만 입법원은 한국정부에 북한과의 협정 가능성을, 지난 9월에는 구체적 내용을 알렸다. 그럼에도 남한의 정부는 이에 대한 어떠한 외교적 노력이나 원칙을 밝히지 않고 있었으며, 민간단체들의 적극적인 활동과 문제해결을 위한 정치적 결정을 요구하는 국민들의 요구도 무시하였다. 이러한 외교행정을 극복하

고 적극적인, 그리고 장기적인 외교정책을 수립해야 한다. 그리고 장기적 정책수립의 일환으로 한국에서는 어떠한 종류의 폐기물이라도 외국에 경제적 논리로 판매하거나 양도하지 않는다는 국가선언을 해야 한다. 이는 지금 진행되고 있는 IAEA의 「방사성 폐기물 관리협약」26조 국가간 폐기물 이동 조항을 반대하는 입장을 정확히 해야 한다. 이는 정부의 일각에서 가지고 있는 남한의 핵폐기물 해외 매립(북한을 포함)의 유혹을 포기하는 것이기도 하다.

셋째, 남한의 에너지 계획을 핵발전 중심이 아닌 신재생에너지 중심의 내용으로 수립하여 한반도에서 어떠한 종류의 핵이나 방사성 물질이 만들어지거나 생산되지 않도록 해야 한다. 한국의 방사능 물질은 안전하고 대만의 핵쓰레기는 안전하지 않으며, 특히 이것이 북한의 평산에 매립되면 한반도가 오염되고 남한의 어디든지 남한의 기술로 매립되면 안전하다는 과신을 버리고, 본질적으로 문제를 해결하기 위해서 더이상 핵물질이나 방사능 물질을 생산하지 않기 위한 에너지정책적 대안을 수립해야 한다. 이것이 세계인류에게 한반도를 평화와 생태보존의 지역으로 인지도시키고, 나아가 대만의 핵쓰레기를 반대하는 세계인류에를 집결시킬 수 있는 방안이다.

북한·대만 간의 핵협정은 우리 민족이 지닌 분단 모순의 한 측면을 보여주었으며, 세계 핵산업의 딜레마와 남한의 무능한 외교정책, 그리고 이것이 정치적 이유로 동포애를 저버린 대북정책의 부산물임을 보여주었다. 이러한 이유에서 대만의 핵쓰레기를 대만에 있게 하는 방안은 통일을 준비하는 동포애적인 북한 식량지원과 핵에너지 정책의 포기, 세계인류와 건강한 국민들의 연대로 풀 수 있다. 이러한 노력들을 쉬지 않고 하려는 의지가 한국의 국민들과 환경단체에게는 있다. 이제 정부의 전향적인 정책 결정만이 문제 해결을 위한 마지막 산으로 남았다.

## 민간의 북한주민 돕기 운동에 대한 법적인 고찰

민족구성원의 자유로운 왕래와 접촉을 보장하는 남북기본합의서의 정신에 충실해야

김인희

### 1. 민주사회를 위한 변호사모임의 북한주민 돕기 운동

가. 민주사회를 위한 변호사모임은 1996. 6. 10. 몇년째 계속되는 기근으로 북한주민이 극심한 어려움을 겪고 있는 점에 대하여 동포의 입장에서 인도주의적인 차원만이 아니라 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 앞당기는 계기가 될 수 있다는 판단하에 자체 회원들의 모금을 통하여 북한주민을 식량으로 지원할 것을 결정하고 이를 추진하기 위하여 「북한 쌀 지원 임시특별위원회」를 구성하였다.

민변은 자체 회원을 대상으로 1,000만원 이상을 모금하기로 하였는데 그 결과 1,220만원 상당을 모았다. 민변은 이번 북한주민 돕기 사업의 의의와 성격상 정부와 최대한 협조하되 대한적십자사를 통하지 않고 민변 독자적인 이름으로, 그리고 상징적인 의미에서 쌀(또는 돈)을 고수하기로 결정하였고, 이에 따라 쌀 보내는 방법으로 첫째, 적십자사를 통한 방법, 둘째, 통일원에 교류신청을 하는 방법, 셋째, 미국 또는 교포를 통하여 보내는 방법, 넷째, 직접 제3국에서 쌀을 사서 보내는 방법 등을 검토하였다. 하지만 법률가 단체이므로 가능한 한 합법적인 방법을 통하여 사업을 추진하고 만일 여의치 않으면 법률적 쟁송으로 다루기로 했다.

나. 민변은 모금이 끝난 후 1996. 7. 25.자로 통일원에 민변이 북한주민을 지원하기로 결정한 다음 1,000만원을 모금한 사실을 알리고 통일원을 통하여 쌀이나 돈으로 북한을 지원하고 싶으니 협조 바란다는 내용의 공문을, 그리고 대한 적십자사에도 이와 유사한 내용의 공문을 접수하였고 대한적십자사에는 1996. 8. 2. 제차 공문을 접수하였다. 이에 통일원은 1996. 7. 31.자 회신을 통해 「한적창구 단일화 및 쌀 및 현금 지원 불가」 방침을 알려왔고, 대한적십자사는 8. 13. 「정부에서 허용하지 않고 있는 현금 및 쌀을 귀 모임 명의로 북한 수재민들에게 전달하기에는 현 시점에서는 어려운 실정」이므로 현금을 대한적십자사에 기탁하여줄 것을 부탁하는 내용의 답변을 보내왔다.

그러나 위와 같은 통일원과 대한적십자사의 답변은, 민변 명의로 쌀을 보내겠다는 공식적인 결정사항에 위배되어 민변은 8. 23. 정식으로 통일원에 북한주민접촉신청서를 접수하였다. 이에 대해 통일원은 9. 10.자 회신을 통하여 한적을 통하지 않는 개인이나 민간단체의 개별적 대북지원은 허용할 수 없다는 정부방침에 따라 민변의 북한주민접촉신청을 불허한다는 통보를 했다.

다. 이에 민변은 1996. 12. 12.자로 통일원의 북

한주민접촉신청거부처분에 대한 행정심판을 제기하였다. 이에 대하여 국무총리 행정심판위원회는 1997. 2. 14. 14:00에 위 심판청구를 심리할 것임을 통보해왔으나 아직 이에 대한 결정은 이루어진 바 없다. 계속해서 결정이 미루어진다면 아니면 기각 결정이 이루어진다면 행정소송을 통해 다툴 예정이고 나아가 남북교류협력에 관한 법률의 위헌성 여부까지 다툴 예정이다. 행정심판과 행정소송의 내용은 쌀을 제외하고, 대한적십자사로 한정된 점의 부당성과 남북교류협력에 관한 법률의 위헌성 등이다.

그러나 위와 같은 소송은 상당한 시일이 걸리므로 민변은 독자적으로 WCC에 모금액 전액을 기탁하였고 이는 언론에 보도되었다. 이에 통일원은 남북교류협력에 관한 법률 위반으로 검찰에 고발한다는 입장을 밝혔고 검찰은 민변을 정식 입건하여 현재 민변 사무국장의 출두를 요구하는 등 수사를 진행 중이다. 민변은 출두요구에 대해서는 불응하고 있으며 경위서를 제출한 상태에 있다.

## 2. 정부의 입장 - 쌀 제외, 대한적십자사 고수에 대하여

민간의 대북 식량지원에 대한 남한정부의 공식적인 입장은 다른 곡물은 가능하나 쌀은 지원할 수 없으며 반드시 대한적십자사를 통하여 지원한다는 점이다. 그 근거는 쌀의 경우 전략물자이면서 제한거래 품목이라는 점이고, 대한적십자사를 통하여야 한다는 점은 무분별한 북한주민 지원, 통일논의는 통일에 도움이 되지 않는다고 하는 점에 있는 듯하다.

법형식적으로 본다면 남한정부는 자신의 결정을 재량행위라고 주장할 것이나 법률에서 규정하지 않고 있는 내용 모두가 재량행위가 될 수는 없고 설혹 재량행위가 된다고 하더라도 완전한 재량행위는 없으므로 그 정당성 여부는 법률적인 쟁송이 될 수 있

다. 따라서 현행 법제하에서의 다툼은 그 처분, 구체적으로는 민변의 쌀 지원을 위한 북한주민접촉신청 불허처분에 대한 정당성 여부에 초점이 있다.

그러나 쌀을 제외한 조치는 무엇보다도 우선 다른 곡물은 허용하면서 유독 쌀만 허용하지 않았다는 점에서 별다른 근거가 없다. 단순히 남한만 쌀을 보내지 않는데 그치지 않고 다른 나라의 쌀지원까지도 굳이 막는 것은 더욱 근거가 빈약하다. 둘째, 비록 쌀이 전략물자이지만 1984년 남한이 수계를 당했을 때 북한이 남한에 대하여 쌀을 지원해준 경험이 있고 또 최근에 인공기 개양 사건으로 중단되었지만 남한도 북한에 쌀을 지원한 경험이 있어 이번에 한하여 쌀을 불허하는 것은 우리의 경험에 비추어 보더라도 아무런 근거가 없다. 셋째로, 우리 민족의 특성상 쌀이 가지는 상징성이 너무 크고 또 북한주민이 실제로 원하는 것은 바로 쌀이기 때문에 쌀을 지원하지 않는 이상 본격적이고 직접적인 지원이 제대로 이루어질 수 없으므로 만약 남한정부가 북한주민을 적극적으로 돕는다면 쌀을 제외할 이유가 전혀 없다. 이점은 오히려 남한정부가 북한주민을 도울 것에 대하여 지나치게 소극적이라는 사실을 반영하는 것이다.

다음으로 정부는 대한적십자사로 창구를 단일화하여 북한을 지원하겠다는 의사를 밝히고 있는데 대한적십자사가 굳이 그 창구를 모두 맡을 이유는 전혀 없다. 사실 대한적십자사는 일개 민간단체로서 다른 민간단체와 질적으로 다른 점은 없고 굳이, 다른 점을 찾는다면 이전에 북한이나 제3국을 지원해본 경험이 있어서 좀더 능숙하다는 것인데 이 점은 다른 국제적인 인권단체도 사정이 같다. 그리고 대한적십자사는 그 존재 자체가 북한에 반관단체로 인식되고 있는 점을 차치하더라도 다양한 민족구성원의 통일에 대한 열정, 어려움을 겪고 있는 북한주민을 돕겠다는 노력을 담아내기에는 전혀 적당한 그릇이 아니다. 남한국민들의 요구나 지향을 반영하는 목적으로 구성되지도 않았고 그 틀 자체가 남한국민들의 민주적인

정당성을 확보하고 있지 못하기 때문이다. 대한적십자사는 자신의 지위에 맞게 그 자체로 북한주민을 도우면 되는 것이지만 다른 사회 단체까지도 대변할 수는 없다.

보다 중요한 것은 북한주민을 접촉하고 이를 지원하겠다는 남한동포나 사회단체의 움직임을 모두 대한적십자사를 통하게 함으로써 대북지원을 일일이 간섭하고 통제하겠다는 것이 아닌가 싶다. 이 점은 지원품목에서 쌀을 제외함으로써 본격적인 지원을 하지 않겠다는 의사를 표시한 바와 같이 남한국민들의 요구나 지향을 정책과정에 반영하지 않겠다는 의사표시로 해석된다.

## 3. 남북교류협력에 관한 법률에 대한 비판 - 법률 자체에 대한 분석

현재 남한 내에서 남북한 관계를 규율하는 기본 법률은 남북교류협력에 관한 법률이다. 이 점은 남북교류협력에 관한 법률이 7.7선언으로 시작된 남북교류에 대하여 국가보안법을 일부 선별적으로 적용시키지 않기 위해 제정된 입법과정에도 불구하고 법체계상 어쩔 수 없는 운명이다. 국가보안법은 엄격하게 말하자면 '국가의 존립, 안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서' 일정한 행위를 하는 경우만을 처벌해야 하는 것이다(물론 현실적인 사정은 전혀 그렇지 않지만). 그렇다면 '남북한간의 상호 교류와 협력을 촉진하기 위한' 남북교류협력에 관한 법률의 '정당하다고 인정되는 범위'(법 제3조) 이외의 경우가 바로 국가보안법의 적용사태가 될 것이고, 따라서 당연히 남북교류협력에 관한 법률이 남북 관계를 규율하는 기본법이 되고 국가보안법은 이에 대한 특별법이 된다. 실제로도 민변의 북한주민접촉신청을 남북교류협력에 관한 법률에 의하여 불허하고 북한주민 돕기 운동을 남북교류협력에 관한 법률 위반으로

수사하는 등 남북교류협력에 관한 법률은 남북 관계를 규율하는 기본법으로서 일정한, 그러나 매우 제한적이고 자의적인 역할을 하고 있다.

하지만 남북교류협력에 관한 법률은 위와 같이 남북 관계를 규율하는 기본법으로서의 지위를 강요받음에도 불구하고 전혀 그 기능을 발휘하지 못하고 있고 나아가 남북 관계의 발전을 저해하기도 한다.

첫째, 남북교류협력에 관한 법률은 기본법이라면 응당 갖추어야 할 자체적인 완결성을 갖추고 있지 못하다. 법률이 자체적인 완결성을 갖는다는 것은 다른 법률이나 정부정책의 변화 등에 영향을 받지 않고 독자적인 영역을 구축하는 것을 의미한다. 그리고 법 집행과 적용 등 운용에서 법적 안정성을 확보할 수 있으므로 국민들의 안정적인 활동이 가능하게 된다. 흔히 남북 관계는 너무 급격히 변한다고 주장하나 주위 환경의 급격한 변화에 대한 대응은 특별법이나 시행령 등으로 해결할 수 있다. 이 점에서 지나치게 많은 준용규정과 위임규정은 문제점을 갖고 있다. 따라서 남북교류협력에 관한 법률은 남북기본합의서의 정신에 입각하여 목적과 각종 용어를 정리한 후 남북간의 인적, 물적 교류협력에 관한 제반 상황을 상정하여 개별적이고 구체적으로 규정해야 할 것이다.

위와 같은 자체적인 완결성은 또한 개방적이고 역동적인 구조를 갖추는 것에 의하여 보충되어야 한다. 남북한의 교류나 협력, 나아가 통일의 과정은 하나의 경로나 하나의 주체만이 있는 것이 아니므로 여러 주체의 여러 요구를 반영하는 구조를 취해야 한다. 그러나 남북교류협력에 관한 법률은 현재 남한국민들의 다양한 요구를 수용할 수 있는 구조를 취하지 못하고 있다. 이는 법 자체로 다양한 요구를 포용하면서 다른 법률에 대해서도 남북교류와 협력의 가능성을 열어주고 남북교류협력에 관한 법률의 정신을 확대하는 방향으로 나타나야 하는데 현재 남북교류협력에 관한 법률은 국가보안법과 관계설정에서 기본법으로서의 지위를 양보하고 있으니 이는 큰 문제이다.

둘째, 현재의 남북교류협력에 관한 법률은 현재 집행의 자의성, 즉흥성을 배제할 수 없고 또 집행의 일관성을 확보할 수 없다. 모든 남북한 교류와 협력을 통일원 장관의 승인이나 허가 사항으로 하고 구체적인 권한을 하위 법령에 위임함으로써 법률만으로는 각 개인이 자신의 행위에 대한 평가를 할 수 없는 지경에 이르렀다. 이는 정치적 관점에서 보면 정책의 변화, 심지어 남북 관계를 주도하는 어느 집단의 성향에 따라 남북 관계가 재단된다는 점으로 나타나고, 법률적으로 보면 국회에서 통과된 법률을 특별한 성향을 지닌 집단이 우롱할 수 있는 결과에 이른다. 법률이 자의적으로 집행되면 사회 전체적인 차원에서 법적 안정성을 해치고 각 국민의 예측 가능성을 봉쇄하는 결과에 이르는데 이는 각 국민들이 남북한 관계의 장기적인 전망을 수립하는 데 결정적인 제약 요소가 된다.

셋째, 현재 남북교류협력에 관한 법률은 남북한 교류, 협력을 촉진하는 법체계가 아니라 지나치게 규제 위주로 구성되어 있다. 이는 북한주민을 단순히 만나기 위해서도 통일원 장관의 승인을 얻어야 하고 경제적인 협력사업을 하기 위해서는 10여개가 넘는 승인, 허가, 심사의 과정을 거쳐야 하는 데서 나타나고, 또한 남북교류협력에 관한 법률위반에 대해서는 최고 3년 이하의 자유형과 1,000만원 이하의 벌금형을 가하고 있는 데서 나타난다. 이 점은 남북교류협력에 관한 법률에 대한 남한정부의 지나친 간섭과 결합하여 이미 국민들이 일정 정도의 남북한 교류와 협력을 요구하고 있고 나아가 실제로 그와 같은 상황이 벌어진다고 하더라도 정부 마음먹은 대로 언제든지 남북한 관계를 제자리로 들릴 수 있는 것으로 나타난다. 또한 남북경제교류를 실시하는데 정부측이 아무런 지원방안을 갖지 못하고 있는 점 역시 중요한 문제점이다.

넷째, 남북교류협력에 관한 법률은 남북 관계를 규율하는 기본법의 지위를 국가보안법에 양보하고 있

는데 이 점은 반드시 시정되어야 한다. 만일 남북 관계를 규율하는 기본법이 국가보안법이라면 이는 남북기본합의서의 정신과 조국의 평화적 통일을 강조하는 헌법의 정신에 근본적으로 배치된다고 할 것이다.

#### 4. 남북 관계를 규율하는 기본적인 틀로서의 남북기본합의서

위와 같은 남북교류협력에 관한 법률의 문제는 결국 남북교류협력에 관한 법률이 「남북화해와 불가침 및 협력, 교류에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)의 정신을 반영하고 있지 않다는 점에 그 원인이 있다. 위 남북기본합의서는 1991. 12. 13. 남북한의 국무총리에 의하여 서명되었고 1992. 2. 19. 한반도의 비핵지대 선언과 더불어 발표되었는데 우선 위 합의서가 남북한의 책임있는 당국자들이 책임을 지고 서명한 첫번째 문서라는 점에 주목해야 한다. 이 점에서 7.4 남북공동성명보다 더 중요성을 갖는다. 법적으로 볼 때 책임있는 주체들이 서명하였으므로 그 이행을 강제할 수 있고 법적인 책임을 물을 수 있기 때문이다. 남한정부는 위 합의서가 민족간의 문서라는 이유로 조약이 아니라고 주장하나 엄연히 국제법적인 주체들이 맺은 조약으로서 국내법과 동일한 효력을 갖고 있다. 그리고 모든 법률에 보다 중요하고 기본적인 법률이 있고 이에 따라서 정해진 하위 법률이 있듯이 남북기본합의서는 남북 관계를 규율하는 중요하고도 기본적인 법률이고 남북교류협력에 관한 법률은 남북기본합의서가 정해놓은 테두리에서 생명력을 갖는 하위의 법률이라고 할 수 있다. 그러므로 남북교류협력에 관한 법률은 남북한의 화해와 통일을 위해 어렵게 체결한 남북기본합의서의 법률성을 인정하고 법체계에 맞게 재조정되지 않으면 안된다.

남북기본합의서는 현재의 남북한 관계를 규율하는

근거로서 작용할 뿐 아니라 나아가 통일을 이루기 위해서 필요한 작업을 하기 위한 기초라는 점에서 지극히 중요한 문서이다. 남북기본합의서는 전문에서는 7.4 남북공동성명에서 천명된 조국통일의 3대 원칙을 확인하고 쌍방의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하고 있다. 그리고 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류, 협력, 제4장 수경 및 발효로 구성되어 있다.

남북기본합의서는 특히 통일국가의 미래상에 대해 고정된 틀을 제시하지 않았으므로 통일과정의 역동성과 개방성을 담보하고 있으며 서로의 내정 간섭을 배격하고 상대방의 체제를 인정하고 존중함으로써 대등성의 원칙을 충실하게 견지하고 있다. 그리고 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현할 것을 밝힘으로써 통일에 이르는 민족적 합의를 가장 중요시하고 있다.

특히 제3장 남북 교류, 협력의 장에서는 '자원의 공동개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작 투자 등 경제교류와 협력의 실시' (남북기본합의서 제15조), '과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러 분야에서 교류와 협력의 실시' (합의서 제16조), '남북 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉의 실현' (합의서 제17조), '출어진 가족·친척들의 자유로운 서신 거래와 왕래와 상봉 및 방문의 실시, 자유의사에 의한 재결합 실현과 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책 강구' (합의서 제18조), '철도와 도로의 연결과 해로, 항로의 개설' (합의서 제19조), '우편과 전기통신교류의 실시와 비밀보장' (합의서 제20조), '국제무대에서 서로 협력, 공동 진출' (합의서 제21조)을 규정하고 있으며 이를 이행하기 위하여 '남북경제교류, 협력공동위원회를 비롯한 부

문별 공동위원회의 구성, 운영' (합의서 제22조), '남북교류, 협력분과위원회의 구성과 구체적 대책의 협의' (합의서 제23조)를 규정하여 구체적이고 실질적인 남북 교류, 협력의 가능성을 제시하고 있다. 이는 통일을 이루기 위한 기본적 조건인 민족적인 공감대 형성을 위한 기본 조치라고 할 수 있으며 교류, 협력의 과정을 통하여 서로의 실정을 더 정확하게 이해함으로써 한쪽이 한쪽을 잡아 먹는다든가 일방 흡수하는 통일의 형태를 배격하고 서로가 서로를 존중하는 통일방안을 마련하여야 한다는 점을 보여준다. 그러므로 한반도에 살고 있는 모든 민족구성원은 책임있는 당국자가 서명했다는 그 형식적인 면에서만이 아니라 남북한 양당사자의 평등하고도 평화적인 교류와 통일방식을 규정한 남북기본합의서에 구속되지 않을 수 없다.

따라서 위 남북기본합의서의 정신에 따를 때, 특히 제18조의 '인도적으로 해결할 문제에 대한 대책 강구' 조항에 의할 때에는 어려움에 처한 북한주민을 돕는 것은 너무나 당연한 행동이고 지극히 정당한 행동이 될 것이다. 또 만일 어려움에 빠진 북한주민을 돕지 않는다면 이것이 남북기본합의서의 정신을 위배하는 것이 된다. 그런데 위와 같은 규정이 있음에도 불구하고 정부는 남북기본합의서보다 이전에 만들어진 남북교류협력에 관한 법률에 의하여 남한주민이나 사회단체의 북한주민 지원을 가로막고 있다. 여기에서 남북기본합의서가 조약으로서 국내에도 적용된다고 한다면 당연히 남북교류협력에 관한 법률과 법률의 충돌이 발생하게 되는데 여기에서는 신법우선의 원칙에 의하여 남북기본합의서가 우선 적용되어야 할 것이며, 법률간의 위계가 있다면 보다 상위법인 남북기본합의서가 적용되어야 할 것이다. 이런 점에서 남북기본합의서의 지위를 확정하고 그 위상을 높이는 작업은 현재 남북 관계에서 매우 큰 중요성을 갖고 있다.



### 5. 조국의 평화적 통일을 강조하는 헌법의 이념

또한 남북교류협력에 관한 법률은 조국의 평화적 통일을 강조하는 헌법의 이념을 제대로 반영하고 있지 못해 위헌의 소지를 안고 있다.

헌법은 우선 조국통일이 우리 시대의 과제임을 명확히 한 후에 조국통일문제에 대하여 여러 곳에서 그 의지를 표명하고 있다. 즉 '평화적 통일'이 민족적 사명이고(헌법 전문) '대한민국은 통일을 지향하며 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진하며'(헌법 제4조), '대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 지고'(제66조 제3항), '대통령의 취임선서 중에는 '조국의 평화적 통일'을 위해 직무를 성실하게 수행할 것을 다짐하는 내용(제69조) 등이 그것이다.

위 모든 내용은 평화적인 조국통일이 시대적 과제를 천명하고 이를 위해서 국가적 차원에서 최대한 노력해야 한다는 사실을 밝히는 것이다. 특히 헌법은 평화통일을 강조함으로써 남북간의 대화와 협조에 대한 전국민적인 의지를 표명하고 있으며 평화적 통일이 민족적 사명이라고 규정하여 통일의 주체가 전 민족 구성원임을 명백히 하고 있다. 따라서 직접 남북한 관계를 규율하는 법이나 간접적으로 이를 규율하는 법률, 시행령, 시행규칙 등 법률을 포함한 정부의 행동은 위 헌법 규정에 위배될 수 없으며 만일 이에 위배되었을 경우에는 당연히 무효가 된다. 특히 직접 남북한 관계를 규율하는 법은 구체적으로 조국의 평화적 통일에 대하여 구체적이고 적극적인 내용을 담고 있어야 하며 만일 그 내용이 평화통일에 걸림돌이 될 가능성이 있으면 이는 당연히 헌법의 규정상 무효다.

그런데 남북교류협력에 관한 법률은 위에서 분석한 바와 같이 지금 현재 남북 관계를 규율하는 기본법이면서도 조국의 평화적 통일을 앞당기기 위해서 필요한 내용을 담고 있지 않을 뿐 아니라 오히려 남북한

의 교류와 협력을 가로막는 주요한 도구로 작용하고 있다. 특히 평화통일을 위해서 필수적인 남북한 구성원의 접촉이나 대화, 협조를 사실상 정부가 일일이 간섭할 수 있는 여지를 남김으로써 헌법의 이념을 제대로 반영하지 못하고 있다. 또한 정부의 자의적인 법집행을 가능하게 하는 각 조항들은 조국의 평화적 통일을 위해 전민족적이고 국가적인 차원의 노력을 강조하고 있는 헌법의 정신에 기본적으로 반하는 것이라 하지 않을 수 없다.

또한 남북교류협력에 관한 법률은 남북교류, 협력에 관한 중요한 사항을 포괄적으로 시행령에 위임하고 있어 '법률에서 구체적으로 범위를 정하여'(헌법 제75조 제1항) 하위 법령에 위임하도록 한 원칙, 즉 포괄적 위임금지 원칙에 위반되고 시행령에 위임한 사항을 다시 통일원장관에게 재위임함으로써 재위임금지 원칙에도 어긋난다. 특히 남북교류협력에 관한 법률위반에 대한 징역형과 벌금형은 행정적인 절차 위반에 대한 제재로서는 지나치게 가혹하고 조국의 평화적 통일을 위해서는 필수불가결한 남북한의 교류와 협력을 방해하는 결과에 이르므로 위헌의 소지가 있다 할 것이다.

### 6. 결론

조국 통일을 이루는 과정에서 지켜져야 할 중요한 원칙 중의 하나는 비가역성(다시 뒤로 되돌리지 못함)이다. 남북한 사이의 관계가 진전되었을 경우에는 그곳에서 다시 새로운 관계를 모색해가지 진전된 관계를 버리고 다시 시작해야 한다면 이는 엄청난 낭비고 남북 관계의 새로운 지평을 열 수 없는 결과에 이른다. 이는 법률적으로 볼 때 법적 안정성을 확보하는 것으로 나타나고 현실적으로는 헌법에서도 인정하고 있는 통일의 주체인 전민족 구성원이 통일에 대한 전망을 가질 수 있는 안정적인 틀을 확보하는 것

으로 나타난다. 위와 같은 비가역성의 요구는 지난 시기 남북이 어렵게 합의한 내용을 휴지조각으로 만들어버린 경험에 비추어볼 때, 그리고 특히 최근에 어렵게 계속되고 있는 남북한 경험이나 제한된 형태나마 이루어지는 남북교류, 협력이 남북대화의 중요한 고리이고 통일을 위한 밑거름이라는 점에서 아무리 강조해도 모자라지 않다.

남북 관계의 비가역성은 원칙적으로 통일 주체인 남북한 민족구성원이 쌍방에 대한 이해와 통일에 대한 관심을 증대시켜야 이를 수 있을 것이다. 이 점에서 볼 때에도 이번 북한주민에 대한 지원의 의의는 엄청나다. 실제로 남북한이 가지고 있는 증오와 적개

심을 해소하는 데 결정적인 기여를 할 것이기 때문이고 수많은 대화와 협력을 예고하고 있기 때문이다.

남북 관계의 비가역성은, 법적인 측면에서 고찰한다면 남북 관계의 진전과 합의를 법제화하여 법적 안정성을 확보해서 남북한 당국자를 포함한 전민족 구성원에게 통일의 전망을 고민할 수 있는 틀을 만들고, 현행 법률과 제도를 조국의 평화적 통일을 달성하기 위한 도구로 파악하여 적극적으로 해석하고 운용하여야 확보할 수 있다. '합의는 지켜야 한다'는 원칙이 관철되어야 한다는 것이다. 그리고 그 시작은 남북기본합의서와 헌법의 정신을 탐구하여 이를 모든 법률에 적용시키고 확대해나가는 것이다.

# 한반도 평화회담과 대북 식량지원

한 총 목(민주주의민족통일전국연합 대변인)

## 1. 44년만의 평화논의

한반도 휴전체제를 청산하고 평화체제를 구축하기 위한 역사적인 회담을 준비하는 3차설명회가 3월 5일 뉴욕에서 개최된다. 한국전쟁 종결 후 3개월 이내에 한 급 높은 정치회담을 통해 평화체제를 구축하기로 했던 휴전협정의 조항이 54년간의 파행을 거쳐 44년만인 올해 비로소 그 첫걸음을 내딛게 된 것이다. 이 역사적인 설명회와 평화체제 논의가 좌절됨이 없이 한반도 평화체제 구축으로 현실화할 수 있도록 우리 민족구성원 모두는 특별한 관심과 노력을 기울여야 할 것이다.

그러나 현재와 같이 냉각되어 있는 남북 관계의 현실을 보면 참으로 안타까운 마음을 가눌 길이 없다. 악화될대로 악화되어 있는 남북 관계를 개선함이 없이 3차설명회나 4차회담을 할 경우 북한은 통미봉남을 여전히 고수하려 할 것이며, 한국정부는 대북 봉쇄를 지속하려 할 것으로, 이는 국제적인 비웃음을 삼과 동시에 우리 민족에게 평화 정착의 기회를 앗아갈 지도 모르기 때문이다.

우리는 우리 정부와 민간단체가 북한동포들의 식량문제를 사심없이 도와주게 되면 남북 관계가 개선되는 기틀을 마련할 수 있으며, 평화회담 논의도 남북이 점차 주도하면서 진전되게 하는 데 커다란 디딤돌이 될 것이라 생각한다.

이에 그간에 진행된 평화회담에 대한 논의과정을 간략하게 되돌아보고 현재 진행되는 3차설명회의 현황을 점검하며 대북식량지원이 왜 필요한가를 살펴 보겠다.

## 2. 평화협정 체결 논의의 역사적 과정

### 정전협정 직후 평화체제 논의의 좌절

정전협정 60조에는 이 협정이 조인된 후 3개월 이내에 각기 대표를 파견하여 쌍방의 한 급 높은 정치 회의를 소집하고 모든 외국군대의 철거와 한반도 문제의 평화적 해결 등을 협의할 것을 각 정부에 제안하기로 되어 있다. 이에 의거하여 53년 10월 26일 남북한과 미국, 중국이 참여하여 판문점에서 예비회담이 개최되었는데 53년 12월 미국이 무기휴회를 선언함에 따라 무산되었다. 원인은 참가국가의 범위를 둘러싼 의견대립과, 회의방식에 있어 원탁회의라는 북한측 주장을 미국이 반대했기 때문이었다.

판문점 예비회담이 무산된 이후 미, 소, 영, 프 4개국 외상회의에서 4월 26일 관계국들을 초청하여 제네바회담을 갖기로 하였다. 이 회담에는 15개 참전국과 남북한, 중국, 소련이 참여하였는데 '유엔 권능문제, 통일정부 수립에 대한 자유선거방식의 인구비례

문제, 외국군 철수 문제' 등에서 대립하다가 결국 무산되었다.

### 평화협정체결에 대한 논의의 전개 과정

북한은 62년 10월 23일 최고인민회의 제3기 1차 회의에서 미군철수와 남북평화협정 체결을 주장한 이후 72년까지 줄곧 이를 제기하여 왔다. 72년 김일성 주석은 "우리는 남북평화협정을 맺고 남조선에서 미제침략군을 철수시킨 조건에서 남북조선의 무력을 대폭 줄일 것을 주장한다"고 하여 평화협정 체결 후 미군철수의 입장을 밝혔다. 그러나 74년 최고인민회의 5기 3차회의에서 북미평화협정으로 입장을 선회하였다. 이 입장 선회의 이유로 "남한 당국은 이 문제를 해결할 의지도 능력도 없다는 것을 보여주었다. - 확실히 보장할 만한 실천을 가진 당사자끼리 문제를 해결하는 것이 옹당 -" 하다는 것을 들었다.

그후 북한은 84년 3차회담방식을 본격적으로 제안한다. 84년 역시 최고인민회의에서 미국과 남한정부 및 국회에 3차회담을 제안하는 편지를 채택한다. 북미간에는 미군철수와 핵무기 철거를 핵심내용으로 하는 평화협정체결을, 남북간에는 불가침선언을 채택하자고 주장한 것이다.

그러나 91년 남북합의서를 채택한 이후 최근 3차 설명회를 수용하기 전까지 북한은 합의서 내에 불가침 선언이 포함되어 있다고 보고 북미평화협정체결을 일관되게 제기하여왔다.

이에 대해 미국은 3차회담이나 4차회담을 제기하여왔다. 75년 유엔총회 연설에서 키신저는 1단계로 남북미중 4자가, 그리고 2단계로 일본과 소련이 추가로 참여한 국제조약 체결을 주장하였다.

그후 78년과 79년 미국은 남북미 3차회담을 제안하나 북한측은 이를 거부한다. 84년 북한이 위에서 언급하였듯이 변형된 형태의 3차회담을 제안하나 미

국과 한국은 이를 거부하고 96년 4월 4차회담을 공식적으로 제기하게 된다.

한국은 91년 노태우 대통령이 유엔총회장에서 남북한 평화협정체결을 주장했고, 94년 한승주 외무부 장관이 남북평화협정체결과 미중이 이를 보증하는 방식을 검토하고 있다고 발언한 바 있다.

### 휴전협정의 사문화

지금까지 한반도의 무력분쟁을 그나마 조절 억제 하던 휴전협정은 결과적으로 사문화하였다.

13조의 외국신무기도입 금지와 군사무기 1:1 교환은 오랜전인 50년대에 한미상호방위조약 체결과 핵무기 도입으로 이미 파기되었고, 60조의 한 급 높은 정치회담 소집, 외국군대 철수도 미군의 주둔으로 사문화하였다. 최근 들어 중립국 감시위원회도 체코의 분열과 북한의 폴란드 추방으로 기능을 정지했으며, 정전위원회도 북한 인민군과 중국군이 94년 4월과 9월에 판문점에서 각각 철군함으로써 해소상태에 있으며, 북한측이 평화협정의 조속한 체결 요구의 일환으로 비무장지대에 대한 관리 포기를 선언함에 따라 완충지대인 비무장지대마저 선언적이지만 그 기능을 상실해가고 있다.

휴전체제가 냉전의 직접적인 산물이었기 때문에 냉전이 해소됨에 따라 휴전체제도 변화할 수밖에 없는 시대적 흐름에 직면해 있고, 북미간의 관계 진전은 현실적으로 이 체제의 변화를 추동하고 있다.

정전협정 체결의 주체는 유엔이다. 남과 북이 유엔에 가입한 조건에서 북과 유엔이 체결한 정전협정은 해소되어야 한다. 즉 정전협정은 필연적으로 새로운 평화체제로 자기의 자리를 물려주어야 하는 시점에 이른 것이다.

#### 4자회담과 3자설명회의 계기

평화협정체결논의는 96년 들어 구체적인 진전을 이루게 된다.

북한은 96년 2월 잠정협정을 제안하면서 평화협정 체결 절차에서 탄력적인 모습을 보이기 시작한다. 평화협정 체결 전에 무장충돌과 전쟁을 막기 위해 북미간 잠정협정 체결, 이를 감독할 북미 공동군사기구 설치, 이 문제를 토의하기 위한 '해당급 협상' 진행을 요구하였다. 그러나 이 제안은 한국과 미국의 동의를 얻지 못했고, 96년 4월 제주회담을 통해 한미 양국은 4자회담을 제안하였다. 이에 대해 북한은 긍정도 부정도 없이 그 진의에 대해 의문을 제기했고, 미국과 한국은 4자회담에 대한 설명회를 남북미 3자간에 갖자는 제안과 이에 대한 북한측의 긍정적 검토를 계기로 남북한과 관계국들 간에 평화논의가 구체화하기에 이르게 된다.

#### 3. 절대적 위기상황으로 몰린 북한의 식량문제

북한의 식량사정은 한마디로 절대적 위기상태이다. 박경서 박사가 조사한 북한의 최근년 식량통계를 인용해보자.

북한의 식량통계(단위: 톤)

년 도	단위생산량	년 도	단위생산량
1989년	810	1993년	600
1990년	900	1994년	700
1991년	890	1995년	493(345: CIA 자료)
1992년	850	1996년	285(CIA, WFP 자료)

WCC 아시아담당 박경서 박사가 지난 2월초 기사연 강연에서 발제한 내용 중에서

북한인구 2,300만명을 기준으로 하루 필요섭취량을 1인당 평균 700g이라는 국제 기준에 따르면 북한의 곡물수요량은 680만톤에 이른다. 위 자료에 의하면 북한은 90년대 초반까지는 식량의 절대적 부족에 시달리지는 않았다. '이밥에 고깃국을 먹고, 비단옷을 입고 기와집에서 살고 싶은' 욕구도 식량부족이 아니라 쌀부족에서 오는 것이었다. 그러나 소련, 동구 등이 몰락하고 중국마저 교역을 경화결제로 전환하자 북한은 위기상황으로 접어들기 시작한다. 공장 가동율은 10~20%로 급감하고 있으며, 기름부족으로 농기구들이 제 역할을 거의 못하고 있다. 공장이 가동되지 않으니 비료가 부족하게 되고, 농기구 생산이 정체되었다. 트랙터들이 운영되지 않으니 상당부분 순수 육체노동에 의존하기 시작했다. 이 외중에 북한은 94년 냉해피해와 95년 대홍수, 96년 결정적 홍수를 연이어 입게 된다. 특히 95년 홍수로 재령과 연백평야, 신의주 일대 평야가 수몰되었는데 이의 복구 작업이 이루어지기 전에 96년 홍수가 덮쳐 95년 상황보다 더욱 열악한 상황으로 접어들게 되었다. 미국측과 세계식량계획(WFP)의 자료에 의하면 '항공 및 위성사진으로 분석했을 때 400만톤 정도일 것으로 계산됐으나 실제로는 식량난에 따른 곡물의 조기 수확 증가로 인해 생산량이 대폭 줄어들었다'고 한다. 95년의 식량부족으로 96년 곡물을 조기 수확하게 되어 285만톤의 식량밖에 수확하지 못한 것이다. 이에 따라 북한은 식량 수확 초기 450g의 배급량을 96년 12월로 접어들면서 250g으로 급감하고 그나마 식량재고는 1월초 현재 24만8천톤밖에 안되는 상황(북한당국 발표)이 연출되게 된 것이다.

#### 4. 북한 식량문제와 연계된 3자설명회

이같은 식량의 절대부족 상황은 북한 당국을 3자

설명회와 4자회담의 평화논의과정에 식량지원문제를 연계하도록 만들고 있다. 북한은 작년 7월 11일 미국과의 접촉에서 대북 식량지원과 대북 추가 식량지원, 북미 고위급회담의 진행을 3자설명회의 전제조건으로 제시하였다. 이 제안에 대해 미국과 한국측은 처음에는 3자설명회나 4자회담이 되어야 그 내에서 논의할 수 있겠다는 입장을 보이다가 이후 3자설명회 동시 진행이라는 입장으로까지 변화되기 시작하였다.

그러나 서로의 입장을 조정하여 동시진행으로 나아가려는 상태에서 96년 9월 이른바 북한잠수함 사건이 발발하게 된다. 이 잠수함 사건은 미국과 북한이 협상을 통해 북한이 사실을 인정하고 사과하며, 재발 방지를 약속함에 따라 지난 해 12월 30일 일단락되었다. 이와 동시에 북한이 3자설명회를 수용하는 조건으로 제시한 3가지 항목에 대해 카길사와의 50만톤 식량교역을 허용하는 등 미국과 한국이 인정하게 되면서 3자설명회는 97년 1월 29일 일정에 오르게 된다. 그러나 카길사와의 교역논의가 실패로 돌아갔다. 카길사는 마그네사이트와 식량의 직접적 물물교환 형식보다는 북한이 마그네사이트를 팔아 현금화해서 식량판매를 하자고 하였고, 북한은 채광과 운반, 판매 자체를 카길사 책임하에 진행할 것을 주문하여 계약이 성립하지 않았다. 이에 북한은 이 문제를 미국정부가 책임지라고 요청하였고, 미국당국은 책임질 수 없다고 답변하였다. 이와 같은 상황전개는 북한으로 하여금 50만톤의 식량이 지원된다면 3자설명회는 물론 4자회담도 옹호하겠다고 발표(1월 29일)하는 등 평화논의와 식량지원을 연계시키도록 만들었다.

이와 같은 북한의 태도 변화는 그간 위에서 살펴본 듯이 평화협정 체결과 관련하여 그들의 입장과 태도에 비추어 보아 매우 전향적이기까지 하다.

미국과 한국 등은 세계식량계획(WFP)의 요청에

응하는 방식으로 한국은 6백만달러를 미국은 천만달러를 대북 식량지원 기금으로 내놓겠다는 방침을 발표하였다. 한국정부는 통일원을 통해 2월 20일 입장을 발표하였는데 여기서 한 가지 주목할 것은 '지원금이 쌀을 구입하는 데 사용되는 것도 배제하지 않겠다'고 말한 것으로 이는 작년 96년의 입장과 비교하면 매우 진전된 것이라 할 수 있다. 이와같이 북한의 식량위기와 한국, 미국의 응답으로 3자설명회는 3월 5일 뉴욕에서 개최되게 되었다.

#### 5. 평화회담의 원활한 진행을 위해 정부차원의 대북 식량지원은 반드시 필요하다

3자설명회가 열리게 되었음에도 많은 이들이 이의 원활한 진행에 의구심을 품고 있다. 동상이몽인데 잘 될 리가 있겠느냐는 것이 의문의 핵심이다. 사실 현재와 같은 조건에서는 3자설명회 개최가 4자회담에 대한 북한과 미국의 입장이 충분히 수렴되면서 진행되는 것도 아니고, 북한의 통미봉남 정책, 한국의 대북 봉쇄정책이 변화되면서 이루어지고 있는 것도 아니다. 북한의 심각한 식량문제가 3자 설명회의 현실적 계기가 되고 있을 뿐이다.

북한은 실제 3자설명회와 동시에 북미고위급회담도 연쇄적으로 진행한다. 기간 통미봉남의 외교정책과 평화협정 체결에 관해서 북미간 체결을 주장한 것에 비추어보면 3자설명회는 자칫 남북간의 논쟁으로 흐르고 정작 불신만 가중시킨 채 실속있는 논의는 북미고위급회담이나 여타 다른 논의구조에서 이루어질 가능성도 있다.

우리는 이렇게 예상되는 상황이 결코 바람직하지 않다고 생각한다. 유종하 외무부장관의 표현대로 남과 북이 평화논의에 적극성을 갖고 주도적으로 임하게 되는 상황이 바람직하다고 생각한다. 그러나 그렇

게 되려면 두 가지 과제를 우리 정부에서 해결해야 한다.

첫번째는 평화실현에 대한 적극적인 의지와 정책이 있어야 한다. 심각한 경제위기에 처해 있는 북한은 경제를 회복하고 발전시키기 위해 경제봉쇄를 해제함과 아울러 천문학적인 군사비를 삭감하기를 원하고 있다. 즉 군비축소를 하겠다고 여러 차례 입장을 밝히고 있다. 이에 대한 우리 정부의 적극적인 포용과 비전이 있어야 한다. 정책이 없이 평화회담을 주도할 수는 없기 때문이다.

또 하나는 남북간의 신뢰를 회복하는 것이다. 실제 통미봉남도 그렇고 대북봉쇄도 그렇고 다 상호간의 불신에서 출발한 것이었다.

이제 남북 관계를 제로섬게임 방식으로 풀어가려는 무모함에서 벗어나야 한다. 앞서 언급한 것처럼 북한의 식량위기는 생존의 문제로 되고 있다. 이때 남쪽의 우리 정부와 민간인들이 헌신적으로 도와준다면 조문파동의 악몽, 잠수함의 앙금을 툭툭 털어갈 수 있지 않을까.

정부는 북한이 미국과의 접촉에만 신경쓰는 정책을 변화시키기 위해 4자회담을 제안했다. 북한이 이를 쉽게 받아들이지 않을 것이라는 것을 알면서도 정부는 이를 확신했다. 북한의 식량난을 잘 알고 있기 때문이었다. 이 정책을 실현시키기 위해 국내의 민간단체는 물론, 다른 나라의 식량지원도 달갑지 않게 생각하였다. 이를 이해하지 못하는 바도 아니다.

그러나 4자회담은 열릴 수 있지만 그 안에서 남북간에 의미있는 대화가 전개될 수 있을지는 대단히 회의적이다.

더이상 식량지원을 외교적인 무기로 사용해서는 안된다. 항복해야만 지원하겠다는 민간인들의 지원도 막고, 타국의 지원까지 막아나선 지난 경험의 결과를 이제 냉정하게 평가해보아야 할 때이다.

2월 20일 6백만달러를 지원하기로 했다는 정부의 발표가 남북 관계 진전으로 가는 봄날의 새싹이기를 간절하게 바란다. 한보 비자금의 일부만 가지고도 100만톤의 식량(1,250만 가마니 - 1.9인당 1가마니)을 보낼 수 있다. 깊이 숙고할 때이다.

### 정부당국에 보내는 공개서한

- 정부와 민간인들의 대북 식량지원이 절실히 필요합니다 -

역사적인 문민정부가 출범한 지 어언 4년의 세월이 흘렀습니다. 우리는 문민정부가 국민들의 기대에 부응하여 나라 전반에 민주주의를 실현하고 활기 넘치는 사회를 건설할 것이라 믿고 많은 기대를 가졌습니다. 아울러 우리 민족의 오랜 숙원인 민족의 화해와 평화를 다지고, 통일의 디딤돌을 놓으리라 생각하였습니다.

그러나 집권을 1년여 남겨놓은 지금 우리 사회는 많은 혼란에 직면해 있고, 남북 관계는 최악의 상황으로 접어들고 있습니다. 상황이 이렇게까지 도달한 것에는 정부가 1차적으로 책임을 져야 하겠지만 우리 민간단체들도 그 책임을 느끼는 바입니다.

우리는 남은 1년 동안 우리 정부가 취임 초기의 정신으로 돌아가 변화와 개혁을 지속하고 '민족보다 더 나은 동맹이 없다'는 취임사의 초심을 실천하여 21세기 남북통일시대를 준비하는 중대한 역할을 수행할 것을 바랍니다. 우리 민간단체들도 이러한 정부의 노력이 가시화된다면 이에 적극적으로 동참하고 싶습니다.

정부당국에서도 잘 알다시피 지금 북한은 사회주의권의 붕괴와 지속된 자연재해 등으로 인해 심각한 경제위기와 절대적인 식량부족에 시달리고 있습니다. 북한 당국은 이로 인해 대만의 핵폐기물 반입을 합의하기도 하였고, 3자설명회 수용과 4자회담 참여의 조건으로 식량지원 문제를 제기하여 왔습니다.

우리도 대만과 북한과의 핵폐기물 반입 합의를 반대합니다.

그러나 우리는 이 문제의 본질이 대만의 환경제국주의정책과 핵폐기물까지 반입하면서 식량문제등을 해결하려는 북한의 이러한 상황에 기인하고 있다고 생각합니다. 이는 우리를 참으로 가슴아프게 합니다. 이 한반도는 우리 조상들의 땀이 숨쉬고 있으며, 우리 자손 만대가 살아가야하는 터전입니다. 따라서 우리는 정부의 정책대로 대만핵폐기물이 북한에 반입되는 것을 막아내고 싶습니다.

우리는 북한에 대한 정부와 민간의 대규모 식량지원만이 이를 원활하게 이룰 수 있다고 생각합니다. 식량지원을 하여야 간곡하고 애정어린 우리의 이야기가 북한동포들에게 비로소 들릴 수 있기 때문입니다.

우리는 3자설명회나 4자회담 논의가 한반도 평화에 진정으로 기여하게 되기를 바랍니다.

이를 위해서는 반드시 관과 민의 대북 식량지원이 필요하다고 생각합니다. 남북간의 신뢰회복이 전제되지 않는 3자설명회는 통미봉남의 북한외교와 대북봉쇄의 한국외교의 각축장으로 전락되어 또다시 국제적인 웃음거리로 될 수밖에 없다고 생각합니다.

식량을 무기로 하여 남북대화를 이끌어내고 평화회담에 참여하게 하는 것이 일시적으로 성과를 얻는다고 할 지라도 이는 북한의 경제심판 조장할 뿐이며, 식량 문제가 호전되는 순간 남북 관계는 또다시 뒷걸음질 것이라고 판단합니다.

북한이 어려운 상황에 놓여 있는 지금이 오히려 남북간 신뢰를 회복할 수 있는 기회라고 우리는 생각합니다. 북한을 남북대화의 자리로 나오게 하는 외교적인 무기로써가 아니라 진정한 동포애로써 북한동포들에게 식량을 지원하는 것은 내각되어 있는 남북 관계에 화해의 훈풍을 불어넣는 계기가 될 것이라 생각합니다.

우리는 2월 20일 정부의 6백만달러 대북지원 발표를 환영합니다.

정부의 이번 발표는 민족적 입장에서나 현실문제를 원활하게 해결해가는데 있어서 매우 의미있는 출발이라고 여기고, 우리 민간단체들도 정부의 정책에 발맞추어 우리 동포들의 어려움을 나누는 운동을 본격적으로 펼쳐가려 합니다. 정부당국의 많은 협조와 지원을 기대하는 바입니다.

정부당국과 우리 민간단체들의 동포사랑이 평화와 통일의 가장 커다란 밑거름이 될 것이라 확신하며, 당국의 전향적인 조치를 바라마지 않습니다.

1997년 3월 5일

녹색연합, 우리민족서로돕기운동본부, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의민족통일전국연합, 천주교정의구현전국사제단, 남북나눔, 한국어성단체연합

## 시민이 주인인 프랑스 시민방송

최민희(민주인론운동협의회 사무국장)

'방송'과 '시청자'는 생산자와 소비자의 관계에 있다. 그러나 이들 관계는 자본주의 사회의 다른 생산·소비 관계와는 사뭇 다르다. 선택에 있어 소비자의 권한이 '경제외적 요인'으로 제한되어 있기 때문이다. 각 방송국에서 일방적으로 내보내는 방송프로그램을 소비자는 '거의' 무선택적으로 보고 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 우리나라처럼 대표적인 공중파방송 3사의 프로그램이 비슷비슷한 경우 시청자의 선택권은 실질적으로 '없다'고 해도 무리는 아니다.

하여 진보적인 시민단체와 학자들, 방송사노조를 중심으로 방송프로그램에 시청자들의 의견이 반영될 수 있는 방법을 꾸준히 모색해왔다. 그 결과 시청자 참여공간에 대한 논의가 진행되었고 일부 프로그램에 시청자들이 참여하는 경우가 있었다. 그러나 극히 미미한 수준에 그쳤다는 것이 일반적인 평.

그런데 참여개념을 넘어 시민이 방송의 주인이 되는 새로운 방송이 프랑스에서 제시되어 관심을 끌고 있다. 프랑스 시민의 방송이 바로 그것.

프랑스 시민의 방송(TCC)은 지난 95년 작가이며 프로듀서인 프랑스와 망소에 의해 처음 제안된 것으로 알려져 있다. 그의 제안을 받아 미디어매체 전문가들과 시민의 방송에 관심이 있는 각계 십여명의 인사들이 시민의 방송 이사회를 구성했고, 사회 지도층 인사 150여명이 시민의 방송에 대해 지지표명을 함

으로써 프랑스 시민의 방송은 국민들 앞에 실체를 드러냈다. 이후 프랑스 지역케이블TV조합, 케이블방송신건축 작동자협회, 아틀리에 연합, 영화감독협회, 교육연맹, 미디어TV 시청자, 드라마 구성작가협회, 지역·구 비디오 연방, 가족협회 전국조합, 전국 자유라디오 연방 등의 기구들이 시민방송에 관심을 표명했다.

프랑스 시민의 방송은 지난해 11월 정부기관에 시민방송에 대한 구상과 계획서를 제출하고 교섭중인 것으로 알려졌다.

### 텔레비전에 있어 시민권 확립

시민방송의 이념을 함축적으로 드러내주고 있는 것은 '참여 시청자'와 'TV시민권 확립'이라는 개념, 시청자, 즉 시민이 방송의 주인이 된다는 것이다. 그러나 '시민이 주인'이라는 개념을 주식소유의 개념만으로 이해해서는 안된다. 한겨레신문처럼 '뜻있는 사람들(해직기자들)'에게 '펀드'를 모아주고 마는 그런 주인개념이 아니기 때문이다.

프랑스 시민의 방송에서는 시민이 방송국 설립, 운영비를 책임지는 것으로부터 '주인되기'의 첫발을 내디딘다. 다음에 시민들은 지역별 교점(전국 지역별 조직 센터)에 회원으로 가입하여 방송프로그램 구상,

방송국 운영에 참여한다. 또 이 시민방송의 회원들은 방영된 프로그램에 대해 평가하고, 다음 프로그램 구상에 이를 반영함으로써 결과에 대한 책임을 나눈다. 자본조달-프로그램 편성 및 운영-평가에 이르는 전 과정에 시민이 능동적으로 참여하여 실질적인 주인이 되는 것이다.

이 시민방송에 있어 가장 관심을 끄는 대목은 지역 조직인 교점이다.

시민방송의 조직은 시민창설 TV협회 본부, 시민 창설 TV조합, 시민창설 TV주식회사, 지역 교점으로 이루어져 있다. 협회본부는 미디어 전문가들의 모임으로 시민방송에 대한 각종 제안, 상담, 아이디어와 프로젝트 개발을 담당한다. 조합은 지역교점과 협회 본부가 함께 만나는 자리로 시민방송의 주요정책방향, 프로그램의 실질적 운영, 각종 정보들을 교환하고 방송내용을 결정하는 토론의 장이다. 주식회사는 시민방송채널의 경영협회이다. 지역교점은 시민방송의 지역조직이다.

실제로 시민방송 설립주체들은 시민방송 성패여부가 지역교점에 달려 있다고 보고 있다. 이들의 설명에 따르면 교점은 "지역 각분야 대표자들의 모임이다". 그러므로 지역교점은 지역의 사회활동가, 예술가, 문화·스포츠·미디어 활동가, 교육계 대표자들로 구성된다. 각 지역 교점의 분야별 대표자들은 교점 회원들의 의견을 1차적으로 수렴하여 시민방송 내용 결정과 운영에 수렴해야할 의무를 지닌다. 그리고 각 지역교점에서 내는 아이디어로 시민방송 전체 프로그램의 1/3을 채워가는 것이다. 전국적 네트워크를 가지고 조직되는 이 교점은 본부와 지역교점, 지역교점 상호간의 커뮤니케이션을 통해 일반 시민과 지역대표, 지역대표와 본부, 각 교점의 회원, 각 교점 대표간의 의견이 자유롭게 소통되고 수렴될 수 있는 민주적 시민토론의 근거로 설정되어 있다. 결국 교점의 역할은 시민방송 프로그램의 제안에 대해 숙고하

는 것, 본 채널 프로그램을 방송하고 평가하는 것, 시민방송이 유도한 각 주제에 대한 토의의 장을 조직하는 것, 시민방송에서 일어날 수 있는 모든 문제들을 토론하는 것으로 요약할 수 있다.

### 시민이 30%의 소유권 가져

시민방송의 기본이념을 지지하는 개인이나 법인은 누구나 시민방송 지역교점의 회원이 될 수 있다. 교점 참여를 원하지 않는 개인이나 법인(100명 이하의 고용인을 가진 기업이나 1,000명 규모의 단체)은 본부에 직접 가입할 수도 있다. 1,001명 이상의 회원을 가진 단체나 101명 이상의 봉급자가 있는 기업은 조합에 직접 가입할 수 있다.

협회 총회비는 조합총회에서 결정하고 지역교점이나 협회 본부는 접수한 회비 총액의 30%를 조합에 다시 낸다.

개인이 가입할 경우 회비는 150프랑, 법인의 경우는 50인 이하 협회는 600프랑, 51~200인까지는 1500프랑, 201명~500인까지의 경우 3,000프랑 등 각각 다르다. 고용인이 2,001명 이상인 법인의 경우 30,000프랑을 내면 된다. 그후 봉급자 10,000인마다 10,000프랑씩 추가된다.

이 외에 시민방송은 후원회원과 회비도 별도로 규정하여 개인의 경우 1,000프랑에서 20,000프랑, 협회와 기업은 각각 5,000~20,000프랑, 10,000~20,000프랑까지 후원비를 낼 수 있도록 하였다. 또한 시민방송은 기부자 씨클을 두어 20,000프랑 이상의 기부금을 받을 수 있도록 별도규정을 두고 있다.

프랑스 시민이 주도하는 시민방송은 1981년 12월 15일 프랑스 헌법 개정으로 가능해졌다. 헌법 제17조는 "국가는 방송매체를 독점할 수 없다"고 규정하고 있다. 이 조항은 1981년 12월 15일 제정된 헌법 개정으로 가능해졌다. 헌법 제17조는 "국가는 방송매체를 독점할 수 없다"고 규정하고 있다.

### 주간 프로그램 편성

프로그램 편성방식도 프랑스 시민방송을 돋보이게 하는 한 요인이다. 주간 테마 프로그램 편성을 취하고 있는 시민방송의 편성 내용은 시청자들에게 '내용'으로 다가가는 것을 원칙으로 하고 있다. 일상적 프로그램은 시민근접성, 조사, 창작과 오락의 세 가지 요소의 적절한 조화로 편성된다.

다음은 시민방송이 제시한 주간 테마프로그램 편성의 한 모델이다.

- 월요일 이해하기 과학, 경제, 조사 등
- 화요일 상상하기 영화, 연극, 서적 등
- 수요일 개방하기 유럽, 세계 등
- 목요일 나누기 일, 교육, 법률, 사회 등
- 금요일 살아가기 환경, 건강, 도시와 시골 등
- 토요일 벗어나기 스포츠, 여가, 여행 등
- 일요일 표현하기 조형예술, 음악, 언어 등

이러한 각 주간 프로그램 작업은 편집팀 주도하에 제안실, 작업실, 결정실의 참여로 이루어진다. 편집팀은 횡단 편집위원회 내에서 정기적인 모임을 갖는

다. 이 모임에는 시민방송 지역교점의 의견을 반영하는 '제안실'이 참여한다. 제안실은 지역교점의 프로젝트를 접수하고 취사선택하여 시민방송 프로그램 편성의 1/3을 책임진다. 작업실은 제안실에서 채택한 프로젝트의 제작 가능성을 검토하고, 결정실은 채택된 프로젝트를 제작·편성한다.

시민방송은 지난 96년 봄 「내게 TV를 그려줘」라는 시범필름을 제작, 이를 가지고 프랑스 전역을 누비며 대대적인 홍보활동을 펼쳤다. 이 순회는 전국 자유 라디오 연방과 라디오 프랑스 지역 안테나에 의해 중계되었다. 이들은 현재도 계속 전국적인 홍보 캠페인을 벌이는 한편 '1일 6시간 TV방영' 목표로 '보기 위한 100프랑 내기' 운동등을 통해 운영자금을 모으고 있다.

프랑스 시민방송의 성패 여부는 아직 불투명하다. 그러나 중요한 것은 과거 방송사와는 전혀 다른 새로운 개념의 방송, 즉 시민이 주인되는 방송이 '실현가능한 대안'으로 제시되었으며 이를 구체화하려는 운동이 지금 이 순간, 지구촌 어디에선가 이루어지고 있다는 것이다.

### 5.18 관련 정보공개 판결문

#### 서울고등법원 제10특별부 판결

사건 96구13943 정보공개거부처분취소  
원고 민주사회를 위한 변호사모임  
서울 서초구 서초동 1572의 12 명지빌딩 4층  
대표자 회장 최영도  
소송대리인 변호사 송두환, 이상경, 김기중, 안상운  
피고 의무부장관  
소송수행자 한충희, 홍석인, 정상익, 유명진, 이종철  
변론종결 1996. 11. 28.  
원심판결 서울지방법원 1996. 11. 12. 선고, 96고합444 판결  
주문 1. 피고가 1996. 3. 29. 원고에게 한 별지목록 기재 문서에  
대한 정보공개거부처분을 취소한다.  
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.  
청구취지 주문과 같다.

#### 이유

##### 1. 이 사건 처분의 경위

당사자 사이에 다툼이 없거나 갑 제1 내지 4호증, 갑 제6호증, 을 제4호증의 1, 2, 을 제5호증, 을 제6호증의 1, 2의 각 기재에 변론의 전취지를 종합하면, 다음과 같은 사실을 인정할 수 있고, 달리 반증 없다.

가. 의무부는 1996. 3.경 주미 한국대사관을 통하여 미국정부로부터 별지목록 기재와 같은 문서의 사

본(이하 이 사건 문서라고만 한다)을 전달받은 후 이를 대외비문서로 분류하여 보관중이다. 위 문건들은 1979. 12.12. 군사반란 및 1980. 5. 18. 광주항쟁에 관련하여 당시 미국정부(국무부, 국방부 및 중앙정보부)와 주한 미대사관 사이 및 한국정부(주미대사관 포함)와 미국정부(주한 미대사관 포함) 사이에 작성, 수수된 전문 기타 서류로서 비밀이 해제된 것이며, 거기에는 위 기간 동안 한국 내의 정치과정에 대한 미국정부의 시각과 역할을 이해하는 데 도움이 될 수 있는 내용이 포함되어 있다.

나. 원고는 1988. 5.경 기본적 인권의 옹호와 사회 정의의 실현을 위한 연구, 조사, 변론, 여론형성 및 연대활동을 통하여 사회의 민주적 발전에 기여함을 목적으로 하여 결성된 단체로서, 1996. 3. 21. 청구인 및 소속 회원변호사의 연구, 조사에 공하고 진행 중인 소송의 수행에 참고하고자 한다는 목적을 들어 열람 및 사본교부의 방법에 의해 이 사건 문서의 공개를 피고에게 청구하였다.

다. 피고는 원고의 이 사건 문서 공개청구에 대하여, 같은 해 3. 29. 이 사건 문서는 당초 미국정부에서 작성, 생산된 정보로, 이를 획득기 위해서는 미국의 정보공개법에 따라 미국정부의 해당 부처에 상업적 목적이 아니라는 목적과 구체적인 청구자료 내역을 명시하여 신청하게 되면 해당 부처는 이를 심사하여 신청인에게 제공하게 되는 바, 이렇게 미국정부로부터 얻을 수 있는 정보를 우리 정부가 사본을 제공하는 등의 방법으로 직접 공개하는 것은 외교적으로 적절치 않으며, 또한 미국 정보공개법의 규정을 존중하지 않는 결과가 될 것으로 판단한다는 이유로 이를 거부하는 처분(이하 이 사건 처분이라고만 한다)을 하였다.

라. 한편, 미국 국무부는 미국내 일간지인 「Journal Of Commerce」의 1990년 요청에 따라 이 사건 문서에 대한 비밀 해제 여부를 심사한 후 이를 제공하기로 하고, 1993. 9.부터 1994. 4. 사이에 그 사본을 공개하여 1996. 2. 27. 위 일간지에 이 사건 문서의 내용이 보도되었으며, 그 후 「시사저널」, 「한겨레21」 등 국내 대다수의 언론기관 및 광주시가 미국 국무부에 공개요청을 하여 미국 정보공개법에 따라 이 사건 문서의 사본을 제공받았고, 위 문서를 제공받은 일부 언론기관은 이를 번역하여 국내에 보도하였다. 피고는 위 문서등의 내용이 위 신문등에 보도된 후 우리 국내의 관심과 동 내용을 파악하는 것이 중요한 점을 감안하여 외교채널을 통하여 미 국무

부 측에 한·미 정부간 협조차원에서 비밀해제된 등 문서의 사본을 제공하여줄 것을 요청하였고, 앞서 본 바와 같이 이를 교부받은 후, 이를 특별외교사료로 취급하여 외무부 외교사료실에서 별도 분류·보관하고 있다.

##### 2. 이 사건 처분의 적법 여부

###### 가. 당사자의 주장

원고가 피고의 이 사건 처분은 헌법상 보장된 '알 권리'를 침해한 것이므로 위법하여 취소되어야 한다고 주장함에 대하여, 피고는, (1)원고가 침해당하였다고 주장하는 알 권리란 표현의 자유의 전제로서 그와 관련을 갖는 경우에만 인정되는 것으로서 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 필요한 사항을 알 권리 또는 모든 정보원으로부터 일반적 정보를 수집하고 처리할 수 있는 권리에 불과한데, 원고가 구하는 문서들은 그 내용이 이미 언론매체를 통하여 공개된 바 있고, 원고들은 그것을 자유로운 의견형성을 위한 자료로 이용할 수 있으므로 원고들의 알 권리는 침해된 바 없으며, 원고는 헌법을 근거로 알 권리가 침해받았다고 주장하나 알 권리는 구체적 내용을 갖지 않은 추상적 권리에 불과하고 헌법상 또는 법규상 명문으로 규정된 권리도 아니므로 원고는 피고에게 정보공개를 구할 권리를 갖지 못하며, (2)이 사건 문서의 제공 당시 미국정부는 민간인들의 공개 요청이 있을 경우에는 미국법에 따라 미국정부에 요청토록 권유해 줄 것을 희망하였던 것이므로, 이 사건 문서는 사무관리규정, 외교문서보존 및 공개에 관한 규칙, 행정정보공개지침상 정보공개예외사항으로 정하고 있는 '공개할 경우 외교관계를 해한다고 인정되는 정보', '비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보'

에 해당하여 피고가 이 사건 처분을 한 것이므로, 이 사건 문서를 이를 제공한 측의 동의없이 제3자에게 임의로 공개하는 것은 외교예양상 적절하지 아니하고, 양국 외교관계에 부정적 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라, 외국법 존중의 정신에 반하며, (3)이 사건 문서는 누구든지 미국 정보공개법이 절차에 따라 취득 가능하고, 따라서 피고는 이 사건 처분으로 원고의 '알 권리'를 침해한 바 없으므로 이 사건 처분은 적법하다고 주장한다.

#### 나. '알 권리'의 침해 여부에 대한 판단

살피건대 현대사회에서 알 권리란 사유하는 개인이 삶을 영위하는 모든 영역과 단계에서 필요로 하는 권리를 의미하게 되었고, 그것은 비단 개인의 정신적, 물질적 생활에 있어서 자유로운 인격발현이나 행복추구를 위해서뿐 아니라 국가사회생활의 민주적 형성과 운영을 위해 불가결한 권리로 인식되고 있다. 이렇게 넓은 의미에서 알 권리는 국가나 타인의 방해를 받음이 없이 일반적으로 접할 수 있는 정보원으로부터 정보를 얻을 수 있는 소극적 성격의 '정보의 자유' 뿐 아니라 나아가 국가에 대하여 그가 관리·보유하는 정보를 공개해 달라고 요청할 수 있는 적극적 '정보공개청구권'을 포괄하게 된다.

이 사건에서 원고가 공개를 구하는 정보는 미국으로부터 전달받아 국가가 보유관리하는 정보로서 피고는 헌법과 법률에 명문의 규정이 없는 한 이러한 적극적 정보공개청구권은 인정될 수 없다고 다투지만, 국민주권주의를 취하는 우리 헌법하에서 국민의 선거에 의해 구성된 정부가 취득·보유하는 모든 정보는 국민의 것이고, 그 모두가 국민에게 원칙적으로 공개되어야 하는 것은 국민주권주의를 이념으로 하는 헌법의 기본적 요청이다. 즉, 국민주권주의를 실현하기 위하여 대의제의 국가의사결정체제를 취하는

우리의 헌법상 국민이 끊임없는 여론형성을 통하여 국가의 정책결정에 참여하고 정부의 시정을 감시·통제하기 위하여는 국가의 시정과 관련하여 만들어 지거나 취득된 정부의 정보나 자료를 알 수 있어야 함은 당연하다.

이와 같이 국정에 관한 정보공개제는 헌법상의 민주주의 원칙에서 나오는 당연한 조직원리이며, 우리 헌법도 국회의 의사공개 원칙이나, 법원의 재판공개 원칙을 명문으로 규정하여 이러한 원리의 일부를 확인하고 있다. 행정에 관한 정보의 공개 여부에 관하여는 헌법상 아무 규정이 없지만, 이미 헌법재판소와 대법원은 국민의 일반적 정보공개청구권을 헌법에 직접 근거를 갖는 청구권적 기본권으로서 인정한 바 있다(헌법재판소 1989. 9. 4. 88헌마22 결정, 1991. 5. 13. 90헌마133 결정, 대법원 1989. 10. 24. 선고 88누9312 판결 각 참조). 다만 그 행사의 주체, 그 허용기준이나 행사절차, 공개대상 정보 등에 관하여는 이를 정하는 법률이 없었는데, 1991년부터는 대통령령으로 제정된 사무관리규정 제33조 제2항이 일반인의 공문서 열람 및 복사에 관하여 행정기관은 행정기관이 아닌 자가 당해 행정기관에서 보존하고 있는 문서의 열람 또는 복사를 요청하는 때에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이를 허가할 수 있다고 규정하게 되었고, 1994. 3. 2.에 이르러서는 행정정보공개법을 입법하기까지 시행할 국무총리 훈령 제288호 「행정정보공개운영지침」을 제정하여 공개할 행정정보의 구체적 기준과 절차를 정하게 되었으며, 드디어 1996. 11. 30. 국회는 공공기관의 정보공개에 관한 법률을 제정하여 공포 후 1년 경과시부터 그 시행이 예정되고 있다.

그렇다면 원고로서는 헌법상의 권리로서 이 처분 당시 시행중인 위 행정정보공개 운영지침에 따라 피고가 보유하는 이 사건문서의 공개를 청구할 수 있고, 피고는 다음에서 보는 예외사유에 해당하지 아니

하는 한, 이 사건 문서를 원고에게 공개하여야 할 의무가 있다고 할 것이다.

#### 다. 정보공개예외사항 해당 여부

피고는, 이 사건 문서는 미국정부로부터 넘겨받은 문서이어서 이를 제공한 측의 동의 없이 이 사건 문서를 제3자에게 임의로 공개하는 것은 외교예양상 적절하지 아니하며, 양국 외교관계에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 외국법 존중의 정신에 반한다는 취지로 그 거부의 이유를 내세우면서 그 법적 근거로서 사무관리규정, 외교문서보존 및 공개에 관한 규칙, 행정정보공개지침상 정보공개 예외사항으로 정하고 있는 '공개할 경우 외교관계를 해한다고 인정되는 정보', '비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보'를 공개해 준다고 주장하고, 나아가 이러한 비공개필요성에 관한 판단은 외교에 관한 사무를 통할하는 피고의 정책 판단에 따르는 것일 뿐 사법적 판단의 대상은 아니라는 취지로 주장한다.

피고의 위와 같은 항변은 결국 원고에게 정보공개청구권이 인정된다 하더라도 이 사건에서는 예외사유에 해당하여 피고는 이 사건 문서등을 공개할 의무가 없다는 취지의 주장으로 보아야 할 것이다.

그러므로 알 권리 내지 정보공개청구권의 보장범위와 한계에 관하여 살피건대, 이른바 자유권적 성격을 갖는 알 권리 뿐 아니라 이 사건에서 원고가 주장하는 청구권적 성격의 정보공개청구권은 헌법상 기본권의 일반적 법률유보조항인 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 그 제한이 가능하다고 할 것이고, 법률로써 제한하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 최소한도에 그쳐야 하며, 그 제한에서 오는 이익과 '알 권리' 침해라는 해악을 비교·교량하여 그 제한의 한계를 설정

하여야 할 것이다.

피고가 이 사건 정보공개 거부의 근거로서 주장하는 위 사무관리규정 제33조는 원칙적으로 문서의 열람 및 복사권을 규정하면서도 제2항 단서는 다만, 비밀 또는 대외비로 분류된 문서의 경우에는 그러하지 아니하며, 외교문서의 경우에는 의무부령이 정하는 바에 따라 이를 허가할 수 있다고 규정하고 있고, 국무총리 훈령으로 제정된 행정정보공개운영지침은 '공개할 경우 외교관계를 해한다고 인정되는 정보', '비공개를 전제로 제3자로부터 취득한 정보'를 공개해 준 대상으로 규정하고 있으며, 개별법령에서 행정정보공개에 관한 규정을 두고 있는 경우 그에 따르도록 하고 있다. 위 사무관리규정의 수권에 따라 의무부령으로 제정된 외교문서 보존 및 공개에 관한 규칙 제2조 1항은 외교문서를 "외국·정부기관을 대상으로 외교 및 대외업무수행과정에서 생산 또는 접수된 문서"라고 정의하고, 그 제4조 제3항은 의무부장관은 생산 또는 접수된 후 30년이 경과하지 아니하였거나 30년이 경과하였다더라도 동조 제1항 각 호에 해당되어 공개하지 아니하기로 결정된 외교문서에 대하여 열람요청이 있는 경우 열람하여야 할 특별한 사유가 있다고 인정되는 때에는 외교문서공개심의위원회의 심의를 거쳐 이를 허가할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나 피고가 비공개의 근거로서 내세우는 위 규정들에 대하여는 법률에 명백하고 구체적인 수권이 있었음을 찾아볼 수 없으므로 그 규정의 효력에 관하여 보면, 위 규정들은 앞서 본 바와 같이 헌법에 직접 근거를 갖는 정보공개청구권의 실현 절차를 정한 점에서는 그 효력을 인정할 수 있으나, 그 권리를 제한하는 예외를 설정한 점에 있어서는 대외적으로 어떠한 법적 효력도 인정될 수 없으며, 다만 행정사무집행의 내부적 지침을 정한 것에 불과한 것으로 봄이 상당하다 할 것이므로 이 사건 원고들의 청구권을 배



척하는 사유를 뒷받침할 법령으로서 당원이 참고하여야 할 바는 아니라고 할 것이다.

그렇다면 이 사건 정보에 관하여는 일반적 국가비밀보호법의 법리에 따라 이를 공개할 것인가의 여부를 결정하여야 할 것이고, 결국 피고의 이 사건 처분이 적법한가의 여부는 국민의 '알 권리'와 피고가 주장하는 외교관계 등에의 영향을 비교형량하여 판단하여야 할 것이다.

피고의 주장에 미루어보면 이 사건 원고가 공개를 바라는 정보는 피고가 이를 제공한 미국정부측의 동의없이 제3자에게 임의로 공개하는 것은 외교예양상 적절하지 아니하며, 양국 외교관계에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 외국법 존중의 정신에 반한다는 취지 이어서 국가의 외교상 내지 외교행정상 공개가 적절치 않은 정보라는 취지이며, 이러한 비공개필요성에 관한 판단은 외교에 관한 사무를 통합하는 피고의 정책판단에 따르는 것일 뿐 사법적 판단의 대상이 될 수는 없다는 취지이다.

국가안전기획법과 그 수권에 의해 제정된 보안업무규정 또는 군사기밀보호법에 의해 국가기밀 또는 군사기밀로 지정된 정보라고 하는 입증이 있는 경우, 즉 관할기관에 의해 적법한 절차를 거쳐 엄격히 비밀로 지정·관리된 사실이 입증되면, 특히 군사 및 외교 등 전문적·정치적 판단을 요하는 사항에 관하여 행하여진 관할기관이 비밀지정에 대하여는 그 비밀보호의 필요성이 사실상 추정된다고 보아야 한다. 그러나 그러한 추정 역시 절대적인 것이라 할 수는 없고, 비밀보호의 필요성은 국민의 알 권리와 대비하여 법원의 심사를 받아야 한다는 것이 국민주권주의와 권력분립의 원칙상 요구되는 바라고 할 것이다.

이 사건에서 피고는 위와 같이 외교상의 불이익이 있음을 주장하면서 그러한 실질적 해악이 야기될 것이라고 하는 점에 대하여 구체적으로 입증하지 못하고 있으며, 이 사건 문서 및 그 내용은 이미 미국의

일간지 및 국내의 일부 언론기관에 의하여 보도된 바 있고, 국내 대다수의 언론기관 등이 그 사본을 제공받아 보유하고 있는 사실은 앞서 본 바와 같으므로, 비록 이 사건 문서가 외무부에 의하여 대외비 문서로 분류되어 있다고 하더라도 그 존재 및 내용은 이미 비밀성을 상실하였다고 보아야 할 것이다. 또 피고가 이 사건 문서를 교부받을 당시 미국정부가 민간인들의 요청이 있을 경우에는 미국법에 따라 미국정부에 요청토록 권유해 줄 것을 희망하였다고 하더라도 이러한 사유만으로는 미국정부가 비공개를 전제로 하여 이 사건 문서를 제공하였다고 인정하기에도 부족하다고 할 것이고, 제3자로부터 제공된 정보가 그 제공자의 프라이버시나 영업비밀 등 보호할 법익을 저해하게 되는 경우는 별론으로 한다고 하더라도 이 사건의 경우에는 미국법에 의해 미국시민이든 외국인에 대해서든 공개가 허용되고 미국정부가 실제로 공개한 내용을 한국정부의 요청에 따라 제공한 것이어서 피고가 이를 다시 원고에게 공개한다고 하더라도 미국정부로서 하등 이해를 달리할 바 없음을 사안의 정황에 비추어 명백하다.

그렇다면, 피고가 주장하는 위와 같은 사유는 이 사건 문서에 관한 '알 권리'를 제한할 만한 사유에 해당한다 할 수 없다.

라. 피고는 또한

이 사건 문서는 누구든지 미국 정보공개법의 절차에 따라 구득 가능하므로, 피고는 이 사건 처분으로 원고의 '알 권리'를 침해한 바 없다는 취지의 주장을 하고 있다. 그러나 이 사건에서 문제되는 것은 적극 의미의 정보공개청구권이고, 이러한 정부에 대한 정보공개청구권이 달리 정보를 구득할 방법이 없을 경우에 한하여 보충적으로 인정된다고 볼 수도 없으므로 피고의 위 주장 또한 이유없다.

### 3. 결론

그렇다면, 피고의 이 사건 처분은 원고의 '알 권리'를 침해한 것으로 위법하므로 그 취소를 구하는 원고의 이 사건 청구는 이유 있어 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

1997. 2. 20

재판장 판사 박용상  
판사 황덕남  
판사 김형수

### 문서목록

차 수	주미대사관 수령일	외무부 접수일	문서종류	수 량	개 요
1차분	1996. 3. 1.	1996. 3. 8.	주한 미합중국 대사관과 미합중국 국무부 교신전문	약 2,800매	1979. 1.부터 1980. 12.월 사이의 한국 내 상황관련 미합중국 국무부 내부문건(전문)
2차분	1996. 3. 13.	1996. 3. 18.	"	약 600매	1979. 1.부터 1979. 8.월 사이의 한국 내 상황관련 미합중국 국무부 내부문서
3차분	1996. 3. 25.	1996. 4. 1.	미합중국 국방부 국방정보국(DIA) 문서	약 100매	1979. 10.부터 1980. 9.월 사이의 한국 내 상황관련 미합중국 국방부 국방정보국(DIA) 내부문서

# 사업 및 업무보고 (97년 3월 1일~97년 3월 28일)

## 1. 모임 현황 보고

회원 현황 : 본부 185명, 부산·경남지부 27명  
 총 212명  
 2월 가입 1명 - 이양원 변호사

## 2. 모임 주요활동 및 사업 보고

가. 2월 정기 월례회 및 임시총회 개최 / 2. 28.(금)  
 18:30 민변 사무실

- 이양원 변호사 재가입 승인  
 - 초청강연 : 황장엽 망명파동을 계기로 본 「북한의  
 현 상황(기아문제 등)과 황장엽 망명의 배경, 그  
 리고 그에 따른 파장」/ 연세대 노정선 교수

나. 지방지부 조직과 운영에 관한 간담회 개최 / 3.  
 8.(토) 14:00 민변 사무실

- 정재성, 김연수, 박승욱 회원, 윤종현 기획위원장,  
 유중원 회원위원장, 윤기원 사무차장, 백승헌 사  
 무국장 참석

다. 한국정부와 민간단체의 대북식량지원 필요성에  
 대한 공동 공청회 / 3. 5. 종로성당

- 김인회 회원 발제, 분담금 5만원 납부

라. 방희선 판사 연임 탈락에 대한 우리의 견해 발  
 표 / 3. 20.

## 3. 변론배당

가. 허승행(한양대 졸): 한대 투쟁국장 - 국보, 특공  
 방, 공문서위조 등 / 장완익 회원

나. 이연석(동국대 4년): '활화산' RS선동지 소지 -  
 국보 / 김원근 회원

다. 한기범(성대 4년)의 3명: 전국학생연대사건 - 국

보 / 김인회, 천낙봉 회원  
 라. 김지성(세종대 2년)의 6명: 2. 25. 한총련 3차  
 쫓기대회 - 집시 등 / 최일숙 회원

마. 이세형(수원대 4년): 95. 3. 집회 참가 - 집시 등  
 / 박성민 회원

바. 박진영: 회사원 - 국보 / 박세경 회원

사. 이태환(한양대 3년): '구국의 소리' 소지 - 국보  
 / 박영배 회원

아. 조창목의 13명: 사민청 사건 - 국보 / 서원합동

## 4. 상임위원회 보고

가. 기획위원회  
 - 회의: 3. 20.(목) 19:00 시민종합

- 검·경 중립화에 대한 자료집 수집에 관하여  
 ① 컴퓨터 이용 ② 각 도서관 목록 ③ 지인들을 이  
 용하여 자료를 수집하여 검찰의 중립화에 대한  
 자료집만 발간하기로 함.

- 기획소송에 관하여 각 특위 및 상임위에 기획소송  
 의 취지 및 검토결과에 대한 공문을 보내고 계속  
 검토하기로 함.

## 나. 회원위원회

- 2월 정기 월례회 겸 임시총회  
 - 회원가입: 이양원 변호사

- 신입회원 가입신청 / 이기영(사시 8회), 도재형  
 (연수원 23기), 안병용·나완수·송영길(연수원  
 26기) 변호사

## 다. 출판·홍보 위원회

- 출판사 등록을 위하여 장·단점등 검토중임  
 - 이달의 민변에 보다 깊이있는 글이 실릴 수 있도  
 록 2,3개월분의 편집안을 미리 마련하기로 하다.

라. 국제연대위원회  
 - 「The Reporting Obligation under Article 40 of  
 the ICCPR」 학습

- 조용환 위원장, 아태지역 인권단체 축진팀 회의  
 (2.27~28.) 참석 및 지은경 간사 인권연수차 출  
 국(3.1.)

## 5. 상설특별위원회

### 가. 노동위원회

- 매주 수요일 12시 회의  
 - 전국노동번호사단 구성 논의

- 96년도 노동판례 평석자료집을 서울대노동법연  
 구회와 공동으로 발간기로 하고 실무소위원으로  
 정재성, 김연수, 이원재 회원을 선정하다.

- 범대위 주최 노동법 개개정 관련 긴급토론회에 이  
 원재 위원장이 참가하기로 하다.

### 나. 언론위원회

- 정보공개청구사건에 대하여 회신이 없거나 공개  
 거부결정 사건에 대하여 소송하기로 하고 역할  
 분담하다.

- 안기부에 대한 정보공개청구소송(부작위위법확  
 인) / 김진욱 회원

- 국회의장에 대한 소송(부작위위법확인) / 조광희  
 회원

- 공보처장관에 대한 소송(거부결정취소) / 이상경  
 회원

- 중앙선관위에 대한 선거비용실사 정보공개청구  
 (거부결정취소) / 이유허 회원

### 다. 경제정의위원회

- 회의: 3. 25.(화) 19:30 시민종합

- 재벌개혁에 대한 방안과 의견 및 외국의 기업지배  
 구조에 대하여 / 김석연 회원

## 라. 환경위원회

- 회의: 2. 12.(수) 20:00 민변사무실

- 경실련 여천지부를 통해 폐 절개환자, 호흡곤란  
 환자, 백반증환자 등 4명을 손해배상청구소송 원  
 고 당사자로 확보하여 이상경 회원과 계속 준비  
 하기로 함.

- 울진 원전 5, 6호기 공사금지가처분신청 의뢰경  
 과 및 신청서 초안을 검토 후 민변 차원의 소송수  
 행 여부를 논의하기로 함.

- 서울시를 상대로 상계동 쓰레기소각장 가동 중지  
 를 요청하는 민원에 대한 법적 대응에 대하여 윤  
 종현 회원이 검토하기로 함.

## 6. 임시특별위원회

가. 형사(무죄)사건 자료집 발간팀  
 - 김남수, 김순희, 배병성, 이창복, 이공순, 이종우,  
 홍성담, 김보은 사건 최종 편집회의의 중  
 분담하다.

나. 통합전자주민카드 대책 특별위원회  
 - 회의: 3. 4.(화) 19:00 민변 사무실

- 일본 주민기록네트워크 구축에 관한 보고서 번역  
 소개 / 임영화 위원

- 통합전자주민카드 전담사업자 선정행위를 중지시  
 킬 수 있는 소송 행위 검토기로 함: ①이미 진행  
 한 사업자 선정행위 등 기반시설 구축을 위한 각  
 행정행위 취소의 행정소송 ②앞으로 선정할 사업  
 자 선정행위등 각 행정행위 중지의 가처분 ③전  
 차주민카드 사업을 위한 일련의 행정행위를 묶어  
 '공권력의 행사'를 대상으로 하는 헌법소원 등 -

136  
 이달의 민변  
 4월호

137  
 사무국  
 보고

각 재판에서 원고적격, 소송물의 특정, 청구원인의 적합성 등이 문제됨

- 정보공개청구 경과와 내용: ①정보공개청구일: 97. 2. 3. 경 우편발송 ②공개결정: 97. 3. 3. ③ 열람, 복사 자료: 주민등록증갱신기본계획, 전자주민카드사업계획, 예산항목과 집행내역, 전담사업자 선정분야 명세서 및 관련 관보·계약서, 전자주민카드 예상가격, 한국전산원의 전자주민카드 사업의 타당성 분석, 주민망 구성도와 사용계약서, 수정된 전자주민카드 시행 계획 등

다. 일본특별위원회

- 회의: 3. 13.(목) 18:30 민변 사무실
- 현재 일본정치제도와 그 현실을 파악을 위하여 동경대학교 출판부 간행의 자료를 기초로 일본의 정당과 그 특성 및 주요인물, 일본선거제도의 특징 및 각 선거 결과와 그 평가 등 연구
- 한일법률가교류회 관련하여 4월에 있을 일본측 변호사와의 만남에 파견할 한국측 대표변호사로 임종인 위원장과 백승헌 사무국장을 선발.

라. 통일위원회 구성

- 회의: 2. 26.(수) 18:30 민변 사무실 - 「통일의 논리를 찾아서」 발제 / 정연순 회원
- 회의: 3. 6.(목) 18:30 민변 사무실 - 「남북한 접근방법과 그 영역」 발제 / 유효석 회원
- 회의: 3. 12.(수) 18:30 민변 사무실 - 「한반도 정세변화와 통일 과제」 / 이종석 박사 강연
- 북한에 대한 민간지원에 관한 공동 공청회: 3. 5. 「북한에 대한 민간지원의 정당성과 관련한 법적 문제」 발제 / 김인회 회원
- 북한의 식량난과 국제민간운동보고 국제협의회 / 3. 10.~11. - 북한의 실상 및 국제민간지원운동 현황 파악을 위하여 김인회, 이상호 회원 개인자

격 참가

마. 정보통신위원회

- 회의: 3. 7.(금) 12:00 민변 사무실
- 3. 21.(금) 12:00 민변 사무실

- 제일은행 소액주주, 제일은행 이사 등을 상대로 추가하락에 따른 손해청구: 한보부도와 제일은행 주식이격 하락 사이의 인과관계를 참여연대 장하성 교수가 분석하는 대로 김석연 회원이 소송제기로 하다.

- 제일은행 이사들에 대한 소수주주의 대표소송제기: 제일은행 노조의 우리사주 보유율이 2.4%라고 하므로 김기식 참여연대 실장이 노조집행부와 적극 협의하여 증권거래법이 시행되는 4. 1. 이후 소송제기를 추진하기로 함.

- 은행감독원의 부도공시 지체에 따른 국가배상청구: 차규근 회원이 이상수 회원으로부터 부도공시지체 과정에 대한 자료와 한보주식거래자명단을 통보받는 대로 국가배상청구를 하기로 함.

- 한보사건 피해자의 정태수 일가에 대한 손해청구: 최승수 회원이 법리적 부분을 검토하고 이를 기초로 참여연대에서 적절한 원고를 모집하기로 함.

- 정보공개청구: ①통상산업부로부터는 자료를 받고, 건교부로부터 소관이 해양수산부로 이관되었다는 답변을 받았으며 은감원으로부터는 금융거래내역비밀보호등을 이유로 공개거부당함. ②은감원에 대해서는 개인의 은행거래정보와는 무관한 자료들을 선정, 재요청한 후 불응시 행정심판 등 불복소송을 제기기로 함. ③해양수산부와 재경원에 대한 추가 정보공개청구는 국감자료를 이용하기로 하여 추가정보공개청구하지 않기로 함.

138 이 달의 민변 4월호

성명서

방희선 판사 연임 탈락에 대한 우리의 견해

대법원은 이번에 10년의 임기가 종료된 연임 대상 법관 28명 중 유일하게 수원지방법원 방희선 판사를 재임명에서 탈락시켰다. 그러면서 당사자인 방판사에게조차 재임명 탈락에 대한 아무런 이유를 밝히지 않아 당사자인 방판사는 물론 합리적 법원조직의 운영을 기대하고 있는 국민 모두에게 충격을 주었다.

재임명 탈락의 이유로 추측해볼 수 있는 방판사의 행적은 이미 널리 알려진 사실로, 그 어떠한 것도 재임명 탈락사유로서 납득할 수 없다.

방판사가 광주지방법원 목포지원에 근무할 당시 피의자를 불법구금한 경찰관들을 고발한 사실은 인권 보장의 최후의 보루라는 법관의 본분에 충실한 행위였다. 그 사건에서 검사는 위 경찰관들에 대하여 무혐의 결정을 하였으나, 재정신청 결과경찰관들이 위법행위를 한 사실이 최종적으로 인정되었으므로 방판사의 행위는 정당한 것으로 확인되었다 할 것이다.

그후 방판사는 자신에 대한 인사조치의 부당함을 들어 헌법소원을 제기했다. 그러나 위 헌법소원의 원인이 된 전근발령은 징계처분에 의하지 않은 상태에서 본인의 의사에 반하고 인사관행에 어긋난 전근발령으로, 알려진 바에 따르면 방판사는 이와 같은 인사조치는 법관의 신분보장을 위협하는 것이라는 판단에 따라 행한 것인 바 타당한 것으로 여겨진다.

또 대법원이 방판사가 일부 언론에 사법개혁에 관한 자신의 소신을 피력한 것을 용납할 수 없는 것으로 판단하였다면 사법부는 어느 누구로부터도 비판의 대상이 될 수 없다는 강변에 다름 아니다. 그럼에도 불구하고 그러한 사실을 재임명탈락의 이유로 삼았다면, 징계사유가 되지 않는 사유로 법관징계법에도 없는 극형에 해당하는 징계를 감행한 것과 마찬가지로 말할 수밖에 없다.

만약 그 외에 방판사의 탈락에 대한 다른 이유가 있다면, 대법원은 방판사가 법관으로서 어떠한 면이 부적절한지를 밝혀야 한다. 단순히 법관인사위원회와 대법관회의에서 합리적으로 결정한 것이므로 그 내용은 공개할 수 없다는 설명은 우리로 하여금 대법원의 법관인사 운영 태도에 의심을 갖게 할 뿐이다. 그렇지 않아도 민주적 정당성을 결여하고 있다는 비판을 받고 있는 법관의 임명 절차에 있어 임명권자의 자의적 결정은, 헌법상 규정된 법관의 신분보장과 사법권의 독립을 저해할 우려가 크기 때문이다.

139 성명서

우리는 대법원장이 재작년 근대사법 100주년 기념식사에서 법관의 사법부 내부로부터의 독립성을 강조한 사실을 기억한다. 그렇기 때문에 대법원의 방판사에 대한 연임 거부는 더욱 이해할 수 없는 것이다. 방판사에 대한 이번 제임명 탈락조치가 위에서 본 사유가 하나라도 반영된 상태에서 이루어진 것이라면 대법원장의 이번 조치는 자신이 한 말을 뒤엎은 것으로서 우리는 사법부 내부로부터의 독립을 저해한 것이라는 우려를 하지 않을 수 없는 것이다.

또 알려진 바에 따르면 방판사는 제임명 탈락에 앞서 사의를 표명하였으나 사표가 수리되지 아니하였고 그 상태에서 이번 조치가 이루어진 것이라고 한다. 그것이 사실이라면 대법원의 이번 조치는 방판사를 연임시킬 수 없는 이유가 있다는 것 이외에 법관인사에 관하여 다른 판사들을 겨냥한 다른 뜻도 있었던 것이 아닌가 생각된다. 그렇다면 이번 조치는 앞으로 사법부가 그 내부의 독립성을 확보해나가는 데 있어 심각한 장애가 될 우려가 크다고 할 것이므로 대법원은 이러한 걱정을 불식시키기 위해서라도 당사자가 반발하는 이번 결정의 이유와 경위를 명백히 밝히고 그 타당성 여부를 검증받아야 할 것이다.

이는 진정한 사법권의 독립과 사법부의 민주적 운영의 확보는 법원만이 아니라 전국민의 관심사이자 의무이기 때문이다.

1997. 3. 20.

민주시회를 위한 변호사모임  
회장 최영도

## 이달의 민변 97년 4월호(통권 제7호)

발행일 97년 4월 15일

발행인 최영도

편집인 출판홍보위원회  
박성호 박원순 이석태 백승현 이백수  
정연순 조광희 조용환 차병직

발행처 민주사회를 위한 변호사모임  
주소 서초구 서초동 1572-12 명지빌딩 4층  
전화 522-7284 팩스 522-7285  
천리안 m321  
나우누리·하이텔 minbyun7