

박근혜 정권 1년 실정(失政) 보고서

**박근혜 정권 1년
민주주의도 인권도 없다.**

2014. 2. 25.



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사 모임

< 목 차 >

제1부 민주주의의 몰락

1. 민주주의의 몰락 - 국가기관에 의한 대선개입, 그리고 수사방해	11
2. 국가기관의 대선개입, 공약파기논란을 잠재우기 위한 중복프레임의 시작 - NLL 남북정상회담 대화록 공개	23
3. 정치와 민주주의의 실종 - 정당해산심판 청구를 통한 소수정당 탄압	41
4. 표현의 자유의 압살 - 멈추지 않는 국가보안법의 칼날, 그리고 '중복몰이'	53

제2부

노동3권의 실종과 공안탄압, 공권력의 야만적 폭력, 그리고 권력에 무릎 꿇은 언론

1. 노동3권의 실종과 계속되는 노조탄압 - 전교조 노조 아님 통보	75
2. 노조 탄압의 종합판 - 철도노조 파업에 대한 탄압, 민주노총 침탈	87
3. 경찰을 이용한 잔인한 폭력 - 밀양송전탑 공사 강행	109
4. 실종된 집회의 자유, 그리고 공권력에 의한 인권침해 - 대한문 앞에서의 절대적 집회금지	137
5. 권력에 무릎 꿇은 언론 - 박근혜 정권의 언론 장악	157

제3부 국민에 대한 기망 - 공약의 일방적 파기, 후퇴, 불이행

1. [기망 1] 경제민주화 · 복지 공약의 파기와 후퇴	175
2. [기망 2] 국민의 안전이 철저히 무시된 원전 확대 정책	193
3. [기망 3] 쌍용자동차 정리해고 사태 국정조사 공약불이행, 그리고 기만적인 노동정책	201
4. [기망 4] 사회적 합의 없이 철도민영화를 하지 않겠다는 공약 불이행	219
5. [기망 5] 한반도 신뢰프로세스의 불이행과 남북 평화체제 구축 실패	243

<서문>

박근혜 정권 1년 - 민주주의도 인권도 없다.

박근혜 정권이 출범한지 1년이 되었다. 지난 한해 어떤 일들이 있었는지 돌이켜 보면 암울함이 앞선다. 박근혜 정권이 시작된 첫 해의 인권상황은 예상했던 것보다 훨씬 절망적이다. 어디에도 민주주의와 인권은 없었다.

국정원, 국군사이버사령부 등 정부기관이 조직적으로 인터넷에 글을 올리거나 댓글을 다는 방식으로 지난 대통령 선거에 불법으로 개입하였고, 이러한 활동이 당시 박근혜 대통령 후보의 선거조직과 긴밀한 연관 속에 진행되었다는 의혹이 제기되었다. 이에 분노한 시민들은 진상규명을 요구하며 거리에서 촛불을 들었고, 검찰은 원세훈 전 국정원장과 김용판 전 서울지방경찰청장을 선거법 위반으로 기소하기에 이르렀다. 그러나 박근혜 정권과 집권 여당인 새누리당은 사태를 축소·은폐하고 검찰의 수사를 방해하였다. 결국 부실한 수사와 공소유지로 말미암아 김용판에게 무죄가 선고되었고, 이는 부정선거 의혹을 덮으려는 박근혜 정권의 목표에 비추어 볼 때 필연적인 결과였다.

부정선거에 대한 비판적 여론이 조성되는 것을 막기 위해 정부는 시대착오적인 공안 분위기를 조성하였다. 부정선거를 실행한 국정원은 NLL문제를 거론하면서 남북정상회담의 대화록을 공개하였고, 통합진보당 이석기 의원 등을 내란음모혐의로 수사하여 구속·기소하였다. 심지어는 통합진보당을 위헌정당으로 해산하겠다고 헌법재판소에 정당해산심판을 청구하기에 이르렀다. 이러한 공안 분위기 속에서 국가보안법의 칼날은 멈추지 않았고, 외국공문서를 위조하여 간첩이 아닌 사람을 간첩으로 만들려고 하였다. 국민들의 사상의 자유·표현의 자유는 극도로 위축되었고, 말 한 마디만 잘못해도 끌려갈 것 같은 과거의 명령이 되살아나고 있다.

박근혜 정권은 헌법이 보장하는 노동3권을 심각하게 침해하였다. 합법화 된 지 14

년이 지난 전교조에 대하여 '노조 아님'을 통보하는 행태는 헌법상 보장된 노동3권을 전면적으로 부인하는 것에 다름 아니다. 노동조합이 해고된 노동자를 보호하지 않는다면 그것은 더 이상 노동조합이 아닐 터인데, 정부는 조합원 6만여명 중 0.015%인 9명의 해직자가 있다는 이유로 전교조가 노조가 아니라는 일방적인 통보를 하였다. 또한 정부는 전국공무원노조의 노동조합 설립신고를 반려하면서 여전히 공무원의 노동3권을 인정하지 않고 있다. 그리고 철도민영화를 막기 위한 철도노조의 정당한 파업에 대해서도 불법이라는 딱지를 붙이고, 대규모 경찰력을 동원하여 민주노총본부가 있는 건물을 침탈하였다. 나아가 대법원 판례 기준을 위반하면서 업무방해죄를 적용하여 노조지도부를 구속하였다. 뿐만 아니라 162억 원이란 사상 최대의 손해배상 청구를 제기하여 노동자들의 목을 죄고 있다.

비정규직 노동자의 삶은 날이 갈수록 피폐해지고 있다. 현대자동차의 사내하청 불법파견 문제, 삼성전자서비스의 위장도급 문제, 삼성전자 백혈병 피해자의 문제, 아직도 해결의 기미를 찾지 못하고 있는 쌍용자동차 해고노동자들의 문제는 우리 사회에서 노동자들의 기본적인 권리가 어떻게 침해되고 있는지 보여주는 대표적인 사례이다. 수많은 노동자들이 저임금과 고용 불안정으로 고통 받고 있으며, 불법적인 하도급 구조 속에서 노동자의 절규는 계속되고 있다. 그러나 박근혜 정권은 비정규직 문제를 해결하려는 시도조차 하지 않고 있고 오히려 '양질의 시간제 일자리'라는 허구적 노동정책을 선전하기만 하고 있다. 이러한 가운데, 쌍용자동차 정리해고 사태에 대한 국정조사 공약은 대통령 당선 후 파기되었고 취임 후 1년이 지나는 동안 어떤 언급도 없었다.

제주 해군기지 건설공사는 주민들의 반대에도 불구하고 계속 강행되었고 아름다운 강정마을은 한반도 평화를 위협하는 군사기지로 변모하고 있다. 4대강 사업이 대형 토건자본의 담합과 환경파괴로 얼룩져있다는 사실이 명백히 밝혀졌지만, 어느 누구도 4대강 사업에 대해 책임을 지지 않고 있다. 후쿠시마 원전사고의 교훈에도 불구하고 핵발전소와 초대형 송전탑 건설이 강행되고 있다. 이에 더하여 박근혜 정권은 본인의 공약을 파기한 채 원자력발전소 부품 비리 문제가 완전히 해결되지도 않았음에도 불구하고 국민의 안전은 도외시한 채 세계적 흐름에 역행하여 원자력발전소를 확대하겠다고 한다.

밀양의 할머니, 할아버지들은 아무런 사회적 합의도 없이 강행되는 송전탑 공사에 목숨을 걸고 반대하고 있다. 그리고 두 분의 할아버지가 세상을 떠나셨다. 하지만 경찰은 무죄배와 다름없는 폭력을 자행하고 있다. 쌍용자동차 희생자 분향소가 차려진 대한문 앞에는 청와대 다음으로 많은 경찰병력이 투입되어 집회를 봉쇄하기 위해 급조한 화단을 24시간 경비하였다. 그리고 경찰의 야만적인 폭력은 대한문 앞에서도 반복되었다.

남양유업 사태에서 시작된 이른바 ‘갑을관계’ 문제가 중요한 이슈로 떠올랐고, 국민들은 그 어느 때보다 경제민주화를 요구하였다. 박근혜 정권은 스스로 ‘경제민주화’를 주요 공약으로 내세웠지만, 1년이 지난 지금 경제민주화정책은 그 자취를 감추고 말았다. 이에 따라 재벌·대기업에게 집중된 경제적 권력은 더욱 공고해졌고, 노동자와 서민들의 삶은 갈수록 피폐해지고 있다. 고용이 불안하고 자영업이 몰락함에도 국민들의 안전한 삶을 뒷받침할 사회안전망은 기대할 수 없다. 박근혜 정권은 65세 이상 모든 노인들에게 기초노령연금을 지급하겠다는 등 각종 복지공약을 내세웠지만 1년도 되지 않아 상당수의 복지공약을 공식적으로 폐기하였다. 박근혜 정권의 득표는 국민들을 기망하여 얻은 대가였던 것이다.

박근혜 정권은 한반도 신뢰프로세스를 통해 남북간의 평화체제를 도입하겠다고 약속하였다. 한반도 신뢰프로세스의 핵심은 ‘신뢰’와 ‘안보와 교류협력 사이의 균형’이다. 그러나 박근혜 정권은 북한이 진정성 있는 신뢰를 보여주지 않으면 대화를 하지 않겠다는 태도를 보임으로서 ‘신뢰’를 원칙이 아닌 조건으로 치환하였고, ‘균형’정책을 유연하게 실행하지 못함에 따라 남북관계를 파탄시킨 이명박 정권의 대북정책을 재연하는 것에 지나지 않는다는 비판을 면할 수 없게 되었다.

민주주의와 인권이 가파르게 후퇴하는 상황에서도 민주주의를 지키기 위한 시민들의 투쟁은 지치지 않고 계속되었다. 수많은 시민들이 국정원 선거개입 사건을 규탄하는 촛불집회에 참여하였고, 밀양, 강정마을, 울산 현대자동차를 향한 희망버스가 이어졌다. 이러한 움직임이 더 좋은 세상으로 향하는 디딤돌이 될 것이라고 믿어 의심치 않는다.

민주주의와 인권에 대한 다짐과 희망을 담아 우리 모임은 이 암울한 시대를 끝내기 위한 10가지 사항을 요구한다. 밤은 깊고 갈 길은 멀지만 민주주의와 인권을 지키려는 우리들의 노력은 이 어둠이 걷힐 때까지 변함없이 계속될 것이다.

1. 국정원, 국군사이버사령부 등 정부기관이 조직적으로 지난 대선에 개입한 사실에 대해 특별검사를 도입하여 진상을 철저히 규명하라.
2. 국정원의 국내수사권을 폐지하고, 국정원이 다시는 정치에 개입하지 못하도록 제도적 장치를 구축하며, 무고한 사람을 간첩으로 조작하려고 했던 관련 자들에 대해 특별검사를 도입하여 철저히 수사하고 엄중한 책임을 추궁하라.
3. 검찰의 정치적 중립성을 보장하여 공정한 수사과 기소를 담당하게 하고, 경찰의 야만적 폭력을 즉각 중단시키며, 국민들에게 폭력을 행사하는 자들에 대하여 엄중한 책임을 추궁하라.
4. 비정상적 중복몰이를 즉각 중단하고, NLL 남북정상회담 대화록을 유출한 자들에 대해 엄중한 책임을 추궁하라.
5. 대규모 국책사업에 관한 갈등을 해결하기 위하여 정책의 결정과 집행과정에 주민들의 의견을 적극 반영하라.
6. 경제적 약자를 보호하고 사회안전망을 확충하기 위한 경제민주화·복지 공약을 충실히 이행하라.
7. 공공기관에 대한 낙하산 인사를 즉각 중단하고, 공공성을 강화하는 방향으로 개혁하며, 국민의 기본권과 공공성을 훼손하는 공공기관 민영화 정책을 즉각 중단하라.

8. 사회적 양극화의 원인이 되고 있는 비정규직, 위장도급으로 대표되는 불법 파견과 간접고용, 그리고 정리해고에 대한 근본적인 대책을 수립하고, 노조 결성을 방해하는 단결권 침해와 파업에 대한 공권력의 탄압을 중단하며, 사용자에 의한 손배가압류와 차별을 금지하고 노조파괴전략 등 부당노동행위를 엄벌하여 노동3권을 온전히 보장하라.
9. 오로지 소수정당을 탄압하기 위한 목적으로 제기된 정당해산심판청구를 취하하는 등 반헌법적 행위를 즉각 중단하라.
10. 안보와 남북교류를 균형있게 운영하여 한반도 신뢰프로세스를 실질적으로 이행하라.

2014. 2. 25.

민주사회를 위한 변호사모임

박근혜 정권 1년 실정(失政) 보고서

〈제 1 부〉

민주주의의 몰락

1. 민주주의의 몰락 - 국가기관에 의한 대선개입, 그리고 수사방해
2. 국가기관의 대선개입, 공약파기논란을 잠재우기 위한 종북프레임의 시작 - NLL 남북정상회담 대화록 공개
3. 정치와 민주주의의 실종 - 정당해산심판 청구를 통한 소수정당 탄압
4. 표현의 자유의 압살 - 멈추지 않는 국가보안법의 칼날, 그리고 '종북몰이'

민주주의의 몰락 - 국가기관에 의한 대선 개입, 그리고 수사방해

1. 국정원 및 경찰의 제18대 대통령 선거 개입

원세훈은 국가정보원장 취임 이후 중복세력 및 그 영향권에 있는 세력의 선전·선동이 주로 인터넷 등 사이버 공간에서 이루어지고 있어 반정부 선전·선동에 대응한 사이버 상의 국정 홍보가 가장 중요하다고 판단하고 이종명 산하에 있는 심리전단에 주목하였다. 심리전단은 과거 중앙정보부 시절부터 대북 심리전을 수행해 오면서 인터넷 상용과 함께 북한의 대남 사이버 심리전을 감시하기 시작하였는데, 원세훈은 2009. 3. 국 소속 부서인 심리전단을 이종명 산하의 독립부서로 편제함과 아울러 심리전단 내 사이버 팀을 2개 팀으로 확대하고 이 부서에 국정 발목잡기 등 반정부 선전·선동에 대응한 국정홍보 사이버 활동을 수행하도록 하고, 2010. 10. 이명박 정부 집권 후반기를 맞아 안정적 국정 운영을 위한 지원이 시급하다고 판단하여 위 사이버 팀을 3개로 확충하고, 다시 2012. 2. 총선 및 대선을 앞두고 선거 시기의 사이버 활동을 더욱 강화하기 위하여 심리전단 사이버 팀을 4개 팀 70여 명으로 확대하였다.

원세훈은 매일 개최되는 전 부서장 회의에서 국가정보원장으로서 각종 지시사항을 시달하였으며, 이러한 지시사항은 회의 직후 각 실·국장 산하 팀장 회의, 각 팀장 산하 회의 등의 계통을 밟아 전 직원에게 즉시 전파되고 다시 '원장님 지시·강조 말씀'으로 내부 전산망에 게시되어 전 직원이 늘 열람할 수 있게 함으로써 전 직원에게 재차 전파되는데, 원세훈의 지시사항이 계통을 밟아 전 직원에게 시달되는 과정에서 각 부서에서 자기 관장 업무에 해당하는 이행계획을 세우

고 이행 결과는 팀장, 실·국장 등의 계통을 밟아 원세훈에게 최종 보고하는 방식으로 지시 및 보고가 이루어져 왔다.

그리고 매일 아침 국가정보원장인 원세훈의 주재로 본부 차장, 실·국장 내지 기획관이 참석하는 모닝브리핑에서 각 부서별로 전 부서장 회의에서의 지시사항에 대한 이행 결과 보고 및 세부 추가 지시 등이 이루어지고 세부 추가 지시 역시 계통을 밟아 전 직원에게 시달되고 이행 결과가 원장인 원세훈에게 최종적으로 보고되어 왔다.

심리전단의 활동과 관련하여, 위와 같은 월례 전 부서장 회의와 일일 모닝브리핑에서 원세훈이 지시한 사항이 이종명, 민병주를 거쳐 각 사이버 팀장을 통해 사이버 팀 전 직원에게 시달되었으며, 그 과정에서 구체적인 대응 논지를 개발하여 각 팀원에게 배당되면, 각자 담당하는 인터넷 사이트 등에 들어가 다른 사람의 게시글 등을 모니터링 하면서 게시글과 댓글을 작성하거나 추천·반대 클릭을 하고, 이와 같은 사이버 활동의 주요 결과는 팀장, 민병주, 이종명 등을 거쳐 원장인 원세훈에게 보고됨으로써, 결국 원세훈의 지시가 지휘 계통을 거쳐 시달됨에 따라 국정원 심리전단 직원들의 사이버 활동에 의한 정치관여 및 선거개입 범행이 실행되었다.

원세훈은 2009. 2. 국가정보원장으로 취임한 직후부터 2013. 3. 퇴임할 때까지 재직 기간 내내 차장, 실·국장 등 간부들과 전 직원에게 국가정보원의 가장 중요한 임무가 대통령의 원활한 국정 수행을 보좌하고 지원하는 것과 중북·좌파세력을 척결하는 것이라고 지속적으로 강조하여 온 가운데, 이종명, 민병주 등이 참석한 월례 전 부서장 회의와 일일 모닝브리핑에서 세종시, 4대강 사업, 제주 해군기지, 주택정책, 복지문제 등 주요 국정 현안에 관해 정부 입장을 옹호하고 '반대를 위한 반대'를 일삼는 야당과 좌파 세력에 적극 대응하는 한편 대통령의 외교 실적, 경제성과 등을 널리 홍보할 것을 반복하여 지시하였다.

원세훈의 위와 같은 지시는 결국 대통령이나 여당에 대한 찬양·지지 의견을 유

포하거나 정부 정책에 반대하는 입장을 보이는 야당이나 야권 성향 정치인에 대한 비방·반대 의견을 유포하는 국가정보원법상 금지된 정치관여 행위에 대한 지시로 귀결되었다.

원세훈은 앞서 살펴본 바와 같이 재직 기간 내내 전 부서장 월례회의 및 일일 모닝브리핑 등에서 차장, 실·국장 등 간부들과 전 직원에게 지방선거, 재보궐선거, 총선, 대선 등 각종 선거¹⁾와 관련하여 북한이나 종북세력은 물론 북한의 동조를 받는 정책이나 의견을 가진 사람과 단체들 모두가 반정부 선전·선동을 강화하고 제도권 진입을 통해 국정 흔들기를 더욱 시도하고 있으니 국민들이 현혹되지 않도록 적극 대처할 필요가 있다면서, 선거 시기에 있어서도 종북세력 대처의 일환으로 종북세력 내지 그 영향권에 있는 세력에 대한 공격을 지속하고 강화함으로써 이들 세력이 선거 공간에 개입하고 제도권에 진입하려고 하는 것을 적극적으로 저지할 것을 반복하여 지시하여 왔다. 원세훈의 위와 같은 지시는, 제18대 대통령 선거를 비롯한 각종 선거 시기에 있어서는 국정 현안에 대한 입장이 모두 선거 이슈로 수렴되는 상황에서 결국 원세훈이 종북세력 내지 그 영향권에 있는 세력이라고 규정한 일부 야당과 야권 후보자에게 불리한 여론을 조성하는 행위를 주문하기에 이름으로써 공직선거법상 금지된 공무원의 지위를 이용한 선거운동에 대한 지시로 귀결되었다.

이러한 원세훈의 지시에 의하여 심리전단 소속 4개 사이버 팀 70여 명의 직원은 이에 가담한 외부 조력자와 함께 정치개입 및 선거개입 활동을 하였다. 우선 안보3팀(국정원 직원 김하영이 소속된 팀으로 중소 커뮤니티를 담당) 2011. 8. 22.경

1) 원세훈이 국가정보원장으로 재직하는 동안의 주요 선거 일정 및 결과를 살펴보면 다음과 같다. ① 2009. 4. 8. 경기 교육감 선거(진보 성향 김상곤 후보 당선), ② 2009. 4. 29. 국회의원 5개 지역구 등 재·보궐선거(국회의원 한 석도 얻지 못하는 등 여당 참패), ③ 2009. 10. 28. 국회의원 5개 지역구 재·보궐선거(2석에 그쳐 여당 패배), ④ 2010. 6. 2. 제5회 동시지방선거(16개 광역 단체장 중 6곳 당선에 그쳐 여당 패배), ⑤ 2010. 7. 28. 국회의원 8개 지역구 재·보궐선거(5석을 얻어 여당 승리), ⑥ 2011. 4. 27. 국회의원 3개 지역구, 강원도지사 등 재·보궐선거(국회의원 1석에 그치고 강원도지사도 낙선하는 등 여당 패배), ⑦ 2011. 8. 24. 서울시 무상급식 주민투표(투표를 미달로 개표 무산, 오세훈 시장 사퇴), ⑧ 2011. 10. 26. 서울시장 등 단체장 재·보궐선거(야권연대 박원순 무소속 후보 당선), ⑨ 2012. 4. 11. 제19대 국회의원 선거(과반 의석 확보 등 여당 승리, 통합진보당은 야권연대 등으로 13석 획득), ⑩ 2012. 12. 19. 제18대 대통령 선거(과반 득표 당선으로 여당 승리)

부터 2012. 12. 17.경까지 사이에 모두 1,057회에 걸쳐 ‘오늘의 유머’ 등 다수의 인터넷 사이트에서 제18대 대통령 선거와 관련하여 특정 후보자를 지지하거나 반대하는 게시글에 대하여 ‘찬성’ 내지 ‘추천’ 또는 ‘반대’ 클릭을 함으로써 찬성 또는 반대 의견을 표시하였고, 2012. 1. 3.경부터 2012. 12. 13.경까지 사이에 모두 114회에 걸쳐 ‘오늘의 유머’ 등 다수의 인터넷 사이트에서 제18대 대통령 선거와 관련하여 특정 후보자를 비판하는 글을 작성하여 게시하였다. 그리고 안보 5팀의 경우, 2012. 1. 24.경부터 2012. 12. 19.경까지 사이에 제18대 대통령선거와 관련하여 특정 정당 또는 후보자를 지지하거나 반대하는 글을 트윗 285,389회, 리트윗 362,054회 등 모두 647,443회에 걸쳐 각각 또는 동시 트윗, 리트윗의 방법으로 트윗 내지 리트윗하였다.

II. 국정원의 대선 개입에 대한 경찰의 은폐 시도

김용관은 2012. 12. 15. 오전 서울지방경찰청 수사부장인 최○○과 수사과장인 이○○로부터 “하드디스크 분석 담당 2개 조와 인터넷 검색 및 취합 1개 조로 나누어 분석을 진행하고 있으며 복구된 메모장 문서 파일에서 하영이 사용한 것으로 판단되는 아이디와 닉네임이 수십 개 나왔고 거기에는 김하영이 주로 들어간 인터넷 커뮤니티 사이트 이름, 우수 게시물 만드는 방법과 밀어내는 방법 등이 적혀 있으며 ‘오늘의 유머’ 등 정치적 이슈가 논의되는 인터넷 사이트 접속 기록이 수만 건 확인되고 메모장에서 나온 아이디와 닉네임으로 하드디스크 검색을 하는 한편 인터넷 검색을 하여 이 아이디와 닉네임으로 작성한 글을 확인하고 있다”는 증거분석 상황을 보고받았고 이러한 분석결과물을 수서경찰서에 그대로 넘겨주면 바로 수사하여 혐의가 상당 부분 드러날 것이고, 이러한 수사결과가 외부에 알려질 위험도 있는 상황이었으며, 외부에 알려질 경우 선거정국에서 특정 후보자에게 유리 또는 불리하게 작용할 것이라는 점을 감지하고, 오히려 위 분석결과물을 수서경찰서에 보내지 않고, 서울지방경찰청에서 통제하며 상황을 지켜보다가, 적당한 시점을 선택하여 수서경찰서에 국가정보원의 개입 의혹을 해소해주는 내용으로 왜곡된 발표를 시키기로 마음먹었다.

김용관은 2012. 12. 15. 오전 위와 같이 마음먹은 다음, 서울지방경찰청 최○○, 이○○, 김○○에게 일단 증거분석을 좀 더 진행시키면서 수사경찰서에 분석 결과물을 일체 넘겨주지 말고 분석 결과를 알려주지도 말라고 지시하면서 국가정보원의 개입 의혹을 해소해주는 발표 방안을 강구하라고 하였다.

이에 따라 최○○, 이○○, 수사2계장인 김○○은, 수사결과 발표 내용에 위와 같은 하드디스크 분석 결과와 인터넷 검색을 한 것을 모두 은폐하고 하드디스크에 피고인6 김하영 본인이 인터넷 사이트에 작성·게재한 문재인·박근혜 대선 후보에 대한 비방·지지 게시글이나 댓글의 전자기적 잔상이 남아 있지 않은 것에 착안하여 '하드디스크 저장 정보를 수십 개의 키워드로 검색하였으나 2012. 10. 1. 이후 문재인·박근혜 대선 후보에 대한 비방·지지 게시글이나 댓글을 게재한 사실이 발견되지 않았다고 발표하면 일단 대선이 임박한 시기에 디지털포렌식을 잘 모르는 일반 국민들로 하여금 피고인6 김하영 등 국가정보원 직원들이 조직적인 사이버 여론 조작을 하지 않았고 민주당의 의혹 제기는 근거 없는 것이라고 생각하게 함으로써 국가정보원의 개입 의혹을 일용 해소할 수 있다고 판단하였다.

김용관이 디지털증거분석 상황을 계속 보고받고 있는 가운데, 최○○, 이○○, 김○○은 이와 같은 수사 결과 발표 방안을 김용관에게 보고하였고, 김용관은 이를 승인하고 구체적인 발표 문안과 언론 대응 자료 등을 준비하라고 하면서 분석 상황과 결과를 수사경찰서에 절대 알려주지 말고 보안을 철저히 지킬 것을 재차 지시하였다2).

한편 수사과장과 수사2계장은 사이버범죄수사대장인 장○○과 사이버범죄수사대 기획실장인 김△△ 등에게 중간수사결과 발표를 위해 수사경찰서에 보내줄 디지털증거분석결과 보고서 초안을 준비하라고 하면서 위와 같이 미리 정해놓은 발표

2) 이 오전 회의 이후 김용관은 외부에서 누군가와 5시간에 걸쳐 점심식사를 하였다. 현재까지 김용관은 당시 사우나에 가서 손을 다친 사실은 기억하나 이날 누구와 같이 점심을 하였는지에 대해서는 기억이 나지 않는다고 주장하고 있다. 이 부분에 대해 추가적인 수사가 이루어져야 하나 이 부분에 대해서는 현재까지 아무런 수사가 이루어지지 않고 있다.

내용 방침에 맞춰 작성하라고 하였다.

김용관은 2012. 12. 16. 오전 서울수서경찰서장 이광석에게 전화로 '곧 디지털증거 분석 결과가 나올 텐데 결과가 나오면 바로 중간수사결과를 발표할 수 있도록 준비하라'고 지시하고, 이에 따라 위 이광석은 수서경찰서 수사팀에 아직 디지털증거 분석 결과를 회신받지 않은 상태이므로 디지털증거분석 부분을 제외한 나머지 부분만 작성하여 보도자료 초안을 준비하라고 하였다³⁾.

이어 김용관은 12. 16. 저녁 서울 종로구 내자동 소재 서울지방경찰청 내 자신의 집무실에서 최○○, 이○○, 김○○, 장○○ 등과 함께 중간수사결과 발표와 관련한 회의를 하면서 같은 날 밤 11시에 중간수사결과 보도자료를 먼저 언론에 배포하고 다음날인 12. 17. 아침 9시에 언론 브리핑을 하는 것으로 결정하고, 그 자리에서 서울수서경찰서장 이광석에게 전화를 걸어 당일 밤 11시에 보도자료를 배포하고 다음날 아침 9시에 언론 브리핑을 할 것을 지시하였다.

한편 그 과정에서 수서경찰서 수사팀은 위와 같이 작성한 보도자료 초안을 서울 지방경찰청 수사과에 전자 발송하고, 수서경찰서로부터 보도자료 초안을 받은 김용관, 최○○, 이○○, 김○○ 등은 그 초안의 1면 상단에 "국정원 직원 불법선거 운동 혐의사건 중간수사결과"라고 제목을 달고 그 아래 "- 디지털증거분석 결과 문재인 박근혜 후보에 대한 지지·비방 댓글 발견되지 않음 -"이라고 발표 요지를 적은 후 수사착수 경위와 진행사항 항목 다음에 "□컴퓨터 하드디스크 분석 결과⁴⁾"라는 항목을 만들어, "2012. 12. 13. 피고발인으로부터 데스크탑 컴퓨터 1대와 노트북 1대를 임의제출 받아 서울지방경찰청 사이버범죄수사대에 디지털증거 분석을 의뢰한 후 금일 22:30경 분석 결과를 회신받았으며, 디지털증거분석 결과 2012. 10. 1 ~ 12. 13 간 '문재인·박근혜 대선후보에 대한 비방·지지 게시글이

3) 이날 김용관은 국가정보원 국익정보국장과 통화를 한 사실을 인정하고 있다. 그러나 구체적인 통화내용은 밝히지 않고 있다. 한편, 위 박원동은 이 사건 당시 권영세, 서상기 등 새누리당 관련자들과 자주 통화를 하였다는 사실을 인정하고 있다. 따라서 박원동을 중심으로 한 국정원-경찰-새누리당의 연계가능성에 대해 수사가 이루어져야 함에도 이 부분에 대해서 전혀 수사가 이루어지고 있지 않다.

4) 사실은 하드디스크 분석만 한 것이 아니라 인터넷 검색까지 해놓고 "하드디스크 분석 결과"라고만 기재한 것이다.

나 댓글'을 게재한 사실은 발견되지 않았습다"라는 내용을 적어 넣어 보도자료를 완성하고, 김용관은 위와 같이 완성된 보도자료와 함께 수사경찰서 송부용으로 보도자료 내용에 맞추어 작성된 디지털증거분석결과 보고서를 받아보고 승인한 후 수사경찰서에 이를 즉시 송부하라고 지시하였다).

서울수사경찰서장 이광석은 12. 16. 22:30 ~ 23:00경 경찰청 인트라넷으로 위 디지털증거분석결과 보고서와 위 보도자료를 차례로 수신한 다음 12. 16. 23:00경 경찰 수사 공보 관행에 따라 위 보도자료를 수사경찰서 인터넷 홈페이지에 게시하면서 언론에 배포하고 다음날인 12. 17. 09:00경 위 디지털증거분석결과 보고서와 위 보도자료 내용과 같은 취지의 언론 브리핑을 실시함으로써 국가정보원의 사이버 정치 관여 및 선거 개입 의혹 고발 사건에 대한 중간수사결과를 발표하였다.

한편 수사경찰서가 보도자료 수신에 조금 앞서 전자 수신한 "하드디스크 키워드 검색과 인터넷 접속 기록에서 혐의사실 관련 내용 발견치 못하였고 삭제된 문서 파일을 복구하였으나 혐의사실 관련 내용을 발견치 못하였다"는 내용의 디지털증거분석관 10명 명의의 디지털증거분석결과 보고서는 앞서 본 바와 같이 피고인6 김하영과 그 특수관계인들이 수십 개의 아이디와 닉네임을 사용하여 몇 개의 인터넷 커뮤니티 사이트에 집중적으로 수만 번 접속하여 정치적인 사이버 활동을 하였다는 사실을 감추기 위해 댓글 등 '게시글 작성이 아니라 찬반클릭에 활동의 중점을 두고 있는' 메모장 문서 파일의 존재, 40개 아이디·닉네임의 발견 경위, 인터넷 접속 기록과 인터넷 검색 실시 사실, 게시글 자체보다는 찬반클릭을 통해 '오늘의 유머' 사이트에서의 여론환경을 조작했다는 사실 등을 은폐한 것이었다.

III. 박근혜 정권 출범 이후 수사방해시도

1. 기소 단계에서의 외압

5) 최근 기사에 따르면 찬반 클릭 등은 무시했다고 인정.

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=113807>

위에서 살핀 국정원의 대선개입 그리고 그것에 대한 수사를 축소함으로써 진실을 은폐하려고 했던 사건에 관해 검찰은 원세훈과 김용판만을 불구속으로 기소하는데 그쳤다. 그러나 이 둘에 대해 공직선거법위반혐의가 적용되면서 지난 18대 대선에 국가기관이 조직적으로 개입하였다는 혐의가 공식화되었다.

그런데 검찰이 원세훈과 김용판에 대해 기소할 당시 공직선거법위반혐의적용여부, 구속여부 등을 두고 황교안 법무부장관이 강한 거부 의사를 표시하여 이들을 기소하는데 보름이나 소요되었었다. 이 당시 황교안 법무부장관이 사실상 수사지휘권을 행사하고 있다는 취지의 보도가 '서울중앙지방검찰청 국정원 의혹 특별수사팀'의 팀장이었던 윤석렬 검사의 인터뷰 형태로 나왔는데⁶⁾, 이후 윤석렬 검사는 이러한 인터뷰사실을 부인하였으나 2013년 국정감사 시 "수사초기부터 외압이 있었다. 황교안 장관과 무관하지 않다. 2주간 아무것도 못했다"라고 다시 외압사실을 인정하였다. 따라서 기소 당시부터 황교안 법무부장관은 사실상 검찰에 대한 수사지휘권을 사용하여 원세훈과 김용판에 대해 공직선거법위반혐의가 적용되는 것을 막으려 했으며, 실제로도 원세훈, 김용판을 불구속 상태로 기소하게 만들고, 원세훈과 같이 대선개입을 모의하고 실행한 국정원 직원들, 김용판과 같이 국정원 대선개입 사건에 대한 수사를 축소하여 진실을 은폐했던 경찰을 불기소하게 만들었다.

2. 채동욱 전 검찰총장(이하 "채동욱")에 대한 압력

원세훈과 김용판에 대한 기소가 제기되고, 공소가 유지되는 과정에서 새로운 사실들이 지속적으로 밝혀지고 있는 상황 속에서 2013년 9월 6일 조선일보가 채동욱의 혼외자 의혹을 보도하였다. 13일 법무부는 채동욱에 대한 감찰착수를 발표하였는데, 이에 채동욱은 "조직 수장으로 단 하루라도 감찰조사 받으면서 일선 검찰 지휘하는 건 부적절하다"며 사의를 표명하였다. 결국 28일 청와대가 채동욱이 낸 사표를 수리하였다.

6) 검찰, 원세훈 불구속기소 ... 황교안 장관과 갈등설 봉합, 중앙일보, 2013. 6. 12.

http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=11775835&cloc=olink|article|default

이후 검찰이 채동욱의 혼외자에 대한 정보가 유출된 경위를 수사하는 과정에서 청와대와 국정원이 개입한 정황이 밝혀지고 있다. 조오영 청와대 총무비서관이 서초구청에 채동욱의 혼외자에 대한 정보를 요구한 사실이 밝혀졌다. 그러나 그 윗선은 현재까지 제대로 밝혀지고 있지 않다. 그리고 국정원도 채동욱의 혼외자에 대한 정보를 수집한 것으로 밝혀졌다. 국정원 정보관이 강남교육지원청을 통해 채동욱의 혼외자와 관련된 정보를 확인하려 했다는 것이다. 지금까지 국정원은 위 정보관의 개인적인 관심으로 인한 개인적 일탈행위로 해명하고 있다. 검찰의 청와대와 국정원에 대한 수사는 여기에서 단 한 발자국도 나가지 못하고 있다. 검찰이 이 사건에 대해 적극적인 수사의지를 가지고 있지 않다는 비판이 가능하다.

3. 윤석열 특별수사팀장의 배제

국정원 댓글 수사 담당 윤석열 검사는 2013년 10월 15일 자기 상관인 서울지검장 조영곤의 집에서 국정원 직원 수사 관련하여 영장청구의 필요성을 보고하였으나, 조영곤 지검장은 '강제수사 승인'을 하지 않았다. 이 당시 조영곤 서울지검장은 "야당 도와줄 일 있느냐", "하려면 내가 사표내면 해라"고 하는 등 국정원 직원에 대한 강제수사를 승인하지 않았다.

이에 윤석열 검사는 10월 16일 수사팀 검사들과 협의를 거쳐 단독으로 법원에 영장 발부 신청을 해서 자정 무렵 법원으로부터 국정원 직원 4명에 대한 체포영장을 받았다. 그런데 길태기 검찰총장 직무대리가 10월 17일 윤석열 검사를 직무에서 배제시키려 하였다. 그 이유로 상부 지시를 따르지 않았다는 점을 들었다. 이에 윤석열 검사는 조영곤 서울지검장에게 특별수사팀장 직무정지를 수용할 테니, 국정원 직원들이 지난 대선 시기 행한 트윗 혹은 리트윗행위를 공소장에 포함시키는 것으로 공소장 변경 신청서를 제출할 수 있게 해달라는 협상을 했다. 그 이유는 특별 수사팀의 수사를 지속시키기 위해서였다. 국정감사에서 조영곤 서울지검장은 공소장 변경 신청서를 보고 받은 적이 없다고 증언했으나, 윤석열 수사팀장은 수차례 보고하였고, 묵시적 승인을 받았다고 진술하였다.

윤석열 검사의 특별수사팀배제가 정당화될 수 있으려면 윤석열 검사가 절차를 위반하여 국정원 직원에 대한 체포영장청구 및 집행은 했는지와 공소장변경신청을 했는지를 살펴야 한다. 우선 1)국정원직원에 대한 체포영장청구의 경우, 차장급인 특별수사팀장이 전결처리가능하기에 별도의 보고 및 승인은 애초부터 필요없었다. 그러나 보고까지 하였기에 특별한 문제는 없다. 2)국정원직원에 대한 체포영장집행의 경우, 국정원법이 정하고 있는 사전통보조항을 위배하였다는 문제가 제기되었는데, 이 조항은 체포되는 자가 국정원 직원임을 사전에 알아야만 가능할 수 있는 것이다. 그런데 이 사건의 경우 사전에 체포대상자가 국정원 직원임을 알 수 없었다는 점에서 위 조항을 위반하였다고 할 수 없다. 그리고 국정원 직원임을 국정원이 알려오자 바로 석방하여 주었기에 더욱 문제될 것이 없다. 공소장 변경신청의 경우, 이에 대해 조영곤 서울지검장의 승인을 받지 않은 부분⁷⁾이 검찰의 내부 규칙을 위반하였다는 것이 문제이다. 그런데 기소 시에도 윤석열 검사의 전결로 기소를 한 상황에서 그 기소와 동일성을 유지한 범위 내에서공소장을 변경하는 것에 따로 조영곤 서울지검장의 승인을 받아야 한다는 것 자체가 납득이 되지 않는다. 따라서 윤석열 검사는 국정원 직원에 대한 체포와 공소장변경절차에서 절차를 위반하는 등 문제가 될 만한 행동을 한 것이 없다.

그럼에도 결국 윤석열 검사는 공소장변경을 위해 특별수사팀장직을 걸어야 했고, 이것은 특별수사팀에 대한 직접적 외압의 시작이었다. 윤석열 검사는 국정감사에 출석하여 지난 대선시기 국정원이 행한 일은 3.15부정선거보다 더한 일이었으며, 선거사범으로 보면 이 보다 더 할 수 없다는 취지로 진술하였다. 특별수사팀을 이끌면서 진실을 밝히려는 윤석열 검사는 누군가에게는 눈의 가시였을 것이다.

4. 특별수사팀의 사실상 해체

특별수사팀은 지난 11월에 공소장을 변경하며 국정원 의심 트위터 글 120여 만건을 공소사실로 추가했다. 특별수사팀은 이 트위터 글이 국정원 직원들이 작성

7)윤석열 검사는 승인을 받았다고까지 주장하고 있고, 특히 승인받을 당시 제3자인 박형철 부장검사도 같이 있었다고 주장하고 있기에 주장의 신빙성이 크다고 할 것이다.

한 것임을 입증하여야만 하는 중요한 고비를 맞고 있다. 이번 재판은 국정원이 대통령선거에 조직적으로 개입한 것인지 여부를 밝히는 것인데, 국정원 직원 김하영이 속한 안보3팀 뿐만 아니라 트위터를 담당하는 안보5팀도 대선에 개입하였다는 것과 대량의 트위터 글이 조직적으로 살포되었다는 점이 입증된다면 국정원의 조직적 개입이 입증될 수 있다. 따라서 이 부분은 사건의 핵심 중의 핵심이다.

그런데 특별수사팀은 지금 트위터 미국 본사의 협조를 얻지 못하고 있어 일일이 트위터 글을 대조분석해야 하는 상황에 처해 있다. 한편 원세훈은 일부의 오류를 이유로 전체 증거의 신빙성을 공격하고 있다. 정상적이라면 법무부와 검찰은 이러한 때 제출한 증거나 자료를 보다 더 집중적으로 분석할 수 있도록 배려해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 법무부와 검찰은 특별수사팀에서 트위터 글 관련 작업을 주도하였던 두 명의 평검사를 지방으로 보냄으로써 공소유지에 전념할 수 없도록 해버렸다.

이러한 시도는 사실상 특별수사팀의 해체라고 할 수 있다. 이미 윤석열 검사가 배제된데 이어 수사의 실무를 담당한 평검사들의 지방발령은 수사와 공소유지를 사실상 중지시킨 것과 다름없다.

5. 기타 수사방해

- ① 검찰의 2013.4.10. 국정원 압수수색에 국정원은 “수사관 10명만 와라”라고 하여 압수수색의 원활한 진행을 방해하였고, 압수수색 당시에 “직원은 자리에 없었고, 업무 자료도 없었으며, 캐비닛도 비어있었고, 일부 자료는 화이트로 내용을 가려버리는 등 압수수색을 방해하였다.
- ② 검찰이 댓글 작업 의심 직원 3명의 노트북에 설정되어 있는 암호를 해제해 줄 것을 요청하자 국정원은 이를 ‘거부’하였다.
- ③ 검찰의 국정원 메인서버 압수시도에 대해서도 국정원은 ‘거부’하였다.
- ④ 검찰의 심리전단 조직도 요청에 대해서도 국정원은 ‘묵살’하였는데, 조직을 제대로 알 수 없어서 검찰수사 초기에 심리전단 12개 팀 중 1개 팀만 가까스로 수사를 할 수 있었다.

- ⑤ 검찰의 심리전단 직원 명단 요청에 대해서도 국정원은 ‘묵살’하였다. 국정원, 검찰에 직원 명단도 주지 않아 검찰이 신원을 알 수 없는데도 트위터팀 직원 체포 과정에서 “직원 체포·압수수색 전 기관 통보 안했다”며 이의제기하였다.
- ⑥ 검찰의 국정원 직원 의심 트위터 계정 확인 요청에 대해서도 국정원은 ‘묵살’하였다.
- ⑦ 김하영에 대한 변호사 비용을 국정원 예산으로 대납하였다.
- ⑧ 윤상현 새누리당 원내수석부대표에게 국정원 혹은 검찰이 수사 기밀을 유출했다는 의혹(2013.10.20. ‘2233건만 직접 증거’라며 수사팀만 아는 숫자를 제시하였고, 11.21. 검찰의 공소장 변경 브리핑 1시간 반 전 새누리당 최고위에서 구체적 공소 사실을 사전에 유출하였다)이 제기되었다.
- ⑨ 검찰이 변호인에게 제공한 121만건의 트위터 추가공소사실 자료를 국정원이 원세훈을 대신해서 ‘분석’하여 주었다. 한편, 국회 정보위에서 국정원이 원세훈에 대한 재판을 돕는 것에 대해 문제제기하자 남재준 현 국정원장은 “해줬다. 문제될 것 있나”라는 취지로 발언하였다.

IV. 결론

청와대와 법무부는 국정원의 대선개입사건과 경찰이 그에 대한 수사를 축소하여 대선에 영향을 미치려 했던 사건에 대한 수사와 공소유지에 지속적으로 압력을 가하여왔다. 채동욱의 혼외자 논란과 사퇴, 윤석렬 검사의 특별수사팀 배제, 특별수사팀 소속 평검사의 지방발령이 모두 하나의 목적 하에 이루어졌다고 보인다. 그것은 바로 위 두 사건에 대한 법원의 무죄판결을 받은 것이다.

박근혜 대통령은 국정원 대선개입사건에 대해서 이야기할 때 법원의 판결을 보고 이야기하자고 하였었다. 그 말을 뒤집어 보면 법원에서 나올 판결에 대해 자신이 있다는 것으로 볼 수도 있다. 마치 지난 대선 시기 국정원 대선개입 사건에 대한 수사결과가 나오기도 전에 “맷글 단 증거가 없는 것으로 나왔다”고 이야기했던 것처럼. 이러한 시도들을 좌절시키고 진실을 제대로 규명하기 위해서는 특별검사가 도입되어야 할 것이다.

국가기관의 대선개입, 공약파기논란을 잠재우기 위한 종북프레임의 시작 - NLL 남북정상회담 대화록 공개

I. 서론

2012년 대선을 앞두고 새누리당은 이른바 노무현 전대통령이 2007년 남북정상회담에서 NLL을 포기했다는 의혹을 대대적으로 제기하면서, 이른바 NLL 공세를 전면적으로 전개한바 있다. 이 일로 김무성, 권영세가 검찰에 고발되어 현재 수사가 진행중이다. 대선이 끝났으면 대선을 위한 카드로 활용되었던 NLL 공세를 멈추어야 마땅하거늘 박근혜 정권은 차원을 달리하여 NLL 공세를 이어갔다. 대선에서 박근혜와 겨루어 1469만2632표, 득표율 48%을 기록한 문재인 의원에 대한 견제 및 야당 제압의 의도가 있었을 것으로 보인다. 나아가 통치의 원천으로 삼은 종북공세로써 노무현 전대통령 등 야당이 NLL을 포기했다는 주장을 결부시키는 것이 효과적이라 판단했을 것이다.

박근혜 정권 출범 이후 NLL 공세는 다음의 세 가지 측면으로 발현되었다.

첫째, 노무현 전대통령 측이 2007. 10. 4. 북한의 평양의 백화원초대소에서 열린 노무현 전 대통령과 김정일 북한 국방위원장 사이에 열린 제2차 남북정상회담의 대화내용을 기록한 대화록(이하 대화록이라 함)을 폐기했다는 것(이하 '대화록 폐기건'이라 함), 둘째, 남재준 국정원장 체제 하에서 국정원이 보관하고 있던 남북정상회담 대화록을 전격 공개한 것(이하 '대화록 공개건'이라 함), 셋째, 대선공간에서 정상회담 대화록을 열람하고 그 내용을 유출한 새누리당 김무성, 권영세에 대한 고발사건(이하 '대화록 유출건'이라 함)에 대한 판단을 하지 않는 부작위 등이다.

대화록 폐기건은 현재 기소되어 백종천 전 청와대 안보실장, 조명균 청와대 안보 비서관이 재판을 받고 있고, 대화록 공개건과 유출 건은 고발이 되어 있으나 공개 건은 감감무소식이고, 유출 건은 무혐의 결정을 했다고 언론에 보도되었으나, 검찰은 강하게 부정하여 또 무소식이다.

II. 박근혜 정권 출범 이후 NLL 공세의 역할과 기능

NLL을 둘러싼 이 세 가지 공세는 박근혜 정권이 국정을 운영해 감에 있어서 핵심적인 기능을 수행하고 있다. 주지하다시피 박근혜 정권은 국정원, 군 사이버사령부 등 국가기관의 조직적 대선개입공작으로 탄생한 정부라는 오명을 쓰고 출범했다. 2013. 12. 19. 대선 1주년을 맞아 여론조사전문기관 '리서치뷰'가 여론조사를 실시한 결과, 제18대 대선 직전 국정원 댓글의혹 사건에 대해 경찰이 사실대로 밝혔다면 박근혜 후보 투표층의 12.9%가 문재인 후보를 찍었을 것이라고 응답한 점은 국정원의 대선개입의 문제가 제18대 대선의 승패를 좌우하였다는 점을 단적으로 드러낸다⁸⁾. 국정원의 대선개입에 대하여 채동욱 전검찰총장 체제의 검찰이 전면적인 수사에 나서 원세훈과 김용관을 기소하였고, 이에 따라 시국회의를 중심으로 한 촛불은 지금도 타오르고 있다. 야당과 시민사회를 포함한 다수 국민들의 저항에 대하여 박근혜 정권은 진상규명과 책임자 처벌 등의 바람직하고 정상적인 대응의 모습을 보여주기는커녕 중복을 연결고리로 한 공안통치의 행태를 보이고 있다. 그리고 이 과정에서 노무현 정권이 NLL을 포기했고 그래서 노무현 정권은 중복정권이라는 공세를 퍼부은 것이다.

그러나 이러한 정치공세는 매우 잘못된 것이다. 여러 문제가 있겠으나, 두 가지로 요약해볼 수 있을 것이다. 첫째, 노무현 정권이 NLL을 포기했다는 주장은 사실이 아니라는 점이다. 이 점은 공개된 대화록에 의하여서도 분명히 확인되고 있거니와 2007년 정상회담 당시 국방부 장관이었던 김장수 현 청와대 안보실장도 2013. 6. 21. 국회에서 노무현 당시 대통령이 NLL과 관련해 '포기하라'는 등의 지시를

8) 이러한 분석이 지난 18대 대선에 임하는 문재인 야권단일후보진영의 여러 문제점을 은폐하는 도구가 되어서는 아니될 것임을 특별히 부기하여 둔다.

한 일이 없음을 분명히 확인한바 있다⁹⁾. 둘째, 그러한 주장이 갖는 모순점이다. 이른바 보수를 자임하는 세력들은 늘 북한의 의도에 말려들어서는 안된다고 주장해왔는데, 선거로 선출된 정통성 있는 대한민국 대통령이 북한에 NLL을 포기했다고 선동하는 것이야 말로 북한의 의도에 말려드는 것이 아닐 수 없다. 사실도 아닌 것을 정권의 이익을 위하여 정치공세로 삼아 중복혐오증을 확산하여 공안통치의 최적화된 조건을 만들려 하고, 정치적으로 야당을 공격하고 있으니, 이런 코미디 같은 일이 어디있는가 싶다.

이제 항을 바꾸어 대화록을 둘러싼 세 가지 사건을 자세히 살피도록 한다. 먼저 대화록 공개건과 유출건을 살피고, 다음으로 대화록 폐기건을 살피도록 하겠다.

III. 대화록 공개건

1. 사실관계

새누리당 소속인 서상기 국회 정보위원장은 2013. 6. 20. 긴급회견을 열어 “공공기록물관리법에 근거해 국정원에 2007년 남북 정상회담 대화록 중 노무현 전 대통령의 NLL(북방한계선)발언에 대한 열람을 공식 요청했다”고 밝혔다. 이와 관련해 국정원 한기범 1차장은 이날 오후 4시 5분쯤 국회 정보위원장실을 방문해 서 위원장을 비롯한 정보위 소속 새누리당 조원진, 조명철, 정문현, 윤재옥 의원 등 5명에게 NLL관련 발언이 요약된 8장 분량의 발췌본을 40분간 열람하게 했다.

자료를 본 서상기 정보위원장은 “노무현 전대통령이 NLL을 포기하는 취지의 발

9) <http://www.pressian.com/news/article.html?no=64901>

2013. 6. 21. 국회에서 열린 국회 운영위 업무보고에서 김장수 안보실장은 민주당 홍익표 의원이 "2007년 당시 남북 국방장관 회담 성과로 'NLL 유지'를 들지 않았나? 노무현 당시 대통령이 NLL과 관련해 '포기하라'는 등의 지시를 한 일이 있는가"라고 물은데 대해 "그런 지시는 없었고, 노무현 전대통령은 저와 꽤 사이가 좋아 (협상 권한을) 위임해 주셨다"고 말했다. 김 실장은 "회담을 앞두고 회담전략보고를 할 때 (노무현 전대통령에게) '지침이 있으면 달라'고 했더니 (노무현 전대통령이) '뭘 원하느냐'고 하더라. 그래서 '아무 지침 주지 마시고 제가 소신껏 하고 올 수 있게 해 주십시오' 했더니 꺾꺾 웃으면서 '마음껏 하고 오라'고 해 제 소신껏 하고 왔다"고 말했다. 김 실장은 "(노무현) 대통령하고 저하고 NLL 가지고 갈등이 있거나 한 적은 없었다"고 회고했다.

언을 한 것을 확인했다”며 “야당은 NLL포기 발언이 없다고 거짓말한 것에 대한 응분의 책임을 져야 할 것”이라고 압박하였다. 그는 “노무현 전대통령이 김정일 위원장을 만나 대한민국 대통령으로선 도저히 할 수 없는 저자세로 일관해 탄식이 나올 정도였다. 대화록에 비굴과 굴종의 단어가 난무했다”며 “기가 막힌 말이 많았다”고 했다. 또 다른 의원은 “대등한 회담이라 할 수 없었다. 심지어 노전대통령이 김 위원장에게 수시로 ‘보고드린다’는 표현을 쓰거나 ‘제가 방금 보고드린 것과 같이’라는 말을 습관 비슷하게 했다”고 전했다.

이에 따라 조선일보는 2013. 6. 21. ‘北대변인 노릇 발언 및 NLL 관련 발언’이라는 제목으로 보도하였고, 중앙일보도 2013. 6. 21. ‘노무현, 김정일에 "이 보고서, 심심할 때 보시도록..."이라는 제목으로 보도¹⁰⁾하였다.

그로부터 사흘 후인 2013. 6. 24. 남재준 국정원장은 비밀문서로 분류되어 있던 대화록 전문을 일반문서로 무단 재분류한 뒤 전격 공개했다¹¹⁾. 한기범 국정원 1차장은 이날 오후에 국회를 방문해 정보위원들에게 각각 대화록 1부와 발췌본 1부씩을 전달했다. 그러나 민주당은 국정원의 일방적인 공개 방침에 강력히 반발하면서 대화록 수령을 거부했다.

앞서 국정원은 기밀해제 관련 심의위원회를 열고 남재준 원장의 재가를 받아 정상회담 대화록 전문을 일반문서로 전환·해제했다. 국정원은 보도자료를 내어 “국회 정보위가 20일 회의록 발췌본을 열람하였음에도, 엔엘엘(NLL·서해 북방한계선) 발언과 관련해 조작·왜곡 논란이 지속적으로 제기되고 있을 뿐 아니라 여야 공히 전문 공개를 강력히 요구하고 있는 상황”이라며 “비밀 생산·보관 규정에 따라 2급 비밀인 ‘2007 남북정상회담 회의록’ 전문을 일반문서로 재분류하여 공개한다”고 밝혔다.

국정원의 대화록 공개에 앞서 박근혜 대통령은 국정원 선거 개입 사건과 관련해

10) 노무현, 김정일에 "이 보고서, 심심할 때 보시도록...", 중앙일보, 2013. 6. 21.

http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=11863958&cloc=olink|article|default

11) 국정원, 무단으로 ‘대화록’ 비밀해제...공개 강행, 한겨레, 2013. 6. 24.

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/593129.html

“국정원이 문제가 있었다면 여야가 제기한 문제들에 대해 국민 앞에 의혹을 밝힐 필요가 있다고 생각한다. 그러나 그 절차에 대해서는 대통령이 아니라 국회가 논의해서 할 일”이라고 말했다고 이정현 청와대 홍보수석이 전했다. 그러면서 박 대통령은 “국정원 댓글 사건에 대해 왜 그런 일이 생겼는지, (국정원이) 왜 그런 일을 했는지 전혀 알지 못한다. 대선 때 국정원이 어떤 도움을 주지도, 국정원으로부터 어떤 도움도 받지 않았다”고 선을 그었다.

2. 경과 및 문제점

당시 국가정보원이 24일 2007년 남북정상회담 대화록을 기밀해제 하여 국회 정보위원회 의원들을 통해 전격 공개한 것은 ‘국정원의 단독 행동’이 아니라 ‘박근혜 대통령의 뜻’에 따른 결정으로 보아야 한다. 일단 박 대통령이 “여야가 제기한 국정원 관련된 문제들에 대해서 국민 앞에 의혹을 밝힐 필요가 있다고 생각한다”는 발언을 한 직후 국정원의 전격적인 행동이 취해졌다는 점이 이를 방증한다. 청와대의 지시가 있었거나 최소한 청와대와 사전교감이 이뤄졌을 가능성을 보여주는 대목이다.

대화록을 공개하는 것은 박근혜 대통령이 정상적인 정치경로를 가져가지 않겠다는 뜻을 분명히 한 것으로 보아야 한다. 이른바 친노세력을 중심으로 한 야당이 강력반발할 것임은 뻔하다. 북한 또한 이른바 ‘최고존엄’의 말 한마디 한마디가 생생하게 공개되는 것에 극도의 거부감을 표명할 것임 또한 쉽게 예상되던 바였다. 실제로 대화록 공개 사흘만인 6. 27. 북한의 대남기구 조국평화통일위원회 대변인이 <북한 조선중앙통신>을 통해 국정원의 정상회담 대화록 공개에 대한 긴급성명을 발표했다. 즉 이 대변인은 "괴뢰보수패당이 우리의 승인도 받지 않고 일방적으로 수뇌 상봉 담화록을 공개한 것은 우리의 최고 존엄에 대한 우롱이고 대화 상대방에 대한 엄중한 도발이다."라고 말한 것이다. 나아가 조평통 대변인은 국정원 대선개입 의혹 사건으로 규탄의 목소리가 높아지자 남한당국이 여론의 관심을 돌리고 정권 위기를 수습하며 통일 민주세력을 중북으로 몰아가기 위해 발악을 한 것이라고 비판했다. 또 대화록 공개가 현재 청와대 당국자의 직접적인 승인이 없이는 이루어질 수 없다는 것은 명백하다고 주장했다¹²⁾.

또한 국정원에 보관되어 있던 대화록은 노무현 전대통령이 후임대통령으로 하여금 남북관계에 참조하도록 용도를 엄밀하게 지정하여둔 만큼 이를 정쟁의 대상으로 삼은 것은 정치적인 측면을 떠나서도 대통령기록물관리법률에 위반될 소지가 다분한 것이다.

그렇다면 왜 박근혜 대통령은 남재준에게 대화록의 공개를 지시 또는 허락하였을까? 이는 당시의 정치상황을 대비하여 보면 바로 알 수 있다. 당시는 선거개입·정치관여로 불법부정선거 논란이 가열되고 이에 따라 국정원 개혁 요구가 높아지는 상황이었다. 이런 상황에서 6. 20. 국정원은 대화록 발췌본을 여당 정보위원들에게 무단 열람시켜 불법성 논란까지 덧붙여지게 되었다. 결국 박근혜 정권은 자신이 처한 정치적 위기를 타개하고자 법으로 엄격히 보안이 유지되어야 할 대화록을 북한과 야당의 반발, 위법성 논란을 무릎쓰고 전격 공개한 것으로 볼 것이다. 이 얼마나 개탄스러운 대목인가.

이러한 남재준 등의 대화록 발췌본 및 원본의 공개 행태에 대하여 민주당은 2013. 7. 7. 검찰에 남재준 등을 고발하였지만 감감무소식이다. 이는 뒤에서 보게 될 대화록 폐기 논란과 관련하여 참여정부의 백종천 전 안보실장, 조명균 전 비서관을 기소한 것과 명징하게 대비된다. 국정원이 공개한 대화록이 노무현 전대통령이 국정원에 보관하여 두라고 특별지시한 것인데, 도대체 참여정부가 무슨 대화록을 폐기했다는 것인지 도무지 이해할 수 없다.

IV. 대화록 유출건

1. 사실관계

12) 북한, '대화록' 공개에 "최고 존엄 우롱" 비난, 뉴스와이, 2013. 6. 27.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=422&aid=0000016360>

가. 김무성의 경우

1) 김무성의 대화록 원문 공개 고백진술

제19대 대선 때 새누리당 선대위 총괄본부장으로 대선을 총괄했던 새누리당의 김무성 의원이 지난 2013. 6. 26. 오전 국회에서 열린 비공개 최고중진연석회의에서 "지난 대선 때 이미 내가 그 대화록을 다 입수해서 읽어봤다"며 "그걸 몇 페이지 읽다가 손이 떨려서 다 못 읽었다"고 확보 사실을 고백하였다. 그러면서 김무성은 "그 원문을 보고 우리 내부에서도 회의도 해 봤지만, 우리가 먼저 까면 모양새도 안 좋고 해서 원세훈에게 대화록을 공개하라고 했는데 원세훈이 협조를 안해줘가지고 결국 공개를 못한 것"이라고 말하였다¹³⁾¹⁴⁾.

2) 2012. 12. 14. 부산유세에서의 김무성의 유세내용

실제로 김무성이 제19대 대선전이 한참이던 2012. 12. 14. 부산유세에서 유세한 내용을 보면 당시 김무성이 대화록 원문을 이미 입수하였음을 잘 보여주고 있다. 이 자리에서 김무성은 대선 닷새전 "남북대화록을 최초 공개한다"고 하면서 다음과 같이 발언한 것으로 나타났다¹⁵⁾.

최고의 관심을 받고 있는 **노무현·김정일 간 대화록을 최초로 공개하겠다(밀줄 및 굵은 글씨는 본 고발장 작성자, 이하 같음).**

...

내용은 노무현 대통령이 북한의 김정일에게 하는 말이다.

"그동안 외국정상의 북측의 이야기가 나왔을 때 북측의 대변인 변호인 노릇을 했고 얼굴을 붉힌 적도 있다. 사고방식이 달라지고 NLL공세는 논리도 없고,

13) 김무성 "대선때 남북정상회담 대화록 입수했다", 뉴스엔뉴스, 2013. 6. 26.

<http://www.viewsnnews.com/article/view.jsp?seq=100877>

14) 이러한 김무성의 고백진술은 그 이틀전인 6. 24. 국가정보원장 남재준이 2007년 남북정상회담 대화록 원문을 전격 공개하여 야당과 여론의 격렬한 반발속에서 새누리당 안에서조차 비판적인 의견이 개진되던 참에 나온 것이었다.

15) 김무성 부산유세, "盧-김정일 대화록 최초 공개한다", 뉴스엔뉴스, 2013. 6. 26. 이하 박스안의 내용은 위 뉴스의 내용을 인용한 것임.

<http://www.viewsnnews.com/article/view.jsp?seq=100896>

남측에서는 이것을 영토로 주장하는 사람도 있다, 헌법문제라는 주장하는 사람도 있는데 헌법 문제가 절대 아니다. 얼마든지 내가 맞서 나갈 수 있다. 5년 내내 북핵 문제를 둘러싼 북측의 입장을 갖고 싸워왔고 북측입장을 변호해왔다. 분명히 이야기 하는데 방코델타아시아 문제는 미국의 실수인데 북측보고 풀라고 하는데 이것은 부당하다는 것 다 알고 있다. 제일 큰 문제는 미국이다. 역사적으로 제국주의가 반성을 하지 않았고, 오늘날 패권적 야망을 드러내고 있다는 것에 저항감도 가지고 있다. 작전계획 5029요구하고 있는데 못한다고 없애버렸다. 우리가 경수로 짓자고 말했다. 보고서 써내라고 말했다”

위 유세내용 중 김무성이 인용한 “그동안 외국정상의 북측의 이야기가 나왔을 때 ~ 보고서 써내라고 말했다”는 부분에 관하여 김무성은 대화록 원본을 본 것이 아니라 국회의원 정문헌의 설명에 더하여 노무현 전 대통령이 남북정상회담 이후 민주평통 행사 등에서 NLL 문제와 관련해 발언한 내용 등을 종합하여 만든 문건을 본 것이라는 취지로 해명하였다¹⁶⁾. 그러나 위 유세내용은 국가정보원장 남재준이 공개한 대화록 원본과 비교하여 보았을 때 대화록 원본의 해당 부분과 토씨 하나까지 일치하는 것으로써, 원본을 보지 않고는 도저히 작성될 수 없는 것이다. 다음은 김무성의 유세 내용과 대화록 원본의 해당표현의 비교표이다.

김무성의 유세내용	대화록 원본의 해당 내용
그동안 외국정상의 북측의 이야기가 나왔을 때 북측의 대변인 변호인 노릇을 했고 얼굴을 붉힌 적도 있다.	그동안 외국 정상들의 북측에 대한 얘기가 나왔을 때, 나는 북측의 대변인 노릇 또는 변호인 노릇을 했고 때로는 얼굴을 붉혔던 일도 있다.
사고방식이 달라지고	이번에 군부가 개편이 되서 <u>사고방식</u> 이 달라지고
NLL공세는 논리도 없고,	NLL 문제 의제로 넣어라.. 넣어서 타협해야될 것 아니냐.. 그것이 국제법적인 근거도 없고 <u>논리적 근거도 분명치 않은 것인데.. 그러나 현실로서 강</u>

16) 김무성 "대화록 '원문' 아니라 '문건' 봤다", 뉴스앤뉴스 2013. 6. 26.

<http://www.viewsnnews.com/article/view.jsp?seq=100882>

	<p>력한 힘을 가지고 있다.</p> <p>북측 인민으로서도 아마 자존심이 걸린 것이고.. <u>남측에서는 이걸 영토라고 주장하는 사람들이 있다.</u></p>
남측에서는 이것을 영토로 주장하는 사람도 있다,	북측 인민으로서도 아마 자존심이 걸린 것이고.. <u>남측에서는 이걸 영토라고 주장하는 사람들이 있다.</u>
헌법문제라는 주장하는 사람도 있는데 헌법 문제가 절대 아니다. 얼마든지 내가 맞서 나갈 수 있다.	헌법문제라고 자꾸 나오고 있는 헌법 문제 절대 아닙니다. 얼마든지 내가 맞서 나갈 수 있다.
5년 내내 북핵 문제를 둘러싼 북측의 입장을 갖고 싸워왔고 북측입장을 변호해왔다.	나는 지난 <u>5년 동안 내내 북핵문제를 둘러싼 북측의 6자회담에서의 입장을 가지고 미국과 싸워왔고, 국제무대에 나가서 북측 입장을 변호해 왔다.</u>
분명히 이야기 하는데 방코델타아시아 문제는 미국의 실수인데 북측보고 풀라고 하는데 이것은 부당하다는 것 다 알고 있다.	BDA문제는 <u>미국이 잘못된 것인데, 북측을 보고 손가락질하고, 북측보고 풀어라 하고, 부당하다는 거 다 알고 있다.</u>
제일 큰 문제는 미국이다. 역사적으로 제국주의가 반성을 하지 않았고, 오늘날 패권적 야망을 드러내고 있다는 것에 <u>저항감도</u> 가지고 있다.	<u>제일 큰 문제가 미국입니다. 나도 역사적으로 제국주의 역사가 사실 세계, 세계 인민들에게 반성도 하지 않았고 오늘날도 패권적 야망을 여실히 드러내고 있다는 인식을 가지고 있다. 그리고 그 점에 관해서 마음으로 못 마땅하게 생각하고 저항감도 가지고 있고 새로운 기회가 필요하다는 인식도 가지고 있다.</u>
작전계획 5029요구하고 있는데 못한다고 없애버렸다.	<u>작계 5029라는 것을 미측이 만들어 가지고 우리에게 가는데.. 그거 지금 못한다.. 이렇게 해서 없애버리지 않았까</u>
우리가 경수로 짓자고 말했다. 보고서 써내라고 말했다	기존 이중석이 보고 <u>우리가 경수로 짓자? 미국 제끼고? 몇 번 말로 하나까 안되다 그래서 그럼 안 되는 이유를</u>

	보고서로 글로 써내라? 분석 <u>보고서</u> 를 써내라..
--	------------------------------------

이상의 분석·비교 내용을 보면 김무성은 대화록 원본을 보지 않았다면 도저히 알 수 없는 내용들을 대선을 닷새 앞둔 시기에 유권자들에게 공표한 것이었고, 이는 김무성이 대화록 원본을 열람하고 이를 토대로 위 선거유세문을 정리하였기 때문에 가능한 일이었다고 할 것이다.

한편 언론도 당시 김무성이 부산 유세에서 한 말 가운데 “제일 큰 문제는 미국이다. 역사적으로 제국주의가 반성을 하지 않았고, 오늘날 패권적 야망을 드러내고 있다는 것에 저항감도 가지고 있다.”는 부분 중 “저항감”이라는 표현은 국가정보원이 지난 6. 20. 새누리당 정보위원들에게 배포한 ‘발췌록’에는 등장하지 않는 표현으로, 6. 24. 국가정보원이 공개한 대화록 원본에만 들어가 있는 것이라고 보도하였다¹⁷⁾.

3) 김무성의 선거에 영향을 미칠 의도

김무성이 대화록 원본을 열람한 후 그 주요부분을 인용하여 선거유세에서 발언한 것은 첫째, 시점상 당시 발언을 한 날이 대선을 불과 남겨둔 때였다는 점, 둘째, 발언의 장소가 당시 박근혜 후보와 문재인 후보간의 격전지로 꼽히는 부산지역이었다는 점에서 당시 제19대 대통령 선거에 영향을 미칠 의도하에서 한 것이 명백하다.

나. 권영세의 경우

1) 권영세의 2012. 12. 10.자 발언

지난 2013. 6. 27. 국회법 본회의에서 민주당 소속의 박범계 의원이 공개한 녹취록

17) 김무성, 부산유세때 원본에만 있는 盧발언 인용, 뉴스앤뉴스 2013. 6. 28.

<http://www.viewsnnews.com/article/view.jsp?seq=100934>

에 의하면 권영세는 지난 2012. 12. 10. 여의도 모 음식점에서 가진 지인들과의 모임에서 다음과 같이 2007년 남북정상회담에서의 노무현 전 대통령의 발언을 전언한 것으로 알려졌다. 이 자리에서 권영세는 "더 황당한 것은 'NLL 문제는 영토문제가 아니고 그거는 말이 안되는 이야기다. 누구는 뭐 헌법적 분야라고 그러는데 절대 헌법적인 게 아니다, 그러니까 그 부분에 대해선 내가 얼마든지 막아낼 수 있다'(라는 말이었다)"라는 정상회담 대화 내용도 소개한 것으로 알려졌다¹⁸⁾. 이러한 권영세의 발언 역시 대화록 원본을 열람하지 않고서는 도저히 나올 수 없는 발언으로써, 권영세 역시 대화록 원본을 작년 대선공간에서 이미 입수하여 열람하였다고 볼 것이다.

- 이 점은 다음과 같은 권영세의 발언에서 더욱 명확해진다.

"내가 5년간 외국정상들을 만나면서 북한의 대변인이 되서 더러운 역할을 해왔다",
"방코델타아시아인가 이게 실책이다, 나도 제국주의에 대해서 굉장히 나쁜 생각을 갖고 있다, 나쁜 생각을 반성도 안했는데 나쁜 생각을 갖고 있다"

2) “집권하면 NLL 대화록 까자”는 내용의 발언

권영세는 일자불상경 서울 여의도에서 지인들과의 대화 중 다음과 같이 발언한 것으로 알려졌다. 즉 지난 2013. 6. 26. 국회법제사법위원회 전체 회의에서 민주당 소속의 박범계 의원이 공개한 녹음파일에 의하면 권영세는 "NLL 관련 얘기를 해야 하는데 대화록 자료를 구하는 것은 문제가 아닌데 역풍 가능성 있다. 그건 컨틴전시 플랜(contingency plan·비상계획)이다. '도 아니면 모'일 때 아니면 못 간다" "소스가 청와대 아니면 국정원이니까 대화록 작성한 데서 들여다볼 수 있으니 우리가 집권하면 까고" 등 발언을 한 것으로 언론에 보도되었다¹⁹⁾.

18) '권영세 녹취록' 추가공개, "김무성 발언과 일치", 뷰스앤뉴스, 2013. 6. 27.자 보도

<http://www.viewsnnews.com/article/view.jsp?seq=100927>

19) “집권하면 NLL 대화록 까자” 새누리당 녹음 내용 공개, 한겨레 2013. 6. 26.

http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/593325.html

2. 사건의 경과 및 문제점

이러한 김무성, 권영세의 발언이 알려지자 민주당은 2013. 7. 7. 김무성, 권영세를 대통령기록물관리에 관한법을 위반으로 고발하였다. 이에 대하여 검찰이 수사를 미적미적 미루다가 피고발인인 두사람을 서면조사한 사실이 밝혀졌다. 이 점은 특히 대화록 폐기 건에 관하여 문재인을 소환 조사한 것과 비교하여 형평성을 잃은 조치로 비난을 받는 요인이 되었고, 이에 김무성이 2013. 11. 13. 검찰에 자진 출석하여 조사를 자청하게 되었다. 조사를 마치고 나온 김무성은 자신은 대화록 원본을 본 일이 없고, 다만 증권가 찌라시를 보고 유세에서 이야기한 것이라고 말했다. 김무성을 조사한 이후에도 검찰은 계속 미적거렸다. 더구나 2013. 11. 15. 대화록 폐기 건에 관하여 대대적인 기소발표를 마치고도 검찰은 대화록 유출건에 관하여 침묵을 지켰다. 그런데 언론에서는 무혐의 방침이 계속 보도되었다. 2013. 12. 21.에 무혐의 방침이 보도²⁰⁾되었다가 검찰이 이를 부인하여 잠잠해졌고, 2014. 1. 15.에도 검찰의 무혐의 방침이 보도²¹⁾되었다. 그런데 이것이 검찰의 확정적인 조치인지는 여전히 확인되지 않고 있다.

검찰의 이러한 혼란상은 피고발인이 대선에서 핵심적인 역할을 한 김무성, 권영세라는 점 때문으로 보인다. 더구나 이들을 기소라도 하게 되면 가뜩이나 국정원 등 국가기관의 선거개입으로 부정하게 탄생한 정권이라는 오명을 뒤집어쓴 박근혜 정권이 대통령기록물인 대화록을 선거에 부정하게 이용하였다는 딱지를 하나 더 붙이게 되는 것을 걱정하는 것일게다. 그렇다고 무혐의 결정을 최종 확정하게 되면 대화록 폐기와 관련하여 백종천, 조명균을 기소한 것과 명백히 형평에 반한다는 지적을 검찰도 의식하지 않을 수 없었을 것이다. 그러나 김무성 등을 기소하지 않았던 것은 다음과 같은 점에서 문제다. 즉 대화록 원본을 보지 않으면 알 수 없는 대화록 내용이 줄줄 나왔는데, 증권가 찌라시를 보았다는 김무성의 말을 그대로 믿고 무혐의를 한다는 것은 도저히 납득하기 어렵다. 당시 유통되던 증권가 찌라시를 수집해서 그런 내용이 들어 있는지를 확인하는 것도 어렵지 않을 것

20) 검찰, '회의록 유출' 김무성 의원 무혐의 결론, KBS, 2013. 12. 21.

http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH_NEWS_CODE=2775874&ref=A

21) NLL 대화록 유출 의혹 김무성 등 전원 무혐의 결론, 데일리안, 2014. 1. 15.

<http://www.dailian.co.kr/news/view/415897/?sc=naver>

이고, 김무성에게도 그 제출을 명해야 할 것이 아닌가? 김기춘을 내세워 검찰을 직할통치한다는 평가를 받고 있는 박근혜 치세에서 검찰의 초라한 현주소를 대화록 유출 건은 생생하게 보여주고 있다.

V. 대화록 폐기건

1. 사실관계

2007. 10. 4. 평양에서 열린 남북정상회담 대화록을 녹음한 파일을 국정원이 녹취록으로 푼 다음 조명균이 이를 가다듬어 10. 9. 청와대 업무관리시스템인 이지원에 등재하였는데, 노무현 전대통령은 10. 19. 이지원에 다음과 같은 메모를 붙여 이 대화록에 대한 자신의 생각을 남겼다.

수고 많았습니다.

읽어보니 내가 기억하지 못하고 있는 일이 생각보다 많다는 느낌입니다.

그리고 NLL 문제는 김정일 위원장도 추후 다루는 것을 동의한 것으로 생각하고 있었는데, 확실하지 않고 오히려 내가 임기 내에 NLL 문제는 해결할 수 있다고 말한 것으로 되어 있습니다. 앞으로 이 문제를 다룰때 지혜롭게 다루어 주어야 할 것 같습니다.

그 밖의 문제는 다 공개된 대로입니다. 앞으로 해당 분야를 다룰 책임자들은 대화내용과 분위기를 잘 아는 것이 필요할 것입니다. 그러므로 앞으로 회담을 책임질 총리, 경제 부총리, 국방장관 등이 공유하여야 할 내용은 많은 것 같습니다. 통일부 장관, 국정원장은 동석한 사람들이고 이미 가지고 있겠지요. 아니라면 역시 공유해야 할 것입니다.

필요한 내용들을 대화록 그대로 나누어 주어야 할 것 같습니다. 내용 뿐만 아니라 분위기도 이해할 필요가 있을 것입니다.

이 녹취록은 누가 책임지고 한자, 한자 정확하게 다듬고, 녹취록만으로 이해하기 어렵거나 오해가 발생할 가능성이 있는 부분은 각주를 달아서 정확성, 완성도가 높은 대화록으로 정리하여 이지원에 올려두시기 바랍니다.

62페이지 '자위력으로'는 '자의적으로'의 오토크입니다. 63페이지 상단, '남측의

지도자께서도'라는 표현은 이해가 되지 않습니다-그 밖에도 정확하지 않거나 모호한 부분이 없는 것은 아니지만 시간도 없고 이 부분만큼 중요하지 않아서 이 부분만 지적해 둡니다.

이 작업에는 수석, 실장 모두 꼼꼼하게 검증과정으로 그쳐주시기 바랍니다.

071020

대통령

이러한 노무현 전대통령의 지시에 따라 조명균 전 비서관은 대화록 초안의 잘못된 표현을 수정하고 대화록의 '저' 등의 표현을 '나' 등으로 수정하였다. 그리고 나서 최종본을 완성하여 노무현 전대통령의 지시에 따라 최종본을 종이로 출력하여 이를 국정원에 한부 보내 보관하게 하였다. 한편 이 대화록 최종본이 전자기록으로 대통령 기록관으로 이관되기 위하여는 당시 청와대가 사용중인 이지원의 셋 다운 이전에 최종본을 업로드 시켜야 하는데, 어떤 경위에서인지 이지원 셋 다운 이후 대화록 최종본이 이지원에 업로드 되었다. 한편, 대화록 초안은 그것이 완성본이 아니었기 때문에 이지원 내에서 대화록 파일이 첨부된 문서관리카드가 삭제되었다. 이 문서관리카드가 삭제된 대화록 초안과 대화록 최종본 모두 봉하마을로 노무현 전대통령이 가져간 이지원에서 발견되었다.

이러한 사실관계 하에서 검찰은 대화록 초안을 삭제한 행위는 대통령기록물 관리에 관한 법률상의 대통령 기록물의 무단 폐기라고 하여 백종천 당시 안보실장, 조명균 당시 안보비서관을 기소하였고, 문재인 당시 비서실장은 무혐의 처분하였다.

2. 경과 및 문제점

앞서 본 남재준 등의 대화록 공개 이후 NLL 포기 논란은 해소되기는커녕 더욱 가중되었다. 새누리당은 대화록을 인용하여 노무현 전대통령이 김정일에게 서해 바다를 포기하여 국민을 배신했다고 공세를 가했고, 박근혜 대통령마저 “우리의 NLL 북방한계선도 수많은 젊은이들이 피로 지키고 죽음으로 지킨 곳이란 것을 잊지 말아야 합니다.”라면서²²⁾ 이 공세를 촉진하고 조장하였다. 그러나 국민여론

은 새누리당의 공세에 동의하지 않았다. 2013. 6. 28. 한국갤럽이 공개한 여론조사 결과 노무현 전대통령의 대화록상의 발언이 'NLL 포기가 아니다'라고 답한 응답자는 53%로 'NLL 포기다'라고 답한 응답자(24%)보다 많았다. 특히 새누리당 지지자(241명) 가운데 43%는 'NLL 포기다'라고 답해 당과 입장을 같이 했지만 'NLL 포기가 아니다'라고 답한 응답자도 32%에 달했다²³⁾. 이후 문재인 의원은 대통령 기록관에 보관된 대화록 원본을 열람해 노무현 전대통령이 NLL을 포기한 것이면 정계를 은퇴하겠다고 배수진을 쳤고²⁴⁾, 이에 따라 2013. 7. 2. 국회 본회의에서 '2007년 제2차 남북정상회담 회의록, 녹음기록물 등 국가기록원 보관자료 제출요구안'을 재석의원 276명 가운데 찬성 257명, 반대 17명, 기권 2명으로 가결 처리했다²⁵⁾. 그러나 국회의 열람결과 대화록은 대통령 기록관에 없는 것으로 나타났고, 검찰은 서울고등법원장이 발부한 영장에 따라 8. 16. 대통령기록관을 압수수색하였다. 그 결과 검찰은 대화록 최종본은 대통령기록관에 없다고 결론짓고, 이에 대하여 수사를 진행하여 11. 15. 백종천, 조명균 두 사람을 대통령기록물관리에 관한 법률상 대통령 기록물 파기죄로 기소한 것이었다.

그러나 검찰의 기소는 다음과 같은 점에서 잘못된 것이다.

첫째, 검찰은 대화록 최종본의 미이관을 문제삼고 있으면서도 막상 공소장에서는 2007. 10. 9. 작성된 대화록 초안을 당시 참여정부가 폐기한 것을 문제삼고 있다. 검찰의 주장은 앞뒤가 안맞는 것이다. 대화록 최종본이 대통령기록관으로 이관되지 않는 것은 분명히 규명되어야 할 문제이지만, 노무현 전대통령이 대화록 최종본을 국정원에 남긴 이상 어떤 은폐의도는 없었다고 보는 것이 합리적일 것이고, 대통령기록물관리에 관한 법률이 기록물의 미이관 부분을 처벌규정을 두지 않는 이

22) 박 대통령 "NLL, 우리 피로 지켜온 곳" 우회적으로 비판, jtbc, 2013. 6. 25. http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB10299183

23) 盧 발언 여론조사...NLL 포기 아니다 53% vs. 포기다 24%, 뉴시스, 2013. 6. 28. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0005234262>

24) [긴급-전문 포함]문재인, "NLL 원본 열람해 사실이면 정치 그만두겠다" 전격 선언, 국민일보 2013. 6. 30. <http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=pol&arcid=0007325647&cp=nv>

25) 김기현 "NLL 대화록 공개, 與 수동적으로 따라간 것", 뉴시스, 2013. 7. 3. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0005241853>

상 최종본의 미이관은 검찰 이외의 학계나 국회에서 진상을 규명하여야 할 문제다. 둘째, 검찰이 기소한 대화록 초안 폐기는 기록물 체계에서 기록물 완성본의 전 단계는 폐기된다는 점에서 부당한 기소다. 관련하여 전진한 투명사회를 위한 정보공개센터 소장은 “대부분 공공기관은 국제 기록 관리 표준 ISO 15489에서 규정하고 있는 기록의 4대 속성 중 하나인 ‘신뢰성’ 확보를 위해 오탈자 및 내용의 정확성을 보완한 후 기록으로 보존한다. 이 과정에서 초본은 삭제나 폐기한다. 만약 검찰의 논리대로라면 공공기관 중 기록물관리법상 처벌되지 않을 기관은 없을 것이다.”라고 말한다²⁶⁾.

검찰이 이러한 여러 논란을 무릎쓰고 부당한 기소를 한 이유는 무엇일까? 이 점을 추론하기 위하여는 앞서 본 대화록 관련한 정치상황과 이에 관한 검찰의 행태를 같이 보는 것이 필요하다. 대화록 문제는 2012년 대선의 뜨거운 감자 중 하나였다. 중복프레임을 앞세운 박근혜 후보측의 공세는 대선기간 중 NLL 문제에 집중되었고, 대선 이후에도 NLL 문제는 불법부정선거 논란을 잠재우는 유효한 카드였다. 그 연장에서 남재준 국정원장은 대화록을 전격 공개했다. 검찰은 민주당이 고발한 대화록 유출건과 대화록 공개건에 관하여는 미적미적 수사를 진행하더니만, 반대로 국정원에 엄연히 남아 있는 대화록을 참여정부가 폐기했다면서 이 사건을 기소하였다. 그렇다면 이러한 검찰의 행태를 정권보위, 정권 줄서기로 보아도 과히 틀린 분석은 아닐 것이다.

VI. 결론

박근혜 정권 1년간 벌어진 일들에는 일정한 경향성과 공통점이 있다. 우선 박근혜 집권 과정의 문제들, 집권 이후의 공약 파기 등에 대한 비판이 있다. 이에 대한 대응으로 박근혜 정권이 보여주는 행태는 소통과 대화를 통한 적절한 대안 제시가 아니라 정치공세를 통한 정면돌파였다. 그리고 정면돌파의 기초는 중복프레임이고, 중복프레임에 동원되는 구호가 NLL, 친노, 통합진보당이었다. 또한 중복프레임으로 무장한 국정원과 검찰이 정면돌파의 선봉장인 것은 당연한 귀결이다.

26) [정보공개로 본 세상]속기록 초본 보존하는 공공기관 나와 보라, 주간경향, 2013. 12. 3.
<http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=113&artid=201311261847071&pt=ny>

정권의 이익에 복무하는 검찰에게 형평성이나 정의나 하는 것은 거추장스러운 장식이다. 남재준을 질질 끌고, 김무성과 권영세는 무혐의, 백종천과 조명균에 대한 기소는 그래서 당연한 것일지도 모른다. 이러한 일련의 경향성과 흐름은 대화록을 둘러싼 지난 1년의 논란에 그대로 관통되어 왔다. 문제는 남은 4년도 그런 경향과 흐름이 반복될 것이라는 데 있다.

정치와 민주주의의 실종

- 정당해산심판 청구를 통한 소수정당 탄압

I. 통합진보당에 대한 위헌정당해산심판 청구

1. 정부의 전격적인 정당해산심판 제기

정부는 2013. 11. 5. 국무회의에서 통합진보당에 대한 정당해산심판청구를 의결하고, 같은 날 헌법재판소에 위헌정당해산심판 청구서와 정당활동금지가처분 신청서를 제출하였다. 박근혜 대통령의 유럽순방 중 이루어진 전격적인 처리였다.

정부가 심판청구 당일 보도자료를 통해서 밝힌 제소 사유는, “RO (Revolutionary Organization, 이하 ‘RO’로 약칭) 사건 등 자유민주체제 위해세력의 활동에 대한 국민적 우려가 폭증하는 상황으로 국가 정체성 확립 및 헌법가치 수호 필요성 증대하였고, 통합진보당 해산심판청구 청원 현황 및 여론조사 결과, 심판청구 필요성에 대한 국민적 공감대가 조성된 상황이고, 과거 민주노동당시절과 달리 RO의 내란음모로 활동의 위헌성이 소명되었다”는 것이었다.

2. 헌정사상 최초의 정당해산심판 청구

정당해산심판제도는 1960년 제2공화국 헌법에 최초로 도입된 제도이지만, 이후 실제로 정당해산제소 또는 심판이 이루어진 예는 없었다. 학계에서도 거의 연구가 이루어지지 않은 분야라서 헌법학 교과서에도 독일의 1950년대 판결과 관련 조문 정도만 기술되어 있는 정도였고, 2004년 헌법재판소가 펴낸 연구용역보고서

(『정당해산심판제도에 관한 연구』)가 정당해산제도에 관해 가장 잘 소개하고 있는 문헌이었다. 추측컨대, 위 연구용역을 맡긴 헌법재판소나 직접 연구를 수행한 연구자들은 향후 정당해산 사건이 실제로 행해질 것으로는 전혀 예상하지 못했을 것이다. 왜냐하면 이미 우리 사회는 '87년 6월 항쟁 이후 문민정부 5년과 이후 민주정부 10년을 거치면서 민주주의를 발전시켜 왔으며, 여러 가지 사회적 문제에도 불구하고 성숙한 시민의식과 민주적 법과 제도를 통하여 사회 발전을 이루었다고 자부해 왔기 때문이다. 헌법 적대적 정치세력이 있다면, 헌법재판소에 해산 심판이 제소되기 전에 여론과 선거에 의해서 도태될 것이다.

이번 정부의 정당해산 제소에 관한 보도자료를 보면, 과연 정부의 설명처럼 현재 우리 사회가 체제 안정이 위협받고 있고 국민적 우려가 폭증하며 헌법가치 수호 필요성이 증대한 상황에 처한 것인지 납득하기 어렵고(이른바 RO 사건은 현직 국회의원이 연루되었음에도 불구하고 일사천리로 수사와 재판이 진행되었고 최근 1심 선고까지 이루어졌다), 정부가 국민적인 공감대의 근거로 제시한 국민행동본부나 탈북단체 등 이른바 보수단체의 청원이나 종편 2곳, 일간지 1곳의 여론조사²⁷⁾ 대목을 보면 그 빈약함에 참담한 심정까지 느끼게 된다.

박근혜 정부는 위헌정당해산제도가 민주주의의 기본전제인 다양성과 다원성에 대한 증대한 침해이기 때문에 극히 예외적이고 최후적인 경우에만 고려될 수 있다는 점을 무시하였음이 분명하다. 오히려 이번 정당해산 제소를 통해 자신의 치명적인 정치적 스캔들을 은폐하기 위한 방편으로 소수 야당을 제물삼아 이념 논쟁을 벌임으로써 여론을 호도하려는 것으로 보인다. 이하 정당해산제도 일반과 우리 헌법에서의 위상을 살펴본 다음, 이번 정부의 심판제소의 문제점에 관해 밝히는 순서로 서술하려고 한다.

27) 당시 보도자료에 명시된 내용은 다음과 같다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ 여론조사 결과 : TV 조선(9. 9.) : 찬성 62%, 반대 27% / JTBC (9. 9.) : 찬성 63.9%, 반대 20.3% / 문화일보 (9. 16.) : 찬성 66.1%, 반대 26.5% ▶ 2004년 ~ 2011년 국민행동본부·국가정상화 추진위원회 등에서 민주노동당 해산심판 청구 청원 2건, 2012년 ~ 2013년 국민행동본부·대한민국상이군경회 탈북단체 등에서 통합진보당 해산심판 청구 청원 9건 등 총 11건 접수 (50여 만 명 서명) |
|---|

II. 정당해산심판제도 일반

1. 정당해산심판제도의 의의

정당해산심판제도는 그 목적과 활동이 민주적 기본질서에 위배되는 정당을 정부의 제소에 따라 헌법재판소가 심판하여 강제로 해산시킬 수 있도록 하는 제도이다. 정당해산제도는 정당을 보호한다는 측면과 함께 방어적 민주주의 또는 헌법 보호를 위해 정당을 제한한다는 두 가지 측면을 가지고 있는 것으로 이해되고 있다.²⁸⁾

2. 헌법에의 도입 배경

우리나라는 자유당 정권에서 행정부의 일방적 처분에 의한 진보당 해산(1959년)을 경험한 반성에 따라 1960년 제2공화국 헌법에서 정당보호 규정을 두면서 정당해산 관련 규정을 처음 도입했다. 즉, 우리 헌법이 위헌정당해산제도를 도입하게 된 배경은 독일과는 전혀 다른데, 독일의 경우 가치상대적 민주주의관 내지 자유민주적 낙관주의에 따른 민주주의의 몰락이라는 역사적 배경을 바탕으로 하고 있지만, 우리나라의 경우에는 정부에 의한 부당한 ‘야당 탄압’이라는 왜곡된 헌정사적 경험이 그 주된 배경을 이루고 있었던 것이다. 그리고 이러한 역사적 사실이 시사하는 바는 현재도 여전히 유효하다.

3. 외국사례 (소수정당 보호 수단으로 변화)

정당해산에 관한 실제적인 사례는 독일과 터키 정도가 있다. 독일의 경우 1953년 사회주의제국당(SRP) 해산결정, 1956년 독일공산당(KPD) 해산결정이 있었는데, 당시 히틀러의 나찌즘으로부터 민주주의를 회복한지 얼마 안 되었고, 냉전체제가 절정인 시점에서 나온 결정이었다. 이후 더 이상의 해산결정은 없었으며, 특히 2003. 3. 18. 독일민족민주당(NPD)에 대한 정당해산심판사건에서는 법치국가적 원

28) 헌법재판소 1999. 12. 23. 선고 99헌마135 결정 등

리에 근거한 방어권 보장의 법리에서 '절차의 종결을 선언'하기도 하였다.²⁹⁾ 최근 터키에서도 정당해산사례가 다수 있었지만, 진정한 의미의 정당해산제도라기 보다는 야당 또는 소수당에 대한 부당한 정치탄압의 성격이 강하다고 평가되며, '복지당 해산결정'을 제외하고는 모두 유럽인권법원에서 인권협약 제11조 위반으로 판단되었다.

위와 같이 일반적으로 정당의 금지나 해산 같은 극단적 조치가 내려진 경우가 극소수라는 것은 결사의 자유가 민주주의 사회에 반드시 필요하고 매우 중요하다는 인식하에 정당에 가해지는 제재에도 반드시 비례의 원칙이 적용되어야 함을 강조하는 것이다³⁰⁾. 이와 관련하여 유럽평의회 산하의 '베니스위원회'(법을 통한 민주주의 유럽위원회)의 1999년 '정당의 금지와 해산 및 유사조치에 관한 지침'은 "정당의 해산은 정당이 민주적 헌정질서를 전복하기 위한 정치적 수단으로 폭력의 행사를 옹호하거나 폭력을 사용함으로써 헌법에 의하여 보장된 권리와 자유를 위태롭게 하는 경우에만 정당화될 수 있고", "극단적 조치인 정당의 해산은 극히 제한적으로 사용되어야 하고, 민주적 기본질서에 대한 실질적 위협을 초래하는 경우에만 고려해야 한다"고 하여 정당해산은 최후의 수단으로 매우 엄격한 요건하에서만 가능하다는 입장이다.

III. 현재 우리나라 정당해산심판제도의 위상

위와 같이 정당해산제도는 민주주의의 기본 전제인 다양성과 다원성을 보장하기 위하여 소수정당을 다수정파의 권력으로부터 보호하는 수단으로 변화하고 있으며, 그 어떠한 정당이라도 폭력에 의하여 체제를 파괴하고자 하지 않는 한 헌법의 보호를 받아야 한다는 것이 세계적인 추세이다. 이는 아직까지 정당해산심판을 경험해 보지 못한 우리나라의 경우에도 참고하여야 할 내용인데, 우리나라에서의 정당해산제도의 위상에 관해서 헌법재판소 연구용역보고서는 다음과 같이 기술하고 있다.

29) 자세한 내용은 송석윤, 정당해산제도의 딜레마 - 독일 연방헌법재판소의 독일 민족민주당 사건을 중심으로, 세계헌법연구 제16권 3호 참조

30) 이성환 외, 정당해산심판제도에 관한 연구, 헌법재판소 연구용역보고서(2004. 12.), 35쪽

“우리나라의 경우에는 제2공화국헌법에서 정당해산제도가 도입되었음에도 불구하고 이 제도는 무력을 전면에 내세운 군부의 헌정파괴 앞에서 무력할 수밖에 없었다. 또한 그 후 30년 이상 지속된 권위주의정권 하에서도 위헌정당해산제도는 그 명맥을 유지하였지만 이 제도는 민주적 기본질서를 파괴하는 정권을 뒷받침하는 집권정당에 대해 효율적인 헌법보장제도로 기능할 수 없었다. 우리의 헌정사에서 위헌적인 정당의 영향력을 배제하거나 약화시키는 역할은 주권자인 국민이 해왔으며 위헌정당제도에 대해 현실적으로 고민할 수 있는 여건을 마련한 것도 민주주의를 향한 국민의 열망과 투쟁이었음을 잊어서는 안 될 것이다. 헌법재판소가 위헌정당해산의 권한을 실질적으로 행사할 수 있게 된 것은 독일에서처럼 패전 후 외국군의 점령 하에서가 아니라 1960년 4월과 1987년 6월 헌법제정권력이 발동하여 권위주의체제를 극복하고 민주헌정질서를 건설하면서였다. 우리나라처럼 민주헌정체제가 국민의 힘으로 실현되어 온 정상적인 민주주의에서 정당의 합헌성여부는 일차적으로 주권자인 국민이 선거에서 결정한다. 헌법재판소에 부여된 정당해산제도는 지극히 불가피한 경우에 활용되는 예외적인 수단일 뿐이다.”³¹⁾

IV. 정부의 정당해산 제소의 문제점 (심판청구권의 남용)

1. 정부의 심판청구의 정치적 의도와 그에 대한 평가

통합진보당은 정당법의 규정에 따라 중앙선거위에 등록된 전국 정당으로서 제19대 총선에서 10.3%의 정당지지율을 얻은 원내 제3정당이고, 중앙선거위에 등록된 당원 수가 십만 명이 넘는다. 이러한 통합진보당에 대한 해산심판청구는 정당 그 자체를 정치의 장으로부터 완전히 배제하겠다는 것일 뿐만 아니라, 나아가 통합진보당을 지지했던 국민의 선택을 강제로 무효화함으로써 이들을 정치적 의사 형성의 장에서 배제하겠다는 의미가 있다. 그런데, 정부가 밝힌 제소 이유와 제소 시점은 ‘헌법수호’가 아닌 다른 정치적 의도에서 이 사건이 벌어진 것이 아닌가 하는 의심이 들게 한다.

31) 이성환 외, 앞의 글, 89-90쪽

통합진보당은 정부와 여당에 대해 가장 비판적인 목소리를 내왔다. 그것이 기존 정당이나 그들을 지지하는 국민의 입장에서 이질적이고 거북하게 느껴질 수도 있지만, 반대로 자신들의 생각을 대변해 주었다며 지지한 사람들도 있었다. 그런데 정부는 자신들의 정치적 반대자에 대하여 석연치 않은 이유-즉, 이른바 RO 사건이라고 명명된 내란음모 사건을 주된 이유로 들어 정당해산심판을 청구하였다. 즉, 심판청구가 제기된 과정을 보면 2013년 3월 통합진보당의 대표가 원세훈 전 국정원장을 고발한 후, 6월에 원세훈 전 국정원장과 김용판 전 서울경찰청장 등 5명에 대한 선거법위반(국가기관의 대선개입) 기소가 이루어졌고, 그 후 9월에 소위 내란음모사건 관련자들에 대한 구속수사 및 기소가 이루어지더니 그 수사방해 의혹이 전면화 된 시점에 급기야는 이 사건 심판청구에 이르게 된 것이다.³²⁾ 이런 일련의 과정에 비추어 보면 이 사건 심판청구에 대해서는 ‘국정원 스캔들’을 덮고 정치적 반대자들을 억압하는 ‘신공안정국’ 조성 의도로 진행됐다는 의심을 하지 않을 수가 없다³³⁾

32) 박근혜 대통령 취임 이후 정당해산 제소 당시까지 주요 사건 일지

2013. 3. 19. 통합진보당 원세훈 전 원장 고소
2013. 4. 18. 서울중앙지검, 특별수사팀 구성
2013. 4. 19. 권은희 수사과장 "서울경찰청 수사에 부당 개입" 폭로
2013. 6. 14. 원세훈 전 국정원장·김용판 전 서울청장 등 5명 기소
2013. 8. 28. 국가정보원, 이석기 의원 자택·사무실 압수수색
2013. 9. 6. 조선일보, 채동욱 검찰총장 혼외아들 의혹 보도
2013. 9. 13. 채동욱 검찰총장 사퇴
2013. 9. 23. 서울고법, 국정원 심리전단장 등에 대한 재정청구 인용. 공소제기 결정
2013. 9. 26. 이석기 의원 등 기소 (반국가단체 구성죄 등 새로운 혐의 추가 못함)
2013. 10. 16. 특수팀, 국정원 직원 4명 체포영장 청구·발부
2013. 10. 17. 특수팀, 국정원 직원 4명 주거지 압수수색, 윤석렬 직무배제 명령
2013. 10. 18. 공소장 변경 허가 청구
2013. 10. 22. 길태기 검찰총장 직무대행, 국정원 특수팀 보고 누락 관련 감찰 지시
2013. 10. 24. 고용노동부, 전교조에 ‘노조 아님’ 통보
2013. 10. 30. 서울중앙지법, 검찰 공소장 변경 허가 청구 인용
2013. 11. 5. 이 사건 정당해산심판

33) 이와 관련하여 뉴욕타임스 등 외신은 ‘한국 민주주의의 위기 사례’, ‘부정선거 스캔들을 덮기 위한 전략’이라는 비판을 보도할 정도였고, 우리 학계 등에서는 이 사건 심판청구에 대해 “중복 담론을 악용하여 ... 대선승리로 정치권력을 장악한 전리품 격으로 진보정당의 생명줄을 끊어버리고 이를 빌미로 진보진영을 비롯한 모든 반대정파들의 입을 막고 몸을 묶어두기를 기도하는 것이다(한상희 교수)”, “정당해산제도는 전형적인 소수자 억압 제도이므로 관용의 원칙 및 정치의 사법화에 따른 부작용을 최소화하기 위해 자제되어야 했는데 이번 헌정사상 초유의 정당해산

2. 절차상의 하자 (제소여부 결정 단계에서 충분한 여론수렴 과정을 거쳤는가)

정당해산제도가 최후적·예외적 수단이어야 하는 점에 비추어 보면, 실제 뿐 아니라 제소 과정에서도 매우 신중하고 엄격한 절차에 의하여야 한다. 그런데 이번 통합진보당에 대한 정당해산 제소 과정을 보면, 어떻게 우리 헌정 사상 초유의 정당해산심판 제소가 이렇게 졸속으로 이루어졌을까 싶은 정도로 흠이 많다.

무엇보다 정부가 정당해산심판을 헌법재판소에 청구하려면 사전에 국무회의의 심의를 거쳐야 하며, 이는 필요적 심의사항이다. 그런데 이 사건 정당해산심판 청구 제기에서는 필수절차인 국무회의를 통상의 차관회의를 건너편 채 긴급의결안건으로 처리함으로써 국무위원들이 사안을 충분히 검토하고 심의할 수 있는 충분한 시간을 보장하지 않았고, 정부 수반인 대통령이 위 국무회의에 참석하지 않은 채 위 안건을 의결하였다.

헌법수호제도로서의 엄중함 때문에 오로지 정부만이 정당해산을 제소할 수 있도록 한 것은 그 권한을 함부로 행사해서는 안 된다는 내재적 한계를 전제한 것이다. 특히 헌법수호제도를 정부의 권한으로 한 것은 그 수반인 대통령이 국민의 직접 선거에 의해 선출된 국민대표기관이기 때문이며 국민을 대표하여 극단적 조치인 정당해산에 대하여 국민의 이름으로 결정하도록 한 것이다. 이는 대통령이 적극적으로 국민의 대표행위를 수행해야 할 것을 요구하는 것이며 외유 중에 간략한 보고와 전자결재로 수동적으로 처리할 사항이 아니라고 할 것이다. 그리고 국무회의 심의의 필수사항으로 정당해산을 규정한 것은 국정최고심의기관인 국무회의에 정부수반인 대통령이 참여하여 대통령보좌기관인 국무위원들의 다양한 의견을 경청하고 이 권한의 발동이 가지는 헌법적 엄중함을 고려하여 신중하게 처리하라는 취지이다.

심판청구는 이러한 내재적 한계를 일탈한 것이다(김종철 교수)” 등 비판적 견해를 표명하였다.

특히 정당해산제도가 가지는 독재적 위험성 때문에 이러한 심의과정에서의 대통령의 관여는 헌법수호의무를 헌법에 의하여 특별히 확인받고 있는 대통령³⁴⁾으로서 매우 중요한 헌법적 의무이며 이를 소홀히 한 것은 어떤 명분으로도 정당화되기 힘들다. 급박한 위험을 들어 이런 심의과정의 졸속을 정당화하지만 체제 전복의 국가긴급 상황이 초래되지 않았음은 대통령이 외유 중이라는 사실로부터도 반증되는 것이며 향후 현재의 심판이 최소한 수개월이 소요될 것이라는 점에서도 설득력이 약하다.

3. 제소권 남용

정부가 어떤 정당의 목적이나 활동이 위헌적이라고 판단할 경우 반드시 정당해산 심판청구를 하여야 하는가. 정부의 의도를 최대한 선해하는 경우에도 정당해산제도는 민주적 기본질서를 지키는 다양한 수단들 중의 하나에 불과하고, 이 제도에 의거하여 민주적 기본질서를 지킬 것인지, 아니면 다른 수단을 우선적으로 활용할 것인지는 다분히 정치적 상황에 대한 평가에 달려 있다. 즉, 헌법상 정당해산 심판 청구권이 정부에게 있는 것으로 규정되어 있다고 하더라도, 이는 오로지 정부가 정치적으로 책임지는 의무에 합당한 재량(pflichtmäßiges Ermessen)이므로, 이러한 재량권을 단지 야당을 배제하기 위해 정치적으로 오남용하여서는 안 된다.³⁵⁾

34) 헌법재판소는 노무현 대통령 탄핵심판에서 이 점을 특히 강조한 바 있다. : “헌법 제66조 제2항 및 제69조에 규정된 대통령의 ‘헌법을 준수하고 수호해야 할 의무’는 헌법상 법치국가원리가 대통령의 직무집행과 관련하여 구체화된 헌법적 표현이다. 헌법의 기본원칙인 법치국가원리의 본질적 요소는 한 마디로 표현하자면, 국가의 모든 작용은 ‘헌법’과 국민의 대표로써 구성된 의회의 ‘법률’에 의해야 한다는 것과 국가의 모든 권력행사는 행정에 대해서는 행정재판, 입법에 대해서는 헌법재판의 형태로써 사법적 통제의 대상이 된다는 것이다. 이에 따라, 입법자는 헌법의 구속을 받고, 법을 집행하고 적용하는 행정부와 법원은 헌법과 법률의 구속을 받는다. 따라서 행정부의 수반인 대통령은 헌법과 법률을 존중하고 준수할 헌법적 의무를 지고 있다. ‘헌법을 준수하고 수호해야 할 의무’가 이미 법치국가원리에서 파생되는 지극히 당연한 것임에도, 헌법은 국가의 원수이자 행정부의 수반이라는 대통령의 막중한 지위를 감안하여 제66조 제2항 및 제69조에서 이를 다시 한 번 강조하고 있다. 이러한 헌법의 정신에 의한다면, 대통령은 국민 모두에 대한 ‘법치와 준법의 상징적 존재’인 것이다. 이에 따라 대통령은 헌법을 수호하고 실현하기 위한 모든 노력을 기울여야 할 뿐만 아니라, 법을 준수하여 헌법에 반하는 행위를 해서는 안 되며, 나아가 입법자의 객관적 의사를 실현하기 위한 모든 행위를 해야 한다.”(헌재 2004. 5. 14. 선고 2004헌나1 결정)

35) 독일공산당 해산결정(BVerfGE 5, 85), 113면 - 송석윤a, 정당해산제도의 딜레마, 세계헌법연

나아가 시민의 자유로운 여론 형성과 대의민주체제에서 수행되어야 할 다원적 정치결정 과정을 사법결정에 맡겨 버리는 「정치의 사법화」(judicialization of politics)는 시민의 자유로운 여론형성과 대의민주체제에서 수행되어야 할 다원적 정치결정과정을 특수한 절차적 엄격성과 소수의 전문가들의 결단에 맡겨지기 쉬운 위험을 가진 사법결정에 의해 정치영역의 동적 역량과 대표성이 훼손될 수 있는 위험성을 내포하고 있으므로 과도하게 확대되어서는 안 되며,³⁶⁾ 이러한 사정까지를 모두 고려하여 신중하게 제소여부가 결정되어야 한다.

민주주의는 기본적으로 가치상대주의에 기초하여 기능하기 때문에 단순히 지배적인 이념을 벗어난다는 사실은 헌법적 비난의 대상이 아니며, 설혹 해당 정당의 당헌과 강령이 어느 정도 헌법질서에 위배된다고 하더라도 정당해산 제소를 계기로 오히려 전체적인 정치지형이 분열되어 정치적 통합을 저해할 수 있다. 지난 19대 국회의원 총선거에서 정당투표 10.3%에 달하는 국민의 지지를 받은 정당에 대해 사상 초유의 정당해산심판 청구를 제기한다는 것은 전체 진보정치세력에 대해 이념전쟁을 선포하는 것이 되며, 우리사회에서 헌법수호의 과제와 민주주의적 관용을 둘러싼 소모적인 정치적 분열만 일으킬 것이다.³⁷⁾

V. 가치분의 문제

정부는 정당해산심판청구와 함께 통합진보당과 그 하부조직 및 구성원의 합당·분당·해산, 당명의 변경, 강령 및 당헌·당규의 개정, 당원의 제명, 입·탈당, 선거에 참여하는 행위, 홍보행위, 당원 모집, 정당 소유 재산처분, 정당보조금 및 기탁금의 수령, 소속 국회의원의 직무활동을 정당해산심판청구 사건의 종국결정 선고 시까지 정지해달라는 가치분신청 하였는데, 이는 일체의 정당활동을 정지해달라는 것이다.

구 제16권 3호

36) 김종철, 긴급토론회 발제문, 참여연대<정부의 통합진보당 해산심판청구 긴급토론회(2013. 11. 8.)>, 17면

37) 전광석, 정당해산심판에 대한 헌법적 및 정치적 이해, 한국헌법판례연구학회, 헌법판례연구 13(2013), 140~141면

그러나, 정부의 이러한 가처분 신청은, 본안심리도 하기 전에 사실상 '정당해산의 효과를 얻겠다'는 것이어서 가처분 제도의 취지에 반한다는 문제점이 있으며, 특히 전 세계적으로도 유례가 없다는 지적이 있다. 즉, 독일연방 헌법재판소는 '독일공산당 해산심판' 사건에서 본안심리에 5년이 소요되었음에도 가처분을 인용하지 않았고, '사회주의제국당' 사건에서는 '홍보행위만 중지'하는 가처분 결정을 하였다는 것이다.

만일 가처분이 받아들여져 일체의 정당활동이 정지된다면, 본안결정이 있기도 전에 실질적으로 정당의 존립을 파괴하고 그 활동을 무력화시키는 결과가 될 것인데, 나중에 본안에서 해산심판청구가 기각되더라도 이미 그 정당은 가처분결정으로 인해 정치적으로 회생이 불가능한 상태에 놓이게 될 것임은 쉽게 예측할 수 있다. 게다가 이른바 내란음모 사건은 아직 확정되지도 않았는데, 유무죄 확정이 되지 않은 상태에서 걱정할 심리도 없이 곧바로 가처분 결정을 하게 된다면 정당의 자유와 수많은 당원의 정치활동의 자유를 함부로 제약하는 것이 될 것이다.

따라서 가처분 사건의 심리는 매우 신중해야 하며, 헌법재판소법에 가처분이 절차나 요건에 대해 별도의 규정이 없으나, 정당해산심판의 중요성과 예외성, 최후수단성을 고려할 때 가처분 심리절차는 본안인 정당해산심판에 준하여 '필요적 변론'을 거쳐야 하고, 가처분 결정이 사실상 미리 본안결정의 효과를 갖기 때문에 본안 결정의 정족수와 마찬가지로 '재판관 6명 이상의 찬성'이 있어야 할 것이다.

VI. 맺음말

정당을 강제로 해산하는 것은 더 나은 민주주의를 위한 최후수단으로만 기능해야 한다. 이를 두고 베니스 위원회는 정당의 강제해산과 관련한 각국의 제도와 관행들을 "안전판 safety valve"이라 규정하면서 "그것은 존재한다는 사실 자체로 의미를 가지는 것이며, 집행되지 않음으로써 더욱 더 민주적인 체제를 만들어낼 수 있는 제도"라고 하였다.³⁸⁾

우리 사회는 '누가 민주주의의 적(敵)인지'를 스스로 판별할 수 있다. 위헌적인 목적이나 활동을 하는 정치세력이 있다면, 여론과 선거에 의해서 도태되고 말 것이다. 이것은 비단 위헌정당으로 제소되어 헌법재판소의 심판을 받고 있는 통합진보당에 국한된 일이 아니다. 민주주의를 열망하는 국민들의 피땀이 일구어낸 헌법과 제도로써 다른 이익을 추구하는 집단이 있다면 그들에 대해서도 심판이 있을 것이다.

38) 한상희b, 통합진보당의 위헌정당해산청구와 헌법적 자유, 경제정의실천시민연합 토론회(2013. 11. 26.) 자료집, 4면

표현의 자유의 압살 - 멈추지 않는 국가 보안법의 칼날, 그리고 ‘종북몰이’

I. 들어가며 - ‘종북’ 을 묻는 사회

작년 한 해 국가보안법 위반 혐의자 기소율이 1997년 이래로 최대임이 확인되었다. 지난 10년 동안 기소된 사람이 100명이 넘는 것도 작년이 처음이었다고 한다³⁹⁾. 검찰은 ‘법과 원칙에 따라 대응하’였기 때문이라고 주장하나 박근혜정권이 출발할 때부터 시작된 여러 행태들에 비추어 ‘공안 정국’이라고 규정하는 데 큰 문제는 없어 보인다. 아니 ‘공안 정국’이라는 말로는 부족하고 ‘종북 매카시즘’의 광풍 정도로는 규정해야 할 듯하다. 일일이 나열하기도 힘들지만, 황교안 법무부장관은 등장 때부터 “북한 정권의 주의·주장·노선을 맹목적으로 추종하는 종북 세력이 아직 대한민국에 존재한다”며 ‘종북’을 직접 거론했고, 박근혜 정권은 김기춘을 비서실장으로 임명하면서 과거 유신시대를 휩쓸었던 국가보안법 체제를 십분 활용하고 일상화 시키겠다는 의지를 분명히 했다. 공지의 사실이지만 김기춘은 1972년 법무부 과장 시절 유신헌법 제정 당시 실무팀의 일원으로 참여해 핵심적인 역할을 했고⁴⁰⁾, 박정희 전 대통령의 말년에 청와대 비서관을 지냈고, 노태우 정부시절 1991년 5월 27일에서 1992년 10월 8일까지 법무부장관이었으며, 1992년 12월 11일 부산 지역 기관장들을 모아 지역감정을 조장해 여당 후보를 지원하는 내용을 의논했던 초원복집 사건으로 기소되었던, 말 그대로 한국 현대사의 ‘반민주’의 상징이다.

39) 연합뉴스 2013. 1. 30.자

40) 위키백과, 위키백과에는 “유신헌법 제정에 참여했던 학자들의 증언에 의하면 김기춘 과장이 이미 유신헌법을 다 만들어 놓아서 자신들은 할일이 없었다고 증언한다”라고도 밝히고 있다.

박근혜 정권이 '두려움'으로 유지되는 국가보안법 체제를 활용한 것은 일응 성공한 것으로 보인다. 언제 어디서든 '너도 종북이냐'를 묻고 있고, 종북의 무리들에 섞이지 않기 위해 주변을 정리해야 하고, 지식인들은 정권에 대한 비판에 앞서 '나는 통합진보당을 지지하지는 않지만'을 붙이기 시작했고, 야당은 자신이 '종북'이 아님을 증명하기 위해 현역 국회의원의 내란음모 사건에 대한 체포동의안을 '진실을 밝히기 위해 국정원과 검찰에게 수사를 맡겨야 한다'는 이유를 붙여 압도적 다수로 통과시켰다. 민주당이 '종북'이 아님을 증명하기 위해 최선을 다했음에도 불구하고 새누리당은 국정원 대공수사권 폐지를 추진하는 민주당에 대해서 '종북세력 숙주 자임하나'라는 천박한 논평을 내며 맹공을 퍼부었고⁴¹⁾, 급기야 대학에서 '자본론'을 강의하던 강사가 학생에 의해 국정원에 신고당하는 일까지 발생했다⁴²⁾.

박근혜 정권 1년 동안의 '종북'사냥은 그 대상이 무차별적이고, 자신의 정권의 태생적 한계인 '선거 부정'을 덮기 위해 광범위하게 이용하였다. 아래에서는 박근혜 정권 1년 동안의 종북 매카시즘의 현황과 문제점을 확인하고 '우리가 무엇을 할 것인가'는 질문을 던지면서 마무리 하겠다.

II. 박근혜 정권 1년, 종북 매카시즘의 화려한 부활

1. 박근혜 정권 1년, 국가보안법 사건 발생 일지⁴³⁾

- 2013. 1. 4. 18년 전 자신이 후원하던 송환된 비전향장기수 고 이인모씨의 초청을 받고 방북한 후 독일에 체류하던 조영삼씨가 고령의 부모를 만나기 위해 입국. 입국하던 2012. 12. 31. 바로 긴급체포된 후 구속. 2013. 1. 27. 서울지검 공안1부(이상호 부장검사) 국가보안법상 잠입·탈출 혐의로 기소. 2013. 7. 11. 서울중앙지방법원 형사16단독(류종명 판사) 1심에서 징역 2년에 집행유예 3년

41) 새누리당 논평, 2013. 9. 9.자

42) 연합뉴스, 2013. 9. 9.자

43) 박근혜 정권의 임기는 공식적으로는 2013. 2. 25.에 출발하는 것이나, 임기 시작 직전에 국가보안법 위반 사건에 대한 집중적인 기소와 수사가 이루어진 바가 있고 정권 출발과 더불어 적극 활용되었으므로 2013. 1.부터 정리하였다.

선고. 2013. 9. 29. 서울중앙지방법원 형사항소2부(박관근 부장판사), 김일성 묘에 소극적으로 참배한 것은 반국가단체 활동에 동조했다거나 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 명백한 위험성이 있다고 속단하기 어렵다는 이유로 무죄를 선고하고 감형. 2014. 1. 29. 대법원 형사1부(주심 양창수 대법관), 김일성 묘 참배 행위에 대하여 유죄로 판단하여 파기환송.

- 2013. 1. 4. ‘민청학련 사건’ 시인 김지하씨, 대통령 긴급조치 제4호, 국가보안법, 내란선동 등의 혐의로 유죄 판결을 받아 7년간 구금생활을 한 데 대한 재심에서 무죄 선고.
- 2013. 1. 10. 대법원 1부(주심 고영한 대법관) 전교조 부산지부 통일학교 교사 징역 8월에 집행유예 2년의 형 확정. 피고인이 소지하고 있던 일부 표현물(‘기초교양자료집 CD’)의 내용에 북한의 주장과 맥락을 같이하는 듯한 내용과 용어가 다수 있기는 하나, 그 판시와 같은 사정들에 비추어 위 CD의 내용이 국가의 존립·안전과 자유민주적 기본질서를 위협하는 적극적이고 공격적인 것이라고 볼 수 없다는 이유로 위 CD가 이적표현물에 해당하지 않는다고 판단한 원심 확정(대법원 2013.01.10. 선고 2010도3440 판결)
- 2013. 1. 11. 국가정보원 직원이 수원진보연대 고문이자 수원시 사회적기업지원센터에서 일하는 이 모씨를 미행하던 중 발각. 추후 내란음모 사건의 피고인으로 구속 기소됨.
- 2013. 1. 12. 국가보안법 위반 간첩 혐의로 10여년을 복역했던 제일교포 구말모씨 재심 무죄 확정.
- 2013. 1. 17. 대구시경 보안수사대 대구경북민권연대 소속 회원 2명의 집과 개인 사무실 압수수색. 지난 2007년과 2008년 청년단체 및 ‘6·15청년학생연대’ 가입해 국가보안법을 위반했다는 혐의.
- 2013. 1. 21. 탈북 서울시 공무원 간첩혐의 구속. 이 사건은 2013. 1. 26. 기소되어 1심에서 무죄를 선고받고 항소심 진행중. 탈북자들의 합동신문센터에서의 인권침해 상황에 대해서 법률적으로 조명하는 계기가 됨. 항소심에서 국정원이 피고인에 대한 출입경 기록을 위조하여 문제가 되고 있음.
- 2013. 1. 24. 제주지검, 2010. 5. 모 인터넷 사이트에 북한을 찬양하는 등의 글을 게시한 혐의로 제주지역 교육행정 공무원 김모씨를 불구속 기소.

- 2013. 1. 24. 서울고등법원 형사3부(부장판사 최규홍) 1976년 대통령 긴급조치 위반 및 국가보안법 위반 등의 혐의(재일교포 유학생 간첩사건)로 기소돼 사형을 선고받고 복역한 와세다대 객원교수 강종헌씨에게 무죄 선고. 재판부는 “이 사건은 민간인에 대한 수사권이 없는 육군 보안사령부 소속 수사관들이 수사를 담당한 것으로서 불법수사에 해당”하고, “보안사 수사관들이 수집한 증거는 모두 위법수집증거에 해당”하며, “보안사 소속 수사관들이 영장 없이 장기간 불법구금하고 고문 등 가혹행위로 자백진술을 받아”낸 것은 모두 임의성 없어 증거능력이 없다고 판시.
- 2013. 1. 25. 수원지법 형사항소5부(부장판사 윤강열)는 2010. 8. ~ 11.까지 북한의 서해 연평도 포격사건과 관련한 내용을 트위터를 통해 유포하고 북한에서 발간된 도서 구입을 위해 대남공작부서에서 운영하는 인터넷사이트 ‘려명’ 관계자와 통신한 혐의로 기소된 김모씨에 대해서 유죄를 인정하여 징역 1년 6월, 집행유예 3년 선고.
- 2013. 1. 29. 서울지방경찰청 보안과, 한국정신대문제대책협의회 윤미향 대표에게 이메일 압수수색 통지. 재일 조선학교 돕기 활동을 문제 삼아 국가보안법 위반 혐의로 2007년부터 2012년 말까지의 이메일을 압수수색했다는 사실을 통지.
- 2013. 1. 31. 제주지방법원 제2형사부(최용호 부장판사), 통일운동단체를 구성해 이적표현물을 소지하고 반포한 혐의로 기소된 회원 5명에게 징역형의 집행유예 및 자격정지 선고. “표현물이 과격하고 선정적이며, 북한의 주장을 담고 있다”고 판시.
- 2013. 2. 8. 서울중앙지방법원 형사30부(설범식 부장판사), 범민련 노수희 부의장에게 “자신의 활동이 북한의 체제홍보에 이용될 것을 알면서도 승인없이 밀입북해 이적활동을 벌여 엄벌에 처할 수밖에 없다”면서 “다만 폭력수단을 동원해 직접적으로 국가의 전복을 기도한 점은 아닌 점을 고려했다”면서 징역 4년을 선고함. 북한 내 일부 활동에 대해서는 “국가에 직접적인 해를 끼치지 않았거나 이적성이 인정되지 않는다”며 무죄 선고. 대법원에서 확정.
- 2013. 2. 13. 박근혜 정권 법무부장관으로 공안검사 출신의 황교안 내정.
- 2013. 2. 21. 서울중앙지검 공안2부(이정희 부장검사), 전교조 교사 4명을 ‘새시대교육운동’을 결성하고 북한의 주의·주장에 동조하는 강의를 한 혐의로 불

구속 기소. 이적단체 구성의 혐의를 적용한 이유에 대해서 검찰은 “전교조의 탈을 쓰고 전교조의 활동으로 위장하는 전술을 채택해 방북 및 행사, 강연회 개최 등 각종 활동을 전개해 가치관이 형성되기 이전 학생들에게 왜곡된 사실을 전파해 반미·국가보안법 철폐 등 그릇된 사상을 주입하는 등 위험성이 매우 높다”고 주장. 현재 서울중앙지방법원에서 재판 진행중.

- 2013. 2. 28. 인천지검 공안부(부장검사 김병현) 2008년부터 미국 대사관 앞에서 반미집회를 개최하고 한미연합훈련을 반대한 것을 이적동조 혐의를 적용하여 평화와통일을 여는 사람들 간부를 불구속 기소. 현재 재판 진행 중.
- 2013. 2. 26. 황교안 법무부장관 내정자, “자유민주적 기본질서의 수호는 국가의 가장 기본적인 책무”라면서 “이를 수호하기 위한 국가보안법은 통일 이후라 하더라도 어떠한 형태로든 존재하여야 한다”는 입장 발표. 덧붙여 “북한 정권의 주의·주장, 노선을 무비판적, 맹목적으로 추종하는 중북세력이 아직도 대한민국에 존재하고 있다”고 주장.
- 2013. 3. 21. 울산지방법원은 전직 은행 지점장 출신인 A씨가 대한민국은 자주권이 없는 미국의 식민지라는 북한 주장에 동조하는 등 30여차례 인터넷 카페에 글을 올린 혐의로 기소된 것에 대해서 유죄를 선고.
- 2013. 3. 28. 대법원 2부(김용덕 대법관)은 중학교 교사인 김씨가 2005. 5. 순창군 회문산에서 열린 ‘남녘 통일 애국열사 추모제 전야제’에 학생과 학부모, 교사 등 약 180명을 인솔하여 참가한 것에 대해 “전야제의 규모, 참석자들의 구성, 전야제에서 나온 발언 등을 종합해볼 때 당시 전야제는 순수하게 사망자를 추모하고 위령하기 위한 모임이 아니라 빨치산의 활동을 미화하고 찬양하며 계승을 주장하고 선동하는 성격이 강한 행사”라며 “대한민국의 존립과 안전 또는 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 위험성이 명백하다”라며 반국가 단체 동조 등의 혐의에 대해 유죄를 선고함(대법원 2013.3.28. 선고 2010도12836 판결 참조). 1, 2심은 모두 “자유민주주의의 정통성을 해칠만한 실질적 해악은 없다”는 이유로 무죄를 선고했었음.
- 2013. 4. 1. 검찰, 키리졸브 훈련 반대하던 ‘평화와 통일을 여는 사람들(평통사) 팀장을 국가보안법상 반국가단체 활동 등에 대한 동조혐의로 기소.
- 2013. 4. 2. 서울경찰청 보안2과, ‘국가보안법 고무찬양과 이적표현물 소지 혐의’ 및 ‘실천연대 관련’건으로 황선씨 자택 압수수색. 황선씨는 실천연대에 가

입한 바가 없음에도 출간한 시집까지 압수. 압수수색 이후 현재에 이르기까지 어떤 수사나 조치가 이루어진 바 없음.

- 2013. 4. 4. 북한의 웹사이트 '우리민족끼리' 해킹 회원정보 9,000여건 유출. 일베 '신상털기' 시작. 2013. 4. 5. 검, 경 '우리민족끼리' 국내회원에 대한 수사 착수. '신매카시즘'이라는 비판 제기. 경찰은 특히 가입자들의 과거 행적까지 조사함으로써 위법성 논란. 2013. 5. 9. 공안당국 관계자 발로 수사대상 135명으로 압축되었고, 100여명 기소될 것으로 전해짐. 최근에 15명 정도 사법처리할 것이라는 기사가 보도된 바 있음.
- 2013. 4. 5. 경찰청 보안3과, 대학원 박사 과정을 밟고 있는 통합진보당 당원 김모씨의 집을 국가보안법상 이적표현물 소지, 반포 등의 혐의로 압수수색.
- 2013. 4. 9. 덕성여대, 한양대 등 각 대학의 '진보 강연' 불허.
- 2013. 4. 11. '재일동포 간첩단 사건' 피해자 재심 무죄 확정.
- 2013. 4. 19. 경찰, '국정원 직원 정치개입', 댓글 여직원 등 3명에 대해 기소의견으로 검찰 송치.
- 2013. 4. 22. 의정부지검, 영화감독 심승보씨를 인터넷 카페를 운영하며 이적동조한 혐의로 수사. 2013. 5. 1. 기소.
- 2013. 4. 25. 황교안 법무장관, 국보법 통일 후 존치 발언, 국내에 중복세력이 많이 퍼져 있고, 국가보안법의 필요성 역설.
- 2013. 4. 29. 경찰, 철도노조 현장조직 '한길자주노동자회' 소속 조합원 6명의 자택 압수수색. 북한 정권을 고무 찬양하는 이적표현물 제작, 소지, 배포 혐의. 당시 철도 노조의 핵심간부들이 포함되어 있으면서, 이미 활동을 하지 않은 지 1년도 넘는 조직을 문제삼은 것은 KTX 반대 투쟁을 무력화하려는 의도라는 지적이 있었고, 실제로 철도노조의 파업이 한창이던 12월에 전격 기소.
- 2013. 5. 6. 새누리당 심재철 최고위원, 형법상 범죄단체나 국가보안법상 반국가단체로 판결받은 단체를 강제 해산하는 내용의 '범죄·반국가단체 강제해산법' 발의.
- 2013. 5. 7. 조감제, 대구동구청에서 열린 '건국대통령, 이승만을 바로 보자'라는 주제의 강연에서 "국회의원 20%는 중복세력", "중복세력의 기준은 천안함 피폭이 북한 소행이 아니라고 하고 국가보안법 폐지해야 한다고 하는 사람, 북한인권법 폐지를 주장하는 사람, 한미동맹을 반대하는 사람이다. 감옥보내야

한다”고 주장.

- 2013. 5. 7. 서울고등법원 형사12부 민유숙 재판장이 범민련남측본부 최동진 편집위원장의 항소심 공판에서 방청객들에게 발언 기회를 준 것을 들어 보수 단체들이 법원앞에서 연일 계속되는 시위를 펼치며 종북공세. 새누리당 심재철은 “야당 중진위원의 부인으로, 재판장이 이적단체로 처벌받은 사람에게 발언 기회를 준 것은 매우 부적절하고 법정질서에 맞지 않다”며 대법원에서 조치를 취해야 한다고 발언. 그러나 실제 판결은 1심에서 무죄가 나온 것까지 모두 유죄로 선고하면서 피고인에게 매우 불리하였음.
- 2013. 5. 20. 서울중앙지검 공안2부(부장검사 김광수), 국가보안법상 이적단체 구성 등의 혐의로 진보성향 청년단체인 ‘6·15 공동선언 실현을 위한 청년모임 소풍’(소풍) 회원 이준일 통합진보당 중앙구위원장 불구속 기소. 2013. 12. 15. ‘소풍’ 관계자 7명 불구속 기소. 현재 재판 진행 중.
- 2013. 5. 21. 대법원 1부, 자주민보 기자 이창기씨의 국가보안법상 회합 통신, 찬양 고무 등에 대해서 유죄 확정.
- 2013. 5. 22. ‘재일동포 유학생 간첩사건’ 36년 만에 무죄 확정.
- 2013. 5. 23. 국제엠네스티 ‘2013 연례보고서’ 발표에서 국가보안법으로 표현의 자유 침해되고 있음을 지적.
- 2013. 5. 28. 경기지방경찰청 보안수사대, 국가보안법상 이적표현물 소지 등의 혐의로 전국공무원노동조합 간무 이모씨의 자택과 직장 압수수색. ‘전태일 평전’, ‘철학콘서트’ 압수. 이에대해 공무원 노조는 국가보안법 수사로 노조를 탄압하고 있다고 수사 중단 요구.
- 2013. 5. 30. 수원지방법원 형사 항소 6부(부장판사 송인권), 감옥에서 쓴 편지를 국가보안법상 이적표현물 제작·반포 혐의로 기소된 윤기진 범청학련 전 의장에게 무죄 선고. “서신이 실질적이고 명백한 위협이 있지 않아 이적성이 없고, 지인들과 주고받은 수많은 서신 가운데 일부만 문제가 된 점 등에 비추어 이적 행위를 할 목적이 있었다고 단정하기 어렵다”고 판시.
- 2013. 6. 3. 울산지검 공안부, 개인블로그를 통해 이적동조 및 이적표현물을 반포한 혐의로 목사 A씨 불구속 기소.
- 2013. 6. 10. 부산경찰청 보안과, 부산·경남 한의사 10여명을 이적표현물 소지 등으로 압수수색. 특히 같은 동아리 출신인 한의사라는 이유로 학생회관까지

압수수색을 하자, 부산지역 재야 인사들은 부마항쟁법 통과되자마자 공안당국이 존재감을 부각시키기 위한 것이라고 반발.

- 2013. 6. 12. 영남대학교 사학과 비정규 교수노조 소속인 유소희 교수, 경찰이 평통사 회원이었다는 이유로 국가보안법 위반혐의로 압수수색을 하였고, 대학교 강의까지 불법 사찰하였다는 사실을 밝힘. 압수수색은 국가보안법 위반혐의로 하고 정작 기소는 공직선거법 위반혐의로 했는데, 강의 때 한겨레신문 기사를 학생들에게 나누어 준 것이 사전선거운동이라는 이유.
- 2013. 6. 17. 새누리당 김진태 의원, 국정원 사건 주임검사가 운동권이력을 가졌다며 법사위 전체회의에서 국정원의 대선 개입 의혹에 대한 검찰의 선거법 위반 적용 비판. 2013. 8. 23. 검찰, 국정원 수사팀서 논란 당사자인 검사 제외.
- 2013. 6. 26. 국정원·경찰, 범민련 간부 9명의 사무실, 자택 압수수색. 김성일 사무차장과 이창호 대외협력국장 등 2명 체포. 2013. 6. 30. 구속.
- 2013. 6. 27. 국가보안법 위반혐의로 민족자주 평화통일 중앙회의(민자통) 중앙위원 조모씨 구속.
- 2013. 7. 19. 범민련 김을수 남측본부 의장 권한대행 국가보안법 위반 혐의로 구속.
- 2013. 7. 20. 범민련 김세창 조직위원장 국가보안법 위반 혐의로 구속.
- 2013. 7. 22. 호주 난민심사재판소, 난민 신청을 한 동성애자이자 양심적 병역 거부자인 김형진씨(가명)에게 난민 인정. 그 이유로 박정근 사건의 경우를 들어 처벌가능성이 있다는 점을 들었음.
- 2013. 7. 26. 왕재산 사건 판결 확정.
- 2013. 7. 26. 방송통신위원회, 범민련 남측본부 홈페이지 메뉴 삭제조치.
- 2013. 8. 7. 대법원 연평도 포격 사태는 남측이 조작한 군사도발이라는 내용을 자신의 트위터에 올린 40대 남성에게 유죄 확정.
- 2013. 8. 22. 서울중앙지방법원 형사합의21부(이범균 부장판사) 서울시 공무원 간첩 국가보안법 위반 혐의 무죄 선고.
- 2013. 8. 23. 수원지방법원 형사6부(송인권 부장판사)는 최근 북한을 찬양하는 시를 만들어 유포한 혐의로 기소된 시인 권말선씨의 신청을 받아들여 국가보안법 제7조 제5항에 대하여 위헌법률심판을 제청(2013초기1241). “국보법 제7조 제5항의 ‘문서·도화·기타의 표현물’은 내용에 아무런 제약을 두지 않아 그

것이 이적표현물인가에 관계없이 처벌할 수 있어 조문을 적용하는 자의 의사에 따라 처벌범위가 부당하게 확대될 여지가 있다”고 제청 이유를 밝힘.

- 2013. 8. 27. 인권운동사랑방 주최로 ‘종북논란의 실체를 밝힌다’는 토론회 개최. 한성훈 연세대 연구교수 “분단인식이 광범위하게 퍼진 한국사회에서 누군가를 ‘종북’이라고 표현하는 순간 이성이 합리적으로 발현될 여지는 거의 없다”라며 “이는 정치공동체의 다른 주체를 부정하는 일종의 정치 선동”이라고 분석.
- 2013. 8. 28. 통합진보당 이석기 의원실 등 10곳 압수수색. 홍순석 경기도당 부위원장, 이상호 경기진보연대 고문, 한동근 수원새날의료생활협동조합 이사장 등 3명 체포. 2013. 8. 31. 구속. 2013. 9. 25. 기소.
- 2013. 8. 29.부터 보수단체들의 규탄집회 및 화형식 등 개최. 상이군경회원 통합진보당 당사 진입하여 소화기, 의자 등 던져 여성 당직자 부상. 종편 확인되지 않은 보도들 쏟아내기 시작함.
- 2013. 8. 29. 국정원 내란음모 조작과 공안탄압 규탄 대책위 발족
- 2013. 8. 30. 검찰, 내란음모 혐의 이석기 의원 사전구속영장 청구. 2013. 9. 2. 법무부, 이석기 의원에 대한 체포동의요구서 국회 제출. 2013. 9. 4. 체포동의안 통과 이석기 의원에 대한 구인영장 발부. 2013. 9. 5. 구속. 2013. 9. 26. 기소. ‘RO’ 반국가단체로 기소하지 않음.
- 2013. 8 31. 국정원 서울시 공무원 간첩조작 다룬 ‘추적 60분’ 불방 결정. 2013. 9. 11. 일부 수정작업을 거쳐 방영. 2013. 11. 21. 방송통신심의위원회, 위 방송에 대해서 피고인의 입장만을 대변해 공정성을 위반하고, 재판이 계속 중인 사건을 다룬 혐의로 ‘경고’ 중징계.
- 2013. 9. 6. 경희대학교 강사를 학생이 국정원에 신고함.
- 2013. 9. 10. 새누리당 윤상현 의원 비례대표 국회의원이 국가보안법을 위반하거나 내란음모죄를 범한 경우 의석을 승계할 수 있도록 하는 ‘이석기 방지법’ 발의.
- 2013. 9. 10. 전·현직 노조간부와 활동가들 200여명, 민주노총 대회의실에서 ‘1%만을 위한 체제의 전복을 꿈꾸는 우리도 처벌하라’는 구호를 내걸고 노동자 선언.
- 2013. 9. 12. 국제엠네스티 “최근 국가정보원을 상대로 의혹이 제기되고 있으

며 모호한 조항을 담고 있는 국가보안법이 오용돼 온 과거를 돌아 봤을 때 이 석기 의원과 동료에 대한 조사·기소가 점점 정치화되고 있는 상황을 우려할 수밖에 없다”고 표명.

- 2013. 9. 12. 서울중앙지방법원 형사28부(재판장 김종호), 노동해방실천연대(해방연대) 간부 4명에 대해서 ‘선거를 통한 사회주의 운동’에 관하여 자유민주적 기본질서에 실질적으로 해악을 끼칠 위허성을 가진다고 볼 수 없다는 이유로 국가보안법상 이적단체 구성 등에 관하여 무죄 선고.
- 2013. 9. 13. 채동욱 검찰총장 사퇴.
- 2013. 9. 16. 새누리당 송영근 의원, 국가보안법 위반, 형법상 내란죄 및 외환죄 등으로 금고 이상의 선고를 받은 자에 대해서는 민주화운동 보상금을 회수하도록 하는 민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률 개정안 발의
- 2013. 9. 17. 국정원, 통합진보당 지역위원장 등 5명에 대해 내란음모 혐의로 압수수색.
- 2013. 9. 23. 대법원 2부(주심 신영철 대법관), 원양어선 선원으로 일본을 왕래하며 간첩 활동을 했다는 누명을 쓴 조봉수 씨 28년만에 무죄 확정 판결.
- 2013. 9. 23. 대법원 2부(주심 이상훈 대법관), 이적표현물을 판매해 국가보안법 위반 혐의로 기소된 김모씨에게 6년만에 무죄 취지 파기 환송.
- 2013. 9. 24. 국정원, 통합진보당 안소희 파주시의원 압수수색.
- 2013. 9. 30. 국정원, 내란음모 혐의 3명 추가 구속영장 청구. 2013. 10. 24. 기소.
- 2013. 10. 1. 노암 촛스키등 57명의 미 진보인사들 “박근혜 대통령의 집권여당 새누리당과 국정원은 정치권에서 진보적인 목소리를 축출하기 위한 마녀사냥에 주력하고 있다”며 내란음모 조작사건에 대한 규탄성명 발표.
- 2013. 10. 8. 서울고등법원 형사2부(김동오 부장판사) 1970년 사형이 확정된 ‘유립 간첩단 사건’ 43년만에 무죄 선고.
- 2013. 10. 121. 경찰청, 2013년 9월말까지 국가보안법 위반 사범 103명 검거. 친북하이트 33곳 차단.
- 2013. 10. 24. 전주지검 형사1부(부장검사 윤영준), 김형근 선생님을 이적표현물 반포, 보관혐의로 구속 기소.
- 2013. 10. 29. 대전지방경찰청, 강대석 전 교수의 자택을 이적표현물 소지 혐의

로 압수수색.

- 2013. 11. 5. 황교안 법무부장관, 통합진보당에 대한 정당해산심판청구
- 2013. 11. 14. 국정원, 내란음모 공판 도중 CNC 등 관련 업체 사무실 6곳과 직원 22명 대상으로 압수수색.
- 2013. 11. 22. 서울중앙지검 공안1부(최성남 부장검사), 무단 방북해 북한을 찬양한 혐의로 윤봉길 의사 조카 구속 기소.
- 2013. 11. 22. 박창신 신부 '불법선거 규탄과 대통령 사퇴를 촉구하는 시국미사' 강론에서 NLL과 연평도 포격을 언급한 것을 들어 보수단체들은 맹비난을 퍼부으며 박창신 신부를 고발. 2013. 11. 26. 검찰 수사 시작. 전주지검이 2014. 2. 본격적으로 국가보안법 위반 혐의로 수사.
- 2013. 11. 25. 박근혜 대통령, 수석비서관회의에서 박창신 신부의 연평도 발언 등을 들어 "국민들의 신뢰를 저하시키고 분열을 야기하는 이런 일들은 용납하거나 묵과하지 않을 것"이라고 발언.
- 2013. 11. 26. 국정원, 국가보안법상 회합·통신 혐의로 한국진보연대 전식렬 문예위원장 예술단체 대표 체포 및 압수수색. 2013. 11. 29. 구속.
- 2013. 11. 27. 새누리당 김진태 의원, 박창신 신부에게 "국가보안법상의 ks양 고무죄에 해당한다"며 "신부복을 입은 혁명전사"로 규정.
- 2013. 11. 28. 실천불가전국승가회, 박근혜정부의 참회와 민주주의 수호를 염원하는 대한불교조계종 증려 시국선언. 이에 대해 다른 불교단체 '종북승려 수사'를 주장하며 맹비난.
- 2013. 11. 29. 새누리당, 내란음모 등으로 구속된 국회의원의 세비 지급을 중단하고, 자료제출 요구 등 의원 권한 행사를 정지하는 내용의 국회법 개정안 발의.
- 2013. 12. 1. 국가보안법 제정 65주년.
- 2013. 12. 6. 부산경찰청 보안과, 범민련 남측본부 부산경남연합의장 구속.
- 2013. 12. 19. 서울지방경찰청 보안수사대, '실천연대' 활동 등을 이유로 통합진보당 도봉구위원장 자택 압수수색.

2. 박근혜 정부의 국가보안법 체제 이용 실태

가. 국가보안법 위반 기소율 최고, 일상화된 ‘중복몰이’

서두에서 언급한 바와 같이 박근혜 정부 1년 동안 국가보안법 위반 기소율은 최근 16년만에 최고를 기록했다.

1997년부터 2013년까지의 국가보안법 적용 실태와 관련한 통계를 보면, 이병박 정권부터 꾸준히 늘어나는 경향성을 보이고 있는 것은 확인되고, 박근혜 정권 1년 역시 계속 고공행진 중이다. 국가보안법이 항상 국가의 안보보다는 정권의 안보를 위해 사용되었기 때문에 그 발표 시기가 항상 문제였지만, 박근혜 정권 1년 동안의 국가보안법 적용의 특질을 분석하자면 항상 정치적으로 민감한 사항이 있을 때마다 수사 중이었던 사건을 발표하고, 그 대상과 범위를 가리지 않았다는 점이다. 국정원의 대선 개입에 대한 국민들의 분노와 촛불이 절정에 달한 2013. 8. 28. 통합진보당 이석기 의원에 대한 내란음모 사건으로 정국은 급랭했고, 철도 파업이 한창이던 2013. 12. 16. 이미 압수수색을 한지 8개월도 지난 철도노조의 현장조직인 ‘한길자주노동자회’ 소속의 노동자들을 그 중에 누가 파업에 참여했느냐까지 상세히 적시하여 기소했다⁴⁴⁾. 돌아보면 말 그대로 하루도 조용한 날이 없었던 것 같다.

또한 국가보안법 체제를 십분 활용한 ‘중복몰이’는 일상이 되었다. 새누리당 김태흠, 윤상현, 보수언론, 보수단체들은 ‘중복’이란 말을 입에 달고 사는 시대가 된 것이다. 2012년부터 시작된 통합진보당에 대한 노골적인 이념공세는 일상화 되었고, 민주당도 예외는 아니어서 대선 때부터 ‘문재인 후보, 아무리 집권에 눈이 멀어도 또다시 중복 세력과 손잡지 않기를 바란다⁴⁵⁾’며 공세를 퍼붓는 등 시도 때도 없이 겁박하였다. 민주당은 중복 프레임이라는 테두리 안에서 언제나 자신이 ‘중복’이 아니라는 것을 입증하기 위해 ‘배제’의 태도를 분명히 했으나, 새누리당은 공세를 늦출 생각은 없어 보인다.

분단이라는 오래된 구조 안에서 이미 완전한 ‘타자’가 된 북한에 대한 혐오를 전

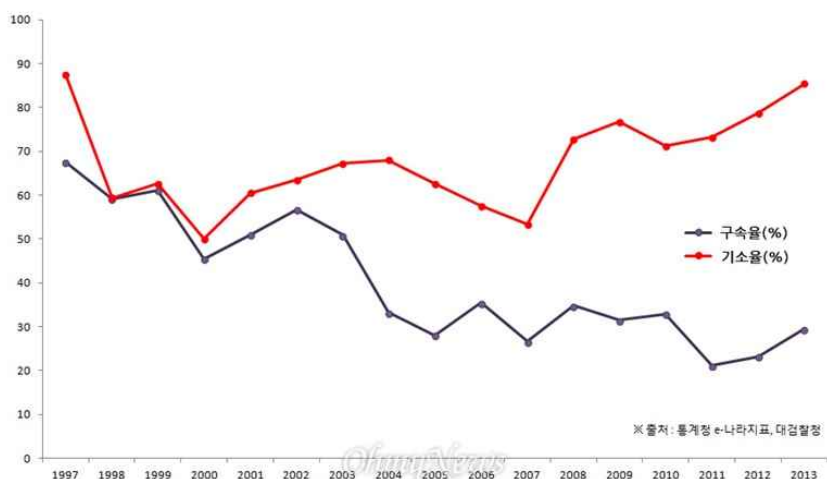
44) 조선일보, 2013. 12. 16.자

45) 새누리당 논평, 2012. 12. 15.자

제로 한 '중복'공세는 “우리 사회에서 어느 누구도 넘을 수 없는 터부를 만들어 놓는, 북한 얘기하거나 체제 근본적 이의를 제기하는 진보에서 얘기할 수 없는 터부, 얘기하는 것 자체가 내란이나 여적이니⁴⁶⁾” 하는 터부를 만들어 냈다. 토론은 없고 관심사와 표현에 따라 '너도 중복이냐'를 묻는 사회가 되었다. '과거'의 사건은 무죄인데, '현재' 국가보안법 위반자는 점점 늘어만 가고 있다.

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
접수	총계	1,032	920	596	381	292	295	197	158	100	87	85	56	69	109	127	153	165
	신수	950	785	506	286	247	231	165	114	64	62	64	46	57	97	90	112	129
	구속	641	465	312	130	126	131	84	38	18	22	17	16	18	32	19	26	38
	구속률 (%)	67.5	59.2	61.2	45.5	51	56.7	50.9	33.3	28.1	35.5	26.6	34.8	31.5	32.9	21.1	23.2	29.5
처리	계	897	830	501	336	228	263	153	122	75	66	75	44	56	73	86	113	110
	기소	784	493	314	168	138	167	103	83	47	38	40	32	43	52	63	89	94
	불기소	113	337	187	168	90	96	50	39	28	28	35	12	13	21	23	24	16
	기소률 (%)	87.4	59.4	62.7	50.0	60.5	63.5	67.3	68.0	62.7	57.6	53.3	72.7	76.8	71.2	73.3	78.8	85.5
미제		135	90	95	45	64	32	44	36	25	21	10	12	13	36	41	40	55

※ 출처 : 통계청 e-나라지표, 대검찰청



46) 한상희, 『국정원 내란음모 정치공작의 문제점』 토론회 자료집,

나. 반전평화운동, 종교계에 대한 국가보안법 적용

올해 초는 그 어느 때보다 한반도를 둘러싼 긴장이 고조되었고, 오랫동안 단절된 남북관계는 개성공단 폐쇄에 까지 이르렀다. 이런 상황에서 한미간의 대규모 군사훈련이 남북관계에 미치는 영향에 대한 우려가 컸고, 거의 모든 시민사회단체들이 위기를 고조시키는 군사훈련을 중단하여야 한다고 선언하고 나름의 실천을 해왔다. 민변 역시 평화실현, 대화촉구를 위한 1인 시위를 훈련 기간 동안 진행해왔다.

그런데 이러한 활동에 대해서 반국가단체 등의 활동에 동조(이적동조)하는 것이라고 주장하며 ‘평화와 통일을 여는 사람들’의 일부회원과 ‘범민련’ 회원들을 기소했다. 그러나 위 단체들의 활동은 그 자체로 반전평화활동의 일환이며, 방식도 주로 기자회견 및 성명 발표, 1인 시위, 농성 등의 방식 등으로 행한 것이어서 자유민주적 기본질서에 위협을 야기하는 것도 아니었다. 그럼에도 국가보안법 제7조 제1항을 적용하여 기소하는 데 거침이 없었다. 다행히 최근 법원은 범민련에 관한 일부 판결에서 키리졸브·독수리훈련을 반대하는 실천 활동에 대해서는 무죄를 선고하였다(서울중앙지방법원 2013고단4284, 2013고단4285, 2013고단5433, 의정부지방법원 2013고단2358).

이에 더하여 종교계에 대한 중복공세는 가히 파상적이다. 박창신 신부가 2013. 11. 22. ‘불법선거 규탄과 대통령 사퇴를 촉구하는 시국미사’ 강론에서 NLL과 연평도 포격을 언급한 것을 들어 보수단체들은 맹비난을 퍼부으며 박창신 신부를 고발했고, 전주지검이 2014. 2. 본격적으로 국가보안법 위반 혐의로 수사하겠다고 밝혔다. 위 사건에 대해서 박근혜 대통령은 “국민들의 신뢰를 저하시키고 분열을 야기하는 행동들을 용납하거나 묵과하지 않을 것”이라고 경고 했으며, 정홍원 국무총리 역시 “대한민국을 파괴하고 북한에 동조하는 행위”라고 맹비난을 한 바 있다. 도대체 위 발언이 전후맥락 어디에서 나왔는지 북한의 행위에 동조한 것인지 정부를 비판하는 과정에 규범적인 예시를 든 것인지는 전혀 중요하지 않고 언급되지도 않았다. ‘중복몰이’는 대상을 가리지 않았고, 정치적 반대자에게는 어김없

이 ‘중복’ 딱지가 붙었다. 양심적 병역거부자도, 동성애자도 ‘중복 게이’가 되었다.

다. 극우단체 - 수사착수, 자리잡은 시스템

최근에 한 가지 또 주목할 만한 현상은 극우단체의 역할이다. ‘일베’로 대표되는 청년 극우의 ‘조직화’ 현상에 대한 여러 가지 분석이 있었고, 각종 이념공세는 국정원이나 검찰이 직접 하기보다는 주로 극우단체를 통해서 이루어졌다.

밀양에서 “급진 외부 불순 세력”과 “통합진보당, 녹색당, 민노총, 반핵·탈핵단체를 비롯한 외부 불순 세력들은 지금 당장 밀양을 떠날 것을 강력히 경고한다”고 밝힌 것도 극우단체였고, 박창신 신부를 고발한 것도, 전교조를 고발한 것도 다 극우단체이며, 검찰은 고발이 들어오면 고발을 이유로 수사에 착수하여 기소한다. 박근혜 정권의 공안통치의 시스템이 이제 완전히 자리 잡은 듯하다.

3. 소결

박근혜 정권 1년은 ‘중복’으로 톡톡히 재미를 본 한해였고, 정치적 위기에 몰릴 때마다 이를 가장 큰 무기로 활용했던 시간이었다. 1년 내내 ‘공안 사건’이 이어졌고, 박근혜 정권의 ‘중복몰이’의 정점에 ‘내란음모 사건’이 있었다. 그 사건은 우리 사회의 민주주의와 인권이 어디로 가고 있는지를 분명하게 보여주는 사건이었다.

III. 내란음모 사건과 중복몰이

1. ‘유죄추정’의 원칙과 무차별적 피의사실 공표, 그리고 언론

소위 ‘내란음모’ 사건을 분석하면서 우리가 놓치는 것 없이 주목해야 할 부분은 기소되기 전의 과정이다. 오늘 이 보고서를 작성하는 매우 결정적인 이유이기도 하다. 기본적인 민주주의와 인권, 피의자로서의 최소한의 반론권을 행사할 수 있는 여지를 어떻게 확보할 것인가에 대한 성찰이 절실하다고 여겨지기 때문이다.



이 한 장의 사진. 내란음모 혐의로 압수수색을 받은 다음 날 수원시 사회적기업 지원센터 센터장인 이상호 피고인의 차량에 누군가가 페인트로 '간첩'이라고 써 두었다. 놀란 가슴을 쓸어내리며 중학생 아이들과 부인은 지우고 또 지웠지만 다음 날에는 어김없이 필기구만 바뀐 채 같은 일이 반복되었다. 인혁당 사건의 피해자가 자신의 아들이 동네 아이들로부터 목에 줄이 걸린 채 총살놀이를 하는 것을 보고 주저앉았다는 다큐멘터리를 본 적이 있는데, 2014년 백주대낮에 '간첩놀이'가 피고인들의 가족들을 상대로 행해지고 있는 것이었다.

우리 형법은 제126조에서 수사기관의 피의사실 공표를 금지하고 있지만, 이미 사문화된지 오래이고, '알 권리'라는 이름아래 확인되지 않은 국정원발 보도들이 끝도 없이 흘러나왔으며, 재판 시작 전에 이미 피고인들은 '몬스터'가 되었다. 오죽 했으면 검찰이 나서서 오보를 들먹일 정도였다.

이 사건 피고인들이 참석한 '마리스타 교육 수사회'에서의 5월 모임이 'RO'라는 비밀지하혁명조직의 회합이며, 거기에서 체제를 전복하려는 음모가 있었다는 것은 애초에 국정원의 일방적인 규정이었다. 만일 그렇게 체제위험성이 있는 행위가 있었다면 5. 12. 이석기 의원의 강연에 대한 녹취록이 완성된 5. 16.에 모종의 조치가 취해졌어야 했다. 그러나 법정에서 증인들을 통해 확인된 바와 같이 국정

원은 9월까지 기간시설에 어떤 보안강화 공문을 보낸 적도 없고, 2013. 7. 말에 발부받은 통신제한조치허가서에도 단지 '국가보안법 사건'이라고 기재되어 있을 뿐이었다.

그러나 당시 무슨 강연록이 있던 것도 아니었고, 강연을 들은 후 모두 자기의 자리고 돌아간 피고인들은 당시 자신이 무슨 말을 했는지, 무슨 말을 들었는지 -당연하게도- 모두 정확하게 기억하지 못했다. 일방적인 녹취록이 공개되고, 공판과정에서 확인하기 전까지 피고인들은 속수무책일 수밖에 없었다. 변호인들에 대한 신상 털기와 인신공격도 다양한 방식으로 진행되었다. 민변과 법무법인 사무실 앞에서의 집단 시위와 위력 행사도 있었다. 다행히 대한변협이 '헌법이 보장하는 변호사의 변론권 침해를 강력 규탄하는 유감을 표시해 주어 변론권이 헌법상의 권리임을 다시한번 확인하는 계기가 되기도 했다.

사건 초기에 진보언론들 역시 통합진보당에 대한 기존의 반감을 전제로 한 보도로 일관했다. 이는 '진보당이 국정원에게 빌미를 준 것이 아니냐'는 논조의 보도와 '(내란음모 혐의가 있는) 통진당 때문에 국정원 개혁론이 힘을 잃는다'며 '통진당과 국정원은 적대적 공생관계'라는 식의 보도였다⁴⁷⁾. 물론 당연히 많은 이견이 있을 수 있다. 다만 이 보고서에서 지적하고 싶은 것은 적어도 우리 사회에서 '내가 싫어하는 생각'을 말했다고 해서, '무죄추정의 원칙', 최소한의 인간적 존엄성과 민주주의가 배제되어서는 안 된다는 문제의식이다. 우리가 차별금지법을 제정하고자 했던 가장 큰 이유도 '혐오'와 '배제'를 극복하기 위해서였기 때문이니까.

2. '낙인' 과 '배제' 의 효과

어쨌든 기소되기 전에 '여론재판'은 끝났고, 국정원 대선 개입사건에 대한 진상규명은 공안정국에 묻혔다. 통합진보당은 그 자체로 '낙인'과 '배제'의 대상이 되었고, 법무부는 급기야 헌정사상 초유의 위헌정당해산 심판을 제기하기에 이르렀다.

47) 소위 '내란음모 사건' 피해자 인권침해 보고회 준비팀, 『아무도 우리 목소리를 듣지 않았다』, 2013. 2. 12.

3. 그리고 유죄 판결

가. 이 사건의 쟁점

첫째, 2013. 5. 12. 마리스타 수사회에서 경기도당 전현직 임원 약 130명 정도가 모여서 한 강연에서 내란을 선동하거나 음모한 것이냐 하는 것이다. 내란은 국헌 문란의 목적으로 폭동하는 것을 말하고, 국헌문란의 목적에 대해서 우리 형법은 91조 장의 헌법 또는 법률에 정한 절차에 의하지 아니하고 헌법 또는 법률의 기능을 소멸시키는 것, 헌법에 의하여 설치된 국가기관을 강압에 의하여 전복 또는 그 권능행사를 불가능하게 하는 것이라고 기술하고 있다.

두 번째로는 내란의 주체로서, 지하혁명조직 'RO'가 실체가 있는가 하는 것이다. 국정원 입장에서 제보자인 이성윤은 자신이 피고인들 2과 함께 했던 모임이 지하혁명조직의 세포모임이며, 5. 12. 모임 역시 그러하고, 엄격한 지휘통솔체계와 조직보위를 위한 철저한 규율을 갖춘 단체라고 주장했다.

법률적으로는 증거능력 문제가 있었다. 사건의 성격 때문에 부각되고 있지 않지만 통신비밀보호법과 관련하여 매우 중요한 쟁점이 있는데, 현재 통신비밀보호법상 통신제한조치허가서를 받더라도 그 집행을 통신기관이 아닌 사인에게 위탁하는 규정은 없다. 그렇다면 이 사건에서 사인에게 집행을 위탁하여 녹음한 경우 위법수집증거가 되는 것이 아니냐 하는 것이다. 만일 이를 허용한다면 말 그대로 전 국민이 수사기관화 되는 것도 가능한 일이기 때문이다.

나. 유죄판결과 문제점

최근 수원지방법원 형사12부(김정운 부장판사)는 위 쟁점과 관련하여 모두 검사의 손을 들어주었다(수원지방법원 2013고합620, 624, 699, 851(병합)). 아니 사실은 검사의 공소사실을 넘어 120% 인정해 주었다. 준비기일까지 50회에 이르는 공판과정에서 단 한 번도 입증을 한 적도, 입증을 시도한 적도 없는 130명 모두가 지하혁명조직 'RO'의 조직원이라고까지 인정했다.

위 판결에 대한 자세한 법률적 쟁점이야 별도로 분석되고 발표할 기회가 있으리라고 생각하지만 이 보고서에서 언급해야 할 몇 가지만 실시하겠다. 우선 위 판결은 유일한 증거인 국정원 협조자의 진술이 신빙성이 있다고 판시하면서 정작 압도적인 양과 질의 반대사실들을 전혀 판단의 대상으로 삼지 않은 심각한 문제가 있다. 또한 국가보안법상 엄격한 요건을 필요로 하는 반국가단체나 이적단체의 존재를 '추정'만으로 인정했다. 반국가단체 혹은 이적단체가 이렇게 쉽게 인정된다면, 굳이 국가보안법으로 기소할 이유가 없다. 앞으로는 내란죄로 기소해서 '추정'을 통해서 실재를 인정받으면 된다.

또한 모임에서 단 한마디도 하지 않은 100여명의 사람들이 과연 어떤 방식으로 어떤 내란을 음모했는지에 대해서 아무것도 말하지 않고 결론만 분명하게 참석한 사람은 모두 소위 'RO'의 조직원이고 내란을 음모했다고 밝히고 있다.

무엇보다 오늘 이 보고서에서 강조하고 싶은 것은 위 판결이 피고인들의 '행위'가 위험한 것이 아니라 피고인들의 '생각'이 위험하기 때문에 내란음모 및 선동에 해당한다고 판시한 것이다. 어차피 당일 문제의 모임에서 구체적인 실행계획의 합의가 없었다는 점은 판결문도 인정하고 있다. 그런데도 불구하고 내란을 음모하는, 일반적, 추상적 합의를 넘는 합의가 있었다고 볼 근거, 내란의 실질적 위험성과 실현가능성의 근거 중 가장 큰 것이 모두 피고인들이 주체사상을 신봉하거나 신봉한다고 '의심'되거나, 이적표현물을 많이 소지하고 있기 때문이라는 것이다. 내란을 음모하는 행위자체보다는 생각과 사상을 단죄하는 것이다. 판결문은 곳곳에서 '반미', '미제'는 표현자체로 대한민국의 정통성을 부정하는 것이고, 북한의 핵실험에 대한 미국방정보국의 보고서를 인용한 것 자체도 북한에 '동조'하는 것이라고 실시하고 있다. 앞으로 할 수 있는 말과 그렇지 못한 말의 기준을 제시한 셈이다. 나와 다른 어떤 말과 생각을 허용하지 않겠다고 선언한 것. 이것이 이 판결의 가장 위험한 점이다. 우리의 민주주의와 헌법적 가치는 심각한 위협에 처했다.

IV. 결론

박근혜 대통령이 신년 기자회견에서 소통이 잘 안된다는 지적이 있다는 기자의 질문에, “진정한 소통이 무엇인가” 생각해볼 필요가 있다며, “그동안 우리 사회를 보면 불법으로 막 때를 쓰면 적당히 받아들이곤 했는데 이런 비정상적인 관행에 대해서 원칙적으로 대응하는 것을 소통이 안돼서 그렇다고 말하는 것은 저는 잘못이라고 생각합니다. 진정한 소통을 위한 전제조건은 모두가 법을 존중하고 그 법을 지키고 또 지위고하를 막론하고 법이 적용되는, 집행되는 그런 사회를 만드는 것이라고 생각합니다”라고 말했다. 박근혜 정권이 자신이 나아갈 바를 분명히 천명한 것이다. 사회적 약자들의 최후의 목소리 따위는 때쓰는 것이니 용납하지 않겠다는 것이고, 가장 큰 무기로 ‘법’을 들고 있다. 그 가장 앞에 국가보안법이사 있다.

‘과거’의 국가보안법 사건에 대해서는 ‘무죄’가 선고되면서 ‘현재’는 설새 없이 압수수색, 기소, 유죄가 이어지는 현상이 계속된다. 그러면서 ‘현재’는 ‘과거’와 다르니까 자신이 ‘종북’을 거론하는 것은 매우 합리적인 것으로 자위하는 현상이 팽배하다. 박근혜 정권부터 스스로 진보라고 생각하는 사람들까지. 그러나 ‘과거’는 언젠가는 ‘현재’였고, 그 때도 ‘현재’에 부응하게 자신이 매우 합리적이라고 생각하는 사람이 다수였을 것이다. 그래서 우리는 ‘현재’에 치열해야 한다. 우리가 살고 있는 ‘바로 지금’이 미래의 사람들에게는 ‘과거’가 될 수 있기 때문이다. 미래의 사람들이 부조리한 것을 합리화하며 살았던 ‘현재’의 우리를 ‘과거’로 기억할 수 있기 때문이다.

사회를 휩쓸고 있는 종북 프레임에 맞서는 사고와 실천이 필요하다. 종북 프레임을 극복하지 않고는 낮은 곳에서의 어떤 목소리도 찻잔 속의 태풍에 그치기 쉽고, 굴절 없이 전달되기 힘들다. 이것이 현실이다. ‘두려움’을 기반으로 유지되는 국가보안법 체제를 극복하고자 애쓰지 않는다면 우리 역시 자기검열이 끝난 테두리 안에서만 자유로울 수 있다. 국가보안법 체제를 극복하고자 하는 모든 이들의 연대가 절실하다.

〈제 2 부〉
노동3권의 실종과 공안탄압,
공권력의 야만적 폭력,
그리고 권력에 무릎꿇은 언론

- 1. 노동3권의 실종과 계속되는 노조탄압**
- 전교조 노조 아님 통보
- 2. 노조 탄압의 종합판**
- 철도노조 파업에 대한 탄압, 민주노총 침탈
- 3. 경찰을 이용한 잔인한 폭력 - 밀양송전탑 공사 강행**
- 4. 실종된 집회의 자유, 그리고 공권력에 의한 인권침해**
- 대한문 앞에서의 절대적 집회금지
- 5. 권력에 무릎 꿇은 언론 - 박근혜 정권의 언론 장악**

노동3권의 실종과 계속되는 노조탄압 - 전교조 노조 아님 통보

I. 들어가며

"한 마리 해충이 온 산을 붉게 물들일 수 있고 전국적으로 퍼져 나갈 수 있다. 이번 날치기법(사학법 개정안)이 시행되면 노무현 정권과 전교조가 이를 수단으로 사학을 하나씩 접수할 것이다."

2005년 12월, 비리 척결과 족벌사학 규제 등을 목적으로 한 사립학교법 개정안이 국회에서 통과되자, 당시 야당 대표였던 박근혜 대통령이 사립학교법 개정에 반발하며 거리투쟁에 나서 외친 말이다.

그리고 8년의 시간이 지나 2013년 10월 박근혜 대통령은 전국교직원노동조합(이하 전교조)에 대하여 범외노조를 통보하였다. 해직교사가 조합원으로 있다는 이유였다. 합법화된 지 14년만이었다.

합법화된 이후 지금까지 전교조에는 해직교사가 없었던 적이 없었다. 그런데 왜 14년이 지난 지금일까. 노동부는 이제라도 법을 따랐을 뿐이라고 말한다.

과연 이 사건의 진실과 본질은 무엇일까.

II. 전교조 범외노조 통보의 경위

1. 박근혜 대통령의 당선과 전교조에 대한 법외노조 검토

대선을 사흘 앞둔 2012년 12월 16일 텔레비전 토론회에서 박근혜 후보는 문재인 후보를 향해 "문 후보는 전교조와 깊은 유대관계를 갖고 있다. 과거에 전교조 해직교사 변호도 많이 맡았고, 이번 선거대책위원회에도 전교조 출신 인사들이 요직에 참여하고 있다"며 "전교조와 긴밀한 유대관계를 계속 이어갈 것이냐"고 물었다.

그러자 문 후보는 "전교조와의 관계가 무슨 특별한 문제가 되냐"고 되물으며, "박 후보 질문 취지를 보면 '전교조는 함께해선 안 될 세력, 불순한 세력'이란 뜻이 내포돼 있는 것 같은데 이것이야말로 교육을 이념적으로 '편 가르기' 하는 게 아니냐"고 반문했다.

물론 당시 전교조는 법외노조도, 불법단체도 아니었다. 그러나 박근혜 후보에게 있어 전교조는 이미 그 때 '함께해선 안 될 세력, 불순한 세력'이었다.

제18대 대통령 선거에서 박근혜 대통령이 당선된 직후, 일부 보수단체들은 노동부에 대하여 전교조의 설립 취소를 거세게 요구하였다. 좌경용공 교육을 하는 전교조는 해산되어야 한다는 것이었다. 이에 발맞추듯 2013년 1월 검찰은 전교조 전 수석부위원장의 가택을 압수수색하고 국가보안법위반 혐의로 기소했다.

그러나 적어도 당시 노동부는 보수단체의 전교조 법외노조화 요구에 대하여 '법적 근거가 미약하고 위헌의 소지가 있다'며 부정적인 입장을 보였다. 2013년 2월 고용부 차관은 직접 보수단체 관계자를 찾아가 "전교조의 법외노조통보 조항이 법률이 아닌 시행령에 있어 근거규정 자체가 약하고, 법률검토결과 헌법상 피해 최소성의 원칙에 반해 자칫 위헌소지가 크다"고 노동부의 입장을 설명했다. 노동부 스스로 시행령에 따라 법외노조통보를 하는 것의 문제점을 충분히 파악하고 있었던 것이다.

2. 국정원 대선개입 의혹, 역사교과서 비판여론과 전교조에 대한 최후통첩

2013년 3월 박근혜 정부가 공식 출범했으나, 18대 대선 당시 국정원 등 권력기관이 대선에 개입한 전모가 드러나기 시작했다. 2013년 4월 구성된 서울중앙지검 특별수사팀은 선거법위반 사건의 공소시효 만료일을 8일 앞둔 같은 해 6월 원세훈 전 국정원장을 공직선거법위반 혐의로 기소했다. 지난 18대 대선에서 국가정보원장의 지시에 의하여 국정원 직원들이 인터넷에 정치 댓글을 달며 대선에 조직적으로 개입한 혐의였다. 정보기관 최고 책임자가 선거개입 혐의로 기소된 것은 1998년 '북풍공작 사건'으로 기소된 권영해 전 국가안전기획부장에 이어 15년 만이었다. 또한 김용관 전 서울경찰청장 등 경찰 수뇌부도 국정원 여직원 댓글 사건의 수사팀에 부당하게 외압을 행사한 혐의로 기소되었다. 국정원과 경찰 등 양대 권력기관이 지난 대선 과정에 개입한 것으로 드러나면서 파장은 일파만파로 커져 갔다.

특히, 2013년 3월 진선미 민주당 국회의원이 공개한 국정원 자료에 따르면, 원세훈 전 국정원장은 재직 당시 "북한과 싸우는 것보다 민노총·전교조 등 국내 내부의 적과 싸우는 것이 더욱 어려우므로, 확실한 징계를 위해 직원에게 맡기기보다 지부장들이 유관기관장에게 직접 업무를 협조하기 바람"이라고 지시하였다. 국정원에게 있어 전교조는 북한보다 더 두려운 '내부의 적'이었던 것이다.

한편 2013년 6월 박근혜 대통령은 청와대 수석비서관회의를 주재하면서 "고등학생의 69%가 6·25를 북침이라고 대답한 충격적인 결과가 나왔다"고 지적했다. 그러나 사실 이 여론조사는 표본도 정확하지 않은 일종의 해프닝이었다. 이날 회의에서 박 대통령은 전교조를 직접 거론하지는 않았다. 그러나 박 대통령은 문제의 여론조사를 근거로 "교육현장에서 교육이 잘못됐다는 것을 보여주는 단면이다"며 "교사의 특징이나 장점에 따라 다양하게 가르치는 것은 학생들에게 도움이 되지만 진실을 왜곡하거나 역사를 왜곡하는 것은 절대 안된다"고 말했다. 사실상 전교조를 겨냥한 말이다. 이어 박 대통령은 학교에서 올바른 역사 교육이 이뤄질 수 있도록 대책 마련을 당부했다.

이후 2013년 8월 친일과 독재 미화 논란을 부른 교학사 역사교과서 사건이 터졌

다. 친일과 독재를 미화하는 교학사 역사교과서가 검정을 통과하면서, 전교조와 교육단체를 중심으로 해당 교과서의 검정 취소를 요구하는 기자회견 등이 대대적으로 진행되었다.

그리고 박근혜 대통령의 부정선거 의혹과 박정희 독재정권을 미화하는 역사교과서에 대한 비판이 정점에 있을 무렵, 2013년 9월 23일 노동부는 전교조에게 최후통첩을 했다. 30일 내에 해직교사를 조합원으로 인정하는 규약을 시정하고 해직교사를 조합에서 배제하지 않으면 전교조를 범외노조화 하겠다는 것이다.

연초만 해도 전교조에 대한 범외노조통보의 법적 근거가 미약하고 위헌 소지가 있던 노동부가 갑작스레 입장을 바꾼 것이다. 노동부는 노동관계법령대로 처리할 뿐이라고 주장했으나, 전교조에 대한 범외노조통보 직전 범정부대책회의가 있는 등 전교조에 대한 범외노조통보가 정권의 의도와 무관하지 않음을 보여주는 정황이 곳곳에서 드러났다.

3. 전교조에 대한 범외노조 통보

이와 같은 노동부의 최후통첩에 대하여 국내외 노동단체, 시민사회단체의 비난이 쏟아졌다.

국내 800여개의 시민사회단체들이 전교조 탄압 저지 연대기구를 구성하고 전교조 탄압을 비판하며 성명을 발표하였다. 전교조는 노동부의 해직자배제요구에 대하여 국가인권위원회에 긴급구제신청을 함과 동시에 해직교사의 조합원 자격을 인정하지 않고 있는 교원노조법에 대하여 헌법소원을 제기하였다.

이에 국가인권위원회는 2013년 10월 22일 노조법 시행령의 범외노조통보 규정이 단결권과 결사의 자유를 침해할 소지가 있어 2010년 동 위원회가 이미 삭제를 권고한 조항임을 상기시키며, 노동부는 지금까지도 위원회의 권고를 수용할 것을 촉구하는 성명을 발표하였다.

또한 국제경제협력개발기구의 노조자문위원회(OECD TUAC), 세계교원단체총연맹(EI), 국제노동조합총연맹(ITUC), 국제공공노련(PSI) 등 국제단체 역시 박근혜 대통령에게 항의서한을 발송하였다. 국제노동기구(ILO)는 한국 정부에 대하여 “해직자들에게 노조원이 될 수 있는 권리를 박탈하는 법률 조항은 결사의 자유 원칙과 양립할 수 없는 모순된 것”이라며 한국 정부의 해명과 관련 법령의 개정을 촉구하였다.

한편, 2013년 10월 16일 전교조는 대의원대회를 개최하여 노동부의 규약시정명령을 수용할 것인지 여부에 관한 조합원 총투표를 진행하였다. 그 결과 80%의 조합원이 투표에 참여하여 68%의 조합원이 노동부의 부당한 규약시정명령을 거부해야 한다고 표를 던졌다.

그러나 이와 같은 국내외의 비판에도 불구하고 2013년 10월 24일 노동부는 전교조에 대하여 법외노조를 통보하였다. 9명의 해직교사가 노조에 가입했다는 이유로 6만 조합원의 노조가 법외노조가 된 것이다. 1999년 합법화 이후 14년이 지난 때였다. 그리고 다음 날 교육부는 전교조와의 단체협약 해지 및 단체교섭 중단을 발표했다. 또한 30일 내에 전임자 전원이 복귀할 것과 현재 교육부가 지원하고 있는 사무실로부터 퇴거할 것을 명령했다.

III. 전교조 법외노조 통보의 법률적 문제점

1. 전교조 법외노조통보처분 취소소송 및 효력정지신청

노동부의 법외노조통보는 법률적으로도 많은 문제점을 가지고 있었다.

노동부의 법외노조통보에 대하여 전교조는 즉각 법외노조통보처분 취소소송 및 효력정지신청을 제기하였다. 그리고 2013년 11월 13일 서울행정법원은 취소소송의 1심 판결 선고시까지 노동부의 법외노조통보처분의 효력을 정지하였다. 노동부가 노조에 대하여 법외노조를 통보할 수 있는 법적 근거에 의문이 있으며, 그럼에도 불구하고 노동부의 법외노조통보처분의 효력이 그대로 유지될 경우에는

노조와 학교현장에 회복할 수 없는 손해가 발생할 우려가 있다는 이유였다.

현재 본안소송인 법외노조통보처분 취소소송이 진행 중이며, 여기에서는 두 가지 쟁점이 주요하게 다루어지고 있다. 첫 번째는 '해직교사가 교원노조에 가입할 수 있는가'이며, 두 번째는 '해직교사가 노조에 가입하고 있다는 이유로 행정관청이 노조에 대하여 법외노조통보를 할 수 있는가' 하는 것이다.

2. [쟁점 1] 해직교사가 교원노조에 가입할 수 있는가

먼저 노동부는 현행 교원노조법 제2조가 해직교사의 교원노조 가입을 인정하지 않고 있으므로, 전교조는 현행법을 지켜야 한다고 말하였다. 교원노조법 제2조(48)는 교원노조에 가입할 수 있는 자를 '교원'으로 정의하고, 교원이 해고된 경우에는 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 하여 재심판정이 있을 때까지 교원으로 분다고 규정하고 있다.

그러나 해직교사의 교원노조 가입을 인정하지 않고 있는 현행 교원노조법 제2조에 대해서는 국내외로부터 그 위헌성에 대한 지적이 계속되고 있을 뿐만 아니라, 해직교사의 교원노조 가입을 인정하기로 한 1998년 노사정 합의를 지금까지도 이행하지 않고 있는 것은 정작 노동부 자신이었다.

우리 헌법은 모든 근로자에게 근로조건향상을 위한 단결권을 보장하고 있다. 그리고 이러한 단결권은 현실적으로 취업상태에 있는 자뿐만 아니라, 실업상태에 있더라도 노동의 의사와 능력을 가진 자에게 모두 보장된다. 단결의 필요성은 현실적으로 취업상태에 있을 때뿐만 아니라, 실업상태에 있더라도 구직의 의사가 있는 한 다르지 않기 때문이다. 또한 만약 해고자에게 노조 가입이 인정되지 않는다면, 사용자는 단순히 노동자를 해고하는 것만으로도 너무나 쉽게 노동조합의

48) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 제2조(정의)

이 법에서 "교원"이란 「초·중등교육법」 제19조제1항에서 규정하고 있는 교원을 말한다. 다만, 해고된 사람으로서 「노동조합 및 노동관계조정법」 제82조제1항에 따라 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 사람은 「노동위원회법」 제2조에 따른 중앙노동위원회(이하 "중앙노동위원회"라 한다)의 재심판정이 있을 때까지 교원으로 분다.

활동을 방해할 수 있게 되기 때문이다. 따라서 해직교사의 단결권을 인정하지 않고 있는 교원노조법 제2조는 그 목적의 정당성 자체를 인정하기 어렵다는 점에서 위헌을 면하기 어렵다.

이에 ILO 결사의자유위원회는 한국 정부에 대하여 “조합원 자격요건이나 조합원 자격요건의 결정은 노동조합이 재량에 따라 정할 문제이지 행정당국이 개입해서는 안된다”며 조합원 자격 제한규정을 폐지할 것을 수차례 권고하였으며, 실제 외국의 대다수 교원노조에서는 정규직 교사뿐만 아니라 대학생, 은퇴자, 실업자, 해고자 등에게도 조합원 자격을 부여하고 있다⁴⁹⁾

특히, 교원노조는 특정 학교의 교사만을 조합원으로 하는 학교별노조가 아니라 학교를 불문하는 산별노조이다. 따라서 특정 학교에서 해고되었다고 하여도 교직의 의사가 있는 한 산별노조의 조합원 자격이 박탈될 이유가 없다. 같은 취지에서 1998년 노사정위원회는 ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’을 합의하고, 이와 연동하여 같은 성격의 ‘해직교사의 교원노조 가입’도 인정하는 것으로 합의하였다.

즉, 1997년 말 외환위기 극복을 위해 출범한 노사정위원회는 노동기본권 보장과 관련하여 특히 ‘해고자의 초기업단위노조 가입’과 ‘교원노조 결성’을 주요 의제로 다루었다. IMF 경제위기로 실업자들이 양산되면서 해고자의 조합원 자격 문제가

49) 2010. 9. 한국노동법학회, 교원노사관계의 합리적 개선방안에 관한 연구, 교원노조 조합원 자격의 비교법적 검토

- 프랑스: 일단 한 번 직업을 수행한 적이 있는 자는 이후 직업 활동을 그만두더라도 노동조합에 가입하거나 계속해서 노동조합의 조합원 자격을 유지할 수 있음(노동법전 L. 2141-2조)
- 독일: 교원노조의 조합원 중에는 현재 재직 중인 정규 교사뿐만 아니라, 파트타임 노무제공관계에 있거나, 이미 교직에서 은퇴한 사람, 혹은 실업 중이거나 아직 대학생인 경우도 있음
- 영국: 노동조합의 결성과 관련하여 공공부문 혹은 더 특정적으로 교원을 대상으로 하는 특별한 제한은 없음. 실제로 영국의 교원노동조합은 퇴직자나 학생 등에게도 노동조합의 가입 허용, 다만 노동조합 내에서 이들의 권리는 제한
- 미국: 노조설립과 운영에 있어 등록이나 심사를 요하지 않고, 실제로 미국의 양대 교원노조에서 특별히 조합원 자격을 제한하고 있지는 않음

노동계의 주요한 요구로 제기되었고, 위 의제들은 1996년 우리나라의 OECD 가입 조건이기도 했기 때문이다. 이에 제1기 노사정위원회(98.1.15.-98.2.9)는 ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’과 ‘교원노조 결성’에 합의하고, 제2기 노사정위원회(1998.6.3 - 1999. 8. 3)는 위 합의사항에 대한 구체적 입법안을 확정하였다. 특히, 제2기 노사정위원회는 ‘해직교사의 교원노조 가입’ 문제를 ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’ 문제와 연동하여 논의하였다. ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’이 인정되면 ‘해직교사의 교원노조 가입’도 인정하는 것으로 합의한 것이다. 이는 교원노조 역시 초기업단위노조라는 점을 전제로, 향후 일반 기업에서 해고된 근로자의 초기업단위노조 가입이 인정되면 그에 따라 당연히 같은 성격의 교원노조에서 해직교사의 교원노조 가입도 인정된다는 취지였다.

그러나 이후 정부는 ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’에 대한 노사정 합의사항을 이행하지 않았다. 1999년 이에 대한 입법안이 국회에 상정되었지만, 법무부의 반대로 통과되지 못하였다. 그 후에도 마찬가지였다. ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’에 관한 합의사항이 이행되지 않고 있으므로, 이와 연동하여 인정하기로 한 ‘해직교사의 교원노조 가입’에 관한 합의사항도 이행되지 못한 것은 당연하다.

이와 같이 노사정 합의에도 불구하고 ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’ 문제가 입법에 의하여 해결될 기미가 보이지 않자 2004년에 이르러 법원은 판례에 의하여 이를 인정하게 된다. 법원이 지역별 노조인 서울여성노조에서 구직자의 조합원 자격을 인정하고, 구직자는 노조에 가입할 수 없다는 이유로 설립신고를 반려한 노동부의 처분을 취소한 것이다(대법원 2004. 2. 27. 2001두8568 판결 노동조합설립신고반려처분취소). 이후 법원은 일관되게 같은 취지의 판결을 하였다. 그렇다면 이제 남은 과제는 1998년 노사정 합의에 따라 ‘일반 기업 해고자의 초기업단위노조 가입’과 연동하여 인정하기로 한 ‘해직교사의 교원노조 가입’을 보장하는 일이다. 바로 노동부가 해야 할 일이다.

그럼에도 불구하고 노동부가 정작 자신의 합의이행의무는 게을리 한 채, 거꾸로 자신의 합의불이행으로 인하여 개정되지 못한 교원노조법을 빌미로 해직교사의

조합원 자격을 문제 삼는 것은 노사정위원회의 한 당사자이자 위헌법률을 개정하기 위하여 노력해야 할 정부로서 최소한의 의무조차 방기한 것이 아닐 수 없다.

결국 해직교사의 교원노조 가입을 인정하지 않고 있는 교원노조법 제2조는 위헌 무효이며, 해직교사의 조합원 자격 제한은 현행 노동관계 법률의 후진성을 보여주는 것일 뿐 헌법적으로 정당화되기 힘들다.

3. [쟁점 2] 해직교사가 노조에 가입하고 있다는 이유로 행정관청이 노조에 대하여 법외노조통보를 할 수 있는가

또한 노동부는 노조법시행령 제9조제2항에 근거하여 전교조에 대하여 법외노조통보를 하였다. 노조법시행령 제9조제2항⁵⁰⁾은 노동조합이 설립신고증을 교부받은 후 설립신고서의 반려사유가 발생한 경우 행정관청은 시정을 요구하고 나아가 법외노조통보를 할 수 있도록 하고 있다.

그러나 노조법시행령 제9조제2항은 법률상 아무런 근거가 없다.

우리 헌법은 국민의 기본권을 제한할 경우 반드시 법률에 의하거나 법률의 위임에 의하도록 하고 있다. 즉, 노동부가 노조에 대하여 법외노조통보를 할 수 있으

50) 노동조합 및 노동관계조정법 시행령 제9조(설립신고서의 보완요구 등)

① 고용노동부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사, 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 "행정관청"이라 한다)은 법 제12조제2항에 따라 노동조합의 설립신고가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보완을 요구하여야 한다. <개정 1998·4·27, 2007.11.30, 2010.7.12>

1. 설립신고서에 규약이 첨부되어 있지 아니하거나 설립신고서 또는 규약의 기재사항 중 누락 또는 허위사실이 있는 경우

2. 임원의 선거 또는 규약의 제정절차가 법 제16조제2항부터 제4항까지 또는 법 제23조제1항에 위반되는 경우

② 노동조합이 설립신고증을 교부받은 후 법 제12조제3항제1호에 해당하는 설립신고서의 반려사유가 발생한 경우에는 행정관청은 30일의 기간을 정하여 시정을 요구하고 그 기간 내에 이를 이행하지 아니하는 경우에는 당해 노동조합에 대하여 이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보하여야 한다. <개정 1998·4·27>

③ 행정관청은 노동조합에 설립신고증을 교부하거나 제2항의 규정에 의한 통보를 한 때에는 지체없이 그 사실을 관할 노동위원회와 당해 사업 또는 사업장의 사용자나 사용자단체에 통보하여야 한다. <개정 1998·4·27>

려면, 노동부가 이러한 권한을 가진다는 내용을 법률이 규정하고 있거나, 법률이 직접 규정하고 있지는 않더라도 적어도 법률이 이러한 내용을 하위규정에 위임한다는 내용이라도 규정하고 있어야 한다.

그런데 현행 노조법 어디에도 설립신고증을 교부받아 이미 설립된 노동조합에 대하여 행정관청이 사후적 심사를 통해 법외노조통보를 할 수 있다는 규정은 없다. 유사한 조항으로 '설립하려는 노동조합에 대한 설립신고반려 규정'은 있으나, '이미 설립된 노동조합에 대한 법외노조통보 규정'은 법률 어디에도 없는 것이다. 당연히 이를 시행령에 위임한다는 규정도 없다.

그러면 노동부가 법외노조통보의 근거규정으로 내세우는 노조법시행령 제9조제2항은 어디에서 비롯된 것일까. 해답은 노조법시행령 제9조제2항의 연혁에서 찾을 수 있다.

구 노조법에는 노조가 규약의 취소, 변경명령을 이행하지 않을 경우 행정관청이 노동조합의 해산을 명할 수 있는 '노조해산명령제도'가 있었다. 이는 당시에 행정관청의 자의적인 노조해산명령으로 인하여 대표적인 노동악법으로 손꼽혔다. 1981년 전태일 열사의 뜻을 따라 만들어진 청계피복노조가 강제해산된 것도 바로 이 구 노조법상의 노조해산명령제도에 의해서였다. 이에 1987년 6월 민주항쟁을 거쳐 같은 해 11월 국회는 여야 합의에 의하여 행정관청에 의한 노조해산명령권을 '법률에서' 삭제하였다. 그런데 바로 그 이듬해인 1988년 4월 노태우 정부는 국회의원 선거기간 중의 국회 휴지기를 틈 타 종래의 노조해산명령권과 동일한 내용을 '시행령으로' 신설하였다. 바로 현행 노조법시행령 제9조제2항의 법외노조통보 규정이다. 1987년 여야 합의에 의하여 '법률에서' '삭제'된 행정관청의 노조해산명령권이 1988년 법률의 위임도 없이 슬그머니 '시행령으로' '부활'한 것이다.

이와 같이 태생적으로 국회의 민주적 통제와 헌법상 법률유보원칙을 잠탈할 의도로 만들어진 노조법시행령 제9조제2항은 법률의 위임이 없는 무효인 시행령이다. 노동부가 이미 설립된 노조에 대하여 법외노조를 통보할 수 있는 권한은 없는 셈이다.

나아가 노동부는 행정관청이 노조에 대하여 법외노조를 통보하는 것이 아니더라도 노조에 가입할 수 없는 자가 노조에 가입한 경우 노조법 제2조제4호단서의 노동조합 정의규정에 의하여 그 자체로 '법내노조'로 볼 수 없다고 주장하고 있다. 노조법 제2조제4호단서⁵¹⁾는 법상 '노동조합'을 정의하며, 노동조합의 소극적 요건으로 '근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우'를 들고 있다.

그러나 노조법 제2조제4호단서는 어용노조를 막고 노조의 자주성을 보호하기 위한 규정이다. 따라서 형식적으로 근로자 아닌 자가 노조에 가입하고 있다고 해서 노조의 지위를 부정할 수 있는 것이 아니라, 근로자 아닌 자가 가입함으로써 이로 인하여 실질적으로 노조의 자주성이 침해되는 경우에 한하여 법상 노동조합으로 볼 수 없는 것이다.

법원 역시 사용자가 노동조합을 상대로 제기한 노동조합활동금지 가처분사건에서 "노동조합이 사용자의 이익대표자의 참가를 허용함으로써 조합원 중에 일부가 조합원으로서의 자격이 없는 경우라도 바로 노조법상의 노동조합의 지위를 상실하는 것이 아니라 이로 인하여 노동조합의 자주성이 현실적으로 침해되었거나 침해될 우려가 있는 경우에 노동조합의 지위를 상실한다고 보아야 한다"(서울고등법원 1997. 10. 28.자 97라94 결정)고 판시함으로써 조합원 중에 일부가 조합원으로서 자격이 없더라도 자주성 침해 여부와 관계없이 노동조합의 지위를 곧바로 상실시킬 수 없다는 점을 분명히 확인해준 바 있다.

51) 노동조합 및 노동관계조정법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. "노동조합"이라 함은 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 노동조합으로 보지 아니한다.
 - 가. 사용자 또는 향상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우
 - 나. 경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조받는 경우
 - 다. 공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우
 - 라. 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우. 다만, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심관정이 있을 때까지는 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다.
 - 마. 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우

그런데, 해직교사 9명이 전교조에 가입하고 있다고 해서 전교조의 자주성이 침해되었다고 보기 어렵다. 더욱이 그 해직교사들은 모두 노동조합 활동을 하다 해직된 분들이다. 또한 전교조 조합원의 압도적 다수는 조합원 총투표를 통해 해직교사들의 조합원 자격을 인정하고 있는 규약을 개정하는 것에 동의하지 않았다. 그야말로 자주적인 결정이다.

결국 해직교사가 노조에 가입함으로써 노조의 자주성이 실질적으로 침해되지 않는 이상 법상 노조의 지위를 부정할 수는 없다.

IV. 나가며

이와 같이 전교조 법외노조통보는 수많은 국내외 시민사회단체의 우려와 법률적 문제점에도 불구하고 강행되었다. 그렇다면 이제 서두에 했던 질문에 답을 할 때가 되었다. 이 사건의 본질과 진실은 무엇일까.

국정원의 대선 개입과 아버지 박정희의 친일과 독재는 박근혜 정권의 기반이자 아킬레스건이다. 그런데 전교조는 북한보다 더 싸우기 어려운 내부의 적이다. 그리고 친일과 독재의 이데올로기를 재생산하는 데 가장 큰 걸림돌이다. 바로 전교조가 박근혜 정권과 양립할 수 없는 이유이자 동시에 박근혜 정권이 전교조에 대하여 법외노조를 통보한 이유이다.

노조 탄압의 종합판

- 철도노조 파업에 대한 탄압, 민주노총 침탈

I. 들어가며

철도공사 이사회에 수서발 고속철도 분할에 맞선 철도노조의 파업은 12. 9.부터 시작되어 2013. 12. 31. 11:00부로 복귀하기까지 이루어졌다. 이 보고서에서는 철도노조의 파업과정에서 발생한 노동기본권 침해, 그리고 특히 박근혜 정권의 대응태도의 문제점을 살펴보고자 한다.

이번 철도노조 파업과정 동안 우리는 노조탄압의 종합판을 보았다고 할 수 있다. 첫째, 노조의 파업을 범죄시하고 경찰, 검찰 등 공안기구를 동원하여 이를 탄압하는데 골몰했다는 점이다. 사실 이 부분은 그 이전 정권인 김대중, 노무현, 이명박 정권과 크게 다르지 않고 늘 비슷한 양상을 보여왔다. 물론 그렇다고 박근혜 정권에게 면죄부가 주어지는 것은 아니지만 말이다. 둘째, 의회주의의 파괴다. 국회의 법개정이나 동의가 필요한 사안임에도 교묘하게 행정부의 정책이나 일개 공기업의 의사결정만으로 정책을 추진하려 한다는 점이다. 박근혜 정권이 주장해온 법치주의의 실제 모습을 보여준 사건이라고 할 수 있다. 셋째, 파업을 하는 노조는 섬멸해야 할 '적'으로 간주하였는지, 그 '적'을 섬멸하기 위해서 여론조작을 서슴치 않았는데, 허위 사실의 유포, 국민과 노동자를 상대로 한 사기행각까지 벌인 바 있다. 반민주적인 독재권력이 보이는 특징적인 모습이 드러났다고 할 수 있다.

II. 경찰, 검찰 등 공안기구를 동원한 물리적인 탄압

1. 신속한 체포영장 발부, 압수수색 등 강제수사의 동원

가. 대법원 전원합의체 판결과 업무방해죄 처벌이 어려운 사안이라는 것이 중론

철도공사는 노조가 파업에 돌입하자마자 바로 준비를 하였다는 듯이 노조간부 및 조합원 198명을 업무방해죄로 고소하였다. 업무방해죄에 관한 대법원 2007도482 전원합의체 판결⁵²⁾(이하 전원합의체 판결이라고 함) 이전에는 모든 파업행위를 업무방해죄의 구성요건을 충족하는 것으로 보고 다만 예외적으로 주체, 절차, 목적, 수단과 방법에서 정당성이 있으면 정당행위로 보아 위법성이 조각된다고 하여 처벌하지 않았다. 그리고 징계사유나 손해배상 책임에서도 주체, 절차, 목적, 수단과 방법의 정당성을 따져서 그 대상 여부를 따져왔기 때문에 이른바 불법파업으로 형사처벌이 되면 바로 징계나 손해배상책임이 뒤따르게 되는 구조였다.

그러나 전원합의체 판결은 모든 파업행위를 업무방해죄의 구성요건인 '위력'으로 볼 것은 아니라고 하면서 '전후 사정과 경위 등에 비추어 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 이루어져 사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래하는 등으로 사용자의 사업계속에 관한 자유의사가 제압·혼란될 수 있다고 평가할 수 있는 경우'에 예외적으로만 집단적 노무제공의 거부가 위력에 해당하여 업무방해죄가 성립한다고 하여 종전 판례를 변경하였다. 위법성 조각사유의 문제인 주체, 절차, 목적, 수단과 방법의 정당성 여부는 논외로 하고 우선 구성요건인 위력에 해당하는지 여부를 먼저 따져 보아야 하고, 만일 위력에 해당되지 않는다면 위법성 조각사유의 유무는 논할 필요도 없이 형사처벌의 대상이 되지 않게 된다.

이번 파업은 객관적으로 볼 때 업무방해죄의 위력에 해당하지 않는다고 봄이 명

52) 철도노조의 2006년 파업 사건에 관한 대법원 2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결

백하고 검찰의 주장은 새로운 판례 변경을 요하는 상황이라고 하는 것이 맞다. 그리고 예측가능성이 있었는가와 관련하여 12월 9일 철도노조가 파업을 한다는 점은 철도공사가 예측할 수 없었다고 한다면 대부분의 국민이 이를 알고 있었던 사실을 제3자도 아닌 사용자인 철도공사가 예측할 수 없었다는 주장에 불과하다. 특히,

- 1) 철도 사업장에서는 수서고속철도 분할(설립 및 출자) 문제가 사업장내에서 첨예한 문제로 되어 왔고 노조는 이미 오래전부터 이를 강행할 경우에 파업을 할 것이라는 점을 예고해 온 점,
- 2) 2013년 임금교섭(현안사항 교섭 포함)에서도 주요 요구사항의 하나로 수서 고속철도 주식회사 설립 출자의결 중단이 있었고 교섭과 노동위원회 조정절차에서도 논의가 되었던 점,
- 3) 노조는 2013. 6.에 한번, 그리고 수서 고속철도 주식회사 설립 및 출자의결 문제가 주요 사항으로 포함된 2013년 임금교섭에 진척이 없자 2013. 11.에 다시 파업 찬반투표를 하는 등 이 문제를 두고 두 차례의 파업 찬반투표를 하였고 모두 높은 찬성율로 가결되었던 점,
- 4) 2013. 10. 30.자 담화문 등 여러차례의 노조 입장발표를 보면 수서 고속철도 분리 이사회를 강행하면 파업에 들어간다는 입장을 철도공사 내지 대외적으로 피력해 왔고 확대쟁대위 등에서 이사회 개최 전날 파업에 들어갈 것임을 의결하고 천명한 점
- 5) 12. 3. 철도노조는 기자회견을 열어 이사회가 예정된 10일 전날인 9일부터 파업에 들어가겠다고 그 일정을 공표하였고 그 내용이 거의 모든 언론에서 주요 뉴스로 다루어진 점,
- 6) 12. 5.은 국토교통부, 12. 6.은 철도공사에서 각 보도자료를 배포하였는데, 12. 9. 노조의 파업을 대비하여 수송대책 등 계획을 수립한 사실과 그 내용을 밝힌 점,
- 7) 철도공사 내부자료에 따르면 이미 11월말 내지 12월초에 파업대책기구를 구성하고 여객과 물류분야의 세부 수송대책을 수립하고 'D-4, D-3....' 이런 식으로 매 일자별 수행할 업무를 계획하는 등 파업에 대비한 준비를 모두 해 온 점,
- 8) 무엇보다 철도는 필수공익사업장으로서 노조는 필수유지결정문에 따라 파업 5일전인 12월 3일 밤 10시에 필수유지자 명단 8,400여명을 공사에 통보하는 등

이와 관련한 협의를 진행한 점,

- 9) 철도공사는 12월초부터 대체인력 교육을 실시하는 등 이미 11월말 이전부터 파업에 대비하여 대책을 수립하고 이를 실행해온 점 등이 노조의 주장이 아니라, 객관적 증거로 드러난 내용들이다.

전원합의체 판결에 따르면 사용자의 예측가능성은 사용자의 주관적인 내심이 아니라, 전후 사정과 경위에 비추어 객관적으로 예측가능하였는가를 기준으로 해야 한다. 특기한 것은 철도공사 대리인도 아닌 검찰 공안부가 철도공사가 예측할 수 없었다는 주장을 펴고 있다는 것이다. 이는 국가기관으로서 스스로의 역할을 포기하고 사용자의 대리인, 오로지 노조를 탄압할 목적으로서 이러한 수사를 펴고 있다는 점을 반증해 주는 사실이다.

그 다음이 막대한 손해 내지 심대한 혼란을 초래하였는지 여부인데 심대한 혼란과 막대한 손해는 전격적으로 파업에 들어감으로 인해 사용자가 예측하지 못하여 발생한 것이어야 한다. 대전지방법원 2011노369 판결도 ‘...각 쟁의행위로 인하여 여객열차 및 화물열차의 운행이 중단됨으로써 상당한 손해가 발생하였더라도 이는 앞서 본 바와 같은 이유로 사업장 자체의 성격에 기인한 것으로 보아야 한다고 하여 전격성 때문에 발생한 것이 아니라 파업으로 인해, 그 사업장 성격으로 인해 자연스럽게 발생하는 손해는 판단대상이 아니라는 것이다. 이렇게 보지 않으면 파업이 성공하면 불법이 되고, 파업이 실패하면 합법이 되는 황당한 결론에 이르기 때문에 당연한 결론이라고 할 것이다. 대법원이 107일간 총 483억 가량의 손해발생(공소장 내용)했다는 사건에 대하여 무죄 선고⁵³⁾한 사례를 볼 때에도 단순한 손해의 크기만으로 이 부분 위력 구성요건에 해당하는 것은 아니라는 점을 보여준다.

그런데 중요한 것은 철도공사에게 손해가 생기지 않았다는 점이다. 철도공사는 고속철도(KTX), 일반여객(새마을, 무궁화), 광역전철, 화물열차로 영업부문이 나뉜다. 그런데 유일하게 흑자를 내는 곳이 KTX이다. 한해 5천억 정도 흑자를 내고 있고 나머지 3분야에서는 모두 적자를 내고 정확한 수치가 공개되고 있지 않지만

53) 대법원 2012. 6. 14. 선고 2012도3305 판결

화물분야에서만도 3~4천억의 적자를 내고 있다. 적자가 나지만 철도가 가진 공공성을 유지하기 위해 이를 운영하는 것이고 그 적자를 KTX에서 나는 흑자로 교차보조를 하여 일부 메꾸는 것이다.

하지만 KTX는 파업 이후 상당기간 100% 운영을 했다. 화물은 35~40% 정도인 것으로 보인다. 전체적으로 80~93% 정도 운행율을 유지하였다. 예를 들어 보자. KTX가 12:00 출발, 12:15분 출발, 12:30분 출발이 있는데 70%만 운행된다고 할 때 그 중 12:15분 출발노선이 결행된다고 치자. KTX를 이용하려고 했던 승객은 어떤 선택을 할까? 답은 명확하다. 12:00출발 기차를 타거나 12:30분 출발 기차를 타지 고속버스를 이용하지 않는다. KTX의 시간 경쟁력이 뛰어나기 때문이다. 10분 내지 15분 일찍 타거나 뒤에 타지 다른 수단으로 빠져나가지 않는다는 것이다. 이 이야기는 결행은 되었어도 운행수입에는 손실이 없을 가능성이 크다는 이야기가 된다. 새마을, 무궁화의 결행으로 인해 그 승객이 KTX를 이용하게 되면 수입은 늘어난다. 위에서 본 바와 같이 화물이나 무궁화, 새마을은 운행하면 할수록 적자가 커지는 구조이다. 반대로 이야기하면 고정비용을 고려하더라도 운영을 안하면 오히려 이익이 되는 구조라는 이야기이다. 더구나 22일간의 파업기간 동안 파업참여자를 하루 7,000명으로 두더라도 임금공제분이 공공기관 정보공개 시스템인 알리오에 나온 평균연봉을 기준으로 산정하면 240억 정도 된다.

이런 이유로 철도노조 파업은 변경된 전원합의체 판결에 따르면 전격성도 없고, 그로 인한 막대한 손해나 심대한 혼란도 없었다. 따라서 철도노조 파업은 업무방해죄로 처벌대상이 되기 어렵다는 것이 오히려 중론이었다.

나. 노조 파업 무력화를 목적으로 한 공안기관의 개입과 탄압

그러나 공안기관은 업무방해죄의 처벌대상이 되지 않을 가능성이 크다는 중론에도 불구하고 이를 무시하고, 철도공사가 파업 돌입 직후 고소를 하자 이를 이유로 출석요구서를 하루 건너 또는 매일 발송하는 방식으로 노조간부들을 압박하고 형식적인 체포영장 발부요건을 갖추기 시작하였다. 노조간부들이 파업종료 이후 성실히 조사를 받겠다는 의사를 서면으로 제출하였음에도 이를 무시하고 3회 불출석 요건이 갖추어지자 12월 16일경 체포영장 청구를 시작하여 총 35명에 대한

체포영장을 발부하였다. 특이점은 체포영장의 표적이 된 노조간부들을 보면 위원장, 수석부위원장, 사무처장, 지방본부장 등 주요 간부외에 고속기관차, 기관차 등 기관사가 속한 지부의 지부장, 파업참여자가 많은 지부의 지부장 등이 표적이 되었다. 상식적으로 체포영장이 발부된다면 노조 직책에 따른 책임의 정도에 따라 체포영장이 청구되게 된다. 그런데, 130여명의 지부장 중에서 유독 기관차지부장이나, 파업참여율이 높은 지부의 지부장들이 표적이 되었다는 것은 검찰의 체포영장 청구의 목표가 파업 자체의 무력화(지부장의 체포를 통한 지부 조합원들의 이탈)를 노린 것이라는 점을 보여준다. 결국 체포영장 발부로 인해 순식간에 주요 노조간부들의 발이 묶이게 되었다.

이 뿐만 아니라 이미 노조의 각종 투쟁지침, 노조 유인물이나 소식지 등이 모두 노조 홈페이지에서 누구나 볼 수 있도록 공개되어 있고, 노조 회의자료나 교섭자료는 공개되어 있거나 공사측이 이미 확보를 하고 있는 자료들이다. 무엇보다 파업의 목적이나 과정에 더 이상의 증거가 필요없을 정도로 공개되어 있고 명확한 것이었다. 그런데도 경찰과 검찰은 노조의 본조 사무실, 각 지방본부 사무실 등에 압수수색 영장을 발부받아서 압수수색을 실시하였다. 은밀히 이루어지는 사용자의 부당노동행위에 대하여 소극적인 수사와 증거가 없다는 이유로 무혐의처분을 해 오던 그간의 태도와는 확연히 다른 것이었고 이 역시 수사상 필요성보다는 보여주기식 강제수사, 즉 노조와 조합원들을 압박하고 이들을 범죄자, 불법행위자로 낙인찍기 위한 여론몰이 성격이 강한 것이었다.

2. 민주노총에 대한 공권력 침탈

가. 사건의 개요

1) 경향신문사 건물 원천봉쇄 및 출입통제

12월 22일 오전 9시경부터 경찰은 체포영장이 발부된 철도노조 위원장을 체포한다는 명목으로 민주노총이 있는 경향신문사 본관 건물을 봉쇄하고, 민주노총 조합원들과 시민들의 출입을 통제하였고 민주노총 조합원들은 물론 경향신문 기자,

다른 시민들도 제대로 출입할 수 없었다.



수 천명의 경찰력을 동원해 경향신문사 본관을 둘러싼 다음에야 체포영장을 제시 하였는데, 건물주이자 언론사인 경향신문사, 입주자인 민주노총이 체포영장 집행의 불법성을 지적하며 항의하였으나, 경찰은 5,000여 명을 동원해 강제로 체포영장 집행을 하였으며, 언론사인 경향신문에게도 사전 통지된 사실 없었다는 사실 확인되었다.

2) 경향신문사 건물로비 시정장치 손괴 후 강제침입



경찰은 압수·수색영장도 없이 체포영장만으로 경향신문사 출입문, 시정장치를
위법하게 손괴하여 불법적으로 침입하였다.

3) 항의하는 노동자들과 시민들을 강제로 연행하고 체포함



위법한 체포영장 집행에 항의하는 시민, 민주노총 조합원 137명을 공무집행방해
혐의로 무차별적으로 불법체포하였고 경향신문사 앞 인도에 집회신고가 되어 있
음에도 불구하고 노동자, 시민이 집회장소에 접근하는 것을 막는 방법으로 집회

를 방해하고, 인도와 차도를 막아서는 방법으로 일반교통을 방해하였다.



또한 이번 철도 파업과 아무런 관련이 없는 민주노총 관련 집기 및 시설, 서류 등을 손괴하고, 불법적으로 수색하였다.

나. 경찰의 민주노총 침탈의 위법성

첫째, 체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법 절차에 따라 법관이 발부한 영장을 제시해야 한다는 헌법상 영장주의를 정면으로 위반하였다(헌법 제12조 제3항 영장주의 위반). 경찰은 형사소송법 제216조를 내세워 영장이 없어도 철도노조 임원들을 체포하기 위해 민주노총 건물을 침탈할 수 있다고 하나, 형사소송법 제216조⁵⁴⁾는 경찰관 등이 영장 없이 피의자를 수색할 수 있는 범위는, ① 시간적으로 피의자를 현실적으로 피의자를 발견하지 못한 상태에서 피의자를 찾기 위한 목적으로 타인의 주거에 들어가는 행위는 ‘피의자를 체포·구속하는 행위’가 아니므로 별도로 압수·수색영장을 발부받아야 하고. ② 장소적으로도 ‘타인의 주거 내’에서만 수색이 가능함에도 불구하고 ‘타인의 주거 밖에서’, 그것도 ‘잠금장치를 해제·제거하면서까지 강제로 들어가는 행위’를 하였다는 점에서 위법성이 명백하다.

54) 형사소송법 제216조(영장에 의하지 아니한 강제처분) ① 검사 또는 사법경찰관은 제200조의 제200조의3·제201조 또는 제212조의 규정에 의하여 피의자를 체포 또는 구속하는 경우에 필요한 때에는 영장없이 다음의 처분을 할 수 있다.

1. 타인의 주거나 타인이 간수하는 가옥, 건조물, 항공기, 선차 내에서의 피의자 수사

둘째, 구속영장과 달리 체포영장의 경우 피의자 수색 목적으로 타인의 주거에 잠금장치를 해제하고 들어갈 수 없다(체포영장 집행의 한계 일탈⁵⁵⁾). 경찰 주장처럼 형사소송법 제216조가 적용된다고 가정하더라도, 구속영장 집행의 경우에는 타인의 주거에 설치된 잠금장치를 해제·제거하고 들어갈 수 있으나(형소법 제120조, 제138조),⁵⁶⁾ 체포영장 집행은 구속영장의 집행에 관한 규정이 전면적으로 준용되는 것이 아니고, 특히 피의자·피고인의 주거 등의 잠금장치를 해제·제거할 수 있는 근거규정인 형소법 제138조는 준용되지 않는다(형소법 제200조의6).⁵⁷⁾ 따라서 체포영장이 발부된 철도노조 임원들을 수색할 목적이라고 하더라도 타인의 건조물인 경향신문사 본관 1층의 잠금장치를 강제로 해제·제거하고 들어간 것은 전혀 근거없는 위법한 건조물침입 행위이다.

셋째, 비례의 원칙도 정면으로 위반하였다(비례의 원칙 위반). 수사상 강제처분은 형사소송법에 특별한 규정이 있는 경우에, 그것도 필요한 최소한도의 범위 안에서만 할 수 있습니다(형사소송법 제199조). 몇 명인지도 모르는 소수의 인원을 체포하기 위하여 언론사 소유 건물에 수 천명의 경찰이 난입한 것은 사상 초유의 일이다. 전국단위 노동조합 총연맹인 민주노총에 경찰이 난입한 것도 대한민국 역사상 초유의 일이며 군사정권 시절에도 이런 경우는 없었다. 또한 10여 명도 안되는 인원을 체포한다는 명목으로 무려 100명도 넘는 시민들을 강제로 연행한 것은 누가 보더라도 필요한 최소한도의 범위를 일탈한 것으로 비례의 원칙을 위반한 것임이 명백하다.

55) 형소법이 위와 같이 체포영장과 구속영장의 효력에 차등을 두는 것은 체포와 구속의 제도적 취지가 다르기 때문이다. 구속영장은 피의자의 범죄혐의가 고도로 소명되고 도망이나 증거인멸 우려를 방지하기 위하여 발부되는 반면, 체포영장은 수사의 최초 시작 단계에서 수사 편의를 위하여 이루어지는 것일 뿐 구속이나 구금을 전제로 한 것이 아니다.

56) 형사소송법 제120조(집행과 필요한 처분) ① 압수·수색영장의 집행에 있어서는 건정을 열거나 개봉 기타 필요한 처분을 할 수 있다.

형사소송법 제138조(준용규정) 제119조, 제120조, 제123조와 제127조의 규정은 전조의 규정(구속영장집행과 수색)에 의한 검사, 사법경찰관리, 법원사무관 등의 수색에 준용한다.

57) **형사소송법 제200조의6(준용규정)** 제75조, 제81조 제1항 본문 및 제3항, 제82조, 제83조, 제85조 제1항·제3항 및 제4항, 제86조, 제87조, 제89조부터 제91조까지, 제93조, 제101조 제4항 및 제102조 제2항 단서의 규정은 검사 또는 사법경찰관이 피의자를 체포하는 경우에 이를 준용한다. 이 경우 “구속은 이를” “체포”로, “구속영장”은 이를 “체포영장”으로 본다.

넷째, 위법한 체포영장 집행에 저항한 시민들을 강제로 연행한 것도 명백한 불법 행위다(강제연행의 불법성). 헌법상 영장주의와 비례의 원칙을 정면으로 위반한 경찰의 행위는 위법한 공권력 남용이고, 따라서 그 위법성을 지적하면서 이에 항의한 행위를 공무집행방해죄로 처벌할 수 없다는 점도 명백하다.

III. 국회의 입법권 및 동의권 배제

1. 철도산업발전기본법 등 철도관련 법률의 개정 없이 강행

김대중 정부가 제시한 철도민영화 정책은 이후 사회적 논의를 거쳐 노무현 정부에서 최종적으로 공사화로 가닥이 잡혔고 종래 민영화 정책은 폐기되었다. 당시 입법 경위를 보면 김대중 정부는 철도산업구조개혁 방안으로 분할민영화를 추진하였고 이를 위해 정부는 2001년경 철도산업구조개혁기본법, 한국철도시설공단법, 한국철도주식회사법을 국회에 상정한 바 있다. 그러나 2002년 민영화 반대 여론으로 인해 정책의 골격이 변하여 2003년 철도민영화를 철회하기에 이른다. 이에 따라 분할민영화 법안인 철도산업구조개혁기본법과 한국철도주식회사법은 폐기되고 노정합의를 반영해 이호웅 건설교통위 열린우리당 간사의 의원입법 형식으로 철도산업발전기본법과 한국철도공사법, 한국철도시설공단법, 철도사업법 등이 다시 제정되었다.

최초 정부의 철도산업구조개혁기본법 규정

제11조(철도운영) ①철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도운영 관련 사업은 시장경제원리에 따라 민간이 영위하는 것을 원칙으로 한다.

②건설교통부장관은 철도운영에 대한 다음 각호의 시책을 수립하고 시행할 책무를 진다.

1. 철도운영부문의 경쟁력강화
2. 철도운영서비스의 개선
3. 열차운영의 안전진단 등 예방조치 및 사고조사 등 철도운영의 안전확보
4. 공정한 경쟁여건의 조성

5. 그밖에 철도이용자 보호와 열차운행원칙 등 철도운영에 필요한 사항

③국가는 철도운영 관련사업의 민간경영체제를 구축하기 위하여 철도청 및 고속철도건설공단의 관련 조직을 전환하여 특별법에 의하여 주식회사인 철도운영회사(이하 “철도운영회사”라 한다)를 설립한다.

④철도운영회사의 자본금은 국가가 그 전액을 출자하되, 국가는 철도운영회사의 경영여건 등을 감안하여 단계적으로 철도운영회사에 대한 출자지분을 민간에 매각한다.

⑤국가는 제3항의 규정에 의한 민간경영체제방식외에 철도운영 관련사업의 비교경쟁체제를 구축하기 위하여 필요한 경우 철도운영 관련 사업을 철도운영회사외의 다른 민간법인 등에 위탁할 수 있다. 이 경우 위탁대상노선 및 수탁자의 선정 등에 관하여는 제3절(제16조 내지 제26조)이 정하는 바에 따른다.

☞ 철도운영회사가 아닌 제3자에게 민간위탁 등 위탁을 할 수 있는 규정이 있었음

철도산업발전기본법 제21조(철도운영) ① 철도산업의 구조개혁을 추진함에 있어서 철도운영 관련사업은 시장경제원리에 따라 국가외의 자가 영위하는 것을 원칙으로 한다.

②국토교통부장관은 철도운영에 대한 다음 각호의 시책을 수립·시행한다.

<개정 2008.2.29, 2013.3.23>

1. 철도운영부문의 경쟁력 강화
2. 철도운영서비스의 개선
3. 열차운영의 안전진단 등 예방조치 및 사고조사 등 철도운영의 안전확보
4. 공정한 경쟁여건의 조성
5. 그 밖에 철도이용자 보호와 열차운행원칙 등 철도운영에 필요한 사항

③국가는 철도운영 관련사업을 효율적으로 경영하기 위하여 철도청 및 고속철도건설공단의 관련조직을 전환하여 특별법에 의하여 한국철도공사(이하 “철도공사”라 한다)를 설립한다.

☞ 철도운영회사가 공사로 변경되고, 철도 운영부분에 대한 위탁 조항은 삭제, 국유철도의 운영자로 철도공사를 설립하는 것으로 정리됨

즉, 철도산업발전기본법은 기존 행정기관의 하나인 철도청에서 시설과 운영을 분리(상하분리)하여 기존 국가 등이 소유하는 철도(동법 제2조의 철도)의 시설은 한국철도시설공단을 설립하여 관리하고, 운영은 한국철도공사를 설립하여 운영하는 것으로 규정하였다. 그리고 이를 위해 당시 한국철도공사법, 한국철도시설공단법을 각 제정한 것이다. 철도산업발전기본법 2장은 모든 철도에 적용되는 규정이지만, 그 외 철도산업발전기본법의 규정은 동법 제2조에서 규정한 철도(국가가 소유하는 철도가 됨)에만 적용된다고 규정하고 있다. 그리고 4장에 있는 동법 제20조, 제21조는 국가가 소유한 철도의 시설관리를 위해 한국철도시설공단을, 운영을 위해 한국철도공사를 두도록 규정하였다. 그렇다면 동법이 국가 소유 철도와 그 외 철도로 구분한 취지를 살펴 법률조항을 해석할 필요가 있고 철도산업발전기본법 제21조 제3항은 모든 철도가 아니라 국가가 소유하는 철도에 적용되는 규정, 즉 국가 소유 철도에 관하여 한국철도공사를 설립하여 운영하겠다는 취지로 해석하는 것이 합리적이다.

철도산업발전기본법 제2조(적용범위) 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 철도에 대하여 적용한다. 다만, 제2장의 규정은 모든 철도에 대하여 적용한다.

1. 국가 및 한국고속철도건설공단에 의하여 설립된 한국고속철도건설공단(이하 "고속철도건설공단"이라 한다)이 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도
2. 제20조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도시설공단 및 제21조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도공사가 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도

이렇게 해석하는 것이 당시 철도구조개혁법안이 철회되면서 철도운영회사가 한국철도공사로 변경되었고, “민간경영체제방식외에 철도운영 관련사업의 비교경제체제를 구축하기 위하여 필요한 경우 철도운영 관련 사업을 철도운영회사외의 다른 민간법인 등에 위탁할 수 있다.”고 하여 국가소유 철도의 운영을 철도운영회사외

의 다른 민간법인 등에도 위탁할 수 있도록 한 규정을 모두 삭제하고, 현행 철도 산업발전기본법 제21조에서 국유철도(철도산업발전기본법 제2조가 규정하고 있는 철도)에 대하여는 한국철도공사를 설립하여 그 운영을 담당하도록 한 법률의 내용에 체계적으로 부합하는 해석이다.

이러한 취지는 '철도산업의 경쟁력을 강화하고 공공성을 확보하기 위하여 철도 시설부문은 국가의 투자 책임하에 공단에서 건설 및 관리하고 철도운영부문은 공사화하도록 구조개혁의 기본틀을 마련하려는 취지에서 법안을 제정'하게 되었다 (갑 제15호증 16대 240회 건설교통위 회의록 41면)'는 제안 설명이나, 당시 철도산업발전기본법안의 제안이유에도 분명히 나타나 있다.

제안이유

국가사회적으로 중요성이 부각되고 있는 철도산업에 대한 육성과 발전을 촉진하기 위하여 철도산업발전기본계획의 수립, 철도시설의 투자확대, 전문인력의 양성 등 제도적 지원장치를 마련하는 한편, 철도 산업의 경쟁력을 강화하고 공공성을 확보하기 위하여 철도시설부문은 국가의 투자책임하에 공단에서 건설 및 관리하고, 철도운영부문은 공사화하도록 구조개혁의 기본틀을 마련하려는 것임.

또 당시 철도산업발전기본법에 대한 국회 검토보고서에서도 다음과 같이 '운영부문의 공공성을 강화하기 위하여 이를 공사화하고민간위탁 등 민영화 관련 조항을 삭제하였음'이라고 설명하고 있다. 따라서 철도산업발전기본법의 개정없이 국유철도인 수서발 고속철도의 운영을 철도공사가 아닌 제3의 법인에 맡길 수 없음에도 불구하고 이를 강행한 것이었다.

첫째, 정부안에서는 철도운영부문을 주식회사형태의 철도운영회사를 설립한 후 단계적으로 민영화하도록 하고, 이와는 별도로 일부노선에 대하여는 관리운영을 민간에 위탁하여 비교경쟁체제를 구축하도록 하였으나, 의원입법안에서는 운영부문의 공공성을 강화하기 위하여 이를 공사화하고, 정부지분의 민간매각 및 민간위탁 등 민영화관련조항을 삭제하였음. 이에 따라 당초 철도구조개혁의 취지가 상당히 퇴색된 감이 있다 하겠음.

2. 한미FTA의 철도개방 유보조항의 철회임에도 국회 동의 절차 무시

한미 FTA는 서비스산업에 관하여 국내의 자본에 시장을 개방할 것을 요하는 시장접근의무(제12.4조)를 규정하고 있는데, 철도산업에 관하여 부속서 I에서 시장접근의무를 일부 유보하고 있다.

한국철도공사만이 2005년 6월 30일 이전에 건설된 철도 노선의 철도운송서비스를 공급할 수 있다. 경제적 수요심사에 따라 건설교통부장관의 면허를 받은 법인만이 2005. 7. 1. 이후에 건설된 철도 노선의 철도운송서비스를 공급할 수 있다'

즉 2005. 6. 30. 이전에 건설된 철도 노선에 대하여는 철도공사가 운송서비스를 독점적으로 운영하도록 현재 유보하고, 그 이후 건설된 철도 노선에 대해서는 '경제적 수요심사'를 거쳐서 국토교통부 장관(건설교통부 장관)의 면허를 받은 법인이 철도운송서비스를 제공할 수 있도록 규정하고 있다.

수서 고속철도 주식회사가 수행하는 수서발 KTX 노선의 대부분을 차지하는 평택~동대구 노선(경부선)은 2005년 6월 30일 이전에 건설된 노선이다. 어떤 철도 노선의 철도운송서비스를 공급한다는 것은 출발지가 어디이건 상관없이 그 노선의 시설을 활용하여 철도운송서비스를 공급하는 것을 의미한다. 결국 한국철도공사와는 엄연히 다른 법인격을 가진 주체인 '수서 고속철도 주식회사'가 2005. 6.

30. 이전에 건설된 철도노선을 운영하게 되는 행위가 된다. 그런데 한미FTA 부속서 I은 시장접근의무만 유보하고 있을 뿐, 내국민대우 원칙은 유보하지 않고 있다. 따라서 수서발 KTX를 한국철도공사가 아닌 별도 법인(수서고속철도주식회사)이 운영을 할 수 있다면 내국민대우 원칙에 따라 미국계 자본을 차별할 수 없고 동등한 접근기회를 부여해야 하는 상황이 초래된다.

2005. 6. 30. 이전 노선에 대한 한국철도공사의 서비스 공급 독점권 조항 곧 부속서 I은 어디까지나 협정문 제12장 서비스의 제12.4조 시장접근(market access)상의 협정의무 곧 시장접근을 제한해서는 안 된다는 의무를 현행수준에서만 적용유보한다는 내용인 바, 제12.4조 시장접근 제한금지 의무는 한미 FTA에 따른 여러 의무중 하나일 뿐이므로, 시장접근을 제한한다는 말이 미국자본과 국내 법인(위 수서고속철도주식회사) 사이의 내국민대우 위배 등 차별대우를 허용한다는 의미는 될 수 없다. 즉, 철도부문은 다른 공공부문과는 달리 내국민대우 조항을 유보하지 않았기 때문에 수서발 KTX 운영자의 한국철도공사 외 선정에 있어 한국정부에 의한 한국철도공사 혹은 향후 설립될지 모를 한국계 철도회사와 비교해 미국계 철도회사에 대하여 어떠한 차별대우도 허용되지 않는다.

이와 같이 내국민대우 원칙이 적용되면 한미 FTA에서 2005. 6. 30. 이전에 건설된 철도노선에 대하여 한국철도공사만이 철도운송서비스를 공급할 수 있다고 규정하고 있는 것이 철도운송서비스에 대한 미국기업의 시장접근 제한조치로서 국내 기업들의 철도운송서비스 시장 진입을 규제하는 것은 아니라는 정부의 논리는 더 이상 성립될 수 없게 된다. 미국기업에 대하여 한국기업과 차별하는 대우를 할 수 없으므로 한국기업에 철도운송서비스 시장 진입을 허용한다면 미국기업에 대하여도 이를 허용하여야 할 것이기 때문이다.

또한 수서발 KTX 철도운송사업자의 한국철도공사 외 선정이 철도운송서비스에 대한 미국기업의 시장접근 제한조치인 한미 FTA 부속서 I 유보규정의 철회에 해당되지 않고 따라서 자유화후퇴방지 조항이 적용될 여지도 없다는 논리도 더 이상 성립될 수 없게 된다. 수서발 KTX 운영자 선정과정에서 한국철도공사가 아닌 다른 한국계 법인(여기서는 수서고속철도주식회사)에 시장접근을 허용한다면 내국

민대우 원칙에 따라 미국기업에게도 시장접근 기회를 허용하여야 하고 결국 이는 한미 FTA 부속서 I 유보규정의 철회가 될 수 있으며, 이러한 유보내용의 철회는 자유화후퇴방지 조항에 따라 다시 되돌릴 수 없게 되기 때문이다.

따라서 수서 고속철도 주식회사가 한미 FTA 유보조항에 있는 2005년 6월 30일 이전에 건설된 노선을 운영하기 위해서는 반드시 별도의 국회의 동의를 전제되어야 한다. 한국철도공사가 아닌 법인에 시장접근을 허용하는 것이므로 이는 위 부속서 유보조항의 철회에 해당하고 이는 중대한 조약의 변경으로 반드시 국회 동의를 받아야 하는 것이다. 이를 행정부 독자에 의한 유보 철회는 국회 동의권·입법권의 명백한 침해가 된다.

예를 들어 갑국과 을국이, 갑국은 을국에게 A를, 을국은 갑국에게 B1, B2를 지급할 의무가 있다는 것을 내용으로 하는 K조약에 합의함과 동시에, 을국은 B2에 대해서는 지급하지 아니한다는 부속서 유보조항을 결부시켜서 조약이 체결·비준되었다고 가정해보자. 이후, 을국 행정부가 B2를 지급하는 행위가 국회 동의를 받지 않고 이루어진다고 할 때, A국은 유보에 의해 원래는 받지 아니할 이익을 얻게 되었으므로 이를 두고 A국이 K조약 위반이라고 할 근거도, 이유도 없다. 그러나 이는 A국과의 관계에서의 문제일 뿐, 그 조약과 관련된 법적 문제가 다 해소되었음을 의미하는 것이 아니다. 을국 국내적으로 보면, 을국 행정부는 의회가 동의한 조약의 내용을 유보를 철회시킴으로써 조약을 변경한 것이 된다.(①의 경우) 이는 A와 B1을 대가로 서로 교환하기로 한 조약을 먼저 체결하고 난 뒤, 그 다음으로 B2를 대가없이 지급하는 조약을 을국의 행정부 수반이 국회의 동의 없이 새로이 체결한 경우(②의 경우)와 마찬가지로인 것이다.

①의 경우와 ②경우 모두 국회의 동의권을 침해한 것이 된다. ②경우는 국회의 조약 체결·비준에 대한 동의권을 침해한 것이고, ①의 경우는 체결된 조약에 결부된 유보조항을 철회하는 것에 대한 국회 동의권을 침해한 것이 된다. 위 두 경우를 달리 보는 것은 자의적이며 위헌적인 귀결을 가져온다. 만일 ②의 경우는 동의권 침해라고 보고, ①의 경우는 동의권 침해가 아니라고 본다면, 정부는 조약 체결의 순서와 형식만을 바꿈으로써 국회 동의를 완전히 잠탈할 수 있다는 결론

이 나오게 된다. 이는 중요 조약에 대한 국회 동의를 받아야 한다고 규정한 헌법 제60조 제1항에 정면으로 반하게 된다.

철도공사와 국토교통부 논리대로라면 국회의 동의를 요하는 조약 내지 협정에 대하여 유보를 결부시켜 국회의 동의를 득한 후 바로 다음날 행정부가 임의로 그 유보의 법적 효과를 철회하고 그 이후 국회가 이에 대하여 입법으로 규제할 수도 법원이 사법으로 관할할 수도 없는 법적 상태를 가져옴으로써 그 내용을 임의로 변경하는 것이 가능하다는 것이어서 어느모로 보나 부당하다는 것이 명백하다.

박근혜 정권은 국회 동의절차가 필요함에도 이를 무시하고 강행하였다.

IV. 파업을 무력화하기 위한 허위사실 유포, 여론 조작 행위

1. 산업계 피해 1조원 허위 주장

대표적인 것이 현오석 부총리가 12. 26.경 국민께 드리는 말씀을 통해 느닷없이 철도노조 파업으로 인한 산업계 피해규모가 1조에 달한다는 주장을 하였다. 그러나 지금까지도 그 근거를 전혀 밝힌 바 없다. 정부가 별도로 피해액을 집계한 것도 없다.

그런데 철도 파업으로 산업계에 연관피해가 생길 수 있는 부분은 여객보다는 화물운송이 관련되어 있다. 예를 들어 수출 컨테이너가 운송이 되지 않았든지, 수입부품 컨테이너가 운송이 되지 않아 공장가동에 차질이 빚어졌든지, 석회석이나 시멘트가 제때 운송이 되지 못해서 레미콘 공장이 멈춰서 건설현장에 영향을 미치는 것이 있을 수 있다.

그러나 국내 화물물동량 중 철도가 차지하는 비중은 5%에 불과하다. 국토교통부 공식 자료에 따르면 대략 80%가 도로(화물차량), 15%가 해운, 5%가 철도로 운송된다. 차지하는 비중자체가 적기 때문에 파업이 있더라도 대체수송이 충분히 가능하다. 그리고 무엇보다 대체수송이 어렵거나 반드시 수송이 필요한 화물은 비

상수송대책을 세워서 수송을 하게 되는데, 이번 파업당시에 철도공사가 발표한 자료에 보면 이러한 비상수송대책을 100% 이상 실행한 것으로 나온다. 컨테이너는 도로 수송으로 충분히 대체수송이 이루어지기 때문에 철도파업으로 거의 영향을 받지 않는다.

수도권 시멘트 공급도 시멘트 공급이 되지 않아 레미콘 공장이 멈춘 경우는 없었고 관련 업계 기자회견 기사⁵⁸⁾를 보더라도 수도권 공급 적재창고인 부곡양회기지의 재고량이 12. 27.현재 3~4일분의 재고가 남아 있었다고 한다. 철도의 화물차량은 시멘트 공장에서 생산된 시멘트를 레미콘 회사로 직접 운송하는 수단이 아니라, 부곡양회기지로 운송하여 적치하여 두면 화물차량이 위 시멘트를 레미콘 공장까지 운송하게 된다. 수도권 기지인 부곡기지의 재고가 파업 종료 4일전인 12. 27.에도 아직 3~4일분이 더 남아 있는 상황이라면 레미콘 업계가 시멘트가 모자라서 레미콘 생산을 못하는 상황은 아직 발생하지 않았다는 것이고, 건설업계 역시 레미콘 공급을 못 받아 건설공사에 지장을 받지 않았다는 이야기가 된다. 이뿐만 아니라 시멘트 생산업체 역시 판매할 분량이 기지로 운송이 되지 못해서 어떤 손해를 입고 있는 상황은 아니라는 이야기가 된다. 즉 부곡기지에 재고가 바닥이 났음에도 시멘트 공장에서 부곡기지로 운송이 되지못해야만 실제 판매손실이 생기는 것이다.

따라서 사실상 산업계 피해는 거의 생기지 않았다고 보는게 맞는데도, 1조원 손실이라는 터무니없는 손실액을 가지고 노조에 불리한 방향으로 사실상 여론 조작에 나섰던 것이다.

2. 쌍용역 기사의 진실⁵⁹⁾

12월 26일 한 보수 일간지와 또 다른 종편 채널은 '하루 승객 15명인 역에 역무원 17명'이라는 똑같은 제목의 기사를 보도했다. 강원도 한 기차역의 2010년 철도 운송수입이 1,400만 원인 데 반해 인건비는 11억 3,900만 원이었다며, 이처럼 경제

58) 한국경제신문 2013. 12. 28.자 보도

59) CBS 노컷뉴스 2014. 1. 28.자 보도에서 밝혀진 부분을 그대로 옮겨본다.

적 효율성이 낮은 역이 많다고 보도했다. 그러면서 이러한 역을 구조조정하지 못하는 이유를 강성 노조 탓으로 돌렸다. 이 기사는 큰 반향을 일으켰다. "이게 바로 방만 경영이다", "양심 없는 귀족 노조 새끼들", "노조의 폭거이면서 만행이다" 등 분노의 글들이 SNS를 달궜고, 이런 여론이 종편을 통해 재확산됐다.

그러나 확인 결과 쌍용역의 2010년 수입은 96억 1,500만 원이었다. 화물 수입 95억 9,600만 원에 여객 수입 1,900만 원을 합한 금액이다. 문제의 기사에서 밝힌 수입 1,400만 원보다 6,867배나 많은 액수다. 근무자의 경우는 보도대로 17명이 맞다. 2014년 현재는 15명이 근무 중이다. 하지만 이 기사는 3조 2교대제 운용 시스템상 하루 실제 투입 인원이 5명밖에 안 된다는 중요한 사실을 누락시켰다. 한 사람이라도 휴가를 가거나 하면 4명에서 관제, 수송, 화물 등의 업무를 떠안고 있는 현실을 덮은 것이다.

그런데 두 기사의 자료 출처는 국토부다. 국토부는 자료가 사실과 다르다는 점을 인정하면서도 누가 제공했는지는 함구했다. 대변인실의 한 사무관은 "당시 철도 파업 중이라 급하게 자료가 만들어지고 제공돼 누가 제공했는지 알 수 없다"고 말했다. 하지만 국토부는 당시 이 기사가 나오자 팔로워가 4만 2,551명(2014년 1월 27일 기준)인 국토부 공식 계정 트위터로 기사를 13차례나 트윗했다. 다른 매체에 똑같은 기사가 동시에 나가고 이어 일사분란하게 문제의 기사를 트윗한 것을 보면 국토부가 허위 자료로 여론 조작에 나선 것으로 보인다.

3. 철도노조의 민영화 주장을 허위사실로 몰아부침

민영화가 맞고 대부분의 국민, 65%의 국회의원, 1,200여개 시민사회단체 대부분이 민영화라고 주장했지만, 민영화가 아니라는 주장을 누군가가 할 수 있고 그것도 주장이라면 존중받을 수 있겠다. 그런데 문제는 정부는 민영화가 아닌데도 철도노조가 민영화라면서 허위주장을 하여 여론을 호도한다고 일방적으로 비난하였고(아직까지 검찰은 이러한 주장을 펴고 있는 실정이다.) 나아가 자신들과 철도공사 스스로가 법적 효력이 없다고 결론을 내렸던 것을 대대적으로 여론몰이를 하면서 민영화가 아니라고 강변하고, 철도노조의 주장을 있을 수 있는 견해의 하나가 아

나라, 허위주장으로 몰아부쳤다.

그 대표적인 것이 12월 21일 서승환 국토교통부 장관이 갑자기 수서발 KTX 주식 회사가 주식을 민간매각하면 면허를 박탈하겠다고 밝히고 언론에 대대적으로 보도되도록 하였다. 과정을 잘 모르는 사람이 보면 마치 무언가 새로운 대책을 내놓은 것처럼 보인다. 자세히 들여다보면 주식 매각은 주주가 하는 것인데, 즉 수서 KTX 주식회사가 하는 것이 아닌데 주주가 주식을 팔았다고 해서 전혀 다른 주식회사의 면허를 박탈하는 것은 원천적으로 불가능하다. 무엇보다 이러한 방안 자체가 이미 8월경에 국토부가 제시하였다가 국내 유명 로펌 등에서 법적 효력이 없는 방안으로 판단을 받아 그 이후 더 이상 언급이 없던 것이었다.



[서승환 "수서발 KTX법인, 민간 매각하면 면허 박탈"](#) Down Top
 3시간전 | 연합뉴스 | 미디어다음

설립과 관련, "정관이나 면허에 민영화가 안 되도록 하는 조건을 미중삼중으로 강구하고 있다"고 말했다. ↑ 출발하는 KTX에 손 흔드는 서승환 국토교통부...

[서승환 "수서발 KTX, 민간 매각하면 면허 박탈"](#) 3시간전 | YTN | 미디어다음

[서승환 장관 "수서발 KTX법인, 민간 매각하면 면허 박탈"](#) 3시간전 | 뉴스웨이

[서승환 "수서발 KTX, 민간에 매각하면 면허 박탈"](#) 3시간전 | 서울파이낸스

관련기사 총 28건

[서승환 국토 "수서발 KTX 지분 민간에 넘기면 면허 취소"](#) 15분전 | 노컷뉴스 | 미디어다음

노동조합과 진지한 대화나 사회적 공론을 모으기 위한 노력은 포기한 채, 자신들 스스로가 효력이 없다고 이미 오래전에 결론내린 방안을 다시 제시하면서 민영화가 아니라고 강변하니, 도대체 무슨 숨은 생각을 가지고 이렇게까지 하는지 알 수가 없는 노릇이었다.

경찰을 이용한 잔인한 폭력 - 밀양송전탑 공사 강행

I. 들어가며

공권력의 폭력성은 가장 약한 고리에서 가장 야만적인 모습을 보인다. 한진중공업과 쌍용차의 해고노동자들의 정당한 쟁의에 대한 폭력적 진압의 현장에서 우리는 그 야만을 보았다. 용산참사 피해자와 강정마을 주민들에 대하여도 마찬가지다. 하지만 밀양처럼 그 야만의 생얼이 고스란히 드러나는 곳도 없을 것이다. 주지하다시피, 정치와 경제에서 배제된 작은 농촌에서 벌어지는 가장 약한 고리이기 때문이다.

밀양 송전탑 공사 현장에는 3000여명의 경찰병력이 투입되어 있다. 그에 반해 농성장을 지키는 주민은 십수명에 지나지 않고 대부분 칠순 팔순에 접어든 어르신들이다. 다양한 시민단체가 연대하고 있다는 점을 고려하더라도 저항하는 시민들의 활동에 비하여 과도한 공권력이 투입되고 있다. 이로 인한 공권력 남용이 끊임없이 발생하고 있는 실정이다.

아래에서는 박근혜 정권 출범 이후 지난 1년여 간 이러한 밀양에서 강행되고 있는 송전탑 공사 강행의 문제점과 공권력의 폭력성이 어떻게 헌법과 법률에 반하는지를 살펴본다.

II. 절차적 민주주의가 결여된 밀양 송전탑 공사 강행

밀양 송전탑 공사의 근본적인 문제점을 알기 위해서는 「전기사업법」과 「전원개발촉진법」에 절차적 민주주의와 투명성, 그리고 객관적 검증절차가 마련되어 있지 않다는 점을 살펴야 한다.⁶⁰⁾

1. 「전기사업법」과 「전원개발촉진법」의 문제점

가. 「전기사업법」의 독립적인 심의기구가 결여

전력수급기본계획은 「전기사업법」에 따라 수립된다. 이 과정에서 객관적이고 투명한 검증과정은 없다. 장기송·배전설비계획의 경우에 <전기위원회>의 심의를 거쳤다고 하나, 「전기사업법」 제53조에 의해 구성되는 이 위원회는 독립성이 없다. 전기위원회는 산업통상자원부에 소속된 심의기구에 불과하다. 한편 장기송·배전설비계획의 밀바탕이 되는 전력수급기본계획을 심의하는 <전력정책심의회>도 독립성이 없기는 마찬가지이다. 관련 부처 공무원과 산업통상자원부 장관이 위촉권을 가진 민간위원으로 구성될 뿐이고, 위상도 심의기구에 불과하다(「전기사업법」 제28조).

나. 「전원개발촉진법」의 광범위한 인·허가의제 조항 및 의견수렴 절차 미비

「전원개발촉진법」은 1978년 한전 등 전원개발사업자의 편의를 위해 만들어졌던 법으로, 악용의 소지가 많은 법이다. 「전원개발촉진법」에 따르면 산업통상자원부 장관의 실시계획 승인을 받으면 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」, 「도로법」, 「하천법」, 「자연공원법」, 「농지법」, 「산지관리법」 등 20개 법률에 따른 인·허가등을 받은 것으로 의제되어, 졸속적인 절차진행이 가능하게 되어 있다. 그리고 전원개발사업자는 전원개발사업에 필요한 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

60) 하승수, 「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률(안)」의 문제점 전반에 대하여, ‘송주법, 송전탑 갈등의 대안인가. 국회 토론집’ 2013. 9. 26.

뒤늦게 2009년 1월 30일 법이 개정되어, 주민등의 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 실시계획에 반영하도록 했지만, 이 정도의 내용으로는 실효성을 담보하기 어렵다. 의견을 듣는 것에 불과하고, 의견의 반영여부는 사업자에게 맡겨져 있다. 이런 법조항을 악용하여 그동안 한전은 형식적이고 졸속적인 주민설명회를 거쳐 사업을 강행하기에 바빴다. 현재 문제가 되고 있는 밀양, 청도 등의 지역에서도 형식적인 주민공청회를 거쳐 일방적인 정부의 실시계획 승인과 토지수용이 이어졌고, 지역주민들의 의견은 묵살되었다. 주민설명회는 매우 형식적으로 진행되었고, 처음에 주민들은 초고압 송전선로가 무엇인지도 알지 못했다.

2. 외국 사례 - 미국과 독일을 중심으로

「전기사업법」, 「전원개발촉진법」 같은 법률을 대폭 개정하거나 폐지하는 것은 불가능하지 않다. 독립된 위원회가 송전탑 공사 전반을 점검하고, 시민들이 계획 수립 등 일련의 과정에 참여하는 것은 민주주의 사회에서 당연한 일이다.

가. 독립적인 심의기구가 갖춰진 미국

미국만 하더라도, 연방에너지규제위원회(FERC) 및 주정부별 공공사업규제위원회(PUC 또는 PSC)가 신규 송전선로 공사시에 신규송전선로 건설이 아닌 다른 대안들(대안선로 및 비송전선 대안)을 동시에 제시할 것을 요구하고, 이런 대안들에 대해 검토를 한다. “비송전선로 대안”에는 지역분산형 발전, 수요관리 등이 포함된다.

예를 들어 주정부 규제기관인 버지니아주 기업규제위원회는 버지니아주 행정부로 부터 독립된 준 사법기관으로서 전화통신, 철도, 전력, 가스 등 주요 공공사업관련 소비자보호, 요금조정, 사업허가 등 규제활동을 한다. 이 위원회는 분쟁조정신청을 하는 모든 버지니아주 당사자 및 시민에게 정당한 법적 절차에 따른 분쟁조정을 보장하며, 분쟁해결에 대한 지원역할을 한다. 이런 위원회의 검증과정을 거쳐, 미국에서는 장거리 765kV 송전선 건설사업인 PATH (Potomac-Appalachian Transmission Highline)⁶¹⁾ 사업이 2012년에 취소된 사례도 있다.

나. 송전탑 공사 과정에서 민주주의 의사 결정 과정이 갖춰진 독일

독일에서 송전탑을 건설하고자 하는 경우에는 우선 입지선정문제는 이미 기존 사업은 법률에서 확정되어 있다.(의회 차원에서 논의되고 확정됨) 고압선 설치구간이 확정되면, 계획확정절차가 시작된다.

이 경우 사인과의 이익을 조정하는 필요성 심사를 거쳐야 한다. 필요성 심사에는 송전선로가 지나가는 지방자치단체를 포함하여 여러 시민단체 등이 참가하게 된다. 법학교수의 감정서를 기반으로 하여 다양한 송전선 설치에 따른 필요성과 그에 따른 피해를 다양한 각도에 제시하고 이를 청문과정을 통해 보고서 형태로 공개한다.

그 후 공용수용절차를 거친다. 이 역시 자세한 공고절차와 시민단체의 의견서 제출, 청문 등을 거치면서 절차적 정당성 확보에 심혈을 기울인다. 따라서 한국처럼 직접 지역주민들이 보상을 요구하는 예는 없고, 시민단체나 지방자치단체를 통하여 민주적으로 의견 조정이 이루어진다.

송전망 설치에 따른 보상의 문제도 단순히 감정평가사가 감정하는 것이 아니라 절차적으로 이미 정형화된 감정평가 외에도 농민들의 경작소득 감소를 평가하기 위하여 농업경제학자의 박사논문을 기반으로 하여 자세한 유형별로 보상율이 정해져 있다. 이 과정에서도 농업인단체가 주가 되어 송전망사업자 전체와 협상을 이를 협약으로 공개하므로 투명한 보상절차가 확보되고 있다.⁶²⁾

3. 결론

61) 미국의 지역 전력망사업자인 PJM사는 2005년 서부 오하이오 벨리 석탄발전단지에서 5,000MW 대용량 전력을 765kV 송전선로(총연장 550~900마일), 일명 PATH (Potomac-Appalachian Transmission Highline)를 통해 웨스트버지니아, 워싱턴DC, 뉴저지 등 동부 수요처에 판매하는 계획을 수립했었다.

62) 길준규, 독일에서의 고압송전선로 수용 및 보상에 대한 절차법적 고찰, 토지공법연구 제55집, 한국토지공법학회, 2011, pp.181~182

한국에서 밀양 765kV 송전탑 사업이 진행되는 10년 동안 주민들은 투명인간이었다. 이 사업으로 인해 가장 큰 영향을 받는 밀양 주민들의 목소리는 사업 추진 과정에서 철저히 배제되었다. 이들의 건강권도 환경권도 재산권도 철저히 무시당하였다. 심지어 밀양 주민들은 목숨을 걸고 싸우는 생존의 문제를 넘비현상으로 매도하는 사회적 분위기에도 맞서야 하였다. 밀양 765kV 송전탑 사업은 우리 사회의 전력수급체계에 대한 근본적 고민을 던져 주고 있다. 이제 밀양 주민들은 대량 소비주체인 도시의 편리를 위해 농촌거주민의 삶과 운명을 송두리째 박탈하는 전력수급체계 자체에 맞서 외로운 싸움을 지속하고 있다.

전력분야는 민주주의나 투명성 같은 기본적인 원칙도 지켜지지 않고 있는 분야이다. 이것을 가능하게 하는 「전기사업법」, 「전원개발촉진법」 같은 법률을 대폭 개정하거나 폐지해야 한다. 독립적인 기구를 통해 사업의 타당성에 대한 검증이 이루어지게 하며, 투명한 과정을 통해 정보가 공개되고 민주적인 의견수렴이 이루어지도록 해야 한다.

III. 송전탑 공사 강행 과정에서의 경찰의 폭력성

밀양 송전탑 공사 강행 과정에서 나타난 경찰의 폭력성에 대해선 언론을 통해 수차례 보도가 되었다. 그러나 경찰의 태도에는 전혀 변화가 없으며, 공사가 강행될 수록 그 폭력성은 강도를 더해가고 있다.

밀양 765kv 인권침해감시단이 2013년 10월 28일 인권침해중간보고회에서 밀양에서의 인권침해 현황에 대해서 보고하면서 경찰의 폭력성을 14가지 유형으로 분류하였다. '통행금지, 무리한 사법처리, 표적수사, 채증, 공권력의 폭력적 행사, 식별 표시 및 복장 문제, 공무집행시 미고지, 집회금지 통고, 고립감을 목적으로 한 방문금지, 외부세력 매도, 생필품 반입금지, 부족절한 응급진료 및 신뢰할 수 있는 의료지원 제한, 신체적 자유에 대한 모욕적 침해, 주민들에게 인격적 모욕감과 수치심을 느끼게 하는 조롱과 폭력적 대우' 이다.

아래에서는 수많은 경찰 폭력 사례 중에서도 심각한 몇가지 부분을 중점적으로 다룬다.

1. 임의동행 등의 집행과정에서 적법절차 원칙 위반

밀양 집회참가자들을 연행할 때 경찰이 동행요구 거절권을 밝히지 않거나 체포시 미란다원칙을 고지 않는 사례들이 발생하였다. 대부분의 연행자들이 경찰의 연행시 미란다 원칙을 고지 받지 못하였다. 설사 ‘임의동행’임을 고지했다고 하더라도, 고령의 주민들은 ‘임의동행’이 무엇인지, 본인이 거부할 수 있는지 여부에 대해서도 인지하지 못하고 있다.

실제로 지난해 10월 경찰은 송전탑 공사현장 입구에서 연좌농성을 하고 있던 주민을 아무런 고지 없이 무단으로 연행하였고 그 과정에서 연행자의 의사에 반하는 무력이 사용되었으며 심지어 이를 집행한 경찰관은 그 당시 술에 취한 상태였다고 한다.

가. 문제점

1) 동행요구 거절권을 미고지한 임의동행

국민은 경찰관의 동행요구를 거절할 수 있다. 경찰관의 동행요구가 정당하든 부당하든 국민은 그 요구를 거절할 권리가 있다.

「경찰관직무집행법」 제3조 제2항에서 ‘경찰관의 동행요구를 거절할 수 있다.’고 명문으로 적시하였다. 또한 경찰청의 내부훈령인 「인권보호를위한경찰관직무규칙」 제51조 제1항에서도 ‘경찰관은 임의동행을 요구하는 경우에는 상대방에서 동행을 거부할 수 있는 권리가 있으며, 동행에 동의한 경우라 하더라도 원할 경우에는 언제든지 퇴고할 수 있음을 고지하여야 한다’고 하여 이 점을 분명히 밝히고 있다. 대법원도 동행요구의 거절권 고지를 임의동행이 적법 요건이라 보았고(대법원 2006. 7. 6. 선고, 2005도6810 판결), 국가인권위원회도 경찰이 거부권을

고지하지 않은 것은 신체의 자유를 명시하고 있는 헌법 제12조를 위반한 인권침해라고 결정한 바 있다(국가인권위원회 2008.9.22. 침해, 07진인4605).

임의동행의 거부 의사를 수차례 밝혔음에도 경찰이 계속 강제로 동행하려 하다면 이는 불법체포에 해당하여 경찰의 연행을 실력으로 저지하더라도 경찰의 공무집행 자체가 위법하므로 공무집행방해죄가 성립하지 않는다.

2) 미란다원칙을 미고지한 불법체포

수사기관이 체포영장에 의해 체포하든, 긴급체포나 현행범체포로 체포하든, 피의자를 체포할 때에는 피의사실의 요지와 체포이유, 그리고 변호인을 선임할 수 있음을 말하고 변명할 기회를 주어야 한다(「형사소송법」 제200조의5, 제213조의2). 이를 ‘미란다 원칙’이라고 한다. 미란다 원칙은 반드시 체포 당시 고지를 해야 한다. 붙들거나 제압하는 과정에서 하거나, 여의치 않는 경우라도 제압한 후에 지체 없이 행하여야 한다. 경찰차에 올라탄 후나 경찰서에 가서 고지하는 것은 위법하다.

이러한 절차를 거치지 아니한 체포와 구속은 부적법한 것으로서 불법구금이 된다.

나. 결론

동행요구 거절권과 미란다원칙을 고지하는 것은 경찰이 반드시 준수해야 하는 기본적인 절차이다. 밀양에 고령의 어르신들이 고지의 대상이라면 경찰은 어르신들이 이러한 권리에 대해서 충분히 이해할 수 있도록 설명을 하여야 한다. 인권침해감시단에 의해서 보고되고 있는 미고지 사례들은 밀양에서 경찰이 공권력을 무분별하게 행사하고 있음을 단적으로 보여주는 사례이다.

2. 불법 채증

경찰, 공무원, 한전 직원 등 다수의 사람들에 의해서 채증은 일상화되고 더욱 노

골적으로 이루어지고 있다. 특별한 행위가 있거나 예상되는 상황이 아니라 밥을 먹거나, 평화롭게 집회를 하거나, 일상적인 통행 시에도 카메라는 주민들을 향해 있다. 특히 개인 스마트폰을 이용한 채증까지 아무렇지 않게 이루어지고 있다.

경찰은 채증의 법적 근거로 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 기타 공공의 안녕과 질서유지 (「경찰법」 제3조, 「경찰관직무집행법」 제2조)를 들고 있다. 그리고 채증활동 규칙에 의하면 “채증”이란 각종 집회·시위 및 치안현장에서 불법 또는 불법이 우려되는 상황을 촬영, 녹화 또는 녹음하는 것을 말한다. 채증은 최소한의 범위에서 불법이 명확한 경우에만 적용되어야 하는 것이다. 그러나 밀양에서는 이러한 원칙도 없이 무분별하게 채증이 광범위로 이루어져 주민들을 끊임없이 자극하고 있다.

경찰이 밀양에 주둔하기 시작한 이후 거의 모든 집회현상에서 채증을 남발하고 있다. 평화롭게 집회를 하거나 그냥 앉아서 쉬는 동안에도 경찰과 공무원들에 의한 상시적인 채증이 진행되고 있다. 위법하고 과도한 채증에 대한 항의가 받아들여지지 않아 오히려 주민들의 분노를 높이고 충돌을 야기하는 주요한 원인이 되었다.

가. 문제점

1) 사북 경찰관 채증 및 개인기기(스마트폰 등)를 사용한 채증의 문제점

(가) 관련 규정 : 「집회 및 시위에 관한 법률」 및 「채증활동규칙」(경찰청예규 제472호 2012. 9. 26.)

「집회 및 시위에 관한 법률」

제1조 (목적) 이 법은 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적

절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 한다.

제19조 (경찰관의 출입) ① 경찰관은 집회 또는 시위의 주최자에게 알리고 그 집회 또는 시위의 장소에 정복을 입고 출입할 수 있다.

채증활동규칙(경찰청예규 제472호 2012.9.26.)

제3조(채증요원) ① 주관부서의 장은 불법 집회·시위 등에 대비하기 위해 적정 운영할 수 있는 채증요원을 둔다.

② 채증요원은 사진 촬영담당, 동영상 촬영담당, 신변보호원 등 3명을 1개조로 편성하는 것을 원칙으로 하되, 현장 상황 등을 고려하여 증감 편성할 수 있다.

③ 주관부서의 장은 채증장비 조작이 가능한 정보·보안·수사과 직원을 채증요원으로 선발하되 부득이한 경우에는 타부서에서 차출할 수 있다.

제4조(채증요원 관리) ① 주관부서의 장은 편성된 채증요원을 관리한다.

② 주관부서의 장은 채증활동 전에 인원·장비 및 복장 등을 점검하고, 채증계획에 따른 유의사항 등을 교양하여야 한다.

(나) 사복 경찰관의 집회 감시가 적법한지 여부

경찰은 그 동안 시위장소에서 “정복착용 집시법 규정은 합법집회에만 적용되고 불법집회에서 채증(증거수집)을 위해 경찰이 사복을 입고 출입하는 것은 문제가 없다”라고 말해왔다. 그러나 「집회 및 시위에 관한 법률」 제19조가 합법, 불법에 대해서 아무런 말이 없이 경찰은 정복을 착용하여야 한다고 하고 있으므로 합법집회에서만 정복을 입고 출입해야 한다는 경찰 측의 주장은 옳지 않다.

또한 집회의 적법성 여부에 대한 최종적인 판단은 법원의 몫이라고 할 것이므로, 최종적인 판단이 있기도 전에 경찰이 임의적으로 집회를 불법이라고 규정하고 사복을 입고 집회장에 출입하는 것은 자의적인 경찰행정이 될 수 있기 때문에 부당하다.

경찰청예규인 「채증활동규칙」 제4조에서는 채증활동 전 채증요원이 복장 등을

점검한다고 되어 있다. 복장 점검을 채증요원이 사복 착용을 점검한다는 의미로 해석하기는 힘들 것이므로, 채증요원에 관한 규정을 별도로 두고 있는 「채증활동규칙」에 의하더라도 사복 경찰의 채증은 경찰청예규조차 어긴 것으로 보아야 한다.

그러므로 사복 경찰관의 집회 감시는 「집회 및 시위에 관한 법률」에 반하는 불법행위이다.

(다) 개인기기(스마트폰 등)을 이용한 채증의 문제점

「채증활동규칙」 제3조 제3항에서 채증장비 조작이 가능한 직원을 채증요원으로 선발한다고 하였고, 동 규칙 제4조 제1항에서 채증활동 전에 채증요원의 장비 등을 점검하도록 규정하였다.

채증장비 조작이 가능한 직원을 채증요원으로 선발한다는 것은 개인기기(스마트폰 등)가 아닌 채증에 특화된 장비의 조작이 가능한 직원을 선발한다는 의미이다. 이와 같이 해석하지 않는다면 「채증활동규칙」 제3조 제3항의 규정은 무의미하다. 또한 채증활동 전에 채증요원의 장비를 점검한다는 것을 개인기기(스마트폰 등)의 상태를 점검한다는 의미로 해석하는 것은 장비 점검에 관한 제4조 제1항을 무의하게 만든다. 즉, 「채증활동규칙」에서의 채증장비는 채증에 특화된 장비를 말하는 것이지 개인기기(스마트폰 등)를 의미한다고 할 수 없다.

게다가 개인기기를 사용한 채증을 허용한다면 사진이나 영상 수집 및 폐기 절차에 문제가 발생한다. 경찰의 개인기기에 담긴 일반 시민들의 사진이 폐기가 되었는지 알 수 있는 방법이 없다.

(라) 결론

사복 경찰관에 의한 채증과 개인기기(스마트폰 등)를 이용한 채증은 경찰 내부 규칙은 물론 법령에 반하거나 법령의 취지에 반하는 행위이다. 즉시 중단되어야 한

다.

2) 무분별한 채증으로 인한 문제점

대법원은 '누구든지 자기의 얼굴 기타 모습을 함부로 촬영당하지 않을 자유를 가지나 이러한 자유도 국가권력의 행사로부터 무제한으로 보호되는 것은 아니고 국가의 안전보장·질서유지·공공복리를 위하여 필요한 경우에는 상당한 제한이 따르는 것이고, 수사기관이 범죄를 수사함에 있어 현재 범행이 행하여지고 있거나 행하여진 직후이고, 증거보전의 필요성 및 긴급성이 있으며, 일반적으로 허용되는 상당한 방법에 의하여 촬영을 한 경우라면 위 촬영이 영장 없이 이루어졌다 하여 이를 위법하다고 단정할 수 없다고 하였다(대법원 1999. 9. 3. 선고, 99도2317 판결).

즉, 원칙적으로 영장이 있어야 하나, ① 현재 범행이 행하여지고 있거나 행하여진 직후이고 ② 증거보전의 필요성 ③ 긴급성 ④ 일반적으로 허용되는 상당한 방법에 의하여 촬영된 경우에만 영장 없이 촬영을 하여도 무방하다고 보았다.

그러나 밀양에서 이루어지는 대부분의 채증은 평화로운 농성 과정에서 이루어진 것으로 범행이 행하여지고 있거나 행하여진 직후라 볼 수 없고, 증거보전의 필요성 및 긴급성 또한 인정하기 힘들다. 밀양에서의 광범위한 채증을 영장주의 예외로 인정할 수 없다. 그러므로 밀양에서 이루어지는 무분별한 채증은 즉시 중단되어야 한다.

3) 자신들의 초상권도 보호받아야 한다는 경찰 주장의 문제점

초상권은 누구에게나 주장할 수 있는 기본권이지만 국가안전보장, 질서유지, 공공복리 등에 의해 제한을 받고 있다. 특히 대중의 알권리의 대상이 되는 저명인이나 공적인물의 경우에는 자신의 사진, 성명 등이 공개되는 것을 어느 정도 수인하여야 한다. 이 때 그 수인의 한도를 판단하는 기준에 대하여 법원의 판례는 공개됨에 따라 초상권자의 명예가 실질적으로 훼손되는지 여부라고 판시하고 있다.

이러한 점에 비추어 보면, 공무수행 중인 공무원의 행위와 인적사항은 공개된 사실로써, 사생활의 영역으로 보호되기 어렵다고 판단된다(서울지방법원 1995. 9. 27. 선고, 95카합3438 결정, 서울고등법원 1998 9. 29. 선고, 98라35 결정).

국가공무원인 경찰관의 경우, 공권력의 행사 주체이자 기본권의 '수범자'이므로 직접적인 업무상 관련이 있는 국민이 해당 공무원에 대한 얼굴 및 인적사항을 입수한 행위자체에 대하여 해당 초상권을 이용하여 명예를 훼손하는 구체적인 행위의 표출이 없었음에도 불구하고 초상권 행사를 요구하는 것은 부적절하다(헌법재판소 1994. 12. 29. 선고, 93헌마120 결정, 2001. 1. 18. 선고, 2000헌마149 결정, 2008. 1. 17. 선고, 2007헌마700 결정).

밀양 집회 및 공사현장에 배치되어 활동 중인 경찰은 특별한 예외가 없는 한 모두 공무집행중이라 보아야 한다. 집회에 참석하여 공권력 집행의 대상이 될지도 모르는 시민들이 해당 공무원에 대한 얼굴 및 인적사항을 입수한 행위 자체에 대하여 해당 초상권을 이용하여 명예를 훼손하는 구체적인 행위의 표출이 없었음에도 불구하고 경찰이 초상권 행사를 주장하는 것은 부당하다.

3. 식별표식 미부착 및 마스크 착용

공권력 행사가 익명 뒤에 숨어 이루어지고 있다. 경찰은 각종 공권력 발동에 대한 법적 근거 제시와 소속을 밝히려는 요구를 무시하고 있다. 심지어 집단적으로 복면을 착용한 채 공권력을 행사하고 있다.

가. 문제점

1) 국가인권위원회 권고 및 프랑크 라 튀 유엔 표현의 자유 특별보고관의 한국보고서

국가인권위원회는 미국산 쇠고기 전면 수입 반대 촛불집회시위 관련 직권 및 진정사건 조사 결과에 따른 권고(국가인권위원회 2008. 10. 27. 결정)에서 '경찰이 자

체적으로 마련한 훈령인 전투경찰순경등관리규칙 제149조(표지장 및 부족품의 부착 위치) “기동복 상의에는 명찰, 기동복 표지장, 기동복용 계급장을 각각 봉합부착하여야 한다”는 규정을 직접으로 위반하거나 그 취지에 반한 행위이다. 이에 대하여 당시 현장에 있었던 진압경찰대원들은 명찰을 달거나 공개할 경우 시위대가 이름을 부르면서 조롱하고 모욕을 주기 때문에 대원들의 인권보호도 고려해야 한다고 주장한다. 그러나 이런 점을 고려하여 이름이 아니라 추후 문제가 발생했을 때 누구인지 식별할 수 있는 표시이면 이름이 아니어도 무방할 것으로 판단된다. 또한 식별표시를 가리거나 미부착하는 행위는 진압경찰이 시위대에 대하여 과잉행동을 하는 경우에도 시위대의 정당한 문제제기를 근원적으로 차단할 우려가 있다. 이는 안전과 인권을 중시하며 최소한의 범위에서 물리력을 사용해야 하는 경찰력 행사의 근본 취지에 어긋난다. 따라서 집회시위진압 등 경비업무시에 상대방이 알아볼 수 있는 식별표시를 부착하고 경비업무를 담당하는 것이 필요하다고 판단된다.’ 라고 하였다.

또한 프랑크 라 튀 유엔 표현의 자유 특별보고관은 한국보고서에서 ‘진압 경찰복에 명찰, 식별 번호 또는 기타 신원 확인이 가능한 정보가 전혀 부착되어 있지 않아 과잉 진압 사건에 대한 조사가 어려움을 겪고 있다는 점을 우려한다. 또한, 경찰의 경우에도 배지를 달고 있지 않아 시민들이 폭행 또는 기타 형태의 폭력 혐의로 경찰을 제소하는 것이 불가능하다는 점에도 주목한다.’ 라고 하였다.⁶³⁾

2) 개인식별만 가능하면 되는지 여부

국가인권위원회는 개인 식별표시의 부착을 권고하면서 이름이 아니더라도 누구인지 식별할 수 있는 표시이면 무방하다고 보았다. 그러나 숫자만으로 이루어진 표식의 경우 상황발생시 피해자들이 암기하기가 어렵다. 사후 구제여부에 중점을 둔다면 실명이 기록된 명찰을 착용해야 한다.

63) 프랑크 라 튀 유엔 표현의 자유 특별보고관 한국보고서(A/HRC/17/27/Add.2, 2011.3.21.)

63. 특별보고관은 (중략), 진압 경찰복에 명찰, 식별 번호 또는 기타 신원 확인이 가능한 정보가 전혀 부착되어 있지 않아 과잉 진압 사건에 대한 조사가 어려움을 겪고 있다는 점을 우려한다. 또한, 경찰의 경우에도 배지를 달고 있지 않아 시민들이 폭행 또는 기타 형태의 폭력 혐의로 경찰을 제소하는 것이 불가능하다는 점에도 주목한다.

특히 경찰들이 사복이나 우의를 착용하는 경우 개인 식별표지가 없다. 이러한 사회에서는 경찰의 위법한 공무집행이 있는 경우에 개인을 식별하기란 불가능에 가깝다. 현재 밀양에서 공무집행 중인 경찰관을 대상으로 어떠한 경우에도 개인식별이 가능하도록 이름이 들어간 개인식별표시를 외피에 착용하도록 강제해야 한다.

3) 마스크로 얼굴을 가리는 행위에 대한 검토

집회시위 현장에서 경찰의 불법행위가 있더라도 시민들의 채증은 제한적이다. 채증을 하는 시민의 수도 적고 적당히 시기에 채증을 하는 것도 사실상 제한된다. 식별표시를 촬영하여 사후에 문제제기를 하기 어려운 것이 현실이다. 그렇다면 경찰의 불법행위가 자행되는 현장에서 경찰을 얼굴을 포함하여 촬영하여야지만 실질적인 사후구제가 가능하다.

나. 결론

외피에 이름이 표시된 식별표시 착용을 강제함은 물론 경찰이 마스크로 얼굴을 가리는 것도 금지해야 한다. 마스크로 얼굴을 가린 경찰들은 용역과 다를 바가 없다.

4. 일반교통방해죄의 성립 여부

대법원은 구 「집회 및 시위에 관한 법률」(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전문 개정되기 전의 것) 제6조 제1항 및 입법 취지에 비추어, 적법한 신고를 마치고 도로에서 집회나 시위를 하는 경우 도로의 교통이 어느 정도 제한될 수밖에 없으므로, 그 집회 또는 시위가 신고된 범위 내에서 행해졌거나 신고된 내용과 다소 다르게 행해졌어도 신고된 범위를 현저히 이탈하지 않는 경우에는, 그로 인하여 도로의 교통이 방해받았다고 하더라도 특별한 사정이 없는 한 「형법」 제185조의 일반교통방해죄가 성립한다고 볼 수 없다. 그러나 그 집회 또는 시위가 당초 신고

된 범위를 현저히 일탈하거나 구 「집회 및 시위에 관한 법률」(2007. 5. 11. 법률 제8424호로 전문 개정되기 전의 것) 제12조에 의한 조건을 중대하게 위반하여 도로 교통을 방해함으로써 통행을 불가능하게 하거나 현저하게 곤란하게 하는 경우에는 일반교통방해죄가 성립한다고 보았다. (대법원 2008. 11. 13. 선고, 2006도755 판결)

「형법」 제185조 일반교통방해죄는 “육로, 수로 또는 교량을 손괴 또는 불통하게 하거나 기타 방법으로 교통을 방해한 자는 10년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다”라고 규정하고 있다. 위 조항은 ‘기타 방법’이라는 행위 태양에 포함되지 않는 것이 도대체 무엇인지 알기 어려운 점 때문에 항상 문제가 되고 있다. 비록 헌법재판소는 위 조항이 명확성 원칙에 위배되지 않는다고 판시하였으나, 우리 법원은 일반교통방해죄에 대해 위헌제청을 결정하면서 “만약 이 사건 법률조항 중 ‘기타 방법’으로 교통을 방해하는 행위에 아무런 제한을 두지 않는 것으로 해석한다면 ... (중략) ... 집시법에 따른 보행자 무리의 정당한 도로 통행(예를 들면 도로의 상당 부분을 점거한 채 행진하는 것으로 신고 되었고 이에 대해 금지 또는 제한 통고도 없는 시위에서 그 참가인들이 신고내용대로 도로를 행진한 경우) 또는 관련법규를 준수하여 개최된 체육행사(예를 들면 차량통행을 제한한 상태에서 도로에서 진행되는 마라톤 경기)의 경우에도 교통을 방해하였다는 일반교통방해죄의 객관적 구성요건에 해당하고, 또한 이러한 경우의 보행자는 어찌되었건 교통이 방해되었다는 사실에 대한 인식·의욕은 있을 것이므로 일반교통방해죄의 주관적 구성요건에도 해당하게 된다...(이하 생략)”라고 하여 그 문제의식을 표현한 바가 있다(서울중앙지방법원2009. 5. 1. 선고, 2009초기1242 위헌제청결정).

대법원 역시 이로 인한 문제점 때문에 집회 및 시위와 관련된 경우 “도로 교통을 방해함으로써 통행을 불가능하게 하거나 현저하게 곤란하게 하는 경우”에 일반교통방해가 성립한다고 제한적으로 해석하고 있다(대법원 2008. 11. 13. 선고, 2006도755 판결). 이에 따라 서울중앙지방법원은 일부 교통방해의 점에 대하여 무죄를 선고하면서 “시위 참가자들이 을지로 1가 로터리, 종로 1가 로터리, 세종로 로터리, 대한문 앞, 태평로 등 대로 중 한쪽 방향 차로는 전혀 점거하지 아니한 채 다

른 방향 차로 중 2개 차로만 점거했다는 것이어서 그와 같은 사실만으로 차량 통행이 불가능하거나 현저하게 곤란하게 되었다고 보기 어렵"다고 판시하여 '교통방해의 현저성'이 있을 것을 요구하였다(서울중앙지방법원 2010. 11. 29. 선고 2008노3175 판결).

인권침해감시단의 보고서에 따르면 집회참가자들이 밀양 집회 중 차량의 통행을 불가능하게 하거나 현저하게 곤란하게 한 경우는 없다. 일반교통방해죄가 성립한다고 할 수 없음에도 경찰이 일반교통방해죄를 언급하며 무리하게 공권력을 행사하는 것은 위법하다.

즉 이 사건 일반교통방해와 관련된 공소사실은 구성요건이 지나치게 광범위하거나 불분명한 일반교통방해죄를 무차별적으로 적용한 것으로 문제가 있으며, 또한 공소제기된 각 집회 및 시위가 '차량통행이 불가능하거나 현저하게 곤란'하게 할 정도에 이르렀는지에 대해서도 명백히 밝혀야 한다.

5. 식사, 생수, 이불, 천막 등 기본 물품 반입 제한

경찰은 외부와의 소통과 왕래를 차단시킨 채 자신들이 안전한 조치를 취하고 있다는 주장을 하고 있다. 그러나 몇몇 현장에서 확인한 바에 의하면 주민들은 천막이 비바람과 추위를 피하기에 적절하지 못한 상태라고 경찰에 항의하고 있음에도 경찰에서는 천막을 보존하고 있으니 문제없다는 태도를 보이고 있다. 식사와 생수 등 최소한의 물품은 주민들이 산길로 나르는 도시락이 전부이거나 산 아래로 내려와서 직접 가지고 가도록 하고 있다. 경찰은 물품의 공급이 경찰의 통제 없이 직접 전달될 수 있도록 해야 하며, 비바람과 추위를 피할 수 있는 천막과 침낭, 핫팩 등 보온용품이 제공될 수 있어야 한다.

가. 문제점

1) 경찰법, 경찰관직무집행법, 경찰관 직무규칙 등의 검토

「경찰법」 제3조 및 제4조에 의하면 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사 기타 공공의 안녕과 질서유지를 임무로 하고, 그 직무를 수행함에 있어서 국민의 자유와 권리를 존중하고 국민전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지켜야 한다.

또한 「경찰관직무집행법」 제1조 제2항, 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제4조 제1항 및 제11조에 따르면 경찰은 이러한 임무를 수행하면서 그 직무수행에 필요한 최소한의 범위 내에서 직권을 행사하고 인권을 최우선 가치로 삼고 모든 사람의 인권을 존중하고 보호하여야 한다.

설사 불법적인 집회라 하더라도 공권력을 행사하는 과정에서 사용하는 구체적인 행위는 인권보장을 위한 적법절차 및 관련 규정을 준수하여야 한다. 또한, 국민의 생명권 및 신체의 자유의 본질적인 내용을 침해하지 않아야 하며, 경찰권의 발동 내지 그에 따른 조치는 그 목적달성을 위한 필요최소한도의 정당한 범위 내의 공권력행사이어야 한다.

한편, 헌법 제10조 후문에 따르면 국가는 국민의 기본권을 적극적으로 보호하고 실현하는 주체인바, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장하여야 할 의무가 있고, 이러한 국가의 기본권 보호 의무는 국가와 국민간의 관계에서만 인정되는 것이 아니라 사인에 의한 기본권침해영역에서도 당연히 인정된다 할 것이다.

2) 쌍용차 농성 및 진압 과정중 인권침해에 관한 국가인권위원회의 결정(국가인권위원회 2009. 10. 5. 09진인2363 결정)

피진정인들은 점거 농성중인 노동조합원들에 대한 식수, 식량 및 의약품의 반입과 소화전을 회사측과 공동으로 차단 또는 회사측이 차단하는 것을 묵인하였는바, 이는 국가의 기본권보호의무 규정 등을 위반한 것으로서 농성중인 노동조합원의 생명권 및 신체의 안전에 관한 권리를 침해한 것이라고 판단된다. 즉, 식수와 음식물은 인간의 생명 유지에 필수적인 기본 조건으로서 최소한의 음식물과 식수를

공급받을 권리는 생명과 신체의 안전에 관한 권리의 본질적인 내용인바, 이는 법률에 의하여서도 제한될 수 없는 것이다. 따라서 국가는 비록 불법행위를 행한 자이라 할지라도 그 생명과 신체의 안전 및 건강의 유지를 위하여 필요한 최소한의 음식물과 식수를 공급받는 것을 차단할 수 없고, 이를 차단하는 것은 생명 및 신체의 안전에 대한 본질적 내용의 침해가 될 수 있다. 따라서 노동조합원들이 비록 불법 점거 농성 중이었다는 사정을 감안하더라도, 공장 내에 식수와 식량이 충분하다는 객관적인 근거 없이 식수와 식량의 반입을 차단한 행위는 「인권보호를 위한 경찰관직무규칙」 제4조 제1항 및 제11조에서 규정한 피진정인들이 직무수행을 하면서 지켜야 할 인권보호의 원칙을 위반하여 농성 중인 노동조합원들의 생명권 및 신체의 안전에 관한 권리를 침해한 것으로 판단된다.

나. 결론

밀양에서 식수와 음식물 반입이 완전히 차단되었다고 볼 수는 없으나 대다수 고령인 주민의 건강상태를 고려한다면 생명권을 제한할 정도라고 볼 수는 있다. 국민의 안전을 최우선시 해야 할 경찰의 식수 및 음식물 반입 제한은 경찰법, 경직법, 경찰관 직무교칙을 위반한 것이다.

현재 주민들이 점거한 현장이 산이고 가을인 점을 고려할 때 고령의 주민들이 생명권의 위협을 받지 않으려면 식수와 음식물 뿐만이 아니라 이불, 천막 등도 필수적으로 있어야 하는 물품이다. 이에 대한 반입제한도 식수와 음식물과 같은 선상에서 논의되어야 한다.

6. 의료진 출입 제한

경찰은 의료진이 신분증을 보여줌에도 출입을 금지시켰다. 현장에는 119구급차와 한전의 구급차가 대기 중이나 주민들은 한전의 의료제공을 거부하고 있다. 신뢰할 수 있는 의료진으로부터 건강상태를 체크하기를 원하나 경찰에 의해 거부당하고 있는 상황이다. 고령은 노인들이 장시간 햇빛에 노출되거나, 추위를 피할 수 없는 노숙, 산길을 이용한 무리한 통행이 건강을 악화시키고 있는 상황이라 상시

적인 체크가 필요하고 예방이 필요한 상황임에도 경찰은 주민의 건강상황을 고려하지 않고 있다. 경찰은 구급차를 대기시키고 있다는 것으로 모든 안전조치를 취한 듯 하고 있으나 이것은 안전을 위한 예방조치가 아니라 쓰러지면 병원으로 이송을 시키겠다는 것에 지나지 않는다. 위험발생요인을 줄이기 위한 노력이 없이 사후조치만으로 책임을 회피하려는 것이다. 주민들이 신뢰할 수 있는 의료진을 출입이 자유로워야하며, 건강을 악화시키는 요인들에 대한 대책마련이 시급하다.

가. 문제점

「응급의료에 관한 법률」 제12조는 응급환자에 대한 구조·이송·응급처치 또는 진료의 방해로 금지하고 있는바, 생명 및 신체의 안전에 대한 위해가 현실화된 자에 대하여 의약품 반입 차단 및 의료진의 출입을 차단하는 행위는, 국가의 기본권 보호의무에 반하여 헌법 제10조에서 보장하는 농성중인 노동조합원의 생명권 및 헌법 제12조에서 보장하는 신체를 훼손당하지 않을 권리를 중대하게 침해하는 행위이다.

나. 결론

정부나 한전 측 의료진이 있다고 하나 주민들의 이들을 전혀 신뢰하지 않는다. 의료인과 환자의 신뢰관계는 질병 진단 및 치료에 있어서 가장 중요한 요소이다. 주민들과 신뢰관계가 있는 의료진의 출입을 막은 것은 사실상의 의료진 출입 제한으로 보아야 한다. 경찰은 주민들과 신뢰관계가 있는 의료진의 자유로운 출입을 보장해야 한다.

7. 한전의 송전탑 공사만을 비호하는 경찰

밀양에서 경찰들은 자신들은 어디까지나 공공의 이익을 위한 목적으로 갈등상황에 투입되어 중재하는 역할을 하고 있다고 강변하고 있다. 그러나 공사현장마다 볼 수 있는 것은 그 입구에서 멀리 떨어진 곳부터 한전과 그 하청업체의 직원을 제외한 모든 사람들의 출입을 막고 있는 경찰이다. 이 과정에서 경찰은 밤샘 작

업을 위한 한전과 시공사 직원들을 공사장으로 진입시키기 위해 주민들은 폭력적으로 제압하고 있다. 경찰이 안전을 이야기 하고 있지만 모든 목적은 신속한 공사 강행에 맞춰져 있다. 공권력을 편향적으로 행사하는 경찰의 행태에 항의하는 과정에서 부상 입은 주민들과 경찰로부터 언어적 폭력에 시달리는 주민들이 늘어나고 있다.

가. 문제점

「경찰법」 제3조 및 제4조에 의하면 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사 기타 공공의 안녕과 질서유지를 임무로 하고, 그 직무를 수행함에 있어서 국민의 자유와 권리를 존중하고 국민전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지켜야 한다.

또한 「경찰관직무집행법」 제1조 제2항, 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」 제4조 제1항 및 제11조에 따르면 경찰은 이러한 임무를 수행하면서 그 직무수행에 필요한 최소한의 범위 내에서 직권을 행사하고 인권을 최우선 가치로 삼고 모든 사람의 인권을 존중하고 보호하여야 한다.

설사 불법적인 집회라 하더라도 공권력을 행사하는 과정에서 사용하는 구체적인 행위는 인권보장을 위한 적법절차 및 관련 규정을 준수하여야 한다. 또한, 국민의 생명권 및 신체의 자유의 본질적인 내용을 침해하지 않아야 하며, 경찰권의 발동 내지 그에 따른 조치는 그 목적달성을 위한 필요최소한도의 정당한 범위 내의 공권력행사이어야 한다.

한편, 헌법 제10조 후문에 따르면 국가는 국민의 기본권을 적극적으로 보호하고 실현하는 주체인바, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장하여야 할 의무가 있고, 이러한 국가의 기본권 보호의무는 국가와 국민간의 관계에서만 인정되는 것이 아니라 사인에 의한 기본권침해영역에서도 당연히 인정된다 할 것이다.

나. 결론

현재 밀양에서 경찰이 보이고 있는 공권력 행사는 한전의 공사 진행에만 초점이 맞추어져 있고, 국민의 안전은 전혀 고려하고 있지 않다. 경찰들은 오로지 한전의 이익만을 위하여 모든 노력을 다하고 있고, 자신들이 역시 보호해야 할 의무가 있는 주민들에 대해서는 단지 공사현장이 있는 인근의 산이나 사유지에 접근하는 것만으로도 위법행위를 하는 것으로 보고 아무런 위력행사가 없는 단순한 항의 방문조차도 한전의 업무를 방해하였다는 혐의로 참여자 전원을 피의자 및 참고인으로 소환하여 조사하는 등 누구보다 엄정한 법의 잣대를 들이대고 있을 뿐이다.

경찰권의 발동 내지 그에 따른 조치는 그 목적달성을 위한 필요최소한도의 정당한 범위 내에서 이루어져야 한다. 경찰은 한전을 위해 존재하는 것이 아니다. 경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사 기타 공공의 안녕과 질서유지를 임무로 하고, 그 직무를 수행함에 있어서 국민의 자유와 권리를 존중하고 국민전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지켜야 한다.

8. 집회의 자유 침해

경찰은 주민들이 공사에 반대하며 평화롭게 의사를 표현하고 집회를 열 수 있는 자유를 침해하고 있다. 납득할 수 없는 이유⁶⁴⁾를 들어가며 집회신고 금지를 통고하고 있다. 시민들이 집회에 참여하고 여론을 형성할 권리 자체를 박탈하며 동시에 주민들과 함께 하려는 시민들을 외부 세력이라고 규정지어 부정적인 여론을 형성하고 있다. 이것은 부정적인 여론을 통해 송전탑 공사 반대에 의견을 같이 하는 사람들의 심리를 위축시키려는 목적으로 보인다.

가. 문제점

64) 가령, 밀양 송전탑 반대 대책위가 경찰과 주민이 충돌하지 않고 안정적으로 집회시위의 자유를 행사할 수 있기 위해 제출한 집회신고서(89번 바드리, 평리진입구, 126번 현장 입구)에 대해 밀양 경찰서는 불법행위가 우려되며, 집단적인 협박 폭행 손괴 및 차량 통행이 불가하여 공공 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백하다며 금지 통고(2013. 10. 10.)하였다.

1) 집회의 자유의 제한

집회의 자유에는 적극적으로 집회를 개최하는 자유, 집회를 진행하는 자유, 집회에 참가하는 자유 등이 포함되고, 집회를 개최하는 자유에는 집회의 사전 조직과 준비, 집회장소와 시간을 선택할 자유까지 포함된다.

2) 집회 개최의 자유의 제한

「집회 및 시위에 관한 법률」

제6조(옥외집회 및 시위의 신고) ① 옥외집회나 시위를 주최하려는 자는 그에 관한 다음 각 호의 사항 모두를 적은 신고서를 옥외집회나 시위를 시작하기 720시간 전부터 48시간 전에 관할 경찰서장에게 제출하여야 한다. 다만, 옥외집회 또는 시위 장소가 두 곳 이상의 경찰서의 관할에 속하는 경우에는 관할 지방경찰청장에게 제출하여야 하고, 두 곳 이상의 지방경찰청 관할에 속하는 경우에는 주최지를 관할하는 지방경찰청장에게 제출하여야 한다.

1. 목적

2. 일시(필요한 시간을 포함한다)

3. 장소

4. 주최자(단체인 경우에는 그 대표자를 포함한다), 연락책임자, 질서유지인에 관한 다음 각 목의 사항

가. 주소

나. 성명

다. 직업

라. 연락처

제18조(참가자의 준수 사항) ① 집회나 시위에 참가하는 자는 주최자 및 질서유지인의 질서 유지를 위한 지시에 따라야 한다.

제19조(경찰관의 출입) ① 경찰관은 집회 또는 시위의 주최자에게 알리고 그 집회 또는 시위의 장소에 정복을 입고 출입할 수 있다. 다만, 옥내집회 장소에 출입하는 것은 직무 집행을 위하여 긴급한 경우에만 할 수 있다.

② 집회나 시위의 주최자, 질서유지인 또는 장소관리자는 질서를 유지하기 위한 경찰관의 직무집행에 협조해야 한다.

「집회 및 시위에 관한 법률」 제6조 제1항에서는 옥외집회를 개최하기 위해서는 집회의 720시간 전부터 48시간 전에 관할경찰서장에게 신고할 것을 요구하고 있고, 같은 법 제18조 제1항 및 제19조에서는 신고 없이 집회를 개최한 경우에는 불법집회로 취급되어 해산되거나 형사처벌을 받게 된다.

물론 집회의 자유도 절대적 자유가 아닌 이상 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 법률에 의하여 제한 할 수 있다. 그러나 집회의 자유는 표현의 자유와 더불어 민주적 공동체가 기능하기 위하여 불가결한 근본요소에 속하고, 현대사회에서 언론매체에 접근할 수 없는 소수집단이 자신의 의견을 반영하는 창구로서의 중요한 의미를 가지기 때문에, 집회의 자유를 제한함에 있어서는 엄격한 심사기준이 적용되어야 할 것이다. 즉 집회의 자유를 제한하는 법률은 명확성의 원칙과 비례의 원칙 등 기본권제한의 일반원칙을 준수해야 할 뿐만 아니라, 집회와 이로 인한 해악의 발생 사이에 밀접한 인과관계가 존재하고 그러한 해악의 발생이 시간적으로 접근하고 있는 경우에만 제한이 가능하다고 보아야 하는 것이다. 우리 헌법재판소도 집회의 금지는 원칙적으로 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용될 수 있다고 판시하고 있다. (헌법재판소 2003. 10. 30. 선고, 2000헌바67 결정)

나. 결론

현재 경찰이 밀양에서 주민들과 시민단체가 연대하는 정당한 집회 개최의 자유를 침해하며, 명백현존하는 위협이 없음에도 불구하고 실질적인 허가제로서 집회신고제를 운영하는 것은 무형의 폭력이자 중대한 헌법사항의 위반이다.

9. 통행제한

경찰은 주민이 공사를 방해할 것에 대비하여 통제를 하고 있다고 한다. 그러나 실제 공사현장에 주민들이 접근하는 것 자체가 어렵고, 약3,000명의 경찰이 공사 지역에 배치되어 소수의 주민들이 공사현장에 진입하는 것 자체가 원천적으로 불가능 하다. 경찰은 각 현장을 3중으로 통제하고 있다. 각 마을 진입로와 공사현장 인근과 공사현장을 경찰로 에워싸고 있다. 특히 마을 진입로는 공사 현장으로부터 평균 3~4km떨어져 있는데 이곳에서 부터 통행이 불가능하다. 그러다 보니 주민들은 공사장 인근의 농성장으로 가기 위해 길도 나 있지 않은 산길을 3시간 이상 넘어 다니고 있다. 그 과정에서 길을 잃거나 미끄러지고 넘어져 부상을 입는 일이 발생하고 고령의 주민들은 다리와 관절의 고통을 호소하고 있다. 오고 가는 길이 쉽지 않다 보니 시간을 빼앗겨 농사일을 소홀히 하게 되는 문제까지 발생하고 있다.

주민들은 자신의 땅이 송전탑 공사 예정지와 가까운 경우 마음대로 자신의 땅 주변으로 통행하지 못하고 경찰의 제재를 받아야만 하는 상황을 주민들은 납득하기 어렵다고 하소연 한다. 또 자신 소유의 땅이 아니더라도, 어릴 때부터 익숙한 마을의 공간들에 대한 출입제재에 울화를 토로했다. 일부 마을에서는 마을 입구에서부터 경찰 병력을 배치하여 차량들의 진입을 막고 있다. 자신의 재산과 고향, 삶의 근거지와 관련한 경찰 통제로 인해 주민들의 상실감이 깊어지고 있다.

가. 문제점

1) 관련 법령

통행제한은 「경찰관직무집행법」 제5조 혹은 제6조에 근거하여 이루어진다.

「경찰관직무집행법」

제5조(위험발생의 방지) ① 경찰관은 인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재, 사변, 공작물의 손괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 광건·분마류등의 출현, 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 때에는 다음의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 집합한 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 필요한 경고를 발하는 것

2. 특히 긴급을 요할 때에는 위해를 받을 우려가 있는 자를 필요한 한도 내에서 억류하거나 피난시키는 것

3. 그 장소에 있는 자, 사물의 관리자 기타 관계인에게 위해방지상 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 스스로 그 조치를 하는 것

②경찰관서의 장은 대간첩작전수행 또는 소요사태의 진압을 위하여 필요하다고 인정되는 상당한 이유가 있을 때에는 대간첩작전지역 또는 경찰관서·무기고 등 국가중요시설에 대한 접근 또는 통행을 제한하거나 금지할 수 있다.

③경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체없이 이를 소속경찰관서의 장에게 보고하여야 한다.

④제2항의 조치를 하거나 제3항의 보고를 받은 경찰관서의 장은 관계기관의 협조를 구하는 등 적당한 조치를 하여야 한다.

제6조(범죄의 예방과 제지) ① 경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

2) 검토

현재 밀양에서 이루어지는 통행제한은 송전탑 공사부지와 3~4km 떨어진 마을 입구에서부터 이루어지고 있다. 이러한 원거리 통행제한의 경우 「경찰관직무집행법」 제5조나 동 법 제6조의 요건을 충족하지 못한다.

설사 경찰이 생각하기에 불법·폭력 집회나 시위가 개최될 가능성이 있다고 하더

라도 이를 방지하기 위한 조치는 개별적·구체적인 상황에 따라 필요최소한의 범위에서 행해져야 한다. 마을 입구에서부터 시작되는 통행제한은 주민들의 기본권을 침해한 것이다.

나. 결론

주민들의 기본권을 침해하는 경찰의 통행제한은 법률에 근거가 없는 것으로 경찰은 통행제한을 해제해야 한다.

10. 소결 - 민중의 지팡이를 포기하고 권력의 지렛대로 전락한 공권력

지금까지 자신의 삶의 터전을 지키기 위한다는 이유로 밀양 주민들에 대하여 벌어지는 공권력의 폭력성을 법적 쟁점을 중심으로 살펴 보았다. 임의동행 등 적법 절차를 지키지 않고 공권력을 집행함은 물론, 일상적인 일반적 행동의 자유를 침해화 하고 집회의 자유 및 표현의 자유 등 중대한 기본권을 침해하고, 고령의 시위참여 주민에게도 생활필수품과 의료구호품 등 필요최소한의 생존권조차 위협하는 경찰의 폭력성의 생얼을 보았다.

그 얼굴은 지난 1년여 간 박근혜 정권의 공권력이 보여준 폭력성의 잔인한 속내와 일치한다. 밀양 송전탑 공사에 반대하는 고령의 주민들의 위와 같은 기본권이 침해되도록 더 이상 좌시할 수 없다. 설사, 한전이 이야기하는 사회간접적 확보라는 공익적 측면에서 보더라도 그로 인한 공익이 주민들의 고향과 생활의 터전이 자 공동체 자체를 파괴하면서 침해하는 사익 보다 중대한 것이라거나 우선된다고 볼 수 없다. 물론 그 공익의 집행과정이 위와 같은 폭력성을 담보로 한 야만적 행위라는 것을 차치하고라도 말이다.

경찰의 민중의 지팡이가 아니라 권력의 지렛대로서 작용하는 도시, 밀양. “이 땅에 살기 위하여” 싸우는 밀양 주민들의 권리에는 그래서 더 큰 울림이 있다.

IV. 나오며

밀양 송전탑 공사의 근거가 되는 법률인 「전기사업법」과 「전원개발촉진법」에는 절차적 민주주의와 투명성, 그리고 객관적 검증절차가 전혀 마련되어 있지 않다. 이 근본적인 문제를 해결하기 위하여 많은 사람들이 노력했다. 입법부를 통해서, 행정부를 통해서, 사법부를 통해서 끊임없이 노력했다. 그러나 전문가 협의체는 무산되었고, 정부나 한전과의 대화는 대화를 거부하고 있으며, 법원은 실정법을 따르거나 판단을 유보하고 있다.

2013년 10월 송전탑 공사 재개 전까지 주민들의 분노는 경찰보다는 한전과 용역들에 향해 있었다. 그러나 공사 재개 이후 드러난 경찰의 폭력성으로 인해 밀양 주민들이 경찰의 폭력에 맨 몸으로 저항하고 있다. 주민의 분노가 경찰을 향하고 있다. 경찰이 분노의 대상이 되는 것은 매우 비정상적인 일이다. 경찰의 직무는 기본적으로 국민의 자유와 권리의 보호 및 사회공공의 질서유지에 있으며, 경찰권은 직무수행에 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하며 남용되어서는 안 되기 때문이다. 현재 밀양에서 경찰의 법집행은 한전의 송전탑 공사 보호에만 초점이 맞추어져 있다. 한전의 안전한 송전탑 공사를 위해서라면 경찰권이 주민을 향해 최대한도로 행사되고 있다. 이에선 일말의 타협도 없다.

밀양 송전탑 공사 강행과 그 과정 속에서 나타나는 경찰의 폭력성은 현재 한국의 민주주의 수준을 여과 없이 보여준다. 송전탑 공사와 관련하여 민주주의 정당성 확보를 위한 노력이 없고, 앞으로도 경찰의 일방적 비호 아래 공사가 계속 진행된다면 국민들에게 한국의 민주주의 체제에 대한 깊은 불신을 남길 것이다. 밀양 송전탑 공사로 인한 갈등을 해결하기 위해서는 주민들을 제압하기 위한 경찰의 공권력 행사가 아니라 정부와 한전 그리고 주민간의 대화가 필요하다.

실종된 집회의 자유, 그리고 공권력에 의한 인권침해

- 대한문 앞에서의 절대적 집회금지

I. 들어가며

쌍용자동차 지부 조합원들이 2009년부터 시작된 끔찍한 죽음의 행렬을 막기 위해 대한문 앞에 분향소를 설치한 것이 지난 2012. 4. 5.이었다. 2009년 정리해고 및 점거파업 이후 쌍용자동차 해고자들은 극심한 경제적 곤궁과 빨갱이라는 사회적 낙인 속에서 뿔뿔이 흩어져 힘겨운 삶을 살아갈 수밖에 없었고, 2012. 3. 30.까지 22명의 근로자 및 가족이 스스로 목숨을 버리거나 극심한 스트레스 속에서 돌연사 하였다. 쌍용자동차 지부 조합원들은 22번째 희생자 고(故) 이운형씨의 자살을 접하고 더 이상의 죽음을 막기 위해 희생자들을 추모하는 분향소를 대한문에 설치하고 회계 조작, 기획부도 의혹을 사고 있는 2009년 정리해고의 진상규명을 요구하였다.

이후 쌍용자동차 지부 조합원 등이 진행한 대한문 앞 분향소를 이용한 집회는 평화적으로 진행되면서 사회적 관심을 환기시켰다. '정의란 무엇인가'라는 책의 저자인 마이클 샌들, 박원순 서울시장, 슬라보예 지젝 등 국내외 유명 인사들이 잇따라 분향소를 방문하여 희생자들을 추모하였고 쌍용자동차 지부의 목소리를 경청하였다. 2012년 대선 직전에는 안철수, 문재인 등의 대선후보들이 위 분향소를 방문하기도 하였다. 그리고 무수히 많은 시민들이 분향소에 들러 추모를 하였고, 정리해고 진상규명을 위한 서명에 동참하였다.

위와 같이 쌍용자동차 지부의 목소리가 사회적 관심을 끌게 되고 그 성과로 2012.

9. 20. 개최된 국회 환경노동위원회 청문회에서는 쌍용자동차가 의도적으로 손상차손 과다계상함으로써 기업의 자산 가치를 0으로 만든 사실이 밝혀졌고, 서울지방변호사회가 특별조사단을 구성하여 쌍용자동차 근로자 및 가족 23명 희생의 근본 원인으로 '상하이차의 투자약속 불이행', '의도된 손상차손 계상 추정', '8.6. 노사합의 불이행' '경영진의 해고회피노력 의무 해태'를 꼽는 조사결과를 발표하기도 하였다.

국회 환경노동위원회의 청문회와 서울지방변호사회의 조사 결과로 인하여 쌍용자동차의 기획부도 의혹이 더욱 짙어지자 정리해고로 인하여 큰 고통을 당하고, 24명의 동료 근로자 및 가족들의 희생을 옆에서 지켜보았던 쌍용자동차 지부 조합원들은 정리해고의 시시비비를 가리기 위하여 국정조사를 요구하였다. 이러한 쌍용자동차 지부의 국정조사 요구가 국민들의 공감을 얻자 국정조사를 반대했던 새누리당 또한 대선 직전인 2012. 12. 4. 국정조사를 수용하겠다고 발표하였다.

하지만 대선이 끝난 후 얼마 지나지 않아 집권여당은 쌍용자동차 국정조사를 추진하지 않겠다고 하면서 말을 바꿔 버렸다. 그리고 폭력적으로 노동자·민중의 입을 막기 시작하였다.

II. 2013. 4. 4. 대한문 앞 천막철거 및 화단설치

1. 2013. 4. 4. 대한문 앞 천막 강제철거

당시 쌍용자동차 지부와 쌍용자동차 범국민대책위원회(이하 "범대위"라고만 한다)는 위 집회신고서에 천막을 비롯한 집회 용품을 빠짐없이 기재하여 제출하였고 서울남대문경찰서는 이를 수리하여 범대위 위원장에게 옥외집회 신고서 접수증을 교부하였다. 즉, 쌍용자동차 지부와 범대위는 집시법 제6조 및 같은 법 시행령 제2조⁶⁵⁾에 따라 천막을 위 집회 장소에 설치한다고 서울남대문경찰서장에게 신고하

65)집회 및 시위에 관한 법률 시행령

제2조 (시위방법) 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제6조제1항제6호에 따른 시위방법은 다음 각 호의 사항을 말한다.

였고 이에 따라 위 집회를 주최, 진행하였다.

그런데 서울남대문경찰서는 2012. 6. 27. 쌍용자동차 지부 등이 천막을 사용해 분향소를 설치하여 집회를 개최하는 것에 대하여 “위 집회 장소는 주요도시의 주요 도로에 해당하여 통행인의 불편을 줄 우려가 있다.”는 이유로 옥외집회금지통고를 하였다.

하지만, 서울행정법원은 2012. 7. 6. 위 옥외집회 금지 통고를 효력 정지시키는 결정을 한데 이어⁶⁶⁾, 2012. 11. 8. “이 사건 집회신고에 따른 집회로 인하여 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재한다고 보기 어렵고, 서울남대문경찰서장(서울남대문경찰서)이 일정한 조건을 붙여 제한하는 절차 없이 바로 원고(쌍용자동차 지부)에게 옥외집회금지 통고처분을 할 수 있다고 보기 어려우므로, 이 사건 처분은 재량권의 한계를 넘은 위법이 있다.”고 판단하였다⁶⁷⁾.

쌍용자동차 지부는 이 때 당시 대한문 옆 인도에 천막 2동을 설치하여 집회를 진행하였다. 서울행정법원은 쌍용자동차 지부가 천막 2동을 설치하여 집회를 개최하는 것에 대해서는 적법하다고 판단하였고, 오히려 이를 금지한 서울남대문경찰서의 옥외집회금지통고가 위법하다고 판단한 것이다. 분향소를 설치하여 집회를 진행하는 것이 적법하다는 법원의 판단을 받은 쌍용자동차 지부와 범대위는 2013. 3. 3. 방화(放火)로 인하여 천막이 전소(全燒)되고 4. 4. 서울중구청에 의해 철거되기까지 집시법에 따른 집회 신고서를 제출하고 분향소를 설치하여 평화적으로 집회를 주최, 진행하였다.

위와 같이 서울남대문경찰서의 옥외집회금지통고를 통한 쌍용자동차 지부 및 범대위의 집회 개최 저지가 귀원에 의해 좌절되자, 이제는 서울중구청장이 도로법을 근거로 쌍용자동차 지부 및 범대위의 집회를 저지하기 시작하였다.

서울중구청장은 2012. 11. 20. 쌍용차 지부의 분향소가 도로법 제45조⁶⁸⁾, 국유재산

2. 차량, 확성기, 입간판, 그 밖에 주장을 표시한 시설물의 이용 여부와 그 수

66) 서울행정법원 2012. 7. 6. 선고 2012아2189 결정

67) 서울행정법원 2012. 11. 8. 선고 2012구합20915 판결

68) 제45조(도로에 관한 금지행위) 누구든지 정당한 사유 없이 도로에 관하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

법 제74조69)에 위반된다는 이유로 철거명령 및 계고처분을 하였고, 2013. 2. 28. 같은 내용의 철거명령 및 계고처분을 하였다.

그런데, 2013. 3. 3. 쌍용자동차 지부와 전혀 관계가 없는 안00의 방화로 인하여 쌍용차 지부 및 범대위가 설치한 천막 2동이 전소(全燒)되고 분향소 용도로 사용되던 천막 1동이 반소(半燒)되는 일이 발생하였고, 쌍용자동차 지부와 범대위는 다음 날(2013. 3. 4.) 오후 경 반소(半燒)된 천막 1동을 철거하고, 당초의 위치에서 약 20m 정도 떨어진 곳에 새로운 천막 1동을 설치하여 24명의 구조조정 희생자들의 넋을 기리는 분향소를 만들었다.

서울중구청장은 2013. 3. 8. 새로 설치된 위 분향소 1동에 대하여 새로운 철거명령 및 계고처분, 행정대집행 영장 제시 없이 이전에 두 차례 한 철거명령 및 계고처분에 근거하여 행정대집행을 시도하였고, 같은 해 4. 4. 위 분향소 1동을 완전히 철거하였다.

서울중구청의 분향소 천막 강제철거는 아래와 같이 법에 위반된 것이다.

첫째, 서울중구청의 행정대집행 실행은 철거명령 및 계고처분 등 선행 절차 없이 이루어졌다(절차적 위법). 앞서 진술한 것처럼 서울중구청이 2012년 11월, 2013년 2월에 행한 철거명령 및 계고처분의 대상물인 천막 3동은 방화로 소실(燒失)되었고(반소된 천막 1동은 철거), 따라서 서울중구청의 위 철거명령 및 계고처분은 2013. 3. 3. 그 대상물의 소멸로 인하여 실효(失效)되었고,70) 서울중구청이 새로 설

1. 도로를 손궤(損潰)하는 행위
2. 도로에 토석(土石), 죽목, 그 밖의 장애물을 쌓아놓는 행위
3. 그 밖에 도로의 구조나 교통에 지장을 끼치는 행위

69) 제74조(불법시설물의 철거) 정당한 사유 없이 국유재산을 점유하거나 이에 시설물을 설치한 경우에는 「행정대집행법」을 준용하여 철거하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.

70) 대법원 또한 종전의 영업을 자진폐업하고 새로운 영업허가 신청을 한 경우 종전의 영업 허가는 당연히 소멸된다고 보아 행정행위의 실효를 인정하고 있다.

“종전의 결혼예식장 영업을 자진폐업한 이상 위 예식장영업허가는 자동적으로 소멸하고 위 건물 중 일부에 대하여 다시 예식장영업허가 신청을 하였다 하더라도 이는 전혀 새로운 영업허가의 신청임이 명백하므로 일단 소멸한 종전의 영업허가권이 당연히 되살아난다고 할 수는 없다.”(대법원 1985. 7. 9. 선고, 83누412 판결)

치된 분향소 1동에 대하여 행정대집행을 실행하려면 새로운 철거명령, 계고 및 행정대집행 영장제시 절차를 거쳤어야 한다. 하지만 서울중구청은 이러한 절차를 전혀 거치지 않고 강제철거를 단행한 것이다.

둘째, 서울 중구청이 행한 일련의 행정대집행 절차(철거명령, 계고, 대집행 영장제시, 대집행 실행)는 도로법 제45조 및 국유재산법 제74조의 실제적 요건 없이 이루어졌다(철거명령의 실제적 위법). 도로법 제45조 및 국유재산법 제74조는 '정당한 사유 없이' 도로에 장애물을 쌓아 놓아 도로의 교통에 지장을 끼치거나 국유재산에 시설물을 설치하는 행위를 금지하고 있다. 하지만, 쌍용자동차 지부 및 범대위가 설치한 분향소 1동은 집시법 제6조 및 같은 법 시행령 제2조에 따라 서울남대문경찰서에게 집회에 사용하기 위한 물품으로 신고한 적법한 집회 용품이다. 집회 신고를 수리한 서울남대문경찰서는 2012년 위 서울행정법원의 판결 이후 쌍용자동차 지부 및 범대위가 분향소 1동을 설치하여 집회를 진행하는 것에 대하여 집시법 제8조의 금지 및 제한 통고 조치를 전혀 취하지 않았다. 따라서 쌍용자동차 지부 및 범대위가 분향소 1동을 설치한 것은, 집시법에 따른 집회 주최 및 진행을 위한 것으로서 헌법과 집시법이 보장하는 적법한 권리행사이고, 이를 두고 '정당한 사유 없이' 도로 또는 국유재산에 장애물이나 시설물을 설치하는 행위라고 할 수는 없다.

셋째, 서울 중구청의 행정대집행은 행정대집행법 제2조가 정한 행정대집행의 실제적 요건을 전혀 갖추지 않았다(행정대집행의 실제적 위법). 행정대집행법 제2조는 "법률(법률의 위임에 의한 명령, 지방자치단체의 조례를 포함한다. 이하 같다)에 의하여 직접 명령되었거나 또는 법률에 의거한 행정청의 명령에 의한 행위로써 타인이 대신하여 행할 수 있는 행위를 의무자가 이행하지 아니하는 경우 다른 수단으로써 그 이행을 확보하기 곤란하고 또한 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해할 것으로 인정될 때에는 당해 행정청은 스스로 의무자가 하여야 할 행위를 하거나 또는 제삼자로 하여금 이를 하게 하여 그 비용을 의무자로부터 징수할 수 있다."고 규정하여 행정청이 '의무자의 의무 불이행 계속 뿐만 아니라 의무자의 의무 불이행을 심히 공익을 해할 것으로 인정이 될 때'에만 행정대집행을 할 수 있도록 하였다.

대법원 또한 “건축법에 위반하여 증, 개축함으로써 철거의무가 있더라도 행정대집행법 제2조에 의하여 그 철거의무를 대집행하기 위한 계고처분을 하려면 다른 방법으로는 그 이행의 확보가 어렵고, 그 불이행을 방치함이 심히 공익을 해하는 것으로 인정되는 경우에 한한다.”(대법원 1989.07.11. 선고 88누11193 판결 건물철거대집행계고처분취소)고 판시하여 위 점을 명확히 하였다.

그런데 쌍용자동차 지부 및 범대위가 분향소 1동을 설치하여 집회를 진행하는 것을 위 행정대집행법 제2조의 ‘공익을 해’하는 경우로 평가할 수 없다. 도로에 시설물이나 조형물을 설치하여 침해당할 수 있는 공익은 ‘도로를 사용하는 일반 공중의 통행에 대한 방해’라고 할 것인데, 서울행정법원은 2012. 11. 8. “이 사건 집회신고에 따른 집회로 인하여 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재한다고 보기 어렵다.”고 하면서 서울남대문경찰서의 옥외집회금지통고처분은 위법하다고 판시하였다. 즉, 서울행정법원은 쌍용자동차 지부가 대한문 옆 인도에 천막 2동을 설치하여 집회를 진행하여도 통행의 방해 등 공공의 안녕질서에 대한 위협이 발생하지 않는다고 판단한 것이다.

쌍용자동차 지부 및 범대위는 2013. 3. 8. 당시 단지 분향소 1동만을 설치하여, 위 서울행정법원 판결 당시보다 오히려 그 규모가 축소된 형태로 집회를 진행하고 있었으므로, 서울 중구청이 이를 두고 ‘심히 공익을 해한다’고 주장하는 것은 법원의 명시적인 판단조차 무시하는 억지일 뿐이다(기).

서울중구청은 행정대집행 이후 분향소가 있던 장소에 분향소가 차지했던 면적보다 더 큰 화단을 설치하였는데, 이는 스스로 자신이 행한 행정대집행은 일반 공중의 원활한 교통을 확보하기 위한 것이 아니라 오로지 쌍용자동차 지부의 목소리를 막는데 있다는 점을 보여준 것이다. 이처럼, 서울 중구청의 2013. 3. 8. 행정

71) 2013년 10월경 민주당 김현 의원실을 통해 중구청에 “서울파이낸스빌딩 앞 [6.25.사진전]의 도로점용허가 여부”를 질의하였는데, 중구청 가로환경과는 “해당지역의 전시용품은 집시법 제6조에 규정된 집회시위 물건이며, 해당 전시품이 6.25.전쟁에 참전한 16개국에 대한 감사의 의미와 그들의 희생에 대한 숭고한 뜻을 기리는 의미가 있고, 해당 전시품으로 인한 통행의 불편, 소음 등이 발생하지 않아 심히 공익을 해한다고는 볼 수 없습니다.”라고 답변하였다. 이를 보면, 중구청의 철거명령이 자의적이고 근거 없음을 확인할 수 있다.

대집행 시도는 절차적, 실체적 요건 모두 갖추지 못하여 명백히 위법하다.

2. 서울중구청의 2013. 4. 4. 대한문 앞 화단설치

서울중구청은 2013. 4. 4. 대한문 옆 인도에 있는 쌍용자동차 지부의 분향소를 철거한 후 그 장소에 약 150㎡(약 48평)에 달하는 화단을 설치하였다. 화단은 대한문 돌담으로부터 차도까지 사이의 인도 폭 중 1/3 가까이 차지할 만큼의 큰 규모이다.

서울중구청의 화단 설치작업은 아래와 같은 이유로 명백히 위법하다.

첫째, 집회의 자유를 침해하는 위헌적인 공권력행사이자, 쌍용자동차 지부의 집회를 방해하는 범죄행위이다.

쌍용자동차 지부 및 범대위는 대한문 옆 인도 상에 집회신고서를 제출하고 집회를 진행하고 있었다. 그런데, 서울 중구청은 2013. 4. 4. 분향소 1동을 철거하자마자 쌍용자동차 지부가 집회신고한 장소인 대한문 옆 인도에 흙을 쏟아 붓고 나무와 꽃을 꽂아 화단을 급조하였다. 서울중구청의 화단 설치는 도시 환경 개선 등의 목적이 아니라 오로지 쌍용자동차 지부 및 범대위의 집회를 원천봉쇄하기 위함이었다⁷²⁾. 이는 문화재청이 2013. 4. 경 서울중구청 및 서울남대문경찰서에 보낸 공문에 “역사문화환경 훼손을 막고 화재 등으로부터 문화재를 보호하기 위하여 덕수궁 대한문 앞 화재발생지역 등 불법시설물 설치 우려 지역에 화단조성 등 불법시설물 설치 및 집회 시위 원천 차단 등 협조 요청”이라고 기재되어 있는데서 확인 된다.

이 사건 화단설치는 서울 중구청과 서울남대문경찰서라는 국가 공권력 기관들이 국민이 이미 집회신고를 한 장소에 불시에 흙을 쏟아 붓고 화단을 조성하면서 이

72) 2013년 10월경 민주당 김현 의원실을 통해 중구청에 “대한문 덕수궁 앞 도로와도 같이 용도(형질)를 변경하지 않고 화단을 조성한 사례”가 있는지 질의하였는데, 중구청 공원녹지과는 대한문 앞 이외에는 화단조성사례 일체 없다고 답변을 하였다.

에 항의하는 시민들을 폭력적이고 무차별적으로 연행한 행위이다. 따라서 헌법재판소 판단기준에 따라 “권력적 사실행위”이다.⁷³⁾

집회의 자유는 ① 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에, ② 법률(집회 및 시위에 관한 법률, 이하 ‘집시법’이라고 합니다)으로써만 제한될 수 있고(헌법 제37조 제2항), 집회의 자유를 제한하는 경우에도 ③ 그 본질적 내용을 침해하지 않는 필요최소한의 범위에 그쳐야 한다.⁷⁴⁾

그런데, 이 사건 화단설치행위는 ① 집회를 제한할 목적으로, ② 법률상 아무런 근거나 요건·절차의 준수 없이 쌍차 범대위 소속인 피고인의 집회의 자유를 침해한 행위로서, 위헌적인 공권력행사이다. 또한 이 사건 화단설치행위는 집시법 제3조 제1항⁷⁵⁾이 금지하는 집회 방해 행위에 해당한다.

둘째, 문화재보호법에 반하는 위법한 행위이다.

문화재보호법 제35조⁷⁶⁾에는 ‘역사문화환경보존지역에 건설공사 등을 할 때는 문화재청장의 현상변경허가를 받아야 한다’고 규정되어 있다. 역사문화환경보존지역이란 문화재의 외곽 경계 500m 이내로, 문화재와 함께 보존할 필요성이 있는 곳이다. 하지만, 서울중구청은 이 사건 집회 장소인 대한문 옆 인도가 역사문화환경보존지역에 해당함에도 불구하고 문화재청에 현상변경허가를 신청하지 않고 위화단을 설치하였다.

이에 대하여 문화재청은 “귀 청에서 2013. 4. 4.(목) 덕수궁(사적 제124호) 대한문 주변에 화단을 설치한 행위는 문화재보호법 제35조(허가사항) 및 동법 시행규칙

73) 헌재 1994. 5. 6. 89헌마35, 판례집 6-1, 462, 485-486; 헌재 2009. 12. 29. 2008헌마617, 공보 제159호, 142, 144 참조

74) 헌법재판소 2008. 5. 29. 선고 2007헌마712 결정

75) **집회 및 시위에 관한 법률 제3조 (집회 및 시위에 대한 방해 금지)** ① 누구든지 폭행, 협박, 그 밖의 방법으로 평화적인 집회 또는 시위를 방해하거나 질서를 문란하게 하여서는 아니 된다.

76) **문화재 보호법 제35조(허가사항)**

① 국가지정문화재(중요무형문화재는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 문화재청장의 허가를 받아야 한다. 허가사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

2. 국가지정문화재(동산에 속하는 문화재는 제외한다)의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로서 문화체육관광부령으로 정하는 행위

제15조(국가지정문화재 등의 현상변경 등의 행위)에 따라 현상변경 허가 절차를 이행하여야 하는 행위임을 알려드리오니, 문화재보호법 제 규정에 따라 관련 절차를 조속히 이행하여 주시기 바랍니다.”라고 하였다. 문화재청이 2013. 4. 25. “귀구에서 설치한 화단에 대하여 우리 청 직권으로 문화재위원회(사적분과) 현지조사 및 심의결과 사적 제124호 덕수궁 주변 역사문화 경관을 저해하지 않는 것으로 심의되었음을 알려드립니다.”라고 하였으나, 이는 문화재청의 사후적인 의견이 불과하다. 즉, 서울 중구청은 문화재청의 허가가 없는 상태에서 무단으로 이 사건 화단을 설치하였고, 현재까지도 화단 설치에 대한 서울중구청의 허가신청과 문화재청의 허가결정은 없는 상태이다.

셋째, 도로법상 토지형질변경 없는 무단점용이다.

도로법 제45조에서는 누구든지 도로에 토석(토석), 죽목, 그 밖의 장애물을 쌓아놓는 행위를 하지 못한다고 정하고 있다. 현재 대한문 앞 화단은 인도의 보도블럭 위에 토석을 쌓아놓은 상태이다. 도로법 제24조의3 제1항에서는 “제24조의2에 따른 공고가 있는 지역 및 도로구역에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장의 허가를 받아야 한다.”라고 규정하고 있고, 동법 시행령 제19조의 3 제1항에서는 허가대상이 되는 토지의 형질변경에 대하여 “절토(절토), 성토(성토), 정지(정지), 포장(포장) 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위, 토지의 굴착 또는 공유수면의 매립”이라고 규정하고 있다. 이 사건 화단은 도로위에 토석을 이용하여 성토한 것으로서 토지의 형질을 변경시키는 행위이고, 따라서 도로법상 토지의 형질변경절차를 이행하여야 함에도 불구하고 화단 부분은 현재도 여전히 도로로 지정되어 있을 뿐 형질변경절차를 이행한 사실이 없다.

서울중구청은 2013. 4. 17. 화단확장공사를 하면서 대한문 덕수궁 벽 앞 도로에 있는 장애인유도블럭을 막았는데, 이는 장애인들의 헌법상 신체의 자유⁷⁷⁾, 거주·이

77) 헌법 제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다.

헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 92헌가8결정은 “신체의 자유란 신체의 안정성이 외부로부터의

전의 자유⁷⁸⁾에서 도출되는 이동권(障碍人 移動權)⁷⁹⁾을 침해하는 위법행위이다.

III. 서울남대문경찰서의 화단 경비와 불법 검문검색 및 CCTV 설치

1. 서울남대문경찰서의 화단 경비

서울중구청이 위와 같이 화단을 설치하자, 서울남대문경찰서는 경찰 병력을 화단 주위에 24시간 도열시키고 있고, 서울남대문경찰서는 위와 같이 화단 경계로부터 반경 1m 내에 경찰관들을 도열시켜 시민들의 집회 주최 뿐만 아니라 출입 및 통행 자체를 원천 봉쇄해 왔다.

장하나 의원이 2013. 10. 22. 밝힌 보도자료에 따르면 2013. 4. 4. 이후 하루 평균 청와대 약 700여명, 국회의사당 약 80여명, 정부서울청사 약 40여명, 정부과천청사 약 26여명, 미국 대사관 약 160여명, 일본 대사관 약 30여명, 중국 대사관 약 30여명의 경찰이 배치되어 있었다. 그런데 경찰은 하루 평균 자그마치 약 300명의 경력을 배치해 왔다. 국회의원 298명의 안위보다 약 150㎡(약 48평)의 화단을 더 많은 경력을 배치해 보호해 왔던 것이다. 경찰이 화단 주변에 그만한 경력과 비용을 들이고 있는 이유는 명확했다. 서울중구청과 서울남대문경찰서는 대한문 앞 화단설치 장소에서 쌍용자동차 해고자인 ‘사람들’을 몰아내려고 하였다. 경찰은 집회의 자유를 침해하고 화단을 지키는 데 국민의 막대한 혈세를 쏟아 부었다.

2. 서울남대문경찰서의 2013. 4. 4. 이후 불법 검문검색행위

서울 중구청이 2013. 4. 4. 새벽 쌍용차 대한문 분향소를 기습적으로 철거한 날부터, 서울남대문경찰서는 대한문 주변에 경찰병력을 배치하여 놓고 집회용품인지

물리적인 힘이나 정신적인 위협으로부터 침해당하지 아니할 자유와 신체활동을 임의적이고 자율적으로 할 수 있는 자유를 의미한다.”라고 판시하고 있다.

78) 헌법 제14조 모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다.

79) 장애인 이동권(障碍人 移動權)이란 “장애인들이 일상생활에서 비장애인과 마찬가지로 원하는 곳으로 이동하고자 하는데 불편함이 없이 움직일 권리”를 말합니다.

아닌지를 확인한다며 일상적으로 검문을 실시하였다. 서울남대문경찰서는 '범대위'가 제출한 옥외집회 신고서를 접수한 후 접수증을 교부하면서 접수증의 참고사항란에 "신고물품 중 천막의 경우 집회신고 용품이 아니며 설치시에는 도로법 제38조 및 도로교통법 제68조 등 타 법령을 위반하게 되어 사법조치되고 행정대집행 등 제지를 받을 수 있음을 고지합니다"라고 기재하고 있는데, 위 참고사항 기재내용을 근거로 집회신고 용품이 아닌 물품의 대한문 집회장소로의 반입을 막는다며 일반인과 시민을 대상으로 일상적인 검문검색을 실시하였다.

위와 같은 서울남대문경찰서의 검문검색행위는 직권남용죄이자 집회방해금지위반죄에 해당한다.

첫째, 남대문경찰서에서 집회신고 접수증의 참고사항란에 신고물품 중 천막의 경우 집회신고용품이 아니라고 기재하고 있으나, 천막이 집회용품이 아니라고 정한 법적 근거는 어디에도 없고, 둘째, 경찰관직무집행법 제3조에서 불심검문조항을 두고 있으나, 불심검문의 대상이 되는 것은 흉기의 소지여부이지 집회준비물로 신고한 천막은 불심검문의 대상이 아니다. 또한, 경찰은 경찰관직무집행법 제6조 범죄의 예방과 제지 조항에 따라 천막을 집회장소로 들여오는 것을 막을 수 있다고 주장하지만, 경찰관직무집행법 제6조 제1항에서는 "경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인해하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다"라고 하여 '인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우'에 한정하여 일정한 행위를 제지할 수 있도록 규정하고 있다. 신고된 집회장소인 대한문 인도에 천막을 들여오는 것이 인명·신체에 위해를 미치지 아니하는 것은 분명하며, 나아가 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 것도 아님은 명백하다.

3. cctv 설치행위

서울중구청은 2013. 4. 5.(금) 대한문 옆 던킨도너츠 앞 쪽에 대한문을 지속적으로

비추는 영상정보처리기기(cctv)를 설치하였고 그 당시 안내판은 없었다. 쌍차지부 조합원들이 2013. 4. 8.(월) cctv를 촬영하자, 중구청은 방법목적이라고 하며 cctv를 위로 올려 달았다가 당일 철거하였다. 이후 서울중구청은 홈페이지 행정예고를 거쳐 “대한문 옆 도로인 태평로 2가 360-1에 범죄예방과 화재예방 등 다목적용 cctv 1대를 설치할 예정”이라고 밝혔고 2013년 5월 2일경 광희빌딩 앞에 cctv를 설치하였다.

2013년 9월경 집회참가자가 대한문 앞 4대의 cctv(문화재청 덕수궁관리사무소 설치, 서울중구청 설치) 중 2대 cctv를 열람해 본 결과, 집회 참가자들에 대하여 줌과 회전을 통해 참가자들을 확인하고 있었고, 중구청의 cctv관제센터에는 경찰관이 상주하고 있었음을 확인하였다.

이는 서울중구청이 사실상 집회를 실시간 감시하는 목적으로 cctv를 악용한 것으로서 개인정보보호법 제25조 제5항⁸⁰⁾ 목적외 조작에 해당할 여지가 있고, 집회 및 시위에 대한 상시적인 감독은 헌법상 집회 및 시위의 자유 기본권 침해에 해당된다.

IV. 집회금지통보 및 쌍용자동차지부장 체포·구속

1. 2013. 5. 29. 꽃보다 집회와 집회방해행위

쌍용자동차 지부 및 범대위는 2013. 5. 29. 19:30경 서울중구청의 쌍용차 분향소 철거 및 화단조성, 집회 참가자들을 대상으로 한 소환장 발부, 집회신고 반려 등 공권력이 집회의 자유를 제지하려던 시도를 증언하고, 규탄하는 내용의 집회를 개최할 예정이었다.

쌍용자동차 지부 및 범대위는 19:28경 대한문 화단 앞에 의자를 옮기고 마이크를

80) 개인정보보호법 제25조(영상정보처리기기의 설치운영 제한)

⑤ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다.

설치하였고 화단 옆 나무에 ‘시민의 집회 시위 권리찾기 프로젝트 - 꽃보다 집회’라고 적힌 현수막 1장을 설치하려고 하였다. 그런데 서울남대문경찰서 경비교통과장 최성영은 갑자기 경찰 병력 30여명을 동원해 집회 장소에 난입하여 현수막 설치를 제지하며 설치된 마이크를 제거하였고, 다른 50여명으로 하여금 집회 참가자들을 에워싸게 하였다. 서울 남대문경찰서 경비교통과장 최성영은 "시민들이 집회 신고한 구역은 덕수궁 앞까지이며 화단은 포함되지 않는다"며 "화단에 속한 나무에 현수막을 거는 것은 신고 된 장소를 벗어나 집회를 하는 불법"이라고 경고하고 아울러 "경찰을 밀거나 폭력을 가할 경우 가차 없이 연행하라"고 지시하였다. 서울남대문경찰서 경비교통과장 최성영이 위와 같은 행위를 하면서 근거로 삼은 규정은 경찰관직무집행법 제6조⁸¹⁾였다.

위와 같은 최성영의 행위로 인하여 집회 참가자들은 더 이상 집회를 진행할 수 없었고, 집회 장소에 난입하여 현수막을 제거하고 마이크를 부순 경찰에 대해 항의하였고, 그 과정에서 경찰들과 집회 참가자들 사이에 언쟁이 오가는 등 충돌이 벌어졌다.

그러나 현수막 설치행위는 신고된 집회 장소·방법 등을 뚜렷이 벗어나는 등으로 형사처벌의 대상이 되는 행위라고 볼 수 없을 뿐 아니라, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있다고 볼 수도 없다. 따라서, 경찰관들이 집회 장소로 진입하여 현수막의 설치를 제지한 행위는 적법성이 결여된 직무 행위이다.⁸²⁾

2. 서울남대문경찰서의 2013. 5. 30. 집회금지통보

서울남대문경찰서는 2013. 5. 30. “2013. 5. 29. 저녁 대한문 앞 범대위 주최 집회

81) 경찰관직무집행법 제6조

① 경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

82) 서울중앙지방법원 2013. 12. 2. 선고 2013고합855,856(병합)판결은 이와 같은 이유로 꽃보다 집회에서 현수막 설치행위를 제지하는 경찰관을 폭행한 행위에 대하여 무죄판결을 선고하였다.

에서의 폭력"을 주된 이유로 하여 범대위 집회에 대하여 옥외집회금지통고 처분을 하였다.

그러나 서울남대문경찰서의 범대위 회원이 2013. 5. 29. 경찰관을 밀어 넘어뜨렸다는 주장은 사실과 다르고, 가사 2013. 5. 29. 폭력이 발생하였다 하더라도 이는 적법한 집회에 경찰이 난입하여 집회를 방해한 행위로 유발된 것이다. 즉, 서울남대문경찰서는 집회방해행위를 하여 폭력을 유발해 놓고 이를 이유로 집회금지통보를 하였다.

3. 서울남대문경찰서의 2013. 6. 10. 김정우 쌍용자동차지부장 체포·구속

서울남대문경찰서는 위와 같이 부당한 집회금지통보를 해 놓고 2013. 6. 10. 화단 앞 간이분향소와 물품을 강제로 철거하려고 하였다. 이에 대하여 김정우 전 쌍용자동차지부장이 항의하자 현행범으로 체포하였고, 결국 김정우 지부장은 구속되었다.

박근혜 정권은 결국 박근혜 정권에게 국정조사 약속 이행을 요구하고 쌍용자동차 회계조작을 밝혀내고자 하는 쌍용자동차 조합원들의 목소리를 천막철거, 집회 장소 내 화단 설치, 불심검문, CCTV설치, 집회 장소 난입과 집회방해, 집회금지통보, 대표자 구속 등 일련의 폭력을 통해 잠재우고자 하였다.

V. 서울남대문경찰서의 집회금지통보 남발과 각종 인권 침해

1. 서울남대문경찰서의 참여연대 집회금지통보

참여연대는 2013. 6. 19. 서울남대문경찰서에 덕수궁 대한문 앞에 "쌍용자동차 해고자, 비정규직 노동자 등 사회적 약자의 유일한 의사 표현·전달의 공간으로서 집회시위가 평화적으로 보장될 수 있도록 올바른 집회문화를 정립하기 위한 캠페인"목적의 집회신고를 하였고, 서울남대문경찰서는 2013. 6. 21. 참여연대 집회에

대하여 “집회 개최시 집단적인 폭행 등 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위에 해당된다”는 이유로 금지통고를 하였다.

서울행정법원은 2013. 7. 1. 2013아2103 결정으로 위 금지통고처분의 효력을 판결 선고시까지 정지하였고, 2013. 7. 16. “참여연대가 쌍용차범대위와 실질적으로 동일한 단체라고 볼 수는 없고, 이 사건 집회가 쌍용차범대위 금지통고 집회와 실질적으로 동일한 것이라고 볼 증거도 없으며, 이 사건 집회가 금지통고사유에 해당한다고 볼 수 없다.”는 이유로 금지통고처분을 취소하였다.

서울남대문경찰서는 2013. 5. 30. 범대위 집회를 금지통고하고, 이와 관련된 단체가 집회신고를 하면 무조건 집회금지통고를 하는 등, 권한을 남용하였다.

2. 서울남대문경찰서의 각종 인권 침해

서울남대문경찰서는 2013. 5. 30. 범대위 집회금지통보를 하고, 6. 10. 김정우 전 지부장을 체포, 구속한 후, 대한문 앞에서 집회의 자유 등 기본권을 폭력적, 노골적으로 침해하였다.

2013. 6. 14. 최한국 목사가 단식기도를 하는 중에 서울남대문경찰은 기도회를 가장한 집회라면서 사방을 둘러싸고 기도회를 방해하고 위협을 하거나, 갈아입을 옷을 가져온 것을 빼앗으면서 나와서 갈아입으라고 빈정거리는 등 평화로운 1인 시위를 방해하였다.

2013. 6. 24. 시민들이 대한문 화단 앞에서 평화롭게 집회를 하려고 일렬로 앉아 있자 바로 자진해산을 요청하고 도로교통법 제68조 제3항 제2호에 의해 교통방해를 하고 있는 농성자들을 안전한 곳으로 이동하게 즉시강제 하겠다고 하고 한 명씩 떼어 강제로 연행하였고, 경찰은 침묵 농성 중이던 청년의 사지를 들어내며 “나가서 조져 버려!”라는 모욕적인 발언을 일삼았다. 또한 경찰은 농성자들의 사지를 들어 끌어낸 후 집어던지듯 손발을 놓아 부상자가 발생하기도 했다.

대법원 2012. 10. 13. 선고 2009도13846 판결은 “집회의 해산은 원칙적으로 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대하여 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한하여 허용되어야 할 것이다”라고 판시한 바 있다. 따라서 미신고집회라고 하여 항상 해산명령을 할 수 있는 것이 아니라 위와 같은 요건을 갖춘 경우에만 적법한 해산명령을 할 수 있다.

서울남대문경찰서는 해산명령요건이 전혀 갖추어 지지 않은 평화롭게 일렬로 앉은 농성행위에 대하여 무조건적인 해산명령을 하고, 그 요건이 갖추어 지지 않았다고 판단하자 즉시강제를 운운하면서 농성자들에게 폭력을 휘둘렀다. 즉시강제 또한 ‘인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우’에 해당하지 않아 부적법함을 수차례 항의하였으나 이에 아랑곳하지 않고 시민들의 발언을 폭력적으로 저지하였다.

VI. 서울남대문경찰서의 민변·민주법연 집회 방해

1. 민변 노동위원회 집회신고와 서울남대문경찰서의 집회 방해

민변 노동위원회는 2013. 7. 11. 대한문 앞 집회의 자유 회복을 위해서 “경찰력의 남용으로 인해 집회금지장소가 된 화단 옆과 앞의 장소도 집회의 자유가 있는 민주공화국의 자유로운 공간임을 확인하고, 이를 시민들에게 보여주며, 쌍용자동차 희생자 분향소 설치를 금지하기 위하여 설치된 대한문 앞 화단 조성의 위법성을 평화로운 방법인 집회와 강연을 통해 알리는 것”을 목적으로 “대한문 정문 쪽 화단 경계로부터 폭 3M 부분과, 대한문 화단 앞 인도의 경우에는 화단 경계로부터 장애인 점자블럭까지(노란색 점자블럭과 그 바깥쪽은 제외)”를 집회장소로 하여 옥외집회 신고를 하였다.

서울남대문경찰서는 2013. 7. 12. 대한문 화단 앞 인도 부분에서는 집회는 주최할 수 없다는 내용의 옥외집회제한통보(이하 “이 사건 제한통보”라고만 한다)를 하였다.

민변 노동위원회는 서울남대문경찰서의 2013. 7. 12.자 제한통고에 대한 효력정지 신청을 하였고, 심문기일에서 화단 앞 공간에서 상주하고 있는 경찰병력을 철수하고 집회를 하는 것의 당부에 대한 심리를 1시간 이상 진행하였다. 서울행정법원은 민변 노동위원회가 그 장소에서 집회를 하더라도 화단진입의 위험성 및 인도의 교통소통지장의 위험성이 없다는 민변 노동위원회의 주장을 인정하여 2013. 7. 22. 옥외집회 제한통고 효력정지신청을 받아들이는 인용결정을 하였다⁸³⁾.

그러나 서울남대문경찰서는 2013. 7. 24. 이 사건 집회장소인 화단 경계로부터 노란색 장애인 점자 블록 이전까지 부분 중 2/3 이상 면적에 경찰을 두 줄로 도열시키고 폴리스라인을 설치하여 이 사건 집회장소를 점유하고 있었다. 집회 참가자들의 항의에도 불구하고 서울남대문경찰서는 집회장소에서 나가지 않았고, 때문에 민변 변호사들을 포함한 집회참가자들은 겨우 집회신고 장소 1/3 미만의 장소에서 본래의 집회를 하지 못한 채 '집회의 자유 회복'을 위한 기자회견을 진행하였다.

민변은 당일 국가인권위원회에 서울남대문경찰서장과 경비과장의 집회방해행위에 대하여 긴급구제신청을 하였고, 2013. 7. 25. "서울행정법원 2013. 7. 22.자 2013아2286 집행정지 결정의 취지에 따라 집회가 개최될 수 있도록 할 것을 권고한다."라고 긴급구제조치 권고결정을 하였다.

그럼에도 불구하고 서울남대문경찰서는 2013. 7. 25.~26. 이 사건 집회장소에서 경찰을 퇴거시키지 않았으며, 더 나아가 장애인 보도블럭에 플라스틱 폴리스라인을 설치함으로써 24일보다 더한 집회방해 행위를 하였다. 집회장소에 경찰이 집단적으로 들어와 점거하는 것에서 더 나아가 질서유지선을 이용하여 집회공소를 앞뒤로 포위하고 집회참여자들과 일반 시민들을 분리시켰다. 민변 산하 노동위원회 변호사들과 집회참가자들은 2013. 7. 25. 경찰 병력의 철수를 요구하였고, 그 과정에서 노동위원장인 권영국 변호사와 노동위원회 소속 류하경 변호사, 그리고 민주

83) 서울행정법원 2013. 7. 22. 선고 2013아2286 집행정지결정. 서울행정법원 2013. 12. 6. 선고 2013구합18315 판결은 "서울남대문경찰서장이 2013. 7. 12. 민변 노동위원회에 한 옥외집회제한통보처분을 취소한다"는 본안판결을 선고하였다.

노총 활동가 박성식 국장이 불법적으로 체포·연행되었다.

집시법 제13조는 “① 제6조 제1항에 따른 신고를 받고, ② 관할경찰관서장이, ③ 집회 및 시위의 보호와 공공의 질서 유지를 위하여 필요하다고 인정하는 경우, ④ 최소한의 범위를 정하여, ⑤ 질서유지선을 설정할 수 있다”고 되어 있다. 법문언은 질서유지선 설정의 목적을 “집회 및 시위의 보호와 공공의 질서 유지”라고 명시하고 있는데, 이는 집회 및 시위를 보호하고 공공의 질서 유지를 위한 목적에서만 질서유지선 설정이 가능하다고 규정한 것으로서, 집회 및 시위를 방해하는 방향으로서는 질서유지선 설정이 불가함을 의미한다⁸⁴).

그런데, 서울남대문경찰서가 2013. 7. 24.~25. 동안 민변 노동위원회 집회에 대하여 질서유지선을 설정한 행위는 실질적으로는 집회를 방해하는 행위로서 불법행위이다.

2. 민변·민주법연의 집회신고와 서울남대문경찰서의 집회 방해

민변과 민주법연은 민변 노동위의 이전 집회와 같은 명칭, 같은 목적, 같은 장소를 내용으로 하는 집회를 공동으로 주최하기로 하였고, 2013. 8. 2. 집회신고를 하였다.

그러나 서울남대문경찰서는 2013. 8. 6. 2013. 7. 24.~26.자 집회의 경우와 마찬가지로 ‘질서유지선의 설정’을 명분으로 하여 집회장소 내에 경찰 병력을 주둔시켰다. 이러한 상황은 2013. 8. 6. 이후 2013. 8. 13., 8. 19., 8. 21., 9. 25.에도 계속 동일하게 반복되었다. 결국, 서울남대문경찰서의 집회방해로 인해 민변과 민주법연은 애초 목적인 집회를 개최하지 못 하였다.

84) 부산지방법원 2012. 2. 24. 선고 2011노4441 판결은 “집회 및 시위에 관한 법률 제13조 제1항의 입법취지는 집회 및 시위의 자유를 최대한 보장하되, 극단적인 교통정체를 방지하기 위해 경찰행정 차원에서의 필요한 조치를 확보하는 데 있는 것으로 보인다. 이와 같은 수범자의 범위와 입법취지 등에 비추어 볼 때, 이 사건 법률조항에서 말하는 “최소한의 범위”란 집회 및 시위가 본래 신고한 대로 진행되도록 집회 및 시위 참여자들의 안전을 확보하되, 그로 인하여 야기될 우려가 있는 극심한 교통정체를 미연에 방지할 수 있는 범위의 질서유지선 설정 등으로 그 의미를 제한하여 확정할 수 있을 것이며,…”이라고 판시하였다.

VII. 폭력주범 최성영 경비과장의 총경승진

박근혜 대통령은 국정조사 약속 이행을 요구하고 회계조작 구조조정의 진실을 밝혀 줄 것을 호소하는 노동자들의 목소리를 경찰 공권력을 이용하여 폭력적으로 잠재우려 했다. 그 과정에서 2013. 6. 10. 억울한 노동자들의 상주 역할을 했던 김정우 전 쌍용자동차 지부장을 차가운 구치소에 가두고, 정권의 수족 노릇을 톡톡히 하였던 서울남대문경찰서 최성영 경비과장에 대하여는 2014. 1. 9. 총경 승진이라는 선물을 안겼다. 박근혜 대통령은 국민들의 헌법상 집회 및 시위의 자유를 폭력적으로 탄압한 주범인 최성영 경비과장을 처벌하기는커녕 승진이라는 부당한 인사를 단행하였다.

VIII. 나오며

박근혜 정권은 폭력으로 진실과 정의를 잠재우기 위해 발버둥 쳐 왔다. 쌍용자동차 회계조작의 진실이 드러날까, 공권력의 남용과 폭력진압의 실체가 드러날까, 대규모 구조조정의 불법이 드러나 해고노동자들이 공장으로 돌아가는 '정의'가 실현될까 전전긍긍하며, 폭력적으로 노동자, 민중의 입을 틀어막으려고 시도해 오고 있다.

진실과 정의는 생각과 의견을 자유롭게 표현할 수 있을 때 쟁취할 수 있고, 때문에 표현의 자유는 민주주의의 핵심 근간이다. 이것이 박근혜 정권의 폭력에 대하여 우리의 집회 및 시위의 자유를 반드시 지켜내야 할 이유이다.

권력에 무릎 꿇은 언론

- 박근혜 정권의 언론 장악

I. 들어가며

언론 환경은 박 정권 출범 이후 더욱 악화일로다. 방송의 공정성은 친정권 옹호라는 용어로 대체됐다. 대통령선거 당시 잠시 언급됐던 공영방송 지배구조 개선 문제나 해직기자 복직 문제는 뒷전으로 밀려났다. 정권의 하수인이 된 방송통신심의위원회는 그나마 비판적인 언론보도에 대하여 재갈을 물리기에 혈안이 되어 있다.

현 정권의 대언론 정책은 공영방송 장악과 친보수언론 육성, 비판적 언론에 대한 직·간접적 탄압이라는 큰 줄기로 이루어졌다. 지난 이명박 정권 때부터 KBS, MBC 등 방송사 사장을 친정권 인물로 내세우면서 시작된 방송장악구도는 여전히 대를 이어 진행중이다. TV조선 등 보수신문들이 방송 사업에 진출토록 한 종합편성채널방송은 편파방송, 왜곡방송으로 시민의 눈과 귀를 어지럽히고 있다. 정권에 비판적인 언론보도에 대해서는 방송심의를 통한 제재나 검찰을 동원해 명예 훼손 등으로 고소하여 무릎꿇기를 강요하고 있다.

II. 방송장악과 언론 공정성 훼손

1. 서설

현 정부가 들어서면서 공영방송을 비롯한 언론 매체 환경은 더욱 악화됐다. 방통

위 위원장에는 다시 대통령의 측근이 임명돼 정권의 방송 장악의 버팀목 노릇을 했으며, 전 정권에서의 공영방송 낙하산 사장 체제가 청산되지 못한 채 정권의 방송 장악에 따른 제작 자율성 침해와 편향 보도가 심화됐다.

중편의 사회적 역기능이 확인되며 그 사업 승인 과정의 위법성까지 드러났지만, 정권은 강력한 정치적 원군인 현 중편 체제의 근본적 수술 따위에는 관심이 없는 것으로 나타났다. 신문과 민영방송 등에서의 사주의 전횡과 언론 사유화 현상은 언론의 최소한의 공적 기능을 보장하기 위한 제도적 정비의 시급성을 확인시켜 주었다.

그나마 국회 방송공정성특위가 어렵사리 만들어져 공영방송 정상화를 위한 희망의 불씨가 될 것으로 기대됐으나, 시민사회의 거듭된 요구에도 불구하고 여당의 회피 내지 무관심 속에 제대로 성과를 내지 못했다. 여당은 여당 자신과 야당이 각 5명씩 추천한 전문가들로 구성된 위 특위 자문단이 도출해낸, KBS와 EBS 사장 선임요건을 '이사회 재적의 과반 이상 찬성'에서 '3분의 2 또는 5분의 4 이상 찬성'으로 변경하는 특별 의결 정족수 도입 등의 합의안마저 그대로 수용하기를 거부했다.

지지부진하던 방송공정성 특위는 지난 2. 17. 여야합의로 방송법 등 관련법안 개정안을 제출하였다. 대통령선거나 정당 경력이 있는 자는 3년 이내에는 KBS나 방송문화진흥회, 방송통신위원회의 임원이나 위원의 자격이 없도록 하고 KBS사장을 인사청문회 대상으로 포함하는 것 등을 주요 골자로 하고 있다. 그러나 지배구조 개선(이사회에서의 사장선임 방식과 관련하여 특별다수제나 이사회 구성에서의 여야 동수의 이사추천 등) 등에 대해서는 결국 아무런 답도 내지 못하였다.

2. 정권의 방송 장악 지속

가. 방통위 위원장에 대통령 측근 임명

박근혜 대통령이 2013. 4. 새 정부 첫 방송통신위원회(이하 '방통위') 위원장으로

이경재 전 의원을 야당의 반대 속에 임명 강행했다. 언론단체들은 박 대통령 선거캠프에 참여한 친박계 중진이자 4선 의원 출신으로 새누리당 당적을 잠깐 내려놓은 상태인 이 전 의원이 '제2의 최시중'에 다름 아니라며 강하게 반발했다. 전 정부는 대통령 최측근 인사가 직접 방송 행정을 장악해 방송을 정권 유지·강화의 수단으로 삼으려 했다는 점에서 많은 비판을 받았고, 이에 박 대통령도 방송을 장악하지 않겠다는 약속을 내놓은 바 있었기에, 새 정부는 전 정부를 반면교사로 삼아 최소한의 방송 독립성만은 보장하지 않겠는가 하는 기대가 적지 않았었다. 하지만 이 위원장의 인선은 이런 희망이 덧없는 것이었음을 확인시켜 주었다.

예상대로 이 위원장은 정권의 방송 장악의 버팀목 노릇을 주저하지 않았다. 방통위가 2013. 10. 구성해 발표한 방송통신정책 자문위원회(이하 '자문위')의 면면을 살펴보면, △ 박 대통령 선거 캠프에 참여해 선거운동을 벌인 5명 △ 새누리당 출신 3명 △ 종편에 유리한 주장을 내세웠거나 종합편성채널(이하 '종편')을 탄생시킨 심사위원 4명 등 대부분 친박 내지 친종편 인사들로 채워졌다. 이 위원장은 합의제가 기본인 방통위의 기존 관행과 달리 상임위원 간 협의도 거치지 않은 채 임의로 자문위를 구성했고, 인물 편향 논란을 피하기 위해 인물 구성에서 성향에 따라 어느 정도 배분해 균형을 맞추려는 노력도 보이지 않았다. 이 위원장은 2013. 11 김종국 MBC 사장이 MBC노조에 대해 언론노조 탈퇴를 단체협약 체결의 전제로 제시한 것을 두둔하는 발언을 해, 노동 단결권과 자기결정권을 침해하고 민주노총을 부정하는 정치·이념적 편향성을 드러내기도 했다.

나. 낙하산 사장 체제의 연장

공영방송들의 사장 인선 내용도 낙하산 인사로 상징되는 전 정부의 방송통제 정책의 틀과 잔재가 그대로 유지되는 양상을 보였다. 즉 전 정부 당시 낙하산 사장의 최측근들이 자신이 모시던 낙하산 사장의 자리와 경영 방침을 그대로 이어받거나, 아예 낙하산 사장이 안팎의 비판을 무릅쓰고 연임을 강행하기까지 했다.

MBC에서는 전 정권의 낙하산 인사로 역대 최악의 사장이라는 비난을 받아온 김재철 사장이 2013. 3 △ 절차를 위반해 임원을 내정함으로써 방송문화진흥회(이하

‘방문진’)의 선임권 침해한 점 △ 이사회 운영제도와 관련한 공적 절차를 무시하고 그에 따른 공적 책임을 방기한 점 △ 관리·감독 기관인 방문진에 대한 거듭된 불성실한 태도로 관련 지침을 위배한 점 △ 대표이사 직위를 이용해 공적 지배체도를 훼손한 점 등의 사유로 역대 최초로 방문진에 의해 해임됐다.

MBC의 추락한 공익성 평가, 시청률 회복과 공영방송으로서의 독립성 제고 및 정권 편향 보도 반대 파업 해고자 복직 등 정상화를 위해 김재철 전 사장 체제와 단절된 보다 참신하고 개혁적인 인사가 수장을 맡아야 한다는 여론이 사내·외에서 지배적이었으나, 청와대·여당의 뜻을 충실히 따라온 여권 추천 이사들이 9명 중 6명을 차지하는 방문진 이사회는 김 전 사장 밑에서 그의 최측근으로 있었기에 ‘김 전 사장의 아바타’가 될 것이라는 우려가 제기된 김종국 대전문화방송 사장을 새 사장으로 선임해 여론의 기대를 저버렸다.

실제로 신임 김 사장은 취임 뒤 김 전 사장 체제에서 핵심을 맡았던 본부장들을 유임시키려는가 하면 노조에 대해 ‘MBC노조가 소속된 언론노조와 그 상급단체인 민주노총이 노동자의 정치세력화를 지향하는 정파적 정치성을 띤 만큼 노조와 공정방송을 논의하는 자체가 무의미하다’며 사실상 언론노조 탈퇴를 단체협약 체결의 전제조건으로 제시하는 반노동적 발언을 하는 등 김 전 사장 체제의 연장에 머무르고 있다는 평가이다.

이어 2014.3. 새 사장의 후임으로 방송문화진흥회는 이진숙, 안광한, 최명길 등 MBC 현직 임직원을 후보로 선정했다. 이중 이진숙 안광한은 전임 김재철사장의 최측근으로 평가받는 자이어서, 정권의 MBC사장 주물럭거리기는 계속될 것으로 보인다. 또 사장 선임의 결과에 따라 방송의 공정성을 둘러싸고 노조와의 갈등이 재현될 가능성도 있다.

2014. 1. 17. 서울남부지법 민사13부(부장판사 박인식)는 김재철 사장 퇴진과 공정방송 사수를 내걸고 170일 파업에 돌입한 MBC 노조에 대한 해고 및 징계는 무효라는 판결을 내린 바 있다.

YTN에서는 정권 편향, 노조에 대한 징계·소송 남발, 법인카드 과다 사용을 비롯한 각종 비리 의혹 등으로 노조가 강하게 비판해온 배석규 사장이 2013. 3. 재선 임됐다. YTN에 대한 국무총리실의 불법사찰 문건에서 ‘이명박 정부에 충성심이 높으니 사장으로 임명해야 한다’는 평가를 받기도 했던 배 사장은 전 정권이 공영방송에 내려보낸 낙하산 인사 중 유일하게 새 정권 아래서도 수장 자리를 유지하게 됐다. 배 사장은 취임 직후 실시한 사내 인사에서도 측근들을 주요 보직에 전진배치하고 노조와 관계가 원만한 이들은 대부분 외곽 부서에 머물게 함으로써 노조와의 대립각을 분명히 했다.

앞서 전 정부 말기인 2012. 11. KBS 이사회는 새 사장으로 길환영 부사장을 선임했으나, 사내 양대 노조는 길 사장이 낙하산 인사인 전임 김인규 사장의 오른팔로 관제·편파방송을 밀어붙이다 콘텐츠본부장 신임투표에서 사상 초유의 높은 찬성률로 불신임을 당한 전력이 있는 등 부적격 인사라고 반발했다. 또 EBS에서는 방통위가 같은 달 신용섭 전 방통위 상임위원을 새 사장으로 선임해, 공영방송 규제기관인 방통위 임원이 임기 중간에 낙하산으로 규제 대상인 공영방송 사장으로 내려간다는 비판이 안팎으로부터 제기됐다.

3. 공영방송의 제작 자율성 침해와 정권 편향 왜곡 보도

정권의 공영방송 장악 구도 지속은 어김없이 시사·교양 부문 등에서의 제작 자율성 침해 사태와 정권으로 기울어진 왜곡 보도로 이어졌다.

가. 제작 자율성 침해

KBS에서는 2013. 10. 고미술품 감정 프로그램인 <진품명품>의 진행 아나운서가 갑자기 일방적으로 교체된 것에 대해 제작 피디들이 ‘낙하산’이라며 반발하자 사측이 해당 피디들을 교체해 제작에서 배제하는 조치를 취하고 사내 피디들은 규탄 침묵시위를 벌이는 등 심한 갈등을 빚었다.

또 같은 달 역사 교양 프로그램인 <역사저널 그날>은 역사 왜곡 논란의 대상인

교학사 교과서에 대해 날선 비판을 한 주진오 상명대 교수를 패널로 섭외해 녹화까지 마쳤는데도 사측이 불방 처리해 논란이 일었다. 사측은 “방송 순서가 바뀐 것일 뿐”이라며 한 달 뒤에 방송을 내보내기는 했지만, 제작진은 정권의 입맛에 맞지 않는 주 교수를 출연시키지 말라는 간부들의 지시와 외압이 있었다는 의혹을 제기했다.

앞서 2013. 8에는 ‘서울시 공무원 간첩 사건 무죄 판결의 전말’을 다룬 <추적 60분>에 대해 사측이 (이석기 의원 내란음모 혐의 사건에 대한 국정원 조작설 등이 나오고 있는) ‘예민한 시기에 방송을 내보내는 것은 악용당할 수 있다’며 방송을 연기해 제작진이 크게 반발했다. 이 간첩조작사건의 항소심에서 검찰은 또다시 위조된 증거를 제출한 것으로 밝혀져 간첩조작 및 증거조작이라는 전무후무한 사건으로 발전하고 있다.

또한 2013. 10. 라디오 프로그램 <황정민의 FM 대행진>은 제작진이 시사 코너 출연 패널로 섭외한 기자에 대해 사측이 납득할 만한 이유 없이 교체를 지시해 대립을 빚었다. 제작진은 위 기자가 KBS 새노조 간부를 지낸 게 사측의 결정에 영향을 미쳤다는 의구심을 제기했다.

MBC에서는 2013. 1. 방문진 여당 측 이사들의 문제제기로 KAL기 폭파범 김현희 씨와의 대담을 긴급 편성해 외압 논란이 일었다. 앞서 위 이사들은 2003년 방송된 <PD수첩> ‘16년간의 의혹, KAL 폭파범 김현희의 진실’ 편이 김씨가 진범이 아니라는 편향된 시각에서 사건을 다뤘다며 후속조치를 요구했고, 이에 MBC는 진상조사위원회까지 꾸렸었다. 노조는 “위 방송 방침이 하루 전에야 편성 실무진에 통보돼 대담 녹화도 당일 방송 불과 약 7시간 전에 이루어졌다”며 “방문진의 요구에 의한 급조 편성으로 방송 제작의 자율성을 침해당했다”고 주장했다.

EBS에서는 2013. 4. 사측이 <다큐프라임> ‘나는 독립유공자의 후손입니다(반민특위)’ 편에 대해 이를 제작 중이던 피디를 특별한 이유 없이 다른 팀으로 전보시키는 인사조치를 내려 사실상 제작 중단시켰다. 위 방송편은 2년 전인 2011년 교육다큐위원회의 공식적인 심의·의결 절차를 거쳐 제작이 결정돼 1년 이상의 기간에

결쳐 이미 70% 이상 제작이 진행된 상태였다. 이 사태는 친일과 청산 요구에 대립적인 세력을 지지기반으로 삼은 현 정권의 심기를 거스르지 않으려는 사측의 역사이념상 코드 맞추기란 지적이 제기됐다.

나. 정권 편향 왜곡 보도

공영방송들은 국민의 눈과 귀가 되어야 할 자신의 본분을 망각한 채 전 정권에서 보다 더욱 편파적인 보도를 일삼았다. 국가정보원(이하 '국정원')과 군을 비롯한 국가기관의 조직적인 선거개입과 이에 대한 수사 무마·중단 압력 등 민주주의 기본질서와 헌법정신을 뒤흔드는 심각한 역사적 사건의 실체 그리고 그 진상규명과 책임자 처벌을 요구하는 시국선언과 촛불집회는 정권의 눈치를 보며 제대로 보도하지 않는 반면, '남북 정상회담 대화록 논란' '채동욱 검찰총장 혼외아들 의혹' '전국공무원노동조합 불법 선거운동 의혹'과 같이 정권과 보수언론이 던진 국면 전환용 의제는 침소봉대하며 정권의 나팔수 노릇에 열을 올렸다.

2013, 6. KBS는 자사 음브즈만 프로그램 <TV비평 시청자데스크>에 출연한 패널들로부터 <뉴스9>가 "국정원 사건에 대해 심층 보도나 의제 설정은커녕 단순 사실 전달에서도 미흡한 모습을 보이고 있다"며 'KBS 거버넌스'에 의한 정치적 영향력에서 완전히 자유로울 수 없는 것이 소극적 보도의 근본적인 이유라는 지적을 받았다. 그러나 이를 겸허히 수용하기보다는 위 프로그램이 방송된 뒤 5일 만에 위 프로그램 보직 간부인 담당 국장과 부장을 보직해임해 보복인사라는 비판을 면하지 못했다.

MBC는 방송예고까지 내보냈던 <시사매거진 2580> '국정원에서 무슨 일이?' 편을 통째로 불방 처리했다. '(국정원)사건의 본질은 전·현직 국정원 직원과 민주당이 결탁한 정치공작'이라 믿는다는 담당 부장이 리포트에서 경찰의 수사 증거 은폐와 허위 발표에 대한 검찰 수사 결과 부분을 삭제해야 방송을 내보낼 수 있다고 고집했기 때문으로 전해졌다.

YTN은 '국정원의 박원순 시장 비하 SNS 글 2만 건 포착' 단독 보도를 '내용이

좀 어렵고 애매하다'는 석연치 않은 이유로 보도 중단했다. 특히 위 보도 중단 직 전 한 국정원 직원은 취재기자에게 전화를 걸어 국정원의 입장을 보도에 반영하도록 요구하는 과정에서 자신이 YTN 보도국의 회의 내용까지 속속들이 알고 있음을 드러내, 정보기관의 언론 사찰과 통제가 아직도 계속됨을 확인시켜줬다.

편파·왜곡 보도의 결과는 자명했다. 심훈 한림대 교수(언론정보학)가 한국방송학회 회원들을 대상으로 실시해 2013, 11. 발표한 '박근혜 정부 기간 <한국방송>(KBS)과 <문화방송>(MBC) 뉴스에 대한 방송학자들의 평가 조사' 결과, 현 정부 집권기 공영방송의 '중립성' 평가(만점 10점)에서 한국방송(3.71)과 문화방송(3.16) 모두 매우 낮은 점수를 받았다. 한국방송은 이 조사에서 이명박 정부(3.53) 때보다는 약간 높지만 노무현 정부 때(6.19)보다는 크게 떨어진 점수를, 문화방송은 노무현 정부(6.22점) 때는 물론 이명박 정부(3.24) 때보다도 떨어진 점수를 받았다. 공영방송의 가장 큰 문제로 '사회 감시 및 권력 비판 미약'을 첫 번째로 꼽은 응답자가 과반(한국방송 57.4%, 문화방송 52.7%)이었으며, 이와 관련해 '공정성과 공익성을 확보하기 위해서는 현재의 사장 선임 방식이 바뀌어야 한다'는 의견에 70% 이상(한국방송 72.9%, 문화방송 75.2%)이 찬성했다.

4. 종편을 둘러싼 문제

가. 여론 독과점 심화

개국 3주년을 맞이한 종합편성채널(이하 '종편')은 모기업 보수 신문들과 마찬가지로 친정부·우편향 보도를 쏟아내며 신문시장의 70%를 차지하는 보수 신문들에 의한 여론 독과점 현상을 심화시켰다.

다만 종편 4개사 중 JTBC의 차별화 시도는 어느 정도 눈에 띄었다. JTBC는 공중과 방송 내에서 최고 수준의 대중적 인지도를 확보한 방송인이자 친노조의 진보·개혁적 이미지를 지닌 손석희 전 MBC 아나운서국장을 보도 부문 사장으로 영입한 뒤 그가 앵커로 직접 진행을 주도하는 <뉴스9>를 통해 모기업 신문과 같은 보수적 시각을 고수하는 타 종편은 물론 정권 편향 보도에서 벗어나지 못하는 타

공중과 방송들과 비교해서도 상대적으로 중도·개혁적인 의제 설정과 심층 보도를 시도해 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 JTBC의 이런 움직임이 아직 보도 외에 교양 프로그램으로까지 본격화되지는 않고 있으며, 무엇보다 JTBC가 모기업 신문인 <중앙일보>의 정치·이념적 입지와 지향의 굴레를 완전히 벗어나기는 쉽지 않을 것으로 전망되므로, 이런 시도가 방송의 시청률과 인지도를 끌어올리기 위한 일시적 이미지 메이킹에 그치는 게 아니라 방송의 성격과 위상을 근본적으로 재정립하는 계기가 될 가능성은 그리 높아 보이지 않는다.

반면 TV조선·채널A 등 타 종편의 정치·이념적 편향성은 극에 달하고 있다. 민주당 전병헌 의원이 2013. 8~10. 3개월간 종편 4개사의 시사·교양 프로그램에 출연한 패널들의 성향과 발언 내용을 분석한 결과를 보면, 70%에 이르는 패널이 친정부·보수 성향인 것으로 집계됐다. TV조선은 91.2%, 채널A는 72.6%로 그 비율이 평균보다 더 높았다. 특히 이들 두 방송은 5월 5·18 광주민주화운동 33주년을 맞아 위 운동에 대해 당시 '북한군이 개입한 것은 공공연한 사실이다' '남과 북한군이 교전 중 3명의 남한 특전사 대원을 사살했다' '남과 북한군이 경상남북도와 태백산맥을 거쳐 북한으로 돌아갔다' '38개의 무기고가 간첩 첩보에 의해 4시간 만에 털렸다' '600명 규모의 북한군 1개 대대가 국내로 침투해 전남도청에서 활동했고, 시민군이라기보다 북한에서 내려온 게릴라들이었다'는 식의 근거 없는 북한개입설을 그대로 방송으로 내보내 위 운동 참여 인사들과 그 유족을 모독하고 민주주의 역사를 뒤집는 무책임한 극우적 망동을 저지르기까지 했다.

나. 사업 부실화

종편들은 투자·편성 등 방송 승인 조건인 사업계획의 가장 기본적인 내용조차 실천하지 못했다. 방통위가 7월 발표한 2012년도 종편채널 사업계획 이행실적 점검 결과를 보면, 종편 4사는 주요 항목인 '방송의 공적책임·공정성·공익성' 부문에서 스스로 제시한 계획을 대부분 이행하지 못했다. '공정정보특별위원회 운영' '소셜 미디어에디터 도입' '막말 3진 아웃제 실시' 등 각종 공약들은 지켜지지 않았다. 자체·외주 제작과 프로그램 구매 등을 합한 콘텐츠 투자 계획은 당초 JTBC 2196억원, 채널A 1804억원, TV조선 1575억원, MBN 1660억원이었으나 실제 투자된 금

액은 각 1129억원, 985억원, 604억원, 711억원에 그쳐 4사 전체로는 계획의 47% 가량에 머물렀다.

제작비 투자 감소는 프로그램 편성 왜곡으로 이어져, 일부 종편은 손실을 줄이기 위해 상대적으로 돈이 덜 드는 뉴스·보도·시사 프로그램 제작 비중을 지나치게 늘리는 바람에 사실상 '종합편성'이 아닌 '보도 전문' 채널이라는 지적을 받기에 이르렀다. TV조선의 사업계획 편성 비율을 보면, 지난해 보도 비중을 24.8%로 잡아놨지만 실제로는 35.9%를 차지했으며 올해는 8월까지 이 수치가 47.4%로 올라갔다. 채널A도 당초 23.6%를 약속한 2012년 보도 비중이 실제 34.1%를 기록했고 올해는 8월까지 46.5%로 치솟았다.

또한 재방송 비율이 JTBC는 사업계획 목표인 5.6%를 10배 이상 초과한 58.99%, TV조선은 56.2%, 채널A는 56.1%에 이르러, 특혜로 받아놓은 지상파 뒤쪽의 황금 채널과 24시간 방송의 기회를 전과 낭비적인 재방송으로 때우고 있다는 비판을 받았다.

이에 방송통신위원회는 2014. 1. 28. 시정명령을 받고도 이를 이행하지 않은 종편 4사에 대해 각각 과징금 3750만원을 부과기로 결정했다. 종편 4사가 2013. 8. 투자 계획과 재방비율 등 승인 당시 약속한 사업계획을 이행하라는 시정명령을 받고도 이행하지 않은 데 따른 것이다. 그러나 사실 종편 4개사의 출범은 아래에서 보듯 편법과 위법으로 얼룩져있으며, 정권과 보수언론간 이해관계에 얽혀 온갖 특혜속에서 이뤄진 것이다. 과징금 부과는 솜방망이 제재에 불과하다. 마땅히 오는 재승인 심사에서 재승인 거부 등의 엄격한 평가가 이뤄져야한다.

다. 승인 과정의 위법성 확인

언론개혁시민연대·전국언론노동조합 등 언론단체들이 방통위 상대 정보공개청구 소송 승소 결과 확보한 종편승인심사 자료를 언론 정책·기술 현업인, 언론·경제학자, 회계사, 변호사 등 전문가들의 참여 아래 검증한 결과, 종편 승인심사 내용과 결과에 심각한 문제가 있음이 드러났다.

TV조선·JTBC·채널A 등 종편 3사가 승인 신청서에 적어 낸 법인주주 중 31.17% (특히 채널A의 경우는 42.63%)가 승인장 교부 시점에 투자를 철회해 버렸고 대신 다른 투자자들로부터 대거 투자를 받았다. 사업 승인을 앞두고 닥치는 대로 투자자를 모집해 일단 자본금(3000억원)을 채워 놓은 뒤 실제 투자 시점에서는 무분별하게 주주 교체를 행한 것이다. 방송법 관련 규정상 주요주주의 변경은 승인조건 위반으로 승인 취소 사유에 해당하지만, 방통위는 새로 진입한 주주들의 건전성 심사는 공백상태으로 둔 채 이후 재승인 심사에조차도 이를 반영하지 않았다. 심지어 여론이 들끓던 부실 저축은행의 돈이 직접 또는 위장법인 등을 통해 대거 들어왔어도 이에 대한 문제제기는 이뤄지지 않았다. 어떤 식으로든 납입자본금만 채우면 승인장은 교부됐다. 특히 채널A는 고월(60억원)과 환인제약(50억원)에서 받은 투자가 이면계약을 통한 '차명투자'라는 의혹이 구체적 근거와 함께 제시된 상태다. 현재 채널A 지분 29.32%를 보유하고 있는 동아일보가 이런 차명 투자분의 실소유주로 밝혀질 경우 방송법의 소유제한 조항 등을 위반한 것이 된다.

종편 승인심사위원회는 구성부터 박근혜 당시 한나라당 대선예비후보의 정책연구모임 참여 전력이 드러난 이병기 위원장을 비롯해 위원 14명 중 8명을 정부의 영향력이 닿는 방통위에서 추천해 공정성에 의심을 샀다. 심사위는 12만장에 달하는 승인 심사 자료를 단 9일 만에 분석·평가해 사업자를 선정했으며, 정권과 가까운 보수 신문사들은 계량 평가에서 낮은 점수를 받았음에도 총 1000점 만점 중 755점이나 차지하며 심사위원의 주관이 강하게 작용하는 비계량 평가에서 높은 점수를 얻어 종편 사업권을 따냈었다.

라. 재승인 논란과 전망

언론단체들은 종편 승인 과정이 위법했음이 확인된 만큼 이제라도 승인을 취소해 위법 상태를 시정해야 한다고 지적했다. 특히 현 종편들이 여론 독과점 심화와 사업 부실화로 사회적 순기능보다는 역기능이 더 큰 상황이므로, 2014. 3. 재승인 심사 과정에서 엄정한 잣대를 적용해 부실 종편을 퇴출시킬 것을 주장하고 있다. 그러나 방통위는 이런 주장은 물론 자체 종편 재승인심사안 연구반이 제출한 심사안보다도 크게 후퇴해, 현 종편 사업자들의 요구를 적극 받아들인 심사안을

2013. 9. 의결했다. 이 안은 △ 방송평가 항목의 배점을 350점으로 상향 △ 방송 공정성 항목 과락 기준을 기존 60%에서 50%로 하향 △ 방송의 공정성을 강조하기 위해 마련된 중복감점을 단일감점으로 축소 등을 담아, 종편의 지난 승인 심사에 이어 재승인 심사마저도 부실심사 내지 요식행위로 끝날 것이란 예측을 불러왔다. 실제로 방통위는 2013. 11. 종편 4사의 위 방송평가 항목에 대해 시청자 불만처리, 시청자 평가 프로그램 편성, 조직관리 등이 우수하다며 현 종편 방송에 대한 언론단체 등으로부터의 부정적 인식과는 동떨어지게 비교적 높은 점수를 부여(100점 만점에 JTBC 79.95, MBN 79.17, TV조선 78.10, 채널A 77.51점)해, 이런 우려를 짚게 했다.

5. 통비법 등 공권력을 이용한 재갈 물림

가. 잇단 처벌

2012년 대선 직전 당시 정수장학회 최 필립 이사장과 문화방송(MBC) 고위 간부들 사이의 정수장학회 지분 매각 비밀회동 내용을 보도한 최성진 <한겨레> 기사를 검찰이 통신비밀보호법(이하 '통비법') 위반 혐의로 기소했다. 정권에 비판적인 언론과 언론인에 대한 공권력의 부당한 발동이라고 평가된다. 2013. 8. 1심 법원이 일부 유죄 판결을 선고했다. 최 기사는 최 이사장과의 전화 인터뷰 통화·녹음 중, 최 이사장이 전화기의 통화연결 기능을 멈추지 않은 상태에서 자기 방에 들어온 MBC 간부들과 정수장학회 소유 MBC 지분 처리 문제 등에 대한 대화를 하자 통화·녹음을 멈추지 않아 위 대화 내용을 파악한 뒤 사회적 관심 부분을 기사화했었다. 위 판결은 최 기사의 지분 매각 비밀회동 대화 녹음 행위는 부작위로 보고 최 기자에게 이미 진행되던 스마트폰에서의 통화·녹음 기능을 중단해야 할 작위의무가 인정되지 않는다면 무죄를 선고했다. 그러나 청취 행위는 "(녹음과) 행위의 태양이 다르며, ... 녹음과 흡수되는 관계에 있다고 할 수 없다"는 이유로 녹음 행위와 분리해 작위로 보고 녹음 행위와는 달리 작위의무 준부 등을 검토하지 않은 채 유죄를 인정했다.

이어 2013. 11. 28. 서울중앙지법 형사4부는 원심보다 높은 징역 6월에 자격정지

1년의 선고유예를 선고했다. 항소심 재판부는 원심에서 무죄로 판단했던 청취와 녹음, 보도 행위에 대하여도 '유죄' 판결을 내렸다. 공익을 위한 알권리를 가볍게 본 판결이라 할 것이다.

또한 삼성x과일을 폭로하며 떡값 검사들의 실명을 공개했던 진보정의당 노회찬 의원은 2013. 2. 대법원에서 통비법 위반죄가 확정돼 의원직을 상실했다. 삼성x과일과 관련해서는 이미 2011년 그 내용 보도로 <MBC> 이상호 기자와 <월간조선> 김연광 편집장이 같은 죄로 유죄 확정판결을 받았었다.

나. 평가

검찰과 법원은 통신의 비밀·자유 보호란 통비법의 입법취지만을 내세워 중대한 공익적 사안에 대한 언론보도나 폭로를 일률적으로 봉쇄함으로써 보도의 자유와 국민들의 알 권리 등을 침해하고 있다.

위 최 기자 사건에서 '스마트폰의 통화·녹음 기능 작동(=녹음)'은 '청각 집중(=청취)'에, '스마트폰의 통화·녹음 기능 중단(=녹음 중단)'은 '청각 집중 중단(=청취 중단)'에 조응해 달리 볼 이유가 없으며, 이렇게 청취 행위도 녹음 행위와 같이 부작위에 의한 것으로 볼 경우 역시 최 기자에게 청취를 중단해야 할 작위의무 등이 인정되지 않으므로, 1,2심 재판부는 무죄 선고를 내렸어야 마땅했다. 위 판결은 △ 취재원이자 연장자인 최 이사장에 앞서 전화를 끊지 못하고 인터뷰 재개 가능성에 대비하고 있었던 최 기자에게 통비법위반죄의 고의를 인정한 점 △ 통비법위반죄의 보호 대상 내지 행위 객체는 어디까지나 '공개되지 아니한' 대화일 뿐인데도 헌법상 대원칙인 죄형법정주의에 위배되게 '(실수 등으로 공개됐지만 대화자들이) 공개할 의사가 없는' 대화까지 이에 해당한다고 유추해석한 점 △ 최 기자의 위 비밀회동 대화 청취 행위에 대해 정당행위 등의 위법성조각 내지 적법행위 기대가능성이 없음에 따른 책임조각을 인정하지 않은 점 등의 심각한 문제점을 지니고 있다.

위 삼성x과일 관련 판결들에서 대법원도 위법성조각사유로서의 정당행위 성립 요

건을 지나치게 협소하게 설정해 위법성조각에 너무 소극적이었다는 비판이 이어진다.

통비법은 본래 국가 정보·수사기관 등의 불법도청을 막아 시민의 기본권을 강화하기 위해 만들어졌으나, 오늘날 검찰 등에 의해 오히려 중대한 기본권인 표현의 자유를 억압하기 위한 도구로 악용되고 있다. 검찰 등은 규범조화적 해석을 통해 통비법 적용에서 통신의 비밀·자유뿐 아니라 표현의 자유도 보장될 수 있도록 통비법위반죄 처벌 남용을 중단해야 한다. 나아가서는 야당 일각과 시민단체 등이 제기하듯이, 위 남용 가능성을 원천적으로 제거하기 위해 통비법 자체적으로 공익적 목적 등 일정한 요건을 충족할 경우 해당 언론보도 등의 합법성을 인정하도록 위법성 조각사유를 명시하는 등 법 개정애 나설 필요가 있다.

6. 방송통신위원회의 전횡

방송통신심위원회는 2014. 1. 19. JTBC '뉴스9'의 2013. 11.5. 자 보도에 대해 방송심의규정 제9조(공정성) 및 14조(객관성) 항목을 위반했다며 법정제재 중에서도 중징계에 해당하는 '프로그램 관계자 징계 및 경고' 조치를 내렸다. <뉴스9>는 당일 통합진보당 해산 심판 청구 뉴스를 전하면서 김재연 대변인과 정부에 비판적인 학자를 출연시켜 다양한 의견을 전달한 바 있다. 그러나 정권의 하수인으로 전락하여 비판적인 언론에 재갈물리기에 나선 방심위는 이 보도에 대하여 공정성과 객관성을 위반했다고 행정처분을 한 것이다.

방심위는 또 2014. 1. 23.에는 CBS라디오 <김현정의 뉴스쇼>에서 지난해 11월 25일 대선개입과 관련하여 시국미사를 열었던 박창신 천주교 전주교구 원로신부를 인터뷰한 보도에 대해 법정제재인 '주의' 결정을 내렸다.

반면, 방심위는 2014. 1. 18. 박원순 서울시장, 이재명 성남시장, 김성환 노원구청장 등을 '중복'으로 규정하고 사실관계가 틀린 발언을 해 법원에서 벌금형을 선고 받은 정미홍 전 KBS 아나운서를 출연시킨 TV조선 <뉴스쇼 판>에 대해서는 '문제없음'과 가장 낮은 제재인 '의견제시'를 냈다. 명백히 불공정한 이중 잣대이자 언

론 길들이기의 전횡이 아닐 수 없다.

방심위의 무리한 정치심의는 사법부에 의해 제동이 걸릴 정도다. 서울고등법원은 2014. 1. 8. CBS <김미화의 여러분>에 내려진 '주의' 처분이 부당하다고 판결한 바 있다. 방심위회가 '문제없음'이라고 심의의결했던 권재홍 MBC 앵커의 부상 보도와 관련한 소송에서 법원은 권재홍 앵커가 노조원에 의하여 부상을 당했다는 MBC보도는 허위라고 인정하기도 했다. 결국 여 6인, 야 3인의 구조로 이뤄진 방심위에서는 친정권적 입장에서 비판 언론에 대하여 재갈을 물리는 정권 하수인 역할을 하고 있는 것이다.

III. 나가며

박 정권은 언론분야에서 딱히 실정(失政)한 것은 없다. 다만 악정(惡政)을 하고 있다. 전 정권과 똑같이 공영방송은 정권의 나팔수로, 비판언론과 시민들의 표현의 자유는 검찰과 심의제도를 이용한 탄압과 길들이기, 협박으로 일관하고 있다. 그나마 대선 당시 지나가는 말로 언급했던 공영방송 지배구조 개선은 정말 '대선용'이었을 뿐이라는 점을 지난 1년은 말해주고 있다.

제3부
국민에 대한 기망
- 공약의 일방적 파기, 후퇴, 불이행

[기망 1] 경제민주화 · 복지 공약의 파기와 후퇴

[기망 2] 국민의 안전이 철저히 무시된 원전 확대 정책

**[기망 3] 쌍용자동차 정리해고 사태 국정조사 공약불이행,
그리고 기만적인 노동정책**

**[기망 4] 사회적 합의 없이 철도민영화를 하지 않겠다는
공약 불이행**

**[기망 5] 한반도 신뢰프로세스의 불이행과 남북 평화체제
구축 실패**

[기망 1]

경제민주화 · 복지 공약의 파기와 후퇴

I. 서론

지난 19대 대선은 경제민주화와 복지를 향한 여야 양당의 경쟁이었다고 해도 과언이 아니다.

IMF 이후 전면화된 신자유주의 물결에 휩쓸려 일하는 사람들의 사회경제적 지위는 지속적으로 악화되어 왔고, 반면 재벌·대기업과 소수 특권층의 부와 권력은 강화되어 왔다. 이러한 경제적 양극화가 15년 이상 지속된 결과 한국 경제에서 약한 경제주체들은 죽거나 죽기 일보직전이었고 경제적 개혁을 요구하는 목소리가 어느 때 보다 높았다.

이러한 아우성을 대변한 것이 지난 대선에서 대선후보들이 너도 나도 내세운 경제민주화 공약, 그리고 복지 공약이었다. 경제적 불안을 느끼는 국민들은 양당의 공약을 보며 이번 대선에서 누가 되어도 경제민주화가 된다고 믿었고 복지가 지금보다는 확대될 것이라고 예상했다. 그리고 박근혜 후보가 경제민주화와 복지 확대 정책을 더 안정적으로 잘 펼쳐나갈 수 있을 것이라는 국민들의 기대에 힘입어 당선되었다.

그러나 박근혜 대통령은 당선 이후 경제민주화 공약 실현을 위한 실질적인 입법을 지연하다가, 사실상 경제민주화 종료선언을 하고 말았다. 뿐만 아니라 주요하게 내세웠던 복지공약을 공식적으로 폐기하였고 더 이상 추진할 의지를 보이고

있지 않고 있다. 이하는 박근혜 대통령의 경제민주화 공약 및 복지 공약 이행 여부 및 그 처참한 성적에 대한 비판이다. 박근혜 대통령의 경제민주화에 대한 배신은 국민에 대한 배신임을 밝힌다.

II. 본론

1. 경제민주화 정책의 후퇴

가. 정책의 변경

순서	의제명	박근혜 대통령 후보 공약	인수위 국정과제	현재 진행 과정
1	순환출자 금지	- 신규 순환출자 금지	- 신규 순환출자 금지조항 신설 - 기존 순환출자의 지분을 강화하는 추가출자도 신규 순환출자로 보아 금지 - 기존 순환출자의 자발적·점진적 해소를 위해 공시의 무 부과	- 논의 진행 없음
2	금산분리	- 금융보험사의 계열사에 대한 의결권 한도는 단독 10%, 5년간 1%포인트씩 인하하여 5%로 - 지주회사에서 금융계열사가 일정 요건 이상인 경우 중간금융회사 설치 의무화 - 산업자본의 은행지분 보유한도 축소 - 은행과 상호저축은행에 대해서만 실시되는 대주주 적격성 심사의 금융/보험사로 확대	- 일반지주회사의 금융자회사 보유 허용하되, 일정요건 충족시 중간금융지주회사 설치 의무화 - 금융보험사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 제한 강화 - 산업자본의 은행지분 보유 한도 축소를 위한 은행법 등 개정-금융회사지배구조법 제정으로 대주주 적격성 심사 확대	- 논의 진행 없음
3	일감몰아주기 등 부당내부거래 규제	- 부당지원행위 요건 중 현저성과 부당성 규정을 완화하는 공정거래법 개정 - 회사기회 유용 금지, 회사기회 유용한 자본	- 현행 부당지원행위 금지규정 강화 - 위법성 성립요건을 현행 '현저히 유리한 조건'에서 '현저히'를 삭제하거나 '상당히'로 완화	- 인수위 안이 입법됨. 다만, 3장에 규정하기로 했던 부당지원행위 금지규

박근혜 정권 1년, 민주주의도 인권도 없다.

		만 아니라 지시한 자(총수)도 포함하여 총수일가에 대한 실질적 제재(과징금, 벌금) 부과	<ul style="list-style-type: none"> - 수혜자에게도 부당지원 거부 의무부과하고 위반시 제재 - 부당지원의 한 유형으로 통행세 관행 신설 - 총수일가의 부당이득 직접 환수 	정을 5장 불공정거래행위 금지 부분에 규정하는 것으로 변질됨.
4	총수와 이사들의 불법행위에 대한 사법처벌 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 특경가법상 횡령 등에 대해 집행유예 안되게 형량 강화 - 지배주주, 경영진의 줌 대범죄에 대한 사면권 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 특경가법상 횡령 등에 대한 형량 강화, 회계부정 등 기업비리에 대한 처벌 강화(검찰 구형에 미치지 못하는 판결시 원칙적 항소) - 대기업 지배주주·경영자의 범죄에 대한 사면권 엄격하게 상신 	- 논의 진행 없음
5	소수주주권 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 연기금 의결권 행사 강화 - 소액주주 등 비지배주주들의 독립 이사 선임 - 집중투표제, 다중대표소송제, 전자투표제의 단계적 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 감사위원을 맡을 사외이사는 다른 사외이사와 분리 선출 - 일정 상장사부터 집중투표·전자투표 의무화 - 국민연금 기금운용체계 개선하고, 공적 연기금의 의결권 행사 강화 - 증권집단소송의 자격 및 허가요건 완화(법원의 변호사 보수 감액 권한, 집단소송 대리횟수 제한 등) 	- 인수위를 일부 반영하여 법무부가 입법예고하였으나, 재계의 전면적인 반발로 입법절차가 중단된 상태임
6	하도급거래 관행 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업협동조합에 단가조정 협의권 부여 - 공정거래 사건에 대한 사인의 금지청구제도 도입 - 징벌적 손해배상제와 집단소송법 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 부당단가 인하, 부당 발주 취소, 부당반품에 징벌적 손해배상제 도입 - 사인의 금지청구제도 도입 - 하도급법에 부당한 특약 전면 금지조항 신설 - 중기조합에 납품단가 조정 협의권 부여 추진 - 1차 협력사와 2·3차 협력사의 공정거래협약 체결 유도·확산 (동반성장지수 평가에 반영) 	<ul style="list-style-type: none"> - 기술탈취 뿐만 아니라 하도급 대금의 부당한 단가인하, 부당한 발주취소, 부당한 반품 행위에 대하여 3배 범위내에서 징벌적 손해배상책임을 부과 - 중기협회에 납품단가 조정협의권 부여
7	전속고발권	- 불공정거래에 대한 공	- 공정거래법과 하도급법 위	- 공정거래법,

	폐지	정위 전속고발권 폐지 (조달청장, 중소기업청장, 감사원장 등이 고발 요청할 경우 공정위원장이 고발 의무화)	반에 대한 고발 요청권을 중소기업청장, 감사원장, 조달청장에게도 부여	하도급법, 가맹사업법, 대규모유통법 등 공정위 소관 대부분 법안에서 전속고발권 정 부부처 분산
--	----	--	--	--

나. 평가

1) 순환출자 금지

공정거래위원회 조사에 따르면, 2012.4.12 기준으로 43개 재벌(총수 있는 기업집단)의 총수일가는 평균 4.17%의 지분을 보유하고 있으며, 계열사 지분 등을 합친 내부지분율은 평균 56.11%이다.⁸⁵⁾ 5%도 안 되는 지분으로 50%가 넘는 지배력을 행사하고 있는 것이다. 계열사 간 순환출자는 이 같은 일이 가능하게 하는 대표적인 수단으로, 재벌의 소유지배 구조 개혁을 위한 핵심 정책과제이다.

박근혜 대통령이 후보시절 재벌의 경제력 집중을 해소하기 위한 방안으로 제시한 공약은 신규 순환출자 금지였다. 그 뒤 인수위에서는 기존 순환출자의 지분을 강화하는 추가출자도 신규 순환출자로 보아 금지한다고 한발 더 나갔지만 여전히 기존 순환출자 금지에 대하여는 소극적이다. 기존 순환출자의 자발적·점진적 해소를 위하여 공시의무를 부과한다는 정책이 추가되었지만 공시의무 부과만으로는 기존 순환출자를 해소하기 어렵고, 기존 순환출자 3년 유예기간 후 의결권제한이 필요하다.

그럼에도 불구하고, 박근혜 정부는 낮은 수준의 공약인 기존 순환출자 금지조차도 입법을 하지 않고 있다. 재벌 지배구조를 손대지 않겠다는 것과 다름없다. 명백한 공약 위반이다.

85) 공정거래위원회(2012.6.29), 「2012년 대기기업집단 주식소유현황 및 소유지분도 분석결과」

2) 금산분리

산업자본이 금융자본을 지배하는 것을 막기 위한 금산분리 정책은 인수위를 거치며 공약이 구체화되지 않아 구체적인 시행을 놓고 논란이 계속될 전망이다. 후보 공약은 금융·보험회사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 상한을 단독금융회사 기준으로 향후 5년간 단계적으로 5%까지 강화한다는 것이었으나, 인수위가 발표한 국정과제에서는 금융보험사 보유 비금융계열사 주식에 대한 의결권 제한을 강화한다는 막연한 내용으로 바뀌며 5년 동안 5%까지 의결권을 제한한다는 구체적 목표와 “단독금융회사 기준”이라는 구체적인 의결권 제한기준이 실종되었다. 그 후 의결권 상한에 대한 공약은 전혀 입법화 되지 않고 있다.

비은행지주회사의 비금융 자회사 소유를 금지하는 입법이 필요하다. 최소한 박근혜 대통령의 공약대로 의결권행사 한도를 15%에서 5%로 인하하는 입법이 이루어져야 할 것이다.

3) 일감몰아주기 등 부당내부거래 규제

재벌 대기업의 일감몰아주기가 편법적인 경영권 세습의 수단이자, 재벌 대기업으로의 경제력 집중의 중요한 통로로 이용되고 있다는 국민적이 비판 속에서 지난 대선에서 새누리당 박근혜 후보와 민주당 문재인 후보는 공히 재벌 대기업의 일감몰아주기에 대한 규제를 강화하겠다는 공약을 내세웠다. 박근혜 대통령은 당선 직후 작성한 대통령직인수위원회 보고서를 통해서 ‘총수일가의 사익편취행위 규제를 위해 공정거래법(제3장)에 규정 신설’ 입장을 명확히 천명하였다.

그러나 실제 입법과정에서 여야 공히 제3장에 신설하는 것을 전제로 논의가 되었으나, 재계의 강력한 반발이 있고, 이를 반영한 경제민주화 속도조절을 언급한 박근혜 대통령의 발언 이후 새누리당 의원들은 입법 논의 과정에서 돌연 입장을 바꾸어 제3장에 규정하는 것을 반대하였다. 새누리당 의원들의 반대의 결과 제5장의 제목을 ‘불공정거래행위의 금지’에서 ‘불공정거래행위의 금지 및 특수관계인에 대한 부당한 이익 제공 금지’로 바꾸고 제5장 이하에 별도의 규정을 신설하는 방

향으로 개정되는 것에 그치고 말았다. 이로 인하여 경쟁제한성이라는 요건이 계속하여 필요한 것인지 여부에 대하여 입법적으로 명확하게 정리하지 못했다는 비판이 제기된다. 또한 시행령에 적용제외 거래의 폭을 대폭 확대함으로써, 일감몰아주기 규제의 실효성이 현저히 떨어지게 되었다.

4) 총수와 이사들의 불법행위에 대한 사법처벌 강화

재벌 총수 등 기업인들은 불법행위로 기소되어도 대부분 집행유예를 선고받고 풀려난다. 형법상 3년 이하의 징역형을 선고할 경우 1년 이상 5년 이하의 기간 동안 형의 집행을 유예할 수 있는데, 재벌 총수 등은 대부분 직량감경을 통해 법정형량보다 적은 3년 이하의 형을 선고받기 때문이다.

한화그룹 회장, SK그룹 회장에 대한 실형선고 사례에서 보듯이, 법원의 봐주기 판결이 완화되고 있다고 할 수는 있다. 하지만 이를 입법으로 정리해 두지 않으면 한때의 분위기에 불과할 수 있다. 박근혜 대통령 공약대로 특정경제범죄가중처벌법상 횡령 등에 대하여 집행유예가 불가능하도록 형량을 강화하겠다는 공약이 입법화되어야 한다.

5) 소수주주권 강화

박근혜 대통령은 소액주주의 독립적 사외이사 선임 시스템 도입, 집중투표제와 전자투표제의 단계적 실시, 다중대표소송 도입 등을 경제민주화 공약으로 제시한 바 있고, 올해 2월 인수위 국정과제 보고에서도 이 공약을 그대로 국정과제로 채택한 바 있다. 그런데, 이러한 내용을 반영하여 법무부는 입법예고를 하였다. 그러나 재계가 조직적으로 반발하자, 입법예고 이후 입법절차가 전혀 진행되지 아니하고 있는 상태이다. 합리적인 이유도, 국민적 동의도 없이 재계의 반발이라는 가당치도 않은 이유 하나만으로 포기하고 후퇴하는 것은 문제가 있다.

6) 하도급 거래관행

인수위에서는 기술편취에 대해서만 적용되는 징벌적 손해배상을 부당단가 인하, 부당 발주취소, 부당반품에 대해서까지 그 적용범위를 넓히겠다고 하고, 중소기업 협동조합에 납품단가 조정협의권을 부여하겠다고 하였다.

경제민주화 관련 법안 중 위 인수위 안을 내용으로 하는 하도급거래공정화에 관한 법률이 2013. 4. 30. 통과되었다.

하지만 징벌적 손해배상은 그 사안의 유형마다 선별적으로 적용할 것이 아니라 하도급 관계 일반에 대하여 적용하도록 하고, 다만 그 구체적인 적용범위와 손해 범위는 법원이 구체적 사안마다 불공정거래행위의 악의, 유형, 피해범위, 불공정 거래행위로 얻은 이익 등을 고려하여 구체적으로 적용하는 것이 타당하다.

7) 전속고발권

공정거래법과 하도급법 위반에 대해 공정위만이 가지고 있던 고발 요청권을 중소기업청장, 감사원장, 조달청장에게도 부여하겠다는 것이 공약이었다. 이는 입법이 되었다.

하지만 전속고발권 폐지의 취지는 공정위만이 고발권을 독점하고 있다는 점에 초점이 있는 것이 아니라, 검찰과 경찰 등 광범위한 수사인력이 있는 수사기관이 불공정거래행위에 대한 수사에 나설 수 있도록 하자는 것이어서 고발요청권 분산은 전속고발권 폐지와는 거리가 한참 먼 제도이다.

2. 복지 확대 정책의 파기·후퇴

가. 정책의 변경

순서	의제명	박근혜 대통령 후보 공약	현재 진행 과정
1	4대 중증질환 진료비 지원	- 4대 중증질환(암, 심장, 뇌혈관, 희귀난치성질환)에 대해 총진료비(건강보험이 적용되는 진료비와 건강보험이 적용되	- 필수진료비만 지급, 3대 비급여(선택치료비, 상급병

		<p>지 않는 비급여진료비를 모두 포함)를 건강보험으로 급여 추진</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재 75% 수준인 4대 중증질환의 보장률(비급여부문포함)을 단계적으로(2013년 85%, 2014년 90%, 2015년 95%, 2016년100%)확대 	<p>실료,간병비)등은 연말에 구체안 발표예정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지난 6월 보건복지부는‘4대 중증질환 보장 강화계획’을 발표. 그러나 이 계획에서 정부는 선택진료비,상급병실료,간병비를 제외.
2	본인부담 의료비 경감	<ul style="list-style-type: none"> - 소득수준에 따라 10등급으로 구분 - 최하위 계층부터 50만원, 100만원, 150만원, 200만원, 250만원, 300만원, 350만원, 400만원, 450만원, 500만원의 상한금액 설정 - 제도 도입시 현행제도에 비해 67만명이 추가로 진료비 경감혜택을 받을 것으로 예상 - 현행 3단계의 상한제를 10등급 상한제로 구분하는 종합계획 및 소요재원 총당방안 수립(2013년) - 건강보험정책심의위원회 심의 의결 추진 - 「건강보험법시행령」 개정 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득수준에 따라 7등급으로 구분 - 최하위 계층 본인부담 의료비 상한금액은 120만원으로 설정됨.
3	기초연금	<ul style="list-style-type: none"> - 65세 이상 모든 사람에게 월20만원 지급 - 기초연금 도입 - 기본방향: 현행 기초노령연금 및 장애인 연금을 기초연금화하고 국민연금과 통합 운영함으로써, 사각지대나 재정 불안정성 없이 모든 세대가 행복한 연금 제도로 개편 - 대상 및 내용: 기초연금은 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의 2배(A값의10%)지급 - 「기초노령연금법」의 「기초연금법」 전환(2013년) - 기초연금과 국민연금의 통합적 운영을 위한 「국민연금법」 법률 개정 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득하위 70%에게 국민연금가입기간에 따라 10~20만원 차등지급 - 국민연금 및 소득수준과 연계해 차등지급하는 안으로 확정
4	소득연계 맞춤형 반값 등록금지원	<ul style="list-style-type: none"> - 2014년 대학등록금 실질적 반값정책 완성 (2011년기준으로 전체대학의 등록금 총액을 14조원으로 상정, 7조원을 마련해 반값등록금을 실현한다는 구상. 국가장학금을 비롯한 국가재정 4조원 확보, 대학 자구노력 3조원 확보 계획) 	<ul style="list-style-type: none"> - 반값등록금 실현에 필요한 국가장학금 예산 4조원에 7천억원이 부족 - 2013년에1,409억원에그친 대학자구 노력분을 3조원 확보하는 대책 전무 (실현불가능)

		<ul style="list-style-type: none"> - 소득하위 80%까지 '소득연계 맞춤형 국가장학금'을지원하여, 대학등록금 부담을 절반으로 경감 - 소득1-2분위: "전액무상"(100%지원) - 소득3-4분위: "3/4"(75%지원) - 소득5-6분위: "반값"(50%지원) - 소득7-8분위: "1/4"(25%지원) - 소득9-10분위: 든든학자금(ICL)대출자 격부여 <p>⇒2014년 대학등록금 실질적 반값 정책 완성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학자금 대출 이자 실질적 제로화 추진 - 든든학자금(ICL)과 일반상환학자금 이자율의 단계적인하를 추진하여, 5년내 물가상승률 반영시 실질적 제로화 추진, 군복무 기간중 대출이자 면제 	
5	초등학교를 온종일 돌봄학교로 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 학교가 오후5시까지 책임지고 돌보는 '온종일 돌봄학교' 도입 추진 - 오후 10시까지 '온종일 돌봄교실' 연장 운영(2014년1.2학년, 2015년 3.4학년, 2016년 5.6학년으로 단계적 실시) - 부족한 공급을 분담할 수 있도록 지역 아동센터와의 연계강화, 공립형 및 중·고생 전용 시설 별도설치 - 방과 후 학교 무상지원예산 및 돌봄교실 무상지원 예산 반영 	<ul style="list-style-type: none"> - 교부금으로 추진 예정 - 중앙정부의 재정지원 없이 지방 예산으로만 부담하게 되어 있어 실질적인 공약 폐기나 다름 없음.
6	고등학교 무상교육 실시	<ul style="list-style-type: none"> - 고교 무상교육을 단계적으로 실시하여, 수업료·입학금·학교운영지원비·교과서대금을 무상지원(※사립자율고와특목고의 무상교육포함여부는사회적합의가필요하므로추후검토) - 2014년부터 매년25%씩 확대하여 2017년에 전면 무상교육 실시 (2014년 25%,2015년50%, 2016년 75%, 2017년100%실시) - 「교육기본법」 개정및관련예산반영 	<ul style="list-style-type: none"> - 2014년도 예산 미반영 - 2014년 고등학교 무상교육에 필요한 5,375억이 교육예산에서 완전 제외
7	신규교사 채용 확대 및 교원 수업시수 경감	<ul style="list-style-type: none"> - 2017년까지 교사1인당 학생수를 OECD 상위수준으로 개선 -내실있는수업준비와학생지도가가능하도록표준수업시수제를도입하여교사의주당 수업시수를감축 -학급당학생수OECD상위수준으로개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 교부금으로 추진예정 - 학급당 학생수 감축에 필요한 예산8천억원 미반영 - 애초 밝혔던목표도 슬그머니 'OECD 상위수준'에서 'OECD 평균수준'으로 후퇴
8	확실한	<ul style="list-style-type: none"> - 만 5세까지 국가 무상보육 및 무상 유 	<ul style="list-style-type: none"> - 2012년 11월 19일, 영유

	국가책임 보육	아교육 실시	<p>아 국고보조율 20% 인상을 내용으로 하는 '영유아 보육법 개정안'이 국회지방재정특위, 보건복지위상임위에서 만장일치로 통과되었으나 법사위에서 합의가 되지 않아 계류되어 있는 상황임.</p> <p>- 정부는 국고보조율 인상수준은 영유아 보육이 국가와 지방의 공동책임인 점, 현재 예비비와 특별교부세를 통해 국가에서 추가 지원하는 수준인 점, 그리고 국가재정 여건 등을 감안해서 종합적으로 감안해 결정했다며 지자체의 20% 인상요구를 받아들이지 않음</p>
9	방과 후 돌봄서비스	- 초등학교 방과 후 돌봄 가능 2014년부터 연차적 지원 확대	- 내년예산편성0원 - 지방교육재정교부금에 의존해야 하는 상황
10	영아 종일 돌봄서비스	- 0~2세까지 확대	- 1세까지만 확대 - 정부는 "2013년0세에서 2014년1세까지확대지원 (2013년:108억→2014년:126억)했다"고 주장
11	기초생활보 장제도 급여체계 개편	<p>- 수급자 중심의 통합 급여체계를 '맞춤형 급여체계'로 확대 개편</p> <p>- 생활영역별로 다양한 정책대상별 맞춤형 급여 및 서비스 제공</p> <p>- 의료·교육·주거급여는 부처 간 칸막이를 해소하고 관련 정책 간 연계 및 통합을 통해 각 생활영역별 맞춤형 급여체계로 재설계</p> <p>- 문화·에너지·통신 등 다양한 생활영역별로 기존 복지사업을 통합 조정하여 해당 분야에서 적절한 급여 및 서비스가 제공될 수 있는 맞춤형 급여체계 재설계 운영</p> <p>- 2013년 최우선 실천과제로 기초생활보장 급여체계 개편 추진</p> <p>- 「국민기초생활보장법」 및 시행령을 개정해 급여종류별로 선정기준이나 급여 수준을 별도로 정하도록 추진</p>	<p>- 기초 급여(생계 급여, 주거 급여, 의료 급여 등 7가지)의 산정 방식이 최저생계비에 기초한 절대적 방식에서 상대적 방식으로 변경됨.</p> <p>- 선정기준과 급여기준의 이원화</p> <p>- 행정부의 재량에 근거한 선정 기준 및 보장 수준 결정</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - 생활영역별 맞춤형 급여체계 개편 과정에서 개별 급여체계 구축 및 확대에 필수적인 소요재원을 각 년도 예산에 단계적으로 반영 	
12	기초생활보장 사각지대 완화	<ul style="list-style-type: none"> - 부양의무자에 대한 소득인정액 기준을 상향조정하여 부양의무자 기준을 완화하고, 기초공제 및 재산유형별 환산율 등 재산의 소득 환산제를 합리적으로 개선하여 기초생활보장 사각지대 해소 - 현행 부양의무자 기준 중 부양의무자 범위 및 소득·재산·부양비 부과 기준 등을 검토하여, 비수급 빈곤층의 수급을 확대해 사각지대 축소 - 주거용 재산에 대한 공제를 확대하고 지역별 기초공제액 수준과 유형별 (일반재산, 금융재산, 자동차) 재산의 소득 환산율을 개선하며, 국민이 이해하기 쉽도록 복지 정책별로 통합 조정 - 2013년 「국민기초생활보장법」 및 시행령, 각종 지침 개정 - 부양의무자 기준 완화 및 재산의 소득 환산제 합리적 개선에 따른 소요재원을 2014년 예산부터 반영 	<ul style="list-style-type: none"> - 차상위계층의 범주를 현행 최저생계비의 120%(4인 기준 월186만원)에서 중위소득의 50%(4인 기준 월 192만원)로 확대. (대상자는 340만명에서 438만명으로 증가) - 부양의무자 기준 일부 완화: 부양의무자 소득기준을 중위소득(4인가족 기준 월 384만원)에서 중위소득에 수급자 최저생계비(월 57만원)를 보탠 441만원선으로 인상
13	장애인 권리 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 법 개정을 통해 장애인에 대한 차별금지 등 장애인의 자립과 권리를 보장 - 장애인 등급제 개선을 통해 장애인의 자립생활지원 - 법령 체계 재정비 및 「장애인권리보장법」 제정 - 장애인 등급제 개선 보완 	<ul style="list-style-type: none"> - 논의 진행 없음

나. 평가

박근혜 대통령의 주된 공약은 복지 확대였다. 이 공약 실천에 대한 국민들의 기대도 무척 높았다. 그런데 박근혜 대통령은 재정 부족을 이유로 공약을 차례로 파기하고 후퇴시켰다.

- 1) 4대 중증질환의 건강보험 보장성 강화 공약 파기, 의료비 본인부담 경감 공약 및 공공의료 강화 정책 후퇴

박근혜 대통령은 건강보험이 적용되지 않는 4대 중증질환 비급여 진료비를 모두 건강보험 급여화하기로 하고 보장률을 2016년까지 100%로 확대할 것이라 공약하였다. 박근혜 대통령은 12월 16일 문재인 후보와의 TV토론회에서 문재인 후보가 구체적으로 간병비, 상급병실료 등을 언급하면서 이것까지 포함해서 건강보험에 적용할 것이냐고 묻자 그것까지 모두 포함한다고 대답하기도 했다.

그러나 보건복지부는 2013. 6. '4대 중증질환 보장 강화 계획'을 발표하여 사실상 공약을 파기했다. 위 계획은 가장 부담이 큰 3대 비급여인 선택 진료비, 상급병실료, 간병비를 보장 내용에서 제외하고 있고, 비급여중 일부를 '선별급여'라는 새로운 분류에 포함시켜 현행 급여항목처럼 건강보험이 90% 이상 보장하는 것이 아니라 비용의 20-50%만 보장하는 것으로 축소하였다. 이는 건강보험급여로만 진료비가 가능하도록 하겠다는 공약과 완전히 어긋나는 것이다. 특히 2014년 예산안에 따르면 건강보험가입자 지원 예산은 6조 3,221억 원으로서 2013년(5조8,283억 원)에 비해 4,938억 원을 추가 반영한 것인데, 이 예산으로는 4대 중증질환을 국가가 100%보장하기에 턱없이 부족하고, 박근혜 대통령이 공약한 연간 1조 5천억 원 지원에도 부족할 뿐만 아니라, 6월에 나온 4대 중증질환 보장성 강화 계획도 실행할 수 없을 정도이다.

또한 박근혜 대통령은 의료비 본인부담 상한을 최하위소득 계층 50만원부터 소득 수준에 따라 10등급으로 구분하여 인하하겠다고 공약했지만, 집권 이후 최하위소득 계층 의료비 본인부담 상한금액은 120만원으로 축소되었다. 즉, 박근혜 대통령의 공약에 따르면 소득기준 최하위에 해당하는 국민들은 본인의 의료비 부담으로 최대 50만원을 부담하면 되는 것으로 기대하였으나, 이제는 120만원을 부담해야 하는 것이다. 결국 비급여 본인 부담률을 낮추지 못하고 현재와 같이 법정 본인 부담 비용 내에서만 '본인 부담 상한제'를 적용한 상태에서는, 총 진료비가 지속적으로 상승할 경우 저소득층의 의료비 부담을 개선할 수 없으며, 이들은 고액 진료비 부담으로 경제적 파탄을 겪은 후 빈곤층으로 전락하기 쉽다. 정리해보면, 박근혜 정부가 내세웠던 대표적인 2개의 의료 보장 공약으로는 국민의 의료 불안을 해결해 주지 못할 것으로 보인다. 오히려 소득 계층별로 의료비 부담의 격차를 크게 만들어서 저소득계층의 미충족 의료를 늘릴 뿐만 아니라, 고소득층을 포

함하여 전 소득계층이 재난적 의료비 부담을 경험할 가능성을 높이고 있는 것이다.

나아가 박근혜 대통령은 ‘공공의료 체계 강화’, ‘농어촌지역 공중보건의료 인프라 확충’ 등 공공의료 확대 공약을 제시한 바 있고, 지역간 의료격차 해소를 위해 권역별 의료공급기반을 구축하겠다고 했으나 진주의료원 폐업사태를 제대로 막지 못하는 것에 드러난 바와 같이 공공의료정책은 오히려 퇴보하고 있는 모습을 보이고 있다.

2) 기초연금 공약 파기

박근혜 대통령은 65세 이상 모든 노인에게 기초연금 20만원을 지급하겠다고 공약했지만, 국민연금 가입기간에 따라 기초연금을 차별 지급하기로 하여 공약을 완전히 파기하였다. 현행 소득하위 70%에게 지급되고 있는 기초노령연금의 지급대상 범위를 확대하고 기초연금으로 바꾸어 20만원을 지급하겠다는 공약은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 노인빈곤율 1위와 노인자살률 1위라는 대한민국의 심각한 노인문제를 고려하면 국민적 요구사항이었고 당선에 많은 영향을 끼친 공약이었다.

3) 교육보육 분야 복지 공약의 파기·후퇴

교육복지 분야에서도 소득연계 맞춤형 반값 등록금을 실현하겠다고 하였으나 현행과 같이 관련 예산 0.4조원 증액으로는 사실상 실현이 불가능하여 공약 파기 상태이다. 또 고등학교 무상교육 실시관련 예산 5,375억원은 오히려 전액 삭감되었으며, 학급당 학생수를 OECD 상위수준으로 개선하겠다고 공약했으나 관련 예산 8,000억원도 전액 삭감되어 실현이 불가능하다. 초등학교 온종일 돌봄교실 운영 공약도 중앙정부의 재정 지원 없이 가뜩이나 재정자립도가 취약한 지방자치단체의 예산으로만 운영하도록 하였고, 고등학교 무상교육 공약도 전혀 예산에 반영되어 있지 않다. 신규교사 채용을 확대하고 교원의 수업시수를 경감하여 교육의 질을 높이겠다고 하였으나, 역시 관련예산은 반영되어 있지 않다. 결국 이와

같은 교육복지 공약은 사실상 공약 폐기와 다름이 없는 것이다.

보육분야에서 박근혜 대통령은 공약으로 '소득계층과 상관없이 0-5세가 어린이집을 이용할 때에는 보육료 전액을, 어린이집을 이용하지 않을 경우 연령별로 양육수당 지급'을 내용으로 하는 '무상보육' 공약을 발표하였다. 그러나 이를 위해서는 국가의 보육재정 부담부분이 높아져야 하나 이에 대한 보육사업 국고보조율은 불과 10% 인상안으로 축소 발표되었고 그 책임을 지방자치단체에 떠넘기고 있어 제대로 된 무상보육 공약이 이행될 수 있을지 매우 불투명한 상황이다. 방과 후 돌봄서비스 공약 역시 2014년부터 연차적으로 지원을 확대하겠다고 하였으나 전혀 예산에 편성되지 않았고, 영아 종일 돌봄서비스 공약 역시 2세까지 확대하겠다는 것이었으나 1세까지만으로 확대되는 것에 그쳤다.

4) 국민기초생활보장제도의 개악

박근혜 대통령은 '맞춤형 급여체계'로 기초생활보장제도의 급여체계를 개편하겠다고 공약한 바 있다. 당시 국민들은 기초생활보장이 합리적이고 확대되는 방향으로 개편이 되는 것이라 기대하였다. 그러나 오히려 박근혜 정권의 '맞춤형 급여체계'의 실질은 국민기초생활 보장제도를 개악하는 것에 다름 아니었다.

첫째, 박근혜 정권의 개편 방안은 생계급여, 주거급여, 의료급여 등 7가지의 기초급여 산정 방식이 최저생계비에 기초한 절대적 방식에서 상대적 방식으로 변경될 것을 예고하고 있다. 현행 최저생계비 산정방식은 계측조사에 근거하여 중앙생활보장위원회가 심의·의결하는 절대적 방식이다. 그러나 박근혜 정권의 개편 방안은 최저생계비 개념을 없애고, 대신 '중위 소득의 일정 수준'이라는 개념을 도입함으로써 정부의 자의에 따라 중위소득을 기준으로 최저생계비를 결정하는 구조를 취하고 있는 바, 이는 상대적 방식에 해당한다.

박근혜 정권이 제시한 상대적 최저생계비 결정방식은 기존의 기초생활보장제도의 근본을 뒤흔드는 것으로 보인다. 현행 국민기초생활보장법상 최저생계비는 "국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위한 최소한의 비용"으로서 기초생활보

장제도 및 각종 복지제도⁸⁶⁾의 가장 중요한 기준으로 작용되고 있는 바, 최저생계비의 개념이 폐지되는 경우 수많은 복지사업의 수행에 있어 큰 혼란이 발생할 수밖에 없고, 복지제도 운영에 있어 심각한 비효율성이 초래될 것이 분명하다.

둘째, 박근혜 정권의 개편 방안은 선정 기준과 급여 기준을 이원화할 것을 예정하고 있다. 하지만 이는 기초생활보장제도의 근본 취지를 퇴색시키는 것이다. 즉, 기초생활보장제도는 '최저생활을 보장하는 것'이며, 이는 '급여를 받아야 할 사람'에게 그 급여를 주는 것'으로 실현된다. 이는 선정기준과 급여기준이 다를 수 없음을 의미한다. 그러나 선정기준은 상대적 빈곤선을 기준으로 하고, 급여수준은 최저보장수준으로 하여 이원화 되는 경우, 비록 급여를 받을 사람은 중위소득을 기준으로 결정되나, 급여를 받을 사람이 얼마를 받을지는 정부가 임의적으로 결정하게 됨으로써 정부의 재량과 재정상황에 따라 최저생활이 좌지우지 되는 결과를 낳게 된다.

나아가 정부가 재량에 따라 급여수준을 결정하게 된다면, 국민들로서는 어떻게 급여수준이 결정될 것인지 전혀 예측할 수 없고, 현실의 빈곤 상황을 제대로 반영하지 못한다는 점에서 법적 안정성에 크게 반하게 된다. 즉 '최저생활 보장'에서의 최저생활의 기준은 현실적인 사회적·경제적 여건을 기반으로 하여 설정되는 것으로서 객관적 기준으로 존립하여야 하는 것이고, 정부의 주관적 사정은 국민의 기초생활 보장을 위하여 최대한 억제되어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 박근혜 정권의 방안은 재량으로 급여수준을 결정하겠다는 것으로서 이는 기초생활보장제도가 정부의 재량적 판단에 따르는 제도로 심각하게 변질되었음을 의미한다.

셋째, 박근혜 정권의 개편 방안은 국가의 국민을 빈곤으로부터 보호해야 하는 근본 의무를 방기한 것이다. 빈곤은 어느 한 분야에만 치중하여 나타나는 것이 아니라 삶의 전반에 걸쳐 영향을 미치는 것이고, 국가는 빈곤으로부터 국민을 보호해야 한다는 의무 아래 기초생활보장제도를 통해 해당 국민의 생활수준이 개인의

86) 사회복지 통합관리망을 통한 복지 사업 108개 중, 최저 생계비를 기준으로 삼는 사업이 무려 76개나 된다.

전체적인 삶의 모습에서 최저수준 이상의 수준을 유지할 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 현행 국민기초생활보장법은 수급권자에 대한 급여가 기초급여와 소득 인정액을 합산한 금액을 포함한 최저생계비 이상이 되도록 해야한다고 규정하고 있는 것이다. 하지만 각자가 각각의 필요에 따라 급여를 받는다는 것은 개인의 전체적 삶이 빈곤의 위협으로부터 보호되지 못한다는 점을 내포하는 것이며, 이는 결국 기초생활보장제도의 근본 취지에 정면으로 위반하는 것이다. 즉, 현행 기초생활 보장제도의 핵심인 최저생계비 개념은 식생활과 의생활에 필요한 최소한의 생계급여를 제공하는 것인데, 최저생계비를 없애고, 병든 사람은 의료급여, 굶어죽는 사람에게는 생계급여를 주는 식으로 분해해서 개별적으로 접근하면 빈곤 계층의 생존권을 전혀 보장할 수 없게 된다.

결국 박근혜 정권의 방안은 '생애주기별 맞춤형'이란 미명아래 아랫돌을 빼어 윗돌에 괴는 기만적인 선전이고, 수급권자의 수를 증가시키는 효과는 얻을 수 있을지 몰라도 국민의 최저생활 수준을 오히려 현저히 떨어뜨리는 것으로서 사회안정망 확대와 복지의 증대라는 시대적 요청에 역행하는 것이다.⁸⁷⁾

5) 빈곤 사각지대 완화 공약의 후퇴, 장애인권리보장 공약의 불이행

박근혜 대통령은 기초생활보장 사각 지대를 완화하겠다고 하면서 부양의무자 기준을 완화하겠다고 하였다. 그러나 대표적 독소조항인 부양의무자 기준 자체와 낮은 최저생계비 등 근본적인 제도 개선은 외면하고 통합급여를 개별급여로 쪼개었다는 점에서 이와 같은 기초생활보장제도의 변경은 조삼모사식 생색내기에 불과하다. 즉 통합급여를 개별급여 방식으로 전환함에 따라 의료급여나 생계급여에서 절약되는 예산으로 교육급여나 주거급여의 수급자를 늘리는 것은 수급권자 확대를 숫자의 증가에 지나지 않을 뿐 수급권자의 권리를 증대시키는 복지의 질적 발전이 아닌 것이다. 비현실적인 최저생계비와 연동되어 있는 부양능력 판별기준은 그 기준 자체가 아무런 근거가 없을 뿐 아니라 국가가 보호해야 할 빈곤층을 가

87) 2014년 기초생활보장제도 예산은 최저생계비 인상을 5.5%에도 미치지 못하는 3%(2,600억 원)를 늘리는 데 그쳐 오히려 축소되었고, 국회 예산정책처도 '기초생활 보장 사업 평가 보고서' 통해 개별 급여화를 추진하면 오히려 예산이 8.2% 축소된다고 발표한 바 있다.

족이 온전히 책임지라고 하는 것에 다름 아니다. 빈곤으로 인해 가족 관계가 취약해져 있는 조건에서 부양 의무자 기준은 가족관계의 파탄까지 야기하는 요소로 빈곤층에게 이중삼중의 고통의 요소가 되고 있다는 현실을 분명히 인식하고, 부양 의무자 기준에 대한 근본적인 성찰과 개혁이 필요하다.

또한 장애등급제를 폐지하고 장애인권리보장법을 제정하겠다고 공약하였으나 1년이 지난 지금까지 아무런 관련 계획을 세우지 않고 있다.

III. 결론

박근혜 대통령은 경제적 양극화 해소책으로 경제민주화를 제시하였고, 사회안정망 확충을 위한 다양한 복지공약을 제기하였다. 그리고 국민의 지지를 받아 당선되었다. 하지만 대통령으로 취임한지 1년이 지난 동안 경제민주화 공약은 제대로 이행되지 못한 채 오히려 후퇴하고 있고, 주요 복지 공약은 파기·후퇴하였으며, 대부분의 공약은 전혀 이행되지 않고 있다. 이 정도라면 박근혜 대통령이 제시하였던 공약은 국민을 기망하기 위한 것이라고 보아도 좋을 정도이다.

하지만 더 큰 문제는 지난 1년 동안의 정권의 태도로 볼 때 더 이상 추가적인 입법 개선이나 공약 이행을 기대하기 어렵다는 점에 있다. 경제민주화와 복지 확대를 갈망하는 국민의 뜨거운 목소리가 어느 때 보다 절실하다.

[기망 2]

국민의 안전이 철저히 무시된 원전 확대 정책

I. 박근혜 대통령의 대선 후보 당시의 공약

원전 정책과 관련하여 박근혜 대통령은 “국민 안전을 최우선적으로 해 각계의 다양한 의견을 수렴하고 앞으로 20년간 여러 전력원 간 배합비율을 결정하도록 하고, 원전 가동 연장여부도 면밀히 검사한 후 판단하며, 추가로 계획하고 있는 원전은 다른 에너지원이 확보된다는 전제하에 재검토를 하겠다.”고 공약을 내세운 바 있다.

또한 박근혜 대통령은 “신재생에너지를 최대한 활성화하고, 그 목표 수치는 내년 제2차 국가에너지기본계획 수립 때 결정하겠다”, “전기료 인상 필요성과 관련하여 서민을 위한 구체적 배려를 포함하여 요금 개편에 관하여 구체적 내용을 발표 시 결정하겠다.”고 하였다.

위와 같은 대선 당시의 박근혜 후보의 원전·에너지 정책은 대통령 당선 이후인 2014. 1. 제2차 국가에너지기본계획안이 국무회의 심의절차를 거친 후 발표되면서 사실상 폐기된 것과 다름이 없다.

II. 박근혜 대통령의 대선 공약이 파기될 수밖에 없는 가장 기본적인 이유

1. 구체성 없는 공약 자체에 기인

박근혜 대통령의 원전·에너지 정책에 관한 대선공약이 사실상 폐기되는 과정은 공약 자체에서 예정되었던 것이었다. 왜냐하면, 박근혜 대통령 후보의 원전·에너지 정책은 공약 당시부터 그 구체성이 없었기 때문이다. 이는 문재인 후보의 원전·에너지 정책에 관한 대선공약과 대조해 보면 쉽게 드러난다.

원전·에너지 정책과 관련하여 박근혜 대통령과는 달리 문재인 후보는 상대적으로 아주 구체적인 대선공약을 제시하였고, 그 핵심 내용은 다음 표와 같이 정리될 수 있다.

공약 이슈	문재인 후보 공약내용
원전증설 및 가동연장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신고리 5, 6, 7, 8 및 신울진3,4호기 추진 중단 ○ 고리1호기와 월성1호기 수명연장 중단 ○ 건설 중인 원전은 진행
재생에너지 확대전략	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2030년까지 신재생에너지 발전비중을 20%로 확대 ○ 새만금을 대표 신재생에너지 단지로 육성, FIT 확대
전기료 인상 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 에너지 과소비조장하는 산업용 전기요금 즉각 시정검토 ○ 일반인 참여 등 전기 가격결정기구 개편

결국, 박근혜 대통령의 ‘안전우선주의에 입각한 원전 이용’과 ‘국민여론 수렴, 향후 재검토’라는 내용은 너무 추상적인 것이어서 어떤 측면에서는 대선공약으로 내세우는 것 자체가 낮부끄러운 것이었다.

2. 원전·에너지 정책에 관한 세계적인 추세와 연동되는 전략(Vision) 부재

현재 전세계적으로 원자력은 안전성이 보장되지 않고, 비경제적이며, 반환경적일 뿐만 아니라, 미래세대에 엄청난 부담을 안겨준다는 문제에 공감하여 탈핵 추세

로 나가가고 있다. 그리고 수많은 국가들이 탈핵의 대안으로서 신재생에너지 산업에 역량을 집중하여 신재생에너지 사업으로서 전기생산량 비중을 높이고 있다.

그러나 박근혜 대통령의 에너지 정책에는 신재생에너지 발전 비중에 대한 언급이 전혀 없다. 결론적으로 말하면, 박근혜 대통령 후보의 원전·에너지 정책에는 원전·에너지 정책에 관한 세계적인 추세와 연동되는 전략(Vision) 부재했다고 평가할 수 있다. 이런 전략(Vision)의 부재는 대선공약의 폐기라는 평가로 귀결될 수밖에 없었던 것이다.

3. 박근혜 대통령이 스스로 대선 공약을 폐기하였다고 보는 이유

가. 2차 국가에너지기본계획의 내용

국가에너지기본계획은 에너지정책과 관련한 최상위 규범(기준)으로서 법체계에 비유하면 에너지 정책에 관한 헌법과 같은 지위를 가지고 있다. 따라서 2014. 1. 제2차 국가에너지기본계획에 관하여 국무회의 심의결과는 박근혜 대통령의 대선 공약 이행여부를 판단하는 가장 중요한 지표가 될 수밖에 없는 것이다.

제2차 국가에너지기본계획에 따르면 최종에너지는 2035년까지 연평균 0.9%씩 증가, 전력은 연평균 2.5%씩 증가할 것으로 전망하고 있다. 그리고 원전비중(2035년 전력설비기준)은 에너지 안보, 온실가스 감축, 산업 경쟁력 등을 고려하여 1차 에너지기본계획(41%)보다 축소된 29%로 결정(12년 말 기준 26%)하고, 에너지원별로 석유·석탄 의존도를 낮추며, 청정연료인 도시가스·신재생 비중을 늘리겠다고 하고 있다. 하지만 이는 2035년에는 현재보다 전력을 80%가량 더 많이 소비할 것이라는 과도한 수요 전망에 근거한 것이다.

제2차 국가에너지기본계획(2013~2035년)은 현재의 원전 비중 26.4%를 29%로 증가시킨다는 것이다. 하지만 현재 국내 가동 중인 원전은 23기이고, 건설 중인 원전이 5기, 건설 예정된 원전이 6기라는 점을 고려하면, 2차 에너지기본계획에서 정한 원전비중을 맞추기 위해서는 향후 원전이 39~41기까지 증가되는 것이다.

즉, 현재 원전 23기의 설비용량은 2,071만 6,000Kw인데, 원전을 짓고 있거나 건설 계획이 나와 있는 11기를 더하면 3,600만Kw가 확보되고, 2차 에너지기본계획에 따라 원전 비중 29%에 맞추려면 700만Kw를 더 늘려 총 4,300만Kw이 되어야 하므로, 이 기준을 충족시키기 위해서는 원전이 39~41기 정도 되어야 한다는 것이다.

그리고 제2차 에너지기본계획은 신재생에너지보급비율의 경우 1차 에너지기본계획에서 설정된 11%를 그대로 유지하는 것으로 하였다.

나. “전기료 인상 필요성과 관련하여 서민을 위한 구체적 배려를 포함하여 요금체계를 개편하겠다”는 공약 실천 의지문제

“전기료 인상 필요성과 관련하여 서민을 위한 구체적 배려를 포함하여 요금체계를 개편하겠다”는 공약 문제는 결국 에너지기본계획과 관련하여 보면, 그 동안 공급 중심의 에너지정책을 수요관리 중심의 정책으로 변화할 실천 의지가 있는지를 여부를 읽을 수 있는 판단할 하나의 징후라고 볼 수 있다.

그러나 2차 에너지기본계획에서 밝힌 에너지 수요예측의 핵심 내용이 2035년 전력을 현재보다 80%가량 더 많이 소비할 것이라는 과도한 소비에만 집중한 것이라는 점에서 수요관리 중심의 정책변화로도 읽을 수 없고, 오히려 공급정책 중심의 연장으로 보아야 할 것이다.

그렇다면, “전기료 인상 필요성과 관련하여 서민을 위한 구체적 배려를 포함하여 요금체계를 개편하겠다”는 공약은 처음부터 그 효과 자체가 의문이었을 뿐만 아니라, 결국 공급정책을 유지하겠다는 것으로서 박근혜 대통령의 공약 파기라고 해도 무방할 것이다. 왜냐하면, 전기료 인상 문제는 서민용 전기료 인상 문제가 아니라 산업용 전기료 인상에 관한 사회적 합의문제가 핵심이기 때문이다.

다. 원전비중 29%의 함정과 국민의 여론 수렴 약속 폐기

1차 에너지기본계획에서 차지한 원전 발전설비 비중41%를 29%로 결정한 것은 외형적으로 보면 진일보한 것으로 보여지만, 내실을 살펴보면 허울 뿐이라는 사실을 알 수 있다. 즉, 현재 원전 23기의 설비용량과 건설 중이거나 건설이 계획되어 있는 원전 11기의 설비용량을 합하면 3,600만Kw인데, 2차 에너지기본계획에 따라 원전 비중 29%에 맞추려면 700만Kw를 더 늘려 총 4,300만Kw이 되어야 하고, 이 기준을 충족하는 원전의 수는 결국 39~41기로서 원전확대가 필연적이기 때문이다.

박근혜 대통령의 공약 핵심은 ‘안전우선주의에 입각한 원전 이용’과 ‘국민 여론을 수렴, 향후 20년간의 전원 믹스를 원점에서 재설정 한다’는 것이었다. 그러나 2차 에너지기본계획(2013~2035년)의 경우 국민들의 여론을 수렴하는 절차는 어디에도 없었다. 공청회 개최가 예정되기도 하였지만, 아무런 이유 없이 취소되기도 하였고, 민관워킹그룹안이 제시했던 원전 수용성에 관한 조사절차도 무시되었다.

따라서 박근혜 대통령이 급작스럽게 2014. 1. 경 국무회에서 2차 에너지기본계획안을 통과시킨 것은 “원전 비중 시나리오와 신규 원전 증설 혹은 취소, 설계수명이 다한 노후 원전의 폐쇄 여부 등에 대해 국민들의 의견을 묻겠다”는 공약을 전혀 이행하지 않은 것이고, 대신 발전사업자와 이들로부터 값싼 전기를 공급받으려는 산업계의 의견을 따른 것이라고 밖에 볼 수 없다.

라. ‘안전우선주의에 입각한 원전 이용’ 공약 불이행

박근혜 대통령이 ‘안전우선주의에 입각한 원전 이용’이란 공약을 내건 것은 원자력발전소 부품시험성적서 위조 및 납품비리 문제로 원자력 발전소의 안전성에 관한 국민의 우려가 증폭되고 있던 상황에서 궁여지책으로 내건 성격이 강하다.

물론 가동 중인 원전발전 부품에 문제가 있다는 그 자체도 원자력 발전소에 관한 안전성을 위협하는 문제라는 것을 무시할 수 없다. 하지만 원자력 발전소 부품에 문제가 있다는 사실이 밝혀지는 경우 건설 중이거나 건설예정인 원전의 건설을 중단하고 단계적으로 탈핵정책을 시행하는 것이 타당하다. 그것이 ‘안전우선주의

에 입각한 원전 이용' 공약을 이행하는 것이고, 원전의 위험성을 해결하는 방법인 것이다.

그러나 2차 에너지기본계획을 통해 원전 확대를 기본 방침으로 정한 것에서 드러난 바와 같이 박근혜 대통령은 탈핵정책에 관하여 처음부터 관심도 없었다. 그리고 '안전우선주의에 입각한 원전 이용'이라는 공약은 나날이 드러나는 원전발전 부품에 대한 부품시험성적서 조작 문제로 국민의 불안이 커져가자 이에 대한 임기응변적 처방으로서 내세웠던 것에 불과했던 것이다. 박근혜 대통령이 임기를 시작한 지 1년이 경과하고 있지만, 원자력 발전소 부품 비리문제를 근절하기 위한 어떠한 대책도 제시되지도 않고 있다.

나아가 부품 시험성적서 위조 과문으로 정지됐던 신고리 1·2호기와 신월성 1호기 등 원전 3기가 속속 재가동 절차를 밟고 있다. 이러한 상황에 대하여 "2%에 대한 표본조사를 벌인 것으로 위조 및 안전성 여부를 신뢰하기 어려운 상황인데도 전력수급대책 일정에 맞춰 원전 재가동 승인이 이루어졌다"는 평가를 고려해 보면, 과연 박근혜 대통령이 '안전우선주의에 입각한 원전 이용'이라는 공약을 실천하겠다는 의지가 있는지 강한 의구심이 들지 않을 수 없다.

마. 신재생에너지보급비율

2차 에너지기본계획은 신재생에너지보급비율을 1차 에너지기본계획에서 설정된 11%를 그대로 유지한다고 하였다. 이는 민관위킹그룹이 2035년 신재생에너지 목표 보급률인 15%를 무시한 것이고, "신재생에너지를 최대한 활성화하고, 그 목표 수치는 내년 제2차 국가에너지기본계획 수립 때 결정하겠다."는 공약으로부터 현저히 후퇴한 것으로서 매우 미흡한 것이라고 할 것입니다.

III. 결론

원전·에너지 정책과 관련하여 박근혜 대통령은 대선 당시에 "국민 안전을 최우선적으로 해 각계의 다양한 의견을 수렴하고 앞으로 20년간 여러 전력원 간 믹스

(배합비율)를 결정하도록 하고”, “신재생에너지를 최대한 활성화하고, 그 목표 수치는 내년 제2차 국가에너지기본계획 수립 때 결정하겠다.”고 공약을 하였지만, 2014. 1. 경 국무회에서 통과된 2차 에너지기본계획 결과를 보면 이와 같은 공약을 파기하는 공염불에 그친 것이라 평가될 수밖에 없다.

이는 향후 제2차 국가에너지기본계획에 따라 2년 단위로 수립되는 전력수급기본계획이 수립될 예정에 있는 7차 전력수급기본계획(현재 시행되고 있는 것은 6차 전력수급기본계획)에도 그대로 드러날 것이다. 즉 수요예측, 송전계획 및 원전이 6차 전력수급기본계획에서 유보된 바 있는데, 향후 7차 전력수급기본계획에서는 유보되었던 원전 건설계획이 삼척, 영덕에 신규 원전 건설 추진으로 나타날 것이다. 박근혜 정권의 원전 확대 정책은 미래세대의 큰 짐으로 남을 것이 분명하다. 그러나 박근혜 정권은 원전모피아의 이익을 위하여 미래를 포기하고 원전을 축소하는 세계적 추세에 역행하고 있다.

[기망 3]

쌍용자동차 정리해고 사태 국정조사 공약 불이행, 그리고 기만적인 노동정책

I. 쌍용차 국정조사 공약 불이행

1. 개요

2014년 2월 7일 서울고등법원은 쌍용차 정리해고는 긴박한 경영상의 필요성이 없고, 해고회피 노력을 다하지 않아 무효라고 선고하였다. 법원은 ① 쌍용차의 미래 매출 수량이 과소 추정되었음을 확인하면서 그간 쌍용차지부가 지속적으로 문제 제기해왔던 회계조작문제(유형자산 손상차손 과다계상)를 상당부분 인정하였고, ② 회생절차돌입 등 일부 유동성 위기가 있었지만 재무구조상 지속적이고 구조적 문제는 없었으며 생산 효율성(HPV) 측면에서도 문제라고 볼 증거가 없다고 하였다. ③ 또한 무급휴직 등 근로관계를 유지하는 해고회피노력이 희망퇴직 등 근로관계를 종료하는 노력보다 우선되어야 하는데 쌍용차는 이를 다하지 않았다고 보았다. 위 서울고등법원 판결에서 회계조작과 관련한 쌍용차지부의 여러 주장 중 핵심적 부분을 받아들여서 그간 쌍용차지부가 제기해왔던 문제제기가 대부분 사실이었음을 확인해주었다.

쌍용차는 상하이차에 인수되기 이전에는 장기간의 워크아웃에도 불구하고 상당한 경쟁력을 유지하고 있었다. 그런데 상하이차는 쌍용차를 인수한 이후 각종 첨단 기술 유출에만 노력했을 뿐 약속했던 투자는 전혀 이행하지 않았다. 또한 정리해고가 이루어질 무렵 쌍용차는 유동성 위기가 존재한다며 기업회생절차를 신청하였고, 쌍용차는 2,646명이라는 대규모 구조조정을 전제로 한 회생계획안을 제출하

고 회생법원은 이 구조조정을 허가하였으며, 최종적으로 회생계획안이 강제 인가된다.

이 과정에서 우리나라 1,2,3위 회계법인인 삼일,삼정,안진회계법인이 모두 등장한다. 안진회계법인이 5,177억원의 유형자산손상차손을 계상함으로써 회사의 당기순손실과 부채비율이 크게 증가하고, 삼정KPMG는 안진의 보고서를 바탕으로 재무구조상 위기가 있다고 진단하면서 2,646명의 대규모 구조조정을 전제로 한 회생계획안을 컨설팅해준다. 그리고 회생절차 조사위원인 삼일회계법인은 이러한 대규모 구조조정계획을 전제로 하지 않으면 회생계획 수행이 불가능하다는 내용의 보고서를 회생법원에 제출한다.

2. 유형자산손상차손 과대계상

그러나 서울고등법원은 안진의 유형자산손상차손이 과대 계상되었음을 인정하였다. 유형자산손상차손은 회수가능액이 장부가액에 미달할 때 실시하게 되는데 회수가능액은 사용가치와 순매각가액 중 큰 금액으로 한다. 그런데 바로 이 사용가치 산정에 있어서 가장 중요한 것이 회사의 매출수량 계획 추정이 적정한지 여부이다. 당시 회사는 액티언, 카이런, 텍스틴, 로디우스 등의 단종을 전제로 하여 매출 수량을 추정하면서도 그 후속 차종들을 전면 배제하였다. 회사는 신차종을 배제한 것이 자금 동원 능력이 부족하여 단종을 전제하고 신차를 배제한 것이라고 하나, 유형자산손상차손의 개념상 계속적으로 기업이 운영되는 것을 전제로 해야 하는 것이므로 회사의 주장은 기업회계기준에 위반되는 것이다. 또한 액티언과 카이런의 경우에는 손상차손조서 작성 시점 당시 유효하게 존재한 판매계약마저도 반영되어 있지 않다. 이는 서울고등법원이 인정한 내용 그대로이다. 참고로 누락된 신차종을 미래현금흐름 산정이 고려하게 되면 약 8,010억원의 공헌이익이 추가로 반영되어야 한다.(단, 이는 신차종의 공헌이익을 단종년도의 구차종을 기준으로 산정한 것이므로 실체는 더 증액될 가능성이 높다.) 한편, 항소심 재판 과정에서 회사와 안진회계법인이 그때그때 임기응변식으로 손상차손 조서를 변조하여 제출한 의혹도 확인되었다. 즉, 안진회계법인과 회사가 법원에 제출한 손상차손 조서는 1심, 2심이 달랐으며, 금융감독원에 제출된 것으로 추정되는 조서와도

다른 것으로 확인되고 있다. 이는 외감법(주식회사의외부감사에관한법률)상 형사 처벌의 대상이 되는 행위이다.

3. 그 외 쌍용차 정리해고와 관련된 의혹들

그 외에도 상하이차가 기술 유출 등 원하던 바를 다 이루고 철수하게 된 진정한 이유, 안진회계법인의 순매각가액 산정 방식, 삼정KPMG보고서와 삼일회계법인 보고서의 자산평가 방식의 적법성, HPV가 구조조정 근거가 될 수 있는지 여부, 회생법원이 심사한 범위, 공장점거 파업 과정에 있었던 각종 인권침해, 경찰의 과잉 진압, 비정규직 구조조정과 불법파견, 마힌드라로 인수되는 과정에서 있었던 매각주간사의 비리 의혹 등 여러 가지 문제가 남아있다. (이 문제들이 2012년에 국정조사 요구사항으로 제출되었던 것임.) 이중 비정규직 불법파견 의혹은 평택지원 2011가합1752판결로 불법파견임이 확인되었고, HPV가 구조조정의 근거가 될 수 없다는 부분은 국회 청문회 과정에서 일부 밝혀지기도 하였고 쌍용차 정리해고에 관한 서울고등법원 판결로 확인되었다.

법원 판결로 밝혀진 2가지 의혹에는 국가기관과 회계법인이 관여되어 있다. 즉, 고용노동부 평택지청은 2004년 현대자동차 비정규직 노조 등이(당시 금속연맹시절) 불법파견 집단진정을 한 것을 계기로 사회적으로 불법파견이 이슈가 되자 쌍용자동차에 대해서도 조사를 실시하려고 하였다. 그런데, 회사측에서 조사에 대비할 시간을 달라면서 수차례 연기 요청을 하고 노동부(수원지방노동사무소)에서 그 요청을 받아들여 조사 일정을 대폭 수정한 정황이 밝혀졌다. 이는 고용노동부가 불법을 은폐할 기회를 주었던 것에 다름이 아니다. 물론 법원에서는 그러한 은폐 작업에도 불구하고 그 실체를 정확히 보아 불법파견으로 인정한 상태이다. 또한 HPV를 근거로 쌍용자동차의 생산성이 낮다고 본 삼정KPMG의 보고서의 경우에도 HPV의 개념상 단순하게 생산성 비교 지수로 사용될 수 없음이 명백하였고, 보고서에 인용되었던 현대,기아차의 HPV지수는 출처 불명의 수치였음도 밝혀졌다. 한국 2위 회계법인이 무려 2,646명의 구조조정을 계획하면서 근거도 없는 자료들을 이용했던 것이다.

그러나 위 2개 의혹 외에 나머지 의혹들은 노동조합, 사회단체 등의 보고서 등을 통해서만 언급이 되고 있을 뿐 공적인 기관을 통해서 정확히 확인이 되고 있지 못하다.

4. 쌍용차지부의 국정조사 요구와 박근혜의 약속

이런 이유로 쌍용차지부는 대한문 분향소를 설치하고, 철탑 농성을 하며 위 3항의 문제들(총16항)에 대한 국정조사를 요구하였다. 철탑농성 그리고 대한문 분향소에서 있었던 일들에 대해서는 이번 보고서에서 별도의 주제로 다루고 있으므로 생략한다. 이러한 쌍용차지부의 국정조사 요구에 대하여는 박근혜 대통령이 대선 과정에서 국정조사를 하겠다고 약속을 하였다. 그러나 박근혜 대통령은 대통령에 당선되자 이 약속을 헌신짝처럼 버리고 만다. 정홍원 총리가 한마디 언급한 적은 있으나, 그것 뿐이었고 새누리당과 민주당은 “쌍용차해법을 위한 6인 협의체”에 합의하면서 결국 국정조사 요구는 유야무야 종결되고 만다.

II. 비정규직 문제 해법 실패

1. 간접고용

가. 박근혜 정권의 공약

박근혜 대통령의 대선 공약 자료집을 보면 간접고용 노동자 문제에 대하여 “사내하도급 근로자는 원청의 정규직 근로자에 비하여 임금 및 근로조건에서 차별을 받는 경우가 많고, 사내하도급 계약 변경 때마다 고용불안에 시달리고 있음. 제조업에서 사내하도급으로 위장하여 근로자 파견을 행하는 경우도 존재할 뿐 아니라 적법한 사내하도급의 경우 현행 비정규 보호법의 보호를 받을 수 없다.”고 현실 인식을 한 후 “「사내하도급근로자 보호법」을 제정하여 사내하도급 근로자가 원청업체 정규직 근로자와 동종·유사업무를 하는 경우 차별적 처우를 금지하도록 하고, 사내하도급 사업주가 교체되더라도 기존 업무가 유지되는 경우에는 사내하도급 근로자의 고용을 보호”하겠다고 하였으며, “법원에서 불법파견 판결을 받은

사업장을 대상으로 특별근로감독을 실시하여 동일한 불법파견 확인 시 원청업체가 직접 고용하도록 행정명령"을 하겠다고 밝혔다. 그리고 이에 따라 이명박 정권하에서 추진했던 사내하도급근로자보호법을 계속 추진하고 있다. 그러나 이는 아래에서 보는 바와 같이 간접고용 문제에 있어 전혀 해결책이 될 수 없고, 오히려 간접고용의 확산만을 가지고 오게 될 것으로 보인다.

나. 간접고용의 개념 및 문제인식 자체의 협소

새누리당은 간접고용의 문제를 사내하도급만으로 한정해서 보고 있다. 그러나 간접고용이란 기업의 필요에 의하여 타인의 노무를 이용하지만 노무제공자와 근로계약을 직접 체결하지 않고 타인에게 고용된 근로자를 이용하는 고용형태를 말하는 것으로서 근로자공급, 근로자파견, 용역, 도급, 위탁, 사내하청, 소사장, 격지근무, 전출, 점원파견 등 다양한 형태가 있다. 일례로 새누리당의 사내하도급법안에 따르면, "사내하도급"이란 원사업주의 사업장 내에서 수급사업주가 원사업주로부터 도급 또는 위임받은 업무를 독립적으로 수행하는 것을 의미(안 제2조 제1호)한다고 되어있는 바, 간접고용 문제를 전부 사내하도급 문제만으로 바라보는 한계를 예정하고 있다.

한편, 위 공약은 고용불안 문제를 언급하고 있기는 하나, '노력' 혹은 '기존 업무가 유지되는 경우'라는 표현에서 알 수 있듯이 간접고용 노동자들의 고용을 법률적으로 보호할 생각은 없으며 간접고용의 문제가 단순히 차별의 문제인 것처럼 인식하고 있을 뿐이다. 그러나 실제 사용자들이 간접고용 노동자를 사용하는 것은 단순히 정규직에 비하여 인건비를 줄이겠다는 목적만 있는 것이 아니라 필요할 때에만 사용하겠다(즉, 유연한 노동력 사용)는 의도가 더 큰 것이다. 이러한 점에서 박근혜 정권과 새누리당은 간접고용에 대한 개념과 문제인식부터 제대로 갖추지 못하고 있다는 비판을 면할 수 없는 것이다.

다. 사내하도급법안: 파견의 전면 허용 및 불법파견 합법화를 위한 법안

무엇보다 가장 큰 문제는 새누리당의 사내하도급법안은 파견을 전면허용하고 불

법과건을 합법화하기 위한 법안이라는 것이다. 그간 자본과 정부는 파견대상업무 확대, 파견기간제한 완화, 불법파견시 직접고용책임 완화를 시도해왔다.

현행 파견법은 ▲파견이 가능 업무가 제한되어 있고(허용되는 업무를 제외하고는 파견금지, 예를 들어 제조업 직접생산공정은 파견금지, 사무직과 서비스업의 일부를 제외하고는 파견이 금지된다), ▲ 합법적으로 파견이 가능한 경우에도 기간은 2년으로 제한되며, 2년이 넘으면 직접고용의무 책임이 발생하며, ▲ 불법파견으로 확인되면 사용자로부터 직접고용의무 책임 부과하고 있고, ▲ 원청회사의 동종 유사업무에 종사하는 노동자와 비교하여 불합리한 차별을 금지(노동위원회 시정 절차 있음)하는 등의 내용으로 구성되어 있다.

그런데 그동안 자본과 정부는 파견대상업무를 확대하려는 시도⁸⁸⁾(제조업, 사무직, 서비스업, 건설 등 포함)와, 파견기간 제한을 삭제하려는 시도(상용파견에 대하여는 2년이라는 기간제한 철폐⁸⁹⁾, 고령자에 대하여는 파견기간제한 삭제됨)를 꾸준히 해 왔다. 또 불법파견에 대한 원청회사의 책임도 직접고용간주 조항에서 직접고용의무 조항으로 약화되었다. 그런데 박근혜 정권과 새누리당의 사내하도급법안은 이러한 경향을 더욱 강화하여 파견을 전면 허용하고 불법파견을 합법화하는 것을 의도하고 있는바, 구체적 내용은 아래와 같다.

1) 불법파견의 근거들이 사내하도급에서 나타나는 특징에 불과한 것으로 간주됨

가) 사내하도급법안(법안 제4조 제1항)은 원청회사와 하청회사가 체결하는 ‘사내하도급계약’에 포함될 사항으로 다음과 같은 항목들을 열거하고 있는데, 이는 파견법 제20조 근로자파견계약에 명시할 사항과 거의 동일하다.

① ‘사내하도급 근로자가 종사할 업무의 내용’ : 구체적인 일의 완성이 아니라, 노무제공만을 목적으로 하는 형태도 도급으로 합법화되는 결과 및 하청회사가

88) 1998년 파견법이 제정된 이래 파견대상업무가 꾸준히 확대되어 왔고, 일부 제한업무를 제외하고 파견을 전면 허용하는 방향으로 개정하려는 시도(네거티브 리스트 방식으로 전환)가 매번 있어 왔음

89) 하청업체(파견사업주)에 기간을 정하지 않은 고용계약을 체결하고 있는 파견노동자를 상용파견으로 봄, 2011년 한나라당 파견법 개정안에 포함되어 있었음

도급업무를 수행할 능력(전문적 기술능력, 고도의 전문인력 보유, 작업복이나 기타 보호복 제공, 노무작업 재료의 공급, 독립된 사업시설의 보유)을 보유하지 않더라도 파견이 아니라, 사내하도급이 되는 결과를 초래한다.

- ② '사내하도급 근로자가 근로를 제공하는 사업장의 명칭 및 소재지, 그 밖의 구체적인 근로제공 장소' : 위에서 업무의 내용과 함께 구체적인 작업 위치를 정하도록 하면, 현대자동차와 같이 자동차 생산업무에 정규직과 혼재업무를 하더라도 예를 들어 '타이어 장착'이라는 업무와 해당 공정 위치를 계약서에 명시하면 이는 파견의 징표가 아니라, 사내하도급에서도 가능한 모습이 될 수 있다.
- ③ '대금의 구체적인 내역(도급계약 중 인건비를 포함한다.)' : 원청회사와 하청회사가 체결하는 도급계약에서 인건비의 세부항목까지 원청회사가 정하더라도 이는 파견의 징표가 아니라, 사내하도급의 특징으로 간주된다. 특히 사내하도급법안 제13조 제1항은 '수급사업주는 원사업주와 도급계약을 체결할 때 원사업주가 고용하고 있는 동종 또는 유사한 업무를 수행하는 근로자의 임금수준과 사회보험의 사업주부담부분 등 법령준수에 필요한 비용확보 등을 고려하여 도급대금이 적정하게 결정될 수 있도록 노력하여야 한다.'고 되어 있다. 즉 하청회사가 부담하는 사회보험 사업주 부담분을 원청회사가 도급계약상 부담한다고 정해도 이는 하청회사의 실체나 경영상 독립성이 없는 징표가 아니라, 사내하도급에서도 가능한 것이 되는 것이다.
- ④ '사내하도급근로자의 근로시간 및 휴게시간에 관한 사항' : 근로시간, 휴게를 원청회사가 통제·관여·결정해도 이는 파견의 징표가 아니라, 사내하도급의 특징에 불과하게 된다. 아래 내용들까지 고려하면 근태관리를 원청회사가 하더라도 문제가 안 될 수 있다. 예를 들어 원청회사의 한 부서처럼 하청회사가 근태관리 사항을 취합하여 보고해도 이는 파견의 징표가 아니라, 사내하도급의 특징이자 사내하도급계약에서 정하고 있는 것이므로 가능하게 된다.
- ⑤ '사내하도급근로자의 휴일·휴가에 관한 사항' : 휴일과 휴가를 원청이 결정하더라도 파견이 아니라, 사내하도급으로 본다.
- ⑥ '사내하도급근로자의 연장·야간·휴일근무에 관한 사항' : 연장, 야간, 휴일근무 여부를 원청회사가 결정해도 이는 파견이 아니라, 사내하도급에서도 가능하게 된다.

- ⑦ ‘사업장에서 사내하도급근로자의 안전 및 보건에 관한 사항’ : 하청회사나 하청노동자에 대한 원청회사의 관여 내지 지시행위가 ‘안전, 보건에 관한 사항’으로 해석되면, 이는 파견의 징표가 아니라 사내하도급의 특징일 뿐이다.
- ⑧ ‘그 밖에 대통령령으로 정하는 사항’ : 위의 사항 외에 다시 대통령령으로 추가할 수 있도록 함으로써 사실상 파견의 징표가 될만한 모든 사항을 사내하도급에서는 합법적으로 가능하도록 함

나) 사내하도급법안 제19조에 따르면 인사노무관리에 관하여 작업의 특성상 불가피한 경우 ‘협조’라는 이름으로 관여하더라도 이는 불법파견이 아니라, 사내하도급으로서 가능하다고 할 수 있다.

다) 도급과 파견의 구별기준에 따르면 도급계약을 수행할 능력(전문기술과 능력)을 보유하고 있지 않으면 이는 파견이 된다. 따라서 원청이 직무교육을 시키는 경우 그러한 기술은 원청이 보유하고 있으므로 도급이 되기 어렵다. 그런데 사내하도급법안은 제23조에서 원하청 공동 직무교육, 원청이 하청노동자에 대한 직무교육을 실시하거나, 원하청 노동자 함께 직무교육을 실시해도 파견이 아니며, 사내하도급에서 가능한 것으로 된다.

라) 하청 노동자의 고충처리라는 명분으로 원청회사가 여러 가지 관여를 하더라도 이는 파견의 징표가 아니라, 사내하도급에서 가능한 것으로 된다.

마) 파견법상 원청회사에 대한 규제조치 중 실효성 없는 것들만 존치하였다.

- ① 그동안 파견법의 파견대상업무제한, 파견기간 제한을 회피하기 위하여 제조업, 공공부문, 사무직, 서비스업 등에서 사내하도급이라는 이름으로 행하여졌다.
- ② 파견법의 규제조항은 파견대상업무와 기간을 제한하고, 불법파견시 직접고용의무 책임을 부과하는 것이 그나 유일한 것이었는데, 사내하도급안에서는 이러한 것조차도 없다.
- ③ 사내하도급법안은 결국 파견대상업무 제한을 없애고, 파견기간 제한을 철폐한 다음, 모든 대상업무에서 기간의 제한 없이, 또 직접고용의무의 부담도 없이

사내하도급 형태로 합법화시키는 것이다.

- ④ 파견법상의 차별시정절차와 같은 일부 조항들이 도입되어 있으나, 이미 하청 노동자(사내하도급 근로자)의 고용안정과 차별해소에 실효성이 없는 것으로 결론이 난 것에 지나지 않는다.

2) 사내하도급 근로자 보호 명분으로 도입된 조항들의 비실효성

사내하도급 근로자 보호 명분으로 도입된 조항들은 '노력한다'고만 되어 있어 실효성이 없거나, 이미 기존 파견법과 비정규직법에서 실효성이 없는 것으로 결론이 난 규정들이다.

가) 비정규직법에 있는 차별시정절차 도입 : 차별개선에 실효성이 없다는 것은 이미 결론이 난 제도임

- ① 원청회사의 동종 유사 업무에 종사하는 노동자와 비교하여 합리적인 이유가 없는 차별 금지: 홍익대, 호텔 룸메이드 등 한 업무분야 전체를 사내하도급으로 하는 경우에는 원청회사에 동종 유사업무에 종사하는 노동자가 없어서 비교대상이 없다는 이유로 차별구제가 불가능하다. 사내하도급법안에서 도입한 비정규직 차별시정제도는 차별개선에 실효성이 없다는 것⁹⁰⁾은 이미 통계청 조사에서도 드러난 바 있다. 즉 비정규직법상 차별시정절차가 도입된 것이 2007. 7. 1.부터인데, 2008. 3.경 정규직과 비정규직간 임금차이가 정규직의 50.3%로 절반이었으나, 2012. 3. 통계청 조사에는 정규직의 49.9%로 조사되어 전혀 개선되지 않고 있음이 드러난 것이다.
- ② 노동위원회 차별시정절차 도입 : 사내하도급법안에는 사내하도급 근로자 본인, 사내하도급 근로자의 대표자나 자신이 속한 노조가 대신하여 차별시정절차를

90) 신청 자체가 저조한 이유는, 비정규직 근로자들에게는 신청 자체로 고용 중단이 위협이 있다는 것이고(2012년 8월 2일부터 노동부장관의 시정요구가 가능해지기는 했음), 기각율이 높은 이유로는 차별의 기준이 되는 비교대상근로자를 범문상 "동종 또는 유사한 업무에 종사하는 통상근로자"라고 되어 있음에도 불구하고 사실상 '유사'는 배제되고 '동종'인가만을 엄격하게 따지는 경향을 지적할 수 있다.

신청할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 노동위원회의 시정명령은 확정되어야 효력이 발생하는 점, 시정을 위해서는 지방노동위원회-중앙노동위원회 각 3개월, 행정법원-고등법원-대법원까지 최소 3~4년이 소요된다는 점, 차별사건은 입증에 쉽지 않고 어려운 형태의 소송에 속해서 노무사, 변호사의 조력 필요하다는 점 등을 고려하면, 오랜 시간과 상당한 비용에도 불구하고 하청 노동자가 이 제도를 이용하여 차별을 구제받는다라는 것은 사실상 불가능하다. 또한 대표자나 노조가 대신하더라도 본인이 드러나기 때문에 시정절차 이용에 어려움은 여전히 존재한다. 무엇보다 전체 비정규직 노동자의 노조가입율이 2012. 3. 통계청 조사에 따르더라도 837만명의 비정규직 중 1.9%에 불과하므로 하청 노동자가 가입된 노조가 대신한다는 것은 실효성이 없다.

- ③ 노동부의 직권 조사 후 시정요구, 확정된 시정명령의 확대 : 노동부의 시정요구를 따르지 않으면 다시 지방노동위원회부터 시작되는 시정절차로 이행하게 되어 확정까지는 긴 시간과 상당한 비용이 소요된다. 그리고 확정된 시정명령의 확대라는 것도 바로 효력을 부여하는 것이 아니라, 노동부가 그에 따라 시정을 요구한다는 것이며, 역시 시정요구를 따르지 않으면 노동위원회 시정절차로 이행하는 것에 불과하다.

- 나) 사내하도급 근로자의 고용안정 조치 : 우선 모두 '노력하여야 한다'고 되어 있어서 장식적인 조항에 불과하다. 사내하청 노동자의 근본적 고용불안 원인은 업무가 줄어들었다는 이유 등 원청회사의 사정이 생기면 도급계약 해지나, 갱신을 하지 않거나 변경(인원수 줄임)을 하여 언제든지 해고당할 수 있다는 점이다. 결국 원청회사는 근로기준법 제23조의 해고제한 조항의 적용을 회피하여 마음대로 해고시켜 버리는 것인데, 사내하도급법안에서는 도급계약의 해지(도급계약에 해지사유로 명기하면 됨)나, 갱신을 하지 않거나 중도 계약 변경의 방법으로 얼마든지 가능하여 아무런 제한이 없게 된다. 결국 고용안정이라는 말은 거짓에 지나지 않는다. 또한 하청업체가 교체되는 과정에서 고용승계나 근로조건 유지는 이미 관행적으로 이루어지고 있는 것으로, 이는 고용불안과 관련하여 핵심적인 부분이 아니다. 게다가 업무의 연속성이 없거나(즉 업무가 줄어들거나), 기타 특별한 사정이 있는 경우에는 얼마든지 고용승계를 하지 않아도 된다. 또한 위 규정만으로는 원청회사가 고용과 근로조건이 유지

될 수 있도록 합리적 조치만 취하면 되므로(도급인원과 도급료 유지), 하청회사가 특정 노동자를 고용하지 않아도 원청회사에게는 아무런 상관이 없다. 결국 이 규정도 전혀 실효성이 없다고 할 수 있다.

- 다) 사내하도급 근로자의 임금체불 연대책임: 원청회사가 도급료를 지급하지 못하여 하청회사가 하청노동자에 대하여 임금체불이 된 경우 원청회사가 연대책임을 지는 내용이다. 그러나 이미 근로기준법 제44조(도급사업에 대한 임금지급)에 규정되어 있는 것이고, 법원⁹¹⁾은 이 조항을 1차 도급계약만이 존재하는 경우에도 적용된다고 보고 있으므로 전혀 새로운 내용이 아니다.
- 라) 실효성 없는 노사협의회 참여: 현대중공업 사내하청 판결⁹²⁾에 따르면 지배적 영향력이 있는 사내하도급의 원청회사는 사용자로서 노조법상 단체교섭의무, 부당노동행위 책임, 쟁의행위의 상대방 지위에 있다. 결국 원청회사의 노사협의회 참여라는 것은 실효성도 없고 위 현대중공업 대법원 판례만 의미 없게 만드는 결과에 지나지 않는다.
- 마) 노동조합 활동을 이유로 한 계약해지 제한 : 사내하도급법안 제5조를 보면 '원사업주는 사내하도급 근로자의 성별·종교·사회적 신분이나 노동조합의 활동 등을 이유로 사내하도급 계약을 해지하여서는 아니 된다'고 규정하고 있다 (벌칙 조항도 없음). 그러나, 현재에도 위와 같은 해지사유를 인정하지 않기 때문에 원청회사가 도급계약기간 중 위 사유로 계약을 일방적으로 해지하는 것은 불가능하다. 오히려 도급계약 종료시점에 계약 갱신을 하지 않거나(홍익대), 거꾸로 하청회사가 해지요청을 하는 방식(현대중공업)으로 이루어지는데, 이러한 편법적 계약 해지는 전혀 규제하지 못하는 규정이다. 결국 현대중공업 사내하청 대법원 판결에 따르면 원청회사의 위와 같은 행위는 지배개입 부당노동행위로 형사처벌되어야 할 사안이다.

2. 기간제 고용

91) 대법원 1999. 2. 5. 선고 97다48388판결

92) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두9075판결

가. 박근혜 대통령의 공약

박근혜 대통령은 대선 당시 “우리나라는 임금근로자 1/3이 비정규직으로서, OECD국가 중에서 비정규직 근로자의 비중이 가장 높은 편”이라고 하면서 “상시적이고 지속적인 업무를 담당하는 비정규직 근로자는 실질적인 고용 안정이 이루어질 수 있도록”하고, 공공부문부터 2015년까지 정규직으로 전환하도록 하겠다는 공약을 발표한 바 있다. 그러나 이는 다음과 같은 문제를 가지고 있음.

나. 무기계약직의 고용상 지위에 대한 인식의 한계

2012년 대선 당시 박근혜후보는 “국가, 지자체, 공기업, 국책은행 등 공공부문의 경우 2015년까지 상시·지속적 업무에 대하여 비정규직 고용을 전면 폐지하고 정규직으로 고용”한다고 하였다. 그리고 “목표달성을 위해 「비정규직→무기계약직→정규직화」를 해나가고 신규 채용은 정규직으로 채용”하겠다고 밝힌 바 있다.⁹³⁾

“비정규직의 근원적 문제를 뿌리 뽑는다”는 제목 하에, 여당의 정책자료에서는 볼 수 없었던 ‘공공부문 비정규직 철폐’라는 구호를 접한 것은 매우 이례적인 일이다. 그러나 공허한 약속(공약)이 역시나 그렇듯이 2013. 4. 9. 박근혜 정권이 발표한 공공부문 비정규직 대책은 원래의 공약과 선명한 괴리를 보여주었다.

박근혜 정권은 공공부문에서 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직 근로를 2012년에 22,069명 무기계약직으로 전환하였다고 밝히면서, “2015년까지 정규직(무기계약직)으로 전환”을 추진해나간다고 하였다.⁹⁴⁾ 새누리당은 무기계약직이 정규화된 인력이 아니라는 사실을 인지하고 무기계약직을 정규직화하겠다고 공약

93) 새누리당 비상대책위원회, “비정규직 근원적 문제 뿌리뽑는다”, 2012. 2. 7.자 보도 자료

94) 고용노동부, “공공부문 상시·지속적 업무 비정규직 근로자, ‘15년까지 정규직(무기계약직)으로 전환”, 2013. 4. 9.자 보도자료

을 내걸었던 것과 달리, 2013년 박근혜 정권 대책에서는 무기계약직이 곧 정규직화를 의미하는 것으로 규정하고, 무기계약직이라는 기존 비정규직 활용 전략을 답습한 것이다.

다. 상시·지속적 업무에서 비정규직을 폐지하겠다는 거짓말

상시·지속적 업무에서의 비정규직 전면 폐지란, 해당 업무를 수행하는 근로자가 2년 이상 계속 근로하였는지 여부와 상관없이 해당 업무에 소속된 비정규직 전체를 정규직화하는 것은 의미한다. 따라서 2년 이상 계속근로자를 대상으로 한 무기계약직 추진계획에 대해서는 그 한계와 문제점을 지적할 필요가 있다.

박근혜 정권은 2011년 이명박 정권이 추진한 공공부문 무기계약직 전환계획에 따른 이행실적 보고를 발표하면서, "2012년 전환계획 대비 실적 비율은 96.3%이며, 일부 기관에서 2013. 1. 1.자로 7백여명이 전환된 점을 감안할 때, 무기계약직 전환이 정상적으로 추진되고 있다"고 평가하였다. 이명박 정권의 공공부문 비정규직대책은 연중 계속되는 업무로서 지난 2년 이상 계속되었고, 향후 2년 이상 계속될 업무여야 하고, 그러한 업무를 수행한 비정규직 노동자가 2년 이상 계속 근무한 경우에만 무기계약직 전환 대상이 된다. 또한 기간제 예외사유에 해당하는 업무 또는 비정규직 노동자이면 제외하도록 하고, 무기계약직 전환대상자가 되었어도 향후 행정수요 감소가 예상된다면 제외해도 무방하다고 전환기준을 밝히고 있다. 이러한 전환기준은 상시·지속적 업무에서의 비정규직 전면 폐지를 의미한다고 볼 수 없다.

그리고 박근혜 정권은 상시·지속적 업무의 범위와 전환대상자에 대한 재량적인 예외를 둔 전환기준에 대하여 아무런 문제의식도 보이지 않고 있다. 이는 박근혜 정부가 추진하겠다고 하는 2015년까지의 무기계약직 전환계획은 상시·지속적 업무에서의 비정규직 철폐를 의미하지 않을 가능성이 높다. 박근혜 정권이 전면적인 폐지원칙을 명백히 밝히고 그에 상응하는 추진계획 및 예산을 구체화하지 않는다면 '비정규직 전면폐지'라거나 '비정규직 문제의 근원적 해결'이라는 공약은 포기한 것이라고 평가할 수밖에 없다.

라. 공공부문 비정규직 전환에 대한 명확한 기준의 부재

박근혜정부의 무기계약직 전환은 “새 정부 공약에 따라 한 단계 더 진전된 방향으로 정규직(무기계약직) 전환을 추진해 나가기로 했다”고 기존 정부의 비정규직 대책과 선을 긋고 있음. 그러나 이명박정부의 2012년 무기계약직 전환실적에 대한 긍정적 평가 이외에 기존 비정규직 대책에 대해서는 어떠한 문제의식도 보이고 있지 않다. 「11년 대책에 따라 기관별로 전환계획을 '13년까지로 수립해서 추진하기로 했으나, '11년 대책 발표 이후에 신규채용된 근로자도 포함해서 전환계획을 '15년까지로 새롭게 수립·제출하기로」 하면서 사실상 이명박 정권의 2011년 대책에서의 전환기준이나 방침을 그대로 유지할 것으로 보인다.

박근혜 정권은 이명박 정권의 2011년 공공부문 비정규직 대책을 그대로 유지하는 전제에서 “아울러 상시·지속적 업무임에도 불구하고 전환 대상에서 제외되었던 정부출연기관 연구원도 정규직으로 전환하는 등 고용안정 방안을 추진해 나갈 계획”을 추가하면서 무기계약직 전환범위를 확대하였다고 대대적인 홍보를 하였다. 그러나 규제력과 일관성을 갖추고 예산도 뒷받침되는 대책이 아니면 오히려 기간제 해고를 확대하고 외주화를 확장하는 효과를 초래한다는 점에서 이를 확실히 담보할 예산대책이 뒤따라야 할 것이나, 현재까지도 아무런 예산상 대책도 전혀 언급되지 않았다.

또한 박근혜 정권은 “상시·지속적인 업무에 종사하는 간접고용 근로자를 바로 직접고용 무기계약직으로 전환이 가능하도록 하겠다”는 방침도 발표하였는데, 이것이 공공부문 상시업무에 대한 직접고용 원칙을 천명한 것이라면 환영할만한 일이다. 하지만 상시 수행되는 공공부문 간접고용업무를 직접고용 정규직으로 전환하려면 전환과정에서 적정한 업무상의 지위와 권한이 부여되어야 하고 저평가된 직무가치를 임금보장과 근로조건의 개선에 연동되도록 하여야 한다. 그러나 공공부문 간접고용분야에 대한 제대로 된 실태조사조차 이루어지지 않았고, 특히 민간위탁에 대한 규모 파악도 제대로 되지 않고 있는 실정이다.

마. 시간제 노동 등 비정규직 활용의 다각화

2006년 이후 2011년 사이에 시간제 및 일용직 등 새로운 유형의 비정규직이 대폭 증가하였는데, 이는 무기계약직 전환에 따른 기간제 노동자 감소분을 능가한 것이었다. 이와 같은 사실은 무기계약직 전환만으로는 비정규직을 없애는 해법이 될 수 없음을 의미할 뿐만 아니라, 단순한 직접고용 기간제만이 아닌 다양한 형태의 비정규직을 확대함으로써 공공부문의 비정규직 활용을 확산시키고자 하는 정부의 일관된 전략을 보여준다.

정부는 2009년 공공부문 기간제 노동자에 대한 대량 해고 이후 2009년 말 시간제 노동 및 근로시간 유연화 확대를 위한 시도를 시작하였다. 정부는 ‘퍼플잡’이라는 이름으로 여성의 경력단절 해소 및 일가정양립이라는 명분을 내세웠는데, 2010년 퍼플잡의 이름으로 추진된 유연근무제는 공공부문의 시간제 공무원제도와 상용직 시간제 채용을 시작으로 시범실시 후 2011년 각 기관별 정원의 10%를 시간제로 충원하도록 지침을 내리는 등 전면실시를 하기에 이르렀다. 그 결과 2011년 공공부문의 시간제 노동은 2006년에 비해 26,969명(98.5%) 증가하였고, 2012년 공공기관의 시간제 노동에 관한 규모만을 비교하더라도 2011년 4,061명에서 2012년 7,642명으로 3,581명(전년대비 88.2%) 증가한 것으로 나타났다.⁹⁵⁾ 이명박 정권은 ‘반듯한 시간제 일자리’라는 이름으로 상용직 시간제를 확산시키겠다고 하였고, 6월 4일 발표된 ‘고용률 70% 로드맵’에서도 시간제 일자리의 92.3%가 임시·일용직이라고 밝히고 있다. 이는 시간제 노동이 사실상 대표적인 비정규직의 하나로 확산되어 왔다는 사실을 보여주며, 이명박 정권이 제시하는 정책방향으로는 시간제 일자리가 질 좋은 일자리가 될 수 없음을 의미한다.

박근혜 정권은 ‘반듯한 시간제 일자리’가 아니라 ‘양질의 시간제 일자리’라고 이름을 바꾸고 정원 재분류를 통해 시간제근무 가능부서를 발굴하도록 하고, 신규일 자리를 시간제 일자리로 창출하도록 하는 방안과 이명박 정부때 추진하려 했던 「시간제 근로 보호 및 고용촉진에 관한 법률」의 제정을 재추진하는 방안 정도로 이명박 정권 때와 정책적으로 변화된 것이 없다.

95) 은수미의원실, “공공기관 시간제 일자리 증언대회” 2013. 6. 27.자

또한 박근혜 정권은 “학업, 육아 및 점진적 퇴직 등 근로자 개인의 자발적 수요를 충족”하기 위해 “고용이 안정되고, 근로시간에 비례해 임금, 복지 등에서 불합리한 차별을 받지 않고 최저임금과 4대 보험 가입 등 기본 근로조건이 보장”되어야 ‘양질의 시간제 일자리’라 할 수 있다고 정의하였다. 그러나 정부의 시간제 일자리 창출방안은 노동자의 시간에 대한 권리를 전제로 설계되지 않았다.

박근혜 정권의 고용정책은 시간제 일자리를 창출하기 위해 기업이 시간제 근무가 가능한 분야를 발굴하도록 하는 것에 초점을 맞추고 있다. 실제 노동자들이 원할 때 자신이 하던 일을 시간제 근무로 전환할 수 있고 다시 전일제로 전환하고자 하면 이를 가능할 수 있도록 직무시스템을 변경하는 것이 아니라, 기존의 일자리에서 시간제로 쪼갤 수 있는 부수적이고 단순한 업무를 단시간 적합 직무로 분리해내고자 한 것이었다. 단시간 적합 직무 발굴이라는 미명하에 주변적이고 부수적인 작업을 분리해내면서 노동시간에 대한 업무량 통제를 강화한 것을 시간제 일자리 창출방식으로 이해하는 한, 시간제 일자리는 열악한 저임금 일자리가 될 수밖에 없고 정규일자리 역시 노동강도가 강화되고 근로시간당 업무량에 대한 통제방식을 결합, 성과평가제도의 도입을 쉽게 할 수 있는 근로환경을 조성하게 될 것이다. 또한 시간제 적합 직무로 분리된 업무는 곧바로 외주화로 연결될 수 있는 기반을 조성한다는 점에서 박근혜 정권의 고용정책은 양질의 일자리 창출 정책이 아니다.

III. 결론

박근혜 정권은 취임 후 1년이 지나는 동안 단 한 번도 대선 기간 중 공약하였던 쌍용자동차 정리해고 사태에 대하여 국정조사를 실시하겠다는 약속을 이행하지 않았다. 쌍용자동차 정리해고가 부당하였다는 점이 법원의 판결을 통해 밝혀졌고, 24명의 희생자가 발생한 그 참혹한 역사에 대해 철저한 책임 규명이 이루어져야 함에도 불구하고, 박근혜 정권은 침묵만을 지키고 있다.

게다가 사내하도급이란 미명하에 수많은 노동자들이 불안정한 고용상태에서 미래

를 불안해하고 있음에도 불구하고, 일자리 쪼개기에 불과한 시간제 일자리를 창출한다면서 건전한 고용정책을 시행하는 것마냥 포장하고 있다. 또한 자본의 요구에 부응하여 사내하도급법안을 제출함으로써 불법파견을 합법화하려고 시도하고 있는바, 이는 고용불안을 해소하고 비정규직을 정규직화 하겠다는 박근혜 대통령 본인의 공약과 철저히 위배된다. 더 큰 문제는 이와 같은 기만적 노동정책이 앞으로도 계속될 것이란 전망이다.

[기망 4]

사회적 합의 없이

철도민영화를 하지 않겠다는 공약 불이행

I. 서론

박근혜 당시 새누리당 비상대책위원장은 2012. 4. 23. 이명박 정권이 추진하던 KTX 민영화 강행방침에 대하여 “지금과 같은 KTX민영화는 반대한다”며 “정부가 철도산업을 어떻게 이끌어 갈 것인가 장기 비전을 마련하고, 마련된 장기비전에 따라 어떻게 민영화할지 결정해야 한다”고 밝혔다. 그리고 “민영화를 위해서는 표준계약, 정부지침이 마련돼야 한다”며 “국민 공감대도 형성되고 보완책도 필요하기에 19대 국회로 넘겨 여·야간 논의를 거치는 것이 필요하다”고 하였다.

그리고 박근혜 당시 대통령 후보는 2012. 12. 17. 철도노조의 정책 질의에 대한 답변서를 통해 “선관위에 제출한 공기업 민영화에 대한 입장도 대부분 공기업이 운영하고 있는 철도, 가스, 공항, 항만, 방송 등의 국가 기간망에 대해서는 국민적 합의나 동의 없는 민영화는 반대하고 있음. 국가기간망은 국민생활과 산업에 절대적 영향을 끼치는 산업인 만큼 국민적 합의나 동의 없이 효율성만을 고려하여 일률적 민영화를 추진해서는 안된다는 입장임. 박근혜 후보는 국민의 뜻에 반하는 민영화는 절대 추진하지 않을 것임.”이라고 하였다. 그리고 “공공부문의 선진화 정책은 일방적으로 추진될 경우 국민들의 갈등을 불러일으킬 우려가 있고 국민경제에 미치는 영향도 지대한 만큼 먼저 국민들의 폭넓은 공감대를 형성해 나가는 것이 선행되어야 한다고 생각함. 또한 국민생활과 산업에 절대적 영향을 끼치는 분야인 만큼 국민적 합의나 동의 없이 효율성만을 고려하고, 일률적인 성과주의를 지향하는 선진화 정책에는 반대함.”이라고 하였다.

그러나 위와 같은 박근혜 대통령의 공약은 지켜지지 않았다. 비록 정부에서는 수서발KTX 주식회사 설립이 철도민영화가 아니라고 하나 이는 사실을 왜곡한 일방적 주장에 불과할 뿐이다. 이하에서는 박근혜 정권의 '사회적 합의 없는 철도민영화 불추진 공약'의 위반과 철도민영화 정책 추진 과정에서의 위법성에 대하여 살펴보기로 한다.

II. 사회적 합의 없는 철도민영화 불추진 공약의 위반 - 철도민영화 정책의 추진

1. 철도민영화의 개념

가. 사전적 개념

'민영화'란 '관에서 운영하던 기업 따위를 민간인이 경영하게 함'이란 의미이다. 그리고 철도와 관련하여 '관에서 운영하던 기업'은 '철도공사'이며, 철도공사의 '공사(公社)'란 '국가적 사업을 수행하기 위하여 정부가 전액 출자하여 설립된 공법인'이다. 결국 철도민영화란 '정부가 전액 출자하여 설립된 철도공사가 운영하던 국가적 사업인 철도사업을 민간인이 경영하게 하는 것'이라 정의할 수 있다.

나. 행정학적 개념

행정학에서 민영화의 개념은 이론적으로나 실무적으로 아직까지 불명확하고, 그 개념범위도 다양하게 논의되고 있다. 먼저 '협업'의 민영화는 흔히 공기업의 주식을 개인이나 민간기업에게 매각하는 것을 의미하고, '광의'의 민영화는 공공부문에 의해 배타적으로 수행되던 공공서비스 공급기능이 민간영역으로 이전되는 것을 지칭하며, '최광의'의 민영화는 규제완화를 민영화의 범주에 포함시킨다. 민영화에 관한 정의는 다양하지만 일반적으로 '민영화'의 개념범위는 광의로 파악하고 있으며, 이에 따라 민영화를 정의하면, '공기업의 소유권을 민간에 이전하거나 공공서비스 공급체제 내에 경쟁적 요소를 도입하는 것'이라 할 수 있다.⁹⁶⁾

다. 법적 개념

현행 법률 중 ‘민영화’라는 표현을 사용한 법률은 ‘공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률’이 유일하다. 그리고 동법에는 ‘민영화’에 대한 정의규정이 없어 해석상 난점이 있다. 다만 동법 제1조에 따르면 민영화의 목적은 ‘국민경제에 중요한 영향을 미치는 공기업에 대하여 전문경영인에 의한 책임경영체제를 도입하여 경영의 효율성을 향상시키는 것’이고, 제20조 등에 따르면 민영화의 방법은 ‘주식 매각’이라는 점을 알 수 있는 바, 결국 동법에 따르면 민영화의 법적 개념은 ‘공기업에 대하여 전문경영인에 의한 책임경영체제를 도입하여 경영의 효율성을 향상시키고, 이를 위하여 주식을 매각하는 것’이라 할 수 있다.

그러나 동법의 적용대상기업⁹⁶⁾은 한정되어 있고 철도공사는 적용대상기업이 아니라는 점, 철도공사 민영화를 위한 법 개정이 이루어지지 않은 점, 철도공사에 전문경영인에 의한 책임경영체제가 도입되지 않은 점 등을 고려할 때, 이번 철도민영화에 관한 논쟁에서 철도민영화는 법적 개념으로 이해할 수는 없다.

라. 소결 : 철도민영화의 개념

‘민영화’에 대한 법적 정의는 본 철도민영화 논의에 적절치 않으므로 ‘민영화’의 사전적, 행정학적 정의에 기초하여 살펴볼 때, 철도민영화는 **‘정부가 전액 출자하여 설립된 철도공사가 운영하던 사업인 철도사업을 민간인이 경영하게 하여, 철도서비스 공급 체제에 경쟁적 요소를 도입하는 것’**이라 정의할 수 있다. 여기서 철도서비스가 공공서비스라는 점에 대해서는 이견이 없으므로, 철도민영화의 핵심적인 개념 요소는 철도사업에 대한 ‘민간인의 경영 참여’와 ‘경쟁 요소 도입’이다.

96) 온라인행정학사전, 민영화 개념,

http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=265&page=21&term_cate&term_word&term_key&term_auth

97) 동법의 적용대상기업은 한국담배인삼공사, 한국전기통신공사, 한국가스공사, 한국중공업주식회사, 인천국제공항공사, 한국공항공사 등 6개의 공사로 한정되어 있다. (동법 제2조)

2. 박근혜 정권의 ‘수서발KTX 주식회사 설립 및 수서-평택 구간 운영’ 정책이 철도민영화에 해당하는지 여부

가. 서설

위와 같이 철도민영화의 개념을 정의하였을 때 박근혜 정권의 주도하에 진행된 ‘철도공사의 수서발KTX 주식회사 자회사 설립’과 관련하여 가장 핵심적인 쟁점은 ‘수서발KTX 주식회사’가 ‘민간인’에 해당하는지 여부이다. 그리고 박근혜 정권은 일관되게 철도민영화가 아니라고 주장하였고, 철도노조의 파업 이후 철도공공성 확보 방안을 제시하였던 바 그 방안의 적법성·적정성에 대해 살펴보고자 한다.

나. 수서발KTX 주식회사가 민간인에 해당하는지 여부

‘민간인’이란 관리 또는 군인이 아닌 일반 사람을 의미하므로, ‘민간인’은 ‘국가기관 또는 공공기관’에 속하지 아니하는 자를 통칭하는 것으로서 소극적으로 규정될 수밖에 없다. 여기서 수서발KTX 주식회사가 ‘국가기관’이 아닌 것은 분명하므로, 공공기관에 해당하지 않는다면 민간인에 해당한다.

공공기관에 해당되기 위한 요건은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조⁹⁸⁾에

98) 제4조(공공기관) ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.
<개정 2008.2.29>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

규정되어 있다. 그런데 수서발 KTX 주식회사는 박근혜 정권이 2013. 6. 26. 발표한 '철도산업발전방안'에 기초해 설립된 것으로서, 철도공사 지분의 41%를 보유하며, 나머지 59%는 공공자금이 지분을 보유하는 구조를 가지고 있는 바 위 요건을 충족한다고 보기 어렵다.⁹⁹⁾ 따라서 수서발KTX 주식회사는 공공기관이 아니므로 민간인에 해당하며, 결국 민간인인 수서발KTX 주식회사가 철도사업을 운영하게 되므로 이는 철도민영화에 해당한다.¹⁰⁰⁾

다. 정부의 '철도민영화가 아니라는 주장'의 허구성

정부는 일관되게 수서발KTX 주식회사 설립이 철도민영화가 아니라고 주장하고 있으면서, 아래와 같은 소위 '민영화 방지 조치'를 제시하고 있다.

<p>철도공사의 2013. 12. 5. 발표 내용</p>	<p>① 공공자금 참여 부족 시 정부 운영자금 투입. 주식양도 매매 대상을 정부, 지자체, 공공기관, 지방공기업에 한정하고 이를 정관에 명시하여 민영화 가능성 차단.</p> <p>② 철도공사 지분 41%로 확대.</p> <p>③ 수서발 KTX 주식회사가 아닌 철도공사가 영업흑자를 달성할 경우 매년 10% 범위 내에서 출자비율 확대</p> <p>④ 철도공사가 수서발KTX 주식회사의 대표이사를 추천하도록 정관 등에 명시.</p>
---	---

6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

99) 참고로 철도공사는 코레일테크(주)(97.31%), 코레일유통(주)(100%), 코레일로지스(주)(92.1%), 코레일네트웍스(주)(86.47%), 코레일관광개발(주)(51%), 코레일공항철도(주)(88.8%) 등 6개의 계열사를 두고 있는데, 코레일공항철도(주)를 제외한 나머지 5개 회사는 철도공사가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있고 '기타공공기관'으로 지정이 되어 있다는 점에서 수서발KTX 주식회사와는 경우가 다르다. (2013년 공공기관 지정현황. 괄호 안에 병기한 %는 철도공사의 지분율을 의미함)

100) 수서발KTX 주식회사가 동법 제4호 후단 및 제5호 후단에서 규정한 '100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관'에 해당하는지 불명확하다. 현오석 경제부총리는 2013. 12. 24. 수서발KTX 주식회사에 대하여 공공기관 지정을 검토하겠다고 밝힌바 있으나, 이는 철도민영화 논란이 불거진 이후에 발표된 것이고, 2013. 6. 26.에 발표된 철도산업 발전방안에는 공공기관 지정에 대해서는 아무런 언급이 없으며, 오히려 별도의 공사를 설립하는 것 자체가 최초의 발전방안과 모순된다는 지적이 있는 점 등을 고려하면, 정부는 처음부터 수서발 KTX 주식회사에 대한 공공기관 지정을 고려하지 않은 것으로 판단된다.

	⑤ 철도공사의 손실 발생 시 정부가 보전.
국토교통부의 2013. 12. 21. 발표 내용	수서발KTX 주식회사가 주식을 민간에 매각하는 경우 철도사업면허 박탈
현오석 경제부 총리의 2013. 12. 26. 발표 내용	수서발KTX 주식회사를 공공기관으로 지정하는 방안 검토

그러나 위와 같은 정부의 철도민영화 방지 조치는 아래와 같은 점에서 적법성·적정성을 갖추고 있지 않다.

정부의 철도민영화 방지 조치 내용	비판
민간매각 방지를 정관에 명시하는 방안	<ul style="list-style-type: none"> □ 국토교통부가 2013. 8.경부터 제시하여 철도공사가 범무법인 세종 등에 의뢰하여 상법과 현행 판례에 비추어 무효이거나 실효성이 없다는 것이 확인된 방안임. 철도공사도 초반에는 위와 같은 의견서를 근거로 민간매각 방지방안은 법적 효력이나 실효성이 없다는 입장이었음. □ 정관의 규정으로 주식의 양도를 제한하는 경우에도 주식 양도를 전면적으로 금지하는 규정을 둘 수는 없음(상법 제335조). □ 대법원 판례에 따르면, 회사의 정관에 주식의 양도시 이사회 승인을 얻도록 규정되어 있더라도 이사회 승인을 얻지 아니하고 주식을 양도한 경우에 그 주식의 양도는 회사에 대하여 효력이 없을 뿐, 주주 사이의 주식양도 계약 자체가 무효라고 할 수는 없음(대법원 2008. 7. 10. 선고 2007다14193 판결). □ 수서발KTX 주식회사의 주식을 취득한 연기금 등은 다른

	<p>제3자에게 주식을 매각할 수 있으며, 이 경우에 주식 매각 자체는 효력이 있고, 다만 회사가 지정하는 자에게 매도하거나 회사로 하여금 매수하도록 청구할 수 있을 뿐 회사에 주식 양수의 효력을 주장할 수는 없음(대법원 2000. 9. 26. 선고 99다48429 판결).¹⁰¹⁾</p> <p>□ 수서발KTX 주식회사에는 상법상 주식양도자유 원칙이 적용되고, 다만 정관에 의한 제한은 가능하나 이는 회사에 대해서만 효력이 미치고 양수도 주주 상호간에는 유효한 것으로 해석됨. 주식의 자유로운 양도를 통한 투자금의 회수(환금성)는 주식회사의 본질적 특성이므로 소수주주인 철도공사를 보호하기 위해 주식의 양도를 제한하는 것은 그 효력을 인정하기 어렵다는 것이 법조계의 일반적인 견해임.</p> <p>□ 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」은 해당 주식의 외국인에 대한 매각금지규정을 ‘정관’에 둘 수 있다고 명시하고 있는데, 이와 같이 법률에 근거를 두고 있다면 ‘상법’의 일반규정에 우선하여 위 법률이 적용될 수 있어 그러한 내용의 정관이 유효할 수 있을 것임.</p> <p>□ 그러나 수서발KTX 주식회사와 같이 상법에 위반되어 무효가 될 소지가 다분한 규정을 어떠한 법률 근거도 없이 정관에 두는 것으로 충분하다는 것은 일방적이고 근거 없는 주장에 불과함.</p>
철도공사의 지분을 30%에서 41%로 확대 방안	<p>□ 여전히 지분율이 50% 이하에 불과하여 경영권을 확보한다고 볼 수 없고, 정부 방침에 따라 의사결정을 하는 철도공사의 행태에 비추어 볼 때 실효성 있는 조치가 될 수 없음</p>
수서발 KTX 주식회사가 아닌 철도공사가 영업흑자를 달	<p>□ 현재 철도공사는 KTX에서 유일하게 흑자를 기록하고 일반여객(무궁화, 새마을)과 화물(물류) 부분은 그 공적기능 수행 때문에 적자를 감수하면서도 운영을 하고 있는 상황으로서, KTX 고속여객에서 발생하는 영업이익으로 다른</p>

<p>성할 경우 매년 10% 범위 내에서 출자비율 확대</p>	<p>분야의 영업손실의 일부를 메꾸는 운영구조임.</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 수서발KTX 주식회사가 별도로 설립되면 유일하게 흑자를 내고 있는 KTX 열차 승객 4만5천여 명을 위 회사에 빼앗기고, 그로 인해 약 4천억 원대의 영업손실을 낼 수밖에 없으며, 철도공사의 재정적자를 약 1조2천억 원대까지도 증가시키게 될 것이라고 예상되고 있는 상황임. □ 철도공사가 흑자를 낼 수 없다는 것이 명약관화한 상황에서 영업흑자 달성시 출자비율을 확대하겠다는 것은 사기에 가까운 기망행위에 해당함.
<p>철도공사가 수서발KTX 대표이사를 추천하도록 정관에 명시하는 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 추천에 불과. □ 국토교통부 마음에 들지 않으면 철도공사 사장도 어떤 명분으로든 쫓아내는 마당에 아무런 효과적인 제어장치가 될 수 없음.
<p>철도공사 손실 발생 시 정부 보전 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 수서발KTX 주식회사를 만들어 철도공사에 한해 4천억 원대의 영업손실이 명백히 예상되는데, KTX에서 흑자를 내어 그나마 공적기능 수행에 따른 적자를 보전해 오던 철도공사의 공적 역할 수행을 더욱 어렵게 함. □ 수서발KTX 주식회사는 수익이 나더라도 그 대부분을 59%의 외부 투자자에게 배당이익으로 유출이 되는 상황이고(국민연금의 경우 투자수익율을 6% 이상으로 잡고 있음), 철도공사의 공공성 유지로 인한 적자보전에 사용될 수도 없음. □ 위와 같은 상황에서 수서발KTX 주식회사로 인해 발생한 철도공사의 추가 적자를 국민세금으로 보전하겠다는 왜 굳이 수서발KTX 주식회사를 설립하겠다는 것인지 그 필요성을 인정할 여지가 없음.
<p>수서발KTX 주식회사의 주주가 주식의 민</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 자동실효조건의 법적 성격에 따라 살펴볼 필요가 있음. 행정법상 부관은 내용에 따라 부담, 조건, 기한, 철회권의 유보 등으로 나뉘는데 행정청이 부담의 의미로 부관을 부

<p>간매각을 금지하고 이를 위반할 경우 면허가 자동실효된다는 조건 명시</p>	<p>가하였다고 하여 그 부관의 법적 성격이 반드시 부담이 되는 것은 아니고, 사법부의 최종적 판단에 따라 법적 성격이 규명됨.</p> <p>□ 자동실효조건이 조건으로 해석되는 경우: 행정법상 ‘조건’은 행정행위의 효력의 발생·소멸을 장래에 발생 여부가 불확실한 사실에 의조신시키므로 조건의 성취 여부는 행정행위 효력의 발생·소멸에 직접적인 영향을 미치는 것임. 자동실효조건은 장래에 주식을 민간에 매각하는 경우 면허가 실효된다는 것으로서 행정법상 조건에 해당한다고 볼 여지가 큼. 그러나 이러한 조건에 따른 의무는 주주에게 부과되는 것이지 철도사업자에게 부과된 것이 아니므로 부당결부금지 원칙에 위반될 소지가 있고, 주주의 주식양도행위로 말미암아 철도사업 면허가 자동실효되는 것은 비례의 원칙에 위반될 소지가 있음.¹⁰²⁾</p> <p>□ 자동실효조건이 부담으로 해석되는 경우: 행정법상 ‘부담’은 수익적 행정행위에 부과된 부관으로서 상대방에게 작위·부작위·수인·급부를 명하는 것일 뿐 행정행위(면허)의 효력발생 또는 소멸과 직결되는 것이 아니므로 부담의 불이행이 있다고 하여 당연히 행정행위의 효력이 소멸되지 않는 않음. 이와 같은 부담은 수서발KTX주식회사의 공공투자자(주주)에 의해서만 이행이 가능한 부작위의무로서 면허권자인 수서발KTX주식회사가 그것을 이행하는 것이 원시적으로 불가능한 의무에 해당함. 이와 같이 행정청이 상대방에게 면허를 부여하면서 면허의 상대방이 이행할 수 없는 부담을 붙이는 것은 위법한 행위로 판단될 가능성이 높음.</p> <p>□ 자동실효조건이 철회권 유보로 해석되는 경우: 철도공사가 과반수 주식을 확보하여 민영화를 방지하는 것이 가능함에도 불구하고 자동실효조건을 통해 면허를 정지하거</p>
--	--

	<p>나 취소하는 것은, 면허권자인 수서발KTX주식회사 본인 뿐만 아니라 주식을 처분하지 아니한 나머지 공공투자자들, 수서발KTX주식회사의 채권자들, 수서발 KTX의 이용객들에게 막대한 피해가 발생할 것으로 예상됨. 따라서 자동실효조건은 수서발KTX주식회사의 민영화를 막기 위한 필요 최소한의 조치라고 볼 수 없으므로 비례의 원칙에 위반되는 것으로 판단될 가능성이 높음.</p>
--	---

라. 소결

이상과 같이 수서발KTX 주식회사는 민간인에 해당하고, 철도노조 파업 이후 제시된 철도공공성 확보방안은 허구적이라고 할 것이므로, 박근혜 정권의 ‘수서발 KTX 주식회사 설립 및 수서-평택 구간 운영’ 정책은 철도민영화에 해당한다. 이에 이하에서는 ‘철도민영화 정책’이라 한다.

III. 철도민영화 정책 추진 과정에서의 위법성

1. 철도산업발전기본법 위반

박근혜 정권의 철도민영화 정책은 다음과 같은 점에서 철도산업발전기본법을 위반한 것이다.

첫째, 철도산업발전기본법은 국가 소유 철도를 철도공사가 운영하도록 규정하고 있음에도 불구하고 별도 주식회사를 설립하여 운영하도록 하였다. 철도산업발전기본법 전체의 체계적 해석상 동법은 한국철도공사에 국가 소유 철도노선에 대한

101) 본 판결은 정관에 의한 주식 양도 제한이 주주의 투자자본 회수의 가능성을 전면적으로 부정하거나 사실상 양도를 불가능하게 하거나 현저하게 양도를 곤란하게 하는 것으로서 실질적으로 양도를 금지한 것으로 볼 수 있는 경우 그 정관은 무효라는 입장이다.

102) 정부법무공단의 법률자문에 따르면, 자동실효조건은 철도사업법 제5조 제1항의 부담이 아니라 철도사업 면허의 해제조건이라고 봄이 상당하고, 이 경우 부당결부금지 원칙과 비례원칙 위반의 소지가 있다는 의견을 제시한 바 있다.

독점적 운영권을 부여하고 있는 것으로 해석된다.¹⁰³⁾ 또한 2001년 철도 분할민영화를 목적으로 철도산업구조개혁기본법, 한국철도시설공단법, 한국철도주식회사법이 상정되었으나 유보되었고, 2003년 철도민영화를 철회하고 열차안전을 위해 유지보수 등을 운영과 통합하는 노정합의가 이루어지면서 철도의 시설과 운영을 분리하되 철도의 운영은 공기업인 '한국철도공사'를 설립하여 운영하도록 철도산업발전기본법이 제정되었던 입법경위를 살펴보면, 동법을 통해 국가소유 철도는 철도공사가 운영하도록 한 것임이 분명하게 드러난다.¹⁰⁴⁾

둘째, 철도산업발전기본법상의 신규 운영자 선정 규정을 왜곡하였다. 철도산업발전기본법은 한국철도공사가 특정노선의 폐지 신청을 하는 경우에 한하여 국토해양부장관이 해당 노선에 대한 신규 운영자를 선정할 수 있다는 규정을 두고 있을 뿐(법 제34조, 시행령 제48조), 신규노선에 대한 운영권을 민간사업자에게 위탁할 수 있다는 규정은 두고 있지 않다. 즉 한국철도공사가 적자를 이유로 운영을 포기한 노선이거나 민간투자사업에 의해 별도로 건설된 노선이 아니라면 한국철도공사가 아닌 제3자가 운영할 수 없다. 그러나 수서발 KTX는 한국철도공사가 포기한 노선도 아니고, 민간투자사업도 아니다.

셋째, 철도사업법상의 철도사업 면허제도를 왜곡하였다. '철도사업법'은 철도산업발전기본법 제정에 따라 철도사업을 효율적으로 관리하기 위한 법률이지, 철도산업의 구조개혁을 규정하는 법률이 아니다. 따라서 철도사업법이 철도사업 면허제를 채택하였다는 것만으로 신규노선을 민간에 위탁할 수 있도록 하였다고 할 수 없는 것이다. 또한 철도사업법상 면허발급 신청자가 2인 이상인 경우 면허발급 방법이나 절차가 규정되어 있지 않다는 점은 묵시적으로 동일노선 내 경쟁을 염

103) 즉, 동법 제2장은 모든 철도에 적용되고 그 외 규정은 동법 제2조에서 규정한 철도(국가가 소유하는 철도가 됨)에만 적용한다고 규정되어 있는 점, 동법 제20조, 제21조는 국가가 소유한 철도의 시설관리를 위해서는 한국철도시설공단을, 운영을 위해서는 한국철도공사를 두도록 규정하고 있는 점, 나아가 동법이 국가 소유 철도와 그 외 철도로 구분하고 있는 점 등을 기초로 살펴보면 동법 제21조 제3항은 모든 철도가 아니라 국가 소유 철도에 관하여 한국철도공사를 설립하여 운영하겠다는 취지로 해석하는 것이 합리적이다.

104) 2003년 당시 한국철도공사법, 한국철도시설공단법, 철도사업법, 철도건설법 발의자였던 이호웅 전 의원이 한국철도공사가 아닌 법인에 국가 소유 철도를 운영하게 하려면 철도산업발전기본법 개정이 있어야만 가능하다고 하면서 당시의 입법취지와 경위를 밝힌바 있다.

두에 두지 않은 것으로 해석된다.

넷째, 신규노선의 범위를 부단히 확장하였다. 수서발KTX 주식회사가 운영할 것으로 예정된 노선 중 신규노선은 ‘수서-평택’ 구간이 유일함에도 불구하고 경부선, 호남선 철도를 모두 운영하는 것은 철도산업발전기본법의 설정 범위를 넘어선 것이다.

다섯째, 국유철도 운행은 민간에게 위탁할 수 없음에도 불구하고, 별도의 주식회사를 설립하였다. 사회기간산업 내지 공익사업의 경우 해당 사업 수행을 목적으로 법률에 근거하여 설립된 ‘공사’들이 있는 이상, 해당 사업을 ‘공사’가 아닌 민간에 위탁하기 위해서는 그 근거 법률에 위탁근거를 명시하여야 한다. 그런데 한국철도공사법에서는 민간위탁이 가능하다는 규정이 없다. 특히 공공성이 담보되어야 하는 철도운송사업을 민간이 아닌 ‘공사’를 설립하여 맡기기로 한 이상 철도공사법의 입법취지를 고려하여 민간위탁이 가능하다는 근거규정을 두고 있지 않은 것으로 해석된다. 또한 철도산업발전기본법상 복수의 철도사업자가 허용된다고 하더라도, 철도공사법에서 철도공사가 수행하는 사업을 스스로의 결정에 의해 위탁할 수 있다는 근거규정을 두고 있지 않은 이상, 철도공사가 자의로 철도운송사업을 민간위탁하는 결정을 하는 것은 철도공사법 자체에서 허용하고 있지 않은 것으로 법령개정 없이는 불가능하다.¹⁰⁵⁾

결국 박근혜 정권의 철도민영화 정책은 국가소유 철도를 철도공사가 아닌 회사에게 운영권을 부여하고, 철도사업 면허제도를 왜곡하였으며, 폐지노선 또는 민간투자사업 노선도 아닌데 수서발 KTX 주식회사에 면허권을 부여하여 한국철도산업

105)철도공사 범무처는 2012. 1. 18. “기본법은 철도공사가 특정노선의 폐지 신청을 하는 경우에 한하여 국토해양부장관이 해당 노선에 대한 신규운영자를 선정할 수 있다는 규정을 두고 있을 뿐, 신규노선에 대한 운영권을 민간사업자에게 위탁할 수 있다는 규정은 두고 있지 않음. 뿐만 아니라 철도운영 부문에 관한 기본법의 취지는 철도운영 관련사업의 효율적 경영을 위해서 철도운영 관련사업은 특별법에 의하여 설립된 철도공사가 우선적으로 수행한다는 것으로 이해될 수 있는바 철도교통 관제업무를 철도공사에 위임하고 있는 것, 철도시설의 유지보수 업무를 철도공사에게 위탁하고 있는 것은 철도공사가 특정노선의 폐지 신청을 하는 경우 등 철도공사가 철도사업을 운영할 수 없는 경우 외에는 철도공사가 당연히 철도운영 관련사업을 운영하는 것을 전제로 하는 것으로 판단”된다는 이유로, 자회사 설립 계획 자체가 위법하다는 의견을 밝힌 바 있다.

발전기본법을 위반하였다. 나아가 신규노선의 범위를 무단히 확장하였고 법률상 민간위탁의 근거규정도 없는 가운데 법률의 개정도 없이 철도민영화 정책을 추진 하였던 것이다.

2. 철도공사 이사회의 업무상 배임죄

철도공사는 2013. 12. 10. 제130차 이사회를 개최하여 참석이사 전원(12명)의 찬성으로 수서발KTX 주식회사 설립 및 초기 자본금 50억원을 전액 출자하기로 의결하였다.¹⁰⁶⁾ 그러나 제130차 이사회 의결은 다음과 같은 이유에서 업무상 배임행위에 해당함이 명백하다.

첫째, 수서발KTX 노선과 철도공사는 상호보완관계가 아니라 경쟁관계로서 한 쪽이 이익을 얻으면 다른 한쪽은 손실을 입는 관계이다. 수서발 KTX는 수서에서 평택을 거쳐서 경부선, 호남선으로 가는 KTX 노선인데, 이는 출발지가 강남지역인 수서라는 점만 다를 뿐 평택부터는 사실상 기존 동일 노선을 운행하는 것으로서 배임행위의 피해자 철도공사가 운영하는 KTX를 이용하던 승객들 중 한강 이남지역 시민들은 이제 위 수서발 KTX를 이용하게 될 것이므로 그만큼 철도공사의 수익이 악화되는 관계에 해당한다.

둘째, 수서발KTX 설립 및 출자로 말미암아 철도공사의 재정상황을 더욱 악화시켰다. 철도공사는 2005년 설립 이래 연평균 약 5,600억원(8년 평균)의 영업적자가

106) 수서발KTX 주식회사 설립 및 출자계획의 개요는 아래와 같다.

[법인설립 개요]

- 자본금 및 지분구조 : 800억원 (코레일 41%, 공적자금 59%)
- 임원구성 : 이사 5인 이내, 감사 1인 (영업개시 전 이사 3인, 감사 1인)
- 사업기간 : 2014년 ~ 2016년 * 영업개시 2016년
- 총 사업비 : 1,600억원 * 설립자본금 50억원
- 사업내용 : 수서 ~ 부산·목포간 고속철도 운영, 신설역 부대사업 등

[출자계획 안]

- 출자목적 및 금액 : 법인설립 자본금으로 50억 출자
- * 코레일 지분(41%) 328억원 중 15%인 50억원 先출자
- * 328억원 중 85%인 278억원은 '14.1분기 중 전환사채(CB) 인수
- 출자시기 : '13.12월 (법인설립 주식인수대금으로 납부)

발생하였고 적자의 규모도 꾸준히 증가하고 있는 상황으로서, 지난해 말 기준 부채가 약14조원에 이르는 공공기관 중 8번째로 부채가 많은 공기업이다. 또한 철도공사는 최근 25% 지분을 출자한 용산국제업무지구 개발 사업이 무산되면서 자본이 급감하였고, 총 부채규모는 17조 6천억원, 부채비율은 433.9%에 이를 정도로 재무건전성이 급격히 악화되었으며, 영업이익으로 이자비용 조차 감당할 수 없는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 수서발KTX를 설립하여 출자하는 것은 철도공사의 재정상황을 더욱 악화시키는 것에 해당한다.

셋째, 수서발KTX 주식회사 설립으로 적자 구조가 더욱 심화될 것이 명백하게 예상된다. 철도공사가 자체적으로 제작한 <철도공사 중장기(2013~2017) 재무관리계획안>에 따르면, 수서발KTX 주식회사로 말미암아 하루 44,441명이 이탈할 것으로 예측되고, 용산개발사업과 관련한 소송이 2015년 승소하여 일시적으로 당기순이익이 흑자로 전환될 가능성이 있다고 하더라도¹⁰⁷⁾ KTX 경쟁체제로 인해 다시 적자로 전환될 수밖에 없을 것이라 전망하고 있으며, 급격한 재무건전성 악화와 막대한 부채규모의 개선을 위해 투자최소화 원칙을 제시하고 있다. 이와 같이 철도공사는 스스로 수서발KTX가 설립되면 적자구조가 더욱 심화될 것이라 알고 있었음에도 불구하고 수서발KTX를 설립하여 출자한 것이다.

넷째, 철도공사는 KTX에서 유일하게 흑자를 내고 일반여객(무궁화, 새마을)과 화물(물류) 부분은 그 공적기능 수행 때문에 적자를 감수하면서 운영을 하고 있는 상황으로, KTX 고속여객에서 발생하는 영업이익으로 다른 분야의 영업손실의 일부를 메꾸는 운영구조를 가지고 있다. 그러나 수서발KTX 주식회사의 설립으로 연간 약 4천억원 이상의 수익손실이 발생할 것이며, 이에 따라 공적기능을 수행하는 다른 부분의 철도사업 운영에 큰 위험이 초래될 것이 분명하다.

다섯째, 수서발KTX 주식회사 설립으로 인해 철도공사가 얻을 수 있는 이익은 없다. 초기투자비용이 많고 수익이 발생할 때까지 상당기간이 소요되는 기간산업의 특성상 철도공사가 수서발KTX 주식회사에 대한 투자를 통해 이익을 회수하기까지는 수 년 이상의 시간이 필요하고, 게다가 배당가능이익이 발생할 것인지도 매

107) 물론 반드시 승소한다고 보장할 수 없음은 당연하다.

우 불확실하다. 특히 철도공사 이외에 수서발KTX에 투자할 것으로 예상되는 연금의 경우 6% 이상의 수익률이 나지 않으면 투자를 할 수 없다는 점을 고려하면, 수서발KTX 주식회사가 외부 투자자에게 이익을 배당하고 난 후 철도공사에게 배당하지 못할 것이 명백하다.

결국 철도공사는 '투자를 최소화'하고, 부채규모를 줄이는 것이 가장 시급한 과제였고, 또다시 대규모 부채를 감수해가면서까지 다른 회사(계열사나 자회사라 하더라도)에 대하여 자금을 지원할만한 여력이 안되는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 유일하게 영업이익을 내는 분야인 KTX 운영을 분할하여 수서발KTX 주주에게는 이익을 주고 철도공사에게는 손해를 가하였으므로 철도공사 이사들은 이사로서의 선관주의의무를 위반하여 업무상 배임행위를 저지른 것이다.

3. 독단적 WTO 정부조달협정(GPA) 개정안 비준의 위법성

가. 사건의 개요

박근혜 대통령은 2013. 11. 4. 프랑스 기업인들과의 간담회에서 "도시철도 시장개방과 관련해서는 WTO의 정부조달협정의 국내 비준을 추진하고 있고 이 비준이 통과되면 연내 WTO에 비준 기탁서를 제출할 수 있을 것으로 예상된다. 그렇게 되면 도시철도 분야의 진입 장벽도 개선될 수 있다고 본다"라고 말했다. 그리고 정부는 같은 달 5일 국무회의에 WTO 정부조달협정 개정 의정서를 상정하였고, 이정현 청와대 홍보수석은 11일 "WTO 정부조달협정 개정안에 대한 법제처 심사 결과 국회 동의를 불필요하므로 대통령 재가를 거쳐 비준하면 된다. 국무회의 상정돼 있기 때문에 조만간 국무회의 심의 끝나면 대통령 재가 거쳐서 WTO 사무국에 제출할 것"이라고 말한 바 있다. 그 후 박근혜 대통령은 같은 달 27일 독단적으로 WTO 정부조달협정 개정을 비준하였다.

그러나 이는 통상조약의 체결 및 이행에 필요한 사항을 규정한 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(이하 '통상절차법')을 위반한 것으로서, 이하에서는 박근혜 대통령의 독단적 재가의 바탕이 된 법제처 해석의 위법성, 통상절차법 위

반의 점에 대해서 살펴보도록 한다.

나. 법제처 해석의 위법성

법제처는 정부조달협정 개정 의정서 체결·비준의 국회 동의 필요 여부에 관하여 심사한 결과, 정부조달협정 개정안이 헌법 60조 1항에서 규정한 국회 비준동의 대상 조약인 '입법사항에 관한 조약'이 아니기 때문에 비준동의 대상에 해당하지 않는다고 판단하였다. 법제처는 '입법사항에 관한 조약'에 대해 "조약의 내용이 국내 법률에 대한 특례를 정하여 국내 법률을 변경·수정하는 효과를 초래하거나 조약의 시행을 위하여 국내 법률의 제·개정이 필요한 경우"라고 해석했고, 구체적으로 법제처는 정부조달협정 개정 의정서 시행과 관련된 국내 법률이 시행령, 규칙 또는 고시의 개정을 통해 정부조달협정 개정 사항을 반영할 수 있으므로 법률 제·개정이 필요치 않다고 본 것이다. 이밖에도 산업통상자원부는 이미 1994년 정부조달협정 타결 뒤 국회 비준을 받았으며, 개정 의정서는 기존 정부조달협정의 적용범위를 일부 수정하는 것이므로 국회 비준동의가 필요 없다는 입장이었다.

그러나 헌법의 기본원리로서의 법치주의 또는 법치행정의 원칙은 행정권의 발동을 국민의 대표로 구성되는 의회가 제정한 법률에 의해야 한다는 것으로, 대통령령 등 위임명령은 본래 법률로 규정할 사항을 법률의 위임에 의하여 행정기관이 이를 제정하도록 하는 것이기에 어디까지나 법치행정 원칙을 보완하는 의미를 가지는 것이고, 따라서 명확한 범위나 기준이 설정되어 있지 아니한 일반적·포괄적 위임은 허용되지 않는다.

이상과 같은 법치행정의 원칙에 비추어 볼 때, 헌법 60조 1항이 중요 조약의 체결·비준에 대해 국회의 동의를 얻도록 한 것은 단순히 조약의 절차적인 정당성을 확보하기 위한 것이 아니라, 해당 조약이 국가의 중요 정책사항이나 국민의 권리의무와 직접적인 관련성이 있는 경우에는 국민의 대표기관인 국회의 적극적 통제를 통해 국민적 합의를 형성하기 위한 실체적 정당성을 확보해야 한다는 취지에서 중요 조약의 체결·비준에 대해 국회의 비준동의 권한을 규정한 것이라고

보아야 한다.

그렇다면 국민의 권리의무에 중요한 영향을 미치는 사항을 규율하는 조약도 ‘입법사항에 관한 조약’으로 해석하여야 하는바, “정부조달협정 개정 의정서 시행과 관련된 국내법이 시행령, 규칙 또는 고시의 개정을 통해 정부조달협정 개정 사항을 반영할 수 있으므로 법률 제·개정이 필요치 않아 ‘입법사항에 관한 조약’에 해당되지 않는다”는 법제처의 심사 결과는 법치행정의 원칙을 위반한 형식에 치중한 행정편의적인 해석에 불과한 것으로서 받아들이기 어렵다.

다. 통상절차법 위반의 점

통상절차법은 한미FTA 비준동의안이 역사상 최초로 한나라당의 일방적인 날치기에 의해 통과된 후 이와 같은 과오를 되풀이하지 않기 위해 제정된 법률이다. 통상절차법에 따르면 산업통상자원부 장관은 통상조약의 체결 계획을 수립하여 국회에 보고하도록 규정하고 있고(제6조), 통상조약 체결의 경제적 타당성 등을 검토하도록 하고 있으며(제9조), 국내 경제, 국가 재정, 국내 관련 산업, 국내 고용에 미치는 영향 등에 대한 영향평가를 하도록 규정하고 있다(제11조). 그러나 정부는 명백히 통상조약의 개정에 해당하는 정부조달협정 개정안에 대해 이와 같은 절차를 전혀 지키지 않았다.

라. 헌법 위반의 점

법제처는 헌법 제60조 제1항의 범위를 지나치게 협소하게 해석하였다. 헌법 제60조 제1항은 입법사항에 관한 조약 이외에 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 등을 국회의 동의를 요하는 사유로 포함하고 있다.¹⁰⁸⁾ 이는 해당 조약이 국가의 중요 정책사항이나 국민의 권리의무와 직접적인 관련성이 있는 경우에는 국민의 대표기관인 국회의 적극적 통제를 통해 국민적 합의를 형성하기

108) 헌법 제60조 ① 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

위한 실체적 정당성을 확보해야 한다는 취지에서인 것으로 법치행정의 원칙에 비추어 당연한 것이다. 그럼에도 법제처는 심사 대상을 '입법사항에 관한 조약 해당 여부'만으로 한정하고 그 또한 행정편의적으로 축소해석하여 결국 본건 정부조달협정 개정 의정서의 비준에 국회의 동의를 요하지 않는다고 단정하고 말았는바, 이는 현저한 심사상 하자라고 할 것이다.¹⁰⁹⁾

그러나 박근혜 정권은 법제처의 하자있는 해석에 기초하여 국회의 비준동의 없이 독단적으로 정부조달협정 개정을 재가하였던 바, 이와 같은 행위는 헌법에 위반된다.

4. 철도민영화 정책과 한미FTA의 문제¹¹⁰⁾

가. 서설

대한민국이 체결한 수많은 FTA 가운데 유독 한미FTA에만 철도시장과 관련된 매우 구체적인 조항들이 포함되어 있다.¹¹¹⁾ 이러한 까닭에 철도민영화와 미국자본의 철도시장 진입 가능성 여부는 중요한 관심사가 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 박근혜 정권은 한국철도운영체제의 중대한 결정을 수서발 KTX 주식회사의 정관사안으로 취급하고 있다. 또한 한미FTA에 의해 현행 KTX 노선까지 시장개방에 노출될 수 있다는 위협에는 아무런 대책이 없다.

나. 한미FTA의 내국민대우 원칙의 문제

정부는 수서발 KTX 주식회사 지분의 양도를 공공부문으로 제한하겠다고 하지만,

109) 참고로 법제처는 지난 1994년 'WTO 정부조달협정 가입 시 국회 비준동의 필요성에 대한 심사' 문서에서 "WTO 정부조달협정은 WTO 협정의 4개 부속서 가운데 복수국간 무역협정에 포함된 4개 협정 중 하나로, 국내조달시장에 경쟁요소를 도입하고 국내법에 규정돼 있지 않은 내국민대우, 비차별의 의무 및 강제적 분쟁처리절차 등의 입법사항을 포함"하고 있다고 밝혀 WTO 정부조달협정이 입법사항이며, 국회 비준 대상임을 분명히 한 바 있다.

110) 박원석 의원실 주최 「철도민영화 방지 해법 마련 토론회 자료집」에서 주요 인용, 2013. 12. 26.

111) 한EU FTA에는 한미FTA와 비교할 만한 철도관련 조항이 포함되어 있지 않다.

이는 앞서 살펴본 바와 같이 상법에 위배될 소지가 크다. 결국 어떤 형태로든 민간자본의 참여가 불가피하다고 할 때 미국자본의 투자를 막는 경우는 내국민대우 원칙 위반이 될 수 있다. 이는 곧 정관상 주식양도 제한 규정이 상당히 위태롭다는 점을 보여준다.

다. 한미FTA에 의해 현행 KTX 노선까지 시장개방에 노출될 수 있는 위험 및 자유화후퇴방지 메커니즘의 적용

수서발KTX 주식회사에 민간자본의 유입이 가능해지고 나아가 미국자본이 유입될 경우 현행 KTX 노선까지 한미FTA가 적용될 위험이 크다. 현행 한미FTA에 따르면 2005년 6월 30일 이전에 건설된 KTX 노선은 현재유보(철도공사의 독점적 지위 인정)의 적용을 받는다. 하지만 그 이후 건설된 노선은 한미FTA 유보조항의 보호를 받지 못하기에 미국자본이 참여할 수 있다. 그런데 수서발 KTX 주식회사가 평택~부산(목포) 노선까지 운행한다면, 수서발KTX 주식회사에 투자한 투자자는 자신의 영업권을 내세우며 현행 KTX 노선에 대한 권리까지 주장할 수 있다.

나아가 위 현재유보 내용에 대해서도 자유화후퇴방지 메커니즘이 적용되므로, 그 결과 2005년 7월 1일 이후에 건설된 노선의 철도운송서비스와 동일한 내용의 유보가 적용되어, 결국 2005년 6월 30일 이전과 이후의 구분이 사라지게 된다. 이는 2005년 6월 30일 이전 노선에 대한 철도공사의 독점적 지위를 정면으로 위협하게 하는 것이라 볼 수 있다.

라. 면허 취소 방안의 한미FTA 위반 소지

앞서 살펴본 바와 같이 정부가 말하는 '민간자본에 주식매각시 수서발KTX 주식회사의 철도사업면허 취소 방안(면허 취소 방안)'은 위법의 소지가 크다. 만약 정부의 면허 취소 방안이 가능하지 않게 됨에 따라 민간자본의 참여가 가능하게 되고 미국자본의 투자가 단 1달러라도 포함되는 경우 면허 취소 방안은 한미FTA상 이행의무부과에 해당되어 한미FTA 위반의 소지가 있다.

다. 경제적 수요심사를 통한 미국자본의 철도시장진입 방어 논리의 취약성

정부는 경제적 수요심사를 통해 미국자본의 시장진입을 막을 수 있다고 밝힌 바 있다. 그런데 문제는 '경제적 수요심사(ENT: Economic Needs Test)'의 개념이 확립되지 않았다는 점이다. 법무부의 GATS 해설서에 따르면, 경제적 수요심사란 일반적으로 '기업설립요건에 있어서 공급되는 서비스의 질이나 공급자의 자격과는 관계없는, 공급업체 수의 수요공급에 관한 특정 기준을 설정·운영하는 것과 같이 공급되는 서비스의 양, 공급업체의 수, 서비스거래의 가액 등에 관하여 정부가 수요·공급을 조정하는 조치'라고 할 수 있다.¹¹²⁾ 그런데 국회입법조사처는 '경제적 수요심사'를 '새로운 외국기업 또는 국내기업이 시장에 진입하는 것이 경제적 기반에 비추어 볼 때 정당한지 여부를 정부·업계·업종별 협회 등이 통제하는 제도'로 보고 있다. 그런데 국토부는 국회입법조사처의 경제적 수요심사 개념에 입각하여 미국의 수서발KTX 주식회사에 대한 주식 매수에 대한 규제권한을 행사할 수 있다고 하였는데, 이는 불명확한 경제적 수요심사 개념에 근거한 취약한 주장에 불과하다.

한미FTA는 기본적으로 경제적 수요심사를 통한 제한을 금지하는 것이 본래 취지이다. 다만 한미FTA에서 철도시장의 경우 경제적 수요심사를 통한 제한을 유보하고 있는데, 이는 한미FTA의 본래 취지에 비추어 대단히 협소하게 해석·적용될 가능성이 높다. 특히 경제적 수요심사를 통한 제한 중 양적 제한의 경우를 상정하면, 철도서비스공급자가 수서발KTX 주식회사 단 하나인 상황에서 양적 제한을 가하는 것은 사실상 불가능하다.

결국 정부는 국가의 중요 정책을 불확실한 근거하여 결정하였고, 한미FTA 해석상 취약한 논리 구성을 보이고 있다.

바. 소결

112) 경제적수요심사와 관련하여 정부의 자유재량행위가 아니라고 보는 견해가 있다. 만약 당국의 자유재량으로 허가 여부를 결정할 수 있다면, 이는 경제적수요심사로 볼 수 없으며, 이 경우 정부는 시장접근 약속을 할 수 없다. (한철수, 『서비스산업개방과 WTO』, 박영사, 1994, p.183)

박근혜 정권의 철도민영화 정책에 대응하여 철도민영화를 방지하기 위해 철도사업 면허를 받을 수 있는 법인의 투자자를 공공부문으로 한정하는 「철도사업법 개정법률안」이 발의되었다. 그런데 정부는 이 개정안이 한·미 FTA에 위배되는 것으로 국제통상분쟁의 가능성이 있다고 주장하고 있다. 이는 정부 스스로 한미FTA로 인해 철도사업이 미국자본에 개방될 수 있는 위험을 인정하고 있는 것이라 할 것이다. 이와 같이 한미FTA가 철도의 공공성을 확보하기 위한 대한민국의 입법권을 제약하고 있다는 점이 다시 한 번 증명되었다.

IV. 경쟁효과와 부재 및 비용 증가의 비효율성

박근혜 정권은 수서발KTX 운영회사 설립 목적을 “오랜기간 독점으로 운영된 철도산업에도 경쟁을 도입하여 철도경영 전반을 효율화하려는 것”이라고 설명하고 있다.¹¹³⁾ 그러나 이는 열차 운행이 선로에 종속되는 철도산업의 기본 특징을 무시한 궤변에 불과하다.

철도공사와 수서발KTX 주식회사 등 두 개의 회사가 별도로 KTX를 운영하더라도 달라지는 점은 거의 없다.

- 1) KTX 경부선의 경우 1편은 20량으로 구성되고 총 4명(기관사 1명, 열차팀장 1명, 승무원 2명)이 탑승하는데, 이와 같은 최저인원수 보다 더 근무인원을 줄일 수 없다.
- 2) 두 회사 모두 철도시설공단이 소유한 시설을 사용하고 선로사용료를 동일하게 납부한다.
- 3) 노선의 대부분이 한국철도공사와 겹치기에 선로 유지보수 업무도 나누기 어렵다.
- 4) 수서-평택 구간을 제외하곤 같은 선로를 달리기에 앞지를 수도 없어 소요시간도 동일하다.

113) 국토교통부, 철도경쟁은 경영개선과 국민부담 완화를 위해 추진, 2013. 12. 18.

http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_72/dtl.jsp?id=95073254

- 5) 코레일의 수서발KTX주식회사 '사업 개요' 문건에 따르면 수서발KTX 주식회사는 "수송 업무를 제외한 대부분의 업무를 코레일에 위탁"한다고 돼 있다. 이 문건에 따르면, 수서발KTX주식회사는 역무(전용역 3개, 수서, 동탄, 지제역)와 승무 일부(기장 및 열차팀장)만 직영하고, 공용역 14개 역무, 승무(열차 승무원), 매표, 철도차량(임대 등), 차량정비, 사고복구, 고객센터 등을 코레일 계열사 등에 위탁한다.

공기업이라도 경쟁을 벌여야 한다면 이미 KTX는 저가항공, 고속버스와 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 지금도 좌석이 부족할 정도로 잘 운영되고 있는데 동일 기술, 동일 차량의 회사를 복수로 설립하는 것, 이것이 바로 정부가 초래하는 공기업 비효율이다. 그리고 정부의 주장대로 수서발 KTX 주식회사가 여전히 공공기관이라면 이는 박근혜 정부의 공공기관 정책과도 모순된다. 정부는 지난 12월 11일 관계부처 합동으로 발표한 '공공기관 정상화 대책'에서 공공기관의 유사·중복 기능 등을 축소·조정하겠다고 발표해놓고 지금 동일한 역할을 하는 조직을 하나 더 만들겠다고 강행하고 있다.¹¹⁴⁾

V. 결론

보통 공기업이 주식회사 형태로 전환하거나 설립되는 것은 민영화의 사전 조치로 해석된다. 1997년 「공기업경영개선 및 민영화에 관한 법률」이 제정되어 담배인삼공사, 한국통신, 한국가스공사, 한국중공업, 인천국제공항, 한국공항공사가 공공기관이면서 향후 민영화 대상 기업으로 지정되었고, 이후 주식회사로 전환되면서 민영화 방향으로 나아갔다(현재 담배인삼공사, 한국통신, 한국중공업은 민영화 완료). 이러한 배경 아래 수서발KTX 주식회사를 설립하는 것이 철도민영화의 단초라는 사회적 문제제기가 있었던 것이다.

박근혜 정권은 “철도공사 개혁을 위하여 경쟁체제를 도입이 필요하며, 이에 따라 수서발KTX 자회사를 설립해야 한다”, “수서발KTX 주식회사를 설립하는 것은 철

114) 박원석 의원실 주최 「철도민영화 방지 해법 마련 토론회 자료집」에서 일부 발췌, 2013. 12. 26.

도민영화가 아니다”는 주장을 되풀이 하고 있다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 박근혜 정권의 앵무새 같은 주장은 허구에 불과하다. 무엇이 그렇게 중요하고 급한 것인지 전국민적 반대에도 불구하고 스스로가 내세운 경쟁효과도 기대하기 어려운 수서발KTX 주식회사를 설립하였는지 도저히 납득할 수 없다. 또한 한미FTA의 위험이 제기되는 상황에서 독단적으로 WTO 정부조달협정을 개정하면서까지 철도민영화 정책을 추진하였는지 이해할 수 없다. 나아가 철도노조의 파업을 탄압으로 일관하였으니 제대로 된 정권이라 할 수 없을 정도이다. 박근혜 정권의 철도민영화 정책은 즉각 중단되어야 한다.

[기망 5]

한반도 신뢰프로세스의 불이행과 남북 평화체제 구축 실패

I. 한반도 신뢰프로세스와 한반도 정세의 전개

1. 한반도 신뢰프로세스의 개념과 추진과제

2013년 2월 25일 출범한 박근혜 정권은 대북·통일정책으로 한반도 신뢰프로세스를 내걸었다. 한반도 신뢰프로세스는 이전 정부의 포용정책(화해협력정책과 공동번영정책)과 상생공영정책이 지닌 한계를 비판적으로 극복하기 위한 것이라는 것이다. 그 구상은 그동안 남북관계가 발전하지 못하고 오히려 북한이 핵무기까지 보유하게 된 원인이 남북간의 신뢰가 구축되지 않았기 때문이라는 인식에 기초한다.

한반도 신뢰프로세스는 남북간 신뢰, 국민과의 신뢰, 국제사회와의 신뢰를 모두 포함하고 있다. 이때의 신뢰란 남북관계의 발전과 한반도평화정착, 통일기반 구축을 가능케 하는 토대인 동시에 국민적 지지와 국제사회와의 협력하에 대북외교정책을 힘있게 추진할 수 있는 “사회적 자본(Social Capital)”이자 “인프라(Infra)”¹¹⁵⁾라고 한다.

한반도 신뢰프로세스 추진배경은 먼저, ‘북한의 도발→위기→타협→보상→도발’의 악순환이 반복됨으로써 불안정한 평화와 대결구도가 지속되는 남북관계를 타파하고, 북한의 도발과 잘못된 행동에 강력히 대응하고, 북한이 국제적 기준과 모든

115) 「한반도신뢰프로세스」 해설서, 통일부, 2013. 5면

합의를 준수하도록 한다는 것이다. 둘째, 남북간, 북한과 국제사회간 신뢰가 부재한 상황에서 일시적 해법으로는 북핵문제의 해결이 어려우니 신뢰를 형성하여 북핵문제의 근원적 해결을 추구해 나가는데 있다. 셋째, 과거 대북정책의 장점을 수용하면서 통합적인 접근을 모색함으로써 기존 대북정책의 한계를 극복하고, 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내의 갈등 해소에 기여하는 데 있다.

한반도 신뢰프로세스의 목표는 첫째, 남북관계발전으로 상식과 국제규범이 통하는 새로운 남북관계를 정립하고, 둘째, 한반도 평화정착으로 남북협력과 국제협력과의 균형을 통해 북한의 비핵화를 달성하며, 셋째, 통일기반구축으로 내부적으로는 통일을 주도적으로 이끌 수 있는 우리 사회의 역량을 확충 하고 대외적으로는 한반도 통일과정이 국제사회와의 협력을 통해 이루어지는 것이다.

한반도 신뢰프로세스 추진원칙은 “안보와 교류협력”간, “남북협력과 국제공조”간에 균형 감각을 갖고 추진해 나갈 것이고 이를 위해 유연할 때는 더 유연하고, 단호할 때에는 더욱 단호하게 추진하는 균형있는 접근이고, 둘째, 북한의 올바른 선택을 유도하고 남북간의 공동발전을 구현하는 방향에서 대북정책을 지속적으로 보완·발전시켜 나갈 것이며, 셋째, 국제사회와의 협력을 통하여 한반도 문제해결과 동북아 평화협력 증진의 선순환을 추구해 나간다는 것이다.

한반도 신뢰프로세스의 추진과제로 첫째, 신뢰형성을 통한 남북관계정상화이다. 여기에는 ① 영유아, 임산부 등 취약계층을 대상으로 하는 인도적 지원은 정치적 상황과 무관하게 지속추진하고 이산가족 및 국군포로, 납북자문제 등 인도적문제의 실질적 해결을 위해 계속 노력해 나가는 것이고 ② 남북당국간 대화채널을 구축하고 기존합의 정신을 실천하는 것이며 ③ 남북간 호혜적 교류협력을 확대심화시키는 것과 ④ 신뢰형성과 비핵화진전에 따라 ‘비전코리아 프로젝트’를 추진해 나가는 것이다. 둘째, 한반도의 지속가능한 평화를 추구하는 것이다. 여기에는 ① 북한의 도발을 억지하기 위해 한미연합 억지력을 포함한 포괄적 방위역량을 강화하고 ② 북핵문제해결을 위해 남북협력과 국제협력의 균형을 취하면서 6자회담 등 다각적인 노력을 기울이며 ③ 국제연합 및 유관국과 DMZ 세계평화공원을 조성하고 ④ 남북간 상호체제 인정 및 무력도발 중단 등 정치·군사적 신뢰구축을

추진한다는 것이다. 셋째, 한반도평화통일과 동북아 평화협력의 선순환을 추구하기 위해 통일에 대한 국제사회지지확대와 북방 3각 협력을 추진해간다는 것이다.

이와 같이 한반도 신뢰프로세스에서의 핵심 개념은 ‘신뢰’와 ‘균형’이다. 신뢰정책은 남북간의 진정한 화해를 저해하는 근본 요인이 신뢰의 결여 때문이라고 진단하는 데, 박근혜 대통령의 북한에 대한 인식은 북한이 오랜 기간 국제규범을 노골적으로 위반해 왔다는 것이다¹¹⁶⁾. 또한 ‘균형정책’은 지난 역대 한국정부들의 대북정책이 불균형으로 추진되었다는 진단에 기초한다. 즉 그 동안의 정부는 대북관여정책과 억지정책을 양자택일로 시도해 왔다고 평가한다.¹¹⁷⁾

2. 2013년 한반도 정세의 전개

북한은 박근혜정부가 본격적으로 출범하기 전 3차 핵실험(13. 2)을 단행함으로써 한반도에 위기상황을 조성하였고, 유엔 안보리가 2087호 결의안을 채택하자 이에 반발하여 정전협정 파기와 제2의 조선전쟁 도발위협을 강화하였다. 즉, 북한은 소형화·경량화·다중화된 핵실험 성공 발표 이후 조선인민군최고사령부 대변인 성명을 통해 ‘조선 정전협정 백지화, 판문점 대표부 활동 중지’선언(3. 5)과 외무성의 ‘핵선제 타격’성명(3. 7) 및 조평통 성명을 통해 ‘남북사이의 불가침 합의 폐기와 비핵화 공동선언 백지화’를 통보하였다.(3. 8) 또한 당중앙위 전원회의에서 “핵무력과 경제건설 병진 노선”을 채택(3. 31)하고 최고인민회의 12기 7차 회의에서 “자위적 핵보유국 지위 공고화할데 대한 법령”을 통과(4. 1)시킴으로써 핵보유국의 지위를 제도화하였다.

북의 위기 고조에 맞서 남측의 군사적 맞대응조치와 미국의 군사적 시위로 한반도 위기는 더욱 고조되었다. 북한이 불가침합의 전면 폐기를 선언하자 국방부대변인은 “북이 핵무기로 공격한다면 김정은 정권은 지구상에서 소멸할 것”이라고

116) 박영호, “박근혜정부의 대북정책:한반도 신뢰프로세스의정책추진방향”, 통일정책연구 제22권 1호, 2013. 5면, 박인휘, “한반도 신뢰프로세스의 이론적 접근 및 국제화방안”, 통일정책연구 제22권 1호, 2013. 29-30면. 그러나 로버트 칼린의 견해에 따르면 이러한 인식이 반드시 타당하고 볼 수는 없다. 각주 120)참조

117) 박영호, 위의 논문, 6면

주장하였다.(3. 8) 미국도 3월 1일부터 키리졸브 훈련과 독수리 훈련을 실시하면서 핵항공모함을 참가시키고 미국의 최신예 B-52 전략폭격기로 폭격훈련을 하는가 하면 B-2 스프리트폭격기와 최첨단 F-22 스텔스전투기를 출격시켰다. 또한 핵잠수함과 첨단 구축함 그리고 북한의 탄도미사일 발사를 조기에 탐지할 수 있는 SBX-1(해상기반 X-Band 레이더)까지 투입하면서 북한을 압박하였다.

이러한 군사적 긴장국면이 점차 고조되자 남북경협의 상징인 개성공단도 4월 3일 북한의 입경금지 조치를 시작으로 4월 8일 북한의 근로자들이 전원 철수하고 남북간의 대화가 단절됨에 따라 마침내 5월 3일 남한의 잔류인원 7명도 최종 철수함으로써 잠정폐쇄되기에 이르렀다. 이후 북한은 조평통 대변인을 통해 개성공단 및 금강산관광재개를 위한 당국회담을 제의(6. 6)했고 통일부가 대화제의를 '장관급' 회담으로 격상하자고 역제의를하면서 회담개최에 원칙적으로 합의하였으나 수석대표의 격을 둘러싸고 남북은 기싸움을 벌여 회담은 결렬되었다.(6. 11) 결렬 이후 남측은 개성공단 정상화를 위한 실무회담 개최를 제의하여 1차 실무회담(7. 6~7)이 개최된 이래 7차에 걸친 회담 끝에 개성공단 정상화를 위한 합의서가 채택되었다.(8. 14)

공단 정상화 이후 북은 이산가족 상봉문제를 금강산관광 재개회담과 연계하여 제의하였고, 남은 상봉 이후 금강산회담을 개최하자고 주장하여 북이 이에 동의함으로써 이산가족 상봉 최종명단까지 교환되었다.(9. 16) 그러나 조평통 대변인은 이산가족 상봉을 일방적으로 연기(9. 21)하고 또 다시 상호 성명전이 오가면서 10월 31일 예정되었던 개성공단 투자설명회도 무산되었다. 이후 북한은 박근혜 대통령의 실명비난에 나서고 박근혜 대통령도 공개석상에서 북한의 "핵무력과 경제건설 병진노선"이 실패하고 말 것이라고 비판하였다. 장성택 숙청을 계기로 북은 체체결속과 내부단속에 주력하는 한편, 박근혜 대통령도 '공포정치'와 '도발' 가능성 및 급변사태를 언급함으로써 연말까지 남북관계는 경색국면을 지속하였다.¹¹⁸⁾

II. 한반도 신뢰프로세스의 한계와 평가

118) 김근식, "박근혜정부와 남북관계: 2013년 평가와 2014년 전망", 한반도리포트 2013/2014 제 4호, 경남대학교 극동문제연구소, 151-156면

이전 정부의 대북정책의 한계와 성과를 비판적으로 수용한 것이라는 한반도 신뢰 프로세스는 위 정책의 핵심인 '신뢰'의 개념이 추상적이고 감성적이며 다른 해석을 통해 정책의 의도를 모호하게 만들 가능성이 있다는 비판이 있다.¹¹⁹⁾ 특히 한반도 신뢰프로세스의 추진기조에서 남북간의 합의이행에 대하여 국민적 신뢰와 국제사회와의 신뢰를 전제하고 있다는 점에서 그 개념이 명확하지 않으면 위 정책의 혼선이 야기될 것이 명확하다. 더구나 그 신뢰의 개념이 무엇인지, 어떻게 신뢰를 쌓겠다는 것인지, 또 남북간에 신뢰가 쌓였다면 어떤 객관적인 방법으로 검증한다는 것인지가 너무나 모호하다.

또한, 이러한 입장은 남북한의 상호신뢰를 전제로 한 한반도 신뢰프로세스 자체가 일방적이 되어 버리는 모순을 가지고 있다. 따라서 이러한 모순을 내포한 한반도 신뢰프로세스는 북한이 진정성 있는 신뢰를 보여주지 않으면 대화를 하지 않겠다는 의도로 조건부화 되고 '균형'정책을 유연하게 실행하지 못함에 따라 남북관계를 파탄낸 이명박정부의 대북정책을 재연할 수밖에 없다는 비판을 면할 수 없다.

그리고 한반도 신뢰프로세스의 구상에 있어 남북의 신뢰결여의 책임을 북한에게만 있다고 인식하는 것도 객관적이 시각이 아니라는 견해가 있다. 즉, 한국과 미국정부의 대북협상 무용론의 주요 근거로 드는 '도발-협상-보상 사이클'로 남북관계를 진단하는 것은 잘못이라고 미국 행정부에서 32년간 한반도 문제를 다루어 온 로버트 칼린의 지적이 그것이다¹²⁰⁾. 그는 실례로 1994년 10월 미국과 북한 사이에 합의된 제네바 합의가 파기된 주된 책임을 북한이 아니라 미국의 네오콘에게 돌리고 있다.

한반도 신뢰프로세스는 북핵문제 해결을 위해 그 추진과제로 남북간의 실질적인

119) 정성임, “한반도 신뢰프로세스: 구성, 인식, 접근방식”, 통일정책연구 제22권 2호, 2013. 191-192면. 정성임은 위 논문에서 '신뢰'의 특징을 정부, 북한, 국민, 국제사회의 다차원적으로 분석하고 있다. 위의 논문, 203-204면. 박인휘, 신뢰는 또한 '목표'와 '수단'으로서 중의성을 가지고 있다. 앞의 논문, 34-35면

120) 한겨레신문, 2014. 1. 20자

협의 뿐만 아니라 6자 회담과 한·미·중 전략 대화 등을 통해 협상능력을 강화 하겠다¹²¹⁾고 하였다.

그러나 박근혜 대통령은 2월 13일 한국을 방문한 미국의 케리 국무장관과의 면담에서 “북한이 비핵화의 확실한 의지와 실질적 행동을 보여 준다면 북한을 지원하겠다.”는 의사를 전달하였고, 이후 케리장관은 윤병세장관과의 공동기자회견에서 “북·미 양자대화 하는 일은 없을 것”이라고 단언하면서 심지어 6자회담이나 개별적 대화에 대해 “미국은 박근혜 대통령의 입장과 완전히 동일하다. 검증가능한 한반도의 비핵화를 위해 북한이 (먼저) 확실한 조치들을 취해야 한다.”고 강조하였다¹²²⁾. 케리장관의 이와 같은 태도는 미국이 동북아지역에서 전략적 우위를 확보하기 위해 북한 위협론을 계속 들고 나오고 있다거나 북한 문제를 중국과 협의 하겠다면서 한편으로는 일본과 한국에 북한붕괴 가능성을 전제로 미·일동맹과 한·미동맹을 강화하려 하고 있다는 분석¹²³⁾을 가능하게 한다.

이러한 박근혜 대통령과 케리 장관의 입장을 미루어 볼 때, 중국이 2013년 9월부터 11월까지 양제츠, 왕이, 우다웨이 라인이 주축이 되어 방미, 방중, 방한 등 교차방문을 통해 6자회담 재개를 위한 주변국 외교를 적극 전개하였으나 한국과 미국이 부정적 입장을 견지함에 따라 6자 회담이 성사되지 않은 이유를 미루어 짐작케 한다.

그런데 이러한 박근혜 대통령의 태도는 자신의 정부에서 확정한 한반도 신뢰프로세스의 추진과제인 “한반도의 지속가능한 평화 추구”를 저버린 것이라는 비판을 면할 수 없을 것이다. 지난 해 5월 한미정상회담에서 대북정책과 관련해 오바마 대통령은 “잘못에 대해서는 대가를 제공하지 않는다는 원칙에 입각하면서도 동시에 대화의 문은 열어 놓는다는 것이 중요하다.”면서 “북한이 신뢰를 갖고 새로운 방향으로 전환하길 기대하고 있다.”고 밝혔다. 박근혜 대통령은 이에 대하여 “북한이 국제사회의 책임있는 일원으로 변화한다면 우리는 국제사회와 함께 지원할

121) 「한반도 신뢰프로세스」 해설서 18면

122) 중앙일보, 2014. 2. 14자 보도

123) 주간 경향 1063호, 정세현 전 장관의 인터뷰

용의가 있다.”는 이전 이명박정부의 “비핵·개방·3000”과 “그랜드 바젠”과 거의 동일한 입장을 되풀이 하였다.

게다가 오바마 대통령은 ‘한반도 신뢰프로세스’에 대해 매우 공감하며, 이는 자신이 견지해온 ‘전략적 인내’와 전혀 다르지 않다고 함으로써 ‘한반도 신뢰프로세스’에는 미국의 정책을 바꿀 어떤 새로운 제안도 없다는 것을 확인시켰다.

이렇듯 한·미정상은 전 세계가 희망하는 한반도의 평화를 위한 해법 대신 오히려 “미국은 확장억지와 재래식 및 핵전력을 포함하는 모든 범주의 군사적 능력을 사용하여 한국에 대한 방위공약을 수행”한다거나 “북한의 미사일 위협에 대한 공동의 대응노력과 함께 연합방위력을 지속적으로 강화”해 나갈 것임을 천명함으로써 미국의 군산복합체 이익, 미사일방어(MD)체계 실현, 한국에 대한 각종 무기의 판매 등을 통한 정전체제와 분단체제의 현상유지를 기도하고 있다.

이러한 박근혜 대통령의 태도는 한·미동맹과 한·중협력의 균형을 취한다는 신뢰프로세스 외교정책이 공약과 달리 실제의 운영 면에서 지나치게 미국에 경도되어 있다는 비판을 받고 있다¹²⁴⁾. 전시작전권 반환문제와 주한미군 방위비분담문제, 미사일방어망 구축문제, 원자력협정문제와 차세대전투기구매 등에서 알 수 있듯이 우리의 국익을 우선시하기 보다 한미동맹 60주년의 명분하에 미국의 이익에 상당히 편중되었다는 비판을 받고 있다.

또한 신뢰를 쌓는 노력을 등한히 하면서 한미연합의 억지력을 포함한 포괄적 방위역량을 강화¹²⁵⁾한다는 명분으로 ‘킬 체인’과 맞춤형 억제전략으로 모든 것을 해결하려 할 경우 엄청난 비용과 고통, 그리고 희생을 감내해야 할 것이라는 지적¹²⁶⁾을 간과해서는 안될 것이다.

그런데 이러한 비판은 향후 동아시아 지역을 둘러싼 안보질서가 회귀하려는 미

124) 한겨레, 2014. 2. 18.자 김준형 교수의 ‘박근혜정부 1년 외교 평가’ 인터뷰

125) 「한반도 신뢰프로세스」 해설서 18면

126) 고유환, “국민통합의 완성, 남북통일의 길” 토론문, 22013. 12. 13. 25-30면

국(Pivot to Asia)과 회피하려는 중국(신형대국관계)이 펼치는 전략적 대결로 유동성이 갈수록 심화될 것이라는 전망에 비추어 보면 일면 수긍할 만한 하다. 우리는 미국과 중국의 어느 하나를 선택하면서 다른 한 국가와 비우호적인 관계로 전환되는 선택에서 벗어나 상호 신뢰와 협력을 적극 모색해가는 실리적이고 균형적인 대외정책을 전개해 나갈 필요가 있다¹²⁷⁾.

III. “통일대박론” 의 한계와 평가

1. 통일대박론의 제시

2014년 새해 신년기자회견에서 박근혜 대통령은 느닷없이 “통일은 대박이다.”라는 슬로건을 내걸었고, 다보스포럼에서도 통일대박론을 설파했다. 이러한 구호는 젊은 세대들 중심으로 통일에 대한 열망이 감소되는 세대를 바로잡고 통일에 대한 국민적 관심사를 제고한 긍정적인 역할을 한 것으로 보는 견해가 있는 것도 사실이다

그런데 더욱 놀라운 사실은 친일지로 국민의 지탄을 받아오며 분단체제하에서 기득권을 누리 오던 자칭 ‘보수’ 주요언론사인 조선일보가 새해 1월 1일자의 1면부터 5면에 이르기까지 “통일이 미래다(One Korea, New Asia)”라는 기획시리즈를 연중 게재하기로 하였다는 점이다. 조선일보가 주창하는 글을 읽어 보면 다음과 같다.

“조선일보가 독자 여러분과 함께 한반도 통합, 남북통일의 새 길을 찾아 나섭니다. 분단 69년, 이제 우리 민족이 한반도 ‘반쪽 사고’의 틀을 깨지 못하면 남한은 선진국의 문턱을 넘을 수 없고 북한은 최빈국의 굴레에서 벗어 날 수 없습니다. 통일이야말로 일제의 완전한 청산이며, 통일이 다가올 때 비로소 우리 사회의 첨예한 갈등들은 잦아들 것입니다. 남북이 하나될 때 동북 아시아의 진정한 평화와 번영의 길도 열립니다. 지금 한반도에는 먹구름이 끼어 있습니다. 그러나 꿈을 공

127) 정재홍, “중국의 동아시아 정책 평가와 전망: 중국의 부상과 동아시아 안보질서의 변화”, 한반도리포트 2013/2014 제4호, 경남대학교 극동문제연구소, 78-91면

유한 국민은 두려움이 없고, 두려움 없는 민족이 내일을 준비합니다. 한반도의 르네상스는 남북 7500만의 마음을 한데 모으는 통합의 꿈, 통일의 꿈에 달려 있습니다.”

그런데 이러한 조선일보의 취지문은 박근혜정부의 한반도 신뢰프로세스의 기초와 맞닿아 있다는 느낌을 지울 수 없다. 즉, 한반도의 통합과 남북통일을 거론한 것이나 남북이 하나될 때와 동북아시아의 진정한 평화와 번영은 마치 신뢰프로세스의 추진과제 중 “신뢰 형성을 통한 남북관계 정상화”와 “한반도의 평화통일과 동북아 평화협력의 선순환 모색”과 거의 정확히 일치하고 있다.

한반도 신뢰프로세스의 진정성과 선의는 그것이 진실되고 성실한 이행으로 입증된다. 그런데 지금까지 조선일보의 논지를 상당부분 대변해 왔다는 평가를 받는 조갑제 칼럼¹²⁸⁾에 의하면, “통일...대박 맞지만 전제조건이 있다.”라는 제목 하에 명백히 북한체제 붕괴를 유도하고, 흡수통일을 기도하는 것을 노골화하고 있다는 점에서 조갑제 칼럼을 게재한 조선일보의 진정성을 의심케 한다.

2. 통일대박론의 한계와 평가

박근혜정부의 대북·통일정책인 한반도 신뢰프로세스에 기초한 “통일대박론”의 선의를 그대로 받아들인다 하더라도 박근혜 대통령과 조갑제의 통일대박론은 한반도 신뢰프로세스의 정신과 기초, 구체적으로 추진 방향과 추진과제에 부합되지 않는다는 사실을 지적하지 않을 수 없다.

먼저, 박근혜 대통령 자신이 2013년 제68주년 8.15 광복절 경축사에서, “평화를 지키기 위해서는 억지력이 필요하지만, 평화를 만드는 것은 상호 신뢰가 쌓여야 가능합니다. 다소 시간이 걸리더라도 상식과 국제적 규범이 통하는 남북관계를 정립하여 진정한 평화와 신뢰를 구축해 가는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 일관되게 추진해 가겠습니다.”라고 분명히 언급하고 있다.

128) 조선뉴스프레스, 2014. 1. 9. 오전 9:30:07 수정 입력

그런데 통일대박론은 통일을 ‘한반도 신뢰프로세스’가 극명히 보여주는 “과정”으로 이해하지 않고 단순히 “결과”만으로 인식하게 만든다는 점에서 문제가 있다. 박근혜 대통령도 남북한은 신뢰 형성을 통한 남북관계가 정상화되고, 한반도의 지속가능한 평화를 추구한다는 점을 밝히고 있다. 또한 ‘한반도 신뢰프로세스’를 말 그대로 남북간의 신뢰와 우리 국민들의 신뢰 뿐만 아니라 국제사회에서의 신뢰에 기반하여 추진하겠다는 당연한 다차원의 신뢰 형성은 점진적이고 단계적인 과정을 전제한다는 것은 두말할 필요가 없다.

실제로 ‘한반도 신뢰프로세스’ 해설서 28면에 의하면, “경제공동체를 건설하여 ‘작은 통일’을 먼저 이루고, 정치통합을 이루는 ‘큰 통일을 지향’하는 점진적·단계적 통일 추진구상과 맥을 같이하고 있다.”고 명시하고 있다. 따라서 통일대박론이 한반도 신뢰프로세스와 배치되지 않으려면 “민족공동체 통일방안”에 언급한 바와 같이 다양한 분야에서의 교류·협력단계를 거치는 것이 필요하다. 한반도 신뢰프로세스는 그 추진과제인 ‘통일인프라 강화’의 한 주제로 “민족공동체 통일방안의 발전적 계승”¹²⁹⁾을 들고 있다.

둘째, 통일에 이르는 분야는 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 교류·협력접근이 있음에도 불구하고 지나치게 경제적 이익과 효과만을 강조하고 있다. 그리하여 남북한의 통일이 마치 한국경제의 활로를 위해 북한을 통일의 동반자로 보지 않고 대상화하고 있다는 것처럼 비추어 지게 한다는 비판을 면할 수 없다.

셋째, 통일의 방식도 “민족공동체 통일방안”에 규정된 점진적, 단계적 평화통일이 아니라 흡수통일이나 북한체제 붕괴를 유도한다는 의구심을 갖게 한 점은 우리 헌법의 평화적 통일원칙에 정면으로 반하는 것이다¹³⁰⁾. 더군다나 현실적으로 가능하지도 않은 흡수통일을 전제로 한 통일대박론은 남북간의 상호신뢰를 구축함으로써 작은 통일에서 큰 통일로 나간다는 “한반도 신뢰프로세스”의 추진과제에 모

129) 「한반도 신뢰프로세스」 해설서 20면

130) 조선일보는, “남재준 국정원장이 2013. 12. 21.공관에서 개최된 간부송년회에서 조국통일을 위한 ‘구체적 플랜’도 논의했고, 2015년에는 자유 대한민국 체제로 조국이 통일되어 있을 것이라고 말했다.”고 보도했다. 뉴스앤뉴스, 2013. 12. 24.자 보도

순된다.

넷째, 심지어 통일대박론이 6월 지방선거에 대비한 국내정치용이라는 분석이 사실이라면, 박근혜정부는 그의 부친 박정희정권이 7. 4 공동성명을 민족의 숙원인 통일을 위한 것이 아니라 자신의 영구집권을 위한 유신체제 구축에 악용하였다는 역사적 과오를 되풀이하는 것이라 아니할 수 없다.

IV. 발전적 제언

1. 진화된 포용정책의 실천

지난 2014. 2. 14. 남북은 고위급 접촉을 통해 예정된 이산가족상봉을 치루고, 앞으로도 남북관계발전을 위한 대화를 위한 지속적인 접촉을 갖기로 합의하였다. 박근혜 정부 2년차를 맞이하는 2014년에는 한반도 신뢰프로세스가 본래의 기조와 목표를 살려 본격적으로 추진되어야 한다.

한반도 신뢰프로세스가 성공하여 조국의 평화적 통일과 민족공동의 번영을 이루기 위해서는 튼튼한 안보에 바탕 하되, 먼저 흡수통일론이 아닌 점진적 평화통일론에 기초하여 '대결'이 아닌 '화해협력'의 포용정책을 보다 과감히 실천해야 한다. 통일문제는 민족내부의 문제이면서 동북평화협력구축의 국제문제라는 이중적 성격을 가지고 있으므로 미국과 중국이 평화통일에 기여하는 정책을 꾀도록 적극 설득해야 한다. 북핵문제는 미국과 북한의 적대정책의 산물로서 북미관계 정상화를 통해 한반도 비핵화를 넘어 일본까지 포함하는 동북아 비핵화를 추구해야 한다. 이를 위해서 정전체제에서 평화체제로 전환할 필요가 있으므로 중단되어 있는 6자 회담과 4자회담, 북미와 북일 회담 등을 즉각 실시해야 한다. 이러한 다각적인 접촉을 이룸으로써 실질적인 상호신뢰의 구축을 통하여 남북간에는 3차 남북정상회담을 추진하고, 남북경제연합을 지향함으로써 사실상의 통일단계로 이행해야 한다.

2. 이명박 정권의 5. 24. 조치 해제 및 주도적인 신뢰형성

지난 2월 6일 “한반도 통일시대 기반구축”이라는 특정한 주제를 놓고 행한 외교부·통일부·국방부·국가보훈처의 대통령 신년 업무계획 보고에서 통일부는 DMZ 평화공원의 연내 착수와 유라시아 구상 남북협력 추진을 밝혔다. 그런데 남북관계 파탄의 주된 요인이 된 이명박 정권의 5·24조치를 그대로 존치시키면서 위 사업을 추진한다는 것은 불가능하다. 또한 비무장지대에 평화공원을 조성하려면 반드시 북한의 협력을 얻어야 하는데 남북간의 신뢰와 국제사회에서의 협력이 없다면 이 사업 또한 불가능하게 될 것이다.

따라서 박근혜정부가 한반도 신뢰프로세스를 내세웠다면 상대가 신뢰를 보여주기를 기다리거나 진정성을 밝히라고 압박할 것이 아니라 먼저 주도적으로 적극적인 신뢰를 보여 주는 것이 필요하다. 즉, 북이 도발하면 원칙적으로 단호히 대응해야 하겠지만 도발하지 않을 때에는 먼저 신뢰형성을 위한 노력을 기울여야 한다는 뜻이다. 구체적으로 말하면, 박근혜정부의 대북 통일정책이 성공하기 위해서 5·24조치를 우리가 먼저 풀고, 금강산 관광재개도 먼저 제안하여 신뢰를 보내고, 또 북한이 가장 우려하는 한미군사 훈련도 그 규모를 줄이는 창조적 방법으로 신뢰를 보여 줄 필요가 있다.

또한 북핵문제와 남북관계를 연계시키는 것은 현재 한반도의 현실상 남북관계 유지와 진전을 가로 막는 ‘조건부’ 접근이 되고 말 것이다. 이는 이명박정부 시기 “비핵·개방·3000”과 “그랜드 바젠” 접근의 부정적 결과에 의하여 극명히 입증되었다는 점을 간과해서는 안된다.

그런데 ‘한반도 신뢰프로세스’나 통일대박론을 자세히 살펴보면, 이러한 ‘조건부’가 발견된다. 즉, ① ‘상호 존중과 평화’의 합의정신을 존중하되, 구체적 이행은 “국민합의, 안보상황 등을 고려하여” 검토해 나갈 것이라는 점 ② “남북간의 신뢰형성과 북한 핵문제 해결의 진전에 따라” 북한의 자생력 제고를 위한 인프라를 확충해 나가겠다고 하는 점 ③ 북핵문제 해결을 위해 남북간의 실질적인 협의를 추진하겠다고 하면서 “비핵화의 진전에 따라” 상응하는 정치·경제·외교적 조치들을 강구해 나가겠다고 밝히고 있는 점 등이 그것이다.

3. 평화협정 논의 개시

갈수록 악화되고 있는 북핵문제를 관리하고 북을 협상테이블로 앉혀서 장기적으로 비핵화목표를 달성하는 거의 유일한 방법은 ‘평화협정’ 논의이다. 북한이 경제 회생을 위한 안전담보로써 ‘한반도 평화체제’를 요구하고 있고, 이를 위해 역설적으로 한반도 긴장고조를 최대화하는 것이라면 우리가 군사적 맞대응을 하는 것은 절반의 해법인 ‘소극적 평화’에 불과하다. 소극적 평화에서 ‘적극적 평화’로 나아가기 위한 법제도적 장치가 바로 전쟁의 종료선언과 평화정착을 마무리 하는 ‘평화협정’의 체결이다. 즉, 한반도에서 군사적 긴장을 해소하고 불안정한 정전체제를 평화체제로 전환하는 것에서부터 한반도 신뢰프로세스의 성공을 기대할 수 있을 것이다.

4. 남북간 ‘4대 주요 합의 이행’의 공개 선언

중전 후 60여년 동안 수많은 남북간의 대화와 합의가 있었음에도 불구하고 통일 은 아직도 요원하고 한반도의 평화를 위협할 뿐만 아니라 민족의 절멸까지 초래 할지도 모르는 북핵문제가 해결되지 못한 채 군사적 긴장상태에 놓여 있는 이유는 박근혜정부가 지적하는 바와 같이 말 그대로 남북간의 신뢰부족에서 기인한다.

이러한 신뢰부족은 말이 아니라 행동 대 행동, 즉 기존의 남북간의 4대 주요 합의인 박정희정부의 “7·4남북공동성명”, 노태우 정부의 “남북기본합의서와 비핵화공동선언”, 김대중 정부의 “6·15선언”과 노무현정부의 “10·4 공동변영선언”의 이행을 박근혜정부가 먼저 적극적으로 실천하겠다고 공개 선언하는 것이 필요하다. 그러한 용기있는 결단만이 “한반도 신뢰프로세스”의 진정성과 성공을 온 민족과 국제사회로부터 신뢰받고, 인정받게 될 것이다.

<집필에 참여한 민변 회원>

강영구 변호사

고윤덕 변호사

권두섭 변호사

김성진 변호사

김자연 변호사

김종보 변호사

김준현 변호사

김태욱 변호사

박주민 변호사

신훈민 변호사

이광철 변호사

이석범 변호사

이정일 변호사

조수진 변호사

조현주 변호사

하주희 변호사