

우수논문 및 인권논문 수상집

National 2004
Human Rights
Commission of Korea

국가인권위원회



EM009615



국가인권위원회

National Human Rights Commission of Korea

목 차

○ 우수논문부문

■ 우수작 ■

- 국제협약상 난민자격 결정기준으로서 ‘젠더’박해와 그 근거에 관한 연구
-북한 여성의 난민자격에 대한 성인지적 해석을 중심으로- 1
민 지원 (이화여자대학교 대학원 여성학과)

○ 인권논문부문

■ 가작 ■

- 사회적 소수자의 인권배제와 인권딜레마에 관한 연구
: 사회적 배제와 통합의 관점에서 접근한 노숙인의 인권 127
김홍수영 (서울대학교 사회복지학과 석사과정)

■ 가작 ■

- 강원도 사북의 석탄산업합리화 과정의 보상 체계를 통해서 본 광부의 인권
: 사회문화권으로서의 인권개념 형성을 위한 전망 179
금혜진, 김수미, 이금숙, 정성희, 최성미, 현미선
(강원대학교 사회과학대학 문화인류학과 학술동아리 강원지역문화연구회)
-

【우수논문부문】

◆ 우수작 ◆

국제협약상 난민자격 결정기준으로서
‘젠더’박해와 그 근거에 관한 연구

-북한 여성의 난민자격에 대한 성인지적 해석을 중심으로-

민 지 원

이화여자대학교 대학원 여성학과

목 차

논문개요	5
I. 서론	8
A. 문제제기 및 연구내용	8
B. 연구방법과 과정	0
1. 연구과정	0
2. 연구방법	2
C. 이론 및 기존논의 검토	7
1. 탈북자의 난민자격에 대한 기존연구 및 한계	71
2. 한국의 난민보호제도 및 여성난민에 관한 국내 논의	02
II. 국제 난민법과 북한 여성의 인권	42
A. 국제난민법의 공·사 이분법	4
1. 사적 영역에서의 박해	4
2. 주권과 대리의 원칙	5
B. 국제인권규범과 북한 여성의 인권	72
1. 인권의 보편성·상대성	2
2. 북한여성의 인권과 ‘우리식 인권’	08
III. 국제법상 난민 정의에 대한 성인지적 해석	33
A. 난민 개념 확대의 역사	3
1. 협약상 난민 개념의 역사	3
2. 난민 정의에 대한 성인지적 해석	73

B. ‘젠더 박해’의 개념 및 내용	2
1. 박해의 내용과 판단기준	2
2. 젠더 박해(Gender-Related Persecution)의 유형	9
C. 국가 또는 사인에 의한 박해	46
1. 박해의 행위자	4
2. 국가보호의 실패	5
3. 심각한 위해	70
D. 젠더 박해의 근거	2
1. 인종과 국적	7
2. 종교	74
3. 정치적 견해	7
4. 특정사회집단의 구성원	8
E. 특정사회집단 ‘젠더’의 경계	6
1. 사회집단의 규모와 잠재적 박해가능성	68
2. 여성의 하위 범주	8
IV. 탈북 여성의 국제법상 난민 자격 가능성	1·9
A. 국경의 성별화된 의미와 여성 몸의 권리	19
B. 난민 협약에 의한 자격요건	4
1. 박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포	49
2. 젠더 박해의 근거	12
C. 이주 과정에서의 성폭력과 ‘현지 체재 중의 난민’	9
V. 결론	108
참고문헌	112

논문개요

1951년 난민협약의 난민이 되기 위해서는 (1) 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 견해를 이유로 (2) 박해를 받거나 받을 우려가 있는 공포가 있어야 하며 (3) 국적국이나 상주국 밖에서 (4) 본국의 보호를 받을 수 없거나 받을 의사가 없는 자이어야 한다. 그러나 이러한 난민협약 상 난민정의는 여성난민의 성별화된 조건에 응답하지 않는 남성 패러다임 안에서 개발되었기 때문에 여성난민에 대한 국제적 보호를 어렵게 만든다. 따라서 본 논문은 난민법 상 남성 패러다임을 바꾸면서 동시에 협약상 난민개념을 확장시키기 위해 난민정의에 대한 성인지적 해석을 그 연구대상으로 한다.

이 요건을 충족하기 위해 본 연구는 박해의 내용에서 ‘젠더 박해’의 유형을 검토했고, ‘국가기관’이 아닌 ‘사인에 의한 박해’가 어떤 논리전개를 통해 포섭될 수 있는지를 살펴보았으며, ‘인종, 국적, 종교, 정치적 견해, 특정사회집단 구성원 신분’ 각각의 근거가 성인지적 해석에 의해 어떻게 재구성될 수 있는지에 초점을 맞추었다.

본 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째, 젠더 박해는 ① 박해의 방법이 젠더와 관련되는 경우, ② 법이나 관습 위반에 따른 처벌이 박해적인 경우, ③ 법, 정책 또는 관행 자체가 박해적인 경우, ④ 법의 집행수단이 박해적인 경우의 유형으로 분류된다. ① 유형으로는 성폭력과 가정폭력의 판례를 제시하였고, ② 유형으로는 강제결혼과 복장법규 등에 관한 판례를 제시하였다. ③ 유형에서는 할례의 판례가, ④ 유형에서는 한 자녀 정책의 판례가 다루어졌다.

둘째, 국가나 기관의 개입(state complicity)이 박해를 구성하는 필요 조건인지 여부가 여성 문제에서 중요하다. 박해는 보통 국가 기관에 의한 행동과 관련된다면, 젠더 박해는 국가나 기관에 의해서 행해지기보다는 많은 경우 사인에 의해 행해지기 때문이다. 이에 관해서 Canada v. Ward 판례는 협약의 어떤 부분에서도 박해의 행위자(agent)가 정부일 것을 요구하고 있지 않음을 인정했다.

셋째, 젠더 박해는 “박해 = 심각한 위해 + 정부보호의 실패” 공식에 의해서 구성될 수 있다. 이 공식은 영국 난민여성법률구조단이 정부 젠더 가이드라인에서 제안되었

고, 영국 Isalm-Shah 판례와 뉴질랜드 Refugee Appeal No 71427/99 판례에서 확인되었다. 사인에 의한 젠더 박해는 무엇보다도 ‘정부보호의 실패’가 전제되어야 한다.

넷째, 국가의 보호가 어느 정도가 되어야 하는지 그 기준이 문제된다. Refugee Appeal No 2039/92 RE MN 사건의 로저 헤인즈 판사는 신청자에게 충분한 근거가 있는 공포나 심각한 위해의 가망성이 여전히 남아있는 한, 그 정부는 보호에 실패한 것으로 보고 있다.

다섯째, ‘젠더’가 ‘특정사회집단’에 해당하는지가 문제된다. Ward 사건과 Matter of Acosta 사건에서는 ‘젠더’를 사회집단 유형 중 ‘천부적 또는 불변적 특성으로 정의되는 집단’에 포함시키고 있다. 본 연구도 ‘여성’의 일반적인 취약성으로 인해 ‘사회집단’에 해당된다고 보고 있다. 그러나 이러한 입장이 여성 모두에게 난민지위를 자동적으로 부여받는 결과를 초래하지는 않는다.

여섯째, 본 연구는 이러한 성인지적 해석을 북한 여성의 구체적 현실에 적용할 수 있는 가능성을 제시하고자 했다. 세계인권선언과 B규약에서 보장된 신체의 자유 및 안전의 권리를 침해하고 있는 성폭력, 강제결혼, 그리고 수용소에서의 성고문 및 강제낙태를 중심으로 난민 지위 가능성을 살펴보았다.

연구 내용은 다음과 같다.

(1) 북한사회에서 여성에 대한 성폭력이나 가정폭력은 일상적인 관행으로 받아들여지고 있다. 정부가 이를 묵인하거나 보호능력이 없는 상황에서 생명이나 안전에 대한 협박이나 구타는 박해에 대한 공포를 형성할 수 있다. 또한 경제적으로 어려운 상황에서 ‘강제결혼’에 동의하지 않는 여성에 대해 ‘가족’이나 ‘상대편 남자’에 의한 처벌이 가해질 수도 있다. 특히, 젠더 박해에 대한 북한의 제도적 부재는 ‘국가보호실패’를 의미한다.

(2) 집결소나 정치범 수용소에 강제 송환된 여성은 ‘반동적인’ 사상오염이라는 정치적 견해를 근거로 성고문을 당할 수 있다. 사실상 북한 정치범 수용소에서는 강간, 성적고문, 강제낙태 등이 행해지는 등 여성에 대한 인권침해의 정도가 매우 심각하다. 이러한 폭력은 “아무도 고문이나 가혹하거나 비인도적거나 모욕적인 처우 또는 형벌을 받지 않는다”는 세계인권선언 제5조를 위반한 박해에 해당한다.

또한, 중국에서 결혼하거나 임신한 여성에 대한 처벌은 가중되어 있다. 강제낙태 그리고 결혼이나 임신한 여성에 대한 가중된 처벌은 ‘민족의 배반자’ 혹은 ‘반동’이라

는 ‘정치적 견해’에 근거할 수 있다. 강제낙태는 국제법상 일순위 권리를 침해하고 있는 박해에 해당되고, 결혼이나 임신한 여성에 대한 균형을 잃은 가혹한 형벌도 박해에 해당한다. 이를 피해 도망친 난민 신청자가 공포를 형성할 만한 충분한 근거가 있다면 난민지위를 부여해야 한다.

(3) 북한여성이 국가를 떠날 때는 난민이 아니었지만 이주를 통해서 강간과 다른 형태의 성폭력의 희생자가 되었을 경우, 강제결혼이나 매춘의 강요 등 부과적인 인권 폭력을 경험할 수 있다. 이러한 조건하의 지원자를 『현지 체제중의 난민(refugee ‘sur place’)』로 인정되어야 한다.

본 논문에서는 여성난민 신청자들의 주장이 어떠한 해석을 통해 국제난민법에서 수용될 수 있는지와, 이러한 성인지적 해석이 국경을 넘고 있는 탈북 여성의 현실에 어떠한 가능성을 제시할 수 있는지를 보여주고자 했다. 본 연구의 이와 같은 시도는 ‘전통적’ 주권 개념의 배타성과 국제난민법의 남성 중심적인 패러다임에 대한 여성주의적 도전을 의미한다.

I. 서론

A. 문제제기 및 연구내용

전쟁, 대기근, 민족분쟁, 독재정권의 탄압, 환경오염, 인종차별, 성차별 등 정치적, 환경적, 경제적 요인의 이유로 사람들은 국경을 넘는다. 그러나 이들의 이주는 국경을 넘는 순간 불법으로 구성된다. ‘국경 넘기’가 국민 국가의 틀에서 자유롭지 못하기 때문이다. 국민국가 ‘경계’는 ‘영토권’의 이름으로 ‘들고 남’을 검열·통제한다. 국경을 넘는 이들이 ‘초대받지 못한’ 불법체류자가 되는 데에는 이러한 맥락이 존재한다. 국제법상 ‘난민’ 개념은 이러한 ‘국민국가’의 틀거리에서 탄생·유지되었다. 국민국가가 더 이상 이들을 ‘국민의 이름으로’ 보호하지 하지 못할 때 혹은 국가 공권력에 의해 국민의 인권을 침해할 때 국제사회의 통행증인 국제법상 ‘난민’의 지위가 필요로 된다.

난민보호에 관한 국제적 표준은 1951년 난민 협약(United Nations Convention Relating to the Status of Refugees)과 1967년 난민 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)에 의해 규율된다. 난민협약과 난민의정서의 목적은 국제법에 의해 고려될 난민이 누구인지를 정의하고 난민의 법적 지위와 난민 국가에서의 그들의 권리와 의무를 정하는 것이다. 협약상 난민이 인정되면 강제송환으로부터 보장될 뿐 아니라, 협약과 의정서에 포함된 경제적 및 사회적 권리를 부여 받게 된다. 또한 이들 권한은 난민에게는 매우 중요한 여행증명서 등을 발급 받을 수 있는 권리를 포함한다¹⁾.

국제협약상 ‘난민’의 개념을 확장시키는 과정은 ‘주권’에 대한 개입을 의미하는 정치적 과정이다. 난민협약을 체결한 국가는 난민협약을 이행할 의무를 가지고 있지만, 난민자격을 결정하는 구체적 당사자는 주권 국가이고 대부분 국가의 관행은 난민을 매우 엄격하게 해석하고 있다. 탈북자가 체류중인 중국의 경우도 1982년에 난민협약에 가입했지만, 난민신청에 대해 폭넓게 수용하기보다는 일반적 관행으로 엄격한 요건과 절차를 적용하고 있다(김태천 1998). 게다가 탈북자에 대해서는 난민신청 절차

1) UNHCR(1999), “난민지위의 인정”, p.5.

자체를 허용하지 않고 있다. 2002년 8월 26일 중국 외교부 앞에서 7명의 탈북자들이 ‘자유를 갈망하는 탈북청년동맹’의 이름으로 난민신청서를 제출하려다 체포되었다²⁾. 뿐만 아니라, 난민협약의 ‘박해’의 근거에는 ‘경제적 사유’가 포함되지 않기 때문에 생계를 위해 국경을 넘은 탈북자의 난민인정에 걸림돌로 작용하고 있다.

그리고 ‘성별로 인한 박해(혹은 젠더 박해)’의 사유 역시 난민협약상의 ‘박해’의 근거에 포함되어 있지 않다. 다시 말해서, 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견 5가지 사유로만 구성되어 있을 뿐, ‘젠더(gender)’를 명시적으로 포함하고 있지 않다.

그럼에도 불구하고, 유엔난민고등판무관(UHCR)에 의해 난민의 대다수가 여성이라고 보고되고 있다. 여성과 아이들은 난민 인구 중 80 퍼센트를 차지한다³⁾. 따라서 성별에 따라 그 박해의 내용과 근거 그리고 난민보호의 방법이 달리 나타날 수 있다. 이와 마찬가지로 중국내 탈북 여성의 수도 탈북자의 대략 70%에서 80% 정도를 구성하고 있는 것으로 시민단체가 밝히고 있다⁴⁾. 유엔난민고등판무관의 통계에서 보듯이, 여성 탈북자의 높은 비율은 우연적이거나 일시적인 현상으로 볼 수 없다. 더욱이 여성의 상대적으로 낮은 사회적·경제적 지위는 여성난민을 취약하게 만든다.

유엔난민고등판무관은 1980년대부터 성별화된 이주패턴에 대한 인식을 하기 시작했고 성폭력 등 여성난민에 대한 지침서들을 마련해 놓고 있다. 예를 들어, UNHCR의 ‘여성난민 보호에 관한 지침서(Guidelines on the Protection of Refugee Women)’는 여성 관련된 법과 관습을 위반했다는 이유로 비인도적인 대우를 받고 있는 여성의 경우 1951년 난민협약의 1조 A(2)의 ‘특정사회집단(particular social group)’에 해당한다고 해석하고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 여성 탈북자 수가 대다수를 차지하고 있음에도 불구하고, 기존 연구는 ‘탈북자’의 난민지위부여에 초점이 맞추어져 있고, ‘젠더 박해’에 대한 고려를 하고 있지 않다. 또한 시민단체의 활동도 ‘탈북자’라는 집단 범주를 중심으로

2) 2003년 2월 5일자 “피납탈북인권연대성명서”(기독교인권구호단체 ‘피난처’에서 자료제공).
3) 아버지, 아들, 남편이 전쟁에 동원되고, 사망하고, 감옥에 가는 상황에서 이 수치는 90퍼센트로 증가할 수 있다(Blum & Kelly 2001: 198).
4) ‘좋은 벗들’이 조사한 중국 동북부 지역의 탈북여성 비율은 약 75.5% 정도이다. James D. Seymour의 연구에서도 탈북자의 75%가 여성이라는 유사한 통계치가 나타나고 있다(백영옥 2002 : 246에서 재인용).

로 홍보·지원활동을 전개하고 있다. 이러한 연구와 활동은 ‘탈북자’의 하위 범주 속에서 탈북 여성에 대한 해결책을 모색하는 한계를 가지고 있다.

탈북 여성의 난민자격을 심사할 때에는 성별에 의한 혹은 성별과 관련된 박해사유가 있는지 고려해야 한다. 북한 사회에는 성폭력 등에 관한 법적 제도가 마련되어 있지 않은 상황에서 인신매매, 강제결혼, 성폭력 등이 일상적으로 행해지고 있다. 따라서 탈북 여성의 ‘난민 지위 부여’에 있어 여성주의적 해석에 의한 접근이 필요로 된다.

이 연구의 목적은 1951년 난민협약상 난민 정의에 대한 성인지적 해석이 어떻게 이루어질 수 있는지를 보여주고, 이러한 성인지적 해석이 국경을 넘고 있는 탈북 여성의 난민자격에 대한 어떠한 가능성을 제시하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

본 논문에서 제기하는 연구과제는 다음과 같다.

첫째, 국제난민법의 공·사 이분법은 사적 영역에서 발생하는 박해의 문제를 어떻게 주변화시켜 왔는가. 국가주권과 국제난민법은 어떠한 관계 속에서 갈등하며 공존하는가. 국제인권규범과 북한사회의 ‘우리식 인권’은 어떻게 충돌하고 있으며 이것은 여성의 인권에 어떤 의미를 가지는가.

둘째, 국제 협약상 난민의 정의는 무엇이고, 그 의미는 어떻게 확대되어왔는가. ‘젠더’ 박해의 유형은 무엇이며, 국가기관이 아닌 ‘사인’에 의한 박해가 어떤 논리전개를 통해 포섭될 수 있는가. ‘인종, 국적, 종교, 정치적 견해, 특정사회집단 구성원 신분’ 각각의 근거가 성인지적 해석에 의해 어떻게 재구성될 수 있는가.

셋째, 이와 같은 성인지적 해석은 북한 여성에게 어떠한 가능성을 제시하고 있는가. 북한 사회의 일상화된 성폭력, 강간, 구타 그리고 정치범 수용소에서의 강제낙태와 성고문은 북한 당국의 제도적 보호 실패와 어떠한 관련을 맺으며 협약상 난민의 자격요건을 충족하고 있는가.

B. 연구방법과 과정

1. 연구과정

이 논문은 난민협약 제 1조 제 A항 2호 ‘난민’ 정의에 대한 성인지적 해석 및 적용을 목적으로 하고 있다. 연구자는 이러한 목적을 달성하기 위한 주된 방법으로 문헌 연구에 의존하였다. 난민정의를 해석하기 위해서 연구자는 UNHCR의 ‘난민지위 인

정기준 및 절차 편람(UNHCR Handbook on Procedure and Criteria for Determining Refugee Status, 이하 UNHCR Handbook)⁵⁾과 캐나다 등 난민 결정에 관한 젠더 가이드라인의 설명을 바탕으로, 다른 국가의 '난민' 결정 관례를 분석하였다. 그밖에 탈북 여성의 구체적인 현실을 이해하기 위해 북한 사람들의 수기, 강연 자료, 시민단체 필드 자료집, UNHCR의 통계 및 자료 등이 수집되었다.

이 연구의 출발점은 여성학과 '북한 여성' 수업 시간에 다뤄진 '좋은 벗들'의 '두만강을 건너온 사람들'에 담겨있는 탈북 여성들의 수기로부터 시작되었다. 국경을 넘는 탈북 여성들이 중국에서 경험하는 강제결혼, 인신매매, 성폭력 등의 내용이 담긴 수기들을 읽으며 '국경을 넘는 경험'이 남성과 여성이 다른 '성별화된 경험'임을 인식하기 시작했다.

논문의 연구 목적을 구체화하기 위해 시민단체 '탈북난민보호UN청원운동'의 일환이었던 서명 활동에 참여하였다. 이 과정에서 연구자는 '난민'에 대한 동아시아⁶⁾의 냉소적인 태도가 국민주의의 또 다른 모습임을 체험하게 되었다. 그리고 한국의 난민 인정이 '인도적 차원' 보다는 '출입국 관리'의 차원에서 지나치게 엄격하게 진행되는 것도 알게 되었다.

난민정의에 대한 성인지적 해석을 접하게 된 계기는 독일 International Women's University(*ifu*)의 '이주' 프로젝트(Migration Area)에 연구자가 2000년 7월부터 약 3개월간 참여하게 되면서이다. '이주' 프로젝트의 강연 스케줄에 따라 7월 27일 캐나다 국제법학자 오드리 맥클린(Audrey Macklin)은 "Refugee Women and the Imperative of Categories"를 주제로 한 강연을 열었다. 이 강연을 통하여 연구자는 난민정의의 성인지적 해석에 대해 처음으로 접하게 되었고, 북한 여성의 난민자격 가능성에 대한 고민을 하기 시작했다. 이러한 계기로 본 연구의 상당 부분은 국제법 학자 오드리 맥클린의 논지에 빛을 지고 있다.

그 후 연구자는 탈북자의 난민 지위 부여를 주장하는 학자와 시민단체의 글을 읽기 시작했다. 그러나 국제법에 관한 문헌을 읽고 이해하는 것은 또 다른 독해의 과정을 요구하는 과정이었다. 독해를 위한 전제로 국제법에 대한 기본 개념의 이해가 필요하

5) 1979년에 발행된 '난민지위 인정기준 및 절차 편람'은 난민지위 심사에 있어 중요한 지침이 되고 있다(UNHCR, 1999).

6) UNHCR 통계자료의 2001년 국가별 난민인정현황을 보면, 일본은 26명(20%), 한국은 1명(17%)만을 인정했고(민주사회를 위한 변호사모임 2003: 48에서 재인용).

였다. 따라서 연구자는 법과대학 국제법 수업을 2학기에 걸쳐 듣고 관련 문헌들을 읽으며 기초적 개념 등 지식을 습득했다.

난민 여성의 경험을 드러내는 데에는 인터뷰 등에 의한 질적 방법론이 유용하지만, 난민신청 접수 등 중국⁷⁾에서 난민신청 절차 자체가 불가능한 현실적 여건 속에서, 난민지위를 신청한 적이 있는 난민을 만나는 일은 가능해 보이지 않았다. 난민 및 탈북자를 중심으로 활동하고 있는 단체 ‘피난처⁸⁾’는 “중국에서 탈북자에 관련하여 난민신청절차는 공식적으로 인정되어 있지 않습니다. 난민으로 심사되거나 인정된 사례가 없습니다⁹⁾”라는 답변을 보내주었다. 이러한 현실적 한계 속에서 연구자는 탈북자의 수기나 시민단체의 현장 연구를 통해 북한 여성 난민의 경험을 읽었고, 판례와 기존 연구분석을 통해 국제법상 ‘난민 협약’에 대한 성인지적 법해석의 가능성을 살펴보았다.

초기의 연구 목적은 ‘여성 탈북자의 국제법상 난민지위 가능성’에 주된 초점이 맞추어졌지만, 이후 ‘젠더 박해’를 통한 성인지적 해석이 난민에게 다양한 가능성을 부여할 수 있다는 점에 주목하여 판례를 수집하였다. 뉴질랜드, 호주, 미국, 캐나다의 판례 수집은 NEXUS-LEXIS 홈페이지 자료검색을 통해 이루어졌다.

기존 연구자가 문제 제기한 아이디어에 살을 붙이거나, 주어진 자료를 바탕으로 ‘능숙하고’, ‘세련되게’ 재해석·구성하는 작업에 비해, 본 연구는 아이디어의 구상에서부터 자료 검색 및 수집¹⁰⁾, 간학문적 개념 습득, 판례의 선별, 적용까지 매 단계에서 가로 놓여있는 새로운 장벽들과 ‘어색하고’, ‘서툴고’, ‘강도 높게’ 만나야 했다. 이 과정은 연구자에게 계속된 인내와 노력을 요구하는 작업이었다.

2. 연구방법

가. 북한 자료의 분석방법

북한에 관한 연구과정에서 겪게 되는 어려움은 북한의 공식화된 자료 혹은 남한의

7) 러시아나 태국에서는 탈북자에 대한 난민심사가 이루어지고 있다(2003년 3월 26일 ‘피난처’와 메일교환).

8) 1992년부터 국내 체류 중인 난민, 해외 북한 난민 및 국내 북한 이주자, 외국인노동자 등을 위해 활동을 전개해온 긴급피난구조 국제기독교 자원활동가 모임이다.

9) 2003년 3월 25일 ‘피난처’와 메일 교환.

10) International Journal of Refugee Law에 실린 문헌은 (ID Jwmin)의 도움을 받아 수집하였다.

북한관련자료가 얼마나 신빙성이 있는가, 그리고 탈북자의 증언이 어느 정도 신뢰성을 가지고 있는가의 문제이다. 남북한에서 출간된 북한관련 자료 모두는 분단현실에서 정치적으로 ‘왜곡’되었을 가능성이 높기 때문이다. 이러한 문제의식은 자료접근의 제한성을 고려할 때 연구의 현실적 장애로 다가온다. 정추영(2002)은 탈북자에 관한 연구에서 어떤 것을 문헌자료에서 선별할 것인가의 문제와 탈북자의 증언에서 이중적 지위를 어떻게 볼 것인지에 관한 해석의 문제를 지적했다.

그러나 다른 한편 ‘신뢰성’과 ‘신빙성’의 물음은 연구 목적을 ‘객관적인 사실발견’으로 보는 실증주의 과학관에 의존하고 있다는 점에 그 한계가 있다. 어느 정도까지 ‘정치성’을 제거하여 ‘객관성’을 확보할 수 있는지가 연구의 목표이기 때문이다. 반공이 테올로기에 대한 안티 테제로 등장한 ‘내재적 방법론도 북한 내부의 시선을 통해 궁극적으로 연구의 객관성을 얻을 수 있다고 보고 있다(조영주 2002: 10-11)¹¹⁾. 냉전체계가 붕괴된 현시점에도 북한 인권의 진실성 여부에 관해 보수인지 진보인지를 중심으로 이테올로기 논쟁이 진행되고 있다. 자료의 신빙성 여부는 이러한 이테올로기의 틀 안에서 선별되는 모순적 상황에 처해 있다. 그럼에도 불구하고 논쟁의 공통된 전제는 연구가 순수한 결정체인 ‘사실’을 위해 존재한다는 실증주의의 신화에 기반하고 있다. 문제는 실증주의가 ‘진실’과 ‘거짓’이라는 이분법적 현실을 구성하는 결과를 가져오고, 연구자가 연구 과정에서 소통하고 있는 구체적 주체임을 부정하고 있다는 점에 있다.

우에노 치즈코(1999: 3-4)는 “‘사실’을 ‘사실’로 바로 위치시키는 것, 어떤 ‘사실’의 배후에 그것과 대항하는 ‘또 다른 현실’이 있음을 찾아내는 것” 등의 노력은 사실을 ‘구성’하는 것에 지나지 않는다고 말하고 있다. 북한 연구에서도 기존 사실의 배후에 어떤 정치적 맥락이 있는지를 ‘발견’하는 것, 이테올로기에 의해 ‘왜곡된’ 사실을 바로 잡는 일, 과거의 ‘허구’를 은폐된 ‘진실’로 대체시키는 작업, 새롭게 등장한 증거로 역사적 ‘진실’을 재입증하는 일 등이 모두는 사실을 구성해 가는 과정을 의미한다. 따라서 본 연구는 북한에 대한 ‘사실’이 연구자의 관점에서 재구성·재해석된다는 입장에 있다.

11) 조순경(2003: 30)은 “‘우리의 시선으로 북한 사회를 볼 수 없다’, ‘자본주의의 잣대로 사회주의 사회를 평가할 수 없다’, ‘우리의 인권 개념으로 북한 인권을 논할 수 없다’”며 “북한 밖에 있는 사람은 어느 누구도 북한의 인권문제에 대해 논할 수 없다”며 내재적 방법론에 대한 비판적 입장을 견지하고 있다.

특별히 본 연구는 여성주의의 입장에서 북한 여성의 현실을 구성하고 있다. “현실’은 이미 주어져 있는 고정된 실재가 아니라 끊임없이 변화하는 유기체적 성격을 띠며, 보는 사람의 관점에 따라 다양하게 구성(조순경 2000a: 181)”된다는 전제에서 출발한다. 연구자는 과장 여부나 서술 방법으로 ‘진실’ 여부를 선별하기보다는, 문헌에서 동일한 패턴으로 반복되어 나타나는 젠더 박해 유형을 살펴본 후, 북한사회의 젠더 박해를 강화시키는 사회적 조건에 초점을 맞추어 검토했다. 예를 들어, 성폭력이나 가정폭력이 제도화되어 있는지 여부, 이러한 폭력에 대한 공권력의 개입이 이루어지고 있는지 여부, 경제난이라는 조건이 여성의 안전과의 어떠한 관련성을 가지는지 여부, 주체사상의 토대를 이루는 민족주의와 여성의 몸에 대한 관계, ‘국정’의 의미와 탈북의 성별화된 패턴과의 관계 등 제반 조건들을 중심으로 북한 여성의 현실을 구성했다.

북한 자료의 검토에 있어 한가지 유의점은 “지식이 어떠한 이해와 동기에서, 누구에 의해 만들어지고 유통되어지는가를 파악하는 것, 그리고 그러한 지식이 만들어진 과정에서 그 지식의 왜곡 가능성을 염두에 두면서 현실을 이해하는 것(조순경 2003)”이 필요하다는 점이다. 북한 인권이 정치화되어 온 역사적 맥락이 존재하기 때문이다. 과거 냉전체제 하에서 북한인권에 관한 언급은 소련과 중국 등에 대한 정치공세로 받아들였다(홍성필 2000b). 국제사회와 우리 사회를 오랫동안 ‘침묵’을 유지시킬 만큼 북한의 문제는 ‘정치화’되어 있었다. 그리고 현시점에도 북한에 대한 공격의 명분으로 북한의 인권문제가 정치적으로 이용될 가능성이 잠재되어 있다. 이로 인해 북한에 대한 문헌 자료들은 출처가 어디냐에 따라 상호 다른 현실을 보여주고 있다. 따라서 어떤 시점에 누가 이러한 지식을 사용하고 유통시키고 있는지, 담론이 형성되고 유지되는 정치적 맥락은 무엇인지에 관한 성찰이 요구되었다.

문헌을 사용할 때는 자료의 출처와 조사방법 등을 검토하였다. 권혁 등 탈북자들의 수기와 ‘좋은 벗들’의 현장 자료를 인용한 이유는 이 자료들이 탈북자들의 현장에 더 가깝게 접근해 있었기 때문이다. 탈북자의 경험이 이들의 ‘언어’로 말해지고 있다는 점에서 현장감을 전달받을 수 있고, 정치적 개입 가능성이 상대적으로 적다는 점을 중요한 요소로 판단했다. 그럼에도 불구하고 연구자가 직접 인터뷰 과정에 참여하지 않았기 때문에 수기 등 기존에 짜여있는 틀을 그대로 사용하고 있다는 데 한계가 있다.

문헌과 수기 중에는 구체적 묘사 없이 단순한 서술방식으로 기술되어 있는 경우도 있다. 또한 강간과 강제낙태 수기의 경우는 제 3자가 지나치게 여성을 피해자화(victimized)하여 묘사하거나, 남성의 시선에서 기술하기도 하였다. 따라서 이 자료를 인용할 지 여부를 판단하는 것이 연구자의 과제였다. 일차적으로 연구자는 성폭력이나 강제낙태 등의 경험이 여성에게 ‘수치스러운’ 일로 임히는 문화적 맥락에서는 잘 드러나지 않는다는 점을 감안했다. 북한 여성에 의한 구체화된 언어로 기술될 수 없다는 점도 고려하였다. 따라서 단순한 서술방식 만을 자료 선별의 기준으로 삼지 않았다. 이차적으로 북한여성의 강간이나 강제낙태의 자료가 제공되고 있는 출처를 비교 검토하여, 동일하게 반복되는 박해의 형태인지를 살펴보았다. 그리고 여성난민에 관한 유엔난민고등판무관의 축적된 자료를 통해 탈북 여성난민이 직면한 성폭력이나 인신매매 등이 단일하고 개별적인 사건이 아니라, 일정한 패턴으로 형성되어 있다는 것에 주목하였다.

또한 연구 과정에서 연구자는 북한 사회의 ‘보편성’과 ‘특수성’이 교차하고 있는 지점들에 주목하고자 했다. 북한 사회가 고정되어 변화하지 않는 ‘특수한’ 사회로 재현되거나, 다른 국가와 동일한 잣대로 평가되는 것에 대한 경계의 의미이다. 연구자는 젠더 박해가 보편적 인권을 침해한다는 관점에서 북한 여성의 난민 자격 가능성을 검토하며, 동시에 이 과정에서 북한 여성이 처한 사회적 맥락을 드러내고자 노력했다. 법 해석의 결과를 기계적으로 적용시키기보다는, 다양한 맥락 속에서 북한 여성이 직면할 수 있는 박해를 서술하고자 했다. 이러한 노력에는 북한 ‘여성들’이 ‘북한’ 여성들로 재현되는 것에 대한 연구자의 우려가 반영되어 있다. 그럼에도 불구하고, 북한 여성의 현실은 자료의 접근 가능성, 문헌 연구의 한계, 법 적용의 범위 내로 한정되어 구성되었다. 따라서 북한 여성들의 다양한 맥락들은 질적 방법을 통한 후속 연구자의 몫으로 남겨져있다.

나. 여성주의적 법해석

여성주의는 여성의 경험을 중요한 지표로 삼아 기존 과학의 ‘남성 중심성’을 분석·비판해왔다. 그리고 과학이 가정하고 있는 ‘객관성’과 ‘보편성’이 얼마나 남성 경험 중심으로 구성되었는지를 문제삼아 왔다. 과학의 ‘부분성(partiality)’에 대한 물음이었다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방법 중 하나는 여성과 남성의 경험상 차이를

강조하며, 여성의 경험을 기존 분석틀에 첨가하는 작업이었다.

이러한 작업은 ‘여성’을 가시화하는 데 많은 기여를 해왔다. 그러나 다른 한편 이러한 방법이 본질적으로 기본 토대를 변화시키는데 어느 정도 기여했는지에 대한 물음이 제기되기 시작했다. 조안 스콧(Scott 1988)은 이러한 방법론이 여성에 대한 지배 담론에 도전하기보다는, 오히려 여성의 경험이 남성과 본질적으로 다르다는 기존 담론을 강화시키는데 기여한다고 말한다. 또한 ‘경험’이 성별의 차이를 설명하고, 성별의 차이가 다시 남성과 여성 경험의 비대칭성을 설명하게 되는 순환논법에 빠진다. 결국 이는 여성에 대한 ‘자연화(naturalizing)’ 혹은 ‘본질화’에 기여한다. 따라서 기존의 틀에 여성의 경험을 덧붙여 보충하는 것은 여성의 주변화에 대한 근본적인 도전을 의미하지 않는다.

국제법 분야의 여성주의 학자들도 기존 지식 틀에 여성을 단순히 첨가하는 것에서부터 개념, 방법 그리고 이론을 본질적으로 재구성하는 것으로 이동하고 있다¹²⁾. 본 연구의 방법도 난민 정의에 ‘젠더’의 첨가라는 손쉬운 결론보다는 정의 내에서 가능한 해석을 도출하고자 하였다. 젠더의 단순한 ‘첨가’는 여성의 ‘주변화’를 강화시킬 뿐이라는 판단에서이다. 예를 들면, 한국 사회의 성폭력특별법 등 여러 여성 관련법은 선거 때의 정치적 타협에 의해 ‘특별법’ 형식으로 규율되어 있다. 이러한 결과는 여성 문제의 시급성에 의하여 만들어지고, 사실상 중요한 영향력을 가진 것으로 평가할 수 있지만, 법체계 내에서의 여성문제의 주변화를 재생산할 가능성을 배제할 수 없다. 한 예로, 법률가의 자격시험제도인 사법시험에서도 특별법은 일반법에 비해 상대적으로 덜 중요하게 다뤄지고 있다. ‘여성법’의 이름으로 겉가지를 끊임없이 만드는 방법은 ‘객관성’을 표방하는 법체계에 대한 근본적인 도전을 의미하지 않는다. 기존의 형법·민법 등 일반법의 기본 틀 안에는 여전히 젠더의 요소가 ‘비가시화’되어 있다. 법조항이 직접적으로 ‘여성’을 드러내고 있지 않지만, 법조항의 요건을 어떻게 해석하느냐에 따라 여성의 법적 지위에 예측하지 못한 결과를 초래할 수도 있다. 그럼에도 불구하고, ‘젠더’를 분석틀로 법조항을 재해석·재구성할 수 있는 ‘일상적’ 관점은 학계나 법조계의 문화에서 형성되어 있지 않거나, ‘검열’에 의해 누락되어 흩어진다.

12) Andrew Byrnes, “Women, Feminism and International Human Rights Law: Methodological Myopia, Fundamental Flaws or Meaningful Marginalisation?”, www.24.brinkster.com/studentssummit/bg-hr.htm.

따라서 본 연구는 기존의 규범을 여성주의 관점에서 재해석·재구성하여 단순히 ‘여성’의 경험을 보충하기보다는 실질적 규범의 내용을 변화시키고자 하였다. ‘젠더 박해’를 통해서 박해의 내용을 재구성하였고, 박해의 다섯 가지 근거에서 젠더 요소를 도출하고자 하였다. 즉, 난민 정의체계의 모든 요건과 단계에서 성인지적 관점을 통합시키는 ‘새판짜기’의 시도이다. 이것은 전통적 ‘주권’ 개념의 완화, 국제난민법의 공·사 이분법의 해체, 국제협약 상 ‘난민’ 개념의 확장, 남성 중심의 ‘박해’ 경험으로부터의 인식틀 전환을 통해 실천될 것이다.

성인지적 해석을 위해서 연구자는 영국, 뉴질랜드, 호주, 미국 등 서구의 난민결정 관련 판례를 인용했다. 여기서의 또 다른 한계는 서구국가 즉 ‘난민 수용국¹³⁾’의 판례들이 수집되었다는 점에 있다. 이들 국가의 판례가 수집된 배경에는 연구자의 언어적 한계이기도 하지만, 이들 국가가 난민결정에 관한 젠더 가이드라인을 1990 년대에 만들어 시행하거나, 여성난민에 대한 판례가 구체화되고 있는 현실과 맥을 같이 한다. 이 판례가 가지는 문제점은 서구화된 ‘수용국’의 관점에서 난민지위를 판정하고 있다는 점이다. 사실상 다수견해 혹은 소수견해의 형태로 제 3국에서 온 여성난민을 ‘희생자’로 보고 이들에 대해 난민지위를 주장하는 판례가 등장한다. 찬드라 모한티(Chandra Talpade Mohanty 1991)는 서구 페미니스트들이 제3세계 여성을 강간이나 음핵절단 등 남성폭력에 대한 원형적 희생자로 재현하며 단일한 주체로 정의하는 것에 대한 문제를 제기한 바 있다. 따라서 연구자는 판례를 독해하는 과정에서 수용국/송출국과 서구/비서구의 이분법에 대해 지속적인 개입을 하고자 노력했다.

C. 이론 및 기존논의 검토

1. 탈북자의 난민자격에 대한 기존연구 및 한계

국제법상 난민 자격에 자국민은 포함되지 않는다. 북한사람들은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 헌법 제3 조에 의해 ‘대한민국 국민’ 즉 자국민의 법적 지위를 가지고 있다(장복희 1996: 55). 따라서 한국의 난민대상에는 포함되지

13) UNHCR 통계자료의 2001년 국가별 난민인정현황을 비교해보면, 캐나다는 13336명(인정을 58%), 미국은 28304명(인정을 40%), 뉴질랜드는 502명(인정을 17%), 호주는 4464명(인정을 25%)인 반면(민주사회를 위한 변호사모임 2003: 48에서 재인용).

않는다. 대신에 한국 내 북한이주민들은 1993년 6월 제정된 ‘귀순 북한동포 보호법’에 의해서 보호대책이 마련되고 정착이 지원된다(장복희 1996: 55-56). 참고로, 2003년 7월 탈북자의 미국 상원을 통과한 ‘북한난민구호법안’에서도 탈북자들이 헌법상 대한민국 국민으로 간주되므로 망명이 어려웠던 기술적인 문제를 다루고 있다¹⁴⁾.

이러한 이유로 북한사람의 난민지위에 관한 국제법상의 법적 검토를 하고 있는 연구는 중국이나 러시아 등에 체류하고 있는 탈북자들이 체류국에서 난민지위를 받을 수 있는지에 관한 것이다. 이 연구의 기본적 전제는 중국이 1982년에 난민협약과 난민의정서에 가입한 체약국이고, 러시아도 1993년 난민의정서에 가입한 체약국이라는 사실이다(김명기 1994b).

이 연구물들은 기본적으로 국제 난민협약의 ‘난민’개념이 협소하게 해석되는 문제를 지적한다. ‘경제적 사유’는 협약상 근거로 인정되지 않기 때문에 경제적 어려움을 이유로 이주한 탈북자들은 난민 협약 상 난민으로 인정받기 어렵기 때문이다. 이에 관해서 이신화(1997)는 ‘북한이탈주민은 홍수나 자연재해로 인한 일시적 피해자가 아니라 그 사회를 둘러싼 구조적 모순으로 인해 피해가 복구되지 못하고 사회구성원의 생존이 더 이상 보장되지 않기 때문에 발생한 난민에 해당한다’고 보고 있다. 난민 발생 사유가 정치적 박해, 경제적 곤란, 자연재해, 등의 여러 요인들 중 어느 한 가지로만 설명할 수 없는 경우가 많기 때문이다. 1980년 아프리카 대기근으로 발생한 난민들의 경우도 부족간의 내전이라는 정치적 요인과 가뭄이라는 환경적 요인의 복합으로 일어난 것이라는 근거를 들고 있다.¹⁵⁾ 그러나 UNHCR Handbook은 경제적 이주민과 난민을 구별하며, 경제적 이유로 인해 이주한 자는 난민의 자격요건에서 제외하고 있다.

또 다른 견해로는 “다른 나라로 도망한 행위를 한자”에 대하여 북한형법 제 52조 1호에서 공민의 조국반역죄를 적용하고 있기 때문에 ‘난민’에 해당한다는 견해가 있다¹⁶⁾. 윤대일(2002)도 탈북자들이 북한으로 송환될 경우 북한형법 제47조에 의거 정치적 박해 또는 처벌을 받을 위험하기 때문에 ‘난민’으로 인정받아야 한다고 주장한

14) 연합뉴스, 2003년 7월 11일자, “탈북자에 대한 미 의회의 관심”.

15) 이신화(1997), “‘환경난민’이란 무엇인가?: 대량탈북 위기에의 조기경보”, 한국 국제정치학회 연례학술회의 발표논문, 조서영(1998), 재외(在外)북한주민인권보장에 관한 연구에서 재인용.

16) 지봉도(1997), “재중탈북주민의 법적 해결방안”, 인도법논총, 제17호, p.51, 박정현(2000), 난민협약상 정치망명자 자격결정에 관한 연구, p.69에서 재인용.

다¹⁷⁾. 북한형법은 “국경을 비법적으로 넘나드는 자에 한해서는 2-3년의 로동 교화형에 처한다”고 명시하고, “적 정탐기관에 국가기밀을 넘겨주었거나 조국을 배반하고 남한이나 다른 나라로 도주하려는 자에 한해서는 10-15년의 징역에 처한다(윤대일, 2002)”고 규정하고 있기 때문이다. 이에 관해서 박정현(2000)은 다른 국가에서도 보편적으로 처벌하고 적법절차에 의한 결정인 경우는 박해로 보지 않는다는 점을 들어 이 견해를 반박하고 있다.

다른 한편, 탈북자를 국제법상 ‘난민’자격으로 일반화하기 어렵다는 견해가 있다¹⁸⁾. 강제송환이후 탈북자들의 처벌강도가 시기별, 개인의 북한내 사회성분, 출신지역, 현지국내 체류기간 등에 따라 개별적으로 그 차이가 크기 때문에¹⁹⁾ 탈북자들이 일률적으로 국제법상 ‘난민’범주에 속한다는 주장이 수용될 가능성이 적다는 의미이다.

이러한 이유로 난민협약상 개별적 난민보호보다는 대량난민사태에 대한 ‘일시적 보호(temporary protection)’의 해결책을 고려하기도 한다(김태천 1998; 우미선 2003). 일시적 보호는 개별적인 난민인정이 불가능한 대량 난민사태가 발생하는 경우에 유입민의 “육체적 안전을 즉각적으로 보장하기 위해서 단기간 동안 취할 수 있는” 예외적인 보호 방법이다(우미선 2002: 57). 우미선은 탈북자의 경우 “응집해 있는 대량(massive)”의 개념은 아니지만, 중국 내의 탈북자의 총체적 수에 대량의 개념을 적용하여 일시적 보호 가능성이 있다고 보고 있다. 그러나 김태천(1998)은 ‘일시적 보호’의 법적 성격이나 개념에 대한 국제적인 합의가 이루어지지 못했고, 국제관습법으로서 법적 구속력을 가지고 있지는 않다고 지적한다.

홍성필(2000)은 탈북자가 개별적으로 협약난민이 될 수 있는 근거를 ‘특정사회집단의 구성원신분’에서 찾는다. ‘특정사회집단의 구성원’ 속에 북송한인, 정치범수용소 수감자들을 포함한 소위 적대계층 등에 소속되어 북한 내에서 박해의 대상이 되고 있는 탈북자, 탈북을 포함한 여러 사유로 인하여 이에 유사한 대우를 받는 자, 송환시 이러한 이유로 인한 박해에 대한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하

17) 이금순, “탈북자들의 법적 지위와 현실”, www.goodfriends.or.kr/archive/korean/ngo/ngo3.htm.

18) ‘난민지위는 일반적으로 개별적으로 인정되어야 하나, 전체 집단이 본국으로부터 강제로 추방당하여 유랑하는 사태와 같은 예외적인 경우에 ‘집단’이 인정된다(UNHCR Handbook, para. 44).

19) 이금순, 앞의 글.

는 자가 포함되어야 한다고 주장한다. 또한 박해로는 '저질러진 범죄에 대한 비례에 맞지 않는 과도한 또는 반복된 형벌', '모든 생계수단을 박탈할 정도의 심한 경제제재', '불법출국이나 해외체류로 인하여 가해지는 중한 형벌'이 포함된다고 보고 있다.

이러한 견해의 공통된 주장은 '강제송환금지의 원칙(non-refoulement)'이다(김명기 외 1997; 김태천 1998; 조서영 1999; 홍성필 2000; 우미선 2002). 어느 누구도 생명 또는 자유가 위협받을 수 있는 곳으로 자신의 의사에 반하여 강제적으로 송환되어서는 안 된다는 의미이다(김태천 1998). 강제송환을 한 경우는 국제관습법²⁰⁾을 위반한 것을 의미한다. 국제관습법은 선례²¹⁾라고 불리는 일정한 행위가 반복되고 이런 행위가 법적 확신감(*opinio juris*)²²⁾을 획득할 때 형성되는 것으로 법적인 구속력을 가지고 있다(유병화외, 1999).

그러나, 탈북자를 국제협약상 난민으로 주장하는 기존 연구는 성인지적 해석을 통한 탈북 여성에 대한 난민자격 가능성을 연구하고 있지 않다. 남성난민의 경험을 전제로 한 기존 난민개념에서 탈북자의 난민가능성을 도출하고 있기 때문이다. 이러한 접근 방식은 탈북 여성의 문제를 '탈북자' 집단의 하위 범주화하여 해결하는 한계를 가지고 있다. 이 과정에서 북한 여성난민의 성별화된 경험은 드러나지 않게 된다. '난민'에 대한 여성주의적 법해석이 필요한 이유는 여기에 있다. 따라서 본 연구는 북한 여성이 어떠한 성별화된 박해를 경험하고 있는지와 그러한 북한여성의 경험을 바탕으로 난민자격의 가능성은 어떻게 열릴 수 있는지에 대한 가능성을 검토한다.

2. 한국의 난민보호제도 및 여성난민에 관한 국내 논의

한국은 1992년 난민조약과 선택의정서에 가입하였고, 1993년 말에 출입국관리법을 개정하여 난민인정에 관한 국내법적 절차를 마련하였다(박찬운, 2000: 62). 난민협약에 가입한지 10년이 넘었지만, 총 9명의 난민만을 인정했다(박찬운 2003: 29). 이것도 최근의 일이다. 한국의 첫 협약난민은 타다세 테레세테구씨로 2001년 2월 난민 지위를 받았다. 그리고 2002년 12월 에티오피아 반정부단체인 오로모 해방전선

20) 국내법에서는 관습법이 보충적 효력을 갖는 것이 불과하지만 국제법에서는 국제관습법과 조약의 서열에 있어 차이가 없다(유병화외, 1999: 89-95).

21) 국가의 행위라고 해서 반드시 선례가 되는 것은 아니고, 외교선언·외교공문·국제소송절차에서 정부대표의 입장 등 국제사회생활에 관계되는 행위여야 한다(유병화 1999: 90).

22) 법적으로 요청된다는 느낌 내지 확신이 느껴지는 법적 의식을 의미한다(유병화 외 1999: 89).

(OLF)에서 활동하다 입국한 콩고인에게 난민 자격을 인정했는데 이는 국내 두 번째 난민으로 기록됐다²³⁾. 또한 2003년 법무부는 미얀마인 3명²⁴⁾을 포함해 총 7명에게 난민지위를 인정하였다. 한국 정부는 난민 지위 부여에 있어 지나치게 인색한 태도를 보이고 있다.

<표 1> 한국의 난민인정현황(2003년 현재)²⁵⁾

	계	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
신청	176	5	2	44	12	26	4	48	32	33	10
허가	9	-	-	-	-	-	-	-	1	1	7
불허	58	4	1	1	8	26	4	4	9	-	-
철회	36	1	1	3	4	-	-	-	9	2	1
심사중	73										

* 22개국 176명: 아시아 72명, 중동 20명, 아프리카 84명

이러한 결과는 한국 정부가 난민지위결정을 인권의 시각에서 접근하고 있지 않고, “어떻게 하면 가짜 난민을 적발할 수 있을 것인가의 의식(박찬운 2003: 29)”에 머물러 있기 때문이다. 이에 관해 박찬운(29-35)은 다음과 같은 지적을 하고 있다. 첫째, 기본적으로 전담기구가 불법체류의 문제를 담당하는 법무부 출입국관리국의 체류 심사과라는 점이다. 불법체류자를 처벌하고 추방 조치하는 전담 부서가, 동시에 난민에 대한 국제적 보호를 하고 있는 모순된 제도를 지적한다.

둘째, 난민인정절차상의 문제가 있다고 보고 있다. 한국의 난민인정절차는 지방출입국관리소에서 사실조사후 보고서를 법무부에 보내면, 법무부 장관이 난민인정실무협의회를 개최하여 난민인정여부를 심사하도록 되어있다. 그러나 난민인정협의회는 정기적으로 회의가 열리지 않고 있으며 난민실무가이드라인 등 난민정책을 생산할 전문성을 가지지 못했다. 난민인정협의회에 참여하는 공무원 대부분은 난민문제에 대한 비전문가들로 구성되어 있고, 이들 중에는 국가정보원과 경찰청 소속 공무원도 있어서 국가안보적 혹은 치안유지적 시각에서 접근할 수 있다. 또한 이의신청도 통지서

23) 중앙일보, 2002년 12월 28일자, “반정부 활동 콩고교수 두 번째 난민자격 인정”.

24) MBC 9시 뉴스, 2003년 1월 29일.

25) 자료출처: 법무부 (민주사회를 위한 변호사모임 외 2003: 49에서 재인용).

를 받은 날로부터 1주일 내에 하도록 되어 있어서 불복수단으로 사실상 의미가 없다는 지적이다.

<표 2> 한국의 난민인정절차

난민신청서 접수¹⁾ → 체류지 관할 출입국관리사무소에 의한 면접 및 사실조사²⁾후 보고서 작성
 → 법무부의 해당 부서(출입국관리국 체류 심사과) → 난민인정실무협의회와 난민인정협의회
 에서 심사 → 결과의 통보 → 인정시 난민인정증명서 발급³⁾ 혹은 불허시 7일 내의 이의신청

- 1) 신청장소는 체류지 관할 출입국관리사무소(출장소 또는 외국인보호소)이고, 제출서류로는 ① 난민 인정신청서, ② 여권 등 신분증, 건강진단서, 사진(35×45mm) 2매, ③ 스스로가 난민임을 주장하는 진술서, ④ 박해입증 자료(있을 경우), 외국인등록증(있을 경우)이 필요하다(법무부 출입국관리국 홈페이지).
- 2) 난민신청자는 신청서를 작성하여 난민담당공무원에게 제출한 후 면담일시를 지정받고 면담절차가 끝난 후 난민인정여부의 결정을 기다린다(법무부 출입국관리국 홈페이지).
- 3) 난민인정증명서를 사무소장·출장소장 또는 보호소장을 거쳐 신청자에게 교부하고, 외국인등록증과 체류자격 F-2(거주)를 부여한다(법무부 출입국관리국 홈페이지).

이러한 난민보호제도를 개선하기 위해 박찬운은 현재의 출입국관리법이 아닌 독립적인 ‘난민인정과 처우에 관한 법률(가칭)’을 만들고, 난민인정협의회와 실무협의회를 폐지하고, 법무부 산하의 독립적인 준사법적 성격을 갖는 ‘난민인정위원회’의 설립을 제안한다.

이와 같이 기존 논의는 한국 난민정책에 대한 난민인정절차의 문제를 지적하고 개선방안을 제안하고 있다. 그럼에도 불구하고, 여성난민에 대한 정책상 처우나 제안들은 논의선상에 등장하고 있지 못하다. 단지, UNHCR의 여성난민 정책 등에 관한 간략한 내용만을 소개하고 있다. 장복희(2000)는 난민의 80%가 여성이라는 사실과 여성난민이 노출되어 있는 신체적 폭력 및 성폭력에 대한 UNHCR의 활동²⁶⁾을 소개하고 있다. 그러나 난민인정절차에서 여성난민들이 경험하는 문제나 성인지적 해석의 가능성에 관해서는 언급하고 있지 않다.

또한 국내에 번역되어 소개되는 문헌 혹은 UNHCR 훈련서에는 여성난민에 대한 폭력의 문제, 여성난민에 대해 여성면접관의 필요성(성폭력 등에 대해 교육받은 공무원)²⁷⁾, 여성과 아동이 자신의 이름으로 된 난민지위 증명서를 발급 받을 필요성, 난

26) 장복희, 유엔 난민고등판무관(UNHCR), www.humanrights.or.kr/HRLibrary1-bhjang1.htm.

27) 북한이주여성에 대한 조사 과정에서 성폭력 문제를 다루는 남성 공무원의 태도에 관해서는

민 지위 인정절차에 있어서 여성과 아동을 위한 특별조항 마련의 필요성²⁸⁾에 대한 단편적인 소개만이 서술되어 있다. 외국 정부가 여성난민을 위한 젠더 가이드라인을 통해 어떠한 지침서를 마련해 놓고 있는지 그리고 여성난민에 대한 난민판정에 있어서 어떠한 기준으로 구체적으로 해석을 하고 있는지에 관해 언급한 문헌도 접할 수 없다.

그리고 협약상 난민개념에 관한 기존 연구(김명기 1994b; 김명기·지봉도·유하영 1997; 장복희 1997; 박정현 2000; 김성순 2002; 우미선 2003)를 살펴보면 난민의 요건을 ‘중립적’으로 다루고 있다. 국가가 아닌 ‘사인’에 의한 박해는 구체적으로 검토하고 있지 않고, 젠더박해의 유형에 대한 논의도 찾아볼 수 없다. 예를 들어 할례, 가정 폭력, 성폭력 등 젠더 폭력은 박해의 개념에서 다루어지지 않는다. 남성 경험이 기반한 ‘공적 영역’의 ‘박해’만을 다루고 있기 때문이다. 즉, ‘사적 영역’에서의 박해가 ‘박해’의 범주에 들어와 있지 않다.

따라서, 본 연구는 여성의 경험을 반영한 성인지적 관점에서 국제협약상 난민정의의 재개념화 한다는 점에서 기존 논의와 차별성을 가진다. 북한난민의 문제도 기존의 난민 개념을 바탕으로 접근하고 있기 때문에, 북한 여성이 경험하고 있는 성별화된 박해에 대한 고찰이 이루어지고 있지 않다. 따라서 본 논문은 난민정의의 성인지적 해석을 통해 기존의 ‘박해’의 개념이 얼마나 남성 중심으로 구성되어 왔는지를 보여주고, 여성난민의 경험을 통해 난민 정의를 ‘재개념화’하는데 그 의의가 있다. 덧붙여 한국의 난민결정에 있어서 젠더 가이드라인의 필요성에 대한 제안의 의미도 담고 있다.

‘북한이주여성을 둘러싼 사회적 통념과 선택적 협상에 관한 연구(이세롭 2002)’에 나타나 있다.

28) 장복희(2003), 『난민보호: 국제난민법 이해』 요약정리, “난민의 국제적 보호: 그 현황과 전망”, 제 3회 세계 난민의 날 기념 심포지움.

II. 국제 난민법과 북한 여성의 인권

A. 국제난민법의 공·사 이분법

1. 사적 영역에서의 박해

여성 인권이 ‘인권’으로 인식되기까지는 오랜 시간이 걸렸다²⁹⁾. 근대 자유주의 법사상은 자치가 보장되어야 하는 개인의 사적 영역은 국가가 간섭하지 말아야 할 부분으로 생각했고(김선욱 2001), 사적 영역의 문제가 사소한 것이라는 인식이 여성을 보편적인 인간의 범주에서 제외시켰기 때문이다(정희진 2000). 국제법도 이와 같은 공·사 이분법의 모습을 반영하고 있다. 국제인권법상 공·사 이분법은 ‘정치적·법적·사회적 기반의 공적 영역과 가정과 지역사회의 사적 영역의 구분(서석준 1999: 135)’을 의미한다. 공·사 이분법으로 인해 국가는 여성 문제에 개입하기를 꺼려왔고, 제도화 후에도 사적 영역에 대한 국가의 집행은 또 다른 인식의 전환을 요하는 일이었다.

공·사 분리의 국제법 영역에 ‘여성인권’이 들어오는 추세 속에서 국제 난민법상 ‘사인(non-state)에 의한 박해’가 의미를 가지게 되었다. 젠더 박해는 국가 기관에 의해서 행해지기도 하지만, 많은 경우 사적영역에서 사인에 의해 행해지고 있기 때문이다. 따라서 ‘국가의 개입(state complicity)’이 난민정의에서 박해를 구성하는 필수 조건인지 여부가 중요한 문제이다. 사적 폭력에서 여성을 보호하는 것에 대한 정부의 실패가 박해를 구성한다는 주장은 UNHCR의 여성난민에 대한 인식, 난민 법학, 페미니스트 분석, 국제인권법의 발전된 규범들, 젠더 지침서의 편찬 등에 의해서 지지되고 있다.

사적 영역의 박해는 국가기관에 의한 폭력보다 고립되어 일어나기 때문에 그 정도는 생명과 안전을 위협하는 치명적인 형태일 수 있다. Cook(1994)은 “아내폭력은 국가기관의 고문보다 더 심각하다. 남편은 공적 기관의 고문 가해자보다 더 임의대로 행동하고 남편의 폭력은 사회적 감시의 대상이 아니라고 간주되며, 가정에서의 고문

29) “여성폭력이 인권의 관점에서 접근되면서 국가 권력으로부터 개인의 권리를 보호하고자 했던 근대적 인권 개념의 한계가 지적되고, 이제까지 비정치적인 공간이라고 간주되었던 집안에서 개인들간의 억압 관계에도 인권 개념을 적용함으로써 인권의 범위가 확장되었다(정희진 2000: 37).”

은 친밀한 관계에서 일어나므로 피해자의 폭로를 더 어렵게 한다(정희진 2000: 37에서 재인용)”라고 말한다. 따라서 사인에 의한 폭력에 대해 어떠한 보호조치를 하지 않거나(unwilling) 보호를 할 수 없는(unable)의 경우도 국가가 연루되어 있는 것으로 보아야 한다.

여성폭력철폐선언(Declaration on the Elimination of Violence on Women)은 “국가가 폭력을 당한 여성의 권리침해를 조사하고 공정하고 효과적인 구제를 도모하며 그 가해자를 처벌하기 위한 형법상, 민법상, 노동법 상, 행정법상 제도를 발전시킬 것과 여성폭력의 방지를 위해 조사, 처벌하고 법을 집행할 책임 있는 공직자에 대하여 여성의 입장을 이해하기 위한 훈련을 받도록 조치해야 하는 등의 책무를 국가에게 부과하였다(김엘림 2000)”. 이와 같이 여성 폭력에 대한 국가의 의무를 규정한 국제 문서들은 이행여부에 따라 정부가 박해에 개입되었다는 난민 신청자의 주장을 뒷받침할 수 있다.

본 논문은 젠더 관련한 난민 신청자들의 주장이 어떠한 해석을 통해 국제 난민법에서 적절하게 수용되고 인식될 수 있는지에 대한 문제를 다룬다. 이러한 시도는 기존의 국제난민법의 남성 중심적인 패러다임과 “불균등한 젠더 체계의 사회적 표현(김선옥 2001: 5)”인 공·사 이분법에 대한 도전을 의미한다.

2. 주권과 대리의 원칙

주권은 근대화된 국민국가 형성에 핵심을 이룬다. 국가가 성립하기 위해서는 국민·영토·정부 외에 ‘주권’이 있어야 하기 때문이다(유병화의 1999: 303). 주권에 대한 전통적 견해는 주권을 “국가 자신의 관할권을 결정하는 무제한·무조건의 근원적 권력(p.304에서 재인용)”으로 보고 있다. 이러한 주권에서 나온 개념 중 하나는 ‘내정 불간섭 원칙’이다. “국제사회가 특정 국가의 관장범위 내에서 일어난 문제에 대해서 간섭을 삼가는 것이 기본적으로 요구된다”는 의미이다(박찬운 1999: 68).

그러나 절대 주권의 개념으로는 국가가 직접 국민의 기본권을 침해하거나, 다른 사람의 행위로부터 국민을 보호하지 못하는 경우에도 인도주의적 개입이 어려워진다. 국민의 안전은 주권의 본질³⁰⁾이지만, ‘정부의 보호는 정부가 박해를 범하는 곳에서는

30) La Forest 판사의 말(Macklin 1995에서 재인용).

부채하기 때문이다(Macklin 1995: 223).’ 인권개념의 등장과 발전이 국가주권에 대한 제한의 의미를 가지는 이유도 여기에 있다(박기갑 1999). 그러나 오늘날 주권 개념은 상대화되고 있다. 이러한 의미에서 국제법 개념도 과거 주권국가간의 관계를 규율한 법에서 “공적 내지 사적 법주체가-국가, 국제조직, 다국적 기업, NGO들, 개인들-이 국제법을 만들고, 해석하고, 시행하며, 궁극적으로 각국에 있어서 내부화시키기 위하여, 공적/사적 및 국제적/국내적으로 상호 작용하는 법과정³¹⁾”으로 보고 있다. 또한 국제 인권법도 “개인을 국가의 귀속체로 보는 전통적인 국제법의 시각에서 벗어나 개별 국적을 문제삼지 아니하며, 따라서 국가는 자국민에 대해서도 자의적으로 제약할 수 없다는 인식에 기초하고 있다(남정일 2003)”.

국제난민법도 국가로부터 보호받지 못하는 난민의 인권을 보호하기 위한 제도이다. 그러나 국제난민법은 국가가 국제법상의 의무를 다하지 않는 경우에 한해서 개입할 수 있다. 인도적 개입이 어렵다는 점에서 주권이 미치는 영토권의 범위는 또 다른 의미의 ‘사(私)적인’ 영역이다. 다시 말해서 국제난민법은 주권에 의해 제한 받기 때문에 자국의 보호를 받지 못할 경우에만 예외적으로 보호받을 수 있다. 이를 ‘대리의 원칙³²⁾’이라 부른다. 여성문제에 있어서도 정부가 폭력으로부터 여성들에 대한 보호를 실패한 경우에만 개입할 수 있다. 이런 의미에서 “국제적 수준에서, 공·사 이분법은 스스로를 복제한다(Macklin 1995: 235)”. 맥클린(1995: 235)의 표현을 빌리자면, “불행히도 지방경찰이 가정의 ‘사적’ 영역에 들어가는 것을 망설이는 것처럼, 국제인권 체제(regime)는 국내법과 법 집행의 ‘사적’영역에 들어가는 것을 망설인다”.

주권의 경계 안의 ‘국가’라는 공간은 가부장적 경계 안의 ‘가정’이라는 공간에 비유될 수 있다. ‘국내’의 공간과 ‘가정’의 공간 모두는 ‘여성을 피보호자 그리고 남성을 보호자³³⁾’로 설정하고 있고, 그 영토의 경계는 ‘남성’에 의해 구획된다. “가정은 한 남성의 영토(정희진 2000: 132)”이고 국가는 완전한 시민권자로 ‘남성’을 설정하고 있다. 따라서 ‘경계’에 대한 국제인권법과 국가 공권력의 개입은 국내/국외 그리고 가족/국

31) Harold Hongju Koh, “Transnational Legal Process”, 75 Neb. Rev. 181, 184, 홍성필 (2000b), “국제인권으로서의 북한인권: 탈북자문제를 중심으로”, 법학논집 제 4권, 제 4호에서 재인용.

32) Canada(Attorney General) v. Ward, (1993) 2 SCR 689.

33) 신시아 인로(Cynthia Enloe), “‘국가 안보’에 대한 여성주의적 감수성 만들기: 여성, 남성성, 군사주의”, 이화여대 아시아여성학센터 초청 강연회, 2003년 2월 24일.

가라는 공·사 이분법의 논리 속에서 팽팽한 긴장을 지속시킨다. ‘주권’과 ‘가장권’에 의한 저항을 동반한다.

B. 국제인권규범과 북한 여성의 인권

1. 인권의 보편성·상대성

국제인권규범과 주권은 자주 갈등 관계에 놓인다. 어떠한 인도적 개입이 정당한지의 문제는 ‘인권’을 어떻게 볼 것인가와 관련을 갖는다. 누가 ‘인권’을 정의할 수 있는가와 누구의 관점으로 ‘인권’의 내용을 구성하는가의 문제이다. 이를 둘러싸고 인권의 보편성·상대성 논의가 있다.

보편주의자들은 평등권, 신체의 자유, 언론의 자유 등 권리가 문화적 차이와 관계 없이 동일하게 적용되어야 한다고 주장한다. 최소한의 보편적 인권을 선언한 국제문서로는 1948년 세계인권선언이 있다. 초기에는 법적 구속력이 없는 유엔 총회의 결의로 채택되었지만, 각국 정부, 유엔 또는 기타 국제기구가 반복적으로 인용하였을 뿐만 아니라, 대다수 국가가 이에 가입·비준하고 있다³⁴⁾. 세계인권선언은 법적 확신과 관행이 형성되어 법적 구속력 있는 규범 즉 국제관습법화 되었다고 평가된다. 국제관습법으로 인정되면 국가가 문서를 서명·비준하지 않더라도 국제관습법 상의 규범을 준수해야 한다.

이에 반해 상대주의자들은 문화의 다양성과 차이 즉, 문화적 배경에 따라 권리가 달라질 수 있다고 보고 있다(박찬운 1999: 49). 문화 상대주의자들에게 있어 상대적·지역적 인권의 의미는 그 지역의 구성원들을 존중하고 그곳의 규범과 전통에 대해 가치를 부여하는 것이다. 이러한 입장은 냉전체제 하에서 사회주의 동구권 국가로부터 비롯되었고³⁵⁾ 그 이후 ‘제3세대 인권³⁶⁾’을 주장하는 개발도상국, 유교적 전통을 주장하는 동아시아 국가, 이슬람 국가 등에 의해 주장되어 왔다(박기갑 1999). 개발도상국은 인도적 간섭이 획일적이고 일방적인 서방 세계의 기준이라며 불신해왔으며(박기갑 1999: 19), 특별히 중국은 인권문제는 국내관할권의 문제라는 입장을 견지해

34) 정경수·김정훈(1999), “1993년 비엔나선언의 의의와 전망”, 21세기 국제인권법의 과제와 전망, pp.110-111.

35) R. Higgins(1994), Problems and Process, p.96 (박기갑, 1999에서 재인용).

36) 개발권, 평화추구권, 환경추구권 등이 이에 해당한다(박기갑 1999).

왔다(박찬운 1999: 47). 중국은 ‘주권은 국제인권규약보다 우위에 서며, 인권은 자국의 법과 각종 입법조치에 의해 보호³⁷⁾’된다고 보고 있으며, 중국의 인권문제 제기에 대해 “패권주의적 내정간섭³⁸⁾”으로 대응하고 있다. 천안문 사태에서 보여준 중국의 “국권 없이 인권없다³⁹⁾”라는 주장이 한 예에 해당한다. 그러나, 이에 대해 잭 도널리(1996: 38)는 “중국을 비롯하여 전통적인 아시아 사회는 의무를 중심으로 구성되었지, 권리를 중심으로 구성된 것은 아니다”라고 반박하며, 국제인권규범과 모순되는 극단적인 ‘인권의 상대성’에 대한 우려를 표시한다.

여성의 인권도 보편주의와 상대주의 입장에 따라 다르게 구성된다. 그러나 상대주의의 문제점은 “문화적인 유산이나 전통이라고 간주하는 것 속에 인종차별주의, 성차별주의, 연령차별주의와 같은 인권을 침해하는 정치적 유산들이 결합(김은실 2000: 201)한다”는 점에 있다. 즉, 상대화된 인권 개념이 ‘여성’을 전통 영역에 속한 존재로 설정할 때, 여성의 문제는 ‘인권’이 아닌 ‘전통’의 문제가 된다. 예를 들면, 한국에는 “전통이라는 상징을 가지고 다른 어떤 집단적 이해보다도 가부장적 이해를 정당화(양현아 1999: 216)”해 온 호주제가 있다.

이러한 상대주의 입장에 따라 여성차별협약은 체약국에 의한 광범위한 유보 대상이 되고 있다⁴⁰⁾. 국내법과 맞지 않는 것을 유보하거나 이슬람의 회교율법에 일치하는 조문만을 지키겠다는 포괄적인 유보를 하고 있다⁴¹⁾. 사실상, 체약국 대부분은 일부 조문을 유보하고 있다. 게다가 여성관련 협약들은 국제관습법으로도 인정되기 어렵다(Charlesworth & Chinkin 2000: 72). 국제관습법은 법적 확신(opinio juris)과 선례로 구성되는데, 성차별 금지가 선례를 구성할 만큼 국가와 국제사회의 반복된 관행으로 자리잡고 있지 않기 때문이다. 이것이 문화 상대주의가 여성에 대한 법적 태도에 미치는 영향이다. 즉, 여성에 대한 차별은 ‘전통’이라는 문화 양식으로 은폐되고(양현아 1999: 김은실 2000), 국가는 인권의 상대성에 근거하여 광범위한 법적 유보를 하며 이를 정당화하고 있다. 이러한 현실이 여성관련협약의 국제 관습법화에 걸림돌로 작용한다.

37) 백영서, “중국 인권문제를 보는 시각: 동아시아적 상황과 관련하여”, www.humanrights.or.kr.
 38) 백영서, 앞의 글.
 39) 백영서, 앞의 글.
 40) 서철원, “여성차별철폐협약의 이행감독절차”, www.humanrights.or.kr.
 41) 서철원, 위의 글.

국제법상 난민 결정에 있어서도 상대주의와 보편주의가 대립한다. ‘전통’을 가장한 할레나 차도르 등의 박해여부를 판단할 때 문화상대주의와 보편주의 논쟁이 난민결정 과정에서 나타난다. 대표적인 예로, 영국 Islam-Shah 판례를 들 수 있다. 이 사건에서 밀렛 판사와 호프만 판사는 각각 문화상대주의와 문화보편주의에 입각하여 논쟁을 벌이고 있다. 밀렛 판사는 다른 문화의 가치는 인정되어야 하므로 질문이 제기될 수 없다는 문화 상대주의적 입장을 취하고 있다(Mathew 2001). 이에 반해 호프만 판사는 사안의 파키스탄 여성이 영국과는 다른 파키스탄 문화의 희생물로 보고 있다. 문화상대주의에 의하면 여성에 대한 관습화된 폭력은 ‘박해’가 아닌 ‘전통’이다. 그러나 문화 보편주의자들에게 젠더 박해를 주장하는 여성은 ‘전통에 의해 억압받는 피해자’이다. 여성을 ‘피해자화 시키는’ 보편주의 입장이 여성에 대한 난민지위부여를 상대적으로 용이하게 한다.

그럼에도 불구하고, 젠더 박해의 평가에서 보편주의자가 가진 서구중심의 관점이 문제될 수 있다. 예를 들어, 사우디 아라비아, 이란, 파키스탄, 인도, 이집트의 이슬람 여성이 베일을 착용하는 것에 부착된 의미가 문화적·이데올로기적 맥락과 다름에도 불구하고, 제3세계 국가 여성에 대한 통계적 지표로 사용할 수 있다(Mohanty 1991)⁴²⁾. 음핵절개에 대해서는 “제1세계 여성과 제3세계 여성 경험 사이의 어쩔 수 없는 차이, 불연속성, 이질성을 무시하고 서구 중심적인 잣대를 획일적으로 적용⁴³⁾”할 수 있다. 결국, 제3세계 여성을 단일한 범주 안에 넣고 주체적 지위를 가지고 있지 않은 희생자로 만들어 버린다. 따라서, 국제법상 여성의 난민지위를 결정할 때에도 전통이 ‘가부장제의 현재적 효과(양현아 1999)’라는 것을 인식하는 동시에, 다원적 인권 개념에서 여성의 인권을 사회적, 역사적으로 맥락화하는 작업이 필요하다.

문화상대주의가 여성을 전통의 영역에 고정시키는 순간 여성에게 행해지는 박해는 더 이상 ‘인권’의 문제가 아닌 ‘전통’의 문제로 둔갑한다. 이로 인해 여성관련 협약들은 광범위한 유보의 대상이 되고 있고 국제 관습법화되기 어려운 문제가 있다. 그럼에도 불구하고, 세계인권선언, A규약, B규약에는 여성관련 협약의 권리를 보장할 수 있는 조문이 담겨 있다. 여성폭력철폐선언도 공식적으로는 법적 구속력을 가지지 않았지만,

42) 정미경의 ‘한국여성사’ 대학원 수업시간 발제문 참조.

43) Gay Spivak, “French Feminism in an International Frame”, In *Other Worlds*, 태혜숙 (1999), “성적 주체와 제3세계 여성 문제”, 여성이론, 제1호, p.102에서 재인용.

국제관습법을 형성하는 법적 확신과 선례들을 형성할 만한 잠재력을 지니고 있다고 평가된다(Charlesworth & Chinkin 2000: 73). 이는 여성에 대한 차별 금지 및 폭력 철폐가 국제사회와 국가의 법적 관행으로 확립되어 갈 수 있는 가능성을 제시한다.

그런데, 이와 같은 국제인권규범의 ‘인권 보편성’은 서구 시각에서 구축된 보편적 지식의 문제를 가지고 있다. 따라서, 추상적이고 규범적인 국제문서들을 역사적이고 사회적으로 맥락화시켜 적용하는 작업이 필요하다⁴⁴⁾. 1993년 ‘비엔나 선언 및 행동강령’에서도 보편적이고 불가분적인 인권을 선언하면서 동시에 “민족적·지역적·특수성과 역사적 문화적·종교적 배경의 다양성”을 고려할 것을 규정한 바 있다(박기갑 1999). 이러한 의미에서 인권은 결정체라기 보다는 “부정형”⁴⁵⁾ 속에서 지향점을 향해서 나아가는 과정의 의미이고, ‘맥락에 따라 재개념화되어야 하는 개념(김은실 2000: 204)⁴⁶⁾’이다.

2. 북한여성의 인권과 ‘우리식 인권’

북한의 ‘우리식 인권’도 냉전시기 동서진영간에 전개된 보편성·상대성 논쟁과 같은 맥락에 있다. ‘우리식 인권’은 상대주의적 입장에서 북한이 가입한 국제인권규범과 자주 충돌한다. 북한은 A규약(경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약), B규약(시민적·정치적 권리에 관한 국제규약)에 1981년 가입⁴⁷⁾한 체약국이다. 또한 북한은 여성차별철폐협약을 2001년 2월에 가입했고, 아동의 권리에 관한 협약에도 가입했다(김수암 2002). 그럼에도 불구하고, 북한의 B규약 탈퇴는 인권의 보편성/상대성과 국민주권/국제인권이 각각 충돌하는 지점을 보여준다. 북한은 1997년 8월 21일 제47차 유엔 인권이사회가 북한인권 결의를 채택하자, 8월 25일에는 일방적으로 탈퇴를 선언하였다. 이에 대해 이사회는 일반권고를 통해 북한의 B규약 탈퇴가 B규약

44) 보편적 인권개념에 대해 김은실(2000: 202)은 이 개념이 “너무 포괄적이고 초월적인 시각이어서 특정맥락으로부터 인간 개념을 끌고 나와 범주적 정언으로 만드는” 문제를 가지고 있다고 지적한다.

45) 박기갑(1999: 11)은 인권의 개념에 대해 부정형적(不定形的)이며 가변적(可變的)이라고 설명한다.

46) 김은실은 “오늘날의 인권개념은 그곳이 서구이든 비서구이든 어느정도 그 맥락에 따라 재개념화되어야 한다”고 말하고 있다.

47) 한국이 A규약과 B규약을 1990년에 비로소 가입한 반면에 북한은 1981년에 가입하였다(정경수, 2000: 153에서 재인용).

및 국제법에 위반되므로 허용될 수 없다고 밝힌 바 있다.⁴⁸⁾

또한 북한은 국제사회의 비판에 대해 ‘사회주의권 국가에 대한 자본주의 국가의 정치적 공세 혹은 국가주권에 대한 침해’로 ‘내정간섭’의 의미로 받아들이고 있다(이원웅 1997: 8-9). ‘우리식 인권’의 상대주의적 논리는 다음 문장에서 잘 나타난다.

“인권은 하늘이 주는 행운도 아니고 더욱이 국제기구나 다른 나라가 주는 선 사도 아니다. 진정한 의미에서 인권은 그 어떤 외세의 <압력>이나 <훈시>에 의해서가 아니라 매개 나라가 자기 인민들에게 정치, 경제, 문화 등 사회생활의 모든 분야에서 마땅히 누려야할 권리를 법적으로, 제도적으로, 물질적으로 담보, 보장해 줄 때 실현된다⁴⁹⁾”

이와 같이 북한의 인권 개념은 우리/외세라는 이분법에 의해 구성된다. 외세에 의한 <압력>이나 <훈시>는 진정한 의미의 ‘인권’이 아니고, 인권은 ‘매개 나라’ 즉 주권 국가에 의해서 보장되어지는 권리로 받아들이고 있다. 다시 말해서, 국제사회의 개입은 제국주의적 ‘침략과 약탈’이고, 북한의 인권문제에 대한 강경하고 단호한 대응은 ‘국권을 지키기 위한 투쟁’이다(이원웅 1997: 10). 따라서, 2003년 4월 16일 유엔 인권위원회의 북한 인권규탄 결의안에 대해서 북한은 ‘내정불간섭 의무’를 주장하며 인권의 상대주의적 입장에서 대응할 수 있다.

결의안에는 사상·양심·종교·표현·집회결사 등에 대한 심각한 제한과 거주 이 전자유 제한, 고문 및 기타 비인간적 형벌, 정치적 사형, 대규모 정치범 수용소, 강제 노역, 장애 아동에 대한 차별과 학대 등을 지적했다. 유엔인권위의 결의안도 ‘보편적’ 국제인권규범의 문제점을 지니고 있다. 남북한을 둘러싼 정치적 상황, 북한인권의 구체화된 지식, 결의안이 형성된 정치적 동기 등 ‘맥락화되지 않은 채’ 추상적으로 선언하고 있는 점이다. 북한을 ‘악의 축’으로 지정하고 있는 국제정치의 맥락, 보수진영의 반공 이데올로기에 의한 정치적 오용 가능성⁵⁰⁾에 대한 언급이 없고, 인권침해의 상황

48) 제성호, “유엔인권소위의 북한인권 관련 결의 채택: 의미와 평가”, 국제법평론 제10호, p.152, 정경수(2000), “국내인권법의 국내 적용에 관한 비판적 분석”, 민주법학 제17호, p.153에서 재인용.

49) 김창렬(1990), “제국주의자들이 떠벌리고 있는 <인권옹호>와 그 반동적 본질”, 근로자, p.96, 이원웅(1997), 북한 인권문제와 유엔 인권제도, 현대사회연구소, p.9에서 재인용.

50) 평화네트워크의 정옥식 대표는 “유엔 인권위의 결의안이 북한인권 상황의 ‘외부적 요인’에 대해서는 철저히 외면하고 있다는 점을 지적하면서 부시 행정부의 북한침략 명분으로 오용될 가능성이 크다고 보고 있다(www.ildaro.com).”

과 원인에 대해서도 단편적으로 서술⁵¹⁾하고 있을 뿐이다. 이러한 결의안에 대해 북한은 내정간섭으로 간주하며 더욱더 북한 내부의 인권문제를 은폐시킬 수 있다.

또한 결의안은 북한의 “구조적이며 광범위하고 중대한 인권침해에 관한 보고에 깊은 우려를 표명”하며, “여성의 인권과 기본 자유에 대한 침해”를 지적하며 여성차별 철폐협약의 이행을 촉구했다⁵²⁾. 그러나 북한의 상대적 인권 개념은 북한 여성의 인권을 은폐할 가능성이 높다. 사실상 북한은 여성에 대한 인권침해가 없다는 입장을 취하고 있다. 2001년 유엔인권이사회가 B규약에 관련해 북한이 제출한 제2차 국가인권 보고서 심의에서 여성인신매매의 발원지라는 보고가 있다는 질문을 하자, “여성 인신매매의 발원지라는 것은 상상할 수 없다. 우리 나라에서 옛날 봉건사회와 식민시대 악독한 잔재 가운데 하나인 여성매매는 철저히 철폐되었다. 그 이후 50여 년 동안 여성매매란 존재하지 않았다(이원웅, 2001: 178)”라는 답변을 했다. 이와 같이 북한은 ‘인신매매가 존재할 수 없다’라고 강하게 부정하고 있다.

북한과 중국의 인권에 대한 상대주의적 입장은 중국내 탈북 여성의 난민자격을 어렵게 만들고 있다. 사회주의를 고수하고 있는 북한과 중국의 국가관계는 인권의 상대성을 상호 강화시키며 북한난민의 입지를 좁게 만들고 있다. 예를 들어, 중국과 북한 간의 형제애(brotherhood)는 ‘국경지역의 국가 안전 및 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서’에 의한 탈북자들에 대한 강제 송환으로 실천된다. 의정서에 따르면 양국은 ‘반혁명분자와 일반 범죄자’가 국경을 넘을 가능성이 있는 경우 상대국에 이를 의무적으로 통보해야 하며 이들의 체포를 위탁할 수 있도록 하고 있다. 그리고 위탁을 받은 상대국은 이들을 체포하면 반드시 송환해야 한다. 북한에서는 합법적 증명서가 없으면 출국이 허용되지 않기 때문에 중국에서 적발된 탈북자는 사실상 범죄인 취급을 받게 되며, 따라서 의정서는 강제송환의 근거로 활용되고 있는 것으로 파악한다.⁵³⁾ 이로 인해 중국에서 결혼하거나 임신한 여성도 아무런 고려 없이 자동적인 강

51) 조순경(2003)은 유엔의 결의안의 내용에 대해서 다음과 같이 평가한다. “결의안의 내용이 북한의 인권상황을 크게 왜곡하거나 한 것이 아니라 하더라도 탈북자에 대한 인권침해의 중요한 원인이 되고 있는 사안에 대해 아무런 언급이 없다는 점, 식량 지원 단체들의 식량 지원 과정에서의 접근성과 투명성이 점진적으로 개선되어가고 있음에도 그것을 문제삼았다는 점, 그리고 이러한 결의안이 정치적으로 악용될 가능성에 대해 아무런 언급을 하지 않았다는 점을 미루어 이번 결의안 채택이 북한주민들의 인권개선보다는 정치적 동기에 의한 것이 아닌가 하는 의문을 들게 한다.”

52) 중앙일보, 2003년 4월 18일자, “북한인권 국제감시망 속으로”.

제송환의 대상이 되고 있다. 더욱이 탈북자에게 난민신청절차 자체를 인정되지 않는 상태에서 북한 여성의 ‘난민 자리’는 더욱더 비좁아 질 수밖에 없다.

북한여성의 인권은 북한의 ‘우리식 인권’과 인도주의적 개입 사이에 ‘위태롭게’ 서 있다. 북한의 ‘우리식 인권’은 여성을 민족주의에 기반해 ‘전통’의 자리에 위치시키고, 북한내부의 여성에 대한 인권침해를 은폐시킬 가능성을 높일 수 있다. 여기에 더하여 북한과 중국간의 형제애는 인권의 상대성 주장을 강화시키며, 북한 난민이 정당한 절차적 과정을 통해서 난민지위를 요청할 수 있는 권리자체를 부정하고 있다. 게다가 임신한 여성과 결혼한 여성을 강제송환하는 등 국제관습법상 강제송환금지의 원칙을 위반하고 있다. 따라서 본 논문은 국제법상 난민 정의에 대한 성인지적 해석을 검토하여 북한 여성의 난민자격 가능성을 살펴보고자 한다.

III. 국제법상 난민 정의에 대한 성인지적 해석

A. 난민 개념 확대의 역사

1. 협약상 난민 개념의 역사

난민을 위한 움직임은 러시아의 볼셰비키 혁명과 1차 대전으로 인해 유럽국가로 이주하게 된 많은 러시아 난민을 돕기 위해 시작되었다(장복희 1996: 31). 이들을 돕기 위해 노르웨이 출신 난센교수는 1921년 국제연맹의 첫 번째 고등판무관으로 임명되었다. 당시 난민고등판무관은 ‘난센여권(Nansen Passport)’이라는 국제적 신분증명서를 난민에게 발급하였다(장복희 1997: 176). 1945년 유엔이 설립된 후, 유엔은 국제난민기구(International Refugee Organization, IRO)를 창설하였고, 이것이 1951년도 유엔난민고등판무관(United Nations High Commissioner for Refugee, UNHCR)이 되었다. 난민협약(United Nations Convention Relating to the Status of Refugees)은 UNHCR의 창설과 동시에 1951년 7월 28일 제네바에서 개최된 「유

53) 마이니치 신문은 ‘북한 민중을 구하는 긴급행동 네트워크(RENK)’가 입수한, 북한 국가보위부와 중국 공안부간의 86년 8월 12일 중국 단둥에서 체결한 의정서 원본을 인용 보도했다(중앙일보, 2003년 1월 7일자).

엔 난민 및 무국적자 지위에 관한 전권회의』에서 채택되었다(장복희 1996: 32).

난민협약 제1조 제A항 2호에 따르면 난민(refugee)은 다음과 같이 정의된다.

“1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한, 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 충분한 근거가 있는 공포(well-founded fear of being persecuted)로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또한 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국으로 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”

그런데 1940년대 말 1950년대 초기 난민보호는 냉전의 영향으로 유럽지역 난민에게 한정되었다. 냉전시대 동구 사회주의 국가에서 유럽국가로 피난하는 난민을 설정했기 때문이다. 난민협약에서도 이러한 제한들이 반영되었다. 초기 난민협약에는 ‘1951년 1월 1일’이라는 시간적 제한과 ‘유럽에서 발생한 사건’이라는 지역적 제한을 두어 1940년대 말 1950년대 초 냉전시대의 유럽난민에게만 적용되었다⁵⁴⁾. 이러한 배경에서 박정현(2000: 31-32)은 ‘난민협약의 이념성’이라 말한다.

난민 협약에 ‘특정사회집단 구성원 신분’을 첨가한 것도 2차 세계 대전 후 동구권의 형성에 따라 박해를 피해 도망친 자본가들을 위한 피난처를 제공하기 위한 냉전에 대한 대응이었다⁵⁵⁾. 이에 따라 냉전 체제에서의 자본가 계급, 경영인, 그들의 가족들이 협약상의 ‘사회 집단’으로 인식될 수 있었다⁵⁶⁾. 이들의 ‘현재’ 활동 때문이 아니라, 공산주의자들에 의해서 귀속된 그들의 ‘과거’ 지위로 인해 난민으로 인정된 것이다⁵⁷⁾.

1967년에 채택된 난민 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees)는 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서”라는 시간적 제한 규정을 삭제하여 기간제한의 의미를 상실시켰다. 난민협약은 1951년 1월 1일 이전에 발생한 난민에게만 적용하려는 바램에서 시간적 기간 제한을 두었지만, 그 후에 새

54) 장복희(1996), “난민의 지위에 관한 협약” p.31에서 재인용

55) Canada v. Ward.

56) Daniel Compton “Asylum for Persecuted Social groups”, pp.925-226, Canada v. Ward 에서 재인용.

57) Canada v. Ward.

로운 난민상황의 출현에 따라 1967년 난민의정서가 채택된 것이다(장복희, 1997: 178-179). 이로 인해 난민보호에 관한 국제적 표준은 1951년 난민 협약과 1967년 난민 지위에 관한 의정서가 되었다.

난민협약과 난민의정서의 목적은 국제법에 의해 고려될 난민이 누구인지를 정의하고 난민의 법적 지위와 난민국가에서의 권리와 의무를 정하는 것이다. 그러므로 난민 협약과 의정서에는 난민인자 및 난민신분으로 있다가 그 자격이 소멸된 자에 대한 정의 조항, 난민의 법적 지위 및 비호국에서의 난민 권리와 의무를 규정한 조항, 행정상 및 외교상의 문서이행에 관한 기타 조항으로 구성되어 있다(장복희, 1997: 179)⁵⁸⁾.

초기 협약의 시간과 장소 제한을 삭제한 이후에도 협약이 채택될 당시 예측하지 못했던 난민이 발생하면서 난민 개념의 확대가 이루어졌다(우미선 2003). 박해 근거가 ‘인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 견해’로 난민정의의 내용이 제한되어 있기 때문이다. 이에 대해 가난, 전쟁, 내전 등의 인위적인 재해에 대한 재평가 시도가 있었고, 지역적 차원에서 난민에 대한 광범위한 개념을 적용시키는 노력이 이루어졌다(장복희 1996). 예를 들어, 아프리카 통합기구(Organization of African Unity, OAU)는 1969년 ‘아프리카에서의 난민문제의 특수측면에 관한 협약(OAU협약)’을 채택하여 협약상 난민개념을 확장시켰다. 위 협약 제 1조 2항에서는 “외부의 침략, 점령, 외국의 지배 또는 출신국이나 국적국의 일부 또는 전지역에서 공공질서를 심각하게 교란하는 사건(UNHCR 1999: 4)” 때문에 피난처를 구하는 자가 기존 난민협약에 포함되었다.

또한 라틴아메리카 지역에서의 1984년 ‘카타헤나 선언’도 OAU의 난민기준에 더하여 “일반화된 폭력에 의하여 생명, 안전, 혹은 자유를 위협받거나, 외국의 침략, 내전, 인권의 대량적 침해와 그밖에 공공질서를 심각하게 해칠 수 있는 환경으로 인해 자국을 떠나 피난한 자(우미선 2003: 15)”로 확장했다. 이러한 난민개념은 법적 구속력을 가지고 있지 않지만, 문서가 해당되는 지역 차원의 보호를 받을 수 있다(우미선 2003, 장복희 1996). 또한 유엔도 이러한 해당지역의 난민개념을 존중하고 있다. 이와 같이 협약난민에는 포함되지는 않지만, 지역의 특수 상황에서 발생하는 난민을 보호하기 위한 지역차원의 노력에서 난민개념의 확대가 이루어졌다.

58) 난민협약은 난민인정조항(inclusion clause), 적용정지조항(cessation clause), 적용배제조항(exclusion clause)으로 구성되어 있다(UNHCR, 1997).

유엔난민고등판무관(UNHCR)이 난민으로 인정하는 자는 협약상 난민과 반드시 일치하지 않는다. 난민협약상의 난민 범주에 속하지 않더라도 UNHCR의 보호대상인 위임난민의 범주에는 속할 수 있다. UNHCR의 관행에 따르면 난민은 경제난민, 전쟁난민, 인도적 난민도 포함한다. UNHCR은 난민개념을 다음과 같이 새롭게 정의하기도 한다. 난민은 “박해, 대규모의 인권침해, 일반화된 폭력, 무력충돌, 내전 혹은 공공질서를 중대하게 침해하는 기타 사정으로 인하여 자신의 생명, 안전 혹은 자유를 위협 당함으로써 자신의 나라를 떠나지 않을 수 없었던 사람들(김태천 1998)”을 의미한다. 이처럼 확대된 난민의 의미를 ‘위임난민(mandate refugees)’이라고 부른다. 이들 위임난민은 협약국 내에 체재하는지 시간적, 공간적 제약을 받지 않고 고등판무관은 이들 보호에 관한 권한을 가진다(장복희, 1997: 184). 그러나 위임난민은 예비적 난민에 불과하다. 즉 협약상의 난민으로서 인정받기 이전에 물질적 지원 등을 위한 UNHCR의 활동의 대상을 의미하지 난민의 지위를 인정하는 것은 아니라는 점이다(김성순, 2000: 90의 인용). 난민협약에 기초한 난민인정여부는 당해 체약국 정부의 권한에 속하는 반면에, UNHCR의 관행에 기초한 난민인정여부는 UNHCR의 고유권한이다.

그러나 체약국은 UNHCR의 관행이나 지역차원의 폭넓은 난민개념을 수용하기보다는 난민협약상의 협소한 난민개념에 따라 난민판정을 할 가능성이 높다. UNHCR은 원칙적으로 체약국 정부 권한에 속하는 난민 인정절차에 개입할 수 없고, 체약국 정부들은 난민인정여부에 관하여 순수한 인도주의적 고려보다는 정치적인 고려에 기초하고 있기 때문이다. 예를 들어, 1950년대 초부터 1990년 초반까지 미국과 소련의 대립구도는 사회주의 국가의 박해로부터 피난온 난민들에게 유리한 해석을 하게 했다(조엘 차니 2003: 16-17). 이로 인해 미국은 베트남 선원, 캄보디아인들, 쿠바사람들, 소련사람들에게 관대할 수 있었다. 그러나 냉전의 종결로 난민인정의 정치적 근거를 상실하게 되자, 미국은 1990년 소말리아와 수단의 난민에게 더 이상 우호적인 자세를 보이지 않았다.

결론적으로, 초기 설정된 협소한 난민 개념은 난민협약이 내세운 인도적 이념보다는 국가 이익에 기반한 정치적 의도가 협약성립 시부터 존재했던 것⁵⁹⁾으로 해석된다.

59) 원종택(1999), “출입국관리법상 난민인정제도에 관한 고찰”, 『법조』, 제516호, p.270 (박정현 2000: 32에서 재인용).

즉 난민협약은 “국가라는 인위적 존재가 불가피하게 발생시키는 불규칙적인 난민의 이동을 가능한한 각국의 이익에 따라 규제하려고 하는 타협의 산물(박정현 2000: 32)”이다. 사실상 냉전 체제 등 현실정치에서도 난민의 수용여부는 국가의 이해관계에 따라 운영되어 왔다. 그러나 이러한 정치논리는 박해받을 위험에 놓인 난민에게 피난처를 찾을 권리를 부정하고 있다. 무엇보다도 확대된 난민정의를 수용하고자 하는 국제사회의 노력과 난민문제를 해결하기 위한 지역적 차원의 모색이 요청된다.

2. 난민 정의에 대한 성인지적 해석

가. 여성난민에 대한 국제사회의 인식

협소한 난민정의를 경제적 사유에 의한 난민을 제외시켰을 뿐만 아니라, 난민인구의 반 이상에 해당하는 여성난민들이 경험하고 있는 박해의 문제를 담아내지 못했다. 난민정의를 가장하고 있는 ‘성 중립성’은 여성들이 남성과 다른 방식으로 박해받는다는 것과 성차별이 박해의 사유로 작용하고 있다는 것을 비가시화 해왔다.

난민관련 시민단체, 여성단체 등이 여성난민 문제를 인식하기 시작하면서 국제사회에서 여성난민의 문제가 대두되었다. 여성과 아이들이 난민 인구 중 80 퍼센트를 차지한다는 사실은 이러한 인식전환에 중요한 기여를 한다(Daoust & Folkelius 1996). 현재 천 3백만 정도의 상당한 비율이 여성들로 구성되었다. 여성난민 보호에 대한 목소리가 높아짐에 따라, 유엔난민고등판무관, 유럽의회, 호주, 캐나다, 영국, 독일, 미국, 뉴질랜드 등 여러 국가도 여성난민에 대한 고려를 하기 시작했다. 이러한 움직임은 국제 사회에서 여성의 인권이 ‘인권’의 범주로 등장하게 된 맥락과 무관하지 않다. 특별히 유엔난민고등판무관은 지난 약 20년간 여성난민의 인권을 위해서 많은 노력을 기울여왔다.

1985년대부터 유엔난민고등판무관 집행위원회는 여성난민이 처한 특별한 조건을 인식하기 시작하면서 박해로부터 도망치는 난민 여성들에 대한 보호에 관심을 기울였다(Blum & Kelly 2001: 202). 난민 여성이 남성에 비해 상대적으로 더 취약하고 위험한 상황에 대해 계속적으로 인식하게 된 것이다. 여성난민을 돕는 프로그램과 정책을 강화하고 이러한 프로그램이 난민여성의 필요에 상응할 수 있도록 하였다.

1990년 유엔난민고등판무관 집행위원회는 여성난민 보호에 대한 포괄적 접근을 시도했다(Blum & Kelly 2001: 203). 위원회는 UNHCR과 정부에 대하여 난민에 대한

지원활동을 함에 있어서 성인지적 고려를 하고, 난민여성의 안전에 대한 조치들을 취할 것을 촉구했다. 예를 들면, 난민캠프 계획에 물리적 혹은 성적 학대 방지의 노력을 포함시키는 것, 난민여성과 소녀들에게 음식, 물, 구호물자, 건강, 위생, 교육, 기술훈련 등 효율적이고 평등한 접근가능성을 높이는 것, 여성들에게 고용의 기회를 주는 것 등을 들 수 있다.

1991년 유엔난민고등판무관은 ‘여성난민이 직면한 문제들을 해결하기 위한 특별한 노력이 필요하다’라고 조언하며 정부의 난민지위결정을 돕기 위해 ‘여성난민 보호에 관한 지침서(Guidelines on the Protection of Refugee Women)’를 발간했다(UNHCR Division, 1997). 지침서에서는 집행 단계에서 여성난민 보호의 문제를 어떻게 고려할 것인지, 난민여성이 어떠한 위험에 처해있는지 등의 문제를 포괄적으로 다루고 있다. 이 후에도 집행위원회는 성적 학대와 폭력에 지속적인 관심을 쏟았고, 여성 가정에 대한 적극적인 보호를 강조하며 이들의 삶에 영향을 미칠 수 있는 결정들을 하였다.

1993년에 집행위원회는 여성난민을 효과적으로 보호하기 위한 성폭력 방지의 필요성을 다시 한번 강조했다. 또한 성폭력 희생자와 가족들이 적절한 상담시설에서 의료적, 심리적 치료를 받을 수 있도록 제안했다. 그리고 난민 프로그램에 여성 현장요원들이 투입될 필요성을 반복해서 강조했다. 1995년 유엔난민고등판무관은 ‘난민에 대한 성폭력에 관한 지침서(Guidelines on Sexual Violence Against Refugees)’를 발간했다.

이 후 초점은 정책의 이행에 맞춰졌다. 유엔난민고등판무관의 정책과 현실적 이행 사이에 간격이 존재함을 인정하고 성공적인 이행을 강조하기 시작했다. 특히, 집행위원회는 성폭력을 경험한 난민신청자에 대한 특별한 주의를 강조하며, 난민지위결정 과정에서 공무원들이 젠더와 문화의 문제를 인식할 수 있는 정부 훈련프로그램을 만들 것을 제안했다. 또한 집행위원회는 여성 비호 신청자를 위한 적절한 지침서를 정부가 발전시킬 것도 강조했다. 1993년 집행위원회 결정 제 73호에서는 명시적으로 ‘여성난민들이 자주 남성난민과는 다른 박해를 경험한다는 사실을 인정하고 여성망명 신청자들에게 정부의 적절한 가이드라인 개발을 권고’했다(UNHCR Division 1997: 80). 이러한 국제적 요청과 성인지도(gender sensitivity)의 중요성을 인식한 캐나다, 미국, 호주 관련 정부당국들은 차례로 젠더 박해가 망명의 근거가 될 수 있음을 인정

하는 정부차원의 공식적인 가이드라인을 발간했다.

캐나다는 ‘젠더 박해를 두려워하는 여성난민 신청자들(Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution)’ 가이드 라인을 1993년 최초로 발행했다(Oosterveld 1996: 574-575). 캐나다가 여성난민에 대한 노력을 기울이기 시작한 것은 1990년 ‘여성난민신청자를 위한 연구단(Working Group on Women Refugee Claimants)’이 공식적으로 결성되면서부터 이다. 이 연구단에는 여성난민신청자들이 난민주장의 어려움을 가지고 있다는 것을 인식한 이민·난민위원회(Immigration and Refugee Board, IRB)의 결정권자들도 참여하고 있었다. 이 과정에 이민·난민위원회를 상대로 한 여성, 난민, 인권 활동가들의 로비도 작용했다. 또 한 1992년 말에서 1993년 초반까지는 난민지위가 부정된 여성의 사례들이 광범위하게 소개되면서, 젠더 가이드라인 발간을 위한 배경이 조성되었다. 특히 여성주의 신념 때문에 베일착용을 거부한 사우디 아라비아 여성 나다(Nada)의 사례가 매스 미디어의 주목을 받게 되었다. 결국 나다는 캐나다에 체류할 수 있게 되었고, 이것은 가이드라인에 대한 지지를 이끌어 내는데 기여했다. 이 가이드라인은 국제적 보호를 요청하는 여성들이 직면한 문제에 관해 IRB 결정권자의 인지도를 높이고, 여성의 난민지위 주장을 평가하기 위한 분석방법을 제공하고 있다.

캐나다에 이어, 미국 이민국(INS)은 1995년에 ‘여성 난민 주장 결정에 대한 비호 공무원들의 고려사항(Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims From Women, INS Gender Guideline)’을 발간했다. 호주는 1996년에 ‘난민 및 인도적 비자 신청자들: 결정자를 위한 젠더 이슈에 관한 가이드라인(Refugee and Humanitarian Visa Applicants: Guidelines on Gender Issues for Decision-Makers)’을 펴냈고, 영국은 2000년에 ‘비호 젠더 가이드라인(Asylum Gender Guidelines)’을 발간했다. 이 지침서들은 여성 난민지위 결정에 기준이 되는 ‘성인지적 해석(gender-sensitive interpretation)’을 위한 중요한 단서들을 담고 있다.

이러한 정부 지침서 이외에도 판례의 축적이 중요하다. 매튜(Mathew 2001: 678)는 호주의 젠더 가이드라인이 이민·다문화 부처(Department of Immigration and Multicultural Affairs) 고위급 결정권자를 위해 제작된 것이기 때문에, 일반 이민공무원들은 젠더 문제에 대해 민감하지 않을 수 있다고 말한다. 이에 반해 판례의 축적은 광범위하게 공무원뿐 아니라, 일반인들의 성인지도에 영향을 미칠 수 있다. 뉴질

랜드는 젠더 박해에 관한 가이드라인을 가지고 있지는 않지만, 판례법(case law)이 캐나다 가이드라인 및 집행위원회 결정(39호)과 일치하고 있다(Daoust & Folkelius 1996: 181-182).

인권, 여성, 난민 단체의 활동, 유엔고등판무관의 활동 등은 여성난민에 대한 보호의 필요성을 국제사회에 촉구했고, 정부는 가이드라인을 통해 난민결정과정에서 성인 지적 법해석의 노력을 하고 있다. 여성난민의 경험과 필요가 남성과 다르다는 사실, 여성난민이 난민의 반수 이상을 차지하고 있다는 사실, 박해의 방법과 박해의 사유가 성별화되어 구성되어 있다는 사실은 난민협약상 정의에 대한 재해석의 필요성을 인식시켰다.

나. 법해석을 통한 ‘젠더’의 공간: 첨가 vs 해석

여성 난민이 성별화된 폭력과 박해의 피해자가 되어왔다는 국제사회의 인식아래, 난민 협약상 난민 정의는 또 다른 법적 논쟁을 불러왔다. 협소한 난민정의에 전제된 남성경험의 객관성과 보편성이 문제였다. 난민협약의 초안자들은 머리 속에 남성난민을 전제하고 있었고(Johnsson 1989: 222), 남성 패러다임이 그리고 있는 ‘보편성’은 여성난민의 요청을 거절해 왔다(Greatbatch 1989: 518). 여성난민의 경험을 난민 정의에 어떻게 반영하여, 난민협약의 객관성과 보편성을 어떻게 재해석을 통해 극복할 수 있는지가 관건이었다.

젠더 박해를 난민 정의에 포함시킬 필요성은 국제문서에 의해서 확인되었다. 유엔 난민고등판무관의 집행위원회(Executive Committee of the High Commissioner’s Programme)는 1995년 10월 국제 보호에 대한 일반결의(General Conclusion on International Protection)에서 여성난민을 위한 기준 및 가이드라인의 발전과 이행에 관한 정부의 노력을 촉진하고 지원할 것을 고등판무관에게 요청한다고 말하며, 다음과 같이 결의한다. “여성들의 권리 및 인권의 원칙에 따라, 가이드라인은 1951년 협약과 1967년 의정서에 열거된 사유로 충분한 근거가 있는 박해(성폭력을 통한 박해나 젠더 박해를 포함)에 기반하여 난민 주장을 하는 여성들을 난민으로 인식해야 한다(UNHCR Division, 1997: 79에서 재인용)” 1995년 제 4차 북경 세계여성대회(Beijing Fourth World Conference on Women)의 행동강령(Platform for Action)에서도 이러한 해석을 수용해서 정부가 박해의 충분한 근거가 있는 공포를 주장하는

여성들에게 난민인정을 고려하도록 요청했다(Oosterveld, 1996).

법해석을 둘러싼 첫 번째 논쟁은 젠더 박해가 난민 정의 상 박해의 범주에 들어올 수 있는지에 관한 것이었다. 박해의 재정의가 필요한 작업이었다. 정부에 의한 공적 박해의 ‘보편성’이 여성이 경험하는 사적영역의 박해를 간과해왔기 때문이다. Indra는 박해의 재정의 없이 단순히 ‘젠더’를 난민정의에 첨가하는 것은 여성난민의 위치를 개선시키지 못할 것이라고 말한다(Greatbatch 1989: 519에서 재인용). 박해에 대한 이분법적 인식이 사적영역의 박해를 간과할 수 있기 때문이다. 이것은 본 논문에서 다루지고 있는 사인에 의한 박해의 문제와도 연결된다.

두 번째 논쟁은 박해 근거에 ‘젠더’를 하나의 사유로 첨가할 것인지에 관한 것이다. 협약정의의 5 가지 열거 사유(인종, 국적, 종교, 정치적 견해, 특정사회집단 구성원신분)에 젠더가 포함되어 있지 않기 때문이다. 이에 대해 정의 안에 ‘젠더’를 첨가하자는 견해가 있다. 그러나 젠더 사유를 첨가하면 여성에 대한 모든 박해가 젠더 사유로 환원되어 여성의 주변화를 더욱더 강화시킬 수 있다(Macklin 1995). 다양한 여성의 경험을 ‘젠더’ 카테고리 일축시켜, 전통적 난민정의로부터 여성들을 더욱더 배제하고 여성의 삶이 비정치화될 수 있기 때문이다(Ankenbrand 2002: 55-56). 첨가의 또 다른 문제로는 여성뿐 아니라 다른 특정 집단들, 예를 들면 노인, 어린이, 장애인, 성적 소수자도 카테고리 안에 열거되지 않은 점도 문제될 수 있다(Macklin, 1995).

그러나, 협약 조항에 명시적으로 ‘젠더’를 첨가한다면, 젠더 박해를 개념화하지 않은 체약국에 대해서도 영향력을 미칠수 있다는 점이 간과될 수 없다. 젠더가 조항 내로 편입되지 못하는 경우, 여성난민에 대한 정부의 태도, 소수자에 대한 체약국의 법 문화, 법조계 및 학계의 성인지도에 따라 좌우되기 쉽다. 5가지의 근거에서 젠더 요소를 적극적으로 해석하고자 하는 정부, 법조계 및 학계의 성인지적 노력이 수반되어야 하기 때문이다. 만일 이것이 가능하지 않은 조건에서는 다른 5가지 사유 안으로 젠더 요소가 잠식되어 버릴 수 있다(Macklin 1995: 259). 여기에서 ‘젠더’ 첨가와 해석의 딜레마에 놓이게 된다.

오랜 논쟁의 결과 페미니스트 국제법 학자들은 젠더를 첨가하지 않고 재해석의 방향으로 논의를 발전시키고 있다. 본 연구도 기존의 법을 성인지적 방법으로 재해석하려는 노력이 장기적 차원에서 바람직하다고 보고 있다. 여성난민의 모든 박해가 ‘젠더’ 카테고리와의 자동 인과관계가 설정되면, 여성난민의 박해는 ‘특수화’된 별개 문

제로 다뤄지기 때문이다. 예를 들어, 정치보복을 이유로 강간당한 경우에도 ‘정치적 견해’와는 무관하게 ‘젠더’에 의한 것으로만 보게 된다. 결국, 여성난민의 경험이 난민정의 내에서 ‘본질화(essentialized)’되어 난민문제에서 또 다른 주변화의 결과를 가져온다. 그러나, 난민 정의상 ‘젠더의 공백’이 ‘여성문제의 부재’가 되지 않기 위해 정부차원의 젠더 가이드라인 마련은 중요하다.

세 번째 논쟁은 ‘젠더’가 열거된 근거 중 ‘특별사회집단의 구성원신분’에 해당될 수 있는지에 관한 것이다. 1985년 유엔난민고등판무관 집행위원회 결정 제39호는 사회관습을 위반했다는 이유로 가혹하거나 비인간적인 처우에 직면한 여성 망명신청자가 1951년 난민협약의 ‘특정사회집단’을 구성한다는 해석을 정부가 자유로이 적용할 수 있음을 인정했다(Oosterveld 1996: UNHCR Division, 1997). 유럽의회도 1984년 사회관습을 위반한 이유로 박해에 직면한 여성을 특정사회집단으로 정부가 고려하라는 결의안을 채택했다(Kelley 2002: 567). 본 연구의 입장도 ‘젠더’가 특정사회집단에 해당한다고 보고 있다. 사회·경제적으로 취약한 여성이 박해에 노출되기 쉽기 때문이다.

난민협약은 남성에 의한 ‘부분적’ 관점에서 개발되고 해석되어 왔다. 남성 패러다임 안에서 개발된 난민법은 여성난민의 요청을 반영하지 못했고, 이로 인해 여성난민의 위치는 난민법에서 더욱더 취약할 수밖에 없었다. 그러나 여성, 난민, 인권관련 활동가의 노력, 유엔난민고등판무관의 활동 및 젠더 가이드라인, 정부에 의한 젠더 가이드라인의 마련 등 최근의 변화들은 여성난민의 현실적 문제에 더 가깝게 접근해 가고 있다.

결론적으로 성폭력, 가정폭력, 할례, 강제결혼 등 여성이 직면한 젠더 박해를 어떻게 난민정의에 편입시킬지 그리고 다섯가지 근거에서 어떻게 ‘젠더’의 요소를 도출할 것인지에 관한 성인지적 해석은 난민법상 남성 중심의 패러다임을 바꾸면서 동시에 협약상 난민 개념의 확장을 가져오는 작업에 해당한다.

B. ‘젠더 박해’의 개념 및 내용

1. 박해의 내용과 판단기준

가. 박해와 공포의 내용

난민협약과 난민의정서 상의 ‘난민’은 ‘박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포(well-founded fear of being persecuted)’를 가진 자이어야 한다. 공포는 “주관적 느낌

(subjective feeling)”에 해당한다(박정현 2000: 21). 공포를 판단할 때는 신청자가 속해있던 국가의 지배적 상황보다는 난민신청인의 진술이 더 중요하게 평가되어야 한다. 또한 ‘충분한 근거가 있는’ 공포가 되기 위해서는 “합리적인 이유(good reason)”에 의한 객관적 상황이 뒷받침되어야 한다(장복희 1997: 180). 즉, 신청자가 박해의 공포를 갖고 있는지에 관한 확고한 근거를 보여주어야 한다(박정현 2000: 21에서 재인용).

박해의 내용이 무엇인지에 관해서는 협약에 정의되어 있지 않다. 현재까지 “보편적으로 받아들여지는 박해의 정의는 없으며, 그러한 정의를 확립하려는 다양한 시도가 있었으나, 결국 성공하지 못했다”⁶⁰⁾. 협약의 초안자들은 모든 형태의 학대를 미리 열거하는 것이 불가능하다는 것을 알고, 의도적으로 박해의 내용을 정의하지 않았다(UNHCR Division 1997에서 재인용). 즉 예측할 수 없는 박해를 예비하기 위해 ‘일부러 모호하게’ 남겨 놓았다(Macklin 1995). 결국 박해 개념에 대한 해석은 국가의 몫으로 남겨져 있다.

그러나 굿윈 길은(Goodwin-Gill 1996: 67)은 박해가 국가에 의해 그 내용이 결정된다 하더라도, ‘광범위한 인권분야의 발전과 관련된 일반적인 개념은 필요하다’고 보고 있다. 따라서 학자들은 인권과 관련하여 박해에 대한 포괄적인 개념들을 정의해 놓고 있다. 잔 스튜이트(Jan Stuyt SJ)는 박해를 “인간의 존엄성을 무시하고 생명과 신체의 자유를 침해하는 행위(박정현 2000: 19에서 재인용)”로 설명했고, 제임스 하서웨이(James Hathaway)⁶¹⁾는 ‘정부보호의 실패를 보여주는 기본적 인권에 대한 지속적인 체계적인 폭력’이라고 정의했다. 캐나다 최고법원(Supreme Court)의 라 포리스트(La Forest) 판사는 Canada v. Ward에서 이와 같은 하서웨이의 정의를 받아들였다. 하서웨이는 더 구체적으로 ‘정부가 방지할 수 없고 방지하려하지 않는 심각한 형태의 위해(특정한 적대적 행위 또는 불안과 공포의 환경에서의 차별과 같이 불리한 조건이 누적된 경우를 포함)가 행해질 수 있음을 합리적으로 예상될 때, 박해의 충분한 근거가 존재한다’고 말한다.

UNHCR Handbook도 생명과 자유의 침해 및 인권의 중대한 침해가 박해에 해당된다고 다음과 같이 명시하고 있다. “1951년 협약 제33조로부터, 인종, 종교, 국적, 정

60) UNHCR Handbook para. 51.

61) Canada v. Ward에서 재인용.

치적 의견 또는 특정사회집단의 구성원신분이라는 것을 이유로 생명 또는 자유에 대한 위협이 통상 박해가 된다는 추론을 할 수 있다. 다른 인권의 중대한 침해도 동일한 이유로 박해를 구성한다고 볼 수 있다⁶²⁾.” 요약하면, 박해를 결정하는 인권기준은 동일하지 않지만, 난민법은 인간의 존엄성을 부정하는지 여부를 고려해야 하고 그 적절한 기준은 ‘핵심적인 인권에 대한 지속적이고 체계적인 부인(UNHCR Division 1997: 82)’에 있다. 이러한 의미에서 여성에 대한 차별 등 젠더 박해가 인권에 대한 지속적이고 체계적인 부정을 의미할 때 이는 박해에 해당할 수 있다.

나. 차별과 박해

차별 금지의 원칙(principle of anti-discrimination)도 박해를 결정하는 중요한 인권개념이다. UNHCR Handbook⁶³⁾은 “차별적 조치가 당해인에게 실질적으로 편견적 성격의 결과를 이끄는 경우 예컨대, 생계를 유지할 권리, 자신의 종교를 신봉할 권리, 또는 일반적으로 유용한 교육시설을 이용할 권리에 대한 중대한 제약은 박해에 해당한다”라고 말한다. 미국 가이드라인도 ‘차별적인 관행과 경험들이 일반적으로는 박해로 간주되지 않더라도 시간의 경과나 강도의 증가에 따라 누적되어 박해의 정도에 달할 수 있다’고 명시한다⁶⁴⁾. 캐나다 지침서에서도 젠더에 기반한 심각한 차별이 박해 근거(한가지 또는 조합)에 의해서 신청자에 대한 실질적인 편견적 결과를 초래한다면 박해에 해당할 수 있다고 보고 있다. 법정도 또한 ‘누적적 효과를 가지는 차별의 다양한 행위들이 인간의 존엄성을 중대하게 부인한 것으로 협약의 목적상 박해로 인식되어야 한다⁶⁵⁾’고 밝혀왔다.

그러나 차별이 박해의 중요한 요소이지만 반드시 차별이 박해에 해당하지는 않는다. UNHCR Handbook도 이에 관해 다음과 같이 기술하고 있다. “다양한 집단의 대우상 차이는, 크고 작든 실제로 많은 사회에서 존재한다. 그러한 차이의 결과로서 불리한 대우를 받는 자가 반드시 박해의 피해자는 아니다. 차별이 박해에 해당되는 특정한 경우가 있다⁶⁶⁾”. 뉴질랜드 재판부도 인권에는 차별금지의 개념이 포함되어 있지

62) UNHCR Handbook, para. 51.

63) UNHCR Handbook, para. 54.

64) U.S. Guidelines(UNHCR Division 1997: 84에서 재인용).

65) Refugee Status Appeals Authority, New Zealand, Refugee Appeal No. 2039/93 Re MN, 12 February 1996, at 16 (UNHCR Division 1997: 83에서 재인용).

만, ‘차별 그것 자체가(per se) 난민 지위를 위한 사례를 입증하는데 충분하지 않다’며 ‘인권의 위반과 박해의 구별은 이루어져야 한다’라고 진술한다. 다시 말해서 성차별을 비롯한 차별이 자동적으로 박해에 해당하지는 않는다. 그러나 차별과 박해를 구별하는 것은 쉬운 일이 아니고, 사실상 그 경계가 분명하지도 않다. UNHCR 젠더 가이드라인은 “성(sex)에 근거한 차별로부터 자유로운 보편적 권리가 인정되지만, 차별과 박해간에 줄을 긋는 것은 분명한 것은 아니다⁶⁷⁾”라고 말한다. 그럼에도 불구하고, 차별이 박해에 해당하는지 여부를 검토하기 위해서 UNHCR Handbook과 정부의 젠더 가이드라인 그리고 여러 국제문서들에서 중요한 단서들을 찾을 수 있다.

1990년 UNHCR 집행위원회는 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)에서 금지된 심각한 차별은 난민지위의 승인의 기초를 형성할 수 있다고 말하면서, 여성차별철폐협약에서 보장된 권리의 위반과 난민협약의 박해 사이의 관련성을 확인했다. 차별이 박해에 해당하는지를 검토하기 위해 여성차별철폐협약 국제문서를 참고할 수 있다. 예를 들어 법이나 사회적 관습 등을 통해 행해진 성차별은 여성차별철폐협약⁶⁸⁾에서 보장된 권리를 위반한다.

66) UNHCR Handbook, para.54.

67) UNHCR Handbook, para. 55.

68) 제 1조 본 협약의 목적을 위하여 “여성에 대한 차별”이라 함은 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 분야에 있어서 결혼여부와 관계없이 남녀 동등의 기초 위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한을 의미한다.

제 2조 당사국은 여성에 대한 모든 형태의 차별을 규탄하고 여성에 대한 차별을 철폐하기 위한 정책을 모든 적절한 수단을 통해 지체없이 추진하기로 합의하며, 이러한 목적으로 다음을 약속한다.

- (가) 남녀평등의 원칙이 헌법 또는 기타 적절한 입법에 아직 규정되지 않았다면, 이를 구현하며 법 또는 기타 적절한 수단을 통해 동원칙의 실제적 실현을 확보할 것
- (나) 여성에 대한 모든 차별을 금지하는 적절한 입법 및 기타조치를 채택하고 필요한 경우 제재를 포함시 킬 것
- (다) 남성과 동등한 기초 위에서 여성의 권리에 대한 법적 보호를 확립하며 권한 있는 국내법정과 기타 공공 기관을 통하여 여성을 여하한 차별행위로부터 효과적으로 보호하도록 확보할 것
- (라) 여성에 대한 여하한 차별행위 또는 관행에 따른 것을 삼가하며 공공기관이 동의무와 부합되게 행동하도록 확보할 것
- (마) 여하한 개인·조직 또는 기업에 의한 여성 차별이 철폐되도록 모든 적절한 조치를 취할 것
- (바) 여성에 대한 차별을 구성하는 현행법률, 규칙, 관습 및 관행을 수정 또는 폐지하도록 입

다. '젠더' 박해에 대한 평가기준

박해에 해당되는 위해(harm)에는 어떤 것이 있고, 그 정도는 얼마나 심각해야 하는가. 국제인권문서가 위해의 심각성 및 유형을 평가하는 기준이 될 수 있다. 호주 가이드라인은 '호주 관례법은 박해를 인정하는데 인권에 관해 국제적으로 승인된 기준을 참고⁶⁹⁾하도록 했고, 미국 가이드라인도 위해가 박해로 간주될 정도로 심각한지 여부를 평가하기 위해 관련 국제법과 국내법에 의존할 것⁷⁰⁾을 명시했다. 국제적으로 승인된 기준으로는 대표적으로 세계인권선언, 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(이하 'A규약'), 시민적·정치 권리에 관한 국제규약(이하 'B규약'), 그 밖의 협약 등을 들 수 있다.

이와 같은 국제문서를 통해 신청자가 주장한 '박해'를 평가할 때, 국제영역에서 모든 권리가 동등하게 창조되지 않았다는 것에 주목할 필요가 있다(Macklin 1995). 다시 말해서, 권리는 규정된 인권의 본질에 따라 차등적으로 평가되는데, 이는 박해의 판단에 중요한 근거가 된다. 호주 가이드라인은 '위협되는 권리가 더 본질적인 것일 수록, 그 권리 침해가 더욱더 박해에 해당되기 쉽다'라고 언급한다⁷¹⁾. 유사하게, 제임스 하서웨이는 국제권리장전(세계인권선언, A규약, B규약)에서 규정된 권리간에 위계가 있다고 보고, 이를 '박해'의 내용을 도출하는 기준으로 삼는다(Macklin, 1995: 224에서 재인용). 그에 따르면 어떤 상황에서도 양도되어질 수 없는 일 순위의 권리는 생명을 자의적으로 박탈당하지 않을 권리⁷²⁾, 노예가 되지 않을 권리⁷³⁾, 고문과 비인도적이고 굴욕적인 처우 또는 형벌로부터의 자유⁷⁴⁾, 사상·양심·종교의 자유⁷⁵⁾ 등이다. 이러한 일순위 권리에 대한 침해나 부인은 항상 박해를 구성한다. 이순위의 권리는 자의적인 체포나 구금으로부터 자유로울 권리⁷⁶⁾, 공정한 재판을 받을 권리⁷⁷⁾,

법을 포함한 모든 적절한 조치를 취할 것

(사) 여성에 대한 차별을 구성하는 모든 국내형사법 규정을 폐지할 것

69) Australian Guidelines (UNHCR Division 1997: 84에서 재인용).

70) U.S. Guidelines (UNHCR Division 1997: 84에서 재인용).

71) Australian Guidelines (UNHCR Division 1997: 84에서 재인용).

72) 모든 인간은 생명권과 신체의 자유와 안전을 누릴 권리가 있다(세계인권선언 제3조).

73) 아무도 노예의 신분이나 노예의 상태에 얽매어 있지 아니한다. 노예제도와 노예매매는 어떤 형태이건 금지된다(세계인권선언 제4조).

74) 아무도 고문이나 가혹하거나 비인도적이거나 모욕적인 처우 또는 형벌을 받지 아니한다(세계인권선언 제5조).

75) 모든 인간은 사상, 양심, 종교의 자유를 누릴 권리를 갖는다(세계인권선언 제18조).

76) 아무도 자의적인 체포, 구금 또는 추방을 당하지 않는다(세계인권선언 제9조).

동등한 보호를 받을 권리⁷⁸⁾, 무죄 추정의 원칙⁷⁹⁾, 의견과 표현의 자유⁸⁰⁾, 집회 및 결사의 자유⁸¹⁾, 참정권⁸²⁾을 들 수 있다. 이러한 권리에 대한 침해나 부인도 또한 박해를 구성한다고 보고 있다.

국제인권문서는 또한 젠더 박해에 관해서도 중요한 기준으로 제시한다. 캐나다 가이드라인은 ‘여성에 대한 보호 필요성도 국제적 기준들을 제공하는 문서들에 의해서 평가되어야 한다⁸³⁾’고 말하며 다음과 같이 구체화한다. ‘(a) 박해에 해당되는 대우는 여성들의 인권과 기본적 자유를 훼손하는 심각한 위해의 형태이어야 한다. (b) 어떤 종류의 처우가 박해로 간주되는지 판단하는데 있어, 객관적인 기준은 보호되어야 할 최소 공통분모의 권리를 선언하는 국제인권문서에 의해 제공된다(Macklin 1995)’. 구체적인 국제인권문서로는 ‘A규약’과 ‘B규약’을 포함하여 다양한 국제법 관련 규정을 들고 있다. A규약과 B 규약⁸⁴⁾은 국제법상 남성과 여성이 동등하게 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 그리고 문화적 권리의 자격이 부여된다는 일반적인 명제들이 담겨 있다⁸⁵⁾. 특히 생명권, 신체의 자유 및 안전의 권리, 고문 또는 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 형벌로부터 자유로울 권리, 사상·양심·종교의 자유 등을 담고 있다. 이러한 권리에 대한 위반은 박해에 해당한다.

그 밖의 국제문서에 관해 캐나다 가이드라인은 ‘여성의 정치적 권리에 관한 협약(Convention on the Political Rights of Women)⁸⁶⁾’, ‘결혼한 여성의 국적에 관한

77) 모든 인간은 자신의 권리와 의무, 그리고 자신에 대한 형사상의 혐의에 관하여 재판받을 권리를 갖는다(세계인권선언 제10조).

78) 모든 인간은 법 앞에 평등하며, 어떠한 차별도 받지 않고 법의 동등한 보호를 받을 권리를 갖는다(세계인권선언 제7조).

79) 형사상의 범죄로 소추당한 모든 사람은 자신의 변호를 위해 필요한 모든 보장들이 행사된 공적 재판에서 법률에 따라 유죄로 판정받을 때까지 무죄로 추정받을 권리를 갖는다(세계인권선언 제11조 제1항).

80) 모든 인간은 의견의 자유와 표현의 자유를 누릴 권리를 갖는다(세계인권선언 제18조).

81) 모든 인간은 평화적 집회와 결사의 자유를 누릴 권리를 갖는다(세계인권선언 제 20조 제 2항).

82) 모든 인간은 직접 또는 자유롭게 선출된 대표를 통해 자국의 통치에 참여할 권리를 갖는다(세계인권선언 제21조 제1항).

83) Canadian Guidelines (UNHCR Division 1997 84에서 재인용).

84) 북한은 1981년에 ‘B규약’, ‘A규약’에 가입한 반면에 한국은 1990년에 비로소 가입하였다(정경수, 2000: 153에서 재인용).

85) A규약 제 3조와 B규약 제 3조는 규약에서 규정된 모든 권리를 향유함에 있어서 “남녀에게 동등한 권리를 확보할 것을 약속한다”고 규정하고 있다.

86) 1952년 UN총회가 채택한 협약으로 이 협약은 국제적으로 여성의 정치적 권리의 보호를 목적

협약(Convention on the Nationality of Married Women)⁸⁷⁾, 그리고 ‘자유롭고 완전한 동의에 의해서만 혼인할 권리 그리고 최소 연령에 달하기 전에는 혼인하지 않을 권리에 관한 협약(Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriage)’ 등을 언급하고 있다. 여성관련 협약으로는 또한 ‘여성차별철폐협약’과 ‘인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 대한 착취금지에 관한 협약(Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others)⁸⁸⁾’이 있고, 선언으로는 ‘여성에 대한 폭력철폐선언(Declaration on the Elimination of Violence on Women)⁸⁹⁾’이 있다. 이러한 국제협약은 여성에 대한 박해를 평가할 때 고려할 수 있는 좋은 길잡이가 된다.

여성에 대한 박해에 관해 맥클린(1995: 225)은 국제적 법적 담론의 구조와 내용이 성별화되어 있다는 주장 이전에, 이미 일순위와 이순위에 해당하는 권리침해가 일상적으로 만연해 있다고 말한다. 그럼에도 불구하고 박해의 의미에 대해 판례가 대부분 남성 신청자의 경험에 기반해 판단하고 있다고 지적한다. 캐나다 가이드라인도 강간의 몇 사례를 제외하고 유아살해, 할례, 신부불태우기⁹⁰⁾, 강제 결혼, 가정폭력, 강제 낙태, 강제 불임과 같은 여성 특유의 경험 등의 박해에 대해 난민 정의를 광범위하게 적용되지 못해 온 점을 제시하고 있다(Oosterveld 1996: 578). 이러한 예는 세계인권선언과 B 규약에서 규정하고 있는 생명권 및 신체의 안전 및 자유의 권리 즉 일순위 국제 인권을 침해한 것에 해당한다.

결론적으로, 여성에 대한 폭력 등 위해가 박해에 해당되는지 여부를 판단하는데 있어서 세계인권선언, A규약 및 B규약, 여성관련협약 등의 국제인권문서는 중요한 지침이 된다. 그리고 국제권리장전의 본질적인 인권에 대한 침해나 부인은 박해에 해당한다.

으로 한 최초의 국제문서이다, 이석준(1999), “여성과 인권”, 21세기 국제인권법의 과제와 전망, 삼우사.

87) 남편의 국적에 관계없이 국적을 취득할 권리 등을 담고 있다.
 88) 1949년 12월 2일 총회결의에서 채택되고 1951년 6월 25일 발효되었다.
 89) 여성폭력철폐선언은 여성에 대한 폭력의 정의 및 유형을 규정한 최초의 국제문서로 1993년 12월 12일, 제48차 UN총회에서 채택되었다. 제 1조에서는 여성에 대한 폭력을 “공사 모든 영역에서 여성에게 신체적, 성적, 혹은 심리적 손상이나 괴로움을 주거나 줄 수 있는, 성별에 기반한 폭력행위, 그리고 그러한 행위를 하겠다는 협박, 강제, 임의적인 자유 박탈(김엘룬 2000)”로 정의한다.
 90) ‘신부불태우기(bridе burning)’는 인도에서 신부가 지참금으로 죽는 경우를 의미한다.

2. 젠더 박해(Gender-Related Persecution)의 유형

여성 신청자가 젠더에 관련된 사유로 난민을 주장할 때 여성에 대해서만 행해지는 박해의 유형을 고려할 필요가 있다. 여성들은 ‘여성에게만 행해지는 수단으로’ 혹은 ‘여성이라는 이유만으로’ 처벌되고, 학대되고, 폭행 당하고, 테러 당할 수 있기 때문이다.⁹¹⁾ 사실상 여성에게 박해의 공포를 가져오는 조건은 많은 경우 여성들에게만 유일할 수 있다⁹²⁾. 따라서 특정 젠더 박해(또는 특정 인권 침해)의 형태가 난민정의에서 항상 박해로 간주된다는 결정은 적절하지 않지만(UNHCR Division 1997: 84), 박해를 형성할 수 있는 젠더 폭력의 유형에 대한 검토는 필요하다. 여성폭력철폐 선언에서 명시된 젠더 특유(gender-specific)의 폭력으로는 강간, 성적 고문, 여성음핵 절단, 심각한 차별, 강제낙태, 강제불임, 배우자 강간, 인신매매 및 강제매춘 등을 들 수 있다⁹³⁾.

캐나다 가이드라인은 젠더 박해를 이유로 한 신청자의 유형을 다음과 같이 분류하고 있다. ①남성과 동일하게 난민협약상의 박해를 두려워하는 여성, ②혈족관계와 관련된 이유로 인한 박해를 두려워하는 여성, ③젠더로 인한 극심한 차별 때문에 박해를 두려워하는 여성, ④성차별적인 종교, 관습법 혹은 관행에 순응하지 않거나 위반한 결과로 박해를 두려워하는 여성이 이에 해당한다(Blum & Kelly 2001).

본 논문은 젠더 관련박해 유형을 UNHCR Division(1997: 81-83)에 따라 4가지의 기준으로 분류한다. 첫째, 박해의 방법이 젠더 관련되는 경우, 둘째, 사회적 관습을 위반했던 것에 대한 처벌 그리고 기본적인 인권의 행사를 제한하는 법이 박해적인 경우, 셋째, 법적인 목적에도 불구하고 법이나 정책들을 수행하는데 있어서 사용된 조치가 박해적인 경우, 마지막, 법, 정책 또는 집행이 본질적으로 박해적인 경우가 있다.

가. 박해 방법이 젠더와 관련되는 경우

(1) 성폭력

여성에 대한 박해는 자주 성폭력의 방법으로 행해진다. 1995년 UNHCR의 ‘난민에

91) Canada Guidelines (Macklin 1995에서 재인용).

92) Canada Guidelines (Macklin 1995에서 재인용).

93) 특히 폭력에 취약한 위치의 여성은 “소수집단에 속한 여성, 토착민, 난민, 이민여성, 지역적으로 도시와 멀리 떨어진 여성, 빈곤한 여성, 감금·구류 상태의 여성, 아동여성, 무력분쟁 상황하의 여성”으로 예시된다(이석준 1999: 134).

대한 성폭력 가이드라인'에서 성폭력을 “법에 규정된 강간(statutory rape)”과 육체적 위해나 삽입없이 행해진 성적 괴롭힘(molestation)을 포함하여 모든 형태의 성적 위협, 공격, 방해와 착취의 형태를 포괄한다⁹⁴⁾”라고 규정하고 있다.

정부 젠더 가이드라인과 법정은 성폭력을 박해의 한 형태로 고려하고 있다. 호주 가이드라인은 ‘많은 박해자에 의해 사용되어 온 강간 그리고 다른 형태의 성적 학대는 심각한 아픔과 고통(정신적 그리고 육체적으로)을 주는 행위들’이라고 정의하고, 이와 같은 성폭력은 ‘가혹하고, 비인도적이며, 굴욕적인 처우 금지를 위반한 것이고, 안전의 권리와 경우에 따라서는 생명권을 침해한다’고 규정하고 있다(UNHCR Division, 1997: 85에서 재인용). ‘캐나다 사법부에서도 강간의 위협과 강간 그 자체가 ‘굴욕적이고 아주 명확하게는 개인의 도덕적 존엄성(integrity)에 대한 공격, 그래서 가장 부도덕한 종류의 박해를 구성한다’고 명확히 밝히고 있다(Macklin 1995: 227에서 재인용). 강간 피해자에게 망명을 승인하는 것에 관련해 호주 내무부에서는 규정을 마련해 놓고 있다. 규정에 따르면, “제네바 협약(Geneva Convention)과 1991년 망명법에 의하여, 강간도 육체적 안전(integrity)에 대한 침해의 경우처럼 제네바 협약 상 열거된 사유로 유발된 것이라면, 하나의 망명(asylum)의 근거가 된다(UNHCR Division 1997: 86에서 재인용)”.

이와 같은 성폭력과 강간은 고문의 한 방법으로 행해질 수 있다. 예를 들어 정치적 이유 혹은 비정치적 이유로 구금된 여성들은 다른 형태의 고문과 함께 심문과정에서 강간당하거나 체포자의 단순한 쾌락을 위해 성폭력의 대상이 될 수 있다⁹⁵⁾. 다시 말해서, 여성들은 정부 행위자(state actors)에 의해 성적으로 공격당하거나 강간당한다(Macklin, 1995). 1991년 발간된 ‘난민여성 보호에 관한 가이드라인(이하 UNHCR 젠더 가이드라인)’은 여성에게 가해지는 성적 고문의 형태에 대해 다음과 같은 예를 들고 있다. “고문의 방법은 강간, 성적 기관에의 전류 사용; 성적으로 민감한 부분의 기계 자극; 성기(body-openings)에의 물질삽입(금속으로 만든 물질이나 전류가 흐르는 물질); 비정상적 성관계를 강제로 보도록 하는 것; 강제적 자위 또는 다른 사람들에 의해 자위를 강요당하는 것; 펠라티오⁹⁶⁾와 구강성교; 마지막으로, 성적 공

94) Guidelines on Sexual Violence Against Refugees, para. 1.1.

95) Crawley, H., Women as Asylum Seekers: A Legal Handbook, p.88, UNHCR Division (1997), “Gender-Related Persecution: An Analysis of Recent Trends”, International Journals of Refugee Law, Special Issue, p.86에서 재인용.

격이 일반화된 환경과 재생산 능력 및 성적 관계의 즐거움에 관련되는 기능을 상실시킬 것이라는 위협⁹⁷⁾”이 이에 해당한다.

이 경우 강간이나 성폭력은 정부 기관의 암묵적 묵인 또는 승인 하에서 여성들에 대한 고문으로 사용된다⁹⁸⁾ 호주가이드 라인은 이러한 강간이나 성적 학대가 ‘고문 및 기타 가혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 처우 또는 처벌을 금지하는 협약 (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment, 이하 고문방지협약)⁹⁹⁾’에서 ‘정의’된 고문의 범위 내로 들어온다고 말한다(UNHCR Division, 1997: 85에서 재인용). 고문방지협약에서 고문은 정신적 고통까지 포함한 포괄적인 정의이기 때문에 강간 및 성적 학대가 포함된다.

많은 재판부의 결정도 강간을 포함한 성폭력을 ‘박해’로 보고 있다. 독일 상소법원은 납치, 성폭력, 학대가 인간존엄성에 대한 중대한 위반이라며 루마니아 신청자에 대한 난민 지위를 거부한 결정을 뒤엎었다. 난민 신청자인 루마니아 여성은 노동 허가의 교환 대가로 마을 시장이 성관계를 요구받은 사안이다. 성관계를 거부하자 두 경찰관과 시장은 이 여성을 2주간 납치하여 성적, 육체적으로 학대했다. 사법부는 이러한 학대가 사인에 의한 범죄행위를 구성하고 있으며 정부기관들에 의한 박해 행위였다고 판결 내렸다¹⁰⁰⁾. 또한 프랑스에서도 군인에 의해 강간당하고, 반복되는 강간에 대한 공포 그리고 박해에 대한 공포로 군인 캠프에 돌아가기를 거부한다는 이유로 감금당했던 여성에게 난민 지위를 부여했다¹⁰¹⁾.

미국항소법원(Court of Appeals)도 군대 병장에 의해 규칙적으로 강간당하고 구타당한 엘살바도르 여성 신청자의 항소를 받아들여 이민항소위원회(Board of

96) 남성 성기에 대한 구강 성교

97) UNHCR Gender Guidelines, para. 59.

98) 한국 사회에서도 정치적 견해를 근거로 성폭력 또는 강간한 일련의 사건들이 있다. 1984년 전두환 대통령 방일저지 시위에 참가한 경희대 여학생 3명이 청량리 경찰서로 연행된 후 전투경찰에 의해서 알몸으로 회롱과 추행을 당한 사건, 1985년 위장취업혐의로 부천경찰서 연행 후 조사를 받는 과정에서 권인숙 성고문 사건, 연세대 한총련 사태 진압과정에서 전경에 의한 성추행과 성적 폭언 사건 등이 있다. 정유석(1999), “공권력에 의한 성폭력”, <http://dragon.skku.ac.kr/~skkujjh/28호기획1-2..htm>.

99) 1984년 12월 10일 제39차 유엔총회에서 채택되었다(최태현 1996: 141).

100) Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach 19-2-1992, AN 17 K 91. 44245 (Macklin 1995: 227; UNHCR Division 1997: 86에서 재인용).

101) Commission des Recours des Refugies, No. 209482, 10/12/91 (UNHCR Division, 1997: 86에서 재인용).

Immigration Appeal, BIA)의 거부결정을 파기 환송했다¹⁰²⁾. 박해자인 주니가(Zuniga)는 엘살바도르에서 영향력있는 Fuerza Armada라는 정부 군대의 일원으로, 그의 집에서 유급가사노동을 하는 신청자의 생명을 위협하고 구타하고 강간해왔다.

그러나 언제나 강간이 ‘박해’로 인정되었던 것은 아니다. 강간이 인간의 존엄성을 침해하고 굴욕감을 주기 위한 정치적이고 전략적인 수단이라는 것을 수용하지 못한 판례들이 존재한다. 즉 ‘박해’가 아닌 단순한 ‘보통 범죄’로 축소시켜 이해했다. 엘살바도르에서 미국으로 이주한 신청자에 관한 Campos-Guardado v. INS 사건¹⁰³⁾에서는 강간을 단순히 군인에 의한 성적 충동으로 이해하고 있다. 사안에서 신청자는 삼촌의 정치적 견해로 인해 삼촌집에서 무장괴한에게 끌려가 사촌과 삼촌이 난도질 당하는 것을 지켜보도록 강요되고, 강간당하고 생명을 위협당했다. 그러나 재판부는 강간, 구타 등은 정치적 동기와 무관하며, 군인 개인에 의한 자연적인 성적 충동으로 인한 ‘보통 범죄’로 판단하였다(맥클린 1995: 226).

정부 가이드라인에서 제시되고 판례에서 확인된 바와 같이, 강간을 비롯한 성폭력과 강간은 세계인권선언 제3조와 B규약 제 9조의 신체의 자유와 안전의 권리를 침해한 행위에 해당한다. 또한 세계인권선언 제5조와 B규약 제 7조의 가혹하거나 비인도적하거나 모욕적인 처우를 받지 않을 권리를 위반한 박해이다. 이러한 처우는 고문방지협약의 ‘고문’의 정의에 포함된다. 경우에 따라서는 세계인권선언 제 3조 및 B규약 제6조 1항에서 보장하고 있는 생명권을 위협하는 ‘젠더’ 박해이다.

그러나, 정부 가이드라인 및 UNHCR 가이드라인이 성폭력을 박해의 형태로 규정하고 있지만, 이것이 신청자의 난민주장을 그대로 수용한다는 것을 의미하지 않는다(맥클린 1995). 특히 강간 및 성폭력이 ‘박해’가 아닌 일반 범죄로 보고 난민지위가 거부될 수 있다. 신청자는 신빙성을 입증하기 어렵고, 결정권자는 ‘젠더’ 박해와 협약 근거 사이의 인과관계를 인지하지 못할 수 있다.

(2) 가정폭력

성폭력처럼 가정폭력도 젠더와 관련된 박해에 해당된다. 가정폭력은 일반적으로

102) Lazo-Majano, Petitioner v. Immigration & Naturalization Service, 813 F. 2d 1432, (9th Cir. 1987).

103) Campos-Guardado v. INS, 809 F.2d 285 (5th Cir. 1987).

친밀한 관계, 혈연 또는 법적 관계에 있는 개인들 간에 일어나는 것으로 대부분 사적 영역에서 발생하고, 남성에 의해 지속되는 젠더 특유의 폭력으로 정의될 수 있다 (UNHCR Division 1997: 89에서 재인용). 가정폭력이 '박해'로 인식하는데 있어서의 어려움은 가정폭력의 문제가 가해자의 행위, 태도, 성격, 병적인 문제 등으로 협소하게 다뤄지고 있기 때문이다. 즉 가정폭력을 단순한 '보통 범죄'의 문제로 인식한다. 가정폭력이 단순한 '범죄'가 아닌 '박해'로 인식되기 위해서는 '국가보호의 실패'가 전제되어 있어야 한다. 따라서 난민법상 가정폭력이 '박해'가 되기 위해서 국가보호의 실패가 입증되어야 한다.

최근 '사인에 의한 박해'를 인정하기 시작하면서 가정폭력의 피해자에게 난민지위를 인정할 사례들이 등장하고 있다. 호주 난민심의재판소(Australian Refugee Review Tribunal)는 27년 간 남편에게 육체적 폭력을 당했던 여성에게 망명을 인정¹⁰⁴)했다. 재판부는 신청자에게 계속되어 온 잔인하고, 비인도적이고, 굴욕적인 처우가 세계인권선언(Universal Declaration of Human rights)의 제 3조(생명권, 신체의 자유와 안전의 권리)와 제 5조에서의 본질적인 권리위반에 해당한다고 말했다. 그리고 가정폭력이 신청자 국가의 심각한 문제로 보고, 이러한 폭력이 그 국가의 남성지배적 법 집행과 사법시스템에 의해서 관대하게 다뤄져왔음을 인정했다. 즉 신청자에게 효과적인 정부보호가 거부되어왔음이 입증되었다.

캐나다의 이민·난민위원회(Immigration and Refugee Board)도 1984년부터 1991년까지 결혼생활 동안의 반복된 구타, 강간, 죽음의 위협에 놓여왔던 여성에게 난민지위를 부여¹⁰⁵)했다. 신청자가 경험한 위협의 심각성을 평가하는데 있어, 위원회는 가정폭력이 고문방지협약의 '고문'이 될 만큼 심각한 육체적 그리고 심리적인 피해를 가했음을 인정했다. 그리고 이러한 배우자 강간과 구타는 세계인권선언 제 3조에서 근거한 개인의 안전 등 국제적으로 보호된 권리의 위반에 해당한다고 보았다. 국가보호의 실패에 관해서는 불가리아 경찰의 보호를 얻기 위한 신청자의 계속된 시도에도 불구하고 정부기관이 이를 묵인했다는 사실과 가정폭력이 경찰이 주의를 기울이지 않는 가운데 불가리아에서 일반적이라는 사실이 인정되었다.

104) Australian Refugee Review Tribunal, N/93/00656 (UNHCR Division 1997: 90에서 재인용).

105) Immigration and Refugee Board, 1 Nov. 1995, T91-01497 (UNHCR Division 1997: 91에서 재인용).

위 사안 모두는 박해를 판단하는데 국제인권문서를 중요한 평가기준으로 사용하고 있다. ‘가정폭력’은 세계인권선언 제 3조(생명권, 신체의 자유 및 안전의 권리)와 B규약 제 6조(생명권) 및 제 9조(신체의 자유와 안전의 권리)위반이고, 세계인권선언 제 5조와 B규약의 ‘고문 또는 가혹하거나 비인도적이거나 모욕적인 처우를 받지 않을 권리’위반에 해당한다. 또한 국가보호가 부재한지 여부도 중요한 판단근거로 작용한다. 다음의 결정들도 국가가 가정폭력에 대한 효율적인 보호를 제공하지 못한 것과 관련된다.

대표적 판례로 영국 최고법원(House of Lords)의 Islam-Shah 사건이 있다. 이 판례는 특별히 이후에 등장하는 ‘가정폭력’ 사건들에 많은 영향을 미쳤다. 남편의 가정폭력을 피해 영국으로 도망친 파키스탄 여성들에게 난민지위를 인정한 사안이다. 두 여성들은 남편에 의한 지속적인 학대와 폭력 뿐 만 아니라, 남편에 의해 간통죄로 기소될 위험에 처해 있었다. 최고법원은 결혼한 여성에 대한 파키스탄의 법과 관행이 남편의 의지에 복종시키고 있고, 학대로부터의 정부 보호도 효과적이지 않다는 사실에 근거해서 난민지위를 승인했다. 미국의 Matter of M-K 사건도 반복적인 육체적, 언어적 배우자 학대를 박해의 근거로 망명을 요청한 신청자의 사안이다. 심한 구타 등 학대는 신청자가 본국을 떠날 때까지 계속되었고, 남편은 Sierra Leone로 돌아오면 죽일 것이라고 위협했다. 별개 증거로는 여성들에 대한 폭력, 특히 아내구타가 일반적이라는 것을 보여주는 국가의 상황과 심각한 상해 또는 죽음의 사례를 제외하고는 가정의 다툼에 개입하려고 하지 않는 경찰의 태도 등이 채택되었다. 박해를 판단하는데 있어 판사는 구타에 대해 심각한 인권 위반으로 비난한 여성폭력철폐선언과 같은 국제적 인권문서를 인용했다(UNHCR Division: 89-90). 결국 법정은 국가 보호가 부재를 인정하며 ‘가정폭력’을 박해로 인정했다.

이에 반해 가정폭력에 대한 난민지위 요청이 거부되었던 판례가 있다. 이러한 결정은 이후 사건에 부정적인 영향을 미쳤고, 여성·인권·난민단체 등에 의해 많은 저항을 불러 일으켰다. 대표적으로 미국의 Matter of R-A- 사건이 있다(Musalo & Knight 2001: 54-55). 미국의 Matter of R-A- 사안에서 이민항소위원회(BIA)는 이민판사의 로디 알바라도 페냐(Rodi Alvarado Peña) 과테말라 여성에 대한 망명인정 결정을 번복해 문제가 되었다. BIA는 전직 군인이었던 남편으로부터 10년 간 난폭한 아내폭력에 시달렸던 이 여성에게 난민 지위를 거부했다. 신청자는 정부 보호를

반복적으로 요청을 했음에도 불구하고, 경찰과 법정은 개입을 거부했던 경우였다¹⁰⁶⁾. BIA 판결은 이민판사의 결정을 번복한 것이었다. 이민 판사는 BIA와 다르게 신청자가 과거의 박해로 고통받았고 남편에 의한 앞으로의 박해에 대한 충분한 근거가 있는 공포를 입증한다고 판결한 바 있다. BIA는 남편의 난폭한 학대가 박해의 수위에 미친다는 것과 신청자가 정부의 보호를 얻을 수 없었다는 것은 인정했지만, 남편이 근본적으로 비열하기 때문에 구타한 것이므로 특정사회집단 구성원 또는 정치적 견해에 근거하고 있지 않다고 판결을 내렸다.

그러나 이 판결은 ‘사회집단’에 근거한 광범위한 망명 사례들에 영향을 미칠 잠재성을 가진 것으로 인식한 시민 활동가와 법여성학 학자들에 의해 문제제기가 이루어졌다¹⁰⁷⁾. 우려처럼, Matter of R-A- 결정으로 인해 전지역의 이민판사들은 가정폭력의 주장뿐만 아니라 광범위한 난민 사례들을 거절하기 시작했다. 이 중에는 아버지가 반대하는 남성과 결혼전 성관계로 인해 가족을 수치스럽게 했다는 이유로 남성 친척이 그녀를 살해할 것을 맹세한 명예살인(honor killing)사안¹⁰⁸⁾을 피해 도망친 요르단 여성의 사례가 포함되어 있다(Musalo & Knight 2001: 56). 또한 납치되고, 운간 당하고, 지방정부관료에게 성매매를 되고, 국제불법거래자에게 팔렸음에도 구소련 여성에게 난민지위가 거부되는 등 부정적인 결과를 낳았다. 그러나 의회 로비, 시민적 운동, 성공적인 미디어 전략 등 18개월의 효과적인 캠페인 끝에, 의회의 관심을 불러일으켰고 마침내 법무부 장관 자넷 레노(Janet Reno)는 Matter of R-A-에 대한 BIA의 결정을 취소(vacate)하도록 명령¹⁰⁹⁾했다. 그리고 BIA가 INS의 수정된 망명 규정¹¹⁰⁾에 의해 사안을 다시 고려하도록 지시했다¹¹¹⁾. 이 판례를 둘러싼 이러한 과정

106) Center for Gender & Refugee Studies, “Domestic Violence: R-A-”, www.uchastings.edu/cgrs/campaigns/alvarado.htm.

107) 본 사건은 또한 9순회 연방항소법원에 항소했다.

108) Center for Gender & Refugee Studies, 앞의 글.

109) Re Kasinga 사안에서처럼 법무부장관(Attorney General)의 권위를 사용해 Alvarado에게 망명법 원칙에 의한 난민 승인결정을 내리기보다는 BIA에 본 사건을 파기·환송(remand)했다.

110) INS 규정 수정안 전문에는 다음과 같은 광범위한 이슈들이 언급되었다. (1) 가정폭력에 기초한 박해 주장이 어떻게 망명법의 틀 내에서 개념화되고 평가되어질 수 있는지, (2) 가정폭력(또는 다른 형태의 사인에 의한 박해)의 특정 피해자가 ‘특정사회집단 구성원’을 근거로 고통받았는지 여부에 대해서 망명결정자가 어떻게 판단하는지(Musalo & Knight 2001: 60).

111) 그러나 이 결정은 부시 행정부 취임전 법무부 장관으로서의 마지막 날에 이루어진 것이었기 때문에, 그 실행여부가 불투명했다. 그러나 다행히도 2003년 3월 법무부 장관 애쉬크로프트

은 특별히 가정폭력과 같은 박해가 여성의 난민지위와 관련하여 어떠한 중요한 의미를 담고 있는지, 이러한 선행가 다음의 여성난민지위에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지, 어떻게 시민의 운동이 난민개념을 확장하며 난민결정과정에서 영향을 미칠 수 있는지를 보여준 경우이다.

결론적으로, 가정폭력이 ‘박해’라는 사실을 인식하지 못하는 이유는 ‘가정’이라는 사적인 공간이 국가보호가 이루어져야 할 공간, 나아가 국제 공동체에 의해서 보호되어야 할 인권임을 인식하지 못하기 때문이다. 가정폭력은 국제법상 안전의 권리, 신체의 자유, 고문 또는 가혹하거나 비인도적이거나 모욕적인 처우를 받지 않을 권리, 생명권을 위반한 ‘박해’에 해당한다. 그러나 한가지 유의할 점은 ‘박해’가 되기 위한 전제는 국가의 무의지(unwillingness)와 무능력(inability)을 입증해야 하는 문제이다 (UNHCR Division 1997: 89). 이것은 사인들에 의한 인권위반에 대해 예방조치 및 형벌조치를 취해야하는 정부의 의무와 관련된다.

나. 법이나 관습 위반에 따른 처벌이 박해적인 경우

재판부는 신청자들이 여성의 권리를 심각하게 제한하는 법이나 사회규범을 위반한 결과로 직면해야 할 ‘처벌’을 박해로 해석해왔다(UNHCR Division 1997: 91). 역사적으로 여성은 법이나 관습을 위반했을 때 정부기관이나 사인에 의한 처벌을 경험해왔다. 특히 관습을 위반했을 때 여성에 대한 처벌은 지역사회나 가족 등 사인에 의해 이루어진다. 대부분은 정부기관이 이에 대해서 묵인하거나 통제할 능력을 가지지 못한 경우이다.

‘강제결혼’도 가족과 공동체의 이해에 따라 행해져 온 ‘관습’의 한 형태이고 이에 대한 처벌은 ‘박해’를 의미한다. 호주 난민심의재판소는 딸의 의사에 반하는 결혼을 요구했던 아버지에게서 도망친 여성에게 난민지위를 승인했다. 재판부는 박해를 분석하는데 있어서 핵심 권리와 다른 권리들 간의 하서웨이의 구별을 그 기준으로 삼았다. 세계인권선언 제 16조 제 2항(결혼은 장래의 배우자의 자유롭고도 완전한 동의에 의해서만 성립된다)과 B 규약 제 23조 제 3항(혼인은 양당사자의 자유롭고 완전한 합의 없이는 성립되지 아니한다)을 인용하며, ‘아버지가 신청자의 의지에 반하는 결혼

(Ashcroft)는 자신의 이름으로 로디 알바라도에게 새로운 결정을 내릴 것을 또 다시 약속했다. Center for Gender & Refugee Studies, 앞의 글.

을 강요하고, (신청자의) 동의 없는 결혼에 대한 거부를 이유로 그녀를 처벌하는 것이 핵심 인권 위반이라고 밝혔다. 더욱이 그녀가 동의하지 않는 결혼을 강요하는 어떠한 부수적 조치도 기본인권 위반에 해당한다고 보았다. 재판부는 아버지가 결혼에 동의하게 할 목적으로 사업동료에 의해 운영되는 병원에 수용시켰다는 신청자의 증거를 채택했다. 재판부는 이러한 처우 자체가 억압의 한 형태이며 인권을 위반한 협약상의 박해라고 판시 했다(UNHCR Division 1995: 92에서 재인용).

캐나다 연방법원 Vidhni v. Minister of Citizenship and Immigration 사건의 경우도 이슬람 전통 하에서 강제정략결혼(forced arranged marriage)에 동의하지 않는다는 이유로 아버지로부터 받게 될 학대를 피해 본국을 떠난 여성에 관한 사안이다. 1차 적으로 이민·난민위원회는 이 여성신청자에게 난민지위를 거부했었다. 이슬람 종교를 가진 ‘케냐의 아시아 여성’이라는 조건이 박해의 근거로 ‘특정사회집단’을 충족시키지만, 신청자가 정부의 보호 요청을 위한 어떠한 합리적인 시도도 하지 않았다는 것이 그 이유였다. 이러한 결정에 대해 연방재판부는 ‘만일 선택된 남자와의 결혼을 거부하며 관습에 순응하지 않을 경우, 신청자에게 일어날 일’과 ‘정부 보호가 이러한 환경 속에서 유효할 수 있는지 여부’에 대해 위원회가 적절히 고려했는지에 관한 문제를 제기했다. 결국, 연방 재판부는 위원회가 적절한 질문을 하지 못했고, 신청자가 결혼을 거부했을 경우에 일어날 박해에 관해 적절하게 분석하지 못했기 때문이라는 결론을 내렸다.¹¹²⁾

강제결혼과 같은 관습 외에 법의 위반시 주어지는 형벌의 경우도 ‘박해’에 해당할 수 있다. 기본적으로 난민은 ‘부정의의 피해자(또는 잠재적 피해자)이지 사법적 처벌로부터의 도피자는 아니기 때문에, 박해는 보통범죄에 대한 형벌과는 구별된다¹¹³⁾. 그럼에도 불구하고 보통범죄를 저지른 자가 ‘가혹한’ 형벌을 받을 경우에는 난민정의의 의미 내에서의 박해에 해당될 수 있다.¹¹⁴⁾ 신청자가 성차별적인 법을 위반하고, 위반으로 인해 가혹한 형벌을 받게 된 경우도 이러한 해석이 적용될 수 있다. 캐나다 지침서도 ‘법이나 정책의 불복종에 대한 처벌이 균형에 맞지 않게 (disproportionately) 가혹한 경우’를 예시하고 있다(Oosterveld 1996: 578).

112) Vidhani v. The Minister of Citizenship and Immigration, (1995) 96 FTR 313.

113) UNHCR Handbook, para. 56.

114) UNHCR Handbook, para. 57.

제한적 복장 규정(dress codes)에 대한 법적 순응의 요구와 법 위반에 따른 처벌도 박해로 분석할 수 있다. 예를 들어, 이란법은 차도르를 입지 않는 것에 대해 75 번의 채찍질이라는 형벌을 규정하고 있다. 이러한 형벌은 균형에 맞지 않은 처벌에 해당하기 때문에 난민 협약상 '박해'로 볼 수 있다. 이 경우 '박해'에 해당하는 것은 금지 그 자체가 아니고 형벌이다(Macklin 1995: 231-232).

캐나다 연방법원의 Farideh Fathi-Rad v. Secretary of State for Canada¹¹⁵⁾ 사건도 이슬람 복장 법규 위반 및 정치적 견해에 관한 문제를 다루고 있다. 신청자는 혁명전 정부와 인민민주전선(People's Democratic Front)을 지지하는 정치 활동을 한 여성으로 1985년 테헤란을 떠날 때까지 체포되고, 구금되었다. 또한 차도르를 부적절하게 입고 받아들여질 수 없는 양말을 신은 것과 관련하여 이슬람 복장법규 위반에 대해 약 두 달에 한 번씩 문제시되었다. 이 사안에 대해 캐나다 위원회는 이란의 복장 규정이 일반적으로 적용(general application)되는 보통법(ordinary law)이기 때문에 박해가 될 수 없다며 난민지위를 거부했다(Abadi 1997). 일반 적용되는 법에 근거한 '기소'는 박해가 아니기 때문이다¹¹⁶⁾. 그러나 이러한 판단에 오류가 있다고 지적하며 캐나다 연방법원은 이 결정을 번복했다.

캐나다 연방법원은 옷 입는 방법의 대상으로 특별히 여성을 설정하고 있기 때문에 일반적으로 적용되는 법(a law of general application)으로 볼 수 없다고 지적했다. 난민지위 또한 판결문은 Cheung v. MEI을 인용하며, 일반적으로 적용되는 법이라 하더라도 법의 객관성에 있어서 완전히 균형을 잃을 수 있는 정도로 개인에 대한 처벌 또는 처우가 엄격할 경우에는 법이 박해적인 방식으로 작용한다고 판시한다. 또한 신청자가 이슬람 복장법규에 완전히 순응하지 않았기 때문에 여덟 번에서 아홉 번에 걸치는 신청자에 대한 체포, 구금, 심문이 이루어진 것이며, 복장법규의 사소한 위반에 의해 주어진 처분은 처벌이 법의 객관성에 완전히 불균형을 이루고 있는 박해에 해당한다고 판결했다.

강제결혼과 복장법규의 예 외에도 동성애에 대한 박해가 난민법상 중요한 의미를 갖는다. 미국의 INS는 이란으로 돌아갈 경우 신청자가 여성주의와 레즈비언 활동으

115) Federal Court of Canada, Farideh Fathi-Rad v. Secretary of State for Canada, 13 Apr. 1994.

116) '박해'가 아닌 일반 적용되는 법에 의한 '기소'의 경우에는 난민지위가 부정되어 왔다 (Goodwin-Gill 1996: 52).

로 박해를 받을 것이라는 이유에서 망명을 인정한 바 있다. 이란 정부가 레즈비언과 게이에게 사형을 언도하는 엄격한 이슬람의 해석을 고수하고 있다는 것을 인정하며, 신청자가 본국으로 돌아간다면 신청자가 박해에 직면할 것이라고 결론 내렸다 (UNHCR Division, 1997: 95). 동성애에 대한 폭력은 법정에서 박해로 해석되어 온 또 다른 영역이다. 수많은 국가에서 동성애는 성적 지향 때문에 심각한 형벌과 극심한 혐오와 차별에 놓인다. 그리고 이러한 동성애에 대한 폭력은 레즈비언에게 더 가혹한 박해의 형태로 행해진다는 사실이 고려되어야 한다.

역사적으로 여성에게는 정부 및 가족이나 지역사회를 통해 사회적·문화적 성역할 및 규범이 부여되어 왔다. 특히 ‘자연화된(naturalized)’ 가족과 공동체의 관계는 여성에 대한 처벌을 정당화하는데 기여했고, 가부장적 정부도 이러한 폭력을 묵인하고 공모해왔다. 강제결혼과 복장법규 위반과 동성애에 따른 처벌은 이러한 예를 제시한다. 따라서 여성이 성차별적 법과 관습에 불복종했을 때 어떠한 처벌이 정부차원과 사적인 차원에서 이루어지고 있는지를 난민결정에서 고려해야 한다.

다. 법, 정책 또는 관행 자체가 박해적인 경우

박해는 보통범죄에 대한 형벌과는 구별되지만, 법 자체가 수락된 인권기준과 부합하지 않을 수 있기 때문에 관련국의 법을 조사할 필요가 있다¹¹⁷⁾. 사실상 개인이 처벌에 의해 실제로 희생되는지 여부에 관계없이, 법 또는 집행 그 자체를(in itself) 박해 그 자체로(per se) 해석할 수 있다(UNHCR Division 1997). Goodwin-Gil(1996: 52)도 일반 적용되는 법이라 하더라도, 법 그 자체가 다른 자의적 조치와 같이 박해적인 도구가 될 수 있다고 말한다. 여성들의 권리와 활동을 심각하게 제한하는 정책, 법, 사회적 규범도 그 자체로 박해적인지 여부를 법정에서 심사해야 한다. 캐나다 젠더 가이드라인도 ‘정책이나 법이 본질적으로 박해적인 경우’를 포함하고 있다 (Oosterveld 1996: 578).

복장법규와 관련된 사안의 경우 복장 관련 법 자체가 여성의 종교의 자유와 양심의 자유를 위반한 박해적인 것으로 해석될 수 있다(Abadi 1997). Fatin v. INS 사건에서 법정은 이 법에 대한 ‘순종’을 매우 혐오스러워 하는 여성에게 제한적인 복장법규는 박해에 해당한다는 것을 인정했다. ‘개인을 육체적으로 고통스럽거나 해롭게 하지

117) UNHCR Handbook, para. 59.

는 않지만 개인의 깊은 신념 속에서 혐오스러운 행위를 하도록 강요하는 정부 조치들이 포함될 만큼 충분히 넓은 방법으로 박해가 해석될 수 있다'고 본 것이다.

음핵절개(female circumcision) 관습의 경우도 '박해'를 구성하는지 여부가 법정에서 다투어져 왔다. 1996년 6월 미국 이민항소위원회는 FGM의 관습에 의해서 가해지는 위해의 정도가 박해에 해당한다는 결론을 내렸다. 이는 할례를 박해로 인정한 미국 내 첫 번째 판례에 해당한다(Malone & Wood 1997: 147). 이 사건은 Fauziya Kasinga가 본국에서 음핵절개를 강요당할 것이라는 사유로 정치적 망명을 신청했던 사안이다. 이민항소위원회는 거부 결정을 뒤집어 미국의 망명자로 인정하도록 명령했다.

이 판례의 사실관계는 다음과 같다. 토고(Togo) 태생의 19세 신청자 카진가는 토고 북쪽 Tchamba-Kunsuntu 부족의 구성원이다. 그 부족의 어린 여성들은 보통 15세에 '영구적인 손상을 가져오는 극단적 성격'의 할례를 경험한다(Malone & Wood, 1997: 141). 카진가는 아버지 사망 전까지 그 관행으로부터 보호받을 수 있었지만, 그가 사망함에 따라 고모로부터 할례를 강요받았다. 어머니는 집에서 추방되고 아버지의 여형제가 부족의 관습에 따라 가족의 권위있는 인물이 되었기 때문이다. 고모는 카진가를 다쳐의 남성에게 결혼시킬 준비를 하였고, 결혼 전 할례를 치를 계획을 세웠다. 카진가는 이를 피해 가나와 독일을 거쳐 미국에서 망명을 신청했다. 당시 카진가는 고모의 신고에 의해 토고 경찰에 의해 수소문 중이었다(Malone & Wood 1997: 141).

캐나다의 이민·난민 위원회도 1994년 결정에서 할례(FGM)를 박해로 해석했다. 이것은 자국으로 돌아가면 할례에 직면하게 될 미성년 어린이에 관한 사안이었다¹¹⁸⁾. 주 신청자는 어머니였지만, 위원회는 미성년 여자 신청자의 환경과 조건들을 어머니와 분리해서 평가했다. 신청자인 미성년자 어머니는 이 관행으로부터 방어하기에는 무력한 상황이었다. 위원회는 육체적 그리고 감정적인 관습의 결과를 언급하며, 미성년이 공포를 느끼는 위해의 심각성에 무게를 두었다. 세계인권선언 제 3조 및 '아동의 권리에 관한 UN협약(United Nations Convention on the Rights of the Child)' 제 19조¹¹⁹⁾, 제 24조¹²⁰⁾, 제 37조¹²¹⁾를 인용했다. 위원회는 할례가 '고통스러운 관습'이

118) Canadian Immigration and Refugee Board, Re: Khadra Hassan Frah, 13 July 1994 (UNHCR Division 98-99에서 재인용).

119) 당사국은 아동이 부모·후견인 기타 아동양육자의 양육을 받고 있는 동안 모든 형태의 신체적·정신적 폭력, 상해나 학대, 유기나 유기적 대우, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취로부터

라고 설명하며, 본국의 정부기관이 미성년인 여자 신청자를 보호하지 않을 것이라는 것을 인정했다. 이 결정에서는 1947년 소말리아 정부의 금지조치 이외에는 광범위한 관행인 할례(FGM)를 중지시키기 위한 정부 조치가 취해지지 않는다는 사실에 주목했다.

이러한 결정 외에도 많은 법정은 다양한 형태¹²²⁾로 행해지는 할례에 대해 관행 그 자체가 박해적인 것으로 해석해 왔다. 여성폭력철폐선언 등 국제문서도 할례가 여성에 대한 폭력에 해당하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 박해를 판단하는데 이와 같은 국제문서를 인용할 필요가 있고, 국가 기관들은 이러한 관행으로부터 여성들과 소녀들에 대해 보호를 제공할 수 없거나, 이를 묵인할 수 있다는 것을 고려해야 한다.

크롤리(Crawley)는 ‘여성에 대한 폭력이 자주 사회적 혹은 문화적 규범의 형태를 가정하고 있기 때문에, 많은 경우 정부가 책임 져야하는 여성인권에 대한 폭력으로 인식되지 않는다’고 설명한다¹²³⁾. 할례 및 복장법규 등은 사회적 또는 문화적 규범의 형태를 가장하며 여성에 대한 폭력을 정당화해 온 예에 해당한다.

라. 법의 집행수단이 박해적인 경우

법 자체가 박해적인 경우도 있지만, 법 적용이 차별적인 경우가 더 많다¹²⁴⁾. 따라서 양자의 구별이 필요하다. 법정도 ‘가족계획정책’ 사안을 통해 관행 또는 법 그것 자체가(per se) 박해적인 경우와 집행조치가 박해적인 경우의 구별이 필요하다는 것을 인식했다(UNHCR Division 1995: 99). 법정은 법 자체가 본질적으로 박해적이지 않더라도 집행하기 위해 사용된 조치들이 박해적일 수 있다고 결정 내린 바 있다. 대표적인 판례로 캐나다 연방정부의 *Cheung v. Canada Minister of Employment*

아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 입법적 행정적·사회적 및 교육적 조치를 취하여야 한다(제 19조 제 1항).

120) 당사국은 아동의 건강을 해치는 전통관습을 폐지하기 위하여 모든 효과적이고 적절한 조치를 취해야 한다(제 23조 제 3항).

121) 어떠한 아동도 고문 또는 기타 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 아니한다(제 37조 가항).

122) clitoridectomy는 음핵(clitoris)을 부분적으로 혹은 모두 제거하는 것이고, excision(절개)은 음핵과 음순(labia minora)의 제거하는 것이다. infibulation은 음핵, 음순(labia minora)와 음순(labia majora)의 내부 표면의 완전한 제거한 후 외음부(vulva)를 함께 꿰매는 것이다.

123) Crawley, H., *Women as Asylum Seeker: A Legal Handbook*, 92 (UNHCR Division 1997: 92에서 재인용).

124) UNHCR Handbook, para. 59

and Immigration¹²⁵⁾을 들 수 있다.

이 사안에서 캐나다 연방법원은 중국의 한 자녀정책(one child policy)을 위반하여 두 번째 아이를 낳은 여성이 직면한 강제불임을 박해로 인정했다. Cheung은 첫 번째 아이를 가진 이후 3번 낙태했고 다시 임신한 경우이다. 지방기관이 모르게 다른 지역으로 이주해 두 번째 아이를 가졌지만 이미 아이의 정상적인 의료 혜택을 거부당한 상황이었다. 만일 중국으로 돌아간다면 식량보조, 교육 및 노동기회를 박탈당하고, 지방정부에 의해 곧 불임될 것이라며 난민지위를 요청했다. 그러나 이 여성에 대해 이민·난민위원회는 중국의 한 자녀 정책하의 강제불임이 난민지위에 대해 충분한 근거가 있는 박해를 구성하지 않는다는 이유로 난민지위를 거부했다.

이민·난민위원회는 ‘한자녀정책’의 일반 목적인 중국의 근대화가 정책상 박해적인 의도를 가지고 있지 않으며, 이 정책 또한 일반적으로 적용(general application)되는 법이라고 주장하였다. 즉 공공 복지의 관점에서 장려된 가족규모 관련 정책이 정부당국의 적법한 집행으로 보고 있다(UNHCR Division 1995: 99). 모든 정부가 주권과 내정불간섭 원칙에 의해서 자신의 법을 제정하고 집행할 권한을 가지고 있기 때문이다(Goodwin-will 1996: 52).

그러나 국가들에게 인구문제에 관해 적절한 정책을 결정할 자격이 있는지 여부를 떠나서, 그러한 정책의 이행이 보편적으로 인정된 인권에 준거하여 행해지고 있는지 여부가 중요하다. 법이 차별적으로 적용되거나 법의 집행이 차별을 조장하는 경우에도 인권의 관점에서 박해에 해당될 수 있기 때문이다(Goodwin-will 1996: 52). 캐나다 연방법원은 위원회의 결정을 번복하며 위원회의 결정에 대해 다음과 같이 평가했다. ‘위원회는 그 정책이 집행되기 위해 사용되는 조치들을 검토하기보다는, 한자녀정책의 일반적인 목적에 초점을 맞추으로써 법을 잘못 이해했다. 그렇게 함으로써, 위원회는 불임으로 인한 개인의 정신적·육체적 안전(integrity)에 대한 침해(intrusiveness)의 심각성을 무시했다’라고 판시하고 있다.

캐나다 연방법원은 또한 중국의 한자녀 정책은 일반적으로 적용되고 있다고 볼 수 있지만, 중국여성에 대한 강제불임은 일반적으로 적용되고 있지 않다고 말했다. 결국, 이러한 관행이 제한된 집단에만 영향을 미치기 때문에, 법의 일반적용에 해당되지 않는 강제불임은 박해를 구성한다고 보았다. 문서화된 증거는 강제불임이 전역에 보편

125) Cheung v. Ministry of Employment and Immigration, (1993) 2 FC 314.

적으로 적용되지 않는다는 것을 보여주고 있으며, 주로 중앙정부가 아닌 지방기관들에 의해서 강제낙태와 강제불임이 행해지고 있다고 설명했다. 오히려 그러한 관행들이 중국정부의 공식적인 정책들과 갈등을 빚을 수도 있다고 보고 있다. 사실상 ‘강제 불임이 일반적으로 적용되는 법으로 수용된다 하더라도, 그 사실이 반드시 협약난민 지위에 대한 요청을 막지는 못할 것이다’라고 판시했다. 법정은 다음과 같이 말한다.

“신청자의 공포는 단순히 중국의 한 자녀정책에 의해 승인된 경제적인 처벌에 노출될 수 있다는 점만이 아니다. 오히려, 이 사안에서 신청자는 진정으로 강제불임을 공포로 느낀다는 것이다; 그녀의 공포는 법의 일반적인 적용 결과를 넘어서, 법으로부터 정상적으로 나오지 않는 비정상적인 처분까지 포함한다. 게다가 만일 일반적으로 적용되는 법의 처벌과 처분이 법의 객관성과 균형에 맞지 않을 정도로 너무 엄격(Draconian)한 경우라도, 이것은 박해로 볼 수 있다. 이것은 처벌과 처분의 의도가 박해인지 여부와 관계없다. 법의 걸치장에 감춰진 박해가 덜 박해적인 것은 아니다. 적법한 목적으로 조성된 잔인함도 여전히 잔인한 것이다.”

여성들에 대한 강제낙태(forced abortion)와 강제불임(forced sterilization)은 박해에 해당하는 인권 침해이다. 그러한 처분은 국제법상 생명, 자유, 안전에 대한 권리, 가혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 처우 또는 처벌을 받지 않을 권리를 포함한 인권을 위반한 것이다.

캐나다 연방법원도 강제불임을 세계인권선언 제 3조와 제 5조를 위반한 것으로 보았고(Mawani 1993: 246), 호주의 최고법원 Applicant A and Another v. Minister for Immigration and Ethnic Affairs 사건의 도슨(Dawson) 판사도 강제불임을 국제법상 안전의 권리를 위반한 박해로 해석했다. 그는 ‘의심할 것 없이 강제적인 불임은 동의 없이 행해지는 몸에 대한 침해이고 이는 중요한 결과를 가져온다’고 판시했다(UNHCR Division 1995: 102).

그 밖의 많은 국제인권선언들은 여성의 재생산권에 관해 규정하고 있다. 1994년 카이로 세계인구회의의 ‘인구행동계획’(Programme of Action of the 1994 Cairo Population)에서는 ‘자유롭고 책임감 있게 아이들의 수, 간격, 시기를 결정할 모든 커플과 개인의 기본권’ 그리고 ‘차별, 강압과 폭력으로부터 자유로운 재생산과 관련된 결정을 할 모든 사람들의 권리’를 인정했다. 또한 1995년 9월, 제 4차 세계여성회의에

서 채택된 북경 여성 선언(Beijing Declaration of the Fourth World Conference on Women)에서는 ‘건강, 특별히 출산에 관한 모든 면들을 통제할 모든 여성들의 권리가 그들의 권력(empowerment)의 기초’라고 말했다. 이러한 국제인권선언들은 여성의 몸에 대한 권리를 재확인시켜주고 있다. 따라서 강제불임이나 강제낙태는 정부 정책의 목적과 관계없이 인권의 관점에서 박해여부를 결정해야 한다.

C. 국가 또는 사인에 의한 박해

1. 박해의 행위자

박해행위는 국가기관에 의해서 행해지는 것이 일반적이다¹²⁶⁾. 그러나 사인에 의한 박해도 국가기관이 피박해자를 보호해 주지 않을 경우 간접적으로 국가기관에 의한 박해로 볼 수 있다(박정현 2000: 24). 젠더 박해는 국가 기관보다는 사인에 의해 행해지기 때문에 박해의 행위자가 국가로 한정되는지 여부가 중요하다. 이에 관해 캐나다 연방법원 *Canada v. Ward* 판례는 협약의 어떤 부분에서도 박해의 행위자(agent)가 국가일 것을 요구하고 있지 않음을 명백히 하였다. ‘박해에 대한 정부의 공모는 필수 조건(state complicity)이 아니다’라고 판시하고 있다. 이 판례는 사적영역에서 박해 받는 여성들에게 난민지위의 가능성을 열어 놓았다.

UNHCR Handbook도 국가에 의해 묵인되고 효과적인 보호를 제공하지 못하는 사인에 의한 행위를 다음과 같이 설명하고 있다. “지역주민이 심히 차별적이거나 다른 공격적인 행위를 하여도, 이들 행위가 국가기관에 의하여 고의로 묵인되고, 국가기관이 효과적인 보호의 제공을 거부하고, 또는 효과적인 보호를 제공할 수 없는 한, 이들 행위는 박해로 간주한다¹²⁷⁾”. 캐나다 젠더 가이드라인도 ‘공적 기관이나 정부가 관련 당사자들을 적절하게 보호하지 않거나 보호할 수 없는 사인에 의한 폭력행위’를 박해행위에 포함시키고 있다. 다만, 박해의 행위자가 사인일 때에는 국가가 보호를 부여하지 않거나 보호할 수 없어야 한다. *Canada v. Ward* 판례에서도 협약상 박해가 엄격한 의미에서 정부를 공범자로 하고 있지는 않지만, 정부가 국민을 보호할 수 없는 상황이 전제된다고 말한다.

126) UNHCR Handbook, para. 65.

127) UNHCR Handbook, para. 65.

Canada v. Ward 사건은 사안에 의한 박해로부터 국가가 신청자를 보호할 수 없는 경우에 해당된다. 경찰은 신청자에 대한 아일랜드 민족해방군(Irish National Liberation Army, INLA)의 보복행위에 협력하거나 이를 묵인하지는 않았지만, 주어진 환경에서 신청자를 보호할 수 없다는 사실을 경찰 스스로 인정했던 사안이었다. 이 사건은 광범위한 국제공동체의 피난처의 필요성을 강조하며 다음과 같이 판시한다. ‘국제난민법의 원리는 단순히 정부로부터 박해받는 자들에 대해 피난처를 제공할 필요성을 의미할 뿐 아니라, 보다 광범위하게 본국 정부가 박해로부터 보호를 제공할 수 없거나 여지가 없는 사람들에게 피난처를 제공할 필요를 의미한다’. 이 판례의 중요한 의미는 ‘정부가 신청자를 적절하게 보호하는 것을 실패하는 한, 정부의 부작위가 공모, 무관심, 또는 진정한 무능력에서 나왔는지 여부는 중요하지 않다(Macklin 1995: 234)’는 것을 보여준 점이다.

결론적으로 박해의 행위자가 국가일 필요는 없지만, 사인에 의한 박해의 경우 국가 보호의 실패가 있어야 한다. 정부가 신청자에게 적절한 보호를 제공하지 못하는 한, 정부보호의 실패가 정부의 공모, 무의지 혹은 무능력에 의한 것인지 여부는 중요하지 않다.

2. 국가보호의 실패

가. 대리의 원칙

‘국민의 안전은 주권의 본질¹²⁸⁾’이다. 이러한 국가 의무가 제대로 이행되지 않을 때, 국제 공동체의 개입이 정당화된다. 국제난민법의 경우도 국민이 국가로부터 보호를 기대할 수 없을 때 한해서 보충적으로 기능한다. 이러한 난민 설계(refugee scheme)를 가리켜 제임스 하서웨이(James Hathaway)는 ‘대리(surrogate) 또는 대체(substitute)’라고 부른다¹²⁹⁾. 즉 난민법은 박해받는 개인에 대해 정부가 기본적인 보호 의무를 이행할 수 없거나 하지 않을 때, 정부를 대리하여 보호를 제공하기 위해 존재한다. 그런 의미에서 국민이 국가로부터 기대되는 보호에 대한 보완으로서 설계되었다.¹³⁰⁾ Canada v. Ward 사건에서도 이러한 견해를 받아들이고 있다.

128) 라 포리스트 판사의 말 (Mackline 1995: 223에서 재인용).

129) James Hathaway(1991), The Law of Refugee Status, p.135, Canada v. Ward에서 재인용.

국가는 기본적으로 박해로부터 여성을 보호할 책임이 있다. 국제 문서들도 사인에 의한 인권침해로부터 여성을 보호하는 정부책임을 명확하게 확립하였다. 여성폭력에 대한 특별보고자(The Special Rapporteur)는 1994년 11월 여성에 대해 사인이 폭력을 범하는 것에 대해 문제시했고, 정부는 특정 조건에서 사인에 대한 행위 또는 부작위(omission)에 대해 법적 책임이 있다고 결론 내렸다(UNHCR division, 1997: 87).

따라서, 국가는 주권의 본질에 해당하는 국민의 안전을 책임질 수 있어야 하고, 국제문서가 규정한 바와 같이 여성을 폭력으로부터 보호할 수 있는 국가 의무를 이행해야 한다. 따라서 박해의 공포를 가진 여성은 자국 정부에 도움을 요청하는 것이 일차적으로 필요하다. 그럼에도 불구하고 국가차원의 보호가 이루어지지 않을 경우 국제공동체는 난민법에 의거하여 이 여성에게 피난처를 제공할 책임이 있다.

나. 국가보호실패에 대한 입증

가정폭력, 성폭력 등이 일반 범죄가 아닌 ‘박해’가 되기 위해서 신청자는 국가보호의 실패를 입증해야 한다. 즉 ‘보통 범죄’에서 ‘박해’로의 전환은 위해로부터 신청자에 대한 보호를 체계적으로 실패한 국가에 달려있다(Macklin 1995). 즉 국가보호의 실패가 전제되어야 한다. 국가보호 실패의 상황에 대해 뉴질랜드 Refugee Appeal No 2039/92 RE MN 판례는 다음과 같은 4가지 유형으로 소개한다. (a) 관련정부에 의해 행해진(committed) 박해, (b) 관련정부에 의해 용인되는(condoned) 박해, (c) 관련정부에 의해 수인되는(tolerated) 박해, (d) 관련정부에 의해서 용인이나 수인은 되지 않지만, 정부가 적절한 보호를 제공하기를 거절하거나 제공할 수 없기 때문에 현존하는(present) 박해로 분류될 수 있다.

그렇다면, 어떻게 국가보호의 실패를 입증할 수 있는가. 대부분 정부가 여성에 대한 폭력을 공식적으로 용인하고 있지 않기 때문에 입증은 어려운 문제이다(UNHCR Division 1997 :89에서 재인용). 판례는 정부가 ‘위해’에 적극적으로 개입한 경우와, 신청자가 정부에 보호를 요청했음에도 불구하고 이를 정부가 묵인한 경우로 나눠 설명할 수 있다. 법정에서 제시된 증거는 다음과 같다.

첫 번째, 가정폭력에 관한 Islam-Shah 사건이나 Refugee Appeal No.71427/99 사건에서는 위해에 정부가 적극적으로 개입한 증거가 있었다(Anker 2001: 398). 전

130) Hathaway의 주장(Canada v. Ward에서 재인용).

자는 간통에 대한 형벌이 그 증거가 되었고, 후자는 이란법 상 남성에게 유리한 후견인 지위를 들 수 있다.

두 번째, Islam-Shah 사건의 호프만(Hoffmann)과 스테인(Steyn) 판사는 1995년 앰네스티 국제보고서(Amnesty international report)를 통해 파키스탄의 여성에 대한 법적 사회적 차별에 대해 판단하고 그것을 토대로 두 여성 신청자가 국가로부터 보호받지 못할 것이라는 결론에 도달했다. 미국의 Matter of M-K 사건에서도 여성에 대한 폭력 특히, 아내구타가 일반적인 국가 상황에 관한 증거가 채택되었다. 그 밖의 증거로는 아내의 불복과 불경에 대한 남편의 처벌이 정당화되는 상황, 심각한 상해나 살인을 제외하고는 가정폭력에 개입하려하지 않는 경찰의 태도, 법정에서 가정폭력의 문제가 거의 다뤄지지 않는 상황 등이 보충적으로 제시되었다(UNHCR Division, 1997: 89-90).

세 번째, 많은 판례는 경찰 및 사법기관의 관행을 그 증거로 삼았다. 가정폭력이나 성폭력은 법적으로 금지되어 있다 하더라도 많은 경우 사회적 관행에 의해 타성화되어 있다. 따라서, ‘도움요청에 대한 경찰 응답의 부재, 조사나 기소의 거부 그리고 유죄선고나 처벌의 망설임(Macklin 1995: 224)’이 중요한 증거로 채택될 수 있다.

캐나다에서 난민지위가 인정된 신청자¹³¹⁾의 사안에서도 이러한 관행이 검토되었다. 신청자가 남편의 반복적인 학대로 인해 불가리아 경찰에 보호 요청을 했던 사실과, 관련 정부기관들이 이를 알고 있었음에도 이 문제를 법정으로 가져가지 않았다는 사실이 인정되었다. 또한 가정폭력이 불가리아에서 일반적이고, 경찰 등 정부기관이 가정폭력에 대해 주의를 기울이지 않는다는 사실이 신청자의 증언을 통해 확인되었다. 결국 위원회는 신청자 남편을 기소하기 위한 불가리아 사법 시스템이 실패했다고 지적하며, 이는 고문방지협약에서 정의된 ‘묵인¹³²⁾’을 구성한다고 말한다(UNHCR Division 1997: 91).

Islam-Shah 판례도 파키스탄의 경찰 및 법적 관행에 대해 다음과 같이 말한다. ‘여성으로서 남편의 행동에 대해 경찰이나 법정에 불평하는 것은 소용없는 일이다. 오히려 경찰은 여성의 부정행위에 대한 남편의 주장에 따라 그녀를 체포하기 쉽다.’

131) UNHCR Division :91, Immigration and Refugee Board, 1 Nov. 1995, T91-01497에서 재인용

132) 참고로 고문방지협약은 외견상 사인에 의한 고문행위에 대해 국가가 자기관련성을 부인한다 할지라도 정부에 적극적 의무를 부과하여 정부기관에 의한 ‘묵인’을 인정한다(최태현 1996).

또한 ‘남편의 증거가 여성의 것보다 더 신빙성 있는 것으로 간주되므로, 신청자는 효과적인 법적 방패를 제공받지 못할 것’이라고 지적한다. 더 나아가 Islam-Shah 판결은 신청자가 유죄 선고를 받을 경우 가혹한 형벌을 선고받을 것을 고려했고, 기소되지 않더라도 ‘남편과 분리된 여성’이 사회적으로 고립될 가능성과 남편과 정치적 동료에 의해 교사될 (어느 경우는 살해까지) 가능성도 검토했다.¹³³⁾

가정폭력 관련 대부분 사안이 그렇듯이, Khawar 사건과 Matter of R-A- 사건에서 증거는 단순히 경찰의 보호를 얻기 위한 신청자의 여러 차례 시도와 관련된 것이다(Anker 2001: 398). 미국의 Matter of R-A- 사건도 반복적인 보호 요청에도 불구하고 경찰과 법정은 개입을 거부¹³⁴⁾한 경우이고, Matter of M-K 사건도 극심한 구타에 대한 세 차례의 보호 요청에도 경찰이 가정문제를 들어 개입하지 않은 사례이다. 가시적인 증거가 없는 이러한 상황은 입증을 더욱더 어렵게 한다. 대신에 Khawar 재판부는 남성과 여성을 다르게 취급하는 국가에 의한 ‘충분한 근거가 있는 차별의 패턴’과 남성 폭력으로부터 여성신청자를 보호하지 못하는 정부조직의 비효용성을 찾아내었다(Anker 2001).

그러나 단순히 신청자가 정부에 대해 보호요청을 하지 않은 이유만으로 증거 불충분으로 다뤄져서는 안 된다. 구체적으로 신청자가 왜 국가기관에 도움을 요청하지 않았는지를 검토해야 한다. 이것은 경찰 및 정부기관의 관행을 판단하는 데 있어 중요하다. 캐나다 이민·난민위원회는 아버지의 학대나 위협으로부터 신청자가 케냐 경찰에 어떠한 보호요청을 하지 않았다는 이유로 경찰의 태도에 관한 문서상 증거가 없다고 보고 난민지위를 거부했다. 이에 대해 연방재판부는 Vidhni v. Minister of Citizenship and Immigration 판례에서 위원회가 ‘정부 보호가 이러한 환경 속에서 유효할 수 있는지 여부’를 적절히 고려하지 못했다고 판시했다. 신청자는 불평을 이유로 도리어 경찰들로부터의 성적 공격이 두려웠다고 증언했음에도 불구하고, 위원회는 ‘왜 경찰에 보호를 요청하지 않았는지’에 관한 정부태도와 관련한 증거를 검토하지 않았기 때문이다.

또한 단순히 국가의 여성폭력이 얼마나 만연했는지에 따라 난민지위를 부여해서도

133) House of Lords. Islam v. Secretary of State for the Home Department Regina v. Immigration Appeal Tribunal and another ex parte Shah (conjoined appeals), 25 March 1999, IJRL 11, 3.

134) Center for Gender & Refugee Studies, 앞의 글.

안된다. 이 경우 여성 폭력이 만연한 본국에 속한 여성에게는 입증이 용이하지만, 그렇지 않은 국가의 여성일 경우 심각한 위해와 위해에 대한 합리적인 공포를 가졌다고 할 지라도 입증이 어렵기 때문이다(Macklin 1995: 246). 여성폭력에 관해서는 ‘수용국 여성’도 예외가 될 수 없다. 따라서 구체적 개인이 처해있는 사실적 정황에 관한 신청자의 증언이 더욱더 중요하게 다뤄져야 한다.

가정폭력과 성폭력 등 여성에 대한 폭력은 많은 경우 경찰의 관행, 조사나 기소의 거부 그리고 유죄선고 등 정부기관의 묵인 하에서 방치된다. UNHCR 성폭력 가이드라인도 여성들에 대한 성폭력이 공무 능력을 행사하는 사람들의 동의나 묵인 하에 사용되는 박해의 형태라고 설명하고 있다(UNHCR Division, 1997: 86에서 재인용). 따라서 ‘국가보호의 실패’에 관한 증거를 채택할 때, 국가기관의 관행이 어떠한지 그리고 신청자가 국가기관 도움을 요청하지 않았다면 그 이유에 관한 신청자의 증언을 중요하게 다뤄야 한다. 또한 정부가 스스로 무능을 인정하지 않는 한, 이를 입증하기 위한 또 다른 방법으로 정부 보호를 받지 못했던 유사한 상황에 있는 개인의 증언이나 신청자가 정부 보호를 받지 못했던 과거 사건을 증거로 채택할 수 있다.

다. 국가 보호의 판단 기준

국가보호실패에 대한 평가기준은 무엇인가. 국가보호의 효율성은 어떤 기준에 의해서 판단될 수 있는가. ‘국가보호실패’는 신청자가 느끼는 공포와 어떤 관련성을 가지고 있는가. 이 질문은 난민결정과정에서 국가보호실패를 어떠한 기준으로 판단하는가의 문제이다. 이에 관해 영국 최고법원은 Horvath v. Secretary of State for the Home Office 사건에서 국가보호의 기준이 박해의 개념이나 충분한 근거가 있는 공포로부터 분리시켜 분석해야 한다고 보고 있다. 즉 박해의 공포여부와 무관하게 국가보호 시스템의 효용성을 기준으로 국가보호실패를 판단하고 있다.

그러나 이 견해를 반박하며 로저 헤인즈(Rodger Haines) 판사는 Refugee Appeal No 2039/92 RE MN 사건에서 ‘피박해자 관점’에서 기준을 새롭게 제시한다. 그는 신청자에게 충분한 근거가 있는 공포나 심각한 위해의 가망성이 여전히 남아있는 한, 그 정부는 보호에 실패한 것으로 보고 있다. 영국 최고법원처럼 보호 시스템의 일반적 효용성을 기준으로 설정했을 경우, 피박해자의 공포와 무관하게 ‘국가보호실패’가 평가될 수 있기 때문이다. 예를 들어, 정부의 보호 시스템이 객관적으로 효율적이고,

정부가 그것을 운영하려는 합리적인 의지(reasonable willingness)를 가졌다고 간주 되면, 신청자가 충분한 근거가 있는 박해의 공포에 가졌다고 할지라도 국가보호실패를 입증할 수 없게 된다. 결국, 신청자가 박해의 충분한 근거가 있는 공포를 가졌음에도 불구하고 ‘난민’으로 보호받지 못한다.

보호시스템의 ‘객관적인’ 효율성과 합리적인 정부의지를 갖췄다는 이유로 생명과 자유의 위협을 받는 개인에게 난민지위를 거부한다면 그것은 국제적 난민 보호 목적에 패배적이다¹³⁵⁾. 또한, 신청자의 생명을 걸어야 되는 정도로 정부의 비효율성에 대한 입증책임을 신청자에게 전가시킨다면 그것 역시 자기 모순적이다. 헤인즈 판사는 뉴질랜드 난민법의 목적이 정부 보호시스템을 비난하기 위한 것이 아니고, 박해에 대한 공포를 가진 사람을 확인하는데 있다고 강조한다. 따라서 정부 보호는 사인으로부터의 충분히 근거가 있는 공포 혹은 심각한 위협의 가망성이 있는지 여부가 그 기준이 되어야 한다.

어떤 여성들에게도 국가 보호는 완전하고 효과적일 수 없다. 정부 보호시스템이 효율적이라고 간주되는 난민 ‘수용국’의 경우도 마찬가지다. 공·사 분리가 되어있는 사회에서 완벽한 국가 보호는 신화에 불과하다. 국가가 아무리 효율적인 시스템을 운영한다고 하더라도, 여성은 사적 영역에서 고립되어 치명적인 폭력에 노출될 수 있다. 따라서 피박해자의 공포와 분리시켜 정부 보호의 효용성을 평가하기보다는 신청자에게 박해의 가능성이 남아있는지에 따라 판단해야 한다.

3. 심각한 위협

박해는 심각한 위협과 정부보호의 실패 양자에 의해 구성된다. 영국 난민여성법률구조단(Refugee Women’s Legal Group)은 ‘망명 결정에 대한 젠더 가이드라인’에서 ‘박해(persecution) = 심각한 위협(serious harm) + 정부보호의 실패(failure of state protection)’ 공식을 제안했다. 이 공식은 영국 Isalm-Shah 판례와 뉴질랜드 Refugee Appeal No 71427/99 판례에서 인용되었다. 즉, 박해를 구성하기 위해서는 심각한 위협과 정부보호의 실패 모두가 요구된다(Anker 2001).

다른 국가가 책임을 지기 위해서는 심각한 위협이 있어야 한다. 단순한 위협이 초

135) 로저 헤인즈 판사의 견해.

래된다는 이유로 다른 국가가 책임을 부담할 수는 없기 때문이다. 하서웨이가 말한 것처럼, ‘정부보호의 실패를 보여줄 수 있는 인권의 지속적이고 체계적인 폭력’이 있어야 한다. 영국 Islam-Shah 판례와 뉴질랜드 Refugee Appeal No 71427/99 판례에서는 심각한 위해와 국가보호의 실패가 어떻게 구성되는지를 잘 보여주고 있다.

영국 Islam-Shah 판례의 호프만 법관은 첫째, Islam은 남편과 그의 정치적 동료에 의해, 그리고 Shah는 남편에 의해 폭력의 위협에 놓여있고 둘째, 이에 대한 정부의 무능력(inability)과 무의지(unwillingness)가 있다고 보았다. 결국, 이 사안에는 개인적인 위해와 정부보호실패 두 요소가 협약 의미 내에서 박해를 구성하도록 결합되어 있다.

뉴질랜드 Refugee Appeal No 71427/99 판례의 헤인즈 판사도 이 공식을 사용하며, Islam-Shah 사건의 전제들을 명확히 했다. 이 사건은 후견인에 관한 법적 분쟁에서 폭력적인 전 남편을 피해 도망친 이란 여성에 관한 사안이다. 사실관계를 살펴보면 다음과 같다.

신청자는 결혼 중 혁명군대 장교인 남편에게 반복적으로 구타에 시달렸으며, 출산 후 아이를 빼앗긴 채 집에서 쫓겨났다. 이혼 소송 중 신청자는 사산된 줄 알았던 아들이 살아있음을 알게 되었으나, 후견인 지위는 남편에게 돌아갔다. 이혼 후에도 남편은 신청자를 계속적으로 괴롭혔다. 결국 오랜 소송 끝에 신청자는 비공식적 후견지위를 인정받았으나, 아이가 사는 마을과 이란을 떠나지 않는다는 요구조건이 부과되었다. 만일 신청자가 이 조건을 위반하거나 재혼 할 경우 후견지위는 박탈되게 되어 있었다. 그럼에도 불구하고 신청자는 다른 남성과 사실혼 관계에 들어갔고, 이 사실을 알게된 전 남편은 신청자, 신청자 가족, 남편에게 폭력을 행사했다. 이로 인해 아들과 함께 불법적으로 이란을 떠나게 되었다.

이 사안에 대해 난민지위항소국은 남편으로부터의 ‘개인적 위해’와, 성차별적 법을 집행하고 있는 ‘정부의 위해’가 복합된 사안으로 판단했다. 여성에게 이등 시민의 지위를 부여하는 결혼·이혼·후견법과 소위 이슬람 통치의 누적적 효과가 성차별적 입법을 금지하는 여성차별철폐협약과 B규약 위반한다고 보았다. 결국 난민지위항소국은 신청자가 충분한 근거가 있는 심각한 위해의 공포를 가지고 있음을 인정하고, 종교, 정치적 견해, 특정사회집단의 근거를 인정하여 항소를 받아들였다. 이 사안은 Islam-Shah 사건의 결론, 즉 박해가 ‘심각한 위해와 정부보호 실패’로 구성된다는 것

을 재언급하고 있다.

결론적으로 박해에는 심각한 위해와 정부보호의 실패 모두가 필요하고, ‘인권의 지속적이고 체계적인 폭력’에 해당하는 심각한 위해는 국제법상 권리를 통해 평가될 수 있다.

D. 젠더 박해의 근거

신청자가 박해를 입증하는 문제를 명확히 했다면, 다음에는 박해와 열거된 다섯가지 근거와의 인과관계를 증명해야한다. ‘박해’의 근거는 인종, 종교, 국적, 정치적 의견 또는 특정사회집단의 구성원 신분으로 난민협약 제1조 제A항 2호에 열거되어 있다.

그런데 다섯가지 박해 근거에는 ‘젠더’가 명시적으로 포함되어 있지 않기 때문에 해석의 문제가 남아있다. 캐나다 가이드라인은 ‘열거된 근거 중 하나 또는 조합된 내용을 젠더 박해에 대한 충분한 근거가 있는 공포를 입증하는 여성을 보호하기 위해 적절히 해석할 수 있다(Oosterveld 1996: 575-576)’고 보고 있다. 그러나 결정권자들에게 인종, 종교, 국적, 정치적 견해의 근거에서 평가하고, ‘특정사회집단’은 ‘최후의 보류’로 남겨둘 것을 권장한다. 다시 말해서 캐나다 가이드라인은 정치적 견해 또는 종교 등 다른 근거가 특정사회집단 보다 더 우월한 노선으로 보고 있다(Macklin 1995).

열거된 5가지 근거는 ‘사실상(actual)’의 근거일 수도 있지만, ‘전가된(imputed)’ 인종, 종교, 국적, 정치적 견해, 특정사회집단 일 수 있다. 이 점은 여성망명자에게 중요하다. ‘전가된 근거’에는 박해자의 관점에서 주장되는 것을 의미한다. 예를 들면, Lazo-Majano v. INS 사건에서 박해자는 피해자에게 ‘정치적 견해’를 전가시켰다.

미국 INS 망명규정 수정안에서도 열거된 근거에 ‘전가된 정치적 견해 원칙(imputed political opinion doctrine)’을 적용하도록 하였다. 예를 들면 망명 신청자에게 전가된 인종(imputed race), 전가된 종교(imputed religion)가 인정될 수 있다. 이러한 망명수정안은 Matter of R-A의 판결에서 가정폭력에 시달린 과테말라 여성에게 남편에 의해 전가된 ‘정치적 견해’를 인정하지 않은 것에 대한 시민적 항의의 결과이다(Musalo & Knight 2001: 59).

따라서 본 논문은 여성 난민을 위해 인종, 종교, 국적, 정치적 의견 또는 특정사회집단의 구성원 신분의 근거를 성인지적으로 해석할 수 있는 지 검토하고, ‘전가된 정

치적 견해 원칙'이 적용된 판례를 살펴보고자 한다.

1. 인종과 국적

인종은 통상적으로 “인종”이라고 쓰여지는 모든 종류의 민족적 집단(ethnic groups)을 포함하는 광의의 의미로 이해된다.¹³⁶⁾ 국적은 단순히 ‘시민’으로서만 이해되지 않고 민족적 또는 언어적 집단의 구성원을 말하는 광범위한 의미로 사용된다. 따라서 ‘국적’의 범위가 ‘인종’과 중복되어 나타날 수 있다.¹³⁷⁾ 국적을 이유로 한 박해로는 (민족적, 언어적) 소수자에 대한 불리한 대우와 조치를 들 수 있다.¹³⁸⁾

또한 인종은 젠더와 복합적인 박해의 사유가 되기도 한다. 캐나다 가이드라인은 인종과 젠더 때문에 박해에 대한 공포를 주장하는 사례를 고려하고 있다. 예를 들어, 아프리카 사회의 아시아 여성이 ‘인종’ 뿐만 아니라 ‘성(sex)’ 때문에 박해를 받을 수 있다고 말한다(Oosterveld 1996: 576).

여성에 대한 박해가 ‘국적’, ‘민족’ 혹은 ‘인종’에 근거하여 행해지는 대표적인 경우는 여성이 속한 집단을 지배하기 위해 여성들을 강간하는 경우이다. 예를 들면, 전쟁에서 상대편 군대에 대한 보상의 차원에서 정복된 여성들의 몸을 강간할 수 있다(Macklin, 1995: 226). 또한 지역을 위협하는 목적에서 혹은 정치적으로 활동하는 남성들을 대신하여 정부나 상대편 군사들은 작전의 일환으로 민간 여성들을 강간할 수도 있다.¹³⁹⁾

후주 가이드라인도 ‘일반적으로 인종차별은 물질적이지만, 박해는 남성과 여성에 대해 다른 방식으로 나타날 수 있다’라고 말하며, 성폭력과 인종·민족과의 관련성을 다음과 같이 설명한다. ‘여성들은 민족적 정체성을 변형시키는 것으로 간주하여 성폭

136) UNHCR Handbook, para. 68.

137) UNHCR Handbook, para. 74.

138) UNHCR Handbook, para. 74.

139) 제주 4·3사건도 집단에 대해 처벌의 의미를 담고 있다. 마을에서의 “빨갱이와 관련되었다고 여겨지는 여성들”, 도피중이거나 입산한 남편이나 아들을 둔 여성에 대해 강간과 성폭력이 행해졌다. “빨갱이년”, ‘폭도가족’이라는 이름으로 남성을 대신해” 여성들이 폭력과 죽음을 당했다. 또한 토벌대의 일원인 서북청년단은 마을 여성들에 대한 강간, 도피 중인 여성에 대해 집단적 강간, 수용소에서의 성폭력을 일삼았다. “4·3 과정에서 발생한 여성에 대한 폭력의 논리는 여성 개인의 몸에 대한 공격이라기보다는 여성이 속한 집단에 대한 응징, 처벌, 수치나 불명예로 표상 된다”. 김성례 외(2001), “제주 4·3의 경험과 마을공동체의 변화”, 『한국문화인류학』 제34집 1호, 한국문화인류학회 편, pp.123-125.

력과 같은 방법으로 박해하는 반면에, 남성들은 죽이고, 불구로 만들고, 감금하여 민족적 정체성과 인종적 공동체의 번영을 파괴하는 방법을 선택할 수 있다. 예를 들면, 보스니아 내전에서 강간은 타민족의 여성의 재생산 기능을 파괴하여 인종청소를 하려는 의도에서 행해졌다.

네덜란드 항소법원은 어떤 특정 부족에 속하기 때문에 반복적으로 강간당해온 여성에게 ‘민족성’을 근거로 하여 난민지위를 승인한 바 있다. 항소법원에서는 신청자가 속한 민족 공동체 때문에 강간당하고 공격받았고 정부기관들이 이 여성을 보호할 수 없었다는 점이 인정되었다(UNHCR Division 1997: 103).

이와 같은 경우의 강간은 여성이 속해있는 있는 민족적인 집단을 향해서 행해지는 것이기도 하다. 호주 내무부 규정에서도 성폭력과 같은 행위가 정치적 또는 민족적 집단에 대한 선별적 배제와 억압의 과정이 체계적으로 범해지는 것과 관련 있다고 쓰여 있다(UNHCR Division 1997: 86에서 재인용). 다시 말해서 민족·인종, 국적 등 여성이 속한 집단에 대해 수치심과 모멸감을 주기 위해 혹은 집단의 영역을 지배하기 위해 행해질 수 있다.

2. 종교

종교는 “자신의 종교를 변경할 자유, 또는 공적 혹은 사적으로, 교육, 신봉, 숭배 및 의식에 있어서 자신의 종교를 표현할 자유를 포함하고 있다.”¹⁴⁰⁾ 또한, 종교를 따르지 않을 자유도 포함된다. 세계인권선언 제18조도 ‘자신의 종교를 바꿀 자유’도 포함하고 있다. 캐나다 가이드라인의 경우도 종교의 자유가 종교를 따를 자유뿐만 아니라, 종교를 따르지 않을 자유도 언급하고 있다(Macklin, 1995: 239).

호주 가이드라인은 종교가 여성에게 미치는 영향에 대해 서술하고 있다. ‘어떤 사회에서 여성들의 지위는 법적, 사회적, 또는 종교적인 규범에 의해서 제한 받는다. 이러한 제한들은 불편함에서부터 억압에 이르기까지 다양하다. 더욱이 가이드라인은 이러한 제한에 대해 여성이 불복할 경우 광범위한 처벌이 주어진다고 지적한다¹⁴¹⁾.

140) UNHCR Handbook, para. 71.

141) Emma Ganderton, “A Well-Founded Fear of Exclusion: Gender-Related Persecution as a Ground for Refugee Status”, www.law.ecel.uwa.edu.au/elawjournal/volume%202/Articles%20vol_2/wellfoun.pdf.

캐나다의 망명을 요청했던 사우디 아라비아 여성 나다(Nada)도 종교와 양심의 자유를 이유로 베일 착용을 거부한 경우이다. 사우디 아라비아 종교 경찰은 나다가 단순히 얼굴을 가리지 않았다는 이유로 체포했고, 나다가 공공장소에서 베일을 쓰지 않기 시작하자, 그녀를 향해 ‘남자들은 돌을 던지거나 창녀라고 불렀다¹⁴²⁾’. 나다의 사안은 국교를 따르지 않을 종교적 자유가 침해된 경우이다(Macklin, 1995: 239). 캐나다 가이드라인에는 나다와 같은 요청을 효과적으로 수용하고 평가할 수 있는 권고를 다음과 같이 마련하고 있다.

‘국교의 명령에 동의하지 않거나 따르지 않는 이슬람 사회의 여성은 예를 들면, 종교를 이유로 박해의 위협에 놓일 수 있다. 협약난민정의의 맥락에서 종교의 개념은 선택에 의해 신념 체계를 가질 자유 혹은 특정 신념 체계를 가지지 않을 자유, 그리고 선택에 의한 종교를 따를 자유 혹은 따르지 않을 자유를 포함하고 있다. 어떤 국가의 종교는 여성에게 특정 역할을 부과한다; 만일 여성이 이 역할을 수행하지 않음으로 인해 처벌된다면 그녀는 종교를 이유로 박해를 받을 ‘충분한 근거가 있는’ 공포를 가진 것이다(Macklin 1995: 239-240에서 재인용)’.

그러나 청문회에 참여한 이민·난민위원회의 4명의 패널은 나다의 뻔뻔함에 대해 비난했다. 캐나다 가이드라인이 만들어지기 전의 결정이다. 2명의 남성 패널은 나다가 국가의 법에 순응하고, 딸의 자유주의(liberalism)에 반대하는 아버지의 감정을 고려하라며 충고했다. 결국, 젠더 박해를 이해하지 못한 이민·난민위원회는 사우디 아라비아 정부가 박해에 개입하고 있지 않다며 나다에게 난민지위를 거부했다. 그러나 1993년 1월 캐나다 정부는 위원회 결정에 대한 시민의 항의를 받아들여 단지 ‘인도주의적 이유’로 나다가 캐나다에 머물도록 했다¹⁴³⁾.

이와 같이 종교의 성차별적인 규범 및 제한을 거부한 여성은 극심한 처벌 등 박해에 놓일 수 있다. 따라서 난민결정에 있어서 ‘종교의 자유’ 뿐 아니라 ‘종교를 따르지 않을 자유’가 고려되어야 한다.

142) Deljou Abadi, "Gender Persecution and Iranian Refugee Women", <http://www.irainc.org/text/nletter/su97f.../gender.htm>.

143) Deljou Abadi, 앞의 글.

3. 정치적 견해

종교와 정치적 견해는 중복될 수 있다(UNHCR Division, 1997: 103). 박해자는 종교에 의해 부과된 규범이나 성역할을 따르지 않는 것을 ‘정치적 견해’로 인식할 수 있다. 정부 가이드라인도 이 점에 관해 설명하고 있다. 호주 가이드라인은 여성이 국교나 정부에 의해 부여된 역할과 행위 모델에 순응하지 않을 경우, 정부기관 및 박해자에 의해 관행에 대한 실패로 인식될 수 있다고 말한다. 더 나아가 여성들이 종교적 믿음을 유지하지 않을 경우 사회를 전복시키려는 시도 또는 종교 권력에 대한 위협으로까지 인식될 수 있다고 보고 있다(UNHCR Division 1997: 103). 여성의 공적 종교 신념이 외부적인 행위에 의해서 증명되지 않을 경우도 이와 같이 인식될 수 있다.

캐나다 가이드라인도 ‘종교법과 제례의 맥락에서 여성의 억압에 대한 정치적 성격이 인식되어야 한다(UNHCR Division 1997: 103)’라고 말한다. 덧붙여, 여성이 지배적인 종교 교의가 요구하는 어떤 유형의 행위와 다른 행동을 보일 때, 정부기관은 기초적 정치 구조를 위협하는 정치적 견해의 증거로 삼을 수 있다고 언급한다.

대표적으로 이란 여성이 ‘차도르’ 착용을 거부한 사례를 들 수 있다. 캐나다 연방법원의 Farideh Fathi-Rad v. Secretary of State for Canada 사건도 호메이니 혁명 정권에 반대하는 정치활동을 했던 한 여성의 이슬람 복장법규 위반에 관한 사안이다. 이란의 맥락에서 차도르는 이슬람 국가주의의 상징인 동시에 정권에 반대하는 여성에 대한 억압의 상징을 의미했다. ‘차도르’는 호메이니 혁명정부에 의한 이슬람 근본주의 정책의 상징물로, 차도르에 대한 거부는 정치적 반대로 간주되었고 육체적, 경제적 처벌이 주어졌다(Greatbatch 1989: 520-521). 미국 Fatin v. INS의 사건 이란 여성의 증언에 따르면, 1983년 4월부터 공공장소에서 차도르를 쓰지 않은 여성에 대해 1년 법정 감옥형을 적용했다. 이러한 맥락에서 차도르 착용의 거부는 반체제 인사에 대한 광범위한 박해와 조직적인 반대세력에 대한 진압에 대한 개인의 소리 없는 저항을 의미한 것이었다(Greatbatch 1989: 521).

독일 당국도 기도에 참석하기를 거부하거나, 차도르 착용을 거부하며 정치적 견해를 표명한 여성, 즉 엄격한 이슬람 질서에 대한 혐오를 나타낸 신청자들에게 난민지위를 인정했다. 특별히 복장법규와 종속적인 여성의 역할에 대한 신청자들의 반대의사를 정치적 견해로 고려했다(UNHCR Division 1997: 103). 뉴질랜드 난민지위항소국도 복장법규에 대한 엄격한 집행 동기 자체가 정치적이라는 결론을 내렸다

(UNHCR Division 1997: 104에서 재인용).

미국 *Fatin v. INS*의 사례¹⁴⁴⁾의 경우도 이란의 성차별적 법과 전통적인 이슬람 복장규범에 순응시키려는 요구를 피해 망명을 요청한 이란 여성에 관한 내용이다. 최종적으로 이 여성은 난민지위가 거부되었지만, 이 사안이 갖는 특별한 의의는 법정에서 신청자가 주장한 ‘페미니즘’을 ‘정치적 견해’로 수용했다는 점에 있다. 신청자는 자신이 “페미니즘에 깊숙이 뿌리깊은 믿음을 가지고 있다”고 말하며 다음과 같이 진술한다. “페미니스트로서 나는 여성들의 동등한 권리를 믿는다. 나는 인간으로서 여성이 원하는 것을 할 수 있고 할 수 있어야 한다고 믿는다. 이 순간 이란에서 여성이 된다는 것은 이등시민(second class citizen)을 의미하고..... 어떠한 권리도 가지고 있지 않다는 것을 의미한다.” 이에 대해 재판부는 “우리는 페미니즘이 관련 법규 의미 안에서의 정치적 견해로 자격이 부여된다는 점에는 조금의 의심도 없다”라며, 페미니즘을 정치적 견해로 인정하고 있다. 캐나다 가이드라인에서도 ‘여성들에게 종속적인 신분이 부여되고 권위가 (여성에게 대해) 남성에게 의해서 행사되는 곳에서는 일반적으로 여성의 억압이 발생한다’며 가부장제에 대한 저항도 정치적일 수 있다고 말한다 (Macklin 1995: 241).

정치적 견해는 광범위한 개념으로 ‘사실상’ 견해 뿐 아니라, ‘전가된’ 견해를 포함하고 있다. ‘전가된’ 정치적 견해는 피박해자가 실제로 정치적 견해를 가졌는지와 무관하게 박해자의 관점에서 바라보는 피박해자의 정치적 견해를 의미한다. *Lazo-Majano v. INS* 판례의 경우도 넓은 ‘전가된 정치적 견해’ 개념을 적용했다. 이 판례에서 법정은 ‘어떤 이가 충분한 근거가 있는 박해를 가지고 있는지, 정치적 견해 때문에 생명이나 자유를 잃어버릴 위험이 있는지를 판단할 때, 박해자의 관점(perspective of the persecutor)에서 그 사람을 바라보아야 한다’고 말한다. 역사적으로 희생자는 박해자의 편견과 광신을 공유하지 않았던 사람이었기 때문이다. 결국, 만일 박해자가 그 사람에 대해 정치적으로 유죄라고 판단했다면 위험에 처해 있음을 의미한다고 판시한다.

이 판례는 엘살바도르에서 권력을 행사했던 군대의 병장에 의해 강간, 협박, 구타를 당했던 여성에게 ‘정치적 견해’의 귀속을 인정했다. 신청자의 진정한 믿음과 무관하게, 박해자가 국가에 반대하는 전복적인(subversive) 정치적 견해를 가졌다고 주장

144) *Fatin v. INS*, 12 F. 3d 1233 (3rd Cir. 1993).

한 경우이다. 박해자는 공공장소에서 경찰 친구에게 신청자의 전복적인 정치성향에 대해 말하거나, 신청자에게 남성이 지배할 권리를 가지고 있다는 생각을 강요했다. 이에 관해 재판부는 사실상 정부에 대한 정치적 견해를 조금도 가지고 있지 않음에도, ‘정치적 견해에 대한 냉소적인 전가(cynical imputation of political opinion)’가 이루어졌다고 판단했다. 또한 다수 견해는 (박해자의) 말에 여성(opposite sex)에 대한 일반적인 증오와 이에 대한 저항을 억압하려는 정치적 열망과 욕망이 반영되어 있다고 말하며, 남성 우월주의(chauvinism) 그 자체를 정치적 견해로 보았다.

그러나, 정치적 견해를 넓게 바라본 Lazo-Majano v. INS 판례와 대조적인 판결이 있다. Matter of R-A-결정이 이에 해당한다. 이 판례는 ‘전가된 정치적 견해’를 부정하며, 알바라도(Alvarado)에게 내렸던 이민판사의 망명인정을 번복했다. 이민항소위원회는 신청자 남편의 난폭한 학대가 박해의 수위에 미친다는 것과 신청자가 정부 보호를 얻을 수 없다는 것을 인정했지만, 박해는 알바라도가 특정사회집단 구성원 또는 정치적 견해에 근거하고 있지 않다고 판결을 내렸다. 위원회는 남편의 지배에 대한 저항이 정치적 견해를 구성하지 않으며, 단순히 ‘위해나 학대를 당하지 않으려는 공통된 인간의 욕망’의 표현(Musalo & Knight, 2001: 67)으로 평가했다. 결론적으로 남편의 학대에 대한 알바라도의 저항은 사실상 정치적 견해에 기반하고 있지 않으며, 남편에게도 ‘전도된 정치적 견해’에 해당하는 위해의 동기가 없었다는 결정이었다. 단순히 알바라도의 남편이 비열하기 때문에 구타한 것이라는 이 결정은 정치적 견해와 가정폭력의 역동성에 대해 본질적으로 잘못된 인식을 드러내고 있다(Musalo & Knight, 2001: 67).

여성은 또한 남성 친족과의 관계 때문에 여성 자신의 신념과 관계없이 ‘전가된 정치적 견해’에 근거한 박해에 직면할 수 있다(Macklin 1995: 242). Campos-Guardado v. INS¹⁴⁵⁾는 삼촌의 정치적 견해로 인해 삼촌 집에 머무는 동안 무장 괴한에게 공격당했던 여성에 관한 사안이다. 신청자는 공격자들에 의해서 귀속된 (attributed) ‘정치적 견해’와 ‘가족’ 즉 ‘특정사회집단 구성원’으로 인해 박해받은 경우이다. 결론적으로, ‘전가된 정치적 견해’를 인정하는 것은 여성문제에 있어서 매우 중요하다. 위의 판례처럼 남성이나 국가는 여성에게 쉽게 정치적 견해를 전가하기 때문이다. 캐나다 가이드라인도 ‘제도화된 차별에 반대하거나 남성의 사회적, 문화적 지

145) Campos-Guardado v. INS, 809 F.2d 285 (5th Cir. 1987).

배와는 다른 견해들을 표현하는 “여성”은 “전가된 정치적 견해(imputed political opinion)”로 인한 박해를 두려워한다’고 설명하고 있다(Macklin 1995: 240).

여성의 ‘정치적 견해’를 해석하는 데 있어서 또 하나의 어려움은 입증의 문제이다. 정치적 견해의 입증에 대해 UNHCR Handbook은 다음과 같이 말한다. “다른 정치적 의견을 가지는 것 자체는 난민지위를 주장할 수 있는 근거가 되지 않고, 신청인은 자신이 그러한 의견을 가지고 있음으로 인하여 박해를 받을 우려가 있는 공포를 가지고 있음을 입증하여야 한다. 이는, 신청인이 정부기관에 의하여 용인될 수 없는 의견을 가지고 있고, 그 의견은 당국의 정책이나 방법을 비판하는 것임을 전제로 한다¹⁴⁶⁾”. 또한, “정치적 의견을 이유로 한’ 박해는 그것이 이미 표현되었거나 또는 정부기관의 주목을 받게 된 의견을 신청인이 가지고 있음을 의미한다¹⁴⁷⁾.” 그런데, 여성의 정치적 견해는 이러한 입증의 요건을 충족시킬 만큼 가시화되지 않는다는 점에 문제가 있다. 캐나다 Farideh Fathi-Rad v. Secretary of State for Canada사건의 경우도 정부의 주의를 끌지 못했다는 이유로 난민신청이 거부되었던 사안이었다.

사건의 신청자는 호메이니 정권에 반대하여 정치활동을 한 여성이었다. 이 여성은 혁명 선전을 담은 전단지를 찢어 버리는 등의 행동으로 직장에서 해고되었고, 지방 학교 교사(volunteer teacher)로 있을 때는 정부요원으로 보이는 종교 교사와 대립하여 협박전화에 시달렸다. 구체적인 정치활동으로는 조카가 만든 1980년 초 호메이니 정권의 케리커처가 그려진 전단지를 남자 형제로부터 건네 받고, 사람들에게 전달하는 역할을 맡았다. 또한 복장법규를 위반한다는 이유로 체포되어 남자 형제들의 행방을 취조 당했다. 위원회는 지배정권을 반대하는 가족적인 배경과 전단지를 배부하는 행위를 정치적 견해로 인정했지만, 정부기관으로부터 주목받지 못했다는 점을 지적했다. 이 결정에 대해 연방법원은 위원회가 청문회의 전체적 증거를 다루는데 실패했다고 평가했다. 이와 같이, 정치적 견해를 입증하는 것이 어려운 이유는 여성들의 정치적 저항의 형태나 원인은 남성과 동일하지 않은 점에 있다.

남성들의 외부적 정치활동 형태가 보편적인 상황에서 여성의 정치활동은 인식되기 어렵다¹⁴⁸⁾. 이러한 정치적 저항 방식은 ‘사적인’ 일상의 공간에서 ‘사소하게’ 파생되는

146) UNHCR Handbook, para. 80.

147) UNHCR Handbook, para. 82.

148) 이러한 현상은 한국의 학생운동에서도 나타난다. 이에 대해 허나운(2000: 50)은 한국에서의 “정치적 급진성’이 공사 이분법에 기반한 정치의 개념에 기반하고 있기 때문에 거대권력과

여성들의 정치적 저항을 읽을 수 없게 만든다. 여성의 정치활동의 대표적 예로는 근 본주의 이슬람 국가에서의 베일 착용 거부나 파시스트 피노체트 정권 하에서의 공동 식탁(communal kitchens)과 공동보육(co-operative nurseries)의 구축을 들 수 있다(Greatbatch 1989; Macklin 1995). 피노체트 정권 하에서 남성 생계부양자의 구금이나 실업이 여성의 부담을 가중시키자 이에 대응하여 여성들은 공동식탁과 공동보육을 통해 공동체를 재조직했다(Greatbatch 1989: 523).

또한, 성별 분업화된 정치활동¹⁴⁹⁾은 여성에게 정치적 견해를 전가시킬 수 있다. 사실상 정치활동에 참여하지 않고 단순한 성별분업만을 담당한 경우에도 정부기관은 정치활동의 일부분으로 볼 수 있다. 이 경우도 ‘전가된 정치적 견해’에 해당한다. 영국의 젠더 가이드라인도 다음의 예를 제공한다.

“(남성들 뿐 아니라) 여성들에 의해 행해지는 정치적인 활동에는 (다음이) 포함된다(하지만 여기에 제한되지는 않는다): 커뮤니티 서비스, 음식, 의복, 의료를 제공하고, 은신처를 제공하고, 다른 사람에게 메시지를 전달하는 것. 이 활동들이 행해지는 맥락은 그들이 본래부터 정치적 인지와 무관하게 그들을 정치적으로 만든다. 예를 들면, 포스터를 붙이는 것은 본래 정치적이지 않지만, 예를 들면 특정 정당의 지지가 그 동기일 수 있다; 음식을 만드는 것은 본래 정치적이지 않지만, 예를 들면 노동조합 활동 지원의 한 부분일 수 있다. 그러한 정치 활동들은 사실상 정치적 견해나 전가된 정치적 견해를 근거로 여성들을 박해의 위협에 놓이게 할 수 있다(Musalo & Knight 2001: 68)”.

결론적으로 ‘정치적 견해’는 국가나 정치적 종교적 집단 내에서의 여성 지위에 대한 견해 그리고 지배 정치질서에 의해서 신봉되고 시행되는 것과 모순되는 문화적 혹은 종교적 신념을 포괄하는 것으로 이해될 수 있다¹⁵⁰⁾. 정치적 견해에 대한 입증의 어려움은 정치 활동의 성별분업에 기인한다. 따라서 여성난민이 정치적 견해에 근거

사회구조에 대한 저항만을 ‘정치투쟁’으로 규정”되고 있다고 설명한다.

149) 한국의 학생운동조직의 성별분업을 살펴보아도 이러한 단면들을 엿볼 수 있다. 전희경(1998)은 “성별분업을 전제한 조직체계”인 학생운동 조직들의 대표적인 예로 학생부를 들고 있다. “정책이나 연대사업부서의 일은 외향적이고 공적 영역의 담론에 익숙하며 논리력과 활동성을 요구하는 일이기 때문에 남성이 맡고, 선전이나 교육, 사무 부서는 그 일 자체가 섬세하고 감성적이며, ‘내부살림’을 챙겨야 하는 일이기 때문에 여성이 맡아야한다는 성역할 분담이 정당화된다(허나운 2000: 38에서 재인용)”라고 설명한다.

150) Emma Ganderton, 앞의 글에서 재인용.

하여 박해를 주장할 때는 정치활동의 성별분업에 대한 고려가 필요하고, ‘전가된 정치적 견해’를 인정하는 것이 중요하다.

4. 특정사회집단의 구성원

가. 특정사회집단의 의미

‘특정사회집단의 구성원’은 1951년 스웨덴 대표단에 의해 난민협약에 첨가된 근거이다. 당시 예비하지 못한 사안을 위하여 ‘특정사회집단’을 포함시켰다. 실질적인 논의가 이루어지지 않은 상태였기 때문에, 다른 근거와 달리 이 근거에 대한 논쟁이 지속되었다(Goodwin-Gill 1996: 46).

대표적인 논쟁은 특정사회집단의 정의에 관한 것이다. ‘사회집단’에 대해 아서 헬톤(Arthur Helton)은 ‘독재자가 생각해 낼 수 있는 박해의 모든 이유와 형태를 포괄하는 것(catch-all)’으로 정의한다.¹⁵¹⁾ ‘과거’가 아닌 ‘미래’의 불공정으로부터 개인들을 보호하는 것이 난민협약 초안자의 의도이기 때문이다. 이지 포이겔(Isi Foighel)도 ‘인종과 민족을 포함하고 더 나아가 국제적 의미에서 난민으로 간주될 수 있는 정당한 주장의 사람들을 포괄’하도록 의도되었다고 보고 있다.¹⁵²⁾ 그는 이를 ‘안전 망’이라고 이름 붙였다.

굿윈-길(Goodwin-Gill 1996: 47)은 이 근거에 대해 완벽한 정의는 가능하지 않다고 하며, 다만 윤리적, 문화적, 언어적 기원, 교육, 가족의 배경, 경제적 활동의 요소, 공유된 가치, 견해와 열망을 사회집단의 본질적인 특성으로 보고 있다. 그리고 이 근거가 박해에 민감한 다양한 부류에 대해 잠재적으로 열려 있다고 주장한다¹⁵³⁾. 유사하게 UNHCR Handbook도 ‘특정사회집단’이 통상 유사한 배경, 습관 또는 사회적 지위를 가진 자들로 구성된다고 설명하고, ‘인종, 종교, 또는 국적’ 근거와 중복될 가능성도 언급한다.

또한 사회집단은 ‘사회 내에서 인지 가능하거나(cognizable) 인식 가능한(recognizable) 집단’을 의미한다. 이것은 A. v. Minister of Immigration and

151) Canada v. Ward.

152) The Legal Status of the Boat-People, 48 Nordisk Tidsskrift for International Relations 217, at pp.222-23 (Canada v. Ward 판례에서 재인용).

153) Matter of Acosta, Interim Decesion 2986, 1985 WL 56042(BIA).

Ethnic Affairs의 도슨(Dawson) 판사에 의해 주장되었다. 구체적으로 도슨 판사는 사람들을 통합시키는(unified) 어떤 특성, 속성, 활동, 믿음 이해관계나 목적에 의해서 구별되는 집단으로 정의한다¹⁵⁴). 또한 Applicant A 사건¹⁵⁵)의 맥허(McHugh) 판사도 집단이 사회적 단일체로 동일시될 수 있어야 한다고 말한다. 그리고 특별히 어떤 형태의 내부적 유대, 특성의 일치, 활동 신념, 목표의 이해 관계 등이 일반적으로 필요하다고 보고 있다¹⁵⁶).

여기에 더하여, Islam-Shah 사건의 다수 견해는 인지 가능한 사회집단이 ‘박해와 분리되어(independently) 존재해야 한다’는 명제를 수용하고 있다. Gomez v. INS 사건에서도 특정사회집단의 속성이 ‘다른 네 가지 열거된 범주 - 인종, 종교, 국적, 그리고 정치적 견해 - 의 특성처럼 인식될 수 있고 분리될 수 있어야 한다’고 보고 있다. 이 사안은 케릴라에 의해 12살에서 14살 사이에 다섯 차례 구타당하고 강간당한 신청자에 관한 사례이다. 신청자는 엘살바도르 케릴라가 과거에 공격하고 강간한 여성들이 ‘사회집단 구성원’이라고 주장하였다. 그러나 법정은 나이어림(youth)이나 젠더(gender)와 같은 광범위한 특성 자체가 개인에게 특정사회집단의 구성원신분을 부여하지 않는다고 판시했다(UNHCR Division 1997: 105). 결과적으로 위 명제의 엄격한 해석은 사회집단의 범위를 좁히는 결과를 가져왔다.

인지 가능한 사회집단은 사회와 완전히 분리되어 존재할 수 없다. Islam-Shah 사건의 밀렛 판사도 다수 견해가 인위적으로 급조된 구성이라고 비난한다. 스테인 판사는 A v. Minister of Immigration and Ethnic Affairs 142 A.L.R. 331, 359 사건의 맥허(McHugh J) 판사를 다음과 같이 인용하며 다수 견해의 문제점을 설명한다. 예를 들어 “원손잡이들은 특정사회집단이 아니다. 그러나 그들이 원손잡이이기 때문에 박해받는다면, 그들은 의심할 것 없이 사회 내에서 특정사회집단으로 재빨리 인식가능(recognizable)하게 한다. 원손잡이에 대한 박해는 그들이 특정사회집단이라는 공적 인식(public perception)을 형성시킬 것이다.” 즉 원손잡이에 대한 박해자의 행위를 통해 사회 내의 ‘사회집단’ 형성을 확인할 수 있다. 굿윈-길(1999: 542)도 인식 가

154) Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Khawar and others, (2002) 187 ALR 574

155) Refugee Appeal No. 71427/99 (16 Aug. 2000), Refugee Status Appeals Authority, New Zealand에서 재인용.

156) 위의 판례.

능한 집단은 사회 내의 집단(a group in society)이고, 사회에 의해(by society) 정의되는 집단으로 보고 있다. 이러한 판단에는 다른 사람, 즉 다른 지배 집단에 의한 인식이 중요하다고 말한다. 다시 말해서, 집단은 사회와 분리되기보다는, 본질적으로 바로 그 사회의 맥락 속에 존재하는 ‘사회내의 집단(a group within society)’임을 의미한다.

‘여성’도 사회 내에서 존재하는 인식 가능한 집단이다. Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Khawar and others¹⁵⁷⁾사건의 글리슨(Gleeson) 판사도 “어떤 사회에서 여성은 구별되고 인식 가능한 집단”이라고 보고 있다. 그리고 여성의 “구별되는 속성과 특성은 남성이나 정부에 의해서 그들이 다루어지는 방식과는 별개로 존재한다”며 다음과 같이 말한다. “가정폭력을 지속시키는 사람의 행동이나 가정폭력의 피해자에 대해 법의 보호를 보류하는 사람들의 행동이 ‘여성들’을 ‘사회집단’으로 확인시킨다. 그러한 폭력이 완전히 사라진다해도 여성들은 여전히 사회집단을 구성할 것이다”. 뉴질랜드 Refugee Appeal No 71427/99 판례도 ‘젠더’가 사회집단을 정의한다는 점에 논란의 여지가 없다고 말한다. ‘여성이기 때문에’ 이란 정부가 특권을 박탈하고 주변화 시켰다는 증거가 확인되었다.

결론적으로 ‘여성’은 사회 내에서 인지 가능하거나 인식 가능한 집단이다. 여성은 ‘집단’으로서 동일시될 수 있는 특성과 속성을 가지고 있는 동시에, 사회 내에서의 남성과 국가의 박해행위를 통해서 이들의 ‘사회집단’이 끊임없이 확인된다.

나. 사회집단과 ‘젠더’

사회집단에 젠더를 포함시킨 원칙을 제안한 판례가 있다. 미국 Matter of Acosta 판례와 캐나다의 Canada v Ward 판례가 대표적이다. 이러한 원칙은 여성문제에 있어서 ‘젠더’가 ‘사회집단’에 해당될 수 있는 근거가 되고 있다. 미국 Matter of Acosta 판례의 구절을 인용하면 다음과 같다.

“양도불가하고 공통적인 성질을 공유한 집단의 공유된 특성은 성(sex), 인종(color), 혈연관계, 또는 과거 군부 지도력이나 토지소유권과 같이 공유된 과거의 경험에 해당하는 어떤 조건일 수 있다. 집단을 정의하는 공통된 특성이 무

157) Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Khawar and others, (2002) 187 ALR 574.

엇이든 간에 그 특성은 집단의 구성원들이 바꿀 수 없고 바꾸도록 요구받아도 안 되는 것이어야 한다. 왜냐하면 그것은 개인적 정체성과 양심에 본질적인 것이기 때문이다.

위 원칙에 따르면 ‘특정사회집단의 구성원’은 양도 불가결한 특성을 공유하거나 바꾸도록 요구해서는 안 되는 본질적인 어떤 것을 공유한다. 여기에 ‘성(sex)’이 명시적으로 포함되어 있다. 따라서 ‘여성들’도 특정사회집단으로 고려될 수 있다. Islam-Shah 사안도 이 원칙에 영향을 받아 내린 결정이다. Fatin v. INS 사건도 Matter of Acosta를 인용하며, ‘젠더’가 단독으로 특정사회집단을 구성할 수 있음은 인정했다. 그리고 특별히 ‘특정사회집단’을 충족하는 3가지 요소를 제시하고 있다. 첫째, 외국인인 해석 내 ‘특정사회집단’ 근거를 구성하는 ‘집단’을 확인해야 한다. 둘째, 그 집단의 구성원임을 입증해야 한다. 셋째, 구성원이라는 이유로 박해받거나 박해의 충분한 근거가 있는 공포를 가지고 있음을 보여주어야 한다.

Ward 사건의 라 포리스트 판사는 차별금지(non-discrimination)의 개념에서 “특정사회집단”에 대한 제한 원칙을 찾는다. 이 판례는 특정사회집단의 해석 기준을 제공하고, 젠더(gender)가 사회집단에 해당한다는 원칙을 제시한다. 이 원칙에는 Mayers 사건, Cheung 사건, Matter of Acosta 사건에서 적용된 규칙을 다음과 같이 포함시키고 있다.

- (1) 천부적 또는 불변적 특성으로 정의되는 집단
- (2) 관계(association)의 포기가 강요되어서는 안될 정도로, 인간 존엄성에 매우 본질적인 이유로 연합한 자발적인 집단
- (3) 역사적 항구성으로 인해 바뀔 수 없는 과거 자발적 지위에 의해 연합한 집단

라 포리스트는 첫 번째 유형에 젠더, 언어적 배경 그리고 성적 지향에 근거하여 박해를 두려워하는 개인을 포함시켰고, 두 번째 유형으로 인권활동가를 포함시켰다. 뉴질랜드의 난민지위항소국¹⁵⁸⁾은 Canada v. Ward 판례를 인용하여, 엄격하고 통제적인 사회에서 확립된 관습과 법을 위반했다는 이유로 대가족에 의한 폭력 등 박해에

158) Refugee Appeal No. 2039/93 Re MN, 5 Apr. 1995, Refugee Status Appeals Authority, New Zealand (UNHCR Division 1995: 111에서 재인용).

직면한 여성 신청자에게 난민지위를 인정했다. 사안에서 재판부는 ‘사회집단’을 ‘깊은 가치관, 신념, 확신의 결과로, 이란에서 여성들이 다뤄지는 방식을 거부하고 이슬람적인 정당성을 강화, 영속시키는 권력구조에 반대하는 여성들’로 정의했다. 본국의 권력 구조와 본질적으로 상치되는 깊은 가치관, 신념 그리고 확신에 대해 고려했다. 법정은 ‘본질적인 시민권, 정치권, 정체성에 해당하고, 인간의 존엄성과 존재에 해당하는 가치, 신념 그리고 믿음을 포기하라고 요구하는 것은 신청자에게 혐오스러워 견딜 수 없는 것’을 의미한다고 보았다.

캐나다 이민·난민 위원회도 1994년 Farah의 결정에서 남편에게 육체적으로 위협 받고 자녀와 만날 권리를 위협받았던 신청자에게 ‘여성들’ 즉 특정사회집단에 근거한 박해를 인정했다. 또한 미성년자 딸의 경우는 ‘여성’과 ‘미성년자’라는 두 가지 특정사회집단의 구성원에 근거하여 할례 등 박해의 위험이 있다고 보았다. 결론적으로 판례는 ‘그녀의 젠더는 명백하게 천부적 또는 불변인 특성이고, 그녀가 다수보다 연령이 적다는 사실도 또한, 예견할 수 있는 미래에, 그녀가 바꿀 수 없는 어떤 것’에 해당한다며 난민지위를 승인했다¹⁵⁹⁾.

단순히 박해 자체(per se)만으로 난민 자격은 주어지지 않고, 여성 뿐 아니라 범죄의 모든 피해자들은 정부보호의 실패를 경험한다(Macklin 1995: 243). 그러나 여성에 대한 폭력은 다른 일반 범죄와는 구별된다. 여성에게는 ‘심각한 위해에 놓인 다른 사람과 구별되는 본질적인 주변화 요소¹⁶⁰⁾’가 있기 때문이다. 실제로 여성에 대한 박해 행위는 피박해자가 ‘누구’ 인지에 근거하여 행해지고 있다. 그리고 ‘여성이기 때문에’ 국가보호의 만성적 실패를 경험한다. 따라서 여성은 범죄의 우연한 피해자로 볼 수 없다.

여성이 가정폭력, 성폭력, 강제결혼, 할례 등 젠더 특유의 박해에 직면할 때, 다른 열거 조항은 난민 주장에 적절한 근거가 되지 못할 수 있다. 이런 상황에서 ‘특정사회집단’은 여성이 주장할 수 있는 유일한 근거가 된다. 따라서 여성을 ‘천부적 또는 불변적 특성으로 정의되는 집단’ 즉, ‘특정사회집단’으로 보아야 한다.

159) Canadian Immigration and Refugee Board, Re: Khadra Hassan Farah, 13 July 1994 (UNHCR Division, 1997: 109-110에서 재인용).

160) Hathaway의 주장 (Macklin 1995: 245 재인용).

E. 특정사회집단 ‘젠더’의 경계

1. 사회집단의 규모와 잠재적 박해가능성

‘여성’이 ‘사회집단’에 해당되지 않는다는 주장을 뒷받침하는 두 가지 이유가 있다. 첫째, ‘모든’ 여성이 차별과 폭력에 노출되지 않다는 것과 둘째, 여성 규모가 지나치게 크다는 것이다.

첫째, ‘사회집단’ 구성원 ‘모두’는 박해의 위협에 놓여 있어야 하는가. 구성원 ‘여성’은 모두 차별의 대상이 되어야 하는가. 호주연방법원 Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Khawar¹⁶¹⁾ 사건의 힐(Hill) 판사는 파키스탄 신청자와 같이 여성 ‘모두’가 알코올 중독 남편의 학대에 있지 않기 때문에, 파키스탄 여성 ‘모두’가 잠재적인 박해의 위협에 있다고 볼 수 없다고 판시한다. 그러나 그는 일관성 있는 기준을 적용하지 못하고 있다. 힐 판사는 유대인 모두가 정부공모 아래 잠재적 차별을 받았다는 Islam-Shah 사건 호프만 판사의 주장은 그대로 인용하고 있기 때문이다. 호프만 판사는 유대인이 일반적으로 차별 받았지만, ‘모든’ 유대인들이 박해받은 것은 아니라고 말한 바 있다. 차별적인 법에 순응하고, 노란 별을 부착한 유대인은 일상적으로 사업을 계속할 수 있었기 때문이다. 정부로부터 ‘박해’를 받은 사람은 인종법(racial laws)을 위반한 경우였다. 결론적으로 호프만은 모든 구성원들이 박해를 받아야 한다는 주장이 잘못되었다고 말한다.

여성 ‘일반’도 만성적인 국가보호 실패로 ‘잠재적인’ 차별과 폭력에 놓여 있지만, ‘모든’ 여성이 박해에 직면한 것은 아니다. 하지만 이러한 사실이 사회집단 구성에 걸림돌로 작용하지 않는다. ‘여성’의 일반적인 취약성과 정부보호실패가 박해자에 의해 쉽게 인지되기 때문이다. 유사하게 피해자가 유대인이라는 사실이 유대인 상점을 공격한 아리아(Aryan) 사람들에게 면죄부를 주었다. 경쟁관계의 사람이 유대인은 정부 기관에 의해 보호되지 않는다는 사실을 알고 있었기 때문이다¹⁶²⁾. 여성이 ‘모두’ 폭력적인 남편을 가졌거나, 할례에 직면하거나, 성폭력에 의해 고통받지는 않는다. 그러나 여성의 사회적 주변성과 국가보호의 실패가 여성 ‘집단’을 잠재적인 폭력과 차별의

161) Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Khawar and others, (2000) 61 ALD 321.

162) Islam-Shah 사건의 호프만 판사의 주장.

대상으로 위치시킨다. 따라서 여성은 ‘사회집단’에 해당한다. 결국, 호주최고법원에서는 힐판사의 연방법원 판결을 번복하고 여성들이 사회집단에 해당한다는 것을 인정하였다.

둘째, 여성의 규모가 거대하기 때문에 사회집단에 해당하지 않는다는 견해가 있다. 그러나 집단 크기가 사회집단을 결정한다고 볼 수 없다. 호주 최고법원 Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Khawar 사건의 글리슨(Gleeson) 판사의 말처럼 ‘박해의 피해자들이 ‘다수’인 선례들이 존재하기 때문이다’. 캐나다 가이드라인도 ‘인종, 종교, 국적 그리고 정치적 견해의 경우도 대규모 사람들에 의해 공유되는 특성’이라고 말하며, 특정사회집단이 ‘관련 국가의 대규모 여성 인구로 구성된다’는 사실과는 무관하다’고 설명한다(Oosterveld 1996: 577). 무엇보다도 글리슨 판사의 말처럼 “박해의 조건을 창출하는 것은 ‘수’가 아니라 권력”이기 때문에 사회집단의 규모는 설득력 있는 제한사유가 될 수 없다.

결론적으로, 사회집단에 해당하기 위해 여성의 규모가 장애요인이 될 수 없고, ‘모든’ 여성이 박해를 경험해야 할 필요도 없다. 사실상 ‘모든’ 여성은 동일하게 차별을 경험하지도, 박해의 위협에 놓여있지도 않다. 스테인과 호프만 판사의 말처럼 어떤 여성은 사회 규범에 체화(embedded)되어 차별을 느끼지 않을 수도 있다. 그러나 가정폭력, 강제결혼, 간통에 대한 처벌, 할례 등의 박해를 비해 도망친 신청자들은 많은 경우 스스로 정부가 부정한 권리를 가질 자격이 있다고 믿거나, 사회에서 받아들여지는 관행을 수용할 수 없었던 경우에 해당한다. 이들은 ‘여성이기 때문에’ 자신의 삶에서 정당한 권리를 부정해왔던 박해로부터 자유로울 권리가 있다.

2. 여성의 하위 범주

여성의 하위 범주에 대한 논쟁은 ‘젠더’가 막연하게 특정사회집단으로 포함되는 것에 대한 두려움을 반영한다. 예를 들어, 아내구타에 시달린 여성에게 난민지위를 거부한 이민·난민위원회 결정에서 패널은 ‘여성들’이 ‘특정’ 사회집단을 구성하기에 정형화되어 있지 않다고 밝힌 바 있다(Macklin 1995: 244). 이와 같이 사회집단이 특정한 모습으로 채워져야 한다는 견해는 ‘여성’에 수식어를 첨가하는 형태로 나타난다. 예를 들어, 미국 Re Kasinga 사건에서는 사회집단을 ‘부족에서 관습화된 할례를 아직 받지 않고, 그 관행에 반대하는 Tschamba-Kunsuntu 부족의 젊은 여성들’로

좁게 정의한다. ‘젊은 여성’과 ‘Tschamba-Kunsuntu 부족의 구성원’이라는 특성이 ‘개인의 정체성에 본질적이기 때문에, 그 그룹의 구성원들이 바꿀 수 없고 바꾸도록 요구되어져서도 안 되는 공유된 특성’ 즉, Acosta 기준을 충족한다고 보고 있다. 이 사안은 과거 할례를 박해의 형태로 인정하는데 중요한 선례를 세웠지만, ‘할례를 아직 하지 않고, 할례를 받기를 원하지 않는 부족의 젊은 여성’으로 협소하게 한정하고 있다.

영국 Islam-Shah 사건에서도 ‘파키스탄 여성’을 특정사회집단의 구성원으로 정의했다. 이 사건의 스테인 판사는 사회집단을 더욱더 협소하게 정의했다. 그에 따르면 ① 파키스탄 여성들, ② 간통으로 혐의 받고, ③ 간통의 혐의가 그들에게 지워졌을 때 보호되지 않는 점 3가지 요소를 충족해야 한다. 이와 같이 여성하위집단을 사회집단으로 정의하는 노력은 여성난민의 요청을 제한하는 결과를 가져온다. 구체적으로 ‘특정국가의 여성(예를 들면 ‘파키스탄 여성’), ‘A 젠더 폭력에 직면한 특정 국가의 여성(예를 들면 ‘아내폭력에 직면한 파키스탄 여성’), 혹은 ‘관습에 동의하지 않는 여성’으로 사회집단을 정의하는 데에는 다음의 문제를 가지고 있다.

첫째, ‘특정 국가의 여성’으로 사회집단을 구성할 경우 난민지위를 결정하는 체약국의 정치적 이해가 개입될 수 있다. 예를 들면, 미국은 냉전시대에 공산 국가 즉 소련이나 베트남 난민에 대해 관대하게 난민지위를 인정해 주었다. 그러나 냉전의 종식 이후, 미국은 정치적 이해관계가 없는 소말리아나 수단의 난민에 대해 엄격하게 난민법을 적용하였고, 전체적인 난민의 수도 감소했다(조엘 치니 2003: 16-17). 문제는 인도적 도움이 필요한 자에 대한 난민결정이 이러한 정치적 이해에 의해 좌우될 수 있다는 점에 있다.

또한 ‘수용국’의 서구화된 관점이 개입될 수 있다. 모한티(1991)는 제3세계 여성을 남성폭력에 대한 원형적 희생자로 재현하는 서구 담론에 대한 문제를 제기한 바 있다. Islam-Shah 사건의 중요한 판단 기준은 ‘파키스탄 여성’이라는 점이였다. 판례는 1995년 ‘파키스탄의 여성: 혜택 받지 못한 사람들과 그들의 부정된 권리’라는 엠네스티 국제 보고서에 의존하며, 파키스탄의 법적·사회적 조건이 성차별적이라고 판단하고 있다. 특히 호프만 판사는 영국과 달리 파키스탄은 여성에게 효과적인 보호를 제공하고 있지 않다는 점을 강조한다. 결국 이 판례는 저발전 국가의 희생자로서 ‘파키스탄 여성’을 재현하고, ‘서구여성은 국가로부터 효과적으로 보호받고 있다’는 전체

를 담고 있다. 이러한 설정은 ‘특정국가’의 난민여성 신청자에게 단기적인 처방전을 줄 수 있지만, 기존의 서구/비서구 혹은 남성/여성의 이분법 세계를 강화하는 결과를 가져온다.

둘째, 사회집단을 ‘특정국가의 여성’보다 더 구체적이고 한정적으로 “A 젠더 폭력’에 직면한 ‘특정 국가’의 여성”으로 정의할 수도 있다. 캐나다 연방법원 *Mayers v. Canada*(MEI)¹⁶³에서는 사회집단을 ‘아내학대에 놓인 Trinidadian 여성들’로 구성했고, *Cheung v. Canada* 사안에서는 ‘강제불임에 직면한 한 명 이상의 아이를 가진 중국 여성들’을 사회집단으로 정의했다. 미국의 이민항소위원회도 *Re Kasinga* 사건에서 ‘부족에서 관습화된 할례를 아직 받지 않고, 그 관행에 반대하는 Tschamba-Kunsuntu 부족의 젊은 여성들’로 구성했다.

그러나 특정형태의 박해에 대한 공통된 경험에 의해서 사회집단을 정의하는 것은 동어 반복적이라는 점이다(Macklin 1995: 246). 박해의 희생자라는 것 이외에는 공통되는 요소가 없는 경우, 사회집단에 해당되는지의 문제이다. *Ward* 사건에서 최고 법원은 공통적으로 박해의 희생(common victimization)이 되었다는 이유만으로, 사회집단으로 분류되지 않는다는 견해를 나타낸다(Goodwin-Gill 1996: 362). 박해만으로 사회집단을 정의한다면, ‘박해받는 사람들로 구성된 사회집단의 구성원이기 때문에 박해를 두려워한다(Macklin 1995: 242)’라는 순환논법에 빠지게 되기 때문이다. 즉, 어떤 사람이 특정사회집단의 구성원이기 때문에 박해가 초래된다는 말은 동어 반복이다. 또한, ‘학대에 직면한 여성들’은 타고나거나 불변의 특성에 해당하지도 않는다(Macklin 1995: 246).

셋째, UNHCR 권고에 따라 특정사회집단을 “관습에 동의하지 않는 ‘나쁜 여성’”으로 구성하지는 견해가 있다. *Islam-Shah*사건의 스테인 판사는 UNHCR의 견해를 다음과 같이 소개한다. “사회 관습과 다른 가치관과 기준을 믿고 있고, 믿고 있다고 인식되는 개인은 원칙적으로 ‘특정사회집단’을 구성한다”. 또한, 1985년 UNHCR 집행위원회 결정 제 39호 권고는 “정부는 주권행사에 있어 사회의 관습을 위반했다는 이유로 가혹하고 비인간적인 대우에 직면한 여성망명 신청자에 대해 1951년 난민협약의 1조 A(2)의 ‘특정 사회집단’으로 고려할 수 있다¹⁶⁴”라고 말한 바 있다.

163) *Ward v. Canada* 판례 및 *Cheung v. Canada* 판례에서 재인용

164) UNHCR Executive Committee Conclusion No. 39 (Musalo & Knight 2001에서 재인용).

이러한 UNHCR의 접근방법에 대해 매튜(2001: 677)는 비서구사회의 문화유산에 대한 평가절하를 방지한다고 보고 있다. 즉, 다른 문화의 가치는 인정되어야 한다는 밀렛 판사의 문화 상대주의와 영국사회가 파키스탄 사회와 본래부터 다르고 더 우월하다고 인식하는 다수 견해 양자 모두를 피해 갈 수 있다는 것이다. 또한 매튜(2001: 677)는 UNHCR의 접근방식이 여성이 특정국가에서 어떻게 박해를 경험하고 있는지에 대한 더 나은 이해의 방법을 제공한다고 보고 있다. 예를 들면 법의 내용(예를 들면 복장법규가 있는지 등)보다는 여성을 복종시키는 ‘강제(compulsion)’적 요소가 있는지 여부에 초점을 맞춘다. 그러나, 신청자가 ‘사회적 규범에 반대’하는 견해나 태도를 입증해야 하는 부담을 지게 된다.

결론적으로, 사회집단을 ‘여성’보다 더 한정된 형태로 구성하는 것 즉, ‘여성’ 이상의 수식어는 필요하지 않다. Refugee Appeal No 71427/99 사건의 헤인즈 판사도 ‘여성’이 사회집단을 구성하므로, ‘이란 여성’으로 더 한정하는 것이 불필요하다고 말한다. ‘이란’이라는 의미는 ‘사회집단’을 확인하는 것이 아니라, 단순히 위협의 위협에 놓인 사람들을 확인하고 있기 때문이다. Islam-Shah 사안의 호프만 판사 역시 ‘여성’보다 더 제한적인 사회집단은 필요하지 않다고 말한다.

맥클린(1995)도 ‘여성’이 박해에 일반적으로 취약하기 때문에 ‘여성’이외의 수식어는 의미 없다고 보고 있다. ‘젠더’를 타고난 불변의 특성으로 보는 것이 Ward 판결의 취지라며, 차별금지원칙에 의해 집단을 규정할 때 특정 형태의 박해에 대한 취약성보다는 일반적인 박해의 취약성을 고려해야 한다고 말한다. 다시 말해서, ‘사회집단’의 자격을 충족하기 위해서 ‘A라는 박해에 직면한’과 같은 형용사를 붙일 필요가 없다는 것을 의미한다. 또한, ‘여성’을 사회집단으로 지정하는 것이 모든 여성들이 난민지위를 자동적으로 부여받는 무자비한 결과를 초래하지는 않는다(Macklin 1995). 재판부는 ① 박해가 특정사회집단의 구성원 신분 또는 다른 근거에 기반한 것인지를 검토해야 하고, 신청자는 ② 진정으로 박해를 두려워한다는 것과 ③ 공포가 객관적으로 ‘충분한 근거가 있음’을 입증해야하기 때문이다.

서구/비서구 혹은 송출국/수용국에 관계없이 여성에게 완벽한 보호를 제공하는 국가는 없다. 여성에 대한 보호의 실패는 “경찰문화의 산물(Mathew 2001: 675)”이고, ‘사적 영역’의 여성에게 어떤 국가의 보호도 효과적일 수 없기 때문이다. 역사적으로 어느 사회의 여성일 지라도 완전한 시민권자가 아니었다(오장경미 2003). 따라서 ‘수

용국' 여성의 난민신청 가능성도 배제할 수 없다. 사회집단을 '특정국가의 여성'으로 구성하는 것은 서구/비서구 이분법체계를 강화시키고, 국가의 정치적 이해관계에 따라 '특정 국가'가 선별될 가능성이 높으며, 결과적으로 난민인정 범위를 축소시킨다. '여성'이라고 단순히 사회집단을 구성한다고 해도 모든 여성들에게 난민지위가 부여되는 결과가 초래되지 않는다. 신청자는 난민협약의 다른 요건들을 입증해야 하기 때문이다.

IV. 탈북 여성의 국제법상 난민 자격 가능성

A. 국경의 성별화된 의미와 여성 몸의 권리

국경의 틈새는 북한 여성에게 생존권 등 또 다른 대안을 가져오는 '선택의 기회', 북한 사회의 가부장적 사회 질서로부터의 '자유', 북한의 내부 규범이나 경제적·정치적 체제로부터의 '해방'의 의미를 가지고 있다. 그러나, 다른 한편, 국경을 벗어난 여성은 다른 국가의 규범과 질서에 편입되고, '국민'으로서의 혜택과 보호가 주어지지 않는 '불법 체류자'라는 새로운 이름을 얻게 된다. 또한, 북한 여성은 국경을 넘는 순간 노동착취, 성적 학대, 인신매매의 대상이 되는 성별화된 경험을 하게 된다. 즉, 북한 여성들이 국경을 넘나드는 경험은 남성과 동일하지 않다.

여성의 몸에 각인된 민족과 국적의 의미는 국경을 벗어났을 때, 점유되지 않은 '주인없는 육체'로 만든다. 다시 말해서 남성, 민족, 국가 등 권력에 의해서 '영토화' 되어 온 여성의 몸은 국경의 경계 밖에서 소유와 성적 욕망이 투과되는 '주인없는 대상'으로 인지된다. 이것이 이주 중의 여성에게 성폭력이나 인신매매가 빈번하게 일어나는 이유이다. '주워온 사람'이라는 사례의 표현이 이를 반영하고 있다.

그는 와서 나를 데리고 80리나 되는 길을 뺨스를 타고 집으로 왔다. 내가 들어 가니 그 집에서는 무슨 영문인지 몰라 하면서 누구인가고 어머니가 물으니 그 남자는 웃으면서 하는 말이 “내가 주워온 사람이요”하고 말하자 온 집식구들은 너무 좋아서 어쩔 바를 몰라하였다..... 나는 남자와 토론하고 아이를 유산 하였다. 20일이 지난 후 남편은 자기가 남조선으로 로무를 나가게 되면 언제

오겠는지 모르겠는데 다른 좋은 남자를 소개해 줄테니 가서 잘 살아라 하면서 나를 다른 사람에게 3,000원을 받고 팔아버렸다. 나는 이렇게 짐승처럼 이집저 집 사처로 팔려다녀야 했다(함경북도 청진시, 25세 탈북 여성(좋은 벗들 1999)).

탈북 여성의 이주는 인신매매와 성매매를 통하여 음성시장으로 잠식되어 비가시화된다. “청년남성과 고아의 경우는 ‘쓸모’가 없어 숨겨주기 어려운(이영희, 1999: 175)” 반면에, 많은 여성들은 술집 접대부로 종사하거나, 유급가사노동을 하거나, 농촌지역에 강제결혼으로 팔려가 ‘사적 영역’으로 잠식된다. 예를 들어, 많은 탈북 여성은 “조선족 또는 한족 농촌총각이나 홀아비들과 동거형태를 취하여 살 자리를 얻거나 혹은 도심지역 노래방이나 안마방, 목욕탕 등 유흥업소에 은신처를 확보하고 있다(강순화, 2002).” 이로 인해 북한여성을 은밀하게 데려와 매춘업소에 알선하는 전문조직도 성행하고 있다¹⁶⁵⁾. 탈북 여성의 표현대로 “사람장사꾼”에 의한 사람 사냥이 이뤄지고 있다.

“사람장사꾼은 나를 어느 한 중국의 이름 모를 산골의 남자한테 팔아버렸다. 그 남자는 얼굴이 거무칙칙하고 키는 160cm초과 못한 난쟁이를 모면한 40세 안팎의 중년이였다. 그는 나에게 알아듣지 못할 중국말을 지껄이며 나를 방에 가두고 자물쇠로 잠가놓고 어디론가 가 버렸다. 밤이 되자 그는 술냄새를 품기며 굶어서 움직일 맥도 없는 처녀인 나의 몸을 사정없이 유린하였다. 나는 아프고 서러워 날 썰 때까지 울고 또 울었다. 그 남자는 내가 도망칠까 봐 쇠사슬로 나의 발목을 개 기르듯 기둥에다 매 놓았다. 나는 이런 비인간적인 생활을 반년이나 하였다(평안남도 대동군, 21세 탈북여성 (좋은벗들 1999: 79)).”

경제난으로 인한 북한 국경의 누수현상은 여성 몸에 대한 국가의 개입을 강화시킬 수 있다. 여성의 몸은 민족성을 담보하는 상징체를 의미하기 때문이다. 특별히, 북한의 ‘국경’은 영토권이 미치는 범위인 동시에 민족의 경계를 뜻한다. 국가는 민족의 순수성을 보존하기 위해 여성의 재생산권을 통제하고, ‘여성’을 민족의 규범을 계승시켜야 할 매개체로 인식한다. 이러한 상황에서, 여성의 이주는 북한을 유지시켜왔던 주체사상의 이념성에 대한 손상이며, 순수한 민족성에 대한 오염이다.

165) 윤여상, “중국내 탈북자에 대한 전망과 해결방안의 모색”, www.goodfriends.or.kr.

이러한 이유에서 북한은 여성의 이주를 제한하고, 국경 내에서 여성의 몸에 대한 통제를 강화시킬 수 있다. ‘사회주의 몰락 이후 동유럽과 탈소비에트에서 부상하고 있는 민족국가들이 여성의 재생산 능력에서 민족의 생존을 찾고 있는 것¹⁶⁶⁾과 마찬가지로 맥락이다. 북한 국경의 틈새로 민족의 활로를 잃지 않기 위해서 여성의 육체에 대한 국가 권력의 개입은 정당화된다. 강제 송환된 여성에게 행해지는 강제낙태와 결혼한 여성에 대한 가중 처벌도 이러한 예에 해당한다. 여기서 탈북 남성이 여성보다 처벌의 정도가 높은 것은 ‘국민’인 ‘남성’의 이탈을 막기 위한 것인 반면에, 결혼한 여성에게만 부여되는 가중된 처벌은 재생산에 대한 통제를 의미한다.

또한, 민족=국가를 의미하는 조국의 육체가 열리는 것은 국가의 생존이 달린 위기의 상황이다. 따라서 느슨해진 내부의 국경을 지키는 일은 국가로서 건재함을 보여주는 일이다. 시스템이 운영되지 않기 때문에 물리적 폭력 등 보다 직접적이고 노골적인 방법으로 국가권력에 의한 내부적 통제를 강화시킬 수 있다. 북한 여성에게 암묵적으로 행해지는 성고문이나 강제낙태 등이 이러한 예에 해당한다.

북한 내부에서 여성의 안전을 위협하는 박해는 사적영역의 해체와 관련된다. 생계가 일상의 문제가 되었다는 사실은 기존의 공·사 영역의 해체를 가져온다. 여성들은 가정의 울타리를 벗어나 경제력을 가지기 시작하면서 성별분업은 해체¹⁶⁷⁾되고, 이는 부계중심의 가족을 뒷받침해온 남성의 물질적 토대를 약화시킨다. 그러나 ‘남성의 가족’이 해체되어 가는 동시에 여성의 몸도 더 이상 사적영역에서 고립·보호되지 못한다. 경계의 해체가 공·사 영역 사이를 자유자재로 드나드는 무법자들을 등장시키기 때문이다. 이 경우 국가의 ‘보호’ 능력은 ‘의지’와는 무관하게 미치지 못할 수 있다.

문제는 여성의 안전이 위협받는다라는 점에 있다. ‘가족’이 더 이상 여성의 폐쇄된 공간이 아닌 것처럼, 남성에게도 가족은 다른 남성의 ‘영토’가 되지 못한다. 여성의 몸이 ‘보관’되어 온 사적 공간은 그 기능을 상실하게 되면서, 여성의 육체에 대한 일상적 침범은 빈번해진다. 이것이 북한의 여성들에게 일상적으로 ‘죄의식’ 없이 성폭력, 물리적 폭력, 언어적 폭력이 이루어지는 맥락이다.

본 논문이 난민자격으로서 북한여성에 대한 젠더 박해를 다루는 이유는 사적 공간

166) 남호엽, “북한의 초등학교 교과서에 나타난 민족정체성 연구”, www.unikorea.go.kr.

167) 좋은벗들·민주평통 북한연구회 주최로 열린 2003년 ‘북한여성의 삶·꿈·恨’토론회에서 조순경의 토론내용.

으로 기능했던 ‘가족’과 ‘국가’의 경계를 북한 여성들이 넘나들고 있는 현실 때문이다. 여기에는 북한 여성의 몸에 대한 안전의 문제가 맞물려 있다. 따라서 본 논문은 북한 여성 몸의 권리를 침해하고 있는 가정폭력, 성폭력, 강제결혼, 그리고 수용소 등 국가 기관에 의한 성고문, 강제낙태 등 젠더 박해를 통한 난민 자격의 가능성을 살펴보고자 한다.

B. 난민 협약에 의한 자격요건

북한여성이 협약상 난민이 되기 위해서는 다음의 요건을 만족해야 한다. ① 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 견해를 이유로 ② 박해를 받거나 받을 우려가 있는 공포가 있어야 하며 ③ 국적국이나 상주국 밖에서 ④ 본국의 보호를 받을 수 없거나 받을 의사가 없는 자이어야 한다.

1. 박해를 받을 충분한 근거가 있는 공포

가. 북한 사회에서의 젠더 박해

(1) 일상화된 여성에 대한 폭력: 성폭력, 강제결혼, 인신매매

북한 여성들은 구타, 욕설, 성폭력, 강제결혼, 인신매매 등을 일상적으로 경험하고 있다(노옥재 2003). 이러한 상황은 경제적 요인과 복합되어 일어나고 있다. 생계가 가능하지 않은 상황에서 여성의 성(sexuality)은 다른 자원을 얻을 수 있는 유일한 수단이 된다. “가족의 생계를 위해 ‘몸을 팔아야 하고’, ‘성폭력도 감내해야 하는’ 여성들은 다시 그러한 사실 자체로 폭력의 대상이 된다(조순경, 2003: 35)”. 여성이 자신의 몸에 대해 통제하기 어려운 상황은 다음과 같이 설명된다.

“대학의 잘 사는 집 자식들이 자기 말을 듣지 않고 순종을 하지 않은 여자들은 자기들 사이에서 이리 저리로 몰아준다는 것이었다. 그러니 여자들은 그 시달림을 받지 않기 위해 몸을 주기도 한다는 것이었다. 그러니 여자들은 그 시달림을 받지 않기 위해 몸을 주기도 한다는 것이다. 그러다가 자기도 모르게 몸에 아이가 들어서면 몰래 병원에 가서 지운다고 이야기했다(권혁 1999: 80-81).”

‘자신의 말을 듣지 않고 순종하지 않은 여자들’을 ‘이리 저리로 몰아주는’ 등 남성의 집단적 행동양식이 정당화되는 상황 그리고 ‘시달림’을 받지 않기 위한 대가로 성관계에 응해주는 상황은 여성의 몸에 대한 권리가 어느 정도 취약한지를 말해준다. 이러한 ‘시달림’의 형태가 지속적인 정신적·육체적 학대와 성폭력으로 이어질 경우 ‘심각한 위해’가 된다.

이와 같은 위해는 세계인권선언 제 3조와 B규약 제 9조의 ‘신체의 자유’와 ‘안전의 권리’를 침해하는 박해에 해당한다. 더욱이 성폭력이 일반화된 관행으로 받아들여지고, 정부가 개입을 꺼리거나 보호능력이 없는 상황에서는 성관계를 조건으로 한 생명이나 안전에 대한 협박이나 구타는 박해에 대한 공포를 형성할 수 있다.

강제결혼과 인신매매도 북한에서 일어나고 있는 젠더 박해의 유형이다. 경제적 빈곤 속에서 가족을 위해 인신매매를 스스로 수용하거나, 원하지 않는 결혼을 하기도 한다(조순경 2003: 35). 많은 경우 여성에 대한 폭력이 사적 영역에서 이루어지는 것처럼, 강제결혼도 ‘가족’의 맥락에서 발생한다. 가족 구성원이 딸이나 여성 친척을 경제적 조건에 맞추어 정략 결혼을 시키는 경우가 이에 해당한다. 이 때 가족은 ‘여성을 위해서’ 한 일이라는 점을 내세워 정당화시키기도 하며, 문화적 방어기제(cultural defence)와 결합하여 비판을 모면하기도 한다(Chiang 2001: 340). 아래의 사례는 가족의 생계를 위해 어머니가 딸을 판 경우에 해당한다.

“하루는 어머님께서 나를 불러놓고 말하였다. ‘우리가 아무리 헤매며 일해도 풀칠하기 바쁘니 이제는 방법이 없다. 너라도 중국에 나아가 돈을 벌어가 이 집을 좀 살리려무나’..... 어머니는 나를 데리고 가서 소개하는 사람에게 조선돈 10,000원을 받고 판 거나 다름이 없었다. 하지만 나는 어머니를 원망하지 않았다. 오죽하면 제 자식을 타국에 팔겠는가?(함경북도 회령시, 24세 여성 (좋은벗들 1999: 61))”

이러한 상황에 놓인 여성은 가족의 생계를 위해서 결혼이나 인신매매에 순응할 수도 있지만, 자신이 원하지 않는 배우자와의 결혼을 피해 다른 국가로 이주할 수도 있다. 이에 동의하지 않는 경우 가족이나 상대편 배우자는 여성에 대해 자의적 처벌을 가할 수 있다. 이와 같은 처벌을 피해 도망친 여성난민의 사례들이 존재한다. 호주 난민심의재판부는 딸의 의사에 반하는 결혼을 요구했던 아버지로부터 도망친 여성에게

난민지위를 승인했다. 또한 캐나다 연방법원 Vidhni v. Minister of Citizenship and Immigration 사건도 강제 정략결혼에 동의하지 않는데 따른 아버지의 학대를 피하기 위해서 도망친 여성의 사안을 다루고 있다.

인신매매 당한 북한 여성이 강제결혼에 이르기도 한다. 남성들은 결혼비용보다 싼 값으로 집안일과 자식을 낳는 일을 목적으로 인신매매 당한 여성을 구매하기 때문이다(Chiang 2001: 340). 그러나 강제결혼을 하게 되는 여성은 또 다시 폭력, 위협, 강압 등을 경험할 수 있다. ‘가난’을 이유로 원하지 않는 여성이 결혼할 것을 강요받거나 매매되는 등의 폭력은 정당화될 수는 없다.

강제결혼은 국제법상 어떤 권리를 위반하는 박해인가. 호주 재판부는 세계인권선언 제 16조 2항(결혼은 배우자의 완전하고 자유로운 동의에서 행해져야 한다)과 B규약 제 23조를 언급하면서 ‘재판부는 아버지가 신청자의 의지에 반하는 결혼을 강요하고, (신청자가) 동의하지 않는 것을 이유로 신청자를 처벌하는 것이 핵심 인권 위반이라고 밝혔다. 이러한 강제결혼은 ‘자유롭고 완전한 동의에 의해서만 혼인할 권리와 최소 연령에 달하기 전에는 혼인하지 않을 권리에 관한 협약’ 위반에도 해당된다.

인신매매도 국제법에서 보장하고 있는 권리를 위반한 박해에 해당한다. Chiang(2001)은 인신매매가 국제관습법상 보장하고 있는 다음의 권리를 침해하고 있다고 말한다. ① 인간의 생명, 자유, 그리고 안전에 관한 권리, ② 평등에 관한 권리, ③ 차별받지 않을 권리, ④ 노예와 같은 처우를 받지 않을 권리, ⑤ 고문과 비인도적이고 굴욕적인 처우로부터 자유로울 권리, ⑥ 강제노동으로부터 자유로울 권리, ⑦ 임의적 체포나 억류당하지 않을 권리, ⑧ 결혼해서 가족을 이룰 수 있는 권리, ⑨ 건강할 수 있는 권리, ⑩ 성폭력을 비롯해서 어떠한 폭력으로부터 자유로울 권리를 위반한 것이다. 이외에도 ‘인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 대한 착취금지에 관한 협약¹⁶⁸⁾’ 위반에 해당한다. 이 협약은 제약국이 인신매매를 하거나, 여성에게 성매매를 강요하는 자를 처벌해야 할 의무와 이를 근절시키기 위한 노력을 해야 하는 의무를 규정하고 있다. 따라서 북한에서 행해지고 있는 인신매매도 국제법상 핵심 권리를 위반하고 있는 박해에 해당한다.

168) 한국은 1950년에 이 협약에 가입했다.

(2) 집결소·정치범 수용소 등에서의 성고문 및 인권침해

북한의 정치범 수용소에서 행해지는 굴욕적인 처분은 충분한 근거가 있는 공포를 형성할 만큼 자유와 생명을 위협하고 있다. 사실상 정치범 수용소에서 여성에 대한 인권침해의 정도는 매우 심각하다. 정치범 수용소에서 강간, 성적고문, 강제낙태 등이 행해지고 있다. 또한 정치범 수용소에 수용된 여성들은 간부들에 의한 성폭력, 성적 학대, 강간의 대상이 되고 있다. 따라서 “강제송환당한 여성들이 당하는 고문과 강한 처벌은 북한여성들을 포함한 북한주민들에게 커다란 두려움으로 작용하고 있다(노옥재 2003; 20)”.

여성에게 행해지는 성폭력의 실태에 대해 93년-98년 정치범수용자였던 김용은 다음과 같이 증언하고 있다. “관리소에서 여성들은 한낮 과리 목숨과 같은 운명에 처해 있다. 14호 관리소에서는 간부 초대소라는 것이 있는데 이곳은 평양에서 부부장(고위 간부)급이 내려오면 숙식하는 특각이다. 관리소에서는 평양에서 간부들이 내려오면 여성 수용자들 속에서 예쁘고 잘 생긴 21-25살 사이의 처녀들을 선발하여 목욕을 시켜서 간부들에게 바치게 되고, 간부들은 이런 여성들을 온갖 노리개로 유린하고는 비밀이 새어나가는 것이 두려워 ‘도주분자’라는 역적의 딱지를 붙여 서류를 꾸며놓고는 비밀리에 죽여버린다¹⁶⁹⁾”. 또한 탈북자 전춘하는 “우리가 온성에 있는 사회안전부에 도착했을 때 돈을 숨겼는지 찾기 위해 알몸 수색을 당하고 9일 동안 구금되었다. 나는 우리가 도착하기 며칠 전에 한 여자 죄수가 교도관에게 강간당했다는 것을 비밀리에 들었다¹⁷⁰⁾”라고 밝히고 있다. 유동혁도 “다른 죄수들이 우리에게 귓속말로 전하기를, 우리가 도착하기 전에 간수 하나가 술에 취한 채 한 처녀를 겁탈했다는 것이다..... 몇몇 간수들은 그것이 강간이 아니라고 생각했다¹⁷¹⁾”라고 수기에 적고 있다.

탈북자들은 송환되면 국경지역 보위부에서 취조를 받고 정치적인 동기를 가진 것으로 의심되지 않는 단순한 월경자는 국경지역 및 살던 지역의 집결소로 보내진다.¹⁷²⁾ 집결소를 관리하는 것은 사회안전부(일반 경찰)이다. 조사결과에 따라 집으로

169) 김용, “내가 체험한 북한정치범수용소의 현실”, www.nkhumanrights.or.kr.

170) 전춘하, “[긴급 입수] 북경 스페인 대사관에 진입 자유를 찾은 집단 탈북자 25명 수기: 우리는 지금 자유를 위해 독약을 가지고 있다. 제발 절체절명의 위기에 처한 우리를 도와 달라”, 월간조선, www.nkhumanrights.or.kr.

171) 유동혁, “북한은 창살 없는 거대한 감옥”, [긴급입수수기], 월간조선, www.nkhumanrights.or.kr. 위의글.

172) 일단 청진시(함경북도)에 설치된 집결소로 이송된다. 다만 무산군이나 온성군출신자들은 당

돌려보내는 경우도 있지만, 보통은 노동단련소·교화소·정치범수용소에 가게 된다고 한다. 그런데 정치범 수용소나 집결소 등과 같은 폐쇄된 공간은 '사적 공간'과 마찬가지로 수용자들에게 행하는 학대와 고문을 은폐할 가능성이 높다.

“내가 중국에 갖다온지 오래기에 줄 것도 없기에 인차 인사드리지 않아서 저는 온성군 집결소에 잡혀서 죽을 고생을 다 겪었습니다. 그들은 잡아 넣은 그 날부터 저하고 묻는 말은 “너 어떻게 돈을 벌었는가, 이쁜 낫을 가지고 낱알이 풍 했다고 대답하라”고 고향을 쳤습니다. 나는 낱알이풍이 뭔지도 모른다고 같이 소리치니, “이년이 우리맛을 못보았구나, 검사하면 낱알풍은 나타난다. 너 처녀가 옳은가 보자고 하여서 옷을 벗겼습니다.” 나는 내 있는 힘을 다하여 고향쳤지만 두놈이 달려들어 저를 쫓다 벗기고 저의 젖에다 전지형을 했습니다. 저는 삼시간에 정신을 잃고 말았습니다. 정신을 차리고 보니 저의 하신에서 피가 흘렀습니다. 이렇게 저는 매일 그들에게 심문 당하여 두달 지냈습니다. 나의 아버지는 저를 구하려고 생활이 좋은 육촌 동생과 거래하였는데 할 수 없어서 골을 누구리고 돈을 얻어가지고 소장에게 래물을 준 것이 일주일 후에 집데 나오게 되었습니다(25세 여성, 함북 온성군).173)”

이와 같이 국가기관은 단순한 성적 만족을 위해 취약한 위치의 여성 수용자들에게 성폭력을 행할 수 있다. 또한, 집결소나 정치범 수용소의 여성에게 '반동적인' 사상오염이라는 정치적 견해를 근거로 성고문이 행해질 수도 있다. UNHCR 성폭력 가이드라인도 송환 후 재통합의 단계(during reintegration phases)에서 '송환된 난민들은 떠났던 것에 대한 보복으로 정부나 군대 등의 타겟이 될 수 있다'고 말하고, '특별히 여성들은 물질적 도움, 신분증, 혹은 다른 형태의 문서에 대한 대가로 성적 강탈에 놓이기 쉽다'고 보고 있다. 집결소에서의 출소 혹은 그 밖의 문서 등에 대한 대가로 여성에 대해 강간과 성폭력이 행해질 수 있다.

강제송환 후 정치범 수용소에 수용되고 있는 탈북자의 현실은 월경행위에 대한 형벌 그 자체보다 형벌이 집행되는 방식이 더 박해적이라는 데 있다. UNHCR Handbook도 법 자체보다 집행조치가 더 차별적일 수 있음을 설명한 바 있다. 즉, 월경행위에 대한 형벌이 박해적일 뿐만 아니라, 그 집행수단이 인간의 존엄에 치명적인

해 지역의 사회안전부로 직접 이송된다(이영화, 1999: 176).

173) 노옥재(2003), “북한 식량난 속의 ‘여성’의 삶과 인권”, 북한여성의 삶·꿈·한, 민주평통 북한연구회·(사) 좋은벗들, pp.20-21.

손상을 가지고 오는 방법들로 행해지고 있다. 여성에 대한 성고문 및 성폭력이 이에 해당한다.

결론적으로 집결소와 정치범 수용소에서 행해지는 성고문이나 성폭력은 세계인권선언 제 3조와 B규약 제 9조의 ‘신체의 자유’와 ‘안전의 권리’ 및 세계인권선언 제 5조와 B규약 제 7조의 ‘고문과 비인도적이고 굴욕적인 처우를 받지 않을 권리’를 침해하는 박해에 해당한다. 또한 공무원이 직접적인 관여가 없거나 명백한 증거가 없는 사인에 의한 고문행위라고 할지라도 국가가 국내적 구제조치를 다하지 않은 경우 고문방지협약을 위반한 것에 해당한다(최태현 1996: 146). 특별히 이러한 사안에 있어서는 객관적으로 ‘충분한 근거’가 있는지 여부보다 난민 신청자가 주관적인 ‘공포’를 가지고 있는지에 비중을 두어 판단해야 한다.

(3) 강제 송환에 따른 여성에 대한 형벌 및 강제낙태

전체주의 국가는 국민들이 국외로 나가는 것을 엄격히 제한한다(Goodwin-Gill 1996: 53). 이러한 국가에서는 여권취득이 어렵고 불법적인 월경이나 허가 없이 출국한 자 즉, “조국을 배신한 자(*Republikflucht*)¹⁷⁴⁾”에 대해 무거운 형벌을 부과해 왔다. 과거 공산주의 국가의 예를 들 수 있다. 이러한 불법출국 또는 불법체재의 결과로 주어지는 형벌에 대해 UNHCR Handbook은 박해가 될 수 있다며 다음과 같이 설명한다. ‘일정 국가의 법은 불법출국을 하거나 또는 허가없이 외국에 체재하고 있는 내국민에 대하여 엄격한 형벌을 부과한다. 불법출국 또는 허가받지 않은 해외에서의 체재 때문에 무거운 형벌을 받을 것이라는 믿을 만한 이유가 있는 경우’에는 난민으로 인정함이 정당화된다¹⁷⁵⁾.

북한의 경우도 월경행위를 정치적 성격으로 파악하여 형벌을 부과하고 있다. 청년 남성의 경우에는 ‘사상오염’이나 정치적 배경에 관한 경계 때문에 생명의 위협을 느낄 정도로 장기간(2-3개월)의 구류에 처해지고 있는(이영화, 1999: 175)” 반면에, 여성들은 구류기간이 길어야 1주일 이내이고, 짧으면 1-2일이면 석방되고 있다¹⁷⁶⁾. 단편적으로 볼 때 여성은 남성의 경우에 비해 짧은 구류기간을 살고 있는 것으로 보인다

174) 김태천(1998), “대량난민사태에 대한 국제법적 대응”, www.humanrights.or.kr.

175) UNHCR Handbook, para. 61.

176) 단순히 식량을 구하려고 도강한 여성은 3일-7일 정도 사상교육을 받은 귀가 조치를 시킨다(백영옥, 2002: 253).

다. 여성난민의 증가 원인으로 이러한 짧은 구류기간을 들기도 한다.

그러나, 중국에서 결혼을 했거나 임신한 여성은 1년-15년형의 더 중한 형벌로 처벌된다(백영옥, 2002: 253). 어떤 이유에서 임신이나 결혼 여부에 따라 처벌정도가 달라지는가. 기본적으로 여성에 대한 가벼운 형벌은 여성이 남성과 사회적으로 동등한 구성원적 지위에 있지 않다는 것을 의미한다. 남성은 국가와 민족을 계승하는 주체이므로 더 강한 제재를 받게 되는 반면에, 이등 국민의 지위에 있는 여성은 이주에 대해 상대적으로 약한 처벌을 받는다. 다만, 여성은 '남성 민족'의 혈통을 종속시키는 출산의 기능을 담당할 때 비로소 사회적 지위를 인정받을 수 있다.

여성의 재생산 능력은 민족의 계승, 주체의 뿌리를 지켜주고 보존하기 위해 존재한다. 다시 말해서, "여성은 출산자라는 지위 때문에 민족을 경계짓는 역할을 맡는다(정추영 2002: 120)." 결혼·임신한 여성에 대한 강한 제재의 경우도 여성의 재생산 능력과 관련된다. 결국 결혼하고 임신한 여성에 대한 가중된 처벌은 민족의 부계혈통의 순수성을 상실시킨 것에 대한 처벌로 이해될 수 있다. 그러나, 이와 같은 가중된 형벌은 균형을 잃은 처벌로 '박해'에 해당한다. 박해는 보통 범죄와는 구별되지만, 그에 따른 처벌이 균형에 맞지 않게 가혹한 경우에는 박해로 볼 수 있다.

임산부에 대한 북한 수용소의 통제는 강제낙태로 이어진다. "소련의 굴락에서는 일정기간이 지난 후 산모와 아이를 격리시키는 반면, 북한에서는 강제낙태를 시행한다(피에르 리굴로, 1999: 143)." 다음의 증언은 강제낙태가 실제 행해지고 있음을 말해 준다. "두 명의 임산부가 있었는데 한 명은 임신 8개월, 다른 한 명은 6개월이었다. 일하는 도중에 고통스러워하자 구치소 밖의 병원으로 보내졌다. 그녀는 다음날 훌쩍 해진 배를 한 채 돌아왔다¹⁷⁷⁾." "그들은 바로 옆 감방에서 한 중년 여성이 무자비하게 구타당하며 지르는 비명소리를 들을 수 있었다. 그녀는 바로 직전에 임신중절 수술을 받아 얼굴이 퉁퉁 부어 있었다¹⁷⁸⁾."

강제낙태는 "몸에 대한 자율성과 통제력을 상실하는 것(조순경 2003)"을 의미하고, 몸에 중대한 결과를 가져오는 침해에 해당한다. 그리고 임산부에 대한 '강제낙태'는 누구에게도 양도될 수 없는 인권을 침해하는 공권력의 행사이다. 강제낙태는 생명,

177) 전춘하, "나의 남편은 북한의 경찰관이었다", [긴급입수수기], 월간조선, www.nkhumanrights.or.kr.

178) 이송, "자유가 아니면 죽음을 달라", [긴급입수수기], 월간조선, www.nkhumanrights.or.kr.

자유, 안전에 대한 권리, 잔인하고 비인간적이고 굴욕적인 처우 또는 처벌을 받지 않을 권리 등 국제법상 일순위 권리를 위반한 박해로 해석된다. 제 4차 세계여성회의에서 채택된 북경 여성 선언과 행동강령에서도 강제불임과 강제낙태, 피임제의 강제 사용 등도 포함시키고 있다.¹⁷⁹⁾ 강제낙태가 법으로 규정되어 있지 않더라도, 그 집행이 이루어지고 있기 때문에, 중국에서 결혼하고 임신한 북한 여성은 이에 대한 충분한 근거가 있는 공포를 가질 수 있다.

나. 국가보호의 실패

북한 사회에는 ‘강간’이나 ‘성폭력’에 대한 일반적인 개념 틀이나 제도적 장치가 마련되지 않은 것으로 보인다. 조순경은 “북한의 경우 이러한 성희롱 개념은 존재하지 않으며, 그를 규제하는 제도적 장치도 없다.”고 말한다. 또한 “남성 탈북자의 증언에 의하면 남한에서 얘기하는 방식대로 한다면 북한에서 직장내 성희롱은 거의 매일 발생하고 있다(조순경, 2000: 26).” 성폭력에 대한 제도나 법이 존재하고 있지 않은 북한의 제도적 미비가 비호신청자의 난민부여에 관한 법적 판단에서 고려되어야 한다. 이것은 ‘국가보호실패’를 의미한다. 나아가 성폭력에 대한 제도화된 규제가 있다 할지라도, 그것이 국가에 의한 보호가 집행단계에서 효율적으로 기능할 수 있어야 한다. 집행단계에서 보호가 이루어지지 않을 경우 국가 무능(inability)에 의한 보호의 실패로 볼 수 있다.

그러나 북한 당국은 여성에 대한 국가보호실패를 적극적으로 부인하고 있다. 이와 같은 경우에는 신청자의 입증부담이 커질 수밖에 없다. 2001년 B규약 관련 제2차 국가인권보고서 심의에서 북한에서는 50여 년 동안 여성매매란 존재하지 않았기 때문에 북한이 “여성 인신매매의 발원지라는 것은 상상할 수 없다(이원웅, 2001: 178)”고 정부관계자가 발언한 바 있다. 그러나, ‘인신매매가 존재할 수 없다’라는 부정과 달리 북한은 인신매매에 연루된 사람들을 공개 처형한 바 있다(권혁 1999).

그러나 이와 같은 가혹한 처벌이 국가 보호가 효율적으로 집행되고 있음을 의미하지는 않는다. 뉴질랜드 로저 헤인즈 판사는 정부로부터 유효한 보호는 정부가 사인의 박해의 대한 가망성이나 충분히 근거가 있는 공포의 가능성이 남아있는 한 그 정부는 보호에 실패한 것이라고 보고 있다. 아무리 효율적인 정부 시스템을 갖췄다 하더라도,

179) 김엘림, “여성정책의 국제적 발전동향”, http://www.sungshin.ac.kr/%7Ekowoin/d_221.htm.

생명과 자유에 대한 위협을 받고 있는 개인에게 난민지위를 부정할 수는 없다는 의미이다. 정부의 비효율성을 입증하기 위해서 신청자에게 자신의 생명을 걸도록 요구되어서는 안되기 때문이다.

북한에서 일어나고 있는 인신매매나 성매매 등에 대해 형벌이 집행되고 하더라도, 박해의 가능성과 이에 대한 공포가 개인에게 남아있다면 이는 국가보호실패를 의미한다. 사실상 북한 당국은 강간, 성폭력, 가정폭력 등 사인에 의한 박해를 ‘목인’하고 있다. 젠더 폭력에 대한 법적 제도가 마련되어 있지 않기 때문이다. 따라서 북한정부의 법·정책적 미비는 명백한 국가보호 실패로 평가될 수 있다.

2. 젠더 박해의 근거

가. 정치적 견해

북한 사회에서 일반화된 젠더 폭력에 동의하지 않거나 저항하는 행위 혹은 강제결혼과 같은 관행에 순응하지 않는 모습은 박해자에 의해 정치적 견해로 인식될 수 있다. 재판부에서는 남성 우월주의 그 자체를 ‘정치적 견해’로 보거나 ‘페미니즘’을 박해의 근거인 ‘정치적 견해’로 수용한 바 있다. 앞선 사례와 같이 “자기 말을 듣지 않고 순종을 하지 않는” 행위는 박해자의 관점에서 ‘정치적 견해’에 해당될 수 있다.

또한 군인과 같이 국가 위력을 이용한 성폭행이나 구타 등은 박해자의 요구에 순응하지 않을 경우에 행해질 수 있다. 그리고 ‘거래’에 대한 ‘대가’나 ‘복종’이 지불되지 않을 때, 박해자는 국가권력에 기대어 ‘반동적인’ 정치적 성향이라며 박해를 정당화할 수 있다. 그러므로 표현의 자유가 통제되고 있는 북한 사회의 맥락에서 난민신청자에게 박해자에 의해 ‘전가된 정치적 의견’이 있었는지를 검토할 필요가 있다. 참고로, 미연방항소법원(Court of Appeals)은 ‘반동적인’ 정치적 견해를 이유로 엘살바도르 군대 병장에 의해 규칙적으로 강간당하고 구타당한 여성 신청자의 상소를 받아들인 바 있다. 이 경우의 강간이나 구타는 단순한 범죄가 아니라, ‘전가된 정치적 견해’에 의해 행해지는 박해이다.

다른 한편, 경제적 궁핍을 피하기 위한 동기에서 탈출한 탈북자는 정치적 난민은 아닐지라도 탈출행위 자체가 지닌 정치적 성격을 고려해 볼 수 있다. 즉 탈북자들이 난민협약상의 좁은 의미의 난민에 해당되지는 않을 지라도, 북한과 같은 공산주의 국가의 특성을 고려하여 정치적 견해를 인정할 수 있다. 구체적으로 탈북자가 중국에서

1년 이상 체재한 경우에는 ‘중범죄자’가 되어 정치범 강제수용소로 이송된다(이영화 1999: 176). 또한 중국에서 남한사람을 접촉했거나 종교재단의 지원을 받은 사실이 드러난 경우에도 정치범수용소에 보내진다(백영옥 2002: 253). 따라서 탈북자의 탈출 행위가 ‘정치적 견해’로 고려될 수 있어야 한다.

정치범수용소에 수용된 여성의 경우도 ‘반동적인’ 정치적 견해 혹은 탈북행위(사상 오염)를 이유로 처벌을 받을 수 있다. 처벌의 정도는 “한국 사람을 만났느냐, 기독교 사람과 래왕을 했느냐, 성적으로 어땠는가 하는 식으로 여성들의 경우에는 인신매매 때의 경험이 여성들에게 굴욕감을 주는 식이며 처벌에 있어서도 장사만을 했는지, 결혼을 했었는지에 따라 달라진다(노옥재, 2003: 20)”. ‘한국 사람과의 교류’, ‘기독교 사람과의 래왕’, ‘성적인 경험’, ‘결혼 여부’, ‘장사 여부’는 수용소에서 박해자의 박해 행위가 신청자의 진정한 믿음과 무관하게, 국가에 반대하는 전복적인 정치적 견해를 가진 것으로 간주될 수 있다¹⁸⁰. 특별히 여성 수용자의 경우 ‘전가된 정치된 견해’를 이유로 성고문이나 가중된 처벌을 받을 수 있다. 이와 같은 성폭력과 강간은 ‘사실상’ 혹은 ‘전가된’ 정치적 견해¹⁸¹에 근거해 행해진다. 다시 말해서, 강간은 개인의 자연적인 성적 충동으로 인한 평범한 범죄(common crime)가 아닌, ‘정치적 견해’에 의한 박해에 해당한다. 따라서 정치범에게 주어지는 형벌이나 성고문 등 박해에 대한 충분한 근거를 가진 공포가 입증될 경우 북한 여성에게 난민의 지위를 부여해야 한다.

또한, 민족에 대한 배반을 이유로 행해지는 강제낙태도 ‘정치적 견해’로 고려될 수 있다. “어떻게 너같이 인민의 적인 반동분자가 감히 아이를 낳으려 한단 말이나(피에르 리굴로 1999: 143)”라고 분개하는 요덕 수용소 경비원의 말에서 임신한 여성이 반동분자가 되는 맥락을 알 수 있다. 여성의 몸은 신체가 훼손되었을 때 “민족 전체의 굴욕을 증언하는 상징체(정추영 2002: 120)”로 의미화되기 때문이다.

결론적으로 수용소에서 자행되고 있는 강제낙태 그리고 결혼이나 임신한 여성에 대한 가중된 처벌은 ‘민족의 배반자’ 혹은 ‘반동’이라는 ‘정치적 견해’에 근거할 수 있다. 강제낙태는 국제법상 일순위 권리를 침해하고 있는 박해에 해당되고, 결혼이나 임신한 여성에 대한 균형을 잃은 가혹한 형벌도 박해에 해당한다. 북한 당국이 이러

180) Lazo-Majano v. INS 판례에 잘 나타나 있다.

181) 월경 전에 북한 당국이 신청자의 정치적 견해에 대해 알고 있었다는 것까지 입증할 필요는 없다.

한 처벌을 법으로 규정하고 있다면 ‘법·정책 자체가 박해적인 경우’로 볼 수 있다. 산발적인 수용소 차원의 집행조치라고 하더라도, 탈북 여성은 이에 대해 충분한 근거가 있는 공포를 가질 수 있다. 이러한 탈북 여성에게 난민지위가 인정되어야 한다.

나. 특정사회집단

‘가족’을 이유로 박해받는 경우도 고려할 수 있다. 북한 사회는 ‘성분’에 따라 구별되는 신분제 사회이다. 핵심계층은 다양한 혜택을 누리고 있지만 적대계층은 “고용, 교육, 주거, 의료혜택, 직장배치 및 승진 등 모든 영역에 있어서 차별적인 대우”를 받고 있으며, “성분에 따라 범죄형량도 달라진다(조순경 2000: 25).” 또한, 강제수용소에서는 전 주민의 성분과 사상을 조사하여 3계층 51개 부류로 나눈 후에 적대계층을 가두고 있다¹⁸²⁾. 월남자 가족, 지주 및 자본가 가족, 재일 교포 가족, 6·25전쟁 당시 치안대 가담자, 한국군과 미국에 협조한 자 등 범죄행위가 심각하다고 판단된 경우는 ‘가족’을 정치범 수용소에 수감시키는 연좌제가 행해진다. 그래서 가족 세대가 수용되는 가족수용소도 존재한다. 이러한 정치범 관리소는 “중과분자와 계급의 원수는 그가 누구이건 3대에 걸쳐서 씨를 없애야 한다”는 김일성 교시에 따라서 설립된 것으로 추측된다. ‘가족’이 계층을 결정하고, ‘연좌제’가 행해지는 북한사회에서 ‘가족’을 근거로 박해가 행해질 수 있다. 남성 가족의 ‘정치적 견해’를 여성에게 귀속시킬 수 있고, 단지 가족 즉 ‘특정사회집단’을 이유로 남성을 처벌하는 수단으로 가족의 구성원인 여성을 박해할 수 있다. ‘가족’을 특정사회집단으로 주장한 판례로는 Campos-Guardado v. INS¹⁸³⁾가 있다. 이 사건에서는 삼촌의 정치적 견해로 인해 무장 괴한에게 공격당했던 여성 신청자가 ‘전가된 정치적 견해’와 ‘가족’ 즉 ‘특정사회집단 구성원’으로 인해 박해받았다고 주장했다. 따라서 이러한 가족으로 인한 ‘정치적 견해’와 ‘특정사회집단’의 근거를 고려해야 한다.

마지막으로 ‘여성’(특정사회집단)이기 때문에 박해를 받았는지 여부를 검토해야 한다. 북한 여성이 가정폭력, 성폭력, 강제결혼, 인신매매 등 젠더 특유의 박해에 직면할 때, 다른 열거 조항이 난민 주장에 적절한 근거가 되지 못할 수도 있기 때문이다.

182) 허만호, “북한의 정치·사회적 변화와 인권 : 정치범 수용소를 중심으로”, www.humanrights.or.kr.

183) Campos-Guardado v. INS, 809 F.2d 285 (5th Cir. 1987)에서 재인용.

이러한 상황에서는 ‘특정사회집단’은 여성이 주장할 수 있는 유일한 근거가 된다. 북한 사회의 만성적인 국가보호실패 속에서 일상화된 가정폭력, 성폭력, 강제결혼, 인신매매 등은 ‘여성이기 때문에’ 받는 박해에 해당한다. 여성은 누구나 ‘여성’이라는 이유로 자신의 정당한 권리를 부정해왔던 박해로부터 자유로운 권리가 있다. 이러한 박해를 피해 도망친 북한 여성에게 난민자격이 부여되어야 한다.

C. 이주 과정에서의 성폭력과 ‘현지 체재 중의 난민’

탈북 여성이 생계를 해결하기 위한 목적으로 중국에 이주하게 되기까지는 송출국과 수용국의 빈부의 격차가 중요한 요인으로 작용한다. 그런데 경제적 이유에서 이주를 결심한 여성들은 이주의 과정 속에서 성매매와 인신매매에 의한 폭력을 경험하게 된다. 그런데, 이 경우 경찰, 군인 등 국가 공무원이 연계되어 있을 가능성이 높다. 일반적 국제적 성매매 경우는 국제적인 이동을 위해 뇌물을 받고 여행에 필요한 여권, 비자를 대행 주는 공무원, 경찰, 공항의 세관 공무원까지 조직적으로 연루되어 있다¹⁸⁴⁾. 다음 사례에서 중국경찰이 연루되어 있는 모습을 찾아볼 수 있다.

“옌지에 사는 친지들은 국경근방의 바리케이트에 배치된 중국경찰에게 뇌물을 주고, 그녀에게는 새 옷을 주고 간단한 중국어를 가르친 후 한 친구의 가라오케 클럽에 그녀를 소개해줬다.¹⁸⁵⁾”

북한 여성을 대상으로 한 인신매매에도 중국과 북한의 경찰, 국경 수비대, 관리, 군인 등이 적극적 가담하고 있을 것으로 추정된다. 아래 사례에서 탈북 여성은 ‘조선녀자를 전문으로 팔아먹는 인간’이라는 표현을 사용하고 있다. 이 말에서 북한여성을 거래하고 인신매매를 위한 조직망이 형성되어 있음을 추측할 수 있다.

“우리 여자 3명은 남성을 따라 밤7시에 강을 건너 도문으로 왔다. 우리를 한 집에 데려다 주고 차츰 친척과 런계하라 하고는 갔는데 후에 안 일이지만 이 남자는 조선녀자를 전문으로 팔아먹는 인간이었고, 2,000원씩 받았다. 이 중국

184) 정미경, “동남아시아의 여성 불법 인신매매”, www.humanrights.or.kr.

185) Andrew Higgins(1998), “Straight on for China and karaoke slavery,” *The Observer*, 15 March.

사람 역시 우리를 연길로 데려가서는 또 3,000원씩 받고 돌아갔다. 너무나 허무한 나는 앉아 울어도 아무 소용이 없었다. 그들은 우리를 아파트층집에 가두고 옷을 몽땅 벗겨 이불만 쓰고 있게 하였다. 또 임자가 나서면 우리를 팔아먹을 심산이었다(함경북도 경성군, 32세 여성).”

그리고 이와 같은 이주 과정에서 성폭력이 행해진다. UNHCR 성폭력 가이드라인은 성폭력이 일어날 수 있는 상황에 대해 이주 전, 이주 과정, 망명한 후, 송환의 과정, 재정착 과정(reintegration)으로 분류해 설명하고 있다. 이주 과정(during flight)에서는 여성과 소녀가 ‘해적, 강도, 보안 부대 일원, 밀수업자, 다른 난민에 의해 성적으로 공격당할 수 있고’, 국경 경비병에 의해 구금되고 학대될 수 있다고 보고 있다. 그리고 밀수업자는 국경 넘는 대가로 성(sex), 돈, 귀중품이 요구할 수 있다라고 설명한다. 북한 여성의 경우도 이들의 취약한 상황을 이용하려는 사람에 의해 성적으로 공격당하거나, 여러번 반복되어 매매되고 성폭력의 대상이 된다. 특히 중국에서는 북한여성을 은밀하게 데려와 매춘업소에 알선하는 전문조직도 성행하고 있다¹⁸⁶⁾.

북한 여성은 단순히 경제적 이유로 북한을 떠났을지라도, 이주과정에서 성폭력과 인신매매의 피해자가 될 수 있다. 북한을 떠날 때는 경제적 어려움으로 인해 이주를 결심했지만, 이주 과정에서 성폭력 피해자가 되었다는 사실은 난민으로서 새롭게 고려되어야 할 사항이다. 성폭력 피해자가 본국으로 강제 송환되었을 때 부과적인 박해를 경험할 수 있기 때문이다.

“나의 문화에서는 여성이 강간을 당했을 때 이것은 그녀에게 죽음을 의미한다. 그녀는 더 이상 삶이 없다. 그녀는 손상된 물건과 같이 “더럽고”. 어떤 남성도 그녀를 아내로 원하지 않는다. 그녀는 그것이 그녀의 그녀 자신의 수치일 뿐만 아니라 가족과 가문의 불명예와 수치이다(여성 난민)¹⁸⁷⁾”

위 사례에서 여성난민은 자신의 국가에서 강간과 성폭력이 여성에게 어떠한 의미를 가지는지를 설명하고 있다. 이러한 문화적 폭력은 성폭력의 희생자인 여성을 가족과 공동체에서 추방하거나, 가해자와 결혼하도록 강요하거나, 성매매를 강요할 수 있다

186) 윤여상, “중국내 탈북자에 대한 전망과 해결방안의 모색”, www.goodfriends.or.kr.

187) New Zealand Immigration Service(1994), “Refugee Women: The New Zealand Refugee Quota Programme 38” (Blum & Kelly 2001: 210에서 재인용).

(Blum & Kelly 2001: 214). Blum & Kelly(2001)는 이러한 조건하의 지원자를 「현지 체제중의 난민(refugee ‘sur place’)」로 인정받을 수 있다고 보고 있다. 현재 체제중의 난민(refugee ‘sur place’)188)은 본국을 떠날 때는 난민이 아니었지만, 이후 본국에서 발생한 상황 때문에 난민이 된 자를 가르킨다(장복희, 1997: 182). 이들은 난민협약상의 난민이 되는 것은 아니지만, UNHCR의 관할권 보호아래 있는 이른바 ‘위임난민’에 해당한다(김성순, 2002: 93).

또한, 난민신청자가 ‘앞으로’의 성적 학대와 강간에 대한 ‘충분한 근거가 있는 공포’를 가지지 못한다 할지라도, 강간과 성적 학대에 대한 과거의 경험이 극심한 경우 등 ‘불가피한 사유(compelling reason)’가 있다면, 난민인정사유가 소멸되었어도 지속적인 도움을 받을 수 있다. 다시 말해서, 정지조항이 적용되지 않을 수 있다.

기본적으로 난민협약 제1조 C항의 정지조항(cessation clause)은 난민지위는 그것이 절대적으로 필요한 동안만 향유되어야 하고, 난민 출신국에서 본질적이고 영구적인 변화가 있는 경우에는 철회될 수 있다는 원칙을 내세우고 있다189). 따라서 이 조항은 국제적 보호를 더 이상 필요로 하지 않을 경우 난민의 본국귀환을 촉진하는데 사용된다. 다만 단서조항을 두어 과거의 박해로부터 발생한 ‘불가피한 사유’가 있을 경우에는 이를 적용하지 않도록 하고 있다(난민협약 제1조 C항 (5)호).

여성난민에게 있어서 ‘강간과 성적 학대에 대한 과거의 경험이 극심한 경우’가 바로 이 단서조항에 해당된다. 요약하면, 여성난민이 박해의 공포가 더 이상 존재하지 않기 때문에 자국의 보호를 받아야 할 지라도, 강간과 성적 학대의 과거 경험이 극심하여 돌아가기를 거부하는 경우 국적 밖에서 국제적 도움을 계속 받을 수 있다(Blum & Kelly 2001; Macklin 1995).

결론적으로, 탈북 여성이 북한을 떠날 때는 난민이 아니었지만 이주를 통해서 강간과 다른 형태의 성폭력의 희생자가 된 경우, 강제 송환에 따른 부과적인 인권 침해를 경험할 수 있다. 부과적인 인권 침해가 행해질지 여부는 북한사회에서 순결이데올로기가 강조되는 맥락과 북한의 가부장적 가족과 지역 공동체에 의한 인권 유린의 사례를 통해 검토해 볼 수 있다. 덧붙이면, 난민지위를 인정받은 바 있는 탈북 여성에게

188) UNHCR Handbook, para. 94.

189) 장복희, “유엔난민고등판무관”, www.humanrights.or.kr.

난민사유가 더 이상 존재하지 않더라도 강간과 성적학대에 대한 과거의 경험이 극심한 경우, 적용중지의 단서조항이 적용되어 지속적인 난민보호를 받을 수 있어야 한다.

V. 결론

국제 난민법의 발전은 국제법상의 주권 개념이 확대된 역사와 맞물려 있다. 전통적 주권에 기반한 국내 관할권(domestic jurisdiction)은 또 다른 의미의 ‘사(私)적’ 영역을 의미한다. 오늘날에는 ‘주권’ 개념이 상대화되어 국제인권법이 개입할 수 있는 영역이 넓어졌다. 그럼에도 불구하고 국제난민법은 국가가 국제법상의 의무를 다하지 않는 경우에 한하여 개입할 수 있다. 다시 말해서 국제난민법이 주권에 의해 제한되기 때문에 난민은 자국의 보호를 받지 못할 경우에만 예외적으로 보호받을 수 있다. 이를 ‘대리의 원칙’이라 부른다. 또한 난민인정여부도 난민협약 체결국의 권한에 속한다.

‘젠더’ 박해의 경우에도 국제난민법은 국가가 여성에 대한 보호를 실패한 경우에 한하여 개입한다. 국가보호실패가 입증된 후에는 난민정의에 대한 성인지적 해석이 요구된다. 난민여성에 대한 박해가 남성의 경험과 다르게 구성되어 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 난민법은 여성의 필요에 응답하지 않는 남성 패러다임 안에서 구성되었다. 따라서 본 연구는 국제협약 상 난민 정의에 대한 성인지적 해석의 필요성을 강조하고자 한다.

또한, 본 연구는 난민정의에 ‘젠더’를 첨가하는 방법보다 난민정의의 모든 요건에서 성인지적 해석의 가능성을 제시하고자 한다. 구체적으로 성폭력, 가정폭력, 할례 등의 젠더 박해를 어떻게 난민정의에 편입시킬지 그리고 다섯가지 근거에서 어떻게 ‘젠더’ 요소를 도출할 수 있는지에 관한 것이다. 연구결과를 다음과 같다.

첫째, 젠더 박해는 ① 박해의 방법이 젠더와 관련되는 경우, ② 법이나 관습 위반에 따른 처벌이 박해적인 경우, ③ 법, 정책 또는 관행 자체가 박해적인 경우, ④ 법의 집행수단이 박해적인 경우의 유형으로 분류할 수 있다.

둘째, 국가나 기관의 개입(state complicity)이 박해를 구성하는 필요 조건인지 여부가 여성 문제에서 중요하다. 박해는 보통 국가기관에 의한 행동과 관련¹⁹⁰⁾된다면, 젠더 박해는 많은 경우 사인에 의해 행해지기 때문이다. 이에 관해서 Canada v. Ward 판례는 협약의 어떤 부분에서도 박해의 행위자(agent)가 정부일 것을 요구하고 있지 않음을 인정했다.

셋째, 젠더 박해는 “박해 = 심각한 위해 + 정부보호의 실패” 공식에 의해서 구성될 수 있다. 이 공식은 영국 난민여성법률구조단이 정부 젠더 가이드라인에서 제안되고, 영국 Islam-Shah 판례와 뉴질랜드 Refugee Appeal No 71427/99 판례에서 인용되었다. 사인에 의한 젠더 박해는 보호를 부여하지 않거나 부여하지 못하는 ‘국가보호의 실패’가 전제되어야 한다.

넷째, 국가의 보호가 어느 정도가 되어야 하는지에 관해 그 기준이 문제된다. Refugee Appeal No 2039/92 RE MN 사건의 로저 헤인즈 판사는 신청자에게 충분한 근거가 있는 공포나 심각한 위해의 가망성이 여전히 남아있는 한, 그 정부는 보호에 실패한 것으로 보고 있다. 해당 국가 보호시스템의 ‘일반적인’ 효율성보다는 난민 신청자가 박해에 직면할 가능성을 기준으로 국가보호를 판단해야 한다는 점에서 그의 견해가 타당하다.

다섯째, ‘젠더’가 ‘특정사회집단’이 될 수 있는지 여부에 관해, Ward 사건과 Matter of Acosta 사건은 긍정적인 답변을 하고 있다. 두 사건은 ‘천부적 또는 불변적 특성으로 정의되는 집단’ 유형 속에 젠더를 포함시키고 있다. 다른 한편, ‘여성’으로만 특정사회집단을 구성하는 것에 대한 논쟁이 있다. ‘특정 국가의 여성’ 혹은 ‘A 젠더 박해에 직면한 특정 국가의 여성’ 등으로 ‘여성’에 수식어를 포함시키자는 견해이다. 그러나 본 연구는 보호에 대한 일반적인 취약성으로 인해 ‘여성’ 만으로도 사회집단을 구성할 수 있다고 보고 있다. 다른 요건에 대한 입증 부담을 지고 있기 때문에, 이러한 본 연구의 입장이 여성 모두에게 난민지위를 자동적으로 부여받는 결과를 초래하지는 않는다.

여섯째, 본 연구는 이와 같은 성인지적 해석이 어떻게 북한 여성의 구체적 현실에 적용될 수 있는지 그 가능성을 모색하고자 했다. 북한 여성들이 ‘가족’과 ‘국가’의 경계를 넘나들고 있기 때문이다. 경계를 넘는 경험은 몸에 대한 안전의 문제와 맞물려

190) UNHCR handbook 65번.

있다. 따라서 본 논문은 세계인권선언 제 3조와 B규약 제 9조의 ‘신체의 자유’와 ‘안전의 권리’를 침해하는 성폭력, 강제결혼, 수용소에서의 성고문 및 강제낙태를 중심으로 난민 지위 가능성을 살펴보았다.

(1) 북한사회에서 여성에 대한 성폭력이나 가정폭력은 일상적인 관행으로 받아들여지고 있다. 정부가 이를 묵인하거나 보호능력이 없는 상황에서 생명이나 안전에 대한 협박이나 구타는 박해에 대한 공포를 형성할 수 있다. 또한 경제적으로 어려운 상황에서 ‘강제결혼’에 동의하지 않는 여성에 대해 ‘가족’ 또는 ‘상대편 남자’에 의한 처벌이 가해질 수 있다. 이러한 상황에서 북한 여성은 박해를 피해 국경을 넘을 수 있다. 특히 젠더 박해에 대한 북한의 제도적 미비는 비호신청자의 난민지위에 관한 법적 판단에서 고려되어야 한다. 나아가 제도화된 규제가 있다 할지라도, 집행단계에서 효율적으로 기능할 수 없다면 국가의 무능(inability)에 의한 보호의 실패로 볼 수 있다.

(2) 집결소나 정치범 수용소에 강제 송환된 여성은 ‘반동적인’ 사상오염이라는 정치적 견해를 근거로 성고문을 당할 수 있다. 또한 단순히 이들을 수용하고 있는 국가기관의 성적 만족을 위해 성폭력을 행사할 수도 있다. 사실상 북한 정치범 수용소에서는 강간, 성고문, 강제낙태 등 여성에 대한 인권침해가 빈번하게 일어난다. 이러한 폭력은 “아무도 고문이나 가혹하거나 비인도적거나 모욕적인 처우 또는 형벌을 받지 않는다”는 세계인권선언 제5조를 위반한 박해에 해당한다.

또한, 중국에서 결혼하거나 임신한 여성에 대한 처벌은 가중되어 있다. 민족주의가 국가 이념적 토대인 북한 사회에서 결혼이나 임신은 ‘민족에 대한 배반’으로 읽히기 때문이다. 따라서, 강제낙태 그리고 결혼이나 임신한 여성에 대한 가중된 처벌은 ‘민족의 배반자’ 혹은 ‘반동’이라는 ‘정치적 견해’에 근거할 수 있다. 무엇보다도 ‘강제낙태’는 누구에게도 양도될 수 없는 인권을 침해하는 공권력의 행사이다. 강제낙태는 국제법상 일순위 권리를 침해하는 박해이고, 결혼이나 임신한 여성에 대해 균형을 잃은 가혹한 형벌도 박해에 해당한다. 따라서 강제낙태나 가혹한 형벌에 대해 공포를 가지고 있다면 난민지위가 부여되어야 한다.

(3) 북한여성이 국가를 떠날 때는 난민이 아니었지만 이주를 통해서 강간과 다른 형태의 성폭력의 희생자가 되었을 경우, 강제결혼이나 매춘의 강요 등 부과적인 인권

폭력을 경험할 수 있다. 이러한 조건하의 지원자를 『현지 체제중의 난민(refugee ‘sur place’)』로 인정되어야 한다.

앞에서 서술한 법해석의 문제 이외에, 난민결정절차에서 겪는 실질적인 어려움 중의 하나는 정부와 재판부가 글로벌한 성인지적 관점을 가지고 있지 않다는 점에 있다. ‘글로벌 시민의식’이란 “현재 내가 로컬에서 하는 일이 저기 경계 밖에 있는 사람들의 삶의 질을 개선하는데 도움을 줄 수 있다는 의식(김현미 2003)¹⁹¹⁾”이라고 한다. 경계 밖에서 젠더 박해로 고통받고 있는 여성에게 도움이 되기 위해 현재 난민결정과정에서 지침이 될 수 있는 젠더 가이드라인을 마련하는 것이 무엇보다도 필요하다.

난민결정절차에서 겪게 되는 또 다른 어려움은 입증의 문제이다. 박해를 피해 다른 국가로 도망친 난민이 충분한 증거를 제시할 가능성은 매우 낮기 때문이다. 특별히 Ganderton¹⁹²⁾은 여성난민이 젠더 박해에 대해 비현실적인 입증책임을 부담하고 있는 점과 설득력 있고 신뢰 가능한 증인을 확보하기 어렵다는 점을 지적한다. 강간, 가정폭력, 성고문에 관한 문서화된 증거를 입수하거나 증인을 찾아내기가 쉬운 일이 아니기 때문이다. 더욱이 정부기관이 박해 행위에 개입하고 있을 경우에는 증거는 아예 존재하지 않을 수 있다. 이 때 유일한 증거는 신청자의 ‘증언’이다. 그러나 신청자의 증언은 ‘객관성’을 표방하는 법적 테두리 안에서 비일관적, 비합리적으로 평가되기 쉽다. 그렇기 때문에 여성 신청자의 ‘증언’에 대한 난민심사과정의 특별한 고려가 필요하다. 심사과정에 참여하는 전문가는 무엇보다도 성폭력 등에 관한 인터뷰 훈련을 받은 사람이어야 하고, 해당 국가에 대한 배경 지식을 가지고 있어야 한다. 그리고 신청자가 진술할 수 있는 청문회 등 제도적 절차가 마련되어야 한다.

주권의 경계 안의 ‘국가’라는 공간은 가부장제 경계 안의 ‘가정’이라는 공간에 비유될 수 있다. 주권이라는 ‘국내’의 공간과 가족의 ‘사적’ 공간 모두는 ‘여성을 피보호자 그리고 남성을 보호자’로 설정하고 있다. 따라서 ‘경계’에 대한 국제인권법과 국가의 개입은 국내/국외 그리고 가족/국가라는 공·사 이분법의 논리 속에서 저항을 동반한다. 본 논문은 젠더와 관련한 난민 신청자들의 주장이 어떠한 해석을 통해 국제 난

191) 김현미(2003)는 서구의 에티켓과 문명을 기준으로 이해하는 통속적 글로벌 스탠다드를 의미하는 것이 아니라, ‘타자’로 인식되어 왔던 주변인들과 대화를 시작하는 것을 의미한다고 말한다. 그리고 글로벌 시민 중심 주체로 ‘타자성’을 이해하는 여성주의자들을 설정하고 있다.

192) Emma Ganderton, 앞의글.

민법에서 적절하게 수용될 수 있는지 그리고 이러한 성인지적 해석이 국경을 넘고 있는 탈북 여성의 현실에 어떠한 가능성을 제시할 수 있는지에 관한 연구이다. 이와 같은 시도는 기존의 '전통적'인 국가 주권의 배타성과 국제난민법의 남성 중심적인 패러다임에 대한 여성주의적 도전을 의미하는 것이다.

참고문헌

1. 국내자료

- 권수현(1999), “남성의 섹슈얼리티와 성폭력”, 섹슈얼리티 강의, 한국성폭력상담소.
- 권혁(1999), 고난의 강행군, 정도출판.
- 김명기(1994), “국제법상 난민에 관한 일반적 고찰”, 사법행정, 9월.
- _____ (1994), “국제법상 난민에 관한 일반적 고찰”, 사법행정, 10월.
- _____ · 지봉도 · 유하영(1997), “국내법상 재중국 탈북자의 법적 지위에 관한 연구”, 국제법학회논총, 제 42권. 2호
- 김선옥(1995), “여성문제와 여성정책”, 윤근섭 외 공저, 여성과 사회, 서울: 믿음사
- _____ (2001), “왜 Gender 법학인가? : 법학에서의 Gender 연구의 의의와 과제”, Gender와 법학, Gender 법학연구센터 개원기념 학술 심포지엄, 이화여자대학교 법학연구소.
- 김성례 · 유철인 · 김은실 · 김창민 · 고창훈 · 김석준(2001), “제주 4·3의 경험과 마을공동체의 변화”, 한국문화인류학, 제34집 1호(2001.5), 한국문화인류학회 편, 소화.
- 김성순(2002), “국제난민보호법의 발전추세”, 인도법총론, 22호.
- 김은실(2001), 여성의 몸, 몸의 문화정치학, 또 하나의 문화
- _____ (2000), “인권, 문화, 여성: 여성인권을 논하기 위한 문화비판 시론”, 철학과 현실, 봄호.
- _____ (1994), “민족 담론과 여성: 문화, 권력, 주체에 관한 비판적 읽기를 위하여”, 한국여성학 10집
- 김현미(2003), “‘우리를 국민으로 호명하지 말라’: 탈냉전시대의 ‘국익’ 개념과 반전 시민권”, 이원학술제, 이대 대학원학생회.

- 남정일(2003), “글로벌 시민사회와 글로벌 시민권”, 이대대학원신문, 2003년 5월 28일자.
- 민주사회를 위한 변호사모임 외(2003), “난민의 국제적 보호: 그 현황과 전망”, 제 3회 세계 난민의 날 기념 심포지움, 2003년 6월 25일.
- 박기갑 외(1999), 21세기 국제인권법의 과제와 전망, 삼우사.
- 박은정(1997), “북한법 이론과 여성주의”, 한국여성학, 제13권 1호.
- 박정현(2000), 난민협약상 정치망명자 자격결정에 관한 연구, 이화여자대학교 대학원, 석사학위 논문.
- 박찬운(1999), 국제인권법, 도서출판 한울.
- _____ (2000), “한국의 난민정책의 문제점과 그 개선방향”, 시민과 변호사, 2000년 7월.
- 백봉흠(2002), “국제인도법상 난민과 이산가족보호”, 인도법논총, 22호.
- 백영옥(2002), “중국 내 탈북 여성실태와 지원방안에 관한 연구”, 북한연구학회, 북한연구학회보, 제6권, 제1호.
- 변혜정(1999), “성폭력의 의미 구성과 여성의 차이”, 섹슈얼리티 강의, 한국성폭력상담소.
- 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합 · 조선일보사(1999), “재중 북한난민의 실태 및 보호방안”, 북한인권 · 난민문제 국제회의, 사단법인 북한동포의 생명과 인권을 지키는 시민연합.
- 양현아(1999), “한국의 호주제도: 식민지 유산 속에 숨쉬는 가족제도”, 여성과 사회, 제10호.
- 오장경미(2003), “주체적 시민권자로서의 여성”, 이대대학원신문, 2003년 5월 28일자.
- 우미선(2003), 국제법상 난민개념의 변화와 그에 따른 탈북자의 보호 가능성, 이화여자대학교 대학원, 석사학위 논문.
- 우에토 치즈코(1999), 내셔널리즘과 젠더, 박종철 출판사.
- 유병화 · 박노형 · 박기갑(1999), 국제법 I, 법문사.
- 이세롭(2002), 북한이주여성을 둘러싼 사회적 통념과 선택적 협상에 관한 연구, 이화여자대학교 여성학과 석사논문.
- 이원웅(2001), “북한 제2차 국가인권보고서에 대한 유엔 인권사회에서의 질의 · 응답”, 국제인권법 제4호.
- _____ (1997), 북한 인권문제와 유엔 인권제도, 현대사회연구소.

- 임인숙(2003), 일제 시기 근로정신대 여성들의 정신대 경험 해석과 의미화 과정에 관한 연구, 이화여자대학교 여성학과 석사학위 논문.
- 장복희(1996), “난민의 지위에 관한 협약”, 국제인권법, 제 1호, 국제인권법학회.
- _____ (1997), “국제법상의 난민보호와 그 문제해결”, 국제법학총론, 제 42권, 제 2호
- _____ (2000), “국제법상 난민보호”, 시민과변호사, 7월호.
- 장필화(1992), “북한 사회의 성별분업”, 북한의 여성관, 이화여자대학교 한국여성연구소.
- 정경수(2000), “국제인권법의 국내 적용에 관한 비판적 분석”, 민주법학 제 17호.
- 정추영(2002), 탈북 여성의 군사적 경험을 통해 본 북한의 군사화와 성별위계에 관한 연구, 이화여자대학교 여성학과 석사논문.
- 정희진(1999), “인권의 관점에서 본 여성에 대한 폭력”, 제6회 이화 학술제: 대학원 연합학술대회, 제48회 이화여자대학교 대학원 학생회, 1999
- _____ (2000), “아내폭력’ 경험의 성별적 해석에 대한 여성학적 연구: 가족 내 성역할 규범을 중심으로”, 이화여자대학교 여성학과 석사학위 논문.
- 잭 도널리(1996), “인권 개념의 보편성과 아시아적 가치”, 계간 사상, 겨울호.
- 조서영(1998), 재외(在外)북한주민인권보장에 관한 연구, 서강대학교 사회학과 석사논문.
- 조순경(2000a), “한국 여성학 지식의 사회적 형성”, 경제와 사회, 봄호.
- _____ (2000b), “가부장적 시장경제와 가부장적 계획경제의 만남: 남북경제협력과 여성노동”, 여성주의 시각에서 본 남북교류의 문제”, 제3차 월례발표회 자료집, 한국여성학회.
- 조영주(2002), “북한 여성 연구방법론에 대한 고찰”, 이화여자대학교 여성학과 20주년 기념 학술 자료집, 이화여자대학교 여성학과.
- 조형(1992), “북한사회체제와 가부장제”, 북한의 여성관, 이화여자대학교 한국여성연구소.
- 좋은벗들(1999), 두만강을 건너온 사람들.
- _____ · 민주평통 북한연구회(2003), 북한여성의 삶 · 꿈 ·恨.
- 최태현(1996), “고문방지협약”, 국제인권법, 제 1호, 국제인권법학회
- 탈북난민보호UN청원운동본부(2000), 탈북난민보호운동자료집Ⅱ.
- 태혜숙(1999), “성적 주체와 제3세계 여성 문제”, 여성이론, 제1호.

허나윤(2000), 1990년대 학생운동에 대한 여성주의적 연구: '위기'담론에 대한 비판적 재구성을 중심으로, 이화여자대학교 여성학과 석사논문.

홍성필(2000), "탈북자와 난민문제", 시민과변호사, 7월호.

2. 외국자료

Anders B. Johnsson(1989), The International Protection of Women Refugees: A Summary of Principal Problems and Issues, *International Journal of Refugee Law*, 1, 2.

Audrey Macklin(1995), Refugee Women and the Imperative of Categories, *Human Rights Quarterly*, 17, 2.

Birthe Ankenbrand(2002), Refugee Women under German Asylum Law, *International Journal of Refugee Law*, 14, 1.

C. J. Harvey(2001), Review Essay: Gender, Refugee law and the Politics of Interpretation, *International Journal of Refugee Law*, 12, 4.

Carolyn Patty Blum & Nancy Kelly(2001), The Protection of Women Refugees, *Women and International Human Rights Law*, No. 1, ed. by Kelly D. Askin and Dorean M. Koenig, Transnational Publishers, Inc.

Chandra Talpade Mohanty(1991), Under Western Eye: Feminist Scholarship and Colonial Discourse, *The World Women and Politics of Feminism*, Indian Univ. Press.

Deborah Anker(2001), Refugee Status and Violence against women in the "domestic" sphere: The Non-State Actor Question, *Georgetown Immigration Law Journal*, 15, 3.

Guy S. Goodwin-Gill(1996), *The Refugee in International Law*, Clarendon Press · Oxford.

_____ (1999), Judicial Reasoning and 'Social Group' after Islam and Shah, *International Journal of Refugee Law*, 11, 3.

Hilary Charlesworth and Christine Chinkin(2000), *The Boundaries of International law: A feminist analysis*, Manchester University Press.

Isabelle Daoust and Kristina Folkelius(1996), Developments: UNHCR Symposium on Gender-Based Persecution, *International Journal of Refugee Law*, 8, 1/2.

- Jacqueline Greatbatch(1989), The Gender Difference: Feminist Critique of Refugee Discourse, *International Journal of Refugee Law*, 1, 4.
- Joan W. Scott(1988), Introduction, Gender and the Politics of History, *Columbia University Press*.
- Karen Musalo & Stephen Knight(2001), Steps Forwards and Steps Back: Uneven Progress in the Law of Social Group and Gender-Based Claims in the United States, *International Journal of Refugee Law*, 13, 1/2.
- Linda A. Malone & Gillian Wood(1997), In RE Kasinga, *American Journal of International Law*, 91, 1.
- Lois Chiang(2001), Trafficking in Women, *Women and International Human Rights Law*, No. 1, ed. by Kelly D. Askin and Dorean M. Koenig, Transnational Publishers, Inc.
- Mavelyn Vidal(1999), Membership of a Particular Social group' and the Effect of Islam and Shah, *International Journal of Refugee Law*, 11, 3.
- Natalie Oswin(2001), Rights Spaces, *International Feminist Journal of Politics*, 3, 3.
- Ninette Kelley(2002), The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade's Progress, *International Journal of Refugee Law*, 13, 4.
- Nurjehan Mawani(1993), Introduction to the Immigration and Refugee Board Guidelines on Gender-Related Persecution, *International Journal of Refugee Law*, 5, 2.
- Penelope Mathew(2001), Islam v. Secretary of State for the Home Department and Regina v. Immigration Appeal Tribunal, *The American Journal of International Law*, 95.
- UNHCR Division of International Protection(1997), Gender-Related Persecution: An Analysis Recent Trends, *International Journal of Refugee Law*, Special Issue.
- UNHCR(1991), Guidelines on the Protection of Refugee Women.
- _____ (1995), Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response.
- _____ (1999a), 훈련서 1: 난민의 국제적 보호.
- _____ (1999b), 훈련서 2: 난민지위의 인정.

Valerie L. Oosterveld(1996), The Canadian Guidelines on Gender-Related Persecution: An Evaluation, *International Journal of Refugee Law*, 8, 4.

3. 인터넷자료

- 강순화(2002), “탈북자문제의 대책과 현황”, 한국여성연구원 특강, 2002년 9월 25일 (수), ewhawoman.or.kr/kwi(한국여성연구원)
- 김수암(2002), “국제인권규범에 대한 북한의 인식 및 대응 연구”, www.unikorea.go.kr/kr/unipds/unipds_publication.php(통일부 자료실)
- 김엘림, “여성정책의 국제적 발전동향”, www.sungshin.ac.kr/%7Ekowoin/d_221.htm
- _____ (2000), “여성인권의 보장”, 21세기 법과 민주주의 : 새로운 패러다임의 모색, 2000년도 민주주의 법학연구회 상반기 심포지엄 발표문, 2000년 4월 29일 이화여자대학교에서 개최. root.re.kr/root/root-report-1.htm
- 김태천(1998), “대량난민사태에 대한 국제법적 대응: 특히 북한이탈주민문제와 관련하여”, www.humanrights.or.kr(한국인권재단 인권도서관)
- 남호엽, “북한의 초등학교 교과서에 나타난 민족정체성 연구”, www.unikorea.go.kr/kr/unipds_publication.php(통일부 자료실)
- 백영서, “중국 인권문제를 보는 시각: 동아시아적 상황과 관련하여”, www.humanrights.or.kr/HRLibrary4-ysbaik1.ht
- 법무부 홈페이지, “법무부 난민인정절차”, http://www.moj.go.kr/immi/02_business/service_04_f.html
- 서철원, 여성차별철폐협약의 이행감독절차, www.humanrights.or.kr(한국인권재단 인권도서관)
- 윤대일, “북한의 탈북자문제와 전망”, 3기 아카데미 7강, www.nkhumanrights.or.kr(북한인권시민연합 자료실)
- 월간조선, “[긴급 입수] 북경 스페인 대사관에 진입 자유를 찾은 집단 탈북자 25명 수기 : 우리는 지금 자유를 위해 독약을 가지고 있다. 체발 절체절명의 위기에 처한 우리를 도와 달라”, www.nkhumanrights.or.kr(북한인권시민연합 자료실)
- 윤여상, “중국내 탈북자에 대한 전망과 해결방안의 모색”, www.goodfriends.or.kr/archive/korean/ngo/ngo7.htm(좋은벗들)
- 이금순, “탈북자들의 법적 지위와 현실”,

- www.goodfriends.or.kr/archive/korean/ngo/ngo3.htm(좋은벗들)
- 장복희, “유엔난민고등판무관(UHCR)”,
www.humanrights.or.kr/HRLibrary/HRLibrary1-bhjang1.htm(한국인권재단
인권도서관)
- 정유석(1999), “공권력에 의한 성폭력”,
dragon.skku.ac.kr/~skkujjh/28호기획1-2..htm
- 조순경, “평화없는 인권은 없다”, 2003년 5월 8일자.
www.ildaro.com(일다 여성주의 저널)
- 허만호, “북한의 정치·사회적 변화와 인권 : 정치범 수용소를 중심으로”,
www.nkhumanrights.or.kr(북한인권시민연합 자료실)
- 홍성필 “국제인권규약과 북한인권문제”,
www.humanrights.go.kr(한국인권재단 인권도서관)
- _____, “아태지역 인권기구의 설립: 전망과 과제”,
www.humanrights.or.kr/HRLibrary/HRLibrary1-sphong2.htm
- Center for Gender & Refugee Studies, “Domestic Violence: R-A-”,
www.uchastings.edu/cgrs/campaigns/alvarado.htm.
- Deljou Abadi, “Gender Persecution and Iranian Refugee Women”,
www.irainc.org/text/nletter/su97f.../gender.htm.
- Emma Ganderton, “A Well-Founded Fear of Exclusion: Gender-Related
Persecution as a Ground for Refugee Status”, www.law.ecel.uwa.
edu.au/elawjournal/volume%202/Articles%20vol_2/wellfoun.pdf.
- Amnesty, “2 Refugees and Human Rights”,
www.amnesty.org/ailib/intcam/refugee/report/chapter2/hm.
- Andrew Byrnes, “Women, Feminism and International Human Rights Law:
Methodological Myopia, Fundamental Flaws or Meaningful
Marginalisation?”, Australian Year Book of International Law, 12.
www.24.brinkster.com/studentssummit/bg-hr.htm.
- UNHCR(1997), 난민 관련 국제조약집, 장복희 역.
www.nkhumanrights.or.kr(북한인권시민연합 자료실)
- Glenn Kessler(2003), “White House Mulls Plans To Admit North Korean:
Proposal Could Strain Ties With China”, July 16.
www.washingtonpost.com.

4. 신문자료

- 중앙일보, 2002년 12월 28일자, “반정부 활동 콩고교수 두 번째 난민자격 인정.”
- 중앙일보, 2003년 1월 30일자, “이라크戰 반대 세계 곳곳 확산.”
- 중앙일보, 2003년 1월 7일자, “北·中 비밀의정서 있었다.”
- 중앙일보, 2003년 1월 9일자, “이라크戰 인명피해 50만 넘을 것.”
- 중앙일보, 2003년 4월 17일자, “북한인권 국제감시망 속으로”.
- 동아일보, 2003년 6월 22일자, “美 탈북자 수용 움직임 환영한다”.
- 동아일보, 2003년 6월 26일자, “샘 브라운 백, ‘탈북자 자유-생존위해 미국망명 꼭 허용해야.’”
- 오마이뉴스, 2003년 6월 26일자, “피난처 얻기도 힘들지만, 얻어도 지원은 전무”.
- 한국일보, 2003년 6월 26일자, “탈북자 인권과 미국의 뜻”.
- 연합뉴스, 2003년 7월 11일자, “탈북자에 대한 미 의회의 관심”.
- 동아일보, 2003년 7월 17일자, “美, 김정일정권 교체카드 뽑나”.
- 중앙일보, 2003년 7월 23일자, “中 탈북자처리 전향적 정책 고려”.

5. 시청각자료

- 모호센 마흐말바프, 2001년, 칸다하르(Kandahar).
- KBS 1TV 일요스페셜, 1998년, “98 지금 북한, 무슨 일이 일어나고 있나(Rescue North Korean people 제작)”
- MBC 일요스페셜, 2002년 12월 22일, “특집 MBC 스페셜: 끝나지 않는 비극 탈북자”.

ABSTRACT

**A Study on ‘Gender’ Persecution and Grounds for Persecution
in accordance with the 1951 Refugee Convention**

**- With Focusing Gender-sensitive Interpretation on
Refugee Status of North Korean Women -**

Min, Jee Won
Department of Women's Studies
The Graduate School
Ewha Womans University

International refugee law is related with changes in both the legal concept of the issues on women and the traditional concept of the sovereignty. The sovereignty boundary in domestic jurisdiction is a “private” area since international humanity law can be involved only when the state fails to perform its duty in terms of international law. In other words, the refugee can be “exceptionally” protected only when the home state cannot or does not afford them the protection they need, which is called “the principle of surrogate”.

Similarly, international refugee law on women’s issues can be meaningful only when the state fails to protect women from the “private” violence. This study emphasizes the necessity of the gender-sensitive interpretation in defining refugee in aspect of international convention. Although female refugees are persecuted differently from male refugees, the refugee law considers the factual situation of the male applicants and has been developed within the male-centered paradigm that does not respond to the need of the appropriate protection for women.

One of the suggestions to change the private/public dichotomy in international law is simply adding “gender” conception to refugee definition in international convention. However, the marginalization of women can be fortified by doing so. Therefore, this study has tried to reconstruct definition of refugee in terms of gender-sensitivity in every given circumstance and step. According to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, refugee is defined as an individual 1) who is in fear if being persecuted for the reasons of race, religion, nationality, or the

membership of a particular social group or the political opinion, 2) who is away from the country the origin of his/her nationality or the residence, and, meanwhile, 3) who is not able or willing to be protected by that country.

To make those conceptions satisfied, in this study, it was emphasized in the gender sensitive point of view how the gender persecutions can be categorized, how the persecution by non-state agent (not by state agent) can be established, and how “race, religion, nationality, or the membership of a particular social group” can be reconstructed.

The gender persecution can be categorized into four types: 1) gender related persecution (such as domestic or sexual violence), 2) punishment as persecution on transgression of the law or tradition (such as forced marriage or dress code), 3) law, policy, or practice itself as persecution (such as female circumcision), 4) legal action as persecution (such as one-child policy).

Also, this study stresses that it is important whether state complicity in persecution is pre-requisite or not. While the persecution is generally related with the action of the state agent, the gender persecution is, in many cases, at the hand of “private” or non-state agent. According to the Canada v. Ward Case, the state complicity in the persecution is irrelevant and the convention does not require the state complicity as the agent that performs the action.

The formula regarding gender persecution, “Persecution = serious harm + failure of state protection”, was suggested by Refugee Women Legal Group in the Gender Guideline for Determination of Asylum. It was, afterward, confirmed by the Isalm-Shah Case and by Refugee Appeal No 71427/99 Case in New Zealand. The gender persecution by the non-state agent premises the state’s inability or unwillingness to protect nationals.

The question on the state’s protection level should be considers one of the factors in gender persecution issues. According to Judge Rodger Haines in the Refugee Appeal No 2039/92 RE MN Case, it is determined that the state has failed to give the protection in need if there still remains the real chance of serious harm to the applicants.

There is important question remaining regarding whether the “gender” is one of the “particular social groups”. Ward Case and Matter of Acosta Case have accepted

the “gender” as one of “the groups defined by innate or unchangeable characteristics”. In this study, “gender” is considered “one of the social groups” because of the vulnerability of women’s status in the society. However, it does not lead to the consequence that all women are automatically entitled to refugee status.

The possibility to apply the gender-sensitive interpretation to the case of the women escaped from North Korea is suggested in this study. The chance for them to be entitled to refugee status was reviewed in the context of the violence of the physical security and freedom guaranteed by Universal Declaration on Human Right and International Covenant on Civil and Political Rights. This study also has focused the gender persecution of the female escapee of North Korea such as the domestic and sexual violence, forced marriage, and sexual torture by state agent, and forced abortion as an example of the inhumane violence.

According to this study, domestic and sexual violence against women are accepted as tradition in North Korea. When state agent is unwilling or unable to protect women from those violence cases, the threat of life and security or the physical violence can causes the fear if being persecuted. Also, the “mate counterpart” or “family” may punish the woman who refuses “forced marriage”. The systematic lack of the protection for the female victims in North Korea shows the failure or inability of the state protection.

Women in the political prison camps in North Korea are exposed to the high risk of the sexual torture since they are labeled as the rebels based on the national political point of view. The outrage of human right of the women (such as rape, sexual torture, or abortion, etc.) in political prison camps in North Korea is actually very serious. It is the violation of women’s fundamental right as set forth in article 5 of Universal Declaration on Human Right and is apparently the case of persecution. In China, the punishment of the woman in marriage or in pregnancy is aggravated. The forced abortion and the aggravation for the women in marriage or in pregnancy are based on the political opinion which considers her as the rebel of the people in the nation. Forced abortion is the persecution that violates the first order right in the international law and the disproportionately severe punishment to the married or the pregnant is, as well, persecution. When the claimant escaped from this unfair and harsh punishment could establish the well-founded fear of persecution, she should be entitled to the

refugee status.

The North Korean woman who was not a refugee when she left her country, but who became a victim of rape or other form of sexual violence by immigration, could experience the additional human right violation. The applicants under such situation should be accepted as the refugee “sur place”.

This study attempts to show two main points. First, by what interpretation, the female applicants’ opinion can be accepted in the international refugee law. Second, how the gender-sensitive interpretation can give the better suggestions and chance for the North Korean women left their country. This study can be called “the feminist challenge” - the challenge to the exclusiveness of “traditional” sovereignty, and the challenge to the male-centered paradigm of the international refugee law in feminism point of view.

【인권논문부문】

◆가 작◆

사회적 소수자의 인권배제와
인권딜레마에 관한 연구

: 사회적 배제와 통합의 관점에서 접근한 노숙인의 인권

김 홍 수 영

서울대학교 사회복지학과 석사과정,
노숙인 다시서기 지원센터 객원기자

◆가 작◆

강원도 사북의 석탄산업합리화 과정의
보상 체계를 통해서 본 광부의 인권

: 사회문화권으로서의 인권개념 형성을 위한 전망

강원대학교 사회과학대학 문화인류학과
학술동아리 <강원지역문화연구회>

금혜진 (학부 4학년), 김수미 (대학원 2학기), 이금숙 (학부 4학년),
정성희 (학부 4학년), 최성미 (학부 4학년), 현미선 (학부 4학년)

◆가 작◆

사회적 소수자의 인권배제와 인권딜레마에 관한 연구

: 사회적 배제와 통합의 관점에서 접근한 노숙인의 인권

김 홍 수 영

서울대학교 사회복지학과 석사과정,
노숙인 다시서기 지원센터 객원기자

목 차

I. 노숙인의 인권, 다른 시각으로 바라보기	131
1. 문제제기	131
2. 노숙인 인권을 바라보는 틀로서 사회적 배제	3
II. 노숙인을 바라보는 시야의 확장	51
1. 집단의 역사를 통해서본 노숙에 이르는 경로	6
2. 개인의 생애사를 통해서본 노숙에 이르는 경로	4
III. 인권으로부터의 배제	4
1. 공사구분을 전제한 인권으로부터의 배제	4
1) 프라이버시권을 보호하는 경범죄처벌	4
2) 일상적인 폭력과 고문에 대한 침묵	7
2. 물리적 주거와 가구를 전제한 인권으로부터의 배제	81
1) 강제퇴출을 포함하지 않는 강제철거	8
2) 노숙인의 주거권에 대한 법적·제도적 배제	6
3. 국민등록을 전제한 인권으로부터의 배제	3
1) 국민등록을 전제한 사회권	5
2) 국민등록을 전제한 자유권	5
4. 인간 존재 자체로부터의 배제	5
1) 홈리스포비아, 비가시성의 강요당하는 노숙인	6
2) 비도덕적이고 게으른 노숙인	9

IV. 사회적 포섭과정에서 발생하는 인권딜레마	361
1. 통제를 내포하는 개입과 포섭	6
2. 노숙인의 자율성을 제한하는 쉼터의 단체생활	6
3. 노숙인의 정보를 관리하는 인트라넷	6
V. 결론을 대신하여	10
참고문헌	13

I. 노숙인의 인권, 다른 시각으로 바라보기

1. 문제제기

한국에서 노숙인을 둘러싼 문제는 IMF 경제위기 이후부터 사회이슈로 떠오르기 시작했다. 경제위기의 여파로 직업과 가정을 잃고 거리로 내몰린 사람들이 급격히 늘어났기 때문이다. 정부는 경제위기를 극복하면 노숙인들이 자연스럽게 사라질 것으로 예상하고 임시거처를 제공하는 응급구호와 이들의 취업을 유도하는 자활사업에 지원의 초점을 맞추었다. 그러나 경제위기의 직접적인 영향권에서 벗어난 이후에도 여전히 거리를 배회하는 노숙인의 수는 예상만큼 크게 줄지 않았다. 이들의 존재는 이제 단순히 위기국면에 나타나는 현상을 넘어서 사회적 상태가 된 것이다. 이에 따라 인권운동단체와 학계에서는 노숙인을 임시적인 구호대상으로만 규정하기보다는, 사회에 엄연히 존재하는 ‘사회적 소수자’로 인식하고 이들의 ‘사회권 보장’을 주장하기 시작했다. 그 결과 노숙인은 사회복지사업법 하의 주요 지원대상에 포함되었고, 주거권(희망의집, 자활의집), 노동권(숯가꾸기사업 등 자활사업), 건강권(알코올치료, 의료구호) 등 사회권 보장을 위한 프로그램들이 이들을 위한 지원사업으로 자리를 잡아갔다.

그러나 노숙인의 인권에 대한 끊임없는 문제제기에도 불구하고, 여전히 위와 같은 지원 프로그램들은 권리보장보다는 시혜의 차원에서 이루어지고 있다. 제도적 차원에서만이 아니라 사회 인식 면에서도 마찬가지다. 노숙인이 동등한 인격체로 대우받기에는 이들에 대한 사회일반의 인식과 태도는 아직도 냉담하고 무지하다. 이런 상황에서 단순히 기존의 인권항목들에 비추어 노숙인들이 어떠한 권리를 침해당하고 있는지 그 실태를 폭로하는 방식이나, 노숙인에 대한 사회적 관심과 정부의 지원을 호소하는 방식으로는 이들의 인권실태를 깊이 이해하거나, 인권을 실질적으로 보장하는 데에는 한계가 있어 보인다.

먼저, 사회적 주류에서 벗어나있는 노숙인의 권리를 다수자를 기준으로 한 기존의 인권틀로만 해석한다면, 이들이 경험하는 차별의 실상을 제대로 파악할 수 없다. 인권개념이 그 자체로 인류의 역사발전에 크게 이바지하였다는 사실은 분명하다. 그러

나 추상적 인권이 구체적으로 실현되는 과정에서 인권은 서구, 남성, 비장애인, 백인, 노동자, 유산자 등 사회적 다수자를 중심으로 구축되게 된다. 따라서 기존의 인권개념에 입각하여 노숙인이 어떠한 ‘인권침해’를 당하고 있는지 분석하는 방식으로는 이들의 권리실태를 충분히 파악할 수 없다. 그러므로 여기에서 더 나아가 기존의 인권개념 자체가 소수자를 인간범주 밖으로 소외시키고, 그들의 특성을 반영하지 않는 경우를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 소수자의 인권보장을 주장하기에 앞서 다수자 중심의 인권 자체에 대한 비판이 선행되어야 한다는 것이다. 본 논문은 이런 경우를 인권침해와 구별해 ‘인권배제’라고 칭하였다.

둘째, 노숙인의 인권을 노숙인 개인이나 집단에 국한시켜 논하는 방식으로는 이들이 경험하는 차별을 온전히 이해할 수 없다. 어떤 특성을 가지고 있는 집단이 소수자로 규정되는 배면에는 이와는 상이한 특성을 가지고 있으며, 그것을 통해 배타적인 특권을 유지하는 다른 집단이 존재하기 마련이다. 소수자는 고립된 단독자로 본래부터 존재하는 게 아니라 사회적 맥락 속에서 끊임없이 형성되는 산물이다. 따라서 다수자는 소수자를 둘러싼 문제에서 결코 자유롭지 못하며, 이들 또한 소수자를 둘러싼 문제의 ‘당사자’인 것이다. 하지만 지금까지 소수자의 인권은 ‘소수자를 둘러싼 문제’가 아니라 ‘소수자의 문제’로 대상화되었고, 인권운동진영에서도 당사자운동을 협소하게 정의하는 경우가 많았다. 이에 본 논문은 노숙인의 인권을 노숙인에 집중하여 보기보다는 사회가 맺는 ‘관계’ 속에서 살펴보고자 한다. 노숙인에 대한 지원은 주거생활자인 다수자의 성찰을 전제할 때에만 시혜가 아니라 다수자와는 또 다른 권리보장으로 인정받을 수 있는 까닭이다.

셋째, 노숙인의 인권은 사회로부터 배제된 상태에서만이 아니라 이들이 다시 사회로 포섭되어 가는 과정에서도 지속적으로 왜곡된다. 사회로부터 배제된 소수자를 기존의 인권틀에 포섭하는 과정에서 이들의 ‘권리’는 ‘관리’와 불가분의 관계를 맺게 된다. 이들에게 제공되는 사회복지혜택은 그 반대급부로서 규율과 통제를 불가피하게 파생시키기 때문이다. 하지만 사회복지의 주요 사회권 보장의 차원에서 긍정적으로 논의되었지, 좀처럼 인권침해의 기제로 평가받진 않았었다. 그러나 실제 소수자들은 복지혜택 수급여부를 두고 ‘통제’와 ‘통합’ 사이에 ‘인권의 딜레마적 상황’을 경험할 때가 많다. 이 같은 딜레마는 사회권과 자유권이 대체재 관계에 놓여있기 때문에 발생하기도 한다. 그러나 사회권과 자유권이 본질적으로 대립적인 것만은 아니다. 사회적

소수자가 경험하는 인권딜레마 상황은 이보다는 복지정책들이 소수자에 대한 충분한 고려 없이 실시되거나, 복지권의 바탕이 되는 인권개념이 소수자를 처음부터 배제하고 있기 때문인 경우가 많다.

본 논문에서는 노숙인이 일상에서 경험하는 기존 인권으로부터의 배제와 사회로의 포섭과정에서 발생하는 인권딜레마 상황을 사회적·역사적 맥락 속에서 살펴보려 한다. 이를 위해 본 연구는 다양한 참고자료와 연구방법을 사용하였다. 노숙인의 역사와 실태에 관한 문헌들뿐만 아니라, 노숙인 관련 단체들의 내부문건, 문학작품과 언론보도기사 그리고 연구자가 2003년 11월부터 2004년 10월 현재까지 노숙인 관련 단체에서 기자로 활동하면서 노숙인과 노숙인 관련 단체 및 기관 실무자 그리고 일반시민을 상대로 실시한 인터뷰를 활용했다.

이어서 다음 절에서는 본 연구가 노숙인 인권을 바라보는 기본관점으로 차용한 ‘사회적 배제’에 대해 잠시 살펴보려 한다. 이는 본 연구가 사회적 소수자의 인권을 바라보는 시각으로 제안하는 ‘인권배제’와 ‘인권딜레마’ 상황을 이해하기 위해서 필요한 작업이다.

2. 노숙인 인권을 바라보는 틀로서 사회적 배제

개인은 가족, 시장, 국가와 같은 사회집단에 속하여 집단의 다른 구성원들과 함께 다양한 자원과 가치를 공유하면서 살아간다. 집단이 공유하는 자원과 가치 또한 단순히 경제자본을 넘어서 신뢰·믿음과 같은 사회자본과 학력과 같은 문화자본을 아우른다. 이렇게 공유되는 자원과 가치는 사회구성원들이 서로에게 일체감을 느끼는데 중요한 원리이자 울타리가 된다. 하지만 이러한 울타리는 동시에 외부자들을 울타리 안의 자원과 가치로부터 소외시키는 이중적인 기능을 하기도 한다(Jordan, 1996). ‘사회적 배제(social exclusion)’란, 이처럼 내부자-외부자, 다수자-소수자 사이에 존재하는 관계의 단절과 차별을 지칭하는 개념이다. 본래 사회적 배제는 국가의 공유재인 사회보험으로부터 소외된 실업자를 설명하는 용어였다. 하지만 점차 그 개념범주가 확장되어 현재에는 경제적 빈곤계층만이 아니라 정치적·사회적·문화적 자원과 가치로부터 소외당한 사회적 소수자 일반을 의미하는 개념이 되었다(심창학, 2001).

사회적 배제는 한계계층을 바라보는 대안적 관점으로 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 먼저, 사회적 배제는 ‘다층적’이다(Percy-Smith, 2000 : 9). 그것은 위에서 살 피보았듯이 물질적 자원으로부터의 배제만이 아니라 정신적 가치로부터의 배제를 포괄한다. 둘째, 사회적 배제는 ‘역동성’을 중시하는 관점이다(Commisson, 1992 : 8). 즉, 한계계층이 경험하는 배제는 고정되어 있는 정태적 사건이 아니라 그들의 일상 속에서 끊임없이 이루어지는 동태적 과정이다. 셋째, 사회적 배제는 다수자-소수자의 ‘관계’를 중시한다. 배제는 고립과는 다른 개념이므로 사회적 관계 속에서 파악해야만 올바르게 이해할 수 있다. 그것은 배제하는 다수자와 배제당하는 소수자를 전제하기 때문이다(김은실, 1884 : 57-58).

사회적 배제의 이와 같은 특징들은 노숙인을 포함한 소수자의 인권을 바라볼 때에도 유용한 틀이 된다. 지금까지 노숙인은 단순히 집이나 가정을 잃는 사건을 경험한, 따라서 주거권을 비롯한 사회권을 침해당한 집단으로 규정되곤 하였다. 때문에 이들의 인권을 보장하는 방법은 정부에 의한 주거지원사업, 자활지원사업, 의료보호사업으로 압축되었다. 하지만 노숙인의 권리를 사회적 배제의 관점에서 바라보면 다른 차원의 문제들을 발견하게 된다.

첫째, 노숙인을 옹호해야할 인권개념 자체가 이들을 배제하기도 한다는 점이다. 프라이버시권을 예로 들어보면, 프라이버시권은 사적공간과 공적공간이 확실한 남성, 비장애인, 노동자를 중심에 둘 때에 성립 가능한 개념이다. 그것은 공적세계로부터 사적세계의 보호하는 권리가기 때문이다. 따라서 사적공간 없이 공적공간에서만 부유해야하는 노숙인에게 프라이버시권은 매우 생소한 관념이 된다. 소위 일반사회라는 울타리 밖에 있는 노숙인에게 있어서 사회구성원들이 공유하는 가치로서의 프라이버시권은 아예 존재하지 않는다. 따라서 노숙인의 프라이버시권이 침해당했다고 말하기 보다는 프라이버시권과 이 권리가 성립되는 환경조건으로부터 이들이 배제되었다고 보는 편이 더 노숙인의 실상에 가까운 관점이다.

둘째, 노숙인은 집을 잃는 사건을 갑작스럽게 경험하고, 그 이후 어떤 상태에 고정되어 있는 존재가 아니다. 대부분의 노숙인들은 노숙이라는 상황에 처하기 이전부터 사회적 한계계층에 속했고, 따라서 노숙 이전부터 이미 많은 권리들을 박탈당하는 ‘노숙에 이르는 경로’를 밟는다. 즉, 이들의 노숙 자체는 가시적으로 드러나는 하나의 단계일 뿐이다. 다수자의 관점에서 노숙은 스틸컷처럼 고정되어 있는 하나의 충격적

인 사건이지만, 노숙인들에게 그것은 삶 속에서 경험하는 - 어떤 경우에는 반복되는 - 배제의 나선형 침체 과정이다. 뿐만 아니라 노숙인의 노숙은 권리박탈의 종착역이자 결과로 고정되지 않고, 끊임없이 이들의 권리를 박탈하는 낙인과 원인으로 작용하기도 한다. 이처럼 노숙인의 권리침해와 배제는 이들의 삶을 관류하는 역동적인 현상인 것이다. 그러나 노숙인의 인권실태를 계측하는 많은 연구들은 특정한 한 시점에 이들의 상태를 조사하고 이를 통계학적으로 분석하는 경우가 많다. 이러한 방식은 자칫 노숙인의 삶을 사물로 취급하는 우를 범하기도 한다.

셋째, 노숙인의 인권실태를 개선하려는 복지정책에 의해 이들의 자율성과 존엄성이 손상되기도 한다는 점이다. 사회적 소수자에 대해 사회가 대처하는 방식은 크게 두 가지로 대별될 수 있다. 하나는 이들의 존재를 부정하고 이들을 울타리 밖으로 추방하거나, 아니면 이들을 이등시민으로 울타리 안에 포섭하는 방식이 그것이다(Arnold, 1998 : 9). 비록 복지수급자를 “시혜의 대상에서 권리의 주체로” 인식하자는 주장이 힘을 얻고 있지만, 사회적 관계로부터 단절을 경험했던 소수자가 다시 사회적 관계를 회복해나가는 과정 속에서 여전히 이들은 통제와 관리의 대상이 되고 있다. 소수자들은 복지혜택이라는 사회권과 자율성으로 대변되는 자유권 중에 하나를 택해야하는 애매한 상황에 놓이게 되기 때문이다. 이는 다수자 중심적인 울타리를 그대로 놓아둔 채 소수자들이 여기에 적응할 것을 강요하면서 발생하는 딜레마이다.

이처럼 노숙인의 인권을 사회적 배제의 관점에서 재해석하는 작업은 ‘인권배제’, ‘인권딜레마’ 그리고 ‘노숙인의 삶과 역사’를 다른 관점에서 사고할 수 있는 기회를 제공한다. 이를 통해 사회적 소수자의 인권이 다수자의 관점이 아니라 소수자의 입장 그리고 나아가 소수자-다수자 관계 속에서 다시 논의될 수 있을 것이다. 이어서 다음 장부터는 위에서 언급한 특성들을 구체적인 사례와 함께 짚어나갈 것이다.

II. 노숙인을 바라보는 시야의 확장

본 장에서는 논문의 핵심주제인 노숙인의 ‘인권배제’와 ‘인권딜레마’ 상황을 논하기에 앞서서 ‘노숙에 이르는 경로’를 집단적·개인적 수준에서 개괄하고 넘어가겠다. 이

는 본 논문이 사례로 선택한 노숙인을 객체로 고정시키지 않고, 개인과 집단의 역사 속에서 끊임없이 사회적 배제를 경험하고 있는 한 인간으로 위치지우기 위한 사전작업이다.

1. 집단의 역사를 통해서본 노숙에 이르는 경로

현대사회에서 노숙에 이르는 구조적 경로는 도시빈민 집단이 주거지를 옮겨온 역사를 통해서도 그려볼 수 있을 것이다. 집단적 수준에서 노숙에 이르는 경로는 자본주의 사회가 도시공간을 관리해가는 메커니즘과 맞물려 있기 때문이다. 자본주의 사회는 끊임없이 자신의 공간에서 이윤이 될만한 상품을 창출해낸다. 뿐만 아니라 자신의 지리적 공간 자체를 상품화하기도 한다. 중세 장원체제에서 막 벗어난 근대초기 유럽사회에는 공유지(communs)나 유희지(wasteland)로 불리는 방치된 땅이 많았고, 그곳은 빈민에게 매우 중요한 생계수단이 되어주었다. 빈민들은 비축해 놓은 양식이 떨어지거나 생활할만한 주거지를 잃었을 때 행정적·경제적 규제에서 벗어나 있는 유희지로 가서 식량을 구하거나 판잣집을 짓고 살았다(그림 1). 그러나 인클로저 운동으로 공간이 본격적으로 자본에 포섭되어 가면서부터 유희지는 점차 줄어들기 시작하였다. 따라서 집과 토지를 구입할만한 경제력이 없는 빈민들은 무허가 저질 주거에서 생활하거나, 이도 여의치 않을 경우에는 거리에서 노숙하며 살 수밖에 없었다(허구생, 2002 : 231-232).



<그림 1> 유희지에서 생활하고 있는 빈민들
출처: 허구생, 『빈민의 역사, 복지의 역사』, p.252

그레고리는 근대국가의 공간배치의 역사를 ‘공간의 상품화’와 ‘공간의 관료화’ 과정이라는 두 축으로 파악하였는데(Gregory, 1994), 이러한 분석은 현대 한국사회의 경우에도 유효하다. 한국에서도 시장과 정부의 지배에서 벗어나 있던 토지들이 근대화 과정을 통해 관리체계에 포섭되어 갔다. 이에 따라 유흥지와 공유지는 민간주택이나 공원과 같은 공공시설로 전환되어 갔다. 그리고 현재에도 이 같은 공간배치는 계속되고 있다.

본래 1960년대 서울로 이주해온 도시빈민들은 청계천과 같은 ‘도심 내 하천’에 무허가 판자촌을 짓고 살았었다. 하지만 도시로 사람들이 몰리게 되자 정부는 1970년대 중반 ‘정착지조성이주사업’을 통해 주거빈민들을 신림동, 봉천동, 상계동, 상도동, 미아동, 정릉, 금호동과 같은 ‘도시외곽’으로 집단 이주시킨다(한국도시연구소, 2003). 그 전까지 허허벌판이었던 위 지역들은 주거빈민들이 건축한 무허가 판잣집들로 채워지기 시작했다. 이렇게 조성된 곳이 바로 달동네이다. 달동네는 정부가 의도적으로 이주를 유도하였기 때문에 일명 ‘허가받은 무허가 정착지’로 불렸다. 따라서 달동네에서는 주거의 합법적인 전매와 전대행위가 가능하였고, 주민등록도 할 수 있었다.

그러나 도시팽창으로 이 지역의 토지 수익성이 높아지게 되자 1980년대 중반부터 ‘재개발사업’이라는 이름으로 판자촌들이 강제로 철거되기 시작했다(조은·조옥라, 1997). 재개발사업은 집단을 이루고 살던 빈민주거를 ‘도시 곳곳’으로 분산시키는 결과를 가져왔다. 그나마 경제력이 있는 일부 주민들은 공공임대주택이나 지하주거, 옥탑방을 구해서 이사를 하였다(한국도시연구소, 2003) 그리고 이도 여의치 않은 사람들은 나대지, 체비지, 자연녹지, 공원녹지처럼 개발의 손길이 아직 미치지 않은 마지막 유흥지를 찾아 도시 구석구석으로 퍼져나갔다. 강남구, 송파구, 서초구에 조각조각 산재되어 있는 ‘비닐하우스촌’은 이렇게 형성된 신종 무허가 빈민촌이다. 하지만 1980년대 이전에 건설된 달동네와 달리 비닐하우스촌은 정부로부터 인가를 받지 못한 ‘불법 점유지’였고, 따라서 원칙적으로 합법적인 매매나 주민등록이 불가능하게 되었다(한국도시연구소, 2002a : 13).

비닐하우스촌 주민들이나 공공·민간임대주택에 정착한 사람들은 그나마 도시의 촘촘한 망사조직 어딘가에 뿌리를 내릴 능력이 있는 사람들이었다. 어떠한 이유에 의해서든 도시공간에 정착할만한 여력이 없는 사람들은 도시공간의 끝자락에서 부유할 수밖에 없다. 그러한 한계공간(marginal space)이 바로 쪽방이나 만화방, 다방, 사우

나 그리고 지하철역과 공원, 거리인 것이다. 현재 이러한 한계공간에서 생활하고 있는 거리노숙인, 쉼터노숙인 그리고 불안정주거생활자(쪽방생활자)를 포괄적인 의미에서 노숙인이라고 통칭하고 있다(Goldie, 2002 : 278 ; 이태진, 2003).

이중에 쪽방은 종로구 돈의동, 창신동, 남대문로5가동, 용산구 동자동, 영등포구 영등포동에 모여있던 여인숙과 사창가가 1990년대 이후 불법적으로 용도변경을 하면서 형성된 일세방들을 말한다(한국도시연구소, 2002b). 쪽방거주자들은 월세나 전세를 위한 목돈을 마련할 수 없어서 하루 5000원~7000원의 일세를 내며 불안정한 생활을 하고 있다. 주거시설은 아니지만 쪽방과 유사한 기능으로 사용되고 있는 공간이 사우나, 만화방, 다방, PC방이다. 그러나 이 정도의 생활수준을 유지하기 위해서도 한달에 9-25만원 정도의 비용은 지불해야 한다. 따라서 이곳에서마저 밀려난 사람은 최종적으로 거리, 공원, 지하철역과 같은 공유지를 '선택당하게' 되는 것이다. 아래 한 노숙인의 생애사는 이러한 도시빈민의 공간이주의 역사를 잘 보여주고 있다.

난곡을 떠난 사람들의 현실은 참담했다. 이들은 다른 지역 빈민가를 전전하다가 노숙자로 전락했다. (중략) 30일 오후 영등포역 뒤에서 만난 최모(57)씨는 지저분한 옷에 토사물이 묻은 것도 아랑곳 않고 소주잔을 기울이고 있었다. 1987년 난곡에 들어가 10여년을 산 최씨는 이주대책비를 받아 영등포 쪽방촌으로 옮겼다. '최소한 노동일이라도 하면 목구멍에 풀칠은 하겠지' 하고 찾은 쪽방이었지만 계속되는 불황으로 한 달에 닷새 일 얻는 것도 힘들었다. 옆천데 덮친다고 지난해 쪽방촌이 헐려 공원으로 변해버렸다.

- "[난곡철거 그 후 1년] 노숙자로 전락한 궁핍한 삶", 세계일보 2004.05.31 -

물론 한 노숙인의 일생이 주거빈곤집단의 역사와 정확히 맞아떨어지는 것은 아니다. 뒤에 살펴보겠지만, 건강악화, 알코올중독, 정신질환, 실업, 가정해체와 같은 개인적인 요인에 의해 노숙에 이르는 사람들도 분명 존재한다. 하지만 단순히 실업이나 가정해체를 경험하였다고 모두 노숙에 이르는 것은 아니다. 노숙생활에 접어들게 되는 가장 밑바탕에 깔린 공통요인은 이들이 이러한 위기를 견뎌낼 수 없을 만큼 이미 빈곤하고 취약했다는 점이다. 따라서 이렇게 노숙에 이르는 경로를 도시빈곤계층의 역사를 통해 짚어나가는 작업은 노숙인에 대해 다음 두 가지 새로운 시각을 제공한다.

먼저 어찌 보면 하천, 달동네, 비닐하우스촌, 공원에서 거주하는 행위는 모두 무허가로 공유지를 점유한 유사한 행위이다. 하지만 시장이 그 유희지를 이윤창출의 공간

으로 인지하느냐 무시하느냐, 행정기관이 공유지를 무허가로 점유하는 행위를 묵인하느냐 처벌하느냐에 따라 그곳에서 살아가는 주거빈민에 대한 처우와 인식이 달라진다. 즉, 소수자에 대한 인식과 태도는 사회적 맥락에 따라 변화한다는 점이다. 푸코는 자본주의가 발전함에 따라 빈민계층의 위법행위에 대해 사회가 대응하는 방식이 묵인에서 처벌로 바뀌어갔다고 분석하였다(Foucault, 2003b : 140-141). 주거빈민층에 대한 한국 정부와 사회의 대응도 이와 유사하였다. 1960-80년대 ‘합법적으로’ 유희지에 정착해 살았던 도시빈민들과 달리 비닐하우스촌이나 공원에서 거주하고 있는 빈민들은 일탈자로 규정되는 경향을 보이기 때문이다.

가스텔은 자본주의 사회에서 공공시설이 갖는 주요기능으로 노동력 재생산을 꼽는다. 자본가는 노동자의 휴식, 교육, 복지와 같은 노동력 재생산이 직접적인 수익성을 보장하지 않기 때문에 이에 대해 소극적이었다. 따라서 결국 국가가 노동력 재생산에 대한 대대적인 개입을 하게 된다. 자본주의가 성숙할수록 공유지와 같은 공적공간들이 공원, 여가시설, 학교 등 ‘공공시설’로 대체되기 시작했던 이유는 이 때문이다(Castells, 1977 : 236-237). 공적공간은 유희지로 방치되기보다 특정한 경제적 · 사회적 기능을 담당하는 기능적 공간(functional space)으로 조밀하게 짜여지게 되는 것이다. 아래 기사는 도시의 한계공간들이 공공장소로 바뀌어가는 과정의 단면을 잘 보여주고 있다.

영등포역 철로변을 따라 형성된 영등포 1가 주변 무허가 쪽방촌은 서울시가 1978년 도시계획시설 상 녹지지대로 지정한 5천4백 평에 포함되어 있다. 한동안 윤락가였다가 1990년대 말부터는 일용직 잡부와 노숙인들의 삶터로 바뀌었다. 그러나 영등포 구청 측이 2001년부터 1백90억원을 들여 폭 15m의 녹지 조성(갯나무 등 식재) 공사에 나서면서 철거의 위기를 맞게 되었다.

- “30년 산 쪽방... 여기 물힐겨”의 일부, 중앙일보 2003.11.12 -

과거에는 유희지가 아무 기능을 하고 있지 않았기 때문에 그곳을 주거빈민이 점유하는 행위는 관습적으로 묵인되어 왔다. 하지만 이제 노동력 재생산 기능을 담당하게 된 공공시설을 주거기능으로 사용하는 행태는 일반상식으로는 도저히 용납이 안 되는 일탈행위가 되어버렸다. 아래는 일본의 나가이 공원을 이용하는 시민들이 벌인 캠페인의 내용이다. 이는 공유지를 주거기능으로 사용하는 노숙인과 노동력 재생산 기

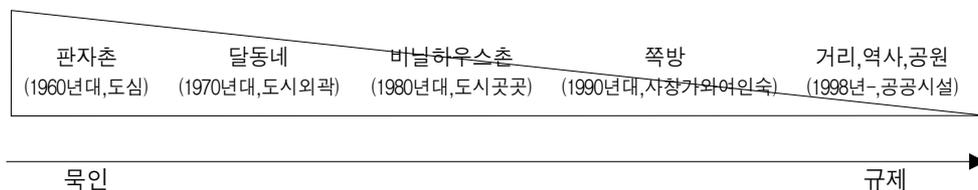
능으로 사용하는 시민이 충돌한 사례로, 공유지 점유가 공원법이라는 법적 장치를 통해 위법의 영역으로 밀려난 현실을 잘 보여주고 있다.

안전하고 녹음이 우거진 잘 정비된 공원은 도시생활을 하는 시민에게 있어서 귀중한 휴식의 장입니다. 그러나 현재는 비닐시트를 이용한 텐트 오두막 등 비정상적인 공원 상태가 오랜 기간 이어지고 있습니다. 이와 같이 노숙인에 의한 비정상적인 공원이용은 공원법의 취지에 반하고 있으며 시민정서에 있어서도 허락할 수 없습니다.

- 「보다 나은 나가기 공원을 지향하는 시민의 모임」 팸플릿(小玉徹, 2003 : 159) -

둘째, 노숙에 이르는 집단적 경로는 노숙이 한 개인의 삶에서 갑자기 발생하는 것 '만'은 아님을 말해준다. 달동네, 비닐하우스촌, 그리고 쪽방처럼 저질주거에서 생활하고 있는 주거빈민층들은 현재 노숙을 하고 있지 않다. 하지만 이들이 생활하는 주거가 매우 불안정하기 때문에 이들이 언제 노숙이라는 사건에 직면하게 될지 모른다. 가시적으로 드러나는 노숙인은 아니라 할지라도 상당수의 주거빈민들은 노숙에 이르는 경로를 위태롭게 밟아나가고 있다. 도시개발이 고도화될수록 주거빈민에게 허용되었던 제도적 묵인과 사회적 관용이 점차 약화되기 때문이다. 따라서 주거빈민층은 이들을 위한 적극적인 지원정책이 마련되지 않는 한 증가하게 될 것이다. 거리노숙인과 쉼터노숙인에 이어 쪽방생활자를 노숙인 범주에 포함하고 정책적으로 지원하자는 의견이 나오고 있는 이유가 여기에 있다.

끝으로 <그림 2>는 노숙에 이르는 집합적 경로를 단순화한 것이다. 이처럼 주거빈민집단은 시공간적 연속선상에서 끊임없이 한계공간으로 밀려나는 하방압력을 받고 있다. 따라서 노숙이라는 사건을 경험했는지 여부에 따라 노숙인을 범주화하는 노력 외에도 노숙을 하나의 '동사(動詞)'로 파악하고 노숙에 이르는 경로 속에서 한 인간의 삶을 이해할 필요가 있을 것이다.



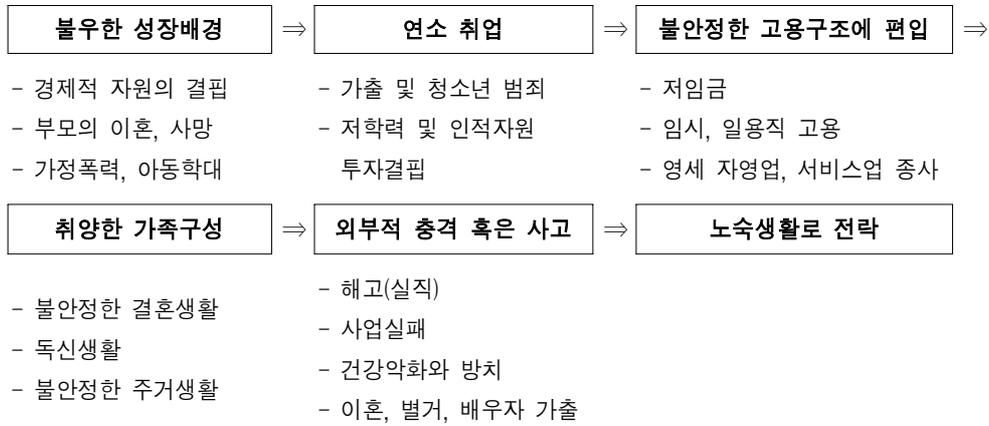
<그림 2> 주거빈민의 역사를 통해 살펴본 노숙에 이르는 경로

2. 개인의 생애사를 통해서본 노숙에 이르는 경로

한국에서 노숙인을 둘러싼 문제가 불거지기 시작한 때는 1998년 경제위기 이후부터였다. IMF 경제위기 이후, 거리를 배회하는 노숙인의 수가 눈에 띄게 급증했기 때문이다. 노숙인 급증은 대량실업과 맞물려 벌어진 일이라, 응급보호차원에서 숙식을 제공하면서 가정으로 복귀하도록 독려를 하면 금방 감소할 것이라는 사회적 공감대가 형성되기도 하였다. 그러나 경제위기 여파에서 벗어난 현재에도 노숙인의 수는 크게 줄지 않고 있다. 단순히 경제위기로 인한 대량실업만이 노숙인이 증가한 요인은 아니었다는 말이다. 다만 IMF 사태는 그 이전에도 다양한 위기상황을 견뎌내고 있던 한계계층이 노숙이라는 사건을 한꺼번에 겪게 만들었던 촉발요인이었을 뿐이다. 실업이나 가정해체 이전에도 이미 이들 개개인은 노숙에 이르는 구조적·개인적 경로를 위태롭게 걷고 있었던 것이다.

사회적 배제를 연구한 라이트와 데빈은 노숙인을 고정된 존재로 파악하지 않고 한계상황으로 내몰리는 과정으로 정의한다(Wright & Devine, 1993). 대부분의 노숙인들은 노숙에 이르기 전에 이미 가정, 지역사회, 국가의 구성원이 공유하는 자원으로부터 체계적인 배제를 경험해왔기 때문이다. 마찬가지로 김수현과 정원오는 노숙인의 생애사 연구를 통해 개별 노숙인이 어렸을 때부터 사회적 배제의 연쇄 고리에 놓여있었다는 사실을 밝혀내기도 하였다. 물론 노숙인들은 각자 고유한 삶을 살고 있고, 노숙생활 또한 비전형적인 특성을 가지고 있으므로 이를 도식화하는 것은 경계해야 할 일이다. 하지만 김수현과 정원오는 노숙이 정적인 사건이 아니라 ‘모든 것을 잃어가는 동적인 과정’임을 보여주기 위해 <그림 3>과 같이 노숙의 경로를 정리하였다(김수현·정원오, 1999 : 86).

<그림 3>에서 보는 것처럼 상당수의 노숙인들은 어렸을 때부터 최근까지 장시간에 걸쳐 저학력이라는 교육권의 박탈, 저임금과 비정규직 노동이라는 노동권의 박탈, 건강악화와 방치라는 건강권의 박탈을 경험한 이후, 최종적으로 노숙생활로 전락한다. 노숙이 갑작스러운 사건이 아니라 연속적인 침체 과정이라면 자활지원사업이나 귀향사업처럼 단기지원을 통한 ‘원상복귀’라는 목표는 성립할 수 없는 것이다. 노숙인의 삶을 동적으로 인지하고 노숙에 이르는 각 경로에서의 단계적·장기적 안전망을 고민해야 하는 이유가 여기에 있다.



<그림 3> 개인의 생애사를 통해 살펴본 노숙에 이르는 경로

덧붙여 노숙의 역동성과 관련해 제기되는 또 다른 문제는 노숙인들은 노숙 이전만이 아니라 노숙 이후에까지 지속적으로 인권침해와 차별을 경험하고 있다는 점이다. 취직을 했다가도 노숙인이라는 사실 때문에 해고를 당하거나, 병원치료를 거부당하는 등 노숙 자체가 인권침해의 원인이 되기도 한다.

서울 서대문구 오뚝이컴퓨터 충정로 사랑방에서 지내던 서모씨(37) 역시 지난달 치킨가게 배달부로 고용됐다가 주소지 확인전화를 해본 업주로부터 즉시 해고 당했다. 컴터 관계자는 “다른 하자 없이 노숙자였다는 이유만으로 일용직도 얻지 못하는 현실”이라며 “이런 일을 여러 번 겪고 나서는 누구를 찾는 전화가 올 경우 아예 하숙집이라고 말해준다”고 털어놨다. 문제는 노숙자들이 대부분 임시직으로 고용되기 때문에 부당해고에 대한 법적 대응이 어렵다는 것이다.

- “노숙자라는 이유로… 취업퇴짜 잇따라”, 동아일보 2004년 5월 18일 -

이처럼 노숙인은 생애와 역사 전반에 걸쳐서 사회적 배제와 차별을 경험하고 있는 사람들이다. 이들은 노숙생활을 통해 단순히 집을 잃은 상태(homeless)를 넘어서 삶에 대한 기대와 희망을 잃는 상태(hopeless)로 빠져들게 된다. 따라서 이들의 인권보장을 위한 지원들은 이들이 차별 속에서 보냈던 시간만큼이나 지속적이고 꾸준히 이루어져야 한다. 그러나 모순적이게도 이들에게 인간으로서의 존엄성과 자율성을 보장해주어야 할 인권 자체가 이들을 다시 한번 배제하는 기제로 작용하기도 한다. 다음

장에서는 이 같은 인권배제 사례를 살펴보려고 한다.

Ⅲ. 인권으로부터의 배제

1. 공사구분을 전제한 인권으로부터의 배제

1) 프라이버시권을 보호하는 경범죄처벌

그동안 인권개념은 정치, 노동, 사법제도 등 주로 공적영역에서 논의되어 왔다. 이는 인간세계를 공사영역으로 인위적으로 나누어, 마치 권력과 권리관계는 공적영역에서만 발생하는 것처럼 이분해된 세계관이 인권개념에도 투영되었기 때문이다(신혜수, 1999 : 4). 따라서 가내 노동자나 농업 종사자처럼 공사영역이 모호하거나, 장애인과 여성처럼 사적영역에 머무를 것을 강요당하거나, 노숙인처럼 공적영역을 부유해야 하는 사람들에게 공사구분에 근거한 기존 인권들은 뭔가 어긋난 느낌을 준다.

사적영역을 보호하는 인권인 프라이버시권의 경우도 기본적으로 공사구분을 전제한 인권개념이다. 프라이버시권은 일차적으로 ‘혼자 있을 권리’와 ‘원하지 않는 공공으로부터 자유로울 권리’를 말한다(김연수, 2003 : 29)¹⁾. 그러나 이는 단지 ‘나의 사생활이 중요한 것처럼 타인의 사생활도 존중한다.’는 상호긍정만을 함축하지 않는다. 그 이면에는 ‘사적영역에서나 행해야 할 행동을 남세스럽게 공적영역에서 하면 안 된다.’는 상호규제도 내재하고 있다. 이런 맥락에서 프라이버시권은 개인의 사생활을 보호하기 위한 소극적 권리로부터 타인에게 사생활을 숨겨줄 것을 적극적으로 강요하는 적극적 의무 단계에까지 확대되게 된다.

노숙인은 사생활이 이루어지는 공간인 집을 소유하지 못한 집단이다. 따라서 이들에게 사생활을 보호하는 프라이버시의 권리적 측면은 애초에 존재하지 않는다. 다만 다른 구성원들을 위해 사생활을 공공에 노출시키지 말아야 할 의무만이 주어진다. 다시 말해, 프라이버시의 권리적 측면은 이들의 생활 안에서는 실현 불가능한 개념이며,

1) 헌법 제 10조와 제 17조에서도 개인의 사생활이 타인으로부터 침해당하거나, 함부로 공개되지 말아야 한다고 규정하고 있다. 현재에 와서는 자기정보를 통제하고 관리할 수 있는 권리까지 포괄하는 개념으로 확장되었지만, 여전히 프라이버시 핵심은 사적영역에 대한 자율권을 의미한다.

오히려 이들을 억압하는 기제로 작용하고 있는 것이다. 따라서 노숙인들은 거리에서 사적활동을 한다는 이유로 일탈자나 경범죄의 단속 대상으로 낙인찍힌다. 아래는 경범죄 처벌법 제 1장 제 1조에서 규정된 경범죄 항목 중 일부를 발췌한 것이다.

(물품강매·청객행위) 청하지 아니한 물품을 억지로 사라고 한 사람, 청하지 아니한 일을 해주거나 재주 등을 부리고 그 대가로 돈을 달라고 한 사람 또는 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 영업을 목적으로 떠들썩하게 손님을 부른 사람

(노상방뇨등) 길이나 공원 그 밖의 여러 사람이 모이거나 다니는 곳에서 함부로 침을 뱉거나 대소변을 보거나 또는 그렇게 하도록 시키거나 개 등 짐승을 끌고 와 대변을 보게 하고 이를 수거하지 아니한 사람

(불안감조성) 정당한 이유 없이 길을 막거나 시비를 걸거나 주위에 모여들거나 뒤따르거나 또는 몹시 거칠게 겁을 주는 말 또는 행동으로 다른 사람을 불안하게 하거나 귀찮고 불쾌하게 한 사람 또는 여러 사람이 이용하거나 다니는 도로·공원 등 공공장소에서 고의로 험악한 문신을 노출시켜 타인에게 혐오감을 준 사람

(음주소란등) 공회당·극장·음식점등 여러 사람이 모이거나 다니는 곳 또는 여러 사람이 타는 기차·자동차·배등에서 몹시 거친 말 또는 행동으로 주위를 시끄럽게 하거나 술에 취하여 이유 없이 다른 사람에게 주정을 한 사람

(과다노출) 여러 사람의 눈에 뜨이는 곳에서 함부로 알몸을 지나치게 내놓거나 속까지 들여다보이는 옷을 입거나 또는 가려야 할 곳을 내어 놓아 다른 사람에게 부끄러운 느낌이나 불쾌감을 준 사람

일상 속에서 노숙인이 사람들의 눈총을 받게 되는 대부분의 행동들은 이 같은 경범죄 처벌 대상에 속한다. 이들은 구걸(물품강매, 청객행위), 음주(음주소란, 인근소란), 생리적 행위(노상방뇨), 노숙(불안감조성, 과다노출)과 같이 사생활을 공공에게 노출시키지 말아야할 의무를 어겼기 때문에 범칙금 부과와 같은 법적 재제를 받는다. 아래는 한 기자의 취재일기와 언론보도 기사로 노숙인의 위와 같은 현실을 잘 보여주는 사례이다.

영등포역 주변에서 주로 지내는 이들은 이 역 공안으로부터 걸핏하면 경범죄 범칙금 딱지를 떼인다고 했다. 이들은 영등포역 공안을 ‘영등포 독사’라고 불렀다. 딱지를 떼는 사유는 혐오감을 주기 때문이라고 했다. “화장실에 다녀오는 걸 보고도 딱지를 떼다.” “난 벌써 25만원이나 쌓였다.” 범칙금을 못 내면 기소

중지되고, 불심검문에 걸려 유치장 신세를 지는 일도 자주 있다고 했다.
- MBC <기자가 뛰어든 세상> 후기 : 안영춘 기자, “그들은 안다, 진짜 양아치를” 중에서 -

서울역 인근의 노숙자들이 걸핏하면 문을 두드리는 곳도 동부지구대. 지난 26일 오후 8시32분쯤 만취한 노숙자 서모(43)씨가 지구대에 들러 무작정 “죄가 있으니 나를 잡아가 달라.”고 소리 지르며 20분 남짓 소란을 피웠다. 배고프고 갈 곳 없으니 유치장이나 감옥에 보내달라는 것이었다. 김동식(50)경사는 “힘들게 살아가는 노숙자들에게 벌금을 물려 뭐하나 싶은 생각도 들지만 불편을 겪는 시민들이 있으니 단속은 해야 한다.”라면서 “요즘엔 노상방뇨나 소란 등 경범죄로 단속하려고 하면 노숙자들이 ‘더 큰 도둑은 국회에 모여 있는데 왜 이런 것 가지고 그러냐.’고 항의해 난감할 때가 많다.”고 씩씩해했다.

- “서울역 앞 ‘파출소’ 통해본 세태”, 서울신문, 2004년 03월 29일 -

그러나 정확히 말해 노숙인은 경범죄를 의도적으로 저지르기보다는 어쩔 수 없이 그러한 상황에 처해있는 사람들이다. 이들이 법을 위반하는 원인은 이들의 자질(nature)보다는 상황(situation)이라는 변수가 크게 작용한다(Lynch & Cole, 2003 : 148). 때문에 범칙금이 계속 쌓인다고 하더라도 이들이 처해있는 환경조건이 개선되지 않는 한 또 다시 동일한 위반을 반복할 수밖에 없는 것이다²⁾.

사실 경범죄의 항목들을 면밀히 살펴보면 그 안에 이미 보호되어야 할 다수자의 사적공간이 전제되어 있음을 알 수 있다. 경범죄와 프라이버시권은 일견 서로 관계없어 보이지만, 프라이버시권-경범죄처벌은 공과 사로 양분되어 있는 세계와 그 속에서 살아가는 다수자들의 생활양식을 보호하는 하나의 ‘근대적 권리-처벌 체계’를 이룬다.

프라이버시에 관한 권리-처벌 체계는 그것이 이른바 일반시민인 ‘우리(us)’와 노숙인인 ‘그들(them)’에게 차등적으로 적용되기도 한다. 노숙인은 행색이 남루하고 불쾌한 인상을 준다는 이유로 가끔 공적공간에서 사적활동을 하기도 하는 일반시민보다 더 강력한 비난과 재제를 받는다. 예를 들어, 2004년 5월 서울시 공원녹지관리사업소는 노숙인이 공원에서 자는 것을 방지하기 위해 영등포공원, 여의도공원, 중마루공원

2) 버나드쇼의 『피그말리온』에서 빈곤여성인 두리틀과 그녀를 교육하려는 피커킹의 대화는 노숙인 사례에서도 유효한 시사점을 안겨준다. 그것은 다수자 중심의 도덕성에 대한 새로운 성찰을 가능하게 한다.

피커킹 : “너는 도덕성이라고는 전혀 없는 아이로구나?”

두리틀 : (당당하게) “그렇지요. 왜냐하면 저는 도덕성을 살만한 돈이 없었거든요. 당신도 저처럼 가난했다면 저와 같이 행동할 수밖에 없었을 겁니다.”

등 일부 공원 벤치에 나무턱과 쇠파걸이를 설치했다(사진 1). - 이러한 쇠파걸이는 이보다 앞선 2000년 일본의 공원에서도 노숙자 취침 방지용으로 설치되었던 것이다(사진 2). 공원에서 기거하는 노숙인을 단속하고 있는 한 관계자는 연구자와의 인터뷰에서 “시민들이 휴식을 위해 벤치에서 낮잠을 자는 것은 괜찮지만, 노숙인들이 잠을 자는 것은 공원 미관 상 보기 좋지 않다.”라며 단속의 이유를 설명하였다³⁾. 그러나 사실 일반시민과 노숙인의 행위는 ‘반대의 의미’로 차등적이어야 한다. 공원에서 잠을 자는 것을 금하는 일은 일반시민에게는 공원에서 집으로의 단순한 위치변화를 의미할 수 있다. 하지만 사적공간과 공적공간을 택일 할 수 없는 노숙인에게는 아예 잠을 자지 말라는 의미와 동일한 것이기 때문이다(Waldron, 2000 : 397).



<사진 1> 팔걸이가 설치된 벤치에 누워있는 노숙인

출처 : 한겨레신문 2004년 5월 16일



<사진 2> 팔걸이가 설치된 황궁 앞 공원 벤치

출처 : 스포츠투데이 2000년 9월 27일

거리노숙만이 아니라 거리음주에 관해서도 이중 잣대가 적용되기는 마찬가지다. 예를 들어, 돈을 지불하고 술을 마시거나 거리에서 크게 노래를 부르는 일반시민의 행동은 상당부분 낭만이나 스트레스 해소용으로 용인을 받는다. 그러나 거리에서 술을 마시는 노숙인의 행동은 행인에게 물리적 피해를 주지 않는 경우라 할지라도 풍기문란이나 낮선 공포의 대상으로 여겨질 때가 많다. 같은 거리에서의 행위라도 사회가

3) 마찬가지로 스노우와 앤더슨은 미국의 도시 오스틴에 사는 노숙인을 참여관찰하면서, 이들이 동일한 경범죄 위반행위에 대해서도 일반시민보다 더 엄격한 통제를 받게 되는 과정을 그려내고 있다. 노숙인들은 경찰에 의해 무슨 범죄를 저지르지 모르는 요주의 인물로 지목받고 있는 까닭이다(Snow & Anderson, 1993 : 98-102).

인정하는 노상카페나 포장마차의 음주는 수용 가능한 행동이지만, 사회적 울타리 밖에 존재하는 길바닥의 음주는 일탈로 여겨진다.

2) 일상적인 폭력과 고문에 대한 침묵

프라이버시권 외에 폭력과 고문방지에 대한 권리도 공사영역을 전제한 개념에 속한다. 인권조약 상의 ‘고문이나 비인간적 처우와 처벌로부터 자유로울 권리(Freedom from torture and other cruel, inhumane or degrading treatment or punishment)’는 국가나 정부기관을 상대로 한 정치적 자유권으로부터 출발하였다. 따라서 비국가적 행위자에 의해 사적공간에서 자행되는 고문과 폭력에 대해서는 인권차원의 보장과 보호가 허술할 수밖에 없다. 1990년대부터 인권운동이 폭발적으로 성장하면서 인권침해가 단순히 국가와의 공적인 권력 관계에서만 아니라 사적인 권력 관계 속에서도 발생한다는 인식이 확대되었고(이정은, 1999 : 3), 이에 따라 가정 내 폭력에 대한 법적 보호 장치가 마련되기도 하였다. 특히 국가인권위원회법은 국가주의적 맥락에서 구성되어 왔던 인권개념을 확장시켜 준국가기관인 사회복지시설의 ‘인권침해’나 회사 등 비국가적 영역에서 발생하는 ‘차별행위’까지 인권보장의 해당범위에 포함시켰다(한상희, 2002). 그러나 여전히 일상에서 발생하는 다양한 폭력과 고문이 기존의 인권범주 밖에 놓여있다.

그나마 국가에 의해 자행되었던 폭력과 고문은 가해자가 명확해서 이에 대한 피해 보상을 신청할 수 있는 경우이다. 그러나 사회적 이지메나 무관심처럼 가해자가 불분명하거나 너무 많은 소극적인 폭력의 경우 그 피해에 대해 책임을 물을 대상이 없다. 그나마 일본에서 빈발했던 노숙인에 대한 중고등학생의 폭행치사 사건(전홍규, 2003 : 111-112)이나 한국에서 이루어지고 있는 노숙인에 대한 인신매매 사건은 형법상 보호를 받을 수 있는 사건들이었다. 하지만 잠자리가 불편해서 잠을 제대로 자지 못하는 노숙인의 고통이나 1년에 300-400명이 동사하는 노숙인의 열악한 생활환경은 육체적인 고문과 그 고통이 다를 바 없지만, 아무도 공적인 책임을 지지 않는다. 이는 사회에 의해 구조적으로 과생된 이름 없는 폭력인 까닭이다. 하지만 현재의 인권개념 안에서는 이러한 상황을 고려한 조항이 없다. 따라서 국가의 책임보다는 그 선처를 바랄 수 있을 뿐이다.

2. 물리적 주거와 가구를 전제한 인권으로부터의 배제

1) 강제퇴출을 포함하지 않는 강제철거

‘경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)’ 11.1항은 적절한 주거 수준에 대한 권리를 명시하고 있다. 그러나 한국에서 주거권이 인권문제로 본격적으로 인식되기 시작한 때는 시민사회단체들이 1996년 제 2차 UN 세계주거회의에 참가하면서부터라고 할 수 있다(남원석, 2003 : 56). 이를 계기로 ‘하비타트 의제’를 어떻게 한국에 적용할 것인가가 논의되었고, ‘주거권 이념’, ‘최저주거기준설정’, ‘세입자권리’, ‘공공주택공급’, ‘강제퇴거금지’ 등에 관한 조항을 담은 주거기본법 제정운동이 진행되었다. 비록 주거기본법이라는 단일법을 만드는 데에는 미치지 못하였지만, 주택법에 최저주거기준(2003.7.25)과 이에 따른 시행령이 첨부되는 성과를 거두었다. 하지만 모순적이게도 주거권 보장이 가장 필요한 노숙인들은 기존의 주거권으로부터 소외당하게 되는 경우가 많다.

먼저 강제철거는 가장 이슈가 되고 있는 주거권 침해의 대표사례이다. 따라서 유엔 인권위원회의 결의안 1993/77이나 판자촌의 강제철거반대투쟁과 같이 국내외에서 강제철거에 반대하는 선언과 운동들이 활발하게 진행되고 있다(한국도시연구소, 1999 : 123-124). 하지만 물리적 주거의 강제철거에만 집중되고 있는 주거권은 여러 가지 한계를 가지고 있다. 현재의 주거권은 ‘인간이 생활하는 공간(place to live)’에 대한 전반적인 문제의식에서 출발하였지만, 결국 생활공간을 주거에 한정시켜버리는 경향이 있다. 그러나 실제로 우리가 삶을 영위하는 공간은 주택만이 아니라 직업공간, 휴식공간, 공공장소 등을 포함한다. 따라서 여타 공간에 대한 권리를 포함하지 않는 주거권 개념은 노점상의 강제철거처럼 다른 차원에서 공간적으로 차별당하는 사람들을 배제시킨다(정필주, 2003 : 99-100).

물리적 주거에 한정된 강제철거 금지는 노점상만이 아니라 노숙인이 실제로 생활하는 공간인 공공장소에서 강제퇴출당하는 상황에 대해서도 침묵한다. 1999년 1월 서울시 노숙자대책협의회와 경찰청장은 노숙인에게 쉼터입소를 권유하면서 동시에 주요공공지역에서의 노숙을 금지시켰다. 아래 글은 당시 공공장소에서 생활하는 노숙인에게 배포되었던 “노숙금지 안내문” 전단의 전문이다(서울시노숙자대책협의회, 2000 : 141).

<노숙금지 지역 안내문>

노숙을 금지합니다.

이 지역은 일반시민이 통행하는 지하보도로서 노숙을 할 수 없는 지역입니다.

이를 위반할 경우에는 경범죄처벌법 제 1조 제 24호, 도로법 제 47조 및 제 82조에 의거 의법조치됨을 알려드립니다.

한편, 서울시에서는 노숙자들이 생활할 수 있는 『희망의 집』과 『자유의 집』을 설치하여 숙식을 제공하고 있습니다.

『희망의 집』은 공공근로 등 일자리를 제공하며,

『자유의 집』은 자유롭게 생활할 수 있도록 항상 열려 있습니다.

이 지역에서는 노숙하시지 말고 『희망의 집』, 『자유의 집』에서 따뜻한 겨울을 보내시기 바랍니다.

■ 연락처

○ 노숙자다시서기지원센터 ☎ 777-5217~8

○ 서울역상담소 ☎ 757-6208, 영등포상담소 ☎ 676-3727

경찰청장/ 경찰서장/ 서울특별시 노숙자대책협의회 위원장

일견 쉼터라는 대안을 제시하는 듯 보이는 위와 같은 노숙금지조치는 사실 쉼터를 선택하지 않을 경우에는 처벌을 감행한다는 엄포와 함께 반강제적인 성격을 지니게 된다. 특히 쉼터에서의 공동생활을 원하지 않는 노숙인들에게 이러한 조치는 심각한 억압으로 다가왔다. 하지만 노숙금지 는 현재의 주거권 개념 하에서는 인권침해로 인식되지 않는다. 오히려 쉼터를 제공하기 때문에 노숙인에 대한 주거권 보장으로만 이해되곤 한다. 물론 노숙인의 실상을 고려하지 않은 강제적 노숙금지 조치는 오래갈 수 없었다. 따라서 현재에는 공공장소에서의 노숙생활이 어느 정도 묵인되고 있는 상황이다. 하지만 여전히 철도공안요원에 의해 노숙인에 대한 간헐적인 강제퇴출이 계속되고 있다. 심지어 강제퇴출 과정에서 노숙인에게 뜨거운 물을 끼얹는 등 심각한 육체적 폭력이 발생하기도 하였다(사진 3).

공적공간은 물리적인 주택(house)의 형태를 띠고 있진 않지만, 노숙인들에게는 정서적인 집(home)과 유사한 기능을 수행하고 있다. 때문에 공공장소 외에 갈 곳이 없는 노숙인을 다양한 대안이 제공되지 않은 상태에서 강제로 퇴출하는 행위는 확장된 범위에서 강제철거와 다를 바가 없다. 따라서 기존의 주거권 범주로부터 배제된 공간

적 소수자들을 고려하여 현재의 주거권을 다양한 차원의 생활공간과 비물리적 장소로까지 확장시킬 필요가 있다.



<사진 3> 서울역 철도공안원의 과잉단속으로 화상을 입은 김○○씨와 찰과상을 입은 이○○씨

출처: 노숙인복지와인권을실천하는사람들, 서울시 철도 공안 폭력 선전물

2) 노숙인의 주거권에 대한 법적·제도적 배제

노숙인의 주거권은 강제철거 금지에서만이 아니라 최저주거기준법 하에서도 소외된 채로 남아있을 우려가 있다. 먼저 최저주거기준은 그 기준에는 미달하지만, 노숙인의 실질적인 최저주거인 ‘쪽방’을 불인정하는 결과를 낳기도 한다. 미국에서는 1970년-1980년에 걸쳐 100만호의 SRO(single room occupancy : 쪽방)이 문을 닫았다. SRO를 바라보는 사회적 냉대도 그 폐쇄 이유였지만, 이와 함께 건축기준이 강화되면서 SRO가 ‘비정상적인 주택’으로 규정되어 철거되었기 때문이다. 강제철거를 당하지 않기 위해서는 비용이 많이 드는 리모델링을 해야 했지만, 그러한 경제적 여유를 갖는 SRO는 흔치 않았다. 결국 정상적인 주거에 대한 규제기준은 주거빈민들이 저렴하게 거주할 수 있는 주택의 존립을 어렵게 만들었다. 이러한 이유 때문에 노숙인 관련 단체의 실무자나 연구자들은 최저주거기준에 대해 풀기 힘든 양가감정을 표현하기도 한다.

쪽방은 도시 빈곤층들의 마지막 안식처이다. 따라서 쪽방은 노숙자 보호를 위한 대안적 수단의 하나로도 논의된다. (중략) 쪽방은 그러나 사람이 살만한 주거는 결코 아니다. 한 평 나짓한 크기의 방에 부엌도 없으며, 화장실, 세면시설도 부실하기 짝이 없다. (중략) 바로 이 지점에서 쪽방정책의 어려움이 있다.

(중략) 쪽방지역은 불법성이나 재해위험, 물리적 불안성에도 불구하고, 일단 그 존재를 인식하는 데서 출발해야 한다(한국도시연구소, 2002b : 89-90).

사실 마음 같아서 쪽방처럼 작은 방이라도 많이 만들어서 노숙인들에게 나누어주었으면 좋겠어요. 하지만 이러한 사업이 건설회사 측에서는 이익이 될 리가 없잖아요. 그리고 정부 입장에서 쪽방은 최저주거기준에 위배되는 불법 건축물이고요. 그러니 난감한 일이죠.

- 노숙인 관련 단체 회의 내용 중에서 -

물론 인간답게 살기 위한 쾌적한 주거기준은 반드시 필요하다. 하지만 사회적으로 보기에 바람직한 최소한의 주거와 실제 주거빈민이 생활터전으로 당장이라도 사용할 수 있는 주거 사이에는 일정한 괴리가 존재한다. 이러한 괴리에 대한 특별한 고려나 괴리를 좁히려는 적극적인 지원 없이 보편성만 주장하는 주거기준은 노숙인을 포함한 주거빈민들의 일상생활을 무시하는 결과를 낳는다. 주거환경 개선이라는 명목 하에 이루어졌던 강제철거가 빈민들의 저항에 부딪혔던 이유도 이 때문이었다.

실제로 미국에서는 불량주거에 대한 규제강화 때문에 오히려 주거빈민의 주거권을 침해하는 사태가 발생하자 지방정부들은 SRO 철거를 금지하는 조치를 취하기도 하였다. 1979년 샌프란시스코 SRO 호텔 철거금지 긴급조치나 1985년 뉴욕시 SRO 철거금지 조치 등이 그 예이다. 또한 SRO 호텔에 대해서는 예외적으로 건축기준을 완화하고, 노숙인들을 위한 주거부조를 따로 신설하기도 하였다. 뉴욕시의 Capital Budget Homeless Assistance Program이나 주정부의 Homeless Housing Assistance Program 그리고 연방정부의 Section 8 등이 그것이다(전홍규, 2003 : 93-94).

획일적인 최저주거기준만이 아니라 주거기준의 적용범위가 제한되어 있는 것도 문제가 될 수 있다. 최저주거기준은 시장에서 거래되는 주택까지만 적용될 뿐 쉼터 같은 사회복지시설은 주거범주에 포함시키지 않고 있다. 때문에 주거보장이 절실한 쉼터노숙인과 다른 사회복지시설생활자들은 이 조항의 혜택을 받지 못한다. 핀란드, 스웨덴, 영국, 독일의 주택관리법은 노숙인의 특수성을 인지하고 노숙인에 대해 따로 국가의 주거제공의무를 법률로 규정하고 있다. 하지만 한국에는 노숙인의 주거권과 관련된 국가의 의무를 명시한 법적 규정이 없다. 따라서 모순적이게도 주거권 보장이

가장 절실한 거리노숙인과 쉼터노숙인은 최저주거기준이 신설된 이후에도 여전히 주거권에서 배제당할 수밖에 없다.

세입자권리 또한 의도치 않게 노숙인을 증가시키는 원인으로 작용할 수 있다. 미국의 경제학자 오플라이어티는 미국의 다양한 주택정책이 노숙인에게 미치는 영향을 실증적으로 분석하면서 세입자권리의 증대가 노숙인 증가를 가져온다는 사실을 밝혀냈다(O'Flaherty, 1998 : 182-190). 1970년대 미국에서는 세입자권리에 대한 인식이 형성되면서 세입자 보호규정이 크게 강화된다. 따라서 집주인이 세입자를 임의로 퇴거시키기가 매우 어려워지게 되었다. 그러나 이는 의도치 않게 집주인이 정신장애인, 약물중독자, 전과자 등 이른바 '문제성 있어 보이는 사람'들과 처음부터 임대차 계약을 맺지 않게 만드는 결과를 낳았다. 집주인들은 차라리 집을 비워두었지 잠재적 일탈자는 받아들이지 않는 방식으로 세입자권리에 적응하였던 것이다. 따라서 세입자권리는 1980년대 미국에서 빈집의 비율(公家率)이 증가했음에도 불구하고 노숙인이 증가했던 요인으로 작용하였다. - 이는 미국을 대상으로 한 연구이므로 한국에서 재검증이 필요하겠지만, 기존 주거권으로부터 노숙인이 배제되는 상황을 보여주는 사례인 것은 분명하다.

마지막으로 민간주택만이 아니라 사회정책 차원에서 공공주택을 공급하는 경우에도 그 접근에 대한 사회적 배제와 포섭의 기제가 작동하고 있다. 공공주택은 사회집단이 공유하는 여타 공공재와 마찬가지로 그 공급이 수요보다 부족한 편이다. 때문에 '자격 있는 빈자'와 '자격 없는 빈자'라는 기준은 공공주택 공급에 있어서도 어김없이 적용한다(Hawtin & Kettle, 2000 : 117).

건설교통부가 2003년에서 2012년에 이르는 '장기주택종합계획'을 통해 발표한 주거복지지원대상은 다음과 같았다. 먼저 우선지원대상은 하위 30%의 소득계층 가운데 주거비 부담이 소득의 30%를 넘는 가구이고, 하위 30-40% 소득계층의 가구는 직접지원대상, 하위 40-60% 소득계층의 가구는 간접지원대상에 속하였다(건설교통부, 2003). 차상위 계층에 대한 주택정책만이 아니라 빈곤선 아래 있는 사람들을 직접 지원하는 주택지원사업의 경우도 일정한 자격기준을 가지고 있는 것은 마찬가지다. 최근 건설교통부 주거복지과는 영구임대주택이 슬럼화하고 있다는 문제제기에 따라 획일적인 집합주택이 아닌 다양한 형태의 소형임대주택제도를 모색하고 있다. 이를 위해 우선 500세대의 소형분양주택을 마련하여 공급하는 정책시범사업을 계획하였다.

그런데 이때 그 입주자격은 빈민가구, 장애인·노인이 있는 저소득 가구 그리고 노숙인 가족 순이 될 것이라고 한다. 위 두 사례를 잘 살펴보면, 공공주택은 주택이 재분배되는 과정에서 가족을 이루고 있는지의 여부가 암묵적인 가격조건이 되고 있음을 알 수 있다. 따라서 가족을 이루거나 유지할만한 여력이 없어서 독신상태에 있는 대부분의 노숙인이나 이른바 정상가족 이데올로기에서 벗어나 있는 사회적 소수자와 대안가족들은 공공주택을 배분받을 수 없는 ‘자격 미달자’에 속하게 되는 것이다.

3. 국민등록을 전제한 인권으로부터의 배제

1) 국민등록을 전제한 사회권

UN헌장은 1장 1조 7항을 통해 ‘본질적으로 회원국의 사법관할권 내에서 일어난 사안에 대해서는 UN이 간섭하지 않도록’ 규정하고 있다. 인권도 이러한 국가자결원칙에서 본질적으로 자유롭지 못하다. 비록 인권이 관념적으로는 국경을 초월하는 보편적인 권리라고 하지만, 그 실천의 대부분은 각 국가의 관할 내에서 이루어진다. 물론 개인통보제도처럼 정치적·시민적 인권침해에 대한 국제사회의 직접적인 보호장치가 존재하기도 한다. 하지만 이 경우에도 ‘모든 권리보장 기제를 국내에서 소진해야만’ 국제사회로 침해사례를 가져갈 수 있게 되어 있다(박찬운, 1999 : 144). 따라서 인권보장은 일차적으로 국내의 문제가 된다. 인권과 시민권이 추상적인 수준에서는 분리되어 있다고 해도, 실질적인 차원에서는 그 분리가 모호해지기 때문이다.

하지만 인권의 현실태로서의 시민권은 한 국가 내에서 생활하는 모든 인간을 동등하게 대우하지 않는다. 헌법 제 2장은 국가로부터 인권을 보장받을 수 있는 주체를 ‘모든 국민’으로 규정하고 있지만, 이는 정확히 말해 ‘국적을 가진 국민’을 지칭하는 것이다(한상범, 1974, 1974 : 13). 국민개념 2분설의 용어를 빌려 풀이하자면, 신분등록(호적)이나 주거등록(주민등록)을 하지 못한 일부 소수자들은 시민권의 ‘관념적인 보유자’는 될 수 있을지 몰라도, ‘실질적인 행사자’는 되지 못한다(김철수, 1999 : 128). 따라서 시민권의 울타리 밖에서 시민권 자체로부터 소외당하게 된다.

기든스는 근대사회에서 시민권은 국가와 시민 사이에서 이루어지는 법적 계약관계에서 시민에게 주어지는 반대급부라고 말하고 있다. 국가는 징세와 징병을 목적으로 국민들의 신분과 주거지에 대한 정보를 수집할 필요가 있었고, 국민은 납세와 국방의

의무에 대한 실질적인 반대급부로 참정권과 복지권 등 시민권을 보장받게 되었던 것이다(Giddens, 1985 : 246-248). 때문에 주거지나 신분관계가 불분명하여 징세와 징병을 위한 국가의 관리가 불가능한 사람들에게 국가는 권리의 일부나 전부를 박탈하거나 사법적인 처벌을 한다. 의무를 완수하지 않는 사람들에게 권리를 동등하게 보장하는 행위는 '선량한 시민'들의 불만을 가져와 사회질서와 합의를 무너뜨릴 우려가 있기 때문이다. 이런 이유로 국가는 자연스럽게 사회구성원들을 일반시민과 열등시민으로 이분하여 관리하게 되었다. 이중 노숙인은 후자에 속하는 집단인 것이다.

2000년 국민기초생활보장법(이하, 국기법) 제정으로 한국에서 사회부조는 이제 보호가 아니라 권리로 받아들여지게 되었다. 이와 동시에 수급권의 자격요건도 노인과 아동에 한정된 인구학적 기준에서 노동능력자를 포함한 전 연령으로 그 범위가 확장되었다. 하지만 호적법(신분등록)이나 주민등록법(주거등록)에 따라 국민등록이 되어 있지 않은 일부 노숙인들은 수급권의 사각지대로 밀려나고 있다. 국기법과 같은 사회부조권은 기본적으로 안정된 주거에 거주하고 있는 '주민등록등재자'를 대상으로 하는 권리인 까닭이다. 따라서 주거가 불안정하거나, 주민등록이 말소된 노숙인들은 수급권을 획득하기 어렵다. 쉼터에 주민등록을 신청할 수 있는 쉼터노숙인들에게 수급권이 국한되는 현상이 나타나게 되는 이유가 여기에 있다. 그나마 가족해체로 인해 실제로는 단신노숙상태에 처해있다고 하더라도 호적상에 부양의무자가 존재한다면 수급권자가 되기 힘들다.

인터넷 사이트를 가입하거나, 은행계좌를 신청할 때조차 주민등록증과 주민등록번호를 요구하는 한국사회에서 주민등록증 없이 공적인 일을 한다는 것은 상상조차 할 수 없는 일처럼 느껴지기도 한다(김기중, 1999). 하지만 인권이 '집' 자체가 아니라 '사람'에게 제공되는 권리이라면, 주거유무가 사회부조의 선행조건이 될 수 없는 것이다. 따라서 피치 못할 사정으로 주류사회에 포섭되어 있지 않은 사회적 소수자들(노숙인과 외국노동자)에게는, 다른 방식으로 사회보장권을 보장해야 한다. 예를 들어, 주민등록이 없거나 여러 이유로 주민등록재발급을 희망하지 않는 사람들에게 '기초생활보장번호'를 부여하고, 이에 따라 사회부조를 제공하는 취약계층지원사업이 국민기초생활보장제도 내에 존재한다. 그러나 이러한 지원사업은 활발하게 시행되고 있지 않는 편이다. 대부분의 경우 행정편의주의와 재정적 이유로 인해 소수자에 대한 사회적 대책은 기존 제도로의 포섭이 아니면 배제로 나가는 경향이 있기 때문이다.

2004년 4월 말부터 불거지기 시작한 노숙인 의료구호비 문제도 마찬가지였다. 서울시는 2004년 4월 26일 공문을 통해 “노숙인 의료구호비가 바닥이 났으므로, 노숙인에 대한 특별 의료지원을 중지한다.”는 통보와 함께, 대신 “의료기관에서는 환자가 국민기초생활보장수급으로 의료급여 또는 건강보험증을 발급받을 수 있도록 적극적으로 안내하라.”고 공지하였다(노숙인 의료추가통보 사회과 5204-관련). 하지만 이는 신용불량이나 개인적인 이유로 주민등록복원신청을 할 수 없거나, 쉼터입소를 꺼리는 노숙인들의 사정을 고려하지 않는 방안이었다.

2) 국민등록을 전제한 자유권

국민등록제도는 사회권의 기본인 사회보장권만이 아니라, 자유권의 기본인 참정권에서조차 노숙인을 배제하는 기제로 작용한다. 주민등록등재여부가 투표권의 기본전제가 되기 때문이다. 또한 정치적 가치와 자원으로부터 체계적인 배제를 당해왔던 노숙인들은 다음과 같이 스스로를 사회적 타자로 정체화하기도 한다.

스물도 안 된 나이에 무작정 상경한 오현우씨(가명, 47)가 밑바닥 인생 30여년 끝에 다다른 3년 동안의 노숙 생활을 듣는 동안, ‘이번 국회의원 선거에 무엇을 바라고 싶은 것이 무엇인가’라는 생경스러운 질문을 어떻게 꺼낼지, 고민스러웠다. (중략) “정치하는 사람들한테는 바라는 거, 없으세요?”, “우리는 유권자가 아니잖아.” 생뚱맞은 질문에 역시나, 조금은 싱거운 대답이 돌아왔다. “복지 사업 좀 잘해줬음 좋겠어. 일할 수 있는 자리가 줄어들고 있잖아. 잠 잘 데가 없으니까 일자리가 나와도 막상 할 수 있는 일도 없고. 그런 거는 좀 윗분들이 잘 해줬으면 하고 바라지.” 그러자 어느 샌가 옆에 와서 얘기를 듣고 있던 최동석(가명, 51)씨가 말을 거들었다. “아, 얘기하면 뭐해. 우리는 유권자가 아니잖아. 주민등록증이 있어야 투표를 하지. 노숙자도 표가 있어야 누가 오든 올 거 아냐.” (중략) 문래동이 주소지로 되어있던 최씨는 이제 “집이 없어 주민등록증을 못 만든다.”고 말했다.

- “서울역엔 표가 없다?”, 인터넷한겨레, 2004년 1월 2일-

덧붙여 국민등록제도는 노숙인의 생활을 전혀 다른 방향으로 억압하기도 한다. 이미 사회라는 울타리 밖에 놓이게 된 노숙인들에게 사회구성원임을 증명하는 주민등록증은 유명무실하다. 따라서 급전이 필요한 노숙인들은 시민권의 상징인 주민등록증을 약 10만원 안팎의 돈을 받고 거래하기도 한다. 제임스 룰의 ‘경험의 세계’와 ‘공문

서의 세계'라는 비유를 빌리자면(홍석만, 1998), 이들은 공문서의 세계에 존재하는 자기 자신을 현금을 주고 판매하는 것이다. 이로 인해 노숙인들은 자발적·비자발적으로 주민등록증을 매개로한 사기에 가담하게 된다. 물론 이렇게 팔려나간 노숙인의 주민등록증이 좋은 곳에 사용될 리 없으며, 거의 신용카드사거나 고리대금업과 같은 지하경제에서 악용된다. 이러한 주민등록거래는 '신용불량자'라는 딱지와 함께 노숙인들에게 다시 날아와 이들에 대한 인권배제의 골을 더 깊게 만들고 있다.

4. 인간 존재 자체로부터의 배제

1) 홈리스포비아, 비가시성의 강요당하는 노숙인

내 호적 초본의 비고란에 행불이라는 붉은 글씨가 박혀 있다. 지난 날, 호적의 사망자 표기도 붉은 줄을 사선으로 찍 그어 표시했듯이, (중략) 그 붉은 줄이 내 호적 초본에 선명히 찍혀 있는 것이다. 나는 죽었거나 사라져버린 것이다. 나는 있는데……. 이 땅에서. 이것은 한 인간에게 내려진 서류상의 사형 선고나 같다. 아니 집행이다.

- 김신용의 『달은 어디에 있나!』 중에서 -

나는 보이지 않는 인간이다. (중략) 나는 실체를 가진 인간이며, 살도 있고, 뼈도 있고, 힘줄도, 체액도 다 있는 인간이다. (중략) 사람들은 나를 향해 다가올 때 내 주위에 있는 것들이며, 자기 자신들의 모습, 혹은 자기들이 머릿속으로 지어낸 것들밖에는 보지 못한다. - 정말이지, 볼 건 빠짐없이 다 보면서도 유독 나만은 보지 못하는 것이다.

- 랠프 엘리슨의 『보이지 않는 인간』 중에서 -

첫 번째 글은 14세 때부터 노숙생활을 했던 소설가 김신용의 자전적 소설에서 일부를 발췌한 내용이다. 그리고 두 번째 글은 랠프 엘리슨이 미국의 흑인 인권을 소재로 쓴 소설의 첫 부분이다. 이 두 사례는 노숙인과 흑인이라는 서로 다른 주체에 의한 독백이지만 사회로부터 배제당하는 사회적 소수자라는 면에서 상당히 닮아있는 부분이 있다. 성적 소수자, 인종적 소수자, 경제적 소수자, 정치적 소수자 등 사회적 소수자들은 '보이지 않는 인간' 혹은 '보여서는 안 될 인간'으로 그 '비가시성'을 강요당하면서 살아왔다. 이들 집단이 가지고 있는 나름의 '역사들(histories)'은 근대의

‘메타역사(the History)’에 가려지기 일쑤였다. 소수자들이 자신의 역사쓰기를 인권운동의 첫발로 여기는 것은 ‘인간으로서의 존재인정’이 인권배제나 인권침해 상황에 대항하는 첫걸음이기 때문이다.

사회적 소수자에 대한 인권배제나 인권침해의 대부분은 이들이 고립된 단독자로 세상에 존재하기 때문에 일어나는 게 아니다. 이보다는 이들이 다수자와의 관계 속에서 존재를 인정받지 못하거나 왜곡당하기 때문에 이루어진다. 인권을 보장받기 위해서는 우선 당당하고 대등한 인간존재로 사회적 인정을 받아야 하기 때문이다. 그러나 사회에 만연해 있는 소수자의 존재불인정과 왜곡은 소수자들이 자신의 ‘인간다운 권리’를 주장하지 못하게 만드는 걸림돌이 되고 있다.

일반적으로 다수자 집단은 사회가 부정하는 소수자의 존재에 대해 ‘생소함’을 표현한다. 따라서 ‘동성애의 원인’, ‘빈곤의 원인’, ‘노숙의 원인’과 같은 제목 아래에서 병리학적 분석대상이 되거나, ‘호모 포비아’와 같은 편견 속에서 혐오와 공포의 대상이 되어왔다. 아놀드는 프로이트의 ‘친숙함(canny)’과 ‘괴이함(uncanny)’ 개념을 빌려 노숙인에 대한 인간적인 존재불인정 현상을 설명한다. 친숙함은 ‘친근한’, ‘집 같은’, ‘낯익은’의 뜻을 가지고 있는 반면, 괴이함은 ‘낯선’, ‘두려운’, ‘놀라운’이라는 뜻을 지니고 있는 개념이다. 이에 아놀드는 친숙한 범주에 속하는 일반시민들의 관점에서 노숙인은 무의식 속에 존재하는 낯설고 괴이한 이방인과 같다고 비유한다(Arnold, 1998 : 31). 이들에게 있어서 정상적인 시민의 범주에 속해있지 않은 노숙인의 사정은 인권 밖의 일이다. 오히려 이들에게 문제로 여겨지는 것은 친숙함에 속하는 시민들을 위해 마련된 공원과 거리가 비정상적이고 괴이한 노숙인 무리에 의해 더럽혀지고 있다는 사실 자체인 것이다(小玉徹, 2003 : 153).

역사를 거슬러 올라가 보면, 16-17세기 유럽사회에서 노숙인은 잠재적 범죄자나 전염병 보균자로 간주되었다. 정착지 없이 떠도는 낯선 사람에 대한 불신은 그들이 무슨 일을 저지를지 모른다는 공포와 두려움을 일으켰다(허구생, 2002 : 110-112). 현대 한국사회에서도 노숙인에 대한 회피와 외면은 크게 다를 바가 없다. 노숙인 복지의 전신이기도 한 부랑인 보호사업은 그 관할이 1987년 보건복지부로 넘어가기 전까지 내무부 책임으로 이루어졌다. 당시 내무부 훈령 제 410호에 따르면 부랑인 보호사업의 목적은 “부랑인을 신고, 단속, 수용하여 시민생활의 명랑화와 범법자 등 불순분자의 활동을 봉쇄하는 데 있다.”고 명시함으로써 억압적인 성격을 강하게 드러내고

있다(박태영, 2001 : 356). 1988년 올림픽 시즌에는 거리미화와 환경정화를 목적으로 노숙인들이 공공장소에 모습을 드러내지 못하도록 단속을 강화하기도 하였다.

IMF 경제위기로 인해 노숙인이 대거 거리로 내몰리게 되면서, 1998년 2월 보건복지부는 기존의 불량인 보호사업과 다른 방향에서 이들에 대한 지원에 착수하였다. 하지만 여전히 노숙인은 부정적인 대상이 되고 있다. 앞에서 살펴보았듯이 1999년 공공 시설에서 노숙인의 노숙을 금지하고 쉼터입소를 암묵적으로 강제했던 일도 이러한 통제기제의 반영이라고 할 수 있다. 비록 반발에 부딪혀 무산되긴 하였지만, 서울시는 2002년 월드컵 시즌에 거리노숙인을 ‘지방연수 프로그램’이라는 미명 하에 이들이 외국인론에 노출되지 않도록 서울시 밖으로 강제 이동시키려는 계획을 세우기도 하였다.

노숙인에 대한 이러한 존재부정과 외면은 비단 정부 차원에서만이 아니라, 개개인의 일상 속에서도 자주 일어나고 있다. 아래 인터뷰 내용은 일반시민 사이에서 이루어지는 노숙인 존재부정 사례 중 하나이다. 사람들은 비록 노숙인의 존재를 인정한다 하더라도, 될 수 있으면 양지에 이들의 모습이 드러나지 않기를 바란다. 이 외에도 노숙인과 길거리에서 마주치기를 꺼려한다거나 이유 없이 두려워하는 태도 또한 넓은 의미에서 노숙인에 대한 존재불인정 행위인 ‘홈리스포비아(homeless phobia)’에 속한다고 할 수 있다.

저는 노숙자들에게 개인적인 감정은 없어요. 그런데 왜, 그런 거 있잖아요. 우리 전시회의 성격 상 아이들이 많이 올 건데... 아이들한테 저런 모습을 보여주는 건 교육적으로 좋지 못해요. 부모들도 싫어해요. 그래서 전시장 근처에 얼씬거리지 못하게 쫓아낼 수밖에 없는 거라고요.

- 마로니에 공원 전시회 관계자와의 인터뷰 중에서 -

이처럼 노숙인의 행동이나 특성이 사회적 비난을 받거나, 온전한 인간으로 존재를 부당당하게 되는 이유는 다양한 지점에서 찾아볼 수 있을 것이다. 우선 영국의 사회학자 맥과레인은 근대 초기 유럽사회에서 성행한 마녀재판에 대해 매우 흥미로운 주장을 하고 있다. 마녀로 고발된 사람들은 대부분 55세-65세의 빈곤여성으로 이웃에게 걸식을 요청했지만 거절당했던 사람들이었다. 맥과레인은 비록 근대 초기에 사회가 빠르게 개인주의화되어 갔지만, 여전히 이웃의 도움을 거절하는 일은 괴로운 일이었

고, 따라서 도움을 거절한 사람보다 구걸자가 도덕적으로 악하다고 주장함으로써 비난의 화살을 타인에게 돌릴 필요가 있었다는 것이다(박광준, 2002 : 71). 공포와 혐오, 낙인과 비난에 대한 이와 같은 분석은 노숙인을 대한 오늘날의 태도분석에도 시사하는 바가 크다. 월드론은 사람들이 노숙인이 처해있는 광경을 있는 그대로 직면하지 않고 회피하는 이유를 소수자의 생활을 인정하는 것이 결국 그들에게 있어서 일정한 자원을 그들과 공유할 것을 강요하기 때문이라고 말하기도 하였다(Waldron, 1991 : 314).

이와 같은 심리 사회적 접근이 아니더라도, 주거가 근면과 자율성의 인식론적 지표로 기능하게 되었다는 점도 존재불인정의 중요한 원인이 될 수 있다. 근대사회로 접어들면서 주택은 점차 개인의 경제적 지위와 자산의 총합체로 분명하게 자리 잡기 시작하였다(Cohn, 1979). 특히 경제적 성공이 도덕적 인간됨의 척도가 되면서부터 주택은 경제적 지위뿐만 아니라 근면성과 인간적 능력을 반영하는 표식이 되었다. 따라서 ‘주택을 아는 것’ 즉, ‘그가 어디에 사는지 아는 것’은 상대를 평가하고 인지하는데 매우 중요한 자료가 된다(Hummon, 1994 : 220). 때문에 집이 없는 노숙인은 게으르고 무능해서 물리적 장소를 확보하지 못한 불완전한 인간으로 평가받게 된다.

경제학적 차원에서만이 아니라 철학적 차원에서도 집은 인간 실존에 매우 핵심적인 거점이다. 본관, 뿌리, 출신을 통해 존재를 인식하는 인간에게 있어서, 집을 잃은 것은 단순히 생활할 ‘주택이 없다는 의미(roofless)’만이 아니라 존재를 증명할 ‘장소를 상실했다는 의미(rootless)’를 포함한다(Somerville, 1992). 주거가 없는 자는 여권, 외화, 신용카드를 몽땅 잃어버린 여행자와 같이 자신이 어떤 사람인지를 증명할 수 있는 물리적 근거를 잃어버린 상태와 유사하다. 따라서 집 없는 자들은 인간으로서의 존재를 ‘공적으로’ 의심받게 되는 것이다(Pawley, 1996 : 148-149). 이렇게 노숙인이 인식론적으로 존재를 부정당하는 상황에서 노숙인에 대한 동등한 인권보장은 추상적인 이상과 선언에 머물 수밖에 없다. 따라서 인권신장에 대한 제도적 노력만이 아니라 노숙인에 대한 사회인식을 변화시키려는 인권교육이 필요하다고 본다.

2) 비도덕적이고 게으른 노숙인

노숙인의 행태에 대한 사회의 부정적인 평가 중에 또 다른 지점은 이들이 노동능력이 있음에도 불구하고 일하지 않는 나태한 사람이라는 점이다. 하지만 거리에서 머물

고 있는 노숙인에 대한 평가를 노숙인의 입장에서 다시 볼 필요가 있다. 사회적 소수자는 일반적으로 개별주체로서가 아니라 단일집단인 ‘그들(them)’으로 인식되는 경향이 있다. 예를 들어, 몇몇 노숙인들이 서울역에서 머물러 있으면, 어떤 이들은 ‘노숙인들은 전부 게을러서 서울역에서 진을 치고 논다.’라고 눈시울을 찌푸리기도 한다. 일부 노숙인의 행위는 노숙인 집단 전체의 행태로 쉽게 확대 해석되는 것이다.

또한 일반시민에게 있어서 서울역 광장이나 역사와 같은 공공장소는 누군가를 기다리거나 잠시 휴식을 취하는 임시장소이지만, 노숙인에게 그곳은 지속적인 생활터전이다. 하지만 공공장소가 일반시민과 노숙인에게 다른 기능으로 사용되고 있다는 사실을 간과한 채 휴식공간이라는 시민의 관점만을 고수한다면, 급식이나 서비스물품을 배급받거나 잠을 자는 등 생존을 위해 필수적인 활동을 하고 있는 노숙인의 모습은 모두 공공장소에서 놓고 있는 것으로 비취질 수밖에 없다. 이러한 이유들로 인해 노숙인의 실제보다 더욱 게으르고 나타한 인간으로 낙인찍히게 된다.

또한 실제로 상당수의 노숙인들은 노동시장에서 노동을 하고 있다. 그러나 이들이 처한 상황이 다수자의 노동기준에 따라 해석되기 때문에 노숙인의 노동은 평가 절하되는 경향이 있다. 이들은 번듯한 기업이나 공장과 같은 공식적인 영역이 아니라, 폐휴지를 모으거나 작물을 취급하는 비공식적 영역에서 노동을 하고 있다. 대개가 저숙련·저학력이라는 꼬리표를 달고 있고, 공식노동이 필요로 하는 거주지나 연락처를 가지고 있지 못하기 때문에 쉽게 양지의 노동시장에서 공식적인 일자리를 구하지 못한다. 따라서 이들이 행하는 노동은 좀처럼 바깥으로 드러나지 않는 이차노동시장의 허드렛일이다(Snow & Anderson, 1993 : 110-123). 또한 일부 노숙인은 ‘숲 가꾸기 사업’이나 공공근로와 같이 정부가 제공하는 일자리에 참여하기도 하는데, 이러한 사회적 일자리는 사적시장과 직접적이고 활발한 연계를 맺고 있지 않은 경우가 많다. 즉, 이들은 물리적 공간(숲·자활사업장)상으로는나 인식론적 공간(제3섹터)상으로는나 ‘숨겨져 있는 노동’을 하고 있는 것이다. 다음 글은 파리와 런던에서 노숙생활을 하였던 조지오웰의 『파리, 런던 방랑기』의 일부이다.

그들의 일은 기술이 필요 없는 굴욕적인 막일이다. 그리고 급료는 간신히 목숨을 연명할 정도에 지나지 않는다. 그들에게 유일한 휴가는 해고되었을 때뿐이다. 그들은 결혼도 할 수가 없다. (중략) 기적적인 행운이 닥치지 않는다면 감옥으로 들어가는 방법 말고는 이 생활에서 벗어날 수가 없다. (중략) 그것은

그가 게으르기 때문이라고 할 수는 없다. 게으른 사람은 접시닻이가 될 수 없기 때문이다. 그들은 단지 사고를 불가능하게 만드는 단순반복 생활의 쳇바퀴 속에 휘말려 들었을 뿐이다.

- 조지오웰, 『파리, 런던 방랑기』 중에서 -

노숙인의 빈곤문화나 나태에 대한 끝나지 않을 논쟁을 넘어서 노숙인의 관점에서 이들의 실태를 살펴보면, 오히려 이들이 ‘숨겨져 있는 노동’을 하고 있기 때문에 ‘숨겨진 인권침해’를 당하는 경우를 지적할 수 있을 것이다. 예를 들어, 2003년 11월 서울역 주변의 노숙인들이 청계천 노점상 강제철거에 동원되어 심각하게 부상을 당하는 사건이 발생하였다. 사실 노숙인들이 강제철거 작업에 동원된 것은 이 때가 처음은 아니었다(문헌준, 2003 : 11-15). 마치 자신의 생존을 위해 상대방에게 칼을 겨눠야 했던 로마의 검투사들처럼, 도시공간에서 소외당하고 있는 노숙인과 노점상인이 서로 적대적 관계에 놓이게 되었던 것이다. 철거용역업체에서는 사회적으로 존재하지 않기 때문에 위험한 작업에 아무렇게나 사용할 수 있는 노숙인의 노동력이 필요했고, 노숙인의 입장에서는 위험하지만 일당이 상대적으로 높은 철거작업을 생계수단으로 택하고 있다. 아래는 강제철거에 동원되고 있는 노숙인의 실태를 그리고 있는 언론보도기사의 일부를 발췌한 것이다.

용역회사가 노숙자들을 철거 현장에 채용하는 이유는 ‘뒤탈이 없기 때문’이다. 지난 28일 서울 상도2동 재개발 지역 철거를 맡은 ㄸ 용역회사는 노숙자들이 철거 과정에서 부상을 입으면 병원 치료만 해줄 뿐 별다른 배상을 해주지 않는다. 서울역의 한 노숙자는 “그나마 병원 치료 역시 부상 정도에 따라 며칠 동안 입원하는 것일 뿐이지 사실 상 우리 같은 사람들은 죽어나가도 (용역 회사는) 눈 하나 끄떡하지 않을 것”이라고 말했다. (중략) 노숙자들이 철거 작업을 가면서 “총알받이 간다.”고 말을 하는 것도 이 같은 이유 때문이다.

- “뒤틀어진 철거 노숙자, 속으론 골병”, 인터넷한겨레 2003년 11월 30일 -

그러나 노숙인의 노동과 나태에 대한 논쟁에서 근본적으로 지적하고 싶은 점은 이들의 상당수가 실제로 시장노동을 하고 있으며, 따라서 생각보다 나태하지 않다는 주장이 아니다. 이보다는 바로 ‘시장노동’ 자체가 나태와 근면을 가르치는 도덕적 기준으로 기능하고 있다는 점이다. 맑스는 ‘노동’을 모든 생산 활동을 포함한 ‘일(work)’과

노동시장에서 교환되는 활동만 지칭하는 ‘시장노동(labour)’으로 구분하여 인식하였다(Wagner, 1994 : 718). 이러한 분류는 노동에 대한 인식에 매우 중요한 함의를 제공한다. 현대 자본주의 사회에서 노동은 언제부터인가 ‘시장노동’만을 일컫는 개념으로 축소되었다. 따라서 가사노동이나 개인의 창작활동처럼 시장에서 상품으로 교환되지 않는 일들은 모두 생산적 노동으로 취급받지 못한다. ‘가정주부들은 집에서 논다.’라는 왜곡된 인식은 바로 이러한 노동개념의 축소로부터 비롯된다. 직장에서 돈을 버는 ‘(경제)사회생활’을 해야만 온전하게 ‘사람 구실을 하는 어른’으로 인정받고, 노동시장에 참여하지 않거나 참여할 수 없는 사람들은 노동자보다 열등한 시민으로 격하되는 것이다.

사실 노동시장에서 배제당한 일부 노숙인은 시장노동 대신에 하루 종일 교회나 절과 같은 복지자원처와 대중교통수단을 순회(코스순례)하면서, 지원금(짬짬이)을 받는 노숙인 특유의 일을 하고 있다(김해수, 2002 ; 안준희, 2000). 물리적 현상으로부터 보면 ‘코스를 도는’ 노숙인의 일은 수금이나 상품판매를 위해 이집 저집을 방문하는 외판원의 시장노동과 별반 다를 것이 없다. 하지만 후자는 시장영역에 속해있으며 그 결과로 임금을 획득할 수 있다는 이유로 값지고 생산적인 노동으로 평가받는 반면, 전자는 무가치하고 게으른 행동으로 치부된다. 이렇듯 시장노동은 근면과 정상이라는 도덕적 단어와 결부되면서 인간됨을 평가하는 기준이 되는 것이다.

물론 현대 자본주의 사회에서는 시장노동에 참여하지 않고서는 안정적인 자립에 이를 수 없는 게 사실이다. 문제는 노숙인이 처해있는 환경에 대한 진정한 이해 없이 무조건 시장노동을 강조하는 것은 자칫하면 노동시장 진입에 성공하지 못한 노숙인들을 다시 한번 배제시키는 결과를 낳는다는 점이다. 사실 노동시장을 통한 경제적 자립은 건강한 육체나 기술을 가지고 있는 일부 노숙인에 국한된 욕구일 뿐, 극적인 한계상황에 몰린 다른 노숙인들에게는 그리 시급한 문제가 아닐 수 있다.

보통 인간생활은 크게 두 가지 공간요소에 의해 지탱되기 마련이다. 노동현장이라는 생산수단으로서의 공간과 집이라는 생활기반으로서의 공간이 그것이다. 여기서 노동현장은 생계유지를 위해 자신의 에너지를 방출하는 장이라면, 집은 에너지를 충전하는 장소이다(김유경, 2000 : 55). 심지어 놀기 위해 야외소풍을 가거나, 여행을 떠났다 돌아온 경우라도 우리는 다시 집에서 휴식을 취하며 에너지를 충전해야 한다. 그러나 노숙인들은 생활기반인 집이 없어서 장기간 거리나 불안정한 주거에서 에너

지를 소진하고 있는 사람들이다. 실제 특별한 일을 하지 않는다고 해도 야외에 24시간 노출되어 있는 상태는 생각만큼 한가로운 상황이 아니다. 따라서 충분한 정서적·물질적 기반 없이 노숙인들에게 주거생활자와 동일한 노동을 하면서 규칙적으로 에너지를 방출할 것은 기대하는 것은 이들의 실상을 제대로 파악하지 못한 인권배제에 속한다.

IV. 사회적 포섭과정에서 발생하는 인권딜레마

1. 통제를 내포하는 개입과 포섭

개인적·구조적 이유로 인해 사회로부터 배제를 당한 소수자들은 이와 동시에 인권으로부터도 배제를 경험하게 된다. 하지만 대부분의 사회는, 사회운동을 통해 이루어낸 결과이든 사회 안정을 목표로 한 정부의 지원에 의해서든, 이들을 집단 내부로 다시 포용하려는 기제를 가지고 있다. 사회복지시설과 정책들은 노숙인들을 향한 대표적인 사회적 포섭 기제 중에 하나이다. 그러나 여기서 주목할 점은 포섭을 위한 사회복지적 개입과정에서도 사회적 소수자의 인권침해가 발생한다는 점이다. 사회적 소수자의 인권을 보장하기 위한 복지혜택은 소수자들을 예하로 대하는 온정주의(paternalism)나 이들을 업무대상으로 취급하는 관료주의(bureaucratism)와 불가분의 관계를 맺고 있는 까닭이다. 이러한 온정주의와 관료주의는 부득이하게 소수자들의 자유권을 침해하는 결과를 낳기도 한다. 하지만 그럼에도 불구하고 사회복지시설과 정책들은 소수자의 사회적 권 보장에 긍정적인 기능을 담당해왔다는 사실을 부정할 수는 없을 것이다. 바로 이러한 사회복지의 이중적 성격 때문에 소수자들은 복지혜택과 자율성 중에 어떤 길을 택해야할지 곤란해지는 ‘인권딜레마’ 상황에 직면하게 된다.

근대적인 사회복지시설의 역사는 부랑인과 빈민을 수용하는 ‘구빈원(L'hopital General)’으로부터 시작되었다(Foucault, 2003a). 근대사회가 안정기에 접어들면서 빈민에 대한 마녀사냥이나 잔혹한 신체형은 자취를 감추었다. 하지만 빈민과 부랑인들의 게으른 정신상태를 치료하는 일환으로 육체적으로 힘든 강제노역을 시키는 구

빈원이 그 기능을 대신하게 되었다(Foucault, 2003b : 125). 근대유럽의 지배계층에게 있어서 통제에서 벗어나 이곳저곳을 유랑하는 부랑인들은 골칫거리였다. 이들의 행동과 전언들이 사회혼란을 가중시킬 수 있다는 우려 때문이었다. 따라서 한때 영국에서는 부랑인들에게 군법을 적용하여 감시하고 처벌하는 초강경정책을 취하기도 하였다(허구생, 2002 : 225-227).

근대적인 빈민정책을 구상하기 시작한 도시의 자치정부들에서는 거주지 등록 없이 부랑하는 빈민들과 거주지가 일정한 국가의 관리가 가능한 빈민들을 엄격하게 구분하였다. 정부는 빈민들에게 거주등록의 징표로 토큰을 배부하고, 토큰을 소지하지 않은 부랑인들은 도시 밖으로 쫓아내거나 구빈원에 가두었다(Bronislaw, 1994 : 44-47). 18세기 당시 르 트론느는 오를레앙 지방 상급 재판소의 평정관으로 있으면서 부랑인에 대해 다음과 같은 글을 발표하였는데, 이는 부랑인에 대한 근대초기 사회의 인식을 반영하고 있다.

부랑인들이야말로 도둑과 살인자를 만드는 근원으로서, 사회의 구성원이 아니면서 사회 속에서 살고 있고, 모든 시민에 대하여 명실상부한 전쟁을 벌이는 자들이며, 시민사회의 성립이전부터 있었다고 상정되는 상대로 ‘우리들 틈’에서 살아가고 있다. 이러한 사람은 극형에 처하거나, 국가에 흡수시켜 마치 주인에 대한 노예관계처럼 국가에 예속되는 자가 되어야 한다.

- 르 트론느의 “방랑자에 관한 의견서” 중에서(Foucault, 2003b : 145) -

그러나 19세기를 거쳐 20세기로 접어들면서 수용시설에서 이루어지는 억압과 통제는 비판에 직면하게 된다. 이에 따라 시설생활자에 대한 인권의식이 조금씩 개선되기 시작하였다. 하지만 수용시설이 생활시설로 그 의식이 바뀐 이후에도, 여전히 시설생활자에 대한 ‘열등처우원칙’은 크게 변하지 않고 있다. 아래는 조지오웰이 『파리, 런던 방랑기』에서 부랑인시설의 실무자와 나눈 대화 내용으로, 정도의 차이는 있지만 놀랍게도 부랑인에 대한 18세기 사회적 인식과 대체로 일치한다.

만약에 이런 수용소를 아주 안락한 곳으로 만들어보세요. 이 나라의 온갖 인간 쓰레기들이 떼지어 몰려올 게 아닙니까? 그 인간쓰레기들이 모여드는 것을 간신히 저지하고 있는 것은 형편없는 식사 바로 그겁니다.

- 조지오웰, 『파리, 런던 방랑기』 중에서 -

한국의 경우에도 상황은 별로 다르지 않다. 1980년대까지만 해도 부랑인들은 구빈원과 유사한 갱생원이나 강제수용소에 감금되어 생활하였다. 한때 이들은 잠재적 범죄자로 낙인찍혀 삼청교육대로 끌려가기도 하였다. 1987년 형제복지원에서 이루어졌던 인권유린실태가 사회적 파장을 일으키면서, 한국에서도 시설생활자의 인권에 대한 각성과 개선노력이 이루어졌다. 지금은 시설에서 생활하는 노숙인을 ‘잠재적 범죄자’로 인식하는 경우는 드물지만, 여전히 ‘입소자(inmate)’라는 용어가 시설생활자를 일컫는 말 중 하나로 입에 오르내리고 있다. 이는 노숙인을 사회적 일탈자로 분류되어 왔던 역사를 그대로 반영하고 있는 것이다.

물론 시설에서의 심각한 인권유린은 일부 복지시설에 국한된 이야기일 뿐이다. 하지만 인권유린까지는 아니더라도 시설생활자에 대한 일정 정도의 인권침해는 불가피한 경우가 많다. 바로 이점이 쉼터와 같은 시설에서 생활하는 사람들에게나, 이들을 규율하는 실무자들에게도 하나의 딜레마로 다가오고 있다. 시설생활자의 경우에는 자신의 자유와 생존 중에 무엇을 택해야할지 난감한 상황에 봉착하기도 하며, 실무자의 경우에는 타인을 돕겠다는 선의가 의도치 않게 상대를 억압하는 결과를 낳기도 하기 때문이다. 아래 두 사례는 바로 시설생활자와 실무자가 경험하는 이러한 풀기 어려운 딜레마를 잘 보여주고 있다.

(전략)

부랑은 왜 날개를 만드는 법을 알게 했는지 몰라
 바람 타고 비행할 수 있는 꿈을 알게 했는지 몰라
 복지원 쇠창살 속이 얼마나 포근한 조롱인가를
 거리에서 배고파 방황하던 자는 알지
 목 마르면 시궁창 물 할짝이던 나는 알지
 강제로 머리를 쓰다듬어 주는 노역의 부드러운 손길을
 뿌리치고 주인의 다리를 무는 개의 어리석음을

(후략)

- 김신용, 『개 같은 날의 기록』, ‘어느 행려병자의 시’ 중에서 -

저보다 나이 많은 분이 입소하시면 어떻게 대해야할지 참 난감해요. 어떨 때는 어머니처럼 대하다가도, 너무 물정을 모르는 행동을 하니깐 아이처럼 취급하게 되고, 실무자 입장에 서면 이것저것 간섭하고 말도 그렇게 나가게 돼요. 그냥 보기에는 친구처럼 지내기도 하지만 사실은 그게 아니죠. 아무래도 저는 그분

들을 돌봐야하는 입장인니까. 같이 사는 데 규칙을 어기면 힘들어지니까요. 어떨 때는 제가 그분들을 돕기 위해서 일을 하는지, 감시하기 위해서 일을 하는지 헷갈리기도 하죠. 그분들도 나를 그렇게 생각하는 것 같아요.

- 노숙인 쉼터에서 함께 생활하고 있는 실무자와의 인터뷰 중에서 -

2. 노숙인의 자율성을 제한하는 쉼터의 단체생활

1998년 이전까지만 해도 거리에서 생활하는 노숙인들은 ‘부랑인’, ‘거지’, ‘행려병자’라는 부정적인 이름으로 불렸다. 그러나 IMF 경제위기 이후, ‘실직노숙인’이라는 새로운 유형의 노숙인들이 대거 거리로 쏟아져 나온다. 이에 정부에서는 기존의 부랑인 시설과 다른 차원의 임시구호시설인 쉼터개소를 적극적으로 추진하였다(이태진, 2002 : 9). 그 결과 1998년 9월 서울 내에 14개소에 불과했던 노숙인쉼터가 사회복지관과 종교단체를 중심으로 확대되었고 2004년에는 125개소에 이르게 되었다(전국실직노숙자대책종교시민단체협의회, 2004 : 58-64).

하지만 이와 맞물려 부산과 서울의 주요공공지역을 중심으로 대대적인 노숙금지와 노숙인 단속이 이루어진다. 쉼터개소와 동시에 노숙인이 합법적으로 택할 수 있는 공간은 쉼터에 한정되게 되어버린 것이다. 따라서 쉼터라는 공간이 있는데도 여기에 입소하려하지 않거나, 쉼터에서 강제로 혹은 자발적으로 퇴소한 사람들은 무엇인가 문제가 있는 사람으로 평가받게 된다. 그러나 이러한 낙인을 찍기 이전에 왜 많은 노숙인들이 ‘그들을 위한’ 쉼터를 가기 꺼려하는지 생각해볼 필요가 있다.

쉼터에서 생활하기 위해서는 일상을 타인과 함께하는 공동생활이 불가피하다. 쉼터가 아무리 숙식을 무료로 제공해준다 하더라도, 공동생활은 혼자 있는 것을 더 편해하는 어떤 사람들에게는 매우 고통스러운 일이다. 쉼터에서 발생하는 불화의 대부분은 동료들과 좁은 공간에서 부대끼면서 발생하는 경우가 많다. 게다가 쉼터를 개소한 사회복지관들은 본래 생활시설이 아닌 사회복지 이용시설에 속한다. 따라서 쉼터를 만들기 위해 아무리 공간을 개조했다고 해도 적절한 생활공간으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 인간에게 있어서 집은 단순히 물리적인 주택(house)만을 의미하지 않는다. 그것은 정서적인 지지기반으로서의 가정(home)을 포함한다. 하지만 상당수의 쉼터는 이러한 편안함을 주기에는 시설수준, 재정기반, 인권의식, 생활방식 면에서 아직도 열악하다. 때문에 일부 노숙인들은 규율이나 불화 없이 자유롭게 지낼 수 있는 노

숙을 차선책으로 택하고 있다.

물론 사회복지관과 종교단체에서 개소한 상당수의 쉼터들은 짧은 기간에 노숙인의 생존권을 보장하는데 성공을 거두었다. 하지만 어떤 경우에는 쉼터실무자들이 노숙인을 대하는 온정주의적 시선이 의도했던 의도하지 않았든 노숙인을 억압하는 기제로 작용하기도 한다. 아래는 위와 같은 온정주의적 통제방식을 잘 보여주는 한 쉼터실무자와의 인터뷰 내용이다. 노숙인에게 ‘새로운 삶’의 방식을 교육한다는 이와 같은 지원은 인권유린이라고 정확히 꼬집어 말할 수는 없다. 하지만 일정한 훈육기제를 통해 쉼터노숙인의 삶과 행동을 여전히 통제하고 있다.

제가 이 쉼터를 맡기 전에 이 쉼터를 운영했던 소장이 참 문제가 많았다고 하 더군요. 노숙인들에게 지원되는 서울시 재정을 중간에 갈취하기도 했대요. 그런 문제로 결국 제가 쉼터를 맡게 된 겁니다. 저는 노숙인들이 하나님을 알도록 하기 위해서만 노력해요. 그래서 아침 마다 꼭 예배를 드리게 합니다. 그리고 술은 먹지 못하도록 하죠. 알코올 중독에 시달리는 노숙인에게 저는 억지로 입을 벌려 꿀물을 먹이기도 했어요. 처음에는 반항했지만, 몇 달을 그렇게 했더니 알코올 중독에서 해방되었죠. 지금은 완전히 새 사람이 되었어요.

- 노숙인 쉼터를 맡고 있는 단체장과의 인터뷰 중에서 -

쉼터의 시설수준이 열악해서 발생하는 인권침해나, 쉼터실무자들이 가지고 있는 인권의식이 낮아서 발생하는 문제를 떠나 쉼터와 노숙인을 연계하는 과정에도 인권침해 문제가 발생한다. 노숙인에게서는 자신이 생활할 쉼터를 선택할 수 있는 자유권이 온전히 주어져 있지 않다. 이들은 말 그대로 쉼터에 배치되거나 쉼터에 의해 선택되는 위치에 놓여있을 뿐이다. 따라서 자신의 생활패턴, 욕구, 종교적 신념에 맞지 않는 쉼터에 배치되어 불편한 생활을 하다가 자진퇴소를 하는 경우도 있다. 위와 같은 상황에서 노숙인은 신체의 자유·거주이전의 자유를 포기하고 복지혜택을 받을 것인지 아니면 자기통제권을 선택할 것인지에 기로에 서게 되는 것이다. 물론 무엇을 선택하든 노숙인의 선택은 온전한 인권보장이 될 수 없는 건 자명하다.

3. 노숙인의 정보를 관리하는 인트라넷

현대사회에서 기술의 발전은 사회 전반에 걸쳐 공적 정보망을 확대시켰다. 이에 따

라 특정 개인의 신상과 특성들은 비슷한 속성을 공유한 집단으로 쉽게 범주화가 가능하게 되었다. 그러나 이러한 범주화 가능성은 자칫 사회적 소수자들에 대한 낙인을 영구화할 우려가 있다. 이로써 소위 사회적 혐의가 높은 집단에 대한 정보관리나 사전감시가 국가의 사회통제양식으로 사용될 가능성이 커졌기 때문이다(이윤희, 1996). 웹스터는 국민의 권리를 보장하려는 복지체계가 오히려 인권을 억압하는 결과를 초래했다고 지적하면서 이를 ‘근대의 역설’이라 칭하기도 하였다. 그는 복지체계를 공적 감시망의 핵심으로 보았는데, 정보의 수집·분류·저장이 끊임없이 확대되는 장소가 바로 이곳이기 때문이다(Webster, 1995 : 67-68).

비록 수급자의 개인정보를 관리하는 목적이 이들에 대한 지원에 있다고 하지만, 이는 동시에 복지혜택을 받는 사람을 관리의 대상으로 객체화시키기도 한다. 노숙인 복지의 경우에 있어서도 복지혜택과 자기정보권은 어느 정도 대체재 관계에 놓여있다. 따라서 일부 노숙인들은 자신의 자기정보통제권을 침해하는 컴퓨터입소나 복지혜택을 탐탁치 않아 하기도 한다. 아래는 그러한 이유로 컴퓨터입소를 꺼리고 있던 노숙인과의 대화 내용이다.

컴퓨터에 들어가려고 했는데, 거기 사람들은 나에 대해 너무 많은 걸 알려고 해. 주민등록번호는 뭐냐, 가족 연락처는 있냐, 막 그런 거 가르쳐 달라고 해. 내가 지금까지 어떻게 살았는지, 뭐하면서 먹고 살았는지, 어릴 때 부모님은 어땠는지 이런 것도 다 묻고 어디에 적어. 그래서 그러면 나 거기 안 있는다. 그리고 나왔어요.

- 컴퓨터입소를 거부한 노숙인과의 인터뷰 내용 중에서 -

2003년 8월에 노숙인 관련 실무자들 사이에서 문제가 제기되어, 현재 정보인권 차원에서 논의되고 있는 ‘노숙인정보종합관리시스템(이하, 인트라넷)’ 또한 사회복지 행정체계에 내재한 통제와 자율성의 딜레마를 보여주는 사례이다. 인트라넷은 서울시의 위탁으로 노숙인다시서기지원센터가 구축하기 시작한 노숙인종합정보관리시스템으로, 2004년 2월 현재 인트라넷에 입력된 개인신상정보는 무려 21,877건에 달하고 있다(노숙인다시서기지원센터, 2004 : 92). 본래 인트라넷은 컴퓨터가 산재해 있고, 노숙인들이 컴퓨터의 입퇴소를 반복하고 있는 상황에서 효율적인 관리를 위해 구축되기 시작하였다(임현철, 2003 : 4). 그러나 2003년 초, 인트라넷이 노숙인 당사자에게 동의

없이 지나치게 많은 개인 신상정보를 수집하고 있어서 노숙인의 정보인권을 침해한다는 주장이 제기되었다. 이에 2003년 8월부터 정보입력의 항목을 축소하고, 노숙인에게 사전 동의를 구하는 방식으로 정보수집체계가 변화하였다.

하지만 노숙인이 자기정보의 소중함을 제대로 인식하지 못한 상태에서, 그리고 자신의 정보를 제공한다는 것이 무엇을 의미하는지 충분한 설명을 듣지 못한 상태에서 이루어지는 동의절차는 매우 형식적일 수밖에 없다. 또한 실무자들 일각에서는 획일적인 서식에 따라 수집되는 정보항목들은 개별 노숙인의 특수한 욕구를 사정하는 데 실질적인 도움을 주지도 못한다고 비판을 제기하고 있다(정은실, 2003 : 75). 더욱 문제가 되는 점은 노숙인에게 자기정보를 수정하고 삭제할 권한이 없어서 개인정보가 노숙인 단체에 일방적으로 귀속되게 된다는 점이다. 또한 삭제권이 없다는 사실은 한번 인터넷에 등록되면 지워지지 않고 영원히 남는다는 것을 의미한다. 이는 심각한 인권침해로 지적될 수 있는 사항이지만, 이에 대한 공론화는 별로 이루어지지 않고 있다.

처음 인터넷에 대해서 이런 문제가 제기되었을 때, 좀 당황스럽더라고요. 전혀 예상 못했던 일이라... 그래도 완전히 정부가 담당하는 정보관리시스템보다는 민간단체 위탁으로 하는 것이 더 인권침해가 적다고 생각해요. 가끔 경찰서나 금감원이 노숙인의 신원조회를 요청해 와요. 하지만 우리는 조회만 해주지 자료 자체를 넘기지는 않지요. 만일 국가에서 데이터베이스를 가지고 있었다고 해봐요. 국가기관들 사이에서 정보공유가 이루어지니까 더 많은 인권침해가 일어났을 겁니다. 그래도 겉으로 드러나지 않으니 누가 알았겠어요. 그게 더 무섭지 않나요?

- 노숙인 관련단체 실무자와의 인터뷰 중에서 -

위 실무자의 지적대로 비록 정부에 의한 위탁사업이긴 하지만 민간단체가 주도하여 정보를 관리하고 수집하는 것은 정부에 의한 정보관리보다 덜 억압적일 수 있다. 하지만 뒤집어서 보면 이는 행정적 감시와 관리의 주체가 이제는 정부에 국한되지 않고, 준국가기관으로까지 확대되었다는 사실을 말해주는 것이기도 하다. 상당수의 사회복지서비스가 민간에 위탁되기 시작하면서 민간단체가 복지행정의 또 다른 주체로 부상하고 있다. 하지만 현재의 인권범주에서는 인터넷이나 상담기록과 같은 민간에 의한 정보수집을 포함한 법령은 존재하지 않는다. 복지자원을 전달하기 위해서 개인

의 정보를 수집하고 관리하는 것이 불가피하다면, 이에 대한 세부규칙들을 만들어서 정보인권침해를 최소화하려는 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 이러한 규제 장치는 정부에 의한 사회복지행정정보만이 아니라 사회복지단체와 같은 준정부기관의 정보 관리체계에까지 확대 적용되어야 한다. 목적이 바람직하다고 해서 이를 달성하려는 과정까지 비판 없이 정당화될 수 있는 것은 아닌 까닭이다.

V. 결론을 대신하여

어떤 사회적 가치이든 그것은 긍정된 바로 그 순간 부정되는 대상을 생산한다. 어떤 가치가 옳은 것으로 천명되면 동시에 그에 합치되지 않는 사람들은 침묵을 강요당하기 때문이다. 아무리 열려있는 합의과정을 추구한다고 하더라도 특정한 입장에 대한 외면은 실질적으로 회피할 수 없다. 인권의 경우도 마찬가지다. 원칙적으로 인권은 모든 인간에게 해당되는 것으로 인식되지만, 그 선언과 실천 모두에서 일부 소수자들은 소외를 경험하게 된다(Sellars, 2003). 기존의 보편적 인간 범주 내에 소수자의 목소리를 포함시키는 것이 어렵거나, 포함이 가능하다고 하더라도 그 과정에서 다수자와 소수자 사이에 내부적인 위계화가 이루어지는 까닭이다. 어떤 면에서 인권의 보편성과 인권의 배제성은 양립 불가능한 것이 아니라 오히려 동시에 발생하는 동전의 양면 같은 것이다.

이처럼 인권으로부터 배제된 소수자 집단은 정치경제학적 개념인 ‘저계급(underclass)’과 관념적으로 상당히 맞닿아 있다. 저계급은 사회적 울타리가 인정하는 계급 안에 속해 있지 않는 사람이다. 맑스주의적 개념으로 부연하자면, 저계급은 노동력을 자본가에게 착취당하는 노동자들보다 더 열악한 집단으로, ‘생산관계 자체를 맺지 못하고 시장으로부터 배제당한 이름 없는 계급’을 말한다. 인권의 맥락에서도 이와 유사한 ‘저인권(underright)’의 상태가 존재한다. 즉, 소유하고 있는 인권을 침해당하는 경우보다 더 열악한 상태, ‘아예 인권을 소유하고 있지 않아서 인권침해 자체도 논할 수 없는 상황’이 발생하는 경우가 있다. 본 논문에서는 노숙인의 사례를 들어 사회적 소수자의 인권배제 상황을 살펴보았다. 공사의 이항분리를 전제로 하는 프라이버시권, 고문과 폭력으로부터 자유로울 권리, 국민등록을 전제로 하는 사회보

장권과 투표권, 특정한 재산(주거)과 특성(가정)을 소유했는지 여부를 전제로 하는 주거권 등이 그 예였다. 이렇듯 노숙인은 보편적인 인간 범주로부터 소외당함으로써 이러한 저인권의 상황에 빠져들게 되는 것이다.

본 논문에서 인권배제 사례를 살펴보았던 이유는 사회적 소수자가 기존 인권개념 내에서 얼마나 권리를 보장받기 어려운지를 체념하기 위해서가 아니었다. 이보다는 사회적 소수자가 경험하는 구조적 차별의 실태를 어떤 지점에서부터 풀어나가야 하는지 고찰하기 위해서였다. 추상적인 인권을 현실에서 실천하려는 제도나 개념들은 사회적 울타리 안에서 살아가고 있는 사회구성원들을 보호하고, 집단을 안정시키는 순기능을 수행한다. 그러나 그와 동시에 외부자를 배척하는 기제로 작용하기도 하였다. 이에 역사적으로 사회적 외부자였던 소수자들은 기존의 인권 울타리를 넓혀서 보다 포용적인 인권개념을 요구하는 방식으로 주로 집단 중심적인 인권개념에 저항해 왔다. 어찌 보면 근대사회의 역사는 바로 권리의 보편화를 막는 제도와 인습에 대한 저항의 역사이기도 하다.

물론 절충적 수준에서 울타리 자체를 넓히기보다 소수자가 다수자 중심의 울타리 안에 포섭되도록 독려하는 방식으로 인권배제를 최소화할 수도 있다. 하지만 그것은 소수의 '능력 있는' 사람들을 다수자 대열에 끌어올리는 방식으로만 적합할 뿐, 기존 인권개념에 내재해 있는 구조적 차별에 대한 해결책은 될 수 없다. 사실 소수자를 불인정하는 인권개념은 소수자에게만 아니라 다수자에게도 억압적인 것이다. 다수자들도 언제든지 소수자의 반열로 강등될 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 따라서 소수자만이 아니라 다수자를 위해서도 기존의 인권개념을 소수자 인지적 관점으로 확대·개선할 필요가 있는 것이다.

노숙인의 인권에 대해서도 마찬가지다. 상당수의 노숙인은 끈기 있는 지원이 필요한 무기력·저학력·불건강 상태에 놓여있다. 또한 노숙인복지에 배분되는 재정수준은 이들의 욕구를 충족하기에는 항상 부족한 편이다. 이러한 현실 속에서 노숙인이 하루아침에 노숙에서 탈출하기란 매우 어려운 일이다. 따라서 이들에게 다수자 중심의 기준에만 부응하도록 강요하고, 그렇지 못하였을 때 구제불능이라고 비난하는 태도는 이들의 존엄성에 다시 한번 상처를 줄뿐이다. 소수자의 인권보장은 이들이 현재 살아가고 있는 생활터전에서부터 시작되어야 한다. 노숙인의 인권은 이들이 사회적 울타리 안으로 편입되었을 때부터 비로소 보장되는 것이 아니라, 거리나 불안정주거

에서 생활하는 그 순간에도 존중되어야 한다. 이를 위해서는 노숙생활도 하나의 인간의 삶으로 인정하는 방향으로 인권개념이 확대되어야 하는 것이다. 경범죄에 대한 차별적인 조치, 국민등록제도의 허점을 보완하는 인권, 강제퇴출 금지, 쪽방에 대한 인정과 지원, 노숙인 특유의 노동에 대한 인정 등이 그 예가 될 것이다.

또한 본 논문은 사회권을 보장하는 복지혜택이 온정주의와 관료주의적 성격으로 인해 이차적인 인권침해를 과생하기도 한다는 사실을 사례를 통해 살펴보았다. 물론 이론적인 수준에서 소수자에 대한 사회적 포섭이 사실은 보다 '세련된 통제'일 수도 있다고 지적하면서 논의를 마칠 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 끝맺음은 자칫하면 노숙인의 자율성과 특수성을 존중해야 한다는 미명 하에 '무간섭주의'나 '무개입주의'로 빠질 우려가 있다. 하지만 길거리나 역사에서 만나는 일부 노숙인의 상태는 주체의 자율성을 따지기에는 너무도 열악해서 생존을 위한 하향식 개입이 불가피한 경우가 많다. 사회로부터 단절된 상태에 놓여 있는 노숙인에게는 사회복지가 복원시키는 '관계' 자체가 절실할 때가 있다. 이들에게 사회적 관계가 억압적이냐 그렇지 않느냐의 여부는 부차적인 문제인 것이다.

음식 없이 무인도에 떨어져 있는 사람의 주체성을 보호하기 위해 그 사람을 구조하지 않고 그냥 지나친다면 이는 결국 인간의 생명과 존엄성을 해치는 일이 될 것이다 (Donnelly, 1989 : 34). 따라서 인권딜레마 상황을 논할 때 통합과 통제의 경계는 소수자 개인이 처해있는 실제 상황을 고려하면서 현실적 차원에서 조율되지 않으면 안 된다. 어떤 면에서 사회권과 자유권의 대체재적 속성이 인권딜레마의 한 원인인 것은 부인할 수 없을 것이다(Beetham, 1995). 하지만 웹터와 인트라넷 사례에서 살펴보았듯이, 구체적으로 직면하게 되는 인권딜레마 상황은 소수자 인지적 관점으로 사태를 바라보게 된다면 상당부분 개선이 가능한 경우이다. 인권딜레마 상황을 사회복지정책의 속명으로 체념하기보다는 구체적인 사례별로 문제 상황을 분석하고 변화의 가능성을 모색해야하는 이유가 여기에 있다.

따라서 관건은 배제-포섭, 통합-통제의 경계에서 필연적으로 발생하는 인권배제와 딜레마 상황을 인정하고, 이를 최소화하기 위해 얼마나 노력하는지의 여부이다. 현재의 인권개념을 소수자 인지적 관점에서 끊임없이 반성하고 개선하려는 태도가 기존의 인권개념이나 사회복지의 이중성에 대한 별다른 성찰 없이 이를 무비판적으로 지지하거나, 그 통제적 성격을 추상적으로만 비난하는 입장보다 책임 있는 태도일 것이다.

참고문헌

- 김기중(1999). “국가의 국민관리체계와 인권 - 호적과 주민등록제도를 중심으로”, 세계인권선언 50주년 기념학술행사 자료집, 1999.2.26-3.1.
- 김병욱(1979). “주민등록증 제도에 관하여” 사법행정, 1979. 2월호.
- 김수현·정원오(1999). “한국의 노숙원인에 관한 연구”, 《서울시정연》, 제7권 제1호, 69-91.
- 김신용(1990). 『김신용 시집 : 개 같은 날의 기록』, 세계사.
- _____ (2003). 『달은 어디에 있나 I』, 천년의 시작.
- 김연수(2003). “노숙인의 개인정보 활용과 보호에 관한 법률적 고찰”, 『사회복지서비스기록과 정보인권보호』, 노숙인다시서기지원센터 세미나 자료집, 27-44.
- 김유경(2000). “상실의 관점에서 본 홈리스문제”, 《노숙인복지연구》, 제1호, 39-64.
- 김은실(1984). “한국도시빈곤의 성격에 관한 연구 ; 봉천동 무허가 주택지역 사례를 중심으로”, 인류학논집 제 7호.
- 김철수(1999). 『헌법학개론』, 박영사.
- 김해수(2003). “노숙 생계유지 전략”, 거리아웃리치 활동 사례집 『거리사람들』, 노숙인다시서기지원센터, 177-186.
- 남기철(2000). “노숙자의 사회적 연계단절에 관한 연구” 《한국사회복지학》, vol 42, 199-224.
- 남원석(2003). “최저주거기준 법제화의 필요성과 활용방안”, 《도시와빈곤》, 62호, 54-85.
- 노대명(2002). “노숙자 기초생활보장의 현황과 발전방안”, 《보건복지포럼》, 2002, 11, 19-33.
- 문성원(1996). “현대성과 보편성(1) : 인권, 자유주의, ‘배제의 배제’”, 《철학》, vol54 no1, 259-290.
- 문헌준(2003). “청계전 철거현장의 노숙인”, 《떨꺼둥이》, 제5호, 노숙인복지와 인권을 실천하는 사람들.
- 박계영(1983) “무허가 정착지 주민의 경제행위에 관한 일고찰” 인류학논집 제 6호.
- 박광준(2002). 『사회복지의 사상과 역사 : 마녀재판에서 복지국가의 선택까지』, 양서원.

- 박용찬(2001). “서울시의 노숙자 문제와 정책과제”, 《법률행정론집》, vol.8, 311-339.
- 박찬운(1999). 『국제인권법』, 한울아카데미.
- 박태영(2001). “부랑인복지시설의 현황과 발전적 과제”, 《사회과학연구》, 제9집 제3호, 349-374.
- 배동인(1992). “시민사회의 개념 : 사상적 접근”, 『한국의 국가와 시민사회』, 한울.
- 신혜수(1999). “서문”, 『한국여성인권운동사』, 한국여성의전화연합 편. 한울.
- 심창학(2001). “사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의 - 비교관점에서의 프랑스를 중심으로”, 한국사회복지학 vol 44. 178-208.
- 안준희(2000). “노숙자의 정체성과 적응 전략 : 인지인류학적 접근”, 《비교문화연구》, 제6권 제2호.
- 이원기(2002). “영등포 거리사람들과 함께 ; 노숙자의 문제점과 대책을 중심으로” 2002년 한국도시연구소 심포지움 자료집.
- 이윤희(1996). “정보사회에서의 통제 양식의 변화”, 『정보통신기술발달과 현대사회』, 한국사회학회.
- 이정은(2002). “한국에서의 인권개념형성과 인권운동에 관한 연구”, 서울대학교 석사 학위논문.
- 이철우(2004). “충성과 소속의 분열과 조화 : 이중국적과 시민권의 정치사회학”, 『이중국적 : 왜, 무엇이 문제인가?』, 서울대학교 BK21 법학연구단 공익인권법센터 주최 2004년도 제1차 학술회의 자료집, 25-57.
- 이태진(2002). 노숙자 지원정책의 구조와 방향, 보건복지포럼 2002.11. 6-18.
- _____ (2003). “길위의 사람들 - 노숙자 · 부랑인 · 쪽방 거주자”, 『한국의 소수자, 실태와 전망』, 2003년 한국사회학회 · 문화인류학회 공동심포지움 자료집, 2003년 9월 19일-20일.
- 이혜술(1999). “한국 레즈비언 인권운동”, 『한국여성인권운동사』, 한국여성의전화연합 편, 한울, 359-403.
- 이 호(1999). “주거권은 인권이자 노동권!”, 《노동사회》, vol 29, 100-105.
- 임현철(2003). “노숙인 자활개입을 위한 효과적인 사례관리 도구로서의 인트라넷”. 『사회복지서비스기록과 정보인권보호』. 노숙인다시서기지원센터 토론회 자료집.
- 전홍규(2003). “단신생활자용 숙소를 활용한 홈리스 거주지원에 대한 모색”, 《도시와빈곤》, 65호, 86-123.

- 정은일(2003). “일반론으로 생각해야 할 홈리스의 권리”, 『사회복지서비스기록과 정보인권보호』, 노숙인다시서기지원센터 세미나 자료집, 71-76.
- 정필주(2003). “국가정책의 강제성으로 인한 인권침해와 공간선택권”, 제2회 인권논문공모 수상작, 국가인권위원회.
- 조병륜(1997). “형식적 국민주권과 실질적 국민주권”, 《고시계》, 1997.10.
- 조 은 · 조옥라(1997). 도시빈민의 삶과 공간 ; 사당동 재개발지역 현장연구, 서울대학교출판부.
- 하성규(1993). 『집 - 기쁨과 고통의 뿌리』, 비봉출판사.
- 한상범(1974). “인권의 보장과 신분”, 《사법행정》, vol15 no6, 13-15.
- 한상희(2002). “국가인권위원회법 제 30조의 해석론 : 시민권으로서의 인권과 민주적 기본질서”, 《헌법학연구》, 제8권 제4호, 89-120.
- 허구생(2002). 『빈곤의 역사, 복지의 역사』, 한울.
- 홍석만(1998). 『역감시의 권리로써 프라이버시권에 대한 재구성』, 민주사회를 위한 변호사모임.
- 건설교통부 주택정책과(2003). 주택종합계획 : 2003-2012.
- 노숙인다시서기지원센터(2003). 『사업백서』.
- _____ (2004). 『2004 서울시 노숙인 지원기관 신규실무자 교육 총서』.
- 보건복지부 · 전실노협 · 노숙자자활사업평가위원회(2000). 『노숙자자활사업보고서』.
- 서울시노숙자대책협의회(2000). 『서울시 노숙자 지원사업 백서 : 1998-2000』.
- 전국실직노숙자대책종교시민단체협의회(2004). 『Homeless』 통권 20호.
- 한국도시연구소(1999). 『집 : 주거기본법 제정을 위한 연구』.
- _____ (2002a). 『서울시 비닐하우스촌 주민의 삶과 정책』, 한국도시연구소 · 시정개발연구원.
- _____ (2002b). 『쪽방사람들』, 한국도시연구소 · 서울시정개발연구원.
- _____ (2003) 서울시 재개발지역 주민연구 ; 철거가 지역주민들에게 미치는 영향 한국도시연구소, 서울시정개발연구원.
- 小玉徹(2003). 김선미 · 전홍규 역, 『EU의 홈리스 문제와 사회적 배제』 《도시와 빈곤》, 제66호, 125-179 ; 2003, “第一篇 : EU”, 『歐米のホームレス問題 : 實態と 政策(上)』, 法律文化社, 5-32.

- Anderson, I.(1997). "Homelessness and Social Exclusion : The Situation of Single Homeless People", in Great Britian, in Huth, M.J. & Wright, T. (ed.), International Critical Perspectives on Homelessness, 107-137.
- Arnold, K.R.(1998). "Homelessness, citizenship, and identity : political power, liberalism, capitalism", Ph.D.diss. California Univ.
- Balibar, E. (2003). 윤소영 역, 『‘인간의 권리’와 ‘시민의 권리’ : 평등과 자유의 현대적 변증법』, 『‘인권의 정치’와 성적 차이』, 공감. ; 1989, "Droits de l'homme' et 'droits du citoyen': La dialectique modern de l'égalité et de la liberté", Les Frontières de la démocratie, La Découverte.
- Beetham, D.(1995). Politics and human rights, Blackwell Publishers.
- Bosniak, L.(2000). "Citizenship Denationalized", Indiana Journal of Global Legal Studies, 7, 447-548.
- Bronislaw, G.(1994). Poverty - A History, Agniexzka Kolakowska, (trans.), Blackwell.
- Castells, M.(1977). "Advanced Capitalism, Collective Consumption, and Urban Contradictions : New Source of Inequality and New Models for Change", Stress and Contradiction, Leon, L., Alford, R., Crouch, C. & Offe, C., ed., Lexington Bookds.
- Cohn, J.(1979). The Place or the Poorhouse : The American House as a Cultural Symbol, The Michigan State Press.
- Donnelly, J.(1989), Universal Human Rights in Theory and Practice, Cornell University Press.
- Foucault, M.(2003a), 이규현 역, 『광기의 역사』, 나남 ; 1984, Histoire de la folie a lage classique.
- _____ (2003b). 오생근 역, 『감시와 처벌』, 나남 ; 1975, Surveiller et punir : Naissance de la prison, Éditions Gallimard.
- Giddens, A.(1985). The Nation-State and Violence, Polity Press.
- Goldie, C.(2002). "Living in public space : a human rights wasteland?", Alternative Law Journal, vol27 no6, 277-281.
- Gregory, D.(1994). "Time-geography", The Dicionary of Human Geography, Johnstonl R.J., Gregory, D. & Smith, D.M. ed, Blackwell.
- Hawtin, M. & Kettle, J.(2000). "Housing and Social Exclusion", in Percy-Smith, J. (ed.), Policy Responses to Social Exclusion, Open Univ.

Press, 105-129.

- Hummon, D.M.(1994). 주거문화연구회 역, 『현대 미국문화의 주택, 주거, 아이덴티티』, 『주거, 문화 그리고 디자인』, 신광출판사 ; 1989, "chapter 11", in Low, S.M. & Chambers, E. (ed.), Housing, Culture, and Design, Univ. of Pennsylvania Press.
- Jordan, B.(1996). A Theory of Poverty and Social Exclusion, Polity Press.
- Lynch, P.(2003). "From 'Cause' to 'Solution' : Homelessness and the Law in Australia and the United States", Beyond the Divide, 3rd National Homelessness Conference, Australian Federation of Homelessness Organizations.
- Lynch, P. & Cole, J.(2003). "Homelessness and Human Rights", Melbourne Journal of International Law, vol4, 139-176.
- Macfarlane, A.D.J.(1970). Witchcraft in Tudor and Stuart England. New York: Harper and Row Publishers.
- O' Flaherty, B.(1998). Making room : the economics of homelessness, Harvard University Press.
- Orwell, J.(1992). 김성태 · 김서기 역, 『파리, 런던 방랑기』, 서당 ; 1933, Down and Out in Paris and London.
- Pawley, M.(1996), 최상민 · 이영철 역, 『근대 주거 이론의 위기』, 태림문화사 ; 1971, Architecture versus Housing. Praeger Publisher.
- Percy-Smith, J(2000). Policy Responses to Social Exclusion ; Towards Inclusion?, Open University Press.
- Ralph, E.(1983). 송무 역, 『보이지 않는 인간』, 문예출판사 ; 1952, Invisible Man, Random House.
- Sellars, K.(2002). 오승훈 역, 『인권, 그 위선의 역사』, 은행나무 ; 2002, The Rise and Rise of Human Rights.
- Snow, D.A. & Anderson, L.(1993). Down on Their Luck : A Study of Homeless Street People, University of California Press.
- Somerville, P.(1992). "Homelessness and the Meaning of Home : Rooflessness or Rootlessness?", International Journal of Urban and Regional Research, 16(4), 529-539.
- Vasak, K.(1986). 박홍규 역, 『인권론』, 실천문화사 ; 1982, The International dimensions of human rights, Greenwood Press.

- Wagner, D.(1994). "Beyond the pathologizing of nonwork : alternative activities in a street community", *Social Work*, 39(6).
- Waldron, J.(1991). "Homelessness and the Issue of Freedom", *UCLA law review*.
- _____. 2000. "Homelessness and Community", *University of Toronto Law Journal*, 50.
- Webster, F.(1995). *Theories of the Information Societies*, Routledge.
- Wright, J.D& Devine, J. A.(1993). *The greatest of evils :urban poverty and the American underclass*. A. de Gruyter
- Commission of European Countries(2001). *Draft Join Report on Social Inclusion*, Brussels.

◆가 작◆

강원도 사북의 석탄산업합리화 과정의
보상 체계를 통해서 본 광부의 인권
: 사회문화권으로서의 인권개념 형성을 위한 전망

강원대학교 사회과학대학 문화인류학과
학술동아리 <강원지역문화연구회>

금혜진 (학부 4학년), 김수미 (대학원 2학기), 이금숙 (학부 4학년),
정성희 (학부 4학년), 최성미 (학부 4학년), 현미선 (학부 4학년)

목 차

1. 서론	183
1) 연구 목적	183
2) 연구 방법	183
2. 탄광촌 사복	186
3. 광부들의 삶과 사회	191
1) 탄광촌에 오기까지	191
2) 산업전사 광부되기	198
① 작업환경	198
② 생활 환경	198
3) 탄광공동체 만들기	211
4. 석탄산업합리화사업과 폐광 이후 탄광공동체의 변화	602
5. 폐광과 보상체계	21
6. 광부 : 보상체계의 수혜자?	21
7. 결론 : 생존권 그리고 사회문화권으로서 인권을 향하여	722
참고문헌	29

1. 서론

1) 연구 목적

석탄산업합리화사업에 의한 폐광에 직전에 있는 강원도 정선군 사북지역은 거대한 변화를 맞고 있다. 그리고 탄광촌 사북과 평생을 함께 해 온 광부들의 삶은 총체적 변화, 혹은 위기에 직면해 있다고 해도 과언이 아니다. 우리는 탄광촌 사북의 변화 과정을 통해 우리나라 근대화 과정에서부터 오늘에 이르기까지의 단면적이고도 직설적인 모습을 엿볼 수 있다. 한국사회가 변화하면서 사회 구성원들의 인권에 대한 인식 범위도 변화하였다. 본 조사팀은 사북이라는 한 마을을 이루는 절대 다수의 구성원이면서 동시에 폐광으로 인한 최대의 피해자인 광부들의 이야기를 토대로 ‘석탄산업합리화사업’과 ‘폐광지역개발지역에 관한 특별법’이 안고 있는 문제점을 지적하고 광부들의 비인권적 현실을 통하여 우리 사회 인권의 현주소를 비판적으로 그리고자 한다. 나아가 구성원들 사이에서 공유된, 그리고 확장된 범주의 인권 개념이 실질적 영향력을 행사하는 법에 구체적으로 드러나야 할 필요성을 언급하고자 한다. 아울러 조사팀의 이번 논문이 인간다운 삶을 보장할 수 있는 사회로 한걸음나아가 가는데 이바지 할 수 있도록 하는데 연구의 궁극적 목적이 있다.

2) 연구 방법

본 연구는 강원도 정선군 사북읍에 위치한 (주)동원사북광업소 700여명의 광부를 대상으로 하고 있다. 동원탄광은 우리나라 최대의 민영탄광의 자리를 지켜왔으나, 석탄산업합리화 사업의 마지막 탄광으로 조만간 폐광을 할 예정에 있다. 사북의 마지막 700여명의 광부들은 동원탄광이 폐광함에 따라 몇십년 동안 일해 온 일자리를 떠나면서 폐광에 대한 보상을 받게 된다. 우리는 폐광하면서 광부들이 받게 되는 보상의 체계를 통해 우리시대의 보상이 어떻게 이루어지고 있는지 바라볼 수 있을 것이라 생각하였다.

본 조사자들은 강원대학교 문화인류학과의 학술모임인 “강원지역문화연구회”의 일

원으로 지난 12월부터 강원 탄광지역에 대해 공부를 하고 있다. 지난겨울 세미나에서 한국자본주의와 석탄산업에 대해 공부하면서, 1980년 사북항쟁과 강원랜드 대체산업 유치과정을 살펴보았다. 그리하여 특히 사북 지역에 관심을 두게 되어, 이후 강원지역문화연구회 일원 11명은 2004년 2월 1일부터 4일 까지 3박 4일 동안 사북 현지조사를 수행하였다. 이번 조사는 그동안 책과 자료들로만 대해왔던 과거 탄광촌 사북과 변화하는 사북의 모습을 우리가 직접 보는 것이 목적이었다. 조사는 사북의 전체적인 상황을 보기위해 지역의 상인, 광부, 일반주민, 사회조직 4팀으로 나누어 이루어졌다. 보통 조사는 2인 1조로 혹은 개별적으로 진행되었다. 각 팀별로 직업에 따라 인터뷰 목록에 조금 변화를 두었으나, 그 외 사북의 과거와 현재의 대체산업에 대한 질문들은 공통으로 하여 각 집단의 입장을 비교할 수 있었다. 상인팀은 사북시장과 주변 상가들을 중심으로 조사하였으며, 광부팀은 동원사북광업소와 동원탄광 노동조합, 그리고 광부들의 사택을 방문하여 조사하였다. 일반주민팀은 사북에 거주하는 광부나 상인이 아닌 일반주민을 인터뷰하였고, 사회조직팀은 사북의 시민단체와 지역모임, 연합회 등을 조사하였다.¹⁾ 사북이 그리 크지 않은 지역이라 도보로 걸어 다니면서 조사가 가능했다. 조사방법은 일일이 상가, 가정집, 시민단체 사무실 등을 방문하는 면대면 인터뷰를 하였다. 인터뷰는 보통 30분에서 1시간정도의 심층인터뷰를 기본으로 하였다.²⁾ 그러나 상인팀의 경우 사북 시장의 ○○분식가게에서 인터뷰할 때 사람들이 저녁 찬거리를 구매하는 시간이어서 정보제공자와 시간적 여유를 가지고 자세하게 물어볼 수 없었기에 서서 대충의 사북의 여건과 상황 그리고 과거의 기억 몇 가지만을 물어보기도 하였다. 반면에 미리 정보제공자와 약속을 잡아서 저녁시간에 식사와 가볍게 소주 한 잔 하면서 시간의 여유를 가지고 심도 깊은 인터뷰를 하기도 했다. 보통 아침식사 후 10시부터 저녁 6시 정도까지 조사하였고, 저녁때 모여 앉아 각 팀이 인터뷰한 내용과 다음날 조사 진행에 대하여 이야기를 나누었다. 그러나 저녁에 정보제공자들과 약속을 잡아 놓았을 경우 따로 움직이기도 하였다.

- 1) 사북은 지역적 연합이 매우 강한 곳이다. 사북지역에는 지역모임이나 사회단체들이 많이 있다. 그리고 지역주민운동은 이런 단체를 통해 지역주민들의 목소리를 나타내고 있다.
- 2) 보통 인터뷰는 녹음을 기본으로 하였다. 그러나 녹음기의 사용 거부나 녹음 테이프 부족할 시에는 수첩에 인터뷰 녹음을 최대한 그대로 받아 적었다. 1,2차 인터뷰 자료는 녹음을 한 경우 녹취하여 한글파일로 옮겨 놓았고, 수첩에 기록한 인터뷰자료들도 한글파일로 정리하여 강·지·문 다음 카페 자료실에 저장해 놓았다(<http://cafe.daum.net/murusang>).

이후 인권논문에 응모하겠다는 계획을 세운 강지문의 국가인권위 논문공모 팀은 “연탄재”라고 팀의 이름을 명명하고, 연구 대상을 사북동원탄광에 남아있는 700여명의 광부로 잡고, 지난 6월 23일부터 26일까지 2차 조사를 하였다. 이번 조사에서도 면대면 심층인터뷰를 기본으로 하였다. 조사는 보통 2인 1조로 진행하였으나, 개별적으로 조사하기도 하였다. 조사자들은 겨울의 1차 조사에서 사북의 대략적인 상황과 이 속에서 광부들의 자리에 대한 스케치를 하였기에, 이번 조사에서는 조금 더 심도 깊은 인터뷰를 시도할 수 있었다. 이번 조사에서는 조사대상을 동원탄광 광부로 한정하였으므로 지난 겨울조사에서 이미 광부들과 면을 익힌 광부팀 최성미의 도움을 많이 받았다. 동원광업소 사무실 직원들과 몇몇 광부와 가족들은 겨울 1차 조사에서 얼굴을 익혔기에 받아 두었던 주소와 연락처를 가지고 정보제공자들과 어렵지 않게 만날 수 있었으며, 그 동안의 안부도 물어보며 편하게 인터뷰를 진행하였다. 조사팀이 동원탄광의 노동조합 관계자들과의 인터뷰를 위해 노동조합 사무실을 방문하였을 때 노동조합 사무실에 노조 관계자들 뿐 아니라, 몇몇 광부들도 있어서 그들과도 자연스럽게 인터뷰를 할 수 있었다. 노조관계자 아닌 광부들은 “난 말주변이 없어서... 이 사람에게 물어봐”라고 이야기하는 광부들이 많았다. 그러나 오히려 이말 때문에 이말을 하였던 분과 다른 광부들까지도 인터뷰 할 수 있었다. 그리고 그들을 통해 다른 광부들까지 소개를 받아서 조사를 진행시켜 나갔다. 조사팀은 광부들의 갑·을·병 출퇴근 시간을 고려하여 광부와 그 가족의 인터뷰 시간을 조정했다. 동원복지아파트의 어느 한 사택에 오전 10시 반쯤 인터뷰를 하러 갔으나, 그 집의 남편은 그 당시 병환이였기에 아침에 퇴근해서 한참 주무시고 계셨다. 그래서 그 광부의 아내만 인터뷰할 수 있었다. 보통 광원들을 가장 인터뷰하기 좋은 시간은 오후 4시에서 6시 정도였다. 왜냐하면 갑반이 퇴근하고 광업소에서 나올 때이고, 또한 저녁식사 전이라 이 시간 때 노동조합사무실이나, 복지매장 근처에서 많은 광부들을 만날 수 있었다. 한번은 복지아파트 2동 ○○○호의 L광부의 집에서 인터뷰를 하다 점심시간이 되었다. 그러자 그분들이 “학생들 점심이나 먹구 가” 하셔서 점심을 얻어먹게 되었다. 이 때 조사자들은 그들이 복지아파트 뒤 터에 직접 키운 상추와 썩갠, 고추를 따서 씻고, 그 가족들과 맛있는 삼겹살 점심을 먹었다. 조사자들은 점심을 먹는 동안 그냥 한 끼의 점심을 먹은 것이 아니라, 지금 사북에서 살아가는 광부와 광부 가족의 일상적인 삶을 가까이에서 직접 보고, 느낄 수 있었다.

“연탄재”는 현지조사 이후 조사자료 정리와 검토 분석을 위해 일주일에 한번씩 연구모임을 가졌다. 이후 인권과 폐광에 대한 문헌조사를 수행하였다. 8월 말부터 본격적으로 구체적인 논문 쓰기를 시작했다.

2. 탄광촌 사북

사북은 강원도 정선군에 위치한 읍으로 석탄 산업으로 호황을 누리게 되기 전까지는 작은 산골 마을에 불과했다. 주위가 높은 산으로 둘러싸여 있어 교통이 불편해 주변 지역과 단절되어 있었을 뿐 아니라 토양도 척박하여 1950년대까지는 수백 명 남짓한 사람들만이 사북에 거주하고 있었다. 당시 사람들은 척박한 토지를 이용하기 위해 화전으로 땅을 개간하여 밭을 일구어 농사를 지었고 일부 논농사와 약초채취도 병행하여 삶을 유지해 왔다. 다음과 같은 한 주민의 말을 통해 탄광이 개발되기 전의 사북의 당시를 상상해 볼 수 있다.

주민이 별로 없었죠. 스물다섯집 밖에 없었다니까, 처음에. 지방사람 다 해야 백 명, 백오십 명... (일반주민 C, 80세)

채탄이 시작된 시기는 1950년대 중반 ‘졸막구덩’이라 불리는 소규모 탄광업자들이 사북에 들어오면서부터이다. 하지만 사북은 교통이 불편할 뿐만 아니라 석탄산업은 초기에 많은 자본이 투자되어야 하는데 민영탄광은 대자본 투자가 어려우므로 탄광의 규모가 영세하였다. 소규모 민영 탄광들이 큰 변화를 겪게 된 시기는 1960년대에 들어서면서부터이다. 당시 우리나라는 한국전쟁 이후 에너지가 절대적으로 부족한 상황이었다. 정부에서는 이러한 에너지부족을 극복하기 위해 석탄산업에 주목하였고 ‘석탄증산8개년계획’을 발표하여 민영탄광을 적극적으로 지원하기 시작하였다. 이어서 박정희 정부는 1962년에 ‘제1차 경제개발5개년계획’을 발표하는데 그 주요 목표 가운데 하나가 ‘전력, 석탄 등 에너지원의 확보’였다. 이는 ‘석탄증산 8개년계획’과 맞물려 석탄산업을 성장시키는데 크게 기여했다. 석탄 증산을 위한 제도적 기반이 마련되고 정부의 적극적인 지원과 투자가 이루어지면서 소규모 민영탄광들이 성장하기

시작하였다. 1962년 12월 31일에는 ‘석탄개발 임시조치법’이 제정되었다. 이 법의 주요 내용은 분할된 광구를 통합하여 대단위 탄좌를 설정하고 이 탄좌로 하여금 일정 규모 이상(연간 30만 톤)을 생산할 수 있도록 정부가 우선적으로 지원한다는 것이었다.

‘석탄개발 임시조치법’이 제정된 동년 동원탄좌가 설립되었다. 동원탄좌는 사북이 ‘탄광촌 사북’으로 변하게 되는데 가장 큰 역할을 담당했다. 동원탄좌를 말하지 않고는 사북을 말할 수 없을 정도로 서로 깊은 관련을 맺고 있다. 동원탄좌가 성장하면 사북도 함께 성장하고 동원탄좌가 내리막길을 걸으면 사북도 침체되었다. 일례로 동원탄광의 석탄생산량과 사북인구의 변화를 통해 사북과 동원탄광의 상관관계를 유추해 볼 수 있다.

<표 1> 동원탄좌의 석탄 생산량과 사북읍 인구변화 추이

연도	석탄생산량(톤)	인구(명)	연도	석탄생산량(톤)	인구(명)
1962	144676	-	1988	2836029	22566
1967	385770	-	1989	2480420	20128
1969	355680	-	1990	2323577	17218
1970	419630	-	1991	1842595	16233
1973*	718124	32302	1993	1650620	13005
1978	1650762	46932	1995	903484	9970
1980	1587553	51677	1997	644644	8641
1983	2073732	55076	1999	581954	8030
1985*	2874808	23162	2001	522000	7494
1986	2984039	23387	2003(6월)	201863	7126

* 1973년 사북읍으로 승격, 1985년 사북읍과 고한 읍으로 분리
출처 : 동원석탄생산량(전주익, 2003), 사북읍 인구(정선군 통계연보 각년도)

동원탄좌의 설립과 함께 당시 어려웠던 경제 상황 속에서 많은 사람들은 단기간에 목돈을 만들어 나가겠다는 희망을 가지고 사북에 들어왔다. 1960, 70년대 석탄산업이 호황을 누리던 시기, 광산노동은 다른 업종에 비해 임금이 높았다. 그렇기 때문에 쉽게 돈을 벌 수 있을 것이라는 생각으로 사북에 들어왔다가 그대로 눌러 앉게 된 많은 사람들이 사북을 “제2의 고향”으로 삼고 살아갔다.

사북은 1960년 이후 빠른 속도로 인구가 늘어나 1970년대에는 인구 3만 여명의 중

소도시로 발전하게 된다. 사북의 급속한 인구증가로 정선군은 행정체제의 개편에 대한 필요성을 인식하여 1973년에는 ‘사북리’를 동면에서 분리시켜 ‘사북읍’으로 승격시킨다. 그 후에도 사북의 인구는 계속 늘어나서 1985년에는 ‘고한리’가 ‘사북읍’에서 분리되어 ‘고한읍’으로 승격된다. 또한 사북읍은 이 시기의 인구가 6만을 넘으면서 ‘시’로 승격시킬 것인지가 논의되기도 했다. 사북읍의 인구가 단시간 내에 사북초등학교는 강원도에서 가장 많은 신입생을 받았고, 총 학생 수가 3000명을 넘어 2부제 수업을 실시해야만 했다.

80년대 이 지역은 말 그대로 사람들의 인산인해였다. 아침 아이들 등교 길에는 아이들이 북적됐고 사람을 밀치고 지나가야 할 정도였다. 70년대 말부터 80년대 초 사람들이 가장 번창했고... 당시 탄광경기 좋을 때 거리 풍경은 우선 사람들이 거리에 많았고 탄 먼지를 쓴 술 먹은 아저씨들이 낮이고 밤이고 넘쳐났다. (일반주민 女)

사북에 유입된 인구의 대부분은 광산 노동자들이었는데 이는 다음의 사북읍 승격 당시 가구구성 현황에서도 잘 드러난다.

<표 2> 사북읍 승격당시 가구구성현황(1973.10.1)

(단위: 명)

	가 구		
	농가	비농가	계
사북읍	319	6,136	6,455

출처: 정선군 통계연보(1974)

지역 주민의 95%가 광산노동자로 구성되어 있고, 그들의 주변 환경은 채탄장으로 둘러싸여 있었다. 이로 인해 사북은 탄광지역의 독특한 문화를 형성하게 되면서 한적한 산골 마을이었던 사북이 ‘탄광촌 사북’으로 새로이 자리잡아가게 되었다.

작은 마을이었던 사북으로 인구유입이 계속 되면서 특히 사북은 여러 가지 진통을 겪는다. 일자리를 찾아 한꺼번에 많은 사람들이 사북으로 들어오게 되면서 주택이 부족하게 된다. 수요와 공급의 불균형으로 집값은 비쌀 수밖에 없었다. 또 주택을 구하

지 못한 많은 노동자들이 판잣집을 짓고 살거나 전세나 사글세를 전전해야만 했다. 이를 해결하기 위해 1967년 동원탄좌는 최초의 광산노동자 주거시설인 북부사택(44개동 194세대)을 건립했다. 그 후에도 사택이 계속 건립되어 1972년 새마을사택(117개동 461세대), 1974년 지장산사택(149동 725세대), 중앙사택(54동 211세대)이 지어졌다(전주익, 2003: 20). 사택은 광산노동자들이 안정적인 생활을 하고 사복에 정착하는 계기가 되어 사복의 인구증가에 큰 역할을 담당했다. 이 점은 다음의 1990년도 사복지역 탄광 노동자 주거현황에서 잘 드러난다.

<표 3> 사복지역 탄광 노동자 주거현황(1990년)

(단위: 명, %)

구분	계	자가	전세	사글세	사택	기숙사	하숙	기타
동원탄좌	2767(100)	290(10.5)	45(1.6)	87(3.1)	2036(73.6)	135(5.5)	134(4.0)	39(1.4)

출처: 전국광산노동조합연맹, <40차 사업 보고서>, 1990.

그러나 빠른 시일 내에 많은 광산 노동자들을 수용하기 위해 지어진 사택들은 제대로 된 주거 환경을 제공하지 못했다. 방음, 방습도 잘 되지 않는 벽과 슬레이트 지붕으로 된 사택들은 판잣집보다 나은 것이 없었지만 광산 노동자들은 이것이라도 다행으로 여기며 살아왔다. 3000여명의 광원 가족을 품에 안았던 사택들은 사복 시가지 형성의 큰 틀이 되었다.³⁾

내가 여기 왔을 때, 사복사택 막 끝났을 무렵에는 그 때 여기 3층 건물이 하나 있었다. 2층, 3층 그런 건물이 거의 없었다. 그렇게 열악했다. 지금보다야 인원은 훨씬 많았지. 사복 시내를 봤을 때는 집은 뽁뽁하게 많았는데 고층건물은 뭐 하나도 없고, 사택, 슬레이트집, 판잣집이라고 하긴 뭐한데 군데군데 그런데도 있었다. 다 밀집되어 있었다. 사복 전 지역이다. (일반주민 I, 44세)

동원탄좌는 정부의 적극적인 지원과 두 번의 석유파동을 겪으면서 급속한 성장을 하였다. 그러나 사복의 광산 노동자들의 삶은 그와 비례하지 않았다. 그들의 작업환경과 생활환경은 그야말로 열악했다. 안전시설과 장비가 제대로 되어있지 않아 안전

3) 사복지역의 사택단지들은 90년대 중반부터 철거되기 시작하여 2003년 4월 북부사택을 마지막으로 동원탄좌 복지아파트를 제외하고 모두 철거되었다(전주익, 2003: 21).

사고가 빈번하게 일어났지만 회사 측에서는 관심을 두지 않고 생산량을 올리는 데에만 급급했다. 또한 진폐증이나 규폐증으로 고통 받는 광부들도 늘어났지만 회사는 이를 외면했다. 주거환경도 열악해서 광산 노동자의 가족들은 불편한 생활을 감수해야 했으며, 타 지역에 비해 물가도 훨씬 비쌌다. 이러한 악조건 속에서도 불만을 뒤로한 채 가족들의 생계를 위해 묵묵히 일해오던 노동자들은 노조지부장을 선출하는 과정에서 자행된 부정선거를 계기로 폭발하게 된다. 1980년 4월, 광산 노동자들은 노조집행부의 사퇴, 임금인상, 처우개선 등을 요구하며 대 투쟁을 전개한다. 사북지역의 광산 노동자와 그의 가족들은 모두 하나로 단합하여 투쟁했다. 일이 걸잡을 수 없이 커질 듯이 보이자 정부는 이 요구들을 승낙하면서 사건을 일단락 시킨다. 후에 합동 수사단을 파견하여 사북의 현황을 조사하고 같은 해 7월 ‘광부후생 복지대책’을 발표한다. 이는 환경개선사업을 벌이고 사회기반시설을 확충한다는 것을 그 내용으로 하고 있다. 이에 따라 사북도 어느 정도 생활환경이 개선된다. 사북항쟁은 각 언론들에서 대서특필하고 TV에서도 연일 보도되면서 광산 노동자들의 열악한 삶을 대외적으로 알리는 계기가 되었다.

매년 최고치를 경신하던 석탄 생산량도 1980년대 중반을 지나면서 줄어들기 시작했다. 국제원유가격의 하락으로 국내석유 가격도 하락하면서 석유의 사용량이 늘어나고, 소득 수준이 높아지면서 석유, 가스 등 고급연료의 사용을 선호하게 된 것이다. 때를 같이해서 84년 석탄 수입 자유화로 방대한 양의 무연탄이 수입되면서 석탄 산업은 사양화 길을 걷게 된다. 이에 정부는 1989년도부터 ‘석탄산업 합리화 정책’으로 석탄광 구조조정을 시행하여 1995년까지 비경제 탄광과 소규모 영세 탄광들의 폐광을 유도하고 경제성이 있는 탄광만을 육성하여 석탄 생산 수요를 적정하게 유도하기에 이른다. 이렇게 빠른 시일 내에 급하게 진행된 합리화 사업으로 수천 명의 사람들이 생계 수단을 잃고 지역을 떠나야만 했다. 1994년까지 전체인구의 50%가 사북을 떠났다. 한꺼번에 많은 사람들이 떠나가면서 지역은 활기를 잃고 지역경제도 피폐해져 갔다.

지역 공동화가 심해지고 지역경제도 점점 어려워지면서 주민들은 위기의식을 느끼기 시작했다. 지역주민들은 1995년 2월 27일 ‘탄광지역 생존권 확보 주민 총 쉼기대회’를 개최해 정부 측에 대책을 요구했다. 정부는 ‘지역 살리기 공동 추진회’와 협상을 통해 5개안에 이르는 합의문을 발표하게 된다. 그 내용은 ‘탄광지역 6개년계획’ 보완,

석탄 생산량 적정수준유지, 그리고 ‘폐광지역개발촉진법’의 제정이다. 구체적으로 시행 된 내용을 보면, 광산 지역에 소규모의 농공단지를 조성하여 대체산업을 육성한 것과 고원관광지 조성사업 추진, 그리고 국내 유일의 내국인을 대상으로 한 카지노를 개장한 것이다.

빠른 경기회복을 바라는 주민들의 바람에 부응하고 메인카지노의 시범적 운영을 위해 먼저 2000년 10월 8일 스몰 카지노가 개장 되었다. 스몰카지노는 매우 성공적으로 운영되었고, 그 후 메인 카지노를 개장하여 운영하고 있다. 강원랜드는 연면적 4만 평 규모에 477실의 객실을 갖춘 특급 호텔로서 호텔 내부에는 200대의 테이블 게임 대와 슬롯머신 960대가 설치되어 성황리에 운영 중에 있다(송계호, 2003: 33). 강원랜드에는 하루 5~6천명, 연간 250만 명의 관광객들이 다녀갈 정도로 많은 사람들에게 알려져 있으며 사북의 석탄산업을 뒤이어 호황을 누리고 있다. 검은 산을 배경으로 과거 지장산사택 자리에 화려하게 서있는 강원랜드의 모습은 이국적인 분위기를 자아내며 사북을 이제 탄광촌이 아닌 관광지로 이미지화 시키고 있다.

우리나라 최고의 민영탄광으로 국내 석탄산업에서 중요한 위치를 차지했고, 경제 발전의 원동력이 되었던 동원탄좌는 가행 탄광으로 지정되어 계속 석탄을 생산해 왔지만 이제는 폐광을 앞두고 있다. 정확한 시기는 알려져 있지 않았지만 빠르면 2004년 11월에 문을 닫을 예정이라고 한다. 시대가 변하면서 사북도 변했다. 사북은 한적한 산골마을에서 한때는 석탄산업의 중심에 서 있었고 이제는 관광지로의 변화를 준비하고 있다.

3. 광부들의 삶과 사회

1) 탄광촌에 오기까지

석탄산업이 활발해짐에 따라 사북지역 광산에는 더 많은 탄광노동력이 필요했다. 동원탄좌 역시 석탄 수요 증가에 맞춰 광산근로자를 모집했고, 이에 일자리를 찾아 많은 사람들이 전국각지에서 사북으로 모여들었다. 광산일은 상대적으로 다른 직종에 비해 특별한 기술이나 학력을 요하지 않아 체력만 바탕이 된다면 취업이 가능했다.

그래서 배우지 못하고 기술이 없는 사람들이 탄광촌으로 일자리를 찾아 들어왔다. 이렇게 모여든 대다수는 경제적으로 생활이 어려운 사람들이었다. 탄광에 들어오기 전 이들은 경제적으로 고되고 지친 삶을 살았다. 이것을 반영하듯이, 탄광촌은 인생의 끝까지 다다른 사람들이 들어오는 장소라는 의미의 '인생 막장'이라고 불리기도 했다. 농부나 도시근로자로 일하다가 광부로 이직한 사람, 군 제대 후 돈을 벌러 들어온 전역자, 사업실패로 인해 자포자기의 심정으로 사북지역에 들어온 경우 등 대부분이 생활고를 해결하기 위해 광산으로 들어왔다. 다음의 사례들은 광부들이 다양한 이유와 경로를 통해 사북에 왔음을 잘 보여준다.

개개인이 다르겠지만, 돈이 1억만 있다 그래도 여기 들어오는 사람은 없을거야. 왜? 여기는 막다른 골목이잖아. 자기가 능력도 없고 갈 데도 없으니까. 누구 소개로, 그런데 그 때는 탄 캐는 걸로만 알아가지고 나 안 한다고 그랬는데 직접 내가 와가지고 내 눈으로 확인하고 그래 지금까지 하고 있어. 13년, 14년 되었어. (광부 L, 51세)

인생 종착역으로 막바지 인생에서 사업실패하고 갈 데 없으니 어쩔 수 없었지... 여기가 당시 일반 기업체보다 봉급이 높고 하니까 2,3년 일해서 장사밀천이라도 해서 나갈라고 생각했는데, 어떡하다 보니 20년 눌러 앉게 됐지. 여기 대다수가 그래.. (광부 C, 50세)

사회에서 다른 데서 살다가 이쪽에 비전을 갖고 왔는데 이쪽도 비전은 없는 거지. 여기서 3년만 벌어서 밀천 마련해서 다른 데 가서 장사라도 하려고 왔는데, 3년 지났는데 남는 거 없어 또 계획 세우고 살았는데도 또 돈이 없어. 거기가면 얼마 번다니까 그 말 듣고 계획해서 3년만 있자 그런 건데 3년이 지나도 그대론 거지. 적금 부어 봤자 뭐해. 시간 지나 물가가 뛰니 개코지 뭐. 여전히 꼴 등이여. (광부)

누나가 여기 살았다고. 그래서 동탄 모집공고를 보고 아 여기 사람 받는다더라 그래서... 여기서만 29년이니... 내가 17살에 객지 나와 노가다 했다고. 그래서 사방 다니다가 여기에 오게 된 거지. (광부 J, 50대 후반)

사북에 92년 2월 19일에 들어왔어요. 군 제대 후 1년 있다가 친구 따라 돈 벌러..들어왔죠. 그 땐 직장을 못 잡고 당시만 해도 여기가 월급이 세다 해서 들어와 보니까 아니야. 2, 3년 일하다가 나가야지 했는데 10년이 됐지. 소문은 여기가면 돈 번다해서 왔는데.. (광부 W, 38세)

위의 사례에서 보이듯이 대부분의 광부들이 주위 사람들의 권유로 타 노동직 보다 임금을 많이 준다는 소문을 듣고 탄광촌에 들어왔다.⁴⁾ 광부들은 2~3년 단기간에 목돈을 모아 다른 지역으로 이주하려는 계획을 가지고 광산에 들어왔으나 일하다보니 지금까지 남게 되었다는 경우가 대다수였다. 다른 곳으로 가기 위한 중간정거장쯤으로 여겨졌던 사복은 어느새 광부들의 종착지가 되었다.

2) 산업전사 광부되기

1960년대 경제개발 5개년 계획과 더불어 석탄산업은 획기적으로 발전하기 시작한다. 국가 경제를 일으키는 원동력으로 석탄에너지가 사용되었기 때문에 정부는 석탄 산업을 장려하였다(사복청년회의소, 2001: 25). 이렇게 장려된 석탄 에너지를 바탕으로 한국경제는 단기간 동안 비약적인 성장을 하며 ‘한강의 기적’이라는 신화를 만들어냈다. 그리고 한강의 기적을 일궈낸 한국, 그 땅 밑에는 산업발전에 중추적인 역할을 담당하여 ‘산업전사’라고 불려진 ‘광부’가 일을 하고 있었다.

이 장에서는 국가발전의 원동력의 역할을 한 석탄산업 노동자 광부의 작업환경에 대해 살펴본다. 또한 막장 안의 작업과정에 대해서 알아보고, 그 속에서 일어날 수 밖에 없는 산업재해와 직업병인 진폐증에 대해서도 알아보려고 한다. 그리고 막장 밖의 광부가 거주하는 광부들의 생활환경에 대해서도 살펴보겠다.

① 작업환경

광산의 운영체계는 갑, 을, 병 3교대로, 광산운영의 극대화를 위한 효율성 체계를 바탕으로 이루어진다. 광부들은 1주일을 주기로 일하는 시간이 바뀌게 된다. 갑반은 오전 8시~오후 4시, 을반은 오후 4시부터 12시까지, 병반은 12시부터 다음 날 아침 8시까지 작업을 하게 된다. 3교대 반 모두 8시간 근무이며 막장 안에서는 24시간 내내 석탄의 생산이 계속된다. 이는 갱 내 배수를 조절하기 위함인데 배수를 중단할 경

4) 전(全)산업별 평균으로 보았을 때 광산 노동자의 임금은 노동자 평균임금과 비슷한 수준인데 제조업의 두 배 이상 노동강도와 9 배 이상의 재해 속에 일하는 대가로는 매우 미흡했다. 즉 제조업에 비해 상대적으로는 많은 임금을 받고 있지만 내용상으로는 가중된 노동의 대가임을 보여준다(광산선교위원회, 태백지역인권위원회 1988: 37,41 김세건, 2004, 재인용).

우, 갱 안에 물이 계속 차 일이 마비될 수도 있고, 복구하는 데도 시간이 많이 들기 때문이다. 또, 다른 기계를 가동하는 준비시간을 두지 않는다는 측면에서도 24시간 가동은 생산비 절감효과를 낼 수 있었다. 뿐만 아니라, 사측의 작업시간 효율성을 높이기 위해 항내에 한 번 들어가면 일이 끝날 때까지 식사와 용변 등을 항내에서 해결해야했다.

최대한의 효율을 위한 3교대 근무는 광부들에게 생활리듬의 교란을 가져왔다. 특히 야간에 일하는 병반은 적응하기 힘든 시간이었다.

일이 전체적으로 힘들어요. 갑, 을, 병 3교대인데 병반일 때가 밤 11시부터 8시 까지인데 제일 피곤해요. 병반일 때는 살이 2킬로씩 빠진다니까. (광부 L, 50세)

갑은 7시 30분-4시, 을은 3시 30분-12시, 병은 밤 12시에서 햇빛 보고 끝나요. 병반일 때는 낮에 와서 잠이 오겠어요? 자기 힘들죠. (광부 W, 38세)

광산에서 일하는 광부들의 역할은 부서에 따라 다르다. 막장 안에서 일하는 것은 크게 직접부와 간접부로 나누어지는데, 직접부 안에서도 채탄, 굴진으로 구분되며 하는 일에도 차이가 난다. 또 간접부도 보갱, 보선, 운반으로 하는 일이 나뉘게 된다. 직접부는 간접부에 비해 일이 고되고 위험하기 때문에 임금에서 차이가 난다.

선산부를 크게 나누 면은 채탄하고 굴진하고 두 가지가 있지. 굴진은 탄을 캘라고 준비작업 하는 거고. 굴진은 돌 캐는 사람이야. 돌을 캐야 탄이 나오잖아. 그러니까 돌 캐가지고 탄 캐는 사람들을 일거리를 만들어주는 사람들이라고 생각하면 돼. 직접부는 돌 캐고 탄 캐는 사람들을 말하고. 운반하는 사람들은 선산부가 될 수도 있고 후산부가 될 수도 있고 그래. 선산부는 안에 들어가서 다이너마트 쫓고 발파하고 그러는 사람들이 선산부고, 나무 갖다 주고 그런 부수적인 일을 하는 사람들이 후산부지. 나는 지금은 후산부에서 자재 운반하고 있어. 월급은 한 20만원 차이이지. 잔여금까지 포함하면 매월 30만원정도 차이 난다고 생각하면 돼. 그만한 댓가를 하니깐 그만큼 주지. 난 30만원 더 줘도 그 일 못해. 힘들어서. 나는 누가 와서 물어도 나는 왜 이만큼 주고 그 사람들은 30만원 더 주고 그러나 그 소리 안 해. 절대. 그 사람들 일을 나도 해봤거든. (광부 P, 45세)

3교대를 하는 모든 광산 근로자는 출근-입갱-작업-퇴항의 순서로 일을 하게 된다.

광부들의 하루 노동과정을 자세히 살펴보면, 막장에 입항하는 시간보다 1시간 30분 전 쯤에 출근버스를 타고 입항시간 전에 옷을 갈아입고 도구를 챙기고, 감독에게 작업배치를 받는다. 그리고 받은 일에 따라 막장에 들어가거나 항외에서 일을 한다. 작업은 그 부서마다 차이가 있는데, 굴진부는 주로 탄맥을 따라서 높이 1.8M 정도의 수평갱을 뚫고, 채탄부는 탄줄기를 따라 좁은 굴을 뚫게 된다. 이들 막장은 천공소리와 발파음으로 귀가 떨어져 나갈 듯이 시끄럽고 화약연기와 석탄가루, 돌가루로 자욱한 환경에서 일을 한다. 일을 마친 후에는 퇴항하게 되는데, 광산노동자의 법적인 노동시간은 6시간으로 되어 있지만 실제로 광부들은 입항부터 8시간을 채우고 퇴항하게 된다. 게다가 목욕시간, 통근차를 기다리는 시간 등을 포함한 시간도 1시간 30분이나 걸려 광산 노동자는 실제로 약 9시간 30분 이상을 일하는데 바친 것이라 할 수 있다.

탄광노동과정에서 광부들의 하루 열량소모량은 4,6000칼로리로서 이는 어느 노동보다 높으며 작업 강도율은 제조업의 3배, 사무직의 7배나 된다(사북지역청년회의소편, 2001: 41). 이런 벽찬 작업 강도와 함께 땅 밑 막장의 환경은 고된 노동을 가중시키는 것이었다. 국내의 탄층은 여러 차례의 지각변동으로 습곡과 단층의 복잡한 구조를 갖고 있어 탄층의 경사와 변화가 심하다. 또한 석탄의 매장량이 지층의 중, 하층에 매장되어 있어 광산의 심부화라는 특징이 있다. 광산이 깊어짐에 따라 갱내의 온도는 올라갈 수밖에 없고, 또한 공기가 통하지 않아 산소의 함유량이 적어지고 기압은 높아지게 된다. 게다가 갱내부는 거미줄같이 복잡하며 출수의 위험도 있으며, 메탄가스 같은 기체로 인해 화재의 위험도 있다. 또한 채탄, 굴진 과정에서 이루어지는 분진과 소음 등은 광산노동자의 작업과정에 영향을 미치게 된다(김용환·김제동, 1996: 196). 아래 사례들은 갱내 작업환경을 잘 보여준다.

안에는 무척 더워요. 여름에 28도 온도에서 운동장을 한 세 바퀴 뛰었다고 생각해보. 그 거랑 똑같아요. 거기다 항내에서는 마스크도 쓰니까 산소도 모자라서 호흡이 더 가쁘지. (광부 W, 38세)

땀을 많이 흘리는 사람들은, 1개가 모자른 사람이 있어. 2개씩 가지고 다니는 사람 있어. 얼음물을 진짜 한번씩 들어 가면은 옷이 폭 젖어 나오는 사람이 있고. 장화 있지, 장화. 이래 들면(기울여서 들면) 물이 주룩~흘러. (광부 G, 40대 후반)

일하는데, 동발 80미터 높은 데는 아가씨들도 들어갈 수 있고 작은 데는 기어 들어가지. 화약은 조별로 씻고, 탄 캐기 전에. 아가씨도 발파소리 꿈 들으면 다 나올 걸. 한발소리도 엄청나게 커요. 파편이 엄청나게 쎌거야. 이렇게 말해도 잘 몰라요, 한 번 안에 들어와야 알지. 들어가면 눈하고 이빨만 하얗고, 얼굴은 찌꺼 먹고. 학생들도 한 번 들어와요. 전에 보니까 옛날 중, 고등학교에서 어머니회, 학생회에서 들어왔거든요. 애들이 한 번 왔다가더니 자기 아버지한테 사복 나가자구, 너무 삭막하니까 자기는 다 필요 없으니까 나가자구 하더라고요. (광부 W, 38세)

우리 일하는 데(항내)가 맨 먼지투성이기 때문에 이런데서 먼지 나는 것은 먼지도 아냐. 만성이 되가지고, 진짜야 시내에서 먼지도 하나 안 먹고 공기 좋은 데서 살던 사람들은 ‘여기 먼지 때문에 어떻게 살아요?’ 그러는데 우리는 맨 보는 게 먼지니까, 굴속에서 사람이 안 보여. 그 정도니까. 그런데 이런데 먼지가 먼지야? 먼지로 보이지도 않지. 먼지 난다고 생각도 안 해. (광부 P, 45세)

위와 같은 열악한 작업환경 때문에 광산에서의 사고는 빈번할 수밖에 없었다.⁵⁾ 주로 탄층과 돌로 인해 일어나는 매몰사고, 메탄가스등의 유출로 인한 질식사고, 출수 사고 등의 여러 종류의 사고는 광부들에게 위협적인 것이었다. 마을의 사례들은 광부들이 얼마나 위험한 작업환경에서 일을 했는가를 잘 보여준다.

사고난거, 죽은 사람도 보고, 좋았던 기억보다 나빴던 기억이 많아요. 매몰 사고가 나서 사람 죽는 거 봤는데, 깔려 죽어서 나오면 마누라도 몰라본대, 형태 건 뭐건 찌그러져서 모르지. 같이 일하던 동료가 누구누구가 들어갔다 그러면 누가 죽었는지 아는 거지. (광부 W, 38세)

나도 18년 직장생활 했는데 사고 날 뻔한 적도 있다. 막장에 묻혔을 때 눈물까지 흘렸으니까. (광부)

죽은 사람 많이 봤지. 직접 그런 사람 가서 ㄸ냈지. 사고 난 이런 거는 말하고 싶지도 않은데... 그런 일 있으면 집에 와 음식을 못 먹었어. 죽은 사람들을 빼냈는데 골이 깨져서 살이 쑥 들어 가드라고. 눈은 번쩍번쩍하고. 그런 거 보면 아주 시껌해. 피가 나오지, 그냥 소변을 줄줄 싼다니까. 일주일을 밥을 못 먹었

5) 매년 평균 208명이 사망하고 6천여 명이 부상을 당해 왔다. 일년이면 광부 10명 중 1명이 죽거나 다치고 10년이면 전 광부가 피해를 입는다는 결론이다(광산선교위원회,태백지역인권위원회 1988:44- 김세건, 2004, 재인용).

어. 죽고 찌르는 거 전쟁에서 군인들이 그러는 거 아니야? 그런 걸 보면 음식 못 먹어. 죽고 그런 걸 그냥 탄에 밟고 다니는 거지. (광부 J, 50대 후반)

악한 조건에서 너무 오랫동안 고생해서 좋은 기억은 없고 힘든 기억은 죽을 뻔 했던 거. 갱내에 가스가 새서 그런 거랑, 무너져서 죽을 뻔 했지. 또 한 번은 돌이 굴러 내려와서 죽을 뻔 했고, 전차에 깔릴 뻔도 하고. 근데 죽을 뻔 했어도 직장이라는게 바꾸기가 쉽지 않대. 죽을 뻔 했어도 다음에는 멀쩡하니까 일을 또 나갔지. 사고가 5번 났는데, 그 중에 2번은 산재처리 했어. 이제는 그 때 생각하면 지겨워... (광부 P, 45세)

또한 광산의 역사와 함께했다는 진폐병도 광부들에겐 위협적인 것이었다. 진폐증은 미세한 가루가 폐에 들어가 폐세포에 달라붙음으로써 폐를 굳게 만드는 불치의 병인데, 폐가 굳어 버리면 호흡이 곤란해지고 산소공급이 줄어들어 몸이 쇠약해지면서 폐결핵, 기관지병, 폐기종, 기관지 확장증 등 합병증을 유발시키고 결국에 환자는 사망하게 된다(사북지역청년회의소 편, 2001: 58). 현재 진폐환자의 70%가 광산에서 발생하고 있으며 전국진폐자협의회 집계에 따르면 98년 현재 환자 수는 57,000여 명에 이른다. 요양을 받는 진폐환자는 2,000여 명에 불과하고 55,000여 명 이상의 진폐환자는 치료를 받지 못한 채 재가 요양 중에 있다(한국노동연구원 편, 2002). 그리고 현재 동원탄좌 채직자 700명 중 의증(증상이 의심되는)까지 포함, 30~40%가 증상을 가지고 있다.⁶⁾ 다음의 사례들은 진폐·규폐가 걸릴 수밖에 없었던 작업환경, 그리고 이 병이 가져올 결과와 이에 대한 광부들의 두려움을 잘 보여준다.

6개월을 해도 걸리는 사람이 있어요. 거긴 분진밀도가 여기서 생각하는 것 하고는 틀리니까... 환경 일하는 작업조건이 일단 지열도 있고, 우리가 사는 보통 숨쉬는 공기는 여기는 질소가 칠십 몇% 산소가 23% 인데, 거기선 산소가 20%정도 되는 데서 일하니까, 산소가 부족하니까 피곤도 빨리 오고, 힘들고, 또 숨쉬기도 불편하고, 피로 회복도 느려져요. 평소 밖에서 생활하는 것보다 피로 회복이 느려져요. 그래서 신체적으로 많이 인제 부담을 갖게 되죠. (광부 K, 42세)

지하가 무서운 게 아니라. 발파하면 화약 냄새가 역해서 구역질 엄청 나 다고. 마스크 벗으면 먼지 많이 먹잖아. 벗으면 내 몸 망가지지. 마스크 좋은 건 미젠

6) 동원탄좌 총무부 진주익 과장 인터뷰 참조.

데 국산은 중국에서 만들어서 호흡하다 보면 필터가 젖어. 마스크는 한 달에 2번 주고 필터는 8장, 모자라지. 빨아 쓰는 거지. 빨아 쓰면 약품이 날아가서 약효가 날아가서 그냥 탄 먼지를 마시는 거지. (광부 W, 38세)

○○○는 88년도에 들어와서는, 이 날 이 때까지 회사 동원탄좌, 한 군데서만 파먹고 살은 기여. 땅 속에 가서 두더지마냥. 그럼 몇 년째야. 23년 짜 아냐? 그러니까 지금 뱃속에는 가진 전 병 뿐이 안 들었어. 멀쩡한 거 같아도 속으론 규폐 다 걸렸어. (광부 M, 45세)

진폐 걸린 사람은 숨이 차서, 계단 한 번 오르면 헉헉거려요. 또 숨이 가빠서 일을 하지 못하시는 분들도 있고, 이런 분들은 노동력을 상실한거죠. 그래서 항의 간접부로 빠지기도 하고. 항내는 밀폐된 공간이라 분진, 먼지를 다 먹으니까 아무래도 병이 올 수밖에 없죠. 이 걸 막으려고 80년대 후반부터 안전장비로 마스크를 찾는데 그 전에는 수건같은 걸로 입 막고 일했어요. 진폐는 합병증이 와야 입원이 가능해요. 정선에 진폐 전문 병원이 있는데, 이 건 진행성이라 일할 때는 괜찮아도 나가서 생활하다보면 오는 경우도 있어요. 또, 요양을 잘 해도 치료가 불가능한 경우도 많아, 물론 개인차가 있긴 하지만. (광부 C, 50대)

(광부 M, 45) : 규폐가 사람 말려 죽이는 거야.

(광부 L, 51) : 그 건 고칠 수 있는 방법도 없고, 그냥 세월이 약이란 말야. 그냥 죽을 날짜만 기다리는 거지.

1980년대 이후부터 안전장비인 마스크를 착용했지만 진폐 증상을 가진 광부는 호흡이 곤란하여 마스크를 벗고 작업을 한 경우도 있었다. 그리고 배급되는 마스크도 그 수가 충분하지 않아 진폐증을 예방하는 도구로 보기는 어렵다. 또한 현 진폐법은 합병증이 없는 경우 치료, 입원, 생활비 등이 보조되지 않는다. 그래서 다수의 진폐환자와 진폐의증 환자는 치료와 보상을 받지 못하고 있는 실정이다.

② 생활 환경

앞에서 언급한 것처럼 1960년대 석탄산업이 본격적으로 이루어지는 시점에서 사택이라는 광부들의 주거형태가 생겨나기 시작했다. 1973년 최초의 광원주거시설인 북부 사택이 건립되고 그 후 새마을 사택, 지장산 사택, 중앙사택이 차례로 건립되었다.

사택들은 대개 6~7평 크기에 슬레이트 지붕으로, 방 2개와 현관 겸용 주방이 딸려 있었다. 보통 4~6호가 한 동씩 연립되어있었고, 주민들이 공동으로 사용하는 수도와 화장실이 있었다(사북지역청년회의소 편, 2001: 160). 다음의 사례를 통해 사택생활 환경의 일면을 엿볼 수 있다.

처음 사북에 들어와서 1년 동안 하숙하고, 그 후에 식구들을 데려왔는데, 북부 사택에서 살았거든. 지금은 철거됐는데, 벽이 합판이라서 옆집에서 얘기하면 다 들릴 정도였어. 그래도 사택하나 받는 건 감지덕지였지, 수요는 많은데 공급이 딸렸으니까. (광부 C, 50대)

그 때는 공동 수도에서 빨래를 했어요. 물도 찬물로. 물을 한 두 시간 두면 그 걸로 먹고 살고, 으로(으래)사택에서는 두레박으로 물을 퍼서 기러다 먹고. 그 때는 고생했지. 애들은 어리지, 물은 길러야하지. 우물이 높았거든. 거는 올라가서 빠게스에 올라가서 물을 그리 길었어. 물도 귀했고, 사북에 처음 올 때는 힘들었어. 처음에는 시커먼 물주고, 나중에 중앙사택에서 호스 대고 물 받아먹었지. 호스는 집집마다 돌려쓰고, 겨울에는 호스에 물을 빼 놔야 돼요. 안 그러면 먹지도 못해. 호스가 팡팡 얼어서. 낮에도 쫑쫑 얼어요... 지금은 아저씨들 작업복을 회사에서 빨아주고 몸도 씻고 오는데, 옛날에는 아저씨 오면 물 데워서 씻고, 빨래 같은 거, 싸가지고 온 거를 손으로 빨았지. 옛날에는 물도 귀했지. 물이 없으면 샘물도 퍼왔어. 그 먼 데가서 길러 먹고, 미끄러져서 넘어지고 그랬지. (광부부인 K, 44세)

사북에 들어왔을 처음에는 중앙사택에 살았어요. 동원아파트에 들어온 건 8년 정도 되었구요. 사택 살 때는 신혼 시절이었는데, 생각지도 못했던 경험을 많이 했어요. 물을 쓰는데, 공동수도였어요. 검은 고무호스로 집집마다 빼서 쓰고, 잠도 못 잤어요. 수도물 받으려고. 호스가 얼어서 못 받아서 힘든 적도 있었구요, 연탄불에 물을 끓여서 호스에 부어서 녹여 썼지요. 또 방음이 안돼서 옆집소리도 다 들리고. 중앙사택은 1동, 2동 이렇게 동 이었는데 한 동에 4~6집이 살았어요. 화장실도 공동화장실이었는데, 여자 2칸에 남자는 좀 많아서 화장실이 몇 칸이었는데, 지금은 그 거 생각하기도 싫어요. 새택이라서 그랬는지 적응이 안 됐어요. 아무튼 음침하고 무서웠어요. 전등불이라도 나가면 더 험했죠. 애들 키울 때도 힘들었고. 화장실에 다른 애가 빠진 적도 있어요. 애가 없어져서 찾아봤더니 화장실에 빠졌더라고요. 그래서 액땀같은 걸로 떡을 해서 먹었다고 하던데, 지금은 잘 크고 있어요. (광부부인 G, 44세)

사택은 방음이 잘 되지 않을 뿐 아니라 수도와 재래식 화장실을 30~40세대씩 공동으로 사용해야 했다. 또한 물 사정이 좋지 않아 생활에 큰 불편을 겪었음을 위의 인터뷰를 통해 알 수 있었다. 1980년 사북항쟁이 있고 나서야 정부의 보조로 동원아파트가 건립되었고 광부들의 목욕시설도 회사에 설치되었다.

동원아파트는 아파트형 사택으로써 11평형과 13평형으로 방 2개, 거실, 부엌, 수세식화장실, 베란다를 갖추고 있었다(사북지역청년회의소 편, 2001: 162). 사택촌이 철거 후 동원탄좌 복지아파트와 동원아파트가 현재 광부들의 주거지로 남아 700명의 광부와 그의 가족이 살고 있다.

동원아파트는 회사와 가까워서 출퇴근하기 쉬워서 좋은데 나쁜 점은 13평이라 너무 비좁거든. 딸, 아들 방을 따로 줘야하는데 그렇지 못하니까. (광부 C, 50대)

당시에 아파트는 고급형 사택이었지만 현재는 4명 가족이 생활하기에 적은 평수이다. 또한 동원아파트는 건축된 지 20년이 넘어 시설이 낙후하였다. 그 곳에서는 아직도 연탄보일러를 사용하며 씻을 때 뜨거운 물을 사용하기 위해서 여름에도 탄을 태우고 있다.

이런 열악한 주거환경 속에 사북에 날리는 탄먼지는 생활의 불편을 가중시키는 것이었다. 채탄이 활발하게 이루어지면서 채탄과정에서 생긴 먼지와 탄가루가 사북전역에 날렸다. 특히 저탄장 탄 더미에서 날리는 분진으로 거리는 탄가루 투성이었다(박철한, 2001: 32). 검은 탄가루는 주변을 온통 검게 만들었다. 그렇기에 길바닥은 탄가루가 수북하게 쌓여있어서 장화를 신지 않으면 걸을 수가 없을 정도였고, 개울도 역시 검은 물이 흘렀다. 산은 폐석 더미가 가득 쌓여 푸른 산의 모습은 찾아볼 수가 없었다. 사북지역에 사는 아이들이 그런 그림을 보면 검은 산 앞으로 검은 물이 흐르고 그것을 배경으로 검은 얼굴을 한 아버지가 서있다. “마누라 없인 살아도 장화 없인 못 산다”는 말과 사북을 가로질러 흐르고 있는 개울을 ‘검은 폭포’라고 표현했던 주민의 말이 당시 사북의 모습을 잘 표현해주고 있다.

처음에 들어 왔을 때 시꺼멓고 말도 못해. 먼지가 푸석푸석하고, 비 오면 죽탕이예요. 신발에 척척 달라붙고, 대부분 비 오면 장화를 신었어. 해 나면 길에 탄이 많았어. 탄먼지. 그때는 힘들었지 뭐. 방 댄으면 걸레가 새까맣지, 울기도

많이 울었어. (광부부인 L, 40대 후반)

저 밑에 살 때는 옷을 빨면 바깥에 널지를 못했어. 뒤에 분진이 날아와 가지고 빨아놓으면 옷이 새까맣게 되가지고 안 좋아. 옷을 빨아가지고 방에다 널었지. 그래도 어딘가 모르게, 창을 이중창을 하고 살았는데도 어딘가 모르게 들어와. 지금은 분진가루 덜 날리는 거야. (광부 M, 45세)

말로 표현할 수 가 없어. 옛날에는 세 살 먹은 애도 진폐, 규폐 걸렸단 소리가 있었다니까. 광산에서 나온 폐수도 있었고. 지금은 많이 나아졌지. (복지상회 男, 50세)

옛날엔 고무신 신으면 탄가루가 이 만침(복숭아 뼈)까지 다 올라 왔어. 지금 아가씨들 쓸레빠 신는 게 호강이여. (광부 W, 38세)

이렇게 탄 먼지 날리는 사택촌, 사택아파트에서 광부와 그의 가족들이 살아왔다. 현재는 석탄생산량이 줄어 탄 먼지는 많이 줄었지만, 지금까지도 사복에 ‘검은 탄가루’는 계속 날리고 있다.

3) 탄광공동체 만들기

앞서 살펴본 바와 같이 광부들은 사복에 들어오기 전 경제적으로 고되고 어려운 삶을 살았고 막장인생에서 단기간 목돈을 모아 떠날 수 있는 중간 정거장으로 사복을 선택했다. 몇 년 동안 돈을 모아 다른 곳으로 가려는 계획을 갖고 들어왔던 광부들에게 어느새 사복은 ‘인생 정거장’에서 ‘제 2의 고향’이 되었다.

‘검은 땅’ 사복탄광에서의 열악한 작업조건은 광부들에게 사고와 진폐병이라는 위협을 주었으며 막장에서 해방되어 생활하는 일상 환경 또한 열악한 조건으로, 충분한 휴식의 공간이 되지 못하였다. 하지만 광부들은 그들이 일하는 일터 안과 밖의 열악한 환경 속에서 때로는 동료로 때로는 이웃으로 돈독한 관계를 맺으며 탄광공동체를 형성했다. 이 장에서는 광부들의 동료애를 살펴보고 그것이 막장 밖 일상영역인 영역으로 이어져 어떠한 모습을 그려내는지 살펴보려 한다.

광부들은 동일한 직종, 혹은 직장에 종사한다는 단순한 사실뿐 아니라 탄광노동의 성격, 즉 노동 강도나 위험성이 극한 상황에 처해 있기에 동료의식이 남달리 강하다

(김용환·김제동, 1996). 탄광 작업장 내부 환경은 위험하기 때문에 사고가 빈번했다. 만약 작업장에서 사고가 나면, 도와줄 사람은 동료 밖에 없었다. 그렇기 때문에 광부들은 서로의 동료를 믿고 의지하였다.

갑방하면 갑방 같이하고, 을방하면, 을방 같이하고. 그래서 친하지. 10년 넘게 같이 일한 사람들도 있고, 하다가 바뀐 사람들도 있고. 오래된 사람들은 15년 된 사람도 있고 그렇지. 한군데서 같이 일한지. 학교생활 할 때는 3, 4년만 같이 있어도 엄청 친하잖아. 그 위험한데서 같이 일하고 그랬으니 가족이지. 내가 부주의하면 옆의 동료가 다칠 수도 있고. (광부 P, 45세)

사고 수습을 동료들이 하지. 지하 600m에 경찰이건 뭐 건 필요가 없어요. 동료밖에 없지. 경찰이 들어와서 도움 되는 게 없어, 동료들 때문에 생활하는 거지. (광부 W, 38세)

노동이 첫째 힘든 거지. 위험할 때 믿을 거는 동료밖에 없어. 살리고 죽는 거는 동료밖에 없어. (광부)

일터에서 뿐 만 아니라 막장 밖의 일상적인 영역에까지도 광부들의 동료의식은 이어져왔다.⁷⁾ 일이 끝나고 나면 보통 광부들은 동료들과 함께 술자리를 가졌다. 탄광의 특성상, 막장 내부의 빈번한 사고는 광부들로 하여금 재해에 대한 불안과 두려움을 가중시켰고, 이런 불안과 더불어 위험을 수반한 강한 육체노동의 피로를 해소하는 방법으로 광부들은 술을 자주 마셨다. 술자리는 마치 광부들에게 지옥 같은 막장에서 방금 올라온 광부의 꿀맛 같은 휴식이었다(박철한, 2001: 19). 또한 탄광촌 지역에 음주문화 활성화된 다른 이유는 여가시간을 보낼 마땅한 문화시설이 갖추지 못했기 때문이기도 하다.

여기 와서 처음에 별로 살고 싶은 마음이 없어. 동네가 너무 시커멓고, 문화시설도 하나 없고, 애들이 제대로 놀만한 데가 없어. 지금은 엄청 나아진 거야. (광부)

고한 사복 합쳐서. 만 명도 안 되는데. 그 인원 가지고 문화시설 해봐도 유지가

7) 기타 다른 것으로는 “별도로 하는 건 없어. 고스톱 치지. 술은 선천적으로 몸에 안 받더라고. 들마루에서 동료들이랑 고스톱 치기도 하고”(광부 P, 45) 라는 경우도 찾아볼 수 있었다.

안 돼지. 그러니까 오래가지 못하지. 공원 같은 건 해주면 좋지. 한번 해놓으면 들어가는 돈이 별로 없으니까. 일요일 같을 때 나가서 바람이라도 쐬고 그러게 그런 건 있으면 좋지. (광부 P, 45세)

여긴 놀러 갈 데가 없다고. 그러니 술이나 담배밖에. 배울 것도, 놀이공원도 없어. 산으로 둘러싸여 경관은 좋지만. (광부 J, 50 후반)

위의 여러 요인과 맞물려 사북지역은 술집 같은 유흥업이 발달했다. 특히, 막걸리 같은 술을 파는 선술집(대폿집)이 많았다고 한다.⁸⁾

여기 사북시내가 전부 다 술집이고 고기집이었어, 여기. 근데 지금 이제 뭐 카지노가 들어서 가지고 모텔 들어서고 그러는데, 전부 다 술집이고 고기집이었던 말야. 목욕하구 갈증이 나잖아? 막장에서 일하고 나면 갈증 나잖아, 나와서 밥 먹고, 나와서 한 잔하면 갈증이 싹 해소되는 거야.. 옛날 사택 살 때는 집에 이불이 두 채야. 술 먹고 그냥 자니까 새까만 이불 하나 있어야 되구, 씻고 잘 때는 마누라하고 자는 이불은 따로 있구. (광부 L, 40대)

현재에도 광부들은 술집 뿐 아니라 사택아파트 주위 풀밭에 앉아 동료들끼리 자주 술자리를 마련한다. 텃밭에서 직접 재배한 야채에 불판에 구운 고기를 안주삼아 술을 마시는 광부들을 현지조사 기간 내내 목격할 수 있었다. 동료들끼리 마련하는 이런 술자리는 단순히 술을 즐기는 것에서 끝나는 것이 아니라 막장 밖에서도 광부들 사이의 관계를 돈독히 해주는 역할을 했다.

A, B, C 운영하잖아(갑, 을, 병). 내가 B가다 있었어. 그러다 손가락 다치는 바람에 다시 복직을 했지. 복직을 했더니 A가다로 보내주더라고 거기서 하다가 2004년도1월 2일부로 다가, 다시 B가다로 왔지. 그래가지고 친구들하고 가다가 틀리니까 자주 못 만나잖아. 만나봐야 일요일 날이나 만나고 그러지. 가끔 가다 여기 와 가지고 삼겹살도 꾸워 먹으면서, 이래 이런 얘기 저런 얘기도 하는 거지. (광부 M, 45세)

(술자리를 하시는 광부들 인터뷰 중)

조사자 : 일 끝나면 주로 뭘 하세요?

8) 술집은 사북에서 쉽게 볼 수 있는 것이었다. 탄광지역에서는 선술집이 일상적인 것으로 향도(막장의 입구)가 위치한 곳에는 간판 없는 선술집이 늘어섰다고 한다(박철한, 2001, p.36).

광부L 40대 : 삼삼오오 모여 앉아갖고 소주 한잔 먹고 자,
광부M : 야가 (폐광)3개월 남았다고 그러니까 자꾸 술이나 먹구, 얼굴이나 잊
어 버리지 말자구 맨날 불러.

또, 광부들은 향우회나 친목회, 계 등의 모임을 통해 서로의 관계를 돈독히 하고 있
었다.

향우회가 대단했어요. 향우회의 경우 광산의 근로자가 많았거든요. 예전에는
광부가 80-90%였고, 지역 주민들은 10-20%였어요. 하여튼 경조사 있으면 고
향이 남쪽이니까 거까지 찾아가기도 하고, 향우회 단합대회 하면 무시 못 하니
까 기관장도 와서 축하해주고, 야유회 간다면 차량에 프랑카드 달아 가지고 시
내를 한 바퀴 돌아다니고 그랬어요. 지금은 자생단체가 가장 크지만, 그 때는
향우회가 가장 크지 않았나 생각해요. (일반주민 B)

동료들하고 모임을 하는데, 월 회비에서 일부 적립해서 실사비로 쓰고, 만나서
식사도 하고 그러지. 월 1회 모이는데 부부동반이야. 동료들 15명에 안식구까
지 합치면 30명. 이름은(쑥스러워하심) 동원형제친목회. 이제 떠날 때가 되서
섭섭하지만, 떠나도 연락체제가 좋고, 뽀뽀히 흠어지는 게 생업에 종사하려고
그러는 거니까. (광부 C, 50대)

동료들이랑은 자주 만나죠. 1달에 15~20명씩 만나는데 다 아시는 분들이지.
(광부 W, 38세)

다 (동원)종업원인데, 다 친목회지 뭐. 다 친해. (복지상회 男, 50)

1달에 4개. 계마다 한 달에 한 번씩 모여. 나는 특히 많은 편이야. 90%가 주로
동료들하고 하는 거야. 어떻게 하다보니까 많이 해. 한 팀이 18명 정도. 서른
몇 명 되는 것도 있고. 총인원이 칠십 명 넘겠는데, 칠팔십 명. 아줌마들도 있
지. 아줌마들이 없으면 재미가 없잖아. 아줌마들은 남자가 없으면 재미가 없고.
(광부 P, 45세)

광부들의 동료에는 일터와 막장에서 일상영역에 까지 확대되어 독특하고 강렬한
유대 관계를 형성하였다. 이를 입증하듯 동원탄광의 노동조합은 단결력이 뛰어난 것
으로 널리 알려져 있다. 이런 단결력은 1980년 사북항쟁, 89년 동원탄좌 파업의 원동
력이 되기도 했다.

사복은 이슈가 생기고 공동의 목적이 있으면 단결력이 대단해요. 이렇게 해서 성공 하고 있고. 이런 단결 원뿌리는 80년대 사복사태예요. 4, 5일 만에 언론통제가 됐어요. 여기는 애향심 같은 단결력이 강하다고 보지. 광산이라는 산업 때문인데, 초기에는 국가경제발전을 이룬다는 자부심이 있었거든. 그런데 후에는 한이 맺혀서 사람답게 살아보자고, 그래서 단결력이 강하지요. (광업소직원 C, 45세)

이런 동료간의 유대감은 그들이 살고 있는 사택에서도 자연스럽게 강화되었다. 같은 곳에 거주하기 때문인데, 일터에서는 직장동료로써 집으로 돌아와서는 같은 곳에 사는 이웃으로써의 정을 키울 수 있었다.

여기가 시가 아니니까, 시골이잖아. 광산이 있어서 집단부락으로 사람이 좀 많이 살아서 그렇지, 시골이란 말야. 그래서 아직 정겹고, 시내 같지 않고, 시내 같은 경우에는 앞집이라 해도 모르고 살잖아. 여기는 저기 아파트에까지 몇 호에 누가 사는 지까지 다 아니까. 나는 여기 아파트 몇 호에 누가 살고 집 번호, 전화번호까지 짝 다 있어, 내가 여기 일을 하기 때문에. 모르는 집이 한집도 없어. 그런 게 좋지. (광부 P, 45세)

아파트 단지 내에 사람들이 진짜 한 가족같이 살았어. 일년에 두 번씩, 봄 가을에 옥상 물탱크 청소를 한다고. 그럼 그 동 사람들이 다 나와서 다같이 하는 거야. 같이 하고, 청소 다 하고 나면 삼겹살 사다 구워 먹고. (광부 M, 45세)

또한 광부의 가족들도 가장인 광부만큼이나 다른 광부의 가족들과 돈독한 관계를 유지할 수 있었다.

사택 살 때는 아줌마들 모여서 보름 같은 때 같이 옷치고, 보리밥 같이 먹고, 같이 밥도 해먹고... 거기서는 같이 사니까 같이 지냈지. 지금은 사택에서 살던 사람들 많이 떠났어. 헤어질 땐 아쉬웠지. 처음에는 연락 자주하다가 뜸해지고 이젠 연락 안 되는 사람도 많고. (광부부인 K, 44세)

모임이라고 해서 모이는 것 보다 동네 사람들하고 술잔치하죠. 머 동네 사람들이라고 해도 같은 직장인들, 아파트 동 주민들하고 모이는 거죠. 주로 저기 우리방(안방)에서 많이 하고, 저쪽 옆에 차고에서 돛자리 펴 놓고 고기판에 삼겹살 구워서 먹어요. 20날 정도에 4-5가족 15명 정도 모여서. 보통 6~9시까지 먹고 헤어져요. 모이면 재밌어요, 인심도 좋고. (광부부인 G, 44세)

친구들이 돈 모아서 고기 사 가지고 그리고 놀러 가고 그랬어요. 가스 불도 없고 그래서 돌 놓고 구워 먹고 그랬는데. 도사골 계곡 개발하기를 잘 못한 것 같아요. 술집도 많았지만 옛날 개념으로 인정도 많고. 그 때는 여기 다 탄면지였고, 미관상으로는 안 좋았지만 동네가 포근했어요. 정이 있고 그랬으니까요. 인정이 말라간다는 것이 가장 슬픈 일이죠. (광부부인 S. 50대)

막장 안의 동료애는 그대로 사택으로 이어져 광부와 그들의 가족까지 포함하는 탄광촌만이 만들 수 있는 ‘탄광공동체’를 만들었다. 고달픈 탄광촌의 삶 속에서도 광부들은 막장동료이자 이웃인 서로를 의지하며 탄광촌에서 살아왔다. 막장 안에서는 사고가 나면 서로를 도와줄 수 있는 동료로, 일상에서는 자신의 텃밭에서 수확한 채소를 나누어 먹는 가까운 이웃으로, 광부들은 인심이 살아있는 탄광촌에서 이렇게 지내왔다. 그리고 그의 가족들도 그들의 가장인 광부와 함께 탄광촌의 문화와 사회를 만드는 역할을 했다. 검은 탄 먼지 날리는 사복에서 연탄불만큼이나 따뜻한 탄광공동체, 즉 그들만의 “고향”을 만들었다.

4. 석탄산업합리화사업과 폐광 이후 탄광공동체의 변화

1980년대 후반부터 에너지 수급과 소비의 변화로 가정에서 연탄소비는 급감하였다. 조광법 제정 이후 무분별한 중소영세탄광들의 난립으로 시장 여건을 고려하지 않고 생산이 이루어졌고, 1984년 이후 무연탄수입 허가로 인해 시장에 석탄 공급은 포화상태에 다 달았다. 게다가 국제 유가 인하로 석탄 가격은 경쟁력을 상실하였다. 그리하여 석탄 생산 채탄여건의 악화 등 대내외적인 요인으로 인해 정부는 석탄산업에 구조조정이 불가피함을 판단하고 1989년부터 본격적으로 석탄산업합리화 사업을 실시하였다. 석탄산업합리화 사업이란 석탄산업의 자생력을 높이고 석탄수요에 맞추어 적정생산을 유지하기 위해 비경제적인 탄광을 폐광하고 우량탄광만을 육성하는 것이다.⁹⁾ 정부의 석탄산업합리화 정책이 시행됨에 따라 1989년부터 94년까지 전국 355개

9) 정부는 1986년 개별적으로 시행되던 ‘석탄개발에 관한 임시조치법’대신 석탄산업법(법률 제 3807)을 제정하였고 1987년 석탄합리화 사업단이 발족되고, 1989년부터 석탄합리화 사업이 추진되었다. 석탄합리화 사업은 1989년부터 1996년까지 채탄성과 탄광규모 등을 고려해 전국의

탄광 중 303개 탄광이 문을 닫았고, 사북·고한 지역의 33개에 달하던 탄광은 2개만¹⁰⁾ 남고 모두 폐광하였다. 탄광에서 일하던 광산근로자들은 폐광이 되자 자신들의 일자리를 잃고 자신의 가족들과 10년, 20년 동안 정붙이고 살아온 지역을 떠날 수밖에 없었다. 이에 따라 사북지역에 최대 인구 군을 형성했던 광부들과 그들의 가족들이 사북을 떠남에 따라 사북의 인구는 급속히 줄어들었다. 석탄산업 최대의 호황기였던 1986년, 87년에는 사북·고한의 인구는 6만에 달하였으나 석탄합리화사업이 시작된 1989년에는 45,292명, 석탄합리화사업이 마무리되어가던 1994년에는 22,730명으로 사북고한의 인구는 5년 사이에 절반이 빠져나갔다(사북청년회의소, 2001; 174). 정부에 의한 석탄합리화 정책이 시행됨에 따라 석탄광업 중심의 단일산업지대로 성장해왔던 탄광지역들은 인구감소와 함께 급속한 경기침체에 빠져들었다.

<표 4> 정선군과 사북읍 고한읍의 인구추이(1980-2001)

	1980년	1985년	1990년	1995년	2001년
정선군	20,029	18,341	15,332	14,004	13,083
고한읍	-	32,801	20,010	9,846	6,353
사북읍	51,042	23,162	17,218	9,970	7,494

출처: 정성호, 2004.

폐광으로 인한 대규모의 실직과 급격한 인구감소에 따라 폐광지역의 경기가 급속히 침체되자, 지역의 폐허화·공동화 속에서 누구보다도 지역 소상공인들이 생계에 위협을 느끼게 되자 이를 극복하기 위해 1990년대 이후 소상공인을 중심으로 한 지역주민들의 ‘지역 살리기 운동’이 전개되었다. 1993년 ‘사북, 고한 지역 살리기 공동추진위원회’¹¹⁾가 결성되면서 ‘지역 살리기’ 운동은 더욱 본격화 되었다. 이후 공추위는 각종 토론회와 간담회를 개최하고 다양한 캠페인을 전개하면서 더욱 대중화·조직화된 지역운동을 펼쳤다.

362개를 탄광 중 237개를 연차적으로 폐광시키고, 나머지 대형 탄광들도 2005년까지 정리를 완료하겠다는 내용을 담고 있다.

10) 사북 동원탄광과 고한의 삼탄이 남았다.

11) 이하 공추위 ; 공취위는 번영회, 청년회의소, 의용소방대, 새마을부녀회 등 지역의 자생단체들을 중심으로 결성되었다.

광산이 폐광되면서 지역이 너무 초라해지니까 지역에서 장사하고 집이라도 한 채 있는 사람들은 앞날이 캄캄했다. 당시 광부들보다는 지역주민이 앞장서서 삭발하고 단식투쟁하고. 한 50여명 정도 지역유지들이 앞장섰다. 광부분들도 아예 참가 안한 것은 아니었고 그러나 한, 두 분 정도가 대표로 참가했고, 나머지는 지역주민들이었다. 어차피 그들은 떠날 사람이라는 인식이 있었던 것 같다. 사복사태 얘기를 당시에 들어들었는데 그것은 사복 사람들이 무섭다는 인식을 심어주기 위한 것이었다. (상인 女, 53세)

실제로 주민들은 외국의 폐광한 지역의 성공 사례지역을 방문해 배워온 경험들로 실험적인 개발안들을 제시하고, 대체 산업화 시안을 작성하여 정부에 제의하기도 하였으며, 직접 추진하고자 하였다. 이들은 답답한 마음에 지역에 핵폐기물 처리장까지도 유치하겠다는 의견을 정부에 내놓기도 하였다.

호 소 문 1호 : 우리 모두 동참하여 생활 터전 보장 받자! (일부인용)

30년 생활터전마저 내놓고 쫓겨나는 신세가 되었습니다. 주민 여러분! 이제 우리는 더 이상 참을 수 없어 목숨을 건 도전장을 내놓기로 결심하게 된 것입니다. 우리 주민은 무엇인가 행동하지 않고, 결정하지 않으면 안 됩니다...

1. 핵폐기물 시설처리라도 환영한다.
2. 무연탄 생산량에 대해서는 정부에서 전량 구매하라.
3. 개방 촉진지구로 조기에 지정하라

라는 결의문을 채택하고 강도 높은 활동을 전개하기로 결의 하였습니다. 이러한 행동은 우리가 죽는다는 위기의식을 느껴 이렇게 거리를 뛰쳐나왔습니다. 우리들의 절박한 외침과 철저히 깃뚫힌 생활 터전을 보장받기 위해 할아버지, 할머니, 아버지, 어머니, 아이들 또는 직장인, 학생 등 주민 전체의 동참을 호소하기에 이른 것입니다.

주민들의 절박한 시도들은 정부의 미온적인 대응에 번번이 실패로 끝나고 말았다. 왜냐하면 강원도 정선, 태백지역은 환경 녹지 7등급지역으로 개발제한구역으로 묶여 있었기에 주민들이 제시한 이런 개발안의 시행이 제도적인 지원을 얻기엔 힘들었다 (조명래, 1995). 지역 주민들이 느끼는 지역경기침체에 대한 위기의식이 계속되고 있는 가운데, 경쟁력 있는 우량탄광만을 집중육성 하겠다는 정부정책에서 주민들은 그

래도 국내 최대 민영 탄광인 동원탄광만은 계속될 거란 믿음을 가지고 있었다. 그러나 정부의 감산정책에 따라 근무조를 줄이겠다는 동원탄광의 발표가¹²⁾ 나면서 주민들은 더욱 지역경기침체의 위기의식을 느끼게 되었다. 이 감산정책은 결과적으로 인근 폐광지역의 위기를 함께 경험해온 주민과 광산노동자 사이의 심적 결합력을 높이는 계기로 작용해, 그동안 산발적으로 진행돼 온 지역운동은 전(全)주민적인 강도 높은 대정부 투쟁으로 전환하였다.

1995년 2월 27일, 사북항쟁이 있었던 사북읍 동원복지회 광장에서 공추위 회원을 포함한 노인과 부녀자 및 대략 5천여 명의 주민이 참석한 가운데 ‘생존권 확보를 위한 전 주민 쉼기대회’가 추진되었다. 투쟁에 참가하기 위해 사북·고한 지역의 모든 상가는 문을 닫았고, 투쟁 지도부의 식발과 100여명이 넘는 주민들이 자원 식발하였다. 엄동설한에도 자리를 뜨지 않는 주민들의 단호한 투쟁 앞에 정부는 대책회의를 마련하여 투쟁 3일 만에 공추위 대표들과 박재운 통산산업부 장관과의 면담이 이루어졌고, 이를 통해 지역의 요구가 받아들여지면서 ‘폐광지역개발촉진특별법’¹³⁾ 등 5개항의 합의(3·3 합의)¹⁴⁾가 이루어졌다.

3·3 그건 인제 특별법 얻을라고. 광산이 폐광이 돼가고 지방이 이래되니까는 어떤 법이 있어야 되잖아요. 그건 주민이고 우리 노인이고 어린아 할 것 없이 전부 다 참석했어요. 광부들이고 뭐 얘기할 것도 없고. 사생결단하고 하니깐 각 장관들이 읍사무소 와가지고 승낙을 해주고 한 거죠. (일반주민 男, 47세)

12) 석탄감산 정책은 석탄생산량을 점차적으로 줄여나가겠다는 것으로, 동원탄좌는 기존의 갑·을·병 방 근무에서 병방(야간 근무)을 없애고 갑·을 방만 근무할 것을 발표하였으나 이는 주민들의 투쟁 결과 실현되지 못하고 현재까지 동원탄좌는 3교대로 근무를 계속하고 있다.

13) 이하 폐특별법 : 입법과정에서 ‘폐광지역 개발지원에 관한 특별법’으로 변경되었다.

14) 3·3 합의 내용: ①사북·고한 지역을 포함한 주요 탄광지역을 ‘지역개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률’에 의한 개발촉진지구로 조기 지정한다. ②주요 폐광지역을 고원관광지로 개발하기 위해 ‘폐광지역 개발촉진특별법’을 제정함과 아울러 통산산업부에 ‘폐광지역 개발촉진 지원단’을 설치한다. ③현재 추진하고 있는 탄광지역 6개년 계획(1992~97)을 보완하여 남은 기간동안 집중적으로 투자하여 차질없이 추진한다. ④앞으로 석탄감산은 불가피하나 그 속도를 적절하게 조절해나가면서 적정 생산규모는 계속 유지해나갈 계획이며, 사북·고한의 경우 석탄생산량이 증장기적(향후 5년간)으로 연간 170만톤 수준으로 유지토록 한다. 다만 대체산업 유치로 고용이 창출될 경우 그에 상응하여 감산을 한다. ⑤주요 탄광지역에 대체산업 창업을 촉진하기 위하여 투자비의 50% 수준을 장기 저리로 융자하는 지원제도를 마련한다. 사북·고한의 경우 현 석탄생산규모(200만 톤)과 향후 생산규모(170만 톤)의 차이에 해당하는 금액(240억 원)을 융자 지원한다.

주민들은 3·3합의를 이뤄낸 것에 그치지 않고, 주민들의 의견을 반영하기 위한 노력들을 계속하였다. 주민들의 이런 노력으로 1995년 12월 19일 『폐광지역개발지원에 관한 특별법』¹⁵⁾이 제정 공포되었다. 폐특법 제정에 의해 1997년 강원남부 폐광지역에 ‘탄광지역 개발 촉진지구개발계획’이 승인되었고, 같은 해 카지노 사업의 기본계획이 마련되어, 1998년 6월 (주)강원랜드가 설립되었다. 2000년 10월 스몰카지노가 개장하고, 2003년 9월 메인카지노와 호텔이 예전 사북 동원탄광의 지장산 사택자리에 개장하였다. 강원랜드는 면적 4만평 규모로 477개의 객실을 갖춘 특급호텔로 200대의 게임테이블과 960대의 슬롯머신이 설치되어 성황리에 운영중이다. 이후 계획으로 ‘가족형 종합 관광단지’로 거듭나기 위해 스키장과 골프장을 건설 중에 있다. 강원랜드가 폐광지역의 유일한 희망으로 자리 잡아 감아 따라, 사북의 모습은 지난 반세기 동안 함께 한 동원탄광에서 강원랜드로 변해가고 있다. 이에 따라 과거 사북의 모습이었던 탄광과 광부는 고원관광지의 이미지에 반하는 것이 되어 오히려 이제는 지역 차원에서 조속한 폐광을 요구하게 되었다.

(99년 대투쟁) 그 당시 강원랜드라는 사업은 정해져 있는 상태인데, 주민들은 삼탄, 동탄이 빨리 문 닫아야 한다고 했습니다. 관광산업을 활성화시키기 위해서, 강원랜드가 들어오면 모든 것이 이루어 질 줄 알았는데 그렇지 못했고, 이 지역 상인들은 영세 상인인데 저 강원랜드 안에서 뭐든 게 다 이뤄지고... 그래도 상인들은 우리지역엔 광산이 있어야 하고... 그런 것을 늦게 깨달았죠. (광산노조 J, 40대 초)

폐광의 위기 속에서 사북지역의 경기를 되살리기 위한 과정에서 주체는 일반주민이었다. 사북은 탄광촌의 대표적인 지역 중의 하나였다. 사북은 ‘검은 땅’ ‘검은 마을’로 기억되는 탄광촌이었다. 이 사북지역의 주체는 당연 광부들이었다. 광부들과 그들의 가족이 대부분의 사북지역의 인구를 구성하였고, 그들이 탄광에서 번 돈으로 사북의 소상공인들을 먹여 살렸다. 특히 1980년 ‘사북항쟁’은 사북 광부 공동체의 무서운 힘을 보여주었던 사건이었다. 그러나 폐광으로 인해 광부들이 떠나게 되었고, 더 이상

15) 폐특법은 8월 30일 통산산업부 공고 제1995-122호로 입법예고 된 이 폐특법은, 11월 11일자로 국무회의에 법안이 심의·통과되어, 12월 19일 폐광지역개발지원에 관한 특별법』으로 제정·공포되었다. 폐특법은 2005년까지로 10년의 유효기간을 두어 한시적으로 보장하고 있다. 현재 폐특법의 유효기간이 1년 남아 있는 상황으로, 강원도는 폐특법 시효연장을 추진하고 있다.

탄광촌이 아닌 새로운 ‘강원랜드’라는 대체산업이 들어옴에 따라 사북의 모습이 변하기 시작하였다. 이에 따라 지역의 주체도 광부에서 지역민으로 변하였다. 그러나 폐특별 제정과정과 강원랜드 대체산업 추진 과정 등의 지역운동에서 사북 주민들은 과거 광부들의 탄광에서 흘린 땀을 자신들의 요구를 달성하기 위해 사용하였다.

탄광지역 생존권 확보를 위한 전 주민 쟁기대회 성명서(일부 인용)
성 명 서 : 탄전지역 주민 총쟁기대회를 앞두고

생존권은 어떤 권리보다 천부의 인권이다. 생존권이 처절히 짓밟히는데도 침묵하는 것은 국민 된 권리를 스스로 포기하는 것이다. 2월 27일부터 시작하는“생존권 보장을 위한 대 정부투쟁”은 그 동안 냉대 당해온 탄전지역 주민들의 인권을 지키기 위한 마지막 수단이며 아울러 수 십 년 간 국가에 석탄에너지로 봉사해온 탄광근로자들의 피와 땀의 당연한 대가를 요구하는 것이다.

1995년 2월 24일.

고한, 사북 지역 살리기 공동추진위원회.

이렇게 과거 광부들의 피와 땀을 이야기하면서 일구어 낸 대체산업은 사북의 광부들에게 어떤 가능성과 대안을 제시한 것이 아니라 오히려 광부들을 사북에서 주변적인 자리로 밀어내고 있다.

5. 폐광과 보상체계

석탄합리화 사업에 의해 영세한 탄광을 중심으로 이미 그 경제성을 상실한 탄광들이 1989년부터 정리되기 시작했다. 이 당시 실직한 광부들은 회사에서 주는 퇴직금 외에 별다른 보상을 받지 못했는데 그나마도 영세한 소규모의 탄광에 근무했던 광부들은 퇴직금마저 받지 못하고 실직을 당하기도 했다.

지금 여기 합리화 들어가기 전에 그 때는 합리화가 없었지. 내가 여기 올 때 하청다니는 사람들은 명퇴라는 게 없었어. 그냥 회사 문 닫으면 그걸로 끝나는 거야. (광부)

이처럼 석탄광의 기업경영은 대부분 영세한 기업이고 폐광이 되는 경우, 광업의 특성상 잔존자산의 회수가 거의 불가능하기 때문에 근로자의 임금체불 등 각종 채무비용의 해결능력이 한계에 부딪히는 경우가 빈번했다. 정부는 이러한 제반여건을 감안하여 비경제탄광이 폐광하고자 할 경우 폐광 소요비용의 일부를 정부가 지원할 수 있도록 석탄산업법 제39조의 3을 개정(개정 1994.3.24, 1997.12.13, 1999.2.8)¹⁶⁾하여 근로자의 생활안정을 도모하고 공동화로 인한 지역사회문제를 최소화하고자 했다. 이것이 이른바 폐광지원제도이다. 폐광을 신청한 광산을 대상으로 석탄합리화사업단에 설치된 폐광심의위원회에서 석탄수급상황, 개발경제성, 가용예산 등을 고려하여 최종적으로 선정된 탄광에 한하여 폐광대책비를 지급하고 있다. 올해 4월말 동원의 폐광신청이 석탄합리화사업단에 의해 받아들여졌고 동원은 올해 10월에는 폐광을 한다는 계획에 있다. 동원의 폐광과 더불어 실업이 확정된 동원의 광부들은 회사측에서 지급하는 퇴직금 이외에 현재 광부들이 거주하고 있는 사택을 비우고 이주해야 됨으로 소요되는 이주자금 명목의 위로금과 더불어 앞서 이야기한 폐광대책비를 석탄합리화사업단으로부터 받게 된다. 이런 상황을 동원광업소 직원의 이야기를 통해 살펴보자.

3년 전부터 이직이나 채용이 없다. 3년 전까지 사람들이 매일 줄어들었다. 사람도 늘지 않았고 석탄판매도 줄었다. 그 때 나간 사람들은 퇴직금을 받고 스스로 나가는 명예퇴직형식으로 나갔다. 94년부터 몇 년 동안 구조조정을 했고, 99년도에 폐광대책비라는 것이 생겼다. (광업소직원 J, 45세)

1999년 전국광산노조연맹 소속의 광산근로자들은 대대적인 연합투쟁을 통해 석탄합리화사업단이 폐광 후 폐광구의 광산근로자들에게 지급되어 온 폐광대책비를 새롭게 개정하였다. 퇴직금은 1년 이상 근무한 광원이라면 누구나 받을 수 있지만 폐광대

16) 석탄산업법 제39조의3(폐광대책비 지급)

①제39조의2제1항의 규정에 의한 기준에 해당하는 광산의 석탄광업자가 당해 광업권 또는 조광권의 소멸등록을 마친 때에는 사업단은 당해 광산의 퇴직근로자 및 석탄광업자등에게 다음의 각호의 금액을 지급하여야 한다.

1. 근로기준법 제34조의 규정에 의한 퇴직금의 최저 기준액의 75퍼센트 해당액, 2월분 범위안의 임금 및 근로기준법 제19조의 규정에 의한 평균임금 1월분 해당액의 실직위로금.
2. 석탄광업자에 대한 광업시설의 이전·폐기 등을 위한 지원비로서 폐광되는 광산의 연간석탄생산량을 기준으로 톤당 1만원의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 금액.
3. 폐광되는 광산의 광해방지를 위한 비용.
4. 기타 대통령령이 정하는 폐광대책비.

책비는 '석탄생산감축으로 인하여 퇴직한 자로서 퇴직일 현재 3개월 이상 재직한 자와 석탄생산감축 승인일 이후 퇴직자(석탄생산감축지원금 지급요령 제3장의 제1조17)에 의거)'로 한정되어 있다.

우리는 촉탁(특별히 채용된 것)이라서 대책비가 안 나와요. 퇴직금만 있지. 대책비는 산업자원부에서 안주는 걸. 우리는 법으로 된 게 아니라서 못 받지. (광부)

이렇듯 폐광대책비는 석탄생산 감축지원금에서 명시한 지급대상자에 한하고 있으며, 지급기준은 같은 법령 제6조에 의해 최저 3개월에서 최고 13년으로 구분되어져 있다. 지급법령 기준은 다음과 같다.

- 영 제41조 제4항 제1호의 규정에 의한 퇴직근로자별 전업지원금은 아래 각 목에 따라 산정한 전업준비금과 특별위로금을 합한 금액으로 한다.
 - 전업 준비금

근속기간	3월이상 ~1년미만	1년이상 ~2년미만	2년이상 ~3년미만	3년이상 ~4년미만	4년이상 ~5년미만	5년이상 ~6년미만	6년이상 ~7년미만	7년이상
지원수준 (평균임금)	5개월분	6개월분	7개월분	8개월분	9개월분	10개월분	11개월분	12개월분

- 특별위로금 : 근속 1개월당 평균임금 0.186개월분. 단, 13년 이상 근속자에 대해서는 29.016개월분까지만 인정한다.

전업준비금으로 평균임금의 5~12개월분, 특별위로금으로 근속 1개월당 0.186개월분을 지원하도록 하고 있다. 위의 법령에 명시된 전업준비금과 특별위로금으로 분화된 폐광대책비¹⁸⁾를 통합하여 좀 더 단순화하면 다음의 표와 같다.

- 제5조(지원대상자)①감축지원금의 지원대상이 되는 근로자는 제3조의 규정에 의한 석탄광산에 소속하나 근로자중 당해연도에 석탄생산 감축으로 인하여 퇴직한 자로서, 퇴직일 현재 3개월 이상 재직한자(법인인 석탄광업자의 임원은 제외한다)로 한다. 이 경우 석탄 감축과 상관관계가 있는 자라야 한다. 다만, 영 제41조 제4항 제4호의 규정에 의거 지급하는 자녀학자금 은 사업단이 시행하는 학자금 지급규정에서 정한 지급대상자에 해당하는 자에게만 지급한다. ②제1항에 의한 감축지원대상자는 취업규칙 또는 단체협약에서 정한 정년을 초과한 근로자는 제외한다.
- 폐광대책비외에 영 제41조 제4항 제4호의 규정에 의해 자녀학자금을 지원받게 되는데 이것은 폐광 후 3년까지 지속적으로 지급받게 된다. 영 제41조 제4항 제4호의 규정에 의한 자녀학자금은 다음 각 목의 구분에 따른 기간동안 지급한다. 다만, 이 규정 시행 전에 폐광대책비 지급규정에 의거 이미 학자금 혜택을 받은 자는 그 기간만큼 지급기간에서 제외한다.

<표 5> 생산감축시 근로자 대책비 지급 기준

(단위: 개월)

근속기간(이상~미만)	근로자 대책비		
	전업준비금	특별위로금	계
3월~1년	5	2.232	7.232
1년~2년	6	4.464	10.464
2년~3년	7	6.696	13.696
3년~4년	8	8.928	16.928
4년~5년	9	11.160	20.160
5년~6년	10	13.392	23.392
6년~7년	11	15.624	26.624
7년~8년	12	17.856	29.856
8년~9년	12	20.088	32.088
9년~10년	12	22.320	34.320
10년~11년	12	24.552	36.552
11년~12년	12	26.784	38.784
12년~13년	12	29.016	41.016
13년이상	12	29.016	41.016

폐광대책비는 폐광탄광 근로자들의 근속년수에 따라 차등 지급되고 있다. 그러나 보상과 관련된 근속기간이 최저 3개월에서 최대13년까지 산출되어져 있어 20여년 이상 근무한 장기근속자들도 모두 13년으로 묶여져 최대 약 42개월의 보상을 받게 되어 장기근속자들은 이러한 제한에 대해 아쉬워하는 목소리이다. 즉 한편으로는 폐광대책비도 못 받고 나간 사람들에 비해서는 나은 편이지만, 다른 한편으로는 평생 동안 탄광과 함께 해 온 사람들이 새로운 삶을 시작하기 위한 보상으로는 턱턱하지 못함을 표출하고 있다. 이 점들은 폐광을 앞둔 다음 광부들의 이야기들에서 잘 드러난다.

사람 욕심이 한정이 없잖아. 어떻게 생각하면 고생하는 거에 비해서야 돈이 적지. 하지만 옛날을 생각해보야 될 것 아냐. 앞전에 나간 사람들은 그런 게(폐광 대책비) 하나도 없잖아. 그냥 나갔지 뭐. 지금 사람들은 그래도 조금은 위로가 되는 거 아니겠어? 그 앞전에 나간 사람들은 20년, 30년 고생만 실컷하고 퇴직금만 달랑 받아나갔잖아. 정년퇴직이 만 54세니까 나가신 분들은 보상금은 못

- 가. 석탄광산에 재직할 기간이 3월 이상 2년 미만은 퇴직일로부터 1년간.
- 나. 2년 이상 4년 미만은 퇴직일로부터 2년간
- 다. 4년 이상은 퇴직일로부터 3년간

받았지. (중략) 지금 내가 알기로는 20년을 했더라도 42개월 치밖에 못 받으니까 그 돈으로 어디 가서 집이나 한 칸 얻을 돈이 되겠냐고. 그러니까 할 수 없이 못 떠나는 건데 고향이 있는 사람들은, 고향에 뭐 농토라도 있고 뭐 그런 사람들은 좀 가겠지. (광부 L, 51세)

또한 폐광대책비의 지급은 근무 년 수뿐만 아니라 탄광의 작업환경이 만들어낸 독특한 작업여건에 따라 차등화 된다. 즉 후산부에 비해 위험이 높은 선산부는 최대 이천만원 정도 이상을 받게 되는 것인데, 이 점은 다음 광부의 말에서 잘 보여진다.

합리화사업단에서 주는 보상금은 산업자원부 석탄과와 전국광산노조연맹에서 합의한 것이다. 13년을 기준으로 13년 이상은 금액이 같고 그 이하의 단기 근속자는 차이가 있다. 정년퇴직 때까지 남은 기간을 고려해서 보상의 기준이 되는 기간을 정했다. 13년 이상의 선산부는 1억 정도 받을 것이다. 후산부는 선산부보다 천에서 이천정도 차이가 날 것이다. (광업소직원 J, 45세)

폐광대책비 지급기준에 명시된 것은 보상 개월 수일뿐이어서 여기에 곱해지는 평균임금의 액수가 정확히 어느 정도인지 확인할 수 있는 객관적인 자료는 확보할 수 없었다. 사북현지 광원들과의 인터뷰를 통해 폐광대책비로 수령 받는 금액이 회사측에서 받는 퇴직금보다 많다는 것, 13년 이상의 후산부가 8천여만원, 동일한 근속년수의 선산부가 1억여원 정도를 받는다는 사실 정도를 확인할 수 있었다. 폐광대책비는 이름 하에 이루어진 보상금액은 가시적으로 윤곽이 잡혀진 상태이나 회사측에서 지급하는 퇴직금의 정확한 수령액은 정해지지 않은 채 노사간 협상 중에 놓여있다. 그리고 다음의 폐광대책비 집행내역을 통해 폐광대책비로 책정된 총액의 1/3정도가 근로자대책비가 차지하고 있는 비중이며, 이중에서도 생활안정금과 관련된 비용이 근로자대책비의 절반정도를 구성하고 있음을 알 수 있다.

지금까지 정리한 보상체계를 통해 광부들에게 돌아가될 금전적 부분의 보상을 알아보았다. 정부의 에너지정책과 맞물려 과거 호황기에서 현재의 쇠퇴기까지 걸어온 석탄산업이기에 퇴직급여 외에 ‘폐광대책비’라는 이름의 특별한 보상금을 받게 되는 동원탄좌의 광원들. 그러나 폐광과 동시에 실직자가 되어질 뿐만 아니라 그들의 주거지였던 사택 나아가 그들의 “제 2고향”을 떠나야하는 뿌리 뽑힌 광부들에게 이러한 보상금이 도대체 무엇을 보상했으며, 그들은 이 보상금 속에 어떤 권리를 가진 존재

로 위치 지워지고 있는 것일까?

<표 6> 부분별 집행내역

(단위: 백만원)

연도	근로자				총계
	퇴직금	임금	생활안정금등	계	
1989	10,286	8,107	19,803	38,196	72,383
1990	5,294	3,879	14,149	23,322	43,076
1991	8,815	4,483	16,584	29,832	53,937
1992	12,183	5,502	21,461	39,146	61,635
1993	16,625	8,317	28,368	53,310	80,794
1994	6,082	1,518	14,026	21,626	31,299
1995	1,588	1,033	12,033	14,654	24,305
1996	326	384	5,422	6,123	19,747
1997	-	-	3,067	3,067	15,524
1998	-	-1	1,645	1,644	16,072
1999	-	-	2,482	2,482	18,339
2000	-	-	656	656	10,247
2001	-	-	1,005	1,005	58,186
2002	8,626	2,100	3,9471	50,197	101,053
2003	360	83	4,096	4,539	28,540
계	70,185	35,405	184,268	289,808	635,137

* 부분별 집행내역 중 광업자와 광해사업비 그리고 감산을 제외한 근로자에 대한 부분별 집행내역과 총계 부분 인용.

출처: 석탄합리화 사업단(<http://www.cipb.or.kr>) 석탄통계

6. 광부 : 보상체계의 수혜자?

개개인이 다르겠지만, 돈이 1억만 있다 그래도 여기 들어오는 사람은 없을거야. 왜? 여기는 막다른 골목이잖아. 자기가 능력도 없고 갈 데도 없으니까. (광부 L, 51세)

광부, 오늘날 이들에게 과거에 자신들이 한국의 경제성장을 견인한 산업전사라는 자부심을 찾아보기는 힘들었다. 그들에게 남겨져있는 것은 '막다른 골목으로 들어온

갈 데 없는 사람들', 즉 '막장인생'들로 또 다시 폐광이후 어디로 가야 할지 모르는 막 다른 길목에 서 있다는 위기감뿐이었다. 이 점은 다음의 이야기들에서 잘 드러난다.

(폐광 이후 계획은?) 어떻게 할지 생각 안 해봤어. 아직 안 해봤지 뭐. (광부)

떠나는 사람들이 아마 반 안 될거야. 못 떠나는 거지. 왜? 돈이 없으니까. 이 돈 가지고는 어디 못가. 지금 내가 알기로는 20년을 했더라도 42개월 치밖에 못 받으니까 그 돈 가지고 어디 가서 집이나 한 칸 얻을 돈 되겠어? 그러니까 할 수 없이 있는 건데, 고향이 있는 사람들, 고향에 뭐 농토라도 있고 뭐 이런 사람들은 좀 가겠지. 근데 내가 알기로는 삼분의 일도 못 간다. 나는 태백이나 삼척, 강릉 쪽으로 가서 조그마한 장사나 할까 생각중이야. (광부 L, 51세)

계획이 없다니까. 집도 없지. 뭐 벌어들일 때 있으면 벌어야지. (광부 Y, 50대)

단순 노동자여서 기술도 없고 나이도 많아서 막연하다. 번 것도 별로 없고 퇴직금이 쥐어져야 구체적 계획이 나올 것 같다. (광부 G, 50세)

10년, 20년 넘게 아니 평생을 사북의 탄광과 함께 살아온 이들에게 보상이 주어졌지만, 다른 곳, 다른 직장에서 새로운 삶을 시작하기란 결코 쉬운 일은 아니다. 게다가 자신들보다 빨리 폐광이 되면서 사북에서 다른 지역으로 이주하였던 다른 광부들의 삶이 자신들의 미래로 투영되면서 더욱더 위기감을 고조시키고 있다.

현재 경기도 안산에 가장 많이 가 있고 철새가 먹이가 있으면 먹이 따라 가는 거 아닙니까. 거기가 신도시 공업도시로 되다 보니까, 먹이가 입에 있으면 야 어디서든 잠시라도 머물렀다 갈 수 있는 것 아니겠습니까? (광부)

여기 있던 사람들 안산 같은데 가가지고 공장 생활도 하고 그러는가 보더라고. 얘기 들어보니까. 안산에 나도 가봤는데 별로 듣데, 안산에 공단이 많대. 여기서 일하던 사람들은 사실상 나이도 많고, 지금 사람들은 공부를 못하거나 잘하거나 대학에 다 가고 그러잖아. 우리시절엔 그렇게 많이 다니지도 못 했어, 먹고살기가 바빠서. 학교도 많이 못 다니고 그래서 그때는 국민학교지, 국민학교 나와 가지고 부모 밑에서 일 배워 가지고 일하다가 광산에 들어온 사람들 허다 하니까, 99%니까, 백 명이면 99명은 초등학교 나와 가지고 일한 사람들이니까 직장을 올 바른거 잡기가 힘들지 사실. 그러다 보니까 나가도 공장 생활하고 그렇지 뭐, 거의 다. (광부 P, 45세)

결과적으로 석탄합리화사업단은 광부들에게 보상을 했지만, 그 보상을 받는 사람들은 여전히 불명확한 자신들의 미래를 위해 끊임없이 보상을 원하고 있다. 이에 광부들은 폐광을 눈앞에 둔 오늘날에서도 보상 사이에서 줄타기를 하고 있는 것이다.

사람 욕심이 한정이 없잖아. ...앞전에 나간 사람들은 그런 게 하나도 없잖아. 그냥 나갔지 뭐. 지금 사람들은 그래도 조금은 위로가 되는 거 아니야? 그지? 그 앞전에 나간 사람들은 20년, 30년 이런 사람들은 고생만 실컷하고 나가가지고 퇴직금만 받아갔지. ...나가신 분들은 보상은 못 받았지. (광부 L, 51세)

합리화는 정부에서 한 것이기 때문에 어쩔 수 없고 회사에 바라는 것이 있다면 우리 때문에 회사가 발전했으니깐 어떤 보상이 있지는 않을까.. 하고 기대하고 있다. 원하지 않는데 되는 폐광인 만큼 이주, 구직에 대한 보상이 필요하다고 생각한다. 만족이라는 게 있겠어요? 만족이라는게 100% 는 없는 거고... 이제 합리화는 정부에서 어쩔 수 없는 거니까 회사에 요구해야죠. 청춘을 여기서 바친 거니까, 또 회사가 우리 때문에 발전을 하고, 석탄산업을 모체로 해서 그룹이 되었으니깐 많은 보상을 요구해야겠지요. (광부 G, 51세)

광부들에게 필요한 것은 자신들이 이제까지 사복에서 영위해온 삶들이 지속될 수 있도록 폐광 이후 사복 지역을 생존 가능한 지역으로 만드는 것으로, 이들이 회사 나아가 정부에 요구하는 보상은 생존권과 커다란 연관이 있다. 이 점은 광산지역주민협의회와 정선자활후견기관에서 탄광(폐광)근로자를 대상으로 행한 설문에서 확인이 된다.

<표 7> 폐광이후 지역 내 취업 또는 개인 창업을 원하십니까?

구분	빈도수	고한	사복	%
취업을 원한다	309	128(30.6%)	181(43.3%)	73.9%
취업을 원하지 않는다.	25	4(1.0%)	21(5.0%)	6.0%
개별창업을 원한다.	36	13(3.1%)	23(5.5%)	8.6%
창업을 하고 싶지만 하지 못한다.	32	8(1.9%)	24(5.7%)	7.7%
계	402	153(36.6%)	249(59.5%)	96.1%
무응답	16	7(1.7%)	9(2.2%)	3.9%
합계	418	160(38.3%)	258(61.7%)	100%

출처: 탄광(폐광)근로자 설문조사결과(삼척타좌·동원탄좌)

위의 표에서 보이듯이 광부들은 지역 내 취업을 원하고 있으며, 결국 광부 그리고 탄광과의 관계 속에서 생계를 영위해왔던 주민들에게 있어서 대체산업의 육성이 최대 관심사가 되었다.

3달이면 끝나는데 적성에 맞는 직장이나 만들어주었으면... (광부 Y, 51세)

학생이고 뭐고 학교 안 다니면 다 일해야 돼. 사람이... 일자리가 없잖아. 이런 데 있어봤자 식당밖에 더 있나? 카지노 안 들어서도 일자리가 없어. 공장 같은 게 없으니까. 탈이야 탈. 살아가는데... 공장같은 게 있어야하는데 (광부부인, 40대)

(탄광지역이 폐광이 되면서 그 당시 가장 큰 이슈가 무엇이었나? 생존권의 문제였는가?) 그렇다. 제일 중요한 것이 우리는 다른 지역은 더 잘 살려고 하는 것에 목적을 두고 있었지만, 우리는 탄광촌이 아니면 다른 것으로 먹고 살 것이 없었기 때문에 생존권 문제였다. 우리는 생존권 차원에서 남들이 싫어하는 핵 폐기장이나, 쓰레기, 교도소까지 요구했었다. 우리는 이것 아니면 살 방법이 없었기 때문에 무조건 생존권 문제였다. (일반주민 S 男, 45세)

이것은 먹고 사는 생계의 문제이다. 광부인구의 대량 인구유출은 지역의 생계에 치명타이다. 폐광지역을 위해서는 최우선으로 고용창출을 바랬다. 고용인원을 창출하는 어떤 것이든. (상인 男, 63세)

최대한 폐광을 늦추면서 대체산업을 요구하려고 한다. 동원이 사기업이게요. 그동안 지역에서 많은 혜택을 받았는데 주민들이 광업에 종사해서 감수하고 살았다. 그래서 떠날 때 떠나더라도 대체 산업 만들고 떠나라 광부들이 재취업 할... 작년 재작년 고향읍이라고 거기도 폐광되면서 2,000명 줄었다. 우리는 인근의 그런 걸 경험했기 때문에 어떻게든 대체산업을 육성하는 것이 최대 이슈다. (공무원 L)

생계의 위기에 몰렸던 광부와 지역주민들의 생존권 투쟁은 지난 10년 동안 격렬하게 이루어졌다. 이런 투쟁과 대체산업에 대한 열망의 산물이 강원랜드였다. 이점은 앞에서 언급한 설문조사에도 일정정도 확인이 된다.

<표 8> 귀하의 (주)강원랜드에 대한 호감도

구분	빈도수	고한	사복	%
매우 호감이 간다	46	26(6.2%)	20(4.8%)	11.0%
호감이 가는 편이다	122	50(12.0%)	72(17.2%)	29.2%
그저 그렇다	170	56(13.4%)	114(27.3%)	40.7%
싫어한다	14	5(1.2%)	9(2.2%)	3.3%
매우 싫어한다	7	3(0.7%)	4(1.0%)	1.7%
관심없다	46	13(3.1%)	33(7.9%)	11.0%
계		153(36.6%)	252(60.3%)	96.9%
무응답	13	7(1.7%)	6(1.4%)	3.1%
합계	418	160(38.3%)	258(61.7%)	100%

출처: 탄광(폐광)근로자 설문조사 결과 (삼척탄좌·동원탄좌)

위의 결과에 대하여 조사자는 다음과 같은 몇 가지 해석을 덧붙였다. “이러한 응답 결과에 대해서는 두 가지 해석이 가능할 것이다. 하나는 폐광이후 유일한 대체산업으로 강원랜드의 현실적 존재가치를 인정한다는 것이고, 또 다른 한 가지는 강원랜드에 대한 기대치를 반영하고 있다는 것이다. 즉 강원랜드 사업의 현실과 향후 전망에 대해 정확한 인식을 가지고 있지는 못하더라도 심정적으로 지역의 새로운 대안으로 받아들여지면서, 자신의 향후 거취와도 연결짓고 싶어 한다는 점이다. 이런 기대와 현실을 반영해서 이런 호의적인 결과로 나온 것으로 보여 진다. 한 가지 특이한 점은 매우 호감이 간다는 응답자의 대부분(46명,11%)이 강원랜드와 직·간접적으로 관계를 가지고 있다는 것이다. 이들 응답자의 부인 또는 자녀들이 강원랜드에 취업하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 강원랜드와 지역주민의 직접적인 관계성이 높아질수록 강원랜드 사업에 대한 평가가 긍정적일 수밖에 없다는 것이다.“

카지노는 주민들이 ‘지역살리기’의 일환으로 정부에 요청했던 대체산업 중 하나였고, 일정정도 일자리 창출 및 지역경제를 활성화하는데 역할을 하였다. 이점은 2003년 6월에 강원랜드에서 발표한 ‘강원랜드 개장으로 인한 강원남부 폐광지역 경제활성화 평가’(책임연구원: 이충기 경희대 교수)에 나온 다음의 지표 결과들이 증명해준다고 할 수 있겠다.

<표 9> 고용현황(전체 및 폐광지역주민 고용비율)

구 분	강원도							기타	총 계
	폐광지역 4개시·군					기타 강원	합계		
	정선	삼척	태백	영월	소계				
직원수(명)	333	137	285	107	862	245	1,107	1,216	2,323
비율(%)	14.3	5.9	12.3	4.6	37.1	10.6	47.7	52.3	100

출처: 이충기(2003:11)

<표 10> 연도별 카지노 매출 및 당기순이익 현황

(단위: 백만원)

연도	구분	매출액			당기순이익
		카지노부문	호텔부문	계	
2000년		88,436	2,514	90,950	41,234
2001년		453,897	8,123	462,020	218,278
2002년		469,389	6,672	476,061	221,018
계		542,333	10,637	552,970	259,512

출처: 이충기(2003:8)

<표 11> 국세, 지방세, 그리고 지역환수금 현황

(단위: 백만원)

구 분	세 목	2001년도	2002년도
국 세	(하단 참조)	116,353	98,692
지방세	(하단 참조)	11,723	10,741
기 금	폐광기금	31,751	31,490
	관광기금	44,777	46,313
	소 계	76,528	77,803
지역개발 사업비	지역개발협력사업비	4,000	-
	소 계	4,000	-
총 계		208,604	187,236

출처: 이충기(2003:9)

국세: 법인세, 특소세, 소득세, 부가가치세, 교육세, 농어촌특별세
지방세: 취득세, 등록세, 주민세, 사업소세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 종합토지세, 도시계획세, 공동
시설세, 지방교육세, 지역개발세

하지만 시간이 흐르면서 카지노 측에서 경제적 이득을 앞세워 지역 개발을 소홀히 함으로써 지역민들을 위한 대체산업으로서의 역할을 감당하지 못하고 있는데, 이 점은 다음의 사례에서 잘 보여지고 있다.

(대체산업이 가장 큰 이슈라 했는데, 카지노도 대체산업으로 설립된 게 아닌가?) 긍정적인 면도 있지만, 카지노에서 강원남부 4개 시·군-정선, 영월, 태백, 삼척-의 광원자녀를 30%나 고용했다. 지금 강원랜드 직원이 2,400명 정도니까 30%면 적은 숫자가 아니다. 그런 건 긍정적으로 보았지만, 강원랜드가 사업 쪽으로, 이윤 창출하는 쪽으로 흐르는 경향이 있다. 처음에는 지역에 많이 참여했지만, 지금은 이윤창출 면에서 주주들 반발이 심하기 때문에 어려움을 많이 겪고 있다. 그런 면에서 조금씩 부정적으로 보이는 거다. 주민들이 카지노 쟁취했는데, 3·3합의해서 특별법 만들어서... 그런데 회사 설립되고 나서는 소액주주들 이익을 더 반영하고 있는 것 같다. 지역은 등한시하고. (어떤 점에서 등한시 한다고 느끼는가?) 지금 현재 카지노 주식이 민간 49%, 공공 51%인데, 이 중에 정선군이 4.9%로 약 98만주 갖고 있다. 정선군에서 요구해도 안 들어 주는 상황이다. 소액주주들 때문에 민자가 49%이니까 영월, 태백, 삼척은 1% 정도씩 갖고 있다. 합리화사업단이 36% 정도 갖고 있고, 주민들 요구는 많은데 이사회 결정을 주총에서 통과해야 하는데 통과가 안 되고 있다. 이런 점에서 점점 갈수록 불만이 누적되고 있다. (공무원 L)

강원랜드가 광부들에게 생존권을 보장하고 보다 나은 삶의 터전을 제공하였는가는 불투명하다. 실제로 위에 언급한 강원랜드가 발표한 설문 조사 결과에서도 ‘내가 살고 있는 지역에 카지노가 있는 것’에 대한 답으로 사북 주민 515명 중 36%가 회의적이라 답변했고 사회적 영향에 대해서는 40%가 부정적(이충기, 2003)이라고 답하고 있다. 대체산업의 하나로 들어선 카지노는 광부들에게 새로운 대안으로 자리를 잡기 보다는 이제까지 광부 나아가 사북주민들이 형성해 온 탄광공동체를 급속하게 해체시키고 있다.

공장은 안 들어서고 카지노 이런 거 놀음하는 게 들어서 가지고 카지노 놀음하는 데잖아. 놀음하니까 나빠진 거 같애. 놀음하러 다니지 뭐. 장난 아니지 뭐. 잃고 나면 그만이지. 거기 갔다 오면 돈 잃고, 오면 집도 없고 절도 없다. 카지노는 들어서면 안돼. 일자리가 있어야지. 사람들 바보 됐어. 바보. 놀음하는 사람들 다 그렇지 뭐. 공장 있으면 일하면 되지. (광부부인 40대)

그러니까 나중에라도 혹시 신랑을 따라가더라도 이런 데는 오지 마. 보는 게 뭐여 전부다 카지노 가고 술 먹고 노름하고 (중략) 하도 가고 싶다 보니까 주민등록증을 옮겨. 체천이나 서울 같은 데로.. 옮겨가지고 매일 가고 그래서 망한 집이 많다. (광부 L, 51세)

카지노 생겨서 여 동원탄좌에 근무하는 사람들은 덕 본 건 하나도 없어. ... 거기서 여기 보상받은 지역 사람들 떨어 먹고 간 사람들 많아. 여기도 지금 회사 다니는 사람들도 카지노 가서 빚진 사람들 더러 있어. (광부 M, 45세)

(떠나실 생각은 없으세요?) 물어보지도 않았어. 집지어 준다는데 뭐 하하하. 땅을 어디 가서 사냐. 땅 살려면 옛날에 사놔야지. 집값이 쌀 때. 땅값 많이 올랐어. 카지노 때문에. 돈 있는 사람들이나 살지. 일자리도 없고 땅값도 비싸고 집값도 비싸고. (광부부인, 40대)

이제까지 정부의 보상은 생존권은 단순히 돈으로 환산이 되었으며, 이들이 이제까지 사북에서 오랜 시간 동안 살아오면서 쌓아온 고용안정, 사회적 자본-인간관계 즉 사회·문화권에 대해서는 고려하지 않았다. 탄광이 개발될 당시에는 사람들을 강제적으로 이주시키던 정부가 경쟁력이 없다는 이유로 폐광을 하면서는 ‘돈 줄테니 알아서들 하라’는 식의 국가 보상은 ‘토사구팽(兎死拘烹)’을 떠올리게 한다.

폐광지역 특별법은 그 선례인 제주도 개발 특별법의 영향을 받았다고 한다. 또한 이 특별법 제정에 이어 주민들의 요구를 최대한 활용하고 또한 주민들을 주체의 한 축으로 삼은 것은 긍정적인 점으로 지적되고 있다. 그러나 주민들이 욕구를 들어주는 것에, 그리고 ‘개발’에 치우친 결과 몇 가지 문제점을 낳고 있다(조명래, 1995). 1. 폐광지역 개발을 특별법의 형식으로 추진하는 것이 바람직하나의 문제와 특별법이 의도하는 폐광지역 경제의 회생 가능성 여부이다. 2. 과도한 예외규정으로 인한 과다개발과 난개발의 초래와 이에 따른 잠재적 문제의 심각성이다. 3. 환경개발과 보전의 실질적인 조화의 가능성이다. 4. 개발과정과 개발 사후 관리에 대한 규정의 부재이다. 5. 광원들에 대한 우선적 혜택이 실효성 있게 지켜질 수 있느냐에 대한 의문이다. 특히 이 부분에서 문제가 되는 것은 대체산업 관련법이 주민들의 정주생활이 보장될 수 있는 ‘발전의 지속 가능성’ 여부라고 할 수 있다. 이후에도 사북지역에는 관광을 목표로 레저·스포츠 분야의 대체산업이 들어설 예정이지만, 이것이 광부 나아가 사북 주민들에게 생존권 및 사회문화권을 보장 해 줄 수 있는지 의문이다. 다음의 독일의 사

례는 지금까지 사북에서 진행해온 석탄합리화 사업을 평가하기 위한 새로운 시각을 보여준다.

독일의 경우에는 계획이 입안 될 때 숲을 소유한 사람들이나 농민들의 경제적인 가치를 향상시키기 위한 목적도 있었지만 원칙은 숲을 보존하기 위한 것이지 숲을 훼손 하면서까지 개발하는 것은 근본적으로 금지되어있다고 한다. 또 한 가지 독일의 예로 들 수 있는 것은 독일의 루르 지방이다. 독일 최대의 탄전지역인 루르 지방은 '라인강의 기적'을 일으킨 장본인이라고 할 수 있는데 이 곳 또한 1990년대 이후로 석탄 산업이 사양화되어 50만 명이던 광부 수를 13만 명 정도로 지속적으로 줄이기 위해 조기 정년퇴직을 유도하고 있다고 한다. 이 지역의 개발 사업을 보면 현재 진행되고 있는 우리의 대체산업 모습과 큰 대조를 보이고 있다. 프로젝트 중에 주요 사업 내용을 보면 문을 닫은 제철소를 철거하지 않고 공원화 하는 사업, 탄광 사무실과 탄광노동자들이 즐겨 찾던 카지노 건물을 중소기업 컨설팅과 창업 보육센터로 활용하는 사업, 탄광수갱을 전망탑과 같은 모양의 첨단 사무실로 활용하는 사업, 탄광폐수가 흐르던 하천을 정화하여 살아있는 하천으로 만드는 사업, 탄광 폐석장을 녹지로 만드는 사업, 노후된 탄광사택을 철거하고 재개발하여 새로운 임대주택단지로 만드는 사업, 탄광 건물을 사회복지 센터나 각종 전시장, 공연장으로 만드는 사업, 탄광이 있던 자리에 인공 호수를 만드는 사업, 노천 채굴로 흉칙하게 파헤쳐진 들과 언덕을 복원하는 사업, 암석강의 수질을 개선하는 하수도 정비와 정수장 설치 및 강에 운하를 설치하여 홍수조절과 교통 수단으로 활용하도록 하는 사업, 과거의 저탄장을 그대로 보전하여 관광지로 활용하고 탄을 실어 나르던 화차를 개조하여 관광열차로 활용하는 사업 등이다(태백시발전민간기획단, 광산지역사회연구소, 1996).

독일의 이러한 탄광지역 개발사업은 사북지역에 대한 대체산업과 개발에 대해 많은 시사점을 던져 준다고 할 수 있겠다. 한편, 사북 주민들에게 실시한 설문조사는 우리에게 다음과 같은 결과를 보여준다.

<표 12> 어느 업종으로의 취업을 원하십니까?

구분	고한	사북	빈도(명)	비율(%)
서비스직	31(7.4%)	33(7.9%)	64	15.3
일반제조업	28(6.7%)	41(9.8%)	69	16.5
운전직	34(8.1%)	50(12.0%)	84	20.1
정보처리직	9(2.2%)	14(3.3%)	23	5.5
기타	26(6.2%)	81(19.4%)	107	25.6
계	128(30.6%)	219(52.4%)	347	83.0
무응답	32(7.7%)	39(9.3%)	71	17.0
합계	160(38.3%)	258(61.7%)	418	100

출처: 탄광(폐광)근로자 설문조사 결과(삼척탄좌·동원탄좌).

사실 인구의 절반가량이 20년 넘게 살아온 사북의 광부들에게 있어 어느 업종으로의 취업을 원하느냐는 질문은 어쩌면 너무 야속한 질문일 수도 있다. 그러나 어쨌든 대체산업은 사북이라는 마을을 지속적으로 살아갈 수 있는 공간으로 만들 수 있는 것 이어야 한다. 30년 전 탄광이라는 곳이 그런 역할을 수행했던 것처럼 말이다. 만약 사북이 처음부터 다른 마을과 다를 바 없이 농·공·상업 등의 여러 가지 직종이 함께 어우러져 있던 곳이라면 애초부터 특별법을 생각할 필요가 없고 대체산업 또한 이렇게 일괄적으로 수행할 필요가 없었을지도 모른다. 이렇게 한 종류의 업종에 사람들을 길들여놓고 이들이 재취업 할 때에 와서는 개인들이 알아서 하라는 것은 다시 말하지만, 이들의 존엄성에 대한 무시인 것이다. 지금 와서 이럴 것이었다면 이들은 국가라는 보이지도 않는 권력을 위해 이들의 삶을 어두컴컴하고 습한 지하에서 보낼 필요가 없었을 것이기 때문이다. 또 광원들이 정말로 서운해 하는 것은 국가나 동원탄좌 측의 이러한 무책임한 태도로 인한 것이었다. “국가 산업 아니야. 국가 에너지. 석유과동 때 몸 버리면서 일한 것에 대한 대우가 적절치는 못하지... 그래서 서운하지 뭐” (광부 Y, 51세)

원하지 않는데 되는 폐광인 만큼 아주, 구직에 대한 보상이 필요하다고 생각한다.(광부 C, 50대)

나도 돈만 있으면 떠날 거야. 사는데 급급해서 그렇기 누가 이런 곳에서 살고 싶겠어. (일반주민, 60대)

사북 주민들의 먹고 살 걱정은 이들이 시대에 뒤쳐져있다는 것을 반영하는 것이 아니다. 정말로 먹고 살 일이 걱정인 것이다. 강남의 어느 동네에선 well-being 이라는 이름으로 집안 전체가 포장을 하고 있는 현 시점에서 이들의 요구는 오히려 소박하기 까지 하다.

사북 주민들은 인간이기에 마땅히 요구해야 할 (여기에서 인간이기에 요구한다는 것은 동물이라면 요구하지 못한다는 의미가 내포되어 있다. 즉, 인간이라는 이유 하나로 요구할 수 있는 권리이다.) 생성적 기본권 중에서도 최소 목적 행위권에 속하는 노동과 노동결과에 대한 권리, 최소한의 생활수준을 사회적으로 보장받을 권리도 보장받지 못하고 있다. 인권의 권리 담론 주체에서 한 쪽이 권리를 요구한다면 다른 한 쪽은 당연히 그에 대한 의무를 지어야 한다.¹⁹⁾ 게다가 사북의 경우 폐광 이전 탄광촌을 형성하는데 국가가 주체적 역할을 수행한 만큼 그 의무를 지어야 할 책임이 있는 것이다.

그냥 이 아파트 줬으면 좋겠어. 각자 살던 집을 보장해줬으면... 일자리 창출은 뭐 강원랜드가 생기긴 했는데 학벌하고 나이에서 걸리고 젊고 싱싱한 사람이 있는데 들어갈 수도 없지. 그리고 뭐, 대기업 업체 어떤 게 들어와서 누굴 써줘도 좋겠다는 생각은 있지만 구체적인 건 모르겠어. (광부)

물가가 비싸. 저축하기도 힘들구. 애들 공부 가르치면 잘했다 그러지... 공부도 여기서는 한계가 있어. 대부분 고등학교만 나오고 애들한테 직장을 해주어야 하는데 그렇지 못하니깐. 카지노도 지역 사람들을 특별히 써 주는 것도 없고, 공장 같은 것도 여기는 없다. 카지노에 세탁공장이 있는데 뭐 아줌마들만 쓰니... 자꾸 젊은 사람들 해 먹을게 없으니깐 아주머니들도 자식들 따라 다 나가. (일반주민 女, 50대)

사택들을 모두 헐어버리기만 하였기에, 폐광으로 일자리를 잃어버렸지만, 남아 있으려하던 광부들은 마땅히 살집이 없어 떠났다. (상인 男, 61세)

사북 주민들은 주거권을 요구하고 있기도 하다. 주거 보장은 사회보장제도에 해당하는 사항으로 이제 우리나라도 자본주의가 심화되는 과정에 들어서면서 저소득층 개인의 문제로 돌릴 수 없게 되었다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 법조항에는 주거

19) 현대인권사상 p. 84 참조

권에 관해 아무런 언급이 없다. 사북 주민들의 주거 문제는 대체 산업과 함께 사북이라는 마을이 앞으로 지속적으로 발전할 수 있느냐 없느냐를 결정하는 중요한 문제 중의 하나라고 생각한다. 몇 군데의 윤락시설과 오락시설을 갖춘 채, 지역민들의 빠져나간 사북을 생각해보라. 아마도 관광객들이 찾지 않는 날에는 유명도시와도 같을 것이다. 또한 사북을 떠나 다른 도시에 정착할 이들의 삶을 상상해보라. 인생의 삼분지 일을 탄광에서 보낸 고아부들이 다른 곳에 나가 낯선 일과 낯선 환경에 적응하느라 받을 스트레스와 가족들의 불안을 그들 개인이 떠맡아야 할 짐이 아닌 것이다.

폐광지역특별법은 사북 주민들의 요구를 수용했다고 하나 대체산업과 관련하여 카지노를 통하여 그 폐해와 실패 요인이 드러났다. 그리고 그 실패로 인한 폐해는 고스란히 사북의 주민들, 그리고 광부들의 몫이 되었다. 그렇다면 사북의 광부들은 보상 체계의 수혜자인가, 희생자인가? 이들의 실업문제는 누가 낳았는가? 적절한 보상 체계가 성립되지 않는다면 이것은 병 주고 약 준다는 옛말과 다를 것이 없는 상황인 것이다.

7. 결론 : 생존권 그리고 사회문화권으로서 인권을 향하여

인권은 ‘인간답게 살 권리’로 근대사회와 더불어 발전된 개념이다. 인권의 내용은 그 사회의 여건과 구성원들의 합의에 의해 달라지는데 이는 곧 역사의 발전에 따라 인권의 개념이 바뀐다는 의미와 통한다. 인권 개념은 자유권적 시민권에서 참정권으로 그리고 사회권으로 더욱 확대·심화되어 왔다. 그러나 사회·문화적 권리는 다른 인권에 비해 부차적인 것으로 받아들여져 왔다. 이는 제2차 세계대전 직후의 냉전구도 하에서 사회·문화에 대한 관심보다는 경제논리가 우선시됐기 때문이다.

우리나라에서도 헌법에 사회권의 보장을 규정하고 있지만 그저 선언적인 수단에 그치는 정도이다. 산업화시기에 지배적이었던 경제논리는 그 단면을 여실히 보여준다. 사북의 환경을 예로 들면, 탄광이 성행했을 때의 사북의 환경을 부정적으로 말하는 사람이 없다. ‘마누라 없이는 살아도 장화 없이는 못산다.’고 할 정도의 탄가루가 날렸는데도 탄광에 의한 경제적 번영은 그 시기를 좋은 추억으로 간직하게 한다. 그

리고 ‘먹고살게만 해준다면 환경이니 뭐니 그런건 다 모르겠다.’는 인터뷰 사례로 많이 보이고 있다. 결국 그 시기는 먹고사는 문제 즉 생존권의 확보도 어려웠던 시절로 오히려 문화권이니 하는 문제는 배부른 소리에 불과한 것이었고 바로 그 시대의 수준이 그랬다는 것을 뜻한다. 생존권은 생명활동의 자유와 생명활동을 위한 기본 필요충족에서 일차적으로 도출되는 생성적 기본권으로 생존을 위해 필수적으로 보장되어야 하는 가장 본원적인 권리이다. 이 생성적 기본권이 최소목적 행위권과 목적증가 행위권으로 확산·발전해 나간다.

과거 생존권의 확보도 굉장히 어려운 일이었으나 경제가 성장하고 생활이 안정되면서 인식에도 변화가 일어난다. 한때 생계를 위해서라면 무엇이든 마다하지 않겠다는 사람들의 의지는 ‘돈 있으면 이런 데 안 살지.’ 그런 단적인 표현을 통해서, 과거에 탄가루가 마치 금가루로 인식되어 불편이라는 생각도 못하였지만 현재는 객관적으로 사복의 환경을 평가하는 것으로 시각이 전환되었다. 그런 속에서 결국 환경도 생존권 못지않은 권리로써 요구되어지는 것이다. 이렇듯 인권의 개념은 고정불변의 진리가 아니라 시대의 상황과 그 구성원들이 합당하다고 동의하는 선상에서 구성되는 것이다.

‘한강의 기적’을 이뤄낸 한국사회는 급격한 경제성장을 이룩하는 가운데 삶의 방식이나 조건들도 급격히 변화하였다. 그래서 한편으로 성장한 경제와 정서적 차원의 차이가 굉장히 커졌다. 그래서 경제의 발전에 따라 생활양식은 빠르게 변화하고 있는데 제도가 이를 뒤따르지 못하는 문제가 발생하기도 하고 급격한 사회변화에 따라 세대차에 의한 문제가 발생하기도 한다. 그 한 측면으로 사복에서의 일련의 폐광에 국가의 보상정책이 보인 미흡함을 지적할 수 있지 않을까 한다.

폐광이 결정되고 사측과 광부들 그리고 석탄산업합리화를 주도한 국가와 광부들 간의 협상은 계속되었지만 그 사이의 괴리감은 굉장히 크다. 결국 석탄산업합리화에 대한 투쟁의 결과로 폐특법이라는 폐광지역 살리기 방안조차 마련해 놓았으나 실제적으로 광부들이 얻은 보상의 측면에서는 부정적인 인식이 강하다. 기본적으로 현 보상체계를 통해 광부들은 새로운 일자리를 얻기도 힘이 들고 타지역에 나가 적응하기도 어려운 상황이다. 폐특법과 각종 개발정책들은 광부를 중심으로 운영되는 것이 아니라 그저 지역차원에서 주민들의 요구에 부합하는 방식으로 진행되는 등 주객이 전도된 모습도 보이고 있다. 결국 이러한 불일치와 괴리감은 광부와 정부의 시각이 기

본적으로 다른 것에서 기인한다고 보여진다. 광부들은 생존권은 물론 문화권 경제권 사회활동권 등에 대한 총체적인 보상이 필요하다고 생각하고 있다. 그러나 정부나 사측은 과거 생존권이 급급했던 시절의 인식을 그대로 고수하고 있는 것이다. 이는 곧 사회의 성장에 따라 변화하고 있는 인권개념에 맞게 국가의 정책이나 제도가 잘 맞추어 성장하지 못했음을 의미한다.

지금까지 정부는 생존권에 입각하여 광부들에 대한 보상체계를 수립해왔지만, 사북 지역 광부들의 최소한의 생존권도 보장하지 못하였다. 따라서 그 보상은 광부들을 개별화시키고 평균으로 분배된 금액만을 보상해주었다. 그러나 광부들이 사북에서 일구어 놓은 것은 그들 삶 전반에 걸친 사회적 자본인 것이다. 그리고 보상의 측면에서도 그들 삶 전반에 대한 고려가 필요한 것이다. 이는 곧 인권의 개념이 사회·문화권으로 확대되어야 함을 뜻한다.

참고문헌

- 김세건 (2004), “씨들은 몸: 사북 지역의 탄광개발과 환경문제”, 『비교문화연구』 10(1): 147-189, 서울대학교 사회과학연구소 비교문화연구소.
- 김용환·김제동 (1996), “석탄산업의 생태와 역사: 태백지역을 중심으로”, 『한국문화인류학』 29(1): 193-244, 한국문화인류학회.
- 김종구 (1999), 『폐광지역 카지노 사업의 발전전략에 대한 연구』, 경기대학교 석사학위 논문.
- 김창완 (2003), “90년대 사북·고한 지역의 주민운동”, 『범바위문화』 2: 59-68, 사북자생단체협의회.
- 박철한 (2001), 『사북항쟁 연구: 일상, 공간, 저항』, 서강대학교 정치외교학과 석사논문.
- 사북청년회의소 편 (2001), 『탄광촌의 삶과 애환: 사북·고한 역사연구』, 도서출판 선인.
- 송계호 (2003), 『강원랜드 카지노와 주민기업 탄생이야기』, 깊은 숲.
- 세계 인권 선언 50주년 기념사업위원회 기획 한국인권재단 편 (2000), 『21세기의 인권』, 한길사.

- 이선향 (2004), “폐광지역의 사회변동과 지역엘리트 형성의 정치적 역동성”, 『강원도 광산지역의 사회변동에 관한 연구』, pp.168~185, 강원대학교 사회과학연구소.
- 이선희 (1997), 『폐광에 따른 지역위기와 지역운동 성격 연구 : 태백 시민주식회사를 중심으로』, 서울대학교 인류학과 석사논문.
- 이봉철 (2001), 『현대 인권 사상』, 아카넷.
- 이충기 (2003), “강원랜드 개장으로 인한 강원남부 폐광지역 경제 활성화 평가”, 주식회사 강원랜드.
- 이태원 · 김석준 (1999), “도박의 정치경제학 : 한국 사회의 도박 합법화와 도박문제의 확산에 관한 비판적 접근”, 『사회와 역사』 통권56집. pp.179-214, 한국사회사학회.
- 전주익 (2003), “동원과 석탄 그리고 사북”, 『범바위문화』 2: 19-31, 사북: 사북자생단체협의회.
- 정성호 (2004), “강원남부 탄광지역의 쇠퇴와 사회 인구학적 변화”, 『강원도 광산지역의 사회변동에 관한 연구』, pp.3~21, 강원대학교 사회과학연구소.
- 정현주 (2004), “석탄산업과 탄광노동자계급의 성장과 쇠퇴”, 『강원도 광산지역의 사회변동에 관한 연구』, pp.22~45, 강원대학교 사회과학연구소.
- 조명래 (1995), “폐광지역특별법 제정의 문제점과 대책”, 『환경과 사회』.
- 조승현 (1999), 『지역개발정책의 형성과 지역주민의 역할』, 고려대학교 행정학과 박사학위논문.
- 한국노동연구원 편 (2002), 『진폐근로자 재활프로그램 개발』
- 한상진 편 (1998), 『현대사회와 인권』, 나남.
- 사단법인 광산주민지역협의회 · 정선 자활 후견 기관 (2002), “탄광근로자 설문조사 결과(삼탄 · 동탄) - 취업희망 생활의식”.
- 태백시 발전 민간 기획단 · 광산지역사회연구소 (1996), “독일 스위스 지역개발 현장을 찾아서 - 휴양지 및 폐광 지역 개발을 중심으로”.
- 석탄합리화사업단 홈페이지 (<http://www.cipb.or.kr>)
- 광산주민사회연구소 홈페이지 (<http://user.chollian.net/~ism>)

2004년도 우수논문 및 인권논문 수상집

인쇄 2004년 12월 8일
발행 2004년 12월 9일

발행처 국가인권위원회 인권정책국
서울시 중구 을지로 1가 16 금세기빌딩 11층
Tel. 02) 2125-9746 Fax. 02) 2125-9747
www.humanrights.go.kr

인쇄처 도서출판 한학문화
Tel. 02) 313-7593 (代)

*본 책자의 저작권은 국가인권위원회에 있습니다.

*본 기관의 승인없이 내용의 일부, 전부를 전재할 수 없음.