

이달을 위한 변호사모임

이달의 민변

97년 6월호(통권 제9호)

특집 청문회제도 · 특별검사제 · 전자주민카드

자료 박홍 손해배상소송 판결문

유엔 인권위원회 참가기

홍보두장

이달의 민변 특약

97년 6월호

이달의 민변	1
이달의 민변 특약	2
이달의 민변 특약	3
이달의 민변 특약	4
이달의 민변 특약	5
이달의 민변 특약	6
이달의 민변 특약	7
이달의 민변 특약	8
이달의 민변 특약	9
이달의 민변 특약	10
이달의 민변 특약	11
이달의 민변 특약	12
이달의 민변 특약	13
이달의 민변 특약	14
이달의 민변 특약	15
이달의 민변 특약	16
이달의 민변 특약	17
이달의 민변 특약	18
이달의 민변 특약	19
이달의 민변 특약	20
이달의 민변 특약	21
이달의 민변 특약	22
이달의 민변 특약	23
이달의 민변 특약	24
이달의 민변 특약	25
이달의 민변 특약	26
이달의 민변 특약	27
이달의 민변 특약	28
이달의 민변 특약	29
이달의 민변 특약	30
이달의 민변 특약	31
이달의 민변 특약	32
이달의 민변 특약	33
이달의 민변 특약	34
이달의 민변 특약	35
이달의 민변 특약	36
이달의 민변 특약	37
이달의 민변 특약	38
이달의 민변 특약	39
이달의 민변 특약	40
이달의 민변 특약	41
이달의 민변 특약	42
이달의 민변 특약	43
이달의 민변 특약	44
이달의 민변 특약	45
이달의 민변 특약	46
이달의 민변 특약	47
이달의 민변 특약	48
이달의 민변 특약	49
이달의 민변 특약	50
이달의 민변 특약	51
이달의 민변 특약	52
이달의 민변 특약	53
이달의 민변 특약	54
이달의 민변 특약	55
이달의 민변 특약	56
이달의 민변 특약	57
이달의 민변 특약	58
이달의 민변 특약	59
이달의 민변 특약	60
이달의 민변 특약	61
이달의 민변 특약	62
이달의 민변 특약	63
이달의 민변 특약	64
이달의 민변 특약	65
이달의 민변 특약	66
이달의 민변 특약	67
이달의 민변 특약	68
이달의 민변 특약	69
이달의 민변 특약	70
이달의 민변 특약	71
이달의 민변 특약	72
이달의 민변 특약	73
이달의 민변 특약	74
이달의 민변 특약	75
이달의 민변 특약	76
이달의 민변 특약	77
이달의 민변 특약	78
이달의 민변 특약	79
이달의 민변 특약	80
이달의 민변 특약	81
이달의 민변 특약	82
이달의 민변 특약	83
이달의 민변 특약	84
이달의 민변 특약	85
이달의 민변 특약	86
이달의 민변 특약	87
이달의 민변 특약	88
이달의 민변 특약	89
이달의 민변 특약	90
이달의 민변 특약	91
이달의 민변 특약	92
이달의 민변 특약	93
이달의 민변 특약	94
이달의 민변 특약	95
이달의 민변 특약	96
이달의 민변 특약	97
이달의 민변 특약	98
이달의 민변 특약	99
이달의 민변 특약	100

민주사회를 위한 변호사모임

차례

호출 578

권두언	민주주의 토대 성취의 희망을 갖자-이돈명 • 4
시론	무엇을 할 것인가-김병태 • 6
특집1	
청문회제도	외국의 청문회제도 검토: 한미간 청문회제도의 비교 고찰-박종훈 • 11 청문회제도 개선방향-손봉숙 • 15
특집2	
특별검사제	특별검사의 필요성, 입법례, 입법방안-김주원 • 19 특별검사의 직무등에 관한 법률(안)-김주원 • 31 미국특별검사법-번역 김주원 • 33
특집3	
전자주민카드	전자주민카드 시스템의 개요-김기중 • 46 전자주민카드제도의 법률적 문제점-이기우 • 48 전자주민카드의 편익론 비판-이승중 • 56 미국에 있어서 個人情報處理와 標準統一識別票-변제욱 • 62 전자주민카드 도입과 관련한 개인정보관리체계의 문제점과 개선방안-박홍윤 • 67

호출 578

호출 578

위원회 소개	사법위원회의 활동과 미래 • 96
인권영화 소개	영화를 좀 더 재미있게 보는 법 - 「산부인과」-정연순 • 99
유엔 인권위원회 참가기	국제인권봉사회 GIC 훈련프로그램 1997-차은경 • 104
외부에서 본 민변	한 막내기자의 눈에 비친 민변-신석호 • 114
피고인석에서 본 재판	언제쯤 희망을 이야기할 수 있을까-윤석진 • 117
신입회원 인사	가입에 즈음하여-차흥권 • 122
노동관계 모니터링	민변의 한 구성원이 되면서-송광현 • 123 유니언숍 협정에 기한 해고-고태관 • 124
자료	
5.18 학술심포지움 발제문	5.18, 왜, 어떻게 일어났으며 무엇을 남겼는가?-박병주 • 131 12.12, 5.18 사건에 대한 사법부 판결의 역사적 의의-박연철 • 144
기획소송 판결문	박홍 손해배상소송 판결문 • 155 홍성담 손해배상소송 판결문 • 161
사무국 보고	• 166
성명서	대선자금에 전면 공개되어야 하며 검찰은 대선자금에 대하여 즉각 수사에 착수하라 • 171 대선자금의 전면공개를 다시 한 번 촉구한다 • 173

민주주의 토대 성취의 희망을 갖자

이 돈 명

나는 요즘 희망의 성취라는 즐거움 속에서 산다. 내가 이렇게 말하면 내 희망의 성취라는 것이 무엇인가에 그렇게 즐거운 삶을 사느냐고 의문을 갖는 분이 많을 것으로 짐작된다. 내 희망은 우리나라에 민주주의 정치체계의 기초를 만들어보자는 소박한 것이다. 이것은 어떻게 보면 작아보이기도 하지만 각도를 달리해보면 매우 큰 것이기도 하다. 내가 그 뜻이 작다고 하는 이유는 모든 사람이 자기 부모와 아내와 자식들과 더불어 평화스러운 삶을 살 권리가 있어야 하기 때문이다. 이 권리는 어떤 위정자도 어떤 재벌도 어떤 힘센 자도 빼앗을 수 없어야 한다. 이것이 크다고 하는 이유는 나라와 사회에 대하여 부담할 모든 의무와 권리가 균등하여야 하기 때문이다.

그런데 이것을 보장하는 민주정치체제는 내가 아는 한은 우리나라에 한 번도 없었다. 구한국 시절은 물론 왜정 36년간은 더 말할 것도 없었으며 해방 이후 지금까지는 민주주의를 위장한 실질적 왕권정치나 군사정치나 군사정치와 결합한 사이비 민주정치가 있어왔을 뿐이다. 여기에 일부 반론이 있을 줄이나 이란이 이것을 반박하기에는 너무 좁기에 상론을 피하거나 어쨌든 금년에 대통령 선거는 치루어질 모양이니까 이번 선거 결과로 수직적이 아닌 수평적 정권교체가 이루어졌으면 하는 것이 나의 희망이다. 물론 그 선거는 절대로 공정하게 치루어지는 것을 전제로 하는 말이다. 직접적 금권선거는 물론 선거운동과정에서의 금권의 힘에 의한 과대표장, 관의 간섭, 사생논쟁 등 지금까지 있어왔던 모든 외형적 불법이 저질러지지 않는 선거를 치루어야 하고 그러한 방향으로 선거제도 개선도 매우 익어가는 것으로 보이는 것이 작금의 현실이기도 하다.

국민의 자유로운 의사 표현으로 평면적 정권 교체가 이루어진 다음의 정치사회 실현을 나는 황홀한 영화장면처럼 상상해본다. 그렇게 해서 선출된 위정자가 자기 출생지를 우선으로 하여 산업·문화시설을 할 수 있을까, 자기에 표를 많이 몰아준 지방 출신의 인사를 특히 중용할 수 있을까, 자기 후임자를 선출자 의사와는 상관 없이 자기 뜻대로 정하려고 하는 기교를 부릴 수 있을까, 민족이 분단되어 한 쪽이 굶어죽는다는데 그것에 도움을 주자는 쪽의 국민을 탄압할

수 있을까, 남북이 대화를 통하여 일보 일보 접근하면서 북쪽을 도와 우리와 같이 살게 하면서 통일을 해보자는 생각보다 모든 이웃에게 북쪽을 도우는 일을 못하게 하여 흡수통일을 꾀하는 것 같은 통일정책을 획책할 수 있을까. 그렇게 한 후 또다시 국민의 진정한 자유의사에 따른 지지를 받을 수 있다고 생각하는 위정자는 없으리라고 나는 믿는다. 그렇기에 금년에 치루어질 선거에서는 이러한 생각에 뜻을 같이 하는 많은 사람들이 자기 가족과 친구와 이웃에게 이것을 널리 알리고 토론하여 우리나라가 생긴 이래 실질적으로 한 번도 이루어보지 못한 수평적 정권교체를 한 번 이루어보았으면 하는 것이 나의 소망이다.

얼마 전에 서울 아닌 조그마한 곳에서 개업하고 있는 어느 선배 변호사가 전화를 걸어 나라 되어가는 것을 비판하고 울분하기에, 나는 왜 그러시오, 지금 잘 되어가고 있지 않습니까 하였더니, 이 선배는 노발대발하면서 나보고 들었다고 야단을 치신 일이 있었다. 나는 선배님과 같은 국민을 가진 민족이 왜 불행합니까 하면서, 지금 중남미나 아프리카 중동지방은 그만두고 우리 동양만 봅시다, 인도네시아, 타이, 말레이시아, 버마, 중국을 보십시오. 그래도 우리가 중간은 가지 않습니까, 우리에게 희망이 있습니까 하였더니, 그 선배는 껄껄 웃고 듣고 보니 그렇기는 하군 하신 일이 있는데, 물론 그것은 우리의 왕성한 비판이 있는 것을 전제로 한 말이다.

중국의 5.4운동도 우리의 3.1운동에 자극을 받았고 인도의 타콜이나 간디도 이 운동에 크게 힘입었다는 사실을 우리는 잊지 말아야 할 것이다.

무엇을 할 것인가

김형태

반국가사범이 아니고 무엇인가. 이런 주장을 공공연히 내세워도 아무 탈이 없는 것을 보면 우리 사회는 헌법이 무어라 떠들든 수정되지 않은 자본주의임이 분명하다.

1. 10년 전 진보진영에서는 레닌의 논문 「무엇을 할 것인가」를 본뜬 글들이 쏟아졌었다. 그때 누가 감히 복지국가론이나 노동조합이 우리의 적이라고 공공연히 외칠 수 있었겠는가. 이제 희망, 열정, 이상주의를 외치던 역사가 끝났다는 이 시점에서 과연 우리는 무엇을 할 것인가? 전자계산기의 계산능력은 매 18개월마다 두 배로 되고 있고 2천달러짜리 소형 PC가 1970년대 중반 1천만달러 대형컴퓨터와 맞먹는 계산력을 갖게 되었다니, 밀려드는 정보의 홍수에 빠지지 않게 정보와 기술만 잘 챙기고 있으면 탈역사주의자들에게 대항할 수 있을 것인가.

멕시코 자파티스타운동은 「신자유주의란 무엇이며 어떻게 싸울 것인가」라는 글에서 이렇게 주장한다. '과거의 혁명적 노력은 이데올로기의 선언과 그것의 고수를 통해 통일성을 찾고자 하였다. 우리는 이런 방법이 제대로 작용하지 않는다는 것을 배웠다. 우리 인간들, 사상들, 문화들, 활동양식들은 대단히 다양하다. 우리들을 동질화시키려는 시도는 실패할 수밖에 없다. 대신에 우리는 자기 유지의 생태론을 구성하기 위해 진화하는 다양하고 상호보완적인 생명체의 그것처럼 보다 유기적인 통일을 추구할 필요가 있다. 새로운 종류의 인간관계, 자연과 인간 사이의 새로운 관계, 가족과 교육에 대한 새로운 접근방식, 의료보장과 부의 배분상의 새로운 방법. 요컨대 혁명이라는 거대한 변혁에 있어서의 관건은 바로 이같은 다양한 창조적 과정들을 자본의 파괴적인 힘, 즉 상품화, 일면적 가치화, 이윤 극대화, 그리고 무엇보다도 끊임없는 노동, 즉 고역의 연속으로부터 해방시키는 것이라 할 수 있다.'

다 끝났다니 무엇이 끝났다는 말인가. '역사의 끝은 아마도 슬픈 시기일 수도 있다. 인정받기 위한 노력, 추상적인 목표를 향한 자기 희생, 지속적인 시도, 용기, 상상력 그리고 이상주의는 끝이 났다. 경제적 계산, 기술적 문제의 해결, 환경문제, 소비욕구의 충족이 이를 대체할 것이다. 탈역사의 시대에는 예술도 철학도 없어질 것이고 단지 인간역사의 박물관을 영구히 보존하는 것만이 남을 것이다.' 탈역사 논쟁을 시작한 후쿠야마는 「역사의 끝?」이라는 글에서 자본주의의 승리를 축하하면서 이상과 열정으로 대변되는 역사의 끝을 선언했다.

이에 뒤질세라 남한 재벌들의 집단인 전경련이 세운 자유기업센터는 '평등·집단주의와 끝까지 싸우겠다'며 자본주의 성전을 선포했다. 그 센터 소장은 입술을 비죽이며 용감하게 외치고 있다. '한국사회의 사회주의 성향을 자본주의로 돌려놓는 일이 나의 필생의 과업이다. 반자본주의자 즉 진보주의자와 기꺼이 전쟁을 벌여나가겠다.' 그는 복지국가를 주장하는 정부, 효율성보다는 형평성을 내세우는 노동조합 등의 사회단체를 상대로 전의를 불태우고 있단다.

사상의 자유가 보장된다는 대한민국에서 무슨 말을 못할까마는 그는 헌법의 정신에서 볼 때 명백히 '반국가사범', '반체제인사'다. 우리 헌법은 형식적이거나 재산권의 행사는 공공복리에 적합해야 하며 노동기본권은 보장되고 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 명문으로 선언하고 있다. 그런데도 감히 복지국가론이나 노동조합을 적으로 규정한다면

6
이달의 민변
6월호

반국가사범이 아니고 무엇인가. 이런 주장을 공공연히 내세워도 아무 탈이 없는 것을 보면 우리 사회는 헌법이 무어라 떠들든 수정되지 않은 자본주의임이 분명하다.

10년 전 진보진영에서는 레닌의 논문 「무엇을 할 것인가」를 본뜬 글들이 쏟아졌었다. 그때 누가 감히 복지국가론이나 노동조합이 우리의 적이라고 공공연히 외칠 수 있었겠는가.

이제 희망, 열정, 이상주의를 외치던 역사가 끝났다는 이 시점에서 과연 우리는 무엇을 할 것인가? 전자계산기의 계산능력은 매 18개월마다 두 배로 되고 있고 2천달러짜리 소형 PC가 1970년대 중반 1천만달러 대형컴퓨터와 맞먹는 계산력을 갖게 되었다니, 밀려드는 정보의 홍수에 빠지지 않게 정보와 기술만 잘 챙기고 있으면 탈역사주의자들에게 대항할 수 있을 것인가.

멕시코 자파티스타운동은 「신자유주의란 무엇이며 어떻게 싸울 것인가」라는 글에서 이렇게 주장한다. '과거의 혁명적 노력은 이데올로기의 선언과 그것의 고수를 통해 통일성을 찾고자 하였다. 우리는 이런 방법이 제대로 작용하지 않는다는 것을 배웠다. 우리 인간들, 사상들, 문화들, 활동양식들은 대단히 다양하다. 우리들을 동질화시키려는 시도는 실패할 수밖에 없다. 대신에 우리는 자기 유지의 생태론을 구성하기 위해 진화하는 다양하고 상호보완적인 생명체의 그것처럼 보다 유기적인 통일을 추구할 필요가 있다. 새로운 종류의 인간관계, 자연과 인간 사이의 새로운 관계, 가족과 교육에 대한 새로운 접근방식, 의료보장과 부의 배분상의 새로운 방법. 요컨대 혁명이라는 거대한 변혁에 있어서의 관건은 바로 이같은 다양한 창조적 과정들을 자본의 파괴적인 힘, 즉 상품화, 일면적 가치화, 이윤 극대화, 그리고 무엇보다도 끊임없는 노동, 즉 고역의 연속으로부터 해방시키는 것이라 할 수 있다.'

다시 물어본다. 역사는 끝났는가. 물론 아니다.

후쿠야마가, 그리고 전경련이 21세기에는 어느 나라 국민이나보다 GM사람이나 삼성사람이 나가 더 중요할 것이라는 식으로 예언하고 있지만 이는 어디까지나 호들갑일 뿐이다. '확대재생산'이라는 인과율에 갇혀서 끊임없이 새로운 이윤을 추구하지 못하면 도태되고 마는 자본주의는 지구상의 자원이나 재화의 한정성 때문에 그 끝을 보고야 말 것이다. 어느 날인가 더 이상 먹어치울 먹이가 없어질 그때는 역사의 끝이 아니라 자본주의의 끝인 것이다.

이미 자연은 환경문제를 우리 앞에 던지며 자본주의 종말을 예언하고 있다.

멕시코 민중 속에서 싸우는 자파티스타의 주장처럼 획일적 이데올로기 선언과 그 교수로 대변되는 마르크스 레닌주의는 물론 끝을 보았다. 그러나 인간의 이성과 열정, 이상을 믿는 역사가 끝난 것은 결코 아니다.

7
시론

2. 정보 유출 근원

아직 끝나지 않은 그리고 앞으로도 끝나지 않을 역사 앞에서 우리는 어떤 질문을 던질 수 있을까?

레닌식의 '무엇을 할 것인가' 하는 질문은 여전히 유효한가.

그 질문은 묻는 이들을 열정의 과잉, 지나친 인위, 일하는 주체의 강조로 이끌어 가 역사의 끝이라는 폭언까지 나오게 하지 않았는가. 여덟 마리인지 아홉 마리인지 득실댄다는 용들이 사실은 모두 광주학살, 울곡비리, 한보, 김현철사건의 진흙탕 속에서 우글대는 미꾸라지 신세면서도 그들 역시 입으로는 저마다 국가와 민족을 위해 무엇을 하겠다고 소리치고 있지 않은가.

그렇다면 이렇게 질문을 던져보면 어떨까?

'어떻게 할 것인가.'

노자는 이렇게 이야기한다. 잘난 것, 똑똑한 것, 귀한 것을 숭상하도록 하지 말라. 무위를 실천하면 다스려지지 않는 것이 없게 된다(不尙賢使民不爭 爲無爲 則無不治).

같은 맥락에서 함석헌 선생이 소개한 「뒤두는 정치」라는 글은 한 번 음미해볼만하다. 중국역사시대의 맨 처음 임금으로 덕치(德治)를 했던 성군 황제(黃帝)가 19년 동안 정치를 잘하다가 공동산(空同山)에 한 진인(眞人)을 찾아갔다. 그는 하늘 땅의 정기를 얻어 오곡을 잘되게 하고 백성들을 잘 길러주고 싶고 음양을 관리하여 모든 생명을 기운껏 자라게 하고 싶다고 그 방법을 물었다. 진인(眞人)은 내가 천하를 다스림으로 구름이 제대로 모이기도 전에 비가 오고, 풀과 나무가 노랑기도 전에 낙엽이 지고 해와 달빛이 거칠어간다. 너는 말만 떠벌리는 자이니 도를 말할 자격이 없다고 꾸짖는다. 황제(黃帝)는 돌아와 천하를 내던지고 생각을 근본적으로 고치니 모든 일이 거저이요 불철저함을 알았다. 그는 근본은 나 자신에 있다는 것을 알고 진인(眞人)을 찾아가 이번에는 천하나 생명을 다스리는 방법을 묻지 않고 어떻게 하면 제 몸을 다스릴 수 있겠느냐고 묻는다. 진인(眞人)은 일어나 참 잘 물었다고 칭찬하고 천하 사람이 다 자기가 무얼 한다는 욕심을 버리고 천하 다스릴 생각을 아니한다면 천하는 저절로 다스려질 것이라는 가르침을 준다.

'광야에서' 라는 노래를 부르는 한편에서 'Got the Blues' 에 맞추어 쌍쌍이 춤을 추는 이 시대는 가치의 다원화가 실현된 즐거운 시대이다. 바로 그렇기 때문에 역사를 믿는 자들은 끊임없이 어떻게 할 것인가를 고민해야 하는 시대이기도 하다.

특집



- 1. 청문회제도
- 2. 특별검사제
- 3. 전자주민카드

편집자 주: 이 자료는 모임과 참여연대가 공동으로 주최하여
지난 5월 7일 변호사회관에서 개최한 토론회 「국회 청문회를 평가한다」에서 기초발제된 것입니다.

외국의 청문회제도 검토

한미간 청문회제도의 비교 고찰

박종흠(전 국회 입법차장)

I. 청문회의 제도적 배경

1. 청문과 청문회제도

어떤 사안에 대한 결론을 내리기 위한 과정의 중간 절차에서 찬·반의 주장이나 증거가 되는 사실을 청취하는 청문제도는 1215년 영국의 마그나 카르타에 근거를 둔 사법청문제도에서 유래되어 그후 행정절차와 의회절차로 점차 확대된 것이다.

오늘날 청문제도는 많은 의회에서 보편화되어 있다. 그러나 이 청문제도를 의회의 회의형태로 제도화한 곳은 3권분립과 위원회제도를 발전시킨 미국이라 할 수 있다.

2. 청문회의 목적

청문회는 의회의 여러 기능(입법기능, 감독기능, 조사기능, 정보기능 등)과 권한을 유효적절하게 발휘하는 데 필요한 정보를 수집함으로써 수단적 역할을 수행한다. 청문회에서의 정보수집은 증언 청취와 증거의 접수·채택을 통하여 이루어진다. 이 점이 바로 미국등에서 사법조사권과의 마찰 속에서도 의회조사

권이 광범위하게 인정되게 된 이유라고 할 수 있다. 또한 이러한 이유 때문에 조사청문회는 범죄사실의 유무와 정도를 추궁하고 판정하는 사법기능을 행하는 것이 아니고 그러한 위법·부당행위가 발생하게 된 제도적, 정책적 허점과 원인을 규명하는 데 초점을 두어야 한다. 어떤 기능에 보다 중점을 두느냐에 따라 편의상 입법청문회, 조사청문회, 감독청문회 등으로 구분할 수 있으나 상호 보완적이기 때문에 구분상의 큰 실익은 없다.

예컨대 조사청문회의 주된 목적은 특정사건이나 사안에 대한 국정조사에 있다고 볼 수 있으나 궁극적으로는 진실파악을 통하여 그러한 사건이 재발되지 않도록 입법이나 정책의 개선 그리고 효과적인 정부 감독을 강구하는 데 있기 때문이다.

I. 미국청문회제도의 특징(우리 청문회와의 차이점 중심)

1. 국회의 청문회제도 도입 배경

1987년 개정된 헌법에 따라 치루어진 대선으로

노태우정권이 출범하였고 1988년 4월 26일 총선결과로 제13대 국회가 여소야대 정국으로 출발한 가운데 5공 청산을 위한 국회 차원의 제도적 장치의 구상 일환으로 국정감·조사제도의 부활과 함께 청문회제도가 도입되었다. 현행의 국정조사 실시는 독일식 소수자 조사제도를, 청문회는 미국식 제도를 거의 그대로 받아들인 것이다. 그러나 아직까지 운영상 필요한 세부규칙이 마련되지 못하고 있어서 미국의회의 국정조사 내지 청문회와는 절차면에서 여러 가지 차이점을 보이고 있다.

2. 미국청문회의 특징

가. 기본구조

- (1) 청문회의 개최 요건
 - 미국: 조사청문회를 포함한 청문회의 개최 여부는 위원회가 자율 결정.
 - 한국: 조사청문회의 경우 국정조사 발동을 전제로 함.

- (2) 청문회 기간
 - 미국: 조사기간 자체가 위원회 자율 결정에 맡겨 지므로 청문회 기간이 신축적.
 - 한국: 조사기간이 본회의 결의로 한정됨으로 청문회 기간도 이 조사기간 내에 한정됨.

- (3) 청문회(조사위원회)의 인적 규모
 - 미국: 전체위원회와 소위원회 공히 청문회 개최 가능하나 소위원회 주관 청문회가 주를 이루기 때문에 청문회 구성위원수가 소수임. 의사정족수도 매우 낮음(소위의 경우 하원 2인, 상원 1인).
 - 한국: 전체 위원회 주관 청문회를 선호하며 위원 규모가 커서 능률적 운영이 곤란. 특히 중복질문 문

제 발생.

나. 청문회의 운영

- (1) 충분한 사전준비
 - 최종 개최계획서 확정 전 잠정계획서에 대한 사전 토의.
 - 잠정적으로 선정된 증인과의 사전 면담 및 증인 적합성 여부와 결격사유 유무 확인.
 - 증인 출석시기와 증언 순서에 대한 면밀한 사전 검토(선 반대증인·후 찬성증인).

- (2) 청문회의 목적과 범위에 대한 명료성·일관성 유지

- <개최 전>
 - 증인출석요구서에 청문회 취지, 증언이 필요한 사항 등을 구체적으로 적시하고 서면증언 요지 사전 제출 요구(출석일 48시간 전까지).
 - 증인이 제출해줄 자료·증거 등을 구체적으로 명기(우리 국회는 기관자료 요구 위주)
 - 소속위원회에 대한 브리핑(이슈 요약, 관련 법규, 관련 판결 요지, 사건 일지, 증인 인적사항, 예상 질문 목록, 수집된 증거자료 목록, 법적·행정적 해결 방안 요약 등).

- <개최 후>
 - 위원장의 개회 설명을 통하여 당일 청문회의 초점을 명백히 밝힘(시청자가 당일의 청문회가 추구하는 증언 이슈가 무엇인지 알게 함).
 - 증인이 미리 준비한 모두(冒頭) 진술 청취(5분 정도)

- (3) 청문회 진행의 능률성과 충분한 증언 기회 확보
 - 모두 진술을 들은 후 각 증인에 대한 회담위원의

질문이 끝날 때까지 5분 규칙 적용(1라운드).
- 1라운드가 끝나면 보충질문 개시, 보충질문 시간과 순서 등은 위원장이 소수당 간사와 협의 결정(2라운드, 3라운드 계속).
- 위원의 질문과 증언 답변 시간의 균형 유지(대체로 단문단답형태).

- (4) 증인 출석 요구시한의 신속성
 - 미국: 48시간 전, 단 위원장은 특별한 경우 단축 가능.
 - 한국: 7일 전(단축 불가).

(5) 의회 직원의 조사참여제도
청문회의 능률과 증거 능력의 확대, 보장을 위하여 아래 두 가지 부분에 의회 직원의 공식 참여를 보장하고 있음.

- 청문회에서 위원회 전문직원의 질문 허용(위원장의 승인을 받은 자에 한함).
- 청문회 외에서의 직원에 의한 선서증언 청취제도(Staff Deposition).
절차: 위원장 또는 위원장이 지정한 직원이 일시·장소 통보, 선서 후 증언 청취, 증언 내용 녹취, 번문 후 보관.

- (6) 기소면제제도(Congressional Immunity)
 - 보편적으로 인정되고 있는 헌법상의 자기부죄거부특권(미국수정헌법 제5조, 우리 헌법 제12조 제2항 등)에 기한 증언 청취의 한계를 극복하기 위하여 '의회의 요구로 행한 증언내용이나 정보를 이용(use)한 형사소추를 금지하는 제도를 가짐(Omnibus Crime Control Act of 1970:18 U.S.C. §§6001~6005).

* 3분의 2 이상 다수결로 증언 강제

(7) 서면심문·증언접수제도(Written Interrogatories)

- 증거 능력을 보장하기 위하여 서면증언의 제출 일자를 지정하여 위원장 또는 위원장이 지정한 위원이 서면심문서를 송부함.

* Iran-Contra 조사시 활용

(8) 서면에 의한 대질심문제도
- 재판절차와 다른 의회청문제도의 특성상 대질심문이 이루어지기는 사실상 어려움.

- 이러한 장애를 극복하기 위하여 증인은 누구든지 자기의 증언내용과 다른 증언을 한 다른 증인에 대하여 서면으로 질문서를 제출할 수 있으며 이 경우 위원장 또는 위원회 수석전문위원은 출석위원과반수의 승인을 얻어 이를 해당 증인에 제시·답변을 받음.

(9) 청문회에서의 피해구제제도
- 청문회 과정에서 증인이나 위원의 거명, 증언, 비판 등에 의하여 명예나 사회적 평판에 침해를 받았다고 생각하는 자는 위원회에 자진출두 또는 사실확인서를 제출할 것을 요구할 수 있음.

(10) 소수당 증언제도
- 소수당 의원은 청문회 종결 전에 소속위원 과반수 이상의 요구로 소수당에서 선정된 증인을 소환하여 최소한 1일 이상 증언토록 할 수 있음(하원의사규칙 제11조 제2항(i)(1)).

(11) 검찰수사기록 제출(요구) 문제
- 검찰수사기록 제출문제는 오랜 동안의 정부특권(Executive Privilege)과 의회정보요구권(Congressional Information Request)간 논쟁의 핵심사항 중 하나임.

- 미국행정부의 일관된 입장은 기소종결사건(closed case: 더 이상의 기소사유나 행정조치가 필요없는 사건)에 대하여는 FBI 등의 수사기법상의 기밀을 해하지 않는 범위 내에서 열람을 허용하고 계류사건(open case)에 대하여는 정보 제공을 거부하고 있음(대통령 지시로 작성된 1956년의 Attorney General Brownell's Policy Statement(Order No. 116-56):1941년의 Attorney General Jackson's Position Letter).

- 다만 계류사건 기록에 관하여도 조사위와 법무성간의 협상에 의하여 수사기록 자료를 제공한 예도 있음(1982년 상원 Abscam조사위).

III. 맺는 말

1. 의회의 국정조사와 조사청문회는 그 본래의 목적과 제도적 취지에 적합하도록 계획되고 운영되어야 한다.

의회조사는 국정조사라는 말 그대로 정부가 국민의 대표기관인 의회가 제정한 법률을 잘 집행하고 있는가를 감시하는 것이므로 조사의 상대는 어디까지나 정부이다(한보청문회의 경우 대부분의 증인은 사건당사자).

- 의회조사는 정치조사의 성격을 가지므로 사법조사와는 출발점부터 다를 수밖에 없다. 따라서 조사에 임하는 의회와 의원은 검찰이나 법관의 위치에 있는 것이 아니고 집행감독관이나 정책평가자의 입장에 있다고 할 수 있다.

- 미국의 경우 사건 조사의 마무리는 청문회보다는 특별검사에 의해 이루어졌다.

2. 청문회(hearings)는 용어의 의미 그대로 들

는데 주된 목적이 있고 질문 그 자체에 초점이 있는 것이 아니다.

- 감성보다는 이성, 열변보다는 논변이 지배하는 분위기가 조성되어야 한다.

- To get the right answers, ask the right questions.

3. 한보청문회의 결과가 만족스럽지 못했다면 이는 의원에게만 또는 증인에게만 그 책임을 돌릴 수는 없다.

- 제도의 문제와 사람의 문제는 구분되어야 하며 우선 제도 개선에 착수해야 한다.

- 청문회 운영 경험이 일천한 우리 국회를 미국청문회에 단편적으로 비교하는 것은 무리이다.

4. 의회의 권위, 신성성은 어떤 이유에서도 훼손되어서는 안된다.

의회조사(Staff Report)는 사실조사(Staff Report)와 사실확인(Staff Report)을 구분할 필요가 있다. 사실조사(Staff Report)는 사실확인(Staff Report)을 위한 것이다. 사실확인(Staff Report)은 사실조사(Staff Report)를 위한 것이다.

(Congressional Inquiry)는 사실조사(Staff Report)와 사실확인(Staff Report)을 구분할 필요가 있다. 사실조사(Staff Report)는 사실확인(Staff Report)을 위한 것이다. 사실확인(Staff Report)은 사실조사(Staff Report)를 위한 것이다.

(Congressional Inquiry)는 사실조사(Staff Report)와 사실확인(Staff Report)을 구분할 필요가 있다. 사실조사(Staff Report)는 사실확인(Staff Report)을 위한 것이다. 사실확인(Staff Report)은 사실조사(Staff Report)를 위한 것이다.

- 모든 진술을 들은 후 각 증인에 대한 회담의뢰

청문회제도 개선 방향

손 봉 숙(한국여성정치연구소장)

1. 청문회의 필요성

17 입법부의 권위와 위상 제고

국회법 제61조에는 청문회에 관하여 위원회는 국정감사 및 국정조사를 포함한 중요한 안건의 심사에 필요한 경우, 증인, 감정인, 참고인으로부터 증언, 진술의 청취와 증거의 채택을 위하여 청문회를 열 수 있다고 규정하고 있다. 증언 청취를 위한 위원회의 형식으로 개최되는 청문회는 국정조사과정에서 보다 많은 정보와 의견을 듣고, 필요한 자료에 접하고자 하는 의회의 욕구와 또 이를 널리 국민적 관심사로 유도하고자 하는 의도를 충족시키기 위해 활용하는 의회과정의 하나로 볼 수 있다.

현대사회가 복잡화, 다원화해감에 따라 정부의 활동범위가 넓어졌을 뿐 아니라 정책결정과정의 전문화, 복잡해감에 반해 의회는 그 과정에서 생성되는 각종 정보와 자료를 공유하지 못함으로써 올바른 의견 제시와 감독의 역할을 제대로 수행할 수 없게 되는 경우가 많아지고 있다. 따라서 의회가 청문회제도를 발전시키고 제대로 활용한다면 의회의 전문성을 보완해나감과 동시에 행정부에 대한 효율적인 견제와 감독이 가능하여 입법부의 독립성을 확보하고

그 위상을 확립할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

2) 국민의 알 권리 충족과 열린 정치의 가능성 확대

그간 우리의 정치과정이나 행태는 비공개적이고 폐쇄적이며 비공식적인 채널을 통해 이루어지는 경우가 많았다. 따라서 한보청문회 같은 중대한 정치적 사안을 텔레비전이라는 영상매체를 통하여 국민에게 생방송으로 전달하는 것 자체만으로도 밀실정치를 마감하는 계기가 될 것이다. 비록 청문회에서 나타나는 엄청난 규모의 비리와 질의 및 답변의 부실이 정치에 대한 국민들의 냉소주의를 불러 일으키고 정치적 불신과 무관심을 조장할 우려가 높은 것도 사실이지만 국정 전반에 대한 국민의 알 권리를 충족시키는 계기가 될 것이다.

청문회가 국정의 의혹을 제거할 목적으로 실시되는 만큼 다른 한편으로 보면 국민의 소망을 국정에 반영하는 매개로서의 기능도 감당하고 있다. 이러한 과정을 통하여 해당사안에 대한 국민적 여론 형성을 유도하고 국민의 소망과 국정을 일치시키는 계기를 마련할 수도 있게 될 것이다. 그러므로 청문회는 여론정치 내지는 공개정치 가능성을 열어주고 있다.

3) 정치인과 국민에 대한 정치·사회화 교육의 기능

청문회를 열거나 혹은 청문회의 전과정을 빠짐없이 생중계하는 일은 정치인이나 국민 모두에게 훌륭한 정치교육이요 사회화교육이기도 하다. 청문회라는 공개적 장을 통해 정치인이나 국민 모두 정치적 현실에 대한 안목과 판단을 기르게 된다. 유권자인 국민의 입장에서 청문회를 지켜보면서 자신들이 선택한 의원들의 정치력을 평가할 것이다. 그리고 다시는 정치적 비리나 부패에 연루된 정치인은 선택하지 않겠다는 유권자로서의 자세를 다짐하게도 될 것이다. 정치인들 역시 청문회를 통하여 밝혀지는 부정 부패의 실상을 통하여 자신의 자화상을 점검하게 될 것이며 정치개혁에 대한 필요성도 절감하게 될 것이다. 따라서 청문회와 같은 정치적 행위는 유권자와 정치인 모두에게 정치에 대한 관심을 제고시키고 정치에 직접, 간접으로 참여하는 민주주의의 장이 열리는 계기를 제공해주고 있다.

2. 청문회의 실태와 문제점

1) 증인들의 증언 거부 및 기피와 국회의 실추된 권위

이번 한보청문회에서 증인들의 "모르겠다. 기억이 나지 않는다"는 식의 증언 기피현상은 심문하는 의원이나 지켜보는 국민들 모두를 실망시켰다. 현행 청문회와 관련된 법률에서는 위증이나 증언 거부에 대한 처벌규정이 약한데다 정부당국 등에 대한 강제적인 자료 요구권도 없다. 따라서 증인들이 피해질 수 없을 정도의 완벽한 추궁이나 심문이 불가능한 것이 증인들을 위증토록 만드는 원인이 되고 있다. 설혹 위

증죄를 묻는다 해도 우리의 정치관행이 법보다 정치 논리가 우선이었기 때문에 그 실효성에는 적잖은 문제가 따랐다.

2) 특위 위원들의 전문성 결여와 심문 태도의 문제

미국에서 청문회가 정착된 이유는 철저한 사전 조사와 상호 예의 지키기에 있다고 한다. 위원회는 전문위원들을 둘 수 있어 해당사항을 사전에 철저히 조사하여 증인을 선정하고 질문을 준비한 후 이를 의원들에게 브리핑해주고 있다.

우리나라의 경우는 의원들이 심문을 위한 사전 준비과정에서 충분한 보좌를 받을 수 없는 실정이다. 더구나 한보비리가 인허가, 대출, 회계, 코렉스 공법 등 전문성이 높은 사안인 데 비해 의원들은 개별사안에 대한 구체적이고 전문적인 지식이 부족하기 때문에 문제의 본질을 파고드는 데 한계가 있을 수밖에 없었다.

따라서 특위로서의 총체적인 역할보다는 주로 의원 개개인의 심문능력에 의존하는 형편이었다. 자연 밝혀지는 진실보다 의원들의 제스처나 발언기술이 관심을 끄는다면 증인의 답변 태도나 표정 등에 관심이 가는 주객이 전도된 모습을 보이기도 했다.

대개의 질문들이 핵심에서는 짚들거나 빠지기식의 단답유도성 질문에 그치는 경우가 많았다. 또한 백화점식으로 질문을 나열하는가 하면 똑같은 사안에 대해 다수의 의원들이 중복되는 질문을 함으로써 청문회의 시간을 낭비하고 효율성과 질을 저하시키기도 했다. 경우에 따라서는 증인들의 답변에 상관없이 보좌관들이 미리 작성해준 신문사항을 일방통행식으로 읽어나가는 모습도 적지 않았다.

더구나 한보사건의 관련자들이 권력 핵심부요 약 수뇌부나 증진의원들인 탓에 특위 위원들이 서로

물타기 발언을 하거나 동료 의원들을 감싸기 위한 추태까지 밟고 있는 형편이다. 이런 식으로는 증인들을 제대로 심문할 수 없음은 물론이다. 청문회를 지켜본 국민들이 한보국정조사특위 위원들을 자격미달이라고 지적하는 이유도 바로 여기에 있다.

반대로 지위가 낮거나 주변인물에 해당하는 경우는 위원들이 상대적으로 고압적인 자세를 취하거나 인신모욕적인 발언도 서슴치 않아 한 참고인의 죽음까지 몰고간 것이 한보청문회의 실상이기도 하다.

3) 당리당략의 차원

국회가 청문회를 주관했지만 그 운영과정에서 대정부, 대사법부 견제나 대립보다는 국회 내의 정당간 대립·견제·감시가 부각되었다. 국회의원·국회라는 연대감보다는 의원별, 정당별 이해와 관심사에 따라 심문의 강도가 좌우되기도 했다. 또한 정당이나 의원들은 각각의 증인과 주제에 개별적으로 대처해야 했던 것은 청문회의 효과를 저해한 일차적 원인이 되었다.

특히 이번 청문회는 과거 광주청문회와 달리, 전정권의 일이 아니라 현 정권 핵심부의 일이기 때문에 자료 확보나 권력 측의 비호 등 구조적으로 한계가 있다는 지적이다. 게다가 대선정국에 대한 여야 지도부의 당리당략이나 국민전환용 전술까지 겹쳐 특위 본연의 활동을 어지럽게 만들었다.

4) 운영방식의 문제

이번 한보청문회를 보면 한 의원이 한 증인을 상대로 처음부터 끝까지 모조리 질문하거나 한 의원당 30분 내에 질문을 마치려다보니, 나열식이 되거나 한번 묻고 지나가기식이 되지 않을 수 없는 문제점들이 지적되고 있다. 사실 증인의 성격에 따라 시차별, 사

안별로 분류하여 일관성 있는 심문 순서를 정해놓는 것이 필요하다. 그리고 해당사안을 세부적으로 분리하여 의원별로 전담시키는 방안등이 모색되어야 했다.

우리나라의 경우 한보같이 정치적인 사안인 경우 진실 규명보다 정치공세에 치중하는 경향이 짙다. 또한 지나치게 여론의 향배에 민감한데다 시한을 정해두고 실시하는 청문회이기 때문에 끝까지 진실을 밝히는 데 한계가 있다.

3. 제도 개선 방향

1) 사전준비를 전담할 기구의 도입

미 의회에서 청문회는 사실상 위원회의 전문위원이나 특별위원회가 임명하는 '조사관'들이 주도적으로 증인을 선정하고 질문을 준비하는 등 사전조사를 벌임으로써 청문회 개최 전에 이미 사실관계에 대한 파악이 가능하도록 되어 있다. 청문회 운영의 구체적 인 시나리오가 청문회 개최 전에 작성되는 실정이다.

국회의원들은 심문과 조사의 전문가로서 선택된 사람들이 아니라 상대적으로 전문성이 부족한 정치인이기 때문에 그 임무 수행을 보좌할 제도적 장치를 마련해 주는 것이 합당하다. 특위에 일정한 사법권을 가진 조사권한을 부여한다거나, 변호사와 회계사 등 전문가들을 증인 심문에 활용할 수 있는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 특별감사, 조사관, 특별위원 기타 어떤 명칭으로든 증인의 위증을 막고 진실을 쫓아낼 수 있는 적절한 기구가 도입되어야 할 것이다.

2) 자료청구권, 정보요구권의 명문화

미국의 경우는 청문회 기간 동안 의원들은 정보

공개법'에 따라 관계기관으로부터 국가안보에 위해를 줄 수 있는 극비문서를 제외하고는 공문서에서 메모지까지 거의 모든 자료를 제출받아 조사를 벌인다.

청문회를 수행하는 과정에서 위원들의 자료청구권이나 정보요구권은 기본적인 권리로 명문화해야 한다. 특위위원들이 수사기록과 금융 및 세무거래에 대한 자료의 열람이 가능하도록 명문화하는 것도 검토해보아야 한다. 이와 함께 수사 및 공판기록 검증절차를 관련법규에 명시해 국회 특위위원들이 현장에서 검증할 수 있도록 하는 방안도 논의되고 있다.

3) 위증이나 증언 거부에 대한 제재 강화

국정조사에서 증언 거부 사유와 증언 거부 요건을 훨씬 구체화하고, 이외의 사안에 대해서는 모두 증언을 의무화하도록 해야 한다. 말하자면 국가기밀등 극히 제한적인 한도 내에서 증언 거부를 허용하되, 나머지 사안에 대해서는 비공개 청문회를 활용해 증인의 증언을 폭넓게 청취할 수 있어야 국회 청문회제도의 취지를 살릴 수 있을 것이다.

위증을 하는 증인에 대한 고발요건을 대폭 완화하는 방안도 논의되고 있다. 현행 법률에 따르면 고발은 서류등을 요구하였거나 증인·감정인 등을 조사한 본회의 또는 위원회의 의장, 또는 위원장의 명의로만 가능하도록 되어 있다. 한편 증언 거부에 대한 처벌조항을 크게 강화하는 방향으로 관련 법률을 개정하는 방안도 함께 논의되어야 할 것이다.

4) 형사책임 면책제도의 도입 검토

미국의 청문회는 우선 증인의 입을 열게 하는 '당근'과 '채찍'이 제도적으로 마련되어 있다. 미국의 회가 '당근'으로 활용하는 제도는 증인이 진실을 말할 경우 처벌을 줄여주는 '제한적 면책특권'이다. 또

한 출두를 거부하는 증인은 의회가 직접 강제 구인할 수 있고 필요할 경우 증인에게 면책특권을 부여할 수도 있다. 면책특권을 받은 증인은 자신의 증언에 대해 보호를 받는다.

우리나라의 경우도 보다 진실된 증언을 유도하기 위한 방안으로 청문회에 출석한 증인의 발언에 대해서는 형사책임 면책제도를 도입하는 안을 검토해볼 필요가 있다.

5) 특별검사제의 도입

대체로 우리나라의 경우 검찰 및 수사기관의 정치적 중립성에 대한 국민의 신뢰가 높지 못하다. 정치논리가 법의 논리에 앞서는 것이 우리 정치의 현실이기도 하다. 이를 감안한다면 국회 본회의 또는 국정조사위원회의 의결에 따라 국정조사 사안에 대하여 특별검사를 임명하여 조사할 수 있도록 하는 특별검사제의 도입을 고려해보아야 할 것이다.

6) 의원의 자질 함양 및 운영방법의 개선

의원 개개인의 정책적 역량과 심문기술이 개발되어야 할 것이다. 아울러 위원간의 역할 분담이 필요하다. 사안별 소위원회를 구성하여 활용하는 것도 한 방법이다. 운영과정에서 증인 채택, 증인 심문 순서를 결정하는 것과 심문요지, 진술요지 등이 사전에 조정, 제출되어야 한다. 이런 후에도 증인의 위증을 방지키 위해 증인 진술서의 사전 제출, 대질신문과 참고인제도의 활용 등을 도입하여 증인의 효과적인 진술을 유도할 필요가 있다.

편집자 주: 이 자료는 모임과 참여연대가 공동으로 주최하여 지난 5월 7일 변호사회관에서 개최한 「특별검사제 도입에 관한 토론회」에서 기초발제된 것입니다.

특별검사의 필요성, 입법례, 입법방안

김주원

1. 특별검사의 필요성과 기본적 운영방향

가. 부정부패에 의한 고통을 받지 아니할 권리의 존재

당장 이 땅에서 통일보다 화급한 일은 부정부패의 척결이다. 무력에 의하지 않는 통일의 이론적 가능성은 기본적으로 세 가지다. 건강한 집단끼리 서로가 그리워 대등한 입장에서 어우러지는 화합통일이 그 하나요, 건강한 집단이 병든 집단을 사실상 먹어치우는 흡수통일이 그 둘이요, 병든 집단끼리 뒤엉키는 유착통일이 그 셋이다. 그러나 세번째 것은 진정한 의미의 통일일 수가 없다. 지리멸렬일 뿐이다. 지금 남북한은 부정부패의 선로를 나란히 달려 벼랑으로 치닫고 있다. 남북한의 부패 평행선이 통일이라는 이름으로 교착할 때 그것은 통일이 아니라 혼돈 끝의 공멸일 따름이다. 부정부패의 척결이 곧 통일의 선행조건이요, 따라서 통일보다 시급한 까닭이 여기에 있다.

부정부패의 척결은 통일의 선행조건이기에 앞서 이 땅의 백성이 생존하기 위한 조건 그 자체다. 부정부패가 노골화하면 백성들의 생존 터전인 국기(國基)

가 무너지고 만다. 이 땅의 부정부패가 이대로 지속하다가는 국기는 붕괴하고 말 것이다. 백성의 생존권이 허물어지고 만다는 말이다. 그리고 보면 백성들은 부정부패로부터 자유로워야 할 뿐 아니라 국가에 대해 부정부패가 없는 사회적 환경의 연출을 요구할 지위에 있음이 논리필연의 사실이다. 여기서 부정부패에 의하여 고통받지 아니할 국민의 권리가 당위적으로 존재함을 넉넉히 확인할 수 있다. 그것은 깨끗한 사회적 풍토만이 생존기반으로서의 국기(國基)를 지탱할 수 있다는 진리와 양면을 이루는, 환경결과 유사한, 그러나 그보다 더 중요한 국민의 권리다. 이 권리는 자유권적 기본권이자 청구권적 기본권이 아닐 수 없다. 국민은 권부의 부정부패로 고통받지 아니할 권리의 실현을 위하여 적극적으로 나설 수 있다는 말이다. 이 권리가 헌법에 열거되어 있지 않다고 해서 경시할 수 없다(헌법 제37조 제1항). 국가는 국민의 이 권리를 보장할 의무가 있다(헌법 제10조 후문).

나. 부정부패에 의한 고통을 받지 아니할 권리의 실현방법

헌법재판소(헌법재판소)가 1987년 12월 10일 1987헌나1호 결정(헌법재판소)을 통해 10 조 1항을

국가가 부정부패에 의한 고통을 받지 아니할 국민의 권리를 보장하기 위하여 먼저 할 일은 국가경영담당자들이 청렴의 본을 보이게 하는 것이다. 그래서 국회의원의 청렴의무는 헌법이 직접 규정하고 있으며(헌법 제46조 제1항), 국가공무원법(제61조)과 지방공무원법(제53조)은 모든 공무원의 청렴을 요구하고 있고, 다시 공직자윤리법은 공직자의 기강을 바로 잡기 위해 공직자의 부정한 재산증식등을 방지하는 규정을 두고 있다. 문제는 이들 법규정들이 공염불에 그치고 있다는 데 있다. 부정부패에 의한 고통을 받지 아니할 국민의 권리는 특히 1980년 이래 총체적으로 유린돼 왔다. 내란·군사반란·고문·공갈·뇌물 수수의 행태는 부정부패의 상존태(常存態)와 그에 대한 백성의 불감증을 이 땅에 고착시켰다. 그와 같은 범죄행위를 타고 등극한 집권세력들은 집권할 때마다 백성에게만 청빈을 요구했다. 나는 바담풍 해도 너는 바람풍 해라였다. 잘못 채워진 단추였다. 윗물이 더러우니 아랫물이 깨끗할 리 없었다. 가장 강력하며 효율적인 국민윤리 교육은 집권자의 솔선수범이다. 이 나라엔 그게 없었다.

집권자의 비리와 독주를 견제하기 위해 권력분립 제도가 창안되었다지만, 이 나라에 관한 한 권력분립주의는 파탄에 이른 지 오래다. 너나 할 것 없이 만수산 드렁칫처럼 얽혀 함께 해먹겠다는데 권력분립은 무슨 권력분립인가. 집권층에 나눠먹기식 분업은 있을지 몰라도 전체적 분립은 없다. 서로 싸고들기에 여념이 없다. 당장 눈 앞의 청문회에서 그 꼴을 보지 않았는가. 야당도 먹을 게 별로 없어 그렇지, 소화력이 왕성함을 우리는 종종 확인한 바 있다. 권력분립도 없이, 여야 할 것도 없이 먹을 거리만 있으면 쓸어 먹어치우는 나라가 우리나라다.

국정조사·청문회도 실효를 거두지 못했다. 이제 제도권에서 믿을 건 검찰뿐이다. 그러나 예석하게도 검찰 또한 제 구실을 못해왔다. 검찰의 파행에 대해

서는 이 자리 토론에 참석하신 다른 분이 낱낱이 지적해주실 것으로 기대하므로 발제자로서는 접어두기로 한다. 아무튼 이제 기존의 제도적 장치 가지고서는 부정부패를 수술할 수가 없다. 부정부패한 권력에 대한 견제장치가 모조리 망가진 나라에서 이제 믿을 건 시민운동뿐이다. 경실련·민변·참여연대 등 시민운동단체들의 활약상과 신뢰성은 확인을 요하지 않는다.

권력 안팎의 부정부패로 인한 고통을 받지 아니할 국민의 권리 실현을 위하여 시민운동은 어떻게 전개돼야 할 것인가? 권부의 부정부패를 시민들이 직접 나서서 발기고 논단해야 한다. 시민들이 직접 검사역할을 해야 한다는 말이다. 지금까지 기소독점·편의주의 속에서 일신의 안일을 위하여 파행을 계속해온 검찰권력에 대한 견제적이며 대안적인 장치로서 특별검사를 창설하여 운영하되, 그 창설과 운영을 권부로부터 독립시켜야 한다는 말이다. 영국의 사인소추 원칙을 응용하여 국가기관이 아닌 민간기구로서의 특별검찰기구를 만들어 운용해야 한다는 말이다.

다. 민간기구로서의 특별검사

국가기관이 아닌 민간기구로서의 특별검찰기구라 함은 특별검사가 국가기관에 의하여 창설·운영되지 않음을 뜻한다. 여소야대시절 국회를 통과했다가 노태우 당시 대통령의 거부권행사로 무산돼버린 특별검사법안은 특별검사를 대통령이 임명하는 것으로 하고 있으나, 대통령이 임명한 특별검사가 대통령이 나 그 측근을 철저히 수사할 수 있겠는가 하는 점에서 특별검사의 존재의의가 멸각된 법안이었다. 당시 그 법안을 기초한 김광일 당시 민주당 의원도 1991년 8월 13일 대한변호사협회가 주최한 제3회 법의지배를위한변호사대회에 특별검사제 도입에 관한 지정토론자로 참석하여, 특별검사를 미국처럼 법원에서

20 이 땅의 민변 6월호

임명함이 가장 바람직하나 노태우 당시 대통령이 거부권을 행사할 것이 염려돼 전략상 대통령임명제로 입안하게 됐다고 솔직한 바 있다(인권과 정의, 1991. 10호 87면). 그러나 뒤에서 보는 바와 같이 특별검사를 법원에서 임명하는 것은 우리 헌법상 문제가 있다. 정종섭 교수도 같은 견해를 표명하고 있다(인권과 정의, 위 같은 호 91면). 국회에서 특별검사를 선임하는 것도 뒤에서 보는 바와 같은 헌법적 문제가 있을 뿐 아니라, 앞에 말한 바와 같이 권력분립주의가 난파한 마당에 국회에다 특별검사 선임권을 부여하는 것은 대통령에게 특별검사 임명권을 부여하는 것과 마찬가지로 특별검사의 존재의의를 멸각시키는 것에 불과하다. 국회의장을 사실상 대통령이 임명하는 것이나 진배없는 이 나라 정치풍토에 비추어 더욱 그러하다. 정치적 사건의 수사와 소추 담당자의 지명을 국회같은 정치기관에 맡길 이유도 없다.

그러면 우리 헌법상 국가기관 내지 정부기관이 아닌 민간기구가 검찰권을 행사하도록 하는 것은 가능한 일인가? 헌법상 아무런 문제도 없다. 뒤에서 보는 바와 같이 헌법은 국가소추주의 내지는 기소독점주의를 요구하고 있지 않기 때문이다.

라. 특별검사제의 보충성

민간검찰기구를 만들어 운영하자고 한다 해서 검찰을 죽이자는 것은 물론 아니다. 권부의 부정부패에 관련된 사건에 한해서 특별검사에게 검찰권한의 행사를 맡기는 것뿐이다. 권부의 부정부패에 관련된 사건이면 모두 민간검찰기구인 특별검사에게 담당시켜야 할 것인가? 그럴 필요도 없거니와 그래서 안된다. 기존의 검찰이 권부비리를 잘도 파헤쳐 엄정히 논단하는 경우에까지 특별검사가 나설 필요는 없다. 권부비리에 대한 검찰의 행태를 지켜보다가 안되겠다 싶으면 특별검사제를 가동할 일이다. 검찰의 조직

과 기술면에서의 우월성은 인정해야 한다. 검찰에 문제가 있다는 것은 권부비리 수사·소추에 대한 검찰 의지에 검찰권력의 생리상 문제가 있다는 것뿐이다. 특별검사의 존재가 그 나약해지려는 검찰의지를 부추기는 작용을 할 것이다. 그리고 보면 특별검사제는 검찰을 죽이기는 커녕 살아 움직이게 하는 제도가 아닐 수 없다. 이로써 특별검사의 존재의의는 충분하다. 그러나 나아가 기존 검찰조직의 수사를 선행시킴으로써 특별검사는 그 검찰의 방대한 조직과 축적된 기술에 의한 수사결과를 활용할 수도 있다.

요컨대 권부 비리의 해부가 주무인 특별검사제는 민간기구로서 설치해서 기존 검찰의 권부 수사에 대해 보충적으로 운영할 일이다. 이제 보다 구체적인 설치·운영방안을 살펴보자.

2. 특별검사법의 제정방향

가. 미국 특별검사법의 설계

미국의 특별검사제도는 1973년 워터게이트 사건에 대한 조사를 행하던 상원 특별위원회(Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities)에서 논의되기 시작했다. 이 위원회는 백악관 관리나 고위 행정직 또는 대통령 자신에 관한 수사 및 기소를 법무성 관리에게 맡기면 '이익충돌'의 문제가 발생한다면 특별검사제도의 설치를 건의했다. 이 건의가 검토·발전을 거쳐 1978년 정부윤리법(Ethics in Government Act) 제6편에 규정되게 되었다. 이 특별검사에 관한 조항은 미국 법전 제28편 제591조 내지 제599조(제40장)에 수록되어 있다. 5년의 한시법으로 시작한 이 특별검사법은 1983년에 개정되어 효력이 다시 5년간 연장되면서 Special Prosecutor라는 명칭을 Independent

21 특검·특별검사제

Counsel로 바꾸었다. 이 법은 다시 1987년의 개정으로 5년간 효력이 연장되었으나, 1992년 9월에는 상원에서 공화당에 의해 효력갱신이 저지되어 1992년 12월 15일 효력이 상실되었다가, 1994년 양원에 의해 6월 30일부터 다시 5년을 시한으로 하여 발효했다.

특별검사법에 의하면, 특별검사의 임명은 일정 범위의 연방공무원에 대한 수사 및 소추를 위해 법무장관의 제청에 따라 특별법원이 한다. 여기서 특별법원이란 콜럼비아특별구항소법원의 특별검사부를 말하는데, 이는 연방대법원장이 지명하는 3인의 판사로 구성한다. 한편 의회는 법무장관에게 특별검사 임명 제청을 요청할 수 있다. 그러나 그 요청은 법무장관에 대해 구속력을 가지지는 않는다.

특별검사는 그 관할사건에 관하여 법무성 직원이 가지는 모든 수사권과 소추권을 완전히 그리고 독립적으로 가진다. 특별검사는 연방형법의 집행에 관하여 문서화되어 있거나 확립되어 있는 법무성의 지침을 따라야 한다. 특별검사는 그 임무 종료 전에 사건 처리 결과와 직무활동에 관한 최종적이며 상세한 보고서를 제출하여야 한다. 특별검사는 의회에 수사와 기소의 진행사항 등 자신의 업무에 대한 보고서를 제출하여야 하며 의회의 관련위원회의 감독을 받는다.

법무장관은 탄핵이나 형의 선고 이외에, 정당한 사유(good cause)나 신체적·정신적 결함 등 직무수행을 곤란하게 하는 사유가 있을 경우에만 특별검사를 해임할 수 있다. 특별법원은 특별검사의 직무가 종료했을 때 그 직위를 해제할 수 있다.

이상보다 상세한 것은 별첨 미국특별검사법 번역문을 참조하기 바란다.

나. 미국 연방대법원 Morrison v. Olson, 487 U.S. 654, 108 S. Ct. 2597 (1988) 판결의 검토

(1) 판결요지

① 정부윤리법에 의해 임명된 특별검사는 하급공무원으로서 특별법원에 의한 특별검사의 임명은 미국헌법의 공무원 임명조항에 위배되지 않는다. 특별검사는 상급 행정공무원에 의해 해임이 가능하고 특정의 한정된 직무만을 수행하며 그 권한과 임기가 제한되어 있기 때문이다.

② 특별검사를 특별법원에서 임명한다고 해서 부적절한 월부적(越府的) 임명을 금하고 있는 헌법규정에 반하는 것이 아니다. 특별법원은 특별검사의 직무에 간여할 수 없기 때문이다.

③ 의회가 행정부의 비위를 조사하는 특별검사 임명권을 가진 특별법원을 창설한 것은 헌법의 공무원 임명조항에 위배되지 않는다. 특별검사의 권한은 법무장관의 특별검사임명제청권을 발동시키는 사실관계에 한정되기 때문이다.

④ 정부윤리법에 의해 특별법원에 부여된 여러 가지 권한은 헌법 제3조의 사법부의 행정권 행사금지규정에 위배되지 않는다. 이들 권한은 소극적이거나 부수적으로 필요한 것이며 연방법원이 다른 사건에서 행사하는 권한과 유사한 것이기 때문이다.

⑤ 특별검사의 해임권을 특별법원에 부여하고 있는 정부윤리법 규정은 사법부의 행정권 행사를 금지하고 있는 헌법 제3조에 위배되지 않는다. 특별법원에 의한 해임은 특별검사의 직무가 완성되었거나 특별검사의 직무수행이 더 이상 필요없을 때에 한하기 때문이다.

⑥ 특별검사 임명권을 가진 특별법원을 창설한 정부윤리법은 사법권이 행하는 연방재판의 공평·독립성을 위협하여 헌법 제3조를 위반하고 있지 않다. 동법은 특별재판부 및 그 구성법관을 특별검사의 직무에 관한 재판으로부터 격리시키고 있기 때문이다.

⑦ 법무장관의 특별검사 해임권을 법무장관이 그

정당한 해임사유를 제시할 수 있는 경우에 한정하고 있는 정부윤리법은 헌법상 대통령의 공무원 임명권의 행사에 허용 불가한 지장을 주는 것이 아니다. 즉 권력분립의 원칙에 반하지 않는다. 특별검사는 헌법상 임명조항에 나오는 하급공무원으로서 그에 대한 대통령의 지휘가 긴절한 것은 아니다. 즉 특별검사의 임명을 대통령이 하도록 헌법이 요구할 만큼 특별검사에 대한 통제가 행정권의 행사에 필수적인 것은 아니다.

⑧ 정부윤리법은 특별검사의 검찰권행사에 대한 대통령의 통제권을 축소시킴으로써 권력분립을 침해하고 있지 않다. 동법은 입법부와 사법부에 행정부의 권한을 부여하고 있지 않으며, 법무장관을 통하여 행정부가 특별검사의 조사활동을 촉발하고 특별검사의 권한범위를 한정하며 정당한 해임사유가 있는 경우 해임시키도록 규정하고 있기 때문이다.

(2) 사실의 개요

이 사건은 1978년에 나온 정부윤리법 중 특별검사조항의 적헌성에 관한 문제를 다루고 있다. 문제는 하원과 환경보호청의 분쟁에 법무성이 개입했는지를 하원 법사위원회가 조사하면서 발생했다. 분쟁의 내용은 하원의 조사중 제출이 명령된 문서를 그 일부만 환경보호청이 제출했느냐 하는 것이었다. 법사위의 보고서에 의하면 법무장관실에서 일하는 어느 직원(피상고인 올슨)이 하원의 환경보호청에 대한 조사중 위증을 했으며 같이 일하는 다른 두 직원들(피상고인들 슈멜츠 및 딥킨스)이 일부 문서를 불법하게 빼들림으로써 환경보호청에 대한 하원의 조사를 방해했다는 것이었다. 정부윤리법에 따라 피상고인들에 대한 혐의를 조사할 특별검사 임명을 제청해달라는 요청서와 함께 위 보고서는 법무장관에게 제출되었다. 결국 정부윤리법에 따라 특별법원(정부윤리법이 창

설한 특별법원)은 상고인을 올슨에 대한 특별검사로 임명하고 그 여자한테 올슨의 증언 또는 그에 관련된 일이 연방법을 위반했는지를 조사해서 위반사항이 있으면 기소하도록 권한을 부여했다.

그런데 법무장관이 슈멜츠와 딥킨스에 대한 법사위의 조사내용을 관련자료로서 제공하기를 거부함으로써 특별검사와 법무장관 사이에 분쟁이 일어났고, 이에 대해 특별법원은 특별검사에게 부여된 권한은 올슨이 슈멜츠와 딥킨스 등 제3자와 공모하여 환경보호청에 대한 조사를 방해했는지를 수사할 수 있을 정도로 넓은 것이라고 판시했다. 특별검사는 대배심에게 피상고인들에 대한 소환장의 발부를 요청, 대배심이 소환장을 발부하자, 피상고인들은 연방지방법원에다 소환명령취소의 소를 제기했다. 정부윤리법의 특별검사조항은 위헌이며 따라서 상고인은 조사권한이 없다는 것이었다. 지방법원은 정부윤리법의 적헌성을 지지, 피상고인들의 청구를 기각하고 그 후 피상고인들이 계속해서 소환에 불응하자 법정모욕이라 하여 피상고인들을 구류에 처했다. 그러나 항소법원은 원판결을 뒤집으면서 정부윤리법이 헌법 제2조 제2항 제2문의 임명조항과 제3조의 사법권 조항을 위반하고 있으며 제2조에 의한 대통령의 권한을 침해함으로써 권력분립의 원칙을 위반하고 있다고 판시했다. 이에 대해 연방대법원은 다시 항소법원의 판결을 뒤집으면서 위 판결요지와 같이 판시한 것이다.

이 사건에서 문제된 헌법조항은 미국 헌법 제2조 제2항 제2문 중의 임명조항, 즉 "대통령은 대사, 기타의 외교사절, 영사, 연방대법원의 재판관 및 이 헌법에 특별한 규정이 없고 법률에 의해 정할 그 밖의 모든 연방공무원을 상원의 조언과 동의를 얻어 임명한다. 그러나 연방의회는 적절하다고 인정되는 하급공무원의 임명을 대통령 혼자 하게 하거나 법원이나 각성장관에게 위임할 수 있다"는 조항과 사법권의 독립에 관한 헌법 제3조였다. 이 사건의 쟁점은 한 마디

로 정부윤리법 특별검사편의 규정들이 헌법상 권력 분립의 원칙, 특히 제2조 제2항 제2문의 임명조항 및 제3조의 사법권 조항에 위배되는 것이 아니냐 하는데 있었다.

(3) 검토 및 우리 헌법상의 문제점

위 판결은 관여법관 8명 중 7명의 법관이 동의함으로써 내려진 것으로서, 스칼리아 대법관의 반대의견이 붙어 있는 판결이다. 반대의 논거는 특별검사가 헌법 제2조 제2항 제2문이 말하는 하급공무원이 아니며 그 임명과 권한 행사에 대한 통제장치가 없다는 것이었다. 특별검사에 대한 각종 통제장치, 특히 법무장관에 의한 해임장치가 마련되어 있다는 점에서 그리고 특검제가 행정부 구성원 등에 대한 수사·기소에 있어서 법무부나 검찰의 독주를 견제하기 위한 제도라는 점에서 위 판결의 결론은 타당하다.

그런데 위 판결은 실마리를 헌법 제2조 제2항 제2문의 공무원임명조항 중 '하급공무원'의 임명위임규정을 가지고 풀어내고 있다. 즉 "연방의회는 적절하다고 인정되는 하급공무원의 임명을 법원에 위임할 수 있다"는 규정을 통해 문제를 해결하고 있다. 그래서 특별법원이 특별검사를 임명하는 것은 문제가 없고 법무장관이 특별검사에 대한 임명제청권, 감독권, 해임권 등을 가지고 특별검사의 직무활동을 통제할 수 있으니 더더욱 문제가 없다고 하고 있다. 여기서 한 가지 문제가 발생한다. 특별검사가 공무원인가 하는 문제가 그것이다. 특별검사가 하급공무원이나 고급공무원이냐를 따지기에 앞서 특별검사가 과연 미국헌법 제2조 제2항 제2문이 말하는 공무원 내지는 관리냐 하는 문제다. 이 문제는 다시 특별검사는 꼭 공무원 또는 관리여야 하는가 하는 질문으로 바뀌 물을 수 있다. 특별검사란 다름이 아닌 특별기소기관을 말하는데, 그러면 특별기소기관은 반드시 특별국가기

관이어야만 하는가. 민간기구로 하면 안되는가. 이 문제는 곧 국가소추주의 내지 검사의 기소독점주의는 헌법상 요구되는 제도인가 하는 문제다.

우리 헌법으로 넘어와보자. 우리 헌법은 검사에 의하지 않은 기소를 거부하고 있는가. 그런 규정은 없으며 해석상으로도 그런 결론은 나오지 않는다. 우리 헌법문상 검찰권에 관련된 용어는 찾아볼 수 없다. 굳이 들자면 제89조가 검찰총장의 임명에 국무회의의 심의를 거쳐야 한다고 하고 있을 뿐이다. 그리고 검사라는 용어가 제12조 제3항에서 영장신청권자로서 등장하고 말 뿐이다. 이처럼 헌법은 검찰총장과 검사의 존재를 인정하고 있기는 하다. 그러나 헌법이 검찰총장과 검사의 존재를 인정하고 있다고 해서 범 죄자에 대한 기소를 검찰총장이나 그를 정점으로 하는 검찰조직 속의 검사가 독식하라는 것이 헌법적 요구라고 할 수는 없다. 그렇다면 이 나라가 부정부패를 더 지탱하다 못해 국기(國基)마저 뒤흔들리게 된 것은 검찰의 눈가림수사와 기소편의주의의 남용 때문이라고 해서 과언이 아닌 형편에 계속해서 검찰을 기소독점주의라는 마약 속에 혼몽해 있게 할 이유가 없다. 독점의 부정적 요소는 경제에만 있는 게 아니다. 수사와 기소에도 경쟁의 원리를 도입해야 한다. 경쟁적 소추기관으로서 민간소추기구를 제도적으로 도입하자는 말이다.

미국헌법판례를 검토하다 말고 민간소추기구 운운하는 또 다른 이유가 있다. 위에서 살펴 본 미국판례의 '하급공무원 임명 위임' 문은 우리 헌법 아래서는 접목이 불가능해보이기 때문이다. 우리 헌법은 공무원 임명조항으로서 제78조가 "대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무원을 임명한다"고 하고 있을 뿐, 상·하급 공무원을 구분하는 규정도, 하급 공무원에 대한 '월부적'(越府的) 위임규정도 갖고 있지 않다. 검찰공무원의 성격을 가진 특별검사 같은 것의 임명 또는 선임은 법원이나 국회에서 할 수 있

도록 위임하고 있는 근거규정이 없다는 말이다. 국회의 자율이나 법원의 독립을 위해 국회나 법원에 특별검사의 임명권을 위임한다는 것은 있을 수 없는 논리다. 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무원을 임명한다고 되어 있으므로 특별검사법에서 특별검사의 임명을 대통령이 하도록 하면 간단하기야 하겠지만, 그렇게 되면 권부비리수사가 주무인 특별검사의 존재의의가 없어진다. 국회의 국정조사권을 강화하여 특별조사관이나 소추담당관을 두는 방안도 생각할 수 있지만 국정조사권 발동 자체에 정치적 계기가 짙게 서려들 뿐 아니라 집권당이 지배하고 있는 국회나 대통령이나 크게 다를 게 없다. 그래서 생각하는 것이 우리나라에서 특별검사법을 만든다면 그 특별검사는 탈공무원적 지위의 민간기구로 구성하자는 뜻이다. 부패공화국으로부터 탈출하기 위해서는 다른 대안이 없다.

특별검사법의 입법방향

(1) 간단한 입법

법은 간단할수록 좋다. 그래야 이용하기가 좋다. 이용이 잘돼야 그 법에 힘이 실린다. 그럴 때 비로소 그 법은 실효성이 있다고 말하게 된다. 특별검사법의 실효성은 어떻게 나타나야 하는가? 부정부패로 인한 고통을 받지 아니할 국민의 권리를 실현하기 위하여 여차적하면 시민의 대표자인 특별검사가 나서겠다는 뜻을 뚝겨주면 된다. 검찰의 방대한 조직이 부정부패로 고통을 받지 아니할 국민의 권리 보장에 소홀하면 특별검사가 나서겠다는 뜻을 뚝겨줌으로써 검찰의지를 편달할 수 있으니 그것만으로도 이미 특별검사법은 큰 일을 해내는 것이다. 그래도 검찰이 머무적거릴 때는 이제 특별검사가 나서서 검사 노릇을 하면 된다. 검사 노릇에 대한 법은 이미 검찰청법,

형사소송법, 군사법원법 등으로 나와 있다. 그런 내용을 가지고 또 다시 특별검사법에서 중언부언할 이유가 없다. 그런 내용을 작동만 시키면 된다. 특별검사는 기존의 검찰조직에 대한 보충적인 장치이므로 특별검사법은 그 보충장치성만 표현하면 그만이다. 법안을 극소화시켜보자.

(2) 특별검사법의 적용대상

권부 안팎의 부정부패에 의한 고통을 받지 아니할 국민의 권리 실현을 위해서는 특별검사법의 제정이 부득이함은 앞에서 본 바와 같다. 그렇다면 특별검사법의 적용 대상은 권부 안팎에 있는 사람들에 국한됨이 자명하다. 어떤 사람이 권부 안에 있는 사람이며 밖에 있는 사람으로서 특별검사법의 적용 대상이 되어야 할 것인가? 이 점에 관하여 참여연대안은 제3조 제1항에서 대통령, 국무총리, 장·차관 등 일정한 자 및 그 배우자 또는 직계가족을 적용 대상으로 열거하고 있다. 그 '배우자 또는 직계가족' 부분을 제외하고는 미국 특별검사법 제591조 제(b)항의 열거방식을 크게 참조한 듯하다. 그런데 그 비슷한 부류의 사람들을 열거하고 있는 우리나라의 법률이 있다. 공직자윤리법 제3조 제1항이 그것이다. 공직자윤리법의 입법목적과 지금 우리가 논의하고 있는 특별검사법의 제안 목적은 부정부패 척결이라는 점에서 완전히 동일하다. 그렇다면 특별검사법의 적용 대상을 세삼 열거할 필요가 없이 '공직자윤리법 제3조 제1항에 계기된 사람' 정도로 특별검사법의 적용 대상을 한정하면 간단하기도 하려니와 법질서의 일관·통일을 꾀할 수 있어 좋다.

그런데 그렇게만 해놓으면 김현철씨 같은 사람은 특별검사법의 적용 대상에서 벗어나게 된다. 이 점에 착안하여 참여연대안 제3조 제1항 제7호가 '그 배우자 또는 직계가족' 까지도 적용 대상으로 끌어들이고

있음은 상찬할 만하다.

그런데 그렇게만 해놓으면 예컨대 한승수 전 부총리 같은 이는 특별검사법의 적용 대상에서 벗어나게 된다. 이 점에 착안하여 참여연대안 제3조 위 같은 호가 '직위에 있었던 자' 까지도 적용 대상으로 끌어들이고 있음은 다시 상찬할 만하다.

이상의 내용을 요약하여 법문화하자면 "문제된 사건의 행위 당시 공직자윤리법 제3조 제1항 각호의 직위에 있었던 사람 및 그 배우자와 직계가족" 정도로 표기할 수 있다.

그런데 그렇게만 해놓으면 정경유착형 즉 정대수 총회장 같은 이는 특별검사법의 적용대상에서 벗어나게 된다. 공범까지도 포섭할 필요가 여기에 있다. 그래서 위 문구는 다시 "문제된 사건의 행위 당시 공직자윤리법 제3조 제1항 각호의 직위에 있었던 사람, 그 배우자, 직계가족 및 이들의 공범" 정도로 확장할 필요가 있다. 같은 뜻을 가진 좀더 간단한 표현방법은 없을까? 이렇게 표현하면 된다. "공직자윤리법 제3조 제1항 각호의 1에 해당하는 사람, 그 배우자, 직계가족 및 그 공범의 범죄".

이상의 뜻으로 범문안을 지으면 다음과 같다.

제3조(적용범위)

특별검사는 다음 각호의 1에 해당하는 사람의 범죄에 한하여 위촉하여야 한다.

- 1. 공직자윤리법 제3조 제1항 각호의 1에 해당하는 사람
- 2. 제1호에 규정한 사람의 배우자 또는 직계가족
- 3. 제1호 또는 제2호에 규정한 사람의 공범

제3호의 공범의 경우, 그 공범으로서 범한 범죄에 국한됨은 당연하다. 그러나 별첨1 법안 제6조에 의하여 다른 범죄에까지 확장될 수도 있다. 그것이 수사·소추의 효율상 좋고 피의자 또는 피고인에게 유

리할 수도 있기 때문이다.

(3) 특별검사의 가동

(가) 특별검사의 자격

부정부패로 고통받지 아니할 국민의 권리 실현을 위하여 시민들이 나서야 함을 앞에서 말한 바 있다. 시민들이 나서는 방법으로서 시민들이 특별검사를 담당해야 함도 앞에서 말한 바 있다. 그러나 모든 시민들이 한꺼번에 특별검사로서 쏟아져 들어와서는 물론 안된다. 혼란일 뿐이다. 부정부패사건의 규명에 필요한 몇 사람 정도의 특별검사 조직을 가동하면 될 것이다. 그 한 사람 또는 몇 사람의 특별검사는 법률의 이론과 실무에 정통한 사람이어야 함은 말할 나위도 없다. 판사, 검사, 군법무관이나 변호사로서 상당한 기간 일한 경력이 있는 민간인이 그에 해당한다. 그리고 보면 특별검사를 담당할 사람은 바로 경력있는 변호사라는 뜻이 된다.

(나) 특별검사의 선정권자

특별검사를 변호사로 구성한다지만 현재 전국에서 활동하고 있는 변호사의 수가 3천을 넘어서고 있다. 그중에서 누구를 특별검사로 누가 선정해야 할 것인가? 누구를 특별검사로 할 것인가는 변호사들의 경력·인품·식견·성향·의지·거주지 등의 요소를 종합하여 적임자를 선별하면 된다. 그러면 그 선별행위는 누가 해야 하나? 변호사의 위와 같은 요소들에 관한 정보에 가장 정통한 단체가 대한변호사협회다. 대한변호사협회는 별의별 경력의 소유자를 그 회원으로 보유하고 있는 민간단체다. 그러므로 특별검사의 선정은 대한변호사협회의 몫으로 해둬야 타당하다. 민간기구로서의 특별검사는, 법률의 이론과 실무

에 정통한 민간단체인 대한변호사협회가, 그 회원 중에서 상당한 경력을 가진 적임자를 선별해서 위촉함이 바람직하다. 그러나 경력이 상당한지의 판단기준을 법문으로 못박아놓기보다는 그 상당 여부의 판단을 그냥 변협에 맡겨 유연한 선택을 하도록 함이 좋아 보인다.

(다) 특별검사의 선정시기

특별검사는 어떤 때 위촉해야 하나? 이는 앞에 말한 특별검사의 보충성과 관계있는 문제다. 특별검사의 선정·위촉을 대한변협에 담당시키면 시민들이나 시민운동단체들은 권부 비리에 대한 수사 및 소추를 담당할 특별검사의 선정·위촉을 대한변협에 촉구하게 될 것이다. 그러면 대한변협은 그 촉구 내용을 검토해서 그 타당성을 점칠 것이다. 그래서 그 타당성이 인정되면 바로 특별검사를 임명할 게 아니라 먼저 검찰에 수사를 촉구하고 그 반응을 볼 일이다. 그래서 그 반응이 시원치 않으면 비로소 특별검사를 선정·위촉해서 그 가동에 들어갈 일이다.

시민 또는 시민운동단체의 특별검사 위촉요청이 없는 경우에도 대한변협은 필요하다고 인정하면 그와 같은 수사촉구 및 특별검사 위촉을 할 수 있어야 한다. 대한변협 자체가 시민단체니까. 그리고 공소시효의 만료가 가까운 이유등으로 수사촉구절차를 거칠 여유가 없다고 판단되면 대한변협은 수사촉구절차 없이 바로 특별검사를 위촉할 수 있어야 한다. 수사는 했으나 그 수사 또는 그에 대한 처분이 시원치 않을 때에도 특별검사를 위촉할 수 있어야 함은 물론이다.

(라) 특별검사의 선정·위촉절차

특별검사의 선정에 있어서 전형을 막기 위해서는

지방변호사회의 추천과 대한변협 이사회의 결의절차를 거칠 필요가 있다. 대한변협 대의원총회까지 거치게 하려면 절차가 너무 번거롭다.

이상의 내용으로 법문을 지으면 다음과 같다.

제2조(특별검사의 위촉)

① 대한변호사협회는 제3조에 규정한 사람의 범죄를 수사할 필요가 있다고 인정하는 때에는 검찰총장에게 수사를 촉구할 수 있다.

② 검찰총장은 제1항의 촉구를 받은 때로부터 30일 이내에 수사에 착수하고 그 뜻을 대한변호사협회에 통지하여야 한다. 수사할 필요가 없는 때에는 그 사유를 통지하여야 한다.

③ 대한변호사협회는 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 지방변호사회의 추천 및 이사회의 결의로 적당하다고 인정하는 사람을 회원 중에서 선정하여 특별검사로 위촉하고 그 뜻을 검찰총장에게 통지하여야 한다.

- 1. 검찰총장이 수사에 착수하였다는 뜻 또는 수사하지 아니하겠다는 뜻을 제2항의 기간 안에 통지하지 아니한 때
- 2. 제1호의 수사하지 아니하겠다는 뜻이 상당하지 아니한 때
- 3. 제3조의 범죄에 대한 수사 또는 그 결과에 대한 검사의 처분이 상당하지 아니한 때
- 4. 제1항 및 제2항의 촉구절차를 거치는 것이 상당하지 아니한 때
- 5. 제4조 제3항의 요청이 상당한 때

제3항 제5호는 사용인에 관한 것인데 뒤에서 살펴보기로 한다. 제3항의 검찰총장에 대한 통지는 뒤에서 보는 제5조 검찰총장의 의무를 이행시키기 위한 것이다.

(4) 특별검사의 직무와 권한

특별검사는 변협으로부터 위촉을 받은 때로부터 곧바로 공익의 대표자로서 권한을 행사할 수 있어야 한다. 특별검사는 국가기관이 아닌 사인에 불과하지만, 그러나 자기자신의 이해 때문에 활동하는 것이 아니라 공익을 위해 시민의 대표자로서 움직이는 것이다. 즉 범죄의 소추는 비록 개인에 의하여 행하여진다고 하더라도 시민에게 부과된 공적 의무(A Public Duty cast upon the Citizens)인 것이다(문인규, 『영미검찰제도개론』, 법률문화연구회, 1970년, 48면). 특별검사의 직무는 수사와 소추 즉 공소의 제기 및 유지다. 재판의 집행 등은 특별검사의 직무로 할 필요가 없다.

이 뜻을 법문으로 지으면 이러하다.

제4조(특별검사의 직무)

① 특별검사는 제2조 제3항의 위촉을 받은 때로부터 그 위촉받은 사건에 관하여 공익의 대표자로서 검찰청법 제4조 제1항 내지 제3호 또는 군사법원법 제37조 제1호의 직무를 수행하여야 한다.

위촉은 그에 앞서 피위촉자의 승낙을 얻어서 하는 것이 관행이므로, 피위촉자의 직무수행을 피위촉시로부터 강제하여도 무방하다.

특별검사는 그 직무를 수행함에 있어 일반 형사사건의 경우 형사소송법상 검사에게, 군사사건의 경우 군 검찰관에게 부여되어 있는 모든 권한을 행사할 수 있어야 한다(법안 제4조 제2항 제1문). 특히 헌법은 영장신청권자로서 검사를 특정하고 있다. 그래서 특별검사를 검사 또는 검찰관으로 본다는 규정(법안 같은 항 제2문)을 두어 특별검사도 영장신청권이 있음에 이의를 달지 못하도록 할 필요가 있다.

검사나 군 검찰관은 검사동일체의 원칙에 의해 검찰총장등에게 복종할 의무가 있지만, 특별검사의 경우 그 취급하는 직무의 성격상 검찰총장 등 다른 기관으로부터 간섭을 받지 않고 독립하여 권한을 행사할 필요가 있다(법안 같은 항 제3문). 그러나 특별검사가 취급하는 범죄사건이 방대한 경우에는 특별검사 혼자서 직무를 온전히 수행하기가 어렵다. 검사동일체원칙을 빌어다 특별검사동일체조직을 형성할 필요가 있다. 그래서 특별검사가 그 직무를 수행함에 필요한 사용인(특별검사)의 위촉을 대한변호사협회에 요청할 수 있도록 하고(법안 제4조 제3항 제1문), 그런 요청이 상당한 경우에는 그 사용인을 특별검사로 위촉하되(법안 제2조 제3항 제5호, 제4조 제3항 제2문) 그 사용인인 특별검사는 사용인이 아닌 특별검사에게만 복종할 의무를 부여할 필요가 있다(법안 제4조 제3항 제3문).

(5) 검찰총장의 의무

검찰조직의 시설과 수사기술을 활용할 필요가 있음은 앞에 말한 바와 같다. 또 검찰의 협조가 있어야 특별검사의 직무수행이 원활해질 것은 당연하다. 법안 제5조는 그런 뜻에서 검찰의 협조사항을 강제하려는 것이다.

(6) 특별검사의 퇴임

특별검사가 일신상의 사유로 자진사퇴하는 것은 어쩔 수가 없는 일로서 특별검사법으로서는 특히 규정할 필요가 없다. 특별검사도 검사로 의제되므로(법안 제4조 제2항 제2문) 경우에 따라 직무유기를 구성할 수 있음은 다른 문제다. 특별검사는 다른 기관으로부터 독립되어 있지만(법안 위 같은 항 제3문), 사망, 질병, 장기해외체류, 공직취임 등으로 직무를 수

행함에 적절하지 아니하게 된 때에는 특별검사를 교체하여야 할 것이다. 법안 제7조 제1항은 그런 뜻이다. 사망의 경우에는 당연히 퇴임이 되겠지만 그 사망을 변협의 이사회가 주지하고 후임자를 선정하면 될 것이므로 사망으로 인한 당연퇴임에 관한 규정은 필요 없다고 생각된다. 사망의 경우 법안 제2조 제3항 제4호의 "촉구절차를 거치는 것이 상당하지 아니한 때"에 해당하여 바로 후임자를 선정·위촉하고 검찰총장에게 통지하면 될 것이다. 후임자의 신속한 업무 장악을 위하여 해지결의로 전임자가 퇴임되도록 함이 바람직하다(법안 제7조 제2항). 해의 장기체류등의 경우에는 위촉 해지의 통지가 곤란하기 때문이다. 특별검사는 직무종료로써 바로 퇴임하는 게 아니라 직무종료의 보고로 퇴임하도록 함이 바람직하다(법안 위 같은 항). 급할 게 없는 데다 직무의 마무리가 필요하기 때문이다.

(7) 특별검사의 보수

특별검사의 보수와 경비는 위촉자가 지급함이 당연하다. 법안 제8조 제1항 내지 제3항은 공소유지담당변호사보수법을 흉내낸 것이다. 다만 검사가 할 일을 변호사가 특별검사로써 대신하는 것이므로 그 지출은 최종적으로 국고에서 나와야 한다. 그래서 특별검사에게 소요되었거나 소요될 경비의 상환을 대한변협은 국가에 청구할 수 있어야 한다(법안 제8조 제4항).

(8) 수임 제한

변호사법은 공무원으로서 직무상 취급한 사건의 수임을 제한하고 있다(변호사법 제24조 제3호). 특별검사 및 그가 소속한 법무법인도 그러한 제한을 받아야 할 필요가 있다(법안 제10조).

(9) 시행규정

특별검사법의 목적에 비추어 부칙에 한시법임을 표시하지 않음이 당연하다. 한시법으로 해야 할 이유가 없다. 공직사회의 기강은 상시적으로 확립되어 있어야 한다. 그들의 술선수범은 항구적이어야 한다. 공직사회의 부정부패로 고통받지 아니할 국민의 권리는 한시적일 수 없다.

(10) 법의 목적

공직사회는 이 나라 백성을 계도할 지위에 있는 사람들의 사회다. 그들의 술선수범이야말로 백성에 대한 가장 직접적이며 강력하고 효과적인 교육이다. 공직사회의 기강은 어느 때고 확립되어 있어야 한다. 그리하여 이 법은 특별검사가 공직자 등의 범죄에 대한 수사 및 소추를 담당하여 그 범죄를 철저히 규명하고 엄정히 논단하게 함으로써 공직사회의 기강확립에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

(11) 법의 명칭

그냥 특별검사법이라 해도 무방할 것이나, 관례에 따라 특별검사의 직무등에 관한 법률로 붙여보기로 한다.

(12) 특별검사라는 용어의 문제

앞에서 본 바와 같이 미국의 특별검사법상 특별검사에 해당하는 용어는 원래 special prosecutor였으나 1983년 법을 개정하면서 independent counsel로 바뀌었다. 우리나라에서 특별검사라는 용어를 흔히 쓰는 것, 그래서 여소야대시절 특별검사법안이 특별검사라는 용어를 쓰고 있는 것은 위 special

prosecutor의 번역어를 사용하고 있는 것으로 보이는데, 이에 대해 정중섭 교수는 미국 특별검사의 현행 명칭이 independent counsel임을 감안하여 그 번역어로서 '독립검찰관'이라는 말을 사용하고 있다(위 인권과정의, 같은 호, 89면 이하; 정중섭, 「미합중국의 독립검찰관제도에 관한 연구」, 『미국헌법연구』 제6호 1995년, 1면 이하). special prosecutor라는 말의 용례가 비단 미국의 위 특별검사법상의 특별검사를 지칭함에 한정되고 있지 않다는 사실(정중섭, 위 연구, 4면 및 5면)을 감안할 때 그리고 독립검찰관이라는 번역어가 현행 용어인 independent counsel에 보다 충실한 번역어라는 점을 감안할 때 정중섭 교수의 '독립검찰관'이라는 용어는 원어의 뜻에 합당한 번역어로 보인다. independent를 독립이라는 말로 번역한 것은 수긍하지만 counsel을 어찌서 검찰관이라고 번역하느냐 하는 의문이 있을 수 있지만, 앞에서 본 바와 같이 미국의 특별검사는 하급공무원으로서 대통령의 대리인인 법무장관의 제청에 의하여 사법부를 대표하는 특별법원이 임명하는 공무원이며 그 직무가 수사 및 소추에 있음을 생각하면 검찰관이라 번역해서 전혀 무리가 없는 것이다.

우리나라에서는 어떻게? 현행법상 특별검사에 근접하는 법률용어로서는 형사소송법 제265조 제1항의 '공소의 유지를 담당할 변호사'라는 말이 있을 뿐이다. 이 말을 줄여서 공소유지담당변호사라는 말로 흔히들 사용하고 있다. 공소유지담당변호사라는 말을 특별검사의 대용어로 쓰는 것은 어떻게? 형사소송법 제260조 내지 제265조에 의한 공소유지담당변호사제도와는 별도로 새로이 특별검사법을 만들려는 데에 굳이 기존의 공소유지담당변호사라는 말을 써서 혼동을 일으킬 필요는 없다. 뿐만 아니라 공소유지담당변호사라는 말은 아무래도 수사쪽에 대해서는 허술하다는 느낌이 든다. 권부 안팎의 부정부패를 가발리는 수사기구로서의 성격에 어감상 모자라 보인다.

다는 말이다.

공소유지담당변호사제도 즉 형사소송법 제260조 내지 제265조에 의한 재정신청·부심판제도를 확장하는 것으로 특별검사제에 갈음하는 것은 어떻게? 종래 재정신청제도를 형법 제123조 내지 제125조의 죄에 한정하고 있는 것을 대폭 확장하자는 논의가 이어졌음은 주지의 사실이다. 그 확장논의 자체에 대해서는 반대할 이유가 없으나, 그 확장으로써 특별검사법의 제정에 갈음하는 데는 문제가 있다. 첫째, 고소·고발이 없는 사건의 경우에는 재정신청을 할 지위에 있는 사람이 없다. 둘째, 권부비리에 관한 재정신청이 있는 경우 수사기관이 아닌 법원의 성격상 법원의 적극적인 증거조사를 기대하기가 어렵다. 셋째, 고소의 효력이 비친고죄의 공범에게는 미치지 않아 그 공범에 대해서는 재정신청을 할 수가 없다. 결국 재정신청·부심판제도 내지 공소유지담당변호사제도로써는 특별검사제를 대신할 수 없으며 특별검사제를 창설하는 경우 특별검사의 명칭으로 공소유지담당변호사라는 용어를 사용함은 부적절하다. 정중섭 교수의 번역어인 독립검찰관이라는 명칭은 어떤가? 특별검사를 민간기구로 설정·운영하려는 마당에 검찰관이라는 용어는 그대로 갖다 쓸 수가 없다.

이제 남은 것은 특별검사라는 말 뿐이다. 이 용어는 우리의 귀에 익어 있다. 공소유지담당변호사가 법원에 의해 지정될 때마다 세간에서는 이를 두고 특별검사라고 부르기를 즐겨왔기 때문이다. 이제 공소유지담당변호사가 아닌 진짜 특별검사를 창설하려는 마당에 이 귀에 익은 특별검사라는 용어가 가장 무난해 보인다. 특별검사라는 용어가 가장 쉽다는 느낌이 든다. 독립검사라는 말을 생각할 수도 있지만 생소하다는 느낌이 크다. 어렵다는 말이다. 달리 더 좋은 명칭이 떠오르지 않는다. 저간에 국내에 출현한 특별검사법안들도 일제히 특별검사라는 명칭을 쓰고 있다.

미국에서 special prosecutor를 independent

counsel로 바꾼 이유는 prosecutor가 prosecution 즉 소추행위가 주무라는 점 때문에 수사가 끝난 후의 특별소추담당관 정도로 오인될 소지가 있음을 염려한 듯하다(전원배, 「미국 특별검사제도의 내용과 문제점」, 국회도서관 입법조사분석실, 『현안분석』 제98호, 3면 각주 10 참조). 그러나 우리나라에서는 검사가 수사권을 가지고 있음이 확고히 인식되어 있으므로 그런 염려가 없다. 특별검사라고 하면 수사·소추

특별검사의 직무등에 관한 법률(안)

제1조(목적)

이 법은 특별검사가 공직자 등의 범죄에 대한 수사 및 소추를 담당하여 그 범죄를 철저히 규명하고 엄정히 논단하게 함으로써 공직사회의 기강확립에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(특별검사의 위촉)

① 대한변호사협회는 제3조에 규정된 사람의 범죄를 수사할 필요가 있다고 인정하는 때에는 검찰총장에게 수사를 촉구할 수 있다.

② 검찰총장은 제1항의 촉구를 받은 때로부터 30일 이내에 수사에 착수하고 그 뜻을 대한변호사협회에 통지하여야 한다. 수사할 필요가 없는 때에는 그 사유를 통지하여야 한다.

③ 대한변호사협회는 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 지방변호사회의 추천 및 이사회 의 결의로 적당하다고 인정하는 사람을 회원 중에서 선정하여 특별검사로 위촉하고 그 뜻을 검찰총장에게 통지하여야 한다.

1. 검찰총장이 수사에 착수하였다는 뜻 또는 수사

가 바로 떠오른다. 참여연대 등 각종 특별검사법안들이 특별검사라는 명칭을 사용하고 있음은 가당한 일이다.

(13) 결론

이상의 뜻을 모아 특별검사법안을 지으면 다음과 같은 특별검사의 직무등에 관한 법률안이 된다.

하지 아니하겠다는 뜻을 제2항의 기간 안에 통지하지 아니한 때

2. 제1호의 수사하지 아니하겠다는 뜻이 상당하지 아니한 때

3. 제3조의 범죄에 대한 수사 또는 그 결과에 대한 검사의 처분이 상당하지 아니한 때

4. 제2항의 촉구절차를 거치는 것이 상당하지 아니한 때

5. 제4조 제3항의 요청이 상당한 때

제3조(적용범위)

특별검사는 다음 각호의 1에 해당하는 사람의 범죄에 한하여 위촉하여야 한다.

1. 공직자윤리법 제3조 제1항 각호의 1에 해당하는 사람

2. 제1호에 규정된 사람의 배우자 또는 직계가족

3. 제1호 또는 제2호에 규정된 사람의 공범

제4조(특별검사의 직무)

① 특별검사는 제2조 제3항의 위촉을 받은 때로부

터 그 위촉받은 사건에 관하여 공익의 대표자로서 검찰청법 제4조 제1항 제1호 내지 제3호 또는 군사법원법 제37조 제1호의 직무를 수행하여야 한다.

② 특별검사는 제1항의 직무를 수행함에 있어 형사소송법상 검사에게 또는 군사법원법상 검찰관에게 부여되어 있는 모든 권한을 행사할 수 있다. 이 경우 특별검사를 검사 또는 검찰관으로 본다. 그러나 특별검사는 검찰총장등 다른 기관으로부터 간섭을 받지 아니하며 독립하여 권한을 행사한다.

③ 특별검사는 제1항의 직무를 수행함에 필요한 사용인의 위촉을 대한변호사협회에 요청할 수 있다. 제1항 및 제2항의 규정을 사용인에게 준용한다. 사용인은 특별검사의 지휘에 복종하여야 한다.

제5조(검찰총장의 의무)

① 검찰총장은 제2조 제3항의 위촉통지를 받은 후 지체없이 특별검사 및 그 사용인이 직무를 수행함에 필요한 공간 및 비품 등을 검찰청사 내에 마련하고 그 뜻을 대한변호사협회에 통지하여야 한다.

② 검찰총장은 특별검사 또는 그 사용인이 요청하는 수사기록등 사건기록 및 그에 관련된 자료 일체를 제공하여야 한다.

③ 검찰총장은 특별검사가 요청하는 검사 및 수사관 등 검찰청 직원을 특별검사의 보조인으로 파견하여야 한다.

제6조(직무의 확장)

특별검사는 그 직무수행중 발견한 피의자 또는 피고인의 다른 범죄를 수사하거나 소추할 수 있다.

제7조(퇴임)

① 대한변호사협회는 특별검사가 건강 또는 그 밖의 사유로 직무를 수행함에 적절하지 아니하게 된 때에는 이사회회의 결의를 거쳐 특별검사의 위촉을 해지

할 수 있다.

② 특별검사는 제1항의 해지 결의 또는 제9조의 직무종료 보고로써 퇴임한다.

제8조(보수)

① 특별검사에게 지급하는 보수의 지급시기와 기준은 검사의 보수에 관한 법률을 참작하여 대한변호사협회의 규칙으로 정한다.

② 특별검사는 제1항의 규칙의 범위 안에서 사안의 난이, 특별검사가 수행한 직무의 내용, 직무처리에 소요된 시간과 비용 등을 참작하여 대한변호사협회에 보수를 청구할 수 있다.

③ 특별검사가 그 직무를 수행함에 있어 출장을 하는 경우 그에게 지급할 일당·여비·숙박료는 검사의 여비에 관한 규정에 준하여 대한변호사협회의 규칙으로 정한다.

④ 대한변호사협회는 특별검사에게 지급하였거나 지급할 보수 및 여비의 상환을 국가에 청구할 수 있다.

제9조(직무종료 보고)

① 특별검사는 직무를 종료한 후 지체없이 직무의 내용과 결과 등을 기재한 서면으로 대한변호사협회에 보고하여야 한다.

② 대한변호사협회는 제1항의 보고를 검찰총장에게 통지하여야 한다.

제10조(수입 제한)

특별검사 또는 그가 소속한 법무법인은 특별검사가 취급한 사건에 관하여 변호사의 직무를 행할 수 없다.

부 칙

이 법은 공포한 날로부터 시행한다.

역자주: 이 글은 미국특별검사법인 미국법전 제28권 제40장 제591조 내지 제599조 (28U.S.C.§§591~599)를 번역한 것이다

미국특별검사법

번역 김주원

제40장 특별검사

제591조 본장의 적용범위

(a) 예비수사

법무장관은 제(b)항에 규정된 사람이 B급이나 C급의 경죄나 범칙행위 이외의 연방형법위반행위를 범한 여부를 수사할 사유를 구성하는 충분한 정보를 입수한 경우 제592조에 따라 예비수사를 행하여야 한다.

(b) 적용대상

제(a)항에 의한 예비수사를 받아야 하는 사람은 다음과 같다.

- (1) 대통령과 부통령
- (2) 미국법전 제5권 제5312조의 직에 종사하는 사람
- (3) 대통령집무실에 근무하는 사람으로서 미국법전 제5권 제5313조의 행정공무원 직급표상 제2등급 이상에 해당하는 보수를 받는 사람

(4) 법무차관 및 미국법전 제5권 제5314조의 행정공무원직급표상 제3등급 이상에 해당하는 보수로 법무성에서 근무하는 사람

- (5) 중앙정보부장, 중앙정보부차장 및 국제청장
- (6) 대통령 선거 또는 재선거 전국운동본부의 장과 재정담당 및 전국적 권한을 행사하는 그 임원. 단 그 대통령 재임중에 한한다.

(7) 제1호 내지 제5호의 직에서 이임한 지 1년 이내의 사람

(8) 제1호 내지 제5호의 직에서 대통령의 재임중 또는 그 퇴임 후 1년 이내에 퇴직한 사람. 단 그 퇴직 후 3년까지에 한한다.

(c) 제(b)항 이외의 사람에 대한 예비수사

(1) 총칙

법무장관은 B급이나 C급의 경죄 또는 범칙행위 이외의 연방형법 위반 혐의를 수사할 사유를 구성하는 충분한 정보를 입수하였으나 그 혐의자에 대한 법무성의 수사 또는 소추가 개인적, 재정적 또는 정치적 이해의 충돌을 일으킬 염려가 있다고 결정하는 때에는 제592조에 따라 그 혐의자에 대한 예비수사를

행할 수 있다.

(2) 의회의원

법무장관은 의회의원에 대한 B급이나 C급의 경죄 또는 범칙행위 이외의 연방형범위반 혐의를 수사할 사유를 구성하는 충분한 정보를 입수한 경우 공익상 필요하다고 결정하는 때에는 제592조에 따라 예비수사를 행할 수 있다.

(d) 예비조사의 필요성 결정을 위한 정보의 심사

(1) 고려할 요소

법무장관은 제(a)항 또는 제(c)항 (또는 제592조 제(c)항 제(2)문)에 의한 수사사유의 유무를 결정함에 있어서 다음에 계기하는 요소만을 참작하여야 한다.

- (A) 입수한 정보의 명확성
- (B) 정보출처의 신뢰성

(2) 결정시한

법무장관은 정보를 최초로 입수한 지 30일 이내에 수사사유의 유무를 결정하여야 한다. 법무장관이 위 30일의 기간 내에 그 정보가 불명확하다거나 그 출처가 신뢰할 만한 것이 아니라고 결정하는 경우에는 사건을 종결하여야 한다. 법무장관이 위 30일의 기간 내에 정보가 명확하고 출처가 신뢰할 만하다고 결정하는 경우에는 그 결정과 동시에 그 정보에 관한 예비수사에 착수하여야 한다. 법무장관이 위 30일의 기간 내에 정보의 명확 여부 및 출처의 신뢰 가부를 결정할 수 없는 경우에는 그 30일의 기간이 끝나는 때에 그 정보에 관한 예비수사에 착수하여야 한다.

(a) 법무장관의 제척

(1) 제척사유

(A) 본장의 입수정보가 법무장관에 관한 것인 경

우에는 제척사유가 없는 법무성 차상급자가 본장에 의한 법무장관의 직무를 수행하여야 한다.

(B) 본장의 입수정보가 법무장관과 개인상 또는 제정상 관계있는 사람에 관한 것인 경우에는 법무장관은 제척사유가 없는 법무성 차상급자를 본장에 의한 법무장관의 직무수행자로 지명하고 자신은 제척하여야 한다.

(2) 제척 여부 결정의 방식

법무장관은 본장의 입수정보에 관한 결정을 하기 앞서 제(1)문 제(B)절에 따라 제척 여부를 결정하여야 한다. 법무장관은 제척 요부의 결정을 서면으로 작성하여야 하며 법무장관이 참작한 사실을 적시하고 제척사유를 명시하여야 한다. 법무장관은 본장의 정보에 관하여 본장의 특별법원에 제출하는 고지서 또는 제척서와 함께 제척 여부 결정서를 제출하여야 한다.

제592조 예비수사 및 특별검사 임명제청

(a) 예비수사의 시행

(1) 총칙

본장의 예비수사는 제(b)항 또는 제(c)항에 따라 연방형범 위반의 가능성이나 혐의에 관한 계속수사의 여부를 결정함에 적절하다고 법무장관이 인정하는 방법으로 하여야 한다. 법무장관은 예비수사에 착수한 때로부터 90일 이내에 계속수사의 여부를 결정하여야 한다. 다만 제(g)항에 의한 의회의 요청 후 착수하는 예비수사의 경우에는 그 요청의 수령 후 90일 이내에 결정하여야 한다. 법무장관은 예비수사에 착수하였다는 뜻과 그 착수일자를 지체없이 제593조 제(a)항의 특별법원에 고지하여야 한다.

(2) 법무장관의 권한 축소

(A) 본장에 의한 예비수사를 행함에 있어서 법무장관은 대배심을 소집하거나 폴리바게인을 하거나 기소를 면제하거나 소환영장을 발부할 권한을 가지지 아니한다.

(B) (i) 법무장관은 형법 위반 혐의자가 형법 위반에 필요한 심신상태에 흠결이 있었다는 판단을 기초로 하여 그 혐의자의 형법 위반에 관한 정보가 불명확하다거나 출처가 신뢰할 만한 것이지 않다는 본장의 결정을 할 수 없다.

(ii) 법무장관은 형법 위반 혐의자의 심신상태 흠결에 관한 명백하고도 확실한 증거가 없는 한 그 혐의자가 당해 형법 위반에 필요한 심신상태에 흠결이 있었다는 판단을 기초로 하여 계속수사가 필요하다고 믿을 합리적인 근거가 없다는 결정을 할 수 없다.

(3) 예비조사 시한의 연장

법무장관은 제(1)문에 규정한 90일의 기간 연장을 1차에 한하여 60일의 범위 내에서 특별법원에 신청할 수 있다. 특별법원은 정당한 사유가 있는 경우 그 연장을 허가할 수 있다.

(b) 계속수사 불요 결정

(1) 특별법원에 대한 고지

법무장관이 본장의 예비수사를 마치고 계속수사가 필요하다고 할 합리적 근거가 없다고 결정하는 경우, 법무장관은 지체없이 특별법원에 그 뜻을 고지하여야 하며, 특별법원은 당해 사건에 관하여 특별검사를 임명할 권한이 없다.

(2) 고지양식

제(1)문의 고지서에는 입수정보의 개요 및 예비조사 결과의 개요를 기재하여야 한다.

(c) 계속수사 필요 결정

(1) 특별검사 임명 제청
법무장관은 다음 각호의 경우 특별법원에 특별검사의 임명을 제청하여야 한다.

(A) 법무장관이 본장의 예비조사를 마치고 계속수사가 필요하다고 할 합리적 근거가 있다고 결정하는 경우.

(B) 제(a)항 제(1)문에 규정된 90일의 기간 및 제(a)항 제(3)문에 따라 부여한 연장기간이 도과하였는데도 법무장관이 제(b)항 제(1)문에 따라 특별법원에 고지하지 아니한 경우.

계속수사가 필요한 합리적 근거의 유무를 결정함에 있어서 법무장관은 범죄수사에 관한 법무성의 성문지침 기타 확립된 규범을 준수하여야 한다.

(2) 제(b)항 제(1)문의 고지를 한 후 법무장관이 그 고지와 관련된 사건을 수사할 사유를 구성함에 충분한 추가정보를 입수한 경우 법무장관은

- (A) 그 추가정보를 입수한 날로부터 90일 이내의 기간 동안에 법무장관이 적당하다고 판단하는 방법으로 추가 예비수사를 행하여야 하며
- (B) 그 추가 예비수사는 본조의 다른 예비수사와 마찬가지로 본조의 규정에 따라야 한다.

(d) 제척의 내용

본장에 의한 특별검사임명제청서에는 특별검사가 당해사건 및 그에 관련된 모든 사실을 완전히 수사하여 소추함에 합당한 권한을 가지도록 특별법원이 특별검사를 선정하여 그 특별검사의 검찰권한을 확정함에 필요한 충분한 정보를 기재하여야 한다.

(a) 정보의 공개

본장에 달리 규정된 경우 또는 법의 집행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우를 제외하고는 법무성이나

특별검사 직무소의 공무원 또는 피용자는 특별법원의 허가 없이 법무성이나 특별검사 직무소 이외의 누구에게도 본장의 특별법원에 제출된 고지서, 제청서, 기타의 문서를 공개할 수 없다. 그러나 본장의 어느 규정도 의회에 대한 정보제공을 제한할 수 있도록 허용하는 것으로 해석할 수 없다.

(f) 사법심사의 제한

본장에 의하여 법무장관이 특별검사의 임명을 제청하는 결정에 대하여는 법원에서 심사할 수 없다.

(g) 의회의 요구

(1) 법사위원회 및 그 위원들의 요구

양원 법사위원회 또는 그 위원회의 여당위원들의 과반수나 야당위원의 과반수는 법무장관에게 특별검사 임명의 제청을 요구할 수 있다.

(2) 요구에 대한 법무장관의 보고

제(1)문의 요구를 받은 날로부터 30일 이내에 법무장관은 그 요구의 원인이 된 사건에 대한 본장의 예비수사에 제591조 제(a)항 또는 제(c)항의 어느 조항을 적용하여 착수하였는지 또는 착수할 것인지에 관한 보고서를 그 요구를 한 위원회 또는 그 요구자들의 소속 위원회에 제출하여야 한다. 위 보고서에는 의회의 위 요구의 원인이 된 사건별로 법무장관의 예비수사에 관한 결정 이유를 기재하여야 한다. 예비수사를 인정하는 보고서에는 그 예비수사에 착수한 날짜 또는 착수할 날짜를 명시하여야 한다.

(3) 의회의 요구에 관련된 정보의 제출

제(1)문의 요구의 원인이 된 사건의 예비수사와 관련하여 본조에 따라 특별법원에 제출하는 고지서, 제청서 기타 어떠한 문서, 자료 또는 기록이든지 그 제출과 동시에 그 요구를 한 위원회 또는 그 요구자

들의 소속위원회에 제출하여야 한다. 위 예비수사의 결과 본조에 따라 특별법원에 특별검사의 임명을 제청하지 아니하는 경우 법무장관은 의회의 요구의 원인이 된 사건별로 제청하지 아니하는 이유를 기재한 보고서를 위 위원회에 제출하여야 한다.

(4) 정보의 공개

본조에 따라 위원회에 제출한 보고서, 고지서, 제청서 기타 어떠한 문서, 자료 또는 기록이든지 제3자에게 공개할 수 없다. 그러나 위 위원회가 직권 또는 법무장관의 요청으로 그 보고서, 고지서, 제청서, 문서, 자료 또는 기록 중 개인의 권리를 침해하지 아니한다고 판단하는 부분을 공개하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제593조 특별법원의 직무

(a) 특별법원의 정의

본장에서 특별법원이라 함은 본권 제49조에 의하여 설치된 법원을 이른다.

(b) 특별검사의 임명과 권한

(1) 임명기관

특별법원은 제592조 제(c)항의 제청에 따라 적절한 사람으로 특별검사를 임명하고 그 특별검사의 검찰권을 확정하여야 한다.

(2) 특별검사의 자격

특별법원은 신속하고 책임있게 그리고 경제적으로 수사 및 소추를 행할 적절한 경험이 있는 사람을 특별검사로 임명하여야 한다. 특별법원은 수사 및 소추를 부당하게 지체하지 않을 사람을 특별검사로 임명하도록 노력하여야 한다. 특별법원은 유급직 또는 명

예직을 막론하고 미국연방의 공직에 재임중인 사람을 특별검사로 임명할 수 없다.

(3) 권한의 범위

특별법원은 특별검사의 검찰권을 확정함에 있어서 특별검사가 법무장관의 특별검사임명제청의 원인이 된 사건 및 그에 관련된 모든 사건을 완전히 수사하여 소추함에 필요한 권한을 가지도록 하여야 한다. 특별검사의 권한은 법무장관의 제청의 원인이 된 사건의 수사 또는 소추와 관련하여 발생할 수 있는 위증, 공무집행방해, 증거인멸 및 증인협박 등 B급 또는 C급의 범죄나 범칙행위 이외의 연방범죄를 수사하고 소추하는 권한을 포함한다.

(4) 신원 및 권한의 공개

특별검사의 신원 및 검찰권한(제(c)항에 의하여 확장된 권한을 포함한다)은 법무장관의 요청이 있는 경우 또는 특별법원이 그 공개가 정의에 최선이라고 결정하는 경우를 제외하고는 공개할 수 없다. 그러나 특별검사가 수사를 마치고 기소하거나 범죄에 관한 정보를 제출하는 경우에는 반드시 특별검사의 신원과 검찰권한을 공개하여야 한다.

(c) 권한의 확장

(1) 총칙

특별법원은 법무장관의 요청으로 특별검사의 검찰권을 확장할 수 있으며 이로써 다른 특별검사의 임명에 갈음할 수 있다.

(2) 특별검사의 요청절차

(A) 특별검사는 제591조에 규정된 사람의 형법위반 혐의에 관하여 그 검찰권한의 범위에 포함되지 아니하는 정보를 발견하거나 입수한 경우 법무장관에게 그 정보를 제출할 수 있다. 법무장관은 그 정보를 입수한 날로부터 30일 이내에 제592조의 규정에 따라 그 정보에 관한 예비수사를 행하여야 한다. 법무

장관은 제592조에 의한 결정을 함에 있어서 특별검사의 의견을 특히 참작하여야 한다.

(B) 법무장관은 특별검사의 의견을 특히 참작하였는데도 계속수사가 필요하다고 할 만한 합리적 사유가 없다고 결정하는 경우 지체없이 특별법원에 그 뜻을 고지하여야 하며 이 경우 특별법원은 그 관련 사건에 관하여 특별검사의 권한을 확장하거나 다른 특별검사를 임명할 권한이 없다.

(C) (i) 법무장관이 계속 수사가 필요하다고 할 합리적 사유가 있다고 결정하거나

(ii) 계속수사가 필요없다는 뜻을 특별법원에 고지하지 않고 위 (A)에 규정된 30일의 기간이 도과한 경우, 특별법원은 당해 특별검사의 권한이 그 관련 사건에 미치지도록 특별검사의 권한을 확장하거나 그 관련 사건을 수사할 다른 특별검사를 임명하여야 한다.

(d) 부연설명을 위한 반력

특별법원은 제592조 또는 본조 제(c)항 제(2)문(B)절에 따라 법무장관으로부터 본장의 입수정보에 관한 계속수사가 필요하다고 할 합리적 근거가 없다는 고지를 받은 경우 법무장관의 그 결정을 반복할 권한이 없다. 그러나 특별법원은 그 사건을 법무장관에게 반력하여 그러한 결정을 하게 된 이유에 관하여 부연설명을 요구할 수 있다.

(a) 유고

특별검사의 사임, 사망 또는 해임으로 유고가 발생하는 경우 그 유고가 발생한 특별검사의 직무를 완수할 특별검사를 임명하여야 한다. 특별법원은 특별검사의 해임에 따른 유고의 경우 그 해임에 대한 사법심사가 종료할 때까지 봉직할 특별검사 직무대리를 임명할 수 있다.

(f) 변호사비용

(1) 비용의 지급

본장에 의한 특별검사의 수사대상인 사람이 수사 결과 기소되지 않는 경우 특별법원은 그 사람의 신청에 의하여 수사중 그 사람이 부담한 적정한 변호사비용 중 본장의 규정이 아니었으면 발생하지 않았을 부분에 대한 상환을 명할 수 있다. 특별법원은 수사를 행한 특별검사 및 법무장관에게 본항의 변호사비용 상환신청이 있음을 고지하여야 한다.

(2)비용의 평가

특별법원은 특별검사 및 법무장관에게 다음 각호의 사항을 기재한 본항의 변호사비용상환신청에 대한 평가서를 제출하도록 지시하여야 한다.

- (A) 증거가 충분히 구비되었는지.
- (B) 비용의 기초가 된 항목의 필요성 또는 정당성.
- (C) 본장의 규정이 아니었으면 비용의 기초가 된 항목이 발생하였을 것인지.
- (D) 신청금액의 합리성.

(g) 정보의 공개

특별법원은 본장에 의하여 특별법원에 제출된 고지서, 제청서 기타 어떠한 문서, 자료 또는 기록이든지 제594조 제(h)항 제(2)문에 따라 그 공개를 허가할 수 있다.

(h) 법률고문 의견서

특별법원은 중대한 법률문제가 제기된 경우 법률고문 의견서를 적시 제출하게 함에 필요한 충분한 정보를 공개할 수 있다.

제594조 특별검사의 권한과 직무

(a) 권한

다른 법률의 규정에 불구하고 본장에 의하여 임명된 특별검사는 본장에 의한 특별검사의 검찰권한 안에서 모든 사건에 관하여 법무성, 법무장관 기타 법무성의 임직원의 수사권 및 소추권을 행사할 완전하고 독립된 권한을 가진다. 그러나 제18권 제2516조에 의하여 법무장관의 직접행위가 필요한 사건에 관한 법무장관의 감독권 또는 통제권은 가지지 아니한다. 특별검사의 수사권과 소추권은 다음 각호의 권한을 포함한다.

- (1) 기소배심에 대한 절차 및 다른 수사를 행하는 권한
- (2) 법정심리절차에 참가하고 당해 특별검사가 필요하다 고 인정하는 민형사소송을 담당하는 권한
- (3) 당해 특별검사가 공무원의 자격으로 담당하는 사건이나 절차에서 법원의 재판에 불복하는 권한
- (4) 출처를 불문하고 입수가 가능한 모든 서증을 검토하는 권한
- (5) 증언상의 특권주장에 대한 인부를 결정하는 권한
- (6) 필요한 국가기밀사용허가를 받는 권한 및 필요한 경우 국가안보를 이유로 증거 제출을 거부하는 행위 또는 특권주장에 대하여 법정에서(필요한 경우 사진 촬영절차에 참가하는 것을 포함한다) 다투는 권한
- (7) 적용법규에 따라 연방법원에 증인에 대한 소추면책을 신청하는 권한 또는 영장, 소환장 기타 법원명령을 신청하는 권한 및 제18권 제6003, 6004 및 6005조의 목적으로 연방검사 또는 법무장관에게 부여된 권한을 행사하는 권한
- (8) 적용법규에 따라 소득신고서의 원본 또는 사

본을 조사, 입수, 사용하는 권한 및 1986년의 내국세법 제6103조 및 그 시행규칙의 목적으로 연방검사 또는 법무장관에게 부여된 권한을 행사하는 권한

(9) 미국연방의 이름으로, 관할권 있는 법원에서 소추를 시작하여 추행하고 기소장을 작성하여 서명하고, 자료를 제출하고 사건의 전반을 취급하는 권한.

(10) 특별검사 임명의 기초가 된 위법행위가 발생하였다는 지역의 연방검사와 상의하는 권한

(b) 보수

(1) 총칙 본장에 의하여 임명된 특별검사는 제5권 제5315조의 행정공무원직급표 제4등급 상당의 기본급 1년분을 일당으로 환산한 보수를 받는다.

(2) 여행경비

제(3)문에 규정된 것을 제외하고는 특별검사 및 제(c)항에 의하여 임명된 사람은 미국법전 제5권 제57장 제I관에 규정된 여행경비를 지급받을 수 있다.

(3) 주사무소 통근

(A) 총칙 미국법전 제5권 제57장 제I관에 의한 여행비 또는 체제비로서 특별검사 및 제(c)항에 의하여 임명된 사람이 주사무소 소재 도시에 통근하는 데 대한 여행수당 또는 실비는 본장에 의한 직무개시일로부터 1년까지 지급한다. 위 1년의 기간은 제(1)항 제(1)문 제(A)(iii)호의 직무를 배당받은 사용인이 그 여행수당이 본장의 목적완수를 위한 공익적인 것임을 증명하는 경우 6개월을 한도로 하여 연장할 수 있다.

(B) 참작요인

특별검사 및 제(c)항에 의하여 임명된 사람은 여행비 및 체제비에 관하여 본항에 의한 증명서를 작성함에 있어서 특히 다음 각호의 요인을 참작하여야 한

다.

- (i) 여행비 및 체제비의 상환시 정부의 부담비용.
- (ii) 특별검사가 예상하는 특별검사 또는 다른 사용인의 여행활동기간.
- (iii) 여행비 및 체제비의 발생을 억제하기 위하여 특별검사 또는 다른 사용인을 이주시키는 경우의 개인상 및 재정상 부담.
- (iv) 위와 같이 이주할 수 없거나 이주하려는 의사가 없는 경우 제(c)항에 의하여 다른 특별검사 또는 사용인을 임명함으로써 발생하는 부담.

(c) 인원의 보충

특별검사는 그 직무를 완수함에 필요하다고 인정하는 사용인(수사관, 변호사 및 비상근 고문을 포함한다)을 임명하고 보수를 정하고 직무를 배정할 수 있다. 사용인은 다른 직무가 면제된다. 사용인은 제548조 및 제550조의 콜럼비아특별구 연방검사에 상당하는 직위의 보수범위 내에서 보수를 받는다. 그러나 사용인의 보수는 그 근무지역에 상관없이 제5권 제5304조의 콜럼비아특별구에 근무하는 것을 기준으로 하여 동권 제5382조의 고급행정공무원직급표 중 ES-4급직에 지급하는 기본급의 비율을 초과하여서는 아니된다.

(d) 법무성의 지원

(1) 직무수행상의 지원 특별검사는 그 직무를 수행함에 있어서 법무성의 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 법무성은 특별검사의 검찰권한에 속하는 사건에 관한 기록, 서면 기타 자료의 제공 등의 지원을 하여야 하며, 특별검사의 직무수행에 필요한 물자와 인원을 사용하게 하여야 한다. 특별검사의 요청이 있는 경우 검사, 행정공무

원 기타 법무성의 직원은 특별검사의 보조인으로 파견된다.

(2) 특별검사에 대한 비용 지출 및 보고

법무성은 특별검사 사무소의 설치 및 운영에 관한 모든 비용을 지급하여야 한다. 법무장관은 각 회계년도 말일로부터 30일 이내에 그 회계년도에 특별검사의 수사비 및 소추비로 지급한 데 대한 지출보고서를 의회에 제출하여야 한다. 지출보고서에는 특별검사의 활동으로 발생한 모든 지출의 명세를 기재하여야 한다. 그러나 제598조 제(b)항 제(4)문에 의하여 공개되지 아니한 특별검사의 신원 또는 검찰권한은 기재할 수 없다.

(a) 특별검사에 대한 사건 부탁

특별검사는 그 검찰권한에 관련된 사건의 부탁을 법무장관 또는 특별법원에 요청할 수 있으며, 이 경우 법무장관 또는 특별법원은 그 사건을 부탁할 수 있다. 법무장관이 직권으로 특별검사의 검찰권한에 관련된 사건을 특별검사에게 부탁하는 경우 특별검사는 법무장관의 부탁을 수락할 수 있다. 법무장관이 특별검사의 요청에 따라 사건을 특별검사에게 부탁하는 경우 또는 특별검사가 법무장관의 직권부탁을 수락하는 경우 특별검사는 그 뜻을 특별법원에 고지하여야 한다.

(f) 법무성 규범의 준수

(1) 총칙

특별검사는 형벌법규의 시행에 관한 법무성의 성문지침 기타 확립된 규범을 준수하여야 한다. 그러나 그 준수가 본장의 목적에 저촉되는 경우에는 그러하지 아니하다. 위 규범 및 제(1)항 제(1)문 제(B)절의 규범을 확인하기 위하여 특별검사는 법무성에 자문

하여야 한다. 그러나 그 자문이 본장의 목적에 저촉되는 경우에는 그러하지 아니하다.

(2) 국가기밀

특별검사는 각급 자료를 취급하고 사용함에 있어서 법무성의 지침과 절차를 준수하여야 한다.

(g) 사건의 기각

특별검사가 수사를 하지 않은 단계에서 또는 수사 후 기소 전의 어느 단계에서든 그 검찰권한에 속하는 사건을 기각함이 형벌법규의 시행에 관한 법무성의 성문지침 기타 확립된 규범에 합당한 경우 특별검사는 사건을 기각할 완전한 권한을 가진다.

(h) 특별검사의 보고

(1) 보고의무

특별검사는 (A) 그 직을 종료할 때까지 임명일로부터 6개월마다 그 6개월 동안에 발생한 주요비용을 나열하여 설명하고 기타비용을 요약하고 장래비용을 추산한 보고서를 작성하여 특별법원에 제출하여야 하며

(B) 제596조 제(b)항에 의한 특별검사직의 종료에 앞서 최종보고서를 작성하여 특별법원에 제출하여야 한다. 최종보고서에는 담당한 모든 사건의 처분 결과 등 특별검사의 직무 수행내역을 충분하고도 완전하게 기재하여야 한다.

(2) 보고서 내용의 공개

특별법원은 본항에 의한 보고서 중 공개가 적절하다고 인정하는 부분을 의회나 일반공중 기타 관계인에게 공개할 수 있다. 특별법원은 그 보고서에 거명된 사람의 권리를 보호하고 계속중인 소추절차에 대한 부당한 간섭을 방지하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다. 특별법원은 제(1)문 제(B)절에 의하여

제출된 최종보고서에 거명된 사람이 그 보고서를 열람하고 법원이 정하는 일정한 기간 내에 의견서 또는 사실자료를 제출할 수 있도록 그 보고서를 열람하게 할 수 있다. 특별법원은 그 재량으로 위 의견서 또는 사실자료의 전부 또는 일부를 그 최종보고서에 첨부할 수 있다.

(3) 보고서의 간행

특별검사의 요청이 있는 경우 정부간행소는 제(2)문에 의하여 일반공중에 공개된 보고서를 간행하여야 한다. 특별검사는 일반공중에 배포할 간행본의 수를 명시하여야 하며 정부간행소는 특별검사가 요청한 수의 간행본의 제작에 소요되는 비용을 산정하여야 한다. 정부간행소는 추가본을 간행하여 제44권 제1702조 및 제1903조에 의한 서고비치안 및 정부관리문서관매안에 따라 일반공중의 이용에 제공하여야 한다.

(2) 의회에 대한 보고

(f) 법무성으로부터의 독립

본장에 의하여 임명된 특별검사 및 제(c)항에 의하여 특별검사가 임명된 사람은 제18권 제202조 내지 제209조의 목적을 위하여 법무성으로부터 독립하고 독립한다.

(f) 특별검사, 특별검사 집무소에서 재직하는 사람 및 그들이 소속한 법률회사의 행동수칙

(1) 특별검사 및 사용인의 재직중의 사건 수임 제한

(A) 특별검사가 본장에 의하여 재직하는 동안

(i) 그 특별검사 및

(ii) 그 특별검사의 소속 법률사무소에 소속된 사람은 어느 사건에서든 본장에 의한 수사 또는 소추와 관계있는 사람을 대리할 수 없다.

(B) 제(c)항에 의하여 특별검사가 임명된 사람이 특별검사의 집무소에 재직하는 동안 그 사람은 어느 사건에서든 본장에 의한 수사 또는 소추와 관계있는 사람을 대리할 수 없다.

(2) 특별검사 및 사용인의 사건 수임에 대한 사후적 제한

(A) 제(c)항에 의하여 특별검사가 임명된 다른 특별검사등 사용인은 특별검사 또는 그 사용인이 본장에 의한 직위를 종료한 날로부터 3년간 어느 사건에서든 특별검사가 본장에 의하여 행한 수사 또는 소추의 대상이었던 사람을 대리할 수 없다.

(B) 제(c)항에 의하여 특별검사가 임명된 다른 특별검사등 사용인은 특별검사 또는 그 사용인이 본장에 의한 직위를 종료한 때로부터 1년간 본장에 의한 수사 또는 소추와 관계있는 사건에서 대리행위를 할 수 없다.

(3) 특별검사 소속 법률사무소 구성인의 1년간 사건 수임 금지

특별검사가 구성인인 법률사무소의 구성인인 사람 또는 본장에 의한 특별검사의 직위 종료 후 구성인이 된 사람은 특별검사의 직위 종료 후 1년간 본장에 의한 수사 또는 소추와 관계있는 사건에서 대리행위를 할 수 없다.

(4) 용어의 정의

본항에서

(A) 법률사무소라 함은 조합형태 또는 법인형태의 법률사무소를 이른다.

(B) 구성원이라 함은 위 법률사무소의 임원, 간부, 구성변호사 또는 다른 변호사나 사용인을 이른다.

(5) 시행권한

본항의 시행권한은 법무장관 및 정부윤리청장에게 있다.

(3) 해임에 대한 사법심사

(f) 특별검사기록의 보관

(1) 기록의 이관

특별검사는 그 직위의 종료시 그 직위에서 작성하였거나 입수한 모든 기록을 연방기록관리청에 이관하여야 한다. 특별검사는 위 이관에 앞서 기소배심자료로서 연방형사소송법 제6조 제(e)항의 적용을 받는 기록과 국가기밀로 분류된 기록을 구분하여 명시하여야 한다. 1987년의 특별검사제수권법의 제정 전에 특별검사가 정리하여 특별법원 등에 비치한 기록의 경우에는 특별법원 기타 그 기록을 점유하고 있는 사람이 연방기록관리청에 기록을 이관하여야 한다.

(2) 기록의 관리, 이용 및 처분

본장에 의하여 기록관리청에 제출된 기록은 제44권 제21, 29, 33장에 의하여 관리, 이용 및 처분하여야 한다.

(3) 기록의 열람

(A) 총칙
본장에 의하여 기록관리청에 이관된 기록의 열람은 제5권 제552조에 의한다. 그러나 제(4)문의 경우에는 제(4)문에 의한다.

(B) 범무성의 열람

기록관리청은 범무장관이 수사 또는 소추를 위하여 서면으로 요청하는 경우 범무성이 기록을 열람하게 하여야 한다. 그러나 기소배심자료의 경우에는 연방형사소송법 제6조 제(e)항에 의한 관할법원의 명령이 있어야 한다.

(C) 예외

법률이 열람을 제한하고 있는 경우에도 기록관리청 및 일반문서작업을 위하여 국립문서기록관리청에 고용한 사람은 본장에 의하여 기록관리청에 이관된 기록을 열람할 수 있다.

(4) 특별검사의 수사 또는 소추를 지원하기 위하여 특별검사에게 제공된 하원 또는 상원의 위원회의 조사기록은

(A) 특별검사의 기록과 별도로 관리하여야 하며,

(B) 그 조사기록이 본장에 의하여 기록관리청에 이관된 후 특별검사에게 제공한 국회의 기록열람관리규칙에 따라 열람할 수 있다. 그러나 제(3)문 제(B)절 및 제(C)절의 경우에는 그러하지 아니하다. 제(B)절은 기소배심절차 또는 소추절차에 공여된 기록에는 적용하지 아니한다.

(1) 비용관리 및 행정적 지원

(1) 비용관리

(A) 총칙

특별검사는

- (i) 비용을 적절히 참작하여 활동하여야 하고
- (ii) 상당하고 적법한 지출만을 인정하여야 하고
- (iii) 귀임 후 지체없이 특별검사의 비용 지출이 상당하여 적법함을 검증하는 직무를 특정 사용인에게 배정하여야 한다.

(B) 부실검정의 책임

제(A)(iii)절에 의하여 검증하는 사용인은 영수증 검정공무원이 제31권 제3528조에 의하여 책임지는 것과 동일하게 부실검정에 대하여 책임을 져야 한다.

(C) 범무성 지침

특별검사는 본장의 목적에 저촉되지 않는 한 기금 지출에 관한 범무성의 확립된 지침을 준수하여야 한다.

(2) 행정적 지원

연방법원행정처장은 각 특별검사에게 행정적 지원 및 계도를 제공하여야 한다. 연방법원행정처의 임직원은 특별검사의 승락없이 특별검사의 지출, 인원 또는 행정적 조치나 조정에 관한 정보를 공개할 수 없다.

(3) 집무소

총무처장관은 연방법원행정처장과 상의하여 지체없이 각 특별검사의 적절한 집무소를 제공하여야 한다.

다. 집무소는 연방건물로 하여야 한다. 그러나 총무처장관이 달리 저렴한 방법이 있다고 판단하는 경우에는 그러하지 아니하다. 위 집무소가 제공될 때까지 연방법원행정처는 새로 임명된 특별검사에게 그 임명 즉시 적절한 임시 집무소, 비품 및 용품을 제공하여야 한다.

제595조 의회의 감독

(a) 특별검사의 조치에 대한 감독

(1) 의회의 감독

의회의 해당위원회는 본장에 의하여 임명된 특별검사의 공무상 조치에 관한 감독권을 가지며 특별검사는 의회의 감독권 행사에 협력할 의무가 있다.

(2) 의회에 대한 보고

본장에 의하여 임명된 특별검사는 그 수행하는 수사 또는 소추의 경과를 기재한 특별검사활동보고서를 매년 의회에 제출하여야 한다. 그 보고서에는 특별검사의 판단으로 수비하여야 할 사항은 기재하지 않을 수 있다. 그러나 특별검사의 집무소에서 지출한 비용을 규명함에 필요한 정보는 기재하여야 한다.

(b) 범무장관의 조치에 대한 감독

범무장관은 본장에 의하여 본장에 대한 관할권 있는 의회의 위원회로부터 공지의 특정사건에 관한 질의를 수령한 날로부터 15일 이내에 그 사건에 관하여 그 위원회에 다음 각호의 사항을 보고하여야 한다.

- (1) 그 사건에 관한 정보를 입수한 시기
- (2) 예비수사를 한 경우 그 착수일
- (3) 특별검사 임명 제청서 또는 계속수사 불요 고지서를 특별법원에 제출한 경우 그 제출일

(c) 탄핵에 관한 정보

특별검사는 본장에 의하여 책무를 수행하는 중 입수하는 실제적이며 신빙성 있는 정보로서 탄핵 사유를 구성하는 정보를 하원에 전달하여야 한다. 본장 또는 본권 제49조의 어느 규정도 의회 또는 양원의 탄핵절차 중 정보 획득을 방해하지 아니한다.

제596조 특별검사의 해임 및 직위중료

(a) 해임 및 해임보고

(1) 해임사유

본장에 의하여 임명된 특별검사는 탄핵 및 유죄판결의 경우를 제외하고는 범무장관의 직접조치에 의하지 아니하거나 정당한 사유, 신체적 또는 정신적 장애(장애인을 차별로부터 보호하는 법률이 금지하는 경우를 제외한다) 기타 그 특별검사의 직무수행을 실제적으로 방해하는 사유에 의하지 아니하고는 해임되지 아니한다.

(2) 특별법원 및 의회에 대한 보고

범무장관은 특별검사를 해임한 경우 지체없이 특별법원 및 양원의 각 법사위원회에 해임의 원인이 된 사실관계 및 근본사유를 기재한 보고서를 제출하여야 한다. 각 위원회는 그 보고서를 일반에 공개하여야 한다. 그러나 그 보고서에 거명된 사람의 권리를 보호하기 위하여 또는 계속중인 소추에 대한 부당한 간섭을 방지하기 위하여 각 위원회는 그 보고서의 간행을 연기하거나 간행하지 아니할 수 있다. 특별법원은 제594조 제(h)항 제(2)문에 의하여 그 보고서를 공개할 수 있다.

(3) 해임에 대한 사법심사

해임된 특별검사는 콜럼비아특별구 연방지방법원

에서 민사소송으로 그 해임에 대한 사법심사를 받을 수 있다. 특별법원 구성원은 그 민사소송 또는 그 상소심 소송의 심리 또는 판결에 관여할 수 없다. 특별검사는 법원의 명령으로 복임하거나 기타 적절한 구제를 받을 수 있다.

ㄴ) 직위종료

(1) 특별검사의 행위에 의한 종료

특별검사의 직위는 다음 각호의 경우 종료한다.

(A) 특별검사가 법무장관에게 특별검사의 검찰권한에 속하거나 제594조 제(e)항에 의하여 특별검사가 수락한 모든 사건의 수사 및 그에 따른 소추가 완료되었다고 고지하거나 실제로 완료되어 법무성이 그 수사 및 소추를 완료함이 적절하다고 고지하는 때

(B) 특별검사가 제594조 제(h)항 제(1)문 제(B)절에 의하여 최종보고서를 제출하는 때

(2) 특별법원에 의한 종료

특별법원은 언제든지 직권 또는 법무장관의 요청으로 특별검사의 검찰권한에 속하거나 제594조 제(e)항에 의하여 특별검사가 수락한 모든 사건의 수사 및 그에 따른 소추가 완료되었다는 사유 또는 실제적으로 완료되어 법무성이 그 수사 및 소추를 완료함이 적절하다는 사유로 특별검사의 직위를 종료시킬 수 있다. 그 종료시에 특별검사는 제594조 제(h)항 제(1)문 제(B)절에 의한 최종보고서를 제출하여야 한다. 법무장관이 본문에 의한 요청을 하지 아니하는 경우 특별법원은 직권으로 특별검사의 임명후 2년이 넘지 않는 때에 본장에 의한 종료의 적절한지를 결정하여야 하며, 그 후 2년이 되는 때 및 다시 그 후 1년이 되는 때마다 그 결정을 하여야 한다.

(3) 감사

(1) 매년 6월 30일 이전에 특별검사는 3월 31일에 끝나는 직전 6개월간의 지출명세서를 작성하여야 한다. 매년 12월 31일 이전에 특별검사는 9월 30일에 끝나는 직전 회계연도의 지출명세서를 작성하여야 한다. 회계년도 말에 앞서 직위가 종료하는 특별검사는 그 직위종료일 90일 이전에 지출명세서를 작성하여야 한다.

(2) 감사원장은

(A) 연중명세서에 대하여는 회계감사를, 연말명세서 및 종료명세서에 대하여는 회계감사를 행하여야 하며

(B) 각 명세서를 제출받은 날로부터 90일 이내에 그 결과를 상원의 법사위원회, 행정위원회 및 세출위원회와 하원의 법사위원회, 행정위원회, 세출위원회에 제출하여야 한다.

제597조 법무성과의 관계

ㄱ) 수사 및 사법절차의 정지

특별검사의 검찰권한에 속하게 된 사건 또는 594조 제(e)항에 의하여 특별검사가 수락한 사건의 경우 법무성, 법무장관 기타 법무성의 임직원은 그 사건에 관한 수사 및 사법절차를 정지하여야 한다. 그러나 제594조 제(d)항 제(1)문의 경우 및 특별검사가 법무성의 수사 또는 사법절차의 수행에 서면으로 동의하는 경우에는 그러하지 아니하다.

ㄴ) 법률고문으로서의 개언

본장의 어느 규정도 특별검사가 그 직위상 참여하는 사건이나 절차 또는 그 상소심에서 제기되는 법률 문제에 관하여 법무장관 또는 법무차관이 법률고문

으로서 법원에 제언하는 것을 방해하지 아니한다.

제598조 무효의 차단

본장의 규정 또는 사람이나 상황에 대한 그 적용을 무효라고 판결하는 경우 본장의 나머지 및 동일한 지위에 있지 않은 다른 사람 또는 다른 상황에 대한 적용은 그 무효판결에 의하여 영향받지 아니한다.

제599조 본장의 효력기간

본장은 1994년의 특별검사재수권법의 제정일로부터 5년간 효력을 가진다. 그러나 특별검사에게 계속 중인 사건으로서 특별검사가 본장의 효력의 지속을 요청하는 사건의 경우에는 특별검사가 그 사건이 완료되었다고 결정할 때까지 효력을 지속한다.

편집자 주: 이 자료는 지난 5월 29일 민변 사무실에서 개최된 '전자주민카드 시스템에 관한 전문가 워크숍'에서 발표된 자료입니다.

전자주민카드 시스템의 개요

김기중

1. 카드

- 외부크기: 85.60mm × 53.98mm × 0.76mm
- 재질: 다층 플라스틱의 압착방식
- IC칩: 8bit CPU와 롬, 램이 단일구조로 되어 있는 칩, 8개의 접점, COS 운영체제, 통신기능
- 표면기록사항은 열전사 인쇄, 투명필름으로 도포

- 7개 분야, 35개 항목 수록, 사진·인감·지문은 화상정보임
- 앞면: 사진(반명함크기), 이름, 주민번호, 발급 당시의 시장·군수·구청장, IC칩
- 뒷면: 운전면허번호, 면허 종류, 적성검사기간, 면허조건, 발급당시 지방경찰청장, 의료보험 자격사항, 지문

- 17세 이상 3,400만명에게 발급(한국전산원은 운전면허 가능연령인 16세 이상 발급 주장)

2. 전산망

- 중앙에 1개의 발급센터

• 중앙의 발급센터에는 주민등록사항(주소 이동, 가족, 병역, 인감, 사진 등), 카드에 수록되는 의료보험사항·국민연금사항·운전면허사항 통합 수록

• 발급센터와 주민등록망간에는 내무부(1), 시도청(60), 시군구(1,048), 읍면동(3,926), 무인발급기(5,000) 등 10,035개의 단말기가 연결될 예정이며,

• 중앙경찰청(1), 지방경찰청(13), 면허시험장(23) 등 37개 단말기,

• 의료보험관리공단(1), 직장조합(145), 지역조합(233) 등 379개의 단말기,

• 국민연금관리공단(1)과 기타 금융기관 등의 공공기관(10,000)과 연결될 예정이다.

따라서 모두 20,452개의 단말기와 연결될 예정이다.

• 각각의 데이터베이스는 주민망을 이용하여 연결되며, 앞으로 초고속통신망과 연결될 예정이고, 주민등록 정보를 각 행정부처가 공동으로 활용할 수 있도록 구축됨

3. 운영

• 모든 데이터베이스를 우선 발급센터로 통합하여 지역별, 세대별로 일제 발급 후, 각각의 데이터베이스를 분산함. 전자주민카드에 수록될 항목은 통합데이터베이스를 구축함.

• 일제 발급 후 재발급 및 신규발급은 읍면동에 신청 - 읍면동에서 발급센터에 온라인으로 신청 - 발급센터에서 각각의 정보를 취합하여 제작 후 등기우편 발송

• 행방용 컴퓨터에는 전자주민카드 판독기를 기본으로 장착할 예정이며, 판독기 구동용 소프트웨어를 기본으로 제공함

• 모든 개인에게 비밀번호 부여

• 하지만 이름, 주소, 주민번호, 전입일자, 세대주를 포함하는 기본 주민등록사항과 운전면허사항, 인감은 비밀번호와 관계 없이 판독기에 삽입하기만 하면 열람할 수 있음. 따라서 비밀번호가 있어야만 열람할 수 있는 사항은 주민등록등초본사항과 병역사항에 한정됨

• 분실하였을 때 읍면동에 신고 → 임시증명서 발급 → 읍면동에서 발급센터에 분실신고 및 재발급 요청 → 발급센터에서 발급하여 등기우편으로 발송(정부는 기간을 2~3일로 추정)

• 재발급비용은 본인 부담 - 현재는 1만원, 더 큰 책임을 지우고, 법정 관리의무 부과

4. 제도

• 관련된 개별법의 개정으로 처리

• 주민등록법(발급과 소지의무, 벌칙조항)과 시행령, 도로교통법(발급과 재교부, 임시증명서, 벌칙규정 등)과 시행령, 국민연금법(가입자증서)과 시행령, 인감증명법 시행령, 공무원및사립학교교직원의료보험법시행규칙

• 행정쇄신위원회 요청사항의 형식으로 국무회의 의결

• 관련기관: 정보화추진위원회(위원장 국무총리), 전산망조정위원회, 전자주민카드 추진기획단, 내무부, 안기부, 정통부, 통상부, 경찰청, 조폐공사, 전산원, 보복부 등)

• 주무관서: 내무부 주민과

• 개별법의 문제

- 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률과 충돌: 공공기관이 보유하고 있는 전산정보의 목적 외 이용을 금지하고 있음.

- 주민등록법의 주민등록증 소지의무와 도로교통법의 운전중 운전면허증 소지 및 제시의무와 충돌

• 정부입장에서는 별개의 근거법률을 제정하는 것이 거의 불가능할 것으로 보임

전자주민카드제도의 법률적 문제점

이 기 우(인하대 사회교육과 교수)

1. 문제의 제기

내무부에서 추진하고 있는 통합전자주민카드(이하에서는 주민카드로 표기함)의 시행계획이 실현된다면 행정업무의 처리나 우리의 일상생활에 엄청난 변화를 가져올 것으로 생각된다. 그동안 내무부가 추진해온 주민카드는 세계에서 처음으로 실시되는 검증되지 아니한 제도라는 점에서 그 타당성의 여부에 대한 심도있는 논의가 있어야 한다. 지금까지 내무부에서는 사업의 시행을 전제로 그 필요성과 편리성에 대한 일방적인 홍보로 일관하고 있어 국민의 여론 형성은 매우 미약한 수준에 있다. 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 전대미문의 제도인 만큼 그 시행 여부에 대한 실질적인 의견수렴이 있어야 한다. 아직 전자주민카드의 도입이 법적으로 결정되지는 않았기 때문에 현재의 논의는 주민카드의 실시 여부에 초점이 맞추어져야 한다.¹⁾ 따라서 내무부가 주민카드의

실시를 기정사실화하여 이를 일방적으로 홍보하는 것은 타당하지 않으며 사업의 추진을 위하여 예산을 쓰는 것은 신중을 기해야 한다. 내무부에서는 전자주민카드의 도입을 위한 법적인 근거를 마련하기 위하여 지난 3월에 입법예고를 하였고 이를 곧 국회에 상정한다고 한다. 일부에서는 전자주민카드를 도입하는 데 있어서 근거법률만 마련하면 법적인 문제점은 없다고 하는 학자²⁾가 있으나 문제가 그렇게 간단한 것이 아니다. 여기서는 전자주민카드의 도입에 관한 입법정책적인 문제와 법률해석적인 문제를 중심으로 논의하고자 한다. 특히 위헌성 여부의 문제는 사업의 실시 여부에 대한 넘을 수 없는 한계가 되므로 반드시 짚고 넘어가야 할 문제이다. 모든 편의성과 합목적적인 고려는 일단 주민카드제도가 헌법적으로 문제가 없을 경우에만 의미를 가질 수 있기 때문이다.

1) 그럼에도 불구하고 내무부에서는 주민카드제도의 실시를 전제로 하고 그 문제점의 보완에만 논의의 초점을 모으려고 한다. 이는 국회의 국민대표성을 애당초 무시하는 태도이다. 이러한 내무부의 태도는 위에서 언급하는 바와 같이 법적 근거 없이 예산을 전용하거나 법적인 근거도 없이 시범사업을 실시하는 것 등에서 극명하게 드러난다.
2) 강경근교수는 1997년 4월 24일 프레스센터에서 국제회의실에서 내무부 주관으로 열린 주민카드 공청회에서 주민카드 도입에 헌법적인 문제는 없다는 요지의 토론을 하였다.

II. 전자주민카드에 대한 국민의 법감정

새로운 제도를 도입하기 위해서는 그것이 아무리 훌륭한 것일지라도 국민의 수용 태세가 갖추어져야 한다. 국민의 정서에 부합되지 아니하는 법제도는 비록 훌륭한 취지의 것이라 할지라도 성공적으로 정착되기 어렵다. 따라서 새로운 제도를 시행하기 위해서는 국민의 정서적인 수용 가능성을 먼저 고려해야 한다. 전자주민카드의 도입에 대하여 이를 추진하는 측에서는 그것이 마치 '꿈의 카드' 혹은 황금알을 낳는 거위와 같은 환상을 국민들에게 주기 위한 대국민 홍보를 강화하면서 밀어붙이고 있다. 하지만 사려깊은 대부분의 국민들은 전자주민카드의 폐해로서 사생활의 침해, 정보의 남용, 통제사회의 도래, 전자독재시대의 출현... 등의 위험성에 대해 진지한 불안감과 의구심을 갖고 있다. 만약 내무부가 이러한 국민적인 정서를 무시하고 일방적으로 전자주민카드의 발급을 강요하는 경우에 국민적인 저항을 불러일으킬 수 있다. 선진국에서도 기술적인 개발을 다 해놓고도 국민적인 저항에 부딪혀 실시를 포기한 전자주민카드제도를 구태여 우리나라에서 세계에서 최초로 실시하겠다는 저의가 무엇인지가 도대체 분명하지 않다. 그럼에도 불구하고 내무부가 선진국의 선례를 무시하고 기술력도 뒤진 우리나라에서 이를 먼저 실시하려는 것은 우리 국민을 너무 쉽게 보고 있다는 것이 된다.

현재 실시하고 있는 주민등록증도 세계에서 유례를 찾기 어려운 정도로 많은 정보를 수록하여 문제가 제기되고 있다. 혹시 이러한 주민등록증 발급을 시행하면서 국민적인 저항을 받지 않았던 사실에 근거하여 전자주민카드도 실시할 수 있다고 생각한다면 국민의 지적 수준의 변화와 의식의 변화를 잘못 인식한 것이 된다. 주민등록증이 군사독재의 공포분위기를

배경으로 실시된 제도라는 점에서 시대가 바뀐 지금 그 자체로서 새로운 검증이 요구되고 있는 마당에 한 걸음 더 나아가서 새로운 정보를 대폭적으로 추가한 전자주민카드를 도입하겠다고 하니 내무부는 역사를 거꾸로 돌리려는 것이 아닌지에 대하여 근본적인 자기성찰의 기회로 삼아야 할 것이다. 우리의 경제적, 정치적, 사회적인 성장과 더불어 국민의 의식수준은 과거와 비교될 수 없을 정도로 높아졌다. 그럼에도 불구하고 인권의 후퇴를 국민 편의의 명목으로 감행하려고 한다면 시민의식의 저항을 받을 것은 자명하다. 국민들은 비록 전자주민카드가 편리하다고 하더라도 악용의 위험과 남용의 불안감을 감수하고 싶어 하지 아니한다.

아직 전자기술의 발전단계는 초보적인 단계에 불과하다. 내무부가 보안장치를 충분히 마련했다고 하나 그것은 어디까지나 현재의 기술을 바탕으로 한 것이 몇 년 후의 급속한 기술의 발전 앞에서 현재의 보안장치는 그것이 비록 완벽하다고 할지라도 무력할 수밖에 없다. 국민들이 원하지 않는 편익을 정부가 강요할 수는 없다. 내무부에서는 전자주민카드의 도입에 앞서서 국민들이 공감할 수 있는 법감정이 형성되어 있는 지를 먼저 조사하여야 한다. 주민카드의 도입으로 세계의 정보화를 선도하겠다는 주장은 환상에 불과하다. 전자카드 하나로 선진국의 정보화사업을 능가하겠다는 이는 허황된 꿈이다. 이 허황된 꿈의 실험을 위하여 전국민의 인권을 담보로 하겠다는 것이다. 대부분의 국민은 외국의 경험과 검증을 거쳐 우리나라에 전자주민카드를 도입해도 늦지 않다는 입장이다. 그렇다면 내무부는 주민카드의 도입을 밀어붙일 것이 아니라 국민의 진정한 의사가 무엇인지를 수렴하는 데 사업의 초점을 맞추어야 한다는 것은 입법정책의 추진에 있어서 상식에 속한다.

III. 현행 주민등록증의 문제점

주민카드를 논하기 이전에 현재 이미 실시하고 있는 주민등록증은 문제가 없는가를 검토해볼 필요가 있다. 내무부가 주민등록증갱신사업의 일환으로서 전자주민카드를 도입하려고 한다면 현재 주민등록증이 어떠한 문제점을 가지고 있는지를 가장 먼저 검토하는 것이 순리이다. 현행 주민등록의 목적은 주민등록법 제1조가 명시하고 있는 바와 같이 "주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히" 하려는데 있다. 그렇다면 주민등록증에는 거주관계와 사람의 동일성을 파악하는 데 불가결한 정보만을 수록하면 그만이다. 그럼에도 불구하고 현재 주민등록증에는 이러한 목적과 상관이 없는 정보가 너무나 많이 포함되어 있다. 더구나 주민등록증에는 기재되지 않지만 주민등록표에는 엄청난 정보가 수록되어 있고 주민전산망에 연결되어 유통되고 있다. 그것만으로도 모든 국민은 자신의 정보가 누구에 의하여 어떠한 목적으로 언제 사용될 지도 모른다는 불안감을 떨칠 수 없다. 사람이 공연한 장소에서 발가벗겨졌을 때 행동이 자유롭지 못한 것과 마찬가지로 사적인 정보가 누구에 의해서 어떻게 사용되고 있는지를 알지 못하는 상황 하에서는 결코 자유롭지 못하다. 이 점에서 현재 주민등록증과 주민등록표에 수록된 불필요한 과잉정보에 대한 근본적인 검토가 요구된다.

전국민을 일련번호의 숫자로 매김한 주민등록번호, 지문의 수록, 병역사항의 기록, 본적지의 기재, 호주관계의 명시 등은 주민의 거주관계를 파악하는데 필요하지 않다. 더구나 지문을 등재한 주민등록증은 세계에서 유례가 드물 뿐만 아니라 전국민을 잠재적인 범법자로 간주하는 것이다. 또한 수사상으로 이용되는 경우에 헌법상의 자기부죄금지의 원칙에 명백히 위반되는 것이다. 병역사항을 주민등록증에 표시하게 한 것은 전시에나 생각할 수 있는 것으로 평

시의 민주국가에서는 상상도 할 수 없는 군사독재적인 잔재요소에 불과하다. 전국민을 병역기피자 내지 탈영병으로 취급하는 반인권적인 발상의 소산으로 위헌의 소지가 충분하다. 이러한 점에서 현재의 주민등록증제도는 근본적으로 재검토되어야 하며 법의 목적을 실현하기에 불가피한 성명, 생년월일, 이름, 사진을 제외한 모든 정보는 주민등록증에서 삭제되어야 한다. 또한 주민등록표와 주민전산망에도 유통되는 정보의 양을 최소화하는 작업을 시작해야 한다.

이러한 인권친화적인 조치를 취할 생각은 하지 않고 오히려 주민카드에 운전면허증, 국민연금증, 의료보험증, 주민등록증·초본, 지문, 인감증명 등을 통합하고 이를 전산망에 연결시켜 유통시키려고 하는 것은 순전히 통제 위주의 행정편의주의적인 발상이지 국민의 인권을 고려하는 민주적인 정부의 태도가 아니다. 따라서 내무부에서 가장 시급히 해야 할 일은 주민카드를 발급이 아니라 기존 주민등록증의 문제점에 대한 보완대책과 불필요한 기재사항의 위헌성 여부에 대한 검토를 통한 삭제, 주민정보의 누출에 대한 보완장치의 마련, 위조 및 변조에 대한 보안 대책 등이다.

지금 기재된 정보에 대해서도 충분한 관리를 하지 못하여 각종 범죄행위에 주민정보가 누출되고 있음이 현실임에도 불구하고 내무부가 관리정보의 양을 대폭적으로 확대하려고 하는 것은 그 저의를 의심받지 않을 수 없다.

IV. 카드발급센터에의 정보 집중과 전산망 연결의 위헌성

현재 내무부가 추진하고 있는 전자주민카드의 발급을 위해서는 여러 곳에 분산되어 있는 정보를 카드발급센터에 집중시켜야 한다. 또한 정보의 확인을 위

하여는 카드발급센터에 전산망을 통한 정보의 유통이 불가피하다. 이는 공익상 불가피한 경우를 제외하고는 소장된 개인정보의 소유자의 진지한 동의가 있는 경우에 한하여 허용된다. 독일연방헌법재판소가 인구조사판결³⁾에서 밝힌 바와 같이 불가피하게 실현되어야 할 공익상의 요구, 수집되는 정보의 종류뿐만 아니라 그 유용성과 사용가능성이 고려되어야 하고 비례의 원칙이 엄격하게 적용되어야 한다. 주민등록증에 기재된 사항만으로도 불필요한 사항이 포함되어 있고, 더구나 전산망에 연결되어 있다는 점을 감안한다면 주민등록증에 기재된 정보만으로도 명백히 위헌성이 있다. 이에 추가적으로 주민편의를 명분으로 운전면허증, 의료보험증, 국민연금증, 주민등록증·초본 등에 기재된 사항을 추가한다는 것은 비례의 원칙에 현저히 위반되어 위헌이 됨은 너무나 자명하다.

내무부의 주장에 의하면 운전면허, 의료보험 등에 이미 기재된 사항을 하나의 카드에 통합시킬 뿐이고 새로운 정보의 수집이 아니라고 한다. 그러나 현재 운전면허, 의료보험, 국민연금 등에 수록된 정보는 해당 개인이 각각 한정된 정보 사용을 전제로 수집에 동의하였고 특정한 범위 내에서만 유통을 허용함을 전제로 한 것이다. 이에 대하여 주민전자카드의 발급을 위하여 이들 정보를 전자카드발급센터에 집중시키고 이들 정보를 전산망에 연결시킴은 정보의 새로운 사용에 해당되므로 각 개인의 동의는 포함되지 아니한다.

원래 운전면허, 의료보험 등에 의한 정보의 수집과 유통이 공익상의 필요보다는 개인 각자의 편의를 위해 혹은 불이익을 피하기 위해 동의에 바탕을 둔 것이라면 운전면허등에 의한 정보를 원래의 사용목적 이외에 주민카드의 발급을 위하여 집중시키고 유통

3) BVerfGE 65,1-72, 15.12. 1983

시킴에 있어서는 원래의 동의와는 별개로 개개인의 진지한 동의를 요구한다. 그럼에도 불구하고 각 개개인의 동의를 받지 않고 각 개인이 동의하지 아니한 목적을 위하여 이들 정보의 사용을 강제하는 것은 허용되지 아니한다. 이들 정보를 통합하는 것은 공익상의 불가피한 이익의 보호를 위한다기보다는 개개인의 소지의 편의를 도모하는 데 목적이 있으므로 법률로써 이를 강제하고 당사자의 동의를 요하지 않도록 한다는 것은 명백히 개인의 정보에 대한 자기결정권을 침해하는 것에 해당한다. 따라서 전자주민카드에 자동차운전면허, 의료보험 등의 정보를 기록하는 것은 개인의 선택에 의해서만 가능하며 개인의 동의없는 강제적인 통합은 정보의 자기결정권에 대한 과잉적인 침해로서 위헌이다. 따라서 국민 개개인은 자기의 정보가 동의한 사용범위를 넘어서 이용되는 경우에 이를 거부할 권리가 있으며 정부에서 여러 목적으로 수집된 정보를 별개의 목적을 위해 한 곳에 집중시켜 사용하고 유통을 강제하는 것은 명백한 위헌이 된다.

V. 증명서 통합강제와 주민카드 소지 및 제출의 위헌성

1. 증명서 통합강제의 위헌성

운전면허증, 의료보험증, 국민연금증, 주민등록증·초본 등을 주민카드에 수록할 것을 강제하고 이를 각각 별도로 발급하지 아니하는 것은 기본권을 과잉적으로 침해하는 것이 되어 위헌의 결과를 초래한다. 예컨대 의료보험카드를 발급받고 싶어도 이를 받드시 주민카드에 등재하게 하고 별도로 의료보험증

을 발급하지 않는다면 의료보험증을 주민카드에 통합하도록 강제하는 것이 된다. 의료보험증은 병원의 진찰을 위해서만 필요한 것이지 주민등록사항과 함께 수록되어야 할 이유가 없다. 단순히 주민의 편의를 위하여 단일카드에 수록하게 한다면 원하지 않는 주민에게는 별도의 의료보험증을 교부해주어야 한다. 국민연금증, 운전면허증, 주민등록 등·초본의 경우도 마찬가지로 통합을 강제할 공익상의 뚜렷한 이유가 없다. 그럼에도 불구하고 이를 강제하는 법률의 규정은 명백히 헌법상의 비례의 원칙을 위반하여 위헌이 된다. 주민의 거주 관계와 본인 확인에 필요한 범위를 넘는 정보를 주민카드에 수록하도록 강제하는 모든 법규는 헌법에 위반된다. 통합주민카드의 발급은 개개의 국민이 명시적으로 이를 요청하거나 동의한 경우에 한하여 허용된다.

2. 통합주민카드의 소지의무의 위헌성

현행 주민등록법 제17조의 8 제6항에 의하면 "주민등록증을 발급받은 자는 상시 주민등록증을 소지하여야 한다". 정부의 동법 개정안에는 '주민등록증' 소지의무를 '주민카드' 소지의무로 변경하고 있다.

주민등록증의 소지의무와 주민카드의 소지의무의 정당화 사유에는 매우 큰 차이가 있다. 주민카드에 수록된 주민등록증의 소지에 대해서는 현행법과 같은 정도의 정당화 사유가 통용될 수 있으나 주민카드에 다른 증명서의 통합이 강제됨으로써 운전면허증, 의료보험증, 국민연금증도 소지해야 할 의무가 발생하나 이는 공공의 이익을 위하여 불필요한 것이고 따라서 과잉적인 기본권의 침해로 헌법 제10조에 보장된 행복추구권에 위반된다. 운전면허증은 운전시에, 의료보험증은 진료시에 필요한 것이지만 항상 소지할 필요가 없음에도 불구하고 이를 주민카드에 통합함으로써 항상 소지해야 할 의무를 부과하는 것이 되므로

위헌이다. 따라서 소지의무를 수반한 주민카드에 운전면허, 의료보험, 국민연금 등에 대한 사항을 추가로 수록하는 것은 당사자의 명시적인 동의나 요청이 있는 있는 경우에만 허용된다고 보아야 한다. 만약 이들 증명서의 통합을 본인의 동의에 의존시키는 경우는 통합주민카드를 발급하는 취지가 없어지므로 사업을 중단하는 것이 마땅하다.

3. 통합주민카드 제출의무의 위헌성

주민등록법 제17조의 10 제1항에 의하면 "사법경찰관리는 간첩의 색출, 범인의 체포 등 그 직무를 수행함에 있어서 주민등록증의 제시를 요구할 수 있다." 정부의 개정법률안은 주민등록증을 주민카드 제출요구로 변경하고 있다.

국민은 경찰관에게 주민카드를 제출함으로써 간첩 색출과 무관한 정보나 증명서를 제시해야 하는 의무를 동시에 갖게 된다. 이는 과잉적인 정보의 요구를 불필요하게 하는 것이 되므로 비례의 원칙에 위배되어 위헌이다. 또한 운전중에 경찰관의 지시에 의하여 주민카드를 제출하면 동시에 주민등록, 의료보험, 국민연금카드를 동시에 제출하는 불이익을 받게 되므로 과잉적인 기본권 제한이 된다. 분야별 판독이 가능하다고 하여도 결과에 있어서는 마찬가지이다. 왜냐하면 국민은 불필요하게 사생활 침해의 위험에 노출되기 때문이다. 따라서 국민의 불안감과 위협만 증대시키는 통합주민카드의 발급을 강제하는 것은 비례의 원칙에 어긋나 위헌이 된다.

VI. 주민카드수룩사항에 대한 백지위임의 위헌성과 위험성

1. 주민등록법 개정안 제17조의 8 제2항의 위헌

정부의 주민등록법 개정안 중에서 17조의 8 제2항은 "주민카드에는 주민등록사항을 수록한다. 이 경우 수록하는 사항은... 내무부령으로 정한다"고 규정하고 있다. 이는 주민카드에 수록될 사항을 법률로 구체적인 범위를 정하지 않고 내무부령에 포괄적으로 위임한 것으로서 백지위임을 금지한 헌법 제95조에 위반된다.

또한 주민카드에 무엇을 수록할 것인지는 국민의 기본권에 중대한 영향을 미치는 본질적인 사항이므로 행정입법인 내무부령에 위임할 수 있는 사항이 아니고 국민의 대표자인 국회가 직접 정해야 할 사항이므로 위임입법의 한계를 초과한다고 할 것이다. 따라서 법률유보에 관한 본질사항유보설에 의하면 주민카드에 기재사항을 법률로써 특정함이 없이 내무부령에 위임한 것은 위헌이 된다. 만약 이를 방지한다면 내무부는 국민의 대표기관인 국회의 심의와 의결을 받지 않고 슬그머니 주민카드에 수록되어야 할 정보를 확대하게 될 위험성이 매우 크다.

2. 주민등록법 개정안 제17조의 8 제3항의 위헌성

정부의 개정안 제17조의 8 제3항은 "시장·군수·구청장은... 주민카드를 발급함에 있어서... 주민등록사항 이외에 대통령령이 정하는 바에 의하여 인감증명법, 도로교통법, 국민연금법, 의료보험법, 의료보호법, 공무원 및 사립학교교직원 의료보험법에 의한 사항을 수록할 수 있다"고 함으로써 주민등록사항 이외의 주민카드사항을 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있다. 이는 위임법률의 구체성을 결여하여 백지위임을 금지한 헌법 제75조에 위반되어 위헌이다.

또한 주민카드 수록사항은 국민의 기본권에 결정적인 영향을 미칠 수 있으므로 대통령령에 위임할 수 있는 성질의 것이 아니고 국회가 직접 결정해야 할 사항이어서 위임입법의 한계를 초과하여 위헌이 된다(본질사항유보설). 만약 이를 방지하는 경우에 관련부서는 대통령령의 개정을 통하여 주민카드에 수록되는 정보를 확대하려는 유혹에 쉽사리 넘어갈 것이다.

VII. 수록자료 통보의무의 위헌성

내무부가 입법예고한 주민등록법 개정안 제18조의 8 제4항에 의하면 내무부장관은 주민카드 관련 사항의 수록을 위하여 중앙에 주민카드발급센터를 설치하여야 하며 관계기관의 장은 주민카드에 수록되는 자료를 내무부장관에게 통보하여야 한다고 함으로써 관계기관의 장에게 정보유통의 의무를 부과하고 있다. 그러나 정보에 대한 자기결정권은 정보의 수집목적에 위반되는 정보의 유통을 금지하고 있으므로 관계기관의 장은 소장정보를 목적 외에 사용하여서는 안된다. 만약 이 규정에 의하여 관계기관의 장이 정보를 내무부장관에게 통보해야 한다면 이는 정보의 목적의 유통에 해당되는 것이고 따라서 국민 개개인의 정보에 대한 자기결정권은 현저한 제한을 받게 된다. 또한 정보의 유통을 강제하여야 할 불가결의 공익도 존재하지 않는다. 따라서 본 규정은 국민의 정보에 대한 자기결정권을 불필요하게 제한하는 규정으로서 비례의 원칙에 위반되어 위헌이 된다.

VIII. 주민카드사업 추진의 위법성

관련 자료에 의하면 관계법령의 정비기간을 1997

년 12월까지로 예정하고 있는데 비하여 1996년 4월에 과천시 중앙동에서 시범 실시를 하고 예산을 집행한 것으로 나타났고 현재도 홍보와 연구개발, 사업의 준비를 위하여 적지 않은 예산을 사용하고 있다. 그러나 이들 예산을 주민카드 발급 또는 개발 예산으로 계획된 것이 아니고 주민등록증 갱신비 명목으로 상정된 것이다. 주민등록증 갱신과 주민카드의 발급은 전혀 새로운 별개의 사업이므로 주민등록증 갱신 예산을 주민카드사업비로 사용한 것은 불법적인 예산의 전용에 해당하며 관련자에 대한 징계 내지 변상조치가 불가피하게 요구된다.

또한 중앙동에서 주민카드를 시범 실시하면서 법령의 근거나 당사자의 개인적인 동의를 받음이 없이 개인정보를 상호교환하고 유통한 것은 비록 국지적인 범위에서일지라도 분명히 '공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률'에 위배되어 범법행위가 된다.

IX. 근거법령의 부적합성

내무부의 사업계획에 의하면 올해 안으로 근거법령을 마련한다고 한다. 그러나 내무부가 입법예고한 것을 보면 기본적으로 기존의 주민등록법을 개정하여 주민카드의 발급 근거로 삼고 다종의 증명서 통합의 근거를 마련하도록 하고 있으며 이에 따라 도로교통법, 인감증명법, 국민연금법 등의 개별법을 개정한다는 것이다. 그러나 주민카드는 기존의 주민등록증이나 운전면허증 등 개개의 증명서와는 차원이 다른 새로운 증명서이다. 종래의 주민등록증이 주민의 거주관계를 파악하고 신원을 확인하는 것을 목적으로 했다면 주민카드는 다목적카드의 개념으로 해석되어야 한다. 따라서 주민거주관계를 파악을 목적으로 하는 주민등록법의 목적 범위를 훨씬 초과하는 증명서이다. 따라서 주민등록법은 주민카드의 근거법이 될

수 없으며 도로교통법을 비롯한 개별법도 근거법령으로는 부적합하다. 따라서 주민카드의 발급을 위해서는 기존의 법률과는 별개의 근거법률이 제정되어야 한다. 그런데 그러한 내용을 목적으로 하는 근거법은 위에서 살펴본 바와 같이 위헌성 때문에 제정될 수가 없다.

X. 정보의 집중과 권력의 집중

오늘날 정보사회에서 정보는 곧 권력을 의미한다. 이 점에서 정보의 집중은 권력의 집중을 의미한다. 정보의 집중으로 인한 권력의 남용은 곧 권력의 집중으로 인한 남용의 위험을 의미한다. 현재 여러 기관에 분산되어 있는 정보를 주민카드 발급을 계기로 통합하고 전산망에 연결하게 되는 경우에 필연적으로 정보의 집중이 초래될 가능성이 매우 농후하다. 이는 곧 권력이 집중되어 남용될 우려가 매우 크다는 것을 의미한다. 현재 우리나라의 정치권력구조가 중앙집권이고 대통령집권적인 권력구조로 말미암아 정치적 인진통과 공황을 겪고 있음에 비추어 21세기를 준비하기 위한 권력구조의 개편 방향은 권력분점적인 권력구조임에는 이설의 여지가 없을 것이다. 과거 후진국시대를 거쳐 이제 선진국의 문턱에 들어설 만큼 국력이 신장한 지금에 와서는 권력집중적인 권력구조는 더이상 몸에 맞지 아니하는 옷이 되어버렸다. 21세기의 선진국으로 발돋움하기 위해서는 이제 성장된 국가의 몸에 어울리는 새로운 권력의 틀로 갈아입어야 한다. 그러기에 중앙집권에서 지방분권으로, 청와대 중심에서 내각 중심이로의 권력의 이동이 요구되고 있다.

이러한 마당에 국민에 관한 정보를 집중시킨다는 것은 권력분산적인 권력구조와는 상충하지 아니하며 시대 역행적인 발상이다. 앞으로 권력분산형 권력구

조에 상응하게 공공기관이 소지한 정보도 그 소관기관별로 분산시키는 것은 정보의 남용으로부터 국민의 인권을 보호하고 권력의 남용을 방지하기 위한 안전장치에 속한다. 따라서 주민카드의 발급을 빌미로 정보를 집중하려는 시도는 더이상 용납될 수 없다.

XI. 결론

군사독재와 개발독재시대를 거쳐 안보정국이 민주화를 억압하는 상황이 상시화되면서 국민의 개인정보는 너무나도 허술하게 취급되어왔으며 이제 모든 국민은 공권력 앞에서 거의 발가벗겨지게 되었다. 이로 인하여 국민의 자유는 도처에서 침해받고 있으며 더욱 위험한 것은 국민이 자신도 모르는 각종의 통제에 노출되어 있게 된 것이다. 이번엔 내무부가 추진하는 전자주민카드는 우리 국민의 전통적인 사정보희생을 다시 한번 요구하는 것이 된다. 시대가 바뀐 지금에 와서 내무부의 이러한 요구는 국민들이 사정보의 중요성을 깨닫는 계기가 되고 있다는 점에서 역설적으로 매우 소중한 체험이 되고 있다.

이를 계기로 우리 국민은 검찰, 금융전산망, 주민전산망, 각 사기업체가 보유한 사적 정보 등에 수록되어 있는 각종 정보에 대한 법률적, 사회적인 문제점을 근본적으로 다시 생각해야 한다. 내무부에서는

주민전자카드를 도입하기에 앞서 주민등록증과 주민등록 전산망에 유통되는 정보에 대한 근본적인 문제점을 재검토해야 한다. 현행의 주민등록제도에 의한 정보의 수집과 유통에 위헌의 소지가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 내무부가 사적 정보의 양과 질을 대폭적으로 증가시켜 이를 가공하고 유통시키려고 하는 것은 매우 우려스럽다.

앞에서 검토한 바와 같이 전자주민카드의 도입은 우리 국민의 법감정과 합치되지 아니할 뿐만 아니라 여러 가지 관점에서 위헌적인 요소를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 내무부가 전국민의 인권을 희생양으로 삼아서 행정편의와 재벌시장의 확보를 위하여 전자주민카드의 발급을 강행하려고 한다면 국민적인 저항에 부딪히게 될 것이다. 국민들로서는 개개인이 주민카드의 발급을 거부함으로써 이에 저항할 것이고 그 실시가 강행되는 경우에 헌법소원 및 위헌법률심사의 요구로 대응해나갈 것으로 기대된다.

거듭 촉구하건대 내무부에서는 전자주민카드사업을 중단하고 본래의 목적인 주민등록증 갱신작업의 일환으로 현재 주민등록증에 기재된 불필요한 정보를 모두 삭제하고 위조방지 보안장치를 개발하며 불법적인 주민 정보의 유통으로 인한 피해를 예방하는 데 최선의 노력을 다해주시기를 바란다. 현재정보도 제대로 관리하지 못하면서 유통정보의 질과 양을 증대시키려는 시도는 어떻게 해서든지 중지시켜야 한다.

전자주민카드의 편익론 비판

이 승 중(고려대 행정학과 교수)

1. 서론

주민등록증, 운전면허증, 의료보험증, 국민연금증서, 주민등록등·초본, 인감증명, 지문 등 7가지 기능을 하나로 통합한 주민카드제도의 시행이 1999년 10월 전국 실시를 목표로 추진되고 있다. 이와 관련하여 정부는 주민카드를 발부함으로써 국민편익이 증진되고 행정능률이 향상되리라고 주장하면서 그 시행을 서두르고 있다. 물론, 전자주민카드가 발급되면 불필요한 민원서류 발급 축소에 따른 시간과 비용의 절감을 통하여 국민 편익이 증진되고, 증명업무의 전산화를 통하여 행정능률이 향상되는 측면이 없지 않을 것이다. 그러나 면밀히 살펴보면 그러한 주장은 상당 부분 과장되고 왜곡되었거나 편파적인 부분이 많음을 발견하게 된다. 이러한 관점에서 본고는 주민카드의 시행과 관련하여 제기되는 편익론의 한계를 중심으로 주민카드 시행의 문제점을 제기하고자 한다.

2. 국민편익의 증진?

정부는 전자주민카드를 발급받게 되면 국민은 여

러 가지 증명서를 소지하는 불편에서 해방되고, 불필요한 민원서류 발급을 위한 시간과 경비의 절감이라는 편익을 받을 수 있을 것으로 제시한다. 이러한 주장은 어느 정도는 사실임에 틀림없다.

그러나 간과해서는 안될 중요한 사실은 국민 불편이라는 것이 기본적으로 각종 증명서가 많아서 또는 여러 증명서가 하나로 통합이 되지 않아서 발생하는 것이 아니라는 점이다. 그것은 오히려 불필요한 증명을 요구하는 관행에서 비롯되는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리 정부는 국민에게 필요 이상의 증명을 요구하는 관행에 젖어 있다. 그러므로, 각종 증명을 통합하기보다는 불필요한 증명의 발급 자체를 취소함으로써 국민 불편을 원천적으로 해소하는 것이 옳다. 정부가 국민에게 불필요한 것을 요구하여 생긴 불편을, 불필요한 요구 자체를 줄이려 하지 않고 여전히 불필요한 것이 요구되는 상태에서 그 불편도만을 감경하는 것으로 대신하는 것은 근본적 치유책이 아니기 때문이다. 그리고 그렇게 할 때, 통합주민카드의 장점은 그만큼 반감되게 된다.

뿐만 아니라 주민카드 하에서도 여전히 주민은 불편을 느낄 수밖에 없다는 점도 인식되어야 한다. 왜 국민은 반드시 주민카드를 소지하여야 하는가? 왜 외국의 국민들은 증명서 없이 사는데 우리는 증명서

를 지녀야만 하는가? 국가와 국가를 오갈 때에도 비자조차 요구하지 않는 경우도 많은데 왜 우리는 국내에서 증명서를 지녀야만 하는가? 강조하거나 공무원이 자체 자료로 확인할 수 있는 것은 확인하고 불가능한 사항에 한해서만 국민에게 요구하도록 하여 불편의 원인 자체를 축소시키려는 발상의 전환이 요구된다. 현재 상당수의 지방자치단체에서 자체 전산망 또는 공부로서 확인되는 사항에 대하여는 민원인에게 불필요하게 서류를 요구하지 않도록 하는 움직임을 더욱 확산시키려는 노력이 선행되어야 한다.

3. 행정편익의 증진?

정부의 주장에서 상대적으로 강점이 보이는 분야는 행정편익에 대한 주장이다. 행정편익은 각종 증명의 발급 및 처리에 따르는 비용 및 인력 절감을 포함한다. 구체적으로는 주민등록등·초본, 인감증명서 등 연간 1억7천만통의 증명 발급의 감축, 각종 증명 발급비용의 축소, 종사인력의 탄력적 운용 등이 제시되고 있다.

그러나 이와 같은 효과는 현재 상태에서 각종 증명서 발급을 지속한다는 것을 전제로 하였을 경우에 한정되는 효과에 불과하다. 뒤에서 살펴보는 바와 같이 그 편익이나 비용의 산정에 문제가 없지 않을 뿐 아니라, 이는 앞에서 제시한 바와 같이 주민카드의 발급 없이도 각종 증명서 발급은 축소될 수 있기 때문에 사실상 의사편익(pseudo-benefits)에 불과한 것이다. 그렇기 때문에 행정비용 절감에 대한 주장 역시 타당성이 부족하다.

4. 편익 및 비용 추계에 대한 검토

정부는 전자주민카드의 시행에 따르는 각종 편익

이 현재가치로 환산하여 향후 10년간(1997~2007) 약 7조3,621억원일 것으로 추산하고 있다. 동 기간의 소요비용은 현재가치로 약 3,235억원으로서 추계하고 있는 바, 주민카드사업은 주장대로라면 순편익 현재가치가 7조2,941억원(7조3,621억~7조3,235억)에 이르러 편익/비용비가 23.55나 되는 상당히 경제성이 있는 사업으로 평가된다(한국전산원, 『전자주민카드사업의 타당성 분석』, 1996. 8.).

그러나 이러한 추계에는 여러 곳에서 문제점이 발견되고 있어 전체적으로 과장되고 있음을 알기에 어렵지 않다.

먼저 편익 추계 7조3,621억원은 부가가치 유발액 2,554억, 등·초본 발급비용 절감 3조2,038억, 의보 수수료 절감 609억, 약국 사용 편익 542억, 제발급비용(사진값) 절감 2,209억, 범죄피해 감소 137억, 주민증 발급비용 절감 1,607억, 운전면허증 발급비용 절감 242억, 의료보험증 제발급비용 절감 149억, 국민연금 통지비용 절감 19억, 공무원 인력 감축 1조3,314억, 주민등록장비 비용 절감 204억, 의보인력 감축 2,044억, 경찰범죄급 징수 증가액 1조6,946억을 합한 것인 바, 이러한 편익 계산에는 추계에 필연적으로 포함되는 많은 가정은 차치하더라도 추계과정에 있어 상당한 과장과 논리적 흠결이 포함되어 있다. 그 중 몇 가지를 예로 들어 지적하면 다음과 같다.

① 부가가치 유발액: 전 산업분야에 걸친 부가가치 유발액은 기껏해야 2,554억으로 농림수산업 등 36개 추계분야당 평균 71억원에 불과하다.

② 주민등록등·초본 및 인감증명서 발급비용 절감:

주민등록등·초본 및 인감증명 발급 절감은 증명 발급에 따른 시간비용, 교통비, 발급비를 감안하여 추계하고 있다. 이는 기본적으로 타당하다. 그러나 이러한 비용은 팩스를 이용한 증명 발급, 증명서를 첨부하는 경우의 잔존을 고려할 때 축소 평가될 수 있을 것이다. 특히 증명 발급을 원천 축소할 경우 그 같은 절감액은 크게 축소 평가될 수밖에 없다.

③ 의보 수수료 절감:

진료기관이 의보 청구시 청구건당 부담하는 30원이 절감된다고 한다. 그러나 전자카드가 사용되어도 진료기관의 의료보험 청구에 따른 일정액의 수수료가 완전히 없어지리라고 기대하기는 어렵다. 즉, 추계가 과장되었다.

④ 약국의보 사용 증가에 따른 편익:

약국의보의 저조한 사용이 반드시 사용상의 불편 때문만은 아니며 약값 자체가 소액인 경우가 많기 때문이다. 따라서 주민카드를 이용하더라도 의보 사용율이 40%나 상승하리라고 단정하기 어렵다. 또한 약국이 의보 수가 청구시 부담하는 수수료 증가도 추계에서 상계하여야 마땅하다.

⑤ 재발급용 사진비용 절감:

추계에 의하면 사진촬영 절감비용은 6,000원, 주민증 재발급률은 10.245%, 운전면허증 재발급률은 5.26%로 전제하고, 주민증은 1997년 350만명, 2007년에는 446만명이, 운전면허증은 1997년 102만명, 2007년에는 148만명이 재발급받는 것으로 계산하여 도합 2,209억원이 절감되는 것으로 추계하고 있다. 그러나 비용 산정시에는 추계 기준인원을 편의 산정시보다 훨씬 적은 300만명(그것도 분실 및 신규 발급을 합하여)으로 하여 총 카드 구입비용을 150억원으로 잡고 있다. 그러나 (1) 어떻게 추계 기준인원

이 비용 산정시와 편의 산정시에 차이가 날 수 있으며, (2) 어떻게 종이증명서보다 더 비싼 주민카드의 재발급비용이 종이증명서의 재발급비용보다 더 적게 산정될 수 있는가는 여전히 의문이다.

⑥ 범죄 피해의 감소에 따른 편익:

전자카드를 도입하면 수사의 효율성 증대로 범죄 발생이 10% 감소할 것으로 전제하고 이에 따른 편익을 추계하고 있으나, 범죄의 발생과 범죄의 수사는 별개의 사안이라는 점, 범죄 수사가 용이해진다고 해서 범죄가 10% 감소하리라는 가정은 근거가 희박하다는 점(범죄 발생의 원인은 수사의 효율성 외에 많은 요인을 포함한다), 범죄 수사의 용이성에 따라 신분증 확인이 빈번하여짐에 따라 수반되는 시간과 정신적 피해를 비용으로 환산한다면 이 부문의 추계는 문제시된다 하겠다.

⑦ 인력 감축에 따른 편익:

증명업무 담당자를 50% 감축함으로써 1조3,000억을 절감할 수 있다고 한다. 문제는 정부가 인력을 감축하겠느냐는 것이다. 감축 요인이 발생하더라도 업무의 조정, 또는 다른 불요불급한 업무의 창출로, 또는 여가의 증대로 정부인력은 절대로 그와 같이 획기적으로 감축되지 않을 것이다. 이는 전산화의 제고가 정부인력을 감소시키지 않고 있음에서 잘 알 수 있다. 또한 동 추계는 주민카드 관리를 위한 공무원의 훈련, 적용 및 상대적 고급인력의 채용에 따른 비용은 고려 않고 편익만 고려하고 있다.

뿐만 아니라 편의 추계의 과장은 비용 산정의 축소로 이어지고 있다. 우선 정부에 의하면 총사업비로서 2,735억원(국비 1,842억, 지방비 893억: 카드 구입 및 발급비 2,100억, 발급센터 구축비, 운영망 구축비 등 635억)만을 계상하고 있으나, 이는 총시정규모

7,000억원대(반도체칩 제조 3,000억원, 카드판독기 제조 500억원, 카드 결면 인쇄 1,800억원, 플라스틱 원판 제조 17억원, 카드에 수록할 사진 제조 및 입력 기 부분 1,800억)로 파악하고 있는 한 일간지의 분석과는 현저한 차이가 있다.

생각컨대, 주민카드사업은 정부가 제시하고 있는 기본적 항목 외에도 많은 유무형의 비용을 수반하게 될 것이다. 즉, 종사인력의 훈련비용, 행정감독비용, 요원 교체비용, 적용비용, 홍보비용과 같은 직접적인 비용 외에도, 국민이 느끼는 불안감, 혼란, 정부에 대한 불신감 등의 정신적 피해와 같이 몰적 비용으로 환산하기 어려운 비용항목까지 초래하게 될 것이다. 그러나 정부는 그러한 비용에 대하여 전혀 고려하지 않고 있다. 만일 이러한 정신적 피해를 비용으로 환산할 경우 이는 7조에 그치지 않을 것이다.

4. 시행에 따르는 몇 가지 문제점

정책이념상의 문제

현 시책은 능률에만 초점을 맞추고 있다는 점에서 중대한 흠결이 있다. 진정으로 국민복지를 실현하기 위하여는 정책이 능률뿐만 아니라 민주성과 평등성을 아울러 고려하여야 한다. 주민카드사업은 국민의 정보선택권을 의사에 반하여 박탈할 위험이 있다는 점에서 민주성을 위배하고 있으며, 정보처리자와 정보제공자, 권력자와 피권력자 간의 정보 격차를 확대함으로써 사회적 평등을 저해하게 되는 문제가 있다. 특히 후자는 과거 기승을 부리던 부동산 투기가 다름 아닌 정보의 과점에 따른 것이라는 점을 상기할 때 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다. 개인정보에 대한 과점은 사회생활에서 정보 제공자에 대한 편파적 이익을 제공할 우려가 있다는 점에서 큰 의미를 가질

수 있을 것이기 때문이다.

또한 현 시책은 그 의도와 상관없이 일부 재벌에게 과도히 유리한 편익을 제공하므로 과연 누구를 위한 사업인가 하는 의문을 제기하게 한다. 보도에 의하면 굴지의 전자·화학관련 재벌들이 전자카드사업을 기정사실화하고 총시정규모 7,000억원~1조원에 달하는 전자카드사업에서 유리한 고지를 차지하기 위하여 이미 상당한 사업비를 투자하고 준비하는 단계라고 한다. 정부가 제시하고 있는 각종 경제적 편익의 상당부분은 결국 이들 재벌과 외국의 기업으로 귀착될 수밖에 없다는 사실을 직시하여야 한다(정부추계에 의하면 주민카드사업의 수입 유발 효과는 1997년~2007년 사이에 1,460억에 이른다). 또한 일부에서는 전자산업의 진흥을 위하여 주민카드사업은 매우 중요하다고 한다. 그러나 이러한 주장은 전자산업 진흥이 꼭 전자주민카드의 시행을 통하여 이루어져야 하는가라는 질문에는 속수무책이다.

국민불편의 문제

주민카드 소지의무에 따른 국민 불편이 가중된다. 주민등록법 개정법률안 제17조 제8항 제6호에서는 현행 주민등록증 소지의무를 연장하여 주민카드를 항시 소지할 의무를 부과하고 있다. 문제는 주민카드 제 하에서는 모든 데이터를 항시 소지하고 다님으로 인한 불안감이 가중된다는 것이다. 이는 특히 간첩의 색출이나 범인의 체포를 위하여 카드의 제시를 요구 받을 때(제17조) 카드를 소지하고 있지 않은 개인은 대체증명수단이 없어 적지 않은 불편을 겪게 될 것이다. 이러한 불편은 특히 카드의 분실시에 가중될 것이다. 재발급에는 필연적으로 며칠의 시간이 걸리게 되고 그동안 대체증명수단이 없음을 따른 불편은 소지의무를 고려할 때 만만치 않을 것이 틀림없다.

생각컨대, 장기적으로 주민카드가 국민종합복지

카드'를 표방한다는 점에서 보더라도 카드의 소지는 필요한 자가 임의로 하도록 해야 한다. 본래 이러한 문제는 면허증과 같이 소지가 의무화될 필요가 있는 증서가 주민카드와 통합되어 있음으로 해서 발생하는 것이므로, 이들을 통합하는 것은 곤란하다.

개인정보보호(privacy) 문제

역시 가장 큰 우려는 프라이버시와 보안문제이다. 이에 관하여 현행 사업안에서의 프라이버시 보호장치는 (1) 분야별로 관련자만 열람하도록 관리, (2) 전산망을 폐쇄망으로 운용, (3) 불법사용자에 대한 규제 및 처벌 강화 등이 제시되고 있다. 그러나 이러한 조치에도 불구하고 다음과 같은 이유에서 여전히 통합된 정보의 불법·부당한 사용에 따른 프라이버시의 침해 우려가 있다는 것이 문제이다.

프라이버시문제는 근원적으로는 정보의 집중에 따라 발생하는 것인 바, 정부는 정보의 집중에 대하여 초기 발급시에만 일시 집중이 있으며 사후에는 분산 관리가 된다고 하나, 단기적으로 집중된 정보가 비밀리에 오용되지 않으리란 보장이 없으며(정부 또는 일정 집단으로서는 그러한 욕구가 클 것이다), 집중된 것이 분산되었다면 다시 간단한 절차를 통하여 집중도 될 수 있는 것이므로 설득력이 없는 설명이다.

또한 정보의 분산 관리가 관리의 분산만을 의미하는지 정보 자체의 분산을 의미하는지도 불명확하다. 정보 자체가 분산되지 않는 한 정보의 분산 관리는 큰 의미가 없을 것인 바, 특히 재발급시 등에 대비하여 정보망의 완전한 단절은 이루어지지 않게 될 것이 틀림없으며 따라서 집중된 정보의 사용문제, 중앙 단위에서의 불법사용자문제 등은 여전히 남게 된다.

이울러 카드의 분실시에 집중된 정보가 개인에게 주는 피해는 가중된다. 각각 분산하여 존재하는 정보와 집중된 정보는 같은 내용이라 하더라도 비밀의 정

도가 달라진다는 데 대한 고려가 있어야 한다.

감시·통제에 대한 심리적 불안

정보의 집중에 따른 감시·통제에 대한 심리적 불안을 피할 수 없다. 정보가 집중되어 있을 때 느끼는 불안은 정보가 분산되어 있는 경우에 비하여 훨씬 크게 될 것이다. 이에 대하여 정부는 그러한 의도는 없다고 명시한다. 물론 그러리라고 생각한다. 그러나 그것은 어디까지나 평상시의 이야기이다. 문제는 어떠한 이유에서건 정보의 통제권이 있는 집단이 원하는 경우 주민카드는 감시와 통제의 기구로 사용될 가능성이 있다는 점이다. 또한 정보는 시장의 경쟁에서 뿐만 아니라 정권의 획득·창출과정에서 어느 특정 집단에 유리하게 사용될 수 있다는 점이 인식되어야 한다. 이때 특정집단은 언제나 사회적 강자이며 따라서 대다수 사회적 약자는 이들에 의한 통제에 심리적인 불안을 겪어야만 한다. 나아가서 많은 논자들이 우려하는 바와 같이 정보화사회에서의 정보가 인간을 총체적으로 통제하리라는 우려가 실현되고 있다는 느낌을 지우기도 어렵다.

요컨대, 통합카드는 정보의 집중화를 의미하며 이는 개인의 비밀을 분산하려는 본능을 위협한다는 의미에서 매우 위험한 발상임에 틀림없다. 주민카드는 인간의 기본욕구 중 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 안정감을 위해하는 요소이다.

추진절차상의 문제점

전 국민의 이해관계가 걸린 사안인 만큼 국민적 공감대를 얻는 절차가 있어야 한다. 사업안에 의하면 주민카드사업은 국회 논의, 전문가 토론, 공청회 등을 통해 여론을 수렴하여 공감대 속에 추진될 것이라고 한다. 그러나 그러한 절차도 충실히 이행된다고

보기 어려우며, 또한 이러한 절차만으로는 부족하다. 그러한 절차가 국민적 공감대를 얻는 계기가 될 수는 있어도 공감대 자체의 확인은 될 수 없을 것이기 때문이다. 만일 주민카드사업이 꼭 필요하고 정당하다면 국민투표를 실시해야 마땅하다.

증명의 기능과 형식의 통합의 불합리

원래 증명서는 (1) 어떠한 혜택을 받으려 하거나(예, 경로우대증, 도서관 이용증), 불이익을 받지 않으려 하는 자가(예, 체류허가증, 재대필증, 허가증) 자기의 이익 보호를 위하여 자발적으로 소지하거나, (2) 특정 행위에 대한 정당성을 주장하기 위하여(예, 체포영장, 경찰신분증) 소지가 의무화되는 것인 바, 이와 같이 성질이 다르고 소지의무가 다른 증명들을 획일적으로 통합한 카드를 만든다는 발상은 적합하지 않다 하겠다. 즉, 운전면허증과 같은 면허증은 자기 행위의 정당성을 확인시켜 주는 것으로서 항상 소지의무가 있는 것이나, 주민등록증과 같은 신분증은 특별한 경우가 아니면 소지할 필요가 없는 것이므로(주민등록증이 있어야야 땅에 살 수 있는 것은 아님) 통합하는 것은 옳지 않다. 불필요하게 소지의무를 확장하는 것이다.

소용의 우려

당초 주민등록법 제18조의 2는 주민등록 정보를 활용하려는 자는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 내무부장관의 승인을 얻도록 의무화하고 있었으나 개정법률안에서는 대통령령이 정하는 경우에는 심사를 요하지 않도록 규정함으로써 권력기관등에 의한 자료의 임의적 활용의 가능성을 확장하고 있다.

5. 결론

통합카드의 장점과 필요성을 다 인정한다손 치더라도 여전히 불안한 느낌이 있는 한 주민카드는 쉽게 수용할 수 없는 시책임에 틀림없다. 이러한 불안감은 우리와 같이 통합된 카드를 시행하고 있는 나라의 예를 찾기 힘들다는 사실(정부는 일본, 미국, 독일의 예를 들고 있으나 일본은 여전히 시행하지 못하고 있고, 미국의 사회보장번호는 신청주의일 뿐 아니라 주민카드와 같은 통합된 정보를 요구하고 있지 않으며, 독일의 신분증제도 역시 우리와 같은 통합적인 신분증제도는 아니다), 호주와 뉴질랜드에서는 주민카드 사업이 주민의 반대운동으로 좌절되었다는 사실을 생각할 때 더욱 증폭된다.

이미 주민등록증만으로도 후진국민인 것 같은 느낌을 받은 터에 더 통제된 사회로 이행하는 것은 곤란하다. 과거 남북간, 동서간 이념대립이 극심한 경우에는 주민등록사업이 큰 저항없이 추진될 나름대로의 이유가 있었다고도 볼 수 있다. 그러나 현재와 같이 동서화해가 진행되고 있고, 통일을 목전에 두고 있는 현실에서 과연 그러한 필요성이 아직도 있는가는 여전히 의문시된다.

그러므로 주민카드사업을 추진함에 있어서는 이에 대한 국민적 공감대가 먼저 형성될 것이 요구된다. 그러기 위하여는 형식적인 공청회나 일방적인 홍보를 중지하고 정확한 자료를 국민에게 제공한 후에 국민투표를 통하여 국민의 공감대를 확인하는 절차를 밟아야 한다.

미국에 있어서 個人情報處理와 標準統一識別票

변재옥(영남대 법대 교수)

情報化社會에 있어서 정보산업·지식산업을 수행하는 주인공은 컴퓨터이다. 그러한 의미에서 情報化社會는 컴퓨터화한 社會를 말한다. 무형의 정보가 권력의 기초가 되기도 하고 可視的인 물질이나 에너지보다 높은 附加價値를 가지고 유통되기도 하는데 이것은 모두 컴퓨터의 덕분이다. 여기서 컴퓨터의 개인 정보 처리에 관한 기능을 살펴보고 그것이 개인의 사생활에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

I. 컴퓨터의 정보처리기능

1. 자료처리·저장·활용능력

컴퓨터는 무한한 資料處理·貯藏·引出能力을 가지고 있다. 방대한 情報·知識을 축적하여 필요한 때에는 즉시引出할 수 있다. 在來式의 서류철이나 수동식에 의한 자료 정리에서 해방되어, 있을 수 있는 모든 자료가 컴퓨터에 入力整理된다. 인간의 손에 의한 자료의 분석·정리는 유한한 것이지만 컴퓨터에 의한 자료처리는 한계가 없다. 따라서 情報蒐集에 있어서도 퍼킨슨의 법칙이 적용되어, 情報處理能力이 증대되면 될수록 더 많은 資料를 수집하려는 의욕이

생기고, 情報은 정보를 부른다고 한다. 수집된 정보는 종류별·목적별로 data bank를 형성한다. 오늘날 情報化 시대에 있어서는 실로 아는 것이 힘이며, 情報은 권력이요 지배의 도구이다. 산업조직의 복잡화, 관료조직의 거대화, 사회과학자료의 수집·분석 등의 경향에 따라 우리는 역사상 情報을 가장 많이 산출하는 사회에 살고 있다.

2. data bank 간의 network

컴퓨터의 改良은 그 기계를 사용하는 자들 사이에 자료의 共有를 촉진시켰다. 컴퓨터 언어의 표준화와 한 언어계에서 다른 언어계로의 번역의 실현은 컴퓨터로 하여금 서로 직접 교신하여 자료의 授受交換을 가능하게 했다. 즉 data bank는 통신망을 통하여 서로 자료를 수수전달하게 되었고, 이로 인하여 각 data bank는 개별적으로 독립된 것이 아니라 하나로 연결된다. 이 혁신은 경찰과 같은 동일한 大組織 內의 기관끼리 정보의 교환을 가능하게 했으며, 생명보험회사나 통신소 등과 같이 서로 독립한 조직간에도 그것을 가능하게 했다. 이러한 발전 중에서 중요한 의미를 가지는 교육이나 은행 등 각 분야에 있어서의 Data Center 또는 Data Pool의 등장이다. 이것은

어느 특정분야의 情報을 총집결하여 종합한다는 편리뿐 아니라, 멀리 떨어진 곳에서도 중앙자료은행에 접근하여 情報을 입력하고 인출할 수 있다.

특히 근래에 와서는 컴퓨터에 모형을 설치하여 일반가정용 전화선에 연결하면 중앙자료은행과 개인용 컴퓨터(PC)끼리, 그리고 PC와 PC끼리 팩시밀리의 기능을 수행하기도 한다. 이것은 사람의 입을 통한 말을 사용하지 아니하고, 극히 짧은 시간을 이용하여 많은 정보를 순식간에 거리에 관계없이 국제적으로도 교환할 수 있는 것을 의미한다. 정보기술이 급격하게 발전하여 컴퓨터와 通信網이 결합하여 高度情報通信網을 형성하게 되고, 국가간에도 자유로운 정보 유통이 가능하게 되었다.

I. 情報化社會의 明暗

첨단과학기술의 발달은 끝없이 전진하고 있으며, 이에 따라 정보화사회에서 高度情報化社會로 접어들게 된다. 이러한 정보화사회가 과연 인간에게 행복을 가져다 주느냐가 문제된다. 여기에는 비판론(비판론)과 낙관론(옹호론)이 있다.

樂觀論에 의하면 첨단과학기술을 하부구조로 하는 정보화사회가 제공하는 혜택은 산업사회의 그것을 훨씬 능가하는 것으로서 인간의 삶의 질을 높여주고 행복과 자유·평등을 약속하여 인간의 존엄성이 보장된다고 한다. 즉 정치·경제·사회·문화적 생활의 모든 영역에 변화를 가져오는데, 예를 들면, 공장 자동화(FA)·사무자동화(OA)로 인한 高生産性의 실현, 가정자동화(HA)·가정직장(HO), 홈뱅킹(Home Banking)·홈쇼핑(Home Shopping) 등으로 인한 생활의 편리·여가 활용, 多種少量생산체계에 의한 육구 충족, 노동의 질적 변화로 인한 화이트칼라층의 증대, 물질적 풍요·빈곤 추방·질병 퇴

치 등으로 인한 계급 갈등의 해소, 새로운 藝術 영역의 확대, 性役割의 균등화, 환경정화·재해방지·자연보존 등등 수많은 혜택과 밝은 미래를 약속한다고 한다. 이러한 낙관론을 확산시키는 데 결정적으로 공헌한 것은 미국의 未來學이라 한다.

또한 情報流通의 면에서 보면, 정보량의 비약적 증대와 동시에 질적 향상, 정보 전달속도의 가속화에 의해 필요한 지식의 적극적 흡수가 실현되고, 이러한 정보전달의 체계는 종래의 代議民主主義를 지양하고 直接民主主義 또는 參與民主主義를 가능하게 한다고 한다.

그러나 悲觀論에 의하면 정보화사회의 진행으로 인하여 등장한 거대한 조직과 기술은 비인간화를 촉진하는 통제 불능의 힘을 가진다고 한다. 이러한 비판적 견해는 A. Huxley나 G. Orwell 등 이른바 反유토피아(Dystopia) 작가들의 공상으로부터 현대 관리사회가 초래한 人間疎外를 주장한 H. Marcuse나 J. Habermas와 같은 철학자 및 과학기술자 등등에 이르기까지 다방면에서 제기되고 있다. 이를 간결하게 요약하면, 지속적 기술 발달로 인한 생의 가치의 미의 상실, 기술 합리성의 지배로 인한 가치전도현상, 정보망 발달로 인한 사생활 침해, 정보 독점이나 정보 소외, 기술관료의 대두와 권력 집중화, 문화적 억압, 거대도시화 등 매우 다양하다. 그런데 이같은 제반 문제점들은 크게 비인간화(dehumanization) 및 정보불평등(information inequality)으로 재정리할 수 있다.

III. 人間疎外·情報獨占·情報疎外

이상과 같은 정보화사회에 대한 비판론의 취지 중에서 個人情報保護라는 관점에서 人間疎外·情報操作·少數엘리트의 지배에 대하여 상론할 필요성이

있다. 정보화사회에 있어서 전산화한 個人情報銀行의 존재는 사람으로 하여금 어떤 감시 하에서 살고 있다는 자유의 위축을 느끼게 하고, 그 위력 앞에 인간의 존엄성은 상실된다. 우리들은 우리에게 관한 정보를 반순간도 또는 강제로 공개하기 싫으면서도 公·私의 Data Pool 속에 쏟아넣고 있다. 情報蒐集機關은 예컨대 정보기관, 수사기관, 국제청, 여권과, 시청, 동사무소 등의 행정기관과 병원, 신용카드회사, 통신소 등 사기업이다. 이들 정보수집기관은 개인이 갖다주는 자료에 만족치 않고 스스로 수집한다. 마음만 먹으면 갖가지 Orwellian Technology를 동원하여 아무리 은밀한 개인정보라도 찾아내고야 만다. 이렇게 수집된 자료는 컴퓨터에 의하여 처리·보유·사용된다. 각 기관에 흩어진 자료를 한 곳에 집중시키면, 어떤 사람의 모든 것을 다 알 수 있다. 國民은 모두 Back Number를 부친 被管理者들이며, 계통의 동일 Code Number처럼 번호로서 취급되고, 이렇게 되면 우리들은 요람에서 무덤까지 기록의 감옥에서 살게 된다.

어항 속의 금붕어처럼 우리들의 알몸을 감출 곳이 없다. 그 누군가가 감시·기록하고 있으리라 생각되면 그 언동이 달라진다. chilling effect를 느낀다. 言論·集會 등의 자유는 헌법상의 보장에도 불구하고 무의미해진다. 이것은 Dossier Dictatorship이며, Computerized Nazism이다.

현대가 지식사회, 정보화사회인 만큼 우리들은 정보의 홍수 속에 살고 있다. 그러나 그 정보란 조석으로 신문·방송이 갖다주는 상업용의 消費情報인 것이 보통이며, 공해이기도 일수이며, 무엇이 어떻게 되는가를 판단하는 데 필요한 관리정보는 입수하기 어렵다.

정확하고 중요한 정보는 기밀이라는 이름 아래 정부에서만 보관했기 때문에 일반국민은 정보로부터 소외되고 정확한 판단을 하지 못하였다. 이것은 國民

總白痴化를 의미한다. 관리정보의 결핍에 그 이유가 있다. 정치·경제·군사 등 중요한 정보는 권력자 또는 소수의 知的 엘리트에 집중되고 그들이 지배하고 있기 때문에 일반국민에게는 정보 빈곤의 현상이 생긴다. 국민은 불필요한 소비정보의 홍수 속에서도 관리정보의 빈곤을 누리게 된다.

독점자본주의에서 獨占情報主義로 이행되고 일반국민의 관리정보의 빈곤 또는 필요한 지식의 결핍으로 第二의 文盲期에 들어선다. 따라서 정보를 가진 자가 불리한 정보의 압제, 유리한 정보의 유출 등으로 정보 및 여론 조작을 해도 일반국민은 그것을 알 수 없다. 이것은 민주정치의 종말이며 관리사회의 진행을 의미한다. 따라서 이러한 사회에 있어서 알 권리·정보공개청구권은 중요한 기능을 다함을 알 수 있다.

IV. 情報處理에 있어서 標準統一識別票의 역할

人的 정보처리에서 가장 중요한 것은 각 個人을 특정할 수 있는 기호나 번호가 있어야 한다. 사람을 특정하는 상징으로서 옛날부터 가장 많이 이용되는 것이 姓名이다. 그러나 이것은 唯一하지도 않고 永久的인 것도 아니므로 信賴할 수 없다. 어떤 사람의 이름은 몇 개나 있어서 특정지방에서는 특정한 이름만 사용할 수도 있고, 사람에 따라 이혼·결혼·입양을 할 때에는 이름을 바꾸기도 한다. 數千 數億의 人口 중에는 同名異人이 많다.

사람을 특정하는 부호로서 姓名이 갖추지 못한 唯一性·恒久性을 확보하기 위하여 數字를 사용하게 되었다. 사람을 특정하는 標準統一識別票는 個人情報의 정확성·추가기록·기록합병·최신성 등등을 확보하는 데 매우 중요한 역할을 한다.

보통의 경우 이 識別票는 同一體系의 컴퓨터에 人

的 情報를 入力하는 데 쓰이나, 경우에 따라서는 여러 계통의 컴퓨터에 입력하기 위해서도 쓰인다. 예컨대 미국에서 社會保障番號(Social Security Number)는 납세보고서·운전면허·학생증의 번호에도 쓰인다. 이렇게 되면 사회보장번호는 사실상 그 사람에게만 유일한 번호이나 보편적으로 쓰이게 되어, 이것을 標準統一識別票(Standard Universal Identifier)라고 한다. 미국에서는 사회보장번호가 너무나 광범위하게 법적 근거도 없이 반강제로 사용되어, 사생활 보호를 위하여 두려움과 우려를 나타내고 있다.

① 標準統一識別票는 어떤 사람을 다른 모든 사람과 식별할 수 있도록 고안되어야 한다. 이러한 기능을 수행하기 위하여 그것은 다음의 요건을 갖추어야 한다.

① 唯一獨自性(uniqueness): 各者는 하나의 부호를 가져야 하고, 2인 이상이 같은 부호를 가지거나, 한 사람이 둘 이상의 부호를 가져서는 안된다.

② 永久性(permanance): 一生 동안 그 부호는 변경되어서는 안되며, 그 死後에도 그와 관련된 기록이 모두 소멸될 때까지 在 사용되어서도 안된다.

③ 同時普遍性(ubiquity): 부호는 그것이 필요한 모든 사람에게 동시 발급되어야 한다.

④ 利用可能性(availability): 필요한 사람은 누구나 쉽게 入手할 있고, 분실·망각했을 경우 간편하게 再發給받을 수 있어야 한다.

⑤ 必須性(indispensability): 누구나 그 부호를 정확히 기억하여 사용할 수 있도록 벌칙등으로 강요되어야 한다. 그렇지 않으면 不當한 사용으로 자료처리장치가 고장날 것이다.

⑥ 專有性(arbitrariness): 부호는 다른 어떠한 정보도 포함해서는 안된다. 만약 어떤 정보를 포함하고 있으면, 그것은 더 이상 필요없게 되며, 簡潔性의 원칙에 위배된다. 만약 이름·주소 등의 변경가능한 항목이 포함되면 永久性의 원칙에도 반한다.

⑦ 簡潔性(brevity): 그것은 人間 또는 機械에 의한 인지·처리의 효율성을 위하여 가능한 한 간단해야 한다.

⑧ 信賴性: 通用에서의 잘못을 찾아낼 수 있도록 만들어져야 한다. 기계에 의한 처리는 오류를 줄일 수 있으나, 사람이 記入하는 경우는 오용의 가능성이 많을 것이다.

이상과 같은 요건을 갖춘 標準統一識別票는 個人記錄의 정확한 관리(정확성·병합·최신성)와 유통을 쉽게 하고, 謬誤를 없앤다고 한다. 그럼에도 불구하고 미국인들은 표준통일식별표에 대하여 두려움과 우려를 가지고 있는 바, 그 이유로 人間疎外를 든다.

① 관료조직은 이미 시민에게 過負荷의 의무를 부과하고 있는데, 標準統一識別票를 만들어 새로운 감시를 하려고 하며,

② 標準統一識別票의 便益性을 실감하고, 國家가 시민에게 개인신분증으로서 휴대를 강제하면, 분실·도난의 우려가 있고, 또한 행정권이 그것을 압수하겠다는 위협을 하면 국민에게 큰 위축 효과를 주며,

③ 標準統一識別票는 國家人口登錄을 의미하게 되고, 이것은 요람에서 무덤까지 정보를 보유하겠다는 국가적 차원의 情報綴의 골격 기능을 발휘할 것이며,

④ 어디서나 언제나 사용되는 不變의 이 식별표는 개인에 대한 추적·탐색·통제를 쉽게 할 것이다. 이것은 광범한 이질적인 기관에 보관된 정보를 통하여 더욱 효율적으로 수행될 것이다.

⑤ 출생과 동시에 발부된 永久的인 표준통일식별표는 기록 보유기관으로 하여금 人間の 기록을 저장·연결하도록 자극할 것이며, 그것으로써 어떤 사람에 대한 중요한 決定을 하게 할 것이다. 원래 미국 문화는 個人에게 새로운 모험을 감행하여 새 出發을 할 수 있는 신념을 주는 것인데, 표준통일식별표에

의하여 신분이 밝혀지면, 그 사람은 그의 기록된 과거의 囚人이 되고 말 것이다.

이상과 같은 이유에서 미국사람들은 標準統一識別票를 현재 또는 가까운 장래에 채택하는 것을 반대하고 있다. 그러나 이러한 반대가 이미 늦은 것으로 보고 있다. 그것은 社會保障番號가 標準統一識別票의 역할을 하고 있기 때문이다. 미국사회에서 전자는 후자의 충분한 요건을 갖추지 못했으나 유사성을 가지고 있으며, 이것이 널리 사용되어 프라이버시를 침해하고 있다고 한다.

V. 우리나라의 住民登錄番號

우리나라의 주민등록번호는 상술한 표준통일식별표로서의 요건 중 유일성·영구성·보편성·유용성·필수성·신뢰성을 갖고 있으나, 간결성·전속성을 결하고 있다. 간결성을 결한 이유는 그 번호 속에 生年月日·최초주민등록지·성별에 관한 정보를 수록하고자 하는 욕심에서 13자리 數로 길어졌기 때문이다. 우리나라 주민등록번호는 길어서 불편한 점을 제외하고는 통일표준식별표로서 완전한 기능을 발하고 있다고 할 수 있다.

이러한 주민등록번호는 행정기관에 제출하는 각종 신청서·신고서 등 모든 서류에 필수적으로 기재되며, 모든 증명서에 주민등록번호가 명시된다. 公共部門뿐 아니라 학교·기업체 등 사적 부문에서도 널리 쓰인다. 우리들은 우리의 모든 정보를 강제 또는 반강제로, 부지불식간에 公·私의 각종 data base에 쏟아붓고 있다.

이러한 정보는 주민등록번호에 의하여 각 부문별로 집결되어, 분류·정리·활용되고 있다. 사실 우리는 우리의 사생활의 비밀을 지키기에는 너무 늦었다고 할 수 있다. 다만 自己情報閱覽請求權·訂正請求

權·유통을 통지받을 권리 등으로 정보에 대한 自己決定權이라고 가져야 한다고 주장하고 있으나, 이것은 알고 보면 소 잃고 외양간 고치는 슬픈 일이라 할 수 있다.

정부가 시도하는 주민등록증의 統合電子住民카드化作業은 국민의 私生活保護의 차원에서 많은 문제점을 내포하고 있고, 국민 모두를 염려와 두려움 속으로 몰고가고 있다. 이번의 제도 改正의 문제점은 ① 電子通信카드에 너무나 많은 개인정보가 수록된다는 점, ② 그 정보가 아이러니칼하게도 本人이 휴대하고 다니는 電子카드에 의하여 쉽게 노출되며, ③ 中央에 전자주민카드 發給센터를 설치하여 7개 분야의 정보가 단일센터에 統合된다는 점이다.

통합전자주민카드作業은 전문가 토론·공청회 등을 거쳐 國民의 共感 속에 추진한다 하지만, 실제에 있어서 대부분의 전문가와 국민은 이 작업의 핵심적 내용이 무엇인지 잘 알 수 없으며, 잘 알 수 있도록 그 내용의 중요부분이 소상하게 설명되지도 아니했다. 국민이 숙지할 수 있도록 정통한 정보를 제공하지 아니하고 국민의 권리에 심대한 영향을 미치는 제도를 개선하는 일은 民主政府가 해서는 안될 것이다.

個人情報銀行은 일단 구축되면 파괴되지 않는다는 점을 감안하여 보다 신중한 논의를 거듭하기를 바란다.

전자주민카드 도입과 관련한 개인정보관리체계의 문제점과 개선방안

박 홍 윤(충주산업대 행정학과 교수)

I. 머리말

정부는 행정의 효율화, 국민편의 도모, 정보산업의 육성 등을 목적으로 현행 주민등록증을 의료보험증, 운전면허증, 국민연금, 주민등록 등·초본, 인감증명, 지문의 7가지를 하나의 IC 카드(Smart Card)에 수록하는 다기능 주민카드를 발급할 계획을 가지고 추진하고 있다. 한편 최근 정부는 법적인 기준이 없이 추진되어온 이 사업을 정당화하기 위하여 주민등록법 개정안에 대한 입법예고와 함께 법안을 국무회의에서 통과시켰다.

오늘날 약 100여개국에서 사용되고 있는 주민등록제는 역사적으로 종교적 차별, 정치적 모반자에 대한 협박, 인종차별 등을 위하여 사용하였다. 우리나라와 중국의 호패제도도 신분차별과 군역 등을 위하여 사용되었다. 우리의 주민등록제도도 제정목적과는 달리 권위주의시대에 국민을 통제하기 위한 유용한 수단으로 이용되었다. 이러한 주민등록은 정보화와 더불어 1991년 전산화가 완료되어 관리 운영되고 있다. 주민카드 제도는 이를 보다 고도화하고자 하는 계획이라고 할 수 있다.

각국은 주민등록증을 정보화와 더불어 기존의 종이보다 내구성과 위변조가 어려운 플라스틱 카드로 대체하고 형태도 마그네틱이나 바코드 형태로 바꾸기도 하였다. 한편 민간부문에서 이용이 확산되고 있는 스마트 카드를 주민등록에 이용한 최초의 국가로 싱가포르가 있기는 하나 주로 사회복지와 관련된 특수한 분야의 한정된 목적으로 몇 개의 국가에서 이를 활용하고 있고 도입을 검토하고 있다. 그러나 서구 선진국의 경우에는 통제된 사회에 대한 두려움과 개인의 프라이버시 보호라는 측면서 통일된 국가신분증제도의 도입과 신분증의 스마트 카드화를 반대하고 있다.

정보화시대에서 개인정보는 수작업 하의 개인정보와는 질적으로 다른 가치와 모습을 가지기 때문에 개인정보의 관리도 과거와는 다른 모습을 가져야 할 것이다. 그 모습은 국민통제의 수단이나 행정 효율화의 측면 이외에 정보의 주체인 개인의 이익을 보호하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

이러한 상황에서 개인정보의 관리 행태나 제도의 개선이 없이 공공 분야에서 안전성과 신뢰성이 완전히 검증되지도 않은 스마트 카드 형태의 주민카드를

도입한다는 것은 개인보다는 국가중심주의적인 사고이며 개인정보를 상업주의의 대상으로 삼으려는 상업주의적인 시각이라고 할 수 있다.

주민카드의 도입 문제는 단순히 주민등록증을 IC가 내장된 스마트 카드로 바꾼다는 기술적인 문제로 보아서는 아니될 것이다. 수작업의 관리 행태나 관행이 존속할 때 개인정보의 전산화의 효과는 반감되고 개인은 다양한 형태의 기본권이 침해될 위험이 증대하게 될 것이다.

'작은 카드 큰 문제'로 대변될 수 있는 전산화된 주민등록 및 주민카드제의 도입과 관련하여서 논쟁의 주제가 되고 있는 문제들은 'Big Brother'로 상징화되는 다음과 같은 것들이다.

- ① 주민등록 및 주민카드제는 정보주체인 개인의 이익에 반하여 사용될 수 있을 것이라는 두려움. 특히 개인의 정보프라이버시를 침해할 것이라는 두려움
- ② 주민카드는 인간을 더욱 디지털화하여 비인간화를 촉진할 것이라는 두려움
- ③ 주민등록 및 카드제는 국가와 조직의 개인에 대한 권력을 증대시킬 것이라는 두려움
- ④ 개인정보의 전산화에 의하여 사회는 국민의 참여나 대의제적인 정부보다는 기술에 의하여 도움을 받는 관료제에 의하여 지배될 것이라는 두려움
- ⑤ 주민등록이나 카드제는 사회적 차별의 중요한 도구가 될 것이라는 두려움
- ⑥ 주민등록과 이에 의하여 부여받는 번호는 계시록의 멸망의 상징이요, 짐승의 표시라는 종교적 예시의 상징에 의한 두려움

이러한 두려움을 제기하면서도 개인정보를 조직에 기꺼이 제공하고 이를 전산화하여 관리하는 데 동의

1) 평가성 사정에 대하여는 다음을 참조할 수 있다. 노화준, 「정책평가론」(제2 전정판), 법문사, 1997. 제3장, 김명수, 「공공정책평가론」, 박영사, 1987 제2편 3절.

하는 이유는 이들 제도가 편리하다는 것 때문이다. 오늘날 이러한 편리함이라는 수단적 가치에 의하여 많은 사람과 관료들은 개인정보에 대한 전산화와 카드를 인간의 존엄성과 교환하고 있다. 주민카드제는 많은 편리함을 가지고 있다. 그러나 정책을 입안하고 추진하는 사람들은 이것이 가지는 역기능을 감추고 그의 순기능만을 강조하여 정책과 사업의 정당화를 꾀하고 있다.

본 연구는 주민카드 도입에 대한 평가성 사정(Evaluability Assessment)¹⁾의 연구로서 전자주민카드 도입의 문제점과 추진과정에 대하여 사전 평가를 함으로써 주민카드 도입 프로그램의 관리와 재설계에 활용할 수 있는 정보를 제공하는 데 기본적인 목적을 두고자 한다. 이 평가성 사정에서는 다음의 내용이 검토되고 평가될 것이다.

- ① 주민등록 및 관련 개인정보의 전산화의 실태와 문제점에 대한 평가
- ② 주민카드 프로그램을 책임지고 있는 정책 결정자와 관리자 등이 가지고 있는 프로그램의 목적, 인과적 가정들에 대한 평가
- ③ 주민카드의 이용에서 일어날 수 있는 가정적인 활동에 대한 예측과 발생하게 될 문제점에 대한 평가
- ④ 주민등록 및 카드 도입 프로그램 활동, 목표 및 프로그램의 효과를 제고할 수 있는 대안의 모색

II. 개인정보 관리 실태와 문제점

1. 정보화시대에서 개인정보 관리

개인정보라 함은 직접 간접적으로 개인을 식별할

수 있는 모든 정보를 의미한다. 이러한 정보에는 자동차, 전화, 신용카드 번호 등과 같이 다른 정보와 연결함으로써 개인을 식별할 수 있는 정보도 포함된다.²⁾ 정보화사회에서 이러한 개인정보는 크게 세 가지 가치를 가지는 것으로 이해 될 수 있다.

첫째는 공적 가치로서 국민에게 의무를 부과하는 기초가 되고, 공공정책의 형성, 집행, 관리 및 알 권리, 언론 출판의 자유, 학문의 자유 등과 관련하여 다수의 국민이 공유함을 기본으로 하는 정보의 가치이다.

둘째는 사적 가치로서 개인정보는 정보주체인 개인의 정당한 권리를 주장할 수 있는 근거가 된다. 특히 정보화사회에서 개인정보는 개인과 더욱 동일시되게 된다. 이는 개인정보의 노출에 의한 사생활(프라이버시)의 침해, 심리적, 경제적 피해 등과 관련되는 가치이다.

셋째로 정보화사회에서 개인정보는 DM(Direct Mail) 등에서 볼 수 있듯이 그 자체가 하나의 상품이 되어 거래의 대상이 되는데 이 경우 개인정보는 상업

적 가치를 가지게 된다.

정보화사회에서 개인정보가 가지는 이러한 세 가지 가치를 극대화하는 방향으로 정책의 기본 방향이 설정되어야 한다. 그러나 이러한 세 가지 가치는 상호 보완의 관계도 있으나 상호 갈등의 관계를 가지기 때문에 이들 가치를 극대화할 수 있는 공통분모적인 정책을 결정하고 집행하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 개인정보를 전산처리함으로써 얻을 수 있는 이용성, 접근성, 공유성, 축적성, 집중성, 전달의 신속성, 신뢰성의 확대에 의하여 개인정보의 사적 가치가 침해되는 경우가 가장 중요한 논란의 주제가 되고 있다.

2. 한국의 개인정보 전산화 실태

정보화 사회로의 발전과 함께 1980년대 중반 이후부터 국가 및 민간 부문에서 관리하던 개인정보에 대한 전산화가 지속적으로 확대되어 오늘날에는 거의 모든 분야에서 개인정보가 전산 처리되고 있다.

2) Rein Turm은 개인정보를 다음과 같이 구분하고 있다. a) 개인에 대한 묘사(신체적), b) 가족배경 과 친척 관계, c) 고용관계 및 경력, d) 경제적 상황(소득, 재산, 채무관계), e) 교육, 훈련, 자격관계, f) 건강상태 및 병력(진료기록, 정신병학적 기록), g) 병역관계, h) 형사, 민사, 行政法 관계의 경력, i) 단체가입, 교제관계, 친우관계, 여행관계, j) 이태올로기적 견해, k) 여가시간 활동, 취미, l) 개인적 습관, m) 타인에 의한 평가 및 수상관계.

한편 프랑스에서는 개인의 정보 구분을 다음과 같이 하고 있다. a) 성명, b) 사회보험번호, c) 가족관계, d) 직급, e) 경력, 자격, 훈장(상훈관계), f) 주거지역, g) 직업관계, h) 경제적 재정적 상태, i) 개인의 이동, j) 통신수단의 이용, k) 물건 서비스 등의 소비성향, l) 스포츠 레저 등 취미생활, m) 건강상태, n) 생활 행동상의 습관, o) 경찰 수사관계 정보(경범죄 등), p) 사법관계기록, Rein Turm., "Privacy Protection in Information", in Morris Rubinaff and Marshall, C. Yovits ed. *Advances in Computers*, Vol. 16. N.Y.: Academic Press, 1977. P.288.

3) 수작업과 전산처리된 데이터 베이스의 정보기술의 비교

구 분	서 류	Microform	Database
1.장비가 필요한가?	없다	예	예
2.멀리서 접근할 수 있는가?	없다	없다	예
3.동시이용이 가능한가?	없다	없다	예
4.이용 정도의 측정가능성은?	없다	없다	예
5.수정 가능성은?	없다	없다	예

자료 : Michael Buckland, *Information and information Systems* (New York: Greenwood Press, 1991), p.74.

우리의 경우 행정 및 공공부문의 전산화는 관련업무에 대한 전산화에 앞서서 조직이 관리하던 개인정보가 우선적으로 전산화되어 주로 집계, 통계 및 정형화된 업무에 이용되고 있다. 전국민을 대상으로 한 대표적인 개인정보화 일로는 내무부의 주민등록 관리, 부동산 관리, 외무부의 여권 관리, 건설교통부의 자동차 관리, 주택전산망, 국세청의 국세정보 전산화, 병무청의 자원관리, 경찰청의 치안정보와 운전면허관리, 통계청의 인구 및 주택 센서스 자료, 보건복지부의 의료보호대상자 관리 등이 있다.⁴⁾

이외에 공공기관으로는 약 500만명을 넘어서는 국민연금 관리, 의료보험 조합별로 구축된 의료보험 관리, 한국통신의 전화 가입자 관리 등이 있다. 민간 기관으로는 각종 금융 및 보험기관의 관련 거래에 대한 전산화와 신용정보기관과 신용카드 회사의 전산화 등이 있고, 다양한 DM회사들이 대규모 개인정보를 소유하고 관리하는 것으로 알려지고 있다.

3. OECD 기준에 의한 우리의 개인정보 관리 체계의 문제점

전산처리가 확대됨으로써 개인정보의 처리 및 이용과 관련된 규범적인 기준으로서 국제적으로 받아들여지고 있는 OECD의 일반적인 원칙⁵⁾을 기준으로 기존의 정보 관리의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 蒐集 制限의 原則(Collection Limitation

- 4) 총무처의 개인정보파일목록에서는 중앙행정기관과 그의 산하단체의 목록으로 약 340여개를 공고하고 있다.
- 5) OECD, *Guidelines, On the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data* (Paris: OECD 1980), pp.10~11. 이 원칙의 대부분의 형식적인 내용은 우리의 "공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률"에서 규정되고는 있다. 한편 유럽 연합은 개인정보의 보호와 국가간의 자유로운 정보의 이동을 확보하기 위하여 31조로 구성된 명령을 1995년 2월 제정하였다.
- 6) 독일등의 국가에서는 기존의 강제적인 인구 센서스를 사생활 보호의 측면에서 위험심판을 내려 자발적인 참여로 전환하였다. 인구 센서스 조사가 익명에 의하여 처리되나 TIGER 시스템등의 분석 시스템에 의하여 개인 식별이 가능하다고 한다.

Principle)

수집 제한의 원칙이란 개인 정보의 수집은 제한되어야 하고 그러한 자료는 합법적이고 정당한 수단에 의하여, 그리고 데이터 주체의 인지도 동의에 의해 수집되어야 한다는 것이다. EU의 규칙에 의하면 인종, 종족, 정치적 견해, 종교나 철학적 신념, 노동조합 가입 여부, 건강과 생활과 관련된 데이터의 수집을 금할 것을 제시하고 있다(제8조).

그러나 우리의 경우 기관이 소유하고 있는 개인정보 가운데 공개될 경우 개인의 경제적, 심리적 피해를 가져올 수 있는 민감성이 높은 자료들이 많다. 대표적인 것으로는 안기부 및 공안망의 자료, 의료보험공단이 소유하는 자료, 인구센서스 자료,⁶⁾ 노동부의 고용관리 파일, 국세청의 납세 자료, 금융기관의 신용정보 등을 들 수 있다. 이러한 자료가 해당 기관이 아닌 곳에서 다른 목적으로 사용될 경우 개인은 다양한 형태의 불합리한 대우를 받게 될 위험이 있다.

한편 논의의 핵심이 되는 우리의 주민관리 파일에는 총 11개 분야 78개 항목을 입력하고 있다. 이 가운데 60%인 47개 항목이 주로 방위업무와 관련된 사항이다. 이에서 프라이버시 침해와 관련이 깊은 민감한 정보로 판단할 수 있는 것으로는 기본사항의 혈액형, 직업, 학력, 병역의 신체등급, 예비군의 병역동원 후위조정/부적격사유, 인력 동원의 동원후 순위 사유, 생활보호의 건강상태, 월평균 소득액, 대상자

구분 등을 들 수 있다.

한편 주민등록증에 기재되는 내용⁷⁾을 보면 일반적인 발전도상국의 경우에는 성명, 성별, 생년월일, 카드의 효력 만기일과 카드 번호, 개인 서명 및 발행기관의 철인이 양각되어 있다. 단지 소수의 특수 목적의 카드에는 사진이 포함되기도 하며 경찰이나 내무성이 중심이 되어 발급되는 카드에는 지문이 포함되기도 한다. 우리의 경우에는 성명, 주민등록번호, 본적과 주소, 호주, 병역 사항, 발행 연월일, 발행자 및 발행자 인과 사진이 앞면에 있고 뒷면에는 주소의 변경 상황과 특기번호 및 지문을 포함하고 있다. 이에서 본적이나 지문 및 특기번호, 주민등록번호 등은 개인의 프라이버시와 밀접한 관계가 있는 것으로 이해될 수 있다. 특히 지문, 병역, 특기번호 등은 질서와 통제 행정을 위한 수단의 정보이다. 우리의 경우 대부분의 행정기관에서 수집되는 많은 정보가 정확한 법적 근거보다는 행정규칙등에 의하여 강제적 성향을 가지면서 수집되는 경향이 많다는 면에서 수

7)각국의 주민등록 카드에 기재되고 있는 내용을 보면 일반적으로 발전도상국에서 사용되고 있는 카드의 대부분에는 카드 소지자의 이름, 성별, 생년월일, 카드에 인쇄된 발급 코드네이트(coordinates)가 기재되어 있다. 효력 만기일과 번호가 서명을 할 수 있는 공간과 함께 양각(철인)되기도 한다. 소수의 특수 목적의 카드에는 사진이 포함되기도 한다. 경찰이나 내무서에서 발급되는 카드에는 지문이 포함되기도 한다.

브라질에서는 모든 거주민은 사진, 엄지손가락 지문, 성명, 부모의 성명, 국적과 시리얼 번호가 기재된 플라스틱 카드를 항상 소지하도록 의무화하고 있다.

칠레는 플라스틱 카드에 사진, 이름, 생년월일과 출생지, 서명과 개인별 번호가, 말레이시아의 주민카드에는 생년월일, 부모 이름, 종교, 종족, 성별, 신체적 특징, 출생지가 뒷면에 기재되어 있고 전면에는 사진, 지문과 IC 번호가 기재되어 있다.

파키스탄 카드에는 상당히 많은 내용이 기재되어 있는데 사진, 서명, 카드의 일련 번호, 정부 공무원의 서명, 발행일자, 우편번호, ID 카드 번호, 이름, 아버지의 이름, 현주소, 본적, 식별 부호, 출생일자가 기재되어 있다.

독일의 'personalausweis'는 플라스틱 카드로서 앞면에는 이름, 출생일과 출생지, 국적, 증명서의 시효 만료일, 서명과 사진이 이름과, 생년월일, 카드의 번호는 OCR로 읽을 수 있게 하고 있다. 뒷면에는 주소, 키, 눈의 색, 발급기관과 발행일이 적혀 있다. 주소는 구 주소에 스티커를 붙여서 바꿀 수 있게 하고 있다.

이탈리아는 3x4 인치의 커다란 카드로서 이에는 식별 번호, 이름, 사진, 서명, 지문, 출생일과 장소, 시민권(국적), 거주지, 주소, 배우자의 유무, 직업, 신체적 특성 등이 기재되어 있다.

8) 미국의 국가범죄정보망(NCIC)의 컴퓨터화된 범죄경력 시스템(CCH)에 대한 조사에서 레코드의 45.9%만이 완전하고 나머지는 데이터의 질에 문제가 있다고 한다. 한편 FBI의 手配者 화일의 11.2%가 잘못되어 있고 6.6%는 분류가 잘못되어 있다고 한다. Kenneth C. Laudon, *Dossier Society : Value Choices in the Design of National Information Systems* (New York: Columbia University Press, 1986), pp.140~141.

집 제한의 원칙이 정확하게 제도화하고 있지 못한 실정이다.

2) 데이터 質의 原則(Data Quality Principle)

데이터 질의 원칙이란 개인 정보는 사용하고자 하는 목적 그리고 그 목적에 필요한 정도와 관련이 있어야 하고, 정확하고 완전하며 최신의 것이어야 함을 의미한다.

개인정보의 질이 떨어지면 GIGO(garbage in, garbage out)의 컴퓨터 원리에 의하여 잘못된 의사결정을 행하여 개인이 부당한 대우를 받게 될 위험이 커지게 된다. 데이터가 전산처리되는 과정에서 발생하는 오류는 원시 데이터의 잘못, 입력과정의 오류, 적시에 최신 정보로의 갱신이 이루어지지 않는 경우 등에 의하여 발생한다. 특히 원시 데이터의 오류나 최신성이 결여되어 개인이 피해를 입는 많은 사례는 공안망과 관련된 각종 파일⁸⁾에서 살펴볼 수 있다.

전산화된 개인정보의 오류는 거의 모든 기관의 파일에서 볼 수 있다. 대법원의 부동산 등기 자료에서는 약 6만8천건(동아일보, 1993. 2. 24.)이 중복된 것으로 밝혀지고 있다. 주민관리에서는 주민등록번호의 중복과 오류의 숫자도 약 10만명 이상이 되는 것으로 나타나고 있다. 그리고 많은 문제가 최신성이 결여됨으로 나타나고 있는데 특히 세무행정 분야등에서 그 사례를 볼 수 있다. 이는 고지서 발급은 전산화하면서 개인이 납부한 상황에 대하여는 처리가 지연됨으로써 각종 공과금을 납부하였으면서도 독촉장을 받는 사례는 비밀비재하다.

3) 目的 具體性의 原則(Purpose Specification Principle)

목적 구체성의 원칙은, 개인 정보를 수집하는 목적은 데이터를 수집할 당시에 구체화하여야 하고 차후의 이용은 구체화한 목적의 달성에 또는 그러한 목적과 불일치하지 않고 개개의 목적 변경이 정당화된 다른 목적에 한하여야 함을 의미한다.

우리의 주민등록 정보는 거의 모든 행정 및 민간기관에서 사용하는 일반적인 정보가 되고 있다. 주민등록의 정보는 공안망 및 부동산 관리와 연결되어 이용하고 있고, 의료보험료의 사정을 위한 근거가 되고 있으며, 종합토지세의 부과를 위한 기초정보가 되고 있다. 의료보험관련의 정보는 민간 백화점 등의 카드 발급의 기초자료가 되기도 한다. 우리의 주민등록 정보의 수집과 이용의 목적은 너무 포괄적이고 추상적이어서 이러한 목적 구체성의 원칙이 결여된 제도라 할 수 있다.

4) 使用 制限의 原則(Use Limitation Principle)

사용 제한의 원칙은 개인 정보는 개인의 동의나 법

의 규정에 의하지 아니하고는 수집 목적 외에 공개, 이용 또는 사용하여서는 아니된다는 것을 의미한다.

우리의 개인정보 관리체계는 비교적 접근 가능성이 높으므로 인하여 '은행직원 한 명만 알면 그의 신용상태를 알 수 있고, 경찰관 한 명만 알면 그의 모든 전과기록을 알 수 있다.' 이에 의하여 개인정보가 범죄, 선거활동, 정치적 사정에 이용되곤 한다.

특히 개인정보가 전산 처리됨으로서 개인정보의 비맥락적 이용이 확대되고 있는데, 그 예로 농촌에 살던 부모로부터 100만원짜리 주택을 상속받은 도시의 무주택 가구는 1가구 1주택의 소유자로 분류되어 다양한 형태의 불이익을 받기도 하였다. 우리의 주민등록 관련 정보는 일반정보로 이용됨으로써 사용 제한의 원칙이 확보되고 있지 못하다고 할 수 있다.

5) 安全性 確保의 原則(Security Safeguards Principle)

안전성 확보의 원칙은, 개인 정보는 데이터의 상실이나 부당한 접근, 파괴, 이용, 수정이나 공개와 같은 위협에 대하여 적절한 안전성 확보장치에 의하여 보호되어야 함을 의미한다.

현행 공공기관의 전산 시스템에 대한 안전성을 확보하기 위한 법적 제도적인 장치는 계속 개선되고, 기술도 증대하고 있으나 종종 해커등의 침입의 사례가 발표되고 있다. 특히 시스템 자체의 결함에 의한 시스템의 고장율이 선진국에 비하여 10배 이상 되는 것으로 보고되고 있는 실정이다. 1996년 한국전산원의 44개 전산망에 대한 감리보고서에 의하면 내무부의 전자주민등록증 카드 개발사업등이 시스템 보안과 안전대책이 미흡한 것으로 보고되고 있다.

이러한 시스템의 안정성 및 신뢰성의 결함에 의하여 개인이 정당한 서비스를 받을 수 있는 방법이 중단되거나 지연되는 사례가 자동차 관리, 은행 전산

망, 주민 관리에서 거주지 무관 서비스 등에서 발생하고 있다.

6) 公開의 原則(Openness Principle)

공개 원칙이란 개인정보의 개발, 활용, 정책들에 대하여는 공개를 일반정책으로 하여야 하고, 개인데이터의 존재와 성격 그리고 주요한 이용 목적을 명확히 할 뿐만 아니라 데이터의 통제자를 명확히 하고 일반적인 권한의 소재를 밝히기 쉽게 하여야 함을 의미한다.

이와 관련하여서 안기부의 자료나 노동부의 노조 관련 정보, 주민등록 관련의 정보에서 병력동원후립 조정/부적격사유, 주민등록에서의 지문 등은 그것이 무엇과 관련된 것이며 수집의 목적이 무엇인지 등이 정확하게 알려져 있지 않고 있다.

7) 個人參與의 原則

개인참여의 원칙은, 개인은 데이터 관리자로부터 자신과 관련된 자료를 얻거나, 그밖에 자신에 대한 정보를 데이터 통제자가 가지고 있는지를 확인할 권리와, 기관이 관리하고 있는 정보를 정해진 시간 내에 적절한 비용과 방법에 의하여 개인이 이해하기 쉽게 통보 받을 권리를 가지며, 공개를 거부할 경우 정당한 이유가 있어야 함을 의미한다. 그리고 개인은 자기와 관련된 자료에 대하여 이의신청을 하고, 이의신청이 합당할 경우 데이터를 삭제, 수정, 보완, 정정할 권리를 가져야 한다.

"공공기관의 개인정보보호에 관한 법률"에 의하여 공공기관이 전산처리하고 있는 개인정보의 내용은 관보와 통신망에 의하여 확인이 가능하다. 그러나 통신망의 이용이 제한되고, 관보가 베스트 셀러가 아닌 상황에서 이에 대한 정보를 개인이 확인할 수 있는

방법은 제한되어 있다. 특히 이 법의 적용을 받지 않는 공안망 및 금융기관 등이 자신에 대하여 어떠한 정보를 가지고 있는지 알 수가 없고, 개인의 정보가 잘못된 경우에도 이를 신속하게 수정하는 것이 전반적으로 어려운 실정이다. 이 외에 법에 의하여 개인의 자기정보에 대한 통제권을 확보하지 못하는 것으로는 각종 시험성적, 의료정보, 의료보험의 산출근거 등을 들 수 있다.

8) 책임의 原則(Accountability Principle)

책임의 원칙이란 데이터 통제자에게 위에서 언급한 원칙을 실시할 수 있게 하는 조치들을 행할 책임이 부여되어야 함을 의미한다.

현실적으로 우리는 외국과 같은 옴부즈맨이나 프라이버시 보호위원회가 없이 공공기관에 한하여 총무처가 보호의 의무를 지고 있고, 그 외에 대하여는 부분적으로 관련 부처의 감독기관이 통제할 수 있는 것으로 유추해석될 수 있다. 개인정보를 전산처리한 이후로 잘못된 전산 데이터에 의한 의사결정에 대한 책임을 서로 떠넘기는 경우가 많다.

잘못된 결정에 대한 시민의 권리 구제는 사법적 활동 이외에 각종의 민원이나 국민고충처리위원회 등이 있으나 이도 행정기관의 활동에 한정되어 있다. 특히 민간이나 금융기관의 활동에 대하여는 구제가 신속하게 이루어지지 못하는 상황이다.

4. 주민등록증 및 번호의 문제

현재 전 국민을 대상으로 한 주민등록제를 채택하고 있는 국가들의 주민등록의 형태, 기능, 목적은 매우 다양하다. 서구의 대표적인 국가의 제도 상황은 <표 2-1>과 같다. 그러나 발전된 국가 가운데 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드, 노르딕 3국, 스웨덴

등은 이러한 전국민 주민등록증을 발급하지 않고 있다. 특히 스웨덴등은 주민등록제는 있으나 주민등록 카드는 발급하고 있지 않고 있다. 미국이나 호주에서는 신원 확인을 위하여 특수카드인 의료카드나 사회 보장카드 등이 사용되고 있다. 반면에 독일, 프랑스, 벨기에, 그리스, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인 등은

주민등록카드를 발급하고 있다.⁹⁾ 주민등록제가 이용되는 목적을 살펴보면 크게 이민자 통제, 사회복지의 불법 수혜자 적발, 조세 포탈의 적발과 같은 통계와 규제를 위하여,¹⁰⁾ 그리고 다양한 형태의 정부 서비스의 수혜자를 확인하는 등의 서비스 개선을 위하여 도입하고 있다. 우리의 주민등록

〈표 2-1〉 서유럽의 주민등록제도

집 단	지역별 주민등록관리소	중앙 주민등록관리소	개인별 주민번호 사용 여부
A 집단(완전한 주민등록제 실시 국가)			
벨기에	○	○	○
덴마크	○	○	○
핀란드	○	○	○
룩셈부르크	○	○	○
노르웨이	○	○	○
스웨덴	○	○	○
B 집단(중간 국가)			
프랑스	×	○	○
네덜란드	○	×	○
포르투갈	×	○	○
스페인	○	×	○
C 집단(지역주민등록소만 있는 국가)			
독일	○	×	×
그리스	○	×	×
이탈리아	○	×	×
D 집단(등록제 없는 국가)			
아일랜드	×	×	×
영국	×	×	×

○: 채택, ×: 채택하지 않음

자료: Philip Redfern, "Population Registers: Some Administrative and Statistical Pros and Cons", *Journal of Royal Statistical Society A* Vol. 152(1989), p. 5.

9) 정치 경제의 발전과는 무관하게 전체적으로 관습법(common law) 체계의 국가들은 주민카드를 사용하고 있지 않다. 그러나 대부분의 주민등록제는 전국적으로 통일된 형태로 관리하기보다는 지역을 기초로 한 체제를 가지고 있다.

10) 최근 주민카드제를 도입하려는 국가의 경우에도 이러한 통계를 중요한 목적으로 하고 있다. 영국은 다른 유럽 국가와 보조를 맞추기 위하여, 호주는 조세 포탈을 방지하기 위하여, 네덜란드 카드는 정부의 행정적 효율성의 개선과 국경통제를 위하여, 미국의 경우에는 불법 이민자를 통제하기 위한 목적으로 도입의 필요성을 주장하기도 한다.

제는 강제적인 제도로서 지금까지 대부분의 발전도 상국과 같이 복지 서비스 제공보다는 국방, 치안, 질서 유지 등을 위한 신원확인 및 주민 관리의 국가적 목적을 위하여 운영되었다고 할 수 있다.

우리의 기본체제는 노르딕 국가의 체제와 유사하나 이들과는 달리 강제적으로 소지하여야 하는 주민등록증을 발급하고 있다. 한편 이용 범위에 있어서 이들 국가와는 달리 매우 광범위하게 이용되고 있다. 우리의 주민등록제도를 서구 선진국의 기준에 비교할 경우 가장 문제가 되는 것은 전국민에 대하여 통일 식별번호(universal identification number)인 주민등록번호를 사용하고 있다는 것이다. 미국, 영국, 독일, 캐나다 등의 국가에서는 이러한 유형의 번호가 나치 시대의 국민 통제의 수단처럼 이용되고 개인의 사생활을 침해할 위험이 있다는 이유로 채택을 거부하고 있는 실정이다. 이러한 이유로 인하여 영국은 과거 전쟁중에 도입하였던 주민등록번호제도를 폐지하였고, 독일에서는 이러한 번호의 사용을 헌법적으로 금지하고 있다.

일반적으로 주민등록번호가 전국민 통일 식별자가 되기 위하여는 다음과 같은 기준을 충족하여야 한다.¹¹⁾

(1) 唯一性(uniqueness): 한 사람에게 하나의 번호만 부여하여야 한다.

(2) 永續性(permanence): 번호는 당해 사람이 살아 있는 동안 변하지 않아야 하며 그가 죽은 뒤에도 그에 관한 기록이 없어지지 않을 때까지는 동일한 번호를 재사용하여서는 아니된다.

(3) 偏在性(ubiquity): 대상이 되는 모집단 모두에게 부여되어야 한다.

(4) 任意性(arbitrariness): 번호는 무작위적으로 부여되어야 한다. 그 번호에는 부여된 사람에 대한 어떠한 정보도 포함되어서는 아니되며 발행일자 및 발행기관도 포함되어서는 아니된다.

(5) 簡潔性(brevity): 번호는 사람이나 기계에 의하여 쉽게 인식되고 검색 처리할 수 있도록 간결하여야 한다.

(6) 信賴性(reliability): 번호에는 자동 오류 검색 및 수정자가 있어야 한다.

(7) 不可決性(indispensability): 번호를 사람들이 기억하고 그것을 올바르게 사용할 수 있게 하기 위하여 인센티브나 제재를 하여야 한다.

이 기준에 의할 경우 우리의 주민등록번호는 이론 상으로는 唯一性을 가질 수 있도록 되어 있다. 그러나 현실적으로는 중복되는 번호가 관리 착오로 존재하며 호적부에 등록된 번호와 주민등록표상의 번호가 일치하지 않는 등의 문제를 가져오고 있다. 영속성과 편재성이라는 측면에서는 기준에 일치한다고 할 수 있으나 임의성이라는 측면에서는 개인의 특성을 식별할 수 있는 생년월일이 포함되어 있다는 면에서 기준에 부적합하다. 특히 연령이 프라이버시를 침해하는 경우에는 이 번호 자체가 문제시될 수 있다.

簡潔性이라는 면에서는 번호가 너무 길어서 入力의 오류와 많은 기억용량을 차지하는 등의 非效率性을 가진다.

信賴性이란 면에서 보면 번호에 信賴性을 확보하기 위하여 체크 디지트 넘버를 부여하고 있다. 그러나 번호의 오류가 많기 때문에 전산처리에서 이를 활용할 경우 시스템의 작동이 어려워짐으로 체크 프로그램은 있으나 이를 이용하지 못하는 경우도 있다.¹²⁾ 불가결성의 기준에 의하면 소지와 이용이 많은

11) HEW Report, *Records, Computers and Rights of Citizens*, US. Department of Health, Education and Welfare(Washington D.C. 1973), P.239.

12) 금융실명제에서 주민등록번호의 오류에 의하여 금융거래가 거절되는 많은 사례를 보여준다.

경우에 강제되고 있다는 점에서 어느 정도 기준을 충족하고 있다고 할 수 있다.

III. 주민카드 사업의 문제점

1. Smart Card의 이용 실태와 문제점

약 20년 전에 개발된 스마트 카드는 다양한 기능을 수행할 수 있도록 프로그램할 수 있는 신용카드 크기의 마이크로 프로세서(micro-processors)이다. 이것이 최근에 이용이 확대되고 있는 이유는 특허권의 종료와 기술 발전에 의한 생산비의 절감에서 찾을 수 있을 것이다. 스마트 카드는 본질적으로 스크린과 키보드가 없는 하나의 컴퓨터로서 자신의 운영체계를 가지고 있고, 일시정보를 저장할 수 있는 메모리를 가지고 있다. 스마트 카드는 제조과정에서 내장된 운영체계에 의하여 다양한 형태의 기능과 응용에 이용할 수 있는 신축성을 제공하는 자족적인 체제(self-sufficient systems)이다.

오늘날 스마트 카드¹³⁾는 공중교통카드, 전자화폐, POS, 전화카드 등의 분야에서 이용되고 최근에는 의료 및 Visa, Master 등의 신용카드 회사들도 도입의 가능성을 검토하고 있다.

현재 주로 민간부분에서 사용되고 있는 스마트 카드가 사회 및 소비자에게 미치는 영향을 살펴보면 완전한 익명성의 카드를 제외하고는 사용에 있어서 익명성을 확보하기 어렵게 되고 있다. 특히 카드 회사들은 보너스나 사은품 제공을 빌미로 더욱 설명을 부

13) 유형으로는 Contact smart cards와 Contactless cards로 구분하기도 하고, 익명으로 사용할 수 있는 카드, 재충전할 수 있는 카드 및 개인 식별이 가능한 카드 등으로 구분되기도 한다.

14) The Privacy committee of New Wales, Smart Cards: Big Brother's Little Helpers, No.66, August, 1995. Ch.3. 우리나라에서도 금융기관의 수수료 수입에 평균 40%가 카드 수수료로 나타나고 있다.

추기고 있다. 한편 스마트 카드는 소비를 조장하고, 소비자 신용범위를 확대시키고, 전자화폐의 경우 카드에 있는 잔액을 현금으로 환산하기가 어렵고, 카드 사용에 대한 추가비용이 증대하고 있다. 한편 카드를 잃어버리는 것은 현금을 잃어버리는 것과 같은 결과를 가져오게 되며 이는 현금을 잃는 것보다 소비자에게 더 큰 영향을 미친다. 특히 스마트 카드는 컴퓨터 매칭을 확대하여 개인정보의 상호 이용을 더욱 확대시킬 것으로 예측하고 있다.

스마트 카드의 도입은 소비자의 입장보다는 이와 관련된 다양한 조직의- 제조업자, 금융기관, 서비스 제공자, 상인, 통신회사- 이익을 증진시킨다.¹⁴⁾ 상인에게는 신속성, 현금 처리비용의 감소, 절도 위험의 감소를 서비스 제공자에게는 판매액의 증가, 금융기관에게는 수신고의 증가와 발행수수료와 년 및 월회비, 도난 및 분실액에 의한 수입 및 통신회사에게는 통신 이용료 수입의 증가를 가져오게 한다.

이러한 스마트 카드와 관련된 가장 민감한 논쟁은 사용자 개인의 프라이버시를 침해하느냐의 논쟁이다. 익명의 스마트 카드의 경우 마그네틱 카드보다는 완벽한 보안체제로 프라이버시를 보호하지만 개인을 식별할 수 있는 스마트 카드는 익명성을 더욱 떨어뜨린다는 것이 일반적인 견해라 할 수 있다.

스마트 카드는 그의 기능성과 신축성에 의하여 외국의 경우 단순한 전자화폐로의 전환 이외에 다양한 기능으로 활용하려는 계획을 가지고 있다. 최근에는 사무실이나 건물에의 접근을 통제하는 수단으로 이용되고 있고, 이 경우 스마트 카드에 지문을 입력하여 사용하기도 한다.

2. 공공부문의 이용 계획과 문제점

새로운 기술을 공공부문의 관리기술에 이용하려는 것은 놀라운 것이 아니다. 그러나 싱가포르를 제외하고는 전국민을 대상으로 한 주민등록카드에 스마트 카드를 실용화한 나라는 아직은 없다. 최근 영국의 내각 사무국(Cabinet Office)은 비강제적인 국민 신분 스마트 카드를 도입하여 다목적적으로 사용할 것을 주장하였다. 이 보고서에서는 스마트 카드를 여권, 은행, 운전면허, 사회보장 카드, 의료 기록 등을 위하여 사용할 것을 주장하면서 스마트 카드 형태의 ID 카드가 부처의 행정비용을 상당히 절감할 수 있다고 주장하고 있다.

노르웨이에서는 이 카드를 선거의 간소화를 위한 사용을 계획하기도 하였고, 호주에서는 사회보장 행정에서 사용되는 마그네틱 카드가 전자화폐 형태의 스마트 카드에 입금시키는 방법으로 전환될 수 있음을 지적하고 있다. 이외에 1995년에는 의료보험카드를 스마트 카드로 대체하려는 시도를 하였으나 호주 주민등록카드제와 같이 프라이버시의 침해의 우려에 의하여 무산되었다. 미국의 경우는 클린턴 대통령의 보건복지제도의 개혁의 일환으로 모든 환자에게 식별번호가 기재된 스마트 카드의 도입을 제안한 적이 있으나 이것이 통일된 국민식별번호로 이용되어 개인의 프라이버시를 침해할 위험이 있다는 반발에 의하여 포기되었다.¹⁵⁾

한편 멕시코에서는 사회보장비를 스마트 카드 형

15) Stix, Garry, Dr. Big Brother, Scientific American, February, 1994. P.79. 한편 스마트 카드를 개발한 Roland Moreno도 이것이 빅 브라더의 작은 조력자가 될 수 있는 가능성을 가지고 있음을 경고하고 있다.

16) Kennedy, Stuart, Will cash Become Worthless?, Return On Information Magazine, June 1995, P. 25.

17) 이의 대표적인 주장은 컴퓨터 분야에서의 국익을 강조한 다음의 보고서에서 볼 수 있다. S. Nora and Minc, A Informatisation de la Societe La Documentation Francaise(Paris,1978), 李敏雄·安東根 共譯, 現代資本主義와 情報社會- 텔레마티크와 國家政策-(나남, 1988). 이러한 경향은 미국 OMB, 영국의 주민카드제 도입, 호주, 싱가포르 등의 주민등록체계의 개혁에서 살펴볼 수 있다.

태로 지급하고 이를 특정한 장소에서 특정한 물품만 사도록 하여 이를 담배나 술 및 도박에 이용하지 못하도록 통제를 하고 있다. 스마트 카드는 개인에 대한 행태를 통제하는 방법으로 사용될 수 있는데 어린 아이들의 나쁜 소비 습관을 통제하기 위하여 과자점에 들어가면 소리를 내도록 프로그램할 수도 있다.¹⁶⁾

2. 주민카드사업의 정책적 기본방향

1) 정책의 기본 관점(Perspectives)

정보화사회에서 개인정보와 관련된 정보정책에 대한 기본 파라다임은 <표 3-1>과 같이 크게 세 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

가) 官僚中心主義

정보화사회에 대하여 낙관론적인 입장을 취하는 관료중심주의는 기능적 합리성을 강조하면서 개인정보의 공적 가치를 제고하는 데 관심을 가진다. 관료중심주의가 개인정보를 전산처리할 것을 주장하는 이유를 보면 행정경비 절감, 서비스 제공의 신속성, 복지 사기자의 적발 및 범죄 예방, 정부 의사결정의 합리화 등을 제시한다.¹⁷⁾

개인정보를 공적인 조직의 소유로 이해하는 관료중심주의는 개인정보의 문제를 개인의 프라이버시 문제로 보다는 조직의 자산이라는 시각에서 문제를 보려고 한다. 그러므로 개인정보 프라이버시 문제를

조직과 개인의 상호관계로 보다는 조직 자체의 관리 체계의 문제로 이해하는 성향이 강하다.

관료중심주의는 이론적으로 컴퓨터화된 개인정보는 手作業에 의한 정보보다 더 잘 보호될 수 있다고 한다. 이들은 프라이버시의 문제를 보안과 같은 차원으로 이해하여 보안기술의 발전에 의하여 많은 부분이 해결될 수 있다는 입장을 택한다. 한편 관료중심주의는 보호자적인 입장에서 개인과 민간기업 간의 관계에 대하여는 규제의 강도가 강한 정책수단을 일반적으로 선호한다.¹⁸⁾

특히 관료중심주의에서 엘리트 기술관료적 관점은 사회를 복잡한 정치적인 관계로 보다는 단순화된 개념으로 본다. 이들은 가치중립적인 가치에 의하여 자신들의 이익을 취하고, 낙관론적인 대중의 모습을 대변하고,¹⁹⁾ 행태상으로는 강한 경쟁의식과 비밀주의를 보인다. 컴퓨터와 기술을 하나의 토템(Totem)으로 보는 기술관료주의자들은 프라이버시의 문제를 단순한 기술적인 문제로 생각한다.

나) 商業中心主義

자유시장경제의 논리를 강조하는 상업중심주의 시각은 이익 추구의 수단으로 개인정보를 활용하고자 한다. 이외에 개인정보를 보는 시각은 기능적 합리성을 강조하는 관료중심주의와 비슷한 시각을 가진다. 이러한 비슷한 논리는 관료중심주의와 협력하여 조

합주의적인 정보정책을 양산한다.²⁰⁾ 상업주의적 시각은 개인정보를 기업의 자산으로 이해하면서 개인정보 프라이버시의 문제를 자기 조직이 개인정보를 잘못 관리한 결과로 나타난 부산물로 인식한다. 그렇기 때문에 엄격한 프라이버시 보호 입법의 제정을 반대한다.²¹⁾

상업중심주의자들은 개인정보를 하나의 상품으로 또는 소비자의 행태를 파악하여 제품의 판매고를 제고하기 위한 수단으로 이용한다. 상업주의 시각의 기업들은 자기의 정보에 대하여는 개인중심주의 입장을 옹호하고 고객의 정보를 이용함에는 관료중심주의자의 가치를 주장한다.

다) 個人中心主義

자유주의를 사상적 기반으로 하는 개인중심주의는 정보사회에 대하여 비교적 비판적인 견해를 피력한다. 이들은 조직에서 개인정보를 전산화하는 기능적인 목적보다는 개인의 프라이버시의 침해, 개인의 尊嚴性的의 침해, 자율성의 결여 등의 문제에 관심의 초점을 둔다.²²⁾ 이들은 문제의 원인을 조직의 정보화에 의하여 조직의 개인에 대한 統制力을 증대시키는 데서 찾는다. 이들 가치체계는 Stone and Warner의 "컴퓨터는 官僚制에게 전지전능이라는 선물을 주었다"²³⁾라는 말과 관료제의 권력이 정보의 독점에서 나온다²⁴⁾는 주장으로 요약될 수 있을 것이다.

18) 鄭用德, "多元主義와 政府規制", 이문영 교수 정년기념, 작은 정부를 위한 관료제(서울:법문사, 1990), p. 51.
19) Rosemary Chalk, "Over View: AAAS Project on Secrecy and Openness in Science and Technology", *Science, Technology & Human Values*, Vol. 10(Spring, 1985), p. 33.
20) MaCulloch, Arthur, "Clients, Computers and Welfare Work." *Australian Social Work*, Vol.42, No.2. (June, 1989) p. 21.에서는 사회복지에 컴퓨터를 사용하도록 자극하는 요인의 하나로 컴퓨터 산업의 마케팅을 들고 있다.
21) F. Gregory, "The Privacy Issue - A Reply", *Records Management Quarterly*, Vol.11 No.1(Jan,1977), p. 7-9., L. W. Rossman, "Financial Industry Sees EFT Privacy Laws Adequate", *American Banker* CXLI, 210(Oct. 28, 1978), p. 1, p.9.
22) 그러나 정의사회의 실현이라는 면에서 정보기술의 탈세나 보이지 않는 범죄의 색출 등에 이용할 것을 주장하기도 한다.
23) M. G. Stone and Malcolm Warner, "Politics, Privacy, and Computers", *Political Quarterly*, Vol. 40(1969), p. 260.

개인중심주의는 관료중심주의자나 상업중심주의가 가지는 인간의 합리적인 가정을 전제로 하기보다는 인간의 판단, 사회 제도, 기술체계의 불완전성, 인간의 실패의 자유를 더욱 존중한다. 특히 Rule은 현대의 거대한 관료적 조직은 사회 통제와 감시의 기구이며 공식적인 기록체계는 이의 중요한 수단이 된다고 한다. 그는 컴퓨터시대에 있어서 발달된 정보기술은 거대한 조직에게 보다 많은 권력을 주게 되며 이러한 권력은 개인을 감시하는 힘으로 작용한다고 한다.²⁵⁾

개인중심주의자들은 개인정보 프라이버시에 대한 침해를 극소화하고 공평성을 극대화하며 그들에 대한 기록의 내용과 공개에 대한 개인의 통제를 극대화할 수 있는 시스템의 설계, 조직활동 및 법의 제정에 의한 보호를 강조한다.

2) 주민카드사업의 기본적 정책관점

정보사회에서 개인정보 활용을 위한 바람직한 정책 패러다임은 어떤 한 부분의 가치만 강조하는 것이 아니라 개인정보가 가지는 공적, 상업적, 사적 가치가 상호 충돌하지 않는 한 이를 극대화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 그러나 우리의 주민카드사업은 기본적으로 관료중심주의와 상업주의의 결합의 산물로서 개인정보의 사적 가치를 고려하지 않은 편협한 가치 추구의 사업이라고 할 수 있다.

우리의 주민등록제도도 도입 시기부터 정보 주체인 개인을 위한 제도이기보다는 방위 등의 국가목적 을 위하여 제도였다고 할 수 있다. 이에 대한 근본적인 변화가 없이 주민등록증을 전자카드 형태로 바꾸는 사업은 기존제도의 성격을 오히려 강화시키는 것

(표 3-1) 개인정보와 관련된 정책의 기본 패러다임

기준	관료중심주의	상업중심주의	개인중심주의
인식론	객관주의	객관주의	주관적 해석주의
기본사상	국가주의, 관료주의 기능주의	자유시장논리	자유주의 개인주의
정보사회관	낙관론	낙관론	비관론
중시하는 개인정보 가치	공적 가치	상업적 가치	사적 가치
정보공개에 대한 시각	비공개	비공개	공개
프라이버시에 대한 관심	2차적	2차적	1차적
기본적 보호정책	미시적	미시적	거시적
보호의 기본 수준	조직차원	조직차원	개인차원
보호방법	내부통제, 기술적통제, 보안	내부통제, 기술적통제, 보안	외부통제, 사전·사후통제, 사법적통제, 개인통제

24) E. Meyer, "Bureaucracy and Policy Formation in Sweden", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 4(1969), pp.103-6.
25) James Rule, *Privates Lives and Public Surveillance* (New York: Schocken Books, 1974)

으로 해석될 수 있다.

앞서 제시한 패러다임에 비추어 주민카드사업이 주로 관료중심주의와 상업중심주의 가치를 반영한 것이라는 시각은 다음과 같은 사업의 특성에서 찾아볼 수 있다.

첫째 주민카드 및 주민대장에 있는 정보를 가장 많이 이용하는 기관은 개인이 아니라 행정기관 및 민간 조직들이다. 개인은 1년에 약 3.7건의 주민등록등·초본 및 인감증명을 발급 받는 것으로 나타나고 있다. 이는 일반주민이 1회 방문에 의하여 발급받는 숫자로 이해할 수 있다. 특히 주민등록증을 자기의 권력을 확보하기 위한 수단으로보다는 조직의 필요에 의하여 신원을 확인받는 데 이용하는 빈도가 더욱 많다고 할 수 있다.

둘째 주민카드 가운데 주민등록등·초본의 발급과 관련된 모든 내용을 카드에 입력시켜 개인이 소지하게 함은 주민등록 관련 업무를 개인의 책임으로 전가시키고 정부는 이를 통제만 하겠다는 시각으로 이해될 수도 있다. 또한 법은 주민카드의 발급비용을 주민에게 전가시키려고 하고 있다.

셋째 스마트 카드 형태의 주민카드를 세계 최초로 도입하려는 사고와 보안시스템에 의하여 개인의 사생활 및 프라이버시를 보호할 수 있다는 발상은 엘리트 기술관료 중심주의 사고의 발상이라고 할 수 있다.

넷째 주민카드사업을 정보산업의 육성과 관련시키려는 도입 취지는 상업주의적 시각이라고 할 수 있다.

다섯째 주민카드는 내무부의 위상을 제고하기 위한 활동의 성격도 가지고 있다고 볼 수도 있다. 지방자치제 이후 내무부는 그 위상이 저하되면서 자체의 위상을 높이기 위하여 재난 관리, 남북통일에 대한 대비 등의 새로운 영역에 많은 관심을 가지고 있다. 이의 한 부분으로서 주민카드를 실시함으로써 지방

행정에 대한 통제권을 계속적으로 행사하려는 의도로 생각할 수 있다.

여섯째 주민카드 사업은 더욱 행정 편의주의적으로 주민관리체계를 변경하려고 하고 있다. 개정안 14조 5항은 불필요한 행정력 및 예산낭비를 방지하기 위하여 '사실 조사방법으로 직권조치할 때에는 직권조치 통지절차를 생략할 수 있다'고 개정하려고 한다. 이는 개인정보 관리의 원칙 가운데 개인 참여 및 수집 제한의 원칙을 저해할 소지가 많은 개정안이다.

일곱째 주민카드사업을 위한 계획내용으로 이 사업이 개인중심주의의 가치를 침해할 수 있다는 것을 부인하지는 않지만 자기들의 계획을 정당화하기 위하여 비용은 극소화하고 편익은 극대화하여 발표하고 있고, 보안의 완전성을 더욱 강조하는 등 사업의 정당화의 논리만 강조한다.

3. 사업의 주요 인과적 가정의 문제

모든 사업은 인과적인 가정에 의하여 실시하게 된다. 주민카드사업의 주요한 인과적인 가정을 추론하면 다음과 같이 구체화할 수 있을 것이다.

- ① 제1 가정 : 주민카드사업은 국민종합복지카드로 국민 편의를 증진할 것이다.
- ② 제2 가정 : 주민카드사업은 행정비용과 인력의 절감을 가져올 것이다.
- ③ 제3 가정 : 주민카드사업은 정보산업을 육성하여 국가 경쟁력을 제고시킬 것이다.
- ④ 제4 가정 : 주민카드사업은 작은 정부를 실현할 것이다.
- ⑤ 제5 가정 : IC 칩의 특성과 철저한 보안장치로 주민의 사생활(프라이버시)을 최대로 보호할 수 있을 것이다.
- ⑥ 제6 가정 : 주민카드는 법의 집행과 경찰활동을 효율화시킬 것이다.

1) 제1의 가정 : 주민카드는 국민종합복지카드로 국민 편의를 증진할 것인가?

우리의 경우 복지수준은 GNP나 예산에서 복지비 지출이 차지하는 객관적인 지표로 보나 주관적인 삶의 질로 보나 복지국가라 할 수는 없다. 복지 서비스의 수준이 낮은 상황에서 주민카드에 의료보험이나 국민연금 증명을 통합한다고 복지 서비스가 개선된다고 할 수는 없다. 국민연금의 경우 아직은 전국민을 포함하고 있지 못하고 있으며 아직은 본격적인 지급단계에 이르지 못하고 있다. 국민연금이 본격적인 지급단계에 접어들기 위하여는 주민카드를 도입한 뒤 이를 다시 갱신하여야 할 2010년 이후라 할 수 있다. 복지서비스가 없는 상황에서 제도와 형식만 개선한다고 복지 서비스가 개선된다는 것은 수단에 의한 목표의 전환현상일 뿐이다.

국가에 대한 신뢰가 높고 복지제도가 잘 정비되어 있는 상황에서 개인정보를 전산화하고 고도화한다는 것은 복지의 서비스를 한층 높여주는 역할을 할 수 있을 것이다. 실제로 스칸디나비아제국들의 경우 주민등록증을 발행하지 않고서도 우리와 비슷한 형태의 주민등록제가 개인의 복지와 관련된 권리를 보호하고 복지서비스를 제공하는 데 유용하게 사용되고 있다.

특히 스웨덴의 경우 주민등록제가 정보의 갱신을 용이하게 하고 정보의 최신성을 확보하게 하여 복지행정의 의사결정을 개선시키고, 복지 사기자를 적발하여 복지비용을 절감하는 데 커다란 효과를 가져오는 것으로 보고되고 있다.²⁶⁾ 이들 스칸디나비아 여러 나라에서 전산처리된 주민등록제가 비교적 갈등이 없이 잘 유지되어오는 데에는 일찍부터 국민들이 정

부의 독자적인 활동으로부터 개인데이터를 보호하기 위한 법률 및 제도적 장치를 가지고 있다는 것을 들 수 있다. 이외에 관료제에 대한 시민의 신뢰와 정부가 시민으로부터 과도하게 정보를 요구하지 않는 행태 등에 의하여 주민등록제가 효율적으로 활용되고 있다. 그리고 주민등록제가 복지행정의 기초를 형성하기 때문에 주민들은 개인정보의 정확성 등에 많은 관심을 가짐으로써 다른 나라에 비하여 데이터의 질이 높고, 이를 바탕으로 한 결정의 정확성이 높은 것도 갈등을 줄이고 있는 요인으로 작용한다고 할 수 있다.

개인정보를 전산화함으로써 모든 증명서의 발급이나 신원 확인은 컴퓨터와 커뮤니케이션 시스템에 의존성이 높아지게 된다. 이 경우 시스템의 오류는 복지 서비스의 중단을 가져오고 증명서를 발급받기 위하여 2회 이상 방문하는 등의 대기비용을 늘리고 위험을 증대시키는 측면도 있다.

또한 주민은 새로운 기술에 의한 편의를 무상으로 제공받는 것이 아니라 이에 상응하는 비용을 부담하여야 할 것이다. 예로 1통에 60원 하는 주민등록등본의 발급비가 거주지 무관 서비스를 이용할 경우에는 10배인 600원의 비용을 지불하여야 한다. 이러한 논리는 주민 편의를 증대시키기 위하여 주민카드 무인 발급 시스템을 운영할 경우 지금보다는 발급비용을 증액시키지 않으면 아니될 것이고 이러한 비용의 부담은 모두 주민에게 귀속되게 된다.

일반적으로 발전이란 체제의 분화와 분화를 전제로 한 통합을 의미한다. 통합이 되었다고 분화가 없어져서는 아니되고 오히려 이를 보다 고도화할 필요가 있다. 주민카드사업은 사회변화의 기본 논리에 어긋나는 사업이라고 할 수 있다. 환경이 불확실한 경

26) Philip Redfern, "Population registers: Some administrative and pros and con", *Journal of the Royal Statistical Society*, No. 152(1989), pp. 1~41.

우 체제의 신뢰성을 높일 수 있는 기본방향은 가의성 있는 장치나 제도를 확보하는 것이다. 그러나 주민카드제는 정보화 사회에 더욱 필요한 가의성을 줄여 제도과 체제의 신뢰성을 떨어뜨리려는 사업이라고 할 수 있다.

지금은 주민등록증이 없는 경우에는 운전면허증으로 대신할 수 있었으나 전자주민카드를 도입할 경우 주민카드를 분실·도난당하게 되면 자신을 증명할 수 있는 공식적인 증명서를 재발급받을 때까지는 상당한 의심을 받거나 정당한 서비스의 제공을 받을 수 없게 될 위험이 높아지게 된다. 즉 주민카드제는 정부 서비스의 신속성은 제고시킬지는 모르나 서비스 제공의 신뢰성과 위험성을 확대하는 사업이라고 할 수 있다.

주민카드를 도입한 뒤에 도난 및 분실시에 재발급 비용을 기존에는 행정기관에서 부담하였으나 개정안은 이를 본인 부담으로 할 것을 명시하고 있다. 이에 의할 경우 개인의 경제적 비용 부담은 매우 커지게 될 것이다. 특히 주민카드에 대한 이용이 과거보다는 더욱 빈번해지는 상황에서 카드 갱신사업이 있을 때까지 최소한 한 번 정도는 이러한 비용을 개인이 부담하여야 할 것이다. 이에 의할 경우 주민카드 사업의 편익은 저비용 고평익이 아닌 고비용 고평익의 사업에 불과하며 개인정보의 원칙으로 개인 참여의 원칙을 위배하는 것이라고 할 수 있다.

2) 제2의 가정: 주민카드는 행정비용과 인력을 절감시킬 것인가?

대부분의 나라에서 기존의 종이 형태의 증명서를 플라스틱이나 전자주민카드 형태로 바꾸려는 관료주

27) 이에 사용한 기본적인 우리의 수치는 다음의 자료를 바탕으로 하였다. 한국전산원, 전자주민카드의 사회 및 산업 영향 분석, 1996.12, P. 163.

의자들은 상업주의자들과 결합하여 구축 및 운영비를 매우 적게 산정하여 도입을 정당화하려고 한다. 예로서 필리핀의 경우는 컴퓨터회사의 자문가에게 의뢰한 비용의 추정이 너무 낮게 된 것이 문제가 되어 주민카드 도입이 무산되었다. 호주의 경우도 도입을 주장한 국가가 최초로 추정한 비용은 8억2,000만 달러이지만 이에 ID 카드 체계 구축비용, 구축에 필요한 훈련비, 행정 감독비, 직원교체 비용, 해외의 카드 발급비 등을 포함시키지 못한 것으로 나타났다. 이에 대한 실질적인 비용은 처음 산정한 것의 약 배가 넘는 것으로 계산되고 있다. 영국의 경우에도 내무성 장관도 인정하였듯이 최초의 산정에 배 이상의 비용이 들어갈 것으로 추정하고 있다.

이들 나라의 경험을 바탕으로 우리의 비용효과 추정 문제점을 살펴보고자 한다.²⁷⁾ 우리의 주민카드의 내용 연한을 10년으로 할 경우 주민카드가 전면적으로 실시되는 2000년부터 2009년까지의 총효과는 한국전산원의 계산에 의하면 행정비용과 주민 편의를 합하여 연간 1980억원으로 계산하고 있어서 10년간 약 2조원의 효과를 발생시킬 수 있다고 계산된다.

한편 전자주민카드 시스템의 초기 구축비용은 약 2735억원으로 추정하고 있고 연간 운영비용은 재발급비와 전산망 운영비를 합하여 200억 정도로 계산되고 있다. 이에 의할 경우 10년간 총비용은 4735억으로 계산되어 행정기관만을 대상으로 한 경우 약 4배의 투자효과가 있는 것으로 계산된다. 그러나 동 연구에서도 다른 비용들을 고려할 경우 읍면동사무소의 행정비용의 절감은 10% 미만이라고 평가하고 있다.

실제 내무부에서는 주민카드 도입에 있어서 행정기관 자체의 비용만 계산하지 주민들이 부담하는 비

용을 계산하고 있지 못하다. 특히 초기 발급과정에서 주민들은 사진을 새로 찍고 오래된 도장을 새로 새겨야 할 필요가 발생할 것이다. 이 비용과 실시 후 재발급과 관련하여 개인이 부담할 비용을 대략 건당 1만원씩 계산할 경우 총 5,000억원의 사회적 비용을 부담하여야 할 것이다.

카드발급비용도 우리의 경우 카드 구입비와 발급비를 합하여 건당 약 6천원으로 계산하고 있다. 이는 영국정부가 계산한 IC카드 발급비용 일인당 5~8파운드보다 낮게 추정한 것이다. 영국의 경우 이 발급비용에는 행정 및 민간의 추진비가 포함되지 않은 것이다. 이에 1996년 8월에 영국이 전국민 ID 카드 도입을 발표하였을 때 CCTA가 추산한 비용은 처음 추산한 비용의 약 배인 10 내지 15파운드로 계산하였다.

이의 중간치 13파운드(파운드당 환율 1,400원)로 추산하여 우리의 주민카드 발급비용을 계산한다면 초기발급과 10년간 재발급 수를 합하여 약 5,400만 건의 발행비용만 9,828억원이 소요되는 것으로 추산될 수 있다. 그러나 카드 발급비용을 3~7만원으로 추정하는 경우도 있다(한국전산원, 31). 이에 의할 경우 주민카드 시스템의 구축비용은 초기 계산의 5내지 10배 이상의 비용이 들어가는 것으로 이해될 수 있다. 한편 싱가포르의 경우 최초의 발급비용은 국가에서 지원하여 pink card는 4달러(한화 약 2,400원), blue card는 8달러(한화 약 4,800원)이고 손상과 분실에 의한 재발급비용으로는 25달러(한화 15,000원)로 계산하고 있다. 우리의 경우 싱가포르보다 대규모 생산에 의한 생산비 절감을 생각할 경우 카드비용 6,000원은 전체적으로 낮게 책정된 것으로 이해될 수 있다.

주민카드제를 사용할 경우 주민이 지불하여야 할 민원서류 발급은 주민등록 및 인감증명서의 이용이 현저히 줄지 않는 한 더 많은 사회적 비용을 유발시

킬 수 있을 것이다. 현재와 같이 거주지 무관 서비스에 의한 발급비용을 지불할 경우 현재와 같은 수준으로 사회적 비용을 줄이기 위하여는 민원서류의 이용을 1/10로 줄여야 할 것이다.

주민의 편의를 위하여 계산되고 있는 대기비용의 절감과 관련하여 무인증명 발급기의 경우 오히려 이에 익숙하지 않은 노인등의 계층에게는 발급비용에 대한 기회비용이 늘어날 수 있다. 한편 인감 발급에 있어서 입력기 및 스캐너의 이용 등은 현재보다 증명 발급에 더 많은 시간을 소모할 가능성도 배제하기 어렵다.

주민카드를 주민등록등·초본 대용으로 사용할 경우 현재 이들 서류를 이용하는 모든 행정기관에 주민카드 리더기를 소유하여야 한다. 그러나 주로 내무행정기관의 비용만 계상하고 있을 뿐 모든 행정기관의 장비 구입비를 계상하여 비용을 계산하지 않고 있다.

한편 주민카드제를 실시할 경우 주민카드를 읽고 쓰기 위하여 민간부분·은행, 보험, 우체국, 병·의원, 약국 등이 부담하여야 할 부담에 대하여는 계산되고 있지 않다. 이러한 민간이 부담할 비용에 대하여 우리보다 인구가 적은 호주의 경우 민간은행이 도입 이후 부담할 비용으로 1억 달러, 전체 민간부분이 부담할 비용으로 10억 달러로 추산하기도 하였다. 이를 원용할 경우 우리에게도 민간부분의 비용 부담이 10년간 약 9,000억원 이상이 소요된다고 할 수 있다. 이를 감안할 경우 주민카드사업의 비용편익비는 관련 기관에서 추산하고 있는 것과 커다란 차이를 가져온다고 할 수 있다.

한국전산원의 분석에 의하면 인력 절감의 효과는 약 30%로 국가 전체적으로는 9,228명(한국전산원, P. 186)이 줄어들 것으로 추정하고 있다. 이에 의하면 면단위의 평균 2.2에서 읍은 3.34명, 동은 2.5명 줄어드는 것으로 계산되고 있다. 그러나 이는 하나의 미술적인 숫자에 불과하다. 국가 전체적인 통계적 수

자는 줄어들 수 있으나 개별 기관을 고려할 경우 공무원 숫자를 줄인다는 것은 어려운 일이라 할 수 있다. 사람은 소수점으로 계산될 수 없고 2명이 있는 곳에서 업무가 30% 줄 경우 1명을 줄일 수는 없는 것이다.

과거 주민등록을 전산화하면서 정부는 많은 인력을 줄일 수 있다고 하나 오히려 주민등록 관련 전산 담당자만큼 인력을 증대시킨 결과를 가져오고 있다고 할 수 있다. 이러한 현상은 거의 모든 나라에서 똑같은 형태로 경험되고 있는 것들이다. 이러한 모순을 은폐하기 위하여 계획서는 인원을 줄이는 것이 아니라 이를 사회복지분야를 강화하도록 인원 재배치를 주장하고 있다.

3) 제3 가정: 주민카드는 정보산업을 육성하여 국가 경쟁력을 증진시킬 것인가?

한국전산원의 분석에 의하면 전자주민카드의 도입에 의하여 산업 파급효과는 1996년부터 2009년까지 약 9,386억원의 효과를 가져올 것으로 계산하고 있다. 미래 정보사회에서 스마트 카드는 매우 높은 부가 가치를 가지는 산업이 될 것이라는 데에는 많은 사람이 동의한다. 한 일간지에 의하면 전자카드에 의하여 초기에 발생하는 총 시장의 규모를 약 7,000억 대로 추정하고 있다.

그러나 기존의 비용편익의 분석에서는 산업효과만을 개괄적으로 언급할 뿐 주민카드를 이용하는 민간 부문이 부담할 비용부분은 고려하고 있지 않다. 앞서 언급한 바와 같은 금융기관이나 의료기관 등의 추가 관리비용 부담을 고려할 경우 산업부분에 미치는 효과는 상당히 줄어들 수밖에 없을 것이다.

한편 주민카드의 도입은 금융시장, 정보시장, 교육 시장을 개방하여야 할 미래에 외국의 우리 국민에 대한 정보 수집을 더욱 가속화하고, 이용을 더욱 편리

하게 할 것이다. 이러한 상황에서 정보능력이 약한 우리의 기업의 경쟁력을 상대적으로 약화시키는 결과를 가져오게 할 것이다.

4) 제4 가정: 주민카드사업은 작은 정부를 실현할 것인가?

기술은 집권화를 가져올 수도 분권화를 조장할 수도 있다. 그러나 일반적으로 받아들이는 논리는 그 체제를 더욱 견고하게 하는 경향을 가진다고 한다. 즉 집권화된 체제는 더욱 집권화시키고 분권화된 체제는 더욱 분권화된 체제로 만든다. 우리는 집권화된 체제인가 분권화된 체제인가?

우리나라는 작은 정부인가, 큰 정부인가? 단적으로 말하여 우리나라는 기능이라는 면에서는 작은 정부이나 권력이라는 면에서는 큰 정부라 할 수 있다. 즉 우리의 복지나 사회기능은 서구에 비하여 크지 않다. 반면에 서구의 발전된 국가에 비하여 국가가 개인이나 민간기업에 행사하는 권력은 매우 크다고 할 수 있다. 이러한 구조를 주민카드가 개선할 수 있는 것인가? 그의 대답은 '아니다' 이다.

정보화시대에서 정보는 권력의 원천이 된다. 스마트 카드에 의하여 통합된 주민카드는 정보의 집중을 가져온다는 것은 사업을 추진하는 기관도 인정하고 있다. 특히 주민카드 발급기간을 단축하고, 개인별 자료를 일치시키기 위하여 "종합자료망"의 구축은 불가피하나 갱신 이후 자료의 분산관리와 통합된 저장 자료를 카드 발급 이외에는 사용할 수 없도록 법적 규제를 하겠다고 한다. 그러나 관료제의 속성상 효율성을 높일 수 있는 도구를 이용하지 않고 방치한다는 것은 기대하기가 어려운 일이다.

스마트 카드는 지금보다는 많은 양의 개인정보를 보다 신속하게 이용할 수 있는 능력을 이를 관리하고 열람할 수 있는 행정 및 민간기관에게 제공할 것이

다. 스마트 카드는 권력을 줄이는 작은 정부로의 길 이 아니라 중앙정부의 권력을 확대하는 큰 정부로의 길을 열어주는 기초라 할 수 있다. 특히 지방화시대에 주민의 모든 것은 지역으로 위임하여야 함이 기본 논리이나 주민카드는 통합에 의하여 중앙집권을 조장한다고 할 수 있다. 즉 주민카드사업은 제도적으로 분권화되고 있는 기능을 기술적으로 통합하여 국가의 권력을 확대하는 집권주의적인 사업이라고 할 수 있다.

5) 제5 가정: IC 칩의 특성과 철저한 보안장치로 주민의 사생활(프라이버시)을 최대로 보호할 수 있는가?

주민등록제 및 개인정보의 전산화에 대하여 가장 첨예하게 대립하는 가치는 개인중심주의에서 강조하는 프라이버시의 문제이다. 개인정보 프라이버시는 다양한 의미로 발전되어왔으나 프라이버시권을 '개인의 자기의 정보에 대한 통제권'이라고 정의할 수 있을 것이다. 개인정보를 전산화하고 스마트 카드 형태로 바꿈으로서 정보 통제권으로서 개인의 프라이버시권은 다음과 같은 이유로 인하여 더욱 확보하기가 어려워질 것이다.

첫째, 개인정보를 주민카드의 IC 칩에 저장할 경우 개인은 이에 어떠한 내용이 저장되어 있는지를 알기가 더욱 어려워지게 된다. 이를 알기 위하여는 카드 리더기에 의존하여야 하는데 이는 행정기관과 이를 이용하는 조직만이 가지게 될 것이다. 이에 의하여 개인정보 보호원리 가운데 참여의 원칙을 침해할 위험이 확대되게 된다.

둘째, 개인정보의 전산화와 주민카드제의 도입은 행정 및 민간기업에서 이를 바탕으로 한 의사결정의 속도를 증진시킬 것이다. 개인은 빨라지는 관리 활동을 통제하기가 더욱 어려워지게 된다.

셋째, 주민카드의 도입은 기관간 통합과 이에 의하여 기관 정보의 상호 이용을 확대할 것이다. 이에 의하여 개인정보를 정보주체인 개인으로부터 얻기보다는 제3자로부터 얻는 기회가 확대됨으로써 개인정보에 대한 수집 제한의 원칙을 침해할 기회가 증대하게 된다.

넷째, 개인정보의 전산화는 조직으로 하여금 개인에 대한 정보를 더욱 많이 소유하게 함으로써 조직과 개인간에 정보의 격차를 심화시키게 될 것이다. 즉 점점 커지는 조직의 정보력에 대항하여 개인이 자기의 정보 통제권을 행사하기는 더욱 어려워지게 될 것이다.

한편 관료주의 특히 기술관료주의자들은 개인정보 프라이버시권의 침해는 철저한 보안기술에 의하여 근절되거나 줄어들 것이라고 한다. 확실히 스마트 카드는 현재의 주민등록증보다는 위변조를 줄일 수 있을 것이다. 프라이버시의 문제와 보안의 문제는 별개의 문제로 이해하여야 하나 관료중심주의나 상업중심주의자들은 양자를 동일한 것으로 이해한다. 주민카드 도입계획에서도 카드와 전산시스템의 보안에 의하여 개인의 사생활을 보호하겠다는 계획이 주가 되고 있다. 그러나 대부분의 프라이버시의 문제는 시스템 자체의 문제나 보안의 허술함에서 나타나기보다는 주로 전산처리된 개인정보에 대한 정상적인 정보 이용과정 및 정보 이용의 행태에서 나타나게 된다.

1980년대 말 이후 전산 처리된 개인정보의 유출에 의하여 개인이 경제적·심리적인 피해를 입거나 범죄에 이용되는 사례들은 해킹등의 기술적인 측면에서 발생하기보다는 입력과정의 오류, 정보의 최신성의 결여, 시스템의 안정성의 결여, 정당한 권한을 가진 관리자의 정보유출 등에 의하여 발생하고 있다.

6) 제6 가정: 주민카드는 법의 집행과 경찰의 활동

을 효율화시킬 것인가?

주민카드 도입의 첫번째 이유로 제시되고 있는 것 가운데 기존의 주민등록증은 갱신한 지 13년이 지나고 있기 때문에 신원 확인에 어려움이 있고, 위변조가 용이하기 때문에 갱신하여야 한다고 한다. 그러나 1983년 갱신 이후 재발급된 주민카드가 2,000만 건 이상이 되는 상태에서 약 2/3 정도의 주민등록증 사진이 최신의 것으로 갱신되었다고 할 수 있다. 주민카드를 일제 갱신하고자 함에는 범법자나 수배자에 대한 일제 검거와 같은 경찰의 수사상의 목적과도 연결되는 활동이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 목적은 공식화되고 있지 않다.

또한 IC 카드가 신원을 확인함에 있어서 현행의 주민등록보다 더 정확할 것이라는 증거는 없다. IC 카드 체계에서도 5~6년이 지나면 개인의 신체적인 특성의 변화에 의하여 사진에 의한 식별력은 똑같이 떨어지게 될 것이다. 특히 10대와 20대의 경우 이는 더욱 심하다고 할 수 있다.

우리의 경우 주민등록을 전산화함으로써 금융실명제가 실시되고 부동산 실명제가 실시되었다. 그러나 최근의 한보사건 등에서 볼 수 있듯이 이들 제도가 돈의 흐름을 투명하게 하는 데 기여하기보다는 정상적인 사람들의 금융거래를 더욱 복잡하게 하고, 오히려 부정축재나 정치자금의 추적을 어렵게 하는 데 일조한 면을 간과할 수 없을 것이다. 한편 주민등록을 전산화한 뒤에 경찰의 범인 검거율이 증대하고 범죄 발생을 억제하는 데 기여하였다는 보고는 없다. 개인 정보의 전산화나 주민카드제는 경찰의 효율적인 질서 유지의 기능을 제고하기보다는 단순히 경찰권력을 증진시키는 결과를 가져오는 것으로 전락될 위험도 있다.

특히 기존의 주민등록증에 개인의 지문을 날인하게 하는 것은 파출소에서 날인하여 관련기관에서 보

관하여 이용하고 있는 상태에서 불필요한 것이라고 할 수 있다. 실제 범죄 용의자로 구속될 경우 첫번째로 하는 것이 지문을 다시 찍는 상태에서 주민등록증의 지문의 효용은 상징적인 효력 밖에는 아닐 것이다.

한편 주민카드에 있는 사진을 다시 디지털화하여 IC 칩에 입력하여 관리하겠다는 것이 신원 확인에 있어서 어느 정도의 효용이 있을지에 대하여는 많은 의문이 지적될 수 있다. 오늘날 컴퓨터에 의한 신원 확인의 생물학적 특성(biometric)의 자료로는 지문, 음성, 눈동자, 유전자적 특성 등이 활용되지 사진이 사용되는 경우는 거의 없다. 이러한 상태에서 IC 칩 저장 능력의 1/5를 사진의 입력에 사용하려는 것은 카드의 오류를 확대하고 개인의 부당한 초상권의 침해를 가속화시킬 뿐 아니라 경제성이라는 면에서도 타당성이 떨어지는 것이라고 할 수 있다.

4. 통합전자주민카드의 문제점

1) 주민카드는 4개의 증명을 하나로 만들어 별도로 관리할 수 있는가?

주민카드사업 계획서는 발급기간의 단축과 개인별 자료 일치를 위하여 주민등록 전산망, 의료보험 관리, 국민연금, 공안망의 운전면허 관리를 종합자료망으로 통합하게 된다. 그러나 이후 신규 재발급시에는 관련기관의 자료를 통보받아 처리하고 저장된 자료는 카드 발급 이외에는 사용할 수 없도록 '자료분산 관리' 규정을 주민등록법에 규정하겠다고 한다.

그리고 저장된 내용은 본인과 분야별 운영자만 해당자료를 열람 수정할 수 있도록 하겠다고 한다. 그러나 이에 모순되게 사업계획서는 PC 및 카드 판독기 장애 또는 주민카드의 훼손시 발급센터에 구축된 자동응답 서비스를 이용할 수 있게 하겠다고 한다.

그리고 ARS를 통하여 발급센터의 의료보험 사항에 대한 피보험자의 수시 조회를 할 수 있게 하겠다고 한다. 이는 정보에 대한 개인의 통제권을 확대하기는 하나 접근성을 높여 부당한 이용의 가능성을 증대시키는 결과를 가져올 수도 있다.

이러한 신분확인제도가 처음에 계획하였던 것보다 부가적인 목적에 사용되는 증거는 오늘날 거의 모든 국가에서 살펴볼 수 있다. 미국의 사회보장번호(SSN), 캐나다의 사회보험번호, 호주의 납세자번호, 네델란드의 SOFI 등은 점차로 조세, 실업자 지원, 연금 지급, 보건 및 고등교육 등의 분야에까지 확대되어 사용되고 있다.²⁸⁾

오늘날 정보체계의 변화는 기관별 운영에서 기관간 통합운영을 기본적인 목적으로 하여 개발되고 있다. 우리의 경우도 국가기간전산망 계획이나 한국전산원의 보고서²⁹⁾도 공공 및 민간부문의 정보시스템과 주민등록관리 및 전자주민카드의 연계 활용을 제시하고 있다. 이와 함께 정부는 '공공기관의 행정정보 공동이용에 관한 규정'을 입법예고하고 있는 상태이다. 이러한 상황에서 발급을 위하여 구축하여 놓은 통합개인정보망을 신규 및 재발급에만 사용하도록 방지할 수 있겠는가? 이는 관료제의 속성에 비추어 거의 불가능할 것이다.

주민카드 도입에 의한 주민등록법 개안안(14조 2항)은 전입신고 한 번으로 모든 관련기관의 신고가 완료된 것으로 하고 있다. 이는 기관간에 개인정보를 상호 교환함을 의미한다.

통합정보관리체계는 다양한 조직의 다양한 데이터 베이스가 다양한 차원에서 상호연결시킨 시스템이

28) J. Holvast, "Vulnerability of Information Society" in *Managing Information Technology's Organizational Impact*, Eds. Elsevier Sciences Publishers B. V. North Holland, Amsterdam, 1991, R. Clarke, 'The Resistible Rise of the Australian National Personal Data System' *Software Law Journal*, 5, 1, January, 1992.

29) 한국전산원, 전자주민카드의 사회 및 산업 영향 분석, 1996. 12.

다. 이러한 통합은 정보의 공동 수집, 공유에 의하여 정보의 부가가치를 높이고, 민원 일회방문 처리를 가능하게 하며, 의사결정 정보시스템을 구축하게 하여 의사결정의 합리성을 제고시키는 데 기여할 것이다. 이러한 이점을 알고 있는 상황에서 통합체제를 구축하여 놓고 이의 이용을 제한한다는 것이 관료체제에서 가능하다고 할 수는 없다. 현실적으로 우리의 경우 이러한 개인정보의 통합이 아무런 법적 제한 없이 종합토지세, 1가구 2주택 소유자에 대한 중과세, 금융종합소득세의 개발, 1가구 2차량 소유자에 대한 중과세에 이용되고 있다.

이러한 통합은 전국민 통일식별 인자인 주민등록번호가 없었다면 불가능하였다고 할 수 있다. 주민카드제도는 이러한 통합을 용이하게 하고, 그리고 더욱 확대시키는 역할을 할 것이다. 서구의 경우 이러한 통합이 개인의 프라이버시의 침해와 다양한 형태의 주민통제 수단으로 이용될 수 있다는 위협으로 인하여 통합을 제한하고 있다. 또한 서구의 경우 여러 기관의 개인정보파일을 통합하더라도 우리의 주민등록번호와 같은 통일된 식별인자가 없기 때문에 Hit율이 매우 적어서 통합의 효용성이 떨어지고 있는 상황이다.

2) 주민카드의 다기능화의 문제점

주민카드의 다기능화는 개인정보의 통합적인 운영을 의미한다고 할 수 있다. 앞으로 이러한 통합은 네트워크 기술의 발달과 커뮤니케이션 기술의 발달에 의하여 더욱 가속화될 것이다. 개인정보를 통합적으

로 이용할 경우 사용되는 기술에는 다음과 같은 것이 있다.

가) 컴퓨터 매칭(Computer Matching)

컴퓨터 매칭이란 "데이터의 類似性과 差異性을 알기 위해 두 개 이상의 컴퓨터 파일을 비교하는 것"³⁰으로써 이 경우에 양자의 레코드가 일치되는 여부를 바탕으로 조직은 의사 결정을 하게 된다. 이러한 기술은 우리의 경우 주택분양등에서 부적격자를 적발하기 위하여 사용되고 있다. 컴퓨터 매칭은 조직이 개인에 대하여 이용할 수 있는 자료의 량을 증대시키며, 서로 다른 기관에 있는 비슷한 항목의 자료를 비교할 수 있게 한다. 이러한 매칭은 특별한 개인보다는 일정한 범주에 속하는 사람들을 대상으로 행하여진다는 면에서, 개인에 대한 데이터 감시보다는 대중 데이터 감시기법으로 이용될 수 있다는 면에서 통제된 사회에서 주민 통제의 중요한 도구가 될 수 있다.³¹ 이에 미국에서는 매칭법(Matching act)을 만들어 통합을 제한하고 있다.

나) 컴퓨터 프로파일링(Computer Profiling)

컴퓨터 프로파일링은 "컴퓨터에 의하여 미리 결정된 특성이나 不法行爲의 模型에 특정한 개인이 얼마나

가까운지를 평가하기 위하여 여러 개의 분리된 데이터 항목을 상호 연결시키는 것"으로 정의할 수 있다. 즉 컴퓨터 파일에서 특정한 항목의 조합을 찾는 기술이다.³² 이의 예는 국세청에서 부동산 투기자나 탈세자를 적발하기 위하여 사용되곤 한다. 예로 여러 기관의 파일에서 '농지취득 후 자경하지 않고 3년 내 양도한 자', '1가구 3주택 보유 2년 이내 양도자', '상속받은 미성년자의 부동산 거래자'에 공통으로 속하는 사람을 통합된 개인정보 데이터 베이스에서 식별하는 것이다.³³

또한 國稅廳에서 호화 사치성 소비자를 찾기 위하여 직업이 없이 해외여행이 잦은 자, 골프회원권 소지자, 고급승용차 소지자 등을 통합 데이터 베이스 자료에서 프로파일링하여 이에 적합한 자를 선별하여 세무사찰이나 탈세혐의³⁴를 조사하는 활동에서 이의 예를 볼 수 있다.

다) 컴퓨터 身元照會(Computer Screening) 및 프론트 엔드(Front-Ending)

컴퓨터 신원조회는 "하나 이상의 컴퓨터 레코드에서 비정상적인 유형을 확인하기 위한 컴퓨터 분석방법"을 의미한다. 컴퓨터 신원조회는 내부규범에 의거하여 트랜잭션을 심사하거나 신분을 마스터 파일에

30) Committee on Governmental Affairs United States Senate, *Oversight of Computer Matching to Detect Fraud and Mismanagement in Government Programs* (U.S.A: GAO, 1983), p. 4.

31) Roger A. Clarke, "Information Technology and Dataveillance", *Communication of the ACM*, Vol. 31, No. 5(May, 1988), pp. 404~5.

32) 이의 기술적인 논의는 다음을 참고할 수 있다. Michael V. Mannino, Paicheng Chu and Thomas Sager, "Statistical Profile Estimation in Database Systems", *ACM Computing Surveys*, Vol. 20, No. 3 (Sep. 1988), pp. 191~221.

33) 소득세 실사 신고 대상자는 1991년 약 19,000에서 92년에는 21,000명으로 이들 가운데 부동산 취득, 소비성 자산 보유 상황 등을 종합적으로 감안하여 이들을 정밀조사, 간이조사, 조사유예로 구분하게 된다(91년 귀속 소득세 조사지침). 이 중에서 신고 소득이 현저히 낮거나 추계 소득이 5,000만원을 넘는 사업자에 대해 정밀조사를 행하고 있다. 한국경제신문, 1992. 9. 25.

34) 부동산 투기꾼을 적발하는 데 중요한 정보는 아파트 분양현장에 자주 나타나는 차량의 번호를 추적하고 전신조회를 거쳐서 이루어지는 경우가 많다. 이를 통합 운영할 경우에는 더욱 손쉽게 투기꾼을 적발할 수 있을 것이다.

서 조사하는 방법이다. 예로 출입국 관리에서 신원 특이자의 검사, 은행의 대출에서 불량 거래자의 조사 등에서 사용되는 방법이다. 우리의 경우 경찰의 신원 조회에서 다양한 형태의 프라이버시 침해의 사례가 많이 보고되고 있는 실정이다. 주민카드 시스템을 구축하게 되면 이러한 신원조사는 더욱 일상화될 것이다. 특히 건물에의 출입 통제에 가장 많이 이용될 수 있을 것이다.

프론트 엔딩(front-end Processing) 또는 컴퓨터에 의한 適格審査는 컴퓨터 스크리닝을 발전시킨 형태로서 호스트(host) 컴퓨터와 통신회선을 통해서 마이크로컴퓨터등의 소규모 컴퓨터를 접속하고 이들의 컴퓨터 시스템을 사용하여 현장의 데이터를 처리하는 방법이다. 구체적으로 정의할 경우 "프론트 엔드는 특정한 사람이 정부 프로그램의 수혜를 신청할 때 지원자의 정확성과 신뢰성을 검토하기 위하여 사용되는 절차"로 정의되곤 한다. 우리의 경우 전자주민

카드를 자동차세 납부 내역을 입력시켜 채납자에 대하여는 주민등록관련 증명서 발급을 거부하도록 할 수 있을 것이다. 이러한 활동이 증대하면 개인정보의 목적의 이용을 확대시킬 것이다.

3) 통합 정보관리의 개인정보 프라이버시

앞서 살펴본 통합기술은 <표 3-2>와 같이 OECD의 개인정보 처리원칙을 위반할 위험이 더욱 커지게 된다. 조직에서 개인정보를 처리하는 단계에 따라 나타날 수 있는 주요 문제점을 간단히 살펴보고자 한다.

통합관리체계에서는 개인정보의 수집을 제3자로부터 획득하는 기회가 확대되고, 컴퓨터 프로파일링에 의하여 미래에 대한 정보를 구축하기가 용이하게 된다. 또한 이들 기술은 부당한 수색, 철폐 및 압수에 대하여 안전을 보장받기가 더욱 어려워지고, 수색 및

<표 3-2> 통합정보관리체계에서의 예상되는 문제점

과 정	OECD 기준	주요 문제
수집과정	수집제한의 문제	제3자로부터의 수집문제, 수집에 있어 개인동의의 문제, 매칭에 의한 데이터 수집의 문제
	목적 구체성의 문제	목적의 다양화에 의한 구체성의 결여
	데이터 질의 문제	데이터 질의 결여 문제 확대 (판단 및 예측정보의 확대에 인하여)
운영과정	안전성의 문제	네트워크에의 침입 확대, 컴퓨터 범죄의 확대, 비밀 문제의 대두
	데이터 질의 문제	연쇄적 오류의 확대, 낮은 히트율, 오류 검증의 어려움
이용과정	이용 제한의 문제	목적의 이용의 확대, 비맥락적 이용의 확대, 의사결정의 문제
통제과정	공개성의 문제	시스템에 대한 개인 인지의 어려움
	책임의 문제	책임의 공유에 의한 불명확, 사용자와 관리자의 책임 증대
	개인참여의 문제	수집 및 이용에 대한 동의의 어려움, 침해에 대한 구제의 어려움, 데이터 정정 및 수정의 어려움

체포와 관련된 정당한 절차(due process)의 원칙을 위배할 위험이 발생할 가능성이 높아진다. 즉 개인정보의 관리원칙으로서 수집제한의 원칙을 저해할 가능성이 확대된다. 이는 수집된 목적 이외로의 이용을 확대하기 때문에 목적 구체성을 침해하는 결과를 가져오게 한다. 그리고 개인의 미래에 대한 판단정보의 이용이 확대되기 때문에 정보의 질을 확보하기가 더욱 어려워지게 될 것이다.

통합은 컴퓨터와 커뮤니케이션 기술을 이용하여 다양한 기관이 연결되기 때문에 조직단위의 정보체계보다는 개방적임으로 인하여 시스템의 노출 정도는 더욱 커지게 될 것이다. 이에 의하여 데이터 안정성 확보가 어렵게 되고, 데이터의 중복성이 결여되기 때문에 데이터의 질을 검증할 기회가 줄어들게 된다. 한편 하나의 시스템의 개인정보가 오류인 경우 다른 시스템의 개인정보의 오류를 가져오는 폭포의 효과가 발생하게 된다.

즉 통합정보관리 체계에서는 질이 좋은 정보에 대한 필요는 개별시스템에서 사용될 때보다 통합시스템에서 더 크다. 일차적인 자료에서의 오류는 수평적인 전파를 통하여 훨씬 큰 결과를 가져올 수 있다. 통합시스템에서의 정보는 수집목적과 관련이 없는 목적에 이용될 가능성이 커지고, 비맥락적인 의사결정의 가능성을 확대하게 될 것이다. 예로서 중고차의 소유자와 신형차의 소유자를 동일하게 대우하는 것과 같은 문제를 가져오게 한다.

통합정보관리체계에 대하여는 시스템 통제를 더욱 어렵게 할 것이다. 통합은 개인의 정보체계에 대한 책임과 개인이 조직을 감시하는 능력간에 격차를 심화시키게 될 것이다. 통합관리체계에서 개인정보의 이용은 정보의 주체가 배제된 조직간의 활동이다. 이에 의하여 개인의 책임뿐만 아니라 개인정보 관리에 대한 책임을 확보하기가 더욱 어렵게 된다. 즉 잘못된 주민등록정보를 가지고 국민연금상의 의사결정을

한 경우 그 책임이 주민등록을 책임지는 지방자치단체에 있는지, 이 경우에도 주민등록 관리자의 책임인지 아니면 전산담당자의 책임인지, 국민연금공단의 책임인지를 명확히 하기가 더욱 어려워지게 된다.

IV. 개인정보관리 및 전자주민카드사업의 개선책

전자주민카드의 도입문제는 주민등록증을 IC 카드로 바꿀 것이냐 아니냐의 논쟁으로 보아서는 아니 될 것이다. 이는 정보화 시대의 개인정보관리라는 보다 넓은 시각으로 접근하여야 할 문제이다. 즉 주민카드의 도입을 개인정보관리의 차원과 연결하여 문제에 대한 개선책을 살펴보고자 한다.

1. 정책에 대한 기본 시각의 변화

정보사회에서 개인정보에 대한 정책은, 개인정보의 특정한 가치만을 강조하게 되면 정책에 대한 갈등만을 확대시키고 전체 정보화의 효과도 극대화하지 못하게 된다. 기술에 대한 낙관적 신뢰는 기술이 가져올 위험에 대한 적절한 대응에 의하여서만 확보될 수 있는 것이다. 이에 지금까지 관료중심적이고 상업주의적인 가치만을 강조한 주민카드사업은 개인중심주의의 가치도 조화될 수 있는 상호작용주의적 시관으로 정책의 가치가 변화될 필요가 있다. 주민카드제의 도입을 주장하는 사람들은 개인중심주의적인 가치를 강조하는 시민단체 등의 활동이 개인정보의 전산화나 주민카드 도입의 효용성을 저해하는 것으로 이해하고 있다. 그러나 이들 사업에 개인중심주의적인 사고를 반영할 경우 관료중심주의나 상업중심주의의 가치도 극대화될 수 있음을 인식할 필요가 있다. 이러한 시각의 변화는 최근 유럽연합의 국가간

자유로운 개인정보의 이동을 위한 원칙 등에서도 볼 수 있다.

외국의 주민등록제 및 개인정보의 전산화에 대한 논의의 단계는 관료주의적인 정당화의 단계, 개인중심주의자의 저항의 단계, 이어서 정부 활동에 대한 책임과 통계문제가 중요한 논의로 전개된다. 이 과정에서 정부의 정당화의 논리가 미비한 경우 개인중심주의자의 저항의 단계에서 사업이 무산되는 경향이 선진국에서는 일반화되고 있다. 그러나 국가중심적이고 관료적 권위주의가 확대되고 있는 국가에서는 두 번째와 세 번째의 단계가 무시된 상태에서 대부분의 정책이 선택되곤 한다. 외국의 사례에 의하면 개인중심주의자의 저항단계에서 가장 핵심적인 역할을 하는 집단은 시민의 자유를 주장하는 다양한 자발적 시민단체이다.

이러한 경험에 의할 때 주민등록제도도 관련된 정책을 합리화하고 상호작용주의에 의하여 개인정보의 가치를 극대화하기 위하여는 개인중심주의적 가치를 정책에 반영하도록 영향을 미칠 수 있는 조직적인 시민운동이 전개되어야 할 것이다.

2. 프라이버시 보호위원회의 설치

개인정보를 전산화하고 주민카드를 스마트 카드화함으로써 개인의 프라이버시권, 즉 자기 정보에 대한 통제권을 행사하기가 더욱 어려워질 것이다. 전산화에 의하여 확대되는 조직의 권력을 적절하게 통제하여 개인정보의 남용을 억제하기 위하여는 개인을 대신하여 이들을 통제할 수 있는 프라이버시 보호기관을 만들어야 할 것이다.

선진 외국의 경우 대부분 독립된 보호기관을 가지고 있다. 예로서 영국의 음부즈만 형태의 '데이터 보호 등록관', 프랑스의 사법부 형태의 '정보처리와 시민 자유위원회', 독일의 연방 정보보호수탁관 등이

있다. 이들은 공공 및 민간기관에서 개인정보파일을 구축하고자 할 때 허가를 하고, 일반적인 관리에 대한 지도와 감독, 부당한 활동에 대한 고충처리 등을 담당하는 독립된 기관들이다.

우리의 경우 공공기관에 대한 개인정보처리에 대한 감독기관으로 총무처가 있고, 국무총리 산하에 '개인정보 보호위원회'를 두어 제도 개선 및 기관간의 이용에 있어서 조정 등의 업무를 관장하고 있다. 그러나 총무처 중심의 보호는 행정에 대한 내부통제로서 개인정보의 사적 가치를 강조하기보다는 개인정보의 관료중심적 가치를 강조하는 결과를 가져올 위험이 있다. 이러한 현상은 미국의 OMB에서도 볼 수 있다. 기본적으로 공공기관에 대한 내부통제의 성격을 가지는 우리의 통계제도로 보아 외부통제의 기능을 하는 독립된 프라이버시 보호위원회를 구성할 필요가 있을 것이다.

이 경우 위원회의 위치는 독립된 제4부 형태나 사법부 형태가 바람직하다고 할 수 있다. 그리고 인적 구성에서는 관료 이외에 민간기업 및 시민 대표로 구성하여야 할 것이다. 위원회의 주요 업무는 주로 전 국민을 대상으로 하는 개인정보파일의 구축, 수록 내용, 이용 및 기관의 상호 이용에 대한 등록이나 인허가, 프라이버시 보호와 관련한 공공 및 민간기관에 대한 감독, 개인정보와 관련된 고충처리의 기능을 담당하도록 할 필요가 있다. 특히 국민들이 심적으로 두려움을 가지는 안기부 및 공안망의 개인정보의 이용에 대한 통제권도 부여할 필요가 있을 것이다.

3. 개인정보 관리체계의 개선

현행 전산화된 주민등록제도 및 다양한 형태의 개인정보 관리과정에서 발생하는 개인의 프라이버시나 경제적·심리적인 폐해는 기술적인 문제보다는 개인정보의 수집방법에 있어서의 강제성과 무제한성, 타

목적에의 이용, 개인의 접근성 제한에 의한 참여의 제한, 개인정보관리와 이를 바탕으로한 의사결정 책임의 불명확, 낮은 데이터의 질에 의한 개인정보의 오류 등의 관리적인 측면에서 발생하는 빈도가 대부분이라고 할 수 있다.

이는 우리의 경우 개인정보를 전산처리함에 있어서 기존의 수작업 하의 관리체제를 그대로 유지하는 데서 연유한다. 개인정보의 전산화와 주민카드제를 도입할 경우 그의 폐해를 최소화하기 위하여는 새로운 기술환경에 맞는 개인정보관리 방법이 제도화되어야 할 것이다. 특히 오늘날의 정보화는 종래의 시스템 위주에서 사용자 중심으로 전환됨으로써 주민카드에 통합되는 정보를 직접 이용하는 사람에 대한 통제가 강화되어야 할 것이다.

그리고 제도적으로 불비되어 있는 민간기업이나 조직 등을 통제하는 법률이 제정되어야 할 것이다. 그러나 가능한 한 민간기업등에 대하여는 강제적·규제적인 방법보다는 시장유인적인 접근의 방법이 선호될 필요가 있다. 이외에 정보관리체계에 대한 합리적인 통제기준의 제정과 이에 대한 감리체계를 구축할 필요가 있다. 특히 정보화에 대한 정확한 마인드를 형성하여 컴퓨터도 잘못이 있을 수 있음을 인식하여, 컴퓨터에 의한 정보만으로 의사결정을 하는 것을 억제하는 관리체계를 구축할 필요가 있다.

4. 제도의 개선

정부는 전자주민 카드와 관련한 개인의 사생활 보호는 '공공기관의 개인정보보호에 관한 법률'에 의하여 보호될 수 있다고 한다. 그러나 기존의 법이 부처 편의주의등에 의하여 적용범위가 매우 제한되어 있다. 주민카드를 도입한다면 카드가 활용되는 공공 및 민간의 모든 영역을 포괄할 수 있는 개인정보보호법의 제정이 요구된다. 이외에 국민연금, 의료활동과

관련된 프라이버시를 보호하기 위한 보다 구체적인 개별법도 제정될 필요가 있다. 그리고 입법에 고된 '행정정보 공동이용에 관한 규정'에 의하여 확대되는 기관의 공동이용에 의하여 발생할 수도 있는 개인의 기본권 및 프라이버시를 보호하기 위한 제도적 장치가 함께 만들어져야 할 것이다. 이외에 부당한 정보의 국외 유출을 억제할 수 있는 제도적인 장치와 기술적인 보안에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

그리고 개인정보를 이용하는 민간조직의 경우에는 개별 조직의 유형에 적합한 윤리규범이나 규칙을 스스로 제정하여 자율적인 통제를 강화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 한편 개인차원에서는 정보화사회에서 개인정보가 중요하다는 인식을 제고하기 위한 다양한 사회 프로그램이 만들어져야 할 것이다.

5. 주민카드사업의 방향

1) 비용편의 분석의 재고

주민카드의 도입과 관련하여 관료중심주의 및 상업중심주의자들이 사업을 정당화하기 위하여 편협하게 이루어졌던 비용편의 분석을 다시 할 필요가 있다. 주민카드 사업은 행정기관 이외에 민간부분에도 커다란 비용을 수반하는 사업이다. 그럼으로 주민카드의 도입에 따른 사회적 비용과 편익을 고려하고, 직접 비용과 편익 이외에 간접비용과 편익도 함께 고려한 비용편의 분석에 의하여 사업의 타당성을 재검토하여야 할 것이다.

2) 수록 내용의 문제

주민등록 및 주민카드에 수록되는 정보를 결정하기 위하여 광범위한 여론 수렴이 전제되어야 할 것이다. 특히 수록 내용으로서 지문은 재고되어야 할 부분이다. 한편 이용빈도의 측면과 시스템의 효율화를

위하여서 카드에 있는 사진을 IC에 저장하고 마스터 파일도 저장할 필요가 있는지를 검토하여야 할 것이다. 특히 사진이 입력될 경우 개인의 초상권 및 프라이버시 침해의 가능성은 더욱 커질 위험이 있을 것이다.

한편 주민등록법 개정안 17조 8의 ②는 '주민카드에는 주민등록 사항을 수록한다. 이 경우 수록하는 사항은 제7조의 2 제1항의 규정에 의한 주민등록표 파일에 의하고 수록되는 사항은 내무부령으로 정한다'로 되어 있다. 내무부령에 의할 경우 주민의 프라이버시를 더욱 침해하는 것을 수록하더라도 이를 통제하기가 더욱 어려워지게 된다. 또한 스마트 카드의 여분 2K byte를 행정기관이 아무런 통제 없이 매우 자의적으로 사용할 위험이 있다. 주민카드에 기본적으로 수록할 내용과 임의로 쓰고 지울 수 있는 내용을 시행령이나 부령이 아닌 주민등록법으로 명시하여야 할 것이다.

3) 주민등록번호체제의 개선

현행 주민등록번호는 번호 자체가 개인의 프라이버시를 침해할 소지가 있다. 이에 신규 발급자에 대하여는 개인의 생년월일을 중심으로 하는 번호체계를 새롭게 무작위적인 번호체계로 변경할 필요가 있을 것이다. 한편 주민등록번호가 지금과 같이 너무 일반적으로 사용되는 것을 억제할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다.

4) 분실 및 도난에 대한 대비

통합 주민카드가 주민의 편의를 저해하는 데 가장 커다란 위험은 이것이 가외성의 결여에 의하여 신뢰성을 떨어뜨린다는 것이다. 이에 분실과 도난에 의하여 각종 서비스의 제공이 중단되는 사례를 억제할 수 있는 완벽한 장치를 만들어 선의의 피해자가 발생하는 것을 억제할 필요가 있다. 오늘날 신분확인용으로

주민등록 이외에 가장 많이 사용되는 운전면허증을 통합하기보다는 별도로 관리하는 것도 고려할 필요가 있다.

5) 사업기간의 연장

기존의 우리의 주민등록정보에 있는 많은 오류가 80년대 짧은 주민등록증 갱신기간 동안 공무원의 업무 부담이 과중됨으로써 발생하였다는 경험을 바탕으로, 발급기간(98. 10.~99. 6.)은 더 확대할 필요가 있을 것이다. 그리고 제주도에서의 시범실시에 의한 평가기간(98. 4.~98. 9.)을 최소한 1년 이상으로 확대할 필요가 있다.

6) 통합정보 관리체계의 개선

다양한 개인정보를 공동으로 사용하는 등의 통합 운영은 지금보다 개인정보 프라이버시를 침해할 위험이 있다. 그러나 주민등록법 개정안 18조의 2의 ①은 "등·초본 감축을 위하여, 다만 대통령령이 정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 요하지 아니한다"고 하고 있다. 이는 전산처리된 주민등록정보 자료의 이용 범위를 더욱 확대하여 통합운영을 더욱 용이하게 하는 것이다. 이 경우 앞서 제시한 문제를 더욱 확대시킬 위험이 있다.

이를 관리하기 위하여 개인정보에 대한 기관간의 매칭이나 적격심사등의 이용에 대하여는 프라이버시 보호위원회를 만들 경우 이의 사전 인·허가를 받아야 하는 것으로 하여야 할 것이다. 주민카드를 도입할 경우 이 조항은 개정안보다 더욱 엄격하게 강화되는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

V. 작은 카드 큰 문제

우리 사회의 많은 재난은 '빨리 빨리병', '세계 최

대, 최초에 집착하는 사고에 의하여 발생하였다. 불확실한 상황에서 위협을 줄일 수 있는 최선의 방법은 점진적인 추진이라는 생각을 가져야 할 것이다. 성급한 주민카드의 도입은 '작은 카드 큰 문제'를 가져올 것이다.

전국민을 대상으로 주민등록증을 전자카드로 바꾼 선택이 아직 없는 상황에서 기술적인 확산만으로 스마트 카드형의 주민등록증을 도입하는 것은 재고되어야 할 것이다. 개인정보 관리의 문제는 기술적인 문제만이 아니라 행정관리 및 사회의 가치체계와 연관된 문제이다. 이러한 상황에서 대규모적인 신용카드회사등에서도 정확한 검증이 이루어지지 않은 기술을 바탕으로 한 주민카드사업은 재고하여야 할 것이다.

이미 사업을 위하여 240여억원이 투자되었기 때문에 중단할 수 없다거나, 과거의 권위주의 정부와는 달리 국가와 사회가 많이 달라졌기 때문에 개인정보가 개인을 통제하기 위한 수단으로 활용될 가능성은 없을 것이라는 낙관적인 가정은 수단에 의하여 목표가 침해되는 어리석은 우를 범하는 행위이다.

국가나 민간 조직의 입장에서 개인의 프라이버시는 작은 문제, 확률의 문제로만 다룬다. 그러나 개인에게 있어서 사생활은 큰 문제이고 존재의 문제이다. 정보화사회에서 조직의 작은 문제는 개인의 모든 것을 잃게 할 것이다. 복지를 위하여 도입된다는 주민카드는 정의론적인 개인의 자유를 침해하는 수단이 됨을 인식하여야 할 것이다.

작은 칩 큰 정보로 대변되는 스마트 카드형의 주민카드를 작은 변화로 보아서는 아니된다. 작은 변화로 인식될 수 있는 주민카드 도입은 국민 생활에 큰 변화를 가져올 위험이 있다. 개인을 숫자로 바꿀 때 인간의 존엄성은 더욱 떨어지고 개인의 자유는 조직이 만든 규범에 더욱 종속될 수 있다. 정보화사회에서 정부와 조직의 개인정보 활용에 대항하여 개인이 자

기정보를 통제하기 위하여는 정보의 중요성을 인식하는 것부터 시작해야 할 것이다. 그러나 개인은 사회적 비용보다는 개인의 편익을 강조하는 근시안적인 사고에 의하여 장기적으로 개인을 노예의 길로 이끌 수 있는 가능성을 인식하지 못하게 된다.

이러한 개인의 근시안적이고 비합리적인 선택을 바로잡을 수 있는 길은 주민카드가 개인의 프라이버시를 침해할 수 있는 가능성이 있음을 조직적이고 집단적인 차원에서 확대시킬 수 있는 시민운동의 확대이다.

참고 문헌

- 박홍운, "통합정보관리체계에서 개인정보 보호에 관한 연구", 서울대학교 대학원, 박사학위 논문, 1994.
- 한국전산원, 전자주민카드의 사회 및 산업 영향 분석, 1996. 12.
- Buckland, M. *Information and Information Systems* (New York: Greenwood Press, 1991)
- Chalk, Rosemary "Over View: AAAS Project on Secrecy and Openness in Science and Technology", *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 10, Spring, 1985
- Clarke, R. A. "The Resistible Rise of the Australian National Personal Data System" *Software Law Journal*, 5, 1. January, 1992.
- Clarke, R. A. "Information Technology and Dataveillance", *Communication of the ACM*, Vol. 31, No. 5, May, 1988.
- Gregory, F. "The Privacy Issue - A Reply", *Records Management Quarterly*, Vol. 11, No.1

- Jan., 1977.
- HEW Report, *Records, Computers and Rights of Citizens*, US. Department of Health, Education, and Welfare, Washington D. C. 1973.
- Holvast, J. "Vulnerability of Information Society" in *Managing Information Technology's Organizational Impact*, Eds. Elsevier Sciences Publishers B. V. North Holland, Amsterdam, 1991.
- Laudon, Kenneth C. *Dossier Society: Value Choices in the Design of National Information Systems*, New York: Columbia University Press, 1986.
- OECD, *Guidelines, On the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal*, Paris, 1982.
- Nora and Minc, *A Informatisation de la Societe La Documentation Francaise*, Paris, 1978. 李敏雄·安東根 共譯, 現代資本主義와 情報社

- 會-텔레마티크와 國家政策 - 나남, 1988.
- Redfern Philip "Population registers: Some administrative and pros and con", *Journal of the Royal Statistical Society*, No. 152, 1989.
- Rule, James, *Privates Lives and Public Surveillance*, New York: Schocken Books, 1974.
- Stix, Garry, *Dr. Big Brother*, Scientific American, February, 1994.
- Stone, M. G. and Malcolm Warner, "Politics, Privacy, and Computers" *Political Quaterly*, Vol. 40, 1989.
- Stuart, Kennedy, "Will Cash Become Worthless?", *Information Magazine*, June 1995.
- The Privacy committee of New Wales, *Smart Cards: Big Brother's Little Helpers*, No. 66, August 1995.

※ 이의 자료는 URL <http://www.epig.org>의 자료를 참고하였음

사법위원회의 활동과 미래

1. 조직 소개

사법위원회는 민변의 상설특별위원회 중의 하나이다. 당초 민변 상설특별위원회로서 법제사법위원회라고 명칭되었으나 법제와 사법이 결국 동일한 내용을 갖고 있는 것으로 중복된다고 보아서 간단히 사법위원회라고 개칭하였다. 사법위원회는 1996. 6. 이후 1997. 5. 현재까지 차병직 위원장에서 문병호 위원장으로 그리고 현재의 김주원 위원장으로 위원장이 교체되면서 자체 정비가 제대로 되지 않은 점이 있었다. 그러나 1997. 3.경 위원장을 비롯하여 기존의 회원들 중에서 활동을 하지 않고 있던 회원을 제외하고 새롭게 의욕적인 회원들로 재구성하고 의욕적인 재출발을 하게 되었다. 현재 회원은 김병주, 김주원(위원장), 도재형, 문병호, 박연철, 박영립, 박인재, 안병용, 안영도, 이상호, 이석연, 이인호, 임채균, 천낙봉(간사), 최재천 등으로 총 15명으로 구성되어 있다.

2. 활동의 내용

가. 사법위원회의 영역

사법위원회는 민변의 상설특별위원회에서 각 전문 영역인 언론, 노동, 국제, 경제, 사회복지, 환경, 여성, 통일위원회에서 하는 영역을 제외한 나머지 모든 일을 포괄한 영역을 맡고 있다. 당초 민변의 활동은 모두 사법위원회의 영역이었으나 각 특별위원회가 만들어지면서 그 영역이 축소되어왔다.

나. 사법감시

(1) 96.10.경 이후 사법위원회의 활동 방향에 대한 심도있는 논의가 여러 차례에 걸쳐서 논의되었다. 민변이 그동안 사법제도 내부의 문제를 등한히 한 점이 지적되었고, 특히 그동안 법조에 대한 민주화 제안에서도 단지 제도의 측면에서만 접근한 점에 대하여 제도는 곧 사람이 꾸려가는 것이라는 인식을 새로이 하고 사법제도 중에서 우선 법관 및 검사 등에 대한 인사에 민변이 개입하는 것이 사법제도의 민주화와 직결되는 점이라고 판단하였다. 즉 민변은 기본적으로 법률가라는 전문가들의 집단이므로 이러한 전문가들에게 요구되는 것은 사법의 민주화이고, 이를 실현하는 데 가장 중요한 것은 사법제도의 민주화이고 그러기 위해서는 제도를 운용하는 자들은 민주적인 선별기준에 맞추어진 자들이어야 하고, 이를 실현해볼 수 있는 집단은 우리나라에서는 민변밖에 없다.

민주화 세력 중에서 민변만이 오로지 할 수 있는 작업을 민변의 사법위원회가 하자는 것이다. 그리하여 사법위원회의 중점 사업을 사법감시로 정하기로 하였다.

(2) 사법감시에 대하여는 그동안 참여연대의 사법감시센터가 열심히 활동해왔다. 이는 시민운동 차원에서 사법감시 활동을 해왔던 것인데 참여연대의 사법감시가 민변에 비해 강점을 가질 수 있다는 것은 이들이 사법감시의 대상이 되는 법관 및 검사들의 눈치를 보지 않는다는 점이다. 민변은 변호사라는 지위에서, 특히 법관 혹은 검사의 직에서 나온 변호사로서는 어제의 동료로 비판하여야 하는 것이 몹시 어려운 점이기도 하다. 그러나 이와 같은 비판등 사법감시는 이미 사사로운 정에 얽매어서 이루어질 것은 아니다. 참여연대가 법정에 전학하면서 어렵게 얻은 사법감시의 자료는 민변에서는 늘상 보고 듣는 일상적인 자료로서 쉽게 수집할 수 있다. 참여연대에서 수집한 자료와 민변이 수집한 자료 등을 민변의 전문가적인 입장에서 자료를 검토하고 분석하여 이를 토대로 참여연대의 왕성한 대외 홍보작업과 결합된다면 앞으로 사법부와 검찰의 인사에 있어서 민변은 가장 설득력 있는 근거를 가지고 의견을 제시할 수 있고, 결국 사법부와 검찰에서도 민변에 사전에 인사문제의 자문을 구할 날도 머지 않을 것이다.

(3) 사법감시 활동에 있어서 가장 중요한 일은 정보와 자료를 수집하는 일이다. 이는 민변의 모든 회원들이 적극적으로 협조해야 한다. 이를 위해서 늘상 민변의 모든 조직이 상호 협조하여야 한다. 각 상설특별위원회에서는 그 영역에서 관련 법관, 검사들에 대한 평가와 그 근거 등에 관한 자료를 항상 수집하여 이를 사법위원회에 집중되게 하여야 한다. 민변의 기획소송에 대하여 이를 담당하는 법관등은 더욱 신

경을 써야 할 것이다. 법관 및 검사에 대한 평가는 항상 민변에 의해서 지속적으로 이루어지고 있고 이들의 인사에 직접적으로 반영될 것이다.

민변의 모든 활동은 기본적으로 대한변협과 공동으로 할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 공동으로 하여야 한다. 그러나 사법감시는 대한변협으로서는 바로 어제의 동료로 탄핵하는 일이 핵심적이므로 대한변협이 이를 스스로 하기는 어려운 일이고, 따라서 이는 민변의 고유한 업무일 수밖에 없다.

(4) 아직까지 민변에서는 이러한 자료와 정보를 조직적으로 수집해오지 않고 있다. 참여연대는 스스로 많은 자료를 수집하였은 듯 하지만 여전히 부족한 형편이다. 아직까지 대법관의 임명이나 기타 고위직 법조 공무원이 임명되는 순간에 민변에서 이들에 대한 논평조차 할 수 없을 정도이다. 그전에는 고위직 법조인 임명에 대하여 이들이 양심수등 시국 사건과 관련된 사건을 처리한 경우에는 그러한 사실을 언급이나 할 수 있었는데 이제는 그조차 할 수 없는 처지에 빠져 있다.

법조인 전문가 단체가 고위직 법조인에 대한 인사에 대한 아무런 자료와 정보를 가지고 있지 않고 그 인사에 대한 논평조차 할 수 없다면 이미 법조인 전문가 단체로서의 자격이 없다고 할 것이다. 사법위원회의 중요한 임무는 바로 여기에 있다.

(5) 그리하여 96. 하반기에 사법위원회의 활동 방향을 사법감시로 축소하여 상정하였다. 97. 2.경에 정되어 있던 대법관 및 헌법재판관의 임명에 대한 민변의 대응방안이 논의되었는데, 특히 대법관 임명과 관련하여 민변이 해야 할 일이 중점적으로 논의되었다. 대법관 후보를 법원장급 13명으로 축소하여 선정 후 자료를 수집하기로 하였는데 당시까지 입수할 수 있었던 자료는 참여연대 사법감시센터가 그동안

수집하고 있었던 신문 스크랩과 대법관 후보의 하급심 판결문 등이었다. KOLIS에 수록된 것과 법원 행정처에서 발간한 하급심 판결문집에 수록된 위 대법관 후보들의 판결문을 모두 입수하고 이들 판결문을 회원들이 분석하였으나 자료적 가치가 있는 것이 전무한 상태였다.

참여연대의 사법감시센터와 협력하여 대법관 임명에 대하여 공동대응하여 작업을 수행하기로 하였고 진척되다가, 참여연대에서 그동안 수집해왔던 신문 스크랩 자료등을 민변에 보여줄 수 없다고 하여 결국 자료를 공동으로 사용하는 것이 거부됨에 따라 참여연대와 함께하기로 하는 일은 중단되었다.

결국 1997. 2. 대법관 임명에 관하여는 사법위원회에서는 위 참여연대에서 발간하는 『사법감시』지에 대법관 임명과 관련하여 인준청문회의 제도 도입이 필요하다는 내용의 글만을 실었고, 참여연대에서는 대법관과 헌법재판관이 임명되자 곧 그동안 수집한 신문스크랩 등을 참작하여 중앙일간지에 대하여 대법관 및 헌법재판관 임명에 대하여 적절한 인사라든가 혹은 잘못된 인사라는 평을 실게 되었고 그동안 사법위원회에서는 이를 지켜보기만 하였다.

당초 참여연대의 시민 사법감시 활동에 대하여 미흡한 점이 있다고 판단하고 또한 향후 사법부, 검찰의 인사시에 민변의 의견을 근거있게 제시하기 위한 필요성 때문에 사법위원회의 활동을 사법감시로 집중하여 활동하려고 하였으나, 결국 그동안 민변에서 판·검사 등에 대한 필요한 개인 자료는 거의 가지고 있지 못함으로 인하여 한 발짝도 진전하지 못하였다. 사법감시활동은 민변의 지위와 힘을 드러내는 활동이다. 그러나 법조인의 개인 신상에 대한 자료의 수집은 이루어져오지 않고 있다. 앞으로 법조계의 모든 정보가 민변에 집중되고 사법부, 검찰의 인사에 대하여 가장 강력하고 설득력 있는 의견을 제시할 수 있기 위하여는 이러한 정보의 수집이 절대적으로 필요

하다고 할 것이다.

다. 특별감사제 도입 등 기타 문제

97. 5. 7. 특별감사제 도입에 관한 토론회를 민변과 참여연대가 공동으로 개최하였고 김주원 위원장이 특검제 도입의 필요성과 외국의 입법례와 법률안에 대하여 주제 발제하였다. 특별감사제, 집중심리제, 행정법 개정, 형사소송법 개정 등 기타 사법제도 및 법제와 관련된 사항은 전문적으로 연구할 위원들을 선정하여 연구하고 토론회를 개최하거나 혹은 기획소송을 하는 등으로 의견을 수렴하고 홍보할 계획이다.

시민사법감시활동을 하는 참여연대와는 여전히 긴밀한 협력관계를 구축할 필요가 있으므로 다시 협력관계를 가지려고 하고 있다.

3. 사법위원회의 장래

사법위원회의 모임은 매2주에 1회 모임을 갖는 것을 원칙으로 하고 구체적 사업내용에 따라 일정을 조정하기로 하였다. 모임의 운영은 자체 전문성 확보를 위한 세미나보다는 자료의 수집이나 기획소송 혹은 입법운동 등과 같은 대외적 활동에 중점을 둔다. 앞서 언급한 바와 같이 사법위원회는 법조계의 모든 정보가 총집결되는 곳이고 사법부, 검찰의 모든 인사에 깊숙이 개입할 것이다. 기타 사법제도의 변화 발전에 필요한 모든 제도의 개혁에 박차를 가할 것이다. 민변 회원 모든 분들이 사법위원회에 가입하려고 하지만 사법위원회는 위원들을 엄선할 수밖에 없었다. 이 점 양해를 바랄 뿐이다.

영화를 좀 더 재미있게 보는 법 - 「산부인과」

정연순

1. 들어가는 말

enje부턴가 모임 내에 일반 회원들보다 영화에 관하여 그 무엇이나 있는 양 하는 몇몇의 전문가(!)이 있다는 혐의 아래 여기 이 란이 그 몇몇이 독점하는 것처럼 여겨지고, 그 몇몇에 속하는 것처럼 된 필자는 꼼짝없이 돌아오는 순번에 맞추어 영화평을 써야만 되게 되었다. 물론 이런 혐의를 일축하면서 "거 영화평 나도 쓸 수있다니까" 하면서 멋진 글을 올려 모범을 보이신 분도 있지만, 부디 이 란이 누구누구에 의하여 독점되는 란이 아니 되길 사무국에 간절히 바란다 - 물론 좋은 점도 있다. 영화평을 쓴다는 이유로 수요일 점심에 10명 가량의 관객만이 있는 텅 빈 극장에서 혼자서(!) 영화 보는 난생 처음의 즐거움도 누렸으니 - 이 란이 몇몇에 의해 독점되지 않기를 바라는 마음에서 영화에 대하여 잘 알지도 못하는 필자가 이번에는 회원들에게 조금 아는 체를 하려고 하니, 이해하시길.

2. 영화를 재미있게 보려면

요즘은 영상매체 과잉의 시대라서 영화에 대하여 한 마디 하지 못하면 어느덧 촛티 나는 사람이 되었지만, 아직도 영화를 재미있다, 재미없다는 두 가지 평가로만 나누는 분들이 많다. 영화에 대한 여러 가지 관점 중에서 영화를 오락으로만 소비하고자 하는 전형이라고 할 수 있지만, 잘못된 것은 분명 아니다. 영화는 오락의 도구로 먼저 발전하였고 그 도구가 소위 예술의 경지로까지 승화될 수 있다는 데에 관해 지금까지 많은 실험이 계속되어왔고, 현재도 이를 둘러싼 논쟁은 여전히 뜨겁다. 그렇지만 영화가 끔찍하게 많이 이야기되는 시대에서 영화를 오락으로만 보기에 조금 어렵다. 소위 매니아라는 경지에 이르지 않더라도, 평론가라는 딱지를 붙이지 않더라도 영화 그 자체에 대하여 아는 것은, 또는 아는 체 하는 것은 영화를 보는 것 이상으로 즐거운 일이다. 다만 감성으로 느껴야 할 영화에 대하여 이성으로 너무 많이 알게 되면 영화에 몰입하게 되지 못하여 도리어 진정한 영화감상을 방해받게 될 수도 있다. 그러나 영화를 만들기 위하여 얼마나 많은 사람들이 고생을 하고 얼마나 많은 돈이 들어가는가를 생각하면, 찰나적인 소비를 넘어서 적당한 지식, 안목을 갖추려고 예를 쓴다는 것이 그리 흠이 될 것은 없으며 21세기를 살아가는 사람답게 영화라는 매체를 120% 즐길 수 있

는 방법이 될 것이다. 아래에서 이야기하는 것은 그런 관점에서 필자가 가지는 영화보기방법이다.

두근거리는 가슴으로 영화를 만난다. 요즘 화제가 되고 있는 「산부인과」를 보기로 하였다. 아무래도 아이를 연년생으로 낳아본 경험자로서는 남자감독이 어떻게 영화를 만들었을까, 혹시 '여성'과 '출산'을 잘못 그리지나 않았을까 하는 생각이 들기 때문이다.

1) 감독이 누구인가(정말 중요한 것!)

영화를 만드느라 많은 사람들이 수고하지만, 그 영화를 결정짓는 것은 감독이다. 제작자가 감독보다 더 잘 알려진 영화도 있지만, 우리는 한 편의 영화를 평할 때 그 영화를 만든 감독을 이야기하게 되고, 더 나아가 그 영화와 감독을 놓고 작가주의가 어떻게 이뤄져 있고, 어머니이기 때문이다. 영화광들이라면 자신이 좋아하는 감독과 그 감독의 연보 - 요즘은 이것을 필모그래피(filmography)라고 더 많이 이야기한다 - 를 줄줄 꿰고 있으며, 대개 그 감독이 만든 영화라면 뒤돌아보지 않고 보고, 무명시절의 작품까지 죄다 뒤져서 보려는 극성을 보인다. 필자도 좋아하는 영화감독이 있지만 그 정도의 성의는 보이지 못하고 있다.

박철수 감독은 특이한 감독이다. 조로가 일반화한 한국사회에서 특히나 허리가 없다는 평을 듣고 있는 한국 영화계에서 - 요즘 뻗다 하는 영화들을 보면 알 수 있다. 거의 모두가 알짜배기 신인이다. 신인들이 너무 많이 쏟아져 나오기 때문에 이름조차 다 알 수 없는 형편이다 - 곳곳한 중견으로 자리매김하고 있을 뿐 아니라, 1995년 이전과 이후를 함께 놓고 이야기하기 힘들 정도로 영화 제작에 혁명적인 변모를 보이고 있기 때문이다. 박감독은 방송국 프로듀서로 출발해 영화계로 입문하였으며 1995년 저예산영화인

「301, 302」 이전에는 「안개기둥」이나 「물위를 걷는 여자」 등의 전형적인 그저 그런 스토리텔링 위주의 멜로드라마를 찍어왔다. 그런데 어느날 갑자기 7,000만원의 저렴한 비용을 들여서 거식증과 탐식증에 걸린 두여자의 이야기, 「301, 302」를 들고 나와 영화를 만들고 해외시장에 내보내 호평을 받았을 뿐더러 우리나라 영화사상 최초로 미국내 배급에 성공하고, 기존의 한국영화 제작방식에 새로운 흐름을 보태는 독립된 연출과 기획, 실험적 제작방식, 저예산 등의 새로운 영화 제작방식, 소위 독립영화 제작방식이라 부를 수 있는 제작방식을 견지하면서 한국을 대표함에 있어 손가락 안에 드는 감독으로 떠올랐다.

2) 배우가 누구인가(당연한 것!)

배우 그 자체만을 보려고 영화관으로 가는 사람들이 있다. 헐리우드에서 이런 배우들은 흥행의 보증수표로서 특A급으로 분류되며, 제작에 간섭할 뿐 아니라 특하면 감독도 같이치운다. 그런 배우들뿐 아니라, 영화를 보면서 배우의 연기를 나름대로 평가하고 배우를 기억해주는 것은 하나의 즐거움이다. 좋은 연기를 보인 배우가 그 누구더라 하고 기억해두면 나중에 영화나 비디오를 고를 때도 그리 힘들지 않을 것이며, 최악의 것을 고르는 실수를 범할 가능성이 적어진다 - 물론 이것은 감독을 보고 고르는 것보다는 위험하다. 아무 데나 마구 출연하는 배우들도 있기 때문에 조심해야 한다. 짝이 잘맞는 배우와 감독은 여러 편에서 같이 작업하기도 한다. 중국의 여배우 공리와 감독 장예모도 그렇고, 팀 버튼이 조니 뎀을 좋아하는 것도 그렇다.

박철수 감독과 황신혜, 방은진은 「301, 302」에서 이미 같이 작업한 바 있다. 호흡이 잘 맞는다는 생각이었는지 이번에도 감독은 두 여배우를 기용하였고, 두 배우는 성격이 판이하나 우정과 동지의식으로 똘

똘 뭉친 산부인과 의사로 나온다. 방은진은 「301, 302」에서 데뷔하여 「학생부군신위」에 이어 이번 영화에까지 나오니 박철수감독과는 환상의 콤비라고 불릴 만도 하다. 방은진의 자연스러운 연기는 연극무대에서 갈고 닦은 것으로 얼굴만 번번한 한국 여배우들의 현실에서 주목할 만한 연기를 보여주고 있다.

3) 무엇을 말하고자 하나(너무 어려운 것?)

이것이야말로 받아들이는 사람에 따라 천차만별이며 그에게 또한 자연스러운 것이다. 어린아이가 부모에게서 났으나 독립적인 인격이듯이, 영화는 일단 만들어지면 감독의 손을 떠나 관객들에게 나름대로 수용되는 것이며, 여기에 대하여 감독이 불평할 근거는 하나도 없다. 물론 이 문제를 풀어준다면서, 관객들에게 좀 더 친절하고 정확한(?) 해법을 가르쳐준다는 것을 직업으로 갖고 있는 분들도 있다. 그분들이 쓴 평론은 영화보기를 즐겁게 하는 안내자이기도 하지만, 때로는 너무 많은 의미와 상징을 부여해서 영화 보는 사람의 어깨를 무겁게 한다. 결국 이게 지나치면 영화보기가 영화읽기에서 암호풀기로 넘어가게 된다. 그저 영화는 편한 자세로 편한 마음으로 각자의 느낌으로 받아들이면 제일 좋은 것이며, 그 느낌과 성찰이 감독의 의도와 맞았다면 더욱 좋은 것이다. 주라기공원을 보자. 감독은 맑게 소리지르고 비명을 외쳐라고 했으며, 우리는 그에 응답하면 죽는 것이다. 그 무엇이 또 있나?

「산부인과」는 어떨까. 남자들에게는 모르겠지만, 필자는 텅 빈 극장에서 혼자 웃다가 울다가 했다. 혹은 너무 코믹하거나 작위적인 설정이 많다고 평했는데 천만의 말씀이다. 감독은 이 영화를 일컬어 「가십 시네마」라고 하였다 한다. 주위에서 흔히 있을 수 있는 가십성 이야기들을 묶어낸 것이라는 말이다. 그렇기 때문에 드라마적 요소보다는 현장보고의 느

낌이 강하다. 그런데 그 이야기들은 있을 수 있는 이야기 정도가 아니라 실제로 있는 이야기들이었다. 영화에 나온 이야기들은 모두 몇 번쯤은 어디서엔가 - 삼류잡지에서든, 신문에서든 - 들은 이야기들이다. 인상적인 장면 중 하나, 결혼 10년간 아이가 없다가 고생고생 끝에 아이가 생긴 이준마(정말 그통에 늙었다는 것을 강조하려는지 나이가 훨씬 많아 보이는 이준마를 캐스팅하였음)가 기쁨에 겨워 흐느끼고, 산부인과 의사도 울고, 간호사도 울고 이 화면이 조금 느리게 흐르면서 모두들 코끝이 찡해지는데, 갑자기 그 이준마, "그런데 이왕이면 아들이었으면 좋겠어요." 그 순간 텅 빈 극장에 앉아 있던 우리들은 모두 크게 웃었다. 크게 웃었지만 쓸쓸했다. 우리나라 여성들이 얼마나 아들에 대한 집념에 젖어 있는지, 실제 영화 밖의 우리들의 모습이 그러하면서 영화를 보는 순간만큼은 실컷 웃으면서 - 정말 이러한 현실이 코미디 그 자체 아닌가. 감독이 특별히 웃길려고 애쓸 필요도 없다 - 마음껏 쓸쓸해했다. 이러한 현실을 그리면서 이 영화는 아무 것도 강요하지 않고 어떠한 대안도 제시하지 않았다. 냉소적인 시선으로 이를 관찰할 뿐이다. 감독은 영화에 대하여 "여성이 남성 권력에 의하여 도리어 여성 자신을 확대하고 그 적이 되는 현실"을 그리고 "여성을 소중히 하자"는 이야기를 하고 싶었다고 한다. 다른 분들은 어떨지.

4) 제작기법이 어떤 거였나(조금 더 아는 체를 하려면)

그 영화에서 어떤 제작기법이 쓰였는지를 눈여겨보는 것도 영화보기를 더욱 재미있게 한다. 영화의 제작기법은 영화산업이 시작된 이래 계속 변화와 실험을 거듭하였으며, 새로운 제작기법을 시도한 영화는 그 자체로 영화사에 기록되었다. 「전함 포템킨」이라는 영화에서 시도한 몽타주라는 제작기법은 그 영

화를 영화사상 불멸의 영화로 만들어 버렸다. 또한 특정 감독에 따라서 자주 구사되는 특정 제작기법은 하나의 스타일로 이야기되고 그 감독의 스타일에 열광하는 팬들을 갖게 된다. 그래서인지 요즘 영화를 이야기한다 하려면 점프컷, 톱데이크, 디졸브, 플래시백, 기타 등등 영화용어 하나 정도는 알고 있어야 하는 게 아닌가 할 정도인데, 그런 것을 줄줄이 꿰고 있을 필요는 없으나 영화를 볼 때 어떤 장면이 특이하였는지, 어떤 장면이 인상깊었는지를 기억해두었다가 그러한 장면을 어떻게 만들었을까 하고 거꾸로 되짚어 생각해보거나 다른 영화와 비교해보는 것을 반복하다보면 안목도 늘게 되고 영화보기의 즐거움도 늘게 된다고 한다.

「산부인과」에서 특이한 제작방식은 영화 전체가 들고찍기(hand-held camera)에 의해 찍힌 것이라는 점이다. 카메라를 어떤 고정장치에 묶지 않고 촬영자가 손에 들고 찍었다는 것이다. 이렇게 찍으면 카메라가 인체의 움직임 때문에 계속 떨려서 조금은 정신없는 화면이 된다. 그렇지만 카메라가 그 자리에 같이 있는 것같은(시사고발프로그램을 연상하면 될 것이다) 느낌, 즉 현장감이 있고 마치 기록영화같은 인상을 주기도 한다. 산부인과에서 일어나는 시시콜콜한 이야기를 '옛보기방식'으로 풀어가기 위하여는 이러한 제작방식이 가장 적합하였을 것이라는 감독의 판단에 수긍이 간다. 박철수 감독의 또다른 영화 「학생부군신위」 또한 들고찍기로 찍었는데, 그 분위기도 비슷해서 박철수 스타일로 불러도 될 것 같다. 두 영화를 비교해보고, 또 다른 제작기법으로 찍은 영화들과도 비교해보면 훨씬 감칠맛이 나는 것이다.

5) 그밖에도 무엇을? 영화 그 자체를 즐기는 것에서 끝을 맺는 것도 좋지만, 영화를 보고 나서 그 영화에 얽힌 갖가지 이야

기, 제작과정에 있었던 여러 가지 사건들을 쟁겨 듣게 된다면, 특별히 감동받은 장면과 대사를 기억해둔다면, 영화관에서 나오면서 그 오리지널 사운드트랙 앨범을 한 장 사둔다면 그 영화가 더욱 오래도록 기억될 것이다. 예를 들어 「바람과 함께 사라지다」에서 유명한, 불타는 건물 앞에 마차가 통과하는 장면을 찍기 위하여 세트를 불태우는데, 건물세트만으로 모자라 영화사에서 보관하고 있던 다른 세트들을 뒤에 세워 불을 질렀고, 그래서 영화를 자세히 보면 뒤에 앰파이어스테이트빌딩도 타고 있고 백악관도 타고 있고 그렇다는 이야기 - 이게 진짜인지는 확인해보지 않았음 - 나 「자전거도둑」에서 케리 그란트가 주역을 맡을 뻔했다는 이야기 - 그 영화는 아마 신화가 되었을 것이다 - 등은 그 자체로도 재미있다. 또한 「아웃 오브 아프리카」에서의 모짜르트트의 음악은 이제 언제 어디서에서든지 음악만 들으면 머리 속에 아프리카의 석양을, 대지를 떠올리게 한다.

「산부인과」에서 화제는 출산장면에 관한 것이다. 산모의 동의를 얻어 실제 촬영한 것이었는데, 이 장면들 때문에 공론 심의과정에서 논란이 있었다는 것이다. 참 기가 막힌 일이다. 「쇼킹 아시아」같은 끔찍한 영화도 통과되는 판에, 감독은 장면을 삭제하지 못한다는 입장을 명백히 하였고, 결국 무삭제 통과되었는데, 영화를 본 필자도 정말 이게 빠지면 영화가 되나 하는 생각이다. 더군다나 여자야 원래 자기 아 이 낳는 장면을 볼 수 없다 치고 분만실에 아기 아빠가 들어가는 것이 금기시되어 있는 우리나라에서는 대부분의 사람들이 실제로 아이가 나오는 장면을 보지 못했을 터, 그래서 이 장면은 더욱 귀하다. 막상 아이가 나오는 장면을 보니, 끔찍스럽기는 커녕 생명에의 경외와 감동이 무럭무럭 솟게 된다. 감독 말마따나 그렇게 태어나지 않은 사람이 어디 있는가. 인간으로서의 첫걸음을 본다든 그 감동... 분만에 참여한 한 남자들이 더욱 아내와 아기를 사랑하더라는 것이

통계이고 보면 이 장면을 보러가는 것만으로도 영화는 의미가 있을 것이다.

3. 끝

영화에 대하여 잘 알지 못하면서 감히 회원분들에게 영화를 이렇게 보라, 저렇게 보라고 한 글이 되었다. 영화에 대하여 관심을 갖고 영화보기를 깊이 있게 하고 싶으신 분들에게는 조셉 보그스의 「영화보기와 영화읽기」(이용관 역, 제3문학사 펴냄)를 권한다. 영화감상의 기본적인 방법들을 적어놓았고, 연습문제까지 있어서 나름대로 배운 바를 점검해볼 수 있게 하고 있다. 그리고 다시 한번 - 이 란이 모든 회원분들에게 널리 공유되기를 원한다.

국제인권봉사회¹⁾ GTC²⁾ 훈련프로그램 1997

지은 경(국제연대위원회 실무간사)

3월 10일부터 4월 18일까지 제네바에서 개최된 제53차 유엔인권위원회(이하 '인권위')에는 53개 위원국과 95개의 참관국을 비롯하여 200여개의 민간 인권단체가 참석하였다. 이 놀라운 규모는 처음 참가하는 사람들에게는 다소 겁나는 것이었지만, 다행히도 유엔이라고 불리는 이 국제기구의 거대 관료제와 이면의 행동에 대한 이해를 돕는 몇 개의 프로그램들이 있었다. 특히 제네바에 본부를 둔 국제인권단체 중 하나인 ISHR은 인권위원회와 소위원회 참가자들을 위해 '인권운동가를 위한 제네바 연수프로그램'을 주최했다. 올해의 인권위원회 연수과정에는 대부분 제3세계에서 온 30명의 인권활동가들이 7주간 열심히 참여했다.

첫 주의 연수프로그램은 유엔과 국제정치 역사의 배경에 대한 소개로부터 시작되었다. 주요한 국제인권단체들이 소개되었고, 유엔의 복잡한 구조가 쉽게 설명되었으며, 국제노동기구(ILO)나 세계무역기구(WTO)같은 여러 정부간 기구들도 소개되었다.

연수 중 강의는 ISHR 소장인 줄라가 주로 맡았으나, 유엔과 다른 정부간 단체, 국제인권단체에서 초

청한 강사들의 보충강연이 있었으며, 그 외에 국제법 강연도 있었다. 유엔 인권위원회가 시작된 후 연수생들은 몇 개의 그룹으로 나뉘었다. 각각의 그룹은 전체 인권위를 모니터링하는 인턴(연수생과 다름)을 위하여 위원회에 제출되는 모든 문서를 수집하는 책임을 맡았다. 연수생들은 매일 아침 8시 30분에 수업을 가졌으며, 때로는 오후에도 수업이 있었다. 수업에서는 매일의 진행사항과 다뤄진 주제에 대한 설명 및 그 주제 있었던 사건에 대한 분석이 이루어졌다. 전체 위원회에 참석하고 모든 보고서를 읽는 것은 참가자들에게 필수적이었다. 그러나 그 필수적인 업무를 준비하는 데는 일주일에 하루밖에 주어지지 않았다. 과정은 3~5장 안에 선택한 주제에 대하여 관련 보고서들을 인용하고 토론을 요약하고 과거의 결의안에 대한 분석하는 것이었다. 연수과정 중 우리는 두 번의 '제네바 밖의 수업'을 가졌는데, 이를 통해 우리는 휴식을 갖고 다른 환경에서 인권위에 대하여 토론할 기회를 가졌다.

이 연수는 의도되는 반대로 유엔의 여러 부정적인 측면에 초점을 맞춘 것처럼 보였다. 인권위가 정치적

으로 되었기 때문에 인권활동가들은 인권위가 인권을 보호하리라는 희망이나 기대를 가질 수도 없고, 가져서도 안된다는 점이 거듭 강조되었다. 오히려 인권위의 유효성은 자국 내의 인권 상황을 널리 알리고 문제를 제기하는 각국 인권기구들의 능력에 달려 있었다. 그 이슈가 위원회에서 한번 알려지거나 토의되면 그 정보는 반드시 관련국가 내에서 널리 알려져야 한다. 그렇지 않으면 인권위나 다른 정부간 기구에 로비하는 의미가 없는 것이다.

또한 연수를 받으면서 인권위가 가장 효과적인 로비대상이 아닐 수도 있다는 것을 깨달았다. 정보나 주제에 따라서는 세계무역기구나 국제노동기구같은 조직들, 또는 유엔의 다른 기구들이 더 효과적일 수도 있다. 국가보안법의 경우에도, 올해는 소위원회 정도에서 캠페인을 시작하는 것이 낫지 않으나 생각해 본다.

ISHR

ISHR은 1984년에 활동을 시작한 국제인권단체이다. 1987년부터 시작한 연수프로그램은 보고서 및 유엔안내서 등의 발간과 함께 예산의 50% 이상을 차지하는 정보부서 활동의 일부이다. 또한 스위스 국내에서 인턴쉽과 펠로우십 프로젝트를 통해 교육활동을 벌이고 민간단체들의 질문에 대답해주는 법률 자문프로그램도 운영한다. ISHR에서는 'Human Rights Monitor'를 비롯하여, 유엔에 대한 다양하고 유용한 안내서, 관련지침, 여러 유엔 기구들에 대한 이해를 돕는 문서, 국가별 주제별로 상호참조할 수 있는 출판물들을 간행하고 있다. 이 기구의 활동기금은 전액 서유럽 국가(그중 40%는 북유럽 국가)들로부터 지원받고 있다. ISHR은 자문기구는 아니지만 연수프로그램과 정보 제공을 통하여 자문 역할을 수

행하고 있다. (소책자와 문서들은 저개발국에는 무료로, 선진국에는 유료로 제공된다.)

인권위원회 / 의사일정 / 토론

위원회의 시작 전에 기초적인 의사일정을 나누어 주며, 회의 첫날에는 필요한 부분들이 변경될 수 있다. 의사일정의 수립과 안전이 다루어지는 순서는 매우 중요하다. 왜냐하면 많은 '민감한' 안전들이 토론할 시간이 거의 없는 회의 마지막에 배치되기 때문이다. 특정국가의 상황, 고문, 살상 등 많은 인권단체들에게 더욱 중요한 주제보다는 여성, 유독성 폐기물 등과 같은 그리 위협적이지 않은 주제들에 더 많은 회의시간이 주어진다. 또한 회의 막바지에 민감한 주제들이 한꺼번에 물리는 경우, 결의안을 결정하는 시간이 보통 토론이 종결된 후 며칠 내이기 때문에 인권단체들은 부정적인 제안들에 대항하여 로비하거나 활동할 시간이 거의 없다.

뉴욕에 있는 유엔본부에서는 협의자격을 얻거나, 발언을 하거나, 문서를 얻기가 매우 어려운 반면, 유엔인권위는 인권단체들의 참여에 비교적 개방되어 있는 편이다. 그러나 제네바 유엔기구는 다른 기구들보다 더 정치적이고, 모든 것(정보, 참가자 등)이 포화상태이다. 최근에, 인권위는 인권단체들에게 발언 시간을 적게 줌으로써(종전에는 10분이었으나, 지금은 5분) 그들의 영향력을 제한하려고 시도해왔다. 그리고 수많은 인권단체들이 많은 관심을 갖고 발언하는 특정 주제들에 관해서는 야간에 회의를 개최함으로써, 그 연설을 들으려고 회의에 참석하는 회원국은 거의 없는 지경이다. 일반적으로 이러한 포화상태는 회원국이나 인권단체의 거의 모든 참가자들이 인권위에서 행해지는 연설들을 듣는 것을 불가능하게 만들고 있다. 줄라가 계속해서 강조했다듯이 위원회의 진

1) 이하 ISHR(The International Service for Human Rights)
2) Geneva Training Center

짜 활동(로비, 결정의 기안)들은 회의장 밖의 커피숍에서 이루어진다.

국제인권봉사회 GTC

이슈들

위원회에서 다루어진 전체 토론을 이 참가기에서 다루는 것은 불가능하므로, 몇 개 이슈들에 대해서만 중점적으로 다루겠다. 한국의 인권 침해에 대해 다루고 있는 보고서는 실망스럽게도 고문, 자의적 구금, 이주노동자와 관련한 인종차별 등과 관련된 몇 개밖에 없었다. 한국과 관련된 안전은 독성 폐기물, 위안부, 고문에 대한 유엔기금, 사형제도, 자의적 구금, 표현의 자유, 이주노동자 등이었다.

관심사안 중 하나는 개발의 권리와 함께 경제·사회·문화적 권리이다. 이 두 가지 안전은 같은 날 다루어지는데, 경제·사회·문화적 권리(식량·교육·노동·주거권)에 대한 토론은 거의 이루어지지 않는 것으로 알려져 있다. 대신 많은 개발도상국들이 개발권의 침해를 자국의 개인의 경제·사회·문화적 권리를 보장할 수 없는 이유로 제시하였다. 이 말은 어느 정도 타당성이 있지만, 이것은 자국 내에서 불평등한 부의 분배가 이루어지고 있다는 사실에 대한 온당한 이유가 될 수는 없다. 특히 한국과 같이 부와 권력이 재벌에게 집중되어 있고, 그 반면에 많은 사람들이 먹을 것과 잘 곳을 위해 싸우고 있는 나라에서는 더욱 그러하다. 그러한 주장은 또한 유엔에서 지속적으로 부인되어온 집단의 권리(collective rights)와 관련해서도 모순적인 태도로 보여진다. 개발권을 주장하는 국가들 스스로는 동티모르나 카슈미르와 같이 민족자결권을 위해 싸우고 있는 민족들의 개발권을 인정하고 있지 않기 때문이다.

인권활동가들의 작은 승리는 광물과 석유가 풍부하게 매장되어 있는 나이지리아에 대한 특별보고관

의 임명이다. 특히 셸(Shell)은 나이지리아를 착취하는 주요한 다국적기업이며, 석유가 엄청나게 매장되어 있는 오고니의 주민들 역시 이 석유산업체인 셸 때문에 자결권을 위한 투쟁과정에서 나이지리아 정부로부터 억압을 받아왔다. 여러 해 동안, 나이지리아의 인권 상황은 악화일로를 걸어왔으며, 나이지리아 정부는 개혁하겠다는 약속을 어겨왔다. 지난 1995년에는 작가이자 인권운동가인 켈 사로위와와 그의 동료들을 처형했을 뿐만 아니라, 몇 년 전의 대통령 선거(당시 대통령에 의해 곧바로 무효화되었다)에서 당선된 아비올라 추장을 감금했다. 이 두 사건은 심각한 인권침해의 극명한 예이다. 나이지리아는 영어사용국으로서 특별보고관을 맞이하는 첫번째 아프리카 국가가 될 것이다.

또 하나의 승리는 동티모르에 대한 결의안의 통과이다. 이 결의안은 인도네시아에 이 사안에 더욱 협조할 것을 촉구하고 있으며 동티모르인에 대한 계속적인 인권침해 상황에 대한 위원회의 깊은 관심을 표명하고 있다. 결의안은 또한 인도네시아정부가 '1991년 11월 딜리에서 벌어졌던 폭력사태를 둘러싼 상황에 대해 더 자세하게 해명할 것'을 요구하고 있다. 폭력사태란 장례식 중에 인도네시아 군인들이 200여명의 동티모르인들을 대량학살한 사건을 가리킨다.

이들 결의안의 통과는 변화를 향한 보다 큰 과정의 일부로서 올바른 시책이다. 국제인권단체들이 계속해서 변화를 요구할수록 인권위는 각국 정부가 자국에서 인권상황을 개선할 때까지 더욱 강력한 결의안들을 내놓을 것이기 때문이다.

위안부문제는 한국과 북한정부, 그리고 국제인권단체들이 연합하여 제기한 유일한 이슈였다. 이 사안은 남북한이 통일과 같은 다른 이슈들에 대해서도 더 깊이 협력하는 것이 가능하리라는 희망을 갖게 해주었다. 북한정부는 인권위원회에서 일본정부가 중대

106 이 달의 민변 6월호

한 인권침해에 대한 책임을 회피하고 있다고 강하게 공격했다. "일본당국은 계속해서 법적인 책임과 배상 문제를 회피하려고 노력하고 있다. 일본의 교활함과 뻔뻔스러움이 오늘날까지도 생존양식으로 남아있다"고 북한대표는 비난했다. 이러한 주장은 한국대표와 다른 많은 인권단체에 의해 되풀이되었다. 또한 최근 에 ILO는 공문을 통해 일본에게 법적인 책임을 인정하고 보상금을 지급하며 문서상으로 공개사과하라고 경고했다.

한국은 고문 피해자를 위한 유엔기금에 1995년에는 1만달러, 1996년에는 2만달러를 기부하였다. 이 기금에서는 고문 피해자들의 보상 청구를 받아들이는데, 만약 한국의 고문 피해자들이 과거에 이 기금을 이용하지 않았다면 이 기금을 청구할 수 있다.

고문 특별 보고관인 나이젤 로들리씨는 보고서에서 한국의 고문 사용은 비난받아야 마땅하다고 하고 있다. 특히 1996년 8월의 연세대 한총련 사태와 관련된 학생에 대한 고문, 경찰의 폭행, 성추행 등에 대하여 문제를 제기하였다. 또한, 그는 자신의 보고서에서 고문과 다른 형태의 잔인하고 반인간적이고 모욕적인 대우 또는 처벌 문제에 비해 '희색지대'에 속해 있던 신체적 형벌(사형제도) 문제를 다루었다.

법제를 개혁하고 고문 책임자에 대한 처벌을 시행하고 있다는 한국정부의 주장에도 불구하고, 고문에 대한 고문방지협약을 비준한 국가(한국은 1995년에 비준함)들의 상황을 모니터링하는 위원회는 한국의 상황에 대해서 특히 가혹하게 평가했다. 위원회는 조사과정에서의 잠 안재우기와, 정치범으로부터 자백을 얻어내기 위해 사용하는 다른 방법들, 그리고 그 외에 오직 고문 희생자의 공식적인 제소만 조사된다는 사실도 '받아들여질 수 없다'고 했다. 또한 위원회는 고문 관련 범죄에 대해 보상한 사례가 단 하나 있었다는 것에 우려를 나타내며 "보상이나 배상을 받는 기존 절차가 효과적이지 않다"고 주장했다. 위원회

는, 한국이 고문범죄를 방지하는 법을 강화해야 하고, 특히 구금기관과 구속장소에 대한 조사를 담당할 독립적인 정부기관을 설치해야 한다고 권고했다.

사형을 강력하게 규탄하는 결의안도 올해 통과되었다. 결의안은 시민적·정치적 권리에 관한 국제협약을 승인한 국가들이 회원국의 의무를 다할 것을 요구한다. 한국 역시 이 협약을 승인하였다. 협약에는 "모든 인간들이 삶에 대한 고유한 권리를 가지고 있다... 사형판결은 법에 명기된 가장 심각한 범죄에만 부과될 수 있다"고 되어 있다. 새로운 결의안은 회원국들이 "사형을 완전히 폐지하기 위한 관점을 가지고" 처형의 연기를 고려하도록 요청한다. 결의안의 다른 중요한 부분은 사형을 다루고 있는 시민권 국제협약 제2차 선택의정서를 받아들일 것을 요청하고 있다. 한국도 제2차 선택의정서를 승인하지 않았다. 미국과 함께 한국은 이 결의안에 반대했다.

자의적 구금에 대한 실무그룹은 한국에서의 자의적 구금이라고 추정되는 사례를 보고했다. 파업과 관련해 1996년 4월 제3차개입금지 위반으로 권영길과 양규현을 체포한 것이 그것이었다. 실무그룹은 이에 대해 "(위 두 사람의) 기본적인 인권을 제한하는 것을 정당화하기에는 (위 두 사람이) 타인의 권리와 공공질서에 해를 가한 것이 너무 미미하다"고 밝혔다. 그리고 한국정부에게 이러한 상황을 개선할 것과 시민권 협약의 원칙을 준수할 것을 요구했다.

한국정부는 자의적 구금에 대한 실무그룹의 조사에 대해 동의하지 않았으며, 보고서에 인용된 해당인들은 불법파업과 반국가단체 구성, 간첩혐의같은 범죄로 기소 되었으므로 자의적 구금이 아니라고 반박했다. 그러나 한국정부는 아마도 실무그룹이 자의적 구금뿐만 아니라 자의적 구속의 사례들, 특히 "판결에 자의적인 요소를 부여하고 법적 절차를 무시한 경우도 다룬다"는 것을 모르고 공인했던 것 같다. 이 실무그룹은 올해 법적 정의의 자의적인 제거에 대한 실

107 유엔 인권위원회 참가기

무그룹(Working Group on the Arbitrary Deprivation of Justice)으로 바뀌었다. 이는 국내재판에서 진행했던 사건들도 조사할 수 있다는 것을 의미한다.

1995년 이후에 발생한 자의적 구금 사건들과 김삼석, 기세문, 이경률 사건과 관련해 실무그룹은 이들의 체포가 자의적이므로 고문에 관한 특별보고관에게 이 사례들을 전달할 것이라고 결정하였다. 또한 한국정부에 인권선언과 시민권 협약에 상응하도록 상황을 개선하기 위해 필요한 조치를 취하도록 요청했다.

또한 자의적 구금에 처해 있다 석방된 이장형과 김선명, 안재구, 안영민, 김승환, 김진배, 정화려, 정창수, 홍종희, 박래군 등에 대한 실무그룹의 기존 결의문을 '새로운' 정보에 기초해 수정해달라는 한국정부로부터의 요청이 있었다. 그러나 이에 대해 실무그룹은 "한국정부가 제기한 새로운 정보란 우리가 이미 알고 있는 사실들을 단지 정무식대로 해석한 것일 뿐이다"고 거절했다.

인종주의, 인종차별, 외국인 혐오증과 관련된 편협증 등 현대적 양상들에 대한 특별보고관은 자신의 보고서에서 한국에 대해 간략하게 언급하고 있다. 모리스 글레레 - 안한조씨는 지역간 이주가 이주노동자를 내보내는 국가나 이주노동자를 받는 국가 간에 긴장을 형성한다고 말하면서 한국을 인용하였다. 이 긴장 관계는 주로 이주노동자들, 특히 여성들이 취급받는 방식 때문에 생기는 것이다. 그는 또한 "한국이 1999년 모든 '불법 이주노동자' 들을 추방할 것이라고 선언한 것"에 우려를 표명하였다. 그는 보고서에서 "인종주의와 인종적 차별 문제가 놀라울 정도로 심각하며, 다른 인종에 대해 각종 제재를 가하고 차별하는 법들이 점점 더 이동과 거주자의 자유 그리고 가족으로서 살 권리를 침해하고 있다"고 결론을 내렸다.

침묵외교

인권위원회가 끝나갈 무렵 국제사면위는 다음과 같이 언급했다. "무역관계와 지역간의 연대정책을 고려하여 대부분의 국가들은 다른 나라와 직접적으로 충돌하는 것을 회피해왔다. 대화와 은밀한 외교가 유행하게 되었고 침묵외교가 성행하게 되었다." 각 기구 회원국들의 역할과 과거 역사적 관계, 그리고 현재의 무역관련 요인들을 이해하는 것이 특정 안전들의 정치적 배경을 이해하는 데 필수적 요소가 되었다. 과거에 남북간의 경제적 차이가 자주 언급되었는데, 좀더 정확하게 분석한다면 중심국 주변국간의 관계라고 봐야할 것이다.

유엔의 회원국들은 보통 지역이나 이해관계에 따라 나뉘어진다. 서유럽 및 기타지역그룹(WEOG), 아프리카단결기구(OAU), 아시아 태평양(A/P), 이슬람회의기구(OIC), 라틴아메리카(LAC), 유럽연합(EU), 동유럽(EE), 비동맹운동(NAM) 회원 자격은 특정 지역이나 특정 분야에 국한되지 않는다. 예를 들어, 인도네시아는 OIC, A/P 그리고 NAM의 일원이다. 오스트레일리아와 일본은 WEOG의 명예회원국이다.

인권위원회에서 아프리카와 아태지역국가들은 27개국으로, 과거에는 NAM이 제안한 반대의견이 자동적으로 통과될 만큼 다수를 차지했다. 저개발국가들은 경제력에서는 소수일 수밖에 없는 국제통화기금, 세계무역기구, 세계은행 같은 다른 무역기구나 경제기구에서는 불공정한 경제 질서에 대한 불만을 제기할 수 없기 때문에, 인권문제는 시장개방문제와 맞바꾸어진 외교정책의 핵심요소가 되고 있다. 또한, 이미 여러 나라에서 나타난 대로, 특정 주제에 대한 한 국가가 침묵은 그 나라에서 민감한 문제를 보호받을 수 있음을 뜻한다.

그러나 지역 내에서의 분열로 인해 다수를 차지한

다는 것이 별 의미가 없게 되었다. 내년 NAM의 의장국은 남아프리카가 될 것이라는 소문이 있고, 많은 변화가 있을 것으로 예견되고 있다. 그리고 지역 내 그룹간의 분열은 인권 측면에서 부정적인 내용의 결의안을 막는 데 결정적인 요인이 될 것이다. 또한 내년에는 약 10명의 특별보고관이 새로운 임기로 임명될 것이기 때문에 매우 중요한 해가 될 것이다. 한편, 올해는 부정적인 결의안이 거의 통과되지 않았으며 제54차 인권위원회까지 연기된 결의안들도 있었다. 이들 결의안들은 54차까지 연기됨으로써 올해 안에 더 많은 지지를 확보할 수 있게 되었다.

국가들과 지역블럭간의 관계를 살펴보면, 블럭으로서의 유럽연합이 중국에 관한 결의안을 지지한 반면에 프랑스와 이태리가 이를 반대했던 이유를 이해할 수 있다. 이 그룹들은 일치된 정책을 가지고 있지 않고, 특히 긴장관계가 분명히 드러나는 많은 안전들에 대해서 입장이 통일되어 있지 않다. 예를 들어, 나이지리아에 대한 특별보고관을 요청하는 결의안에 대해 많은 아프리카국가들이 찬성했는데, 그 이유는 영여권 아프리카국가들에 대한 특별보고관이 그동안 없었으며 나이지리아가 인권상황을 개선하겠다는 과거 자신들의 약속을 위반했기 때문이다. 즉 아프리카 불어권 국가들이 대부분 이 결의안에 찬성한 것이다.

경제정책과 과거의 역사적 관계를 이해하는 것도 국가간의 관계를 이해하는 데 필수적인 요소이다. 예를 들어, 남아프리카는 훌륭한 인권정책을 가진 것으로 일반적으로 인정하지만, 인권침해국으로 지목되곤 하는 쿠바를 지지하여 가끔 당혹스럽게 한다. 이는 과거 남아프리카가 인종차별정권에 대해 싸우는 동안 쿠바의 지지를 받았기 때문이다.

OAU 내부에서는 불어권 국가와 영여권 국가들이, 아시아 태평양 그룹 내에서는 선(先)개발국들과 저개발국들이 분열되어 있다. 거의 모든 그룹 내

는 주도권 다툼이 있고 이러한 다툼은 일반적으로 인권에 부정적으로 작용하고 있다. 내년에는 아프리카 그룹들이 위원회를 주재할 차례인데 이 주재권을 놓고 인권에 대해 가장 부정적인 태도를 보이는 이집트, 가봉, 짐바브웨 간에 치열한 경쟁이 벌어졌다. 아시아 태평양지역에서는 말레이시아가 인권에 대해 부정적인 결의안을 제안했으나 다행히도 이 결의안들은 채택되지 못했다.

물론 훌륭한 인권정책을 가진 나라들도 일부 있다. 북유럽국가들 중에는 덴마크와 네덜란드, 아태지역에는 일본과 한국, 아프리카에서는 남아프리카 라틴아메리카쪽에서는 브라질과 칠레 등이다. 로비전략을 준비할 때는 더 나은 인권정책들(그 정책들에 비록 숨겨진 동기가 있다 할지라도)과 인권에 대해 부정적인 정책들을 확인하는 것은 필수적이다.

또한, 보고서를 준비하고 로비할 때 시간을 잘 맞추는 것도 중요하다. 특별보고관은 자신의 보고서를 번역할 시간을 남겨두기 위해서 연말에 보고서 작성을 끝내야 한다. 그래서 11월 이후에 제공된 정보는 다음 3월 인권위원회에서 언급되지 못하게 된다. 더구나 많은 유럽연합국들이 결의문을 쓰고, 해당정부에 보내는 것은 1월이나 2월까지이다. 그래서 결의문을 작성할 때 정보를 주고 싶거나 이들의 지지를 얻으려면 이 시기 이전에 연락해야만 한다. 또한 많은 정부 대표들이 ILO 같은 다른 정부간 기구들에서도 대표직을 중복해서 맡고 있다는 것을 알아두어야 한다. 외교정치가 국제사회에서는 비슷하게 처리되고 공통점이 있기 때문이다. 이는 다른 국제기구에서 논쟁거리가 된 이슈들이 인권위원회에서 벌어지는 일들에도 영향을 끼친다는 것을 뜻한다. 98년 6월에, 아동노동이 ILO에서 논의될 것이다. 이것은 인권위원회에서 아동노동과 아동권이라는 이슈에 대해 영향을 끼칠 것이다.

유엔 인권위에서 다른 민간단체들의 활동

일반적으로 민간단체들은 문서를 작성하여 위원회에 제출하거나 자료로 출간하고 로비활동을 벌인다. 그러나 로비는 정규적인 활동도 아니어서 눈에 띄지 않는다. 한편, 민간단체들은 선주민에 대한 실무그룹과 인권활동가들을 위한 선언 초안에 관한 실무그룹 등에 적극적으로 참여했다. 다음에 몇가지 모임들을 소개한다.

• **세계, 셋째 주에 시작한 '여성회의' (Women's Caucus)**는 매일 아침 만났다. 이들은 연설자를 초청하기도 하고, 최근 정보를 교환하고 서로간의 활동을 조정하는 등 적극적인 활동을 벌였는데, 이 회의는 여성활동가들을 이어주는 좋은 기회가 되었다.

• **'평화와 자유를 위한 국제여성연맹'**은 ISHR 연수과정에도 참여하였으나 그들 나름대로의 연수프로그램이 있었다. 인권위원회에 대한 이 연수프로그램은 위원회에서 민간단체로서 '발언' (intervention) 하는 것이 강조되었으며 매우 활동적이었다. 이렇듯 실제적인 배움은 인권위원회 전체회기를 지키고 앉아 있다고 해서 얻을 수 있는 것은 아니라고 생각한다.

• **아시아회의**는 몇 차례 모임을 가졌다. 이 모임에서 아시아 민간단체들간에 중복되는 일을 피하고 정보를 교환하기 위해 상호 조정의 필요성, 공동으로 낼 성명서 그리고 로비 요청 등에 대해 이야기를 나누었다.

• **공동성명서** - 많은 민간단체들이 위원회에서 공동성명을 발표한다. 그러나 이 공동성명에서 똑같은 내용, 똑같은 정보가 계속 되풀이되기 때문에 더 이상 듣는 이가 없고, 따라서 민간단체들이 위원회에서 발언할 시간은 줄어들고 있다.

• **반박보고서** - 인권협처럼 많은 민간단체들이 조약별 기구들에 효과적인 반박보고서를 제출하기

시작했다. 이는 공동성명서를 발표하는 것보다 효과적이고 전문적인 방식이다.

나의 제안과 의견

유엔기구들이나 세계 내에는 한국 민간단체들이 관심을 가지고 로비활동을 벌이고 정보를 보내줄 수 있는 분야들이 많다. 유엔의 유효성에 대해서는 생각하기에 따라 다르겠지만, 대부분의 정부들이 유엔을 통해 의식하는 국제사회에서의 체면뿐만 아니라 회원국들이 유엔에 지출하는 자원과 노력을 따지면, 단기적으로 유엔이 최선의 해결책은 될 수 없을지 모르지만, 장기적으로 효과적인 변화를 가져오는 거의 유일한 방법이 될 수 있을 것이다.

앞에서도 말했듯이, 한국은 많은 보고서에 언급되었다. 주로 자의적 구금, 고문, 고문 희생자들을 위한 자발적 기금 보고서에, 간략하게는 인종차별 보고서에 보고되었다. 앞으로 이들 영역에서 민간단체들이 일을 확장할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들면, 올해 이주노동자를 위한 실무그룹이 새로 생겼다. 실무그룹의 위원 명단이나 작업 방식 등이 연말까지는 구체화할 것 같지 않지만, 이주노동자 문제와 관련된 활동가들은 지금부터 내년 인권위에 제출할 보고서 작성과 로비활동 전략 수립 등을 시작할 수 있을 것이다. 주요하게는 정부가 이주노동자들과 그 가족들의 권리보호협약을 비준하도록 로비할 수 있다.

사형과 관련해 앞으로 할 일은 고문, 자의적이고 비사법적인 처형에 관한 특별보고관과 자의적 구금에 관한 특별보고관이 운영하는 긴급호소문제도 (urgent appeal)를 이용하는 것이다. 사형선고를 받은 이들을 위해 법무부나 다른 고위 공직자들에게 긴급호소문을 보내거나 한국정부를 상대로 시민권협약 선택의정서를 승인하도록, 또 사형을 폐지하도록 로

비할 수도 있다.

법적 정의의 자의적인 제거에 대한 새로운 실무그룹(이전 자의적 구금에 대한 실무그룹)은 사법부의 부패로 인한 판결이 자의적인지 여부를 판단하지 않게 될 것이다. 그러나 변호사와 판사들의 독립에 대한 새로운 특별보고관이 이를 대신할 수 있을 것이다. 이 특별보고관은 올해 첫번째 보고서를 제출하였다. 그외 많은 국제민간단체들이 참여하여 작성한 인권활동가들에 대한 결의안 초안이 있다. 그러나 나는 한국의 인권활동가들의 인권침해상황을 확실히 알 수 없었으므로 초안 작성에 적극적으로 참여하지 못했다.

또한, 올해 독성 폐기물 관련 부분에서는 대만에서 북한으로 핵폐기물을 보내는 계획이 주요한 관심거리였다. 독성 폐기물 문제는 폐기물 반출국가뿐만 아니라 반입국가도 조사할 필요가 있다. 폐기물을 반입한 대가로 받은 돈을 어떻게 사용하는지, 그리고 이 폐기물을 어떤 식으로 처리하는지 역시 중요한 문제이다.

내가 느끼기에 시급한 활동이 필요한 분야는 경제·사회·문화적인 권리 관련 영역이다. 경제·사회·문화권 위원회에서는 현재 제소절차가 포함된 선택의정서를 채택하도록 로비하고 있다. 의정서가 현실화하는 데는 오랜 시간이 걸릴 수 있지만, 주택·교육·노동권과 소득의 불평등한 분배와 빈곤 등 한국의 여러 현안은 위원회의 주목을 끌만하다. 경제권이나 개발권 문제를 다루는 민간단체는 거의 없기 때문에 이들 문제들에 대한 개입은 상당한 영향력을 끼칠 수 있다.

한국과 인권, 그리고 유엔 체계에 대해 새롭게 알아가는 사람으로서, 내게는 여러 가지 의문과 많은 생각들이 떠오른다. 이 의문들 중 어느 것도 대답하기 쉽지 않다는 것을 알고 있다. ISHR의 이번 프로그램에 참가했던 사람들 그리고 미래에 참가할 사람

들과 협조하는 것이 이러한 문제 해결의 시작일 것이다. 특히 확실한 장기전략을 수립하려면, 이번 회기에 참석한 한국민간단체들간에 협력할 필요가 있다. 또한 다른 국제 민간단체들과도 결합하여 전략을 짜야 한다. 덧붙여, 유엔 외에도 세계무역기구, 국제노동기구, 국제통화기금, 세계은행과 같은 정부간 국제기구들을 이용할 수 있다. 이렇게 서로 협력하여 전략을 짤다면, 미래에 더욱 효과적이고 잘 조정된 로비활동으로 특히 국가보안법 국제 캠페인으로 이어질 수 있을 것이다.

나는 이번 연수프로그램을 통해 인권위원회에 참가하면서 많은 것을 배웠지만, 무엇보다도 내가 얼마나 더 많이 배워야 하는지를 깨달았다. 새로운 배움을 빨리 시작하고 싶다.

* 다음 페이지에 유엔 인권위에서 가져온 한국 관련 자료와 기타 자료 목록이 있습니다. 필요하신 분은 사무국으로 연락하시기 바랍니다.

11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

UN Documents Relating to Korea

- 1 E/CN.4/1997/27 United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture: Report of the Secretary-General
9 December 1996
- 2 E/CN.4/1997/7 Report of the Special Rapporteur on torture and other forms of cruel, inhuman or degrading forms of treatment or punishment, Mr. Nigel S. Rodley
10 January 1997
- 3 E/CN.4/1997/7/Add. Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1995/37 Addendum
20 December 1996
- 4 E/CN.4/1997/4 Summary of cases transmitted to Governments and replies received
17 December 1996
- 5 E/CN.4/1997/4/Add.1 Decision adopted by the Working Group on Arbitrary Detention
29 October 1996
- 6 CRC/C/3/Add.41 Initial report of States parties due in 1992 to the Committee on the Rights of the 17 Child: Democratic Republic of Korea
June 1996
- 7 CRC/C/15/Add.51 Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Republic of Korea
13 February 1996
- 8 CERD/C/258/Add.2 Eighth periodic report of States parties due in 1994 to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Republic of Korea
23 November 1995
- 9 CAT/C/32/Add.1 Initial reports of States parties due in 1996 to the Committee against Torture Republic of Korea
30 May 1996
- 10 CAT/C/SR.266 SUMMARY RECORD OF THE FIRST PART(PUBLIC) OF THE 266th MEETING Initial report of the Republic of Korea to the Committee against Torture
18 November 1996
- 11 CAT/C/SR.267 SUMMARY RECORD OF THE FIRST PART (PUBLIC) OF THE 267th MEETING Initial report of the Republic of Korea (continued)
12 December 1996
- 12 E/CN.4/1996/39 Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1993/45
22 March 1996
- 13 E/CN.4/1996/39/Add.1 Report on the mission to the Republic of Korea of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain
21 November 1995
- 14 E/CN.4/1997/31 Promotion and protection of the right to freedom and expression Report of Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, Commission on Human Rights Resolution 1996/53
4 February 1997
- 15 E/C.12/1995/3 Concluding observation of Committee on Economic, Social and Cultural Rights Republic of Korea
7 June 1995
- 16 E/1990/5/Add.19 Initial reports submitted by States to the Committee on Economic, Social, and Cultural Rights: Republic of Korea
5 January 1994
- 17 E/C.12/1995/3 Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Republic of Korea
7 June 1995

UN Documents : Miscellaneous

- 1 E/CN.4 Situation in East Timor: report of the Secretary-General
1997/51/
- 2 E/CN.4 Situation in East Timor: report of the Secretary-General
1997/51/Add.1
- 3 E/CN.4 Question of the follow-up to the guidelines for the regulation of computerized personal data files: report of the Secretary-General
1997/67
- 4 E/CN.4/Sub.2 Second interim report on the question of the impunity of perpetrators of human rights violations, prepared by Mr. El Hadji Guisse, Special Rapporteur
1996/15
- 5 E/CN.4/Sub.2 Final report on human rights and extreme poverty, submitted by the Special Rapporteur, Mr. Leandro Despouy
1996/13
- 6 E/CN.4/Sub.2 Provisional report on the relationship between the enjoyment of human rights, in particular economic, social and cultural rights, and income distribution, prepared by Mr. Jose Bengoa, Special Rapporteur
1996/14
- 7 E/CN.4 Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy
1997/47
- 8 E/CN.4 Right to restitution, compensation and rehabilitation for victims of grave violations of human rights and fundamental freedoms: Report of the Secretary-General
1997/29
- 9 E/CN.4 Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Mr. Param Cumaraswamy
1997/32
- 10 A/51/301/20 Measures to combat contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Note by the Secretary-General
August 1996

한 막내기자의 눈에 비친 민변

신 석 호(동아일보 사회1부 기자)

1.

“민변 변호사들과 친하게 지내라. 그리하면 특종을 얻으리라.”

지난해 5월 1일. 수습을 갖 마치고 동아일보 법조팀의 막내로 발령받은 필자에게 선배들이 일러준 조언이다. 민변 변호사들이 맡은 사건은 많은 부분 기사거리가 된다는 것이 선배들의 경험론이다.

그로부터 1년 1개월이 지난 지금. 아직 동아일보 법조팀 말짱으로 일하고 있는 필자는 몇몇 민변 변호사들을 개인적으로 알게 됐고 이렇게 민변 소식지에 글을 실을 수 있게도 됐다.

필자는 그러나 선배들의 조언에 그다지 충실하지 못했다. 즉 필자는 기사를 얻기 위해서 민변 변호사들과 친하게 지내려고 노력하지 않았다. 무언가를 얻기 위해서 사람에게 접근한다는 것은 그리 내키는 일이 아닐 뿐더러 늘상 바빠 움직여야 하는 막내기자인 터라 그들과 함께 소주 한 잔 함께 하기도 쉽지 않았기 때문이다.

그러나 한 가지 분명한 것은 필자가 1년이 조금 넘은 법원기자로 지내는 동안 ‘우리 사회에 도움이 됐다’고 자부하고 있는 기사 뒤에는 항상 민변 변호사

들이 있었다는 것이다.

지난해 11월 필자는 ‘과로로 쓰러진 한 대기업 사원에게 법원이 이해적으로 민사상 손해배상을 인정했다’는 기사를 단독 보도한 적이 있다. 당시 서울지법 김영수 판사는 지난 94년 과중한 업무와 스트레스로 뇌출혈을 일으켜 전신마비의 장애를 입은 배병철 씨(48)가 낸 손해배상소송에서 회사측의 불법행위를 인정, 현대중공업에 1억6천여만원의 손해배상을 판결했다.

김판사로부터 판결문을 입수한 필자는 4년 동안 이 사건을 맡아 무료변론을 했던 차병직변호사에게 전화를 걸었다. 차변호사는 뜻하지 않은 승소소식에 화들짝 놀라며 “일부 승소할 줄은 알았지만 회사측의 불법행위 책임이 전면 인정될 줄은 몰랐다”며 기뻐했다. 필자는 차변호사가 팩스로 보내준 논문을 바탕으로 이 기사를 사회면 톱에 해설박스까지 몰려 키울 수 있었다. 그러나 정작 차변호사가 민변 소속이라는 것을 알게 된 것은 그로부터 한참이 지난 후였다.

지난 3월 필자는 YWCA가 아파트단지 내 자신의 땅을 주차장으로 무단 점거하고 유치원 건축을 막아온 서울 서초동 무지개아파트 주민들을 상대로 낸 손해배상소송에서 승소했다는 기사를 썼다. 필자는 이

판결이 강남 아파트 주민들의 집단이기주의에 경종을 울렸다는 점에서 ‘쓸만한’ 기사가 될 것이라고 생각했다. 우연히도 이 사건은 백승현 변호사가 맡고 있었다. 백변호사는 기사를 출고하기 전날 밤 필자와 연락이 닿지 않아 기사에는 도움을 주지 못했다. 그러나 이 기사는 민변의 사무국장인 그에게 동아일보 막내기자인 필자를 각인시키는 계기가 됐다.

이밖에 필자는 한총련사태 당시 청바지와 백색 티셔츠를 입고 있었다는 이유로 시위대로 몰려 구속됐다 공소기각된 국민대생 이지용군을 취재하는 과정에서 박성호 변호사를 알게 됐고 허인회씨 공판과정에서 임영화 변호사와 연을 맺게 됐다.

앞에서도 말한 것처럼 필자는 한 번도 기사를 얻으려 민변 변호사들은 만난 적이 없다. 그러나 아직 젊은 기자로서 무언가 사회에 도움이 되는 기사를 쓰고자 노력했던 필자와 민변은 항상 연결돼 있었다.

필자는 이 ‘우연’ 들은, 민변 변호사들은 변호사로서 필자는 기자로서 각자 그들이 서 있어야 할 자리에 자리하고 있었기 때문에 가능했던 일이었다고 생각해왔다. 그래서 필자는 늘 민변에 감사하는 마음을 가지고 있다.

2.

그러나 필자는 최근 주위의 여러 사람들에게서 “민변이 예전같지 않다”는 푸념 섞인 이야기를 자주 듣는다.

“과거의 민변은 이 나라의 민주화 과정에서 상징적인 존재였다. 그러나 세월이 흐른 지금 민변은 조직의 방향성을 놓고 좌표 잃은 배처럼 표류하고 있다.”

법조 기자실에서 잔뼈가 굵은 한 선배는 과거와 현재의 민변을 비교해달라는 필자의 물음에 이렇게 대

답했다. 과거 민주화 세력들이 겪고 있는 방향성의 문제는 민변도 예외가 아니라는 얘기다.

민변의 한 변호사도 “민변의 모습이 항상 80년대 후반기의 그것일 수는 없다. 과거 반독재에 앞장서던 민변의 이미지를 경성 이미지라고 한다면 지금의 민변은 그와는 다른 연성 이미지를 필요로 한다”고 말했다.

그는 또 “경성 이미지를 벗고 시대에 맞는 운동을 벌여나가야 한다는 시대적 요청은 회원 대부분이 공감하고 있지만 그 수위에 대해서는 이견이 있을 수도 있다”고 부언, 민변 내부적인 혼란을 전했다.

이 변호사가 지적한 민변의 ‘경성’ 이미지와 관련, 법원의 한 판사에게서 재미있는, 그러나 의미있는 이야기를 들을 수 있었다.

판사들 사이에는 변호인의 행태를 표현하는 것 중 ‘꼭 민변 변호사같이 군다’는 말이 전해지고 있다고 한다. 자신의 주장만이 옳다고 주장하고 판사의 의견이나 상대방 변호인의 주장은 쳐다보지도 않는 ‘독불장군’ 변호사를 빗댄 말이다.

조직적인 측면에서 민변을 걱정하는 소리도 있었다. 기자실의 한 선배는 “민변의 개개 변호사들이 민변이라는 조직에 과거처럼 큰 소속감을 갖지 못하는 것 같다. 최근 조직에 구심점이 없다는 것이 민변의 큰 문제”라고 말했다.

이밖에 민변을 초라하게 하는 모습은 필자의 생활 주변에서도 쉽게 접할 수 있었다. 지난 5월 어느 날 오후. 서울지법 기자실 팩스에 세 장짜리 보도자료가 전해졌다. 민변은 이날 김현철씨 구속과 관련, 성명을 내고 검찰이 지난 92년의 대선자금에 대해서도 즉각적인 수사를 벌일 것을 촉구했다. 그러나 불행히도 이 성명서에 관심을 갖는 기사는 단 한 명도 없었다.

“또 민변이야. 맨날 성명만 내면 뭐하나.”

한 기자는 보도자료의 제목만 훑어본 후 이 한 마디를 남기고 발길을 돌렸다. 민변 모간사가 적지 않

은 노력을 기울여 작성했을 이 보도자료는 이날 어떤 언론에도 보도되지 않은 채 기자실 청소 아줌마의 쓰레기거리로 전락하고 말았다. 최근 기자들에게 '민변은 무슨 사건만 터지면 성명서나 발표하는 단체'라는 식의 인식이 팽배해 있는 것이 사실이다.

필자는 지난 5월 우연한 기회로 민변과 참여연대가 공동주최한 '특검계 토론회'에 토론자로 참석한 적이 있다. 현장에 나가는 기자로서 취재과정에서 보고 들은 바를 전해달라는 주문이었다.

그러나 토론회에 참석한 필자는 과거 대학시절 각종 연구소들이 의례적으로 개최하는 '6·4강좌'에 참석한 것 같은 공허한 기분을 느꼈다. 이날 토론회는 그야말로 '관계자' 들만의 토론회였던 것이다. 이날 방청석에는 최영도 회장을 비롯 10여명의 관계자들만이 옹기종기 앉아 토론자들의 토론을 방청했다. 행사 실무진을 제외한 민변 소속 변호사들의 모습도 찾아보기 힘들었다. 물론 방청객이 없다고 해서 이날 토론이 무의미한 것은 아니다. 그러나 필자는 민변이라는 '조직'과 '대중성'을 다시 한번 생각해볼 수 있었다.

3.

필자는 민변이 방향성의 문제를 겪고 있다면 위에서 인용한 변호사의 지적이 매우 타당성이 있는 것이라고 생각한다. 그는 "민변은 '민주사회를 위한 변호사모임' 이지 '민주화를 위한 모임'은 아니지 않느냐"며 "민주'라는 개념은 시대에 따라서 '반독재'로 해석될 수도 있고 '합리성'이 될 수도 있다"고 말했다.

필자도 이에 전적으로 동감한다. 민변은 '민주'의 의미를 시대에 따라 재해석해야 하고 과거와 같은 시국사건 변론 외에 새로운 의미의 '민주'를 위해 해야 할 많은 일이 있다.

사실 민변은 이미 그러한 작업에 적극 나서고 있지 않은가. 필자는 민변이 누구보다도 이 사회에 만연된 '부패'의 문제를 강도 높게 지적하고 '권위주의의 잔재'들 속에 묻혀진 개인의 권리를 찾는 데 앞장서고 있다고 생각한다.

부패와 권위주의의 잔재들은 '독재'처럼 특정된 상대는 아니다. 또 이들과의 싸움은 '독재와 민주'라는 그랜드한 문제도 아니다. 그러나 독재의 사생아들인 이들은 우리 사회의 구조와 사회적 집단무의식, 그리고 개인의 인식 속에 은밀히 자신의 존재를 숨긴 채 사회 발전에 악영향을 주고 있다. 만연된 부패구조는 이 땅의 정치와 경제의 발전을 가로막고 있다. 또 환경·여성·교육·인권·노동 등 사회 각분야에는 '권위주의의 잔재'들에 묻혀진, 새롭게 찾아야 할 개인의 권리가 많이 숨겨져 있다.

최영도회장은 취임 당시 "사회 분야 분야에 산재한 잘못된 과거 관행이나 묻혀진 개인의 권리를 찾아내는 기획소송에 주력하겠다"고 밝혔다. 필자는 최회장의 이러한 방침을 적극 동감하고 있고 지금까지 많은 성과가 있음을 법원의 판결을 통해 수차례 확인해 왔다.

필자는 다만 민변이라는 '조직'이 그들을 걱정하는 여러 사람들의 걱정과 우려를 깨고 과거처럼 보다 활기차고 역동적으로 활동하는 모습을 보여주기를 바랄 뿐이다.

언제쯤 희망을 이야기할 수 있을까

윤석진

1.

1997년 4월 25일 서울지방법원 513호실.

나는 전날 밤 밤새 뒤척이다 잠을 못이룬 탓에 머리가 지끈거리는 상태로 앉아 있었다. 앞에서는 다른 사람들이 재판을 받고 있었지만, 거기까지 신경 쓸 정도로 여유가 있지 않았기에 어서 내 순서가 와서 악몽 같았던 지난 6개월의 재판과정이 끝나기만을 바라고 있었다. 그래도 사람의 마음이 안그런지 혹시나 나에게 무죄가 떨어질 수도 있지 않을까 하는 생각에 재판장의 얼굴을 유심히 바라보고는 했다.

시간은 자꾸 지나가고 사람들이 하나 둘씩 선고를 받고 떠나는데도 내 이름은 불리지 않아 긴장된 마음은 갈수록 더 심해졌다. 과연 어떤 결과가 나올 것인가 하는 생각이 점점 더 머리 속에서 맴돌고 지난 기간의 고통스러웠던 기억들이 계속 떠올랐다. 이렇게 고통스런 마음으로 앉아 있는데 마지막으로 내 이름이 불리었다.

솔직히 말하면 멍한 상태에서 재판관이 뭐라고 하는지 잘 들리지도 않았다. 오직 어떤 결과가 나올 것인가 하는 것과 뒤에 계신 어머니는 어떤 표정이실까 하는 생각뿐이었다. 어떤 결과가 나오더라도 독하게

2.

1996년 10월 30일.

나는 입사원서를 내려고 두 군데의 회사를 돌아다니느라 오전과 오후 대부분의 시간을 보내고 지친 몸을 끌고 집으로 돌아와 있었다. 졸업하기 전과 졸업한 후 6개월 동안 도서관과 독서실에서 취업준비를 해왔고, 이제 취업시준을 맞아 그날 처음으로 두 군데의 회사에 원서를 내고 돌아온 후였다. 그래서 긴장되는 마음과 함께 사회로 나가서 직장을 가져야 한다는 생각에 어느 정도의 부담감도 가지고 있는 그런 심정이었다.

그리고 당시에 인터넷으로 입사원서를 내면 가산

점을 준다는 회사들이 있어서 그 동안 같이 스티디를 해온 후배들의 원서도 함께 내려고 인터넷에 접속하려는 순간에 전화가 왔다.

“윤석진씨 계십니까?”

“전데요. 누구시죠?”

“어..., 이 전화가 왜 이렇게 안들리지... 다시 걸지요...”

사실 그 전 한달여 동안 그런 전화가 5~6번 왔지만 내가 잘못된 것이 없기 때문에 웬 정신나간 인간들이 장난치는 것이라고 생각하고 무시해 넘겨왔기에 그날도 그냥 피식 웃고 다시 컴퓨터 앞에 앉았다. 그 순간, 현관문이 열리며 건장한 남자 세 명이 집 안으로 들어왔다.

“누구시죠?”

“니가 윤석진이나?”

“그런데요... 누구시죠?”

“시경 대공분실에서 나왔다. 여기 사진 구속영장이 있으니 읽어봐!”

“어, 제가 무슨 잘못을 했는데 이렇게 구속영장이 나온 겁니까?”

“뭘 잘못? 너같은 놈들이 그렇게 함부로 글을 쓰니까 선량한 사람들이 국가나 정부에 불신을 가지게 하고 북한 공산집단이 난리를 치는 거지, 임마!”

그 순간 나는 통신에 올린 글을 가지고 나를 구속시키려는 것이라는 것을 깨달았다. 하지만 나는 그 글이 신문기사와 별다른 내용도 아니었고 두 달이 지나가는 지금 설마 그런 일로 나를 구속하는 것인가 하는 의문이 들었다. 설마 그 정도 일로 대공분실에서 잡아가는 것일까? 혹시 더 큰 사건에 나를 엮어 넣으려는 것은 아닐까? 잘못된 것이 없음에도 나는 이미 반쯤 정신이 나가버렸고 그들이 하자는 대로 말없이 따르고 있었다.

그들은 이 방 저 방을 뒤져서 책과 컴퓨터를 압수하고 있었다. 내가 나중에 안 것이지만 그들은 압수

수색영장을 가지고 오지 않았기 때문에 내가 동의하지 않으면 압수할 수 없었다. 그럼에도 그들은 반강제로 지장을 찍게 함으로써 내가 법을 모른다는 것을 이용해서 나의 권리를 빼앗아가버렸던 것이다. 법을 집행하는 사람들이 피의자가 법을 모르는 것을 이용하여 피의자의 권리를 침범하는 것에 대해, 미란다원칙조차 지키지 않는 현실에서 당연(?)하다고 볼 수도 있지만, 그들이 법을 집행한다고 당당하게 말할 수 있는 사람들인지는 앞으로도 영원히 의심하게 될 것이다.

차 안에서 머리를 발 끝까지 숙이고 청와대 옆 옥인동 대공분실로 끌려가는 동안 나는 그날 일이 꿈이기를 바라고 있었다. 현실이 아니고 꿈일 거라는 생각이라도 해야 이 황당한 일이 이해가 될 것 같아서였겠지만 창살 쳐진 대공분실의 조사실과 조서를 펼쳐든 형사들은 그것이 꿈이 아니라는 것을 말해주고 있었다. 그리고 어떤 논리도 통하지 않는 악몽같은 시간이 시작되었다.

“그건 그냥 제 개인의 생각입니다.”

“이게 어떻게 너 혼자만의 생각이겠어! 누가 시킨 것 아니야?”

“아니 전 그냥 보고 들은 것을 가지고 간단하게 제 생각을 쓴 것 뿐입니다.”

“너같은 놈이 있으니까 사람들이 국가와 정부를 불신하지! 너같은 놈이 아주 악랄한 빨갱이야!”

어떠한 논리나 대화가 통하지 않는 조사가 계속되었다. 오직 그들이 원하고 그들이 바라는 말로 조서를 써야 하는 고통스러운 순간들이 계속되었고, 나는 이미 김영삼 정권이 93년 초에 사면복권시킨 6년 전의 시위 전력을 근거로 아주 악랄한 빨갱이로 몰려야 했다.

“북한의 평양방송에서 너와 같은 이야기를 한 것을 알고 있지!”

“그건 제가 글을 쓰고 10여일 뒤의 일이잖습니

까?”

“어쨌든 너같은 놈들이 있으니까 그렇게 나오는 것 아니야!”

“그럼 제가 평양방송을 지도한다는 말입니까?”

형사는 피식 웃고 말았지만 나는 속으로 도대체 왜 내가 이런 자리에서 이런 말도 안되는 이야기들을 듣고 있어야 되는지 혼란스러웠다. 그리고 말이 안 통하는 형사들과의 계속되는 대화 속에서 지쳐가고 있었다.

거기다 내 사건의 기사가 신문에 이상하게 나가서 나는 엄청난 고통을 겪어야 했다. 영장이 떨어지기도 전에 신문에 사진 내용이 보도되었고, 나는 잘못된 보도(한겨레와 중앙일보는 내가 쓴 글이 아닌 것을 가지고 내가 쓴 듯이 기사를 써서 부모님이 항의하러 신문사를 찾아갔었다) 때문에 내 친구들과 친척들에게 정신나간 놈이라는 소리를 들어야 했다. 그런데 내가 듣기로는 영장이 떨어지지도 않았는데 내 정보(?)가 판사에게 영장을 청구하러 갔을 때 누구인가에 의해 유출되어 그렇게 엄청나게(?) 기사로 나왔다고 했다. 그리고 그것이 대공분실 담당자의 잘못이라는 것은, 법률적으로는 잘 모르지만 성난 부모님께 대공분실 상무(?)인가 하는 사람이 자신들의 잘못이라고 사과를 했으니 그들의 잘못인 것은 분명하다. 나는 그때 또 한번 내 권리를 침범당했고 그 당시 사람들이 한 오해는 무죄 판결이 나온 지금에도 잘 풀리지 않고 있다.

대공분실에서의 조사는 사람을 약하게 그리고 아주 혼란스럽게 만드는 과정이었다. 과연 이들이 왜 나를 잡아왔는지, 과연 이들이 통신의 글 하나만을 가지고 나를 잡아왔는지, 아니면 다른 조직사건으로 조작하는지 아주 당황스러웠다. 게다가 내가 통신에서 이름을 들어본 사람들을 물어보며 그들을 지금 잡으러 간다고 이야기를 할 때는 더욱 더 긴장되고 나 자신이 무기력하다는 것을 뼈저리게 느끼며 과연 내

가 여기서 몸 성히 나갈 수 있을 것인가도 의심스러웠다.

그나마 내가 대공분실에서 안정을 찾고 힘을 얻을 수 있었던 것은 부모님이 신청하신 당직변호사분이 왔을 때부터였다. 내가 여기에 있다는 것을 사람들이 알고 있고 이제 변호사분이 왔으니 최소한 함부로 하지는 못하겠지라는 생각이 들면서 나는 그나마 안정을 찾아갈 수가 있었던 것이다. 지금 생각해도 당직변호사제도는 힘 없고 법을 모르는 위급(?)한 처지의 사람들에게 많은 도움이 될 것이고 나 또한 그것의 도움을 받은 사람이라고 생각한다. 이런 좋은 제도는 많은 사람들이 이용했으면 하고 바란다.

그 안에서의 조사는 2일 동안 4시간 남짓 하며 계속되었지만, 결국 그들은 자신들이 원하는 대답만을 쓴 조서를 가지고 구속영장을 신청했다. 그때 이제 어느 정도 친해져서(?) 그런지는 모르지만 담당형사가 “너는 전력만 없으면 그냥 나가는 건데...”라고 했다. 나는 속으로 분노가 치밀며 지금의 죄로는 구속도 안되는 것을 전력으로 구속을 시키는 게 말이 되는가 하고 물어보고 싶었다. 그렇지만 그들이 “한 달 동안 미행했는데 너 참 독서실에서 열심히 공부하더라” “원서 내는 것을 보고 잠으려고 결정했다”라고 하는 말들에 이미 상처를 받고 고통스러웠기에 그냥 넘어가기로 했다. 그곳은 우리 일반인들의 상식이 안 통하는 곳이니까...

그리고 나는 구치소로 넘어가서 검사 앞에 서게 되었다. 검사라고 형사들보다 나을 것은 하나도 없었다. 아니 나는 더 심한 모멸감에 시달려야 했다. 대한민국의 엘리트이고 나보다 공부를 많이 한 사람일 것이기에 사고의 폭도 넓으리라고 생각했지만 그가 보여준 선민의식(?) 앞에 나는 여전히 이상한 놈이었다.

“이건 그냥 제 생각을 쓴 것뿐이고 어떤 의도는 없었습니다.”

“그게 문제야! 너같은 놈들이 이렇게 날뛰니 모르는 사람들이 국가와 정부를 불신하는 것 아니야! 너는 죽어간 국군들에게 미안하지도 않냐!”

“그때는 잠수함에서 북한군 11명이 자살하기만 했지 우리 측에서는 한 명도 죽지 않았습니다. 그리고 전 사건 발생 후 하루도 안 지나서 그냥 든 생각을 쓴 겁니다”

“그러니 내가 이상한 놈이지. 대한민국 사람들은 다 나같이 생각하지 너처럼 생각하는 사람은 없어.”

나는 그에게 이상한 놈이었고 그에게는 자신이 대한민국 사람들의 생각을 대표(?)한다는 것이 가장 큰 힘(?)이었다. 나는 그에게 묻고 싶었다. 대한민국이 생각이 획일화된 사회입니까? 나하고 생각이 다르면 이상한 놈입니까? 민주주의의를 지킨다는 것이 독재를 막는 것이 아니라 공산주의를 몰아내는 것이라고 생각하는 것은 아닙니까? 하지만 수갑을 찬 채 포승줄에 묶여 검사실에 앉아 있는 나는 약자였고 그는 내 인생을 쥐고 흔들고(?) 있는 검사였다. 나는 모멸감을 씹으면서 울분을 삼킬 수밖에 없었다.

그런 모멸감과 슬픔을 배가시킨 사건은 세번째인가 검치를 나갔을 때였다. 포승줄에 묶이고 수갑을 찬 채 부모님을 만나다는 것은 정말 가슴 아픈 일이다. 그래서 웬만하면 검사실에 오시지 말라고 하지만 부모님의 심정은 안 그러신지 조사받을 때 구치소에 없으면 검사실로 찾아오려고 하셨다. 그런데 그날은 어머니가 손에 땀을 들고 울면서 들어오시는 것이었다. 그것은 잡혀오던 날 입사원서를 냈던 두 회사 중의 한 회사에서 날아온 면접 통지서였다. 어머니는 그 통지서를 들고 그냥 울고 서서 검사를 바라보셨지만 검사는 다른 바쁜 일이 있기에 쳐다보지도 않았다. 어머니는 그 통지서를 들고 불쌍한(?) 내 인생을 검사에게 하소연하고 있었지만 그것이 검사랑 무슨 상관이란 말인가... 그에게는 내 인생의 희망은 별 의미가 없는 것이었고, 전력(!)이 있기에 집행유예

로나 나가는 것이 내 운명일 뿐이었다.

구속이 되고 나서 변호사를 한 명 선임하게 되었다. 원래 이런 국가보안법 사건은 민변에 부탁하는 것이라고 이야기했지만 부모님은 어떻게든 빨리 나오게 하려고 기소유예로 내보내준다는 변호사를 선임했다고 하셨다. 사실 나도 이런 사건으로 감옥에 오래 있고 싶지 않았기에 순순히 부모님의 말에 따랐지만 첫번째 면담 이후 나는 실망하지 않을 수 없었다.

“반성하고 있지?”

처음 만났을 때부터 그 변호사는 내가 죄가 있다고 생각한다는 것을 분명히 하고 시작하는 것이었다. 나는 법을 잘 모르지만 변호사는 죄가 있든 없든 무죄라는 가정 하에서 피의자를 도와주는 것이라고 생각했는데, 변호사부터 나에게 잘못했으니 반성하라는 식으로 이야기를 하니 속이 답답할 수밖에 없었다. 나가고 싶은 마음에 반성한다고 이야기했지만 그 순간 의욕을 잃은 것 또한 사실이었다. 이렇게 내가 죄가 있다고 생각해서인지 그 변호사는 집행유예로 나가서 사면복권 받으라고 부모님께 태연하게 이야기했고, 나 또한 그냥 어떻게든 빨리 정리하고 나가고 싶은 기분만 들었던 것도 사실이다. 하지만 이것이 얼마나 잘못된 것이었는지, 그래서 내가 손해본 것이 얼마나 많은지를 생각하면 지금도 분하다는 생각이 든다.

그 당시 나랑 같은 사건으로 구속된 사람이 한 명 더 있었는데 그가 12월 중순에 보석으로 나갔다는 이야기를 듣고 부모님이 변호사를 찾아갔다. 그러자 그는 그럴 리가 없고 신청해도 안되니 빨리 재판이나 받고 나가라고 이야기를 했다고 한다. 같은 사건의 다른 사람은 이미 보석으로 밖에 나가 있는데 나는 차가운 겨울 독방 안에 있었으니 결국 그 차이는 변호사의 노력 차이라고밖에 달리 뭐라 이야기를 하겠는가? 결국 내가 보석으로 나온 것도 판사가 변호사

를 불러서 이야기를 한 결과이지 변호사가 신청한 것이 아니라는 것을 들었을 때, 속으로 엄청난 분노가 끓어오른 것이 사실이다.

죄질이 낮아서 집행유예로 나가는 것이 편할 수도 있다. 하지만 무죄의 근거가 조금(?)이라도 있다면 그것을 위해 노력하는 것이 올바른 변호사의 자세는 아닐까? 애타고 속타는 사람들을 도와주는 것이 변호사의 임무라면 나는 과연 그 변호사가 올바른 자세로 나를 담당했는지 꼭 물어보고 싶다.

그나마 나에게 행운이었던 것은 김기중 변호사님을 만난 것이었다. 답답한 마음으로 어머니가 찾아와서 물어보실 때마다 자세히 대답해주시고 도와주셨기에, 그리고 보석으로 나온 뒤 새로 선임했을 때부터 열심히 해주셨기에 내가 무죄를 받을 수 있었다고 생각한다. 하지만 무죄라는 결과보다도 내게 더욱 큰 도움이 된 것은 생각의 자유에 대한 자신감을 회복시켜주고 내가 싸워야 된다는 것을 인식시켜주신 것이라고 지금도 나는 생각한다. 그 동안의 과정에서 지치고, 어떻게든 포기하려는 마음으로 있던 내게 싸워야 되는 이유를 찾아주신 것에 대해서 고맙게 생각한다. 최소한의 생각의 자유조차 보장받지 못하는 사회라면 이것이 과연 민주사회인가라고 다시 고민하게

해주신 것에 대해 고맙게 생각하는 것이다.

감옥에서 나온 뒤에도 나는 많은 고통을 받고 있다. 보석으로 나와서 재판을 하면서 이미 취직이 물 건너갔다는 생각에 괴로워하다가 컴퓨터 프로그래머가 되려고 공부하기까지의 심적 고통... 재판 때마다 겪었던 불면의 밤들... 집으로 돌아올 때마다 뒤를 돌아다보고 말을 조심하고 사람들을 피하는 등의 후유증... 무죄를 받은 안 받든 앞으로 내 글이나 말을 내 자신이 검열할 것 같다는 생각... 나를 잡아가고 나를 이상한 인간이라고 치부한 사람들이 아직도 이 사회에서 나를 호시탐탐 노리고 있을 것이라는 피해의식...

무죄판결이 나온 뒤에는 그나마 나아졌지만, 과연 법이 인간을 위해서 있는 것이라면 내가 지난 6개월 동안 겪었던 모멸감과 불신감은 누가 해결해줄 것인가? 다만 인간을 위한 법을 위해 노력하는 많은 사람들이 있다는 것을 믿기에 아직은 희망을 가지고 살고 싶다.

아직도 항소심이 남았다. 허인회씨는 유죄를 받았다고 한다. 나라고 그렇지 않다는 보장을 할 수는 없기에 나는 아직도 불안감에 싸여 있다...

언제쯤 나는 희망을 이야기할 수 있을까?

가입에 즈음하여

차 홍 권

희망과 꿈을 간직한 채 설레이는 마음으로 변호사 협회에 등록을 하고 변호사의 길을 간 지 어느덧 5년이 지난 시점에서 새내기일 때와 현재의 변호사로서의 위치와 소명의식 등이 새삼스럽게 비교되곤 합니다. 변호사로서의 새 길에 발을 디딜 때에는 한편으로는 자긍심과 일종의 특권의식을 가짐과 동시에 다른 한편으로는 법적으로 무지하고 어려우며 부당한 침해를 당하고 있는 민중들을 위하여 구체적으로 사실화가 그려지지 않는 것만 무언가 보람되고 뜻있는 일을 하고자 하는 설계도를 가지고 있었습니다. 그런데, 그동안 속칭 변호사 장사를 개업하여 이 법정과 저 법정을 뛰어다니며 한가한 여유를 갖지 못하고 세월만 빠르게 지나버린 현재, 뒤돌아보면 지나간 시간들이 처음 출발시에 가진 설계도와는 다르게 특별한 소명의식도 없이 남들이 하는 대로 설계를 변경하여 장사에만 치중하는 우를 범하지 않았나 하는 자책과 회한을 갖게 됩니다. 그 속에서 미래의 설계도에 많은 정신적인 혼란이 오는 현실이, 평소에도 관심은 있었지만 선뜻 가입하지 못하고 있던 민변에의 가입을 선택하는 하나의 계기가 된 것 같습니다.

저는 그동안 민변이 우리나라의 민주적 발전과 인권의 옹호를 위하여 변호사 개개인으로서 할 수 없는 크나큰 역할과 영향력을 행사하여왔다고 생각합니다. 그러면서도 한편으로는 변호사협회와는 독립된 단체의 성격에 대한 거리감도 있었던 것도 사실입니다. 하지만 이번 가입을 계기로 민변의 여러 자료들을 통하여 그동안의 민변의 활동 취지 및 내용

등을 보고 깜짝 놀라지 않을 수 없었습니다. 그 이유는 그것이 그동안 제 자신이 변호사로서의 활동하여 오면서 전혀 접해보지 못한 새로운 영역들임과 아울러, 관심을 가지고 접근해보려는 영역이었지만 전혀 도움과 참가의 기회를 갖지 못했기에 제 자신이 왜소하게만 느껴졌기 때문이라고 해야 할 것입니다.

비록 우리 사회가 정치적, 경제적, 문화적으로 많은 발전을 이룩하였다고는 하지만, 세계는 급속도로 변화의 길을 치닫고 있고 이에 따라 우리나라의 사정도 다각도로 급변하고 있으면서 그 과정에서 또 다른 사회의 모순과 문제점이 수반되고 있는 것도 현실입니다. 그런 만큼 변호사업계 및 변호사 개개인의 활동 및 영역도 그만큼 변화되어야 하고 할 일이 많아지며, 따라서 민변의 역할도 어느 때보다 중요한 시기라는 생각이 들곤 합니다.

민변으로부터 신입회원 인사말에 대한 원고의 요청을 받고 이런 저런 생각은 많이 들었지만 계속하여 이를 미루다 뒤늦게 짧은 시간에 막상 이를 글로 옮기려고 하니 워낙 글에 재주가 없어 지루한 추상적인 줄필이 되고 말았습니다. 너그러운 아량으로 헤아려 주시기를 바랍니다.

아무튼 미려한 계가 민변의 회원으로 가입하는 데 동의해주신 여러 회원님께 감사의 말씀을 올림과 동시에 신입회원인 저에게 많은 지도와 편달을 바랍과 아울러, 앞으로 모든 모임과 활동에 적극적으로 참여하며 민변의 발전과 저의 발전을 위하여 노력할 것을 다짐하면서 가입의 변을 마칠까 합니다.

122 이 법원의 민변 6월호

민변의 한 구성원이 되면서

송 창 현

올해 4월에 민변에 가입하고서도 인사가 늦어지게 되었군요. 5월말 민변 정기총회가 열린 오대산 월정사 입구의 호텔 킴스클럽에서 선배 변호사님들을 뵈고 첫 인사를 올렸지만 다시 한 번 글로 인사드리고자 합니다.

저는 사법연수원(제26기)을 수료하고 1997. 2.부터 세종합동법률사무소에서 근무하고 있습니다. 연수원을 수료하면서 어느 직역에 종사할 것인가에 관하여 많은 고민을 하였는데 전문 직업인으로서 보다 적극적으로 활동적으로 생활할 수 있을 것이라는 생각에 변호사 직역을 선택하였고, 약간의 호기심과 더불어 다양한 사건을 접할 수 있을 것이라는 기대감으로 로펌에 입사하게 되었습니다. 저는 corporate part 일을 하고 있는데 업무에 익숙하지 않아 아직 어려운 점이 많습니다. 시간에 쫓기며 일을 하다보면 어느새 하루 해가 저물어 가고 있음을 느낄 여유조차 누리지 못할 경우가 많습니다. 하지만 저희 사무소는 오종환, 양영태, 이병주, 허경미 변호사 등이 민변 소속원이라서 그분들의 조언을 들으며 함께 민변에서 활동할 수 있게 되어 다행이라는 생각이 듭니다.

민변에 대해서는 전부터 많은 이야기를 들어왔으며, 온갖 어려움 속에서도 여러 선배 변호사님들의 헌신적인 노력에 의해 오늘날의 민변의 위상이 정립되었고 국민의 신뢰를 받는 사회단체가 되었음을 익히 알고 있습니다. 또한 민변의 변호사 한 분 한 분이 민변의 한 가족이 되기까지 그리고 그 가버지 않은

역할을 수행함에 있어 많은 사연과 우여곡절을 겪으셨음을 어느 정도 알고 있습니다. 여러 선배분들에 비하면 저는 상대적으로 안이한 생활을 해왔던 것 같습니다. 평범한 학생으로 대학에 입학하여 우리의 현실에 분노하다가, 사회주의권의 몰락을 지켜보며 회의와 실망에 빠지고, 답답한 현실에서 멀어지고자 군에 입대하였고, 고시공부라는 법대생의 전형적인 과정을 거쳐, 연수원에 들어가서도 목적과 의미를 찾지 못하고 방황하며 많은 시간을 보내었습니다(과거를 되돌아보면 항상 반성과 아쉬움만이 남게 되는가 봅니다). 그러는 중에도 가끔 전해 들은 선배님들의 힘 있는 말씀, 용기있는 행동에 이끌려 민변의 문을 두드리게 되었습니다.

현실에 무더지고 나태해질 수 있는 저에게 민변은 새로운 격려와 자극이 될 것 같습니다. 그리고 평소 존경하는 여러 선배님들과 함께 할 수 있는 민변의 한 구성원이 되어 무척 기쁩니다. 민변의 한 구성원으로서 요구되는 의무와 책임을 다해야 한다고 다짐하면서, "변호사님, 바쁘다는 것은 변명이 되지 않습니다"라며 원고 제출을 수차 독촉한 최간사님의 말을 떠올려봅니다. 뒤늦은 인사지만 너그러이 이해해주시길 바라면서 여러 선배님들의 격려와 충고를 기대합니다.

123 신입회원 인사

유니언숍 협정에 기한 해고

고태관

대상판결: 대법원 1996. 10. 29.
선고 96다28899

1. 사안의 개요

피고 조합과 소의 회사는 1990. 체결된 단체협약에서 "회사의 종업원은 노조의 조합원이어야 한다. 회사의 종업원은 고용계약일로부터 3개월이 경과하면 조합원이 되며, 노조 가입을 거부할 경우 회사는 이를 해고하여야 한다. 본조합은 노동조합이 당해 사업장 근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있을 경우에 한한다"는 규정을 두어 이른바 유니언숍 협정을 하였다. 그 후 1993. 체결된 단체협약에서 위 유니언숍 협정의 내용은 "회사의 종업원은 고용계약일로부터 1개월이 경과하면 조합원이 되며, 노조 가입을 거부하거나 탈퇴할 경우 회사는 이를 즉시 해고하여야 한다"는 것으로 수정되었다.

원고들을 비롯한 피고 조합의 조합원 34명은 1992. 11. 6. 실시된 분회장 선거에서 자신들이 지지한 후보가 낙선된 것에 불만을 품고 1993. 2. 2. 또는 같은 달 8. 피고 조합에 조합탈퇴서를 제출하고 이

후 2명이 더 탈퇴서를 제출하였다.

그 후 원고들을 포함한 탈퇴서 제출 조합원들은 1993. 3. 2.경 피고 조합에 탈퇴의사를 반복한다는 내용의 통보를 내용증명우편으로 발송하였고, 피고 조합이 이 무렵 이를 수령하고도 원고들의 조합원 지위를 인정하지 아니하자, 같은 해 7. 23. 다시 피고 조합에 노조가입원을 제출하였다.

피고 조합은 1993. 4.경부터 1995.경까지 사이에 위 36명의 탈퇴서 제출 조합원들 중 8명만을 조합원으로 재가입시키고 원고들을 포함한 나머지 조합원들에 대하여는 가입을 거부하고 있다.

2. 판결요지

(1) 대상판결

유니언숍 협정에 의한 가입 강제가 있는 경우에는 단체협약에 명문규정이 없더라도 노동조합의 요구가 있으면 사용자는 노동조합에서 탈퇴한 근로자를 해고할 수 있기 때문에, 조합측에서 근로자의 조합 가입을 거부하게 되면 이는 곧바로 해고로 직결될 수

있다. 그러므로 조합은 노조가입 신청인에게 제명에 해당하는 사유가 있다는 등의 특단의 사정이 없는 한 그 가입에 대하여 승인을 거부할 수 없고, 따라서 조합 가입에 조합원의 사전 동의를 받아야 한다거나 탈퇴 조합원이 재가입하려면 대의원대회와 조합원총회에서 각 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야만 된다는 피고 주장의 조합 가입에 관한 제약은 그 자체가 위법 부당하다. 또한 특별한 사정이 없는 경우까지 위와 같은 제약을 가하는 것은 기존 조합원으로서의 권리 남용 내지 신의칙 위반에 해당된다.

(2) 참조판결: 대법원 1995. 2. 28. 선고 94다 15363

노동조합이, 노조를 탈퇴한 근로자 11명이 노조 탈퇴의사를 철회하고 노조에 다시 가입하기 위한 노력을 하였음에도 불구하고, 그 중 일부에 대하여는 노조 탈퇴의사 철회를 받아들여 노조원의 자격을 유지하게 하고도 나머지 3명에 대하여서만 이를 받아들이지 않고 회사에 대하여 해고를 요구하여 결국 회사가 이들을 해고한 사건이다. 이와 같이 노조 탈퇴의사를 철회하고 노조에 다시 가입하려는 근로자에 대하여 이를 거부하고 해고되게 한 것은 노조 자체가 단결권의 정신을 저버리고 실질상 제명과 같은 효과를 발생시킨 것으로서, 노동조합법 제39조 제2호 단서(현행 노동조합 및 노동관계조정법 제81조 제2호 단서)에 위반될 뿐만 아니라, 유니언숍 협정에 기한 해고의 목적범위를 일탈한 것이고, 또한 11명의 탈퇴자 중 3명에 대하여서만 탈퇴의사 철회를 거부하고 해고되게 한 것은 다른 탈퇴 근로자들과의 형평에도 반한다.

3. 유니언숍 협정에 의한 해고

(1) 유니언숍 협정의 의의

노동조합 및 노동관계조정법(이하 '노조법'이라 함) 제81조 제2호는 근로자가 어느 노동조합에 가입하지 아니할 것 또는 탈퇴할 것을 고용조건으로 하거나 특정한 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위를 부당노동행위로서 금지하고 있다. 이렇게 노조에의 불가입이나 그로부터의 탈퇴 또는 특정한 노조에의 가입 등 향후의 조합활동 여부를 고용조건으로 하는 행위를 반조합계약(미국에서는 이와 같이 단결활동의 제한을 고용의 조건으로 하는 것을 'yellow dog contract' 라고 한다. 이를 황견계약, 비열계약으로 번역하여 사용하기도 한다)이라고 한다.

노동조합에의 불가입은 주로 기존 사업장별 노조의 약화를 위하여, 노동조합으로부터의 탈퇴는 주로 산별노조의 약화를 위하여, 특정 노조의 가입은 주로 어용노조의 육성과 제2노조의 출현을 방지하기 위하여 사용자가 사용하는 수단이고, 위와 같은 수단들은 현법상 보장된 근로자의 노동3권을 침해할 개연성이 대단히 높기 때문에 이를 금지한 것이다.

다만 노조법은 제81조 제2호 단서에서 노동조합이 당해 사업장에 종사하는 근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있을 때에는 근로자가 그 노동조합의 조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 단체협약의 체결은 예외로 한다고 규정하여, 일정 요건을 갖춘 노동조합이 단체협약으로 근로자의 당해 노동조합 가입을 강제할 수 있도록 하는 유니언숍 협정을 인정하고 있다. 노동조합에의 불가입과 노동조합으로부터의 탈퇴가 노동조합을 약화시키는 기능만이 있음에 반하여 특정 노조의 가입은 기존 노조의 조직을 강화하는 기능이 있기 때문이다. 즉 유니언숍 협정의 의의는 근로자가 노동조합에 가입하지 아니하거나 조합원이 노동조합으로부터 탈퇴한 경우, 또는 노동조합이 특정 근로자를 제명한 경우 사용자에게 해당 근로자에

대한 해고의무를 지음으로써 노동조합의 조직력을 강화하기 위한 것이었다. 그러나 노조법은 유니언십 협정이 체결된 사업장에서 사용자는 근로자가 당해 노동조합에서 제명된 것을 이유로 신분상 불이익한 행위를 할 수 없다고 규정하여 노동조합의 전횡을 예방하고자 하였다.

유니언십 협정은 위와 같이 노동조합의 조직력을 강화하는 순기능이 있음에 반하여 근로자의 소극적 단결권과 단결선택의 자유를 침해하는 역기능도 동시에 가진다. 따라서 유니언십 협정에 의하여 근로자를 해고한 경우와 같이 노동조합과 개별 근로자의 이해관계가 첨예하게 대립하는 문제의 해결을 위하여 유니언십 협정을 조화롭게 해석하는 것이 필요하다.

(2) 유니언십 협정의 체결

유니언십 협정을 체결하기 위하여는 노동조합이 당해 사업장에 종사하는 근로자의 3분의 2 이상을 대표하고 있어야만 한다. 여기서 '당해 사업장'이란 노동조합의 조직대상으로 된 사업장을 의미하므로 노조의 조직대상이 기업별로 되어 있는 경우에는 그 기업의 수개의 사업장 전체가 당해 사업장이 된다. 그리고 '근로자' 역시 노조가 조직대상으로 하고 있는 근로자를 의미하는 것으로 보아야 할 것이기 때문에 가령 노조가 한 기업의 전사원을 대상으로 하는 것이 아니라 그 중의 특정한 직종에 속하는 근로자만을 대상으로 한 경우에는 그 직종 근로자만이 여기서 말하는 근로자에 속한다.

한편 노조법 제35조는 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다고 하여 단체협약의 일반적 구속력을 인정하고 있다. 따라서 노동조합이 전체

근로자의 3분의 2 이하, 절반 이상의 근로자를 조합원으로 하고 있는 경우도 근로자의 3분의 2 이상을 대표하는 경우에 해당하지 문제가 된다. 생각컨대 유니언십 협정은 근로자의 헌법상 보장된 단결권을 제한하는 것으로 제한적으로 해석하는 것이 바람직한 점, 단체협약의 일반적 구속력에 의한 인적 효력 확장을 비조합원을 대표하는 것으로 해석하면 결과적으로 유니언십 협정을 체결할 수 있는 노동조합의 요건을 완화시켜 법규정을 무의미하게 하는 점에 비추어 부정함이 타당하다고 본다.

(3) 유니언십 협정의 적용 대상과 효과

유니언십 협정이 체결된 사업장에 새로 채용된 근로자가 유니언십 협정의 적용 대상임에 대하여는 이문이 없는 것으로 보인다. 그러나 ① 노동조합이 유니언십 협정을 체결하기 전에 근로계약을 체결한 기존 근로자의 경우, ② 노동조합으로부터 노조규약상에 정해진 제명사유에 의하여 제명된 근로자가 취업규칙, 근로계약상의 해고사유에 해당하고 그 해고에 정당한 사유가 있다고 보여지는 경우, ③ 노동조합으로부터 탈퇴하였으나 곧 탈퇴의사를 철회한 근로자의 경우, ④ 새로 채용된 근로자가 노동조합에 가입하지 않아 노동조합으로부터 제명처분을 받은 경우 등에 있어, 사용자가 유니언십 협정에 따라 당해 근로자를 해고할 수 있는지가 문제된다.

먼저 ①의 경우에는, 근로자가 노동조합에 가입하지 않을 의사를 명백히 하고 있다고 보여지는 점, 헌법상의 결사의 자유에 따른 소극적 단결권, 즉 노조에 가입하지 아니할 권리를 과도하게 침해할 수 있는 점, 시행이 유보되기는 하였으나 복수노조가 인정된 현행법 하에서 제2노조의 출현을 원천적으로 봉쇄할 수 있으므로 근로자의 단결선택의 자유를 지나치게

제한하는 점 등에 비추어 유니언십 협정을 적용할 수 없다고 본다.

②의 경우에는, 제명된 근로자에게 적용된 해고사유가 무엇인지에 따라 달리 해석해야 한다고 생각한다. 즉 해고사유가 노조로부터의 제명이라면 사용자의 해고는 강행법규 위반으로 무효가 되지만 취업규칙 또는 근로계약 위반이라면 정당한 해고라 볼 것이다. 이는 유니언십 협정에 의한 해고는 일반적인 해고와 달리 정당한 사유를 요하지 않는다고 보기 때문이다.

한편 유니언십 협정에 의한 해고도 근로기준법 제27조에서 규정한 '정당한 사유'가 필요하다는 견해가 있다. 그러나 유니언십 협정에 의한 해고는 사용자의 단체협약에 따른 이행의무인 점, 만약 유니언십 협정 위반을 해고의 정당한 사유로 본다면 법률상 간주규정이 없으므로 단지 정당한 사유의 존재에 대한 일종의 추정에 불과하게 되어 입증책임이 전환됨에 그치므로 유니언십 협정의 의의를 몰각시키는 점에 비추어 타당하지 않다고 본다.

③의 경우는 대상판결에서 문제된 사안이다. 대상판결은 위와 같은 경우 조합이 조합원의 자격을 갖추고 있는 근로자의 조합 가입을 함부로 거부하는 것은 허용되지 아니하는 점, 유니언십 협정에 의한 가입강제가 있는 경우 조합 측에서 근로자의 조합가입을 거부하게 되면 이는 곧바로 해고로 직결될 수 있으므로 조합은 노조가입 신청인에게 제명에 해당하는 사유가 있다는 등의 특단의 사정이 없는 한 그 가입에 대하여 승인을 거부할 수 없는 점, 탈퇴 조합원의 재가입에 대한 가중요건은 기존 조합원으로서의 권리 남용 내지 신의칙 위반에 해당하는 점, 탈퇴자 중 일부만을 선별하여 재가입시키고 나머지의 재가입을 불허한 것은 형평의 원칙에 반하는 점을 들어 유니언십

협정의 적용 대상에서 제외하고 있다. 또한 참조판결은 위 요건 외에 노조 탈퇴의사를 철회하고 노조에 다시 가입하려는 근로자에 대하여 이를 거부하고 해고된 것은 노조 자체가 단결권의 정신을 저버리고 실질상 제명과 같은 효과를 발생시킨 것으로서, 구 노동조합법 제39조 제2호 단서에 위반되는 것인 점을 들고 있다.

원래 유니언십 협정은 조직 강화를 위한 단결 강제를 주목적으로 하는 것이므로 단결 강제를 일탈하는 조합원의 행위를 규제하는 것은 당연한 결과이다. 그러나 이로 인한 노조 집행부등의 전횡을 방지하고 근로자의 자유의사를 존중하기 위하여 노조의 제명으로 인한 불이익을 금지하고자 하는 것이 현행법의 취지라 할 것이다. 따라서 노조로부터의 제명이 아닌 근로자의 자유의사에 의한 노조 탈퇴의 경우에는 당연히 유니언십 협정의 본래적 기능을 증시하여 해고를 인정함이 타당하다. 비록 근로자가 노조 탈퇴의사를 철회하였다고 하여도 노조 탈퇴의사를 표명함으로써 유니언십 협정의 효과는 발생하는 것이고 그 후 철회의사의 수용 여부는 조합자치주의의 관점에서 조합의 결정에 따르는 것이 바람직하다. 조합이 어용노조라고 하여 이를 부인하는 것은, 어용노조와 민주노조의 구분이 다분히 주관적이며 법상의 개념도 아닌데, 만약 민주노조라면 이를 인정하는 태도를 취해야 한다는 모순이 생긴다. 그리고 대상판결의 논지를 따르다면 근로자가 노조 탈퇴의사를 표명하여 유니언십 협정에 의해 해고된 후 노조 탈퇴의사를 철회한 경우에 어떻게 해석할 것인가 불분명해지게 된다.

또한 대상판결과 같이 노조에의 신규가입자와 재가입자에 대한 가입요건의 차별을 부정하는 것은 근로자의 필요에 따른 조합 가입과 탈퇴를 인정하는 결과로 되어 유니언십 협정을 일정 요건 하에서 인정된 법의 취지를 몰각시키게 되는 점, 노조 재가입에 대한 거부 실질상 제명과 같은 효과를 발생시켜 강행

법규에 위반된다는 주장은 노조 재가입의 거부가 노동조합의 제명과 달리 노조의 전횡으로 비추어지기 보다는 노동조합의 통제와 노동조합의 자치권 관점에서 얼마든지 용인될 수 있음을 간과하고 있는 점, 위 사안과 같이 조합장 선출에 불만을 품고 노조를 탈퇴한 근로자의 행위는 노조의 단결력을 극도로 저해하는 행위로서 그에 따른 불이익을 받는 것이 오히려 당연하다고 보여지는 점 등에 비추어 유니언십 협정의 의의와 적용대상을 잘못 판단하고 있다고 생각된다.

다만 대상판결이 위와 같은 견해를 취한 이유는 노조 탈퇴의사를 밝힌 조합원 중 일부만을 선별하여 재가입시킨 노동조합의 행위가 형평의 원칙에 반한 것이라 판단한 때문인 것으로 보인다. 그러나 동일한 노조 탈퇴의사를 밝힌 조합원이라 하여도 그 중에는 노동조합의 단결력을 해치는 데 주동한 노조원이 있고 이를 추종함에 그친 노조원도 있을 것이다. 주동자와 추종자에게 별개의 재가입 요건을 제시하는 것은 문제가 있으나 동일한 재가입 요건을 통하여 일부 노조원의 재가입을 거부하는 것은 조합 통제의 차원에서 인정하여야 할 것이다. 대상판결과 같이 해석한다면 선별적인 재가입을 하기보다는 전원에 대한

재가입 거부를 하는 것이 형평의 원칙에 합치한다는 결과가 되어 오히려 재가입 노조원에게 불리하게 되기 때문이다.

4. 결론

대상판결은 근로자의 생존권이 달린 해고문제를 근로자에게 이익이 되는 방향으로 해석하고자 하였기 때문에 유니언십 협정의 효력을 제한한 것으로 보인다. 그러나 노동조합의 단결 강제를 통한 조직 강화와 노동조합의 통제력 확보 문제는 결국 조합원인 근로자의 권익 보호를 위한 것이고, 복수노조가 허용될 경우 사용자에 의한 어용노조 설립공작으로 기존 노조가 위협받는 것을 방지하기 위하여 노조법의 규정취지에 부합되게 해석하는 것이 타당하다고 생각한다. 특수성을 가진 노동사건의 해결에 권리남용, 신의칙 위반, 형평의 원칙과 같은 일반 사법적 원리를 그대로 적용하는 것도 노동분쟁의 효과적이고 통일적인 해결에 지장을 초래할 수 있기 때문이다.

·
·
·

5.18, 왜, 어떻게... 자료 및 성명서

최근까지 밝혀지지 않았던 5.18의 역사적 사실은 5.18의 역사를 올바르게 이해하고 그 의미를 되새기는 데에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

역사는 교훈의 자리가 많은 사안이라는 사실은 5.18의 역사를 올바르게 이해하고 그 의미를 되새기는 데에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

1. 문제의 제기

사법부가 12.11을 군사법원으로, 5.17 전국비밀유대계엄 선포 이후 일련의 사태를 내란으로 규정함으로써 5.18은 이제 역사가 되고 시작됐다. 5.18의 국가의 군사법원이 되었으며, 희생자들이 국가를 공적으로 추앙받게 되고, 12.11을 법적으로 인정할 필요성이 대두되고 있다. 1979년 12월에 시작되어 1982년 6월에 끝난

5.18의 역사를 올바르게 이해하고 그 의미를 되새기는 데에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

역사는 교훈의 자리가 많은 사안이라는 사실은 5.18의 역사를 올바르게 이해하고 그 의미를 되새기는 데에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

5.18의 역사를 올바르게 이해하고 그 의미를 되새기는 데에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

1) 정철민 변호사, 『5.18의 진실』(법제사, 1991), p.144

2) 5.18 학생운동이 백두대간에서 일어났다고 하는 것은 사실이다.

3) Peter L. Berger and Thomas Luckmann, 『The Social Construction of Reality』 (London City, N.Y., Anchor Books)

법규를 위반했다는 주장은 노조 참가인의 과부가 노
 동조합의 책임과 남의 노조의 선형으로 비추어지기
 보다는 노동조합의 책임과 노동조합의 자치권 관장
 에서 얼마든지 용인될 수 있음을 간파하고 있는 것
 위 사안과 같이 소립의 선형에 불만을 품고 노동
 조합의 근로자의 행위는 노조의 단결력
 행하는 행위로서 그와 같은 불이익을 받는 것이 오히
 리 당연하다고 보아야 하는 점에서 비추어 유대권을 결
 정의 의의와 적용의 상을 잘못 판단하고 있다고 생각
 된다.

다만 대법원장이 위와 같은 견해를 취한 이유는 노
 조법외의사를 위한 조합원 중 일부만을 선형적인 제
 가입시킨 노동조합의 행위가 정당한 원칙에 관한 것
 이라 판단한 때문인 것으로 보인다. 그러나 동일한
 노조 법외의사를 위한 조합원이라 하여도 그 중에는
 노동조합의 단결력을 해치는 등 부당한 노조원이
 있고 이를 수동함에 그런 노조원도 있을 것이다. 구
 동조합과 추방사에게 별개의 재가입 요건을 제시하는
 것은 문제가 있으나 동일한 재가입 요건을 불허하 일
 부 노조원의 재가입을 거부하는 것은 소립 원칙의 차
 원에서 인정하여야 할 것이다. 대법원장과 같이 해석
 한다면 선형적인 재가입을 하기보다는 정당한 다른

재가입 기준을 하는 것이 정당한 원칙에 합치한다는
 결과가 되어 오히려 재가입 노조원에게 불리한 것
 이 때문이다.

대법원장은 근로자의 행위가 정당한 원칙에
 근로자에게 이익이 되는 방향으로 해석하고자 하였
 기 때문에 유대권을 결정의 요건을 제한한 것으로 보
 인다. 그러나 노동조합의 단결 강제를 통한 소립 강
 화와 노동조합의 목적의 지도 목적은 결국 조합원인
 근로자의 권익 보호를 위한 것이고, 복수노조가 허용
 될 경우 사용자에 의한 노동조합의 설립유인과 같은
 노조가 설립되는 것을 방지하기 위하여 노동조합의 단
 결적성에 부합되지 않는 행위는 정당하다고 생각
 한다. 복수성을 가진 노조와의 정당한 권익충족을
 신의칙 위반, 행위의 목적과 같은 일부 사회적 원리
 를 그대로 적용하는 것은 노동조합의 효과적이고 공
 입적인 해결에 지장을 초래할 수 있기 때문이다.

1. 서론 및 토지

1890-1990 12

편집자 주: 이 자료는 5.18 기념재단이 주최하고, 한국정치학회가 주관하여 지난 5월 8일에
 한국프레스센터에서 개최한 「5.18 학술심포지움」의 발제문을 저자의 허락을 얻어 전재하는 것입니다.
 6월호에는 5.18, 왜 어떻게 일어났으며 무엇을 남겼는가? (박광주)와
 '12.12, 5.18 사건에 대한 사법부 판결의 역사적 의의 (박연철)를 게재하며,
 7월호에 광주를 통한 한국민주주의의 유희통로와 미국의 위치 (이삼성)와
 폭력과 언어의 정치: 5.18 담론의 사회학 (최정운)을 게재할 예정입니다.

5.18, 왜, 어떻게 일어났으며 무엇을 남겼는가?

박 광 주(부산대 행정학과 교수)

지금까지 철저하게 현실이기만 했던 5.18이 이제
 일부나마 역사 속으로 들어가고 있다.

강만길

역사는 異論의 여지가 많은 사실이라는 과욕에 들
 러싸인 해석이라는 굳은 해이다.

E. H. 카

1. 문제의 제기

사법부가 12 12를 군사반란으로, 5.17 전국비상
 확대계엄 선포 이후 일련의 사태를 내란으로 규정함
 으로써 5.18은 이제 역사가 되기 시작했다. 5.18이
 국가의 공식기념일이 되었으며 희생자들이 국가 유
 공자로 추서될 예정이고, 5.18특별법에 의해 광주사
 태 진압의 공로로 수여된 훈포장은 모두 무효화되었
 다. "1979년 12월에 시작되어 1980년 8월에 끝난

세계역사상 가장 오래 걸린 쿠데타"가 드디어 역
 사의 일부로 편입된 것이다. "폭도"와 "진압군"에 대
 한 그간의 법률적 평가가 완전히 뒤바뀌게 됨으로써,
 5.18의 성격을 현실정치적 제약으로부터 비교적 자
 유롭게 규명할 수 있게 되었다.¹⁾

현실정치적 제약으로부터 자유롭게 된 시점에서부
 터 역사적 사건의 의미를 파헤치는 학술적 작업은 정
 작 본격화한다. 역사적 사실에 대한 해석의 다양성이
 라는 문제가 불가피하게 대두되기 때문이다.

버거(P. Berger)의 말대로 모든 사회적 실재
 (social reality)란 객관적으로 독립되어 존재하는 것
 이 아니라 사회적으로 구성된다.²⁾ 다시 말하면 주어
 진 현상은 어떻게 인식되느냐에 따라 그 모습이 형상
 화하는 것이다. 인식을 결정하는 것은 視角이다. 사
 실의 객관적 규명이 역사 서술의 출발점이라고 한다
 면 바로 이 단계에서부터 우리는 난관에 봉착한다.
 사실의 객관적 인식 자체가 벌써 해석이라는 주관적
 행위를 필수적으로 동반하기 때문이다. 헤로도투스

1) 정상용·유시민 외, 『광주민중항쟁』(돌베개, 1990), p.144.
 2) 5.18 학술심포지움이 광주시정부에 의해 주최되기에 이르렀다는 사실 자체가 5.18이 역사가 되기 시작하였음을 의미한다.
 3) Peter L. Berger and Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality* (Garden City, N.Y.: Anchor Books)

(Herodotus)나 랑케(L. V. Ranke)가 역사적 사실이란 '있는 그대로', '일어난 그대로' 記述하면 얻어진다고 하는 무리하리 만큼 소박한 문제인식을 하였는가 하면, 크로체(B. Croce)는 역사적 사실이란 '해석일 뿐'이라고 하는 또 다른 극단적인 문제인식을 제시하기도 하였다는 점을 살펴보면, '사실'의 규명 자체가 매우 어려운 일임을 잘 알 수 있다.

5.18이 왜, 어떻게 일어났으며, 한국정치에 끼친 영향은 무엇인가를 과학적으로 규명하는 작업 역시 관점에 따른 실제의 사회적 구성이라는 조건을 피할 수 없다. 과학이란 파슨스(T. Parsons)의 지적대로 "실재에 대한 인식방향의 선택적 체계"⁴⁾일 뿐이기 때문이다. 그러므로, 카아(E. H. Carr)가 적절히 지적하였듯이 역사가의 해석으로부터 독립하여 객관적으로 존립하는 역사적 사실이라는 실체가 존재한다고 믿는 것이 결코 이치에 닿지 않는 오류라고 한다면,⁵⁾ 역사가란 불가피하게 선택적일 수밖에 없다.

5.18을 설명하기 위한 다양한 '선택'이 이제부터 본격적으로 이루어져야 할 시점이 되었다. 프랑수아혁명의 해석이 1970년대를 전후하여 좌파적 '자코뱅적 해석'으로부터 우파적 '수정해석'으로 변화하듯이,⁶⁾ 역사적 사건의 이해란 연구자와 시대에 따라 다양할 수밖에 없기 때문이다. 5.18이 왜 광주에서 일어났느냐? 신군부의 등장을 세계 자본주의체제의 구조적 제약결과로 볼 것이냐 국내의 세 사회세력간의 힘의 불균형관계에 의한 것으로 볼 것이냐, 그리고 5.18을 시민항쟁으로 볼 것이냐 민중항쟁으로 볼 것이냐, 아니면 계급항쟁으로 볼 것이냐 등의 논의를 두고 이미 다양한 견해들이 표명되어 있다. 기존의 입장들을 수

4) Talcott Parsons and Edward A. Shils, eds., *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1951), Part 2, p.167. 파슨스와 쉴즈에 의하면 심지어 과학마저도 실제의 단순한 반영이 아니다. '사실'(facts)이란 '실재'(realities)가 아니라 '실재에 대한 記述'(statements about reality)일 뿐이다.

5) E. H. Carr, *What is History?* (New York: Vintage Books, 1961), p.10.

6) 최갑수, 「프랑스혁명 연구의 어제와 오늘」, 『5.18연구』, 창간호 (1997년 3월), p. 17.

정 또는 보완하는 작업이 활발하게 진행될수록 5.18에 대한 과학적 이해는 더욱 깊어질 것이다.

2. 5.18은 왜 일어났는가?

5.18은 신군부의 권력의지와 광주시민들의 민주화 의지가 맞부딪힘으로써 발생한 사건이다. 이 과정에서 김대중의 구속이 자극제가 되긴 하였으나, 이는 김대중 구속 그 자체에 대한 단순 대응 탓이 아니라 김대중 구속이 의미하는 반민주적 억압구조에 대한 근본적 인식이 그로서 보다 구체화하였기 때문이다.

(1) 신군부의 권력의지

세 가지 변수 중 평화로운 학생시위로 출발한 광주항쟁을 참혹한 유혈투쟁으로 변하게 한 결정적 요인은 신군부의 집권의도였다. 신군부는 보안사령관 전두환이 10.26사건을 조사하기 위한 합동수사본부의 본부장이 되는 것을 시점으로 점차 한국정치의 전면에 나서게 되었다. 박정희의 비호 하에 은밀하게 성장한 하나회가 주축이 된 신군부는 박정희 암살 이후의 권력 공백기를 틈타 주도권 쟁탈전에 돌입하였다. 유신체제개혁의 불가피성을 인식하면서도 권위주의 체제 하에서 구축된 기득권적 지위를 유지하려는 관료집단-신현학을 중심으로 한 -과 박정희식 무단통치의 문제점을 어느 정도 인식하고 있던 군수뇌부-정승화를 중심으로 한 -와는 달리 군사권위주의 통치의 중단 없는 지속을 꿈꾸어 왔던 전두환, 노태우 등

육사 11기 출신의 일부 정치군인들은 박정희의 암살 사건이 중앙정보부장 김재규에 의한 것으로 밝혀진 그날부터 활발히 움직이기 시작하였다.⁷⁾ '12.12, 5.18 항소심재판'에서 사법부가 군사반란으로 분명히 규정한 12.12를 통하여 군부의 실권을 드디어 장악한 신군부는 1980년 8월 27일 전두환 국가보위비상대책위 위원장 이 통일주체국민회의에서 제11대 대통령에 당선될 때까지 집권을 위한 준비작업을 계획적으로 추진하였다. 여소야대정국 하의 5공청문회 과정에서 드러났고, 1996년의 항소심재판에서 재확인된 이들의 집권 준비를 면밀히 살펴본다면, 신군부의 전면 등장은 그들 자신의 주장대로 우연적인 사건들의 불가피한 귀결로 이루어진 것이 아니다.⁸⁾ 치밀한 사전계획의 단계적 추진에 의해 쿠데타를 성사시킨 결과일 뿐이다.⁹⁾

이미 집권의 의지를 지니고 그 준비를 면밀하게 추진-예컨대 12.12-시커온 신군부들에게 있어서 "서울의 봄"에 터져나온 학생, 야당, 재야 등으로부터의

민주화 요구는 '다스려져야 할' 귀찮은 일(nuisance)에 불과한 것이었다.¹⁰⁾ 야당세력의 단합이나 학생들의 자제를 통한 평화적 세력 이양이란 이미 불가능한 것이었다. 여러 관찰자들이 동의하듯이 80년의 상황에서 노동운동이나 학생운동, 그리고 재야 등 시민사회 내의 다양한 민주화세력들이 군부를 효과적으로 제압할만한 힘을 갖고 있지 못한 상황에서 신군부의 집권의지는 꺾을 수 없는 것이었다.¹¹⁾ 오히려 민주화운동세력들, 그 중에서도 특히 대학생들의 대규모 저항은 신군부측에 질서유지와 국가안보 수호의 명분을 줄 뿐이었다. 14일의 시정 앞 시위에 이어 15일 서울역에서의 대규모 시위를 기다린 듯이 취해진 5.17 비상계엄전국확대조치가 그것을 말해준다. 동일자로 개시된 충청작전은 전국의 대학가를 군이 통제하고, 여하한 학생시위도 용납하지 않겠다는 의도를 지닌 것이었다.¹²⁾ 서울의 봄에 터져나온 학생시위를 빌미로 삼은 것이다.

그렇다면 왜 하필 광주에서 유혈사태가 발생하였

7) 신군부는 그동안의 오랜 군사권위주의 통치체제 하에서 이미 성장해왔으며, 이를 저지할 국내의 세력이 없는 한 박정희 이후를 계승할 수밖에 없었다. 국내적 세력으로서 민간 관료, 군부 내 비정치적 세력, 그리고 시민사회 내의 민주화운동세력들에 비해 군부정치세력은 강력한 권력의지로 動機化된 조직적 역량을 박정희체제 하에서부터 이미 키워오고 있었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이런 정치적 조건 하에서 신군부의 집권은 필연적인 것이다.

8) 정상용·유시민 외, 전거서, 특히 pp. 66~146과 「12.12, 5.18 항소심판결문」을 보라. 당시 수경사령관 장태원은 자신을 연행한 전두환이 "그 날 그 소란만 안피웠어도 나는 장선배를 군단장으로 보내려고 했어요. 정충장도 그렇습니다. 순순히 예편서만 썼어도 내가 장관쯤으로 모시려고 했어요. 정말입니다"라고 말했다고 5공 특위에서 증언했다. 신군부가 애초부터 집권을 염두에 두고 거사를 하였음을 보여주는 말이다. 광주매일 정사 5.18 특별취재반, 「正史 5.18」(『사회평론』, 1995), p.93.

9) 손호철, 『해방50년의 한국정치』(새길, 1995), pp.159~60; 그리고, 정해구, 「한국사회의 정치변동과 민중투쟁」, 정해구 외, 『광주민중항쟁연구』(사계절, 1990), pp.70~72.

10) 신군부는 "위험부담에 무감각"한 행위자였으며, 따라서 반대세력들의 전략에 상관없이 항상 비타협적 전략('억압')을 선호하였다. 임혁백, 「한국에서의 민주화 과정분석: 전략적 선택이론을 중심으로」, 『한국정치학회보』, 24집 1호(1990): 65.

11) "전정권은 '임여' 군사정권이었고... 민주화운동이 임여정권의 방해로 불필요하게 7년 연장되었"다는 지적이 있다. 김영명, 『한국 현대 정치사』(울유문화사, 1992), p.359. 신군부의 집권은 그러한 지적대로 분명 '태어나지 말았어야 할' 정권이였다. 그러나 당시 계사회세력간의 세력관계를 볼 때 군부를 상대로 한 타협에 의한 민주화'는 불가능한 상황이었으므로, '태어날 수밖에 없었던' 정권이였다.

12) 이미 학생들의 소요 가능성을 점친 신군부가 5월 3일부터 충청작전을 위한 부대 이동을 시작하여 5.17계엄확대와 동시에 부대투입을 개시한 사실에서 이는 잘 알 수 있다. 정상용·유시민 외, 전거서, pp.139~40에 실린 도표와 p.146에 소개된 충청부대 대학점령현황 참조.

는가? 박현채와 같은 관찰자들은 군이 유독 광주지역에서 대학생들의 시위를 잔인하게 진압함으로써 학생의 과격화를 의도적으로 유도하였다고 주장한다.¹³⁾ 결과적으로는 진압군의 과잉대응이 시위를 격화시키긴 하였으나, 그와 같은 '음모론'은 대체로 진위를 입증하기가 쉽지 않다.¹⁴⁾ 1) 신군부는 집권의 최대 걸림돌이 학생시위일 것으로 짐작하여 5월 3일부터 충청훈련을 실시하고 있었고 2) 5월 13일부터 본격적으로 터져나오기 시작한 서울지역 대학생들의 시위가 5.15 서울역 시위로 격화되자 기다렸다는 듯이 5.17사태를 일으켰으며, 3) 유독 광주지역에서 5.17에도 아랑곳없이 학생시위가 지속되었다는 사실 등을 연결시켜보면, 시위에 대한 단호한 대응은 충분히 예측된 것이었다. 10.26 이후 권력 장악을 위해 필사적으로 노력해온 신군부는 12.12에서 5.17로 쿠데타의 강도를 높이면서 집권 기반을 다져왔다. 권력 강화를 위해 삼청교육대와 같은 탈법적인 인권유린을 서슴치 않았던 신군부임을 이해한다면, 만일 대규

모 학생시위가 광주가 아닌 다른 지역에서 발생하였다 할지라도 '과잉진압'은 발생하였으리라는 것을 충분히 예측할 수 있다.

(2) 광주의 민주화이지

오히려 광주사태의 발생원인은 5.17 초저에도 아랑곳없이 민주화를 위한 외침을 수그러뜨리지 않았던 광주지역의 대학생들과 시위 초기부터 나타난 진압군의 과잉진압¹⁵⁾으로 인해 사태가 험악하게 진행될 수록 도리어 더욱 적극적으로 학생들을 거두고 나온 광주시민들의 민주화외침에 있다고 보아야 할 것이다.

신군부의 단호한 집권의지는 서울의 봄이 '5.15 서울역 회군'¹⁶⁾ 이후 소강상태에 빠진 것과 달리 광주에서 16일 전남대, 조선대, 광주교대 등 광주 시내 9개 대학 및 전문대생들의 꺾불시위를 서두로 연일 대학생들의 시위가 이어지자 강력한 진압외침을 보이

13) 박현채, 「80년대 민족민중운동에서 5.18 광주민중항쟁의 의의와 역할」, 『역사와 현장』, 제1호 (1990년 5월).
14) 역사적 사태진전을 반드시 필연적 사건의 繼起로만 볼 필요는 없다. 마키아벨리(N. Machiavelli)가 지적했듯이 거기에 필연(necessita)과 자질(virtu), 그리고 운명(fortuna)의 세 요인이 함께 작용한다. 비록 개별적 사건들 자체는 내적 필연성을 지니고 있을지라도 그 사건들이 함께 어우러져 어떤 사태를 빚어낼 때에는 반드시 필연만이 작용하는 것은 아니다.
15) 5월18일 오전 시위진압의 초기단계에서도 공수부대원들은 쇠심이 박힌 살상용의 특수근봉으로 시위학생들에 대해 "가차없이 머리를 후려갈기"는 잔인성을 보였다. 황석영 전남사회운동협의회, 정동년 외 321인, 한국현대사사료연구소, 『5.18 그 삶과 죽음의 기록』(풀빛, 1996), p.38. 같은 날 오후에는 "진압작전을 개시하자마자 시위가담 여부와 무관하게 젊은 사람이라면 남녀를 불문하고 진압봉으로 타격하고 조금이라도 반항하는 기색을 보이면 여럿이 물러들어 한꺼번에 때리고 짓밟아버렸다." 정상용·유시민 외, 전게서, p.170.
16) 이때의 긴박한 상황에 대해서는 정상용·유시민 외, 전게서, pp.133~37을 볼 것. 5.15서울역회군을 두고 저자들은 "12.12 쿠데타 당시 육군본부측이 상호 병력동원을 중지하자는 신사협정을 mind가 깨워보지도 못한 채 패배를 맺은 것처럼 학생회의 지도부도 스스로 무장을 해제함으로써 궤멸의 길을 택한 것이다"(p.137)라고 평하고 있다. 이러한 상황판단에 동조하는 입장이 적지 않다. 최장집은 저항세력이 '최대동원화 전략'을 펼치는 것이 현실적이었다고 주장하고 있으며, 손호철은 서울역회군을 "결정적인 오류"였다고 주장하고 있다. 최장집, 『한국현대정치구조와 변화』(까치, 1989), p.201; 그리고 손호철, 전게서, p.166.
결정적인 오류의 원인으로 손호철이 제기하는 것은, "후에 5.18이 보여주었듯이 당시의 상황이 어차피 정면대결로 나아갈 수밖에 없었다는 사정을 고려할 때 최소한 이 경우 5.18보다는 승리의 확률이 훨씬 높았을 것이며 설사 패배했다더라도 그 충격은 5.18에 비해 비교할 수 없을 만큼 컸을 것이라는 점과, 나아가 그 경우 5.18과 같이 지배세력이... 특정지역의 '지역문제'로 호도하는 것이 불가능했을 것"이라는 점이다.

는 시범적인 곳으로 광주를 선택했을 개연성이 높다.¹⁷⁾

4.19 이후 권위주의 통치의 잔재 청산과 권위주의 통치의 재등장에 대한 저항이 전국 각지의 대학생들을 중심으로 꾸준히 전개되어왔고, 특히 유신체제의 출범 이후에는 재야세력들까지 그와 같은 반정부운동에 가담해온 사실을 감안한다면, 1980년 5.18 이전까지 광주에서의 민주화운동은 전혀 특별한 것이 없다. 그럼에도 불구하고 광주의 5월이 특별한 것으로 발전하게 된 것은 박정희를 위시한 과거의 정치군인들에 비해 훨씬 단호한 권력의지를 지닌 신군부의 잔인한 진압외침이 표출된 계기를 맞아 광주의 민주화운동의 저력이 제모습을 드러내게 된 탓이다. 위기를 맞아 다른 지역에서의 민주화운동이 소강상태에 빠졌을 때 광주는 오히려 민주화 요구를 수그러뜨리지 않고 과감하게 밀어부쳤다. 오히려 지배권력의 억압이 극도에 처했을 때마다 역사적으로 이 지역에서 터져 나온 아래로부터의 저항의 전통-동학혁명과 광주학생사건에서 보여준-과, 유신체제 하에서 다져진 이 지역 지식인들의 민주화운동 경험이 함께 어우러

5.15서울역 회군을 하지않고 밀어부쳤더라면 비록 학생들이 성공할 확률은 적었다 할지라도 광주사태를 미연에 방지할 수 있었으리라는 견해에 대해서는 필자도 동감이다. 그랬더라면 신군부의 집권의도에 대한 저항이 지역적으로 부당하게 비난받는 일은 적어도 없었을 것이며, 전국적 저항을 연쇄적으로 불러 일으켜 신군부권력의 야수성을 보다 분명하게 드러내는 일이 가능하였을 것이다. 그러나 당시 정세에 대한 정상용, 손호철 등의 관찰에 의하더라도 학생들은 제대로 조직화되지 않았고, 시민들의 호응도 적었으며, 무엇보다도 민주화운동세력들간의 광범위한 유대가 형성되어 있지 못하였다는 사실을 감안한다면, 학생들이 계속 밀어부쳤더라도 신군부에 의해 일단 궤멸되었을 가능성이 매우 높다. 만일 "밀어부쳤더라면"이란 가정을 더욱 철저하게 진행시키다면, 박정희가 김재규에 의해 암살되지 않고, 이미 전국적 뉴스가 된 부마항쟁을 차치철의 주장대로 무자비하게 탄압하는 일이 일어났다면, 군부통치의 종말은 부산마산지역을 위시한 전국적 저항에 부딪혀 훨씬 더 일찍 근본적으로 이루어졌을는지 모른다.
17) 광주가 이처럼 주목을 끈 것은 15일 서울역 회군 이래 서울지역 대학가가 잠잠한 가운데 16일 발생한 지방 23개 대학의 시위에서 유독 광주지역이 그 규모에 있어 수원, 천안, 대전등 다른 지역과는 비교가 되지 않을 정도로 컸기 때문이다. 80년 5월 17일자 「동아일보」의 보도에만 의거하더라도 지방 23개대의 시위 참여자 총수가 "3만여명"인 데 비해 광주지역에서의 참여자만 "2만여명"이었다.
18) 손호철, 전게서, p.170. 그와 같은 저항 정신의 전통은 5.18의 민중적 기반이 되었음을 알 수 있다.
19) 당시 전남대 인문대 1학년이었던 정용화는 "교수들의 목소리는 학생들에게 무엇인가를 계속했다"라고 회상했다. 광주매일 5.18정사 취재반, 전게서, p.41.

1일까지 3일간 1천여명이 참여하는 70년 이후 최초의 대규모 시위인 '6.29 시위사건'을 일으켰다.²⁰⁾

교수와 학생이 함께 권위주의 통치에 저항하는 민주화운동은 2년 뒤 광주항쟁에서 재연되었다. 5월 15일 전남대, 조선대, 광주교육대생 1만6천여명이 참여한 도청 앞 대학연합 켈기대회가 끝난 후 50여명의 교수들이 학생들의 앞장에 서서 함께 금남로를 걷는 민주화행진이 있었다. 교수와 학생이 함께 한 민주화행진은 "4.19 교수단 데모 이후 처음 있는" 일이었다.

양성우, 김남주, 문병란, 송기숙 등을 중심으로 한 민주문화운동 역시 이 지역의 민주화운동에 무시 못할 기여를 하였다. '문학의 무기화'를 내건 이들 광주 전남지역 문인들의 활동은 전국적 차원에서 민주문화운동을 벌인 '자유실천문인협의회'의 모태가 되었을 뿐만 아니라, 이 지역에서 광주제야운동, 농민운동, 학생운동에 민주문화운동을 불러 일으키는 중심축이 되었다. 민중의식의 형상화와 확산에 지식인들이 주도적 역할을 한 것이다.²¹⁾

유신체제 하에서도 끈질긴 저항의식을 표출해온 이 지역의 학생, 기층민중, 그리고 지식계층이 80년 5월 전국적인 민주화운동에 동참하는 것은 지극히 당연한 일이었다. 다만 특이한 일이 있었다면, 5.15 서울역 회군 이래 전국의 대학들이 잠잠해졌음에도 불

구하고, 유독 광주지역에서 5월 14일 이후 시위가 계속된 것이었다. 16일 햇불시위 후 학생들은 헤어지면서 월요일인 19일부터 시위를 재개하기로 서로 약속하였다. 그동안 정부측에 비상계엄 해제와 정치일정 단축에 대한 자신들의 요구를 수용할 시간을 주고, 연일 계속된 시위로 인한 피로도 풀며, 전국의 다른 대학과의 보조를 위해서 일단 휴식을 취하기로 한 것이다.²²⁾

휴식기간중이라도 휴교령이 내려진다면 즉각 오전 10시에 전남대 정문 앞에서 모일 것을 약속하였는데, 그러한 약속에 따라 18일 아침 전남대 정문 앞에는 학생들이 하나 둘 모여들기 시작하였고, 이들에 대한 충청부대 진압군들의 과격한 진압이 5.18의 시작이 된 것이다. 일단 양측의 충돌이 시작된 이래 계엄군의 과잉진압은 오히려 대학생들과 시민을 자극하여 끈질긴 저항을 야기하였고, 무력진압의 '본때'를 보이려고 버르던 신군부에게 이는 좋은 기회가 된 것이었다.²³⁾

시위대와 계엄군의 충돌과정에서 사태를 급속하게 진행시킨 중요한 요인이 김대중 구속사건이었다. 광주·전남지역민들이 그간 느껴왔던 '호남 푸대접'의 식은 "내고장에서도 인물이 나와야 한다는 민중적 열망으로 집약되었다." 그리하여 "전남출신인 김대중씨의 대통령 출마와 그 좌절, 그가 받은 고난과 역경은

20) 상계서.

21) 황석영 전남사회운동협의회, 정동년 외 321인, 한국현대사자료연구소, 전개서, p.27.

22) 광주매일 정사5.18 특별취재반, 전개서, pp.50~54.

23) 황석영 전남사회운동협의회, 정동년 외 321인, 한국현대사자료연구소, 전개서, p.30.

24) 신군부는 여하한 저항세력이라도 이를 단호히 궤멸시킴으로써 집권을 굳히려는 의도를 처음부터 지니고 있었다. 김영명이 적절히 지적하듯이 "12.12쿠데타 이후 군부에게는 정치권력을 장악하기 위한 계기가 필요하였고, 광주에서의 시위가 바로 그 계기가 되었다." "광주사태가 발생하지 않았다면 군부는 정치권력을 장악했을 것이다. 광주사태는 이를 가속화시켰는지 모른다." 임혁백에 의하더라도, "반대세력의 항복도 신군부가 가장 선호하는 전략이 아니었다. 최상의 선택은 전면적인 대결을 통한 공공연한 권위주의 체제로의 복귀였다. 이를 위해 신군부는 민주화세력들을 자극해서 폭력을 유도하고 그들을 거리로 끌어냄으로써 전면적 대결상황을 유도하였으며, 마침내 승리자가 되었다. '광주민중봉기'는 '서울의 봄, 1980'을 마감하는 신군부의 마지막 일격이었다." 김영명, 전개서, p.352의 본문과 각주34; 그리고, 임혁백, 전개논문, p.65.

이들의 보편적 경험과 합치되면서 1980년 이후에는 그가 전남의 대중적 영웅으로서 그들의 가슴속에 자리잡게 되었다.²⁴⁾ 5월 14일과 15일, 그리고 16일의 연이은 시위에서 내건 구호가 "비상계엄 즉각 해제하라", "노동 3권 보장하라", "정치일정 단축하라" 등 전국의 다른 시위장에서 볼 수 있는 것들이었는데 비해 18일에는 "전국비상계엄 해제하라", "전두환 물러가라", "계엄군 물러가라", "휴교령 철회하라" 등에 덧붙여 "김대중씨 석방하라"가 구호로 등장한 것은 이 지역민들에게 김대중의 구속이 갖는 엄청난 분노를 보여주는 것이다. 손호철이 적절히 지적하고 있듯이 김영삼의 제명이 부마항쟁을 격화시킨 중요한 촉발동기 중의 하나이듯 김대중의 구속은 5.18항쟁을 격화시킨 중요한 요인 중의 하나이다.²⁵⁾

김대중은 전남·광주인들에게 있어서뿐만 아니라 신군부측에게 있어서도 가장 주목받는 정치인이었다. 야당총재인 김영삼을 가택연금시킨 데 반해 당시 재야인사에 불과한 김대중을 학생시위등 선동혐의를 붙여 전격 구속해버린 데서도 잘 나타나듯이, 김대중은 1971년 대선 이후 군부세력에게 있어서 제일의 기피인물이었다. 부정한 수단을 동원한 '득표에서는 가까스로 이겼으나 실제 선거에서는 패배한' 71년 대선의 경험은 박정희로 하여금 10월 유신을 서두르게 하였고,²⁶⁾ 김대중에 대한 우려는 일본에서의 납치

사건으로 다시 표명되었으며, 그 이후 미국 망명생활에서 돌아온 그에 대해 신군부는 여전히 경계심을 풀지 아니하였던 것이다.

김대중의 구속은 광주 및 전남지역민들에게 군부세력의 억압적 성격을 구체화시키는 역할을 하였다. 지배권력의 압제에 대해 맞부딪혀 싸운 동학혁명과 광주학생운동의 역사적 전통을 지닌 이 지역민들은 박정희체제 하에서 더욱 그 정도가 극심해진 호남 차별을 통해 권위주의적 압제를 피부로 느껴왔다. 이런 과정에서 신군부가 김대중을 지목하여 구속하게 되자 그와 같은 압제는 더욱 구체화하기에 이른 것이다.

5월 18일부터 시위대가 김대중 석방을 요구하게 될수록 신군부의 김대중에 대한 경계심은 더욱 강화되었다. 이는 신군부측에게 광주항쟁을 더욱 단호하게 진압하여야겠다는 결심을 굳히게 할 뿐이었다. 더 나아가 항쟁을 진압한 이후에도 신군부가 김대중과 그의 정치적 기반인 호남지역을 효과적으로 제압하기 위한 목적으로 광주항쟁을 김대중의 시주에 의한 사건-소위 말하는 김대중내란음모사건-으로 조작하는 사태로까지 발전하였다.²⁷⁾ 결국 광주항쟁은 다른 지역에서의 민주화투쟁과 같은 성격으로 출발하였으나, 시위가 다른 지역과 달리 5.17비상계엄 전국 확대 실시 이후에도 발생함으로써, 여하한 시위도 단호

25) 상계서, p.22. 그리고, 김 준, 「1980년의 정세 발전과 대립구조」, 정해구 외, 전개서, pp.158~60 참조.

26) 손호철, 전개서, pp.168~69.

27) 10월 유신이 세계자본주의체제에 종속된 한국경제의 위기에서 연유한 것이 아니라, 71년 선거에서 나타난 국내 정치적 위기 탓이라는 설명을 위해서는 박광주, 『한국권위주의국가론: 지도자본주의체제하의 집정관적 신중상주의국가』(인간사랑, 1992), pp.117~8을 볼 것.

28) 소위 '7.14 김대중일당 내란 음모사건'이란 "반공 안보 이념을 최대한 활용한 집권자의 권력 공고화 작업의 일환"이었다. 김영명, 전개서, p.354. 신군부가 집권하는 동안 내내 광주항쟁음모설은 재판 결과에 상관없이 친체제세력들에 의해 신봉되었다. 서울대 교수였던 노재봉이 김대중의 "의뢰를 때리는 노련한 기술"에 의해 광주사태가 촉발되었다고 발언함으로써 학생들에게 물의를 빚었고, 이 발언 후 곧 정부의 요직에 기용된 것이 좋은 예이다.

김대중에 대한 박정희 이후의 정치적 '미녀사냥'에 대한 심층적 분석을 위해서는 강준만의 『김대중 죽이기』(개마고원, 1995)와 『김영삼 이데올로기』(개마고원, 1995)를 볼 것.

히 진압하겠다는 다짐을 하고 있던 신군부가 그러한 의지를 광주지역에서 관철하기로 하였고, 때마침 71년 대선 이래 군부세력이 가장 강력한 적대세력으로 인식해오던 정치가 김대중을 신군부 역시 탄압·구속함으로써, 이것이 시위대의 투쟁의지를 더욱 촉발시켰고, 그에 대한 진압군의 대응 역시 살상을 불사하는 과격함으로 호르게 된 것이었다.

3. 5.18은 어떻게 일어났는가?

광주항쟁은 권위주의의 압제에 대한 피지배대중의 항거이다. 권위주의통치에 대한 그와 같은 저항은 4.19를 통해 처음 본격적으로 표출되었다. 4.19에 의해 이승만 권위주의체제가 무너지고 4.19의 이념에 따른 신질서의 건설이 진행되어가는 중에 발생한 군사쿠데타는 4.19의 반권위주의적/자유민주주의적 이념을 정면으로 부정하는 군사권위주의체제를 구축하였다. 이후 4.19의 주도세력이었던 대학생들은 그들의 신질서염원을 부정한 군사권위주의체제와 지속적인 대결을 벌여 왔다. 그 과정에서 79년 부마항쟁이 발생하였고, 이는 80년의 광주항쟁과 87년의 6.10시 민항쟁으로까지 이어지면서 권위주의 통치의 종식과

민주화를 위한 '한국혁명'의 대장정이 이루어진 것이다.

(1) '한국혁명'에 있어서의 광주항쟁

4.19는 혁명이다. 피지배대중의 일부인 학생들이 중심이 된 민중봉기가 기존의 정치권력을 무너뜨리는 데 성공함으로써 혁명의 일차적 성립요건을 달성하였다. 또한 4.19는 단순한 정치권력(government)의 교체를 넘어서 통치의 원칙(regime) 자체를 근본적으로 뒤바꾸는 결과를 가져왔다. 즉 권위주의적 통치로부터 자유민주주의적 통치로 바꾼 것이다. 비록 4.19로 인한 변화가 프랑스혁명이나 러시아혁명, 또는 이란혁명처럼 체제(communitiy) 자체의 변화를 초래한 것은 아니지만,²⁹⁾ 분단국가라는 일정한 조건을 감안한다면 정권의 변동과 동시에 통치의 원칙까지 뒤바뀌게 된다는 것은 혁명적 변화임에 틀림없다.³⁰⁾ 4.19 이후의 현대사가 입증하듯이 4.19 이념은 혁명 이후의 집권세력들에 의해 지속적인 저항을 받아 왔다. 정권 창출과정에서 학생들에게 빛을 준 민주당 정부마저 예외가 아니었다. 윤근식의 지적대로 "그들의 민주주의 관념에는 원래부터 '보수적 혁명'마저도 거부하는 태도로 연관되어 있었다."³¹⁾ 계속 확

29) 권력변동의 세가지 차원에 대해서는 Chalmers A. Johnson, *Revolutionary Change* (Boston: Little, Brown and Company, 1966), pp.140~41을 볼 것. 원래 이 세가지 개념은 이스턴(David Easton)에 의해 정치체제의 세가지 수준으로 제시된 것이다. David Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, World Politics, 9:391~92.
30) 4.19의 혁명성을 지나치게 강조하거나 또는 이를 부정하는 것 모두 문제가 있어 보인다. 전자의 예로서 한상진은 4.19가 자본주의나 공산주의, 자유민주주의나 인민민주주의가 지닌 각각의 체제 모순과 결함을 극복하는 '제3의 길'로서의 민족주의를 표방하였다고 주장한다. 그러나 그와 같은 문제인식 - 양체제를 모두 극복하지는 - 은 국제적으로는 탈냉전의 다극화체제가 가시화되고, 국내적으로는 산업화의 모순이 심화되는 70년대 중반 이후에 가서나 등장할 수 있는 것이었다. 후자의 예로서 김영명은 4.19가 권력교체 이상의 혁명적 변화를 남긴 것이 없다는 점을 들어 4.19의 혁명성을 부정한다. 4.19이념의 구체화가 장면정권에 의해 지지부진한 가운데 발생한 5.16이 4.19를 완전히 대체한 것으로 본데서 생겨난 견해이다. 한상진, 「4.19혁명과 학생운동」, 『현대사를 어떻게 볼 것인가 3』 (동아일보사, 1990), pp.77~8; 그리고, 김영명, 전계서, 특히 pp.231~32. 한 사회의 혁명이란 시대적 제약을 받고 탄생하는 것이며, 혁명은 시대적 여건의 변화와 함께 성장하는 것이라는 점이 위의 두 가지 견해에서는 간과되고 있다. 즉 4.19는 산업화 초기단계의 분단국가적 조건 속에서 발생하였으나 그 이후 오늘날까지 반 권위주의 투쟁이 지속되는 동안 꾸준히 성장·지속되어 왔다.

대되는 혁신세력, 통일논의, 노동자 교사 등의 생존 투쟁에 당면하여 민주당정권은, 5.16으로 무너질 때까지, 혁명의 분위기에 몰려 어쩔 수 없이 1960년 6월 10일에 개선한 국가보안법을 과거처럼 강화할 뿐만 아니라 '반공특별법'까지 제정하려고 시도하였던 것이다.³²⁾

민주당정권을 대체한 군사권위주의정권의 등장은 4.19의 완전한 종말을 의미하는 것처럼 보였다. 그러나 4.19는 오늘날까지 꾸준히 지속되어온 민주화운동의 살아 있는 지표가 되어왔다. 군사정권의 등장 이후 계속된 일련의 저항운동은 4.19가 구현하려 했던 민주주의를 권위주의통치를 대체하여 뿌리내리려는 시도였다. 군사권위주의통치의 후반기에 터져나온 79년의 부마항쟁과 80년의 광주항쟁, 그리고 87년의 6.10항쟁은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

혁명 초 온건파와 급진파 간에 권력의 추가 우왕좌왕하면서 혼미를 겪던 프랑스로 혁명이 급기야는 반동체제로 복귀하는 듯 보였지만, 1789년 이후 근 백 년 동안 왕정과 공화정을 번갈아가면서 정치적 변동을 거듭, 결국 구체제의 완전한 종식과 공화정의 정착이라는 것으로 귀결한 예를 보더라도 혁명의 성패는 일회적으로 결정되는 것이 아니다. 이 점에서 4.19를 군사쿠데타에 의해 실패한 것으로 보는 것은 잘못이다. 그것은 부마항쟁과 광주항쟁을 거쳐 6.10항쟁에 이르러 비로소 성공의 결실을 보기 시작하였

31) 윤근식, 「제2공화국」, 김운태 외, 『한국정치론』, 전정판 (박영사, 1982), p.272.
32) 박원순, 『국가보안법연구1』(역사비평사, 1989), p.162.
33) 진압군의 만행은 이미 여러 증언을 통해 잘 알려져 있다. 최초의 공식적 기록인 전남사회운동협의회 편 황석영 기록, 『죽음을 넘어 시대의 어둠을 넘어』(풀빛, 1985); 광주매일 정사 5.18 특별취재반, 전계서; 황석영 전남사회운동협의회, 정동년 의 321인, 한국현대사사료연구소, 전계서; 그리고 정상용·유시민 외, 전계서 등을 볼 것. 그러나 당시의 상황이 언론을 통해서 즉각 알려지지 않았고, 오히려 '독침사건', '김대중내란음모사건' 등과 같은 조작된 사실들만이 보도된 탓으로 아직도 호남지역이외의 국민들, 특히 영남지역민들은 당시의 실상을 잘 알지 못하는 경우가 많다. 그리고 더욱 위험한 것은 당시의 왜곡보도를 통해 형성된 5.18에 대한 인식을 지금까지 그대로 갖고 있다는 사실이다. 마치 정신대의 실상을 잘 알지 못하는 대다수 일본인들이 '또 정신대 얘기냐'라고 짜증을 내는 것처럼, 5.18논의를 대하는 경우가 많은 것이다. 각급학교에서 바로 씌워진 교과서를 통해 진상을 제대로 알리는 일이 시급한 이유가 여기에 있다.

기 때문이다. 1960년에 시작한 '한국혁명'은 30여년간 줄기찬 시도를 감행하면서 드디어 원래의 목적, 즉 권위주의의 종식과 민주주의의 정착을 달성하기 위한 기반을 확보할 수 있게 되었다. 6.10항쟁 이후 민주화는 한국사회에서 돌이킬 수 없는 경향성이 되었고 기 때문이다.

(2) 시민항쟁으로서의 5.18

유혈 광주항쟁의 시발이 된 5월 18일의 시위는 전 날의 시위들과 마찬가지로 학생시위로 시작되었다. 그러나 시위 초부터 강경 진압에 나선 공수부대원들의 무자비한 진압은 오히려 시위대 주변의 군중들을 분노케 하여 이들로 하여금 학생시위에 가담토록 부추겼다.³³⁾ 18일 오후부터 시위는 이미 학생시위의 수준을 뛰어 넘어 시민항쟁으로 발전하고 있었던 것이다.

항쟁 2일째부터는 이미 시위의 성격이 시민항쟁으로 변하였다. 이후 '시민군'이 등장하여 무장투쟁이 시작되고, 그 결과 5일 동안 광주가 '해방구'가 되기까지 사건의 상승적 전개는 살상을 거리까지 않는 군의 무자비한 진압이 자연스레 유도한 결과였다. 다음의 사례는 그와 같은 사정을 웅변적으로 보여준다.

로타리 부근 전투에서 머리가 으깨지고 팔이 부러져 운동

피투성이가 된 부상자를 급히 병원으로 이송중이던 택시 기사에게 공수대원이 부상자를 내려놓으라고 명령했다. 기사는 안타깝게 "당신이 보드시피 지금 곧 죽어가는 사람을 병원으로 운반해야 되지 않겠느냐"라고 호소하자 그 공수대원은 차의 유리창을 부수고 운전기사를 끌어내어 대검으로 무참하게 배를 찢러 살해했다. 이런 식으로 최소한 3명의 운전사가 살해되었는데, 이는 다음날인 20일, 또 하나의 기록적 사건 '차량 시위'의 직접적 계기가 된다.³⁴⁾

살상의 현상이 곳곳에서 전개됨으로써 이를 지켜본 '시민들은 치를 떨면서, 이제는 누구든지 어떠한 희생을 치르더라도 직접 싸워서 저들을 죽이고 광주에서 몰아내야 한다는 결의를 다지게 되었다.'³⁵⁾ 광주항쟁은 시민들이 진압군을 보고 "국군이 아니라 사람의 탈을 쓴 악귀"³⁶⁾라고 말할 수 있게 되면서 항쟁이 틈날부터 "조직되지 않은 군중의" 생존을 위한 "자연 발생적인 자구행위"로 발전된 것이었다.³⁷⁾

시위에는 다양한 연령과 계층의 사람들이 남녀를 구분하지 않고 참여하였지만, 무장투쟁의 과정에서는 젊은 학생들과 노동자들이 주로 참여하게 되었다. 거기에다, 5.18 당시의 사망자, 부상자, 구속자, 구속 시민군을 계급·직업별로 분류해보면, 노동자, 농민, 영세상인 등 기층민중이 절대 다수를 차지하고 있고 특히 그중에서도 생산직 노동자의 비중이 매우 높다는 사실과, 가두투쟁 지역들이 영세 중소기업체와 빈민촌이 밀집한 지역적 분포와 연결되어 있는 반면에 부촌지역에서는 시위에 거의 참여하지를 않았다는 사실 등을 들어 광주항쟁의 성격을 민중항쟁으로 보

아야 한다는 입장이 있다.³⁸⁾ 이는 노동자 주도성을 내세워 5.18을 "프로레타리아트의 헤게모니에 의한 무장봉기"라고 보는 계급적 입장에 비한다면 훨씬 현실적 인식이라고 하겠으나, 지나치게 의식을 앞세운 현실 해석이라고 하지 않을 수 없다.

민중항쟁론이 갖는 첫번째 문제점은 과연 구속자나 사망자의 직업 또는 계급 구성을 살펴 전항쟁기간 동안 참여한 모든 사람들의 사회경제적 성격을 추단할 수 있는가 하는 점이다. 그러나 단순한 통계상의 문제인 첫번째 문제보다 훨씬 근본적 문제는 '민중' 개념의 모호성이다.

전통사회의 피지배대중 - 예컨대 동학혁명당시의 농민 - 을 민중이라 지칭하는 것과 산업사회에서 '시민'과 구분되는 개념으로서 '민중'을 지칭하는 것은 용어의 동일함에도 불구하고 정치사회학적 의미는 판이하기 때문이다. 실제 현대 한국사회에서 민중이라는 개념은 그것이 갖는 다분히 계급적 성격에도 불구하고 비계급적인 전통사회적 개념과 유사한 것으로 이해됨으로써 다양한 민주화운동세력들에 의해 인기있는 개념이 된 감이 적지 않다.

산업사회에서 시민과 뚜렷이 구분되는 개념으로서의 민중이란 대체로 노동자, 농민, 도시빈민 등을 아우르는 집단을 지칭하는 것으로서, 이러한 범주의 제한성을 분명히 하기 위해 기층민중이란 개념이 마련되어 있기도 하다. 그러나 민중개념을 사용하는 논자들 중에는 민중개념을 기층민중에 한정하여 사용함으로써 범주의 제한성/배타성을 분명히 하는 경우,³⁹⁾ 중산층을 민중의 개념에 포함시키기도/시키지 않

34) 전남사회운동협의회 편 황석영 기록, 전계서, p.72.
35) 상계서, p.61.
36) 상계서, p.51.
37) 김영명, 전계서, p.353.
38) 손호철, 전계서, pp.172~78.
39) 김세균, 「'시민사회론'의 이데올로기적 함의」, 『이론』, 2 (1992 가을).

도 하는 경우,⁴⁰⁾ 중산층을 포함한 '총체적으로 소외된 피지배자' 모두를 민중으로 보는 경우,⁴¹⁾ '총체적으로 소외된 피지배자들'이 대차적 의식을 지닐 경우에만 민중으로 보는 경우⁴²⁾ 등 다양한 차이가 있다.⁴³⁾ 과연 그와 같은 다의적 개념을 사용하여 구태여 시민과 민중을 구분할 필요가 있는 것일까. 그와 같은 구분의 실질적 효과란 무엇일까. 시민사회란 부르주아지, 중간층,⁴⁴⁾ 프로레타리아,⁴⁵⁾ 도시빈민,⁴⁶⁾ 농민 등의 다양한 사회적 범주들로 혼합된 구성체이다. 각 요소범주들이 시민사회 내에서 차지하는 비율이나 각 요소범주들의 경제적 형편은 사회변동 그 주된 추동력은 산업화이다 - 과 더불어 변화한다. 시민사회가 곧 부르주아지사회(bürgerliche Gesellschaft)를 의미하던 19세기적 상황은 서구에서는 비서구에서는 이제 더 이상 존재하지 않는다. 해방과 동시에 대중민주주의- 벤딕스(R. Bendix)가 말하는 '시민권의 확대' 이후 비로소 서구사에 나타난 - 를 경험하게 된 한국사회는 처음부터 시민사회를 경제적 개념으로 보다는 정치적 개념으로 받아들였다. 경제성장과 더불어 시민사회의 물질 토대가 성장하게 되었으나, 그

것이 계급적 구분을 강화하기보다는 오히려 계급적 구분을 희석시키는 방향으로 나타났다.

서구의 경우 뚜렷한 계급구분의 단계- 부르주아민주주의 - 를 거쳐 탈계급적 단계- 대중민주주의 - 로 발전한 경험과는 전혀 상이한 것이었다. 따라서 시민사회를 구태여 민중사회와 구분짓고자 하는 시도는 시민사회를 여전히 부르주아민주주의와 동일시하는 몰역사적 인식태도에서 연유하는 것이다.⁴⁷⁾ 무엇이 사람들의 항쟁 참여비율이 더 높았거나 잘사는 사람들은 거의 항쟁에 참여하지 않았다는 사실이 곧 '시민사회 - 잘사는 사람들 = 민중'의 등식을 성립시켜주지 않는다. 잘사는 사람들이 별로 항쟁에 참여하지 않았다는 사실만으로 시민사회보다 협소한 개념으로서의 민중사회를 따로 설정하는 것은 아무런 실익이 없다.⁴⁸⁾

민중항쟁론의 논의 중 가장 핵심적인 것은, 셋째로, 항쟁의 이념적 지향이 '민중적'이었다는 데 있다. 과연 그러한가. 광주항쟁이 뚜렷한 이념적 프로그램에 입각하지 못한 방어적이며 대중적인 투쟁에 불과했다는 주장과 이는 날카롭게 대비된다.⁴⁹⁾ 항쟁의 민

40) 최장집의 「민주화를 위협하는 것들」, 『신동아』(1987년 10월): 142와 「민중민주주의의 조건과 방향」, 『사회비평』, 제6호 (1991년 12월): 340을 비교해볼 것.
41) 한완상, 『민중과 사회』(종로서적, 1980), pp.13~14.
42) 한상진, 『민중의 사회과학적 인식』(문학과 지성사, 1987).
43) 민중론이 갖는 문제점에 대한 자세한 논의를 위해서는 박광주, 전계서, pp.355~57 참조.
44) 중간층은 임금노동자인 신중간층과 소규모 자영업자인 구중간층으로 나뉜다. 여기서 주목할 사실은 신중간층이 계급의식보다는 계층의식을 갖고 있다는 점과, 구중간층들은 비록 소부르주아지의 계급적 위치에도 불구하고 임금노동자들보다 열악한 경제적 위치에 놓일 경우가 있을 수도 있다는 사실이다.
45) 중간층으로 편입되지 못한 프로레타리아트란 라이트(E. O. Wright)가 말하는 산업사회의 신중자산인 조직자산 또는 기술자격자산을 갖지 못한 노동자집단을 말한다. E. O. Wright, 「What Is Middle about the Middle Class?」, in John Roemer, ed., Analytical Marxism(Cambridge: Cambridge University Press, 1986) 참조.
46) 도시빈민 중에는 프로레타리아가 포함될 수 있다.
47) 손호철, 전계서: 그리고 김세균, 전계논문.
48) 시민사회가 그 구성요소의 일부인 부르주아지 때문에 보수적인 반면, 부르주아지를 제외한 민중사회는 바로 그러한 이유만으로 진보적이라고 믿을 이유는 없다.
49) 예컨대, 김영명, 전계서, p.353.

중성을 부각시키고자 하는 입장에서는 “노동삼권 보장”, “우리는 모든 국민이 골고루 잘사는 나라를 바라 고 있습니다. 고관대작만 호의호식하고 특권층만 배 부르고 잘사는 것이 아니라 서민, 노동자, 농민이 골 고루 잘사는 나라, 경상도, 전라도 차별 없이 평등하 게 잘사는 나라를 원하고 있습니다”라는 주장이 지닌 의미를 과장하고자 한다.⁵⁰

열흘에 걸친 항쟁기간 동안 민주적 사회, 사람답게 살 수 있는 사회를 위한 다양한 요구가 제기되는 것 은 당연하다. 노동삼권이냐 평등한 사회에 대한 요구 들이 그것들이다. 그러나 이들 요구들이 시민의 이름 으로서가 아닌 민중의 이름으로만 제기되어야 할 이 유는 없다. 시민사회 내에 계급적 갈등이 없는 것이 아니지만,⁵¹ 그렇다고 하여 1980년 5월 광주/전남에 서 계급적 갈등이 항쟁의 추동력으로 작용한 것은 아 니다. 권위주의적 국가권력에 대한 저항이 항쟁의 주 요 목적이었고, ‘민주화 요구’가 가장 중요하고도 지 속적인 요구였다는 것이 사실이다. 4월혁명 이래 민 주화의 요구가 권위주의 국가권력에 의해 얼마나 적 극적으로 억압되어왔는가를 이해한다면, 회생을 무 릎쓰고 제기된 민주화의 요구라는 것은 그 자체로 매 우 주요한 항쟁의 이념이라 할 것이다. 이 점에서 광 주항쟁을 뚜렷한 이념 지향성이 없는 대중적 조건 반사 로만 이해하는 입장 역시 문제가 있다.

4. 결론에 대신하여: 5.18은 무엇을 남겼는 가?

5.18이 이미 상당부분 역사가 되었다는 것이 의미

50) 예컨대, 손호철, 전계서, p.176.

51) 이 사실이 헬트(D. Held)로 하여금 ‘시민사회의 민주화’를 주장하게 하는 근거이다.

52) Marc Bloch, The Historian's Craft (New York: Vintage Books, 1964), p.22.

53) Ibid, pp.43~47.

하는 바는 무엇인가. 블로흐(Marc Bloch)의 지적대 로 역사는 결코 ‘과거에 대한 과학’이 아니다.⁵² 현재 에 의해서 과거를 보아야 하는 것이다.⁵³ 역사가로서의 5.18을 현재의 관점에서 본다는 것은 무엇을 말하는 가. ‘미완의 4월혁명’을 완성시켜나가는 길목에서 5.18이 끼친 공적은 과연 무엇인가.

엄청난 피의 대가를 치르고 광주항쟁이 얻어낸 것 은 군사권위주의통치의 야만성을 밝히는 것이었다. 광주항쟁의 성공적 진압으로 인해 전두환정권이 ‘공 포의 통치’를 효과적으로 활용할 수 있게는 되었으 나, 권력을 “두려워하게는 하더라도 미워하게는 하지 마라”는 통치의 기본원칙을 무시한 잔인성으로 인해 통치의 전기간 동안 정당성의 위기를 경험하였다.

광주항쟁의 경험은 민주화운동세력들의 조직과 이 념이 정비되는 계기를 초래하였다. 그 결과 민주화운 동세력들간의 연대 형성과 진보적 사회변혁이념의 확산이 나타났다. 박정희의 종말이 곧 유신체제의 종 말일 수 있으리라는 확산과 미국은 한국의 민주주 의 발전에 우호적일 것이라는 기대가 ‘서울의 봄’에 컸던 만큼, 광주항쟁에서의 경험은 자본주의체제 내 에서의 민주적 변혁 가능성에 대한 깊은 회의를 불러 일으켰다. 학생운동권과 진보적 지식계층, 그리고 노 동운동 지도부에서 탈자본주의적 사회변혁론이 활발 하게 제기된 것이다.⁵⁴

“5공”의 억압적 분위기 하에서도 진보적 담론이 과거 어느 때보다 활성화할 수 있었던 것은 경제 성 장의 논리와 군사권위주의 통치가 표리의 관계에 있 다는 문제 인식과 항쟁기간 동안 진압군의 편에 섰던 미국의 역할에 대한 비판적 인식이 확산되었기 때문 이었다.⁵⁵

80년대의 진보적 담론 결과 반공 이데올로기의 좁 은 틀 안에 갇혀 있던 한국사회의 인식지평이 확대되 었다. 우선 첫째, 그동안 한국의 민주 발전을 위해 막 연하게 미국에 대해 기대를 가졌던 것이 잘못이라는 것이 분명해지면서 자주적 민주화의 길을 적극적으로 모색하게 되었으며,⁵⁶ 둘째, 민주주의의 개념 확장 이 이루어짐으로써 경제적 평등을 내용으로 하는 실 질적 민주주의에 대한 인식이 증대되었다. 그와 같은 인식의 성숙은 “5공”의 무단통치 하에서도 6.10항쟁 을 성공시켜 6.29 ‘항복선언’을 통치세력들로부터 받아내는 데 결정적 기여를 하였다.

5.18은 그 당시에 진압되었지만, 그 정신은 살아 서 그 후의 민주화투쟁에 밑거름이 되었고, 결국은 신군부를 한국 사회에서 영원히 진압하는 결과를 가 져왔다. 법적으로 국민의 집단적 헌법수호권이 인정 되었고, 성공한 쿠데타도 처벌될 수 있다는 선례를 남김으로써 탈법적 정권 쟁취를 더이상 불가능하게

54) 광주항쟁 이후의 학생운동의 변화에 대해서는 이신행, 『한국의 사회운동과 정치변동: 87년 6월 항쟁과 90년대 한국의 사회 운동』(민음사, 1997), pp.67~9 참조.

55) 항쟁 7일째인 5월 24일에 있어서도 강경한 입장의 항쟁지도부는 미국에 대한 인식만은 매우 우호적이었다. 그들은 미국의 여론이 광주시민의 편이며, 한국의 민주화가 미국의 이익과 일치된다고 생각하기 때문에 그들도 한국군부의 강경자세를 꺼려 하고 있다. 만일 학살자들이 집권을 하게 되면 외국에서도 경제적 관계를 단절해버릴 것이다. 학살자들에 대한 전국민적 저항 이 일어나면 미국은 한반도에 걸려 있는 그들의 안보이해관계 때문에라도 한반도의 안정을 위해 군부세력을 버리고 민주화세 력을 지지할 것이라고 믿고 있었다. 전남사회운동협의회 편 황석영 기록, 전계서, pp.181~2. 당시 이들이 지녔던 놀라우리 만큼 소박한 기대를 저버린 것은 미국이었다. 광주항쟁 이후 전국의 대학가를 중심으로 놀라우리만큼 빠른 속도로 강하게 반 미운동이 확산된 것은 결코 우연이 아니었다.

56) 당시 신민당 총재이던 김영삼은 「뉴욕타임즈」와의 회견에서 카터행정부에 대해 비민주적인 박정희정권에 대한 지원을 끊으 라고 요구한 일로 인해 국회의원직 제명사태에 휩쓸렸다. 민주주의에 대한 미국의 우호적 역할에 대한 일반적인 기대를 잘 보 여주는 사례이다.

57) 「12.12, 5.18 항소심 판결문 요지」, 『조선일보』(1996년 12월 17일).

만든 것이다. ‘12.12, 5.18 항소심’ 판결문이 명백히 선언하듯이,

민주주의국가의 국민이야말로 주권자의 입장에 서서 헌법 을 제정하고 헌법을 수호하는 가장 중요한 소임을 갖는 것이므 로 이러한 국민이 개인으로서의 지위를 넘어 집단이나 집단유 사의 결집을 이루어 헌법을 수호하는 역할을 일정한 시점에서 담당할 경우에는 이러한 국민의 결집을 그 기간중에는 헌법기 관에 준하여 보호하여야 할 것이다... 광주시민들이 이를 항의 하는 대규모의 시위에 나온 것은 주권자인 국민이 헌법수호를 위하여 결집을 이룬 것이라고 할 것이고 이를... 병력을 동원하 여 난폭하게 제지한 것은 강압에 의하여 그 권한 행사를 사실 상 불가능하게 한 것이어서 국헌 문란에 해당한다.⁵⁷

결국, 광주항쟁은, 마찌니(Mazzini)식으로 말한다면, 민주주의의 나무는 피를 먹고 자란다는 것을 보여 주었다.

12.12, 5.18 사건에 대한 사법부 판결의 역사적 의의

박연철

1. 머리말

12.12, 5.18 사건이 사법심사를 받게 되리라는 것은 쉽게 예측하기 어려웠다. 오히려 전두환, 노태우 등을 법정에 세우는 것은 거의 불가능하다는 의견이 우세하였다. 그런데, 1994년 이후 정승화씨 등은 전두환등을 군사반란죄등으로 고발하였고, 정동년씨등 광주항쟁의 당사자들은 전두환등을 내란죄등으로 고소고발하여 검찰에 의한 수사를 유도하였다. 검찰에서는 전두환등을 기소하겠다는 의지보다도 역사적 사건에 관한 검찰 나름의 조사와 정리업무를 수행하겠다는 취지로 장기간 광범위한 수사를 진행하였다. 그 결과 군사반란죄에 대하여는 1994. 10. 29. 기소유예 불기소결정을 하였고, 내란죄에 대하여는 1995. 7. 18. 공소권 없음 불기소결정을 하였다. 이것은 사법심사를 차단시키는 결정이었다.

이에 대하여 고소고발인들은 항고, 재항고, 헌법소원(재정신청)등 일련의 불복절차를 거치는 한편, 5.18 학살자처벌을 위한 특별법제정운동을 범국민적으로 확산시켰고 노태우가 은닉한 막대한 비자금 일부가 박계동의원에 의하여 폭로되면서 전두환, 노태우 일파의 비도덕성에 대한 분노의 불길이 마침내 5.18특별법을 제정하게 만들었고, 전두환,노태우등에 대한 공소의 제기를 가능하게 하였다. 공소의 제

기가 있어야 비로소 심리에 임하게 되는 사법부로서는 거의 상실한 기회를 되찾게 된 것이라 하겠다.

그러나 이 사건에 대한 사법부의 재판은 격변하는 정치적 현실을 법적 기준으로 판단하는 것이므로 근본적으로 법과 정치와의 관계를 고려하여야 하고, 구체적 사실 판단에 오류가 없어야 할 뿐 아니라, 피고인 및 국민들이 전적으로 수긍할 수 있는 합리적인 법이론을 전개하여야 하며, 이 사건이 가지는 역사적 의의를 정립하는 데 착오가 없어야 하는 재판이었으므로 사법부는 무거운 부담감을 느끼지 않을 수 없었을 것이다.

본고에서는 주로 사법부의 제1, 2, 3심 판결문을 중심으로 문제되는 점들에 대한 소견을 간략히 정리하여보기로 한다.

2. 민주적 기본질서의 확립

가. 불변하는 헌정질서

우리는 제헌헌법 이래 국민주권주의, 자유민주주의, 국민의 기본권보장, 법치주의 등을 국가의 근본이념 및 기본원리로 하는 헌법질서를 선언하였다. 이와 같은 민주적 기본질서는 박정희의 쿠데타에 의하여

출현한 제3공화국헌법에서나, 전두환등의 쿠데타에 의하여 형성된 제5공화국헌법에서나 마찬가지로 유지되고 있었다.

그러므로 전두환등이 12.12 및 5.17 거사 이후 헌법에 의하여 설치된 국가기관의 권능 행사를 사실상 불가능하게 하고 정권을 장악한 후 국민투표를 거쳐 헌법을 개정하고 개정된 헌법에 따라 국가를 통치하여왔더라도 결코 새로운 법질서를 수립한 것이라고 할 수 없다.

우리 헌법질서 하에서는 헌법에 정한 민주적 절차에 의하지 아니하고 폭력에 의하여 헌법기관의 권능 행사를 불가능하게 하거나 정권을 장악하는 행위는 '어떠한 경우에도 용인될 수 없다.'

이는 대법원판결문의 일부를 인용한 것이다. 이와 같은 차원의 헌법규범에 관한 인식은 제1심에서도 엿보이고, 제2심에서는 더욱 강력하게 표방되어 있다.

제1심에서는 피고인들이 국헌문란의 목적을 가지고 있었음을 설명하는 가운데 국헌문란이라 함은 '자유민주적 기본질서를 파괴하거나 의회제도의 부인, 사법제도의 폐지, 정부조직의 변혁, 기타 국가의 정치적 기본조직을 불법으로 파괴 또는 변혁하는 것을 의미' 한다고 함으로써, 피고인들의 행위에 의하여 새로운 법질서가 형성된 것이 아니라 헌법상의 근본규범들이 파괴되었음을 지탄하고 있다.

제2심에서는 '혁명' 과 '쿠데타' 를 구분하여, 혁명은 현존하는 정치체도의 급격한 파괴와 새로운 기초에 바탕을 둔 신제도의 수립을 그 본질적 요소로 하며, 혁명에 의하여서는 기존의 법률이 효력을 상실하여 혁명행위는 더 이상 범죄가 아니고 이를 처벌할 수 없는데 비하여, 쿠데타는 그 정부의 형태에 따라 권력이 1인에게서 다른 1인으로, 어느 집단에서 다른 집단으로 이전되는 것으로서 이로 인한 변화는 정부 자체에 국한되고 전체국민에 대한 영향은 최소한도로 제한되는 데 특징이 있으며, 혁명에 수반되는 것

과 같은 광범위한 변화를 초래하지 않고 보통은 기존의 사법제도 및 사회제도가 정상적으로 유지되므로 쿠데타가 성공하였다 하여도 기존의 헌법과 이에 기초한 법률은 효력을 상실하는 일이 없다.

따라서 기존의 법률에 의하여 쿠데타가 반란이나 내란에 해당하여 범죄가 된다면 이 점은 쿠데타정권이 합법성을 부여받았다고 하여 달라지는 것이 아니고, 쿠데타에 대한 '어떤' 합법성의 부여는 쿠데타 이후의 장래에 대하여 행하여지는 것뿐이지 그 이전으로 소급하여 이루어지는 것은 아니다. 그렇다면 성공한 쿠데타의 처벌문제는 '법의 효력이나 이론의 문제는 아니라 법의 집행의 문제' 인 것이라고 정리하고 있다.

나. 사법심사 배제론

사법부에서 '성공한 쿠데타도 처벌대상이 된다' 는 결론을 내리기까지는 몇 가지 극복하여야 할 과제가 있었다. 그 입장을 피고인들에 대하여 불기소처분을 하였던 검찰에서 전개한 이론 및 피고인들의 변호인의 변론 가운데서 발견할 수 있다.

검찰에서는 당초 내란죄에 대한 불기소결정 이유로서 본건은 사법심사가 배제되는 경우라고 판단하였다. 새 정권이 출범하여 새로운 헌법질서가 실효화한 이 사건의 경우 정권창출의 과정에서 행한 일련의 조치나 행위는 사법심사가 배제되어야 한다는 것이다.

피고인들이 설치한 국가보위입법회의의 입법활동은 헌법에 의하여 국회의 권한을 대행하는 과도입법기구의 입법행위로 간주되었으므로 '권력분립적 견지에서 사법적 판단이 오히려 합리적이지 못한 전형적인 통치행위의 영역' 에 속하는 것이라고 하였다.

이 사건의 경우 최규하 대통령이 1980. 8. 16. 하야한 후 전두환 국보위 상임위원장이 8. 27. 통일주

제국민회의에서 제 11대 대통령에 당선되어 같은 해 9. 1. 대통령에 취임하고, 9. 29. 전두환이 구시대의 철저한 청산과 구정치와의 완전한 결별을 위하여 국회와 정당을 해산하고 국보위로 하여금 국회기능을 대행하도록 하는 내용의 제5공화국 헌법안을 공고하여 10. 22. 실시된 국민투표에 의하여 헌법을 개정한 다음 1981. 2. 25. 개정헌법에 따른 선거인단 선거를 거쳐 동년 3. 3. 제 12대 대통령에 다시 취임함으로써 전두환은 이 사건에 있어 사법판단의 여부가 문제된 일련의 행위를 바탕으로 비록 간접선거에 의한 것 이기는 하나 국민적 심판을 거쳐 새 정권을 창출하고 새 헌법질서를 형성하는 데 성공한 것이다.

전두환등이 행한 비상계엄의 전국확대선포, 김대중등 여야정치인과 재야인사 등의 체포, 연행, 연금, 정치활동의 금지와 임시국회의 소집 무산, 국보위의 설치, 운영 등 이 사건에서 문제가 되고 있는 일련의 조치나 행위는 정치적 변혁과정에서 기존 통치질서를 대체하고 새로운 헌법질서를 형성하는 기초가 되었고, 그후 새 헌법에 의하여 헌법질서 속으로 수용된 것이다.

만일 헌정질서의 연속성과 관련된 일련의 정치적 사건에 대하여 사법기관이 사법심사의 일환으로 그 위법 여부를 판단할 경우 자칫 새 정권 출범 이후 새 헌법이나 법률에 의하여 실효성을 부여받아 유지되어 온 헌법질서나 법질서의 단절을 초래하여 사회적 법률적으로 중대한 혼란을 야기할 수 있고, 새 정권 출범 이후 국민투표 또는 대통령 선거 등 국민적 심판과정을 거쳐 형성된 주권자인 국민의 정치적 판단과 결정을 사후에 사법적으로 번복하는 부당한 결과를 야기할 수 있다.

여기에서 특히 주목할 것은 검찰에서는 전두환등의 행위로 인하여 '새로운 헌법질서'가 형성되었다고 보고 있었다는 점과, 만일 전두환등의 행위를 위법하다고 할 경우 그 집권기간중의 일반적 정치행위의 적

법성의 근거를 찾을 수 없다는 것을 매우 곤혹스럽게 여기고 있다는 점이다.

앞서 사법부에서 전두환등의 행위에 의하여 새로운 헌법질서가 형성된 것이 아니라고 판단한 것과 다른 까닭은 검찰에서는 제5공화국헌법에 의하여 새로운 헌법질서가 형성된 것이며, 정치적 변혁과정에서 이루어지는 조치는 헌법질서를 태동시키기 위한 기초적 행위로 보는 데 반하여, 사법부에서는 그것은 집권자를 교체하기 위한 쿠데타일 뿐 헌법질서가 바뀌는 것은 아니라고 함으로써 양자 사이에 헌법질서를 인식하는 수준의 차이를 엄연하게 보여주고 있다.

물론 그와 같은 검찰의 결정을 뒷받침하는 이론적 근거와 학설이 제시되고는 있었으나, 검찰이 그 중에서 '국가의 기본적인 통치조직이 변경되고 지배권력이 교체되는 등 그 변혁에 성공하였을 경우에는 행위시에 현존하던 법질서는 새로운 법질서에 의하여 보호받지 못하는 구질서에 불과한 것으로서 구질서를 지키기 위한 내란죄로 새로운 체제의 주체를 처벌할 수 없다'고 하는 것은 받아들이기 어렵다. 그 이유는 제5공화국의 헌법 개정 전후의 헌법질서가 거의 동일하여 신, 구질서를 구분할 수 없고, 바뀐 것이라고는 대통령의 선출방법과 임기, 국회의원 구성방법 등뿐이었기 때문이다.

그러나 검찰은 5.18 특별법 제정 이후 피고인들에 대한 새로운 범죄혐의가 발견되고, 이 사건과 관련한 특별법이 제정되는 등 사정이 변경되었다 하여 수사를 재기하고 전두환, 노태우 등을 기소하였다. 그리하여 불기소결정시에 이 사건에 대하여는 사법심사가 배제된다고 보는 것이 상당하다고 하였던 것과는 달리 12.12 사건은 전두환을 중심으로 한 소수 정치군인들이 군의 주도권을 장악할 목적으로 정승화 육군참모총장 겸 계엄사령관을 불법으로 연행하고 전후방의 병력을 동원하여 무력으로 군의 정식 지휘계통을 일거에 와해시킨 하극상의 군사반란사건이며,

5.18 사건은 12.12 사건으로 군부의 실권을 확보한 전두환등이 헌정질서를 파괴하면서 정권 장악을 기도하고, 이에 항거하는 광주민주화운동을 계엄군을 동원하여 강경 진압함으로써 다수의 무고한 사상자를 발생케 한 내란 및 반란 사건이며, 위 두 사건으로 인하여 우리 국민의 민주화의 소망이 좌절당한 채 12년을 기다려 왔고, 그동안 위 두사건은 그 진상이 드러나지 않은 채 일방적으로 왜곡되었음을 밝혔다.

이와 같은 검찰의 인식 전환은 피고인들의 변호인들뿐 아니라 재야로부터도 많은 비난을 받았다. 변호인들은 검찰의 계수사 및 기소는 공소권을 남용한 경우에 해당하므로 공소를 기각하여야 한다고 공박하였고, 재야에서도 검찰의 기소는 당연한 것이라 받아들이면서도 검찰이 정치적 독립성을 견지하지 못한 채 대통령의 결단에 따라서 그 태도를 표변하는 것을 미덥게 볼 수 없었기 때문이다.

다. 헌법개정권력의 실존

우리 헌법은 대한민국이 민주공화국이며, 그 주권이 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로 나온다는 국민주권주의를 천명하고 있다. 전두환등의 정권 찬탈이 그 후의 국민투표, 대통령선거 등에 의하여 국민의 추인을 받은 것처럼 보여지나, 1979. 10. 26. 박정희의 사망 후 국민들은 독재권력의 지배를 종식시키고 진정한 민주정부의 탄생을 원하였지 박정희의 아류라 할 수 있는 전두환등이 느닷없이 국민의 지배자로 등장하는 것을 원하지 아니하였다. 그들이 대통령과 국무회의의 권한을 이용하고, 계엄법을 활용하여 새로운 권력체계를 형성하는 과정에서 어떠한 형식적 절차를 거쳤든 간에 정통성을 부여할 수 없었고, 도리어 국가권력의 정통성을 크게 유린한 것에 불과하였다.

전두환등의 집권은 국민의 자유롭고 진정한 의사

에 반하는 것이었다. 그리고 그 과정에서 헌법기관의 기능이 훼손되었을 뿐 아니라, 이에 반대하는 다수 국민의 기본적 인권이 근원적으로 유린되었다. 당시의 상황에서는 억압되고 구축되었을지라도, 시간의 경과에 따라 전두환등의 탈권행위의 전모가 드러나고, 국민들의 힘도 결집되었다.

독재자도 국민의 뜻에 따라 권력을 쟁취하였다고 표방하기 일췌이다. 전두환등의 군사정권도 그렇게 강변하였다. 실정법론자들은 국민을 헌법개정권력자라고 하는 데 대하여 다소 냉소적이다. 국민의 의사는 집권자에 의하여 자의적으로 정리될 수 있음을 보아왔기 때문이다. 사실 국민의 의사는 일시적으로 집권자에 의하여 중단될 수는 있다. 그러나 국민은 '정치적, 이념적 통일체로서 비록 조직화되지 않았고 고정되지 않은 크기이며, 인적으로나 물적으로 유동적인 크기'이기는 하나, 어느 순간이나 구체적인 이념적 통일체로서 현존' 하는 것으로 인식된다. 그것은 평소 에 자주 나타날 수는 없으나, 국가정치에 있어야 할 방향을 최종적으로 결정하는 권력 또는 권위로 존중된다. 제5공화국의 헌법개정안을 국민투표로서 통과시킨 의미를 과소평가할 수는 없겠으나, 그것이 전두환의 정권찬탈을 합법화시킨 점은 국민의 진정한 의사에 부합되었다 할 수 없고, 오히려 이 사건으로 전두환, 노태우 등을 내란죄로 단죄하는 쪽이 진정한 민주정부의 확립을 바라는 국민의 의지에 부합되리라 생각한다.

이에 관하여 항소심에서 국민의 저항권이론을 수용한 것은 매우 주목할 만하다. 항소심에서 쿠데타의 처벌은 법의 집행의 문제임을 설명하면서, 성공한 쿠데타의 경우에도 쿠데타 행위 자체는 범죄로서 미땅히 처벌되어야 하는데, 그럼에도 불구하고 대부분의 쿠데타가 처벌되지 않는 것은 법을 집행하는 사람의 힘이 부족하기 때문이며, 법을 집행하는 사람의 힘이 집행 대상자의 힘을 제압할 정도로 우세하여야 법이

집행된다고 보았다. 이와 같은 맥락으로 항소심에서는 '우리나라와 같이 주권이 국민에게 있고, 그것이 헌법의 움직일 수 없는 기본원리로 되어 있으며, 권력의 이동 내지 승계의 절차가 헌법에 명시되어 있는 민주주의국가에서는 기존의 권력집단의 굴복만으로 내란은 종료하지 않고, 내란에 의한 권력의 이동은 헌법에 명시된 권력승계의 절차를 실질적으로 침해하는 것이고, 주권자이며 헌법제정권력인 국민이 이를 용납하지 아니하여 내란집단에 저항하는 때에는 그 저항을 완전히 제압하거나 또는 반대로 내란집단이 국민의 저항에 굴복하기까지 결코 내란은 종료된 것이 아니다.' 이 사건에서 1980. 5. 18. 이후에 일어난 광주시민의 일련의 대규모 시위 같은 것이 바로 이러한 국민의 저항에 해당하고 이러한 국민의 저항과 이에 대한 피고인들의 폭동적인 진압은 1987. 6. 29. 이른바 6.29 선언으로 국민들의 저항에 굴복하여 대통령직 선제 요구를 받아 들일 때까지 간단없이 반복 계속되었다. '그렇다면 1987. 5. 17. 비상계엄의 전국확대로 시작된 이 사건의 국헌문란의 폭동은 1987. 6. 29. 비로소 종료되었다 할 것' 이라고 판단하였다.

항소심에서는 국민의 저항권을 인정하였을 뿐 아니라, 6.29. 선언을 얻기까지 전두환정부에 대한 저항을 헌법제정권력기관인 국민의 저항권 행사로 보고 있는 것이다.

그러나 이와 같은 항소심의 적극적인 견해는 내란죄의 법적 성질을 상대범으로 보는 대법원에 의하여 내란죄의 종료시기를 1981. 1. 24.로 보자는 데 귀착되면서, 그 이후 1987. 6. 29.까지의 저항권 문제는 논의로 벗어나고 말았다.

이에 관하여 과연 이 사건 재판이 헌법기관인 국민의 의사가 발동한 것이냐에 대하여 명확히 검토할 필요가 있다. 5.18 특별법의 제정과 전직 대통령을 재판에 회부하는 조치가 국민투표등 국민의 직접적인

관여에 의하여 이루어진 것은 아니다. 그러나, 전두환, 노태우 등이 군사반란 및 내란에 의하여 불법적으로 집권한 사실을 인정하고 이를 처벌하는 것을 국민들이 동의 내지 묵인하는 것은 지난 군사정권의 정통성을 부인하는 헌법제정권력의 자기현현이라고 보아도 무방할 것이다. 다시 말하면 국민주권이 실존하고 있음을 보여주고 있는 것이다.

3. 형법, 형사소송법 규정의 해석론의 발전

가. 내란죄의 구성요건

내란죄는 국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 목적으로 폭동하는 죄로서, 그 수괴, 모의 참여, 지휘 기타 중요 임무 종사자, 부화수행자, 단순 관여자들을 처벌하고 있다. 국토의 침탈이란 국토의 전부 또는 일부를 점령하여 국가권력의 행사를 방해하는 행위이며, 국헌문란이란 법규정에 특히 정의하기를 헌법 또는 법률에 정한 절차에 의하지 아니하고 헌법 또는 법률의 기능을 소멸시키거나, 헌법에 의하여 설치된 국가기관을 강압에 의하여 전복 또는 그 기능행사를 불가능하게 하는 것이라 하였다.

전두환등은 위와 국토 전부에 대하여 지배력을 행사하였으므로 그들에 대하여 국토 침탈의 책임은 부각되고 있지는 않으나, 국헌을 문란하게 한 행위로서 논죄하고 있는 바 헌법기관인 국회의 권능행사를 사실상 불가능하게 한 점, 국무원들을 강압하여 비상계엄의 전국적 확대를 의결하게 한 점, 국가보위비상대책위원회 및 그 산하 상임위원회를 설치하여 그곳에서 중요한 국가시책을 결정하고 이를 대통령과 내각에 통보하여 시행하도록 함으로써 행정에 관한 대통령과 국무회의의 권한을 강압에 의하여 침해한 점, 그외에 광주시민들의 시위를 난폭한 방법으로 분쇄

한 행위(항소심에서는 위 행위를 헌법기관인 국민의 저항권을 억압한 것으로 보았음) 등을 지적하고 있다.

나. 내란죄의 폭동의 의미

중전에 폭동이라 함은 다수인이 결합하여 폭행, 협박하는 것으로서 적어도 한 지방의 평온을 해할 정도에 이르렀을 때를 의미하였다. 그러나, 12.12. 5.17 사건에서는 피고인들이 대통령과 국무원들을 강압하여 비상계엄을 확대하는 방식으로 국민의 자유와 권리를 억압하였기 때문에 외형적인 폭행, 협박은 드러나지 않은 것처럼 보이며, 피고인들도 대통령과 국무회의를 강압하지 않았으며, 그들의 정당한 권한행사에 따라 합법적으로 움직였다고 항변하고 있다. 따라서, 비상계엄의 확대행위가 내란죄의 객관적 구성요건인 폭동에 해당하느냐가 문제되었다.

제1심에서는 내란죄에 있어서 폭동의 개념으로서의 협박은 최광의의 것이고, 비상계엄을 선포하면 국민의 기본권은 제약되고 자유로운 의사표시는 억압되는 상황이 조성되므로, 특별히 계엄을 계기로 이루어지는 구체적인 조치를 통하여 해악을 고지하는 별개의 사실행위가 있지 아니한 상황이라 하더라도 그 준비행위나 보조행위로서 총체적으로 폭동에 해당한다 할 것이고, 비록 위와 같은 계엄의 위협적인 요소가 법령과 제도 때문에 일어난 결과라 하더라도 국헌문란의 목적을 가지고 계엄을 선포, 유지하는 행위는 법령과 제도에 의하여 결정된 계엄의 위협적인 요소를 국헌문란의 목적에 이용하는 것과 다를 바 없으므로 계엄의 위협적인 요소가 법령과 제도의 규정 때문이라는 이유만으로 국헌문란의 목적으로 계엄을 이용하는 행위가 폭동의 개념으로서의 위협에 해당하지 않는다고 할 수 없다.

이에 대하여 변호인은 다른 각도에서 내란죄를 상

태범 또는 위험범으로 볼 때, 내란죄는 비상계엄의 확대선포가 이루어진 때 즉 해악의 고지행위가 완료된 때 즉시 종료하였다고 보아야 한다고 주장한다. 그리고 비상계엄의 전국 확대조치가 국무회의의 심의를 거쳐 최규하 대통령이 선포한 것이므로 합법적인 행위이고 이는 사법심사의 대상이 되지 아니한다는 것이다.

그렇지만 항소심에서도 같은 의견을 개진하고 있다. 항소심에서는 덧붙여 피고인들이 최규하 대통령의 의사와 달리 비상계엄의 전국확대를 주도한 증거들을 열거하였고, 당시의 시국이 계엄법에 규정된 대로 '전국 일원이 전쟁 또는 이에 준할 사변에 있어 적의 포위공격으로 인하여 사회질서가 극도로 교란된 상태에 있었다고 볼 수 없고, 당시 비상계엄이 실시되지 않고 있던 제주도에도 적의 포위공격으로 인하여 사회질서가 극도로 교란된 상태가 새로 발생한 사실을 인정할 증거가 없으므로 1987. 5. 17. 당시 비상계엄을 확대할 법률상의 요건이 구비되어 있지 않았음이 명백하다' 고 하였다.

대법원에서도 비상계엄의 전국 확대가 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 선포함으로써 외형상 적법하였다고 하더라도, 이는 피고인들에 의하여 국헌문란의 목적을 달성하기 위한 수단으로 이루어진 것이므로 내란죄의 폭동에 해당하고, 또한 이는 피고인들에 의하여 국헌문란의 목적을 달성하기 위하여 그러한 목적이 없는 대통령을 이용하여 이루어진 것이므로 피고인들은 간접정범의 방법으로 내란죄를 실행한 것으로 보았다. 다시 말하면 대통령을 내란죄의 도구로 이용하였다는 것이다. 그리고 비상계엄의 선포나 확대가 고도의 정치적, 군사적 성격을 지니고 있는 행위이므로, 원칙적으로 그 계엄선포의 요건 구비 여부나 선포의 당, 부당을 판단할 권한이 사법부에 없다는 것을 인정하면서도, 이 사건과 같이 국헌문란의 목적을 달성하기 위하여 행하여진 경우에는 법원은

그 자체가 범죄행위에 해당하는지의 여부에 관하여 심사할 수 있다고 하였다.

다. 공소시효에 관한 법이론

12.12. 5.18 사건의 재판에 하기 전부터 공소시효의 완성 여부에 관하여 치열한 논쟁이 있었다. 우리 헌법 제84조에 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직중 형사상의 소추를 받지 아니한다라고 하였으므로, 내란죄 또는 외환의 죄는 재직기간중에도 공소시효가 진행된다고 해석하기 쉬웠다. 그와 같은 해석론에 머물 경우 전두환등에 대하여 내란죄로는 처벌할 수 없게 되고, 군사반란죄로 처벌할 수 있는지 여부를 검토할 수밖에 없게 된다.

공소시효에 관한 새로운 논쟁과정에서 헌정과피범죄에 대하여도 공소시효를 인정하여야 할 것인가에 대한 근본적인 의문이 제기됨과 아울러 시효의 본질적 의미는 권리 또는 권한을 행사할 수 있는데도 이를 행사하지 않는 경우에 사회생활상의 안정성을 보호하기 위한 것이므로, 국가형벌권의 경우도 이를 행사할 수 있을 때로부터 시효가 진행된다는 것이 당연하고 합리적인 해석이 아닌가 하는 주장이 제기되었고, 이에 관한 선진외국의 입법례도 제공되었다. 대통령의 범죄에 대하여는 재직기간 동안은 검찰의 구성이 그 대통령의 권한에 속하고, 그 활동이 대통령의 지휘감독을 받고 있기 때문에, 통상 그 권력에 의하여 지배를 받는 상태 하에서는 내란, 외환죄를 범한 현직 대통령에 대한 소추는 '사실상' 불가능한 것이다. 따라서 전두환, 노태우에 대한 소추가 사실상 가능한 시점이 공소시효의 기산점이 되어야 한다는 것이다. 그리고 공소시효와 같은 절차적 규정은 실제 법적 규정과는 다르므로 공소시효 만료 전에 제정되고 행위시의 법률에 의하여 범죄가 되는 사항에 대하여 절차적인 공소시효만을 연장하는 것은 죄형법정

주의에 어긋나는 것은 아니라는 독일헌법재판소의 결정도 쟁론중에 부각되었다.

제1심에서는 폭동행위의 종료시를 비상계엄 해제 시로 보았으나, 위 일자를 특히 공소시효의 기산점으로 본다는 것을 명시하지는 않았고 개별법규 및 5.18 특별법에 따라 공소시효가 도과되지 않았다는 판단만을 명시하고 있다. 항소심에서는 보다 적극적으로 5.18 특별법이 없다고 할지라도, 이 사건 내란죄는 1987. 6. 29.의 이른바 6.29 선언으로 위 범죄 실행행위가 종료되었고, 그 날부터 공소시효가 진행된다고 하였다. 사실상의 소추불능상태도 시효정지의 사유로 보고 있는 것이다. 대법원에서는 공소시효의 기산점에 관하여는 5.18 특별법이 헌법에 위반되지 아니한다는 합헌결정을 받았으므로 이를 그대로 적용하여 공소시효는 도과되지 않았다고 하여야 한다고 하였다. 다만 내란죄의 기수시기에 관하여는 항소심과는 달리 비상계엄이 해제된 1981. 1. 24. 에 비로소 종료되었다고 보았다.

공소시효이론에 관하여는 이사건의 경우 법원에서는 5.18 특별법에 의존하지 않더라도 기존 법률규정의 해석론에 의하여 공소시효가 도과되지 않았다고 보는 입장을 동시에 표명하고 있다. 이 사건은 공소시효이론을 재검토하는 계기가 되었으나, 여전히 공소시효를 법률적 소추요건, 실제규정과 다름없는 규정으로 보는 견해가 있고, 그 내용도 만만치 않아 앞으로 계속 논란이 될 것으로 보이나 종전의 안이한 해석론은 지양되었다고 할 수 있다.

4. 사법심사에 의한 실제적 진실의 발견과 확정

가. 사법부의 독립적 판단

국민들로서 궁금해하는 것은 다른 무엇보다도 사

법부가 이번 재판에 의하여 어느 만큼 실제적 진실을 발견하였는가 하는 점일 것이다. 12.12. 5.18 사건의 전말을 밝히는 데 사법부는 검찰의 방대한 강제수사 자료를 기초로 하고, 직접 피고인들을 신문하며, 그 외에 스스로 수집한 자료들에 의하여 가장 정확하게 사실을 파악할 수 있는 기관 중의 하나가 되도록 요구받고 있었다. 이 사건에 대하여 제1심과 항소심에서는 이 사건의 재판기간 동안에는 다른 사건의 배당이 없어서 오로지 이 사건의 심리에만 전념할 수 있었다.

사법부의 심리에 어떠한 제약이 있다면, 사법부는 검찰에서 기소한 범위 내의 사람들에게 기소된 범죄사실에 국한하여서 판단한다는 것이다. 이 사건 피고인들의 범죄사실로 기재된 이외에는 사법부로서는 그 이상 판단의 책임을 지지 않는다. 이 사건에 연루된 사람들이라 할지라도 피고인이 아닌 한 모두 대면할 수는 없다. 또한 우리 헌법과 법률에 위배된 부분에 대하여서만 심리할 뿐, 이 사건이 어떠한 정치적, 군사적, 외교적 문제를 내포하고 있는가에 대하여 전반적으로 의견을 개진하지 아니한다.

그리고, 사법부는 그 독립성을 주장하지만, 정치우월적인 한국사회에서 이 사건도 하나의 정치재판이며 정치권에 의하여 결론이 정하여진 사건으로 보는 시각을 배제할 수 없었다. 이 사건에 대한 재판이 이루어지기까지의 과정이 일종의 정치적 투쟁이었으므로, 그러한 관점에서 보면 사법부도 어떠한 정치적 계기에 의하여 재판을 하게 된 것으로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 본 재판이 독립성을 가지는 점이 있다면, 일단 재판에 회부된 이후에는 어느 누구의 간섭도 받지 않고, 법이론에 충실한 판단을 하였으며, 대법원판결에는 이 사건은 사법심사의 대상이 되지 않는다는 대법관 박만호의 소수의견이 개진되어 있고, 5.18 특별법의 위헌 여부 및 공소시효 완성 여부에 관한 대법관 박만호, 박준서, 신성택의 반대

의견이 개진되어 있으므로 사법부에서 독자적인 판단을 내린 것으로 보아도 무방하다는 생각이 든다.

나. 사법부의 재판에 의하여 피고인들의 무리란 자기정당화, 사실의 왜곡 등이 냉철하게 배제된 부분을 여러 군데 발견할 수 있다.

피고인들은 1979. 12.12. 당시 육군 참모총장 정승화를 체포한 행위는 계엄사령부 합동수사본부에서는 박정희를 살해한 범인을 체포하여 조사할 직무상의 권한이 있으므로 이에 관하여 대통령의 재가를 받을 법률상의 필요도 없고, 피고인 전두환등이 정승화를 체포한 것은 적법한 직무행위에 해당하여 정당하였다고 강변하나, 법원에서는 헌법, 국군조직법, 장부조직법, 군인사법 등 관계법규에 의하면 육군참모총장은 대통령의 군통수권 행사에 있어서 핵심적 지위에 있고, 군의 통수체계상 중추적 인물이라고 할 수 있으므로, 현직 육군참모총장이 체포되어 참모총장직을 수행할 수 없게 되면 대통령의 군통수권 행사가 결정적이고 치명적인 손상을 필연적으로 입게 되므로 범죄 수사를 위하여 현직 육군참모총장의 체포가 필요하다면 대통령이 먼저 육군참모총장을 그 직에서 해임하거나 그의 직무집행을 정지시키고 신임총장을 임명하거나 직무대행체제를 갖추어 군의 지휘통수체계에 지장이 없도록 한 뒤에 구속영장에 의하여 체포하여야 할 것이고, 아주 긴급한 경우라면 적어도 대통령으로부터의 해임조치 통고와 동시에 긴급구속의 절차를 밟아 그 체포가 이루어져야 할 것이라고 실시한다. 당시 상황에서 취할 수 있는 적법절차를 밝히고 있는 것이다.

피고인들의 주장 가운데는 12.12. 당시 육군본부측이 정승화 총장의 체포를 방해하고 정승화 총장을 탈취하기 위하여 먼저 제 9공수여단을 출동시키고 제 26사단등에게 출동 준비행위를 하고 장태완 수경사

령관으로 하여금 제30경비단에 대한 공격을 기도하게 함으로써 피고인들과 대통령 및 많은 국민들의 안전에 위협을 가하는 반란행위를 한 것이고, 피고인들은 이에 대항하여 대전복 입무수행의 차원에서 병력을 동원한 것이므로 이는 정당한 행위이고, 반란행위가 아니며, 그렇지 않다 할지라도 정당방위 내지 긴급피난에 해당한다고 하였다. 피고인들의 그와 같은 적반하장격의 주장에 접하면서 매우 착잡한 느낌을 떨칠 수 없다. 군사반란 또는 내란을 위하여 모의하고 병력동원의 준비를 갖추어 놓은 집단이 오히려 적법한 지휘계통의 병력동원행위를 반란행위라 하고 있으니, 선후를 뒤바꾸고 사실을 왜곡시키는 매우 교활한 꾀변이라 아니할 수 없다. 역사적인 심판정에서 피고인 및 그 변호인들이 이와 같은 논리를 전개한다는 것은 유감스러운 일이다. 그러나 법원에서는 피고인들의 꾀변에 대하여 인내심을 가지고 그 주장의 잘못됨을 하나하나 밝히고 이를 배척하였다.

다. 공모의 범위, 상명하복관계에서의 기대 가능성

이 사건의 판단에 있어서 반란 및 내란죄의 모의에 참여한 자의 범위를 정한다는 것도 결코 용이하지 않다. 법원에서는 반란죄에 관하여는 피고인들이 정승화 총장의 체포행위와 그 후의 병력동원행위에 대하여 개별적 또는 순차적으로 모의한 것이라고 볼 수 있고, 적어도 정승화 총장의 체포를 알고난 뒤 이를 용인하고 지지하면서 집단을 이루어 병력을 동원하거나 이에 가담한 것은 공모하여 반란을 저지른 것으로 인정할 수 있다고 하였으며, 내란죄에 관하여는 피고인들이 국헌을 문란할 목적을 가지고, 시국수습 방안을 수립하고 이를 실행하는데 대하여 개별적 또는 순차적으로 모의함으로써 이를 기초로 하여 비상계엄의 전국확대를 계기로 계엄군의 위력을 이용하는

방법으로 내란의 범의를 실현하여 나가면서 내란집단의 구성원 상호간의 연락과 용인하에 일련의 내란행위를 저지른 사실을 충분히 인정할 수 있다고 하였다.

또한 엄격한 명령복종의 관계에 있는 군대에서 상관의 명령이 위법한 줄 알면서 이에 가담하였는지 여부를 가리기도 쉽지 않고, 위법한 상관의 명령을 거역할 수 있는 위치에 있는지 가리기도 쉽지 않다. 이에 대하여는 피고인 허삼수, 이학봉은 상관인 전두환의 지시가 위법한 명령임을 알았고, 그 체포지시를 이행하지 않을 수 있는 시간적 여유와 공간적 환경이 충분히 있었으며, 피고인 박준규, 신윤희의 경우에도 상관인 최세창 또는 조홍의 위법한 명령을 받고 공간적으로 떨어져 있는 상태에서 상당한 시간 고민하다가 위 명령에 따른 것이므로 모두 적법행위로 나아갈 기대가능성이 있다고 하였다.

세월이 지나 그 판별이 어렵지만 만일 1980, 1981년도의 어느 시점에서 전두환 등의 내란행위가 실패하였다면 그 처벌의 범위는 훨씬 더 확대되었을 것이다.

5. 사법판결의 미비점

법률외적인 판단으로는, 다시 말하면 정치, 군사적인 판단으로는 전두환, 노태우 등의 내란의 예비, 음모는 12.12 사건 이전부터 이루어졌다고 보는 것이 옳다. 그러나, 사법부에서는 이에 관하여 객관적인 증거를 포착하지 못함으로써 내란죄의 실행의 착수시기를 1980. 5. 17로 보게 되었다. 박준병 피고인의 군사반란부분(반란모의 참여)에 대하여 결국 무죄를 선고하고 말았는데, 위 피고인을 검찰에서 내란죄의 공범으로 기소하였으면 유죄판결을 받았을 것이다. 박준병이 20사단장으로서 광주민주화운동을 전

압함에 이르러서는 전두환등의 내란죄에 가담하는 의사가 없었으면 실행될 수 없었기 때문이다.

내란목적살인죄를 적용시킴에 있어서 제1심과 제2심의 결론이 달랐던 것은 사실관계를 충분히 파악할 수 없기 때문이었다고 본다.

그리고 이 재판에서 가장 유감스러운 점은 최규하씨가 끝내 증언을 거부하였다는 점이다. 당시 최규하 대통령은 분명 정승화 육군참모총장의 체포를 재가하고 싶지 않았으며, 전두환등의 불법적인 책동이 조속히 제압되기를 기다렸을 것이다. 그리고, 5.17 계엄확대조치에 대하여도 찬성하지 않았을 것이다. 최규하씨는 헌법기관인 대통령으로서 그 자신이 어떻게 행동하느냐에 따라 헌법이 수호되거나 유린되는 갈림길에서 있었기 때문에 그의 진실한 증언에 따라서 당시의 사정을 소상히 알 수 있게 되고, 본 재판의 투명성과 신뢰성을 높일 수 있었는데 유감스럽기 짝이 없다.

6. 맺는 말

사법부에서는 전직 대통령 전두환, 노태우의 생전에 그들을 처단하는 임무를 수행하였으나, 이 사건은 전직 대통령을 처단하는 데에서 끝이 날 성격이 아니다. 대법원 판결이 선고되자마자 그들을 사면하자는 주장이 곧바로 튀어나오고 있다. 잘잘못은 여하간에 그들이 대한민국의 국가원수로서 일정기간 재임하였고, 그 통치 하에서 국민생활을 영위하여온 만큼 그들의 죄가 아무리 무겁다 할지라도 계속 감옥에 가두어 두는 것은 국민정서상 마음에 불편을 느끼는 것 같다. 게다가 그들을 재판에 회부한 현정부의 도덕성도 그들보다 나은 것없는 추악함이 폭로되고 있어서 더욱 그러한 듯하다.

그러나 전두환등에 대한 사면을 그와 같은 관점에

서 판단하여서는 아니된다. 이 재판은 준엄한 역사적 심판이고, 그 판결은 엄격히 집행되어야 한다. 만약 이들에 대하여 곧 사면을 단행한다면 이 재판의 본질적 의미는 소멸될 것이다. 현정부에서 재판에 회부하고 그 임기 전에 사면하고 만다면 정치재판이었다는 비난을 면하기 어려울 것이다. 그리고 사면이란 대통령에게 부여된 권한이기는 하나 대통령이 자의적으로 행사할 수 있는 권한은 아니다. 판결의 확정성이 그 요건이 아니라, 피고인들이 판결에 승복하고 진정한 반성의 빛이 보이며, 일정기간의 복역을 마친 후에야 비로소 고려될 일이지, 정치적 필요에 의하여 마음대로 결정되어서는 아니될 일이다.

피고인 전두환등은 공판과정 내내 헌법기관의 기능 정지 및 무고한 국민의 희생 등에 대하여 자신들의 잘못을 시인하기보다는 피고인들 나름대로 그 정당성을 주장하려는 의지를 뚜렷이 하고 있었으며, 현재 한보사태 및 대선자금에 관한 의혹으로 인하여 오히려 고무되는 모습을 보이고 있다. 피고인 전두환등은 그들을 처벌한 주체가 현정부인 줄로 착각하여서는 아니될 것이다

지금까지 역사를 되돌아 보면 전두환등에 의하여 김대중씨등이 오히려 내란죄를 범하였다 하여 처단되었으며, 잔혹한 시위진압군에 대항한 광주시민들을 폭도로 매도하면서 형사처벌을 하였다가 차츰 광주민주화운동으로 그 위치를 회복하였고, 5.18 특별법의 제정과 이 사건 재판의 종료로 전두환등이 헌정 질서를 파괴한 범죄자적이고, 그들에 의하여 박해받은 사람들은 민주화운동의 역군으로 인정받게 되었다. 여기까지 진행하여 오는 데는 무려 17년의 세월이 경과되었다. 이토록 많은 시간을 들여 비로소 12.12, 5.17 사건의 실체를 파악할 수 있었다. 그사 이 전두환등에 의하여 피해를 입은 직접 당사자들이 겪은 애환과 노고는 이루 말할 수 없고, 그들과 함께 군사정권에 저항한 국민들의 의지와 목표의식도 높