

민주사회를 위한 변호사모임

ISSN 1225-6900

SAg.d.4

민주사회를 위한 변론

98년 6·7월 합본호

# 민주사회를 위한 변론

98년 6·7월 합본호(통권 제21호)

특집	국가인권기구
진보네트워크운동	진보네트워크센터의 필요성과 설립 의의
자료	〈전후책임 - 한일청구권협정의 재조명〉 심포지엄
소장 및 판결문	천리마사건
권말부록	민주사회를 위한 변론 / 이달의 민변 총목차

값 3,000원

민주사회를 위한 변호사모임

# 민주사회를 위한 변론

98년 6·7월 합본호

민주사회를 위한 변호사모임



## 차례 (98년 6·7월 합본호)

권두언 민변은 무엇을 할 것인가 - 윤종현 • 4

### 특집

- 국가인권기구 국민인권기구란 무엇인가: 한국에서 국가인권위원회 설립 논의의 의미 - 김한균 • 9
- 국가인권위원회 설립과 운영에 있어서 민간단체의 역할 - 최은아 • 23
- 자료1: 국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침 • 27
- 자료2: 인권보장 및 증진을 위한 국민인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙 • 30
- 자료3: 한국의 국가인권위원회 설립에 관한 엠네스티 권고안 • 32

- 진보네트워크운동 진보네트워크센터의 필요성과 설립 의의 - 홍석만 • 34
- 회원의 변론경험담 배명성 사건 - 백승현 • 45
- 법과 문학의 비망록 자카르타, 수하르토, 목타르 루비스 - 안경환 • 53
- 신입회원 인사 생명의 나무를 심고 가꾸기 위하여 - 고 훈 • 55
- 참여하는 지역회원 - 성상희 • 57
- 더 많은 자유를 꿈꾸며 - 이상훈 • 58
- '민변'이란 이름으로 용기가 솟던 연수원생 - 하승수 • 58

### 자료

#### 전후책임 - 한일청구권협정의 재조명

- 일본의 전후보상체계의 문제점 - 다나카 히로시 • 63
- 재일한국인 상이군속 전후보상재판의 추이와 전망 - 김정득 • 72
- 韓日請求權協定과 過去史 補償要求 - 정인섭 • 78
- 전후보상헌법소원의 의미 - 장원익 • 85
- 재일한국인의 보상문제 중재요청에 대한 대한민국 정부의 공권력의 불행사에 대한 헌법소원청구서 • 93

#### 노동위원회 발제문

- 노사정위원회 운영계획 - 노사정위원회 • 103
- 제2기 노사정위원회의 과제에 대한 비판적 검토 - 도재형 • 109

#### 소장 및 판결문

- 5.18 관련 전두환 등에 대한 손해배상청구 기각 판결 • 114
- 천리마사건 항소이유서 • 119
- 천리마사건 국가보안법 무죄판결문 • 122

#### 사무국 보고

• 132

#### 권말부록

- 민주사회를 위한 변론 / 이달의 민변 / 민주사회를 위한 변론 총목차 • 139



## 민변은 무엇을 할 것인가

윤종현(민변 사무총장)

민변은 앞으로 무엇을 할 것인가.

민변 창립 10주년을 맞으며 다시 한번 이 문제를 생각해봅니다.

지난 10년간의 민변의 활동을 한 마디로 정의하기는 쉽지 않겠지만 주로는 시국사건의 변론활동에 중점이 두어졌다고 볼 수 있을 것 같습니다. 그리고 이러한 민변의 활동이 그 나름대로 평가를 받을 수 있었다면 이는 민변의 활동이 그동안 우리의 시대적 과제라고 할 수 있었던 정치적 민주화에 기여할 수 있었기 때문이라고 생각합니다.

그러나 이제 국민들의 직선에 의한 대통령이 선출되고, 이에 따라 점차 우리의 정치적 상황이 호전되면서 그동안 정치적 민주화과정에 초점이 맞추어졌던 민변의 활동은 다시금 변모되지 않으면 안 될 것입니다.

그 동안의 민변의 활동이 주목받고 평가받은 이유가 민변이 그 동안 우리의 시대적 과제에 부응할 수 있었던 데 있는 것이라면 앞으로의 민변의 활동 역시 우리 앞에 놓여 있는 시대적 과제를 해결하기 위한 활동에 초점을 맞추어야 할 것입니다.

그렇다면 이러한 시대적 과제와 연결된 민변의 활동은 무엇이 되어야 할 것인가. 민변의 그동안의 활동이 정치적 민주화에 중점을 두었다면 이제는 각 개별 분야에서의 민주화에 관심을 기울여야 하는 것이 아닌가 생각합니다.

그런 의미에서 몇 가지 예를 들어 보면, 먼저 사법분야에서의 민주화는 여전히 우리 모임의 주된 활동영역이 되어야 할 것입니다. 검찰을 비롯한 사법기관의 정치적 중립성 문제나 여전히 자행되고 있는 수사과정에서의 고문과 가혹행위, 그리고 비민주적인 사법운영에 대한 감시나 불합리한 사법제도의 개선, 행정제도의 개선 등등은 우리가 조금도 소홀히 할 수 없는 과제라고 할 것입니다.

그 동안 우리 사회의 주된 관심사가 정치권력의 민주화에 있었다면 앞으로는 경제권력의 민주화도 우리의 관심사가 되지 않을 수 없을 것입니다. 재벌의 문제, 그 중에서도 재벌 총수에 집중되어

있는 경제권력의 분산이나 기업 내부의 합리적인 의사결정의 문제는 현재의 경제위기와 더불어 이제는 조금도 늦출 수 없는 시대적 과제가 되었다고 할 것입니다. 이러한 문제에 민변이 어떠한 방법으로 접근할 것인가 하는 문제는 좀 더 논의가 필요하겠지만 적어도 이것이 우리의 중요한 과제가 되어야 할 것임은 믿어 의심치 않습니다.

또한 앞으로의 시대적 과제로서 통일문제를 제외할 수는 없을 것입니다. 국가보안법과 남북기본합의서가 공존하는 모순된 현실 속에서 남북관계의 진전을 위한 바람직한 방향은 무엇인지 실로 어려운 문제가 아닐 수 없습니다. 현재의 모순된 법제도의 정비는 물론 통일 이후의 법령이나 제도의 정비를 위하여 준비하는 작업은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다.

그밖에 환경이나 언론, 노동과 사회복지, 예산 집행 등 각 개별 분야에서의 민주적 제도 정비와 감시활동은 어느 하나 중요하지 않은 것이 없고, 특히 그동안 다소 소홀히 했던 국제인권분야도 앞으로는 좀 더 관심을 갖지 않으면 안 될 것입니다.

그러면 이와 같은 광범위하고도 다양한 각 개별 분야의 문제를 민변은 어떻게 접근하고 또 해결할 것인가. 우리의 제한된 역량과 능력에 비추어, 그리고 주로 법조 실무가들로 구성된 우리 단체의 특성에 비추어 이러한 문제들을 소송이라는 형태로 법정에 현출시키는 것이야말로 가장 효율적이고도 현실적이 방안이 아닌가 생각해봅니다. 물론 이를 위해서는 연구와 조사 등의 작업이 끊임없이 이루어져야 하겠지만 역시 모임의 주된 활동 방식은 종전의 민주화 투쟁이 시국사건의 변론이라는 형태로 나타났듯이 위와 같은 각 개별 분야에서의 주요한 문제들이 소송의 형태로 발현되도록 하는 것이 적절하지 않을까 생각합니다.

이런 점에서 앞으로의 민변의 활동은 각 분야에서의 공익소송, 혹은 기획소송이 얼마만큼 활성화될 수 있는지의 여부에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것 같습니다.

아울러 그 동안의 민변의 활동을 지켜보면서 꼭 한 가지 덧붙이고 싶은 것은 '전문성의 제고'가 필요하다라는 점입니다. 우리가 법조 전문단체임을 자처하면서 책임있는 정책대안을 제시하려면 무엇보다도 각 개별 법률 및 개별 정책에 관하여 좀 더 전문적인 연구와 검토가 뒤따라야 할 것입니다.

전문성을 제고하기 위해서는 적어도 민변 회원들이 한 개 이상의 법률에 정통할 것이 필요하고('1人 1法'), 또한 우리가 관심을 가지지 않으면 안 될 개별 주제에 관해서도 전문적인 식견을 가질 수 있도록 노력하지 않으면 안 될 것입니다('1人 1主題'). 그리고 앞으로의 10년을 대비하면서 또 다가오는 21세기를 맞는 이 시점에서 민변의 역량을 강화하기 위해서는 각 회원들이 적어도 한 개 이상의 외국어에 능통하도록 하는 것이 필요하지 않을까 욕심을 내봅니다('1人 1語').



지난 10년간 민변은 선배 회원들의 경륜과 소장 회원들의 헌신적인 열정을 아우르며 빛나는 활동을 해왔고, 이러한 민변의 활동은 우리 사회의 민주화 과정에 적지 않은 역할을 해왔다고 감히 자평하고 싶습니다. 그리고 이러한 민변의 활동은 민변에 몸담고 있는 회원들이 우리 사회에 대한 깊은 애정과 관심을 가지고 있는 한, 그리고 지난 10년간의 순수함과 헌신성을 잊어버리지 않는 한 여전히 우리 사회의 밑거름이 될 것임을 믿어 의심치 않습니다.

## 특집



## 국가인권기구

편집자 주: 이번 호 특집에서는 현 정부에서 설치가 논의되고 있는 국가인권기구에 대하여 다루어보았습니다. 아직까지 국가인권기구의 공식 명칭은 통일되지 않은 채 '국가인권기구', '국민인권기구', '국가인권위원회' 등으로 논자에 따라 다르게 불리우고 있습니다. 이 책에서는 필자의 표기를 그대로 살렸음을 밝혀둡니다.



## 국민인권기구란 무엇인가

한국에서 국가인권위원회 설립 논의의 의미

김 한 규(고려대학교 법학연구원 연구원)

### 1. 국가인권위원회, 그리고 인권이라는 펀더멘틀

지난해 말 통화위기가 닥쳐오면서 국제통화기금(IMF)의 구제금융을 받아들이기 수밖에 없지 않느냐는 우려들에 대해 당시 경제 책임자는 우리 경제의 "펀더멘틀(fundamental)이 튼튼하니 괜찮다"고 강변했었다. 하지만 그 튼튼하다던 펀더멘틀이 실상을 알고 보니 외환보유고는 바닥나기 직전이고 수천 개의 부도기업과 일백만 명이 넘는 실업자들의 눈물겨운 희생 위에서야 간신히 연명할 수 있는 지경이었다. 마찬가지로 민주주의 법치국가의 '펀더멘틀'은 인권을 보호하고 보장하는 법과 제도이다. 인권이라는 '펀더멘틀'이 부실하면 민주주의와 법치주의도 부도의 위기에 몰리게 된다.

여전한 경제위기의 한가운데서 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 50주년과 정부수립 50주년을 맞는 이 시점은 지난 반세기 동안 한국사회가 인권을 가버리 여기면서 쌓아올린

경제성장의 '기적'이 얼마나 허술하기 짝이 없는 것인지 차분히 되돌아보아야 할 때다. 그리고 우리 사회에서 반인권적 제도와 관행을 '퇴출' 시키고 인권의 '펀더멘틀'을 새로 쌓아가는 '구조조정'을 더 이상 미뤄서는 안 될 것이다. 따라서 이러한 과업의 출발선상에서 현재 논의되고 있는 '국가인권위원회'가 이른바 국민인권기구로서 어떠한 내용을 담아내야 할 것인지 살펴보고자 한다.

지난 4월 법무부는 인권법을 특별법으로 제정하고 행정부로부터 독립된 국가인권위원회를 설치하여 인권관련 법제와 정책수립에 대해 의견을 제시하게 하고 인권증진을 위한 시민교육과 홍보의 기능을 맡게 하겠다는 방침을 밝혔다. 사실 이러한 국민인권기구 설립은 1996년부터 김영삼정부에서 검토해왔던 방안이다.<sup>1)</sup> 이른바 국민정부의 새로운 업적인 양 내세우는 만큼 새로운 의지로 충실한 내용을 담은 국가인권위원회가 될 수 있도록, 국제사회가 축적해온 국민인권기구 운영의 경험을 살피고 국내의 민간인권은

1) 즉 가칭 인권위원회법을 제정하여 법무부·외무부·노동부 공무원과 변호사, 교수로 구성되는 인권위원회를 1998년까지 서울과 주요 지방도시에 설치하고 국고보조를 받아 인권교육과 홍보, 인권상담, 진정서 접수처리, 인권침해사태 조사, 인권규약 관련업무를 담당케 한다는 것이다(1996년도 정기국회 법무부 국정감사자료).



동단체들의 협력도 구해야 마땅할 것이다.

## 2. 인권의 국제적 보장과 국민인권기구

### 가. 인권보장과 증진을 위한 국민적 기반의 필요성

인권보장과 증진을 위한 인류사회의 끊임없는 노력은, 오늘날 다양한 인권관련 국제규범들로 결실을 맺게 되었다. 이에 터잡아 유엔을 중심으로 한 국제기구들이 인권보장의 구체적 기준을 제시하고, 인권침해상황을 감시하며, 각국의 인권문화를 고른 수준으로 끌어올리는 데 대단히 중요한 역할을 담당하고 있다. 하지만 인권관련 국제기구가 정치적·경제적·문화적 배경을 달리하는 각국의 개별적 인권문제에 대해 구체적이고 직접적인 조치를 취하는 데는 본질적인 한계가 있는 것이 사실이다. 그래서 유럽·아프리카·미주 등지의 지역인권기구(Regional Human Rights Mechanism)나 비정부단체(NGO)들로부터의 협력이 필요하다. 그리고 무엇보다도 실질적인 인권보장과 증진은 나라마다의 몫이다. 즉, 국내문제로서 사고해야 하는 국민적 과제인 것이다.<sup>2)</sup>

국내적 차원에서 인권은 충분한 입법과 독립된 사법부, 효율적인 보호 및 구제제도의 확립과 민주적인 인권기관의 설립 및 강화를 통해 가장 잘 보장되고 신장될 수 있다. 인권문화의 밑바탕을 이루는 인권교육과 홍보 역시 국민적 차원에서 기획되고 수행될 때 가장 효과적이다. 물론 오늘날 보편적인 인권기준과

국제인권규범은 대부분의 국가의 국내법에 구체적으로 수용된 모습을 찾아볼 수 있다. 하지만, 그 실현을 보장하는 데 필요한 제도적 장치가 실질적으로 뒷받침되지 않는다면, 인권보장과 증진을 선언한 법규범들은 정치적 수사에 그치게 될 뿐이다.

그런 점에서 국민적 차원에서 실질적으로 인권을 누릴 수 있게 하는 효과적인 제도적 보장책에 대한 논의는 최근 들어 커다란 국제적 관심과 활동을 불러일으키고 있는 분야이다. 실제로 많은 나라에서 진행 중인 민주화과정에서도 국내인권보장과 증진활동의 중심적 역할을 맡을 만한 민주적 기구의 중요성이 강조되고 있다. 즉 국제인권규범과 국제인권기구가 추구해온 인권의 진정한 실현은 인권보장과 증진을 위한 국민적 기반(national infrastructure)의 확립을 필요로 하는 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 시대적 요청에 답하여, 1980년대 이후 주로 유럽과 미주지역의 국가에서 공식적인 인권기구가 설립·운영되어왔다. 이들의 운영방식과 구체적 기능은 나라마다 상당히 다르지만 인권보장과 증진이라는 목표를 함께하고 있기 때문에 인권보장과 증진을 위한 국민기구(National Institutions for Protection and Promotion of Human Rights) 내지 국민인권기구(National Institutions)라고 부르는 것이다.

### 나. 국민인권기구의 의미

국민인권기구는 한 나라의 헌법 내지 법령에 근거

하여 인권보장과 증진의 임무를 담당하는 독립된 전문행정기관이다.<sup>4)</sup> 그런데 국민인권기구는 아직 정립 단계에 있는 사실상의 개념이다. 즉, 유엔에서 국민인권기구의 필요성이 논의되던 초기에는 외관상 국내적 차원에서 인권보장과 증진에 직간접적으로 영향을 미치는 기존 기관들을 모두 포괄해서 지칭하는 개념이었다. 하지만 인권교육, 정부에 대한 인권문제자문, 인권침해 청원에 대한 조사와 구제와 같은 특정한 기능을 전담하는 인권기관들이 나타나게 되면서, 입법·사법기관이나 사회복지기관과 구별지워지게 되었다.

1992년 “인권보장과 증진을 위한 국민인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙”(Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights)<sup>5)</sup>에서는 국민인권기구에 대한 구체적 개념 정의가 시도되었다. 즉, 국민인권기구는 법률에 근거를 두고 정부에 의해 설립되어 인권분야에서의 특정기능을 수행하는 기관이라는 것이다. 그 활동내용은 국내 및 국제적 인권관련 문제에 대한 의견 제시나 권고 또는 개인이나 집단으로부터 고발된 인권침해사건에 대한 조사 및 구제조치 등의 법적 권한의 종류와 범위에 따라 윤곽이 그려진다.<sup>6)</sup>

현재 활동하고 있는 국민인권기구들에는 대체로 국가인권위원회(Human Rights Commissions)와

옴부즈만(Ombudsman) 두 가지 유형이 있다. 하지만 실제 명칭만으로는 구별되기 어렵다. 예컨대 국가인권위원회의 고유기능에까지 미치는 광범한 활동을 수행하는 옴부즈만이 있는가 하면, 전통적으로 옴부즈만과 관련된 행정영역에서만 활동하는 국가인권위원회도 있기 때문이다.<sup>7)</sup>

### 다. 유엔과 국민인권기구

국민인권기구라는 용어는 유엔 경제사회이사회의 위해 처음 사용되었다. 1946년 경제사회이사회의 회원국들에게 산하 인권위원회(Commission on Human Rights)의 활동에 협력하는 차원에서 각국 내에 인권기구의 설립을 요청한 바 있다. 1970년대에 들어서면서부터 국제인권기준의 효과적인 실현을 뒷받침해줄 수 있는 국내 차원의 기구 설립에 대한 논의가 구체화되기 시작했고, 1978년 9월 인권위원회는 제네바에서 인권보장과 증진을 위한 국민 및 지역인권기구에 관한 세미나를 개최하기에 이르렀다. 국민인권기구를 주제로 한 최초의 유엔 회의였다.<sup>8)</sup> 회의 결과 “국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침”(Guidelines for the structure and functioning of national institutions, 1978)<sup>9)</sup>이 마련되어, 인권위원회와 유엔 총회에서 승인되었다. 이어 인권위원회는 모든 회원국들에게 국민인권기구의 설립을 위한

4) UN Centre for Human Rights, A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.10-11.

5) 자료2 참조.

6) 독립된 법적 근거를 가지고 독자적으로 활동한다는 점, 그러나 정부와의 특정관계 속에 활동의 법적 제한과 재정적 제약을 받는다는 점, 그리고 법적 강제력 있는 최종판단을 내릴 권한이 없다는 점에서 국민인권기구는 정부행정기관 및 비정부단체 그리고 사법기관과 구별된다.

7) 한 나라 안에 복수의 국민인권기구를 설립하는 사례도 점차 늘고 있다. 예컨대 국가인권위원회가 옴부즈만과 병행하여 설립되기도 한다.

8) Commission on Human Rights, Report of the Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva, 1978.

9) 자료1 참조.

2) UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, 1993, p.2., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, 1993, p.4., Brian Burdick, Composition, Definition, Jurisdiction and Powers of National Human Rights Institutions, Australian Human Rights and Equal Rights Commission, 1993, p.7.

3) “국제사회의 인권규범이 보장하는 자유와 권리들은 한 나라 안에서도 마찬가지로 보장될 때에만 진정 실현될 수 있는 것입니다.” (The High Commissioner for Human Rights Jose Ayala Lasso, Opening address for the THIRD ASIA PACIFIC WORKSHOP ON HUMAN RIGHTS ISSUES, Seoul, 1994)



적절한 조치를 취할 것을 권고하였다.

1980년대 동안에는 유엔의 지속적인 관심 속에 상당수의 국민인권기구가 유엔 인권센터의 지원을 받아 설립되었다. 1991년 10월에는 각국의 지역 및 국민인권기구가 참가한 가운데, 국민인권기구와 유엔을 비롯한 국제기구와의 협력 형태를 제고하고, 그 효율성 증진방안을 모색키 위한 국제워크숍이 파리에서 개최되었다. 이 회합의 성과물인 "인권보장과 증진을 위한 국민인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙"은 국민인권기구가 인권보장과 증진을 위해서 헌법과 법률에 명시된 실질적 권한을 보유해야 함을 분명히 했다.

이 원칙에 따른 국민인권기구의 설립과 강화의 필요성은 1993년 6월 비엔나 세계인권대회(The World Conference on Human Rights)에서 채택된 비엔나선언(The Vienna Declaration)에서도 재차 강조되었다. 즉 각국 정부들에 대하여 국민인권기구의 설립과 강화를 요청하는 한편, 이를 지원하기 위한 유엔 활동과 프로그램의 확대강화를 권고하였다. 또한 국민인권기구의 제도적 개선책을 논의하고 국민인권기구간의 협력 및 유엔과의 협력을 통해 정보와 경험을 공유하기 위해서 국민인권기구들의 정기적 회합을 제안하였다. 이어서 1993년 12월 튀니스에서 열린 제2차 국민인권기구 워크숍에서는 국민인권기구의 강화방안으로서, 유엔기구에의 참여활동 보장과 유엔의 설립기금과 기술지원프로그램 제공을 논의하고, 국민인권기구 협력위원회(Coordinating Committee of national institutions)<sup>10)</sup>를 통한 국민인권기구들간의 정보 교류를 권고했다.<sup>11)</sup>

10) 국민인권기구와 유엔 인권센터 간의 정기적 교류를 매개하고, 후속 국민인권기구 워크숍 개최를 준비하는 역할을 하고 있다. 현재 호주, 카메룬, 캐나다, 프랑스, 멕시코, 뉴질랜드, 필리핀, 튀니지, 인도, 스웨덴이 참여하고 있다.

11) Virendra Dayal, Recent activities at the international level relating to national human rights institutions, 1994, pp.7-12.

### 3. 국민인권기구의 권한과 역할

#### 가. 인권교육과 홍보

국민인권기구는 국민에게 인권의 본질과 내용을 홍보하고 교육하여 인권의식을 심어주기 위한 활동을 조직하고 지원한다. 인권과 그 실현을 보장하는 제도에 대한 인식은 인권보장과 증진의 기초이기 때문이다. 물론 이제까지 인권증진활동은 국제적 차원에서 정부간기구 또는 비정부단체에 의해 주도되어 왔지만, 이제는 국가가 국민인권기구를 비롯한 국내 인권제도를 통해 국제법적 의무 존중차원에서 수행해야 하는 구체적 과제라는 점이 널리 인정되고 있다.

궁극적으로 인권증진이란 한 사회의 인권문화를 발전시키기 위한 활동을 말한다. 인권문화는 모든 국민이 자신의 권리를 인식해서 침해된 권리회복을 위해 스스로 노력할 뿐만 아니라, 나아가 이웃의 권리 보호를 위한 노력에도 동참하는 일이 사회적으로 조직되며, 인권이 모든 국가권력 행사의 평가기준으로서 자리잡을 수 있는 사회환경을 말한다. 즉, 인권이 더 이상 추상적인 말이 아니라 시민의 일상생활과 국가기관의 권력활동 하나하나에 스며들어야 하는 것이다.

따라서 국민인권기구는 인권증진을 위한 활동으로 인권관련 정보를 수집·정리하고 널리 보급하며, 특히 인권정보를 연구조사와 교육자료로 활용할 수 있도록 독자적인 인권정보센터를 설립하기도 한다.<sup>12)</sup> 또한 지역사회의 인권보호활동을 조직하고 지원하며, 인권교육을 위해 출판물과 대중매체를 광범위하

게 활용하고, 각급 행정기관, 사법기관과 교육기관에 인권교육프로그램을, 그리고 인권활동가들에게 훈련 프로그램을 제공한다.

#### 나. 인권침해에 대한 조사

국민인권기구는 인권상황 전반에 대한 조사권한을 부여받고 있다. 조사 연구된 결과는 정부와 각종 인권관련기관에 제공되고, 보고서로 출간되어 사회전반의 인권의식 신장에 기여한다. 나아가 인권침해에 대한 사실조사와 피해자구제조치 권한을 가진 국민인권기구의 존재는 인권침해에 대한 강력한 억제요인이 될 뿐만 아니라, 정부의 인권옹호 의지를 가늠할 수 있는 표지가 된다. 따라서 효과적인 조사체계를 갖추기 위해서는 충분한 법적 권한,<sup>13)</sup> 조직력, 이용이 쉽고 비용이 적게 들며 신속한 조치가 가능한 절차가 확보되어야 하며, 정치적 의지도 뒷받침되어야 한다. 물론 국내적 차원에서 인권침해로부터의 보장 역할은 기본적으로 사법부가 담당하고 있다. 즉, 국민인권기구가 운영하는 국민의 인권침해사실에 대한 고발(complaint) 접수와 일정한 구제조치체계는 기존의 사법체계가 현실적으로 미치지 못하는 인권보장의 틈새를 메꾸는 역할을 하는 것이다.

국민인권기구의 인권침해 조사대상에는 입법부와

사법부에 대한 고발과 형사범죄, 사계약 위반, 단순 비행, 개인간의 분쟁은 포함되지 않는다. 이러한 조사대상에 대한 제한은 권력분립원칙과 각국의 정치적 문화적 현실의 불가피한 반영이다. 하지만 국민인권기구의 설립목적은 사실상 무의미하게 할 정도여서는 안 된다. 따라서 국민인권기구의 인권침해 고발체계는 먼저 어떠한 종류의 고발을 처리할 수 있는지에 관한 기준이 법적으로 확립되어 있어야 하는데, 예컨대 행정의 공정성과 합법성을 감독하기 위해 설립된 국민인권기구의 경우에는 행정절차에서의 인권침해에 대한 고발에 그 활동대상이 제한되며, 더 광범한 분야의 인권문제를 관할하는 국민인권기구의 경우에는 개인·공기업과 사기업·단체에 의한 인권침해 고발에 대해서도 다루게 된다.<sup>14)</sup> 특히 국제앰네스티가 한국의 국가인권위원회 설립에 대한 권고안에서 보안법제의 적용과 보안기관(Security Forces)에 대한 조사활동을 강조한 부분은 주목할 만하다.<sup>15)</sup>

모든 개인<sup>16)</sup>은 국민인권기구에 인권침해사실을 고발할 수 있으며, 간소한 절차를 통해 쉽게 이용할 수 있으며 고발자의 비밀도 보장된다. 대부분의 국민인권기구는 침해사실 조사에 앞서 조정절차(conciliation)를 통한 사실 확인과 상호 수용가능한 신속한 해결을 도모한다. 조건을 갖춘 고발이 정식으로 접수되면, 불법한 침해사실의 실제 여부와 책임소재를 가

12) 국민인권기구는 다음에 관련한 기본적인 정보자료들을 수집하고 활용할 수 있어야 한다. ① 국제인권협약과 기준(국가의 승인 내지 비준에 대한 정보) ② 국제조약기구에 대한 정부보고 ③ 인권관련 국내법과 관련행정처분 및 사법처분 ④ 국내인권보장제도 ⑤ 국제적 차원의 인권실현제도 ⑥ 국민인권기구의 활동

13) ① 공문서를 포함, 조사에 필요한 모든 자료에 대한 접근권 ② 구금시설을 포함한 현장 방문조사권 ③ 당사자 출석요구권 ④ 증인에 대한 형사소추면책부여권 ⑤ 모든 관련자에 대한 질문청취권 ⑥ 증인소환 및 출석강제권, 구두 및 문서증거수집권, 정부기관에 대한 관련문서 및 물증제출 강제권

14) 예컨대 필리핀 국가인권위원회(Commission on Human Rights)는 법령상 "시민적 정치적 권리를 포함한 모든 형태의 인권침해"를 다룰 수 있다. 인도의 국가인권위원회의 경우에는 법령상 "인도 헌법에 의해 보장되거나 국제조약에 규정된 생명·자유·평등·개인의 존엄성에 관한 권리"를 침해한 사실에 대한 고발을 조사할 수 있다.

15) 자료3 참조.

16) 일부 국민인권기구에서는 특정집단에 대해서도 고발의 주체가 될 수 있음을 인정한다. 또한 원칙적으로 제3자도 고발 주체가 될 수 있는데, 인권을 침해당한 당사자가 현실적으로 고발을 제기하기 어려운 경우가 적지 않기 때문이다.



리기 위한 조사절차가 진행된다.<sup>17)</sup> 조사가 종결되면, 구체적인 구제 내지 시정조치가 뒤따르게 되는데, 국민인권기구의 권한형태에 따라 직접적인 징계처분을 부과하거나, 의회 또는 관련정부기관에 시정권고를 할 수 있다. 대부분의 국민인권기구들은 특정한 인권 침해사태에 관해 정부기관, 공무원, 개인 및 단체에 대해 시정 및 예방조치를 권고할 권한을 가진다. 또는 조사된 사안의 적절한 해결을 보장할 수 없거나, 조정절차의 성과가 없는 경우, 형사범죄로 인정되는 경우, 또는 현실적 장애로 인해 조사가 어려울 경우에는 관련정부기관, 의회, 법원, 검찰 등에 사안을 회부하고, 재판 내지 심판절차에 참여하여 사안에 대해 진술할 수 있다. 일반적인 경우는 아니지만, 독자적으로 법적 구속력이 있는 결정을 내릴 수 있는 권한이 있는 경우에 인권침해 조사권한의 효율성을 강화할 수 있음은 물론이다.

한편 공식적인 고발이나 정부기관의 의뢰 없이도, 국민인권기구는 자신의 관할권 내에서 독자적으로 인권침해가 가능한 상황에 대한 조사를 할 수 있다. 역설적이게도 가장 인권을 침해당하기 쉬운 여성·어린이·빈민·장애인·수형자 등이야말로 자신의 인권조차 잘 알지 못하고, 설사 안다 하더라도 공공기관에 대해 자신의 권리를 주장하는 일을 꺼리는 경향이 있음에 비추어볼 때, 이러한 국민인권기구의 역할이야말로 언제 어디서 누구에게든지 인권침해가 있을 때에는 예외없이 사회적으로 문제를 제기하고 공론화할 수 있게 됨을 의미하는 것이다.

#### 다. 인권보호 및 증진활동에 대한 자문과 지원

국민인권기구는 정부기관뿐만 아니라 의회, 사법기관의 인권보장 및 증진활동에 대해 자문할 권한을 가진다. 해당 정부기관이나 일선공무원에게 인권관련 문제들에 대한 주의를 환기시키고 구체적인 인권정책을 제안하며, 의회에 대해서는 기존 인권관련법령에 대한 의견을 제시하고 법률초안 마련에 협조한다. 재판절차에서의 인권보장정책의 개선을 위해서도 중요한 몫을 한다. 그리고 국민인권기구는 정부의 국제인권조약 가입을 지원하고 준수 여부를 감시하며, 보고의무 이행에도 협조한다.

특히 국민인권기구는 그 활동을 통해 인권관련법령의 적용이 가져오는 현실결과에 대해 객관적으로 파악할 수 있는 위치에 있기 때문에, 입법감시와 입법제안에 있어 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 그리고 이러한 자문권한이 실효를 거둘 수 있기 위해서는, 해당기관의 상응하는 조치 내지 회신을 보장할 수 있는 체계가 갖추어져야 한다.<sup>18)</sup>

#### 라. 국민인권기구의 효율적인 역할을 위한 조건

“국민인권기구는 특히 유관기관에 대한 자문과 인권침해에 대한 구체활동, 인권정보의 보급과 인권교육에서 중요하고도 적극적인 역할을 수행하고 있다.”<sup>19)</sup>

적절하고도 효율적인 국민인권기구는 한 나라에 고유한 정치적 경제적 문화적 상황을 반영한 조직구성과 활동을 통해 그 사회의 인권현실에 적극적으로 영향을 줄 수 있다. 독립성이 보장되며, 충분한 권한을 부여받아 다른 인권기관과 협력하면서 능률적으로 활동할 뿐만 아니라, 국민들이 쉽게 다가갈 수 있을 때 국민인권기구는 자신의 역할을 효율적으로 다

할 수 있는 것이다.<sup>20)</sup>

#### (1) 독립성

국민인권기구는 정부를 비롯하여 영향력이 미칠 수 있는 모든 기관들로부터 독립적으로 활동할 수 있어야 한다. 국민인권기구의 독립성은 법적 근거, 조직구성, 재정, 활동의 독자성을 통해 실질적으로 보장될 수 있다.

특히 정부로부터 독립성을 확보하려면 법적 지위보장이 중요하다. 헌법에 국민인권기구의 설립근거를 마련해두고 있는 나라도 있지만, 대부분 법령에 국민인권기구와 정부와의 관계 및 활동 한계를 규정하고 있다. 행정부의 간섭 없이 활동할 수 있도록 국가원수나 의회의 직속기관으로 설립한 경우도 많다. 또한 활동상의 독자성을 위해서는 독자적인 규율과 업무처리절차가 있어야 하며, 법령에 특정된 경우 외에는 외부기관의 감시를 받지 않아야 한다. 특히 정부기관의 협조를 얻을 수 있는 법적 권한이 확보되어야 한다.<sup>21)</sup> 그리고 재정적 기반이 취약하거나 재정문제를 정부나 외부기관에 의존하는 국민인권기구는 사실상 활동에 통제를 받기 쉽다. 따라서 국민인권기구의 충분하고도 지속적인 재정 확보에 관해서도 설립법령에 명시되어야 한다.<sup>22)</sup>

하지만 법적·재정적 독자성에도 불구하고 인적 독립성이 보장되지 않는다면, 국민인권기구의 독립성은 유명무실하게 될 것이다. 따라서 구성원의 임명

방법, 기준, 임기, 해임사유, 특권과 면책사유는 법령에 명시되어야 한다. 특히 임명 또는 선출은 의회와 같은 국민대표기관에서 관장해야 하며, 고정임기를 보장받아야 한다.<sup>23)</sup>

#### (2) 관할권의 확정과 충분한 권한

국민인권기구의 관할범위는 일반적으로 설립법령에 명시되어 있다. 광범하고도 모호한 관할보다는 오히려 명시적으로 확정된 관할범위 안에서 더 효율적으로 활동할 수 있는 것이다. 대체로 국민인권기구의 관할권은 법적 토대, 구체적 기능, 활동대상에 따라 확정된다.

다만 국민인권기구가 인권침해사실에 대한 고발을 접수하고 조치를 취할 수 있는 권한을 부여받은 경우 기존의 사법기관과 관할권이 중복될 수도 있다. 하지만 국민인권기구는 다른 인권기관이 수행하지 않거나 할 수 없는 역할을 하기 위해 상호보완적으로 설립되는 것이기 때문에 실질적인 관할권 충돌의 문제는 생기지 않는다. 오히려 국민인권기구의 고발 내지 청원체계가 적절히 기능한다면 종종 사법기관보다도 선호될 수도 있다. 이용이 쉽고, 융통성 있고 신속하게 조치를 취하며, 상대적으로 저렴한 비용으로 전문가의 도움을 받을 수 있기 때문이다. 때문에 국민인권기구는 그 실질적 역할에 충분한 법적 권한을 부여받아야 한다. 여기에는 직무수행에 장애가 될 경우 법적 행정적 강제를 부과할 수 있는 권한도 포함되어

20) UN Centre for Human Rights, A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.18-36.

21) 예컨대 프랑스 중재청(Office of the mediator) 설립법령은 “모든 행정기관은 중재청의 활동에 협조해야 한다. 모든 공무원들은 중재청의 모든 요청과 질의에 답해야 한다. 또한 중재청의 권한범위 내의 모든 조사와 조회 요청에 응해야 하며, 이러한 요청에 협조하기 위한 모든 필요한 조치를 다해야 한다”고 규정하고 있다.

22) 예컨대 멕시코 국가인권위원회(National Commission for Human Rights)의 설립법령은 “연방정부는 국민인권기구의 효율적인 기능에 필요한 실질적 재정적 지원을 해야 한다”고 규정하고 있다.

23) Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national institutions for protection and promotion of human rights, 1993, p.9.

17) 이러한 경우 가구제조치(interim relief)권한을 통해 조사기간중 고발자의 피해상황이 더 악화되지 않도록 방지할 수 있다.  
18) 예컨대 인도 소수자보호위원회(National Commission of Minorities)의 설립법령에는 “중앙정부는 권고에 기해 취했거나 취할 조치, 그리고 권고를 받아들이지 않는 경우에는 그 사유를 설명해야 한다”고 규정하고 있다.  
19) The Vienna Declaration and Programme of Action Part II, 23.



야 한다.

#### (3) 친숙성

효율적이고 권한 있는 기관으로 인정받는 국민인권기구는 국민들이 신뢰하고 쉽게 도움을 청할 수 있다. 무엇보다도 국민인권기구의 존재와 역할에 대해 알지못하거나 잘못 알고 있는 국민들에게는 친숙한 인권기관일 수 없다. 특히 인권을 침해받기 쉬운 사람들은 공공기관 찾기를 주저하는 경향이 있다. 따라서 국민인권기구는 자신의 역할과 이용방법에 대해 널리 알려야 하고, 먼저 국민들에게 가까이 다가갈 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그래서 국민인권기구는 지방사무실을 설치하거나 지역담당관을 배치해서 가능한 한 많은 사람들이 이용할 수 있도록 노력해야 한다. 뿐만 아니라 조직구성에서도 모든 사회계층에 친숙히 다가갈 수 있도록 인권보장과 증진활동에 관련된 정부·의회·비정부단체·노조·각종 직능단체 대표의 다양한 참여가 보장되어야 한다.

#### (4) 협력

국민인권기구는 다른 국민인권기구·비정부단체·정부간기구와의 긴밀한 협력관계를 유지해야 효율적인 활동을 할 수 있다. 특히 비정부단체들은 점차 공식적으로 국민인권기구의 활동에 참여하고 있다. 국민인권기구를 국민들에게 널리 알리고, 공공기관에 고발을 하거나 구제를 요청하기를 꺼리는 피해자와 국민인권기구간에 매개역할을 하며, 국민인권기구의 활동에 필요한 구체적인 인권정보를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 그리고 국민인권기구들간에도 실무적 수준에서 공동 연구조사활동과, 보고서와 출판물을 교류하고 경험을 공유하기 위한 정기적인 회합을 통해 실질적 협력을 도모할 수 있다.

#### (5) 활동의 능률성

불충분한 재정과 비능률적인 인적구성은 국민인권기구의 원활한 기능뿐만 아니라 대외적 신뢰성도 저해하기 마련이다. 물론 현실적 제약으로 인해 충분한 인적·물적 자원을 가지고 활동하는 국민인권기구는 많지 않다. 때문에 항상 활동방식과 절차규정을 정립하여 운영의 능률을 극대화하고, 실무자들에 대한 교육훈련과 자체평가를 지속적으로 수행하며, 정기적으로 상세한 활동보고서를 제출하여 신뢰성을 높이기 위해 노력해야 한다.

### 4. 국민인권기구의 유형과 각국의 현황

#### 가. 국가인권위원회

국가인권위원회(National Human Rights Commission)는 인권침해사실을 조사하며, 인권관련 법령과 정부의 인권정책을 감시하고 인권증진방안을 제안하는 기능을 담당하는 독립된 기관이다. 일차적으로는 모든 형태의 차별 방지와 시민적 정치적 권리의 보장에 관심을 두고 있다. 또한 경제적 사회적 문화적 권리의 보장과 증진을 위한 국내정책을 권장한다. 인권실현은 입법과 행정조직만으로써는 불충분하다는 점에서 국가인권위원회의 인권교육, 홍보, 연구활동은 사회 전반의 인권의식을 높이는 데 이바지하는 것이다.

다양한 형태의 국가인권위원회에 부여된 가장 공통된 기능은 국내 실정법에 반하는 인권침해에 대한 개인 또는 집단의 고발을 접수하고 조사하는 것이다. 특히 독자적인 인권침해 조사권한은 국가인권위원회의 위상 확보와 효과적 기능 수행에 중요한 의미가 있다. 정부의 인권정책에 대한 체계적 감시, 국제인권규범의 국내적 수용과 인권관련법령의 개정 제안도 중요한 역할이다.<sup>24)</sup>

#### 나. 옴부즈만

옴부즈만(Ombudsman)은 특히 행정권의 남용으로부터 국민의 기본적 자유와 권리를 보호하기 위한 독립기관이다.<sup>25)</sup> 역시 인권침해에 대한 고발을 접수하고 조사하며, 피해자와 정부기관 사이의 중립적 조정자(independent mediator)로서 활동한다. 옴부즈만제도도 나라마다 형태를 달리하는데, 의회형 옴부즈만<sup>26)</sup>의 경우에는 행정통제를 위한 의회 부속기관으로서, 행정부형 옴부즈만은 국민의 행정기관에 대한 청원을 행정조직 내에서 처리하는 내부적 행정구제 제도로서 기능한다.<sup>27)</sup>

옴부즈만은 주로 행정기관의 권한남용이나 직무태만으로 인한 피해국민의 고발사항을 비공식적 절차에 의해 신속하고 적은 비용으로 조사 처리함으로써 행정정송절차의 경직성과 현실적 한계성을 보완한다. 다만 사법기관에 관련된 고발은 다루지 않는다. 공공의 권리에 영향을 주는 문제로서 개인의 고발대상이 아닌 사안에 대해서는 자체조사를 수행할 수 있으며, 조사결과에 따라 해당기관에 시정조치를 권고

하고, 정례 보고서를 의회에 제출한다.<sup>28)</sup>

인권을 침해당한 개인의 고발을 접수하고 조사하고, 원칙적으로 구속력 있는 결정의 권한은 없다는 점에서 옴부즈만과 국가인권위원회의 기능은 유사하다. 그렇지만 국가인권위원회가 특히 부당한 차별로 인한 인권침해와 관련하여 정부기관뿐만 아니라 개인도 규율하는 데 비해, 옴부즈만제도는 정부기관에 대해 부당한 행정행위로 피해를 입게 된 개인의 권리를 보장하는 기능을 한다. 대체로 옴부즈만의 일차적 기능은 행정분야에서의 공정성과 합법성을 보장하는 것이지만, 점차 인권보장과 증진을 위한 광범한 활동에 참여하는 추세에 있다.<sup>29)</sup>

#### 다. 전문인권기관

전문인권기관(Specialized Institutions)은 주로 여성·아동·장애인·빈민·외국인, 난민과 같은 소수약자(minority)에 대한 보호를 위한 사회활동 지원과 정부정책 감시 및 자문의 역할을 담당하는 특화된 국민인권기구이다. 각국에서 국민인권기구가 뿌리를

24) UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, pp.6-8., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.12-14.

25) 옴부즈만제도의 기원은 1809년 스웨덴 헌법에서 행정·사법공무원에 대한 감독기관을 설립한 데서 비롯된다. 스웨덴어 ombud는 대표자, 대리인을 의미한다.

26) 영국의 행정감찰관제도(Parliamentary Commissioner for Administration)가 대표적인데, 국민은 의원을 통해서만 청원할 수 있고 옴부즈만의 직권조사가 허용되지 않는다.

27) 시민권보호관(procurator)제도는 구 소련과 동구 사회주의국가에서 채택했던 옴부즈만과 유사한 제도인데, 헌법기관으로서 모든 중앙 및 지방정부기관, 공기업, 공공단체, 집단농장 행정의 시민권 침해 여부를 감독하고 위법공무원을 징계절차, 형사절차에 회부할 수 있다. 모든 국민은 시민권보호관에게 행정작용에 의한 권리침해사실을 고발하고 구제조치를 요청할 수 있다. (Commission on Human Rights, Report of the Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, pp.12-13.)

28) 옴부즈만의 기능을 담당하는 멕시코 국가인권위원회(CNDH)의 경우, ① 행정기관과 공무원에 의한 불법행위가 있는 경우 ② 수사기관에 의한 불법행위로서 행정기관과 공무원의 부당한 기피나 관용으로 인해 처벌되지 않은 경우 ③ 행정기관과 공무원의 직무태만으로 인해 ①, ②의 사건이 발생한 경우에 대한 고발을 접수하고 조사하여 구제조치 및 징계를 권고한다. (Mexico National Commission for Human Rights, Nearly Three Years of Experience, 1993, p.5.)

29) UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, pp. 8-9., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.15-16.



내리면서, 더욱 구체적이고도 실질적인 인권보장과 증진활동에 대한 요청이 반영된 결과이다.<sup>30)</sup>

소수약자의 문제는 나라마다 형태를 달리하지만, 이들 모두에 관련된 공통의 문제는 차별(discrimination)이다. 전문인권기관은 국내에서의 차별문제와 관련하여 개인 또는 정부기관에 대한 고발을 조사할 수 있는데, 구속력 있는 결정이나 법적 조치를 취할 권한이 부여되어 있지는 않다. 대체로 소수자 보호활동 지원과 정부와 의회에 대한 자문뿐만 아니라 실정법의 차별적 요소를 감시하는 역할을 한다.<sup>31)</sup>

#### 라. 각국 국민인권기구의 현황

국민인권기구는 나라마다 문화적·정치적·역사적·경제적 배경과 기존의 법체계에 따라 그 위상과 형태를 달리한다. 물론 자국의 인권보장과 증진 요청에 가장 적합한 형태의 국민인권기구가 설립되어야 한다.<sup>32)</sup> 1993년 현재 캐나다(Human Rights Commission), 러시아(Commission on Human Rights), 멕시코(National Commission for Human

Rights), 쿠웨이트(Committee on Defence of Human Rights), 나이지리아(Public Complaints Commission), 중국(State Nationalities Affairs Commission), 일본(Civil Liberties Bureau), 필리핀(Commission on Human Rights) 등 35개 국에서 활동중이다.<sup>33)</sup>

구체적으로 1986년 설립된 호주의 인권 및 기회균등위원회(Human Rights and Equal Rights Commission)의 경우를 보면, 호주가 가입한 모든 국제인권조약과 인종차별·성차별·장애인차별·프라이버시보호에 대한 국내법령의 실현을 총괄하는 역할을 하고 있다. 동 위원회는 연방검찰총장이 지명하는 비상임위원장과, 임기 7년의 인권·인종차별 담당 상임커미셔너와, 임기 5년의 프라이버시·장애인차별·성차별·원주민담당 상임커미셔너 여섯 명으로 구성된다.<sup>34)</sup> 연방검찰총장과 협의하여, 국제인권 원칙에 반하는 입법안과 실정법령에 대한 심사, 인권보장을 위해 취해야 할 조치에 대한 보고, 인권침해행위에 대한 고발접수 및 조사, 인권관련 연구와 교육 프로그램 제공, 홍보기능을 수행하고 있다.<sup>35)</sup> 그리고 활동 결과에 대해 정부와 의회에 보고할 수 있고, 법

원을 제외한 모든 인권관련 법적 절차에 관여할 수 있으며, 인권침해적 행정행위 방지를 위한 지침을 제시하고, 부당한 차별행위를 조사하여 담당커미셔너를 통해 구제조치를 취할 수 있다.<sup>36)</sup>

한편 이백년 가까운 역사를 가진 스웨덴의 의회옵부즈만(Parliamentary Ombudsman)은 의회에서 선출되는 임기 4년의 수석옵부즈만과 일반행정, 사회복지, 법원·군대·경찰담당 옵부즈만으로 구성되는 독립헌법기관이다.<sup>37)</sup> 의회·내각·검찰총장을 제외한 모든 국가 및 지방자치단체 행정기관과 법원·군대의 적법한 직무수행에 대한 감찰권, 행정행위의 적법 여부에 대한 의견 진술권, 국회와 정부에 대한 입법 제안권, 직무범죄 공무원에 대한 처벌 건의 및 소추권(특별검사), 접수된 고발사항에 대한 조사와 자체조사권, 의회에 대한 보고서 제출권을 가진다. 그 밖에 정부에 의해 임명되는 직능옵부즈만으로서, 소비자옵부즈만, 기회균등옵부즈만, 인종차별방지옵부즈만, 언론옵부즈만이 활동하고 있다.<sup>38)</sup>

## 5. 한국의 인권상황과 국민인권기구

### 가. 한국에서 국민인권기구 설립의 의미

인권은 인류의 자유와 평화에 대한 이상이 가장 핵심적으로 집약된 표현이다. 이제 인권보장과 증진을 위한 국제사회의 노력은 점차 지역권과 개별국가 차원에서 결실을 맺고 있다. 이러한 흐름의 한 가운데 국민인권기구에 대한 논의가 놓여 있는 것이다. 한 나라의 민주화와 개혁의 관점에서도 국민인권기구에 대한 관심을 소홀히 할 수 없음은 물론이다. 그래서

모든 인권침해권력으로부터 독립된 인권보호기관의 존재는 한 사회의 인권문화수준을 기증할 수 있게 해준다.

물론 현단계에서는 다른 나라에서 활동중인 국민인권기구들 대부분이 현실적으로 인권침해사태에 대한 구속력 있는 결정이나 법적 조치를 취할 수 있는 실질적 권한이 없다. 그런 점에서 유명무실한 낭비적 제도에 불과하다는 비판을 받을 수 있다. 또한 오히려 인권의 실질적 보장 요구에 대한 미봉책이나 국내 민간인권운동에 대한 통제수단이나, 국제사회의 기준에 미치지 못하는 국내 인권상황을 은폐하기 위한 정치적 기관에 불과하다는 의심도 받을 수 있다.

그럼에도 국민인권기구에 대한 논의가 한국의 인권현실에서 의미가 있다면 그 이유는 무엇이겠는가? 국민인권기구는 국제사회의 인권규범이 한 사람 한 사람에게 구체적으로 다가설 수 있는 통로다. 국제사회의 인권선언이 더 이상 문서나 외교적 발언에 그치지 아니하고, 인권으로부터 소외되어 있는 사람들에게 비로소 실현될 수 있는 계기를 마련해주는 것이다. 물론 효과적인 인권보장을 국민인권기구에 전적으로 기대할 수는 없다. 그렇지만 국민인권기구는 기존의 인권보장제도를 대체하는 것이 아니라, 인권보장의 공백지대가 없도록 보완하는 것이다. 오히려 체계없이 분산중복되어 있는 국내 인권보장기관들을 더 효율적으로 조직해내는 역할도 가능할 것이다.

### 나. 한국의 인권기구 현황

현재 우리나라에서 인권보장과 증진활동을 전담할 수 있는 독립된 기관은 존재하지 아니한다. 현재로서는 일종의 민원옵부즈만제도의 형태로서 1994년 설

30) Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national institutions for protection and promotion of human rights, pp.19-22.

31) UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, pp.9-10., A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, pp.14-15.

32) The Vienna Declaration and Programme of Action Part II. 23.

33) 프랑스(National Consultative Commission on Human Rights, Mediator for the Republic), 스웨덴(Equal Opportunities Commission, Parliamentary Ombudsman), 영국(Equal Opportunities Commission, Commission for Racial Equality), 뉴질랜드(Human Rights Commission, Race Relations Conciliator, Children's Ombudsman), 인도(National Commission on Human Rights, Commission on Castes and Scheduled Tribes), 세네갈(National Committee on Human Rights, Mediator for the Republic) 등 9개국은 복수의 국민인권기구를 운영하고 있다. (Brian Burdick, op.cit., p.42., Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national institutions for protection and promotion of human rights, pp.25-29.)

34) Australian Human Rights and Equal Rights Commission Annual Report 1992-1993, pp.11-16.

35) 동 위원회는 1992년 7월부터 1993년 6월의 기간중 4,432건의 고발을 접수, 관할사항인 2,024건을 조사하여, 1,453건에 대해 조정, 철회조치 등의 최종결정을 내렸다. 성차별관련 사건이 전체 고발의 40%로 가장 많았으며, 조사 대상의 70%는 성차별과 인종차별사건이었다(Ibid, pp.240-242.).

36) Australian Human Rights and Equal Rights Commission Act, 1986, part II Division 2.

37) 스웨덴 헌법 제12장 제6조

38) 김호진, 「각국 옵부즈만 제도의 비교분석」, 『한국행정학보』 제13권, 1979, pp.151-152.



립된 국민고충처리위원회가 있다.

국민고충처리위원회는 국무총리 산하에 대통령이 임명한 3년 임기의 상임위원장 및 상임위원 2명, 비상임위원 4명과 보조기관인 전문위원과 조사관 및 사무처<sup>39)</sup>로 구성되어 있는 행정기관이다. 국민고충처리위원회는 국회, 지방의회, 법원, 중앙선관위, 감사원과 국가기밀 또는 사생활에 관한 사항 외에 모든 행정기관의 행정에 대해 민원상담과 조사, 위법부당한 처분에 대한 시정권고, 행정제도 운영개선에 대한 의견 표명, 위원회 권고사항에 대한 관계기관의 조치결과 통보 요구권을 가진다.<sup>40)</sup> 모든 국민은 행정기관의 위법부당한 처분이나 부작위에 대한 고충민원을 서면으로 신청할 수 있으며, 이를 접수한 고충처리위원회는 조사에 필요한 경우 관련기관의 자료 제출과 관련자의 출석 및 의견진술을 요구할 수 있고, 관련기관장은 조사와 요구에 협조해야 한다.<sup>41)</sup> 조사결과 위법부당한 처분이라 인정할 만한 상당한 사유가 있을 때에는 관련 기관장에게 적절한 시정조치 내지 법령 기타 정책의 합리적 개선을 권고할 수 있고, 이에 대해 관련기관장은 30일 이내에 그 처리결과를 통보해야 한다.<sup>42)</sup> 국민고충처리위원회의 결정은 법적 강제력은 없지만, 국민에 대한 공표권과 대통령에 대한 보고권<sup>43)</sup>을 통해 간접적으로 구속된다.<sup>44)</sup>

39) 1997년 1월 13일자로 기존의 국민고충처리위원회와 정부합동민원실을 통합하여 국민고충처리위원회사무처가 설치되었다. 사무처는 정부에 대한 민원상담·조사·처리와 국민고충처리위원회 사무처리·지원기능을 수행하기 위해 사무처장과 법무심의관, 민원상담전문위원 및 민원행정국, 민원조사국을 둔다. (국민고충처리위원회사무처설치령 제2조 이하)

40) 행정통제 및 민원사무기본법(1994) 제16조

41) 같은 법 제23조 내지 제25조, 동 시행령 55조, 제60조.

42) 같은 법 제26조, 제28조, 동 시행령 제61조, 제63조

43) 같은 법 제29조, 제30조

44) 1994년 4월부터 1995년 2월까지 4100건의 고충민원을 접수하여 관할사안인 33% 중 시정조치 권고 내지 제도개선 권고조치된 것은 190건, 조사중 관련기관의 자체시정이 이루어진 경우도 240건에 달하고 있다. 고충민원에는 건축도시계획 관련사안이 36%로 가장 많고, 관할을 벗어나는 수사종결사건에 대한 이의제기, 공정수사요구사안이 14%에 이른다. (김광일, 「국민고충 무엇이 문제인가」, 『월간조선』, 1995. 4.)

45) 다만 국민고충처리위원회의 실효성을 높이기 위한 보완책이 마련되어왔다. 애초 위원장만 상임이었으나, 2명의 상임위원이 충원되었고, 사무처가 설치되었으며, 지방자치단체로의 민원응무조만제도 확대가 준비되고 있다.

다만 부족한 인력으로 운영되기 때문에 신속 간편한 권리구제라는 ombudsman제도의 취지를 살리지 못하고 있을 뿐만 아니라 독립된 근거법령을 가지지 못한 채 행정규제 및 민원사무기본법과 시행령에 근거를 둔 기관이며 산하 사무처도 총무처소관이기 때문에 조직구성에서도 행정부로부터의 독립된 활동을 보장받기 어렵다는 현실적 문제점이 있다.<sup>45)</sup> 또한 단지 행정제도 개혁의 차원에서 설립되어 행정민원 해결에 역할이 제한되는 정부기관이라는 점에서, 인권교육과 홍보, 인권침해에 대한 조사와 구제, 인권보호활동에 대한 자문과 지원역할을 담당해야 할 국민인권기구의 위상에는 미치지 못하고 있는 실정이다.

#### 다. 한국에서 국가인권위원회 설립의 원칙

우리나라에서 국가인권위원회는 우리 사회에 유엔-국제인권기구-지역인권기구-국민인권기구-비정부단체, 그리고 깨어 있는 시민 한 사람으로 이어지는 촘촘하고도 단단한 인권보장의 그물망을 둘러치는 작업을 크게 진전시켜줄 것이다.

그런 만큼 뒤늦게나마 정부가 국민인권기구의 의미를 인식하고 설립에 나선 것은 바람직한 일이라 생각된다. 정의하자면 국민인권기구는 법률에 근거하

여 정부에 의해 설립된 인권보장 및 증진기관이다. 이것은 정부가 일방적으로 조직한 또하나의 정부산하기관이나, 또는 매년 유엔에 제출하는 인권관련 정부보고서같은 형식적인 대외전시용 기관을 의미하는 것은 아닐 것이다.

오히려 이러한 정의는 정부에게 국민인권기구의 설립을 지원해야 할 의무가 있음을 지적하는 것이며, 따라서 정부는 그 설립과정을 우리 사회의 기반(social infrastructure)으로서 인권보장제도를 어떻게 조직할 것인가에 대한 각계각층의 활발한 논의에 활짝 열어놓아야 한다. 지금처럼 법무부의 일방적이고 폐쇄적인 설립 준비작업으로써는, 그 활용이 쉽고 신속하고 융통성 있으며 비용이 저렴한 구제절차를 운용함으로써 국민생활에 가까이 다가설 수 있는 국민인권기구를 기대하기 어렵다. 무엇보다도 우리나라에서 국가인권위원회의 설립을 준비하는 데는 다음의 세 원칙을 염두에 두어야 한다.

첫째, 국가인권위원회는 독자성과 중립성이 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

정부관리와 구색을 맞추기 위한 변호사, 교수 몇몇으로 구성된다면 유명무실한 정부기관 자문위원회를 하나 더하는 일에 다름 아니게 된다. 국가인권위원회의 성패의 관건은 설립 근거법령에서 권한 행사의 독자성과 정치적 중립성이 명시적으로 확보될 수 있는지의 여부에 달려있다 해도 지나친 말이 아니다.

둘째, 국가인권위원회는 국민 모두의 참여가 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

국가인권위원회의 이름에 값할 수 있으려면 사회 각 부문의 대표성을 가질 수 있는 성원으로 구성되어야 한다. 의회, 사법부, 행정부 추천의 인권전문가들 뿐만 아니라 한국인권단체협의회를 비롯한 민간인권운동단체, 제야법조단체, 노동단체, 여성단체들의 참여도 보장되어야 한다.

셋째, 국가인권위원회는 효과적 기능수행이 보장될 수 있도록 조직되어야 한다.

부족한 인적·재정적 지원으로 인해 활동에 제약을 받아서는 기존의 국민고충처리위원회처럼 단순한 민원처리기관에 그치기 쉽다. 국가인권위원회의 인권침해사태에 대한 조사와 시정조치권한은 기존의 인권보장제도를 보완·강화하는 방향으로 법정되어야 하며, 인권교육과 홍보를 포함하여 그 활동을 뒷받침해줄 수 있는 실무기반이 확보되어야 한다.

이러한 원칙의 관철을 위해서 국내 인권보장과 증진의 기능을 총괄하는 독립된 전문인권기관의 설립에 대한 민간인권운동단체들과 정부의 협력과 관심이 더욱 요청된다.

#### 참고문헌

- Australian Human Rights and Equal Rights Commission Annual Report 1992-1993

- Burdkin, Brian, Composition, Definition, Jurisdiction and Powers of National Human Rights Institutions, Australian Human Rights and Equal Rights Commission, 1993

- Commission on Human Rights, Report of the Seminar on National and Local Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Geneva, 1978.

- Commission on Human Rights, Report of the second International Workshop on national institutions for protection and promotion of human rights, Paris, 1993.

- Dayal, Virendra, Recent activities at the international level relating to national human rights institutions, Statement for the third asia



pacific workshop on human rights issues, seoul, 1994.

- Mexico National Commission for Human Rights, Three Years of Experience, 1993.

- UN Centre for Human Rights, Human rights machinery, 1992.

- UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights, 1993.

- UN Centre for Human Rights, National institutions for protection and promotion of human rights: A Handbook on the establishment and strengthening of effective national institutions, 1993.

## 국가인권위원회 설립과 운영에 있어서 민간단체의 역할

최 은 아(인권운동사랑방 총무)

### 1. 시작하며

국가인권위원회가 제 구실을 하기 위해서는 중립적이고 인권의 대의에 순수한 열정을 지닌 민간인권단체의 참여가 절대적으로 필요하다. - 국제법률가위원회 케마이스 차마리(Khemais Chamari)

국가인권위원회 설치가 새정부 100대 과제로 선정되어 부족하나마 민간단체가 국가인권위원회에 관한 논의를 시작한 것은 고무적인 일이다. 군사독재시절 인권침해의 주범으로 우리(인권단체)에게 각인된 국가권력이 이제 인권옹호자로 나서려는 모습은 새삼 시절의 변화를 실감케 한다.

국가인권위원회는 기존의 국가 및 국가체제가 인권을 보장하는 데 근본적인 한계가 있음을 인정하는 가운데, 국제인권규범이 개인 개인에게 아주 구체적으로 다가갈 수 있도록 하는 국가기구이다.

국가인권위원회가 만들어짐에 따라, 이제 국제인권조약은 더이상 '외교적인 수사학'으로 존재하지 않고 인류가 누릴 수 있는 구체적인 권리개념으로 녹아들어갈 수 있다.

지난 93년부터 인권협을 비롯한 한국 민간인권단체들은 국가인권위원회의 설립에 관한 요구를 지속적으로 해왔다. 최근에 인권협은 여성, 노동, 장애인, 외국인노동자, 동성애자, 교육 등 다양한 민간단체에게 국가인권위원회를 소개하고 논의를 촉발시켜 민간단체의 입장을 조정하는 등 범안마련의 기초를 다지고 있다.

그러나 한편으론, 민간단체 사이에는 국가인권위원회의 한계론과 역기능에 대한 문제도 제기되고 있다. 즉, "어차피 정부가 하는 일인데 아무리 잘 만들어도 그게 그거다(한계론)" 혹은 "정부가 운영하므로 오히려 국가인권위원회가 정부의 잘못에 대해 면죄부를 부여하는 것 아니냐(역기능론)"에 대한 우려가 그것이다. 이러한 우려를 불식시키는 일은 결국 민간단체가 국가인권위원회 설립과 운영에 있어서 어떻게 영향력을 발휘하고 주도권을 행사하느냐에 대한 문제로 귀결될 것이다.

이 글은 원칙적인 면에서 국가인권위원회와 민간단체와 협력의 중요성을 짚어보고 민간단체가 참여하는 국가인권위원회의 모습을 그리는 데 초점을 맞추었다.



## 2. 국가인권위원회와 민간단체와 협력의 중요성

우선, 국가인권위원회가 민간단체와 긴밀한 협조 관계를 유지해야 하는 필요성에 대해 살펴보자. 특히, 이 부분은 국가인권위원회가 국민의 편에서 원활하게 운영되기 위해 민간단체가 얼마나 필요한 존재인가를 확인하는 기회가 될 것이다.

첫째, 민간단체들은 국가인권위원회의 존재를 시민들에게 널리 알려 국가인권위원회의 인지도를 높이는 데 매우 유용한 역할을 한다. 민간단체는 종종 국가인권위원회 설립과 강화를 후원하고 법령에 의한 인권위원회 설립에 참여하고 있다. 또한 민간단체 대표가 공식적으로 국가인권위원회에서 자문역할을 하거나 결정권한까지도 행사하는 일이 드물지 않게 나타나고 있다.

둘째, 민간단체는 국민과 국가인권위원회를 연결하는 실질적인 매개자라는 점이다.

인권 피해자들은 공공기관에 청원을 하거나 구제 신청을 하기를 꺼린다. 이것은 대체로 국가기관이 인권 가해자로서 국민의 인권을 침해한 지난날의 행적과 무관하지 않다. 반면, 오랫동안 국민의 입장에서 활약해온 민간단체들은 인권현장과 밀착해온 그 동안의 경험을 살려, 인권피해자들에게 국가인권위원회를 활용할 수 있는 다양한 자원과 정보를 제공할 수 있다.

셋째, 민간단체는 인권과 기본적 자유를 증진시키는 데 이상적인 협력자가 될 수 있는 기술과 특성을 가지고 있다. 민간단체 활동의 유연함은 국가인권위원회에게 사회의 변화에 대해 알려줄 뿐만 아니라, 국내인권상황과 구조 혹은 제도의 불충분함에 대한 상세한 정보를 제공해줄 수 있다. 이러한 정보는 국가인권위원회가 보다 더 효율적이고 적절한 활동을 하도록 안내해준다.

마지막으로, 민간단체는 개별 프로젝트와 프로그램

를 기획하고 시행하는 데 국가인권위원회와 좋은 협력자가 될 수 있다. 특히 교육, 훈련, 홍보활동이 협력에 적합한 분야다. 특정 전문단체는 특정 조사연구를 수행하기 위해 국가인권위원회와 결합할 수 있을 것이다. 다수의 국가인권위원회는 조사연구를 수행하는 데 있어서 정기적으로 관련 민간단체의 자문을 받을 수 있다.

## 3. 민간인권단체와 함께 하는 국가인권위원회의 모습

국가인권위원회는 위로는 국제인권기구, 밑으로는 민간인권단체와 긴밀한 협력관계를 유지해야 한다. 이러한 협력관계는 국가인권기구의 독립성과 실효성, 신뢰성과 접근성을 평가할 수 있는 기준이 될 것이다. 따라서 국가인권위원회와 민간단체가 맺는 관계는 법률로써 구체적으로 명시해야 하며, 민간단체에게 부여되는 아래와 같은 권한도 분명해야 한다. 그밖에 다른 나라의 국가인권기구, 유엔 등 인권관련 정부간기구와의 협력관계 구축에도 힘써야 한다.

### 가. 고발권, 조사참여권 부여

민간단체는 우리 사회의 개인 및 취약집단인 아동·청소년, 장애인, 정신질환자, 노인, 수감자 등을 대변하여 인권침해에 대해 고발할 수 있는 권한을 가져야 한다. 왜냐하면 이들 취약집단은 공식적이든 비공식적이든 정부기구에 접근하는 것이 어렵기 때문이다.

또한 중요한 인권사안을 조사하는 데 있어서 민간인권단체가 함께 참여하도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 민간단체는 국가인권위원회가 조사작업을 수행하는 데 있어서 많은 개인들이 증언을 촉

진하도록 하는 데 지원역할을 할 수 있다.

민간단체에게 부여되는 고발권과 조사권은 일반 국민들에 대한 국가인권위원회의 실제 접근 가능성을 높이게 하는 역할을 한다.

필리핀 국가인권위원회(Philippine Human Rights Commission)의 경우, 조사활동가, 법률가로 구성된 Quick Reaction Team(QRT)를 24시간 내내 운영하여 생명과 신체가 위협 당하는 긴급한 인권사안에 대해 빠른 조사와 지원활동을 벌였다. 또한 국가인권위원회의 중앙, 지역사무소에 Action Line을 설치하여 인권침해가 발생했을 때 빠르게 접수하여 조사와 고발활동을 수행했다.

우리의 경우 시급하게 조사권을 발동할 수 있다면 그 동안 인권의 사각지대로 버려졌던 ○○시설복지원, 교도소, ○○훈련원, 수용소 등에서 이루지는 인권유린에 대한 체계적인 조사활동을 시작하는 것은 물론, 우리에게 잊혀진 그러나 지난 문민정부에 의해서도 미진하게 이루어진 수많은 과거청산의 과제들을 해결할 수 있을 것이다.

기동성을 발휘해야 하는 경우는, 필리핀의 사례와 같이 민간단체와 함께 '당직조사팀' 같은 것을 운영하여 그때그때 제기되는 민감한 인권사안에 관해 조사활동을 벌이고, 지구력을 발휘해야 하는 과거청산 과제 - 사상전향, 의문사, 조작간첩, 양민학살, 4.3, 5.18, 삼청교육대 등 - 는 별도의 조사위원회를 만들어 진상규명을 위한 체계적인 보고서 작업활동을 벌이는 것이 필요하다.

### 나. 인권홍보·교육 공동 추진, 인권정보네트워크 구성

인권침해를 예방하는 가장 핵심적인 장치는 인권홍보와 교육이다. 국민 개개인, 나아가 국민의 인권을 직접 책임지고 있는 공무원들은 적절한 인권홍보

와 교육을 통해 의식의 변화는 물론 인권을 지지하는 가치와 태도를 가진 시민으로 다시 탄생하게 될 것이다. 이렇게 생성된 인권존중 문화는 권리와 책임에 대한 인식이 현실화되도록 하는 데 기여할 것이다. 앞서도 언급했지만 인권홍보와 교육은 특히 민간단체와 공동 프로젝트나 프로그램을 시행하는 데 가장 적절한 분야로 ▶공교육에서 인권교육의 제도화 ▶경찰·군인·사회복지 전문요원·교사·교도관 등 인권문제를 담당하고 있는 공무원에게 인권교육에 관한 훈련프로그램 실시 ▶해외진출기업에게 현지인의 인권을 보호하기 위한 교육 실시 ▶인권교재·브로셔·포스터 공동 개발, 제작 ▶신문, TV, 라디오, 인터넷, 컴퓨터 통신 등 각종 미디어에 인권홍보 ▶국립도서관에 인권서가 설치 ▶통신상에 인권정보네트워크 구성 등이 시급하게 해야 할 과제가 될 것이다.

### 다. 인권사안에 대한 정기협의권

국가인권위원회는 민간단체와 함께 인권사안에 정기협의의를 수행해야 한다. 이런 협의과정을 통해 민간단체는 그들의 노력을 지원 받는 것은 물론 다양한 인권분야에서 활동할 수 있는 정보를 받게 된다. 또한 국가인권위원회 역시 인권분야의 광범위한 정보를 민간단체로부터 얻고 사업을 안정적으로 수행하는 데 지원을 받을 수 있을 것이다.

호주 인권 및 기회균등위원회(Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission, 이하 '호주인권위원회')는 신체적, 지적, 감각적, 정신적 장애를 다루는 민간단체와 밀접하게 일해왔다. 호주인권위원회는 장애분야의 보고서를 작성하기 위해 장애인을 대변하고 있는 민간단체와 함께 협력하여 2년 동안의 협의와 조사를 끝낸 후, 정부에게 장애인차별법을 제언했다. 호주인권



위원회는 반차별법을 입법화하는 정부위원회에 참여하고 있고 민간단체와 지속적인 협력관계를 유지하고 있다.

#### 라. 인권위원 추천권

국가인권위원회의 독립성과 친숙성을 유지하기 위한 중요한 요소는 인권위원 개개인의 자질과 인권철학에 의해서 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 따라서 인권위원 구성원칙에 있어서 정치적 다원성과 사회적 다양성이 반영되도록 정부, 의회, 민간단체, 법률가, 각계 전문가 - 의사, 언론인, 과학자 - 등 다양한 구성인자의 참여가 이루어져야 한다. 이러한 참여장치를 마련하는 길은 인권위원들을 선임하는 절차에 민간단체가 참여함으로써 이루어질 수 있다. 즉 인권위원 추천권을 민간단체에게 부여하고 선임된 인권위원에 대한 인사청문회를 실시해야 한다.

#### 4. 마지막 - 국민인권기구 설립에 있어서 민간단체가 주도성을 발휘하자

민간단체에게 부여되는 권한은 그저 주어지는 것이 아니다. 인권신장을 위해 노력했던 지난한 투쟁의 결과와 결실이 오늘의 민주주의를 일구어냈듯이 민간단체의 적극적인 노력은 국가인권위원회의 설립과 운영에 큰 영향을 미칠 것이다. 민간단체 내부에서 국가인권위원회 설립과 운영에 관한 전술이 구체화 되진 않았지만, 그 논의의 출발점을 제공한다는 의미에서 ▶민간단체 법안 마련 ▶민간단체에서 추천할 인권위원 인사 LIST UP ▶사회적 관심을 확대시킬 만한 토론회, 공청회 개최 ▶대정부 압력 · 로비 사업 등이 시급하게 필요하다고 생각한다.

마지막으로 민간단체와 국가인권위원회의 관계를 가장 적절하게 정리한 글을 인용하며 이 글을 마감한다.

민간단체의 강력한 지지와 성원이 없이는 어떤 국가인권위원회도 정부의 부당한 압력과 요구를 이겨낼 정치력을 가질 수 없다. 또한 민간단체들의 강력한 비판과 감시가 없이는 국가인권위원회 역시 타락하기 쉬운 국가기구의 하나에 불과하다는 점을 잊어서는 안 된다. - 박노현(방송통신대 법학 교수)

#### 자료 1: 국민인권기구의 구조와 역할에 관한 지침

Guidelines for the structure and functioning of national institutions, 1978

#### 1. 역할

가. 정부와 국민을 위한 인권관련 정보원으로서의 국민인권기구

- (1) 국민인권기구는 정보수집 및 홍보를 위한 전국·지역회의들을 후원해야 한다.
- (2) 국민인권기구는 인권관련 법령과 판결, 인권 증진과 보호에 유용한 절차에 관한 정보를 수집·정리하고 홍보해야 한다.
- (3) 국민인권기구는 그 권한범위 내에서 모든 개인이나 단체로부터 고발 및 제보를 접수해야 한다. 그리고 국민인권기구과의 의사소통에 대한 제한이 있어서는 안 된다.
- (4) 국민인권기구는 공정하고 적절한 대중매체를 통해 인권관련 정보를 수집·홍보해야 한다.
- (5) 국민인권기구는 정부당국에 대해 인권영역에서의 자신들의 활동과 권고사항들을 담은 정기보고서를 간행·제출해야 한다.
- (6) 국민인권기구는 그 권한범위 내에서 특정 인권영역에 관한 정보센터로서 기능해야 한다.
- (7) 국민인권기구는 기본적인 인권관련 문서들을 광범하게 간행해야 한다.

나. 인권에 대한 인식과 존중을 위한 여론 계도 지원

- (8) 국민인권기구는 국민들에게 세계인권선언이나 국내법에 보장된 모든 인권의 본질에 대해 정보를

제공해야 한다. 국민은 국내법상 자신의 권리 실현수단에 대해 국민인권기구의 자문을 받는다.

- (9) 국민인권기구는 국민들로 하여금 자신과 타인의 권리를 인식할 수 있도록 하고, 자신의 권리를 보호하고 실현할 수 있도록 도와야 한다.

- (10) 국민인권기구는 국내에서의 중대한 인권침해, 특히 인종분리정책(apartheid), 인종차별과 대량 학살(genocide)에 반대하는 여론을 조성해야 한다.

- (11) 국민인권기구는 법의 지배(rule of law)에 대한 존중심을 높여야 한다. 이를 위해서 사법부의 독립과 공정성을 보장하는 장치를 마련하며, 법률가들의 독립성을 보장해야 한다.

- (12) 국민인권기구는 인권증진과 권리에 대한 여론 계도의 일환으로써 문맹퇴치를 위해 노력해야 한다.

- (13) 인권증진을 위한 국민인권기구는 각국의 민족·정치·경제·사회·역사·문화적 전통에 부합되도록 활동해야 한다. 다만 세계인권선언에 제시된 원칙들에 반해서는 아니 된다.

- (14) 국민인권기구는 인권과 기본적 자유를 더 증진시킬 수 있을 경우 교육기관, 언론매체, 기타 관련 기관과 협력해야 한다.

- (15) 국민인권기구는 UNESCO가 개최한 세계인권교육회의(1978. 9. 12.~16.)에서 구성된 원칙들의 정신에 비추어 인권교육프로그램 수행에 주도적 역할을 해야 한다.

- (16) 국민인권기구는 무상법률구조(free legal aid)를 지원해야 한다.

- (17) 국민인권기구는 인권영역에서의 중요한 임



무로서 자주와 자결권의 증진을 고려해야 하며, 유엔 인권협약에서 제시된바, 이러한 권리들에 초점이 맞추어진 홍보프로그램이 수행되어야 한다.

(18) 국민인권기구는 세계인권선언과 국제인권협약에서 선언된 개인의 권리를 유념하고, 국가가 인권보장에 대해 독점적이지는 않지만 기본적인 의무와 책임을 진다는 원칙에 따라야 한다.

(19) 국민인권기구는 인권교육이 모든 정규교육기관과 비정규교육기관의 과정에 포함되도록 모든 수준에서의 인권교육을 적극적으로 증진시키고 지원해야 한다. 국민인권기구에 의해 지원되는 전국·지역 프로그램은 인권을 일상생활에 밀접케 하고, 시민에게 기본법률교육을 제공한다. 특히 법집행공무원과 같은 전문집단을 위한 특별인권교육도 마련되어, 경찰·군사훈련과정에 포함되어야 한다.

(20) 국민인권기구에 의한 체계적인 교육 및 조사 프로그램에는 인권보장에 저해가 되는 태도들을 변화시킬 조치들도 포함되어야 한다. 이러한 프로그램의 목적에는 차별과 편견의 제거도 포함되어야 한다.

(21) 국민인권기구는 가능한 범위 내에서 세계인권선언, 국제인권협약 등 기타 주요 유엔협약에 선언된 인권을 침해당한 개인의 권리를 보호하기 위해 개인 및 집단을 지원해야 한다.

(22) 국민인권기구는 자유언론과 협력하면서 활동해야 한다.

다. 정부가 의뢰한 국내 특정상황에 관한 조사 및 권고

(23) 국민인권기구는 법률에 의해 설립된 독자적인 조사기관(fact-finding agency)을 가져야 한다. 조사기관은 국민인권기구의 권한범위 내에서 기본권 침해를 주장하는 시민의 고발(complaint)을 조사할 권한이 있어야 한다.

(24) 국민인권기구는 권한범위 내에서 개인의 인권침해 사례에 대한 구체적인 구제권한이 있어야 한다.

(25) 국민인권기구가 사실조사·조정(conciliation)·시정(redress)기능을 담당하는 경우, 모든 인권관련 사실을 조사함에 있어서 적법절차(due process of law)에 따라 증인을 소환하고 주요 증거에 접근할 수 있는 권한이 주어져야 한다.

라. 정부가 의뢰한 인권관련문제에 관한 자문

(26) 국민인권기구는 권한범위 내에서 인권증진에 관련된 적절한 개선책을 제시하기 위해, 입법과 행정체계를 정기적으로 감찰해야 한다.

(27) 국민인권기구는 인권증진을 위해 기존의 사법절차를 개선해야 한다.

(28) 국민인권기구는 그 활용이 쉬워야 하며, 국가 차원에서의 모든 인권관련 문제에 대해 자문하는 중심적인 역할을 해야 한다.

(29) 국민인권기구는 사법부의 독립을 침해하지 않으면서 인권과 관련하여 사법행정을 수행하는 국가기관에 대해 조사하고 관련 의견을 제시해야 한다.

마. 인권증진을 위한 입법·사법판결·행정작용에 대한 조사와 감시 및 당국에 대한 정기적인 보고

(30) 국민인권기구는 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 견해, 사회적 신분, 빈곤, 출생, 기타 지위에 근거한 차별과 관련하여, 정부의 법정책을 감찰하고 법적 개선을 검토해야 한다.

(31) 국민인권기구는 ① 행정에 대한 입법적 명령 ② 위임입법 ③ 입법 및 행정권한 행사에 있어서 평등과 차별금지의 원칙을 증진하기 위한 의회 및 기타 조사위원회의 조사결과를 검토해야 한다.

(32) 국민인권기구는 인권에 관한 헌법규정의 실현을 증진시켜야 한다.

(33) 국민인권기구는 행정관청의 불법적인 조치에 대한 구제책을 증진시켜야 한다.

(34) 국민인권기구는 효과적인 인권 향유를 뒷받침하는 경제적·사회적·문화적 발전의 실현을 증진시켜야 한다.

(35) 국민인권기구는 인권과 기본적 자유를 보장하는 법률입안과정을 감찰·지원해야 한다.

(36) 국민인권기구는 비상사태(state of emergency)에서 헌법에 대한 자의적 침해와 관련된 법적 보장책을 증진시켜야 한다.

(37) 국민인권기구는 원주민, 소수민족, 소수인종, 소수언어 사용자, 이민노동자와 같은 약자들의 권리보장을 증진시켜야 한다.

(38) 국민인권기구는 정부의 인권관련 국제조약에 대한 조기 비준을 촉구해야 한다.

바. 인권분야의 국제협약에의 당사국인 경우 정부가 위임한 기능의 수행

(39) 국민인권기구는 다양한 국제인권협약상의 보고체계 하에서 국제사회에 의해 요청되는 보고서의 마련작업을 지원해야 한다.

(40) 국민인권기구는 인권증진을 위해서 적절한 경로를 통해 유엔, 전문기구 및 정부간기구와 협력해야 하며, 유엔 및 인권분야의 비정부단체와 정보를 교류해야 한다.

(41) 국민인권기구는 세계인권선언, 국제인권협약, 기타 인권조약에서 구체화된 기준들에 합치되는 국내입법을 위한 연구를 지원해야 한다.

## 2. 구조

(42) 국민인권기구는 인권과 관련된 의사결정절차에 국민 모두가 참여할 수 있도록 조직되어야 한다.

(43) 국민인권기구는 헌법과 법률에의 범위 내에서 구성된 법정기관이어야 한다.

(44) 국민인권기구는 헌법과 법률의 범위 내에서 독자적이고 중립적인 법정기관(autonomous, impartial, statutory body)으로 설립되어야 한다.

(45) 국민인권기구의 구성원은 그 구성에서 널리 사회 각계각층을 반영해야 한다.

(46) 국민인권기구 임명의 경우 임기는 고정적이어야 하며, 임명된 자는 정당한 이유없이 자의적으로 해임되지 아니한다.

(47) 국민인권기구는 법에 정해진 기능의 효과적인 수행을 위해 충분한 조직을 갖추어야 한다.

(48) 국민인권기구는 조직적으로 기능을 수행해야 하며, 국민이나 공공기관의 즉각적인 접근이 가능하도록 충분한 대비를 해야 한다.

(49) 국민인권기구는 적절한 경우에는 그 기능 수행을 지원하는 지역보조기관(regional advisory organ)을 두어야 한다. 실행가능한 경우에 지역보조기관은 국민인권기구에 대한 공개보고서를 제출해야 한다.

(50) 실행 가능한 경우에 국민인권기구는 지역문제에 익숙한 인원들로 구성된 지역기관으로서 설립되어야 한다.



## 자료2: 인권보장 및 증진을 위한 국민인권기구의 지위와 역할에 관한 원칙

### Principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights, 1992

#### A. 권한과 의무

1. 국민인권기구는 인권을 보장하고 증진하는 데 필요한 권한을 가져야 한다.
2. 국민인권기구는 헌법 또는 법률에 그 구성과 범위가 명시되어 있는, 가능한 한 광범위한 권한을 부여받아야 한다.
3. 국민인권기구는 특히 다음과 같은 의무를 진다.
  - (a) 정부, 의회, 기타 관련기관에 자문역할을 함에 있어, 당국의 요청에 따라 또는 그 권한 행사를 통해서 인권보장과 증진에 관련된 문제에 관해 의견, 권고, 제안 및 보고서를 제출해야 하며, 출간할 수도 있다. 국민인권기구의 어떠한 특권뿐만 아니라 의견, 권고, 제안 및 보고서도 다음과 같은 영역에 관련되어야 한다.
    - i) 사법기관과 관련하여 인권보장을 확대하기 위한 모든 법조항 및 입법과 행정관련 법조항. 이에 관해서 국민인권기구는 법안뿐만 아니라 유효한 입법적 행정적 법조항들을 검토해야 하며, 이러한 법조항들이 인권에 관한 근본적 원칙이 될 수 있도록 제안을 해야 한다. 필요하다면 국민인권기구는 새로운 입법, 현행법률의 개정, 행정조치의 시정을 권고해야 한다.
    - ii) 국민인권기구가 다루기로 결정한 모든 인권침해상황
    - iii) 인권관련 국내상황에 대한 일반 및 특정문제에 대한 보고서의 준비
    - iv) 인권침해상황에 대한 정부의 관심 촉구, 그러

한 상황을 종식시키기 위한 권고, 필요한 경우 정부의 입장과 조치에 대한 의견 표명

- (b) 국내입법, 규제, 실무와 국제인권규범들과의 조화와 효과적인 이행을 증진하고 확고히 해야 한다.
- (c) 국제인권규범에 대한 비준과 공식승인을 촉구하고, 분명히 이행되도록 해야 한다.
- (d) 조약상 의무에 따라 유엔전문기구 및 위원회와 지역기구에 국가가 제출해야 할 보고서 마련을 돕고, 필요하다면 정부보고서의 독자성을 존중하는 가운데 관련 주제에 관한 의견을 표명해야 한다.
- (e) 유엔 및 유엔관련기구, 지역기구 그리고 인권보장과 증진분야에서 권한 있는 다른 나라의 국민인권기구와 협력해야 한다.
- (f) 인권교육 및 조사프로그램의 구성을 지원하고, 각급 학교와 대학에서의 교육과 조사에 참여해야 한다.
- (g) 특히 정보 제공과 교육을 통해서 그리고 모든 출판기관을 이용해서 인권문제를 여론화하고, 모든 형태의 차별 특히 인종차별(racial discrimination)에 맞서야 한다.

#### B. 구성과 독립성·다원성(independence and pluralism)의 보장

1. 국민인권기구의 구성과 그 구성원의 임명 또는 선출은 인권보장과 증진에 관련된 다양한 사회계층, 즉 특히 인권을 위해, 인종차별에 맞서 활동하는 비

정부단체, 노동조합, 관련 사회 및 직능단체(변호사·의사·언론인·과학자협회); 사상 및 종교단체; 대학과 전문가들; 의회; 정부부처(만약 포함되는 경우에는 정부대표는 자문자격으로만 심의에 참여할 수 있다)의 참여를 보장하는 절차에 따라 수행되어야 한다.

2. 국민인권기구는 그 원활한 운영에 필요한 물적 기반, 특히 충분한 재정을 확보해야 한다. 이는 국민인권기구가 정부로부터 독립하고, 그 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정상의 간섭을 받지 않고 독자적인 조직과 공간을 확보할 수 있도록 하기 위함이다.

3. 국민인권기구의 독립성 확보에 필수적인 권한을 안정적으로 보장하기 위해서는 특정한 권한 위임의 지속을 확실하게 할 공식적 법령에 의해 그 구성원들이 임명되어야 한다. 이러한 권한 위임은 구성원의 다양성이 보장되는 한 갱신될 수 있다.

#### C. 활동방식

국민인권기구는 그 직무를 수행하는 가운데,

1. 정부에 의해 제기된 사안, 자체적인 사안을 불문하고, 권한범위 내의 모든 사안을 자유로이 심사해야 한다;
2. 권한 내에서는 상황판단에 필요한 모든 사람을 면담해야 하고, 모든 정보나 문서도 입수해야 한다;
3. 특히 그 의견과 권고를 공론화하기 위해서는 직접 여론에 호소하거나, 언론매체를 활용해야 한다;
4. 정기적으로 또는 필요할 때마다 모든 구성원이 참석한 가운데 회합을 가져야 한다.
5. 구성원들 가운데 실무그룹(working group)을 만들고, 그 기능 수행을 지원하기 위해 지역 및 지방조직을 구성해야 한다.
6. 인권보장과 증진에 책임 있는 기타 기관들(특히

음부즈만과 중재인 및 유사기관)과 지속적으로 협의해야 한다.

7. 국민인권기구의 활동을 확대하는 데 있어 비정부단체의 기본적 역할에 비추어 비정부단체와의 관계를 발전시키는 것은 인권보장과 증진에 기여한다. 또한 경제적 사회적 발전과 인종주의에 대한 투쟁, 특히 침해받기 쉬운 아동, 이민노동자, 난민, 신체 및 정신장애자와 같은 집단이나 특정영역을 보호하는데 기여한다.

#### D. 사법기관에 유사한 권한을 갖는 국가인권위원회의 지위에 관한 보충원칙

국민인권기구는 개별상황에 관련한 고발(complaint)과 청원(petition)을 조사·심의할 수 있는 권한이 있으며, 각 개인 및 그 대리인·제삼자·비정부단체·노동조합 등에 의해 사안이 제기될 수 있다. 이러한 상황에서는 국가인권위원회의 권한에 관한 위의 원칙들을 전제하지 않고, 다음의 원칙들에 근거한 직무가 부여된다.

1. 조정(conciliation)를 통해 혹은 법률규정의 범위 내에서 구속력 있는 결정을 통해서, 또는 필요한 경우에는 비밀리에 합리적인 해결을 모색한다.
2. 자신의 권리에 관해 청원하는 측에, 특히 유용한 구제수단 및 그 활용에 도움이 될 수 있는 정보를 제공해야 한다.
3. 법률규정의 범위 내에서 모든 고발과 청원을 조사하고 유관기관에 이송해야 한다.
4. 특히 유관기관이 개인의 청원대상이 된 경우, 인권옹호를 위해서 법률의 개정, 규제 및 행정작용 개선에 대한 제안을 통한 권고를 한다.



### 자료3: 한국의 국가인권위원회 설립에 관한 앰네스티 권고안 Proposed Standards for a National Human Rights Commission, 1998. 5.

국제앰네스티(Amnesty International)는 다음의 기준을 한국의 국가인권위원회의 설립과 기능에 있어 필수적으로 고려해야 할 요소로서 권고하고자 한다.

#### A. 관할권한과 조직구성

1. 국가인권위원회는 정부로부터 독립성이 유지되어야 하며, 그 설립법령에 이를 반영해야 한다. 또한 되도록 헌법 개정 또는 법 제정에 의해 설립되어야 한다.

2. 국가인권위원회는 어떠한 제약, 부당한 외압, 위협, 영향을 받지 않고 오직 사실에 의거하여 사안을 판단할 수 있는 공정성과 자질을 갖춘 사람들로 구성되어야 한다. 구성원은 정부로부터 독립되어야 하고 인권보장과 증진 분야에서 검증된 전문성과 능력을 갖추어야 한다. 또한 관계전문가와 비정부부문을 포함한 사회 각계각층으로부터 구성되어야 한다.

3. 구성원 선정방식은 공정하고 투명해야 하며 모든 필요한 독립성과 광범한 대표성을 확보할 수 있어야 한다. 국가인권위원회 구성원들은 국가인권위원회에 효과적으로 복무할 수 있어야 한다. 임기 및 임면에 관한 사항은 특히 설립법령에 명시되어야 하며 이를 통해 구성원들의 권한, 공정성과 독립성은 가능한 한 최대한 보장되어야 한다.

4. 국가인권위원회는 세계인권선언, 시민적 정치적 권리에 관한 국제인권규약, 경제적 사회적 권리에 관한 국제인권규약, 고문방지협약 및 유엔 고문방지

선언, 법집행공무원에 관한 유엔규약, 수형자에 대한 모든 관련 유엔규약, 비사법적 자의적 형벌의 방지와 조사에 관한 유엔원칙들과 같은 국제인권기준의 실현과 관련한 조사보고의 권한을 가져야 한다.

5. 국가인권위원회는 인권보장에 관한 기존입법과 행정제도를 조사할 권한을 가져야 한다. 그리고 기존 법제도의 개선에 대한 권고와 필요할 경우 새로운 법제 도입을 권고할 수 있어야 한다. 또한 국가인권위원회는 국제인권기준에 부합하기 위해 정부 또는 의원이 제출한 입법안을 심의할 수 있어야 한다.

6. 국가인권위원회는 고발접수된 인권침해사태에 대한 조사 및 자체조사, 그리고 고발된 인권침해사태의 중대성에 따라 우선순위를 정하는 데 대한 명시적 권한을 가져야 한다. 우선순위는 생명과 신체의 안전에 대한 침해사태 및 고문, 자의적 체포 또는 구금의 사례에 있다.

7. 국가인권위원회는 인권침해 보고에 관한 직접적 정보를 비정부단체와 공유할 수 있는 효과적인 협력관계를 구축해야 한다.

8. 국가인권위원회는 인권과 관련하여 국가적 중요성을 갖는 사안에 대해 전국적인 조사를 수행할 권한을 가져야 한다.

9. 국가인권위원회는 인권을 충분히 보장하지 못하는 기존 제도의 문제점을 포함한 국내에서 지속적으로 발생하는 인권침해 요소들에 대한 비판적 분석을 우선적으로 수행할 것이 권고된다. 인권침해를 종식시키기 위한 법적 제도적 개혁에 대한 권고는 연구 조사결과에 터잡아 제시될 수 있을 것이다.

10. 국가인권위원회는 국내 보안법제의 적용과 보

안기관의 활동에 대해 조사할 수 있는 권한을 가져야 한다. 이를 효과적으로 수행하기 위해서 국가인권위원회는 조사대상인 보안기관으로부터 독립적으로 조사를 수행할 수 있는 충분한 자원을 보장받아야 한다.

#### B. 자원과 조사방식

1. 국가인권위원회는 고발된 특정 인권침해 사안 및 증거를 철저히 효과적으로 전국적으로 조사할 수 있기 위해 필요한 모든 인적·물적 자원을 확보해야 한다.

2. 국가인권위원회는 자체적인 조사기관을 보유하고 인권침해 사례 조사에 필요한 전문가의 조력을 얻을 수 있어야 한다. 현장조사에 필요한 충분한 자원도 확보되어야 한다. 그리고 피구금장소에 즉각적으로 방해받지 않고 접근할 수 있어야 한다. 공무원들은 국가인권위원회의 조사에 협조할 의무를 져야 한다.

3. 국가인권위원회는 자체적으로 조사에 착수할 수 있는 권한을 가져야 한다. 고발자들 뿐만 아니라 인권침해자가 스스로 고발할 수 없는 상황에 놓여 있을 때 이를 대신한 변호사, 친지, 비정부단체의 고발도 접수할 수 있어야 한다. 국가인권위원회 자체적으로 착수한 조사는 특히 각 지역단위에서 충분히 공표되어 증언을 확보할 수 있도록 해야 한다.

4. 국가인권위원회는 증인 출석요구와 보고서 출간에 대한 전면적이고 효과적인 권한을 가져야 한다.

5. 국가인권위원회는 증인, 고발자, 기타 증거제공자를 보호할 수 있는 전면적이고 효과적인 권한을 가져야 한다. 여기에는 관련 공무원들로부터 증인이나 고발자들을 그들에게 권한을 미칠 수 없는 기관으로 옮기게 하는 조치권한도 포함된다. 피해자와 관련자들은 모든 조사관련 정보와 문서를 열람할 수 있으며

정보 제공에 필요한 모든 편의를 제공받을 수 있어야 한다. 국가인권위원회는 증인들이 직접 출석하여 증언할 수 있도록 교통 편의와 숙박을 지원할 수 있어야 한다.

6. 국가인권위원회는 공개청문회를 통해 공개적인 방식으로 활동해야 한다. 비공개청문회는 예외적인 수단이어야 하며, 사전에 특정된 상황에서만 시행될 수 있다. 조사방식과 조사결과 및 공식보고서 그리고 기타 경찰, 법원 기록 등의 전문보고기록의 모든 내용은 매 조사사안마다 쉽게 열람 가능하고 이해될 수 있도록 출간되어야 한다.

7. 국가인권위원회는 접수된 모든 고발사항, 조사 착수사안, 인권보장과 증진활동에 대한 정규보고서를 마련해야 한다. 보고서는 정기적으로 관련 국가기관에 제출되어야 한다.

8. 국가인권위원회의 조사결과는 관련 사법당국에 즉시 회부되어야 한다. 인권침해 및 인권침해를 명령하고 방조 교사한 자로 국가인권위원회가 판단한 사람은 필요적으로 기소되어야 한다. 정부는 인권관련 범죄에 대한 모든 기소가 인권침해와 관련된 보안기관들로부터 독립된 사법당국에 의해 심사되도록 보장해야 한다.

9. 국가인권위원회는 관련 사안의 법적 절차에 있어서 필요한 경우 법원에 상당한 기간 내에 적절한 법적 조치가 취해지도록 직접 의견을 개진할 수 있는 권한을 가져야 한다.

10. 국가인권위원회는 필요한 경우 의료조치, 생명과 안전을 보호하기 위한 비상조치 등의 구제조치를 확보할 권한을 가져야 한다. 즉 모든 사안에서 손해배상, 기타 구제 및 원상회복조치를 확보할 수 있어야 한다.

11. 정부는 국가인권위원회의 권고, 조사보고에 대해 상당한 기간 내에 회신할 의무를 져야 한다. 또한 이러한 정부 회신은 공표되어야 한다.



## 진보네트워크센터의 필요성과 설립 의의

홍석 만(민주와 진보를 위한 지식인연대 간사)

### 1. 들어가며

90년대 들어서 정보통신기술의 사회적 보급과 확산에 따라 정치, 사회, 경제, 문화 전영역에 걸쳐 다종다기한 변화가 일어났고 진보적 사회운동 역시 정보화라는 사회변화에 직·간접적인 영향을 받아왔다. 80년대 중반에 등장한 PC통신은 소수의 몇몇만이 사용하는 서비스로 시작되었지만, 지금은 많은 사회단체들이 온라인 포럼이나 CUG<sup>1)</sup>를 운영하고 있으며 많은 활동가들이 통신 아이디(ID)를 가지고 있는 것에서 볼 수 있듯 진보운동에게도 정보통신 수단은 대중적인 매체이자 의사소통의 도구로 자리잡았다. 이처럼 사회운동단체들은 정보통신수단을 선전과 홍보, 토론과 조직의 매개로써 사용하고 있다.

그러나 사회단체의 정보통신공간에 대한 접근과 활동이 만족스러운 것은 아니다. 한편에서는 정보통신에 대한 환상적이고 과장된 접근으로 인해 정보통신기술의 발전이 자본주의적 생산과 밀접한 관련이 있음을 보지 못하고 있다. 이 때문에 정보화로 인한 사회의 민주적 변화를 과장하거나 맹목적으로 추종함으로써 전자민주주의나 모뎀민주주의로 불리는 형식적 참여민주주의 모델에 지나치게 기대는 측면이

없지 않다. 다른 한편에서는 정보통신에 대한 확산 자체를 비평가적 관점에서 평가하거나 본질적인 측면에 초점을 기울이면서 능동적인 개입에 대한 의지를 상실하게 하는 오류를 범하기도 하였다.

이렇듯 사회운동진영의 '정보화'에 대한 입장과 활동이 일관되지 못하고 혼란한 가운데, PC통신이나 인터넷은 보다 대중적인 매체로 대중적인 공간으로 자리잡았다. 이미 통신인구가 100만 명을 넘어서고 있고 통신공간은 여론을 주도하는 새로운 공간으로 확장되고 있다. 또한 그만큼 통신공간은 정치적 검열과 탄압의 대상이 되고 있는 것이 현실이다. 95년 한국통신 CUG 폐쇄, 한총련 CUG와 홈페이지 폐쇄 및 관련 게시물·아이디 삭제, 총선·대선 시기 후보 비방 게시물 관련자 구속 등 통신공간에 대한 정부와 자본의 간섭은 나날이 증가하고 있다.

현재의 상황에서 통신공간을 민주적으로 확장하기 위한 노력은 어느 때보다도 절실하게 요구된다. 이 글은 정보통신공간의 민주화와 민주적 의사소통을 목표로 한 정보통신운동의 관점에서 서술되는 글로서, 정보통신운동의 조직적인 성과물의 정점으로 표현될 수 있는 진보네트워크센터에 대한 필요성과 설립 의의에 대해서 서술하고자 한다.

1) Closed User Group, 폐쇄 이용자 그룹. 가입되어 있는 회원들만 이용할 수 있는 형태의 온라인 게시판을 말한다.

### 2. 진보적 네트워크운동의 역사

통신네트워크를 사회운동에 활용하고자 한 최초의 시도는 사설 BBS<sup>2)</sup> 운동에서 시작된다. 사설 BBS는 전화선과 모뎀, PC를 이용하여 개인들이 제공한 작은 규모의 PC통신이라고 할 수 있는데 88년부터 시작된 사설 BBS의 설립에 진보운동이 참여하기 시작한 것은 91년부터이며 평화 만들기 BBS, 사당의원에서 운영하였던 북소리 BBS, 대우자동차 노동조합에서 운영한 대자보 BBS 등이 있다.

이런 진보적인 사설 BBS는 네트워크에 대한 적극적인 계획 하에 조직된 운동은 아니었지만 자유로운 의사소통의 공간과 사회운동의 온라인 자료실 역할을 하였다. 다른 사설 BBS와 마찬가지로 진보적 사설 BBS도 네트워크의 안정적인 유지와 데이터베이스 구축에 요구되는 비용과 일손을 감당해내지 못하고 상업 통신망 서비스가 본격적으로 이루어지면서 사라지고 만다. 사설 BBS운동은 비록 계속적으로 확대되지는 못하였지만 네트워크를 통한 데이터베이스의 제공과 의사소통의 조직이라는 측면에서 사회운동의 네트워크 활용전략의 맥아를 보여주었다.

사회운동단체가 상업통신망 위에 CUG를 만들어 네트워크를 활용하고자 한 발상은 사설 BBS운동이 가진 전략의 연장선상에 있다. 비록 상업 통신망의 네트워크를 이용하나 네트워크를 통해 조직 내부 및 외부와의 의사소통을 조직하고 사회단체가 가지고 있는 정보와 자료를 통신을 통해 제공한다는 두 가지 목표는 사회운동단체의 CUG에서 보다 명확해진다. 하지만 여러 가지 제한과 한계로 인해 대부분의 CUG는 이러한 기능을 수행하기보다는 단체 내부의

의사소통의 공간에 머무르고 있는 것이 현실이다. 사회단체의 CUG는 이런 한계에도 불구하고 사회운동 단체와 활동가들이 네트워크를 통해 조직의 운영과 선전, 선동, 조직의 새로운 수단을 얻을 수 있다는 것을 직접 경험하게 해주었다.

사설 BBS운동의 시도가 실패한 이후 거대 상업통신망에 비해 규모는 작지만 진보적 통신서비스로 자리잡는 데 성공한 것이 바로 참세상이다. 사설 BBS운동의 맥을 직접적으로 잇고 있는 참세상은 출발 초기 사회운동정보에 대한 데이터베이스를 구축하고 이를 네트워크를 통해 서비스함으로써 사회운동에 기여하고자 하는 전략을 세웠으나 곧 정보의 창고에서 정보교류와 의사소통의 공간으로 네트워크 활용 전략을 수정하여 현재에 이르게 된다. 참세상에는 현재 약 만여 명의 회원이 있으며 80여 개의 사회단체 포럼과 작은 모임이 운영되고 있다.

1995년 출발한 정보연대 SING은 정보공유운동과 사회운동의 인터넷 활용이라는 두 부분에서 진보적 네트워크 운동에 새로운 성과를 더하였다. 정보연대 SING을 통해 사회운동은 인터넷의 대중화라는 사회변화를 능동적으로 쫓아갈 수 있었으며 이들에 의해 소개된 Copyleft<sup>3)</sup>라는 개념은 정보가 상품이기 전에 앞서 인류 공동의 지적 자산이며 또 그러할 때에만 정보로서의 참된 가치를 다할 수 있다는 정보에 대한 새로운 관점을 제시해주었다. 정보연대 SING은 민주노총과 같은 사회운동단체의 홈페이지를 제작하였으며 인터넷을 통해 한국 진보 디렉토리(Korea Progressive Directory)와 20여 개의 사회운동 메일링리스트<sup>4)</sup>를 운영하고 있다.

2) Bulletin Board System. 소규모의 컴퓨터 통신 종합게시판을 일컫는다.

3) copyleft는 copyright에 대항하는 의미로서 제작된 언어이며, 정보의 상품화 및 정보의 독점에 맞서기 위한 시민들의 자발적인 운동으로 반저작권운동이라 할 수 있다. 반저작권운동은 사적소유에 대항하지만 사적 소유를 부정하지는 않는다. 소수의 독점자본이 저작권 혹은 지적재산권을 이유로 사회의 공공자산을 모두 사유화하는 것을 막기 위한 대항운동적 성격을 지닌다. 정보의 독점에 대항한 운동인 반저작권운동과 달리 독립 네트워크운동은 소수수단의 독점에 대항하는 운동이라고 할 수 있다.



### 3. 진보네트워크의 필요성과 설립 의의

진보적 사회단체들이 네트워크를 활용하는 대표적인 방식은 상업통신망에 CUG 또는 온라인 포럼을 운영하거나 인터넷 홈페이지를 운영하는 것이다. 예를 들어 민주노총은 나누누리에서 CUG를 운영하고 있으며 2,300여 회원이 CUG에 가입하여 활동하고 있다. 이를 통해 민주노총은 전자적인 문서수발과 온라인 토론 등 정보통신수단들을 조직활동에 활용하고 있다. 이처럼 상업통신망과 인터넷의 곳곳에 진보적 사회운동의 진지가 존재한다. 어떤 것은 CUG의 모습으로 또 어떤 것은 IP(정보제공자)의 모습으로 존재하며, 또 인터넷 홈페이지의 형태로 존재하는 것도 있다. 이들 모두는 네트워크를 활용하고자 한 진보운동의 성과물들이다.

그러나, CUG와 진보적인 IP들은 여러 상업통신망에 분산되어 있으며, PC통신 서비스와 인터넷 홈페이지도 따로 분리되어 존재하고 있어 어디에 무엇이 있는지 찾기조차 어려운 형편이며 여러 정보들이 상호 긴밀히 결합됨으로 인해 기대할 수 있는 상승효과를 얻기는 커녕 유지와 구축을 위해 들인 노력만큼도 활용되지 못하고 있다.

정보통신공간에 대한 활용론적인 관점에서 보자면 상업통신망에 있건 어디에 있건 그것은 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 오히려 일반대중이 많은 상업통신망에 사회단체의 CUG 등이 존재해야 더 많은 대중이 접근할 것이라는 생각이 팽배해 있다. 그러나 현실을 그렇지가 못하다. 꼭꼭 숨어 있는 사회단체 게시판까지 일반대중이 애써 찾아들어올 리도 만무하고 대부분의 사람들은 사회단체의 정보 이용에는 별반 관심도 없다. 대부분의 사회단체 게시판의 게시물 조회수가 무척 낮다는 사실이 이를 반증하고 있다.

대중의 접근을 확장하기 위해서는 오히려 진보적

영의 독자적인 네트워크와 이를 기반으로 진보진영의 사회적 실체를 인정받는 것이 더욱 요구된다. 진보진영의 네트워크가 없이 분산되어 있다면 대중의 접근을 오히려 차단할 뿐만 아니라 국제연대에 있어서도 기대하는 효과를 얻을 수가 없다. 또한, 사회단체의 상업통신망 이용은 진보진영의 정보화 자산을 상당부분 낭비한다고도 할 수 있는데, 앞서 든 예로 살펴보자면 민주노총은 CUG를 운영하는 데 매월 수천만원의 비용을 조합원의 주머니를 털어 상업통신망에 헌납하고 있다고 볼 수 있다. 이렇게 보자면 현재 분산된 사회운동의 정보자산을 함께 모으고 공동의 노력을 통해 상호 협력한다면 진보진영의 독자적인 네트워크의 건설이 어렵지 않다는 사실을 반증하는 것이다.

이렇듯 분산되어 있는 사회운동의 정보화 자산을 모아 진보진영의 사회적 실체를 외부에 알려내는 것이 바로 진보네트워크센터 설립의 최우선의 요구라 할 수 있다.

둘째, 자본과 권력의 통제로부터 자유로운 네트워크 공간이 절실히 요구되고 있기 때문이다. 진보진영의 독자적인 정보인프라가 없는 상황에서 네트워크를 활용하기 위해 상업통신망을 이용한 것이 불가피한 선택이었다고 할 수 있다. 그러나, 상업통신망에서 의사소통의 자유와 활발한 의견 개진, 토론을 통한 의사의 수렴은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 총선·대선 시기마다 정치적 내용을 담은 게시물이 삭제되거나 선거법 위반 혐의로 통신인이 구속되기도 한다. 또한, 지난해 5월 모든 통신망에서 한홍련 아이디 사용중지 및 게시물 삭제사건이 일어나고 안기부에 의해서 특정인의 전자우편 보관함이 검열되는 사건이 발생하는 등 상업통신망은 권력의 개입으로부터 표현과 통신의 자유를 지켜내는 데 많은 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 상황 속에서 통신공간

의 민주화와 의사표현의 자유를 지켜내기 위해서 상업통신망 내부에서 문제를 제기하는 것 뿐만 아니라 가장 능동적이며 주체적인 대안으로 진보적인 독립 네트워크 건설운동이 사고되고 있는 것이다.

셋째, 상업통신망의 서비스는 기본적으로 이윤 획득을 위해 구축된 서비스로서 진보운동이 원하는 그리고 가능한 정보통신서비스를 충분히 제공하지 못하기 때문에 진보적 사회운동이 필요로 하는 정보, 기술, 자원을 제공하는 네트워크센터의 건설이 요구된다.

매월 수천만원에 달하는 운동자금이 미디어자본에게 넘겨지는 것에 비해 사회운동단체라는 특성에 맞는 서비스를 제공받지 못하고 있으며 인터넷 홈페이지를 위해 따로 투자를 하여야 하는 등 제공받는 것에 부족함이 많다. 규모가 크지 않은 사회단체들에게 상업통신망의 CUG는 아직 문턱이 높고 홈페이지나 메일링리스트 등 인터넷 서비스를 활용하는 것은 어렵거나 현실적으로 불가능한 일이다. 이처럼 이윤이 아닌 진보운동의 강화라는 목적 하에 운영되는 진보운동의 정보인프라 위에서는 진보운동의 요구와 조건에 맞는 다양한 서비스가 개발되고 구축될 필요성이 있다.

넷째, 진보적인 공동체 네트워크의 형성을 통해 민주적 네트워크 공동체의 전형을 만들 필요성이 제기되고 있다. 상업적 수단이나 경제적 가치만으로 판단되는 것이 아닌 공익적 가치와 서로간의 의사소통을 우선시하는 네트워크는 상업통신망이 갖는 여러 가지 문제점을 극복하는 전형으로 작용할 것이다. 사회적 의사소통의 활성화를 바탕으로 단지 소비자로서 이용하는 상품공간이 아니라, 함께 만들어가는 풍요

로운 소통의 공간이며 대안적인 공동체가 존재하고 있다는 사실을 대중적으로 확인시켜주는 것이 필요하다. 또한, 통신회사나 서비스 제공자가 네트워크를 통제하는 것이 아니라 이용자(회원)에 의해서 운영되는 네트워크, 민주적인 참여가 보장되고 토론을 통해 의견을 모아가는 민주적인 네트워크의 존재를 보여줌으로써 상업통신망이 갖는 독단적이고 자본중심적인 성격을 완화시켜내는 계기로써 작용하게 될 것이다.

### 4. 진보네트워크센터의 역할

#### 가. 미디어센터

현재 사회운동진영에서 대중을 상대로 한 미디어 전략 또는 언론전략은 거의 소진된 상태에 있다.<sup>5)</sup> 과거 언론과 표현의 자유가 극도로 탄압받던 상황에서 정치신문과 지하방송으로 대표되던 비합법 형태의 언론활동이 침체된 이후 진보적 사회운동진영에서 이렇다 할 미디어 전략을 제출하지 못하고 있기 때문이다.

한편, 대중매체의 발전으로 인해 매체의 소유구조와 생산구조가 상업적 목적에 치우치게 되면서 언론의 비판 기능을 상실하고 상업적 혹은 정치적인 이유로 인해 변질되는 과정을 겪고 있다 하겠다. 「한겨레」, 「말」, 「길」 등 진보언론을 표방한 대중적 언론매체들이 생겨나면서 언론의 자유와 사회적 불평등에 대한 일정한 해소의 통로로 작용하였지만 상업적 경쟁력이 강화되고, 민주적 내용성이 소진되면서 진보

5) 이와 같은 민주언론을 유형별로 살펴보면 크게 3가지로 분류할 수 있을 것이다. 첫째, 사회주의 유형으로 여기에는 태년의 전국정치신문론과 모택동의 대중신문론이 대표적이다. 둘째, 제3세계의 유형으로서 민족해방운동과정에서 형성된 참여적 커뮤니케이션론을 들 수가 있다. 셋째, 선진자본주의 유형으로서 그림시의 대항해제모니저 저널리즘론과 브레히트가 주장한 해방적 언론, 존 다우닝의 자주관리 미디어론, 영·미의 대안적 커뮤니케이션 전략들을 들 수가 있다. 자세한 논의는 정용준, 「민주진영의 90년대 미디어 전략연구」, 『한국사회와 언론』 3호, 1993 참조.

4) mailinglist, 인터넷 동보우편을 말한다. 가입자들에게 인터넷을 통해 일괄적으로 전자우편을 발송하는 기능.



언론의 특성들은 점차 퇴색되기 시작했다.

또한, 국민주방송 설립운동이 그동안 진행되어왔으나 방송 분야에 대한 진보적 사회운동 진영의 개입이 결코 쉽지는 않았다. 수백억에 달하는 비용문제와 법률적인 문제 등으로 인해 방송사 설립은 조만간 이루어질 전망이 보이지 않는다. 더구나 방송사가 설립된다 하더라도 기존 상업방송과는 다른 공공성과 사회적 필요성을 확보하기 위한 내용이 거의 연구되지 못한 상태라서 대중에 미칠 영향력이 얼마나 될지는 미지수이다.

이렇듯 진보진영의 새로운 미디어전략의 재구성은 단순히 매체의 획득이라는 측면을 넘어서 미디어 환경의 변화에 대한 고려, 즉 뉴미디어의 발생과 정보통신기술의 발달에 따라 기존의 신문, 방송 등 올드 미디어들의 통합경향에 대한 고려 속에서 진행되어야 할 것이다. 결론적으로 볼 때, 영역과 경계가 무너진 매체의 틈새를 공략할 수 있는 가능성이 제한적이지만 뉴미디어 분야에 대한 적극적인 활동을 필요로 한다.

진보네트워크가 미디어로 기능할 수 있는 것은 이러한 환경 변화에 능동적인 계획을 세울 수 있기 때문이다. 일례로 인터넷 방송 또는 인터넷 잡지 등을 통해 적은 비용과 노력으로 라디오(오디오) 방송은 물론 동영상까지 포괄하는 방송국을 운영할 수 있다. 물론, 기존의 공중파와는 달리 인터넷에 대한 접근 자체가 지극히 낮기 때문에 쓸모가 없을지도 모르겠지만 매체의 2차적인 접근, 즉 직접 접근 외에 조직적인 관계를 통해 전파되는 방식 등 여러 활동공간에서 활용되는 것을 고려해본다면 기존의 매체 못지 않은 효과를 갖게 할 수도 있을 것이다.

이러한 전략들이 다소간 형식적이고 기술적인 문제에 대한 접근이라는 비판이 가능할 수 있지만 진보진영의 대중화된 매체가 거의 없고 미디어전략이 부재한 가운데서 미디어 환경 변화에 실질적으로 조응

할 수 있는 계획과 실천을 조직한다는 의의가 있다.

#### 나. 지역에 기반한 네트워크

컴퓨터통신에 대해서 오랫동안 우리가 간과하고 있었던 중요한 부분은 바로 '개방성'과 '분권화'의 측면이다. 상업통신망이 우리 사회의 컴퓨터통신망을 주도하게 됨에 따라, 컴퓨터통신은 곧 중앙집중적이고 배타적인 상업통신망을 의미하는 것으로 인식되어온 것이 사실이다. 그러나 네트워크와 정보는 아래로 개방되고 분권화되었을 때 그 진정한 효용성을 발휘한다. 특히 사회운동 진영에 있어서는 더욱 그러하다. 사실 서울이 아닌 지역의 단체일수록, 작은 단체일수록, 혹은 비주류적 주제를 담당하는 단체일수록 정보의 기근에 시달리고 있다. 이러한 상황이라면 사회단체 안에서도 정보의 부익부 빈익빈이 심화되는 결과만을 초래하게 될 것이다. 그러나 정보 소통의 중심이 아래로부터 이루어지는 매체를 우리가 갖게 된다면, 사회적으로 보다 강력한 힘을 갖게 되는 계기들이 만들어질 수 있을 것이다.

1989년 산타모니카 지역에서 노숙자를 위한 작은 프로젝트의 진행과정을 통해 지역 네트워크 활동의 필요성을 살펴볼 수 있다. 노숙자들을 위한 샤워시설이나 세탁시설, 라커시설이 한 군데뿐이거나 전혀 없다는 사실을 알게 된 일단의 활동가들이 이 프로젝트를 시작하였는데, 프로젝트가 진행될수록 광범위한 지역 주민의 관심과 참여를 이끌어내게 됨에 따라 결국 시가 노숙자를 위한 30여 개의 라커시설과 세탁소를 마련하고 공공 샤워시설을 확장하도록 하는 데 성공하였다. SWASHLOCK이라는 이름의 이 프로젝트가 네트워크의 민주주의에 관심이 있는 많은 이들의 시선을 끌었던 이유는, 노숙자까지 포함하는 폭넓은 지역 참가자들을 확보하였던 힘이 바로 PEN(Public Electronic Network)이라는 산타모니

카 지역의 네트워크에서 유래했기 때문이었다.

지역 네트워크의 가장 큰 특징은 지역 사회의 문제에 초점을 맞추는 '지역성'이다. 지역의 행정기관이나 기업 정보부터 지역 사회교육 정보 및 대중교통수단 시간표에 이르기까지, 그 정보와 서비스의 내용과 질에 있어서 지역에 대한 유용함에 초점을 맞추고 있는 것이다. 또다른 특징으로는 지역 사회의 모든 성원들이 네트워크에 참여하도록 적극적으로 노력하는 '접근성'을 들 수 있다. 많은 지역 네트워크들이 네트워크센터 설립만으로 그치지 않고 네트워크 이용장비를 공공도서관 등의 공공장소에 설치하고 이용자 주변 확대를 위한 교육 프로그램을 수행하는 등의 적극적인 역할을 담당하였다. 특히 지역 네트워크의 관심이 저소득층, 컴퓨터문맹, 노인, 신체장애자 등 네트워크 이용에 있어 자칫 주변적 위치에 처할 수 있는 소외 계층에 집중되고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 이유에서 지역 네트워크는 정보사회의 '보편적 서비스'를 아래로부터 확장하는 첨병으로 평가되고 있기도 하다.

또한 지역 네트워크는 정보의 자유로운 유통과 의사소통의 증진으로 '지역사회의 발전'이 이루어질 것이라고 전제하고 있으며, 그것을 목표로 하고 있기도 하다. 무엇보다 지역 네트워크에서 발견할 수 있는 자치 의지 - 자원과 운영에 대해서 자원봉사 등 주민들의 자발적 참여로 충당하고 네트워크 재원을 지역 사회 안에서 확보하고 해결하려는 노력은, 그것만으로도 큰 가치가 있다고 할 것이다.

진보네트워크센터는 이러한 지역 네트워크 구성에 있어서 중심적인 역할을 하고 지역 네트워크 구성을 적극적으로 지원할 것이다. 그동안 정부나 지방자치단체에서도 지역정보화를 위해 작지 않은 투자를 해왔지만 운영 주체와 구성방식의 문제로 인해 성공적인 결과를 낳지 못했다. 사회단체의 경우도 운영비용, 기술적인 문제 등으로 인해 몇몇 지역을 제외하

고는 거의 업무를 못내고 있는 것이 사실이다. 그러나, 지역 네트워크 구성과 유지에 대한 지원을 목표로 한 진보네트워크센터의 설립은 지역 네트워크센터의 유지와 운영을 용이하게 하며 지역 네트워크의 전국적인 결합이 이루어지게 할 것이다.

#### 다. 부문별 소통을 담당하는 네트워크

세계적으로 잘 알려져 있는 APC(The Association for Progressive Communication)에서 1993년, 컴퓨터 기술의 사용에서 성의 격차를 해소하기 위한 '여성 네트워크 지원 프로그램'을 마련한 바 있다. 이 프로그램은 APC에 소속되어 있는 네트워크들이 함께 전세계 여성들의 네트워크 접근도를 높이기 위한 방안을 모색하는 계기가 되었고, 1995년 9월 중국 베이징에서 열린 UN 4차 세계여성대회와 NGO 포럼에 인터넷 접속 및 전자정보서비스를 제공하기도 하였다. APC에서는 이와 같이 부문운동의 활동을 지원하고 있는데, 그러한 분야는 평화, 노동, 인권, 공중보건, 환경, 사회경제정의, 교육, 빈민, 원주민, 군축 등 다양하다. 여기서 더 나아가 APC의 미국 측 멤버 네트워크인 IGC에서는 부문운동별로 평화 네트워크(PeaceNet), 환경 네트워크(EcoNet), 분쟁 조절 네트워크(ConflictNet), 노동 네트워크(LaborNet), 여성 네트워크(WomensNet) 등 5개의 네트워크를 독립적으로 운영하고 있다.

부문운동의 네트워크란 이와 같이 부문운동별로 독립적으로 구축되는 네트워크이다. 부문운동 네트워크가 가지는 강점은 일차적으로는 각 운동영역에 관한 정보의 공유와 소통이다. 그러나 그보다 더 큰 강점은 그 정보의 축적이 한 단체나 일개인에 의해서 이루어지는 것이 아니라 과정 자체가 개방되어 아래로부터 직접적으로 이루어진다는 것이다. 소통 역시 '선전'이 아니라 여러 성원들의 상호작용 - 같은 관



심분야로 모였기에 더욱 활발한 - 속에서 진행된다. 그리고 이러한 부문운동 네트워크가 센터를 통해 다른 부문운동 네트워크와 연결된다면 전반적인 사회운동진영의 소통에도 기여할 수 있을 것이다.

우리와 같이 부문운동의 자원이 풍부한 나라에서 부문운동 네트워크는 꽤 오래 전부터 시도되었다. 앞에서 설명한 바와 같이 일찍부터 공공정보나 사설 BBS, 인터넷 사이트 개설과 같은 다양한 형식의 모색들이 이루어져왔다. 그러나, 개별 단체의 부담이 가중되어 상업통신망으로의 분산되거나 정보이용의 유료화로 인해 지속성이 부족했던 것이 사실이다. 부문별 네트워크의 구성의 문제는 정보의 제공과 정보의 이용이라는 관점보다는 부문운동 내부의 의사소통의 활성화와 토론을 통한 의견의 접근, 소식 전파의 신속성 등에 더욱 주안점을 두어야 할 것이다.

진보네트워크센터는 이처럼 각 부문운동 네트워크의 연합으로 구성되어야 하며 진보네트워크센터를 통해 각 부문별 네트워크의 구성이 활발하게 이루어질 것으로 기대된다. 지난해 <97 서울국제노동미디어> 행사가 모태가 되어 양대 노총과 20여 개의 노동단체들이 공동으로 노동 네트워크(LaborNet) 추진 협의회를 구성하여 진보네트워크센터 설립 사업에 동참하고 있다.

부문네트워크는 운동의 특성에 따라 다양하게 건설될 수 있다. 여성 네트워크(WomenNet)는 여성노동·정책법률 및 정치세력화·페미니즘 문화·여성학 등의 여성운동 데이터베이스 구축과 더불어 부당노동행위 신고·성폭력 및 성희롱 고발센터·각종 상담·토론장 및 전자회의실을 운영할 수 있을 것이다. 또한 시급한 이슈에 대한 자발적 대중 프로젝트를 전국적으로 발동시킬 수도 있을 것이며, 네트워크

를 통하여 다른 사회운동진영의 광범위한 대중들의 연대와 참여를 이끌어낼 수도 있을 것이다. 다른 나라의 여성 네트워크와 국제연대 관계를 맺는 것도 가능하며, 인터넷 방송 등의 기술을 이용하여 새로운 여성운동 매체를 등장시킬 수도 있다. 마찬가지로 환경 네트워크(EcoNet)는 폐기물·생태·에너지 등 각 영역과 관련한 공지·정책·행사 및 사건·해의 환경운동정보를 대중적으로 공유할 수 있는 계기가 될 수 있다. 그밖에 인권·법률(Human Rights), 청년·학생>YouthNet), 정치·사회(SocialNet), 종교(PeaceNet), 문화(CulturNet), 과학기술·정보(Science and Information Net), 보건의료(HealthNet), 학술·교육(EduNet) 부문운동 네트워크들이 건설될 수 있을 것이다.

#### 라. 국제연대의 창구

국내에서 인터넷을 통한 최초의 본격적인 국제연대 사례로는 96~97년 총파업 통신지원단을 들 수가 있다. 총파업 통신지원단은 총 30여 개 국의 노동단체와 정치단체의 총파업 지지성명을 총파업 통신지원단 홈페이지를 통해 접수하였으며, 또한 날치기 개악에 항의하는 블랙리본운동을 전개하여 인터넷을 이용하는 400여 개 BBS에서 블랙리본운동에 동참하는 등 인터넷과 컴퓨터통신을 통해 국제적 연대를 실현시켜낼 수 있음을 보여주었다.<sup>6)</sup>

이처럼 국제연대활동에서 인터넷을 훌륭한 도구로 활용되고 있다. 멕시코의 사파티스타의 활동도 인터넷을 통해 소개되어 국제적인 큰 관심을 끌었으며 최근 인도네시아의 민주화투쟁과 관련해서도 인터넷은 가장 빠르고 확실한 의사소통의 도구로 사용될 수 있

6) 이외에도 통신지원단은 노동법 안기부법 철폐 서명운동을 통신상에서 전개하여 6,000여명의 국내외인들의 참여를 이끌어 내었고 명동성당에 농성중이던 민주노총 지도부와 통신대화방을 개설하여 현장 생중계를 하는 등 통신공간에 총파업의 대중적 지지여론을 유도하는 활동을 진행하여 국내외적으로 신선한 충격을 안겨주었다.

음을 보여 주었다.

그러나 사안별로 일시적으로 진행되는 것이 아니라 안정적이고 일상적인 국제적 교류를 하기 위해서는 무엇보다도 진보네트워크와 같은 진보진영의 공동네트워크가 존재해야 한다. 우리가 인터넷을 통해 외국의 자료를 검색할 때, 야후나 알타비스타 등의 검색엔진을 찾기도 하지만 제일 먼저 APC 가입 네트워크를 조사한다. 마찬가지로 외국에서도 한국 관련 자료나 한국 사회단체의 정보를 찾고자 할 때, 진보적인 네트워크를 검색하는 것이 가장 확실하고 빠른 방법이 될 것이다. 또한 통일적으로 구성된 진보네트워크가 있어야 외국에도 알려져서 일상적이고 안정적인 국제연대를 도모할 수 있을 것이다.

현재 국제연대를 위해서 KPD라는 진보진영 인터넷 게시판을 운영하고 있고 총파업 통신지원단, 민주노총, 인권, 환경운동 관련 홈페이지를 서로 연결하고 있고 이를 영문으로 작성하여 국제적으로 소통하고 있다. 진보네트워크센터의 개통과 동시에 이를 더욱 확장하여 각 부문 네트워크별로 국제연대를 진행할 계획에 있다.

## 5. 외국의 진보네트워크

가. 진보통신연합 APC(The Association for Progressive Communication)

APC는 진보적인 사회변화를 도모하기 위한 국제적 비영리 단체이다. APC의 컴퓨터 네트워크는 협력적이고 독립적이며 지역적으로는 그 지역의 중심 국가들에 기반을 두고 있다.

APC는 94개국의 2만 5천명(94년 기준)의 지역 활동가, 과학자, 자연과학자, 교육자, 정책가, 비사업-비정부조직체들을 포괄하고 있는 16개의 국제적 멤버 네트워크의 연합체이다. APC는 또한 사회와 환경 이슈를 위한 가장 광범위한 전지구적 네트워크이다. 또 전세계에 전자메일, 전자회의, 데이터베이스 등의 서비스를 통해 협력을 이끌어내고 있다.

APC 멤버 네트워크들은 전세계의 46개의 회원 네트워크들과 연계하고 있는데 회원 네트워크들은 APC 멤버 네트워크로부터 직접적으로 지원받지 못하고 있는 개발도상국 네트워크들을 지원하고 있다.

APC의 멤버 네트워크는 아래 표와 같다.

나. 미국: IGL

IGC(Institute for Global Communications)는 APC의 미국 회원 네트워크이며 다양한 사회운동을

APC의 멤버 네트워크

이름	국가	이름	국가	이름	국가
Alternex	브라질	GLUK	우크라이나	GreenNet	영국
IGC Networks	미국	Histria	슬로베니아	Nicarao	니카라과
NordNet	스웨덴	LaNeta	멕시코	Pegasus	오스트레일리아
Knoopunt	벨기에	Web	캐나다	Colnodo	콜롬비아
Comlink	독일	Econnect	체코	GlasNet	러시아
EquaNex	에콰도르	Inform	덴마크	SangoNet	남아공화국
Chasque	우루과이	Greenspider	헝가리	PlaNet	뉴질랜드
Wamani	아르헨티나	Antenna	네덜란드	ENDA	세네갈
Retina	슬로베니아	Ipanex	스페인		



포함하고 있다. IGC는 PeaceNet(평화), EcoNet(환경), ConflictNet(사회갈등), LaborNet(노동), WomensNet(여성) 등 5개의 하위 네트워크로 구성되어 있다.

PeaceNet은 인권, 비무장, 국제관계 등에 관련된 곳에서 일하는 이들의 네트워크로서, 세계 평화와 사회정의의 공동체를 위하여 시작되었다. PeaceNet은 주류의 언론과 다른 관점의 정보를 제공한다. PeaceNet은 사용자들에게 전자우편으로 뉴스가 배달되는 Pacific News Service, UN Information Service, Greenpeace News, Environmental News Service와 PeaceNet World News Service(PWN) 등을 포함하여 많은 진보적 뉴스 서비스를 제공한다. 이러한 뉴스 서비스는 원조, 발전, 국제적 환경문제, 그리고 인권 등의 문제를 주요하게 다루고 있다. 또 PeaceNet의 가입자는 UN의 보고서에 접속할 수 있다.

EcoNet은 주로 환경보호와 보전을 위해 일하는 사람들이나 단체들간의 통합 및 조정을 지원하기 위한 목적으로 1985년에 설립되었다. EcoNet의 전자회의와 자료들의 주요한 이슈들은 에너지정책, 지구 온난화, 열대림의 보호, 수질, 오염, 환경교육 등이다. EcoNet은 환경보호도서관의 통합목록과 광범위한 국립공원의 목록, 보호지역, 환경운동 일지 등에 접속 가능하도록 되어 있다. 자료의 목록에는 다양한 분야에서 과학자들의 이름과 주소가 기록된 파일이 포함되어 있다.

ConflictNet은 비폭력 갈등해소, 분쟁 중재 및 조정에 초점을 맞춘다. ConflictNet에는 중립적 삼자를 선택하는 방법, 갈등 해소의 발전된 모습의 사례, 법적 정보, 저서목록, 교육자료와 회보 등이 있다. 세계의 IGC 네트워크와는 달리 ConflictNet의 주된 사용자는 활동가들이 아니라, 갈등 해소분야에 일하는 단체나 전문경력을 가진 기구들이 대부분이다.

LaborNet은 1992년에 생겼고, 전세계적으로 노동자의 경제적, 인간적 정의를 위해 일하는 노조, 활동가들 그리고 단체들로 구성되어 있다. LaborNet은 노동조합과 활동가들에게 컴퓨터 네트워크에 대한 인식을 증대시키고 있으며 교육이나 기술적 지원으로 온라인에서 노동운동을 지원하고 있다. LaborNet은 지역적, 국가적, 국제적 컴퓨터네트워크 간의 접속을 제공하며 최근에는 Right to Know Computer Network, Laborline BBS, GeoNet과 SOLINET를 포함한 많은 중요 네트워크와 협조체제를 이루고 있다. LaborNet에서 다루어지는 이슈들은 사업장과 사회의 보건 및 안전문제, 무역, 국제적 연합의 통합 등이다.

WomensNet은 IGC 네트워크 중 가장 늦게 생긴 네트워크로, 여성단체를 위한 정보통신기술의 개발과 여성운동을 지원할 목적으로 설립되었다. 여성운동, 여성과 경제, 폭력 등 16개 토론게시판과 여성운동단체 및 여성운동가들을 상호 연결하고 있다.

#### 다. 영국: GreenNet

GreenNet은 환경, 평화, 인권과 개발을 지향하는 그룹들을 위해 특별히 고안된 APC의 유럽지역 회원 네트워크로서, 종합적 서비스와 진보적 기술에의 접근을 제공하는 커뮤니케이션 네트워크이다. 160여 개의 사회운동단체와 네트워크 운동단체를 지원하고 있다.

GreenNet은 일반적인 통신서비스 외에 인권, 산성비, 도로 건설, 인도네시아의 정치 등 1,000여 개의 온라인 주제토론 게시판을 제공하고 있다. 다른 이들의 의견에 대해 자신의 의견을 덧붙일 수 있고, 거기에 다시 답변을 붙일 수도 있다. 쉽게 정보에 접근할 수 있어야 한다는 GreenNet의 철학에 따라, 유즈넷 뉴스그룹에서 토론이 가능하게 하는 것을 계획

하고 있다.

#### 라. 남아프리카공화국: SANGONeT(South Africa NGO's Online Network)

1986년 WorkNet으로 출발한 SANGONeT은 93년 만델라 집권과 동시에 개발자원센터(Development Resources Centre)와 공동으로 SANGONeT을 구성하여 현재까지 운영하고 있다.

SANGONeT은 개발과 노동자 인권에 관한 지역 전자 정보와 커뮤니케이션 네트워크라고 스스로를 규정하고 있듯이 남아프리카 NGO단체에 네트워크와 정보 제공을 위해 구성된 독립 네트워크의 성격을 갖는다. SANGONeT은 APC의 남아프리카 지역 회원 네트워크이며, 모든 지역의 APC 가입 단체들과 마찬가지로 환경, 인권, 개발과 평화에 관해 강조하고 있다.

SANGONeT은 일반적인 인터넷 서비스 공급업체가 아닌, 대중조직(NGO)이 필요로 하는 인터넷 접속수단을 제공해 주고 있다. SANGONeT은 노동자에게 적절한 정보를 제공하고 있고, 커뮤니케이션과 정보 네트워크에 통합적인 접근수단을 제공해주며, 사회단체의 정보통신능력을 배양하고, 열린 정부를 지향하는 데 그 목적을 두고 있다.

SANGONeT은 HTML(인터넷 문서작성) 교육과정, 초급과 고급의 컴퓨터통신 교육, 인터넷의 가능성을 보여주는 무료 실습을 매주 진행하는 등 훈련과정에 역점을 두고 있다. SANGONeT은 NGO들을 지원하는데 그 지원의 내용에는 수신자 부담 전화서비스와 SANGONeT의 인터넷 웹 서버 운영, 인터넷 정보 검색, 랜(LAN) 연결 등이 포함된다.

SANGONeT은 뉴스 게시판, 교육, 열린 정부, 환경, 노동과 경제, 여성, 정보통신, 개발, 건강, 주택, 문화, 인권으로 구성되어 있으며 각 메뉴마다 수십

개의 관련 단체들과 연결되어 있다. 또한, SANGONeT은 정부, ANC(아프리카 민족회의), 각종 백서, 법률, 국제기구, 남아공 사회단체들에 관한 정보를 제공하고 있으며, 인터넷 접속 및 홈페이지, 인터넷 메일, LAN 개설, 토론그룹, 전자출판물, 각종 통신 관련 소프트웨어 등 기술개발에도 힘을 쏟고 있다.

## 7. 소결

이상에서 진보네트워크센터는 정보통신공간에서 진보적 사회운동진영의 실체를 보여줌으로써 대중의 접근을 확장하고 진보운동의 사회적 영향력을 확장시켜나갈 수 있는 하나의 '무기'로 작용할 수 있음을 알 수 있다. 나아가 1만 발기인 참가운동과 지역별, 부문별 네트워크로 구성되어 회원과 참가자들에 의해 운영되는 '민주적 공동체 네트워크'로 건설될 수 있기를 희망한다.

정보통신 공간은 더 이상 '가상현실'(virtual reality)이 아니라 '현실적 가상'(real virtuality) 공간으로 확장되고 있으며 사회운동진영의 치밀한 계획이 없이 대중적으로 그리고 민주적으로 전유될 수 있는 공간은 아니다. 모쪼록 사회단체와 활동가들은 물론 법률인들의 대중적인 참가를 기대해본다.

진보네트워크센터에서는 1만인 발기인 모집운동을 벌이고 있습니다. 발기인 참여 하려면 1인 1구좌 이상(1구좌 3만원) 신청하시면 되며, 발기인에게 3개월 이용 아이디를 발급해드립니다. (자세한 문의: 3486-6058)

#### 별첨 - 진보네트워크센터 서비스제공 내역



PC통신 서비스

기능	특징
전자우편	PC통신 전자우편 편지읽기 쓰기 및 인터넷 메일 읽기 쓰기 동시 제공
게시판	게시판에 글을 올리면 자동으로 인터넷 홈페이지에 등록
자료제공	각종 사회운동 정보 및 각 단체에서 발행하는 자료 및 서적 자료제공 사진, 그림 등 사회운동에 필요한 화상 자료제공
대화방	온라인 회의실, 온라인 이벤트 대화방, 각 사회단체 대화방 제공
게이트웨이	통신을 끊지 않고 다른 통신망으로 쉽게 접속
뉴스센터	한국 진보운동의 현황을 한눈에, 다양한 정보소스(속보, 각 단체 소식지, 메일링리스트)를 활용하여 즉시 현장의 소식을 접한다
설문조사	각종 설문조사 및 통계 자료 제공
메일링리스트	속보, 일정, 행사안내, 토론 메일링리스트 등 공개되어 있는 모든 메일링리스트 정보 검색
사회단체	매일노동뉴스, 노동조합 정보, 인권하루소식 등 사회단체의 일간 정보 제공
신문 기사	한겨레 등 신문 기사 데이터베이스 제공
NGO 뉴스레터	각 사회단체 온라인 소식지와 뉴스레터 자료 제공
사회운동 자료실	각 단체 기관지 및 회지 소식지 등의 자료제공
온라인 캠페인	각종 캠페인, 온라인 시위, 활동 이벤트 등을 기획
온라인 서명	통신을 통한 서명 접수와 서명 양식의 전국적 배포
문서보안	PGP(Pretty Good Privacy)라는 문서보안 프로그램을 국내 최초로 도입하여, 국가의 부당한 검열과 개인 프라이버시 침해에 대응
국 제	해외 진보운동단체의 홈페이지와 토론게시판을 PC통신으로 검색

인터넷 서비스

기능	특징
홈페이지 제공	각 사회단체 홈페이지 구성 가능
인터넷 메일	인터넷을 통해 전자우편 검색 및 작성
인터넷 전화접속	전화와 모뎀을 통해 인터넷 접속
메일링리스트	통신망에 구분 없이 메일링리스트 가입자들에게 동시에 같은 내용의 전자우편 발송 가능
뉴스서버제공	정보의 바다인 전세계 뉴스그룹과 연결할 수 있는 독자 뉴스서버 운영
캘린더(일정표)	사회운동진영의 모든 일정을 한눈에 본다
민중가요	민중가요를 인터넷을 통해 컴퓨터로 듣는다
인터넷 방송국	대안매체로서 인터넷 방송국을 운영, 보수 언론에 대항하는 진보언론 방송매체 창출
뉴스센터	한국 진보운동의 현황을 한눈에, 다양한 정보원(속보, 각 단체 소식지, 메일링리스트)를 활용하여 즉시 현장의 소식을 접한다
설문조사	각종 설문조사 및 통계 자료 제공
온라인 시사회	인터넷을 통해 감상
신문 기사	각종 일간지 홈페이지와 연동, 신문 기사 정보를 검색한다.
NGO뉴스레터	각 사회단체 온라인 소식지와 뉴스레터 자료 제공
사회운동 자료실	각 단체 기관지 및 회지 소식지 등의 자료 제공
온라인 캠페인	인터넷을 통해 각종 캠페인을 국내는 물론 국제적으로 진행
문서보안	PGP(Pretty Good Privacy)라는 문서보안 프로그램을 국내최초로 도입하여, 국가의 부당한 검열과 개인 프라이버시 침해에 대응
인터넷 대화방	인터넷 대화방을 개설하여 외국에 있는 회원들과도 채팅 가능
국 제	각 부문별 외국의 진보적인 운동단체의 홈페이지에 쉽게 접근

## 배병성 사건

백 승 헌

편집자 주: 이 글은 본래 『형사사건 무죄 변론집』 발간을 위하여 쓴 글이나 내부 사정으로 책자가 발간되지 못함에 따라 본지에 게재하는 것으로 대신합니다.

### 1. 사건의 배경

1993년 6월은 전국대학생대표자협의회(전대협)가 해소되고 한국대학생총연합(한총련)이 발족되는 시기였다. 새로 출범하는 한총련은 1992년 6월 11일 연세대에 모여 한총련 출범식을 진행하면서 다음날인 6월 12일 남북학생 대화를 위한 판문점행을 위한 행진을 시도하였고 이를 위하여 위 학교를 개별적으로 떠나 연신내 부근에서 다시 모여 그곳에서 행진을 시작하고자 하였다. 그러나 당연히 정부당국은 위 판문점행을 허용할 수 없다고 발표하였고 당일 판문점행을 위하여 모여들기 시작한 학생들을 해산, 강제연행하기 시작하였다.

당초 한총련은 공권력과 충돌을 피하는 평화적 집회·시위를 하여나갈 것을 천명하였고, 실제 연신내에 모여서도 해산이나 연행에 대응하여 폭력적으로 맞서지 아니하고 연좌등의 시위를 하는 방법을 택하였다. 그러나 시간이 지나면서 많은 연행자가 생기고, 강제해산과정에서 경찰들이 학생들을 가혹하게

취급하여 부상자가 발생하자 이에 감정이 격하여진 일부 학생들이 경찰에 맞서 돌등을 던지면서 공방을 벌이게 되었다.

그러나 당일 한총련은 전면적인 가두투쟁을 전개한 것이 아니었다. 공권력과 정면 충돌을 강행하려는 것이 아니었기 때문인지 시위 현장에서 화염병등의 시위용품은 거의 사용되지 아니하였고 그 참가 인원도 당초 시위에 참가한 학생들의 일부로 그리 많지 아니하였다(그후 이러한 사정으로 배병성군은 집회와시위에관한법을 위반, 일반교통방해, 특수공무집행방해치사 혐의로 입건·기소되었고 화염병처벌등에관한법을 위반등의 죄로는 기소된 바가 없다).

### 2. 김춘도 순경 사망사건의 발생

그런데 이와 같은 공방의 와중에서 시위 진압에 동원된 김춘도 순경이 시위 현장에서 쓰러져 병원으로 옮겨졌으나 사망하는 일이 발생하였다.

경찰은 시위에 참가한 학생이 김순경의 가슴 부위를 발로 차 사망에 이르게 한 것이라고 발표하고 범인을 반드시 찾아낼 것이라고 즉각 반응하였고, 그로부터 며칠 동안 5명 내외의 용의자가 있으며 곧 범인



을 체포할 수 있을 것이라는 중간 수사결과를 계속 발표하였다.

그러나 일부 용의자에 대한 수사가 진척이 되지 아니하고 또 일부 용의자는 수사 결과 무고함이 증명되는 등 수사에 별다른 진전이 없는 상황이 계속되었다.

### 3. 배군의 체포

강릉에서 서울지역의 대학으로 유학(?)한 배병성 군은 위 시위에 참가한 후, 1993년 6월말 학기가 끝나고 방학이 시작되자 고향에 있는 부모와 함께 지내기 위해 강릉으로 내려갔다.

그때까지 배군은 자신이 위 사건의 용의자로 취급되고 있음을 전혀 알지 못하였고, 실제 그 사이 위 시위 참가권으로 수사 대상에 오르지도 아니하였다.

그런데 그가 강릉 집에서 놀러온 친구 소병수와 함께 있던 1993년 6월 27일 11시 30분경 누군가 찾아와 복덕방에서 왔다고 하여 문을 열어달라 해 문을 열어주니, 그제서야 3인의 방문객은 자신들을 형사라고만 밝힌 뒤 경포대에서 배군의 친구라고 하는 사람이 술을 마시고 돈을 내지 않고 갔다며 그 건에 관하여 조사할 것이 있으니 같이 가자고 강압적으로 요구하였다. 이에 배군은 자신이 그 무렵 경포대에서 술을 마신 바도 없으며 따라서 조사받을 내용이 없으므로 임의동행을 할 의사가 없다고 거부하면서 영장 제시를 요구하였다.

그러나 위 경찰관들은 그에게 “수갑을 차고 갈래, 아니면 그냥 갈래”, “대한민국 법이 ○같은 줄 알았어? 가자면 가지 무슨 말이 많아” 라고 하며 영장 제시 요구를 묵살하고, 강제로 그를 끌고가 자신들의 차에 태워 서울지방경찰청 강력과 폭력계로 연행하였다. 위 경찰관들은 그를 끌고 서울로 떠나면서 결

에 있던 위 소병수에게 자신들이 서울에 도착할 때쯤 배군의 부모에게 알려라며 “전화 741-0215, 윤○○” 이라고 메모를 하여주었다. 그의 부모는 소병수로부터 그의 연행 소식을 듣고 바로 버스편으로 서울로 올라와 메모에 적힌 번호로 전화하여 윤○○을 찾았다. 그러나 그는 없었고, 연행에 참여하였던 형사 중 한 명이라고 신분을 밝힌 사람이 전화를 받아 신병을 서울지방경찰청 폭력계에 넘겼으니 그쪽으로 알아보라고 하였다. 그의 부모는 시간도 늦었고, 우선 경찰을 사칭한 납치범에 의해 납치된 것이 아닌 것만이라도 확인되었다는 생각에 다음날 일찍 면회를 하리라 하고 안타깝고 초조한 마음을 억누르며 여관에서 하룻밤을 지낼 수밖에 없었다.

### 4. 배군에 대한 수사과정

그의 부모가 초조하게 그의 안녕을 걱정하고 있을 때 그는 이미 상당한 고초를 겪고 있었다. 김병철을 비롯한 위 경찰청 강력과 폭력계 1반 소속 형사들은 피고인을 연행한 첫날인 27일에는 잠을 재우지도 않고 조사를 하였는데, 배군은 그제서야 자신에게 씌워진 혐의 내용이 1993년 6월 12일 시위진압 도중 사망한 김춘도 순경 사건에 관한 것임을 처음으로 알게 되었다. 배군은 자신이 그날 시위에 참석한 것은 사실이지만 사망사건과는 아무런 관련이 없다는 사실을 계속 주장했지만 그들은 막무가내로 그에게 자백을 강요했다(자백을 하면 형량이 참작이 되지만 그렇지 아니할 경우에는 최고형을 면할 수 없다. 이미 다른 증거가 충분하니 쓸데없이 부인하지 말라는 등으로 회유를 하는 한편, 자백을 하지 아니할 경우 신체에 어떤 위해를 가할 수밖에 없다는 등으로). 그런데 배군이 자백을 하지 않자 6월 28일에 이르러 형사 중 1명이 배군의 등을 때리고, 또 다른 1명은 여러 차례

수도로 목을 구타하는 등 실제 폭력을 행사하며 자백을 강요했다. 그들은 또 배군에게 “너의 집에서 나온 책등으로 국가보안법 위반죄로 구속할 것인데, 김춘도 순경건에 관하여 진술하면 이를 빼주겠다, 국가보안법 위반이면 훨씬 더 무거운 형을 산다, 한 차례 때렸다고 진술해도 그로 인해 죽은 것은 아니므로 별 것 아니다”고 협박, 회유하였다. 폭행과 협박에 시달린 그는 결국 어쩔 수 없이 시위를 하면서 등을 발로 1회 찼다고 허위자백을 하고 그러한 내용으로 진술서를 작성하기에 이르렀다.

그러나 그들은 배군이 진술한 내용을 보고 다시 원하는 것은 이것이 아니다, 발로 앞가슴을 찼다고 하고 폭행일시, 장소도 다시 진술하라고 정정을 요구하였고, 자포자기 상태가 된 그는 수사관들이 원하는 대로 진술하기에 이르렀다.

배군의 부모는 배군이 연행된 사실을 알고 27일 밤을 뜬 눈으로 샌 후 28일 08시 30분 서울지방경찰청에 도착하여 배군에 대한 면회를 신청했으나 이유 없이 거절당하였고 당시 폭력계로 전화를 하여 문의하였으나 내일 오후에 오라는 말밖에 듣지 못하였다. 그들은 이틀을 굶은 상태에서 잠도 제대로 자지 못하여 피곤한 몸을 이끌고 더 이상 어찌할 바를 모르는 채 정문 부근에서 18시 경까지 서성이며 면회를 시켜줄 것을 애원하였다. 그래도 안되자 전화 통화라도 하게 해달라고 했으나 역시 묵살당하여 할 수 없이 트레이닝복만을 넣어주고 또다시 여관으로 가 하룻밤을 묵게 되었다. 그의 부모는 연행 후 이틀이 지난 6월 29일 오전 7시 10분경 서울 지방경찰청에 다시 면회를 신청했으나 오전 11시에 오라는 답변만을 들었고, 11시 가까이 되어 다시 면회를 신청했으나 오후 2시에 가능하다는 답변을 들었다.

그 무렵 배군의 부모는 배군의 연행소식을 듣고 위 경찰청에 온 배군의 친구들 중 한 사람으로부터 한 달 전부터 변호사회가 당직변호사제도를 운영하여

연락만 하면 변호사가 나와 접견을 할 수 있다라는 이야기를 듣게 되었다. 이 말을 듣자마자 서울지방변호사회 당직변호사상황실로 연락하여 배군의 수사에 대해 변호사의 출동을 의뢰하기로 하고 13시 조금 넘어 당직상황실로 전화하였다. 배군 부모는 직접 면회를 위한 노력도 계속하여 13시 15분경 전화로 다시 면회를 신청했다. 그러나 담당수사관인 듯한 사람이 전화를 받아 18시에나 가능하다고 하면서 “자기는 약속한 바 없다, 18시에 접견하라”고 하는 등으로 종전과 같이 시간을 지연시키면서 실제 면회를 거절하는 행동을 계속하였다. 이에 그 부모는 다시 애원조로 “6시에는 면회가 되느냐, 지금 전화를 하시는 분의 존함이 어찌 되느냐”고 물었으나 그는 “6시에 전화하라, 이름은 알 필요없다”라고 하면서 일방적으로 전화를 끊었다.

### 5. 불법구금

6월 29일 당직변호사인 이 헌 변호사는 13시 16분경 당직변호사상황실로부터 연락을 받고 그를 접견하기 위해 서울지방경찰청으로 출발하여 13시 30분경 그곳에 도착하였다. 이변호사는 그곳에서 변호사를 기다리는 한편 면회를 시도하고 있던 배군의 가족과 친구들로부터 그간의 사정을 들은 후, 14시경 폭력계 소속 성명불상 경찰관에게 접견을 요구하였으나 사유 설명 없이 불가능하다는 연락만을 받았다. 이에 다시 전화로 접견 거절에 대해 향후 문제를 삼겠다고 하자 폭력계로 들어올 것을 통지받았다.

그곳에서 이변호사는 다른 부서의 반장으로부터 배군은 담당반장인 1반장과 함께 서울지검 서창희 검사실에 구속 지휘 품신을 받으러 가 여기에 없으니 여기에서는 접견이 되지 않는다는 말을 들었다. 이에 이변호사는 당직변호사상황실에 전화를 하여 당직상



황실 직원에게 배군이 현재 검찰청에 있는지 확인을 부탁하였다. 이와 같은 연락을 받은 당직변호사상황실에서는 위 서창회 검사실에 배군의 신병이 어디 있는지에 관하여 수차 확인하였고, 위 검사실의 입회계장과 여직원으로부터 그곳에 배군은 없고 소환사실도 없다는 사실을 확인하여 그 내용을 이변호사에게 연락하였다.

이에 이변호사는 14시 30분경 다시 성명불상 폭력계 형사에게 두번째로 접견을 요구했으나, 그는 자신은 담당자도 아니고 1반장도 없으며 배모군이 이곳에 없으니 접견이 불가능하다는 통지를 반복하였다. 이변호사는 15시 35분경 세번째로 접견을 요구했으나 폭력계 소속 정영근으로부터 종전과 같은 답변을 되풀이하여 들었고, 17시경 네번째로, 18시 15분경 다섯번째로 접견을 요구했으나, 폭력계 소속 이덕원으로부터 다시 같은 답변을 들었을 뿐이었다.

그 사이에도 이변호사는 계속하여 직접, 또는 상황실을 통해 서울지검에 확인하였으나 배군의 신병이 그곳에 없음을 거꾸 확인하여, 접견 요구과정에서 확인한 내용을 알려주며 접견을 거부하는 사정을 따졌으나 결국 접견을 하지 못하고 말았다.

당시 당직변호사실장이었던 나는 당직변호사상황실로부터 29일 15시경 그간의 경과에 대해 연락을 받고 수사기관에 의한 심각한 인권침해사건일 우려가 있고 또 변호권도 침해당하고 있는 상황이라고 판단하였다. 그래서 배군의 가족과 친구들을 위 상황실로 오도록 하여 18시경 당직변호사상황실에서 만나 그간의 경위를 자세히 듣고 기록하였으며, 다시 18시 40분경 서창회 검사와 직접 통화를 시도했으나 그곳 사무보조원으로부터 검사는 퇴근했고, 배군이 그곳에 온 적이 없다는 것을 최종 확인했으며, 경찰청 폭력계에 연락했으나 이 현 변호사의 경우와 같은 답변만을 들었다. 그래서 나는 직접 위 경찰청에 가기로 하여, 부모를 먼저 출발케 한 후 20시 50분경 위 경

찰청에 도착하였다. 먼저 출발한 부모는 폭력계로 들어가 있었다. 일단 폭력계로 연락을 하여 접견 요청을 하자 10분만 기다리면 연락을 주겠다고 하여 기다렸다. 그러나 21시 10분이 될 때까지 연락이 없어 직접 폭력계로 갈 것을 전화로 통지하고 위 경찰청 3층에 있는 폭력계로 들어갔다.

나는 그곳에서 폭력계장, 1반장을 만나 영장 없는 강제연행, 57시간에 이르는 불법구금, 가족 면회 거절, 변호사 접견 요구 목살 등에 대해 강하게 항의한 후 즉시 배군과의 접견을 요구하였다. 이에 폭력계장 등은 영장 없는 강제연행 48시간 이상의 구금등에 대하여는 아무런 대답을 하지 않고, 변호인 접견등에 대해서는 오후에 자신들과 피고인이 모두 경찰청에 없었다는 이야기만 반복하였다.

나는 그들에게 배군이 구금되어 있을 아무런 법적 근거가 없으므로 진작 석방되어야 할 것이라고 주장하였다. 그리고 구금되어 있는 현상황에서는 일단 접견을 하여야 하니 접견할 수 있게 조치를 취할 것을 요구하며 준비하여간 변호인 접견서를 제출하였다.

그러자, 폭력계장은 조금 후 배군이 지금 경찰청 앞 술다방에 있고 아버지가 신병인수서를 썼으니 그곳에서 데려가라고 답변하였다. 나는 경찰청을 나와 그 다방으로 가 배군을 만나볼 수 있었다. 당시 시간은 21시 30분이었다.

## 6. 재연행

일단 풀려난 배군의 모습은 매우 초췌하고 위축된 상태로 보였는데, 그 어머니는 아들을 보자 실신할 지경에 이르렀다. 나는 본인이나 가족 모두가 우선 안정을 취하는 것이 필요하다고 판단하고, 하루 종일 굶다시피 한 부모도 식사를 할 겸 해서 배군과 그 부

모, 그곳에 같이 있던 친구, 선배들과 함께 경찰청 부근 식당으로 들어갔다.

조금 안정을 취한 후 나는 배군에게 경찰청에서 가혹행위등을 당하였지, 조사 받은 내용이 무엇인지 등에 대하여 자세히 확인하려 하였다. 그러나 배군이 워낙 위축되고 피로한 상태라 답변을 하지 못할 정도여서 정확한 내용을 확인할 수 없다고 판단하고, 그 자리에서는 그에게 사건 이야기를 묻지 아니하기로 하였다. 대신 나는 그에게 오늘 밤새 한충련 시위 과정에서부터 풀려날 때까지의 사실을 노트에 정리하여, 이를 가지고 다음날 아침 일찍 내 사무실로 올 것을 부탁하고 22시 10분경 먼저 위 음식점에서 나와 귀가했다.

배군 일행도 식사를 마친 후, 다음날 내 사무실에 아침 일찍 오기 위해 사무실 근처인 강남역 부근의 여관에 투숙하자고 이야기를 하고 22시 30분경 위 음식점을 나왔다. 그런데 그 일행이 위 음식점을 나오자마자, 사복 차림의 위 폭력1반 소속 형사들이 바로 뒤를 따라 붙었다.

그의 부모와 선배 2명은 일단 강남역에서 만나기로 하고 먼저 떠났다. 그와 다른 친구 3명은 경복궁역으로 같이 가 그곳에서 지하철을 탔는데, 뒤를 따르던 2명의 형사도 따라 왔다. 이를 본 배군 등은 또다시 무력으로 강제 연행될 것이 걱정되어 그들을 따돌리기로 하고 그 다음 안국역에서 내렸다. 그러나 배군을 뒤따르던 형사들도 안국역에서 배군이 내리는 것을 보고 바로 따라 내렸다. 그들은 역 구내에서 배군을 불러 세운 후, 한 사람은 피고인의 뒷덜미를 잡고 계단을 끌고 올라가며 도망하려 했다고 욕설을 퍼부었으며, 다른 한 사람은 어디론가 전화를 하여 다른 형사들을 안국역으로 오도록 연락하고, 배군 친구들에게까지 "범만 없으면 너희는 죽었다. 다음에 데모하는 것 걸리면 진짜 죽여버리겠다"는 등으로 협박을 하였다. 4명의 경찰이 추가로 안국역에 도착하자,

그들은 배군만을 봉고차에 싣고 강제 연행하여갔다.

나는 23시 30분경 집에 돌아오자마자 배군과 같이 있던 그의 친구들로부터 이와 같은 사실을 전화로 연락 받았다. 나는 바로 폭력계로 연락하여 사실을 확인하려 하였다. 그러나 전화를 받은, 이경사라고만 신분을 밝힌 자로부터 "확인 불가, 폭력계장 1반장 출타중"이라는 말만 들었다. 그는 내가 이름을 묻자 "당신이 뭘데 이름을 묻느냐"며 일방적으로 전화를 끊었다. 이에 나는 다시 한번 전화로 확인하려 했으나, 형사라는 사람이 전화를 받아 "폭력계장이 바로 직전에 나갔다"고 하였다. 나는 그에게 폭력계장이 경찰청으로 들어오는 대로 연락해줄 것을 요구하였으나 끝내 연락은 오지 않았다.

그의 부모는 뒤늦게 이들의 재연행사실을 전해 듣고 뜯은 눈으로 밤을 새운 후 6월 30일 아침에 나의 사무소로 찾아왔다. 그리고 변호사 접견등을 요청한 후, 다시 경찰청으로 가 관계자 면담, 아들의 면회를 신청하였다. 하지만 배군 부모는 7월 1일 오전까지도 아들과 면회를 하지 못했다.

다음 날인 6월 30일 10시 당직변호사상황실로부터 접견 요청을 받은 그날의 당직변호사인 유선호 변호사는 11시 30분 서울지방경찰청 폭력계에 도착, 배군의 접견을 요구했다. 그러나 그곳 경찰들관들은 "담당자가 모두 검찰청에 갔고 피의자도 검찰에 가 있다"고 하며 접견을 거부하였다.

당직상황실에서는 다시 이기욱 변호사로 하여금 서창회 검사실로 가게 하여 사실을 확인해줄 것을 요청하였다. 서창회 검사는 이에 대하여 "피의자의 신병에 관해 나는 아는 바 없다, 피의사실에 대하여는 검토중이다"라는 답변만을 하였다.

계속 경찰청 앞에 있던 유선호 변호사는 13시 10분에 두번째로 접견을 요구했으나 종전과 같은 이유로 접견이 거부되었다. 14시 30분경 세번째 접견 요구를 하였을 때에야 비로소 폭력계장에게 17시에 접



건을 허용하겠다는 답변을 들을 수 있었다.

유변호사는 17시경 배군과 폭력계에서 접견을 하였다. 그러나 피의자와 변호인 두 사람만이 대화를 할 수 있도록 접견장소에서 나가달라는 유변호사의 요구를 묵살하고, 폭력계장과 형사 1명이 접견 과정 내내 옆 자리에 앉아서 접견 내용을 청취하였다. 자유롭고 비밀이 보장되어야 하는 변호인의 접견권이 침해된 것이다.

결국 배군은 짧은 석방기간(이것을 석방이라 부를 수 있다면)을 제외하고는 6월 28일 집에서 연행될 때부터 7월 1일 영장 발부시까지 무려 만 4일 이상이나 불법으로 감금되어 있었고, 이 사이에 하나의 사건이 만들어져버린 것이다.

## 7. 구속영장의 발부

그후 배군에 대한 영장청구가 받아들여지고, 구속적부심사청구는 기각되었다.

구속영장이 청구되었다는 사실을 확인한 후, 배군의 변호인으로 선임된 유선호, 이기욱 변호사와 나는 그 혐의 내용이나 그 진실성, 배군의 도주·증거 인멸의 가능성 여부는 차치하고, 위와 같은 불법 수사에 기초하여 청구되는 영장을 법원이 받아들인다면 이는 불법수사에 대하여 법원이 추인하는 셈이고 배군에 대한 수사는 불법수사인 점이 확실하므로 영장을 기각하여줄 것을 요청하는 의견서를 급하게 작성하여 위 접견을 거부당한 변호사들의 확인서 등 소명자료와 함께 제출하였다.

그러나 그러한 노력은 별 효험을 발휘하지 못하였고, 당일 오후 법원에서 배군에 대한 구속영장이 발부되어 배군은 경찰청 유치장에 수감되었다.

구속영장이 발부된 사실을 확인한 후 다음날 바로 변호인들은 구속적부심사를 청구하였다. 우리는 구

속적부심 심리기일에 위와 같은 불법수사로 인한 증거는 아무런 효력이 없으며 실제 위 사건과 배군은 관련이 없다는 여러 주장과 소명 자료를 제출하였으나 구속적부심사 역시 기각되고 말았다.

## 8. 공판기일 전 증인신문

수사가 한참 진행되던 1993년 7월 30일, 나는 휴가를 떠나기 위하여 사무실에서 휴가 기간 동안의 업무를 미리 정리하고 있었는데 오후 늦게 한 통의 전화가 걸려왔다. 전화를 건 사람은 내가 전화를 받자마자 자신의 신분은 밝히지 아니한 채 내가 배군의 변론을 맡고 있는 것으로 아는데 오늘 검찰이 법원에 형사소송법 제221조의 2(공판기일 전 증인신문)에 규정된 바에 따라 위 사건에 관한 증인신문을 청구하였다는 이야기를 전하여주었다. 당황한 나는 바로 법원에 그러한 사실이 있는지 여부와 신문기일이 언제 인지를 확인하였고, 그 결과 다음 날 증인신문이 예정되어 있음을 알게 되었다.

나는 이와 같은 사실을 바로 배군의 다른 변호인들에게 알리고 변호인들 간에 대응방법을 의논하였다. 의논 결과 공판기일 전 증인신문을 규정한 위 조항은 피의자의 재판을 받을 권리등을 침해하는 위헌법률의 소지가 있다는 데 의견을 같이하여, 위 조항의 효력에 대하여는 공판절차가 개시되는 대로 위헌제청신청을 내기로 하였다. 또 변호인측의 반대신문 없이 증인신문절차를 진행하게 할 수는 없으므로 증인에 대한 반대신문을 준비하여 신문기일에 출석하기로 하였다.

신문기일에 출석한 유선호 변호사는 변호인에게 사전 통지도 아니한 채 이러한 신문을 하는 것의 부당함을 주장하였으나 심리는 그대로 진행되었다. 수사과정에서 경찰이 배군에 대한 결정적인 증인이라

고 수차 이야기했던 것이, 이날 증인으로 나온 신아무개라는 사실과 그가 진술한 대강의 내용이 무엇이 라는 것을 처음 확인하는 순간이었다.

한편 위와 같은 신문을 하는 장면을 본 배군의 어머니등과 증언을 마치고 나오는 증인과 실랑이가 있었는데, 검찰은 이를 가지고 배군이 1심에서 무죄선고를 받은 후에 배군의 어머니를 특정범죄가중처벌 등에관한법을 위반죄(제5조의 9, 보복범죄의 가중처벌 등)로 기소하여 결국 그 어머니는 집행유예의 선고를 받았다.

한편 위 증인은 위와 같은 증언을 한 후 경찰로부터 신고 포상금 500만원을 받았음이 그후 재판절차에서 밝혀진 바 있다.

## 9. 기소와 공판절차

결국 배군은 특수공무집행방해치사, 집회와시위에 관한법률 위반, 일반교통방해 등 죄로 기소되기에 이르렀다. 배군의 사건은 서울형사지방법원 제24부에 배당되어 공판이 진행되었다. 변호인들은 첫 공판이 시작되기 전 피고인에 대한 보석청구를 하는 한편 위 공판기일 전 증인신문에 대하여 위헌제청을 신청하였다. 그러나 위 두 건의 신청 모두 1심 재판이 종료될 때까지 결정이 내려지지 아니하였고, 결국 선고에 즈음하여 기각 결정되었다.

그후 위 공판기일 전 증인신문절차를 규정한 형사소송법 제221조의 2 제2항 등에 대하여 헌법소원을 하였는데 헌법재판소에서 이에 대한 위헌 결정을 하였다. 위 조항은 유신헌법 제정 당시 형사소송법을 대폭 개악하면서 신설된 규정이었으며 무려 25년이 흐른 후에야 바로잡힌 것이다.

배군에 대한 1심 재판은 기소 후 약 2개월이 지난 1993년 9월 24일 첫 공판 이후 1993년 12월 10일

결심때까지 열린 6차례의 공판이 모두 특별기일로 지정되어 진행되었다.

변호인측은 우선 검찰측의 입증을 지켜본 후 이를 반박하는 증거를 제출하고 아울러 피고인에 대한 반대신문도 그 무렵에 진행하기로 하고, 1차 공판기일에는 검찰 신문만을 진행하고 변호인 신문은 하지 아니하였다.

그후 검찰의 수사기록이 증거로 제출된 후 변호인측은 검찰측 증거 대부분에 대하여 부동의하였으며, 검찰은 시위를 진압하는 데 참여하였던 경관들과 위 신아무개라는 증인을 신청하였고, 김순경의 사인에 대하여 부검의를 증인으로 신청하여 신문하였다.

그러나 검찰의 수사 서류 자체에 의하더라도 검찰측 증거 사이의 모순관계가 드러났을 뿐 아니라, 증인으로 출석한 이들 중 신아무개 증인을 제외하고는 아무도 배군을 범인으로 지적하지 못하였다.

더구나 위 증인들은 김춘도 순경이 쓰러지는 장면 뿐 아니라 그 정황인 과정에 관하여도 서로 틀린 증언을 하는 형편이었다.

(당초 검찰은 위 공판 전 증인신문을 하였다는 이유로 신아무개를 증인으로 신청하지 아니하였으나, 법원의 권유로 재판 막바지에 이르러 증인으로 신청하여 신문을 진행하였다. 변호인측은 신아무개를 증인으로 신청할 경우 위 절차의 합헌성을 인정하는 것으로 비칠 수도 있고, 이에 따라 신아무개가 만일 불출석할 경우 위 절차에 의한 증언이 그대로 유죄의 증거로 쓰일 수가 있다는 판단으로 증인 신청을 하지는 아니하였고 반대신문만을 하였다.)

배군의 아버지는 사건 현장을 수없이 돌아다니며 검찰의 주장을 반박할 수 있는 자료를 수집하여 변호인들이 반대신문을 준비하는 데 도움을 주었다. 또 변호인들은 배군 아버지 등의 도움을 받아 사건 현장 주변에 관한 도면을 그리고, 이를 검찰측 증인들이 출석하여 증언할 때마다 제시하며 목격한 장소와 김



순경이 쓰러진 장소, 그리고 범인이 도망간 장소 등에 관하여 신문을 하였다. 그 결과 증인들 거의가 장소에 관하여 서로 다른 증언을 하는 결과를 이끌어내 그 신빙성을 탄핵할 수 있었다.

검찰측 증인들에 대한 신문을 마친 후, 변호인측은 검찰측 증거의 신빙성을 탄핵하기 위하여 사건 당시 배군의 행적을 아는 그 친구들을 증인으로 신청하여 신문을 하였고, 결심하던 날 배군에 대한 신문을 하고 결심을 하였다.

담당재판부는 결심 후 1주일만인 1993년 12월 20일 위 사건에 관하여 판결을 선고하였다. 그 결과 배군에 대한 특수공무집행방해치사 부분에 대하여 무죄가 선고되었고, 함께 공소 제기된 집시법 위반과 일반교통방해죄 부분에 대하여는 유죄가 인정되어 징역 1년, 집행유예 2년이 선고되었다. 이에 대하여 검찰과 변호인측 모두 항소를 제기하였다.

1994년 10월 14일 항소 기각 판결이 선고되었고 (서울고등법원 형사 제1부 94노 236) 쌍방이 상고를 하지 않아 위 판결이 그대로 확정되었다.

## 10. 그 후

석방된 이후 배군은 구속의 충격을 슬기롭게 극복하고 학교에 복학하여 졸업하였고, 배군의 부모는 아들을 혼자 둘 수 없다고 판단하여 고향을 떠나 아들의 학교 부근으로 이사를 하였다.

배군이 천신만고 끝에 무죄를 선고받아 누명을 벗기는 하였지만 이로 인한 당사자 본인과 그 가족의 상처는 쉽게 아물지 못하였다.

실제 배군의 아버지가 제기한 고소건에 대하여는 만 3년이 넘게 흐른 1996년 12월 혐의없음 결정이 내려져 배군들에게 또 다른 상처를 안겨주고 말았다.

이 건과 관련하여 이 사태에 책임을 지고 인사조치 등 불이익을 받은 경찰관이나 검사는 전혀 알려지지 않고 있으며, 신아무개 증인에 대하여도 어떠한 처분이 있었는지 그가 신고 포상금으로 받은 돈은 어떻게 되었는지 등 역시 보고된 바가 없다.

## 자카르타, 수하르토, 목타르 루비스<sup>1)</sup>

안 경 환(서울대 법대 교수)

이름: 수하르토(대통령과 동명이인), 용건: 사적인 집안 용무

단편소설 「자카르타」<sup>2)</sup>의 한 구절이다. 장군으로 출세한 동생을 만나러 완행열차를 타고 수도 자카르타에 상경한 형이 면담신청서를 제출할 것을 요구받고 심통이 들어져 기록한 내용이다. 수하르토, 전체 국부의 몇 퍼센트를 일가족이 차지하고 있는 거대한 나라의 절대권력자, 그의 아내의 별칭은 '마담 텐'(Madame Ten),<sup>3)</sup> 아들, 딸, 사위, 단 한 사람의 예외도 없이 고관대작이 된 족벌정치의 철옹성, 그 수하르토 체제 아래서는 "사적인 집안 용무"가 바로 통치의 성 안에 사는 클라가<sup>4)</sup>의 명령일 터, 감히 누가 가깝게 홀려버릴 수 있으랴.

확실한 출세의 길, 군인이 되어야 한다. 나라를 구하는 일도, 망치는 일도 군인의 몫이었던 시절의 이야기이다. 군인 앞에 무릎을 꿇어야만 지식인도 사회적 책임을 다할 수 있다던 시대가 있었다.

나는 「자카르타」의 한 구절을 읽으면서 군인의 세월 한때 신림동 일대에 뒤틀린 심사의 학생들이 여관 숙박부에 즐겨 쓰던 가명이 떠올랐다. 이 동네에 자리한 대학의 총장 이름이었다. 군사독재 정권이 대학을 다스리기 위해 임명한 총장, 수백 명의 학생을 단 한 마다 변명의 기회도 주지 못하고 쫓아내야 했던 악연의 총장, 졸업식장에서 수천 개의 학위모들로부터 일제히 뒤통수 돌림질을 당한 비운의 총장, 그가 사는 널찍한 관사의 높은 벽 하반부는 밤이면 밤마다 분노의 막걸리에 취한 기숙사 사생들이 뿌리고 간 염기가 얼룩져 게으른 오후들을 질책하던 총독총장 시절, 그 절대자의 이름을 "동명이인"이라는 설명도 없이 함부로 썼던 그 시절의 아이들의 심사가 되살아나는 것은 무슨 일일까. 이들에게 신림동의 총장은 자카르타의 수하르토가 아니었겠는가?

「센자 디 자카르타」, 자카르타의 황혼, 인도네시아의 김지하, 목타르 루비스(Moktar Lubis, 1922~)는 이 작품을 철창 속에서 썼다.<sup>5)</sup> 우리나라의 공안 당

1) 필자는 70년대 후반, 상사원으로 자카르타에 체류한 경험이 있고 90년대에 들어와서도 두 차례 여행한 경험이 있다. 이 글은 당시의 사적 기록과 기억을 기초로 약간의 문헌조사를 덧붙여 쓴 것이다.

2) 투틸라위티 치트라와시타(Tuttilawati tjitrawasita, 1945~)의 작품

3) 이권을 알선한 대가로 10%의 커미션을 받는다는 속설에서 유래한 말.

4) 프란츠 카프카의 작품 「성」 참조.



국은 한때 이 책을 금서로 분류할 것을 심각하게 고려했다고 한다. 필자는 인도네시아 국영석유회사 간부에게 이 작품을 들먹이다가 장사에 큰 손해를 본 경험이 있다. 절대군정, 절대부패, 절대아집의 성을 향해 피를 찍어 쓴 인도네시아 판 五賊 고발장이었다. 수카르노에 이어 수하르토, 실로 끝이 보이지 않던 유신체제 공포정치도 어쩔 수 없이 막을 내렸다. 역사는 이미 그 길로 접어들었다. 그 나라에서도 우리의 귀에 익은 '과거 청산', '역사 바로세우기'의 구호가 태고에 이미 두 발로 걸었다는 자바 원인(猿人)의 안식을 방해한다.<sup>5)</sup> 밀절미가 잘못 자리잡은 나라의 백성은 고통의 연속이다. 인간의 탐욕이 자연을 파괴하고 제도를 만들었다. 인간은 두려움에 신을 창조했지만, 과학이란 무기를 손에 쥐자 앞에 용도를 다한 신마저 죽여버리려 한다. 국가법과 종교법, 그리고 관습법의 뒤엎힌 합성에 안면을 방해당한 태고의 자와 선인이 잠시 자리에서 일어선다면 후손에게 무슨 말을 할 것인가?

화란이 일본에게 내준 통치 - 새로운 정복자를 도와 수백년을 다스린 서양의 잔재를 몰아내는 데 힘을 합쳤던 '대동아공영'의 거창한 이상, 히노마루(日の丸)에 실린, 코쟁이도 이길 수 있다는 순박한 동양의

자부심, 그 순박한 자부심이 엄청난 분노의 배신감으로 바뀌어 즉창과 함성으로 뭉쳐 항거한 300여 종족. 그러나 분노도 잠시, 이내 민질(民族)인 인내와 민중의 굴종의 미덕을 천혜의 심정으로 받는 착한 적도의 인간들, 누런 이빨과 핏지 내린 오랑오탕<sup>6)</sup>의 한가로운 유적이 서럽도록 아름다운 곳, 이 땅에 반도인은 가혹한 지배자 일본의 보조자로 첫 발을 디뎠다.

아지노모도의 대안이 미원인가,<sup>8)</sup> "사야 오랑 코레"<sup>9)</sup> 지배자의 시동에서 당당한 훈장으로 변신한 한국인, 이제는 사부로 자처하여 군사독재, 유신체제, 경제개발의 논리를 진하게 가르쳐주던 선발개도국, 그렇게 달려간 선생이 지은 합판공장, 신발공장도 바틱<sup>10)</sup>으로 치장한 「밤나무골」 덕성이<sup>11)</sup>의 밤밭이 아니었다고 어찌 장담할 수 있으랴?

300여 종족, 500여 언어 1만 3천 개의 섬을 인도네시아 라야<sup>12)</sup> 가락에 하나로 묶으려던 야심 찬 시도, 그 웅대한 만년지계에 어찌 동티모르<sup>13)</sup>가 목의 가시가 아닐까보나마는 이쯤에서 접어두자. 전설의 국조(國鳥) 가루다 문장에 새겨진 다섯 가지 건국 원칙<sup>14)</sup>을 우리가 물을 처지가 아니지 않은가. 모두를 접어두자. 어차피 세상은 끊임없는 악과 선의 승부 나지 않는 투쟁인 것을 바롱에게서 배우지 않았던가.<sup>15)</sup>

그저 편편의 낭만의 소개로 내 젊은 날의 초상에

- 5) Senja di Jakarta, 수카르노 독재를 비판한 죄로 반민족행위자로 수감된 시절에 쓴 이 작품은 1963년 「Twilight of Jakarta」라는 제목으로 영국에서 최초로 출판되었고 우리나라에도 1976년에 번역, 출판되었다(정영림 역, 현암사 간).
- 6) 피테칸트로푸스 에렉투스, 자바 원인의 두개골은 인도네시아 국립박물관에 소장되어 있다.
- 7) 인도네시아 말로 '숲 속의 왕자', 또는 '사람을 닮은 동물'이라는 의미.
- 8) 초기에 인도네시아에 진출한 기업의 상표이름을 한국인과 일본인을 지칭하는 대명사로 사용했다.
- 9) 나는 한국 사람이다.
- 10) 인도네시아 특산의 의류
- 11) 목타르 루비스의 단편, 「밤나무골」(Kebun Pohon Kastanye)의 주인공 이름. 한국동란중 물질적 탐욕의 노예가 된 인간의 전형으로 등장시킴.
- 12) '위대한 인도네시아'라는 의미의 인도네시아 국가. 단일국가, 단일민족, 단일언어를 천명하는 가사이다.
- 13) 동티모르는 포르투갈의 지배를 받았던 곳으로 별도의 독립상태를 누렸으나 1977년 '괴뢰정부'의 협조로 인도네시아에 무력으로 합병되었다.
- 14) 절대신에 대한 신앙, 인도주의, 통일, 민주주의, 그리고 사회정의의 실현이 5대 건국이념이다.

옷칠이나 하자. 신비의 무희 여간첩 마타하리와 김수임, 목젓을 뚫는 빙탕 맥주,<sup>16)</sup> 그림자극 와양, 개구리 공원<sup>17)</sup>에서 본 크리스틴 하킴<sup>18)</sup>을 빼닮은 '페룩'(PerUx),<sup>19)</sup> 단중 뿌리옥<sup>20)</sup>의 해산물 식당의 기막힌 양념 맛의 개구리 뒷다리 요리, 옥스퍼드 석사학위증을 책상 앞에 전시하면서 오달스런 봉급투쟁하던 여비서, 깔리만탄의 산판 속에 보급이 늦어 일주일을 굶어도 반 치의 원망조차 보이지 않던 1일 1달러 소득의 원주민 노부자.

목이 아프게 한참이나 뒤로 꺾어 가물가물 일식 해에 실어 홀어 바라보던 메르데카 광장 모나스탑<sup>21)</sup>의 황금 덩어리, 새벽녘에 즐기던 절란 탐린<sup>22)</sup>의 절란절란<sup>23)</sup> 전신을 체포하다 못해 사흘밤을 죽히 몽유 상태에 잠금하던 보르부드르스원<sup>24)</sup>의 장관, 보고르 식물원의 거대한 삼나무, 삶은 버터 맛의 백과(白果)의 수미(秀眉), 두리안의 낭만하고 후덕함.

바파비아<sup>25)</sup> 시절을 호령하던 로테르담의 상인이 남기고 간 껌바요란<sup>26)</sup>의 적산(敵産) 대저택에서, 나는 덕성이가 아니라고 다짐하던 반치기 장사꾼의 어설픈 인간선언, 언젠가 이제는 무더기 하숙집으로 변해버린 회현동의 경무총감 집 정원에서 바닥에 버려진 "불현듯 남산을 보았지" 않은가? 풍토병에 죽은 한국 대사의 아들, 소낙비에 맞아 죽은 외국인 아이의 기막힌 사연에 "소낙비 소리 뚫고 어디선가 들려오는 감창(甘唱)<sup>27)</sup> 소리"를 그리던 그 불면의 밤들을, "어디선가 먼 데 여인의 옷 벗는 소리", 보선발에 팽팽한 고무신 눈길 위로 끌며 누군가가 다가올지 모른다는 환각에 살던 그 시절, 새 가슴에 새기던 모든 것은 못이 되던 그 시절, 속절없는 25년.

수하르토도, 목타르 루비스도 더 이상 살지 않는다. 영원히 사는 것은 땅각 밖에는 아무 것도 없다.

- 15) 발리섬이 본산인 힌두교의 설화에 의하면 성수(聖獸) 바롱과 악녀 란다 사이의 싸움은 무승부로 종결된다. 세상은 선과 악의 공존이라고 보는 특이한 힌두 신앙의 면모를 볼 수 있다.
- 16) 네델란드산 맥주 하이네켄의 인도네시아 상표
- 17) 자카르타의 젊은 '개방형' 여성들이 저녁에 많이 모이는 공원
- 18) 인도네시아의 전설적인 인기를 누리던 여배우
- 19) 오랜지족, '실현을 좋아하는 젊은 여성'이라는 뜻의 합성어
- 20) 자카르타 항구 근처의 동네 이름
- 21) 자카르타 도심에 서 있는 독립기념탑
- 22) 자카르타의 상업 중심가 이름
- 23) 산보
- 24) 고도 족자카르타 근교에 소재한 유적지 사원
- 25) 네델란드 통치 시절의 자카르타의 이름. '자카르타'란 위대한 승리라는 의미의 '자아 카르타'에서 유래했다고 한다.
- 26) 자카르타의 고급 주점가
- 27) 남녀 상열지사의 절정에 나는 소리



## 생명의 나무를 심고 가꾸기 위하여

고 훈(연수원 27기, 한미합동법률사무소)

절박함이 언제나 모든 사람들의 숨을 막히게 했던 80년대를 보내면서 항상 알 수 없는 죄책감을 지닌 채 90년대를 살아왔던 것 같습니다. 법조인이 되기 위해 준비를 하는 과정에서나 사법연수원의 연수과정을 거치면서 항상 제가 살아왔던 과거의 경험이 알 수 없는 책임감으로 스스로를 다그치고 있다는 것을 느끼고 있었던 것 같습니다.

언젠가 "모든 이론은 회색이며, 오직 영원한 것은 저 푸르른 생명의 나무"라고 강변하던 어느 대학 선배의 말이 어느 틈엔가 제가 살아가는 데 있어서 가장 중요한 좌우명으로 자리잡게 된 것도 결코 우연은 아닌 것 같습니다. 그리고 이제 한 명의 법조인이 되어 사회에 첫 발을 내딛으면서 생명의 나무를 심고 가꾸기 위해 어떠한 일을 하여야 할 지에 대해 새로운 고민을 하기 시작한 것 같습니다.

법! 그것은 정말 사람들이 살아가는 세상에서 많은 사람들에게 때로는 절망을 주기도 하고 때로는 희망을 주기도 하였다는 생각이 듭니다. 그 어렵던 시절, 수많은 악법의 존재와 위정자들의 법대로라는 말 하나에 우리 모두의 간절한 희망이 짓밟혀버렸던 시절에 다시 희망을 키우기 위해 노력했던 선배 법조인들의 진지했던 얼굴들을 떠올려봅니다. 그리고 그 자리에 저의 얼굴을 조심스럽게 오버랩시켜 봅니다.

아직은 자신이 없습니다. 하지만 지금 제 자신은 고시 준비와 사법연수원의 연수과정이라는 기나긴 터널을 지나 마지 세상에 다시 태어난 것 같은 기분을 떨쳐버릴 수 없습니다. 그래서 아직은 부족한 자신감을 앞으로 살아갈 삶에 대한 믿음으로 보완하고자 합니다. 그리고 저를 지켜보고 계시는 많은 선배님들과 동료, 후배들에게 그러한 믿음으로 살아가는 모습을 보여드리고 싶습니다.

민변의 모든 선배변호사님들의 지난 노력에 감사드리며, 이제 하늘이 무너져도 정의를 세우겠다는 새로운 믿음으로 민변 활동에 임하고자 합니다.

## 참여하는 지역회원

성 상 회(연수원 27기, 대구 삼일종합법률사무소)

안녕하십니까? 저는 대구에 있는 법무법인 삼일종합법률사무소에서 일하고 있는 변호사 성상 회입니다. 경북 영천에서 태어나 대구 대륜고등학교, 서울대학교 법대(82학번)를 졸업하고 사법연수원(27기)을 수료하고 올해 3월부터 변호사로서 활동하고 있습니다.

저희 사무소는 사법연수원 20기-김준곤 변호사님, 21기 최봉태, 송해익 변호사님이 힘을 합하여 삼일합동법률사무소로 출발하였다가 2년 전에 다른 변호사님들과 함께 법무법인을 출범시켰고 현재는 김천과 대구에 사무실을 두고 있습니다.

민주사회를 위한 변호사모임에 대해서는 제가 법조인이 되어 보겠다고 생각하기 훨씬 전인 민변 출발 당시부터 언론을 통해 알고 있었고, 사법시험 준비를 하면서 내가 법조인이 되면 같이해야 할 조직이라는 생각을 하고 있었습니다. 대구에 민변 지부가 없고 회원이라야 저희 사무소의 변호사님을 제외하면 없기 때문에 대구에 있으면서 민변의 회원으로서 활동하는 데 어려움이 있는 것이 사실입니다. 일단 노동위원회에 가입해 있고, 중요한 일이 있으면 직접 모임에 참석하지 못하더라도 글이나 통신으로 참가할 수 있을 것으로 생각합니다. 그리고 민변의 이름이 아니더라도 민변의 대의와 합치하는 그런 일들을 지역에서 할 수 있을 것입니다.

말로만 듣던 민변의 실체를 어느 정도 볼 수 있었던 기회가 지난 번 천마산에서 있었던 총회 및 수련회 모임이었습니다. 회장님 연배의 원로들과 같이 갓 시작한 변호사, 중견 변호사님들이 격의 없이 술자리를 하고 민변과 나라의 앞날을 걱정하며 허심탄회하게 이야기를 나누는 모습에서 그래도 민변이구나 하는 생각을 하였습니다.

저희 27기가 민변에 많이 가입하였습니다. 민변의 앞날이 조국의 미래와 함께 밝게 빛나기를 기원하며 저도 조그마한 힘이라도 보탬 것을 약속드리면서 민변의 오늘을 만들어오신 선배 회원님들, 고생하시는 사무국 직원들께 인사를 드립니다.



## 더 많은 자유를 꿈꾸며

이 상 훈(연수원 27기, 법무법인 한결)

연수원 때부터 참여연대에서 활동하였고 이미 작년도 여름경에 법무법인 한결에 들어오기로 결심하였기 때문에, 변호사로 활동하기 이전부터 민변 소속 변호사분들을 접할 기회가 많았습니다.

민변에 가입하기 이전에 혹시나 민변 회원 중에서 막내가 되지 않을까 하는 우려(?)가 있었지만, 능력 있는 양모·이모 변호사의 참여로 이러한 예상은 빗나가게 되었습니다. 지난달 천마산 행사에 불참하여 다른 선배 회원분들에게 인사를 드리지 못한 점을 죄송하게 생각하며, 특히 나중에 연수원 27기 동기들이 많이 참석한 사실을 알게된 후 행사에 불참석한 것에 대하여 아쉬움을 느꼈습니다.

제가 변호사의 길을 선택한 이유는 자유롭게 살고 싶었기 때문이고 현재도 더욱 더 많은 자유를 꿈꾸고 있으며, 시간이 흐를수록 '자유'란 저절로 주어지는 것이 아니라 추구해야만 획득할 수 있는 존재라고 생각하게 됩니다. '조'자 변호사로서의 미숙함을 이해하시고 젊은이로서의 가능성을 지켜봐주시기 바랍니다. 감사합니다.

## '민변'이란 이름으로 용기가 솟던 연수원생

하 승 수(연수원 27기, 법무법인 한결)

법하고는 거리가 멀게 살던 제가 사법시험 공부를 할 것인가를 두고 망설이던 시절, 그래도 어렵듯이 알고 있던 '민변'의 존재는 제가 사법시험 공부를 시작하는 데 많은 힘이 되었습니다. 그리고 시험공부를 하느라 힘들던 시절, 사법연수원에 처음 들어가 방황하던 시절, '민변'이란 이름을 들으면 그래도 새로운 용기가 솟았던 것이 사실입니다. 그리고 연수원을 수료할 무렵, 누가 제게 "왜 변호사를 하려고 하느냐, 변호사를 해서 돈을 많이 벌려고 그러느냐"라고 물을 때면, 저는 '민변' 변호사가 되려고 한다고 대답하기도 하였습니다.

그러던 시절이 꿈만 같은데, 어느덧 제가 '민변'의 회원이 되었다고 합니다. 여러 선배님들과 함께 같은 '민변' 회원이 되었다는 사실만으로도 저는 뿌듯함을 느끼기도 합니다.

그런데 저는 요즘 새로운 고민이 생겼습니다. '민변' 회원은 되었지만, 앞으로 어떤 변호사로서 나아가야 할 지, 어떤 '민변' 회원이 되어야 할 지에 대해 막막할 때가 있습니다. 아직은 변호사 일

도 서툴고, 새롭게 시작하는 '민변' 회원으로서의 생활도 낯선 면이 있습니다. 그리고 아직도 인권이 무시당하고, 진실이 가볍게 여겨지는 이 사회의 현실도 두터운 벽으로 느껴집니다.

그러나 저는 곳곳하게 나아가다 보면, 무언가 길이 보일 거라고 믿고 있습니다. 길이 없으면 길이 보일 때까지 무턱대고 건넌다는 패기도 아직 가지고 있습니다. 비록 여러 가지로 부족하지만, 앞으로 여러 선배님들과 함께 길을 찾으며 열심히 나아가겠습니다.



...

## 자 료



이 자료는 민변과 일본의 전후보상을 생각하는 변호사협의회가 공동으로  
98년 6월 26일에 서울지방변호사회와 대회의실에서 개최한  
한일국제심포지엄 <전후책임 - 한일청구권협정의 재조명>의 주발제문입니다.

## 일본의 전후보상체계의 문제점

다나카 히로시(히토츠바시대학 사회학과 교수)

### 1. '포츠담선언' 수락의 의미

일본이 수락한 포츠담선언이 인용하는 '카이로선언'에는, 대만의 중국 반환과 함께 "조선 인민의 노예 상태에 유의하여 머지않아 조선을 자유독립으로 한다"라고 하고 있다. 이것이 전후 일본의 '원점'이고 모든 것을 여기서부터 생각하지 않으면 안 된다는 것은 말할 것도 없다. 포츠담선언 수락의 결과 일본은 연합국(주로 미국)의 점령 하에 놓여 여러 가지 '점령개혁'이 진행되었다. 여기서는 '법 앞의 평등'에 관하여 세 가지 점을 말하고 싶다.

첫번째는 '군인은급의 폐지'다. 이것은 1945년 11월 24일부 GHQ 각서 「은급 및 혜택」(Pension and Benefits)에 의해 행해졌지만, GHQ는 그 이유에 관하여, 예를 들면 "치참한 공경을 초래한 최대의 책임자인 군국주의자가 다른 다수의 희생 하에 극히 특권적인 취급을 받는 것과 같은 제도는 폐지되지 않으면 아니 된다. 우리들은 일본 정부가 모든 선량한 시민을 위해 공정한 사회보장계획을 제시할 것을 마음으로부터 희망한다"라고 하고 있다. 일본의 전쟁을 안으로부터 지탱해온 군인은급으로 상징되는 군무에 복무한 것에 특권적 보상을 주는 제도를 폐지하고 전쟁희생자에 대한 구제는 일반적인 사회보장제도의

충실에 의해 대응해야 할 것이라는 중요한 지적이었다. 이 각서를 받아 1946년 2월 은급법의 특례에 관한 건(칙령68)에 의해 군인은급은 폐지되었다. 즉 전상자는 예외로 되었지만 후술하는 후생연금보험법에 정한 장애연금 액수로 '줄어들어' 존속하게 되었다. 또 상병자에 관한 군사부조법(1937년, 법20) 및 공습피해자에 관한 전신재해보호법(1942년, 법71)도 폐지되었지만 어느 것이나 구 생활보호법(1946년, 법17)의 부칙에 의해 이루어졌다. 즉, 일반 사회보장제도 속으로 해소됨에 의해 '비군국주의화'가 도모되었던 것이다.

두번째는 '노동자의 국적에 의한 차별'이다. 1945년 11월 29일 부의 동 각서 「고용정책」(Employment Policies)은 민관을 불문하고 노동자를 그 임금·노동시간·노동조건에 관하여 국적·종교·사회적 지위에 의해 차별해서는 아니 된다고 하였다. 이것을 받아 민간기업을 대상으로 하는 후생연금보험법(1941년, 법60)의 국적조항이 철폐되어 46년 1월 이후에는 외국인도 후생연금의 피보험자가 되었다. 또 노무자의 취직 및 종업에 관한 건(1946년, 후생성령2)이 제정되어 국적 등에 의한 차별의 금지 및 그 위반자에 대한 벌칙이 정하여졌다. 이 법령은 후에 노동기준법(1947년, 법49)으로 되어 현재에 이르



고 있다(동법 3조의 균등대우, 및 119조의 벌칙). 이와 같이 국적에 의한 차별의 금지, 직업안정법(1947년, 법141)에도 규정되어 오늘날에 이르고 있지만, 이것들이 GHQ의 각서를 받은 것이란 점은 말할 나위도 없다.

세번째는 헌법 개정에 있어서 외국인보호규정을 둘러싼 경위이다. 일본 정부의 헌법 개정작업이 지지부진한 가운데 1946년 2월 「맥아더 헌법초안」이 일본 정부에 제시되었다. 여기에는 일반적인 평등조항을 정한 제13조 외에 제16조로 “외국인은 법의 평등한 보호를 받는다”고 되어 있었다. GHQ와 일본 정부와의 절충으로 양자는 통합되어 ‘신13조’, 즉 “모든 자연인은 일본국민 여부를 묻지 아니하고 법률 앞에 평등하고 인종·신조·성별·사회상의 신분 혹은 문벌 또는 국적에 의해 정치·경제상 또는 사회상의 관계에 있어서 차별받지 않는다”(밑줄은 다나카, 이하 동일)라고 되었다. 맥아더 초안 제시 이후의 경위는 당시 GHQ 보도관제로 인해 일반에게는 전혀 알려지지 않고 3월 6일에 일본 정부에 의해 발표된 「헌법개정초안요강」이 최초였다. 정부가 발표한 요강의 제13항은 “모든 사람은 법 앞에 평등하고 인종·신조·성별·사회상의 신분 혹은 가문에 의해 정치·경제적 또는 사회적 관계에 있어서 차별을 받는 일이 없을 것”으로 되었다. 앞에서 인용한 ‘신13조’의 밑줄 부분은 삭제되어 겨우 “모든 사람은”의 부분에 모든 것이 담긴 형태로 되었다. 그리고 구어화된 현행 헌법 제14조에서는 “모든 국민은...”으로 되었다. 맥아더 초안에 포함되어 있었던 외국인보호조항은 이와 같이 모습을 감추어버렸지만 전술한 경위는 기본적인 인권의 보편성을 생각할 때 시사점이 많다고 할 수 있겠다. 그런데 왜 외국인보호조항이 들어갔던 것일까. 1946년 1월의 「일본 통치체제의 개혁」(미국의 국무·육군·해군 3성 조정위)에는 다음과 같은 지적이 있다. “일본의 구 헌법은 기본적 인권의 보장에

대하여 다른 헌법에 미치지 못한다. 이러한 권리를 모든 사람에게 인정하는 대신 일본신민에 대하여만 적용한다고 하고 일본에 있는 다른 사람은 그 보호를 받을 수 없게끔 되어 있다”고 지적한 다음 “일본신민 및 일본의 통치권이 미치는 범위에 있는 모든 사람의 쌍방에 대하여 기본적 인권을 보장하는 취지를 헌법에 명문으로 규정하는 것은 민주주의적 이념의 발달을 위한 건전한 조건을 만들어내고 또 일본에 있는 외국인에게 그들이 그때까지 가지고 있지 못한 정도의 높은 보호를 주는 것이리라”고 하고 있다. 미국은 점령 전부터 여러 가지 사전 연구를 하였는데, 예를 들면 1923년 관동대지진시 조선인 학살사건에도 언급, 일본인에 의한 폭력과 사회·경제적 차별로부터 외국인을 보호할 필요가 있다고 지적하고 있었다.

## 2. 전후 최초의 원호입법의 제정, 그리고 군인 은급의 부활

점령정책은 미소 대립으로 변질했지만, 군인은급의 폐지는 그대로 유지되었다. 그러나 대일평화조약의 발효에 의해 일본이 주권을 회복하자 그것을 기다린 듯 전상병자전물자유족등보호법(1952년, 법127 이하 원호법이라 한다)이 제정되어 폐지되었던 군인 은급에 갈음하게 되어 우선 ‘전상병자’ 및 ‘전물자유족’에 대하여 전후 처음으로 ‘국가보상’이 시작되었다. 이 최초의 보상입법(그 후의 일련의 보상입법은 별표1 전쟁희생자원호입법의 추이 참조)에는 적어도 커다란 2가지 문제가 있었다. 하나는 그것이 군인·군속만을 대상으로 하고 공습피해자 등의 피해자를 제외한 것이다. 점령 하에 군인은급 및 전시재해보호법이 함께 폐지되었는데도 전자 중 전상병자 및 전물자유족에 대하여만 보상이 실현되어 전자의 사상자는 제외되었던 것이다. 이 점에 대하여 국회의 심의

에 있어서 와세다대학의 末高信 교수가 무차별 평등 원칙에 반한다고 비판했던 것을 소개하여둔다(중의 원후생위원회 1952년 3월 25일). 또 다른 하나는 국적조항(동법 11·14·31의 각조) 및 호적조항(동법 부칙)에 의해 외국인을 대상 외로 했다는 점이다. 따라서 동일한 전쟁에 끌려나갔던 구 식민지 출신자(약 45만 명)인 전사상자는 국가보상을 받을 수 없게 되었다.

1953년 8월에는 군인은급이 부활되고 은급법 대상자는 원호법으로부터 이관되었다. 그리고 원호법에 관해서는 전시중에는 없었던 ‘준군속’이라는 범주가 신설되어 ‘나라와의 사용관계’에 기초하여 그 적용범위를 점차 확대하여갔다.

은급법 및 원호법에 해당되지 않는 자에 관하여 다음으로 ‘미귀환자’ 및 ‘인양자’에 대한 국가보상으로 미귀환자가족등원호법(1953년, 법161), 및 인양자 급부금지급법(1957년, 법109)가 제정되었다. 이것들은 ‘나라와의 사용관계’의 유무가 아니라 ‘외지’에 있는 (있었던) 자에 대한 것이다. 특히 인양자에 대하여는 재외재산의 상실에 대한 보상의 의미로 일시금이 지급되었다. 그러나 미귀환자 및 인양자에 관한 입법에도 ‘국적요건’이 있어 같은 경우의 구 식민지 출신자 등 외국인은 여기에서도 제외되었다.

50년대 입법의 또 하나는 ‘피폭자’에 대한 것이다. 전술한 바와 같이 일본 정부는 공습피해자에게는 국가보상을 하지 않는다는 방침이었으나, 1955년 4월 히로시마·나가사키의 피폭자가 평화조약에서 대미청구권을 방기한 일본 정부를 상대로 보상청구소송을 제기했기 때문에 상황이 움직여졌다. 방시능장애의 특수성에 착목하여 1957년 3월, 원자폭탄 피폭자의 의료 등에 관한 법률(법41)이 제정되었다. 그러나 이것은 생존피폭자만을 대상으로 하였고 나아가 법률명으로부터도 명백하듯 의료에 대한 것이기 때문에 국가보상과는 이질적이라고 정부는 자리매김했

다. 따라서 그 소관은 ‘후생성공중위생국’(현 보건 의료국)으로 되어 ‘원호국’과는 차이가 있었다. 즉 후생성의 『인양과 원호, 30년의 발자취』(1978년) 및 『원호50년사』(1997년, 공히 行政 刊)는 어느 것이나 피폭자에 대하여 일인도 언급되지 않았다. 그것과 관련한 것은 아닌가 생각되지만 피폭자에 대한 입법만이 ‘국적요건’이 없고 일본에 거주하는 한 외국인에게도 법이 적용된다고하는 특징을 갖고 있다.

## 3. 고도경제성장기의 추가적 시책

1960년 11월 경제심의회는 국민소득 배증계획을 답신, 일본경제는 고도경제성장기에 들어갔다. 60년대의 전쟁희생자원호입법(별표 1)에는 그 때문에 칸을 나눔)의 특징은 50년대에는 없었던 ‘추가적 시책’이 연이었다는 것이다.

즉, 전상병자 전물자유족 관계에는 전물자의 처에 대한 특별급부금지급법(1963년, 법61), 전상병자특별원호법(1963년, 법168), 전물자 등의 유족에 대한 특별조위금지급법(1966년, 법109), 전물자의 부모 등에 대한 특별급부금지급법(1966년, 법109), 전물자의 부모 등에 대한 특별급부금지급법(1967년, 법57)이다. 다음으로 인양자 관계에는 인양자에 관한 특별교부금의 지급에 관한 법률(1967년, 법114)이, 피폭자 관련에는 원자폭탄 피폭자에 대한 특별조치에 관한 법률(1968년, 법53)이 각각 제정되었다. 이러한 7개의 입법에는 밑줄친 대로 어느 것이나 ‘특별’이 붙어 있고 이것이 ‘추가적 시책’을 의미하는 것은 말할 나위도 없다. 예를 들면 ‘전물자의 처’에 대한 특별교부금은 이미 유족연금과 받고 있는 처에 대한 추가적 급부인 것이다. 동법의 제안 이유는 “전물자 등의 유족들에 대해 정부로서는 은급법, 원호법의 시행에 의해 (중략) 가능한 한의 조치를 강구하여



왔던 바입니다. 그러나 (중략) 일심동체라고 해야 할 남편을 잃었다고 하는 상처를 받고 금일에 이르렀다고 하는 특별한 사정이 있다고 생각합니다. 이와 같은 전몰자의 처의 정신적 고통에 대하여 국가로서는 무엇인가 위로할 필요가 있다고 생각'이라고 되어 있다. 그리고 1980년대 말에는 시베리아 억류자 등의 보상문제에 대처하기 위해 평화기념사업특별기금 등에 관한 법률(1988년, 법66)이, 피폭자원호문제에 대하여도 원자폭탄 피폭자의 원호에 관한 법률(1994년, 법117)이 제정되어 기존의 피폭자 2법은 동법에 흡수되었다.

전후보상에 있어서 '국적 차별'에 대하여는 전술한 바대로이지만, 여기서 또 하나 지적하여두고 싶은 것이 있다. 구 식민지 출신자가 제외된 것은 대일평화조약을 계기로 '일본국적'을 상실하고 '외국인'이 된 것에 기인한다. 동 조약의 발효시 스가모형무소에는 917명의 전범이 구금되어 있었는데, 그곳에는 29명의 조선인과 1명의 대만인이 포함되어 있었다. 여기서 이러한 구 식민지 출신자는 1952년 6월 '평화조약 발효와 동시에 일본국적을 상실했기 때문에 조약 11조에서 말하는 '일본국민'에는 해당되지 않고, 구속을 받아야 할 법률상의 근거는 없다'고 하여 인신보호법에 의한 석방청구재판을 도쿄지방법원에 제기했다. 사건은 돌연 최고재판소에 보내져, 동년 7월 30일, 동 대법정은 전원일치에 의해 청구를 받아들이지 않았다. 그 판결 요지는 "전범으로서 형이 과하여질 당시 일본국민이고 또한 그후 계속하여 평화조약 발효 직전까지 일본국민으로서 구금되어 있었던 자에 대하여는 일본국은 조약 11조에 의해 형 집행의 의무를 지고 평화조약 발효 후의 국적 상실 또는 변경은 위 의무에 영향을 미치지 않는다"라고 하고 있다. 이 최고재판소의 판결과 각종의 전후보상입법에 있어서 '국적조항'을 합쳐 생각하면 '국적을 잃어도 죄는 남는다'인데, 한편으로는 '국적을 잃었기

에 보상은 없다'고 된다. 이러한 부조리가 허용될 것인가.

또 대일평화조약과 국내법의 관계라고 하는 측면에서 다음과 같은 점도 지적하여두고 싶다. 은급법에는 "사형 또는 무기 혹은 3년을 넘는 징역 혹은 금고의 형에 처하여질 때"는 은급수급권은 소멸한다(9조 2호)고 한다. 그러나 전쟁범죄로 이 조항에 해당되는 경우는 은급수급권 소멸사유에 해당되지 않는다고 되어 있다. 살피건대 국내법에 의해 이와 같은 형에 처해진 경우에 한한다는 것이리라. 설령 대일평화조약 제11조가 "일본국은 연합국 전쟁범죄법정의 재판을 수락..."이라고 해도 그러하다. 한편 국적 상실은 전술한 바와 같이 평화조약 2조(영토 양기)가 그 근거가 되어 그것이 곧바로, 예를 들어 은급법 9조3호(국적을 잃을 때)에 해당되는 법적 효력을 가져온 것이다(구 식민지 출신자의 국적 상실을 정한 국내법은 존재하지 아니함). 즉 '전쟁범죄법정의 재판의 수락'에는 국내법적 효력은 없지만 '국적상실'은 국내법적 효력을 가진다고 하는 부조리한 결과가 생기고 있다.

그런데 원호법을 비롯한 일련의 법률에서 지금까지(1995년 말) 약 40조엔이 지급되어 있지만 그 대부분이 '일본국민'만을 대상으로 하고 있다. 국적요건이 없는 피폭자 관련 지출은 약 2조엔으로 전체의 5%에 지나지 않는다(별표2 전쟁희생자 원호비의 지출누계 참조). 한편 대일평화조약 4조, 14조, 16조에 의해 필리핀·인도네시아·버마·한국 등에 지급한 대외배상(무상자금 공여를 포함)에 재외자산의 상실, 중간배상의 인도를 합해도 그 총액은 1조엔에 지나지 않는다(별표3 일본의 대외지불일람 및 별표4 일본의 재외자산평가액추계 참조). 더욱이 국내 지출은 아직 계속되고 있지만 대외지불은 1977년도에 종료되었다(단, 국교 미회복인 북조선과는 미해결). 전후보상에 있어서 내외 격차는 일목요연하다고 할 수 있다.

#### 4. '정문의 일침'이 된 대만인 전 일본병의 제소

인도네시아의 모로타이섬에서 '나카무라 히데오'라는 이름의 전 일본병이 발견된 것은 1974년 12월의 일이다. 이것이 하나의 계기가 되어 대만인인 전 일본병 및 그 유족이 전후보상을 일체 받고 있지 못하다는 문제가 부각되어 1977년 8월 대만인 13명이 일본 정부에 각 500만엔의 보상청구재판을 제기하였다. 이 제소는 일본의 전쟁에 끌려간 아시아인들의 일본국에 대한 전후보상재판의 효시가 되었다. 일본인에게만 거듭되었던 전후보상에 '정문의 일침'이 되었다고 할 수 있으리라. 이 재판은 1심, 항소심, 상고심 모두 원고가 패소했지만, 도쿄고등재판소 판결은 1985년 8월 "거의 동일한 경우에 있는 일본인과 비교하여 현저한 불이익을 받고 있는 것은 명백하고, (중략) 시급히 이러한 불이익을 불식하고 국제신용을 높이도록 노력할 것이 국정관계자에 대해 기대된다"라고 지적하였다(『주리스트』 847호 참조). 이 '부언'이 방아쇠가 되어 1987년과 1988년에 특별입법(대만주민인 전몰자인 유족 등에 대한 조위금 등의 지급에 관한 법률, 및 특정조위금 등의 지급에 관한 법률)이 제정되어 전몰자유족 및 중도전상병자(합계 약 3만 명)에게 각 200만엔이 지급되었다(최고재판소 판결 이전에 입법되었다).

일본에서 대만인 전 일본병의 보상청구재판이 심리되고 있을 무렵, 미국에서는 대전중의 일제인(日系人) 강제수용문제에 관해서 연방의회에 특별위가 설치되고, 공청회 등이 열리고 있었다. 동위원회는 1983년 6월 '공식사죄'와 '각 2만 달러의 보상금'을 지불하도록 하는 '권고'를 채택하였다. 그리고 이것을 담은 '시민자유법'이 성립된 1988년에 일본에서도 전술한 대만인 전 일본병에 대한 특별입법이 성립되었다. 200만엔이라고 하는 금액은 아메리카의 2만 달러의 영향이라고 보여진다. 일제인 강제수용사전

은 캐나다에서도 일어났는데, 1988년 캐나다정부도 역시 동일하게 사죄와 보상에 의한 해결을 꾀하였다. 양국은 모두 관계관을 일본에 파견하여 그 문의를 응하기도 하고 신청을 받기도 하였다. '당시'의 피수용자라면 그 후에 어디에서 살고 어떤 국적을 가졌는가 여부와 관계없이 보상에서 평등하게 취급되었던 것이다.

시베리아 억류문제는 전후 오랜동안 소련(당시)과 일본 사이에 풀리지 않았던 문제이지만 1991년 고르바초프 대통령이 일본을 방문하였을 때 약 60만 명의 명부와 그 중 사망자 6만 명의 매장지에 관한 정보를 일본 측에 건네주었다. 또 동 대통령의 방일 전 하바로프스크에서 일본인 억류자의 묘소에 현화하고, 다시 방일중에는 도쿄의 호텔에서 억류자단체의 대표와 면담하고 유감의 뜻을 전하기도 하였다.

1990년 한국의 노태우 대통령이 방일시 강제연행된 한국인의 명부 조사를 일본 측에 의뢰하였지만, 적어도 70만이라고 일컬어지는데도 일본 정부는 2회에 걸쳐서 약 10만 명 분의 명부를 준비했을 따름이다. 소련에는 훨씬 미치지 못하였던 것이다.

전후보상과 관련하여 일본의 '일국주의'에 관한 또 하나의 문제 제기는 지금 문제가 되고 있는 재일한국인전상군속에 의한 제소이다. 즉 1991년 초 카나가와현에 사는 석성기와 오오사카에 사는 정상근이 각각 장애연금의 청구와 국가배상청구소송을 제기한 것이다. 두 건 모두 그 후 연금 청구가 각하되었기 때문에 처분의 취소를 구하여 행정소송을 제기했다. 이 두 사람 이외에 교토, 사이타마현 및 시가현 거주자 등 모두 5명의 재일한국인이 원호법 또는 은급법에 정하여진 국적 요건의 부당성을 호소하며 재판이 진행중이다. 석성기를 예로 들면 원호법에서 말하는 '제3항중'에 해당하지만 같은 부상을 입은 일본인에게는 동법 제정으로부터 1994년 3월까지 누계 7,000만엔의 장애연금이 지급되고 '부양가급금' 및



'처에 대한 특별급부금'을 합하여 총액은 7,500만엔에 달한다. 즉, 국적에 의한 차별의 심각함을 잘 보여주고 있다. 그러나 도쿄지방법판소는 1994년 7월 '입법부작위의 상황'을 지적할 뿐이었고 또한 오사카지방법판소는 1995년 10월 '위헌의 의심'이 있다고 지적하는 것에 그치고 있고 어느 건에 대해서나 기각 판결을 언도했다(1997년 11월 大津지방법판소, 98년 3월 교토지방법판소도 기각판결). 현재 4건 5명 모두 항소중이다.

위 기각판결이 국제적으로 빈축을 산 것은 말할 나위도 없다. 왜냐하면 일본도 가입한 자유권규약 26조가 정하는 '법 앞의 평등'에 반하기 때문이다. 세네갈 전 프랑스령의 연금액을 도중에서 중지시킨 조치에 대하여 동규약위원회는 1989년 4월, 26조 위반이라고 판단했다(일본은 프랑스와 같이 동규약의 선택의 정서를 비준하고 있지 아니하기에 개인이 국제연합에 신청하는 길이 막혀 있다). 프랑스는 권고를 받아 들여 시정조치를 취했다. 또 일본 외무성의 조사 결과 「부상 또는 전사한 외국인에 대한 구미각국의 조치 개요」(1982년)에 의하여도 조사대상인 미국·영국·프랑스·이탈리아·서독(당시) 5개 국은 모두 외국인 전병사 등에 대하여 자국민과 동일한 일시금 또는 연금을 지급하고 있다. 이 5개 국에 캐나다와 일본을 더하면 서미트 참가국이 되지만 캐나다는 식민지를 갖지 않아 일본만이 '국적'을 이유로 배제하고 있는 것이다. 1980년대부터 1990년대에 걸쳐 이러한 일본의 전쟁희생에 대한 국가 시책의 부조리가 더욱더 극명해지고 있고 일련의 소송 제기가 이것을 의미하고 있음은 다언을 요하지 않는다.

## 5. 현재 상황

이상 점령기에 있어서 비군국주의화 정책이 가진

이념(그것은 헌법 전문에도 나타나 있는 것과 같이), 주권 회복 후의 자국민인 군인·군속에 치우친 정책의 개시, 나아가 고도성장기에 있어서 그 확충을 약속한 다음, 이러한 정책의 부조리에 대한 그간의 비판에 대하여 서술하였다.

가. 전쟁 손해에 관해 현행 헌법이 "전혀 예상하고 있지 않은바" 등이라고 하는 판결이 간혹 보이지만 현 헌법은 제국헌법의 개정에 의해 탄생한 것이고 따라서 "정부의 행위에 의해 다시 전쟁의 참화가 일어나지 않도록 결의했"(헌법 전문)던 것이고 헌법 탄생의 순간부터 전쟁 손해에 관하여 어떻게 대처할 것인가 하는 명제를 지고 있었던 것이다. 전후 시간이 너무 지났다는 감을 부인하기 어려우나 전후 세계를 지배했던 미소대립, 동서냉전의 가운데에서 일본은 아시아 각국에 대한 전후보상문제를 진지하게 직면하지 않아왔던 면이 있고, 소위 '어부지리'를 취하여왔다고 해도 좋을리라. 그러나 냉전의 종결에 의해 그 봉인이 풀렸다고 생각한, 즉 "너무 늦었다"는 것의 배경은 이해될 수 있으리라.

나. 매년 8월 15일에는 일본 무도관에서 정부 주최의 <전국 전몰자 추도식>이 열리는데, 그 '정부홍보'에는 다음과 같은 것이 있다. "내외지를 통하여 사망한 300만여 분들에게 추도의 정성을 바침과 함께 평화를 기원하기 위해 ... 정오부터 1분간 묵도를 요청합니다"라고. 이 '300여만 명'이라고 하는 숫자는 피폭, 공습 등에 의한 민간인도 포함한 일본측의 사망자이다. 일본 측의 사망자만을 추도하고 기념하는 평화란 도대체 어떤 평화를 말하는 것인가. 나는 이것을 '300만인 사관'이라고 이름붙였던 적이 있다.

다. 지금 아시아 각국에서 제기하고 있는 전후보상에 응하려고 하면 재원은 어떻게 하는가 하는 이야기

를 자주 듣는다. 그러나 한편으로 1993년에는 전후 4번째의 '전몰자 등의 처에 대한 특별급부금'을 지급하기 위해 법개정을 하여 29만 2천 명에게 각 180만엔, 총액 5,256억엔을 계상하였다. 나아가 전후 50주년인 1995년에는 동일하게 전후 4번째의 '전몰자 유족에 대한 특별조위금'을 지급하기 위해 법을 개정하여 151만 명의 유족(3촌 이내)에게 각 40만엔 총액 6,040억엔을 계상하였다. 액면 40만엔의 국채에 의하였다고 하는 것은 국가가 돈을 빌려 재원을 준비했던 것이다. 저 '주전(住專) 처리'에 투입된 공적 자금이 6,850억엔이었다는 것을 상기한다면, 즉 그 금액의 크기를 잘 알 수 있다.

또 1998년에는 '전몰자 부모 등에 대한 특별급부금'을 지급하기 위해 역시 법개정을 하여 남은 810명에 대하여 각 100만엔, 총액 8억 1천만엔의 예산을 계정하였다. 덧붙여 이것은 전후 7번째의 지급으로, 5년 전에는 2,100명에 대하여 각 90만엔, 총액 18억 9천만엔이었는데 당사자의 사망에 의해 수습자

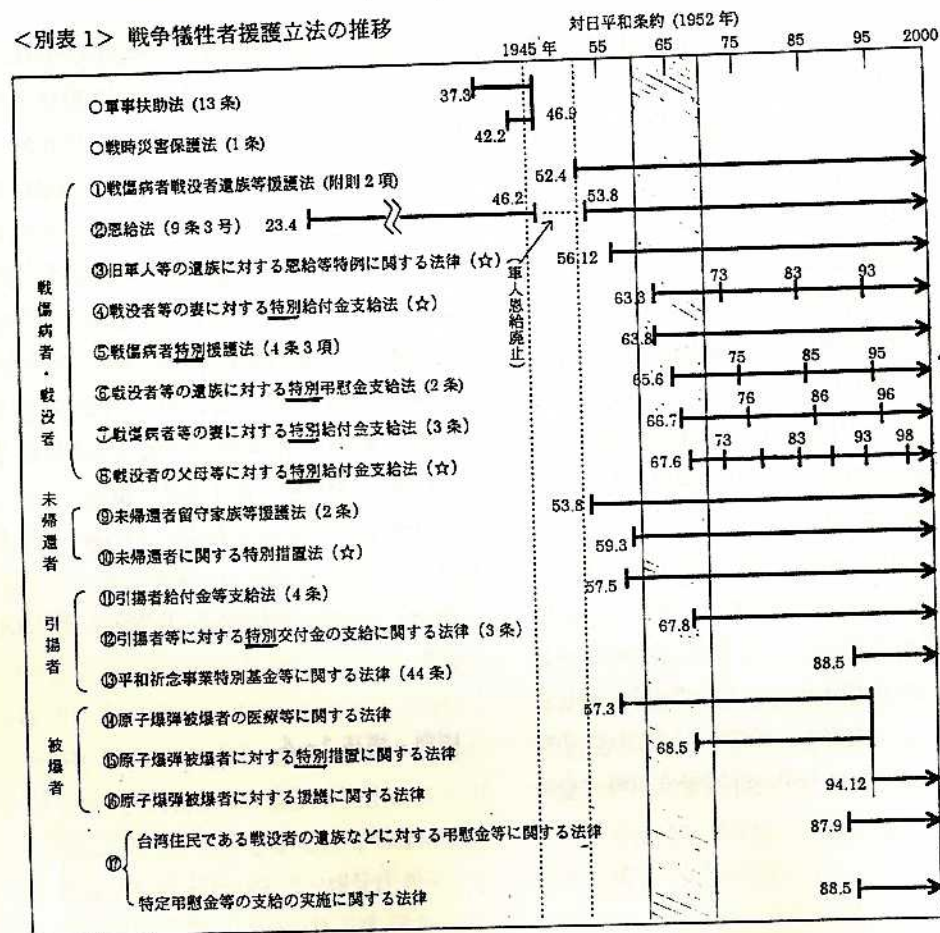
의 수는 해마다 감소하고 있다. 그러나 아시아로부터의 전후보상 요구에 대하여 자주 이야기되는 것처럼, 이 특별조위금의 지급에 관해 전후 50주년이 되는 지점에 이르러 이러한 지급을 하는 것은 이상하다고 하는 소리를 들은 적이 있는가. 또 1995년에는 이 특별조위금과 새로운 피폭자원호법에 기초하여 '특별장제급부금'의 지급절차에 관한 정부홍보가 지면에 실리는 한편, 정부가 지출하지 않기 위해 '아시아여성기금'이 '위안부'에의 보상을 위해 국민에게 모금을 호소하는 광고가 동일하게 지면에 등장하였던 것이다. 내외의 이중기준에 놀랄 수밖에 없다.

이러한 눈에 보이는 부조리를 시정하는 것이 일본의 입법·사법·행정에 요구되어지고 있는 것이고 그것만이 일본의 국제신용을 회복하는 필수요건이 아닐까.

## 별첨 - 별표 1~4



<別表1> 戦争犠牲者援護立法の推移



[注] 23.4は、1923年4月の意。以下同じ。( )内は国籍条項を定めた条文を示す。☆印は直接定めた条文はないが、援用法の関係から国籍要件がある。④⑤⑥は日本国民と外国人が平等。  
④⑤⑦は10年ごと、⑧は5年ごと、それぞれ法改正を行ない、継続支給。

<別表2> 戦争犠牲者援護費の支出累計

(単位: 100万円)

項目	軍事恩給および遺家族援護		留守家族および引揚者援護			合計
年度						
1952~59	567,169		13,402			580,571
項目	旧軍人遺族恩給	戦没者遺族年金等	戦傷病者医療等	原爆医療	その他戦争犠牲者援護	
年度						
1960~77	5,497,829	809,586	30,800	174,967	191,859	6,705,041
中間計 (1952~77年度、日本の「対外支払い」完了までの累計)						(7,285,612)
1978~94	25,814,711	3,553,901	88,234	1,779,548	30,521	31,166,915
1995	1,501,822	203,650	4,260	151,060	2,643	1,863,435
合計 (1952~95年度の累計)						40,315,962
備考	1998年度予算の受給人員 (本人約64万人、遺族約91万人) 弔慰金・特別給付金も含む。年金約7万人、弔慰金約208万人 「戦傷病者手帳」交付者約12万人 「被爆者健康手帳」交付者約32万人。健康管理手当、月あたり3万円が24万人。 引揚者給付金を含む。引揚者約349万人 (民間人)					

[注] 1952年~59年度は「予算」、以降は「決算」。(出典)総理府「社会保障統計年報」(各年)より作成

[別表3] 日本の対外支払い一覧

(単位: 億円)

国名(協定等の調印年)	賠償	準賠償	各種請求権	合計
1.ビルマ(1954、63)	720	684	12	1404
2.スイス(1955)			45	45
3.対日平和条約16条(1955)			54	150
4.タイ(1955、62)		96	7.23	7.23
5.デンマーク(1955、59)			36	36
6.オランダ(1955)				1980
7.フィリピン(1956)	1980		19.8	19.8
8.スペイン(1957)			16.728	16.728
9.フランス(1957)			5.05	5.05
10.スウェーデン(1957)				1439.964
11.インドネシア(1958)	803.088	636.876		10
12.ラオス(1958)		10		10
13.カンボジア(1959)		15		15
14.南ベトナム(1959)	140.4			140.4
15.イタリア(1959、72)			8.3305	8.3305
16.英国(1960)			5	5
17.カナダ(1961)			0.063	0.063
18.インド(1963)			0.09	0.09
19.韓国(1965)		1080		1080
20.ギリシャ(1966)			0.5823	0.5823
21.オーストリア(1966)			0.0601	0.0601
22.マレーシア(1967)		29.4		29.4
23.シンガポール(1967)		29.4		29.4
24.ミクロネシア(1969)		18		18
25.北ベトナム(1975)		85		85
26.ベトナム(1976)		50		50
27.アルゼンチン(1977)		-	0.8316	0.8316
28.モンゴル(1977)		50		50
合計	3643.488	2783.676	210.7655	6637.9295

[注] 賠償は正式な「賠償協定」にもとづく支払い、「準賠償」はそれ以外の無償供与を指す。

[出典] 朝日新聞戦後補償問題取材班「戦後補償とは何か」朝日新聞社、1994年より作成 (一部修正)。

[別表4] 日本の対外財産評価額推計

(1945年8月15日現在)

地域	評価額	構成比 (%)
朝鮮	702億5600万円	18.5
台湾	425億4200万円	11.2
中国	1465億3200万円	(38.6)
華北	554億3700万円	(14.6)
華中・華南	367億1800万円	(9.7)
小計	2386億8700万円	62.9
その他(樺太、南方、欧米)	280億1400万円	7.4
合計	3794億9900万円	100.0

国立国会図書館: ISSUE BRIEF228号 (1993年10月) より



# 재일한국인 상이군속 전후보상재판의 추이와 전망

김 경 득(재일교포 변호사)

## 1. 일본인에 의한 전후보상재판

일본에서의 전후보상재판은 당초 일본인이 일본국을 상대로 제기했다. 예를 들면 히로시마, 나가사키에서의 피폭자는 일본국을 피고로 하여 1955년에 소송을 제기하고 있다(도쿄지방법판소 1963. 12. 7. 판결).

1952년 4월 28일에 발효된 샌프란시스코강화조약 19조 (a)는 "일본국은, 전쟁으로부터 발생하고, 또는 전쟁상태가 존재했기 때문에 행해진 행동으로 발생한 연합국 및 그 국민에 대한 일본국 및 그 국민의 모든 청구권을 포기하며, 또한 이 조약의 효력 발생 전에 일본국 영역에서의 연합국 군대 또는 당국의 존재, 직무수행 또는 행동으로부터 발생한 모든 청구권을 포기한다"고 규정했다.

원고는 히로시마, 나가사키에 대한 원폭 투하의 국제법 위반(무차별공격)이고 피폭자는 미국에 대한 손해배상청구권을 가질 것이지만 일본 정부가 한 청구권 포기는 피폭자에 대한 위법행위이므로 일본국은 국가배상법에 의하여 배상하여야 하며, 또 청구권 포기는 일본국의 미국에 대한 손해배상의 일부에 충당한 것으로 해석하여야 하므로 일본국 헌법 29조 3항(사유재산은 정당한 보상 하에 이것을 공공을 위해 사용할 수 있다)에 의하여 보상의무를 진다고 주장했다.

일본국이 샌프란시스코강화조약 19조 (a)항에 의하여 청구권을 포기한 것을 이유로 하는 보상재판에는 피폭자 이외에도 점령기간중 연합군 병사에 의하여 살해당한 자들의 유족이 일본국에 대하여 손해배상 또는 손실보상을 구하는 사건이 있다(최고재판소 1969. 7. 4. 소법정 판결).

또한 동종류로서는 전시중 캐나다정부에 의하여 적산 관리처분을 당해 그후 샌프란시스코강화조약 14조 (a)항 2(1)에 의하여 캐나다가 그 처분권을 취득하고 원고들이 그 반환을 구하지 못하게 되었기 때문에 일본국을 피고로 헌법 29조 3항에 의하여 보상을 구한 사건이 있다(최고재판소 1968. 11. 27. 대법정 판결).

## 2. 판례와 입법재량론

일본인 전쟁희생자의 보상재판은 모두 원고 패소로 끝났는데, 그 논지는 "전시부터 전후 점령시대에 걸친 나라 존망에 관계되는 비상사태에서는 국민 전체가 많거나 적거나 그 생명·신체·재산의 희생을 감수하는 것은 어쩔 수 없었던 것이고, 이러한 희생은 모두 전쟁희생 또는 전쟁손해로서 국민이 다같이 받아들여야 하는 것이었고... 이에 대한 보상은 헌법이 전혀 예상하지 않은 것이라고 말하여야 한다"는

것이였다. 그리고 전쟁희생에 대한 보상은 재판소가 할 수 있는 바가 아니라 입법부 및 행정부의 정책문제라고 하였다.

상기 전쟁희생자에 관해서는 '원자폭탄 피폭자의 의료 등에 관한 법률' (1957), '원자폭탄 피폭자에 대한 특별조치에 관한 법률' (1968), '피폭자 원호법' (1994), '연합국 점령군 등의 행위 등에 의한 피해자 등에 대한 급부금 지급에 관한 법률' (1961), '인양자 급부금 등 지급법' (1957), '인양자 등에 대한 특별교부금의 지급에 관한 법률' (1967) 등이 제정되어 보상이 실시되었다.

그러나 미공군의 공습을 만나 신체상해를 입은 일반 민간인 전쟁희생자가 일본국에 대하여, 구 군인군속에 관해서는 전상병자 전몰자 유족 등 원호법을 제정하여 그 구제에 관한 입법조치를 강구하면서 일반 민간인 전쟁희생자에 관해서는 아무런 입법조치도 강구하지 않은 것은 헌법 14조(법 앞의 평등) 등에 위반한다고 하여 입법부작위를 원인으로 국가배상법에 기하여 위자료의 지불을 구한 사건에서는, "보상을 위해서 적의 입법조치를 강구하는지 안 하는지의 판단은 국회의 재량적 권한에 맡겨진 것"이라 하고 원고가 패소하여(최고재판소 1987. 6. 26. 소법정 판결) 현재까지 입법은 이루어지지 않고 있다.

이상과 같이 어떤 전쟁희생자에게 어떤 보상을 하는가는 입법재량에 맡겨져 있다고 하는 최고재판소 판례가 확립되어 있어 재판이 입법을 촉진하는 기능을 맡는 일은 있다고 하여도(대전 후 장기간에 걸쳐서 시베리아 수용소에서 억류당해 강제노동에 종사하게 된 일본인 군인군속이 일본국을 피고로 하여 억류중의 강제노동에 대한 임금지불, 강제노동에 의한 신체상해의 보상, 소련이 몰수한 개인소유물의 보상 등을 구하여 1981년에 제기된 재판은 1997년 3월 13일 최고재판소 소법정 판결에 의해서 패소가 확정했으나 소송계속중인 1988년 5월 '평화기념사업 특

별기금 등에 관한 법률'이 제정되었다) 재판소가 국가에 대하여 보상을 명하는 판결을 내리는 것은 곤란하다고 생각된다(다만 1998년 4월 27일의 야마구치 지방재판소 시모노세키지부 판결은 종전의 일본의 판례와는 달리 위안부에 대한 보상입법의 부작위를 이유로 위자료 지불을 명하고 있다).

## 3. 대만인 전 일본병 전사상 보상재판

전후보상입법의 국적조항이 법 앞의 평등원칙에 반하는 것을 이유로 하는 소송은 1977년 8월 도쿄지방법 재판소에 제기된 대만인 전 일본병 전사상 보상재판이 처음이다. 일본인 상이군인군속 및 전몰자유족에게는 1952년 4월 30일에 공포 시행된 전상병자 전몰자유족 등 원호법 및 1953년의 은급법 부활에 의해서 연금이나 은급이 지급되어 있었으나 원호법 및 은급법에는 국적조항·호적조항이 있어 구 식민지 출신자 군인군속은 대상 외로 되었다.

대만주민인 원고들은 일본국을 피고로 1인당 500만엔의 보상을 구하여 소송을 제기했으나, 도쿄지방법 재판소(1982. 2. 26.), 도쿄고등재판소(1985. 8. 26.), 최고재판소(1992. 4. 28.)에서 전부 패소했다. 최고재판소 판결은 "대만주민인 군인군속이 원호법 및 은급법의 적용에서 제외된 것은 대만주민의 청구권 처리는 일본국과의 평화조약 및 일화평화조약에 의해서 일본국정부와 중화민국 정부와의 특별약정의 주제로 된 것임으로 대만주민인 군인군속에 대한 보상문제도 또한 양국 정부의 외교 교섭에 의해서 해결되는 것이 예정된 사실에 기인한 것이라고 해석되는 것이고 그것에는 충분한 합리적 근거가 있다고 말할 수 있다"고 하였다.

그러나 일화평화조약 3조에 의하여 특별약정의 대상으로 되면서 특별약정을 하지 않은 채 1972년 9월



29일 일본국 정부와 중화인민공화국 정부의 공동성명이 발표되어 일본국 정부는 중화인민공화국 정부가 중국의 유일한 합법정부인 것을 승인한 결과 특별 약정에 관한 협정이 실시되는 것은 사실상 불가능한 상태가 되었다. 또한 대만주민인 군인군속에 대한 보상조치가 없는 것에 대한 1심판결은 “동정을 금할 수 없다”고 하여 2심판결은 “예측되는 외교·재정·법 기술상의 곤란을 극복하고 조급히 이 불이익을 불식하여 국제신용을 높이도록 진력하는 것이 국정 관여자에 대한 기대인 것을 특히 부연한다”고 하고 있는 바, 1987년 9월에 ‘대만주민인 전몰자의 유족 등에 대한 조위금 등에 관한 법률’이 1988년 5월에 ‘특정 조위금 등의 지급 실시에 관한 법률’이 제정되어 대만주민인 군인군속의 전사상자 및 그 유족에 대하여 일률 200만원의 조위금 또는 위료금이 지급되었다.

#### 4. 원호법과 귀화

원호법의 국적조항·호적조항에 관해서는 입법당 초로부터 제일 구 식민지 출신 상이군인군속에 의하여 그 문제성이 지적되어 있었다.

원호법의 적용을 못 받는 구 식민지 출신자에 대하여 후생성 원호국은 원호법의 국적조항은 “개인의 의사에 관계없이 국가간 상호 조약 등의 일방적 권력에 의해서 국적이 변경된 경우(조약에 의해서 당해 지역 주민의 의사에 의해서 국적을 선택할 수 있는 경우를 제외한다)에는 적용되어서는 안 되고 개인의 의사에 기한 귀화 등의 방법에 의하여 국적을 잃은 경우에만 적용된다고 해석한다.

따라서 조선 출신자, 대만 출신자 등은 어느 쪽도 ... 부칙 제2항의 규정에 따라 동법의 적용에서 제외되어 있는 것 뿐이고 일본에 귀화해서 일본 호적법의 적용을 받게 되면 유족원호법의 적용을 받는다”고 하

였다(1962. 10. 29. 원호제318호 원호과장 통지).

그러나 귀화에 의해서 원호법의 적용을 가능하게 하는 길은 한일청구권협정에 의하여 한국국민에 대해서는 폐쇄됐다. 즉 1966년 11월 30일 후생성 원호국 원호과장 통달에 의하여 “1965년 6월 22일에 서명된 소위 한일협정의 취지에서는, 동일 이후 한국 국적의 자가 일본에 귀화하고 호적법의 적용을 받게 되어도 원호법의 적용은 받을 수 없다. ... 대만인에 관해서는 중전대로”라고 하였다(원호제484호).

#### 5. 재일한국인 상이군속의 소송

이번 한국 헌법재판소에 헌법소원신청을 한 석성기, 강부중, 조용수, 진석일(1994년 5월 14일 사망), 정상근(1996년 2월 29일 사망)은 모두 일본으로의 귀화를 안 하고 후생대신에 대하여 원호법상의 장해연금의 지불청구를 하고 청구를 각하당했지만 석성기, 진석일은 1992년 8월 13일 도쿄지방법재판소에, 정상근은 1991년 1월 31일 오사카지방법재판소에, 강부중은 1993년 8월 26일 오오쓰지방법재판소에 후생대신을 피고로 하여 장해연금청구 각하처분의 취소를 구하는 재판을 제기했다.

원고들의 주장은 이하의 네 가지 점을 골자로 하고 있다.

(1) 원호법의 국적조항·호적조항은 법앞의 평등 원칙(일본국 헌법 14조, 유엔 자유권규약 26조)에 위반된다. (2) 샌프란시스코강화조약 발효에 의한 일본국적 상실은 원호법에서 말하는 연금수급권 소멸 사유인 일본국적 상실에 해당되지 않는다. (3) 부칙 제2항(호적법의 적용을 받지 않은 자에 관해서는 당분간 이 법률을 적용하지 않는다)의 당분간이란 한일 청구권협정의 체결까지를 말한다. (4) 원호법상의 연금청구권 등 재일한국인의 보상청구권은 한일청구권

협정에서 말하는 ‘완전 및 최종적 해결’의 예외이다.

이것에 대하여 피고 후생대신의 주장은 다음과 같다.

(1) 국적조항·호적조항은 합리적차별이고 헌법 및 국제인권규약에 위반되지 않는다. 조선인, 대만인의 보상에 관해서는 일본과 그들의 본국과의 이국간 협정에 의해서 해결하는 것이 예정되어 있었으므로 국내법에서는 그들을 배제했다. (2) 샌프란시스코강화조약에 의한 일본국적 상실도 원호법에서 말하는 연금수급권 소멸사유인 일본국적 상실에 해당한다. 이에 해당하지 않는다고 한 중전의 원호과장 통지는 폐지한다(1993년 5월 12일 사원원 제98호 원호과장 통지). (3) 부칙 제2항의 당분간이란 별도 당해 법령의 개폐 등의 입법조치가 강구되지 않은 한 현 시점에서 계속 효력을 가진다. (4) 재일한국인의 보상청구권도 한일청구권협정에 의해서 완전 및 최종적으로 해결했다.

#### 6. 1심판결의 문제점

1심판결(1994. 7. 15. 도쿄지방법재판소, 1995. 10. 11. 오사카지방법재판소, 1997. 11. 17. 오오쓰지방법재판소)는 모두 전술한 대만인 전 일본병 전사상 보상재판의 최고재판소 판례에 따라 국적조항·호적조항을 당사국간의 특별약정에 의한 해결이 예정되어 있었던 것을 이유로 합리성이 있다고 하여 원고패소판결을 내렸다. 그러나 원호법에서 구 식민지 출신자 배제의 합리성을, 정치적·외교적 사정에 좌우되어 언제 체결된다는 보장도 없는 이국간 약정에 의한 해결이 예정되어 있었다는 것에 구할 수 있는지 없는지는 문제가 있다. 가령 양보해서 그것을 인정한다고 하여도 실제로 체결된 이국간 약정에 의해서 해결되지 않았던 경우에는 이제는 이국간 약정에 의한 해결

의 가능성으로 차별을 합리화할 수가 없다.

일본과 대만 사이에는 이국간 약정이 체결되지 않은 사이에 일중공동성명이 발표되어 일본은 중화인민공화국 정부가 중국의 유일한 합법정부인 것을 승인하고 일화평화조약의 종료를 선언하였다. 일화평화조약 3조에 규정된 일본과 중화민국 정부 사이의 특별약정은 사실상 불가능한 상태로 되었지만, 법적으로는 일본과 대만 사이에서도 일본과 중국 사이에서도 미해결 상태에 있다고 평가되고, 따라서 그 당부는 별도로 하고 이국간 약정에 의한 해결 가능성은 남아 있다고 보는 것도 가능하다.

이것에 대하여 한일 간에 있어서는 양국간 약정이 한일청구권협정이란 모양으로 현실적으로 체결되고 식민지 지배에 기인하는 보상문제도 완전 및 최종적으로 해결되었다(2조 1항, 3항)고 말하여진다.

한일청구권협정 2조 1항은 “양 체결국은 양 체결국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체결국 및 그 국민간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것임을 확인한다”고 하여 동 3항은 “2의 규정에 따르는 것을 조건으로 하여 일방 체결국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익으로서 본 협정의 서명일에 타방 체결국의 관할 하에 있는 것에 대한 조치와 일방 체결국 및 그 국민의 타방 체결국과 그 국민에 대한 모든 청구권으로서 동일자 이전에 발생한 사유에 기인하는 것에 관하여는 어떠한 주장도 할 수 없는 것으로 한다”고 규정되어 있다.

이와 같이 한일 간에는 외교적으로 해결이 되었지만 동조 제2항은 “본조의 규정은 다음의 것...에 영향을 미치는 것이 아니다”고 하고 동항 (a)에서 “일방 체결국의 국민으로서 1947년 8월 15일부터 본 협정의 서명일 사이에 타방 체결국에 거주한 일이 있는