

제 1 장 총론

한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임(한변) 공동대표
채명성 변호사

I. 2016헌나1 결정을 통해 본 탄핵의 요건

여기에서는 지난 탄핵결정의 적법성, 정당성 문제는 논외로 하고 헌법재판소가 어느 정도의 사유로 탄핵을 인용하였는지를 가늠하기 위한 목적에서 지난 탄핵사유 등을 간략히 분석해보기로 합니다.

1. 탄핵의 일반적 요건

헌법 제65조는 ‘그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때’를 탄핵사유로 규정하고 있습니다¹⁾. 대통령에 대한 파면결정을 위해서는 헌법이나 법률을 위배하고, 그 위반의 중대성이 인정되어야 합니다. 즉, 대통령의 법위배 행위가 헌법질서에 미치는 부정적 영향과 해악이 중대하여 대통령을 파면함으로써 얻는 헌법 수호의 이익이 대통령 파면에 따르는 국가적 손실을 압도할 정도로 커야 합니다²⁾.

이에 대하여 2016헌나1 결정에서 헌법재판소는 중대성을 판단함에 있어 헌법수호의지를 거론한 바 있습니다. 당시 헌법재판소는 ‘대통령의 지위를 이용하거나 국가의 기관과 조직을 동원하였다는 점에서 그 범위반의 정도가 매우 엄중하다’고 설시함과 아울러 ‘검찰 조사나 특별검사의 수사, 압수수색에 응하지 않은 점 등에 비추어 피청구인의 헌법수호의지가 분명하게 드러나지 않는다’고 설시한 바 있습니다.

2. 2016헌나1 결정에서의 탄핵 사유

- 1) 여기에서 ‘직무’란 법제상 소관 직무에 속하는 고유 업무와 사회통념상 이와 관련된 업무를 말하고, 법령에 근거한 행위뿐만 아니라 대통령의 지위에서 국정수행과 관련하여 행하는 모든 행위를 포괄하는 개념이다. 또 ‘헌법’에는 명문의 헌법규정뿐만 아니라 헌법재판소의 결정에 따라 형성되어 확립된 불문헌법도 포함되고, ‘법률’에는 형식적 의미의 법률과 이와 동등한 효력을 가지는 국제조약 및 일반적으로 승인된 국제법규 등이 포함된다(2016헌나1).
- 2) 대통령에 대한 파면결정은 국민이 선거를 통하여 대통령에게 부여한 민주적 정당성을 임기 중 박탈하는 것으로서 국정 공백과 정치적 혼란 등 국가적으로 큰 손실을 가져올 수 있으므로 신중하게 이루어져야 한다. 따라서 대통령을 탄핵하기 위해서는 대통령의 법위배 행위가 헌법질서에 미치는 부정적 영향과 해악이 중대하여 대통령을 파면함으로써 얻는 헌법 수호의 이익이 대통령 파면에 따르는 국가적 손실을 압도할 정도로 커야 한다. 즉, ‘탄핵심판청구가 이유 있는 경우’란 대통령의 파면을 정당화할 수 있을 정도로 중대한 헌법이나 법률 위배가 있는 때를 말한다(2016헌나1).

아래와 같이 2016헌나1 결정에서 인정된 탄핵사유는 ① 문건 47건의 유출, ② 최서원이 추천하는 4명의 공직자³⁾ 임명, ③ 미르재단과케이스포츠 재단의 설립, ④ 일부 기업에 특정인 채용을 요구하는 등 사기업 경영에 관여했다는 것입니다. 어쩌면 **현 정권의 탄핵사유와 비교하면 정말 소박(?)한 사유들임을 알 수 있습니다.**

[소추사유 인정 여부]

소추 사유	현재 결정
사인의 국정개입 허용과 대통령 권한 남용 여부 (O)	• 정호성을 통한 국정에 관한 문건 유출 지시·묵인 • 최서원의 추천에 따라 공직자 임명하고, 이들 중 일부가 최서원의 이권추구를 돕는 역할을 함 • 미르 재단 등 설립을 통해 최서원 지원 • 기업에 특정인 채용을 요구하는 등 사기업 경영에 관여
공무원 임면권 남용 여부(X)	• 정유라, 최서원 위해 문체부 소속 공무원에 문책성 인사를 했다는 주장은 받아들이지 아니함
언론의 자유 침해 여부 (X)	• 대통령이 세계일보 사장 해임에 관여했다고 보기 어려움
생명권 보호의무 등 위반 여부(X)	• 세월호와 관련한 대통령의 생명권 보호의무를 위반했다는 등 주장은 받아들이지 아니함

아울러 탄핵사유의 중대성을 판단함에 있어서는 최서원이 국정에 개입하고 대통령이 최서원의 사익추구를 지원했다는 점과 함께 대통령이 검찰 조사나 특별검사의 수사, 압수수색에 응하지 않는 등 헌법수호의지가 분명하게 드러나지 않는다는 점이 거론되었습니다. 이 역시 **소극적 형태의 회피행위에 불과하여 대한민국 헌법과 법치를 적극적으로 파괴하는 현 정권의 행태와는 비교 자체가 되지 않습니다.**

[파면 사유]

- 국정에 관한 문건 유출에 지속적으로 이루어졌고 최서원이 국정에 개입
- 대통령의 권한을 남용하여 최서원의 사익추구를 도와줌. 미르 재단과 케이스포츠 재단은 최서원의 사익추구에 이용
- 2014년 11월 정윤희 문건보도를 비난하는 등사실을 은폐하고 관련자 단속
- 2016. 10. 25. 1차 대국민 담화를 발표하고 국민에게 사과하였으나 진정성 부족
- 검찰이나 특검 조사에 응하지 않았고 청와대 압수수색 거부

3) 김종문체부 2차관, 차은택 문화융성위원회 위원, 김종덕 문체부 장관, 김상률 교육문화수석비서관

결국 지난 탄핵사유와 비교해서 오늘 논의될 탄핵사유는 비교할 수 없을 정도로 중대하며, 헌법수호의지 자체가 없는 것으로 판단된다는 점에서 결정적 차이가 있습니다.

	지난 정권	현 정권
탄핵사유	문건 47건 유출, 공직자 4명 자의적 임명 및 재단설립 등 사유	외교안보, 경제, 언론, 사법, 사회교육 등 사회 전 분야에 이르는 광범위한 헌법·법률 위반
중대성 (헌법수호의지 포함)	대통령이 검찰 조사나 특별검사의 수사, 압수수색에 응하지 않는 등 헌법수호의지가 분명하게 드러나지 않음	특정 이념에 따라 국가정체성을 훼손하고 헌법을 위반하고 있다는 점에서 헌법수호의지 자체가 없는 것으로 판단

II. 통합진보당 해산 결정문(2013헌다1)을 통해서 본 탄핵사유의 존부

더불어민주당은 헌법재판소의 결정으로 해산된 통합진보당과 야권연대를 했던 정당이며, 현 정권에는 통합진보당의 색채가 강하게 남아 있습니다. 특히 통합진보당과 현 정권은 정도와 방식의 차이는 있지만 아래와 같은 공통점이 존재합니다.

①<u>대한민국보다 북한의 정통성을 인정하려는 쪽으로 경도되어 있음</u> 1. 대한민국 체제의 근간인 <u>자유민주주의와법치주의중핵인 ‘자유’ 보다 사회주의에 가까운 ‘사람’, ‘민족’, ‘노동’ 을 강조</u> 2. 그 논리적 귀결로<u>북한의핵실험, 북한 인권문제와 3대 세습문제에 대하여 옹호하거나 비판을 자제</u>
--

따라서 현 정권의 정체성 분석을 위해서도 지난 통합진보당 해산 결정에서의 해산 사유를 일독할 필요가 있습니다.

1. 한국사회의 특수성

가. 남북한의 대립

“우리 민족은 20세기에 들어 식민통치라는 뼈아픈 시련을 겪었고, 30여년 만에 독립이 되었으나 미·소군의 주둔과 좌·우의 대립으로 인한 극심한 혼란이 있었으며, 일제로부터 해방된 지 5년 만에 6·25 전쟁이 발발하여 동족상잔이라는 민족적 비극을 경험했다. …헌법 제3조는 대한민국의 영토가

한반도와 그 부속도서임을 규정함으로써 북한은 단지 미수복지구일뿐 대한민국의 주권이 미치는 영역임을 천명하고 있는 반면, 북한은 여전히 대한민국의 자유민주주의 헌정질서를 궁극적으로 타도 혹은 대체해야 할 대상으로 여기고 있다. 비록 1990년대 들어서서 냉전 체제의 붕괴로 시작된 변화의 분위기로 인하여 대한민국과 북한이 1991. 9. 동시에 국제연합에 가입하고, 대한민국 정부와 북한의 정부 당국자가 1991. 12. 13. 남북기본합의서를 채택하였으며, ‘남북교류협력에 관한 법률’ 등이 공포·시행되는 등 대한민국과 북한과의 관계가 적대적 관계에서 화해와 협력의 관계로 진일보해 온 면이 있기는 하나, 한반도의 이념적 대립 상황과 북한의 대남적화통일노선이 본질적으로 변경된 바는 없다고 보인다. …무엇보다도 **북한은 대한민국에 대하여 실제적인 무력도발 행위까지 서슴지 않고 있다. 휴전 이후에도 북한은 미얀마 아웅산 묘역 테러 사건 및 대한항공기 폭파 사건 등 끊임없이 무력도발을 해왔다. 북한은 1993년 핵확산금지조약을 탈퇴하면서 2006. 10. 핵실험을 강행한 후 최근까지도 장거리 미사일 발사실험을 계속하면서 한반도의 전쟁위기를 고조시키고 있을 뿐만 아니라, 제1, 2차 연평해전, 천안함 폭침 및 연평도 포격으로 인한 민간인 살상 사건 등 최근까지 대한민국을 향한 무력도발을 지속적으로 감행하고 있다.**”

나. 현실상황에 대한 고려 필요성

“현재 대한민국은 북한이라는 현실적인 적으로부터 공격의 대상으로 선포되고 있고, 그로부터 체제 전복의 시도가 상시적으로 존재하는 상황이다. 대한민국의 헌법과 그 속에 담긴 민주주의와 기본적 인권의 존중 등을 내용으로 하는 민주적 기본질서도 궁극적으로 대한민국과 동일한 운명에 있을 것이다. 주지하는 바와 같이 이러한 이념 대립의 상황은 오늘날 세계의 보편적인 상황과 상충된다. …이 사건은 남과 북이 대립되어 있는 현재 한반도의 상황과 무관하지 않다. 따라서 이 사건에 임하는 우리는 우리 사회가 처해 있는 분단이라는 특수한 상황 또한 고려할 수밖에 없다.”

2. 정당해산 결정시 고려요소(목적과 활동)

○ 통합진보당 강령

- ✓ 전문: “일하는사람이주인되는자주적민주정부를 세우고, 민중이 정치 경제 사회 문화 등 사회생활 전반의 진정한 주인이 되는 진

보적인 민주주의 사회를 실현” 하며, “한반도비핵평화체제와자주적평화통일을실현하고, 인간존중, 노동존중의 새로운 사회를 건설할 것” 이라고 규정

- ✓ 목표: ‘노동자, 농민, 중소기업인 등 일하는 사람이 주인되는 자주적 민주정부이자 민중이 주인되는 진보적인 민주주의의 사회
- ✓ 가치 내지 이념적 지향점은 ‘진보적 민주주의’ 45)

○ 통합진보당 주도세력의 성향

- ✓ 주요 당직자들은 북핵 개발이나 북한의 인권 및 3대 세습 등 북한관련 문제에 대해서는 북한의 주장과 행위라는 이유만으로 맹목적으로 지지
- ✓ 북한의 무력 도발의 책임도 대한민국 정부에 있다는 등 무리한 비판
- ✓ 일심회 사건의 경우에도 관련자들의 행위는 정당의 자주성과 독립성을 훼손한 해당(害黨) 행위임이 명백함에도 불구하고, 폐지되어야 할 국가보안법을 이유로 제명해서는 안 된다고 주장하면서 해당(害黨) 행위자에 대하여 아무런 조치를 취하지 아니하고 여전히 당내 주요 직위에서 활동하도록 함
- ✓ 위 회합 참석자들 중 일부는 장기간 북한 영화 및 책자 등을

4) 내란관련 회합 참석자인 홍○석(○○연합)은 2013. 5. 8. 사상학습 소모임에서 “진보적 민주주의의 과정은 뭐였냐면 자주·민주·통일이잖아&-&-진보적 민주주의의 어원이 어디로 가냐면 수령님께서 건설할 때 우리 사회는 진보적 민주주의 사회여야 한다는 노작이 하나 있어. 그 어원을 그래서 진보적 민주주의는 그 어원으로 시작해서 민주를 얘기할 때 우리는 진보적 민주주의여야 한다.&-&-우리가 한 거야. 지금 진보적 민주주의라고 지금은 그렇게 부르기로 한 거야.” 라고 발언하였는바, 이는 진보적 민주주의 도입 세력에 대한 당내 인식을 드러낸 것이라 볼 수 있고, 이○기, 홍○석 등 뒤에서 보는 내란관련 회합 참석자들 역시 진보적 민주주의를 지지하고 있음을 보여줍니다.

5) 피청구인의 이념적 지×점으로서의 진보적 민주주의는 그 강령상 문언에서 드러나는 의미와 피청구인 주도세력이 진정으로 추구하고 의도하고 있는 내용과는 사뭇 다릅니다. 피청구인 주도세력은 우리 사회를 외세에 예속된, 천민적 자본주의 또는 식민지반자본주의사회로 보고, 이러한 모순이 국가의 주권을 말살하고 민중들의 삶을 궁핍과 절곡에 빠뜨리고 있으므로 새로운 대안체제가 필요하다고 하며, 그 해답을 정치에서 찾으면서 대안체제로 ‘진보적 민주주의 체제’를 제시하고 있습니다. 진보적 민주주의의 주요 핵심가치로 자주·민주·통일과 21세기 특성을 살린 생태 등을 제시하고, 강령적 과제로는 민족자주(자주), 민주주의(민주), 민족화해(통일)를 제시하면서, 최종적인 강령적 과제는 연방제 ‘통일’을 통한 사회주의를 실현하는 것이지만, 이를 달성하기 위해서는 먼저 남한에서민중 ‘민주’ 주의변혁이 이루어져야하며, 이러한 ‘통일’과 ‘민주’라는 강령적 과제를 달성하기 위해서는 ‘자주’를 ‘민주’나 ‘통일’보다 선차적으로 달성해야 한다고 인식하고 있습니다.

그리고 피청구인 주도세력은 진보적 민주주의 실현방안으로 선거에 의한 집권과 저항권에 의한 집권을 설정하면서, 선거에 의한 집권을 하는 경우에도 필요한 때에는 비합법적·반합법적인 방법으로 폭력을 수단으로 활용할 수 있고, 우리 사회가 대중투쟁과 전민항쟁에 의하여 저항권적 상황이 전개될 경우에는 무력행사 등 폭력을 행사하여 기존의 우리 자유민주주의 체제를 전복하고 헌법제정에 의한 새로운 진보적 민주주의 체제를 구축하여 집권할 수 있다고 합니다.

통해 주체사상을 학습하고 김일성의 항일무장투쟁을 선전·미화하는 소모임에 참여

✓ 대다수의 회합 참석자들은 북한의 정전협정폐기 선언 등으로 북한의 군사도발위협이 고조되자, 대한민국을 적으로 규정하고 북한의 편에 서서 국가기간시설의 파괴, 무기제조 및 탈취, 통신 교란 및 정보전, 선전전을 펼치는 방안을 논의

✓ 위 사건 이후 피청구인은 당 조직을 ‘내란음모조작 국정원 해체 민주수호 투쟁본부’로 전환하고, 당대표, 원내대표, 최고위원, 시도당 위원장 등 주요 당직자들은 내란관련 사건이 조작되었다고 주장하면서 이○기 등에 대한 무죄판결과 석방을 요구하고, 당원들에게 탄원서 작성을 독려하는 등 전당적 차원에서 이○기 등 내란관련 사건 관련자를 적극 옹호하고, 내란관련 사건을 조작하였다고 정부를 비난

○ 통합진보당의 진정한 목적

✓ 통합진보당 주도세력은 “민주주의가 망할 때까지 민주주의를 외쳐라. 공산주의자는 법률위반, 거짓말, 속임수, 사실은폐 따위를 예사로 해치우지 않으면 안된다.”고 한 레닌의 말처럼 용어혼란 전술, 속임수 전술 등을 통하여 북한식 사회주의의 실현을 ‘민주혁명의 과업’으로 바꾸어 말하고 있고, 그들이 말하는 자주·민주·통일이라는 용어도 일반적으로 사용하는 의미와는 전혀 다른 것이다. 그들은 ‘우익대좌익’의 싸움을 ‘민족·민주·민중대반민족·반민주·반민중’으로, ‘평화 대 전쟁, 통일 대 반통일, 화해 대 분열’로 포장한다. 나아가 그들은 내면화된 신념으로 무장하며, 자신의 깊숙한 정체를 드러내지 않은 채 조직적으로 활동하여 왔다. 폭력적 방법의 사용도 불사하여 자유민주주의 체제의 파괴를 기도하였다.

✓ 피청구인 주도세력은 민중민주주의변혁론에 따라 혁명을 추구하면서, 대중투쟁의 일환으로 외부단체와 연계하여 한미FTA 무효화, 제주해군기지 전면 재검토, 국가보안법 폐지 등 각종 사회적 이슈에 참가하여 왔다. 북한의 핵실험, 북한 인권문제와 3대 세습 문제에 대해서도 피청구인 주도세력은 일관되게 북한의 입장을 옹호하고, 북한에게 책임 있음이 명백한 장거리 미사일 발사, 천안함 사건, 연평도 포격 등에 관해서도 오히려 그 책임을 대한민국

국 정부에 돌리고 있다. 일심회 사건 관련자들을 여전히 당내 주요 직위에서 활동하도록 하고 있으며, 비례대표 부정경선 사건은 단순한 법률위반 수준을 뛰어넘어 선거제도를 형해화함으로써 민주주의 원리를 훼손하는 것이다. 나아가 애국가를 부정하거나 태극기도 게양하지 않는 등의 행태는 대한민국의 정통성을 부정하는 또 다른 모습이다⁶⁾.

✓ 이상과 같은 사정과 피청구인 주도세력이 피청구인을 장악하고 있음에 비추어 그들의 목적과 활동은 피청구인의 목적과 활동으로 볼 수 있는 점 등을 종합하여 보면, 피청구인의 진정한 목적과 활동은 1차적으로는 폭력에 의하여 진보적 민주주의를 실현하고, 최종적으로는 북한식 사회주의를 실현하는 것으로 판단된다.

III. 현 정권의 정체성

헌법은 대한민국을 한반도의 유일한 합법정부로 인정하고(헌법 제3조), 북한은 자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일의 대상으로 봅니다(헌법 제4조). 대한민국은 자유민주적 기본질서는 대한민국의 근간이며(헌법 전문, 헌법 제4조), 대통령은 대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 집니다(헌법 제66조).

하지만 아래에서 보는 바와 같이 현정권은 자유민주적 기본질서와 대한민국의 정통성을 부정하는 태도를 보이고 있으며, ‘촛불혁명’이라는 미명 아래 공무원의 정치적 중립 의무를 훼손하고 있습니다.

1. 헌법상 ‘자유민주주의’에서 ‘자유’ 삭제 시도

자유민주주의 또는 자유민주적 기본질서는 우리 헌법의 기본원리이자 중핵입니다. 여기서 핵심인 ‘자유’를 빼버리면 해산된 통합진보당이 추구한 ‘진보적 민주주의’나 북한의 ‘인민민주주의’와의 구분 자체가 어렵게 됩니다. 그런데 현 정권은 ‘자유’의 삭제를 계속 시도하고 있습니다.

6) 이러한 경향은 이○기 등 내란관련 사건에서 보다 극명하게 드러났다. 이 사건 회합에 참석한 사람들은 북한의 정전협정폐기 선언 등으로 북한의 군사도발위협이 고조되자 ‘결정적 시기’라 판단하고는, 북한을 위하여 국가기간시설까지 파괴하겠다는 태도를 보임과 동시에 정보전·선전전을 펼치는 방안을 논의하고, 수령론과선군사상을 찬양하는 발언까지 하였음에도, 피청구인은 이○기 등 관련자를 당에서 제명하는 등 적극적인 차별화 조치를 취하지 않으며, 오히려 당조직을 투쟁본부로 전환하고 전당적 차원에서 이들을 옹호하고 정부를 비난하고 있다.

2017년 말까지 활동한 국회 헌법개정특별위원회(개헌특위) 자문위가 작성한 ‘개헌보고서’에는 현행 헌법상 ‘자유민주적 기본질서’와 ‘자유와 권리에 따르는 책임을 완수한다’는 내용이 삭제되고 ‘평등한 민주사회의 실현을 기본사명, ‘연대의 원리를 사회생활에서 실천’이라는 내용이 삽입되었습니다⁷⁾. 더불어민주당은 2018. 2. 1. 헌법상 ‘자유민주적 기본질서’에서 ‘자유’를 빼고 ‘민주적 기본질서’로 수정하기로 당론을 모았다고 발표했다가 불과 4시간만에 이를 정정하기도 했습니다⁸⁾.

특히, 2018년 11월 교육부는 초·중등 역사교과서 교육과정에서 ‘자유민주주의’, ‘한반도 유일 합법 정부’ 등의 문구를 삭제하고 ‘북한 세습’, ‘북한도발’, ‘북한 주민 인권’ 등 북한에 대한 부정적 표현을 삭제한 고시(告示)를 확정했습니다. 게다가 2019년 6월 초등학교 6학년 국정 사회교과서가 집필자도 모르게 213군데나 불법 수정된 사실이 검찰 수사를 통해 밝혀지기도 했습니다⁹⁾. 1948년 8월 15일은 ‘대한민국 수립’에서 ‘대한민국 정부 수립’으로 바뀌었고 북한에 대한 부정적 표현들은 대거 삭제되었습니다. 청와대의 개입을 충분히 의심할만한 상황인 것입니다.

2. 대한민국 건국 부정

앞서 역사교과서 사례에서 보듯이 현정권은 대한민국이 한반도 유일의 합법 정부라는 사실을 부정하고 있습니다. 때문에 교과서도 ‘대한민국 수립’에서 ‘대한민국 정부 수립’으로 수정된 것입니다.

이는 문재인 대통령의 역사관과도 일맥상통합니다. 문재인 대통령은 야당 시절이던 2016년 광복절 페이스북에 ‘8.15를 건국절로 지정해야 한다는 주장은 대한민국의 정통성을 스스로 부정하는 얼빠진 주장’이라고 했고, 2017년 광복절 경축사에서는 ‘2년 후 2019년은 대한민국 건국과 임시정부 수립 100주년을 맞는 해’라고 했습니다. 많은 이들은 이를 초대 대통령 이승만과 ‘건국 70주년’을 인정하지 않으려는 의도로 해석합니다.

7) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/01/12/2018011201849.html

8) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/02/01/2018020102782.html

9) http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/26/2019062600121.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news

문재인 대통령은 북한에 가서는 본인을 ‘남측 대통령’으로 소개했고, 지난 현충일 추념사에서는 “임시정부는 중국 충칭에서 좌우합작을 이뤘고, 광복군을 창설했으며, 광복군에는 약산 김원봉 선생이 이끌던 조선의용대가 편입되어 마침내 민족의 독립운동역량을 집결했다. 통합된 광복군의 군사적 역량은 광복 후 대한민국 국군 창설의 뿌리가 되고, 나아가 한미동맹의 토대가 되었다”고 했습니다. 북한정권의 수립에 공헌하고 대한민국 전복에 앞장선 김원봉을 칭송하는 것은 대한민국의 정체성을 훼손하는 반헌법적인 행위입니다.

3. 촛불의 우상화

현 정권을 촛불시위를 ‘촛불혁명’으로 미화하고 ‘촛불혁명’의 정신을 계승하겠다고 공공연하게 선언하고 있습니다. 문재인 대통령은 2017년 7월 마크롱 프랑스 대통령을 만난 자리에서 ‘촛불혁명으로 대통령에 당선됐다’고 말했고, 이낙연 국무총리는 2017년 5월 총리 취임사에서 ‘문재인 정부는 촛불혁명의 산물이다. .. 문재인 정부의 공직자들은 촛불혁명의 명령을 받드는 국정과제의 도구들이다’고 했다. 대통령과 국무총리의 이러한 발언들은 헌법수호 의무와 공무원의 정치적 중립의무에 대한 명백한 위반입니다. 또한, ‘혁명’을 강조하는 것은 법치주의에 대한 훼손입니다.

이에 대해 정홍원 전 국무총리는 한 언론과의 인터뷰에서 “헌법에 의해 선거로 당선된 대통령이 ‘촛불에 의해 당선됐다’고 이야기하는 상황입니다. 크게 잘못됐어요. 혁명으로 대통령 자리에 오른 게 아니란 말입니다. 헌법에 의해서 통치를 하는 게 아니라 촛불정신으로 통치를 하겠다는 겁니까. 특히 외국에 가서 촛불 운운하는 것은 정통성을 해치는 발언이라고 봐요. 국가 위신을 떨어뜨리는 겁니다. 마치 반체제적인 지도자 같잖아요? 당당하게 선거로 당선된 대통령이란 얘기를 왜 못합니까. 촛불을 강조하는 건 대한민국 법질서를 해치고 국민들에게 불안감을 가져오는 일입니다.”고 언급한 바 있습니다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 현 정권은 자유민주주의에 기초한 대한민국의 정통성을 부정하고 있습니다. 헌법수호의지라고는 도저히 찾아볼 수 없는 것입니다. 이러한 점에 더하여 이하에서 살펴보는 바와 같이 외교안보, 경제,

언론, 사법, 사회교육 각 분야에서의 헌법위반 사례들을 종합하면 탄핵사유는 충분히 인정될 것으로 판단됩니다.

제 2 장 군사안보 - 국가의 정체성 훼손과 군사대비태세 태만

전 육군 법무감

김진섭 변호사¹⁰⁾

I. 용공서훈(容共敍勳)은 ‘평화통일 정책’에 반하는 헌법위반입니다.

1. 우리 헌법은 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.”고 평화통일정책을 규정하고 있습니다.(헌법제4조)

자유민주적 기본질서는 “반국가단체의 1인 독재 내지 1당 독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유 평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서로서 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 하는 경제질서 및 사법권의 독립 등”을 그 내용으로 하고 있습니다.(1990.4.2.89헌가113 참조)

따라서 “북한이 적화통일의 목표를 버리지 않고 각종 도발을 자행하고 있으며 남북한의 정치, 군사적 대결이나 긴장관계가 조금도 해소되고 있지 않음”이 현실인 이상, 국가의 존립 안전과 국민의 생존 및 자유를 수호하기 위하여, 국가보안법의 해석 적용상 북한을 반국가단체로 보고 이에 동조하는 반국가 활동을 규제하는 것”은 평화통일정책 헌법정신에 비추어 볼 때 당연하다고 할 것입니다.(1997.1.16. 92헌바6,26 참조)

독립유공자(애국지사)는 “일제의 국권침탈 전 후로부터 1945. 8. 14.까지 국내외에서 일제에 항거한 공로로 상훈법 상 건국훈장 등” 서훈을 받아야 하는데, 건국훈장은 “대한민국의 건국에 공로가 뚜렷하거나 국가의 기초를 공고히 하는데에 이바지한 공적이 뚜렷한 사람에게 수여”하도록 규정하고 있습니다.(상훈법 제11조 참조)

그러므로 일제 강점기에 항일운동을 한 분에 대한 건국훈장 등을 수여하는 것은 헌법의 평화통일정책에 따라 상훈법을 해석 적용하여 수훈되어야 합니다.

2. 자유 대한민국을 공산화 하려는 대남적화전략(對南赤化戰略) 노선을 포기

10) 자문위원: 박휘락 교수

하지 않고 있는 북한 공산정권의 수립에 기여하거나 동조한 자(해방 후 좌익 공산주의 활동을 한 자 등)는 대한민국이 수여하는 건국훈장 등을 받을 자격이 없습니다.

가. 문재인 대통령은 2015년도에 페이스북에서 “이제는 남 북간의 체제경쟁이 끝났으니, 독립유공자 포상에서 더 여유를 가져도 되지 않을까? 광복 70주년을 맞아 약산 김원봉 선생에게 마음속으로나마 최고급의 독립유공자 훈장을 달아드리고 술 한잔 바치고 싶다.” 고 말하고, 대선공약으로 “보훈대상자 예우강화 및 포상범위 확대” 를 제시하더니, 2019.6.6. 현충일 추념사에서 “1945년 일본이 항복하기까지 마지막 5년 임시정부는 중국 충칭에서 좌우 합작을 이뤘고, 광복군을 창설했다. 광복군에는 무정부주의 세력 한국 청년전지공작대에 이어 약산 김원봉 선생이 이끌던 조선의용대가 편입돼 마침내 민족의 독립역량을 집결했다. 통합된 광복군 대원들의 불굴의 항쟁의지, 연합군과 함께 기른 군사적 역량은 광복 후 대한민국 국군창설의 뿌리가 되고 나아가 한미 동맹의 토대가 됐다.” 면서 공산주의자인 고 김원봉을 찬양하는 말을 하였습니다.(2019. 6. 7. 헤럴드경제)

우리 대한민국의 자유민주주의 체제와 북한의 3대 세습 공산독재 체제는 비교자체가 무의미할 정도로 우리 자유민주주의 체제가 절대적으로 우월함은 불문가지라 할 것입니다. 북한은 헌법과 노동당규약 등에서 아직도 우리 대한민국을 적화시키겠다는 대남적화야욕을 포기하지 않고 있을 뿐만 아니라 지속적으로 핵과 미사일 등을 개발하면서 핵 보유 의지를 포기하지 않는 등 우리의 안보를 최대로 위협하는 반국가단체임에도 불구하고, 이러한 사실을 간과한 채 “이제는 남북간의 체제경쟁이 끝났다” 고 생각하는 문재인 대통령의 안보현실에 대한 인식은 명백한 오판이라 할 것입니다.

나. 국가보훈처(처장 피우진)는 2018. 6.경 독립유공자에 대한 서훈 기준을 상훈법에 반하는 내용으로 개정을 하여 국가의 정체성(자유민주주의)을 훼손하는 위법행위를 하였습니다.

국가보훈처는 그동안 상훈법에 따라 해방 후 사회주의활동자들에게는 서훈을 제한하여 왔는데 피우진 보훈처장은 독립유공자에 대한 서훈 기준을 무리하게 개정까지 하면서 해방 후 남로당 활동을 한 고 손용우에 대한 건국훈장 서훈을 추천하였습니다.

그리고 피우진 보훈처장으로부터 서훈을 추천받은 문재인 대통령은 국무회의의 심의를 거쳐 2018. 8. 15. 광복절기념 행사장에서 ‘해방 후 남조선 로동당원으로 활동한 전력이 있는 고 손용우에 대하여 건국훈장(애족장)을 수여하였습니다.’ (월간조선 2019. 4월호 참조)

해방 후 남로당원으로 활동하면서 대한민국의 건국을 방해한 자 또는 월북을 하여 적극적으로 북한 공산정권 수립에 협력한 자들은 비록 일제 강점기에 항일운동 사실이 인정된다고 하더라도 우리 자유 대한민국의 건국훈장을 수여 받을 자격이 없다고 할 것입니다.

따라서 피우진 보훈처장이 해방 후 남로당 활동을 한 자까지도 서훈이 가능하도록 용공주의적인 내용으로 서훈심사규정을 개정한 것은 헌법정신에 반할 뿐만 아니라 상위법인 상훈법에 반하여 위법하다고 할 것입니다.

그리고 피우진 보훈처장은 국회 답변에서 “김원봉에게 국가유공자 서훈을 주는 것은 국민 대다수가 바라고 있다.” 는 등 희언(戲言)을 하고, 2019년도 업무보고에서 “그동안 독립유공자포상을 보류했던 24,737명(해방 후 좌익활동 경력자 298명 포함)을 재심사하겠다” 는 업무계획을 보고하는 등 우리 자유대한민국의 정체성(자유민주주의)을 근본적으로 훼손하는 용공성 보훈행정을 자행하고 있습니다.

3. 국가 정체성을 훼손하는 용공서훈행정의 책임자인 피우진 국가보훈처장은 즉각 해임되어야 합니다.

가. 대통령은 헌법을 준수하고 수호할 책무가 있을 뿐만 아니라 국민 모두에 대한 법치와 준법의 상징적 존재입니다.(2004. 5. 14. 2004헌나1)

그리고 국가공무원법에 따라 모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 합니다.

나. 그런데 피우진 보훈처장은 헌법과 상훈법의 규정을 위반하면서 독립유공자포상심사기준을 용공주의적인 내용으로 개정하였습니다.

그리고 건국훈장은 “대한민국의 건국에 공로가 뚜렷하거나 국가의 기초를 공고히 하는 데에 이바지한 공적이 뚜렷한 사람” 에게 수여되어야 하는데, 피우진 처장은 해방 후 남로당원으로 활동하면서 대한민국의 건국을 방해한 고 손용우에 대한 건국훈장을 추천하여 국가의 정체성을 훼손하였습니다.

나아가 피우진 처장은 2019년도 업무보고 내용대로 “그동안 독립유공자 포상을 보류했던 24,737명 특히 해방 후 좌익활동 경력자 298명까지 독립유공자포상심사를 계획하고 있습니다.

다. 이상과 같이 상훈법을 위반하여 해방 후 좌익활동 경력자까지 독립유공자 서훈을 위하여 포상심사기준을 개정하고, 해방 후 좌익활동 경력자까지 독립유공자 재심사를 계획하는 등 용공성 보존 행정으로 불필요한 국론분열을 야기하고 자유 대한민국의 정체성을 훼손시키는 피우진 보존처장은 반드시 해임되어야 할 것입니다.

그리고 2018. 8. 15. 수여한 고 손용우(1923. 1.생)에 대한 건국훈장의 서훈은 상훈법상 “서훈 공적이 거짓으로 밝혀진 경우”에 해당한다고 할 것이므로 고 손용우에 대한 건국훈장 서훈 취소는 물론이고 해방 후 좌익활동 경력자 298명까지 포상하려는 독립유공자포상심사계획도 취소되어야 합니다.(상훈법 제8조)

II. 군사대비태세 태만은 헌법상 국군통수권자의 책무위반입니다.

1. 우리의 주적인 북한의 침략을 방어하기 위한 군사대비태세(軍事對備態勢)는 국군통수권자(國軍統帥權者)의 국가 안보 핵심 책무입니다.

가. 고대 로마의 명장 Vegetius의 “평화를 바라거든 전쟁을 대비하라(Si vis Pacem, para Bellum)”는 명언과 춘추시대 제나라 사마양저(司馬穰苴)의 “천하가 비록 평안하더라도 전쟁을 잊으면 위태로워 진다”라는 말에서도 알 수 있듯이 평소에 군사대비태세(軍事對備態勢)의 약화는 적의 전쟁 도발을 유혹하게 됩니다.

북한은 현재 15~60개의 핵무기를 보유하고 있으며, 2020년까지 최대 100개까지 늘릴 수 있다는 불길한 전망이며, 북한은 플루토늄 50여 kg, 화학무기 2,500~5,000 t 을 보유한 것으로 추정되고 있습니다.(미국 랜드연구소 2019년 초 보고서, 2018 국방백서 참조)

북한은 지난해 4.27 남북정상회담 이후 지난해 5월 24일 비핵화 단계의 첫 조치로 풍계리 핵실험장 갱도를 폭파했으나, 국제사회 전문기관 검증은 받지

않았으며, 지난 2월 하노이 미 북 정상회담 이후 협상이 교착상태에 빠지자 일부 시설을 복구하기 시작했고, 지난 2월 2차 미 북 정상회담이 ‘노 딜’로 끝나자 지난 4월 17일과 5월 4, 9일 3차례에 걸쳐 단거리 미사일 시험발사를 했는데, 당시 발사한 미사일은 한국형 미사일방어체계(KAMD)와 킬체인(Kill Chain 발사전탐지요격), 대량응정보복(KMPR) 등 3축(3K)체계를 무력화할 수 있는 고체연료 엔진 고성능 ‘북한판 이스칸데르’ 미사일이란 분석이 지배적입니다.(문화일보 2019. 7. 1. 참조)

이와 같이 북한은 여전히 우리나라와 대치하면서 우리나라의 자유민주주의 체제를 전복하고자 하는 적화통일노선을 포기하였다는 명백한 징후를 보이지 않고 있는 이상, 북한은 조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자임과 동시에 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체(反國家團體)의 성격도 아울러 가지고 있다고 보아야 할 것입니다.(2003. 9. 23. 2001도4318 참조)

나. 국가의 원수(元首)이며 정부의 수반(首班)인 대통령은 국가의 독립, 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 지며, 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수(統帥)하여 영토보전의 책무를 다하기 위하여 군사대비태세를 강화하여야 하는 것입니다.

대통령은 국군통수권을 행사하여 “북한의 핵과 미사일 등 무력에 의한 남침”에 대한 철저한 대비책을 강구하여야 함은 물론이고 “북한의 대남적화통일을 위한 심리전”에 대한 대비책도 병행하여야 합니다.

‘6.30 미·북판문점 정상회담’에 대하여 문재인 대통령은 “정전협정 66년 만에 사상 최초로 당사국인 북한과 미국의 정상이 군사분계선에서 두 손을 마주 잡았고, 미국의 정상이 특별한 경호조치 없이 북한 정상의 안내로 군사분계선을 넘어 북한 땅을 밟았다. 남북에 이어 미·북간에도 문서상 서명은 아니지만 사실상의 행동으로 적대관계의 종식과 새로운 평화시대의 본격적인 시작을 선언했다고 말할 수 있을 것”이라고 사실상 남북간 적대관계의 종식선언을 하였습니다.(문화일보 2019. 7. 2.)

북한은 노동당 규약과 헌법의 대남적화야욕을 실현하기 위하여, 현재 핵 무기를 15~60개 보유하고 있을 뿐만 아니라 “조선반도 비핵화는 북조선의 핵

억제력을 없애기 전에 북조선에 대한 미국의 핵 위협을 완전히 제거하는 것이며, 남북한 영토뿐만 아니라 주변지역으로부터 조선반도를 겨냥한 모든 핵 위협요소를 제거하는 것을 의미한다”면서 주한미국 철수를 주장하고 있습니다.

만약 대통령이 북한의 핵 보유 사실을 간과한 채 주관적인 판단으로 “남북 미, 사실상 적대관계 종식선언”을 이유로 군사대비태세를 태만히 하거나 소홀히 하여 영토보전의 책무를 다하지 아니하는 결과가 초래된다면 이는 국군통수권자로서 대통령의 책무를 다하지 않는 것이므로 헌법 제65조의 탄핵사유에 해당한다고 할 것입니다.(2004. 5. 14. 2004헌나1 참조)

2. 북한의 핵 포기가 확인될 때까지 한미동맹의 핵심인 전시작전통제권 전환 시기 연기와 ‘9·19 남북군사합의’ 사항은 폐기되어야 합니다.

가. 북한의 핵보유국 전략은 변함이 없음이 확인되었습니다.

(1) 2019. 6. 30. 도널드 트럼프 미국 대통령과 김정은 북한 국무위원장의 판문점 미 북 정상회담에 대해 미국 전문가들은 “실무협상 재개 합의에도 불구하고 사실상 핵보유국 승인이라는 김 위원장의 목표에 변화가 보이지 않았다.”고 지적했습니다.

브루스 클링터 헤리티지 재단 선임연구원은 2019. 6. 30. 문화일보와의 이메일 인터뷰에서 “싱가포르 (1차 미·북) 정상회담처럼 여러 ‘최초들’을 기록했지만, 북한 비핵화를 향한 가시적 조치라는 목표에 어떠한 진전도 없었다”고 평가하면서 “김 위원장이 핵과 미사일 무기를 포기하겠다는 증거가 없는 상황이 계속되고 있다”고 우려했으며, 프랭크 자누지 미국 맨스필드재단 대표는 “트럼프 대통령은 김 위원장에게 북한이 핵무기 제작과 탄도 미사일 실험을 계속하더라도 미국과 우호적인 관계를 맺을 수 있다는 점을 보여줬다”고 비판하면서 “비무장지대(DMZ)에서의 미소에도 핵 위협은 커지고 있다.”고 우려했으며, 수미테리 전략국제문제연구소(CSIS) 선임 연구원은 “비핵화에 대한 김 위원장의 태도에는 근본적인 변화가 없다고 본다”고 밝혔습니다.

미 언론도 판문점 회동에 주목하면서도 실질적인 비핵화 진전이 없음을 지

적하였는데, NBC는 “트럼프 대통령은 핵 협상이 몇 주안에 재개될 것이라고 발표하면서 회동을 승리로 간주했습니다. 그러나 모든 팡파르에도 불구하고 미국과 북한이 비핵화에 대한 구체적인 진전을 이뤘다는 징후는 없었다”고 전했으며, CNN도 “트럼프 대통령과 김 위원장 간 50분간 회동에서 회담 재개 합의를 넘어서는 새로운 약속은 없는 것으로 보였다.”고 평가했습니다.(이상 2019. 7. 1. 문화일보 참조)

한편 ‘6.30 미·북판문점 정상회담’ 이후 미 국무부는 ‘핵 동결에 초점을 맞춘 새로운 비핵화 협상 시나리오를 검토 중’이라는 NYT 보도에 대해 ‘우리의 목표는 여전히 북한의 FFVD(최종적이고 완전하게 검증된 북한의 비핵화)’라고 대답하였습니다.(문화일보 2019. 7. 2.)

(2) 핵을 보유한 북한의 공격에 대한 군사대비태세는 한미동맹강화가 최우선 방책입니다.

국제정치학자 모겐소는 “비핵국가가 핵보유국에 의하여 공격을 받을 경우에는 공격을 받은 국가는 저항하다가 초토화되거나, 무조건 항복할 수밖에 없다”고 주장하였습니다.(Hans J. Morgenthau, *The Struggle for power and Peace*. 6th Edition, New York: McGraw-Hill, 1985, p.141)

비핵화를 선언한 우리 대한민국이 사실상 핵을 보유한 북한을 상대로 군사대비태세를 강구하는 방법으로는 ① 우리나라가 자위권(right of self-defense)을 행사하기 위하여 핵을 보유하는 방법, ② 우리나라에 미국의 전술핵을 재배치하여 북한의 핵공격에 대비하는 방법, ③ 한미동맹을 강화하여 미국의 핵 우산에 들어가 연합작전으로 응징보복하는 방법 등을 생각할 수 있으나, 북한의 핵 공격에 대비한 ①, ②의 방법은 주변 강대국 정세에 비추어 볼 때 사실상 실현이 불가능한 방법이라 할 것이므로 우리나라가 취할 수 있는 북핵에 대한 대비태세는 핵을 보유한 동맹국인 미국과 한미동맹관계를 더욱 강화하는 것이 실현 가능한 유일한 방법이라고 할 것입니다.

(3) ‘문화미래리포트(MFR)2019’에 참석한 전문가들은 ‘미·중 갈등이 구조적이고 장기적일 것’이라고 전망하면서 ‘시진핑 시대 들어 중국이 전체 주의쪽으로 방향을 틀어 동북아의 경제·안보 메가트렌드도 변화할 수밖에 없다’고 진단하였습니다.

전문가들은 중국이 북한을 자산으로 인식하면서 비핵화는 더 어려워졌으며, 동북아의 군사경쟁은 더 심해질 것이기 때문에, 우리나라는 ① 남북관계에 대한 과도한 집중을 삼갈 것, ② 지역내 한국의 영향력을 키우는 방식으로 **한.미동맹을 심화**시킬 것, ③ 한국의 **독자적 정보, 감시, 정찰능력 강화**로 대중 발언권을 높일 것 등을 제시하였습니다.(문화일보 사설 2019. 6. 27.)

나. 북핵 대비 없는 전시 작전통제권 조기전환 시도는 사실상 군사대비태세의 포기입니다.

(1) 노무현 정부 때 제기한 전시 작전통제권 전환은 이명박 정부 때 1차 연기되고, 박근혜 정부 때는 “충분한 조건이 구비 되면 환수한다”는 방침을 설정하면서 사실상 전작권 전환 시기를 연기하는 등 역대 정부는 전작권 전환문제를 신중하게 추진하였습니다.

그런데 현 정부는 대선공약에서는 “임기 내 추진”으로 하였다 다시 “조속 추진”으로 변경하면서, 2018. 10. 31. 제50차 한미 안보협의회(SCM: Security Consultative Meeting)에서 한국군이 한미연합사령관을 담당하는 것으로 합의하고, 2009년 예정된 사전평가를 생략하고 최초작전능력(IOC: Initial Operational Capability) 평가를 실시하면서 2020년 ‘완전작전능력’ 검증, 2021년 ‘완전임무수행능력’ 검정을 일사천리로 진행하여 2022년에는 새로운 체제로 전환한다는 계획을 추진하고 있습니다.

(2) 북한의 핵포기 조치라는 충분한 조건이 구비되지도 않은 상태에서 만약 전작권 전환 시기를 서두를 경우에는 여러 가지 문제점이 야기될 수 있습니다.

첫째, 가장 심각한 문제점은 한반도 전쟁억제와 방어에 대한 미국의 연합방위 책임이 자연스럽게 면제될 수도 있다는 것입니다. 만약 미국이 한반도 문제에 개입하지 않는 것이 좋겠다고 판단할 경우에는 한국군이 한미연합사령관임을 강조하면서 부사령관으로서 지원의 역할만 담당한다고 주장할 수도 있을 것이기 때문입니다.

둘째, 한미연합사를 유지하더라도 한국군이 한미연합사령관 직책을 담당하게

된다면, 한미연합사령관, 주한미군사령관, 유엔군사령관이 분리됨에 따라 유사시 한 미 양국군 간의 원활한 협조를 보장할 수 없다고 할 것입니다.

셋째, 다수의 전문가들이 ‘퍼싱 원칙’ (제1차 세계대전시 미국의 John J. Pershing 장군이 제시한 미군이 다른 국가 지휘관의 통제를 받지 않는다는 방침)을 우려하듯이, 한국군이 한미연합사령관의 직책을 수행할 경우 미군이 한미연합사령관의 지시를 철저하게 수용할 것으로 기대하기도 어렵습니다.

넷째, 미 증원군의 전개와 배치에 관하여 한국군 한미연합사령관이 제대로 파악하거나, 계획을 수립하거나, 명령을 내리기가 어려워집니다.

다섯째, 한국군 한미연합사령관 체제가 지속 될 경우 미군이 그 부사령관으로 대장이 아닌 3성 장군을 보임할 가능성도 배제할 수 없습니다.

미군의 입장에서 보면 한국과 같은 소규모 전구에 인도·태평양 사령관과 동일한 계급인 4성 장군을 계속 보임하는 것이 자연스럽지 않은 점이 있을 것인데, 부사령관의 직책으로 격하되면 3성 장군을 임명해도 크게 문제가 없을 것이기 때문이며, 계급이 중요한 군대에서 최고 계급인 4성 장군과 3성 장군의 차이는 대단히 커서 3성의 부사령관은 지금의 한미연합사령관과 유사한 권위, 발언권, 정보접근권을 갖지 못할 것이고, 그렇게 되면 한반도 상황이 미 국방부와 대통령에게 제대로 보고되거나 조치될 가능성도 낮아지며, 결국 한반도 전구의 중요성도 낮아질 수밖에 없게 되어 한반도의 전쟁억제 태세와 유사시 전비태세는 낮아질 수밖에 없다고 할 것입니다.

(3) 한미동맹의 핵심 기능을 하고 있는 한미연합사의 해체 또는 전작권 전환은 북한 핵 위협으로부터 사실상 군사대비태세를 포기하는 행위입니다.

북한은 현재 15~60개의 핵무기를 보유하고 있으며, 2020년까지 최대 100개까지 늘릴 수 있을 것으로 전망되고, 플루토늄 50여 kg, 화학무기 2,500~5,000 t 을 보유한 상태인데, 전작권의 전환으로 사실상 한미동맹관계가 해체될 경우에는 우리나라는 북한의 핵 공격에 대하여 “응전을 하다가 초토화되거나, 무조건 항복하여 공산화 되는 길” 밖에 선택의 여지가 없다고 할 것입니다.

그러므로 우리나라가 핵을 보유한 북한의 침략으로 부터 “국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호” 하기 위해서는 반드시 핵을 보유한 동맹국인 미국과 연합작전을 수행하여야 하기 때문에, 이를 위해서는 한

미동맹관계를 더욱 강화하여 북한의 공격을 사전에 억지하거나 만약 억지 실패 시에는 우리도 동맹국과 연합하여 핵무기로 응징보복이 가능하다는 분명한 메시지를 북한에게 정확히 전달할 필요가 있다고 할 것입니다.

현재의 한미연합방위 체제의 근간을 흔드는 전작권 조기전환을 무리하게 강행하기 위하여 한미연합사령관을 한국군으로 부사령관을 미군으로 교체하는 것은 북한으로 하여금 한미동맹관계에 균열이 생긴 것으로 오관할 수 있는 빌미를 제공할 수도 있을 뿐만 아니라, 미군에게는 북한이 공격할 경우 상호방위조약에 따라 대규모의 핵무기 응징보복을 할 것인지 하지 않을 것인지를 망설이도록 하는 또 다른 빌미를 제공할 수도 있습니다.

따라서 현재 정부에서 진행하고 있는 전작권 전환은 최소한 북한의 핵 포기가 검증될 때까지 연기하는 것이 군사대비태세의 책무를 다하는 것이라 할 것입니다.

다. 적어도 북한의 비핵화 의지가 확인될 때까지 ‘9.19.군사합의’는 폐지되어야 합니다.

(1) 국가안보를 북한의 선의(善意)에 의존해선 안 됩니다.

미북 간 대화가 재개되면서 이미 평화가 도래한 듯이 안보태세를 허술히 하는 것은 금물입니다. 오늘 이 시간에도 북한의 핵 물질은 계속 생산되고, 핵능력이 증강되고 있다는 사실에 눈 감으면 안 됩니다. 북한은 장거리 미사일 실험은 미국과의 관계로 인해 일시적으로 자제하고 있지만, 우리를 사정권에 두는 장사정포와 단거리 미사일 등의 무기개발은 계속되고 있습니다.

우리의 안보를 북한의 선의에 의존해서는 절대로 안 되는 것이며, 우리의 안보태세가 확고해야 북한이 대남 도발의 유혹에 빠지지 않고 비핵화 회담에도 진정성을 갖고 임하게 될 것입니다.

(2) 문재인 대통령은 2018년 9월 19일 평양에서 소위 ‘9.19 군사분야 합의’를 체결하여 제1조 1항에 “① 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 중지, ② 무력증강 금

지, ③ 다양한 형태의 봉쇄차단 금지, ④ 항행방해 금지, ⑤ 상대방 정찰행위 중지” 등을 약속하였는데, 이러한 9.19.남북군사분야 합의는 “남·북한 상호간에 무력증강을 하지 않겠다는 특히 북한이 더 이상 핵무기를 개발하지 않겠다”는 신뢰하에 이루어진 것이라 할 것인데 그 후 북한은 핵과 미사일을 개발하는 등 군사합의의 전제조건이 파괴되었다고 할 것이므로 ‘9.19.군사합의’는 이제 상호신뢰의 훼손으로 더 이상 그 효력을 유지할 수 없게 되었다고 할 것입니다.

군사 분야 합의서 제1조 1항은 ① “상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 중지”라고 되어 있는데, 이것은 향후 한미합동군사훈련을 재개하지 못하도록 하는 내용으로 이미 대규모 한미연합연습은 모두 폐기되었으며, ② “무력증강 금지”는 북한의 군사적 위협에 대한 한국의 대비조치 자체를 금지하겠다는 것으로 이것이야말로 군의 자주권을 포기하는 것이며, ③ “다양한 형태의 봉쇄차단”은 북한의 핵무기 폐기를 위하여 미국이 한미연합으로 북한을 봉쇄하기 위한 조치를 막기 위한 것으로 이 또한 한국의 자주권을 북한에게 헌납한 조치이며, ④ “항행방해 문제”는 한국이 북한의 배 항행을 방해하지 않겠다는 것으로 무장한 북한 배가 남한을 제집 드나들 듯 한국 해역을 활용할 수 있고, 해상으로 기습공격할 경우 대응책이 없다고 할 것입니다.

가장 심각한 것은 ⑤ “상대방 정찰행위 중지”인데, 북한은 공격할 것이기 때문에 공격 직전에 집중적으로 정찰하면 되지만 우리는 방어태세이기 때문에 평소부터 꾸준히 정찰해야 하는데 이번 군사분야 합의를 통하여 군사분계선을 기준으로 고정익항공기는 군사분계선으로부터 동부 지역 40km, 서부 지역 20km, 회전익항공기는 군사분계선으로부터 10km, 무인기는 동부 지역에서 15km, 서부 지역에서 10km, 기구는 25km 내에서 비행하지 못하도록 금지함으로써 한국군은 북한군의 동향을 관측하지 못하게 되었습니다. 북한은 평시 정찰의 필요성이 없다고 보면 이 합의는 한국군의 탐지 및 정찰 활동만 포기시킨 결과가 되어 2019년 5월 4일과 9일 북한이 ‘신형 전술유도 무기’ 등 다수의 미사일을 시험발사했지만, 우리 군은 사전에 전혀 파악하지 못하였던 것입니다.

군사분야 남북합의서 제3조 ‘평화수역’ 설정은 한국의 장병들이 피와 땀을 흘려 수호해온 북방한계선(NLL: Northern Limit Line)을 무효화하게 됩니다. NLL은 1953년 정전협정 체결 후 1999년 9월 1일 제11차 유엔사-북한군간 장

성급회담(본 회담에서 북한이 북방한계선 조정문제를 제기)까지 46년간 쌍방이 인정하고 지켜 온 실질적인 해상경계선으로서 정전협정이 존속하는 한 협의대상이 아니며 남북한 간 실제적인 국경선이었으며, 1999년 이후 북한은 간헐적으로 “북한은 NLL을 인정한 적도, 통보받은 적도, 쌍방이 합의한 적도 없다”는 주장을 하면서 문제를 제기하였고, 유엔사 측과 한국측은 “NLL은 합법적이며, 협상의 대상이 아니다”라고 주장하면서 북한이 어떤 주장을 해 오던 상관치 않고 사실상 해양경계선으로 고수했습니다. 그런데 이번 합의를 통하여 ‘평화수역’을 설정함으로써 기존의 북방한계선의 정당성은 매우 낮아졌고, 따라서 북한이 악용할 경우 기습공격의 가능성도 높아지는 결과가 되었습니다.

(3) 9.19.군사합의는 북한의 침략으로부터 국토를 방위하기 위한 군사대비태세를 사실상 포기하는 결과를 초래하고 있습니다.

북한은 우리 대한민국을 공산화 하려고 핵과 미사일을 개발하고 남한 내 좌익 중북세력을 지속적으로 확산시켜 분열을 초래하여 유사시를 대비하는 등 대남적화야욕을 포기하지 않고 있는 현존하는 위협인 반국가단체입니다.

적화야욕을 포기하였다는 확실한 증거도 없이 북한을 상대로 “① 상대방을 겨냥한 대규모 군사훈련 중지, ② 무력증강 금지, ③ 다양한 형태의 봉쇄 차단 금지, ④ 항행방해 금지, ⑤ 상대방 정찰행위 중지”를 합의하는 것은 명백한 헌법상 국군통수권자의 책무인 군사대비태세의 포기라 할 것입니다.

Ⅲ. 결 론(청원사항)

1. 국가의 원수(元首)인 대통령은 국가(國家)의 계속성(繼續性)과 헌법을 수호할 책무가 있습니다.

따라서 고 손용우에 대한 건국훈장 서훈은 자유민주주의 기본질서와 상헌법을 위반한 위법한 서훈이므로, “해방 후 남로당 활동을 한 전력이 있는 고 손용우에 대한 건국훈장 서훈의 취소”를 청원합니다.

그리고 상헌법을 위반하여 독립유공자포상심사기준을 개정하고, 특히 해방 후 남로당 좌익활동 경력자 298명까지 독립유공자 재심사를 계획하는 등 용

공성 보훈 행정으로 국론을 분열시키고 자유 대한민국의 정체성을 훼손시키는 “피우진 보훈처장의 해임” 을 청원합니다.

2. 대통령은 영토 보전의 책무를 다하기 위하여 북한의 비핵화가 이루어질 때까지 국군통수권자로서 군사대비태세를 강화하여야 할 책무가 있습니다.

따라서 미국이 북한 비핵화가 FFVD임을 재확인하고 있으므로, 한미동맹의 핵심인 한미연합사체제 유지를 위하여 최소한 “북한의 핵 포기 의사가 확인될 때까지 전시작전통제권전환 시기연기” 를 청원합니다.

그리고 다량의 핵 무기를 보유한 북한의 위협으로부터 우리 대한민국의 독자적인 정보·감시·정찰능력 강화를 위하여 “군사대비태세를 약화시키는 ‘9.19.남북군사합의’ 의 폐기” 를 청원합니다.

제 3 장 경 제 - 경제분야 헌법 및 법률위반

한반도 인권과 통일을 위한 변호사모임(한변) 회장

김태훈 변호사¹¹⁾

I. 반(反)헌법적 시장통제로 무너지는 한국 경제

우리 헌법은 자유민주적 기본질서의 보호를 그 최고의 가치로 인정하고 있고, 그 질서의 일부인 시장경제 및 사유재산권의 보장에 대하여도 제23조 제1항 전문과 제119조 제1항에서 각 규정하고 있습니다. 즉 사유재산제도와 경제활동에 관한 사적자치의 원칙을 기초로 하는 자본주의 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있습니다¹²⁾. 물론 우리 헌법은 그 전문과 제23조 제2항, 여러 ‘사회적 기본권’ 관련 조항, 제119조 제2항 이하의 경제질서에 관한 조항 등에서 모든 국민에게 그 생활의 기본적 수요를 충족시키려는 이른바 사회국가의 원리를 동시에 채택하여 구현하려하고 있습니다. 그러나 이러한 사회국가의 원리는 자유민주적 기본질서의 범위 내에서 이루어져야 하고, 국민 개인의 자유와 창의를 보완하는 범위 내에서 이루어지는 내재적 한계를 지니고 있는 것입니다¹³⁾.

문재인 정부 2년 사이 한국 경제는 그 기반이 너무나 빨리 무너지고 있습니다. 2019년 1분기 성장률 ‘마이너스 0.3%’라는 충격 속에 삼성·LG 등 간판 기업을 포함하여 1분기 실적을 발표한 상장사 67곳의 영업이익이 총 19조원으로 1년 전보다 무려 41% 급감했습니다. 수출은 2018년 12월 이후 7개월 연속 마이너스(-) 증가율을 벗어나지 못하고 있습니다¹⁴⁾. 경제협력개발기구(OECD)는 지난 5월 21일 한국의 올해 경제성장률 전망치를 다른 나라에 비해 유독 낮은 2.4%로 하향 조정했고, 지난 7월 10일 글로벌 신용평가사 S&P는 중소기업에 비해 상대적으로 호황을 누렸던 대기업마저 그 신용 강등을 경고하고 나섰습니다. 여기에 최근 대법원의 강제징용 배상 판결 방치로 촉발된 한일 갈등은 한국 경제에 궤멸적 타격으로 이어질 가능성이 높습니다. S&P의 경고는 일본의 무역 보복은 고려하지 않은 것입니다.

11) 자문위원: 신도철 교수, 양준모 교수, 정범진 교수, 정진경 변호사

12) 헌재 2001. 9. 27. 2000헌마238·302, 헌재 1997. 8. 21. 88헌가19등

13) 헌재 2001. 9. 27. 2000헌마238·302, 헌재 1998. 5. 28. 96헌가4등, 헌재 1996. 4. 25. 92헌바47

14) 외환 위거나 금융 위기가 아닌데도 기업 실적이 1년 만에 반 토막 난 적은 없었습니다.

http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/01/2019070101137.html

미국과 중국·일본·유럽 경제는 고용 호황을 누리는데 우리만 단기간에 이와 같이 무너진 건 대외 여건이 문제가 아니라 문재인 대통령이 임기 초부터 내세운 반(反)헌법적 시장통제 때문입니다. 특히 “임금을 올리면 소비가 늘어 성장이 촉진된다”는 이른바 소득주도성장 실험 강행의 부작용이 컸습니다. 이밖에 획일적인 주 52시간제 강행, 기득권 노조 우대, 숨통 죄는 규제 등 반시장·반기업적 정책이 기업투자를 10년 만의 최악에 빠트리고 그로 인해 발생한 고용불황이 1년 넘게 이어지고 있습니다.

대통령은 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 지고(헌법 제66조 제2항), 국민의 자유와 복리의 증진에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행해야 하며(헌법 제69조), 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속합니다(헌법 제66조 제4항). 따라서 문재인 대통령은 자유민주주의에 반하는 반헌법적 반시장적 조치들에 대해 즉각 이를 시정할 의무가 있습니다.

II. 획일적인 최저임금 폭주와 주52시간제 강행

1. 위헌적인 최저임금 폭주

소득주도성장의 대표적 폐해사례가 최저임금의 급격한 인상입니다. 문재인 정부는 출범하자마자 문 대통령의 ‘2020년 최저임금 1만원’ 선거 공약에 사로잡혀 2018년과 2019년 2년간 최저임금을; 최저임금법 제4조에도 불구하고 사업의 종류별로 구분하지 아니한 채, 획일적으로 29.1%나 인상하였습니다.

2001년부터 2019년 사이에 최저임금 인상률은 연평균 9.1%로서 이는 소비자물가 상승률 연평균 2.5%이나 명목임금 상승률 연평균 4.9%를 훨씬 초과합니다¹⁵⁾. $[(\text{수혜근로자 수}) / (\text{적용대상 근로자수}) \times 100]$ 으로 계산되는 최저임금 영향률은 2000년 1.1%이던 것이 2017년 17.4%로 증가하였고, 실제로는 최저임금의 영향을 받는 근로자 수가 2017년에 이미 25%에 이르러 과도한 최저임금의 수준은 시행 전에 헌법에서 규정한 적정임금의 보장과 고용 증진에 문제가 있음을 충분히 인지할 수 있는 상황이었습니다.

그 결과 고용참사와 영세 자영업자 폐업사태가 벌어졌습니다. 최저임금조차

15) 김동규 기자 | dkim@econovill.com | 2018.7.22 2001년부터 2019년까지 최저임금인상률, 명목임금상승률, 물가상승률 추이. 출처=최저임금위원회, 한국은행, 고용노동부
<http://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=342159>

받지 못하는 근로자가 무려 311만 명으로 전체 근로자에서 차지하는 비중(미만율)이 15.5%에 달하고, 소득 하위 20% 계층의 근로소득이 2년새 25.9%나 줄어 소득 양극화가 되레 심화되었습니다. OECD도 지난 5월 21일 발표한 경제 전망에서 두 자릿수 최저임금 인상이 일자리 창출을 가로막고 있다고 평가했습니다.

나아가 지난 7월 12일 2020년도 최저임금은 2018년보다 2.87%(240원) 오른 8590원으로 결정했습니다. 2년 연속 두 자릿수의 과속 인상엔 일단 제동이 걸렸지만 중소기업과 자영업자들을 초토화시켜 놓고 뒤늦게 인상률을 낮춘 것이어서 무너진 서민 경제가 다시 살아날 리가 없습니다. 내년 인상률이 2%대에 그쳐도 3년간 32.7% 오른 셈이 되고 주휴수당까지 합치면 2020년 실질 시급은 1만300원에 달해 소득 대비 OECD 최고 수준이고, 문 대통령의 2020년 1만원공약은 포기한 게 아니라 조기 달성한 셈입니다.

한편 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하거나, 징역과 벌금은 병과(併科)할 수 있습니다. 이는 최저임금 결정에 대한 노사합의가 없는 상태에서 정부 입장을 대변하는 공익위원들이 업종, 규모 등에 따른 탄력성이 없이 최저임금을 일률적으로 결정하고 위반을 형사처벌하는 것입니다.

결국 문 대통령의 이와 같은 최저임금 폭주는 헌법 제10조(행복추구권), 제32조 제1항(모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다), 제37조(과잉금지), 제119조 제1항(계약자유), 최저임금법 제1조(근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다) 등을 위반하는 것입니다.

2. 위헌적인 주52시간제 강행

종전 근로기준법은 하루에 8시간씩 일주일에 40시간을 일하도록 하되, 일주일에 12시간의 연장근로와 토·일요일에 총 16시간의 초과근무가 가능했습니다. 이렇게 되면 총 가능 근로시간이 68시간(40+12+16)이 된다. 그런데 개정 근로기준법은 근로시

간 특례업종을 26개에서 5개로 대폭 축소하면서 토요일과 일요일에 최대 16시간 할 수 있던 초과근무가 불가능하도록 했습니다. 이를 위반한 고용주에 대해서는 규모나 위반의 경중을 가리지 않고 징역2년 또는 2,000만 원 이하의 벌금에 처하기 때문입니다. 정부는 이와 같은 ‘주 52시간 근로’ 제도를 기업규모에 따라 순차적으로 도입하기로 했습니다(근로자 300인 이상 및 국가, 지자체, 공공기관 ‘19.7.1. 근로자 50~300인 미만’ 20.1.1. 근로자 5~50인 미만 ‘21.7.1.).

법정 근로시간 단축은 희망하는 결과는 가져오지 않으면서 여러 가지 부작용을 가져옵니다.

첫째 현 정부는 근로시간 단축을 통해 일자리 증가를 바라고 있습니다. 그러나 우리나라에서는 강성노조 등의 요인으로 노동시장이 극히 경직적이므로 근로시간이 줄어도 기업이 고용을 늘리기는 어렵습니다. 노조는 줄어든 근로시간에도 불구하고 거의 동일한 월급을 요구하므로, 기업은 신규채용 시 임금부담이 늘어나게 됩니다. 결국 근로시간 단축은 기업의 부담을 증가시켜 국제 경쟁력을 약화시킬 뿐 고용이 늘지 않을 가능성이 큼니다. 글로벌 투자은행 골드만삭스는 6월 27일 주52시간제로 인한 성장률 하락 폭을 2020년 0.3%포인트, 2021년 0.6%포인트로 내다보고 이에 따라 2020년 한국의 성장률 전망치를 종전 2.3%에서 다시 2.0%로 끌어내렸습니다.

둘째, 근로기준법은 노사 합의를 전제로 탄력적 근로시간제의 적용기간을 최대 3개월까지 허용하고 있습니다. 탄력적 근로시간제는 특정 단위기간에 평균 근로시간을 준수하는 것을 전제로 필요시 추가 근무를 허용하는 제도입니다. 쉽게 말해 일이 몰릴 때 집중적으로 일하고 일이 없을 때는 쉬게 해주는 제도입니다. 기업들은 연중 일감이 고르지 않고 특정 시기에 일이 몰리는 산업에선 탄력적 근로시간제의 적용기간이 1년까지 확대돼야 한다고 주장하고 있으나 그 주장이 받아들여지지 않고 있습니다. 대부분의 선진국은 근로시간을 단축하면서 탄력근로 적용기간을 길게 잡고 있습니다. 독일이나 영국은 평균 근로시간이 일정 수준을 초과하지 않는 이상 노사가 자율적으로 근로시간을 배분할 수 있도록 허용하고 있고 프랑스 일본 미국은 탄력적 근로시간제를 1년 단위로도 설계하는 것이 가능하도록 허용하고 있습니다. 그리고 첨단 분야는 물론 자동차 기계 바이오 게임 등의 R&D(연구개발) 업종의 특수성을 반영하여 근로시간 제한 규정의 적용에 예외를 인정하는 특례업종제도가 있으나 정부는 오히려 이를 대폭 축소했습니다.

셋째, 근로자 입장에서는 임금 감소 우려가 큼니다. 주 52시간제 도입이 장시간 근로

감소로 근로자의 ‘워라밸(Work&Life Balance)’에 기여하고 있는지에 대한 논란도 적지 않습니다. 일부 대기업에서는 워라밸에 기여하고 있는 것으로 나타나고 있습니다. 그러나 중소기업이나 임시·일용직에서는 소득이 줄어들어 투잡(two jobs), 쓰리잡(three jobs)을 뛰는 직장인이 늘어나고 있습니다. 다른 일용직을 통해 임금을 보전하다 보면 ‘저녁 있는 삶’이 아닌 ‘저녁 먹을 시간도 없는 삶’이 될 수 있다는 우려마저 제기되고 있는 실정입니다.

넷째, 근로기준법상 근로시간 위반은 반의사불벌죄(反意思不罰罪), 즉 피해자가 가해자의 처벌을 원하지 않는다고 하면 처벌할 수 없는 범죄가 아닙니다. 노사합의 여부를 떠나 주 52시간 이상 일하다 적발되면 사업주와 담당 임직원은 형사처벌을 받을 수 있습니다. 이러한 처벌은 민간주체들 간의 계약관계에 정부가 과도하게 개입하는 것으로서 민간의 창의와 자율을 침해하는 것입니다.

결론적으로 주52시간 근로제의 획일적 강행은 헌법 제10조(행복추구권), 제32조(근로의 권리, 국가의 고용증진 노력 의무), 제37조 제1항(계약의 자유), 제37조 제2항(과잉금지의 원칙) 등에 위반하는 것입니다.

Ⅲ. 법치행정 무시하고 산업기반 흔드는 탈원전

산업 기술은 국가의 흥망성쇠를 좌우하는 핵심 자원입니다. 헌법 제127조 제1항은 “국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다”고 규정하고 있습니다. 그리고 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정하고 있습니다. 요컨대 합리적이고 균형 잡힌 국가 에너지 정책은 헌법적 요구입니다.

세계 최고인 우리의 원자력 기술은 장기간 각고의 노력 끝에 이룬 것입니다. 이승만 대통령은 1958년 원자력원을 발족시켰고, 1959년 원자력연구소를 만들었으며, 원자력 유학생 273명을 미국·영국에 보냈습니다. 지금의 아프리카 수준보다 못한 1인당 GDP가 80달러 안팎의 세계 최빈국이 최첨단 원자력 기술을 습득하겠다고 도전한 것입니다. 박정희 대통령이 이를 이어받아 1971년 국내 첫 원전 고리 1호기를 착공해 1978년 완공시켰습니다. 당시 한 해 국가 예산의 4분의 1인 3억 달러 공사비가 투입됐습니다. 계속 기술을 습득한 끝에 우리 원자력계가 독자 개발한 신형원전(APR1400) 원자로가 2018

년 원전 종주국인 미국으로부터 프랑스 일본도 못 했던 안전 보증 설계인증을 따냈습니다. 현재 원전 해외수출 능력을 가진 나라는 미국 프랑스 일본 러시아 중국 한국 등 6개국밖에 없습니다¹⁶⁾.

한편 2008. 8. 27. 에너지 정책의 최상위 국가전략인 ‘제1차 국가에너지 기본계획(2008-2030)’은 이명박 대통령을 위원장으로 하는 국가에너지위원회의 심의를 거쳐 수립되어 2030년까지 원자력 발전의 설비 비중을 41% 수준으로 높였습니다. 절차적 정당성을 위하여 정부의 거의 모든 부처, 에너지 공급 및 수요자, 시민단체가 참여하여 공청회, 공개토론, 워크숍을 여러 차례 가졌습니다. 2008년 12월엔 전기사업법에 의거하여 제4차 전력수급기본계획(2008-2022)이 공론화 과정을 거친 다음 전력정책심의회회의 심의를 거쳐 수립되고 여기서 APR1400을 적용한 신고리 5·6호기 공사계획이 확정되었습니다. 2013. 9. 30. 한수원은 전기사업법에 따라 산자부 장관의 전기사업(발전)허가를 받았고, 2014. 1. 14. 저탄소녹색성장기본법, 에너지법에 따라 제2차 에너지 기본계획이 확정되었습니다. 일본의 후쿠시마 원전사고를 반영, 설비기준의 원전 비중을 41%에서 29%로 낮추기로 결정하고 신규 원전 건설계획은 유지하기로 하였습니다.

이에 따라 신고리 5·6호기 공사는 2008년부터 무려 9년간 전기사업법, 에너지 기본법, 에너지법, 저탄소 녹색성장 기본법 등 다수 법률에 근거하여 장기간의 검토와 공론화 과정을 거쳐 추진되었습니다. 특히 2016. 6. 27. 건설허가를 받는 데는 전원(電源)개발촉진법과 원자력안전법에 따라 38개월간의 복잡한 절차를 거쳤고, 다음날 착공하여 11월 11일 전기사업법에 의한 공사계획인가를 받고 공정률이 무려 29.5%에 이른 공사비 8조6000억원, 공사업체 760개, 연인원 5만명이 투입된 초대형 국책 사업이었습니다.

그런데 문재인 대통령은 취임한지 얼마 안 된 2017. 6. 19. 고리 1호기 영구정지 선포식 연설에서 대선공약에 따라 탈(脫)원전 선언을 하면서 신규 원전 건설계획은 백지화하고 건설 중인 신고리 5·6호기 건설의 계속 여부에 대해서는 사회적 합의를 도출하겠다고 말했습니다. 그러나 이 연설에는 원자력 안전에 관한 중대한 사실오인이 전제되어 있었습니다. 일본 후쿠시마 원전사고의 직접 원인은 쓰나미였는데도 지진으로 잘못 인식해 경주 지진과 연관 지었고, 근거 없이 후쿠시마 사고로 사망한 사람이 1368명에 이르며, 방사능

16) 조선일보 2019.6.24. 사설, '두뇌에서 캐내는 에너지' 원자력, 두뇌부터 붕괴 중

영향으로 인한 사망자나 암환자 수는 파악조차 불가능하다고 보았습니다. 또 원전 수명 연장을 ‘세월호’ 선명 연장에 비유한 것도 부적절하였습니다. 탈원전 정책의 근거부터 잘못된 것입니다¹⁷⁾.

그럼에도 2017. 6. 27. 문 대통령이 주재한 국무회의는 시공 중인 신고리 5·6호기 공사를 일시 중단하고 한시적으로 독립기구인 공론화위원회를 운영하여 건설 여부를 결정하기로 하였습니다. 6월 29일 산업통상자원부는 한국수력원자력(한수원)에 그 내용을 담은 달랑 한 장짜리 협조 요청 공문을 보냈습니다. 이로써 2017. 7. 24.부터 공사가 중단되었다가 공론화위원회의 논의를 거쳐 2017. 10. 20.부터 공사가 재개되었으나 약 3개월간의 공사 중단으로 막대한 손실이 발생하였습니다. 위 공론화위원회는 국무총리 훈령 제 690호에 기하여 설립되었으나 법적 정당성이 없는 기구였고, 그나마 신고리 5·6호기 공론화만을 다루도록 되어 있었음에도 불구하고 2017. 10. 20. 원전 비중을 축소하라는 권고안을 아울러 발표했고, 정부(국무회의)는 이를 2017. 10. 24.자 에너지전환 로드맵과 2017. 12. 29.자 제8차 전력수급기본계획에 의한 탈원전 정책의 근거로 활용하였습니다.

그 후 한수원은 2018. 6. 15. 위법·부당하게 월성 1호기 원전 조기폐쇄와 천지 1·2호기와 대진 1·2호기 등 총 4기의 신규 원전 건설 백지화를 결정했습니다. 또한 2017년 2월 산업부의 발전사업허가를 받아서 건설이 10% 이상 진행 중인 신한울 3·4호기 건설을 중단하였습니다. 한철수 경남 창원상공회의소장은 2019. 1. 15. 청와대 영빈관에서 열린 ‘2019 기업인과의 대화’ 행사에 참석해 ‘원전 기자재 기업 생존을 위한 신한울 3·4호기 건설 재개’를 건의했으나 대통령은 일언지하에 묵살하였습니다. 그리고 2019. 6. 4. 국무회의에서 심의·확정된 3차 에너지기본계획(2019~2040년)은 재생에너지 비중을 2017년 7.6%에서 2040년 30~35%로 대폭 늘리고 원전과 석탄 발전 비중은 아예 제시하지 아니하여 문재인 대통령의 대선 공약인 탈원전·재생에너지 확대 정책을 그대로 반영했습니다.

5년 임기 대통령이 선언한 탈원전 정책은 대한민국 건국 이후 60여년을 추진해 온 원자력의 평화적 이용 노력을 무위로 돌리고 대한민국의 100년 미래마저 흔들고 있습니다. 국내 원전 산업 생태계가 무너져서 대학 원자력학과 지원 학생들이

17) 한국경제 2019. 6. 19. 주한규 [시론] 脫원전을 추동해 온 오인과 착각
!지면A35 <https://www.hankyung.com/opinion/article/2019061815441>

사라지고, 부품 업체들은 업종을 바꾸고 원전 산업은 적폐 산업으로 몰리고 있습니다. 종사자들은 해외 원전 업체로 빠져나가고, APR1400의 핵심 기술이 UAE와 미국계 원전 업체에 유출되고 있습니다. 수출 길도 막혀서 한전은 22조원 규모 영국 원전 사업권을 인수하는 우선협상대상자로 선정됐다가 2018년 7월 지위를 상실했다. 단독 수주를 기대했던 UAE 바라카 원전 정비는 하도급 참여로 격하됐습니다. 유력해 보였던 사우디 신규 원전 수주도 불투명한 상황입니다. 탈원전 정책은 안전을 도외시하고 산업 기반을 해체하는 결과를 초래하고 있습니다. 태양광과 풍력 발전 등 대체 에너지 개발에 막대한 국부(國富)가 유출되며 에너지 안보가 위협을 받게 됩니다. 미세먼지 및 온실가스 통제의 문제도 해결이 어려운 상황으로 내몰리고 있습니다. 12조원의 흑자를 달성했던 한국전력공사는 2018년 2080억 원, 2019년 1분기에만 6299억 원의 적자를 내어 한전의 소액주주들은 7월 4일 문재인 대통령을 “공약이행을 위해 상장기업 한전을 적자로 만들었다”며 강요죄로 서울중앙지검에 고발했습니다¹⁸⁾.

전력은 국민 생활과 산업 전체에 결정적 영향을 끼치는 핵심 인프라입니다. 따라서 원전 정책은 에너지 안보, 환경, 기후변화, 중장기 전력수급, 전기료 수준, 미래 산업경쟁력 등 복합적인 이해(利害)관계가 걸려 있는 백년대계이고, 그 백지화는 안보의 핵심인 에너지 정책의 근간을 흔드는 것이므로 입법 사항임은 물론, 국민투표 사안이라 할 수 있습니다. 헌법 제72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요 정책을 국민투표에 부칠 수 있다”고 규정하고 있습니다. 대만에서는 2016년 대선에서 “2025년까지 원전 없는 나라를 만들겠다”고 공약한 차이 총통이 2017년 1월 전기사업법을 개정하여 ‘2025년까지 모든 원전의 가동을 완전히 중단한다’고 제95조 제1항에 규정했다가 2018. 11. 24. 실시된 국민투표에서 위 전기법 조항을 폐지해야 한다는 안건이 가결되어 탈원전의 법적 근거가 된 조항이 효력을 잃은바 있습니다.

문재인 대통령이 근거 없이 원전 백지화를 선언하고 지금까지 2년이 넘도록 이를 고수하고 있는 것은 이미 장기간에 걸쳐 적법 절차를 거쳐 확정된 국가 기본 계획을 즉흥적으로 폐기한 반헌법적이고 위법한 행위입니다. 아무리 국정 최고책임자인 대통령이 대선공약임을 내세워 탈원전 정책을 선언했다 하더라도 그 내용이 국민투표는커녕 관계법령에 따라 적법 절차를 거친 것

18) 조선닷컴 2019.7.4. 한전 소액주주들, 文대통령 고발 "공약이행 위해 상장기업 한전을 적자 만들어"

이 아닌 한 국가의 에너지 시책으로 변화되거나 승격될 수 없음은 법치행정의 원칙에 비추어 당연합니다. 문재인 정부의 탈원적 정책은 “국토와 자원의 균형 있는 개발과 이용”을 위하여(헌법 제122조) “과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야(헌법 제127조 제1항)” 할 정부가 그동안 쌓아올린 세계적 기술을 스스로 허물어트리고 연구생태계를 파괴하는 위헌·위법한 행태라 할 것입니다.

IV. 민노총의 법치파괴 방조

지금 대한민국의 산업 현장에서는 공장이 철수하고 기업이 망해도 좋다는 식의 전국민주노동조합총연맹(민노총)의 막가파식 파업이 계속되고 있습니다. 백주에 회사에서 행패를 부려도, 경찰을 두들겨 패도, 공공기관을 무단 점거해도 ‘민노총’ 머리띠만 두르면 공권력은 움직이지 않습니다. 그야말로 민노총은 법위에 군림하는 최고의 권력집단이 되어 전체의 10%에 불과한 대기업·공기업 조직 노동자들이 나머지 90%의 몫을 착취하는 ‘노동시장 2중구조’로 인한 한국경제 파국의 핵심이 되어 있습니다¹⁹⁾.

민노총은 생산성과 무관한 보상 요구로 다른 근로자들의 경제적 기회마저 앗아가고 있습니다. 전국 건설 현장에서 노조끼리 이권 패싸움을 벌여 공사를 할 수 없게 만들고, 민노총 등쌀에 못 견디는 기업들이 국내에는 공장을 지으려 들지 않는 바람에 청년층 일자리까지 말라 버리고 있습니다. 현대자동차가 국내에 공장을 짓지 않은 것이 23년이 넘었습니다²⁰⁾. 이제는 국내 공장을 뜯어 해외로 나가려는 움직임까지 일고 있습니다. 대기업 귀족 노조가 이렇게 기득권을 지키는 현 상황을 방치할 경우 외환위기 때보다 더한 구조조정과 대량 실업 악몽이 재연될 수도 있다는 경고가 나온 지 오래입니다.

우리 경제는 총체적인 어려움을 겪고 있지만 민노총의 세력 확장은 괄목할 만합니다. 2016년 12월 73만 명이었던 조합원이 지난 4월 100만 명을 돌파했습니다. 한국 노동자 2500만 명 중 민노총 조합원은 100만 명이고 숫자로 보면 4%에 불과하지만 민노총에는 현대차·기아차 등 대기업, 전교조·교수노조 등 교육계, 공무원노조, 언론노조 등 사회 여론을 움직이는 단체가 대거 가입해 있습니다. 집행부는 탄핵을 비롯해 광우병, 세월호 등 사회적 이슈를

19) 한국경제 2019.6.22. [사설] '한강의 기적' 대한민국이 '실패국가 모델' 전략해선 안 된다

20) 한국경제 2019. 7. 5. [사설] 벼랑 끝으로 내몰리는 차산업-이대로 가면 공멸한다

둘러싼 과격시위를 이끌며 싸움에 이골이 난 사람들입니다²¹⁾. 국회에서는 노동계 출신 의원 23명이 노조 세력의 든든한 배경이 돼주고 있습니다. 2014 ~ 2019년 민노총의 전체 집회에 대한 점유율은 5%(2014년) → 4.9% (2015년) → 5.6% (2016년) → 6.3% (2017년) → 9.8% (2018년) → 11.3% (2019년은 4월 현재)로 해마다 가파르게 증가하여 지금은 전국 곳곳에서 거의 매일 35건의 민노총 집회가 열리고 있습니다²²⁾.

민노총의 무소불위(無所不爲)의 불법적·폭력적인 시위는 일일이 열거하기도 어렵지만 대표적 사례만 보자면, 우선 지난 6월 26일 오전 8시쯤 충남 아산시 현대차 아산 공장 내에 있는 한 협력사 사장실에서 2명의 직원 겸 민노총 금속노조 조합원들은 사장을 70여 분간 가두고 사무실의 컴퓨터 모니터, 전화기, 안경 등을 바닥에 던지면서 '해고한 민노총 소속 직원 3명을 정규직이나 무기 계약직으로 재계약 해달라'며 협박하였고, 당시 신고를 받고 출동한 경찰 20여명은 문을 막고 버티는 민노총 조합원들로 인해 20분 넘게 사무실로 진입하지 못했습니다²³⁾.

그런데 민노총은 이미 2018년 11월 충남 아산 둔포면에 있는 현대차 자동차 부품 협력업체인 유성기업에서 노무 담당 상무 김모(50)씨를 감금·폭행해 중상을 입힌 적이 있는데, 7개월 만에 비슷한 일이 재발한 것입니다. 지난 6월 10일 대전지법 천안지원은 민노총 노조원 조모(39)씨와 양모(46)씨 등 2명에게는 징역 10월~1년의 실형이, 나머지 3명에게는 징역 10월에 집행유예 2년을 각각 선고했습니다. 판결문에 의하면 노조원들은 2018. 11. 22. 오후 유성기업 사무실을 부수고 들어가 김 상무를 가둔 채 무차별 폭행을 1시간 가량 가하고, 컴퓨터 모니터를 던지거나 김 상무의 가족과 주소를 언급하며 겁도 쫓았습니다. 옷이 찢기고 피를 흘리는 채로 김 상무는 40여분 동안 더 감금돼 있었고, 5주 이상의 치료를 요하는 중한 상해를 입었고 큰 정신적 충격을 받아 정신과 치료를 받고 있으며, 아직도 노조원들을 용서하지 못하고 있다고 합니다. 노조원들은 김 상무 폭행 당시 경찰의 현장 진입도 막았습니다²⁴⁾.

21) 중앙일보 2019. 6. 28. [중앙시평] '권력 서열 1위 민노총'은 허풍이 아니다. <https://news.joins.com/article/23509446>

22) 조선일보 2019.6.4 민노총 집회 울들어 매일 35건꼴

23) 조선일보 2019.7.13. [단독] 회사 대표를 70분 넘게 감금·협박한 민노총
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/07/13/2019071300267.html

24) 조선일보 2019. 6. 10. "피흘리는 임원 40분간 감금에, 참고인 위협도"...판결문으로 본 '유성기업 노조 폭력 현장' http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/06/10/2019061002721.html

2019년 5월 현대중공업의 대우조선해양 인수를 위한 주주총회는 이를 반대하는 민노총의 실력행사로 큰 어려움을 겪었습니다. 회사 측이 급히 장소를 변경하여 가까스로 주총이 열렸으나 노조 측은 그 주총의 무효를 주장하면서 부분 파업에 돌입했고, 경찰의 헬멧과 방패를 빼앗으며 폭력을 행사하여 의경 2명·경찰 3명은 치아 골절, 치아 흔들림, 손목 인대 손상 등의 상처를 입었고, 나머지 31명의 경찰들도 찰과상 등의 부상을 당했으나 현장에서 검거된 12명 중 10명은 곧바로 석방됐습니다. 현대중공업의 대우조선해양 인수는 고사 위기에 처한 한국 조선업을 살리기 위한 교육지책으로서 10조 원이 넘는 공적자금을 퍼부은 국책은행이 정부의 지원을 얻어 추진하는 구조조정 방안입니다. 일찍이 대법원은 “기업의 구조조정은 경영주체에 의한 고도의 경영상 결단에 속하는 사항으로서 이는 원칙적으로 단체협약의 대상이 될 수 없고, 이를 반대하는 노조의 쟁의행위는 목적의 정당성을 인정할 수 없다”고 단호한 입장을 밝힌 바 있습니다(99도5380 판결 등). 그럼에도 민노총은 정리해고가 뒤따를 것이라는 등의 이유로 실력으로 이를 저지하고 있고 정부는 노조의 실력행사를 방관하여 향후의 인수합병 절차가 과연 제대로 진행될 수 있을지 심히 의문입니다.

민노총은 공공기관인 국회, 검찰청과 정부청사도 공격하고 무단 점거했습니다. 청와대 빼고는 다 점거했다는 얘기까지 나옵니다. 민노총 시위대 500여명은 지난 4월 3일 복면으로 얼굴을 가린 채 탄력근로제를 막겠다며 국회 본청 진입을 시도하다 높이 1.4m, 너비 18m의 큰 철제 담장까지 부숴했습니다. 시위대 폭력에 경찰 5명, 의경 1명이 다쳤고, 방송사 카메라 기자도 폭행피해를 당했습니다. 그 폭력 시위를 주도한 혐의로 민노총 위원장이 지난 6월 21일 구속되자, 민노총 집회에서는 “민주노총을 건드리면 큰일 나게 하겠다”는 말까지 나왔는데 예상대로 위원장은 구속 6일 만인 6월 27일 법원 구속적부심에서 석방됐습니다. 석방된 위원장은 조금도 아랑곳하지 않고 지난 7월 3일 서울시청 광장에서 열린 민노총 집회에서 총파업 투쟁을 선동하고 있습니다.

또 민노총은 2019년 3월에는 경상남도 거제시장 집무실에서 집기를 던지고 난동을 피우는 등 관공서 습격은 예삿일이 돼버렸습니다. 노조가 아니라 폭력 집단입니다. 한국GM 사장실을 점거한 뒤 그곳을 노조 사무실로 쓰겠다고 했습니다. 지방노동청, 시장실, 정당 당사와 의원 지역구 사무실, 검찰청

청사를 제집 안방 드나들듯 무단 점거하고 행패를 부렸습니다. 2018년 11월 검찰총장은 민노총이 대검찰청 청사를 점거하자 뒷문으로 도피하다시피 퇴근해야 했습니다.

불법을 적발해 기업과 근로자의 권리를 보호하고 법질서를 세워야 할 검찰 수사기관은 몸을 사리고, 그 사이 민노총은 수사기관 연좌 농성까지 하며 법 위에 군림하는 특권 계급이 되었습니다. 이와 같이 민노총이 정부의 폭력 면허를 가진 집단처럼 활개를 치는 것은 자신은 문재인 정권의 강력한 지지 세력이자 행동대로서 처벌을 받지 않는다고 생각하기 때문입니다. 실제 민노총의 만행에 대해 법치를 책임진 문재인 대통령은 단 한마디 경고도 하지 않고 있습니다. 문 대통령은 2018년 11월 경사노위 출범 회의에서 불참한 민노총을 비판한 것이 아니라 반대로 “민노총은 그동안 사회적 대화에 대한 의지와 진정성을 보여줬다. 민노총의 빈자리가 아쉽다”고 민노총 비위 맞추는 소리만 하고 있습니다. 이러한 문 대통령의 민노총에 대한 유화적인 태도는 그전에 문 대통령이 수차례에 걸쳐 방산비리 척결(2017. 7. 17.), 박찬주 육군대장 부부 갑질 의혹(2017. 8. 7), 강원랜드 채용 비리 수사 외압 의혹(2018. 2. 5), 세월호 유족사찰 의혹 및 촛불집회 계엄령 문건(2018. 7. 10), 장자연·김학의·버닝썬 사건(2019. 3. 18), 우리공화당 광화문 천막 철거(2019년 7월 초) 등 구체적 사건에 대하여 직접 철저한 수사, 특별수사단 구성 등을 지시한 사례와 극명한 대조를 보이고 있습니다.

현재 민노총이 보여주고 있는 사회질서 파괴, 공권력 무력화, 사업체 지배 등의 행동방식은 법치 파괴의 수준을 넘어 국가 질서의 기초 자체를 위협하는 수준에 이르렀다고 할 것입니다. 대통령은 헌법을 준수하고 수호할 책무가 있을 뿐만 아니라 국민 모두에 대한 법치와 준법의 상징적 존재임에도 불구하고(헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1), 민노총의 일상적인 불법에 편파적으로 수수방관하고 침묵하는 것은 형법상의 직무유기(제122조)나, 헌법질서 파괴를 부작위로 방조하는 것에 해당하므로 헌법수호의지가 없는 것으로 탄핵 사유에 해당할 수 있다 할 것입니다(헌재 2016헌나1).

V. 정부의 반헌법적 경영 개입

1. 조양호의 대한항공 경영권 박탈

2014. 12. 5. 이른바 조현아 땅콩회항 사건이 발생했습니다. 높은 수준의 서비스를 유지하려는 경영적 판단으로 인정될 수도 있는 행위에 대한 비판은 가혹했습니다. 2018. 4. 15. 이른바 조현민 물컵 투척 사건이 여론에 등장했습니다. 이 사건은 개인적 일탈 행위로 경영과는 거리가 먼 단순 폭행 사건이었으나 문재인 정부의 검찰은 2018. 4. 19. 대한항공 본사에 대한 압수수색을 실시하고 2018. 5. 31.에는 조양호 회장에 대한 횡령·배임 혐의 수사를 발표했습니다. 이러한 일련의 사태는 정부가 처음부터 대한항공의 경영층에 대한 일관된 목적이 있었음을 보여줍니다.

2018. 7. 30. 국민연금기금운용위원회(위원장: 박능후 보건복지부장관)는 제6차 회의를 개최하여, 「국민연금기금 수탁자 책임에 관한 원칙(스튜어드십 코드) 도입방안」을 심의·의결하고 스튜어드십 코드 도입을 선언하였습니다. 국민연금은 대한항공에 대한 지분율을 높여서 2018. 12. 31. 기준으로 국민연금의 지분율이 11월보다 1.6%p 증가하여 경영권을 압박할 수 있는 준비를 완료했습니다. 문재인 대통령은 2019. 1. 23. “정부는 대기업 대주주의 중대한 탈법과 위법에 대해서는 국민연금의 스튜어드십코드(수탁자책임 원칙)를 적극 행사해 국민이 맡긴 주주의 소임을 충실하게 이행하겠다”고 말했습니다.

문 대통령의 공공연한 의사 표명은 국민연금에 대한 압박으로 해석할 수 있고, 실제로 국민연금 기금운용의 최고 책임자는 보건복지부 장관으로서 정부가 국민연금을 직접적으로 운용하고 있다는 점에서 정부의 경영 개입은 명확합니다. 이리하여 2019. 3. 27. 대한항공 정기주주총회에서 조양호의 사내이사 연임안은 국민연금 11.56%, 외국인·기타주주 23.34%이 ‘반대’하여 부결됐습니다²⁵⁾. 조양호의 경영권 박탈은 경영 성과와는 무관한 불합리하고 불공정한 행위로 판단됩니다. 2018년 영업이익률은 대한항공 4.92%, 아시ানা 0.39%이고, ROE는 대한항공 -5.91% (2017년 29.4%) 아시ানা -18.98% (2017년 24.7%)로서 항공산업 내에서 대한항공의 경영은 상대적으로 견실하다고 보이기 때문입니다.

결국 대한항공의 사태는 문 대통령의 업무 지시와 보건복지부 장관이 책임지고 있는 수탁자책임전문위원회의 의결 등으로 정부가 체계적으로 민간기업의 경영에 개입한 위헌적인 공권력 행사로서 헌법 제23조, 제126조를 위반

25) 조양호의 사내이사 연임안이 통과하려면 주총에 참석한 주주의 3분의 2 이상이 동의를 해야 함

하였다고 판단됩니다. 과거에도 헌법재판소는 재무부장관이 대통령의 지시를 받아 재벌기업인 국제그룹을 해체키로 기본방침을 정하고 그 후속조치로서 한 일련의 공권력의 행사가 위헌이라고 판단한 사례가 있습니다²⁶⁾.

2. 한유총의 사소유권 침해

우리나라의 사립유치원은 제5공화국의 유아교육 진흥정책에 따라 폭발적으로 증가하였으며, 학교법인을 전제로 하는 사립학교와는 달리 설립자가 학부 모로부터 원비를 받아 유치원 운영에 쓰고 남는 돈을 개인의 수입으로 하는 자영업의 형태로 운영되었습니다.

사회발전에 따라 유아교육에 대한 수요가 늘자 정부는 2004. 1. 29. 유아교육법을 제정하여 유아교육의 무상실시 원칙을 선언하면서 그에 드는 비용을 국고로 부담하고 사립유치원의 설립 및 유치원교사의 인건비 등도 국고로 보조하도록 하면서, 동시에 사립학교법 개정을 통하여 사립유치원을 사립학교에 포함시켜 국가의 적극적인 개입을 가능하게 하였습니다. 따라서 사립학교법에 의한 국가의 개입은 유아교육법의 규정에 따른 설립자의 사유재산에 대한 보상과 유아교육비의 국고 부담을 전제로 합니다.

그런데 국가는 국공립유치원과 차별하여 사립유치원에 대하여는 유아교육비의 일부만을 지원하고 설립자의 사유재산에 대한 보상은 일체 하지 아니한 채 국가가 비용과 나아가 손실까지도 보전해 주고 설립자와 별개의 학교법인을 전제로 한 사립학교법의 적용을 강제함으로써 사립유치원과의 충돌을 야기하게 되었으며 이것이 한유총(한국유치원총연합회) 사건의 실체입니다.

헌법과 사립학교법은 교육의 자주성을 보장하고 있고 그 본질은 원아 선발의 자유와 교육과정의 자율성임에도 정부가 추진하고 있는 유아교육법 시행령 등 개정안에 따르면 사립유치원은 교육부가 정한 교과과정을 따라야 하며, ‘처음학교로’ 가입강제로 유아의 선발권마저 박탈하였습니다. 이는 헌법 제31조 제4항이 보장한 교육의 자주성에 대한 침해입니다.

또한, 사립유치원은 유치원용도 외에는 사용할 수 없는데, 이에 더하여 사립학교법의 무분별한 적용으로 원장이 제공한 재산에 대한 대가 수취를 규제하여 오다가 실시간 입출금까지 감시할 수 있는 ‘에듀파인’을 강제함으로

26) 헌법재판소 전원재판부 1993. 7. 29. 89헌마31

써 수익권을 박탈하였습니다. 이를 견딜 수 없어 유치원을 폐원하려고 하여도 유아교육법 시행령 등 개정안이 학부모 2/3 동의 요건을 새롭게 추가함으로써 폐업의 자유를 포함하는 헌법 제15조가 보장하는 영업의 자유를 침해하였습니다.

이러한 국가의 시도는 교육의 공공성을 내세운 개인 소유권의 본질인 사용, 수익, 처분권을 근본적으로 제약하는 것으로서, 공공필요에 의하여 개인의 재산권을 수용, 사용 또는 제한함에 해당하므로 헌법 제23조 제3항에 의하여 반드시 법률에 의하여야 하고 정당한 보상이 주어져야 합니다. 그럼에도 법률이 아닌 시행령과 시행규칙에 의하여 사적 소유권을 침해함은 헌법 제75조가 규정하고 있는 위임입법의 한계를 일탈한 것이며, 헌법 제23조가 규정하고 있는 사유재산권 침해입니다. 그리고 유아교육법 시행령 개정안이 마련한 행정처분의 기준도 자신이 만든 유치원 규칙의 어떤 규정에 위반하든 최소 6개월 이상의 모집정지 처분을 하여 사실상 문을 닫게 하겠다는 것이나 점멸등 작용, 안전띠 미착용 등까지 규정 위반자도 아닌 유치원에 대하여 정원감축 3% 이상의 처분을 하도록 하는 것, 이현령비현령의 규정으로서 사실상 제재 권한을 행정청에 백지 위임한 교육과정 위반 등은 명백히 위임입법의 한계에서 유래한 명확성의 원칙과 과잉금지의 원칙에 반하는 규정입니다.

‘한유총’ 사건의 호소는 국가에 의한 기본권침해에 대항하여 자신의 재산권과 교육의 자주성을 수호하고자 유치원이 스스로 결정할 수 있는 유치원 개원일자 연기의 방법으로 자신의 의사를 표현하고자 한 것으로서 법적인 틀 내에서 행해진 적법한 표현의 자유 행사에 불과하였습니다. 그럼에도 교육청이 한 한유총 설립허가 취소는 헌법상 보장된 사유재산 침해에 대하여 저항한다는 이유로 단체를 해산해 버린 헌법 제21조가 보장하고 있는 결사의 자유에 대한 침해입니다.

Ⅶ. 국가 기간 시설 파괴에 이른 4대강 보 해체

4대강 사업은 한강 낙동강 금강 영산강 등을 정비해 홍수와 가뭄에 대비하고 수질을 개선한다는 취지로 2008년 첫 삽을 뜬 이래 2013년 총 16개 보가 완공됐습니다. 16개 중 11개 보는 한강-낙동강 인근에 몰려있습니다. 4대강 사업은 완공된 지 7년이 지나면서 지역 주민들로부터 호평을 받아 온 국책 사업입니다. 4대강 사업은 홍수 방지, 수자원 확보, 수질 개선, 생태계 복원

등을 위한 대규모 국토 선진화 사업입니다. 하천부지 불법 경작도 정비하고 오염된 퇴적물도 준설했으며, 강에 물을 채우고 수변 문화 공간을 조성했습니다. 그 결과 홍수와 가뭄 피해가 줄고 지하수가 풍부해져 주변 농민들의 소득이 많이 늘었습니다. 수질 개선은 물론 풍부해진 어족 자원으로 강가 어민들의 수입도 늘어났고, 넘실대는 강물과 수변공원으로 경관이 좋아져 관광객도 증가했습니다²⁷⁾.

그런데 지난 2월 22일 환경부 산하 4대강 조사·평가 기획위원회는 “금강·영산강 5개보 중 3개보(세종보·죽산보·공주보)를 해체하고 2개보(백제보·승촌보)는 해체하지 않고 상시 개방하는 방향으로 가닥을 잡았다”고 발표했습니다. 문재인 정부가 취임과 동시에 4대강 사업 감사에 착수했다는 사실을 감안할 때, 사실상 1년 9개월 만에 ‘보 폐쇄’ 결론이 난 것입니다. 문제는 환경부 공무원 7명과 민간위원 8명으로 구성된 ‘환경부 4대강 조사·평가 기획위원회’의 공정성 여부입니다. △공무원은 정부 기조에서 자유로울 수 없고 △민간위원 8명 중 5명이 당초 4대강을 공공연하게 반대해왔던 인사이고 △위원회가 내세운 수질·생태 개선 등의 편익이 수치화되기 어려운 항목이며 △보를 유지할 때 생기는 경제적 효과 등은 배제한 사실 등이 알려지며 논란이 일고 있습니다²⁸⁾.

2018년 11월 출범해 약 3개월 가량 활동한 4대강 조사위는 금강-영산강 5개보 폐쇄 검토를 두고 ‘경제성 평가’라고 자평하고 있습니다. 그러나 공주, 세종, 죽산보의 건설 비용은 1800억 원 상당이고 해체 비용은 898억 원으로 추산되는데²⁹⁾ 경제성 평가에 의해 보 폐쇄를 결정한다는 것은 납득할 수 없는 일입니다. 그 동안 4 차례에 걸쳐 이루어진 감사원 감사 역시 ‘강이 죽었다’는 증거를 발견하지 못했고, 환경부는 과거 정권에서는 수질이 좋아졌다고 하다가 정권이 바뀌니 수질이 나빠졌다고 하니 과학과 통계를 무시하고 정권의 입맛에 맞게 사실을 바꾸는 환경부 발표는 신뢰를 받지 못하고 있습니다.

4대강 수질에 대해서는 강 유역 주민들이 가장 잘 알 텐데 강 유역 주민들이 보 개방과 해체에 가장 반대하고 있습니다. 수문을 개방당한 세종보에서는 별도로 간이보를 만드는 촌극이 벌어졌고, 함안보에서는 수문 개방으로 피해

27) 문화일보 2019. 7. 4. 박석순, 보 철거 위해 동원한 궤변과 평가조작

28) 뉴데일리 2019-2-26 [인터뷰] 한국당 4대강 보 해체 대책특위 정진석 위원장 “이념 때문에 정권이 국민 죽여”

29) 중앙선데이 2019. 2. 23. 1800억 쏟아 만든 세종·공주·죽산보 898억 들여 부순다

를 본 농민들이 정부로부터 8억원의 배상금을 받았습니다. 2019년 7월 국가물관리위원회의 금강·영산강 보(湫) 해체 최종 결정을 앞두고 충남 공주시, 세종시에 이어 전남 나주시가 영산강 죽산보 해체 반대에 나섰습니다. 최근 나주시의회 더불어민주당 소속 시의원 전원이 해체 반대 건의안을 채택했고, 지난 4월 중순에는 나주시장이 ‘죽산보 해체 반대가 주민 여론’이라는 내용의 공문을 환경부에 보낸 것으로 밝혀졌습니다. 각 지역구 국회의원들도 반대 선봉에 섰습니다.

전 세계 어느 곳에서도 4대강의 보와 같이 7년밖에 안 된 보를 제거한 사례는 없습니다. 7년 밖에 안 된 보를 해체한다는 것은 대한민국을 자연재앙에 무방비 상태로 노출시키고 산업화 이전의 가난한 시기로 되돌리겠다는 시대착오적인 발상입니다. 정부는 지역 주민의 반발에 주목하고 지금이라도 4대강 보의 가치를 바르게 평가해야 합니다. 지역 주민이야말로 강의 진짜 주인이자 보의 가치를 현장에서 체험한 사람들로서 선불리 지역 주민들의 생존권이 달린 국가기간 시설을 파괴해서는 안 됩니다. 4대강 보 해체는 헌법 제120조가 규정하는 국토와 자원의 보호와 헌법 제122조가 규정하는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전에 위배되는 것으로서 위헌적인 조치라 할 수 있습니다. 그럼에도 불구하고 문재인 대통령이 4대 강 보 해체에 나선다면 이는 형법상의 수리방해죄(제184조)나 공익건조물파괴죄(제367조)에 해당한다 할 것입니다.

제 4 장 언 론 - 문재인 정권의 언론 장악과 표현의 자유 탄압

자유와 통일을 위한 변호사모임(자변) 대표
차기환 변호사

I. 서언

가. 들어가며

문재인 정권이 출범한지 2년밖에 지나지 않았음에도 일반국민들이 느끼는 피로도는 마치 5년 이상 지난 듯하고, 앞으로 남은 약3년 간의 기간이 얼마나 험난할 것인지 생각하면 근심이 되지 않을 수 없습니다. 취임 2주년이 지나는 시점에서 문재인 정권이 대한민국의 정통성, 헌정, 법치주의를 침해하거나 위반한 것이 있는지 여부를 점검하는 것은 뜻 깊은 일입니다. 왜냐하면, 문재인 정권이 일상적인 선거가 아니라 격렬한 촛불시위, 탄핵결정에 이어 곧바로 실시된 선거에 의하여 출범한 정권으로 자신들이 이른바 ‘촛불혁명’으로 탄생한 정권이라는 도취감으로 기존질서를 ‘적폐청산’이란 명분을 내걸고 무리하고 과도하게 밀어붙여 헌정, 법치주의, 국가정통성을 훼손할 염려가 있다는 지적이 있어 이를 점검할 필요가 있기 때문입니다. 이하, 언론분야에 대하여 살펴보기로 합니다.

나. 문재인 정권 출범하 언론자유 지수가 향상되었다는 평가의 허구성

야당과 우익 시민진영이 문재인 정권이 언론과 표현의 자유를 탄압하고 있다고 비판하면 좌익들이 반박하는 단골메뉴로 ‘언론자유지수’가 문재인 정권하에서 향상되었다는 반박을 합니다. 언론자유지수는 ‘국경없는 기자회’가 2002년부터 매년 집계하여 발표하는 것인데, 실제로 이 지수를 보면 노무현 정부시절 31위, 2016년 70위로 추락했다가, 문재인 정권 첫해인 2017년 63위, 2018년 43위로 급상승했다고 합니다. 2016년 미국 41위, 일본 72위, 독일 16위, 영국 38위, 프랑스 45위입니다.

마치 문재인 정권 집권 후 한국의 언론자유가 향상된 듯한 착각을 불러 일으킵니다. 그러나, 이는 한국언론 상황의 현실을 잘 파악하지

못한 피상적인 결론이라고 생각합니다. 촛불시위에 참여한 주요한 세력으로 민노총이 있고, 그 산하 전국언론노조가 있습니다. 전국언론노조는 KBS, MBC, SBS, YTN, 연합뉴스 등 거의 모든 방송사와 신문에 지부노조를 두고 있어 사실상 대한민국언론계에 가장 막강한 조직체입니다. 전국 언론노조는 우익정당이 집권한 시기에는 총선과 대선이 있을 때마다 거의 빠지지 않고 파업을 하여왔고 그 파업 명분으로 그 당시 정부, 여당의 언론탄압을 거론하여 왔습니다. 전국 언론노조가 문재인 정권의 탄생에 크게 기여하였고, 문재인 정권 출범 이후 정부가 임명권을 행사하거나 실질적으로 영향력을 미칠 수 있는 KBS, MBC, YTN, EBS, 연합뉴스 등에 노조출신 또는 친노조 인사를 사장으로 임명하였습니다. 전국 언론노조는 그 산하에 정치위원회를 두고 있는데 그 강령에 ‘진보정당활동관련교육선전’을 그 목적사업으로 하고 있습니다.

- 정치위원회 규정

2004년 2월 11일 제 8차 중앙위원회 제정
2007년 9월 7일 제 8차 임시대의원회 1차 개정
2013년 4월 16일 제20차 임시대의원회 2차 개정

제1조(명칭) 위원회의 명칭은 전국언론노동조합(이하 조합) 정치위원회라 하며 약칭은 정치위원회라 한다.

제2조(목적과 사업) 정치위원회는 조합의 강령과 규약, 정치방침에 따라 조합의 정치 활동 역량을 강화하고 민주노총과 제 민주단체 및 진보정치세력과 연대하여 노동자 민중의 정치세력화를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진한다.

1. 노동자의 정치세력화 및 진보정당 활동 관련 교육선전
2. 노동자 정치활동 역량의 조직화
3. 정치방침 수립 및 정책개발
4. 각종 정치 행사 주관 및 참여 조직화
5. 각종 정치사업 관련 회의와 활동 참여
6. 정치위원회 조직화 및 회의 준비
7. 기타 정치 사업

사정이 이러하다 보니 언론이 정권을 견제, 감시하는 기능은 사실상 거의 사라지고, 자발적으로 정부의 정책을 홍보, 지지하거나 청와대, 정부, 여당의 과오를 보도하지 않거나 축소 보도하거나 해명방송을 하는 행태를 보여왔습니다. ‘언론의자유’는 권력을 비판할 때 권력으로부터 탄압을 받지 않는 상황에서 의미가 있는 것입니다. 권력을 홍보하고 대변할 때 이를 싫어하거나 제한할 권력은 없습니다. 그런 상황에서 ‘언론자유지수’를 측정하는 것은 무의미한 것입니다.

이러한 사정으로 인하여, 문재인 정권 초기에는 직접적으로 방송이나 신문사에 노골적으로 개입하거나 탄압하는 사례는 흔하지 않았습니다. 노조출신 사장들이나 친노조 인사들이 KBS, MBC, YTN 등의 이사회를 장악하고 사장으로 취임하면서 사장과 노조가 거의 혼연일체가 되어 정파적 보도를 하고 있기 때문에 청와대가 직접 비판하거나 개입할 필요조차 없어진 상황이었습니다. ‘권언유착’을 넘어서 ‘권언일체’가 된 듯한 느낌마저 줍니다.

그러나, 최근 문재인 정권의 실정이나 자의적 운영으로 인하여, 특히 북핵문제에 있어 문재인 대통령의 과도한 친북행보로 인해 블룸버그 통신의 기자가 문재인 대통령을 ‘북한의 수석대변인’이라 보도한 것에 대하여 민주당이 ‘검은머리 외국인’, ‘국가원수모독’, ‘매국행위’ 라면서 그 언론인의 실명을 거론하여 탄압하고 그런 취지의 보도를 인용한 나경원 한국당 원내대표를 윤리위 제소하는 등의 행태를 보였습니다. 권언유착, 권언일체의 상황에서도 문재인 정권의 선을 넘는 행위를 지적하는 언론의 보도가 나오면서 문재인 정권의 언론탄압행위가 나오기 시작하였습니다.

II. 방송장악 과정과 그 위법성

1. 문재인 정권이 2017. 5. 출범하였으나, KBS 이사들의 임기는 2018. 8. 31., MBC 대주주인 방송문화진흥회의 이사들의 임기는 2018. 7. 31.인 사정상 KBS, MBC 사장은 박근혜 정부시절 임명된 고대영 사장, 김장겸 사장과 임원들이었습니다. 여당인 더불어민주당은 2017. 8.경 민주당 워크샷에서 KBS, MBC 경영진을 언론적폐로 규정하고 사장과 이사진 퇴진을 위한 촛불집회 등 시민단체 중심의 범국민적 운동을 전개하자는 내부문건을 만들었습니다. 조선일보 보도에 따르면, 그 문건은 민주당 전문 위원실에서 작성하였고 민주당 워크샷에서 과학기술정보방송통신 위원회 의원들이 공유했던 것으로 알려졌습니다. 정치권이나 설령 우야당으로부터 언론탄압이라는 역공을 받을 우려가 있으니 시민사회, 학계를 동원하여 통진운동을 전개한다는 내용이었습니다.

2. 그 로드맵의 내용은 아래와 같습니다.

민주당 내부 문건에서 드러난 MBC·KBS 사장 퇴진 로드맵

- ① MB 비판 영화인 '공범자들' 단체 관람
→ 완료(8월 31일 국회에서 단체 관람)
- ② MBC 김장겸, KBS 고대영 사장 발언 즉각 대응
→ 진행 중(민주당 지도부 공개 발언 등)
- ③ 당 적폐청산위 활동 최우선 과제로 추진
→ 진행 중(박범계 위원장 언급)
- ④ 방송사 구성원 중심의 사장 퇴진 운동 전개
→ 진행 중(9월 4일 총파업 돌입)
- ⑤ 시민사회단체 퇴진운동 전개, 촛불집회 검토
→ 진행 중(전국언론노조 등 파업 지지 기자회견)
- ⑥ 야당 측 이사들 퇴출
→ 진행 중(9월 7일 유의선 방문진 이사 사퇴)
- ⑦ 감사원에 사장 비리 '국민감사청구' → 미추진
- ⑧ 방통위 활용해 사장 경영 비리 조사 → 미추진
- ⑨ 방송 재허가 통해 문책 → 미추진

실제로 위와 같은 로드맵의 내용대로 MBC, KBS에서 사장과 임원진 퇴임을 요구하는 시위, 파업이 벌어졌고, 노조원들이 이사들의 직장 에까지 찾아가 퇴진을 요구하고 대학 교수인 이사들의 경우 제자의 직장에까지 찾아가거나, 경영진을 압박하는 행위까지 있었다고 합니다. 이로 인하여 MBC의 방문진 김원배 이사, 유의선 이사가 견디다 못해 사임을 했고, KBS 김경민 이사가 사임했고, 이인호 이사장도 사임했다. 강규형 이사의 경우 끝까지 사임을 거부하여 2018. 12. 해임조치 되었습니다.

문재인 정권은 2017년 상반기 KBS에 대한 감사원의 감사가 있었음에도 같은 해 10월경부터 감사원으로 하여금 다시 KBS 이사들의 법인 카드 사용내역을 감사하게 하였습니다. 그 카드사용 내역을 이용하여 이사들에게 사임압박을 가하거나 해임조치하기까지 하였습니다. 그 과정에서 이사들이 자신의 직장, 가정반경 3킬로미터 이내에서 쓴 것은 사적용도로 본다거나, 그 사용내용과 관련한 인사들을 모두 밝히라고 요구하거나, 커피한잔, 맥도널드 햄버거까지 모두 불법유용

이라는 압박을 가하였습니다. KBS의 이사들은 사외 이사로서 당시 법인카드 사용에 대한 명백한 기준도 마련되어 있지 않았음에도 상근직원들에 대한 회계기준을 적용하는 등 무리가 잇달았습니다. 2017년 법무부장관으로 임명된 박상기 후보가 형사정책연구원장 재임시절 법인카드사용과 관련하여 300여만원의 부당사용이 있었고 이를 현금으로 변상하지 않고 인세수입으로 수년에 걸쳐 상환하게 하였음에도 문재인 정권이 장관으로 임명하였음에도 KBS 이사들에게는 전혀 다른 기준을 적용하였습니다. KBS 강규형 이사는 수개월 동안 KBS 노조원들의 집요하고 모욕적인 시위에도 불구하고, 법인카드 사용 관련 고발에도 불구하고 사임을 거부하였고 결국 방송통신위원회의 청문을 거쳐 문재인대통령이 2018. 12.말경 강규형 이사를 해임처분하였습니다. 현재 강규형 이사는 문재인 대통령의 해임처분에 대하여 행정소송을 제기하여 진행중입니다.

MBC 방문진 이사들에 대한 사임압박 과정도 별반 다르지 않습니다. 노조원들은 대학교수인 유의선 교수에 대한 압박, 목원대 총장을 역임한 김원배 이사에 대한 다방면의 압박을 가했습니다.

3. 이러한 공영방송 장악을 위한 무리한 압박행위들에 대하여 노조 간부들 또는 방송사 간부들과 청와대의 비서관들의 연락이나 의사소통이 있었다는 소명증거가 있다면 직권남용 등의 혐의가 제기될 수 있을 것입니다. 이 부분은 향후 정권교체 이후 그 사실관계를 규명할 필요가 있습니다.

Ⅲ. 방북기자단 풀에서 탈북자 출신 기자 배제

문재인 정권의 통일부는 2018. 10. 15.경 남북정상회담 공동선언 이행을 위한 남북고위급 회담 취재를 위한 기자단 풀에서 조선일보 김명성 기사를 배제하였습니다. 김명성 기자는 탈북자 출신으로 통일부 출입기자로 경력이 6년이나 되었지만, 통일부는 기자풀단에서 일방적으로 배제하였습니다. 이러한 행위는 북한의 비위를 거스릴까 염려하여 미리 사전적 조치를 취한 것으로 생각됩니다. 국제언론인협회(IPJ)는 2018. 10. 16. 문재인 정부의 이러한 조치가 ‘언론자유에 대한 중대한 위반(gross violation)’이라 비판하였습니다.

IV. KBS 시사기획 “창” 의 ‘태양광 사업 복마전 보도’ 와 청와대의 탄압

1. KBS 시사기획 “창” 프로그램은 2019. 6. 18 “태양광사업, 복마전’ 제목 하에, 정부가 태양광 사업을 지나치게 줄속으로 급하게 추진하면서 발생하는 다양한 종류의 비리의혹을 보도하였습니다. 한전직원의 뇌물사건, 여권중진 정치인 허인회의 태양광 사업 보조금 몰아주기 의혹, 청와대 사회적 경제 비서관 최혁진의 연루의혹 등을 보도하였습니다.
2. 위 보도가 나간 이후 윤도한 청와대 국민소통수석은 2019. 6. 21. KBS에게 즉각 정정보도와 사과방송을 요구하였으나 사흘이 지났는데 아무런 답변이 없다는 취지로 발언하였고, 통상적으로 재방송이 되는 프로그램임에도 불구하고 2019. 6. 22. 시사기획 “창” 프로그램 재방송이 불방되었습니다.
3. 그 이후 2019. 6. 24. 시사기획 “창” 제작진 15명은 ‘태양광사업복마전’ 프로그램을 외압으로 누르려 하지 말라는 성명을 발표하고, KBS 노동조합(전국 언론노조 산하 지부노조와는 별개의 노조)도 ‘보도외압 명령이 되살아났다’ 는 제목의 비판성명을 발표하였습니다.
4. 2019. 6. 26. 윤도한 수석은 정상적인 절차를 거쳐 정정보도를 요구하였다고 해명하였으나, 양승동 KBS 사장은 이사회에서 ‘청와대로부터 전화를 받은 적 없다’ 라고 해명하였습니다. 이런 사정 하에서 KBS 공영노조는 ‘청와대의 명백한 방송법 위반’ 이라는 규탄 성명을 내고 2019. 7. 4. 윤도한 수석을 검찰에 고발하였고, KBS 노동조합은 청와대에 진상조사 요청서면을 전달하였습니다.
5. 과거 박근혜 정부에서 이정현 홍보수석이 세월호 사태가 발생했을 당시 KBS 간부에게 전화하여 세월호 사태를 살살 다루어 달라고 부탁한바 있습니다. KBS 언론노조지부 노조는 이정현 수석을 방송법 위반으로 고발하였고³⁰⁾, 당시 이정현 수석으로부터 전화를 받았던 김시곤

30) 방송법은 “제4조(방송편성의자유와독립) ① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다. ② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다. 제105조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

당시 보도국장은 수사에 참고인으로 나가 이정현 수석의 청탁사실을 인정하였습니다. 서울중앙지법 오연수 판사는 2018. 12. 이정현 수석에 대하여 명백히 방송법 위반이라고 인정하고 징역 1년에 집행유예 2년을 선고하였습니다.

6. 박근혜 정권 당시 이정현 홍보 수석이 강압적 표현을 사용하지 않고 청탁성 표현을 사용한 것도 그 직위의 권한이나 영향력을 감안하여, 서울중앙지법이 방송법 위반임을 인정하였다는 점을 고려하면, 윤도한 수석이 정정보도 및 사과방송까지 요구하였다는 것은 방송법 위반임을 부인할 수 없다고 할 것입니다. 혹시, 이승만 정권시절 학생들의 강제동원을 비판한 대구 매일 신문 최석채 주필이 학생들을 강제동원한 것을 날카롭게 비판한 사설을 쓴 것에 불만을 품은 일부 정치세력이 대구 매일 신문사를 습격하여 사원들에게 부상을 입히고 인쇄시설을 파괴하고 달아난 적이 있었습니다. 이때 경북도경 사찰과장 신상수는 “백주(대낮의)테러는 테러가 아니다”라고 하여 세간의 빈축을 산 바 있습니다. 이정현 홍보수석이 전 김시곤 보도국장에 전화한 것은 방송의 편성에 관여한 것이고 청와대 출입 KBS 기자를 통하여 ‘시사기획창프로그램’ 의정정보도, 사과방송을 요구하고 백주대낮에 기자들에게 브리핑한 것은 방송편성에 관여한 것이 아니라고 할 수는 없을 것입니다.

V. 결어

문재인 정권은 스스로 자인하다시피 촛불시위를 통해 그 동력으로 출범한 정권입니다. 그 과정에서 민노총, 특히 전국 언론노조의 맹활약은 눈부실 지경입니다. 그 과정에서 술한 오보, 과장보도, 왜곡보도가 쏟아졌습니다. 문재인 정권출범 이후 공영방송은 노조가 사실상 장악하여 사장 추천, 이사나 본부장 추천, 보직 등에 영향력을 행사하고 있다는 세간의 평이 나오고 있고 필자 역시 그러한 평가가 틀리지 않았다고 생각합니다. 권언유착, 권언일체이다보니 청와대 수석들이나 문재인 대통령이 언론에 대하여 공격하거나 제한조치를 취할 필요도 없었을 것입니다. 그러나, 문재인 정권의 실정, 특히 안보 및 경제문제에서의 실정이 점점 심해

1. 제4조 제2항의 규정에 위반하여 방송편성에 관하여 규제나 간섭을 한 자”라고 규정하고 있습니다.

지고 있으므로 향후 사정은 달라질 것으로 생각됩니다. 아무리 전국언론노조소속 조합원이라 해도 터져 나오는 비리의혹이나 정책상의 문제점을 언제까지 외면할 수는 없고, 그러한 의도적 외면은 시청률 저하로 이어져 기자들의 삶의 기반인 회사가 어려워질 수 있기 때문입니다. 또, 그들이 아무리 노조원이라 해도 그들 중 일부는 기자로서의 정신이 완전히 사라진 것이 아닙니다.

이제 향후 청와대와 일부 언론인들 사이에 충돌이 점점 증가할 것으로 예상됩니다. 이번 일을 계기로 그러한 사태 발발시 문재인 정권의 언론탄압 사유 및 소명자료를 확보해나가야 할 것입니다.

제 5 장 사법권 독립

헌법을 생각하는 변호사모임(헌변) 부회장
배보운 변호사³¹⁾

1. 현 정부의 사법권 독립 침해 우려 사례

1. 입헌적 민주주의 체제는 사회의 공적 자율성에 기한 정치적 의사결정을 추구하는 민주주의 원리와 개인의 사적 자율성을 보호해 줄 수 있는 법치주의 원리라는 두 가지 주요한 원리에 따라 구성되고 운영됩니다(헌재 2014. 12. 19. 2013다1 결정). 자유민주주의 법질서의 핵심적인 요소는 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등입니다(헌재 1990. 4. 2. 89헌가113 결정 등).

사법기관은 입헌적 민주주의 체제하의 법치주의 실현을 위한 최후의 보루이며, 권력분립 원칙의 한 축으로서 정치적 중립성과 독립성을 생명과도 같은 본질적 속성으로 삼고 있습니다. 사법기관의 운영은 물론, 구성에서부터 헌법절차에 따라 그 원리가 관철되어야 헌법원리가 제대로 실현되고 완성되는 것입니다. 그래야만 법치주의 실현의 최후보루인 판단기관으로서 신뢰와 존중이 확보될 수 있기 때문입니다.

만약 사법권의 독립이 제대로 보장되지 않으면 그 핵심적인 요소인 재판의 공정성, 형평성, 신뢰성이 확보되지 못해 결국 헌법에 합치되는 법치주의가 효과적으로 수호될 수 없게 되며, 그렇게 되면 권력분립제도도 허물어지게 될 것입니다. 결국 국민의 주권은 유명무실화되어 크게 훼손되고 자유민주적 기본질서는 전체적으로 허물어지게 됩니다.

2. 이 정부 출범 때부터 ‘적폐청산’과 ‘국정농단’의 기치아래 행해지고 있는 언사, 조치, 집행행위들이 우리 헌법상 사법권의 독립을 위협하고, 자유민주주의와 법치주의의 근간을 위태롭게 하고 있습니다.

3. 박근혜 전대통령에 대한 형사재판이 진행 중인 가운데, 2017. 7. 14. 청와대 박수현 대변인은 같은 달 3. 민정수석실에서 박근혜정부 청와대 민정실이 작성한 300여 종의 문건이 발견되었다며 일부 문건을 공개했고, 같은 날 오후 16:30분 경 정무수석실 캐비닛에서 1361건 문건을 추가 발견하였다고 하

31) 자문위원: 권성 헌법재판관, 이용우 대법관, 장용수 교수

며 청와대 경내 모든 집기에 대한 전수조사를 실시하고, 같은 달 17. 두 번째 브리핑을 하였고, 같은 달 20. 국정상황실에서 발견한 500여 건이 문건 관련하여 세 번째 브리핑을 하는 등 3차례 걸쳐 발표한 바 있었습니다. 박대변인은 그 브리핑 중, “문서 중에는 삼성 및 문화계 블랙리스트 관련 내용, 현안 관련 언론 활용방안 등이 포함되어 있고 위안부 합의, 세월호, 국정 교과서 추진, 선거 등 관련해 **적법하지 않은 지시 사항** 등이 포함돼 있다.”고 하며, “특검에 관련 사본을 제출하고, 원본은 대통령 기록관에 이관 조치 하겠다.”라고 발표하였습니다. 이는 다분히 향후 수사와 재판에 개입하려는 것으로 보지 않을 수 없습니다. 사법권의 독립이 훼손될 우려가 있습니다.

4. 2018. 2. 서울고등법원이 삼성 이재용 사건 재판에서 일부 무죄와 유죄 부분에 대한 집행유예를 선고하자, 집권 여당의 대표를 비롯한 중진들은 담당 법관에 대하여 노골적인 인신공격을 가하였고, 이어 이념세력들이 대거 나서서 담당 법관에게 신상 털이식 인터넷 공격을 가하였습니다. 심지어 당시 청와대는 대법원에 담당 법관의 파면을 요구하는 국민청원을 전달하였고, ‘재판에서도 국민의 뜻을 경청해야 한다’는 언급까지 하였습니다. 이는 진행 중에 있는 일련의 박근혜 전 대통령의 재판에 대한 압력행사의 일환이라고 하지 않을 수 없습니다.

5. 2018. 7.부터 시작되어 2019. 2.까지 무려 8개월간이나 지속된 전 대법원장과 사법부 구성원들에 대한 유례없는 대규모 먼지털이식 수사는 사법권의 독립에 대한 심각한 훼손 사례라고 하지 않을 수 없습니다. 지금까지 형사범죄로 여겨지지 않았고, 그리하여 법원행정처장이 단장이 된 법원 내의 3차 특별조사단의 조사결과에 의하여서도 형사범죄로 될 만한 사안은 없는 것으로 결론이 난 전 대법원장의 사법행정에 대하여, 검찰이 전 대법원장을 포함한 100여 명의 전 현직 법관들을 피의자 또는 참고인으로 소환조사하는 사법부 초토화 수사 끝에 직권남용죄 라는 생소한 죄명을 붙여 기소하였습니다. 그러한 수사 자체가 벌써 사법부에 대하여 공포감과 압박감을 줍니다. 이와 관련하여 사법권의 독립을 굳건히 지켜야 할 대법원장의 행보는 대단히 우려스럽습니다. 소위 법관 블랙리스트 존재 여부에 대한 의혹 규명을 위하여 대법원이 3차에 걸친 조사 결과 블랙리스트는 발견하지 못하고 전 대법원장 시절에 사법행정권을 남용한 의혹만 발견하였지만 그것이 형사범죄를 구성할 사안은 아니라고 결론을 내렸습니다. 그러한 결론은 형법상의 직

권남용죄가 거의 사문화되어 온 지금까지의 실무관행에 따른 당연한 결론이었습니다. 그럼에도 대법원장은 당시 정권과 언론이 단순 사법행정권 남용의혹에 대하여 ‘재판거래’ (전 대법원장이 박근혜 청와대로부터 상고법원을 얻어내기 위하여 청와대가 관심을 가진 사건의 판결이 특정방향으로 나오도록 재판부에 영향력을 행사하였다는 의혹)라는 선동적인 이름을 붙여 의혹을 부풀리자, 오랜 재판경험에 미루어 ‘재판거래’란 있을 수 없는 일임을 누구보다도 잘 알고 있고 대법관 전원과 고법부장 이상 중진법관들이 의혹을 해소해 주도록 요청하였음에도 불구하고, 대표성에 의문이 있는 소위 전국대표법관회의를 빌어 법원 내외의 이념세력의 요구에 따라 ‘재판거래’ 의혹을 해명하기는커녕 오히려 그러한 의혹에 스스로 편승하여 검찰의 수사를 불려 들었습니다.

이와 관련하여 2018. 9. 13. 대통령은 대한민국 사법부 70주년 기념식에 참석하여, “지난 정부시절의 사법농단과 재판거래 의혹이 사법부에 대한 국민의 신뢰를 뿌리째 흔들고 있다.”, “지금까지 사법부가 겪어 보지 못했던 위기이다.”, “그러나 온전한 사법 독립을 이루라는 국민의 명령은 국민이 사법부에게 준 개혁의 기회이기도 하다.”, “의혹은 반드시 규명되어야 하며, 만약 잘못이 있었다면 사법부 스스로 바로잡아야 한다.” 라고 훈시(?)하자, 이에 대법원장은, “사법부가 지난 시절의 과오와 완전히 절연하고 미래를 향해 나아가기 위해서는 현안에 대한 철저한 진상규명과 관련자들에 대한 엄정한 문책이 필요하다는 것이 저의 확고한 생각” 이라며, “현 시점에서도 사법행정영역에서 더욱 적극적으로 수사에 협조할 것” 이라고 화답(?)하였습니다. 사법권의 독립이 위협받고 있는데도 대법원장은 독립수호의 결연한 의지를 보이기는커녕 사법권의 독립이 위협에 처하고 권력분립의 원칙이 흔들리는데도 이에 동조(?)하고 있는 듯합니다.

아울러 검사의 관련 판사들에 대한 기소와 더불어 징계요구, 법원의 관련 판사들에 대한 징계와 재판업무 배제가 이어지고 있습니다.

6. 무죄추정의 원칙이 형해화되어 언론이 동원된 마녀사냥을 통하여 인민재판식 유죄가 판을 치고, 인신구속의 엄격한 기준이 허물어져 정권의 입맛에 따른 자의적 구금이 횡행하고 있습니다. 이 정부에서 전정부, 전전정부의 고위인사에 대한 소위 ‘적폐사건’ 수사, 재판에서 최근 임 전 법원행정처 차장 사건에 이르기까지 구속수사·재판, 별건구속이 계속 이어지고 있습니다. 그리고 전 대법원장에 대한 수사재판에 있어 재임 중 일어난 거의 모든 사법행정행위를 형사사건화 하고 법관독립에 중요한 인사자료까지 망라적인

압수수색을 통한 수사와 재판을 진행하고 있어 헌법상 적법절차에 부합하는지 의문이 들고 있습니다. 인신구속과 압수수색의 필요 최소한의 기본권 제한의 원칙과 대상 사항의 차이 등에 비추어 그 헌법상 원칙과 기준에 부합되는지 의문입니다. 헌법상 무죄추정의 원칙, 불구속 수사·재판의 원칙, 강제수사의 필요 최소한 제한의 원칙에 맞추어 바로잡아야 합니다. 그간의 구속수사재판 원칙, 보석의 예외적 허용은 불식되어야 합니다. 형사사법에서 절차적 정의, 특히 피고인의 방어권이 실질적으로 보장되도록 하여야 합니다.

2017년 여름 이후 소위 ‘적폐사건’에 대한 수사가 시작되었을 때 법원이 일부 피의자에 대한 검찰의 구속영장 신청을 종전의 기준에 따라 기각한 일이 있었는데, 그해 사법부 국정감사를 계기로 집권당 의원들이 영장기각을 집중적으로 질타하고 이념세력과 언론도 이에 가세하여 그 이후 ‘적폐’로 일컬어지는 사건에 관한 한 불구속 재판의 원칙이 사실상 사라지게 되었고, 선고되는 형량도 종전의 관례에 비추어 과도하게 나오게 된 것으로 볼 수 있습니다. 아무리 국정감사에서의 추궁이 합법적이라 하더라도 재판을 특정 방향으로 유도하기 위하여 집중적인 기획 공격을 하고 여론까지 일으켜 압박을 하였다면 그 후에 일어난 새로운 재판 경향(구속과 엄벌 원칙)은 외압에 의한 재판의 독립 침해라 할 수 있습니다.

그러한 현상은 계속 이어져 2019. 1. 전 대법원장의 구속과 보석청구 기각에 까지 이르고 있습니다. 전 대법원장에 대한 공소사실의 대부분을 차지하는 직권남용죄는 과연 그것이 형사범죄가 될 수 있는 것인지 공소사실 자체로 보아서도 지극히 의심스러운 것들인데다가, 소위 ‘트럭기소’라고 일컬어질 정도로 방대한 수사기록의 사건에 피고인 본인이 스스로 방어하기 위해서는 불구속 상태에서라야 변론준비를 할 수 있는데도, 마치 무슨 국사범이나 되는 것처럼 구속영장을 발부하고 보석청구까지 기각하고 있으니, 이는 집권당 및 이념세력의 공격과 언론을 동원한 인민재판 분위기 조성의 결과로 인한 것으로 보지 않을 수 없습니다.

7. 강제징용 사건은 판결 결과에 따라 일본과의 외교 분쟁을 일으키고 자칫 적대관계까지 조성할 위험이 있어 정책법원인 대법원으로서 국가정책적인 관점에서 재판하여야 할 사건이므로(그 소송의 원고들에게는 우리 정부가 보상 등으로 해결할 수 있는 방법이 있다), 전 대법원장 시절에 이러한 점을

고려하여 수 년 동안이나 결론을 내리지 못하고 숙고하고 있었던 사건이었습니다. 그런데, 이 정부는 이를 대표적인 사법부 적폐 사례로 지목하여 소위 ‘재판거래’ 나 ‘사법농단’ 이니 하는 프레임을 씌워 사법부를 집중 난타하였고, 그러자 현 대법원장 체제는 지난 해 불과 2회의 심리기일 끝에 원고 승소판결을 선고하였습니다. 그 사이에 대법관의 구성이 일부 바뀌었으므로 새로운 구성에서 대법관들이 각자의 양심에 따라 독립하여 판결한 것이라고 주장할 수도 있겠으나, 아무래도 현 정부가 전 대법원장 시절의 그 사건 처리를 대표적인 적폐 사례로 지목하여 사법부를 파멸의 지경에까지 이르도록 집중 공격하였으니, 그것이 이번에 선고된 대법원 판결에 영향을 미치지 않았다고 보기는 어려울 것입니다.

이 대법원 판결로 인한 일본과의 외교 분쟁은 우리의 주력 산업 수출품인 반도체의 핵심부품에 대한 수입제한을 불러오고 전략물자 수출 우대국가 배제 등 후속 제재도 준비하고 있다고 하니 경제위기에 까지 파급될 위험하고 심각한 지경에 이르고 있습니다.

우리 대법원의 강제징용 판결의 법리에 대하여도 다음과 같은 문제점이 있어 논란이 될 수 있습니다.

우리 대법원의 강제징용판결(대법원 2018. 10. 30. 2013다61381)의 요지는 1965년 한일협정에도 불구하고 반인도적인 불법적 강제징용으로 인한 손해배상인 위자료청구를 인용하고 신일본제철에 그 배상을 명한 것입니다. 그런데 우선, 문제된 강제징용의 반인도적인 불법성에 대하여, 전후 뉘른베르크 전범재판기관이나 다른 국제사법기구에서 판단한 바가 전혀 없었습니다. 다음, 우리 역대정부의 입장은 1965년 한일협약의 내용에 강제징용에 대한 배상이 포함된다는 것이었고, 노무현정부에서도 2007년 그와 같은 견지에서 희생자 지원 법률을 제정하고 시행한 바 있습니다. 물론 사법부는 권력분립의 원칙, 법원의 독립상 조약의 해석과 관련하여 정부의 입장과 달리 판단할 수 있습니다. 그러나 그것은 주권의 범위내에서 국내법적 효력에 국한됩니다. 외국정부나 외국인에 대한 것으로 주권이 미치지 않는 범위까지 권한이 부여되는 것은 아닙니다. 셋째, 대법원은 조약의 해석을 통해 강제징용의 반인도적인 불법으로 인한 배상이 1965년 한일협정의 합의내용에 포함되지 않았다고 해석하면서, 나아가 조약의 해석을 넘어 ‘강제징용의 반인도적 불법성’에 대하여 판단하고 있는데, 그 판단의 수궁할 만한 객관적이고 합당한 근거나 이유는 명확히 제시하지 않고 있습니다. 더구나 일본정부와 사법부는

강제징용의 불법성에 대하여 인정한 바가 전혀 없습니다. 우리 법원이 강제징용의 불법성을 독자적으로 판단한다고 하여 일본정부에게 그대로 받아들이라고 할 수는 없는 것입니다. 이는 우리 주권의 범위내인 재판권의 행사결과이고 우리 국내적 효력에 그칠 수밖에 없습니다. 당장 위 대법원 판결을 근거로 한국내에 일본기업의 재산에 대하여 압류가 가능한가가 문제될 수 있고(판결 직후 우리 언론보도에 의하면 가능하다고 하고 있으나), 외국의 주권과의 충돌 문제 등 외교적 문제를 야기할 수 있습니다.

8. 2019. 1.말경 경남지사 김정수의 여론조작 피고사건에 대하여 서울중앙지방법원 재판부가 유죄 판결을 선고하면서 법정구속을 하자 즉시 집권 여당은 지도부가 총 출동하여 담당 법관을 집중 공격하고 나섰습니다. ‘탄핵을 부정하고 대선 결과를 부정하려는 시도’로서 ‘양승태 적폐사단이 조직적 저항을 벌이는 것’이라고 몰아 붙였고, 심지어 당 대표는 ‘상상도 할 수 없는 판결이 선고되었다’고 하면서 ‘곧 보석을 신청할 것인데 정상적인 법원 판단이라면 도정에 차질이 없도록 결정하는 것이 상식’이라고까지 언명하였습니다. 이와 보조를 같이하여 시민단체에서는 ‘담당 판사를 탄핵소추 대상에 포함시킬지 여부를 검토하겠다’고 협박도 하였습니다. 이러한 공격과 겁박은 바로 이 사건 2심 재판부가 향후에 할 2심 재판에 대한 압력행사라고 보지 않을 수 없습니다.

9. 대통령은 수차례에 걸쳐 방산비리 척결, 박찬주 육군대장 부부 갑질 의혹, 강원랜드 채용 비리 수사 외압 의혹, 세월호 유족사찰 의혹 및 촛불집회 계엄령 문건, 김학의 전 법무차관 동영상, 고 장자연씨 사건, 클럽버닝썬 사건 등 구체적인 사건에 대하여 철저히 수사 규명, 특별수사단 구성 등을 지시한 바 있었습니다.

그 과정에서 전 정부 관련 이른바 적폐수사를 받다가 극단적인 선택을 한 검사와 변호사, 기무사의 세월호 유족사찰 의혹과 이른바 계엄령 문건 파문에 대한 대통령의 특별수사단 구성 지시, 그 수사를 받다가 유명을 달리한 3성장군, 선거관련 범죄 수사를 받다가 안타까운 선택을 한 국회의원 등 공직에 종사했던 인사에 대하여 일어나서는 안되는 불행한 사태가 생기고 있습니다.

헌법상 권력분립의 원칙이 흔들리고 사법권의 독립이 위협받고 있습니다.

10. 대법관과 헌법재판관 임명에 있어 법원 내 특정연구모임 소속 법관으로

다수 구성하고 있습니다. 헌법재판소 재판관의 임명절차에 있어 국회의 청문 절차에서 보고서가 채택되지 않았는데 임명된 재판관이 4명이나 있었습니다. 헌법재판소 설립 이래 초유의 것으로 그 이전에 그런 예는 없었습니다. 헌법재판소 재판관의 임명절차는 헌법상 대통령, 국회, 대법원의 합동행위로 하도록 되어 있습니다. 이를 강행한 것은 재판관의 독립성과 정치적 중립성 확보를 위한 헌법상 최소한의 절차를 무력화시키는 것으로 헌법정신에 위배될 소지가 있습니다.

11. 법원 내에는 진보 내지 좌파 성향의 이념을 가진 법관들이 많이 가입한 연구회, 국제인권법연구회가 있습니다. 대법원장도 그 연구회의 회장 출신이고 그 회원들이 이번 사법부 사태를 촉발시키고 검찰의 수사를 불러들였다고 보고 있습니다. 재판은 법리와 증거에 의하여 하는 것이고 법관의 이념이 영향을 미치는 범위는 제한적입니다. 그럼에도 법관이 가진 이념이 재판의 결론을 좌우하는 것으로 인식되고 있는 현실에서 굳이 특정 이념을 가진 것으로 알려진 연구회에 가입하여 스스로 자기의 재판에 대한 불신을 초래하게 할 필요가 있습니까? 위 연구회 회원들의 성향은 다분히 정치적입니다. 일부 회원 판사는 ‘재판이 곧 정치’라고 스스로 공언하고 있을 정도입니다. 위 연구회의 전신으로 ‘우리법연구회’라는 것이 있었는데, 1980년대 말에 발족되었다가 지금은 없어졌습니다. 역시 진보 내지 좌파성향 법관들이 많이 가입한 연구회였고, 이념과 관계되는 사건이나 보수적 사법행정에 대하여 목소리를 높여왔습니다. 그러나 2005년에 들어선 이용훈 대법원은 법원 안에 그런 단체가 존재하는 것이 바람직하지 않다는 판단에 따라 부장판사급 이상의 회원들에게 탈퇴를 권고하였고, 이에 따라 회원들이 속속 이탈하여 소멸되고 말았습니다. 국제인권법연구회는 그 후에 생겨나서 흔히 우리법연구회가 국제인권법연구회의 전신이라고 일컬어지고 있습니다. 법원 내부로부터의 독립과 재판의 신뢰성을 훼손할 수 있다는 점에서 문제라고 보지 않을 수 없습니다.

II. 청원사항

1. 양승태 전 대법원장의 법원에 대하여 무리하게 수사가 진행된 점을 인정하고 그 공소를 취소할 것을 촉구합니다.
2. 향후 대법관과 헌법재판소 재판관 임명에 있어 자유민주주의와 시장경제

질서에 대한 신념이 투철한 인사로 임명할 것을 촉구합니다. 결코 재판의 신뢰가 깨져 법치주의가 위기에 처하는 것을 방지해서는 안됩니다.

3. 대통령은 수차례 걸쳐 개별사건에 대한 수사지시, 심지어 공소시효가 완성된 사안에 대한 진상규명까지도 지시한 바 있었는데, 법상 법무부장관도 구체적인 개별사건 수사에 관여하거나 지시할 수 없는 것이고, 향후 재판에 의한 처벌을 의도하고 있어 사법권의 독립에도 영향을 미칠 수 있는 것임에도, 대통령의 개별사건 수사지시가 가능하다고 보는 것인가요? 헌법상 법률상 어떤 근거가 있는 것인지 이에 대하여 해명해 줄 것을 촉구합니다.

4. 헌법재판소 재판관의 임명절차는 헌법상 대통령, 국회, 대법원의 합동행위로 하도록 되어 있습니다. 국회의 재판관 후보자 임명청문절차에서 청문보고서조차 채택되지 않은 4명의 재판관 후보자에 대한 헌법재판소 역사에서 전례가 없는 임명강행은 실질적으로 헌법재판소의 독립성, 정치적 중립성 확보를 위한 헌법정신에 위배되는 것으로 보이는 바, 이에 대하여 해명하여 줄 것을 촉구합니다.

5. 자유민주주의 국가에서 권력분립의 원칙과 사법권의 독립은 핵심적인 헌법 원리로서 엄격히 지켜지고 있습니다. 그런데 대통령은 법원의 대한민국 사법부 70주년 기념식과 헌법재판소 창립 30주년 기념식에 참석하여 축사를 하면서 축사의 의미를 넘어 향후 재판의 대상이 될 수도 있는 구체적인 사항에 대하여 언급함으로써, 헌법상 권력분립의 원칙과 사법권의 독립의 침해 우려를 낳고 있습니다.

“사법농단과 재판거래”는 무엇을 의미하는 것인지, “사법부 스스로 바로 잡아야 한다.”는 것은 무엇을 의미하는지, “헌재는 국민의 기본권에 대해서는 더 철저해야 하며 국가기관의 불법적 행위에 대해서는 더 단호해야 한다.”고 하였는데, 기본권에 더 철저해야 하고, 국가기관의 불법행위에 더 단호해야 한다는 것은 무엇을 의미하는지, 헌재의 특정 종전 결정에 대한 비판적 의견을 제시한 것인지 등에 대하여 해명해 줄 것을 촉구합니다.

※ ‘사법권 독립’ 헌법상 원리에 관한 국내외 참고자료

■ “국가권력의 간섭을 배제하고, 개인의 자유와 창의를 존중하며 다양성을

포용하는 자유주의와 국가권력이 국민에게 귀속되고, 국민에 의한 지배가 이루어지는 것을 내용적 특징으로 하는 민주주의가 결합된 개념인 자유민주주의를 헌법질서의 최고 기본가치로 파악하고 이를 ‘기본질서’로 선언한 것이다.”(헌재 2001. 9. 27. 2000헌마238등, 판례집 13-2, 383, 400).

우리 헌법상의 민주주의는 아무런 내용도 없는 가치명목적인, 정치과정에 대한 형식적 활동규칙만을 제시하는 민주주의가 아니라 가치구속적인 것이다. 즉 자유민주적 기본질서는 포기될 수도 침해될 수도 없는 민주주의의 핵심 내용이다[계희열, 헌법학(상) 박영사 2004. 244-245면].

■ 우리 헌법은, 여타 현대 자유민주주의국가의 헌법질서와 마찬가지로, 인간의 존엄과 가치를 그 핵으로 하는 국민의 기본권을 모든 생활영역에서 보호하기 위해서 국가권력을 기능적으로 입법·행정·사법으로 나누어 각각 다른 국가기관에 맡기고(제66조 제4항, 제40조, 제101조 제1항) 그들 국가권력의 행사를 기본권에 기속시키고 있다(제10조, 제2절). 입법작용이 기본권실현에 역행하는 일이 없도록 입법작용의 한계를 명시하고(제37조 제2항), 법치행정의 원칙을 실현하기 위해서 행정작용의 내용과 범위를 법률로 정하도록 하고(제96조, 제100조, 제114조 제7항 등), 사법권의 독립을 보장함으로써(제101조 내지 제106조) 효과적인 권리구제의 실효를 기하도록 한 것은 그 때문이다. 그 뿐 아니라 법률에 대한 위헌심사제도(제107조 제1항, 제111조 내지 제113조)와 명령·규칙·처분에 대한 위헌·위법심사제도(제107조 제2항) 그리고 헌법소원제도(제111조 제1항 제5호)를 통해서 기본권실현에 역행하는 통치권의 행사가 그 효력을 나타낼 수 없도록 제동장치를 마련해 놓고 있다(허영, 헌법이론과 헌법, 박영사 2013. 661-670면).

■ 독일의 경우에도, 연방헌법재판소에서 기본법상 민주주의의 구체적인 내용이 ‘자유민주적 기본질서이고 그 구체적인 정의를 다수의 의사에 따른 국민의 자결과 자유와 평등을 기초로 한 법치국가적 통치질서’라고 밝히고 있다. 또한 독일연방헌법재판소는 민주적 질서의 여러 요소에 법치국가질서의 기본적 구성부분을 포함시키고 있다. 이는 민주주의와 법치국가가 헌법의 구조에 있어서 상호 밀접한 관계를 갖고 있으며 자유민주적 기본질서는 법치국가 없이는 존재할 수 없다는 것을 의미한다.”(계희열, 헌법학(상) 박영사 2004. 222-223면; Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995. Rdnr.128 참조).

■ 자유민주적 기본질서에 위해를 준다 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본 원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것이고, 이를 보다 구체적으로 말하면 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부 체제를 파괴·변형시키려는 것으로 풀이할 수 있을 것이다(헌재 1990. 4. 2. 89헌가113, 판례집 2, 49, 63).

■ 미국은 몽테스키외의 엄격한 삼권분립이론에 따라 사법기관의 독립성을 확보하기 위해 ‘법관의 종신제’를 채택하고 있습니다. 임명권자와의 단절을 위한 제도적 장치입니다. 또한 미국의 경우 대법원장을 포함한 대법관 임명절차에서는 특히 의회에서 후보의 가치관이나 이념이 어느 한쪽으로 편향된 인사를 배제하고자 하는 제도적 장치(예컨대 상원의 필리버스터제도 등)가 마련되어 있습니다.

독일의 연방헌법재판소 재판관의 선출은 특정정파에 경도된 재판관이 임명되지 못하도록 각 상하 양원의 3분의 2의 동의로 하고 있습니다. 재판관의 독립성을 확보하기 위한 제도적 장치입니다.

그런데 그 제도적 장치와 더불어 못지않게 중요한 것은 사법관 스스로 헌법상 직무에 따른 독립한 판단이고, 다른 헌법기관의 엄격한 권력분립에의 상호 의지와 준수 의무 이행입니다.

그리고 미국이나 독일의 경우 대통령이나 수상이 사법기관의 공식행사에 참석하는 예는 대법원장이나 헌법재판소장 취임식 외에는 없습니다. 미국 대법원장은 의회에 예산 등이 필요한 사항과 관련하여 매년 교서 형식으로 보내는 것 외에 없습니다. 권력분립의 원칙이 엄격히 지켜지고 있는 것입니다. 대통령이나 수상의 사법기관에 대한 의견이나 개별 사건에 대한 언급은 상상할 수도 없는 것입니다.

미국의 경우 백악관에서 하는 대법원장 임명장 수여식을 겸한 취임식장에서 신임 대법원장은 성경에 손을 얹고 대통령이 아니라 동료가 될 수석대법관 앞에서 선서를 합니다. 그 후 대법원에서 법복을 입고 동료 대법관들 앞에서 역시 수석대법관을 향해 취임선서를 합니다. 대법원장 취임식장에도 대통령이 증인으로 참석해 신임 대법원장이 주재하는 최초의 변론절차를 참관합니

다.

독일 연방헌법재판소장의 취임식도 미국과 비슷합니다. 연방헌법재판소청사에서 전임 헌법재판소장과 연방수상, 연방의회의장, 특별히 초청된 외국의 헌법재판소장 등이 참석한 가운데 진행됩니다. 전임 헌재소장, 연방수상, 연방의회의장 등 순으로 취임축하연설로 기본권보장과 헌법질서를 수호하는 역할을 하는 헌법의 최종적 해석기관의 장의 취임을 축복하고, 마지막으로 신임 헌재소장이 이에 화답하며 취임연설을 합니다. 이렇게 사법권의 독립과 권력분립의 원칙은 엄격히 지켜지고 있습니다.

제 6 장 교 육 - 문재인정부 교육분야 헌법위반 사례

국사교과서연구소 사무총장

김기수 변호사

I. 교육관련 법령에 의한 절차에 의하지 아니한 대통령의 독단적 국정교과서폐기

1. 초, 중등교육법 제29조는 교과용 도서의 사용에 대하여 “학교에서는 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인정한 교과용 도서를 사용하여야 하며 교과용 도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격 사정(사정) 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.” 라고 규정하고 있습니다.

이에 따라 초, 중등학교의 교과용도서의 범위·저작·검정·인정·발행·공급·선정 및 가격결정에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한 교과용 도서에 관한 규정(대통령령)이 존재하고 있습니다.

그러나 위 교과용 도서에 관한 규정은 교과용도서의 범위나 저작권이 국가에 있는 국정교과로 할 것인지 아니면 저작권이 국가에 없는 검정, 인정교과서로 할 것인지 등 발행체제에 대한 것일 뿐 교과에의 내용은 초, 중등교육법이 정한 교육과정에 따라서 결정되어야 합니다.

초, 중등교육법 제23조는 교육과정에 대하여 아래와 같이 규정하고 있습니다.

- ① 학교는 교육과정을 운영하여야 한다.
- ② 교육부장관은 제1항에 따른 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적인 사항을 정하며, 교육감은 교육부장관이 정한 교육과정의 범위에서 지역의 실정에 맞는 기준과 내용을 정할 수 있다.
- ③ 학교의 교과(교과)는 대통령령으로 정한다.

각급의 학교별로 운영되는 교육과정의 기준과 내용에 대하여는 교육부장관이 기본적인 사항을 정하도록 하고 교육부장관이 그 교육과정의 범위내에서 별도의 기준과 내용을 정하도록 하고 있습니다. 학교의 교과과목은 대통령이 정하도록 하고 있습니다.

2. 초, 중등교육법이 이와 같이 규정한 이유는 헌법이 ‘균등한 교육을 받을 권리’를 명시하고 있기 때문입니다. 다만 각급 학교는 교육부장관이 정한 교육과정의 기준과 내용을 토대로 개별적으로 교육과정을 운영할 수 있도록 하고 있는데 이는 교육의 전문성, 정치적 중립성을 제도적으로 보장한 것입니다. 교육부장관이 교육과정을 정하도록 한 것 역시 교육의 정치적 중립성과 전문성을 보장하기 위한 것입니다.

이러한 초, 중등교육법의 규정으로 살펴보면 대통령에게는 비록 교육부장관의 임명권이 있을 뿐이지 법률은 대통령에게 ‘교육과정’에 개입할 여지를 차단하고 있습니다. 대통령의 혼자만의 결단으로 이미 정해진 교육과정을 임의로 변경할 수 없는 것입니다.

3. 문재인 대통령은 2017. 5. 12. 행정명령 제2호로 2015학년도 교육과정개편안에 따라 완성된 고등학교 역사과 국정교과서 폐기를 명령했습니다.

이 지시에 따라 교육부는 2017. 5. 31. 중·고교 역사교과서 발행체제를 검정교과서만 사용하도록 고시(중고교 교과용 도서 국검인정 구분 고시)를 개정하고 교육부 소속 역사교육정상화추진단 해체했습니다.

이와 같이 완성된 국정교과서를 ‘교육과정의 개편’ 없이 강행한 이유는 그것이 대통령의 공약이었다는 점과 015 개정 교육과정’은 1948년 8월15일을 ‘대한민국 정부 수립’이 아닌 ‘대한민국 수립’으로 기록하고 있었는데 이는 1919년 수립된 대한민국 임시정부의 의미를 뺀 표현으로 뉴라이트 역사학자들이 주장한 것이어서 교육과정을 전면적으로 개편해야 하며 그 동안 논란이 된 뉴라이트사관의 심어진 교과서라는 이유였습니다.

이러한 판단은 행정명령 2호로 집행된 것으로 대통령의 독단적인 결정이었습니다. 대통령이라고 하더라도 공약사항은 공약일 뿐이며 대통령은 그 공약을 집행하기 위한 정치적부담을 가지는 자의 위치에 있을 뿐이었습니다.

대통령선거에서 승리하여 중앙선거위원회로부터 당선증을 교부받았다고 해도 그 당선증이 모든 공약을 아무런 법률적 장치나 절차에 구애없이 독단적으로 집행할 수 있다는 권능을 부여한 것이 아닌 것입니다.

대통령의 권한은 헌법과 법률에 따라 집행되어야 합니다. 대통령이 교육과정을 개편하는 공약을 내걸었다면 응당 공약을 수행할 능력이 있는 교육부장관의 임명과 국회의 동의절차를 거쳐야 하고, 그 교육부장관이 임명된 이후

에 법적인 절차에 따라 교육과정의 개편이 이뤄져야 하며, 그 교육과정의 개편에도 대통령의 예단이나 편견이 개입되어서는 아니되고, 교육과정의 개편에 대한 전문적인 의견이 반영되어 교육부장관이 교육과정을 개편해야하는 것입니다.

이것이 헌법이 정한 교육의 정치적 중립성을 제도적으로 보장한 것이며 그 구체적인 법률이 초, 중등교육법인 것입니다. 문재인 대통령은 이러한 헌법과 법률을 정면으로 위반하였습니다.

4. 문재인 대통령은 이와 같이 헌법상의 교육의 정치적 중립성, 교육의 전문성과 균등한 교육을 받을 권리를 침해하였습니다. 그리고 헌법과 법률을 준수할 대통령으로서의 책무를 위반한 것으로서 이는 대통령의 탄핵사유에 해당됩니다.

II. 초등학교 6-1 학기 사회교과서를 위헌적 내용으로 개정

1. 문재인 정부 들어 초등학교 6-1 학기 사회교과서를 개정하면서 무려 163 곳을 변경·개정하였습니다. 그런데 변경된 부분의 상당 부분이 대한민국의 정통성을 부정하여 헌법질서에 반하거나 초등학생이 교육과정으로 소화할 수 없는 정치적으로 편향된 내용으로 교육의 정치적 중립성에도 심각하게 위배되는 내용으로 개정된 것이 문제입니다.

2. 문제된 개정내용

- ‘대한민국의 수립’을 ‘대한민국 정부수립’으로 표현. 반면에 ‘조선민주주의 인민공화국이 수립되었다’고 표현하였습니다.

- 현대사 부분 총 51장의 사진자료 중 34장이 집회와 시위관련 사진입니다.

- 동학운동부터 4·19, 5·18, 6월 항쟁, 촛불시위 등을 지속적, 연계적으로 다루고 강조하여 정부에 저항하는 국민상을 양성하는 것을 주요 목표로 삼고 있습니다. 동학의 ‘사발통문 만들기’ 활동자료가 있어 주모자를 숨기는 방법에 대하여 교육함. 4·19혁명에 참여하여 사상을 입은 학생들을 생각하고 본받게 하는 시쓰기 과제도 있습니다.

- 반면 세계사적 경제발전에 대한 간략한 설명은 대조됩니다. 민주화를 견인한 경제성장의 의의를 의도적으로 무시하였고, 새마을운동 사진은 삭제되었습니다.

- ‘박정희 유신체제’는 ‘유신독재’로 수정되었습니다. ‘북한은 여전히 한반도 평화, 안보를 위협하고 있다’, ‘한강의 기적’의 표현 등은 자취를 감추었습니다. 성취기준에도 없는 탄핵촉구 촛불시위 소개내용은 크게 늘었습니다.

3. 소결

- 대한민국의 정통성을 부정하거나 폄훼하고 북한을 객관적으로 파악할 수 있는 내용 등 불리한 기술은 삭제되었습니다.

- 기적적인 경제성장의 역사는 축소하여 기술하고 기존 정부를 무너뜨린 시민운동사만을 강조하여 사실상 민중사관의 형태를 띠고 있고 이를 가치판단 능력 자체가 부재한 초등학교 학생들에 강요하는 위험성을 지니고 있습니다.

- 결론적으로 대한민국의 정통성을 부정하는 서술 내용 자체가 헌법 위반이며 정치적으로 편향되고 교육적으로도 바람직하지 않은 특정 사관을 자라나는 미래세대에 교육시키는 것은 교육의 정치적 중립성, 자주성을 심각하게 침해하는 것으로 위헌입니다. 이러한 교과서를 정부가 만들어 배포하고 교육시키는 행위의 위헌성은 더 말할 필요도 없습니다.

Ⅲ. 초등학교 6-1 사회교과서 무단 수정 파동

1. 2018년에 사용한 초등학교 사회 교과서는 국정교과서체제로 그를 기화로 교육부가 직접 개입하여 집필자의 의도에 반하는 반헌법적 지침으로 수정, 발간하여 배포하였습니다.

2. 교육부에 의한 무단 수정의 개요

- 2017년 교과서 정책담당 과장이었던 A씨는 초등학교 6-1 사회교과서의

‘대한민국 수립’ 부분을 ‘대한민국 정부수립’으로 수정하기로 마음먹고 B에게 관련 민원을 접수하게 하였습니다(검찰의 공소내용).

- 수정권한을 공동으로 행사할 수 있는 교과서 집필 책임자 박용조 진주대 교수가 “정부가 바뀔 때마다 고칠 순 없다” 완강히 거부하자 다른 교수들 자문위원으로 위촉하여 수정을 강행하였습니다. 그 과정에서 수정 회의에 박용조 교수가 직접 참여한 것처럼 위장하기 위해 도장을 몰래 인각하여 날인 하도록 교과서 출판사 직원을 교사하였습니다. 담당과장 A씨는 대전지검에 의하여 불구속 기소되었습니다. 담당과장 A씨는 위 행위의 교사 후 공무원들이 선호하는 가족동반 해외파견근무의 기회를 얻었습니다.

- 도장을 날조하여 인각하고 교수 자문위원을 독단적으로 위촉하는 것은 과장급 공무원이 결정하여 실행할 수 있는 일이 아닙니다. 위선의 결정 없이 독단적으로 사문서 위조를 교사하고 적법한 절차를 어기는 방법으로 교과서 내용에 수정을 가한 것은 일선 공무원의 생리상 있을 수 없는 일입니다. (2018년 사회 교과서 부분과 2019년 사회 교과서 부분이 섞여 있어서 순서를 바꿨습니다.)

- 또한 2019년부터 사용되는 초등학교 6-1 사회교과서는 교육과정 개정예고도 없이 교육부 고시 제2018-162호로 개정을 먼저 한 후 바로 고시하였습니다. 이전 교과서가 개정될 한 학기 이상 거치던 현장실험도 없어 절차적으로도 심각한 하자가 있습니다.

3. 소결

일선 과장이 도저히 거부하기 힘든 압력 및 요구가 있었다는 것이 합리적 추론이고 초등교과서의 개정에 공무원의 범죄행위가 동원됐다는 것 자체가 충격입니다. 그 범죄행위의 결과 또한 반헌법적인 내용의 교과서 배포라는 것도 일련의 행위의 위헌성을 가중시키는 것으로 미래세대 역사교육을 위한 해당 교과서의 중요성을 감안할 때 교육행정의 최고 책임자인 교육부장관 및 그 지휘책임자로서 대통령이 책임을 면할 수 없는 부분입니다.

IV. 자율형 사립고등학교(자사고) 지정취소 등 사학 탄압

1. 자사고를 사실상 폐지하겠다는 문재인 대통령의 대선공약

- 문재인 대통령은 설립목적 달성이 어렵다고 판단되는 외국어고·자사고를 일반고로 전환하고, 특목고와 자사고의 우수학생 선발기능을 폐지토록 하는 대선공약을 내걸었습니다. 이러한 배경 아래 좌파 교육감들은 자사고 폐지를 위해 임의로 기준 배점을 올리는 등 사실상 폐지정책을 강하게 추진하였습니다.

- 최근 상산고, 부산해운대고 등 자사고들에 대한 연이은 재지정 취소 사태는 문정부의 교육공약을 그대로 실현하기 위한 조직적 행태의 연장선상입니다.

2. 시대착오적이며 반헌법적인 자사고 폐지 정책

- 헌법 전문에 “모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며,”를 천명함으로써 국민교육에 있어서는 공정한 기회 이후에는 각인의 잠재력과 능력을 최대한 발휘할 수 있어야 할 것입니다. 이는 헌법 31조 1항에서도 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”고 함으로써 교육을 통한 행복 추구권, 인격 발현권을 보장할 필요가 있음을 드러내고 있습니다.

- 또한 4차 산업혁명 시대에 필요한 인재를 양성하기 위해서는 중·고등학교 교육에서도 교육의 자주성, 수월성은 반드시 달성되어야 할 과제입니다.

- 고교평준화제도는 시대적 배경에 따라 교육의 평등성 실현에만 천착한 제도로 입시과열로 인한 교육문제와 부작용을 해결한다는 명목으로 1974년에 도입되었습니다. 그러나 바뀐 시대적 상황을 도외시킨 채 부작용을 보완하는 제도의 공존이 아닌 오로지 하나의 가치인 평등성만을 구현하려는 것은 교육영역에서 자유민주적 사고의 기초인 ‘관용의 원칙’을 완전히 포기하는 것으로 헌법에서 도출되는 근본적 교육이념을 부정하는 것입니다.

3. 자사고 폐지정책에 대한 헌법재판소의 경고

- 최근 헌법재판소는 초·중등교육법 시행령 제80조 제1항 등 위헌확인사건

에서, 자사고를 과학고와 달리 후기모집 학교에서 일반고와 동시선발하도록 하는 것은 학교법인의 사학운영의 자유를 침해한다는 의견이 5명에 이르렀으나 위헌정족수를 충족하지 못하여 겨우 위헌을 면했습니다.

- 동일한 사건에서 일반고와 자사고에 대한 중복지원금지 조항에 대하여는 고등학교 진학 기회에 있어서 자사고 지원자들에 대한 차별을 정당화할 수 있을 정도로 차별 목적과 차별 정도 간에 비례성을 갖춘 것이라고 볼 수 없으므로 전원 위헌의견이었습니다(헌재 2019. 4. 11. 2018헌마221).

4. 자사고 폐지정책의 헌법적 의미

- 최근 상산고에 대한 자사고 재지정취소의 의미는 수십년간 인재양성에 기여한 건실한 자율형 사립고마저 국가의 규제권한인 교육감의 재량으로 임의로 폐지할 수 있다는 것으로 결국 고등학교 교육에 있어서는 평준화가 가져오는 평등의 구현 및 국가의 규제권이 부모의 교육권, 학생의 자유로운 인격발현권 및 그와 동전의 다른 면인 사립학교의 자유, 교육의 자주성을 훨씬 유월하는 압도적인 가치임을 국가가 선언하고 실행한 것입니다.

- 평준화된 교육은 개인의 상이한 수학능력 및 적성을 무시하고 모든 학생에게 단일화된 수준의 교육을 강요하는 것으로 개인의 자유로운 인격발현에 중대한 제한을 의미합니다. 특히 헌법 제31조 제1항의 ‘균등하게’란 표현은 능력에 종속된 개념으로서 ‘능력에 따라 균등하게’란 의미의 다양성과 차별화를 요청하는 것으로 평준화제도의 헌법적 근거가 될 수 없습니다.

5. 자사고 재지정 기준점수 상향 후 소급적용

2018년 교육부는 자사고 재지정 평가 기준 점수를 기존 60점에서 70점으로 상향해 권고했습니다. 그런데 초·중등교육법 시행령 제91조의 3 제4항 제5호, 제6호는 “교육감이 5년마다 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우 교육부장관의 사전동의를 받아 취소할 수 있다”고 규정하고 있습니다.

5년 동안의 학교운영성과를 평가하는 것이므로 최초 지정 또는 재지정된 이후의 자사고는 5년간의 학교운영성과를 다시 평가를 하여 재지정여부를 교

육감이 판단해야하는 것이므로 재지정을 위한 기준점수는 새로 시작하는 평가대상 5년간의 학교운영의 개시시에 평가의 기준점수나 항목이 미리 정해져 있어야 하며 기존 점수나 평가항목을 불이익하게 변경해서는 안 됩니다.

그런데 문재인 정부의 유은혜 장관은 2018년에 이르러서야 기존 평균 권고 60점을 상향권고하여 문재인정부의 자사고폐지공약을 자사고고사정책으로 변경하였는데 이는 초, 중등교육법을 위반하고 교육기본법이 정한 학생의 학교선택권을 박탈한 초법적인 조치로서 탄핵사유가 됩니다.

6. 소결

- 교육영역에도 자유민주주의 원리는 그대로 적용되어야 하므로 국가에 의하여 일방적으로 확정된 교육목적을 가진 유일한 교육가능성만이 제공된다면 이로써 부모의 학교선택권 및 학생의 자유로운 인격발현권이 사실상 유명무실하게 되었으므로 헌법적으로 허용된 한계를 명백하게 일탈한 것입니다. 국가는 교육과정을 제공함에 있어서 학교선택권의 실질적인 행사를 가능하게 하는 조건으로서 최소한의 다양성을 보장해야 합니다(초·중등교육법 제 48조 2항, “ 고등학교의 교과 및 교육과정은 학생이 개인적 필요·적성 및 능력에 따라 진로를 선택할 수 있도록 정하여져야 한다.”). 이 건에 대하여 실질적으로 교육부장관이 교육감의 지정취소에 부동의권을 행사하지 않는다면 위와 같은 위헌을 교육부장관과 문재인 대통령이 방치 혹은 방조하여 위헌적인 공권력 행사에 가공하는 것이므로 그러한 부동의권을 행사할 헌법상 의무가 있습니다.

V. 한국유치원 총연합회(한유총) 사태

1. 사립유치원에 대한 에듀파인 체제 강제 적용

- 사립유치원도 에듀파인이라는 국가관리회계시스템을 강제로 적용하겠다는 것입니다. 교육부는 교육부령인 사학기관 재무·회계규칙 53조의3에 의거 원아가 200명 이상인 사립유치원도 에듀파인을 쓰도록 의무화하였습니다.

- 그런데 국가의 침해적 행위는 법률에 근거하는 것이 당연하고 사립유치원의 경우 운영경비 대부분을 경영자가 조달하므로 비영리 개인사업자의 사유

재산으로 볼 수 있어 이를 국공립 유치원과 동일한 잣대로 규제하려는 것은 반드시 법률에 근거하고 동시에 그러한 규제가 헌법적 정당성을 필요로 하여야 합니다.

- 특히 우리 헌법은 제31조 제6항에서 교육제도, 교육재정, 교원지위에 대한 법정주의를 규정하고 있고 이는 교육의 영역에서 본질적이고 중요한 결정은 입법자에게 유보되어야 한다는 의회유보원칙을 규정하고 있으므로 국가회계 시스템의 강제적용으로 개인의 재산권을 제한하는 근거를 법률이 아닌 교육부령으로 근거하는 수권 차제가 의회유보 원칙에 위배되어 헌법에 위반됩니다.

- 특히 사립유치원에 에듀파인 강제 시 ① 숙달된 행정요원 추가필요 교육, ② 당국의 사립유치원 회계 상시감시, ③ 사립유치원장의 자율성 박탈 등의 문제가 발생합니다. 또한 사립유치원은 헌법 제15조(직업수행의 자유) 및 교육의 자주성·전문성을 근거로 자유롭게 회계처리 방법을 선택할 권리가 있는데도 국가가 에듀파인을 강제하는 것은 별도 헌법위반의 소지가 있습니다.

- 나아가 일률적인 회계처리를 위한 공공 필요를 인정하더라도 재산권을 제한할 때는 정당한 보상을 지급해야 하는데도 보상 없이 에듀파인을 강제하여 원장들이 유치원 운영의 수입을 가져가지 못하게 제한하는 것은 헌법상 재산권 제한시 정당보상 원칙을 침해하는 것입니다.

2. 한유총 법인 허가 취소

위처럼 일률적 에듀파인 적용으로 인한 헌법적 문제에 있어 한유총 및 유치원 운영자들의 반발은 정당한 것이나 이러한 반발을 강제로 억누르기 위하여 주무관청인 서울시교육청인 사단법인 한유총의 설립허가를 취소한 것은 재차 결사의 자유 침해 문제로 귀착됩니다. 서울시교육청은 민법 제38조에 의거하여 한유총이 정관상 목적 외에 사업을 수행한 경우에 해당하므로 그 설립허가를 취소하겠다는 것이나 이는 국가가 먼저 위헌적 행위를 하고 그에 대응하여 독립된 권리주체의 생존을 위한 자구책을 무시하여 그 존립 자체를 부정하는 것으로 헌법이 규정하고 있는 집회결사의 자유에 대한 근본적인 침해입니다. 에듀파인 강제 적용과 더불어 중첩된 위헌적인 초법적 권력남용에 다름 아닙니다.

3. 소결

- 회계의 감시와 보고는 기관 자율성의 근본적인 위축을 가져오므로 특히 그것이 교육기관이고 전적으로 국민의 세금이 투입되지 않은 사학의 경우에는 직업수행과 교육의 자주성을 근본적으로 제한하는 조치는 누구나 예상할 수 있습니다. 특히 이를 법률도 아니고 교육부령으로 제한하고자 하는 발상 및 그에 대한 반발을 설립허가의 취소로 대응하는 것은 의회유보원칙 및 결사의 자유에 대한 근본적인 침해로 이러한 위헌상태를 야기한 교육부장관 그 감독·지휘책임자로서 대통령의 책임을 면할 수 없습니다.

사립 초, 중고, 사립대 감사 등 사학 말살정책/ 전교조 합법화 시도(교육 파트너 인정)/ 불법노조 전교조 데리고 핀란드 세계교사대회 간 것/사립학교의 동의 없는 일방적 2021년까지 고등학교전면 무상교육(거부하는 학교는 재정결함보조지원중단)은 자사고 폐지정책과 한 세트입니다.

V. 청원사항

1. 국정교과서무단폐기사태의 진상조사위원회를 설치 및 구성할 것을 청원합니다.

민주주의 국가에서 국가권력은 법률이 정한 범위 내에서, 또 법률이 정한 방식과 절차에 따라서 행사되어야 합니다. 그리고 국가권력을 누가 행사할지를 정하는 것은 정치의 영역이나, 선출된 국가권력의 권력행사는 법치의 영역입니다. 따라서 대통령이라고 할지라도 법률이 정하지 아니한 방법으로 국가원수로서의 권한과 행정수반으로서의 행정권을 행사해서는 안 됩니다.

대통령 선거에서 내건 공약사항은 말 그대로 공약일 뿐 그 공약을 내건 후보가 당선되었다고 해서 그 공약이 헌법과 법률에 근거한 정책이 될 수는 없는 것입니다. 정책은 헌법과 법률의 범위 내에서 절차에 따라 수립되고 집행되어야 합니다.

대통령 당선이 공약집을 법령집으로 바꿔주는 것이 아닙니다. 공약집은 국회의 동의를 거쳐 법률이 되고, 대통령령의 제정과 개정으로 법령이 될 수 있

을 뿐이며 국가의 정부조직법 등 행정조직법정주의에 따라 각각의 행정조직이 맡은 영역을 대통령이라고 할지라도 헌법기구인 행정각부의 권한을 침범할 수는 없는 것입니다.

대통령은 대통령 선거에 당선된 즉시 ‘헌법과 법률을 준수할 것’을 국민 앞에 선서하였습니다. 따라서 대통령은 마땅히 종전 정부에서 초, 중등교육법 등 법령과 헌법상 국민의 균등한 교육을 받을 권리와 교육의 정치적 중립성 등 헌법원칙에 따라 수립한 교육과정에 의하여 만든 국정교과서를 개편하거나 폐지하려면 법령의 규정에 의한 절차를 거쳐야 함에도 이를 전혀 무시하였습니다.

문재인 대통령은 취임직후 교육부장관이 정식으로 임명되지 아니한 상태에서 교육부장관의 행정권한을 침범하여 구체적 행정처분을 명령하였습니다. 후진국이나 독재국가에서나 찾아볼 수 있는 권력자의 행정각부의 권한 대리행사, 또는 겹직과 똑같은 무법상태를 연출하였습니다.

대통령은 이러한 위헌, 위법적 조치를 즉각 취소하고, 즉각 국정교과서 무단 폐기사태의 진상조사위원회를 설치 및 구성할 것을 청원합니다. 이 진상조사위원회는 법률전문가 출신인 대통령에게 그 행정권력의 불법적 행사를 조장하도록 한 비서실 기타 대통령직인수위원들의 직권남용행위 등에 대해 조사 등을 수행케 하고 향후 대통령의 적법한 권한행사를 방해하는 세력을 발본색원해야 합니다.

2. 유은혜 교육부장관을 해임하고 전 교육부장관 김상곤의 불법행위를 감사할 것을 청원합니다.

전 교육부장관 김상곤과 유은혜 장관은 교육의 핵심수단인 교과서에 헌법적 가치를 몰각하는 편향적 교과서의 제작과 배포에 관여함은 물론, 교과서의 불법수정과 배포에 가장 큰 책임이 있습니다.

특히 유은혜 장관은 자율형 사립고등학교, 사립유치원에 대한 초헌법적인 조치들을 강행하여 헌법상의 사유재산권을 침해하고 영업의 자유, 교육을 받을 권리 등을 근본적으로 침해하였습니다.

따라서 유은혜 교육부장관을 해임하고 김상곤 전 교육부장관의 직무수행에

대한 행정감사 및 의법 조치를 청원합니다.

제 7 장 결 론(청원서)

김태훈 변호사(한변 회장), 구상진 변호사(헌변 회장)

청 원 서

피청원인 : 대통령 문재인

청 원 인 : 김태훈 외 36인³²⁾

(통지수령) : 서울 서초구 서초대로 52길 25, 202호(서초동, 메종스튜디오빌)

전화 : 02-599-4434, 팩스 : 02-599-4435,

Email : hanbyun@hanbyun.or.kr

제 목 : 문재인 정부의 헌법위반 시정 청원

청원인들은 다음과 같이 청원하오니 헌법 제26조, 청원법 제1조, 제3조, 제4조, 제9조에 따라 신속·공정하게 처리해 주시기 바랍니다.

다 음

[청원 취지]

아래 사항들은 헌법과 법률에 중대하게 저촉되므로 시정 등 조치를 청원합니다.

1. 국가의 계속성 부정

이낙연 국무총리는 2017년 5월 총리 취임사에서 ‘문재인 정부는 촛불혁명의 산물이다. 문재인 정부의 공직자들은 촛불혁명의 명령을 받드는 국정과제의 도구들이다’ 라고 하였고, 문재인 대통령은 2017년 7월 마크롱 프랑스 대통령을 만난 자리에서 ‘촛불혁명으로 대통령에 당선됐다’ 고 말했으며, 2017년 9월 제72차 UN총회에서 ‘대한민국의 새 정부는 촛불혁명이 만든 정부입니다’ 라고 언급하였습니다.

이와 같은 초법적 국정운영은 대한민국의 정통성과 정체성을 혁명에 의해 단절하겠다는 것이고, 헌법 제66조 제2항의 국가의 계속성과 헌법을 수호할

32) 별지 1 기재와 같습니다.

책무를 위반하는 것이므로 그 취소 등의 시정을 청원합니다.

2. 1948년 건국과 자유통일의 부정

가. 문 대통령은 전 교육부장관 김상곤으로 하여금 2018. 7. 27. 초등사회과·중등 역사과 교육과정을 개정 고시하면서, 2015년도 교육과정내용에 있던 ‘대한민국 수립’을 ‘대한민국 정부 수립’으로 수정하고, ‘대한민국이 유엔에서 승인한 한반도의 유일한 합법정부’라는 교육내용을 배제하였으며, ‘자유민주주의’를 ‘민주주의’로 수정하고, 이와 같은 내용으로 2019년 3월에 간행된 초등학교 5, 6학년 사회과 국정교과서를 사용하고 있습니다.

이와 같은 조치는 대한민국이 1948. 8. 15. 건국되고 1948. 12. 12. 파리 유엔총회에서 한반도 전체의 유일한 합법정부로 승인된 자유민주주의 국가라는 사실을 부정하고, 헌법 전문, 제3조, 제4조에 위반되므로 시정을 청원합니다.

나. 문 대통령은 북한 인권을 철저히 외면하고, 헌법에 통일정책의 조건으로 명시되어 있는 ‘자유민주주의’를 도외시킨 채 ‘평화통일’만을 강조하고 있고, 나아가 남로당 활동을 한 전력이 있는 고 손용우에 대해 건국훈장을 서훈하였습니다. 이는 헌법 제3조, 제4조, 상훈법 등에 위반되므로 그 서훈을 취소하고, 아울러 그 서훈과 함께 해방 후 남로당 좌익활동 경력자 298명에 대한 독립유공자 재심사를 추진한 피우진 보훈처장의 해임을 청원합니다.

3. 군사 대비 태세 무력화

대통령이 북한의 핵 보유 사실을 간과한 채 주관적인 판단으로 “남·북·미의 사실상 적대관계 종식선언”을 이유로 군사대비태세를 허물어 영토보전의 책무를 수행하지 아니한 것은 헌법 제65조의 탄핵사유에 해당합니다. (헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1 참조)

가. 북핵을 저지하기 위해서는 핵우산을 제공하는 한미동맹이 긴요하므로, 그 한미동맹의 핵심인 한미연합사 체제유지를 위하여 최소한 북한의 핵 포기가 검증될 때까지 전시 작전 통제권 전환 시기의 연기를 청원합니다.

나. 북한의 비핵화가 이루어지지 않았음에도 불구하고 대한민국의 독자적인 정보·감시·정찰능력을 무력화하고 군사대비태세를 약화시키는 9·19 남북 군사합의의 폐기를 청원합니다.

4. 사유재산권 및 시장경제 침해

가. 문재인 정부가 주장하는 소득주도 성장정책에 의한 획일적인 최저임금의 급격한 인상과 주52시간 강제는 관치경제 내지 전체주의 경제를 의미하고, 헌법 전문, 제10조, 제23조, 제34조, 제119조 제1항 등이 정한 사유재산권 보장과 시장경제질서에 반하는 것이므로 즉각 철회하고, 업종별 구분, 탄력근로제 확대 등에 의해 보완 실시할 것을 청원합니다.

나. 대통령은 헌법을 준수하고 수호할 책무가 있을 뿐만 아니라 국민 모두에 대한 법치와 준법의 상징적 존재임에도 불구하고(헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1), 전국민주노동조합총연맹(민노총)의 일상적인 무소불위(無所不爲) 불법 폭력 시위를 수수방관하는 것은 헌법수호의지가 없는 것으로 탄핵사유에 해당할 수 있습니다(2016헌나1). 현대중공업의 대우조선해양 인수합병을 방해하는 등 법치를 파괴하여 경제의 파국을 초래하는 민노총의 횡포에 대하여 정당한 법집행을 해줄 것을 청원합니다.

다. 문재인 대통령의 탈원전 정책은 수십 년에 걸쳐 적법 절차를 거쳐 확정된 원전건설에 관한 국가 기본 계획을 무시하고 법치행정의 원칙을 위반한 채 진행되어 국가 미래를 망치고 있습니다. 공론화위원회는 법령상의 근거가 될 수 없습니다.

건설 중단 중인 신한울 3·4호기 건설의 재개와, 백지화된 천지 1·2호기 및 대진 1·2호기 등 4기 신규 원전 건설의 재추진, 가동중단 된 월성 1호기의 재가동을 청원합니다.

라. 국민연금의 스튜어드십코드(수탁자책임 원칙) 행사로 사기업 경영에 개입하는 것은 헌법 제23조, 제126조에 위반되므로 그 시정을 청원합니다.

마. 환경부 산하 4대강 조사·평가 기획위원회의 4대강 보(세종보·죽산보·공주보) 해체 강행은 법치행정 원칙에 반하는 국가기간 시설 파괴이므로 즉시 중단할 것을 청원합니다.

5. 언론 장악과 표현의 자유 침해

가. 문재인 정부는 출범 후 여당인 더불어민주당이 2017년 8월경 작성한 내부문건 계획에 따라 시민단체와 노조 등이 방송통신위원회, 감사원 등을 동원하여 KBS, MBC 경영진을 언론적폐로 규정하고 압박하여 대부분의 사장과 임원을 사퇴케 하고, KBS, MBC, SBS, YTN, 연합뉴스 등 거의 모든 방송사와 신문사를 민노총 산하 전국언론노조가 장악하는 것을 적극 지원한 의혹이 있습니다. 이로써 주요 언론기관들이 하나의 조직에 장악되어 공정성을 유지하기 어렵게 되었으니 진상을 규명하여 불법한 언론 장악과 표현의 자유 침해에 대한 시정조치를 청원합니다.

나. 윤도한 청와대 국민소통수석은 KBS 시사기획 “창” 프로그램이 2019. 6. 18. 태양광사업 관련 비리의혹을 보도하자, 같은 달 21일 KBS에게 시사기획 “창” 프로그램 보도의 즉각 정정보도와 사과방송을 요구하여 그 프로그램 재방송을 못하게 하였는바, 이는 언론자유와 표현의 자유 침해이고 방송법 위반이므로 의법조치 등 시정을 청원합니다.

다. ‘대통령의 드루킹 사건 관여, 자녀의 불법취업 및 해외도피 의혹’이나 ‘대통령의 치매설 혹은 음주설’ 등 대통령의 신뢰성이나 근황에 대해 합리적 의문을 제기하는 자유진영 유튜브를 ‘가짜 뉴스의 진원지’라며 고발해 압박하거나, 방송통신위원회의 허위조작정보 규제 등으로 이를 탄압하려는 시도를 즉각 중단하기를 청원합니다.

6. 사법부 독립 침해

가. 문 대통령은 검찰로 하여금 양승태 전 대법원의 사법행정권 행사를 사법농단과 재판거래로 형사사건화 하여 전방위 수사를 벌려 법관들을 외포시키고, 대표적인 적폐사례로 외교갈등을 막기 위해 고심한 양 전 대법원장에게 오히려 강제징용 배상판결을 지연시킨 것이 직권남용죄라 하여 구속 기소함으로써 사법부 독립을 침해하고 오늘날 같은 한일간의 최악의 경제전쟁을 불러왔습니다.

양승태 전 대법원장 등에 대해 무리하게 수사가 진행되었던 점을 인정하고 그 공소를 취소하는 등 시정조치를 취해 줄 것을 청원합니다.

나. 문 대통령은 대법관과 헌재 재판관 상당수를 특정 모임 출신으로 구성하여 이념적 편향성을 보여주고, 헌재 재판관 4명에 대해서 국회의 청문보고서 없이 임명하여 사법부 불신을 가져오고 있습니다.

향후의 대법관과 헌재 재판관 임명에 있어서는 이념균형이 일부나마 회복되도록 자유민주주의와 시장경제에 대한 신념이 투철한 인사로 임명할 것을 청원합니다.

7. 교육을 받을 권리 등 침해

가. 문재인 정부는 초·중등학교 교과서 수정에 불법적으로 개입하였고, 문재인 정부의 공약에 따라 자율형 사립고등학교(자사고) 지정 취소를 추진하는 등 사학을 탄압함으로써 헌법 제31조의 국민의 교육받을 권리와 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 등을 침해하였습니다.

나. 사립유치원에 대하여 사립학교법의 적용을 강제하고, 이를 반대하는 한유총(한국유치원총연합회)에 대하여 설립허가를 취소하기까지 한 것은 사유재산권 및 결사의 자유에 대한 침해이므로, 이러한 기본권 유린 행위를 중단할 것을 청원합니다.

[청원 이유]

우리나라는 71년 전 ‘억만년의 터’를 열어 자유민주적 기본질서의 보호를 최고의 가치로 한 헌법을 제정하고 세계에서 가장 빠른 시간 안에 산업화와 민주화를 이뤄냈고, 가장 가난한 나라에서 원조를 주는 나라로 발돋움했습니다.

그러나 유감스럽게도 2년 전 문재인 대통령께서 취임한 이래 우리나라는 그간 쌓아온 자유와 법치의 기반이 무너지고 나라는 미증유의 위기에 빠져 있습니다. 귀 정부는 용공서훈(容共敍勳)과 교과서 수정 불법개입으로 대한민국의 정통성과 정체성을 훼손하고, 9·19 남북 군사합의 및 전작권 조기 전환 등으로 북핵 위기를 가짜 평화로 위장하여 대한민국을 안보위기로 몰아가고 있습니다.

대표적 적폐사례로 양승태 전 대법원장이 강제징용 배상판결을 지연시켜 전 정부와 재판거래를 하였다 하여 사법부를 초토화 수사하고 기소함과 동시에, 코드인사로 임명된 현 대법원장 체제하에서 선고한 징용배상 판결의 무모한 집행은 오늘날 보는 바와 같은 한일간의 최악의 외교경제 전쟁으로 이어져 경제의 폭망과 대북 안보전선의 붕괴로 이어지고 있습니다.

또한 민노총의 범치파괴를 방치하고 최저임금 폭주, 주52시간 강제 및 탈원전 등 반헌법적 시장개입으로 경제파탄을 가속화 하고 있습니다. 그럼에도 대부분의 언론은 친정부 노조에 장악된 나팔수 역할을 할 뿐이므로 국민은 대한민국의 파국위기를 느끼지 못하게 하고 있습니다. 그밖에도 문재인 정부의 헌법위반 및 법률위반 사례는 일일이 열거하기 힘들 지경입니다.

이에 청원인들은 문재인 대통령께 국정 전반에 걸친 중대한 헌법 및 법률 위반 사례들을 아래 청원 이유와 같이 밝혀 그 시정을 구하기 위해 청원 취지와 같이 이 사건 청원에 이르렀습니다.

더 구체적인 이유는 별지 2와 같습니다.

※ 첨부서류 : 별지 1, 2

2019. 7. 17.

강미선, 고영주, 구상진, 구주와, 권성, 권오현, 김기수, 김정술, 김진섭, 김창해, 김태훈, 김태희, 김홍석, 박인환, 배보운, 백승재, 서영민, 석동현, 양윤숙, 우인식, 이동근, 이동찬, 이문재, 이상도, 이용우, 이재원, 이종순, 이현, 임응수, 임천영, 장재원, 전창렬, 정선미, 정지원, 정진경, 채명성, 최명섭³³⁾

문재인 대통령 귀하

33) 별지 1 기재와 같습니다.