

〈논문〉

## 국어기본법의 위헌성에 관한 연구: 한글전용의 강제를 중심으로

崔大權\*

### 요약

이 글은 한국어의 기본을 세운다는 명분하에 한글 전용(專用)의 강제를 규정한 국어기본법이 위헌·무효임을 논증함을 목적으로 한다. 공용어인 한국어는 대한민국의 정체성에 속하는 까닭에 헌법의 명문규정여부에 상관없이 헌법(관습헌법)의 일부다. 주권의 담당자인 대한민국 국민은 바로 한국어를 사용하는 사람들이라고 할 수 있기 때문이다. 그런데 국회입법인 국어기본법이 “공공기관 등의 공문서” 작성에서의 한글전용강제장치와 초·중·고 공교육에서의 한글전용강제장치를 통하여 한국어에 관한 관습헌법에, 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력해야 할 국가의 책무를 규정한 헌법 제9조에, 국민에게 최고의 교육을 제공해야 할 국가의 책무조항(헌법 전문, 제31조 등)에, 국민의 교육권(학부모의 자녀에 대한 교육권, 학생의 학습권, 교사의 교육권 등)을 비롯한 자기계발의 권리 및 행복추구권 조항 등에, 그리고 사법권 독립의 헌법원칙을 각기 침해한다는 주장을 논증했다. 이러한 한글전용강제조치가 바로 국어기본법 제1조의 목적조항이 천명한 국민의 창조적 사고력의 증진, 국민의 문화적 삶의 질의 향상, 민족문화의 발전에 이바지해야 할 목적이나 이익 실현을 위해서 꼭 필요하고 부득이한 조치이거나 적어도 합리적인 조치라고 판단(헌법 제37조 제2항의 판단)되지 않기 때문이다.

이 목적조항이 천명하고 있는 목적 내지 이익 실현을 위해서는 한글전용조치가, 더구나 한글·한자병용정책이라는 더 합리적인 대안이 있는 마당에, 꼭 필요한 부득이한 조치라고 판단하기 어려울뿐더러 결코 합리적이라고도 판단할 수 없다. 한글전용정책이 단순한 문자해독력의 증진에 유리한 것은 사실이다. 그러나 그것은 기능적 문맹에 이르게 하는 우민정책이라 할 수 있고, 북한의 예에서 보아 온 바와 같이, 독재체제의 등장에 유리하게 작용하는 요인이 된다. 국어기본법이 천명하는 바로 그러한 목적이나 이익 실현을 위해서는 단연코 한글·한자병용정책이 오히려 더 합리적이다. 일상 한국어어휘의 70%가, 그리고 전문용어의 90% 이상이 한자어이다. 그러므로 한자어에 쓰이는 한자를 알아야 한국어와 한국문화에 대한 이해력·응용력·창의력이 증진되며, 따라서 위 목적 내지 이익실현을 위해 더 합리적인 조치라 할

\* 서울대학교 법과대학/법학대학원 명예교수.

수 있다. 우리나라의 언어·문화생활에서 한자를 모르고 문화적 삶의 질이나 민족문화의 발전을 이야기할 수는 없다. 불합리한 권력 행사는 자의(恣意)의 행사에 지나지 않는다. 기능적 문맹인의 양산을 강제하는 불합리한 국가 입법권의 행사라고 그 예외가 될 수는 없다.

사실 사회변화에 따라 표기방법을 포함하는 언어생활이 자연발생적으로 변하는 것은 어쩔 수 없다. 그러나 법률로 국가가 개입해서 헌법에 어긋나는 방향에서 사회변화를 강제하는 것은 헌법적으로 결코 옳다고 말할 수 없다. 최소한 국어기본법의 한글전용조치는 위헌·무효화 되어야 마땅하다.

주제어: 국어기본법, 한글, 한자(어), 관습헌법, 헌법적 정당화, 합리성, 필요성

## I. 머리말 - 문제의 제기

아마도 한국어를 쓰는 사람을 한국인이라 정의할 수 있으리라. 그러나 대한민국 헌법은 한국어와 관련해 아무런 조항도 두고 있지 아니하다. 그런데 정부는 한국어사용에 관해 그 기본원칙을 규율하는 법률인 국어기본법을 두어 한국어표기방법으로 한글의 전용(專用)을 강제하고 있다. 이 논문은 한글의 전용을 강제하는 이러한 국어기본법의 위헌여부를 탐색함을 목적으로 하고 있다.

헌법에 국어에 관한 조항을 두는 나라는 많다. 다민족으로 구성된 국가(예컨대 스위스)의 경우에는 특히 그러하다.<sup>1)</sup> 말할 것도 없이 국어는 영토, 국민, 국가(國歌), 수도(首都) 등의 사항 못지않게 국가의 정체성(正體性)을 형성하는 사항인 까닭에 헌법규정여부와 상관없이 헌법의 일부이다.<sup>2)</sup> 한국어는 우리나라의 혼이

<sup>1)</sup> Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970), 298-309면 참조.

<sup>2)</sup> 헌법재판소 2004. 10. 21. 선고 2004헌마554·566(병합) 전원재판부 결정. 그리고 이 결정에 앞서 수도의 문제가 불문의 헌법사항임을 논한 최대권, “수도이전 특별법’은 위헌이다”, *문화일보*, 2004. 6. 22.자; 최대권, “신행정수도 이전 특별조치법은 위헌이다!”, *시민과 변호사*, 2004년 8월호, 15-23면 참조. 위 헌법재판소 결정은 국어도 국가의 정체성에 관한 기본적 헌법사항이라 명시하고 있다. 관습헌법 개념을 적극적·긍정적으로 바라본 金昇大, “憲法慣習의 法規範性에 대한 고찰”, *憲法論叢*, 第15輯(2004), 133-175면 참조. 한편 헌법재판소의 관습헌법 개념을 부정적·소극적으로 보는 우리나라 학자는 많다. 田鶴善, “慣習憲法에 관한 일고찰”, *土地公法研究*, 제25집(2005), 553-573면; 정연주, “관습헌법과 국민투표 - 헌재결 2004. 10. 21, 2004헌마554·566병합사건을 중심으로 -”, *성신법학*, 제5호(2005), 81-113면; 이영록, “수도(首都)

라 할 만큼 오랫동안 우리나라의 정체성에 관련되어 왔기 때문에 설사 헌법(전)에 명시적으로 한국어를 국어로 한다는 조항을 두지는 않았지만 헌법의 한 부분을 이루고 있다는 점을 의심할 수 없다. 헌법제정에 즈음하여 공용어인 한국어를 굳이 헌법에 명시할 생각을 하지 아니하였고 또 그러할 필요성도 느끼지 못하였다고 할 수 있기 때문이다. 그리고 한국어를 표기함에 있어 오랫동안, 한글창제 이래, 그리고 그 이전에는 이두(吏讀)를 사용하여, 한글과 한자를 함께 써 왔다. 그러한 만큼 한글과 한자를 병용하는 표기방법도 헌법사항이라고 말할 수 있다고 믿는다. 그리고 한국어 표기방법에 관해서도 굳이 한자·한글 병용의 문제에 관해 이를 헌법에 명시할 필요성을 느끼지 못하였다고 말할 수 있다고 믿는다. 그러므로 국어기본법은 바로 헌법사항을 법률로 규율한 것이 된다.

사실 한국어 어휘의 대략 70%가, 그리고 법률용어와 같은 전문용어의 90% 이상이 뜻 글자인 한자어로 구성되어 있거나 한자어에서 나온 것이란 사실을 주목할 필요가 있다.<sup>3)</sup> 그러한 만큼 한글로만 쓰였더라도 한자어로 된 한국어 어휘를 표기하는 한자의 뜻을 알면서 그 어휘를 사용하는 경우와 한자를 모르면서 그 어휘를 사용하는 경우 사이에 한국어의 터득이나 이해나 사용이나 응용 또는 표현의 여러

및 국기(國旗)에 관한 관습헌법론 검토”, **世界憲法研究**, 第11卷 第1號(2005), 259-276면; 김명재, “관습헌법의 성립가능성과 한계”, **土地公法研究**, 제30집(2006), 239-258면; 박경철, “국민주권, 국민의 헌법제정권력 그리고 관습헌법”, **헌법학연구**, 제13권 제2호(2007), 199-238면; 남북현, “헌법재판소의 이른바 ‘관습헌법’논리에 대한 비판적 분석”, **한양법학**, 제19집(2010), 3-43면; 정태호, “성문헌법국가에서의 不文憲法規範과 慣習憲法”, **慶熙法學**, 제45권 제3호(2010), 299-334면 등. 그러나 한 나라의 수도는 단순한 지역안배와 같은 정책의 문제가 아니라 그 나라의 상징·정통성·정체성에 직결된 중요 헌법사항이란 사실을 주목할 필요가 있다. 남북대결 상에 있는 북한이 그 헌법(1948)에서 (1972년의 헌법 개정 전까지) ‘서울’을 수도로 선포하고 있었다는 사실은 그 한 예라 할 수 있다. 그러한 만큼 절차적으로도 수도의 문제는 한 나라의 국어의 문제와 마찬가지로 헌법제정권력의 뜻을 묻지 아니하고 국회의 단순 과반수의 의결로 결정할 사항이 아니라고 말할 수 있다. 성문헌법전이 제정돼 있으면 그것이 헌법사항을 완결적으로 규정한다는 생각은 살아있는 헌법을 보지 못하는 견해라 할 수 있다. 이러한 견해로는 명문규정 없이도 태어난 미국헌법상의 위헌법률심사제도를 도저히 설명할 수 없을 것이다. 서울이 수도라는 사실은 너무나 당연해서 대한민국 헌법에 명시하지 않았을 뿐이다. 서울이 한국의 수도임은 우리나라 관습헌법 사항이라 할 수 있음은 물론이다. 최대권, **법치주의와 민주주의**(서울대학교 출판문화원, 2012), 234-237면 참조.

3) 成煥甲, “固有語와 漢字語의 調和”, **語文研究**, 제38권 제1호(2010), 35-65면; 閔賢植, “初等學校 教科書 漢字語 및 漢字 分析 研究”, **漢字漢文教育**, 第13輯(2004), 185-230면; 許喆, “국어사전 등재 어휘를 통해 본 어휘 構成 分析과 漢字의 造語 능력 조사”, **東方漢文學會**, 第37輯(2008), 289-349면 참조.

면에서 차이가 날 수밖에 없다. 그러므로 한국어 표기에서 한글만을 전용하는 경우에 그 뜻을 정확히 전달하고 파악하는 데 어려움을 줄뿐더러 교육상 조어력 등 응용력이나 창의력을 떨어뜨리고 법학교육 등 전문적인 교육을 시행함에 막대한 지장을 준다. 그래서 이 같은 한국어표기에서의 한글전용강제는, 특히 교육에서의 한글전용강제는, 국가의 국민에 대한 교육의 의무에 반하여 국민에 대한 기능적·실질적 우민정책의 강행이 되는 것이라고 판단된다. 적어도 동북아 국가 사이에서 한자는 국제적인 공용의 표기방식으로 통용되고 있기 때문에 더욱 그러하다. 더구나 한국어 표기방식에 있어 한글·한자의 병용은 참으로 오래된 우리나라 전통문화의 한 부분이라고 할 수 있다. 그러한 만큼 한국어 표기에서의 한글 전용의 강제는 국가의 전통문화 계승·발전의 책무(헌법 제9조)에 어긋나는 조치도 된다고 판단된다.

어느 개인이 자기의 뜻을 말과 글로 표기하려고 할 때 한글전용으로 하느냐 한자를 쓸 것이냐 하는 문제는 오로지 그 개인의 자유에 속하는 사항이 된다. 그리고 그렇게 함으로써 다른 사람과의 소통이 원활하게 되느냐 어떠한 문제도 전적으로 그 사람 개인의 몫이 된다. 그러나 국가가 국민으로 하여금 한글전용의 공문서 사용강제 및 한글전용의 공교육 이수(履修)를 통하여 - 한자를 이수할 수 있는 기회와 훈련을 효과적으로 박탈당함으로써 - 한글을 전용할 수밖에 없게 만들어져서 한글전용을 강제 받는 경우에는 그것은 헌법의 문제가 될 수 있다. 그것은 타인과의 소통의 문제를 포함해서 개인의 자유, 행복추구권(헌법 제10조), 개인의 자기 계발(啓發) 내지 발전(發展)의 자유나 권리 등(헌법 제10조, 제37조 제1항)에 영향을 미치거나 최소한 관련되기 때문이다. 나아가 그 경우에 교사의 교육권, 학부모가 가지는 자기 자식에 대하여 교육받게 할 교육권(헌법 제31조 제2항) 및 학생의 교육받을 권리(헌법 제31조 제1항)도 제약받게 되는 결과가 된다.

일용 국회사입법은 모든 국민 모든 국가기관을 구속한다고 말할 수 있지만 국어기본법에 의한 공문서의 한글전용강제는 사법부에 대한 관계에서는 별개의 특별한 의미를 가질 수도 있다고 보여 진다. 사법부의 결정문 등은 국민의 권리·의무와 관련하여 특히 민감한 의미를 지니는 까닭에 그 정확성·명확성은 생명과도 같다고 할 수 있다. 그런데 비록 경우에 따라 괄호 안의 한자 병기를 통해 어느 정도 정확성을 도모할 수는 있다 하더라도 한글의 전용으로 그 취지에 알맞게 정확성·명확성을 충분히 도모할 수 있을지의 의문은 제기할 수 있다고 생각한다. 법률용어의 대부분은 한자어에서 유래하는 것이기 때문이다. 그리고 원·피고의 이름이나 지명 또한 원래 한자로 써왔기 때문이다. 그러한 마당에 입법부인 국회가 입법

을 통하여 사법부로 하여금 한글만으로 판결문을 작성하라고 강제할 수 있느냐 하는 의문이 사법부 독립의 원리에 비추어 충분히 제기될 수 있다고 믿는다. 사법부는 독자의 권능으로 사법기능의 향상을 위해 한글·한자 병용 정책은 쓸 수 없는 것이냐의 의문이 들기 때문이다.

이같이 한글만의 전용을 강제하는 국어기본법은 헌법에 어긋난다고 판단할 충분한 이유가 있다고 생각된다. 이하에서 이 점에 관한 하나하나의 쟁점을 분석해 보고자 한다.

## II. 국어의 문제는 헌법사항이다

대한민국 주권의 담당자인 한국인의 공용어 즉 국어(한국어)는 이에 관해 헌법에 명문 규정은 두고 있지 아니하지만 이것이 불문(관습)헌법에 해당함(헌법사항임)은 의문의 여지가 없다. 위에서 이미 지적한 바와 같이 한국어를 사용하는 사람을 한국인이라고 정의할 수 있고 이렇게 정의되는 한국인이 대한민국의 주권의 담당자이기 때문이다. 국가의 3대 기본구성요소인 국민, 영토, 주권에 관한 사항을 비롯하여 국가의 정체성(identity)에 밀접하게 관련된 것이 헌법사항이라 할 수 있고, 국어는 국가의 정체성에 밀접하게 관련되어있는 만큼, 국어에 관한 사항이 헌법사항이라고 말할 수 있음은 물론이다. 그래서 자기 나라의 국어에 관한 헌법조항을 명시적으로 두고 있는 나라가 세계적으로 많은 점은 결코 우연이 아니다. 그러나 우리나라 헌법에 한국어에 관한 명시적인 조항을 두지 아니한 것은, 한국인은 한국어와 처음부터 오랜 세월 함께해 왔고 한국인이 한국어를 사용하는 것은 너무나 당연하기 때문에 광복 후 대한민국 수립과 헌법제정에 즈음하여 대한민국의 주권의 담당자인 국민은 실은 한국인이라고 굳이 명시할 필요가 없었을 것이고 그만큼 한국어가 대한민국의 국어임을 굳이 헌법에 명문조항으로 규정해 두어야 할 필요성도 느끼지 못하였고, 또 그렇게 해야겠다는 생각도 없었으리라고 생각된다. 이처럼 한국어에 관해 헌법조항은 두고 있지 아니하지만, 그러나 국회입법을 통해서서는 한국어에 관한 기본원리를 명백히 해 두어야 할 필요성은 느꼈다고 할 수 있다. 이러한 점들을 제1조(목적조항), 제2조(기본이념), 제3조(정의조항) 등을 통하여 밝히고 있는 국어기본법은 법률에 의한 불문(관습)헌법의 실정화(實定化) 즉 실질적 의미의 헌법이라 할 수 있다.

그런데 국어기본법의 문제는 역시 오랫동안 우리 한국인의 한국어사용과 함께 공생해 온 한자의 사용을 배제하고 한국어 표기는 한글로만 하라는 한글전용의 원칙을 강요하고 있다는 점이다. 여기서 제기되는 쟁점 하나는 한국의 국어인 한국어를 이룰 때 순전히 구어만을 의미하는 것이냐(마치 문자 없는 어느 종족의 언어의 경우같이 구어만을 의미하느냐), 이 구어를 표기하는 문자 즉 전통적으로 함께 사용해온 한자 및 고유문자인 한글을 함께 쓰는 표기방법을 포함해서 한국어라고 하는 것이냐, 좀 더 직설적으로 이 질문을 표현하면 한자로 한국어 어휘의 음과 뜻을 표현한 한국어는 한국어가 아니냐 하는 질문이다. 즉 한국어를 한국만의 고유문자인 한글로 표기한 것(예컨대 대한민국, 국가, 국가, 국기, 국어, 주권, 국민, 영토 등)만 한국어이고 한자를 사용해 그 뜻과 발음을 표기한 것(예컨대 大韓民國, 國家, 國歌, 國旗, 國語, 主權, 國民, 領土 등)은 이를테면 외국어 또는 외래어이지 이미 한국어가 아니냐의 질문이 된다고 생각한다. (그래서 이 논리대로라면 한자어와 한글을 병용해서 작성한 제헌 헌법의 언어는 한국어가 아닐 것이다.) 그런데 국어기본법은 그 의미를 분명히 하기 위해 한자가 꼭 필요한 때에는 마치 외국어 한글표기의 경우와 같이 괄호 속에 넣어서만 한자를 표기할 수 있게 하고 있다. 예컨대 컬링경기 때의 브러시(brush), 스쿨존(school zone) 등과 같은 외국어 표기의 경우와 마찬가지로 한자어의 경우에도 법원(法院 혹은 法源), 사법(department of justice 혹은 private law) 등으로 표기하라는 것이다. 그리하여 그렇게 오랫동안 써온 한자어에서 그 뜻과 발음이 온 한국어를 표기할 때에도 한글로만 표기해야 한국어이냐의 질문이 된다. 그러나 문자가 없는 나라가 아닌 한, 한 나라의 국어란 구어뿐만 아니라 표음문자든 표의문자든 그 표기방법을 당연히 포함해서 일컫는 것이고, 그래서 오랫동안 관습적·전통적으로 그랬던 것처럼 한자어로 되어있는 (한국어 어휘의 70%나 되는) 한국어를 표기할 때 한자로 표기하더라도 한국어임에 틀림없다면, 즉 한국어는 그 관습적·전통적인 표기방법을 포함하는 것이라면, 그러한 경우에도 굳이 한글로만 표기하라고 강제하는 것은 관습헌법에 어긋나는 것이 된다는 결론이 되지 않느냐는 것이다.

그렇다면 두 번째로 제기되는 쟁점은 국어기본법이 공문서의 경우의 한글전용의 원칙을 규정하였을 뿐 과연 한글전용을 강제까지 하고 있느냐 하는 점이다. 왜냐하면 국어기본법은 규정형식상 반드시 한글전용을 강제하는 것은 아니라고 볼 수 있는 여지가 있기 때문이다. 공문서의 한글전용 원칙을 규정함으로써 특별권력관계에 있는 공무원에 대해서는 한글전용의 강제일 수는 있어도 그것이 국민에 대한

관계에서 직접적인 한글전용의 강제라고는 볼 수는 없기 때문이다. 특히 초중고교의 공교육과 관련해서 직접적으로 교육상 한글전용을 강제하였다고 할 표현은 없어 보인다. 더구나 한글전용의 원칙에 어긋나는 경우에 일정한 형사상 또는 징계법상의 제재를 규정하고 있는 것은 없기 때문에 더욱 그렇다. 그렇다면 국어기본법이 (관습)헌법에 위배된다고 할 수 있기 위해서는 한글전용의 강제성을 입증하지 않으면 안 된다고 할 수 있다.

한글전용 원칙 강제의 경우에 세 번째로 제기되는 쟁점은 한글전용 원칙의 강제가 가져오는 불이익(예컨대 국민의 교육권, 자기 선택권, 자기개발권, 창의력 등의 침해, 국가의 전통문화계승발전의 책무 등의 위배)과 그것이 가져오는 이익(예컨대 국민의 문맹률의 현저한 감소의 이익 등)의 비교형량의 결과 그 불이익이 현저히 크다면 한글전용 원칙의 강제를 헌법상 어떻게 정당화할 것이냐 하는 점이다. 즉 헌법상 한글전용 원칙의 강제가 가져오는 불이익(기본권침해)이 그것이 가져오는 이익(국가안전보장, 사회질서 또는 공공복리)을 위해 꼭 필요한 부득이한 최소한의 불이익이나, 아니면 적어도 한글전용강제정책이 그것이 가져오는 불이익보다 더 합리적이나의 합리성 판단을 통과하여야(헌법 제37조 제2항) 한글전용 원칙의 강제가 정당화될 수 있다는 점이다. 이러한 쟁점들을 아래에서 차례로 다루어 보려고 한다.

### III. 한국어 표기에 있어서의 한글전용 원칙의 강제는 헌법 위배다

1. 첫째로 한글전용의 강제는 관습헌법에 위배된다. 무엇보다도 표기문자가 없는 나라의 언어가 아닌 한 한 나라의 국어는 그 언어의 표기방법인 문자를 포함한다. 한 나라 언어의 표기방법은 그 나라 국어의 불가분의 일부분이다. 영어나 독일어를 말할 때 구어뿐만 아니라 그 표현방법인 그 언어의 표현방법(a, b, c …)을 포함한다. 그렇게 오랫동안 사용해온 한국어를 일컬을 때 한국어 어휘의 70%(법률용어를 포함하는 전문용어의 경우에는 90% 이상)를 차지하는 한자어(대한민국과 같이 그 음과 뜻이 한자에서 오는 한자어)와 한글로만 표기되는 고유어(한글 창제 이전에는 향찰, 이두, 구결 등으로도 표기하던 고유어)를 포함한다. 그리하여 한국어의 한자어를 표기하는 한자(漢字)도 관습적·전통적인 한국어의 불가분의 한 부분이다. 그러한 의미에서 한자어를 표기하는 한자는 한문(漢文)의 경우와 달리 한국어

의 불가분의 한 부분이다.<sup>4)</sup> 한국어는 한자의 사용과 함께 발달해 오늘에 이른 것이다.

고도로 산업화되고 정보화된 오늘날의 한국인의 삶에서 혹시 집안에서 일상적으로 쓰거나 어린 아이들이 쓰는 한국어에 한정해서 한국어를 정의한다면 몰라도 적어도 교육받은 사람, 특히 전문직에 종사하는 사람이 일상으로 쓰는, 현대 한국사회에서 기능하는 한국어를 놓고 이야기할 때 한자에서 온 한국어를 배제하거나 제외한다면 현대 한국사회의 운영은 불가능할 것이다. 그 뜻과 음이 한자에서 온 한국어 개념을 한글로 표기하더라도 그동안 큰 불편 없이 사용해 올 수 있었던 것은 한자어를 잘 알고 있는 한국인들이 많았기 때문이다. 그러나 오랫동안 한글전용 교육을 받은 젊은 인구의 비중이 커지면서 한글로만 쓴 한국어를 이해 못하거나 이해에 현저한 어려움을 겪는 한국인이 늘어나면서 예컨대 영어 등으로 보완하지 아니하면 기능적으로 한국어로는 한국사람 사이에서 점점 더 소통이 잘 되지 아니하거나 아예 안 되는 시대를 오늘날 맞이하고 있다.<sup>5)</sup> 특히 추상적인 사유를 위해 어휘를 만들어내고 이해하는 창의력은 더욱 현격히 떨어져 있는 세대를 현대한국사회는 맞이하고 있다. 그러한 의미에서 한글전용의 강제, 한글 전용의 공교육은 한국인을 기능적 문맹인(文盲人)으로 만드는 국가조치임에 틀림없다.<sup>6)</sup>

한글로만 표기한 「국기」는 이희승의 국어대사전에 의하면 각기 다른 뜻을 가진 7개의 단어가 된다. “국기를 흔들다”를 예로 들어보자. “국기(國旗)를 흔들다”의 의미일 수도 있고 “국기(國基)를 흔들다”의 의미일 수도 있다. 그래서 한글로 쓴 국기를 이해하려면 일일이 국어사전을 찾아보고 국기가 쓰인 문장의 문맥에 비추어 그 의미를 알 수밖에 없다. 국기를 한자로 표기하였다면 그리고 한자를 안다면 그 의미를 바로 이해할 수 있다. 이러한 예는 법률문장에서도 얼마든지 마주칠 수

4) 위 주 3) 참조.

5) 대학교 수학과 학생들에게 한국어로 수학문제를 내면 전혀 이해하지 못하고 따라서 수업이 되지 아니하기 때문에 영어로 문제를 내야 한다고 수학과 교수가 충격적인 증언을 행하고 있다. 그것은 우리나라에서 쓰이는 수학 개념의 거의 다가 한자어에서 왔기 때문이다. 姜錫眞, “우리말로 數學을 말하기”, 傳統文化, 통권 제34호(2012년 가을), 9-10면. 그리고 河斗鳳, “漢字의 混用은 科學의 발전에도 絶실히 필요하다”, 한글+漢字문화 名文選(語文政策正常化推進會, 2012), 205-208면; 전광진, “漢字 지식의 科學·창의력 이끈다”, 조선일보, 2014. 11. 6.자 「말언대」 기사 참조.

6) 李炳鈺, “漢字語 使用量의 감소와 思考力의 쇠퇴”, 金汶熙 외, 국어기본법의 違憲性과 漢字의 가치(어문정책정상화추진회, 2014), 75-95면; 高銀珠, “한글 전용이 科學教育을 망쳤다!”, 李熙昇 외, 漢字는 國語의 기본이다(전통문화연구회, 2005), 115-133면 등 참조.



있다. 사법, 법원 등이 그러한 예이다. 사법에는 私法, 司法, 死法 이외에 射法도 있으며 법원에는 法源도 法院도 있다. 이때 국어기본법에서 지시한 바(국어기본법 제14조 제1항)와 같이 괄호에 한자를 넣어준다고 하더라도 한자 자체를 모른다면 괄호 안에 표기한 한자는 문장의 이해에 아무런 도움도 되지 않는다. 그것은 영어를 배울 때 알파벳 배우는 것만으로 영어가 되는 것이 아니라 알파벳으로 구성된 단어들을 배우지 않으면 영어문장을 이해하지 못하는 것과 같다. 이러한 비교를 할 때 한자를 배우는 것은 단지 알파벳을 배우는 것이 아니라 영어단어를 배우는 것과 마찬가지로 사실을 주목할 필요가 있다. 즉 한자는 한글이나 알파벳과 달리 표의문자이기 때문에 한자(예컨대 山, 江, 數)를 배우는 것은 바로 영어단어(mountain, river, number)를 배우는 것이 된다. 그러므로 한자를 배우는 것은 영어단어를 배우면서 동시에 알파벳을 터득하는 것이나 마찬가지이다.<sup>7)</sup> 그러므로 한자가 배우기 어렵다고 말하는 것은 한글전문자들과의 억지이거나 젊은 세대를 미혹하는 선동(煽動)언어에 지나지 않는다. 한자가 어렵다는 것은 영어배울 때 영어단어 외우기가 어렵다는 것과 마찬가지이다. 우리가 다 아는 바와 같이 영어다운 영어를 구사하려면 상당한 숫자의 영어단어를 아는 어휘력을 갖추지 아니하면 영어로 하는 소통이 어렵다. 마찬가지로 상당한 정도의 한자어를 알지 아니하면 한국어 소통이 어렵게 된다. 또 한자 배우기가 어려운 것은 특히 나이 들어서 배울 때인데 그것은 영어와 같은 외국어를 나이 들어서 배울 때 어려운 경우와 전혀 동일하다. 영어 배우기가 그러하듯 유치원이나 저학년에서 한자를 배운다면 한자는 결코 어려운 문자가 아님은 누누이 지적되고 있다.<sup>8)</sup> 전통적으로 한자교육을 어려

7) 실제로 미국과 같은 영어사용국의 유치원생들은, 나이든 한국인들이 영어를 배울 때 알파벳을 먼저 배우고 단어를 암기하면서 영어를 배웠던 것과는 달리, 단어와 함께 알파벳을 배우고 있음을 관찰할 수 있었다. 한자교육도 유치원이나 초등학교 때의 교육이 중요하다. 나이 들어서 한자를 배우는 것은 나이 들어서 영어배우는 것만큼이나 어렵다. 한자는 어릴 때 배울수록 그 학습이 빠를 뿐만 아니라 다른 과목의 학습능력이나 지능이 증진된다는 관찰과 실험결과에 바탕을 둔 주장이 많다. 李應百, **漢字를 아는 것이 國力이다**(전통문화연구회, 2004, 2011), 55-71면(“學校에서 漢字의 早期教育이 必要한 까닭”); 石井 勳 지, 申採湜 편역, “石井式 한자교육혁명”, 語文政策正常化推進會, **한글·漢字 문제의 어제와 오늘**(2013), 287-334면 부록(= 전통문화연구회, **漢字教育 立國**(2003, 2011), 81-138면에도 수록되어 있음); 趙長熙, “뇌과학으로 본 漢字의 특성과 形態素 특성”, **傳統文化**, 통권 제34호(2012년 가을), 4-6면; **조선일보** 2014. 6. 9.자 「한자문맹(漢字文盲) 벗어나자」란의 “한자를 배웠더니, 우리말이 쉬어졌다” 기사 등 참조.

8) 위 주 7) 참조.

서부터 시작했던 것은 결코 우연이 아닐 것이다. 이처럼 한국어는 전통적·관습적으로 한자와 함께 발달·전개되어 온 것이다. 그러한 만큼 국어기본법의 한글전용의 원칙은 무엇보다도 먼저 관습헌법에 위배된다고 단언할 수 있게 만든다.

그 음과 뜻을 한자로 표기해 쓰는 한국어의 한자어 어휘를 한자로 표기하는 일은 너무나 오랫동안 그래왔던 만큼 관습헌법의 어떠한 정의(定義: 관습법 = 관행 + 법의식)에 의하더라도 관습헌법이라고 하기에 부족함이 없다. 오랫동안 그래왔고 그러한 것이 너무나 당연해서 (후술하는 바와 같이 오히려) 그렇지 아니한 것이 매우 이상하다고 느끼는 사항이기 때문이다. 무엇보다도 훈민정음이 한글전용과 한자사용배제를 요구하지 아니하였음을 주의할 필요가 있다고 생각한다.<sup>9)</sup> 한글이 여러 나라나 국가의 자연발생적으로 생긴 문자가 아니라 사람의 머리로 만든 과학적이며 어떠한 발음도 표기해낼 수 있는 우수한 문자로서 우리가 세계적으로 자랑해마지 않는 문자임에 틀림없다. 그러나 한국어는 예컨대 이쁘다, 어여쁘다와 같은 고유어와 한글만으로 이루어지지 않는다. 이미 지적인 바와 같이 한국어 어휘의 70%(전문용어의 경우에는 90% 이상)가 그 음과 뜻을 한자로 표기하는 한자어로 되어 있기 때문이다. 이러한 한국어의 한자어가 결코 외국어가 아님은 물론이다. 그리고 그 한자어를 한자로 표기하는 것도 혹시 그 뜻을 외국인(중국인·일본인)이 알아볼 수 있을지라도 결코 외국어를 표기하는 것이 아니다. 독일어 die Nation을 쓰는 경우에 영어나 불어 사용국 국민이 그 뜻을 금방 알 수 있는 경우와 같으리라. 그러므로 한국어의 한자어 표기를 위해 한자를 쓰고 배우는 것이 한자의 유래지 중국의 언어 즉 중국어를 쓰고 배우는 것이 단연코 아니다. 영어 독일어 알파벳이 그 먼 기원지(페니키아라고 함)의 언어가 아님과 같이.

한자가 한국어에서 차지하는 위치나 역할이나 중요성은 거칠게는 영어나 독일어에서 차지하는 라틴어의 그것에 비견된다고 생각된다.<sup>10)</sup> 라틴어는 원래 고대 로마와 주변에 살던 사람들의 언어였으나 로마의 지중해연안 및 유럽지역 정복과 함께 퍼져나가 로마제국 멸망 후에도 고대 및 중세를 거치며 서양 세계 지식인들의 언어로 남아 유럽의 학술, 외교, 종교의 기본언어로 작용하였다. 라틴어의 역할은 20

9) 훈민정음 반포(1446)에 이어 나온 東國正韻(1447)을 보면 동국정운은 우리나라의 한자음을 바로 잡기 위해 편찬한 것임을 알 수 있다. 이것은 한자 및 한문의 폐기를 목적으로 훈민정음을 만든 것이 아님을 보여준다고 생각된다.

10) 로버트 과우저, “영어권에서 라틴어 敎育 및 한국에서 漢字敎育의 比較 考察”, 韓國語文會·韓國語文敎育研究會가 2014. 7. 28.에 주최한 학술강연회의 유인물 「漢文文盲이 낳은 우리말과 글의 弊害」, 1-16면 참조.

세기 초 이래 줄어들었지만 고전 라틴어는 오늘날에도 서구의 여러 각급 학교에서 가르치고 있다. 이탈리아어, 프랑스어, 스페인어, 루마니아어 등은 라틴어에서 발달한 언어(로망스어)이지만,<sup>11)</sup> 그렇지 아니한 영어나 독일어 등에서는 qu, ph, th, ch와 같은 자소가, ex-, inter-, pro-, re-, trans-, ultra-와 같은 접두사가, -an, -and, -ar, -ist, -ier, -or, -arium, -ion, -ment와 같은 접미사가, 그리고 per, plus, pro, qua, versus, via와 같은 전치사가 라틴어에서 왔을 뿐만 아니라 ipso facto, ultima ratio, de facto, de jure, in absentia와 같은 수많은 라틴어 관용구를 오늘날에도 그대로 쓰고 있다.<sup>12)</sup> 그리고 pacta sunt servanda, nullum crimen nulla poena sine lege, res judicata 등 법률가 사이에서 오늘날에도 노상 쓰고 있는 라틴어 관용구 또한 한둘이 아니다. 東夷族이 한자를 만들었다고 하는데다가, 무엇보다도 한자를 쓰고 배우는 것이 중국어를 쓰고 배우는 것이 아닐뿐더러, 한민족이 중국에서 한자를 배워왔다고 하더라도 중국의 한자는 우리가 쓰는 한자와 그 음이 다르고, 글자의 모습(杆體字)도 다르며, 같은 개념을 다른 자로 표기하기도 한다(예컨대 기차정거장을 중국에서는 站으로 한국에서는 驛으로). 또 한국어에서는 중국에 없는 우리 고유의 한자를 쓰기도 한다(예컨대 畚, 疋 등). 요컨대 한국어의 일부인 한자어는 중국이나 일본과 영향을 주고받은 것도 많지만 그러나 이를테면 독자적인 한국어의 한자어로 발달해 왔다고 할 수 있는 것이다. 다만 한자는 동양 삼국 사이에서는 상당한 정도로 서구에서의 라틴어와 같은, 뜻이 서로 통하는 공용어로서의 역할도 한다고 말할 수 있을 뿐이다. 그러한 만큼 그 뜻과 음을 한자로 표기하는 한자어는 오랜 세월 동안 발달해온 한국어이며, 한국어를 구성하는 한자를 배제하고 한국어를 생각할 수 없다.

2. 둘째로 국법(國法) 즉 국어기본법에 의한 한글전용 원칙의 강제는 “전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력”해야 할 책무를 국가(大韓民國)에 부과한 헌법 제9조에 위배된다. 한국어의 한자어 사용은, 우리나라 전통문화의 중요한 일부이기 때문에, 그리고 또 21세기에 전 세계적으로 떠오르는 한민족/동아시아

11) 한문희, “라틴어에서 유래한 프랑스어 어휘 고찰”, **인문과학연구**, 제11호(2002), 1-22면; 장재성, “프랑스어의 통시적 변화양상연구 - 라틴어에서 로망어로의 언어변화를 중심으로”, **불어문화권연구**, 제22호, 231-291면 등 참조.

12) 김종수, “독일어에 투영된 라틴어의 영향”, **독어교육**, 제41집(2008), 91-110면. 그리고 柳明仁, “한문 교육 진흥을 위한 독일의 라틴어와 한문 교육 사례 검토”, **東方漢文學**, 제33집(2007), 77-595면 참조.

문화 발전의 한 축으로 기여할 수밖에 없는 한 부분인데, 한글전용의 이름에 의한 (위에서 언급한) 기능적·실질적 문맹 정책의 강제로 그 기여가 오히려 저해 받게 되는 까닭에, 한글전용 원칙의 강제는 대한민국의 전통문화 계승·발전의 책무를 저버리는 것이고 민족문화 창달의 책무에 해악을 가하는 것이다. 그러기 때문에 한글전용 정책을 강제하는 국어기본법은 헌법 제9조에 어긋나는 것이다.

그러면 전통문화란 무엇이며 민족문화란 무엇이나, 그리고 이 양자를 아우르는 문화란 무엇이나? 문화(文化)란 적어도 다음 두 가지 뜻으로 쓰인다. 문화의 한 가지 뜻은 한 사회의 행위나 사고의 양태(pattern)를 말한다. 문화의 다른 한 가지 사용 예는 학문, 음악, 미술, 무용 등 소위 고급문화를 뜻한다. 소위 ‘문화’가 발달했다고 하는 경우의 문화는 이 후자의 의미로 쓰이는 경우의 문화이다. 전자의 의미에서는 문화가 없는 사회는 없다고 말할 수 있다. 어느 의미로 쓰든 문화는 오랜 기간에 걸쳐 형성되며 한번 형성된 문화는 그 문화의 형성에 기여한 제도나 체제가 살아진 후에도 오랜 기간 동안 살아있거나 전승·유지되는 성격을 지닌다. 그래서 사회의 제도나 체제는 쉽게 바뀔 수 있어도 문화는 오래 지속(문화지체, 소위 cultural lag 현상)되는 속성을 지닌다. 그러므로 문화는 한 사회나 나라의 정체성(identity)과 밀접하게 연계돼 있게 마련이다. 이렇게 전승되거나 오래 유지된 한 나라나 사회의 관례 또는 행위양태 가운데서도 우리가 바람직하다고 판단하고 또는 이어가려고 노력하는 관례나 행위양태(예컨대 선비정신, 판소리 등)를 우리는 이를 ‘전통(tradition)’ 또는 ‘전통문화’라고 부른다. 예컨대 뇌물을 주고받음과 같은 행태는 아무리 오랫동안 전승돼 온 행위형태라 하더라도 이를 전통(전통문화)이라 하지 아니하는 것을 보면 확실히 이를 알 수 있다. 아무리 오랫동안 전승돼 온 관례라 하더라도 이를 타기시하고 혹은 타파하려고 노력하는 관례나 관습은 오직 사회적 폐습(헌법 前文)일 뿐이다. 동성동본금혼법의 위헌(헌법불합치)결정<sup>13)</sup>은 이를테면 오늘날에 이르러 동성동본금혼원칙을 사회적 폐습으로 결정한 것이라 할 수 있으리라. 그러므로 오래된 관행이나 관습이나 관례라고 하더라도 그것이 다 전통문화가 되는 것이 아니고 사회적 가치가 부여되는 것들을 전통문화라고 한다는 사실을 알 수 있다.<sup>14)</sup> 이같이 전통 또는 전통문화는 사회적 가치판단과 연계돼 있는

13) 헌법재판소 1997. 7. 16. 선고 95헌가6 내지13(병합) 결정.

14) 崔大權, “헌법의 連續性과 變化에 관한 談論 - 傳統과 社會의 弊習을 중심으로”, 서울대학교 法學, 제44권 제1호(2003), 86-106면; 崔大權, “文化財保護와 憲法”, 서울대학교 法學, 제44권 제3호(2003), 6-11면 참조.

개념이다.

헌법 제9조 전단에서 말하는 “전통문화”가 위에서 개념 규정한 전통문화의 뜻에 비추어보면 한국민의 정체성과 관련된 바람직한 전통문화를 뜻하는 까닭에 그 계승·발전을 국가(대한민국)에 명하는 책무 규정으로 한 것은 당연한 명령규정이라 할 수 있다. 헌법의 전통문화를 이렇게 이해하는 까닭에 제9조 후단의 민족문화는 전단의 전통문화와 그 포섭의 범위를 거의 같이하는 개념이라고 할 수 있다. 다만 후단에서 창달 노력의 책무를 규정한 것을 보면 “창달”은 전통문화의 “계승·발전” 노력을 당연히 포함할 뿐만 아니라 더 나아가 혁신과 같은 새로운 민족문화의 발전 노력을 포함하는 규정이라고 판단된다. 이러한 의미에서 후단의 “민족문화”는 전단의 “전통문화”보다 미래지향적 내용을 포섭하는 더 넓은 개념이라 할 수 있으리라.

헌법 제9조에 관한 이상의 논의에 비추어 국어기본법에서 강제하고 있는 한글전용 강제원칙의 문제를 다루어 보자. 오랜 세월 동안 한자어의 사용과 함께 발달해 온 한국어의 표기를 꼭 한글로만 표기하라고 강제하는 국어기본법의 기본입장은 한자(어)의 병용(국한문혼용)을 마치 타파되어야 할 사회적 폐습이라 보는 입장이라고 판단된다. 왜냐하면 오래된 국한문병용의 전통을 국어기본법은 타기시할 뿐만 아니라 법으로 금하고 있기 때문이다. 굳이 필요하다면 마치 외국어(예컨대 영어) 어휘의 경우와 같이 괄호 안에 넣어서 사용하라고 하고 있기 때문이다. 국어기본법의 기본입장에서 보면 15세기의 『훈민정음 언해』나 1919년 3·1운동 시의 『독립선언서』, 1948년에 제정·반포된 『대한민국헌법』의 한글·한자(어) 병용의 선례도 타기시(唾棄視)해야 할 또는 적어도 극복돼야 할, 바람직하지 않은 관례에 지나지 않을 것이다. 과연 그러한가? 이러한 선례는 오히려 최근까지도 행하여온 한글·한자어 병용의 관행을 자랑스럽게도 전통문화의 한 부분이라고 말할 수 있게 만든다. 한글전용의 강제가 한국인을 기능적 문맹인으로 만들고 있다 함은 이미 언급한 바이다. 어린 나이의 한자어 학습이 학생들의 창의력 계발에 대단히 유익하다는 점도 지적되고 있다. 그렇다면 국어기본법의 한글전용의 강제는 미래지향적인 민족문화의 창달에도 역행하는 조치가 된다. 그러한 의미에서 국어기본법의 한글전용의 강제는 헌법 제9조의 국가의 책무를 정면으로 파기하는, 그래서 제9조에 위배되는 법률이라고 말할 수 있다.

### 3. 셋째로 헌법 전문 및 국민의 그 능력에 따른 균등한 교육을 받을 권리(제31조

제1항 등), 국민의 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항 등)를 비롯한 국민의 기본권 조항, 특히 사회적 기본권 조항들에 비추어 국가는 이에 상응하는 최선의 교육제도의 마련을 비롯한 최선의 교육을 국민에게 제공하고 운영할 책무를 지는데,<sup>15)</sup> 한글전용의 강제는 국가가 교육에 관한 이러한 책무를 저버리는 조치라는 의미에서 국어기본법은 헌법에 위배된다. 왜냐하면 한글전용의 강제는 실질적으로 국민에게 이미 지적인 바가 있는 기능적 문맹교육을 강제하는 결과를 가져오기 때문이다. 헌법 전문이 천명하고 있는 국가의 중요한 존재이유 내지 책무의 하나가 “... 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, **능력을 최고도로 발휘하게 하...**”(강조는 인용자의 것이다)게 하는 것이기 때문이다.

한글전용의 주장이 한편으로는 한글이 세종대왕이 창제한 세계 최고의 자랑스러운 문자이고 한글을 전용하는 것만이 진정으로 나라와 전통을 사랑하는 태도인 듯이 말하는 민족주의를 가탁하고 있지만, 실은 그것이 하향평준화에 바탕을 둔 좌파논리임을 주의할 필요가 있다.<sup>16)</sup> 한자는 종래에 특권유산계급 + 지식계급의 독점물이나 다름없었다고 보기 때문이다. 북한이 그들의 건국 이래 한글전용을 시행해 왔다는 사실은 결코 우연이 아니다. 중국공산당도 한때 한자를 폐지하고 그들의 언어를 로마자로 표기하는 일(Romanization)을 심각하게 고려한 적이 있었고,

15) 국민의 교육 받을 권리(제31조 제1항 등), 국민의 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항 등)를 포함하는 사회적 기본권에 상응해서, 무엇보다도 헌법 전문의 “... 각인의 ... 능력을 최고도로 발휘하게 하며...”라는 구절로부터 국민에게 최선의 교육을 제공하고 운영할 국가의 책무는 나오는 것이라고 개념 규정할 수 있다고 믿는다. 기본권의 보장을 포함하여 헌법적 가치를 보호하고 고양(高揚)하기 위해 국가가, 그리고 정부가 조직되고 운영되는 것이 아닌가? 그래서 산업화·민주화에 이은 우리나라 선진국화(先進國化)의 목표는 무엇보다도 국민 한 사람 한 사람의 능력을 최고도로 발휘케 하기에 적절한 최선의 교육을 제공·운영해야 할 책무를 국가는 국민을 향해 이행함으로써 실현되는 것이라고 말할 수 있으리라 믿는다. 오늘날의 그 혼란 선진외국의 교육제도나 사례에 대한 연구나 언론보도는 국민에 대한 최선의 교육을 제공·운영해야 할 국가의 책무의 내용을 규정하는 데 널리 쓰인다고 말할 수 있으리라. 근래에 범람하고 있는 사교육 현상은 최선이어야 할 공교육에 대해 국민이 국가를 향해 가지는 기대에 국가가 부응하지 못하고 있는 현실의 한 가지 표현형태라 말할 수 있으리라. 왜냐하면 널리 퍼진 사교육은 최선의 교육을 제공해야 하는 국가의 책무 실패에 대한 자구(自救)행위라고 할 수 있기 때문이다. 그러므로 사교육은 최선의 공교육의 제공에 의해 그 피해나 손실을 막을 수 있는 것이지 국가의 규제조치(예컨대 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」)에 의해 저지될 수 있는 것은 아니라고 믿는다.

16) 金正剛, “外勢와 左派에 협공당한 東아시아의 한자”, 李熙昇 外, 漢字: 漢字는 國語의 기본이다(전통문화연구회, 2005), 54-70면 참조.

공산주의 국가 베트남이 로마자로의 문자혁명을 단행한 것도 결코 우연이 아니다. 베트남의 한자사용으로부터 로마자로의 문자혁명은 프랑스 식민지시대에 이루어졌는데, 방금 지적한 바와 같은 베트남 공산주의 지식인들의 좌파논리와 기득권 세력의 문자인 한자의 폐기는 식민지 지배에 유리하리라는 프랑스의 제국주의적 이해가 합세하여 이루어졌다는 사실을 주의할 필요가 있다. 우리나라에서 한때 로마자화 논의가 전혀 없었던 것은 아니지만 서민들도 알파벳보다 더 배우기 쉬운 표음문자 한글이 우리에게 이미 존재했기 때문에 그것이 결국은 한글전용의 주장으로 변용된 것이라 판단된다. 제2차 세계대전 후 일본에서도 한자사용폐기 논의가 있었던 것을 보면 한자는 특권계급의 전유물이고 한글은 서민이 쉽게 접근하는 글이라는 좌파적 생각이 바탕에 깔려있다고 볼 수 있기 때문이다.

이러한 시각에서 사물을 판단해 보면 한글전용주장은 공교롭게도 고교평준화주장과 평행선을 긋고 있음을 감지할 수 있다. 고교평준화주장이 암기식·주입식 입시위주 교육의 폐단을 없앤다는 명분으로 비싼 과외공부 등 입시경쟁을 감당할 수 있는 특권계층의 아이들에게 유리한 명문고교를 없애고 누구나 평등한 고교교육을 받을 수 있게 하자는 주장이기 때문이다. 그러나 고교평준화교육은 그 후 오늘날 까지 숱한 비판적 논의의 대상이 돼왔다. 일반고교와 차별화되는 과학고교·외국어고교와 현재 좌파교육감들의 공격의 대상이 돼있는 자립형 사립학교가 그 증거이다. 고교평준화정책에 대한 비판의 초점은 고교교육의 하향평준화와 교육의 질적 저하라는 데 있다. 하향평준화교육의 질적 저하라는 비판은 바로 한글전용교육정책에도 그대로 적용되는 비판이다. 한글전용교육이 실질적으로 우리의 청소년들에게 기능적 문맹정책으로 작용한다 함은 이미 위에서 지적한 바이다. 지금 우리나라가 처한 극심한 국제적 경쟁체제 속에서, 더구나 세계적으로 더욱 위상이 높아지고 있는 한자문화권 동아시아의 국제관계 속에서, 이러한 기능적 문맹정책으로 작용하는 한글전용조치는 “각인의 … 능력을 최고도로 발휘하게 하”여야 하는 국가의 국민에 대한 헌법적인 최선의 교육제공의 책무를 저버리는 조치임에 틀림없다. 그러한 의미에서 한글전용정책의 강제는 국민에게 최고의 교육을 제공해야 하는 국가의 책무에 위배되고 나아가 헌법에 위배되는 조치라 할 수 있다.

4. 넷째로 한글전용교육정책의 강제는 공교육에서의 국민이기도 한 학부모의 자기 자녀에 대한 교육권을, 공교육 상의 학생들의 학습권을, 그리고 공교육 상의 교사들의 학생들에 대한 교육권을 침해하는 조치이다. 물론 이론상 학부모인 국민은 공교육을 떠나서 자기 자녀에게 한문을 비롯한 한자 교육을 할 수는 있다. 그러나

술선수범이라든지 소위 밥상머리교육인 가정교육을 떠나서 이야기하면, 특히 맞벌이 부부가 큰 비중을 차지하는 오늘날의 사회·경제 여건 하에서 학교교육은 자녀교육의 거의 전부를 의미한다. 그러한 만큼 공교육과정상의 한글전용교육정책의 강제는 학부모의 자기 자녀에 대한 한자어 교육권, 학생들의 한자어 학습권 및 교사의 학생들에 대한 한자어 교육권을 박탈하는 조치임에 틀림없다. 그리고 국민의 학습권·교육권의 침해는 결국 국민이 가지는 자기계발(啓發)·발전의 자유와 권리 및 행복추구권의 침해로 이어질 것이라는 점도 분명하다.

5. 다섯째로 공공기관 등의 공문서의 한글전용 강제를 규정한 국어기본법 제14조가 사법부도 구속하는 효력을 지니는 것이냐의 문제를 이 기회에 한번 다루어 보아야 한다고 생각한다. 우리가 배우기를 국회를 통과하고 대통령이 서명·날인·공포한 법률은 모든 국가기관과 국민을 구속하는 효력이 있다고 배웠다. 동시에 사법권의 독립이란 개념도 대단히 중요한 헌법개념으로 배웠다. 그러한 만큼 법률이 지니는 일반적 구속력의 시각에서만 아니라 사법권 독립 명제의 시각에서 법률의 형태를 지닌 국회의 결정을 한번 음미해 보는 것도 (헌)법학적 시각에서 무의미하지 않을 것이라고 확신한다. 순전히 문장의 순리에 따라 문리해석(文理解釋)으로 접근할 때 국어기본법 제14조의 공공기관 등에는 사법기관이 포함된다고 함이 마땅하다. 그래서 국어기본법 제14조는 국민의 권리·의무를 규정하는 사법부의 판결문 등도 한글전용으로 작성하라는 것이 된다. 그러나 판결문과 같은 법률문장에서는 한자어로 이루어진 단어나 개념들의 양이 일반 한국어 문장의 경우 보다 단연 많고 국민의 권리·의무와 관련해서 그 중요성이 단연 더 크다고 할 수 있다. 그렇다면 이러한 시각에서 법률의 일반적 효력의 의미를 한번 재음미할 필요가 있지 않을까 하는 생각을 할 수 있다. 이러한 시각에서 보면 국어기본법 제14조는 사법권의 독립을 침해하는 조항이라 할 만하다. 판결문을 전체적으로 한글로 쓸 것이냐 전통적인 방식대로 혹은 법률문장의 뜻을 한글로만 표기해서 생기기 쉬운 오해를 없애기 위해 한자어로 이루어진 법률개념이나 성명, 지명 등의 경우에 한자로 쓸 것이냐의 판단은 권력분립의 원리와 사법권 독립의 원칙에 비추어 입법부인 국회가 아니라 전적으로 사법부 스스로가 판단·결정할 문제라고 할 수 있기 때문이다. 그 한에서는 사법부가 작성하는 판결문 등의 한글전용 강제는 입법부의 입권권한의 한계를 벗어난 것이라고 할 수 있으리라.

그래서 만약 법률에 대한 사법권 독립 존중적인 헌법합치적 해석(憲法合致的 解釋)의 원칙에 따라 국어기본법 제14조의 공공기관 등의 공문서에 사법부의 판결문



이 포함되지 않는다는 국어기본법에 대한 한정적 해석(限定的 解釋)이 가능하다면, 그래서 국어기본법의 한글전용강제조치가 사법부를 구속하는 것이 아니라면, 그 한에서는 국어기본법 제14조는 사법권의 독립을 침해하는 것이 아니게 된다. 그러나 만약 이러한 한정적 해석이 합리성의 결어로 어렵다면 국어기본법 제14조는 사법부의 판결문도 그 적용범위에 속하는 것으로 판단할 수밖에 없고, 따라서 이 법률조항을 사법권의 독립을 침해하는 것이라고 판단할 수밖에 없다. 그래서 이 점에 관한 헌법재판소와 대법원의 공식적인 태도 표명을 얻기 위해 이들 기관에 헌법소원과 같은 문제의 제기가 필요하다고 생각된다. 그리고 사법부의 판결·결정문 등을 포함하는 국민과의 소통을 위한 문건들의 한글전용에 의한 의미전달의 불명확·혼동 등으로 국민이 입을 수 있는 불편, 혼란, 불이익들 때문의 국민의 공정 신속한 재판을 받을 권리(헌법 제27조 제1항·제3항), 행복추구권의 침해를 근거로 하여 헌법소원을 제기할 수 있으리라 생각된다.

이같이 한자어의 빈도수나 중요성이 단연 큰 판결문과 같은 법률문장의 이해와 작성능력의 문제는 법학교육·법률가훈련과 양성과정(로스쿨·사법연수원·신입판검사연수 등)에서 대단히 중요한 의미를 지닌다. 한자어로 된 법률개념의 사용이 개재된 예비법률가와의 의사소통(교육·훈련·연수)과정에서 상당한 어려움을 겪는다는 기성 법률가들의 호소를 지금 여러 곳에서 듣고 있다. 이 문제는 궁극적으로는 법학교육·연수의 질을, 그리고 입법의 질<sup>17)</sup>을 떨어트리는 문제에 이르게 된다. 이 문제는 국어기본법의 한글전용강제조치의 위헌성 판단 문제에서 중요한

17) 2014년에 국회를 통과한 입법 가운데 다음 3개의 입법을 보면 한글전용·한글전용교육의 폐해가 심지어 입법의 질을 떨어트린다는 주장을 지지하게 만들기에 충분하고, 이것은 나아가 한글·한자 겸용 및 한글·한자겸용교육의 필요성을 증명하기에도 유력하게 활용될 수 있다고 믿게 만든다. 「거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별법」, 「농어촌구조개선 특별회계법」, 「연호에 관한 법률」들이 그것이다. 이 3건의 입법 가운데 먼저의 2건은 기왕에 제정되었던 입법 조항의 자구의 의미가 한글표기로만으로는 불충분하니까 괄호를 치고 괄호 안에 한자를 삽입함으로써 그 조항의 의미를 분명하게 만드는 일에 한정해서 만들어진 개정입법이다. 그러므로 한글·한자 겸용의 입법이 원칙이었다면 처음부터 불필요한 입법이었다고 말할 수 있다. 세 번째 입법 즉 연호에 관한 법률은 원래 단기를 사용하고 한글·한자 겸용이 원칙이었던 시절의 입법이었는데, 조항들의 의미를 쉽게 이해할 수 있도록 만들려고 이 입법에서는 한자로 된 조항을 순전히 한글로 표기하기 위해 만들어진 개정입법이었다. 이 입법도 한글·한자 겸용의 입법 원칙이 건지되었더라면 전적으로 불필요한 입법이라고 말할 수 있다. 필경 이 세 건의 입법은 의원입법의 실적 수치를 늘리는 데에는 크게 기여하는 입법일 것이라고 생각된다. 아무튼 이들 입법들은 한글전용조치는 입법의 질을 떨어트리는데 기여한다는 점을 보여주기에 적절한 사례로 평가되리라 생각된다.

변수로 작용해야 한다고 생각한다.

#### IV. 국어기본법에 의한 한글전용 강제의 문제

국어기본법에 의한 한글전용정책의 위헌성 판단의 관건 하나는 국가가 한글전용을 과연 강제하고 있느냐 하는 문제라고 생각한다. 만약 국가가 한글전용을 권유할 뿐이지 법률로 강제하는 것이 아니라면 국어기본법의 관계조항은 위헌이라고 할 수 없을 것이기 때문이다. 그러면 국어기본법은 과연 한글전용을 국민에게 강제하고 있는가? 아래에서 한글전용정책의 강제성 문제를 살펴보자.

첫째로 국어기본법은 제14조 제1항에서 공공기관 등의 공문서 작성을 어문규범<sup>18)</sup>에 따라 한글로만 하도록 함으로써 공문서의 한글전용을 강제하고 있다. 다만 한자를 굳이 사용할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 이를 외국어와 동일시하여서 대통령이 규정하는 바(국어기본법시행령 제11조)에 따라 예외적으로 그것도 괄호 안에 넣어 표기할 수 있게 하고 있다(법 제14조 제1항 단서). 그런데 국어기본법 제14조 제1항은 수범대상자(addressee)를 “공공기관 등”이라고 하여 일견 일반 국민과는 직접적인 관계없이, 소위 특별권력관계에 있는 공무원에 대하여서만 한글전용을 규정한 것처럼 보인다. 그러나 국어기본법 제14조 제1항이 한글전용의 강제(구속력)를 공공기관에 한정하여 규정하였다더라도 공공기관이 발부하는 공문서의 구속력은 관공서를 비롯한 공공기관이 산하의 사회단체나 조직(즉 특별권력관계에 있는 공무원이나 임직원 등)에 대하여서는 당연히 미치는 것임은 물론이지만(공문서 수신자인) 국민 일반에 대해서도 미친다고 하지 않을 수 없다. 예컨대 국민에게 발부되는 공문서는 허가나 특허장 발부, 고지서나 영장 발부 혹은 확인서 등일 터인데 이 같은 국민을 수신자로 하는 공문서는 모두 한글로만 표기될 것이고 혹시 공공기관에 비치돼 있는 국민이 제출하는 신청서나 확인서 서식은 이미 한글로만 표기돼 있는데 신청자인 국민이 필요사항을 굳이 한자로 표기해서 제출한다는 것은 상상하기 어렵기 때문이다. 그러므로 공문서의 한글전용 강제의 구속력은 국민에게도 미치는 것이라고 말할 수 있다.

또 국어기본법 제14조 제1항에서 말하는 “공공기관 등의 공문서”는 관공서 등 공공기관이 발부하는 공문서뿐만 아니라 국민이 공공기관을 수신자로 하는(신청

18) 한국어 어문규범([gosischool.or.kr/contents/umungyubum/down/C01.pdf](http://gosischool.or.kr/contents/umungyubum/down/C01.pdf)) 참조.

서 등)문서도 포함한다고 볼 수 있다. 적어도 국어기본법 제14조 제1항의 공문서에는 이 같은 사인(국민)이 관공서 등을 상대로 제출하는 문서도 포함하는 것이라고 해석해야 한다. 국어기본법 제14조 제1항의 (한글전용 강제)의 입법목적상 국민이 공공기관을 수신자로 해서 제출하는 문서를 포함한다고 확대해석해야지 굳이 축소해석해서 이러한 문서를 이 조항의 적용에서 배제되는 단순한 (사인간의) 사문서라고 할 수는 없을 것이기 때문이다. 그리고 국어기본법의 목적상 “공공기관”의 범위가, 그리고 공공기관 “등”의 범위가 어디까지인지 반드시 분명한 것은 아니다. 그러나 국가기관이나 지방자치단체 등 관공서는 물론 공공기관보다는 확실히 넓은 범위의 기관(예컨대 공공조합, 공기업, 변호사법에 따른 변호사회 등)에 대해 국어기본법의 한글전용을 강제하고 있음도 주의할 필요가 있다. 그러므로 이 같은 공공기관 등의 공문서 한글전용의 강제는 실질적으로는 국민 일반을 대상으로 하였다고 말할 수 있는 것이다. 그리하여 공교육기관의 경우에 비록 사립학교의 경우라도 공공기관 등에 포함된다고 할 수 있음은 물론이다. 또 예컨대 국가의 보조금을 수령하는, 개인이 설립·운영하는 양로원, 고아원, 유치원 등도 국어기본법의 포섭범위에 드는 공공기관이라 할 수 있지 않을까 생각된다. 이들 기관들은 국가가 인정하는 일정한 공적 기능을 수행하는 기관이기 때문이다. 이처럼 국어기본법 제14조 제1항의 해석을 통해서나 국가기관을 포함하여 그 외연(外延)이 대단히 포괄적인 공공기관 등이 국민의 정치·경제·사회·문화생활에서 차지하는 위치나 중요성에 비추어 볼 때, “공공기관 등의 공문서”의 한글전용의 강제를 통하여 국어기본법은 결국은 국민에 대해서도 실질적으로 한글전용을 강제한다고 볼 수밖에 없는 것이다.

국가의 한글전용정책은 둘째로는 교육과정에서의 한글전용강제조치로 표출되고 있다. 교육과정에서의 한글전용 강제 정책의 문제는 대학입시에서 결정적 중요성을 가지는 수학능력평가시험(이하 수능시험)에 어떻게 반영되고 있는가 하는 측면에서 보아야 한다고 생각된다. 수학능력시험 등 대학입시과목에서 배제되는 과목 예컨대 예체능계 과목의 수업은 공교육과정에서 거의 이루어지지 않거나 대단히 소홀이 다루어지고 있음이 실정이다. 대학입시과목에 반영되지 아니하는 한자교육이 또한 그래왔다. 이처럼 수능시험에서 어떠한 교과목이 시험영역에 포함되는지의 문제가 초중고교, 특히 고교 교육의 교과목 내용을 거의 결정한다고 할 수 있다. 수능시험에서 한문은 제2외국어와 같은 차원에서 선택과목으로 취급되고 있다(고등교육법 제34조 제1항 제2항, 동법 시행령 제35조 제1항).<sup>19)</sup> 그리고 초중고

교 교육과정에 한글전용정책 내지 한자교육이 어떻게 반영되고 있는지 살펴보면, (한국어교육의 일환으로서의 한자교육이 아닌) 한문과목<sup>20)</sup>이 영어와 함께 교육부장관이 필요하다고 인정하는 경우이나 겨우 초중고교 교과목에 들어갈 수 있는 (초등학교나 중학교의) 재량활동과목이나 (고등학교의) 제2외국어와 같은 차원의 선택과목으로 되어 있다고 판단된다(초·중등교육법 제23조 제3항, 동법 시행령 제43조 등).<sup>21)</sup>

그리고 초중고교 교과용도서의 편찬, 검정이나 인정은 공문서 작성의 경우와 마찬가지로 어문규범을 준수하여 이루어지도록 되어 있다(국어기본법 제18조, 국어기본법 제14조와 국어기본법시행령 제11조). 어문규범은 전적으로 한글전용을 위한 어문규범임은 물론이다. 초중고 학교 공교육과정의 아이들은 국가가 저작권을 가지고 있거나 교육부장관이 검정하거나 인증한 교과용도서 즉 한글로만 쓰인 교과서로 배우고 있는 것이다(초·중등교육법 제29조). 그리고 수능시험 등 입시에서의 출제는 교과서의 범위를 넘지 못하도록 되어 있다.<sup>22)</sup> 그리고 아이들의 사교육을 담당하는 학원들이 사실상 한글전용교육의 일익을 담당하고 있는 것임은 물론이다. 그리하여 현재 초중고교에서의 한자교육은 교과부의 초·중·고 창의적 체험활동교육과정<sup>23)</sup>의 일환으로 학교장의 재량으로 시행하는 학교가 있을 뿐인 실정이다.<sup>24)</sup> 이같이 법률(국어기본법)에 의한 이러한 한글전용정책의 강제로 인하

19) 2005년부터 처음으로 한문과목이 대학수학능력시험에서 제2외국어의 하나로 채택된 것으로 보인다. 2005년 3월에 발표된 2006학년도 한국교육과정평가원의 「대학수학능력시험 세부시행계획」 8면 참조. 2011년 7월 4일에 공고한 한국교육과정평가원의 「2012학년도 대학수학능력시험 시행세부계획 공고」 참조. 그리고 금년(2014. 3. 26)에 나온 한국교육과정평가원의 「2015년도 대학수학능력시험 시행기본계획」(6-7면) 참조.

20) **조선일보**, 2014. 1. 20.자 기사 「한자문맹(漢字文盲) 벗어나자」란의 “어려운 古典만 가르치는 학교…大韓民國도 못 읽는 학생들” 참조. “현재 우리나라 중·고교 교육과정에는 ‘한문’과목이 있으나, 현대 한국어에서 사용되는 한자어가 아니라 고전(古典) 한문 중심으로 이루어져 있다”고 한다.

21) 초등학교에서의 한자교육은 뜨거운 썰모논쟁의 대상이 되고 있을 뿐이다. 아무튼 1992년의 6차 교육과정(령)에 따른 재량활동시간 2시간 중 1시간의 한자교육시간배정이 가능했으나 1997년의 7차 교육과정(령)에 따라 3학년 이상에서 영어가 2시간의 정규과목화함에 따라 실제로는 영어과목으로 탈바꿈하게 되었다고 한다. 鄭愚相, “漢字併用の 당위성과 初等漢字教育”, 南廣祐 외, **漢字文盲 이대로 좋은가 - 문화시대와 한자교육**(전통문화연구회, 2005), 197-201면.

22) 한국교육과정평가원에서 나온 위 「2015학년도 대학수학능력시험 시행기본계획」의 5-6면 등을 참조하면 이를 충분히 추정할 수 있다.

23) 교육과학기술부 고시 제2009-11호의 「초·중·고 창의적 체험활동 교육과정 해설」 참조.

24) 김승익, “초등학교 한자 교육 현황과 활성화 방안에 대한 의견”, 2011. 2. 24.에 열린

여 한자어를 모르는 기능적 문맹인 한글세대가 나타나고 있는 것이다. 그리고 대학입시에 맞추어진 학원과의 등의 사교육이 활성화돼 있고 맞벌이 부부가 보편돼 있는 오늘날의 우리나라 교육여건상 한자교육을 위한 가정교육은 거의 불가능한 것이 실정임을 주의할 필요가 있다.

이같이 초중고 교육과정을 통하여 대학에 진학한 학생들을 상대로 하여 한국어 이해에, 특히 법학과 같이 전문영역의 교육에, 필수적인 한자를 가르치는 대학학과목은 예컨대 中文科를 지망한 경우가 아닌 한 한 과목도 없다고 단언할 수 있다. 예컨대 헌법·민법·민법 교과서와 같은 대학교재가 전적으로 한글로만 작성되어 있다. 그리고 담당교수가 어휘의 의미를 명확히 하기 위해 해당한자를 특히 언급하며 가르치지 아니하는 한 전적으로 한글로만 강의가 이루어지고 있다. 소위 한글세대를 대상으로 하는 교재의 발간을 목표로 하기 때문에 한자를 사용한 교재의 발간은 저술 및 출판단계에서부터 저지당하고 있음이 실정이다.<sup>25)</sup> 한국어의 한자어 이해에 필수인 해당한자의 이해 없이는 담당과목의 교육이나 그 이해가 대단히 어렵거나 불가능하다. 말할 것도 없이 그 기초(한글세대의 양성·배출)를 국어기본법의 초중고 교육에서의 한글전용강제조치가 만들고 있는 것이다. 이러한 사실의 적시 이상으로 국어기본법상 한글전용정책이 국민에 대하여 가지는 강제성을 보여주는 증거로 더 강력한 증거를 거론하기는 힘들 것이다.

대한민국국회 「한자교육(漢字教育) 활성화를 위한 공청회」 자료집 57-67면 참조.

25) 1970년대 초부터 2013년에 이르는 기간 동안 대학교(서울대·한동대)에서 헌법학과 법사회학 강의를 담당하였던 교수로서의 체험을 바탕으로 이야기하면, 적어도 1990년대 초까지는 중요어휘를 한자로 표기한 교과서(예컨대 法社會學, 1983; 憲法學-法社會學的 接近, 1989; 英美法, 1986, 1991; 法과 社會, 1992 등)를 가지고 대학 법학강의를 행하는 데 큰 무리가 없었다. 그러나 1990년 중반 이후로는 학생들의 한자 이해가 어렵다는 불평이 생기기 시작하였고, “요즘 교과서에 한자를 사용하는 분이 어디 있습니까? 책에 한자를 쓰면 학생들이 책을 안삽니다”는 이야기를 학생들과 출판사로부터 듣기 시작하였다. 이를 계기로 교과서집필에 한자 사용을 점차 줄여오다가(憲法學講義, 1998, 2001 등) 이제는 아예 한글로만 집필하게 되었다(법학교육·법학방법론, 2003; 법치주의와 민주주의, 2012 등). 2000년대에 들어와 강의의 필요 때문에 한자가 쓰인 1980년 출간된 교재를 학생들에게 숙제로 내주고 읽어오게 하면 학생들이 한자로 쓰인 한자어의 이해를 위해 곤욕을 치를 뿐만 아니라 동시에 내용의 이해가 충분히 이루어지지 않았음을 거듭 거듭 발견하고는 젊은 대학생 세대의 한자문맹을 개탄하기에 이르게 되었다. 동시에 한자문맹인 20대 30대, 심지어 40대의 젊은 한자문맹인 학자들을 만나는 일이 드물지 않게 되었다. 그리고 이래가지고도 우리나라 학문발달, 문화발전이 괜찮게 되겠는가 하는 의구심이 생겨나게 되었다.

## V. 한글전용정책에 대한 헌법 제37조 제2항 등의 정당화(justification) 문제

위에서 공문서 작성의 한글전용과 공교육에서의 한글전용 등을 강제하고 있는 국어기본법이 (위에서 한국어에 관한) 우리나라 관습헌법에, 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력해야 할 국가의 책무를 규정한 헌법 제9조에, 국민에게 최고의 교육을 제공해야 할 국가의 책무조항(헌법 전문, 제31조 등)에, 국민의 교육권(학부모의 자녀에 대한 교육권, 학생의 학습권, 교사의 교육권 등)을 비롯한 자기계발의 권리 및 행복추구권에, (사법권독립 존중의 헌법합치적 해석에 따른) 사법권 독립의 헌법원칙에 각기 위배된다는 주장을 논증하였다. 다른 한편 국어기본법은 제1조의 목적조항에서 “국민의 창조적 사고력의 증진”, “국민의 문화적 삶의 질의 향상”, “민족문화의 발전에 이바지함”을 목적으로 한다고 천명하고 있다. 그러한 만큼 이와 같은 국어기본법의 목적이 혹은 국어기본법이 주는 이익이 위에서 언급한 바 있는 국어기본법의 한글전용강제조치의 헌법 위배를 정당화(justify) 하기에 충분하냐의 질문이 제기됨은 당연하다.

그러므로 법률에 의한 한글전용강제조치를 헌법적으로 정당화하는 몇 가지 수단 내지 방법 일반을 한번 고찰해 볼 필요가 있다. 적어도 위헌적인 한글전용강제조치를 헌법적으로 정당화하는 한 가지 방법으로 국민이 직접 헌법제정권력 내지 개정 권력의 행사를 통하여(헌법 제128조 이하) 또는 혹은 국민투표를 통하여(헌법 제72조) 한글전용강제조치를 결단할 수 있을 것이다. 한글전용강제와 같은 나라의 국어에 관한 사항은 헌법사항이기 때문에 더욱이 그러하다. 그러나 국어기본법의 경우에는 국민의 주권적 권력행사에 의한 헌법적 정당화의 방법에 의하지 아니하고 헌법사항(한글전용강제조치)을 국회의 입법으로 규정하고 있다. 그러한 만큼 법률에 의한 특히 기본권침해와 관련된 헌법침해를 정당화하는 방법인 헌법 제37조 제2항의 적용을 통한 정당화의 방법을 살펴보지 않을 수 없게 한다.<sup>26)</sup> 즉 헌법 제37조 제2항의 적용 문제로 접근할 수 있다고 생각한다. 헌법 제37조 제2항의 적용에 관한 소위 이중기준의 원칙<sup>27)</sup>에 따라 그 하나의 기준인 좀 더 엄격한 기준 즉

26) 崔大權, 憲法學講義, 증보판(박영사, 2001), 204-219면; 權寧星, 憲法學原論, 개정판(법문사, 2006), 344-355면; 金哲洙, 憲法學概論, 제19전정신판(박영사, 2007), 423-445면; 성낙인, 헌법학, 제12판(법문사, 2012), 362-383면; 鄭宗燮, 憲法學原論, 제3판(박영사, 2008), 310-343면; 정희철, 기본강의 헌법, 개정8판(여산, 2013), 255-282면 등 참조.

국어기본법이 한글전용강제를 통해 달성하거나 얻으려는 목적 내지 이익이 국가안 전보장·질서유지 또는 공공복리를 위해 꼭 필요하고 다른 대안선택의 여지가 없는 부득이한 최소한의 헌법(기본권)침해라고 판단되는 경우에 헌법적으로 정당화되는 기준이다. 또 다른 하나의 기준은 합리성 기준으로서 국어기본법이 한글전용 강제를 통해 얻으려는 목적 내지 이익과 이로 인해 초래되는 불이익(즉 헌법 또는 기본권 침해)의 비교형량 등의 결과 얻으려는 이익(필요성)이 더 크기 때문에 더 합리적이라는 판단이 가능할 때 헌법적으로 정당화되는 기준이다. 그리고 더 엄격한 기준은 대체로 자유민주적 기본질서에서 핵심적 또는 우월적이라 할 수 있는 기본권(예컨대 언론의 자유)의 침해가 관련되었을 때 적용된다고 말할 수 있다. 국어기본법의 한글전용 강제조치에서 문제가 되고 있는 국민의 자기계발권·행복추구권 등도 언론자유 못지않은 우월적 기본권이라고 할 수 있으리라 믿는다. 설사 국어기본법의 한글전용강제조치에 개재된 기본권이 이에 이르지 않다고 하더라도 적어도 이 한글전용 강제조치가 얻으려는 이익이 이로 인해 초래되는 불이익보다 우월하다는 판단이 가능해야 그 합리성이 증명되고 따라서 헌법적으로 정당화될 수 있을 것이다.

이곳에서 주목되는 점은 국어기본법의 목적조항이 거론하는 목적(즉 국민의 창조적 사고력의 증진, 문화적 삶의 질 향상, 민족문화 발전 등)이 실은 이 목적의 달성을 위해 국어기본법의 한글전용강제정책이 더 합리적이나, 아니면 그 법률의 위헌성을 주장하는 (한글·한자병용정책의) 입장이 더 합리적이나의 비교형량(또는 판단)의 판단의 기준이 된다는 점이다. 왜냐하면 그러한 목적의 달성을 국어기본법의 한글전용정책은 오히려 이를 망치고 있는데 전통적인 한글·한자병용정책 이라야 이를 성취하게 한다는 것이 우리가 이곳에서 행하고 있는 주장이기 때문이다. 바로 그러한 까닭에 한글전용강제정책이 실제로 가져오는 이익과 이에 동반되는 또는 이로 인해 초래되는 불이익을, 그리고 한글한자병용정책이 실제로 가져오리라고 과학적으로 판단되는 이익과 이에 수반된다고 거론되는 불이익을 상호 비교형량해서 위에 거론한 목적의 실현에 (사회)과학적으로 어느 주장이 더 유리한지를 판단하게 만든다. 사실 한글전용정책이 초래할 것임에 틀림없는 불이익(예컨대 기능적 문맹)을 저지하려는 것이 바로 한글·한자병용정책주장의 목표가 되고

27) 위 崔大權, **憲法學講義**, 217면 이하; 위 權寧星, **憲法學原論**, 354-355면; 金哲洙, **憲法學概論**, 제19권정신관(박영사, 2007), 438면 이하; 성낙인, **헌법학**, 제12판(법문사, 2012), 557면 등 참조.

있다는 점을 주의할 필요가 있다. 그리고 이 주장은 나아가 국어기본법의 목적조항의 목적달성(예컨대 이해력·창의력 향상)을 위해서는 한글·한자병용정책이 훨씬 유리하다는 논거를 전개하게 만들고 있다. 그리고 개념상 국어기본법의 목적은 바로 이 법률에 의한 헌법위반(기본권침해)을 정당화할 수 있게 하는 헌법 제37조 제2항의 「공공복리」상의 「필요성」개념에 포섭되는 것임은 물론이다.

이성적으로 사유하는 사람이 상정할 수 있는 한글전용정책의 이점과 단점(또는 불이익)은 무엇일까? 한글전용정책의 강행이 가져오는 이익으로서 0에 가까운 문맹율의 감소(100%에 가까운 문자해독율)를 단연 들 수 있으리라 생각된다. 그리고 이와 밀접하게 연결되는 현상으로 한글전용정책은 점차 다문화화되어 가는 오늘날의 우리나라 사회에서 타문화출신 구성원의 소통과 통합화에 상당히 유리하게 작용하리라 생각된다. 문자 없는 민족의 언어의 표기를 위해 한글을 수출할 수 있는 이점도 있으리라. 혹시 한글전용정책은 한글과 같은 표음문자가 없는 예컨대 일본이나 중국에 비해 컴퓨터사용 시 훨씬 유리하게 작용한다는 점도 이점으로 들 수 있으리라. 한글이나 알파벳 같은 표음문자를 먼저 입력한 후 이를 한자로 전환하는 과정을 생략할 수 있기 때문이다. 다만 우리나라처럼 컴퓨터사용이 활성화돼 있는 일본이나 중국을 보면 이 전환과정 때문에 얼마나 눈에 떨 만큼 불이익을 받는지 가늠하기는 힘들어 보인다. 더구나 우리나라에서 현재 사용 중인 (글자 한 자 한 자를 한자로 전환시켜주는) 전환과정을 극복해서 한글로 문장을 입력하면 거의 동시에 그 문장의 한자어의 한자들을 한 번에 뜨게 하는 전환소프트웨어<sup>28)</sup>가 개발되어 곧 출시하게 되어 있다. 그래서 이 소프트웨어와 함께 한글전용정책이 한글한자병용정책과 비교하여 컴퓨터사용 시 지닌다고 하던 유리함은 거의 사라진다고 할 수 있다.

오늘날과 같은 격심한 국제경쟁체제 속에 사는 우리에게 단순한 소통의 유리함이 능사가 아니라는 사실은 누구나 다 안다. 세련된(sophisticated) 사유와 소통이 요구되는 오늘날의 정치·경제·사회·문화적 과학적 삶 속에서 한국어의 70%를 차지하며 전문분야의 90% 이상을 차지하는 한자어의 한자를 모르고 행하는 한글

28) 울산대학교 IT융합전공 옥철영 교수가 개발한 한글한자자동변환프로그램(UTagger), 2014. 8. 20.에 개최된 사단법인 어문정책정상화추진회 발기회에 제출되었던 “한자 정보화 연구 - 한글한자자동변환 웹 서비스” 및 2014. 9. 2.의 사단법인 語文政策正常化推進會 창립총회 때에 발표되었던 “한자로(漢字路) 한글/漢字자동변환기” 참조. 이 자동변환프로그램을 활용하면, 한글로 문장을 입력한 뒤 한자로의 전환 키를 누르면 95% 이상의 정확률을 가지고 그 문장의 한자어들을 한꺼번에 전환시켜준다.



전용이 언어의 이해나 소통을 어렵거나 불가능하게 만든다는 점은 한글전용정책의 최대 단점이자 한글·한자병용정책의 최대의 장점으로 작용한다고 단언할 수 있다. 한자를 알아야 일상어나 전문용어의 이해가 수월해지며 한자를 모르고 한글만 보게 되면 말 속에 담긴 정보를 놓치기 쉽다.<sup>29)</sup> 더구나 한국 문화의 이해에는 한자지식이 필수라고 말할 수 있다.<sup>30)</sup> 예컨대 서울 사대문과 보신각의 이름에 인의 예지신(仁義禮智信)이 한자씩 들어있는데 한자를 모르고 우리나라의 전통(또는 민족)문화를 제대로 이해할 수 있을 것인가? 일상생활 속에서 수 없이 자주 쓰는 수많은 사자성어(四字成語)를 한자를 모르고 우리가 어느 정도로 정확하게 이해하고 의미있게 사용할 수 있을까?<sup>31)</sup> 한자를 함께 배우면 한국어의 이해력과 응용력 및 창의력이 늘어난다 함은 이미 위에서 여러 번 언급한 바이다. 유치원이나 저급 학년에서 한자를 배우면 한자를 쉽게 빨리 터득할 뿐만 아니라 아이의 지능 자체를 증진시킨다 함<sup>32)</sup>도 이미 지적한 바이다. 한자 배우기가 어렵다고 하는 것은 새로운 외국어를 배우는 경우와 마찬가지로 나이 들어서 배울 때이다.

글이 「배우기 쉽다」는 것은 국어기본법의 목적조항의 목적 또는 이익 달성을 위해서나 한글전용정책과 한글·한자병용정책의 우열의 비교를 위해서나 단순하게 생각할 문제는 결코 아님을 주의할 필요가 있다. 한자는 어려서 배우면 그렇게 어

29) 아그네스, “外國人 학습자 눈으로 본 漢字教育의 利點”, 위의 주 10)에서 거론한 漢文文盲이 낳은 우리말과 글의 弊害, 37-60면; 조선일보, 2014. 8. 4. 자 「한자문맹(漢子文盲) 벗어나자」란의 “한국어, 漢字 알고나니 이제야 보이더군요” 및 베르너 썬제, “韓國文化 理解와 漢字의 必要性”, 漢文文盲이 낳은 우리말과 글의 弊害, 17-35면 참조. 이처럼 한국어·한국문화를 배우려는 외국인의 눈에는 분명하게 잘 보이는 한자 교육(내지 한글·한자병용체제)의 필요성이 교육받은 많은 한국인의 눈에 잘 보이지 않고 있다는 사실은 참으로 이해하기 어렵다.

30) 금년(2014)부터 전면 시행되는 소위 도로명주소제도는 한글세대 공무원들의 자기나라 전통(민족)문화에 대한 몰이해 내지 무지와 외국제도에 대한 걸뭇 들린 무비판적 모방의 산물이라 단언할 수 있다. 최대권, “도로명주소제도에 대한 헌법학적 및 입법학적·사회과학적 시각”, 立法學研究, 제8집(2011), 특히 8-11면 참조. 우리나라 도로명주소제도는 결국 폐기되어야 마땅하다고 믿는다. 네비게이션이 보편화된 오늘날 도로명주소제도는 종래의 동(洞)명 중심의 주소제도에 비해 조금도 편리하지 않을 뿐만 아니라 동(洞)명 중심의 주소제도의 동명에 얽힌 전통문화를 전적으로 무시 내지 파괴하는 폭거라 할 수 있다. 또 현재의 양 주소제도의 존재는 불필요한 혼란만 가중시키고 있다.

31) 성균관한문학교실 편, 四字成語(월인, 1999) 참조. 한자를 모르고 어떻게 사자성어를 잘 이해할 수 있을 것이며 사자성어를 잘 이해하지 못하고 한국어를 어떻게 잘 이해할 수 있을 것인가?

32) 위 주 7) 참조.

렵지 않고, 또 단지 음만이 아니라 뜻(개념)을 함께 배우는 것이기 때문에 한글전용의 경우에 어휘(단어나 개념)도 배워야 언어(한국어)를 배울 수 있는 것임을 생각하면 한자 배우는 것이 언어를 배우기 위해 결코 어렵지 않으며, 나아가 한자를 배우면 언어나 문화의 이해력·응용력·창의력 계발(啓發)과 증진에 더욱 유리하다(빠르다)는 점은 이미 지적한 바이다. 또 초중고과정의 수학이나 과학 및 영어 과목처럼 꼭 필요하면 반드시 가르치며 배워야 하며, 배우기 쉽다 어렵다 하는 것은 여기서 판단의 기준이 될 수 없다. 어려워도 왜 꼭 필요하냐가 문제일 뿐이다. 더 세련되고 고급스런 언어생활, 특히 장래의 전문적 학문분야나 기술의 습득을 위해서, 한국인의 문화적 정체성 확립을 위해서, (적어도 동아시아에서) 국제적 경쟁력을 갖추게 하기 위해서, 꼭 필요하기 때문에 한자교육이 필요하다. 우리나라와 유사한 언어적 여건을 가진 일본이 가타가나와 한자의 병용정책을 택하고 있는 것은 결코 우연이나 어렵고 쉬운의 문제가 아니다.

나아가 한글전용정책이 좌파논리임도 이미 지적한 바이다. 사실 기능적 문맹자의 양산 내지 저급문화의 확산은 선동정치에 좌우되기 쉬운 계층의 등장으로 이어지기 쉬우며 그것은 전체주의나 독재체제의 등장에 유리한 환경적 요인이 된다.<sup>33)</sup> 또 한글전용주장은 민족의 자주나 긍지와 같은 애국 내지 민족주의적 언어나 색채를 동반하는 경향이 있으며, 한자를 외래의 것으로 타기시하며 민족의 자랑인 한글을 두고 한자 사용을 주장하는 것을 부끄럽게 보는 경향을 보인다. 그러나 한글·한자병용을 포함해서 한자 사용이 한국인 독자(獨自)의 자랑스럽게 발전시켜 온 전통문화의 불가분의 한 부분이 되어 왔음은 새삼 다시 언급할 필요도 없다. 한국인의 한자 사용이 바람직하지 않은 부끄러운 것이었다면 한자를 사용해서 제작한 팔만대장경이나 조선왕조실록이나 승정원일기, 정약용의 목민심서 등의 저술들, 그리고 한글과 한자를 같이 쓴 훈민정음, 독립선언서나 대한민국헌법전 등은 한국 민족의 자랑이라 하지 않을 수 없을 것이며, 이러한 전통 내지 전통문화를 감안할 때 한글전용정책이야말로 오히려 부끄럽게 여겨야 할 것이다. 왜냐하면 한글전용 강제(強制)의 역사가 앞으로 이삼백 년 이상 더 흘러 한글전용의 새로운 전통문화가 새로이 형성되지 아니하는 한 국어기본법에서 선언하고 있는 이 법률의 달성목

33) 이 요인은 해방 후 소련군의 진주와 함께 북한의 전체주의 독재체제 성립을 설명하는 한 요인으로 작용했다고 말할 수 있게 한다. 金泌材, “김정일의 한글전용, 北주민 우민화(愚民化)정책의 일환: 김일성은 왜 漢字교육에 열을 올렸을까?”, 조갑제닷컴(2013. 7. 8)도 참조.

표(법 제1조)인 “국민의 문화적 삶의 질을 향상하고 민족문화의 발전”에, 더구나 헌법(제9조)의 전통문화의 계승·발전에, 한글전용강제정책이 이바지 한다는 것은 참으로, 위에서 수 없이 지적한 바와 같이, 무망(無望)해 보이기 때문이다. 한글전용정책으로 인한 민족문화의 저질화나 영어화(英語化) 내지 서구어화는 몰라도.

이상의 논의에 비추어보면 국민의 창조적 사고력의 증진, 문화적 삶의 질 향상, 민족문화 발전 등 국어기본법의 목적조항이 천명하고 있는 바로 그 목적의 달성에 있어 한글전용정책과 한글·한문병용정책 가운데 어느 쪽 정책이 더 유리(有利)하냐, 그리하여 더 합리적이냐의 질문에 대한 대답은 분명하다고 판단된다. 즉 한글·한자병용정책이 위 목적달성에 단연 더 유리하며 아울러 더 합리적이다. 그렇다면 한글전용강제정책은 헌법 제37조 제2항의 합리성 판단기준에 미치지 못하고 있으며 그리하여 헌법적 정당성을 획득하기 힘들다고 판단된다. 나아가 한글전용강제정책은, 더 합리적인 대안(즉 한글·한자병용정책)을 놔두고 있는 마당에, 꼭 필요한 부득이한 최소한의 조치였다는 좀 더 엄격한 헌법적 정당성 판단기준을 더구나 충족시킬 수 없다고 말할 수 있다. 결국 국어기본법의 한글전용강제조치는 헌법적 정당성을 부여받을 수 없는 위헌의 조치라고 결론을 내릴 수밖에 없게 된다.

## VI. 맺는말

위에서 국회입법인 국어기본법이 공공기관 등의 공문서 작성에서의 한글전용강제장치와 초중고 공교육에서의 한글전용강제장치를 통하여 (한국어에 관한) 우리나라 관습헌법에, 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력해야 할 국가의 책무를 규정한 헌법 제9조에, 국민에게 최고의 교육을 제공해야 할 국가의 책무조항(헌법 전문, 제31조 등)에, 국민의 교육권(학부모의 자녀에 대한 교육권, 학생의 학습권, 교사의 교육권 등)을 비롯한 자기계발의 권리 및 행복추구권 조항 등에, 그리고 사법권 독립의 헌법원칙에 각기 위배된다는 주장을 논증하였다. 그러한 만큼 이러한 한글전용강제조치가 국어기본법 제1조의 목적조항에서 천명한 ‘국민의 창조적 사고력의 증진’, ‘국민의 문화적 삶의 질의 향상’, ‘민족문화의 발전에 이바지’해야 할 목적이나 이익 실현을 위해서 꼭 필요하고 부득이한 조치이거나 적어도 합리적이라고 판단되지 않는 한 헌법재판소에 의한 위헌·무효의 결정을 받아 마땅하다.

그런데 이 목적조항이 천명하고 있는 목적 내지 이익 실현을 위해서 한글전용조치가, 더구나 한글·한자병용정책이라는 더 합리적인 대안이 있는 마당에, 꼭 필요한 부득이한 최소한의 조치라고 판단하기 어려울뿐더러 결코 합리적이라고 판단할 수 없음을 살폈다. 한글전용정책이 단순한 문자해득력의 증진에 유리한 것은 사실이다. 그러나 그것은 기능적 문맹에 이르게 하는 우민정책이라 할 수 있고, 북한의 예에서 보아온 바와 같이, 독재체제의 등장에 유리하게 작용하는 요인이 된다. 국어기본법이 천명하는 바로 그러한 목적이나 이익 실현을 위해서는 단연코 한글·한자병용정책이 오히려 더 합리적이라 할 수 있다. 일상 한국어어휘의 70%가, 그리고 전문용어의 90% 이상이 한자어이다. 그러므로 한자어에 쓰이는 한자를 알아야 한국어와 한국문화에 대한 이해력·응용력·창의력이 증진되며, 따라서 위 목적 내지 이익실현을 위해 더 합리적인 조치라 할 수 있다. 한자어의 한자를 모르는 한글세대의 한국어와 한국문화의 이해력·응용력·창의력이 현저히 떨어지고 있음은 일상의 상호소통에서나 전문적인 교육·훈련과정에서 근래에 이르러 여기 저기서 자주 목격되고 있다. 현재의 대학재학생 가운데 자기 할아버지의 이름을 한자로 쓸 줄 아는 대학생의 숫자는 대단히 적다. 외국방문객들에 자랑해 마지않는 서울의 여러 궁궐 이름(景福宮, 昌德宮, 德壽宮 등)의 역사적 유래 및 한자의 뜻과 함께하는 의미를 아는 학생은 더구나 적을 것이다. 그러면서 문화적 삶의 질이나 민족문화의 발전을 이야기할 수는 없다. 불합리한 권력 행사는 자의(恣意)의 행사에 지나지 않는다. 기능적 문맹인의 양산을 강제하는 불합리한 국가 입법권의 행사라고 그 예외가 될 수는 없다.

사실 사회변화에 따라 표기방법을 포함하는 언어생활이 자연발생적으로 변하는 것은 어쩔 수 없을 것이다. 그러나 법률로 국가가 개입하여 나쁜 방향(즉 헌법에 어긋나는 방향)으로 변하도록 국가가 강제하는 것은 헌법적으로 결코 옳다고 말할 수 없다. 최소한 국어기본법의 한글전용정책은 위헌·무효화 되어야 마땅하다.

투고일 2014. 9. 29	심사완료일 2014. 11. 22	게재확정일 2014. 11. 28
-----------------	--------------------	--------------------

## 참고문헌

- 姜錫眞, “우리말로 數學을 말하기”, 傳統文化, 통권 제34호(2012년 가을).
- 權寧星, 憲法學原論, 개정판(법문사, 2006).
- 김명재, “관습헌법의 성립가능성과 한계”, 토지공법연구, 제30집(2006).
- 金汶熙, 국어기본법의 違憲性和 漢字의 가치(어문정책정상화추진회, 2014).
- 金昌辰, 한글전용은 違憲이다(語文政策正常化推進會, 2013).
- 金哲洙, 憲法學概論, 제19전정신판(박영사, 2007).
- 金泌材, “김정일의 한글전용, 北주민 우민화(愚民化)정책의 일환: 김일성은 왜 漢字 교육에 열을 올렸을까?”, 조감제닷컴(2013. 7. 8).
- 남복현, “판례평석: 헌법재판소의 이른바 ‘관습헌법’논리에 대한 비판적 분석”, 한양 법학, 제19집(2006).
- 南豐鉉, 국어기본법에 대한 憲法訴願과 語文쟁점(語文政策正常化推進會, 2013).
- 박경철, “국민주권, 국민의 헌법제정권력 그리고 관습헌법”, 헌법학연구, 제13권 제2호(2007).
- 石井 勳 著, 申採湜 譯, “石井式 한자교육혁명”, 語文政策正常化推進會, 한글·漢字 문제의 어제와 오늘(2013) 부록(= 전통문화연구회, 漢字教育 立國(2003, 2011)에도 수록되어 있음).
- 성균관한문학교실 편, 四字成語(월인, 1999).
- 성낙인, 헌법학, 제12판(법문사, 2012).
- 신창순 외, 國語國字의 品格, 國語國字品格振興동아리 편저(2011).
- 沈在箕, 한국인의 文字생활(語文政策正常化推進會, 2013).
- 語文政策正常化推進會, 한글·漢字 문화 名文選(2012).
- 오지호, “국어에 대한 重大한 誤解”, 漢字教育 立國(전통문화연구회, 2003, 2011).
- 이영록, “수도(首都) 및 국기(國旗)에 관한 관습헌법론 검토”, 世界憲法研究, 제11권 제1호(2005).
- 李應百, 漢字를 아는 것이 國力이다(전통문화연구회, 2004, 2011).
- 李熙昇 외, 漢字는 國語의 기본이다(전통문화연구회, 2005).
- 전통문화연구회, 漢字文盲 이대로 좋은가 - 문화시대와 한자교육(2005).
- 田鶴善, “慣習憲法에 관한 일고찰”, 土地公法研究, 제25집(2006).
- 정연주, “관습헌법과 국민투표 - 현재결 2004. 10. 21, 2004헌마554·566병합사건

- 을 중심으로 -”, **성신법학**, 제5호(2005).
- 鄭宗燮, **憲法學原論**, 제3판(박영사, 2008).
- 정태호, “성문헌법국가에서의 不文憲法規範과 慣習憲法”, **慶熙法學**, 제45권 제3호 (2010).
- 정희철, **기본강의 헌법**, 개정8판(여산, 2013).
- 趙長熙, “뇌과학으로 본 漢字의 특성과 形態素 특성”, **傳統文化**, 통권 제34호(2012년 가을)
- 崔大權, “우리나라 국어 어문정책에 대한 헌법학적 조명”, **월간 한글+漢字 문화**, 제 150호(2012. 1), 76-80면 및 제151호(2012. 2), 90-95면.
- \_\_\_\_\_, **憲法學講義**, 증보판(박영사, 2001).
- \_\_\_\_\_, “도로명주소제도에 대한 헌법학적 및 입법학적·사회과학적 시각”, **立法學研究**, 제8집(2011).
- \_\_\_\_\_, “헌법의 連續性和 變化에 관한 談論 - 傳統과 社會的 弊習을 중심으로”, **서울대학교 法學**, 제44권 제1호(2003).
- \_\_\_\_\_, “文化財保護와 憲法”, **서울대학교 法學**, 제44권 제3호(2003).
- \_\_\_\_\_, **법치주의와 민주주의**(서울대학교 출판문화원, 2012).
- 『漢字文盲이 낳은 우리말과 글의 弊害』(한국어문회·한국어문교육연구회가 2014. 7. 28. 주최한 창립45주년 기념 제197회 학술강연회 회의록).

&lt;Abstract&gt;

A Study of the Constitutionality of *Kukokibonbop*  
 (Basic Act for Korean National Language):  
 With the Focus Placed on Its Command for  
*Hangul* (Korean Alphabets) Only Policy

Choi, Dai-Kwon<sup>\*</sup>

This article is designed to support the claim that *Kukokibonbop* (Basic Act for Korean National Language) providing for *Hangul* (Korean alphabet) only policy in writing is unconstitutional and thus *null* and *void*. Korean language, the common language for Koreans, is the integral part of Korean constitution despite lack of express provision (i.e., a customary constitutional law). For the people of Korea, the sovereign power holder of Korea, is no other than the people that are using Korean language. *Kukokibonbop*, the National Assembly's legislation, violates the Korean language related customary constitutional law, Constitution Article 9 providing for the state's responsibility to inherit and develop traditional culture and to endeavor the development of national culture, the state's responsibility to provide the best possible education to the people (Constitution Article 31, etc.), the people's right to education, to develop oneself and to pursue one's happiness, and perhaps judicial independence as well, through its provisions of compulsory *Hangul* only policy for official document of broadly defined public organizations and for elementary, junior and senior high school education by means of their textbooks and others.

Moreover, the statutory compulsory *Hangul* only policy for its constitutional justification fails to satisfy any of the two requirements of Article 37 Section 2, rationality requirement or stricter necessity requirement, because the policy is by no means rational nor strictly necessary for the realization of the purposes or public interests pronounced in the very Basic Act's purpose clause (Article 1). The Basic Act

---

<sup>\*</sup> Professor Emeritus, College of Law/School of Law, Seoul National University.

Article 1 announced purposes include promotion of people's creative thinking, improvement of the quality of people's cultural life, and contribution to the development of the national culture.

About 70% of Korean vocabularies and more than 90% of advanced academic and professional vocabularies are traditionally created for their meanings and sounds by using of Chinese characters. Thus, using of Chinese characters has been also integral part of Korean language and culture. Naturally one encounters difficulties in understanding sophisticated Korean language and culture fully without knowledge of Chinese characters. For better communication with Koreans, therefore, learning of Chinese character is necessary. The traditional, so-called combined use of both *Hangul*-Chinese characters policy serves realization of the Basic Act provided purposes actually far better, and is thus far more rational, than *Hangul* only policy.

The *Hangul* only policy functions well in reducing simple illiteracy rate. The *Hangul* only policy, a pet leftist policy, however, tends to lead from functional illiteracy to mobocracy, which is a favorable factor for rise of dictatorial regime as attested by North Korean example.

Spontaneous changes in language including writing system may take place along with social changes. Intentional changes in national language as dictated by the state legislation in violation of constitutional rules and principles are, however, by no means constitutionally right and thus should be declared unconstitutional and *null* and *void*.

Keywords: *Kukokibonbop*, *Hangul*, Chinese characters, customary constitutional law, constitutional justification, rationality, necessity