참여정부 국정운영백서 ❷

민주주의

참여정부 국정운영백서 ❷

민주주의

국정홍보처

참여정부 국정운영백서 편찬위원회

편찬위원장

김병준 정책기획위원장

편찬위원

1권 총론 / 대통령 발언록

성경륭 정책실장(감수)

정동수 정책조정비서관(책임집필)

2권 민주주의

차성수 시민사회수석, 이호철 민정수석, 천호선 홍보수석(감수)

윤건영 정무기획비서관(책임집필)

3권 경제

김대유 경제정책수석(감수)

문일재 경제정책비서관(책임집필)

4권 사회

김용익 사회정책수석(감수)

김동완 사회정책비서관(책임집필)

5권 통일 · 외교 · 안보

백종천 통일외교안보정책실장(감수)

배기찬 동북아비서관(책임집필)

6권 균형발전

이민원 국가균형발전위원장(감수)

남동균 국가균형발전위원회비서관(책임집필)

7권 정부혁신

차의환 혁신관리수석(감수)

권해상 혁신관리비서관(책임집필)

8권 일지 / 자료

김정호 기록관리비서관(책임집필)

편집 총괄

김종민 국정홍보비서관

발간사

참여정부는 북핵과 신용불량자 위기 속에서 출발해 지난 5년 동안 이를 극복하고 민주주의 개혁, 국민소득 2만 달러 달성, 동반성장, 동북아 평화 정착, 균형발전, 정부혁신 등 각 분야의 성과를 통해 대한민국을 선진국으로 발전시켰다.

권위주의, 특권과 유착을 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 뿌리내렸다. 대통령의 권력은 그 어느 때보다 겸손해졌고 초과권력을 위해 이용됐던 권력기관들은 모두 제자리로 돌아갔다. 권력에 의해 굴절됐던 과거사의 상처도 치유하고 있다.

정경유착과 관치경제를 청산하고 시장경제를 정착시켰다. 국민소득 2만 달러와 수출 3천억 달러 달성은 이렇게 공정하고 투명한 기업경영과 시장경쟁이 만들어낸 경제성과다. 미래의 성장을 위해 한 · 미 FTA 협상도 타결시켰다.

참여정부는 지난 시기 성장 제일주의, 승자독식이 만들어낸 양극화 문제를 국민적 의제로 제기하고 이를 해결하기 위해 노력한 최초의 정부다. 성장과 복지가 함께 가는 사회를 만들기 위해 복지재정과 사회투자를 꾸준히 늘렸다.

북핵 문제로 전쟁 위기까지 치달았지만 평화적 해결이라는 원칙을 버리지 않고 북한과 주변국들을 끈질기게 설득해 한반도, 나아가 동북아시아에 평화와 번영의 대세를 만들어냈다. 남북정상회담으로 이제 정전체제 종식과 평화협정 체결까지 내다보게 되었다. 한 · 미 간 여러 난제들을 풀어내고 수평적 동맹 관계로 성숙시켰다.

행정복합도시, 혁신 · 기업도시 등 균형발전 사업을 통해 수도권 집중을 해결하고 국토의 고른 성장을 도모한 것과 정부 혁신을 통해 행정 및 대국민 서비스의 질을 높인 것도 참여정부의 중요한 성과다.

이런 성과에도 불구하고 '참여정부 실패론' '잃어버린 10년' 등의 이해할 수 없는 주장이 남발되는 것은 대한민국 발전을 위해서도 바람직하지 않은 일이다. 『참여정부 국정운영 백서』는 참여정부의 성과와 한계를 가감 없이 기록함으로써 향후 국정운영과 역사적 평가에 긴요한 사료가 될 것이다. 이 책이 참여정부에 대한 공정하고 성숙한 담론을 이끌어내는 데 쓰이길 기대해본다.

2008년 2월

참여정부 국정운영백서 편찬위원장 김병준

머리글

참여정부는 지난 5년 동안 우리나라 민주주의를 정치 선진국 수준으로 끌어올리기 위해 끊임없이 노력했다. 87년 체제의 정착과 절차적 민주주의의 안정화에도 불구하고 여전히 남아있는 제왕적 권력과 이에 유착한 특권 구조, 분열적 지역주의, 후진적 정당 체제, 부정부패 등 과거의 유산을 청산하고 참여와 분권, 원칙과 신뢰를 확립해 국가 권위의 정당성을 회복하고 사회통합을 이루고자 했다.

그동안 정경유착은 민주주의 발전을 가로막은 낡은 장애물이었다. 노무현 대통령은 이런 낡은 정치의 악순환을 끊고 정치개혁의 새로운 전기를 만들고자 대선자금 공개를 제안했다. 이를 계기로 정치관계법이 개정되고 선거문화가 혁신되는 등 정경유착의 부패 고리는 대부분 제거됐다.

또 다른 유착 구조인 권언유착도 없앴다. 과거 권위주의 시대 정치권력은 언론을 억압하고 때론 회유하며 유착해왔다. 참여정부는 이를 극복하기 위해 가판 구독 중단, 개방형 브리핑제, 취재지원 선진화 등 개혁을 단행했다. 언론과 건강한 긴장 관계를 조성하고 정책홍보 시스템을 혁신했다. 부당한 권력의 사용도, 역으로 언론의 부당한 공격도 거부한 참여정부의 권언유착 해체 노력은 87년 체제 이후 우리 민주주의의 과제가 무엇인지를 확인시켜주는 지난한 과정이었다.

참여정부는 제왕적 통치 체제의 유산을 극복하고 법과 원칙을 바로세우고자 국정원, 검찰, 경찰, 국세청 등 권력기관을 국민의 품에 돌려주었다. 이로써 권력기관을 통제해 초과 권력을 행사하던 제왕적 대통령도 사라졌다.

국가 권력은 반드시 합법적으로 행사돼야 한다는 원칙은 과거사 정리에도 그대로 적용됐다. 과거 국가 권력이 저지른 잘못에 대해 포괄적으로 진상을 규명하고 피해자에 대한 명예회복과 배상 또는 보상을 통해 화해와 상생에 힘썼다. 이를 통해 국민 통합을 이뤄내고 과거의 잘못이 반복되지 않도록 법과 제도를 개선함으로써 국가 권위의 정당성과 민주주의에 대한 신뢰를 회복할 수 있는 계기를 만들었다.

국민의 뜨거운 정치 참여로 탄생한 참여정부는 그 이름에 걸맞게 '참여 민주주의'의 실현에 앞장섰다. 2002년 대선을 계기로 정치인 팬클럽과 소액후원 문화가 획기적으로 확대되었으며, 국민이 정치의 진정한 주인이 되는 명실상부한 국민 주권 시대에 성큼 다가선 것이다.

사법제도에서도 '국민 참여 사법시대'를 열었다. 국민의 인권을 위한 사법, 국민이 주체적으로 참여하는 국민에 의한 사법, 선진사법을 구현하기 위해 국민의 형사재판참여 제도 등 사법개혁을 추진했다.

참여정부는 권위적이고 비민주적인 의사결정 구조를 국민 참여에 의한 수평적이고 민주적인 구조로 변화시켰다. 공공 갈등 등 사회에 만연한 갈등을 새롭게 인식하고 이를 국민 속에서 해결할 수 있는 기반을 형성했다. 갈등을 합리적이고 과학적으로 관리하는 갈등관리시스템을 통해 방폐장 건설, 전시작전권 전환, 새만금 개발 등 과거 수 십년 동안 묶은 과제들을 해결했다. 행정중심복합도시건설이나 미군기지 평택 이전 등 국책 사업을 둘러싼 갈등이 심화되는 것도 막을 수 있었다.

참여정부는 민주주의 발전이 지속가능한 경제 발전의 필수 조건임을 확신하고, 민주주의와 시장경제의 선순환시대를 열고자 하였다. 민주주의의 미래는 곧 대한민국의 미래가 될 것이다.

참여정부 국정운영백서 제2권 〈민주주의〉는 총론과 6편으로 구성됐다. 총론은 민주주의의 진보라는 관점에서 각 편의 주제를 종합해 간략하게 정리했다. 1~6편은 각각 정치개혁, 사법개혁, 권력기관 개혁, 과거사 정리, 갈등관리, 언론개혁 등 참여정부의 도전과 성과, 과제를 중심으로 다루고 있다.

시민사회수석 차성수

민정수석 이호철

홍보수석 천호선

차 례

총론

선진민주주의를 향해 ……16

제1편 참여민주주의시대의 개막과 선진정치의 달성

제1장 민주주의의 진보 : 참여와 분권의 정치 ……38

제1절 참여민주주의 시대 • 38

제2절 분권의 정치와 정당민주주의의 확산 • 45

제3절 정당정치의 정착 • 51

제2장 투명하고 공정한 정치 ……55

제1절 정경유착, 불법정치자금 척결 • 55

제2절 공정하고 깨끗한 선거문화 정착 • 66

제3절 권력형 부정부패 근절 • 70

제3장 지역주의 청산 기반 구축 ……75

제1절 지역구도 극복의 시작, 2002년 대선 • 75

제2절 지역주의 정당체제의 극복 토대 구축 • 82

제4장 대결정치 극복과 대화와 타협의 정치 ····· 93
제1절 탈출구 없는 대결정치 • 93
제2절 대결정치, 한국정치의 구조적 위기 반영 • 97
제3절 대화와 타협의 정치를 위한 대통령의 시도와 모색 • 98
제4절 대화와 타협의 선진정치 실현을 위한 과제 • 103

제2편 사법개혁

제1장 참여정부 사법개혁 : 국민에 의한 사법, 열린 공간의 사법 ····· 108
제1절 사법개혁의 필요성과 목표 • 108
제2절 사법개혁의 추진 과정 • 112
제3절 참여정부 사법개혁의 특징 • 121

제2장 참여정부 사법개혁의 추진 내용 ····· 128
제1절 국민을 위한, 국민에 의한 사법 : 사법 참여의 시대 • 129
제2절 법치주의의 확립과 확장 • 142

제3장 참여정부 사법개혁에 대한 평가 ····· 161
제1절 의제 설정 및 법률안 마련 과정에 대한 평가 • 161
제2절 국회 입법 과정에 대한 평가 • 172

제4장 참여정부 사법개혁의 의미와 남겨진 과제들 ……178
제1절 참여정부 사법개혁의 의미 • 178
제2절 사법개혁, 남겨진 과제들 • 179

제3편 권력기관 개혁

제1장 참여정부 권력기관 개혁 추진 배경과 과정 ……188
제1절 제왕적 대통령과 권력기관 향유의 유혹 • 188
제2절 선진한국의 희망 • 189
제3절 한국의 민주주의와 참여정부의 역사적 과제 • 191
제4절 권력의 분산은 2단계 민주주의의 핵심 요소 • 192
제5절 참여정부의 약속 : 민주적 대통령, 겸손한 권력 • 192
제6절 권력기관을 국민의 손에 돌려 줄 것을 공언하다 • 193
제7절 역대 정부의 권력기관 개혁 실패에서 얻은 두 가지 교훈 • 194
제8절 참여정부의 권력기관 개혁, 역발상의 추진 전략 • 195
제9절 개혁 추진 과정의 초기 진통과 저항을 넘어 • 196

제2장 권력기관별 주요 개혁 내용 ……198
제1절 국정원 개혁 • 198
제2절 검찰 개혁 • 217

제3절 경찰 개혁 • 232
제4절 국세청 개혁 • 246

제3장 권력기관을 국민의 품으로 ……259
제1절 권력기관 개혁의 성과와 미진한 점들 • 259
제2절 참여정부는 징검다리 정부 • 261

제4편 과거사 정리

제1장 진실과 화해를 위한 과거사 청산 ……264
제1절 과거 상처 치유를 통한 상생과 해원 • 264
제2절 과거의 성찰로부터 미래의 방향 찾기 • 267

제2장 과거사 진실규명의 전개 과정 ……270
제1절 과거 정부의 개별적 과거사 정리 • 270
제2절 참여정부의 포괄적 정리 추진 • 273

제3장 과거사 정리를 둘러싼 논란 ……284
제1절 과거사 정리에 관한 갈등구조 • 284
제2절 정략적 반대와 역사적 당위성 • 287

제4장 분야별 과거사 진상규명 활동 ……292

제1절 친일잔재의 청산과 민족정기의 확립 • 292

제2절 한국전쟁 전후 민간인 희생자 명예회복 • 301

제3절 권위주의 정권하의 인권침해 규명 • 309

제4절 포괄적 과거사 정리 • 327

제5장 과거사 정리 활동의 성과와 과제 ……337

제1절 활동 성과 • 337

제2절 문제와 과제 • 341

제5편 갈등관리

제1장 대화와 타협에 의한 민주사회를 구현하기 위한 참여정부의 노력 ……350

제1절 참여정부 출범기의 갈등 현황 • 350

제2절 참여정부의 갈등에 대한 인식과 접근 • 355

제3절 갈등관리를 향한 참여정부의 기본 방향 • 359

제4절 갈등관리를 향한 참여정부의 노력과 성과 • 362

제5절 도전과 시련 • 368

제6절 갈등 해결을 위한 참여정부의 성과 • 371

제7절 한국사회 갈등 해결을 위해 필요한 과제 • 373

제6편 언론은 언론답게, 정부는 정부답게

제1장 참여민주주의를 위한 언론정책 추진 ……378

제1절 독재시대의 권언유착과 언론의 권력화 • 379

제2절 민주주의 진보와 새로운 언론정책 • 384

제3절 언론 · 홍보정책의 체계화 · 전문화 • 388

제2장 언론의 취재 환경 개선 ……390

제1절 권언유착의 고리 끊기 • 390

제2절 취재 지원시스템의 선진화 • 401

제3절 취재 지원 선진화 방안의 성과와 과제 • 414

제3장 공정한 시장과 투명한 경영 ……418

제1절 신문시장 정상화의 당위성 • 419

제2절 신문고시의 엄격한 집행 • 422

제3절 신문법 제정과 인프라 구축 지원 • 426

제4절 앞으로의 과제 • 434

제4장 정책기사 점검시스템의 구축 ……436

제1절 국민에 정확한 정보 제공 모색 • 436

제2절 정부-언론 간 정책토론의 공론장 • 441
제3절 정책기사 점검시스템의 성과와 과제 • 446

제5장 **홍보정책의 혁신** ……453
제1절 정책홍보시스템 도입 • 453
제2절 대국민 직접 커뮤니케이션 추진 • 459
제3절 정보 공개의 활성화 • 468

총론

1

선진민주주의를 향해

1987년 민주화운동은 수많은 이들의 희생을 밑거름으로 민주주의라는 열매를 맺게 했고, 역사가 정치권력과 기득권세력의 전유물이라는 패배주의를 깰 수 있다는 가능성을 보여 주었다. 1987년 민주화 이후 우리 국민은 군부 독재정권을 문민정권으로 대체했고, 역사상 최초의 여야 간 평화적 정권교체를 실현하는 등 절차적 수준에서의 민주주의를 한 단계 끌어 올렸다. 1987년 민주항쟁 이후 한국 사회는 사회 모든 영역에서 시민의 참여가 확대되고 민주적 절차와 제도가 정착돼 왔다.

하지만 한국정치는 국민의 의식 변화에 호응하지 못했다. 정치는 민주화를 능동적이며 주도적으로 이끌지 못했고, 국민들의 압력에 의해 어쩔 수 없이 부분적인 개선만을 해 왔을 뿐이었다. 여전히 권력은 소수 엘리트에 의해 독점됐고, 국민은 정치의 주체가 되지 못하고 관객에 머물러야만 했다. 1987년 민주화운동의 결과로 등장한 노태우 정부는 말할 것도 없고, 문민정부, 국민의 정부에서조차도 정치라는 단어를 말할 때 국민들이 가장 먼저 연상하는 것은 '지배' '권력' '권모술수' '모리배' '부패' '감옥' 등이었다. 민주적 경쟁의 회복이 진정 국민이 주인 되는 '국민주권시대'를 열어 주지는 못했던 것이다. 민주화 이후에도 한국사회에서는 특권과 반칙이 난무했고, 비민주적인 제도, 권위주의적 정치문화, 하향식 의사결정구조, 지역주의와

파벌 · 계파정치 등 기존의 문제점들을 극복하지 못했다. 현재도 여전히 그 잔재는 남아 있다.

이런 상황에서 참여정부는 한국사회에서 구습과 비민주성의 퇴적층을 해체하고, 보다 선진적인 민주주의를 구현하는 것을 목표로 해 출범했다. 대한민국 현실에서 나타나고 있는 병폐로 표현될 수 있는 모든 현상은 선진민주주의의 구현을 통해서 극복돼야 할 대상이며, 이러한 현상을 극복함으로써 인류의 행복을 위한 정치적 이상을 실현할 수 있다는 것이 참여정부가 추진한 개혁의 출발점이었던 것이다.

참여정부가 개혁을 추진함에 있어 맞닥뜨렸던 장애는 기득권을 가진 보수세력들의 반발만이 아니었으며, 개혁주의자들을 한편으로 하고 보수기득권층을 한편으로 하는 극단적인 대립구도로 인한 사회적 혼란의 격화만도 아니었다. 개혁을 둘러싼 보수와 진보의 대결구도를 기본으로 한 보수 대 보수, 진보 대 진보의 중층적인 대립구도의 형성이 큰 어려움이었다. 또 개혁의 논의를 파편화시킴으로써 정략적인 이익만을 추구하고자 하는 구태 정치문화도 참여정부의 개혁을 가로막았다.

선진민주주의를 구현하고자 하는 참여정부의 시도는 결코 간단치 않았다. 진보나 개혁이라는 것은 역사의 진전을 전제로 변화를 조정하는 것이라 할 것이다. 또한 한국사회에서의 보수집단은 스스로의 이념적 정체성을 상실하고 개혁적 변동을 의심하는 수준에서 자신의 위상을 구축해 왔던 것이 사실이다. 이러한 속에서 참여정부는 개혁을 추진함에 있어 급진적 개혁을 원하는 세력과 기득권세력 양측으로부터 이중적 압력을 받았다. 또한 한국정치에서 오랜 권위주의 정치체제의 경험을 통해 보수 기득권세력은 개혁에 대한 저항에 동원할 수 있는 많은 자원을 보유하게 됐다. 이러한 보수 기득권세력의 자원의 우세는 참여정부의 발목을 잡기도 했다. 이러한 개혁지지세력과 저항세력 간의 비대칭적 세력 균형의 문제는 대표적으로 개혁에 대한 언론 등 기득권세력의 집단적인 반발로 나타났으며, 개혁법안에 대한 야당의 정략적인 반대로 나타나기도 했다.

한편 개혁은 집합재(collective goods), 혹은 공공재적 성격을 가진다고 할 때, 개혁에 기여를 하든 하지 않든 그 혜택은 모두에게 돌아갈 수밖에 없다. 따라서 개혁을 지지하려는 세력은 무임승차(free riding)하려는 경향을 가지는 반면, 개혁저항세력(기득권세

력)은 개혁으로 손실되는 이익이 크기 때문에 적극적이고 조직화된 저항을 보이는 것이 보편적인 현상이다. 한편으로는 개혁의 동력을 묶어내고 다른 한편으로는 반개혁적 세력을 설득해야 하는 이중적 어려움은 참여정부가 추진했던 개혁의 발목을 잡아왔다.

역사의 진전을 하나의 숲으로 볼 것인가 아니면 나무로 볼 것인가의 문제는 항상 논쟁의 대상이 돼 왔다. 크고 넓게 보다보면 놓쳐버리는 역사적 소명이 많아지고, 하나하나에 집착하다보면 역사의 진전 방향을 놓치기 십상이기 때문이다. 참여정부는 하나를 보면서 전체를 보고자 했고, 전체를 보면서 하나를 놓치지 않고자 했다. 그러다보니 전체만을 요구하는 이들의 눈에 들지 않을 때도 있었고, 하나를 보자는 이들의 마음을 다 잡지 못하는 경우도 있었다. 그러나 이러한 개혁의 한계에도 불구하고 이제 한국사회에서 개혁과 변화를 되돌릴 수 없는 시대의 흐름으로 정착시켰다는 점은 참여정부의 성과임에 틀림없다.

1. 특권과 반칙의 발본색원, 실질적 민주주의를 위한 전제

1) 국정운영 제1원칙, 특권과 반칙의 청산

참여정부는 출범과 동시에 원칙과 신뢰를 국정운영의 제1원칙으로 삼았다. 이는 한국사회에서 특권과 반칙을 발본색원하고, 원칙과 신뢰를 기반으로 하는 사회질서를 세우고자 하는 참여정부 의지의 표현이었다. 원칙과 신뢰는 사회질서를 형성하고 유지하는 데 필수불가결한 요소다. 원칙이 통하지 않고 반칙이 유리한 상황이 반복된다면 공동체의 존재 자체가 위협받게 된다. 반칙과 불신은 사회의 계층 간 대립과 갈등을 조장하며, 원칙과 신뢰가 있어야 질 높은 사회발전이 가능해지는 것이다.

이러한 참여정부의 국정운영 원리는 반칙과 변절, 특권의 문화를 청산하고, 원칙을 바로 세우며, 모든 약속은 지켜진다는 믿음을 갖게 하는 신뢰사회를 구축해야 한다는 믿음에서 출발한 것이었다. 원칙이 준수되고 지켜지는 사회를 만들기 위해서는 올바른 원칙을 세우고 모두가 이를 자발적으로 준수한다는 합의가 이루어져야 한다. 원칙을 준수하는 자에게 보상이 주어지고 반칙을 하는 자에게 상응하는 제재

를 가하는 법치주의가 지켜질 때 사회 구성원들이 서로 신뢰할 수 있는 기반을 갖게 되는 것이다.

우리 사회는 오랫동안 특권층이 반칙을 해도 용납이 됐고 반칙을 해서 얻은 승리가 용인이 됐다. 그러나 반칙이 통하는 사회에서는 구성원 간의 자발적인 상호 신뢰가 형성되지 않는다. 반칙과 불신이 성행하는 사회는 도덕적 자산의 부족으로 붕괴할 수밖에 없다. 참여정부는 사회에 만연된 기회주의, 연고주의, 정실주의의 문화와 관행을 걷어내고 상식이 통하고 원칙이 바로 선 나라를 만들고자 했다. 지도자가 반칙을 하는 나라, 국민이 지도자를 의심하는 나라는 발전할 수 없다. 원칙이 살아 있고 정부와 국민이 서로 신뢰하는 가운데 좋은 정책이 나오고, 실패한 정책도 바로 잡을 수 있는 것이다.

원칙이 지켜지지 않고 반칙이 횡횡한다면 사회질서는 유지될 수 없다. 사회 구성원들이 서로 불신하고 있을 때, 정상적인 교환과 거래는 이루어질 수 없으며 사회 전체는 불신을 검증하기 위해 엄청난 비용을 지불해야 한다. 신뢰라는 도덕적 자산은 정치적 민주주의와 경제적 효율성을 위해서 필수불가결하게 축적해야 하는 사회적 자본이다.

신뢰사회가 형성되기 위해서는 법의 지배가 작동하는 사회가 돼야 한다. 절차적인 객관성, 투명성, 공정성이 확보된 법의 테두리 내에서 경쟁해야 한다. 갈등을 해결하는 규칙으로서의 법을 신뢰하고 그 결과를 자발적으로 받아들여야 한다. 민주주의가 다른 체제보다 더 많은 사회적 신뢰를 생산하고 있는 이유는 기본적으로 법치주의 때문이다. 법치주의는 배신행위로 치러야 할 비용을 높여주고, 신뢰한 사람의 위험부담을 줄여준다는 점에서 반드시 지켜져야 할 원칙인 것이다. 또한 민주주의의 제도적 기반인 법치주의는 불신에 대한 검증을 통해 자발적인 신뢰문화를 광범위하게 형성하는 데 기초가 되는 것이다. 국민들은 절차적인 객관성, 투명성, 일관성, 공정성이 확보된 법치주의에 따라 구성된 정부를 신뢰할 것이고, 그러한 조건하에서 사회계약이 강제될 때 국민들은 서로를 신뢰하게 될 것이다.

2) 특권과 반칙을 청산하고 실질적 민주주의시대로

1987년 6월 민주화투쟁에 힘입어 대통령직선제를 포함한 정치적 민주주의가 회복된

이후 20여 년의 세월이 흐른 지금 우리나라는 자타가 공인하는 민주주의 국가가 됐다. 국민의 직접선거에 의해 문민정부도 수립됐고 수평적인 정권교체도 실현됐다. 2002년 대선에서는 결코 제도정치권의 주류라 할 수 없는 정치인을 대통령으로 만들었고, 2004년 총선에서는 40여 년만에 진보정당의 원내진출을 실현시키기도 했다.

무엇보다 노무현 정부를 탄생시킨 2002년은 우리 국민의 역동성이 활화산처럼 분출된 한 해였다. 봄의 민주당 국민경선에서 겨울의 대선에 이르기까지 새로운 시대를 열어갈 국민의 힘이 주체하기 어려울 정도의 열기로 타올랐다. 특히 2002년 말 16대 대선에서 우리 국민은 젊고 역동적인 리더십을 가진 정치지도자를 선출했다. 이로써 전전세대에서 전후세대로의 리더십 교체가 실현됐으며, 한국사회는 '실질적 민주주의'를 위한 새로운 역사발전 단계로 진입하게 됐다.

참여정부가 '국민권력의 시대'를 여는 데 가장 큰 장애물이 됐던 것은 한국사회에서의 분열적 지역주의였다. 한국의 정치엘리트들은 지역주의를 이용해 국민을 분열시키고, 지역을 할거해 자신들의 독점적 권력기반을 유지해 왔다. 이러한 독과점적 정치구조하에서 우리 국민들의 주권은 심각하게 침해됐고, 국민의 이익을 기초로 한 정치는 실현되지 못했다. 참여정부는 원칙의 수립을 통해 이러한 왜곡을 극복하고, 국민주권을 실질적으로 실현하는 국민승리시대를 열고자 했다. 소수의 세력이 국민을 분열시켜 권력과 자원을 독점하는 특권의 시대를 마감하고, 국민이 주인이 돼 스스로의 이익을 실현해 나가는 '실질적 민주주의의 시대'를 열고자 했던 것이다.

민주주의 개념의 연장선상에서 민주주의의 공고화는 새롭게 형성된 민주주의체제가 오래도록 지속되게 하는 것이며 권위주의체계로의 회귀나 민주주의에 역행하는 흐름을 방지하는 것으로 이해할 수 있다. 사실상 한 국가 내에서 새롭게 형성된 민주주의체제는 영원히 지속되는 것이 아니라 민주주의와 권위주의 사이에서 전진과 후퇴를 거듭하면서 역동적으로 변화하기 마련이다. 이에 따라 진정한 민주주의의 실험은 민주화나 민주주의의 이행이 아니라 그 공고화 과정을 통해 이루어진다고 할 수 있다. 새롭게 형성된 민주주의체제가 보다 안정적으로 유지되기 위해서는 우선적으로 민주적 정치과정의 제도적 변화가 선행돼야 하지만 이와 더불어 이러한 제도들이 현실의 정치 과정 속에서 발현되는 정치적 성향, 즉 일련의 정치적 태도와 행위들의 변화도 함께 이루어

져야 하는 것이다.

참여정부의 실질적 민주주의체제 구현을 위한 노력은 한국사회가 아직까지도 고쳐나가야 할 많은 숙제를 안고 있음에도 불구하고 그 성과는 적지 않다고 할 수 있다. 이는 프리덤 하우스가 매년 발표하는 세계 각국의 민주주의 발전 수준 지표에서도 드러난다. 우리나라는 정치적 권리 및 시민적 권리보장 수준에서 1987년 이전까지는 4~5등급을 받아 제한적 자유국가로 분류됐다. 그러나 2005년에는 시민적 권리면에서는 2등급, 정치적 권리면에서는 1등급을 받았다.

3) 참여사법시대, 국민주권시대를 위한 제도 개혁

참여정부의 국민의 권리를 보장하기 위한 노력은 사법개혁에서 두드러지게 나타났다. 참여정부가 추진했던 사법개혁은 '국민의 인권을 위한 사법', '국민이 주체적으로 참여하는 국민에 의한 사법', '선진사법'의 구현이었다. 이른 바 '국민참여사법시대'를 열고자 했던 것이었다. 이는 기존에 이미 제기돼 왔던 '국민을 위한 사법', '국민을 섬기는 사법'과는 본질적으로 다른 의미를 가진다. 엘리트 법조인이 사법의 주체가 되고 국민은 수동적으로 위함과 섬김을 받는 객체가 되는 것이 아니라, 국민이 직접 사법의 주체가 되는 것이다. 민주주의 사회에서 모든 국가권력은 국민으로부터 나오는 것이고, 사법권도 국가권력의 일부라고 할 때, 당연히 국민이 사법권의 행사에 주체적으로 참여할 수 있게 해야 한다는 것이 참여정부가 추진한 사법개혁의 궁극적인 목표였다.

많은 갈등과 어려움 속에서도 사법개혁은 전국민적 대화와 토론을 거치면서 많은 성과를 이루어냈다. 참여정부는 '참여사법시대'의 개막을 위해 기존의 사법제도를 총체적으로 재검토해 민주적이고 선진화된 사법시스템을 구축하고자 했다. 민주국가를 구성하는 기본적인 시스템인 사법제도에 국민주권의 원리가 투영되고, 자유 · 평등의 헌법적 이념이 구현되며, 인류의 보편적 가치인 정의가 실현될 수 있도록 최선의 노력을 경주했다. 선진화된 사법시스템의 구축을 위해 우리 사법제도의 근본적인 변화를 요하는 제도들을 도입했다. 법학전문대학원, 국민의 형사재판참여제도, 형사소송 절차의 개선, 양형기준제도의 도입 등이 그것이다.

참여정부의 사법개혁이 비록 완전하다고 할 수는 없겠지만 사법의 미래를 위해 중요한 변화의 틀을 제공했다는 데 대해 이의를 제기할 수 있는 사람은 없을 것이다. 그러나 이보다 더 중요한 것은 이러한 성과를 지속적으로 유지하고 발전시켜 나가야 한다는 것이다. 사법개혁의 결과로 어떤 제도는 새롭게 도입되는 것도 있고, 어떤 제도는 근본적인 변화를 초래하는 것도 있다. 여하한 제도의 성공적인 정착을 위해서는 철저한 준비가 필요하다는 것에 이견이 있을 수 없고, 끊임없는 개선이 필요하다는 것에 두 말이 필요 없을 것이다. 철저한 준비와 지속적인 개선이 없이는 제도의 정착이 있을 수 없고, 발전도 있을 수 없다.

참여정부에서 사법개혁은 종결됐지만 대한민국의 사법개혁이 종결된 것은 아니다. 현재 시행되고 있는 제도들과 도입될 제도들, 그리고 현실적 여건의 어려움으로 인해 참여정부가 장기과제로 남겨둘 수밖에 없었던 사안들 모두에 대해 지속적으로 평가와 연구가 이루어져야 한다. 사법개혁은 여전히 대한민국 역사 흐름의 한 줄기로 존재할 것이며 사법개혁은 지속돼야 한다. 참여정부가 이룬 성과들에 대해 부족한 점은 보완하고, 더 고칠 것은 고치고, 버릴 것은 버림으로써 보다 완성된 제도를 설계해 나가야 할 것이다.

이제 우리는 국민의 힘에 의거해 경제와 사회분야가 조화롭게 발전하는 새로운 도약의 시대, 사회의 각종 독점과 집중, 갈등과 소외를 극복하는 통합과 균형의 시대를 열어가고 있다고 감히 말할 수 있다. 이러한 변화는 국민의 참여를 통해 이루어졌으며, 이제 한국 사회에서 참여에 무관심한 사람을 찾기란 쉽지가 않다. 국민 스스로가 역사의 주인으로서 능동적으로 새로운 시대, 새로운 역사를 만들어 나갈 수 있는 최소한의 틀은 마련된 것이다. 참여정부가 막을 내리는 현재에 있어 아테네 정치가 페리클레스(Pericles)의 고언은 우리사회에서 하나의 지표가 될 수 있을 것이다.

"이제 우리는 정치에 전혀 관심을 갖지 않는 사람을 자신의 일에만 신경을 쓰는 사람이라고 말하지 않는다. 우리는 그가 여기서는 아무런 할 일도 없는 사람이라고 말한다."

2. 권력기관에 대한 국민 통제

1) 권력기관을 국민에게

민주화 이전 한국의 권력구조와 통치스타일은 집중과 타율을 특징으로 하고 있었다. 모든 권력은 중앙정부에 집중됐고, 정치는 제왕적 대통령, 제왕적 총재에 의해 수직적으로 통치됐다. 이러한 의미에서 우리 민주주의의 역사는 1인 또는 소수에 집중된 권력을 다수의 국민에게 나누어 주는 과정이었다고 할 것이다. 문민정부는, 하나회 등 정치화된 장교집단을 숙정함으로써 30년 동안 정치에 간섭해 왔던 군부를 병영으로 되돌려 보냈고, 군부에 대한 문민통제를 확립했다.

국민의 정부에 의해 이루어진 수평적 정권교체는 변하지 않을 것 같던 한국 권력구조의 변화 가능성을 보여줌으로써 국민들로 하여금 민주적 경쟁에 참여하게 하는 촉매제가 됐다. 그러나 이러한 민주화의 진전에도 불구하고 한국의 민주주의는 국민이 주인이 되는 진정한 국민주권시대를 열지는 못했다. 민주화 이후에도 권력의 집중현상은 그대로 남아 있었으며, 권력에 대한 국민의 통제는 요원하기만 했다. 참여정부는 국민주권시대를 열기 위해서 1인 통치체제의 유산을 극복하고 권력기관을 국민의 손에 돌려주고자 했다.

참여정부는 출범과 동시에 권력기관을 국민에 손에 돌려줄 것을 천명했다. 노무현 대통령은 2003년 3월 삼일절 기념사를 통해 권력기관들이 소위 정권에 봉사하는 기관이 아닌 국민을 위한 기관으로 거듭나게 할 것이며, 참여정부를 국정원, 검찰, 경찰, 국세청 등 권력기관에 의지하지 않는 당당한 정부로 만들 것이라고 선언했다. 제왕적 대통령의 제도와 문화를 청산하고 권력기관에 의존하지 않는 새로운 권력을 탄생시킴으로써 공무원들에게 불안한 분위기를 조장하지 않는 정부, 국익을 위한 정책을 추진하는 정부를 만들고자 한 것이다. 이는 대통령이 권력기관을 사적으로 통제하지 않고 독립을 보장하는 대신 권력기관의 특권과 특혜를 철폐하겠다는 것이며, 국민 위에 군림하는 권력기관이 아닌 국민을 위해 봉사하는 권력기관을 만들겠다는 것이다.

참여정부 출범 당시 보수세력의 담론 장악으로 정부와 국민 사이에 의사소통이 심각하게 왜곡돼 있었고, 여소야대의 정치상황은 이러한 개혁을 추진하는 데 많은 어려움을

제공했다. 기실 권력기관 개혁은 대통령을 포함한 권력핵심의 기득권 포기를 전제로 하기 때문에 개혁의 환경이 충분히 조성돼 있다고 하더라도 그 어떤 개혁보다 그 추진에 있어 난맥상을 띨 수밖에 없다. 권력기관들조차 초기에는 그 진의를 의심했던 권력기관 개혁이 성공할 수 있었던 것은 대통령이 먼저 기득권을 버리고 자세를 낮춤으로써 가능했던 것이다.

2) 권력기관, 새로 태어나기 위해

참여정부는 대통령과 권력기관의 관계에 있어 기본적인 틀을 바꾸고자 했다. 참여정부는 출범과 동시에 국정원장의 대통령에 대한 독대보고를 폐지하고, 정치관여성 정보보고 금지와 수사 관여행위 철폐 등의 개혁조치를 단행했다. 또 검찰의 정치적 중립성을 보장했다. 이러한 대통령의 노력과 함께 국정원과 검찰, 경찰, 국세청 등 소위 4대 권력기관도 새로운 모습으로 거듭나기 위한 노력을 경주했다.

국정원은 참여정부 출범 이후 정치공작 · 인권침해 등 과거의 오명을 타파하고 국민을 위해 봉사하는 정보기관으로 거듭나기 위해 총체적인 혁신을 단행했다. 국정원은 2005년 1월 청와대 · NSC 등 외부 인사들과 함께 중장기 개혁 마스터플랜인 「비전 2005」를 수립하고, 체계적으로 개혁을 추진해 나갔다. 개혁의 내용에 있어서도 조직 개편 등 하드웨어 중심의 개혁에 머무르지 않고 조직의 문화와 직원들의 의식까지 바꾸는 총체적 개혁을 단행했다. 그 결과 국정원은 '안보와 국익을 수호하는 전문정보기관' '국민을 보호하고, 국민에게 봉사하는 순수정보기관' 으로 거듭날 수 있었다.

대통령은 취임 초부터 '검찰수사 불개입' 원칙을 거듭 천명하고, 별도의 검찰 보고를 받지 않았다. 이는 검찰의 정치적 중립성과 수사 독립성 보장을 위한 대통령의 확고한 의지의 표현이었다. 이러한 대통령의 의지와 함께 검찰은 중립성과 독립성 강화를 위한 제도적 장치로 △검찰인사 시 기수, 서열보다 성과와 능력 중심의 평가방식 도입 △검찰인사위원회의 외부 인사 참여 폭 확대 △주임검사의 의견개진권 명문화 △검사직급 폐지 △검사적격제도 등을 도입했다. 또한 검찰권에 대한 국민적 통제가 이루어질 수 있도록 하기 위해 수사 과정에 국민 참여를 확대했고, 각계각층의 인사가 참여하는 검찰정책자문위원회를 설치했으며, 항고심사회, 시민옴부즈만, 시민모니터링제도 등 시

민이 직접 참여할 수 있는 다양한 통로를 마련했다. 이뿐만 아니라 인권보호기관으로서의 역할을 재정립하기 위해 구속영장 청구 기준을 규정한 '구속수사 기준에 관한 지침'을 제정했고, '인권보호수사준칙'을 개정했으며, 피해자 보호를 위한 피해자지원과를 신설하고, 각종 법령 및 제도를 정비했다.

경찰은 진정한 국민의 경찰로서 새로운 위상을 정립하고자 했다. 경찰청장에 대한 인사청문회와 임기제를 도입함으로써 권력으로부터의 자율성을 확보하고자 했고, 인권보호센터를 설치하는 등 국민 위에 군림하는 경찰이 아닌 국민의 친근한 벗이 되고자 했다. 이는 지난 시기 경찰이 정권의 방패 역할을 한 데 대한 자기반성을 토대로 각고의 노력을 기울여 온 결과다. 참여정부의 경찰개혁은 경찰이 정권 유지를 위한 도구에서 벗어나 본연의 자세로 돌아가 기본적 임무에 충실하자는 것이었다.

과거의 국세청은 징세 위주의 권위적인 세정과 세정의 중립성 상실로 대국민 신뢰가 상당부분 훼손돼 왔던 것이 사실이다. 참여정부는 국세청의 독립성과 중립성을 담보하고, 대국민 신뢰를 회복할 수 있는 방안을 모색했다. 참여정부의 국세청 개혁은 권력기관의 부정적 이미지에서 벗어나 법과 원칙에 충실한 법 집행기관, 국민의 성실납세를 지원하는 서비스기관으로 새롭게 변화하는 데 중점을 두었고, 세무조사, 납세서비스, 세원관리 등 세정 전반에 걸쳐 지속적으로 혁신을 이루어 나갔다.

3) 권력 개혁, 남은 과제들

참여정부 들어 과거 무소불위의 권력기관은 사라졌다고 할 수 있다. 권력문화가 크게 바뀐 것이다. 국정원은 국가 안보를 위한 정보기관이라는 본연의 역할로, 검찰과 경찰도 정치적 중립을 토대로 국민의 인권보호를 위한 수사기관으로 제자리를 찾아가고 세정의 투명성도 확보됐다. 권력기관 개혁이라는 사상 초유의 개혁이 성공을 거두면서 이제 권력기관들이 법과 국민의 통제를 받는 국민봉사기관으로 거듭나게 됐다. 그러나 권력기관의 개혁이 완료된 것은 아니다. 국민의 권익을 보호하기 위해서는 더 높은 수준의 권력기관 내부 민주화와 투명화가 요구된다. 또 권력기관 간의 합리적이고 효율적인 권한 배분으로 견제와 균형이 강화돼야 한다.

참여정부 들어 권력기관 개혁을 통해 국가기관에 의한 권력남용의 여지가 차단됐

고, 특권구조는 청산됐으며, 국민에 의한 통제시스템이 정착됐다. 그러나 개혁은 그 속성상 새로운 대안을 모색하고 발전시켜 나가지 않는 이상 과거로 회귀할 가능성이 항상 존재한다. 이것이 권력에 대해서 항상 견제의 눈길이 필요한 이유라고 할 것이다.

3. 정경유착 척결

한국사회는 토착자본 없이 급속한 경제 성장을 하는 과정에서 재벌들이 정치권으로부터 막대한 특혜를 받아 성장했으며, 이런 과정에서 정치부패구조가 형성됐다. 이러한 정치부패구조는 정치인과 기업들 간의 이해관계가 서로 맞아떨어지면서 더욱 고착돼 왔다. 정치인들이 정치를 하는 데 막대한 정치자금이 필요한 현실과 정치권으로부터 특혜를 받아 사업을 확대하고자 하는 기업인들의 요구가 맞물리면서 정경유착은 자연스럽게 한국정치구조의 한 단면을 이루게 된 것이다.

한국은 세계 어느 국가보다도 많은 정치자금을 필요로 하는 고비용의 정치구조를 가지고 있었다. 민주정치체제의 이상과는 달리 현실정치에서는 상당한 정도의 정치자금이 필요한 게 사실이다. 이러한 이상과 현실의 괴리로 인해 현실정치에서 정치자금은 정치에 있어 반드시 필요한 민주주의의 비용으로 간주되기도 하지만 동시에 정치부패의 원인이 돼 왔다.

정경유착은 정책결정권자나 정책결정기구와 경제엘리트가 서로 인적 · 제도적 관계로 얽혀 형성된 부패구조다. 정경유착을 통해 정치권은 막대한 정치자금을 조달하고, 기업은 특혜를 통해 시장에서 독점적 지위를 보장 받거나 금융상, 또는 세제상의 이익을 누려 왔다.

1) 2002년 대선자금수사, 정경유착 척결의 시작

노무현 대통령의 정경유착 척결 의지는 2003년 불법대선자금을 둘러싼 공방이 격화되는 속에서 더욱 두드러졌다. 헌정 사상 처음으로 현직 대통령이 대선자금의 공개를 제안한 것이다. 대통령의 대선자금 공개 제안은 정경유착이라는 낡은 정치의 악순환을 끊고 정치개혁의 새로운 전기를 만들고자 내린 결단이었다. 이러한 대통령의 결단은 대

선자금의 수사로 이어졌고, 대통령의 수사불개입 원칙이 철저히 지켜지는 가운데 성역 없이 조사가 진행됐다.

이후 17대 총선을 앞두고 '투명한 정치'에 대한 국민의 요구는 더욱 높아졌다. 대통령과 참여정부는 대선자금수사의 성과와 깨끗한 정치에 대한 국민의 열망을 한 데 모아 선거법과 정치자금법을 개정하고자 노력했다. 투명한 정치에 대한 전국민적 요구와 고비용 정치구조에 대한 문제점이 지적되면서 정당법과 선거법, 정치자금법 개정 등 정치권의 체질 개선을 위한 개혁논의가 본격적으로 시작됐다. 대통령은 △후원금의 현실화, 투명화, 제도화 △1인 2표제 정당명부식 비례대표제 도입 △실질적인 상향식 공천제도 도입 등을 주요 내용으로 하는 정치관계법에 대한 전면적인 개정을 제안했고, 이후 정치관계법을 둘러싼 본격적인 논의가 시작됐다. 결국 2004년 3월 9일, 여야간 첨예한 이해관계로 1년여를 끌어 왔던 정치자금법, 선거법, 정당법 등 정치관계법 개정안이 처리됐다.

이러한 일련의 노력들 속에서 한국 정치에서 가장 핵심적인 문제라고 할 수 있는 정경유착의 고리는 대부분 제거됐다. 대기업 총수들이 엄청난 돈을 싸들고 청와대를 찾아가는 일은 아주 오래된 옛이야기가 됐다. 정권이 공기업 매각이나 신규 사업자 선정 등에 부당하게 개입해 특정 재벌에 특혜를 주는 일은 참여정부 들어 일어나지 않았다. 정당과 정치인들의 정치자금과 선거비용에서 검은돈이 거의 사라졌다. 과거 큰 선거가 있으면 정치권 인사들을 피하기 위해 일부러 해외 출장을 나갔던 대기업 총수들이 2007년 대선 때는 국내에서 열심히 집무를 했다는 한 언론 보도가 달라진 환경을 잘 설명하고 있다.

하지만 오래된 부패의 사슬을 끊어 내는 데 몰두한 나머지 오히려 국민의 자유로운 정치활동을 제한하는 결과를 초래한 정치관계법 개정은 아쉬운 대목이다. 민주주의 선거제도는 국민의 자유로운 의사형성을 전제로 하는 것이므로 선거의 자유 없는 선거의 공정을 기대하기는 어렵다. 현재의 공직선거법은 선거운동의 자유, 표현의 자유를 확보하면서 공정성을 추구하는 것이 아니라 공정성을 위해 자유를 위축시키는 측면이 없지 않은 것이다. 1차, 2차 개정됐던 우리의 정치관계법은 정치에 대한 불신과 혐오를 바탕에 깔고 있다. 이 때문에 국민의 자유와 권리를 신장하기보다는 효율성과

경제성의 논리로 정치활동의 자유를 규제하는 경향이 강했다. 돈선거, 관권선거를 척결하고 투명한 정치의 기틀이 다져지고 있는 지금, 이제 우리의 정치관계법은 정치활동의 자유를 보장하고 참여가 확대될 수 있는 방향으로 다시금 개선돼야 할 필요성이 제기된다고 할 것이다.

4. 권언유착 근절

1) 보이지 않는 권력, 언론

현대 민주주의에서 언론은 정치에 관한 각종 정보를 국민에게 전달하고, 여론이라는 이름으로 국민의 다양한 의견을 정치에 반영한다. 또 국민을 대신해 정치권력을 감시하는 기능을 수행한다. 그러나 오늘날 우리 언론은 이러한 기능을 수행하는 도구나 수단을 뛰어 넘어 정치 과정에 직접적인 영향력을 행사하고, 자신의 이해를 관철시키는 거대한 권력집단으로 성장했다. 대의제 민주주의에서 정치권력은 국민들의 선택에 의해 결정되는데, 이때 선택을 위해 필요한 정보를 제공하는 역할을 하는 것이 바로 언론이다. 결과적으로 언론은 정치권력과 대중을 연결하는 권력 중재역할을 담당하면서 정치권력과 대중 양자 모두에 대해서 일정한 권력을 갖게 되는 것이다.

심지어 현대사회에서는 정치권력보다 언론이 우위에 있다는 주장도 제기되고 있다. 이런 입장에 따르면 정치권력과 언론이 상호의존적 관계에 있으나 상호의존의 정도가 같거나 비슷한 것이 아니라 정치권력이 언론에 훨씬 더 의존적인 경향을 보이고 있다는 것이다. 물론 개별 국가나 사회에 있어서 이러한 영향력의 우열은 정치권력과 언론이 처해 있는 사회 · 정치적 조건과 상황, 그리고 정치권력과 언론 각각이 가지고 있는 권력자원에 의해 결정된다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 어느 국가를 막론하고 언론이 자신의 필요에 의해 수용자의 정치적 무지와 냉소를 조장하거나, 민주적 절차를 통해 선출된 권력의 공적 신뢰를 심각하게 실추시키는 경우를 어렵지 않게 발견할 수 있다. 뿐만 아니라 언론이 정책의 방향에 자신의 사익을 개입시키는 방법으로 정치를 좌우하는 경우도 상당부분 존재한다. 즉 언론은 자신들의 사익을 위해 정치적 결정 이전 단계에서 국민과 정부를 향해 결정 가능

한 조치들의 목록을 제공함으로써 정치권력이 활동할 수 있는 범위와 한계를 규정하기도 하는 것이다.

문제는 언론이 이러한 권력을 갖는다는 것에 그치지 않는다. 언론이 정치권력과 대중을 연결하며 막강한 권력을 행사함에도 불구하고 그 중재의 성격에 대한 사회적 합의가 없을 뿐만 아니라 중재의 방법과 절차에 대해서도 민주적 통제가 불가능하다는 게 더 큰 문제다. 민주주의 정치체제에서 선출된 권력은 선거를 통해 국민들로부터 권력을 위임받는 대신 그에 따른 책임을 부여받는다. 또 책임을 다하지 못할 경우 임기 중 혹은 임기가 끝나는 시점에 국민들로부터 심판을 받게 된다. 그러나 한국사회에서 일부 언론은 선출된 권력을 능가하는 영향력을 행사하면서 그에 따른 책임소재를 추궁할 방법이 없다는 것이 심각한 문제라고 할 것이다.

2) 정권의 나팔수에서 언론권력으로

민주화 이전 언론의 역사는 권력에 대한 복종과 굴욕의 역사임과 동시에 정권의 탄압에 맞선 투쟁과 저항의 역사였다. 일제와 독재정권에 맞서 싸우다 신문이 폐간되고 수백 명의 기자들이 거리로 쫓겨나기도 했으나, 군사정권의 당근과 채찍을 이용한 권언유착 관행 속에서 정치언론들은 '정권의 나팔수' 역할을 자임했다. 언론의 암흑기로 평가되는 1960~1980년대 군사정권하에서 언론은 국가나 정치권력에 대한 자율성과 비판기능을 상실한 채, 정권에 대한 협력과 정권의 특혜를 통해 외형을 팽창해 나가는 기업가적 기능만 강화됐다.

이는 군사정권이 언론을 철저히 탄압하고, 언론은 저항력과 저항의지를 상실하고 권력에 복종함으로써 나타난 결과였다. 군사정권은 다양한 수단을 통해 언론의 저항의지를 말살시켜 나갔다. 언론사 통폐합과 언론인 강제 해직, 보도지침 시달, 언론기본법 제정 등을 통해 법적 · 제도적으로 언론의 자율성과 저항의지를 꺾었다. 다른 한편으로는 언론사와 언론인에 대해 세무조사 면제, 세금 감면, 촌지 제공, 근로소득세 감면, 주택자금 및 생활자금 대출 등의 당근을 통해 유착관계를 유지했다.

억압과 회유의 시대를 거치며 권력과 언론의 유착 구조는 더욱 공공해졌다. 뿐만 아니라 입법 · 사법 · 행정부에 이은 제4부라는 말을 들을 정도로 언론은 권력화됐고, 우

리 사회의 특권 집단으로 확고하게 자리를 잡았다.

민주화운동으로 전 사회의 민주화가 진전되고 정착되는 동안 정치언론은 사회의 진전과는 반대로 여론을 뒤흔들 수 있다는 오만과 책임지지 않는 특권으로 뭉친 언론권력으로 퇴행해 갔다. 이들 언론은 1987년 6월 민주항쟁 이후 새로운 권력으로 성장했다. 권언유착으로 축적한 물적 · 인적 토대를 바탕으로 '의제 설정력'을 갖춘 언론이 권력으로 등장한 것이다. 우리 사회에서 언론은 여전히 견제받지 않는 권력, 선출되지 않은 권력으로 행세해 왔다.

3) 참여정부, 건전한 언론관계 형성과 취재선진화를 위해

참여정부는 '참여민주주의의 확대', '전자민주주의의 보편화', '사이버 거버넌스' 등 시대적 흐름을 반영해 소통문화의 활성화를 목표로 홍보정책을 추진했다. 참여정부는 이러한 홍보철학을 바탕으로 언론과의 건강한 긴장관계를 조성하고 정책홍보시스템을 혁신했다. 참여정부는 △정보 공개의 확대를 통한 의제관리 △정책과 홍보의 결합 △언론과 건강한 긴장관계 조성이라는 홍보철학을 바탕으로 △권언유착 근절을 위한 가판 구독 중단과 기자실 개방 △공정한 시장과 투명한 경영을 확보하기 위한 규제와 지원 △정부-언론 간의 대안 있는 정책토론을 활성화시키기 위한 정책기사점검시스템 구축 등을 시행했다. 정책홍보시스템의 혁신을 위해서는 △사전 기획홍보를 위한 정책홍보시스템의 구축 △국민과의 소통을 위한 대국민 직접 커뮤니케이션 채널의 다양화 △국민 참여를 넓히기 위한 정보 공개 활성화 등을 추진했다.

참여정부는 가판 구독 중단과 기자실 개방 및 개방형 브리핑제를 도입했다. 가판 구독 중단과 기자실 개방은 취재 환경 개선을 위한 해묵은 과제로 역대 정부에서도 그 필요성에 대해서 이미 여러 차례 논의됐다. 하지만 권언유착의 고리를 끊지 못해 결국 참여정부에까지 이어져 온 것이었다. 참여정부는 출범과 동시에 취재 환경 개선을 위한 첫 걸음으로 가판 구독을 중단했으며, 이어 기자실 개방과 개방형 브리핑제를 시행함으로써 독재시대의 유산인 권언유착의 청산에 나섰다. 기사에 대한 음성적인 압력, 유착과 뒷거래의 오랜 관행을 청산하고 나선 것이다.

기존의 배타적인 기자실 운영과 기자단제도는 거대 방송 · 신문 기자들이 정보를 독

점하고, 기자단이 촌지 등 금품수수와 향응을 제공하는 통로로 이용되는 폐해를 낳았다. 뿐만 아니라 기자단은 담합을 통해 특정 사건을 감추거나 특정 사안을 부풀리는 등 여론몰이의 창구로 악용되기도 했다. 기자들은 정부 부처 사무실을 무단으로 드나들면서 개인이 아이디어 차원에서 구상 중인 정책사안을 결정된 사실인 양 왜곡해 기사화했으며 공무원과의 접촉을 통해 개인이나 회사의 민원을 해결하기도 했다.

기자실 개방과 함께 추진된 개방형 브리핑제는 일정 요건을 갖춘 모든 언론사와 기자들에게 취재를 개방하는 제도다. 대통령은 청와대의 취재시스템 개편 정신이 정보 독점의 해소와 권언유착의 근절이라는 점을 수차례 강조했고, 한국신문협회, 한국방송협회, 인터넷신문협회, 한국사진기자협회, 서울외신기자클럽 회원사 기자 등에게 문호를 개방했다. 기자단을 해체하기 위해 기자실을 뜯어고쳐 브리핑 룸으로 만든 뒤 최소한의 요건을 갖춘 기자들에게 출입을 허용한 것이다.

청와대는 기자실 개방과 함께 정례 브리핑과 수석 · 보좌관들의 현안별 수시 브리핑을 실시하고, 국민 관심이 높은 사안은 대통령이 직접 브리핑했다. 과거 출입기자의 특권처럼 여겨졌던 사무실 개별 방문취재를 금지하고 취재를 원할 경우 서면으로 사전에 신청해 면회실에서 인터뷰를 하도록 했다. 이러한 개방형 브리핑제도는 인터넷매체의 증가 등 다매체시대의 미디어 환경 변화에 따른 적절한 조치였다고 할 수 있다. 이를 통해 취재를 원하는 언론매체에 공평한 취재 기회를 제공해 주류매체의 정보 독점상태를 해소해 다양한 담론을 형성하는 계기를 제공했다고 할 것이다.

2003년에 추진됐던 개방형 브리핑제가 하드웨어적 성격을 띠었다면 2007년에 추진되기 시작한 취재 지원 선진화 방안은 소프트웨어적 성격이 강하며 대상도 공직사회 내부를 겨냥한 부분이 많았다. 개방형 브리핑제로 언론이 변화하고 있으므로 공무원사회의 변화를 통해 선진화한 취재 지원시스템을 완성하겠다는 취지였다. 선진화 방안은 공무원의 적극적 취재 지원 규정을 담은 총리훈령 제정, 전자브리핑을 통한 취재서비스 등 공무원 사회의 변화를 강제하기 위한 내용을 담았다. 이에 국정홍보처는 2007년 5월 22일 '합동브리핑센터' 운영과 '전자브리핑제' 도입, '취재지원 기준' 마련 등을 핵심으로 하는 취재 지원시스템 선진화 방안을 대통령에게 보고했다.

취재 지원시스템을 선진화해야 하는 이유는 과거의 잘못된 취재 관행을 개선해 여론

품질을 높이고 국가경쟁력을 제고하자는 것에 있다. 선진국으로 나아가기 위해서는 정보흐름의 선진화가 반드시 필요하다. 또 사회시스템을 시대 흐름에 맞게 정상화하는 과정에서 언론도 예외일 수는 없다. 취재 지원 선진화 방안은 정부가 모든 미디어에 공평하고 공정하게 취재를 지원하고, 투명하고 효율적으로 정보를 제공하도록 하기 위한 것이었다.

4) 권언유착은 사라지고

가판 구독 중단은 개방형 브리핑제 도입과 함께 법과 원칙에 의거한 정부와 언론 간 건전한 긴장관계 정립의 출발점이었다. 이러한 제도의 시행으로 언론계에서 '청와대 전화질'로 회자되거나 '위스키 앤 캐시'(Whisky & Cash)로 통칭됐던 기사에 대한 음성적인 압력과 유착, 뒷거래 관행에 제동이 걸렸다. 참여정부의 가판 구독 중단 이후 관공서와 기업들은 가판 구독을 크게 줄였으며 서울지역 조간신문들도 가판 발행을 폐지하는 도미노현상이 이어졌다. 신문사들의 가판 폐지는 오보 감소와 경영 개선이라는 긍정적인 효과를 가져 왔고, 신문사 간 중복 기사가 감소돼 다양성이 증가했다는 평가를 받았다.

참여정부의 취재시스템 개선 조치는 국내외를 막론하고 긍정적인 평가를 받았다. 미국의 뉴욕타임스는 혁명적 조치라고 평가했다. 언론계와 시민단체들은 권언유착 근절에 주목하며 "특권화한 언론을 정상화한다는 차원에서 반드시 실행에 옮겨져야 한다"고 지지했다. 기자단 폐지와 관련해 미국의 뉴욕타임스는 2004년 6월 13일자 '한국이 권언유착을 해소하고 있다'는 기사를 통해 "권언유착의 상징이었던 기자단이 사라지면서 한국 언론이 혁명적 변화를 겪고 있다"고 보도하기도 했다.

참여정부의 취재시스템 개선 조치는 기자들의 취재 관행 및 의식 변화를 이끌었다. 출입처 제도의 변화와 기사체의 전환, 취재방식의 변화 등은 물론, 보도윤리 등 기자들의 의식도 달라졌다. 기자실 개방과 개방형 브리핑제도가 시행되면서 취재원과 기자 간의 유착 및 기자들 간의 담합이 약화됐고 취재방식, 기사 작성 경향 등 취재 관행 전반에 변화가 일어났다. 그러나 다른 한편으로는 취재시스템의 개선이 정부와 언론과의 관계를 정상화시키는 데 기여했지만 보완해야 한다는 지적도 제기됐다. 참여정부가 도입

한 새로운 취재시스템은 정부와 언론 관계를 투명하고 체계적으로 바꿔 나가고 정부와 언론의 관계를 새롭게 제시했다는 점에서 성공적인 '혁신'으로 평가된다. 그러나 정부와 언론 간 커뮤니케이션의 단절 현상을 초래하고 있다는 지적도 받았다. 향후 건설적인 커뮤니케이션을 수행하도록 만드는 일은 정부와 언론이 함께 풀어 나가야 할 과제라고 할 것이다.

한편 참여정부의 언론정책은 취재문화의 개선뿐만 아니라 신문시장을 투명하고 공정한 시장질서로 거듭나게 하는 계기로 작용하기도 했다. 신문시장의 정상화는 참여정부 출범 이전부터 언론계의 오랜 숙원이었다. 언론계 안팎에서는 일부 거대 언론을 중심으로 한 불공정거래 관행을 근절하고, 신문사의 경영투명성을 확보해야 한다는 요구가 높았다. 참여정부는 신문시장의 공정경쟁원칙을 확립하기 위해 신문고시를 개정, 공정거래위원회의 직접 단속을 강화하고 고가의 불법경품 제공과 무가지 살포 근절에 나섰다.

아울러 참여정부는 2005년 4월 신고포상금제를 도입해 신문고시의 효율성을 높였고, 소비자가 신문시장의 불법행위 근절에 적극 참여할 수 있는 길을 열어 놓았다. 신문고시의 엄격한 집행은 한국 사회에 특권을 인정하지 않는다는 원칙의 재확인이기도 하다. 아울러 2005년 1월 1일 '신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률'(신문법)을 제정했다. 이 법에 따라 신문발전기금을 조성해 신문발전위원회가 여론 다양성을 확보하기 위한 사업에 활용하도록 해 여론시장의 독과점을 방지하고 다양한 여론이 형성되도록 유도했다.

참여정부는 출범 초기부터 권언유착을 해소하고 언론과의 건전한 긴장관계를 유지하겠다는 의지를 표명했다. 이러한 의지는 언론과 관련한 각종 제도화로 이어졌으며, 이를 통해 권언유착의 해소를 위한 제도적 기반을 마련했다. 뿐만 아니라 사주와의 비공식적 만남이나, 기사를 둘러싼 노골적인 협박과 회유, 정부기관을 동원한 압력이나 뒷거래가 사라졌다. 정부가 비정상적인 방법으로 언론을 압박하지 않지만 언론에 예외적인 특권이 용납돼서도 안된다는 점을 명확히 한 것이다. 참여정부의 언론정책은 잘못된 관행을 타파하는 데 그치지 않고 이를 제도화함으로써 비공식적인 권언관계를 공식적인 관계로 전환시키고자 했다. 보이지 않는 권력으로서의 언론이 아니라 국민과 정부를 중재하는 투명한 중재자로서의 언론을 위한 제도적 기반을 마련하고자 했던 것이다.

대통령 발언

"역사는 진보한다. 이것이 나의 신념이다"

반복하는 역사가 있고 진보하는 역사가 있다. 대립과 갈등, 패권의 추구, 지배와 저항, 이런 역사는 반복돼 왔다. 그러나 그런 가운데에서도 되돌아 가지 않는 역사가 있다. 왕과 귀족들이 누리던 권력과 풍요와 여유가 보다 많은 사람들에게 확산돼 왔다. 말하자면 인간의 존엄, 자유와 평등의 권리가 꾸준히 확산돼 왔다. 나는 이것을 역사의 진보라고 믿는다. 그리고 이 진보는 계속될 것이다.

역사의 진보는 민주주의, 민주적 시장경제, 개방과 협력, 평화와 공존의 질서로 발전해 왔고 발전해 갈 것이다. 좀 더 간단한 말로 표현하자면, 세계 인류가 함께 행복을 추구하는 방향으로 가야하고 또 가고 있다는 것이다.

한국의 민주주의는 진보를 계속하고 있다.

1945년 해방과 더불어 민주주의 헌법을 채택한 이후, 1960년 4.19혁명, 1979년 부마항쟁, 1980년 광주민주화운동, 1987년 6월항쟁이라는 반독재 투쟁을 거치면서 민주주의의 핵심요소인 국민에 의한 정부 선택의 권리를 확보했다. 1987년 국민의 손으로 대통령을 직접 뽑는 직선제 헌법을 쟁취함으로써 독재에 의해 정지돼 있던 민주주의제도가 제대로 작동하기 시작한 것이다.

그리고 1993년 문민정부 출범을 통해 군사정권을 역사의 무대에서 퇴장시켰고, 1998년에는 여야 간 평화적 정권교체를 이루면서 우리 국민 스스로 민주주의에 대한 자신감을 갖게 됐다.

그러나 이러한 민주주의 발전에도 불구하고, 오랜 독재체제 아래서 형성된 특권의식과 권위주의문화의 청산은 여전히 과제로 남아 있었다.

변화는 2002년 말 치러진 대통령 선거로부터 시작됐다.

인터넷을 통한 사이버 선거운동과 시민들의 자발적인 성금 모금이 새롭게 도입되면서 수천억 원씩 들어가던 선거자금이 수백억 원 단위로 줄어들었고, 그마저도 대통령 스스로 대선자금 수사를 받는 결단을 통해 선거문화가 획기적으로 바뀌는 계기를 만들었다.

선거뿐만 아니라 우리 정치 전반에 걸쳐서도 자유롭고 투명하고 공정한 경쟁체제가 구축되고 있다.

대통령에게 집중돼 있던 권력이 국회와 지방정부, 시민단체, 그리고 시장에 분산됐고, 정경유착이나 권언유착과 같이 힘센 기득권끼리 뒷거래를 하며 이익을 챙기는 유착구조도 해체됐다. 정보 통제와 공포 분위기 조성으로 국민 위에 군림하던 권력기관도 법과 국민의 통제를 받는 민주적인 기관으로 다시 태어났다. 그만큼 권력은 합리화됐고 사회 투명성은 크게 높아졌다.

이제 한국의 민주주의 과제는 '대화와 타협의 정치문화'를 뿌리내리는 것이다.

한국 정치에는 독재와의 오랜 투쟁 과정에서 비롯된 대결적 정치문화가 남아 있다. 이에 따라 정당간 정치적 타협이 잘 안되고 갈등과 대립이 심해 국가적 의사결정 과정이 더디고 국민통합이 저해되고 있다. 정책이 아니라 지역으로 나뉘어 대립하는 지역구도를 극복하기 위해서도 대화와 타협의 정치문화는 반드시 필요하다.

우선, 정당한 가치와 이해관계를 기초로 합리적이고 균형을 갖춘 정치구도가 형성돼야 한다. 그리고 그 토대 위에서 정책을 중심으로 토론하고 타협하고 결과에 승복하는 문화가 만들어져야 한다.

국민들의 정치의식도 한 단계 더 높아져야 한다. 개개인 또는 집단적으로 추구하는 가치와 이해관계가 각 정당이 추진하는 정책, 노선과 어떤 인과관계가 있는지를 파악하고, 이를 성취하고 반영하기 위해 정당활동에 적극적으로 참여할 수 있어야 한다.

이를 위해서는 언론의 역할이 무엇보다 중요하다. 정보의 균형 잡힌 소통과 책임 있는 의제선정을 통해 합리적인 토론이 가능한 공론의 장을 마련해 주어야 한다. 정부는 언론의 건전한 비판에 대해서는 정책으로 적극 수용하고, 부정확한 내용은 바로잡을 것을 요구하면서 건강한 견제와 협력관계를 유지하고 있다. 아울러 행정정보를 투명하게 공개해서 국민의 알권리 충족을 위해 노력하고 있다.

–2007년 10월 15일 독일 일간지 〈프랑크푸르터 알게마이네 차이퉁〉 출간 『권력자들의 말』 기고문 중에서

1

참여민주주의시대의 개막과 선진정치의 달성

1

민주주의의 진보 : 참여와 분권의 정치

제1절 참여민주주의 시대

1. 국민참여정치시대의 개막

참여정부의 등장으로 국민참여정치시대가 막을 올렸다. 또 국민과 정부가 끊임없이 대화하는 '소통의 시대'가 열렸다. 정치참여는 복합적으로 정의될 수 있는 개념으로서 개개인이 한 사회의 구성원으로서 정치와 연관을 맺는 가장 적극적인 형태라고 할 수 있다. 다시 말해서 정치참여란 개인들이 시민으로서 혹은 국민으로서 정치적 이슈에 주목하고 관심을 갖는 인지적 차원에서부터 집회나 선거유세에 참가하거나 투표하는 행위, 더 나아가 각종 정치활동에 참가하는 행동적인 차원까지를 모두 포함한다.

1) 국민경선을 통한 대선 후보의 선출

과거 한국정치는 권위주의적이고 폐쇄적인 구조를 형성하고 있었다. 이에 따라 국민의 요구가 위로 전달되기보다는 정치적 · 정책적 동의가 위로부터 일방적으로 강요되

는 정치구조였다. 심지어 민주 정치의 핵심인 정당마저도 제왕적 총재를 정점으로 하는 비민주적 구조를 극복하지 못하고 있었다.

노무현 대통령은 당선 이후 '국민과 함께 하는 민주주의'를 제1의 국정목표로 내걸고 국민의 참여 속에서 국민의 권리가 확대되는 새로운 대한민국을 약속했다.

국민참여시대의 개막은 참여정부 등장 이전인 대선후보 경선에서부터 시작됐다. 2002년 대선을 앞두고 민주당은 각종 재보궐선거에서의 참패 등으로 빚어진 정치적 위기를 극복하고, 1987년 이후 진전된 민주주의를 보다 공고히 하고자 국민참여경선을 선택했다. 국민참여경선제는 미국의 예비선거와 당내 상향식 공천을 혼합해 당원, 대의원, 일반국민(공모당원)이 참여하는 형태로 이루어졌다. 2002년 민주당 대선 후보 선출 과정의 가장 큰 특징은 대통령후보 선출 과정을 일반 유권자들에게 대폭 개방한 것이라고 할 수 있다. 민주당 대통령 후보자 선출은 전체 7만 명의 선거인단으로 치러졌다. 7만 명의 선거인단 중 50%인 3만 5천 명을 일반국민 몫으로 함으로써 국민참여경선의 본래 취지를 살리고자 했다.

2002년 3월 9일 제주 경선을 시작으로 50일간 치러진 국민경선은 주말마다 각 시·도에서 치러졌으며, 4월 27일 서울경선을 끝으로 막을 내렸다. 국민경선은 '16부작 주말 드라마'로 불릴 만큼 국민들의 시선을 모았는데, 특히 노무현 후보가 역전을 거둔 광주경선은 영남 출신 노무현 후보가 1위를 하면서 지역주의를 뛰어 넘는 감동을 보여 주었다.

지역주의와 제왕적 총재문화에 억눌려 왔던 국민들의 참여 열망은 놀라울 정도로 뜨거웠다. 3만 5천 명을 뽑는 국민선거인단에 190만 1천 224명이 지원했다는 사실은 정치참여에 대한 국민의 열망이 얼마나 강했는지를 보여 준다. 이러한 열정은 30~40대 유권자들에 의해 노풍으로 이어지면서 돈과 조직에 의한 동원 선거를 무력하게 만들었다. 조직도 돈도 지역기반도 없었던 후보가 대통령이 될 수 있었던 것은 새로운 정치에 대한 국민들의 열정과 참여가 있었기 때문이다.

7만 명의 경선 선거인단을 움직인 것은 과거와 같은 돈과 조직이 아니었다. 지역 경선장마다 자신의 돈과 시간을 들여 자발적으로 자원봉사자들이 모였고, 그 중심에 노무현 후보의 팬클럽인 '노무현을 사랑하는 사람들의 모임'(노사모)이 있었다. 노사모는

대한민국 최초의 정치인 팬클럽으로서 자발적 참여조직의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 노사모는 2000년 4.13총선에서 노무현 후보가 부산에서 패한 후 지역주의에 매몰된 우리 정치를 질타하며 온라인을 통해 자발적으로 탄생한 팬클럽이다. 2000년 4월 15일 노무현 홈페이지에 '늙은 여우'라는 네티즌의 제안으로 결성된 노사모는 국민경선 과정에서 현장 유세를 주도했을 뿐만 아니라, 선거인단을 대상으로 친필 편지를 보내는 등 국민경선의 성공을 위해 노력을 아끼지 않았다.

16대 대선에서 도입된 국민경선제는 먼저 형식적인 차원에서 일부 당원의 폐쇄적인 행사였던 정당의 행사를 국민과 함께 하는 개방적인 행사로 변화시켰다는 점에서 그 의미를 부여할 수 있다. 그러나 더 중요한 사실은 정당과 시민사회의 간극을 좁혔을 뿐만 아니라 정당의 공직후보 선출에 국민 참여를 실현하는 계기가 됐다는 점이다. 폐쇄적이고 권위적이었던 한국의 정치문화 속에서 국민경선은 국민주권을 확인하고 국민참정권을 실현하는 중요한 시발점이 됐다.

국민경선은 정당의 의사결정 과정을 변화시켰을 뿐만 아니라 정당행사의 내용과 형식에 있어서도 근본적인 변화를 가져 왔다. 비당원인 일반국민에게도 대선 후보 선출에 참여할 수 있는 기회를 부여함으로써 정치 과정의 정당성을 제고했으며, 과거 지구당위원장이 대의원 선정에 절대적 권한을 행사했던 것과 비교할 때 정치 과정의 민주화 수준을 크게 향상시킨 것이다. 또한 과거 당원들만의 잔치에 머물렀던 정당행사에 젊고 참신한 유권자들을 대거 참여하게 함으로써 '국민과 소통하는 정당'으로의 변화를 가져왔다. 이러한 정당의 변화는 많은 국민들의 적극적이고 자발적인 참여로 이어져 17대 총선에서 국회의원 후보자 경선을 실시할 수 있는 토대가 됐다.

뿐만 아니라 국민경선은 정치를 냉소적으로만 바라보았던 국민들의 눈을 호기심과 관심어린 눈으로 바꾸어 놓았다. 실제로 국민들은 경선이 진행되는 동안 경선결과를 기다리는 등 정치행위에 높은 관심을 보였다. 이러한 관심의 증대는 종국적으로 참여의 확대로 이어졌으며, 인터넷을 통한 정치참여가 보편화되는 시발점이 됐다. 이러한 성과는 한국정치에서 정당이 한 차원 높은 수준으로 발전할 수 있는 계기를 만들어 주었다. 당원이 정치인의 동원 대상에 불과하던 동원형 정당에서 자발적으로 참여한 당원과 지지자가 중심이 된 참여형 정당으로 발전할 수 있는 계기가 마련됐다.

2) 국민의 정치 축제가 된 2002년 대선

한편 2002년 8월에 실시된 8.8 재보선 이후 "노무현 후보가 영남에서도 경쟁력이 없다"며 당 내부에서 '후보 흔들기'가 시작되자, 유시민 당시 칼럼니스트를 비롯한 적극적인 국민후보 지킴이들은 '개혁국민정당추진위'를 만든다. 온라인을 통해 월 1만 원을 내는 진성당원을 모집한 추진위는 10월 20일 서울 여의도 63빌딩 국제회의장에서 3천여 명이 참석한 가운데 창당발기인대회를 열었다. 창당발기인대회에는 노무현 민주당 후보를 비롯해 정동영 · 추미애 국민참여운동본부장, 함세웅 신부 등이 참석했다. 이후 개혁국민정당은 전국적으로 50여 개의 지구당을 창당하고 11월 16일 국회 헌정기념관에서 창당대회를 가졌다. 창당대회에서 개혁국민정당은 '반부패 · 국민통합 · 참여민주주의 · 인터넷정당'을 표방하며, 노무현 민주당 후보와 정책연대를 선언했다. 개혁당 창당과정에서 가장 주목할 만한 사실은 전체 당원 찬반투표를 통해 강령, 당헌, 대선 정책연합 등 주요 의사 결정을 했다는 점이다. 이러한 점에서 개혁당 창당은 국민경선에서 시작된 시민참여가 정당의 형식으로 새롭게 나타난 것으로서 그동안 지역주의로 분열되고 사당이라 비판받던 한국정당이 국민정당으로 거듭날 수 있다는 희망을 보여준 의미 있는 사건이었다.

이후 민주당 내 국민참여운동본부, 노사모, 개혁당을 중심으로 시민들이 활발하게 참여하면서 본격적인 대선운동이 펼쳐졌다. '희망돼지저금통 분양사업'은 시민들의 적극적인 정치참여가 정치자금 영역에까지 확대된 상징적이면서도 획기적인 사건이라고 할 수 있다. 이후 민주당은 이 사업을 통해 모은 국민 후원금만 50억 원이 넘는다고 밝혔다. 국민의 자발적이고 적극적인 참여 속에서 이루어진 '노사모', '국민참여운동본부', '개혁당'의 선거운동은 지지하는 후보의 당선을 위해 시민들이 자신의 돈과 시간을 들여 참여하는 선진국의 정치문화가 우리 사회에도 정착할 수 있다는 것을 보여준 중요한 사례다.

새로운 정치를 염원하는 국민의 희망은 참여로 이어졌고, 변화에 대한 열망은 결국 16대 대선에서 노무현 후보의 승리로 나타났다. 국민들이 방관자의 자세를 떨쳐 버리고 정치에 직접 참여함으로써 총재 1인 중심의 제왕적 정당문화가 당원과 국민 중심의 정당문화로 변화하는 계기가 됐다. 또한 국민이 정치의 주체로 참여하는 선진국형 참여정

치문화가 우리 사회에서도 뿌리내릴 수 있는 가능성을 확인시켜 주었다는 점에서 2002년 대선은 특별한 의미를 지닌다.

2. 국민참여의 확대와 진화

1) 새로운 형태의 정치참여, 노사모

2002년 대선 과정에서 노사모의 적극적인 활동은 정치인 팬클럽을 통한 정치참여라는 새로운 정치문화를 형성했다. 이전까지는 없었던 새로운 형태의 정치참여문화가 등장한 것이다.

카리스마적 리더십으로 대표되는 '3김' 리더십이 퇴장하고 국민의 자발적이고 적극적인 정치참여에 의해 리더십이 형성된 것이다. 한국정치에서 고질적인 병폐였던 지역주의에 기반한 한정된 리더십 자원에서 벗어나 국민참여에 의한 새로운 리더십의 형성 가능성을 보여 주었다. 리더십의 자원을 종래의 지역에서 점차 세대와 계층, 이념 등으로 다면화시키는 데 적지 않은 기여를 한 것이다. 아울러 리더십의 형성 과정면에서도 물질적 유인이나 지역주의에 근거한 하향식 동원을 극복하고 국민과 시민사회의 자발적인 결속을 통해 리더십을 구축하는 메커니즘을 형성하는 데 결정적인 역할을 했다.

노사모는 새로운 유형의 시민참여 정치조직의 활성화 가능성을 제시했고, 노사모 이래 한국정치에서 정치인 팬클럽 붐은 하나의 뚜렷한 정치현상으로 자리잡고 있다. 실제로 2006년 10월 3일을 기준으로 개설 시점이 2년을 경과한 팬클럽 사이트 수는 박근혜 56개, 이명박 11, 고건 16, 손학규 9, 정동영 7, 김근태 3, 노무현 41개로 나타났고, 1년 미만인 사이트 수는 박근혜 46, 이명박 96, 고건 36, 손학규 19, 정동영 8, 김근태 10, 노무현 8개로 나타났다.

2) 인터넷을 통한 정치참여의 확대

2003년 2월 영국의 가디언지(The Guardian)는 '인터넷의 속성을 충분히 이해하고 활용한 노무현 대통령의 당선으로 인해 한국은 지구상에서 가장 발달된 온라인 민주주의

정치인 팬클럽 사이트 현황(2006. 10. 3. 현재)

대상 정치인	회원 규모	카페					5대 포털 홈페이지	총계
		다음	네이버	네이트온	야후	엠파스		
박근혜	총수	133	29	24	18	5	6	215
	100명 이상	20	2	3	2	1		28
	10명 이하	87	22	14	13	3		139
이명박	총수	108	9	13	1	0	6	137
	100명 이상	7	2	5	0	0	2	16
	10명 이하	91	6	8	1	0	0	106
고건	총수	46	11	6	3	1	4	71
	100명 이상	4	1	0	0	0	1	5
	10명 이하	26	4	3	2	1	0	36
손학규	총수	22	8	4	1	0	0	35
	100명 이상	4	1	1	0	0	0	6
	10명 이하	11	3	2	0	0	0	16
정동영	총수	18	4	2	0	0	2	26
	100명 이상	3	0	0	0	0	1	4
	10명 이하	14	3	1	0	0	0	18
김근태	총수	9	1	3	4	0	2	17
	100명 이상	1	0	0	0	0	0	1
	10명 이하	5	0	0	4	0	0	9
노무현	총수	34	10	7	2	0	1	56
	100명 이상	4	3	0	1	0	1	9
	10명 이하	18	5	6	0	0	0	29

출처 : 장우영, 'ICTs와 정당의 '적응' : 정치인팬클럽의 역할을 중심으로'
「국제정치논총」(한국국제정치학회) 제47집 1호(2007.), p.105

를 구현할 것이며, 웹민주주의의 등장은 한국을 이미 가장 격동적 변화를 겪는 국가로 만들었다' 고 보도한 바 있다. 2002년 12월 제16대 대통령선거 과정을 통해 한국사회의 신주류로 등장한 젊은 세대는 한국사회의 새로운 여론주도층이 됐으며 탈냉전, 반권위주의, 사회적 다양성을 시대적 대세로 만들어 가고 있다. 기존의 대중매체를 통한 정치는 시민들의 정치적 무관심을 극복하지 못했다. 이러한 정치적 무관심은 한국정치에서 민주주의가 공고화되는 데 많은 한계를 노정시켰다. 그러나 인터넷의 발달과 2002년 대선을 거치면서 형성된 인터넷을 통한 정치참여는 언론의 자유를 개개인의 실질적인 자유로 되돌려 줄 수 있는 가능성을 확인시켜 주었다.

인터넷을 통한 정치참여의 확대는 민주주의의 공고화를 위한 실질적 조건을 형성했다. 또 정치문화를 한 차원 발전시킬 수 있는 기초적인 토대를 마련했다고 할 수 있다. 2002년 대선을 거치면서 형성된 인터넷정치에 대한 관심과 참여의 확장은 인터넷이 정치의 흐름을 바꿀 수 있는 단계로까지 발전했다. 나아가 기존 대의제 민주주의의 제도적 피로와 한계를 넘어 질적으로 심화된 민주주의 공고화의 기반을 마련했다는 평가가 가능하다. 실제로 2002년 대선 당시 노무현 후보의 홈페이지에는 공식선거운동 기간 중 하루 평균 30~40만 명(최고 50만 명 방문, 정책제안 5만 건)이 드나들며 1천만 쪽 분량의 자료를 검색한 것으로 알려졌다.(2002년 12월 10일, 한겨레신문) 이러한 인터넷을 통한 정치참여는 자발적 선거문화를 형성해 소액기부자에 의한 선거 비용의 조달을 가능케 했다.

3) 국민참여가 확대된 정부정책 결정 과정

이러한 국민참여의 확대는 대선 이후 국민에 의한 직접적인 정책제안이라는 새로운 형태의 정치문화를 형성하는 데까지 이른다. 참여정부는 대통령직 인수위에 '국민참여센터' 를 개설해 국민이 직접 정책을 제안할 수 있게 했으며, 새 정부의 장관후보를 추천받기도 했다. 이에 대한 국민의 호응과 참여는 놀라울 정도였고, 정책제안이 2만 2천168건, 인사제안이 5천415건에 이르렀다. 국민참여센터의 성과를 바탕으로 정부 출범 초기 청와대 내에 국민참여수석실이 신설됐고, 이는 다시 시민사회수석실로 이어졌다. 이후 시민사회수석실은 청와대 내에 대화와 제언의 창구 역할을 하면서 국민과 시민사회의 참여를 능동적으로 받아들이는 쌍방향 의사소통을 강화하게 된다.

국민이 정부 정책결정 과정에 참여하는 제도는 참여정부 내내 지속적으로 구체화됐다. 중 · 장기 과제들을 점검했던 국정과제위원회에 정부 관계자 외에도 각계의 전문가와 학자, 그리고 시민단체 · 이익단체 대표자 등이 참여할 수 있도록 했다. 또 주민투표제 등은 국가의 의사결정 과정에 국민의 참여를 확대하는 데 기여했다. 정부가 국책사업을 추진하면서 발생하는 사회적 갈등을 주민참여를 통해 민주적으로 해소함으로써 지난 정권에서 풀지 못한 난제들을 해결해 나갔다. 행정분야에서는 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」의 제정과 범정부적 민원 · 제안 통합관리시스템(참여마당신문고)의 본격 운영으로 국민 참여가 보다 구체화됐다. 사법개혁에 있어서도 이해집단이 모두 참여한 위원회의 수많은 토론과 공청회를 거쳐 마침내 대화와 타협을 통한 합의를 이룸으로써 개혁안을 탄생시킬 수 있었다.

국민이 국정에 참여할 수 있게 하는 제도가 잘 구비돼 있고, 또 그것이 원활하게 운영된다면 한 국가의 민주주의 발전 수준은 상당하다고 볼 수 있다. 반면 단순하고 소극적인 참여에 그치는 민주주의는 성숙한 민주주의와는 거리가 멀다. 참여정부는 국민의 자발적인 참여를 이루어내고 참여 방안을 제도화하면서 국정 목표인 '국민과 함께 하는 민주주의'를 이루기 위해 최선을 다했다.

제2절 분권의 정치와 정당민주주의의 확산

1. 분권형 국정운영과 권력 분산

1) 책임총리제의 확고한 실시

참여정부 이전까지 우리나라 국무총리는 대독총리, 방탄총리로 불릴 만큼, 정치연합에 의한 권력 배분 같은 특별한 경우를 제외하고는, 실질적인 권한을 가지기가 어려웠다. 각료임명제청권과 해임건의권이 헌법에 명시된 총리의 권한이었으나 실질적으로 이를 행사한 총리는 거의 없었다. 오히려 대통령의 실정을 책임지거나 국면 전환 또는 민심수습용으로 교체되는 경우가 빈번했다. 과거 우리나라 대통령들이 '제왕적 대통

령'으로 군림해 왔기 때문에 벌어진 현상이다.

2002년 대선 과정에서 노무현 후보는 '책임총리제' 시행을 약속했고, 취임 후 고건 전 총리를 첫 국무총리로 임명하면서 대통령은 국무총리의 역할을 강화하겠다고 강조했다. 대통령은 국가 장기비전을 실현할 수 있는 국가적 전략 수립, 지방분권과 국가균형발전, 정부혁신업무 등 핵심 국정과제에 집중하고, 통상적 국정업무와 부서간 정책조정업무는 국무총리가 수행한다는 것이 그 내용이었다(2003년 4월 14일, 청와대 대변인 브리핑). 대통령은 고건 총리에게 국무총리의 각료 임명제청권과 해임건의권 등을 실질적으로 보장했고, 참여정부 제1기 내각을 구성하기 전에 고건 국무총리와 2차례 이상 공식적 '협의'를 거침으로써 이를 구체화했다.

국무총리의 권한이 변한 만큼 국무조정실도 직제가 신설되고 조직이 확대됐다. 국무총리는 '국정현안조정회의'를 신설해 적극적인 정책조정협의에 나섬으로서 국정운영의 통합과 조정에 대한 권한을 행사하게 됐다. 참여정부 초기 국무총리 위상의 변화는 고건 총리의 취임 1주년 기자간담회 발언에 잘 나타나 있다. 고 총리는 이 간담회에서 "과거 청와대와 총리실이 수직적인 관계였다면, 지금은 '수평적 분업관계'로 자리 잡았다"고 말함으로써 달라진 국무총리의 역할과 위상을 강조했다.(2004년 2월 28일, 서울신문)

한편 헌정 사상 초유의 탄핵 이후 대통령은 2004년 6월 이해찬 국무총리를 임명하고, 국무총리 중심의 국정운영시스템을 더욱 확고하게 추진해 나갔다. 대통령은 2004년 8월 10일 국무회의에서 "일상적 국정운영은 총리가 총괄해 나가고 대통령은 장기적 국가전략과제, 또는 주요 혁신과제를 추진하는 데 집중하겠다"고 밝힘으로써 분권화된 국정운영의 추진을 다시금 확인했다. 이러한 대통령의 구상은 2004년 8월 16일 청와대 수석보좌관 회의에서 자세하게 언급되는데, 구체적으로는 ① 총리 중심의 국정운용체제 속에서 분야별 협의조정시스템을 결합 ② 국가전략과제와 독립기관의 소관업무는 대통령이 관장하고 총리는 (일상적)국정운영을 책임 ③ 헌법에 보장된 총리의 인사제청권의 실질적 강화 ④ 총리 관장의 사안이나 조정이 원활하지 않은 사안은 총리 주재의 정책조정회의에서 처리 ⑤ 각 부처와 대통령 비서실 모두 일반적 국정사안은 국무총리에게 공식 보고한다는 것 등이다.

달라진 국무총리의 위상을 바탕으로 이해찬 국무총리는 국정에 대한 전반적 기획은 물론 때로는 민감한 사항에 대해서도 의견을 제시했고, 국가보안법 폐지 등 주요 현안에도 적극 관여했다. 국무조정실은 정책상황실을 신설해 정책의제 관리기능을 강화했고, 이전에는 법안처리 협조요청 중심이던 국무총리의 당정협의 범위를 대폭 확대해 이견 조정 등 정책현안을 중심으로 한 당정협의를 강화해 나갔다.

우리나라 최초로 여성총리로 임명된 한명숙 총리는 분권형 책임총리에 대한 주변의 부정적 인식을 불식시키는 좋은 근거가 됐다. 책임총리제는 이해찬 총리 개인의 특징에 따른 것이지 참여정부의 시스템으로 볼 수는 없다는 한나라당의 비판(2004년 8월 14일, "오로지 그 사람을 위한 것은 '시스템'이 아니다", 한나라당 논평)이 사실이 아님을 분명하게 보여준 것이었다. 여당의 대표적인 정치지도자로서 한명숙 총리는 당정청을 조율하는 데 매우 적극적이었다. 또한 야당을 비롯한 국회와의 대화에도 적극적이어서 역대 총리 중 야당과의 대화를 가장 많이 한 총리였다. 한 총리가 재임한 시기는 총리가 안정적으로 국정을 이끌어 가면서 참여정부의 '책임총리'가 국정운영원칙으로 확립됐음을 입증한 시기였다고 할 것이다.

2) 분권과 자율의 국정시스템 정착

분권형 국정운영을 통해 대통령은 외교안보분야, 국가균형발전, FTA 추진, 비전2030 등 미래전략과제에 보다 집중할 수 있었다. 총리는 2003년 5월부터 2006년 11월까지 총 162차례 매주 수요일에 개최된 국정현안조정회의를 통해 내각 업무를 조정하고 '실질적 내각 관리자'로서 역할을 수행했다. 총리가 관장하는 '국정현안조정회의'는 이 기간 동안 총 532건의 안건을 논의했다. 사패산터널 구간 공사, 외국인 고용허가제, NEIS 추진방안, 국민연기금운용체계 개편, 판교 신도시내 학원단지 조성 등 사회적 갈등과제와 부처 간 이견을 성공적으로 조율했다.

국무총리의 권한이 강화되면서 국무회의 방식도 많은 변화를 가져왔다. 과거 국무회의는 매우 형식적인 수준에 그쳤으나 참여정부는 특정 사안에 대한 조정 위주로 진행되는 '법정회의'와 구체적 쟁점에 대한 토론 위주로 진행되는 '테마회의'로 나누어 진행하는 등 내실화를 추구했다.(2003년 4월 24일, 청와대 대변인 브리핑) 한편 분권형 국정

운영하에서 청와대가 부처전담수석제를 폐지하고 참모조직으로서의 기능을 강화함으로써 부처별 자율성도 확대됐다. 부처는 5대 분야(경제, 과학기술, 교육인적자원, 사회문화, 통일외교안보)의 부총리 · 책임장관들이 소관분야를 협의 · 조정하는 시스템을 구축했고, 각 장관의 책임하에 부처의 중요 정책들을 결정했다.

참여정부에서 대통령은 국가전략과제, 총리는 일상적 국정운영을 주도하는 역할 분담이 이루어지면서 국정운영의 효율성은 더욱 높아졌다. 대통령과 총리의 역할분담에 따라 행정부의 각 부처의 자율성은 높아졌고 책임성이 강화됐다. 참여정부는 분권과 자율의 국정 시스템을 확고하게 구축해 국정의 효율성과 책임성을 크게 강화하는 성과를 거뒀다.

2. 정당민주주의의 제도화

1) 정당 구조의 개혁

정당민주주의는 국민들의 의사가 왜곡됨이 없이 정치영역으로 수렴돼 국정에 반영될 수 있는 투명한 당내 구조를 가지고 있을 때 가능하다. 이 때문에 현대 정당의 당내 민주주의는 대의민주주의를 발전시키고 국민의 참여를 현실화하는 필수적 기반이라고 할 수 있다. 또한 대의민주주의 정치체제의 민주화와 안정을 위해서도 정당민주주의는 필수불가결의 요소가 된다. 오늘날 정당의 활동은 단순히 정치적 의사 형성뿐만 아니라 사실상 국가 · 사회 전반에 걸쳐 정치적 영향력을 행사하고 있기 때문에 정당들의 민주화 수준에 따라 해당 국가의 정치민주화의 정도를 평가할 수 있는 것이다. 특히 한국과 같이 대통령중심제를 채택하고 있는 국가에서 만약 정당민주화가 되지 않은 여당이 국회의 과반수를 점할 경우 대통령이 행정부와 함께 사실상 국회까지 장악하게 된다는 점에서 대통령중심제에서의 정당민주화는 더욱 필수적이라고 볼 수 있다.

한국 정당의 경우 권위주의체제를 이끌어 온 과거 여당은 말할 것도 없고, 권위주의적 체제를 상대로 반독재투쟁을 해 온 야당들 역시 효율적인 대여 투쟁을 위해 민주적인 리더십보다는 일사불란한 권위주의적 리더십에 더 익숙해져 있었다. 이로 인해 야당 역시 당원과 당 지도부 사이에는 엄격한 위계질서가 형성됐고, 당의 의사결정도 일방적이고 수직적으로 이루어지게 됐다. 이러한 위계적 구조는 자연스럽게 당내 민주화의 진

전을 기대할 수 없는 권위주의적 정당체제가 장기간 지속될 수 있는 토양을 제공했다. 이러한 한국 정당정치는 1987년 시민들의 민주항쟁으로 30여 년간 한국의 정치와 사회를 지배하던 권위주의체제가 해체되면서 비로소 당내 민주주의를 이행할 수 있는 요건을 갖추게 됐다. 그러나 1987년 이후 엄청난 속도로 진행된 개방화와 민주화에도 불구하고, 정당은 정치민주화를 주도적으로 이끌지 못하고 오히려 사회 변화에 뒤처지고 말았다. 정당들은 구시대의 병폐를 개선했다고는 하지만 여전히 비민주적인 제도, 권위주의적 정치문화, 이념적 경직성, 하향식 의사결정구조, 지역주의와 파벌 · 계파정치, 정책중심의 경쟁 부재 등 기존의 문제점들은 완전히 극복하지 못하고 있었다.

이 때문에 새로운 정당 건설은 새로운 정치를 위한 출발선이었다. 노무현 후보는 과거 지역주의와 총재지배에 눌려 있던 우리의 정당구조를 바꾸려면 '대통령-총재'가 먼저 권한을 내려놓아야 한다는 점을 강조했다. "권력구조보다 더 중요한 것은 정당구조다. … 민주당이 지역과 낡은 정치문화를 뛰어넘는 새로운 정당으로 태어날 것을 평당원의 자격으로 국민과 당원에게 제안할 것이다."(2002년 11월 4일, 문화일보 인터뷰) 노무현 후보의 이 같은 언급은 한국정당정치에서의 문제점과 이의 해결을 위해 우리 정당이 나아갈 방향을 정확하게 보여준 것이다.

당선 후에도 정당개혁에 대한 대통령의 의지는 확고했다. 대통령의 정당개혁 의지는 2003년 4월 2일 임시국회 국정연설에서 '상향식 공천제도'를 강조함으로써 구체화됐다. 이는 특정 정당이 아닌 우리나라 정당정치 전반의 개혁과제를 지적한 것이었다. 한국정당정치에서 정당민주주의의 핵심요소라고 할 수 있는 공직후보자 결정 과정은 매우 비민주적이었다. 1987년 이후 실시된 몇 차례의 선거 과정에서 후보의 결정은 여전히 과거의 권위주의적인 방식으로 이루어졌으며, 2002년 16대 대통령 선거에 이르러서야 국민경선이라는 새로운 공직후보 선출 방식이 전면 도입되게 됐다.

이러한 정당민주주의에 대한 대통령의 의지 속에서 열린우리당은 전국정당, 정책정당, 국민참여정당을 표방하며 출발했다. 상향식 정당문화를 정착시키기 위해서는 참여하는 당원들이 당의 중심이 돼야 했다. 이에 열린우리당은 기간당원제도를 채택함으로써 상향식 의사결정구조를 가진 정당을 만들고자 했다. 이러한 기간당원제도는 여러 가지 부작용을 낳기도 했지만 과거 1인 통치시대에는 사문화됐던 당원들의 권한과 민주

주요 정당의 17대 총선 경선 현황			
정당 / 내용	한나라당	민주당	열린우리당
전체	228	217	229
단일후보 공천	213	144	143
경선(예정)지역	15	73	86(8)
경선 비율(%)	6.6	33.6	37.6

자료 : 김영태, '17대 국회의원 선거의 공천제도와 공천 과정 : 지역구 후보공천을 중심으로' 「한국정당학회보」(한국정당학회) 3권 2호(2004)

주의 정신을 복원시키는 계기가 됐다는 것은 분명하다. 참여정부를 탄생시킨 중요한 계기가 됐던 국민참여경선제도는 공직후보자 선출의 초기 단계부터 국민과 당원들이 참여할 수 있도록 한 제도이다. 17대 총선에서의 국민경선참여제도 도입은 정당의 소수 권력자들이 독점했던 공천권을 당원과 국민에게 돌려 주었고, 과거 폐쇄적인 밀실공천에서 발생했던 결탁과 유착관계를 개선하는 성과를 거두었다.

2) 당정분리를 통한 정당 민주화의 진전

정당민주주의 구축을 위한 또 다른 시도는 당정분리로 나타났다. 과거 권위주의정권 시절은 물론 카리스마적 리더십을 보여 주었던 국민의 정부까지도 제왕적 대통령이 입법부에 막대한 영향력을 행사한 것이 사실이다. 참여정부 이전에는 국회의장은 말할 것도 없고 여당 몫의 부의장과 상임위원장, 사무총장(장관급), 의장비서실장(차관급)까지 사실상 대통령이 임명권을 행사했다. 절대권력을 가진 대통령이 총재로서 주요 당무를 챙김으로써 여당의 의사결정구조는 수직하향적이 될 수밖에 없었고, 당내 민주화는 요원하기만 했다. 이에 국회는 '통법부(通法府)' 라는 비난을 받아야만 했다.

그러나 참여정부 들어 출범한 17대 국회는 달랐다. 2004년 17대 총선은 상향식 공천과 정당의 자율적 심사에 따라 후보가 정해진 사례가 크게 늘었다. 또한 17대 국회의장 선출은 대통령의 영향력이 발휘되지 않은 최초의 사례였다.

이는 참여정부의 당정분리원칙이 이끈 혁신이었다. 당정분리는 당내 민주화의 달성과 사당화된 정당구조의 혁신이라는 시대적 요구 속에서, 2001년 11월 민주당이 '당발

전과쇄신을위한특별대책위(이하 특대위)'를 구성함으로써 시작됐다. 12월 10일까지 특대위는 우리 정당사에서 혁신적인 당개혁안이라고 할 수 있는 국민참여경선제, 상향식 공천, 총재직 폐지, 당정분리 등을 결정했다. 노무현 후보는 특대위가 발족하기 전 이미 기자간담회에서 "당과 정부를 분리해 대통령이 당까지 장악하지 않도록 당의 자율성을 높여야 하고 공천권은 당원들에게 돌려줘야 한다"고 밝힘으로써 당정분리에 대한 적극적인 추진 의지를 밝힌 바 있다. 이후 12월 11일 노무현 후보는 인사정책, 부패척결 방안, 정당개혁 방안 등 세 가지 분야에 걸친 '새정치실현구상'을 발표함으로써 정당민주화에 대한 입장을 구체화했다.

당정분리의 핵심은 대통령이 총재의 권력을 포기하고 당직 임명권과 공천권을 갖지 않는다는 것으로 당의 고유영역인 일상적 당무사항에 대해 대통령이 일체 개입하지 않는다는 것을 의미한다. 이에 청와대는 과거와 같은 주례보고 성격의 당청회동을 폐지했다. 2001년 민주당의 당 쇄신작업의 일환으로 시작된 당정분리는 국민에 대한 약속사항이었고, 대통령은 철저히 약속을 지켰다. 이로써 제왕적 1인 통치제제는 해체됐고, 정당민주주의는 진일보했다.

한편 당 출신 인사가 총리에 기용되면서 총리 중심의 당정협의 범위가 대폭 확대됐다. 정당이 국정운영의 중심이 되는 정당책임정치 기반이 확대된 것이다.

제3절 정당정치의 정착

1. 정당책임정치

선진정치 구현을 향한 참여정부의 노력은 현대 민주정치의 핵심이라고 할 수 있는 정당정치의 정착이라는 결과로 나타났다. 현대정치에서 정당의 역할은 정보화의 발달과 시민사회의 확대 등으로 인해 그 기능과 역할이 상당부분 변화되고 있다. 하지만 여전히 현대정치에서 정당이 중심적 역할을 담당하고 있으며, 현대정치는 곧 정당정치라는 명제는 유효하다. 라입홀쯔는 "선진정치체제에서는 그 의사결정구조에 있어서 의회는

정당에서 이미 결정한 사안을 단순히 승인하는 곳이고, 의회에서의 토론은 다른 정당을 설득하는 데 그 목적이 있는 것이 아니라 일반 국민을 겨냥하는 것이며, 의회에서의 표결은 궁극적으로 정당에 의해 행사되는 것이다"라고 주장했다. 이 같은 주장에 대해 비판의 여지가 없는 것은 아니지만 그의 주장 대로 현대정치체제가 의회민주주의에서 정당국가로 대체돼 가는 과정이라고 본다면 시민사회의 발달에도 불구하고 정당이 여전히 현대정치의 핵심적인 역할을 담당하고 있다는 점에서는 이견의 여지가 없다.

1) 당정관계 : 당정분리와 수평적 당정협력

2001년 민주당의 당 쇄신작업의 일환으로 시작된 당권-대권 분리와 당정분리는 노무현 대통령이 이를 실천함으로써 자리 잡게 됐다. 사실 당정분리 자체가 민주주의의 원칙은 아니다. 이는 한국정치에서 제왕적 대통령제라는 정치문화를 타파하기 위한 가장 현실적인 대안으로써 제기된 정치형태라고 하는 것이 정확할 것이다. 제왕적 대통령제, 제왕적 총재의 정치관행과 문화를 해소하고, 정당정치의 정착으로 가는 길목에서 필연적으로 만나게 되는 과도기형태의 정치체제라고 할 수 있다.

참여정부에서 당은 대통령 1인이 지배하는 정당에서 벗어났고, 대통령은 당직임명권과 공천권을 당에 돌려줌으로써 당정분리의 취지는 이미 실현됐다. 정당의 활력이 살아났고, 당원이 주인되는 정당개혁도 진행됐다.

당정분리가 일각에서 우려했듯이 당청 간 전략적 소통마저 단절시킨 것은 아니었다. 과거 '제왕적 대통령체제' 하에서는 당총재의 의사가 일방적으로 관철됐거나, 당 지도부와의 주례보고를 통해 정치적 협의가 이루어졌다. 그러나 참여정부하에서는 기존의 일면적 당정 협의방식에서 벗어나 다양한 경로를 통한 다면적이고 다채널에 의한 소통과 협의가 이루어졌다. 부처별 당정협의, 고위당정정책조정회의를 통한 정책조율을 비롯해 수시로 고위당정회의와 당정간담회 등이 열렸다. 2005년 한 해에만도 고위당정회의 및 간담회가 43회나 열릴 정도로 역대 어느 정부보다 활발한 당정협력이 이루어졌다.

당정협력은 주요 정치의제를 다룬 대통령-당지도부 간 수시 회담, 주요현안에 대해 협의하는 당정청 간 고위모임(8인 회의, 11인 회의, 12인 회의, 4인 회의), 정무수석을

대신한 비서실장 등의 일상적 정무소통 등을 통해서 이루어졌다. 2005년 7월 당시 12인 회의를 보면, 당 지도부(의장, 원내대표, 정책위원장), 청와대(비서실장, 정책실장, 이강철 시민사회수석, 문재인 민정수석), 정부(이해찬 총리, 김근태 · 정동영 · 정동채 · 천정배 장관)로 구성된 최고 지도부가 모였다 해도 과언이 아니었다. 당시 대통령의 연정제안 관련 발언도 총리공관에서 이루어지던 이 회의에서 구상이 전해지기도 했다.

당 출신 장관인사의 복귀 등이 이루어지고 대통령의 인사권을 둘러싼 당의 반발 등이 진행된 2006년 8월 이후에는 협의를 보다 강화하기 위해 총리-당의장-원내 대표-비서실장으로 구성된 4인회의를 진행했다. 한편으로는 정무수석이 폐지된 이후 비서실장이 중심이 돼 당과의 일상적인 정무적 소통을 진행했다. 비서실장이 직접 정무적 소통을 관할하면 보다 질적인 소통이 가능했지만, 당의 지적처럼 정무소통만을 담당하는 조직이나 부서가 따로 있었던 것은 아니었다. 이러한 요구가 높아지면서, 2006년 8월에는 정무팀을 다시 부활해 정무적 소통의 실무조직을 강화하고, 이강철 전 수석, 이해찬 전 총리 등을 정무특보로 임명하면서 당과의 소통채널을 확대하기도 했다.

2) 당정분리를 넘어 책임정당-정부로

다른 한편 당정분리는 여러 문제점을 낳기도 했다. 가장 큰 문제는 당정 간의 갈등이었다. 당정갈등은 당정 간 이견의 수준을 넘어서서 정부 · 여당의 정체성 훼손, 중점 국정과제의 근간에 대한 무질서한 이견 표출, 대통령 인사권 제약 등 국정에 타격을 입히는 방식으로 증폭되기도 했다.

당정분리로 책임정치가 약화됐다는 점도 지적할 수 있다. 대통령과 대통령이 속한 정당은 책임정치의 근간이다. 그러나 당정분리로 인해 책임성의 이원화 현상이 나타나기도 했다. 당정갈등은 서로에 대해 책임을 전가하는 것처럼 비춰지기도 했다.

그럼에도 불구하고 사실 당정 간 이견이 존재하는 것은 자연스러운 것이라고 할 수 있다. 국가전략과제에 중점을 두는 5년 단임 대통령과 선거에 대응해야 하는 당과의 불일치는 필연적으로 존재할 수밖에 없기 때문이다. 대통령을 정점으로 일사불란한 명령체계를 이루었던 과거의 잣대를 가지고 당정분리원칙과 수평적 당정협력의 정립을 단선적으로 재단해서는 안 된다. 당정분리는 제왕적 대통령제를 해소하는 과정에서 정당

민주화를 위해 채택한 불가피한 선택이었으며, 당정분리와 수평적 당정협력관계를 통해서 보다 발전된 당정관계로 나아가야 하는 것은 한국정치 발전에 있어 가장 기초적이면서 어려운 과제인 것이다.

따라서 당정분리는 이미 '제왕적 총재의 해소를 통한 아래로부터의 정당의 활력도모' 라는 역사적 소임을 다한 것으로 평가할 수 있다. 당정은 통합적 관계로 발전해 나가야 한다. 책임을 공유하는 통합적 당정관계로의 발전은 한국정치의 중요한 숙제가 될 것이다. 더욱이 현재 우리나라의 정치 발전상황이 대통령중심제와 정당정치의 조화와 균형을 필요로 한다고 할 때, 당정분리와 수평적 당정협력관계의 성과를 기반으로 책임을 공유하는 통합적 당정관계로의 발전은 우리 정치의 중요한 목표라고 할 것이다. 그 구체적인 발현은 책임 정당-정부 모델의 실현으로 압축될 수 있다. 즉, 당과 정부는 국정운영에 대한 권한과 국민에 대한 책임을 공유하는 유기적 결합체, 책임공동체로서의 발전적 관계를 모색할 필요가 있다.

2

투명하고 공정한 정치

제1절 정경유착, 불법정치자금 척결

1. 불법대선자금 굴레에서 벗어나다

한 언론은 칼럼을 통해 "노무현 대통령은 그가 실제로 해낸 일보다 저평가되고 있는 부분이 있다"(2007년 3월 17일, '억울한 대통령', 중앙일보)며 가장 대표적인 것으로 정치자금 문제를 꼽았다. 과거 대선에서는 몇 조 원을 쓰고, 총선 때는 '30당 20락'으로 통하던 풍토가 참여정부에 와서 달라졌다. 이 칼럼은 "노무현 대통령은 자신의 임기 중에 실시된 17대 총선과 5.31지방선거를 우리나라 선거 사상 가장 깨끗한 선거로 치러냈다"고 평가했다.

2002년 대선은 역대 어느 선거보다 깨끗하게 치러졌지만 불법대선자금으로부터 자유로운 후보는 없었다. 불법대선자금수사는 2003년 2월 서울지검의 SK그룹 분식회계수사에서 시작됐다. 손길승 회장이 "SK해운에서 조성한 비자금 중 일부를 대선자금으로 전달했다"고 진술한 발언이 수사의 단초가 됐다. 이어 민주당 이상수 의원의 대선자금을 모으려고 "10대 기업을 쫓아다녔다"(2003년 3월 10일)는 발언과 굿모

닝 게이트가 불거진 직후 "대선 때 모은 기업 후원금은 200억 원 가량"(2003년 7월 25일)이라는 민주당 정대철 대표의 발언을 계기로 대선자금에 대한 검찰수사는 정치권 전반으로 확대됐다.

불법대선자금을 둘러싼 공방이 격화되는 가운데 대통령은 헌정 사상 처음으로 대선자금 공개를 제안하는 결단을 내린다. 대통령의 대선자금 공개 제안은 낡은 정치의 악순환을 끊고 정치개혁의 새로운 전기를 만들고자 내린 결단이었다.

"이제 선택의 여지가 없습니다. 이왕 대선자금문제가 국민적 의혹으로 제기된 이상 투명하게 밝히고 가야 합니다. 그렇게 하지 않고는 정치에 대한 우리 국민의 신뢰를 회복할 길이 없습니다.…여당과 야당 모두, 16대 대선자금을 있는 그대로 소상히 밝히고 철저하게 검증을 받읍시다.…저는 선관위에 신고한 법정 선거자금만이 아니라 각 당의 대선 후보가 공식 확정된 시점 이후, 사실상 대선에 쓴 정치자금과 정당의 활동자금 모두를 포함해야 한다고 생각합니다."

(2003년 7월 21일, 특별기자회견에서 대통령 발언)

대통령은 대선자금의 모금 경위와 조성 규모, 집행내역에 대해 여야 모두 국민 앞에 전면 공개하고 특검수사를 포함하는 방식으로 검증할 것을 제안했다. 아울러 선거자금 공개 범위에 대해서도 선거운동 기간에 사용한 법정 선거비용 외에 당내 경선자금과 선거준비기간에 들어간 비용도 포함시키자고 주장했다. 그러나 한나라당은 야당에 정치자금을 낸 기업에 대한 보복성 세무조사로 이어질 것이라며 대통령의 제안을 거부했다.

불법대선자금수사는 한국정치의 고질적인 병폐였던 정경유착을 청산하려는 대통령의 결단에서 시작됐다. 대선자금수사는 검찰 등 4대 권력기관을 국민의 품으로 돌려주겠다는 대통령의 권력기관 개혁 의지와 맞물려 공정한 수사로 이어졌다. 검찰 수사는 대통령의 수사 불개입원칙이 철저히 지켜지는 가운데 진행돼 성역 없이 이루어졌다.

불법대선자금수사는 9개월간 진행됐다. 검찰은 2004년 3월 8일 중간수사 결과 발표에서 불법대선자금 규모는 한나라당 824억 7천만 원, 민주당 95억 2천800만 원이라고 밝혔다. 이 가운데 영수증을 변칙 처리한 금액을 제외하면 한나라당 815억 7천만 원, 민

주당 78억 6천만 원이다.

대통령은 검찰의 중간수사 결과 발표 이후 가진 특별기자회견에서 "옛날에는 문제가 되지 않던 일이 이번에는 문제가 됐다. 고통을 받고 있는 우리 모두가 더 나은 내일로 한 발짝 나아가는 과정에서 겪는 진통이 됐으면 한다. 진통과 아픔을 겪고 오늘과 다른 내일이 됐으면 좋겠다."고 소회를 밝혔다.(2004년 3월 11일)

2004년 5월 21일 불법대선자금수사를 마무리한 검찰은 불법대선자금을 모금하는 데 관여한 정치인 13명을 구속 기소하고, 19명을 불구속 기소했다. 기업인도 13명이나 처벌을 받았다. 이들 가운데 서청원 · 최돈웅 · 김영일 · 서정우 등 한나라당 측 인사와 안희정 · 최도술 · 여택수 · 정대철 · 이상수 등 대통령의 측근들이 구속됐다.

불법대선자금수사는 대선 자금의 실상을 국민에게 알림으로써 정경유착을 끊는 단초가 됐다. 특히 한나라당이 LG그룹으로부터 150억 원의 불법대선자금을 트럭째 받은 '차떼기' 사건은 정경유착의 실태를 적나라하게 보여주면서 많은 국민에게 큰 충격을 주었다.

불법대선자금수사가 한국정치에 미친 정치적 의미는 컸다. 당시 수사를 지휘했던 안대희 대검찰청 중앙수사부장은 한 인터뷰에서 "불법대선자금수사는 정치 경제의 주요 지도층을 대상으로 한 한국 사회 전체에 대한 수사라 해도 과언이 아니었다"며 "대선자금수사가 한국이 진정한 민주사회를 구현하는 데 기여하는 바가 컸다"고 의미를 부여했다.(2004년 5월 28일, 미디어다음)

2004년 17대 총선을 앞두고 깨끗하고 투명한 정치에 대한 국민의 요구는 더욱 높아졌다. 엄정한 불법대선자금수사를 통해 정경유착의 고리를 스스로 끊어낸 대통령은 새로운 선거법과 정치자금법으로 이를 제도화하기에 이른다.

열린우리당은 국민일보빌딩 당사 마련 비용에 대선자금 일부가 사용된 것으로 밝혀지자 영등포 청과물시장의 낡은 건물로 당사를 이전했다. '차떼기 정당'이라는 오명을 쓴 한나라당은 총선을 앞두고 여의도 중소기업전시관 주차장 터에 컨테이너 박스들을 이어 붙인 천막당사를 마련, 총선 전후 87일을 보냈다. 총선용 이벤트라는 비난도 있었지만 그만큼 정경유착과 불법정치자금에 대한 국민적 비난 여론을 의식했던 것이다.

2. 정치자금법 · 정당법 · 선거법 개정

2003년 2월 10일, 대통령직인수위는 산하 정치개혁연구실을 통해 정치개혁안을 발표한다. 구체적으로는 △선거공영제 확대 △불법정치자금 수수를 막기 위한 계좌추적권 부여 등 선관위 권한 확대 △미디어선거 확대 △정치자금 투명화와 소액 다수 모금을 위한 인터넷 정치모금 허용 등이 뼈대를 이루었다.

2월 17일 민주당 이해찬 의원, 한나라당 이부영 의원, 이남주 한국YMCA 사무총장이 공동운영위원장을 맡고, 여야 의원과 시민단체 관계자 등 176명이 추진위원으로 참여하는 정치개혁범국민협의회(정개협)가 발족했다. 정개협은 △정치자금 투명성 확보를 통한 정치부패 척결 △중앙당 슬림화와 지구당 쇄신을 통한 정당구조 혁신 △국회기능 활성화와 국회 중심의 생산적 정치 실현 △정당명부식 비례대표제와 선거공영제 도입 등을 주요 내용으로 하는 50대 개혁과제를 노무현 당선자에게 전달했다.

1) 정치개혁의 시작, 1차 정치관계법 개정

2003년 7월, 대통령은 특별기자회견을 열어 정치관계법 전면 개정을 제안한다.(2003년 7월 21일) 대통령은 깨끗하고 투명한 정치에 대한 국민적 요구를 수용해 고비용 정치구조를 개혁하기 위해 정치자금법과 관련 △후원금 모금 한도 현실화 및 투명성 제고 △당지도부 출마자의 경선자금 모금 제도화를 제안했다. 특정 정당이 특정 지역에서 2/3 이상을 독점할 수 없도록 1인 2표제 정당명부식 비례대표제를 도입하고, 실질적인 상향식 공천제와 국민이 정당의 각종 의사결정에 참여할 수 있는 제도 도입을 제안했다.

대통령의 제안에 이어 중앙선관위는 8월 27일 100만 원 이상 기부자 명단 공개 등을 주요 내용으로 하는 정치관계법 개정을 국회에 제출했으나 국회 정치개혁특별위원회(정개특위)가 거부입장을 밝히는 바람에 난항을 겪는다.

중앙선관위 개정안에 대해 여야 의원들은 선거자금 수입 · 지출 시 단일계좌 사용, 국외거주자 우편투표제 도입, 선거연령 19세로 하향 조정, 당내 경선관리 업무 중앙선관위 위탁, 경선 낙선자의 본선 출마 금지, 비례대표 후보 3명마다 여성 1명 포함 등에 대

해서는 대체로 긍정적인 반응을 보였다.

그러나 현행 선거구별 지구당제도를 시군구 단위로 재편해야 한다는 개정안과 당원들의 당비 납부 활성화를 위해 국고보조금과 당비 실적을 연동하자는 매칭펀드제(matching fund) 도입, 정치신인의 진입 장벽을 낮추기 위한 선거법 개정 의견 등에 대해서는 부정적인 반응을 나타냈다.

정개특위가 부정적 반응을 보이자 중앙선관위는 선거운동 기간 축소, 자발적인 사조직의 선거운동 일부 허용, 여성 비례대표 후보자 50% 이상 등을 내용으로 하는 변경된 개정안을 제시한다.

정개특위가 여야의 의견 차이를 조정하지 못하는 가운데 참여연대 · 환경운동연합 등 시민단체들은 2003년 10월 정치개혁연대를 구성하고, 5대 핵심 정치개혁과제와 26개 세부과제를 발표했다. 시민단체는 정치자금과 관련해 중앙선관위가 제시한 100만 원 이상 정치자금 수입내역 신고와 공개 의무화, 정치자금 수입 · 지출 시 단일계좌 사용, 수표와 신용카드 사용 의무화 등을 제안했다.

대통령은 한나라당 최병렬 대표의 대통령 탄핵발언 파문 속에서도 최 대표와 민주당 박상천 대표, 김원기 열린우리당 창당주비위원장, 자민련 김종필 총재 등 4당 대표와의 연쇄회동(2003년 10월 25~26일)을 갖고 정치개혁 필요성에 대한 공감대를 넓혀 나간다.

마침내 2003년 11월 5일 박관용 국회의장과 4당 원내총무, 그리고 4당 정책위의장들은 '지구당 폐지', '상향식 공천 도입', '100% 공영제', '범국민정치개혁협의회 구성' 등을 합의하고, 완전선거공영제를 축으로 하는 깨끗한 선거정착을 위한 대국민선언을 한다.

이후 정치개혁 논의를 본격화한 여야 3당은 2003년 12월 19일 △지구당 전면 폐지 △후보자 합동 및 정당연설회 폐지 △경선 불복 후보 본선 출마 금지 △당내 경선 선관위 위탁 △정치신인 사전운동 허용 등 정치개혁안에 잠정 합의한다.

정개특위는 그러나 국회의원 정수와 비례대표 선출 방법, 선거 연령 등 주요 사안에 대한 이견을 좁히지 못해 12월 30일 국회에서 합의처리에 실패하면서 목요상 위원장이 사퇴하고 특위가 해산된다.

2004년 1월 13일 새로 구성된 국회 정개특위(위원장 이재오)는 여야 간 난상토론 끝

열린우리당, 민주당, 한나라당 쟁점 사항				
쟁점	정개협안	한나라당	민주당	열린우리당
여성후보할당제	비례대표 여성 50%, 지역구 여성 30% 할당 의무화	반대. 현행 대로 비례대표 후보자 여성 30% 할당 의무화 조항만 유지		정개협안 수용
		여성을 30% 이상 추천한 정당에 대해서는 추가로 국고보조금을 주기로 잠정 합의		
정치신인 사전선거운동	선거일 120일 전부터	선거일 90일 전부터	정개협안 수용	
국회의원 정수	299명으로 증원	273명 유지	287명으로 증원	273명 유지
선거 연령	만 19세 이상	만 20세 유지	–	만 18세로 하향

에 정치자금법 · 선거법 · 정당법 등 1년 가까이 끌어 온 정치관계법 개정안을 17대 총선을 코앞에 둔 3월 9일에야 합의하는 데 성공한다. 개정된 정치관계법은 국민의 정치개혁 요구에 부응하기 위한 기틀을 마련했다는 평가를 받았다.

1차로 개정된 정치관계법은 선거법에서 예비후보자등록제 도입, 의정보고 금지기간 확대 등을 통해 기성 · 신인 정치인 간의 형평성 논란을 어느 정도 해소했다. 인터넷 선거운동의 자율화 및 미디어 선거운동 확대 등 선거 환경 변화에 맞춰 새로운 선거문화를 유도하는 제도를 마련했다. 나아가 집회방식의 선거운동을 폐지해 그동안 금권선거의 주범으로 지목돼 온 청중 동원을 금지했다. 정당법은 고비용 정치구조의 가장 큰 원인으로 지목된 지구당을 폐지하고, 인터넷 정당활동을 가능하게 함으로써 기존의 정당활동에 변화의 토대를 제공했다.

정치자금법에서는 법인 · 단체의 후원금 기부 금지, 후원회의 모금한도 축소, 세액공제제도 도입 등을 통한 소액다수 기부의 유도와 고액기부자 명단 공개, 신고계좌에 한정한 수입 · 지출과 수표 · 신용카드 등에 의한 정치자금 지출 등 정치자금의 투명성을 확보하기 위한 제도를 도입했다. 법 위반자에 대해서는 사실상 정치권에서 퇴출시키는 장치들을 마련했다.

2) 1차 정치관계법 개정의 미흡한 점

개정된 정치자금법은 깨끗하고 투명한 정치를 위한 기틀을 마련했다는 평가에도 불

구하고 많은 문제점을 안고 있다. 첫째, 법인과 단체의 정치자금 제공 전면금지 조항이다. 이 조항은 정경유착 비난을 피하기 위해 현실을 간과하고 지나치게 명분에만 집착했다는 지적을 받고 있다.

둘째, 개인후원회는 존속시키면서 중앙당과 시도지부 후원회를 폐지한 조항 역시 논란의 여지가 많다. 비민주적이고 비효율적인 정당조직은 개혁돼야 하지만 민주정치체제에서 정당 본연의 기능은 오히려 발전되고 확대돼야 한다. 정당에 대한 합법적 지원은 정치인들이 정치자금 모금활동에 낭비하는 노력과 시간을 최소화하고, 정책 개발에 전념케 하는 효과도 가져올 수 있는 것이다.

이 밖에 정치자금법은 투명성 확보와 처벌규정에서도 여전히 미흡하다는 지적을 받고 있다. 정치자금의 수입 · 지출 내역 공개를 의무화하는 제도적 장치가 마련돼야 한다. 위법행위가 적발되면 신속하고 엄중하게 처벌할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

1차 개정된 정치관계법은 효율적인 선거문화 정착이라는 측면에서도 한계를 드러내고 있다. 우선 선거비용을 지나치게 축소시킴으로써 후보자들의 실질적인 선거운동을 제한하고 있다. 상대적으로 비용이 많이 드는 운동 방식을 제약하고 기본적인 홍보활동만 인정하면서, 후보자와 유권자 간의 의사소통 기회가 크게 줄었다. 유권자는 선거참여활동에 제약을 받았고, 후보자는 유권자들에게 자신을 알리는 기회를 제약받고 있다. 미디어중심 선거를 통해 비용을 절감하겠다는 취지는 좋지만 인터넷 · 방송 등 미디어가 기존의 선거운동을 완전히 대체하지 못하는 현실이어서 유권자의 관심도를 떨어뜨리는 결과를 초래하고 있는 것이다.

또 집회에 의한 모금과 법인, 단체의 기부를 금지하고 고액 기부자의 인적사항 공개를 의무화하는 등 후원금 모금 범위와 방식을 지나치게 제한하고 있다는 점도 문제다. 이러한 제한은 사회적 인지도가 높은 기성 정치인이 상대적으로 인지도 낮은 신인 정치인에 비해 훨씬 많은 정치자금을 모금하는 결과를 낳고 있다.

결론적으로 1차 개정 정치관계법은 깨끗하고 투명한 정치를 시스템화하는 데는 기여했으나 선거의 자유, 정치 활동의 자유를 지나치게 제한, '정치금지법'이라는 비판을 초래했다. 이러한 문제점과 한계로 인해 17대 총선 이후 '투명성을 전제로 한 현실정치 활성화'를 위한 정치관계법 개정 여론이 형성된다.

2004년 정치관계법 주요 개정 내용	
공직선거 및 선거부정방지법 관련	
선거 기간 단축	• 국회의원 선거 기간을 17일에서 14일로 단축 • 선거 기간과 후보자 등록 기간을 분리, 선거 기간 개시일 전 2일에 후보자 등록
인터넷 선거운동 허용	• 선거운동원은 자신의 인터넷 홈페이지를 이용 선거운동 가능 • 예비후보자의 이메일을 이용하는 선거운동 허용 • 선관위에 위법 게시물 삭제요청권 부여 • 인터넷 실명제 도입
합동연설회 및 정당·후보자 연설회를 폐지	• 선거방송토론위원회 주관으로 선거일 전 90일부터 후보자 등록 개시일 전일까지 월 1회 이상 정책토론회 개최 • 선거운동 기간 중 비례대회 국회의원선거에 대한 후보자 초청 대담·토론회 2회 이상 실시 • 지역선거구에서도 지역방송시설을 통해 대담·토론회 또는 후보자 간 합동토론회를 1회 이상 개최
금권선거 차단	• 금품이나 음식물을 제공받은 자에 대한 처벌을 형식적 형사처벌에서 실제적인 과태료 부과 (제공받은 금액의 50배)로 전환 • 선거비용과 관련한 선관위 조사권한 강화 • 종전 선거일 전 180일부터 금지되던 기부행위를 기간에 상관 없이 금지 • 회계책임자를 통해서만 선거비용을 수입·지출하게 함으로써 투명성 강화
선거법 위반행위규제의 실효성 제고	• 선거범죄로 인한 당선무효사유 확대, 기탁금환수제도 실시(선거비용제한액의 0.5%를 초과지출, 선거사무장 또는 회계책임자가 구속되면 당선무효에서 300만 원 이상이면 당선 무효) • 고의적 재판 지연을 막기 위한 궐석재판제도 실시
예비후보자 등록제도	• 선거일 전 120일부터 관할 선관위에 예비후보자로 등록한 자에 한해 제한된 범위의 선거운동과 선거자금 모금 허용
기타	• 후보자의 신상정보 공개 • 현역의원도 재산을 신고토록 함으로써 후보자 간 비교가 가능하도록 함 • 정당투표제의 도입으로 1인 2표제 도입
정당법 관련	
지구당 폐지	• 지구당을 폐지하고, 시·도당을 설치 • 유급사무직원의 경우 중앙당은 100인 이내, 시·도당은 5인 이내로 축소
당내 국민경선제도 도입	• 당내 경선에 당원뿐만 아니라 일반 선거구민도 참여할 수 있도록 함 • 보조금을 받는 정당의 신청이 있는 경우 당내 경선을 선관위가 위탁관리
여성의 정치참여기회 확대	• 정당이 반드시 50/100 이상을 비례대표에 여성을 추천하도록 함 • 지역구 후보에 30/100 이상을 여성으로 추천한 정당에 대해서는 별도의 보조금 지급
정치자금에 관한 법률 관련	
기업의 정치자금 기부 금지	• 법인, 단체는 일체의 정치자금을 기부할 수 없음 • 정치자금은 신고계좌만을 이용하고 50만 원 이상의 지출은 수표 등으로만 함 • 1회 30만 원 이상, 연간 120만 원 초과 제공자에 대한 인적사항을 선관위에 신고하고, 선관위는 이를 공개함(단 중앙당은 500만 원) • 후원회는 비선거년도에는 연 2회, 선거연도에는 연 3회 회계보고를 하고, 회계보고 내역은 인터넷을 통해 공개함

기타	• 예비후보자도 후원회를 결성해 후원금을 모집할 수 있게 함 • 후원인에 대한 세액공제제도의 도입 • 정치자금법 위반에 대한 선관위의 조사권 강화 • 정치자금법 위반에 대해서도 공무담임권을 제한

3) 열린우리당, 정치관계법 재개정 나서

개정된 정치관계법으로 치러진 17대 총선에서 열린우리당이 152석을 얻어 과반수 원내 1당으로 부상한다. 1988년 13대 총선 이후 처음으로 여대야소 구도가 형성된 것이다.

열린우리당은 총선 승리 여세를 몰아 소수 여당 때 추진하지 못했던 개혁과제 추진에 나선다. 특히 정치자금법 등 1차 개정 때 미진했던 정치관계법 개정에 들어간다. 당시에 제기된 정치개혁의 핵심 과제는 정치자금 투명화와 중앙당 권한 축소를 통한 원내 정당화 추진이었다.

탄핵에서 복귀한 대통령은 2004년 7월 17일 김원기 국회의장 초청 4부 요인 만찬장에서 개정된 선거법의 장점을 충분히 살리고 단점을 과감하게 보완하는 정치개혁의 필요성을 강조했다.

대통령은 2005년 2월 25일 취임 2주년 국회연설에서 지역주의 타파를 위한 선거구제 개편 등 정치관계법 재개정 필요성을 재차 역설했다.

여야가 정치관계법 개정 논쟁을 벌이는 와중에 중앙선관위는 2005년 5월 정치관계법 2차 개정안을 국회에 제출했다. 선관위 개정안은 선거운동 규제를 완화해 선거운동을 현실화하는 내용과 지방자치단체장 선거후보자들의 후원회를 통한 정치자금 모금 허용, 정치자금 투명성 확보를 위해 당비납부상한제도 도입, 후보자나 예비후보자들이 신분을 취득하기 전 자신의 재산으로 지출한 정치자금을 후원금으로 충당할 수 없도록 하는 내용들로 구성됐다.

정개협은 중앙선관위 개정안과 시민단체의 의견을 수렴한 정치관계법 2차 개정안을 확정해 국회의장에게 제출한다.(2005년 5월 23일) 선거법의 경우 △기초의원 후보자 정당공천 허용 △후보자 공개 자료 예비후보자 등록 시 제출 의무화 △현수막 허용 △후보 토론회 의무화 등이 주요 내용으로 구성됐다.

정치자금법의 경우, 법인과 단체의 정치자금 기부는 계속 금지하고, 연간 후원금 한도는 중앙당 50억 원, 시도당 5억 원, 국회의원 1억 5천만 원의 현 수준을 유지하며, 당비납부 상한제를 도입하는 등의 내용으로 개정안을 제시했다.

국회 정개특위는 정개협의 개정안을 중심으로 정치관계법 개정 논의를 시작했으나 선거법은 선거제도를 놓고 이견 차이가 커 논의조차 하지 못한다. 정치자금법은 현행 수준을 유지하기로 의견을 모은다.

그러나 한나라당이 정치자금의 수입과 지출을 엄격하게 규제하는 현행 정치자금법을 반대하기로 당론을 채택하면서 협상은 답보상태에 빠진다. 결국 정치관계법 2차 개정은 여야 간 입장 차이를 좁히지 못한 채 기존의 정치 투명성을 유지하는 선에서 마무리 된다.(2005년 8월 4일)

4) 선거비용 보전 확대 위한 특별법 제정 무산

1 · 2차 정치관계법은 정치 및 선거 과정에서 투명성을 확립하는 데 중요한 기틀이 됐다. 그러나 2차 정치관계법 개정 과정에서 지역주의 극복을 위한 선거구제의 변경, 지구당 기능 부활, 정치자금의 현실화, 선거관련 규제 완화문제 등 '투명성을 전제로 한 현실화' 방안은 결국 실현되지 못했다.

청와대는 2006년 5.31 지방선거를 앞두고 지방선거 출마자의 정치자금 조달 현실화 방안 논의에 들어갔다. 2월 초 행정자치부 장관 주재로 선거비용 보전 확대 방안회의를 거쳐, 국무조정실장 주재로 구체적 방안과 실행에 대한 회의를 통해 선거비용 보전 확대를 위한 특별법안을 확정한다.

그러나 이 법안은 국회 행정자치위원회까지 통과됐으나 한나라당이 사학법 개정문제로 장외투쟁을 벌이는 바람에 국회가 파행되면서 무산된다. 특별법안은 2006년 지방선거에만 적용되는 특별한시법으로, 지방선거 출마 기초단체장에 한해 선거비용의 보전 범위를 확대 · 적용해 실질적으로 선거공영제를 확대하자는 것이었다. 또 이는 선거공영제와 정치 및 선거운동의 현실화를 유기적으로 연결하려는 실험적 법안이었으나 국회 파행으로 무산돼 아쉬움을 남겼다.

노무현 대통령은 또 2007년 대선에 대비해 대선 후보의 후원회에 대해서도 대안을

제시했다. 대통령 후보의 후원회 허용은 2002년 대선 이후 노무현 대통령이 직접 제기했던 문제다. 개정안은 대통령 입후보자 예정자는 선거일 1년 전부터 후원회를 만들 수 있고, 후원금 모집 한도는 선거 제한비용의 5/100, 경선 후보의 경우는 3/100으로 했다. 대통령 후보자의 선거비용 보전 범위 확대 등 선거공영제를 강화하기 위해 추진했으나 아직도 결실을 맺지 못하고 있다.

5) '선거의 자유', '정치활동의 자유' 보장해야

앞서 언급한 바와 같이 1 · 2차 정치관계법 개정이 투명한 선거, 투명한 정치를 실현하는데 상당한 기여를 한 것은 사실이지만, 현실 정치에 있어서 여러 가지 문제점을 드러냈다. 대통령은 2007년 7월 17일 '국민에게 드리는 글'에서 명분에 집착한 나머지 선거의 자유를 지나치게 제약하고 있는 정치관계법 개정의 필요성을 역설했다.

민주국가의 선거제도는 국민의 자유로운 의사 형성을 전제로 한다. 선거운동의 자유가 없는 선거는 공정성을 기대하기 어렵다. 현재의 공직선거법은 선거운동의 자유, 표현의 자유를 확보하면서 공정성을 추구하는 것이 아니라 공정성을 위해 자유를 위축시키고 있는 것이다.

대통령 후보자가 정치활동을 하는 데 제약을 받거나 직접적으로 불법에 노출될 가능성이 있어서는 안 된다. 현행법이 당내 경선 시기에만 후원회를 허용하는 것은 불법선거를 제도적으로 조장하는 것이나 마찬가지이다. 이러한 맥락에서 정당후원회를 폐지한 것은 정당의 활발한 정치 활동을 원천적으로 제한하는 것으로 볼 수 있다.

또한 공직선거법에 공천헌금 비리에 대해 실효성 있는 규제나 처벌 조항이 미비하다. 현행 공직선거법에는 공천헌금 제공 및 수수행위와 관련한 처벌규정이 없다. 부득이 기부행위로 처벌하고 있지만 이마저도 금전이 아닌 물품의 경우에는 해당되지 않는다. 더구나 공천헌금이 정치활동과 무관한 용도로 수수된 경우에도 처벌이 불가능하다. 공천비리를 처벌할 수 있도록 공직선거법, 정치자금법을 개정해야 한다. 공천과 관련된 금품수수행위에 대해 강력히 처벌해야 공정하고 투명한 정치를 실현할 수 있을 것이다.

투표운동을 제한하는 국민투표법도 개선돼야 한다. 1989년 개정된 국민투표법은 국

민과 시민사회의 정치 참여 확대와 같은 변화된 사회 환경을 반영하지 못하고 있다. 예를 들어 국민의 정치활동의 자유와 관련해서 투표운동에 대한 규정도 포괄적 금지조항으로 돼 있어 국민의 자유로운 의사표현을 가로막고 있다. 무엇보다 포괄적 제한금지를 개별적 제한금지로 변경하고 투표운동을 확대해야 한다.

또한 인터넷, 방송, 광고, 토론회 등 다양한 투표운동을 허용해야 한다. 인터넷 선거운동은 인터넷이 국민생활의 한 부문이 된 시대 환경에 맞추어 인터넷을 통한 자유로운 선거운동이 이루어질 수 있도록 허용해야 한다. 현행 선거법은 후보자들이 돈을 덜 쓰도록 하는 데 치중한 나머지 선거운동을 추상적, 포괄적으로 금지하는 규정이 많다. 투명함만을 강조하다 유권자들의 참정권을 제약하는 결과를 낳고 있는 것이다.

1 · 2차 개정된 정치관계법은 정치에 대한 불신과 혐오를 바탕에 깔고 있어, 국민의 자유와 권리를 신장하기보다는 효율성과 경제성의 논리로 정치활동의 자유를 제약하는 경향이 강하다. 돈 선거, 관권 선거가 사라지고 투명한 정치의 기틀이 다져지고 있는 현실에서 정치관계법은 정치활동의 자유를 보장하고 국민 참여가 확대될 수 있는 방향으로 개혁돼야 한다.

제2절 공정하고 깨끗한 선거문화 정착

1. 선거혁명 2002년 대선

2002년 대선은 선거 자체가 정치개혁이고 새로운 출발이었다. 노사모, 개혁당, 인터넷 등을 통해 국민의 선거 참여 열기가 높아지면서 엄청난 비용이 들던 청중동원, 조직선거가 사라졌다. 국민의 자발적인 정치 참여는 돈 선거, 부정 선거라는 악습의 고리를 끊고, 재벌과 권력으로부터 검은 돈을 받지 않는 깨끗한 정치를 이루자는 국민적 열망의 표현이었다.

2002년 8월 노사모의 한 회원이 제안해 시작된 '희망돼지저금통 분양사업'은 국민들

에게 돼지저금통을 나눠주면 지지자들이 저금통에 돈을 넣어 후보자 측에 전달하는 것이었다. 깨끗한 정치에 써달라며 10년 근속메달을 보내온 부부, 까만 비닐봉투에 꼬깃꼬깃 돈을 모아준 시장 상인들, 생활보호대상자이면서도 우편환으로 10만 원을 보내주신 강원도의 할머니도 있었다. 10월부터 시작된 국민후원금 모금액은 73억 원에 이르는 놀라운 성과를 거두었다.

'희망돼지저금통' 모금운동은 선거자금 모금방식에 획기적인 변화를 가져 온 것은 물론 시민주권시대의 가능성을 확인시켜 준 '사건'이었다.

노무현 후보는 2002년 10월 29일 민주당사 앞에서 열린 '희망돼지 전달식'에서 "돈이 깨끗하면 정치가 깨끗해지고, 정치가 깨끗해지면 그 정치가 국민들을 위한 정치가 될 것이라고 저는 굳게 믿는다"며 "우리가 지금 하고 있는 일은 돈을 깨끗하게 하고, 깨끗한 돈을 통해서 정치를 깨끗하게 하고, 국민을 위한 정치로 만들어 나가는 아주 중요한 개혁이다. 개혁의 알파이자 오메가라고 생각한다"고 의미를 부여했다.

2. 돈 · 관권 선거, 역사 속으로 사라져

거대하고 막강한 조직을 가진 정부가 선거에 개입하면 선거는 공정할 수 없다. 과거에는 선거 때만 되면 정부기관이 기업에서 돈을 걷고, 대통령이 비자금을 건네는 등의 관권 · 금권선거가 관행처럼 벌어졌다.

대통령은 2003년 10월 16일, 10.30 재보궐 선거를 앞두고 열린 공명선거추진회의에서 "불법선거운동 단속에 공이 있는 경찰 공무원 특진, 금품살포 신고 시민에 대한 포상 등의 대책을 과감하게 마련하라", "공명 선거를 통해 거둘 수 있는 효과가 그 비용보다 크다"며 강력한 불법선거 근절 의지를 천명했다.

대통령은 또 "부정선거 단속은 보통의 후보들을 돈 선거, 불법 선거에서 해방시키는 효과가 있다. 이것만 제대로 해도 '비자금 사건'은 적어도 절반 이상 없어질 것"이라면서 "정치적 이해관계가 걸린 것이 아니고 공명선거를 위한 것인 만큼 선관위의 단속권 강화는 당연하다"며 공명선거 실현 의지를 강조했다.

대통령의 공명선거 의지는 불법선거에 대한 엄격한 단속으로 이어졌다. 금품이나 음

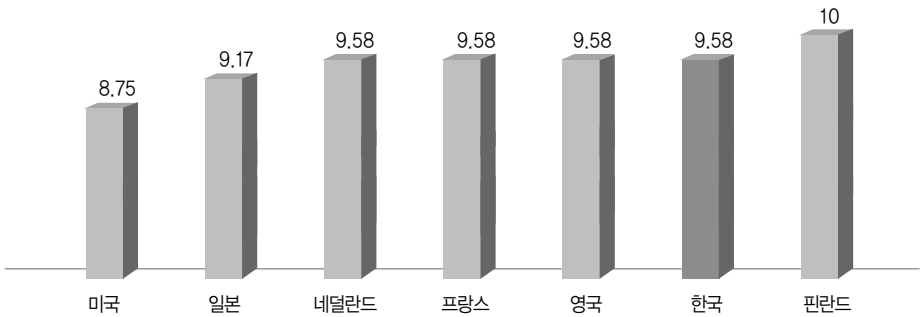
17대 총선 단속 현황					
선거명	선거법 위반 적발 건수	돈 선거 관련 적발 건수	사법처리 현황	당선 무효 건수	비고
제14대	674	104	–	–	1989년부터 단속업무 수행
제15대	741	106	28	6	
제16대	3,017	594	184	9	
제17대	6,402	1,057	419	11	

식물을 제공받는 자에 대해서는 받은 액수의 50배를 과태료로 부과하는 등 금품살포, 조직 동원에 의한 불법선거를 근절시키고자 했다. 선거공영제를 확대하면서 선거비용 지출의 합리성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련했다. 엄격한 선거법에 따라 불법 선거운동에 대한 규제가 강화되자, 여야를 막론하고 선거법을 어긴 의원들이 총선 이후 대거 입건되는 일이 발생했다.

17대 총선에서 선거법 위반 적발 건수, 돈 선거 적발 건수는 각각 6천402건, 1천57건으로 16대 선거에 비해 2배에 달했다. 선거법 위반으로 사법 처리된 사람만도 419명에 이르렀다. 당선 무효 건수도 11건에 달했다. 이러한 분위기는 2006년 5.31 지방선거에서도 이어져 8명 중 1명의 후보자가 선거사범으로 입건될 만큼 불법선거운동에 강력하게 대응했다. 선거법 위반 적발 사례가 역대 총선에 비해 급격하게 증가한 것은 불법선거운동이 늘어난 것보다는 정부의 불법선거에 대한 단속이 그만큼 강도 높게 추진됐다는 것을 보여준다. 17대 총선은 역대 어느 선거보다도 깨끗하게 치러진 선거라는 일반적인 평가를 받고 있다. 유지담 당시 선관위원장은 2004년 5월 7일 제주도선관위에서 가진 기자간담회에서 "17대 총선은 선거 역사상 가장 획기적이고 변혁적인 선거였다"고 평가했다.

참여정부의 불법선거 근절 성과는 저비용으로 선거운동 방식을 전환하는 정치인들이 증가했다는 점에서 더욱 명확하게 나타났다. 연세대국제학연구소가 실시한 설문조사에 따르면 16대 총선의 경우 총비용에서 조직 동원 비용이 68.1%에 달했으나 17대 총선에서는 19.9%로 감소한 것으로 나타났다.(2004년 4월, 동아일보) 한 현역의원은 "사용한 돈을 인터넷에 공개하고 시민단체에 선거감시를 맡기겠다"고 공언하기도 했다. 과거

주요국의 2006년 민주주의 지수조사(이코노미스트) 선거 항목 점수



자료 : 정책기획위원회, 「참여정부 정책의 성과와 과제」 (2007. 1. 31.)

총선에서 '30억 원을 쓰면 당선되고, 20억 원을 쓰면 낙선한다'는 불문율은 이제 역사 속으로 묻혔다. '돈 선거'는 이제 한국정치에서 더 이상 설 자리를 찾지 못하게 됐다 해도 과언이 아니다.

참여정부는 불법선거운동에 관한 강력 단속을 펼치는 한편으로는 불법선거운동 신고자에게 보상금을 지불하는 등 공명선거 정착에 국민들의 참여를 유도했다. 정부의 강력한 단속과 처벌로 불법선거운동은 크게 줄었다. 중앙선관위 조사에 따르면 기부행위 등 불법선거운동 경험비율이 16대 총선 9.0%에서 17대 2.9%로 크게 하락했다. 유권자 의식조사에서는 '17대 총선이 깨끗했다'는 응답이 85.1%를 차지했다. 선거문화 전반이 획기적으로 변화했다는 사실을 보여주는 단적인 증거이다.

영국의 경제 전문지 이코노미스트가 2006년 발표한 민주주의 지수 조사 선거항목 점수를 보면 17대 총선이 얼마나 깨끗하게 치러졌는지를 알 수 있다. 이 조사의 '선거항목'에서 한국은 10점 만 점에 9.58점을 받아 프랑스, 영국, 네덜란드 등과 함께 세계 최고 수준으로 평가받았다.

제3절 권력형 부정부패 근절

1. 국정운영의 공개와 비선정치의 청산

"경호원 한두 명과 남대문시장에, 자갈치시장에, 동성로에, 금남로에, 은행동 거리에 모습을 드러내는 대통령, 거기서 마주친 시민들과 소주 한 잔을 기울일 수 있는 대통령, 그런 친구 같은 대통령이 되겠다."

2002년 4월, 국민경선에서 승리한 노무현 후보의 민주당 후보수락연설 중 한 대목이다. 참여정부 들어 한국정치의 큰 변화로 꼽히는 것은 대통령의 '탈권위주의적 리더십'이다. 대선 기간 내내 노무현 후보는 탈권위적인 새로운 지도자상을 보여 주었다. 취임 후에도 제왕적 권력을 버리고, 탈권위주의 리더십을 세우고자 했다. 절대 권력의 제왕적 대통령이 아닌 친구 같은 대통령의 리더십을 보여주고자 했던 것이다.

이러한 탈권위주의적 정치는 국정운영의 공개와 비선정치의 청산으로 나타났다. 과거 제왕적 대통령의 일방적인 지시와 의례적인 보고로 진행되던 국무회의가 토론장으로 변모했고, 19개 부처 업무보고도 과제별 · 현안별 보고 및 토론으로 바뀌었다. TV로 생중계된 헌정 사상 최초의 평검사들과의 공개토론도 전례 없는 파격이었다. 장관 · 수석워크숍에서는 1박 2일 동안 열띤 정책토론을 벌였다. 권위주의의 낡은 틀을 깨고 격의 없는 토론장을 만든 것이다.

대통령은 2003년 취임 초기 국무회의의 공개를 제안했다. 국무위원들의 반대로 무산되긴 했지만, 투명성을 높이기 위한 대통령의 주문은 계속 이어졌다. 대통령은 일하는 방법의 혁신이 정부혁신의 기초임을 역설했다. 청와대 업무관리시스템인 e지원은 업무혁신의 대표적 사례로 꼽힌다. 대통령이 e지원을 통해 올라오는 보고서에 대해 외부 공개 검토를 지시함으로써 참모들은 공개를 전제하고 보고서를 작성하는 습관에 적응해야 했다. 이 시스템은 효용성이 입증돼 행정자치부를 거쳐 전 부처로 확산됐다.

부작용도 있었다. 부처 간, 당정 간 이견이 쉽게 표출됐고, 이는 정부의 일관성 부재라는 비판의 표적이 됐다. 하지만 이는 장막이 걷히고 밀실이 열리면서 소수의 정보 독점이 사라지는 과정에서 발생하는 자연스런 현상이었다. 대통령은 모든 직원들을 시간

과 공간의 제약이나 직급에 구애받지 않고 만날 수 있는 장을 마련하고자 했다. 모니터 앞에서 언제나 만날 수 있는 시스템 대통령, 정보화 대통령은 이러한 대통령의 노력으로 가능했던 것이다.

대통령부터 최하위 직원까지 시스템 안에서 각자의 권한과 책임을 나누기 위한 노력이었다. 대통령은 업무의 진행 과정, 정책의 수립 과정을 투명하게 공개하고, 대통령을 비롯한 모든 직원이 수평적으로 협력하는 시스템 속에서 일을 진행하고자 했다. 제왕적 1인 통치시대에는 상상할 수 없는 비서실 업무문화였다. 대통령은 때때로 효율적이라고 판단될 경우 지휘계통을 뛰어 넘어 실무자와 직접 대화하기도 했다. 필요하다면 행정관급 실무자들을 관저로 불러 같이 배석시키기도 했다.

과거 제왕적 대통령하에서는 가신 정치, 측근 정치, 밀실 정치가 횡횡했다. 이른바 '2인자'와 '실세'에 의해 국정이 운영됐다. 국가의 주요 정책이 공론화 과정도 거치지 않고 밀실에서 진행됐다. 측근이나 실세들이 추진한 정책이나 인사는 필연적으로 정경유착과 부정부패를 낳았다. 대통령의 아들이나 친인척이 정경유착과 부정부패의 중심에 있었다. 참여정부가 들어서면서 그런 낡은 정치는 설자리가 없게 됐다. 대통령이 먼저 '제왕적 1인 통치'를 종식시킨 결과다.

대통령이 제왕적 권력으로 포기하면서 비공식 라인에 의해 국정이 좌우되는 비선 정치가 사라졌다. 실세가 대통령 독대를 통해 정책을 결정하는 측근 정치문화가 사라졌다. 국정은 충분한 토론과 합리적인 절차를 거친 시스템으로 운영됐다.

2. 권력형 비리 사라지다

역대 정권에서 권력형 부정부패가 끊이질 않았다. 이들 중 대부분은 대통령의 측근과 관련된 비리였다. 참여정부 이전까지 대통령 측근과 친인척에 의해 저질러진 권력형 비리는 부정부패의 대명사라고 해도 과언이 아니다.

전두환 정권의 권력형 비리는 건국 이후 최대 규모였다. 대통령의 동생인 전경환의 1천억 원대 새마을운동중앙본부 예산 남용 · 횡령 사건, 이철희 · 장영자 부부의 수천억 원대 금융부정 사건, 새세대심장재단 기금 모금 사건, 범양상선 사건 등 권력을 등에 업

고 자행된 비리는 이루 헤아리기조차 힘들다.

노태우 정권도 마찬가지였다. 노태우 대통령 자신이 직접 거액의 리베이트를 챙긴 율곡비리 사건, 여야 정치인들이 연루된 수서비리 사건, 대통령을 중심으로 주변 측근-재벌-금융권 등이 유착해 대규모의 정치자금을 형성한 노태우 비자금사건 등은 '권력형 비리의 완성판' 이었다.

김영삼 정권과 김대중 정권도 권력형 비리로부터 자유로울 수 없었다. 김영삼 정권은 한보특혜대출 사건, 장학로 사건, 김기섭 사건, 김현철 사건 등의 비리로 얼룩졌고, 김대중 정권은 '5대 게이트' 로 불리는 진승현 게이트, 정현준 게이트, 이용호 게이트, 윤태식 게이트, 최규선 게이트로 얼룩졌다.

참여정부 들어서도 언론과 야당에 의해 각종 권력형 비리 의혹이 제기됐다. 하지만 과거 정부에서 벌어졌던 것과 같은 권력형 부정부패는 없었다. 2003년 12월 한나라당 허태열 의원은 국회 예산결산위원회에서 "썬앤문그룹 김성래 전 부회장이 노무현 당시 대통령 후보 측에 이호철 비서관을 통해 95억 원을 줬다고 하는데 왜 조사를 하지 않느냐"며 권력형 비리 의혹을 제기한다.

보수언론은 "한나라 노 대통령 측근 비리 의혹 폭로"라며 야당의 주장을 그대로 보도했다. 이어 2002년 말부터 썬앤문그룹이 노무현 후보 진영에 대선자금 제공을 대가로 감세를 청탁하도록 했고, 대통령 측근이 115억 원의 불법 대출에 개입했다는 등의 의혹이 줄을 이어 제기했다. 그러나 특검까지 한 소위 썬앤문 비리 사건은 관련자로 지목된 인사들이 모두 무혐의로 결론이 났다. 언론과 야당의 무책임하고 근거 없는 정치 공세였을 뿐이다.

2005년 8월 여름을 뜨겁게 달구었던 '행담도 게이트' 도 마찬가지였다. 행담도 게이트는 행담도 개발사업과 관련, 권력실세가 개입해 부당한 이득을 챙겼다는 것이었다. 언론과 야당은 청와대가 비리의 온상, 의혹의 진원지인 것처럼 몰아 갔다. 검찰 수사가 시작됐으나 불구속 기소됐던 관계자 2명 모두 법원에서 무죄판결을 받음으로써 근거 없는 것으로 판명이 났다.

2006년 8월 불거진 사행성 오락게임기 '바다이야기 사건' 도 마찬가지였다. 대통령의 조카가 한 오락게임기 판매회사에서 인수한 업체에 이사로 재직했다는 사실이 보도되

면서 순식간에 '바다 게이트' '도박 게이트'로 규정됐다.

언론과 야당은 과거 되풀이됐던 대통령 친인척 비리의 전형인 것처럼 목소리를 높였으나 검찰 수사 결과 대통령의 조카도, 청와대의 행정관도 모두 혐의가 없는 것으로 밝혀졌다. 오히려 한나라당 박형준 의원의 보좌관 등 국회 문광위 소속 일부 의원의 보좌관이 비리 혐의로 구속돼 대국민 사과를 하는 소동을 빚었다.

이뿐만이 아니었다. 청와대 전 총무비서관의 부산지역 기업을 상대로 한 300억 원 모금설, 1천300억 원대 괴자금 CD(양도성 예금증서) 은닉설, 당선축하금 900억 원 모금

야당의 게이트 공세와 수사 결과

사건 명	제기 의혹	수사 결과
대통령 측근 비리 청와대 연루설 (2003. 10.)	• 부산 건설업체서 300억 원 모금설(홍준표 의원 주장) • 당선축하금 900억 원 모금설 • 대선모금할당·이중장부 작성설	• 근거 없음 (2004. 3. 특검 발표) • 근거 없음 • 근거 없음
자금 제공설 (2004. 1~2.)	• 1,300억 원대 괴자금 CD은닉설(홍준표 의원 주장) • 굿머니 30억 원설	• 허위 판명 • 근거 없음
대통령 측근 비리 특검 (2004. 3.)	• 최도술 씨 기업체에서 3백억 원 수수 • 이광재 의원 썬앤문그룹 95억 원 수수설 • 이광재 의원 썬앤문 대출 과정 개입 의혹 • 이원호 씨 대선캠프 50억 전달설	• 근거 없음 • 근거 없음 • 혐의 없음 • 근거 없음
행담도 개발 의혹 수사 (2005. 8.)	• 대통령이 행담도사업 관련 보고 받았는지 여부 • 정찬용 인사수석 부당한 개입 • 김재복 사장, 조흥은행 370억 대출 과정 외압설 • 정통부 우정사업본부, 한국교직원공제회가 행담도개발이 발행한 830억 원 회사채 인수 과정 외압	• 보고되지 않음 • 직권남용죄 불성립 • 대출 과정에 규정위배나 금품수수 등 혐의 없음 • 근거 없음 (행담도사업의 전망과 수익률 등을 고려해 매입)
유전 개발 특검 (2005. 11.)	• 철도공사의 러시아 유전개발 사업 및 우리은행의 650만 달러 대출 과정에 이광재 의원 외압 • 이기명 씨 유전개발 사업에 관여	• 혐의 없음 • 근거 없음
바다이야기 (2006. 8.)	• 노지원 씨가 바다이야기 제조업체 지코프라임에 관여돼 있다는 의혹 • 권기재 전 청와대 행정관 연루설	• 사실 무근 • 혐의 없음
JU그룹 로비 의혹 (2006. 12.)	• 이재순 전 비서관 금품수수와 가족 특혜 수수설	• 혐의 없음 (오랜 지인과의 정상적 거래, 가족들의 특혜 수수도 사실 무근)

설, 대선캠프 50억 원 전달설, 불법정치자금 50억 원 수수설, 대통령 친인척의 각종 부동산 투기 의혹설, 인사 개입설, 대출 개입 의혹, 펀드 모금설, 유전 게이트, JU 로비 의혹에 이르기까지 일일이 열거하기 힘들 정도였다.

그러나 이들 모두 검찰수사나 특검 결과 모두 사실이 아니었고 무책임한 의혹 제기에 불과했다. 야당과 언론은 '아니면 말고' 식의 무책임한 의혹을 참여정부 내내 제기했던 것이다.

앞에서 인용한 언론 칼럼 '억울한 대통령'은 노무현 대통령이 저평가되고 있는 부분 가운데 정치자금문제와 함께 친인척비리를 들었다. 이 칼럼은 "사람들은 노 대통령의 아들딸과 사위가 뭘 하는지 알지 못하고 알 필요도 없게 됐다"며, 노 대통령이 역대 대통령 중 누구도 벗어나지 못했던 고질적 병폐인 친인척 비리로부터 벗어났다고 평가했다. 말 그대로 참여정부에서 친인척비리는 없었다. 측근에 의한 권력형 비리도 없었다. 한국정치사에서 권력형 비리가 존재하지 않은 첫 정부가 등장한 것이다.

3

지역주의 청산 기반 구축

제1절 지역구도 극복의 시작, 2002년 대선

1. 지역주의 대결 구도 완화

한국정치에서 지역주의의 개념은 일반적으로 지역 간 경제적 불균등, 지역 편견, 정치적 지역 갈등 등 포괄적인 현상으로 거론되고 있다. 정치적 현상으로서의 지역주의는 유권자가 선거권을 행사함에 있어 고려하는 투표기준을 가리키는 것으로써 정치균열로 표출되고 동원돼 나타나는 것이라고 할 것이다. 이러한 지역주의는 한국정치에 있어서 대략 세 가지의 형태로 정리할 수 있다. 우선 지역주의를 특정 지역을 혐오하거나 적대시하는 경향, 즉 반호남정서로 나타나는 지역감정으로 보는 입장이다. 다음으로 지역주의를 특정 지역에 기반을 두고 그 지역을 대표하는 정당에 대한 지지로 보는 입장이다. 마지막으로 특정 지역 유권자의 특정 지역 출신 후보에 대한 지지를 지역주의로 보는 입장이며, 이러한 입장은 이 중에서도 특히 정치지도자에 대한 지지를 지역주의로 보고 있다.

1) 지역주의 극복, 선진정치 발전을 위한 과제

지역주의는 한국정치 발전에 있어 가장 핵심적인 장애 요인으로 존재해 왔다. 우리 정치를 발전시키기 위해서는 반드시 지역주의를 극복하고 넘어가야 한다. 또 이의 극복 없이는 선진정치 달성도 요원하다. 이성에 기초하지 않은 정치, 대화와 타협을 거부하는 정치, 정당한 경쟁과 책임을 배제하는 정치가 지역주의 정치에 뿌리를 두고 있기 때문이다. 현재의 정치 질서에서 기득권을 가진 모든 세력이 자신의 기득권을 포기하는 결단을 통해서라도 지역주의 정치의 늪에서 빠져 나와야 한다는 것이 대통령의 기본적인 인식이다.

대통령은 민주당 상임고문 시절 당내 경선 출마 기자회견에서 지역주의 극복을 통한 대선 승리를 가져올 수 있는 유일한 적임자, 국민통합으로 대한민국의 발전을 이어갈 수 있는 유일한 후보임을 내세워 왜 자신이 민주당의 대선 후보가 돼야 하는가를 역설했다.

"90년 3당 합당 때 따라 갔더라면, 3선, 4선 편안하게 했을 것입니다. 그러나 그것은 지역분열주의를 고착화시키는 분열주의적 책동이고, 국민에 대한 배신이자 민주주의 원칙을 파괴하는 것이었기에 따라 가지 않았습니다. … 그 길에 제 자신의 인생을 걸었습니다. 줄 한 번 바꿔 서면 당선이 보이는데도 그렇게 하지 않고 민주당을 지켰습니다. 영남에 민주당의 기반을 만들기 위해서였습니다. 동서화합으로 국민통합을 이루기 위해서였습니다."

- 2002년 2월 24일, 새천년민주당 대선후보 경선 출마 기자회견문

동서화합과 국민통합! 이는 경선에 나선 노무현 후보가 내건 한국정치의 개혁 목표이자 민주당 대선 승리를 위한 전략이었다. 지역주의를 극복하고 동서화합과 국민통합을 이루자는 노무현 후보의 호소는 지역주의 정치에 환멸을 느끼고 있던 국민들의 마음을 흔들었고, 이에 국민들은 그를 민주당 대선 후보로 선출하는 것으로 화답했다. 노 후보는 국민경선에서 승리를 거두고 후보수락연설을 하면서 지역주의의 극복을 다시 한 번 강조한다.

"이제 우리 정치 전체가 지역 대결을 탈피해야 합니다. 정당은 정책으로 경쟁해야 합

니다. 약속드립니다. … 어떤 지역도 차별받지 않도록, 어느 지역도 소외당하는 일이 없도록, 관행과 제도를 확실하게 바로 잡겠습니다."

- 2002년 4월 30일, 새천년민주당 국민경선 후보수락연설

한국정치에서 지역주의는 상당히 부정적인 역할을 한 것이 사실이다. 향후에도 어느 시기까지는 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없을 것이다. 지역주의 현상이 주목을 받고 있는 것은 지역주의에 근거한 묻지마식 지지가 한국정치에서 노선과 정책을 통한 정당 간 경쟁을 무의미하게 만들어 왔기 때문이다. 정당들이 지도자의 출신지역에서의 전통적인 지역적 충성심에 호소해 지역민들의 지지를 효율적으로 동원할 수 있게 됨에 따라 더 이상 정책이나 노선상의 경쟁을 하지 않게 됐던 것이다. 또한 정당지도자들은 지역민들의 높은 지지를 이용해 정당을 사당화(私黨化)하고, 그들 자신의 권력을 극대화하기 위해 자의적으로 정당 간의 통합과 분열을 반복함으로써 정당정치 발전을 어렵게 만들었던 것이다.

87년 이후 새롭게 형성된 지역주의 투표 성향은 그 사회경제적, 정치적 원인이 무엇이든 지역 출신의 정치지도자와 그가 이끄는 정당을 매개로 해 지역을 바탕으로 하는 정당의 집단적 이익을 추구하는 형태로 나타났다. 지역주의의 형성으로 한국정치에서 정당은 그 고유의 역할과 기능보다는 지역을 대표하는 정치지도자의 개인적 역할이 더 중요한 기형적인 모습을 갖게 된 것이다. 이러한 속에서 한국의 정당들은 정치적 이념과 이해를 같이 하는 정치인과 유권자의 자생적인 집합으로 태동하지 못하고, 카리스마적인 인물을 중심으로 형성됐기 때문에 제도화에 실패할 수밖에 없었던 것이다.

2) 2002년 대선, 지역구도 극복의 출발점

2002년 대선은 한국정치에서 이러한 지역구도 극복의 중요한 계기가 됐다. 영 · 호남 지역에서의 지역주의는 온존했지만, 유권자의 원적지별 투표 성향은 상당히 완화됐다. 2002년 대선에서 노무현 후보는 부산 · 경남 · 울산지역에서 29.4%, 대구 · 경북에서 20.2% 등을 얻어 이 지역에서 15대 대선에서 김대중 전 대통령이 얻은 득표율 각각 13.7%, 13.1%보다 2배 이상의 지지를 얻었다. 한편 영남지역의 이회창 후보에 대한 투

15대 · 16대 대선 지역별 후보 득표율						(단위 : %)
	15대			16대		
	김대중	이회창	이인제	노무현	이회창	권영길
전체	40.3	38.7	19.2	48.9	46.6	3.9
서울	44.9	40.9	12.8	51.3	45.0	3.3
인천/경기	39.1	35.7	23.5	50.5	44.3	4.5
대전/충청	43.9	27.4	26.6	52.5	41.3	5.3
광주/전라	94.4	3.3	1.5	93.2	4.9	1.2
대구/경북	13.1	66.9	17.7	20.2	75.5	3.8
부산/울산/경남	13.7	53.8	30.0	29.4	65.3	4.9
강원	23.8	43.2	30.9	41.5	52.5	5.1
제주	40.6	36.6	20.5	56.1	39.9	3.3

표결과가 전체적으로 15대 대선에 비해 약 10% 가량 증가한 것으로 나타나는데, 이를 곧바로 지역주의의 강화로 보는 것은 무리가 따른다. 15대 대선이 이회창, 김대중뿐만 아니라 이인제까지 포함하는 3자 대결의 구도하에서 치러진 반면 16대는 이회창, 노무현 양자구도로 행해졌기 때문이다.

원적지별 득표율을 살펴보면 지역주의 투표 성향이 더욱 완화돼서 나타난 것을 알 수 있다. 노무현 후보는 부산 · 울산 · 경남 출신의 38.8%, 대구 · 경북 출신의 22.2%를 득표하는 등 15대 대선에서 김대중 전 대통령이 획득한 13.7%, 13.6% 보다 약 2~3배 이상 많은 지지를 얻었다. 또한 영남 출신 후보로서 호남지역 출신 유권자로부터 84.5%의 득표율을 획득한 것 역시 1997년 김대중 전 대통령이 획득한 88.7%와 비교할 때 거의 차이가 나지 않음으로 인해 지역구도의 해체 가능성을 보여 주었다고 할 것이다. 이는 노 후보가 비록 호남지역에 기반을 둔 민주당의 후보였다는 점을 감안하더라도 충분히 평가돼야 할 것이다.

이러한 지역구도 극복의 일정한 성과에도 불구하고 2002년 대선도 이전과 마찬가지로 일정하게 영 · 호남 지역구도가 작용했다. 노무현 후보는 광주에서 95.2%, 전북에서 91.6%, 그리고 전남에서 93.4%를 획득했다. 이러한 비율은 1997년 대선 당시 김대중 후

노무현 후보 원적지별 지지율, G사			(단위 : %)
원적지별	16대 노무현 후보(A)	15대 김대중 전 대통령(B)	차이(A-B)
서울	41.7	36.5	+5.2
인천/경기	43.6	26.2	+17.4
강원	36.1	24.4	+11.7
대전/충청	45.3	33.6	+11.7
광주/전라	84.5	88.7	-4.2
대구/경북	22.2	13.6	+8.6
부산/울산/경남	38.8	13.7	+25.1
제주	45.7	28.6	+17.1
이북/기타	37.3	24.9	+12.4

보가 광주에서 97.3%, 전북에서 92.3%, 전남에서 94.6%를 얻었던 것과 거의 비슷한 수준의 득표율이다. 또한 영남에서 이회창 후보의 득표율은 1997년 대선 당시 본인이 이 지역에서 얻었던 득표율보다 높아진 것으로 나타났다. 부산지역은 53.3%에서 66.7%로, 경북지역은 61.9%에서 73.5%로, 경남지역은 55.1%에서 67.5%로 증가했다. 이러한 결과는 한국정치가 비록 3김의 퇴장으로 보스정치의 폐해가 사라졌다고는 하나 여전히 지역주의에 기반하고 있음을 보여주는 것으로써 고질적인 지역 균열이 여전히 존재하고 있다는 사실을 보여준다.

그럼에도 불구하고, 노무현 후보가 약 57만 표 차이의 승리를 이끌어낼 수 있었던 원동력은 역대 선거에게 김대중 전 대통령의 발목을 잡았던 호남의 한계를 극복한 데 있었다. 노무현 후보는 영남지역에서 득표율 상승은 물론이고 호남, 서울, 인천, 경기, 충청, 제주 등에서 승리했다. 이는 전통적인 '호남 대 비호남' 구도를 극복하고 '새 정치 대 낡은 정치' 구도를 정립했기 때문이다. 이러한 사실은 대선 직전 실시한 대선 대결구도에 대한 여론조사(G사, 2002년 11월)에서도 나타났다. 이에 따르면 2002년 대선이 '낡은 정치와 새 정치의 대결' 이라는 응답자의 비율이 49.3%로 '급진세력과 안정세력의 대결' 이라는 응답자 비율 30.3% 보다 훨씬 높은 것으로 나타났다.

16대 대선은 소위 3김의 퇴장이 이루어진 가운데 치러진 첫 선거라는 점에서 국민들

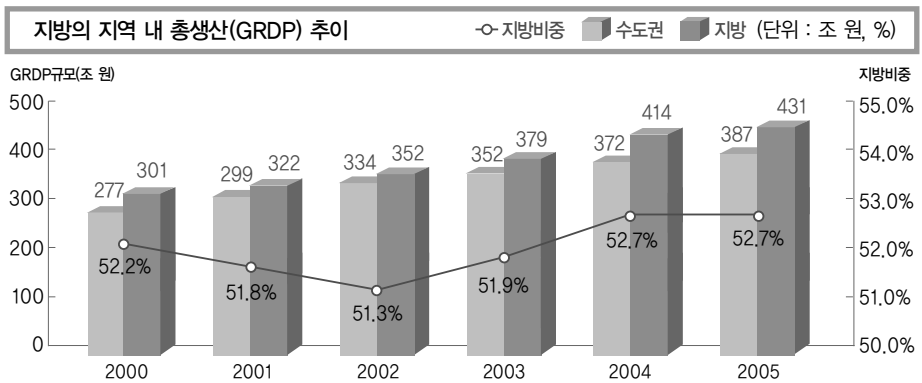
15대 · 16대 대선 연령대별 후보 지지도, G사					(단위 : %)
	15대 대선			16대 대선	
	김대중	이회창	이인제	노무현	이회창
20대	43.2	27.9	24.6	62.0	31.4
30대	43.7	34.8	20.7	60.2	30.7
40대	37.2	44.1	17.8	43.4	50.8
50대 이상	34.2	51.0	14.8	33.4	65.5

로 하여금 적지 않은 기대를 갖게 한 선거였다. 실제로 과거와 같이 선거운동 과정에서 배타적인 갈등과 지지를 수반하는 형태의 지역주의는 나타나지 않았다. 그 결과 영남에 지역적 기반을 둔 한나라당의 이회창 후보가 호남지역에서, 호남에 지역적 기반을 가진 새천년민주당의 노무현 후보가 영남지역에서 별다른 불상사 없이 선거운동을 수행할 수 있었다. 오히려 지역주의를 대신해 세대 간 혹은 이념에 따른 지지후보의 차이가 뚜렷하게 부각됐다. 특히 20~30대의 젊은 세대와 50대 이상의 나이든 세대 간에 커다란 시각차이가 부각됐고, 이러한 차이는 후보 선택에도 적지 않은 영향을 미친 것으로 나타났다.

실제로 '새 정치 대 낡은 정치' 구도가 정립됨에 따라 기성세대의 구태 정치에 거부감이 크고, 유권자의 절반을 차지하는 20~30대에서 노무현 후보가 압도적 우위를 보였다. 16대 대선의 세대별 지지도를 보면 노무현 후보는 20대, 30대 층에서 각각 62.0%와 60.2%의 지지를 받은 반면, 이회창 후보는 각각 31.4%와 30.7%의 지지를 받는 데 그쳤다. 결론적으로 2002년 선거는 기존의 '지역구도'를 뛰어넘는 선거구도였다고 할 수 있다. '새 정치 대 낡은 정치'의 정치적 대립 지형을 바탕으로 '노선과 가치'가 지역, 세대, 정책과 결합돼 새로운 구도를 형성한 것이다.

2. 지역 편중 인사 극복과 자원 배분의 불균형 해소

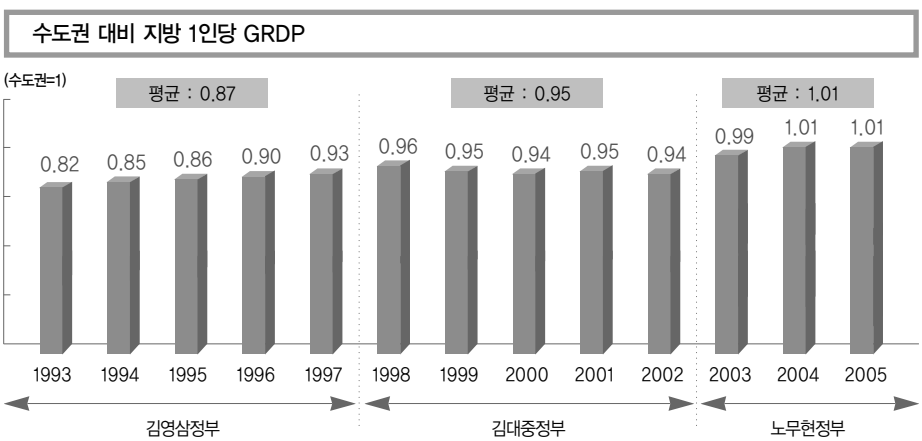
한국정치에 있어 지역 편중 인사와 자원 배분의 불균형은 지역주의적 지도자의 존재와 따로 분리해서 생각할 수 없다. 특히 인적 충원은 지역주의를 기반으로 하는 각 당의



지도자에 대한 충성을 기준으로 형성되고 발전해 왔다.

참여정부를 거치면서 대통령의 지역구도 극복 노력으로 지역주의는 상당히 해소됐다. 우리 사회의 지역분열 요인은 자원 배분의 불균형, 인사의 불균형, 지역 정당구도 등 크게 세 가지로 볼 수 있다. 이 중에서 인사문제와 자원문제는 참여정부의 적극적인 균형인사와 국가균형발전정책을 통해 많이 극복된 것으로 평가받고 있다.

먼저 인사의 불균형과 관련해 엘리트 충원이 특정 지역을 중심으로 동심원을 그리듯이 편중되는 구조는 참여정부 들어서 사실상 해소됐다고 해도 과언이 아니다. 참여정부는 적극적인 균형 인사를 시행했고, 이제 더 이상 인사문제를 두고 지역 소외를 주장하는 일은 사라졌다.



자료 : 통계청 KOSIS, 각 년도

다음으로 자원 배분의 불균형 역시 참여정부의 적극적인 '국가균형발전정책'으로 상당부분 완화됐다. '호남 차별', '충청 푸대접' 등의 말은 사라지고 있다. 과거에는 자원을 영남에 집중시켜서 불균형문제가 컸으며, 자원의 영남 집중을 완화한다고 했어도 수도권과 비수도권 간의 불균형문제는 더 확대됐다. 참여정부는 행정복합도시, 공기업 지방 이전, 지역혁신클러스터 등 적극적인 지역균형정책을 통해 이러한 문제를 해결해 나갔다. 참여정부의 지속적인 균형발전 노력으로 지방 산업이 꾸준히 성장한 것이 그 증거라고 할 수 있다. 국내 총생산 중 지방이 차지하는 비중은 2001년 51.8%에서 2005년 52.7%로 증대됐다.

한편 수도권 대비 비수도권의 1인당 GRDP(지역 내 총생산) 비율도 참여정부 출범 이후 빠르게 증가해 2004년부터 수도권을 초과하는 역전 현상이 일어났다. 전체 수출에서 지방이 차지하는 비중도 2001년 56.7%에서 2005년 67.2%로 증가하는 등 참여정부의 균형발전정책으로 지방과 수도권의 극심한 불균형 현상이 점차 개선되고 있다.

제2절 지역주의 정당체제의 극복 토대 구축

1. 2004년 총선과 지역주의의 변화

4.15 총선은 탄핵심판론을 중심으로 거대 야당 부활론(열린우리당), 거대 여당 견제론(한나라당), 판갈이론(민주노동당)이 충돌한 대결의 장이었다. 선거 결과는 여당인 열린우리당의 과반수 획득과 한나라당의 선전, 민주노동당의 약진, 새천년민주당과 자민련의 몰락으로 나타났다. 선거 결과에 대해서는 대체로 개혁적 인사들의 대거 등장, 여성의 정치적 진출 확대, 지역주의의 완화, 3김 시대의 종식 등으로 평가됐고, 지역주의가 지배해온 한국정치에서 획기적인 전환을 보여 주었다는 견해도 있다.

2003년, 총선을 앞두고 정당 개혁을 요구하는 일부 민주당 의원들과 개혁국민정당의 당원들, 재야시민사회가 모여서 1인 중심, 지역 중심이었던 과거 정당을 일대 혁신하자는 공감대를 형성했다. 이러한 속에서 2003년 11월 11일 열린우리당이 정책정당, 전국

정당, 국민참여정당을 내세우며 새로운 정당을 선언하며 출발했다. 낡은 정치를 바꾸겠다고 나섰던 열린우리당에 국민들의 호응은 차츰 커졌다. 이러한 열린우리당에 대한 국민의 호응은 4.13 총선에서의 열린우리당의 대승으로 이어졌다.

선거 결과 정당별 의석 분포는 열린우리당 152석, 한나라당 121석, 민주노동당 10석, 민주당 9석, 자민련 4석 등으로 열린우리당과 한나라당의 양당구도로 나타났다. 열린우리당의 경우 선거 직전의 49석보다 3배 이상의 의석을 확보했으며, 한나라당의 경우에는 145석에서 121석으로 24석이 줄어들었다. 탄핵 역풍 속에서 자민련은 10석에서 4석으로 줄어들었으며, 민주당의 경우는 62석에서 9석으로 의석이 1/7로 줄었다. 열린우리당의 승리로 17대 국회는 '여대야소' 정국을 형성했다. 독재정권하에서 여당이 의원 빼오기 등 인위적인 방법으로 여대야소의 정국을 창출했던 것과는 달리 여당이 민주적인 선거를 통해 분점정부의 상황을 극복한 것이었다.

열린우리당의 권역별 의석 분포는 수도권 78/109, 충청권 19/24, 호남권 25/31, 영남권 4/68, 제주 3/3 등으로 나타나 한나라당이 장악한 영남권을 제외하고는 대체로 고른 분포를 보임으로써 지역주의를 넘어서는 최초 정당으로서의 면모를 갖추게 됐다. 이러한 현상은 권역별 득표율에 있어서 더욱 뚜렷하게 나타났다. 열린우리당은 고른 의석수를 확보한 다른 지역과 마찬가지로 영남지역에서도 32%의 득표율을 기록함으로써

역대 총선에서 여당과 야당의 의석분포 비교

구분	여당 의석(의석율)	야당 의석(의석율)				비고
17대 (2004)	열린우리당 152(50.8)	한나라당 121(40.5)	민주노동당 10(3.3)	새천년민주당 9(3.0)	기타 7(2.3)	여대야소
16대 (2000)	새천년민주당 115(42.1)	한나라당 133(48.7)	자민련 17(6.2)	–	기타 8(3.0)	여소야대
15대 (1996)	신한국당 139(46.5)	국민회의 79(26.4)	자민련 50(16.7)	통합민주당 15(5.0)	기타 16(5.4)	여소야대
14대 (1992)	민주자유당 149(49.8)	민주당 97(32.4)	통일국민당 31(10.4)	–	기타 22(7.4)	여소야대
13대 (1988)	민주정의당 125(41.8)	평민당 70(23.4)	통일민주당 59(19.7)	신민주공화당 35(11.7)	기타 10(3.4)	여소야대

출처 : 중앙선거관리위원회

17대 총선 양당의 권역별 득표율					(단위 : %)
	수도권	영남	호남	충청	강원/제주
열린우리당	44.3	32.0	55.0	44.5	41.6
한나라당	40.8	52.4	0.4	22.9	42.6

한나라당의 득표율 52.4%에 비해 큰 차이를 보이지 않았다.

보다 구체적으로 지역별 득표율을 보면, 열린우리당은 부산 · 경남에서 30%를 훨씬 넘는 득표율을 기록했고 대구 · 경북과 울산지역에서도 25% 이상의 득표율을 기록함으로써 영남지역에서 일정한 지지기반을 구축한 것으로 나타났다. 반면 한나라당의 경우 울산을 제외한 영남지역에서 대체로 50%를 넘어섰지만 호남에서는 1% 이하의 극히 낮은 득표율을 기록함으로써 지역적 한계를 벗어나지 못했다. 민주당 역시 광주 · 전남에서 선전한 반면 지역정당의 한계를 벗어나지 못하고 전국에서 낮은 득표를 함으로써 광주 · 전남지역에 국한된 군소 지역당으로 전락했다. 자민련 역시 충북이 이탈한 대전 · 충남의 군소 지역정당으로 추락했다.

호남의 경우, 의석 수에 있어서 열린우리당은 광주 7/7, 전북 11/11, 전남 7/13을 획득했고, 득표율에 있어서도 광주 54.0%, 전북 64.6%, 전남 46.9%를 기록함으로써 지역주의가 반영됐다는 분석도 가능하다. 그러나 열린우리당의 호남득표를 단순히 지역주의 현상으로 보아서는 17대 총선이 갖는 정치적 의미를 제대로 파악할 수 없다. 다시 말해서 호남지역을 기반으로 하는 민주당의 존재에도 불구하고 호남지역에서 나타난 열린우리당에 대한 지지는 대통령 탄핵에 대한 심판이었으며, 탈 지역주의 투표 성향을 나타낸 것으로 볼 수 있다. 실제로 이러한 분석은 16대 총선에서 호남지역 정당이라고 할 수 있는 민주당이 광주 6/6석, 전남 12/13석, 전북 9/10석을 획득한 반면, 17대 총선에서는 대부분의 의석을 열린우리당에 내주었다는 사실을 통해서 더 잘 알 수 있다.

충청지역에서 자민련이 몰락하고 열린우리당이 승리한 것도 17대 총선에서 지역주의가 완화됐다는 사실을 보여주고 있다. 충청지역에서 열린우리당은 득표율에 있어서 대전 43.8%, 충남 38.0%, 충북 44.7%로 자민련의 14.5%, 23.8%, 6.3%에 비해 압도적인

정당별 지역 득표 상황						(단위 : %)
구분	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당	자민련	기타
전체	41.9	37.9	4.3	7.9	2.6	5.4
서울	42.8	41.3	3.4	9.8	0.7	2.0
부산	38.9	52.5	2.9	0.8	0.3	4.6
대구	26.7	62.4	2.5	1.8	0.5	6.1
인천	44.7	38.9	7.4	5.2	0.6	3.2
광주	54.0	0.1	5.6	36.4	0.4	3.5
대전	45.8	22.4	1.5	3.3	22.1	4.9
울산	28.1	36.3	18.0	0.6	0.8	16.2
경기	45.7	40.7	4.1	6.7	0.7	2.1
강원	38.8	43.3	4.2	6.4	0.2	7.1
충북	50.5	32.6	3.3	1.0	9.2	3.4
충남	38.9	15.8	2.2	3.6	33.7	5.8
전북	64.6	0.1	4.6	18.7	0.1	11.9
전남	46.9	0.8	2.6	38.4	0.6	10.7
경북	25.3	54.6	3.4	0.4	0.6	15.7
경남	34.4	47.7	8.4	0.6	0.6	8.3
제주	49.4	40.2	3.4	3.8	0.6	2.6

출처 : 정대화, 「제17대 국회의원총선거 평가 : 선거의 주요 쟁점에 대한 평가를 중심으로」
http://www.nec.go.kr/info/research/

우위를 나타냈다.

정당투표 역시 지역투표와 유사한 양상을 보여 주었다. 열린우리당은 부산, 울산, 경남에서 30% 이상의 득표율을 기록했다. 하지만 대구와 경북에서 상대적으로 저조하게 나타났다. 한나라당의 경우 울산을 제외한 영남지역에서 대체로 50%를 넘어섰지만 호남에서는 3% 이하의 득표율을 기록했다. 민주당과 자민련의 정당 득표 상황은 지역구 득표 상황과 유사하게 나타났다. 이러한 결과 역시 17대 총선이 지역주의의 대결에서 상당부분 벗어나 정책과 정당 대결로 이루어졌다는 것을 증명하는 것이

정당별 비례대표 득표 상황						(단위 : %)
구분	열린우리당	한나라당	민주노동당	민주당	자민련	기타
전체	38.3	35.8	13.0	7.1	2.8	3.0
서울	37.7	36.7	12.6	8.4	2.8	1.8
부산	33.7	49.4	12.0	1.9	0.7	2.3
대구	22.3	62.1	11.6	1.1	0.8	2.1
인천	39.5	34.6	15.3	5.4	0.8	4.4
광주	51.6	1.8	13.1	31.1	0.8	1.6
대전	43.8	24.3	11.8	3.1	14.5	2.5
울산	31.2	36.4	21.9	1.5	0.8	8.2
경기	40.2	35.4	13.5	6.1	2.0	2.8
강원	38.1	40.6	12.8	3.5	1.3	3.7
충북	44.7	30.8	13.1	2.2	6.3	2.9
충남	38.0	21.1	10.5	2.8	23.8	3.8
전북	67.3	3.4	11.1	13.6	1.0	3.6
전남	46.7	2.9	11.2	33.8	1.0	4.4
경북	23.0	58.3	12.0	1.4	1.2	4.1
경남	31.7	47.3	15.8	1.4	0.8	3.0
제주	46.0	30.8	14.1	5.1	1.1	2.9

출처 : 정대화, 「제17대 국회의원총선거 평가 : 선거의 주요 쟁점에 대한 평가를 중심으로」
http://www.nec.go.kr/info/research/

라고 할 것이다.

전체적으로 볼 때, 17대 총선은 한국정치지형에서 지역균열구조의 봉합 가능성을 엿볼 수 있었던 선거로 평가할 수 있다. 영남지역에서 지역주의적 투표행태가 나타나기는 했으나 이는 기존의 지역주의행태와 비교할 때 상당한 차별성을 가지는 것이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 전체적으로 17대 총선은 지역주의적 성향보다는 '탄핵에 대한 평가' 성격이 강했다. 또 '제2의 대통령 선거' 라는 말에서 볼 수 있는 것처럼 정책이나 인물에 대한 평가나 선택이 아니라 정당에 대한 선택이었다고 할 수 있다. 또한 국회의 탄핵 결정과 이에 대한 국민들의 시위와 집회를 통한 탄핵 반대의 의지가 민주와

반민주 혹은 진보와 보수라는 대결구도로 나타난 것으로써 예전의 감정적 지역주의와는 그 성격과 차원이 크게 달랐다.

그럼에도 불구하고 아직까지도 선거만 다가오면 각 정당의 정치적 경쟁은 정책이 아니라 지역이 중심이 되는 경향은 여전히 잔존해 있다고 할 수 있다. 정당은 지역이 아니라 정책으로 경쟁해야 한다. 지역에 기댄 이합집산, 지역표의 유불리에 갇힌 정치공학이 계속되는 한 가치와 정책으로 하는 선진정치는 요원하다고 할 것이다.

2. 선거제도 개혁

17대 총선에서 기본적으로 지역구도가 상당부분 완화됐다는 평가가 가능하지만 근본적으로 유권자들의 투표행태에 있어서는 지역주의의 높은 벽을 넘지 못한 측면이 있다. 뿐만 아니라 17대 총선은 선거 과정이 대통령 탄핵이라는 정치적 이슈와 맞물려 국회의원 선거의 본래 의미를 갖지 못했다. 정당 간, 후보자 간의 정책대결이 실종되고, 대선 같은 총선의 모습을 보여 주었다는 점은 문제로 지적될 수 있다. 이러한 현상은 근본적으로 지역구도를 재생산하는 선거제도와 밀접하게 연관돼 있다고 할 것이다.

1) 소선거구제, '민의 왜곡' 심각

선거의 목적은 국민의 의사를 공정하고 정확하게 반영하는 대표를 선출하고 안정된 정치세력을 확보하는 데 있다. 그러나 현행 소선거구제-단순다수대표제는 양당제를 형성해 정국의 안정에 기여하는 장점이 있는 반면, 사표의 대량 발생으로 인해 정당의 득표율과 의석비율 간의 불균형을 초래해 국민의 의사가 정확히 국회의 구성에 반영되지 못한다는 단점이 있다. 다시 말해서 현행 선거구제도는 정당의 득표율과 당선 비율의 불균형을 발생시킴으로써 민의가 왜곡돼 '대표의 정당성' 확보라는 선거제도의 목적과 기능에 반한다고 할 것이다. 결국 현행 소선거제도로는 국민의 민주적 의사를 충분히 반영할 수 없는 것이다.

실제로 17대 총선을 보더라도 한나라당은 영남지역에서 전체 득표율이 52.3% 였으나 의석은 66석 중 60석(90.3%)이나 차지했고, 32.0%를 득표한 열린우리당은 의석이 단 4

석에 불과했다. 제17대 총선에서 채택된 정당명부비례대표제는 단순다수대표제로 인해 발생하는 의석전환율의 왜곡효과를 어느 정도 시정한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 17대 총선에서 의석전환율의 왜곡은 여전히 계속됐는데, 이는 소선거구 단순다수대표제를 통해 전체 의석의 80% 이상을 선출하는 현행 선거제도가 비례성을 향상시키는 데 한계가 있음을 의미한다.

2) 현행 선거구제, 신진 정치세력의 등장 가로막아

뿐만 아니라 현행 소선거구제는 기존 정치질서에서 기득권과 힘을 확보해 놓은 정치세력이 의석을 계속 독점하는 결과를 가져오게 해 새로운 정치세력의 형성과 원 내 진출을 사실상 봉쇄시킨다고 할 수 있다. 한국정치에서 소선거구제는 지역주의와 결합해 신진 정치세력의 등장을 가로막아 왔으며, 이는 한국정치가 선진정당정치로 자리 잡을 수 있는 가능성을 봉쇄해 왔다. 지역주의 경향을 강하게 띠는 지역에서 신진정치인의 당선율이 저조했다는 것은 이러한 사실을 뒷받침하는 사례가 될 것이다.

현직의원의 재당선율을 보면 제14대 총선부터 17대 총선까지 재출마한 현역 국회의원 가운데 58.7%가 다음 선거에서 재당선됐다. 현직의원의 재당선율은 16대 국회의원 선거에서 가장 높은 결과를 보였고 제15대 국회에서 가장 낮은 결과를 보여 선거 시기마다 등락을 보이며 일관된 추세를 보이지는 않고 있다. 그러나 일관된 추세를 보이는 것은 지역주의 경향이 강한 영남과 호남에서 유독 높은 재당선율을 보이고 있다는 점이다. 영 · 호남지역의 재당선율을 보면 부산이 평균 76.9%를, 대구 평균 60.6%, 광주 평균 75.0%, 전북 평균 68.3%, 전남 평균 81.6%, 경북 평균 59.3%, 경남 평균 74.6%로 나타남으로써 다른 지역에 비해 높은 당선율을 보여주고 있다. 그러나 조금 자세히 들여다 보면 사정은 더욱 심각한 것을 알 수 있다. 호남지역의 경우는 17대 총선에서 재당선율을 제외하면 광주와 전남의 경우 재당선율이 약 90%에 달하는 것으로 나타나고 있다. 선거구의 수가 훨씬 많다는 점을 감안한다면 부산을 비롯한 영남지역의 경우도 비슷한 결과라고 볼 수 있다.

결국 이러한 조사 결과를 놓고 볼 때, 한국정치에서의 소선구제는 지역주의와 결합해서 정책 경쟁을 실종시키고, 이는 곧 지역주의의 심화와 신진 정치세력의 진출을 가로

현직 국회의원 재당선율					(단위 : %)
구분	14대	15대	16대	17대	평균
서울	57.1	51.3	67.7	54.8	57.6
부산	75.0	83.3	68.8	83.3	76.9
대구	71.4	33.3	63.6	83.3	60.6
인천	71.4	60.0	33.3	70.0	58.1
광주	100.0	100.0	66.7	40.0	75.0
대전		20.0	42.9	50.0	37.6
울산				60.0	60.0
경기	45.5	53.6	48.6	54.8	50.9
강원	53.8	45.5	40.0	20.0	43.6
충북	71.4	40.0	40.0	20.0	57.6
충남	27.8	41.7	40.0	42.9	36.2
전북	69.2	66.7	88.9	50.0	68.3
전남	92.9	100.0	85.7	44.4	81.6
경북	47.1	41.2	80.0	80.0	59.3
경남	61.1	78.6	83.3	77.7	74.6
제주	00.0	100.0	33.3	00.0	40.0
평균	58.2	57.1	61.4	57.5	58.7

출처 : 중앙선거관리위원회

막음으로써 한국정치의 발전을 저해해 왔다고 할 것이다.

3) 지역주의 극복을 위한 선거구제 개혁

대통령은 후보 시절, 정책공약집 첫 페이지에 "국회의원 선거구제의 중대선거구제 전환을 추진하고 정당명부비례대표제를 도입해 지역주의 정치를 극복하고 국민통합을 이루겠다"라는 정치개혁 공약을 명시했다. 이는 소선구제가 민의를 제대로 반영할 수 없는 한계를 가지고 있다는 고민에서 비롯된 것이었다. 당선 직후 민주당 선대위 연수에서도 대통령은 선거제도의 개혁을 통해 지역주의를 극복하고 선진정치를 이루고자

하는 열망을 강조한 바 있다.(2002년 12월 26일, 민주당 중앙당 선대위 연수) 나아가 대통령은 취임 후 첫 시정연설에서도 17대 총선에서 특정 정당이 특정 지역에서 의석의 2/3 이상을 독차지할 수 없도록 선거법을 개정해 달라"고 주문하기도 했다.(2003년 4월 2일, 임시국회 시정연설)

대통령은 지역구도를 해소하기 위한 제도적 개선이 필요하다는 문제제기를 지속적으로 하면서 정치권의 각성을 촉구했다. 이러한 속에서 선거구제 제도 개선 논의는 2003년 민주당(열린우리당 창당 이전)이 선관위안에 전반적으로 동의하면서 본격적으로 진행됐다. 당시 선관위안은 국회의원 정수를 현행 273석에서 299석으로 늘리면서, 지역구 의석수는 227석을 유지하고 늘어나는 의석은 비례대표에 할당하는 방안이었다. 지역구 선거구는 소선거구제를 유지하고, 비례대표 선거구는 1인 2표 권역별 정당명부제를 전면 도입하자고 제안했다.

이어 11월 13일에는 국회 정치개혁특별위원회의 자문기구로 박세일 교수를 위원장으로 하고 민간인사 11명으로 구성된 '범국민정치개혁협의회'(정개협)가 발족했다. 11월 15일 국회 정개특위는 각 당의 정치개혁안을 놓고 심의에 착수했고, 12월 3일과 8일 정개협은 현행 소선거구제를 유지하면서 국회의원 정수를 299명 확대하고 비례대표에서 54명 늘리고 지역대표 의원 29명을 줄이는 절충안을 마련했다. 또 지역대표와 비례대표를 장기적으로 1:1로 하는 것에 의견이 일치했다. 12월 10일 정개협안을 논의하기 위해 정개특위 전체회의가 열리자 한나라당과 민주당은 정개협의 선거제도 개혁안에 반대입장을 표명했고, 열린우리당만이 유일하게 전면 수용한다는 입장을 보였다.

다수를 차지하는 야3당이 선거구제 개혁 노력에 역행하는 모습을 보이자, 2003년 12월 13일 대통령은 박관용 국회의장과 국회의원 전원에게 '지역주의 극복은 정치개혁의 핵심과제'라는 내용의 편지를 보내 중대선거구제 또는 권역별비례대표제를 도입할 것과 이에 따른 국회의원 수 증원을 요구했다. 한편 대통령은 농촌과 소도시는 소선거구로 하고, 지역 대표성의 의미가 크지 않은 대도시는 중대선거구로 하는 도농복합선거구제도 검토할 만하다는 입장을 밝혔다.

12월 23일 한나라당 · 민주당 · 자민련 야3당은 야간에 정개특위를 열어 지역구 26석 증원을 뼈대로 한 다수안을 기습적으로 처리하고자 했다. 그러나 열린우리당은 개혁안

을 후퇴 · 개악할 수 없다며, 표결처리를 저지했다. 12월 24일, 한나라당 · 민주당 · 자민련 야3당은 다시 한 번 국회 정개특위 전체회의를 기습적으로 열어 '선거구 획정 관련 의결사항'을 상정한다. 주요 내용은 '소선거구제 유지, 전체 의원 수를 289명으로 16명 증원, 지역구 의원 243명 안팎으로 증원, 인구 상하한선 10만~30만 명, 8년 단위로 선거구 획정' 등이었다.

열린우리당은 "회의가 개회조차 되지 않아 상정의 법적 효력이 없다"고 반발하고, 국회 선거구획정위원회 민간위원들은 야3당의 의결을 거부하며 여야합의안을 요구했다. 26일 심야 대치 끝에 야3당이 강행해 여야합의가 실패하자 27일 선거구획정위 민간위원들은 전원 사퇴했으며, 30일 국회 정개특위 목요상 위원장이 사퇴함으로서 정개특위는 해소됐다.

정개특위가 해소되자 시민사회단체와 언론 · 학계의 비난이 이어졌다. 이러한 비난 속에서 17대 총선이 임박해 오자, 2004년 1월 13일 국회는 이재오 한나라당 의원을 위원장으로 하는 정개특위를 새롭게 구성한다. 한나라당과 민주당은 선거구 획정과 관련, 인구 상 · 하한선을 10만~30만 명으로 정하면서 현행 227명인 지역구 의원을 16석 정도 늘이고, 비례대표를 그만큼 줄이자고 제안했다. 이에 반해 열린우리당은 지역구 227명+비례대표 46명이라는 현행안을 그대로 유지하자고 주장했다.

1월 15일 정개특위는 3개 소위원회에서 3당은 선거구획정위원회에 현역의원을 배제한다는 것에 합의했을 뿐, 선거구제 개편에 대한 개혁안은 전혀 논의하지 못했다. 2월 10일, 결국 정개특위는 의원 정수를 제외한 모든 개정안에 합의한다. 3월 9일 1차 정치관계법이 통과됐다. 그러나 애초에 제기한 선거제도 개편에 대한 논의는 전혀 진행되지 못하고 마무리됐다.

17대 총선에서 과반을 넘긴 열린우리당은 1차 정치관계법 개정에서 미흡한 점들을 추가 논의하자고 제안했다. 이에 2005년 1월 17일, 2기 범국민정치개혁협의회(김광웅 위원장)가 국회의장 자문기구로 발족됐다. 이후 2기 정개협은 전문가 간담회 등을 열어 각계 의견을 수렴해 5월 23일, '국회의원 선거구제 개혁안' 등을 내용으로 국회의장에게 보고서를 제출했다. "국회의원 수 299명을 유지하되, 지역구 의원은 243명에서 200명으로 줄이고, 비례대표 의원수는 56명에서 99명으로 확대하자"는 안이었다.

2기 정개협이 발족해서 활동 중이던 2월, 대통령은 취임 2주년을 맞아 국회 국정연설에서 지역구도 해소를 위한 현행 소선거구제 개편 필요성을 언급한다. 요지는 지난 17대 총선에서 지역별 의석은 지역별 득표수를 반영하지 못했고, 선거구제도가 지역주의를 오히려 강화했다는 것이었다. 국회의원 수를 늘려서라도 지역구도를 반드시 극복해야 한다는 것이었다. 그러나 이 역시도 한나라당의 거부로 받아들여지지 않았으며, 전면적인 선거구제 개편은 정치권에서 논의되지 못하고 말았다.

4) 지역주의 극복 위한 선거제도 개혁은 과제로 남아

그러나 지역구도 극복을 위한 청와대의 노력이 끝난 것은 아니었다. 대통령은 2005년 7월 15일 '역사와미래를위한범국민자문위원회' 위원들과 오찬간담회에서도 국정과제 중에서 가장 어려운 것은 정치적인 지역 분할구도가 지역주의를 확대 재생산하는 악순환이 계속되는 것이라며, 이것은 한국의 정치가 '타협의 정치'가 되지 않는 근본 이유"라고 진단했다. 그러나 지역기득권을 유지하려는 정치권은 이를 진지하게 받아들이지 않았다. 한국정치의 고질적 폐단인 지역구도를 극복하지 못하면 정상적인 정당정치가 어려울 것이라는 대통령의 호소는 구체적인 제도 개선으로 이어지지 못했다.

선거제도를 개혁한다면, 중대선거구제 또는 권역별 비례대표제가 대안이 될 수 있을 것이다. 한 지역에서 2인 이상을 선출하는 '중대선거구제'는 사표를 방지하고 폭넓은 인재 선택이 가능하게 할 것이며, 1인 2표 비례대표는 선거의 민주성을 제고하고, 정당정치가 활성화되는 계기를 제공할 수 있을 것이다. 여기에서 중요한 것은 지역구와 비례대표의 비율이 1:1 혹은 적어도 2:1은 돼야 제도적 효과를 기대할 수 있다는 것이다. 만약 현재의 지역구 의원 수를 줄이기 어렵다면 대통령의 제안 대로 전체 의원 정수를 늘리는 방안을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 실제 한국의 국회의원 정수는 의원 1인당 평균 인구 수가 약 8만 3천 명 가량 되는 서구 민주주의 국가 24개국에 비해 약 16만 명으로 2배에 이른다. 지역구도 타파라는 보다 큰 목적을 위해서라면 의원 수를 늘리는 방안을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있는 것이다.

4

대결정치 극복과 대화와 타협의 정치

제1절 탈출구 없는 대결정치

한국정치는 반대를 위해 반대하는 '대결 만능정치'라고 할 만하다. 과거 권위주의정권 시절 반독재 투쟁 속에서 굳어진 정치문화가 민주주의의 공고화 단계에 접어들었다고 하는 오늘날에까지 이어지고 있는 것이다.

1. 결과에 승복하지 않는 정치

참여정부는 출발부터 한나라당의 대선불복에 시달렸다. 2002년 12월 19일 대선에서 패한 한나라당은 23일 전자개표 조작설을 꺼내며 재검표를 주장한다. 2003년 1월 16일, 한나라당은 "예비적으로 선거가 무효임을 확인해 달라"는 '청구취지 및 원인 변경신청서'를 대법원에 제출했다. 한나라당은 "중앙선관위가 노무현 · 정몽준 후보의 단일화와 노사모의 불법선거운동, 선거 당일 인터넷을 통한 선거 독려 등을 방치해 선거에 영향을 미쳤다"며, "대법원은 주위적으로 당선 무효를, 예비적으로 선거 무효를 확인해 달라"는 신청서를 제출했다.

국민들의 자발적이고 적극적인 참여를 통해 역대 선거 중 가장 깨끗하고 공정하게 치러졌다고 평가받았던 대통령 선거였지만, 선거 결과에 대한 불복의 이유는 근거 없는 의혹이 전부였다. 굳이 찾자면 질 수 없다고 생각한 선거에서 진 야당의 불복이 이유라면 이유였다. 그러나 이런 상황에서도 노무현 대통령 당선자는 2003년 1월 18일 한나라당과 민주당 양당 총무와 3자 회동을 갖는 등 적극적으로 대화에 나섰다.

2003년 1월 27일, 대선 재검표가 실시됐으나 개표 과정에서의 오류는 거의 없는 것으로 확인됐다. 재검표 결과에 당황한 한나라당은 대국민 사과와 선거무효소송 취하 등 후속조치에 나서게 된다. 이로써 노무현 대통령 당선 이후 48일간의 당선 무효 시비는 근거 없는 해프닝으로 막을 내리게 됐다. 그러나 당선 무효 시비는 시작에 불과했고, 참여정부는 집권기간 동안 근거 없는 의혹과 시비에 시달려야 했다.

2. 헌정 사상 초유의 사태, 대통령 탄핵

2004년 3월 12일, 국회에서는 대한민국 헌정 사상 초유의 일이 발생하게 된다. 바로 대통령 탄핵소추안이 가결된 것이다. 박관용 국회의장이 질서유지권을 발동, 국회 경위들이 열린우리당 의원들을 본회의장 밖으로 끌어낸 가운데 실시된 이 날 탄핵안 표결은 재적의원 271명 가운데 195명이 투표에 참여해 찬성 193표, 반대 2표로 가결됐다.

당선 무효 해프닝이 있은 지 불과 1년여 만에 다시 대통령 탄핵이라는 초유의 사건이 발생한 것이다. 야당의 탄핵사유서에 제시된 '불법선거운동' 이나 '국정 파탄', '측근 권력형 비리' 등 탄핵소추 내용은 위헌 · 위법의 구체성, 중대성, 명백성이 결여돼 법적 근거를 갖추지 못하고 있었다. 야당이 대통령을 탄핵한 진짜 의도는 대통령에 대한 불인정, 대선 결과에 대한 불복의 연장선이었다고밖에 볼 수 없는 상황이었다.

결과적으로 국회의원들이, 국민이 직접 선출한 대통령을 탄핵한 사건은 많은 국민들의 분노를 샀다. 대통령 탄핵에 대한 국민적 저항은 총선 결과로 나타나 열린우리당은 전체 299석 중 152석을 얻어 1987년 이후 최초의 여대야소 국회가 형성됐다. 결국 5월 14일, 헌법재판소는 탄핵 소추안을 기각했다.

3. 잦은 국회 파행, 끝이 보이지 않는 대결정치

헌재의 기각으로 탄핵에 따른 여야간의 대립은 일단락됐지만 국회는 여전히 대결정치로 인한 잦은 파행을 계속했다.

17대 국회가 개원하면서 선언한 '정동영 의장-박근혜 대표 상생정치 합의', '17대 국회 무정쟁 선언'(2004년 4월 29일), '무정쟁의 해'(2005년 1월 9일, 한나라당 박근혜 대표 연두기자회견) 등 정치권의 상생정치 약속은 선언 이상의 어떤 의미도 갖지 못했다. 오히려 불신과 대결정치는 끊이지 않았다.

과반여당이 된 열린우리당이 추진한 국가보안법 폐지, 과거사 진상규명법, 사립학교법, 언론개혁법 등 이른바 '4대 개혁입법'은 한나라당의 완강한 반대에 부딪쳐야 했다.

과거사법과 언론개혁법은 우여곡절 끝에 일부 내용을 수정함으로써 합의 · 처리했지만 국가보안법 폐지에는 결국 실패했다. 사학법은 열린우리당 주도로 강행처리됐지만, 한나라당은 이후 사학법 재개정을 연계전략으로 해 국회를 장기 파행 국면으로 몰고 갔다.

한 시민단체가 발표한 17대 전반기(2004년 3월 23일~2006년 6월 15일) 국회 파행 현황을 보면 여야 간 대립으로 인해 국회는 190일 동안 파행적으로 운영됐다. 이 중 본회의, 상임위 전체 등 국회 전부가 파행으로 운영된 기간이 111일이고, 상임위 차원의 파행은 79일에 이른다.

잦은 국회 파행과 대결정치는 국민연금법, 국방개혁법, 비정규직 관련법, 사법개혁안 등 주요 민생법안의 발목을 잡았다. 이에 대통령은 사학법에 묶여 처리되지 못하고 있던 민생법안을 조속히 처리해 줄 것을 끊임없이 국회에 요구했다. 여당인 열린우리당에게 사학법의 일부 조항의 양보를 주문하기도 했고, 국회시정연설(2006년 11월 6일), '여야정 정치협상회의 제안'(2006년 11월), 대국민 담화(2007년 6월 26일) 등을 통해 지속적으로 민생법안의 처리를 호소해 왔다. 결과적으로 참여정부가 역점을 두었던 주요 법안은 처리됐지만 대결정치로 인해 결정이 지체되는 결과를 피할 수 없었다.

2003년 10월에 제출된 국민연금개정법안은 2007년 7월 3일 국회 통과까지 무려 47개월이라는 시간이 걸렸다. 2004년에 제출한 비정규직 관련 법안은 2006년 2월 여야합의로 환경노동위를 통과했음에도 불구하고 25개월의 시간이 소요된 2006년 12월 국회를 통과한

17대 국회 전반기 파행 현황					(단위 : %)
년도	회기	날짜	기간	단위	이유
2004	임시회	6.	29일	전체	원구성, 예결특위 상임위화 및 주요 상임위원장 배분 문제
	정기회	10. 28.~11. 11.	15일	전체	이해찬 국무총리의 한나라당 차떼기당 발언으로 파행
	정기회	9. 13.	1일	교육위 소위	HH소위 구성 비율
	정기회	9. 17.	1일	행자위	친일진상규명법 개정안 공방
	정기회	10. 4.	1일	통외통위	통일부 업무보고 형식으로 공방
	정기회	10. 5.	1일	교육위	친북교과서 논쟁
	정기회	10. 5.	1일	통외통위	국가 기밀(충무계획) 누설 논란으로 공방
	정기회	10. 6~7.	2일	국방위	국가 기밀 공개로 정회 소동
	정기회	11. 18~30.	13일	정무위	공정거래법 여당 단독처리 과정에서 한나라당 불참
	정기회	11. 17~30.	14일	예결특위	결산심사소위원장 문제
	정기회	12. 1~6.	6일	법사위	국가보안법 폐지 안건 상정 문제
	정기회	12. 1~22.	22일	법사위	국가보안법
2005	임시회	3. 2.	1일	법사위	행정도시특별법, 한나라당 김문수 · 이재오 · 안상수, 배일도 의원(6시간 50분 점거)
	정기회	9. 13~15.	2일	교육위	사립학교법 공방
	정기회	9. 14.	1일	재경위	국감 증인 채택 공방
	정기회	9. 23.	1일	통외통위 국감	쌀협상비준안 처리 공방
	정기회	9. 26.	1일	문광위 국감	KTV 편파방송 항의
	정기회	9. 29.	1일	건교위 국감	부실한 자료 제출로 국감 거부
	정기회	10. 21.	1일	통외통위	쌀협상비준안 처리 공방
	정기회	11. 14.	1일	통외통위	북한 인권결의안 처리 공방
	정기회	11. 23.	1일	본회의	쌀협상비준안 처리, 민주노동당 법안 처리 저지
	정기회	12. 7.	1일	재경위 소위	종합부동산세 공방, 한나라당 퇴장
	정기회	12. 8.	1일	본회의	종합부동산세법 처리, 한나라당 등원 거부
	정기회	12. 9.	1일	본회의	사립학교법 개정안 처리, 한나라당 법안 처리 저지
	임시회	12. 12.~ 1. 10.	30일	상임위 전체	사립학교법 처리에 반발, 한나라당 등원 거부

2006	임시회	4. 1,3,14,21.	4일	법사위	비정규입법,
	임시회	2. 28, 3. 2.	2일	법사위	비정규입법
	임시회	2. 8.	1일	산자위	한나라당 정세균 산자부 장관 내정자에게 사학법통과에 대한 사과 요구
	임시회	4. 20.~5. 2.	13일	상임위 전체	사학법 재개정
	임시회	5. 29.~6. 18.	21일	전체	원구성, 법사위원장 및 상임위 배분 문제
합계			190일		

출처 : 강원택, 2006, 「17대 국회 전반기 2년의 평가 : 성과와 과제」, 참여연대 17대 국회 전반기 평가 토론회 자료집

다. 로스쿨 등 사법개혁 관련법은 문민정부에서부터 추진돼 왔던 개혁과제로 여야 간에도 큰 이견이 없는 상태였지만, 2007년 7월 3일, 상정된 지 22개월 만에야 통과됐다.

제2절 대결정치, 한국정치의 구조적 위기 반영

민주화 이후에도 대결정치가 지속되고 있는 원인을 성찰해보기 위해서는 대결정치의 이면에서 그것을 배태하고 있는 한국정치의 위기구조에 주목할 필요가 있다.

대결정치를 낳는 한국정치의 위기구조로 먼저, 지역구도를 들 수 있다. 지역구도는 대결과 불신을 재생산하는 정치구조다. 지역단위에서는 정책과 노선에 따른 경쟁이 사라지고 특정 정치세력의 패권적 질서가 구축된다. 국가단위에서는 정치 세력 간 대화와 타협은 실종되고, 대결과 분열의 구도가 작동한다. 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거 등 선거가 가까울수록 지역주의는 더욱 노골화된다.

둘째, 탈출구를 찾지 못하고 있는 구조화된 여소야대가 있다. 지역주의에 근거한 다당제 구도는 여소야대를 촉진시킨다. 1988년 총선에서 처음 나타난 이래 여소야대는 모든 총선에서 일상적으로 나타났다. 과거에는 무소속 영입이나 합당 등 인위적인 방법으로 여소야대를 극복했지만 이제 그런 방법은 가능하지도 바람직하지도 않다. 물론 대화와 타협의 정치가 작동하는 선진정치의 경우라면 여소야대라도 별 문제가 없을 수 있다. 대통령과 야당이 양보하고 타협하기도 하고, 정당 간의 합리적 경쟁과 협력, 연합을

통해 국정의 책임을 나눠 갖는다. 그러나 한국에서는 대결적 정치구조와 문화가 여소야대와 결합되면서, 대통령과 정부의 국정추진력이 결정적으로 훼손되는 위기를 맞는다. 대결적 여소야대 속에서 대통령과 정부는 입법추진력도, 인사권도 제대로 행사하지 못하는 것이다.

셋째, 더욱 문제가 되는 것은 관용과 승복, 대화와 타협이 없는 대결정치의 문화다. 다수가 결정하더라도 승복하지 않는 불신과 불복의 정치문화가 존재한다. 합의를 해도 잘 지켜지지 않는다. 더군다나 정책과 노선보다는 여와 야의 이분법이 존재한다. 그렇게 한국정치는 결정의 위기에 빠져 있다. 한국사회의 변화 속도를 따라가지 못하고 있는 것이다.

넷째, 제도적으로 5년 단임 대통령제의 한계가 있다. 단임제는 무엇보다 임기 후반기 대통령의 책임 있는 국정운영을 어렵게 한다. 장기적인 국가 과제의 연속성을 보장받기 힘들고, 조기에 대권경쟁이 격화되면서 여당의 차별화와 야당의 대통령 때리기가 반복된다.

세계적으로 흔치 않은 '5년 단임 대통령제'는 수십년간 지속된 장기 독재 과정에서 이를 극복하기 위해 도입된 제도적 산물이다. 하지만 1987년 이후 5년 단임제에 의한 네 차례의 정부선택을 하는 동안 민주화가 심화되고 특히 대통령의 1인체제가 종식되면서 과거 장기집권의 폐해로 인해 형성됐던 단임제는 오히려 책임 있는 국정운영을 어렵게 하는 부작용을 낳고 있다. 더군다나 5년 임기 대통령과 4년 임기 국회의원의 임기가 일치하지 않아 책임과 권한의 불일치를 낳고 선거를 일상화, 정쟁화시켜 왔다.

제3절 대화와 타협의 정치를 위한 대통령의 시도와 모색

1. 야당과의 협력정치 추진

참여정부 초기, 대통령은 '대립과 갈등'의 정치를 극복하고 상생의 정치를 실현하기 위해 대통령이 국회와 정당을 넘나들면서 대화하고 타협하는 협력정치가 필요하다고 판단했다. 주요 정책사안에 대해 여야 의원들과 대화하고 설득하는 미국식 대통령제와

같은 '초당적 국정운영'을 제안한 것이다. 이에 대한 실천으로 당선자 시절부터 대통령은 헌정사상 처음으로 야당 당사를 방문하거나 청담대로 야당 지도부를 초청해 삼겹살 파티를 하는 등 당시로서는 파격적인 행보를 보이기도 했다.

또한 과거와 같은 영수회담의 틀을 탈피해서, 여야 정치지도자 전부와 대화하고 협상하며 또 주요 정책사안에 대해선 해당 여야 의원들을 직접 설득하는 대화정치를 지속적으로 추진했다.

대통령의 야당 정치지도자와의 회동 사례는, 문민정부 및 국민의 정부와 비교할 수 없을 만큼 늘어났다. 참여정부 출범 이후 2007년 2월까지 야당을 포함한 정치지도자들과 나눈 직접 대화는 모두 17차례다. 이 밖에도 국회 통일외교통상위원회, 국방위 등 상임위 위원들을 주요 현안이 있을 때마다 청와대로 초청해 현안에 대해 의견을 나눴다.

그러나 대통령의 이러한 노력은 정치적으로 유의미한 결실을 맺지는 못했다. 정당 지도자 간 정치적 합의를 이끌어내는 데 한계가 있었다. 대통령의 협력정치를 위한 노력이 한계를 갖는 이유는 우리 정치 특유의 정당구조에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 과거 보스에 의해 좌우되던 정당문화가 그대로 남아 있어서 중요한 표결의 경우 치열한 토론 대신 당론으로 찬반여부를 정해 소속 의원들을 강제해 오고 있다. 또한 대통령이 야당 의원들에게 적극적으로 대화를 제안하고 정책에 협조를 구하면 정치공작이라는 오해를 불러일으켰다.

비록 대화와 타협을 위한 대통령의 노력은 정당문화의 미성숙으로 인해 구체적 성과를 거두지 못했지만 이후 연정 제안과 개헌 제안 등으로 대통령의 고민은 지속된다.

2. 연정의 제안과 무산

대결정치를 극복하고 대화와 타협의 정치로 전환해야 한다는 대통령의 고민은 2005년 잇단 재보선 패배의 결과로 여소야대가 되면서 더욱 깊어지게 된다. 여소야대가 되자마자 야당은 분명한 귀책사유가 없는데도 불구하고, 전시작전권 환수 반대를 내세워 윤광웅 국방부장관 해임건의안을 제출했다. 이는 윤광웅 장관에 대한 해임건의안이라기보다는 '대통령 흔들기'에 목적이 있었다. 대통령은 후보시절부터 여소야대와 대결

정치로 인한 한국정치의 구조적 문제를 보다 근본적으로 해결해야 한다고 주장해 왔다. 그것은 의회과반의 야당과 동거정부를 구성하자는 제안으로 나타나기도 했다. 이러한 고민은 2005년 여름이 되면서 다시 여소야대가 되자 연정으로 구체화되기에 이른다.

여소야대를 합리적으로 해결하기 위한 동거정부 구상, 지역 대결주의정치 청산, 대화와 타협의 정치를 위한 모색 등이 연정 제안으로 이어진 것이다.

대통령은 2005년 6월 24일 저녁, 총리공관에서 열리고 있었던 당 · 정 · 청 지도부만찬 자리를 찾았고 여기에서 연정과 관련한 이야기를 공식적으로 처음 꺼내게 된다. 곧이어 7월 5일 '한국정치 정상으로 돌아가야 한다' 라는 제하의 편지를 통해 연정을 본격적으로 제안하기에 이른다. 연정의 방식은 소연정과 대연정이 있을 수 있는데 모든 가능성은 열려 있었다. 2005년 7월 28일 '당원 동지여러분께 드리는 편지' 에서는 대연정을 공식적으로 한나라당에게 제안하게 된다. 연정을 통해 지역주의 선거제도 개혁을 모색하고, 대결주의 정치를 근본적으로 해결하며, 양극화 해소를 위한 사회적 대타협의 전기를 마련하기 위해서는 제1야당인 한나라당에게 먼저 제안하는 것이 바람직하다는 판단이 있었기 때문이었다.

그러나 한국정치는 연정 자체를 받아들일 수 있을 만큼 성숙하지 못했다. 선진정치에서 안정적인 국정운영을 위해 일상적으로 전개되는 연정이 한국에서는 '정권재창출의 음모', '국면 전환을 위한 책략', '연정이 아니라 야합' 등으로 평가 절하됐다. 더군다나 대통령의 연정 제안은 야당은 물론 지지자들로부터도 환영받지 못했다. '한나라당과 합당하자는 것이 아니냐' 는 오해 속에서 '선거 결과를 무효화하는 것' 이라는 비판까지 이어졌다. 결국 많은 논란을 뒤로하고 대통령은 2005년 9월 7일 한나라당 박근혜 대표와의 회담을 끝으로 대연정 제안을 접게 된다.

2년이 넘게 흐른 후 대통령은 오마이뉴스 인터뷰(2007년 10월 10일)에서 대연정 제안을 "내 전략이 보통은 옳았다라고 하는 자만심이 만들어낸 오류"라는 심경을 밝힌 바 있다. 그러나 결과적으로 연정이 실패했다고 해서 연정 제안에 담긴 의미와 과제가 잘못됐거나 문제의식에 오류가 있었던 것은 아니다. 대통령은 연정이라는, 한국정치에서 생소한 정치시스템을 이용해 대결주의에 포위된 정치를 정상화시켜보자는 문제의식을 가지고 있었다.

대연정 제안이 담고 있는 지역구도 해소를 위한 선거제도 개혁, 여소야대와 대결정치의 극복, 그리고 이를 위한 다양한 정치적 모색이라는 대통령의 오랜 문제의식은 언젠가는 해결해야 할 우리 사회의 과제로 남게 됐다.

3. 개헌 제안, 선진정치를 위한 모색

2007년 1월 9일, 노무현 대통령은 대국민 담화문에서 "단임제는 무엇보다 대통령의 책임정치를 훼손한다. 대통령의 국정수행이 다음 선거를 통해 평가받지 못하고, 또한 국가적 전략과제나 미래과제들이 일관성과 연속성을 갖고 추진되기 어렵다. 특히 임기 후반기에는 책임 있는 국정 운영을 더욱 어렵게 만들어 국가적 위기를 초래하기도 한다"며 개헌의 당위성을 설명했다. 또 "대통령 임기를 4년 연임제로 조정하면서 현행 4년의 국회의원 임기와 맞출 것을 제안한다"며, "현행 5년의 대통령제 아래에서는 임기 4년의 국회의원 선거와 지방자치단체 선거가 수시로 치러지면서 정치적 대결과 갈등을 심화하고, 적지 않은 사회적 비용을 유발하여 국정의 안정성을 약화한다"고 개헌을 제안한 배경을 설명했다. 시기적으로도 2007년은 대선과 총선이 20년만에 거의 같은 때에 실시돼 최적의 조건을 갖추고 있었다.

세계적으로도 주요 대통령제 국가는 연임제(또는 중임제)를 실시하고 있다. 전 세계에서 대통령제를 실시하는 95개국 중에서 단임제는 필리핀, 레바논, 페루, 코스타리카, 멕시코, 파라과이, 볼리비아 등 12개국(12.6%)에 불과하다.

대통령의 개헌안, 이른바 4년 연임과 임기 일치의 원포인트 개헌안은 사실 정치권, 학계 등의 전문가, 그리고 국민여론에서 상당한 수준으로 합의가 이루어져 있던 사안이었다.

뿐만 아니라 2007년 이내에 개헌을 완료하는 것은 16대 대선에 출마한 유력 후보들의 공약이었다. 노무현 후보는 2002년 10월 8일 경향신문과의 인터뷰에서 "임기 마지막 해인 2007년에는 그동안의 정치개혁 성과를 토대로 대통령 중임제(4년), 내각제, 이원집정부제 등에 대한 국민의 뜻을 물어 개헌을 추진하겠다"고 밝혔다. 또한 "2008년 대통령과 국회의원의 임기가 일치되는 것을 계기로 대통령과 국회의원의 임기를 일원화시켜 잦은 선거로 인한 국력 낭비를 최소화하겠다."고 밝힘으로써 개헌을 통한 정치개

혁을 약속했다.

한나라당 이회창 후보도 2002년 11월 29일 열린 '선거본부 출정식'에서 "대통령이 되면 당리당략을 떠나 우리 현실에 맞는 권력구조를 찾아내고 21세기 국가 발전과 평화통일의 비전을 담아낼 수 있도록 국민적 공감대를 바탕으로 헌법 개정 논의를 마무리하겠다"며 임기 중 헌법 개정 추진을 공약으로 제시했다.

현 정부에 들어서도 여야 대부분의 정치지도자들은 현행 5년 단임제의 문제를 지적하면서 4년 중임제 개헌을 주장했다. 개헌의 시기에 있어서도 대통령과 국회의원의 임기가 비슷하게 맞춰지는 2006-2007년을 제시했다. 특히 박근혜 한나라당 대표는 2005년 3월 취임 1주년 기자회견에서 "5년 단임제는 일관성 있게 정책을 펴 나가는 데 문제가 있어 4년간 국정을 맡긴 뒤 국민이 원하면 한 번 더 일할 기회를 주는 4년 중임제가 더 낫다. 내년이 대통령과 국회의원 임기가 맞아들어 개헌을 논의하기에 참 좋은 시기이다"며 개헌 찬성 입장을 밝혔다.

그러나 대통령이 개헌을 제안하자 한나라당은 '여당에게 불리한 대선구도 흔들기'라고 주장하며 크게 반발했다. 입장을 바꾼 것이다. 나경원 대변인은 "개헌 논의 제안은 재집권을 위한 노 대통령의 정치적 노림수와 오기에서 비롯된 것"이라며 "한나라당은 개헌에 관한 일체의 논의에 응하지 않을 것"이라고 밝혔다.(2007년 1월 9일) 개헌 시안 발표에 대해서도 "현 임기 내 무리한 개헌 추진은 레임덕을 방지하고 정국의 주도권을 잡아 재집권하기 위한 정략적 카드"라고 비판하기에 이른다.

이런 와중에 각 정당의 원내 대표들이 "개헌문제를 18대 국회 초반에 처리한다"는 데 합의하고 대통령에게 임기 중 개헌발의를 유보해줄 것을 요청했다.(2007년 4월 11일)

원내 대표들의 개헌 유보 요청에 대해 대통령은 4월 14일, "18대 국회 개헌을 국민에게 약속한 각 당의 합의를 수용하며, 각 당이 18대 국회 개헌을 당론으로 결정해준 데 대해 매우 중요한 의미가 있다"며 정치권의 개헌발의 유보 요청을 전격적으로 수용했다. 대의명분만을 생각한다면 발의할 수도 있었지만 진정으로 개헌이 되도록 하기 위한 선택이었다.

제4절 대화와 타협의 선진정치 실현을 위한 과제

1. 관용에 입각한 대화와 타협의 정치문화 정착

대결정치는 갈등을 부추기고 국민통합을 저해해 왔다. 극단적인 갈등과 대결은 결국 국가 발전과 민주주의를 가로막는다. 정치가 대화와 타협보다는 극단적인 갈등과 대결로 치달으면서 국민은 정치를 혐오하고 외면하게 됐다. 국민이 외면하는 정치, 국민이 참여하지 않는 정치는 민주주의 발전을 지체시켰다. 아울러 대결정치는 정치의 효율성, 생산성을 저하시켰다.

한국의 민주주의가 한 단계 성숙되기 위해서는 무엇보다 대화와 타협의 정치문화가 뿌리를 내려야 한다. 먼저, 선거 전략상 유리한 고지를 점하기 위해 이용되는 극단적인 주장, 무책임한 정치공세는 그만두어야 한다. 우리 정치는 이제 사실에 근거해 주장을 펼치고, 대안을 가지고 정책으로 경쟁하고 승부해야 한다.

또한 결과에 승복하고, 상대를 인정하는 관용의 정치문화가 정립돼야 한다. 민주주의는 상대를 인정하는 관용으로부터 출발한다. 성숙한 민주주의는 이념, 이익, 정체성이 다르다는 것을 서로 관용하고 존중하는 바탕 위에서 출발한다. 또한 상대방을 대화 파트너로 받아들이고 민주적 의사 결정에 참여시킬 때 가능하다.

그리고 대결적 정치문화를 극복하기 위해서는 정당한 가치와 이해관계를 기초로 한 합리적이고 균형을 갖춘 정치구도가 형성돼야 한다. 그 토대 위에서 정책을 중심으로 토론하고 타협하고 결과에 승복하는 정치문화를 만들어야 한다. 당리당략과 꼼수가 아닌 정책으로 경쟁해야 한다. 정책의 차이는 대화와 타협으로 극복할 수 있다. 우리 정치가 대결주의 정치구조와 문화를 타협주의로 전환한다는 것은 곧 정책구도의 정치를 만들어가는 것을 의미한다.

2. 다양한 연합정치의 활성화

한국정치는 연합정치가 자연스럽게 받아들여지는 수준으로 발전해야 한다. 다양한

연합정치가 다양한 수준에서 활성화될 필요가 있는 것이다. 물론 우리나라에서 대연정이 실현될 가능성은 높지 않다. 하지만 연정의 형태는 다양하다. 소연정도 있고 안정적인 정책연합도 있을 수 있다. 연정의 구체적인 대상과 방식에 따라 그 내용도 달라질 수 있을 것이다.

연정은 정당이 연합해 정치적 다수를 형성하고 정치적 효율성과 통합력을 확보하는 정치시스템이다. 책임지는 다수를 형성해 여소야대와 대결정치로 인한 문제를 합리적으로 해결해 나가야 한다. 연정은 한국정치의 새로운 화두이다.

3. 헌법적 정치제도의 개혁

현행 5년 단임 대통령제의 권력구조를 개편하는 것은 기정사실화 되고 있다. 거의 모든 정치세력도 어떤 방식으로든 개헌의 필요성에 공감하고 있기 때문이다.

일단 대화와 타협의 선진정치를 모색하는 헌정제도의 개혁에 있어 출발점은 5년 단임제에서 4년 연임제와 임기일치 개헌을 추진하는 것이다. 왜냐하면, 이것이 18대 국회에서 논의하기로 한 대국민 약속사항이기 때문이다.

아울러 대통령제를 유지하는 한 결선투표제를 고려해 볼 필요가 있다. 결선투표제는 1차 투표에서 과반을 넘는 후보자가 없을 경우 1, 2위를 차지한 후보가 2차 투표를 치러 과반을 차지하게 하는 선거제도다. 결선투표제는 당선자가 반드시 과반수의 지지를 받기 때문에 정권의 정통성을 강화할 수 있다. 또 상생과 통합의 정치 기초가 보다 튼튼해지게 된다.

결선투표제는 전 세계적으로 가장 보편적인 정치제도이다. 인구 2백만 이상의 자유국으로 분류된 대통령제 32개 국가 중 미국, 멕시코, 한국, 대만 등 일부 나라를 제외한 25개 국가(78%)에서 결선투표를 실시하고 있다.

또한 결선투표제는 무엇보다 정당 간의 연합을 촉진시키기도 한다. 2차 투표를 앞두고 정당 또는 후보 간의 연합이 활발하게 이루어질 가능성이 높아지기 때문이다. 나아가 정책적으로 유사한 정당과 후보는 연합을 결성하고, 집권하면 연립정부를 구성해 안정적인 국정 운영이 가능해진다.

다른 한편, 보다 근본적인 구조적 방안도 검토할 필요가 있다. 여소야대로 인한 대결정치의 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안은 내각제다. 내각제는 대통령과 국회의 이원적 정통성문제로 인한 갈등과 교착이 없다. 국민은 국회의원을 선출하고, 의회가 정부를 구성해, 국정운영을 책임지는 구조이기 때문이다. 또한 정부의 핵심 정책이 추진력을 상실할 경우, 국회 해산과 조기 총선 등을 통해 국민의 의견을 다시 구할 수 있다. 그만큼 정치체제가 유연하다는 평가가 있다. 정당정치가 발전한 유럽 선진국가는 대부분 내각제를 채택하고 있다. 여기에는 그만한 이유가 있을 것이다.

대통령은 2007년 초 개헌을 제안하면서 내각제의 제도적 장점을 함께 검토했다. 그러나 이제까지 한국정치에서 내각제는 본격적으로 다루어지지 못했다. 과거 내각제가 정파적 이해관계와 맞물려 추진돼 온 까닭에 국민적 거부감이 존재하기 때문이다. 뿐만 아니라 대통령 직선제가 민주화의 소중한 결실이기에 대통령제를 유지하려는 여론도 높다. 그럼에도 불구하고 18대 국회에서 논의될 개헌 국면에서는 다양한 가능성을 열어둘 필요가 있다. 내각제 등의 제도적 대안에 대해서는 다양한 토론과 충분한 논의가 필요하다.

많은 갈등과 어려움 속에서 진행된 정치개혁은 상당한 성과를 이루어내기도 했고, 다른 한편으로는 많은 아쉬움을 남기기도 했다. 참여정부는 참여정치시대의 개막과 함께 선진정치의 구현을 목표로 많은 정치개혁을 시도했다. 기존의 정치제도를 총체적으로 재검토하여 민주적인 정치제도를 구축하고자 노력했고, 낡고 병든 구태의 정치문화를 개혁하여 선진정치문화를 구현하고자 했다. 정치개혁을 위한 참여정부의 노력이 충분했다고는 할 수 없지만 한국정치의 미래를 위해 중요한 변화의 틀을 제공했다는 데 대해서는 이견이 있을 수 없을 것이다.

2

사법개혁

1

참여정부 사법개혁 : 국민에 의한 사법, 열린 공간의 사법

제1절 사법개혁의 필요성과 목표

사법개혁은 10여년 전인 김영삼 정부 시절부터 논의가 계속됐음에도 불구하고 실질적인 성과가 없었던 정치적 난제였다. 비교적 장기간 논의가 진행됐음에도 사법개혁이 부진했던 원인은 사법개혁이 한국 특유의 구조적 모순과 결부돼 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 즉 한국사회가 급격한 변동 과정을 거치며 국민국가 형성기의 과제가 제대로 해결되지 않은 상태에서 복지국가 구축기의 과제와 중첩됐고, 그 위에 다시 탈근대 및 세계화시대의 과제가 덧붙여지는 형태로 개혁과제가 겹겹이 누적돼 존재한다는 것이다.

여기서 국민국가 형성기의 과제란 사법권력의 민주적 정당성을 확보하는 문제로서 식민지 사법의 유제, 즉 사법 내부에 잔존하는 봉건적 특권 및 특권의식을 청산하고 민주정치, 법 앞의 평등, 그리고 기본적 인권보장이라는 헌법적 요청이 사법제도 전반에 근본적으로 관철되도록 하는 것이다. 복지국가 구축기의 과제는 시민의 입장에서 사법적 후생의 양과 질을 획기적으로 증진시키는 문제다. 개발독재 과정에서 왜곡, 축소된 사법관료제를 사법서비스시장의 확대와 사법적 복지제도의 확충을 통해 혁신함으로써

사법권력에 대한 시민적 접근 가능성을 높이는 것이 핵심이다. 마지막으로 탈근대화 및 세계화시대의 과제는 사회의 급진적 다원화와 지구촌화에 대응해 사법시스템의 자율적 대응능력을 고양시키는 문제이다. 국가법, 국가사법의 최종적 권위를 우회해 세계적 규모로 확대되고 있는 전문적 시스템들의 영역에 대해 체계적이고 합당한 사법적 대응수단들을 확보하는 것이 일차적인 과제라 할 것이다.

이러한 구조적인 문제와는 별도로 사법개혁은 한국사회의 다른 개혁과제들인 정치개혁, 경제개혁, 교육개혁, 행정개혁, 지방개혁, 재정개혁 등 다른 여러 개혁과제들과 중첩적 연계성을 가지고 있다는 측면에서 그 어려움이 있다. 즉 사법개혁은 한국사회에서의 개혁과제 중 독립된 특수한 영역의 개혁이 아니라 한국사회 전체를 변화시키기 위한 총체적 개혁 중의 하나라고 이해돼야 하기 때문이다. 가령 법학전문대학원 제도의 경우 단순히 법률가의 양성이나 법학교육이라는 좁은 차원에서 파악되는 것은 바람직하지 않으며, 오히려 고등교육제도 전반, 시장규제기구 전반, 엘리트 충원양식 전반을 포함하는 총체적인 관점에서 추진되지 않으면 안 되는 이유와 연관성을 가진다.

이러한 이유로 지금까지 사법개혁은 뚜렷한 성과를 내지 못했고 평범한 국민의 입장에서 소리만 요란했지 결론이 없는 일종의 정치적 소음으로 들려 왔던 것이 사실이다. 대한민국이 민주주의 공고화 단계로 진입한 지금도 사법제도는 근본적인 개혁을 이루지 못한 채 미완의 개혁과제로 남겨져 있는 것이다.

1. 사법개혁의 필요성

우리나라에서는 19세기 말 홍범 14조를 반포함으로써 법치주의 원칙을 선포하고 독립된 재판기관을 설치하는 등 근대적 사법시스템을 도입했다. 그러나 일제의 강점으로 사법은 본연의 역할을 수행할 기회를 잃고 암흑기를 맞게 됐다. 일제강점기를 거치면서 서양의 제도를 변용한 일본식 사법제도가 거의 그대로 이식돼 적어도 외형적으로는 근대적 사법의 모습을 띠었다. 그러나 당시의 사법은 식민 지배를 유지하고 한국인을 억압하는 통치수단으로써의 기능에 초점이 맞춰져 있었다. 이러한 사법제도는 1945년 광

복 이후에도 일제의 잔재를 청산하지 못한 채 60년 이상 그 기본 틀이 유지돼 오고 있다. 특히 군부독재와 권위주의정부 시절, 우리의 사법은 인권옹호의 최후의 보루라는 본래의 사명을 다하지 못하고 정권유지를 위한 도구로써 권력의 시녀라는 비판을 받기도 했다.

이러한 비판과 반성을 통해 그 동안 법조인 선발을 위한 고시제도나 판검사 임용제도, 상고심 · 하급심의 기능설정과 관련된 심급제도, 법질서유지와 인권보장을 뒷받침하는 형사절차 및 법조인의 윤리와 역할 등과 관련해 적지 않은 개선과 발전도 있었다. 그러나 다른 한편으로는 지금의 사법제도가 과연 올바른 내용으로 정립돼 있으며 21세기를 이끌어 나갈 미래지향적인 모습을 띠고 있는지에 대해 근본적인 성찰을 할 기회는 갖지 못했다. 그 사이 사회의 민주화, 국민의식의 향상, 경제 발전 등으로 국민들의 사법에 대한 기대는 더욱 높아져만 갔고, 그에 비례해 사법개혁에 대한 전국민적 요구는 더 커져 왔다.

사법개혁에 대한 요구는 기본적으로 사법제도 자체의 낙후성뿐만 아니라 운영상의 미비, 인적 · 물적 시설의 부족, 사법현실에 대한 부정확한 인식 등을 그 기본적 내용으로 하고 있다. 그러나 사법개혁은 무엇보다도 사법에 관련된 기존 제도 및 법률이 시대적 요청에 부응하고 있는지의 여부를 점검하는 것이 우선돼야 한다. 이는 사법의 기본 골격인 제도나 법률을 정비하지 않고 사법운영을 비롯한 나머지 요소들을 아무리 개선한다고 해도 그 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 나아가 급변하는 시대상황 속에서 인류 보편적 가치를 추구하고 국가의 지속적인 발전을 뒷받침할 수 있는 새로운 패러다임의 사법제도를 갖추어야 한다. 새로운 패러다임이 없이는 절차적 정당성을 바탕으로 한 갈등 해소와 사회 토대 구축이라는 본연의 역할을 방기하는 데 그치지 않고, 오히려 우리 사회의 문제점을 확대 재생산할 우려도 있는 것이다. 더욱이 법률시장 개방을 앞두고 있는 이 시점에서 사법개혁을 통해 사법의 역량을 키우고 경쟁력을 확보하는 것은 시급한 과제라고 할 것이다.

최근의 세계적 흐름을 보더라도 사법개혁은 민주주의를 정착시키고 국가발전을 뒷받침하는 중요한 개혁프로그램의 하나로 인식되고 있으며, 많은 국가들이 사법개혁을 적극적으로 추진하고 있다. 세계 은행은 전 세계에 걸쳐 사법개혁프로그램을 시행

하는 것을 중요한 과제로 삼고 있고, 영국과 EU국가들은 형사절차를 비롯한 사법제도에 관한 개혁을 지속적으로 진행하고 있다. 또한 러시아를 비롯한 체제전환국이나 중국에서도 폭넓은 사법개혁이 이루어지고 있고, 독재정권에서 벗어난 멕시코 · 브라질 · 아르헨티나 등 중남미 여러 나라에서도 사법개혁의 사례를 볼 수 있으며, 아랍국가에서도 사법개혁이 진행 중이다. 가까운 일본에서는 1999년부터 사법개혁 작업에 착수해 로스쿨제도, 재판원제도 도입을 비롯한 가히 일대 변혁이라고 할 정도의 사법개혁의 성과를 이루었다. 이렇듯 변화된 국내외의 상황과 국민들의 요구, 그리고 미래지향적 관점에서 볼 때 사법개혁은 더 이상 미룰 수 없는 이 시대의 과업이라고 할 것이다.

2. 사법개혁의 목적

참여정부하에서 사법개혁은 기존의 사법제도를 총체적으로 재검토해 민주적이고 선진화된 사법시스템을 구축하는 것을 목표로 했다. 민주국가를 구성하는 기본적인 시스템인 사법제도에 국민주권의 원리가 투영되고, 자유, 평등의 헌법적 이념이 구현되며, 인류의 보편적 가치인 정의가 실현돼야 함은 재론의 여지가 없다. 이에 더해 국제적 기준에 부합하고 국가 발전을 뒷받침하는 미래지향적이고 선진화된 사법제도를 마련하는 것은 사법개혁의 궁극적인 목표라고 할 것이다.

참여정부는 이러한 사법개혁의 목표를 달성하기 위해서, 먼저 아직 우리의 사법제도에 잔존하고 있는 비민주적 · 권위주의적 요소를 타파하고 인권보장을 강화하는 방향으로 사법개혁을 추진하고자 했다. 인간으로서의 존엄과 가치가 보장되고 자유와 평등이 구현되는 사법제도를 마련하는 것은 사법개혁의 가장 기본적인 지향점이 되었다.

둘째, 공정한 사법권 실현을 통해 법치주의를 확립하고 사법에 대한 국민의 불신을 해소할 수 있는 사법개혁을 추진하고자 했다. 사법을 통해 공정하고 효율적으로 분쟁이 해결되고 법치주의에 대한 믿음이 뿌리 내릴 때 사법에 대한 국민의 불신도 해소될 수 있는 것이다.

셋째, 국민을 위한 사법에 머무르지 않고 주권자인 국민이 사법권의 주체가 될 수 있는 참여사법의 토대를 마련하고자 했다. 우리의 사법이 국민주권주의 원리로부터 너무

멀어져 있어 민주적 정당성이 취약하고 이로 인해 국민으로부터 신뢰를 받지 못했다는 점에서 참여사법을 사법개혁의 목표로 설정했다.

넷째, 폐쇄적이라고 평가받는 현재의 사법제도 및 법조계를 보다 투명하고 개방적인 방향으로 개선하고자 했다. 사회의 민주화 · 다원화에 발맞추어 사법도 투명화 · 개방화되고 다양한 가치관을 반영할 수 있는 시스템을 갖추지 못한다면 국민이 믿고 다가오는 사법이 될 수 없다는 것은 자명한 사실이라고 할 것이다.

다섯째, 전문성, 다양성을 갖추고 사법제도의 운영에 있어 국제경쟁력 있는 법률가를 양성할 수 있는 제도를 도입하고자 했다. 제도만큼 중요한 것이 그 제도의 운영이라고 할 때, 사법제도의 운영을 담당할 법률가의 수준이 국민의 기대에 미치지 못한다면 사법개혁은 절반의 성과에 그치고 말 것이기 때문이다.

마지막으로 사법에 대한 접근성과 편의성을 높이고 사법서비스를 확충해 실질적인 국민을 위한 사법제도로 거듭날 수 있는 방향으로 사법개혁을 추진하고자 했다.

제2절 사법개혁의 추진 과정

우리 사회가 민주화된 이후 매 정권시기마다 사법개혁은 개혁과제에 있어 핵심적인 위치를 차지했다. 김영삼 대통령 시절에는 1995년에 세계화추진위원회가 구성돼 개혁 방안을 제시했고, 김대중 대통령 시절에는 1999년에 대통령자문기구로 사법개혁추진위원회가 구성돼 개혁 방안들을 제시했다. 그러나 두 시기 모두 개혁 방안만 제시했을 뿐 이를 구체적으로 실행할 후속 추진기구를 별도로 설치하지 않고 관련 정부부처에 맡김으로써 개혁 방안을 입법하고 제도화하는 데는 실패하고 말았다.

1. 참여정부 이전의 사법개혁

1) 문민정부하의 사법개혁

문민정부가 등장한 이후 윤관 대법원장은 취임 직후인 1993년 11월 3일 현승종 건

국대학교 이사장을 위원장으로 하고 함정호 변호사를 부위원장으로 하여 법조계 · 학계 · 정계 · 언론계 · 사회단체 인사 등으로 구성된 '사법제도발전위원회'(이하 사발위)를 대법원에 설치해 사법개혁에 관한 논의를 시작했다. 사발위는 △구속영장실질심사제도와 기소 전 보석제도의 도입 등을 내용으로 하는 인권보호개선안 △시군법원과 고등법원 지부 창설 등을 내용으로 하는 국민편익 증진을 위한 제도 도입안 △서울 민 · 형사지방법원의 통합, 특허법원과 행정법원 등 전문법원의 설치, 예비판사제도와 법관근무평정제도의 도입 등을 내용으로 하는 사법의 공정성 확보를 위한 개선안 △대법원의 입법의견 제출권 도입, 법관인사위원회와 판사회의 설치 등을 내용으로 하는 사법의 독립성을 강화하는 방안 등을 포함하는 사법제도개혁안을 마련했다. 이에 대법원은 1994년 4월 14일 대법관회의를 거쳐 대법원의 사법개혁 6대 법안을 성안했고, 법무부를 경유하는 정부입법의 방식이 아니라 대법원이 발의하고 국회법사위 여야의원이 제안하는 의원입법의 방식으로 1994년 7월 27일 국회에서 통과시켜 법률을 개정했다.

이 개혁작업에는 최초로 법조계 외에 각계를 망라한 인사들이 참여했고, 대법원이 발의한 내용을 여야의원이 제안하는 의원입법형식으로 법률을 개정했다는 특징을 가지고 있다. 그러나 주로 법원 내부의 개혁에 중점을 두었을 뿐, 법조인력 양성제도 개선 등의 문제는 결론을 내지 못하고 장기 연구과제로 미루는 등 사법의 전반적인 개혁에는 이르지 못했다.

이어 1995년 1월 출범한 범행정부적 기구인 '세계화추진위원회'(이하 세추위)는 '법률서비스 및 법학교육의 세계화'를 추진과제로 해 법조인 수(사법시험 합격자 수) 확대, 법학전문대학원(로스쿨) 도입방안, 변호사 보수의 적정화, 공익법무관제도 및 공공변호사제도 도입 등을 통한 법률복지의 확충, 법관임용방법의 개선 및 전문화, 법조인의 자질 향상과 직역 확대, 법률서비스 시장 개방에 대처 등을 주요 의제로 논의했다. 그러나 사법시험 합격자 수를 1996년 300명에서 500명으로 증원하고, 매년 100명씩 증원해 1천 명까지 증원하며, 사법연수원 운영을 개편하는 것을 제외하고는 큰 성과 없이 활동을 종료했다.

대통령의 의지를 바탕으로 해 로스쿨을 도입하고자 했으나 법조계의 강력한 저항으

로 말미암아 실패하고 말았던 것이다.

2) 국민의 정부하의 사법개혁

1998년 김대중 정부에서 대통령자문위원회로 설치된 '새교육공동체위원회'(이하 새교위)는 11월에 법학교육제도 개선 소위원회를 구성하고 법학전문대학원 도입에 관해 논의했다. 1999년 8월, 소위원회는 '법학교육제도 개선 연구 : 학사 후 법학교육의 도입'을 건의했는데, 학부전공자를 대상으로 한 3년제의 법학전문대학원의 도입과 법률가에 대한 사회적 수요를 고려한 총 입학 정원의 결정을 그 주요 내용으로 했다.

이후 1999년 5월 대통령자문기구로 구성된 '사법개혁추진위원회'(이하 사개추)는 종합적인 사법개혁 방안을 강구해 2000년 5월 최종 건의안을 대통령에게 보고했다. 사개추는 법무부가 주도하고 법관 2명을 포함한 법조인, 법학교수, 비법조인들이 참여했다. 사개추는 공정하고 신속한 권리구제제도, 법률서비스의 질적 향상, 법조의 합리화 · 전문화, 법조인 양성제도의 개선, 법조비리 근절, 세계화 조류에의 대응 등 6개 부분 34개 안건에 대해 연구, 검토하고 개혁 방안을 마련했다. 사개추는 사법개혁 주제의 대부분을 검토하고 개혁 방안을 마련했으나, 이후 이의 제도화를 위한 구체적인 추진체계와 일정을 확립하지 못함으로써 결국 이를 제도화하는 데는 성공을 거두지 못했다.

결과적으로 참여정부 이전의 사법개혁은 국민의 기대에 부응하는 종합적인 개혁에는 이르지 못했던 것이다. 그 주된 원인은 먼저 사법시스템의 기본 골격을 어떻게 재구성할 지에 대한 기본적이고 체계적인 접근이 부족했다는 것이다. 이에 따라 종합적인 개혁플랜이 수립되지 못했고, 논의가 산발적으로 진행됨으로써 결국 소기의 목적을 달성할 수 없었던 것이다. 다음으로 민간영역 및 관련 기관, 단체를 망라한 총체적인 의견수렴 및 조정 과정이 미비했다는 점이다. 마지막으로 지적할 수 있는 것은 자문위원회에서의 논의가 개혁 방안 제시에 그쳤으며, 구체적인 법제화 작업 및 추진을 할 수 있는 기구를 가지지 못했다는 점을 들 수 있다.

여기에서 주목할 것은 사법개혁 과정에서 행정부와 사법부의 갈등, 관련 단체 및 여러 사회세력의 갈등이 종합적이고 체계적인 사법개혁에 걸림돌로 작용했다는 점이

다. 특히 사법부와 법조계는 사법개혁이 자신의 과거 반성과 연결될 수밖에 없다는 점에서 사법개혁에 소극적이었고 경우에 따라서는 강력하게 저항하기도 했던 것이다. 이러한 사실은 향후 참여정부가 추진할 사법개혁에 대해 하나의 방법론을 제시한 것이라고 할 수 있다. 즉 사법개혁은 사법부와 행정부를 망라한 범정부 차원의 노력만으로 가능한 것이 아니라, 변호사단체 · 시민단체 · 학계 · 언론계 · 경제계 · 노동계 등 전 사회적인 역량이 모여지지 않고는 개혁을 이룰 수 없다는 점을 확인시켜 준 계기가 됐던 것이다.

2. 참여정부의 사법개혁

참여정부가 들어선 2003년, 10년이 넘는 기간 동안 되풀이하면서도 뚜렷한 성과를 내지 못했던 사법개혁의 과제들은 다시금 현안으로 등장했다. 대법관 제청 · 임명에 즈음해 대법원 구성의 다양성을 주장하는 법원 내외의 목소리에서 비롯돼, 전면적인 사법개혁의 요구로 확대됐던 것이다. 이에 2003년 8월 22일 대통령과 대법원장의 사법개혁의 공동 추진 합의에 따라 참여정부의 사법개혁이 시작됐다. 참여정부의 사법개혁은 과거 정부의 실패를 거울 삼아 대법원 산하에 '사법개혁위원회'(약칭 '사개위')를 구성해 개혁 방안을 마련하게 했고, 후속추진기구로 '사법제도개혁추진위원회'(약칭 '사개추위')를 구성해 개혁 방안을 구체화하는 법률안을 작성하도록 했다.

1) 사법개혁의 시작, 사법개혁위원회 설치

2003년 10월 28일 대법원규칙(사법개혁위원회 규칙)에 근거해 대법원 산하에 법조계 · 법학계 · 행정부 · 언론계 · 경제계 · 노동계 · 시민단체 · 여성계 등 각계 각층을 대표하는 21명의 위원으로 구성된 사법개혁위원회(이하 사개위)가 설치됐다. 사개위는 조준희 변호사를 위원장으로 법원행정처 차장을 부위원장으로 하고, 법원 대표 2명, 검찰(법무부) 대표 2명, 변협 대표 2명, 법학계 대표 2명, 시민단체 대표 2명, 언론계 대표 2명, 노동계 및 경영계 대표 각 1명, 여성계 대표 1명, 교육인적자원부 차관, 국회 법제사법위원회 수석전문위원, 국방부 법무관리관, 헌법재판소 사무차장 등 모두 21명으로

구성됐다.

사개위에서 논의된 의제는 기본적으로 대법원장이 법원내외의 여러 의견을 들어 부의한 것을 기본으로 했고, 일부 의제는 사개위 위원들이 스스로 제안해 채택한 것이었다. 구체적으로 대법원의 기능과 구성, 법조일원화, 법조인의 양성 및 선발, 국민의 사법참여, 사법서비스 및 형사사법, 공익소송, 징벌적 손해배상, 효율적인 분쟁처리, 재판기록 및 재판정보의 공개 등을 의제로 채택했다. 이들 의제는 사법개혁 논의가 시작된 이래 사회적으로 공론화된 주제 중 시급하고 중요한 것을 중심으로 이루어져 있어, 사실상 사법개혁과 관련한 거의 모든 주제를 망라하고 있었다.

이러한 사법개혁의 각 의제는 개별적이고 독립적인 성격을 갖는 것이 아니라, 서로 중첩적이고 다면적으로 밀접하게 연관돼 있었다. 예를 들어 변호사 중에서 판사를 임용하는 법조일원화는 변호사 숫자의 증대와 함께 법조인양성시스템이 민간주도의 로스쿨 중심으로 전면적으로 변경돼야 한다. 또한 법조일원화가 돼야만 하급심을 강화할 수 있으며, 하급심이 강화돼야 대법원의 정책기능 강화를 위한 제도가 도입될 수 있다. 법률구조 및 법률서비스를 확대하기 위해서도 법학전문대학원의 도입이 전제되지 않으면 안 된다. 국민의 형사재판참여제도의 시행 역시 공판중심주의 및 인신구속제도의 개혁이 필수적이라고 할 수 있는데, 이는 제한된 사법자원으로 공판중심주의를 제대로 시행하기 위해서는 중죄와 경죄를 구분해 경죄를 상대적으로 신속하게 처리하지 않으면 안 되기 때문이다.

사개위는 2004년 12월까지 존속하면서 27회의 전체회의, 25회의 분과회의, 2회의 소위원회, 2회의 공청회, 1회의 모의재판, 수차에 걸친 여론조사 및 설문조사 등의 활동을 통해 최종적으로 '사법개혁을 위한 건의문'을 채택했다. 동 건의문은 △고등법원 상고부 제도 도입, 대법원 구성의 다양화, 하급심 강화를 내용으로 하는 대법원의 기능과 구성에 관한 건의 △법조일원화를 지향하는 법관 임용방식 개선에 관한 건의 △법학전문대학원 제도 도입에 관한 법조인 양성 및 선발에 관한 건의 △배심제와 참심제가 혼합된 1단계의 국민재판참여제도 도입을 담은 국민의 사법참여에 관한 건의 △형사사법제도, 군사법제도 개선 및 법조윤리 확립 등을 내용으로 하는 사법서비스 및 형사사법제도에 관한 건의 △공익소송, 징벌적 손해배상, 효율적인 분쟁처리, 재판 기록 및 재판정

보의 공개에 관한 건의 등을 포함했다. 뿐만 아니라 사개위는 6권의 자료집과 1권의 백서를 발간해 그 성과를 간행물로 정리했다.

2) 사법제도개혁추진위원회의 설치와 법률 성안활동

사개위는 2004년 10월 참여정부 이전의 사법개혁이 추진 과정에서 추진기구가 설치되지 못함으로 인해 제대로 결실을 거두지 못했다는 점에 주목했다. 이에 따라 사개위의 건의내용을 구체적 · 체계적으로 추진해 나갈 기구를 대통령 산하에 설치할 필요성이 있다는 건의문을 채택함으로써 후속추진기구인 '사법제도개혁추진위원회'(이하 사개추위) 탄생의 계기를 마련했다. 사개위의 사법개혁추진기구 설치 건의를 대통령이 수용한 결과 2004년 12월 15일 대통령령 제18599호「사법제도개혁추진위원회 규정」이 제정됐고, 이에 근거해 대통령 자문기구인 사개추위가 구성됐다. 사법제도개혁추진위원회규정의 시행일은 2005년 1월 1일이었지만 부칙에서 위원회의 설치 준비를 위한 추진단의 구성 및 활동은 시행일 이전에 할 수 있다고 함으로써 사개추위 추진단 실무진의 일부는 동 규정 제정 직후부터 활동을 시작했다. 사개추위는 2005년 1월 18일 위원들을 위촉하고 첫번째 회의를 개최했다.

사개추위는 2006년 12월 31일까지 한시적으로 존재하는 조직으로, 국무총리와 국무총리급의 민간인을 공동위원장으로 하고, 관계 부처 장관과 민간위원 등 총 20명으로 구성됐다. 그리고 위원회에 상정할 안건을 사전에 검토 · 조정할 차관급의 실무위원회를 두었고, 위원회의 사무처리와 조사 · 연구업무를 담당할 기획추진단을 별도로 설치했다. 한편 참여정부는 대통령 비서실에 사법개혁비서관직을 신설해 사법개혁비서관으로 하여금 사개추위 간사의 직을 맡아 위원회 회의를 보조하게 하고, 사개추위의 기획추진단장 직을 맡아 연구와 실무지원 등을 총괄하도록 했다. 그리고 법무비서관실의 행정관을 기획추진단의 간사로 참여하도록 했다. 이는 사법개혁에 대한 참여정부의 강력한 의지의 표명이라고 할 수 있다.

사개추위는 2005년 1월부터 2006년 12월까지 본위원회 14회, 실무위원회 16회, 위원간담회 및 소위원회 18회, 외부전문가 초청 토론회 46회, 연구회 31회, 공청회 7회, 해외시찰 9회, 여론조사 4회, 모의재판 4회 등의 활동을 통해 28개의 의결안건을 처리했다.

대통령은 보고받은 사개추위 의결법안을 주무부처가 정부입법안으로 국회에 제출할 것을 지시했고, 이에 따라 정부의 주무부처가 필요한 절차를 밟아 정부안으로 국회에 제출했다. 사개추위의 의결을 거쳐 국회에 제출된 개혁 방안은 13개이고, 법률안은 25개였다. 구체적으로는 △법률안 중 「법학전문대학원 설치 · 운영에 관한 법률」, 「국민의 형사재판참여에 관한 법률」 등 제정법률 7개 △형사소송법, 법원조직법 등 개정법률 16개 △상고심절차에 관한 특례법 등 폐지법률 2개였다.

사개추위는 일정한 주제에 대해서는 곧바로 이를 시행하는 법률안을 채택하지 않고 관련 법률안을 포함한 정책 자료로 채택할 것을 의결, 건의했다. 정책자료로 채택한 의제는 △국민소송제도 도입 방안 △집단소송제도 도입 방안 △징벌적 배상제도 도입 방안 △기업 내 법률가제도 개선 방안 △하급심 강화 방안 △법률구조제도 개선 방안 △노동분쟁제도 해결 방안 △재판 외 분쟁해결제도 활성화 방안 등이었다. 동 안건들은 사개위에서 장기 검토과제로 건의된 것으로, 위원회 논의 결과 대부분 장기적으로 제도를 도입함이 바람직하다는 데에 의견이 모아진 것들이었다. 그러나 동 안건들에 대해서 사개추위는 향후 각론에 대한 추가적인 검토와 구체적 의견수렴 내지 의견 조율, 제도 도입을 위한 여건 조성, 관련 제도의 시행 결과에 대한 분석 등을 필요로 한다고 판단했다. 이에 따라 현 단계에서의 제도 도입을 전제로 한 법률안 형태의 의결은 적절하지 않다는 점에서 정책보고서의 형태로 의결했던 것이다. 또한 사개추위는 사법개혁 방안 중 법률 시행이나 기타 제도적 개선 없이 해당 부처에서 시행할 수 있는 사안으로, 이미 시행 중이거나 시행 예정인 내용은 보고서 접수로 진행상황을 파악해 사법개혁 진행 상황을 점검했다. 그 내용은 △법조일원화 실시 △노동 사건 조정 활성화 방안 △판결 공개 확대 방안 △변호사 공익활동의 활성화 방안 △형벌체계의 합리적 재정립 등이었다.

3) 사법개혁 법안의 입법 현황

사개추위는 2005년 1월 18일 발족한 이래 2년여의 활동 기간 중 사개위 건의문에 기초해 24개 사법개혁 안건을 의결했다. 그 중 13개 방안, 25개 법률안을 정부입법절차를 거쳐 2005년 8월부터 2006년 7월 사이에 국회에 송부했다.

2007년 6월 임시국회에서 법학전문대학원의 설치 · 운영에 관한 법률안이 국회를

통과하면서 사법개혁 안건 13개 중 모두 9개 안건이 입법을 완료했다. 법안 수로는 13개 법안에 이른다. 국회 통과 법안에는 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률안, 법학전문대학원의 설치 · 운영에 관한 법률안 등 3대 사법개혁 법안이 포함돼 있다. 이에 따라 로스쿨제도의 도입, 형사소송법의 개정, 배심제도의 도입, 법조윤리 확립, 양형제도의 개선, 재판 기록의 공개 등 대부분의 사법개혁 법안이 제도 설계, 입법의 단계를 넘어 법제화된 제도를 구체화하고 현실화하는 단계로 진입했다.

그러나 아쉽게도 2007년 말 현재까지 고등법원 상고부 도입방안, 군사법제도 개혁 방안 관련 법안 등 몇 개의 사법개혁 법안이 아직 국회에 계류 중이다.

2007년 12월 현재 참여정부의 사법개혁 법안들의 입법 현황은 다음표와 같다.

입법 완료된 법안

연번	법안명	사개추위 안건명	국회 본회의 의결
1	범죄피해자보호법	• 범죄피해자 보호 방안	본회의 의결(2005. 12. 1.), 공포(2005. 12. 23.)
2	범죄피해자구조법		본회의 의결(2005. 12. 8.), 공포(2005. 12. 29.)
3	군인사법	• 군사법제도 개혁 방안 중 일부	본회의 의결(2006. 4. 6.), 공포(2006. 4. 28.)
4	법관징계법	• 법조윤리 확립 방안	본회의 의결(2006. 9. 29.), 공포(2006. 10. 27.)
5	검사징계법		〃
6	변호사법		본회의 의결(2006. 12. 22.), 공포(2007. 1. 26.)
(7)	형사소송법 중 일부	• 국선변호 확대 방안	본회의 의결(2006. 6. 30.), 공포(2006. 7. 19.)
(8)	법원조직법 중 일부	• 양형제도 개선 방안 (양형위원회제도)	본회의 의결(2006. 12. 22.), 공포(2007. 1. 26.)
7	민사소송법	• 재판기록 공개 개선 방안	본회의 의결(2007. 4. 27.)
8	가사소송법		
9	가정폭력범죄 등의 처벌에 관한 법률		
10	소년법		

입법 완료된 법안			
(11)	형사소송법 중 일부	• 인신구속 및 압수수색검증제도 개선 방안 • 재정신청 확대 방안 • 공판중심주의 법정심리절차 확립 방안 • 재판기록 공개 개선 방안	본회의 의결(2007. 4. 27.)
11	검찰청법	• 재정신청 확대 방안	
12	국민의 형사재판 참여에 관한 법률	• 국민의 형사재판 참여	
13	법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률	• 법학전문대학원의 도입	본회의 의결(2007. 7. 3.)

※ 2007년 말 현재, 13건 입법 완료, 일부 입법 완료된 법안 포함 시 16건

입법 진행 중인 법안					
연번	법안명	사개추위 안건명	국회 제출	진행단계	비고
1	형사소송법	• 경죄 사건의 신속처리절차 • 고등법원상고부 도입 방안	2006. 1. 5.	법사1 소위	법사위, 장기심사과제로 분류
2	보호관찰등에관한법률	• 양형제도의 개선 방안 (양형조사관 제도)	2006. 4. 11.	법사1 소위	법사위, 장기심사과제로 분류
3	법원조직법	• 고등법원상고부 도입 방안	2005. 12. 28.	법사1 소위	법사위, 장기심사과제로 분류
4	각급법원의 설치 및 관할구역에 관한 법률				
5	민사소송 등 인지법				
6	상고심절차에 관한 특례법 폐지 법률				
7	군사법원의 조직 등에 관한 법률	• 군사법제도 개혁 방안 (군사법원 및 군검찰의 독립 관련)	2005. 12. 26.	법사1 소위	법사위 의원 간 이견
8	군사법원법 폐지법률				
9	군검찰의 조직 등에 관한 법률				
10	군형사소송법				
11	군행형법	• 군사법제도 개혁 방안 (장병의 형사재판 참여, 군행형제도 개선 관련)	2006. 1. 5.	법사1 소위	·
12	장병의 군사재판 참여에 관한 법률				

※ 2007년 7월 5일 현재, 12건 입법 미완료

제3절 참여정부 사법개혁의 특징

참여정부의 사법개혁 추진 과정은 과거 정부의 추진 과정과 비교할 때 △범정부적 · 범사회적 차원의 역량 결집 △개혁방향 설정과 추진의 결합이라는 2단계 추진체계를 통한 사법개혁 △다양한 의견의 민주적 수렴 △전문가로 구성된 실무 지원체계, 참여사법의 지향이라는 특징을 갖고 있다.

1. 범정부적 · 범사회적 차원의 역량 결집

참여정부의 사법개혁 추진은 범정부적 · 범사회적 차원의 역량 결집을 통해 이루어졌다는 점에서 참여정부 이전의 사법개혁과 확연히 구분된다. 사법개혁에 대한 시대적 요구와 국민적 여망을 바탕으로 사법개혁을 추진했다는 점에서는 이전의 사법개혁과 별반 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나 참여정부에서 추진한 사법개혁이 대통령으로 대표되는 행정부와 대법원장으로 대표되는 사법부의 합의하에 추진됐다는 점에서 본질적인 차이가 존재한다고 할 것이다. 뿐만 아니라 사법개혁 추진에 대해 광범위한 각계각층이 참여했다는 점에서도 그 차이점을 살펴볼 수 있다.

앞서 지적한 바와 같이 사법개혁은 단순히 사법부라는 한정된 국가조직이나 제도의 개혁에 머무르는 것이 아니라 행정부를 비롯한 정치권의 각성과 개혁을 동반하지 않을 수 없다. 또한 개혁의 파급효과가 사회 전체로 확대될 수 있다는 점에서 부분적이고 제한적인 개혁이 아니라 전체적이고 종합적인 개혁으로 인식돼 왔던 것이 사실이다. 이에 따라 사법개혁의 성공 여부는 정확한 의제의 설정이나 일부 지도자의 의지보다 범정부적이고 범사회적인 역량의 결집에 달려 있다고 해도 과언이 아닌 것이다.

지난 시기 사법개혁의 역사는 개혁추진 주체의 문제가 개혁의 성패에 어떠한 영향을 미쳤는지 잘 보여주고 있다. 사법부가 배제된 경우에는 사법부의 반대로 사법개혁은 무산됐고, 사법부가 포함된 경우라고 하더라도 사법부의 힘이 지배적인 경우에는 부분적인 개선에만 머무른 것이 지난날 사법개혁의 결과였다. 이러한 경험은 이해관계가 걸린 모든 집단이나 기관이 참여하는 사법개혁이 진행되지 않고, 부분적이고 지배적인 집단

에 의해 개혁이 진행될 경우 그 개혁은 실패하거나 부분적인 성과에 그칠 수밖에 없다는 것을 잘 보여주고 있다고 할 것이다.

참여정부는 이러한 과거의 아픈 경험들을 반면교사로 삼아 초기부터 관련기관들의 긴밀한 협력을 통해 개혁을 추진하고자 노력했다. 이에 따라 사법개혁을 위한 행정부와 사법부의 긴밀한 협력이 가능하게 됐고, 모든 행정부 내 관련 기관이 사법개혁추진에 적극적으로 참여해 추진하는 구조를 갖추게 됐던 것이다.

2. 사법개혁의 2단계 추진

참여정부 사법개혁은 별도의 기구에 의해 기본방향 설정과 구체적 추진이 이루어지면서도 기구 간의 밀접한 연계 속에서 이루어졌다는 점에서 그 특징을 보여 주었다. 참여정부는 사법개혁의 기본 방향 설정은 대법원 산하의 사개위에서, 구체적 추진은 대통령 산하의 사개추위에서 담당하도록 했고, 아울러 이들 두 기구의 상호연계하에 개혁을 진행하는 2단계 추진방식을 채택했다. 2단계 추진방식은 과거의 실패를 되풀이하지 않기 위해 우리나라에서는 참여정부가 처음으로 시도한 것이었다. 이러한 추진방식은 사법의 독립성을 훼손하지 않으면서도 구체적인 입안이나 시행을 행정부가 추진하도록 함으로써 구체적인 성과가 담보되는 기틀이 됐다는 점에서 그 의미를 부여할 수 있다. 2단계 추진방식은 충분한 연구를 통해 사법개혁 기본 방향을 설정하고 그 방향에 따라 구체적인 사법개혁을 추진하는 방식이다. 이러한 점에서 국민의 의사를 수렴하고 각 지역 및 단체 간의 의견을 조정하는 데 매우 효율적이고 바람직한 구조라고 할 수 있을 것이다. 실제로 일본 역시 사법개혁을 추진하는 데 있어 2단계 추진방식을 채택한 바가 있었다.

이러한 2단계 추진방식이 애초부터 원활한 관계 설정을 통해 이루어진 것은 아니었다. 사법개혁이 2단계로 추진됨에 따라 필연적으로 사개위와 사개추위의 관계 설정이 문제로 제기됐다. 사개추위의 설립 근거인 '사법제도개혁추진위원회 규정'에서는 사개추위가 사개위의 건의를 종합적이고 체계적으로 추진하기 위해 구성됐음을 명시적으로 밝히고 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 사개추위가 사개위의 건의안을 구체화

하는 조직이면서도 사개위와 비슷한 규모로 조직됨으로써 문제가 발생할 가능성이 존재했던 것이다. 실제로 사개추위가 의결한 내용 중에는 사개위의 건의 내용과 달라진 사항도 일부 있었다. 그러한 사항들은 모두 사개위 건의안을 구체화하는 과정에서 발생한 문제점으로, 주로 법리적인 이유 혹은 입법추진 과정에서 담당 부처와의 갈등 조정이라는 이유에서 비롯됐다. 건의안을 구체적으로 추진하는 기구의 경우 실제 입법과정에서 여러 가지 많은 어려움에 봉착할 수 있고, 이를 돌파하기 위해서는 추진기구인 사개추위가 건의문에 근거하면서도 일정한 자율성과 독립성을 발휘하는 것이 불가피하기 때문이었다. 오히려 이러한 점은 추진 과정에서 유연성을 발휘할 수 있음으로 인해 보다 효율적인 추진을 가능하게 했다는 평가도 가능하다.

다른 한편 사개위와 사개추위라는 두 개의 기구에 의한 단계적 추진으로 인해 사법개혁 의제의 폭이 지나치게 광범위했다는 것과 사법개혁 추진 기간이 예상보다 길어졌다는 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 사법개혁 의제의 폭을 적확하게 선정하지 못했다는 것은 사법개혁 추진 동력을 분산시킬 수 있는 가능성을 내포하고 있다는 것을 의미한다. 이는 개혁의 동력이 한시적이고 제한적이라는 측면에서 볼 때, 개혁추진이 장기화됨으로써 개혁 성과의 축소를 초래했을 수도 있다는 점에서 문제점으로 지적될 수 있는 것이다.

3. 다양한 의견의 민주적 수렴

사법개혁 추진 전반에 걸쳐 다양한 의견의 민주적 수렴이라는 원칙이 일관되게 관철됐다는 점 역시 참여정부 사법개혁의 중요한 특징이라고 할 것이다.

먼저 다양한 의견을 수렴하기 위해 참여정부의 사법개혁 작업은 각종 위원회를 설치하는 형태를 통해 진행됐다. 사개위와 사개추위에 다양한 위원회를 설치함으로써 관련 기관 · 단체의 대표자와 전문가 및 각계 인사가 위원으로 참여할 수 있었고, 이를 통해 다양한 의견이 집약적으로 수렴될 수 있는 구조가 형성됐던 것이다. 사법개혁 법안들은 법원, 검찰, 변호사, 학계 등 관련 직역의 이해관계가 충돌할 수 있는 많은 내용을 포함하고 있었다. 각종 위원회의 설치는 이로 인해 발생할 수 있는 갈등을 조정하고 해소하

는 역할을 했다. 각 위원회에 소속된 민간위원들은 갈등 여지가 있는 사안에 대해 중립적이고 공익적인 관점에서 의견을 제시했고, 이로써 관련 직역 간의 이해관계가 심각한 대립으로 발전하는 것을 사전에 방지할 수 있었다.

한편 사개위와 사개추위는 개혁 방안 또는 법안을 확정하는 과정에서 전문가들 뿐만 아니라 일반 시민들의 입장을 수렴하기 위해 연구회, 전문가 토론회, 공청회 등을 개최했다. 사개추위에서 개최한 연구회, 토론회, 공청회만도 84회에 이르고 참여자는 400여 명에 이르렀다. 이는 한국 사법개혁사에서 찾아보기 힘든 광범위한 의견 수렴 과정이었다고 할 수 있다. 참여정부의 사법개혁이 역대 다른 정부의 사법개혁과는 비교할 수 없을 정도의 성과를 이루어낸 것도 이러한 민주적이고 폭넓은 의견 수렴 과정이 있었기 때문이라고 할 것이다.

일부에서는 사개위와 사개추위의 개혁 방안에 대해 수요자인 국민의 관점보다는 법률서비스의 공급자 지위에 있는 판사, 검사, 변호사, 대학교수 등의 관점이 우선시됐다는 비판을 제기하기도 했다. 그러나 사개위나 사개추위내의 위원 구성에 있어 법조직역보다는 비법조직역의 위원들이 더 많았고, 개혁 방안을 마련함에 있어서도 국민의 관점을 중시했다. 다만 구체적인 방안을 마련하는 데 있어서는 판사, 검사, 변호사, 대학교수 등 사법담당자들의 전문성을 활용할 수밖에 없는 현실적인 문제가 존재했던 것이 사실이다. 그러나 이러한 문제는 주로 실무작업과 관련된 것으로 전문가들이 실무작업을 담당했다고 해서 사법개혁의 기본 방향이 그들에 의해 수정되거나 결정된 것은 아니었다. 기본적으로 사개위와 사개추위를 통해 채택된 개혁 방안들은 국민의 관점에서 사법제도를 선진화하고자 하는 것이었으며, 직역적 이해를 반영한 것은 아니었다.

다른 한편 의사 결정방식에 있어서도 사개위와 사개추위는 쟁점사안에 대해 전문적인 연구역량의 지원을 받아 충분한 자료를 검토하고, 열린 자세로 토론함으로써 가능한 한 합의를 이끌어내려고 했다. 끝까지 합의에 이르지 못하는 사항에 대해서는 표결을 통해 결정했다. 사개위와 사개추위가 조정이 쉽지 않은 쟁점에 대해서도 종국에는 결론을 낼 수 있었던 것은 표결로 결정한다는 원칙을 정하고 이 원칙을 준수했기 때문이었다. 민간위원들을 설득할 수 없는 무리한 주장은 결국 표결에서 지지를 얻지 못할 것이 명백하기 때문에 이해관계 당사자들은 대화와 양보를 통해 타협안을 마련하기도 했던 것이다.

4. 전문가로 구성된 실무 지원체계 마련

참여정부의 사법개혁 작업은 전문적인 실무인력을 충실하게 확보해 진행했다는 점에서 또 하나의 특징을 보여 주었다. 사개위는 판사, 검사, 변호사, 법학교수 등 전문가를 전문위원으로 위촉해 구체적인 방안을 검토, 연구 및 정리하도록 했다. 전문위원들이 각 의제별로 현행 제도의 문제점, 각국의 입법례, 구체적인 개선책 등을 연구해 위원들에게 제공함으로써 위원회 운영의 효율성을 제고했고, 합리적인 개선안을 결정하는 데 합리성과 논리성을 담보하게 했다.

사개추위는 최종 의결을 하는 장관급의 본위원회 이외에 사전 의견 조정 및 실무적 논의를 하는 차관급 실무위원회와 구체적인 실무작업을 담당하는 기획추진단을 두었다. 사개추위는 법원 · 법무부 · 교육부 · 법제처 · 국방부 · 행자부 · 경찰청 등 관련 기관 · 변협 등 관련 단체 · 교수 · 국내외 변호사 등 전문가집단 등으로부터 구성원을 확보해 기획추진단을 구성했다. 기획추진단은 구체적인 방안의 수립 과정에서부터 최종 의결 단계까지 지속적으로 실무적인 뒷받침을 할 수 있도록 했고, 이해관계의 조정 및 전문성 · 현실성을 확보하는 역할도 담당했다. 또한 기획추진단장은 사법개혁만을 전담하는 청와대 비서관직(사법개혁비서관)을 겸임함으로써 정부 내의 추진력 및 협조체제가 갖추어질 수 있도록 했다.

한편 실무추진단은 판사 · 검사 · 변호사 · 교수 · 행정부 공무원 등과 같은 전문가들이 주축이 돼 있었기 때문에 법원, 검찰 및 각 행정부에 대해 조직적인 역량을 투입할 수 있었다는 장점이 있었다. 그러나 일부에서는 이러한 이유로 사개추위 실무 및 지원 업무를 담당하는 기획추진단이 지나치게 강하게 구성돼 위원들의 의사결정을 압도했다는 비판을 제기하기도 했다. 구체적으로는 기획추진단이 모든 의견을 조율해 의안으로 제출할 것이 아니라 있을 수 있는 여러 안을 제출해 위원들이 직접 토론과 협의를 통해 결정하는 것이 전문가의 함정을 피하고 위원 구성의 다양성을 반영할 수 있었을 것이라는 지적이었다. 그러나 상기 주장과는 달리 기획추진단은 입장 차이가 있는 쟁점에 대해서는 복수안을 상정해 위원회에서 토론과 표결을 통해 의결을 하도록 했다. 뿐만 아니라 본위원회와 실무위원회 대부분의 회의가 보통 3시간 이상 걸렸고, 회의에서 치

열한 토론이 진행됐으며, 표결도 빈번하게 실시됐다. 따라서 기획추진단이 위원회를 압도했다는 비판은 구체적인 실행과정을 토대로 판단할 때 정확한 것이라고 할 수 없을 것이다.

5. 참여사법 지향

우리 사회에서 사법권은 전문적인 법조인만이 행사할 수 있는 것이었고, 사법권 행사에 있어 일반 국민은 객체 내지 대상으로만 여겨져 왔다. 국민이 주체가 돼야 할 사법권 행사에 있어 일반 국민은 참여는 차치하고서라도 알기도 어렵고 또 감시도 할 수 없는 상태에서 수동적인 입장에 처할 수밖에 없었던 것이다. 국민이 주체적으로 참여하는 사법, 즉 '국민에 의한 사법'은 기존에 이미 제기돼 왔던 '국민을 위한 사법', '국민을 섬기는 사법'과는 본질적으로 다른 의미를 내포하고 있다. 후자의 경우 그 주체는 어디까지나 엘리트 법조인이고 국민은 그러한 엘리트 법조인의 위함과 섬김을 받는 수동적인 지위를 유지하는 것이었다. 그러나 민주주의 사회에서 모든 국가권력은 국민으로부터 나오는 것이고, 사법권도 국가권력의 일부라고 할 때, 국민이 사법권의 행사에 주체적으로 참여하는 것은 당연한 일이라 할 것이다.

국민주권주의의 사법작용에서의 발현은 국민이 법관과 함께 재판의 주체로 참여하는 형태로 나타난다. 국민이 재판에 참여하는 형태는 배심제와 참심제가 있으며, 선진각국에서는 각각의 역사와 문화에 따라 배심제 또는 참심제를 실시하고 있다. 우리나라에서도 민주화 이후 재판에의 국민참여제도 도입에 대한 요구가 있어 왔고, 이에 사개위와 사개추위는 일반 국민이 중죄 형사 사건에 배심원으로 참여하는 제도를 도입했다.

비록 참여정부에서 도입한 국민의 재판참여제도가 완전한 형태가 아니라고는 할지라도 그 도입의 의미는 적지 않다고 할 것이다. 참여제도의 도입으로 법정에 제출된 증거와 진술만으로 일반 시민이 유무죄 및 양형을 판단해야 하기 때문에 형사재판이 철저하게 공판중심주의적으로 운영될 수밖에 없다. 또한 재판용어와 진행이 일반 시민이 이해할 수 있도록 쉽고 평이하게 이루어질 것이다. 나아가 여러 명의 일반 시민이 재판에 관여하고 결정을 하기 때문에 담당 법관과의 연고 등에 근거해 이루어지는 전관예우 등의

법조비리가 발 붙일 여지가 없게 될 것이다. 아울러 배심원으로 참가할 가능성이 있는 일반 시민에 대한 법교육이 강화되고, 배심원으로 참가한 일반 시민들이 각자의 삶의 영역에서 그 경험을 전파하게 됨으로써 법치주의가 확산되는 효과도 가져올 수 있을 것이다.

한편 사개위와 사개추위는 참여사법의 구현을 위해서 많은 사법 인사기구 및 정책심의기구를 신설 또는 개선했는데, 많은 인사기구와 정책심의기구에 '학식과 경험 있는 자' 또는 '학식과 덕망 있는 자' 등의 표현으로 일반국민 대표의 참여를 보장했다. 이는 사법권력기관의 구체적인 인사와 정책에 대해서도 일반 국민 대표의 참여와 감시를 가능하도록 함으로써 국민주권주의를 관철시키는 의미를 갖는다고 할 수 있다.

2

참여정부 사법개혁의 추진 내용

참여사법시대를 열고자 했던 참여정부의 사법개혁은 그 지난한 역사만큼이나 어려움이 적지 않았다. 어려움의 대부분은 기존의 제도하에서 자신의 기득권을 향유하기를 원하는 기득권 세력의 저항으로 인한 것이었다. 사법개혁의 각 의제별로 개혁을 추진하는 과정에서 어김없이 기득권 세력의 갈등과 저항은 급격하게 수면 위로 떠오르기 시작했다. 가장 격렬하게 발현됐던 것이 법원과 검찰로 대표되는 기관 간의 대립이었다. 그러나 대립과 갈등보다는 개혁에 대한 국민의 열망이 먼저였다. 법원과 검찰의 갈등을 소모적인 대립으로 그치지 않게 하고, 오히려 치열한 논쟁을 통해 사법개혁을 위한 동력으로 이끌어낸 것은 바로 국민들의 사법개혁에 대한 절실한 요구였던 것이다. 국민들의 높은 사법개혁 요구와 이를 어떻게 수용할 것인가를 두고 벌어진 법원과 검찰의 논쟁이 역설적이게도 사법개혁의 열기가 꺼지지 않고 마침내 개혁으로 연결될 수 있도록 만든 기본 동력이 됐던 것이다.

제1절 국민을 위한, 국민에 의한 사법 : 사법 참여의 시대

1. 혁신적 법조인 양성제도 : 법학전문대학원

1) 법학전문대학원 도입 경과

법학전문대학원 제도는 법조인으로서의 자질과 윤리, 그리고 전문성을 갖춘 사람을 선발하기보다는 단 1회의 암기력 시험만을 거쳐 법조인을 선발하는 문제를 해결하고, 수많은 고급인력들이 고시에만 매달리는 국가인력 활용의 왜곡상태를 시정하기 위해 도입됐다. 또한 황폐화된 법학교육을 개선하고, 법률서비스 시장의 경쟁력을 강화하고자 했으며, 국민의 법률서비스에 대한 접근성을 높이고자 했다.

법조인 선발 및 양성제도의 문제점을 개선하기 위해 1995년 문민정부의 세계화추진위원회에서 미국식 로스쿨의 도입을 제안한 이래 각계로부터 다양한 방안이 제시돼 왔다. 대표적으로 검토된 방안들로는 5-6년제 법과대학 또는 법률대학원 방안, 사법대학원 또는 국립법학교육원 방안, 현행 사법시험 개선 방안, 법학전문대학원(로스쿨) 방안 등을 들 수 있다.

이 가운데 법학전문대학원(로스쿨) 도입 방안은 1995년부터 법학계와 시민단체가 제안해온 방안으로, 다양한 학부 전공자들이 법학전문대학원에 입학해 3년간 전문법학교육 과정을 이수하는 학사 후 법학교육제도를 핵심으로 했다. 이 방안은 사법시험을 변호사 자격시험으로 전환하고, 응시 자격과 응시 횟수를 제한하며 변호사 자격시험의 정원제는 철폐하는 것이었다. 나아가 사법연수원을 폐지하고, 판사, 검사, 변호사의 연수는 해당 직역의 독자적인 연수기관에서 담당하도록 하자는 방안이었다.

참여정부 들어 다시 재개된 법학전문대학원 도입 논의는 사개위 논의 단계부터 법체계와의 충돌문제, 대학교육의 황폐화 우려와 관련된 문제, 교육비 부담의 증가 및 법조직역에의 진입장벽 심화 문제, 교육의 낭비 및 교육기간의 장기화 문제 등에 있어서 많은 논란이 진행됐다. 일부 반대 의견이 없지 않았으나 법학계 대다수와 시민단체는 로스쿨의 도입을 적극적으로 주장했다. 또한 그 동안 로스쿨에 소극적이었던 대법원이 로스쿨제도의 도입에 적극적인 입장으로 전환하면서 로스쿨 도입은 대세

로 굳어지게 됐다.

사개위는 2004년 10월 4일 법조인 선발 및 양성제도 개선 방안에 대해 표결을 통해 의결했다. 그 결과 법학전문대학원 도입 방안이 위원 과반수의 출석과 출석위원 2/3 이상이 찬성을 얻어 단일의견으로 채택됐다. 1995년 로스쿨 제도의 도입이 처음으로 제안된 이후 10여 년만에 관련 직역의 광범위한 합의가 이루어진 것이다.

사개추위는 사개위에서 합의된 안을 토대로 「법학전문대학원 설립 · 운영에 관한 법률(안)」을 의결하고 정부입법 과정을 거쳐 국회에 송부했다. 국회 심의 과정에서도 주로 변호사를 겸직하는 국회의원들이 법학전문대학원의 도입에 강력하게 반대하고 사립학교법 재개정문제와 연계되면서 동 법안의 처리는 장기간 지연됐다. 2005년 10월 27일에 국회에 제출됐던 동 법안은 2007년 7월 3일에야 국회 본회의를 통과했다.

2) 법학전문대학원의 총 입학 정원

사개위 단계에서 법학전문대학원의 도입 여부를 둘러싸고 주로 논의가 진행됐다면 사개추위 단계에서는 법학전문대학원을 도입할 경우 입학생의 총 정원을 어떻게 설정할 것인지의 문제를 두고 치열한 논쟁이 전개됐다.

일부에서는 1년에 배출하는 변호사 수를 3천 명으로 해야 한다고 주장했고, 일부에서는 현재 사법시험 합격자 수인 1천 명을 약간 초과하는 정도를 주장했다. 입학 정원의 규모문제와 관련해 사개위 단계에서는 "제도의 초기 시행 단계에서는 시행 당시의 사법시험 합격자 수를 기준으로 정원을 정하는 것이 바람직하다는 것을 다수의견으로, 제도 시행 초기에 관한 별도의 규정은 불필요하다는 것을 소수의견으로 건의"하는 것으로 정리한 바 있었다. 그러나 이는 양자의 입장을 절충하는 데 실패하고 다수 의견과 소수 의견으로 정리됐기 때문에 갈등이 해소된 것이라고 보기는 어려웠다. 이 속에서 사개추위는 사개추위 단계에서 법학전문대학원의 입학 정원을 법률에 규정하는 것은 현행 교육 관련법의 체계상 맞지 않으므로 정원 결정 절차만을 규정하는 것으로 했다. 대학원의 정원을 결정하는 문제는 운용상의 문제로 향후 상황변화에 따라 탄력적으로 대처할 필요가 있다는 점을 고려한 것이었다. 따라서 직접적인 정원 결정문제는 결국 교

육인적자원부 장관이 최종적으로 결정하도록 됐다.

3) 법학전문대학원 법의 주요내용

2007년 7월 3일 국회 본회의를 통과한 「법학전문대학원 설치 · 운영에 관한 법률」의 주요 내용은 다음과 같다.

법학전문대학원 설치·운영에 관한 법률

항목	주요 내용
학제	• 3년제 전문대학원 석사 과정
최초 입학 시기	• 2009. 3. 1.
설치 방법	• **법학교육위원회의 심의**를 거쳐 교육부장관이 인가
설치 주체	• 4년제 일반 대학(대학원대학 포함)
설치 기준	• **최소 전임교원 20인** 이상, 경력 5년 이상 실무경력 교원 1/5 이상, **교원 1인당 학생 수 15인** 이하 • 법학전문도서관, 모의법정 등 설치
설치 대학의 법학부(과)	• 법학전문대학원 설치 대학의 법학부(과) 폐지
학생 정원	• 총 입학 정원 : **교육부장관이** 법원행정처장 및 법무부 장관과 협의해 결정, 대한변협, 법학교수회는 교육부 장관에게 의견 제출 • 정원 결정 시 미리 국회 상임위에 보고 • 개별 대학원 정원 : 대통령령에서 상한 제한
입학생 선발	• **학부성적(GPA)과 적성시험(LEET)의 반영 의무화** • 비 법학 전공자 및 타 대학 출신자가 각각 1/3 이상 되도록 노력
법학교육위원회	• 설치 : 교육부에 설치 • 기능 : **설치인가 심사, 인가기준 심의, 개별 대학원 입학정원 심의** 등 • 구성(13인) : 법학교수 4, 법조계 4, 공무원 1, 일반인 4 • 의결정족수 : 대통령령에서 정함
교육 과정	• 교육과정은 대학 자율로 정하되, 이론과목과 실무과목, 가치관 교육을 체계적으로 구성
법학전문대학원 평가위원회	• 설치 : 대한변호사협회에 설치 • 기능 : **법학전문대학원 평가** • 구성(11인) : 법학교수 4, 법조계 3, 공무원 1, 일반인 3 • 의결정족수 : 대통령령에서 정함

2. 국민의 사법 참여제도 : 국민의 형사재판참여제도

1) 국민의 형사재판참여제도 도입 경과

기존 우리의 사법제도에 있어 국민은 사법의 단순한 수혜자일 뿐 사법 과정에 참여할 기회가 철저히 봉쇄돼 왔으며, 이를 당연한 것으로 여기는 경향이 강했다. 그러나 선진 민주국가의 대부분은 배심제나 참심제가 운용되고 있으며 직업법관만으로 재판이 이루어지는 형태는 오히려 소수이다. 사법작용만 유독 국민주권 원리의 예외영역으로 남겨둔다는 것은 헌법상 원칙에도 부합하지 않는다.

그러나 사개위의 논의 과정에서 재판은 전문적인 직업법관이 해야 한다는 낡은 인식을 바탕으로 해 국민참여재판제도의 도입에 반대하는 일부 법조인이 없지 않았다. 다만 다른 사법개혁 의제들에 비하면 국민참여재판제도의 도입을 둘러싼 갈등은 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 국민참여재판의 도입과 관련한 문제는 사회적 공론화가 다른 개혁과제에 비해 부족했다는 점에 있었다. 배심제나 참심제로 대표되는 국민참여재판에 대한 사회적 여론 형성은 다른 주제에 비해 그리 오래된 것은 아니었다. 공식적으로 사법개혁 의제로 채택된 것이 1999년의 사법개혁추진위원회 당시였고, 그 이전에는 일부 학자들의 소개 정도가 있었을 뿐이었다.

배심제나 참심제에 대한 사회적 공론화가 늦어지다보니 사개추위가 마련한 「국민참여재판에 관한 법률안」은 뜻하지 않은 오해를 받기도 했다. 사개추위는 배심제와 참심제 등 국가별로 다양하게 시행되고 있는 국민참여재판제도를 면밀히 검토해 미국식 배심제나 독일식 참심제와도 다른 한국형 배심제를 창안했던 것인데 논의 과정에 이 부분이 제대로 평가되지 못했다.

사개추위에서 마련한 국민참여재판제도에 대한 오해는 미국식의 철저한 배심제가 아니어서 국민참여재판제도의 도입 취지를 제대로 구현하지 못했다는 비판으로 표출됐다. 특히 위헌 논란을 피하기 위해 배심원의 권한이 단지 권고적 권한에 그치고 있는 점, 중죄 등 일부 범죄에만 한정하고 정작 화이트 칼라 범죄나 국가보안법, 노동법 위반 등 국민의 법 감정이 재판에 투영돼야 하는 범죄가 제외된 점 등에 대해 비판이 집중됐었다. 사개추위는 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률(안)」을 국회에 송부했고

국회는 동 법안을 「형사소송법 개정안」과 함께 심의해 2007년 4월 30일 동 법안을 의결했다. 우리 나라 사법역사상 최초로 국민이 직접 재판 과정에 참여하는 제도가 도입된 것이다.

2) 국민의 형사재판 참여에 관한 법률의 주요 내용

2007년 4월 30일 국회를 통과한 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」의 주요 내용은 다음과 같다.

국민의 형사재판 참여에 관한 법률

항목	주요 내용
명칭	• 형사재판에 참여하도록 선정된 사람을 '배심원', 배심원이 참여하는 형사재판을 '국민참여재판'이라고 함
대상 사건	• 살인 · 강도 등 중죄 사건의 피고인이 신청하는 경우로 대상 한정
배심원의 수	• 법정형이 사형 또는 무기징역 · 금고인 사건은 9인, 그 이외의 사건은 7인, 피고인이 공소사실의 주요 부분을 인정하는 경우에는 5인
배심원 선정 절차	• 배심원은 해당 지방법원의 관할 구역내에 거주하는 국민으로부터 무작위로 선정 • 선정기일에 출석한 후보자에게 필요한 질문을 한 다음 기피신청을 거쳐 배심원을 최종적으로 선정
합의 방식	• 변론종결 후 배심원단은 재판장의 설시를 듣고 평의실로 이동해 법관의 관여 없이 독자적으로 평의하고 만장일치로 평결 • 배심원이 만장일치의 의견에 도달하지 못한 경우 법관과 함께 토의하고 다수결로 평결 • 배심원의 평결이 유죄인 경우 법관과 함께 양형에 관해 토의하고 개별적으로 양형에 관한 의견을 개진 • 배심원의 평결과 양형의견은 법관을 기속하지 아니함

3. 국민을 위한 사법 : 사법서비스 개선

냉전의 논리가 국제질서를 지배하던 시대에 개발도상국인 대한민국은 체제 수호와 경제 성장을 절대 절명의 과제로 알았다. 이러한 사회적 배경 때문에 오랜 기간에 걸쳐 권위주의 정권이 존속할 수 있었고, 이 속에서 국민은 의무의 수행자로서의 역할을 부여 받았다. 그러나 민주적 역량이 강화되면서 이제 국민은 국가를 권위의 상징이 아니라 서비스기관으로 바라보게 됐다. 국민의 권리의식의 고양이 이러한 인식 변화의 가장

직접적이고 일차적인 요인임은 두말 할 필요가 없다. 이러한 인식의 전환 속에서도 국가의 사법작용은 국가권력의 측면에서 이해돼 왔으며, 법은 생활을 편하게 하는 것이라기보다는 생활을 억압하는 것이라는 인식에서 좀처럼 벗어날 수가 없었다. 사법에 대한 부정적 인식의 배경에는 여러 가지가 있을 수 있겠지만 일차적으로는 필요한 때에 법률서비스를 받을 수 없다는 것이 중요한 요인으로 작용했다고 할 것이다.

이러한 속에서 사법부의 재판작용도 대국민서비스의 하나라는 시각이 형성되면서 국민에게 보다 나은 사법서비스를 제공할 수 있는 방안이 모색되기 시작했다. 사법서비스의 질적 향상을 통해 이를 필요로 하는 국민의 삶의 질을 향상시킬 수 있기 위해서는 무엇보다도 사법서비스로의 접근성, 재판 과정의 공정성과 투명성, 신속한 재판, 일관성 있는 기준에 따른 재판이 제공돼야만 한다는 것이 그것이다. 또한 이는 법원이 국민에게 제공하는 사법서비스의 질적 향상을 도모한다는 측면뿐만 아니라 법원 스스로 21세기에 걸맞는 사법부로 다시 태어나기 위해서라도 반드시 이루어야 할 과제가 될 것이다.

1) 법조윤리 확립

(1) 전관예우 개선 방안

국민의 사법에 대한 불신의 중요한 원인 중 하나가 전관예우(前官禮遇)의 문제이다. 국민들은 판사나 검사에서 퇴직해 변호사로 개업한 전관 변호사들에 대해 현직 판사나 검사가 일정한 편의를 제공하는 것으로 보아 집중적으로 사건을 의뢰하는 경향이 있어 왔다. 또한 이러한 국민들의 기대를 노리고 사건브로커들이 전관 변호사에게 접근해 사회적 물의를 일으키는 경우도 적지 않았다.

최근에 민주노동당 노회찬 의원이 현직 판사와 검사 및 변호사 378명을 상대로 설문조사를 실시한 결과, 응답자의 76%가 "형사재판에서 판 · 검사직 퇴직 직후 개업한 변호사가 그렇지 않은 변호사보다 더 유리한 판결을 이끌어낼 것"이라는 문항에 대해 그렇다고 답변해 대다수 법조인들이 전관예우의 존재를 인정하고 있다고 발표한 바 있다.

사개위에서 전관예우의 문제를 논의하면서 퇴임 대법관의 변호사 개업문제에 대해

토론을 진행한 바 있다. 그러나 퇴임 대법관의 변호사 개업 제한에 대해서는 직업 선택의 자유를 본질적으로 침해하여 위헌의 소지가 있고, 퇴임 대법관의 경우 현재 변호사 개업 이외에 법률가로서 활동할 영역이 없다는 점을 근거로 한 반대의견이 강했고, 그 결과 사개위의 건의문에는 포함되지 못했다.

한편 전관예우에 대한 해결책의 하나로 판사 또는 검사가 퇴직 후 변호사로 개업하는 경우 퇴직일로부터 2년간 최종 근무한 법원 또는 검찰청이 관할하는 형사 사건의 수임을 금지하고 그 위반에 대해 적절한 제재조치를 취해야 한다는 방안이 제기됐다. 그러나 사개위에서는 이 역시도 위헌 소지에 대한 논란의 여지가 있다고 보아 건의문에 채택하지 못했다.

이러한 가운데 법원 측에서는 위헌논란을 피해갈 수 있는 방안으로 법조윤리 확립을 위한 상설기구인 가칭 법조윤리협의회를 설치하는 방안을 제안했다. 또한 전관예우 의혹을 불식하고 법조브로커 근절을 위한 방안으로 법관 · 검사 · 군법무관 출신 변호사는 퇴직 후 2년간 형사 사건 및 교통사고 · 산재로 인한 손해배상 사건의 수임 경위 및 처리 결과에 관한 자료를 변호사회를 통해 법조윤리협의회에 제출하는 방안을 제안했다. 이에 사개위 위원들은 이 방안에 대해 전원일치로 동의, 건의문으로 채택했다.

사개위의 건의를 토대로 사개추위가 법률안으로 성안하는 과정에서 몇 가지 문제점이 제기됐다. 먼저 법조윤리협의회의 소속을 어디로 할 것인가 하는 문제였다. 그 소속을 대법원, 법무부, 대한변호사협회 중 어느 소속으로 할 것인가, 아니면 사개추위 기획추진단에서 제안한 대로 어느 곳에도 소속하지 않는 독립위원회 형태로 할 것인가 하는 것이었다. 이 문제는 결국 어느 한 기관에 소속되지 아니한 독립기구로 하되, 다만 위원장은 대한변호사협회장이 위촉한 위원 중에서 위원 과반수의 동의로 선출하도록 했다.

둘째, 법조윤리협의회에 수임자료를 제출해야 할 전관 변호사, 즉 공직퇴임 변호사의 범위를 어떻게 할 것인가 하는 점이었다. 판사와 검사는 물론 모든 공무원의 직에 있다가 퇴직해 변호사로 개업한 경우로 확대할 것이냐를 두고 논란이 있었다. 결국 사개추위는 많은 토론의 과정을 거쳐 모든 공무원의 직에 있다가 퇴직한 경우로 확대하는 것으로 의결했다.

셋째, 수임자료를 제출할 대상 사건의 범위에 관한 것이었다. 최초에는 전관예우의 우려가 높고 브로커가 개입할 가능성이 많은 형사 사건 및 교통사고 · 산재로 인한 손해배상 사건의 수임자료를 제출하도록 하는 안이 마련됐으나 논란 끝에 모든 사건의 수임자료를 제출하는 것으로 의견을 모았다.

이와 같은 논의 과정을 거쳐 사개추위는 변호사법 등 개정 법률안을 국회에 송부했고 동 법안들은 2006년 12월 22일 국회를 통과해 2007년 1월 26일 공포됐다. 개정된 변호사법을 근거로 해 2007년 7월 27일 법조윤리협의회가 출범했다.

(2) 법관징계법과 검사징계법 개정안

전관예우와 함께 법조윤리와 관련해 심각하게 문제가 되고 있는 것은 법관과 검사에 의해 발생되는 법조비리다. 법조비리 사건이 발생할 때마다 비리에 연루된 법관과 검사에 대해 엄격한 책임을 반드시 물어야 한다는 요구가 거세게 일어났다. 그러나 현실은 비리에 연루된 법관이나 검사가 사표를 제출하면 이를 수리해 의원면직 처리함으로써 유야무야돼 버리곤 했다. 비위법관이나 검사에 대해 형사처벌이 이루어지 않음은 물론 비리행위에 상응한 징계도 제대로 이루어지지 않았던 것이다. 법관과 검사는 그 신분상의 특수성으로 인해 일반공무원법상 징계규정의 적용을 받지 않고 별도로 법관징계법과 검사징계법의 적용을 받는다. 그러나 실제로 징계가 이루어지는 경우는 극히 소수에 불과해 제 기능을 발휘하고 있지 못하며, 징계위원회의 구성이 법관 또는 검찰 내부의 인사만으로 구성돼 온정주의적으로 운영될 수밖에 없다는 비판이 제기돼 왔다.

이에 따라 2003년 사개위는 법조윤리의 확립을 의제로 채택했고, 그 중의 한 내용으로 법관 및 검사의 윤리의식 강화를 논의했다. 사개위는 법관 및 검사의 윤리의식 강화와 관련해 ①법관 윤리규정 및 검사 윤리규정을 보다 구체화해 실천적인 규범이 되도록 함 ②법관 및 검사에 대한 징계 및 감찰기능의 활성화 ③법관징계위원회와 검사징계위원회에 외부 인사의 참여 ④법관의 연임 여부에 대한 결정 시 실질적인 적격심사가 이루어지도록 함 ⑤징계 사유가 발생한 법관 및 검사에 대해 반드시 징계 절차가 이행되도록 하고 사직서 제출로 사안이 종결되는 관행의 폐지 등을 내용으로 하는 개선 방안을 건의했다.

사개위의 건의사항 중 법관 윤리규정 및 검사 윤리규정을 보다 구체화해 실천적인 규범이 되도록 하는 방안과 법관 및 검사에 대한 징계 및 감찰기능의 활성화 방안은 법률의 개정이 필요한 사항이 아니라 법원과 검찰에서 자체적으로 시행할 사항이었기 때문에 사개추위에서 별도로 논의를 진행하지 않았다. 법관의 연임 여부를 결정하는 데 있어 실질적인 적격심사가 이루어지도록 하는 방안과 관련해서는 2005년 3월 24일 법원조직법을 개정해 판사의 연임에 대해 대법관회의의 동의를 받도록 했고(제17조 제1호), 연임발령을 하지 아니할 사유를 구체적으로 규정했으며, 연임절차 등을 대법원규칙으로 정하도록 했다(제45조의2). 나아가 대법원은 2005년 7월 6일 법관인사위원회규칙을 개정해 법관인사위원회에 외부인사가 위원으로 포함되도록 했으며, 판사의 연임 및 거부를 심의하도록 했다. 따라서 이에 관해서도 사개추위는 별도로 논의하지 않았다.

사직서 제출로 징계절차를 종결하는 관행의 폐지와 관련해 일반 공무원의 경우에는 2005년 2월 24일 대통령훈령인 '비위공직자의 의원면직처리 제한에 관한 규정'이 제정돼 이에 의해 규율되고 있다. 위 규정은 의원면직을 신청한 공무원이 중징계에 해당한다고 판단되는 비위와 관련해 형사 사건으로 기소 중인 때, 조사 및 수사기관에서 조사 또는 수사 중인 때, 각급 행정기관의 감사부서 등에서 내사 중인 때, 그리고 징계위원회에서 중징계의결 요구 중인 때 의원면직을 허용해서는 안 된다고 규정하고 있다. 그러나 검사는 동 규정의 적용을 받으나, 법관은 위 규정의 적용을 받지 않는다. 이에 따라 사개추위는 법관의 의원면직 제한에 대한 입법화를 검토하게 됐다. 이 과정에서 일반 공무원의 경우 법률이 아닌 대통령훈령으로 규율하고 있는데, 법관의 경우에만 법률로 규율하면 형평의 원칙에 반할 소지가 있고, 일률적인 의원면직의 제한은 직업 선택의 자유를 침해할 가능성이 있으며, 자유의사에 반하는 노동을 강제한다는 비판을 받을 소지가 있다고 평가됐다. 따라서 사개추위는 이에 대한 별도의 법률안은 성안하지 않는 것으로 결정했다.

결국 사개추위는 징계위원회에 외부인사를 위원으로 참여하도록 하는 내용의 법관징계법 개정안과 검사징계법 개정안을 마련했다. 참여인원 수와 관련해 검사징계법은 위원장 1인과 위원 6인 중 외부인사로는 변호사 · 법학교수 및 학식과 경험이 풍부한 자 각 1인, 총 3인을 명시적으로 규정했다. 법관징계법은 외부인사의 수를 특정하지 않고

위원은 법관 · 변호사 · 법학교수 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 임명하도록 규정했다.

사개추위는 법관징계법과 검사징계법 개정안을 의결해 2005년 12월 23일 국회에 제출했다. 동 개정안은 2006년 9월 29일 국회 본회의에서 의결돼 같은 해 10월 27일 공포됐다.

2) 판결문 및 재판 기록 공개 개선 방안

헌법 제10조는 원칙적으로 모든 재판의 심리와 판결은 공개하도록 규정하고 있다. 재판공개의 원칙상 모든 국민은 재판 결과를 확인할 수 있는 가능성이 보장돼야 하고 재판의 신뢰도를 높이기 위해서도 판결 · 재판 기록은 반드시 공개되는 것이 바람직하다. 판결 · 재판 기록의 공개는 재판내용의 확인을 통해 사법절차를 보다 투명하게 하고 나아가 재판에 대한 국민의 신뢰를 제고하는 데 기여하게 될 것이다. 그러나 그 동안 판결문 및 재판 기록의 공개 범위가 미흡했다는 지적이 지속적으로 제기돼 왔다. 이에 사개위에서는 '재판 기록 및 재판 정보의 공개'를 안건으로 채택해 현재의 재판 기록 및 재판정보의 공개가 미진하다고 보고 이를 확대하는 방안을 강구해야 한다는 내용의 건의문을 채택했다. 또한 판결 공개와 관련해서는 하급심판결의 경우 하급심판결공보 등의 수록범위를 점차 확대하고, 각급 법원의 웹사이트 등을 이용해 신속하게 주요 최신 판결을 비실명처리 후 공개하는 방안을 강구하도록 했다.

재판 기록의 공개와 관련해서는 공개 범위를 확대하는 방안을 강구하도록 했다. 다만 기록 공개가 제한 없이 확대될 경우 소송 당사자의 프라이버시가 침해되거나 공개에 소요되는 비용이 증가하게 되는 등의 문제가 있으므로 프라이버시 보호문제나 비용문제 등 제반 여건을 고려해 탄력적으로 시행해야 한다는 점을 확인했다. 특히 기소된 형사 사건의 경우에는 수사 및 재판 기록에 대해 피해자 및 그 가족 등의 열람권을 합리적인 범위 안에서 확대 인정하되, 이를 법률로써 규정할 방안을 검토할 필요가 있다고 결정했다.

사개위의 이러한 건의에 따라 사개추위는 재판 기록의 공개 확대에 관해 「형사소송법」, 「민사소송법」, 「가사소송법」, 「소년법」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 각 개정안을 의결했으며, 판결문 공개의 확대에 관해서는 대법원이 마련한 공개 확대 방안을 보고 받았다.

판결의 공개와 관련해 대법원은 ①법원의 판결문 검색시스템을 외부인들이 사용해 판결을 검색할 수 있는 특별 창구를 마련하는 방안 ②사건번호를 특정해 판결문 교부신청을 하면 개인정보를 삭제한 판결 파일을 신청인에게 이메일로 송부하는 방안을 2006년 5월부터 시행하겠다는 계획을 사개추위에 보고했다.

사개추위는 재판 기록의 공개 방안에 있어 형사 확정 기록의 공개, 피해자에 대한 형사재판 기록의 공개, 민사 기록의 공개로 구분해 방안을 마련했다. 먼저 형사확정 기록의 공개 방안과 관련해 원칙적으로는 누구든지 기록을 보관하고 있는 검찰청의 검사에게 권리구제, 학술연구, 공익적 목적으로 확정된 형사재판 기록의 열람 · 등사를 신청할 수 있도록 했다. 다만 검사는 재판이 비공개로 진행된 경우, 국가 안보, 선량한 풍속 기타 공공질서나 공공복리를 현저히 해할 우려가 있는 경우, 사건 관계인의 명예나 사생활의 비밀 또는 생명 · 신체의 안전이나 생활의 평온을 현저히 해할 우려가 있는 경우 등 합리적인 사유가 있는 경우에는 그 열람 · 등사를 제한할 수 있도록 했다. 또한 가해자에 대한 형사재판이 진행되고 있는 사건의 경우에는 피해자가 그 형사재판을 담당하고 있는 재판장에게 소송 기록의 열람 또는 등사를 신청할 수 있도록 했다. 이에 재판장은 손해배상청구권 행사를 위해 필요한 경우 등 정당한 이유가 있고, 범죄의 성질, 심리의 상황 기타 사정을 고려해 상당성이 있는 때에는 피해자 등에게 그 열람 · 등사를 허가할 수 있도록 했다.

민사 기록의 공개와 관련해 당사자 등 사건 관계인 이외에 일반인에게도 권리구제, 학술연구, 공익적 목적이 있으면 확정된 민사소송 기록의 열람을 허용하게 했다. 다만 심리가 비공개로 진행된 사건의 경우에는 일반인의 열람을 제한했다.

재판 기록 공개 개선에 관한 사개추위 의결 법률안들은 2007년 4월 27일 국회 본회의를 통과했다.

3) 법무담당관 제도 개선 방안

사개위에서는 '법조인력의 효율적 운영'을 안건으로 채택해 논의 끝에 다음과 같은 내용의 건의문을 의결했다.

첫째, 법무담당관제도의 개선이다. 법무담당관은 실질적으로는 정부, 공공기관 등에

서 상시적으로 근무하면서 법률에 관한 자문 등 기타 법률 관련 업무를 담당하는 법률전문가를 말하며, 형식적으로는 정부, 공공기관 등에 설치된 법무담당부서의 책임자를 말한다. 법무담당관의 주된 업무는 법령이나 주요 정책 입안 단계에서 그 법적 타당성을 검토해 장관 등 소속 부서의 최고 책임자에게 법률적 자문을 하는 것이다. 가장 전형적인 법무담당관(General Counsel)제도를 실시하고 있는 국가는 미국이다. 미국의 연방정부조직을 규율하는 법률은 각 부처의 조직에 관한 항목에서 법무담당관을 필수직책으로 규정하고 대통령이 상원의 인준을 받아 각 부처의 법무담당관을 임명하고 있다. 법무담당관은 대체로 차관 또는 차관보급의 직위를 갖고 있으며, 장관과 개인적으로 돈독한 신뢰관계가 형성돼 있는 사람이 임명되고, 대부분 정무직이어서 정권이 교체되면 사직하거나 교체된다. 법무담당관의 가장 기본적인 업무는 각 부처의 법적 문제에 관해 장관에게 법적 자문을 제공하는 것이다.

이러한 속에서 법무담당관제도 개선의 내용은 법치행정의 구현을 위해 법률전문가가 행정공무원으로 진출하는 기회가 확대돼야 하며, 이를 위해 우선 중앙행정기관 및 광역지방자치단체에 개방형 직위로 법무담당관을 둔다는 것이었다. 또한 상당한 실무경력을 가진 변호사 자격자 중에서 법무담당관을 임용해 해당 기관의 정책수립이나 법령입안 등에 관해 법적 자문을 담당하도록 하는 것이 바람직하다는 것이었다.

둘째, 기업내 법률전문가제도의 개선이다. 분쟁을 사전에 방지하고 법률에 근거한 투명한 경영을 확보하기 위해 기업내에 법률전문가를 두고, 상시적으로 법적 문제에 대한 점검을 유도하도록 하는 것이 바람직하며, 앞으로 이를 제도화할 수 있는지 여부에 대한 연구가 필요하다는 것이었다.

셋째, 변호사에 대한 계속 교육제도의 정비이다. 변호사의 전문화와 윤리의식을 제고하기 위해 변호사에게 지속적으로 교육을 강화할 수 있는 제도의 정비가 필요하다는 것이었다.

사개위의 이러한 건의를 토대로 해 사개추위에서는 '법조인력의 효율적 활용'에 관한 사개위의 세 가지 건의 중 우선적으로 법무담당관제도 개선 방안을 먼저 마련하기로 하고 작업을 진행했다. 현재 우리나라 법무담당관의 직무는 소속 부처에 따라 상이하나, 대부분 법령안의 심사, 소원심사, 소송사무, 법규의 편찬 및 발간 등 사후적 · 의례

적 업무에 국한돼 있다. 또한 그 직위의 운용에 있어서도 전문성을 고려하지 않고 대부분 과장급의 초임 보직으로 운용하고 있어 해당 조직에서의 역할 비중이 높지 않은 편이다. 뿐만 아니라 법무담당관은 법률전문가가 맡는 것이 바람직함에도 사개추위가 2005년 9월 9일 조사한 바에 따르면, 중앙행정기관(법무부 제외) 등의 법무담당관 가운데 변호사 자격 보유자가 보임된 경우는 교육인적자원부, 농림부, 보건복지부의 단 3개 부처에 불과했다.

사개추위는 법무담당관제도 개선 방안을 마련하기 위해 정부 중앙부처 및 광역지방자치단체 등에 대해 법무담당관제도 및 변호사 임용 현황에 관한 설문조사를 실시했고, 수차에 걸쳐 전문가 토론회를 개최했으며 중앙행정부처 등의 법무담당 공무원에 대한 면담조사를 실시했다. 조사 결과, 정부 부처의 법무담당 공무원들은 일반적으로 법무담당 부서의 직무와 권한이 조정 · 강화돼야 한다는 점에 대해서는 동의했지만, 변호사 자격자로 보임해야 한다는 점에 대해서는 경계하는 태도를 보였다. 사개추위 기획추진단은 이와 같은 의견 수렴 과정을 거쳐 2006년 1월 9일 개최된 실무위원회에 안건을 상정해 의결하고, 1월 16일 본위원회에 상정해 최종적인 방안을 확정했다.

법무담당관제도 개선 방안을 마련하는 과정에서 문제가 된 주된 쟁점은 법무담당관의 소속, 직위 및 직급, 자격, 직무 등과 법무담당관제의 시행 범위, 법률 개정의 필요성 여부 등이었다. 이 중에서 우선적으로 문제가 됐던 쟁점은 광역지방자치단체에 대해서도 방안을 마련할 것인가 하는 점과 법률 개정이 필요한가 하는 점이었다. 그러나 중앙정부가 지방자치단체에 대해 법무담당관제도를 개선하도록 구체적인 지침을 하달하는 것은 지방자치단체의 자율권을 침해할 우려가 있고, 지방자치단체의 사정이 각양각색이어서 일률적으로 규율하는 것도 부적절하다는 문제가 제기됐다. 이에 따라 우선적으로 중앙행정부처에 대한 방안만을 마련하기로 결정했다. 한편 법률 개정이 필요한지 여부는 법무담당관의 직급을 어떻게 하는가에 따라 결정되는데, 차관보급(1급 상당 별정직) 이상으로 하게 되면 법률 개정이 필요하고 그 이하로 하면 법률개정이 필요하지 않게 된다. 1급 이상의 고위직을 신설할 경우 정부와 국회 및 국민을 설득하기가 쉽지 않을 것이라는 점을 고려해 당시로써는 법률 개정이 필요하지 않은 범위 내에서 방안을 마련하기로 했다.

이러한 결정에 따라 사개추위는 법무담당관제도 개선 방안의 시행을 위해 2007년 1월 31일까지 정부 각 부처가 직제 및 직제시행규칙 등 관련 규정들을 개정하고, 기타 필요한 계획을 수립 · 시행할 것을 의결했다. 미흡한 측면도 많지만 법무담당관을 개방형 직위로 하고 법률전문가로 보임하도록 했으며 장기적으로는 변호사 자격 보유자로 하도록 했다는 점에서 의미 있는 출발이었다고 할 수 있다.

제2절 법치주의의 확립과 확장

1. 형사소송 절차의 개선, 53년만의 형사소송법 전면 개정

1) 형사소송법 개정 경과

2007년 4월 이전까지 형사소송법은 1954년 제정 이후 9차례에 걸친 개정에도 불구하고 직권주의를 골간으로 한 제정 형사소송법의 성격을 유지하고 있었다. 또한 형사소송 절차의 실제 운영에 있어서도 진실 발견과 수사기관의 편의에 비중을 두어 피의자 · 피고인의 권리 보장에 미흡했던 것이 사실이다. 형사판결을 선고받은 피고인은 재판 결과에 승복하지 못했고 형사사법에 대한 국민의 불신이 가중됐다.

형사재판에 대한 국민의 높은 불신으로 말미암아 그간 형사재판 절차의 개선은 사법개혁이 논의될 때마다 가장 핵심적인 과제로 등장했다. 사개위와 사개추위에서도 가장 중요한 과제의 하나로 형사사법제도의 개선을 다루었고, 사개추위에서 의결한 내용 중 가장 많은 비중을 차지한 것도 형사소송법 개정과 관련된 것이었다.

사개위는 형사사법제도의 개선과 관련해 형사 사건 처리 절차의 다양화(경죄 사건의 신속처리절차), 인신구속제도의 개선, 변호인의 조력을 받을 권리의 실질적인 보장(국선변호제도의 개선), 공판중심주의적 법정심리절차의 확립, 양형제도의 개선, 범죄피해자의 보호 방안(재정신청의 전면 확대 포함) 등을 건의했다. 사개추위는 사개위의 건의를 구체화하는 법률안을 마련해 의결했는데, 형사소송법의 개정과 관련된 내용은 국선변호제도의 개선, 범죄피해자의 보호(재정신청의 전면 확대 포함), 공판중심주의적 법

정심리절차의 확립, 인신구속제도의 개선, 경죄 사건의 신속처리절차, 고등법원 상고부 도입, 양형제도 개선 등이었다.

사개추위에서 의결한 형사소송법 개정안은 대부분 2006년 1월 5일 국회에 제출됐으나 방대한 분량과 내용의 중요성으로 인해 국회 심의에 난항을 겪다가 2007년 4월 30일에야 비로소 국회를 통과할 수 있었다.

사개추위 의결을 거쳐 정부입법안으로 국회에 제출된 형사소송법 개정안은 해당 조문만도 180여 조항이 넘는 방대한 내용으로써 전면개정에 준한다고 할 수 있다. 우리나라에서 근대형사사법이 시작된 지 100년, 형사소송법이 제정된 지 50년만에 형사소송법에 근본적이고 전면적인 개혁이 이루어진 것이다.

이번 형사소송법 개정을 통해 우리 형사소송법은 당사자주의에 입각한 인권보장법으로 거듭날 수 있게 됐고 우리 형사사법시스템을 선진화시키는 획기적 계기를 마련하게 됐다.

개정 형사소송법의 주요 요지를 정리하면 다음과 같다.

개정 형사소송법의 주요 요지

항목	주요 내용
국선변호 확대	• 구속영장이 청구된 피의자, 구속된 모든 피의자·피고인을 필요적 국선변호의 대상으로 추가하는 등 국선변호의 범위를 확대
재정신청 전면 확대	• 재정신청 대상을 모든 고소 사건으로 전면 확대
범죄 피해자 보호	• 신뢰관계 있는 자의 동석제도, 범죄 피해자의 진술권 확대 등
공판중심주의적 법정심리절차 확립	• 증거개시제도, 공판준비절차를 도입 • 피고인 신문의 순서를 증거조사 완료 후에 행하도록 변경 • 검사 등 수사기관 작성 조서의 증거능력 인정 요건 강화, 영상녹화물·조사자 증언에 대한 근거 조문 마련 등 증거법에 관한 개선 등
인신구속 및 압수·수색·검증 제도의 개선	• 긴급체포 후 지체 없이 구속영장을 청구하도록 하는 등 긴급체포제도 개선 • 긴급체포된 자에 대한 무영장 압수수색의 남용 제한 • 보증금 이외에 서약서 제출, 주거 제한 등 다양한 비금전적 보석 조건 신설
양형제도의 개선	• 양형 편차 시정을 위한 양형기준제, 양형위원회 신설 등
재판 기록 공개	• 형사 확정 기록의 일반 공개 및 피해자 등에 대한 형사재판 기록의 공개에 관한 근거 규정 마련

2) 인신구속제도 개선 방안

피의자 또는 피고인에 대한 구속은 재판 절차에의 출석 및 형의 집행을 담보하기 위해 불가피한 제도라고 할 수 있다. 하지만 구속은 피의자 및 피고인의 방어권을 제약함은 물론 사회생활상 큰 불이익을 초래하는 강제처분이다. 따라서 수사와 재판은 불구속상태에서 이루어지고 엄격하게 제한된 사유가 있을 때에만 구속상태에서 행해지는 것이 헌법과 형사소송법이 예정하고 있는 원칙이다. 그럼에도 우리의 현실은 범죄를 저질렀다는 혐의가 인정되는 경우 일단 구속부터 하는 경우가 많았고, 나아가 구속이 자백을 얻어내는 수단이 되기도 했으며, 구속이 사실상 처벌의 수단으로 사용되기도 했다.

사개위는 인신 구속 절차의 개선과 관련해 영장단계의 조건부석방제도 도입, 석방 조건의 다양화, 석방제도의 통합, 긴급체포제도의 개선, 긴급압수 · 수색 · 검증제도의 개선 등을 건의했다. 사개위 건의문을 토대로 사개추위는 다음과 같은 내용의 인신구속제도 개선 방안을 마련했다.

첫째, 영장 단계에서 구속영장을 발부함과 동시에 석방 조건을 정해 피의자를 석방하는 제도를 도입했다. 이 때 석방 조건, 석방 절차, 조건부 석방의 취소, 보증금의 몰수와 환부 등은 피고인에 대한 조건부 석방에 관한 규정을 준용하도록 했다.

둘째, 피의자에 대한 석방제도와 피고인에 대한 석방제도를 양분해 규정했다. 석방 조건 등 기본적인 사항은 양 제도에 공통적으로 적용하되, 양 제도의 특성이 될 수 있는 사항은 개별적으로 규정했다. 피고인에 대한 구속 취소, 보석, 구속 집행 정지를 통합해 석방심사제도를 신설하고, 피의자에 대한 구속적부심을 피의자에 대한 석방심사제도로 개편하되, 검사의 구속 취소와 구속 집행 정지 권한은 별도로 규정했다.

셋째, 석방 조건을 다양화했다. 당시 형사소송법은 보증금을 주된 석방 조건으로 하고 주거 제한 등 다른 조건을 부가적으로 정할 수 있는 방식이었지만, 개정안은 보증금 이외에 본인 서약서, 제3자의 출석보증서, 피해배상금의 공탁, 담보 제공 등 다양한 석방 조건을 도입하고 이를 병렬적으로 규정했다.

넷째, 긴급체포제도를 개선했다. 긴급체포 후 영장 청구 기간에 관해 사개위 다수 의견과 같이 “피의자를 체포한 경우 피의자를 구속하고자 할 때에는 불필요한 지체 없이,

검사는 … 구속영장을 청구해야 한다. 구속영장 청구 기간은 피의자를 체포한 때로부터 48시간을 넘을 수 없다"로 개정했다. 또한 구속영장을 청구하지 아니하고 석방한 경우에는 그 사유를 30일 이내에 정기적으로 법원에 통지하게 했는데, 통지서에는 피의자의 인적사항과 체포 및 석방의 일시 · 장소 이외에 체포영장을 발부받지 못하고 긴급체포를 하게 된 구체적 이유를 기재하게 해 수사기관이 긴급체포를 함에 신중을 기하도록 했다.

다섯째, 긴급압수 · 수색 · 검증제도를 개선했다. 현재 체포된 자가 소지, 보관, 소유하는 물건으로 돼 있는 긴급압수 · 수색 · 검증의 대상물을 소지, 보관하는 물건으로 한정했다. 긴급체포를 한 경우에 당연히 긴급압수수색을 허용하는 것이 아니라 긴급히 압수할 필요가 있는 경우에만 압수수색을 할 수 있도록 긴급성 요건을 추가했다. 긴급압수 · 수색의 시기를 제한해 긴급체포 후 긴급압수수색이 가능한 시간을 48시간에서 12시간으로 축소했다. 또한 긴급체포에 대한 긴급압수 · 수색의 독자성을 인정해 압수를 계속할 필요가 있을 경우 구속영장과는 별도로 지체 없이 압수 · 수색영장을 청구하도록 하되 그 시간은 24시간을 넘을 수 없게 했다.

사개추위가 마련한 인신구속제도 개선 방안 중 영장 단계 조건부 석방제도, 석방 조건의 다양화, 석방제도의 통합, 영장항고제도 등을 제외하고 나머지 방안들은 국회를 통과했다.

3) 공판중심주의 확립 방안

공판중심주의는 형사재판에서 수사기관이 작성한 조서에 의존하지 않고 사실판단자(법관 또는 배심원)가 검사와 피고인 · 변호인 간의 법정 공방에 기초해 판단하는 근대 형사재판의 기본원칙으로써 피고인의 방어권 보장과 재판의 공개에 기여한다. 그 동안 우리나라의 형사재판은 소위 조서재판 또는 서류재판으로 이루어짐으로써 피고인의 방어권이 충분히 보장되지 못하고, 방청객들이 재판의 내용을 알 수 없는 형태로 진행돼 실질적인 재판의 공개가 실현되지 못했던 것이 사실이다. 공판중심주의에 충실하지 못했던 결과 수사기관에 의한 과도한 자백 편중 현상, 재판 과정의 불투명으로 인한 국민의 사법 불신을 초래했다는 지적이 있어 왔다.

사개위는 공판중심주의 확립과 관련해 피의자 · 피고인의 인권을 보장하고, 국제적 기준에 부합하는 형사 절차를 구현하기 위해 공판중심주의가 확립돼야 한다고 전제하고, 구체적인 방안으로써 증거개시제도의 도입, 공판준비절차의 도입, 집중증거조사제도의 도입, 증거에 관한 규정의 재검토, 피고인의 방어권 강화 등을 건의했다.

사개추위는 2005년 전반기에 공판중심주의에 관한 논의 및 법안 성안작업을 진행해 2005년 7월 15일 「공판중심주의적 법정심리절차 확립 방안」을 의결했다. 그 과정에서 수많은 쟁점에 대해 법원과 검찰의 견해 차이가 커 의견통일을 이루기가 어려웠다.

사개추위에서 최종적으로 의결한 내용의 요지는 다음과 같다. 우선 증거개시제도의 도입이다. 피고인 또는 변호인이 공소제기 후 검사가 보관하고 있는 서류나 물건 등을 열람 · 등사할 수 있는 근거를 마련했고, 검사가 피고인 또는 변호인의 열람 · 등사 신청을 거부한 때에 법원에 불복신청을 할 수 있도록 했다. 검사는 열람 · 등사 신청의 전제가 되는 서류 등의 목록을 반드시 개시하도록 했고, 검사가 법원의 열람 · 등사에 관한 결정을 이행하지 않은 때에는 해당 서류 등에 대한 증거 신청을 하지 못하도록 했다. 피고인 측도 공판준비절차에서 현장 부재, 심신 상실 또는 심신 미약 등의 주장을 한 때에는 검사에게 그 주장과 관련된 서류 등의 열람 · 등사를 허용하도록 했다. 피고인 또는 변호인이 개시된 서류 등의 복사본을 당해 사건이나 관련 소송의 준비 이외의 목적을 위해 타인에게 교부하는 행위 등을 처벌하는 규정을 두었다.

둘째, 공판준비절차를 도입했다. 피고인 또는 변호인으로 하여금 공소사실에 대한 인정여부 등을 기재한 의견서를 제출하도록 해 법원의 심리계획 수립과 피고인의 방어에 도움이 되도록 했다. 효율적이고 집중적인 심리를 위해 법원은 사건을 공판준비절차에 회부해 쟁점 및 증거를 미리 정리할 수 있도록 했고, 공판준비절차는 주장 및 입증 계획 등을 서면으로 준비하게 하거나 공판준비기일을 열어 진행할 수 있도록 했다. 공판준비기일은 공개를 원칙으로 하되, 다만 절차의 진행이 방해될 우려가 있는 때에는 비공개로 진행할 수 있도록 했다. 법원은 공판준비기일을 종료할 때에는 쟁점 및 증거 정리의 결과를 당사자에게 고지하고, 이의의 유무를 확인해야 하며, 공판준비기일을 거쳐 쟁점 정리 및 증거 채부 절차가 완료된 때에는 부득이한 사유가 없는 한 새로운 증거를 공판기일에 신청할 수 없도록 했다. 제1회 공판기일 이후에도 쟁점 및 증거의 정리를 위해

필요한 경우에는 사건을 공판준비절차에 부칠 수 있도록 했다.

셋째, 증거조사절차 등을 개선했다. 공판심리에 2일 이상이 필요할 경우에는 부득이한 사정이 없는 한 매일 개정하도록 했으며, 부득이한 사정으로 매일 개정하지 못한 경우에도 특별한 사정이 없는 한 14일 이내의 날로 다음 공판 기일을 지정하도록 했다. 공판조서의 정확성을 제고하기 위해 공판 조서에 대한 변경 청구나 이의 제도를 강화했고, 당사자의 신청이 있는 경우 특별한 사정이 없는 한 공판정에서의 심리를 속기하게 하거나 또는 녹음·녹화하도록 했다. 효율적인 재판 진행을 위해 증인이 지정된 기일에 출석하도록 노력할 의무가 증인신청인에게 있음을 명시했다. 증거 조사의 순서를 원칙적으로 검사 측 증거, 피고인 측 증거, 직권조사 증거 순으로 규정했고, 증거 서류의 조사 방식을 원칙적으로 낭독하는 것으로 하되, 필요한 경우 내용 고지의 방법을 선택할 수 있도록 했으며, 증거 서류의 낭독은 원칙적으로 증거 신청인이 하도록 했다. 증거 신청은 원칙적으로 최초 증거조사기일 전까지만 하도록 하되, 법원이 당사자의 의견을 들어 별도의 증거 신청 기한을 정할 수 있도록 했다. 판결의 선고는 원칙적으로 변론이 종결된 기일에 하도록 하고, 특별한 사정이 있어 별도의 선고 기일을 지정하는 경우에도 변론이 종결된 날로부터 14일 이내로 하도록 했다.

넷째, 수사 과정의 투명성과 적법 절차의 보장을 위한 방안을 마련했다. 검사나 사법경찰관 등은 수사 과정에서 작성되거나 취득한 서류 등의 목록을 빠짐없이 작성하도록 했다. 피의자의 진술은 피의자 또는 변호인의 동의가 있는 때에는 영상녹화를 할 수 있고, 이 경우 조사의 전 과정과 객관적인 정황을 모두 녹화하도록 했다. 영상녹화가 완료된 때에는 지체없이 그 원본을 봉인하고, 피의자 또는 변호인의 요구가 있는 경우 재생해 시청하게 하며, 그 내용에 대해 이의를 진술하는 때에는 그 취지를 서면에 기재하게 했다. 또한 검사 또는 사법경찰관은 피의자가 진술거부권과 변호인의 조력을 받을 권리를 행사하지 않을 의사를 명시적으로 표시하기 전에는 조사에 들어갈 수 없도록 하고, 이에 대한 피의자의 답변 여부를 조서에 기재하도록 했다. 검사 또는 사법경찰관은 피의자나 변호인의 신청에 따라 변호인을 피의자와 접견하게 하거나 정당한 사유가 없는 한 조사 및 신문에 참여하게 했다. 신문에 참여한 변호인은 신문 중이라도 부당한 신문 방법에 대해 이의를 제기할 수 있고, 검사 또는 사법경찰관의 승인을 얻어 의견을 진술

할 수 있도록 했다.

다섯째, 증거능력규정을 개선했다. 헌법에 보장된 적법 절차의 원칙을 구현하기 위해 위법수집증거배제의 원칙을 명시했다. 검사 작성의 피고인의 진술을 기재한 조서는 적법한 절차와 방법에 의해 작성된 것으로서 피고인이 진술한 내용과 동일하게 기재됐음이 피고인의 진술이나 영상 녹화물 등 객관적인 방법으로 증명되고, 조서에 기재된 진술이 변호인의 참여하에 이루어지는 등 특히 신빙할 수 있는 상태 하에서 행해졌음이 증명된 때에 한해 증거로 할 수 있도록 했다. 검사 또는 사법경찰관 앞에서의 피고인의 진술을 내용으로 하는 영상 녹화물은 피고인이 법정에서 검사나 사법경찰관 앞에서 일정한 진술을 한 사실을 인정하지 않고, 조사자의 진술 등 다른 방법으로도 이를 증명하기 어려운 때에 한해 보충적으로 증거로 할 수 있으며, 그 진술이 변호인의 참여하에 이루어지는 등 특히 신빙할 수 있는 상태하에서 행해졌음이 증명돼야 증거로 할 수 있도록 했다. 공판준비 또는 공판기일에 진술을 해야 할 자가 사망, 질병, 외국 거주, 행방불명, 기타 이에 준하는 사유로 인해 진술할 수 없을 때에는 수사기관의 조서 등을 증거로 할 수 있도록 했다. 또한 피고인을 피의자로 조사하거나 그 조사 과정에 참여했던 자(사법경찰관 포함)의 조사 내용에 관한 증언을 증거로 사용할 수 있도록 해 실체적 진실발견과 피고인의 방어권 보장 사이에 조화를 꾀했다.

여섯째, 피고인의 방어권을 강화하기 위한 방안을 도입했다. 피고인의 진술거부권을 침묵과 진술거부를 모두 포함하는 개념으로 규정했다. 개별적 질문에 대해 답변을 거부할 수 있음은 물론이고, 처음부터 일체의 진술을 하지 아니하고 침묵할 수 있는 권리가 있음을 명백히 했으며, 진술거부권의 규정을 인정신문 앞으로 옮겨 인정신문에 들어가기 전에 진술거부권을 고지하도록 했다. 검사의 공소장 낭독을 필수적 절차로 해 재판의 시작 단계에서 심리의 대상을 명확히 하도록 했고, 검사의 모두진술이 끝난 뒤 피고인으로 하여금 공소사실의 인정여부를 진술하도록 해 사건의 쟁점이 조기에 부각되도록 했다. 재판장은 피고인의 모두진술이 끝난 뒤 피고인 또는 변호인에게 쟁점정리를 위한 질문을 할 수 있도록 했고, 증거 조사에 들어가기에 앞서 검사, 변호인으로 하여금 공소사실 등의 증명과 관련된 주장 및 입증 계획 등을 진술할 수 있도록 했다. 피고인신문은 검사 또는 변호인이 법원에 신청해 하는 것으로 하되, 증거 조사 후에 하도록 했

다.

공판중심주의 확립 방안을 마련하는 과정에서 상당한 정도의 의견 대립과 혼란이 있었고, 그 결과에 대해서도 여러 가지 다른 평가가 있는 것이 사실이다. 일부에서는 사개추위가 검찰에 밀려 개혁을 그르쳤다고 혹독하게 평가하기도 했다. 그러나 의견 대립 및 극복의 과정을 통해서 현재의 상황과 문제의식 및 공판중심주의에 대해 전 국민에게 알리는 효과를 거두었고, 또 갈등을 원만하게 해결하는 모델을 제시했다고 할 수 있다. 최종적으로 의결할 때는 심각하게 대립했던 모든 직역의 대표들이 다른 의견 없이 합의안에 만장일치로 동의했는데, 직역 간 갈등이 컸던 안건을 단일한 합의안으로 이끌었던 것은 큰 성과였다고 할 수 있을 것이다. 국회는 사개추위가 마련한 공판중심주의 관련 형사소송법 개정안 중에서 영상 녹화물 자체는 증거가 되지 못하도록 수정하고 참고인 진술에 대해서도 영상녹화의 근거 규정을 신설하는 등 일부 조항을 수정해 본회의에서 의결 처리했다.

4) 경죄 사건 신속처리절차 도입 방안

개정전 형사공판절차는 사건의 경중에 관계 없이 모든 사건을 동일한 절차에 의해 처리함으로써 제한된 재판 역량의 최적 배분이 이루어지지 못해 재판의 모습이 국민의 기대수준에 미치지 못했을 뿐만 아니라 피고인의 인권보장에도 미흡하다는 지적을 받아왔다. 경미한 사건은 신속하고 효율적으로 처리하고 중요한 사건은 신중하게 처리하기 위해 선택과 집중의 원리를 도입해 경죄 사건의 신속처리절차를 도입하고 중요 사건에 대해서는 공판중심주의를 대폭 강화해야 할 필요성에 대한 요구가 법조계는 물론 학계에서도 제기돼 왔다.

사개위는 경미한 형사 사건에 대한 별도의 처리절차를 신설해 형사 사건 처리절차를 다양화하자는 관점에서 논의를 시작했다. 이후 사개위는 형사 사건 처리절차의 다양화와 관련해 통상처리절차를 충실히하고 신속처리절차를 신설하는 내용의 건의를 표결 없이 만장일치로 채택했다.

사개추위는 검찰과 법원으로부터 각각 법률안을 제출받아 각각의 쟁점과 의견 분포를 정리하고, 형사법 교수와 변호사 및 시민단체 대표 등 전문가들을 불러 토론회를 개

최해 의견을 수렴함과 동시에, 법원 및 검찰과 공식적 · 비공식적 의견 절충작업을 진행했다. 이를 토대로 2005년 8월 25일 공청회를 개최해 여론을 수렴했고, 법원과 검찰 측 및 민간 실무위원들과 연석회의를 개최해 쟁점에 대한 입장을 정리했다. 사개추위는 2달여에 걸친 이와 같은 과정을 거쳐 안건을 본위원회에 상정해 본위원회에서 최종적인 방안을 의결했다.

사개추위에서 최종적으로 의결한 방안은 전체 시스템의 명칭을 '경죄 사건의 신속처리절차'로 하고, 형사소송법 제4편 특별소송절차의 제3장으로 이를 규정하며, 그 아래 제1절 총칙, 제2절 출석신속절차, 제3절 서면신속절차, 제4절 즉시심판절차를 두는 것으로 했다. 출석신속절차를 신설하고, 종래의 약식절차를 서면심판절차로 변경했다. 또한 종래의 '즉결심판에 관한 절차법'을 폐지하고 청구권자를 경찰서장에서 검사로 바꾸는 등 일부 조항을 수정해 즉시심판절차로 변경해 흡수했다.

경죄 사건의 신속처리절차가 도입되는 경우 한정돼 있는 사법자원을 효율적으로 활용해 경미한 사건에 대해는 수사절차 및 재판절차를 간이 · 신속하게 개선하고, 중요한 사건에 대해는 더욱 집중적이고 충실한 심리를 도모해 사건 처리 지연으로 인한 국민의 불편과 비효율이 개선될 것으로 기대됐다. 그러나 동 안건과 관련된 형사소송법 개정안은 국회 심의 과정에서 장기 심의과제로 분류돼 입법되지는 못했다.

5) 양형제도 개선 방안

양형은 형사재판에서 유죄로 인정된 사건에 대해 형의 종류와 형량을 결정하는 과정으로서 형사재판의 결론을 이루는 부분이라고 할 수 있다. 종래 법관별로 양형 편차가 심해 사법작용에 대한 예측이 곤란하고 나아가 사법 불신의 원인이 되고 있다는 지적이 있어 왔다.

사개위는 2004년 11월 29일 개최된 제25차 회의에서 양형제도의 개선 방안을 만장일치로 의결했는데, △양형자료조사제도의 도입 △대법원에 양형데이터베이스시스템 구축 △참고적 양형기준제의 도입과 양형위원회 설치를 주요 내용으로 하고 있다.

사개추위는 양형데이터베이스시스템의 구축은 대법원에 대한 건의이고 법률의 제정이나 개정이 필요한 사항이 아니기 때문에, 이를 제외하고 양형자료조사제도와 양형기

준 설정 및 양형위원회 설치에 관한 법률안을 마련하기로 했다. 양형제도 개선 방안에 대해서도 검찰 측과 법원 측이 제시한 방안 사이에는 많은 차이가 있었다.

구체적인 쟁점은 첫째, 양형조사관을 법원조사관으로 할 것인가 아니면 보호관찰관으로 할 것인가 하는 점이었다. 둘째, 「양형위원회 및 양형 기준에 관한 근거법률」을 특별법으로 할 것인가 아니면 법원조직법으로 할 것인가 하는 점이었다. 셋째, 양형위원회의 구성에 관한 문제로, 이에 대해서는 기획추진단과 법원, 검찰 모두의 의견이 뚜렷한 차이를 보였다. 넷째, 양형 기준의 효력과 관련해 양형 기준을 이탈하는 판결을 선고할 때 양형 이유를 반드시 기재하도록 할 것인가 하는 문제였다. 다섯째, 최초의 양형 기준의 실시 시기를 명시할 것인가 하는 점이었다.

2005년 11월 21일 개최된 본위원회에서 위 쟁점들에 관해 논의를 거쳐 최종적으로 다음과 같은 내용으로 의결했다.

첫째, 양형자료조사제도는 법원이 공소가 제기된 사건에 대해 검사, 피고인 또는 변호인이 제출한 양형 자료가 충분하지 않을 경우에 보충적으로 법원 조사관으로 하여금 양형 자료조사를 명할 수 있도록 했다. 검사는 기소 전에 필요하다고 판단한 경우 피의자 또는 변호인의 동의를 얻어 보호관찰관에게 양형 자료조사를 명할 수 있도록 했다. 법원의 양형 자료조사는 보충적으로 하도록 하고, 검사에 의한 기소 전 양형 자료조사는 피의자 또는 변호인의 동의를 얻어 시행하도록 해 양형 자료조사의 남용을 억제하는 장치를 마련했다. 둘째, 양형위원회의 구성은 법관 4명, 검사 2명, 변호사 2명 외에 법학교수와 학식과 덕망 있는 자를 구분해 각각 2인씩으로 하기로 하고, 위원장은 대법원장이 임명하며, 상임위원은 1인으로 했다. 셋째, 법원이 양형 기준에서 정한 범위를 벗어난 판결을 할 때에는 판결서에 양형 이유를 기재하도록 하되 서면 신속 절차 또는 즉시심판 절차에 의해 심판하는 경우에는 예외로 하도록 했다. 넷째, 최초 양형 기준의 설정 시기에 대해서는 법률 시행 후 2년 내에 국민적 관심, 범죄 발생의 빈도 및 필요성 등을 고려해 최초의 양형 기준을 설정하도록 했다.

국회 논의 과정에서 양형제도의 개선 방안 중 양형조사관제도는 입법이 보류됐고 나머지 양형위원회 신설과 양형기준설정제도는 2006년 12월 22일 국회 본회의에서 의결됐다.

2. 법원 구성의 다양화와 기능 강화

1) 법조일원화

법조일원화는 법관을 일정한 경력의 변호사 자격자 중에서 임용하는 것을 의미한다. 법조일원화가 시행되는 경우 풍부한 사회 경험과 재판 경험을 가진 변호사 중에서 검증을 거쳐 법관을 임용함으로써 경력법관제의 문제점을 극복하고 국민의 재판에 대한 신뢰가 크게 신장되는 계기가 될 것이다.

대법원 산하 사개위는 대법원장이 제안한 5개 심의안건 중 하나로 포함된 법조일원화에 대해 논의를 진행한 후 2004년 7월 5일 개최된 제 16차 전체회의에서 건의안을 의결했다. 사개위는 당시 우리나라 사법 현실이 법조일원화를 시행하는 데 필요한 조건을 모두 갖추었다고 볼 수는 없으나, 법조일원화가 전체적으로 장점이 더 많고 국민의 지지를 받고 있으므로 이를 추진할 필요가 있음을 확인했다.

사개위가 법조일원화 실시 방안을 마련하면서 ①법관 임용 요건으로서의 법조활동 경력 ②법관임용에서 변호사단체의 역할 ③법관의 임용 단위 ④임용 방식(개방형직제) ⑤임용 후 인사관리(본인 동의 없는 순환보직의 금지 여부) 등에 있어서 상당한 논란이 있었다. 법관 임용 자격으로서의 법조활동 경력을 5년 이상으로 할 것인가, 아니면 10년 이상으로 할 것인가의 문제에 있어서 사개위는 전자의 견해를 채택해 건의했다. 변호사의 법관 임용에 있어서 변호사단체의 역할에 관해는 임관 신청은 대법원에 하고 대법원이 신청자 전원에 대해 변호사단체에 의견을 요청하도록 하는 견해를 채택해 건의했다. 법관의 임용 단위와 관련해 전국적으로 균질한 법관을 임용하는 것이 바람직하고, 이를 위해서는 단일한 기관에서 동일한 기준으로 임용 심사를 하는 것이 필요하다는 견해를 채택했다. 임용 방식과 관련해서 사개위는 개방형 직제 모델의 취지에는 찬성하나 제도의 문제점에 대한 검토가 미흡하므로 조심스럽게 접근해야 한다는 입장에서 별도의 건의를 하지 않았다. 임용 후 인사관리와 관련해 개방형 직제의 경우 경향교류 대상에서 제외되는 것은 당연하나 법관을 임명 전의 경력에 따라 차등 대우하는 것은 바람직하지 않다는 견해를 채택해 건의했다.

사개위 건의에 따라 법조일원화를 실시하기 위해 별도로 법률을 제정하거나 개정할

필요는 없고 대법원이 실시 계획을 수립하고 시행하면 됐기 때문에 사개추위에서는 의결안건으로 처리할 필요 없이 대법원에서 세운 실시 계획과 시행한 사항을 보고 받는 형태로 점검했다. 이에 따라 대법원은 2005년 3월경 변호사 등의 법관 임용을 순차로 확대해 2006년 및 2007년 각 20명 내외, 2008년 및 2009년 각 30명 내외, 2010년 및 2011년 각 50명 내외, 2012년 신규 임용 인원의 50%(약 75명 내외) 임용하는 것으로 법조일원화 실시 계획을 확정했다.

2) 상고제도의 개선

소송절차에서 상고제도의 목적은 전국적인 법령의 해석 · 적용의 통일을 실현하고 구체적 사건의 재심리를 통해 보다 차원 높은 사회정의를 실현하고 하급심 판결의 잘못을 바로잡아 개인의 권리를 구제하고자 하는 두 가지로 정리할 수 있다. 1990년 9월 1일 상고허가제도가 폐지된 이후 상고 사건이 급증하는 경향을 보여 왔다. 이는 상고대상 사건에 대한 제한이 거의 없고, 상고 사유가 법령위반 등으로 제한돼 있으나 지난 50년간 대법원에서의 사실문제에 대한 심리가 관행화된 결과라고 할 수 있다. 이는 궁극적으로 대법원의 과중한 사건 부담으로 인해 법률심으로써의 대법원의 기능의 약화를 초래했다. 또한 개인의 권리구제라는 측면에서도 각 사건에 투입할 시간과 노력이 절대적으로 부족해 권리구제가 지연되고 구체적 정의실현도 기하기 어려움으로 인해서 사법에 대한 국민의 불신을 야기시키는 원인으로 작용해 왔다.

이와 관련 사개위에서는 고등법원 상고부 설치 방안과 대법관 증원 방안을 놓고 치열한 논쟁이 이루어졌다. 결국 단일한 의견을 얻지 못하고 고등법원 상고부 설치 방안을 다수의견으로, 대법관 증원 방안을 소수의견으로 건의하기로 의결했다.

사개추위는 다수 의견과 소수 의견에 입각한 법률안을 각각 마련했으나, 종국적으로 다수의견에 따라 고등법원 상고부 설치방안에 따른 법률안을 의결했다. 법률안의 주요 내용은 먼저 대법원과 고등법원 상고부가 상고 사건을 분장하게 됨에 따라 대법원에 직접 상고가 가능한 사건을 민사 · 형사 · 행정 · 가사 · 선거 · 특허 사건에 따라 나누어 규정했다.

둘째, 고등법원 상고부의 대법원에의 직권이송, 대법원에 의한 직권이송, 당사자의

대법원에 대한 이송 신청을 인정했다. 대법원에 직접 상고할 수 있는 사건에 포함되지 아니한 사건 중에서도 법령의 해석에 관해 중요한 사항을 포함하고 있거나, 사회 · 경제적으로 중요한 의의를 갖는 사건에 대해 고등법원 상고부 또는 대법원이 직권으로 또는 대법원이 당사자의 이송 신청에 의해 대법원으로 이송해 대법원에서 판단할 수 있는 길을 마련했다.

셋째, 판례의 통일 등을 위해 고등법원 상고부 판결(환송판결은 제외)에 대해 제한적으로 대법원에 특별상고를 할 수 있도록 했다. 다만, 4심제의 방지를 위해 특별상고이유를 헌법 위반이나 대법원판례 위반 등으로 제한했다.

넷째, 상고에 대한 심리불속행제도는 고등법원 상고부 설치 취지에 부합하지 아니하므로 「상고심 절차에 관한 특례법」을 폐지함으로써 심리불속행제도를 폐지했다. 이로 인해 고등법원 상고부에서 3심 재판을 받는 경우 상고 이유에 대한 법원의 판단을 받을 수 있으므로 오히려 보다 충실한 재판을 받게 됐다고 할 수 있다.

다섯째, 고등법원 상고부 구성의 독립성과 중립성을 강화했다. 상고부 법관을 선발함에 있어 외부 인사가 참여한 법관인사위원회의 심의를 거쳐 대법관회의의 의결을 거치도록 했다. 고등법원 상고부에는 부장판사를 두지 아니하고 대등한 경력의 판사로 재판부를 구성해 보다 충실한 심리 및 합의가 이루어지도록 했다. 상고부 법관의 임기를 4년으로 규정해 독립성을 강화했으며, 상고부 법관의 자격을 법원장 및 고등법원 부장판사와 동일하게 10년 이상의 법조경력을 가져야 하는 것으로 규정했다. 대법원과 동일하게 고등법원 상고부의 판결에 소수의견을 기재하도록 했고, 고등법원 상고부에 재판연구관을 두도록 했다.

그러나 고등법원 상고부제도 도입 방안 관련 법률안은 국회 법사위 심의 과정에서 장기심사과제로 분류돼 국회를 통과하지는 못했다.

3) 노동법원

현재의 노동권리분쟁해결제도는 그 분쟁 해결의 주체에 따라 노동위원회 및 법원으로 이원화돼 있다. 또한 노동위원회의 심판업무에 대해 다시 행정소송을 제기하도록 함으로써 사실상 5심화돼(지방노동위원회→중앙노동위원회→행정법원→고등법

원→대법원) 권리구제가 지연되고 있다. 이와 같이 현행 노동분쟁해결제도가 지나치게 절차가 복잡하고 지연되고 있다는 문제점 외에도 △노동위원회 판정의 실효성의 문제 △전문성의 결여 및 노동 사건의 특수성에 대한 이해 부족 △자주적인 분쟁 해결 절차의 미정립 등이 그 문제점으로 지적돼 왔다. 이와 같은 문제를 해결할 방안이 무엇일까를 고민하는 과정에서 노사 대표가 재판부에 참여하는 형태의 노동법원을 도입하는 방안이 모색됐다.

사개위는 각계의 의견 수렴과 위원들의 논의를 거쳐 2004년 11월 1일 개최된 제23차 회의에서 장기개선 방안으로 전문법원 또는 전문재판부 설치, 단기 개선 방안으로 중앙노동위원회 재심절차 임의화, 노동 사건 재판에서의 조정 절차 활성화 및 소송구조의 확대를 내용으로 하는 건의안을 의결했다. 사개추위는 단기 개선 방안 중 노동 사건 재판에서의 조정절차 활성화는 별도의 입법적인 조치 없이도 실행이 가능한 안건으로 판단해 구체적인 방안과 추진 현황에 대해 위원회가 법원으로부터 보고를 받는 방식으로 처리했다. 한편 노동 사건에서의 소송구조 확대와 관련해 사개추위는 논의를 거쳐 노동 사건의 경우에만 소송구조를 특별히 확대하는 것은 형평의 관점에서 문제될 소지가 있는 등 쉽지 않다고 보고 사개위에서 건의한 법률구조제도 개선 방안을 마련하는 과정에서 포괄적으로 검토하기로 했다.

중앙노동위원회 재심절차의 임의화 방안은 현행 제도를 개정해, 지방노동위원회 또는 특별노동위원회의 구제명령 · 기각결정 · 중재재정에 대해 바로 행정소송을 제기할 수 있도록 함으로써 1심급을 단축하는 것을 그 내용으로 했다. 사개추위는 중앙노동위원회 재심 절차를 임의화하는 데 필요한 노동조합 및 노동관계조정법과 노동위원회법 개정안을 마련했다. 동 법률안은 지방노동위원회의 구제명령 등에 대해서도 행정소송을 제기할 수 있도록 관련 규정을 개정하는 것을 주된 내용으로 했다. 사개추위는 동 법률안을 노동법원 도입문제와는 별도로 바로 의결해 주무부처인 노동부로 하여금 입법절차를 진행하도록 할 것인가 하는 점에 대해 검토한 결과, 노동법원 도입과 직결된다는 다수 의견에 따라 노동법원 도입 방안과 함께 의결했다.

사개추위의 노동분쟁해결제도연구회는 2006년 2월까지 법안연구소위를 구성해 노동법원 도입을 위한 노동법원법 초안을 마련했다. 그리고 2006년 5월까지 3회의 회의를

개최해 노동법원 도입을 위해 「노동법원법안(제정)」, 「법원조직법」과 「각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률」 개정안을 마련했다. 노동법원법은 노동 사건을 전속적으로 관할하는 노동법원을 설치하고, 노사관계의 특수성에 정통한 비직업법관이 노동법원의 재판부에 참여해 노동 사건의 전문성과 특수성을 재판 절차에 반영할 수 있도록 하는 노동법원 제도를 도입하도록 했다. 노동법원의 도입에 대해서는 찬반양론이 팽팽하게 대립했는데, 노동계와 노동법학계가 찬성론의 입장을 취했고, 노동부와 노동위원회는 물론 법원과 검찰 및 경영계가 반대론의 입장을 취했다.

이러한 속에서 사개추위는 2006년 11월 20일 개최된 제14차 회의에서 노동분쟁해결제도 개선 방안을 의안번호 제26호로 의결했다. 여기에는 중앙노동위원회 재심 절차 임의화 방안과 노동법원 도입 방안이 포함됐다. 그러나 동 방안을 법률안으로 의결해 노동부로 하여금 바로 입법 절차를 진행하도록 할 것인지 하는 점에 대해서는 노동법원 도입 자체에 대해 찬반양론이 팽팽하게 대립하고 있었다. 또한 주무부처인 노동부가 강력하게 반대하고 있는 상황에서 무리하게 입법을 추진하는 것에 무리가 있다는 판단을 내렸다. 나아가 2005년 사개추위가 의결해 국회에 제출된 법률안들이 국회에서 처리되지 않고 있는 상황에서 무리하게 입법을 추진할 경우, 이미 국회에 계류 중인 법률안의 처리에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 보고 법률안으로 의결하지 않고 정책자료 채택의 형태로 의결했다.

3. 군사법제도의 개혁

군사법제도의 개혁 과제 중 가장 중요한 내용은 군사법원과 군검찰의 지휘관으로부터의 독립을 실현하는 것이라 할 것이다. 현재 군사법원은 국방부에 고등군사법원을 설치하고, 국방부 · 국방부직할통합부대 · 각군 본부 및 편제상 장관급 장교가 지휘하는 부대 또는 기관(보통의 경우 사단)에 보통군사법원을 설치하고 있다. 군판사는 국방부 장관 또는 각 군 참모총장이 임명하고, 국방부 또는 각 군 본부에 소속한다. 재판관은 관할관인 지휘관이 지정하며, 재판부에는 관할관이 군판사 아닌 장교 중에서 임명한 장교를 심판관으로 참여시키도록 하고 있다. 나아가 관할관은 군사법원의 재판 결과에 대

해 형을 감경할 수 있는 권한이 있다.

군사법원과 군판사가 지휘관에 소속되고, 재판 과정에 법률전문가가 아닌 장교가 재판부에 참여하며 더 나아가 지휘관이 군사법원의 재판 결과에 대해 형을 감경할 수 있는 권한까지 가지게 됨에 따라 군사법원이 지휘관에 종속되는 결과가 초래됐다. 군사법원 재판부에 재판장으로 참여한 심판관이 재판부의 합의 결과에 따르지 않고 혼자만의 의견을 재판 결과로 선고하거나 부정한 청탁을 받고 관할관의 감경권을 남용하다가 전직 법무감이 구속된 사례가 발생하기도 했다. 이러한 사례에 비추어 군사법제도 개혁의 핵심은 군사법원과 군검찰의 지휘관으로부터의 독립이라고 하지 않을 수 없다.

한편 현재 군검찰은 국방부와 각 군 본부에 고등검찰부를 설치하고 있고, 보통군사법원이 설치돼 있는 부대와 편제상 장관급 장교가 지휘하는 부대에는 보통검찰부가 설치돼 있다. 군검사는 당해 군검찰부가 설치돼 있는 부대의 장에 소속하며, 부대의 장은 소관 군검찰사무를 관장하고 소속 군검사를 지휘 · 감독한다. 이에 따라 지휘관은 자기 휘하에 있는 부대에서 발생한 사건이 자신의 진급평정에 막대한 영향을 미칠 수 있다는 점 때문에 이를 축소, 은폐하고자 하는 유혹을 떨치기 어렵다. 이러한 이유로 인해 군내 사망사고, 부조리를 비롯한 중요 사건에 대한 수사가 제대로 이루어지지 않는다는 지적이 있어 왔다.

외국의 경우 군사법원 또는 군검찰을 별도로 두는 국가도 있지만, 이를 별도로 두지 않고 일반법원에 특별부를 두고 법관의 일부를 군인으로 구성하는 국가도 있으며, 아예 군사법원이나 군검찰을 별도로 두지 않고 군사 건도 일반 법원과 일반 검찰에서 관할하는 국가도 있다. 군사법원과 군검찰을 별도로 설치하는 국가의 경우에도 대부분 국방부 장관 소속으로 일선지휘관으로부터 독립시키는 것이 일반적인 예다.

사개위에서 일반 장교에 의한 심판관제도에 대한 개선안으로 심판관제도의 폐지 방안, 심판관 자격을 사병(부사관 포함)까지 확대하는 방안, 민간판사가 재판장으로 참여하는 방안 등이 제시됐고, 관할관의 확인 감경권에 대한 개선안으로 평시에는 폐지하고 비상시에 부활하는 방안, 감경 권한을 대폭 축소해 감경사유를 구체적으로 기재하도록 하고 감경 기준도 형량의 1/2로 제한하는 방안 등이 제시됐다. 군사법원의 설치 및 관할과 관련한 개선안으로는 평상시 군사법원을 폐지하고 비상시만 운영하는 방안, 1심 군

사법원은 유지하고 항소심 군사법원은 폐지하는 방안, 군사법원의 관할을 순정 군형사범죄로 국한하는 방안, 군사법원 재판부에 민간판사가 참여하는 방안, 군판사의 소속을 국방부로 하고 순회 군판사단을 운영하는 방안 등이 제시됐다. 군검찰의 독립성 제고를 위한 개선안으로는 군검찰을 국방부 소속으로 하는 방안, 각 군 본부에 검찰단을 창설하는 방안, 현행 제도를 유지하되 각 군 본부 검찰부에 하급부대 검찰에 대한 지도권을 부여하고 검찰관 보직 시 심의위원회에서 심의하도록 하는 등 보완하는 방안 등이 제시됐다.

사개위에서는 군사법제도 개선 방안의 마련과 관련한 논의를 효율적으로 진행하기 위해 소위원회를 구성했고, 소위원회에서 쟁점을 정리해 전체회의에 올려서 전체회의에서 토론과 표결을 거쳐 최종 방안을 확정했다. 소위원회에는 국방부의 법무관리관도 위원으로 참여했으며, 소위원회에서 심의하는 동안에 국방부는 입장을 정리해 제출하기도 했다. 소위원회는 군사법원에 대한 개선안으로 평시에 심판관제도 및 관할관의 확인 감경권을 폐지하는 안을 단일안으로 정리해 제시했다.

군사법원의 조직과 관련해 △국방부 소속 군판사단에서 순회재판을 실시하는 안을 1안(국방부안)으로 △1심 군사법원은 1안과 같이 하되 항소심 군사법원을 폐지하는 안을 2안으로 제시했다. 군검찰 개선안으로는 △군검찰을 각 부대에 설치하고 소속 부대장의 개별적 사건에 대한 지휘권은 배제하고 일반적인 지휘권만 인정하며 각 군 참모총장이 군검사에 대한 인사권을 행사하는 안을 1안(국방부안)으로 △군검찰을 국방부 소속으로 설치하고 군검사에 대한 인사권을 국방부에서 행사하는 안을 2안으로 제시했다.

2004년 11월 29일 개최된 사개위 전체회의에서는 소위원회로부터 위 내용과 같은 쟁점보고를 받고 모든 위원들이 쟁점에 대한 의견을 발표하는 형식으로 토론을 하고 나아가 투표까지 해 건의안을 확정했다.

사개추위에서 군사법원 및 군검찰의 독립을 실현할 구체적인 법률안을 만드는 과정에서 군사법원을 국방부 소속으로 하고 순회판사단을 운영하며 심판관제도와 관할관의 확인감경권을 폐지하는 방안에 대해서는 다른 의견이 없었다. 군사법원의 조직은 현재의 사단 단위 보통군사법원을 평시에 폐지하고 국방부에 고등군사법원을, 5개 지역

에 지역군사법원을 설치하며, 군판사는 국방부에 소속해 각 권역별 군판사단이 부대를 순회하며 재판을 실시하도록 했다.

군검찰의 조직과 관련해 사개추위 기획추진단은 사개위의 건의를 충실하게 반영해 군검찰을 국방부 소속으로 통합하는 법률안을 준비했다. 동 안은 각 군 본부 고등검찰부를 폐지하고 1개의 국방부 소속 고등검찰단으로 일원화하며, 사단급 부대의 보통검찰부를 폐지하고 국방부 소속 지역검찰단을 5개 지역으로 구분해 설치한다는 것이었다. 또한 국방부장관은 군검사에 대한 인사권 및 일반적 지휘권을 갖되 구체적 사건에 관해는 고등검찰단장만을 지휘 · 감독하도록 했다. 그러나 위 방안에 대해 각 군 일선 지휘관들은 지휘권의 약화를 초래한다는 이유로 강한 우려를 표명했다. 이에 국방부는 기획추진단에서 준비한 위 방안을 제1안으로 하고, 국방부 소속으로 각 군 검찰부를 설치해 인사권은 국방부장관이 행사하되 군검찰에 대한 국방부장관의 일반적 지휘권을 각 군 참모총장이 위임받아 행사하는 방안을 제2안으로 제시했다.

그러나 국방부가 일선 지휘관들의 입장을 반영해 제시한 제2안은 사개위의 건의에 정면으로 반할 뿐만 아니라 지휘관으로부터 군검찰을 독립시키고자 하는 개혁의 의미에 반하는 것으로써 도저히 수용할 수 없는 것이었다. 그리해 사개위 건의의 본래 취지를 살리면서도 일선 지휘관들의 우려도 불식시킬 수 있는 방안을 모색하게 됐다. 그러한 방안으로 국방부 소속 군검사를 각 군 본부에 배속시켜 각 군 참모총장의 지휘를 받도록 하는 방안, 국방부장관의 고등검찰단장에 대한 구체적 사건에 관한 지휘 · 감독권의 일부를 각 군 참모총장에게 위임할 수 있도록 하는 방안 등이 고려됐다. 이에 사개추위는 최종적으로 국방부장관의 고등검찰단장에 대한 구체적 사건에 관한 지휘 · 감독권의 일부를 각 군 참모총장에게 위임하는 방안을 본 위원회에서 만장일치로 채택했다. 국방부장관이 현실적 여건을 고려해 대통령령을 통해 위임 범위를 탄력적으로 결정할 수 있는 여지를 인정한 것이다.

사개추위가 의결한 위 방안에 대해 군 일부에서는 지휘관의 지휘권을 약화시키는 결과를 초래한다고 불만을 표시했고, 반면 사회의 다른 일부에서는 군검사의 일선 지휘관으로부터 완전 독립이라는 개혁 과제를 후퇴시켰다고 비판했다. 그러나 군사법원을 별도로 두고 있으면서도 군검찰을 별도로 두지 않고 민간검찰에서 담당하도록 하고 있는

국가도 있는 것에 비추어 보면 일선 지휘관이 직접 군검사를 지휘 · 감독해야만 지휘권이 확보될 수 있다는 논리는 설득력이 없다고 할 것이다.

군사법제도 개혁 관련 법률안은 2005년 12월 26일 국회에 제출됐으나 소관 상임위인 법사위에서 2007년 말 현재까지 계류 중으로 입법 전망이 밝지 않다.

3

참여정부 사법개혁에 대한 평가

제1절 의제 설정 및 법률안 마련 과정에 대한 평가

1. 사법개혁 의제의 적정성 및 채택 절차의 타당성

사개위에서 채택한 사법개혁 의제는 대법원의 구성과 기능 개선, 법조일원화, 법조인 선발 · 양성제도의 근본적인 개혁, 국민의 사법 참여, 형사 사법 절차의 근본적인 개혁, 군사법제도의 개혁, 법조윤리의 확립, 사법서비스 개선, 재판 기록 및 재판 정보의 공개, 공익소송 및 공익법률시스템의 구축, 효율적 분쟁처리제도, 징벌적배상제도 등이다. 이들 개혁의제는 정부 각 부처와 시민사회 각계각층의 이해관계에 관련된 것들로써 그동안 공론화된 사법개혁 관련 의제를 대부분 포함하고 있다고 할 수 있다. 사법개혁 의제에 대해서는 일단 주요하게 공론화된 부분을 모두 포괄해 적절했다고 보는 것이 일반적인 시각이다. 다만 몇 가지 쟁점이 개혁의제로 채택되지 못한 점에 대해서는 비판이 있기도 했다.

1) 사법개혁 의제의 적정성

(1) 사법부의 과거청산 및 법원 내부의 개선 등

의제와 관련해 첫번째 비판은 사법개혁을 논의하면서 사법부의 과거청산에 대해서는 아무런 입장을 취하지 않았다는 점이 지적됐다. 그리고 법원 내부의 문제, 구체적으로는 법원의 관료화, 법관인사제도의 개혁이나 사법피해자 구제의 문제 등이 개혁의제에서 제외된 점도 비판의 대상으로 됐다.

사법개혁을 추진하면서 사법부의 과거청산문제를 거론하지 않을 수 없는 것은 당연한 지적이라고 할 수 있다. 이 문제에 대한 사개위와 사개추위의 입장은 과거청산문제는 대법원이나 다른 기관에서 독자적으로 해야 하는 문제이고 사개위와 사개추위에서 담당할 문제가 아니라는 것이었다. 이 작업은 그 자체만으로도 워낙 방대한 작업이기 때문에 사개위나 사개추위가 사법개혁의 일환으로 이를 다루는 것에는 어려움이 있을 수밖에 없다. 그리고 다른 여러 과거사 기구에서 법원의 확정판결에도 불구하고 과거사를 정리하고 있는 것 역시 사개위나 사개추위가 굳이 이 문제를 의제에 포함시키지 않았던 이유 중의 하나이다.

뿐만 아니라 이론적으로는 법원의 경우 확정판결에 대해 재심이라는 절차를 거쳐 과거사를 청산해야 하는 바, 법원 외부에서 별도의 기구가 발족돼 개별 사건을 심리하는 것은 사법부의 독립을 침해할 위험이 있다. 따라서 이 문제를 해결하는 데 가장 좋은 방법은 법원 스스로 이에 대한 입장을 밝히고 재심을 통해 문제를 해결하는 것이라 할 수 있다. 필요한 경우에는 국회 차원에서 입법을 통해 해결하는 것도 좋은 방법이 될 수도 있을 것이다.

법원 내부의 문제는 일부 관련 있는 법조일원화나 하급심 강화 등의 방향으로 해결하는 것이 타당하다고 할 것이다. 이 문제는 일부 해결되고 있는 과정에 있었고, 만일 전면화 됐을 경우 검찰 조직의 개편문제와 맞물려 자칫 법원이나 검찰을 배제하고 사법개혁을 해야 하는 어려움에 봉착할 수도 있었을 것이다. 사법피해자의 문제 역시 사개위와 사개추위가 개별 사건의 신원을 해결하는 조직이 아니고 정책을 마련하는 기관인 이상 이를 담당하는 것은 부적절했다고 할 수 있다.

(2) 검찰 조직개편 및 검경 수사권문제

의제와 관련한 두번째 비판은 특히 검찰개혁과 관련해 소송 절차의 개혁만이 아니라 검찰 조직 자체의 개혁문제를 포함시켰어야 한다는 것이었다. 그러나 대법원에 설치된 사개위에서 검찰 조직개편 문제를 직접적인 의제로 채택하는 데는 장애가 있을 수밖에 없다. 대통령과 대법원장이 대법원 산하에 사개위를 설치하기로 합의했다는 것 자체가 검찰 조직개편 문제를 사개위에서 다룰 사항에서 배제한다는 함의를 내포하고 있다고 할 수 있다. 검찰 조직개편의 문제가 매우 중요한 것은 사실이지만 이는 별도의 기구와 방법을 통해 해결하는 것이 바람직하며, 사개위 및 사개추위에서 다루기에는 부적절한 측면이 있다고 할 것이다.

한편 검찰과 경찰의 수사권문제는 소송 절차의 개혁문제와 직접적으로 연결돼 있어 동시에 해결하는 것이 바람직하고 또 타당한 측면이 있다. 하지만 사개추위 출범 당시에는 이미 다른 곳에서 검경 수사권문제를 다루고 있었고, 이것을 무리하게 사개추위에서 담당하도록 하는 방안이 현실적으로 없었다. 그리고 만일 이 문제를 사개추위에서 포함시켰다고 한다면 검경의 갈등 때문에 다른 문제까지 제대로 해결하지 못하는 우를 범했을 가능성도 배제할 수 없었다.

(3) 지나치게 많은 의제를 선택했는지 여부

사법개혁 의제가 모두 연결돼 있고 또 총체적으로 접근할 수밖에 없는 한계가 있었다고 하더라도 참여정부의 사법개혁 과정에서 지나치게 많은 의제를 선택하고 해결하려고 한 것은 아닌가 하는 비판이 있었다. 너무 많은 의제를 선택하다보니 정작 중요한 의제에 대해서는 집중하지 못했다는 점, 의제의 광범위함으로 인해 이해관계의 폭이 넓어졌고, 결국 사법개혁에 반대하는 세력들을 확장시키는 결과를 가져왔다는 점 등이 주요한 근거로 제시됐다.

이 비판은 곧 의제는 적정했으나 의제 해결 과정에서 적정한 순서를 밟지 않았다는 비판으로 연결됐다. 사법개혁 의제는 그 자체로 중요성에 차이가 있고 가장 우선적으로 해결했어야 할 문제가 있는데, 사개추위에서는 모든 문제를 동일한 정도의 무게를 가지고 동시 병행적으로 해결하려고 했다는 것이 그 지적이었다. 구체적으로는 법학전문대

학원 도입에 우선적으로 모든 역량을 집결해 해결했어야 한다는 것이었다. 법학전문대학원이 출범하게 되면 완전히 새로운 형태의 법조인이 탄생하기 때문에 법조일원화, 하급심 강화, 형사재판의 실질화, 사법서비스 개선 등의 방안이 순차적으로 쉽게 될 수 있다는 것이었다. 뿐만 아니라 형사재판과 관련해서도 국민참여제도에 집중했어야 한다는 것이었다.

우선 사법개혁의 의제가 많았다는 것은 틀림없는 사실이다. 또한 일부 장기과제의 경우에 실제로 도입하는 데 어려움이 있을 것임을 알면서도 무리하게 추진해 일부 계층의 지지를 확보하지 못한 점은 비판의 대상이 될 수도 있다. 그러나 생래적인 사법개혁의 성격이 독립적으로 진행될 수 있는 개혁이 아니라, 정치 · 경제 · 사회 등 모든 분야의 개혁과 맞물려 진행될 수밖에 없다는 점을 고려한다면 여러 주제가 동시에 논의되고 추진될 수밖에 없었던 것은 필연적인 결과라고 할 것이다.

다음으로 중요 과제에 대한 순차적 개혁을 하지 않았다는 비판은 사실과 약간의 차이가 있다. 이 문제는 개혁의 추진 과정에서 발생했던 정치적 환경과 밀접한 관련이 있다. 한 예로 국회는 2005년 12월 소위 '사립학교법 파동' 이후 사실상 사보타지 상태로 돌입했고, 이를 해결할 의지나 방안이 전무했다. 실제로 2006년 4월 열린우리당과 한나라당 양당은 교육위원회 소위에서 「법학전문대학원 설치 · 운영에 관한 법률」을 의결하기로 합의한 바 있다. 그러나 사립학교법 개정문제와 결부되면서 모든 것은 백지화됐고, 그 결과 2006년이 끝날 때까지 일부 부차적인 사법개혁 법안을 제외하고는 주요 개혁 법안들이 국회에서 제대로 처리되지 못했다. 따라서 이 문제는 사후적으로 보면 옳은 측면이 있으나, 국회에서 정상적으로 입법 절차가 진행됐다면 제기되지 않았을 수도 있었을 것이다.

2) 사법개혁 의제 채택 절차의 타당성

사법개혁의 의제 설정 과정은 의제 설정이 과업의 거의 절반을 차지한다는 점에서 매우 중요하다. 즉, 의제 설정을 누가 어떻게 하느냐는 일종의 권력 작용으로 그 과정에서 보다 다양한 계층의 다양한 의견이 집약적으로 반영될 필요가 있다. 이는 의제 설정과정에서 일부 계층이 배제될 경우 사회적인 합의를 만들기 어려울 뿐 아니라 배제된 계

층의 반발을 부를 수 있기 때문이다. 참여정부의 사법개혁 의제 선택 과정은 대법원장이 주도했다. 대법관 제청 파동 이후 대통령과 대법원장이 사법개혁 추진을 합의하면서 대통령은 대법원장에게 사개위에 대해 주요한 사법개혁 의제를 부의하고 이를 검토할 것을 요청했다. 대법원장은 법원 내외에 사법개혁에 관한 여러 의견을 청취하고 그 주요한 내용을 의제로 부의했다. 대법원장이 부의한 의제는 대법원의 기능과 구성, 법조일원화, 법조인의 양성 및 선발, 국민의 사법 참여, 사법서비스 및 형사사법 등이었다. 한편 사개위는 위원들의 제안을 받아 추가로 일부 의제를 채택하기도 했다. 추가로 채택된 의제는 공익소송, 징벌적배상제도, 효율적인 분쟁 처리, 재판 기록 및 재판 정보의 공개 등이었다. 추가로 채택된 의제들은 재판 기록 및 재판 정보의 공개를 제외하고는 단순한 법조직역의 개선에 머무르지 않고 경제계와 정부 각 부처의 이해관계와 밀접하게 관련되는 것이어서 장기적인 연구과제로 채택됐다.

이러한 과정을 두고 사법개혁의 의제채택이 대법원장에 의해 주도됨으로써 왜곡된 결과를 초래했다는 비판이 있었다. 그러나 사개위에서 채택한 사법개혁 의제들은 우리 사회의 민주화 이후 사법개혁과 관련해 사회에서 공론화됐던 주제를 대부분 포괄한 것이라 할 수 있다. 따라서 대법원장이 주도해 사법개혁 의제를 선정하는 과정은 명시적으로 일부 계층의 의견을 종합하지 못한 점이 있다고 하더라도 그동안 쟁점이 된 거의 모든 의제를 담은 것으로 타당한 절차였다고 할 수 있다. 그리고 대법원장이 부의한 안건이 폐쇄적으로 논의된 것이 아니라 사개위에서의 논의를 통해 확장될 수 있었다는 점 역시 사법개혁 의제의 적정성을 보장하는 하나의 안전판이었다고 할 것이다.

2. 사법개혁 추진 기구의 적정성

참여정부의 사법개혁 추진에 있어 사법개혁 추진 기구의 적정성 문제는 추진 기구를 법원이 주도했는지 여부, 사법개혁을 법조인이 주도했는지 여부, 국회와의 연결 고리 확보문제, 2단계 추진이 아닌 단일 기구 설치가 바람직하지 않았나 하는 문제들로 정리할 수 있다.

(1) 추진 기구를 법원이 주도했는지 여부

개혁의 대상인 법원이 오히려 개혁을 주도하는 모순된 형태를 띠었다는 비판은 사개위가 대법원 산하에 설치됨으로써 제기됐다. 사개위가 대법원 산하에 설치된 것은 국민의 강력한 사법개혁 요구에 직면해 대통령과 대법원장이 합의해 결정한 것이었다. 이에 따라 사개위는 대법원 규칙에 근거해 설치됐다. 당시 법률을 제정해 대통령 산하 위원회로 구성해야 한다는 견해도 있었으나 당시의 정치지형에 비추어 볼 때, 사법개혁 추진 기구를 법률로 구성할 경우 법률을 제정하는 것이 불가능했을지도 모르는 상황이었다. 이에 대통령과 대법원장은 국민의 절박한 요구에 부응해 가시적인 조치를 취할 수밖에 없었고, 실질적인 효과를 낼 수 있는 방안으로써 대법원에 사개위를 설치하는 방안을 채택했던 것이다.

법학전문대학원이나 국민의 형사재판참여제도의 도입은 법조계의 양보를 전제로 하는 것이었다고 할 수 있다. 과거 정부에서 학계와 시민단체가 법학전문대학원의 도입을 강력하게 주장했지만 실패한 것은 법조계의 반대로 말미암은 것인데, 사개위에서 법학전문대학원을 도입하기로 결정한 것은 법원과 법무부 등 법조계가 양보해 법학전문대학원의 도입에 동의했기 때문에 가능했다. 또한 국민의 형사재판참여제도 역시 기본적으로 사법영역에서의 국민의 주체적 참여를 인정하는 것으로 그 도입을 위해서는 법조계의 양보가 필요했다. 이러한 방식으로 개혁의제가 채택되고 구체적인 방안이 마련된 점에 비추어 볼 때 사법개혁 과정을 법원이 일방적으로 주도했다는 비판은 적절한 평가가 아니라고 할 것이다.

(2) 사법개혁을 법조인이 주도해 왜곡했는지 여부

사법개혁은 법조의 개혁을 의미하는 것으로 법조인은 원칙적으로 개혁의 대상이라 할 수 있다. 그러나 한편으로는 개혁작업을 하는 과정에서 법조인을 완전히 배제해서는 사법개혁을 성공적으로 수행할 수 없다. 특히 최근 사법권력은 누구나 참여하고 관여할 수 있을 정도의 단계를 넘어 전문화의 단계로 진입했다고 볼 수 있다. 일반인으로서는 전문적인 영역에 들어가는 순간 사법관료의 현란한 논리에 휩싸일 수밖에 없는 것이 현실이다. 이런 단계에서 문제가 되는 것은 어떻게 사법관료의 힘을 통제할 것인가 하는

점인데, 여기에서 해법은 전문성을 뛰어 넘어야 하는 것으로 귀결된다. 사법개혁의 기본 동력은 국민의 사법개혁 요구와 운동이겠으나, 거기에서 나아가 전문성을 뛰어 넘을 정도의 추진 동력을 가지고 전문성의 함정을 피해갈 수 있는 개혁적인 법률가를 주요 추진 동력의 하나로 삼지 않으면 안되는 것이다.

참여정부의 사법개혁은 사법개혁 과정에 법조인의 참여는 필수적이지만 이들이 모든 논의를 좌우해서는 안 된다는 관점을 가지고 진행됐다. 과거의 경험에 비추어 보면 사법개혁을 추진하면서 법조를 개혁의 대상으로만 보고 개혁 방안의 마련과 입법추진 과정에서 법조를 완전히 배제하는 경우에는 법조의 강력한 반대와 저항에 부딪혀 개혁이 실패했다. 반면에 법원이나 법무부 등 법조직역에만 맡겨두는 경우 역시 기득권을 누리는 집단이 자기개혁을 철저하게 진행하지 못해 개혁이 실패하고 말았다. 이는 개혁의 성공을 위해서는 모든 것을 개혁 대상에게 맡겨 놓아도 안 되지만, 개혁 대상의 참여를 완전히 배제해서도 안 된다는 것을 의미한다.

참여정부의 사법개혁 작업에 대한 비판 중의 하나는 사법개혁을 법조인이 주도해 그 결과를 왜곡했다는 것이다. 즉, 사법개혁은 필연적으로 사법권력을 담당해 온 법조인을 대상으로 해야 할 것인데, 이들이 사법개혁을 주도함으로써 사법개혁을 왜곡했다는 것이다. 이 비판은 사법개혁을 시도할 때마다 언제든지 제기될 수 있고 또 일응의 정당성을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 참여정부의 사법개혁에 대해서는 다음과 같은 사정도 참작돼 평가돼야 한다.

첫째, 사개위와 사개추위에서 법조인의 참여는 상대적으로 소수였다는 점이다. 사개위의 경우 시민단체나 노동계의 대표로 법조인이 참여하기는 했지만 이들을 포함한다고 하더라도 법조인의 수는 전체 23명 중 10명에 불과했다. 이 중에서 시민단체 및 노동계 대표를 제외하면 8명에 불과해 전체 위원의 1/3 정도에 지나지 않는다. 그리고 사개추위의 본 위원 중 민간위원은 위원장을 포함해 법조인이 단 2명이었다. 법무부와 사법부 위원은 당연직으로서 활동했지만 이는 다른 행정부처에서 참여하는 것과 비교해 큰 차이는 없었다. 따라서 사법개혁 과정에서 법조인이 다수를 점해 모든 논의를 주도하고 사법개혁을 자신의 의도 대로 왜곡했다는 것은 큰 설득력을 얻기가 어렵다.

둘째, 사개위와 사개추위에서 의결한 내용 자체가 법조인에 의한 사법개혁의 왜곡으

로 나타나지는 않았다는 것이다. 비록 사개위와 사개추위가 마련한 사법개혁 방안이 완전한 것은 아니었지만 이는 당시의 역량을 반영하는 것으로써 당장 실현할 수 있는 사법개혁 법안을 마련할 목적에서 비롯된 것이지 의도적인 왜곡이 있었다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

셋째, 실무진의 경우에도 사법개혁과 관련한 대표적인 시민단체들이 참여했다는 점이다. 물론 사법개혁과 관련해 주요 시민단체의 참여가 모두 보장된 것은 아니라고 할지라도 시민단체의 참여가 전제되지 않은 이전의 사법개혁과는 질적으로 다른 점이라고 할 수 있다.

한편 시민단체의 참여에 대해서는 다른 측면에서의 비판도 있었다. 사법개혁이 정부주도로 이루어짐에 따라 시민단체의 사법개혁 요구도 높아지고 그 결과 사법개혁 추진이 상승적으로 발전해야 함에도 불구하고 시민단체 활동가들이 대부분 사법개혁에 참여함에 따라 시민단체의 사법개혁 활동이 상대적으로 약화됐다는 비판이 그것이다. 이 비판은 사법개혁 논의를 사개추위가 독점함으로써 사법개혁의 동력을 확산시키지 못했다는 지적과도 연결된다. 이 비판에 대해서는 사법개혁 논의가 사개추위에서 수렴된 것은 사실이나, 수렴된 논의가 적극적으로 사회로 확산되지 못했다는 점에서 검토의 여지가 있다고 할 것이다. 또한 시민단체의 참여가 사법개혁 활동을 약화시켰다는 비판은 사개추위에 시민단체 출신들이 대거 개입함으로써 시민단체로부터 생겨날 갈등을 이미 포섭해 갈등을 관리했다는 지적으로도 이어지기도 했지만, 이는 과장된 측면이 없지 않다.

(3) 국회와의 연결고리 확보문제

국회와의 연결고리 확보문제와 관련한 비판은 국회와 일정한 관련을 가졌다면 사법개혁 법안의 입법에 많은 도움이 되지 않았겠는가 하는 것이었다. 이러한 지적은 사개위 구성 당시에도 어느 정도 예상됐던 부분으로, 사개위는 국회 법사위 수석전문위원을 위원으로 참여시키는 형태로 해결하고자 노력했다. 다른 한편 국회의장 밑에 사법개혁 추진 기구를 둠으로써 사법개혁 법안의 마련과 동시에 국회 의결이 가능하도록 할 수 있었을 것이라는 의견도 있었다. 그러나 이 주장은 몇 가지 문제점을 가지고 있다.

첫째, 한상희 교수의 "우리 국회의 무능함, 무성의함을 감안한다면 어쩔 수 없을런지는 모르겠지만 말입니다"라는 표현에서 단적으로 드러나듯이 국회에서 직접 사법개혁을 담당하는 것은 현실적으로 불가능한 측면이 있다. 특히 사법개혁과 같이 주요 법안을 마련하는 과정에서 법원과 검찰, 변호사 및 교수 기타 사회 각계의 의견을 종합하고 양보와 타협 속에 단일안을 만드는 것은 상당한 집중력이 필요한 작업인데, 우리 국회는 이러한 집중력을 발휘할 수 있는 구조가 아니라는 것이다.

둘째, 국회가 독자적으로 집행기능을 담당하지는 않는다는 점이다. 국회는 각각 성격이 분명한 정당이 모여 입법작용과 정책 판단 및 감시기능을 수행하는 곳이지 국회 자체가 특수한 집행기능을 담당하지는 않는다. 국회가 강력한 집행기능을 가지고 행정부와 사법부 고유의 일에 개입하기 시작한다면 이는 삼권분립원칙에 위배될 가능성이 있다. 오히려 문제는 정당과의 결합 가능성이라 하겠다. 하지만 사법개혁을 추진함에 있어 사법부와 법무부, 검찰 그리고 변호사와 교수 등이 특정 정당과 결합하는 것은 사실상 상상하기 어렵다. 사법부의 독립과 정치적 중립성의 문제 이외에도 정당활동에 직접 참여하는 것이 가져올 수 있는 파장을 예상할 때 이러한 주장이 설득력을 가지기는 어렵다고 할 것이다.

셋째, 국회의장 산하에 기구를 두는 것 역시 결국 모든 정당이 사법개혁의 기본 방향에 대해 전적으로 동의하거나 혹은 해당 기구에서 정하는 방향에 동의하는 것을 전제로 가능한 방안이다. 따라서 해당 기구가 국회의원 중심으로 이루어질 수밖에 없을 것인데, 이것은 또 다른 정쟁의 대상이 될 가능성이 높다고 할 것이다.

결국 국회와의 연결고리를 확보했어야 했다는 비판은 일면 타당성이 있는 것으로 보일 수도 있으나, 현재와 같은 시스템에서 대통령 산하에 추진기구를 두고 이 기구에서 사법개혁 방안을 마련한 후 정부안으로 국회에 법률안을 제출하고 당정협의회를 보다 활성화해 정당의 입법동력을 살리는 것 이외에는 달리 방안이 없었던 것으로 판단된다.

(4) 2단계 추진이 아닌 단일 기구 추진의 가능성 검토

참여정부의 사법개혁을 2단계로 나누지 않고 단일 기구를 통해 추진하는 것이 더 효율적이었지 않았을까 하는 문제 제기도 있었다. 이는 사법개혁을 추진하는 과정에서 실

제로 개혁이 지나치게 장기화됨으로써 개혁의 추진 동력이 약화되는 문제가 발생했기 때문이다. 실제로 사법개혁이 논의가 된 것은 2003년 7월부터이고, 대통령과 대법원장이 사법개혁에 대해 합의를 한 시기는 2003년 8월 22일이었다. 그리고 사개위가 구성된 것은 2003년 10월 28일이었고, 사개위는 2004년 12월 말 사법개혁을 위한 건의문을 채택했다. 그리고 사개추위는 2005년 1월 18일 구성됐으며, 대부분의 법률안을 2005년 말 국회에 제출했다. 결국 사법개혁의 요구가 터져 나온 후 조직 구성에 상당한 시간을 소요한 후 약 2년 4개월만에 법률안을 제출하기에 이르렀던 것이다. 지나치게 장기간이라고 비판할 충분한 여지는 있다.

여기에서 동일한 하나의 조직내에서 사법개혁의 방향에 대한 논의를 하면서 구체적인 내용이 확정되는 경우, 곧바로 입법안을 마련하는 작업을 벌이는 방안은 어떠했을까 하는 의문이 생길 수 있다. 최소한 법안 마련에 시간을 단축할 수 있기 때문이다. 그러나 이에 대해서도 다음과 같은 점을 고려하지 않을 수 없다. 우선 사법개혁의 역사는 항상 개혁의 기본 방향에 대한 합의를 우선으로 해 시작했음을 보여주고 있다는 점이다. 개혁의 방향에 대한 기본적인 합의가 되지 않고 사법개혁을 추진하는 것은 매우 어렵다. 구체적으로 법학전문대학원의 도입 여부, 배심제의 도입 여부 등에 대해 합의를 하지 않은 상태에서 법조인이나 법학교수들을 모아 구체적인 법안을 마련할 수는 없다. 이런 측면에서 논의 자체가 합의에 도달할 수 있을지 여부에 대한 확신이 없었던 점이 하나의 문제라면 문제라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 조직이 지나치게 비대화되는 경향이 있을 수 있다는 것이다. 즉 한편으로는 사법개혁의 기본 방향에 대한 논의를 하는 조직이 필요하고, 다른 한편으로는 그 방향에 따라 구체적인 법안을 마련하는 조직이 필요하다. 그렇게 되면 사법개혁을 추진하는 기구가 지나치게 방대해지게 될 것이다. 처음부터 대통령 산하기구로 구성하는 것을 고려하지 않는 이상 대법원 산하에 이와 같은 조직을 구성하는 것은 상상하기 어렵다. 나아가 대법원 산하에 구성하는 경우 구체적인 법률안까지 마련하는 것은 대법원이 법안제출권이 없으므로 위헌의 문제까지 발생할 수 있는 난점이 있다.

셋째, 마지막 남은 가능성은 처음부터 대통령 산하에 사법개혁 추진 기구를 두고 일방으로 사법개혁의 방향에 대한 논의를 하면서 합의된 방향을 구체화하는 법안을 만드

는 방안이다. 이 방안은 애초부터 고려의 대상이 되지 않았다. 이 방안 역시 지나치게 방대한 조직이 될 우려가 있고 사법개혁이 어느 정도까지 이루어질 수 있는지를 예상할 수 없었기 때문이었다.

여하튼 이러한 지적들이 사후적인 비판이기는 했지만 조직을 이와 같이 구성했다면 오히려 신속한 입법이 이루어지지 않았을까 하는 점에서는 차후 또 다시 사법개혁을 추진해나가는 데 있어서 고려해볼 여지도 있다고 할 것이다.

3. 갈등의 조정에 관한 논란

개혁이 성공하기 위해서는 갈등을 조정해야만 한다. 집권자의 의지와 계획만으로 사법개혁을 이룰 수 있다면 이는 개혁이 아니라 혁명일 것이다. 그러나 그러한 혁명은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 비록 더디고 느리지만 개혁 대상조차도 참여하고 수긍하는 절차와 과정을 거쳐야 비로소 개혁이 성공적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이를 위해 갈등의 조정이 불가피하다.

사개추위가 개혁 방안을 마련하는 과정에서 법원이나 검찰, 변호사단체 또는 군지휘관 등의 반발에 타협하면서 개혁이 후퇴했다는 비판이 있었다. 공판중심주의 확립을 위한 형사소송법 개정안의 내용을 검찰의 집단 반발 후 변경한 것과 군검찰 조직과 관련해 국방부장관의 고등검찰단장에 대한 지휘감독권의 일부를 각 군 참모총장에게 위임할 수 있도록 한 것 등이 대표적인 예로 지적된다.

우선 사개추위에서 개혁 방안을 마련하는 과정에서 여러 가지 방안이 제시된 바 있으나, 이는 위원회에서 의결돼 최종적으로 확정되기 전에는 유동적인 것이었다. 최종적인 방안을 마련하기 위해 여러 가지 안이 제안됐고 치열한 토론의 과정을 수반했다. 사개추위는 국민의 관점에서 사법개혁을 추진한다는 분명한 원칙에 입각해 있었고, 최종적인 방안은 위원들의 치열한 토론을 통해 결정됐다. 따라서 애초에 어떤 확정적인 개혁안이 있었고 이것이 기득권 세력의 반발에 의해 좌절됐다고 하는 것은 과정에 대한 평가로서 적절하다고 할 수 없다.

한편 개혁이란 그 개혁 대상을 완전히 배제한 채 진행해서는 성공하기 어려운 바, 그

개혁 대상의 현실을 감안해 함께 갈 수 있도록 내용을 수정한 것을 가리켜 후퇴라고 단정할 수는 없다고 할 것이다. 오히려 무리하게 원칙론만을 고집하다가 한 발자국도 나가지 못하고 좌초하는 것보다는 개혁의 취지를 살리는 한도에서 양보된 안을 관철시키는 것이 현명한 선택이 될 수도 있을 것이다.

사개추위의 개혁 방안에 미진한 점이 많다는 점을 부정할 수는 없다. 그러나 개혁의 성공을 위해서는 한꺼번에 모든 것을 바꾸는 것이 아니라 점진적 단계를 밟아 나갈 수밖에 없는 경우도 있다. 큰 방향에서 보아 잘못된 것이 아니라면 만족할 만한 속도로 가지 못한다고 하더라도 조금이라도 앞으로 나아가는 것이라면 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

제2절 국회 입법 과정에 대한 평가

사개추위가 의결한 법안이 정부안으로 국회에 제출되고 국회에서 통과됨으로써 입법이 완료될 때 사법개혁이라는 목표가 달성된다. 그런데 국회는 사개추위가 예상한 방향대로 움직이지 않았다. 아니 정확하게 말하면 누구도 예측할 수 없는 방향으로 움직였다. 형사소송법 개정안, 국민의 형사재판 참여에 관한 법률안, 법학전문대학원 법률안을 비롯해 13개 사법개혁 법안이 국회를 통과했으나 실로 수차에 걸친 기대와 실망을 거친 후에야 이루어진 결과였다.

1. 사개추위활동의 국회 입법권 침해 여부

사법개혁과 관련한 사개추위의 성안활동이 국회의 입법권 침해라는 주장이 일부 국회의원들로부터 제기됐던 적이 있다. 사개추위가 성안한 법안이 정부안으로 국회에 제출됐을 때 일부 국회의원들은 대통령 자문 기구인 사개추위가 법안을 만들어 국회에 제출한 것은 국회의 입법권을 침해한 것이라는 주장이 그것이다. 그러나 이는 오히려 국회의원 스스로 자신들의 입법권을 부정하는 이해하기 힘든 주장이다. 사개추위 의결을

거친 것이라 하더라도 국무회의 등의 소정의 절차를 거쳐 정부안으로 국회에 제출된 것이다. 정부의 법률안 제출권이 보장돼 있고, 최종적인 입법 여부는 국회에서 결정하는 것이므로 사개추위 의결을 거쳤다는 이유로 인해 국회의 입법권을 침해할 여지는 전혀 없다.

입법권이 국회에 있음은 너무나도 자명하고 이를 부정하는 사람은 없다. 국회의원은 국회에 제출된 법안을 심사해 처리함으로써 입법권을 행사하면 된다. 정부가 법안을 국회에 제출하기 전에 각계각층의 의견을 듣고 정부부처 간의 의견을 조정하는 것은 오히려 너무나 당연한 것이며, 정부의 의무이기도 하다. 이러한 과정이 국회의 입법권을 침해한 것으로 간주되는 것은 오히려 삼권분립에 대한 국회의 또 다른 침해라고 할 수 있는 것이다. 결국 이러한 주장은 국회의 일방적인 사개추위 및 참여정부에 대한 노골적인 적대감의 표시에 지나지 않는다고 할 수 있는 것이다.

다른 한편 대법원 산하 사개위에서 건의문을 채택해 이를 대통령에 건의할 것이 아니라 국회에 건의를 했어야 했다고 하는 주장이 제기되기도 했다. 입법권이 국회에 있으므로 성공적인 입법이라는 관점에서 본다면 일견 타당한 지적으로 보일 수도 있다. 실제로 1993년 대법원 산하의 사법제도발전위원회가 법안까지 마련해 국회 법사위에 제출하고 이를 법사위 발의로 입법한 예가 있기는 하다.

당시의 개혁법안은 주로 법원의 조직과 내부의 제도를 개선하는 것이 주된 내용이었기 때문에 대법원 산하 위원회에서 법안까지 성안하는 것이 가능했다. 그러나 이번의 경우에는 법원 조직이나 내부의 개혁에 그치는 것이 아니라 법조인 선발과 양성제도, 형사절차의 전반적 개선, 국민의 형사재판참여제도, 군사법제도 개혁 등 법원이 독자적으로 결정할 수 있는 한계를 벗어난 과제를 포함해 사법제도 전반의 개혁이라는 총괄적이고 종합적인 과제를 다루었다. 이러한 이유로 대법원 산하 기구에서 법안까지 완성하는 데는 한계가 있었고, 그렇기 때문에 사개위의 건의는 법안의 행태가 아니라 기본적인 방향만 확정한 것이었기 때문에 국회에 건의하는 것은 논리적으로 맞지 않는다.

더욱이 사개위의 후속 추진 기구는 정부 각 부처와 사회 각계각층의 의견을 광범위하게 수렴해 법안을 마련해야 하는데, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 국회 산하 기구보다는 대통령 산하 기구가 보다 효과적일 수밖에 없다. 사개추위의 역할이 각계 관계

자들의 의견을 단기간에 집중적 · 효율적으로 모아 구체적인 방안을 마련하는 것이라고 할 때, 다양한 정치적 지향성을 가진 국회가 가지는 특성상 이러한 역할을 효율적으로 수행하기가 어렵기 때문이다. 국회에 설치하려 할 경우 설치 여부에 대한 다툼에서 시작해 구체적으로 위원회 구성과 권한 범위를 어떻게 할 것인가 등 모든 쟁점에 대해 정파 간의 입장 차이로 구성 자체가 불투명했을지도 모른다. 실제로 사개추위는 대통령 자문기구로 설치됨으로써 다양한 의견을 수렴해 직역 간의 첨예한 대립을 조정할 수 있었고, 이를 통해 법안을 마련할 수 있었다.

2. 정치적 이유에 의한 심의의 고의적 회피 또는 지연

사법개혁 법안은 정치적 다툼의 대상이 될 수 없고 돼서도 안 된다. 사법제도를 민주화하고 선진화하는 것은 국민의 여망이며, 민주주의를 공고화하기 위한 가장 기초적인 제도화 작업이기 때문에 그러하다. 형사절차를 개선해 피의자 및 피고인의 인권을 선진국 수준으로 향상시키고, 법학전문대학원제도를 도입해 다양한 전공의 법조인을 양성하는 것, 그리고 국민들이 재판에 직접 참여하는 것이 특정 정파의 이해관계에 의해 농단돼서는 안되는 것이다.

그러나 현실 정치의 영역에서는 모든 것이 정파적 관점에서 평가됐다. 대통령 산하 위원회에서 성안했다는 이유만으로 위헌적이라고 공격하거나 심의를 지연하는 명분이 됐다. '개혁'이나 '참여'라는 용어가 사용됐다는 것만으로도 내용조차 제대로 살펴보지도 않고 반대할 명분이 되기도 했다. 2005년 12월 사립학교법 개정안이 국회의장의 직권상정으로 처리된 이후에는 국회에 계류된 모든 법안이 사립학교법 재개정안의 처리와 연계돼 심의가 거부됐다. 사립학교법과 아무런 관련도 없는 사법개혁 법안이 사립학교법 재개정문제가 해결되지 않았다는 이유로 심의조차 제대로 진전되지 않았던 것이다.

여야 사이의 합의가 파기되기도 일쑤였다. 로스쿨은 2008년에 도입할 예정으로 정책이 추진됐기 때문에 법안이 늦어도 2006년 4월에는 국회에서 처리돼야 했고, 여야 사이에도 이에 대한 공감대가 형성돼 교육위원회의 여야간사 사이에 4월 국회에서 로스쿨

법안을 처리하기로 합의했다. 이에 따라 로스쿨 법안의 내용에 대해서도 교육위 법안심사소위에서 수정안을 합의하고 의결만을 남겨놓은 상태였다. 그러나 야당이 사립학교법 재개정과 연계를 주장하면서 처리를 거부해 로스쿨 법안의 법안심사소위 의결이 무산됐다. 합의한 후 불과 며칠 사이에 벌어진 일이었다.

사법개혁은 기본적으로 사법권력기관인 법원, 검찰 등 법조직역의 개혁을 목표로 한 것이어서 법조직역의 저항을 뚫고 나아가야 하는 작업이다. 이러한 측면에서 국회는 법조 직역이 저항한다고 하더라도 국민의 관점에서 법조직역의 이해를 넘어 개혁해야 하는 것이다. 그러나 국회는 이러한 아주 기본적인 원칙조차도 지켜지지 않은 경우가 허다했다. 정파적 이해관계를 고려해 법안처리를 거부하거나 지연시키는 일도 서슴지 않았던 것이다.

위와 같은 경우의 대표적인 사례가 국민의 형사재판참여 법안이다. 재판은 직업법관만이 해야 한다는 고정관념은 법조엘리트주의의 편협한 유산에 불과하다. 중죄 형사 사건의 재판에 배심제나 참심제의 시민 참여를 허용하는 것이 선진국 공통의 입법례이고, 예외였던 일본도 재판원제도를 도입해 2009년부터 시행할 예정이다. 국민의 형사재판참여제도가 도입되면 기본적으로 법원, 검찰, 변호사 등 법조 직역의 담당자들은 현재보다 힘들어지는 것이 사실이다. 그러나 사법의 민주화와 사법영역에서의 국민주권주의의 실현 등을 위해 법조 직역이 위 제도의 도입에 동의해 법안을 국회에 제출할 수 있었다. 그런데 국민의 대표 기관인 국회가 우리 국민의 수준을 폄하하면서 위법안의 처리를 지연시킨 것은 아이러니가 아닐 수 없다. 우리 국민은 정의와 연고에 약하고 위협에 쉽게 굴복하는 경향이 있어 형사재판에서 공정하고 합리적으로 판단하기 어려울 것이라는 자학적 견해가 국민의 대표인 국회의원의 입에서 나올 때 아연해지지 않을 수 없었다. 사개추위가 네 번에 걸쳐 모의재판을 실시해본 결과 우리 국민은 형사재판참여제도를 도입하는 데 충분한 자격을 갖추었고 실제로 재판에 참여해 공정하게 판단할 능력도 있는 것으로 증명됐다. 배심원의 평결과정을 한 번이라도 지켜 보았다면 이런 주장은 나오지 않았을 것이다.

3. 국회 운영상의 문제

로스쿨 법안은 국회 교육위원회의 소관 법률이다. 제17대 국회 전반기 원구성 과정에서 교육위원회는 법안심사소위를 열린우리당 3명, 한나라당 3명 동수로 구성했다. 그렇기 때문에 양당이 합의하지 않는 한 어느 법률도 소위를 통과하기 어려운 구조였다. 2006년 6월에 하반기 원구성으로 상임위원들의 교체가 있었는데, 교육위원회는 법안심사소위의 각 정당별 위원 배분에 대한 견해 차이로 2006년 말까지도 소위를 구성하지 못한 실정이었다.

전반기 교육위원들은 대체로 로스쿨의 도입 자체에 대해 동의했기 때문에 법안의 내용에 대해서는 합의안에 도달할 수 있었으나, 사립학교법 재개정과 맞물리면서 처리만 유예된 상태였다. 그런데 후반기의 신임 교육위원 중에 로스쿨의 도입 자체에 대해 강력한 반대 입장을 견지하는 의원이 있어 전반기 교육위원들의 합의안이 무용지물이 돼 버렸다.

물론 국회는 법안에 대해 충분한 시간을 갖고 신중하게 심의해야 한다. 그러나 신중한 심의를 했는지 여부는 국회에 계류된 기간의 길이에 비례하는 것이 아니라 실제로 심의에 투자한 시간의 길이에 비례한다. 국회가 무조건 오랜 기간 동안 법안을 계류시켜 놓는다고 해서 신중한 심의가 담보되는 것은 아닐 것이다. 아예 심의안건으로 올리지도 않거나 심의한다고 하더라도 아무런 준비도 없이 회의석상에서 생각나는 대로 한마디 하고 또 다음 회의에서 같은 행태를 반복해 법안심의를 전혀 진행시키지 못한다고 한다면 아무리 오랜 기간 국회에 계류시킨다 하더라도 충실한 심의를 기대할 수는 없을 것이다.

사법개혁 법안의 내용은 이미 10여 년 전부터 요구되고 논의돼 왔던 것들이었다. 사회 전체적으로 장기간 논의돼 온 과정을 무시한 채 국회에 무조건 오랜 기간 계류시켜야 한다는 주장은 책임 회피에 불과하다고 하지 않을 수 없다. 국회의원 개개인이 심의에 앞서 충분히 준비하고 심의 과정에서 합의 도출을 위해 최선을 다했다면 어떠한 법안이라도 신속하게 처리하는 것이 가능했을 것이다. 특히 사법개혁 법안은 이미 법률안 성안 단계에서 법원, 검찰, 변협, 학계와 시민단체 등의 의견을 충분히 조율한 상태였기

때문에 국회에서 국민의 관점에서 점검을 했다면 손쉽게 합의에 도달할 수 있었을 것이다.

4. 담당부처의 대국회 입법활동상 문제점

개혁법안의 국회 통과는 그 해당 부처로서는 내키지 않을 수 있다. 국민의 요구와 사회 분위기에 밀려 개혁법안을 국회에 제출하기는 했지만, 이면으로는 그 법안이 국회에서 처리되지 않고 무산되기를 바랄 수도 있다. 실제로 부처의 공식적인 대표자들이 개혁법안에 대해 다른 입장을 취하지는 않았지만, 해당 부처의 하위 구성원이나 전직 공무원 등 비공식적인 선에서 국회의원 개개인을 상대로 개혁법안의 무산을 위해 로비를 시도하는 경우도 없지 않았다. 구체적인 예로 열린우리당의 김한길 원내대표는 2006년 12월 29일 기자간담회에서 "정부안으로 국회에 넘어온 법안에 대해 관련 부처 공무원들이 다른 소리를 내고 다르게 작용하는 것은 문제가 심각하다고 생각한다"고 발언한 바가 있다.

한편 사개추위가 의결한 형사소송법 개정안을 법무부가 주무부처로서 법률안을 국회에 제출하는 과정에서 법무부장관의 자문 기구인 형사법개정특별위원회가 다시 심의한 바 있다. 법무부장관이 위원으로 참여해 의결한 법률안을 장관의 자문 기구가 다시 심의하는 것은 적절한 것이라고 할 수 없다. 장관의 자문 기구는 장관에게 안을 마련해 주어 장관이 위원으로 있는 사개추위에 제출하도록 하고, 장관이 사개추위에 참석해 의결하는 과정에서 자문하는 것이 타당했을 것이다. 그런데 장관이 위원으로 참여해 의결한 법안을 장관 자문 기구가 다시 심의했고, 그 회의 결과를 국회에 제출했다. 위 회의 결과에는 장관이 참여해 의결한 법안과 다른 내용을 지지하는 것으로 정리된 경우도 없지 않았다. 형사소송법 개정안 중 일부가 국회를 통과하지 못하고 보류되거나 수정되기도 했던 이유 중 하나라고 여겨진다.

4

참여정부 사법개혁의 의미와 남겨진 과제들

제1절 참여정부 사법개혁의 의미

참여정부의 사법개혁은 해방 이후 지금까지 형성된 사법시스템을 근본적으로 변화시켜 선진국 수준으로 발전시키는 데 그 목적을 두고 추진됐다. 이러한 사법개혁의 목적을 달성하기 위해서 사법개혁 법안의 입법은 1차적 목표가 되지 않을 수 없다. 참여정부의 사법개혁이 앞선 정부에서의 노력과 차별화되는 이유는 논의 수준에 그쳤을 뿐 미완에 그쳤던 과거 정부와는 달리 제도의 설계에서 한 발 더 나아가 실제 법제화를 이루어 냈다는 점이다.

참여정부의 사법개혁은 사법개혁의 꽃이라고 할 수 있는 법학전문대학원 법안의 입법에 성공했을 뿐만 아니라 헌법 개정보다도 어렵다는 형사소송법의 전면 개정을 이루어냈다. 배심제도라고 하는 우리 근대사법 사상 최초로 국민이 재판에 직접 참여하는 제도를 도입하는 성과를 거두기도 했다. 문민정부 이래 세번째로 시도된 사법개혁을 통해 마침내 사법개혁이라는 기나긴 여정의 반환점에 이르게 된 것이다. 이로써 해방 이후 발전돼 온 우리의 국력, 경제력, 국민의 의식수준에 걸맞는 사법의 틀을 갖게 됐을 뿐만 아니라 사법선진국으로 발돋움할 수 있는 제도적 기초를 갖추게 된 것이다.

지난 2007년 9월 참여정부 사법개혁의 성과를 종합적으로 결산하는 '사법개혁 참여위원 초청 오찬간담회'가 대통령 주재로 있었다. 이 자리에서 노무현 대통령은 "많은 갈등과 어려움 속에서도 정말 큰 실적이 하나 남았다"라고 참여정부의 사법개혁을 평가했다. 그 동안 고생했던 사법개혁 참여위원들을 격려하는 자리이긴 했지만 참여정부의 사법개혁이 "큰 실적을 남겼다"는 대통령의 평가는 충분히 공감할 수 있는 내용으로 볼 수 있다. 첨예한 의견의 대립과 무수한 갈등 속에서도 참여정부의 사법개혁은 전국민적 대화와 토론을 거치면서 그 어떤 정부도 이루어 내지 못했던 많은 성과를 일구어 낸 것이 사실이기 때문이다. 이런 면에서 참여정부의 사법개혁이 비록 완전하다고 할 수는 없겠지만, 여하한 이유에서도 길게는 60년을 기다렸고, 짧게는 13년을 노력해 온 사법개혁의 중간 기착점을 참여정부가 마련했다는 사실은 누구도 부인하기 어려울 것이다.

물론 이러한 긍정적인 측면의 한편으로는 좀 모자란다 싶은 부분, 이것만은 해결했어야 하는데 라는 아쉬움이 남는 부분, 나아가 차기 정부에서 더 발전된 사법제도를 볼 수 있었으면 하는 기대 등 다하지 못한 개혁에 대한 미련이 남는 것도 사실이다. 그러나 참여정부의 성과는 더 나은 사법제도로의 발전을 위한 작은 틀이라고 보는 것이 타당하다. 즉, 사법의 미래를 위해 중요한 변화의 틀을 제공한 첫 걸음의 의미가 있는 것이다. 국민을 위한, 국민에 의한 선진사법의 구현이라는 기치하에 시작된 참여정부의 사법개혁이 종착점이 아니라 새로운 도약을 위한 중간 기착점이 돼야 하는 이유가 바로 여기에 있다고 볼 수 있다.

제2절 사법개혁, 남겨진 과제들

사개위와 사개추위가 마련한 사법개혁 방안 중에는 우리나라 사법 역사상 처음으로 도입되거나 우리 사법제도의 근본적인 변화를 요구하는 법안들이 상당수 존재한다. 법학전문대학원, 국민의 형사재판참여제도, 양형기준제도 등이 최초로 도입되는 대표적 제도이고 형사소송 절차의 개선, 법조윤리 강화, 고등법원 상고부제도, 법조일원화, 군

사법제도의 개혁 등은 우리 사법제도에 현격한 변화를 가져올 내용들이다. 이 중 일부만을 남겨 놓고 2007년 말 현재 대부분의 사법개혁 방안들이 국회를 통과해 이미 법제화됐음은 앞에서 본 바와 같고 그 내용을 구체화하는 후속작업이 진행되고 있기도 하다.

이러한 제도의 성공적인 정착을 위해서는 끊임없는 준비와 개선이 필요하다는 것은 두말할 나위가 없다. 지속적인 준비와 개선 없이는 제도의 정착이 있을 수 없고, 오히려 각고의 노력 끝에 마련한 개혁 법안들이 사장될 우려조차 없지 않다. 새로운 제도의 성공적인 정착을 위해서는 인적 · 물적 여건을 정비하고 이를 운영할 주체들에 대한 교육이 필요하며, 전 국민에게 적극적이고도 적절하게 홍보하고 자발적인 참여를 유도해야 할 것이다. 또한 사개위와 사개추위에서 마련한 사법개혁 방안은 완성된 형태라기보다는 과도기적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 현재 시행되고 있는 제도들 및 법안 통과로 도입될 제도들도 그 시행 경과를 살펴보고 평가를 거쳐 부족한 점을 보완함으로써 보다 완성된 제도를 설계해야 할 것이다. 이러한 관점에서 지금까지 추진돼 온 사법개혁 방안 중 향후 추가로 검토하고 개선해야 할 사항들에 대해 살펴본다.

1. 대법원의 구성과 기능 개선

사개위가 출범한 직접적인 계기가 된 것은 대법원이 고위 법관 출신의 동질적인 대법관만으로 이루어져 사회의 다양한 가치와 사회소수자의 관점을 제대로 대변하지 못하고 있는 것에 대한 국민의 강력한 개혁 요구였다. 대법원의 구성 과정에 국민의 의사가 반영될 수 있는 구조를 마련해 최고 법원으로서의 대법원이 사회의 다양한 가치와 사회소수자의 관점을 제대로 대변할 수 있도록 해야 한다는 것이 참여정부 사법개혁의 출발점이었다.

이러한 목적하에 대법원장의 대법관 제청을 자문하기 위해 대법관추천자문위원회를 설치했고, 위 위원회가 대법원장에게 대법관으로 제청할 후보를 복수로 추천하는 방안이 채택돼 2004년 이후부터 운영되고 있다. 누구라도 대법관 후보를 대법원장에게 추천할 수 있고, 대법원장은 추천받은 후보를 자문위원회에 심의를 요청해야 하는 것이다.

2004년 이후에 대법관 10명이 새로 임명됐는데, 그 중 2명이 여성이고 1명이 검사 출신이며, 나머지는 모두 법관 출신이었다. 대법관 임명 당시 변호사의 직에 있던 사람도 한 사람 있었으나 법관으로 근무하다가 퇴임 후 변호사활동을 한 지 얼마 되지 않아 법관 출신으로 보아도 무방하다고 할 수 있다. 기수와 서열을 파괴한 것으로 평가되는 경우도 2명 있었다. 그러나 변호사나 교수 등 법률전문가로서 장기간 활동해 사회소수자의 입장을 대변할 수 있는 인사는 한 명도 대법관에 임명되지 못했다. 대법원 구성의 다양화라는 애초의 국민의 요구가 제대로 충족됐다고 볼 수 있는지에 대한 의문이 제기되는 대목이다.

현행 헌법을 유지할 경우 대법원 구성의 다양화를 실현하기 위해서 제도적으로는 자문위원회제도를 실질적으로 운영하는 방법 이외의 다른 방법을 찾기 어려운 것이 사실이다. 자문위원회의 구성과 운영이 전적으로 대법원 내규로 규정돼 있는데, 이를 법률로 규정하는 방안에 대해서는 신중한 검토가 필요하다.

한편 대법원의 과중한 사건 부담을 경감함으로써 대법원의 정책법원으로서의 기능을 강화해야 한다는 기본 방향에 대해서는 다른 의견이 없었지만, 그 구체적인 방안과 관련해서는 상당한 입장 차이가 있어 왔다. 그래서 사개위도 단일 의견으로 건의하지 못했고, 고등법원 상고부 방안을 다수의견으로, 대법관 증원 방안을 소수 의견으로 건의할 수밖에 없었다. 이러한 속에서 사개추위는 다수 의견의 입장에 따라 고등법원 상고부 제도를 도입하는 법안을 마련해 국회에 제출했으나 아직 국회를 통과하지 못하고 있다. 고등법원 상고부제도 도입과 관련해서는 하급심을 강화하고 장기적으로 항소심을 사후심화하는 내용의 하급심 강화 방안과 충돌하는 측면은 없는지에 대한 보다 면밀한 검토가 필요할 것이다. 또한 대법원과 헌법재판소와의 관계 설정을 현 상태로 유지하는 것이 타당한 것인지 하는 점에 대해서도 헌법 개정이 필요한 사항이기는 하지만 장기적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

2. 법조일원화

사개위는 경험이 부족한 법관의 재판에 대한 국민의 불신을 극복하기 위해 장기적으

로 전면적인 법조일원화를 지향하되, 현실적인 여건을 고려해 단계적으로 법조일원화를 도입할 것을 건의했다. 이에 대법원은 2005년부터 5년 이상의 법률전문가로 활동한 경력자를 대상으로 해 법관 신규 임용을 실시하고 있다. 그 결과 2005년에 17명, 2006년에 17명을 각각 경력자로부터 신규 임용했다. 나아가 대법원은 2012년까지 매년 신규 임용되는 법관의 50% 정도를 5년 이상의 경력자로부터 충원할 계획을 세우고 있다.

그런데 2년간 경력자로부터 신규 임용된 법관들을 살펴보면, 법관이나 검사로 근무하다가 퇴직 후 변호사활동을 하던 사람 혹은 검사로부터 임용된 사람의 비중이 높고, 처음부터 변호사로 활동하던 사람의 비중은 오히려 낮은 것으로 나타났다. 법관이나 검사로 근무하다가 퇴직 후 전관예우를 받으면서 변호사활동을 하다가 다시 법관으로 복귀하는 것은 다른 불신을 불러 올 우려가 있고, 법조일원화의 본래의 취지에 부합하지 않는 측면도 있다고 할 것이다.

실력과 공익성, 인품과 능력을 갖춘 우수한 변호사들이 보다 많이 지원할 수 있도록 시행과정상의 현상과 원인을 분석하고 이를 해결할 수 있는 제도적 장치를 개발할 필요도 있다. 법학전문대학원제도가 도입되면서 법조일원화의 실시는 불가피해졌고 보다 앞당겨 시행할 수도 있을 것으로 예상된다. 이에 대한 준비도 필요하다고 할 것이다.

3. 법학전문대학원제도의 차질 없는 시행

2007년 7월 3일 법학전문대학원법안이 국회를 통과함으로써 새로운 법조인 양성을 위한 제도적 기초가 마련됐다. 국민을 위한, 국민에 의한 선진사법 시스템을 뒷받침할 인적 기초가 마련된 것이다.

그러나 반세기의 역사를 지닌 사법시험제도를 뒤로 하고 새롭게 도입되는 법학전문대학원체제가 우리 사회에 제대로 뿌리 내리기 위해서는 아직 넘어야 할 수많은 과제가 있다. 법학전문대학원의 교육 과정과 교육 방법의 개발도 필요하고, 법학전문대학원 입학전형방법과 적성시험의 개발도 필요하며, 변호사시험법도 마련돼야 한다. 빈곤계층과 소외계층이 법학전문대학원에 진학하지 못하는 사태를 막기 위한 제도적 장치는 다양한 변호사 배출을 위한 법학전문대학원제도의 핵심 중의 하나라고 할 것이다. 이에

장기간의 교육과 고비용으로 인해 사회 · 경제적 약자가 법조인이 될 수 있는 길이 봉쇄되지 않도록 특별전형 입학제도와 장학제도 및 학비대출제도 등의 설계와 정비도 필요할 것이다.

현재 교육인적자원부(교육부)는 2009년 3월, 법학전문대학원의 개원을 목표로 후속 추진 일정을 밟고 있다. 법률이 국회를 통과한 2007년 7월 초부터 2007년 12월 현재까지 교육부는 시행령 제정, 법학교육위원회 구성 · 운영, 인가 심사 기준 마련 등 일정을 마쳤고 현재는 법학전문대학원 준비대학으로부터 인가 신청 접수를 마친 상태이다.

교육부는 2009학년도 법학전문대학원 총 입학 정원을 2천 명으로 한다는 안을 마련해 국회 교육위원회에 보고했다. 법학전문대학원 수료 법조인이 배출되는 2012년부터 기존 사법시험제도가 폐지될 때까지의 몇 년간은 양 제도가 병행되면서 신규변호사 인력이 급증할 것으로 예상된다. 사법시험 선발 인원의 연차적 감축 조정과 변호사 시험의 탄력적 운영 등 동시 배출로 인한 충격이 최소화되도록 관계 부처 간 긴밀한 협조가 요청된다고 할 것이다.

또한 장기적으로 법조일원화, 법무담당관제도, 기업내 법률가 제도의 활성화 등 법학전문대학원 수료 법조인의 효율적 활용에 관한 진지한 검토가 뒤따라야 할 것이다.

법학전문대학원이 양질의 교육을 통해 다양한 지역과 분야에서 우수한 법조인을 양성 · 배출함으로써 법률시장 개방에 대비한 국제 경쟁력 있는 법조인의 배출과 법률서비스의 질 개선 및 지역의 균형 있는 발전을 이끌 수 있도록 각계의 지혜와 적극적인 협력이 긴요하다고 할 것이다.

4. 국민의 형사재판참여와 형사소송 절차

국민의 형사재판참여 법안과 형사소송법 개정안의 국회 통과는 대한민국 사법사에 큰 획을 그었다는 평가와 53년만의 전면적 개정이라는 커다란 성과라는 평가를 받고 있다. 그러나 위 법률은 현재의 단계에서 입법돼야 할 최소한의 제도를 규정한 것으로서 국제적 기준에 비추어 보면 아직 크게 부족한 것이 사실이다. 이에 국민의 형사재판참여제도는 5년간 제1단계 제도를 실시한 후 이를 분석 · 평가해 보완함으로써 완성된

제도를 도입할 예정으로 있다. 형사소송법의 개정은 사법권력기관의 재편을 내포하고 있고 또한 고도의 전문성이 필요하기 때문에 헌법 개정보다도 어렵다는 말이 있을 정도로 힘든 작업이었다. 그럼에도 형사소송 개정법 역시 어떻게 보면 과도기적 단계를 예정한 것이라고 할 수 있고, 완성된 형태의 국민의 사법참여제도가 도입될 때 전면 개정을 통해 일신돼야 할 것이다.

형사소송법의 전면 개정과 완성된 형태의 국민의 형사재판참여제도 도입을 5년 후에 실현하기 위해서는 대법원과 법무부 등 주무 부처는 물론 국회 역시 많은 준비가 필요할 것이다.

5. 군사법제도의 개혁

군사법제도는 남북분단의 상황과 너무 급격하게 개혁할 경우 야기될 큰 혼란 등을 고려해 현 단계에서는 군사법원과 군검찰체제를 유지하되, 일선 지휘관으로부터의 독립을 위해 국방부장관 소속으로 하는 방안을 채택했다. 그러나 이 방안은 어디까지나 과도기적인 단계라고 할 수 있다. 따라서 현재 국회에 계류 중인 정부안을 입법한 후, 그 후의 운영현황 등을 점검해 시간을 두고 그 개선 방안을 모색해 나가야 할 것이다. 구체적으로는 평시에는 군사법원과 군검찰을 폐지하고 일반 법원과 검찰에서 군형사 사건을 담당하는 방안과 군사법원과 군검찰을 유지할 경우 군형법 위반 사건 등 소위 순정 군사범 사건만을 담당하도록 하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

6. 법조비리 대책

전관예우로 대표되는 법조비리를 예방하는 본질적인 조치는 전관변호사가 생기지 않도록 하는 것이다. 이는 법조일원화를 철저하게 시행해 일정한 기간 활동한 법률전문가 중에서 엄격한 평가를 거쳐 법관을 선발하고 정년까지 법관직에 근무하도록 함으로써 달성될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 정년 전에 법관직을 퇴직하는 것을 불명예로 인식하게 할 수 있는 사회적 분위기를 조성하는 것도 전관예우의 문제를 해소하는 데 많은

도움이 될 수 있을 것이다.

한편 법조비리 대책 중의 가장 상징적인 조치는 퇴임 대법관과 헌법재판관이 변호사 개업을 자제하는 것이라고 할 수 있다. 사개위에서 논의만 하고 건의문에 포함되지는 못했지만 전관예우 등의 법조비리를 근본적으로 해결하고 국민의 신뢰를 회복하는 출발점은 역시 퇴직 대법관과 헌법재판관이 변호사 개업을 막을 수 있는 방안을 모색하는 것이 될 것이다. 사법부 최고의 지위에 있던 사람들이 퇴직 후 개인적인 영리를 위해 자신이 근무했던 기관에 계류 중인 사건을 수임해 고액의 수임료를 챙긴다면 이것이 곧 전관예우의 상징이 될 것이고, 그로 말미암아 법조비리 예방을 위한 그 어떠한 제도가 도입되더라도 사법 불신을 극복할 수 없을 것이기 때문이다.

변호사 개업 금지를 법률에 의해 강제하는 것은 헌법 위반의 소지가 없지 않으나 그렇다고 이를 퇴직 대법관 또는 헌법재판관 개인의 양심에만 맡기는 것은 무책임한 방안이라고 할 것이다. 퇴직 대법관이나 헌법재판관 등이 생활이나 품위 유지를 위해 변호사를 개업하지 않아도 되는 제도적 장치를 마련하는 것도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

3

권력기관 개혁

1

참여정부 권력기관 개혁 추진 배경과 과정

제1절 제왕적 대통령과 권력기관 향유의 유혹

지난 20세기에 우리는 격동의 시대를 살아 왔다. 해방과 더불어 분단, 좌우 갈등, 전쟁, 독재와 저항, 혁명과 쿠데타가 이어졌다. 그러나 우리는 고난의 시기를 헤치고 단기간 내 놀라운 발전을 이루어 오늘의 한국에 이르렀다. 신생독립국가로 세계 무대에 등장한 지 불과 수십 년 만에 건국과 산업화 그리고 민주주의를 이루었다. 이 과정이 순탄했던 것은 아니다. 급속한 경제 성장은 특권계층의 발호와 정경유착과 같은 각종 부작용을 낳았다.

이러한 국가 발전 과정에서 대통령의 통치방식과 권력기관의 역할을 두고 상반된 시각이 존재한다. 그 하나는 제왕적 대통령제로 불리는 일사불란한 통치방식과 이를 뒷받침했던 권력기관이 국가 발전에 순기능적 역할을 더 많이 했다는 시각이다. 다른 하나는 과거 권위주의시대 대통령을 정점으로 소수의 권력실세들이 수사 · 정보, 세무기관을 장악해 법을 무시한 채 무소불위의 권력을 휘두르며 기득권을 유지했다는 시각이다. 이들에 대한 민주적 통제장치의 결여로 특권과 부패가 판을 치고 선량한 시민들의 희망을 앗아 갔다는 것이다.

선진국의 문턱에 위치한 오늘날 우리의 시대적 과제는 명확하다. 지속적인 경제 성장을 이루어 진정한 선진국 대열에 진입해야 하고, 민주주의를 더욱 진전시켜 성숙한 민주사회에 진입해야 한다. 갈등과 분열을 넘어 대화와 타협을 바탕으로 사회적 신뢰를 확산시키고 공동체적 연대와 국민통합을 이루어내야 한다. 그러기 위해서는 대통령은 어떠한 방식으로 국가를 운영해야 할 것인가. 대통령과 권력기관의 관계, 권력기관의 역할과 위상을 어떤 방향으로 정립해야 선진국 진입에, 민주주의 발달에, 사회적 신뢰 구축에 도움이 될 것인가.

두 가지 길이 있다. 그 하나는 쉬운 길이다. 과거 정부처럼 권력을 사유화하는 인치의 방식이다. 권력기관을 국민의 안위와 행복보다 대통령의 통치권 보좌에 봉사토록 하는 것이다. 대통령이 막강한 초과 권력을 행사하고 그 권력을 향유하는 것이다. 수평적 관계보다는 수직적 상하관계를 통해 국가 기구를 장악하고 권력의 시녀로 정권안보에 활용하는 방식이다. 수십 년간 내려온 전통적 방식이기에 대통령은 관행이란 이름으로 그 모든 파행적 과정을 정당화할 수 있다. 한 마디로 국민과 대통령 모두에게 익숙한 방식이다.

다른 길이 있다. 누구나 할 수 있지만 내켜하지 않는 길이다. 어렵고 힘든 길이다. 통치의 비민주적 요소를 떼어내는 방식이다. 법치에 따라 낡은 권력정치를 쇄신해서 국민에 의해 통제되는 새로운 시스템을 만드는 것이다. 이는 곧 국정시스템을 개조하는 것이다. 과거와 과감히 결별해 국민 요구와 시대 변화를 따라가는 방식이다. 과거 그 누구도 걷지 않았던 길이고 검증되지 않은 길이다. 커다란 용기와 실천이 필요한 길이다.

제2절 선진한국의 희망

세계적 투자은행 골드만삭스는 2007년 1월 세계 전망보고서를 내놓았다. 이 보고서는 2025년에 한국은 세계 9대 경제 강국에 오를 것이므로 브라질, 러시아, 인도, 중국을 일컫는 브릭스(BRICs)에 한국을 포함시켜 브리크스(BRICKs)로 바꿔 불러야 한다고 했다. 또한 골드만삭스는 2050년에는 한국의 1인당 GNP가 8만 불을 넘어 세계 2위의 경

제부국이 될 것이라고 전망했다. 터무니없는 전망일까. 그렇지는 않을 것이다. 비록 상당히 먼 미래에 대한 전망이기는 하지만 세계적 투자 은행이 한국경제의 상태와 전혀 무관하게 이런 전망을 내놓지는 않았을 것이기 때문이다.

그러면 우리가 어떻게 하면 이러한 경제 선진국으로 도약할 수 있을까. 한 마디로 말해 이와 같이 경제가 성공하려면 민주주의도 발전해야 한다. 물론 과거 개발독재시대에 경제가 양적으로 비약적인 발전을 해온 것은 사실이다. 그러한 경제 성장이 오늘의 한국경제를 만드는 밑거름이 됐다. 그러나 놀라운 성장의 이면에는 경제 위기의 씨앗도 함께 자라났다. 시장 토대가 희박한 불모의 경제에서 출발한 정부 주도의 경제는 정경유착과 관치금융으로 시장경제를 왜곡시켰다. 강압적 통치구조는 이러한 사회경제 질서를 뒷받침하는 수단이었다.

과거의 개발독재 패러다임으로 오늘의 한국경제를 선진화할 수 있다고 믿기 어렵다. 명령과 지시, 억압과 통제를 통해 모든 일을 할 수 있었던 시대, 민주주의를 희생하고 경제를 발전시킬 수 있던 시대는 지났다. 이제 민주주의의 발전은 지속가능한 경제 발전의 필수 조건이 됐다.

참여정부의 국가 비전은 선진한국전략이다. 이는 시장경제와 민주주의를 토대로 하고 있다. 풍요한 경제는 시장경제를 기초로 한다. 시장경제는 적어도 다른 경제질서와 비교해 볼 때 그 우월성과 효율성을 입증해 왔다. 하지만 시장경제는 그 자체로 완벽하다고 할 수 없다. 그러기에 민주주의가 필요한 것이다. 시장경제를 뒷받침할 수 있는 게 바로 민주주의다. 민주주의 선진국이 경제 선진국이다. 민주주의는 공정하고 투명한 시장경제를 발전시켜 경제활력을 도모해 준다. 또한 시장이 할 수 없는 부분을 보완해 공동체 전체의 풍요로운 삶을 가능하게 해 준다. 민주주의가 발전해야 지속가능한 선진경제를 이룰 수 있고, 선진경제를 통해 민주주의가 더욱 심화될 수 있다. 풍요로운 경제가 뒷받침돼야 민주주의가 건강해질 수 있다. 이른바 민주주의와 시장경제의 선순환 시대, 성숙한 민주주의는 곧 국가발전전략이다. 즉 선진민주주의는 선진한국의 정치적 비전이다.

제3절 한국의 민주주의와 참여정부의 역사적 과제

지금까지 한국민주주의의 역사는 세계 민주주의 역사와 마찬가지로 1인 또는 소수에 집중된 권력이 다수에게 나누어지는 과정이었다. 독재를 청산했고 특권을 해체해 왔다. 그러면 2003년 2월 출범한 참여정부의 시대적 사명은 무엇인가. 참여정부의 출범은 한국민주주의가 1987년 6월 민주화항쟁 이후 15년간의 민주화 1기를 마감하고 민주화 2기에 진입했다는 것을 의미한다. 즉 선진민주주의로 진입하는 전환기인 것이다. '87년체제' 또는 '3김시대'로 불리기도 하는 민주화 1기에 한국은 상당히 빠른 시간에 군부권위주의에서 자유민주주의로 성공적인 전환을 이룩했다.

문민정부는 30년 동안 정치에 간섭해 왔던 군부를 병영으로 되돌려보냈고, 하나회 등 정치화된 장교집단을 숙정함으로써 군부에 대한 문민통제를 확립했다. 국민의 정부는 국난에 버금가는 경제위기의 와중에서 여야 간 평화적 정권 교체의 새 역사를 열었다. 평화적 정권교체는 권력의 역전 가능성을 보여줌으로써 모든 사람들로 하여금 계속 민주적 경쟁에 참여하게 하는 촉매제가 됐다.

그러나 이러한 민주화의 진전에도 불구하고 한국의 민주주의는 국민이 주인이 되는 진정한 국민주권시대를 열지는 못했다. 한국 민주화 제1기는 다음 세대에게 분열적 지역주의, 후진적 정당체제, 부정부패, 그리고 제왕적 대통령제라는 나쁜 유산을 또한 물려주었다. 특히 87년 체제의 헌법은 권력을 대통령에게 집중시켰다. 이러한 헌정구조는 민주적으로 선출된 대통령이 모든 권력을 위임받은 양 국가를 통치했다. 제왕적 대통령은 다른 선출된 권력과 권위를 인정하려 하지 않았으며, 견제와 감시를 받기를 거부했다. 대통령의 권력에 대한 민주적 견제 장치는 작동할 수 없었기 때문이다.

이러한 정치사적 전환기에 출범한 참여정부는 민주화 1기를 종료하고 민주화 2기를 시작해야 하는 역사적 과제를 안고 있었다. 말하자면 건국 이래 최초의 젊고 역동적인 전후세대 출신의 대통령이 이끄는 참여정부는 '87년체제'의 나쁜 유산을 청산하고 '포스트 87년체제'의 2단계 민주주의를 건설해야 하는 역사적 사명을 띠고 출범한 것이다.

제4절 권력의 분산은 2단계 민주주의의 핵심 요소

민주주의와 시장경제 선진화의 핵심 요건은 권력의 분권화이다. 그리고 분권화를 위한 필수 개혁이 바로 제도와 시스템의 개혁이다. 왜 권력의 분산과 분권화가 필요한가. 그것은 한국사회의 가장 큰 문제가 권력의 집중화에 있었기 때문이다. 1987년에 독재권력이 해체됐지만 그 해체된 권력을 골고루 나누어 가지지 못했고 그 권력들은 다시 각 집단의 보스에게로 몰려 정치권력, 재벌권력 등 몇 개의 집중된 권력으로 재편됐다. 사람들은 이 정도의 권력 재편만으로도 한국사회가 민주화됐다고 보았지만 그것은 착각이었다. 각 집단에 나누어진 권력은 1인자에게 집중됐고 집단내에서 그 권력은 전혀 견제받지 않았던 것이다. 이것은 민주화의 진정함과는 거리가 있을 수밖에 없다. 민주화가 아니라 1인 독재체제에서 소수의 독재체제로 전이된 것에 불과했기 때문이다.

견제받지 않는 권력들은 서로 쉽게 유착했다. 그 결과 권력과 언론이 유착하고, 권력과 재벌이 유착하고 재벌과 언론이 유착하는 식의 유착체제가 등장했다. 이러한 집단간의 유착체제가 가능했던 것은 집단내의 집중된 권력구조 때문이었고 이를 해소하기 위해서는 분권화가 필요하다. 그럼 누가 먼저 이와 같은 분권화를 시작해야 하는가. 국가가 먼저 분권화를 실천해야 한다. 국가조직은 집중된 권력체제를 여전히 유지하면서 다른 집단에게 권력 집중을 해소하라고 해서는 설득력이 없기 때문이다.

제5절 참여정부의 약속 : 민주적 대통령, 겸손한 권력

노무현 대통령은 87년 이후 시대의 역사적 과제를 공약했다. 대통령 후보가 되기 전 『노무현이 만난 링컨』이란 책에서 '낮은 사람, 겸손한 권력, 강한 정부' 라는 말을 썼다. 선거 과정에서 '친구 같은 대통령', '상식이 통하는 사회', '특권과 반칙이 없는 사회', '투명하고 공정한 사회', '국민이 떳떳한 사회', '새로운 정치' 를 공약했다. 대통령 당선후 인수위 시절에는 '국민이 대통령입니다' 라는 구호를 내걸었다. 또한 선거공약을 기초로 '원칙과 신뢰, 투명과 공정, 대화와 타협, 분권과 자율' 을 국정원리로 정했다.

참여정부의 약속은 제왕적 대통령, 제왕적 총재라는 1인 통치체제의 유산을 극복하는 것이었다. 대통령 1인의 초과 권력과 수직적 리더십은 국정운영 및 정치전반을 관통하는 지배적 결정력이었다. 대통령을 정점으로 하는 이 초과 권력이 극복될 때 국민이 함께 참여하는 역동적 민주주의가 가능하기 때문이다. 또한 특권구조 청산과 공정하고 투명한 사회를 실현하는 것을 약속했다. 정치, 경제, 사회 전반에 걸쳐 각종 유착관계와 특권구조를 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 열어갈 것을 천명했다.

제6절 권력기관을 국민의 손에 돌려 줄 것을 공언하다

노무현 대통령은 취임 이후 국정원, 검찰, 경찰, 국세청 등의 권력기관에 의지하지 않는 정부를 만들겠다고 약속했다. 2003년 3월 삼일절 기념사를 통해 권력기관에 의존하지 않는 당당한 정부를 만들 것이라고 선언했다.

"개혁 또한 멈출 수 없는 우리 시대의 과제입니다. 무엇보다 정치와 행정이 바뀌어야 합니다. 이른바 몇몇 '권력기관'은 그동안 정권을 위해 봉사해 왔던 것이 사실입니다. 그래서 내부의 질서가 무너지고 국민의 신뢰를 잃었습니다. 이제 이들 '권력기관'은 국민을 위한 기관으로 거듭나야 합니다. 참여정부는 더 이상 '권력기관'에 의존하지 않을 것입니다. 언제나 당당한 정부로서 국민 앞에 설 것입니다."

(2003년 3월 1일, 삼일절 기념사 중에서)

제왕적 대통령의 제도와 문화를 청산하고 권력기관에 의존하지 않는 새로운 권력을 탄생시킴으로써 공무원들에게 불안한 분위기를 조장하지 않는 정부, 국익을 위한 정책을 추진하는 정부, 그렇게 해서 한국사회가 한 단계 업그레이드될 수 있는 토대를 마련한다는 것이다.

이는 대통령이 먼저 국정원, 검찰, 경찰, 국세청과 같은 권력기관에 의도적으로 통제권을 행사하지 않고, 정권안보에 활용하지 않겠다는 선언이다. 권력기관의 독립을 보장

하는 대신 권력기관의 특권과 특혜를 철폐하겠다는 것이다. 권력기관이 국민 위에 군림하는 문화를 종식시킨다는 것이다. 그것은 권위주의의 종언을 의미했다.

회의적 시각이 많았다. 당위성은 인정되지만 현실적으로 어렵다는 것이었다. 이전 정부들도 검찰의 독립과 국정원 개혁을 공언했다가 용두사미로 끝났기 때문이다. 일부 언론은 김영삼 전 대통령도 취임 후 권력기관 개혁을 외쳤고, 김대중 전 대통령도 그런 의지로 국가안전기획부의 명칭을 국정원으로 개명까지 했으나 결국 권력기관이 정권의 시녀가 된 전례가 있다며 의구심을 나타내기도 했다. 그러나 참여정부는 권력기관 정상화를 국가 미래를 위한 역사적 과업으로 보았다. 국가 미래에 대한 치열한 고민 끝에 내려진 결단이었던 것이다.

제7절 역대 정부의 권력기관 개혁 실패에서 얻은 두 가지 교훈

민주국가에서 정보 · 수사 · 세무기관은 권력기관으로 인식되지 않는다. 국가 안보와 국민의 생명 · 재산보호를 위해 존재하는 국가기관 중의 하나일 뿐이다. 그러나 이들 기관이 과거 기관 본연의 존재 목적보다는 독재정권의 감시 · 억압 기구로서의 역할에 치중한 결과, 국민들의 뇌리에는 국민 위에 군림하는 권력기관의 모습으로 각인됐다.

그 결과 문민정부와 국민의 정부가 들어서면서 권력기관은 최우선의 개혁 대상이 됐다. 환부 치유를 위해 수많은 외과적 수술과 내과적 치료를 받는 상황에 직면했다. 이 과정에서 시행착오도 있었으나, 다행스럽게도 10년간에 걸친 개혁을 통해 대표적인 불법행위라 할 수 있는 고문 · 가혹행위 · 정치 사찰 · 선거 개입 등의 나쁜 관행은 점차 사라지게 됐다. 권력기관을 보는 국민들의 시각도 달라지기 시작했다. 그러나 문민정부와 국민의 정부가 기울인 수많은 노력에도 불구하고 인권 침해 · 불법 감청 · 이권 개입 · 권력 남용 논란은 계속됐다. '정보 · 수사 · 세무기관=권력기관'이란 국민들의 부정적 인식은 좀처럼 바뀌지 않았다. 그 이유는 이들 기관이 정치권력이 필요로 하는 정보를 제공하거나 정치권력의 입맛에 맞는 수사를 하는 등 여전히 정권유지의 첨병역할을 수

행했기 때문이다. 새로운 정치권력 또한 이들 기관을 정치적으로 활용하는 데 대한 미련을 완전히 떨쳐버리지 못했다. 이런 면에서 볼 때 과거 정부의 권력기관 개혁은 많은 성과에도 불구하고 미완의 개혁에 그치고 말았다.

참여정부는 권력기관 개혁과 관련 과거 정부로부터 두 가지 교훈을 얻었다. 그 하나는 청와대가 먼저 권력기관과의 유착관계를 끊는 결단을 보여 주기 전에는 권력기관 개혁은 요원하다는 점이다. 다른 하나는 청와대 지시에 의한 수동적 개혁으로는 권력기관 내부에 잠재된 '권력 지향성'의 뿌리를 제거하기 어려울 뿐 아니라 국민을 위해 봉사하는 기관으로 거듭나는 데 한계가 있다는 점이다.

제8절 참여정부의 권력기관 개혁, 역발상의 추진 전략

이러한 사실은 성공적인 개혁을 위해서는 과거와는 차별화된 새로운 추진 전략이 필요함을 일깨워 주었다. 과거 정부는 정보 · 수사 · 세무기관을 주된 개혁 대상으로 삼았던데 반해, 참여정부는 대통령과 청와대를 먼저 개혁하는 역발상의 추진 전략을 채택했다.

또한 청와대의 지시에 의한 수동적 개혁에 치중했던 과거정부와 달리, 참여정부는 조직 내부 구성원의 참여와 합의에 의한 자율적 개혁을 중시했다. 다만, 과거사 정리처럼 사안이 중대하다고 판단되는 경우에는 청와대가 적극적으로 큰 틀과 방향을 제시함으로써 보다 효율적인 개혁이 추진될 수 있도록 했다.

"개혁은 밖에서 타율적으로 요구하면 일회성에 그치고 말기 때문에 여러분 스스로 개혁을 주도해야 1차에 이어 2 · 3차 개혁이 지속될 수 있다."

(2003년 6월 20일, 국정원 방문 시 대통령 발언)

제9절 개혁 추진 과정의 초기 진통과 저항을 넘어

참여정부 출범 당시 이러한 개혁을 추진하기 위한 국정 여건은 열악했다. 정치적으로는 여소야대로 개혁정책을 추진하는 데 어려움이 있었다. 보수세력의 담론 장악으로 정부와 국민 사이에 의사소통이 심각하게 왜곡돼 있었다. 특히 초기에 어려움이 많았다. 예전에 보기 힘들었던 사안들이 연이어 터졌다. 검찰의 여당대표수사, 대선자금수사 등 어려운 격랑에 부딪쳤다. 정치적 수사에 불과하다며 의혹의 눈길을 보내는 경우가 많았고, 권력 유지에 필요한 '칼과 방패'를 너무 빨리 놓아 버리는 것은 문제가 있다며 우려하기도 했다. 일부 언론에서는 참여정부가 자신의 권력기반을 스스로 무장해제하면서까지 도덕성에 매달리는 것은 바보일 수 있다고도 지적했다. 뭔가 모를 어설픔과 혼란스러움을 지적하는 목소리도 있었다. 대통령을 중심으로 탈권위는 광범하게 시작되고 있었지만 권위주의의 잣대로 당시를 재단하려는 목소리가 강했다. 권위주의의 공백을 대체할 힘을 갖지 못해 시기상조라는 평가도 있었다.

사실 권력기관 개혁은 대통령을 포함한 권력 핵심의 기득권 포기를 전제로 한다. 그래서 그 어떤 개혁보다 실천이 어려울 수밖에 없다. 권력기관들조차 초기에는 그 진의를 의심할 정도로 성공 여부가 불투명한 과제였다. 그러나 참여정부 출범 후 가장 난망해 보였던 권력기관 개혁은 한 치의 흐트러짐 없이 추진됐다. 권력기관 스스로 개혁주체가 되고 청와대는 후면에서 개혁을 지원·독려하는 방식을 통해 하나하나 구체화됐다. 참여정부 출범과 동시에 국정원장의 독대보고 폐지, 정치관여성 정보보고 금지, 수사 관여행위 철폐 등 강력한 개혁조치를 단행했다. 검찰의 정치적 중립성을 확고하게 보장했다. 그 결과 이제는 누구도 그 흐름을 거스를 수 없을 만큼 확고히 자리를 잡았다.

"내가 대통령이 되고 난 뒤에 사람들이 너무 무르다고 말이 많다. 국정원 좀 써야 되는 것이 아니냐 수많은 사람들이 나한테 건의했지만 나는 단 한 마디도 국정원더러 정치에 관한 정보를 모아 오라고 한 일이 없고, 국정원이 누구누구 뒷조사 해가지고 겁 좀 주라고 한 일이 없다. 내가 위대해서 안 한 게 아니다. 오늘날 국정원 직원들의 입에 의

해서 불법도청 사건이 터져 나오고 파장이 생기듯이 불법한 일은 반드시 터져 나오게 돼 있다.”

(2004년 8월 8일, 기자간담회)

대통령은 2007년 초 지난 4년간의 국정 성과를 보고하는 자리에서 지금까지 이루어진 권력기관 개혁의 성과를 다음과 같이 소개했다.

대통령 발언

“권력기관이 제자리로 돌아갔습니다. 정권에 봉사하던 권력기관이 국민을 위한 봉사기관으로 다시 태어나고 있습니다. 이제 국정원은 본연의 국가안보와 산업기술 보호에 전념하고 있습니다. 이상 더 국정원의 정치사찰, 뒷조사, 도청은 없을 것입니다. 국세청이 나서서 정치자금을 거두는 일도 없을 것입니다. 국정원, 군, 경찰은 스스로 잘못을 조사해서 공개하고 있습니다. 이제는 선량한 국민이 권력기관에 끌려가서 고문을 당하고 억울한 죽음을 당하는 일은 없을 것입니다.

대통령이 낮은 자리로 내려 왔습니다. 권력도 줄였습니다. 당의 인사나 공천에 대해 어떠한 권한도 갖고 있지 않습니다. 더 이상 당도, 국회도 지배할 수 없습니다. 더 이상 대권은 없습니다. 이제 정경유착은 해체된 것 같습니다. 다시 살아나기는 어려울 것입니다. 오히려 기업들이 아주 좋아한다는 말을 들었습니다. 돈 달라 안하고 청탁이 없어서 속이 편하다는 말을 듣고 있습니다.”

2

권력기관별 주요 개혁 내용

제1절 국정원 개혁

1. 국민의 정보기관으로 새 출발

국정원은 지난 1961년 중앙정보부로 창설돼 46년의 역사를 갖고 있으며 지난 시절 우리 현대사의 질곡처럼 여러 도전과 시련에 직면했다. 이런 국정원의 업보는 그 태생에서 비롯된 측면이 크다. 국정원은 5.16 직후 국가 안보를 위한 중추 정보기관으로 창설됐지만 실제로는 5.16 군사정권을 뒷받침하는 성격이 강했다. 군사전략적 목적에서 출범한 외국 정보기관과 달리 국내 정치에 관여하는 권력기관으로 출발한 태생적 한계로 인해 매 정권 교체기마다 커다란 변혁을 겪어야 했던 것이다.

1993년 문민정부가 출범하면서 국정원에도 많은 변화가 있었다. 국회에 정보위원회가 신설되고, 보안감사권이 폐지됐으며 안기부법에 직권남용죄를 신설하는 등 수많은 개혁 조치가 이어졌다. 또한 1998년 국민의 정부가 출범하면서 국가정보원으로 명칭이 바뀌고 인권수사가 강조되는 등 강도 높은 개혁이 단행됐다. 그러나 국가 중추정보기관이자 정권안보기관이란 조직 문화와 체질까지 쇄신하는 근원적 개혁은 이루어지지 않

아 국민들의 신뢰를 얻기에는 역부족이었다.

참여정부는 출범 직후 국정 원리인 '특권과 반칙의 배제', '유착과 부패구조의 청산'을 위해 권력기관의 개혁을 추진했다. 국정원에 대해서는 이전 정부처럼 인위적 조직 축소나 구조조정을 요구하는 대신 권력기관, 정권안보기관이란 구태를 벗고 진정한 국민봉사기관으로 거듭날 것을 촉구했다. 국정원도 국가 중추정보기관 본연의 역할을 수행하기 위해서는 국민의 신뢰가 뒷받침돼야 함을 자각하고 조직의 생존과 사활을 걸고 '국민의 정보기관'으로 거듭나기 위한 혁신에 매진하게 됐다.

이러한 국정원의 개혁 과정은 크게 3단계로 진행됐다. 참여정부 출범 초기 1단계 개혁에서는 탈정치 · 탈권력화에 중점을 두고 조직과 인력 및 업무 방향을 재설계했다. 이어 국정원 원내 · 외 인사들로 T/F를 구성해 2005년 1월 중장기 혁신 마스터 플랜인 「국정원 비전 2005」를 마련하고 과거 업보의 청산과 선진정보기관으로서의 미래 발전을 병행 추진하는 2단계 혁신에 박차를 가했다.

국정원 비전 2005 추진 체계

3대 비전

- 국민의 신뢰와 사랑받는 국가 정보기관
- 안보와 국익에 봉사하는 전문 정보기관
- 세계적으로 경쟁력 있는 선진 정보기관

5대 혁신 목표

- 일 잘하는 정보기관
- 앞서가는 정보기관
- 국민과 함께하는 정보기관
- 첨단과학 정보기관
- 민주국가 정보기관

10대 중점

- 과거 사건 진실규명을 통한 院 위상 재정립
- 대테러·방첩·보안 역량 확충
- 해외·경제·대북 정보 수집역량 강화
- 과학정보 수집역량 확대
- 국내정보, 안보수사, 심리전 업무 재정립
- 안보현안 대응 및 중장기 전략정보 역량 확충
- 민·관 정보유통 및 협력체계 혁신
- 부문 정보기관과 업무협조 내실화
- 직원 채용제도 개선
- 직원 교육·훈련체계 보강

이후 국정원은 2006년 11월 최초의 내부 출신 원장인 김만복 원장 취임을 계기로 개혁을 한 차원 더 업그레이드하는 작업에 적극 나섰다. 그간의 개혁성과를 토대로 ①정보기관 본연의 역할 강화 ②진실된 정보 보고 ③정치중립 확행 ④조직 화합을 4대 운영방향으로 설정하고 상시 혁신체제를 구축했다. 이제 국정원은 지난 5년간 혁신에 매진한 결과 권력기관, 정권안보기관이라는 굴절된 정보기관상에서 탈피해 안보와 국익에 전념하는 전문 정보기관, 준법과 인권보호 그리고 대민 봉사에 앞장서는 민주정보기관으로 거듭났다.

2. 탈정치 · 탈권력화

1) 새로운 정보보고시스템 구축

참여정부는 국정원 탈정치 · 탈권력화의 첫번째 조치로 국정원장의 고유 특권으로 여겨졌던 '대통령 주례 대면보고제도'를 폐지했다. 대면보고는 국정운영에 필요한 정보를 적시에 정확히 전달할 수 있다는 순기능을 갖고 있는 반면 정치정보가 은밀히 전달되는 통로로 활용될 수 있다는 의구심이 끊임없이 제기되고 있었다.

참여정부는 대면보고가 부정적으로 활용될 가능성을 완전히 차단하기 위해서는 정보사용자인 대통령의 선의에만 맡겨 놓는 것만으로는 부족하다고 판단해 이를 폐지하는 대신 새로운 정보보고시스템을 구축했다. 즉, 국정원장이 대통령에게 직접 정보보고를 하던 기존 방식을 청와대의 해당 비서진이나 국정상황실 또는 NSC 사무처 등 공식 통로를 통해 보고하는 방식으로 바꾸었다. 다만 긴급을 요하거나 외교 · 안보 등 고도의 보안이 요구되는 사안은 국정원장이 비서실장이나 안보정책실장 배석하에 대통령에게 직접 보고하는 창구를 열어 놓는 등 운영의 묘를 살릴 수 있는 보완장치도 마련했다. 대통령 주례 대면보고 폐지에 따른 파장은 컸다. 국정원 직원들 사이에서 "대통령께 직접 보고되지 않는 보고서를 생산해야 하나"라는 당혹스런 목소리가 여기저기서 나오기 시작했다. 대통령이 국정원장의 직접 보고를 받지 않겠다는 것은 정보기관의 존립 기반을 상실한 것처럼 여겨졌기 때문이다. 이런 우려를 불식시키기 위해 각종 워크숍을 통해 그 취지를 적극 알려 오해를 바로잡아 나갔다. 대통령이 국정원의 활동이나 정확한

정보보고를 격려할 때 이를 내부 전산망에 공유함으로써 직원들의 의욕을 고취시키려는 노력도 병행했다. 점차 국정원의 각종 정보 보고에 따른 정부의 후속 조치가 뒤따르고, 각 부처에서 정보를 지원해 달라는 요청이 늘어 가면서 직원들의 동요는 사라지기 시작했다.

대통령 주례 대면보고 폐지는 새로운 정보보고문화를 낳았다. 정보보고의 투명성이 높아지면서 주제 선정부터 내용까지 사실을 있는 그대로 보고하게 됐고, 정보보고의 진실성이 높아졌다. 실무자들도 보고서의 격식에 관심을 쏟기보다 해당 사안에 대한 객관적이고 구체적 사실을 적시하는 데 집중하게 됐다. 보고 통로의 폐쇄성이 사라지면서 객관성이 높아지고, 유용한 정보가 공유되기 시작했다. 청와대 및 부처실무자 등 정보 수요자와의 커뮤니케이션이 강화된 결과 정보의 수요자와 공급자 간의 관심이 일치되고 불필요한 정보보고가 생산되는 일도 줄어들기 시작했다. 대통령 주례 대면보고 폐지는 이같이 알게 모르게 국정원이 국민의 정보기관으로 거듭나는 데 중요한 역할을 했던 것이다.

2) 정보 목표 · 활동방식의 변화

국정원이 그 동안 정권안보기관으로 불리게 된 데는 최종 정보 수요자인 대통령의 국정운영을 보좌하는 임무를 과도하게 확대 해석한 점에서 비롯된 측면이 있었다. 국정원은 이러한 반성을 토대로 그간 수행해 온 업무 방향을 근본적으로 재설계하는 작업에 착수했다.

우선 끊임없는 오해를 유발했던 정치 보고에 과감히 메스를 들이댔다. 정치 정보는 중앙정보부 창설 이래 정보기관의 가장 중요한 업무 중 하나로 여겨지고 있었다. 문민정부 이후 많이 개선되기는 했지만 국회의 입법 동향과 각종 정책에 대한 각 정당의 당론을 수집하던 관행을 완전히 탈피하지 못하고 있었고, 이런 정치 정보는 국정원이 진정한 국민의 정보기관으로 거듭나는 데 가장 큰 장애물이 됐다. 국정원이 비록 순수한 의도를 갖고 정보를 수집하더라도 국민들에게 정치 사찰로 오인받을 소지가 있었던 것이다. 이에 국정원은 FTA 체결 · 해외파병 등 중요한 국정과제의 효율적 추진을 위한 국회의 입법동향이나 남북분단의 현실에서 반드시 수행돼야만 하는 최소한의 정보활동을 제외하고는 정치와 관련된 수집활동과 보고서 생산을 완전히 중단했다.

두번째로 정보활동 방식을 획기적으로 변화시켰다. 국내 정보수집 요원들이 부처·언론사를 출입하던 관행을 개선하는 것부터 시작했다. 정부부처 등지에서 공식적 업무협조나 정보지원 요청이 있는 경우에 한해 연락관 개념으로 출입하고 특히 언론사는 국가안보와 관련된 정보를 수집하기 위한 최소한의 접촉 채널만 유지했다. 정보수집활동도 국가 안보라는 순수성을 훼손하지 않는 범위 내에서 이뤄지도록 했다.

마지막으로 안보수사 부문에서도 큰 변화가 있었다. 국민의 정부 출범 이래 수사 과정에서 인권 유린시비가 제기된 적은 없었으나, 차제에 인권침해를 소지를 원천적으로 방지하기 위해 '인권보호 수사지침'을 마련했으며, 과학적 수사기법과 첨단 채증장비 도입에도 주력해 다시는 고압적 수사행태가 자리잡지 못하도록 했다.

3) 민주적 조직문화 정착

국정원은 개혁이 단순한 제도 개선에 끝나고 조직문화의 변화로 이어지지 않을 경우 일회성에 그칠 것을 우려해 조직문화를 근본적으로 개선하기 시작했다. 그 동안 국정원 특유의 높은 충성심과 상명하복의 문화는 업무를 일사불란하게 처리하는 원동력이 된 측면은 있으나 업무방향이 잘못 설정될 경우 과도한 충성심은 국민의 신뢰를 잃게 만드는 결과를 초래하기도 했다. 이에 국정원은 상사의 부당한 지시는 스스로 배척할 수 있는 자정능력을 키워나가는 데 최선을 다했다.

이를 위해 권위주의를 타파하고 조직의 유연성을 높여 나갔다. 회의문화부터 개선하기로 하고, 과거 회의자료를 엄숙하게 읽고 국정원장의 지시를 전파하는 데 치중했던 부서장 회의를 주제를 정해 자유롭게 토론하는 형식으로 바꾸었다. 내부 전산망에 국정원장과 직원들이 직접 소통할 수 있는 대화 코너를 설치하고, 부서별로 주니어보드를 활성화해 참신한 아이디어가 상부에 전달될 수 있는 채널을 마련했다. 열린 커뮤니케이션을 강화함으로써 과거 상의하달 위주의 수직적 의사소통 방식을 수평적인 의사소통 구조로 바꾸었던 것이다.

2006년 2월에는 국정원 사상 최초로 간부들을 중앙공무원교육원에 입소시켜 다른 정부부처와 민간의 혁신사례를 전수받도록 했다. 이와 더불어 'NIS 혁신강좌'를 활성화해 국정원에 비판적인 인사까지 초청했다. 전 직원이 매년 의무적으로 받는 직무교육에

혁신의 필요성을 강조하는 과목을 포함시키고, 혁신 워크숍을 지속적으로 개최해 조직 내에 혁신 분위기가 자연스럽게 내재화되도록 했다.

점차 조직의 투명성이 높아졌고 조직문화도 창의적이고 유연하게 변해 갔다. 무조건적인 상명하복이 아니라 지휘부와 간부, 일반 직원이 조직의 문제점을 함께 고민하고 개선방향을 모색해 나가는 문화가 형성됐다. 이제 국정원은 부당하거나 불법적인 업무를 지시할 간부도 이를 수행할 직원도 없는 단계에 이르게 됐다.

3. 과거사 진실규명

1) 추진 배경

참여정부 출범 이후 "과거 권위주의 정부는 물론 멀리는 일제통치하에서 벌어진 왜곡되고 은폐된 사건들의 진실을 밝혀 과거와 화해함으로써 국민통합을 이뤄야 한다"는 여론이 일었다.

특히 대통령은 2004년 광복절 경축사를 통해 과거사 진실규명이 역사적 과업임을 강조했고, 이에 따라 각 국가기관들의 역사 바로잡기가 탄력을 받게 됐다. 이러한 사회적 분위기가 무르익음에 따라 국민적 관심이 큰 각종 의혹 사건의 한가운데에 있는 국정원도 국민과 시대의 요구를 외면한 채 과거사를 덮고 갈 수만은 없다는 것을 피부로 느끼게 됐다.

국정원이 국가기관 중 가장 먼저 과거사 진실규명에 나선 이유는 우선은 국가적 소명이자 시대적 과제인 과거사 진상규명활동에 적극 참여해 과거의 잘못을 반성함으로써 새로운 미래를 설계하는 기반을 마련하고, 조사 결과 잘못한 점이 있으면 이를 반면교사로 삼아 정보기관의 탈·불법을 방지할 제도적 수단을 마련함으로써 정보활동의 정당성을 인정받고, 정보 역량과 기능을 정상화시킬 수 있는 국정원 발전의 항구적 토대를 마련해보자는 의미도 있었다.

이는 그 동안 숱한 의혹의 베일에 가려져 있던 현대사의 주요 사건들에 대해 스스로 메스를 가한다는 점에서 그야말로 '역사를 다시 쓰는' 작업이었다. 막상 과거 사건의 진실을 규명키로 결정했으나, 정보기관에 대한 불신이 높은 상황에서 과연 "국민들이

국정원의 조사 결과를 믿어줄까"라는 점이 가장 큰 문제였다. 설익은 결과물로 또다시 언론의 도마에 오르게 되면 오히려 부작용만 낳을 수 있다는 우려도 많았다. 이러한 우려를 불식시키기 위해서는 많은 준비가 필요했다.

우선 국정원장 직속으로 '국정원과거사건진실규명을통한발전위원회'(국정원 발전위)를 두기로 하고, 공정한 위원회를 구성하기 위해 두 차례의 간담회를 열어 종교 · 법조 · 학계는 물론 인권 · 시민단체 등 각계의 다양한 의견들을 수렴했다. 과거 정보기관으로부터 피해를 받았던 인사들이 참여한 것은 유례가 없는 일로, 이는 진실을 규명하고자 하는 국정원의 강한 의지를 보여준 상징적 조치였다.

많은 준비 끝에 2004년 11월, 마침내 국정원 발전위가 탄생하게 됐다. 국정원은 공정하고 객관적인 조사를 보장하기 위해 발전위에 독립성과 자율성을 부여했다. 위원장에는 대표적 진보인사였던 오충일 목사를 선임하고, 민간조사관들도 국정원 계약직 직원으로 채용해 온전히 발전위 활동에만 전념할 수 있도록 했다.

발전위는 발족과 동시에 국민들의 제보를 받는 동시에 ① 국민적 · 사회적으로 관심이 집중된 사건 ② 시민단체 및 유가족 측에서 지속적으로 의혹을 제기한 사건 ③ 진실규명이 가능한 사건이란 세 가지 기준에 맞추어 조사 대상을 선정했다.

그 결과 국민들이 제보한 97건의 의혹 사건 중 동백림 사건, KAL 858기 폭파 사건, 김형욱 전 중정부장 실종 사건 등 7대 의혹 사건을 우선조사 대상 사건으로 선정했다.

2) 추진상의 난관 및 극복 과정

국정원 발전위가 설립되고 조사 과정에서 많은 난관에 봉착했다. 일부 정치권과 시민단체에서는 국정원 발전위가 주로 진보측 인사들로 구성됐다며 공정성과 중립성을 의심했다. 또한 사건의 진실을 규명할 만한 새로운 증거도 없이 과거 의혹 사건을 파헤치는 것은 결국 국론분열 등 부정적 결과를 초래할 것이라는 비판도 없지 않았다. 일부 언론들도 과거사 규명작업 자체에 부정적인 시각을 보이며 국정원 발전위의 활동을 비판하기도 했다.

발전위 내부에서도 과거 사건을 조사하는 시각이 달라 마찰과 갈등이 빈번하게 일어났다. 국정원 출신들은 "사건의 실체는 진실이며 단지 조사 · 수사하는 과정에서 일부 불법적 행위가 있었다"는 입장이 우세한 반면, 민간위원들은 "과거 중정 · 안기부 주도

의 모든 사건들이 왜곡 · 조작됐다"는 기본 인식을 갖고 있었기 때문이다.

일부 국정원 전 · 현직 직원들의 부정적 시각도 극복해야 할 과제였다. 이들은 정보기관의 과거사를 속속들이 파헤치는 과정에서 외교 · 안보 분야의 기밀사항이 유출될 수도 있다며 노골적인 거부감을 보이기도 했다. 보안을 생명으로 알고 침묵에 익숙한 정보요원들에게 정보기관의 과거 활동을 드러낸다는 것은 쉽게 받아들일 수 있는 사안이 아니었다.

또한 부일장학회 사건처럼 오래 전에 발생한 사건들은 실체를 알 수 있는 증인들이 거의 사망했고, 생존하고 있는 경우에도 증언을 거부하는 경우가 많아 결정적 증거를 확보하는데 어려움을 겪었다. 그러나 국정원 발전위는 오직 역사 앞에 진실을 추구한다는 자세로 진상규명에 임한 결과 사건의 실체를 하나둘 밝혀내는 성과를 거둘 수 있었다.

이렇듯 국정원 발전위 활동이 결실을 맺을 수 있었던 데는 첫째 대통령과 정부의 과거사 진상규명 의지가 강력했고, 둘째 사회통합을 위해서는 진실규명과 용서 그리고 화해가 꼭 필요하다는 공감대가 있었으며, 셋째 의혹을 규명해 잘못은 용서를 구하고 국민의 의구심을 해소하자는 국정원 지휘부와 직원들의 의지가 확고했던 점을 들 수 있다. 이 외에도 국정원 발전위의 진실규명 의지와 더불어 진실화해위원회, 국방부 · 경찰청 · 국정원 발전위 등 4개 기관이 수시로 실무회의를 갖고 공동 대응노력을 기울였던 점도 과거사 규명이 성공을 거두게 된 요인이 됐다.

3) 진실규명 결과

'7대 우선조사 대상 사건'으로 선정된 모든 사건들은 한국 현대사의 고비마다 중요한 변수로 작용한 사건들이었다. 그 동안 밝혀지지 않았던 실체가 공개될 경우 한국 현대사가 새롭게 조명되고 사건과 관련된 유족과 생존해 있는 인사들의 신상에 영향을 미칠 수 있는 사건들도 있었다.

국정원 발전위로서는 조사에 최대한의 신중을 기해야만 했다. 각 사건별로 실무 소위원회가 구성돼 본격적인 조사 활동에 착수했다. 조사를 거부하는 전직 직원들을 설득하기 위해 수십 차례에 걸쳐 찾아가기도 했으며 오랜 세월 동안 잊혀진 자료를 찾기 위해 각고의 노력을 기울이기도 했다.

국정원 발전위가 발족한 지 6개월만인 2005년 5월 '김형욱 실종 사건'의 중간 조사 결과를 발표했다. 조사 결과 살해 지시자 및 사체 유기 과정 등 전모가 밝혀지지 않은 아쉬움은 있지만 그간 베일에 쌓여 있던 김형욱 사건에 대한 정보기관의 개입 실체를 밝혔다. 무엇보다 발전위 활동의 첫번째 결실이라는 점에서 의의가 있었다.

이후 조사활동에 더욱 박차를 가했고, 부일장학회 강제 헌납 및 경향신문 매각 사건을 비롯해 인혁당 및 민청학련 사건, 동백림 사건, KAL 858기 폭파 사건, 남한조선노동당 중부지역당 사건까지 발표가 이어지며 진실이 하나 둘씩 모습을 드러내게 됐다. 다

7대 의혹사건 조사 결과

사건명	조사 결과(요지)
김형욱 실종 사건 2005. 5. 26. 발표	• 김재규 당시 중정부장의 지시를 받은 이상열 공사 주도로, 파리에 연수 중이던 중정 직원이 제3국인을 고용해 살해한 사실이 밝혀짐
부일장학회 헌납 및 경향신문 매각 사건 2005. 7. 22. 발표	• 박정희 정권이 5·16 장학회 설립에 필요한 재원 마련과 언론사 장악을 위해 부일장학회와 부산일보·경향신문의 소유주를 개인비리와 공안의혹 등을 내세워 매각토록 한 권력형 비리 사건임을 규명
인혁당 및 민청 학련 사건 2005. 12. 7. 발표	• 인혁당은 당 수준에 이르지 못한 서클 형태의 모임에 불과해 국가 변란을 기도한 반국가단체로 보기 어려움 • 민청학련 사건은 유신체제에 대한 학생들의 저항을 억압하기 위해 공산주의자의 배후 조종을 받는 인민혁명 시도로 왜곡한 것임
동백림 사건 2006. 1. 26. 발표	• 독일 등 유럽 거주 한국인들이 북한을 방문해 금품을 받는 등 상당히 실체가 있는 사건이나 독일 등지에서 강제 연행해 온 것은 국제법을 위반한 권력 남용임 • 법원이 대부분 무죄판결을 내린 사실이 잘 보여주듯이 중정이 이들의 죄를 과장해 간첩으로 몰고 간 것은 잘못이라는 점을 밝혀냄
KAL 858기 폭파 사건 2006. 8. 1. 발표	• 안기부 및 제3국의 사전 인지 또는 공작 주장은 근거가 없으며 김현희·김승일은 북한의 공작원이 분명함 • 그러나 김현희 진술에 근거해 수사결과를 서둘러 발표한 점 등이 오류이고, 대선을 앞두고 김현희 국내압송을 위해 안기부 등 10개 기관 합동으로 실무대책본부를 운영하는 등 정치적 활용 방안을 추진한 점을 확인
남한 조선노동당 중부지역당 사건 2006. 8. 1. 발표	• 1992년 대선을 겨냥한 안기부의 조작이라는 주장은 사실이 아니지만 별개인 3개 간첩망을 기계적으로 결합해 남한조선노동당이 결성됐다는 식으로 과장 • 핵심인물인 공작원 이선실의 실존과 중부지역당 결성이 사실로 확인되고, 가혹행위를 당했다는 일부 관련자들의 주장도 설득력이 있는 것으로 확인
김대중 전 대통령 납치 사건	• 이후락 중정부장 지시로 중정에 의해 실행됐고, 정부차원의 조직적 은폐 사실은 확인됨 • 그러나 박정희 전 대통령의 사전 지시 여부 및 김대중 前 대통령에 대한 살해 계획 여부 등은 정황증거 외에 입증자료가 없어 미확인 ※2007년 10월 발전위 활동 종료 시 종합보고서에 포함해 공개

만, 김대중 전 대통령 납치 사건은 여러 요인으로 인해 2007년 10월 국정원 발전위 활동 종료될 때 발간된 종합보고서에 포함해 공개하게 됐다.

한편 2006년 10월 국정원 발전위는 당초 2년의 활동시한을 1년 더 연장해 그동안 '7대 우선조사 대상 사건'에 치중하느라 손을 대지 못하고 있던 다른 사건들에 대한 진실을 규명하기로 하고, 간첩 · 노동 · 언론 · 사법 · 정치 · 학원 등 6개 분야에 대한 조사를 진행했다. 2차 조사는 개별 사건 위주의 1차 조사와 달리 당시 시대적 상황과 법적인 문제 검토 등을 수반하는 포괄적 조사방식을 채택했다.

이후 발전위는 1년 여의 조사활동을 통해 과거 여러 사건들의 숨겨진 진실을 밝혀냈으며, 마침내 2007년 11월 조사 결과를 모아 「과거와 대화, 미래의 성찰」이라는 제목으로 종합보고서를 발간했다. 특히, 조사 결과 보고서 작성 시에는 정치 · 학원 · 언론 · 노동 · 사법 등 5개 분야(간첩분야 제외)의 일부 내용을 외부 전문가들에게 집필토록 함으로써 객관성과 완성도를 제고했다.

4. 불법 감청 근절

1) '안기부 X파일'의 충격

2005년 7월 21일 조선일보는 "안기부가 국내 담당부서를 중심으로 비밀조직을 운영하며 유력인사들의 대화를 불법 감청했다"고 1면 특종기사를 보도했다. 바로 국정원에 엄청난 후폭풍을 몰고 오게 될 이른바 '안기부 X파일' 사건의 서막이었다. 이어 7월 22일에는 MBC가 도청테이프의 녹취록 내용을 상세하게 보도했고, 많은 언론들이 중정 · 안기부 시절의 정치 개입 사건들을 재조명하기 시작했다.

당시 김승규 국정원장은 과거 비밀 감청조직이었던 미림팀과 불법 감청 실상을 철저히 조사하도록 지시했고, 자체 조사 결과 언론에서 보도한 '안기부 X파일' 테이프는 과거 미림팀에서 생산한 자료의 일부로 밝혀졌다.

언론에서 제기한 의혹의 대부분 사실이며, 국민의 정부 시절인 2002년 3월에야 불법 감청을 중단했으며 휴대폰도 극비리에 감청했다는 사실도 확인됐다. 국정원 지휘부는 물론 조사를 담당했던 직원들도 충격에 휩싸일 수밖에 없었다.

국정원은 다시 위기에 직면했다. 당시는 과거사 정리 작업이 본 궤도에 올라가고,「국정원 비전 2005」를 토대로 강도 높은 혁신활동을 통해 국민들의 신뢰를 조금씩 회복해 나가는 시기였기 때문이다. 이런 시점에 터진 'X파일' 사건은 참여정부 이후 추진해 온 국정원 개혁 성과를 일거에 무너뜨릴 수 있는 파괴력을 가지고 있었다. 이제 막 새 뜻을 펼쳐 나가려던 국정원으로서는 뜻밖의 암초를 만난 것이었다.

2) 대국민 고해성사

국정원 지휘부는 고심을 거듭했다. 긴급 개최된 지휘부회의에서 일부 부서장들은 진실 공개에 신중할 것을 진언했다. "취지는 이해하지만 조사 결과 공개 시 지금까지 어렵게 쌓아온 국민 신뢰가 한 순간에 물거품이 되고 조직 전체가 범죄집단으로 매도될 뿐 아니라, 국정원 존폐논란으로 이어질 수 있다"는 주장이었다. 반면 또 다른 많은 부서장들은 "오히려 조직 발전을 저해하는 어두운 그림자를 완전히 떨쳐내고 새롭게 일어설 수 있는 좋은 기회"라며 진실 공개를 주장했다. 신중론과 공개론이 맞선 격렬한 토론이 새벽까지 이어졌다. 결국 "언제까지 진실을 감추어둘 수 없는 만큼 숨김없는 고백만이 정보기관의 도덕성을 회복하고 앞으로 국민의 신뢰 속에서 정보활동을 제대로 할 수 있는 길이다"라는 의견이 설득력을 얻어, 진실을 공개하기로 결론이 내려졌다. 참여정부 출범 이후 국정원이 탈정치 · 탈권력화된 기관이라는 점을 확실하게 각인시키고 새 출발을 할 수 있다는 희망이 고백하는 힘으로 작용했다.

2005년 8월 5일 과거 정부의 불법 감청 사실을 국민 앞에 고백하는 국정원의 기자회견이 개최됐다. 김승규 원장은 "과거의 불법 감청에 대해 국민들에게 용서를 구하기 위해 이 자리에 섰습니다.…국가와 역사 앞에 부끄럽지 않은 정보기관으로 거듭날 것을 약속드립니다"는 대국민 사과문을 발표했고, 이어 이상업 2차장이 안기부 시절 불법 감청 전담 조직인 '미림팀'의 활동 실상을 보고하고, 김만복 당시 기조실장이 국정원의 과거 불법 감청 실태 전모를 보고했다.

국민들의 충격이 매우 컸고, 정치권과 재야 · 시민단체들은 "불법 행위를 일삼아 온 국가정보원을 개혁해야 한다"고 주장했다. 또한 불법 감청 재발 방지대책 필요론에서 국정원의 폐지 · 축소론 등 다양한 의견이 나오기 시작했다. 불법 감청 사실을 고백한

진정성을 이해시키기에는 국민들의 분노와 실망감이 너무도 컸다.

한편 검찰은 불법 감청에 대한 수사에 착수해 사상 초유의 국정원 청사 압수수색과 전 · 현직 국정원 직원 소환이 이루어졌다. 국정원 직원들은 정보요원으로서의 자부심에 상처를 입고 동요하기 시작했고, 전직 원장들의 구속과 이수일 전 차장 자살 등의 사태가 일어났다.

정치권도 국정원 개혁 방향을 논의하기 시작했다. 국회 정보위는 '국정원 개혁소위'를 설치해 정보위 최초로 공청회를 개최했으며 열린우리당은 '국정원 개혁기획단'을 가동해 2006년 상반기 중에 국정원 개편안을 입법화한다는 일정을 수립했다. 개편의 핵심은 국내 조직과 해외 조직을 분리해 정보기관이 독점하고 있는 힘을 빼자는 것이었다. 또한 일부 개혁 성향 의원들은 국내 조직 내지 정치정보파트를 폐지하자고 주장하기도 했다. 이외에도 국정원의 수사권 폐지, 예산심사 강화 · 민간 감독기구 설치 등 여야 모두 국정원의 대수술을 공언했던 것이다.

3) 업무 시스템 재정비

국정원으로서는 이런 위기를 극복하기 위한 특단의 대책이 필요했다. 당시 국정원은 이미 불법 감청을 완전 중단하고 관련 장비를 전량 폐기하는 등 불법 감청 소지를 근원적으로 차단한 상태였다. 특히 참여정부 출범 이후에는 감청 담당 기능을 해외파트로 이관해 국내파트의 감청 가능성을 원천봉쇄하는 조치를 취한 상태였다. 그러나 국민들이 국정원에 대한 의구심을 갖는 한 이는 국정원의 책임이라는 공감대 속에 다각적인 후속조치를 강구하게 됐다.

먼저 국정원 내부의 감청업무 관련 시스템 개선에 착수했다. 감청부서 직원들의 책임의식 강화를 위해 정 · 부 책임자를 부서장이 지정토록 했다. 나아가 상명하복문화를 개선하기 위해 '직원행동강령'에 '상급자의 위법 · 부당한 지시 거부 및 비리신고센터 신고 의무화 규정'을 신설했으며, 감청부서에 대한 주기적인 중점 감사와 내부 감찰활동을 제도화했다. 또한 실무부서에서 적법한 업무수행을 위해 감청을 신청할 경우 신청 사유와 허가 기준을 엄격하게 하고 소명자료 확인 절차를 강화하는 한편, 정통부와 협조해 감청 협조 창구 지정 운영 및 공동 관리를 실시하는 등 절차의 투명성을 대폭 제고했다.

또한 유연한 조직 만들기에도 나섰다. 정보기관의 특성상 차단의 원칙이 엄격하게 지켜져야 하나, 이런 원칙이 미림팀과 같은 비선조직을 낳고 정보가 독점되는 폐해를 유발한다고 판단했기 때문이다. 그리하여 주요 사안은 유관 부서합동 T/F를 운영토록 해 업무협조 활성화는 물론 상호견제장치로 작동할 수 있도록 했다. 또한 외부전문가를 국가정보관(NIO, National Intelligence Officer)으로 임명해 정보 왜곡을 방지하고 민간부문의 유연성을 접목해 국가 정보역량 극대화를 꾀했다.

또한 국정원 직원들의 의식개혁에 초점을 맞추었다. 통신비밀 보호법 등 관계 법령 교육프로그램을 마련하고, 수시계도활동을 전개하는 한편 자체 '자정 결의대회'를 개최해 분위기 일신에 나섰다. 아울러 지휘부도 직원에게 지휘서신을 발송하고 직원 조회 · 부서장회의 등 직원과의 다양한 스킨십을 통해 새로운 출발을 독려해 나갔다.

점차 국정원의 불법 감청에 대한 국민들의 비난 수위가 조금씩 누그러지기 시작했다. "국정원의 고백이 민주정보기관으로 거듭나기 위한 불가피한 조치였다"는 여론도 형성되기 시작했다. 국정원의 변화된 모습을 통해 불법 감청 고백의 진정성을 이해하게 됐던 것이다.

또한 국민들은 국정원이 고강도 혁신을 통해 '국민을 위한 정보기관'으로서의 제자리를 찾고 안보와 국익수호라는 본연의 업무에만 매진하고 있음을 인식하게 됐고, 많은 격려를 보내 주었다. 정치권에서도 국정원의 발전상과 혁신 노력에 대한 긍정적 평가가 이어졌다.

5. 대국민 정보서비스 확대

1) 추진 배경

국정원은 창설 이후 40여 년간 국가안보의 최전선에서 중추적 역할을 수행해 왔으나, 영광과 보람보다는 정권안보 · 정치사찰 · 인권침해기관으로 여겨지는 오욕의 세월을 겪어왔다. 참여정부 출범과 함께 국정원 내에서는 이러한 오욕의 역사가 스스로 보안이라는 족쇄를 채우고 국민들 곁에서 떠나 있었기 때문이라는 반성이 일었다.

국내적으로 민주화의 물결과 함께 권위주의시대가 막을 내리고 국제적으로 국가 간

국익 경쟁이 치열해지면서 "우리 정보기관도 더 이상 국내업무에 매달리기보다는 해외와 경제분야로 눈을 돌려야 하는 것 이 아니냐"는 국민들의 요구가 점차 늘어갔다.

이에 국정원은 변화된 환경에 발맞추어 국익 중심의 정보활동을 강화하고, 정보제공 대상도 국가기관은 물론 민간기업 · 연구소 등지로 확대하기로 했다. 국정원이 국익과 경제 분야의 정보활동을 강화하고 정보를 제공하는 서비스 대상을 확대한 것은 단순한 활동방식 변화 이상의 의미를 지니고 있다.

과거 업무의 초점을 대통령 1인에게 두었을 때는 불가피하게 대통령의 관심사 특히, 국내 정국안정과 관련된 정보활동을 우선시 할 수밖에 없었으나, 정보활동의 궁극적 목표를 국민의 안전과 삶의 질을 향상에 두게 되면 업무 수행 시 국민의 요구를 최우선적으로 고려하게 되기 때문이다.

2) 해외경제정보 서비스 내실화

국정원은 참여정부 출범 초기 조직개편을 통해 국익정보 생산 전담부서를 신편하고 자체 수집 · 분석한 해외 정보를 적극 공개했다. 국익 전담부서는 국내외 경제담당 파트가 결합된 것으로 당시 국내외 분리 체계로 돼있던 국정원 조직구조상 가히 파격적인 발상이었다.

국정원이 국익정보활동을 강화했음을 단적으로 보여주는 예로 'NIS 해외경제정보'를 들 수 있다. 이는 매일 인터넷을 통해 국민에게 배포되는 경제정보 보고서인데, 이 정보서비스의 역사는 1994년 4월로 거슬러 올라간다. 문민정부 출범 당시 '국가정보기관이 국가 경제 성장을 뒷받침해야 한다'는 새로운 임무가 부여되면서 '주간 국제이슈 분석'과 함께 시작됐으나 별다른 호응을 받지 못했다.

참여정부 출범 이후 국정원은 대표적 대국민 정보서비스인 'NIS 해외경제정보'에 대한 다각적인 진단을 실시했다. 민간경제연구소와 비교해 경쟁력이 높지 않고 수요자들의 활용도도 낮아 계속 생산하는 것이 무의미하다며 폐지 의견도 나왔다. 실제로 대외경제정책연구원 · KOTRA · 외교부 등 다른 기관도 유사한 서비스를 해오고 있었다.

우선 '어떻게 하면 기업 등 민간이 원하는 정보를 찾아 질 높은 정보를 제공할 수 있을까'라는 고민을 시작했다. 그간 일방적으로 제공되던 정보에 대해 수요자들의 생각

과 요구사항을 들어보는 작업을 전개했다. '고객의 소리 듣기'는 NIS 해외경제정보의 내용과 형식에 많은 변화를 가져왔다. 순수경제분야 외에 전략물자 · 산업보안 · 테러 등 기업에 실질적으로 도움이 될 수 있는 다양한 내용을 포함하고 배포 대상도 중소기업에까지 확대했다. 지면에도 많은 변화가 있었다. 보고서에 생동감을 불어넣기 위해 디자인을 혁신해 정보를 최대한 손쉽게 열람할 수 있도록 했다.

변화와 혁신은 여기에 그치지 않았다. 2005년 가을부터 기업들을 대상으로 수요조사를 정기적으로 실시해 서비스 대상을 늘려 나갔으며, 2006년 1월에는 국가안보망내 '해외정보 공유망'에도 등록해 재외공관에서도 열람이 가능하도록 했다.

지방의 중소기업에서 이용할 수 있도록 전국 지부를 통해 NIS 해외경제정보에 대한 홍보활동도 강화했다. 또한 NIS 해외경제정보 중 중요한 내용은 언론에 공개함으로써 국민들이 정보를 공유할 수 있도록 했으며 2007년 1월에는 기업의 경영정보 중 일부를 발췌해 『기업의 경영전략과 성공 · 실패 사례』라는 제목의 단행본을 발간했다. 이 책은 당초 300부가 한정 배포됐으나, 각계의 요청으로 1천 200부를 추가 발간해야 할 정도로 베스트셀러가 됐다.

3) 맞춤형 정보지원 확대

국정원은 사용자가 필요로 하는 정보를 적시에 제공하기 위한 시스템 구축에도 심혈을 기울였다. 각종 국가정보 · 국제행사 · 국제 경제동향 등에 대한 정보서비스를 원하는 기관 · 단체에게 지원하는 인터넷 사이트(http://info.nis.go.kr)를 개설했다. 현재 이 인터넷 사이트는 민 · 관 430여 개 기관이 이용할 정도로 국정원 홈페이지와 더불어 대민 정보서비스 채널의 양대 축으로 자리매김하게 됐다.

대외 정보서비스 제공 기관

정보 서비스 종류	지원 대상 기관
NIS 해외경제정보	청와대·무역협회·삼성전자 등 393개
주간 국제이슈 분석	한국은행 · KOTRA 등 7개
북한 및 주요국 방송	세종연구소 · 통일연구원 등 30개
북한 도서·상식 등	대외정보서비스 회원 430개 기관

대외 교육 · 컨설팅 실적				
구분	2003	2004	2005	2006
컨설팅	47회	59회	44회	20회
교육(참석 인원)	69회(6,942명)	127회(8,293명)	144회(12,334명)	261회(22,516명)

국정원이 운영 중인 각종 인터넷 홈페이지			
분야	홈페이지 주소	분야	홈페이지 주소
사이버안전	국가사이버안전센터 (www.ncsc.go.kr)	산업보안	산업기밀보호센터 (www.nisc.go.kr)
대테러	테러정보통합센터 (www.tic.go.kr)	정보보호	IT보안인증사무국 (www.kecs.go.kr)

2006년 6월부터는 홈페이지에 기업의 요구 사항을 실시간으로 수렴해 적기에 지원하는 '해외경제정보 원콜시스템' 서비스를 개설했다. 여기에는 정보고객의 요구를 따르겠다는 국정원의 의지가 담겨 있다.

나아가 국정원은 국민의 생명과 재산 보호를 위해 실생활 정보를 제공하는 서비스를 강화했다. 새로운 안보 위협요소로 부각되고 있는 사이버안전 · 국제범죄 · 산업보안 분야에 대한 교육 · 컨설팅 · 설명회 등을 확대했다.

산업스파이로부터 우리 기업들을 보호하기 위해 산업보안 방문 교육을 실시하고 있으며, 기업의 보안체계를 진단해 조언해 주는 산업보안컨설팅도 하고 있다. 이러한 서비스는 기업들 스스로가 핵심기술을 보호할 수 있는 관리능력을 제고하는 데 큰 도움이 되고 있다.

또한 2005년 1월 국정원 홈페이지(www.nis.go.kr)를 대폭 개편했다. 시각장애인용 음성서비스를 제공하는 등 개선조치로 1일 평균 1만 3천여 명이 접속하고 있다. 각 전문 분야별 홈페이지를 개설하고 관련 정보를 확대 공개함으로써 사용자의 편의성과 활용도를 제고했다.

4) 정보공유 네트워크 확충

국정원은 정보 흐름의 길목에 서서 국민들이 필요로 하는 정보를 서로 원활하게 주고

받도록 지원하는 데에도 많은 정성과 노력을 쏟았다. 경제 · 과학 분야의 민 · 관 합동 정보교류협의회의 활동을 내실화하고 민간연구단체와 정보를 공유하는 네트워크 구축에 매진했다.

이러한 국정원의 노력을 잘 보여주는 사례로 '아프리카 전문가 네트워크'를 들 수 있다. 아프리카는 2006년 3월 대통령의 방문을 계기로 향후 우리의 유망 진출지역으로 예상된다. 이 지역에 대한 연구 촉진과 정보 공유를 위해 학계 · 재계 및 정부가 함께 참여하는 '아프리카 전문가 네트워크'를 창립했다.

아프리카 전문가 네트워크는 그동안 '대통령 순방 성과 도출 방안', '우리의 아프리카 협력 방안' 등을 주제로 간담회를 개최했고, 2007년 3월에는 이 지역의 방대한 정보를 축적한 전문 홈페이지(www.asn.go.kr)를 개설해 정보를 공유할 수 있도록 했다.

6. 안보 · 국익 정보역량 강화

1) '최고가 되기 위한 개혁' 추진

국정원은 탈정치 · 탈권력화를 통해 제자리 찾기가 성공함에 따라 국가 최고 정보기관으로서 국가와 국민의 안전을 보장하고, 국익을 수호하며, 한반도의 평화와 번영을 뒷받침하는 등 국정원에 부여된 본연의 임무를 완벽하게 수행하는 데 모든 정보역량을 집주하고 있다.

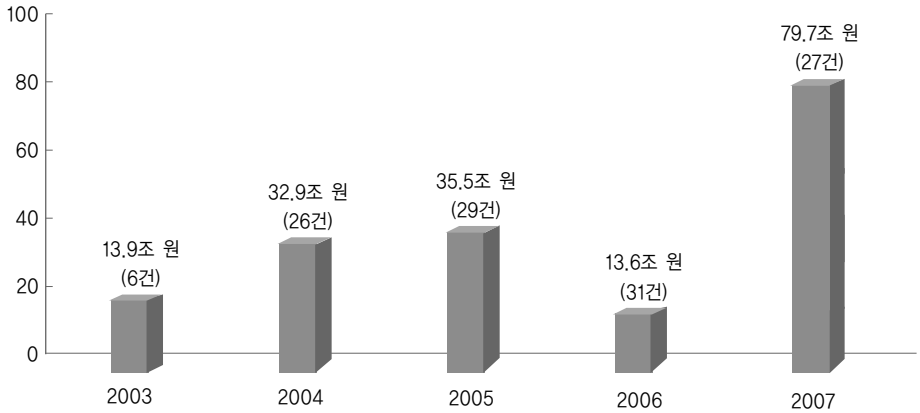
조직 정비와 전문인력 충원 등을 통해 해외 및 북한 정보역량을 업그레이드했고, 테러 · 국제범죄 등 새로운 안보위협 요소에 대해서도 빈틈없는 대응 태세를 갖추었으며, 산업보안 활동을 새로운 정보의 블루오션으로 개척해 '국부 지킴이'로서 확고히 자리매김했다.

또한 안보수사 등 전통적인 안보기능도 국민의 요구 수준에 맞춰 재정비함으로써 국가안보를 지키는 충실한 파수꾼의 역할도 소홀히 하지 않았다.

2) 신안보위협 대응역량 강화

참여정부 들어 국정원의 업무 중 가장 눈부신 성과를 거둔 분야는 산업보안 · 대테

산업스파이 적발에 따른 피해 예방 실적



러 · 국제범죄 · 사이버안전 등 신안보 위협에 대한 대응업무이다.

먼저 국정원은 글로벌 경쟁이 가속화되고 국가 경제 규모가 급성장하는 추세에 맞춰 우리 첨단기술의 해외 유출을 방지하기 위해 2003년 10월 산업기밀보호센터를 신설했다. 2003년 1월~2007년 10월간 총 119건의 산업스파이 사건을 적발, 무려 176조 원(관련 업계 추산)의 국부유출을 방지함으로써 든든한 방패막이 역할을 충실히 수행했다.

또한 대테러 및 사이버안전분야도 테러정보통합센터(2005년 4월) · 국가사이버안전센터(2004년 12월)를 신설하는 한편, 국가대테러활동지침 개정(2005년 3월)과 국가사이버안전관리규정 제정(2005년 1월) 등 법적 기반도 정비했다. 이러한 개혁 노력을 바탕으로 2005년 부산 APEC과 2006년 독일월드컵 등 각종 행사 시 대테러 · 안전활동을 완벽하게 수행하고, 1천여 개에 달하는 국내 주요기관의 전산망에 대한 철통 같은 보안관제를 통해 불순세력의 사이버 위협을 철저히 차단하고 있다.

3) 전통적 안보업무 역량 보강

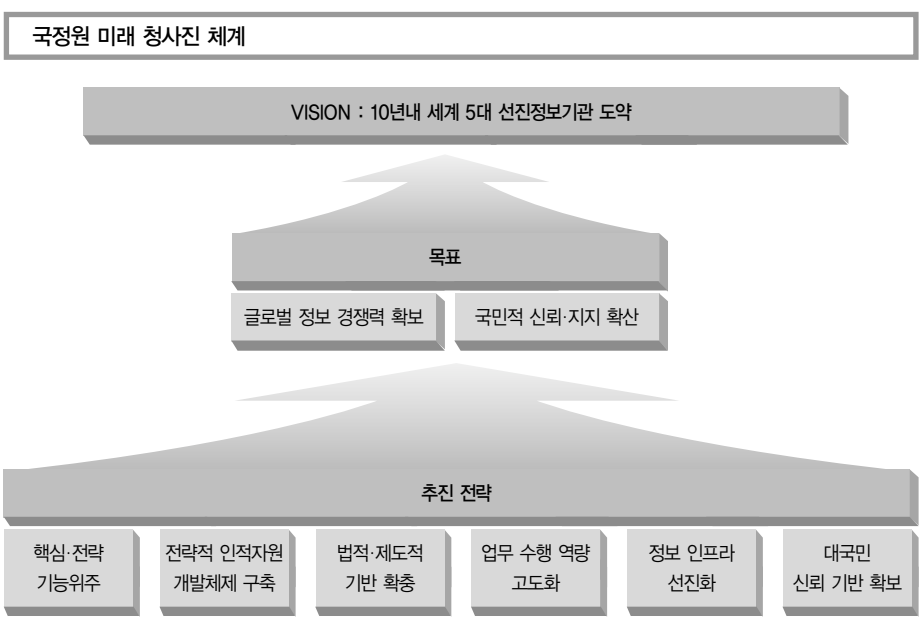
국정원이 이처럼 신안보위협 대응업무를 활성화한 외에도 해외 · 북한 정보와 안보수사 등 전통적 안보분야 업무역량을 대폭 강화했다. 각국의 국익 확보 경쟁 심화 추세에 맞춰 과거 북한에 치중된 정보 목표를 경제 · 국익분야까지 다변화했으며, 독도 · 동북공정 등 영토 · 역사문제를 국가 안보 차원에서 대처하기 위한 정보활동을 강화하고 반

기문 UN사무총장 진출을 측면지원하는 등 해외정보활동의 새로운 지평을 개척해 나갔다.

북한정보에 있어서도 6자회담 성공을 위한 물밑작업을 통해 '2.13 합의'를 이끌어내는 등 북핵문제 해결의 전기를 마련했으며, 최근에는 제2차 남북정상회담을 성사시켜 한반도 평화 정착을 한 걸음 더 앞당기는 성과를 거두기도 했다. 그리고 전통적인 안보수사분야도 인권존중 수사 절차 준수, 과학적 수사기법 개발 등 끊임없는 노력을 통해 업무와 기능을 재정립함으로써 국적세탁 정경학 사건(2006년 7월)과 일심회 사건(2006년 10월)을 적발하는 등 국가안보를 지키는 최후 보루임을 다시 한 번 각인시켜 주었다.

7. '세계 5대 선진정보기관'을 목표로

국가안보 환경이 복잡해지고 글로벌 경제 전쟁이 더욱 심화됨에 따라 안보 · 국익 수호기관으로서 국정원의 역할과 책임은 갈수록 증대되고 있는 추세이다. 특히 선진국 진입과 남북통일이라는 국가적 과제의 차질 없는 실현을 위해서는 세계적 수준의 '국가정보경쟁력을 갖추는 것이 필수적이라고 할 수 있다.



이에 따라 현재 국정원은 모든 분야를 획기적으로 업그레이드할 수 있는 새로운 중장기 발전전략을 '국정원 미래청사진'이란 이름으로 준비하고 있다. 이는 향후 10년내 세계 5대 선진정보기관으로의 도약을 목표로 세계 일류 전문정보기관이 되겠다는 미래 지향점을 구체화해 제시하는 의미를 가지고 있다.

또한 국정원은 이러한 세계 5대 선진정보기관이라는 비전을 달성하기 위해 ①글로벌 정보경쟁력 확보 ②국민적 신뢰 · 지지 확산이라는 2대 목표를 수립하고, 6대 추진전략을 마련했다.

국정원은 조직의 존립과 발전은 권력이 아닌 국민의 신뢰와 사랑에 의해 결정된다는 것을 절감했다. 앞으로도 국정원은 이러한 소중한 교훈을 마음 속에 깊이 새기고, 국가와 국민의 안전을 수호하는 파수꾼이자 21세기 선진국 진입을 위한 견인차 역할에 더욱 박차를 가해 세계 일류의 글로벌 선진정보기관으로의 도약을 반드시 이루어낼 것이다.

제2절 검찰 개혁

1. 새로운 검찰로의 변화

참여정부 들어 검찰은 많은 변화를 겪어 왔다. 수사권 조정문제, 특별검사제 도입문제, 공직부패수사처 도입문제, 사법 개혁 등 검찰의 근본적인 역할과 기능을 바꿀 수 있는 논의가 계속됐다.

검찰은 산적한 현안마다 시대 변화를 수용하면서도, 국민들을 위해 가장 바람직한 방향이 무엇인지 관계부처 등과 심도 있는 검토를 해 왔다. 그런 와중에서도 검찰은 대선자금 수사를 통해 국민 신뢰를 회복하고, 검찰 내의 권위주의적 요소를 줄여 검찰문화를 혁신시키는 한편, 변화의 속도에 맞추어 국민들에게 보다 높은 사법서비스를 제공하기 위해 전문역량을 강화하는 등 노력을 계속해 왔다.

검찰이 내 · 외부적으로 추진했던 최우선 개혁 과제는 '검찰의 정치적 중립성과 수사의 독립성' 보장이었다. 참여정부 출범 이후 노무현 대통령은 취임 초부터 '권력기관을

국민에게 돌려 주자'며 '검찰수사 불개입' 원칙을 거듭 천명했고, 대통령 스스로도 검찰로부터 보고를 받지 않고 있다.

이렇게 대통령이 수사의 불개입원칙을 철저히 준수함으로써 검찰의 중립성과 수사의 독립성 보장을 위한 외부 환경이 조성됐고, 거기에 검찰의 확고한 의지와 제도 개선 노력이 뒤따라 참여정부에서는 역대 어느 정부보다도 검찰수사의 중립성과 독립성이 구현됐다고 할 것이다.

2. 검찰의 정치적 중립성 강화

1) 추진 배경

검사는 행정부에 소속된 공무원이지만, 범죄 수사와 공소 제기 · 유지 및 재판의 집행을 주된 업무로 하고 있어 사법권과 밀접한 관계를 맺고 있다. 이와 같이 법원과 함께 형사사법 정의 실현에 공동으로 기여하는 특수한 성격 때문에 검사를 준사법기관이라고 하고 있다. 사법권의 독립은 검찰권의 적정한 행사가 전제가 되고 검찰에 고도의 정치적 중립성 및 독립성이 요구되는 이유도 여기에 있다.

하지만 참여정부 이전까지 검찰이 과연 정치적 중립을 지키고 있는지에 대해 국민들로부터 우려의 시각이 있었다. 불신의 중심에는 검사 인사가 정치권의 영향을 받아 불공정하게 이루어질 수 있다는 문제 인식이 있었다. 따라서 이를 불식시키기 위해 법무부에서는 공정하고, 투명한 검사인사시스템 정착을 위한 여러 제도의 도입을 추진하게 됐다.

또한, 검찰은 '검사동일체의 원칙'이 적용돼 검찰총장을 중심으로 전 조직이 유기적 통일체로써 활동하는 철저한 상명하복의 조직이라고 국민들은 인식해 왔다. 검찰권의 균형적 · 통일적 행사를 위한 '검사동일체의원칙'이 본래 취지와는 달리 정치권의 영향을 받은 상부의 부당한 명령에 따라 검찰권이 움직인다는 부정적 인상을 주어 왔다. 이를 불식시키기 위해 시대 환경의 변화에 맞게 '검사동일체의원칙'을 수정하고, 검찰의 준사법기관성을 강화하는 내용의 검찰청법 개정을 추진하게 됐다.

검찰은 어느 기관보다도 그 일탈 · 남용을 방지하고, 견제하는 장치와 함께 청렴성과 도덕성을 높일 수 있는 시스템을 갖출 필요가 있다. 무능력하거나 비위가 있는 검사들

을 솎아냄으로써 검찰에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위해 검사징계, 감찰, 적격심사 제도 등 제도적 변혁을 추진했다.

2) 검찰 인사시스템의 혁신

(1) 검찰 인사에 다양한 평가 방식 도입

기업 경영에 있어서 능력 위주의 인사시스템 도입이 화두가 됐던 것처럼, 검찰도 기수 · 서열 중심에서 성과와 능력 중심의 다양한 인사검증시스템 도입을 단계적으로 추진했다.

법무부는 2003년 6월 '검사다면평가제'를 도입해 피평가자와 가장 가까이 있는 상사, 동료, 하급자 등이 여러 평가 기준에 따라 다각적으로 평가를 실시하도록 함으로써 인사관리와 평가의 핵심인 공정성과 객관성을 확보하기 위해 노력했다.

또한, 법무부 · 대검 · 일선청 주요 보직 인사 시 검사장 및 동기 검사들의 추천 결과를 적극 반영하는 '우수자원추천제도'를 도입 했다. 검사장들이 중간관리자급 검사들의 기수별 우수 자원과 특수 · 공안 · 기획 등 보직 분야별 적임자를 추천하고, 사법연수원 기수별로 동기 중에서 우수 자원을 추천하도록 해 중간관리자급 검사들의 인사자료를 다양화함으로써 인사의 객관성을 높이고, 적임자를 적재적소에 배치할 수 있게 됐다.

한편, 2004년 1월부터 전문성이 요구되는 주요 직위 15개에 대해 직위공모제를 통해 지원을 받고, 다수 평가자의 공동 면접 등을 거쳐 최적격자를 임명하는 제도를 시행해 인사 대상자에게 균등한 기회를 제공하고 보직별 전문성을 강화했다. 2007년 1월에는 쌍방향 인사관리가 가능하도록 검사 평가 과정을 전산화하기도 했다.

(2) 검찰인사위원회제도 개선

1987년부터 검사의 임용, 전보 기타 인사에 필요한 사항에 관한 법무부장관의 자문에 응하기 위해 내부 인사들로 구성된 검찰인사위원회는 2002년 2월 위원 중에서 2인을 외부인사로 위촉했다가 그 후 참여정부 들어서 2003년 7월 외부 위원을 3인으로 늘리고 위원장을 외부 인사로 위촉하며, 평검사와 부장검사 등 직위별 검사 대표의 참여를

보장함으로써 인사 기준과 원칙의 설정에 있어서 공정성과 객관성이 담보되도록 했다.

2004년 1월에는 법무부장관의 자문 기구에서 심의 기구로 검찰인사위원회를 격상하고, 검찰청법에 명문으로 규정해 검사 인사 전에 인사위원회를 반드시 개최하고 그 심의사항을 준수하도록 했다. 검찰인사위원회는 2007년 10월 현재 67차에 걸쳐 회의를 개최했으며, 원칙과 기준에 따른 검사 인사를 정착시켜 검사 인사의 투명성과 공정성을 제고하는데 많은 기여를 했다고 평가된다.

(3) 검사 선발방식 개선

급속히 변화하는 첨단 정보화 시대에 있어서 다양한 분야의 전문 역량을 갖춘 검사 선발을 위해 법무부는 2006년 9월 검사 선발방식을 개선해 사회에 대한 폭넓은 이해와 경험, 인권의식과 전문성 등을 갖춘 변호사 경력자 17명을 신규 검사로 선발했고, 2007년 8월에도 변호사 경력자 21명을 신규 임용했다.

특히, 2007년 변호사 경력자 임용 시에는 청렴성, 도덕성, 인권의식을 평가하기 위한 다양한 서류전형과 면접방식 외에도 사법 개혁에 따른 배심재판에 대비해 설득력과 자기표현력을 시험하기 위한 프리젠테이션 면접 방법을 도입했다.

3) 검찰청법 개정을 통한 검찰의 준사법기관성 강화

검사동일체의원칙 등 시민단체 등으로부터 개정이 필요하다는 의견이 제기됐던 부분들이 검찰청법 개정으로 해결됐다.

2004년 1월 검찰청법 개정 시에 제7조의 제목을 '검사동일체의 원칙'에서 '검찰사무에 관한 지휘 · 감독'으로 수정하고, 제2항에 '검사는 구체적 사건과 관련된 상급자의 지휘 · 감독의 적법성 또는 정당성 여부에 대해 이견이 있을 때에는 이의를 제기할 수 있다'라는 규정을 신설해 주임검사의 의견개진권을 명문화했다.

2003년 5월에 주임검사와 결재자의 의견이 서로 다를 경우 각 검찰청에 설치돼 있는 '수사 · 공소심의위원회'를 통해 이를 조정하고, 그 회의 내용을 서면으로 기록해 일정 기간 보관하도록 '수사 · 공소심의위원회' 운영에 관한 지침을 개정했던 것도 동일한 취지라고 할 것이다. 이는 대화와 토론을 통한 의사 결정이 이루어지는 열린 검찰문화

가 조성돼 가는 데 기여하고 있다.

이와 더불어 위 검찰청법 개정 시 고등검사장, 검사장 직급을 폐지하고, 검사의 직급을 검찰총장과 검사로 단일화했다. 검찰총장을 제외한 모든 검사의 보수체계를 근속연수를 기준으로 단일화해 1호봉부터 17호봉까지 승급토록 규정함으로써 검사장 승진 경쟁에 대한 부담 없이 평생검사로 일할 수 있도록 하는 기반을 마련했다.

4) 검찰권 행사의 적정성 보장

(1) 검사적격심사제도의 시행

무능력하고 무사안일한 구성원들에 대한 적절한 퇴출장치가 없을 경우 검찰조직의 노령화 · 정체화 우려가 있다는 비판이 외부를 중심으로 제기됐다. 이러한 비판을 반영해 법무부는 2004년 1월 검찰청법 개정 시 검사적격심사제도를 도입해 7년마다 적격심사를 실시하고, 직무수행능력 부족 등으로 업무수행이 곤란한 검사를 퇴직 조치할 수 있는 제도적 장치를 마련했다.

2004년 8월 대통령령인 '검사적격심사위원회 운영 규정'을 공포 · 시행해, 외부 위원 5명과 검사 4명으로 검사적격심사위원회를 구성했다. 2004년 검사 143명에 대한 적격심사를 실시한 이후 2005년 133명, 2006년 165명에 대해 각각 적격심사를 실시했다.

2007년 4월 적격심사를 보다 강화하기 위해 검사적격심사 대상자 173명에 대해 사전에 이메일로 적격심사 대상임을 통지하는 한편, 복무평가 · 징계자료 · 감찰자료 등 각종 자료를 종합해 집중 검토 대상자를 선정해 심층적인 심사를 실시함으로써 검사적격심사제도 운영의 내실화 · 충실화를 도모하고 있다.

(2) 자체감찰 기능의 강화

참여정부 출범 이후 정부 각 분야에서 국민의 시각을 반영하기 위한 노력이 강화됐다. 검찰에 대해서는 자체감찰에 대한 국민의 참여 및 외부 견제가 강화돼야 한다는 요청이 제기됐고, 검찰은 이런 요구를 적극 수용해 감찰시스템을 획기적으로 개선했다.

우선 2005년 1월 법무부장관 직속으로 감찰관을 신설해 대검 감찰부의 감찰활동을

지휘 · 감독하고, 필요한 경우 직접 검찰에 대한 감찰기능도 수행하도록 하고 있다. 시행 초기에는 법무부 감찰관실과 대검 감찰부의 업무 기능 중복에 대한 우려의 시각도 있었다. 그러나, 비위 사건에 대한 대검찰청의 1차 감찰권을 존중하고, 법무부 감찰관실은 고위 간부에 대한 사정활동 및 대검찰청 감찰부 등 검찰의 감찰담당부서에 대한 지휘 · 감독을 철저히 하는 등으로 서로의 업무 범위를 설정하고, 검찰의 청렴성과 투명성 제고라는 공동의 목표를 위해 서로 협조함으로써 이러한 우려는 불식됐다.

한편, 2004년 8월에는 대검찰청에, 2005년 5월에는 법무부에 각각 감찰위원회를 설치해 운영 중에 있다. 대검찰청 감찰위원회는 위원 9명이 전원 외부 인사로만 구성돼 있으며, 법무부 감찰위원회는 외부 위원 수를 7명(총 위원 9명)에서 12명(총 위원 13명)으로 늘려 확대했다. 법무부와 대검찰청 감찰위원회에 국민을 참여시킴으로써 외부 통제를 강화해 감찰활동의 투명성과 공정성을 높이고, 검찰의 폐쇄적 이미지를 크게 개선하는 등 긍정적 효과를 거두고 있다.

이에 더해 법무부는 법무부 감찰관과 대검찰청 감찰부장을 개방직화하는 내용의 검찰청법 개정안을 2007년 11월 국회에 제출해 추진 중에 있다. 감찰 업무를 담당하는 대검찰청 검사에 외부 인사들이 공모해 임용될 경우 감찰업무의 투명성이 획기적으로 제고될 것으로 기대된다.

아울러, 2006년 10월 27일 검사징계법이 개정돼 검사징계 종류에 해임이 신설됐다. 또한 내부 인사로만 구성됐던 검사징계위원회의 위원 6인 중 3인을 외부 인사로 위촉하고, 모든 징계 결과를 관보에 게재함으로써 검사 징계의 투명성과 공정성이 강화됐다. 2007년 5월부터는 검사징계위원회의 의결에 따라 관보 게재 시 구체적인 비위 사실의 요지까지도 공개함으로써 국민들이 검사 징계 내용에 대해 직접 확인할 수 있도록 했다.

5) 평가 및 향후 과제

검찰은 대선자금 수사로 국민의 신뢰를 크게 회복해 대선자금 수사팀은 언론과 국민으로부터 '한국판 마니폴리테(깨끗한 손)'로 호칭될 정도였다. 그 후 검찰의 정치적 중립을 보장하려는 대통령의 의지와 법무 · 검찰의 계속된 노력에 대해 정치권과 언론의 반응은 긍정적인 평가가 대부분이다. 물론 정치권에 대한 수사에서 이해 관계와 다른

결과가 나올 경우 일각에서 정치적 중립문제를 제기하기도 했으나, 검찰이 과거의 검찰과는 달라졌으며, 정치적 중립을 지키고 있다는 점에 대해 대체로 공감대가 형성돼 있다. 그러나 국민들의 신뢰는 어느 한 정부의 의지만으로는 확립되기 어렵고, 검찰과 정부의 꾸준한 노력이 계속돼야만 한다.

3. 수사에 관한 국민참여 확대

1) 추진 배경

지난 시절 검찰은 공소권과 수사권을 함께 갖고 있는 막강한 권력기관으로 국민들에게 인식됐고, 이에 대해 형사소송법에 의한 사법적 통제뿐만 아니라 국민적 통제가 필요하다는 요청이 제기됐다. 참여정부 출범 이후 검찰은 국민의 시각이 검찰권 행사에 반영될 수 있는 다양한 방안을 찾게 됐다.

2) 검찰 운영에 외부 전문가의 시각 반영

검찰은 참여정부 들어서 국민의 시각을 검찰권 행사에 반영하기 위해 시민단체, 법학교수, 변호사 등 각계각층의 전문가로 구성된 위원회를 설치하고, 검찰권 행사 방향에 대한 의견을 들어 이를 반영해 왔다.

2003년 5월 대검찰청에 '검찰개혁자문위원회'를 발족해 1년 10개월 동안 검찰청 내 포토라인 폐지, 수사 과정 녹음 · 녹화제 실시, 항고심사회와 시민옴부즈만제도의 도입 등 20여 개의 개혁관련 안건에 대해 심의했다. 검찰개혁자문위원회는 자문위원의 시민단체 활동 경험, 언론의 비판적 시각 등을 적극 수용해 검찰권 행사의 방향을 설정하는데 큰 역할을 했다.

2004년 8월에는 공안문제에 대한 각계각층의 의견을 수렴하기 위해 외부 인사로 구성된 '공안자문위원회'를 대검찰청에 설치했다. 그 동안 국민의 시각이 반영되기 어려웠던 국가안보, 노동, 학원 등 공안문제에 대해도 외부의 자문을 구해 국민 입장에서 가장 바람직한 검찰권 행사가 이루어지도록 한 것이다.

검찰 개혁이 계속되면서 다양한 외부 인사의 의견을 전향적으로 수용해 개혁에 대한

공감대를 확산하기 위해 2005년 6월 기존의 '검찰개혁자문위원회'를 개편, 외부 위원 16명 및 내부 위원 1명으로 구성된 '검찰정책자문위원회'를 발족했다.

검찰정책자문위원회는 제도 개선에 대한 사항뿐만 아니라 중요 사건의 수사에 대해도 검찰총장을 자문했다. 검찰은 국가안전기획부 등 불법도청 사건 수사, 고소제도 정비방안, 구속영장 청구 기준 정립 방안, 검찰의 정치적 중립 확보 방안 등 검찰의 핵심 업무에 대해 외부위원의 다양한 의견을 수렴하고 이를 반영했다.

3) 항고심사회 · 시민옴부즈만 · 시민모니터링제도의 시행

검찰의 고소 사건 처리 과정에 국민참여제도를 마련해 사건 처리의 공정성 및 신뢰성을 제고하고, 검찰업무에 대한 대국민 이해 증진을 도모하기 위해 위원회 형태로 항고심사회가 발족됐다.

항고심사회는 2003년 7월부터 시범실시가 시작돼 2004년 6월에는 전국 5개 고등검찰청에서 전면적으로 실시됐다. 항고심사회는 주임검사 1명과 지역 대학교수, 변호사 등 명망 있는 외부 위원 2명으로 구성되고, 원칙적으로 항고 기각하는 거의 모든 불기소 사건을 심의하도록 했다. 항고심사회의 심의는 비공개로 진행하고, 심의 과정에서 알게 된 비밀의 외부 공개를 금지함으로써 피의자 등 사건 관계인의 사생활을 보호하도록 했다.

한편, 항고심사회와 함께 시민옴부즈만, 시민모니터링제도를 시행해 검찰이 시민들의 의견을 직접 들을 수 있는 통로를 확대했다. 옴부즈만은 공공기관 등이 책무를 적정하게 수행하고 있는지에 대해 국민을 대신해 관리, 감독하기 위해 대리인으로 선출된 자를 의미한다. 1950년대 이후 많은 선진국에서 채택하고 있으며, 일반적으로 부적절한 행정기능에 대해 국민의 권익을 보다 실효성 있게 보호하려는 데 그 기본 취지가 있다.

검찰에서도 2003년 7월 처음 시범 실시한 이래 2005년 5월부터 서울중앙지검을 비롯한 전국 18개 지방검찰청에서 확대 실시됐다. 시민옴부즈만은 임기 1년의 명예직으로 지역의 명망가를 위촉하고 있으며, 검찰의 수사나 민원처리에 관한 시민의 불만과 의견

항고심사회 심의 건수

2004	2005	2006	2007. 1~9.
868건	7,018건	7,719건	4,835건

시민옴부즈만 의견 접수 현황			
2004	2005	2006	2007. 1~9.
775건	1,199건	1,803건	1,640건

시민모니터링 의견 접수 현황			
2004	2005	2006	2007. 1~9.
248건	409건	637건	437건

을 듣고, 검사장 등 검찰 관계자와 면담을 통해 시정을 요구할 수 있다. 그 외에도 민원처리 중인 사항 등을 비롯해 수사 중이거나 종결된 사건에 관해서도 사건 관계인으로부터 불만을 청취한 다음 검찰에 의견을 제시하거나 개선을 주문할 수 있다. 이와 같이 시민옴부즈만이 제출한 의견이 검찰운영 및 제도 개선에 어떻게 반영되고, 조치됐는지 그 결과를 구두나 서면으로 통보함으로써 이를 확인할 수 있도록 하고 있다.

시민옴부즈만제도와 함께 2003년 7월부터 시범실시된 시민모니터링제도는 2004년 7월부터 서울중앙지검을 비롯한 전국 13개 지방검찰청에서 확대 실시됐다. 시민모니터링제도는 특히 지역의 특성에 맞게 시민들 중에서 모니터 요원을 선정해, 검찰활동 내용을 정기적으로 설명하고, 시민들의 의견을 수렴함으로써 일반 시민들의 의견이 검찰운영에 반영될 수 있는 통로로 기능해 왔다.

4) 형사지식공개서비스의 시행

국민들과 검찰 공무원들 사이에 인식의 괴리가 있었던 것은 전문 영역인 형사사법절차에 대한 이해가 어려웠던 점도 한 요인으로 작용했다고 할 수 있다. 이에 따라 검찰은 2006년 12월부터 검찰에서 관리, 운영하는 형사 지식을 국민들에게 적극 공개함으로써 투명한 업무 처리의 기반을 조성하기 위해 검찰 홈페이지에서 형사지식공개서비스를 시작했다.

형사 · 특별수사 · 첨단과학수사 · 외사 · 공판송무 등 검찰업무 전반에 걸친 전문 형사지식을 분야별로 공개함으로써 국민들이 형사 사법절차와 검찰에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 한 것으로, '검찰 지식관리 시스템'의 공개지식을 대검찰청 홈페이지로 자동

이관해 공개함으로써 국민들의 알권리를 보호하려는 목적으로 시작됐다. 공개되는 지식은 피의자 등 사건 관계인의 명예나 사생활 또는 수사 기밀과 관련이 없는 사항으로써 각종 연구논문, 대검찰청의 일선 검찰에 대한 업무 지시, 보도자료, 업무 처리 기준 등 국민들이 궁금해하는 검찰의 업무를 알려주는 내용들이다.

5) 평가 및 향후 과제

검찰이 참여정부 들어서 설치한 각종 위원회 등에 대해 처음에는 내실 없는 겉치레 행정의 일환이 아닌지 의구심도 있었던 것이 사실이다. 그러나 위원회에서 권고한 의견들이 적극적으로 검찰 운영에 반영되고, 시민옴부즈만이나 모니터링제도를 통해 각종 민원이나 불편사항이 해결되는 모습을 보면서 국민의 참여를 확대하는 정책들에 대해 호의적인 평가가 계속되고 있다.

4. 인권보호기관으로서의 역할 재정립

1) 구속 기준 마련, 인권 보호 강화

(1) 추진 배경

검찰의 불구속수사 확대 노력 등으로 1993년에 7.8%에 이르던 구속률이 꾸준히 하락해 2006년엔 2.1.%까지 떨어졌으나, 아직도 구속이 남용되고 있다는 지적이 있고, 국민적 관심이 집중된 사건들에 대한 법원 · 검찰의 구속 기준에 일관성과 형평성이 결여됐다는 비판도 있다.

이에 법무 · 검찰에서는 구속영장 청구와 관련한 비판과 우려를 불식시키고 인권옹호기관으로서의 검찰 본연의 임무를 수행할 수 있도록 객관적이고 투명한 구속수사 기준

검찰 수사 구속율

구분(%) \ 연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
구속 인원 점유율	7.8	7.2	7.3	6.8	5.4	5.8	4.5	4.4	4.2	4.0	3.7	3.2	2.6	2.1

을 마련할 필요가 있다는 판단 아래 인권보호 강화를 위해 보다 강화된 구속 기준을 마련하게 됐다.

(2) 추진 경과

2005년 12월 법무부는 구속 기준을 정립할 필요성이 있다는 판단 아래 대검에 '구속영장 청구 기준' 마련을 지시했고, 대검찰청에서는 12월 19일 외부 위원으로 구성된 '검찰정책자문위원회'(위원장 허영, 명지대 석좌교수) 전체회의에서 이를 심의한 후, 보다 심도 있는 검토를 위해 소위원회를 구성했다.

2005년 12월부터 2006년 2월까지 검찰정책자문위원회 소위원회와 대검 실무진이 구속영장청구기준에 대한 각계의 의견과 해외 사례 등의 자료를 검토 · 논의하고, 2006년 2월 27일 검찰정책자문위원회 주최로 '바람직한 구속 기준의 모색' 이라는 주제로 공청회를 개최했다.

2006년 3월에는 공청회에서 제기된 다양한 의견을 수렴해 '구속 기준 지침(안)' 을 준비한 다음 4월 19일 검찰정책자문위원회 소위원회 심의와 4월 26일 전체회의 심의를 거쳐, 2006년 6월 15일 '구속수사 기준에 관한 지침' 을 제정 · 시행했다.

(3) '구속수사 기준에 관한 지침' 주요 내용

구속수사에 관한 지침의 주요 내용으로는 총칙에서 '불구속수사 원칙' 을 밝히고, 구속수사는 헌법상 '기본권 제한 과잉 금지' 원칙에 따라 필요 최소한의 범위에 그쳐야 하고 남용해서는 안 됨을 명시하고 있다.

구속수사의 신중한 결정을 위해 구속 사유인 '주거 부정, 증거 인멸의 염려, 도망 또는 도망할 염려' 판단 시 고려해야 할 요소를 명시적으로 열거하고 각각의 구속 사유가 있는지 유의해야 할 경우를 제시하고 있으며, 소년범의 구속은 소년의 심신 및 장래에 미칠 영향을 고려해 특히 신중을 기할 것을 명시하고 있다.

또한, 구속 여부를 판단할 때 법률상 구속 사유의 틀 안에서 피해자의 권리 보호, 피의자의 건강과 가족 부양의 필요성, 사회 전반의 질서 유지와 공공의 이익 확보 등도 고려할 수 있음을 규정하고 있다.

그 동안 구속 문제가 사회적 이슈로 제기돼 국민의 관심을 집중시켰던 공안 · 특수수사 분야의 중요 범죄에 대해 범죄 유형을 세분화해 구체적인 기준을 제시하고 있다. 그리고 최근 사회적으로 문제가 되고 있는 성폭력 사범은 원칙적으로 구속 대상으로 보고, 구속 판단 시 피해자의 상황과 피해자에 대한 위해나 부정한 영향력 행사 가능성에 유의하도록 하는 내용을 담고 있다.

(4) 평가 및 향후 과제

검찰의 신병 구속 판단 기준에 대한 일관성 · 형평성 논란을 불식시키고, 검찰의 법집행에 대한 신뢰를 확보하기 위해 이루어진 '구속수사 기준에 관한 지침'의 수립 · 시행과 관련된 법무 · 검찰의 노력에 대해 헌법과 형사소송법이 표방하는 불구속수사의 원칙을 구체화하는 동시에 객관적이고 합리적인 구속수사 기준을 제시하는 첫 발을 내디뎠다는 점에서 국민들의 반응은 긍정적인 평가가 대부분이나, 이번 조치가 검찰의 법집행 의지 약화로 연결되는 것이 아닌가 하는 일부 우려가 있기도 했다.

2) 인권보호수사준칙 개정 및 인권보호 상황 평가 · 분석

(1) 추진 배경

2002년 10월 서울중앙지검에서 발생한 피의자 사망 사건을 계기로 잘못된 수사관행을 바로잡고 수사 과정에서 피의자 등 사건 관계인에 대한 인권보호를 강화하기 위해 2003년 1월 법무부 훈령으로 '인권보호수사준칙'을 제정 · 시행하게 됐다.

불구속수사의 원칙 확립, 수사의 투명성 제고, 여성 · 청소년 등 사회적 약자에 대한 배려 등 국민의 인권을 보다 철저히 보호하고, 그 동안 제 · 개정된 법령을 반영하기 위해 법무부는 참여정부 출범 초기인 2003년 12월부터 인권보호수사준칙의 개정 작업에 착수한 이래 2006년 6월 인권보호수사준칙을 전면 개정해 발표하게 됐다.

그러나 인권존중 수사관행의 정착을 위해서는 준칙의 정비 못지않게 철저한 준수가 중요하다. 이를 위해서는 검찰의 준칙 이행 상황을 철저히 점검하고 그 결과를 체계적으로 분석 · 평가함으로써 그 실행력을 제고하는 방안이 필요하다는 인식하에, 검찰 수사

를 국민의 입장에서 바라보고 인권적 관점에서 평가하기 위해 외부 전문가들로 '검찰 인권평가위원회'를 구성, 검찰의 인권보호 상황을 객관적으로 점검 · 평가하게 됐다.

(2) 인권보호수사준칙의 개정

① 개정 추진 과정

법무 · 검찰은 2003년 12월부터 2006년 2월경까지 의견조회 및 토론회 개최 등을 통해 법조계, 학계, 인권단체 등의 의견을 수렴해 개정안 초안을 도출하고, 2006년 3월부터 법무부 정책위원회와 '준칙 개정연구팀'에서 10여 회에 걸쳐 심도 있는 논의를 거쳐 준칙 개정안을 완성하게 됐다.

구체적 추진 과정

- 2004년 7월 수사와 인권토론회 2회 개최
- 2005년 4월 25일 대검찰청에서 '인권보호 강화 종합대책'을 발표함에 따라 그 내용을 반영한 개정시안을 내·외부기관에 의견 조회
- 2005년 11월 사법개혁추진위원회의 형사소송법 개정안 내용을 반영한 수정안을 내·외부기관에 의견 조회
- 2005년 12월 ~ 2006년 1월 국가인권위원회, 대검, 변협 등에 의견 조회
- 2006년 2월 16일 법무부 정책위원회 상정, 이후 6월 19일까지 전체회의 및 소위 등 총 6회 심의
- 2006년 2월 21일 법무부 변화전략 계획 발표
  - 인권현실에 부합하도록 인권보호수사준칙의 개정을 이행과제에 포함
- 2006년 3월 31일부터 인권보호수사준칙 개정 연구팀(팀장 : 이창재 법무부 형사기획과장) 운영

② 체포 · 구속은 필요 최소한으로

개정 준칙에서는 헌법상 '무죄추정의 원칙'에 충실하게 구속영장은 필요 최소한의 범위 내에서 청구해야 한다는 점을 명시했고, 피의자가 범행을 부인하거나 진술거부권을 행사한다는 사유만으로 곧바로 도망이나 증거 인멸의 우려가 있다고 단정하지 않는 등 구속 사유를 보다 신중히 판단하도록 했다.

특히 긴급체포는 체포영장을 발부받을 시간적 여유가 없을 때에 한해 예외적으로 하고 자백 강요의 수단으로 체포를 남용해서는 안 된다는 점도 명시했다.

③ 변호인의 참여 보장 등 수사 과정의 투명성 제고

또한 개정 준칙은 피의자 신문 시 변호인의 참여를 철저히 보장하고 신문 전 변호인을 참여시킬 수 있음을 피의자에게 사전에 고지하도록 하고, 변호인의 참여 제한 · 퇴거 요구 사유를 "신문을 방해 하거나 수사기밀을 누설하는 경우 등 정당한 사유가 있는 때"로 한정함으로써 수사기관에 의한 자의적인 제한을 방지할 수 있도록 했다.

한편, 미성년 · 장애인 · 기타 자신의 권리를 제대로 행사하지 못할 염려가 있는 자에 대한 피의자 신문 시 가족 등 피의자를 보호할 수 있는 자의 참관을 허용하도록 했고, 피해자 · 참고인 조사 시 가족 등 신뢰관계인의 동석 허용 범위도 대폭 확대하도록 했다.

체포 · 구속 시 24시간 이내에 서면 통지하는 것과는 별도로 이번 개정으로 체포 · 구속 집행 직후에 전화 · 팩시밀리 등으로 통지하도록 의무화함으로써 체포 · 구속 후 수시간 내에 가족들이 체포 · 구속 사실을 알 수 있게 됐다.

④ 수사상황 등의 촬영 및 공개 금지

그 동안 국민의 알권리라는 미명하에 TV 등을 통해서 피의자가 옷을 뒤집어쓴 채 언론 인터뷰에 응하거나 카메라 플래쉬 세례를 받으며 수사기관에 출석하는 모습이 여과 없이 방영되는 일이 많았고, 이는 개인의 인권과 프라이버시 침해라는 비판이 끊임없이 제기돼 왔다.

이에, 개정 준칙에서는 기소 전에 수사상황을 공개하거나 수사 광경을 촬영 · 중계방송하는 행위, 사건관계인의 의사에 반하는 인터뷰 등을 금지하고, 중대한 공익상의 필요로 수사상황을 공개하더라도 각 검찰청의 공보담당관이 작성한 공보자료에 의하도록 하는 등 피의자 등 사건관계인의 프라이버시를 최대한 보호하고자 했다.

⑤ 잘못된 수사 관행의 근절

일각에서는 불확실한 제보에 의해 내사나 수사에 착수하거나, 내사나 수사가 장기화됨으로 인해 사건관계인의 명예나 신용이 침해되고 있다는 비판과 폭언, 고압적 태도, 불필요한 반복 소환 등과 같이 무리하거나 강압적인 수사 관행도 질타의 대상이 돼 왔다.

이에 개정준칙에서는 내사나 수사 착수 시에 수사단서의 제보자와 피내사자 또는 피의자와의 관계, 제보의 동기 등을 면밀히 살피는 등 범죄정보의 신빙성 유무를 철저히

따져 그 착수에 신중을 기하도록 하고, 범죄혐의가 없다고 인정되면 즉시 내사나 수사를 종결함으로써 피내사자나 피의자가 불안한 상태에서 빨리 벗어날 수 있도록 했다.

또한 조사 도중 폭언, 강압적이거나 모욕적인 발언 또는 공정성을 의심받을 수 있는 언행을 하지 못하도록 하고, 특히 진술을 거부하거나 범행을 부인하는 피의자에게 자백을 강요하기 위한 수단으로 불필요하게 반복 소환해서는 안 된다는 점을 명시했다.

⑥ 인권보호를 위한 제도적 장치의 체계화

그 밖에도 검사 등의 인권 감수성 제고를 위해 수시로 인권 교육을 실시하도록 하고, 준칙위반 기타 인권침해 신고 시에는 내사 · 진정 사건으로 수리해 처리하고, 인권보호관(차장검사)이 이를 감독하며, 중요 인권침해사건은 법무부장관에게 보고하도록 하는 등 준칙의 이행 여부를 감독하고 통제하는 장치도 아울러 마련함으로써 개정 준칙이 실제 효력을 갖는 규범으로서 제기능을 발휘할 수 있도록 했다.

인권 존중 수사관행 확립을 위한 7대 중점 추진사항

- 수사 과정에서 가혹행위는 물론, 폭언이나 강압적·모욕적인 말투를 철저히 추방한다.
- 사건관계인을 불필요하게 반복 소환하지 않는다.
- 구속수사 기준에 따라 엄정하고 신중하게 구속 여부를 결정함으로써 불구속수사 원칙을 철저히 확립한다.
- 자백을 강요하기 위한 수단으로 체포를 남용하지 않는다.
- 체포·구속 즉시 전화 통지를 함으로써 가족들의 불안감을 덜어주고, 변호인의 조력을 받을 권리를 보장한다.
- 피의자를 촬영·중계방송하게 하거나 인터뷰에 응하게 함으로써 명예와 사생활을 침해하는 일이 없도록 한다.
- 조사 시 변호인의 참여, 가족 참관, 신뢰관계인의 동석 범위를 확대함으로써 수사의 투명성을 더욱 높인다.

(3) 전국 검찰청의 인권보호 상황 평가 · 분석

법무 · 검찰의 인권보호 노력이 관련 지침이나 규정을 정비하는 차원에서 그치지 않고 한 걸음 더 나아가 실제 업무수행 과정에서의 인권보호 수준을 확실히 제고시키기 위해 외부 전문가들로 '검찰인권평가위원회'를 구성, 검찰의 준칙 이행상황을 철저히

점검하고 그 결과를 체계적으로 분석 · 평가하게 됐다.

법무부는 2007년 3월 13일에 각 검찰청으로 하여금 반기별로 인권보호 수사준칙 이행실태 등 인권보호 상황을 보고하도록 했고, 이를 객관적으로 평가하기 위해 2007년 8월 6일에 외부 위원 3명으로 '법무부 검찰인권평가위원회'를 구성했다.

검찰인권평가위원회에서는 그 후 전국 각 검찰청의 2007년 상반기 인권보호 상황을 체계적으로 평가 분석해, 그 결과를 공개했으며 전주지방검찰청 군산지청을 인권보호 최우수 검찰청으로, 서울북부지방검찰청, 광주지방검찰청 순천지청, 청주지방검찰청 영동지청 등 3개청을 인권보호 우수 검찰청으로 선정했다.

(4) 평가 및 향후 과제

개정 준칙은 인권 개선사항을 총 망라해 조문체계를 전면 개편함으로써, 국민들로 하여금 수사 절차에서 어떠한 권리를 가지고 있고 어떻게 보호받는지 쉽게 이해할 수 있도록 했다. 수사업무 종사자들도 실무에서 반드시 지켜야 할 인권규범이 무엇인지 손쉽게 파악하고 숙지해 활용할 수 있도록 함으로써 명실상부한 '수사 절차에서의 권리장전'으로 재탄생했다고 평가되고 있다.

향후 법무부는 검찰인권평가위원회로 하여금 반기별로 각 검찰청의 인권보호수사준칙 이행실태 등 인권보호 상황을 철저히 점검하고 그 결과를 체계적으로 분석 · 평가하게 함으로써 실제 업무수행 과정에서 인권보호 수준을 획기적으로 개선하도록 더 한층 노력할 계획이다.

제3절 경찰 개혁

1. 참여정부의 경찰 개혁

1) 경찰 개혁의 변천 과정

조국광복과 함께 탄생해 숱한 현대사의 영욕을 함께 한 경찰이 창설된 지 60년이 넘

었다. 그간 경찰은 시대의 요청에 따라 때로는 호국경찰로 때로는 경제발전과 근대화의 든든한 버팀목으로서 역할을 충실히 수행해 왔다. 그러나 권위주의정부를 겪으며 국민이 아닌 정권 유지를 위한 도구로 활용돼 왔다는 비난을 받아온 것도 사실이다. 경제발전과 정치적 민주화가 진전되면서 경찰이 진정한 '민중의 지팡이'로 거듭나야 한다는 국민의 요구는 더욱 거세졌다.

물론 경찰의 개혁 노력이 없지 않았다. 특히 1991년 경찰청 개청 이후 문민정부와 국민의 정부 시절 수 차례의 개혁작업은 주목할 만하다. 그러나 경찰 개혁에 관한 체계적, 지속적인 마스터플랜의 부재, 내부의 의지 부족에 더해 경찰의 통치권 보좌기능이 강조되면서 국민이 만족할 만한 성과를 거두지 못했다.

2003년 출범한 참여정부는 경찰을 포함한 권력기관이 그 동안 정권을 위해 봉사해 온 결과 조직 내부의 질서가 무너지고 국민의 신뢰를 잃었다고 진단했다. 더 이상 권력기관에 의존하지 않을 것을 선언하며 권력기관이 스스로 국민을 위한 기관으로 거듭날 것을 요구했다. 정부의 요구는 그간 경찰에 애정 어린 질책을 해 왔던 국민의 목소리와 일치한다. 지난 5년간 경찰이 국민의 요구에 화답해 진정한 '민중의 지팡이'로 거듭나기 위해 이루어낸 결과를 살펴본다.

2) 경찰 개혁의 전제

경찰이 정권의 시녀가 아니라 국민의 경찰로 일신하고, 권력기관이 아닌 치안서비스기관으로 변모하기 위해서는 몇 가지 전제가 필요하다. 경찰의 인력과 직급 체계를 정비해 내부의 역량이 강화돼야 할 뿐 아니라 정치적 중립성 확보를 위한 제도의 정비 그리고 과거에 대한 철저한 반성으로 경찰 개혁의 진정성에 대한 국민적 신뢰 구축이 선행돼야 한다.

(1) 환경 변화에 맞는 치안인프라의 확충

일선 경찰관들이 치안업무에 전념하기 위해서는 경찰인력을 확충하고 근무여건 개선이 필요하다. 참여정부 기간 경찰인력은 4천 732명을 증원(2003년 9만 1천 592명 → 2007년 9만 6천 324명)해 과학수사 · 미아찾기 등 민생치안에 필요한 인력을 집중 보강했다. 또한 구리 · 양주(2003년), 대구 성서(2005년), 안산 상록(2006년), 수원 권선 · 인

천 삼산 · 제주 서부(2007년) 등 치안 수요가 과도한 지역에 경찰서를 신설하고 2007년 7월에는 광주와 대전에 지방경찰청을 동시에 신설했다.

"지난 4년 반 동안 4천600명 가까이 인력을 늘렸습니다. 정부가 인력을 늘린다고 많은 비판을 받았습니다만, 저는 국민에게 더 좋은 서비스를 제공하는 것이 좋은 정부라고 생각합니다."

(2007년 10월 19일, 경찰의날 기념식 대통령 발언)

참여정부는 경찰관 1만 364명의 직급을 상향 조정하고 2006년 3월 경찰공무원법을 개정해 경위까지의 근속승진을 확대했다. 그간 하위직이 지나치게 많아 야기됐던 인사적체, 사기 저하의 문제를 개선했다. 나아가 경찰관이 직무집행 중 순직 · 공상을 입은 경우 국가배상을 청구할 수 있도록 불합리한 국가배상체계를 개선했다. 순직 경찰 유가족에 대한 보상 수준도 대폭 상향 조정했다. 국민들과 가장 가까운 거리에서 치안서비스를 담당하고 있는 하위직 경찰관들의 사기가 높아져야 보다 질 높은 치안서비스를 제공할 수 있기 때문이다.

(2) 경찰청 과거사 진상규명활동

경찰은 2004년 11월 과거 직무집행과 관련해 인권침해 · 고문 등의 의혹이 제기된 사건의 진상을 규명하기 위해 '경찰청 과거사진상규명위원회'를 발족했다. 위원회는 국립 경찰 창설 후 60여 년간 경찰의 부당한 공권력 행사, 즉 선거 개입 · 민간인 불법사찰 · 용공 조작 및 고문과 가혹 행위 등 3개 포괄적 조사 대상과 자주대오 사건 등 10개 사건을 조사해 2007년 11월 그 결과를 발표했다.

조사 결과 일부 사건에서 경찰이 선거 과정에 개입해 경찰의 정치적 중립성이 훼손된 사례를 확인할 수 있었으며, 정상적인 치안정보활동의 경계를 넘어 광범한 정보 수집활동을 수행했고 권위주의 정권에 맞선 민주화활동에 무리하게 국가보안법을 적용한 사실이 있었음을 확인할 수 있었다. 경찰은 과거사 진상규명활동을 통해 과거의 잘못에 대해 진솔한 반성을 함으로써 오해와 불신을 해소하고 국민적 신뢰를 더욱 높이는 계기

가 되도록 했다.

2. 정치적 중립성 확보를 위한 제도 구축

1) 역사로부터의 교훈

경찰의 정치적 중립성이 확보되지 않은 상태에서 경찰개혁 논의는 허상일 수밖에 없다. 1960년의 3.15 선거에 경찰이 개입해 민주주의를 위협했던 사례 등 지난 60여 년간 경찰의 역사가 이를 말해 준다. 비단 선거 과정에 그치지 않고 최일선의 법집행기관인 경찰이 정치적 영향력에서 자유롭지 못 할 때 법집행과 수사의 공정성 확보 등 사법정의 또한 얼마나 위협받게 되는지 우리는 경험을 통해 알고 있다.

경찰의 정치적 중립화를 위해서는 경찰에 대한 타 국가기관의 부당한 간섭을 배제할 수 있는 조직체계의 마련이 필요하다. 그런 점에서 경찰의 정치적 중립을 위한 기초는 1991년 경찰법이 제정되면서 경찰청이 독립 외청으로 설치되고 경찰위원회제도가 시행되면서 닦여졌다고 볼 수 있다. 경찰청의 독립과 경찰위원회의 구성은 경찰행정조직 내부의 지휘체계의 일원화와 정치적 중립성 확보를 위한 중요한 조직 개혁이었다.

2) 경찰청장에 대한 인사청문회 및 임기제 도입

참여정부는 경찰청장에 대한 인사청문회 및 임기제(2년)를 도입해 경찰의 정치적 중립을 위한 제도적 기초를 더욱 확고히 했다. 인사청문회 도입과 관련 헌법상 국회의 동의절차를 거치지 않는 공직자에 대해 인사청문회를 실시하는 것은 대통령의 임면권을 제한하는 것으로 삼권분립의 원리와 상충할 수 있다는 일부 반대의견도 있었다.

그러나 참여정부는 다소 대통령의 임면권이 제약되는 측면이 있음에도 불구하고 과감히 경찰청장의 인사청문회제도와 임기제를 도입했다. 경찰 수장이 국회의 동의절차를 거침으로써 간접적으로나마 경찰의 민주적 정당성을 더욱 강화시킬 필요가 있다는 점, 임기를 보장함으로써 그 기간 동안 경찰이 외부의 부당한 영향력에 흔들림 없이 치안업무를 수행할 수 있도록 안정적 기반을 구축할 필요가 있다는 점을 중시한 결과다.

3) 정치 정보의 수집 근절 및 보안경찰의 혁신

경찰이 본연의 업무범위를 벗어나 정치정보를 과도하게 수집했다는 그간의 지적을 고려해 2003년부터 정치적 목적의 정보를 수집하지 않는다. 현재 정보경찰은 정책정보 역량의 강화에 역점을 두어 국정현안의 기초자료를 제공하고 각종 사회 갈등 상황을 미리 파악해 이를 관계부처에 제공함으로써 원활한 국정운영을 뒷받침 하는 데 역점을 두고 있다.

보안경찰 역시 과거 부정적 이미지를 남긴 공안문제연구소와 남영동 대공분실을 2005년 7월에 폐쇄하고, 2003년 이후 4년여 동안 740여 명의 보안경찰을 감축해 민생치안 분야로 재배치하는 등 자체 혁신을 추진했다.

3. 시대적 요청인 인권경찰상 구현

치안 유지를 위한 대부분의 경찰권 행사는 국민의 자유와 권리를 제약하는 특성이 있다. 따라서 경찰권 행사는 다른 어떤 행정작용보다 인권침해 방지를 위해 각별한 노력이 필요하다. 특히 정치 민주화 이후 국민의 인권의식이 성장함에 따라 경찰권 행사가 인권보장의 헌법정신에 따라 정당하게 행사돼야 한다는 국민적 요구가 더욱 커졌다. 2003년 참여정부의 출범 이후 경찰은 경찰 개혁의 일환으로 인권보호를 위한 다양한 제도적 개선책을 모색했다.

1) 인권보호센터와 경찰청 인권위원회의 발족

경찰은 창설 60주년인 2005년에 '인권존중'을 치안행정의 최우선 실천덕목으로 정하고 인권정책의 총괄기구로 '인권보호센터'와 시민감시기구인 '경찰청 인권위원회'를 발족해 인권과 관련된 경찰의 제도 · 정책 등에 대한 자문과 인권침해행위 조사 등을 수행하고 있다. 각 지방 경찰청에는 지역 시민들로 구성된 '지방청 인권위원회'를 설치, 치안현장에서의 인권정책 수행 여부를 모니터링하고 있다.

2) 프로젝트 1004 과제별 추진 내용

경찰은 국민의 인권을 최대한 보장하라는 헌법 제10조의 규정 취지를 구현할 목적으

로 피의자 · 피해자 · 사건 관계인 · 유치인 등 치안 수요자별로 선정한 4대 인권보호 실천과제를 「PROJECT 1004(인권보호 종합 추진계획)」로 종합해 시행하고 있다.

(1) 피의자 인권보호

경찰은 본인 동의 없는 경찰관서 임의동행을 금지하고, 긴급체포의 남용을 방지하기 위해 반드시 사전에 수사팀장이나 과장에게 필요성 등을 설명하고 허가를 받도록 했다. 아울러 구속영장을 신청하고자 할 때에는 반드시 '영장심의위원회'를 구성해 적정성 여부를 엄격히 심사하도록 해 인신구속에 신중을 기하도록 했다. 또한 심야조사를 원칙적으로 금지하도록 하는 한편, 여성, 연소자를 조사할 때에는 진술녹화제도를 활용하도록 조치하고 있다.

(2) 피해자와 사건 관계인의 인권보호

경찰은 2005년부터 '피해자 서포터' 제도를 실시해 범죄 발생 초기부터 강력범죄 피해자 보호 임무를 전담하도록 했다. 2007년 8월까지 총 지원 건수는 6만 102건(2005~2007년 8월)이다. 또한 심리학 전공자를 피해자 심리 전문요원(CARE팀)으로 채용, 강력범죄 발생 시 피해자 초기 상담 및 지원단체 연계서비스 등을 제공하고 있다. 이와 함께 사건 접수 · 배당 · 수사 결과 등 각 단계마다 휴대폰 문자메시지로 사건 처리 경과를 자동으로 통지하는 'SMS 자동통지시스템'을 구축해 시행하고 있다.

경찰은 언론보도 과정에서 발생할 수 있는 사건 관계인의 부당한 사생활 노출을 방지하고자 '수사 사건 공보 기준'을 마련해 수사 중인 사건은 원칙적으로 공개하지 않도록 하고 특히 보복 당할 우려가 있는 사건 관계인의 신원에 관한 사항은 엄격히 공개를 금지했다.

(3) 유치인 인권보호

사생활 침해 논란을 일으켰던 부채꼴형 유치장 구조를 일자형으로 개선하도록 설계기준을 변경하고 채광 및 환기시설 기준을 강화하는 한편, 개방 구조로 유치인의 수치심을 유발시켰던 유치실내 화장실을 밀폐시켰다.

아울러 모든 사생활이 노출되는 구조로써 수치심을 유발시켰던 여성 유치실도 그 구조와 시설을 대폭 개선했으며 '여성 전용 유치실'을 서울 종암경찰서 등 5개소에 시범

설치 · 운영한 후 전국 40개소로 확대 설치했다. 또한, 외국인 유치인의 인권보호를 위해 분리 수용, 자국 식사 및 언어로 번역된 안내문 등을 제공하는 '외국인방'을 서울 용산경찰서 등 4개소에 시범운영 후 13개서로 확대했다.

3) 현장 중심의 인권보호 강화정책(SPOT) 시행

경찰은 2005년도에 추진한 「PROJECT 1004(인권보호 종합 추진계획)」의 성과를 발판으로 각종 인권시책의 현장 정착과 인권의식의 내면화에 주력하기 위해 2006년 이후에는 '현장(SPOT) 중심 인권보호 강화계획'을 추진했다.

(1) 인권친화적 경찰직무 시스템구축(System)

경찰 수사 과정에서 인권보호 강화를 위해 수사 단계별 · 대상별 인권보호 가이드라인을 제시한 「인권수사 매뉴얼」을 제작해 현장 수사 과정에서 업무지침서로 활용하도록 했다. 아울러 '피의자 유치 및 호송 규칙'을 비롯한 경찰청 소관 훈령 · 예규 등 각종 규정을 인권친화적으로 개정해 인권시책에 대한 종합적이고 통일적인 방향을 제시했다.

(2) 국민참여형 인권 감시체제 내실화(Participation)

경찰청 · 지방청 인권위원회의 보다 실질적인 감시 및 통제기구로서의 위상을 강화하기 위해 양 기구 합동으로 워크숍(2006년 5월)을 개최해 유기적 역할체계를 정립하고, 위원들이 경찰 인권교육 강사로 활발히 활동하는 등 경찰 전체의 인권지수 향상을 위해 노력했다. 한편 舊남영동보안분실을 인권기념관(가칭)으로 추진함에 있어, 추진위원회를 다양한 분야의 시민으로 구성해 시민친화적 공간으로 만들어가는 작업을 진행했다.

(3) 경찰 직무현장 인권 진단(Observation)

경찰청 및 지방청 인권위원회와 인권 NGO가 합동으로 경찰 직무 제반의 지침 및 전국 경찰관서의 인권보호 실태를 수요자 입장에서 진단해 문제점을 개선하고자 인권 현장 진단을 실시했다. 13개 지방청 및 49개 경찰서를 대상으로 실시한 현장 진단(2006년 6월 5일~7월 21일)은 유치장, 조사사무실 등 피조사자 이용시설과 장애인 이동권 확보

여부 등 경찰관서 시설 전반의 인권 친화성을 점검해 개선토록 했다.

(4) 교육 수요자에 따른 맞춤형 인권교육 실시(Training)

일률적인 유형의 인권교육에서 탈피해 교육 수요자의 성향을 고려한 '맞춤형 교육'의 필요성이 대두됨에 따라, 각 지방청 인권담당자 및 인권교육 담당자를 대상으로 '인권캠프'(2006년 11월)를 실시해 자기성찰 및 인권에 대한 가치관 재정립의 기회를 가졌으며 참여식 수업 방식을 활용해 인권 관련 업무담당자의 인권 감수성을 향상시켰다.

4. 사회적 약자를 위한 '맞춤형 보호활동' 전개

1) 'ONE-STOP지원센터' 및 '117긴급지원센터' 구축 · 운영

(1) '여성 · 학교폭력 피해자 ONE-STOP지원센터'

2005년 8월 경찰병원에 '여성 · 학교폭력 피해자 ONE-STOP 지원센터'를 개소했다. 충격적인 범죄피해를 당하고도 여러 병원과 경찰관서를 전전하며 2중,3중의 고통을 받는 피해자 보호를 위해서다. 센터에는 여성경찰관 · 상담사 · 간호사 등이 24시간 상주하며 성폭력 등 피해자들에게 의료 · 상담 · 수사 · 법률 등의 통합서비스를 무료로 제공하고 있다. 경찰은 2005년 8월 부산의료원을 시작으로 의정부의료원까지 15개 지역에 센터 설치를 완료해 전국적 범위로 확대했다.

ONE-STOP 지원센터는 총 1만 1천 880명의(2006년 1월~2007년 9월) 성폭력 등 피해자들에게 상담 · 진료 · 진술녹화 등 총 3만 5천 851건을 지원했다. 특히 일반 성폭력상담소의 고소 · 고발율이 10%대였던 것에 비해 ONE-STOP지원센터는 센터 방문자의 63.1%(성폭력의 경우 78.3%)가 고소를 제기해 그 동안 여러 기관을 전전하며 반복 진술과 신분 노출의 부담으로 법적 대응에 소극적이었던 피해자들로 하여금 보다 적극적으로 대응할 수 있도록 해 여성 · 아동 범죄피해자 보호에 앞장서고 있다. 이와 같은 평가에 힘입어 정부혁신 모범사례로 국무회의에 보고됐으며 2006년 11월 16일에는 정부혁신우수사례경진대회에서 행자부장관상을 수상했다.

"ONE-STOP 지원센터는 사회적 약자인 성폭력 · 학교폭력 피해자 보호를 위한 훌륭한 혁신사례로서 행정편의보다는 사회적 약자인 국민의 입장에서 발상을 전환한 선진 모델입니다."

(2006년 3월 21일, 국무회의 대통령 발언)

2) '117성매매피해여성긴급지원센터' 운영

경찰은 2004년 6월 성매매특별법 시행에 맞추어 신속한 성매매 피해여성 긴급 구조 및 성매매 범죄 신고 상담 · 접수를 위한 '117성매매피해여성긴급지원센터'를 설치했다. 설치 이후 2007년 9월 말까지 총 8천 246건의 성매매사범 관련 신고를 접수해 수사 · 상담 · NGO 연계 등 9천 437건을 처리, 성매매 피해여성의 인권보호에 기여하고 있다.

2) 학교폭력 예방을 위한 '배움터지킴이' 시행

2004년 301개 중 · 고교생을 상대로 실시한 설문조사에서 전체 대답자의 23%가 학교폭력 피해경험이 있고, 그 중 48%가 교내에서 피해를 입었다는 사실이 확인됐다. 경찰은 사후 처벌보다 사전 선도 및 보호 위주로 학교 폭력에 대처해야 하고 현장인 학교에서 이러한 서비스가 이루어져야 한다는 정책적 판단에 따라 배움터지킴이제도를 시행하게 됐다.

배움터지킴이는 평생을 청소년 보호업무에 종사한 퇴직경찰과 퇴직교사, 또는 덕망있는 학부모 중에서 소정의 자격요건을 갖춘 자를 학교별로 2명 내외씩 선발해 철저한

'117성매매피해여성긴급지원센터' 운영

구분	신고 내용(건)							조치 내용(건)				
	계	납치 감금	성매매 강요	선불금	업소 단속	상담	기타	계	수사	상담	NGO 연계	기타
2004. 6~12	1,012	24	134	221	516	53	64	1,282	537	463	270	12
2005	1,679	18	88	199	547	354	473	2,600	625	1,364	588	23
2006	2,595	38	58	222	510	1,322	445	2,595	667	1,634	294	0
2007. 9	2,960	33	43	135	338	964	1,447	2,960	368	2,053	537	2

교육 과정을 거쳐 학교에 배치, 교내 순찰 · 상담 · 등하교 지도 등을 통해 피해 학생을 보호하고 가해 학생을 선도하는 역할을 수행한다.

경찰은 부산지역 7개교를 선정해 '배움터지킴이제도'를 시범운영(2005년 5~7월)했고 한국갤럽의 행정서비스 모니터링에서 조사 대상자의 88.2%가 배움터지킴이 도입을 찬성하는 등 시범운영을 성공적으로 마쳤다.

배움터지킴이제도는 2005년 정부혁신 우수사례 발표대회에서 대통령상을 수상했으며 이후 2006년 106개교, 2007년에는 667개교로 확대 운영 중이다. 외부용역 평가 결과(2006년 12월) 교사 중 76.7%, 학생 중 29.8%가 '학교폭력 예방에 효과적'이라고 답했고 교사 중 58.7%, 학생 중 36.1%가 '학교폭력 감소 요인은 배움터지킴이 운영'이라고 답하는 등 긍정적 효과가 입증됐다. 배움터지킴이제도는 교육은 학교와 교사들만이 담당한다는 기존의 사고방식을 깨고 배움터지킴이 요원들이 최초로 학교내에서 활동함으로써 학교폭력 예방을 위한 경찰과 교사 간의 '지역사회 공동협조체제를 구축'한 성공적인 사례다.

3) 실종 아동 등 찾기를 위한 각종 제도 개선

2004년 부천 초등생 · 포천 여중생 실종 피살 사건을 계기로 실종 아동문제에 대한 국민적 관심이 높아졌다. 경찰은 실종 아동의 신속 발견을 위해 제도 · 법률 정비 및 다양한 치안정책을 수립 · 시행했다.

경찰청 '실종아동찾기센터' 및 지방청 '추적전담반'을 설치(2004년 5월), 전문적 역량을 갖춘 경찰관이 실종 아동 발생에서 발견까지 관련 업무를 전담토록 하는 동시에 국립과학수사연구소에 '실종아동 유전자은행'을 설치(2004년 11월)하는 등 실종 아동 예방 및 신속 발견을 위한 제도적 기반을 구축했다. 또한, 보호시설 무연고 아동과 찾는 가족과의 유전자 비교를 통해 실종 아동을 찾는 '유전자 활용 실종아동찾기사업'을 운영(2004년 4월)하고, 실종 아동 발생 시 모바일서비스로 공개수배하는 '휴대전화 활용 실종 아동 찾기'를 시행중에 있다. 2005년 5월에는 실종 아동 홈페이지(www. 182. go.kr)를 구축해 인터넷을 통해 필요한 정보를 제공하고 있다.

특히 2007년 4월부터 앰버경보시스템을 도입, 아동 실종 · 유괴 사건 발생 시 방송 · 전광판 · 휴대전화 및 인터넷 등에 신속히 공개수배해 국민의 큰 호응을 얻고 있다. 이

러한 노력의 결과 2004년 이전까지 매년 10명 이상 발생하던 8세 이하 장기실종 아동이 대폭 감소하는 등 가시적인 성과를 거뒀다.

5. 고객과 수요자 중심으로 패러다임 전환

2006년 6월 정부 혁신평가에서 경찰청은 혁신수준 5단계인 혁신 정착기에 진입하는 괄목할 만한 성과를 거뒀다. 그러나 그 성과가 국민의 체감만족도와 연결되지 못했다는 자체평가가 있었고 이에 경찰은 치안행정에 '고객' 개념을 도입, 민원프로세스를 수요자 중심으로 전면 개편하는 작업을 추진하게 된다.

1) 수요자 중심의 수사프로세스 개선

(1) 고소 · 고발 책임수사제 실시

2005년 한 해 동안 접수된 고소 · 고발 · 진정 사건은 110만여 건(이송 포함)으로 불과 5천여 명의 수사관이 1인당 연간 200여 건을 처리해 수사 지연, 부실 수사, 타 관서 이송 등으로 국민의 불편이 가중됐다. 경찰은 2006년 5월 '고소 · 고발 책임수사대책'을 시행, 접수 · 수사 · 종결 단계별로 사건 처리프로세스를 전면 개선했다.

고소 · 고발 '최초 접수일'을 기준으로 1년 이상 장기 미처리 사건에 대해 이송을 전면 금지하고 특별 관리를 실시하는 한편, 2006년부터는 접수 즉시 전문 수사팀과 상담을 실시하는 '즉일조사제'를 실시해 민사 사안에 대해서는 다른 구제수단을 적극 안내해 반려하고 형사 사건인 경우에는 당일 보충조사를 완료하는 제도를 시행했다. 그 결과 제도시행 전과 비교해 1년 이상 장기 미처리 사건은 99.2%(2005년 11월 1만 2천 625건 →2007년 6월 101건) 감소하고, 평균 처리 기간이 27.6일(2005년 11월 80.1일 →2007년 6월 52.5일) 감소하는 효과를 거양했다. 뿐만 아니라 수사관 1인당 보유 사건이 67.6%(2005년 11월 40.2건 →2007년 6월 13건) 감소하는 효과를 거뒀다.

(2) 절도 피해자 조사 ONE-STOP 서비스 시행

절도는 5대 범죄 중에서 36%를 차지할 정도로 비중이 높은 범죄다. 그간 경찰은 절도 피해자 중복 조사, 보고서의 반복 작성으로 국민 불편과 수사의 비효율을 초래했다. 이에 경찰은 도난발생보고서 등 8종에 이르는 서류를 통합 · 표준화해 체크리스트 형식의 1종 개선보고서로 통합하는 개선 방안을 마련해 2006년 10월부터 전국적으로 확대 실시하고 있다. 그 결과 현장 조사 종료율이 81%로 향상되고 1건 처리 시간이 1시간 정도 감축되는 성과를 거뒀을 뿐만 아니라 피해자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 개선 방안 시행 전 절도 피해자 만족도 58%에서 시행 후 82.7%(2006년 11월)로 향상되는 성과를 거두었다.

2) 주민 중심으로 치안서비스 운영체계 개선

그간 일부 지역의 경우 경찰서와 행정기관의 관할이 일치하지 않아 주민들의 경찰서 이용에 많은 불편을 겪었다. 경찰은 국민편의를 증대하기 위해 경찰서 관할구역 조정을 추진해 경찰서 관할구역을 치안 수요자인 주민 중심으로 개편했다. 2006년 3월 서울지방경찰청 산하 31개 경찰서 중 행정구역과 불일치한 서대문 · 청량리서 등 13개 경찰서를 1區 1署로, 종로 · 강남서를 비롯한 12개 경찰서를 1區 2署로 조정하는 등 6개 지방청 37개 경찰서의 관할구역을 조정했다. 또한, 서울 동부서를 광진서로, 부산 연산서를 연제서로 변경하는 등 방위 위주의 획일적인 경찰서 명칭을 자치단체나 지역 대표성 있는 명칭으로 개정(15개 署)했다.

3) 국민 불편 최소화를 위한 민원서비스 공급 역량 확충

(1) 사실확인원 전 경찰관서 확대 발급

사실확인원은 사건 · 사고 발생 시, 민원인이 피해 사실 확인 자료로 활용하기 위해 경찰관서에서 발급받아 보상기관에 제출하는 서류다. 2006년도에는 총 4십5만 2천386건을 발급, 2004년(3십8만 9천888건) 대비 약 16%가 증가하는 등 수요가 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 발급관서가 경찰서 민원실로 한정돼 민원인이 원거리 경찰서를 직접 방문해야 하는 불편함이 있었다.

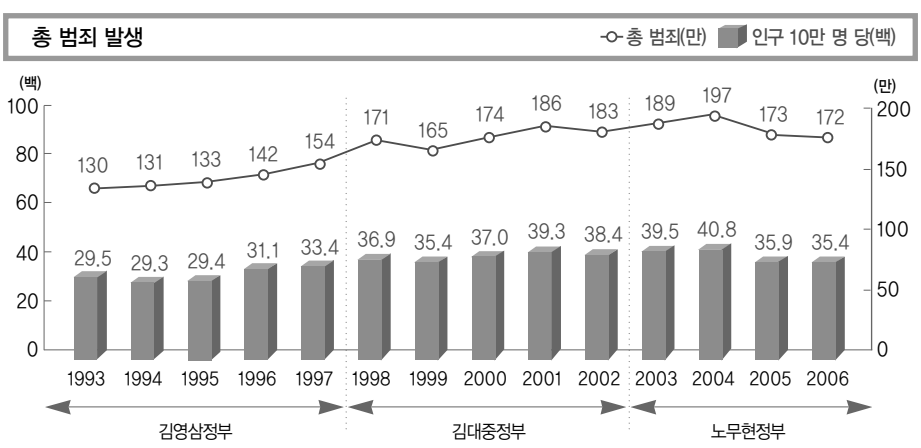
이에 경찰은 민원 처리 절차의 간소화를 위해 수기로 작성하던 대장 및 발급 관서장 관인을 전산화해 가까운 지구대나 파출소에서 24시간 사실확인원을 발급받을 수 있도록 개선했다.

(2) 민원인 편의를 위한 운전면허 행정 개선

2006년말 현재 운전면허증 소지자가 2천400만 명을 넘었으며 매년 300만 명에 가까운 국민들이 운전면허 시험에 응시하고 있다. 경찰은 민원인 편의를 위해 면허행정을 대폭 개선했다. 이메일, 문자메세지를 통한 면허갱신 기간 통지, 운전면허 벌점 등을 이메일로 안내, 직장인 편의를 위한 토요일 운전면허시험 실시 등의 편의를 제공하고 있다.

6. 경찰 개혁의 성과

국민의 경찰을 목표로 추진돼 온 경찰개혁의 성과는 각종 치안지표에서 확연히 드러난다. 먼저 범죄와 사건 · 사고 측면에서 참여정부의 치안지표는 역대 어느 정부보다 안정적인 모습을 보여주고 있다. 지역경찰체계 개편 등 총력적인 범죄 예방 노력으로 2004년 이후 총 범죄 발생 건수가 계속 감소하고 있다. 또한 주요 선진국 대비 강력범 발생 및 검거율도 매우 안정된 수준을 보이고 있다. 특히 2006년 10월 '서래마을 영아살해 사건'을 완벽히 규명해 한국경찰의 과학수사 수준을 과시한 바 있다.

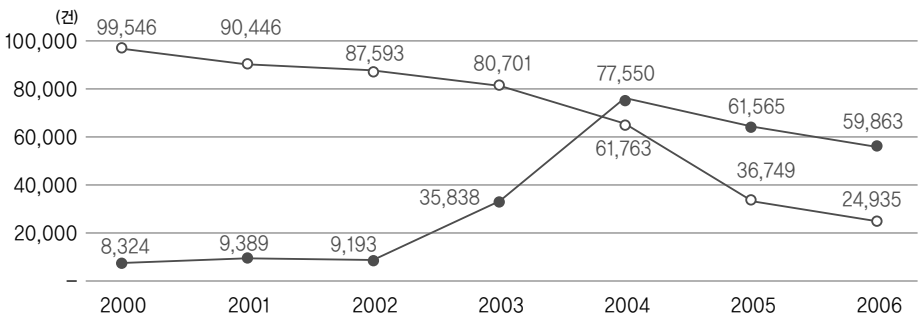


강력범죄 발생(인구 10만 명 당) 및 검거율 비교

국가	미국		일본		영국		프랑스		독일		한국	
구분	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율	발생	검거율
살인	5.5	62.6	1.1	96.6	1.3	80.5	3.3.	81.8	2.9	95.8	22.2	96.4
강도	137	26.0	4.7	54.6	163	17.4	1,443	14.5	66.5	50.9	10.6	77.7
강간	32.2	41.8	1.6	69.5	22.1	25.1	15.9	76.5	9.9	83.7	15.0	88.0

자료 : 미(2004 FBI), 일(2005 법무성), 영(2005 경시청), 독(2005 내무부), 한·프(2005 경찰청)

긴급체포 vs 체포영장



또한, 참여정부 들어 경찰수사 과정에서 불구속수사원칙을 확립하고 인권보호를 위한 각종 제도가 정비되면서 불구속수사 비율이 95% 이상을 상회하는 가시적 성과를 거뒀다. 그 동안 남용의 폐해가 없지 않았던 긴급체포의 활용 건수도 크게 줄어들고 있다.

이와 함께 교통사고 사망자에 대한 집중적인 감소대책을 추진하고 2003년을 '어린이 안전 원년'으로 선포하는 등 안전한 교통문화 정착을 위해 노력한 결과 교통사고로 인한 사망자 발생이 감소(2002년 7천222명 → 2006년 6천327명)하고 있으며, 2004년에는 교통사고 사망자 반감기(半減期) 세계 최단기록을 달성했다.

우리 사회의 고질적인 병폐로 지적되던 불법폭력시위도 불법행위에 대한 엄정기조

주요 선진국 반감기 소요 기간

구분	한국	캐나다	독일	뉴질랜드	프랑스	호주	스웨덴	일본	영국
반감기	13년	21년	25년	27년	28년	30년	30년	33년	34년

치안행정 국민 만족도					
구분	2003	2004	2005	2006	2007
국민 만족도	67.6	65.7	66.1	68.9	71.5
접촉자 만족도	-	-	65.4	68.8	77.0

유지와 준법시위문화에 대한 공감대 확산, '폴리스라인 지키기' · 'MOU 체결' 등 시위문화 개선을 위한 다각적인 노력의 성과로 문민정부 시절의 1/10 수준(1997년 664건 → 2006년 62건)을 유지하고 있다.

참여정부 들어 경찰 본연의 업무인 민생치안에 주력한 결과, 경찰은 국민의 신뢰를 회복하게 된다. 최근 각종 기관에서 실시한 조사 및 평가 결과는 경찰에 대한 국민의 신뢰가 참여정부 들어 획기적으로 높아졌음을 보여준다.

외부기관 평가 결과

- 파워조직 24개의 영향력 & 신뢰도 조사 결과 경찰이 정부기관 중 가장 높은 6위를 차지 (2006년 8월 15일 동아시아연구원)
- 대기업·사법부 및 타 행정기관보다 상대적으로 경찰의 신뢰도가 높음 (2005년 12월 사회과학데이터센터)
- 경찰이 중앙행정기관(사법부 포함) 중 가장 청렴하다는 평가 (2005년 6월 투명사회실천협의회)

제4절 국세청 개혁

1. 세정의 변화와 혁신

1) 국민 위에 군림하던 권력기관에서 탈피

1966년 개청 이래 국세청은 세수 확보를 통한 국가 재정 조달이라는 본연의 임무를 충실히 수행해 경제 발전을 뒷받침해 왔다. 그러나 재원 조달을 최우선시하는 징세 위

주의 권위적인 세정집행으로 국민 위에 군림하는 권력기관으로 각인돼 온 것도 사실이다.

1992년 대선을 전후로 한 재벌그룹 세무조사, 1997년 대선을 앞두고 벌어진 이른바 '세풍 사건'에서 보듯이 세정의 중립성 훼손으로 불신이 고조되는 등 심각한 신뢰의 위기에 직면하기도 했다. 또한 2001년 대대적인 언론사 세무조사는 정상적인 세무조사가 아닌 언론 개혁이라는 권력의 입맛을 맞추기 위해 실시됐다는 의혹을 강하게 받았다.

국세청은 사업자와 기업 위에는 세금 징수를 위해 날카로운 세무조사의 칼을 휘두르는 냉혹한 징수기관으로, 정치권력에는 그 뜻을 거스르지 않는 충실한 조력자로서의 권력기관으로 국민들에게 인식됐음을 부인할 수 없었다. 즉 국세청은 그 동안 크고 작은 개혁으로 세정을 선진화하기 위한 노력에도 불구하고, 권력기관 · 징수기관의 낡은 이미지에서 벗어나 국민의 신뢰를 확보하지 못했다.

국세행정 개혁은 원칙과 신뢰, 공정과 투명을 국정원리로 하는 참여정부 출범과 함께 새로운 전환점을 맞게 됐다. 참여정부는 권력기관 개혁을 위해 과거 정부와 차별화된 근본적인 처방을 내놓았다. 대통령은 2003년 3.1절 기념사에서 "권력기관은 국민을 위한 기관으로 다시 태어나야 합니다. 참여정부는 더 이상 권력기관에 의존하지 않을 것입니다."라며 국세청의 정치적 중립성 보장을 선언했다. 통치권자가 스스로 권력기관을 정치적으로 이용하지 않고 국민에게 봉사하는 기관으로 되돌려 놓겠다는 결단을 한 것이다.

참여정부는 개혁의 방법론에 있어서도 정권의 지시나 요구가 아닌 권력기관 내부구성원의 참여와 합의에 의한 자율적 개혁을 중시했다. 기관의 자율적인 개혁이야말로 개혁의 지속성을 담보하고, 정권이 아닌 국민을 위한 봉사기관으로 거듭날 수 있다는 판단 때문이었다. 이러한 대통령의 일관된 개혁의지와 대통령을 비롯한 권력 핵심부의 과감한 기득권 포기는 국세청 개혁에 커다란 힘을 실어 주었다.

2) 국민을 위한 서비스기관으로 거듭남

진정한 개혁의 토대는 국세청의 독립성과 중립성을 담보할 수 있는 제도적 장치로 도입된 국세청장 인사청문회제도의 도입이었다.

국세청장 인사청문회를 통해 국세청장 지명자는 임명되기 전에 국민들이 지켜 보는 인사청문회 자리에서 앞으로의 개혁 방향을 밝힐 수밖에 없게 됐고, 이 자리에서 표명한 개혁의 방향과 과제는 자연스럽게 국세청의 독립과 공평하고 투명한 세정을 실현하는 촉진제가 됐다. 국세청 내부적으로도 실질적 개혁을 위한 여건이 그 어느 때보다 성숙된만큼 스스로 변하지 못하면 더 이상 설자리가 없다는 위기의식하에 자발적인 혁신 참여와 실천 분위기가 고조됐다.

참여정부 국세청 개혁은 권력기관 · 징수기관의 부정적 이미지에서 벗어나 법과 원칙에 충실한 법 집행기관, 국민의 성실 납세를 지원하는 서비스기관으로 새롭게 변화하는 데 중점을 두고 세무조사, 납세서비스, 세원관리 등 세정 전반에 걸쳐 혁신이 추진됐다.

세무조사의 남용을 방지하기 위해 세무조사시스템을 대폭 개편했고, 세금을 걷기만 하는 징세기관의 이미지를 탈피하기 위해 선진 납세서비스 체계 구축에 주력했으며, IT 기술을 세정서비스에 접목해 홈택스, 연말정산 간소화 등 전자세정시스템을 확충했고, 납세자 권익보호장치를 제도화하는 노력을 기울였다.

2. 세무조사시스템의 전면 개편

1) 추진 배경

세무조사는 자발적인 신고납부에 기초하고 있는 현재의 세정시스템에서 공평 과세 구현이라는 세정의 기본 목표를 달성하는 데 있어 핵심적인 역할을 하고 있다. 그러나, 세무조사가 공정성과 투명성이 결여되는 경우에는 국세행정 전반의 신뢰에 막대한 영향을 미치게 된다.

국세청은 그 동안 납세자 권익보호 조항을 국세기본법에 확충하는 등 세무조사의 신뢰도 제고 노력을 기울여 왔으나, 조사 대상 선정의 자의성, 행정편의적 조사 절차 등의 비판이 적지 않았고, 세무조사의 오 · 남용 논란도 끊이지 않았다. 이에 국세청은 참여정부 출범 후 세무조사행정의 객관화 · 투명화 · 과학화에 초점을 두고, 대대적인 혁신을 추진했다.

2) 주요 추진 내용

(1) 특별세무조사 폐지

국세청은 2003년 5월, 20년 넘게 존속돼 왔던 특별세무조사를 전격 폐지했다. 특별세무조사는 그 동안 고의적 · 지능적 탈세를 규제하는 수단으로 활용돼 왔으나, 정치적 목적의 표적조사라는 시비와 함께 납세자 권리 침해, 행정편의주의라는 지적이 많았다.

이에 특별조사를 과감히 폐지하고, 정당한 기준과 절차에 의한 조세범칙조사를 활성화했다. 다만, 현장에서 포착하지 않으면 증거인멸 우려가 있는 악성 탈세행위 등에 대해는 법령에서 허용한 범위내에서 임의예치를 허용하되 이 경우에도 내부통제시스템을 강화해 납세자 권리침해 소지를 최소화했다.

(2) 조사 대상자 선정의 투명성 제고

2005년 4월 조직 내부의 상호 견제와 균형을 통해 세무조사와 관련된 부조리를 사전 예방하기 위해 조사 대상자 선정 기능과 조사 집행 기능을 분리했다. 2006년 9월에는 국세청 개청 이래 최초로 민간전문가가 참여하는 세무조사 대상자 선정 자문위원회를 설치해 투명성을 높였다. 총 9명의 위원 중 5명을 외부위원으로 했으며, 조세제도 및 국세행정에 학식과 경험이 풍부한 공인회계사, 변호사, 세무사, 대학교수, 조세전문가 등을 위촉했다.

위원회는 발족 이후 3차례의 회의를 통해 보다 합리적인 조사 대상 선정 기준을 제시했으며, 업종별로 차등해 조사 대상을 선정하는 방안, 법인세 신고시점과 조사시점의 시차를 축소하는 방안 등 13개 개선 방안에 대한 자문을 실시했다.

(3) 세무조사 절차 및 집행의 투명성 제고

2006년 3월 그 동안 국세청 외부에 공개하지 않았던 조사사무처리규정(국세청 훈령)을 공개했다. 조사 기간 · 범위 · 방법 등 조사공무원이 준수해야 할 사항을 비롯해 납세자 권익보호 절차 등의 내용이 담겨 있는 동 규정의 공개로 조사 절차의 민주화가 확립되는 계기가 됐다. 2007년 7월에는 세무조사 기간 중 납세자에게 소명기회를 부여하도록 명시하는 등 납세자의 권리를 한층 더 강화했다.

또한, 세무조사와 관련된 정보 공개도 크게 확대했다. 2003년 5월 조사행정 운용 방향 발표를 시작으로 법인조사 대상자 선정 방향, 조사행정 운용 성과 등을 주기적으로 공개해 조사행정의 예측 가능성과 투명성을 제고하고 있다.

(4) 세무조사 옴부즈만, 조사상담관제도 시행

종전에는 조사공무원 명단이 공개돼 세무조사 통지를 받은 조사 대상자가 학연 · 지연 등 음성적 경로를 통해 조사공무원과 접촉이 가능했다. 이를 개선하기 위해 2003년 8월 조사조직을 비노출로 전환하고, 납세자의 문의 · 애로사항을 해결하기 위한 공식적인 창구인 조사상담관실을 별도로 설치했다.

조사상담관은 세무조사 '옴부즈만'으로서, 조사집행 조직과는 독립적으로 납세자의 애로사항을 해결하는 등 조사집행 조직을 통제하고 조사받는 납세자의 권익을 보호하는 업무를 수행하고 있다. 2005년 9월에는 기존의 납세자보호담당관실을 확대 개편해 지방청뿐 아니라 세무서에서도 납세자 권익보호 및 상담 업무를 수행하도록 했다.

(5) 세무조사에 서비스 개념 도입

2005년 6월 세무조사에 서비스 개념을 접목한 간편조사제도를 도입했다. 간편조사는 중소기업에 대한 현장조사를 최소화해 조사 기간을 단축하고 회계 · 세무상의 문제점에 대한 컨설팅서비스를 제공하는 데 초점을 둔 제도이다. 이러한 간편조사는 도입 첫해인 2005년에는 214건, 2006년에는 369건을 실시했으며, 납세자의 높은 호응 속에 그 범위를 지속적으로 확대하고 있다.

3) 세무조사 혁신의 성과

조사상담관실 설치, 조사사무 처리 규정 공개 등 다양한 제도를 도입한 결과 세무조사의 투명성이 높아지고 납세자의 권리가 신장됐다. 특히 조사사무 처리 규정 공개에 대해 언론에서는 세무조사의 객관성을 높이는 조치로 평가했고, 국세청 홈페이지의 조회 횟수가 시행 한 달 만에 2만 건을 넘어서는 등 국민들도 높은 관심을 보였다.

외부전문가가 참여하는 조사 대상자 선정 자문위원회에 대해 2007년 2월 설문조사를 실

시한 결과, 73.2%의 국민들이 긍정적으로 답변하는 등 가시적인 성과를 거두었다.

3. 납세자 권리보호장치의 제도화

1) 추진 배경

국세청이 냉혹한 징세기관의 이미지를 벗지 못한 데는 납세자의 권익보호에 소홀한 데서 비롯된 측면이 크다. 과거에도 납세자의 권익보호제도를 구축하려는 노력이 있었으나 이의신청 등 사후권리 구제에만 치중해 위법 · 부당한 처분의 사전 예방 기능이 미흡했다.

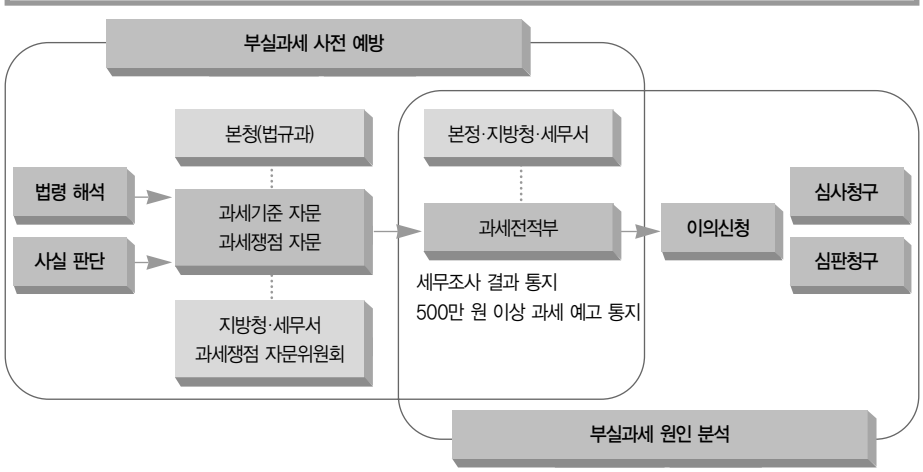
이에 국세청은 참여정부 출범 후 사전 예방에 초점을 맞춘 납세자 권리보호 장치를 구축했다. 특히 세정의 신뢰 회복을 위해서는 부실과세 Zero化를 통해 과세품질을 향상시키는 것이 무엇보다 중요하다는 인식 아래, 다양한 납세자 권리보호 장치를 마련했다.

2) 부실과세 제로화를 위한 과세품질 혁신시스템 구축

그간 국세청의 부실과세 방지 노력에도 불구하고 납세자의 불복청구는 증가하고 있었다. 이는 납세자의 권리의식 향상이나 납세자의 증가에 그 원인이 있지만, 국세청이 "애매하면 과세부터 하고 보자"라는 징세 위주 관점에서 접근한 결과이기도 했다.

이에 국세청은 과세 기준 · 쟁점자문제도를 통해 사전 권리구제방안을 마련했고, 부

과세품질 혁신시스템 체계도



과세기준 · 쟁점자문 제도 운영 현황			(단위 : 건, %)
구분	처리 건수	과세불가	과세불가 비율
과세기준 자문(2005~2007. 6.)	1,436	306	21.3
과세쟁점 자문(2005~2007. 6.)	2,006	730	36.4

부실과세 원인 분석 결과(2005. 6.~2007. 6.)			(단위 : 건)
계	직원귀책	법령·제도 개선	기타
992	64	34	894

※ 기타 : 사실판단·법령해석판단에 대한 견해 차이, 납세자 비협조, 불복 과정에서 증거 자료 제출 등

실과세 원인분석제도를 도입해 부실과세의 재발을 방지하는 시스템을 마련함으로써 부실과세를 크게 줄여 가고 있다.

(1) 과세기준 · 쟁점자문제도 도입

과거에도 일선에서 세법 해석에 의문이 있는 경우 본청의 회신을 받아 처리토록 하고 있었으나 실제 이용률은 미미했다. 이에 2005년 6월 법령해석을 전담하는 법규과를 신설해 법령해석 사항은 과세기준 자문을, 사실판단사항은 과세쟁점 자문을 거치도록 해 자의적인 세법해석에 따른 부실과세가 발생하지 않도록 했다.

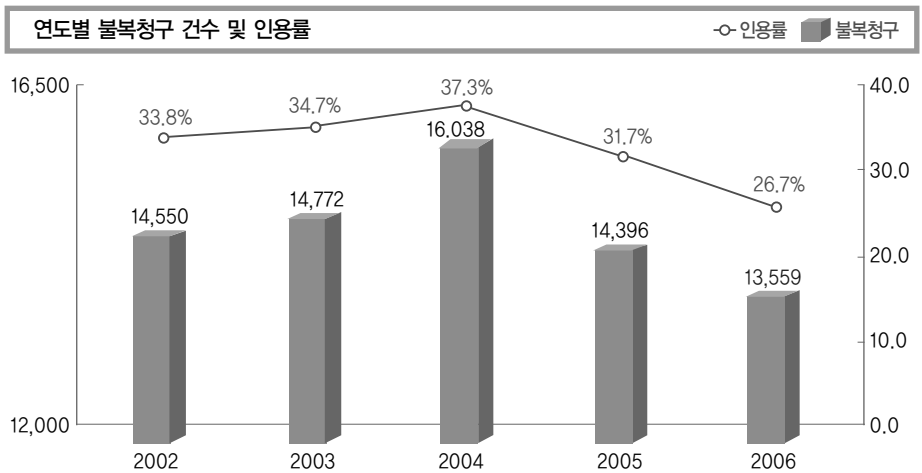
그 결과 과세기준자 문의 21.3%, 과세쟁점자 문의 36.4%에 대해 과세불가 결정을 내리는 등 부당한 과세처분을 사전에 걸러낼 수 있었다.

(2) 부실과세 원인분석제도

부실과세 원인분석제도는 부실과세의 원인을 분석해 담당자에게 책임을 묻고, 불합리한 관행을 즉시 개선토록 하는 제도로 2005년 도입됐다. 그 결과 신중하게 과세하는 분위기가 조성돼 동일한 부실과세가 반복적으로 발생하는 경우가 축소됐다.

(3) 과세품질 혁신시스템 구축 성과

부실과세 방지대책을 지속 추진한 결과, 2004년 대비 2006년에는 불복청구 건수가



15.5%(1만6천038건→1만3천559건), 불복청구 인용률은 10.6%p(37.3%→26.7%) 감소했고, 고객지향적 과세문화가 확산되고 있다.

4. e-세정 구축 등 서비스기관 위상 정립

1) 추진 배경

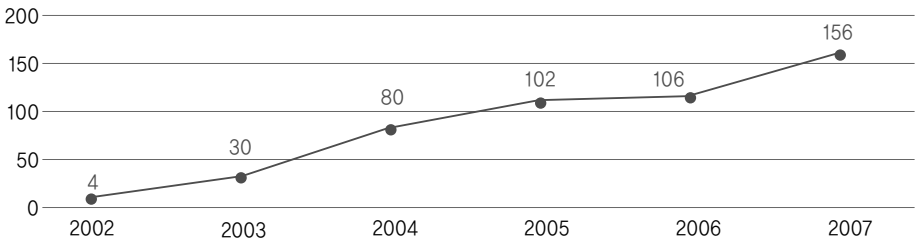
국세청은 1999년 서비스 혁신과 세무부조리 척결을 위해 대대적인 개혁을 단행했으나, 국민기대에 미치지 못했다. IT기술의 발전 등으로 세정환경은 급속도로 변화하고 있는데 비해 세금 신고 · 징수 시스템은 납세자와의 접촉을 전제로 설계돼 있어 국민들의 요구에 부응하는 데 한계가 있었다. 납세자 또한 담당공무원을 직접 만나 세금문제를 해결하려는 후진적 납세문화에서 벗어나지 못하고 있었다.

참여정부 출범 이후 국세청은 우리의 발전된 IT기반을 활용해 홈택스 등 국민의 기대에 부응하는 다양한 서비스를 개발 · 제공함으로써 서비스기관의 이미지를 정립하기 위해 온 힘을 기울였다.

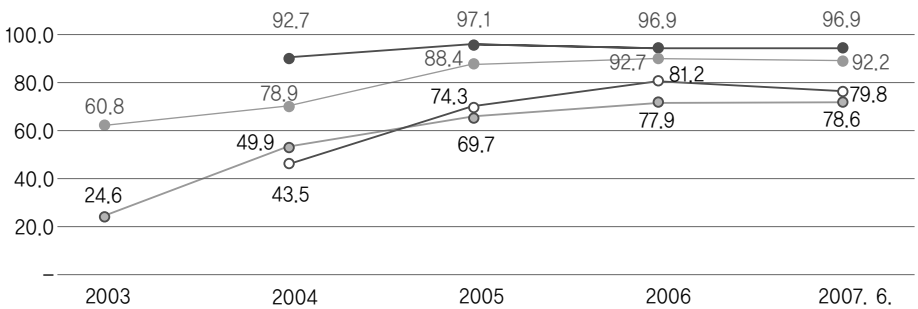
2) 홈택스(Hometax) 활성화

인터넷을 통한 세금신고서비스인 홈택스는 2002년 4월 도입됐으나 시행 초기에는 특

홈택스 1일 평균 방문자 수 (단위 : 천명)



전자신고 연도별 이용 추세 법인세 원천세 소득세 부가세 (단위 : %)



별소비세 등 일부 세목만 적용되고, 신고 후에도 첨부 서류 제출 등으로 불편이 많았다. 국세청은 참여정부 출범 이후 홈택스 활성화를 위해 공인인증서를 온라인으로 가입할 수 있도록 절차를 간소화하고, 신고 대상도 10개 세목으로 확대하는 한편, 첨부 서류의 전산화, 전자신고 세액공제제도 등을 단계적으로 도입해 납세자의 편의를 도모했다. 또한 국제혁신박람회 참가, 홈택스 이동 체험 행사, 지하철 광고 등의 다양한 방법을 통한 홍보에 힘을 기울였다.

그 결과 2007년 9월 현재 홈페이지 방문자 1억 6천만 명, 가입자 550만 명에 이르렀고, 전자 신고 · 민원 이용비율이 70%에 달해 우수혁신사례로 각국의 벤치마킹 대상이 되고 있다. 또한 경제적으로는 인쇄비, 교통비 등 약 4천200억 원의 비용절감 효과를 거두고 있으며 납세자와 세무공무원의 대면접촉 필요성을 감소시켜 부조리 발생 가능성을 방지하고 세정 투명성을 향상시킨 대표적인 사례로 평가받고 있다.

3) 연말정산 간소화시스템

근로자들은 연말정산 시 소득공제를 위해 의료 · 교육 · 금융기관 등을 직접 방문해 소득공제 영수증 등을 발급받음에 따라 번거로움과 시간적 · 경제적 손실이 발생했다. 이런 불편을 해소하기 위해 국세청은 2006년부터 '연말정산 간소화서비스'를 시행했다.

이 제도는 국세청이 직접 영수증 발급기관으로부터 자료를 수집해 연말정산 전용 홈페이지(www.yesone.go.kr)에 근로자의 소득공제 내역(의료비 · 보험료 · 교육비 · 연금저축 등 8개 항목)을 제공해 연말정산을 간편하게 하는 것이다. 도입 과정에서 의료기관이 개인 정보 유출 우려를 이유로 자료 제출을 거부해 차질을 빚을 뻔 했으나 공인인증제 도입 등 개인 정보 보호 장치를 강구해 성공적으로 정착시켰다.

이 시스템은 시행 첫 해 474만 명이 이용해 영수증 수집 시간 절감 등 약 3천억 원의 사회적 비용이 줄어든 것으로 추정되고, 근로자 90.1%(2007년 4월, 한국리서치)가 만족한 것으로 나타났다. 이는 납세자 입장에서 불편을 해소하려는 발상에서 비롯된 것으로 국세청의 끊임없는 고객중심 사고의 결과물이라 볼 수 있다.

4) 국세법령정보시스템 구축

종전에는 납세자는 물론 국세공무원들도 세법이나 질의회신 · 불복청구 결정문 등 다양한 과세정보를 얻는 데 불편이 있었다. 이런 문제점을 해소하고자 국세청에서는 2005년 2월 조세 관련 법령, 질의 회신, 심사 · 심판 청구결정문, 판례, 고시, 훈령, 책자 등 약 16만 건의 국세법령정보 DB를 수록한 '국세법령정보시스템'을 구축하고 시험운영 후 2007년 7월 서비스를 개시(taxinfo.nts.go.kr)했다. 2007년 9월 현재 1일 평균 9천여 명의 국세공무원과 6천여 명의 국민이 이용하고 있으며, 민간시스템과 비교한 만족도 조사에서도 대다수의 이용자가 만족하는 등 그 우수성이 입증되고 있다.

그 결과 명확한 세법 적용으로 부실과세를 방지하고, 납세자의 경우 국세공무원과 동

국세법령정보시스템 만족도 조사 결과(2007년 3/4분기)

구분	국민	국세공무원
만족 이상 응답 비율	84.4%	85.2%

등하게 법령정보를 공유함으로써 부실과세에 대한 견제를 할 수 있게 됐다. 또한 부당한 과세처분에 따른 불필요한 불복청구가 줄어들게 됨으로써 국민에게 실질적인 납세서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련했다.

5. 경제의 투명성 확보와 성실납세 분위기 조성

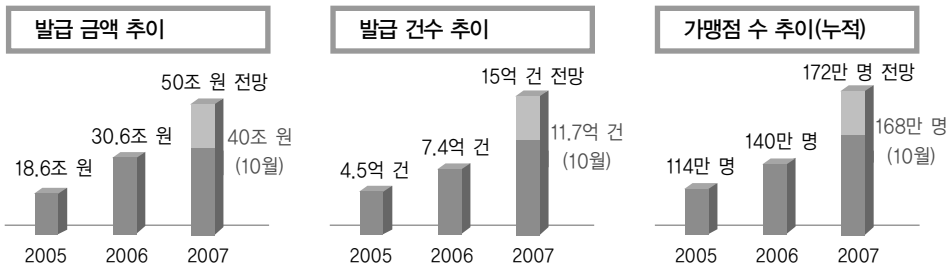
1) 추진 배경

경제정의와 투명성 확보는 글로벌시대에 국가의 장기적 발전 가능성을 가늠하는 대표적인 국가경쟁력 지표이다. 이런 견지에서 국세청은 거래의 투명성 확보와 공평과세 실현에 주력하고 있으며 그 구체적 사례로 세계 최초로 현금영수증제도를 도입했고, 고액 · 상습 체납자 명단을 공개해 성실한 세금 납부 분위기를 조성하고 있다.

2) 현금영수증제도

국세청은 1999년부터 신용카드복권제 등 신용카드 사용을 권장하는 정책을 추진해 왔으나 현금 거래 비율이 54.3%(2002년 기준)를 차지할 만큼 여전히 현금 거래가 많아 자영업자의 소득 파악에 어려움이 많았다. 그간 도입 논의만 무성한 채 빛을 보지 못했던 현금영수증제는 참여정부 출범과 함께 비로소 제도화됐다. 참여정부 국정과제 중 '자유롭고 공정한 시장질서 확립'의 세부과제로 선정됐고 2003년 말에 조세특례 제한법에 반영돼 2005년부터 시행됐다.

국민의 자발적 참여를 위해 소비자에게는 소득공제와 복권 혜택을, 사업자에게는 세액공제 등 다양한 인센티브를 마련했고, 가맹점 확대와 발급 거부 방지를 위한 행정지도를 지속적으로 펼쳤다. 인터넷 PC를 통한 발급시스템과 가맹점 자진발급제를 도입해 사업자의 자발적 참여를 유도했으며, 2007년 7월부터는 전문직과 소비자상대업종(연간 2천400만원 이상 매출)의 가맹 의무화, 발급 거부 신고포상금제 및 발급 거부자 가산세 부과 등을 시행했다. 전국 가두캠페인 실시, 대중매체 홍보, 현금영수증 전용카드의 무료 보급 및 대학생 객원 마케터 운영, 지역 축제현장 홍보 등 다양한 홍보활동도 대대적으로 전개했다.



연도별 명단 공개 현황 (단위 : 명)

구분	2004	2005	2006	2007
신규공개	1,101	1,160	704	664
재공개	–	975	1,932	2,398

그 결과 제도 시행 2년차인 2006년에 현금영수증이 30조 원이나 발급됐으며, 2007년에는 48조 원에 이를 전망이다. 현금영수증 홈페이지 회원도 1천만 명을 넘어섰다. 이러한 성과로 인해 민간소비지출 대비 신용카드 · 현금영수증 사용 비율이 2004년 42.3%에서 2006년 56.9%, 2007년 상반기 61.6%(잠정)로 증가해 자영업자의 세원투명성이 대폭 향상되고 조세 정의실현에 한층 다가설 수 있게 됐다.

3) 고액체납자 명단 공개

고액 · 상습 체납자는 성실납세 분위기를 해치나 과세당국에 의한 행정적인 제재에는 한계가 있었다. 국세청은 사회적 감시 수단을 마련해 이를 해결하기로 하고, 2004년 국세기본법을 개정해 체납액이 10억 원 이상인 자의 인적사항과 액수 등을 공개했다. 이는 명단 공개를 통해 달성되는 조세정의 실현 등 공익이 악의적 체납자의 명단 공개로 인한 명예훼손 등 사익침해보다 더 크다고 판단한 데에 따른 것이다.

이외에도 체납자의 은닉재산 신고 시 1억 원 이내의 포상금을 지급하는 제도를 실시하고, 세무관서에 체납추적 전담반을 두어 주기적으로 체납자의 은닉재산을 찾기 위해 추적관리를 하고 있다. 그 결과 2004년 이후 735명, 1천729억 원을 징수함으로써 고액의 세금을 체납한 후 은닉재산으로 호화생활을 하는 자 등에 대해 사회적 감시망을 강

화해 조세 정의 구현에 최선을 다하고 있다.

6. 세계 초일류 국세청을 향해

국세청은 지난 시절 정권에 봉사하는 권력기관으로 각인되면서 불신의 대상이 되기도 했으나, 참여정부 이후 끊임없는 혁신을 단행했다. 세무조사의 객관성과 투명성을 제고해 세무조사의 불신을 해소하고, 홈택스 · 연말정산 간소화 등 납세편의 제고, 현금영수증 등 과세인프라를 개선해 성실납세를 도와주는 서비스기관으로 자리매김하고 있다. 특히, 조직 개편 · 전산화 등 하드웨어에 치중했던 과거의 개혁과는 달리 납세서비스와 권익보호, 공평과세시스템 확충 측면에서 질적으로 차별화된 성과를 이끌어 냄으로써 국세청을 바라보는 국민의 시선이 상당히 달라지는 가시적 성과를 도출하고 있다.

국세청은 그간의 개혁 성과를 바탕으로 이제 국내 세정을 넘어 글로벌 세정에 역량을 집중하고 있다. 교역 규모의 급격한 팽창, 해외 직접투자의 확대, 외국 기업의 국내 진출 보편화 등 자본의 국경이 사라진 글로벌시대를 맞아 해외에 진출한 우리 기업을 보호하고 국부 유출을 방지하기 위한 대응이 그 어느 때보다 절실해졌기 때문이다.

이렇게 변화된 국제 환경에서 과세주권을 확고히 지키고 우리 기업의 생존을 뒷받침하기 위해 국세청은 대외적 위상과 영향력 제고를 위해 야심찬 과제들을 추진해 왔다. 그 첫 결실이 제3차 OECD 국세청장회의의 성공적 개최였다. 2006년 9월 아시아국가에서 처음으로 개최된 국세청장회의에서 국제적 조세 회피에 대응하기 위한 국제적 협력체계 구축 방안을 담은 '서울선언'을 만장일치로 채택하는 성과를 거두어 각국의 주목을 받았다. 다자 · 양자회의를 통해 높아진 국세청의 국제적 위상은 OECD 국세청장회의 이후 조세 협상을 통해 소득 약 9천억 원, 세액 3천억 원의 증대효과를 실현한 것으로 분석됐다.

앞으로도 국세청은 법과 원칙에 따른 공평한 과세로 국민의 신뢰와 사랑을 받는 국세청으로 거듭나고, 한 걸음 더 나아가 국민을 진심으로 섬기는 서비스기관으로서 국익 확보에 최선을 다하는 초일류 국세청으로 도약하기 위해 모든 역량을 경주해 나갈 것이다.

3

권력기관을 국민의 품으로

제1절 권력기관 개혁의 성과와 미진한 점들

참여정부는 대통령과 권력기관의 관계에 있어 확실하게 선을 그었다. 많은 사람들이 권력기관을 장악하고 동원해 정치하는 것이 권력의 속성이라고 했지만 이를 거부했다. 이는 대통령의 합법적인 권한이 아니라 버려야 할 기득권이자 초과 권력으로 보았기 때문이다.

참여정부 임기가 끝나가는 오늘 과거 정권의 시녀로 자리매김했던 무소불위의 권력기관은 이제 이 땅에서 사라졌다고 할 수 있다. 권력문화가 바뀐 것이다. 국정원은 국가안보를 위한 정보기관이라는 본연의 역할로, 검찰과 경찰도 정치적 중립을 토대로 국민의 인권보호를 위한 수사기관으로 제자리를 찾아가고, 국세청의 경우 세정의 투명성도 확보됐기 때문이다.

국정원은 탈정치 · 탈권력화 했다. "권력의 힘은 대통령과의 거리에 비례한다"는 속설에서 보듯이 권력의 원천으로 알려졌던 대통령 독대 보고가 폐지되고, 40여 년간 법위에 존재했던 정치 사찰, 뒷조사도 사라졌다. 국내 정보부문이 축소되고 해외정보와 산업 보안, 대테러활동을 강화했으며 불법감청 사실을 고백했다. 정권 안보기관 시절의

잘못을 파헤쳐 낱낱이 공개했다.

검찰은 정치적 중립을 토대로 국민의 검찰로 나아가고 있다. 대통령이 검찰수사 불개입 원칙을 철저히 준수하고 거기에 검찰의 확고한 의지와 용기가 가미돼 이제는 검찰의 정치적 중립성과 수사의 독립성에 대해 더 이상 의심할 필요는 없게 됐다. 수사권 남용 차단, 인권보호수사준칙 마련 등을 통해 인권보호기관으로 거듭나고 있다.

경찰도 일제하 순사로 상징되던 위압적 존재에서 국민 권익보호에 앞장서는 새로운 경찰상을 구현하고 있다. 경찰청장에 대한 인사청문과 임기제를 도입해서 권력을 눈치를 살피지 않는 경찰로 다시 태어났고, 남영동 보안분실과 공안문제연구실을 폐지하고 지방경찰청별로 시민인권보호단을 설치했으며 맞춤형 보호활동을 전개하는 등 선진 치안기관으로 나아가고 있다.

국세청도 세무조사, 납세서비스, 세원 관리 등 세정 전반에 걸쳐 혁신이 이루어졌다. 국세청장 인사청문회제가 도입되고, 특별세무조사 폐지 등 세무조사시스템을 개편해 세정의 객관성과 투명성을 높였다. 세계적 수준의 IT기술을 접목해 홈택스, 연말정산 간소화 등 전자세정시스템을 구축해 서비스기관으로 자리매김하고 있다.

대통령 손에서 초과 권력을 떼어내는 사상초유의 실험이 성공을 거두면서 이제 권력기관들이 법과 국민의 통제를 받는 국민 봉사 기관으로 거듭나게 됐다.

그러나 아직 미진하거나 해결해야 할 과제들도 많다. 국민의 권익을 보호하기 위해서는 권력기관 내부의 민주화, 투명화와 더불어 권력기관 간의 적절한 권한 배분으로 견제와 균형이 이루어져야 한다. 그 동안 검찰 · 경찰 내부 개혁은 큰 진전을 이루었지만 검 · 경 수사권 조정같은 기관 간의 일부 권한 조정이 아직 해결되지 못하고 있다.

상호 합의 없이 일방적으로 결정되면 그것이 또 다른 갈등을 낳고 국민들을 불안하게 할 소지가 있는 데다 수사는 국민의 인권에 직접적 영향을 주는 준사법적 권력행위라는 점에서 신중하게 처리해야 할 사안이므로 앞으로 양 기관의 좀 더 성의 있는 대화와 타협, 그리고 단계적인 접근을 통해 제도적 개혁이 이루어져야 할 것이다.

그리고 대선 공약사항인 공직부패수사처 설치, 자치경찰제 도입 문제는 참여정부에서 관련 법안을 국회에 제출하긴 했으나 정당 간 입장 차이 등으로 합의에 이르지 못해 그 결실을 보지 못했다. 아쉬움이 남는 대목이다.

제2절 참여정부는 징검다리 정부

참여정부의 권력기관 개혁에 대한 국민들의 평가는 긍정적이다. 학계의 평가도 진보 · 보수 · 중도를 가리지 않고 대부분 긍정적이다. 어느 학자는 노 대통령이 가장 잘한 업적 중의 하나로 권력기관 중립화를 들고 퇴임 이후에도 높은 평가를 받게 될 것이라고 말했다. 또 다른 학자는 권력기관 개혁을 통해 사인적 통치방식을 시스템화해 투명성을 보장하고 권력 운영의 예측 가능성을 제고한 점을 높이 사기도 했다.

물론 비판도 없지 않다. 참여정부가 국가 개조라는 도덕적 정당성을 과신해 명분에 집착했다는 평가가 있고 국가보안법 폐지 좌절에서 보듯이 권력기관에 대한 제도적 개혁이 미흡하다는 지적도 일부 있다.

참여정부의 권력기관 개혁 성과는 상당 부분은 이전 정부로부터 물려 받은 유산과 교훈에서 비롯된 측면도 있다. 어느 정부든 이전 정부로부터 유산을 물려 받는다. 그중에는 계승해야 할 점도 있고, 극복하고 해결해야 할 점도 있다. 그리고 그 정부 또한 다음 정부에 자산과 부채를 넘겨주게 된다. 참여정부는 한 시대를 정리하고 새로운 시대로 넘어 가는 다리를 놓고, 새로운 시대의 기반을 다지는 일을 착실히 수행해 왔다. 참여정부 출범 이후 4년 동안 권력기관이 정상화됐다. 권력 남용의 여지가 차단됐다. 특권구조는 청산되고 국민에 의해 통제되는 시스템이 정착됐다. 사회는 투명해졌다.

법과 제도로 시스템화 된 권력기관 개혁은 다음 정부에서도 이어져야 한다. 개혁이 중단되면 언제든 과거로 회귀할 가능성이 있기 때문이다. 권력은 겸손해지기 어려운 속성이 있다. 그래서 견제의 눈길이 필요하다. 우리 국민은 과거 권위주의 시대의 그 국민이 아니다. 국민들은 권력기관의 향후 행보를 계속 지켜 보아야 할 것이다. 검찰이 지금처럼 정치중립과 수사의 독립성을 유지하는지, 국정원이 순수 정보기관으로 나아가는지, 경찰이 인권경찰로 나아가는지, 투명 세정이 확보되는지 국민들의 지속적인 관심이 필요하다.

결론적으로 참여정부는 제왕적 대통령제를 종식시키고 권력 분산과 권력기관 개혁을 통해 새로운 국정운영시스템을 도입했다. 권 · 권 분리를 통해 권력기관을 대통령의 굴레에서 해방시켰다. 모든 권력기관이 법의 테두리 안에서 국민의 민주적 통제를 받고

있다. 즉 권력기관이 국민에 의해 통제되는 매카니즘을 형성해 권력 남용의 여지를 차단한 결과다. 사인적 통치방식을 시스템화해 투명성을 보장하고 권력운영의 예측 가능성을 높인 것이다. 우리에겐 밝은 미래가 있다. 세계에서 가장 우수한 실록을 만든 역사가 있고, 믿음의 정치를 펴려고 시스템 정치를 발전시킨 선조들이 있었고, 그런 전통을 계승해 새로운 시대의 기반을 다진 정부가 있었기 때문이다.

4

과거사 정리

1

진실과 화해를 위한 과거사 청산

제1절 과거 상처 치유를 통한 상생과 해원

1. 불행한 역사의 극복

한국은 어엿한 민주국가로 성장해 선진국에 견주어도 손색없는 민주제도가 정착됐고 경제적으로도 세계 10위권에 이르렀다. 이러한 발전은 오랜 시련의 역사를 헤치고 이루어낸 것이다. 하지만 밖으로 드러난 성장과는 달리 안으로는 깊은 상처를 안고 있다.

지난 20세기 우리는 견디기 힘든 시련을 겪어야 했다. 일제 침략으로 비롯된 파행은 연쇄적으로 파급됐다. 일제에 협력했던 친일파들은 동포들이 강제로 징용당해 사지(死地)로 끌려갈 때 민족을 배신한 대가로 재산을 축적했고, 자식들 또한 호사스런 환경에서 고등교육을 받아 출세했다.

그들은 해방된 뒤에도 막강한 지위를 차지한 채 기득권을 위해 민족 분열과 이념 갈등을 조장하고 동족상잔의 비극을 불러 왔다. 사리사욕을 탐하는 기득권 세력과 이들을 기반으로 한 독재 권력은 민족이 분단되고 수백만 명이 무고하게 희생되는 전쟁 속에서도 갈등과 분열을 부추겼다. 뒤이어 등장한 독재자들은 권력 장악을 위해 사회를 통제

하고 국민을 탄압하면서 민주발전을 지연시켰다. 민주화를 요구하는 많은 사람들이 죄를 뒤집어쓰고 감옥에 갇히거나 4.19혁명이나 5.18민주화운동처럼 수백 명이 거리에서 죽음을 당하기도 했다.

그러나 이들은 억울하고 원통해도 속으로 삭일 뿐 하소연할 곳도 없었다. 그런 행위가 또 다른 탄압의 빌미가 됐기 때문이다. 우리는 얼마 전까지 그렇게 숨죽이며 살아 왔던 것이다. 우리 주위에는 많은 사람들이 잘못된 과거사로 가슴앓이를 하고 있다. 더 이상 그들의 상처를 모른 채 지낼 수는 없다.

과거사는 우리 사회의 발목을 잡고 있다. 과거사 정리는 우리의 오랜 숙제였지만 어느 정부도 발 벗고 나서지 않았다. 이제 우리 사회가 민주화하면서 과거사를 처리할 수 있는 사회적 역량과 조건이 갖춰졌다. 은폐되고 왜곡됐던 진실이 점차 드러나고 있으며 국민의 인권의식과 역사인식도 높아져 지난날의 잘못을 청산해야 한다는 당위적 요구가 봇물처럼 쏟아지고 있다. 그 동안 누적된 과제들이 한꺼번에 쏟아져 현재의 역량으로는 감당하기 벅차 보이기도 한다. 그렇다고 그냥 지나친다면 오래지 않아 더 큰 숙제로 다가올 것이다.

우리는 오늘보다 더 진실한 미래를 만나야 한다. 떳떳한 과거사 정리는 새로운 미래를 향해 전진하는 당당한 대한민국의 시작이다. 반드시 풀어야 할 역사적 과업이라면 지금 우리가 해야 한다. 질곡의 역사를 경험한 세대가 생생하게 증언할 수 있는 마지막 기회이기 때문이다.

미래는 우리 모두 함께 손잡고 나아갈 때 찬란하게 열린다. 과거의 상처를 안고 있는 분들을 놔두고서는 화해와 상생, 희망의 미래를 기약하기 어렵다. 이들이 원하는 것은 진실과 화해이다. 잘못된 과거사는 묻히지 않는다. 드러내 밝히고, 반성하고, 용서하고 화해하면 과거사 문제는 해결된다.

2. 반목과 갈등에서 화합과 상생으로

과거 수많은 사람들이 희생됐던 것은 독재정권의 탓만은 아니다. 권력의 탄압에 가담하거나 방관하고 진실을 알면서도 침묵을 지켜 결과적으로 범죄에 동참해 온 측면도 비

판받아야 한다. 특히 기회주의자로 처신했던 지식인들의 책임은 묵과하기 어렵다. 일부 언론과 지식인은 권력에 빌붙어 독재자를 미화하고 폭력과 불의를 합리화하고 감싸면서 공생관계를 유지해 왔다는 비판을 받았다.

해방직후 1948년 제정된 「반민족행위 처벌법」을 통해 지식인의 친일행위에 엄정한 심판을 가하고자 했다. 민족을 배반하고 일본제국주의에 빌붙어 친일행위를 한 지식인들을 처벌하고 재산도 몰수하도록 했다. 하지만 해방 직후의 과거사 정리는 실패했다. 당시 법을 엄격하게 집행했더라면 기회주의적인 지식인을 활용한 독재자들이 반복해서 등장하기 어려웠을 것이다.

어느 시대, 어느 나라에서나 갈등과 대립은 있게 마련이다. 다만 이를 어떻게 풀어 나가느냐에 따라 도약이냐, 퇴보냐가 결정될 것이다. 과거를 잘 살펴 갈등과 대립을 슬기롭게 치유하는 나라들은 도약할 수 있지만, 슬기롭게 대처하지 못해 사회통합에 실패하는 나라들은 정체하거나 퇴보할 수밖에 없다. 새롭게 밝혀진 진실을 교훈으로 삼아 제도를 개선해 나간다면 "대한민국은 21세기에 갈등과 대립을 극복하고 통합의 시대를 실현했다"고 세계역사가 기록할 것이다.

우리는 식민통치와 분단, 전쟁 그리고 잇따른 독재와 군사 쿠데타로 인해 숱한 시련을 겪었다. 이러한 시련을 이겨내고 민주국가로 거듭난 과정은 전 세계에 깊은 감명을 주고 있다. 한국의 독립운동과 민주화운동은 20세기 인류 역사에 기록될 중요한 성과들이다. 더 나아가 잘못된 과거사를 딛고 21세기 괄목할 만한 민주국가로 성장한 과정 또한 세계의 주목을 받고 있다. 머지않아 과거사 청산의 과제를 안게 될 동남아시아 등 많은 나라들은 한국의 경험을 유용하게 참고할 것이다. 이러한 과정을 통해 동아시아의 평화와 화합을 이끌고 지역공동체 건설에 앞장설 수 있을 것이다.

과거사 정리 과정에서 일부 사람은 난처해질 수도 있다. 그렇다고 해서 과거의 진실을 묻어 버린다면 법과 정의는 물론이고, 용서와 화해에 대해서도 이야기할 수 없다. 진실을 드러내 반성하고 용서하고 화해할 때 희망의 미래를 기약할 수 있다.

이제 과거사 정리를 통해 분열과 대립, 반목의 역사에 종지부를 찍고 대화와 타협, 상생의 문화를 뿌리내려야 한다. 상대를 존중하고 대화와 타협을 통해 문제를 풀어가는, 성숙한 민주주의 문화를 뿌리내려야 할 것이다.

제2절 과거의 성찰로부터 미래의 방향 찾기

1. 국가 권위의 정당성 확보와 역사 인식의 정립

참여정부가 과거사 정리를 추진하는 목적 중 하나는 국가 권위의 정당성을 확보하는 데 있다. 이를 위해서는 국가가 도덕적으로 정의로워야 하고 국민으로부터 신뢰를 얻어야 한다. 국가에 대한 도덕적 신뢰가 없으면 국가 권력은 국민의 지지를 얻을 수 없고 국민통합이나 효율적인 국정 운영도 기대할 수 없다. 나아가 갈등과 분열을 극복하고 선진 미래사회로 나아갈 수 없다.

국가가 과거의 불법행위를 직접 밝혀야 하는 이유는 국가가 우리 사회의 가치정점에 있기 때문이다. 국가는 국민에게 충성을 요구하고 심지어는 국가를 위한다는 명목으로 목숨마저 요구했다. 국가 권위의 정당성이 확보돼야만 이러한 막강한 권력이 정당화할 수 있다.

대한민국은 해방 이후 왜곡된 과거사로 인해 국가 권위의 정당성이 크게 훼손됐다. 해방 이후 친일청산의 실패, 좌우이념 대립과 한국전쟁에서 벌어진 양민학살, 군부독재의 고문 조작과 인권 유린, 의문사 등 어두운 그늘이 장막처럼 드리워져 있다.

국가는 권력을 남용해 국민의 생명과 재산, 인권과 민주주를 침해한 행위에 대해 앞장서 진실을 밝히고 책임을 물어야 한다. 국가권력이 자행한 잘못된 과거사는 국가가 먼저 진실을 규명해야 용서와 화해의 단초가 되고 실타래처럼 꼬인 매듭을 풀어낼 수 있다. 국가가 진상을 명확히 밝히고 사과하고, 배상이나 보상의 책임을 다해야 한다. 용서와 화해를 말하기 전에 억울하게 고통받은 분들의 상처를 치유하고 명예를 회복해 주어야 한다. 국가는 또한 권력을 남용해 국민의 인권과 민주적 기본 질서를 침해한 범죄에 대해서는 민 · 형사상 시효 적용을 배제하거나 적절하게 조정하는 법률을 만들어야 한다. 이것은 국가가 해야 할 최소한의 도리이자 의무이다.

이것은 참여정부가 과거사 정리를 국가적 과제로 추진하는 또 다른 이유는 올곧은 역사인식에서 올바른 미래가 만들어진다는 믿음 때문이다. "독립운동을 했던 사람은 3대가 망하고, 친일했던 사람은 3대가 떵떵거리며 산다"는 세간의 말은 뒤틀린 한국 현대

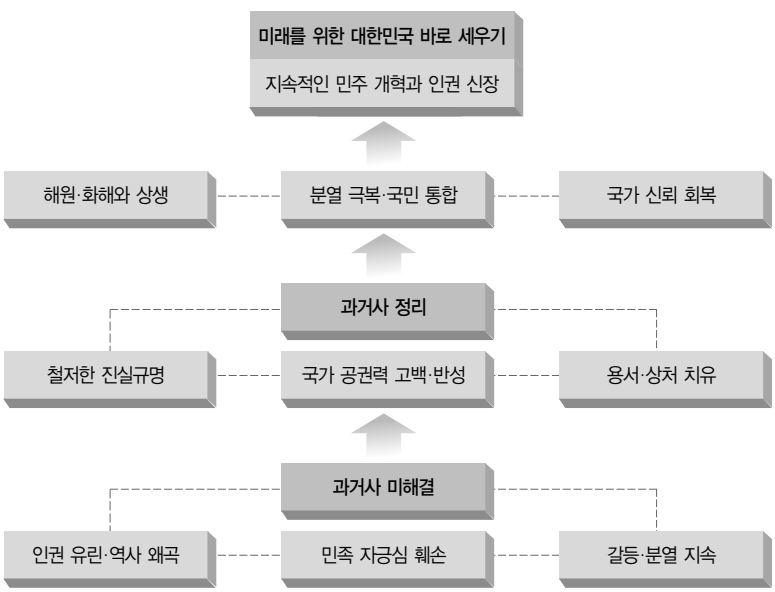
사를 웅변해 준다. 친일인사들은 해방 후에도 부와 권력을 누렸고 후손에게 대물림했다. 반면 독립투사들은 해방 후에도 가난에 시달렸고 후손도 비참한 삶을 살아 왔다. 이렇듯 굴절되고 뒤집힌 역사인식은 가치관 정립에 혼란을 가져 왔다. 사회정의를 추구하기보다 강자가 정의이고 옳은 일을 하면 손해 본다는 잘못된 가치관이 득세한 이유이다.

과거사 문제는 결코 지난날의 얘기가 아니다. 다가올 운명을 헤쳐 나갈 중대한 문제이다. 시대를 거꾸로 살아 온 사람들이 득세하고 바르게 살려고 노력하는 사람들을 냉소하는 역사가 계속된다면 한국사회의 미래는 기약하기 어렵다.

2. 미래를 위한 대한민국 바로 세우기

과거사란 지난날 억압적인 통치 권력이 자행한 탄압과 폭력, 왜곡하고 은폐해온 진실에 관한 것이다. 과거사 정리는 왜곡된 진실을 바로잡고 은폐된 진실을 밝혀내 진실이 명확히 인정받을 수 있도록 하는 일이다. 오늘의 시점에서 과거의 아픈 기억을 정리해 잘못을 시인하고 국가 책임을 인정하는 절차인 것이다.

과거사 정리의 목표와 비전



우리가 과거사를 정리하는 이유는 올바른 미래를 창조하기 위해서이다. 역사는 미래를 창조해 나가는 뿌리이다. 아이들에게 정의와 양심이 살아 있는 올바른 역사를 가르쳐야만 그들이 올바른 미래를 만들어갈 수 있다. 우리 후손이 정의와 양심이 실현되는 사회에서 살아가도록 하려면 반드시 잘못된 역사를 바로 잡아야 한다.

우리 주변국은 모두 강대국이고, 우리가 속한 지역은 불신과 갈등, 위험이 다른 어느 지역보다 높은 곳이다. 앞으로 많은 어려운 상황에 부닥치면서 살아가야 할 우리 국민이 올바른 민족정신을 가지고 있지 않다면, 나라가 위기에 처해 있을 때 감당할 수 없을 것이다. 이웃과 나라를 먼저 생각하지 않고 오직 자신의 보신만을 앞세워 재주껏 살아온 사람들로 채워진 국가가 위기를 감당할 수 없을 것이다.

그러므로 과거사문제는 결코 지난날의 얘기가 아니라 다가올 우리 운명을 헤쳐 나갈 중대한 문제인 것이다. 과거사문제가 제대로 밝혀지고 평가되지 않고 시대를 거꾸로 살아온 사람들이 득세하고 그 사람들이 바르게 살려고 노력하는 사람들을 냉소하는 역사가 계속된다면 우리 한국사회는 미래가 없다. 이런 체제에서는 경제 발전도, 선진화도, 미래를 위한 장밋빛 구호도 사상누각에 불과한 것이다.

과거사 정리는 공동체 기반을 파괴하지 않으면서도 새로운 미래를 건설하는 방안이다. 과거사 정리를 통한 진실과 화해만이 과거와 현재, 그리고 미래를 순리적으로 이어주는 대안이 될 수 있다. 이것이 과거사 정리를 추진하는 참여정부의 뜻이다.

2

과거사 진실규명의 전개 과정

제1절 과거 정부의 개별적 과거사 정리

일제의 식민지배로부터 해방된 이후 우리나라에서도 과거사를 정리하기 위한 시도가 몇 차례 있었다. 대표적인 사례들이 해방직후 반민특위, 1960년 4.19혁명 이후 반민주 행위자 및 부정축재자 처벌 시도, 1987년 6월 민주항쟁 이후 5.18 민주화운동 희생자 보상 및 학살 책임자에 대한 사법처리, 그리고 국민의 정부에서 추진됐던 의문사 진상규명과 제주 4.3사건에 대한 과거사 정리 등이다.

이러한 과거사 정리 작업들은 민주화 노력의 결과로 가능했고 어느 정도 성과를 냈다. 그러나 문제를 근본적으로 개선시키는 데에 이르지 못했다. 과거사 정리를 통해 국가 폭력이 발생하는 본질적인 원인이나 구조적인 문제점들을 규명하지 못했고 피해자 위주의 사실 확인과 명예회복을 강구하는 수준에 머무르고 말았기 때문이다.

1. '반민특위'와 4.19혁명 직후의 좌절

1) 해방 직후의 과거사 정리

제헌국회는 1948년 9월 7일 「반민족행위 처벌법」을 가결했다. 이로써 인적 청산을 중심으로 하는 식민지배 당시의 과거사 정리가 시작됐다. 그러나 반민특위 활동은 이승만 대통령과 친일세력들의 견제 및 방해에 시달려야 했다.

반민특위가 친일행위자들을 검거하기 시작하자 이 대통령은 1949년 2월 2일 반민특위는 위헌이라며 반민특위활동을 국가체제 전복 집단 행위로 간주했다. 친일세력들은 위원들에 대한 중상모략과 군중 동원 시위, 선전 선동, 테러 등으로 방해했다. 이들은 같은 해 6월 6일 경찰을 동원해 반민특위 사무실을 습격, 반민특위는 9월 22일 활동을 종료할 수밖에 없었다.

2) 4.19 직후의 과거사 정리

4.19혁명으로 이승만 정부가 붕괴된 이후 1960년 5월 11일 거창 사건이 폭로되고 유족이 진상규명과 가해자 처벌을 요구하고 나서면서 한국전쟁기 양민 학살 진상규명 운동이 전개됐다. 그러나 거창 사건에 대한 진상규명은 이뤄지지 않았다. 장면 정부는 「부정선거 관련자 처벌법」, 「반민주행위자 공민권 제한법」, 「부정축재 특별 처리법」 등을 통해 과거사 정리를 시도했으나 제대로 활동하지 못했다. 부정축재자 처리는 축소되고 부정선거 관련자, 4.19혁명 당시 총기발포 관련자들에 대한 처벌도 형식적이었다. 장면 정부의 과거사 정리는 반민특위처럼 인적 청산을 추구했지만 실질적 성과를 거두지 못했다.

2. 문민정부와 국민의 정부의 시도

1) 문민정부의 과거사 정리

문민정부 들어 김영삼 대통령은 1995년 11월 검찰의 12.12 및 5.18 내란 관계자 불기소 처분에 항의하는 민주화운동 세력에 밀려 특별법 제정을 지시했다. 이어 11월 30일 '12.12 및 5.18사건 특별수사본부'가 발족하고 12월 21일에는 국회에서 「5.18민주화운동 등에 관한 특별법」이 통과했다.

검찰은 재수사에 나서 피고소(피고발)인 83명 중 16명을 군사반란 · 내란죄 등으로

기소했으며 1심 재판부는 1996년 8월 전두환 · 노태우 두 전직 대통령을 포함한 16명의 피고인들에게 중형을 선고했다. 그러나 1997년 국민 대화합이란 명분으로 전직 대통령들은 특별 사면됐다. 노태우 대통령 임기 중인 1990년 7월 14일에는 「5.18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」이 제정돼 희생자들에게 배 · 보상할 수 있게 됐다. 1997년 1월 13일~2006년 3월 24일 6차례 개정된 이 법에 따라 2007년 9월까지 총 8천721명이 보상을 신청, 5천73명이 2천307억 원의 보상을 받았다.

광주민주화운동에 대한 과거사 정리는 전직 대통령을 기소하고 광주민주화운동의 역사적 의의를 부각시킨 성과가 있었으나 또한 피해자 구제 중심의 과거사 정리의 한계를 보여줬다. 최종 발포 책임자 등이 규명되지 않았고 계엄군에 대한 법적, 사회적 단죄도 거의 이뤄지지 않았기 때문이다.

거창, 산청 · 함양 양민학살 사건의 경우 유족의 진상규명과 명예회복을 위한 끈질긴 투쟁으로 1996년 1월 5일 「거창 사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별 조치법」이 제정됐다. 이 법에 따라 '거창 사건 등과 관련해 사망한 자와 유족에게 명예를 회복시켜 줌으로써 국민화합과 민주발전에 이바지' 하기 위한 사업을 진행했다.

2) 국민의 정부 시기 과거사 정리

국민의 정부 들어서는 제주 4.3 사건과 의문사에 대한 진상규명이 진행됐고 민주화운동 참가자 보상도 시작됐다. 제주 4.3 사건 유족은 4.19혁명 직후 처음으로 진상규명운동을 벌였으나 5.16 쿠데타로 좌절됐다. 이후 민주화 과정에서 유족과 제주도 인사 등이 진상규명운동을 전개, 2000년 1월 12일 「제주 4.3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」이 제정됐다. 2001년 1월 17일에는 제주 4.3진상조사보고서 작성 기획단이 발족돼 미국, 러시아, 일본 등 외국과 국방부, 육군본부, 해군본부, 기무사령부, 경찰청, 정부기록보존소, 국사편찬위원회 등을 조사해 자료집을 발간했다.

권위주의정권하에서 발생한 의문사 사건의 유족이 1998년부터 422일 동안 국회 앞에서 천막농성을 벌이는 등 특별법 제정운동을 벌여 1999년 12월 「의문사 진상규명에 관한 특별법」이 국회를 통과했다. 의문사진상규명위원회는 2000년부터 2004년까지 총3년여 동안 활동하였는데 2000년 10월부터 2002년 10월까지의 1기 위원회에서 85건을

조사, 19건을 민주화운동과 관련한 의문사로 인정하고 33건은 기각, 2건은 각하, 30건은 진실규명 불능 결정을 했다(1건은 진정 취하). 2002년 10월 14일에는 대통령에게 의문사 재발방지를 위한 51개 항의 권고안을 제출했다.

국민의정부 시절 과거사 정리는 진실규명을 중심으로 진행됐고 이것은 참여정부에 계승됐다. 그러나 당시의 과거사 정리는 민주화운동의 산물로 성과는 있었으나 근본 문제를 개선시키지는 못했다. 국가 폭력의 발생 원인과 구조적 문제를 규명하지 못하고 사실 확인 및 피해자 명예회복에 머물렀다. 따라서 인적 청산뿐만 아니라 국가정책, 제도와 관행, 사고방식, 문화적 한계를 극복할 필요성이 제기됐다.

제2절 참여정부의 포괄적 정리 추진

1. 과거사 정리 작업의 승계 및 마무리

참여정부의 과거사 정리 추진은 3시기로 나뉜다. 첫 시기는 출범부터 2004년 8월까지로 국민의 정부 과거사 정리를 승계하면서 친일 진상규명 등 일부 과거사로 확대해 나간 시기이다. 둘째 시기는 같은 해 8월 15일 노무현 대통령의 포괄적 과거 청산 언급 이후 「진실화해를 위한 과거사 정리 기본법」이 제정되고 포괄적 과거사 정리 작업이 본격화된 2005년 7월까지의 시기이다. 셋째 시기는 노 대통령이 같은 해 8월 15일 시효 배

역대 정부의 과거사 정리 진행 경과

참여정부 이전	참여정부	차기 정부
• 부분적 정리 – 진실규명과 반성 미흡 (역사적 책임에 대한 제한적 접근 시도) – 정치적 타협과 경제적 보상 우선 ※과거사문제의 사회적 관심 확대	• 포괄적 정리 – 보편적 방식에 입각한 과거사 정리 (진실규명 → 반성 → 화해) – 정부 차원의 사과, 제도적 장치 마련 ※역사적 교훈을 통한 분열구조 극복, 사회통합 담론 형성	• 진실규명 활동 마무리와 제도화 지속 추진 – 진실화해위원회 등의 권고에 따른 후속 조치 – 통합적 추념사업 및 기록 관리, 역사 해석

제 및 재심 요건 확대 등을 언급한 이후로 과거사 청산을 법적으로 뒷받침하고 보완해 나간 시기이다.

참여정부는 제주 4.3 사건과 의문사 사건의 진상규명을 승계해 마무리지었다. 제주 4.3위원회는 2003년 10월 제주 4.3 사건의 진상보고서를 발간하고 민간인 희생에 대해 정부차원에서 사과할 것 등 7개 항을 건의했다. 노무현 대통령은 이를 수용, 같은 해 10월 31일 국정 책임자로서 사과했다. 이어 2006년 4월 3일 제주 4.3 위령제에도 참석해 추도사를 통해 "국가권력에 의해 저질러진 잘못은 반드시 정리하고 넘어가야 한다"며 화해와 상생을 위한 국가권력의 책임을 강조했다.

2000년 발족한 의문사위원회는 두 차례에 걸쳐 조사기한을 연장했다. 2003년 7월 구성된 2기 위원회는 1기 위원회에서 진상규명 불능 결정한 30개 사건과 위원회가 재조사를 결정한 11개 사건 등을 2004년 6월까지 조사하여 11건을 민주화운동 관련 의문사로 인정했고, 7건은 기각, 24건은 진상규명 불능으로 처리했다. 의혹이 해소되지 않은 사건은 진실화해위원회로 이관해 진상규명을 계속하고 있다.

2. 10개 법의 제정과 10개 법정위원회의 구성

참여정부 출범 이후 과거사 정리를 위한 사회적 요구가 봇물처럼 쏟아져 나와 초기에는 정리 범위와 대상이 계속 확대됐다. 참여정부 초기의 과거사 정리는 이전 정부처럼 개별 사건을 특별법으로 다뤘다.

그러나 2004년 하반기 이후에는 포괄적이고 체계적인 정리로 전환했다. 같은 해 3월 대통령 탄핵사태 이후 4.15 총선에서 여당이 과반수 의석을 차지하면서 본격적인 개혁을 추진할 수 있게 됐다. 노무현 대통령의 8.15 경축사 이후 포괄적 과거사 정리가 진행됐다.

포괄적 과거사 정리를 위한 「진실화해를 위한 과거사 정리 기본법」이 한나라당과 보수언론의 반발로 우여곡절을 겪다가 2005년 5월 국회를 통과했다. 「친일 진상규명법」도 2004년 12월 개정돼 2005년 5월 '친일반민족행위진상규명위원회'가 출범했다. 2005년 6월에는 군 의문사 진상규명을 위한 특별법이 통과됐다. 이외에 「삼청교육 피해자의 명예회복 및 보상에 관한 법률」, 「노근리 사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법」

등 참여정부 하에서 과거사 정리를 위한 10개 법이 제정되고 10개 위원회가 구성돼 진상규명 및 명예회복, 보상 등 활동이 벌어졌다. 국정원, 경찰, 국방부는 자체적으로 과거사 관련 위원회를 설치, 독재정권하의 인권 침해에 대한 청산작업을 진행했다.

1) 친일 진상규명법의 제정

국회는 2003년 11월 '과거사진상규명에관한특별위원회'(이하 '과거사특위')를 구성, 친일 반민족행위자, 한국전쟁기 민간인 희생자, 여순 사건 등의 진상규명과 관련법 제정을 논의했으나 여야의 의견 차이로 많은 어려움을 겪었다. 과거사특위 활동 중 가장 주목받은 사안은 친일 반민족행위 진상규명이었다. 같은 해 12월 29일 국회가 민족문제연구소『친일인명사전』편찬 예산 5억 원을 삭감하자 강한 비판여론과 함께 모금운동이 벌어져 11일만에 삭감예산 5억 원이 모금됐다. 모금운동은 과거사 정리에 대한 시민의 뜨거운 관심과 적극적인 의지를 보여준 것으로 과거사 정리를 가속화하는 계기가 됐다.

이에「친일 진상규명 특별법」제정 노력도 탄력을 받아 국회는 2004년 3월 2일「일제강점하 친일 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」(이하 '친일 진상규명법')을 의결했다. 그러나 한나라당의 반발로 조사 범위가 축소되는 등 일부 조항이 왜곡돼 시민단체 등의 운동으로 2004년 12월 개정됐다.

2) 일제 강제 동원 진상규명법 제정

이와 함께 일제 잔재 청산을 위한「일제 강점 하 강제 동원 피해 진상규명 등에 관한 특별법」(이하 '일제 강제 동원 진상규명법')도 같은 해 2월 13일 국회를 통과했다. 관련 법률안은 2001년 제안됐으나 진척되지 않다가 친일인명사전 모금운동을 계기로 제정됐다. 이 법에 따라 2004년 11월 10일 '일제강점하강제동원피해진상규명위원회'(이하 '강제동원진상규명위원회')가 발족돼 일제에 강제 동원됐던 군인, 군속, 노무자, 위안부의 진상조사와 유해 발굴 및 수습 · 봉환, 피해자 및 유족 심사, 사료관 및 위령공간 조성 등의 기능을 수행한다. 강제동원진상규명위원회는 활동기한을 2년 연장했다. 정부는 일제 강제 동원 피해자 및 유족 지원을 위해 별도법의 제정을 추진했고 2007년 11월 23일「태평양전쟁 전후 국외 강제 동원 희생자 등 지원에 관한 법률」이 국회를 통과했다.

3) 노 대통령, 포괄적 과거사 청산 제안

포괄적 과거사 청산에 대한 요구와 필요성은 2004년 들어 정부와 사회 각계로부터 제기됐다. 노무현 대통령은 같은 해 7월 30일 2기 의문사진상규명위원회활동을 보고 받는 자리에서 역사에서 쟁점이 됐던 문제들을 포괄적으로 다룰 필요가 있다고 지적했다. 시민단체와 피해자 단체도 포괄적이고 체계적인 과거사 청산운동으로 전환했다. 이러한 요청에 부응해 노 대통령은 같은 해 8.15 경축사에서 과거사 정리에 대한 참여정부의 의지를 피력하면서 포괄적 과거사 정리를 제안했다.

대통령 발언

"역사는 미래를 창조해 나가는 뿌리입니다. 우리 아이들에게 정의와 양심이 살아 있는, 바른 역사를 가르칠 때 그들이 바른 미래를 만들어 갈 수 있기 때문입니다.

반민족 친일 행위만이 진상규명의 대상은 아닙니다. 과거 국가권력이 저지른 인권 침해와 불법행위도 그 대상이 돼야 합니다. 진상을 규명해서 다시는 그런 일이 없도록 해야 할 것입니다.

저는 이 자리를 빌어 지난 역사에서 쟁점이 됐던 사안들을 포괄적으로 다루는 진상규명특별위원회를 국회 안에 만들 것을 제안드립니다. 이미 국회에서는 진상규명과 관련해 열세 건의 법률이 추진되고 있습니다. 그러나 법안마다 기준이 다르고 이해관계가 엇갈리기 때문에 개별적으로 다루기가 어려운 것이 사실입니다.

국회가 올바른 진상규명이라는 원칙에만 동의한다면 구체적인 방법은 국민 여러분의 의견을 수렴해서 충분히 합의할 수 있을 것입니다. 그리고 그 동안 각종 진상조사가 이루어질 때마다 국가기관의 은폐와 비협조문제가 논란의 대상이 돼 왔습니다. 그러나 이번만은 그런 시비가 없어야 할 것입니다. 고백해야 할 일이 있으면 기관이 먼저 용기 있게 밝히고 새롭게 출발해야 합니다."

– 2004년 8월 25일, 광복절 경축사

"역사를 배우는 것이 마땅한 일이라면 과거사는 있는 그대로를 밝히는 것이 또한 마땅한 일이라고 생각합니다. 거짓을 배울 수는 없는 일이기 때문입니다. 아픈 상처를 건드리는 일입니다. 그러나 아픈 상처가 남아 있는 일이라면 더욱 진실을 밝히고 화해를 강구해야 합니다. 진실을 밝히고 화해를 강구하고 그렇게 해 상처와 원한을 치유하는, 이것은 전 세계가 하고 있는 보편적인 과거사 청산의 방법입니다."

– 2005년 2월 25일, 취임 2주년 국회 국정연설

대통령의 제안은 국회에 진상규명특별위원회를 구성해 과거사 문제의 포괄적 처리방안을 마련하고 과거사에 책임 있는 국가기관들이 스스로 진상규명에 나서 잘못을 고백해야 한다는 것이었다. 이 제안은 큰 반향을 일으켰으며 긍정적인 여론을 바탕으로 「포괄적 과거사 정리를 위한 특별법」 제정과 「친일 진상규명법」 개정, 국정원 · 국방부 · 경찰 등 권력기관의 자체 과거사 정리작업이 추진됐다.

4) 포괄적 과거사 정리 논란과 진실화해기본법 제정

참여정부의 포괄적 과거사 청산 제안에 한나라당과 일부 언론은 한나라당 박근혜 대표에게 타격을 주고 지배집단의 교체를 추진하는 정치적 의도가 있다며 반발했다. 포괄적 과거사 정리를 담당할 기구와 위상에 대해 참여정부와 열린우리당은 국회에 진실화해위원회를 두자고 제안했으나 한나라당은 학술원이 담당해야 한다고 주장했다. 과거청산운동을 주도한 300여 시민단체들은 "독립적이고 강력한 조사권한을 가진 통합적 과거사 진상규명 기구를 국회 밖에 설치하라"고 강조했다.

2004년 17대 국회가 개원하자 과거사법 문제가 본격 거론돼 열린우리당은 같은 해 10월 20일 4대 개혁입법 중 하나로 「진실규명과 화해의 기본법」(진실화해기본법) 제정안을 제출했다. 그러나 야당의 반발로 정기국회는 4대 개혁입법을 처리하지 못한 채 막을 내렸다.

여야는 임시국회를 열고 타협을 모색해 12월 31일 「진실화해기본법」 수정안이 마련됐다. 수정안은 진상규명 대상과 범위를 항일독립운동, 해외동포사, 한국전쟁 전후의 민간인 집단희생 사건, 위법한 공권력의 피해 사건 및 기타 조작의혹 사건, 대한민국의

초기 과거사 기본법 입법안 여야 입장 차이

구분	열린우리당	한나라당
법안명	진실규명과 화해의 기본법	현대사 정리기본법
위원 자격	대통령 추천·국회 동의	국회, 대한변협 등 추천 임명
조사기구 역할	과거사 진상규명 및 명예회복, 화해	학술적 진상규명, 피해자 보상 명예회복 중점
권한	자료 제출 요구, 수사권 및 동행명령권 등	수사 의뢰, 동행명령권 반대 등
활동 기한	4년 활동, 2년 연장 가능	6년 활동, 3년 연장 가능

정통성을 부정하는 세력에 의한 테러, 인권 유린, 폭력 사건으로 확대했다. 항일독립운동과 해외동포사, '대한민국의 정통성을 부정하는 세력에 의한 테러, 인권유린'은 한나라당의 의견이 반영된 것이다.

시민단체들은 수정안 중 조사 대상이 된 '대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러, 폭력 등'은 국가보안법 처벌 사건을 다시 조사하는 식으로 악용될 소지가 있다며 반발했다. 이들은 "밀실야합을 통해 나온 누더기 법"이라고 비난했다.

우여곡절 끝에 2005년 5월 3일 「진실화해를 위한 과거사 정리 기본법」(이하 「진실화해기본법」) 국회를 통과했다. 하지만 이 과정에서 논란은 끊이지 않았다. 시민단체들은 이 수정안이 결함이 너무 많다며 표결 과정에서 부결시키라고 주장했다. 이에 따라 진실화해 기본법 제정에 찬성했던 의원들이 부표를 던지고 반대했던 의원들은 찬표를 던지는 기현상이 나타나기도 했다. 시민단체들은 통과 직후부터 법의 개정을 주장해 같은 해 6월 열린우리당 의원 일부가 개정안을 냈지만 논의는 진전되지 않았다.

「진실화해기본법」 통과 이후 12월 1일 '진실화해를위한과거사정리위원회'(이하 '진실화해위원회')가 발족됐으나 발족과 활동 과정에서도 논란이 끊이지 않았다. 한나라당과 일부 언론은 위원회의 취지와 목적에 의구심을 나타냈다. 이들은 위원 15명 중 대통령과 여당 추천 위원이 8명으로 과반수를 넘으므로 위원회의 공정성이 의심된다며 '코드 인사'라고 비난하기도 했다.

5) 군 의문사 진상규명법 제정

과거 군에서 발생한 사망 사건에 대해 유족이 중립기관에서의 재조사를 요청, 「군 의문사 진상규명에 관한 특별법」이 2005년 6월 29일 국회를 통과했다. 이 법은 군인, 경비교도대원, 전·의경, 의무소방대원으로 복무하다가 사망한 사람 중 원인이 불명확하고 의심할 만한 이유가 있는 사고 또는 사건을 '군의문사진상규명위원회'(이하 군의문사위원회)가 3년 동안 조사하도록 규정했다. 이 법에 따라 대통령 소속 기관으로 군의문사위원회가 2006년 1월 1일 발족해 활동 중이다.

6) 친일 진상규명법의 개정

「친일 진상규명법」은 국회 통과 직후부터 개정해야 한다는 여론이 거세게 일었다. 2004년 5월 민족문제연구소 등 30여개 단체들은 '친일 반민족행위 진상규명 시민연대'를 발족하고 개정을 촉구했다. 이에 따라 같은 해 12월 29일 「일제 강점하 친일반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 개정안이 국회에서 통과됐다. 개정 내용은 일본과의 외교문제를 고려한 법제명에서 '친일' 단어의 삭제 (일제 강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법)와 조사 범위의 확대 및 명확한 규정, 조사 권한 보강 등이었다.

2005년 5월 31일 '친일반민족행위진상규명위원회' (이하 '반민규명위')가 출범해 1949년 반민특위가 와해된 이후 56년만에 국가 차원의 친일청산작업이 시작됐다. 노무현 대통령은 위원들에게 임명장을 수여하면서 "역사를 바로 세워야만 우리 민족이 위기에 처했을 때 민족 공동체를 배반하지 않는 민족정기를 세울 수 있다"며 위원회 출범의 민족사적 의미를 강조했다.

7) 한일회담 문서 공개

2005년은 을사늑약 체결 100주년, 광복 60주년, 한일협정 체결 40주년으로 일본과의 관계에서 의미 있는 해였다. 참여정부는 범정부적으로 기념사업을 벌였고 한일협정 관련 문서를 공개했다.

1965년 박정희 정권이 체결한 한일협정은 식민지배에 대한 명확한 반성과 사과 표명이 없었다. 일본으로부터 받은 5억 달러는 '독립 축하금' 또는 '청구권 자금' 여부가 명확하지 않았으나 한일 간의 청구권문제는 모두 해결된 것으로 했다. 박정희정권은 이 돈으로 강제동원 피해자 일부에게만 형식적으로 보상했을 뿐이다. 이들은 1990년 전후 일본정부와 기업을 상대로 손해배상소송을 제기했으나 일본정부는 이미 해결됐으므로 다시 거론할 이유가 없다고 주장했다. 피해자들은 진상 확인을 위해 한일회담 관련 기록을 공개하라고 요청했고 참여정부는 이를 수용했다.

참여정부는 2005년 1월, 8월 두 차례에 걸쳐 한일회담 문서를 모두 공개했다. 일부 학자들은 '국익'을 위한 노력을 평가했지만 일부 시민단체들은 정부의 권한남용으로 피해자들의 보상권리가 줄었다고 지적했다. 문서 해석에 따라 많은 논쟁이 예상되므로 일

본정부도 문서를 공개해야 진상이 명확해질 것이다. 한일협정 문서 공개는 투명한 민주정부와 국민의 알 권리 보장을 위한 의미 있는 작업이었다.

참여정부는 강제동원 피해자 지원 대책 마련을 위해 2005년 1월 국무총리실 산하에 '한일수교회담 문서 공개 등 대책기획단'을 설치하고 2006년 3월 민관공동위원회에서 지원 대책을 확정했다. 이어 9월 25일에는 국회에 국외 강제동원 희생자와 유족 등에 대한 위로금 지급 등을 골자로 하는 「일제 강점하 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안」을 제출했다. 이 법안은 2007년 7월 3일 국회에서 「태평양전쟁 전후 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안」으로 수정돼 통과됐으나 정부는 집행상의 어려움 등을 이유로 8월 2일 국회에 재의를 요구했고, 정부안과 동일한 내용을 담은 「태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률」이 11월 23일 국회를 통과해 입법됐다.

8) 친일 재산 국가 귀속법 제정

1997년 이완용의 증손이 재산반환소송에서 승소해 사회적으로 큰 파문을 일으켰다. 2001년에는 친일파 이재극의 손자며느리가 낸 소유권 확인소송 항소심에서 서울고등법원이 "친일 반민족행위자나 후손의 재산권 행사를 제한하는 어떤 법률도 제정 · 시행되고 있지 아니하다"며 이들의 손을 들어 주었다. 이후 친일파 후손의 재산 찾기 소송이 2005년 5월 현재 30건으로 분쟁 대상 토지는 최소 76,792,725㎡ 이상에 이르렀다.

이 사건은 법과 사회 정의에 대한 국민적 신뢰를 심각하게 훼손하고 유린한 것이었다. 국회에서는 1993년 친일 반민족행위자 재산의 국가 귀속에 대한 입법논의를 시작해 특별법이 제출됐으나 본회의에 상정되지 못했고 2004년에도 국회에 상정됐지만 임기만료로 자동 폐기됐다.

참여정부의 과거사 정리가 본격화하면서 여당은 2005년 2월 24일 「친일 반민족행위자 재산의 환수에 관한 특별법안」을 국회에 제출했다. 이에 대해 법조계와 야당 일부에서는 소급입법에 의한 헌법상의 재산권 제한 과잉금지 원칙 위반이라고 우려했다. 그러나 여론의 전폭적인 지지로 같은 해 12월 8일 「친일 반민족행위자 재산의 국가 귀속에 관한 특별법」이 국회를 통과했다.

이에 따라 을사늑약 · 한일합병조약 등 국권 침해 조약을 체결하거나 중대한 친일 반민족행위를 한 자가 일본제국주의 협력 대가로 취득, 또는 후손이 상속 · 증여받은 친일재산을 국가로 귀속시킬 수 있게 됐다. 한편 검찰은 친일파 후손이 소송을 통해 되찾은 토지에 대해 처분금지 가처분신청을 냈고 법원은 모두 받아들였다.

9) 국가 기관 자체 과거사 진상규명

2004년 8.15 경축사에서 노 대통령이 독재정권 당시 인권 침해 의혹을 받았던 국가기관이 스스로 진실을 밝혀야 한다고 강조한 이후 국정원, 경찰청, 국방부는 각각 과거사 관련 위원회를 설치해 자체 진상규명 작업에 나섰다.

국정원은 같은 해 11월 '국정원 과거사사건진실규명을통한발전위원회'를 발족해 독재정권 시절 중앙정보부와 안전기획부가 개입된 사건을 조사했다. 경찰청은 같은 시기에 '경찰청 과거사진상규명위원회'를 구성, '서울대 깃발 사건'과 '강기훈 유서 대필 사건' 등의 진상규명에 나섰다. 국방부도 2005년 5월 5일 '국방부 과거사진상규명위원회'를 구성, 5.18 광주민주화운동 등 신군부의 집권 과정과 강제 징집, 녹화 사건, 삼청교육대 등의 진상규명을 추진했다.

검찰은 사법적 판단과 질서를 존중하고 집행하는 것을 핵심 임무로 하고 있는만큼 법적 안정성을 고려해야 한다는 이유로 과거사 정리문제에 소극적이었고 다른 기관과 달리 자체 과거사 정리 기구도 만들지 못했다. 다만, 과거사 관련 위원회들의 자료나 기록 요청에 적극 협조한다는 방침만을 표명했다. 앞으로 검찰의 과거사 정리문제는 계속해서 제기될 것으로 보여진다.

이러한 국가 기관의 과거사 청산 노력에 대해 야당과 일부 언론은 권위와 중립을 지켜야 할 국가 기관 흔들기를 통해 집권세력의 정통성을 강화하려는 정치적 의도가 있으며 진실화해위원회도 같은 사건을 조사하므로 중복과 혼선의 위험이 있다고 비난했다. 또한 일부 시민단체들은 국가기관의 진상규명활동은 성과를 기대하기 어렵고 오히려 면죄부만 줄 수 있다고 비판했다.

그러나 국가 기관의 자체 진상규명은 자율 개혁과 과거사 반성을 통해 국민의 의혹과 불신을 떨쳐 버리고 신뢰 회복과 권위 확보의 계기가 된다. 특히 국가 기관의 내부자료

수집 등을 통해 진실화해위원회의 조사를 보완할 수 있다. 국가기관의 과거사 정리는 국가 차원의 과거사 정리에서 매우 의미 있는 일이다.

3. 시효배제와 재심 문제 등 제도적 보완

노무현 대통령은 「진실화해기본법」이 제정된 지 3개월여 지난 8월 15일 광복절 경축사에서 과거사 정리에 대해 중요한 언급을 했다. 노 대통령은 "국가는 스스로 앞장서서 진상을 밝히고 사과하고, 배상이나 보상의 책임을 다해야 할 것"이라며 "인권을 침해당한 사람들의 보상과 배상에 대해서는 민 · 형사상 시효적용을 배제하거나 적절하게 조정하는 법률"을 만들고, 법원의 확정 판결이 난 사건도 "융통성 있는 재심이 가능하도록 해서 억울한 피해자들이 명예를 회복할 수 있는 길을 열어 주자"고 제안했다. 공소시효와 재심문제는 과거사 정리 과정에서 반드시 보완이 필요한 과제였다.

"과거청산의 과정에서 철저한 진상규명과 사과, 배상 또는 보상, 명예회복이 이루어져야 하고, 국가가 앞장서서 책임을 다해야 합니다. 억울한 피해자들이 명예를 회복할 수 있도록 확정판결에 대한 융통성 있는 재심이 가능하도록 하고, 민 · 형사상 시효의 적용을 배제하거나 적절하게 조정하는 법률도 만들어야 할 것입니다."

(2005년 8월 15일, 광복절 경축사 대통령 발언)

이어 같은 해 9월 21일 구성된 '진실규명과 화해를 위한 당 · 정 공동특위'는 민 · 형사상 시효 보완과 배 · 보상 원칙 및 기준, 확정판결 사건의 재심 방안 등 후속조치 마련에 들어 갔다. 그러나 야당과 일부 언론은 공소시효배제에 대해 소급입법은 법적 안정성을 해치고 모든 역대 대통령과 대부분의 고위관리들이 사법소추 대상이 될 수 있다며 반발했다.

노 대통령의 언급은 피해자의 배 · 보상과 관련된 사안으로, 시효배제의 초점은 '처벌'이 아닌 '피해자 구제'였다. 노 대통령은 형사 사건의 공소시효배제는 특수한 경우에만 논의될 수 있다고 밝혔고, 열린우리당도 민사상 시효배제는 추진하되 형사 책임의

소급 적용은 어렵다고 정리했다. 열린우리당은 같은 해 11월 30일 '국가의 민사상의 시효이익 포기 등을 위한 특별법'을 제정키로 했으나 국회에서 논의되지는 않았다.

시효문제에 대한 논란이 일어나자 법원은 이전과 다른 모습을 보였다. 간첩으로 몰려 중앙정보부에서 가혹 행위로 사망한 서울대 최종길 교수의 유족이 낸 국가상대 배상소송에서 서울고등법원은 2006년 2월 14일 "국가가 소멸시효를 주장해 책임지지 않는 것은 신의성실 원칙에 어긋난다"며 18억 4천800만 원을 배상하라고 판결했다. 무죄판결을 받은 인혁당 재건위 사건 유족의 손해배상청구소송에 대해서도 서울중앙지방법원은 2007년 1월 23일 소멸시효를 인정하지 않고 637억 원을 배상하라고 판결했다. 이들 판결은 나름대로 의미가 있다. 하지만 국가 권력이 개입한 인권침해에 대한 공소시효 배제 등 법적 장치를 마련하는 일은 여전히 과제로 남아 있다.

과거사 사건 중에는 법원의 확정판결이 내려진 경우가 많기 때문에 재심문제도 보완돼야 한다. 「진실화해기본법」에는 확정판결 사건은 위원회가 재심사유가 있다고 판단하는 경우에만 조사하도록 돼 있다. 그러나 형사소송법의 재심 요건은 매우 엄격하기 때문에 유족이 재심을 청구하기가 매우 어렵다. 정부와 여당은 재심 관련 특별법 제정을 추진 중이나 국회에서 본격적인 논의는 이뤄지지 않았다.

재심문제가 쟁점화하자 법원은 다소 유연한 태도를 보였다. 법원은 2005년 12월 인혁당사건의 재심을 결정한 뒤 2007년 1월 피고인들의 무죄를 선고했다. 인혁당 재심판결은 독재정권의 인권침해 사건을 해결하는 데 많은 영향을 미칠 것이다.

3

과거사 정리를 둘러싼 논란

제1절 과거사 정리에 관한 갈등 구조

1. 야당과 보수언론의 반발

참여정부 출범 이후 과거사 정리를 요구하는 다양한 사회적 요구가 분출되면서 2003년 11월 국회에 과거사진상규명특위가 구성돼 친일 반민족행위 등의 진상규명 논의가 시작됐다. 그 동안 청산되지 못한 과거사의 유산으로 제16대 국회 때부터 진상규명 · 보상 법률안 10건, 청원 29건이 계류 중이었다.

이 중 가장 쟁점이 된 것은 '친일진상규명법' 이었다. 당시 다수 의석을 차지하고 있던 한나라당은 법안 상정을 저지했다. 그러다 2004년 1월부터 사회적으로 큰 반향을 일으킨 친일인명사전 발간 모금운동이 벌어지자 여론에 밀려 한나라당도 논의에 참여했다. 그러나 박정희 문제를 고려해 조사 범위를 대폭 축소시키기 위해 노력했다.

이에 따라 2004년 3월 국회를 통과한 특별법은 진상규명에 많은 제약점을 안게 됐다. 제대로 된 진상규명을 할 수 없을 정도로 한계가 많은 법이 됐다. 이에 여당과 시민단체 등은 곧바로 법 개정운동을 벌였다.

뒤이어 대통령 탄핵사태 과정에서 국민의 개혁에 대한 열망으로 여대야소의 정국 변화가 일어났다. 이에 힘입어 대통령은 같은 해 8.15 경축사에서 포괄적 과거사 정리를 제안했다. 한나라당은 이 제안에 대해 '정략적 의도'라고 주장했으나 국민의 찬성여론이 높아지자 박근혜 대표가 같은 달 19일 조사 대상에 "친북 · 용공 활동도 포함해야 한다"며 후퇴했다.

열린우리당에서 포괄적 과거사 정리와 함께 4대 개혁입법 추진에 시동을 걸자, 한나라당은 이에 맞서 북한 · 좌익세력의 테러 등을 포함해 현대사를 학술적으로 규명하는 「현대사 기본법」을 제안했다.

한나라당은 참여정부의 과거사 정리에 대해 "경제위기 극복이 시급한데 과거에 집착한다"(2004년 8월), "주류세력의 교체를 추진하는 정치적 의도이다"(2004년 8월)라고 반대하면서도 "정치적 중립을 위해 과거사 정리는 학계에 맡겨야 한다"(2004년 8월) 등 일부 과거사 정리도 필요하다는 이중적 태도를 보였다.

보수언론들은 '집권당 할 일이 과거 들추기밖에 없는가'(조선일보 사설, 2004년 7월 26일), '대통령의 광복절 경축사가 '미래'보다 '과거'에 초점이 맞춰진 것은 유감'(동아일보 사설, 2004년 8월 16일), '대한민국을 부끄러운 나라로 만들겠다 작정했는가'(조선일보 사설, 2004년 8월 19일), '편 가르기로는 결코 국민통합 이룰 수 없다'(조선일보 사설, 2004년 8월 22일) 등 참여정부의 과거사 정리에 대해 비난했다.

과거사 정리 전반에 대한 한나라당과 보수언론의 비판논리는 "민생을 외면하고 이념대립과 분열을 조장하는 과거 회귀 정부다", "이념 편향의 역사관으로 야권을 공략하는 정치적 도구이다"로 요약할 수 있다. 과거사 정리 작업에 대한 한나라당과 보수언론의 전반적인 공세 흐름은 '과거 회귀' 담론이며, 진행상황과 여론의 추이에 따라 각론적인 공격논리를 폈다.

2. 국민여론 지지, 시민단체는 적극 호응

노 대통령의 포괄적 과거사 정리 제안에 대해 국민은 적극 지지했다. 야당과 보수언론이 여론을 호도했지만 국민은 '역사적 진실은 밝혀져야 한다'며 대통령의 제안을 진

과거사 진상규명활동에 대한 국민 여론 조사 결과

KSOI(한국사회여론연구소)가 2004년 8월 17일 TNS에 의뢰해 전국의 성인남녀 700명을 대상으로 정기 여론조사(표본오차 ±3.7%)를 실시한 결과, '역사적 진실은 밝혀져야 한다'는 응답이 62.1%로, '그동안의 역사를 부정하는 것으로 무의미한 일이다'라는 응답(34.9%) 보다 높게 나왔다.

실 되게 받아들였다.

대다수의 시민단체와 피해자 단체들은 참여정부의 과거사 정리작업에 지지를 보내며 2004년 11월 '올바른과거청산을위한범국민위원회'를 결성했다. 또한 과거사 정리를 학계에 맡기자는 한나라당의 주장에 대응해 "강력한 조사권한을 가진 독립적인 국가기구를 국회 밖에 설치하자"는 주장을 하며 활발한 활동을 전개했다.

대한민국이 민주주의와 경제선진국으로 발전하기 위해서는 공정한 규칙과 올바른 역사인식이 필요하다. 잘못된 과거를 그대로 이어 간다면 옳고 그름을 구분하기 어려워져 갈등과 반목이 더욱 심화할 것이다.

과거사 정리는 지체될수록 문제 해결이 곤란하다. 우리나라는 과거사를 제때 해결하지 못해 갈등과 반목을 거듭해 왔다. 과거의 상처는 덧나기 전에 빨리 치유해야 한다. 일부 기득권층은 지난 과오를 반성하기는커녕 오히려 '색깔논쟁'을 일으키며 반목과 대립을 부추기고 있다.

과거사 정리는 참여정부가 정치적 목적으로 독단적으로 추진한 것이 아니다. 억울한

과거사 정리를 둘러싼 갈등 구조

보수 정치권/언론	보수(뉴라이트) 시민단체
과거사 정리는 • 과거 들추기로 야당 세력 약화를 위한 정략적 의도 (과거 회귀) • 先 경제 회복 • 정부 주도 반대(학문적 영역)	

진보 정치권/언론	진보 시민단체, 피해자 단체
과거사 정리는 • 진실과 관용을 바탕으로 화해와 통합을 이루기 위한 국가적 과제(미래 지향) • 경제 성장과 동반 추진 가능 • 국가 차원에서 추진하고, 사과	

희생자와 가족이 평생 겪은 고통을 우리 사회가 어루만져 주어야 한다는 사회적 문제제기에 부응한 것이다.

과거사 정리는 이전 정부 때부터 점진적으로 이뤄져 왔다. 여 · 야 합의로 법을 만들어 희생자들을 위로해 왔다. 그러나 오랫동안 은폐돼 온 과거사로 인해 아직도 진실규명을 희구하는 희생자들이 많았으므로 참여정부는 총체적으로 정리할 수 있도록 제안한 것이다.

제2절 정략적 반대와 역사적 당위성

1. 국가 기구에 의한 정리인가, 학술차원의 정리인가?

과거사 정리작업이 추진될 때마다 한나라당과 보수언론들은 과거사에 대한 진상규명과 평가는 역사학자들이 학술적 차원에서 해야 한다고 주장해 왔다. 2004년 「친일진상규명법」 제정부터 시작된 이러한 주장은 과거사 기본법이 논의되던 2004년 8월 ~ 2005년 5월 국가 차원의 과거사 정리에 반대하는 논리로 제기됐다. 한나라당은 과거사 기본법 제정 과정에서 「현대사 조사 · 연구를 위한 기본법안」을 제안했다. 한나라당은 포괄적 과거사 정리를 현대사 연구라는 학술 차원의 문제로 규정하고 학술원 산하에 '현대사 조사 · 연구위원회'를 두어 진상을 규명하자고 주장했다.

과거사 정리는 역사 정리라는 학술 차원의 문제와는 다르다. 과거사문제들은 대부분 국가권력이 불법적으로 자행한 일이거나 국가가 책임질 수밖에 없는 사안들이다. 어떤 문제가 국가 권력의 책임과 무관하며 단순히 과거에 일어난 사건이라면 학술적인 연구대상일 뿐 국가가 나설 필요는 없다. 그러나 현재 우리가 직면하고 있는 과거사 문제들은 그렇지 않다.

따라서 과거사를 학술적으로 정리하자는 주장은 국가의 책임과 역할을 방기하고 과거사 정리의 의미를 훼손하려는 주장이라고 할 수밖에 없다. 위안부 강제동원 피해자들이 일본정부에게 진상규명을 요청했을 때, 일본정부가 역사학자들에게 맡겨야 할 문제

라고 한다면 어떻게 하겠는가.

국가 기구가 과거사 정리를 추진하면 정치적 이해관계 때문에 객관적인 진상규명이 어렵다는 주장도 어불성설이다. 진상규명의 객관성 여부는 조사 기구의 독립성에 달린 문제이다. 나아가 조사의 객관성을 확보하려면 진상규명 기구의 실효성 있는 조사가 반드시 필요하다. 이를 위해서는 조사권한이 확보돼야 한다. 그러나 조사 권한을 학술기구에 부여하는 것은 불가능하다. 학술기구에서 과거사 정리를 하겠다는 것은 조사권한도 없는 기구에서 진상규명을 하겠다는 셈이 된다. 이는 진상규명의 객관성과 실효성을 떨어뜨리는 것이라고 할 수 있다.

물론 과거사 정리는 학술 차원의 역사 정리와 밀접한 관련이 있다. 그러나 학술 차원의 연구가 올바르게 이뤄지기 위해서도 국가 차원의 과거사 정리가 선행돼야 한다. 현재 논의되는 과거사문제들은 국가 권력이 진실을 은폐하거나 호도했던 것들이다. 관련 문서나 자료들은 대부분 인멸됐거나 남아 있다고 하더라도 학자들이 접근하기 어렵다. 국가기구가 아니라면 자료를 수집 · 조사하기 쉽지 않다. 따라서 국가가 수집 · 정리한 자료와 조사 결과를 이용해 학자들의 학술연구가 진척될 수 있다.

2. 과거사 관련 위원회 예산규모 논란

2007년도 예산안에 대한 국회 심의 과정에서 한나라당은 과거사 예산 등을 중심으로 '과거 vs 미래' 구도를 부각시키려고 했다. 2006년 12월 정기국회에서 한나라당은 과거사 예산의 대폭삭감을 시도했다.

같은 해 9월 이한구 의원은 "참여정부는 미래보다 과거에만 집착하고 있다"며 2003년부터 4년간 과거사 위원회는 2천518억 원, 미래대비 위원회는 143억 원을 사용했다고 주장했다. 이에 맞춰 보수언론들도 '과거사위 2천518억, 미래위는 143억'(문화, 2006년 9월 1일), '언제까지 과거사 헤집을 것인가'(문화사설, 2006년 9월 2일), '민생고(民生苦), 속 과거사 예산 연 3천950억 제정신인가?'(동아, 2006년 12월), '국민 세금 우습게 아는 '과거사 업자' 들'(조선 2006년 12월 14일) 등을 통해 과거사 정리에 많은 예산이 소요돼 국가경제에 주름이 되고 있다고 주장했다.

이러한 주장은 사실을 왜곡한 것이다. 2007년도 과거사 관련 예산 3천957억 원 중 진실규명 예산은 10%인 400억 수준에 불과하다. 대부분은 피해자들에게 지원될 보상금이다. 이런 식의 비교는 본질을 왜곡하는 잘못된 주장이다.

피해보상금이 많은 이유는 권위주의 통치시기에 부당한 공권력에 의한 피해가 많았기 때문이다. 과거사 정리의 특성상 진상규명이 이루어진 이후에는 보상이나 추모시설 건립 등 사업비가 수반된다. 이러한 예산은 과거 국가 공권력이 저지른 희생에 대한 최소한의 배려이다. 그럼에도 야당과 보수언론은 사실을 왜곡해 전달했다.

또한 한나라당이 폐지를 요구한 과거사위원회들은 모두 국회에서 제정된 법률에 근거해 설치됐다. 따라서 폐지 주장은 근거가 없는 것이었다.

3. 경제문제 해결과 과거사 정리

과거사 정리 과정에서 한나라당과 보수언론은 "경제 및 민생문제의 해결이 시급한데 참여정부는 과거사 정리에만 매달린다"고 비판했다. 경제문제의 해결은 시급하고 중요한 과제임에 틀림없다. 그러나 경제문제와 과거사 정리 중 하나만 선택해야 하는 것은 아니다. 두 가지 문제는 병행할 수 있고 보완적일 수 있다. 경제문제 해결이 우선이라고 하더라도 이 때문에 과거사 정리를 포기해야 한다는 것은 억지다.

과거사 정리에 너무 많은 예산이 소요돼 국가 경제에 부담이 된다면 문제일 수 있다. 그래서 일부 언론은 과거사 정리 예산이 너무 많다고 주장한다. 하지만 과거사 관련 예산은 전체 예산의 0.17%에 불과할 뿐이다. 따라서 한국의 경제 규모를 볼 때 과거사 정리에 들어가는 예산이 국가 경제의 발목을 잡는다고 하기는 어려울 것이다.

또한 두 가지 문제는 서로 상충되기보다는 상호 상승작용을 일으킨다고 할 수 있다. 경제문제 등 국가 정책이 성과를 발휘하려면 국가의 신뢰도와 투명성이 담보돼야 한다. 따라서 과거사 정리를 통해 국가 공권력의 신뢰도와 투명성을 제고함으로써 경제문제 해결에도 도움을 줄 수 있다.

야당과 보수언론의 주장은 과거의 일을 다루면 과거 지향적이고 미래의 일을 다루면 미래 지향적이라는 논리를 전제로 하고 있다. 이러한 이분법적 논리는 합당하지 않다.

과거사에 대한 진상규명은 과거 지향적이라기보다는 더 나은 미래를 기약하기 위한 것이다.

과거사 정리는 이미 지나간 불행했던 일들의 진상과 원인을 명확히 규명해 다시는 되풀이되지 않도록 방지하며 이를 통해 더 나은 미래를 보장해가는 작업이다. 이분법적인 논리구조는 역사의식의 빈곤이라고 말할 수밖에 없다.

4. 국가 기관 과거사 기구 관련 논쟁

2005년 7월 국정원 진실위원회가 '부일장학회(정수장학회 전신) 헌납 및 경향신문 강제 매각 의혹'에 대해 5.16군부가 사실상 강탈한 것이라는 조사 결과를 발표했다. 이에 대해 열린우리당은 박근혜 대표의 사과를, 민주당과 민노당은 정수장학회의 사회 환원을 요구했다. 한나라당은 당시 대표인 박근혜 의원에 대한 흠집내기라며 반발했다. 박대표는 당내에 '국가정체성수호특별위원회'를 구성하고 색깔론에 들어갔다.

이어 국정원 진실위가 같은 해 12월 인혁당 사건(1964년), 민청학련 · 인혁당재건위 사건(1974년)이 조작됐다고 발표하자 한나라당은 "조사의 공정성을 신뢰할 수 없다"며 반발했다. 박근혜 대표는 2005년 12월 국정원 진실위원회의 인혁당 사건 발표에 대해 "무가치한 정치적 모함"이라고 주장했다. 2006년 8월에는 '진실화해위원회'가 있는데도 근거나 공정성이 미약한 정부기관의 과거사위활동이 폐해를 초래한다고 주장했다.

한나라당은 같은 달 정기국회에서 국가 기관 산하 과거사위에 대한 예산 배정 거부, 관련 근거조항을 삭제하기 위한 「진실화해기본법」 개정을 추진하기로 했다. 보수언론들도 '과거사위 1년 연장 논란…한나라 '정치적 의도'(세계일보, 2006년 11월 9일), '과거사위원회 정부, 중복 조사 · 행정 낭비'(중앙일보, 2006년 2월) 등을 통해 비판했다. 이들은 '박정희 때리기, 박근혜 전 대표 흠집내기를 위한 정략적 의도'라고 왜곡했다. 또 과거사위원회의 위원들이 이념 편향적으로 구성됐으므로 이를 폐지하라고 주장했다.

국가 기관의 자체 과거사 정리는 과거의 반인권행위에 대한 성찰과 반성을 통해 공권력의 무분별한 행사 방지와 제도 · 관행의 개선을 추진하기 위한 것이다. 공정성과 객관

성 확보를 위해 조사 대상은 해당 기관의 신뢰성을 크게 저하시킨 사건들을 자율적으로 선정했다. 위원회 운영방식도 외부의 시민사회 및 민간전문가들과 내부 위원들이 함께 논의하고 결정토록 했다.

5. 인혁당 재심 무죄판결과 긴급조치판결 판사 실명 공개

2007년 1월 23일 서울중앙지방법원의 인혁당 재심 무죄판결과 진실화해위원회의 긴급조치 위반 사건 판결 분석 보고서 공개(판결 판사 492명의 실명 공개)는 유신시대의 인권침해를 재조명하는 계기가 됐다. 열린우리당과 법학계 일각에서는 긴급조치로 인한 피해자 구제를 위해 「긴급조치 판결 무효화에 관한 특별법」 제정을 주장하는 등 진전된 논의가 이뤄졌다.

그러나 한나라당 박근혜 전 대표는 "나에 대한 정치공세"(긴급조치 위반 사건 보고서 공개), "법에 따라 한 것"(인혁당 무죄판결)이라고 주장했다. 보수언론들도 '겉 다르고 속 다른 과거사위의 행보'(세계일보 사설, 2007년 2월 2일), '진실규명도 화해에도 도움 안 된 명단 공개'(중앙일보 사설, 2007년 2월 1일), '판사들에게 자아비판 하라는 말인가'(조선일보 사설, 2007년 1월 31일) 등을 통해 박근혜 전 대표에 대한 정치공세라고 왜곡했다.

유신헌법이 민주주의를 부정했음은 법학계와 역사학계의 상식이다. 당시의 긴급조치는 유신체제를 비판하거나 유신헌법의 개폐를 제안 · 청원하는 사람, 긴급조치 위반을 보도하는 사람조차 법관의 영장 없이 체포 · 구속하고 엄벌에 처하도록 했다. 유신헌법과 긴급조치는 법률의 껍질을 쓴 '국가 폭력'에 불과했던 것이다. 인혁당 사건에 대한 논란은 재심을 통한 법원의 '무죄판결'로 진실이 입증됐다.

4

분야별 과거사 진상규명 활동

제1절 친일 잔재의 청산과 민족정기의 확립

1. 친일 반민족행위 진상규명

'친일반민족행위진상규명위원회'(이하 '반민규명위')는 2005년 1월 27일 개정된 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」에 의해 같은 해 5월 31일 일본 제국주의의 침략에 협력해 자행된 반민족행위의 진상을 규명하기 위해 대통령 소속 국가기구로 설치됐다.

"역사를 바로 세워야만 우리 민족이 위기에 처했을 때 민족 공동체를 배반하지 않는 민족정기를 세울 수 있습니다. 강대국들과의 경쟁에서 국운을 개척할 20년 내지 30년간의 시기에 역사를 진실되게 정리해 우리 국민들이 어떤 교훈을 배울 것인지가 우리 민족의 운명을 좌우할 가장 긴요한 문제 중의 하나입니다. 진실에 근거해 정통성 있는 역사를 배우는 것이 중요합니다."

(2005년 5월 31일, 친일 반민족행위 진상규명위원 임명장 수여식 대통령 발언)

친일반민족행위진상규명위원회	
진상규명 대상	• 러일전쟁부터 1945년 8월 15일까지 친일 반민족 행위 – 1시기 : 러일전쟁(1904년) 이후부터 3.1운동(1919년)이전까지 – 2시기 : 3.1운동 이후부터 중일전쟁(1937년) 이전까지 – 3시기 : 중일전쟁(1937년) 이후부터 해방(1945년)까지
조사 대상 선정	• 1시기 조사 대상자 선정 – 예비조사 대상자 선정(147명) – 조사 대상자 선정(120명)
주요 활동 성과	• 1시기 친일 반민족행위 결정(106명) • 국제학술회의 개최(과거청산의 보편성과 특수성) • 2006년도 조사보고서 발간(Ⅰ · Ⅱ)
기대 효과	• 사회정의 실현 • 민족정기 회복 → 민주사회의 가치관 실현 • 식민지 잔재 청산

반민규명위는 4년간 활동하는 한시기구(1회 6개월 연장 가능)로 위원장을 포함해 11명의 민간위원으로 구성됐다. 위원은 대통령이 지명하는 4인, 국회 선출 4인, 대법원장 지명 3인이다.

조사 대상은 군인의 경우 중좌(중령) 이상에서 소위 이상으로 확대됐으며, 침략전쟁에 적극 협력한 행위와 민족문화의 파괴나 문화유산의 훼손 반출 행위를 조사할 수 있다. 조사권한도 강화해 동행명령제도를 도입했다.

1) 진상규명활동의 내용과 특징

반민규명위는 위원회 산하 사무처에 정부 파견 공무원과 자체 채용 별정직 공무원, 민간 전문인력을 활용해 진상규명활동을 하고 있다. 반민규명위는 친일 반민족행위 조사 대상자를 선정 · 조사해 친일 반민족행위 여부를 결정하며 관련 자료를 수집 · 정리해 간행하고 매년 연간보고서와 최종 종합보고서로 발행한다.

반민규명위는 일제강점기 한민족 구성원 중 일부의 친일 반민족행위에 대한 책임규명을 임무로 하기 때문에 조사 대상 선정은 대부분 위원회가 기초조사를 통해 선정한다. 따라서 조사 대상의 선정과 친일행위 여부 결정은 매우 신중하게 진행된다.

특별법은 친일 반민족행위의 진상규명과 결정에 필요한 사항들을 세밀하게 규정하고

있다. 제2조는 친일 반민족행위를 구체적인 20가지 항목으로 규정, 이 중 하나에 해당된다고 인정될 때 조사 대상자로 선정하며 조사 대상자로 선정되면 당사자 및 배우자, 직계 존비속 또는 이해관계인에게 통보해야 한다(제19조 제2호 및 제3호). 이들은 조사 대상자 선정과 친일 반민족행위 결정, 두 차례에 걸쳐 이의를 제기할 수 있으며 반민규명위는 이를 조사해 최종적으로 친일 반민족행위 여부를 결정하고 이의 신청인에게 결과를 통보해야 한다. 반민규명위는 친일행위에 대한 구체적인 사실조사 외에도 학술적 분석과 연구를 수행해 대통령 또는 국회에 제출하는 보고서에 반영할 수 있다.

2) 조사 계획과 2006년 보고서

반민규명위는 2005년 말까지 전반적인 조사계획을 수립해 앞의 표에서 보는 것처럼 일제 강점기를 3단계로 구분해 연차별로 조사를 진행하고 있다. 반민규명위는 출범해인 2005년에는 6개월여 동안 친일 반민족행위 조사 대상자 선정을 위해 연구용역과 연구성과 수집, 기초자료 조사 · 수집, 색인작업 및 DB 구축을 진행해 2천여 권의 도서와 50만 장의 문서에 대한 색인작업을 벌였다.

반민규명위는 2005년부터 2006년 6월까지 1단계 시기의 친일 반민족행위에 대한 기본조사를 통해 매국 · 수작자, 중추원, 일진회 관계자 등 120명을 제1차 조사 대상자로 선정했다. 2006년 6월 23일에는 호적 · 주민등록 · 족보 등을 통해 파악된 직계 존비속과 이해관계인에게 선정 사실을 통지했다. 연고를 파악할 수 없는 경우에는 관보와 위원회 홈페이지에 선정 사실과 최소한의 신상정보를 공고해 이의신청을 할 수 있도록 했다. 반민규명위는 이어 두 차례에 걸친 이의신청과 적부를 심의해 106명의 행위를 친일 반민족행위로 결정했다.

반민규명위는 2006년 12월 5일 두 권으로 구성된 조사보고서를 대통령과 국회에 제출했다. 조사보고서는 1권에 사업 및 조사활동의 개황, 2권에는 친일 반민족행위에 대한 '결정이유서'가 수록됐다. 보고서는 정치부문(매국, 수작, 중추원), 통치기구부문(관료, 사법, 군인, 경찰, 헌병), 경제 · 사회부문(경제, 정치 · 사회단체, 종교), 학술 · 문화(언론, 교육 · 학술, 문예) 등 네 개 부문, 13개 분야 106명의 친일 반민족행위가 수록돼 있다.

보고서는 일본 제국주의가 한국을 무력으로 침략하고 국권을 강제로 빼앗는 과정에

적극 협력했던 행위에 대한 조사를 중심으로 수록했다. 이완용 등 국권 탈취조약의 체결에 앞장섰던 인물들, 오제영 등 중추원의 고관들, 최진태 등 의병탄압에 앞장섰던 경찰, 백완혁 등 동양척식회사 설립위원으로 일제의 경제 침탈에 적극 협력했던 경제계 인물, 일진회 회장 이용구 등 친일 단체 간부, 조선총독의 직속 유림기관인 경학원 사성과 경학원잡지 편찬주임을 맡았던 이인직, 조선총독부 기관지 매일신보의 발행인을 지낸 선우일 등 친일 언론인과 종교인 등이 포함돼 있다. 보고서는 민간연구기관이나 학계가 아닌 정부 차원에서 최초로 친일 반민족행위자를 규정한 의미를 지닌다.

3) 평가와 과제

반민규명위의 진상조사와 친일행위 결정은 친일 잔재를 청산함으로써 민족정기를 바로 세우는 계기가 될 수 있다. 역사적인 평가를 통해 반민족행위의 책임을 묻고 정의를 실현한다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다.

그러나 역사적인 평가와 책임을 국가기구가 수행한다는 데 대한 문제도 제기된다. 반민규명위는 국가권력이 아니라 친일 반민족행위자들의 책임을 묻기 때문에 피해자는 민족 전체가 될 수 있다. 따라서 국가위원회가 역사의 법정을 주관하는 의미를 명확히 해야 한다. 국가기구의 조사는 객관성과 공정성을 얻을 수 있으며, 오랜 기간이 지난 친일행위의 증거자료들을 찾기 위해서는 국가기구의 인력과 자원을 활용해야 할 필요가 있다. 그러나 궁극적으로는 진상규명 결과로 국민을 설득해 공감을 얻어내야 한다.

그러나 반민규명위가 해산된 이후 새로운 친일 반민족행위가 발견되면 이를 반영할 방법이 없다. 앞으로 해결해야 할 과제이다. 또한 일제 말 문인, 종교인, 지식인 등의 친일활동을 제대로 조사하는 것이 관건이다.

2. 일제강점하 강제동원 피해 진상규명

2004년 2월 13일 「일제강점하 강제동원 피해 진상규명 등에 관한 특별법」(이하 「일제강제동원 진상규명법」)이 국회를 통과한 이후 같은 해 11월 10일 '일제강점하 강제동원 피해진상규명위원회'(이하 '강제동원진상규명위원회')가 국무총리 소속으로 발족했다.

일제강점하강제동원피해진상규명위원회	
진상규명 대상	• 만주사변 이후 태평양전쟁까지 일제에 의해 군인·군속·노무자·위안부 등으로 강제동원돼 입은 피해의 진상규명
조사 대상 선정	• 피해 신청(221,339건) • 진상조사 신청(52건) • 직권조사(5건)
주요 활동 성과	• 피해 인정(59,749명) • 호적등재(정정) • 개별 진상조사보고서 발간(9건) • 진상규명을 위한 자료 수집 발간(구술기록집 등 6종) • 일본 등 해외지역 유골 정보 약 3,000건 확인 • 해외 추도사업 실시(마샬제도 등 5개 지역 97명 유족 동반 참여)
기대 효과	• 강제동원 진실규명 → 피해자들의 인권 회복 • 식민지배역사 청산 → 미래지향적 한일관계 주도

위원장을 포함한 6명의 민간위원과 법무부 장관과 행정자치부 장관, 국무조정실장이 당연직 위원으로 참여했다. 또한 시 · 도지사 소속으로 '일제강점하강제동원피해진상규명실무위원회'를 조직했다. 시 · 도지사가 위원장을 맡고 관계 공무원과 피해자 및 친족대표 등 15명으로 구성된 실무위원회는 △피해자와 친족의 피해 신고 접수와 △신고 내용의 조사에 관한 사항을 처리한다.

1) 진상규명활동의 내용과 특징

위원회의 진상규명 대상은 1931년 만주사변부터 태평양전쟁이 끝날 때까지 일제에 강제 동원돼 '군인 · 군속 · 노무자 · 위안부 등을 강요당한 자가 입은 생명 · 신체 · 재산 등의 피해'이다(법 제2조). 주요 임무는 일제하 강제동원 피해의 진상 조사, 국내외 관련 자료의 수집 및 진상 조사보고서 작성, 희생자 및 유족 심사 · 결정, 유해 발굴 및 수습 · 봉환, 사료관 및 추도공간 조성 등이다.

위원회는 피해자들의 신고 및 진상 조사 신청을 받아 심의 · 결정하며 위원회 직권 조사도 가능하다. 강제동원으로 사망, 또는 행방불명되거나 후유장애를 입은 경우뿐만 아니라 강제동원 사실이 있는 경우도 피해자로 인정된다. 피해자는 물론 친족도 피해 신고와 진상 조사 등 두 가지 방식으로 신청할 수 있다.

위원회는 2005년 2월 1일~6월 30일, 2005년 12월 1일~ 2006년 6월 30일 두 차례에 걸쳐 피해 신고와 진상 조사 신청을 받아 모두 22만 2천279건이 접수됐다. 유형별로는 군인 3만 7천55건, 군속 2만 6천447건, 노무자 15만 5천339건, 위안부 344건, 기타 3천94건으로 자진 취하한 940건을 제외하면 심의대상 피해 신고는 22만 1천339건에 달한다. 이 중 2007년 9월 말 현재 5만 9천749건이 피해자로 처리됐다. 피해자 중 사망사실이 확인되는 때에는 「일제강점하 강제동원 피해 진상규명 등에 관한 특별법에 의한 호적사무 처리 규칙」에 따라 호적 사항을 정정할 수 있다.

위원회는 2006년 11월 7일까지 1년여 동안의 조사를 통해 태평양전쟁 때 일본군의 포로감시원을 하다가 B · C급 전범으로 몰려 사형 또는 징역형을 받은 조선인 148명 중 피해신고를 접수한 86명을 피해자로 인정했다. B · C급 전범은 태평양전쟁이 끝난 직후 전범재판에서 주범 및 지도자로 처벌된 A급 전범을 제외한 장교, 하사관, 병사 등을 말한다.

강제동원진상규명위원회는 2005년 5월부터 일본 외무성 및 후생성 담당자들과 한일 유골협의를 통해 해외에서 사망한 피해자들의 유골봉환을 추진했다. 2007년 9월 현재 사망자료 1,700여 건, 유골명단 3천여 건을 확인했으며, 8회의 한일공동 실지 조사를 통해 84위의 유골을 확인했다. 또한 일본정부가 도쿄 유텐지(祐天寺)에 위탁 보관 중인 구 군인 · 군속 유골(1,136위) 중 남한적 유골 704위를 조사해 240위의 유족을 확인했다. 봉환을 희망하는 101위의 유골은 2008년 1월 중 봉환하기로 일본정부와 합의를 했으며, 2008년 말까지 200여 위의 추가 봉환을 추진할 예정이다.

그러나 유골명단에 일부 생존자가 발견돼 유골의 진위 여부가 논란이 됐다. 위원회는 유골의 진위 여부와 수습 · 보관 경위 등에 대한 일본 측의 해명을 요구하고, 유족에게 DNA검사의 과학적 타당성을 수차례 설명했다. 또한 해외 추도순례를 추진, 2007년 9월 현재 한국인 사망자가 많이 발생한 5개 지역에 97명의 유족이 방문해 추도제를 거행했다.

2) 진상보고서 발간

강제동원진상규명위원회는 2006년까지 조사가 완결된 5건에 대한 조사보고서를 같은 해 12월 발간했다. 조사보고서에 포함된 주요 사건은 다음과 같다.

△ 타이헤이마루 사건 : 1944년 7월 9일경 강원도와 황해도의 한국인 징용자를 태운

타이헤이마루호가 쿠릴열도 북단지역을 항해하던 중 미 잠수함 선피시호에서 발사한 어뢰에 맞아 상당수가 수장됨

△ 소록도 한센병 환자의 강제 노역 : 1930년대 일제가 한센병 환자 격리정책을 펴면서 한센인들을 강제 노동에 종사시키는 등 반인륜적 행위를 자행한 사건 진상 조사

△ 일본 우토로지역 주민의 도일 배경 : 일본 교토부 우지시 이세타정에 있는 한국인 마을(우토로) 주민이 일본으로 건너 가 거주하게 된 경위 조사

△ 거문도 군사시설 구축을 위한 주민 강제동원 : 1944년경 일본군이 거문도에 군사시설 구축을 위해 자행한 주민 강제동원 및 일제의 만행 조사

△ '대동아성전대비'(大東亞聖戰大碑)와 7인의 한국인 특공대 : '일본을 지키는 회'가 중심이 돼 일본 이시카와현 가나자와시에 세운 '대동아성전대비'에 7인의 한국인 특공대 등 한국 관련 단체 및 개인명이 각명돼 비 건립 목적에 찬동하는 한국인이 있는 것처럼 선전되고 있는 데 대한 사실규명과 일본의 전쟁미화에 대한 사실 조사

3) 평가와 과제

강제동원진상규명위원회의 진실규명은 두 가지 면에서 일반 과거사 정리기관의 활동과 다른 의미를 지닌다. 첫번째는 생존 피해자들이 얼마 남지 않은 상황에서 적절하게 대응했다는 점이고, 두번째는 한일유골협회를 통해 유골봉환문제를 해결, 과거사 해결을 위한 양국 간의 외교적 신뢰관계를 형성했다는 점은 평가받을 만하다.

그러나 일본정부는 더 많은 민간징용자의 유골 봉환에 소극적이며 사망자 피해 조사에 결정적인 후생연금명부나 공탁금부본 등 자료 제공에는 매우 부정적이다. 또한 한시기구인 위원회의 제한된 인력과 예산으로는 수천 구에 달하는 유골의 실지 조사와 발굴, 국내 봉환 · 납골 및 안치 등에 한계가 있다.

강제동원진상규명위원회가 내린 결정이 '피해'의 실체를 인정하는 쪽으로 편향되면 진실규명의 원래 목적과 상충될 가능성도 있다. 위원회는 강제 징용을 피하기 위해 포로감시원으로 복무한 B · C급 전범들이 일본의 전쟁포로 학대 책임까지 떠맡는 이중의 고통을 겪었기 때문에 피해자로 인정했다고 설명한다. 그러나 명령 수행자들도 책임을 면하기 어렵기 때문에 이들의 책임을 묻지 않고 피해만을 판단하는 것이 적절한지 논란

이 제기될 수 있다. 특히 '친일반민족행위진상규명위원회'의 조사 결과 B · C급 전범 중 일부는 친일 반민족행위자로 판명돼 충돌을 빚을 가능성도 있다.

3. 친일 반민족행위자 재산 국가 귀속

2005년 12월 8일 「친일 반민족행위자 재산의 국가 귀속에 관한 특별법」이 국회를 통과한 이후 '친일반민족행위자재산조사위원회'(이하 '친일재산조사위원회')가 설립돼 친일 반민족행위의 대가로 얻은 재산을 조사해 국가에 귀속시키는 활동을 하고 있다. 2006년 7월 13일 대통령이 국회 동의를 거친 9명의 위원에게 임명장을 수여하면서 친일 재산 조사위원회가 공식 발족했다. 친일재산조사위원회는 대통령 소속으로 위원장과 2명의 상임위원을 포함한 9명의 위원으로 구성됐다. 위원회는 발족일로부터 4년간(2년 연장 가능) 활동하는 한시기구이다.

1) 조사업무의 내용과 특징

친일재산조사위원회는 사회정의를 구현하고 민족정기를 바로 세워 3.1운동의 헌법이념을 구현하는 것을 최종 목적으로 한다. 위원회의 주요 업무는 △친일 반민족행위자의 조사 및 선정 △친일 반민족행위자의 재산 조사 및 친일 재산 여부 결정 △친일 재산의 국가 귀속 결정 △일본인 명의로 남아 있는 토지에 대한 조사 및 정리 △국가 귀속이 불

친일반민족행위자재산조사위원회	
진상규명 대상	• 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 친일 반민족행위자가 친일 반민족행위로 축재한 친일 재산에 대한 조사와 국가 귀속 결정
조사 대상 선정	• 직권 조사 • 국가 및 지방자치단체나 법원의 조사 의뢰
주요 활동 성과	• 친일 반민족행위자 119명의 친일 재산 2,370필지 13,648,418㎡ (공시지가 1,073억 원 상당)에 대해 조사 개시 결정 • 친일 반민족행위자 22명의 친일 재산 543필지 3,293,610㎡ (공시지가 315억 원, 시가 730억 원 상당) 에 대해 국가 귀속 결정
기대 효과	• 역사적 정의의 실현 • 민족정기의 회복 → 헌법이념의 구현

가능한 친일 재산의 조치 △조사 자료의 보존 · 열람, 이의신청 처리 등이다.

친일재산조사위원회는 친일 반민족행위자가 일본 제국주의에 협력한 대가로 취득한 친일 재산을 조사해 국가에 귀속시킨다. 친일 반민족행위자는 △을사조약 · 한일합병조약 등 국권을 침해한 조약을 체결 또는 조인하거나 이를 모의한 행위를 한 자 △한일합병의 공으로 작위를 받거나 이를 계승한 자 △일본 제국의회의 귀족원의원 또는 중의원으로 활동한 자 △조선총독부 중추원 부의장 · 고문 또는 참의로 활동한 자 △독립운동에 참여한 자 등을 살상하는 등 친일의 정도가 지극히 중대하다고 위원회가 결정한 자 등이다. 친일 재산은 이들이 1904년 러 · 일전쟁 개전 때부터 1945년 8월 15일까지 일제에 협력한 대가로 취득하거나 상속받은 재산 또는 친일 재산임을 알면서 유증 · 증여 받은 재산이다. 단, 특별법 시행일인 2005년 12월 29일 이전에 제3자가 선의로 취득한 친일 재산에 대한 권리는 침해할 수 없다.

친일재산조사위원회는 주로 직권조사를 하지만 국가 및 지방자치단체나 법원의 의뢰를 받아 조사할 수 있다. 위원회는 조사 개시 결정 사실을 조사 대상자 또는 이해관계인에게 통지하고, 이들은 60일 이내에 이의신청을 할 수 있다. 특히 위원회는 친일 재산을 관리 · 소유하고 있는 자 등에 대한 자료 제출 요구 · 진술 청취, 감정 의뢰, 실지 조사 등을 할 수 있다. 위원회의 친일 재산 조사 결과에 불복한 조사 대상자 및 이해관계인들은 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있다.

2) 조사 현황

친일 반민족행위자 후손들이 국가를 상대로 재산반환소송을 제기해 소송에 계류 중인 사안은 특별법 제정 이전에 검찰의 요청으로 법원에서 처분금지 가처분 결정이 내려지거나 소송이 중지됐다. 위원회는 이들 토지에 대해 우선 조사하는 한편, 국가 귀속 대상 친일 반민족행위자와 친일 재산을 추적하는 데 주력했다.

친일재산조사위원회는 친일 반민족행위자 450명의 가계도를 작성해 후손 명의의 재산을 파악, 2007년 8월 현재, 119명의 친일 재산 2천370필지, 1천3백64만 8천418㎡, 공시지가 1천73억 원 상당 토지에 대해 조사 개시를 결정하고, 대상 재산을 임의로 처분하지 못하도록 법원에 보전처분을 마쳤다. 또한 2007년 11월까지 3차에 걸쳐 22명(고희경, 권

중현, 권태환, 송병준, 송종헌, 이완용, 이병길, 이재극, 조중응, 민병석, 민상호, 민영휘, 박중양, 윤덕영, 이근상, 이근호, 이재곤, 임선준, 한창수, 이해승, 이지용, 유정수)의 토지 543필지, 총 3백29만 3천610㎡, 시가 730억 원(공시지가 315억 원) 상당의 친일재산을 국가에 귀속토록 결정했다.

3) 평가와 과제

친일재산조사위원회는 실질적으로 역사적 정의를 실현시키고 있다. 반민규명위가 역사의 법정에서 판정을 내리는 데 그치지만 친일 재산을 국가에 귀속시키는 현실의 정의까지 바로 세우는 것이다. 그러나 형평성문제와 국가 귀속 대상 재산의 특정 등 법률적 분쟁의 소지도 있다. 또한 친일 재산의 국가 귀속은 부당이익 환수가 아닌 사법적인 처벌이므로 연좌제나 과잉 처벌 등 위헌 논란이 일어날 수도 있다.

제2절 한국전쟁 전후 민간인 희생자 명예회복

1. 제주 4.3사건 진상규명 및 희생자 지원

2000년 1월 12일 「제주 4.3 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」이 제정된 이후 같은 해 8월 28일 '제주4.3사건진상규명및희생자명예회복위원회'(이하 '제주4.3위원회')가 발족했다.

제주4.3사건진상규명및희생자명예회복위원회	
진상규명 대상	• 1947. 3. 1.~1954. 9. 21. 제주도에서 발생한 무력충돌과 진압 과정에서 주민들이 희생당한 사건
주요 활동 내용	• 희생자 조사 및 결정(13,564명 희생자 결정) • 진상조사보고서 발간(2003년 10월) • 희생자 지원과 위령사업
활동 성과	• 진실규명 • 명예회복 → 희생자 및 유족들의 인권 회복 → 화해와 상생

위원회 발족 이전인 같은 해 3월 27일에는 제주도 현지에 4.3 사건 지원사업소가 설치돼 희생자 신고와 위령공원 조성사업 등을 수행했다.

4.3위원회는 국무총리를 위원장으로 법무 · 국방 · 행자 · 보건복지 · 기획예산처 장관과 법제처장, 제주도지사 등 당연직 8명과 유족 대표, 전문가, 학식과 경험이 풍부한 민간인 12명 등 모두 20명으로 구성됐다. 같은 해 9월 7일에는 유족 대표와 4.3 관련 단체, 학계, 법조계, 공무원 등 15명으로 구성된 제주도 실무위원회가 출범했다.

1) 진상규명 활동의 내용과 특징

제주 4.3 사건의 희생자 조사는 2000년 6월부터 2004년까지 3차에 걸친 희생자 신고를 중심으로 진행됐다. 신고 건수는 총 1만 4천373명(1차 1만 3천138명, 2차 888명, 3차 347명)으로 이 중 사망자 1만 563명과 행방불명 3천532명, 후유장애자 178명이었다.

4.3 희생자에 대한 사실 조사 및 확정은 조사단의 현지 확인 조사와 실무위원회의 심사, 제주 4.3위원회의 현지 조사 및 관계기관의 자료, 증언 등을 통한 사실 여부 확인 등 3단계를 거친다. 위원회는 위원 7인으로 구성된 '제주4.3희생자심사소위원회'를 구성했으며 2001년 12월에는 후유장애자 심사를 위해 전문의와 법의학자 등 5인으로 구성된 '제주4.3사건희생자의료및생활지원분과자문위원회'를 운영했다.

제주4.3위원회는 2002년 처음으로 희생자 1천715명을 결정한 이래 2007년 3월 14일까지 12차례에 걸쳐 1만 3천564명을 희생자로 결정했고, 31명을 불인정했다. 위원회는 당시 군법회의가 불법적으로 진행됐음을 밝혀내고, 사형수 318명, 무기수 239명을 포함한 수형인 2천486명도 희생자에 포함시켜 제주도민과 유족의 억울함을 풀고 화합을 이루는 데 기여했다.

제주4.3위원회는 국내외 1만 1천63건의 자료를 수집, 정리 · 분석한 총 12권의 『자료집』과 503명의 증언을 채록한 총 7권의 『증언록』, 사건의 전모를 규명한 「제주 4.3 사건 진상조사보고서」를 발간했다. 위원회는 특히 2003년 3월 29일 △제주도민과 피해자들에 대한 정부의 사과 △4.3 사건 추모기념일 지정 △진상 보고서의 교육자료 활용 △4.3평화공원 조성 지원 △유가족들에 대한 실질적 생계비 지원 △집단 매장지 및 유적지 발굴사업 지원 △추가 진상규명 및 기념사업 지속 지원 등을 담은 대정부 건의안을 채택했다.

2) 최종 진상조사 보고서

2003년 10월 15일 최종 확정된 진상조사보고서는 제주4.3 사건이 "한국현대사에서 한국전쟁 다음으로 인명피해가 극심했던 비극적인 사건"이라고 평가하고 "1947년 3월 1일 경찰의 발포를 기점으로 경찰 · 서청의 탄압에 대한 저항과 단선 · 단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대가 무장 봉기한 이래 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대 간의 무력 충돌과 토벌대의 진압 과정에서 수많은 주민이 희생당한 사건"으로 정의했다.

보고서는 제주 4.3 사건의 희생자는 잠정적으로 2만 5천~3만 명에 이른다고 보았다. 위원회에 신고된 희생자는 1만 4천373명이지만, 미신고 및 미확인 희생자가 많다고 판단했기 때문이다. 신고된 내용을 토대로 분석하면, 가해자는 토벌대 78.1%(1만 955명), 무장대 12.6%(1천764명), 무응답 9%(1천266명)였으며 희생자 중 10세 이하 어린이와 61세 이상 노인이 전체의 11.9%, 여성이 21.3%(2천985명)로 남녀노소 가리지 않은 과도한 진압작전이 전개됐음을 알 수 있다.

또한 보고서는 진압작전을 수행하던 서북청년회 단원이 도민과 잦은 마찰을 빚었고, 그들의 과도한 행동을 '4.3' 발발의 한 요인으로 보았으며, 1948년 11월 9연대에 의한 강경 진압작전이 가장 비극적인 사태를 초래했다고 지적했다. 9연대의 진압작전으로 산간마을 95% 이상이 불타 없어졌다. 9연대에 이어 제주에 들어 온 2연대도 재판 절차를 거치지 않고 민간인을 즉결 처분했다.

보고서는 특히 1948년 12월과 1949년 6~7월 두 차례에 걸쳐 2천530명을 판결한 '4.3 사건 군법회의'도 법률이 정한 정상적인 절차를 밟지 않고 징역형과 사형을 선고했다고 밝혔다. 1948년 11월 17일 선포돼 그 해 12월 31일 해제된 '4.3 계엄령'도 법적 근거가 논란거리이지만, 이를 논외로 치더라도 재판 절차 없이 즉결처분이 빈번하게 자행되는 등 법 테두리를 이탈했다고 지적했다.

인명피해에 대한 1차 책임은 6개월 동안 전체 희생자의 80%를 낼 정도로 강경작전을 펼친 9연대장과 2연대장에게 있지만 최종 책임은 군 통수권자인 이승만 대통령에게 돌아갈 수밖에 없으며, 한국군의 작전통제권을 갖고 있던 미 군정과 주한 미 군사고문단도 자유로울 수 없다고 보았다.

보고서는 특히 죄의 유무에 관계 없이 4.3 사건 때 가족이 죽임을 당했다는 이유만으로 희생자의 유족이 연좌제에 의해 감시당하고 사회활동을 제약 받는 등 유족의 고통은 아직도 계속되고 있다고 지적했다.

보고서는 결론적으로 국가 공권력이 법을 어기면서 민간인들을 살상했다는 것은 중대한 인권유린으로 정부가 이 사건을 교훈으로 삼아 다시는 이러한 비극이 일어나지 않도록 노력해야 하고 국가 공권력에 의해 피해를 입은 희생자와 유족을 위로하고 적절한 명예회복 조치를 취해야 한다고 요청했다.

3) 희생자 지원과 위령사업

제주4.3위원회는 후유장애자까지 포함해 신고자가 첨부한 진단서 등을 토대로 의료지원금 지급 여부를 결정했다. 위원회는 후유장애자 97명에게 4억 700만 원의 의료지원금 지급을 결정했다. 위원회는 이와 함께 위령사업을 추진, 1단계로 112억 원을 들여 2003년 12월 제주시 봉개동 3십9만 700㎡의 부지에 4.3평화공원을 조성했다. 평화공원에는 위령탑, 위령제단, 추념광장이 조성됐으며, 545㎡ 규모의 봉안실에는 1만3천 564위의 희생자 위패를 모셨다. 이어 2004년 3월 9일에는 480억 원이 투입되는 4.3평화공원 조성 2단계 사업 계획이 확정돼 지하 2층, 지상 3층 연 건축면적 9천917㎡ 규모의 4.3 사료관 건립 공사가 진행 중이다. 4.3 사료관은 4.3 사건 발생 60주년이 되는 2008년 4월 3일 개관될 예정이다.

4) 4.3희생에 대한 정부의 사과

노무현 대통령은 제주4.3위원회의 건의에 따라 두 차례에 걸쳐 직접 정부의 사과 뜻을 표명했다. 노 대통령은 2003년 10월 제주평화포럼에 참석, 기조연설을 통해 유족과 제주도민에게 과거 국가 권력의 남용을 사과하고 4.3평화공원 조성과 신속한 명예회복이 조속히 이루어질 수 있도록 지원하겠다고 밝혔다. 또 2006년에는 노 대통령이 4.3희생자 위령제에 참석해 헌화하고 유족을 비롯한 1만여 명의 참석자들 앞에서 국가의 잘못에 대해 사과해 지지를 받았다.

대통령 발언

"제주도에서 1947년 3월 1일을 기점으로 해 1948년 4월 3일 발생한 남로당 제주도당의 무장 봉기, 그리고 1954년 9월 21일까지 있었던 무력충돌과 진압 과정에서 많은 사람들이 무고하게 희생됐습니다. 저는 위원회의 건의를 받아들여 국정을 책임지고 있는 대통령으로서 과거 국가 권력의 남용에 대해 유족과 제주도민 여러분에게 진심으로 사과와 위로의 말씀을 드립니다. 무고하게 희생된 영령들을 추모하며 삼가 명복을 빕니다. 정부는 4.3평화공원 조성, 신속한 명예회복 등 위원회의 건의사항이 조속히 이루어질 수 있도록 적극 지원하겠습니다."

– 2003년 10월 31일, 제주도 방문 사과문

"저는 먼저, 깊은 애도의 마음으로 4.3 영령들을 추모하며 삼가 명복을 빕니다. 오랜 세월 말로 다 할 수 없는 억울함을 가슴에 감추고 고통을 견디어 오신 유가족 여러분께 진심으로 위로의 말씀을 드립니다. 아울러 무력충돌과 진압 과정에서 국가 권력이 불법하게 행사되었던 잘못에 대해서 제주도민 여러분께 다시 한번 사과드립니다. 제주도민과 유가족 여러분, 2년 반 전, 저는 4.3 사건 진상조사 결과 보고를 받고, 대통령으로서 국가를 대표하여 여러분께 사과를 드린 바 있습니다. 그때 여러분이 보내주신 박수와 눈물을 저는 지금도 생생하게 기억하고 있습니다. 그리고 그것이 무엇을 의미하는지 늘 가슴에 새기고 있습니다."

– 2006년 4월 3일, 제주4.3 희생자 위령제 추도사

5) 평가와 과제

제주4.3위원회는 과거사 진실규명과 피해자 명예회복이 미래를 향한 기반임을 보여주는 성공적인 사례로 지역사회의 시민운동과 언론, 지방자치단체, 국가의 진실규명활동이 유기적으로 결합해 민주절차에 따라 이뤄진 과거청산의 전범이다. 「제주4.3특별법」은 2006년 12월 22일 개정돼 4.3 희생자 및 유족 범위 확대와 희생자 유해 발굴과 제주4.3 평화인권재단의 설립 근거 규정이 추가됐다. 평화인권재단은 정부 지원으로 4.3 평화공원 및 사료관 운영 관리, 추가 진상 조사, 유족 복지사업 등을 추진한다.

2. 노근리 희생자 명예회복

1999년 9월 AP통신이 한국전쟁 당시 미군이 노근리 부근에서 발견되는 민간인을 적으로 간주하라는 명령에 따라 학살 사건이 발생했다고 보도, 한미 양국 정부 합동조사단이 15개월간 조사를 진행했다. 한미조사단은 2001년 1월 12일 노근리 사건의 실체를 인정했고 약 400만 달러로 노근리 사건 추모비 건립 및 유가족에 대한 장학사업을 약속했다. 희생자 및 유가족 심사와 결정, 의료비 지급 등을 처리하기 위해 「노근리 사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법」이 2004년 3월 5일 공포 · 시행됐다. 이 법에 따라 2004년 9월 20일 국무총리 소속으로 '노근리사건희생자심사및명예회복위원회'(이하 '노근리사건위원회')가 구성됐고 충청북도지사 소속으로 '노근리사건희생자심사및명예회복실무위원회'(이하 '노근리실무위원회')를 두어 희생자, 유족 피해 신고 접수, 피해 신고 심사, 의료지원금 지급 등의 업무를 처리했다.

1) 명예회복과 위령사업

노근리사건위원회는 특별법이 한미 양국 정부의 노근리 사건 공동 조사 결과에 기초해 희생자 심사를 완료하도록 규정했기 때문에(제5조) 진상규명활동 없이 희생자 및 유족 심사와 명예회복, 위령사업을 진행했다. 노근리사건위원회는 2005년 5월 23일 노근리 사건 희생자 및 유족 심사를 벌여 218명을 희생자, 2천170명을 유족으로 최종 결정했다. 후유증에 시달린 사람이 55명이며 이 중 생존자는 30명이다. 위원회는 2005년 8월 18일 이들 30명에게 한 사람 당 최고 2천100만 원에서 최저 300만 원까지 총 4억 1천858만 원의 지원금을 지급하기로 결정했다.

그러나 추모사업은 미국의 주장과 피해자들의 요구가 달라 차질을 빚었다. 미국은 노근리 추모사업에 한국전쟁 당시 미군에 의한 모든 사건을 포함하는 방안을 일방적으로 추진, 한국전쟁 기간 동안 민간인 희생에 대한 추모비를 건립하자고 제안했다. 유족은 이에 대해 진정한 사과가 아니라 사건을 은폐하려는 것이라며 사업 자체를 거부했다. 또한 280만 달러를 들여 장학사업을 추진하려 했으나 유족이 거부해 2007년 9월 30일 종료됐다.

노근리사건위원회는 피해자들의 의견을 반영한 추모공원 건립 계획을 별도로 수립해

2007년 3월 22일 위령탑, 역사평화박물관, 평화광장, 참배광장 등이 들어서는 공원 조성 계획(191억 원)을 의결했다. 또 사건 당시 시신을 수습했던 주민이 충북 영동군 일대 2~3군데에 유해가 묻혀 있다는 주장을 제기해 2007년 5월 발굴작업에 들어가 2008년 1월까지 유해발굴보고서를 완료할 예정이다.

2) 평가와 과제

한미 양국 정부의 공동 조사보고서는 미군의 학살 행위는 인정했지만 미국정부의 법적 책임이 따르는 미군 상층부의 피난민 공격 명령은 인정하지 않았다. 상부 명령에 따른 것이 아니라 피난민 속에 인민군이 포함됐다고 생각한 병사들이 우발적으로 저지른 사건으로 결론지었던 것이다. 그러나 피해자들과 유족, 그리고 관련 학계에서는 다양한 증거를 제시하며 조사보고서가 축소·은폐됐다고 주장했다. 더구나 공동 조사보고서가 작성될 당시 한국측 조사단이 진상규명보다는 미국과의 동맹관계 강화에 주의를 기울였음을 보여 주는 문건이 다수 발견돼 더욱 신뢰를 얻지 못했다.

그러나 새로운 증거가 제시돼도 대응 방안이 없어 미국의 입장을 받아들일 수밖에 없었다. 2006년 5월 29일 AP통신은 당시 주한 미국대사관이 사건 하루 전 날 대구에서 열린 미군의 피난민대책회의 내용을 미 국무부로 보낸 서한(무초 서한)을 공개했다. 무초 서한에는 "만약 피난민이 미군 방어선의 북쪽에서 출현할 경우 경고사격을 하되, 이를 무시하고 남하할 경우 (피난민들은) 총격을 받게 될 것"이라고 돼 있다.

이에 대해 미국정부는 무초 대사가 딘 러스크 당시 미 국무부 차관보에게 보낸 '개인 서한'으로, 미 8군 사령관은 이 서한에 언급된 정책 제안을 집행하지 않기로 결정했었다고 결론을 내렸다. 피해자들은 이를 받아들이지 않았지만, 노근리사건위원회는 진상규명 기능이 없으므로 대응하지 못했다. 2006년 10월 30일 외교통상부도 미국 입장을 뒤집을 증거를 갖고 있지 않다고 밝혔다.

노근리 사건의 사례는 진상규명 완결을 전제로 한 과거사 정리는 문제가 있다는 점을 보여준다. 진상규명이 진척되지 않으면 책임 소재가 밝혀지지 않고 사과의 진정성조차 의심받게 된다. 더구나 미군 책임문제이기 때문에 진상규명과 추모사업이 더욱 어려웠다. 노근리 사례는 앞으로 한국전쟁 기간 동안 미군이 개입한 것으로 여겨지는 민간인 희생자문

제를 해결하는 선례가 될 수 있었지만 공동 보고서 작성에 참여한 한국정부 관계자들이 제대로 역할을 수행하지 못해 신뢰를 떨어뜨렸고 다른 사건들마저 해결하기 어렵게 했다.

노근리사건위원회는 또한 진상규명과 추모사업을 주도할 기능을 갖추지 못했기 때문에 유족이 미국의 추모 방안을 거부해도 조정 기능을 발휘하지 못했다. 문화재청이 2003년 6월 노근리 사건 현장인 쌍굴다리를 근대문화유산으로 선정했으나 노근리 추모사업은 그 후 몇 년 동안 제대로 시행되지 못했다.

3. 거창 사건 등 관련자 명예회복

거창 사건의 진상규명과 관련자 명예회복은 1996년 1월 5일 「거창 사건 등 관련자의 명예 회복에 관한 특별 조치법」이 공포되고 '거창사건등관련자의명예회복심의위원회'가 구성돼 다른 사례보다 일찍 추진됐다.

1) 명예회복과 위령사업

거창사건위원회는 사망자와 유족 여부를 결정하고 명예회복과 위령사업을 추진, 사망자 934명(거창군 548명, 산청 · 함양군 386명)과 유족 1천517명(거창군 785명, 산청 · 함양군 732명)을 결정해 명예를 회복시키고 호적 소실자의 호적을 복구시켜 주었다. 또한 2004년 329억 원(거창군 193억, 산청 · 함양군 136억)을 들여 거창군 1십6만 2천424㎡, 산청 · 함양군 8만 4천926㎡ 부지에 위령탑 · 위패 봉안소 · 역사교육관 등이 들어선 추모공원을 건립했다.

2) 보상문제를 둘러싼 쟁점

거창 사건의 진상규명과 명예회복, 추모사업 등은 참여정부 이전에 상당히 진척됐고, 참여정부 들어서는 보상 · 배상 문제가 논란이 됐다. 2001년부터 학계나 시민단체에서 거창 사건에 대한 배 · 보상이 시행돼야 한다고 주장하고 유족회 등이 국가에 손해배상을 청구해 국가의 책임이 인정됐으나 시효만료로 배상은 이뤄지지 않았다.

2004년 3월 2일 국회에서 보상 관련 규정을 보완한 「거창 사건 등 관련자의 명예회복

에 관한 특별조치법」개정안을 통과시켰으나 이튿날 국무회의는 거부권을 행사했다. 한국전쟁 중에 군경에 의해 희생된 사람들에 대한 입법이 잇따를 경우 최대 25조 원의 천문학적인 예산이 필요하기 때문에 국가 재정이 감당하기 어렵다는 이유였다. 배 · 보상이 배제된 채 과거사 정리가 진행된다면 그에 따른 문제도 간단하지 않다는 점을 보여준 사례이다.

제3절 권위주의 정권하의 인권침해 규명

1. 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상

'민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회'(이하 '민주화보상심의위원회')는 2000년 1월 12일 제정된 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」(이하 「민주화 보상법」)에 따라 같은 해 8월 9일 설치됐다. 국회의장 추천 3인, 대법원장 추천 3인, 대통령 추천 3인 등 9인의 위원으로 구성됐다.

민주화운동관련자명예회복및보상심의위원회	
특징	• 권위주의 통치에 대한 항거로 발생한 피해의 명예회복 및 보상 • 일방적 피해 구제가 아닌 민주화 기여활동 대상 • 시기 및 대상의 광범위(1964년 3월24일 이후)
대상자	• 민주화운동과 관련해 사망하거나 행방불명된 자 • 민주화운동과 관련해 상이를 입은 자 • 민주화운동으로 인해 대통령령이 정하는 질병을 앓거나 그 후유증으로 사망한 것으로 인정되는 자 • 민주화운동을 이유로 유죄판결 · 해직 또는 학사징계를 받은 자
주요 활동 성과	• 민주화운동 관련자 신청 및 심의 – 신청 : 11,990건(보상 1,539건, 명예회복 10,451건) – 심의 : 10,964건(인용 8,690건, 기각 2,273건) • 보상금 지급 : 585명, 297억 51백만 원 • 생활지원금 지급 : 2,399명, 310억 12백만 원 • 명예회복 : 전과 기록 삭제 권고(3,784명), 해직 피해 미 복직자 복직 권고(281명), 학사징계 기록 말소 권고 등
기대 효과	• 민주화운동과 관련해 희생된 자와 그 유족에 대해 국가가 명예회복 및 보상을 행함으로써 이들의 생활 안정과 복지 향상을 도모하고 민주주의 발전과 국민 화합에 기여

1) 민주화 보상법 두 차례 개정

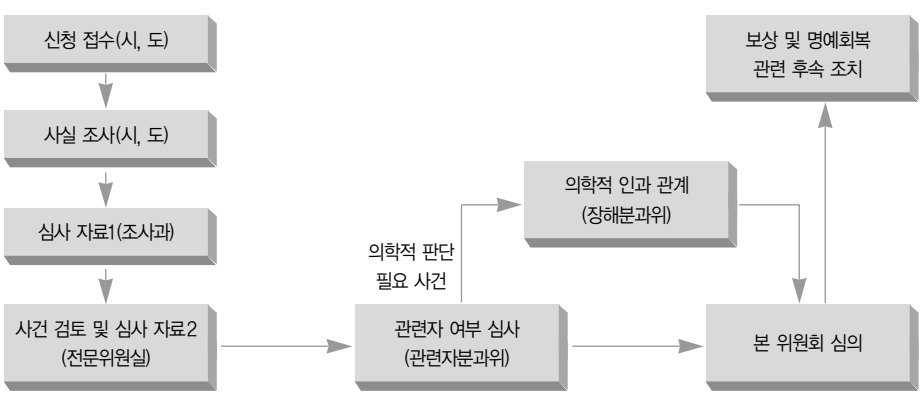
「민주화 보상법」은 2004년 3월 27일과 2007년 1월 16일 두 차례 개정됐다. 1차 개정의 주요 골자는 자격이 상실 또는 정지된 자에 대해 특별사면과 복권을 건의할 수 있도록 하고, 사망 또는 상이를 입을 당시의 월급액과 보상 결정 당시의 월급액 사이에 현격한 차이가 있을 때에는 보상금을 조정해 지급토록 했다. 2차 개정에서는 민주화 운동 시기를 1969년 8월 7일 이후에서 1964년 3월 24일 이후로 확대하고, 직권재심 조항 신설 및 의료지원금, 생활지원금의 지급 범위 확대가 포함됐다.

민주화보상심의위원회는 '관련자및유족여부심사분과위원회'와 '장해등급판정분과위원회', '명예회복추진분과위원회', '생활지원금지급심사분과위원회', '국가 기념사업및추모사업지원 분과위원회' 등 5개의 분과위원회와 사실 조사 및 사건 검토, 심의 지원 등을 위해 지원단을 두고 있다.

위원회는 특정 시기나 사건에 대한 진상규명을 목적으로 하지 않고 1964년 3월 24일 이후 권위주의 통치에 항거한 학생 · 노동 · 교육 · 재야 · 언론 · 농민 · 통일 · 빈민운동 등을 포괄하고 있다. 또한 정부 차원에서 민주화운동 전반에 대해 사회적 명예회복 및 보상을 추진하기 위한 기초로써, 민주화운동 관련자 인정 및 후속 조치작업을 담당하고 있다.

2) 보상 및 명예회복 활동

민주화 보상 및 명예회복 처리 절차



민주화보상심의위원회는 2000년 출범 이후 2007년 9월 말 현재 217회의 회의를 열고 접수된 총 1만 1천990건 중 91%인 1만 963건을 심의해 8천690건을 인용하고, 2천273건을 기각했다. 2차로 법이 개정된 이후에는 전국 시 · 도에서 제5차 신청을 받고 있다.

민주화 관련자 신청 접수 및 심의 현황(2007. 9.)

구분	계	보상			명예 회복			
		소계	사망	상이	소계	유죄판결	해직	학사징계
신청 건수	11,990	1,539	314	1,225	10,451	6,437	3,510	504
심의 건수(91%)	10,963	1,394	258	1,136	9,569	6,037	3,055	477
인용(79%)	8,690	693	104	589	7,997	5,478	2,214	305
기각(21%)	2,273	701	154	547	1,572	559	841	172
잔여 건수	1,027	145	56	89	882	400	455	27

위원회는 1차 법 개정 이후 명예회복 관련자(유죄판결, 해직, 학사징계)들에 대한 후속조치가 시작돼 유죄판결 피해자 3천784명(4천810건)의 전과 기록 삭제를 권고했다. 또한 학사징계 피해자 1천796명 중 희망자에 대해 징계 기록 말소를 권고해 164명 징계 기록 말소, 13명 복학, 84명이 명예졸업장을 받았다. 해직 피해자 2천821명 중 미 복직자 955명 가운데 희망자 281명에 대한 복직을 권고해 23명이 수용됐고, 138명은 불수용(미회신 120명)됐다.

제1차 법 개정에 따른 생활지원금 지급 현황은 아래의 표과 같으며 2차 법 개정에 따른 생활지원금은 보상금 지급 신청을 받고 있다.

민주화 생활지원금 지급 현황(2007. 9.) (단위 : 명, 백만 원)

구분	계		구금자		등외자	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
지급 인정	2,429	31,225	2,314	30,674	115	551
지급	2,399	31,012	2,291	30,494	108	518
잔여	30	213	23	180	7	33

민주화 보상금 지급 현황(2007. 9.)						(단위 : 명, 백만 원)
구분	결정		지급		미지급	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
계	606(164)	30,047(3,086)	585(164)	29,751(3,086)	21	–
사망	96(47)	13,301(2,160)	96(47)	13,301(2,160)	0	–
상이	510(117)	16,746(926)	489(116)	16,450(926)	21	–

※ 괄호 안 숫자는 보상금 조정 지급 대상임

민주화보상심의위원회의 민주화 보상금 지급현황은 위의 표와 같다.

3) 평가와 과제

민주화보상심의위원회가 7년여 동안 활동하면서 제기된 과제는 세 가지로 요약된다.

첫째, 과거사 정리는 특별법 제정과 위원회 설치로 끝나는 것이 아니라는 점이다. 「민주화 보상법」은 예상 신청 사안, 건수, 소요 인원, 예산, 사회적 기대 등에 대한 종합적 고려가 미흡했기 때문에 2차례 법을 개정해야 했다. 또한 보상 및 명예회복은 필연적으로 소급조치가 따라야 하기 때문에 기존 법률의 안정성과 충돌할 수밖에 없다. 그러나 「민주화 보상법」은 소급 조치와 관련해 '권고' 외에는 권한이 없기 때문에 신청인들의 기대와는 괴리가 있을 수밖에 없다.

둘째, 위원회의 전문성 확보를 위한 제도적 보장이 필요하다. 위원회의 업무를 담당하는 파견 공무원이 단기간 근무하기 때문에 전문성 및 연속성을 유지하기 어려우며 민간 전문위원들 역시 1년 단위 계약직이므로 전문성이 요구되는 분야별 사안들에 대한 지속적 흐름을 이어가기 어렵다.

끝으로, 과거사 정리가 민주주의 공고화로 나아가고, 민주적 가치의 사회적 고양으로 이어지기 위해서는 국민과 호흡하는 자세가 필요하다. 진상규명이나 배 · 보상은 과거사 정리의 출발이지 완성이 아니다. 적극적인 대국민 홍보를 통해 사회적으로 검증 받아야 한다.

2. 군 의문사 진상규명

2005년 7월 29일 「군 의문사 진상규명 등에 관한 특별법」이 공포된 이후 2006년 1월 1일 대통령 소속으로 '군의문사진상규명위원회'(이하 '군의문사위원회')가 설립됐다. 군의문사위원회는 대통령 소속으로 설립일로부터 2008년 말까지 활동하며 위원장과 상임위원 각 1명, 비상임위원 5명으로 구성됐다. 이 법은 군에서 발생한 사망사고 중 의문이 제기된 사건에 대한 진상을 규명해 관련자의 피해와 명예를 회복하고 군에 대한 국민의 신뢰 회복과 인권 증진에 이바지하기 위해 제정됐다.

'군 의문사'란 군인(병역법에 의한 전환 근무자 포함)으로 복무 중 사망한 사람의 사망원인이 의심할 만한 상당한 사유가 있는 사고 또는 사건으로 진실화해를 위한 과거사정리위원회가 조사 개시를 결정한 사건은 대상에서 제외된다(제2조). 조사 대상은 1993년 2월 25일부터 2005년 12월 31일까지 발생한 군 의문사이지만 이전에 발생한 사고도 위원회에서 진상조사가 필요하다고 결정하면 조사할 수 있다.

1) 진상규명활동

군의문사위원회가 2006년 1월 1일부터 2007년 1월 2일까지 접수한 600명의 진정을 분석한 결과, 287명(44.2%)이 입대 후 6개월이 지나지 않은 이병(이경 포함 164명)과 1년 이하인 일병(일경 포함 123명)이었다. 또한 356명(59.3%)이 과거 군 수사 결과 자살로 처리된 것으로 나타났다. 사망 연대별로는 1980년대가 125건(21%)으로 가장 많았고 1990년대 112명(18.8%), 2000년대 102명(17.3%), 1970년대 97명(16.3%) 순이었다. 1950년대와 1960년대는 각각 87건과 71건이었다.

군의문사진상규명위원회	
진상규명 대상	• 1993. 2. 25. 이후 2005. 12. 31. 까지 군인, 경비교도대원, 전·의경, 의무소방대원의 의문사 • 그 이전의 사건 중 위원회가 조사가 필요하다고 인정한 사건
조사 대상 선정	• 진정 접수 → 사전 조사 → 본 조사(2007. 8, 372건 조사 진행 중)
주요 활동 성과	• 52건 종결 • 11건의 의문사 실체 규명

위원회는 2006년 3월 25일 11건 이후 2007년 8월까지 총 372건에 대해 조사 개시 결정을 내렸다. 이들 사건 중에는 1998년 공동경비구역 벙커에서 권총상을 입고 숨졌으나 8년여 동안 죽음의 진실이 밝혀지지 않았던 김훈 중위 사건도 포함됐다. 위원회는 접수된 600건의 사건에 대한 재조사와 함께 군의문사 재발 방지를 위한 제도 개선을 위해 세미나 및 연구 사업을 진행하고 있다.

2) 진상규명 결정

군의문사위원회는 2006년 12월 12일 단순사망으로 처리됐던 2건에 대해 '구타에 의한 사망' 이라는 결론을 내린 이후, 2007년 8월까지 조사한 52건 중 11건에 대해 진상을 규명했다.

1980년대 강원도 제1야전사령부 소속 부대에서 발생한 김모 하사 사망 사건에 대해 당시 군 수사당국은 회식 후 구토로 기도가 막혀 질식사한 것이라고 발표했으나 실제로는 선임 부사관의 구타에 의해 사망했다는 사실을 밝혀내고, 국방장관에게 사망 원인에 대한 재심의를 요청했다.

1996년 강원도 모 교도대 경비교도대원으로 배치받은 뒤 4일만에 자살한 박모 이교도 구타와 가혹행위를 견디다 못해 자살했음을 당시 동료들의 증언을 토대로 밝혀냈다. 박이교는 가혹행위와 구타가 자살에 영향을 미친 점 등을 들어 법무장관에게 '공무상 사망' 으로 심의해 주도록 요청했다.

1996년 종로경찰서 모 파출소에 복무 중 사망한 이모 이경은 '입대 후 근무에 제대로 적응하지 못해 자책감으로 자살했다' 고 돼 있었으나, 조사 결과 선임 전투경찰들의 암기 강요, 구타와 욕설, 집단 따돌림이 자살 원인으로 밝혀졌다. 위원회는 경찰청장에게 사망 구분에 관한 사항을 심의할 것을 요청했다.

1988년 회식 직후 부대로 복귀하던 중 교통사고로 사망한 박모 하사 경우, 사건 당시 근무 명령지와 업무일지가 허위로 작성되고, 회식 종료 시간이 조작됐음을 밝혀내고, 박하사의 사망이 공무와 관련된 사고임을 입증했다. 이 사건에 대해는 국방부장관에게 박하사의 전공사상 구분을 재심의토록 요청했다.

2002년 자살한 조모 일경은 당시엔 자살 동기를 구체적으로 밝히지 못했으나, 선임대

원들의 지속적인 구타와 하루 한 끼 식사도 못하는 비정상적인 근무 환경에서 만성적인 수면 결핍으로 고통을 받았다는 사실을 밝혀냈다. 이 사건 역시 경찰청장에게 조일경의 사망 구분을 재심의 하도록 요청했다.

1976년 훈련 중 발병한 폐결핵으로 사망, 단순 병사로 처리됐던 권모 이병은 열악한 환경으로 질병이 발생해 악화했으므로 원호대상자가 돼야 한다고 밝혔다. 군 당국의 불성실한 태도로 사건 발생 30년 동안 유가족에게 고통을 준 데 대해 사과하고, 순직 처리 후 보상과 예우를 하도록 요청했다.

3) 평가와 과제

군의문사위원회는 활동시한 내에 600건을 조사해야 하지만 조사 인력의 부족으로 어려움을 겪고 있다. 사건 당 소요 시간은 최소한 6개월이 필요하므로 2007년 9월 현재 50여명의 조사관이 1인당 10건을 해결해야 한다.

위원회는 조사 활동 외에도 과거 군으로부터 받은 유가족의 상처를 치유하는 데 노력해야 한다. 우선 유가족이 납득할 수 있는 조사 결과를 내는 데 최선을 다해야 한다. 이와 함께 과거 군에서 단순 자살자로 처리한 사건에 대해서도 합당한 예우와 보상이 이뤄지도록 제도를 마련해야 하며 군내 자살사고 예방 및 자살자 처우개선을 위한 법과 제도의 정비를 검토해 나가야 한다.

3. 국가 기관별 진실규명

2004년 8월 15일 광복절 경축식 연설에서 노무현 대통령이 '국가 기관의 과거 진상조사 적극 협조'를 강조함에 따라 각 기관은 자체적으로 과거 의혹 사건의 진실규명에 나섰다.

1) 국가정보원

국가정보원은 전신인 중앙정보부와 국가안전기획부 시절을 포함해 그동안 저지른 인권침해와 불법행위를 조사하기 위해 자체적으로 2004년 11월 2일 '국정원과거사건 진실규명을통한발전위원회'(이하 '국정원진실위원회')를 설치했다. 국정원진실위원회는

기관별 과거사정리위원회의 활동		
기관별	주요 조사 내용	성과
국가정보원 과거사건진실규명을 통한발전위원회	김형욱 실종 사건, 김대중 납치 사건, 동백림 사건, 부일장학회 강제 헌납·경향신문 매각 사건, 민청학련 및 인혁당 사건, 남한조선노동당 사건, KAL기 폭파 사건	• 의혹의 실체 규명 →피해자 인권 회복 • 국가기관의 책임 공식 인정→재발 방지 • 기관 본연의 독립성 제고
경찰청 과거사진상규명위원회	서울대 깃발 사건, 민청련 사건, 강기훈 유서대필 사건, 보도연맹원 학살 의혹 사건, 민청학련 사건, 자주대오 사건, 남민전 사건, 대구 10.1 사건, 나주부대 사건, 진보의련 사건	
국방부 과거사진상규명위원회	(1차 조사 대상) 12.12 쿠데타, 5.17 비상계엄 확대, 5.18 사건, 삼청교육대 사건, 강제 징집·녹화사업, 실미도 사건 (2차 조사 대상) 10.27 법난 사건, 언론 통제, 보안사 민간인 사찰, 재일동포 및 일본 관련 간첩 조작 의혹 사건	

국정원장 직속기구로 종교계 · 학계 · 시민단체 등의 민간위원 10명을 포함한 15명의 위원으로 구성돼 임무수행을 위해 필요한 자료에 접근할 수 있도록 했다.

국정원진실위원회는 우선 'KAL 858기 폭파 사건', '민청학련 · 인혁당 사건', '동백림 사건', '김형욱 실종 사건', '김대중 납치 사건', '부일장학회 강제 헌납 · 경향신문 강제 매각 사건', '남한 조선노동당 사건' 등 7개의 사건을 조사 대상으로 선정해 진실 규명에 나섰다.

① 김형욱 실종 사건

국정원진실위는 보존자료 748건 1만 905쪽, 타기관 보유자료 87권 9천521쪽을 검토하고 총 33명의 면담조사를 끝낸 뒤 2005년 5월 김형욱 실종 사건에 대한 중간 조사 결과를 발표했다. 조사 결과에 따르면, 김형욱 전 중앙정보부장은 1979년 10월 당시 김재규 중앙정보부장의 지시로 중정 프랑스 주재 이상열 공사와 중정 직원 연수생, 이들이 고용한 제3국인들에 의해 파리 현지에서 살해됐다. 박정희 전 대통령이 김형욱 전 부장의 미하원 청문회 출석 및 회고록 출간을 저지하도록 지시한 사실은 분명하지만, 김형욱 전 부장의 살해를 직접 지시했는지 여부를 확인할 수 있는 자료를 찾아내지는 못했다.

② 동백림 사건

국정원진실위는 2006년 1월 27일 동백림 사건 조사 결과를 발표, 재독 음악가 고 윤이상 선생과 예술계 · 학계 · 관계 등 무려 194명이 연루됐던 이 사건을 당시 박정희 정권이 정치적 목적을 위해 '간첩단'으로 포장했다고 밝혔다. 중앙정보부에 의해 1967년 발표된 이 사건은 피의자들의 단순한 대북 접촉 및 동조 행위를 국가보안법 및 형법의 간첩죄를 무리하게 적용해 범죄 사실을 확대, 과장했다는 것이다.

또한 중앙정보부가 당시 독일, 프랑스 등 유럽지역에 거주하던 유학생, 지식인, 예술가 등을 불법적으로 국내로 연행하면서, 우방들과 주권 침해 시비를 가져올 사안을 대통령에게 보고하거나 승인받지 않고 독자적으로 추진했을 가능성은 희박하다고 판단했다.

국정원진실위는 사건 관련자들이 방북해 금품을 받고 특수교육을 받는 등 북측의 요청사항을 이행해 실정법을 위반한 사실도 확인했다. 그러나 특수교육은 강요된 측면이 강하며, 귀국한 사람들도 북한의 지령을 대부분 이행하지 않았고 3~4명만 안착신호를 발송하고 북한 방송을 1~2회 청취하는 등 위반 정도가 약한 편이었다고 밝혔다.

또한 중앙정보부가 동백림 사건에 연루된 것으로 발표한 민족주의 비교연구회 사건은 박정희 정권이 명백히 정치적으로 조작한 것이라고 보았다. 학생 시위의 배후는 북한이라는 점을 알려 대학생들의 6.8부정선거 규탄시위를 약화시키려는 의도에서 근거 없이 민족주의비교연구회를 연루시켰다는 것이다.

국정원진실위는 정부가 해외 거주 관련자들에 대한 불법 연행, 조사 과정에서의 가혹행위, 간첩죄의 무리한 적용과 범죄 사실의 확대, 민족주의비교연구회 확대 적용 등 잘못에 대해 관계자들에 포괄적으로 사과해야 한다고 권고했다.

③ 부일장학회 강제 헌납과 경향신문 매각 사건

국정원진실위는 2005년 7월 22일 부일장학회 헌납 및 경향신문 매각에 따른 의혹 조사결과를 발표했다. 조사 결과에 따르면, 1962년 부일장학회 이사장 김지태 사장의 구속은 박정희 국가재건최고회의 의장의 지시로 이뤄졌고 그의 재산 헌납은 중앙정보부에 구속 수감된 상태에서 강압적으로 진행됐다. 특히 중앙정보부는 수사권을 남용해 재산헌납 과정에 개입했고 신직수와 고원증 등 국가재건최고회의 관련자들은 박정희 의장 지시로 헌납받은 재산을 5.16장학회로 이전했다.

경향신문도 김형욱 중앙정보부장의 지시에 따라 부당한 압력행사로 강제 매각됐으며

종합적으로 볼 때 박 대통령의 지시에 의해 추진, 실행된 것으로 판단된다고 발표했다.

국정원진실위는 부일장학회 및 부산일보, 부산문화방송, 한국문화방송과 경향신문이 중앙정보부의 강압에 의해 헌납 또는 매각됐다는 사실이 확인됐으므로, 부일장학회의 후신인 정수장학회를 고 김지태 씨의 유지를 되살릴 수 있도록 쇄신하고, 당시 경향신문의 활동을 재평가하는 한편 피해 언론인의 명예회복 조치가 필요하다고 제안했다.

④ 민청학련과 인혁당 사건

국정원진실위는 2005년 12월 7일 박정희 정권 시절 대표적 공안 사건인 1964년 인혁당 사건과 1974년 민청학련 · 인혁당 재건위 사건은 대통령과 중앙정보부에 의해 조작된 것이라고 발표했다.

인혁당은 북한과는 아무 관계 없는 조직으로 당 수준으로 볼 수 없으며 2차 인혁당 사건에 해당하는 인혁당재건위는 존재조차 하지 않았다는 것이다. 또한 민청학련 사건의 경우 조사 과정에서 고문, 가혹행위가 벌어졌으며 중앙정보부는 제대로 수사하지 않고 대통령과 중앙정보부장의 발표를 통해 이 단체들의 성격을 규정한 뒤 수사 과정에서 억지로 꿰맞춰 반국가단체로 만들었다고 결론지었다.

특히 1975년 4월 8일 인혁당재건위에 관한 대법원의 상고기각 결정이 내려진 지 18시간만에 관련자 8명에 대한 사형이 집행된 것은 청와대선에서 '즉시 처형' 방침이 정해져 있었기 때문이라고 판단했다. 인혁당재건위가 민청학련의 배후조직이었다는 당시 공안당국의 발표는 증거를 찾을 수 없으며, 조총련이나 일본공산당이 민청학련의 배후라는 발표 역시 조작된 것으로 결론을 내렸다.

국정원진실위는 피해자들의 피해 회복을 위한 국가 차원의 적절한 조치가 신속하게 이뤄져야 하고 국가보안법을 악용해 시민의 권리를 침해했던 과거와 결별하려는 국가 차원의 결단이 필요하다고 제안했다.

⑤ KAL 858기 폭파 사건과 남한 조선노동당 사건

2006년 8월 1일에는 1987년 KAL 858기 폭파 사건과 1992년 남한조선노동당 사건에 대한 조사 결과가 발표됐다. 국정원진실위는 당시 정부가 KAL기 폭파 사건을 대통령선거에서 여당 후보에게 유리한 국면을 만들기 위해 정략적으로 활용했다며 1987년 12월 12일자 '대한항공기 폭파 사건 북괴 음모 폭로 공작'(무지개공작) 계획과 정부의 태스

크포스 설치 문건 등을 증거 자료로 제시했다.

그러나 국정원진실위는 KAL 858기의 실종 원인을 폭탄테러에 의한 추락으로 추정하는 것은 무리가 없다고 판단했다. 의심이 가는 탑승객이 없고 김현희, 김승일이 음독한 점 등을 고려할 때 김현희, 김승일이 폭파범인 것은 확실하며, 당시 안기부 직원이 탑승했다는 주장이나 안기부가 미리 알고도 방임했다는 주장은 근거가 없다고 보았다.

한편 남한조선노동당 사건에 대한 당시 안기부의 발표 내용은 사실이지만 서로 연관성이 없는 3개의 사건을 결합시켜 단일 사건으로 부풀려 발표된 것으로 조사됐다. 김낙중 씨를 '36년간 암약한 고정간첩'으로, 남한조선노동당이 경인 · 영남 · 호남 · 중부 지역당으로 구성된 것처럼 추정해 발표한 것은 사실과 다르거나 과장된 것으로 판단했다.

⑥ 종합보고서 발간

국정원진실위는 2006년 11월 활동 기간을 2년에서 1년 더 연장하고 과거 조사 결과 등을 담은 종합보고서를 내기로 결정했다. 국정원진실위는 중앙정보부에서 국가안전기획부로 변화하는 과정에서 있었던 정보기관의 그릇된 관행 등을 분야별로 조사한 종합보고서를 내고 2007년 10월 활동을 종료했다.

국정원진실위원회는 정보기관이 자기 반성과 과거사 규명을 위한 기구를 내부에 설치했다는 사실 자체가 획기적인 일로 정보기구의 독립성 향상을 위해 중대한 진전이라 할 수 있다.

그러나 국가기관과거사위원회는 공통적인 과제를 남겼다. 국정원 진실위원회 위원과 조사관들은 2급 비밀취급 인가를 받았지만 진실을 파헤치기에는 조사권한이 약했다. KAL기 폭파 사건의 경우 유족이 김현희에 대한 직접 조사를 요구했지만 시행하지 못해 의혹을 완전히 해소하지는 못했다.

과거사 진상규명을 피해자들의 인권문제가 아니라 현실 정치의 문제로 해석하는 정치권과 언론의 태도도 문제이다. 피해자의 인권회복이라는 과거사 정리의 목표를 더욱 강조할 필요가 있다.

2) 경찰청

경찰청은 2004년 11월 18일 경찰 5명과 민간위원 7명으로 '경찰청과거사진상규명위

원회'(이하 '경찰청과거사위원회')를 구성한 뒤 2005년 3월 29일 3명의 민간위원을 더 위촉해 15명으로 확대했다. 경찰청과거사위원회는 경찰 조사관 8명과 민간 조사관 8명으로 조사팀을 구성, 10개 사건을 조사했다.

경찰청과거사위원회는 '서울대 깃발 사건', '민청련 사건', '유서 대필 사건', '자주대오 사건', '민청학련 사건', '남민전 사건', '대구 10.1 사건', '보도연맹원 학살 의혹 사건', '나주부대 사건', '진보의련 사건'을 우선조사 대상 사건으로 선정했다.

① 서울대 깃발 사건, 민청련 사건, 강기훈 유서대필 사건

경찰청과거사위원회는 2005년 12월 16일 서울대 깃발 사건, 민청련 사건, 강기훈 유서대필 사건에 대한 중간조사 결과를 발표했다.

1984년 서울대 깃발 사건은 '깃발'이라는 학내 유인물 배포와 관련해 교내 학생운동 조직인 민주화추진위원회(민추위) 구성원들이 국가보안법 및 집시법 위반 혐의로 구속된 사건이다. 경찰청과거사위원회는 민추위의 이적성 여부는 법령상 근거조차 없는 '내외정책연구소'의 문서 감정과 관계자들의 진술에 근거해 독립성과 객관성에서 신뢰가 부족하다고 지적했다. 특히 민추위 관계자들은 외부와 단절된 위압적인 분위기에서 고문 및 가혹행위를 받으며 진술했기 때문에 이들의 진술은 임의성 및 신빙성이 없다고 판단했다.

경찰청과거사위원회는 1983년 발생한 민주화운동청년연합(민청련) 사건도 고문과 무리한 법 적용이 있었다고 잠정 결론을 내렸다. 당시 치안본부는 민추위가 민청련의 배후 조종을 받아 친북용공활동을 했다고 발표한 데는 민주화투쟁 선도세력을 친북 용공으로 몰아 제압하려는 의도가 깔려 있었다는 것이다. 위원회는 당시 수사관들로부터 치안본부 대공수사단장의 지시로 김근태 씨 등을 고문했다는 증언을 확보하는 성과를 얻었다.

김기설 씨 분신자살 당시 강기훈 씨가 유서를 대필했다는 유서 대필 사건은 김기설 씨 친구로부터 입수한 노트와 증거로 사용된 문서를 비교한 결과 필적이 동일인의 것으로 추정된다고 밝혔다. 전대협 노트 내용이 김기설 씨의 행적과 일치하고 김기설 씨 친구와 누나 등도 필적이 같다고 확인했다. 그러나 검찰이 유서 원본 공개를 거부해 유서 원본과 대조하지 못한 것은 한계였다.

② 보도연맹원 학살 의혹 사건, 남민전 사건, 대구 10.1사건

경찰청과거사위원회는 2006년 9월 14일 보도연맹원 학살 의혹 사건과 남민전 사건, 대구 10.1 사건에 대한 중간조사 결과를 발표했다.

보도연맹원 학살 의혹 사건의 경우 당시 보도연맹원들을 예비 검속하는 근거인 내무부 치안국장의 명령이 법적인 근거가 없고 적법 절차를 거치지 않고 처형된 민간인은 1만 7천716명으로 이중 보도연맹원은 3천593명인 것을 밝혀냈다. 이들은 대부분 좌익에서 전향했거나 좌익과는 무관한 사람들이었다. 한강택 경찰청 차장은 국가는 전시 등 어떠한 상황에서도 국민의 생명과 인권을 보호해야 하는데도 경찰과 군이 적법 절차를 거치지 않고 양민을 학살한 것은 잘못이라고 인정했다.

이에 대해 '한국전쟁전후민간인학살진상규명범국민위원회'는 확인된 피해자만 6만여 명에 달한다면서 경찰의 전산자료로 확인했을 뿐 사건의 실체에 접근하지 못했다고 평가했다.

경찰청과거사위원회는 1979년 대규모 간첩단이라고 발표됐던 남조선민족해방전선은 대법원 판결 대로 사회주의를 지향한 실존 조직이지만 북한의 지령에 따라 활동하지 않았고 북한과의 연계를 도모하다 미수에 그쳤으나 경찰이 대규모 간첩단으로 발표했다고 판단했다.

또한 1946년 노조총파업투쟁에서 경찰의 발포로 시위대 한 명이 사망했다고 알려지면서 대구 · 경북 전역의 대규모 소요사태로 번진 대구 10.1 사건은 시위대를 위협하기 위해 경찰이 발포한 이후 소요사태가 확산돼 수백 명이 사망했으나 정확한 인원은 알 수 없다고 밝혔다.

③ 최종 보고서 작성 및 백서 발간

경찰청과거사위원회는 2004년 11월 활동 기간을 조사 종료 때까지 연장하고 미진한 부분에 대한 보강 조사를 통해 2007년 말 최종 보고서를 내고 활동백서를 발간했다.

경찰청과거사위원회의 발표는 끊임없이 제기돼 왔던 시국 · 공안 사건에 대한 국가기관의 개입 및 조작을 공식적으로 인정했다는 데 의미가 있다. 특히 경찰이 인권 침해와 무리한 법 적용을 공개적으로 반성하고 한국전쟁 당시 민간인 학살에 대해 공식적으로 잘못을 인정한 것은 획기적인 일이다.

그러나 서류 검토와 관련자들의 자발적 진술에 의존하고 결정적 증거나 증인을 확보하지 못해 논란의 불씨를 남겼다. 강기훈 유서 대필 사건 조사 과정에서 검찰의 거부로 유서 원본을 확보하지 못했고, 보도연맹 사건의 경우 자료 부족으로 학살 규모와 학살 명령 주체를 밝혀내지 못했다.

3) 국방부

국방부도 2005년 5월 27일 민간위원 8명과 국방차관 등 내부 위원 5명으로 '국방부과거사진상규명위원회'(이하 '국방부과거사위원회')를 구성하고 민간조사관 10명과 군조사관 10명으로 조사팀을 구성했다. 국방부과거사위원회는 '12.12 쿠데타', '5.17 비상계엄 확대', '5.18 사건', '삼청교육대 사건', '강제징집 · 녹화사업', '실미도 사건' '10.27 법난 사건'과 신군부 집권 기간의 '언론 통제', '보안사 민간인 사찰', '재일동포 및 일본 관련 간첩 조작 의혹 사건' 등을 조사 대상으로 선정했다.

① 강제징집 · 녹화사업

국방부과거사위원회는 2006년 7월 13일 강제 징집 · 녹화사업과 실미도 사건에 대한 조사 결과를 발표했다.

국방부과거사위원회는 전두환 정권이 1980년대 '특별 정훈교육'이라는 미명아래 운동권 학생들을 강제징집해 가혹행위를 한 이른바 녹화사업은 전두환 전 대통령의 지시에 따른 것임을 확인했다. 국방부와 병무청, 내무부, 문교부, 각 대학의 협조아래 학생들이 강제징집됐으며 강제징집 인원도 정부 주장(447명)의 3배에 가까운 1천100명을 넘으며, 녹화사업 대상자는 모두 1천200명 이상이라고 밝혔다.

또한 강제징집자 중 프락치로 활동한 인원도 정부 발표(265명)와 달리 1천200여 명이 공작 대상으로 이 중 상당수가 프락치로 활용된 사실도 밝혀냈다. 보안사는 1982년 5월 17일 '좌경의식화활동 지침'을 마련한 데 이어 같은 해 9월 6일 '전담 공작과'를 신설, 운동권 출신 병사들을 대상으로 순화 · 심사작업을 벌인 뒤 학원 동향 파악 임무(프락치 활동)를 부여했다.

② 실미도 사건

국방부과거사위원회는 1968년 1.21사태 직후 박정희 전 대통령의 지침에 따라 중앙

정보부가 주도해 실미도부대(공군 684부대)를 창설하고 사건 발생 때까지 매달 400만~500만 원을 들여 부대 운영을 지원해 왔다고 발표했다. 그러나 부대 운영비가 중간에서 증발돼 부대원들은 창설 3~4개월 이후에는 주 · 부식도 지급 받지 못해 굶주림에 시달린 것으로 드러났다.

특히 실미도부대원 31명 중 상당수는 장교 임관과 미군부대 취직 등을 내세운 중앙정보부의 공작원 모집에 지원한 민간인이었으며, 훈련 중 사망한 것으로 알려진 7명 중 6명은 탈영 시도나 반말 등을 이유로 살해당했으며 1명만 훈련 중 숨진 것으로 조사됐다. 과거사위는 2005년 11월 벽제공원묘지에 집단 매장된 공작원들의 유해를 발굴, 8명의 신원을 추가로 확인했다.

③ 삼청교육대 사건

국방부과거사위원회는 2006년 11월 10일 삼청교육대 사건은 1980년 신군부세력의 공직자 숙정이나 언론인 해직 및 언론 통폐합과 마찬가지로 내란죄의 한 부분으로 볼 수 있으며 정권창출 의도가 있었다고 발표했다. 또 자살과 병사로 처리된 5명의 사망자는 구타에 의한 것일 수 있으므로 강제조사권이 있는 기관에 재조사를 의뢰하도록 제안했다.

국방부과거사위원회는 이를 토대로 △정부의 공식 사과 △역사 연구자에 대한 자료 접근 보장 △삼청교육 인권 침해 내용에 대한 역사교육 및 인권교육 실시 △삼청교육 피해자의 '외상 후 스트레스 장애' 실태조사와 의료대책 수립 △계엄법 상의 계엄업무에 대한 제도적 보완 △피해자에 대한 적극적인 보상 등을 정부에 건의했다.

④ 12.12, 5.17, 5.18 사건

국방부과거사위원회는 2007년 7월 24일 '12.12, 5.17, 5.18'에 대한 조사 결과를 발표, '12.12'는 일부 정치군인이 군 지휘권 장악을 위해 일으킨 '하극상 쿠데타'였다고 밝혔다. 당시 합수부의 정승화 육군 참모총장, 이건영 3군사령관, 정병주 특전사령관 등 연행계획과 '5.17 비상계엄 확대 조치' 이전인 5월초 군대 이동이 있었음을 밝혀냈다. 중정이 밝힌 '북한의 남침 가능성'에 대해 육군은 신빙성이 없다고 결론지었으나 신군부는 이를 무시하고 계엄 확대의 근거로 삼았다.

국방부과거사위는 1980년 5월 18일 오후 4시 광주시내에 투입된 공수부대원들은 무

차별 구타와 대검으로 시위대를 과잉 진압하고 이에 항의하던 시민에게 발포해 많은 사상자가 발생했다고 밝혔다. 주남마을에서는 부상자 2명을 사살한 뒤 암매장했으며, 연행된 시민을 대검으로 살해했다는 증언도 확보했다.

특히 5월 19일 광주시 동구 계림동에서 제11공수여단 63대대 작전장교 차정환 대위가 시위대에게 발포해 당시 조대부고 3학년인 김영찬이 부상했다. 5월 20일에는 제3공수여단장 최세창 준장이 실탄 장착을 지시한 뒤 광주역 앞에서 발포해 사상자가 발생했다. 5월 21일에는 시민의 장갑차가 전남도청으로 돌진하자 공수부대가 집단 발포했으며, 이 때 전남도청에서 애국가가 울려 퍼졌고 일부 저격병들은 건물 옥상에서 조준사격을 가했다.

국방부과거사위는 보안사 작성 문서를 다량 입수, 5.18 기간 동안 훈방된 2천112명의 명단을 최초로 확인했다. 신군부는 12.12와 5.18 관련자에게 무공훈장을 남발, 전교사 소준열 사령관과 김기석 부사령관 등 100여 명이 무공훈장을 받았고 이들의 서훈은 취소되지 않았다.

국방부과거사위는 합동수사본부장인 전두환 보안사령관이 자위권 발동을 주장하는 자료를 발굴했으나 자위권 주장과 발포와의 연관성 및 발포 명령자를 밝혀내지는 못했다.

국방부 과거사위원회는 이를 토대로 △헌법 개정 시 '5.18 광주 민주화 운동'의 희생과 역사적 의미 전문에 포함 △군인 정신교육 및 인권교육 사례로 '12.12', '5.17', '5.18' 포함 △'12.12' 관련자들의 훈장 취소 △명령권 범위의 구체적 · 제도적 한정 △병사들이 작전 내용 고지받을 권리 연구 △'12.12', '5.17', '5.18' 관련 자료의 공개 등을 정부에 권고했다.

⑤ 보안사 민간인 사찰 사건

국방부과거사위원회는 2007년 7월 24일 '보안사 민간인 사찰 사건' 조사 결과를 발표, 1990년 10월 4일 윤석양 이병이 폭로한 민간인 사찰의 배경은 보안사 3처(방첩처)의 계엄 대비용인 '청명 계획'임을 확인했다. 보안사 3처는 1989년 노태우 대통령의 중간평가 유보와 문익환 목사의 방북을 계기로 조성된 공안정국을 위기상황으로 보고 같은 해 4월 '청명 계획'을 마련했다. 이 계획은 주요 인사 923명의 인적사항, 예상 도주로, 예상 은신처, 체포조 등이 포함된 '청명카드'(일명 체포카드)를 작성해 계엄 시 이

들을 검거한다는 법적 근거 없는 예비검속 계획이었다. 보안사 3처는 같은 해 5월 정권의 위기 상황이 지나자 '청명' 자료를 정리 · 활용하기 위해 6과에 분석반을 창설했다. 분석반은 윤석양 사건이 발생할 때까지 '청수' 대상자라는 이름으로 보안부대의 동향 관찰 등을 통해 1천300여 명의 민간인에 대한 사찰자료를 작성 관리했다.

국방부 과거사위는 '민간인 사찰' 과 '청명 계획' 은 불법이므로 이러한 사건이 재발하지 않도록 계엄법에 예비검속 금지와 위반시 처벌규정을 명문화하고 내부 고발자 구제장치를 마련하라고 권고했다.

⑥ 종합보고서 발간

국방부과거사위원회는 2005년 5월 발족할 당시 활동 기간을 1년으로 하였으나 2007년 12월 말까지 연장했다. 조사 대상으로 선정한 8개 사건에 대한 조사를 모두 완료하고, 12월 초에는 그 동안의 진상규명활동을 총 정리하는 종합보고서를 발간했다.

국방부과거사위원회의 활동은 '군 관련 사건 중 국민적 의혹이 제기된 사건' 에 대한 의혹 해소와 군에 대한 오해를 풀기 위한 자기 고백이라는 성과를 얻었다. 정치군인들이 정권 탈취를 위해 국민의 인권을 침해한 불행한 과거를 씻어내려는 군 스스로의 노력이라는 데 의미가 있다.

앞으로 연구자들의 자료 접근과 국민 공개 수준에 대한 합의를 도출하고 피해자들에 대한 구제대책 등이 이행돼야 한다. 특히 권한의 한계로 조사하기 어려웠던 다른 부분은 진실화해위원회 등이 추가로 조사할 필요가 있다.

4. 삼청교육 피해자 보상

삼청교육 피해자들의 피해보상 및 명예회복 요구와 2003년 국가인권위원회의 삼청교육 피해보상 관련 특별법 제정 권고에 따라 2004년 1월 29일 「삼청교육 피해자 명예회복 및 보상에 관한 법률」(이하 「삼청보상법」)이 제정됐다. 이 법에 따라 같은 해 8월 30일 국무총리실 소속으로 위원장 포함 12명의 위원으로 구성된 '삼청교육피해자명예회복및보상심의위원회' (이하 '보상심의위원회')가 발족했다. 보상심의위원회는 '피해자및유족여부심사분과위원회' (이하 '사실분과위원회')와 '요양기간및장애등급판정분

과위원회'(이하 '장애분과위원회')를 두었다.

1980년 신군부에 의해 저질러진 삼청교육은 법적 근거 없이 이루어진 위법행위로 54명의 사망자와 다수의 부상자가 발생해 1988년 '5공비리특별위원회'에서 진상 조사가 이뤄지고 인권 침해 및 위법성문제가 정치 쟁점화됐다. 같은 해 11월 26일 노태우 대통령의 '삼청교육 피해자의 명예회복과 보상 실시' 담화 이후 3천226명의 피해자 신고를 접수, 심의했으나 후속 조치는 이뤄지지 못했다. 이후 1989년부터 1996년까지 4회에 걸쳐 삼청교육 피해보상 법안이 제출됐으나 폐기됐다.

1) 주요 활동과 실적

전국의 지방자치단체는 2004년 9월 16일부터 2005년 8월 1일까지 삼청교육 피해(사망자, 행방불명자, 상이자, 후유증 사망자) 신청을 받아 모두 4천644건이 접수됐다. 사안별로는 사망 보상 930건, 상이 보상 3,694건, 행방불명 20건이었고, 명예회복 신청은 575건이었다.

보상 및 명예회복업무는 세 단계로 이뤄졌다. 우선 보상 신청자의 주소지 경찰서에서 받은 조사 결과와 장애분과위원회의 의학적 소견 등을 바탕으로 사실분과위원회에서 삼청교육 관련 여부를 심의했다. 둘째로 전국 29개 지정 병원에서 피해자의 상이 부위에 대해 정밀검사를 실시한 뒤 검진 결과를 받아 장애분과위원회에서 장애 등급과 의료지원금(치료비, 개호비, 보호장구 구입비)을 심의했다. 마지막으로 두 분과위원회에서 상정한 안건을 보상심의위원회가 심의해 보상금 및 명예회복 여부를 의결한 뒤 신청인에게 통지했다.

보상심의위원회는 2004년 9월 1일부터 2007년 9월 30일 현재까지 보상 신청 4천644건, 명예회복 575건, 재심의 요청 642건을 심의 · 의결하고 보상 기준, 보상 방법, 의료지원금 지급 기준 등을 결정했다. 2007년 9월 말 현재 총 3천624명(상이자 3천212명, 교육 중 사망자 43명, 후유증 사망자 369명)에게 418억여 원의 보상금을 지급했으며, 11건(명예 졸업장 수여 6건, 복직 3건, 기타 2건)의 명예회복을 인정해 해당 기관에 조치를 취하도록 권고했다. 위원회는 2010년까지 보상업무 등을 마무리할 계획이다.

2) 평가 및 과제

삼청교육 피해보상은 사회정의를 바로 세우고 20여 년간 고통의 시간을 보낸 피해자 및 유족의 명예회복과 보상을 통해 인권 신장과 국민 화합에 이바지했다는 점에서 의미를 지닌다. 그러나 피해자 범위를 상이자 또는 사망자(교육 중 또는 후유증)로 한정해 삼청교육대 입소자 중 약 12%에게만 보상이 이뤄지고 다른 위원회보다 적은 보상금이 지급돼 피해자들의 불만이 제기됐다.

제4절 포괄적 과거사 정리

1. 진실화해를위한과거사정리위원회의 진상규명활동

'진실화해를위한과거사정리위원회'(이하 '진실화해위원회')는 항일독립운동, 인권 유린과 폭력 · 학살 · 의문사 사건 등을 포괄적으로 조사해 진실을 밝혀냄으로써 민족

진실화해를위한과거사정리위원회	
특징	• 과거사 관련 업무 포괄적 담당 • 독립위원회
진실규명 범위	• 항일독립운동 • 해외동포사 • 1945. 8. 15.~한국전쟁 전후 민간인 집단 희생 사건 • 1945. 8. 15.~권위주의 통치 시까지 위법 또는 부당한 공권력에 의한 인권침해 사건 및 조작 의혹 사건 • 1945. 8. 15.~권위주의 통치 시까지 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권 유린과 폭력·학살·의문사
조사 대상 선정	• 신청 사건 10,898건 (신청 접수 10,860건에 분리 사건 35건 및 별도 사건 번호 부여된 직권 조사 3건 포함) • 직권 조사 6건(국민보도연맹 사건, 전국 형무소 재소자 희생 사건, 여순 사건, 국민방위군 사건, 오종상 긴급조치 위반 사건, 8.15 저격 사건 관련 경위 등)
주요 활동 성과	• 조사 개시 결정 9,226건 • 조사 개시 결정 사건 중 363건 진실 규명 결정
기대 효과	• 진실규명 • 명예회복 → • 피해자 인권 회복 • 국가기관의 자기 반성 → 진실을 통한 화해와 국민 통합

정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 설치됐다.

진실화해위원회는 2005년 5월 3일 국회를 통과한 「진실화해를 위한 과거사 정리 기본법」(이하 '진실화해기본법')에 따라 상임위원 4명을 포함한 15명의 위원(국회 선출 8명, 대통령 지명 4명, 대법원장 추천 3명)으로 구성됐다. 진실화해위원회는 민족독립규명위원회, 집단희생규명위원회, 인권침해규명위원회 등 3개 소위원회를 두고 지방자치단체와의 공동 업무 수행을 위해 시도실무협의회도 구성했다.

진실화해위원회는 여러 시기에 걸친 다양한 유형의 사건의 진실규명을 담당한다. 또한 희생자 및 유가족의 피해 조사와 명예회복, 진실 고백, 가해자에 대한 특별사면이나 복권 건의, 사료관을 포함한 과거사 연구재단의 설립 등을 맡고 있다. 위원회는 과거사 정리와 관련한 거의 모든 업무를 다룬다.

1) 진실규명활동

진실화해위원회가 조사해야 할 진실규명의 범위를 크게 나누면 다음과 같다.

△ 일제강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동

△ 일제강점기 이후 진실화해기본법 시행일까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사

△ 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단희생 사건

△ 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치 시기까지의 헌정질서 파괴 행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인해 발생한 사망 · 상해 · 실종 사건, 그 밖에 중대한 인권침해 사건과 조작의혹 사건

△ 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치 시기까지의 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러 · 인권유린과 폭력 · 학살 · 의문사

△ 역사적으로 중요한 사건으로서 진실화해위원회가 진실규명이 필요하다고 인정한 사건

진실화해위원회는 피해자들이 신청한 사건을 중심으로 조사하되, 위원회가 직권 조

진실화해를위한과거사정리위원회 조사 사건 현황	
유형	건수
항일독립운동	273
해외동포사	14
한국전쟁 전후 민간인 집단 희생	7,775
위법 부당한 공권력에 의한 인권 침해	458
국가 적대 세력에 의한 테러, 폭력, 학살	1,634
법원의 확정판결 사건	120
의문사위원회 접수 사건 중 재조사 요구	40
기타 (비해당 사건)	584
계	10,898

사할 수도 있다. 위원회는 오랫동안 민원이 제기되고 민간 차원의 조사가 진행된 사건부터 조사에 들어갔다. 2005년 12월 1일부터 2006년 11월 30일까지 진실화해위원회에 접수된 진실규명 신청 1만 860건과 분리 사건 35건 및 직권조사(사건번호 별도 부여) 3건 등 총 1만 898건을 유형별로 분류하면 위의 표와 같다.

2007년 9월까지 진실화해위원회가 조사를 개시해 진실규명을 결정한 사건은 민족독립규명위원회의 경우 항일독립운동 87건 중 4건, 해외동포사 3건 중 1건, 국가 적대세력에 의한 사건 1천517건 중 37건이며 항일독립운동 8건은 진실규명 불능 결정을 내렸다. 집단희생규명위원회는 민간인 집단 희생 7천538건 중 295건, 인권침해규명위원회는 인권 침해 관련 81건 중 26건에 대해 진실규명을 결정했다.

진실화해위원회는 또한 2006년 10월 10일 국민보도연맹 사건, 10월 31일 여순 사건, 11월 7일 전국 형무소 재소자 희생 사건, 2007년 2월 20일 국민방위군 사건, 7월 10일에는 오종상 긴급조치 위반 사건과 8.15 저격 사건 관련 경위에 대한 직권 조사를 결정했다. 국민보도연맹 사건은 전체 신청 건수의 약 25%에 달하며 전국에서 발생한 사건이었다. 국민보도연맹 사건과 전국 형무소 재소자 희생 사건, 여순 사건의 경우 설명회를 열어 유족에게 현황과 조사 계획을 설명하고 증언 및 제보를 들었다.

2) 진실규명 결과

진실화해위원회는 2006년 11월 28일 민족일보 조용수 사건에 대한 진실규명 결정을 시작으로 2007년 9월 말까지 363건에 대해 진실규명을 결정했다.

① 이윤희의 1920년대 흑우회 등을 통한 항일독립운동 사건

진실화해위원회는 이윤희가 1922년 말과 1923년 초 대전 및 고향인 대덕군 기성면 가수원리에서 농민운동을 전개하고 1920년대 및 1930년대 일본 도쿄와 오사카를 중심으로 흑우회, 흑우연맹, 조선일반노동자조합, 조선자유노동자연맹 등 아나키즘단체에서 항일독립운동을 벌인 사실을 확인했다. 당시 동아일보 보도와 일본 내무성 경보국이 발행한 자유연합신문 제52호(1930년 10월 10일)와 특고월보(1932년 10월)의 검거 기록을 통해 밝혀진 것이다.

진실화해위원회는 일제시대 아나키즘운동은 반일, 반권력 투쟁으로 시작돼 1920년대와 1930년대 노동운동, 일제 말기 비밀결사에 이르기까지 항일운동의 단면으로 이윤희의 활동은 아나카즘운동의 전개 과정과 일치한다고 설명했다.

② 나주 동박굴재 사건

이 사건은 1951년 2월 26일 나주시 봉황면 철천리 철야마을 뒷산(속칭 동박굴재)에서 나주경찰서 소속 특공대에 의해 나주시 봉황면 송현리와 철천리 주민 등 약 40여 명이 희생된 것을 말한다. 진실화해위원회는 경찰의 불법행위로 발생한 민간인 희생의 최종 책임은 국가에 귀속되며 전시에 법적 절차를 지키기 어려웠다는 점을 감안하더라도 비무장 민간인들을 즉결처형한 것은 명백히 위법행위라고 밝혔다.

진실화해위원회는 국가가 희생자 및 유족에게 사과하고 법제도 정비와 역사 기록 등재, 평화인권교육 강화, 위령사업 지원, 호적 정정 등 명예회복 등의 조치를 취하도록 권고했다.

③ 고양 금정굴 사건

진실화해위원회는 1950년 10월 9~31일 고양과 파주 일부 지역에 살던 최의현 외 75명을 포함한 153명 이상의 고양 주민이 부역 혐의자 및 가족이라는 이유로 고양경찰서장의 지휘에 따라 금정굴에서 희생된 고양 금정굴 사건의 경우 부역자나 부역 혐의자라고 하더라도 적법 절차를 거치지 않고 비무장 민간인을 집단 총살한 것은 명백한 범죄

행위라고 발표했다.

진실화해위원회는 유족에 대한 사과와 명예회복, 재발 방지를 위해 법률 개정과 경찰 대상 인권교육, 역사관 건립, 유해 봉안 및 위령 시설 설치 등의 조치를 취할 것을 국가에 권고했다.

④ 함평 11사단 사건

진실화해위원회는 육군 11사단 20연대 2대대 5중대 군인들이 1950년 11월 20일경부터 1951년 1월 14일까지 전라남도 함평군 월야면, 해보면, 나산면과 장성군 삼서면 수해리 및 광산군 본량면 덕림리와 인근 지역에서 빨치산 토벌작전을 펼치면서 빨치산 협력 및 좌익활동자라는 이유로 민간인을 집단 살해한 사실을 밝혀냈다고 발표했다.

진실화해위원회는 국가의 공식 사과와 위령사업 지원 등 명예회복 조치, 사망 사실 기재와 호적 정정 등의 법적 · 제도적 정비, 재발 방지를 위한 공식 기록 등재 및 군인 대상 인권교육 등을 권고했다.

⑤ 오송회 사건

진실화해위원회는 오송회 사건이 5공 시절 현실비판적인 교사들을 강제 연행하고 장기 구금 · 고문 등으로 자백을 받아 처벌한 사건이라며 경찰, 검찰, 법원은 불법 감금 및 가혹행위, 자백에 의한 무리한 기소 및 증거 재판주의를 위반한 유죄판결 등에 대해 피해자들과 유족에게 사과할 필요가 있다고 밝혔다.

⑥ 민족일보 조용수 사건

진실화해위원회는 5.16 쿠데타 직후 혁명재판소가 민족일보 조용수 사장에게 사형을 선고한 것은 당시 적용한 '혁명재판소 및 혁명검찰부 설치법' 및 '특수범죄처벌에 관한 특별법'이 소급입법 금지원칙에 위배되며, 범죄 구성 요건조차 갖추지 않고 유죄판결을 내렸다고 판단했다.

위원회는 5.16 주도세력이 반공을 내걸고 있음을 미국에 보여 주고 국내 반 쿠데타세력을 제거하기 위해 혁신계 신문인 민족일보 사장을 희생시킨 것은 비인도적 반민주적 인권 유린이라고 규정했다. 진실화해위는 수사와 재판 과정에서 자행된 인권 침해에 대해 국가가 사과하고 재심 등의 조치를 취하도록 권고했다.

⑦ 태영호 납북 사건, 이준호 · 배병희 간첩 조작 의혹 사건

진실화해위원회는 1968년 북한에 의해 강제로 억류됐다가 귀환한 태영호 선원들이 경찰서에 불법 구금돼 고문과 가혹행위를 당한 끝에 자의로 월선 납북됐다는 죄목으로 유죄판결을 받았음을 밝혀냈다. 국가는 위법한 판결에 대해 피해자들의 명예회복을 위한 조치를 취하도록 권고했다.

위원회는 또 1972년 서울시경이 이준호, 배병희 모자를 불법 연행해 30일 동안 감금하고 고문과 가혹행위로 국가 기밀 탐지와 공작금 수수라는 허위 자백을 받아 간첩 방조 및 간첩행위로 유죄판결을 받도록 했다는 사실도 밝혀냈다.

⑧ 부일장학회 재산 등 강제 헌납 의혹 사건

진실화해위원회는 당시 국가안전보장 관련 범죄 수사권만을 가지고 있던 중앙정보부가 이와 무관한 김지태의 혐의를 수사한 것은 권한 남용이라고 결정했다. 중앙정보부 부산지부는 5.16 쿠데타 직후 설립된 국가재건최고회의의 승인을 받아 김지태를 수사했다. 김지태는 1962년 5월 24일 군법회의에서 7년 구형을 받은 다음날 구치소로 찾아온 최고회의 의장 법률고문이 제시한 재산포기각서에 날인한 뒤 같은 해 6월 20일 전 법무부장관이 계엄사령부 법무관실로 불러 내놓은 재산양도서류에 날인하고 이틀 후 석방됐다.

진실화해위는 공권력의 강요로 일어난 부일장학회 및 김지태의 재산권 침해에 대해 국가가 사과하고 명예회복 등의 조치를 취할 필요가 있다고 권고했다.

⑨ 아람회 사건

진실화해위원회는 아람회 사건은 제5공화국 시절 현실 비판 의식을 갖고 있던 학생, 청년, 교사들을 강제 연행해 장기 구금하고 고문 등을 통해 자백을 받아 처벌한 사건이라고 밝혔다.

진실화해위원회는 수사 과정에서의 불법 감금 및 가혹행위, 임의성 없는 자백에 의존한 기소 및 유죄 판결 등에 대해 국가가 피해자들과 유가족에게 사과하고 위법한 확정판결에 대해 재심 등 상응한 조치를 취할 필요가 있다고 권고했다.

⑩ 진보당 조봉암 사건

진실화해위원회는 진보당 조봉암 사건이 비인도적 · 반인권적 인권 유린이며 정치 탄압이라고 밝혔다. '평화통일'을 주장하는 조봉암이 1956년 5.15 대통령선거에서

200여 만 표 이상을 얻어 위협적인 정치인으로 부상하자, 이승만 정권이 진보당의 1958년 5월 민의원총선 진출을 막고 조봉암을 제거하려 했다. 이에 따라 서울시경이 조봉암 등 간부들을 국가변란혐의로 체포해 조사하고 민간인에 대한 수사권이 없는 육군 특무대가 조봉암을 간첩혐의로 수사한 뒤 재판을 통해 처형에 이르게 했다는 것이다.

진실화해위원회는 국가가 불법 감금 등 인권 침해와 임의성 없는 자백에 의한 기소 및 유죄 판결로 국민의 생명권을 박탈한 인권 유린에 대해 피해자와 유족에게 사과하라고 권고했다. 또한 위법한 확정 판결에 대해 피해자와 유족의 피해를 구제하고 명예 회복을 위해 재심 등 상응한 조치를 취하도록 했다. 진실화해위원회는 조봉암이 일제의 국권침탈시기에 국내외에서 독립운동을 하다가 복역한 사실이 있음에도 불구하고 이 사건으로 독립 유공자로 인정받지 못했으므로 조봉암을 독립 유공자로 인정하는 것이 타당하다고 권고했다.

3) 평가와 과제

진실화해위원회는 포괄적 과거사 정리, 철저한 진실규명과 화해, 국가기관의 자기 반성과 책임 강화라는 참여정부의 과거사 정리 원칙을 책임 있게 수행하는 기관이다. 따라서 인권 차원에서 진실을 규명하고 진실을 통해 공동체의 진정한 화해를 이뤄내야 한다.

진실화해위원회의 진실규명 사건은 군의문사위원회나 국가기관 과거사위원회들이 조사한 경우도 적지 않아 위원회 간의 공조가 필요하지만 원활히 이뤄지지는 않았다. 또한 조사 권한의 제한, 인권 침해 사건의 공소시효 배제 문제, 재심 사유에 해당하는 확정판결만을 조사하도록 한 조사 대상 문제 등은 진실화해기본법 개정을 통해 풀어야 할 과제이다. 아울러 조사 인력의 증원, 지방자치단체의 예산 확보 등 과제도 제기됐다.

2. 기타 진상규명활동

1) 동학농민혁명 참여자 명예회복

1894년 반봉건 반침략의 기치 아래 일어난 동학농민혁명은 민족민주운동의 이념적 뿌리이다. 하지만 동학농민혁명 참여자들과 후손은 역적 또는 역적의 후예라는 사회적 통념에서 벗어날 수 없었고, 일본제국주의에 대항한 반 외세운동이었으나 1895년 을미의병부터 적용되는 국가 유공자에 포함되지 못했다. 국민의정부와 참여정부가 과거사 정리와 재평가작업을 진행하면서 동학농민혁명은 시발점으로 의미를 부여받았다.

2004년 2월 9일 국회를 통과한 「동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법」은 역사적 사실을 기반으로 한 명예회복에 주안점을 두어 후손들에 대한 보상은 없다. 같은 해 9월 6일 시행에 들어 간 특별법에 따라 국무총리 소속으로 '동학농민혁명참여자명예회복심의위원회'가 발족했다. 위원장은 국무총리가 맡았으며 교육인적자원부 · 법무부 · 행정자치부 · 문화관광부 · 기획예산처 등 장관과 국가보훈처장 등 6인의 정부위원과 8인의 민간위원 등 총 15인으로 구성됐다. 심의위원회는 결정 및 등록심사분과 · 명예회복추진분과 · 기념사업지원분과 등 3개 분과위원회와 시도에 실무위원회를 두었다.

시도실무위원회는 2004년 11월 3일~2005년 9월 5일까지 263건의 유족 등록 신청을 받았다. 심의위원회는 전문가 조사팀의 검토와 현지 보완조사, 결정 및 등록심사분과위원회의 사전 심의를 거친 뒤 2005년 12월~2006년 11월까지 4차례의 심의 · 의결을 통해 253건(유족 787명)을 유족으로 결정해 신청인에게 통보했다.

그러나 특별법에는 유족 범위를 자녀 및 손자녀로 제한해 증 · 고손자녀는 신청할 수 없었다. 동학농민혁명은 113년 전에 일어났으므로 손자녀도 고령이거나 작고한 경우가 대부분이었다. 이에 따라 유족 범위를 증손자녀 및 고손자녀까지 확대하는 내용을 골자로 한 특별법 개정안이 2006년 12월 20일 국회를 통과했다.

개정된 특별법에 따라 시도실무위원회는 2007년 7월 25일까지 유족등록 신청을 받았다. 총 신청 건수는 511건이며 유족 신청인은 1만79명이었다. 심의위원회는 2009년 1월

까지 심의를 완료할 예정이다.

심의위원회는 유족등록사업이 끝난 뒤 신청하지 않은 경우를 포함한 동학농민혁명 참여자를 조사해 명예회복이 이뤄지도록 할 계획이다. 위원회는 2009년 12월 말까지 활동하며 2010년 1월 동학농민혁명기념재단이 설립돼 업무를 승계한다.

2) 특수임무수행자 보상

정부는 한국전쟁을 전후해 첩보 수집 등을 위해 특수요원 1만 4천여 명을 양성해 운용했으나 이들의 근무 사실은 은폐됐으며 교육훈련과 임무 수행 시 이들의 인권은 제한됐다. 사망자나 행불자가 발생하더라도 유족에게 알려주지 않았다. 또한 이들을 모집할 때 사후 보장을 약속했으나 이행되지 않았고 오히려 연좌제 등으로 이들과 유족은 소외돼 곤궁한 삶을 이어갔다. 이에 따라 특수요원들에 대한 국가의 보상이 필요했다.

국가인권위원회는 2003년 3월 특수요원 관련 특별법을 제정토록 국회의장과 국방부 장관에게 권고했다. 2004년 1월 8일 「특수임무수행자 보상에 관한 특별 법안」이 국회를 통과한 뒤 2005년 2월 17일 정부위원 4인과 민간위원 9인 등 13명으로 구성된 '특수임무수행자보상심의위원회' 가 설치됐다.

위원회는 특수임무수행자 또는 유족 해당 여부 및 이들에 대한 보상금을 심의 결정하고 특수임무수행자의 장애 등급을 판정하며 특수임무수행자 추모단체에 대한 지원과 기타 특수임무수행자 보상 등의 업무를 수행한다.

2005년 2월 1일 보상 신청을 받은 이후 총 6천300여 명이 신청했으며 2007년 9월 현재 신청자 중 41%인 2천569명에게 2천499억여 원의 보상금이 지급됐다. 위원회는 2010년까지 보상을 마무리할 계획이다.

3) 특수작전 공로자 인정

한국전쟁 당시 '백골병단' 은 북한군 점령지역에 침투, 치열한 전투를 벌여 약 360여 명이 목숨을 잃었으며 사선을 넘나들며 첩보활동을 했다. 국방부는 이들의 실체를 확인했으나 군적이 없고 임시계급 및 민간인 군번을 받아 군인신분으로 인정하기 모호했다.

백골병단 전우회 및 회원들은 40여 년 동안 줄기차게 민원을 제기해 2004년 3월 22일

「한국전쟁 중 적 후방지역 작전수행공로자의 군복무 인정 등에 관한 법률」이 제정 · 공포됐다. 이 법은 한국전쟁 당시 적진 후방지역에서 특수작전을 수행한 자에게 수행 기간과 부여받은 계급을 현역군인과 똑같이 인정함으로써 공로를 기리고 보상하는 것을 골자로 하고 있다.

국방부는 2004년 11월 10일부터 홍보활동과 공고문 공시, 관련 단체 방문 등을 통해 민원을 접수하고 2005년 2월 24일 국방부 소속으로 국방부 · 군 및 보훈처 관계자 9인으로 구성된 '특수작전공로자인정심의위원회'를 발족했다.

위원회는 2006년 2월 21일까지 총 신청자 163명 중 128명을 공로자로 인정하고 35명은 기각했다. 이어 같은 해 11월 10일까지 이들에게 군번 및 계급을 부여하고 공로금 및 보상금(총 12억 4천만 원)을 지급함으로써 참전 유공자로 인정했다.

5

과거사 정리활동의 성과와 과제

제1절 활동 성과

1. 포괄적 진상규명을 통한 민주발전

참여정부의 과거사 정리는 과거의 잘못에 대한 포괄적인 진상규명과 피해자에 대한 명예회복과 배상 또는 보상을 통해 화해와 상생을 이뤄냈다는 데 의미가 있다. 더 나아가 화해와 상생을 통해 국민통합을 이뤄내고 과거의 잘못이 반복되지 않도록 법과 제도의 개선, 국민적 인식을 제고함으로써 민주발전에 이바지했다는 평가를 받고 있다.

친일청산 등을 통해 식민지 잔재를 청산해 민족정기를 확립해 한국사회가 식민지적 사고와 관행에서 벗어나 민주사회의 윤리와 가치관, 진실성을 확립해 나가는 데 크게 기여했다. 또한 한국전쟁 당시 무고하게 희생된 양민과 유족의 억울함을 풀어줌으로써 이데올로기에 의한 반목과 갈등을 치유해 국민통합에 이바지했다. 특히 과거 독재정권 당시 국가 권력에 의한 인권침해 사실을 밝혀내고 피해자들에 대한 명예회복과 법적 · 물적 보상 및 배상을 함으로써 국민 화해를 도모했다. 참여정부는 과거사 정리를 피해자에 대한 배상이나 보상 등으로 끝내는 것이 아니라 다시는 국가권력에 의한 인권침해

포괄적 과거사 정리의 성과	
참여정부 이전	참여정부 이후
• 친일 세력들이 정치·사회·경제·언론 등 사회주도층 형성 • 친일행위자 후손들의 재산 찾기 소송 • 국가권력의 남용 또는 폭력으로 희생된 피해자와 유족의 고통 지속	• 역사적 진실규명과 해원, 용서와 화해, 국가신뢰 회복 • 친일행위자 재산의 국가 귀속 추진 • 역사적 교훈을 통한 불행한 역사 재발 방지, 제도적 장치 마련

가 발생하지 않도록 반성과 교훈, 제도적 보완책 마련에 목표를 뒀다.

참여정부 이전의 과거사 정리는 개별 사건 또는 사안별로 특별법을 만들어 처리했다. 이러한 과거사 정리는 비슷한 성격과 목표를 갖는 특별법 및 위원회가 반복해서 만들어지고, 업무 중복이나 과거사 정리 기본 개념의 변화, 배 · 보상 등 행정조치 기준의 상이함 등 혼선을 빚었다.

1) 과거사에 대한 포괄적 정리

개별적 과거사 정리는 과거사 정리의 근본 취지와 목적을 살리지 못한다. 과거사 정리의 기본 목적은 과거의 잘못을 밝혀내 문제점을 찾아내고, 성찰을 통해 과거의 불행한 일들이 재발하지 않도록 법적 · 제도적 조치를 취하는 것이다. 따라서 과거 국가권력이 자행한 인권침해의 실상을 총체적이고 종합적으로 규명할 필요가 있다. 참여정부가 최초로 포괄적 과거사 정리의 필요성을 강조하고, '진실화해위원회'를 발족시킨 것은 그 자체로도 과거사 정리의 큰 진전이다.

2) 식민지 유산의 극복

8.15 해방 직후 우리는 식민지 잔재 청산과 민족자주국가 수립을 위해 노력했지만, 미국과 소련의 분할 점령 및 좌우갈등에 의해 민족이 분단됐고 민주사회 건설과 식민지 잔재의 극복도 어려움을 겪었다. 대한민국정부 수립 직후 친일파 청산을 위해 반민특위가 구성됐지만, 당시 이승만 정권의 비호를 받은 경찰에 의해 해산됐다. 이후 민주화운동 과정에서 친일 반민족행위의 진상규명 요청이 지속적으로 제기됐지만 국가는 아무 조치를 취하지 못했다.

참여정부가 '친일반민족행위진상규명위원회'를 구성해 국가차원의 진상규명에 나선 것은 식민지 유산을 극복하고 민족정기를 바로 세운다는 점에서 획기적이다. 그러나 친일잔재 청산은 단순히 친일행위자들을 징벌하자는 것이 아니라 한국사회가 식민지적 사고와 관행에서 벗어나 민주사회의 윤리와 가치관을 확립해 나가는 것이다.

우리가 극복해야 할 친일유산은 친일파 문제뿐 아니라 일제가 자행한 인권침해도 주요 대상이다. 일제가 침략전쟁을 수행하면서 강제 동원한 한국인들에 대한 명예회복과 보상이 시급하다. 그러나 1965년 한일협정 당시 제대로 처리되지 못했고 피해자들은 일본 정부나 기업으로부터 보상과 사과를 받은 적이 없다. 참여정부는 '일제강점하강제동원피해진상규명위원회'를 구성해 진상을 조사하고, 한일협정 문서를 공개했다.

3) 한국전쟁 전후 희생자 상처 치유

한국전쟁 중에는 거창 사건 등 무고한 민간인들이 무수히 희생됐다. 야만적 집단학살이 자행됐지만 거론조차 힘든 사회 분위기 때문에 거창 사건 외에는 대부분 실상이 알려지지 않았다. 군과 경찰에 희생된 유족은 '빨갱이 가족'으로 낙인 찍혀 감시와 차별을 당해야만 했다. 4.19혁명 이후 유족들이 '피학살자유족회'를 결성하고 국가 차원의 진상규명과 책임자 처벌을 요구했지만, 5.16 쿠데타로 다시 침묵을 강요받았다. 문민정부가 거창 사건 피해자 명예회복과 기념사업을 추진했을 뿐이다. 국민의 정부 들어 제주 4.3사건 진상규명이 시작되면서 이에 대한 진상규명 요구도 본격화했다.

참여정부는 포괄적 과거사 정리를 추진하면서 한국전쟁기 민간인 집단희생 사건의 진상규명에 착수했다. 이들 사건은 발생 건수도 많고 희생자 규모도 매우 커 진실화해위원회에 신청된 진상규명 건수만 무려 7천775건에 이른다. 그렇지만 이들 사건의 진상규명과 피해자 처리를 성공적으로 마무리해야 과거사에 발목 잡히지 않고 화해의 미래로 나갈 수 있다.

4) 독재정권 당시 인권침해 규명

일제시대와 이후 동족상잔의 비극 속에 등장한 독재정권들은 공권력을 동원해 고문, 의문사, 사상 및 언론 통제, 사법살인 등의 인권침해를 저질렀다. 이 중 국민의 정부 시

절 일부 '의문사 사건'에 대해서만 진상규명이 이뤄졌을 뿐이다. 참여정부는 당시 자행된 인권침해를 포괄적으로 정리해 전반적인 양상과 구조적인 요인을 규명하려고 노력했다.

또한 참여정부는 피해자들을 구제하기 위한 법적 '시효'와 사법적 구제를 위한 '재심' 문제를 전향적으로 검토했다. 이에 따라 인혁당 사건 등 일부 인권 침해 사건에 대한 재심청구가 수용됐고 재심 결과 마침내 사형당한 인혁당 관계자들과 일부 인사들에 대해 무죄가 선고됐다. 인혁당 사건에 대한 재심 결정과 무죄판결은 법의 공정성을 확립하고 사회정의를 실현하는 중요한 계기가 될 것이다.

2. 동아시아 지역 공동체의 형성과 화해 · 협력

과거사 정리는 앞으로 화해와 협력에 입각한 동아시아 지역공동체를 형성하는 데 기여할 것이다. 동아시아 협력의 가장 커다란 장애 요인은 과거사문제이다. 일본 수상의 야스쿠니신사 참배, 침략을 미화하는 일본 교과서, 동북아 고대사 논쟁 등은 여러 나라들이 관련돼 있다. 따라서 참여정부는 우리가 먼저 과거사를 제대로 정리해야 다른 나라에 과거사 청산을 요청할 수 있다고 강조해 왔다.

우리의 과거사 정리는 동아시아 국가들의 민주발전을 위한 과거사 정리를 추진하는 데 교훈과 참고가 될 것이다. 동아시아의 불행한 과거사를 정리하는 데 기여함으로써 지역공동체를 형성해가는 데 한국의 위상이 높아질 것이다. 한국이 동아시아 지역공동체 형성에 주도적인 역할을 담당함으로써 동아시아 중심 국가로 우뚝 설 수 있다.

또한 집단 학살, 반인도적 범죄, 전쟁범죄 등을 저지른 개인을 형사 처벌하는 것을 목적으로 하는 국제형사재판소(ICC)에 관한 로마규정이 국회에서 비준돼 2003년 3월 한국은 중국과 일본이 가입을 주저하는 상황에서 국제형사재판소의 일원이 됐다. 게다가 1명의 재판관까지 배출함으로써 인권과 정의를 지향하는 동아시아의 대표가 됐다. ICC는 제2차세계대전 이후 독일, 일본에 대한 전범재판과 유고 전범재판, 르완다재판 등의 경험을 종합해 설립된 것으로 집단적으로 벌어진 전쟁범죄, 인도에 반한 범죄 등에 대

한 국제사회의 처벌 의지를 제도화한 것이다. 2007년 12월 ICC 관련 국내 이행입법이 완료됐으며, 이에 더해 향후 과거사 정리작업이 완결된다면 한국은 진정한 동아시아 중심국가로서의 위상을 확립할 수 있을 것이다.

제2절 문제와 과제

1. 활동 과정에서 제기된 문제들

1) 과거사 관련 위원회의 설립 및 운영 과정의 문제

과거사 정리 기구들은 모두 위원회 형식으로 대부분 대통령과 국회, 대법원장이 분담해 지명한 위원들로 구성됐다. '친일반민족행위진상규명위원회'는 대통령 지명 4인, 국회교섭단체(정당) 분담 지명 4인, 대법원장 지명 3인으로 짜여졌다. 이러한 방식은 입법 · 행정 · 사법부가 참여함으로써 공정성을 확보할 수 있다는 명분이 있지만 실제로는 정치화 할 우려가 크다. 전문성과 역량보다는 지명주체의 이해관계 대변 인물이 위원으로 지명될 가능성이 높다. 특히 정당별 할당 추천 방식은 정파적 이해관계에 따라 왜곡될 소지가 많다. 일부 위원은 과거사 정리를 반대하는 민간 기구에서 활동하는 경우도 있다.

대부분의 과거사 정리 관련 특별법들은 조사 권한은 미약한데도 조사 범위는 세밀하게 규정되어 있어 매우 경직되고 자율성을 제약하고 있다. 위원회의 활동을 통해 진상이 밝혀지고 설립 당시 예상 못한 진실도 드러날 수 있으므로 조사 범위를 신축성 있게 조정할 수 있어야 한다.

과거사 정리기구들은 모두 독립성을 갖춘 국가기관으로 과거사 진상규명이라는 특별한 취지와 목적에 따라 특수 업무를 취급하므로 일반 국가기관과는 다른 규범과 운영방식이 필요하다. 그러나 인력지원 방식이 일반 국가기관에 적용되는 관례와 규범을 따르고, 위원의 자격 규정 등은 정부행정자문위원회의 관행을 답습하고 있다. 위원 자격 규정에는 시민사회에서 역량을 인정받은 사람들이 참여할 수 있는 길이 차단되는 경우

도 있다. 예산집행도 일반 정부기관과 똑같이 하도록 요구해 위원회의 원활한 활동을 저해한다. 진상조사를 제대로 하려면 조사 주체가 탄력적이고 기민하게 대응해야 하므로 예산집행도 탄력적이고 융통성 있게 이루어져야 한다.

하지만 과거사정리위원회도 국가 기관인 이상 국가 기관으로서의 활동 원리 및 예산 원칙에 따르지 않을 수 없으므로 이 점에 대해서는 적절한 균형지점을 찾을 필요가 있다.

2) 과거사 정리를 위한 사회적 역량의 부족

과거사 정리는 시민사회의 적극적인 참여와 사회적 뒷받침이 없으면 불가능하다. 참여정부 들어 과거사 정리 작업은 확대되고 심화했지만 사회적인 관심과 역량은 크게 성장하지 못했다. 과거사 정리가 지체되면서 과거사 정리운동을 추진했던 피해자 및 유족이 지치고 연로해져 추동력이 약화한 것이다.

실질적으로 이뤄진 것 없이 정치적 공방만 무성한 채 장기화 하면서 시민의 관심도 예전같지 않다. 특히 과거 독재정권 당시의 기득권 세력이 부상되는 정치적 상황도 사회적 인식을 후퇴시켰다. 일부 언론은 노골적으로 과거사 정리의 뜻을 훼손하고 반대하는 모습을 보였다.

과거사 정리 기구들이 지속적으로 성과를 내놓으면 시민의 관심도 높아질 것이다. 과거사 정리 기구의 적극적인 활동과 사회적 관심 및 참여가 유기적으로 결합될 때 과거사 정리작업은 성과를 얻을 수 있다.

3) 과도하게 지체된 작업을 수행하는 난점

한국사회에서 과거사 정리작업은 너무 지체됐다. 친일과 일제하 강제동원 피해 진상규명은 해방 직후나 한일협정 체결 때 해결됐어야 할 과제이며 분단과 전쟁 당시 발생한 민간인 희생도 전쟁이 끝난 뒤 평화체제가 구축됐더라면 그 사이에 해결됐어야 할 문제다. 늦어도 4.19혁명 후에는 시작했어야 하지만 역시 좌절됐다. 독재정권 당시 인권침해에 대한 진상규명도 1987년 이후 조속히 실행했어야 했다.

과거사 정리가 지체되면서 많은 문제점이 발생했다. 관련 자료들은 없어지고 증언자 확보도 어려워졌다. 국가권력이 자행한 인권 침해문제는 처음부터 철저히 은폐하고 왜

곡돼 진실을 찾아내는 작업은 대단히 어려운 일이다. 과거사 정리 기구들이 전폭적으로 법률 · 행정 · 사회적 지원을 받더라도 진상규명은 어려우므로 사회적으로 이러한 사정이 충분히 인식돼야 한다. 과거사 정리 기구들은 이러한 어려움들을 고려해 대책을 세우고 조사방침을 마련해야 하며 사회의 이해를 강구해야 한다.

2. 해결해야 할 과제

1) 위원회들 간의 업무 조정과 정부 지원체제 구축

위원회들 간의 관계를 조정하고 협력체제를 구축해 효율성을 높이기 위한 제도 보완이 필요하다. 위원회들이 연관업무를 협의하지 않고 중복 처리하면 피해자들과 갈등을 빚거나 그들에게 과도한 기대감을 안겨줄 수 있다.

일제식민지배와 관련된 과제들은 '친일반민족행위진상규명위원회', '일제강점하강제동원피해진상규명위원회', '친일반민족행위자재산조사위원회' 등으로 나뉘어 처리된다. 한국전쟁기 민간인 학살문제와 노근리 사건, 거창 사건 등도 별도의 위원회가 다뤘다. 서로 연관되는 문제는 위원회들이 협력해 처리해야 하지만 조정제도가 마련돼 있지 않다.

'진실화해위원회'와 '국정원진실위원회', '국방부과거사위원회', '경찰청 과거사위원회'는 중복되거나 비슷한 성격의 문제를 다뤘다. 시행령에 협력체제가 규정돼 있지만 분담기능에 대한 인식 차이와 시각 차이 때문에 효율성이 떨어졌다. 군 의문사 사건은 과거 의문사진상규명위원회에서 취급한 사건들을 진실화해위원회로 이관했기 때문에 진실화해위와 군의문사위가 같은 문제를 다루는 경우도 생길 수 있다.

위원회와 정부기관과의 관계 조정도 필요하다. 진실화해위에서 항일독립운동을 조사하도록 함으로써 국가보훈처의 독립유공자 서훈심사에 혼란을 초래할 우려가 크다. 입법 과정에서 정치적인 이해관계에 따라 법안이 제정됐기 때문이다.

위원회 조사활동은 문서자료나 관계자 증언을 통해 이뤄지므로 정부 기록은 진실규명의 핵심요소이다. 위원회들의 조사과제는 대개 민감한 사안들로 희생자들의 증언을 듣고 심도 있게 규명해야 하지만, 조사 기간이 짧아 단기간에 집중적으로 이뤄져야 하

므로 정부기관의 자료 지원, 위원회 간 자료의 공유 등 별도의 장치가 강구돼야 한다. 진실화해위원회와 국가기관 과거사위원회는 일부 조사 사건의 관련성이 커 조사 기록의 공동활용이 절실히 요구됐는데, 기관 간 협의를 통해 진실화해위원회에서 국정원 등 국가기관 과거사위활동 종료 시 조사 기록 일체를 사본화하여 이관받도록 했다.

또한 과거사 정리를 통해 생산되고 수집된 자료를 보존하기 위한 방안이 마련돼야 하며 유골문제, 기념관 설립, 역사 기술자료 보관 등의 중복과 낭비를 피하기 위해 과거사 · 민주화운동 기념관을 협력체로 하는 방안도 검토할 만하다.

아울러 민원 차원의 문제들, 특수임무수행자 보상이나 민주화운동 보상문제 등은 별도로 분리하는 것이 필요하다. 일반 행정적인 과제들이 뒤섞여 과거사 관련 위원회의 성격이 불분명해짐에 따라 사회적 피로 현상이 일어난다.

2) 과거사 관련 법과 제도의 보완

과거사 정리를 위한 법률들 중 보완해야 할 부분도 많다. 모든 위원회가 공통적으로 안고 있는 문제점은 미약한 조사 권한이다. 진상규명과제들은 사건 발생 당시 가해 측이 강자였기 때문에 증거 확보나 보존이 어렵고 증거들을 은폐한 경우가 대부분이다. 조사 권한이 미약하고 청문회 등도 열 수 없으므로 최소한의 권한과 대체 수단이 부여되도록 법을 개정해야 한다.

「진실화해를 위한 과거사 정리 기본법」은 법안 논의 과정에서 여러 문제점이 드러났으나 보완하거나 시정하지 않았다. '항일독립운동,' '해외동포사,' 한국전쟁시기 '민간인학살', 권위주의 정권에 의한 '인권침해' 등은 물론, '대한민국의 정통성을 부정하거나 적대시하는 세력에 의한 테러 · 인권 유린과 폭력 · 학살 의문사' 도 진상을 규명하도록 해 권위주의정권의 정통성을 부인하면서 저항운동을 했던 민주화운동 인사들도 정리 대상이 될 수 있다. 본래 의도가 한국전쟁기 이념 대립의 진상을 밝히기 위한 것이더라도 문제는 심각하다. 50년이 지난 후에 100만여 명에 이르는 전쟁 피해자들의 피해 상황을 조사해 경위를 밝히는 것은 불가능에 가깝다. 더구나 이를 이념에 따라 재분류하는 것은 화해를 통한 사회 갈등의 해소라는 과거사 정리의 근본 목적과도 어긋난다.

해외동포사와 항일독립운동들은 보훈처나 국사편찬위원회, 독립운동사연구소 등에

서 수십 년 동안 전문적으로 조사해 오고 있기 때문에 과거사 정리라는 특별 조치에 포함해야 할 이유가 없다. 제한된 인력으로 꼭 필요한 일을 감당하기도 벅찬 형편에서 다른 업무에 인력을 빼앗기는 것은 낭비이다.

위원회의 독자적이고 공정한 조사활동을 제약하는 조건들도 있다. 위원들의 정파에 따른 배분으로는 위원회의 공정성과 책임성을 기하기 어렵고 진실화해위원회가 6개월마다 국회에 활동 결과를 보고하도록 하는 것도 정치권의 영향력과 간섭을 차단하기 어렵게 하는 조항이다.

보다 원활한 과거사 정리와 향후 국가권력에 의한 반인권적 범죄의 재발 방지를 위해 시효배제 및 재심과 관련된 법의 제 · 개정이 심도 있게 논의돼야 한다.

3) 과거사 정리에 대한 국민적 이해 강구

참여정부 초기에는 과거사 청산에 대한 사회적 논의가 활발하고 당위성에 대한 사회적 공감대도 폭넓게 형성돼 있었다. 사회적 갈등을 종식시키고 미래사회의 화합을 위해 필요한 시대적 과제로 인식됐다. 과거사 정리 작업이 본격화하지 않았는데도 과거사 청산의 목적 가운데 일부가 사회적 논의를 통해 구현됐다.

하지만 여러 위원회들이 설립돼 본격적으로 활동하면서 부정적 주장이 높아지고 상대적으로 긍정적 논의는 잦아드는 현상을 보였다. 위원회들의 활동 결과가 발표돼도 성과와 의의는 애써 무시하고 지엽적인 문제를 들어 부정하고 과거 청산이 불필요하고 사회통합에 저해되는 것처럼 주장한다.

이런 현상에는 정책당국의 소극적 대응에도 일말의 책임이 있다. 위원회들의 업무를 평가해 적극적으로 소개하는 정부의 활동이 부족하다. 과거사문제는 정치적 견해와 가치관이 대립돼 있기 때문에 미묘하고 어려운 논쟁들에 직면한다. 이에 대처하려면 과거사 정리에 대한 깊이 있고 확고한 국정철학이 필요하다.

여러 위원회들이 내놓은 조사 결과들 가운데는 강제징집과 녹화사업, 보도연맹 등 역사적으로 매우 중요한 내용이 포함돼 있으나 사회적으로 주목받지 못했다. 진상이 규명되면 이를 지원하는 여론이 높아져야 하는데도 부정적인 방향으로 흐르는 경향도 보였다. 밝혀진 진실의 중요성을 국민이 쉽게 접할 수 있게 하는 노력이 부족하기 때문이다.

과거사를 성찰해 책임 소재를 밝히고, 피해 구제와 필요한 교훈을 통해 잘못된 제도들을 바로잡기 위해 노력해야 한다. 개별 위원회만의 몫이 아니라 정부와 함께 처리해야 할 과제이다.

진실규명은 자체로써 명확해지지 않으며 재판처럼 법률에 따라 재단되지도 않는다. 진실규명이 얼마나 올바르게 이루어지는가는 우리 사회의 문화적 역량과 건전한 상식이 통용되는 정도에 달려 있다. 이점 또한 과거사에 대한 총체적인 정책문제로 귀결된다.

4) 국정철학에 의거한 중장기 기획과 후속 조치

과거사문제는 진실, 피해자, 가해자, 후속 조치 등으로 나누어 볼 수 있다. 피해자 부분은 피해자 확인, 피해보상, 명예회복, 가해자 부분은 가해 사실의 특정, 가해자 확인과 처벌, 후속조치는 가해자 반성, 피해자 양보 · 용서 · 화해, 제도 개선, 기념, 기억과 교육 등의 문제를 포함한다. 그러나 대부분 위원회는 피해자 확인과 가해자 특정에 국한돼 있으며 보상이나 화해 등 후속 조치는 거의 없다.

정부는 과거사 관련 위원회들의 권고사항을 범정부 차원에서 다루기 위해 2007년 8월 27일 대통령훈령(제195호)으로 「과거사 관련 위원회 권고사항 처리 기획단의 설치 및 운영에 관한 규정」을 제정해 국무조정실에 기획단을 설치했으나 이후 권고처리의 지속성 · 안정성 확보를 위해 2008년 1월 8일 대통령령을 제정, 근거규정을 격상했다.

과거사 정리는 궁극적으로 가해자의 반성과 피해자의 용서를 통한 화해에 있다. 가해자들이 과거의 잘못을 인정하려 들지 않고 피해자들은 보상문제에 집착하면 목표를 잃어버린다. 가해자들의 진솔한 성찰을 유도하고 피해자들을 용서와 화해로 이끌어야 한다.

세계 각국의 과거사 정리 사례를 연구한 프리실라 헤이너는 진실위원회가 다섯 가지 기본 목표를 지닌다고 했다. 첫째, 과거의 폐해를 밝히고 명백히하며, 공식적으로 인정한다. 둘째, 희생자들의 특별 요구에 응한다. 셋째, 정의를 세우고 책임을 묻는다. 넷째, 제도의 신뢰성과 개혁을 위한 윤곽을 제시한다. 다섯째, 화해를 촉진하며 과거에 대한 갈등을 해소한다. 현재까지 진행돼 온 우리의 과거청산활동을 살펴보면 이러한 원칙이 소홀하게 취급되거나 무시되곤 한다. 청산작업에 많은 노력을 쏟아 붓고도 미진함이 남

아 만족스러운 결말을 맺지 못한다. 정부는 60년이 넘는 과거사 숙제를 처리한다는 정신에 걸맞게 중장기 기획과 대책을 마련해야 한다.

과거사 정리는 민주화 이행 과정에서 과거문제를 총체적으로 해결하고자 하는 것이다. 한시적이고 특별한 기구를 만들어 정해진 시간에 해결하도록 하는 방식이다. 과거의 법률을 적용할 수도 없고 현재의 법률을 적용해 사법적으로 처리하기도 곤란하다. 따라서 오늘의 건전한 상식에 따라 지혜를 모아 비사법적으로 해결하는 것이다. 헤이너에 따르면, 희생자들과 피살자 유족 중에는 진실이 공개적으로 완전히 밝혀지는 것만으로도 어느 정도 정의가 실현됐다고 느낀다.

오랜 세월 침묵과 부정으로 일관해 오던 정부가 과오를 인정하는 것은 대단히 큰 효력을 지니며 진실위원회의 활동을 통해 정의 실현과 책임 추궁이라는 면에서 장기적인 효과를 기대할 수 있다. 처벌이 유예되고 피해보상이 충분하지 못하더라도 과거사로 인한 갈등은 해소되고 사회정의가 확립되고 미래 지향적인 화해가 이루어지는 것이다.

과거사 정리 과제

참여정부 내	참여정부 이후
• 진실규명 추진 체계 구축 – 진실화해위원회, 포괄적인 진실규명 및 명예회복·화해조치 추진 – 진실화해위원회의 조사 기능 강화 – 국정원 등 자체 진상규명위 조사활동 마무리 (책임자 사과 조치 등) – 친일 반민족 진상규명, 친일 재산 국가 귀속 추진 • 국가권력 책임 강화 제도적 장치 마련 – 국가 범죄 시효특례법 제정 – 국가 폭력·인권 유린 재발 방지를 위한 정치·조직 시스템 개선 약속 • 과거사 정리 후속 처리 방안 강구 – 국가의 사과, 명예회복 및 보상 원칙 수립 (사회적 합의 도출)	• 과거사 정리 마무리활동(2008~2011) – 진실화해위 진실규명 추진 (2009년 완료, 최대 2011년 까지) – 과거사연구재단 설립 등을 통한 잔여 진실규명 및 후속조치 추진 – 친일 반민족행위 진상규명위·군의문사위(2009년까지), 강제 동원 진상규명위·친일 재산 조사위(2010년까지) 활동 • 제도·구조적 개선 지속 추진(2008~) – 각 위원회 보고서 및 권고 – 종합적인 자료 관리, 역사 해석 및 민간 학술연구 지원 – 추념사업 마무리, 역사·인권 교육의 장으로 활용

5

갈등관리

1

대화와 타협에 의한 민주사회를 구현하기 위한 참여정부의 노력

제1절 참여정부 출범기의 갈등 현황

1. 87년 6월 항쟁과 민주주의 발전

군부에 의한 철권통치시대에는 모든 권력을 군부와 중앙정부가 장악하고 있었다. 따라서 모든 정책 구상, 계획, 결정, 집행은 모두 이들에 의해 이루어졌다. 중앙정부가 인력, 정보, 조직을 장악하고 지방정부를 통솔했으며, 지방정부는 중앙정부의 결정 내용을 이행하는 데 급급했다. 지방정부의 모든 정책 결정은 궁극적으로 중앙정부의 지시와 통제에 의해 이루어졌다.

국민들은 통치의 대상이자 정책 집행의 대상에 머물러 있었고, 정책 결정 과정에서 국민의 참여는 극히 제한적이었다. 전문가 역시 군부와 중앙정부에 의해 구상된 계획을 그들의 의도 대로 구체화하고 합리화하는 정도였다. 권위주의체제 아래에서 갈등은 사회 안전을 저해하는 부정적인 것으로 치부됐고, 표출된 갈등은 주로 공권력에 의해 해소됐다. 이 시대에 갈등은 수면 아래 잠복하거나 내면화 됐다.

하지만 87년 6월 민주항쟁은 정책 결정 과정에도 변화를 가져왔다. 정책 결정 과정에

서 국민을 배제하고 국가와 중앙정부가 모든 권력과 권한을 독점하던 '막강한 1강' 구조에 근원적인 변화가 발생한 것이다.

정책 집행의 대상에 머물던 대중들이 그 동안 수면아래 내재화돼 있던 자신들의 계급적 · 계층적 욕구를 쏟아내며 자신들의 입장과 이익을 지켜 줄 노동조합, 농민회, 교원노조 등을 조직해 기존의 권위주의적 통치관행에 맞서게 됐다.

이와 더불어 시민단체가 만들어지고 빠르게 확산되면서 그 동안 억눌려 있던 시민들의 탈계급적, 민주적 요구도 분출되기 시작했다. 시민단체는 이제까지 사회운동에서 간과돼 온 환경 · 여성 · 교육 · 지방자치 · 의료 · 교통 · 인권 등 새로운 이슈를 내놓으며 시민들의 관심을 유도하고, 정부의 정책 결정 과정에 시민적 가치를 결합시키려 노력했다. 시민사회가 성장하고 정책에 대한 참여 욕구가 커지면서 정부의 정책 결정 과정에 개입하려는 시민사회단체와 기존의 독점적 정책 결정 권한을 유지하려는 국가권력 사이에 갈등이 끊이지 않게 됐다.

시민사회단체와 국가권력 사이의 갈등은 정책 결정 과정의 참여 여부에만 국한된 것이 아니었다. 정책 목표 혹은 정책의 지향에 있어서 근원적인 차이가 존재했다. 국가권력은 경제 성장과 개발지상주의에 입각해 국력 신장과 효율성에 주안점을 두었던 반면, 시민사회단체는 환경 · 인권 · 평등 · 정의 등과 같은 시민적 가치를 중심에 놓고 이를 옹호하고자 노력했다.

시민사회단체가 성장하고 시민들의 지지를 받게 되면서 국가권력은 시민사회단체에 대화의 공간을 제공했으나, 진정한 의미의 파트너로 인정하기보다는 참여에 대한 명분을 쌓고 반대여론을 무마하기 위한 목적이 우선했다.

정부는 자신들이 일방적으로 결정한 사업에 대한 이해를 구하고 협조를 부탁하는 내용이었고, 시민사회단체는 시민적 가치를 주장하면서 사업의 필요성과 타당성에 대해 의문을 제기했다. 따라서 국가권력과 시민사회단체 간의 대화는 목적과 가치의 차이로 인해 의제설정 자체가 되지 않는 경우가 대부분이었으며, 상호 간 자신들의 주장만 되풀이하면서 갈등의 골만 키우는 계기가 됐다.

갈등이 해소되지 않은 상태에서 국가권력이 사업을 일방적으로 추진하면서 시민사회의 강한 저항에 부딪히게 되고, 그 결과 정부정책과 사업에 차질이 발생하는 경우가 점

점 많아졌다. 2000년 6월 영월동강댐 건설 계획 취소가 대표적인 사례다.

87년 6월 항쟁 이전이 권위주의정권에 의해 정책 결정 권한이 독점됐던 '막강한 1강' 구조의 사회였다면, 87년 6월 이후에는 기존의 통치 관행을 그대로 유지하면서 여전히 정책 결정의 독점적인 권한을 행사하려는 국가권력과 이에 맞서 시민사회의 가치를 옹호하면서 정책 결정 과정에 끊임없는 간섭과 참여를 주장하는 시민사회단체 간에 치열한 대립과 갈등이 존재하는 소위 '막강한 2강' 구조 사회가 됐다. 시민사회단체의 황금기가 도래한 것이다.

2. 참여정부의 출현과 갈등의 급증

'권위적 국가권력'과 이에 맞서는 '저항적 시민사회운동'에 의해 형성된 '막강한 2강' 구조는 1997년 IMF를 맞으면서 변화하기 시작한다. 변화는 시민사회와 시민사회단체 간의 관계에서 시작됐다. IMF라는 미증유의 사태로 인해 시민사회는 생존의 위기에 몰리게 되지만, 이제까지 시민의 입장을 대변한다던 시민사회운동은 이런 위기에 아무런 대안을 내놓지 못하게 되면서, 시민사회단체 내부에서 스스로의 정체성에 대한 혼란이 발생하게 됐다. 또한 2002년 총선시민연대에 의한 낙천낙선운동은 시민들의 관심과 상당한 정도의 정치적 효과를 거뒀음에도 불구하고 시민단체의 정치적 중립성에 대한 시비와 시민 없는 시민운동에 대한 문제제기의 계기가 됐다.

이런 일련의 사건이 우리 사회에서 시민사회단체의 위상과 역할에 일정한 변화를 준 것은 사실이지만, 그때까지 형성됐던 '막강한 2강' 구조를 근본적으로 변화시킨 동력을 제공하지는 못했다. 87년 이후 형성된 '막강한 2강' 구조 사회를 '다강' 구조 사회로 변화시킨 동력은 바로 민주화, 정보화, 분권과 지방화로 대표되는 우리 사회의 질적인 변화에 있었다.

참여정부의 출현은 이런 시대적 변화를 반영하는 것임과 동시에 새로운 시대에 맞는 새로운 정치질서에 대한 국민적 요구의 반영이기도 했다. '새로운 시대, 새로운 정치'를 주창하며 출현한 참여정부는 기존의 권위적, 비민주적, 중앙집권적 통치구조와 의사결정구조를 변화시키기 위해 노력해 왔고, 이는 낡은 질서와 낡은 세력과의 갈등을 동

반하는 계기가 되기도 했다.

우리 사회가 민주화 · 정보화 · 지방화 되면서 나타난 대표적인 특징은 시민과 주민들의 삶의 질에 대한 욕구 분출과 자신의 생활과 관련된 사안에 대한 적극적인 참여이다. 자신의 입장이나 이해와 배치되는 정책이나 사업에 대해 반대 목소리를 내고, 의견을 같이하는 사람들이 모여 조직을 만들고 집단행동에 들어가기도 한다. 이런 과정에서 지역주민들은 정부 뿐 아니라, 기존의 시민사회단체와 입장 차가 드러나면서 다양한 이해관계자 간에 갈등이 발생하게 된다.

중앙정부든 지방정부든 정책을 만들고 집행하기가 점점 어렵다고 느끼고 있다. 예를 들어 소각장 하나 짓는데도 지자체, 기존의 환경단체, 입지 예정지역 주민, 주변지역 주민 등 조금이라도 자신과 이해관계가 있는 사람들은 모두 자신의 목소리를 내고 있다.

이뿐 아니라 정부기관, 시민단체, 주민들 내부에서도 의견이 일치하지 않은 경우가 자주 발생한다. 개발사업과 관련해 환경부와 건교부의 입장이 상이한 경우가 많다. 시민단체 내부도 마찬가지이다. 하나의 목소리가 아니라 단체별로 입장과 견해가 달라 서로 마찰을 일으키는 경우가 많아졌다. 대표적인 예가 지율의 천성산 관련 갈등에서 환경운동연합과 녹색연합과의 노선 갈등이다. 주민들 역시 자신의 이해에 따라 다양한 반응을 보이는 경우가 많다. 자신에게 이익이 되면 찬성 입장과 조직에, 불리하면 반대 입장과 반대 조직에 속하는 경우가 많다. 이렇게 이해관계자 간 관계가 복잡해지고, 입장에 차이가 발생하게 되면서 갈등 해결은 점점 어려워지고 있다.

정책 결정 과정이 변화되면서 나타나는 또 하나의 특징은 가치 지향적 시민사회단체의 사회적 영향력 감소이다. 중앙에 있는 단체일수록 영향력 감소현상은 더욱 심하게 나타났다. 예전 같으면 어떤 지역에 댐을 짓는다는 계획이 발표되면 중앙에 있는 환경단체들이 나서서 반대운동을 조직하고, 환경단체와 건교부 간에 갈등이 시작되면서 갈등을 해소하기 위한 논의 테이블이 이들을 중심으로 만들어졌을 것이다. 그러나 지금은 어떤 지역에 댐 건설 계획이 발표되면 지역주민이나 지자체, 지역에 있는 시민사회단체가 먼저 나선다. 이들 사이에서 이견이 발생하고 찬반으로 나뉘면서 갈등이 심화되는 경우가 많다. 시민사회단체 역시 중앙 중심에서 지역 중심으로 바뀌어가고 있다. '우리 지역문제이니 너희들은 좀 빠져 있어, 필요하면 부를께' 라는 식의 생각이

커져가고 있다.

중앙정부와 지방정부 간에 견해 차이와 갈등이 발생하듯이, 중앙에 있는 시민사회단체와 지방에 있는 단체 간에도 견해 차이와 갈등이 존재하는 경우가 많다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만 중앙은 가치 중심적이고 정책 지향적 경향이 강한 반면 지역으로 갈수록 지역적 특성에 따라 문제를 현실적으로 해결하려는 경향이 강하게 나타나면서 같은 사안을 놓고도 이견이 생겨나는 것이다.

3. 참여정부 출현기의 우리 사회 갈등의 특징

참여정부 출현을 전후해 우리 사회는 새만금 간척사업, 천성산 터널공사, 사패산 터널공사, 한탄강댐 건설 등을 필두로 거의 모든 국책사업이 거대한 갈등의 소용돌이 속에 휩싸여 있었으며, 광역 · 기초 지자체 역시 작고 큰 갈등으로 몸살을 앓고 있었다. 많은 지자체가 기피 · 혐오시설의 설치와 관련된 사업들을 추진하면서 발생한 갈등으로 인해 행정업무를 제대로 하기 어려울 지경에 이르기도 했다. 국가나 지자체가 주도하는 거의 모든 정책, 사업, 법의 제 · 개정에 이런 갈등이 뒤따르고 있다.

그런데 이런 갈등이 한번 발생하면 쉽게 해결되지 않고 장기화되고, 해결의 실마리를 찾기보다는 방치된 채 당사자 간 관계가 악화되고 파괴되는 쪽으로 발전하는 경우가 많아졌다.

이런 갈등으로 정책집행과 사업이 지연되면서 천문학적인 비용 손실이 발생하기도 하고, 갈등이 심화돼 살기 좋았던 지역 공동체가 분열되고 붕괴되기도 했다. 이런 갈등의 만연으로 인한 폐해에도 불구하고 정부, 시민사회가 아무런 효과적인 해결 방안을 제시하지 못하면서 국민들의 근심도 커져가고 있었다.

갈등은 인간 세상에서 자연스러운 현상이며, 어느 사회나 갈등은 존재한다. 갈등 자체가 선악의 얼굴을 갖고 있는 것은 아니다. 갈등이란 커다란 불덩어리는 때로는 사회 발전의 원동력이 되기도 하고, 때로는 활화산이 돼 주변의 모든 것을 초토화시키기도 한다. 오늘 우리가 걱정하는 까닭은 갈등을 통해 자신의 의견을 드러내고 논의하면서 새로운 대안을 찾고 이를 통해 소속감과 사회적인 통합력을 높여 가는 갈등이 아니라,

서로에 대한 증오가 쌓이고 공동체가 파괴되고 비생산적이고 사회 분열적으로 발전해 갈 것이라는 우려 때문이다.

제2절 참여정부의 갈등에 대한 인식과 접근

'새 시대', '새로운 정치'를 앞세워 출범한 참여정부는 갈등의 양면성에 주목하고, 갈등관리를 통해 갈등의 부정적인 측면을 줄이고 갈등이 심화되지 않도록 효과적으로 관리하기 위해 노력해 왔으며, 갈등 해결방법으로 법과 제도에 의한 해결, 사회적 합의에 의한 해결을 강조했다. 참여정부의 이런 노력이 가능했던 것은 갈등을 바라보는 시각과 인식에 있어서 이전 정부와는 전혀 다른 기반위에 서 있었기 때문이었다.

1. 갈등에 대한 다양한 인식과 접근

갈등에 대한 인식은 크게 긍정적 견해, 부정적 견해, 양면적 견해로 나눌 수 있다.

갈등에 대한 긍정적 견해는 갈등이 발생함으로써 내재돼 있던 문제가 드러나게 되고 해결을 위한 행동이 시작된다고 본다. 갈등이 발생함으로써 문제 해결을 위한 창의적인 노력을 하게 되고 이런 과정을 통해 개인이나 집단의 역량이 커지는 계기가 되기도 하며, 다양한 토론을 통해서 민주주의가 강화되고 공공선을 이루기 위해 변화가 필요한 내용을 발견하게 된다고 말한다. 또한 문제 해결 과정에서 경험이 쌓이고 새로운 지도력이 등장하기도 한다고 얘기한다. 결국 갈등을 통해 사회적 문제가 드러나고 해결을 위한 노력을 통해 민주주의가 강화되고 사회적 신뢰가 깊어지면서 궁극적으로 사회발전의 원동력이 된다는 견해이다.(Hustedde, Smutiko & Kapsa 2004)

부정적 견해는 공공갈등으로 시간 낭비가 심하고 아무런 성과도 얻지 못할 가능성이 높으며 극단적인 대립으로 관계(relationship)가 파괴될 가능성이 높다고 본다. 갈등으로 대화가 단절되고 민주주의가 파괴되며 공동체 의식이 감소하게 되고, 갈등 결과 한 쪽은 승리하고 한 쪽은 패배해 상호 협력관계가 무너지기 쉽다고 얘기한다. 또한 소송

갈등 현상에 대한 대표적 인식	
대표적 인식	내용
부정적 인식	갈등은 사회악이고 잠재워야 할 대상이며 통제 가능함
긍정적 인식	사회는 갈등을 통해 발전하기 때문에, 사회 발전을 위해서는 갈등을 조장할 필요가 있음
양면적 인식	갈등은 자연스러운 현상이며 누가 어떻게 관리하느냐에 따라 파괴적인 결과를 낳을 수도 사회 발전의 원동력이 될 수도 있음

을 제기하는 경우 비싼 소송비를 지불해야 하며, 갈등으로 공동체가 약화되고 리더십에 대한 영향력과 신뢰가 약화될 수 있다고 주장한다. 갈등에 대한 이런 부정적인 견해는 가시적인 갈등상황이 잘 드러나지 않는 사회가 '안정된' 사회라는 인식을 바탕으로 갈등은 분열과 혼란을 초래하고 법과 질서를 해칠 위험을 늘 내포하고 있는 것으로 이해한다. 따라서 갈등의 분출을 효과적으로 통제, 관리함으로써 사회질서를 확립하고, 이를 위한 공권력이나 법적 · 제도적 관리제도들이 주요한 갈등 대응 메커니즘으로 발전되게 된다는 견해이다.(Hustedde, Smutiko & Kapsa 2004)

갈등에 대한 양면적 인식은 갈등에는 위에서 언급한 부정적인 측면과 긍정적인 양면성이 존재하며 중요한 것은 갈등의 부정적인 면을 줄이고 긍정적인 면을 살리는 갈등관리가 중요하다는 관점이다.

갈등 해결에 대한 접근방식은 크게 힘(power)에 의한 방법, 권리(rights)에 의한 방법, 그리고 욕구를 포함한 상호이익(interests)에 의한 방법 등 세 가지로 구분할 수 있다.(Ury, Brett, and Goldberg 1988; Maiese 2004)

힘은 어떤 일을 누군가에게 하도록 강요할 수 있는 능력으로 이해될 수 있으며 힘을 행사해 다른 상대에게 비용을 부과시키거나, 어떤 일을 하도록 위협하거나, 관계로부터 파생되는 이익을 얻지 못하도록 하는 등의 일을 할 수 있다. 권리는 사회적으로 법이나 계약을 통해서 공식적으로 수립된 공정성과 정당성의 독립적인 기준이다. 그런 기준에는 호혜주의, 선례, 평등 등이 포함된다. 인간의 욕구(needs)는 생존, 성장, 발전에 필요한 신체적 정신적 요소를 말한다. 상호이익에 의한 접근이란 갈등을 이러한 욕구를 중심으로 결정하려는 태도를 의미한다.

힘에 기반한 접근은 갈등을 해결하기 위해 전쟁, 권위, 위계, 특권, 정보독점 등의 방

갈등 해결에 대한 접근 방식	
접근 방식	갈등 해결의 대표적인 해결 방법
힘에 기반한 접근	공권력에 의한 진압, 전쟁, 탄압 박탈, 특권
권리에 기반한 접근	재판이나 공정한 제3자의 판단에 의한 해결
이해관계와 합의에 기반한 접근	대화와 타협, 사회적 합의에 의한 해결

법을 이용하게 된다. 그러나 힘에 근거한 접근은 대체로 승자와 패자만 있거나 모두 패자가 되는 결과를 초래하는 경우가 많다.

권리에 기반한 접근은 갈등을 해결하기 위해 객관성과 공정성이 담보될 수 있는 제 3자에 의한 판단을 중요하게 여기며, 소송과 중재를 갈등 해결수단으로 활용하는 경우가 많다. 권리에 기반한 접근에는 판단의 결과에 따라 승자와 패자가 존재하는 경우가 대부분이다.

상호이익에 기반한 접근에서는 갈등을 해결하기 위해 이해관계자가 직접 문제 해결의 주체가 되는 경우가 많고 협상과 조정, 합의 도출이 갈등 해결을 위한 수단으로 주로 사용된다. 상호이익에 기반한 접근에서는 이해관계자 모두가 동의할 수 있는 해법을 개발하기 위해 노력하는 경향이 강하다. 이런 경우 참여한 이해관계자 모두가 승자가 되는 경우가 많으나, 때때로 합의 형성에 이르기까지 시간과 비용, 상대에 대한 인식과 이해 등과 같은 요소에 대한 고려가 필요하다.

참여정부는 갈등은 잘 관리됐을 경우에는 사회 발전의 원동력으로 작용한다는 인식하에 역사상 처음으로 공공갈등을 체계적으로 접근하고 합리적으로 해결하기 위해 갈등관리시스템 구축을 국정과제로 선정하고 대통령 자문 지속가능발전위원회에 그 임무를 부여했다.

2. 참여정부의 갈등에 대한 인식과 접근

민주화 과정으로 표현되는 지난 30년간 갈등에 대한 우리 사회와 정부의 인식은 부정적인 인식에서 긍정적인 인식으로, 긍정적인 인식에서 양면적인 인식으로 변화 발전해

권위주의시대 갈등에 대한 인식과 해법		
구분	정부	국민
갈등에 대한 인식	부정적	대체로 부정적
갈등에 대한 접근 방식	힘의 의한 방식	갈등이 내면화되면서 갈등에 대한 접근 방식이나 해결 방법을 표출하지 않음
주요 갈등 해결 방법	주로 공권력에 의존	
특징	갈등을 사회악으로 인식, 갈등 내면화, 잠재화	

왔다. 보다 세부적으로 살펴보면 국가 차원에서의 갈등에 대한 인식은 87년 이후에는 갈등에 대한 부정적인 인식이 높았으나 참여정부 출범 이후 갈등에 대한 관심이 증가하면서 양면적 인식으로 수렴돼가는 양태를 보이고 있다. 하지만 시민사회는 87년 이후 갈등에 대한 긍정적인 인식이 형성되기 시작했으나, 최근 사회적 갈등이 장기화되고 고질화되면서 갈등의 부정적인 인식이 확대되면서 갈등에 대한 양면적 인식과 갈등에 대한 체계적인 관리의 필요성을 자각해가는 과정에 있다고 볼 수 있다.

갈등 해결을 위한 접근에 있어서 권위주의 체제는 주로 힘에 기반한 접근을 선호했고, 주로 갈등 해결을 위해 공권력 · 정보 통제 · 일방적 결정 · 비밀주의 같은 방법에 의존했다. 87년 이후 시민사회는 권리에 기반한 갈등접근과 법과 제도에 의한 갈등 해결을 주문했으나, 권위주의체제에서 형성된 정부의 갈등에 대한 인식과 해결방법은 87년 이후에도 크게 변화되지 않고 유지됐다고 평가할 수 있다.

참여정부 출범 이후 정부와 시민사회는 갈등이 갖는 사회적 효용과 더불어 사회적 비용을 동시에 고려하는 갈등에 대한 양면적 인식을 공유하게 됐다. 또한 갈등에 대한 접근에서 양자는 힘에 기반한 갈등 접근과 공권력을 동원한 갈등해결을 배제하고, 권리와 상호이해에 기반해 갈등에 접근하고 3자에 의한 공정한 판결과 사회적 합의에 의한 문제 해결을 지향하게 됐다.

참여정부는 갈등이 다발하는 원인과 역사적인 경험을 바탕으로 우리 사회 갈등의 원인을 이해하고, 이런 갈등을 해결해가기 위해서는 갈등에 대한 기존의 부정적인 관점에서 벗어나 갈등의 양면성을 이해하고 국가에 의한 체계적이고 과학적인 관리 여부에 따라 갈등의 운명이 달라질 것으로 갈등의 속성을 이해했다. 또한 민주화되고

참여정부 출범 이후 갈등에 대한 인식과 해법		
구분	정부	국민(시민사회)
갈등에 대한 인식	양면적	양면적
갈등에 대한 접근	상호이해에 입각한 해결	권리에 기반한 해결
갈등 해법	법에 의한 해결, 합의 중시	법에 의한 해결, 합의 중시
특징	민주화·지방화·정보화사회 도래, 소송·합의 중시	

정보화된 사회에서 갈등관리 역시 기존의 방식에서 벗어나지 않으면 안 된다는 생각에 이르게 됐다.

제3절 갈등관리를 향한 참여정부의 기본 방향

참여정부는 갈등에 대한 인식과 문제 해결 관점을 구체화하기 위해 갈등 해결을 위한 기본적인 원칙을 다음과 같이 수립했다.

1. 사전 예방적 차원의 접근

갈등이 특별한 동기 없이 우발적으로 발생하는 경우도 없지 않으나, 사회적으로 오랫동안 문제가 되는 대부분의 갈등에는 근본적인 원인이 존재한다. 갈등의 근본적인 원인은 사회적 차이와 차별, 가난, 굴욕감, 지난 과거로부터 오는 증오나 적개심 또는 미래에 대한 불확실성과 불안이 될 수 있으며 어떤 사건이나 계기를 통해 표출된다.

갈등에 대한 해결은 이미 발생한 갈등을 잠재우는 것만으로 되지 않는 경우가 많다. 갈등의 뿌리가 남아 있는 한 일시적으로 해결된 것처럼 보였던 갈등은 힘의 역학관계가 변하거나, 새로운 상황이 조성되거나 환경이 변하게 되면 다시 발생하게 된다. 따라서 갈등에 대한 해결(conflict resolution)은 갈등의 일시적인 해소(conflict

settlement)와는 다르게 갈등을 발생시키는 보다 근원적인 사회 · 경제적 변화를 통해 갈등의 발생 원인이 되는 문제를 해결하지 않으면 안 된다. 이런 점에서 갈등의 진정한 해결은 갈등 예방(conflict prevention)을 위한 노력에 있다고 볼 수 있다.

참여정부는 갈등이 발생한 이후에 갈등을 수습하고 해결하는 것보다 갈등이 표출되기 이전에 사전 예방적 차원에서 갈등을 관리하는 것이 보다 효과적이라고 보고 갈등 예방을 위한 다양한 노력을 기울이게 된다.

2. 합리적이고 과학적인 갈등관리

참여정부 이전의 정부들은 갈등에 대한 기본적인 인식과 접근 방식조차 수립돼 있지 않았기 때문에 갈등에 대한 합리적이고 과학적인 갈등관리라는 개념이 형성돼 있지 않았다.

이전 정부에서는 갈등이 발생하면 그 상황에 맞게 대처하면 그만이었다. 갈등은 하나의 사건이었고 사건이 발생하면 사건을 처리하면 되는 것쯤으로 여기고 있었다. 갈등 예방 조치, 갈등 발생의 사전 예측, 갈등의 원인에 대한 분석, 합리적이고 과학적인 대응 등은 존재하지 않았거나 매우 미약했다. 갈등이 발생하면 이에 대응해 처리하는 것을 통치행위의 전부로 여긴 것이다.

그러나 참여정부는 갈등에 대한 합리적이고 과학적인 관리가 갈등의 발생 가능성을 줄이고, 갈등이 심화되는 것을 저감할 수 있다고 확신했다. 참여정부는 갈등에 대해 경험적이고 즉자적으로 대응하기보다는 갈등 원인과 현상을 과학적이고 합리적으로 이해하고 분석해 대응함으로써 갈등의 강도, 지속 기간, 부정적인 사회적 효과를 줄일 수 있다고 보았다. 갈등에 대한 근대적인 접근이 시도된 것이다.

참여정부가 갈등관리 기본법을 법제화하는 과정에서 갈등 영향 분석, 갈등조정회의 등을 핵심적인 내용으로 구성한 것은 갈등에 대한 합리적이고 과학적인 접근이 매우 유용할 것이라는 확신이 있었기 때문이며, 갈등관리지원센터를 설립해 갈등에 대한 체계적인 연구와 지원을 하고자 했던 것도 이런 노력의 일환이었다.

3. 조직적이고 체계적인 갈등관리

참여정부는 갈등 예방과 해결을 위한 시스템을 구축하고자 노력했다. 이는 이전 정부들이 갈등을 사안과 성격에 따라 해당 부처가 책임과 권한을 갖고 처리하는 방식이었다면, 참여정부는 갈등관리 기본법을 제정하고 각 부처로 하여금 갈등관리시스템을 구축하게 한 다음 총리실이 이들 업무를 총괄하도록 기획했으며, 갈등관리지원센터를 별도로 두어 이 곳에서 갈등관리에 필요한 연구 및 지원업무를 전문화할 수 있도록 체계화했다.

또한 참여정부는 갈등관리 기본법을 통해 처음에는 중앙정부, 다음에는 지방정부, 공공기관 등으로 갈등관리시스템을 단계적으로 확산시켜갈 계획이었다. 내용적인 면에서도 갈등관리 방안을 예방 조치와 해결 조치로 구분해 각 단계의 특징에 맞게 갈등관리를 수행하도록 체계화했다. 참여정부는 갈등관리를 법과 제도를 통해 조직적이고 체계적으로 관리하고자 노력했다.

4. 갈등관리의 전문화

참여정부는 우리 사회 갈등의 복잡성과 해결의 난해함을 처음부터 인식하고, 갈등 예방과 해결을 위한 전문적인 역량을 제고하기 위해 노력했다.

갈등 현상 등에 대해서는 전문적인 연구자를 통해 그 내용을 구체적으로 분석하고 파악하고자 노력했으며, 현장업무를 담당하는 공무원의 갈등관리 역량을 강화하기 위해 다양한 노력을 전개했다. 예들 들어 갈등관리 기본법의 초안을 작성한 후, 이의 현실 가능성을 확인하기 위해 총리실 주관으로 6개 부처 6개 사업을 대상으로 시범사업을 실시하고 그 결과를 평가했다.

또한 지속가능발전위원회에 갈등관리에 대한 종합보고서를 작성하게 하는 등 갈등관리를 위한 구체적이고 현실적인 지침서를 개발하기 위해 노력했으며, 공무원의 갈등관리 역량을 제고하기 위해 공무원교육기관을 비롯해 다양한 교육기관에서 갈등관리를 교육하는 프로그램을 운영하고 평가했다.

5. 갈등 해결의 새로운 모범 창출

가보지 않은 길을 가는 것은 누구에게나 어려운 일이다. 특히 이전에 아무도 가본 일이 없어서 지도조차 없는 경우에는 더욱 그렇다.

참여정부가 갈등관리를 시작할 때도 마찬가지 상황이었다. 갈등 속에 살아오면서도 갈등을 합리적으로 평화적으로 해결해 본 역사도 없었고, 누가 이런 해결 방법을 가르쳐 준 적도 없었기 때문에 새로운 차원의 갈등관리는 이를 시도하는 사람이나, 국민들에게 낯설고 어려운 일로 보이는 것이 당연한 일이었다. 더군다나 오랜 권위주의와 독재시대를 거쳐 오면서 지배와 복종, 독재와 저항, 대립과 반목이 지배하는 사회에서 갈등을 대화와 토론, 합의를 통해 해결해 간다는 것은 비현실적이기조차 했다. 따라서 새로운 전형과 모범의 창출이 필요했고, 국민들이 보고 배울 수 있는 기준이 필요했다.

참여정부는 갈등관리시스템 구축을 계획하면서 당시로서는 가장 첨예한 갈등문제였던 한탄강댐 건설문제를 갈등관리의 시범사업으로 선정했다. 시스템 구축과 시범사업을 동시에 추진한 이유는 우선 갈등관리의 새로운 적용 가능성을 실험하자고 하는 것이었지만 이를 통해 새로운 전형을 창출해 이를 국민 속으로 전파시키고자 하는 열망이 있었기 때문이었다고 설명할 수 있을 것이다.

제4절 갈등관리를 향한 참여정부의 노력과 성과

1. 대통령 자문기구에 갈등관리 역할 부여

정부 내에서 갈등관리시스템 구축을 위한 논의가 본격화된 것은 2003년 4월 15일 국무회의에서 시급히 해결해야 할 갈등현안 24개를 선정해 그 현황과 대책을 논의한 것이 하나의 출발점이다.

그 후 8월 12일 국무회의에서 대통령은 '지속가능발전위원회에 기존 기능에 추가해 환경 관련 각종 갈등의 거국적 조정 및 합리적 해결을 위한 기능을 보강하도록' 지시했

다. 제3기 지속가능발전위원회에서는 본 위원회를 국가적으로 매우 중요한, 그러나 풀기 어려운 사회적 갈등이 있을 때 배심원 역할을 할 수 있도록 구성하고 여기서 청문을 하고 대안에 대한 의사결정을 해서 이 대안을 대통령에게 자문하는 상원적 · 배심원적 기능을 수행할 수 있도록 16개 광역지방자치단체장 및 광역의회, 시민사회단체 등으로부터 추천을 받은 지역대표 등으로 구성했다.

지속가능발전위원회의 활동으로는 우선 전문위원회 중 하나로 '갈등관리정책 전문위원회'를 두고 여기서 갈등관리시스템 구축 방안에 대한 정책연구를 시작했다. 2003년 10월 4일에 총 21명으로 발족된 갈등관리정책 연구팀은 약 3개월에 걸친 연구 끝에 「갈등관리시스템 구축 방안 연구보고서」를 마련해 2004년 2월 12일에 국정과제회의를 통해 대통령에게 보고했다. 이 때의 주요 내용은 갈등관리 기본법의 제정, 갈등관리지원센터의 설립, 한탄강댐 갈등관리준비단 구성 등이었다.

2. 갈등관리시스템 구축을 위한 노력

2003년 10월의 대통령 보고를 출발점으로 해 갈등관리시스템 구축을 위한 다양한 사업을 수행했다. 우선 갈등관리 기본법 준비팀을 2004년 3월부터 가동해 2004년 9월에 법 초안을 대통령에게 서면으로 보고하고, 10월에 이 법의 제정업무를 입법 주관부처인 국무조정실로 이관했다. 국무조정실은 이 법을 더 다듬어서 2005년 5월 27일 국회에 제출했다.

법안에는 갈등영향분석제도, 참여적 의사 결정 기법, 갈등관리위원회의 설치, 갈등조정회의의 운영 등 공공갈등관리를 위한 새로운 제도와 기구들에 대한 규정이 포함돼 있으며, 갈등관리지원센터의 설치 근거도 마련돼 참여정부가 추진하고 있는 새로운 갈등관리시스템의 주요 내용을 담고 있다고 할 수 있다.

3. 갈등관리 시범 사업의 실시

대통령의 지시에 따라 추진한 한탄강댐 갈등 조정은 최종 합의에는 이르지 못했으나

대화와 합의의 원칙하에 중립적 조정자에 의한 갈등 해결을 시도한 첫 사례로서 당사자 간 합의안 도출 등 대안적 갈등 해결 절차의 적용가능성을 보여 주었다. 이해당사자들은 갈등 조정 및 공동협의회 구성 과정에서 인내심을 갖고 성의 있는 대화를 진행했다.

한탄강댐 갈등 조정은 2004년 2월에 6명의 전문가로 '한탄강댐갈등관리준비단'을 구성해 시작했다. 5월 11일에는 '준비단'을 해체하고 대신에 4명의 전문가로 조정소위를 구성했다. 이후 8월까지 3개월 반 동안 당사자(찬성측 주민, 반대측 주민, 수자원공사 및 건설교통부, 환경단체) 대표로 구성된 한탄강댐조정회의가 운영됐으며, 2004년 8월 27일에는 '관련 당사자 대표는 한탄강댐갈등조정소위원회에 한탄강댐문제 해결에 대한 최종결정권을 위임한다'는 최종 합의문을 도출 할 수 있었다.

이에 따라 조정소위는 전문가의 자문을 받아 '천변저류지와 제방안' 등 6개 대안을 검증한 후 2004년 11월 2일 결정문을 발표했다. 결정문에는 '기존의 한탄강댐 계획은 무효화'하고 '새로운 홍수조절용 댐과 천변저류지의 건설을 위해 필요한 법적 · 제도적 절차(저류지의 저류 효과, 댐의 홍수조절 효과, 규모 및 안정성에 한함)를 밟아 홍수 조절용 댐 건설을 추진한다는 것이 포함됐으며, '중립적 전문가와 정부, 환경단체, 주민대표들로 구성된 공동협의회를 구성 · 운영해 1년 이내에 댐 규모 등 댐 건설에 필요한 절차를 마무리'하도록 주문했다.

그러나 아쉽게도 공동협의회 구성 · 운영을 위한 운영소위에서 약 5개월에 걸쳐 관련 당사자와 공동협의회 구성을 협의 했으나 댐 건설 반대단체가 공동협의회 참여를 거부함에 따라 공동협의회 구성이 무산됐다.

4. 공공갈등 관련 법 · 제도 개선을 위한 노력

공공갈등 관련 법 · 제도 개선 방안을 위한 노력은 공공갈등의 발생이 법과 제도의 미흡함에 있다고 보고 법과 제도를 개선하는 자문안을 마련하는 것으로, 국토연구원과 환경정책평가연구원 등 7개 연구기관이 함께 참여해 추진했다.

2004년의 1차 연구 결과와 2005년의 2차 연구 결과 후 관계부처와의 협의를 거쳐 공공개발 관련 5개 부처의 10개 법률(건설교통분야 : 국토기본법 · 국토계획법 · 댐건설

법 · 하천법, 환경생태분야 : 환경정책기본법 · 환경영향평가법 · 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률, 해양수산분야 : 연안관리법 · 공유수면매립법, 기타 분야: 지방자치법)을 우선 정비과제로 선정했으며, 소관부처에서 세부 개선계획을 수립해 추진하도록 조치했다.

5. 갈등관리 교육 · 훈련 프로그램 개발 및 보급

마지막으로 제3기 지속가능발전위원회의 갈등관리시스템 구축을 위한 역할로 빼놓을 수 없는 것 중의 하나가 갈등관리 교육 · 훈련 프로그램 개발 및 지원, 교육 교재 개발 및 전문가 양성 프로그램 개발이었다.

2004년 5월 갈등 다발부처 공무원에 대한 갈등관리 교육 지원을 위해 관련 전문가(강사) 인력 풀을 제공했고, 중앙공무원교육원 등 공무원 교육 기관에 전문 과정 개설(21개 과정)을 독려하고 지원했다. 아울러 2004년 6월에 갈등관리 포럼, 2004년 7월에 대통령이 참석한 '사회통합을 위한 갈등관리 워크숍'을 개최하고, 2005년 5월 '공공갈등과 참여적 의사결정 포럼'을 개최함으로써 갈등관리에 대한 인식을 확산시키기 위해 노력했다.

갈등관리 기본법 제정과 연계해 갈등 예방과 해결을 위한 전문가를 양성해 인프라 구축 수요에 대비하고자 2005년 6월부터 9월까지 갈등관리 교육 교재를 개발했다. 이렇게 개발된 교육 교재를 가지고 2005년 9월과 11월에 공무원과 시민단체 회원 등을 대상으로 공공갈등의 이해와 참여적 의사 결정, 협상과 조정 등 갈등 예방과 해결을 위한 주요 프로세스별 교육을 중심으로 갈등관리 전문가 양성 워크숍을 개최했다.

6. 갈등 해결을 위한 새로운 차원의 노력

참여정부는 당면한 대형 국책사업 갈등을 이전 정부와는 전혀 다르게 합리적 · 과학적으로 접근하고 대화와 타협, 사회적 합의를 통해 해결하고자 노력했다. 이런 노력 가운데는 시화지속가능발전협의회의 경우처럼 그 과정과 결과 모두 성공적인 경우도 있으나 한탄강갈등조정협의회 구성과 운영 사례처럼 새로운 시도에도 불구하고 여러 가

지 난관에 부딪혀 본래의 목적을 달성하지 못한 경우도 있다. 성공과 실패를 떠나 다음의 몇 가지 사례를 통해 참여정부가 갈등을 어떻게 해결하고자 노력했는지를 엿볼 수 있다.

1) 사회적 합의를 통한 모범의 창출(시화지역지속가능발전협의회)

시화방조제 건설사업은 우리나라의 대표적인 정책 실패 사례였다. 1994년 물막이 공사와 함께 정부의 예상과는 다르게 시화호가 썩어 가면서 정부와 시민사회는 책임과 대안을 놓고 격렬하게 대립하게 됐다. 이런 가운데 정부는 정책적 오류를 인정하고 2004년 1월 주요 부처, 3개 지자체, 시민사회단체, 전문가 등 시화호와 관련된 인사들로 시화지속가능발전협의회를 구성하게 됐다.

이 협의회는 운영 세칙을 기반으로 민주적인 운영과 합리적인 협상으로 수질 · 대기질 개선 대책 로드맵, 시화호 남측 간척지 개발 계획 수립 착수, 조력발전소 건설, 북측 간척지(MTV) 개발 등에 합의하면서 친환경적 개발의 모범을 창조해가고 있다.

2) 의견 대립에 대한 과학적 조사(북한산 관통도로 노선 갈등)

서울외곽순환도로 건설 과정에서 북한산 국립공원 통과로 인해 환경, 불교단체와 정부, 사업시행자 사이의 법적 · 물리적인 분쟁과 충돌이 발생했다. 이러한 상호 대립을 끝내기 위해 참여정부는 2003년 4월 불교계, 건설교통부 등과 노선재검토위원회를 구성 · 운영하기로 합의해 교통, 도로, 경제, 환경 및 생태, 역사 및 문화 등 5개 분야에 5인씩의 위원을 위촉하여 운영했다.

비록 노선재검토위원회활동을 통한 합의에 이르지는 못했지만, 이를 계기로 대규모의 국가재원과 장기간이 소요되는 중앙정부의 SOC 사업의 효율적인 추진과 갈등 예방을 위한 관련 법 · 제도의 개선을 유도하는 정책의 전환을 점진적으로 가져오는 변화가 일어나게 됐다. 건설사업에 대한 사전용역 과정을 개선하는 건설기술용역 세부 시행지침이 제정됐고, 환경을 우선하는 전략환경영향평가의 시행과 도로사업의 경우 참여적 의사결정제도의 도입이 추진되게 됐다.

3) 전문적인 조정을 통한 갈등 해결 시도(한탄강댐 갈등 조정)

정부는 한탄강댐 갈등을 24개 갈등현안의 하나로 지정하고 갈등 해결을 위해 노력하게 됐다. 이에 2004년 지속가능발전위원회는 한탄강댐 갈등 사례를 새로운 조정프로세스로 해결하고자 '한탄강갈등관리를위한준비단'을 구성하고 정부와 주민, 시민단체의 의견을 들어 갈등관리를 위한 계획을 수립했다. 그리고 '한탄강댐갈등조정소위원회', '한탄강댐문제조정을 위한 관련당사자회의' 등을 구성 · 운영하고 16회의 조정회의와 5회의 기술검토소회의를 거치면서 갈등을 조정하고자 시도했다.

이러한 조정은 부분적으로 결실을 맺어 관련 당사자가 중재 합의에 이르렀으나 최종 중재안에 대해 반대측 주민들이 승복하지 않아 결국 갈등조정프로세스에 의한 갈등관리는 완성될 수 없었다.

한탄강댐 건설사례의 갈등조정프로세스는 그 동안 우리 사회의 갈등을 합의 방식으로 해결하고자 하는 중요한 시도로서 각종의 갈등관리기법이 활용됐다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다. 특히 그 동안 서구의 이론을 중심으로 논의돼 왔던 갈등관리기법이 실제로 우리나라의 현장에서 어떻게 적용됐으며 어떠한 효과를 가져왔는지, 그리고 우리나라에서 적실성 있는 갈등관리기법은 무엇인지를 평가하는 데 있어서 중요한 경험을 제공했다.

4) 협력적 문제 해결 방식의 도입(신행정수도 후보지 입지 선정)

신행정수도 후보지 입지 선정 사례는 정책 결정 과정의 상위 단계(upstream)에서 전문가네트워크라고 하는 사회적 합의에 의해 갈등을 사전에 예방하고 합의를 도출한 사례이다.

신행정수도 입지 선정은 각자의 역할과 전문성에 입각해 후보지역 선정 및 비교 · 평가, 최종 입지 결정까지의 전 과정을 공정하고 객관적으로 추진할 수 있도록 참여적 의사결정방식을 선택한 사례이다. 또한 전문가네트워크 모형이라고 하는 협력적 문제해결방식(CPS)을 의사 결정 단계에서 선택해 절차와 내용의 합리성을 확보하기 위한 합의형성시스템의 전형을 보여 준 사례이기도 하다.

5) 갈등에 대한 과학적 분석과 조정(울산-포항 복선전철사업 갈등)

울산-포항복선전철사업은 울산, 포항, 경주지역의 개발 촉진과 주거 환경을 개선하며 경주지역의 세계문화유산 보존과 관광산업 활성화를 촉진하기 위해 동해남부선을 대체하기 위한 전철복선화사업이다.

그러나 기본 설계 과정에서 울산지역을 포함해 지역주민과 건설사 간에 갈등이 발생해 사업 추진에 어려움이 발생했다. 이런 갈등을 해결하기 위해 2005년 건교부는 우리나라에는 처음으로 갈등영향분석을 실시해 갈등의 원인과 구조를 파악하고, 갈등조정회의를 실시해 갈등을 성공적으로 해결했다. 이 사례는 갈등에 대한 과학적인 접근과 전문가에 의한 조정에 의해 갈등을 합리적으로 해결한 첫번째 사례라는 점에서 특징이 있다.

6) 주민투표를 통한 해묵은 갈등의 해결(방폐물 부지 선정 사례)

1986년 이래 처분장의 필요성과 시급성만을 앞세우는 정부와 절차의 비민주성, 안전성에 대한 불신, 정부의 지역지원사업에 대한 신뢰성 결여 등을 이유로 유치를 반대하는 지역주민 및 환경단체와의 극심한 갈등으로 방사선폐기물 처리장 부지 선정은 해결의 전망을 찾지 못했다. 특히 부안군 위도 부지 선정으로 촉발된 갈등은 폭력사태를 동반하면서 많은 국민에게 걱정과 우려를 낳았다.

참여정부는 부지 선정 관련 갈등을 근본적으로 해소하기 위해서 성공적인 부지 선정 추진 기반을 구축하고, 부지 선정 절차의 투명성과 객관성을 높이고, 국민적 수용성을 높이기 위해 경쟁적 주민투표방식을 도입함으로써 오랫동안 지속됐던 갈등을 해결했다.

제5절 도전과 시련

1. 사회적 충격으로 다가온 갈등관리

참여정부의 갈등관리체계 구축작업은 추진 초기부터 다양한 집단의 반발과 저항에 부딪히면서 어려움에 직면하게 됐다. 참여정부가 핵심적으로 추진하고자 했던 갈등관

리 기본법이 아직도 국회를 통과하지 못하고 계류돼 있는 상황도 이런 어려움과 깊은 연관이 있다고 볼 수 있을 것이다.

갈등관리 체계 구축을 위한 여러 차례의 준비토론에서 정부와 시민사회단체 등은 우리 사회 갈등 해결의 절박성과 시민참여의 필요성을 공감했고, 정부 차원에서 이를 해결하기 위한 구체적인 준비와 노력이 필요함을 역설했다. 그럼에도 불구하고 갈등관리 체계 구축을 위한 연구가 본격적으로 이루어지고 내용이 구체화되면서, 이제까지 그 갈등해결의 필요성을 역설했던 시민사회단체는 정부에 의해 주도되는 갈등관리기본법 제정과 갈등관리 체계 구축에 비판적인 입장을 표명하기 시작했고, 다수의 공무원도 표면적으로 입장을 개진하지 않았으나 대체로 그 필요성과 실효성에 강한 의문을 제기하기 시작했다. 국회 역시 2005월 5월 '공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)' 이 국회에 상정된 이후, 정무위원 다수가 이 법의 제정에 비판적인 입장을 개진함으로 인해 아직까지 법 통과가 이루어지지 못하고 있다.

2. 시민사회, 공무원, 국회의 반대와 비판

이렇게 우리 사회 주요 집단으로부터 참여와 협력을 이끌어내지 못하면서 그 동안 구상하고 준비해 온 갈등관리사업은 원래의 목적을 달성하지 못했다. 갈등관리기본법에 해당하는 '공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)' 에서 담고자했던 취지만을 살렸을 뿐 갈등관리지원센터, '지자체에서의 갈등관리 체계 구축' 과 '공공기관까지 포함하는 갈등관리의 전면적인 실시' 등과 같이 실효성 있는 제도들은 모두 빠진 상태에서 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령)' 으로 대체하는 것으로 마무리 됐다.

참여정부가 의욕적으로 추진해 온 정부에 의한 갈등관리 체계 구축사업이 시민사회, 공무원, 국회 등 우리 사회 주요 집단으로부터 지원과 협조를 얻어내지 못한 것은 추진주체의 설득력 부족, 주요 집단의 이해관계와의 배치, 준비 과정에서 충분한 대화 부족 등 여러 가지 원인이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있다.

갈등관리 법제화 과정의 최대 걸림돌은 국회였다. 국회 정무위원회 다수의 국회의원들이 갈등관리법이 국회의 권한을 침해할 우려가 있으며, 다양한 갈등을 표준된 절차를

통해 해결할 수 없다는 의견을 제시하며 법률제정에 반대했다. 이들은 국회야말로 천성산이나 새만금과 같은 국책사업 갈등을 조정하고 해결하는 것이 본래 임무 가운데 하나이고, 결국은 법 제정 등을 통해 해결해야 하는 문제가 많기 때문에 행정부서에서의 갈등관리법 제정은 결과적으로 국회의 고유권한을 침해하는 것이라고 주장했다.

이에 대해 갈등관리기본법은 갈등이 만연하되 제대로 해결하지 못하고 있는 현실을 반영한 노력이며, 행정절차를 보다 구체화하고 확대하는 행정절차내의 문제이기 때문에 국회 권한과는 관계가 없다고 반박했으나, 반대 의원들의 입장을 바꿔놓지는 못했다. 반대의원들은 갈등관리 기본법의 제정을 갈등 해결의 효과로 보기보다는 행정부와 국회와의 권한 다툼의 문제로 해석했다.

다음으로 정부에 대한 비판과 견제를 자신들의 존립 근거이자 주요 임무라고 주장하는 시민사회단체가 원인으로 작용했다. 시민사회단체는 갈등 해결에 대한 원론적인 입장에 대해서는 동의하면서도 공공갈등의 원인자이자 핵심적인 이해당사자인 정부가 스스로 법을 만들어 갈등을 관리하겠다는 것은 '권위주의의 완화된 형태' 일 뿐이라고 비판했다. 또한 이들은 우리 사회처럼 모순이 많은 사회에서 문제를 드러내고 제대로 해결하기도 전에 소위 갈등관리란 이름으로 아직 드러나지도 않은 문제를 봉합하거나 절충하는 식의 해결은 바람직하지도 않고 갈등의 진정한 해결도 어렵게 한다고 비판하면서 설혹 갈등관리가 좋은 취지와 목적으로 출발을 한다하더라도 현재와 같이 공직사회가 경직돼 있고 권위적인 상황에서는 공무원이 갈등관리를 악용해 사업을 추진하는 또 다른 무기로 활용할 가능성이 있다는 우려를 표명했다.

시민사회의 이런 우려와 비판에는 아직도 권위주의적이고 일방통행적인 정부의 통치관행에 대한 비판의식과 정부에 대한 뿌리 깊은 불신이 깔려 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 이런 불신과 비판에도 불구하고 정부에 의한 체계적인 갈등관리를 주문해 온 시민단체 입장에서 갈등관리의 추진 자체를 반대하는 것은 명분을 획득하기 어려운 일이었다. 갈등관리 추진 과정에 다수의 시민사회단체 대표들이 참여했을 뿐 아니라 수많은 공청회, 설명회, 교육 기회 등을 제공하고 의견 수렴 기회를 제공했기 때문이다.

공직사회 역시 대체로 갈등관리체계 구축에 적극적이지 않았다. 이들이 적극적이지 않았던 주된 이유 중 하나는 업무가 늘어날 것이라는 우려였고, 다른 하나는 참여적의

사결정제도 등을 도입하게 되면 갈등이 해소되는 것이 아니라 이런 계기를 통해 갈등이 오히려 증폭되고 사업 추진이 더욱 어려워질 것이라는 우려 때문이었다. 다수의 공무원들은 현행 행정절차상의 공청회나 설명회를 내실화하는 정도에 머무는 것이 현실적이라는 입장이었다. 공무원의 이런 입장과 주장은 갈등 해결에 대한 충분한 고민에서 출발한 것이라기보다는 자신들의 이해관계의 측면에서 참여정부의 갈등관리 노력을 평가한 것이라고 말 할 수 있을 것이다.

3. 추진 과정의 미숙함

갈등관리기본법 제정과 체계 구축이 충분한 명분과 정확한 목표의식에서 출발했음에도 불구하고 이런 반대와 저항, 비협조를 넘어서서 본래의 계획을 관철하지 못한 것은 추진주체의 미숙함에 그 일차적인 원인이 있다고 할 수 있다.

국민적 관심사인 갈등을 해결하고 새로운 차원의 법과 제도를 건설하기 위해서는 국민의 관심을 유도하고 결집시킬 필요가 있었다. 이런 법이 왜 필요한지를 설명하고, 이런 제도가 만들어짐으로 어떤 효과가 발생할 것인지에 대한 국민적 공감을 얻기 위한 노력이 필요했다. 그러나 그 과정은 그렇게 설계되지 않았다. 국민들은 이런 법과 제도가 만들어지는지도 모른 상태에서 지속위에서 만들어진 초안이 국무조정실로 넘겨져 내용 검토만을 거친 후 국회에 상정됐다. 국회의 권한 운운하는 국회의원들에게 책임을 묻고 법제정에 촉구하는 국민적 압력을 행사할 아무런 준비도 없는 상태에서 법 제정이 추진됐던 것이다.

제6절 갈등 해결을 위한 참여정부의 성과

겉으로 드러난 것만 보면 참여정부의 갈등 해결을 위한 노력은 별 성과가 없이 끝난 것으로 볼 수 있다. 갈등관리기본법은 아직도 국회에 계류돼 있어 참여정부 아래서는 법제화가 불가능한 상태이고, 갈등 해결 전형을 만들기 위해 시도했던 한탄강댐 갈등

해결을 위한 갈등조정회의는 이렇다 할 성과 없이 끝났으며 갈등은 지금도 계속 진행 중에 있기 때문에 큰 열매가 없었다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 참여정부의 갈등에 대한 인식과 문제 해결 방식, 그리고 이를 제도화하기 위한 노력은 아궁이의 군불처럼 시간이 지나면서 서서히 그러나 분명하게 그 효과와 영향력을 발휘하고 있다. 참여정부가 뿌린 씨앗이 자라 아직 알찬 열매를 맺지는 못했으나, 우리 사회는 참여정부가 갈등 해결에 대해 세운 이정표에 따라 목적지를 향해 벌써 빠른 걸음으로 나아가고 있으며, 국민들의 갈등에 대한 인식과 제도화를 위한 노력 및 모범의 창출 등 다양하고 광범위한 영역에서 변화가 감지되고 있다.

1. 갈등에 대한 국민 인식의 변화

우선 국민들 사이에 갈등 해결과 관리의 필요성에 대한 인식이 형성되기 시작했다는 점이다. 갈등은 해결불가능한 자연현상이 아니고, 정부를 비롯한 갈등 주체의 준비와 노력에 의해서 해결 가능할 수 있다는 인식이 형성되기 시작했다.

이런 변화가 발생한 것은 참여정부의 갈등 해결을 위한 적극적인 노력이 서서히 확산되면서 나타난 현상이기도 하고, '방폐장 부지 선정', '시화지역지속가능발전협의회'를 통한 갈등 해결 사례와 갈등관리 교육 등의 효과라고 볼 수 있다.

국방부 이천 군부대 이전 갈등 해결 과정에서 나타난 것처럼 공무원의 경우에도 갈등관리가 현장에서 효과가 있음이 입증되면서 갈등 해결에 대한 부정적인 인식이 긍정적으로 변해가고 있다고 볼 수 있으며, 김해매리공단 갈등과 관련해 김해시와 부산시 간에 협상과 조정에 의한 갈등 해결 사례가 발생하면서 지자체도 갈등관리에 깊은 관심을 갖기 시작했다.

2. 제도적 측면에서의 발전

갈등관리기본법 제정에 이르지는 못했으나 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'이 제정되고, 이에 따라 부처별로 갈등관리심의위원회가 구성되고 주요 사업에 대

한 갈등영향분석이 실시되고 있다.

또한 중앙공무원교육원을 비롯해 지자체 공무원교육원, 공공기관 등에서 다양한 형태의 갈등관리 교육이 필수적인 과정으로 자리잡혀 가고 있다. 제도화에 대한 지자체의 노력은 아직 미미하긴 하지만 빠르게 확산돼 가는 추세에 있다. 전북이 전북도에 갈등관리심의위원회를 구성해 운영하고 있으며, 충남도의 경우에는 시민사회와 공동으로 '상생협력갈등관리포럼'을 구성해 지역사회 갈등의 자율적인 해결을 목표로 활발하게 활동하고 있다. 한국수자원공사 · 한국철도시설공단 등 공공기관의 경우에도 갈등관리를 위한 갈등관리시스템을 독자적으로 구성해 운영하고 있으며, 갈등관리 교육과 시범사업 실시 등을 추진하거나 진행하고 있다.

3. 갈등 해결의 새로운 전형의 창출 – 바닥에서 피어나는 꽃들

무엇보다 반가운 일은 참여정부 말기에 이르러 '시화지속가능발전협의회'를 통한 시화지구의 갈등 해결 사례를 필두로 지역사회를 중심으로 공무원과 시민사회, 지역주민 간에 자발적으로 갈등을 해결하는 사례들이 계속되고 있으며, 자발적인 문제 해결을 위한 다양한 협의체가 형성되기 시작하고, 시민사회 내부에 갈등 관련 교육 프로그램이 작성돼 운영되고 있다는 점이다. 참여정부가 뿌린 씨앗에 싹이 나서 자라기 시작했다는 증거들이다.

제7절 한국사회 갈등 해결을 위해 필요한 과제

참여정부는 공공갈등을 비롯해 우리 사회 만연한 갈등을 현대적이고 현실적인 관점에서 바라보고 이를 해결하기 위한 기반을 닦았다. 그러나 우리 사회에 여전히 남아 있는 권위주의적이고 대립주의적인 문화와 관행으로 많은 도전과 시련에 직면해야 했고, 그 때문에 원래 목적한 성과를 모두 거두었다고 평가하기는 어려울 것이다. 참여정부는 귀중한 씨를 뿌렸으나, 그 토실한 열매를 수확하기에는 시간이 너무 부족했다.

그럼에도 불구하고 참여정부의 성찰적 노력은 시간이 지나면서 빠른 속도로 전파되고 확장돼 가고 있으며, 이곳저곳에서 새로운 시도가 일어나고 새로운 전형들이 만들어져가고 있다. 특히 시민사회와 공직사회에서의 대화와 타협에 의한 자발적인 문제 해결과 합의에 의한 갈등해결 노력이 돋보이고 있다.

우리 사회에 다발하고 장기화되는 갈등을 해결하기 위한 실마리는 '더 이상 권위적, 일방통행식, 비밀주의식 관행은 통하지 않는다'는 사회적 인식의 공유로부터 찾아질 수 있다. 다양한 이해관계자가 자기 목소리를 내는 세상에서 독자적인 결정이란 갈등을 심화시킬 뿐이다.

따라서 기존의 DAD(정부가 일방적으로 결정(Decide), 알림(Announce), 변명(Defend)) 방식이 아닌, 이해관계자의 참여와 숙의에 기반해 모든 이해관계자가 동의할 수 있는 결론을 도출하는 사회적 합의에 의한 방식으로 갈등은 해결돼야 한다.

이제 정책 결정과 집행 과정에서 이해관계자의 참여는 선택이 아닌 필수적인 조건이 됐으며, 정책 결정에 영향을 미치는 사람뿐 아니라 그 결정으로 영향을 받는 사람까지 참여하는 구조를 만들어 가야 할 것이다. 사회적 합의 과정에서 정부도 우월적인 위치가 아닌 이해관계자의 하나로 참여해야 하고, 갈등이 심각한 상태이고 대화가 어려운 상황에서 사회적 명망가에 의존하기보다는 갈등 해결 역량을 보유한 갈등조정 전문가를 고용해 해결해가야 하며 이런 갈등전문가 육성을 위해 노력해야 한다.

또한 갈등해결에서 숙의 과정(deliberation)을 활성화해야 한다. 지금은 어떤 정책이든 단순하게 결정을 내릴 수 있는 문제는 없다. 이해관계자들이 무식하다 탓하기 전에 판단에 필요한 정보를 적극적으로 제공하고 서로 의견을 드러내 놓고 의견이 일치하는 부분과 일치하지 않는 부분을 가려내야 하고, 이견이 존재하는 경우에는 사실관계 조사를 통해 사실을 규명해야 한다.

의사 결정 방식이 선진화돼야 한다. 다수결은 갈등 해결에 제한적인 의미만을 갖는다. 많은 경우 소외된 소수가 새로운 갈등의 씨앗이 되는 경우가 많다. 다수결은 동질성이 강한 집단에서 효과적인 방식이나 오늘날처럼 다원화 · 개인화되고, 각자가 자신의 주장과 이해를 갖고 있는 경우에는 한계를 가질 수밖에 없다. 이해관계자가 동의할 수 있는 합의에 의한 의사 결정이 갈등 예방과 해결에 효과적인 방식이다.

참여정부 출범 이후 갈등에 대한 인식과 접근 방법에 변화가 생기고, 이해관계자를 중심으로 갈등을 합의에 의해 민주적으로 해결하고자 하는 분위기가 형성돼가고 있으며, 갈등을 체계적으로 관리하고자 하는 노력도 성과를 얻어가고 있다. 이와 더불어 사회적 합의를 통한 갈등 해결 사례가 형성돼 가고 있다. 갈등에 대한 양면적 인식이 증가하면서 정부와 시민사회의 갈등에 대한 인식의 간극이 좁아져 가고 있다.

이런 인식의 전환과 성과에도 불구하고, 현재 우리 사회의 갈등관리에 대한 준비와 역량은 초보적인 수준이라고 평가할 수 있을 것이다. 아직 갈등관리를 실효성 있게 뒷받침할 법과 제도가 정비돼 있지 못할 뿐 아니라, 이해관계에 입각해 갈등을 이해관계자간 합의에 의해 해결하려는 의지와 역량은 턱없이 부족한 상태이다.

갈등이 다발하고 있으나 갈등에 대한 해결은 주로 법적 판결에 의존하고 있는 현실이다. 이런 경향은 중앙정부, 지자체, 시민사회가 공통적이다. 이는 갈등에 대한 당사자 해결 우선 원칙이 아직 우리 사회에 정착하지 못했음을 반증하는 것이기도 하다. 갈등에 대한 법적 해결은 공권력에 의한 일방적인 해결에 비해 선진적인 해법이나 이 역시 천문학적인 사회적 비용을 수반하게 되고, 승자와 패자를 낳아 갈등의 새로운 씨앗이 되기도 한다.

민주화를 경험하고 이미 다원화된 한국사회에서 다양한 이해관계자가 이념과 이해가 충돌하는 것은 지극한 당연한 현상이다. 문제는 이런 과정에서 발생하는 갈등을 합리적이고 효과적으로 관리할 수 있는 정부와 시민사회의 역량을 강화하는 것이다.

이를 위해, 정부는 갈등관리가 실효성 있게 추진될 수 있도록 법과 제도를 정비함과 동시에 공공기관의 갈등관리 역량 강화를 위한 구체적인 로드맵을 제시하고 이를 구체적인 사업과 연관시켜야 한다. 갈등관리 결과를 중앙부처 및 지자체의 성과관리에 반영해야 한다. 이와 더불어 공무원과 공공기관 종사자의 갈등 예방 및 해결 역량을 강화하기 위해 형식적인 갈등 교육을 지양하고 문제 해결 중심의 갈등 교육을 강화해야 한다. 특히 갈등이 다발하는 정부 부처의 경우 갈등 발생의 원인과 과정, 해결 방안에 대한 내실있는 매뉴얼을 작성해 갈등 상황에 대비해야 한다.

또한 사회적 합의에 의한 갈등 해결 사례를 적극적으로 발굴해 현장 실무자가 유사한 사례에 적용할 수 있도록 노력해야 한다. 이와 더불어 갈등의 근원적인 원인을 해소하

기 위한 사회 · 경제적 노력을 계속해 가야 할 것이다.

마지막으로 갈등은 상대자가 있는 게임이고, 공공갈등의 경우 보통 공공기관과 시민사회가 갈등의 주요 당사자가 되는 경우가 많다. 따라서 정부의 갈등에 대한 준비와 인식변화 만큼이나 시민사회의 갈등에 대한 준비와 인식 전환이 필요하다.

오랫동안 권위주의 체제 속에서 형성된 대결적, 부정적 의식과 힘에 기반한 논리가 시민사회 내부에도 팽배해 있으며, 정부와 시민사회라는 이분법적 구분과 논리가 시대적 변화에 대한 적응과 합리적 갈등 해결을 가로막고 있다. 이런 적대적 힘의 논리가 갈등해결에 장애로 작용하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 의사 결정 과정에 독선적이고 독점적인 관점과 태도에 대한 사회적인 비판과 대안 중심의 논의를 활성화시켜 가야 하며, 갈등 해결 과정을 보다 정치화해 논의 결과와 실행에 대한 책임감을 높이고, 결과에 승복하지 않는 태도에 대해 사회적 비판을 강화해야 한다. 이와 더불어 교육과 훈련을 통해 시민의 갈등관리 역량을 강화해야 하며, 갈등분야 전문가 양성을 위한 체계적이고 조직적인 준비가 요구된다.

6

언론은 언론답게, 정부는 정부답게

1

참여민주주의를 위한 언론정책 추진

정확하고 공정한 정보 제공은 민주주의의 핵심 요소다. 정확한 사실과 이를 근거로 한 책임 있는 주장은 건강한 공론의 장을 만드는 데 없어서는 안 될 중요한 요소이기 때문이다. 정부와 언론은 시민사회, 학계 등과 함께 공론의 장을 형성하는 축이다. 그러나 두 축은 탄압과 유착으로 얼룩진 부끄러운 과거를 갖고 있다.

정치권력은 때로 당근과 채찍으로, 언론은 유착과 굴종으로 공생관계를 이뤘다. 부도덕한 공생관계에서 비롯된 언론의 침묵과 왜곡으로 민주주의는 후퇴했으며 언론은 정치권력에 버금가는 권력으로 성장했다. 정치권력이 민주화했어도 언론은 여전히 견제받지 않는 권력으로 남아 있다.

참여민주주의를 지향한 참여정부의 언론정책은 '제자리 찾기'에서 시작됐다. 노무현 대통령은 처음부터 언론과의 건전한 긴장관계를 표방했다. 사주와의 비공식적인 만남도, 기사를 둘러싼 노골적인 협박이나 회유도, 정보기관을 동원한 압력이나 탄압도 사라졌다. 정부가 비상식적인 방법으로 언론을 압박하는 일도 없지만, 언론에 예외적인 특권이 용납돼서도 안 된다는 점을 명확히 했다.

참여정부는 탄압과 유착의 고리를 끊고 올바른 정언관계를 구축하기 위한 긴장과 갈등의 길을 자처했다. 언론정책의 목표는 정부는 정부의 길로, 언론은 언론의 길로 가

자는 것이다. 정부와 언론이 각자의 소임에 충실하면서 정정당당하게 서로를 견제해 나가는 것이 필요하다는 소신이다. 첫 걸음은 원칙과 정도가 통하는 건강한 긴장관계의 정립이다. 이를 바탕으로 정부와 언론은 공론장에서 의제경쟁을 펼치고 대안을 모색하는 창조적인 협력관계를 만들어 나간 것이다. 언론과의 정상적인 관계를 맺고 국민을 대상으로 언론과의 의제경쟁을 통해 언론 발전을 통한 민주주의 진보를 꾀한 것이다.

"정치 환경과 언론 환경이 포괄되는 우리 사회의 지도력 환경이 많이 바뀌었다. 바뀐 환경 속에서 견제와 균형이라는 구조도 새롭게 검토해 볼 필요가 있다. 생태계의 자연스러운 조화처럼 조율되고 협력해가는 관계, 그래서 비판과 견제, 견제와 균형, 지적 대안을 국민한테 제시할 때 창조적 대안의 경쟁관계로 나아갈 수 있다."

(2005년 8월 24일, 출입기자단 간담회 대통령 발언)

참여정부는 이를 위해 언론과의 유착을 끊고 긴장관계를 조성하며 언론과 대등한 관계를 유지하기 위해 노력했다. 언론의 잘못된 보도에 대해서는 즉각 대응하고 올바른 비판은 겸허하게 받아들였다. 거버넌스시대를 맞아 국민이 알아야 할 정책정보는 모두 공개해 공론장에서 국민 여론을 수렴했다. 특히 민주주의의 근간이 되는 시장경제를 활성화하기 위해 신문시장의 정상화와 언론사 경영의 투명성을 확보하고 여론의 다양성을 추구했다. 또한 정책정보를 공개하고 국민과의 직접 커뮤니케이션을 강화해 정책수립과정에 국민의 참여를 유도했다.

제1절 독재시대의 권언유착과 언론의 권력화

1. 탄압과 유착으로 얼룩진 권언관계

어느 시대 어느 사회에서건 정권과 언론의 갈등은 불가피하다. 군사독재 시절에는 권

력에 대한 언론의 견제를 보장하는 것이 주요 과제였다. 박정희 정권과 전두환 정권은 정권유지를 위해 언론을 탄압했다. 박정희 전 대통령은 언론사 통폐합과 보도지침 시달, 언론인 사찰 등을 통해 집권 기간 내내 언론을 통제했다. 전두환 전 대통령은 언론사 통폐합과 보도지침 시달 등 박정권의 언론탄압정책을 이어가는 한편으로 언론인 강제해직과 언론기본법 제정 등을 통해 법적 · 제도적으로 언론을 탄압했다.

독재정권은 다른 한편으로 언론사에 대한 세무조사 면제, 세금 감면 등으로 혜택을 베풀고, 언론인에 대해서도 촌지 제공, 근로소득세 감면, 주택자금 및 생활자금 대출 등 당근이 주어졌다. 이를 통해 권력과 언론은 유착관계를 유지했다.

민주화 이전 언론의 역사는 정권의 탄압에 맞선 일선 기자들의 투쟁과 저항의 역사였다. 일제와 독재정권에 맞서 싸우다 신문이 폐간되고 수백 명의 기자들이 거리로 쫓겨나기도 했다. 투쟁과 저항의 역사는 유착과 굴종의 역사이기도 했다. 군사정권이 1980년 언론통폐합과 함께 비판적 언론인 1천여 명을 해직할 때 언론사주들이 방조한 것은 탄압과 유착의 실상을 보여준다. 기자들의 저항이 사라진 자리에는 침묵과 곡필이 들어섰다.

군사정권의 당근과 채찍을 이용한 권언유착 관행은 국가 발전에 최대 걸림돌이었다. 군사정권시대의 권력언론을 상징하는 표현으로 인용되는 '밤의 대통령'에는 박정희 정권과 한 신문사와의 권언유착사가 숨겨져 있다. 1980년 쿠데타로 정권을 탈취한 신군부의 권언유착은 더 조직적이었다. 정권에 비판적인 언론인들을 언론현장에서 쫓아낸 반면, 우호적인 언론인은 대거 정 · 관계로 끌어들였다. 노태우 정권 들어서도 권언유착의 행태는 이어져 1989년 신문사주들과의 만찬장에서 한 신문사주가 무릎을 꿇고 "각하, 제 술 한 잔 받으시죠"라고 아부하는 추태를 벌이기도 했다.

독재정권 시절 언론은 권력에 아부하는 기사로 일관했다. 군사정권의 혹독한 탄압과 권력에 빌붙어 이권을 챙기려는 언론의 이기주의가 결합한 것이다. 정치언론들은 '정권의 나팔수' 역할을 자임했다. 1980년 광주민주항쟁을 폭동으로 매도하며 신군부를 '새 시대, 새 지도자'로 찬양했다. 언론은 그 대가로 각종 혜택을 받아 성장했다.

2. 권력화한 언론의 참여정부 헐뜯기

민주정부가 들어선 이후 권력과 언론의 관계는 달라졌다. 정권의 민주화가 진전되고 정착되는 동안 일부 언론은 여론을 뒤흔들 수 있다는 오만과 책임지지 않는 특권으로 뭉친 언론 권력으로 퇴행했다는 비판을 받았다. 언론계에서는 이들 언론이 1987년 6.10 시민항쟁 이후의 권력공백기를 틈타 새로운 권력으로 등장했다고 지적한다. 권언유착으로 축적한 물적 · 인적 토대를 바탕으로 '의제 설정력'을 갖춘 언론이 권력으로 탄생한 것이다. 권력화한 언론은 진실 보도 · 사회 감시라는 본분을 망각한 채 자신의 권력 강화를 추구했다는 지적을 받았다. 언론과의 유착관계를 청산하지 못한 민주정부들은 정권말기에 언론의 공세로 레임덕에 빠졌다.

권력화한 일부 언론이 1997년과 2002년 대통령선거에서 '특정후보 대통령 만들기'에 나섰다는 것은 언론계의 일반적인 평가이다. 이들은 교묘한 여론 조작과 편파 · 왜곡 보도를 통해 특정 후보를 노골적으로 지원했다. 이러한 시도는 실패로 끝났지만 해당 언론은 여전히 견제받지 않는 권력, 선출되지 않은 권력으로 남아 있다는 것이다.

이들 언론은 참여정부 임기 내내 반대와 시비 걸기로 일관했다. '적대적인 언론관'을 문제 삼고 '비판언론을 탄압하는 정부'로 몰아세웠다. 이들은 대통령에 대한 감정적인 적대, 노골적인 정책 흔들기 의도를 감추지 않았다. 새로운 정부가 탄생했을 때 출범 초기 언론들이 호의적으로 보도하는 허니문 기간도 없었다.

이들 언론은 급기야 "대통령 잘못 뽑았다"는 극언을 내세우며 비토심리를 확산시켰다. 야당 주도로 국회에서 대통령 탄핵안이 가결되자 참여정부 죽이기에 한 목소리를 냈다. 또한 참여정부의 모든 정책을 헐뜯고 나서 행정수도 이전, 부동산 정책 등에 대해 대안 없는 비판으로 일관했다. 불법정치자금 제공설이나 각종 의혹보도도 빠짐 없이 줄을 이었다.

이들 언론은 참여정부의 정책을 왜곡하거나 조작 · 과장하는 데 골몰해 경제위기, 안보위기 등 '위기론'을 되풀이했다. 잘못된 보도 때문에 정책이 훼손되고 국정 운영이 흔들렸으며 국력이 낭비되고 소모됐다. 우리 사회 민주주의 발전은 지체되고 이로 인한 피해는 고스란히 국민에게 넘어갈 수밖에 없었다.

실제로 국민은 정치언론이 편파적이며 자사이기주의에 빠져 있다고 지적한다. 한국언론재단이 2006년 7월 전국의 성인 남녀 1천200명을 대상으로 조사한 결과, 응답자들은 신문기사의 부정적 요인으로 '정치적으로 편파적'(60.5%)이고, '국민 이익보다 자기 회사 이익 우선'(60.4%)이라는 점을 가장 많이 지적했다.

일부 언론의 참여정부에 대한 적대감은 역대 대통령과 비교해도 가장 높다. 최영재 한림대 언론정보학부 교수가 2005년 2월 월간 '신문과 방송'에 기고한 논문에 잘 나타난다. 최 교수가 조선일보 1면에 게재된 기사 중 무작위로 추출한 대통령 관련 기사 592건에 대한 분석 결과, 조선일보의 대통령 관련 부정적 기사 비율은 전두환 대통령 당시 0.8%였다가 노무현 대통령 들어 50%로 급증했다. 긍정적인 기사 비율 역시 노무현 대통령이 가장 낮은 5.9%였다.

최 교수가 같은 기간 동안 동아일보의 노태우 대통령 3년, 김영삼 · 김대중 대통령 5

역대 대통령별 조선일보 1면 논조 변화 (단위 : 건)

대통령	긍정적	중립적	부정적	합계
이승만	3(9.7%)	28(90.3%)	–	31(100.0%)
박정희	5(14.7%)	29(85.3%)	–	34(100.0%)
전두환	46(35.9%)	81(63.3%)	1(0.8%)	128(100.0%)
노태우	85(39.9%)	94(44.1%)	34(16.0%)	213(100.0%)
김영삼	19(33.9%)	28(50.0%)	9(16.1%)	56(100.0%)
김대중	10(10.4%)	59(61.5%)	27(28.1%)	96(100.0%)
노무현	2(5.9%)	15(44.1%)	17(50.0%)	34(100.0%)
합계	170(28.7%)	334(56.4%)	88(14.9%)	592(100.0%)

역대 대통령별 동아일보 사설의 긍정/부정 비율 (단위 : 건)

	노태우	김영삼	김대중	노무현	합계
긍정적 사설	7(20.6%)	27(41.5%)	12(7.9%)	5(4.3%)	51(13.9%)
중립적 사설	7(20.6%)	18(27.7%)	15(9.9%)	15(12.8%)	55(14.9%)
부정적 사설	20(58.8%)	20(30.8%)	125(82.2%)	97(82.9%)	262(71.2%)
합계	34(100%)	65(100%)	152(100%)	117(100%)	368(100%)

KBS 미디어포커스·서울대 언론정보연구소 '대통령 사설' 분석						(단위 : 건)
		전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현
대통령 사설량(건)	조선일보	49	45	38	101	276
	동아일보	41	63	40	90	240
	한겨레	–	63	42	28	67
연도별 사설량 추세(건)	언론사별로 20~30건을 오가던 대통령 관련 사설량이 2003년에 50건 내외로 급증					
조선·동아일보 사설 주제(건)	언론	1	1	1	4	28
	인사·친인척	0	6	6	50	76
조선일보 사설 논조(%)	긍정적	98	12	6	7	6
	부정적	0	71	47	82	89
동아일보 사설 논조(%)	긍정적	87	21	39	9	4
	부정적	0	59	39	80	93
한겨레 사설 논조(%)	긍정적	–	0	5	23	11
	부정적	–	91	11	50	68
조선일보 부정적 논조 이유(%) (전두환 전 대통령에 대해서는 부정적 사설이 없어 분석 대상에서 제외)	인성·품성·태도	–	31	13	51	56
	정책능력	–	66	87	42	17
	이념성향·역사관	–	3	0	7	27
동아일보 부정적 논조 이유(%) (전두환 전 대통령에 대해서는 부정적 사설이 없어 분석 대상에서 제외)	인성·품성·태도	–	32	71	79	51
	정책능력	–	65	29	18	25
	이념성향·역사관	–	3	0	3	24
대통령별 정책능력 평가	조선·동아일보	추진력/ 갈등조정능력/ 정책이해도 모두 높음	여론수렴능력 좋으나 추진력 부족	정책이해도/ 갈등조정능력 긍정적	정책 몰이해/ 추진력 부족	갈등 조장/ 여론수렴 부족 /정책 몰이해
	한겨레	–	–	–	–	추진능력·정책 이해도 높으나 갈등조정능력 부족 지적
대통령 품성 평가	조선·동아일보	결단력	우유부단	신중·책임· 겸손	변덕· 책임평가	오만·경망· 책임 전가
	한겨레	–	변덕·경망· 책임 전가	오만	우유부단	책임감·신중· 겸손·결단력

이념 평가	조선·동아일보	개혁·현신적 긍정적 대북관	시장친화적	개혁·혁신적·안정적	부정적 대북관·포퓰리즘	급진·반시장적·부정적 대미관·신자유주의적·포퓰리즘적

※ 1980. 1.~2007. 1., 조선·동아일보, 한겨레신문, 총 대통령 사설 1,183건

년, 노무현 대통령 2년치 사설을 분석한 결과도 비슷하다. 노무현 대통령 때가 부정적 사설 비율이 82.2%로 가장 높고 긍정적 사설비율이 4.3%로 가장 낮았다.

서울대 언론정보연구소가 전두환 정부 출범부터 2007년 1월 말까지 조선일보, 동아일보, 한겨레신문 등 3개 신문의 사설을 분석한 자료에서도 조선 · 동아일보의 참여정부에 대한 적대감은 여실히 들어난다. 이들 신문의 사설 중 '대통령'이 제목에 들어간 사설 1천183건을 분석한 바에 따르면, 조선 · 동아일보의 사설 건수가 노무현 대통령 들어 급격히 늘어났다.

사설 논조를 크게 대통령에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가로 나누어 보면 조선과 동아는 전두환 대통령을 가장 긍정적으로 평가했고 노무현 대통령에 대해서는 부정적 사설이 압도적으로 많았다. 조선일보는 전두환 대통령을 긍정적으로 평가한 사설이 전체의 98%에 이르는 반면 노무현 대통령의 경우는 부정적으로 평가한 사설이 전체의 89%나 된다. 동아일보의 경우 분석 대상 사설의 87%가 전두환 대통령을 긍정적으로 평가했으며 노무현 대통령에 대해서는 93%가 부정적이었다.

대통령에 대한 부정적 평가를 내린 이유를 분석한 결과, 조선 · 동아일보는 노무현, 김대중 대통령의 경우 인성, 품성, 태도를 문제 삼았으며, 김영삼 · 노태우 대통령의 경우 정책능력의 부족을 주된 이유로 꼽았다.

제2절 민주주의 진보와 새로운 언론정책

앞서 살펴본 것처럼 참여정부는 척박한 언론 환경에서 태어났다. 그러나 과거 독재정권들처럼 언론탄압정책을 펼 수는 없었다. 민주국가에서 언론을 통제한다는 것은 있을

수 없는 일이었으며 국민도 용납하지 않았다. 더구나 다매체시대로 변화한 언론환경에서는 언론정책도 크게 달라질 수밖에 없었다. 또한 전 세계적으로 새롭게 등장한 '거버넌스 시대'에서 '협치(協治)'를 위해서는 불가피하게 언론정책을 변화시켜야 했다. 사회변화와 언론 환경의 변화는 언론 및 홍보 정책에 새로운 패러다임을 요구했다. 국민의 힘에 의해 탄생한 참여정부는 국정 운영에서 국민의 참여가 핵심적 역할을 하게 될 것이며, 국민과 수평적 · 쌍방향적으로 소통하는 '열린 정부'가 될 것임을 국정비전에 명시했다.

참여정부는 이를 위해 과거 정권들과는 달리 권언유착의 고리를 끊고 언론과 긴장관계를 유지했다. 또한 국민과의 직접 커뮤니케이션을 통해 언론과 당당하게 의제경쟁을 벌여 국민 여론을 수렴하는 방식을 도입했다. 국민의 참여를 통해 민주주의를 한 걸음 진보시키기 위한 새로운 정책이었다.

1. '거버넌스시대'의 국민참여 방식

공동체 구성원 다수의 뜻에 따라 의사 결정이 이뤄지도록 하는 민주주의국가에서 의견의 다양성을 보장하는 것은 민주주의의 성패를 가름하는 핵심 조건이다. 민주주의국가의 언론정책은 표현의 자유를 최대한 보장하고 활발한 토론과 비판을 위해 공공정보의 공개를 확대해 상업주의적 약육강식논리에 의해 여론시장이 왜곡되지 않고 다양한 목소리가 여론형성 과정에 반영되도록 해야 한다. 한 마디로 '자유롭고 공정한 여론시장'이 제대로 기능하도록 해야 한다.

우리나라는 정치 · 사회적으로 급격한 변화의 물결 속에 있다. 국가 운영방식도 정부중심의 통치에서 시민단체 및 민간기구 등과 협의 · 운영하는 '거버넌스시대'(협치(協治)의 시대)로 전환됐고 조직성격도 서열사회(지시)에서 균형사회(동의)로 바뀌었다. 과거의 형식적, 제도적 민주주의에서 실질적, 내용적 민주주의로 발전하고 권력기관도 독립성과 중립성을 되찾아 정상화해가고 있다.

'거버넌스'(Governance)란 공동체의 운명을 관리하는 책임과 권한을 국가가 독점적으로 행사해 온 일극중심의 '통치'와 달리 시민, 기업 등 민간부문이 국가의 책임과 권한을 나눠 가짐으로써 공동체 안정과 공공문제 해결에 참여 · 관리하는 것을 말한다. 거

버넌스시대에는 자율과 협치, 조정, 다원성이 중시된다.

대의민주주의가 심각한 위기에 처했다는 평가는 유럽과 미국같은 선진국에서도 나타나고 있다. 이는 정치권과 국회에 대한 국민의 불신과 낮은 투표율로도 확인된다. 이런 현상의 주된 원인은 "유권자들의 실질적 참여가 없는 상태에서 정치지도자들이 심각한 좌절을 안겨주는 정책결정을 자주 한다"는 현실에 있다고 유럽의회(Council of Europe)가 1997년에 지적한 바 있다.

각국의 시민은 선거참여와 같은 전통적 방법보다 공공정책에 대한 의견을 내고 토론하며 활동하는 '참여민주주의'의 확대로 대의민주주의의 위기를 극복하려고 노력한다. 참여민주주의 확대는 국민과 정부가 직접 소통하는 '전자민주주의'의 형태로 변화하고 이런 흐름을 '사이버 거버넌스'라고 부른다.

정치권력의 민주화가 정착되고 언론을 포함한 시민사회에 권력이 분산됨에 따라 상호 감시 · 견제와 함께 새로운 차원의 협력이 이뤄지게 됐다. 바로 권력이 분점된 거버넌스이다. 정부와 경제계, 시민단체, 학계 등이 수평적인 상호소통을 통해 함께 정책을 만들어 나가는 시대로 전환하는 것이다.

"우리 사회를 '거버넌스시대'(협치의 시대)라고 얘기한다. 아직 정착된 정치이론은 아니지만 분명한 것은 정부든 언론이든 사회적 의제를 주도해 나가는 사람이 사회의 방향을 결정하는 것이다. 언론과의 관계에서 뒷거래하지 않는다, 유착 안 한다는 상황에서 끝나는 것이 아니라 여러 합리적인 수단에 의한 상호작용을 통해서 언론이 올바른 의제를 제기하고 올바르게 의제를 주도해 나갈 수 있도록 영향을 미쳐가야 한다."

(2005년 8월 9일, 국무위원 간담회 대통령 발언)

"전 세계적으로 정치권력의 위기라고 얘기할 만큼 권력이 시민사회, 학계, 언론으로 분산돼 각기 권력을 행사하고 서로 견제하고 있는 상황에서 언론도 비판받고 감시 견제를 받아야 한다. 권력을 분점하고 있는 제4의 세력들이 의견 일치를 봐야만 사회가 한 방향으로 갈 수 있다. 그러자면 대안경쟁을 할 수밖에 없다. 언론과 공직사회, 정치, 정부가 서로 경쟁하고 상호 비판하는 수준까지 감으로써 대안경쟁을 통한 생산적인 경쟁

과 협력의 관계로 가자는 것이다."

(2005년 8월 26일, KBS '대통령에게 듣는다' 프로그램 대통령 발언)

민주사회에서 정치 권력과 언론은 상호 견제하고 감시하는 관계이다. 정치 권력을 감시하고 견제하는 시민사회 영역이 여론을 공정하게 만들어 나감으로써 남용되고 부패하기 쉬운 정치 권력을 견제하도록 한 것이다. 시민사회의 권력 감시를 위해 표현의 자유와 집회 · 시위의 자유가 보장돼 있다. 이를 위한 핵심에는 언론이 있다. 따라서 언론은 시민사회 영역에서 정치 권력을 감시하고 견제해야 한다. 그러나 '거버넌스시대'의 언론과 정부의 관계는 갈등관계에서 합리적인 대안을 향해 정부와 경쟁하는 관계로 접어들었다. 견제 속의 협력이라는 관계이다.

2. 다매체시대에 맞는 언론정책

사회 변화에 맞춰 미디어시장도 크게 변화했다. 다매체시대를 맞아 소수독점에서 벗어나 다원화했으며 담론권력도 주류 언론 일변도에서 다원화했다. 정부는 공권력, 언론은 담론권력을 담당하는 이분법이 붕괴되고 정부와 언론 간의 특정 이슈를 둘러싼 의제경쟁이 자연스러운 현상이 됐다. 정부정책이 많은 사회적 이슈 중의 하나로 표면화해 의제경쟁 속에 올려지고 공론장으로 나오는 것은 시대적 흐름에 부합한다. 이러한 환경 속에서 소수에 의해 독점돼 있는 소통구조에 정부가 관심을 갖는 것은 당연하다.

한국에서는 일부 보수언론의 미디어시장 독과점으로 인한 소통구조의 왜곡문제가 언론계 안팎에서 제기돼 왔다. 이들은 일부 세력의 이해와 관점을 대변하고 아래로부터의 요구에 배타적인 태도를 나타냈다는 비판을 받아왔다. 이러한 여론 독과점은 사회 중요 의제의 정당한 숙의(熟議)를 막고 이로 인한 부정적인 결과가 '사회적 약자'에게 전가된다는 데 문제가 있다.

이에 따라 다매체시대의 언론정책과 홍보정책은 신문과 방송 등 주류매체 위주였던 과거의 정책과는 달라질 수밖에 없다. 과거에는 신문과 방송을 대상으로 홍보하고 이들을 통해 국민과 소통했으나 이제는 다양한 매체를 활용해야 한다.

노무현 대통령은 일부 보수언론의 끈질긴 음해와 비난 속에서도 '거버넌스시대'에 맞는 국민 참여 방식의 언론정책을 제도화하기 위해 다각도로 노력했다.

제3절 언론 · 홍보정책의 체계화 · 전문화

1. 쌍방향 커뮤니케이션 활용

참여정부는 처음부터 언론과의 건전한 긴장관계를 표방했다. 정부가 비정상적인 방법으로 언론을 압박하지 않지만 언론에 예외적인 특권이 용납돼서도 안 된다는 점을 명확히 했다. 또한 홍보업무를 체계화 · 전문화했다. 외부 환경의 변화와 정부정책의 투명성에 대한 요구는 언론을 통한 여론통제를 불가능하게 만들었다.

참여정부는 '참여민주주의의 확대', '전자민주주의의 보편화', '사이버 거버넌스' 등 시대적 흐름을 반영해 소통문화의 활성화를 목표로 홍보정책을 추진했다. 정부의 홍보철학은 △정보 공개의 확대를 통한 의제 관리 △정책과 홍보의 결합 △언론과 건강한 긴장관계 조성으로 요약할 수 있다. 정부홍보의 목표는 국민의 이해와 관심을 반영해 정책을 관리하는 것이다. 이를 위해 정부는 국민과 쌍방향 커뮤니케이션을 활성화하고 저해요소는 억제했다.

참여정부는 이러한 홍보철학을 바탕으로 언론과의 건장한 긴장관계를 조성하고 정책홍보시스템을 혁신했다. 언론과의 건강한 긴장관계 형성을 위해 △권언유착 근절을 위한 가판 구독 중단과 기자실 개방 △공정한 시장과 투명한 경영을 확보하기 위한 규제와 지원 △정부-언론 간의 대안 있는 정책토론을 활성화시키기 위한 정책기사점검시스템 구축 등을 시행했다. 정책홍보시스템의 혁신을 위해서는 △사전 기획홍보를 위한 정책홍보시스템의 구축 △국민과의 소통을 위한 대국민 직접 커뮤니케이션 채널의 다양화 △국민 참여를 넓히기 위한 정보공개 활성화 등을 추진했다.

홍보정책의 중점은 잘못된 정보를 바로잡아 국민의 이해를 돕고 이를 바탕으로 한 정책결정 및 집행을 지향하는 참여민주주의를 실현하는 데 있다. 결코 언론사와 대립

하거나 간섭하기 위한 것이 아니다. 이런 오해를 받은 것은 언론이 새로운 홍보정책에 대한 이해 없이 단편적 사실을 보도하고 이를 본 국민도 제대로 이해하지 못했기 때문이다.

2. 일부 언론 음해에도 원칙 고수

참여정부의 이러한 언론정책에 대해 기자들은 긍정적 평가를 내렸다. 한국언론재단의 기자 의식 조사에서 언론자유를 직 · 간접적으로 제한하는 요인으로 정부 · 정치 권력을 거론한 사례는 2003년 60.3%에서 2005년에는 39.8%로 줄었다. 2007년 1월 30일 한국사회여론연구소가 기자 300명을 대상으로 실시한 조사에서도 편집권 독립에 위협적인 세력은 '대기업 등 광고주'(88.3%), '언론사 경영진'(60.8%), '이익집단 및 압력단체' (30.3%), '정치권력'(16.3%) 순으로 나타났다.

그러나 참여정부의 언론정책은 일부 언론의 끈질긴 표적이 됐다. 새로운 시대에 걸맞은 홍보시스템을 구축하고 국민과의 대화를 통한 소통의 정치를 펼쳤으나 일부 언론은 막무가내로 칼을 휘둘렀다. 아예 이해하려 하지 않았다. 참여정부는 그럼에도 원칙을 지켰다. 언론과 유착의 고리는 끊어졌고 긴장과 상호견제의 원칙이 자리매김했다.

'언론이 바로 서야 나라가 바로 선다'는 말이 있다. 언론 개혁을 목표로 한 시민단체의 구호이다. 언론 권력은 권력 감시 명분으로 사실보도는 외면하고 언론수용자인 시민이 정확한 정보를 접할 권리를 소홀히 취급했다. 이제 일부 언론의 왜곡과 편파 보도를 바로잡는 것은 언론 수용자들의 몫이 됐다. 소비자의 선택과 소비자의 행동이 언론을 바로 서게 할 수 있다.

2

언론의 취재 환경 개선

제1절 권언유착의 고리 끊기

참여정부는 권력과 언론의 유착관계를 청산하고 언론과의 건전한 긴장관계를 형성하기 위한 첫번째 조치로 가판 구독 중단과 기자실 개방 및 개방형 브리핑제를 도입했다. 가판구독 중단과 기자실 개방은 취재 환경 개선을 위한 해묵은 과제로, 그 동안 언론계에서 수차례 논의돼 왔으나 누구도 고양이 목에 방울을 달지 못해 잘못된 관행으로 이어져왔다.

참여정부는 출범과 동시에 가판 구독을 중단함으로써 취재 환경 개선을 위한 제 1보를 내디뎠으며, 이어 기자실 개방과 개방형 브리핑제를 시행함으로써 독재시대의 유산인 권언유착 청산에 나섰다. 기사에 대한 음성적인 압력, 유착과 뒷거래의 오랜 관행에 제동을 건 것이다. 국민의 힘에 의해 탄생된 참여정부가 언론과의 건강한 긴장관계를 위해 시행한 가판 구독 중단과 기자실 개방은 시대의 흐름에 부합하는 자연스런 조치였다.

대통령 발언

"취임 후 한두 달 안에 가판구독을 전부 금지할 것이며, 비정상적인 협상을 일절 금하는 대신 사실과 다른 보도에 대해서는 원칙대로 정정 반론보도를 요청할 방침이다."

– 2003년 2월 22일, '오마이뉴스' 인터뷰

"정치권력과 언론은 어느 한 쪽이 다른 쪽을 일방적으로 장악하거나 서로 유착할 때 편한 관계가 된다. 그러나 잘못된 것이 바로 잡히지 않는다. 오로지 어느 한 쪽의 굴종이나 서로 간의 음험한 거래가 있을 뿐이다. 정부기관의 가판 구독을 중단한 것도, 기자실을 폐지하고 브리핑제도를 도입한 것도 그러한 생각에서이다. 언론과의 관계에 대한 참여정부의 입장은 분명하다. 정부와 언론 모두 자기절제의 토대 위에서 각자의 소임에 충실하자는 것이다. 정정당당하게 상대방을 견제해 나가자는 것이다. 그리해 '건전한 긴장관계'를 유지해가자는 것이다. 그랬을 때 정부도 언론도 바로 설 수 있다고 확신한다."

– 2003년 9월 8일, 대한매일(현 서울신문) 지령 2만호기념 특별기고

"앞으로 정권의 간섭은 없을 것이다. 나도 전화 안 하겠다. 권력의 눈치를 보며 만들지 않아도 된다."

– 2003년 3월 4일, KBS 창사 30돌 기념 리셉션

1. 가판 구독 중단

1) 신문 가판의 폐해

가판은 언론계 내부에서 시험판 기능을 수행하는 교정대장으로 하루 전날 저녁에 나오는 다음날 조간신문이며, 서울시내 중심가에 제한적으로 배포된다. 가판은 신문사들이 경쟁 신문과 비교해 편집 방향을 조정하고 부족한 부분을 보충하기 때문에 관행으로 자리잡아 왔다. 그러나 정부기관은 가판을 구독하면서 불리한 기사에 대해 '기사를 빼달라'는 등의 회유나 압력을 가했다. 이러한 비정상적인 관계를 유지하기 위해 향응이나 접대가 일상화하는 등 권언유착의 시발점이 됐다.

가판은 또한 광고 유치를 위한 신문사의 '장난'이 개입될 소지를 남겼다. 광고주가 광고 집행을 약속하며 불리한 기사의 삭제나 내용 변경, 또는 기사 크기의 축소 등을 요

구했기 때문이다. 실제로 초판에 특정 기업의 임원이나 상품을 비판하는 기사가 실렸다가 다음날 신문에는 비판기사가 삭제되는 대신 이 기업의 광고가 실리는 경우가 많았다.

가판은 특히 '그 신문이 그 신문'이라는 평가를 받게 해 신문의 차별화를 저하시켜 여론의 다양성을 악화시키는 역기능을 갖고 있었다. 경쟁 신문들을 비교해 빼먹은 기사나 사실이 부족한 기사를 보충하고 수정하는 담합행위를 저질렀기 때문이다.

군사정권 시절 탄생한 가판을 체크하는 것이 기업체 홍보부서나 정부부처 공보기능의 주요 업무였다. 정부 부처의 홍보 및 공보 담당직원들은 매일 조를 편성해 야근을 해가며 가판을 모니터해서 보고하는 일을 반복해 왔다. 이들의 소망은 가판을 폐지하는 것이었다. 재정경제부 등 12개 중앙부처 공무원직장협의회 회장단은 참여정부 출범이 전인 2001년 10월 23일 성명을 통해 "신문사들은 비효율적인 가판제도를 폐지하라"고 주장하기도 했다.

2) 취임 다음날 가판 구독 중단

청와대는 노무현 대통령 취임 다음날인 2003년 2월 26일부터 조간신문 가판 구독을 중단했다. 청와대는 그 동안 서울지역 조간신문 가판 248부를 구독해 왔다. 다른 정부기관들도 3월 가판 구독을 모두 중단했다. 그리고 공무원들에게는 가판신문에 난 기사를 빼달라고 언론사에 부탁하지 말라고 당부했다.

2. 개방형 브리핑제 도입

1) 기자단의 폐해

배타적인 기자실 운영과 기자단 문제가 도마 위에 오른 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 한국기자협회 등 언론단체는 물론, 시민단체도 폐쇄적인 기자실 운영과 금품수수와 향응의 고리 역할을 해온 기자단에 대해 지속적으로 비판해 왔다.

신생 매체와 인터넷신문의 기자들은 기자실 출입을 못해 정보 접근조차 어려웠으며 기존 방송·신문 기자들이 정보를 독점했다. 더구나 기자단은 촌지 등 금품수수와 기자들에게 향응을 제공하는 통로로 이용됐다. 군사정권 시절 보건사회부 촌지 사건이나 수

서 촌지 사건 등 외부로 표출된 사건은 빙산의 일각에 불과했다. 이러한 불미스런 사건이 일어날 때마다 신문사들은 자정의지를 밝히고 기자단을 해체하겠다고 선언했지만 공염불에 그치고 말았다.

기자단은 담합을 통해 특정 사건을 감추거나 특정 사안을 부풀려 비난하는 등 여론몰이의 창구로 악용되기도 했다. 기자들은 정부 부처 사무실을 헤집고 다니면서 설익은 정책 방안을 사실인양 왜곡해 기사화했으며 공무원과의 접촉을 통해 개인이나 회사의 민원을 해결하기도 했다.

국민의 정부는 출범 당시인 1998년 브리핑제를 도입키로 하고 기자들의 청와대 비서실 출입을 금지했으나 언론의 반발로 브리핑제 도입은 백지화했고, 기자들의 비서실 출입은 오전, 오후 각각 1시간씩 허용하는 절충안을 도입하는 데 그쳤다.

배타적인 기자실 운영문제는 사회적인 논란을 불러오기도 했다. 2001년 3월 인천국제공항 개항 첫 날 오마이뉴스 기자가 기자단 소속이 아니라는 이유로 중앙기자실에서 쫓겨나자 언론계 안팎에서는 '악어와 악어새의 공생관계' 라며 기자실 개방의 시급함이 공론화했다.

기자들도 기자실을 개방형 브리핑 룸으로 바꿔야 한다고 생각하고 있었다. 미디어오늘이 2002년 1월 3일 보도한 전국 기자 여론조사에 따르면 기자실 폐지에 대해 응답자의 78.0%가 개방형 브리핑 룸으로 바뀌어야 한다고 응답했으며, 폐지하면 안 된다는 응답은 12.0%, 폐지돼야 한다는 응답은 9.2%였다.

2) 선진국의 예

미국, 영국 등 해외 선진국에서는 브리핑제와 사무실 방문취재 제한은 일상화한 취재환경이자 원칙이다. 기자실이나 기자클럽이 존재하는 일본도 정부기관 방문취재는 금지하거나 제한하고 있다. 국정홍보처가 2007년 1~2월 OECD 회원국 27개국을 대상으로 브리핑제도 및 기자실 운영과 취재지원서비스를 조사한 바에 따르면, 많은 나라들은 대통령(총리)실 등 핵심 부서를 중심으로 브리핑실을 설치해 운영하고 있으며, 13개국의 대통령(총리)실은 정례브리핑을 실시하고 있다.

선진국의 브리핑실 및 취재 지원 현황

국가	기관	브리핑실 규모	정례 브리핑	출입기자단	상주기자실	사무실 임의 방문	개별 취재 응대
그리스	정부대변인 산하 통신총국	50석 (120석 컨퍼런스룸 별도)	정부대변인 일일 브리핑 (월~금, 12:30 또는 13:00)	없음	없음	불가	정부대변인 답변
노르웨이	총리실	150석, 40석	없음, 의회 국무위원실에서 의회 사전 허가 없이 브리핑 가능	없음	없음	불가	가능
	외교부	없음					
	교통부						
뉴질랜드	의회	120석	주 1회(총리, 각료회의 후)	의회기자단	없음, (의회 내 언론사별 사무실)		
	일반부처	의회 브리핑실	없음, (기자들은 장관실이나 공보담당자에게 문의)			불가	공보담당관 경유
덴마크	총리실	50석	주 1회(총리)	의회내 프레스 갤러리 소속 기자단	없음 (의회 내 기자실 이용)	프레스 갤러리 등록기자 가능	가능 주요 사안은 협의 후 대응
	외교부	없음	없음	없음	없음		
	일반부처						
독일	총리실	210석 (연방기자협회 회견장)	주 3회 (공보처장관, 월·수·금 각료회의 후) • 연방기자회견장은 연방기자협회가 알리안츠보험사 소유 건물 임대 사용, 동 기자회견장내 시설도 연방기자협회 자체 부담 • 연방기자협회가 정부대변인을 초청하는 형식으로 진행하며, 공보처장관이 각 부처 대변인 대동 실시	없음	없음	불가	공보관실 경유
	외무부	60석	없음				
	보건부	50석					
룩셈부르크	총리실 (정부 홍보국)	25석	금요일 내각회의 후 브리핑 안건 있을 시만 개최	없음	없음	불가	정부홍보국장, 언론과장 등 상시 휴대폰 접촉 가능

국가	기관	브리핑실 규모	정례 브리핑	출입기자단	상주기자실	사무실 임의방문	개별 취재 응대
미국	백악관	60석	일일(대변인 매일 12:00 전후) 백그라운드 브리핑(매일 오전)	백악관 및 연방 정부 부처기자단(순수 친목 성격)	40명	불가(Press Office에는 상시출입 가능)	대부분의 경우, 공보담당을 경유하도록 요청
	외무부	57석	일일(대변인 매일 13:00 전후) 백그라운드 브리핑(매일 오전)	백악관은 외신기자 및 정기 출입기자 대상 특별출입증(HardPass) 발급, 인터넷뉴스, 블러그 기자 출입증 발급 제한	30명		
	국방부	70석	주 1회 (장관, 금 오전 8:00 전후)		50명		
벨기에	총리실	70석	매주 금(각료회의 후) 매주 목(의회 정례질의응답) 총리, 관계장관 등 참석	없음	없음	불가	대변인, 부대변인 통해서만 가능
	외무부		없음(참석기자 저조로 폐지)				
스웨덴	정부 부처(공동)	합동기자회견장(100석, 86석)	없음(사안에 따라 수시) 모든 브리핑은 정부홈페이지에 동영상으로 6개월 게시		송고이용	불가	공보관 경유
스위스	각부처(대통령 집무실 없음)	120석(미디어센터내)	주 1회 (연방각의 대변인, 각 부처공보국장)		미디어센터(정부청사 옆 5개층) 내 기자실, 송고실, 면담실 등	불가	불가
스페인	총리실	50석	없음	없음	없음	불가	공보실을 통하도록 안내(임의 답변 불허)
	외무부	80석					
	산업관광 통상부	30석					
슬로바키아	외교부	없음	없음	없음	없음		
아일랜드	총리부	60석(의회내)	주 1회(의회 전담기자)	없음	없음	불가	공보국 답변
	외무부	없음	없음				
	재무부	80석	월 1회				

국가	기관	브리핑실 규모	정례 브리핑	출입기자단	상주기자실	사무실 임의 방문	개별 취재 응대
아이슬란드	총리실	없음	없음	없음	없음	불가	통상 공보관실 협의
	외교부						
	산업통상부						
영국	총리실	100석 (총리관저 국빈식당)	월 1회(총리 브리핑, 질의답변) 총리실 공식브리핑 • (오전) 외신기자협회 브리핑 (월·화·목), 하원출입기자, 외신기자 등 대상 • (오후) 의회로비 브리핑(월~금, 하원 브리핑룸), 정치부 기자, 로비 저널리스트 등 대상	없음 의회출입 기자의 취재 권한 목적 "Parliamentary Press Gallery" 명칭 비공식 모임 있으나, 우리나라 기자단과 성격 다름	없음 일부 정치부기자 의회사무실 상주/ 방송사기자들은 의회 맞은편 Milliband건물 사무실 임차, 송출	불가	공보관실 경유 (국장급 이하 실무부서 직원들은 언론인터뷰를 하지 않도록 하는 공무원 가이드라인 준수)
	외무부	40석	없음				
	내무부	40석					
오스트리아	대통령실	80석	없음 외부 프레스센터 이용 브리핑하는 경우도 있음	없음	없음	불가	불가 (공보실전 허가 시 허용)
	외무부	60석					공보실 경유
	내무부	100석 (대형)소형					
이탈리아	총리실	36석	매주 각료회의 후	의회에 상하원 기자단	통신기자 6명만 상주송고실	불가	공보담당자 경유
	외무부	40석	주 1회(대변인, 부대변인)	없음	50석 규모 송고 가능 상주 안함		
일본	총리실	130석	1일 1회(총리, 약식) 1일 2회(정부대변인, 관방장관) 주 2회(내각광보관, 월:영어 금:일어)	나카다 클럽 (500명)	70명	불가	가능, 출입기자단 대상 취재 응대 가능하나 대응 내용 등 사후보고 의무/출입기자단이 아닌 비회원일 경우, 보도과 경유 원칙
	외무부	70석	주 8회 (대신 2회 등)	가스미 클럽 (388명)	70명		
	방위성	50석	주 11회 (대신 2회 등)	방위기자회 (255명)	45명		
체코	총리실	60석	매주 수요일 필요 시 의회브리핑실 이용	구성 검토 중	있음(브리핑 대기 목적) 송고 가능	불가	가능

국가	기관	브리핑실 규모	정례 브리핑	출입기자단	상주기자실	사무실 임의 방문	개별 취재 응대
캐나다	총리실	의회 브리핑실 이용 (2처100석)	없음 회기 중 하원에서 매일 2:15분부터 45분간 TV 생방송 대정부질의 및 총리 각료 의원들 대상 로비에서 기자회견 개최	프레스 갤러리 소속기자단	Hot Room (의회출입 기자단을 위한 공식기자실) 56개 지정석 및 약간의 임시 좌석	불가	공보관실 통하도록 요청
	총리실						
	총리실						
터키	외교부	133석 60석	주 1회(대변인, 수요일)	없음	없음	불가	공보과 통보
포르투갈	대통령실	30석	없음(외국원수 회담 후 실시)	없음	상주 불가 송고 가능	불가	Press adviser에게 사전통보하고 상급자 승인 필요
	경제혁신부	50석	없음(사안발생 시 장차관)		없음		
폴란드	총리부	없음 (필요 시 회의장)	없음 (희망 언론사에게 정기적으로 보도자료 송부)	없음	없음	불가	가능 (민감 사안 공보관실 접촉 권유)
	외무부						
	노동부						
프랑스	대통령실	없음	정례브리핑 없음 공동 기자회견(브리핑실 별도 마련), 간단한 옥외 브리핑과 인터뷰 상시 가능(Point de Presse)	없음	상주 불가 송고 가능 (10여 석)	불가	홍보관실 협의 (원칙적으로 대변인만 기자 응대)
	외무부	60석	화·금 정례브리핑 • 전자브리핑제도(월·수·목) 기자(본인 ID) 질문에 대변인 답변		상주 불가 송고 가능 (10여 석)		
핀란드	총리실	100석	매주 금 EU 관련 브리핑	없음	없음	없음	가능
	외무부	40석	월 1회				
	재무부	총리실과 공동이용	없음				
헝가리	총리실	없음	없음 총리실 의회내 소재, 의회와 함께 브리핑실 이용	없음	없음	불가	공보관실 경유
	외교부	30석					
	교육문화부	30석					
호주	총리실	50석 (의회내 기자회견실)	없음(행사장 등에서 총리 즉석 질의 응답 : doorstop 인터뷰)	총리 및 장관집무실 소재 의회 내 70개사 200여 명	의회 내 상주	관료 인터뷰 불가	총리 및 장관 언론 직접 상대
	외교부		없음 (장관 doorstop 인터뷰 등)				

3) 공평한 취재 기회 제공

기자실 개방과 함께 이뤄진 개방형 브리핑제는 일정 요건을 갖춘 모든 언론사와 기자들에게 취재를 개방하는 제도로 인터넷매체의 증가 등 다매체시대의 미디어 환경 변화에 따른 적절한 조치였다. 취재 희망 언론매체에 공평한 취재 기회를 제공해 주류매체의 정보 독점상태를 해소해 다양한 담론을 형성하는 계기가 됐다.

참여정부는 과거 정권의 잘못을 답습하거나 에둘러가지 않고 권언유착의 구태와 결별하고 정상적인 정언관계를 정립하는 정공법을 택했다. 정부가 비정상적인 방법으로 언론을 압박해서도, 언론에 예외적인 특권을 용납해서도 안 된다. 정부부터 원칙과 정도를 지켜야 언론에 책임 있는 보도를 요구할 수 있다. 문제의식은 명확했고 실천은 단호했다.

청와대는 2003년 3월 7일 출입기자등록제와 개방형 브리핑 룸 설치, 기자의 사무실 출입금지 등을 골자로 하는 기자실 개방 및 운영계획을 확정하고 곧바로 시행에 들어갔다.

노 대통령은 청와대의 취재시스템 개편 정신이 정보 독점의 해소와 권언유착의 근절이라는 점을 수차례 강조했다. 노 대통령은 2003년 3월 17일 수석보좌관회의에서 "청와대 취재시스템의 개편정신은 기자실 폐지가 아니라 기자단제도를 없애 정보 독점 폐해를 없애는 개방형으로 가겠다는 것이며, 가판 구독 근절 등을 통해 권언유착을 끊겠다는 것"이라고 말했다.

청와대는 한국신문협회 · 한국방송협회 · 한국인터넷신문협회 · 한국사진기자협회 · 서울외신기자클럽 회원사 기자 등에게 문호를 개방했다. 기자단을 해체하기 위해 기자실을 뜯어 고쳐 브리핑 룸으로 만든 뒤 최소한의 요건을 갖춘 기자들에게 출입을 허용한 것이다. 기자실 개방과 함께 하루 두 차례 정례브리핑과 수석 · 보좌관들의 현안별 수시브리핑을 실시하고 국민 관심이 높은 사안은 대통령이 직접 브리핑했다. 과거 출입기자의 특권처럼 여겨졌던 사무실 개별 방문취재를 금지하고 취재를 원할 경우 서면으로 사전에 신청해 면회실에서 인터뷰를 하도록 했다.

청와대는 춘추관을 기사 작성실과 브리핑실로 개조한 뒤 등록 신청을 받은 결과 132개 국내외 언론사 204명의 기자들이 출입을 신청했다. 국민의 정부 말 출입기자 수는 80여명 수준이었다.

정부도 2003년 3월 27일 40개 부 · 처 · 청 공보관 회의를 열어 출입기자제를 '개방형 등록제'로 전환하고 브리핑제를 도입하는 등 '기자실 개선 및 정례 브리핑제도 도입 방안'을 확정했다. 중앙행정기관의 등록기자는 모두 3천162명에 달했으며 출입증을 교부한 기자는 1천395명이었다. 같은 해 9월 1일 브리핑제가 전면 도입돼 정부중앙청사에는 기존 출입기자 227명에 신규 등록기자 199명이 더해진 426명의 기자가 출입했다.

2004년 5월 24일 과천청사 사회 관련 부처 합동 브리핑실을 끝으로 전 중앙부처의 브리핑실 설치도 완료됐다. 2007년 2월 현재 브리핑실은 모두 37곳이 설치돼 있다. 합동 브리핑실은 중앙청사 3곳, 과천청사 4곳, 대전청사 1곳 등 모두 8곳이며, 독립청사 브리핑실은 외교통상부, 기획예산처, 문화관광부, 방위사업청 등 13곳이다. 이 밖에 경찰 및 검찰의 브리핑실은 지방경찰청 14곳과 검찰 지검 2곳 등 모두 37곳이다.

브리핑실 및 송고실 현황

기관명	브리핑실		송고실		
	면적(㎡)	좌석	면적(㎡)	좌석(지정/자유)	운영
국무총리 브리핑실	84.6	32	107.4	46(46/0)	비상주자는 브리핑 룸서 송고
중앙청사 합동브리핑실	119.0 99.2	45 36	317.4	119	교육·행자·통일 좌석 분리 운영
과천청사 경제브리핑실	174.6 86.6	80 32	298.8 100.5	84 33	통합기자실은 부처 구분 없이 매체별 좌석 배치
과천청사 사회브리핑실	145.5	64	195.0	84	부처별로 좌석 분리 배치
건교부 브리핑실	60.17	25	62.5	25(0/25)	〃
대전청사 브리핑실	47.9	24	151.7	21	대전청사 통합 운영
외교부	72.6	56	99.0	37(37/0)	외신기자 출입 좌석 등 없음
국방부	109.1	36	102.5	31(31/0)	–
정통부	59.5	28	89.3	37(37/0)	브리핑 룸과 통합 사용
금감위	67.0	32	188.0	60(54/6)	금감원과 공동 사용
대검찰청	103.3	41	–	41(21/20)	브리핑 룸과 통합 사용
경찰청	94.2	40	33.1	38(18/20)	–
국세청	35.0	46	–	46(22/24)	브리핑 룸과 통합 사용

5개 합동 브리핑실 주당 브리핑 횟수				
국무총리 브리핑실	중앙청사 합동브리핑실	과천청사 경제브리핑실	과천청사 사회브리핑실	대전청사 합동브리핑실
5.1회	9.4회	17회	8.6회	2.5회

브리핑제도는 점차 정착돼 2006년 한 해 동안 중앙행정기관의 브리핑 횟수는 월 평균 6.6회에 이르렀다. 외교통상부와 재정경제부, 환경부 등 주요 부처는 장관 또는 차관이 주례 브리핑을 실시했다. 그러나 브리핑 내용을 내실화해야 한다는 지적이 많았다.

3. 일부 언론의 왜곡 및 반발

참여정부 출범 이전부터 노무현 대통령에게 반감을 가지고 있던 정치언론들은 처음부터 무차별적으로 공격했다. 가판 구독 중단 조치에 대해 노 대통령의 언론관을 집중적으로 물고 늘어지고 기자실 개방과 개방형브리핑제 도입을 발표하자 국민의 알 권리를 무시한 언론탄압이라며 반발했다. 참여정부는 이러한 공세에도 불구하고 권언유착의 청산과 언론과의 건강한 긴장관계 조성이라는 원칙을 훼손하지 않고 원칙 대로 밀고 나갔다.

가판 구독 중단에 대해 조선일보는 2003년 2월 24일 사설에서 가판 구독 중단은 "언론의 속보성과 정보성을 무시한 일방적 제동 장치"라고 비난했다. 이어 3월 1일자에서는 "정권이 나서 인위적으로 민간부문인 신문 가판의 폐지를 강요하는 것은 언론자유를 무시한 처사로 민주정부의 위상을 스스로 해치는 일"이라고 왜곡했다. 동아일보도 3월 3일 사설에서 "정권이나 친여세력이 독자의 신문선택권까지 침해하려는 발상"이라고 반발했다.

브리핑실 설치와 개방형 브리핑제도 도입에 대해서도 '언론 탄압, 알권리 봉쇄, 비판언론에 재갈 물리기' 라고 반발했다. 조선일보와 동아일보는 '신 보도지침' 이라는 용어를 사용하면서 언론통제로 몰아갔다. 조선일보는 2003년 3월 17일자 사설에서 "5공식 보도지침의 악령이 떠오르기까지 한다"고 비난했다. 동아일보도 같은 달 17일 브리핑제 도입 방침을 '신 보도지침' 으로 규정한 한나라당의 주장을 비중 있게 보도한 데 이어 19일자 시론에선 '조폭적 행동' 이라고 왜곡했다.

정책의 핵심은 짚어보지 않고 비난일색으로 몰아붙이며 악의적 왜곡을 서슴지 않은 정치언론의 부정적 시각은 '신 보도지침'이라는 표현에서 노골적으로 드러났다. 이들은 과거 독재 권력의 '실제 보도지침'에 복종했던 과오는 모른 체했다. 일부 정치언론의 태도는 정부와 언론관계 정상화, 취재관행 개선이라는 기본 취지를 언론자유 문제로 오도한 것이었다. 오마이뉴스는 같은 달 3월 17일자 칼럼에서 "'개방과 정보 공개, 공평'을 내세워 신문업계 영향력 1위의 대 조선일보를 인터넷신문을 포함한 다른 매체들과 동일하게 대우하겠다는 운영방침이 조선일보의 자존심을 상하게 했을 수는 있다"며 "조선일보가 진정 양심 있는 신문이라면 왜 이런 대접을 받고 있는지 먼저 돌아봐야 하지 않을까"라고 꼬집었다.

기자들 사이에서도 "일부 보수언론의 보도는 제도적 미비점 보완 차원이 아니라 취재시스템 자체를 무력화시키려는 의도를 드러내고 있다"며 "과연 그들이 신 보도지침이라는 용어를 사용할 자격이 있는지 묻고 싶다"는 비판이 제기됐다.

정치언론의 공격과 그 동안의 관행에 젖어 있던 일부 공무원들은 가판 구독 중단과 기자실 개방 및 개방형 브리핑제도의 도입이 부담으로 작용했던 것은 사실이다. 일부 부처는 과거의 관행에서 완전히 벗어나지 못했다.

제2절 취재지원시스템의 선진화

개방형 브리핑제 도입과 가판 구독 중단, 기자실 개방 조치 이후 정부와 언론 간의 관계는 건강한 긴장관계로 들어섰으나 과거의 관행으로 돌아가려는 반작용이 나났다. 기자들은 기사 송고실을 '기자실'로 불렀으며 공용좌석(부스)은 특정 기자의 전용공간이 됐다. 기자단 미가입 언론사는 송고실에 들어가지 못했고 백그라운드 브리핑 참석도 쉽지 않았다. 기자들은 공개브리핑을 거부하고 사무실을 무단 출입하기 시작했다.

국정홍보처가 2007년 1~3월 각 부처 기자실 및 브리핑실 운영 실태를 조사한 바에 따르면, 기사 송고실은 부처별로 10~30명의 기자가 상주하면서 과거의 기자실처럼 운영됐다. 기자단도 거의 모든 부처에 존속하고 기자단 간사가 엠바고 협의, 풀 기자 구성,

운영경비 집행 등을 맡는 과거의 관행이 되살아났다. 일부에서는 향응 등 과도한 편의 제공도 사라지지 않았다. 새로운 처방이 필요한 시점이 온 것이다.

1) 출입기자제의 폐해

노무현 대통령은 2007년 6월 공무원에게 보내는 편지를 통해 출입기자제의 폐해를 꼬집었다. 언론들이 국민 생활 저변에 파고들어 정책을 검증하면서 경쟁하기보다는 손쉽게 제공되는 정부의 정책정보에만 의존하고 있는 폐단을 지적한 것이다.

"대부분의 기자들이 부처 기자실에 상주하면서 부처의 브리핑 내용, 이른바 '관계자'의 비공식 견해, 기자실 내부에서 오가는 정보 등으로 기사를 쓰는 것이 현실이다. 이런 취재관행은 기자들 간의 경쟁을 가로막고 비슷비슷한 기사를 만들어 내는 원인이 되고, 하루 종일 기자실에서 함께 지내다보면 어떤 사안에 대한 시각마저 부지불식간에 비슷해질 수도 있어 국민에게 다양하고 깊이 있는 정보가 전달되기 어렵다."

(2007년 6월, 공무원에게 보내는 편지 대통령 발언)

실제로 출입기자제로 인해 확정되지 않은 정책이 보도돼 혼선을 불러 왔다. 공무원은 이를 해명하느라 진땀을 빼 정작 중요한 정책은 챙기지 못했다. 특히 정부 정책을 일방적으로 비판하는 보도행태가 반복되면서 국민과 정부 간 소통은 더 힘들어졌다.

2) 일본정부에 대한 모건 스탠리의 권고

부처 출입기자제는 국제적 기준에도 맞지 않는다. 일본은 2007년 2월 세계적 금융회사인 모건스탠리로부터 기자실 폐지와 브리핑제 실시, 장 · 차관들의 언론 접촉 제한을 검토하라는 권고를 들었다. 모건스탠리 애널리스트 로버트 펠드맨이 일본 경제재정자문회의 '글로벌화개혁전문조사회'의 금융경쟁력 강화 방안을 자문하면서 제시한 10대 개선과제 중 하나였다. 그는 언론개혁부문보고서 제목을 '언(言)/정(政)/관(官) 유착의 종언'(End Collusion of Press/Politics/Ministries)이라고 붙였다.

펠드맨은 기자실 폐지 등이 선진화로 가기 위한 필수과제로 "정치인, 관료, 언론 간의

Morgan Stanley

Media Reform: End Collusion of Press/Politicians/Ministries

1. *Abolish both price maintenance and the JFTC "special designation" of newspapers.*
2. *Repeal the Daily Newspaper Equity Transactions Restriction Act of 1951.*
3. *Require media companies to list on a stock exchange.*
4. *Require financial reporters to pass a journalist equivalent of the gaimuin test.*
5. *Require by-lines on all financial articles.*
6. *Abolish all public sector press clubs.*
7. *Open press conferences to all qualified reporters.*
8. *Enforce anti-leak laws. Chaperone press contacts of senior political appointees.*
9. *Create criminal penalties for corporate leaks of earnings and other material information.*

유착은 정보의 질을 높이는 데 장애가 돼 왔다"며 최우선 과제로 "정부가 정부기관의 기자실 폐지 방안(Abolish all public sector press clubs)"을 제시하고 정부가 모든 기자들에게 기자회견을 제공해야 한다(Open press conferences to all qualified reporters)고 지적했다.

세계적 금융기관이 한 국가의 기자실 운영 실태에 신랄한 비판을 한 이유는 언론의 역할이 국가의 사회적 자본 축적과 직결되기 때문이다. 민주주의는 선거제도와 정당, 국가정책 등은 물론 사회적 자본의 발전과 함께 성숙한다. 사회적 자본은 사회적 협력을 촉진시키는 규범과 네트워크 등 사회적 요소를 말한다. 사회적 자본을 축적하는 데 빼놓을 수 없는 게 언론의 기능이다. 신뢰, 원칙, 단결, 개방 등은 사회적 공기인 언론의 역할에 따라 영향을 받기 때문이다. 참여정부가 정권 말이라는 한계를 무릅쓰고 취재지원시스템 선진화 방안을 내놓은 이유는 사회적 자본 축적 기반을 마련하기 위한 것이다.

1. 취재지원시스템 선진화의 내용

2003년 개방형 브리핑제가 하드웨어적 성격을 띠었다면 2007년의 취재 지원 선진화 방안은 소프트웨어적 성격이 강하며 대상도 공직사회 내부를 겨냥한 부분이 많다. 개방형 브리핑제로 언론이 변화하고 있으므로 공무원사회의 변화를 통해 선진화한 취재지원시스템을 완성하겠다는 취지였다. 선진화 방안은 공무원의 적극적 취재 지원 규정을 담은 총리훈령 제정, 전자브리핑을 통한 취재서비스 등 공무원사회의 변화를 강제하기 위한 내용을 담았다.

1) 합동브리핑센터 설치

국정홍보처는 2007년 5월 22일 취재지원시스템 선진화 방안을 노무현 대통령에게 보

고했다. 핵심 내용은 '합동브리핑센터' 운영과 '전자브리핑제' 도입, '취재지원 기준' 마련 등이다.

합동브리핑센터는 정부 중앙청사(별관 1~3층), 과천청사(1동 1층), 대전청사(현행)에 설치해 별도 건물을 사용하는 정보통신부, 문화관광부, 해양수산부, 국세청도 이곳에서 브리핑을 실시하기로 했다. 다만 업무 특성과 지리적 위치를 고려해 청와대, 국방부, 금융감독위원회, 검찰청, 경찰청은 브리핑실과 기사송고실을 유지하고, 검찰청과 경찰청은 본청과 서울청 브리핑실과 송고실을 통합 운영키로 했다.

취재 지원 선진화, 무엇이 달라지나

	과거 관행	선진화 방안
브리핑실/송고실	• 개별 부처별 브리핑 룸 운영 – 출입부처 중심의 취재 치중·경쟁적 취재 환경 위축 – 신규매체 취재 접근 차단 – 단편적 보도 양산 – 폐쇄적 기자실 형태로 회기	• 합동브리핑센터 운영 – 브리핑실 완전 개방으로 신규·군소 매체 취재 기회 확대 – 연관부처 종합취재로 다양하고 심층적 보도 지원 – 부처별 취재관행 대신 전문 분야별 취재문화 촉진, 경쟁을 통한 기사품질 향상 – 폐쇄적 출입기자단 폐해 해소 – 신생 매체 송고실 개방 확대
방문취재/전화취재	• 구체적 절차 규정 없음 – 사무실 무단출입 관행 일부 존속 – 개인의 비공식 견해와 추측성 보도 양산	• 일정한 절차와 룰에 의한 취재 원칙 규정 – 책임 있고 정확한 정보 제공 및 보도 – 합리적 절차에 의한 취재 관행 유도
대변인 제도	• 출입기자단 위주 취재 편의 제공 – 대언론 공식 창구 부재 – 일선 부서별 취재 회피 – 신규 매체 취재 응대 부실	• 대변인제 신설 – 취재 창구 일원화를 통한 책임 있는 정부 입장 전달 – 취재 요청 책임 회피 방지
전자 브리핑	• 신설 – 지방언론, 인터넷기자 등 현장 브리핑 참여 불가능	• 전자브리핑시스템 신설 – 온라인 질의답변 등 전국 어디서나 실시간 브리핑 취재 가능 – 지방, 인터넷매체 등 취재 편의 제공 강화
정보 공개/브리핑 내실화	• 정보 공개 미비 브리핑 횟수에 비해 내용 빈약 – 소극적 정보 공개 –브리핑 실질 내용 부실 지적	• 정보공개법 개정 추진 • 브리핑 충실도 기관 평가 반영 – 정보 공개 범위 확대 – 현안중심 질의응답 활성화 등 브리핑 내실화
취재 지원 총리훈령	• 신설 – 공무원 취재 응대 기피 우려 – 취재 지원 강제 규정 없었음	• 취재 지원 기준(안) 총리훈령 제정 • 취재 지원 의무와 신속 응대 원칙 규정 – 공무원의 적극적인 취재 지원 의무화

또한 전자브리핑제를 도입, 정부 부처의 브리핑을 실시간으로 중계해 합동브리핑센터를 방문하지 않고도 들을 수 있게 하고 기자들의 개별 질의와 답변도 가능하도록 했다. 정례브리핑도 질의 · 답변 중심으로 내실화하고 공무원들이 언론의 취재활동에 적극 협조하도록 '취재 지원에 관한 기준'을 마련키로 했다. 아울러 비공개 대상 정보도 적극 공개하도록 정보공개법을 개정키로 했다.

국정홍보처는 "취재 지원 선진화 방안은 글로벌 스탠더드에 부합한 시스템을 정착시키기 위한 것이며 개방형 브리핑제를 보완 · 완성시키는 의미가 있다"고 설명했다. 선진화방안은 국민에게 다양한 정보를, 언론에는 공평한 취재 기회를 제공하고 정부는 효율적으로 취재 지원을 하겠다는 취지를 담았다.

2) 시대흐름에 맞는 규칙

취재지원시스템을 선진화해야 하는 이유는 과거의 잘못된 취재 관행을 개선해 여론 품질을 높이고 국가경쟁력을 제고하자는 것이다. 선진국으로 나아가기 위해서는 정보흐름의 선진화가 반드시 필요하다. 사회시스템이 관행과 편법에서 벗어나 시대 흐름에 맞춰 정상화하는 과정에서 언론도 예외일 수는 없다. 취재 지원 선진화 방안은 모든 미

'취재지원시스템' 어떻게 달라지고 무엇이 좋아지나

과거의 낡은 취재 관행	새로운 취재 지원 선진화
• **부처별 기자실** – 경쟁적 취재 환경 위축 – 편파적·단편적 보도 양산 – 닮은꼴 판박이 기사 – 다양하고 깊이 있는 보도 차단 – 내부 정보에 의한 유착관계 • **사무실 무단출입** – 개인의 비공식 견해 양산 – 추측성 무책임한 보도 • **개별적 취재 접근** – 갈등조장형 보도 양산 – 사회적 혼선과 비용 초래	• **합동브리핑센터** – 종합적이고 심층적 보도 – 질높은 다양한 보도 – 범정부적 종합취재지원서비스 – 신규 군소매체 취재 기회 확대 – 정책기사 품질 향상 • **사전 약속 면담** – 책임 있는 공식견해 보도 – 합리적 절차에 의한 취재 관행 정착 • **취재접근창구 단일화** – 조율된 메시지 통한 이해관계 조정 – 정부·국민 소통 신뢰 제고
언론권력 남용, 언론 품질 저하 사회적 갈등 유발, 국가 경쟁력 저하	**언론 전문화, 경쟁력 향상, 여론과 정보의 품질 향상, 국가 경쟁력 향상**

디어가 공평하고 공정하며, 투명하고 효율적인 정보를 전달하도록 하기 위한 것이다. 규칙을 새롭게 바꾸는 일은 정부와 언론에게 모두 불편하지만 효과는 국민에게 돌아간다.

3) 절차에 따른 취재지원

정부는 기자실과 기자단을 편리한 홍보채널로 이용하던 '공생체제'에서 벗어나 신뢰성 있는 정보를 제공하기 위해 발품을 팔아야 한다. 새로운 제도는 공무원 접촉을 막는 것이 아니라 절차와 규칙에 따라 만나자는 것이다. 간단한 절차만 거치면 얼마든지 필요한 취재원을 만나 취재할 수 있다. 정책정보는 투명하고 신뢰성 있는 경로를 통해 공개돼야 이해관계가 엇갈리는 다원화한 사회에서 국익을 위해 바람직하다. 정책정보가 정제되지 않은 상태에서 시장에 흘러 다닐 경우 이로 인해 치러야 할 불필요한 사회적 비용은 너무 크다. 따라서 언론과 정책 담당자 간의 접촉은 공식적인 절차를 통해 만나는 것이 옳다. 기자 개인역량에 따라 취재하는 것은 막지 않고 막을 수도 없다.

4) 다매체시대에 맞는 전자 브리핑

전자브리핑은 충실한 정책정보를 제공하기 위한 것이다. 브리핑 현장을 찾기 힘든 지역 언론사나 인터넷신문 기자들은 온라인상에서 브리핑을 듣고 질의응답을 할 수 있다. 이를 통해 제주도 기자가 브리핑센터에 오지 않고도 농림부 장관에게 감귤정책 관련 질문을 할 수 있다. 그만큼 취재 문호가 넓어지고 취재 정보의 질도 높아진다. 이를 통해 언론보도도 다양해지고 전문화한다.

더구나 한 부처의 등록기자가 300명이 넘는 상황에서 제한된 브리핑으로는 모든 기자에게 공평한 취재 기회가 돌아가기 어려우므로 전자 브리핑으로 보완한다. 전자브리핑이 정착되면 많은 기자들이 궁금해하는 질문은 상세한 답변을 공지해 참고하도록 하고 다른 기자들에게 공개하기를 꺼리는 질문은 비공개로 처리해 해당 질문자만 답변을 들을 수 있다. 정당한 취재와 책임 있는 답변, 개방되고 공평한 브리핑, 투명한 정보 접근 기회 제공이라는 취재 지원 선진화 '3원칙'을 통해 국민은 보다 다양한 정보와 시각을 접할 수 있다.

2. 언론의 저항과 대통령의 담판

1) 언론의 일방적 억측과 비난

취재지원시스템 선진화 방안이 발표된 직후 언론은 일제히 '언론 탄압', '취재 제한' 등 거친 구호를 앞세워 저항했다. 한국일보는 사설을 통해 "정부의 조치는 언론의 존재에 대한 모욕이자, 실정(失政)의 감시와 비판을 막으려는 뒤틀린 발상과 독재적 속성을 드러내고 있다"고 비난했다. 동아일보도 사설에서 "노 정권은 언론의 접근을 봉쇄하는 조치를 취했다"며 "헌법 위반을 스스럼 없이 자행하는 대통령이 '민주의 가면'을 쓴다고 해서 지지층이 부활할까"라고 정치공세를 폈다. 중앙일보는 사설에서 "악명 높은 1980년의 언론통폐합이 기사 생산지인 언론기관을 물리적으로 난도질했다면, 이번 조치는 기사소스와 유통경로를 교묘히 옥죄어 정보를 통제하려는 꼼수"라며 "정부의 방안 대로라면 앞으로 각 부처에서 밀실행정이나 부패가 빚어져도 감시하기 힘들게 됐다"고 왜곡했다.

언론의 일방적 비판으로 취재 지원 선진화 방안의 취지는 국민에게 제대로 전달되지 못했고 근거 없는 오해와 억측이 난무했다. 언론들은 기자실 폐지와 합동브리핑센터 설치를 언론 통제로 호도하고 기자들의 사무실 무단출입 제한을 국민의 알권리 침해라고 주장했다. 결국 과거 기자실의 특혜를 버리지 않겠다는 고집인 셈이다. 합동브리핑센터 설치에 대한 언론의 반발은 카르텔을 형성해 배타적 특권과 권언유착의 단맛을 상실할 수 있다는 데 대한 반감이라고 볼 수 있다. 출입처 기자실과 언론 자유, 그리고 국민의 알 권리는 전혀 관련이 없다. 오히려 다양한 정보를 제공해 국민의 알 권리를 확대한다. 기자들의 사무실 무단출입 제한도 관행을 지속하겠다는 퇴행적 인식일 뿐이다. 언론사도 업무영역을 보호하는 출입규정이 있는 마당에 정부에 예외를 요구하는 것은 특별대우를 고집하는 것일 뿐이다.

경찰서에 기자실이 없으면 수사기관의 인권침해를 감시할 수 없다는 주장도 어불성설이다. 인권보호는 법과 제도, 사회적 인식의 변화로 달성되는 것이지 기자실이 별도로 있어야 하는 것은 아니다. 기자실이 사라지면 '받아쓰기 기자'로 전락한다는 주장도 기자들 스스로 취재력을 폄하하는 자기비하일 뿐이다. 브리핑 이후 의문사항은 정책실

무자의 성실한 답변을 통해 얼마든지 추가로 취재할 수 있기 때문이다. 다만 기자들은 사전취재와 전문연구로 지식을 넓히고 발품을 팔아야 한다. 개별 기자실이 없어진다고 해서 전문기자가 사라지고 취재 내용과 기사의 질이 달라지는 것이 아니다.

2) 언론의 반발은 오해에서 비롯

취재 지원 선진화 방안에 대한 일선기자들의 우려와 언론의 반발은 두 가지 오해에서 비롯됐다. 부처별 기자실이 없어져 브리핑센터에서 배회할 것이라는 기우와 정부기관 및 공직자들의 정보 공개 및 브리핑 수준은 그대로 둔 채 언론 접촉을 차단하려는 것이라는 고정관념이 그것이다.

행정기관에 합동브리핑센터와 브리핑 룸이 설치돼 700석 이상의 좌석이 마련되면 배회할 필요가 없고 범정부적 종합취재가 가능하고 군소매체에 취재 기회가 확대된다. 또한 전체 21개의 브리핑 룸 가운데 중앙청사와 가까운 6개만 감소할 뿐이다.

합동브리핑센터의 송고실은 모두 700석 이상으로 모든 매체에 개방한다. 그러나 송고실의 고정좌석을 없애 많은 기자들이 함께 기사를 작성해야 하기 때문에 반가울 리는 없다.

기자들의 사무실 무단출입은 제한되지만 현행처럼 정책홍보실의 도움을 받아 정책담당자를 소개받아 전화 또는 대면 인터뷰도 가능하다. 사무실 출입 제한으로 취재가

중앙행정기관 브리핑실 개선 현황

구분	현행	개선	기대 효과
브리핑실	21개 설치 (합동 7개, 부처 14개)	15개 설치 (합동센터 9개, 부처 6개)	• 브리핑실 운용 효율화 • 범정부적 종합 취재 지원 서비스로 정보접근권 강화 • 신규매체·군소매체 취재 기회 확대
	• 합동브리핑실(7개) – 중앙청사(총리 1개, 행정 2개) – 과천청사(경제 2개, 사회 1개) – 대전청사(1개) • 개별 부처 14개	• 위치와 브리핑 수요를 고려해 8개부처 브리핑실을 합동브리핑센터로 이관 (외교부·건교부·문화부·정통부·해수부·국세청·방사청·예산처)	
기자실(송고실)	20개 (합동송고실 6개, 부처 14개)	9개(합동 3개, 부처 6개) • 중앙청사, 과천청사 합동브리핑실에 300여 석의 송고실 제공 – 중앙 140여 석, 과천 170여 석 • 국방부, 금감위 등 개별 청사에 300여 석 송고실 제고	• 송고실 운용 효율화 • 폐쇄적 출입기자실화 관행 해소(개방 확대)

취재 지원 개선 현황			
구분	현행	개선	기대 효과
취재 지원	• 브리핑, 인터뷰, 전화 취재 지원	• 브리핑, 인터뷰, 전화취재는 현행과 동일 • 전자브리핑제 도입 – 인터넷으로 브리핑 실시간 중계, 개별취재 질의 답변 서비스 제공	• 취재 기회 및 정보 제공 확대 • 지방지, 인터넷매체 등에도 취재 편의 확대 제공
	• 브리핑 횟수에 비해 내용이 부실하다는 비판 제기	• 질의응답 중심의 브리핑 • 브리핑 충실도 기관평가에 반영	• 정부와 국민, 언론 간 쌍방향 소통 확대
정보 제공	• 소극적 취재지원 및 정보 제공에 대한 비판 제기	• 적극적 취재 지원토록 구속력 있는 취재 지원 지침 마련 • 정보공개법 개정 추진 – 정보 공개를 강화하는 방향으로 개정 추진 중	• 언론 취재 지원 강화 • 정보 공개의 확대로 국민의 알권리 신장

방문취재 및 브리핑실 운용 변화			
구분	현행	개선	기대 효과
방문취재	• 절차에 따라 사전 약속 후 취재 원칙 – 사무실 무단출입으로 사전 약속 관행 미정착 (청사출입증 교부기자 1,400여 명)	• 현행 원칙 대로 사전 약속 후 취재	• 공무원 업무수행 정상화 • 취재 관행 선진화 (선진국은 절차에 따른 사전 약속 관행 정착)
운용 형태	• 폐쇄적 출입기자제 관행 잔존 (신규 매체, 인터넷 매체 등 참여 제한) • 출입부처 중심의 취재	• 개방형브리핑제 본래 취지 대로 운영 – 신규 매체, 군소매체에게도 참여 기회 보장	• 문호개방으로 언론 출입 범위 확대 • 현장취재 등을 통한 보도의 다양화, 국민의 알권리 확대

위축된다는 주장은 사무실 무단출입을 계속하겠다는 억지일 뿐이다.

언론의 취재 관행을 선진화하고 취재 지원을 내실화하며 정보 공개 수준을 높이는 것은 동시에 추진된다. 다매체 · 다채널시대에서 모든 언론매체에 문호를 개방하고 언론 보도의 다양성을 확대해 국민의 알 권리를 확장하는 것이다.

3) 대통령, 언론단체와 협상

정부의 거듭된 설명에도 불구하고 취재 지원 선진화 방안에 대한 언론의 부정적 시각

은 요지부동이었다. 언론들은 비판공세를 강화하면서 취재 지원 선진화 방안을 마련한 국정홍보처 폐지론을 거론하며 정치권을 압박했고 한나라당은 홍보처 폐지법안까지 발의했다. 국회는 2007년 6월 취재지원 선진화 방안과 홍보처 폐지법안을 둘러싸고 치열한 논란을 벌였다.

취재 지원 선진화 방안이 정치쟁점으로 흐르자 노무현 대통령이 직접 설득에 나섰다. 청와대는 언론단체, 편집국장, 기자 등에게 공개토론을 제안했으나 편집국장과 기자들은 응하지 않고 언론단체들만 호응했다. 6월 17일 정일용 한국기자협회 회장, 김환균 한국방송프로듀서연합회 회장, 오연호 한국인터넷신문협회 회장, 이준희 한국인터넷기자협회 회장, 신태섭 민주언론연합 대표 등 5명이 참석, KBS 1TV, KTV, YTN, MBN가 생중계하는 가운데 공개토론회가 열렸다.

노무현 대통령은 토론회에서 "2003년 9월 부처와 공생관계에 있는 기자실을 폐쇄했지만 저항이 거세 몇몇 부처는 통합하지 못했다"며 "기자단과 기자실이 되 부활해 개방형 브리핑제도가 성공하지 못했다"고 토로했다. 노 대통령은 "이 조치는 원칙적으로 공직자에 대한 단호한 명령"이라며 협조를 요청했다. 노 대통령은 특히 '언론 통제' '5공으로 회귀하나' '기자 밀어내고 장막에 숨는 정부' '불순한 취재 제한 조치' 등 보도사례를 들며 "언론이 사실을 정확히 전달하지 않고 일제히 비난 내지 비판하고 있다"고 지적했다.

김환균 회장의 "취재 선진화 방안에 대한 토론, 발표 등 절차가 민주적이지 않았다"는 지적에 대해 노대통령은 "언론들은 일방적으로 비난만 퍼부었지 대통령이 말해도 취지와 내용이 보도되지 않아 부득이 토론을 제안했다"고 밝혔다.

언론계 인사들은 "기자실 문제가 없는 것은 아니지만 정보접근권을 강화할 수 있는 방안을 병행해야 한다"는 입장을 보였다. 노 대통령은 "정보 공개와 정보 접근성 강화에 더 노력하겠지만, 정보 공개와 기자실 문제는 별개"라며 "공무원과 기자들이 태스크포스를 만들어 논의하고 정보나 편의는 원하는 대로 제공하도록 제도화 하겠다"고 밝혔다. 노 대통령은 "국민의 정부 5년간 공개된 정보는 26만 3천 건이었는데 참여정부 4년간 45만 2천 건에 달했고 국회 제출과 동시에 모든 정보가 공개되고 있다"며 "공개자료는 보지 않고 국회의원이 준 자료를 동아일보가 사리에 맞지 않게 보도하고 문화일보

는 그대로 베꼈다"고 지적했다.

노 대통령은 '기사 품질에 대해 대통령이 걱정할 문제가 아니다'는 오연호 회장의 발언에 대해 "기사 품질에 대해 국민과 정부가 얘기할 수 있다"고 강조했다. "지금도 기사담합이 있다고 생각하느냐"는 질문에 대해서는 "모든 문제를 정략으로 보거나 정책의 옳고 그름을 떠나 속셈을 계산하는 병폐를 포괄적으로 담합이라고 한 것"이라고 밝혔다.

청와대와 국정홍보처는 대통령과의 대화에 참석한 5개 언론단체 대표들과 협의체를 꾸려 언론계의 요구사항에 대해 협의를 벌였다. 정부는 합동브리핑센터 공사를 중단하고 공무원의 적극적인 취재 지원을 담은 총리훈령의 기본 방향에 대한 의견을 수렴했다. 정부와 언론단체는 논의사항을 공동합의문(안)으로 마련했다.

공동합의문(안)에는 △송고부스의 현행 수준 유지 방안 마련 △서울중앙지검과 서울경찰청 기자실의 개방형 브리핑 룸 전환 및 존치 △공무원의 적극적인 취재 응대를 담은 총리훈령 제정 △부처별 대변인제 도입 △정부·언론단체 정보 공개 강화를 위한 TF구성 △내부 고발자 보호 방안 마련 등 14개 사항이 담겼다.

그러나 기자협회는 합의안 채택을 앞둔 2007년 7월 9일 합의사항을 거부하고 취재지원 선진화 방안을 백지화 하라고 주장했다. 국정홍보처는 10일 "기자협회가 언론단체들과의 합의사항을 인정하지 않는다면 더 이상 협의가 어려우므로 취재 지원 선진화 방안을 시행할 계획"이라고 밝혔다. 그러나 정부는 언론단체와의 합의사항을 추진, '취재지원에 관한 기준'(총리훈령) 제정에 착수했다. 합동브리핑센터 설치 공사도 7월 16일 재개했다.

정부는 언론단체들이 요구한 대변인제도 도입했다. 대변인은 대언론 접촉 및 취재지원 창구로서 정부 입장 설명, 인터뷰, 취재 요청 지원 등 대언론 업무를 총괄하며 전자브리핑 답변도 하도록 했다. 특히 대변인은 주요 회의에 참석하고 주요 정책정보 접근권을 가지며 일일 상황점검회의를 운영하도록 했다. 대변인제 도입 관련 직제 개정안은 8월 14일 국무회의를 통과됐다.

3. 선진화를 위한 대승적 수용

정부는 취재 지원 기준에 관한 총리훈령 제정에 힘을 기울였다. 총리훈령(안)은 '언론의 취재 요청에 특별한 이유 없이 취재를 거부하거나 회피해서는 안 된다' '취재활동에 대해 최대한 신속 · 정확하게 응대하며 지연되거나 협조가 어려운 경우에는 이유를 설명해야 한다' '취재 응대는 정책홍보부서와 협의해 하되 취재 회피 수단으로 이용돼서는 안 된다' '단순사실 및 알려진 사실의 확인이나 발표자료에 대한 답변은 정책담당자가 하되 사후에 정책홍보부서에 통보한다'는 내용을 담았다. 이와 함께 △합동브리핑센터 설치 · 운영 △취재지원운영협의회 구성 · 운영 △기자등록 및 출입증 △대변인 등 일반 규정도 제시했다. 국정홍보처는 정책홍보관리실장 및 언론단체 의견을 수렴한 뒤 8월 11일 법제처에 총리훈령(안)의 심사를 요청했다.

1) '취재지원 기준'을 둘러싼 진통

총리훈령(안)이 공개되자 언론은 또 다시 반발했다. 핵심 내용을 제쳐두고 실행 과정에서 수정 · 보완할 수 있는 지엽적인 사안에 대한 꼬투리 잡기가 대부분이었다. 정부주도로 엠바고를 설정 · 운영토록 한 데 대해 언론은 정부가 일방적으로 엠바고를 설정해 제재한다고 비판했다. 그러나 출입기자제가 폐지되므로 엠바고 설정 및 파기 시 제재는 정부가 주도할 수밖에 없다.

주 1회 이상 브리핑 미 참석 시 출입 제한 규정에 대해서도 언론은 정부가 기자들의 브리핑 참석을 독려하기 위한 것이라고 비난했다. 정부는 기자가 자유롭게 브리핑센터 및 송고실을 이용할 수 있도록 출입증을 발급해 왔고 정기출입증 발급 기준을 주 2회 브리핑 참석에서 주 1회로 강화했을 뿐이다. 따라서 브리핑 참석과 정기출입증 발급은 관련이 없다. 명백한 오보였다.

언론은 취재 회피 공무원에 대한 제재수단이 포함되지 않았다는 불만도 털어놓았다. 공무원은 국가공무원법(56조, 57조)에 따라 훈령을 준수해야 하며 이를 어긴 경우 징계 대상이 된다. 취재 회피 공무원 처벌 규정을 담지 않은 것은 법 체계에 맞지 않기 때문이었다.

조선일보는 훈령에 제시된 기자등록 조항을 유신이나 5공식 언론 통제와 다를 바 없고 정기출입증은 유신 시절 프레스카드와 유사하다고 몰아붙였다. 그러나 기자등록은 취재지원서비스를 위한 절차로 정부는 등록기자에게 출입증 교부, 브리핑 공지, 송고석 제공, 전자브리핑 이용 등을 제공한다. 더욱이 기자 등록은 강제사항이 아니다. 등록하지 않더라고 절차에 따라 출입이 가능하다. 정기출입증은 일종의 방문증으로 권위주의 정권 당시 기자자격증인 프레스카드와는 다르다.

8월 중순 합동브리핑센터 공사가 마무리되면서 부처 상주기자들이 합동브리핑센터로 이동했다. 과천청사 합동브리핑센터에는 재정경제부, 보건복지부, 노동부 기자들이 합류했다. 그러나 중앙청사 합동브리핑센터에서는 예상 외의 반발이 일어났다. 외교통상부 기자들이 이동을 거부한 데 이어 정보통신부, 교육인적자원부, 통일부 기자들도 동참했다.

기자들은 훈령에 규정된 정책홍보부서와 협의 조항이 취재접근권을 제한한다며 삭제를 요구했고 검찰 · 경찰의 지방청에도 기사송고실을 설치하라고 요청했다. 48개 시민단체로 구성된 언론개혁시민연대는 9월 11일 취재시스템 개편 관련 요구안을 정부에 제출했으며 정치권에서는 대통합민주신당이 중재안을 발표했다.

2) 언론 · 정치권 제기 의견 받아들여

국정홍보처는 9월 14일 대승적 차원에서 언론, 시민단체, 정치권에서 제기한 의견을 대폭 수용키로 했다고 발표했다. 논란이 컸던 정책홍보부서와의 협의 및 면담장소 규정을 삭제하고 사전약속을 전제로 취재가 가능하며 면담장소도 취재원과 합의해 결정하도록 했다. 엠바고와 기자 등록 및 출입 관련 사항도 삭제 또는 보완하는 한편, 브리핑 내실화, 정보공개법 개정, 내부고발자 보호 등을 추진키로 했다.

정부는 이와 함께 장 · 차관과 대변인의 브리핑을 활성화하기 위해 정책홍보 평가 강화 등 제도적 장치를 마련하고, 기사송고석이 부족하다는 요구를 받아들여 시내 중심부에 100석 규모의 송고시설을 별도로 마련하는 방안을 검토했다.

부처별 기자실로는 다매체시대의 수많은 매체에 대한 취재 지원서비스를 하기 어렵고 정부는 본의 아니게 새로운 매체들을 차별할 수밖에 없게 된다. 언론을 통해 국민과

소통하는 정부는 취재 지원시스템을 사회 수준에 맞게 높여야 한다. 이해관계가 복잡하고 다원화한 민주사회에서 확정되지 않은 정책이 왜곡 전달돼 빚어지는 혼란과 손실이 크다. 정부는 국민과의 신뢰를 위해 이를 방지해야 한다. 이를 위한 장치가 바로 취재지원 선진화 방안이다.

정부는 정부로서, 언론은 언론으로서 가야 할 길이 있다. 정언관계가 유착되거나 극렬한 대립으로 이어진다면 국민이 고스란히 피해를 떠안을 수밖에 없다. 취재지원 선진화 방안은 정언관계의 투명화를 위한 것이다. 비록 그 과정이 험난하더라도 가야만 하고 갈 수밖에 없다.

제3절 취재 지원 선진화 방안의 성과와 과제

1. 정언관계 및 기자사회의 변화

1) 정부-언론 관계의 정상화

가판 구독 중단은 개방형 브리핑제 도입과 함께 법과 원칙에 의거한 정부와 언론 간 건전한 긴장관계 정립의 출발점이었다. 언론계에서 '청와대 전화질'로 회자되거나 '위스키 앤 캐시'(Whisky & Cash)로 통칭됐던 기사에 대한 음성적인 압력과 유착, 뒷거래 관행에 제동이 걸렸다.

참여정부의 가판 구독 중단 이후 관공서와 기업들의 가판 구독이 크게 줄었으며 서울지역 조간신문들의 가판 폐지 도미노현상으로 이어졌다. 중앙일보가 2001년 10월에 가판을 폐지한 이후 별다른 반응이 없던 신문업계는 2005년 3월 7일 조선일보를 시작으로 같은 해 4월 1일 경향신문, 같은 달 2일 동아일보, 4일 한겨레로 이어졌으며 세계일보 등이 뒤따랐다.

신문사들의 가판 폐지는 오보 감소와 경영 개선이라는 긍정적인 효과를 가져 왔고 신문사간 중복 기사가 감소돼 다양성이 증가했다는 평가를 받았다. 중앙일보 관계자는 오보를 낼 가능성과 가판 제작비용이 줄었고 광고에 부정적 영향은 거의 없었다고 밝혔다

고 미디어오늘이 보도했다. 가판을 폐지한 이후 신문 1면 주제의 다양성이 증가했다는 분석결과도 나왔다. 미국 펜실베니아주립대 박사 과정 조영신 씨 등 3명의 연구팀이 경향신문, 동아일보, 조선일보, 한겨레신문 등 4개 신문을 대상으로 가판 폐지 전후 1년씩을 분석한 결과, 기사 중복도는 가판 폐지 이전 9.38%에서 폐지 뒤에는 6.45%로 낮아졌다. 연구팀은 "가판 폐지로 인해 차별화한 1면 편집이 서서히 나타나고 있다"고 밝혔다.

참여정부의 취재시스템 개선 조치는 국민으로부터 좋은 평가를 받았다. 언론계와 시민단체들은 권언유착 근절에 주목하며 "특권화한 언론을 정상화한다는 차원에서 반드시 실행에 옮겨져야 한다"고 지지했다. 김우룡 한국외대 교수는 2004년 2월 토론회에서 기자실 개방, 오보 대응, 권언유착 청산 등을 '잘한 일'로 꼽았다. 김 교수는 "주간지, 지방지, 특수지, 인터넷신문 등에도 취재 기회를 제공한 것은 하나의 업적"이라며 "언론계 고질병인 '특혜와 향응'을 없앤 게 사실이라면 매우 바람직하다"고 평가했다. 2004년 1월 제 3차 참여정부 국정토론회에서 발표된 23개 정부기관의 공무원 1천151명 대상 설문결과 정부 · 언론관계(76%)가 국가기관의 정치적 중립(86%)과 함께 가장 긍정적으로 변한 분야로 꼽혔다.

기자단 폐지는 해외언론에서도 긍정적 평가를 받았다. 미국의 뉴욕타임스는 2004년 6월13일자 '한국이 권언유착을 해소하고 있다'는 기사를 통해 권언유착의 상징이었던 기자단이 사라지면서 한국언론이 혁명적 변화를 겪고 있다고 보도했다. 뉴욕타임스는 "기자단은 일제의 잔재이며 해방 이후 한국을 쉽게 통치하려는 미국에 의해 유지됐고 거대 언론사의 정보독점을 허용했다"며 "이 변화는 주류 언론이 감당하기 어려운 것이나 대부분 긍정적으로 보고 있다"고 평가했다.

2) 취재 관행 및 기자의식의 변화

참여정부의 개방형 브리핑제 도입과 가판구독 중단은 기자들의 취재 관행 및 의식 변화를 이끌었다. 출입처제도의 변화와 기사체의 전환, 취재방식의 변화 등 관행의 변화는 물론, 보도윤리 등 기자들의 의식도 변화시켰다.

한국언론재단이 2007년 2월6일 주최한 '참여정부 정책홍보시스템의 평가와 과제' 세미나에서 남재일 언론재단연구위원은 참여정부 들어 가장 두드러진 변화로 취재 관행

의 변화를 꼽았다. 개방형 브리핑제 이전의 출입처제도는 출입기자가 부처의 정보를 독점 취재하는 형태로 기자단은 기사 풀제, 논조 조율, 기사화 여부 결정, 신규 언론사 출입 결정 등 담합행위를 벌이기도 했다. 그러나 기자실 개방과 개방형 브리핑제도가 시행되면서 취재원과 기자 간의 유착 및 기자들 간의 담합이 약화하고 취재 방식, 기사 작성 경향 등 취재관행 전반에 변화가 일어났다.

문민정부 시절까지 관행적으로 유지돼 왔던 출입기자제도는 참여정부 들어 환골탈태했다. 청와대의 경우 출입기자 선정방식은 물론, 출입기자와의 관계, 기자들 간의 관계가 변화하고 권언유착 관행도 단절됐다. 청와대가 지연과 학연을 고려해 출입기자를 결정해온 관행은 참여정부 들어 언론사가 독자적으로 선정하는 방식으로 전환됐다. 출입기자가 청와대 내부를 자유롭게 돌아다니며 취재해 사적 연고가 중요한 채널이었으나 사무실 출입이 금지되면서 사적 연고를 매개로 한 유착이 단절됐다. 기자단의 담합도 완전히 사라졌다.

기자실의 성격 변화는 신문사가 출입기자제를 수정하는 계기가 돼 한겨레신문, 중앙일보 등은 복수의 기자가 복수의 출입처를 교차로 취재하는 '복수 출입처' 제도로 전환하기도 했다. 일부 언론은 개방형 브리핑제 시행 초기 '정치적 견해를 달리하는 매체에 대한 탄압'이라고 주장했으나 이후에는 '시대적 대세'로 인정하는 분위기가 조성됐다. 한 청와대 출입기자는 "정권의 성격 때문이라기보다는 사회 변화의 결과로 보는 사람이 많아졌다"며 "기자의 위상은 떨어졌지만 언론은 자유로워졌다"고 말했다. 촌지나 향응 등 권언유착의 고리도 없어졌다. 참여정부는 아예 돈이 없고 골프접대도 거의 사라졌으며 해외순방 때 받았던 국빈대우도 없어졌다.

그러나 청와대 출입기자들은 '언론의 자율성 신장'보다 '직업인적 영향력 하락'에 예민하게 반응했다. 편집권이 독립되지 않은 상태에서 권언유착의 단절이 언론의 자율성 신장으로 이어지기 어렵기 때문에 언론의 외적 독립성은 확보됐을지 몰라도 내적 독립성은 위축되거나 정체돼 있다는 것이다. 전문직업인으로서의 위상을 확보해 나가려는 움직임도 나타났다. 한겨레신문은 2007년 1월 29일 편집국에서 7개장 50개 조항에 이르는 '취재보도 준칙'을 선포했다. 참여정부 들어 SBS, 중앙일보, 조선일보 등도 내부적으로 윤리강령의 개정작업을 완료했다. 윤리강령 개정작업은 전문직업인주의의 싹이

트고 있는 징후로 읽을 수 있다.

남 연구위원은 참여정부의 언론정책은 '초기의 집단적 반발 → 수동적 취재 관행 변화 → 시대적 대세라는 인정 → 자율성의 전문성으로의 전환' 이라는 단계를 거치며 언론현장에 삼투됐다고 밝혔다.

2. 정부-언론 관계 악화 해소해야

취재시스템의 개선은 정부와 언론과의 관계를 정상화시키는 데 기여했지만, 보완해야 할 과제도 있다. 참여정부가 도입한 새로운 취재시스템은 정부와 언론 관계를 투명하고 체계적으로 바꿔 나가고 정부-언론 관계의 방향을 제시했다는 점에서 성공적인 '혁신' 으로 평가된다. 그러나 정부와 언론 간 커뮤니케이션의 단절현상을 초래하고 있다는 지적도 받았다.

새로운 시스템이 '공개', '투명', '공평' 의 개념을 도입하는 데 성공했다면 대신에 '공감', '친분', '이해', '신뢰' 는 정착되지 않았다. 따라서 개방형시스템을 내실화하는 방안을 찾아야 한다. 기자들과의 충분한 대화를 통해 정책에 대한 공감대를 형성할 수 있도록 브리핑을 내실화해야 한다.

또한 취재원과 기자의 공감대가 없이는 홍보도, 취재도 제대로 이뤄지기 어려우므로 정부가 기자 개인의 능력과 양심, 가치관을 신뢰하고 개별적으로 공감대를 형성하도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 서적 유착관계를 경계하되 기자와 정책 실무자 간의 정책간담회나 세미나 그룹을 통한 정책학습 등의 네트워크를 형성하는 것도 필요하다.

3

공정한 시장과 투명한 경영

투명하고 공정한 시장질서는 경제 민주주의의 핵심요소이다. 신문시장도 예외일 수 없다. 참여정부는 법과 제도를 바탕으로 신문시장의 질서 회복과 언론 수용자의 목소리를 존중하는 데 주력했다. 공정한 경쟁 환경을 만들기 위해 노력해 왔다. 민주주의 발전과 진보를 위한 또 다른 측면의 언론개혁정책이었다.

"정부는 시장에서 합리적이고 공정하고 효율적인 시장시스템이 운영되도록 항상 관리할 의무가 있다. 시장, 사적 영업에 간섭해서 시장질서를 왜곡시켜서는 안되지만, 시장질서가 다른 이유로 왜곡되고 있는데 그것을 방치해서는 안 된다."

(2004년 2월, 정보통신부 업무보고 대통령 발언)

그 동안 시장논리에 맡겨졌던 신문시장에 관한 정책은 일부 거대 신문의 독과점으로 실패했다는 평가를 받았다. 신문시장의 정상화는 참여정부 출범 이전부터 언론계의 오랜 숙원이었다. 언론계 안팎에서는 일부 거대 신문을 중심으로 한 무분별한 무가지 및 경품 살포 등 불공정거래행위를 근절하고 공동 배달망을 구축해 신문판매시장을 정상화시켜야 한다는 지적을 계속해 왔다. 또한 신문사들이 발행 부수와 유가 부수는 물론,

판매 수입과 광고 수입 등을 공개하도록 해 신문사의 경영 투명성을 확보해야 한다고 주장해 왔다.

그러나 신문사들은 이러한 요구에 부응하기는커녕, 영업 비밀 침해 등의 이유를 들어 경영자료 공개를 기피해 왔으며, 금품을 동원한 독자 확보는 더욱 기승을 부렸다. 언론개혁을 요구하는 시민 · 언론단체들은 한국 신문이 최대 위기에 봉착해 있다는 판단 아래 신문시장 개혁을 위한 노력을 기울여 왔다. 신문시장이 위기라는 데는 언론계는 물론, 언론학계와 시민단체도 이론의 여지가 없다.

제1절 신문시장 정상화의 당위성

1. 불공정거래의 근절

신문사들은 불공정거래 관행에서 탈피해 다매체 · 다채널시대에 대응할 수 있는 경쟁력을 갖춰야 한다. 한국 신문의 위기 요인 중 하나는 경영의 비합리성이다. 세계 신문들은 경영합리화를 추구하고 유통비용을 줄이기 위한 노력을 해 왔으나 한국 신문들은 과도한 경품경쟁 등 이전투구의 양상을 보여 왔다.

임동욱 광주대 언론정보학부 교수는 "신문사들은 비슷비슷한 내용으로 경쟁하느라 경품 제공, 이삿짐 날라 주기 등 비정상적인 방법으로 독자를 이끌어내고 있다"며 "신문 자체의 가치보다는 신문 외적 요소에 의해 구독이 강요되고 있는 상황"이라고 지적했다. 신문 상호 간의 시장쟁탈전은 신문시장의 혼란과 독자들로부터 신뢰를 상실함으로써 모두 패자가 되는 상황에 이른 것이다.

신문시장의 불공정거래행위가 근절되지 않는 데는 신문사의 수입과 유통체계가 불공정행위 발생에 취약하기 때문이다. 신문사의 수입구조를 보면 신문 판매보다 광고 수입 비중이 절대적으로 높다. 따라서 신문사는 경품과 무가지를 제공해서라도 독자를 확보하는 게 이윤창출에서 유리하다는 인식을 갖고 있다.

외국의 경우 광고 수입 비중이 높은 국가도 있지만(미국 87%, 캐나다 79%, 영국

63%), 대부분의 국가는 광고 수입이 신문 판매 수입과 비슷하다(독일 57%, 스페인 56%, 이탈리아 54%, 프랑스 47%). 국내 10대 종합 일간지의 경우 광고 수입 비중은 80%를 넘고, 배달부수가 많은 신문지국의 경우 전단지 배포 등 광고 수입이 신문 판매 수입보다 많다.

한국의 신문 유통구조를 보면 지국을 통한 가정 배달(85%)이 주종이고, 지국은 신문 배달 이외에 신문 확장을 위한 판촉까지 담당하기 때문에 지국을 매개로 불공정행위가 빈번하게 이뤄진다. '고비용 저효율'의 신문 유통구조를 개선하지 않고서는 신문지국을 대상으로 하는 단속 위주의 대책만으로는 한계가 있다. 모든 신문사가 공동 배달제에 참여하면 특정 신문의 판촉을 위한 경품 및 무가지 제공, 신문 강제 투입 등 불공정 거래행위가 크게 줄어들 것이다.

광고료 책정도 과학적인 자료에 근거하지 않아 광고주에게 뚜렷한 광고의 가치를 제시하지 못하고 있다. 광고주들은 광고 가치에 따른 집행이 아니라 매체의 힘에 의한 정치성 나눠주기 식으로 광고를 집행했다는 지적을 받았다.

신문산업에서 유통구조 개선은 신문사 경영의 효율성을 증대시키고 매체별 품질 경쟁력을 촉진해 신문의 질을 향상시킬 뿐만 아니라 판매시장의 진입장벽을 낮추어 새로운 신문의 진입을 더 자유롭게 할 수 있다.

2. 경영 투명성의 확보

신문사 경영은 다른 어떤 기업보다 투명해야 한다. 신문사는 국민을 상대로 시시비비를 가리는 일을 하기 때문이다. 더구나 유료 발행 부수, 광고, 부대사업, 증권 투자 등은 신문의 논조나 편집 방향에 중요한 영향을 주기 때문에 일부의 영업 비밀을 제외하고는 경영상황이 어항처럼 투명해야 한다.

그러나 신문경영의 기초 단위인 발행 부수와 유가 부수, 광고 수입과 구독 수입, 부동산과 증권 소유 규모, 신문 논조에 영향을 끼치는 주요 주주 현황 등에 대해서는 제대로 밝혀진 것이 없다. 이렇게 되면 신문이 사적 이해관계에 종속될 위험이 크다.

2001년 국세청과 공정위원회의 언론사 세무조사 및 부당행위 조사 결과, 신문산업이

극도의 파행적 자금 흐름과 회계 체제의 문제점을 지니고 있음이 드러났다. 그럼에도 불구하고 이들은 공적 규제의 테두리에서 비껴나 있었다. 막강한 권력체인 신문 독과점 업체는 자본과 정보, 인적 네트워크를 통해 막강한 권력을 행사한다. 누구도 대적하기 어렵다. 정부나 정당은 이들의 감시를 받고 있어 갈등을 빚으려고 하지 않는다. 이들이 연간 1조 원 이상 벌고, 계열 기업을 통해 천문학적인 수익을 올려도 이들의 재정 상태를 알기 어렵다.

1) 한국 신문시장 합리성 결여

한국 신문시장은 정확한 데이터가 공개되지 않아 합리성이 결여돼 있다. 따라서 기업에게 불필요한 비용을 부담하게 하고 결과적으로 국가경쟁력을 저해하는 요소로 작용한다. 발행 부수 및 유료 판매 부수의 공개는 신문시장이 형성되는 데 결정적인 요건이다. 신문 부수를 모른다면 신문시장은 '사이비 시장' 이 되기 쉽다. 어떤 신문이 얼마나 발행되고, 유가 부수는 얼마나 되는지 조차 모른 채 구독료나 광고 단가가 정해지는 것은 시장원리에 어긋난다.

모든 신문이 발행 부수와 유가 부수, 구독 수입과 광고 수입 등에 관한 정보를 정기적으로 제출하면 세금 및 광고 요금 결정에 중요한 정보가 공개돼 시장 정상화가 앞당겨질 것이다. 일각에서는 부수를 공개하면 특정 신문은 유리하고 다른 신문은 불리하다고 말한다. 그러나 부수 공개는 신문과 독자, 신문과 광고주의 거래를 투명하게 만들어 독자와 광고주만이 아니라 장기적으로는 신문산업의 발전에도 기여할 것이다.

한국 신문들은 오로지 부수 경쟁에만 치중하고 있다. 이러한 관행이 바뀌어야 한다. 신문이 스스로 지면을 쇄신하고, 광고효과를 검증할 대안을 제시하면서 변화를 주도해야 한다. 신문은 앞으로 질적인 개선을 통해 독창성을 통해 독자를 확보하는 노력을 해야만 살아남을 수 있다. 발행 부수의 공개는 장기적으로 경영합리화 방안이기도 하다. 불필요한 발행 부수 낭비를 줄이고 외부기관으로부터 정기적으로 부수공사를 받음으로써 정확한 경영진단을 할 수 있다.

우리 사회의 모든 분야에서는 투명하고 합리적인 기준이 요구된다. 기업들은 투명성을 갖추기 위해 많은 노력을 하고 있다. 기업의 이러한 노력은 결과적으로 경영 환경을

개선해 내실을 다지는 장치로 작용하고 있다.

일부 언론이 시장을 독과점화 한 구조보다는 계층별, 연령별, 성별 등 다양한 이념적 스펙트럼을 가진 언론이 존재하는 것이 바람직하다. 여론의 다양성 촉진과 신문산업의 진흥, 독자 권익 보장 및 신문 유통구조 개선 등을 통해 여론독점을 완화하고 신문시장을 활성화하는 정책이 필요하다. 비효율적인 유통구조의 개선 없이 신문시장이 독과점 체제로 빠져든다면 여론의 다양성이 사라지고 신문산업의 미래는 요원할 것이다.

2) 선진국 공정거래질서 확립

미국과 일본, 프랑스, 독일, 영국 등 선진국들은 이미 오래 전에 신문 판매의 공정거래질서를 확립하고 경영의 투명성을 확보하기 위해 각종 법과 제도를 만들어 시행하고 있다. 일부 국가에서는 경품 제공을 금지하거나 경품을 제공하면 형사처벌을 할 수 있도록 돼 있으며, 발행 부수와 유료 판매 부수 등을 공개해 ABC협회의 실사를 받아 공개하도록 돼 있다.

각 나라의 신문 판매시장은 공정경쟁 질서를 확립하기 위한 정부 개입(법과 제도 정비)과 신문업계의 자율규제 노력, ABC(발행부수 공사)제도의 정착 등과 함께 이뤄져 왔다. 국가는 시장에서 공정한 게임이 이뤄지도록 룰을 만들고 심판 역할을 하는 한편, 신문이 갖는 공익적 성격을 보호하기 위한 법제를 정비하고, 신문업계는 자율규제를 통한 합리적인 신문시장 정착을 위해 노력해 왔다.

제2절 신문고시의 엄격한 집행

1. 신문고시의 개정

참여정부는 신문시장의 정상화를 위해 신문고시를 개정하고, 신고포상금제를 도입했으며 공정거래위원회의 신문사에 대한 직권조사를 실시했다.

신문시장의 공정경쟁 원칙을 확립하기 위해 신문고시를 개정, 공정거래위원회의 직

접 단속을 강화하고 고가의 불법경품 제공과 무가지 살포 근절에 나섰다. 그 동안 신문협회는 자율규제라는 명목으로 신문시장에서 벌어지는 불공정행위를 사실상 방치했고 공정거래위원회는 극소수의 일탈행위만 단속했다.

1) 신고포상금제의 도입

아울러 참여정부는 2005년 4월 신고포상금제를 도입해 신문고시의 효율성을 높였고 소비자가 신문시장의 불법행위 근절에 적극 참여할 수 있는 길을 열어 놓았다. 신문고시의 엄격한 집행은 한국사회에 특권을 인정하지 않는다는 원칙의 재확인이기도 하다.

참여정부는 출범 직후인 2003년 5월 신문고시를 개정했다. 신문고시 위반 사건을 공정위가 직접 처리할 수 있도록 한 것이 핵심이다. 개정된 신문고시(신문업에 있어 불공정거래행위 및 시장 지배적 지위 남용행위의 유형 및 기준) 제3조는 '신문발행업자(본사)가 신문판매업자(지국)에게 1개월 동안 제공하는 무가지와 경품류를 합한 가액이 신문판매업자(지국)로부터 받는 신문 대금의 20%를 초과하는 경우' 처벌할 수 있도록 했다. 일반인에게는 1년치 구독료의 20%를 초과하는 2만 8천800원을 넘긴 경품이 '불법'에 해당되는 것이다.

그 해 5월부터 2006년 말까지 공정위가 조사한 신문지국은 1천316개에 달한다. 이 가운데 신문고시를 위반한 904건에 시정조치를 내렸고, 12억 7천150만 원의 과징금을 부과했다. 신문고시 개정은 언론계 안팎의 지지를 받았다. 기자협회가 2004년 2월 전국기자 300명을 대상으로 실시한 여론조사 결과 신문고시 개정은 '잘한 일' 2위에 올랐다. 잘했다는 응답이 50.3%, '잘못한 편'이 12.4%였다. 경향신문이 2003년 6월 각계 전문가

신문고시 위반 사건 처리 및 조치 실적 (단위 : 건수, 원)

구분		2003	2004	2005	2006	2007	누계
조치 수준	과징금	-	53	214	97	223	597
	(과징금액)	-	(1억9,920만)	(5억9,810만)	(1억6,980만)	(3억4,350만)	(13억1,060만)
	시정명령	16	54	83	82	276	511
	경고	4	97	24	63	62	250
	위반 조치 소계	20	204	321	242	571	1,358

신고포상금 지급 실적		(단위 : 건, 천원)
구분	지급 건수	지급 금액
2005. 4. 1. 이후	10	11,960
2006. 5월 말 기준	22	20,390
2006. 6. 지급	59	81,040
2006. 9. 지급	26	34,380
2007. 1. 지급	18	25,940
2007. 5. 지급	98	195,400
2007. 7, 지급	107	133,560
2007. 11. 지급	94	89,810
2007. 12. 지급	136	88,380
합계	570	680,860

100명을 대상으로 실시한 설문조사에서도 '대언론 조치' 중 가장 잘한 것 1위로 꼽혔다.

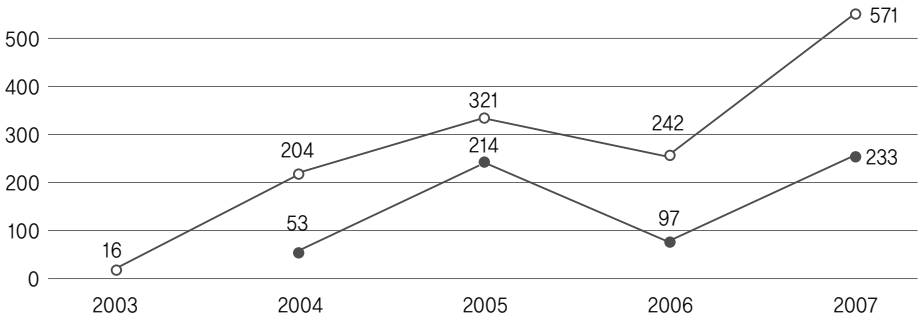
일선지국들은 더욱 강력한 규제를 주문했다. 언론학회가 2004년 3월 실시한 '전국 신문 판매지국 실태조사' 에 따르면 2천531개 지국 중 79.7%가 '판촉활동 규제를 더 강화해야 한다' 는 입장을 보였다. 특히 서울 소재 지국은 83.7%가 '더 강화해야 한다' 고 응답했다.

공정위는 2005년 4월 1일부터는 불법경품 등에 대한 신고포상금제를 도입했다. 2006년 5월부터는 포상금 지급액을 상향조정해 최고금액을 500만 원에서 1천만 원으로 올렸고, 증거 수준별 포상 배수도 5배로 늘렸다. 포상금이 지급되는 신고 사건을 더 신속하고(2개월 이내) 효율적으로 처리하기 위해 '업무처리 매뉴얼' 을 만들어 시행했다. 일반시민의 신문고시 위반 사건 신고 건수는 계속 증가했다. 신고포상금제가 도입된 이후 2007년 12월까지 모두 570건에 포상금 6억 8천86만 원을 지급했다.

2) 공정위, 4개 신문사 직권조사

공정거래위원회는 2005년 11월 말 민주언론운동시민연합이 2003년 제출한 진정서를 근거로 신문고시 위반 여부를 확인하기 위해 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 헤럴드경제 등 4개 신문사에 대한 본사 조사에 들어갔다.

신문고시 위반 지국에 대한 공정위 위반 조치 및 과징금 부과 건수 ● 위반 조치 건수 ○ 과징금 부과 건수



구분	2003	2004	2005	2006	2007	총계
위반 조치 건수	16	204	321	242	571	1,358
과징금 부과 건수	–	53	214	97	233	597
과징금 액수(원)	–	1억 9,920만	5억9,810만	1억6,980만	3억4,350만	13억1,060만

출처 : 공정거래위원회

공정거래위원회는 2007년 3월 12일 이번 조사를 토대로 과다한 무가지를 제공한 조선일보와 중앙일보, 동아일보 등 3개 신문사에 시정명령과 함께 모두 5억 5천200만 원의 과징금을 부과했다고 발표했다. 과징금 규모는 조선일보 2억 400만 원, 중앙일보 1억7천400만 원, 동아일보 1억 7천400만 원이다.

공정위 조사 결과 이들 3개 신문사는 2002년 1월부터 12월까지 상당수 판매지국에 유료신문 판매 대금의 20%를 넘는 규모의 무가지를 제공한 것으로 나타났다. 조선일보는 해당 기간 월 평균 거래 지국 1천593개 중 39%인 621개 지국에 20%가 넘는 무가지를 제공했고, 중앙일보는 1천109지국 중 34.2%(379개), 동아일보는 1천225개 지국 중 31.2%의 지국에 20%를 넘는 무가지를 제공했다고 공정위는 밝혔다.

2. 경품, 무가지 살포 격감

공정거래위원회의 지속적인 정책적 개입으로 혼탁했던 신문 판매시장은 어느 정도 유통질서가 잡혀 가고 있다. 공정거래위가 2006년 말 펴낸 '2006 신문 판매시장 실태파

악 조사 보고서' 에 따르면 최근 1년 사이 새 신문 구독 때 경품을 받은 응답자는 9.9%에 불과했다. 2003년 조사 때의 41.6% 보다 30%이상 줄어든 것이다. 구독료 면제 혜택을 받은 경우도 2003년 보다 27% 감소한 41.4%, 경품이나 구독료 면제 혜택을 같이 받은 경우는 4.7%로 2003년에 비해 29.3%나 줄었다.

이 보고서는 중앙리서치에 의뢰해 지난해 10~11월 기준으로 1년여 동안 일간신문을 새로 구독한 만 20~60세 남녀 1천 명에게 구독 행태, 경품 제공 및 신문 강제 투입 현황 등을 조사한 내용을 담았다.

또한 여론조사기관인 중앙리서치의 조사에 따르면 신문사들이 위법한 경품과 무가지를 제공해 확장한 독자비율이 63.4%(2000년 7월 ~ 2003년 8월) → 44.9%(2003년 9월 ~ 2005년 3월) → 33.4%(2005년 4~10월)로 줄어들었다.

제3절 신문법 제정과 인프라 구축 지원

2004년 4월 13일 총선에서 여당인 열린우리당이 과반수 의석을 확보하면서 국회에서 언론개혁을 위한 입법 작업이 본격화해 2005년 1월 1일 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」(신문법)이 제정됐다.

신문법은 신문발전기금을 조성해 신문발전위원회가 여론 다양성을 확보하기 위한 사업에 활용하도록 해 여론시장의 독과점을 방지하고 다양한 여론이 형성되도록 유도함으로써 민주주의 발전에 기여하게 했다.

1. 신문법 제정과 위헌논란의 종식

2004년 4월 13일 총선에서 여당인 열린우리당이 과반수 의석을 확보하면서 국회에서는 언론개혁을 위한 입법작업이 본격화했다. 언론개혁국민행동을 비롯한 진보적인 언론운동단체들은 기존의 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(정간법)을 폐지하고 이를 대체하는 「신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률」(신문법)을 제정할 것을 국회에 청

원했다.

1) 경영투명성 확보 · 신문산업 지원 제도화

세밑까지 계속된 의사일정의 파행 끝에 신문법은 2005년 1월 1일 새벽 국회를 통과했다. 신문법은 무료 신문을 제외한 일간 신문 중 1개 사업자의 시장 점유율이 전체의 30% 이상이거나 3개 사업자의 점유율이 60% 이상인 경우 공정거래법에 따라 시장지배적 사업자로 추정될 뿐더러 신문발전기금 지원 대상에서 제외되는 등의 불이익을 받게 했다.

또한 일간 신문사들은 신설되는 신문발전위원회에 총 발행 부수, 유료판매 부수, 광고 수익, 판매 수익, 5% 이상의 지분을 가진 주주와 대주주와의 관계 및 자본 내역 등을 신고해야 하며, 신문발전위원회는 이를 검증해 공개하도록 함으로써 신문사의 경영투명성을 확보하게 했다. 이와 함께 정부가 출연하는 신문발전기금을 관리 운영할 신문발전위원회를 설립해 신문산업진흥 등 여론 다양성을 위한 사업에 지원하도록 했다. 또한 법인 형태의 신문유통원을 설립해 국고 지원으로 공동 배달을 담당할 공동 배달망을 구축하도록 했다. 법외 영역에 있던 인터넷 신문도 기존 언론사와 같은 법적 지위와 권한, 책임과 의무를 갖도록 했다.

그러나 신문사 대주주 소유 지분 제한은 포함되지 않았고 독자권익위원회와 신문사의 편집권 독립을 위해 제안됐던 편집규약의 제정 및 편집위원회 의무 설치 규정은 임의조항으로 약화했다. 대주주나 발행인의 사적 재산권 행사를 침해할 여지가 있으므로 위헌소지가 있다는 지적 때문이었다.

2) 일부 신문, 신문법 위헌 청구

그러나 신문법은 제정되자마자 위헌논란에 시달렸다. 정인봉 변호사와 동아일보가 2005년 2월과 3월 신문법에 대한 헌법소원을 낸 데 이어 같은 해 6월 9일 조선일보사와 방석호 홍익대 법학과 교수, 조선일보 미디어팀 이한우 기자가 「신문법」과 「언론피해구제법」이 위헌이라며 헌법재판소에 헌법소원을 냈다.

조선일보사는 청구서에서 "신문법 및 언론피해구제법은 신문사의 경영 · 편집 · 판매

전반에 대해 광범위한 규제 조항을 담고 있는 법안으로 헌법이 보장한 언론 · 출판의 자유(제21조 1항), 재산권 보장(제23조), 경제적 자유(제119조 1항), 평등권(제11조 1항), 행복추구권(제10조) 등을 심각히 침해하고 있다"고 밝혔다. 독자 대표인 방석호 교수는 "두 법은 독자 권익과 공공성 · 공익성이란 명분을 내세웠지만 공권력이 신문에 개입하는 결과를 낳는 등 한국의 언론 자유 수준을 과거로 회귀시켰다"고 주장했다.

이들 청구인은 두 법안 내용 중 신문사의 잘못 없이도 가능해진 정정보도 청구권, 신문에 대한 사회적 책임, 신문의 복수 소유와 방송 등 겸업 금지, 시장지배적 사업자에 대한 규제, 신문발전기금 등 신문에 대한 국가의 지원, 언론중재위원회의 시정권고권 신설 등 48개 조항을 위헌 사례로 적시했다.

3) 헌재, 대부분 조항 합헌

헌법재판소는 수차례 심리를 미루다가 2006년 4월 공개변론을 실시한 이후 같은 해 6월 29일 최종 결정에서 대부분 각하 또는 합헌 결정을 내렸다. 다만 시장지배적 사업자를 규정한 신문법 조항과 이를 근거로 시장지배적 사업자로 규정된 사업자에 대해 신문발전기금을 지원할 수 없도록 한 조항에 대해서는 위헌 결정을 내렸다.

헌재는 편집의 자유와 독립 조항의 위헌성 여부와 관련해 "신문사 밖의 외부세력에 의한 규제 · 간섭으로부터 편집의 자유와 독립을 보호하는 규정으로 보아야 하므로, 신문사인 청구인들이 이 조항에 대해 위헌 여부를 물은 것은 기본권 침해의 자기관련성이 없다"고 밝혔다. 신문의 사회적 책임 부분에 대해서도 "신문의 공적 기능 및 책임이나 고충처리인의 자율적 활동 보장에 관한 언론중재법 역시 추상적 · 선언적 규정"이기 때문에 기본권 침해의 가능성이 없다고 덧붙였다.

헌재는 또 신문발전위원회에 대해서는 "법률에서 부여한 권한을 현실적으로 행사했을 때 비로소 청구인들에 대한 기본권 침해의 가능성이 생기게 되므로 기본권 침해의 가능성 내지 직접성이 없다"고 봤다. 신문유통원에 대해서도 "기구의 설립과 운영의 근거조항일 뿐이므로 기본권 침해의 가능성 내지 직접성이 없다"고 밝혔다.

헌재는 일간 신문이 뉴스통신이나 일정한 방송사업을 겸영하는 것을 금지한 것은 "신문의 다양성을 보장하기 위해 필요한 한도내에서 규제의 대상과 정도를 선별해 제

한적으로 규제하고 있다고 볼 수 있다"며 합헌 결정을 내렸다. 헌재는 일간 신문 법인의 주식 또는 지분의 1/2 이상을 소유하는 자가 뉴스통신 법인의 주식 또는 지분의 1/2 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 함으로써 이종미디어 간 결합을 규제하는 부분은 언론의 다양성을 보장하기 위한 필요한 한도내의 제한이므로 신문사의 자유를 침해한다고 볼 수 없다고 설명했다.

그러나 헌재는 신문의 다양성을 보장하기 위해 신문의 복수 소유를 제한하는 것 자체가 위헌은 아니지만, 이종매체가 아닌 신문사끼리의 복수 소유를 일률적으로 금지한 것은 필요 이상으로 신문의 자유를 제약한다며 헌법불합치 결정을 내렸다.

헌재는 시장지배적 사업자를 규정한 신문법 17조와 이를 근거로 한 신문발전기금 지원금지 조항에 대해서만 위헌 결정을 내렸다. 발행 부수만을 기준으로 신문시장의 점유율을 평가하고 있는 점, 신문시장의 시장 지배력을 평가함에 있어 서로 다른 경향을 가진 신문들에 대한 개별적인 선호도를 합쳐 이들을 하나의 시장으로 묶고 있는 점, 취급분야와 독자층이 완연히 다른 일반 일간 신문과 특수 일간 신문 사이에 시장의 동질성을 인정하고 있는 점, 신문의 시장지배적 지위는 결국 독자의 개별적, 정신적 선택에 의해 형성되는 것인 만큼 그것이 불공정행위의 산물이라고 보거나 불공정행위를 초래할 위험성이 특별히 크다고 볼만한 사정이 없는데도 신문사업자를 일반사업자에 비해 더 쉽게 시장지배적 사업자로 추정되도록 하고 있는 점 등이 불합리하다는 것이다. 또한 시장지배적 사업자를 신문발전기금 지원 대상에서 배제하는 것도 위헌이라고 밝혔다.

헌법재판소의 결정은 신문법과 언론중재법 등 언론 관련법에 대해 입법 취지와 목적 등이 사실상 합헌임을 밝힌 것이다. 헌재는 △편집인의 편집자율 보장 의무 △신문의 사회적 책임 △공정성과 공익성 △경영자료 신고 · 검증 · 공개 △편집위원회 · 신문발전위원회 설치 △신문발전기금 설치와 조성 · 기금 관리 및 운용 △신문유통원 등에 대해 기본권 침해나 자기관련성, 직접성 등이 없다며 각하를 결정했다.

4) 정부, '여론다양성 보장' 의미 부여

신문법 위헌소송의 정부측 대리인이었던 문화관광부는 아쉽지만 다행스럽다는 입장을 보였다. 김명곤 문화부 장관은 헌재 결정이 난 후 열린 기자회견에서 "일부 조문의

위헌 결정에도 불구하고 대부분의 조문에 대한 합헌 결정은 언론이 국민의 알권리 보장과 여론형성이라는 본래의 기능을 보다 잘 실현하도록 하고, 여론의 다양성 보장을 위해 헌법이 허용하는 범위 내에서 언론의 자유를 합리적으로 제한할 수 있음을 인정한 것으로 판단된다"며 "이번 결정은 '국가와 언론의 관계' '언론의 자유와 언론기업의 자유의 구분' 에 대한 기준을 명확히 하고, 간접적으로는 발행인 기자 독자 및 광고주 등의 권리관계에 이정표를 제시했다는 점에서 역사적 의미가 크다"고 평가했다.

청와대는 헌재 결정에 대해 "헌법재판소가 위헌이라고 결정한 조문은 법 개정과 관계없이 바로 효력이 정지되지만 신문시장에 혼란을 초래할 수 있는 규정은 위헌으로 결정되지 않았다"며 "위헌으로 결정된 시장지배적 사업자 규정 등은 법 규정상 실효성이 부족한 사항이어서 법 시행상 혼란은 없다"고 밝혔다. 청와대는 이와 함께 "헌재는 언론관계법의 기본 틀과 핵심적인 조항들, 특히 경영자료 신고, 신문발전위원회, 신문유통원 등은 모두 합헌으로 결정했기 때문에 오히려 언론관계법의 입법정신에 입각해 언론발전을 위한 시책을 더욱 적극적으로 추진할 수 있는 계기가 됐다"고 강조했다.

2. 신문산업 인프라 구축

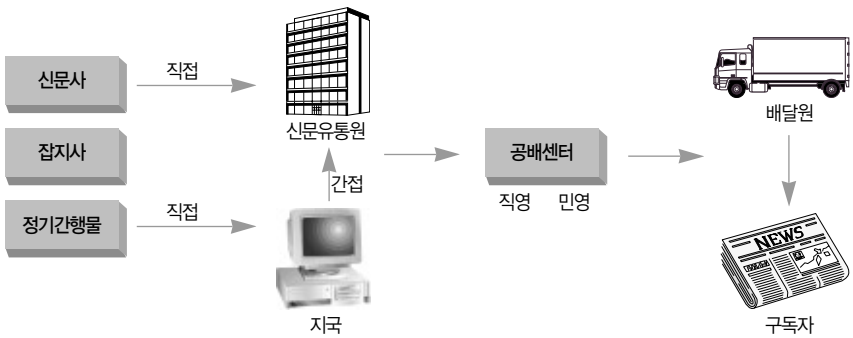
참여정부는 신문법 제정 이후 250억 원의 신문발전기금(2006년)을 조성하고 100억 원의 신문유통원 예산(2006년)을 편성한 뒤 2005년 10월과 11월 신문발전위원회와 신문유통원을 설립해 본격적으로 신문 지원정책을 펼쳤다.

1) 신문발전위 · 신문유통원의 설립

신문발전위원회와 신문유통원은 2006년 1월부터 본격적인 사업에 들어갔으나 예산상의 문제 등으로 신문법의 취지를 살린 사업을 펼치기에는 다소 역부족인 면도 있었다. 그러나 2007년도 예산 책정 과정에서 신문발전위원회는 신문산업 진흥과 인터넷신문 지원 등 여론다양성을 위한 신규 사업을 개발해 본격적인 사업에 나섰다. 신문 유통원도 2007년 350억 원의 예산을 확보해 공동배달센터 확충에 나섰다.

신문 유통구조의 개선을 위한 공동배달제는 일부 신문사 중심으로 자율적인 시범사업

신문유통원 개념도



을 시행하기도 했다. 한겨레신문, 경향신문, 서울신문 등은 2003년 경기도 과천지역과 서울 서소문로 등 일부 지역에서 공동배달제를 시범적으로 실시했으나 실적은 미비했다. 신문법이 제정되고 신문유통원이 설립됨에 따라 공동배달제 추진에 탄력이 붙었다.

신문유통원은 2006년 73개의 공동배달센터를 구축했다. 정부는 신문유통원의 공동배달센터 구축에 2006년 100억 원의 국고를 지원했고, 2007년 350억 원을 지원해 290개의 공배센터를 추가로 설립했다.

신문공동배달제를 시행하면 신문사의 유통 · 판매 · 배달비용이 30% 절감될 뿐더러 신문사들끼리의 제살 깎아먹기식 경쟁도 줄어들어 시장 정상화에 기여할 수 있다. 신문유통원에 따르면, 서울 서소문 공배센터의 경우 평균 배달 단가가 공동배달 전 부당 1천100원에서 925원으로 줄었다. 특히 규모가 작은 신문의 경우 부당 배달 비용이 3천원에서 925원으로 대폭 떨어졌다. 부수가 많아지면서 부당 배달 단가가 절감된 것이다. 불공정거래와 출혈경쟁에 소요되던 비용은 '신문의 질'을 높이는 데 투자할 수 있고 지국장들은 배달 부담에서 벗어나 판촉이나 독자 관리에 충실해질 수 있다.

자본력이 없는 신문사가 유통망을 확보하지 못해 신문을 배달하지 못하는 일도 없어진다. 보고 싶은 신문을 언제든 받아볼 수 있게 돼 국민의 매체 선택권이 강화되고, 독자들은 다양한 신문을 선택할 수 있게 돼 다양한 여론형성에도 크게 기여하게 된다. 신문유통원의 공동배달시스템 구축은 신문시장의 유통체계 개선 및 신문의 질적 경쟁력 향상과 함께 국민의 언론매체 선택권을 높여 여론 다양성 구현에 크게 기여할 것으로

기대된다.

2) 신문 인프라 지원 막 올려

참여정부는 이와 함께 2006년 조성된 250억 원의 신문발전기금과 250억 원의 지역신문발전지원기금을 토대로 신문산업 발전을 위한 인프라 구축에 나섰다. 지역신문발전기금은 신문법 제정 1년 전 국회를 통과한 '지역신문 발전지원 특별법'에 따라 조성된 것으로 지역의 일간 신문과 주간 신문을 지원 대상으로 하고 있다.

지역신문발전기금과 신문발전기금은 신문산업 진흥을 위한 사업과 인터넷 신문 발전 사업 등을 통해 언론의 자유롭고 공정한 경쟁을 위한 제도적 기반을 마련하는 데 활용되고 있다. 또한 신문사의 경영합리화 및 정보화, 공익성 구현 등에 지원되며, 이를 통해 매체 간 균형발전과 여론 다양성의 확대에 기여하고 있다.

3) 신문사 경영자료 검증 · 공개

신문발전위원회는 2006년 신문법에 따라 일간 신문사로부터 총 발행 부수, 유료 판매 부수, 광고 수입, 구독 수입, 자본 내역 등 경영자료를 신고받아 이를 제3의 검증기관인 사단법인 한국ABC협회 등에 의뢰해 검증한 뒤 2007년 10월 공개했다. 자료를 신고한 일간 신문사는 102개사로 신고 항목별 검증 대상 신문사는 총 발행부수 66개사, 유가 판매부수 58개사, 구독 수입 85개사, 광고 수입 94개사, 자본 내역 101개사이다. 이 중에는 신문법에 따라 성실하게 신고하지 않은 신문사들이 많아 부수를 검증할 수 있는 신문사는 34개사에 불과했다. 신문사 경영자료의 신고 및 검증 · 공개는 신문사 경영 및 신문시장의 투명성을 한 차원 높이는 계기가 될 것이다.

3. 보수언론과 야당의 조직적 반발

신문시장의 공정거래질서를 확립하는 정책이 시행될 때마다 일부 보수 신문은 극렬한 어휘를 사용하며 저항했다. 조선일보, 동아일보, 문화일보, 중앙일보 등과 야당인 한나라당은 지속적으로 공정거래위원회의 신문고시 위반 단속과 본사에 대한 직접조사

에 대해 '비판언론을 옥죄고 친여매체를 지원하기 위한 것'이라는 억지논리를 펴며 비난했다. 자유로운 시장경제에서 독자들이 자유롭게 신문을 구독할 수 있도록 보장해 형성된 신문시장을 인위적으로 바꾸려 한다는 주장이었다.

1) 앞뒤 안 맞는 주장

이러한 주장은 앞뒤가 맞지 않는다. 경품이나 무가지를 살포해 불법적으로 신문시장을 과점하고 있는 신문사들이 자신의 불법행위는 은닉한 채 참여정부의 신문시장 정상화를 왜곡하기에 바빴다.

야당인 한나라당도 조선일보와 동아일보 편들기에 나섰다. 한나라당 일부 의원은 2006년 10월 16일 열린 공정거래위원회에 대한 국정감사에서 "공짜 신문은 마케팅 수단의 하나로 소비자들의 효용을 높이는 측면이 있다"며 "무료 신문의 시장점유율이 급상승하고 있는 마당에 조선 · 중앙 · 동아일보의 무가지에 공정위의 단속을 집중하는 것은 언론 탄압이라고 볼 수밖에 없다"고 주장했다. 한나라당은 2005년 12월 1일 공정거래위원회의 신문사 본사 조사에 대해서도 '현대판 분서갱유', '광기에 가까운 언론탄압' 등의 극렬한 표현을 사용하며 비난했다.

이에 대해 여당인 열린우리당 전병헌 대변인은 "신고에 따른 행정절차를 진행하는 것은 당연하다. 정치적 오해가 없도록 차분하고 객관적인 조사가 이루어지길 바란다"고 반박했다. 조준상 전국언론노조 정책실장도 "무가지를 마케팅 수단으로 바라보고 있는 것이 사실이라면 무가지를 없애자는 것이 맞다"며 "신문고시를 없앴을 때 벌어졌던 상황을 감안하면 현실적으로나 역사적으로나 실상에 부합하지 않는 얘기"라고 반박했다.

신문고시는 이미 4년 전 헌법재판소에서 합헌 결정을 받았다. 헌법재판소는 2002년 10월 18일 신문판매업자 윤 모씨 등이 "신문판매업자의 독자에 대한 무가지 및 경품 범위를 유료 신문 대금의 20%이하로 제한한 현행 신문고시는 헌법에 위반된다"며 제기한 헌법소원 사건에 대해 재판관 전원일치 의견으로 합헌 결정을 내렸다. 헌재는 결정문에서 "신문고시는 공정거래법의 취지를 벗어나지 않았다"며 "침해되는 사익은 무가지 활용, 경품 제공에 있어서 신문판매업자가 누리는 사업활동의 자유와 재산권 행사의 자유

인 반면에 공익은 과당경쟁을 완화하고 올바른 여론 형성을 주도하는 신문의 공적 기능을 유지하는 데 있다"고 밝혔다. 침해되는 사익에 비해 공익이 크다는 것이다.

2) 신문발전위와 유통원에 대한 왜곡

조선일보와 동아일보는 신문발전기금 집행과 신문유통원사업에 대해서도 끈질기게 발목잡기에 나섰다. 이들 신문은 2006년 6월 신문발전위원회가 신문발전기금 우선지원 대상 사업자 12개사를 선정한 데 대해 '친여 신문을 국민세금으로 지원한다'고 왜곡했다. 조선일보는 같은 해 7월 6일 사설을 통해 '정권과 친여언론 국민세금으로 무슨 거래 하나'라고 다그쳤으며 중앙일보도 같은 날 사설에서 '권력 편드는 신문 세금으로 지원하는 나라'라고 비난했다. 신문발전위원회는 이들 신문을 언론중재위원회에 제소해 반론보도 및 정정보도를 이끌어냈다.

조선일보는 신문유통원의 공배센터 개설에 대해서도 오보를 내며 딴죽을 걸었다. 조선은 2006년 8월 17일자 '신문시장 재편 정책실패가 부른 화'라는 제목의 기사에서 "독자의 자유로운 선택의 결과인 현재의 신문시장을 '비정상적'이라고 규정한 정부가 신문유통원이라는 인위적 기구를 통해 시장을 개편하려다 스스로 갈등과 한계를 노출"했다며 "겉으로는 '신문 공동배달사업을 통해 신문 유통구조를 개선한다'는 취지지만 실제로는 메이저 신문을 겨냥해 만들어졌다고" 비난했다.

헌법재판소의 결정은 이들의 비난을 상쇄한다. 헌재의 결정문은 "신문유통원을 이용해 공동배달망에 가입할지 독자적인 배달제도를 유지할지는 각 신문사의 자유에 맡겨져 있다"며 "신문유통원을 통한 국고지원으로 신문시장에 대한 국가의 간섭과 통제의 길이 열리게 된다고 볼 수 없다"고 일축했다.

제4절 앞으로의 과제

신문의 위기는 새로운 매체의 등장으로 인한 독자 감소 등 외적 요인이 있지만, 불공정거래 등 신문시장의 구조적 문제점과 정파성으로 인한 신뢰도 추락 등 내적인 요인에

서 유래됐다고 볼 수 있다. 신문산업은 '산업의 위기'와 '담론의 위기' 등 쌍둥이 위기에 처해 있다. 불공정거래와 오보 및 편파보도 등으로 독자의 신뢰를 잃었다. 신문의 민주성과 책임성을 한 단계 높이는 게 '성공의 열쇠'이다. 독자의 신뢰를 회복하는 게 신문의 위기를 극복할 수 있는 지름길이다. 신문의 미래는 민주주의의 미래이다.

신문시장 정상화와 선진화를 위해 정부가 법률을 제정, 직접 지원하고 있는 나라는 우리나라만이 아니다. 프랑스, 독일, 핀란드, 노르웨이 등 많은 유럽 국가는 이미 여론의 다양성을 확보하기 위해 각종 법률을 제정해 규제하거나 정부지원으로 신문유통망을 구축하고 영세 신문사들을 지원하기도 한다.

신문시장의 공정질서를 확립하기 위해서는 공정거래위원회의 집중적인 감시는 물론, 시민의 투철한 신고가 반드시 필요하다. 또한 시민단체들이 주장하는 것처럼 무가지와 경품의 허용 비율을 더욱 줄이는 등의 제도 개선도 필요하다. 신문 구독 강요로 인한 국민 피해를 없애기 위해서는 일본처럼 방문판매법의 적용 대상에 신문을 포함하는 방안도 심도 있게 논의해야 한다. 신문법도 시행 과정에서 발견된 문제를 보완해야 한다.

4

정책기사 점검시스템의 구축

제1절 국민에 정확한 정보 제공 모색

민주주의는 국민의 의사 결정이 가장 우위에 있다. 그러나 정부정책은 언론을 통해 전달되기 때문에 국민여론을 형성하는 데는 언론이 가장 커다란 영향력을 발휘한다. 따라서 언론은 정책 결정자가 여론을 국정에 반영할 수 있도록 정책과제에 대한 토론을 유도해 국민이 올바른 판단을 내릴 수 있도록 해야 한다. 언론이 오보나 왜곡 · 편파보도를 내보내면 여론이 오도돼 정책 수행에 어려움을 겪고 정책 결정에 많은 시간과 비용이 들어가 국민에게 피해가 돌아갈 수밖에 없다.

참여정부는 국민의 여론이 국정에 반영되는 참여민주주의 발전을 위해 언론에 정확하고 공정한 사실 전달을 요구했고 잘못된 보도는 바로잡고자 노력했다. 과거에는 언론보도에 문제가 있더라도 언론과의 마찰을 피하기 위해 묵인하거나 회유, 압력 등 음성적인 수단을 활용하는 경우도 적지 않았다. 그러나 권언유착 근절을 선언한 참여정부는 정상적인 정언관계를 정립, 타당한 지적을 정책에 반영하고 잘못된 보도는 정정 및 반론을 요구해 정책을 놓고 정부와 언론이 공개적으로 논쟁하고 대안을 모색했다.

노무현 대통령은 비판기사는 수용하고 악의적 비판이나 오보에는 '법 대로' 대응할

것을 지시했다. 노 대통령은 취임 초인 2003년 3월 11일 국무회의에서 "오보와의 전쟁을 치러야 할 것"이라고 선언한 뒤 각 부처에 오보 및 왜곡보도에 적극적으로 대응할 것을 지시했다.

언론기사에 대한 수용 · 대응은 보완 과정을 거쳐 국정브리핑의 '오늘의 뉴스와 의견'과 정책기사 점검시스템으로 완성됐다. 2006년 1월 3일 시행된 국정브리핑의 '오늘의 뉴스와 의견'은 언론의 주요정책 보도와 해당부처의 의견을 한 눈에 볼 수 있는 코너이다. 또한 2005년 1월 2일부터 가동된 정책기사 점검시스템은 각 부처의 언론보도 대응 및 수용 조치를 통합 관리하는 정부의 온라인 시스템이다.

1. 언론과 창조적 대안경쟁

정책기사 점검시스템은 민주주의 발전을 위해 참여정부가 창안해낸 새로운 쌍방향 의사소통시스템이다. 언론의 정책정보 전달 과정에 문제가 있으면 왜곡이 발생하기 때문에 언론의 '잘못된 보도'에 대해 공식적, 공개적으로 대응하는 시스템이다. 이 과정을 통해 언론과 공직자들 간의 생산적인 의제경쟁이 이루어지고 국민은 올바른 정보를 바탕으로 정부정책에 대한 의견을 제시해 건전한 사회적 담론 형성에 이바지하는 것이다. 국민의 참여가 보장된 새로운 홍보시스템인 셈이다.

1) 오보는 정정 요구, 건전 비판은 수용

참여정부는 언론보도를 모니터해 오보에 대해서는 정정보도와 시정을 요구하되 정책 오류는 대안을 만들도록 체계를 갖췄다. 언론보도의 잘잘못을 가려내 대응 방안을 찾아내고 정책에 대한 국민 반응을 관리해 정부와 언론간의 공정한 게임 룰을 만들어 간다는 취지이다. 역대 어느 정부도 시도하지 못한 새로운 홍보정책을 시행한 것이다.

공직사회와 언론이 건전한 긴장관계를 바탕으로 객관적인 사실에 근거한 공론과 정책 대안을 가지고 경쟁하는 관계로 발전하고, 나아가 사회 발전 비전과 전략에 관한 사회적 의제를 올바르게 설정하고 주도해 나가는 선의의 경쟁관계로 발전해 나가자는 것이다.

참여정부는 정치언론이 주장하거나 이들의 주장에 동조하는 일부의 생각처럼 언론을

탄압이나 통제의 대상으로 여기지 않았다. 많은 사람들이 참여정부가 "언론과 싸우기만 한다", "언론을 왜 그렇게 미워하나"라고 불만을 터뜨리거나 짜증 섞인 목소리를 내기도 하지만, 참여정부는 '정부는 정부의 길로, 언론은 언론의 길로 각자 본분에 충실하자'는 목표를 성실히 이행했다.

참여정부는 건전비판수용제도를 통해 언론을 '국정운영의 동반자'로 생각하고 최고의 예우를 해 주었다. 언론이 국정에 대한 감사와 점검을 대신해 주면 언론은 정부와 협력해 나가는 파트너가 될 수 있기 때문이었다. 언론과의 관계를 발전시키면 상호이해가 높아지고 언론의 품질도 높아질 것이라는 기대가 배어 있었다.

2) 정부-언론, 견제와 감시 필요

참여정부의 언론보도에 대한 대응 방안은 매우 정교하게 짜여졌다. 언론보도에 대한 대응논리를 정리해 공무원이 객관적 진실을 국민에게 제대로 전달하기 위해 끝까지 책임지도록 유도했다. 오해가 생기거나 왜곡될 우려가 있는 정책에 대해서는 보도자료를 미리 제공하거나 국정브리핑이나 부처 홈페이지에 게시해 이해를 돕도록 유도했다.

"언론 모니터링은 국정 운영에 중요한 정보를 취득해 정부가 해야 할 방향 제시를 얻을 수 있다. 언론의 일방적 · 특정적 시각과 악의적 보도들을 걸러낼 수 있는 단초를 마련해 매체 환경을 바꿔 나갈 수 있다. 언론과 건설적인 경쟁관계로 가는 것이 모니터링의 핵심이며 합리적으로 경쟁하면서 수준을 높여가는 것이 목표이다."

(2005년 4월 25일, 국정홍보처 연두 업무보고 대통령 발언)

"언론은 정부의 정책을 비판하는 것이 본분이기 때문에 아무래도 비판적인 관점에서 쓰지 않겠습니까. 그러나 우리는 모든 기사에 대해서 검증하고 평가해서 정책반영 여부를 검증하는 시스템을 가지고 있습니다. 이중, 삼중의 점검장치를 만들어 놓았으니까 좋은 대안들을 많이 제시해 주시면 고맙겠습니다. 언론은 언론으로서 정도를 지키며 절제하고, 저도 정권을 가진 사람으로서 지켜야 되는 절제를 지키도록 하겠습니다. 서로 금도를 지켜 나가면 정부와 언론관계가 정상화 할 것입니다. 언론은 언론답게 정

권을 비판하고 정권은 정권답게 언론에 대해 대응해 나가야 된다고 생각합니다."

(2005년 8월 31일, 언론사 논설 · 해설 책임자 간담회 대통령 발언)

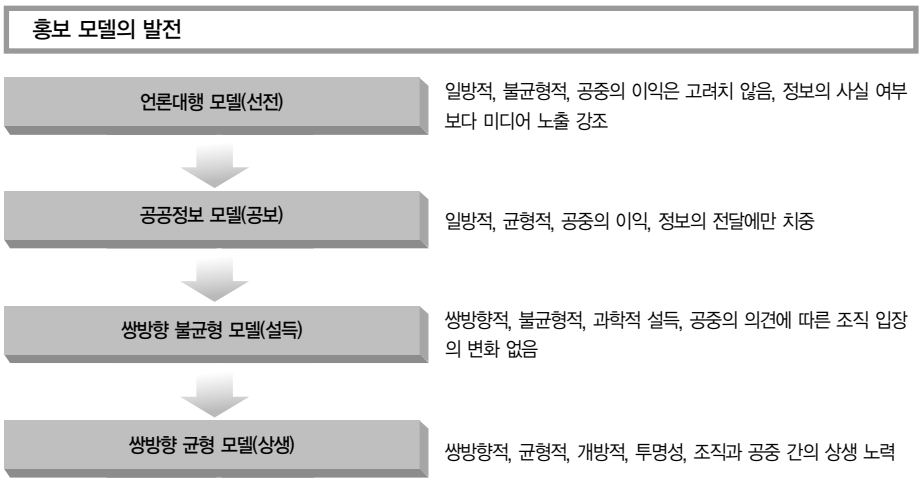
참여정부는 언론에게도 대안 경쟁으로 사회의 힘을 결집하기 위해 노력하자고 당부하면서 정책에 대한 비판과 대안을 함께 제시해 줄 것을 요청했다. 정부와 언론은 상호 비판과 견제 · 감시를 통해 품질을 높여야 한다는 것이다. 언론이 정부를 비판하고 견제 · 감시하듯이 정부도 언론보도를 비판하고 대응하는 방안이 필요하다는 인식에서 출발한 것이다.

참여정부의 언론대응시스템은 달라진 언론 환경과 시대 변화에 따른 불가피한 선택으로 국민 참여를 통해 민주주의를 발전시켜야 한다는 노 대통령의 철학이 담긴 대언론 정책이다. 과거에 정권의 힘이 월등하고 정보가 통제된 사회에서는 언론의 비판과 견제, 비리 폭로가 중요한 역할이었다면, 권력의 절대적인 우위가 통하지 않고 공개된 사회에서는 방향과 대안 제시를 통해 논쟁하면서 합의점을 찾도록 노력해야 한다는 것이다. 정부와 언론은 창조적인 경쟁과 협력의 관계로 설정돼야 한다는 것이 노 대통령의 희망이었다.

2. '쌍방향 균형' 통한 이상적 홍보 모델

참여정부가 도입한 홍보정책은 미디어 기술의 변화와 세계적인 민주주의 발전 추세에 비추어 볼 때 이상적인 홍보 모델로 평가된다. 세계 각국의 국정홍보는 언론 및 민주주의 환경의 변화에 따라 정부와 언론이 의제경쟁을 벌이는 추세로 진전되고 있다. 참여정부의 홍보정책은 민주시민의식의 성장과 함께 등장한 쌍방향 균형 홍보이론에 걸맞는 정책이라는 평가를 받았다.

한국언론재단이 2007년 2월 6일 개최한 '참여정부 정책홍보시스템 평가와 과제' 토론회에서 정연구 한림대 교수는 '대언론 관계 수용 · 대응시스템과 정부 · 언론 간 의제경쟁' 발제문에서 "언론매체와의 관계가 매우 척박한 상황에서 선제적 의제설정과 같은 능동적 사전 기획홍보의 중요성이 필요하다"고 강조했다.



오늘날의 홍보는 개방적이고 쌍방향적인 커뮤니케이션으로 발전하고 있다. 홍보학자들은 홍보이론의 발전과 홍보 모델의 특징을 분석해 언론대행 모델(선전 모델), 공공정보 모델(공보 모델), 쌍방향 불균형 모델(설득 모델), 쌍방향 균형 모델(상생 모델) 등 네 가지 모델을 제시했다.

이 중 쌍방향 균형 모델은 가장 이상적인 모델로 조직과 공중 간의 균형과 쌍방 이익을 존중하고, 개방과 투명, 진실을 강조하는 가장 윤리적인 모델이다. 조직과 공중 사이의 쌍방향 균형 모델은 오늘날 조직 홍보의 목표이자 특징으로 조직과 공중 사이의 관계 유지 및 발전에 필연적이다. 쌍방향 균형 관계를 위해 사용하는 커뮤니케이션 전략의 특징은 다음과 같다.

△투명성(Openness) : 조직의 모든 정보에 공중의 접근이 가능

△정당성(Legitimacy) : 조직과 공중 간 관계 정당성에 대한 확신

△연대성(Networking) : 조직과 공중 간의 다양한 네트워크 구축

△공유성(Shared tasks) : 상호 이익과 상생을 위한 화해, 협력

△적극성(Positivity) : 공중과의 관계를 위해 최선을 다함

정 교수는 참여정부가 시도하고 있는 정책홍보시스템은 가장 이상적인 쌍방향 균형 모델을 활용하고 있다고 평가했다.

제2절 정부-언론 간 정책토론의 공론장

출범 초기 언론의 오보와 왜곡보도에 대한 대응에서 출발한 참여정부의 대언론정책은 몇 차례 수정을 거쳐 정책기사 점검시스템으로 진화했다. 정책기사 점검시스템은 크게 국정브리핑의 '오늘의 뉴스와 의견'과 정책기사 점검시스템으로 나눌 수 있다. 참여정부는 이를 통해 오보와 왜곡보도에 대해 정공법으로 대응하고 건전 비판은 대폭 수용했다.

1. 오늘의 뉴스와 부처 의견을 한눈에

2006년 1월 3일부터 시행된 국정브리핑의 '오늘의 뉴스와 의견'은 언론의 주요 정책보도와 해당부처의 의견을 한 눈에 볼 수 있는 코너이다. 언론보도는 매일 '언론보도종합'으로 정리돼 기사에 대한 해당 부처의 수용이나 대응, 추가 설명이 '정부 의견 · 조치'에 올라온다. 정부와 언론이 정책에 대해 공개적으로 토론을 벌이는 것이다.

1) 정책기사에 대한 수용 · 대응 의견 제시

담당 공무원들은 정당한 언론의 지적에 '수용' 의견을 밝히고 '해명과 설명'으로 추가 정보를 제공한다. 정책 실무자가 추진 중인 정책 관련 보도에 대해 직접 의견을 밝힘으로써 균형 있는 정보를 제공해 국민 이해도를 높이도록 하는 것이다. 이와 함께 '반론과 정정보도 요청'을 통해 잘못된 보도나 부정확한 기사로 정부정책이 왜곡 전달되지 않도록 노력한다.

국정브리핑에 접속하는 국민은 정책에 대한 언론보도와 부처 입장을 비교해 객관적 평가를 내릴 수 있다. 인터넷 쌍방향 커뮤니케이션의 장점을 최대한 살려 정부와 언론 간의 정책토론과 국민의 정보 접근을 강화한, 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 정책 홍보시스템이다. 국민의 대표는 행위 결정의 근거에 대해 국민의 요구가 있을 때 설명해야 하며 정책 결과에 책임져야 한다는 민주주의 '책임성' 원리를 정보 통신기술을 이용해 실현하고 있다고 평가할 수 있다.

부처 의견 및 조치는 언론의 잘못된 보도에 대한 조기 대응으로 다른 언론으로 확산되는 것을 방지하며 정책기사 점검시스템과 연계해 대응 방향이 분명해져 언론대응력을 높일 수 있다. 국정홍보처는 2006년 6월 22일부터 매일 언론보도에 대한 '부처 의견 및 조치' 결과를 종합해 국정브리핑 '국내 언론보도 종합' 코너에 게재했다. 각 부처는 '부처 의견 및 조치'를 국정브리핑에 게재하는 것과 동시에 해당 기자와 해당 언론사 간부 및 출입기자단에 이메일로 송부하고 정책고객에 배포한다.

'부처 의견'은 성격에 따라 네 종류로 분류된다. △수용은 언론이 정책 내용과 절차상 문제의 개선을 요구하는 사항으로 구체적인 정책 변화를 요구하는 경우이며 △대응은 언론사의 정정 또는 반론보도문 게재가 요구되거나 해당 부처의 반박해명 등이 필요한 보도이다. △설명은 정책 배경 및 취지, 정책 설명 추가 보완, 단순해명 등 부처 의견을 게재하는 경우이며 △검토 중은 사실 확인과 부처 입장 정리에 시간이 걸리는 경우로 이후 수용 또는 대응으로 재분류한다.

2005년 1월 2일부터 가동된 정책기사 점검시스템은 각 부처의 언론보도 대응 및 수용조치를 통합 관리하는 정부의 온라인 시스템으로 각 부처가 정책기사에 대한 수용, 대응, 설명, 검토 중에 대한 의견 제시 과정을 정부통신망(e-PR)에서 일괄 관리한다. 이 시스템은 과장급 이하 정책실무자가 자발적으로 기사를 발굴, 입력 처리하며 전 과정을 데이터베이스화 해 모든 공무원들이 열람할 수 있다.

정책기사 점검시스템은 언론이 제기한 건전 비판을 수용해 정책에 반영함으로써 정책품질을 높이는 반면, 잘못된 보도는 바로잡아 정책 혼선을 막기 위한 제도이다. 정책 담당자가 수용기사를 발굴 · 입력하면 국무조정실은 법률 및 시행령 제 · 개정, 예산 반영, 제도 개선, 행정 조치 등 수용 유형을 결정해 추진 절차를 밟는다. 오보나 왜곡보도는 언론중재위원회에 조정신청을 내거나 언론사에 정정 · 반론을 요구한다.

정책기사 점검시스템은 2003년 3월 오보 대응시스템 구축→ 2003년 12월 건전비판 수용 서면 보고체계 운영→ 2004년 3월 건전 비판 온라인 등록 게시→ 2005년 1월 정책보도 모니터링시스템 등의 개선을 거쳤다. 2005년 3월부터는 법 · 제도 개선으로 이어진 기사를 작성한 기자에게 담당자가 감사메일을 보낸다. 이러한 조치는 '쓴 소리에 귀 기울이는 건교부'(세계일보 2005년 3월 19일) '정부, 비판기사에 감사편지'(한국일보

2005년 3월 30일) '건전비판 수용 공정위의 신선함'(문화일보 2006년 9월 15일) 등의 기사로 소개됐다.

2) 정부의 언론보도 대응체제로 정착

참여정부는 정책기사 점검시스템의 정착을 위해 매월 수용 및 대응에 대한 모범 및 미흡한 사례를 선정해 부처 및 개인 평가에 반영, 정부의 대응체제로 정착시키기 위해 노력했다. 언론보도의 수용에 관한 기준을 상위의 규범으로 정리해 공무원의 의무사항, 복무 규정으로 정의해 놓고 제도화 하는 방안을 추진했다.

정책기사 점검시스템이 효율적으로 작동한 사례로는 2006년 10월 24일자 경향신문의 '주택 대출 205조 위험 수위/4년만에 2.5배' … '가계 빚 대란올 수도' 기사와 관련한 대응이 꼽혔다. 청와대 경제수석비서실과 금융감독위원회가 보도 당일 대응했으며 금융감독원 은행감독국장이 국정브리핑에 '주택 담보대출 영업 경쟁 자제해야 … 가계부채 증가 위험수위는 아니다'(10월31일) 제목으로 기고했다.

적절히 대응하지 못한 사례로는 내일신문 2006년 10월 13일자 '불법 석유류 제품 유통 탈세액 4조3천억 원' 기사와 국민일보 10월 16일자 '면세유 불법 유통 단속 강화 시급' 기사, 세계일보 10월 20일자 '전북 면세유 불법 유통 전국 최고, 국감서 지적' 기사가 꼽혔다. 이들 기사에 대해서는 산업자원부, 해양수산부, 국세청 등 관계 부처의 대응 또는 설명이 없었으며 대통령비서실도 점검하지 못했으며 노 대통령의 지시 이후에야 대응했다.

소극적 대응 사례로는 SBS가 9월 19일 여권발급기 기증 제의를 거부했다고 주장하는 '국산 외면 논란' 보도가 선정됐다. 외교통상부는 다음날 국정브리핑 뉴스와 의견 코너에 '설명'으로 분류해 '보도 내용은 사실과 다르다'는 의견을 싣는 등 대응에 나섰으나 기사 내용은 정정 또는 반론 대상이었다. 점검평가 후에 정책관리 사안으로 전환한 사례도 있다. 오마이뉴스의 9월 7일자 '정부기관들, 일제 정통성 이어받았다' 보도에 대해 국정브리핑 국내 언론보도 종합에는 정책뉴스로 제공됐으나 관세청, 농진청, 해양수산부 등 관련 부처의 의견은 없었다. 수용대응평가위원회는 일부 정부기관의 공식연혁을 일제시기까지 포함하는 데 대한 문제 제기는 타당한 것으로 정책적 관리가 필요한

사안으로 선정했다.

이 밖에도 매월 열리는 수용대응평가위원회에서는 전월의 수용 모범 · 미흡 사례, 대응 모범 · 미흡 사례를 선별해 개선조치를 진행했다. 이에 따라 점차 모범 사례는 늘고, 미흡 사례는 줄어드는 추세를 나타냈다.

2. 일부 언론 '언론 길들이기' 파상공격

참여정부 출범 직후 언론의 오보에 대한 적극적인 대응 방침이 알려지면서부터 정부가 '언론 길들이기'에 나섰다는 언론의 파상공격이 끈질기게 이어졌다. 참여정부는 이에 굴하지 않고 정책기사 점검시스템을 완성해 나갔으며 하나의 시스템으로 확고하게 자리잡았다.

1) 야당과 합세, 악의적 공세

동아일보는 이창동 문화부장관의 홍보업무 운영 방안 발표 직후인 2003년 3월 20일 기자칼럼을 통해 "보도자료를 옮기는 것은 '받아쓰기 저널리즘'으로 발표 내용에서 파생하는 문제에 접근하지 못했기 때문에 '절반의 오보'"라며 "오보와의 전쟁은 언론 몫"이라고 주장했다. 이어 같은 해 7월 25일 시론을 통해서는 "노무현 정부는 메이저 신문의 비판적 논조로 말미암아 '벌거벗은 임금님'이 되는 것은 아닌가 하는 두려움을 갖고 있는지 모른다"며 "신문 사설은 비판을 위한 비판, 혹은 존 스튜어트 밀이 말한 '악마의 대변자' 역에 불과하다며 짜증을 내고 있는지도 모른다"고 비아냥거렸다.

문화일보는 2003년 3월 15일자 사설을 통해 "노 대통령이 보도유형을 나열해 오보와 악의적인 왜곡보도에 대해 사후 조치 내용을 청와대에 보고토록 했다"며 단순 오보와 악의적인 오보의 구분에 대해 "자칫 매체성향이 판단 기준이 되면 적지 않은 문제를 낳을 수 있다"고 주장했다. 이어 4월 11일자 사설에서도 "정부 부처는 보고에 따른 압력을 느낄 수 있고 정보 소통의 제약을 초래할 수 있다"며 "건전한 비판과 악의적 비판의 경계가 어디인지도 문제고 그 판단도 자의적일 수 있다"고 비난했다.

야당인 한나라당도 가세하고 나섰다. 한나라당은 2003년 4월 11일 노무현 정부의 언

론정책을 '언론파동'이라고 규정하고 "정권 나팔수 만들기 반문명적인 언론관"이라고 비난했다. 한나라당은 같은 해 3월 한 달 동안 노 대통령의 언론개혁 조치를 비판한 논평을 22건(하루 평균 0.7건)이나 내 놓았으며 언론대책위원회를 구성하는 등 일부 언론과 공동보조를 취하고 나섰다.

정부가 2005년 1월부터 정책기사를 분류해 정부의 온라인을 통해 공개하는 시스템을 운영하고 있다고 발표하자 동아일보, 세계일보 등 일부 신문사는 일제히 반기를 들고 나섰다. 기자들은 △자의적 기준으로 리스트에 오보와 건전 비판으로 분류됐다가 나중에 아닌 것으로 판명될 경우 명예훼손 문제가 있고 △부처 간 경쟁 심리를 촉발해 과잉대응이 나올 수 있으며 △정부가 친정부 언론이냐, 반정부 언론이냐를 구분할 근거가 된다고 지적했다.

국민일보는 2005년 4월 29일 사설을 통해 해당 부처의 과장급 이하 실무자가 정책비판 기사에 대해 '건전하다', '문제 있다' 식으로 분류하는 객관적인 모니터링이라고 볼 수 없다며 "이를 토대로 각 부처의 대응 과정과 조치 결과까지 게재한다면 언론활동이 위축되는 것은 물론 국정이 왜곡될 우려도 있어 보인다"고 주장했다.

세계일보도 같은 해 4월 29일 사설을 통해 "정책보도 모니터링제는 권위주의 정권 시절에나 있음직한 '언론 블랙리스트'마저 연상케 한다"며 "정책을 비판하는 언론보도에 대해 정부가 뚜렷한 기준도 마련하지 않은 채 분류·평가하는 것 자체가 이해할 수 없는 오만한 처사"라고 왜곡했다.

동아일보는 2006년 4월 6일자 사설에서 "언론의 건전한 문제 제기를 왜곡해 장관이나 부처의 잘못을 감추고 변명하는 공간으로 이용되는 현상이 나타나고 있다"며 "'트집잡기'와 '둘러대기' 댓글 달기를 청와대가 앞장서서 장려하니 '한심한 정부'라는 소리를 더 듣게 되는 것"이라고 비난했다.

2) "언론을 '국정운영의 동반자'로 예우" 반박

언론의 파상공격에 대해 참여정부는 언론보도에 대한 대응은 공직사회와 언론의 건전한 긴장관계를 바탕으로 사실에 근거한 공론과 정책 대안을 가지고 경쟁하는 관계로 나아가기 위한 것임을 재확인했다. '정부는 정부의 길로, 언론은 언론의 길로 각자 본분

에 충실하자'는 목표를 이행하기 위한 것임을 분명히 했다.

이와 함께 비우호적인 언론을 견제하기 위한 것이 아니라 건전비판 수용제도를 통해 언론을 '국정운영의 동반자'로 예우하겠다는 방침을 다시 한 번 확인했다. 다만 '오보 불감증'에 빠진 한국 언론의 질적 성장을 위해서는 오보 대응이 불가피하고, 언론과의 관계를 발전시켜 나가면 상호이해가 높아지고 언론 수준도 높아질 것이라고 역설했다.

국정홍보처는 언론의 파상공격에 대해 모니터링의 대상을 정책보도로 제한하고 모니터링 분류 기준도 언론중재위원회의 기준을 준용해 문제될 것이 없다고 반박했다. 국정홍보처 인병택 홍보협력국장은 오보 대응을 통해 언론사 등급을 매기기 위한 것 아니냐는 지적에 대해 "정부 내부에서만 보안접속으로 열람이 가능하므로 문제될 것이 없으며 부처 평가도 양적 평가보다는 질적 평가 중심이기 때문에 큰 문제가 없을 것으로 본다"고 말했다.

제3절 정책기사 점검시스템의 성과와 과제

언론은 정책기사 점검시스템에 대해 '공무원들이 일은 안 하고 보도 대응만 하고 있다'고 비판했지만, 이 시스템은 잘못된 보도에 대해서는 공개적으로 지적하고 건전한 비판은 정책에 적극 반영하기 위해 창안해낸 것이다.

1. 오보 대응보다 정책 수용이 많아

정책기사 점검시스템이 도입된 2004년 이후 오보 대응 건수 보다 수용 건수가 더 많은 것을 보더라도 이 제도의 취지를 잘 알 수 있다. 잘못된 보도에 대해서는 적극적으로 대응했지만 언론의 건전한 비판을 수용한 사례가 더 많다는 것은 이 시스템이 언론을 견제하기 위한 제도가 아니라는 것을 반증한다.

2004년 언론사에 대한 정정·반론 신청, 언론중재위 조정 신청 등 보도 대응은 244건인 반면, 제도 개선, 행정조치 등 정책수용 사례는 251건이었다. 해가 갈수록 정책 수용

연도별 언론보도 수용 현황(2004. 3.~2006. 12.)						(단위 : 건수)
구분	수용 유형				계	정책 참고
	법률 제·개정	시행령 등 제·개정	기타 제도 개선	행정 조치		
2004	–	–	147	104	251	140
2005	2	4	347	207	560	523
2006	40	50	252	287	629	338
2007	15	18	127	223	497	114

연도별 언론보도 대응 현황(2003. 3.~2006. 12.)				(단위 : 건수)
구분	언론사에 정정/반론 요청	중재위 조정 신청	소송	계
2003	181	124		305
2004	88	156		244
2005	319	109	7	435
2006	301	125	5	431
2007	279	63	4	346

사례는 늘어나 2005년의 경우 보도 대응 442건, 수용 560건이었으며, 2006년에는 보도 대응 431건, 수용은 629건에 달해 수용 건수가 압도적으로 많았다. 2007년에도 보도대응 346건, 수용 497건으로 수용이 훨씬 많았다. 월 평균 수용 건수는 2004년 25건에서 2005년 47건, 2006년에는 52.4건으로 지속적으로 증가했다. 반면 월 평균 대응 건수는 2004년 20건에서 2005년 36.2건, 2006년에는 35.9건으로 매년 비슷한 추세를 보였다.

국정홍보처의 조사에 따르면, 2006년 1년 동안 언론보도 수용은 629건에 달했으며 정책 참고는 338건이었다. 보도 대응은 431건으로 법적 대응이 130건, 언론사 대응이 301건이었다.

1) 건전 비판 수용해 법률 제 · 개정

정부기관이 2006년 한 해 동안 건전 비판으로 수용한 629건의 정책기사 중에는 △법률 제 · 개정 40건(이행 완료 9건) △시행령 등 제 · 개정 50건(이행 완료 14건) △기타

2006년 언론보도 수용 유형						(단위 : 건수)
추진 현황	계	수용유형				정책참고
		법률 제·개정	시행령 등 제·개정	기타 제도 개선	행정조치	
등록	629	40	50	252	287	338
추진 중	253	31	36	100	86	–
이행완료	376	9	14	152	201	338

제도 개선 252건(이행 완료 152건) △행정 조치 287건(이행 완료 201건)으로 반영했다. 수용기사 중 이행이 완료된 기사는 374건으로 전체 기사의 59.5%에 달한다. 건전 비판으로 등록한 기사를 분류 · 승인하는 국무조정실이 정책 참고로 분류한 기사도 338건이나 된다.

이 결과는 2004년 수용 실적 251건(기타 제도 개선 147건, 행정조치 104건), 2005년의 수용 실적 560건(법률 제 · 개정 2건, 시행령 등 제 · 개정 4건, 기타 제도 개선 347건, 행정조치 207건)에 비해 크게 늘어난 것으로 언론정책보도의 정부정책 반영비율은 계속 증가하고 있다.

정부가 언론의 건전 비판을 수용해 실제로 정책에 반영한 사례를 보자.

KBS는 2006년 1월 24일 뉴스9 '멀쩡한 기업을 고액체납자로' 란 꼭지에서 "국세청이 고액 상습체납자 명단을 공개하면서 법원으로부터 세금유예를 받은 기업까지 포함하는 문제가 발생했다"고 보도했다. 국세청은 다음 날인 25일 부처의견을 통해 "법정관리 중인 기업이라도 현행법상 명단 공개 대상에서 제외할 수 없다"며 "법정관리 기업으로 정리계획에 따라 성실히 납부하는 경우 명단 공개 대상에서 제외토록 재정경제부에 국세기본법 시행령 개정을 건의했다"고 밝혔다.

국세청은 이어 같은 달 31일 재정경제부에 "회사정리법에 의해 법원으로부터 인가된 정리계획상 체납액의 납부 일정에 따라 납부를 성실히 이행한 경우"에 한해 고액 상습체납자 명단 공개 제외 대상의 확대를 제안하는 국세기본법 시행령 개정을 건의했고 재정경제부는 3월 3일자로 국세기본법 시행령 개정안을 입법 예고한 뒤 4월 28일 시행령 개정안을 공포했다. 국세청은 해당 언론사와 담당기자에게 감사서한을 발송했으며 제

도개선 결과를 국민에게 알렸다.

2006년 4월 KBS는 불법체류자 자녀라도 주소지만 확인되면 입학을 허용하도록 한 시도교육청 지침이 유명무실하다고 보도했다. 교육부는 즉각 관련 지침 준수를 촉구하는 공문을 학교에 발송하고 대책 마련에 착수, 같은 해 5월 '다문화가정' 교육지원 대책을 발표했다. 법무부도 8월 '불법체류아동에 대한 한시적 구제조치'를 시행한 데 이어 9월 근본적인 제도 개선에 나섰다.

불임부부 시술비 지원시책과 관련, 지원 기준의 비현실성 때문에 접수현황이 저조하다는 2006년 4월 한국일보 보도에 대해서도 보건복지부는 지원 기준을 도시근로자 월평균 소득의 80% 이하에서 130%로 확대하고 접수 기간을 연장했다.

정부가 정정 · 반론보도 요청 등 보도 대응을 통해 언론을 감시하고 자유로운 보도를 위축시킨다는 지적도 있다. 정정 및 반론보도 신청이 늘어난 것은 사실이지만 내용이 중요하다.

2) 정정 · 반론 신청 늘었으나 피해 구제율 90%

언론보도에 대한 대응 431건 중 언론에 수용된 것은 정정보도 149건, 반론보도 142건 등 315건(기사 반영 59건, 무결과 33건)에 달한다. 2006년 말 조정이 진행 중인 기사 12건을 제외하면 90%이상이 수용된 셈이다. 언론중재위원회 조정 신청 125건 중 진행 중인 7건을 제외한 피해 구제율은 83.7%에 이른다. 이 조사 결과는 정부의 언론보도 대응이 언론의 '발목을 잡기' 위한 것이 아니라 잘못된 보도에 대한 합리적이고 정당한 대응을 통해 '올바른 정책 실현을 위해 손을 맞잡자'는 언론과의 파트너십 구축이 궁극적인 목적이었음을 설명해 준다.

정부가 올바른 주장과 보도를 오보나 악의적 기사로 매도했다면 언론탄압이라고 할 수 있지만 잘못된 사실관계나 왜곡에 대해서는 정책집행의 주체로서 바로잡는 것이 당

2007년 언론보도 대응 현황 (단위 : 건수)

대응 기사	대응 유형			대응 결과					
	언론사 요청	중재위 신청	소송	진행 중	정정보도	반론보도	기고	기사 반영	무결과
346	279	63	4	24	126	66	19	82	29

2003~2007년 정부 부처 언론중재위 조정 신청 현황, ( )는 소송 건수										
연도	청구 건수			청구 결과						피해 구제율
	계	정정	반론	정정보도문	반론보도문	기고	기사 반영	무결과	진행 중	
2003	124	94(5)	24(1)	64 (51.6%)	40 (32.3%)			20 (16.1%)	–	83.9%
2004	156	79(4)	73	26 (16.7%)	91 (58.3%)			39 (25%)	–	75.0%
2005	112	41(4)	65(2)	20(1) (18.8%)	61(2) (56.3%)	3 (2.7%)	12 (10.7%)	10 (8.9%)	(3)	90.8% (진행중제외)
2006	130	77(5)	48	28(1) (21.5%)	66 (50.8%)	4 (3.1%)	5 (3.8%)	20 (15.4%)	7(4) (5.7%)	83.7% (진행중제외)
2007	67	43	20	19	20	3	5	10	10	82.5%

※ 무결과는 기각, 각하, 취하, 중재불성립에 해당

연하다.

언론중재위원회 조정 신청 현황에서 보듯 정부 부처의 피해 구제율은 75.0~90.8%에 이른다. 언론이 대부분의 기사에 잘못을 인정하고 정정 및 반론 등을 받아들였다는 뜻이다. 정부가 언론에 비공식적인 기사 삭제 요청을 하던 구태에서 벗어나 공개적이고 합법적으로 정당한 대응을 하고 있음을 확인시키는 수치이다.

일각에서는 정부가 왜 정정, 반론에 집착하느냐고 반문한다. 실제로 정정이나 반론에 인색한 한국 언론의 풍토에 비춰볼 때 효과가 크지 않다. 사실관계가 틀리거나 왜곡된 기사가 자극적인 제목을 붙여 주요 면에 크게 실리지만 해당 기사에 대한 정정보도는 같은 면도 아닌 곳에 작은 제목으로 간략하게 처리된다.

2004년 1월 12일 조선일보는 대통령이 검찰수사 발표 내용에 불만을 품고 '검찰 두 번은 갈아 마셨겠지만…' 이라는 발언을 한 것으로 보도했다. 노 대통령은 이 기사에 대해 명예훼손 혐의로 10억 원의 손해배상 및 정정보도 청구소송을 냈다. 이후 '검찰 …' 관련 기사는 오보로 확인됐고 정정보도문이 게재됐다.

정정보도문은 원래 기사에 비해 크기나 비중이 훨씬 떨어진다. 기사가 보도된 이후 1년이나 지난 상황에서 정정 보도를 낸다는 것이 중요한가에 대해 회의적일 수도 있다.

그러나 정부는 잘못된 보도를 바로잡고 국민에게 사실을 제대로 알릴 책임이 있다. 오보나 왜곡보도에 정정과 반론을 요구하는 것은 정부의 권리이자 의무이다. 그렇지 않으면 잘못된 기사를 사실로 받아들이는 독자들에게 고스란히 피해가 돌아갈 수 있기 때문이다.

3) 기자도 공무원도 긍정 평가

참여정부가 처음 시도한 이 시스템은 당사자인 기자와 공무원들로부터 대체로 긍정적인 평가를 받았다. 2006년 8월 각 부처 정책홍보관리관실이 47개 부처 공무원 257명, 24개 부처 출입기자 105명을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 언론보도 수용 · 대응시스템에 대해 공무원 86.3%와 기자 69.5%가 올바른 방향이라고 평가했다. 잘못된 방향이라는 응답은 각각 3.9%와 4.8%에 불과했다.

공무원 중 정부 차원의 언론보도 수용 · 대응을 운영하는 것이 필요하다는 답변은 65.8%였으며 불필요하다는 의견은 10.1%에 불과했다. 언론보도 대응에 대해서는 '정확한 보도에 도움이 될 것'(41.4%), '정책 알린다는 차원에서 적극 대응'(39.8%) 의견이 대부분이었다. 기자들도 기사의 정책반영제도와 정부의 보도 대응이 바람직하다는 응답이 각각 절반이 넘는 69.5%와 52.9%였고 바람직하지 않다는 답변은 각각 4.8%, 15.4%에 불과했다.

정부의 지속적인 '바로잡기, 바로 알리기' 노력으로 출입기자들이 오보를 양산하는 경우가 현격히 줄어들었다. 부처 출입기자들에게도 사실 확인에 보다 신중을 기하는 계기가 됐다. 부처 관계자와 출입기자들 사이에 오보를 둘러싼 뒷거래도 사라졌다.

2. 국민, 기자, 공무원 모두 이득 얻는 방향으로

언론과의 유착관계를 단절한 정부에서 정책홍보는 정부가 할 수 있는 최선의 수단이다. 거짓말로는 국민을 설득할 수 없기 때문에 사실에 근거해 정책의 필요성과 타당성을 알려야 한다. 언론도 마찬가지이다. 정책에 대해 정확하고 공정하게 보도하고 책임있게 비판해야 한다. 언론은 국민을 대신해 정치권력을 감시하는 한편, 정책결정자가

국민의견을 국정에 반영할 수 있도록 해야 한다. 각종 현안이나 주요 과제에 대한 토론을 유도하고 국민이 올바른 판단을 내릴 수 있도록 도와야 한다. 정부와 언론이 정책대안과 의제를 놓고 당당하게 경쟁해야 올바른 견제와 균형의 관계가 성립한다. 정책기사 점검시스템은 이러한 관계를 지향하는 근간이다.

언론의 왜곡, 편파, 악의적인 보도에 대한 정부의 대응은 정당하다. 한국 언론의 '아니면 말고' 식 사실 확인 불감증을 감안하면 더욱 그러하다. 그러나 언론 바로잡기는 정부 홍보정책 목표의 궁극적인 목표라고 하기는 어렵다. 오보 대응이 결과적으로 정부홍보에 부정적으로 작용할 수도 있기 때문이다.

정부 부처의 한 출입기자는 "정부가 정정보도에 치중하다보니 정책 자료가 나와도 안 써버리는 경우가 많다"며 "이런 상황에서는 오보가 아니라 'NO보'가 문제가 된다"고 지적했다. 중앙 부처의 한 정책홍보관도 "홍보에는 감정적이고 인간적인 면이 있게 마련"이라며 "현재 시스템에서 기자를 제소하면 한 번 무너진 관계는 회복이 불가능하다"고 말했다.

정책기사 점검시스템은 지속적으로 활용해 가면서 문제점을 보완해 공무원과 기자는 물론, 국민도 이익을 볼 수 있도록 해야 한다. 국민은 국정 브리핑을 통해 언론의 정책기사에 대한 시시비비를 가리고 언론은 정부정책 검증을 보다 치밀하게 하며 공무원은 정책 입안과 집행 과정에서 언론과 국민의 의견을 반영할 수 있기 때문이다.

5

홍보정책의 혁신

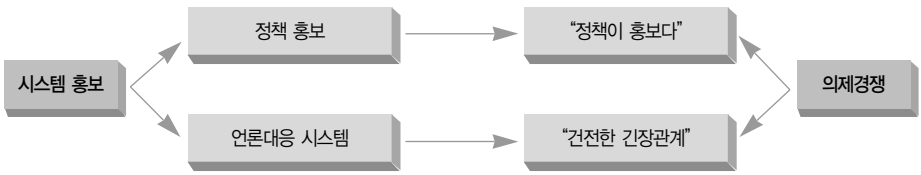
제1절 정책홍보시스템 도입

1. 민주주의 진보 위한 시스템 홍보

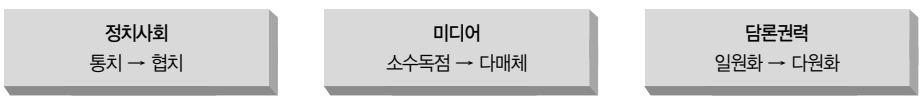
참여정부는 참여민주주의의 확대에 따라 대인 홍보에서 시스템 홍보로 전환함으로써 민주주의 발전에 크게 기여했다. 실질적 민주화와 미디어 환경 변화를 고려하면 대인 홍보는 효과를 기대하기 어렵기 때문이다. 정부는 사실에 근거해 정책의 필요성과 타당성을 국민에게 알려야 하고 언론도 정확하고 공정하게 보도하고 책임 있게 비판해야 견제와 균형의 관계가 성립한다. 정부가 할 수 있는 최선의 수단은 정책을 홍보하는 것이다. 참여정부는 국민과 직접 소통하고 언론과 경쟁하는 정공법을 택했다. 정책홍보시스템은 이러한 노력의 산물이다.

우리 사회는 과거 지시 · 명령의 구조에서 협의 · 동의의 시대로 전환하고 있다. 새로운 민주제도로 도래한 '거버넌스시대'에 정책 홍보는 국민을 설득해 동의를 구하는 데 성패가 달려 있다. 참여정부는 정책홍보시스템을 구축하기 위해 정책홍보관리실을 설치해 운영하고 정책발표 사전협의제와 e-PR 등 부처고객지원시스템, 사이버이슈검색

시스템 홍보의 구성도



사회적 담론구조의 변화 과정



시스템(CISS)을 운영했다.

참여정부의 시스템 홍보는 갈등의 조정 및 소통을 위한 민주적 의제경쟁이 민주주의의 핵심으로 등장, 소수에 의한 의제독점 등 사회적 담론구조의 왜곡을 해소하기 위한 것이다. 국민의 자발적 동의가 정책 성공의 결정적 요소로 작용, 정부가 정책의 필요성과 타당성을 홍보하고 설득해 국민 동의를 확보해야 한다.

정부와 언론의 관계도 통제와 억압에서 견제와 균형으로 변화함에 따라 정책홍보가 최상의 수단이 됐다. 특히 일부 신문이 무차별적이고 원칙 없는 공격을 일삼는 상황에서 제도권 신문 중심의 홍보에서 벗어나야 했다. 국정운영방식도 의제관리 중심으로 전환했다.

시대적 변화와 언론 환경에 대처하기 위해 참여정부는 '투명성 확보', '효율적인 정

과거와 현재 · 미래의 국정운영방식과 특징

구분	과거	현재·미래
국정운영방식	• 물리적 권력기구에 의한 통치 (관료, 군대 등)	• 담론적 기구에 의한 의제관리 중심
특징	• 의사 결정권 소수 독점 – 특정지역, 기관, 집단 과도한 영향력 • 의사 결정 과정 권위적	• 의사 결정권 다양화 – 의제경쟁관계 정립 • 의사 결정 과정 투명화 – 시끄러운 논쟁 과정

부', '분권과 자율', '참여하는 행정'을 정부혁신의 기본 원리로 삼아 제도 개혁을 추진했다. 참여정부는 홍보가 국정역량 강화작업이며 민주주의 개혁임을 내세우며 홍보정책을 정비했다. 이와 함께 의제 선점을 통한 사회적 의제 주도에 중점을 두었다. 언론에 끌려 다니지 않고 사전 홍보를 통해 공무원들이 의제를 주도하도록 한 것이다. 공보관과 기획관리실을 통합한 정책홍보관리실을 신설, 정책 홍보 관리임무를 부여해 정책관련 사전 예고 및 정책 진행 상황 등을 체크하도록 했다. 효율적인 의제관리를 위해 정책수립 때 홍보 계획을 염두에 두어 정책을 관리해 나가는 것이다.

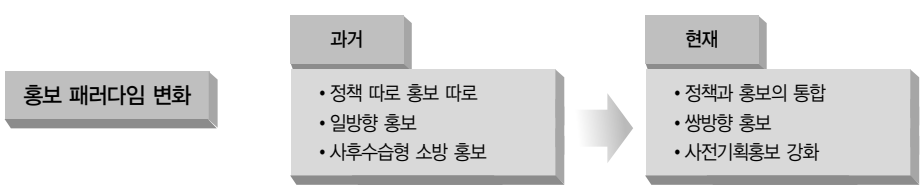
2. 정책홍보시스템의 역할

참여정부는 2003년 9월부터 각 부처 관계자들이 참석하는 범정부 차원의 '정책홍보협의회'를 매주 열어 정책홍보시스템을 가동했다. 체계적인 정책홍보를 통해 국민과 언론에 대한 서비스를 강화하고 정책홍보관리실 신설했다. 이와 함께 정책 발표 사전협의제와 e-PR 등 부처고객지원시스템, 사이버이슈검색시스템(CISS)을 운영했다.

1) 정책홍보관리실 설치

참여정부는 2005년 5월 45개 중앙행정기관에 기획관리실과 공보관실을 통합하거나 기획관리관을 정책홍보관리관으로 개편해 정책홍보관리실을 설치했다. 홍보라인이 홍보전략과 통합 조정, 시스템 및 기법 개발 지원 기능을 갖춰 사후 사고 관리 위주의 홍보에서 사전기획 홍보로 전환해 국민과 정부 간 '설득과 동의'의 소통구조를 갖추도록 한 것이다.

과거와 현재의 홍보 패러다임 변화



2005년 1월 29일 노 대통령 주재로 열린 '정부혁신추진토론회'에서 기획관리실과 공보관실의 통합, 정책추진의 효율성을 위한 '정책홍보사전시스템의 체계화'에 의견이 모아졌다. 행정자치부는 같은 해 3월 정책홍보관리실 설치계획을 각 부처에 통보했고 4월 직제 개정안이 국무회의를 통과한 뒤 5월에는 각 부처가 조직 개편을 단행했다. 이로써 35년 동안 존속해 온 공보관제도가 역사 속으로 사라지고 45개 중앙행정기관에 정책홍보관리실이 설치됐으며 69명의 외부 홍보전문가가 충원됐다.

정책홍보관리실은 △주요정책의 대국민 홍보 계획 수립, 시행 △정례 브리핑, 보도자료 관리 △주요 현안 및 정책 홍보 상황 관리 △정책발표 사전협의제, 정책기사 점검시스템 관리 △부처 홈페이지, 정책고객관리(PCRM) 운영 등을 맡았다.

정책홍보시스템은 2005년 8월 30일 국민의 알권리 확대 및 합리적 취재 지원 관행의 제도적 기반을 마련한 '정책 홍보업무 처리 기준'이 제정됨으로써 마무리됐다. 이 기준은 개방형 기자실 운영 및 정례 브리핑 실시, 정보 공개를 통한 홍보 강화, 취재 응대 및 언론보도 대응 등을 규정하고 정부정책을 악의적으로 왜곡하거나 현저하게 사실과 다른 보도를 지속하는 매체에 대해서는 공평한 정보 제공 이상의 특별회견과 기고, 협찬 등에 응하지 않도록 했다.

노 대통령은 정책홍보시스템의 수행 여부를 지속적으로 관리, 감독했다. 노 대통령은 2005년 8월 9일 국무회의에서 "정책의제 관리를 통해 국민으로부터의 신뢰가 자연스럽게 형성될 수 있도록 언론문화와 보도문화를 건강하게 바로잡아 나가는 큰 틀에서 임해주기 바란다"고 당부했다.

정책홍보관리실이 설치된 이후 정책과 예산, 홍보가 결합했으며 보도자료 배포와 사후관리 위주의 관행이 극복돼 사전기획을 통한 홍보 사례가 늘어났다. 2005년 부동산정책, 공공기관 이전 등이 대표적이다. 국정 브리핑에 게재된 부처의 정책기고는 2005년 4/4분기 76건에서 2006년 1/4분기에만 156건으로 늘었다.

현장의 반응은 긍정적이었다. 국정홍보처가 2006년 1월 9~13일 42개 부처 150명 대상 설문조사와 1월 23~26일 14개 부처 정책홍보팀장 대상 포커스그룹 인터뷰 결과, 정책홍보관리관 88.6%, 일반 부서 78.3%, 홍보부서 66.7%가 효과적이라는 의견을 보였다. 정책부서 직원의 75.9%는 정책 홍보에 도움이 된다는 평가를 내렸고 63.9%는 홍보시스

템을 제대로 활용했으며, 정책 입안 때 홍보대책을 수립한다는 응답도 75.9%에 달했다. 이러한 조사 결과는 '정책=홍보'라는 인식이 부처에 확산돼 정책 입안 단계부터 홍보 전략 및 홍보 계획을 수립함으로써 정책과 홍보의 연계가 강화하고 있음을 보여준다.

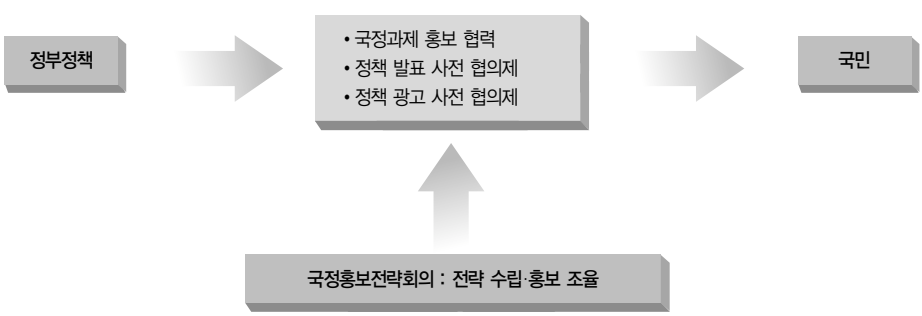
2) 정책발표사전협의제 도입

정책홍보관리실 신설과 동시에 도입된 정책발표사전협의제는 각 부처가 국무조정실 및 국정홍보처와 사전에 협의해 효율적인 정책조율 및 홍보의 일관성을 유지해 대정부 신뢰도를 높이기 위한 제도이다. 사전 협의 대상 정책은 △국민 생활과 직결되고 파급효과가 큰 정책 △국가안보, 외교통상 등 국민적 관심이 큰 정책 △국정과제나 주요 국책사업 등 다수 부처가 관련되고 논란의 소지가 있는 정책 △정치 · 경제 · 사회적 이슈에 대응한 대책 발표 등이다.

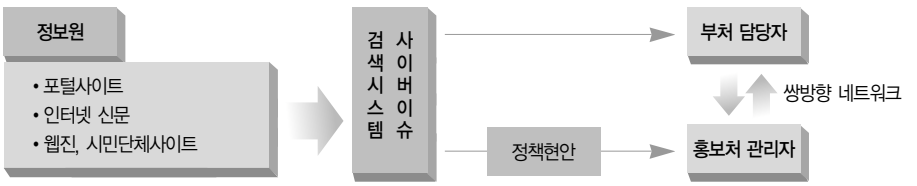
이와 함께 2006년 1월 정책 발표와 정책 광고 등을 사전에 협의해 정책 홍보의 품질을 높이기 위해 국정홍보처장 주재로 각 부처 정책홍보관리실장이 참석하는 국정 홍보 전략회의도 신설됐다. 부동산, 원전센터 건립 등 다수 부처가 관련되고 장기 홍보가 필요한 11대 주요 국정과제는 각 부처 관계자가 참여하는 홍보 태스크포스(TF)를 활성화해 정책 단계별 전략적 홍보계획을 수립했다.

국정홍보처는 정책홍보 고객지원 사이트인 e-PR을 구축, 운영하고 있다. e-PR에는 정책기사 점검시스템, 정책고객서비스(PCRM) 통합관리시스템인 PIMS, 사이버이슈검색시스템(CISS), 정책 발표 사전 협의 등을 통합해 원스톱 업무 처리를 지원하는 한편, 민

참여정부 정책 홍보의 개념도



사이버이슈검색시스템 운영도



간컨설팅, 여론조사, 광고, 간행물, 인터넷 홈페이지 등을 게재해 '정책홍보 혁신포털'의 기능을 담당하고 있다.

사이버이슈검색시스템은 포털, 인터넷 신문, 언론사, 정부기관 등 130여 개 인터넷 사이트에 게재되는 정책정보와 네티즌 댓글 등을 실시간 모니터링, 정책 입안 단계부터 여론을 수집하고, 주요 정책의 인터넷 노출 빈도와 여론 확산 정도 및 홍보 효과를 측정한다. 각 부처 · 청 · 위원회에 관련 기사를 검색해 이메일, 팝업(POP-UP), 문자서비스 등으로 통보함으로써 조기경보기능도 담당한다. 고교생 촛불시위와 국민연금의 8가지 비밀, 제대 후 암사망 등의 이슈가 이 시스템을 통해 해당 부처에 전달됐다.

국정홍보처는 조정업무의 효율을 위해 '정책발표 체크리스트'를 작성해 활용했으며 협의 절차의 간소화와 시간 단축을 위해 2006년 1월 1일부터 새로운 시스템을 운영했다.

3) 정책홍보시스템 문화로 정착돼야

정책홍보시스템은 언론과의 합리적인 의제경쟁을 통해 국민을 설득하는 새로운 방식이다. 국민에게 정책 입안 단계부터 추진 현황을 알리고 국민여론을 수렴해 정책에 반영했다. 한국언론재단이 20007년 2월 6일 주최한 세미나에서 서강수 국정홍보처 홍보분석관은 정책홍보시스템의 탄생 배경으로 △정치 · 사회적인 환경 변화 △민주화로 인한 국민 참여 욕구 증가 △공공영역에 대한 국민 관심 증가 등을 꼽고 "정부는 수평적이고 쌍방향적인 소통을 위해 노력하고 있다"며 "정부는 정책을 만들어 국민에게 설명하는 과정까지 책임져야 한다"고 강조했다.

정책홍보관리시스템은 문화로 정착돼야 한다. 언론은 정확한 보도와 책임 있는 비판으로 신뢰를 높이고 공직사회는 정당한 비판은 겸허하게 수용해야 한다. 대안과 의제를

놓고 당당하게 경쟁할 때 정부와 언론이 함께 업그레이드되고 민주주의 수준은 높아질 것이다.

제2절 대국민 직접 커뮤니케이션 추진

1. '거버넌스시대'의 소통 방식

정부가 권력을 독점하고 나라를 좌지우지하던 시대는 지나 일방통행식 수직적 사회에서 수평적이고 상호 소통하는 네트워크사회로 전환하고 있다. '거버넌스시대'를 맞아 정부와 국민, 경제계, 시민단체, 학계가 함께 정책을 만들어 가야 한다. 정부정책이 성공하려면 국민과 대화하고 국민을 설득해야 한다.

노 대통령의 홍보철학인 국민과의 직접 소통은 참여정부 홍보정책의 기본 목표였다. 참여정부는 인터넷을 활용해 청와대 브리핑과 국정 브리핑을 통해 국정의 기본 원칙, 정책의 취지와 내용 등을 정확하고 충실하게 전달하고 정책고객서비스(PCRM)를 통해

대통령 발언

"옛날에는 정부가 가지고 있는 우월적 수단이 많았다. 때로는 독재도 그 중의 하나에 들어 간다. 그러나 민주주의가 발전하면서 정부의 신뢰도가 많이 떨어지기도 해 정부의 정책추진 수단이 많이 제약받고 있다. 더욱이 정부의 정책과 수단은 거의 모두 투명하게 공개된다. 시민사회는 더욱 성장하고 있다. 이런 환경 속에서 국가적 통합을 유지해 가는 방법이 설득이다. 시민의 동의가 없으면 정부는 성공할 수 없기 때문이다. 이제 개별 정책이 성공하지 못하면 전체적으로 정부의 존립 자체가 위협을 받는 것이다. 정책이 성공하기 위한 조건이 국민의 동의이고, 국민의 동의를 받는 것은 결국 설득이다. 거짓말로는 설득이 안 된다. 사람의 마음을 열어야 한다. 국민에게 새로운 아이디어를 제공해 주고 국민과 함께 생각을 형성하면서 나가야 한다. 홍보의 중요성은 21세기 전 세계의 일반적 현상이라고 생각한다. 특히 OECD 수준 선진국들의 일반적인 현상이다."

– 2005년 4월 25일, 국정홍보처 연두 업무보고

의견을 수렴 · 반영했다. 이러한 철학은 2006년 3월23일 열린 '노무현 대통령, 국민과의 인터넷 대화'에서 잘 구현됐다.

참여정부는 국정운영에 국민과 쌍방향적으로 소통하는 '열린 정부'가 될 것임을 국정비전에 명시했다. 대화와 타협에 의한 성숙한 민주주의를 위해 국민참여를 명확히 한 것이다. 따라서 홍보정책의 중점은 국민이 정책에 의견을 내고 토론하며 활동하는 '참여민주주의'의 확대에 주어졌다. 이는 정보 통신기술의 발전으로 '전자민주주의'의 형태로 변화해 '사이버 거버넌스'로 현실화했다.

국민과의 직접 소통은 시대 변화에 따른 불가피한 조치이다. 서슬 퍼렇던 '국가 권력'이 사라지고 외부 이해집단의 저항으로 정책집행이 어려워진 상황에서 국민의 지지와 동의는 힘의 원천이 된다. 과거에는 국가 권력이 최고의 위세를 떨쳤으나 민주화 이후에는 이해집단 등의 다양한 저항이 생겨 정책이 표류하고 국회심의 등을 거치며 변화를 겪을 수밖에 없다. 정책 추진에 힘을 받쳐 주는 것은 국민 지지이다. 국민의 지지가 없으면 정책 추진이 어렵기 때문에 국민동의를 끌어내야 한다.

참여정부는 100% 국민 뜻만 따르는 것을 올바른 홍보라고 인식하지는 않았다. 올바른 정책을 수행하려면 소신과 국민 뜻의 균형점을 찾는 능력, 즉 중용이 필요하다. 중용을 실천해 가는 방법 중의 하나가 바로 커뮤니케이션이다. 참여정부는 균형점을 찾기 위해 국민과의 대화를 중요시해 국민과의 직접 소통을 위한 홍보정책을 펼쳤다.

참여정부의 홍보정책은 언론과 대립하기 위한 것이 아니다. 참여정부 출범 초 정부정책이 언론에 의해 왜곡되거나 묵살됨으로써 국민에게 잘못 전달된 것이 2/3가 넘는다는 조사 결과도 있다. 세계 어디서나 언론은 정부에 비판적이지만 한국 언론은 사실을 충실하게 보도하지 않는다. 그러나 정부는 언론에 간섭할 수 없기 때문에 국민과의 직접 커뮤니케이션 방안을 찾았다.

2. 정부정책의 소통 창구

참여정부는 노 대통령의 청와대 입성 이후 인수위 시절 '인수위 브리핑'을 '청와대 브리핑'으로 바꿔 인터넷 신문 형태로 계속 발간했으며 2003년 9월에는 '국정 브리핑'

서비스를 시작했다. 이어 2005년 1월 29일 정책고객관리서비스(PCRM)시스템을 통해 정책수요자에게 맞춤형 정책소식을 전달하고 반응을 듣는 쌍방향 커뮤니케이션을 강화했다. 또한 국정홍보처 소속기관인 KTV를 정책방송으로 전환했다.

1) 청와대 브리핑

청와대 브리핑은 참여정부의 창(窓)이다. 창간 취지는 "대통령의 국정 운영 상황에 관한 국민의 알권리를 충족시키고 투명한 국정을 실천해 '국민과 함께 하는 참여정부'의 진면목을 드러내 보이기 위함"이었다.

2003년 3월 3일 첫 호를 낸 청와대 브리핑은 주 5회 PDF 발행체제에서 2004년 5월 14일 261호부터 이메일 뉴스레터로 형식을 바꿨다. 2005년 4월부터 3개월 동안 주간으로 운영했다가 다시 수시 발행체제로 전환했다. 2006년 들어서는 청와대 홈페이지 명칭을 청와대 브리핑으로 통합했다. 2007년 4월 현재 672호까지 발행됐으며 115만여 명에게 서비스하고 있다.

초기에는 대통령 발언과 주요정책의 정리 · 공개가 한 축이었고 잘못된 보도에 대한 대응이 한 축이었다. 2005년 하반기부터는 기획특집으로 쟁점과 현안을 알리고 언론의 왜곡보도 바로 잡기에 주력했다. '진실과 책임' '미디어 다시 보기' '바로 잡습니다' 등을 통해 언론보도에 대한 대응을 강화하고 언론의 고질적인 문제점을 지적하고 책임 있는 보도를 촉구했다.

청와대 브리핑은 2005년 6월부터 부동산문제를 핵심의제로 부각시켜 '투기 필패 부동산 정책', 2006년 5월부터는 '부동산, 이제는 생각을 바꿉시다' 시리즈를 통해 부동산값 폭등문제뿐 아니라 주거복지, 주거문화에까지 문제의식을 확장시켰다. 이 시리즈는 '버블 세븐' 논란으로 이어지면서 주목을 끌었다. 또한 2006년 2월 시작한 '비정한 사회, 따뜻한 사회'와 3월의 '양극화, 함께 풀어 갑시다' 기획물은 양극화를 의제로 제기해 사회적 공론화를 유도했다. 이 밖에 '독도는 역사의 땅', '전시 작통권 환수', '북핵과 한반도 평화 번영', '한미 FTA', '왜 지금 개헌인가', '책임 있는 정치, 책임 있는 국정' 등을 통해 현안과 미래과제에 대해 문제를 제기하고 대안을 제시했다. 필요할 경우에는 논쟁에 뛰어들어 국민과의 대화 및 토론을 선도했다.

청와대 브리핑은 참여정부의 정책 자료와 국정 원리를 상세하게 전달했다. 대통령과 함께 읽는 보고서, 정책정보서비스는 물론, 참여정부의 국정 원리와 목표, 12대 국정과제, 정부혁신 등을 가감 없이 보고했다. 또한 대통령의 요즘 생각이나 청와대 사람들의 동정과 소식, 춘추관 브리핑, 국정일기, 동영상, 사진 등을 통해 국민과 교감할 수 있도록 했다. 특히 네티즌 칼럼과 네티즌 모니터링, 쟁점 토론, 오류신고 등의 코너를 만들어 국민과 직접 소통하는 채널로 활용했다.

청와대 브리핑은 노무현 대통령과 권양숙 여사의 동정과 발언도 상세하게 소개했다. 노 대통령의 경우 일정과 발언록, 연설문, 사진은 물론, 편지, 기고, 저서, 어록, 걸어 온 길, 정상외교 등을 공개했다. 권 여사의 연설문과 사진 등도 게재했다.

참여정부는 청와대 브리핑을 통해 대통령 동정과 발언을 동영상으로 전달했다. 국민의 정부 시절 신년연설 등 1년에 한,두 편, 임기 중 10편 안팎의 동영상을 내보냈으나 참여정부는 취임일부터 2007년 초까지 2천800여 건의 동영상을 서비스했다. 동영상 서비스는 사실을 그대로 전달하기 때문에 호응이 높았다. 2006년 12월 21일 노대통령의 민주평통상임위원회 연설 동영상은 30만 명 정도가 보았으며 네티즌은 당시 언론 보도가 왜곡됐다고 비판했다.

2) 국정 브리핑

국정 브리핑은 국정홍보처가 2003년 9월 1일부터 서비스를 시작한 인터넷 정책포털이다. 아무리 좋은 정책도 제대로 전달되지 않으면 실패할 수밖에 없다는 노대통령의 신념이 실현된 산물이다. 정부 부처 담당자들은 국정 브리핑을 통해 정책을 설명하고 홍보했다.

국정 브리핑은 인터넷을 통해 정책정보의 원스톱 서비스를 제공해 국민과 정부 사이의 쌍방향 커뮤니케이션을 실현했다. 국정 브리핑에는 △각 부처 정책 담당자들과 국정홍보처 정책뉴스팀이 공동으로 생산하는 '뉴스' △언론 보도와 부처 의견을 동시에 확인할 수 있는 '국내 언론보도 종합' △국무회의 브리핑 등이 게재되는 '자료실' △국민이 기사로 정책을 제안하면 해당 부처에서 답변하는 '넷포터(네티즌+리포터) 마당' 등이 있는 '오피니언' △핫이슈 △정책 아젠다 등의 코너가 있다. 한 마디로 정책정보를

전면 공개하고 국민 참여를 수용해 전자민주주의 실현의 장으로 운영했다.

노 대통령은 2005년 11월 14일 '공무원 여러분께 보내는 편지'를 통해 "국정 브리핑에 자주 오면 나라 돌아가는 모습을 훨씬 정확하게 볼 수 있다"며 공무원들의 국정 브리핑 활용을 독려했다. 노 대통령은 같은 달 3개의 댓글을 올릴 정도로 애정을 표시했다. 노 대통령이 2005년 12월 주거복지지원 정책 관련 기사에 "성심껏 계속해 나가자"는 의견을 달자 청와대 비서관, 건설교통부 차관, 주택공사 본부장, 일선 담당자들의 사업 비전과 제언이 이어졌다. 대통령과 정책담당자, 국민이 직접 소통하는 정책포털의 면모를 확인하는 사례이다.

국정 브리핑은 47개 부처 사이트의 모든 콘텐츠를 찾아낼 수 있는 검색시스템을 구축하고 정책형성 과정의 공개범위를 확대했다. 2006년 6월 30일 뉴스서비스 개편을 중심으로 포털 구축사업을 마무리하고 11월 30일에는 통합 정책검색시스템과 웹서비스시스템을 구축해 '대한민국 정책포털'로 자리매김했다.

국정 브리핑은 쌍방향 통신을 주도하는 인터넷답게 정부 부처 공무원들, 전문가들, 네티즌으로 구성된 넷포터, 해외 공보관이 참여해 국내외 현안에 대해 뉴스를 작성하고 편집했다. 주요 고객은 국민은 물론, 공무원과 언론인 등으로 기자들은 국정 브리핑을 참조해 기사를 작성했다. 2004년부터 네이버 등 5개 포털 사이트에 기사를 게재해 온라인매체로서 위상을 높였다.

국정 브리핑은 한미 FTA 등 쟁점이 됐던 국정현안에 대한 분석과 종합대책을 제시했다. 언론의 잘못된 보도를 날카롭게 지적하는 한편으로 확실한 대안도 제시했다. 특히 장관을 비롯한 고위 공직자들의 기고를 통해 정책에 대한 풍부한 지식을 전달했다. 국정 브리핑은 공직자들은 물론, 국민으로부터 폭발적인 성원을 받았으며 일부 사안은 언론과 공직자, 국민의 논쟁으로 비화해 거버넌스시대를 주도하는 '공론장' 역할을 수행했다.

국정 브리핑에 실린 장관 등의 날카로운 칼럼은 네티즌으로부터 폭발적인 반응을 얻었다. 천정배 전 법무부 장관의 특별 기고는 112개의 댓글이 달렸고 이백만 전 국정홍보처 차장의 정책칼럼 '정책, 아하! 그렇군요'는 9천147회의 조회를 기록했다. 유시민 전 보건복지부장관 등이 기고한 '공직자 칼럼'은 언론의 주목 대상이었다.

국정 브리핑은 정책현안의 폭넓은 문제를 다뤘다. 부동산 정책과 한미 FTA, 비전 2030은 우리 사회를 뜨겁게 달군 이슈였다. 국정 브리핑은 '실록 부동산정책 40년'을 통해 부동산정책 역사를 정리했으며 방송사의 한미 FTA 편파보도에 대해서는 외국 현지 취재 등으로 적극 대응했다. 비전 2030에 대한 종합보도도 빼 놓을 수 없는 뜨거웠던 이슈 중 하나였다.

2006년 4월 5일 실린 기획예산처 이창호 재정전략실장의 '중앙일보, 조작된 통계로 국가질서 교란'이란 기고문은 언론사의 재반박과 관계 부처로 이어지는 반박 등으로 보름여 동안 논란이 됐다. 논란은 한국은행 재정경제부로까지 이어졌으며 결국 공개토론회로 마무리됐다. 국정 브리핑을 통한 부처 간 협조가 잘 이뤄진 사례이다.

3) KTV(한국정책방송)

KTV(한국정책방송)는 국정홍보처 소속 영상홍보원이 운영하는 정부 채널로 다양한 국정 및 공공정보 프로그램을 하루 20시간 방송했다. KTV는 1995년 3월 케이블TV로 출범한 이후 2002년 위성방송과 인터넷방송을 함께 실시하면서 공공채널의 위상을 정립했다. 2005년 2월에는 정책전문방송으로 탈바꿈해 정책 중심 방송의 정체성을 확립했다.

KTV는 정부 고위 관계자들의 정례 브리핑 생중계를 비롯, 정책 책임자 및 실무자들이 출연해 정책을 심도 있게 전달하고 다양한 정책 프로그램을 방송했다. 2006년 1월부터는 일일 뉴스 체제로 개편, 뉴스 방송시간을 하루 90분에서 140분으로 확대하고 시간대별 차별화를 꾀했다. 또한 국정 브리핑의 '언론보도 종합' 코너를 활용해 문제보도에 대한 반론 및 해명 뉴스를 강화하고 미디어코너에 '언론 다시 보기'를 정례적으로 내보냈다.

KTV는 또한 '대한 뉴스', '기록 영화', '대통령 동정 촬영자료' 등 반세기에 걸친 영상자료를 2004년 6월 1일부터 인터넷을 통해 제공하는 '국가 기록 영상관' 서비스를 실시했다. 국가 기록 영상관은 2006년 1월 인터넷 서비스를 실시한 '국가 기록 사진관'과 함께 우리 정부의 역사와 문화를 영상사진으로 알렸다. KTV는 영상을 통한 대언론 홍보활동 강화, DMB와 와이브로 등 뉴미디어 진출, 자막방송 확대를 통한 소외계층 대상

홍보 강화 등도 추진했다.

3. PCRM(정책 수립-집행-평가 통로)의 도입

참여정부는 정책을 국민에게 직접 알리는 방법으로 정책고객서비스(PCRM)를 창안했다. 특정정책 관련 이해집단을 파악해 정책 결정 때마다 자문 · 홍보하도록 정책별 고객관리체계를 만들어 관리하는 방법이다. PCRM은 결정적 여론전도 현상을 막을 수 있다.

PCRM은 특화한 정책정보서비스로 정책의 입안 · 시행 과정 자료를 전문가, 단체 등에 제공해 여론을 수렴 · 반영하고 정책 내용을 충실히 알리는 기법이다. '국민=고객'이라는 인식하에 민간의 고객관리기법(CRM)을 도입해 고객별 수요에 맞춘 정책정보를 제공했다.

청와대는 당사자의 동의를 얻어 공무원, 언론인, 변호사, 연구원, 정치인, 경제인, 시민사회 관계자, 외교안보 전문가 등의 분야별 고객 DB를 구축, 2003년 8월부터 PCRM을 시행했다. 국민과 여론주도층 '기본 고객'에게 상시정보를 담은 이메일과 뉴스레터를 제공하고 정책 결정 관련자, 이해당사자, 정책 집행기관 등 '특정 고객'에게는 상세하고 전문적인 정책자료를 제공했다. '참여정부 과학기술 정책성과 중간 평가' 보고서는 이공계 교수들과 과학기술부 공무원, 연구기관 연구원에게 발송하고, 사법개혁추진위원회 논의 내용과 추진 과정을 담은 사법개혁 리포트는 변호사들에게 발송하는 것이다.

청와대는 정책고객들에게 대통령 보고서를 비롯한 각종 정책보고서와 회의자료 등을 발송했다. 2005년 평균 개봉률은 26.4%, 2006년 9월 당시 정책고객은 16만 5천여 명에 이르렀다.

정부도 2004년 2월 정책고객 DB를 구축해 PCRM서비스에 들어 갔다. 정부는 이메일을 통해 정책정보와 뉴스레터를 제공하고 이메일을 이용한 여론조사도 실시했다. 정부는 2007년 2월 말 기준으로 41개 정부 부처와 기관에 PCRM 통합관리시스템인 PIMS를 보급해 서비스를 실시했다.

정부는 2007년 2월 말 현재 618만여 명의 정책 고객을 확보해 2만여 회의 정책홍보와 3천여 회의 여론조사를 실시했다. 하루 평균 발송 횟수는 27회, 개봉률은 24%, 응답률

은 29.6%에 달했다.

정책고객서비스는 정책수립 과정에 국민의 참여를 보장하는 것으로 국민과 정부 간 쌍방향 소통이 실현돼 정책의 완성도를 높이는 단계에 이르러 참여민주주의와 전자민주주의 실현을 한 단계 높였다.

4. 일부 언론과 야당의 왜곡과 비난

참여정부의 대국민 직접 커뮤니케이션 노력에 대해 일부 언론과 야당은 끈질기게 비난을 퍼부었다. 국정 브리핑이 언론의 검증을 거치지 않고 일방적으로 홍보한다고 비난하고 PCRM은 정책정보를 제공한다는 명분 아래 정부가 국민의 등급을 매겨 관리한다고 왜곡했다. 이러한 왜곡은 새로운 시대의 커뮤니케이션 방식을 이해하지 못한 채 의제설정은 언론 몫이라는 특권의식에서 비롯된 것일 뿐이다. 국정 브리핑은 거버넌스시대에 맞는 새로운 소통방식으로 구시대적 언론관으로는 규정하기 어렵다.

1) 국정 브리핑은 '대안 홍보매체'

국정 브리핑에 대해 일부 신문은 '정부의 대안매체 만들기' '권력이 언론이 되려는 시도'라고 주장하거나 '유사 언론' '사이비 언론'이라는 감정적 비난을 퍼부었다. 그러나 국정 브리핑과 청와대 브리핑은 국민과 소통하기 위한 '대안 홍보매체'로서 위상을 갖췄으며 언론의 시비에 흔들리지 않고 대국민 정보서비스를 강화했다.

조선일보는 2006년 5월 23일 국정 브리핑을 '사냥개 언론'이라는 원색적인 표현을 사용해 비난한 뒤 즉각 폐간하라고 주장했다. 조선일보는 사설을 통해 "세계 어느 정부도 정부를 비판하는 언론만 물어뜯기 위해 사냥개 언론을 사육하는 나라는 없다"고 비난했다. 동아일보는 같은 달 22일 국정브리핑을 '홍보 차원 넘은 유사 언론'이라고 깎아 내렸다. 동아일보는 "국정 브리핑 칼럼은 비판 언론을 공격하는 내용이 많다"며 "잘못된 정책을 호도하는 자화자찬의 도구이고 언론의 비판을 틀어막는 공격의 수단일 뿐"이라고 비난했다.

국정 브리핑의 고객은 공직자와 국민으로 공무수행 능력을 보충하고 언론의 왜곡보

도를 바로잡았다. 언론이 빠뜨리고 오도하는 정책정보를 보충하고 설명했다. 정부가 정책의 취지와 내용을 충실히 알려 정책의 필요성을 설득하는 일은 의무이다. 잘못된 보도에 대한 해명과 반론도 자연스럽다. 거버넌스시대에는 정책수립 과정 참여와 의제설정 주체도 다양하므로 견제와 감시는 언론의 독점적 특권이 될 수 없다. 언론이 여러 세력으로부터 견제받고 비판받는 것은 당연하다.

국정 브리핑은 기존 언론의 경쟁 상대가 아니다. 각자의 역할과 기능이 다르다. 국민 입장에서 보면 상호 보완적이다. 국민은 기존 언론과 대안매체인 청와대 브리핑 및 국정 브리핑을 통해 더 많은 정보를 더 정확하게 알 수 있다. 국정 브리핑은 2006년 5월 24일 "'구시대적' 언론관으로는 국정 브리핑의 '비전'을 볼 수 없다"는 글을 통해 변화한 언론 환경에서의 국정 브리핑의 필요성과 역할을 설명했다.

2) 국정 운영에 대한 참여의 길 넓혀

정부의 PCRM 고객 확보에 대해서도 지지층 결집 수단이라거나 여론주도층 관리를 통해 비판을 견제하려 한다고 오도했다. 참여정부는 국정 운영 방향에 대한 알림과 참여의 길을 넓힌다는 PCRM의 취지를 설명하고 알렸다. 이에 대한 정치적 시비는 제공정보를 고객이 그대로 수용한다는 것을 전제로 한, 커뮤니케이션 기본 원칙을 모르는 것이다. 정책에 대한 지지는 일방적 홍보로 달성되지 않는다.

정부와 국민의 소통에서 신뢰는 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 언론의 역할이 뒷받침돼야 한다. 기본적인 사실에 대한 소모적 논란이 되풀이돼서는 안 된다. 참여정부는 합리적인 공론 형성을 위해 정책을 가감없이 알렸다. 언론도 마찬가지로 정부감시라는 명분에 매달려 사실관계를 무시해서는 안 된다. 주요 의제와 대안을 놓고 정부와 경쟁하는 정·언관계가 자리 잡아야 한다. 국민은 이를 통해 올바르게 정보를 판단할 것이다. 정부와 언론이 함께 풀어 나가야 할 과제이다.

제3절 정보 공개의 활성화

1. 열린 정부, 투명한 행정

정보 공개는 행정의 투명성과 정당성을 확보하는 필수 과정이다. 국정 운영에 국민 참여를 지향하고 깨끗하고 투명한 정부를 실현해 민주주의 발전에 기여하려는 참여정부의 핵심과제는 '정보 공개'에서 비롯됐다. 국민주권의 실현수단인 '국민의 알권리'를 위해 공공기관의 정보에 대한 접근권은 반드시 보장돼야 한다. 참여정부는 행정정보와 정책을 적극 공개해 국민의 알권리와 국정참여 기회를 확대했다. 업무추진비를 비롯한 행정정보와 대통령 보고서는 물론, 외교문서까지 공개하고 정보공개법 개정을 통해 비공개 대상 정보를 축소했다. 적극적인 정보 공개는 자발적인 참여를 이끌어 청와대 국민 참여마당과 고충처리위원회에 접수된 정책제안은 2001년 316건에서 2005년 6천 155건으로 20배 가까이 증가했다.

1) 정보 공개가 최선의 홍보

참여정부는 정보 공개를 통한 투명한 정부의 실현을 국정 운영의 핵심 목표로 삼았다. 정책수립 과정부터 국민과 정보를 공유해 국민적 동의를 얻어야 한다는 노무현 대통령의 철학에서 우러나온 것이다. 국민이 알아서는 안 되고 지도자만 알아야 하는 정보는 없다는 것이 정보 공개의 기본 원칙이었다.

"정책을 수행할 수 있는 힘의 원천이 국민적 동의에서부터 비롯되는 정치체제하에서는 전략 · 전술적 비밀 외에는 지도자만 알아야 되는 비밀은 없다. 공개가 최선의 홍보이다."

- 2005년 4월 25일, 국정홍보처 연두 업무보고

참여정부는 정부이양 후 문서 폐기를 방지하기 위해 정부 기록의 관리 · 공개 원칙을 마련, 극비문서만 비밀로 관리하고 모든 문서는 공개하도록 했다. 외국과의 협상 등에

서의 전략카드를 제외하곤 모두 공개하는 것으로 원칙을 정했다.

정보 공개는 정책수행 과정의 오해에서 비롯되는 소모적인 논쟁을 없애고 정책의 본질에 관한 수준 높은 토론을 유도하기 위한 것이다. 공무원과 국민이 보는 문서가 똑같으면 가치관의 차이에 따른 이견은 있겠지만 오해에서 비롯되는 싸움은 없을 것이다. 동일한 정보를 놓고 사실 여부로 다투는 대신, 정책논쟁을 통해 문제의 본질에 관한 수준 높은 토론을 유도한다는 취지이다. 참여정부는 정보 공개도 홍보적 관점에서 기획, 정보공개를 홍보와 결합시켰다.

참여정부는 정보 공개에 대비해 찾아보기 쉽고 알아보기 쉽게 문서를 분류했다. 서류를 창고에 방치하면 문서 찾는 데 1년, 문서 해석에 1년 걸리는 일이 일어날 수 있으므로 소득이 별로 없다. 또한 오해를 막기 위해 사본보다는 원본을 공개하도록 했다.

참여정부는 정보 공개를 대언론관계 정상화 방안으로 활용, 기자들이 취재하기 전에 정보를 공개하는 시스템을 만들었다. 정보 공개를 통해 전달된 사실과 숨겨 놓은 정보가 기자의 취재로 발각된 것처럼 보이는 것은 정반대의 이미지를 보여주기 때문에 적극적 · 능동적으로 공개토록 한 것이다. 정부는 공개 자료에 주소를 붙이고 기자들이 이를 보도할 때 자료 출처를 반드시 인용해 달라고 요구했다.

2) 대통령 보고서의 공개

참여정부는 홍보전략 차원에서 대통령 보고서를 공개하는 시스템을 마련했다. 국정이해 및 정책 신뢰성을 높이고 작성 배경과 경위가 포함된 보고서를 공개해 정책 품질을 높이자는 취지였다. 노 대통령은 2005년 3월 7일 수석보좌관회의에서 "우리 나름대로 충분히 검토하고 고심한 것들을 전문가들에게 공개함으로써 책임 있는 글을 쓰도록 할 수 있다"며 필요하면 회의 자료도 공개하라고 지시했다. 대통령보고서의 공개는 대통령과 참모들이 일하는 모습을 보여 주고, 대통령이 읽는 보고서를 국민이 함께 읽는다는 참여의 만족감과 친근감을 주자는 취지였다.

청와대는 같은 해 4월 9일 대통령 보고서 종류를 분석해 공개 기준을 만들고 유형별 공개 기준을 제시했다. 홍보효과가 있는 보고서는 국민의 이해를 높이기 위해 작성 배경과 경위 등을 추가토록 했다. 또한 쟁점 도출과 논의 및 결론에 이르는 과정을 기록한

회의 자료를 공개해 정책수립 과정의 논란과 고민에 대한 국민의 이해를 높이고 공감을 유도하도록 했다.

청와대는 양극화 등 국민적 담론을 제기할 수 있는 사안과 사회적 갈등의 완화나 해소에 도움이 되는 사안의 보고서는 적극 공개했다. 또한 메시지 전달과 홍보효과를 높이기 위해 문서 작성 단계부터 공개와 홍보를 염두에 두고 작성했다. 청와대는 2004년 11월 26일 '대통령과 함께 읽는 보고서' 코너를 신설하고 2006년 9월까지 136건의 보고서를 공개했다. 정책연구 보고서, 참고용 보고서, 회의자료 등에는 작성 배경과 경위를 포함시켰다. 공개 방법은 홈페이지 게재, 정책고객서비스(PCRM), 보도자료 등 다양한 방법을 활용했다. 국민의 이해를 높이기 위해 필요한 경우에는 방송용 프로그램으로 가공해 공개했다. 청와대 브리핑 게재에 앞서 정책고객서비스(PCRM)를 통해 고객에게 발송하고 2005년 말, 2006년 초부터는 네이버, 다음 등 포털사이트에도 제공했다.

청와대는 보고서를 공개한 이후 보고서 조회 건수, 정책고객 반응, 언론 반응 등을 모니터링하고 효과를 분석했다. 대통령과 함께 읽는 보고서는 청와대 브리핑의 어떤 게시물보다 인기가 높아 '동반성장을 위한 새로운 비전과 전략' 보고서는 조회수 3만 회, '신용불량자 대책회의' 보고서는 2만 2천700회를 넘었다. '투기성 외국 자본 유입의 영향과 대응 방향' 보고서도 2만 회를 상회했다. '대한민국 희망 보고서' 등 국민 생활과 밀접한 보고서는 평균 1만 회를 넘어서는 홍보효과를 거뒀다. 또한 '한국형 경제 발전 모델의 변천과 새로운 모색' 보고서, '통신시장의 공익성과 공정경쟁에 관한 보고서' 등 5건은 언론에 소개됐다.

대통령 보고서 '연구비 관리제도 개선 방안'은 보고서 공개의 긍정적 효과를 거둔 좋은 사례로 꼽힌다. 2005년 상반기 사회적 이슈였던 연구비 횡령 사건에 대한 제도적 보완책을 대통령에 보고한 뒤 청와대 홈페이지 게재와 과학기술 연구자그룹에 PCRM을 시행했다. 대학교수 중 378명이 의견을 회신, 이들의 의견을 토대로 정책 반영 방향을 분석한 뒤 이들에게 향후 정책 추진 일정을 통보했다. 이어 오프라인 정책간담회를 열어 의견을 수렴, 정책에 반영했다.

2. 행정정보의 공개

참여정부는 2003년 6월 행정정보 사전 공표제 도입 등을 명시한 '행정정보 공개 확대를 위한 지침'을 국무총리 훈령으로 제정하고 같은 해 11월 정보공개법 개정안을 국회에 제출, 12월 개정안이 통과됐다. 개정된 정보공개법은 2004년 7월 시행에 들어갔다.

1) 정보공개법의 개정

한국은 1996년 세계에서 13번째로 '공공기관의 정보 공개에 관한 법률'을 제정했으나 공공기관이 자의적으로 공개 범위를 정할 수 있게 돼 있어 '정보 비공개법'이라는 비판을 받았다. 참여정부는 시행 과정에서 드러난 문제점을 보완하고 국민이 쉽게 공공기관 정보에 접근할 수 있도록 각계의 의견을 수렴해 정보공개법 개정안을 마련했다. 개정된 법은 비공개 대상 정보의 축소, 공공기관의 사전적 · 자발적 공개 의무화, 정보공개위원회와 정보공개심의회의 설치를 통한 외부통제 강화 등이 반영됐다.

참여정부는 이와 함께 대통령 소속으로 정보공개위원회를 설치해 정보 공개 정책 수립 및 제도 개선, 정보 공개 기준 마련, 정보 공개 운영 실태 평가 등을 실시했다. 위원장을 포함한 5명의 민간 전문가가 참여한 정보공개위원회는 2003년 이후 기관별 정보공개 혁신 의지, 공개 인프라 구축 정도, 제도 운영의 적절성, 공개서비스에 대한 국민 만족도 등을 점검해 서비스의 질적 수준을 높였다. 2005년 12월에는 판례 분석 및 외국 사례 연구를 거쳐 정보 공개 기준을 마련한 뒤 매뉴얼로 제작해 업무에 활용토록 했다.

비공개 정보가 축소됐지만 공공기관이 자의적으로 핵심정보를 공개하지 않는 관행은 사라지지 않고 알리고 싶어 하는 정보만 늘어난 홍보성 공개라는 지적도 많았다. 비공개 대상 정보의 기준이 추상적이고 광범위해 자의적 판단에 좌우될 가능성이 높았다. 문서생산 때 설정된 비공개 정보는 사유소멸 시 재분류해 의무적으로 공개하도록 정보공개법에 규정돼(제9조 제2항) 있으나 구체적인 기준과 절차가 없었다. 이에 따라 국가기록원 등으로 이관된 비공개 기록은 생산된 지 30년이 넘어도 공개되지 않는 사례가 많았다.

정보공개법에는 공개 대상 기록의 목록은 물론, 비공개 정보의 목록도 공개하도록 돼

있다. 목록에 비공개 대상 정보가 있는 경우만 제외했다. 정보 소재를 공개해 비공개 결정 비율을 줄이고 행정의 투명성을 확보하기 위한 것이다. 그러나 일부 기관은 정보목록을 문서철 단위로 작성해 비공개 기록의 정보 소재도 파악하기 어려웠다.

참여정부는 비공개 정보의 최소화로 국민의 알권리를 증진시키기 위해 2005년 10월 4일 국무회의에서 국가 기록 관리 혁신 로드맵을 확정했다. 이 로드맵에는 기관 특성을 반영한 비공개 세부 기준의 작성, 기록의 생애주기에 따른 단계별 공개 재분류, 공개 기록의 생산 즉시 온라인서비스 제공 등 국민 참여의 확대와 유도 방안이 반영됐다.

참여정부는 로드맵이 확정된 뒤 정보 공개 관련 제도 개선에 착수, 사전적 · 적극적 공개 위주로 전환하도록 원칙을 마련하고 전자적 형태의 공개 대상 정보는 온라인을 통해 사전 공개토록 했다. 비공개 정보의 재분류에 관한 세부 절차가 미비하므로 기록의 생산관리 단계에 따라 재분류하는 절차를 제도화했다. 특히 정보 공개의 자의성 방지를 위해 기관별 비공개 세부 기준 마련 및 공개의무를 명시했다. 이와 함께 비공개 정보를 적극 공개하기 위해 공익 차원에서 비교형량을 하도록 공익검증제도를 도입하고 정보공개위원회에 심판기능을 부여함으로써 실효성 있는 구제기관으로 위상을 높였다.

정보공개법의 개정과 정보공개제도의 개선으로 정부의 행정정보 공개는 2000년 5천400여 건에서 2005년 29만 4천여 건으로 5배 넘게 늘어났다. 정보공개 청구 건수는 2005년 총 13만 841건으로 2004년의 10만 4천24건에 비해 26% 증가했다. 정보공개법이 처음 시행된 1998년에 비해 1천74% 늘어난 것으로 공공기관의 정보에 대한 수요가 급증하고 있음을 보여 준다.

2) 외교문서 4차례 공개

외교문서 공개는 국민의 알권리 신장과 행정의 투명성 제고라는 면을 고려할 때 매우 중요하다. 참여정부는 2005~2006년 4차례에 걸쳐 외교문서를 공개했다. 외교문서 공개

연도별 행정정보 공개 실적 (단위 : 건수)

2000	2001	2002	2003	2004	2005
54,039	72,842	96,538	178,271	269,707	294,434

비율은 2005년 91.3%, 2006년 94.1%로 과거 10여년간 연평균 87.8%에 비해 4.9% 증가했다.

외교통상부는 참여정부 이전에는 1994년 1월~2003년 1월 10차례 외교문서를 공개했다. 외교부는 1993년 7월 '외교문서 보존 및 공개에 관한 규칙'을 제정하고 생산 접수된 후 30년이 지난 외교문서의 공개제도를 도입해 시행해 왔다. 외교문서 공개심의회는 비공개로 결정된 경우라도 5년마다 공개 여부를 재심의해 외교문서를 공개했다.

외교통상부는 2005년 1월 제6~7차(1963~1965년) 한일회담 청구권 관련 문서와 1966년 브라운 각서, 박정희 대통령 저격 사건, 대통령 영부인 육영수 여사 장례식, 포드 미 대통령 방한 등의 관련 문서를 공개했다. 같은 해 8월에는 한일협정과 베트남전 관련 문서 총 205권(4만 4천여 쪽)을 공개했다. 2006년 3월에는 1975년도 등의 외교문서 1,206권(11만 7천여 쪽)을 공개했는데 여기에는 동백림 사건, 한국의 유엔 가입문제, 주한미군 철수(감축), 북한의 비무장지대 지하터널 구축 등 관련 문서가 포함됐다.

태평양전쟁피해유족회가 2002년 공개 청구한 한일협정 관련 문서는 총 161권(3만 6천500여 쪽)의 모든 문서가 공개됐다. 1951년 10월~1965년 6월 3일 7차례 진행된 한일수교회담 관련 문서로 대일청구권과 재일교포 법적 지위, 독도와 간도, 문화재 반환 등을 망라했다. 이들 문서는 한일협정 체결과 관련된 진상을 규명하는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

총 49권(7천400 쪽)의 베트남전 관련 외교문서에는 '브라운 각서' 관련 교섭 과정 및 동 각서에 명기된 미국의 공약사항(군사경제 원조 16개 항목) 이행실적 등과 함께 베트남전 파병 기간 중 미국, 베트남 등과의 외교활동, 전투병 파병에 따른 대미 군사원조 교섭활동 및 한국군 철수문제에 관한 내부 검토 보고서 등이 포함돼 베트남전 관련 학술연구에 도움을 줄 수 있게 됐다.

2006년 2월에는 생산된 지 30년이 지났는데도 비공개 상태로 남아 있던 1947~ 1974년 문서를 재심의해 191건(1만 7천여 쪽)을 공개했다. 공개문서 중에는 김대중 납치 사건, 민청학련 사건 관련 일본인 구속 및 김대중 문제, 지학순 천주교 원주교구장 구속 사건, 동백림 사건 등에 관한 문서가 포함돼 있다.

참여정부 들어 국정자료를 접할 수 있는 길은 다양해지고 가까워졌다. 각 부처는

2005년부터 쟁점정책에 관한 해설 자료와 업무 보고, 국감 제출자료 등을 홈페이지에 게시하고 한국정책방송(KTV)은 업무 보고를 녹화중계했으며 청와대 브리핑을 통해 서비스했다.

참여정부는 인터넷을 활용한 통합정보공개시스템 '열린정부'(www.open.go.kr)를 통해 정보 공개를 쉽게 요구할 수 있게 했다. 2006년 4월 27일 오픈한 '열린정부'는 정보목록 검색 후 공개 청구, 이메일과 SMS를 통한 처리상황 통보 등의 절차를 갖췄다. 2006년 9월 현재 총 806개 기관의 2천158만 3천848건의 목록 검색이 가능하며 36개 기관(중앙 7, 지방 29)은 '열린정부' 시스템과 연계시켰다.

3) 사상 처음 업무추진비 공개

사상 처음으로 중앙행정기관이 자발적으로 업무추진비를 공개했다. 금액이 너무 많다든가 집행 내역이 부당하다며 여론의 질타를 받을까 두려워 업무추진비를 공개하지 않았다. 그 동안 언론과 시민단체들은 업무추진비를 '임자 없는 돈', '쌈지 돈'으로 비유하며 예산과목을 없애라고 주장했다. 참여정부는 질책이 있으면 겸허히 받아들이겠다는 의지에 따라 업무추진비 집행 내역을 과감하게 공개했다. 2003년 6월 19일 국무총리 훈령이 제정돼 중앙행정기관은 2004년부터 홈페이지를 통해 공개했다. 중앙인사위원회 등 15개 기관은 기관장이 집행한 금액, 재정경제부 등 30개 기관은 기관장 및 부기관장이 사용한 금액을 공개했다. 교육인적자원부 등 40개 기관은 집행 내역을 일자별 용도 및 금액을, 국무총리실 등 5개 기관은 4~5개 유형별 집행액을 공개했다.

청와대도 2006년 1월 26일 청와대 홈페이지에 반기별 업무추진비 내역을 최초로 공개했다. 업무추진비 집행액을 연도별로 구분해 2003년 40억 8천512만 원, 2004년 38억 9천863만 원, 2005년 45억 6천819만 원으로 공개하고 2005년도 분은 7개 유형별로 구분해 공개했다. 청와대의 업무추진비 공개에 대해 언론은 "국민은 오해 소지가 있는 예산의 공개원칙을 준수하겠다는 선언으로 받아들인다"며 "대통령 비서실이 업무추진비를 공개한 것은 공기업과 사기업도 예산을 투명하게 집행하라는 무언의 메시지가 있다"고 긍정적으로 보도했다.

2005년도 대통령비서실 업무추진비 집행 총액		(단위 : 천원, %)
번호	집행 유형	집행액
1	• 정책조정 및 현안관련 간담회비 등	1,407,917(30.8)
	– 전문가 자문·간담회비 등	136,737(3.0)
	– 관계기관(단체)정책 협의비 등	806,521(17.6)
	– 민심청취 및 국정홍보 경비	464,659(10.2)
2	• 내외빈 주요 인사 초청행사비	937,397(20.5)
3	• 각계각층 경·조화비 및 기념품비	1,451,895(31.8)
4	• 비서실 부서운영 지원 등 기타 경비	734,456(16.1)
5	• 비서실 직원 업무혁신 관련 경비	36,522(0.8)
계		4,568,187(100)

3. 자의적 비공개 최소화해야

공공기관 정보에 대한 수요는 계속 늘어나고 있지만 정보 공개의 운영상 문제에 대한 불만은 아직 남아 있다. 공공기관의 자의적인 판단에 따라 핵심 정보는 공개되지 않으며 주요 정보는 행정소송 이후에야 공개한다는 지적이다. 개선해 나가야 할 과제이다. 공개가 결정된 정보는 청구 이전에 자발적으로 공개하고 구체적 공개 기준을 마련해 자의적인 비공개 여지를 최소화해야 한다.

민주화가 진전되면서 외교문제에 대한 국민적 관심도 높아져 외교문서 공개의 중요성은 더욱 커지고 있다. 한일 수교 교섭, 베트남전 등 관련 외교문서 공개는 국민 지지를 기반으로 한 '열린 외교'의 실현으로, 참여정부 주요 성과 중 하나이다. 앞으로 연례적인 외교문서 공개를 통해 외교정보서비스를 강화해야 한다.

참여정부 국정운영백서 ❷

민주주의

발행처 국정홍보처

발행인 김창호

발행일 2008년 2월 20일

편집협력 김형윤편집회사

인쇄제본 삼화인쇄(주)