

국가인권위원회

# 인권논문수상집

 국가인권위원회  
National Human Rights Commission of Korea

# 2006

National Human Rights Commission of Korea



# 총 목 차

## 최 우 수

여성노숙인 인권실태에 대한 연구 / 1  
한신대학교 대학원 국가와 시민사회 협동과정 **권 미 진**

## 우 수

농촌지역 국제결혼가족 여성의 인권에 관한 연구 / 71  
고려대학교 대학원 사회학과 **김낙근 · 이진희 · 이해수**

## 가 작

노인노동에서 발생하는 ‘노인차별’과 그 해결 방향 / 131  
고려대학교 대학원 법학과 박사과정 **김 연 식**

우리나라 난민의 경제적 빈곤과 난민보호제도 / 203  
한국외국어대학교 노어과 4학년 **최 원 근**

노인 주거권의 쟁점 / 283  
인권운동사랑방 사회권분과 **강동일 · 박지현 · 조대환 · 황지성**

새터민 청소년의 교육인권에 관한 연구 / 345  
경희대학교 평화복지대학원 국제평화학과 **김 기 남**

탈 성매매여성 지원시설 인권평가지표 개발 연구 / 399  
서울여자대학교 대학원 사회사업과 석사과정  
**이마리아 · 정수연 · 정영림 · 조보라**

최 우 수

여성노숙인 인권실태에 대한 연구  
- '사회적 배제'와 '이중차별'의 관점으로 -

한신대학교 대학원 국가와 시민사회 협동과정 권 미 진

## 요 약

현대사회를 지탱하고 있는 ‘경쟁과 효율의 논리’는 수많은 사람들을 ‘가진 자’와 ‘못가진 자’, ‘사회질서에 순응한 자’와 ‘순응하지 못한 자’, ‘성공한 자’와 ‘패배한 자’ 등의 형태로 끊임없이 분할하고 있다. 우리는 이것을 사회적 양극화라고 부르곤 한다. 이러한 현상은 근대사회가 도래한 이래 지속적으로 제기되어 왔으며, 자본주의가 발전함에 따라 더욱 심화되었다고 볼 수 있다. 우리사회의 지배적인 발전양식은 시장 경쟁 확대, 고용유연화, 정보사회로의 급속한 이전 등을 요구하며 빈곤층에게는 빈곤의 심화를, 중산층에게는 고용 불안정과 낮은 임금을 유도하고 있기 때문이다.

이로 인해 우리사회에는 인간의 고유한 가치와 존엄성을 상실한 채 살아가는 수많은 빈곤층이 있다. 그리고 그 중에서도 가장 극단적인 삶의 형태에 놓여 있는 사회적 소외계층으로 노숙인을 들 수 있다. 노숙인은 정치, 의료, 노동에서는 물론, 인간의 가장 기본적 욕구라고 할 수 있는 의·식·주에서조차 배제된 채 살아가고 있기 때문이다. 이때 여성노숙인의 상황은 더욱 심각하다. 이따금씩 언론에서 보도되고 있는 여성노숙인의 영아살해사건과 낙태문제는 여성노숙인이 생존의 문제를 넘어 심각한 정도의 성폭력과 생계형 성매매의 위협에 노출되어 살아가고 있음을 말해주고 있는 것이다.

그럼에도 현실에서 여성노숙인에 대한 문제는 그 심각성만큼 주요하게 다루어지지 못하고 있다. 지금까지 노숙인에 대한 논의는 IMF 구조조정으로 인해 급증하기 시작한 실직노숙인에게 주로 집중되어 왔기 때문이다. 하지만 여성 혹은 모자가정의 빈곤화, 노동시장 진출에 있어서의 성차별 문제, 반복적으로 제기되는 여성노숙인의 성폭력 문제, 아동동반 노숙으로 인한 아동의 2차 인권침해 가능성 등은 노숙에 이르는 경로에서부터 노숙에 정착하는 과정에 이르기까지 남성노숙인이 겪을 수 없는 여성노숙인 고유의 문제가 이미 존재하고 있음을 우리에게 말해준다. 단지 노숙인이라는 이유만으로 남성과 여성을 동일한 선상에서 분석할 수는 없다는 것이다.

이에 본 논문에서는 여성노숙인 13명에 대한 심층면접 결과를 통해 그들의 인권실태를 알아보고 이것은 ‘사회적 배제’와 ‘이중차별’의 관점으로 해석해 보았다. 첫째, 여성노숙인은 거주지와 신분이 불확실하다는 이유로 신체의 자유 및 안전할 권리, 정치참여의 권리, 건강할 권리, 노동할 권리, 사회보장의 권리로부터 배제되어 있었다. 이는 그들이 노숙인이기 때문에 겪게 되는 사회적 배제의 일반적인 현상이었다. 둘째, 여성노숙인은 ‘소수여성’이라는 이유로 노숙인을 위한 정책대상에서도, 여성을 위한 정책대상에서도 상대적으로 소외되어 있었으며, 특히 노동할 권리에 있어서 남성노숙인에 비해 더욱 가혹한 차별을 경험하고 있었다. 게다가 그들은 거리노숙 중 남성들로부터 성폭력·성매매의 위협에 쉽게 노출되어 ‘신체의 자유 및 안전할 권리’, ‘모성의 권리’ 등을 침해당하고 있었다. 이는 여성노숙인 여성이기 때문에 겪게 되는 ‘이중차별’의 양상이라고 볼 수 있다.

이에 논문의 말미에는 여성노숙인의 인권증진을 위한 방안으로 여성노숙인을 편견의 시각으로 바라보던 관점을 전환할 것, 여성이 노숙에 이르게 되는 원인 및 양상을 이해하고 그 실태를 파악할 것, 여성노숙인에 대한 각종 사회보장대책을 강화할 것, 취약한 여성가구주에 대한 빈곤정책을 보강할 것, 여성에 대한 모든 폭력과 차별을 근절할 것, 노숙인 정책의 최종목표를 쉼터입소가 아닌 지역사회의 복귀로 설정할 것 등을 제안하였다. 그 속에는 노숙인을 비롯한 사회적 소수자의 문제가 경제성장과 질서·안보의 담론에 희생당할 수 있는 수준의 사소한 주제가 절대 될 수 없다는 점, 인권은 스스로 강제하고 부여하는 권리이기에 여성노숙인의 권리 역시 우리사회가 책임지지 않고서는 보호될 수 없다는 기본적인 인식이 전제되어 있다.

# 목 차

I. 서론	7
1. 연구목적 및 필요성	7
2. 연구방법	9
3. 선행연구 검토	11
II. 이론적 배경	14
1. 여성노숙인에 대한 관점	14
2. 여성노숙인에 대한 이해	17
III. 여성노숙인의 인권실태	28
1. 시민·정치적 권리 : ‘자유권’	30
2. 경제·사회·문화적 권리 : ‘사회권’	36
IV. 여성노숙인의 인권증진을 위한 방안	51
V. 결론	59
※ 참고문헌	65

# 여성노숙인 인권실태에 대한 연구

## - ‘사회적 배제’와 ‘이중차별’의 관점으로 -

### I. 서론

#### 1. 연구목적 및 필요성

‘빈곤’의 사전적 의미는 “기본 욕구를 충족시킬 수 있는 생활수단이 부족한 상태”, 즉 “자원의 결핍으로 인해 기본적인 물질적 욕구를 충족시킬 수 없는 상태”를 말한다(여유진 외, 2005 : 60). 하지만 오늘날 국제사회에서 논의되고 있는 ‘빈곤’은 소득 결핍을 넘어 인간이 인간답게 존립할 수 있는 근거를 마련하고 인권을 보장하는 것으로 의미가 확장되고 있다(Renato Lok-Dessallien, 2000. 김영화 외, 2003 : 179 재인용). 이는 빈곤상황에 처한 계층이 그렇지 않은 계층에 비해 문화생활을 영위할 권리, 양질의 교육을 받을 권리, 정보에 접근할 권리, 의료혜택을 누릴 권리, 노동시장에 진출할 권리, 안전한 주택에 접근할 권리 등을 쉽게 박탈당하고 있기 때문이다. 실제 우리사회에서도 빈곤층이 경제적 자원의 결핍 외에 다양한 영역에서의 기회차단 혹은 권리박탈로 인해 그들의 존엄성과 가치를 훼손당하고 있는 현상들은 어렵지 않게 발견할 수 있다.

빈곤층 중에서도 가장 극단적인 삶의 형태에 놓여있는 사회적 소외계층으로 노숙인을 들 수 있다. 이들은 생애 전체에 걸쳐 실업·장애·정신질환·가족해체 등을 경험하며 서서히 극빈층으로 진입, 결국 정상적인 주거를 상실한 채 온갖 위험이 도사리는 노출된 공간에서 생활하고 있다. 그 중에서도 여성노숙인의 삶은 더욱 비참하다. 여성은 노숙 전에도, 그리고 그 후에도 남성에 비해 더욱 다차원적인 차별과 배제를 감당하며 살아가고 있기 때문이다. 첫째, 여성노숙인은 노숙 전 ‘저학력’과 ‘성차별’이 결합하여 야기된 노동시장에서의 주변적 지위로 말미암아 자립의 기반을 잃고 점차 극빈층으로 진입하고 있다. 둘째, 여성은 남성에 비해 가정해체, 가정폭력, 장애와 같은 요인들에 더 직접적인 영향을 받으며 노숙에 유입되고 있다. 셋째, 여성노숙인은 남성에 비해 성폭력, 성매매 문제에 쉽게 노출되어 있다. 넷째, 여성노

숙인은 ‘거주지와 신분이 불명확’하다는 이유로 빈곤여성을 위한 사회보장정책에서 배제되어 있다. 다섯째, 여성노숙인은 ‘여성’ 혹은 ‘소수자’라는 이유로 노숙인 취업 지원 프로그램에 있어서도 상대적으로 소외되어 있다.

그럼에도 현실에서는 여성노숙인에 대한 문제가 그 심각성에 비해 주요하게 다루어지지 못하고 있다. 그것은 노숙인에 대한 문제가 주로 경제주의적인 관점에서, 혹은 남성중심적인 대책을 중심으로 진행되어 왔기 때문이다. 즉, 국내에서 진행 중인 노숙인 관련 정책들은 대다수가 남성으로 이루어진 실직노숙인에게 어떠한 자활프로그램을 제공할 것인가에 초점을 두고 있어, 상대적으로 적은 인원을 차지하고 있는 여성노숙인은 소외될 수 밖에 없었다. 게다가 노숙인은 모두 경제적 결핍만으로 노숙에 진입한다는 획일적인 사고, 남성노숙인에 비해 적은 인원을 차지하고 있는 여성노숙인의 수, 여성노숙인에 대한 페미니즘 관점의 부재 등은 국내 노숙인연구의 남성주의적 경향에 적지 않은 영향을 미쳤다. 그러나 분명한 것은, 여성노숙인은 ‘노숙인에 대한 배제’와 ‘여성에 대한 차별’이 결합된 중층적인 인권침해로 인해 남성보다 더 억압적인 상태에 있다는 것이며, 따라서 여성노숙인은 그 자체로 독자적인 연구가 필요한 분야라는 것이다.

이에 본 논문에서는 거리, 쪽방, 여인숙 등지에서 생활하는 여성노숙인 13명에 대한 심층면접 결과를 토대로 여성노숙인의 인권침해 실태를 살펴보고, 그것을 ‘사회적 배제’와 ‘이중차별’의 관점으로 재해석해보고자 한다. 즉, 무주거상태에 있다는 이유만으로 남성과 여성을 동일선상에서 분석했던 기존의 노숙인 연구방식에서 탈피하여, 여성노숙인이 ‘노숙인’으로서 받게 되는 인권침해와 ‘여성’으로서 받게 되는 인권침해를 동시에 다루고자 한다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 방식으로 구성된다.

첫째, 빈곤연구에서 주요하게 언급되는 ‘사회적 배제론’과 여성장애인연구에서 자주 이용되는 ‘이중차별’ 담론을 검토하고, 그것을 여성노숙인의 인권논의에 적용해 본다.

둘째, 국내외에서 정의한 ‘노숙인’의 개념을 비판적으로 검토하고 여성노숙인에 대한 새로운 개념규정을 시도한다.

셋째, 현재까지 발표된 여성노숙인의 현황 및 비율을 살펴보고 그것의 적실성을 평가한다.

넷째, 여성노숙인의 삶을 전반적으로 이해하기 위해 ‘여성빈곤’의 관점에서 여성의

노숙원인을 간략히 살펴본다.

다섯째, 여성노숙인 13명에 대한 ‘심층면접’ 내용을 중심으로 여성노숙인의 인권실태를 알아보고, 그 결과를 토대로 여성노숙인을 위한 인권증진 방안을 제안한다.

결국 본 연구의 핵심은 ‘심층면접’ 결과를 통해 여성노숙인의 인권실태를 파악하고, 그것을 ‘사회적 배제’와 ‘이중차별’의 관점에서 재해석하려는 데에 있다.

## 2. 연구방법

본 연구의 일차적 목적은 현장조사(field research)를 통해 여성노숙인의 인권실태를 보다 심층적으로 파악하는 것이다. 그동안의 노숙인 인권실태 조사가 주로 남성노숙인을 대상으로 진행되어 왔다면, 본 논문은 여성노숙인이 ‘여성’과 ‘노숙인’으로서 겪게 되는 인권침해 사례를 좀 더 심도있게 다루고자 한다.<sup>1)</sup> 이를 위해 본 연구에서 주로 사용한 방법은 여성노숙인에 대한 ‘1:1 심층면접’과 ‘1박 2일간의 노숙체험’이다.

첫째, ‘1:1 심층면접’을 위한 조사지역은 노숙인이 가장 많이 거취하는 서울역, 영등포역 주변<sup>2)</sup>과 여성노숙인 단기보호센터·휴게실<sup>3)</sup>로 선정했다. 이는 기존 여성노숙인 연구(쉼터여성노숙인 연구)에서 제외되었던 여성노숙인들의 실태를 파악하여 선행연구를 보충하기 위함이었다. 이에 본 연구의 면접대상은 거리, 쪽방, 여인숙 등지에서 생활하는 여성노숙인이었다. 조사기간은 2006년 6월 25일부터 7월 5일 사이

---

1) 여성노숙인 연구에 앞서, 노숙인 전반에 대한 인권실태는 국가인권위원회, 전국실직노숙인대책종교시민단체협의회, 노숙인다시서기지원센터, 보건복지부, 한국도시연구소의 연구결과를 중심으로 살펴보았다. 여성노숙인을 분석하기 위해서는 노숙인들의 일반적인 상황을 먼저 파악할 필요가 있었기 때문이다. 이에 선행연구검토에서는 남·녀 구분없이 노숙생활 중 양성이 동일하게 겪을 수 있는 문제들을 중심으로 검토하였다.

2) 조사지역은 최은아(1999)의 분석을 토대로 노숙인이 가장 많이 거주하는 역사주변으로 선정하였다. 최은아에 의하면, 노숙인들이 가장 선호하는 장소는 서울역 부근이 58%, 영등포역 부근이 19%, 지하보도 및 공원이 15%, 서소문공원이 14%, 을지로지하보도가 8%, 기타 지역이 31%로 나타났다(인간답게 살 권리, 1999 : 400-401).

3) 서울에 설치된 ‘여성노숙인 단기보호센터’는 아직까지 한 곳 밖에 없으며, 정식명칭은 ‘아름다운 우리집’으로 용산구 청파동에 위치해있다. ‘여성노숙인 휴게실’(일, 사랑, 카페) 역시 서울에는 아직 한 곳 밖에 없는데, ‘사단법인 노숙인복지회’ 산하기관으로 서울역 근처에 위치해 있다.

에 세 차례에 걸쳐 진행되었고, 무료급식장소를 이용하여 최대한 응답율을 높이고자 노력했다. 심층면접은 총 13명을 대상으로 진행되었으며,<sup>4)</sup> 여기서 충족되지 못한 내용은 각종 민간단체에서 진행한 아웃리치(outreach)사례 및 신문 보도기사를 통해 보충하였다.

물론 설문조사가 심층면접에 비해 여성노숙인의 인권실태를 계량화하여 살펴볼 수 있다는 장점은 있다. 하지만 정부 혹은 민간에서조차 여성노숙인에 대한 정확한 인원을 추정하지 못하고 있는 상황에서 모집단을 설정하거나 표본을 추출하는 과정은 쉽지 않았다. 더군다나 여성노숙인의 문제는 사회·가정·개인·이웃의 문제가 매우 복합적인 양상을 띄며 발생하고 있기 때문에, 1:1 심층면접을 사용하는 것이 노숙경로와 인권실태를 파악하는 데에는 오히려 적합할 것이라는 판단이 들었다. 심층면접은 흔히 사전에 질문의 구체적인 내용이나 순서를 정하지 않고 자유로운 대화로 진행되는 경우가 많으나, 본 연구에서는 몇 가지 ‘인권’ 항목에 준거하도록 대화내용을 의도적으로 배치했다.<sup>5)</sup>

다시 말해, 이번 연구는 ‘인권’의 측면에서 여성노숙인들의 생활실태를 분석하기 위해 ‘세계인권선언’, ‘시민·정치적 권리에 관한 국제규약’, ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약’, ‘여성차별철폐협약’, ‘하비타트의제’ 등을 특별히 고려하여 면접 항목을 구성하였다. 이를 통해 구성된 내용은 ① 대상자의 일반적 상황 ② 노숙에 이르게 된 경로 ③ 의·식·주 전반(기초생활권) ④ 건강상태(건강권) ⑤ 경제상태(노동권) ⑥ (성)폭력경험여부(신체 및 안전의 자유, 성폭력금지권) ⑦ 정치참여여부(정치참여권) ⑧ 사회적 관계 및 사회안전망(모성권, 사회보장의 권리, 남녀평등권)이다.

둘째, 여성노숙인의 일상생활과 행동을 직접 경험함으로써 당사자들의 감정 및 생각을 몸소 이해하기 위하여 1박 2일간의 노숙체험을 병행하였다. 이에 첫째 날은 ① 과지줍기 및 고물수집(용산구청 근처) ② 무료급식 이용 ③ 여성단기보호센터 ‘우리들의 좋은 집’에서 숙박, 둘째 날은 ① 서울역에서 하루일상 체험 ② 무료급식 이용 ③ ‘노숙인상담소 및 휴게실’ 이용 ④ 주민등록증 복원을 위해 여성노숙인과 함께 동사무소 동행 등의 일정을 진행해 보았다. 물론 1박 2일은 참여관찰을 하기에는 턱

4) 조사대상자별 인적사항 및 인터뷰 내용 요약은 <부록> 참고.

5) 이러한 면접방법은 사회조사방법에서 ‘반구조화된 면접’이라고 부른다. ‘반구조화된 면접’이란 “면접의 목적과 질문리스트가 기재되어 있는 면접지침을 사용하되, 이 지침의 범위 안에서 면접자가 어느정도 융통성을 가지고 면접하는 방법”을 말한다(오혜경, 1998 : 245).

없이 짧은 기간이라 당사자들의 생활전반이나 심리적 변화를 추적하는 데는 다소 무리가 있었다. 그럼에도 여성노숙인들이 노숙기간 중 느낄 수 있는 순간적인 감정 상태를 파악하는 데에는 일정정도 도움이 되었다고 본다. 즉, 본 연구에서 비록 단 기간이나마 ‘현장체험을 통한 관찰법’을 병행한 것은 여성노숙인이 남성노숙인·행인·철도공안원·사회복지공무원으로부터 받게 되는 차별 및 위협의 형태들을 몸소 경험하고, 부적합한 생활환경에서 야기되는 불편함과 수치심의 양상을 직접 이해하며, 무료급식·무료숙박 등 지역사회 원조과정에서 발생할 수 있는 인권침해의 유형을 발견하는 등 문헌연구나 인터뷰를 통해서만은 알 수 없는 현장성을 강화하기 위함이었다.

### 3. 선행연구 검토

우리사회에서 노숙인 문제가 대두되기 시작한 것은 IMF 경제위기로 인해 이른바 ‘실직노숙인’이 증가하면서부터이다. 1990년대 중반까지만 해도 노숙인은 그리 우려할 만한 수준을 보이지 않았고, 그나마도 시설에 격리·수용되어 있어 세간의 관심을 크게 끌지 못했다. 더군다나 이들은 부랑자, 행려자, 알코올중독자, 걸인, 불구폐질자 등 시민에게 혐오감을 조성하는 부정적인 집단으로 분류되어 오랜기간 동안 ‘관리와 통제의 대상’으로 인식되어 왔다. 때문에 97년 이전에 발표된 노숙인 연구들은 개인적인 불운이나 결함을 갖고 있는 ‘부랑자’들을 위해 어떠한 재활·의료서비스를 제공할 것인가에 주로 초점이 맞추어져 있었다.<sup>6)</sup>

그러다 97년 경제불황의 여파로 발생한 실직노동자들이 거리로 대거 유입되면서 노숙인연구도 새로운 국면을 맞이하게 된다. 노숙인은 대량실업, 불안정고용, 사회적 전망의 부재, 저렴한 주택의 부족과 같은 구조적 요인들이 복합적으로 상호작용하여 발생한다는 것, 따라서 이들의 문제는 정부의 장기적인 계획 속에서만 해결가능하다

6) 관련 논문으로는 노순희(1990), 「부랑인을 위한 사회사업서비스의 개발에 관한 연구」, 숭실대 석사학위 논문 ; 공상길(1991), 「부랑인의 재활서비스에 관한 연구」, 단국대 석사학위 논문 ; 김상조(1994), 「시설부랑인에 대한 자활사업실태에 관한 연구」, 대구대 석사학위 논문, 김태후(1995), 「부랑인 사회적응의 장애요인개선에 관한 연구」, 중앙대 석사학위 논문 ; 이해숙(1995), 「사회복지 부랑인을 위한 사후지지서비스의 필요성」, 경북대 석사학위 논문 ; 박효숙(1996), 「의무기록에 반영된 부랑인 환자의 사회의료적 특성에 관한 고찰」, 한양대 석사학위 논문 ; 장우희(1996), 「부랑인시설 가정형 보호의 정착화 방안 연구」, 대구효성카톨릭대 석사학위 논문 참고.

는 관점이 자리잡기 시작한 것이다. 이는 노숙인에 대한 ‘개인책임론’이 ‘사회책임론’으로, 부랑인에 대한 ‘구제와 통제’의 관점이 노숙인의 ‘권리문제’로 전환되었다는 것을 의미한다. 때문에 97년 이후부터는 ‘어떠한 사회구조적 모순이 노숙인을 양산했으며, 그 매커니즘은 무엇인가’, ‘그들이 노숙을 벗어나 지역사회로 복귀하기 위해서는 어떠한 지원대책이 필요한가’를 중심으로 연구가 활성화되기 시작한다.<sup>7)</sup>

이처럼 우리나라에서 노숙인을 주제로 한 연구들은 실직노숙인에 대한 대책 및 지원방안을 모색하는 데에만 주로 집중되어 왔다. 한편으로 이것은 여성노숙인의 문제가 노숙인 연구 중 일부분으로서만 다루어지거나, 아예 관심조차 받지 못해왔다는 것을 의미한다. 때문에 국내에서 여성노숙인과 관련한 연구는 아직 초기적인 단계에 머물러 있는 실정이며, 그 첫 시도는 윤정아의 2000년 박사학위논문이 있다. 그녀에 의하면, 여성은 남성과 달리 가족지지 체계와의 단절, 결혼의 불안정성, 배우자 폭력 등과 같은 이유로 노숙에 진입할 확률이 높으며, 사회적인 낙인과 편견으로 인해 지역사회 건강서비스의 이용을 기피하는 경향이 있다. 더군다나 이들은 사회문화적으로 학습되어진 구조적인 억압으로 인해 남성과는 다른 독특한 체험을 하게 된다.<sup>8)</sup> 따라서 여성노숙인의 자립을 지원하기 위해서는 그들을 위한 독자적인 지역사회 간 호전략이 개발되어야 할 필요가 있다는 것이 그녀의 입장이다.

한편, 여성노숙인에 대한 간호학적 접근을 탈피, 사회복지학적 측면에서 여성노숙인의 생활실태 및 대책을 분석한 연구로 김광례(2001)와 김수현(2001)의 논문이 있다. 이 연구들은 그동안 자료수집이 전무했던 여성노숙인(정확히는 ‘쉼터입소 여성노숙인’)을 대상으로 그들의 생활실태 및 현황을 (양적으로) 조사했다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 즉, 김광례와 김수현은 쉼터에 입소한 여성노숙인들의 생애사와 가족력, 쉼터입소 경위, 직업력, 주거력, 심리 및 건강상태, 사회복지서비스 욕구 등을 계량화하여 다룸으로써 여성노숙인에 대한 이해를 높이고, 이들에 대한 지원방안을 새롭게 제기했다고 볼 수 있다.

마지막으로 기존 여성노숙인 연구가 ‘노숙상황에서 벌어지는’ 여성으로서의 특수

---

7) 관련 논문으로는 김수현(1998), 「노숙자대책의 문제점과 방향」; 남기철(1998), 「노숙자 문제의 현황과 시각」; 정무성(1999), 「한국 노숙자의 실체와 지원방안에 관한 연구」등 참고.

8) “집없는 여성은 사회적인 낙인으로 인한 고통을 체험하고, 현실을 가장 절망적인 상황으로 인식하면서 정신적인 혼란을 느끼며, 자신·타인·절대자에게 분노와 적개심을 드러내고, 종교에 의존하고자 하며, 타인과의 관계를 회복하고 사회기관의 도움을 필요로 하면서 자신의 삶에 대한 긍정적인 변화와 자립을 위해 노력하는 경향이 있다”(윤정아, 2000 : 4-6).

한 문제를 조명하지 못했다는 점을 지적, 여성노숙인의 생존방식을 거리와 쉼터로 나누어 분석한 논문으로 서정화의 연구(2004)가 있다. 그녀에 의하면 여성은 남성과는 다른 경로와 원인을 통해 노숙에 진입하고 있음은 물론, 생활 과정상에서도 남성과는 다른 생존방식을 채택한 채 살아가고 있다. 서정화의 표현대로 따르자면, 그것은 ① 숨기와 감추기 ② 예측되어 살아남기 ③ 그림자노동으로 살아남기이다. 여성은 남성에 비해 성폭력, 신체폭력, 성매매 등에 쉽게 노출되어 있기 때문에 그에 따른 독자적인 생존방식을 이미 체득하고 있는 상태이며, 이는 여성특수적인 접근을 통해 이해가능하다는 것이다.

이처럼 여성노숙인에 대한 국내연구는 손에 꼽을 정도로 매우 제한되어 있고, 그 또한 사회복지학 혹은 정신보건학적 측면에만 한정되어 있는 실정이다. 더군다나 선행연구들은 여성특수적인 관점에서 여성의 노숙경로와 생활실태를 분석했음에도, 여성노숙인이 ‘여성’이기 때문에 받게되는 차별의 양상에 대해서는 깊게 분석하지 못했다. 이것은 여성노숙인에 대한 문제가 공론화되기 시작한지 얼마 안되었다는 점, 여성노숙인에 대한 사회적 차별은 그들이 ‘여성’에서라기보다 ‘소수자(노숙인) 중 소수자’라는 점에서 비롯되었다는 관점이 강하게 작용했기 때문이라고 보여진다. 하지만 여성노숙인이 받는 차별의 기저에는 ‘가부장적 문화’와 ‘왜곡된 성별분업’이라는 성차별적 관념이 존재한다. 다시 말해, “남성은 생계부양자, 여성은 가사와 육아에 대한 책임자”라는 성차별적 인식이 여성빈곤을 더욱 가속화시켰고, 이로 인해 여성노숙인은 노숙 전은 물론, 노숙과정에서조차 더 많은 차별과 배제를 경험하게 된다. 이는 여성노숙인에 대한 분석에서 ‘성차별’의 관점이 좀 더 부각될 필요가 있음을 제기하는 것이다.

두 번째로, 선행연구들은 여성노숙인들이 일상적으로 겪게 되는 인권침해의 양상들을 보다 광범위하게 다루지 못했다. 이는 여성노숙인에 대한 기존연구들이 주로 여성으로서 겪게 되는 특수한 문제들에 집중했기 때문이다. 하지만 여성노숙인은 ‘여성’으로서 받게 되는 차별 외에도, 기본적인 권리들을 항시적으로 침해당하며 살고 있기 때문에 구조화된 몇 가지 인권항목에 비추어 그들의 삶을 전반적으로 살펴볼 필요가 있다.

여성노숙인의 실태파악이 부재했던 상황에서 쉼터생활 여성노숙인을 대상으로 한 기본 현황조사는 여성노숙인에 대한 이해에 새로운 발판을 마련해 주었으며, 이제 남은 과제는 거리, 쪽방, 비닐하우스촌, 일일숙소 등지에서 생활하는 여성노숙인들로

연구대상을 확대시켜 나가는 일이다. 선행연구에서 밝혀졌듯이 거리노숙인은 쉼터노숙인에 비해 빈곤, 실업, 건강악화, 사회적 관계상실 등의 면에서 더욱 심각한 상태에 놓여 있으며, 따라서 인간다운 삶으로부터도 더욱 배제되어 있기 때문이다.<sup>9)</sup>

## II. 이론적 배경

### 1. 여성노숙인에 대한 관점

여성노숙인 인권에 대한 연구는 그들이 ‘사회적 소수자’로서 겪게 되는 차별과 ‘여성’으로서 겪게 되는 차별의 양상을 동시에 고려할 필요가 있다. 또한 여성노숙인은 일명 ‘정상적’이라고 규정된 사회에서 그들의 보편적 권리를 일상적으로 배제당한 채 살아가고 있기 때문에 좀 더 포괄적으로 ‘인권’의 관점을 통해 접근할 필요가 있다. 여성노숙인의 문제는 ‘사회적 희생자’의 측면에서 뿐만 아니라, ‘자유와 권리를 지닌 동등한 시민’으로서 접근해야 한다는 것이다. 따라서 본 논문에서는 ‘사회적 소수자’라는 이유로 혹은 ‘여성’이라는 이유로 그들이 받게 되는 배제와 차별의 형태는 무엇인지를 중심으로 여성노숙인의 인권실태를 살펴보고자 한다.

#### 1) 노숙인과 ‘사회적 배제론’

‘노숙’과 ‘빈곤’은 서로 불가분의 관계에 있다. 노숙의 원인을 개인의 무능력이나 나태로 보던 IMF 경제위기 이전과 달리, 98년 이후부터는 실업, 저임금구조, 소득불평등이 빈곤을 심화시키고 그로부터 노숙인이 발생한다는 관점이 대두되기 시작했다. 주거보장이 극도로 취약한 우리사회에서 주거비용은 전적으로 개인적인 경제능력에 좌우될 수 밖에 없는데, 소득의 상당부분을 주거비로 지출하는 저소득층의 경우 상승하는 거주비용을 감당하지 못하게 됨에 따라 노숙에 진입하게 된다는 것이다(정무성, 1999 : 1).

하지만 일각에서는 이러한 ‘빈곤’ 개념이 노숙의 원인을 충분히 설명해 주지 못한다는 비판이 제기되었다. ‘빈곤이론’이 노숙의 근본문제인 ‘경제적 결핍상황’을 설명해 줄 수는 있어도 그 외적 요인, 다시 말해 사회·문화적 소외, 정치적 배제, 대상

---

9) 이와 관련한 내용은 김지연(2004), 「거리노숙인과 쉼터노숙인의 심리·정신적 특성 비교」, 중앙대학교 석사학위논문 참고.

자들의 심리적 고립감 및 그 동학을 분석하는 데에는 한계를 지닌다는 것이다(신명호, 2003 : 8). 이에 기존 빈곤연구의 정체성을 보완하고, 좀 더 다차원적인 접근을 시도하고자 ‘사회적 배제론’이 등장하기 시작했다.

‘사회적 배제’라는 용어는 노인, 장애인, 불법이민자 등 사회보험을 통해 보호되지 못하던 사람들을 지칭하기 위해 프랑스에서 처음 사용되기 시작했다. 이들은 프랑스 내에 거주하고 있지만 시민권이 없거나 사회적으로 차별받고 있어, 복지의 사각지대에 놓인 사람들이었다. 1970년대 중반까지 ‘사회적 배제’는 사회로부터 야기된 다양한 형태의 차별과 불평등, 이른바 장기실업, 도시문제, 장애인, 에이즈, 인종차별주의, 이주노동자 문제 등을 포괄하기 위한 개념으로 사용된 것이다(신명호, 2004a : 162-163).

그러다 이후 ‘사회적 배제’는 1980년대를 지나면서 개인과 사회의 연대가 단절되는 양상을 ‘빈곤의 재생산’과 관련지어 설명하는 개념으로 보다 광범위하게 사용되기 시작한다. 이는 빈곤이 가처분 소득의 결여나 실업상태 뿐만 아니라 사회적 상호작용에서 나타나는 다차원적인 불이익을 내포하고 있으며, 이로 인해 빈곤한 계층은 사회와 끊임없이 차단당한 채 더욱 빈곤해질 수 밖에 없다는 인식에서이다(정원오, 2005 : 29-32). ‘빈곤’이 특정 개인이나 집단의 경제적 결핍을 주로 정태적인 방식을 통해 설명하는 것이라면, ‘사회적 배제’는 개인과 집단이 공식적인 사회조직과 제도로 참가하는 통로가 차단되고 차단되어가는 과정을 설명하고자 하는 방법이라고 볼 수 있다(남기철, 2005 : 16-19). 이에 의하면, ‘사회적 배제’는 사회구조적으로 다양한 영역에서의 박탈과 결핍, 불이익을 당해 사회·경제·정치 활동에 제대로 참여할 수 없게 됨으로써 인간으로서의 최소한의 기본권마저 침해받는 상황이라고 규정할 수 있다. 다시 말해, 사회적 배제론은 인간다운 삶을 누릴 기본적인 권리를 박탈당했다는 차원에서 빈곤을 문제삼는 방식이다(신명호, 2004c : 18-38).

이러한 이론은 여성노숙인의 인권을 논의함에 있어서도 유용하다. 여성은 단지 빈곤상태에 놓였다는 사실 하나만으로 노숙에 진입하지는 않으며, 개개인의 험난한 생애사와 취약한 가족력, 사회적 관계와의 단절, 여러 부문에서의 참여기회 박탈 등 각종 사회적 배제현상과 맞물려 진행되기 때문이다. 더군다나 주거로부터의 배제는 의료·교육·노동·정치참여로부터의 배제로 직결되고, 그것은 빈곤을 더욱 가중시키는 이른바 ‘빈곤의 악순환’을 유발한다. 따라서 여성노숙인에 대한 이해는 빈곤상황을 유도하고 그것을 또다시 악순환시키는 사회 전 부문의 ‘재생산 매커니즘’을 이해함으로써만이 분석가능하다.

## 2) 여성노숙인에 대한 ‘이중차별’

‘이중차별’의 관점은 ‘여성장애인’에 대한 연구에서 주로 언급된다. 이는 여성장애인들이 ‘장애인으로서의 차별’과 ‘여성으로서의 차별’이라는 이중적 차별구조에 놓여 있기 때문이다. 여성장애인의 ‘이중차별’을 연구한 오혜경에 의하면, ‘차별’은 “평등한 지위의 집단을 자의적인 기준에 의해 불평등하게 대우함으로써, 특정집단을 사회적으로 격리시키는 통제형태”를 의미한다. 그리고 그 근거가 되는 요인으로는 ‘자연적 범주’인 성, 연령, 신체적 특징, 인종, 심신장애 등과 ‘사회·역사적 범주’인 출생, 민족, 국적, 종교, 언어, 사회적 지위, 빈부, 직업, 학력, 사상 등이 있다. 그런데 여성장애인의 경우, 자연적인 범주에 해당하는 ‘성차별’과 ‘장애차별’이 사회적 범주에 적용되면서 상승작용하는 이른바 ‘이중차별’ 현상이 나타나게 된다. 여성장애인은 ‘장애인’으로서의 차별 외에도 ‘여성’으로서의 차별을 추가로 경험하며 더욱 다차원적인 차별을 받게 되는 것이다(오혜경, 2000 : 33-34).

이러한 논의는 여성노숙인의 인권을 논의함에 있어서도 적용가능하다. 우리사회에서 여성노숙인은 노숙인들이 일반적으로 겪게 되는 ‘차별과 배제’는 물론, ‘여성으로서의 차별’<sup>10)</sup> 혹은 ‘소수자(노숙인) 속의 소수자 차별’을 동시에 경험하고 있기 때문이다. 스톤너(Madeleine R. Stoner)는 이러한 현상을 ‘노숙원인에 대한 성(成)적 이원화’로부터 설명하고 있다. 그에 의하면, 남성이 실업, 불안정 고용 등 사회구조적 요인을 크게 받고 노숙에 진입하는데 반해, 여성은 장애나 가정폭력 등 개인적 요인에 더 큰 영향을 받고 노숙에 진입한다. 그런데 사회는 이러한 사실을 근거로 여성의 노숙원인을 개인의 기호나 선택의 문제로 치부해 버림으로써 그들에 대한 공공적인 책임을 회피할 수 있었다. 즉 “여성은 노숙생활을 원하기 때문에 그 삶을 선택했고, 따라서 그들은 남성노숙인에 비해 더 괴상한 존재이며, 결국 그들에 대한 사회적 원조는 불필요한 것이다”라는 성차별적 관념화를 통해 여성은 정부의 정책 대상에서

---

10) 여성한국사회연구소의 정의에 따르면, ‘성차별’이란 여성은 남성에 비해 열등한 존재라는 인식을 전제로, 남녀간의 불평등한 제도를 정당화하고 지지하는 이데올로기 체계를 말한다”(여성한국사회연구소, 1993 : 15). 또한 램피어(Lamphere, L.)는 성적평등을 “사회집단이나 계층에 상관 없이 모든 남성과 여성이 동일한 범주의 활동에 관하여 결정을 내릴 수 있는 상황, 다시 말해 남녀 모두가 동일한 종류의 통제권을 갖는 상황”이라고 정의하고, 이것에 벗어나는 행위를 성불평등, 혹은 성차별이라고 규정한다. 즉, 여성이 어떤 사회에서 특정의 결정에 참여할 수 없고, 특정 활동에 제외되어 있으면 그것은 성평등에 어긋나는 환경이 조성되어 있는 것이므로 성차별이라고 볼 수 있는 것이다(L. Lamphere, 1977. 한국여성개발원, 1986 : 55 재인용).

쉽게 배제될 수 있었던 것이다(Madeleine R. Stoner, 1986 : 284). 실제 이러한 경향은 ① 남성노숙인의 현실분석을 통해 전체노숙인의 실태를 파악할 수 있다는 사고 ② 여성노숙의 원인을 가정폭력, 가정해체, 장애 등 개인·가정적 요인으로만 축소하려는 경향 ③ 노숙인 취업지원정책에서 여성노숙인을 배제하는 현상 등으로 이어지고 있다.

그 외에도 여성노숙인이 겪는 ‘이중차별’의 형태는 더 있다. 그것은 여성노숙인이 ‘소수자’이기 때문에 겪는 차별이다. 여성노숙인은 ‘노숙인’ 중 극소수만을 차지하고 있다는 이유로 노숙인 지원정책에서 지엽적인 관심대상이 되는 것은 물론, ‘여성’ 중에 소수라는 이유로 여성정책에서도 상대적으로 소외되어 있다. 따라서 여성노숙인의 문제는 노숙인으로서의 ‘사회적 배제’와 여성 혹은 소수자로서의 ‘이중차별’의 관점을 모두 고려하며 살펴볼 필요가 있다.<sup>11)</sup>

## 2. 여성노숙인에 대한 이해

### 1) 노숙인의 개념

보건복지부령 제307조(2004년) ‘부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙’에 의하면, “노숙인(露宿人)이라 함은 일정한 주거 없이 상당한 기간 거리에서 생활하거나 그에 따라 노숙인 쉼터에 입소한 18세 이상의 자”를 말한다.<sup>12)</sup> 국내법에서 규정하고 있는 ‘노숙인’은 정상적인 주거생활이 결여된 상태, 즉 ‘상당한’ 기간 동안 거리 혹은 쉼터와 같은 ‘비고정적인’ 공간에서 생활하는 사람을 일컫는 것이다.

하지만 이와 같이 노숙인을 ‘일정한 주거 없이 거리 혹은 쉼터에 생활하는 자’로 규정할 경우, 몇 가지 중요한 문제점들이 제기될 수 있다. 첫째, 노숙인의 규모에서

---

11) 본 논문에서 다루는 ‘이중차별’은 ‘사회적소수자’로서의 차별과 ‘성’차별이 결합된 이중적 상황을 강조하기 위한 것으로, 여성노숙인이 겪는 다차원적인 차별을 두 가지 요소의 차별으로만 축소하려는 것은 아니다.

12) 여기서 부랑인(浮浪人)이라 함은 노숙인과 구별하여, “일정한 주거와 생업수단 없이 상당한 기간 거리에서 배회·생활하거나 그에 따라 부랑인복지시설에 입소한 18세 이상의 자”를 말한다.

쪽방<sup>13)</sup>, 고시원, 비닐하우스촌, 판자촌, 일일숙소(여인숙, 찜질방, 만화방 등), 친인척 혹은 친구 집에서 생활하고 있는 노숙인들이 제외된다. 현실에는 거리 혹은 쉼터 이외에 은둔하고 있는 ‘은폐형 노숙인’, 현재는 노숙을 하고 있지 않지만 정치·경제적 변동, 가족력 변화, 개인의 경제력 약화에 따라 노숙으로 전환될 가능성이 있는 ‘잠재적 노숙인’이 다수 존재한다. 이러한 불안정 주거계층의 경우 거리생활을 하다 상황이 좋아지면 쪽방이나 일일숙소로, 상황이 악화되면 또다시 거리 혹은 쉼터로 이탈과 진입을 반복하는 경우가 많다. 이에 의하면, 노숙인은 단지 집이 없다가보다, 주거가 불안정하다는 측면에서 접근해야 한다(Write et al, 1999. 김진미, 2005 : 103 재인용). 그럼에도 국내법은 아직까지 이들을 노숙의 규모에 포함시키지 않고 있다.

둘째, 아동동반 노숙, 가출청소년 노숙이 증가하고 있는 추세에 ‘18세 이상’이라는 나이 규정은 노숙인의 규모를 더욱 축소시킬 수 있다. 한편으로 이것은 18세 이하의 노숙인을 노숙인 정책 대상에서 제외시킴으로써 그들을 정부의 법적인 책임 선에서 벗어나게 하는 방편이 되게 한다. 노숙인 문제가 성별, 연령, 학력 등과 상관없이 인간다운 삶에서 배제된 채 살아가는 모든 무주거자에게서 발생하는 것이라면, 굳이 나이규정을 통해 각종 인권침해에 노출되어 살아가는 18세 이하의 노숙인들을 보호 대상에서 제외시켜서는 안된다.

셋째, 이러한 정의는 노숙인 문제가 사회로부터 형성된 것인지 아니면 개인책임의 문제인지를 불분명하게 함으로써 노숙인을 차별·배제하고 있는 사회구조적 모순을 은폐한다. 현대사회에서 노숙의 문제는 개인, 가족, 집단, 이웃을 시민권, 고용, 주거 등의 사회적 기회로부터 분리시키는 다차원적인 불이익(남기철외, 2005 : 16), 이른바 ‘사회적 배제’에 의해 발생하는 것이므로 노숙인의 정의 역시 이러한 관점 속에 배치시킬 필요가 있다. IMF 경제위기 이후 급증하기 시작한 노숙인의 수는 노

13) 보건복지부의 정의에 따르면, ‘쪽방’이라 함은 “도심 인근이나 역 근처에 위치하여 1명이 잘 수 있는 공간을 제공하는 단신생활자용 유료숙박시설”을 의미한다.

〈쪽방거주자 추이〉

시 기	쪽방 거주자
2000년 12월	2,712명
2001년 12월	5,716명
2002년 12월	9,535명
2003년 4월	10,000여명

(자료출처 : 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2003. 신명호 외, 2004 재인용)

숙의 문제가 개인적인 결함이나 무능력, 나태로는 설명할 수 없는 복합적인 사회구조적 현상이라는 것을 증명해 주었으며, 따라서 노숙인에 대한 정의 역시 빈곤과 사회적 배제, 차별의 관점을 포함할 필요가 있다.<sup>14)</sup>

그렇다면 UN에서는 노숙인을 어떻게 정의하고 있는가? UN에서 정의하는 ‘Homeless’라 함은 “집이 없거나 옥외, 단기시설 또는 여인숙 등에서 잠을 자는 자, 집이 있어도 UN의 기준에 충족되지 않는 주택에 거주하는 자”로, 그 기준은 ① 적절한 보호 ② 깨끗한 물과 위생적인 환경 ③ 부담가능한 거주비 ④ 안정된 거주권 ⑤ 안전의 보장 ⑥ 직업과 교육, 건강관리에 관한 접근성 여부를 포함한다. 이는 노숙인에 대한 국제적 기준이 국내규정에 비해 인간 삶의 질적인 측면을 보다 고려하고 있음을 보여준다. UN은 ‘주거’의 의미를 단지 ‘잠을 잘 수 있는 물리적 공간’을 넘어, ‘인간다운 삶을 영위할 수 있는 재생산의 공간’ 혹은 ‘인간의 가치와 존엄을 실현할 수 있는 생활공간’으로까지 확장시키고 있는 것이다.

한편, 영국 중앙정부는 1996년 ‘주택법’을 제정하면서 ‘Homeless’의 개념을 “주택이 없는 실질적인 거리생활자 뿐만 아니라 28일 이내에 거리생활에 처할 위험이 있는 자, 부적절한 주택에 거주하거나 가정폭력에 노출되어 있는 자”로 확장시켰다. 이는 노숙의 원인 및 성격을 보다 다양하게 고려한 정의라고 볼 수 있다. 또한 이들은 2002년 ‘사회적 주택’의 기본요건으로 다음과 같은 기준을 제시하고 이러한 조건을 만족시키지 못한 주택은 ‘적합한 주거’에서 제외시켰다. ① 인간의 거주권을 위한 합리성 ② ‘파손’되지 아니함(‘파손’이라 함은 건물이 오래되었거나 그로 인해 중요한 대체물 혹은 수리를 요하는 경우) ③ 합리적인 현대 요소나 서비스 여부(부역은 20년 이하, 침실은 30년 이하) ④ 적절한 단열의 온도(적절한 가열재와 단열재 포함)(ODPM, 2002. Glen Bramley etc, 2004 : 32 재인용). 주택법이 비교적 정교하다고 평가되는 영국의 경우, 인간의 ‘신체적 건강’과 ‘질적 삶’을 고려하면서 보다 구체적으로 ‘주거’를 개념화하고 있는 것이다.<sup>15)</sup>

---

14) 위와 같은 문제들을 극복하고자 한국도시연구소에서는 노숙인에 대한 또 다른 정의를 시도하고 있다. 한국도시연구소(1998)는 노숙인을 ‘실제로 노숙을 하거나 노숙에 가까운 불안정한 주거상태에 있는 사람들’로 정의함으로써, 거리 혹은 쉼터 노숙인 뿐만 아니라 노숙가능성이 있는 모든 사람들까지 노숙인의 범주에 포함시키고 있는 것이다. 이러한 정의는 앞에서 제기한 ‘나이 규정’의 문제나 ‘노숙의 성격’까지 극복하고 있지는 못하나, 적어도 그 유형 및 규모를 더욱 확장시킨 개념이라고 볼 수 있다.

15) 물론 이보다 더 확장된 의미로 노숙인의 개념을 사용하고 있는 경우도 있다. Baumann &

그렇다면 여성노숙인에 대한 정의로는 어떠한 것이 있는가? 왓슨(Sophie Watson, 1986)은 'homeless Women'을 “친구 혹은 친척들과 지나치게 과밀하게 살고 있거나, 특정한 장소에 수용되어 있거나, 퇴거할 위험에 놓여 있거나, 가정 내 폭력이나 다툼 등으로 인해 집에서 떠나도록 압력을 받고 있는 여성”으로 정의하고 있고, 스톨너(Madeleine R. Stoner, 1986)는 “① 주거의 부재 ② 실업과 빈곤 ③ 비제도화 ④ 가정폭력과 약물남용 상태에 놓여 있는 여성”으로 개념화하고 있다. 한편, 김수현(2001)은 여성노숙인을 “지지해 줄 가족이 없거나 해체되어 스스로 일상 주거를 해결할 대책이 없는 성인 여성”으로 정의하고 있다.

이러한 개념은 여성노숙인의 특수한 노숙경로를 반영한 결과이다. 물론 여성노숙의 가장 근본적인 원인이 경제적 파산과 주거상실에 있다는 사실은 남성과 크게 다르지 않다. 다만 선행연구 및 심층면접 내용을 분석해 본 결과, 남성은 주로 노동시장으로부터의 퇴출, 사업파산, 낮은 교육수준, 질병 등으로 인해 노숙에 진입하는 데 반해, 여성은 가정폭력, 가족해체, 정신질환 등의 영향을 더 많이 받으며 노숙에 유입되고 있었다.<sup>16)</sup> 이는 김수현(2001)이 서울에 있는 여성 노숙인쉼터 입소자 61명을 대상으로 진행한 설문조사 결과를 보면 알 수 있는데, 위 연구결과에 의하면 우리나라 여성이 노숙에 진입하게 되는 결정적인 원인으로 1위는 가정폭력(32.8%), 2위는 정신장애(21.3%), 3위는 가정불화 및 사건사고(각각 13.1%), 4위는 원가족 해체 및

---

Grigsby(1998)는 'homeless'를 '영구적인 거주지의 상실'로, Lindsey(1989)는 '극도의 가난의 표현, 친구와 가족으로부터의 이탈'로, Helenann(1999)는 '깊은 상실감과 버려짐 속에 존재하는 유동적인 상태'로, Youssef, Omokehind & Garland(1988)는 '적절한 자원 및 지역사회의 연계가 부족한 사람'으로, Norton & Ridenour(1995)는 '거리 또는 쉼터에 살고 있는 사람, 친척 또는 친구 집에 잠시 얹혀살고 있는 한정적인 집 없는 사람, 어느 순간이라도 쉽게 파괴될 수 있는 주거상황에 있는 사람'으로 각각 정의함으로써,(윤정아, 2000 : 5 재인용) 노숙인이 주거상실 상황에서 겪게 되는 심리·정서적 박탈감 및 사회적 배제를 더 고려하고 있는 것이다. 하지만 이들에게서도 아직까지 합의된 수준의 정의는 찾아볼 수 없다.

16) 노숙인다시서기지원센터의 조사(2000)에 따르면, 쉼터입소사유는 성별에 따라 큰 차이를 보이고 있는데, 남성의 경우 실직으로 인한 쉼터입소자는 약 74%로 가장 많은 반면, 여성의 경우는 8% 정도 밖에 되지 않았다. (김수현, 2001:38). 그 외, 남성과 여성의 노숙원인 차이에 대한 내용은 윤정아(2000), '집없는 여성의 체험 : Parse의 인간되어감 연구방법 적용', 한양대 박사학위논문 p5-12 참고.

부랑생활(9.9%), 5위는 경제적 곤란(4.9%)의 순서였다.<sup>17)</sup>

그럼에도 공통적인 것은 모든 여성노숙인이 빈곤과 직접적으로 연관되어 있다는 사실이다. 빈곤여성들은 개인·가정·지역사회 등에서 발생하는 매우 중첩적인 배제들을 생애 전체에 걸쳐 경험하면서 노숙에 진입하게 된다. 즉, 가정해체나 가정폭력, 혹은 장애를 경험한 여성들이 모두 노숙에 진입하는 것은 아니며 위와 동일한 일을 ‘빈곤여성’이 겪게 되었을 때 노숙의 가능성은 더욱 커진다. 빈곤한 여성은 자립할 경제적 자원과 주거가 부족한 것은 물론이거니와 그들을 지지해줄 가족이나 친지, 친구, 지역사회마저 부재한 경우가 많기 때문이다. 즉, 여성노숙은 경제적 파산, 주거상실, 가정해체, 장애 그리고 그로 인한 여성 혹은 여성가구주의 빈곤화가 복합적으로 작용한 데에 따른 산물이라고 할 수 있다.

그렇다면 본 논문에서는 ‘여성노숙인’을 어떻게 정의할 것인가? ‘노숙’은 기본적으로 ‘빈곤과 무주거상태’를 내포하고 있으며, 그 개념들은 해당시기의 사회적 조건에 따라 좌우된다. 다시 말해 노숙인이라는 개념은 고정불변한 것이 아니라, 당대의 역사적·문화적 조건에 따라 변동가능하다(Black, J. K, 1999 : 171-176). 이에 따르면, 여성노숙인에 대한 개념도 빈곤에서 ‘사회적 배제’로, 주거의 부재에서 ‘주거의 불안정’으로 확장될 필요가 있다. 여성노숙인은 경제적 결핍뿐만 아니라 그로 인해 여타 사회부문에서의 기회를 끊임없이 차단 당하는 존재로, 또한 언제든지 노숙으로 진입과 이탈을 반복할 수 있는 주거가 불안정한 상태로 규정해야 한다는 것이다.

이를 기반으로 본 논문에서는 ‘여성노숙인’을 ‘① 빈곤·철거·강제퇴거 등으로 인해 주거를 박탈당했거나 ② 이혼·별거·사별 등으로 가족이 해체되어 주거를 상실했거나 ③ 가정폭력·장애 등으로 말미암아 주거공간에서 소외되는 등 개인·가

17) 그리고 이것은 영국의 경우도 크게 다르지 않았다.

〈영국여성의 홈리스 원인〉

홈리스 원인	비율
배우자와의 이혼·별거, 가정폭력 등	29%
가족과의 다툼, 가족이 나가라고해서..	25%
임신, 출산, 입양, 결혼, 새로운 배우자	18%
주거공간 과밀, 임대료 만료, 임대료·융자금 연체, 강제퇴거	9%
실업상태의 지속, 기타	36%

(자료출처 : DoE, 1996. 김수현, 2001 재인용)

정·사회로부터 배제된 채 거리, 쪽방, 비닐하우스촌, 일일숙소, 친인척 및 친구 집 등 불안정한 주거를 반복하며 생활하는 무주거여성 혹은 위와 같은 이유로 30일 이내에 거리생활에 처할 위험이 있는 여성'으로 규정하고자 한다. 국내외에서 제도화한 노숙인 개념에 은폐형 노숙, 잠재적 노숙, 적합한 주거의 조건, 나이규정 폐지, 성적특수성 등을 고려하여 여성노숙인을 정의한 것이다. 그리고 이때 '주거'는 '청결한 물과 위생적인 환경의 근접성, 치안 및 보안유지, 교통·통신에 대한 요청가능성, 강제철거의 위험 없이 안정적인 생활이 보장된 생활공간'이라 정의하고자 한다. 적절한 주거환경은 단순한 물리적 공간을 넘어 인간정주를 가능하게 하는 기본조건으로까지 확장되어야 하기 때문이다.

## 2) 여성노숙인의 현황 및 비율

전국실직노숙인대책종교시민단체협의회(이하 전실노협)에서는 전국에 있는 쉼터 95개소와 상담보호센터 7개소에 협조하여 매월 말 노숙인원을 집계하고 있다. 이에 의하면, 2006년 3월까지 파악된 지역별 총 거리인원 현황은 남성이 1,005명, 여성이 55명으로 총 1,060명, 쉼터인원은 남성이 3,247명, 여성이 295명으로 총 3,542명이다. 전반적으로 보았을 때, 쉼터생활노숙인이 거리생활노숙인보다 많으며, 남성이 여성에 비해 월등히 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이를 도표화해서 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 전국 노숙인원

(단위 : 명, %)

	남성	여성	총인원
거리노숙 인원	1,005(95%)	55(5%)	1,060(100%)
쉼터생활 인원	3,247(92%)	295(8%)	3,542(100%)
거리노숙+쉼터생활 인원	4,302(92%)	350(8%)	4,652(100%)
전체인원 대비 성별 쉼터생활비율	3,247/4,302(75%)	295/350(84%)	

(자료출처 : 전실노협, 2006 3월 통계 재구성)

통계에서 볼 수 있듯이, 전체 노숙인 중 여성이 차지하는 비율은 극소수(8%)에 불

과하다. 하지만 위 수치를 보고 여성노숙인의 인원이 350여명밖에 안된다고 추정하는 것은 무리가 있다. 위 조사는 총 13개 지역<sup>18)</sup>에서만 진행된 것으로, 조사 지역 외의 노숙인, 아직 잠재적 상태에 놓여있는 노숙인들은 파악하지 못했기 때문이다. 더군다나 여성들은 안전을 이유로 기도원이나 건물 안, 쪽방, 일일숙소(여인숙, 찜질방, 만화방) 등에서 살아가는 경우가 많으나(서정화, 2005 : 66-70), 위 통계에는 이러한 유형이 포함되어 있지 않다.

실례로, 미국이나 유럽의 경우 ‘homeless’를 ‘거리노숙을 포함하여 공공 또는 민간 보호소, 버려진 빌딩, 차, 공원, 거리, 여인숙 및 합숙소 등 일시적인 주거지에 생활하는 사람’으로 규정함으로써, 여성노숙인의 비율을 전체인원 대비 40~60%까지 확장시킨 바 있다. 노숙의 범주를 확대하게 되면, 여성노숙인이 남성노숙인과 비슷한 수치를 보이거나 오히려 더 많을 수 있다는 것이다. 단순히 여성이라는 성적차이가 그들로 하여금 거리노숙이나 쉼터생활을 기피하도록 유도하지는 않으며, 오히려 노숙인에 대한 각 국가의 개념규정 및 문화적 차이에 따라 여성노숙인에 대한 수치가 좌우되는 것으로 보인다. 따라서 여성노숙인의 개념을 연구자가 제기한 바와 같이 확대하게 되면, 우리나라에서도 그 수는 더욱 증가할 가능성이 크다.

한편, 뉴욕의 경우 1970년대에서 80년대로 넘어가면서 홈리스의 전형이 ‘단신 남성홈리스’에서 ‘두 자녀를 동반한 여성홈리스’로 변화되는 양상을 보였다(강주현 외, 2004 : 30-31).

또한 2004년 보건복지부 국감자료에 의하면, 우리나라에서도 2003년 178명에 달했던 쉼터 여성노숙인의 수는 2004년 233명으로 31% 증가하는 양상을 보였다.<sup>19)</sup> 이는 이혼, 가정폭력, 동거문제 등이 증가함에 따라 경제적으로 취약한 여성가구주가 확대되었기 때문이다. 따라서 여성노숙인의 수는 이혼여성과 빈곤 여성가구주가 증가함에 따라 더 큰 폭으로 상승할 여지가 크다.

---

18) 쉼터조사는 서울, 경기, 강원, 인천, 대전, 대구, 부산, 울산, 구미, 천안, 청주, 전주, 광주에서, 거리인원조사는 서울, 경기, 강원, 대전, 대구, 울산, 전주, 충남, 제주도에서 진행됨. (전실노협, 2006)

19) 민주노동당(2005), “서울시의 안일한 인식이 노숙인 변사사태를 불렀다”, ‘심재욱 서울시의원’ 보도자료 참조.

### 3) 여성노숙의 발생원인

#### 가. 빈곤으로 인한 주거상실

우리사회에는 불우한 가정에서 태어나 ‘저학력→저기술→저임금노동’의 일대기적 구조 속에 살아온 ‘태생적 빈곤층’과 실직·저임금노동으로 인해 중산층에서 빈곤층으로 서서히 하강이동하게 된 ‘사회적 빈곤층’이 존재한다. 이 둘은 처음부터 불리한 조건에 있었는지, 아니면 사회적 변화로 인해 빈곤층에 진입했는지에 대해서만 차이가 있을 뿐, 사회구조적으로 형성된 계층이라는 점에서는 동일하다. 다시 말해 모든 빈곤층은 경제위기와 대량실업, 제조업분야에서 지식 혹은 기술집약적 부문으로의 일자리 이동, 불안정고용의 확대, 분배의 불평등 구조, 사회안전망의 부족 등에 직접적인 영향을 받고 형성되었다. 그런데 빈곤층의 경우 비빈곤층에 비해 주거비 부담이 더욱 막중하며, 이것이 빈곤층을 노숙으로 유입시키는 상당한 요인이 되고 있다.

〈표 2〉 빈곤층과 비빈곤층의 주거비 부담

항목	주거비지출(천원)		소득대비 주거비비중(%)	
	비빈곤층주거비	빈곤층주거비	비빈곤층주거	빈곤층주거
1995	42.9	47.5	2.2	8.5
1996	49.4	41.6	2.2	7.2
1997	47.9	33.6	2.1	5.7
1998	45.8	39.1	2.0	6.7
1999	49.0	38.3	2.0	6.0
2000	53.6	47.6	2.1	7.2
2001	56.6	55.5	2.1	7.8
2002	59.8	51.8	2.1	7.3
2003	87.2	100.3	2.8	14.6
2004	92.0	109.7	2.8	15.1

(자료출처 : 남기철 외, 2005)

위 표에서 볼 수 있듯이, 자산소득을 기준으로 비빈곤층의 주거비 지출은 매년 2~3%대를 유지하고 있는데 반해, 빈곤층의 주거비 지출은 8~15%로 매우 높은 수준을 유지하고 있으며 매년 증가하고 있다. 이는 빈곤층이 자기주택을 소유하지 못한 채 월세·일세 등의 형태로 주기적인 주거비지출을 하고 있기 때문이다. 그런데 빈곤층의 경우 실직자나 저소득노동자로 이루어져있는 경우가 많아 빈곤층의 비효율적인 주거비 지출방식은 쉽게 종식되지 않는다(남기철, 2005 : 37-38). 게다가 부적절한 주거환경은 교육·건강·노동으로부터의 배제로 이어져 빈곤은 더욱 악순환된다. 따라서 이들은 상황이 악화될 때마다 주거의 형태를 ‘전세→월세→쪽방→일일숙소→비닐하우스촌·텃터·거리’ 등과 같이 최소한의 욕구만 충족시킬 수 있는 방향으로 변경하다가 결국 거리노숙까지 진입하게 된다.<sup>20)</sup>

#### 나. 가족해체와 여성가구주의 빈곤화

한국사회에서 여성문제는 특수한 자본주의 발전과정과 가부장적 유교문화가 혼합·수용되는 과정에서 발생했다. 급격한 산업자본주의 발전과 그 속에서 공고화된 성별분업체제는 여성을 임금노동으로부터 배제하고 그들의 공간을 재생산영역인 가정으로 고착시켜 나갔으며, 가부장적 유교문화는 이러한 특성을 증폭시키는 일종의 이데올로기로 작용했다(김영화 외, 2003 : 219-224). 그런데 남성을 주된 생계 책임자로 하는 성별 노동분업체제는 여성을 남성에게 경제적으로 의존하게 한다는 점에서 여성빈곤의 잠재적인 원인이 되고 있다(여지영, 2000. 고은하, 2004 : 9 재인용).

그리고 이러한 상황은 여성이 가정해체를 경험하게 되었을 때 더욱 가중된다. 웨이즈만(Weitzman)에 의하면 이혼 후 남성의 소득이 평균적으로 42% 증가하는 반면, 여성의 소득은 73%가 감소하여 여성이 겪게 되는 경제적 피해가 월등히 높다는 것이다(Weitzman, 1985. 김인숙 외, 2000. 김영화 외, 2003 : 323 재인용). 실제 2003년 한국보건사회연구원 연구결과에서도 여성가구주 가구의 빈곤가구 비율은 21.0%, 남성가구주 가구의 빈곤가구 비율은 7.0%로 여성가구주 가구의 빈곤위험이 남성가구주 가구의 3배에 이르고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 여성가구주가 남성가구주에

20) 주거빈곤계층 중에는 불우한 가정환경에서 태어나 태생적 빈곤을 안고 사는 사람들, 자본주의적 재개발로 인해 주거로부터 강제퇴출을 당한 사람들, 실업·불안정고용·개인사업 실패로 주거에서 박탈된 사람들, 장애 및 질병으로 인해 갑자기 소득이 중단된 사람들 등 그 양상이 다양하나, 본 논문에서는 지면 관계상 유형을 간소화하고자 한다.

비해 빈곤할 가능성이 높은 것은 고용기회에 있어서의 불평등, 불안정고용, 저임금 등과 연관된다.<sup>21)</sup> 또한 여성가구주의 경우 가구의 생계를 담당하는 생산자와 자녀를 양육하는 어머니로서의 재생산 역할을 혼자 동시에 수행해야 하기 때문에 빈곤의 상황이 더욱 악화될 수 밖에 없다(김영미, 2005 : 132).

실제 김수현의 연구결과(2001)에 따르면, 여성노숙인 쉼터에 입소 중인 여성 61명 중 입소 전 가정해체를 경험한 비율은 자그마치 60.6%에 이르렀고, 이들은 노숙 전 이미 빈곤을 경험하고 있었다. 즉, 가족해체를 경험한 모든 여성들이 노숙에 진입하는 것은 아니며, 가족해체 이후에 발생하는 여성의 빈곤화가 노숙에 보다 직접적인 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

### 다. 가정으로부터의 소외 : 가정폭력, 장애

2005년 ‘서울여성의 전화 상담사례 보고’에 따르면, 한 해 동안 진행한 가정상담 3,218건 중 ‘가정폭력’<sup>23)</sup>에 관한 상담은 총 1,455건(45.2%)으로, 전체 상담사례 중 가

- 21) 2005년 통계청자료에 의하면, 2002년 남성 근로자의 임금을 100으로 했을 때 여성의 임금 수준은 63.9에 머물렀고, 여성 근로자 가운데 임시·일용직 등 비정규직 비중은 66.5%로 남성의 41.3%보다 훨씬 높게 나타났다. 더군다나 2004년에 조사한 직업별 여성 취업자 분포에서도 1위가 서비스업, 2위가 사무업, 3위가 판매업, 4위가 단순노무직, 5위가 전문가 등으로 여성에게 저임금 일자리가 주로 분포되어 있음을 알 수 있었다. 빈곤을 탈피할 수 있는 유일한 수단인 안정적인 수입구조가 여성에게는 쉽게 차단되어 있는 것이다.
- 22) 2001년 김수현이 서울에 소재해 있는 여성노숙인 쉼터 입소자 61명을 대상으로 그들의 혼인상태를 조사한 결과, 여성노숙인의 과반수 이상이 노숙 전 이미 가정해체를 경험하여, 가구소득의 실질적인 책임자가 되어 있었다.

〈서울시 여성노숙인 쉼터 입소자의 입소 전 혼인상태〉 (단위 : 명, %)

구분	미혼	이혼	사별	별거	동거중	계
전체	17 (27.9)	26 (42.6)	1 (1.6)	10 (16.4)	7 (11.5)	61 (100.0)

주 : 구분에서 ‘단신’은 자녀를 동반하지 않고 혼자 쉼터에 입소한 여성이고, ‘동반’은 자녀와 함께 쉼터에 입소한 여성임.

- 23) ‘가정폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법’ 제2조(정의)에 의하면, ‘가정폭력’이라 함은 ‘가정구성원 사이의 신체적·정신적 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위’를 말한다. 국내법은 신체적, 성적학대뿐만 아니라, 언어폭력, 재산권 박탈, 차별행위 등 모든 물질적·정신적 피해를 ‘가정폭

장 높은 비율을 차지하고 있었다. 그리고 그 중 아내폭력은 가장 빈번하게 발생하는 가정폭력의 한 유형이다. 2005년 여성가족부의 보고에 의하면, 가정폭력 가해자의 1위는 배우자(88.3%), 2위는 직계존속(4.3%), 3위는 과거배우자(3.3%)로, 아내학대가 가정폭력에서 가장 압도적인 비율을 차지하고 있었기 때문이다. 그런데 문제는 이러한 아내학대가 주로 빈곤층에서 높게 나타난다는 데에 있다. 저소득층 남성은 고소득층 남성에게 비해 자존감, 스트레스 해결, 자기통제 면에서 낮은 성취감을 보이고 있는데, 이것이 이후 배우자의 폭행으로 직결되는 경우가 많다는 것이다(Dibble and Straus, 1998 : 김재엽, 1998 재인용).

그런데 빈곤여성들의 경우 그렇지 않은 여성들에 비해 대체로 교육수준과 정보접근능력이 낮기 때문에 폭력을 경험한 이후에도 제대로 대처하는 경우가 드물다. 즉 빈곤여성들은 학대를 경험한 후 ‘가정폭력 상담소’를 통해 자신의 상태를 상담하거나 ‘사법기관’을 통해 이혼을 결정하지 못하고 남편을 피해 가정을 떠나게 된다. 그리고 자립할 능력이 매우 취약한 이들은 집을 나와 신세질 친지 혹은 친구가 없으면 쉼터나 거리로 유입된다.

한편, 가정폭력 외에도 장애로 인해 가정으로부터 소외되어 거리로 나오는 여성들이 있다. 김수현의 ‘여성노숙인 쉼터조사’(2001)에 따르면, 여성의 노숙전 주거형태는 ‘사회복지시설(42.6%), 집(13.1%), 직장 내 숙소·노숙(각각 9.9%), 정신병원(8.2%), 여인숙, 여관 등 임시숙소(6.5%), 기도원 및 요양원, 친척·친구집(각각 4.9%)의 순위로, 여성노숙인 중 대다수가 정신장애인 혹은 시설보호의 대상자였다는 것을 알 수 있다. 이것은 남성노숙인이 노숙직전 ‘직장내 숙소(19%)→ 월세(14%)→ 사회복지시설(11%)→ 일세나 친척·친구집(10%)’의 순위를 보였던 것과는 대조된다고 볼 수 있는데,<sup>24)</sup> 여성노숙인의 경우 신체·정신적 문제로 인해 가정에서 소외되어 시설 혹은 병원으로 주거를 이동했다가 그 후 노숙으로 전환되었을 가능성이 높다는 것이다.

---

력’으로 규정하고 있는 것이다.

24) 남성노숙인의 노숙원인에 대한 연구로는 노숙인다시서지원센터(2003), ‘2002- 2003 거리아웃 리치 활동사례집 : 거리사람들’ 참조.

### Ⅲ. 여성노숙인의 인권실태

우리 집은 공자동 벽산빌딩 뒤에 있어. 한달에 15만원짜리 사글세 집에 살고 있는데 이제 거기서도 얼마 못살 거 같애. 남편이 종로 3가에 있는 이삿짐센터에서 일을 하다가 거기서 모은 돈으로 용산빌딩 앞에서 벨트를 팔았는데, 얼마 전에 경마장에 갔다가 번 돈을 다 날려버렸거든. 놀음하다가 돈 날리면 괜히 집에 와서 나를 막 때리고 그래. 나도 원래 인력소에서 소개받아서 가끔 파출부일도 하고 그랬는데, 남편이 때리면 몸에 멍들고 하니 까 나갈 수가 없지… (중략) … 9살차이 나는 남편이랑 중매로 결혼했는데, 결혼하자마자 때리기 시작하는거야. 처음엔 그러다 말겠지… 했는데, 계속 그러더라고. (몸을 구석구석 보여주며) 발로 차고, 주먹으로 때리고, 어깨를 칼로 찌르고… (손목과 어깨에 있는 칼자국을 보여줌) 너무 무서워서 99년 겨울에 몰래 도망쳐서 서울역에 왔는데, 춤고 배고프고… 오래 못있겠더라고… 두 달 정도 있었나? 근데 서울역에서 술 마시고 있던 남자노숙인들이 자꾸 돈 달라고 와서 때리고, 욕하고… 차라리 남편한테 맞는 게 낫겠더라고… 그래서 다시 집에 들어갔지. 그러니까 더 심하게 때리대… 휴~ 그래서 어제 다시 도망쳐 나왔어.

(L씨, 55세)

부모님과 고등학교 때까지 같이 살다가 부모님과 싸우고 바로 가출했어요. 부모님이 자꾸 신경질을 내며 때리시는데 왜 그러셨는지는 잘 모르겠어요… 음 … 자꾸 바보라고 소리치르고… ‘바보, 멍청아! 그럴거면 그냥 나가버려’ 하고… 그래서 집을 나왔는데… 갈 데가 없어 서울역에서 계속 살다가 작년 가을에 서울역에서 만난 오빠랑 같이 쪽방에서 생활하고 있어요. 오빠는 32살이에요. 지금 저는 구세군에서 소개해준 곳에서 실내청소하고 있어요. 저는 한달에 15일 정도 일하고요, 오빠는 공사장에서 일을 해요. 저랑 오빠랑 돈을 합치면 한달에 80만원 정도 버는데, 그 돈으로 쪽방비 23만원도 내고, 옷도 사 입고, 밥도 같이 해먹어요. 지금 입고 있는 옷도 오빠가 사준거예요.(웃음) 일이 없을 땐 오빠랑 같이 서울역에 나와서 사람들 구경도 하고, 공연도 봐요. 예전에 가족들이랑 살 땐 부모님이 자꾸 욕하고 때리고 했었는데, 지금은 오빠가 너무 잘해줘서 좋아요. 서울역에 있을 때 술 취한 사람들이 가끔 지나다가 때리던 일도 이제 걱정할 필요 없고… (웃음)

(F씨, 31세)

여성노숙의 주된 원인이 빈곤·폭력·장애 등에 있는 만큼, 여성노숙인의 삶 또한 극단에 놓일 수 밖에 없다. 노숙 이전에 발생한 빈곤은 노숙 후 더욱 심화되고 있고, 가정폭력은 불특정 다수에 의한 폭력으로 확대되고 있으며, 노숙인에 대한 사회적 낙인은 다양한 부문에서의 기회박탈을 동반하며 그들을 더욱 깊은 사회적 섬

(Social Island)으로 유도하고 있다. 이처럼 여성이 노숙생활 중 겪게 되는 신체자유권·자기결정권에 대한 박탈, 노동·정치참여·정보획득·사회보장에 있어서의 차별과 배제 등 이른바 일상적인 인권침해는 인간의 존엄성 자체를 위협하고 있는 수준이다. 우리나라 헌법은 “모든 국민의 행복 추구권과 인권보호”를 국가의 의무로 규정<sup>25)</sup>하고 그것을 실현시키기 위한 다양한 방법을 시도하고 있지만, 여성노숙인은 ‘사회적 소수자’라는 이유로 그 권리에서 조차 쉽게 배제되고 있다.

하지만 ‘경제·사회·문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인’에 의하면, 소수자에 대한 ‘무관심’ 역시 명백한 ‘권리침해’ 행위이다. ‘경제·사회·문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인’은 개개인의 인권보호와 권리증진을 위해 국가에게 ‘존중, 보호, 실현의 의무’를 부과하고, 이에 대한 불이행 및 무관심 역시 ‘권리침해’의 한 영역으로 규정하고 있기 때문이다.<sup>26)</sup> 이에 의하면, 여성노숙인에 대한 개인 및 집단의 직접적인 인권침해 행위 뿐 아니라, 그들의 생존권 및 존엄성을 외면하는 국가 역시 인권침해의 가해자가 될 수 있다. 따라서 이번 장에서

25) 헌법 제10조 : “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 또한 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”

26) ‘경제적·사회적·문화적 권리의 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인’

6항 : 시민·정치적 권리와 마찬가지로 경제적·사회적·문화적 권리도 국가에 세 가지 형태의 이행 의무를 부과한다. 그것은 존중, 보호, 실현의 의무이다. 세 가지 이행의무 중 어느 것이라도 이행하지 않는다면 그것은 이들 권리의 침해를 구성한다. 존중(respect)의 의무는 국가가 경제·사회·문화적 권리를 향유하는 데 저해하는 행위를 하지 말아야 한다는 것이다. 그러므로 국가가 자의적인 강제 퇴거에 관여했을 경우, 주거권을 침해한 것이다. 보호(protect)의 의무는 제3자가 인권침해를 하지 않도록 국가가 막는 것이다. 그러므로 사기업이 노동자의 기본적인 일할 권리와 공정하고 유리한 노동조건을 만드는 데 실패한다면 노동권에 대한 인권침해이다. 실현(fullfill)의 의무는 국가가 행정·예산·사법 조치를 취하도록 요구한다. 그러므로 국가가 필요한 사람에게 필수적인 기초 의료를 제공 하지 않는다면, 인권침해에 해당한다.

11항 : (전략) 뿐만 아니라 성별, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 혹은 다른 의견, 국적, 사회적 출신, 재산, 출생, 기타 지위에 근거해 경제·사회·문화적 권리를 동등하게 향유하는 것을 방해할 목적으로 차별을 한다면, 그것은 규약상 권리의 침해이다.

14항 : (전략) 침해의 예는 다음과 같은 것이다.(중략)

d. 평등을 추구하고 소외집단의 경제·사회·문화적 권리의 실현을 더욱 증진할 목적 없이, 경제·사회·문화적 권리와 관련된 현행 법적 의무에 부합하지 않는 제도나 정책을 채택하는 것, e. 경제·사회·문화적 권리가 보장되는 수준을 감소시키려는 의도를 갖고 퇴행적 조치를 채택하는 것, (중략) g. 공공재정의 축소 혹은 유용 - 그러한 지출을 감소하거나 유용하면서 모든 사람의 최저한의 생존을 보장하기 위한 적절한 조치를 수반하지 않거나 그러한 권리를 향유하지 못하는 결과를 초래하는 것.

는 여성노숙인에 대한 심층면접 결과를 통해 그들의 인권실태를 알아보고, 노숙인 인권보호를 위한 정부대책이 국제적 혹은 국내적인 인권기준에 얼마나 상충되고 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

## 1. 시민·정치적 권리 : ‘자유권’ 27)

### 1) 신체의 자유 및 안전할 권리

국내외 법에서는 “모든 사람이 함부로 체포·구속·압수·수색·심문 당하지 아니하며, 신체의 자유와 안전을 누릴 권리”가 있음을 천명하고, 그것을 인간 존엄성을 위한 기본 권리로 보고 있다. 이는 ‘UN 세계인권선언 제3조’와 ‘시민·정치적 권리에 관한 국제규약 제9조’, ‘우리나라 헌법 제12조’ 등에서 찾아 볼 수 있다. 하지만 대다수의 여성노숙인들이 이러한 권리를 일상적으로 박탈당하고 있다.

첫째, 여성노숙인은 ‘일반시민’에게서 안전할 권리를 침해당하고 있다. 그것은 흔히 언어폭력과 신체폭력, 성폭력 등의 형태로 나타난다. 가령, “사지 멀쩡하면서 왜 일은 안하고 길거리에서 먹고 자냐?”, “여자가 길거리에서 살면 볼짱 다 본 거지”라는 식의 인격비하적 발언이나 발로 차거나 돌을 던지는 등의 물리적 폭력이 그것이다. 실제로 연구자가 1박 2일 동안 노숙체험을 하면서 가장 견디기 힘들었던 점은 행인들의 무시어린 시선과 부정적인 말투였다. 여성노숙인들은 주거와 신분이 불명확하다는 이유로, 혹은 행실이 불쾌하다는 이유로 비노숙인과 차별적인 대우를 감당하며 살아가고 있다.

게다가 여성노숙인은 시민들로부터 성매매, 성폭행 등을 심심치 않게 강요당하고 있다. 인터뷰 응답자 13명 중 ‘행인으로부터 폭언이나 폭행을 당한 적이 있다’라고 응답한 여성은 총 4명이었는데, 그 중 2명은 ‘성추행, 성희롱, 성폭행’ 등 성폭력과 관련된 내용이었다. 여성노숙인의 경우 행인 혹은 취객의 성폭력 위협에 노출된 채 하루하루를 살아가고 있는 것이다. 이는 여성노숙인이 ‘거리에서 생활하는 여성’이기 때문에 겪게되는 ‘이중차별’의 한 형태라고 볼 수 있다.

---

27) 소위 ‘시민적·정치적 권리’로 분류되는 “자유권”은 국가나 타인의 간섭으로부터 개인의 자유를 보호하기 위한 것으로, 신체의 자유, 사상·양심·종교의 자유, 언론의 자유, 참정권 등을 포함한다. 반면, ‘경제적·사회적·문화적 권리’로 분류되는 “사회권”은 의·식·주문제 해결, 사회적 취약계층에 대한 사회보장 등 인간의 기본적인 생활을 유지하기 위해 국가의 적극적인 조치를 요구하는 것으로, 노동권, 건강권, 교육권, 모성보호권 등을 포함한다.

19살까지 가족들이랑 살다가 숙소를 제공해 주는 업소에서 20년정도 살았어. 근데 3년 전에 업소주가 임금을 사기치고 도망 간거야. 막상 갈 곳이 없어서 쉼터에 가서 좀 살다가 입소 기간이 끝나서 서울역에서 살다가… 뭐 그렇게 2년 정도 살았지. 근데 여자가 길에서 자려니까 술 취한 사람들이 괜히 지나가다가 욕하고 때리고, 한 번은 “돈 줄테니까 하룻밤 보내자”고 하면서 날 막 끌고 가려는 술 취한 농한테서 옆에 있던 (남성)노숙인이 구출해 줬다니니까… 지금은 그 사람이랑 눈 맞아서 다행히 쪽방에서 같이 살고 있지만 …

(D씨, 41세)

으악, 배아파 죽겠네. 이봐요, 아가씨. 나 20만원만 구해줘. 애를 떼야 하는데 돈이 없네… 아이고. 배가 아파 밤에도 제대로 잘 수가 없어… (중략) … 아이가 생긴 걸 알았을 때부터 떼려고 했지. 그런데 돈이 없잖아. 쉼터에 가면 아이를 낳으라고 하니까 가지 않았지. 그러다 보니까 이 지경이 됐어요. 이제는 길에서 자는 게 너무 힘들어. 몸도 무겁고 배는 찢어질 듯 아픈데, 바닥이 너무 딱딱해

(동아일보, “강간·매춘에 병들고 수치심에 떠는 여성홍리스트들의 밑바닥 인생”, 2004년 8월 1일자)

둘째, 여성노숙인은 ‘공권력’에 의해서도 신체자유권과 안전할 권리를 침해당하고 있다. 외향이 지저분하다는 이유로 경찰들에게 의심 받거나 영장 없이 신분증 확인을 요구 당하는 행위, 공공시설 이용에 제한을 받는 경우가 바로 그것이다. 특히, 후자와 관련하여 철도청 직원들은 모든 시민을 위해 설치된 화장실, 대합실 의자, 휴식 공간을 유독 노숙인들에게만 사용하지 못하도록 통제하는 경우가 많다. 때문에 인터뷰 과정에서 만난 여성노숙인들은 “남들도 다 이용하는 서울역을 왜 노숙인에게만 이용하지 못하게 하느냐?”며 종종 불만을 토로했다. 게다가 2005년 1월 22일, 서울역에서 발생한 ‘노숙인 사망사건’<sup>28)</sup>과 철도공사측의 사건처리과정은 이 사회에 노숙인의 ‘안전할 권리’가 과연 존재하기는 하는지 의심케 하는 계기가 되었다. ‘노숙인복지와인권을실천하는사람들’에 따르면 한 해 3~400명 가량의 노숙인들이 거리에서 사건·사고로 목숨을 잃고 있지만, 아직까지 그에 대한 정부대책은 미흡하기만 하다.

셋째, 여성노숙인은 ‘동료 남성노숙인’에게서도 안전할 권리를 위협받고 있다. 한 여성노숙인의 증언에 따르면, 자신이 노숙생활을 처음 시작했을 때 가장 무서웠던

---

28) 2005년 1월 22일 서울역에서 남성노숙인 2명이 잇따라 사망하는 사건이 발생했다. 이때 서울역 2층 대합실 남자 화장실에서 숨진 채 발견된 김아무개(40세)씨의 경우 철도 공안원이 경찰에 신고해 바로 후송조치 되었으나, 사망하지 않은 채 3층에서 발견된 이아무개(38세)씨는 아무런 응급조치도 받지 못한 채 공익요원과 철도 공안원들의 짐수레에 실려 119구조대측으로 이동하다 사망하게됨으로써 많은 인권침해 논란이 벌어졌다.

점은 “어디서 왔냐?”, “몇 살이냐?”, “술 사먹게 돈 좀 달라”는 식으로 그들을 위협한 남성노숙이었다고 한다. 실제로 노숙체험 중 연구자에게 가장 많이 접근한 집단은 남성노숙인들이었으며, 그들은 타 여성노숙인들에게 한 것과 같은 질문들을 연구자에게도 똑같이 했다.

처음 보는 아가씨인데? 어디 있다 왔어? 나이는 몇 살이야? 오늘 어디서 자려구? 혹시 돈 가진 것 좀 있냐? (생략)

더군다나 거리 여성노숙인은 일일숙소에서 하루 숙박하는 댓가로 남성노숙인과 함께 하룻밤을 보내기도 하고, 여러 남성들에게 성폭력을 당하는 것이 두려워 남성노숙인 중 한 명을 골라 함께 동거하기도 한다. 거리생활을 하면서 겪을 수 있는 집단 성폭행의 위험으로부터 자신을 보호하기 위해 차라리 최소한의 피해만을 감수하고자 하는 것이다. 이렇듯 노숙인 중에서도 소수자에 속하는 여성은 남성들의 성적 표적이 되어 성병과 임신에 무방비로 노출된 채 하루하루를 위태롭게 살아가고 있다. 이것이 바로 여성인이 ‘노숙인 중 소수자’라는 이유로, 혹은 ‘여성’이라는 이유로 겪게되는 이중차별의 또 다른 형태인 것이다.

김씨가 거리에 나선 것은 7년 전. 김씨는 “아버지가 술만 마시면 때려대는 바람에 집에 있을 수가 없었다”면서 “하지만 집을 나오니 갈 곳도 없고 돈도 없어 자연스럽게 서울역으로 흘러들어오게 됐다”고 말했다. 김씨는 임신이 두 번째라고 했다. 2년 전 같은 노숙인에게 성폭행을 당해 5개월 뒤 병원에서 낙태수술을 받았다.

(서정화, 2006 : 70 인터뷰 재인용)

실제 서울역에서 만난 한 여성노숙인도 동료 남성노숙인과 예기치 않은 성관계를 맺은 것으로 보였다. 그녀는 며칠간 자신과 동거했던 그 남성노숙인이 자신의 남자 친구라고 주장했으나, 그 후 서울역 주변에서 그를 볼 수 없었다는 점으로 미루어 보아, 그 남성노숙인이 그녀의 장애(정신지체, 실제로 그녀의 삼촌과 전화통화를 한 결과 그녀는 정신지체 2급을 앓고 있는 것으로 밝혀졌다)를 빌미로 며칠간 성행위를 요구한 것으로 추정할 수 있었다.

여성노숙인 : (계속 주위를 두리번거리며..) 이 자식 도대체 어딜 간거야?

연 구 자 : 언니, 누굴 그렇게 찾아?

여성노숙인 : 남자친구. 일주일 전에 시계탑 밑에서 만나기로 했는데 계속 안나타나고 있잖아.

연 구 자 : 언니, 남자친구 있어?

여성노숙인 : 응... 2주 전에 영등포에서 왔다는 오빠 한 명이 말을 걸더라고.. 내가 마음에 든다고... 어차피 서울역에서 자면 무서운데, 남자친구 있으면 좋겠다고 생각했지... 그래서 나도 좋다고 했어.

연 구 자 : 그럼 데이트도 했겠네?

여성노숙인 : 데이트라고 할 것도 없어. 그냥 낮에는 같이 시계탑 밑에 같이 앉아서 얘기하다가 공연하면 그거 보고, 저녁엔 같이 여관에 가서 자고...

연 구 자 : 그런데 일주일 전부터 얼굴 못본거야?

여성노숙인 : 응... (계속 두리번 거리며)... 만나기로 해놓고서 나타나지를 않잖아... 전화도 계속 안받고... 도대체 어디를 간거야?

(I씨, 27세)

문제는 이러한 피해여성이 거리에서 생활한다는 사실 때문에, 혹은 가해자의 보복이 두려워 경찰에 신고조차 하지 못하고 있다는 데 있다(서정화, 2004 : 71). 게다가 폭력 후에 나타나는 심리·정서적 상실감, 불신감, 대인기피증, 공격적 성향 등은 이들에 대한 원조를 방해하는 요소로 작용하고 있다. 데이비스(Cathy Davis, 2003)는 여성노숙인이 거리생활 중 자존감이 상실되는 것은 물론 타인이 자신을 해칠지 모른다는 두려움을 갖게 되고, 그 때문에 사람들이 도움을 제안하면 소리를 지르거나 욕을 하는 등의 방어적인 태도를 취하게 된다고 보고한 바 있다. 노숙생활에서 기인하는 부정적 심리변화가 그들의 사회복귀를 막는 또 하나의 요인이 되고 있는 것이다. 하지만 이러한 폐쇄적 행위는 한편으로 임신과 낙태라는 아동의 2차적 피해까지 발생시키고 있다.

부모님 돌아가시고 나서 친척집에 좀 있다가 자꾸 눈치 보이고 해서 2년 전인가? 암튼 그 때 나왔어. 자꾸 (정신)병원에 데려갈라고 하니까 싫은거야. 응... 병원 가면 답답하고, 친구들도 못만나고... 그래서 지하철 타고 막 돌아다니다가 여기(서울역) 왔는데, 나랑 나이 비슷한 여자애들도 몇 명 있고... 그래서 애네들이랑 같이 지내고 있지... (중략)...근데 여기 아저씨들이 막 술 먹고 건드리고... 근데 이거 하면 내 애기 찾아 줄 수 있어? 내 애기 어디갔나? 병원가기 전까지만 해도 있었는데, 눈 떠보니까 없어졌어...

(M씨, 31세)

물론 인터뷰 과정에서 만난 한 여성노숙인은 동료 남성노숙인이 전혀 위협대상이 되지 않으며, 오히려 취객으로부터 자신을 보호해 주고 있다고 대답했다. 노숙인들은 서로의 처지를 누구보다 잘 알고 있기 때문에 여성노숙인을 위협하기는 커녕 오히려 보호자의 역할이 되어주고 있다는 것이다. 하지만 위와 같은 사건들이 빈번하게 일어나지 않는다고 해서 그것을 별 일이 아닌 것으로 단정할 수는 없다. 이따금씩 발생하는 남성-여성노숙인 간의 언어·신체·성적 폭력으로도 그것은 충분히 예방조치가 필요하다고 할 수 있다.

## 2) 정치참여권

‘UN 세계인권선언’ 제 21조 1항에 의하면, “모든 사람은 직접 또는 자유롭게 선출된 대표를 통하여 자국의 통치에 참여할 권리를 가진다.” 또한 ‘시민·정치적 권리에 관한 국제규약’ 제25조 b항에 의하면, “모든 사람은 정기적인 선거나 투표에서 어떠한 차별이나 불합리한 제한도 받지 않아야 한다”. 이러한 권리는 우리나라에서 역시 예외가 아닌데, ‘국내 헌법’ 제24조는 “모든 국민이 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가질 수 있다”고 하면서, ‘모든 국민의 투표권 및 선거권’을 인정하고 있다. 국·내외 법규에서 모두 신분·성별·학력 등에 의한 정치참여의 차별은 찾아볼 수 없는 것이다.

그러나 ‘공직선거 및 선거부정방지법’에 의하면, ‘선거참여’의 조건은 ‘주민등록법 규정에 의해 국내에 주민등록이 되어 있는 자’일 뿐이다. 따라서 주민등록 등재에 필요한 ‘거주지’가 불확실하여 주민등록이 말소된 여성노숙인들의 경우 선거권에서 자연스럽게 배제될 수 밖에 없다. 실제로 인터뷰 과정에서 만난 13명의 여성노숙인 중 지난 17대 총선에서 투표를 한 여성은 한 명도 찾아볼 수가 없었다. 이는 ‘여성’이기에 받는 특별한 차별이라기보다는 노숙인 일반이 겪게 되는 사회적 배제의 한 양상이라고 볼 수 있다.

이번에 당선된 국회의원들은 노숙인들을 위한 대책들을 많이 내줘야 할텐데... 사람들이 이것 저것 잘 살펴보고 뽑아줘야지... 우리가 뭐, 힘이 있나... 길에서 주워 보는 신문에서나 누구누구 출마했나 잠깐 들여다 보지, 투표도 못하는 걸...

(J씨, 61세)

에휴~ 그걸 말이라고 해요? 주민등록증이 없는데 투표를 어떻게 해요? 그리고 여기 있

는 사람들 그런 거 신경도 안써요. 누가 되면 뭐, 바뀌는 게 있어야지... 옛날에 노숙하기 전에 대통령 한번 뵙으러 갔던 기억은 나는데, 막상 이렇게 되고보니 누가 되든 뭐... 그 사람들이 무료급식해 주는 사람들만큼 우리한테 도움이 되나?

(E씨, 43세)

근대국가는 징세와 징병을 목적으로 시민들의 신분(호적등록)과 거주지(주민등록) 정보를 수집할 필요가 있었고, 시민들은 이러한 계약조건을 토대로 국가로부터 시민권을 보장할 수 있게 되었다(Giddens, 1985. 김홍수영, 2005 : 183 재인용). 그러나 그것은 한편으로 신분과 거주지가 불명확한 시민들, 이른바 노숙인을 사회적으로 배제시키는 결과를 낳았다. 헌법에서 보장하고 있는 ‘모든 사람’은 ‘국가로부터 신분과 거주를 인정받은 시민’일 뿐이며, 따라서 그들만이 온전한 ‘시민으로서의 권리’를 누릴 수 있다.

물론 현대에 들어 많은 국가들이 일부 부르주아 계급에게만 독점되었던 특권들을 여성, 노동자, 장애인 등과 같은 사회적 소외계층에게 분산시키기 위한 노력들을 벌여왔다. 그러나 그것이 ‘신분과 거주지 확인’을 통해 지탱해 온 민족국가의 기본속성까지 변화시킬 수는 없었다. 다시 말해, 시민사회 및 민주주의의 성장으로 말미암아 비로소 향상될 수 있었던 ‘모든 계급·계층의 정치참여’ 역시 ‘시민으로서의 인증 절차’를 걸치지 않고서는 불가능하다.

하지만 현대국가에서 시민권을 인정받을 수 없다는 것은 선거권을 포함한 국가 내 어떠한 민주적 정치행위도 인정받을 수 없다는 것에 다름 아니다. 자신의 권리 증진을 위한 목적으로 시민들이 행하는 모든 정치활동, 이른바 국민투표, 정당활동, 선거, 정치단체가입 등은 오로지 ‘사회로부터 인증받은 시민’에게만 가능한 권리이다. 사실상 이것은 국가공동체의 의사결정과정에서 여성노숙인이 배제되는 현상이라고 볼 수 있다.

“선거가 4월15일이죠? 그럼 3월 말쯤 선거운동 시작하겠네. 일단 (선거운동이) 시작되면 지구당에서 (선거)운동원들한테 교육시키는 게 그래요. ‘표가 있는 데는 무조건 가라.’ ‘민원이 있으면 후보께 긍정적으로 얘기하겠다고 말해라’ 그렇게 (유권자들에게) 말하라는 거죠. 근데 여기 와서 보니 참... 그렇네요. 막상 내가 이렇게 돼보니. 정치하겠다는 사람이 서울역에 와서 무슨 공약을 얘기하겠어요. 얼마나 표가 나와서.”

(“서울역엔 표가 없다?”, 인터넷 한겨레, 2004년 1월 2일자)

‘주민등록’이 전제된 ‘선거권’은 실질적으로 ‘정치참여권’과 ‘알 권리’조차 제한하

고 있고, 그것으로부터 배제된 많은 노숙인들은 시민으로서의 정체성을 상실하며 더욱 깊은 자존감 상실을 겪게 된다. 강원도 원주의 노숙인쉼터인 ‘원주밥상공동체’는 주민등록이 말소되어 투표권이 배제된 노숙인들을 위해 2000년 4·13 총선 당시 ‘노숙인 투표운동’을 주도한 바 있는데, 이에 참여한 많은 노숙인들은 “참정권 행사의 뿌듯함” 외에도 “나는 누구인가”에 대해 깊이 생각하면서 자립에 큰 의지를 다지는 계기가 되었다고 설명한다(“노숙자에게도 참정권을”, 인터넷 한겨레, 2002년 3월 4일자). 투표권 획득을 위해 진행한 ‘주민등록 복원운동’이 시민으로서의 권리의식과 함께 ‘나도 변화할 수 있다’라고 하는 자아존중감을 불러일으킨 것이다. 이처럼 인간의 정치활동은 단지 그 행위와 목적 자체를 넘어, 인간 혹은 국민으로서의 자존감과도 연관된 중요한 문제라고 볼 수 있다.

## 2. 경제·사회·문화적 권리 : ‘사회권’

### 1) 기초생활권(의·식·주 전반)

인간의 ‘생존권’이라 함은 인간의 가장 기본적인 생활조건, 이른바 의·식·주 전반을 의미한다. 인간은 먹고, 자고, 휴식을 취함으로써 신체와 정신을 재충전하고, 그를 기반으로 생활의 물적 조건인 생산 혹은 재생산 과정에 참여할 수 있기 때문이다. 따라서 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약’ 제11조는 “모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위해 적당한 생활수준을 누릴 권리 및 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 갖는 것을 인정하고, 규약 당사국은 그 권리의 실현을 위해 적당한 조치를 취할 것”을 당부한 바 있다. 이는 의·식·주와 같은 인간의 필수불가결한 권리를 국가가 의무적으로 보호해야한다는 것을 의미한다.

하지만 실제로 여성노숙인들은 이러한 권리로부터 배제되어 있다. 그들은 기본적으로 주택을 소유하지 못한 상태이며, 의복 및 식사 역시 적당한 생활을 유지할 정도는 아니다. 첫째, ‘의복’과 관련하여, 인터뷰에 응한 대부분의 여성노숙인들은 ‘정부 혹은 민간단체에서 제공해 준 의복’을 사용하고 있다고 응답했다. 자신이 직접 구매할 경제적 능력이 안되기 때문에 외부에서 제공하는 구호품에 의존해 간신히 살아가고 있는 것이다. 이것은 한편으로 그들에게 ‘의복 선택의 자율성’이 없다는 것을 의미한다. 자신이 원하는 의복 스타일이나 치수, 사용용도와는 상관없이, 타인에

의해 자신의 ‘입고 덮을 권리’가 비고정적으로 유지되고 있는 것이다.

옷은 종교단체나 경찰서에서 주는 것을 받아서 입어... 내가 좋아하는 옷을 입을 수 있나? 그냥 주는데로 입는거지... 사실 그것도 감지덕지... 내가 사 입을 형편도 안되는데...  
(C씨, 55세)

그런데 이보다 더 근본적인 문제는 의복을 자주 세탁할 수 없다는 점, 계절에 맞는 침구를 사용할 수 없다 점, 생리도구를 쉽게 구매할 수 없다는 점에 있다. 거리에서 생활하는 여성노숙인들은 간혹 ‘여성노숙인 단기보호 센터’에 들러 의복을 세탁하지만, 센터 방문의 번거로움, 너무 청결한 상태를 유지하면 남성들에게 쉽게 노출될 수 있다는 불안감 때문에 일부러 불결한 상태를 유지하기도 한다. 또한 민간단체에서 여성들을 위해 매월 생리용품 을 제공해 주고 있지만, 그 양이 충분하지 않아 불청결한 상태를 유지하는 여성들도 적지 않다. 그런데 이러한 청결상의 문제는 여성노숙인의 ‘건강’과 ‘모성’의 문제와도 직결되기 때문에 더 큰 문제를 야기할 수 있다.

옷이 너무 더러우면 (여성단기보호)센터에 가서 세탁하지... 그런데 눈치가 보여서 자주 가지는 못하고... 그리고 깨끗하게 입어서 뭐해? 어차피 길에서 자면 금방 또 더러워질거고, 너무 예쁘게 하고 있으면 남자들이 추근덕 대...  
(A씨, 45세)

생리용품? 그거 ‘우리들의 좋은집’(여성단기보호센터) 가서 달라고 하면 그냥 줘... 근데 뭐, 그것도 정신 말짱한 사람들이나 가서 달라고 하지, 여기(서울역) 있는 사람들 중에 정신 이상한 여자들은 그런 것도 안써.. (서울역 시계탑 밑에서 낮잠을 자고 있는 20대 중반 가량의 한 여성을 가르키며) 재 봐! 그냥 바지에 피가 다 묻어가지고 그냥 저렇게 자고 있잖아... 맨날 그냥 저렇게 사는거야.. 몸에도 안좋은데... (서울역 광장에서 옆드려 잠을 자고 있던 한 여성은 베이지색 면바지를 입고 있는 상태였으나 생리기간동안 생리용품을 사용하지 않았는지, 바지에 온통 피투성이가 된 상태였다)  
(I씨, 27세)

두 번째로 ‘식사’와 관련하여, -쉼터 입소 여성노숙인들과 취업 중인 여성노숙인들을 제외한 - 대부분의 여성노숙인들은 종교·민간단체에서 제공하는 ‘무료급식소’

를 이용하고 있었다. 노숙인의 규모와 단체 성격에 따라 하루에 한 끼 식사를 제공해 주는 곳도 있고 두 끼 식사를 제공해 주는 곳도 있었으나, 여성노숙인들은 지하철을 타고 역을 옮겨 다니며 하루 평균 1~2회 정도 식사를 하는 것으로 나타났다(심충면접자 13명 중 하루평균 1회 식사 : 2명, 2회 식사 : 9명, 3회 식사 : 2명).

그런데 문제는 주로 종교단체를 통해 이루어지는 ‘무료급식 봉사’가 인권침해의 소지를 다분히 지니고 있다는 데에 있다. 첫째, 암묵적인 종교 강요의 문제이다. 7월 6일 연구자가 참여했던 ‘서울역 무료급식 체험’에서 가장 인상깊었던 점은 “예수 믿으세요”라고 쓰여져 있는 대형 플랭카드와 반복해서 울려 퍼지는 찬송가, “목사님은 술 취한 사람을 싫어하십니다”라고 말하는 자원봉사자였다. 종교단체에서 자발적으로 시행하는 구호활동이기에 단체의 성격을 홍보하는 것 자체까지 비판할 수는 없으나 적어도 ‘식사’를 매개로 종교를 유도하는 것은 바람직하지 않다. 누구든 종교나 신념에 대한 압박없이 자유롭게 즐거운 식사시간을 누릴 권리가 있기 때문이다.

둘째, 식질의 문제이다. 당시 식단은 ‘오이무침, 깍두기, 골뱅이탕(?), 된장국, 밥’으로, 대부분이 야채류나 냉동·인스턴트 식품 위주였다. 무료급식에 대한 정부보조금이 열악한 상황에서 식질은 당연 단체의 재정상태에 의존할 수 밖에 없다. 그리고 그것은 또다시 저품질 식단과 영양소 불충분으로 귀결되어 몸이 허약한 여성노숙인의 건강을 더욱 악화시킬 우려가 있다.

셋째, 배급상의 비위생 문제이다. 무료급식은 별도의 공간없이 역사 내부에서 행해지기 때문에 행인들이 지나가며 내뿜는 먼지와 역사 내부의 세균들이 식사와 함께 섭취될 수 밖에 없다. 더군다나 공동으로 사용하는 물컵과 식기도구는 노숙인 간의 세균번식을 용이하게 하여 노숙인들의 집단식중독을 야기할 수 있다. 우리사회에는 ‘식품위생법’과 ‘학교급식법’과 같이 “식품 혹은 단체급식으로 인한 위생상의 위해 방지와 식품영양의 질적 향상 도모”에 관한 각종 법률들이 존재하고 있다. 하지만 노숙인들은 무료급식을 받고 있다는 이유로 이러한 법률에서도 배제되고 있다.

넷째, 노숙인의 자존감과 관련한 문제이다. 현재 서울에서 무료급식을 시행하는 단체는 총 27개소로, 이중 실외급식을 실시하고 있는 단체는 16개소에 이른다(이동현, 2005 : 3-4). 무료급식단체의 과반수 이상이 걸거리 혹은 역사 내부에서 배식을 진행하고 있는 것이다. 더군다나 자원봉사자가 노숙인에게 반발을 하거나 취객에게 식사제공을 거부하는 행위, 벽을 보고 밥을 먹게 되어 있는 급식환경 등은 노숙인들의 자존감을 떨어뜨릴 수 밖에 없다. 노숙인들이 단체의 구호활동에 힘입어 간간히

생존을 유지하고 있다고 해서, 그것이 개인적인 비난이나 인격훼손까지 정당화하는 것은 아니다.

나라고 뭐 이렇게 밥 먹는게 좋겠어? 맨날 냄새나는 남자들 사이에서 같이 밥 먹고... 그래서 나는 웬만하면 계단 끝쪽에 앉아서 먹어... 근데 계단에 앉아서 밥 먹으면 지나가는 행인들이 자꾸 힐끗힐끗 쳐다보고, 진짜 이럴 땐, 내가 이렇게까지 해서 먹고 살아야 되나... 싶지...

(M씨, 31세)

밥 맛? 그런 게 어딴어? 우리는 그게 맛있는건지 맛없는 건지도 잘 몰라... 그냥 주는데로 먹는거지... 이제 서울역 앞에 있는 피자집에서 음식 먹는 사람들 봐도 아무렇지도 않다니까.. 난 그냥 저런 거 못먹는거다... 하고..

(I씨, 27세)

밥은 웬만하면 빨리 먹고 일어나려고 하지.. 벽 보고 먹어야 하는 것도 짜증나고, 자리도 좁고, 뒤에 사람들도 많이 기다리고 있고... 배고프니까 그냥 주는데로 입에다 막 쑤셔 넣고 얼른 자리에서 일어나는거야..

(C씨, 55세)

마지막으로 노숙의 근본적인 원인이 되는 주거문제가 있다. 현재 빈곤층을 위해 제공되는 주거보장으로는 영구임대 아파트와 주택전세자금 융자제도, 주거급여 등이 있으며, 노숙인을 위한 주거지원 정책으로는 부랑인복지시설과 노숙인 쉼터, 자활의 집, 월세지원 사업이 있다. 하지만 전자의 경우 주로 기초보장수급자 혹은 저소득모자가구에게 우선권을 부여하고 있어 여성노숙인이나 단신노숙인 등은 실질적인 혜택을 받지 못하고 있는 실정이다. 또한 후자의 경우도 시설의 열악함, 운영인력의 부족, 낮은 월세보조금 등으로 인해 노숙인들에게 적절한 주거를 제공해 주는데 한계가 있다. 여성노숙인은 ‘사회적 소수자’라는 이유로 주거보장대책에서 배제되는 것은 물론, ‘여성 중 소수’라는 이유로 빈곤여성을 위한 주거정책에서도 고려되지 못하고 있는 것이다.

이처럼 현재 우리나라에는 노숙인들에 대한 주거지원 정책이 매우 열악하며, 저렴한 공공주택 역시 부족한 상태이다. 그럼에도 우리사회는 아직까지 사회적 약자의 ‘주거권’을 인정하고 있지 않을 뿐더러 그것을 국가의 의무로도 생각하고 있지 않다.

헌법에 규정되어 있는 ‘주거의 권리’는 “주거에 대한 압수·수사에 저항할 권리(헌법 제16조)”로, 이는 주거를 소유하고 있는 이들에게만 해당되는 권리일 뿐이다. 그러나 한편으로 헌법 제 35조에서는 “모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 국가는 주택개발정책 등을 통해 모든 국민에게 쾌적한 주거생활을 보장할 것”을 명시하고 있다. 현행 헌법이 사회적 취약계층에 대한 ‘주거권’을 직접적으로 명시하지 않았다 하더라도, 여타 권리규정들에서 이미 노숙인들을 포함한 모든 국민의 ‘안전하고 쾌적한 주거생활권’을 찾아볼 수 있는 것이다.

게다가 1996년 6월, 우리나라 정부에서 승인한 ‘이스탄불 선언 및 세계실천계획(제2차 유엔인간정주회의 : Habitat II)’에 의하면, “주거권(적정한 수준의 주택과 서비스) 확보는 인간의 기본적 권리(a basic human rights)이며, 이를 위해 정부는 국민의 주거안정에 대한 책임을 져야한다(para 8)”. 이는 국제사회가 주거권을 인간의 존엄과 가치를 유지하기 위한 기본적인 권리로 규정하고 있음을 말해준다. 우리나라 헌법에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”라는 조항(제 6조 1항)을 포함하고 있고, ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약’의 이행에 관한 림버그 원칙이 “규약 가입국은 가능하면 사법적 구제수단을 위시한 효과적인 구제수단을 마련해야한다(제19원칙)”라고 명시하고 있는 이상, Habitat I, II에서 선언하고 있는 주거권은 국내에서 합법성을 띄고 진행되어야 한다.<sup>29)</sup> 즉, 헌법의 여타조항들과 정부가 승인한 국제법규들은 이미 주거권을 국가의 필수적인 의무로 규정하고 있으며, 따라서 국가는 여성노숙인을 포함한 모든 국민의 주거안정과 인간다운 삶에 책임을 져야 할 필요가 있다.

스픽커(Spicker)는 저소득 상태에 있거나 가용자원이 부족한 사람들의 경우 주거를 획득할 수 없다는 점에서 그것은 사회적 배제의 결과이며, 한편으로는 그러한 상황이 고용, 건강, 교육 등에 대한 접근성을 차단한다는 점에서 사회적 배제를 창출하는 원인이 될 수도 있다고 주장한다. 주거빈곤은 사회적 배제의 원인이자 동시에 결

---

29) 국제사회는 빈곤심화와 도시인구 급증에 따른 도시빈민 문제를 해결하고자 1976년 캐나다 쿠버에서 제1차 유엔인간정주회의(Habitat I)를 개최하여 각국의 주택 및 도시문제를 해결하는 데 국제간 협력의 필요성을 공감하고 유엔인간정주센터(United Nations Center for Human Settlements : UNCHS)를 설립하였다. 한편 20년 뒤인 1996년, 여전히 도시문제와 주택문제가 해결되지 못하고 있음을 공감한 세계 국가들은 이스탄불에서 제2차 유엔정주회의(Habitat II)를 개최함으로써, ‘지속가능한 개발’과 ‘시민의 권리향상’, ‘건강한 사회발전’에 관한 의제들을 도출하기에 이르렀다.

과일 수 있다는 것이다 (Spicker, 1998. 신명호 외, 2003 : 48 재인용). 따라서 노숙인 문제 해결에 있어 주택을 제공하는 문제는 그들의 인간다운 삶을 위한 최소한의 목표라고 할 수 있다.

## 2) 건강권

여성노숙인들은 비위생적인 생활공간, 불규칙적인 식사, 더위와 추위의 반복, 의료 지원체계의 부족, 잦은 음주생활 등으로 인해 건강을 위협받고 있는 상태다. ‘인도주의실천의사협의회’의 연구 결과에 의하면, 우리나라에서 노숙생활을 1년간량 한 사람은 그렇지 않은 인구집단에 비해 신체적 약화는 3.26배, 대인예민성은 10.45배, 우울증은 2.71배 정도 높게 발생하는 것으로 나타났으며(인도주의실천의사협의회, 1999 ; 정무성, 1999 재인용), Baumann(1993)은 주거상실이 물질적 상실뿐만 아니라 더 깊은 정서적 상실까지 동반하여 각종 정신질환을 유발할 수 있다고 발표한 바 있다 (Baumann,1993. 윤정아, 2000 : 8 재인용). 게다가 여성노숙인은 남성노숙인들이 흔히 앓는 결핵, 알코올중독, 근골격계 질환, 기능성 위장장애, 관절염, 피부염, 우울증, 대인기피증 등에 더해 가정폭력으로 인한 외상후 스트레스 장애, 성폭력·성매매 등으로 인한 성병 혹은 질염, 영양부족으로 인한 빈혈, 생리통, 생리불순 등을 추가적으로 경험할 수 있다.

여성노숙인 쉼터 ‘화엄동산’의 내부보고에 의하면, 입소여성의 약 80%가 신체 및 정신질환을 앓고 있으며, 그 중 우울증과 같은 경미한 정신장애가 40%, 정인지체·신체복합장애가 10%, 청각·시각·척추·다리 등 신체질환이 30% 가량 되는 것으로 나타났다. 신체장애의 비율에 있어서는 남성이 여성에 비해 높은 비율을 차지하는데 반해, 정신질환이나 신체질환의 경우 오히려 여성이 더 높은 비율을 차지하고 있는 것이다(김수현, 2001 : 18-22). 이것은 본 인터뷰 과정에서도 증명되었는데, 인터뷰에 응해 준 13명의 여성 중 정인지체로 추정되는 여성은 5명, 정신질환은 2명, 치과질환 1명, 관절염 1명, 만성빈혈 1명, 심한 알콜릭은 2명<sup>30)</sup>이었고, 대부분의 여성들이 생리불순을 겪고 있어 면접에 응한 거의 모든 여성노숙인들이 각종 질환 및 질병에 시달리고 있음을 알 수 있었다.

첫째로, 이것은 ‘여성’이라는 성적 특수성에서 기인한다. 신현균의 ‘우울한 기분상

---

30) 중복응답으로 총 13명이 넘는다. 자세한 내용은 <부록> 참고.

태가 신체화집단의 자기초점적 주의, 신체감감증폭지각, 신체귀인 및 신체화 증상에 미치는 영향'에 관한 연구(2006)결과에 따르면, 신체적 원인이 불명확한 신체증상을 호소하는 '신체화' 현상은 우울, 불안과 같은 '정서적인 측면'과 신체감각에 대한 주의, 증폭된 지각, 사소한 신체 감각에 대한 부정적인 해석과 같은 '인지적 측면'의 복잡한 상호작용에 의해 발생·유지되는데, 부정적인 정서 상태에서 발생하는 '신체화' 현상은 남성에 비해 여성에게서 더 크게 나타나고 있다. 이것은 빈곤, 노숙과 같은 부정적인 상황에 노출되었을 때 여성이 남성에 비해 정신질환이나 신체질환과 같은 부정적 신체증상을 호소할 가능성이 더 높아진다는 것을 의미한다.

둘째로, 이것은 여성의 노숙경로 및 생활상태와 연관된다. 노숙 전 가정폭력과 성폭력을 경험한 여성들은 그렇지 않은 여성(혹은 남성)들에 비해 신체적·정신적 질환을 겪을 확률이 높아진다.<sup>31)</sup> 또한 여성노숙인은 가정 내에서 건강한 상호작용 유형을 학습할 기회가 거의 없었기 때문에 오랜 기간동안 어느 누구와도 깊은 유대를 갖지 못한 채 심리·정서적으로 방황하게 된다(Relly, 1993 : 윤정아, 2000 : 91 재인용). 노숙 전 영양부족·육체손상·과도한 스트레스 등 각종 빈곤 관련 질환에 시달려 오던 여성은<sup>32)</sup> 노숙기간 동안 비위생적인 생활습관과 불규칙적인 식사, 부정적인 정서상태 등으로 말미암아 더욱 악화된 증상을 보이게 된다.

실제로 거리에서 만난 여성노숙인들 중에는 정신질환에 시달리고 있는 여성들이 많았다. 인터뷰 내내 “누군가가 자신을 계속 감시하고 있다”며 주위를 두리번거리는 여성이나 자신과 눈을 마주치는 남성을 보면 계속 욕을 하는 여성 등이 그 사례이다.

(지나가는 행인을 보고는 동료여성노숙인 뒤에 숨으며) 언니, 그 사람인가봐? 나 어떻게 해? 도망갈까? 그 사람이 나 죽여버릴지도 몰라...아... 어떡해, 어떻게 하지?

(면접 도중 알게 된 사실로는 이 여성은 가정폭력을 피해 노숙에 진입한 경우였다.)

(C씨, 55세)

(서울역 앞에서 담배를 피우고 있는 남성을 가르키며) 저 남자 너무 웃기지 않나? 계속

31) 배우자폭력을 경험한 여성은 그렇지 않은 여성에 비해 건강염려, 불안, 우울증, 자살관념 및 외상 후 스트레스 장애를 겪을 확률이 현저히 높다는 보고서가 제출된 바 있다. '가정폭력이 여성의 심리상태에 미치는 영향'에 관한 자세한 내용은 이수정(2006), '가정폭력에 기인하여 배우자를 살해한 여성재소자의 심리특성에 관한 연구' 참고.

32) '빈곤과 건강'의 상관관계에 관한 내용은 한국도시연구소(2003), '사회적 배제'의 관점에서 본 빈곤층 실태연구, 국가인권위원회 173~196p 참고.

나만 쳐다보잖아.. 웃기는 새끼라니까.. 맨날 이 시간에 나 보려고 여기 오는거야... (다른 남성들을 더 가르키며) 재도 그렇고, 또 재도 그렇고 다들 내 얼굴 맨날 보려고... 담배 피면서 계속 힐끗힐끗 나 쳐다보고... 나 어떻게 좀 한번 해보려고... (미소를 띄며) 웃기는 놈... 그런다고 뭐 내가 넘어갈 줄 알아? 헛! 나 건드리면 가만 안둘거야...

(이 여성은 노숙기간 중 남성노숙인에게 성폭행의 경험이 있었다.)

(I씨, 27세)

(인터뷰 도중) 잠깐... 나 좀 숨어야겠어... 자꾸 누가 날 쫓아다니단 말이야.. 그 사람 말로는 자기가 중앙정보부에 있대.. 12살부터 날 감시했다나? ... (중략)... 누가 귀에다가 자꾸 뭐라고 속삭여.. 밥 먹지 말라, 밖에 나가지 말라... 귀찮아 죽겠어.. 잠도 깊이 못자고.. 지금도 막 웃고 있잖아... 이런 거 왜 하냐고...

(H씨, 43세)

그런데 문제는 이들에 대한 의료체계가 매우 미흡하다는 것이다. ‘세계보건기구 헌장’과 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제협약’, ‘대한민국 헌법’ 및 ‘국민건강증진법’ 등에 따르면, “인종·종교·정치적 신념·경제적 혹은 사회적 조건에 따른 차별없이 최상의 건강 수준을 유지하는 것은 인간이 누려야 할 기본권 중의 하나이며, 국가는 모든 사람이 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강을 향유할 권리를 갖도록 보장해야 한다”라고 명시되어 있다. 하지만 여성노숙인은 이러한 권리에서조차 배제되어 있다.

의료보호의 조건을 지역가입자와 직장가입자로 하는 현행 국민건강보호법에 의하면, 거주지가 불확실한 거리생활 여성노숙인들은 그 대상에서 제외될 수밖에 없다. 게다가 이들은 위와 같은 이유로, 기초생활보장 수급대상자에게 지급하는 의료급여 조차 받을 수 없다. 그리고 노숙인들이 가장 많이 이용하는 무료진료소는 전문인력과 진료시간이 절대적으로 부족함에 따라 응급상황이 가장 많이 발생하는 야간에는 그 기능이 거의 상실되고 있는 실정이다. 주민등록을 전제한 의료보호, 국기법 대상자 이외의 취약계층(차상위계층 혹은 노숙인)에게는 부여되지 않는 의료급여, 질병에 대한 근본적인 치료보다 응급처치 혹은 의료처방만을 위주로 하는 노숙인 무료진료소 등은 여성노숙인의 건강권을 크게 위협하고 있는 실정이다.

건강이 악화되면 일자리를 구할 수 없고, 그로 인해 의·식·주 등의 생존권 또한 위협당할 수 밖에 없다. 실제, 거리에서 만난 한 여성은 취업의지가 매우 높았음에도 노숙기간동안 얻게 된 ‘악성빈혈’로 인해 서울역 앞에서 1000원짜리 불펜을 팔

아 하루하루를 연맹해 가는 노상을 선택할 수 밖에 없다고 했다(E씨, 43세. 인터뷰내용 참고). 건강권으로부터의 배제가 노동시장으로의 진입을 가로막아 빈곤을 악화시키고 이로 말미암아 노숙이 장기화되고 있는 것이다. 이렇듯 여성노숙인 중에는 각종 신체적·정신적 문제로 인해 치료·요양·재활을 필요로 하는 대상자들이 많음에도 이들을 보호할 수 있는 전문적인 시설과 재정은 절대적으로 부족한 실정이다. 더군다나 여성은 남성에 비해 정신질환 혹은 부인질환에 크게 시달리고 있음에도 불구하고, 현장의료체계는 이러한 증상을 크게 고려하지 못하고 있다.<sup>33)</sup> 여성노숙인은 ‘노숙인 중 소수’라는 이유로 건강권에서조차 이중적인 차별을 받고 있는 것이다.

### 3) 노동권

의심의 여지없이 노숙인들의 취업실태는 매우 취약한 실정이다. 한국보건사회연구원에서 2003년 노숙인쉼터 생활자를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면, 전체 인원의 34.8%가 미취업상태인 것으로 나타났으며, 취업자 중 임시·일용직에 종사하는 경우는 77% 정도였다. 노숙인의 대다수가 경제활동을 하고 있지 못하고 있거나, 하고 있더라도 불안정·저임금 구조에 놓여있는 것이다.

〈표 3〉 노숙인 쉼터 거주자의 경제활동 상태

		노숙인쉼터	
		빈도	비율
미취업자		1,169	34.8
취업자	정규직	181	5.4
	임시직	194	5.8
	일용직	1,411	41.9
	자영업	53	1.6
	자활근로	226	6.7
	소계	2,065	61.4
시설프로그램참여자		130	3.9
합계		3,364	100.0

(자료출처 : 한국보건사회연구원 · 보건복지부, 2003)

33) ‘거리현장 진료체계’는 공식적이지 않은 의료기관이기 때문에 신체·정신적 이상자에 대한 약품(특히 향정신성 의약품) 처방의 한계를 지니고 있다(정원오 외, 2005 : 366).

이처럼 노숙인들의 경제활동 여부는 전반적으로 취약한 상태이며, 여성의 경우는 더욱 심각하다. 그러나 현재까지 국내에서 여성노숙인의 취업상태에 대해 통계화한 연구는 존재하지 않는다. 그것은 노숙인을 대상으로 한 자활프로그램 혹은 취업지원 대책들이 주로 실직노숙인을 중심으로 진행되어 왔기 때문이다. 다시 말해 우리사회에서는 ‘쉼터에 거주하고 있는 남성’들을 중심으로 노숙인 취업대책이 마련되어 왔기 때문에, 여성노숙인의 취업실태는 아직 파악조차 되지 못하고 있다.

따라서 현재 여성노숙인의 노동권 실태는 심층면접 내용을 통해 그 심각성을 추정할 수 밖에 없는 실정이다. 본 연구를 위해 인터뷰에 응해 준 13명의 여성노숙인들 중 근로상태에 있는 여성은 겨우 4명이었으며, 이들은 주로 공공근로나 행사, 파출부 등의 직종에 종사하고 있었다. 대부분이 경제활동을 하지 못하고 있거나 하고 있더라도 단기·임시직종에 종사하고 있다는 것을 알 수 있다. 하지만 이들 중 그나마 안정적인 일자리를 갖고 있는 공공근로자 역시 월35만원 수입이 전부였고, 노동의 질 역시 자아개발 및 직업능력 향상과는 상관없는 ‘실내청소’, ‘폐휴지 줍기’ 등이었다. 더군다나 서울역 근처에서 불펜을 팔아 생계를 유지하고 있는 한 여성의 경우, 하루 수입이 12,000~13,000원 가량을 넘지 못하기 때문에, 여인숙비 10,000원을 제외한 2~3000원으로 김밥 한 두줄을 사먹는 것이 하루 끼니의 전부라고 대답했다. 그녀의 인터뷰 내용을 간단히 살펴보면, 아래와 같다.

부모님 사별 후 결혼을 했지만 98년 1월에 남편과 이혼을 했어요. 남편과 헤어질 때 위자료를 받았지만 다른 사람에게 사기를 당하고 말았습니다. 부모, 형제도 없는 상황에서 갈 데도 없고, 어쩔 수 없이 서울역 주변에서 노숙을 시작했지요. 1년간 거리노숙을 하다 보니 몸이 너무 안좋아져서 숙소를 얻어야겠다는 생각에 행상을 시작했어요. 하루에 많이 벌면 13000원 정도 수입이 생기는데, 여인숙에 10000원을 내고 나면 3000원정도 밖에 남지가 않아 그 돈으로 김밥에 물을 사먹습니다. 그렇게 하루에 한 끼 정도만 겨우 먹어요. 무료급식소는 이용하는 사람이 너무 많아 차례를 기다리다보면 1~2시간이 훌쩍 지나버려서 불펜을 하나라도 더 팔기 위해선 무료급식소를 이용할 수가 없거든요. 그래도 너무 배가 고프면 서울역 지하광장에서 나눠주는 무료급식을 받아먹습니다. 만성빈혈에다 감기까지 걸렸는데, 돈이 없어서 약을 사먹을 수가 없어요. 그냥 참다보면 나아지겠죠. 빈혈 때문인지, 예전엔 안그랬는데 생리도 한 번할 때 하루, 이틀정도 밖에 안하고... 그래도 아직 사지가 멀쩡하니까, 개인사업이라도 하나 했으면 좋겠는데 그만큼 돈을 벌 수도 없는 일이고, 식당에선 빈혈 때문에 일도 못하고.. 우리같은 사람들에게 정부에서 주는 생계급여도 있다고 들었는데 주민등록증이 없으니 그것도 못받고, 다 꿈일 뿐이죠 뭐...

(E씨, 43세)

위 사례에서 볼 수 있듯이, 빈곤이 노숙으로, 노숙이 다시 건강악화와 미취업으로 이어져 빈곤의 악순환이 지속되고 있다. 그렇다면 이 여성들이 이토록 처참하게 살아갈 수 밖에 없는 이유는 무엇인가? 인터뷰 대상 중에는 가난한 가정에서 태어나 남들이 흔히 받는 정규교육을 받지 못한 채 성장하다가 부모님 사별 후 거리를 배회하는 절대빈곤층이 많았다. 이들은 일정한 주거지가 없는 상태라 주민등록증이 말소되고, 그러다보니 저임금노동에 시달리거나 아예 구직활동을 할 수 없었다. 게다가 거리생활로 인한 신체악화와 정신질환, 고연령의 문제 등은 노동시장으로의 진입 자체를 봉쇄하는 요인으로 작용하고 있었다.

그럼에도 서울시에서 추진 중인 ‘2006년 노숙인 일자리찾기 프로젝트’는 주요 모집분야를 공사현장투입, 주차관리, 아파트경비, 청소 등으로 하고 있어 몸이 허약한 여성노숙인들이 상대적으로 차별대우 받고 있다.<sup>34)</sup> 뿐만 아니라, 여성들의 취업지원을 위해 마련된 ‘2006년 서울시 여성 일자리찾기 지원프로젝트’ 역시 참여대상을 “현재 서울시에 주민등록이 되어 있는 여성”으로 한정하고 있어 여성노숙인은 여성을 위한 정책 대상에서도 또 다시 배제되고 있다. 이것은 분명 여성노숙인들이 ‘소수여성’이라는 이유로 취업계층을 위한 고용정책에서 배제되는 ‘이중차별’의 한 형태라고 볼 수 있다.

실제 인터뷰 대상자들 중 ‘미취업’ 상태에 있는 여성노숙인들이 겪는 가장 큰 어려움은 저학력과 건강악화, 장애, 주민등록 말소, 노숙인이라는 사회적 편견과 일자리 부족 등인 것으로 나타났다. 인터뷰 대상자 13명 중 ‘무학’은 3명, ‘초등학교 졸업’은 2명, ‘중학교 졸업’은 2명, ‘고등학교 졸업’은 5명, ‘대학교 졸업’은 1명으로 대체적으로 교육수준이 낮은 편이었으며, 미취업 이유가 ‘건강악화’와 ‘주민등록 말소’라고 대답한 여성은 각각 2명, ‘일자리가 없어서’라고 응답한 여성은 3명, ‘일할 생각이 없다’고 응답한 여성은 1명으로, 노숙으로 인한 2차적 피해가 그들을 일할 수 없도록 하는 주요 원인이 되었다.<sup>35)</sup> 남성노숙인들이 노동시장 접근성의 문제, 노동기회 제약의 문제, 노동의 가치절하의 문제, 노동현장에서 착취의 문제, 정부 프로그램의 문제 등으로 인해 노동권침해를 주로 겪는다면(정원오 외, 2005 : 287-324), 여

34) 2006년부터 진행된 서울시의 “노숙인 일자리 찾기 사업”에 의하면, 1차 모집분야는 건설현장, 2차 모집분야는 제조업·청소·요식업·주차관리, 3차 모집분야는 시설청소, 하천 및 공원청소 등으로 나타나 정책대상에서 여성노숙인이 고려되지 않고 있음을 알 수 있다.

35) 전체 인원 13명 중 경제활동을 하고 있는 여성은 총 5명이었음. 자세한 내용은 <부록>참고.

성노숙인의 경우 저학력, 건강악화, 일자리 부족, 노동기회 제약의 문제, 남성노숙인 중심의 취업정책이 노동시장 진출에 있어 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.

(가정폭력으로) 집에서 나와서 돈이 없으니까, 이것저것 뭐라도 해서 돈 좀 벌어야겠다.. 했는데, 내가 뭐 가진 기술이 있나? 그런데다 남편한테 하도 맞아서 몸도 안좋고, 힘든 일은 하지도 못해. 그래도 어떻게든 자립을 해야 한다는 생각에 직업소개소로 들어가서 일 좀 없냐고 물어보니까, 등록비가 3만원이나 필요하다네? 근데 세상에 그 돈도 없는거야.. 남편 잘 때 그냥 맨발로 뛰어나왔으니까... 그래가지고 그냥 냅을 놓고 지하철 안에서 시간 때우고 있는데, 고등학교때 친구 한 명이 지하철 안에서 물건을 팔고 있지 않겠어? 그래서 얼른 아는 척 하고 돈 3만원을 빌렸지... 친구한테 사정 얘기하고 밥 얻어 먹고, 바로 직업 소개소에 등록해서 간간히 연락 올 때마다 파출부일 나가고 있어.. 지금은 여기(여성단기보호센터)에 있으니까 숙박걱정은 안하는데, 나중에 기간 만료되면 쉼터로 옮겨서 돈 좀 더 모으라고.. 친구 얘기 들어보니까 지하철 안에서 행상하는 것도 괜찮다하대.. 근데 그 일도 초기자금이 좀 있어야 시작하니까... 에휴... 그래도 남자(노숙인)들은 국가에서 이것저것 해보라고 주선해 주는 것 같더만... 우리 여자(노숙인)들은 그런 것도 없으니...

(J씨, 61세)

그런데 문제는 더 이상 수입을 얻을 곳 없는 여성들이 생존을 위해 성매매를 강행하기도 한다는 데에 있다. 안락한 일일숙소에서 하룻밤 기거하기를 원하는 여성들, 무료급식소 외에는 식사를 해결할 방법이 없는 여성들, 민간단체에서 제공해 주지 않는 술·담배·커피 등을 구입하기 원하는 여성들은 일명 ‘꽃꼬지’라고 불리는 성매매를 통해 용돈을 벌고 있다. 하지만 때로는 성폭행만 당한 채 돈 한푼 못받는 경우도 허다하다(서정화, 2005 : 72-76). 자신의 신체 외에는 가진 것 없는 여성들이 여러 가지 위협을 감수하면서도 아주 기본적인 생리욕구를 충족하기 위해 자신의 성(性)을 생존전략으로 이용하며 살아가기도 하는 것이다. 이는 여성노숙인의 노동권에 대한 ‘차별과 배제’가 ‘안전할 권리 혹은 성폭력금지권’에까지 영향을 미치고 있는 경우라고 볼 수 있다.

하지만, ‘유엔여성차별철폐협약 제11조’와 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 제6조’, ‘ILO 동일가치 노동에 대한 남녀 동일임금에 관한 협약 제100호’ 등은 “여성 및 사회적 약자에 대한 노동권 보호”를 국가의 의무로 규정하고 있으며, 국내에서도 ‘남녀고용평등법’, ‘여성발전기본법’, ‘근로기준법’, ‘고용정책기본법’ 등을 통

해 “채용·교육훈련 등에 있어 여성을 차별하지 않을 것”, “개개인의 능력을 최대한 개발하고, 실업자의 취업을 촉진할 것” 등을 명백히 의무화하고 있다. 국가는 국내 외법에 의해, 고용상 취약계층, 특히 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위하여 차별 시정, 균등한 취업기회 보장, 사회적 일자리 창출, 일-가족 양립 지원정책을 추진할 의무가 있는 것은 물론이거니와(국가인권위원회, 2005:131), 여성노숙인들이 사회적 지위와 신분, 성별을 이유로 고용 및 직업훈련에 있어 차별적인 대우를 받지 않도록 해야 한다는 것이다. 그럼에도 여성노숙인은 ‘노동할 권리’에서 가장 심각한 차별과 배제를 경험하고 있다.

#### 4) 모성보호 및 사회보장의 권리

여성노숙인이 기여급여를 원칙으로 하는 4대보험의 혜택을 받기란 무척 어려운 일이다. 게다가 빈곤층의 생계지원을 위해 고안된 ‘국민기초생활보장제도’는 ‘거주지’와 ‘주민등록’을 전제로 하고 있어 주거가 일정하지 않은 여성노숙인들이 그 대상에서 제외되고 있다. 현행법에 따르면 국민기초생활보장제도의 수급 대상자는 ‘주민등록이 전제된 일반시민’이어야 하며, 생계급여를 행할 장소 역시 ‘수급권자의 거주지 혹은 그것을 위탁할 사회보장시설’이어야 하기 때문이다. 따라서 노숙인 쉼터에 입소한 여성노숙인들은 임시적으로나마 거주지를 인정받아 국민기초생활보장제도의 혜택을 받을 수 있지만, 거리·쪽방·일일숙소·비닐하우스촌 등지에서 생활하는 노숙인들은 그 정책에서 배제될 수 밖에 없다.

하지만 노숙인 쉼터에 입소한 여성들 역시 ‘거주조건’만으로 국민기초생활보장법의 수급권자가 될 수는 없다. 현행법은 수급자 선정기준을 “부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서, 소득인정액이 최저생계비 이하인 자”로 하고 있어, 가정폭력을 피해 노숙을 선택한 대다수의 여성들이 실질적인 정책대상에서 제외되고 있다. 다시 말해, 가정폭력이 원인이 된 여성노숙인들은 소득인정액이 최저생계비 이하로 인정되더라도 가정의 실질 부양의무자인 남편 혹은 2촌 이내의 혈족이 그들의 부양권을 포기해 주지 않는 경우 국민기초생활보장제도의 수급권자가 될 수 없다. 더군다나 이들은 거주확인이 되면 남편이 자신을 찾아낼 수 있을 것이라는 두려움에 신원확인 자체를 거부하는 경우가 많다.

주민등록증? 그거 내가 도망 나오고 나서 남편이 나한테 복수하려고 말소시켜 버린 것 같더라고...(중략)... (기초생활보장번호제도에 대해 얘기 해주자) 그런게 있었어? 그거 되면 국가에서 돈도 좀 주고 그런거야? 근데 그거 신청하려면 내가 어디 있는지 동사무소에 다 얘기해야 한다면? 그러다 남편이 나중에 동사무소에 가서 나 어딴냐고 찾으려면 어떻게 해? 남편이 날 보면 가만히 안돌텐데, 그럼 됐어.. 그냥 안만들고 사는 게 더 속 편해..

(C씨, 55세)

물론 기초생활보장제도의 사각지대를 일부 극복하기 위해 2001년부터 ‘기초생활보장번호제’가 시행된 바 있다. 보건복지부는 “주민등록이 말소되었거나 확인이 불가능한 자 또는 주민등록지와 실제거주지가 다른 자”를 대상으로 ‘기초생활보장번호’를 부여함으로써, 비닐하우스·판자촌·쪽방·일일숙소 및 노숙인 쉼터 거주자에 생활하고 있는 노숙인들의 생계급여를 지원하도록 결정한 것이다.<sup>36)</sup> 그런데 이러한 제도 역시 모든 노숙인을 포괄하고 있지는 못하고 있다. 현행 ‘기초생활보장번호제도’에 의하면, “일정한 거주지에서 2개월 이상 지속적으로 거주한 사실이 확인되면 실제거주지의 시장, 군수, 구청장의 수급자격조사를 거쳐 기초생활보장번호를 부여”하도록 되어있어, 공원·역 주변·대합실 등 불안정한 공간에서 생활하고 있는 거리노숙인들이 또 다시 배제되고 만다.

하지만 무엇보다 큰 문제는 대부분의 여성노숙인들이 이러한 정보로부터 소외되어 있다는 데에 있다. 인터뷰에 응한 대부분의 여성노숙인들은 이러한 사실을 알지 못하고 있었으며, 행여 알게 되더라도 쉼터, 단기보호센터의 도움이 받지 않은 한 자립으로 문제를 해결하기 힘든 정신장애 혹은 정신질환 여성들이 많았다.

여성노숙인 : 정부에서 가난한 사람한테 주는 보조금 같은 것도 있다고 하던데.. 그건 어떻게 받는건가?

연구자 : ‘국민기초생활보장제도’라고 있는데, 그 제도에서 규정한 몇 가지 조항에 적합한지를 판단한 다음에 거기에 해당되는 사람들은 받게 되는 거예요..

여성노숙인 : 그럼 나도 받을 수 있는건가?

연구자 : 원래 주민등록에 등재되어 있어야 하는데, 주민등록증이 말소되셨으면 근처 동사무소에서 몇 가지 절차를 밟으시고 ‘기초생활보장번호’라는 걸 부여받으시면 돼요. 그런데 대신 한 장소에서 2개월 이상 지내셨다는 걸 증명하셔야

---

36) 주민등록 문제로 예금통장이 없더라도 현금이나 상품권, 식권, 숙박시설이용권의 형태로 현물을 지급함으로써 수급절차상의 문제를 해소하고자 함.

해요.. 그 장소가 서울역 같은 역사나 공원 주변이면 안되구요.

여성노숙인 : 아~ 그런 게 있었어? 그런 거 있는지 아는 사람 여기에 거의 없을 쥬.. 그리고 여기 있는 사람들은 돈이 없어서 다른 숙소에 머물지도 못하고 계속 여기서 생활하는데, 그럼 혜택을 못받겠네? 에이.. 좋다 말았잖아...

(D씨, 41세)

물론 ‘국민기초생활보장제도’ 외에도 저소득 여성(정확하게는 저소득 모자가정)을 지원하기 위한 제도는 몇 가지 더 있다. ‘모·부자복지법’과 ‘모자보건법’이 바로 그것이다. 하지만 이것 역시 (아동 동반)여성노숙인들에게는 실질적인 도움이 되지 못한다. 현행 ‘모·부자복지법’은 저소득 모·부자 가정을 위해 “아동양육비 지원과 복지자금 대여, 영구임대주택 우선 입주” 등을 제공하고 있지만, 아동양육비의 경우 한달에 5만원이라는 비현실적인 지원의 문제, 복지자금 상환에 따른 부담감, 영구임대주택 입주 선정의 어려움이 있으며, 가장 근본적으로는 신원미확인 등으로 인한 정책대상으로부터의 제외라는 문제가 자리잡고 있다. 게다가 전체 여성을 대상으로 한 ‘모자보건법’ 역시 “임산부의 산전·산후관리 및 피임시술, 부인과 질병에 대한 의료지원” 등에 초점이 맞추어져 있어 여성노숙인들에게는 별 도움이 되지 못한다. 아동을 동반한 여성노숙인들이 매우 취약한 양육환경에 놓였음에도, 저소득 모자가정을 위한 지원에서 배제되는 것은 명백한 차별행위이다.

그렇다면 여성노숙인에 대한 지원법 외에 노숙인 지원체계 상의 문제는 없는가? 현재 노숙인을 위한 정부의 지원체계는 지방정부와 민간·종교단체의 협력에 의존하고 있으며, 재정은 주로 쉼터 및 센터운영, 상담서비스, 자활서비스, 의료서비스 등에 사용되고 있다. 2005년을 기준으로 하였을 때 ‘노숙인 보호 및 자활지원’을 위해 서울시에서 책정한 사회복지 예산은 1162억 9천만원으로 전년 1117억 4천만원에 비해 45억 5천만원정도 증감했으며, 그것은 ① 쉼터운영비 ② 의료구호비 ③ 재활쉼터운영비 ④ 자활프로그램비 ⑤ 노숙자다시서기센터운영비 ⑥ 거리노숙인특별보호비 ⑦ 숲가꾸기근로사업지원비 등의 순서로 편성되었다.<sup>37)</sup>

이와 같이 노숙인에 대한 정부지원은 주로 시설운영에 초점이 맞추어져 있는 실정이다. 즉 의료구호비와 특별보호비를 제외한 대부분의 예산편성이 쉼터노숙인에게 집중되어 있어, 쪽방, 일일숙소, 비닐하우스, 판자촌 등지에서 생활하는 여성노숙인은 혜택을 받기 어렵다. 게다가 우리나라에는 현재 시설생활을 원치 않는 노숙인들

37) 자세한 내용은 ‘서울시 2005년도 사회복지예산’ 참고.

의 자립을 위한 개별적인 생계급여가 전무하다. 실제 인터뷰 과정에서 “정부 혹은 지역사회로부터 도움을 받은 적이 있었는가”라는 질문에 모두가 “도움을 받은 적 있다”라고 응답했으나, 그 내용은 무료급식이나 의복·숙박·심리상담 제공 등 주로 현물제공에 한정되어 있었고, 급여지원을 받는 경우는 한 사례도 없었다.

한편, 여성복지시설 입소과정에서의 차별문제도 있다. 현재 요보호여성(가출, 윤락, 미혼모, 가정폭력피해자 등)을 위해 설치된 여성복지시설로는 미혼모시설, 모자보호시설, 모자일시보호시설, 부랑여성보호시설, 성폭력피해자보호시설 등이 있다. 가정폭력이나 가출, 정신지체 등과 직접적으로 결부되어 있는 여성노숙인의 경우, 여성노숙인쉼터나 부랑여성보호시설이 아니더라도 입소가 가능한 사회 보호시설이 다수 존재한다는 것이다. 하지만 문제는 여성복지시설의 대다수가 노숙경험이 있는 여성의 입소를 거부하고 있다는 데에 있다. 여성노숙인은 시설규율에 적응하지 못하기 때문에 타입소자들과 마찰이 일어날 가능성이 크며, 현 지원체계로는 신체장애와 정신장애가 중복된 여성노숙인을 보호할 능력이 되지 않는다는 이유에서이다(김수현, 2001: 62-63). 이처럼 여성인은 ‘노숙인’이라는 이유로 ‘여성’을 위한 지원정책에서조차 이중차별을 경험하게 된다.

앞서 언급했듯이 ‘세계인권선언 제22조’와 ‘경제 사회 문화적 권리에 관한 국제협약 제9조’, ‘우리나라 헌법 제 34조’ 등은 “모든 국민이 인간다운 생활을 할 권리와 국가를 통해 사회보장을 받을 권리”를, ‘세계인권선언 제25조’와 ‘우리나라 헌법 제 36조’는 “국가의 모성 보호의 의무”를 규정하고 있어, 사회적 약자의 ‘사회보장’ 및 ‘모성권’을 이미 국가의 의무로 규정하고 있다. 그리고 이러한 권리는 노숙인이라고 해서 배제되어야 할 이유가 전혀 없다. 여성노숙인은 국민의 한 주체로서 빈곤과 모성권의 위협으로부터 해방되어야 할 마땅할 권리를 갖고 있기 때문이다.

#### IV. 여성노숙인의 인권증진을 위한 방안

오늘날 인권의 문제는 타인 혹은 공권력으로부터 침해받지 않을 ‘소극적인 권리’에서 사회구성원으로서 인간다운 삶을 보장받을 ‘적극적인 권리’로 발전해가고 있다. 소위 ‘사회권’이라고 통칭되는 이러한 권리는 공권력이 개입하지 아니함으로써 보장되는 ‘자유권’에 비해, 공공의 적극적인 정책행위를 필요로 한다(정원오 외, 2005: 19). 인간다운 삶을 가장 근본적으로 저해하고 있는 빈곤과 기아, 그리고 그와 관련

한 ‘사회권’적 쟁점은 앞에서 제기한 문제들이 지배적인 발전양식에 따른 필연적인 현상이라는 것, 따라서 그것은 사회의 적극적인 개입을 통해서만이 해결가능하다는 것을 전제로 하기 때문이다.

이에 각국 정부 및 국제협력기구들은 ‘지속가능한 발전’과 ‘인간존엄성 실현’을 목표로 하는 다양한 협약 및 규약들을 제정하고, 그것을 실행시키고자 각국의 노력을 벌여왔다. 그 단적인 예가 1976년 밴쿠버에서 열린 제1차 유엔인간정주회의(Habitat I)와 1996년 이스탄불에서 열린 제2차 유엔인간정주회의(Habitat II)이다. 이 국제회의에서는 각국 정부 및 시민사회단체들이 모여 도시, 인구, 빈곤, 주택, 환경, 고용 등 인간정주와 직·간접적으로 관련된 주제들을 놓고 토론을 벌임으로서 인간의 정주환경, 특히 저소득층과 소외계층의 주거안정 및 주거권 보장을 위한 국제적인 결의와 합의를 도출해냈다.<sup>38)</sup>

하지만 유엔인간정주회의에 직접 참여했던 우리나라 정부는 “노숙의 정도, 주거환경의 부적절성, 주거의 불안정성 등 주거권과 관련하여 야기되는 문제의 실태파악을 위해 적절한 감시메커니즘을 마련할 것”을 국제적으로 약속했음에도,<sup>39)</sup> 이를 실행하지 못하고 있다. 노숙인은 97년 이후부터 꾸준히 증가하고 있고, 쪽방·비닐하우스촌·판차촌 등 부적합한 거주조건에서 살아가는 빈민들에 대한 대책은 여전히 미비하며, 강제철거 및 강제퇴거의 위협 속에 하루하루를 살아가는 불안정한 거주자들이 우리사회에는 다수 존재하기 때문이다. 이와 관련하여 국가인권위원회는 ‘경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제3차 정부보고서에 대한 의견’에서 “우리나라는 판자촌과 비닐하우스 등 열악한 주거환경에 대한 정보는 물론 그들의 인원 및 구체적인 상황에 대해서도 파악하고 있지 못할뿐더러, 그들에 대한 주거지원 역시 빈약한 수준”이라며 노숙인들의 반인권적 실태를 지적한 바 있다.<sup>40)</sup>

실제 우리사회에는 인권의 사각지대에 놓인 채 하루하루를 위태롭게 살아가고 있는 여성노숙인이 있다. 빈곤으로 인한 주거박탈과 그로부터 야기된 고용·건강·교육·문화·정치로부터의 참여배제는 여성노숙인의 ‘행복추구권’을 침해하며 그들을

---

38) 이에 대한 자세한 내용은 박문수(1996), 「지역사회개발을 위한 하비타트 Global Plan of Actor 에 대한 분석」, 『도시연구』 제2호, 하성규(1997), 「하비타트의제와 서민주거안정 : 세계실천계획을 중심으로」 등 참고.

39) 자세한 내용은 ‘인간정주위원회’가 1993년 5월 5일 채택한 결의안 14/6 참고.

40) 그 외 자세한 내용은 국가인권위원회(2006), 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제3차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견」 참고.

게토화(ghetto)시키고 있다. 게다가 그들이 ‘소수여성’으로서 겪게 되는 안전할 권리, 노동할 권리, 건강할 권리, 모성보호 및 사회보장의 권리에 있어서의 이중차별은 여성노숙인의 삶을 더욱 궁핍하게 할 수 밖에 없다. 여성노숙인은 노숙에 진입하기 이전부터 노숙에 정착·생활하는 모든 과정에 이르기까지 온갖 차별과 배제를 경험하며 인간의 존엄성을 훼손당하고 있는 것이다.

하지만 여성노숙인이 인간다운 삶을 살아가는 것은 기본적으로 필수적인 권리에 기에, 정부는 그들이 일상적으로 의·식·주를 해결하거나, 친구를 만나거나, 문화생활을 영유하거나, 원하는 정치활동에 참여하는 등의 모든 사회적 관계를 유지할 수 있도록 다각적인 노력을 강구해야 한다. 여성노숙인 문제에 대한 해결은 그들을 단지 보호나 동정의 대상으로 규정하려는 시도를 넘어, 인간의 존엄성과 가치를 보호하는 측면으로까지 확장되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 자세가 요구된다.

### 1. 여성노숙을 편견 혹은 낙인의 시각으로 바라보는 관점을 전환해야 한다.

우리사회는 여성노숙을 빈곤의 문제라기보다 성장과정 상의 불운이나 나태로 규정하려는 경향이 있다. 더군다나 지금의 사회는 ‘신분과 거주지 확인’을 통해 그 안에 포섭된 시민에게는 ‘정상인’이라는 훈장을, 누락된 시민에게는 ‘비정상인’이라는 낙인을 부여함으로써, 여성노숙인들을 이질적인 집단으로 분류하고 있다. 여성노숙인은 ‘다수(majority)에 의한 강요된 폭력’으로 인해 온갖 차별과 배제를 받으며 인간의 존엄성을 훼손당하고 있는 것이다.

하지만 앞에서 본 바와 같이 여성노숙은 실업, 빈곤, 장애, 가정해체, 가정폭력, 남성중심적인 사회제도 등 지배적인 발전양식이 내포하고 있는 각종 구조적 모순이 중첩적으로 결합하여 발생한다. 여성노숙은 경쟁과 효율의 논리, 급속한 도시성장, 가부장적 유교문화, 불합리한 성별분업 등 자본주의적 권력관계가 배태한 우리사회의 필연적인 산물이라는 것이다. 따라서 여성노숙인의 현실은 우리 사회의 한 단면이며, 부정적인 미래를 담은 거울이라고 할 수 있다. 이에 여성노숙인에 대한 우리 사회의 관점도 개인적인 문제에서 ‘사회구조적인 문제’로, 규범이탈의 문제에서 ‘차별과 배제의 결과’로 전환되어야 할 필요가 있다. 노숙은 한계상황에 놓이게 되면 누구에게나 가능한 일이며, 여성노숙인에 대한 사회적 차별은 오히려 ‘차이를 차별’로 간주하는 우리 사회의 불합리성에서 기인된다고 봐야한다는 것이다.

## 2. 여성노숙의 원인 및 양상을 이해하고, 그 실태를 파악하는 것이 중요하다.

우리사회에는 거리 혹은 쉼터 노숙인 외에도 사회 곳곳에 분산된 채 살아가는 ‘은폐형 노숙인’과 언제라도 노숙 가능한 ‘잠재적 노숙인’이 존재한다. 이들 대부분은 불안정한 주거 상태에 놓여 있으며, 상황이 호전되면 쪽방·여인숙·찜질방과 같은 일일숙소로, 다시 상황이 악화되면 거리 혹은 쉼터노숙으로 이탈과 진입을 반복하고 있다. 그럼에도 아직까지 우리나라 법률은 노숙인의 개념을 ‘거리 혹은 쉼터에서 생활하는 사람’으로만 한정하고 있는 실정이다.

하지만 이미 선진국 및 국제사회는 ‘적절한 주거환경과 보다 나은 생활수준의 제공’을 목표로 인간생활에 적합한 주거기준을 설정하고, 그 기준에 미달된 채 살아가는 모든 주거불안정계층을 홈리스로 규정하고 있다. 다시 말해, 영국·독일·미국 등은 주택이 없는 실질적인 거리생활자 뿐만 아니라, 거리생활에 처할 위험이 있는 자, 주거상실의 위기에 처한 자, 부적절한 주거에 거주하는 자도 홈리스로 인정하고 있다. 이러한 규정은 노숙이 빈곤과 주거불안정으로부터 촉발된다는 기본적인 인식에서 비롯된다고 볼 수 있다.

따라서 우리나라도 여성노숙인의 개념을 ‘① 빈곤·철거·강제퇴거 등으로 인해 주거를 박탈당했거나 ② 이혼·별거·사별 등으로 가족이 해체되어 주거를 상실했거나 ③ 가정폭력·장애 등으로 말미암아 주거공간으로부터 소외되는 등 개인·가정·사회로부터 배제된 채 거리, 쪽방, 비닐하우스촌, 일일숙소, 친인척 및 친구집 등에서 살아가는 무주거여성 혹은 위와 같은 이유로 30일 이내에 거리생활에 처할 위험이 있는 여성’으로 확장할 필요가 있다. 그리고 이렇게 확장된 개념을 토대로 여성노숙인의 규모와 실태를 조속히 파악해야 한다. 지금껏 여성노숙인들의 실태는 실직노숙인의 문제에 밀려 주거유형에 맞게 제대로 파악되지 못했기 때문이다.

물론 여성노숙인의 개념을 위와 같이 확장하게 되면 노숙인의 규모도 증가할 것이고, 그렇게 되면 정부의 부담도 더욱 막중해진다. 하지만 “노숙이 사회적 갈등 및 불평등을 심화시키고 어김없이 극빈자와 사회적 취약계층에게 피해를 준다”고 전제했을 때<sup>41)</sup>, 불안정 거주여성의 실태를 파악하고 그에 걸맞는 정부정책을 마련하는 일은 주거박탈로 인한 인권침해를 축소하고 불필요한 노숙을 예방하는 데 무엇보다 중요하다. 따라서 정부는 현재 대도시를 중심으로 진행되고 있는 노숙인 실태조사를 전 지역으로 확대하고, 그 대상을 쉼터, 거리, 쪽방, 비닐하우스촌, 판차촌, 임시숙소

41) 자세한 내용은 ‘인권위원회 결의안 1993/77, 강제퇴거’ 참고.

등으로 확장하여 그들에게 필요한 재정과 서비스를 개발함으로써, 여성노숙인의 인권보호와 사회안정을 동시에 도모할 필요가 있다.

### 3. 노숙인에 대한 사회보장대책을 강화해야 한다.

그동안 여성노숙인은 ‘소수’라는 이유로 보건복지부의 정책 대상에서도, 여성부의 관심 대상에서도 상대적으로 소외되어 있었다(서정화, 2005 : 62). 더군다나 이들은 같은 이유로 ‘노동부’의 사업 대상에서도 차별적인 대우를 받고 있다. 여성노숙인들이 사회로부터 배제되는 결정적인 원인 중 하나는 사회보장정책에 있어서의 ‘이중차별’이라고 볼 수 있다. 하지만 한 연구결과에 따르면, 취업경험과 제도적 자원을 통한 정부기관의 도움은 거리숙박기간에 상당한 영향을 미치며, 이때 정부기관의 도움을 받은 경우 그렇지 못한 경우보다 숙박기간이 짧아지는 경향을 보이고 있다(김기진, 2005 : 18). 사회복지에 대한 의지가 아무리 강한 노숙인이라도 그들을 지지해줄 사회적 관계망이 취약하면 자립으로 노숙을 탈피하기가 매우 어려운 게 현실이라는 것이다.

따라서 여성노숙인에 대한 사회보장대책을 강화하는 일이 시급하다. 이를 위해서는 첫째, 기초생활보장제도의 특례규정을 강화하거나, 노숙인·이재민 등 긴급구호가 필요한 대상자들을 위해 제정된 ‘긴급구호’(3차안전망)의 규모를 더욱 확장하여, 주민등록말소와 거주지 미확인으로 사회보장의 혜택을 받기 어려운 노숙인들에게 긴급급여 및 서비스를 제공해 주는 방안이 있다.

둘째, 노숙생활에서 기인하는 육체적·정신적 병리는 노숙을 만성화시키는 요인으로 작용한다. 따라서 정부는 노숙인에 대한 의료비지원을 확대하여 여성노숙인에 대한 정기적인 건강검진, 직접적인 의료비 지원, 현장 무료진료소 추가설치 및 역할 강화 등을 도모할 필요가 있다.

셋째, 노숙의 가장 직접적인 원인이 되는 주거문제를 해결해야 한다. 이를 위해서는 주거복지 대상자를 거리, 쪽방, 비닐하우스, 일일숙소 등 최저 주거기준에서 미달하는 장소에서 살아가고 있는 모든 취약계층에게 확대하고, 그들에 대한 지원을 강화함으로써 여성노숙인이 하루빨리 안정적인 주거공간을 확보할 수 있도록 도와야 한다.

넷째, 한 연구결과에 따르면, 고용임금이 사회보장급여(특히 공공부조)에 비해 빈곤탈피에 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(Cristina, 1998. Morissens, 1999.

김영미, 2005 : 123-124 재인용). 따라서 정부는 서울시에서 추진하고 있는 노숙인 일자리프로젝트의 업무내용을 여성노숙인이 쉽게 참여할 수 있는 직종으로 확대하고 그들에 대한 교육을 강화하는 한편, 사회적 일자리 부문에서의 여성노숙인 참여를 증진시켜 여성노숙인의 자립을 적극적으로 지원해야 한다.

다섯째, 많은 여성노숙인들이 주민등록 말소로 인해 정치적 의사결정과정에서 배제되고 있다. 따라서 주민등록증을 분실한 여성노숙인의 경우 주민등록증을 복원할 수 있도록 지원하는 한편, 선거에 직접 참여하지 못하는 노숙인들도 자신들에게 필요한 정책대안을 스스로 마련하고 그것을 의제화할 수 있도록 당사자 권익운동을 주도하는 시민사회단체와 노숙인들을 적극 지원해야 한다(정원오, 2005 : 386-387).

마지막으로, 아무리 많은 쉼터를 설치한다고 해도 쉼터입소를 원하지 않는 여성노숙인들이 있을 수 있다. 하지만 그렇다고 해서 그들의 자기결정권을 무시할 수는 없는 노릇이다. 따라서 정부와 민간단체는 여성노숙인에 대한 현장지원을 보장하여 그들이 신체폭력, 정신적 폭력, 성폭력 등의 위협으로부터 보호받을 수 있도록 현재 주요 노숙지를 중심으로 배치되어 있는 상담소 및 상담보호센터를 확대설치하고 이들에 대한 지원을 강화해야 한다. 또한 여성의 문제를 담당할 수 있는 여성전문상담가를 추가적으로 고용하여 거리에 있는 여성노숙인들에 대한 상담을 활성화해야 한다. 더불어 여성노숙인들이 거리생활 중 남성동료노숙인·행인 등으로부터 보호될 수 있도록, 주변 상점들과 연계하여 무료숙박증서를 일시적으로 제공해 주는 방법도 있겠다.

#### **4. 여성가구주 혹은 모자가정에 대한 적극적인 빈곤정책이 요구된다.**

여성의 노숙진입은 기본적으로 빈곤과 깊은 관계를 맺고 있기 때문에, 여성노숙을 예방하는 가장 근본적인 방법은 취약가정, 여성가구주, 모자가정 등에 대한 빈곤정책을 강화하는 일이다. 빈곤한 여성들은 저학력과 불안정한 취업상태, 열악한 주거환경, 장애 및 질병 등으로 인해 노숙에 빠져들 확률이 높다. 게다가 이들은 가정폭력 문제, 직장과 가사의 이중부담, 모성보호를 위한 의료 및 복지혜택으로부터의 배제문제에 더 많이 노출되어 있는 상황이다(성주현, 2003 : 141-142). 따라서 여성들의 실업 및 저임금구조 해결, 위기가정에 대한 사회안전망 확보, 거시적인 경제정책과 조세정책 등을 다차원적으로 고려하여 여성노숙을 예방할 필요가 있다.

이를 위해서는 비정규직 및 저임금직종의 대다수를 차지하고 있는 여성노동자들의 노동조건을 개선하고, 그들이 학력을 이유로 노동시장 접근에 차별을 받는 일이 없도록 저소득 여성들에 대한 교육을 강화해야 한다.<sup>42)</sup> 또한 저소득계층의 취업촉진을 위해 마련된 자활사업 및 사회적 일자리 사업을 자아개발을 도모할 수 방향으로 확대·개선하는 한편, 그들에 대한 공적부조를 확대할 필요가 있다.<sup>43)</sup> 즉, 여성가구주의 연령, 학력, 부양가족의 특성 등을 다양하게 고려하여 실질적인 탈빈곤이 이루어질 수 있도록 고용 및 소득보장대책이 마련되어야 한다(석재은, 2005 : 21). 마지막으로, 취약여성들의 보육료지원을 위해 마련된 ‘영유아보호법’ 및 ‘모부자복지법’의 급여액을 현실화하여 모자가정의 빈곤화를 최대한 예방하는 방법도 있다.

### 5. 여성에 대한 모든 폭력과 차별을 근절해야 한다.

현재까지 우리나라 정부를 비롯한 전 세계는 여성에 대한 모든 차별과 폭력을 근절하고자 각고의 노력을 벌여왔다. ‘UN여성폭력철폐선언’은 “공·사영역에 상관없이 성(性)을 이유로 한 모든 구별·배제·제한을 ‘차별’로 간주”하고 그것의 철폐를 위해 현행 법률 및 규칙, 관습, 관행을 수정하도록 각 정부에 권고한 바 있으며, 우리나라 정부 역시 ‘헌법’, ‘여성발전기본법’, ‘남녀고용평등법’, ‘가족법’, ‘가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률’ 등을 제정함으로써 여성에 대한 모든 차별 및 폭력을 근절하고자 노력해 왔다.

하지만 이러한 법률적 노력에도 불구하고 우리사회에서 여성에 대한 차별과 폭력은 완전히 근절되지 못하고 있다. 2005년 ‘서울 여성의 전화’ 상담내역에 의하면 가정폭력 및 성폭력과 관련한 내용이 전체 상담내용의 60% 이상을 차지하고 있으며, 많은 여성들이 여전히 고용·교육·보육·가사노동 등에서 불평등한 대우를 받고 있기 때문이다. 그리고 이러한 양상은 여성노숙인에게서 ‘이중차별’이라는 형태로 더욱 심화되어 나타나고 있음을 알 수 있었다.

하지만 어떠한 차별과 폭력없이 동등한 대우를 받는 것은 성별과 상관없는 보편적인 권리이며, 그것은 민주적이고 자유로운 사회를 달성하기 위한 기본적인 자세라

42) 학력에 따라 여성가구주의 빈곤정도를 비교해 보았을 때, 무학여성의 경우 빈곤율이 58.3%로 가장 높았고, 대졸이상의 여성은 빈곤율이 2.5%로 가장 낮은 것으로 나타났다. (석재은, 2005 : 14)

43) 빈곤의 성적 격차가 가장 작은 국가 중 하나인 네덜란드의 경우, 노동시장의 실적과 상관없이 관 대한 사회급여를 제공함으로써 빈곤의 성적 차원의 문제에 해법을 마련한 바 있다.(Casper, MacLanahan and Garfinkel, 1994. 석재은, 2005 : 23 재인용)

고 할 수 있기 때문에 우리사회는 여권신장을 위해 적극 노력해야 한다. 이에 국가는 가정폭력 및 성차별을 근절시키기 위한 각종 법·제도를 정비하고, 남성에 대한 반폭력·차별 교육을 강화하는 한편<sup>44)</sup>, 폭력(혹은 차별)을 경험한 여성들이 법적인 상담을 받고 가능하면 노숙으로 진입하지 않도록 여성상담전화 및 센터를 활성화해야 한다.

#### 6. 노숙인문제 해결의 최종목표는 쉼터입소가 아니라 지역사회로의 복귀여야 한다.

98년 이후 노숙인문제 해결의 주된 목표는 급증하는 거리노숙을 방지하는 것이었다. 따라서 정부는 노숙인 쉼터에서 제공하는 숙식, 자활사업 등을 적극 지원하며 거리노숙인들을 쉼터로 유도하기 시작했다. 하지만 이들을 보호할 수 있는 전문적인 시설과 인력이 절대적으로 부족함에 따라 쉼터는 노숙인의 특성에 맞게 유형화·특성화·전문화되는데 실패했고, 이에 쉼터노숙인들의 욕구와 능력은 쉽게 무시되었다. 의도하든 의도하지 않든 노숙인에 대한 과도한 집단수용은 자신의 의사에 따라 서비스를 선택할 권리, 타인에게 간섭받지 않고 자유롭게 생활할 권리 등 많은 권리를 침해할 수 밖에 없다.

더군다나 인권은 인간 스스로가 기본적인 자유에 중심적인 주체가 되는 것으로부터 시작되는 것이기에 여성노숙인에 대한 최종 종착점이 지역사회로의 복귀여야 하는 것은 당연하다. 즉 거리생활 중에 겪을 수 있는 인권침해로부터 여성노숙인을 보호하기 위해 쉼터입소를 권유하는 것은 문제가 될 수 없으나, 쉼터는 말 그대로 임시숙소일 뿐 노숙인 문제 해결의 근본적인 대책은 그들이 지역사회에서 동등한 시민으로 살아갈 수 있도록 자립생활을 지원해 주는 일이어야 한다. 결국 여성노숙인에 대한 대책은 거리현장지원에서 쉼터지원으로, 그리고 또다시 지역사회 재정착을 위한 주거지원으로 연결되어야만 한다.

즐로트닉(Cheryl Zlotnick)이 1999년 성인노숙인 564명을 대상으로 조사한 ‘최초 노숙이탈기간’에 의하면, 아이를 동반한 여성들이 2개월, 단신여성이 3.05개월, 단신남성이 3.24개월로, 여성이 남성에 비해, 아동동반여성이 단신여성에 비해 사회복귀에

44) 미국에서는 여성폭력방지법(VAWA)를 제정하여 여성폭력에 적극적으로 대처하는 주정부에 대해 지원금을 배당하고 있고, 독일에서는 여성폭력의 주체인 남성을 대상으로 반폭력 계몽활동을 주되게 이끌어 나감으로써, 여성폭력 사례를 대폭 감소시킨 바 있다. (국가인권위원회, 2005 : 195-196)

의 의지가 강한 것으로 나타났다.<sup>45)</sup> 그리고 이들은 노숙경력이 짧을수록, 정부보조금이나 사회복지의 혜택을 지속적으로 받을수록 안정적인 주거를 확보할 확률이 높은 것으로 나타났다(Cheryl Zlotnick, 1999). 여성노숙인들은 사회적 지원이 확보될 경우 언제든지 노숙에서 이탈할 의지가 강한 집단이라는 것이다. 따라서 정부는 여성노숙인들이 하루빨리 지역사회에 재정착할 수 있도록, 앞서 제기한 과제들을 점진적으로 해결해 나가는 노력을 벌이는 한편, 경제적 차이·성(性)적 차이·생활양식상의 차이를 차별과 배제로 간주하는 법률과 제도, 관행들을 점진적으로 개선시켜 나가야 한다.

## V. 결 론

현재까지 노숙인에 대한 정부의 접근은 IMF 외환위기 이후 급증하기 시작한 실직노숙인들을 어떻게 지역사회로 복귀시킬 것인가에 초점이 맞추어져 있었다. 이에 정부에서 추진하고 있는 노숙인 대책의 구도는 ‘거리→쉼터→지역사회로의 복귀’의 경로에 자활사업을 배치하여 근로능력이 있는 노숙인들의 자립을 지원하는 것이었다. 하지만 이러한 방식은 여성노숙인들을 상대적으로 소외시키는 결과를 낳았다. 여성은 남성과 달리, 대량실업의 영향을 적게 받고 노숙에 진입하고 있었고, 따라서 실직노숙인을 중심으로 고안된 노숙인 정책은 여성노숙인의 현실과 괴리되어 있었기 때문이다. 이에 여성노숙인과 관련한 선행연구들은 여성노숙인이 ‘소수’이기 때문에 겪게 되는 차별들에 주목, 여성의 독특한 노숙경로와 생활실태를 분석한 바 있다.

하지만 여성노숙인의 문제는 그들이 숫적으로 열세하다는 이유에서 뿐만 아니라, 오히려 ‘여성’이라는 이유 때문에 가중된다. 다시 말해, 노숙인 정책에서 여성노숙인이 쉽게 배제되는 것은 그들이 소수·여성’이었기 때문에 가능했다는 것이다. 우리사회에 내재해 있는 남성주의적인 편향과 가부장적인 유교문화, 그리고 그로 인한 왜곡된 성별분업은 여성노숙인의 문제를 상대적으로 과소평가하도록 했고, 이에 우리사회에서 여성노숙인은 여전히 개인·가정적인 결함을 지닌 존재로만 인식되었다.

---

45) 한편, 김수현(2001)의 연구에 따르면, 여성의 평균 쉼터입소기간은 8.9개월, 자녀동반 여성의 평균 쉼터입소기간은 14.9개월로, 자녀를 동반한 홀리스 여성의 쉼터 입소기간이 더 긴 것으로 나타났다. 김수현은 이에 대해 자녀동반 홀리스 여성들이 자녀 양육, 주거공간 확보, 등을 이유로 쉼터에서 오래 생활하면서 자립을 준비하기 때문인 것으로 분석하고 있다.

이에 본 논문에서는 노숙인에 대한 ‘사회적 배제’와 소수여성에 대한 ‘이중차별’의 관점을 중심으로 여성노숙인의 인권실태를 살펴보았다. 첫째, ‘사회적 배제’와 관련하여, 여성노숙인은 거주지와 신분이 불확실하다는 이유로 신체의 자유 및 안전할 권리, 정치참여의 권리, 건강할 권리, 노동할 권리, 사회보장의 권리에서 배제되어 있었다. 사실상 이러한 양상은 남성노숙인이 ‘사회적 소수자’로서 겪게되는 다차원적인 불이익과 크게 다를 바 없었다. 둘째, ‘이중차별’과 관련하여, 여성노숙인은 노숙인 중에 ‘소수여성’이라는 이유로 노숙인을 위한 정책대상에서 뿐만 아니라 여성을 위한 정책대상에서도 상대적으로 소외되어 있었다. 더군다나 이들은 거리노숙 중 남성들로부터 성폭력·성매매 등의 위협에 노출되어 ‘신체자유 및 안전할 권리’를 크게 위협받고 있었다. 그럼에도 이들의 ‘모성권’을 보호할 수 있는 마땅한 지원체계는 마련되어 있지 않은 실정이었다. 즉, 여성노숙인은 ‘소수자에 대한 차별’과 ‘여성에 대한 차별’이 결합된 ‘이중차별’로 인해 더욱 중첩적인 인권침해를 경험하고 있음에도 불구하고, 우리사회는 이들을 위한 정책들을 거의 마련하고 있지 못한 상태라는 것이다.

이에 논문의 말미에서는 여성노숙을 예방하고 노숙여성의 인권을 보호하기 위한 방안으로 ① 여성노숙인에 대한 편견의 시각을 전환할 것 ② 여성노숙의 원인 및 양상을 이해하고 그 실태를 파악할 것 ③ 여성노숙인에 대한 각종 사회보장대책을 강화할 것 ④ 여성가구주 혹은 모자가정에 대한 빈곤정책을 적극적으로 마련할 것 ⑤ 여성에 대한 모든 폭력과 차별을 근절할 것 ⑥ 노숙인문제 해결의 최종목표를 쉼터입소가 아닌 지역사회의 복귀로 설정할 것 등을 제안하였다. 이것은 여성노숙인이 노숙인으로서의 권리뿐만 아니라, 여성으로서의 권리도 함께 보호되어야 함을 의미한다.

본 연구는 국내연구로는 처음으로 거리, 쪽방, 여인숙 등지에서 생활하고 있는 여성노숙인을 대상으로 심층면접을 실시하여 -몇 가지 구조화된 인권항목을 기준으로 - 그들의 인권실태를 알아보고, 그것을 ‘사회적 배제’와 ‘이중차별’의 관점으로 재해석했다는 의의를 갖는다. 이는 그동안 연구가 상대적으로 부족했던 여성노숙인의 실태를 보다 현실적으로 분석했다는 데에 의미가 있다. 그럼에도 몇몇 인터뷰 응답자들의 상황으로 전체 여성노숙인의 현실을 일반화할 수 없다는 점은 여전히 연구의 한계로 남는다. 더군다나 본 연구에서는 여성노숙의 중요한 유형인 모자동반 노숙의 문제를 주요하게 다루지 못했다. 이에 이후 연구에서는 본 논문에서 다루지 못한 모

자동반 노숙의 문제를 보완하고, 연구집단을 더욱 다양화시켜나갈 필요가 있다. 노숙유형에 따라 여성노숙인의 인권실태는 상이하게 나타날 것이고, 이것을 밝혀내는 것은 그들에게 필요한 정책과 서비스를 마련하는데 결정적인 역할을 하기 때문이다.

지금까지 우리사회에서 노숙인을 비롯한 사회적 소수자의 문제는 경제성장·질서·안보 등의 거대담론에 밀려 심도있게 논의되지 못했다. 그리고 그로 인해 많은 여성노숙인들이 인간의 기본적인 권리들을 일상적으로 박탈·침해당하며 살아왔다. 하지만 인권은 신이 부여한 권리가 아닌 인간 스스로가 강제하고 부여하는 권리에기에, 여성노숙인의 권리 역시 우리사회가 책임지지 않고서는 보호될 수 없다. 인권이란 인간의 존엄성과 가치는 동등하다는 기본적인 인식에서부터 시작되며, 그 정점에는 모든 불합리한 차별과 배제를 철폐하고자 하는 시민사회의 구체적인 담론과 실천, 그리고 그것을 뒷받침하는 국가의 제도화 과정이 병행되어야만 한다.

〈부록〉 조사대상자별 심층면접 내용 요약

이름	연령	성	혼인 여부	가족 관계	학력	노숙직전 주거 형태	현 노숙장소/ 총 노숙기간	질병 <sup>46)</sup> (장애)	직업 여부	주민 등록증 여부	심터 생활 여부
A	45	여	미혼		무학	가족집 <sup>47)</sup>	영등포공원/ 20년	정신지체 알콜릭		분실	유
B	54	여	미혼		무학	소년소녀 보호소	영등포역/ 40년	치과질환		말소	유
C	55	여	별거중		무학	월세	영등포역/ 10년	정신질환 관절염		말소	유
D	41	여	미혼/ 동거중	부모 : 1 형제 : 1	중학교 졸업	직장내 숙소	쪽방/ 3년		자활사업 (실내청소)	말소	무
E	43	여	이혼	자녀 : 2	고등학교 졸업	월세	여인숙/ 2년	만성빈혈	행상 (볼펜판매)	말소	유
F	31	여	미혼/ 동거중	부모 : 2 형제 : 2	고등학교 중퇴	가족집	쪽방/ 18년	정신지체	자활사업 (실내청소)	말소	유
G	61	여	이혼	자녀 : 2	고등학교 졸업	월세	서울역/ 4년	정신질환 알콜릭		말소	유
H	43	여	이혼	형제 : 4 자녀 : 2	중학교 졸업	친척집	우리들의 좋은집 3개월	정신질환		유	무
I	27	여	미혼	부모 : 2	고등학교 중퇴	친척집	서울역/ 1년	정신지체		분실	유
J	61	여	별거중	자녀 : 2	고등학교 졸업	월세	우리들의 좋은집/ 15일		파출부	유	무
K	48	여	이혼	부모 : 1	대학교 졸업	월세	고시원/ 3개월		텔레 마케터	유	유
L	55	여	별거중	부모 : 2 형제 : 5 자녀 : 1	초등학교 졸업	월세	서울역/ 2일	정신지체		유	무
M	31	여	미혼		초등학교 졸업	친척집	서울역/ 2년	정신지체		분실	유

46) ‘장애’와 관련해서는 대부분의 여성노숙인이 자신의 장애여부를 인지하지 못하고 있었음. 이는 대부분의 여성노숙인들이 가족을 통해 장애여부를 확인받거나 장애인시설에 입소한 경험이 없기 때문임. 하지만 조사대상자 중 상당수가 정신장애, 혹은 정신지체를 앓고 있는 것으로 추정됨. 이는 연구자가 2005년 국가인권위원회 연구용역 ‘장애인생활시설 생활인 인권상황 실태조사’에서 보조연구원으로 활동하며 장애인들과 수차례 면접했던 경험을 토대로, 심층면접 중 조사대상자들의 행동이나 말투를 보고 판단한 것임. 따라서 본 인적사항에 적힌 장애여부는 사실과 다를 수 있음.

47) ‘가족집’이라고 응답한 연구대상자는 총 2명이며, 이들은 가족들과 함께 살고 있었다는 것 외에, 자신이 거주하던 집이 월세의 형태인지, 혹은 자가(自家)의 형태인지 등을 알지 못하는 경우이다.

이름	특 이 사 항
A	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 25세까지 가족과 동거하다 부모님 사별 후 갈 곳이 없어 노숙생활 시작</li> <li>· 하루종일 영등포공원에서 배회하며 지내며, 식사는 무료급식소에서 하루 두끼 정도 해결</li> <li>· 영등포공원을 노숙장소로 선택한 가장 큰 이유는 다른 장소에 비해 '행인이나 취객'이 적기 때문이라고 응답함</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소년·소녀보호소에서 퇴소 후 갈 데가 없어 15살부터 노숙생활 시작</li> <li>· 낮에는 주로 전철 안에서 지내다가 식사 때가 되면 무료급식소에서 끼니를 떼우고 영등포역에서 숙박</li> <li>· 노숙생활 중 동료노숙인으로부터 성폭력 경험 있음</li> <li>· 기회가 되면 시골에 가서 농사짓고 살고 싶어함</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 45세까지 남편과 함께 살다가 가정폭력으로 집을 나옴</li> <li>· 그 후유증으로 아직도 남편과 비슷한 용모의 남자를 보면 겁을 먹고 숨는 행동을 보임</li> <li>· 노숙생활중 동료노숙인으로부터 폭언과 폭행의 경험 있음</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 19세에 집을 나와 20여년간 직장(유흥업소)내 숙소에서 생활하다가 3년 전 업소주에게 임금을 사기당해 노숙생활 시작</li> <li>· 구세군에서 소개해준 실내청소일을 하면서 월 30-40만원 가량의 수입을 얻음</li> <li>· 노숙생활 중 취객으로부터 폭언과 폭행의 경험 있음</li> <li>· 현재는 대학로에서 만난 동료남성노숙인(건설업 종사)과 월 18만원짜리 쪽방에서 동거 중</li> <li>· 주민등록증이 복원되어 생활보호대상자가 되길 원함</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부모님 사별 후 36세에 혼인을 했으나 가정폭력으로 이혼</li> <li>· 이혼 시 남편에게 위자료를 받았으나 다른 사람에게 사기를 당하면서 월세비용을 감당할 수 없어서 노숙생활 시작 (서울역에서 거리노숙→침터입소→여인숙)</li> <li>· 현재는 하루 10,000원짜리 여인숙에서 숙박하고 있음</li> <li>· 여인숙비용을 벌기 위해 식당일을 시작했으나 만성빈혈로 인해 오래버티지 못하고, 지금은 서울역 앞에서 불펜을 팔아 하루 평균 13,000원 가량의 수입을 얻음(여인숙비:10,000원)</li> <li>· 서울역에서 노숙생활 중 행인으로부터 성추행 경험 있음</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 17세까지 가족들과 동거하다가 가족들의 언어폭력 때문에 가출하여 노숙생활 시작</li> <li>· 구세군에서 소개해준 실내청소일을 하면서 월 35만원 가량의 수입을 얻음(D씨의 소개로)</li> <li>· 2005년 가을 서울역에서 만난 동료남성노숙인과 월 23만원짜리 쪽방에서 동거 중</li> <li>· 핸드폰 비용을 충당하지 못해 개인부채가 있으며 그로인해 신용불량으로 주민등록증말소</li> <li>· 서울역에서 노숙생활 중 취객으로부터 신체폭력의 경험 있음</li> </ul>
G	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 57세까지 가족과 생활하다가 남편 사별 후 노숙생활 시작</li> <li>· 자녀가 두 명 있으나(32세/35세) 모두 시집가서 독립한 상태임</li> <li>· 하루 평균 1회 식사를 하며, 남은 끼니는 모두 음주로 떼움 (심한 알콜릭)</li> <li>· 노숙생활 중 응급상태에 처해 행인이 병원으로 후송해 준 적이 있는데, 사유는 과다음주와 영양실조였다고 응답함</li> <li>· 서울역을 본인이 지었다고 하는 등 심각한 정신질환 증상을 보임</li> <li>· 노숙생활 중 행인으로부터 심한 신체폭력의 경험 있음</li> </ul>

이름	특 이 사 항
H	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 34세에 중매결혼으로 혼인했으나 심한 가정폭력으로 결혼생활 1년만에 이혼</li> <li>· 이혼 후 월세방에 살며 식당일을 했으나 갑작스런 신체마비증상으로 인해 두달간 입원. 증상이 호전된 후 친언니네 집에서 생활했으나 정신질환 증상으로 인해 가출 (그녀의 말에 따르면, 중앙정보부 직원이 찾아와 자신에게 가출하라고 시켰다고 함)</li> <li>· 중앙정보부 직원이 늘 자신을 감시한다며 심한 정신질환 증상을 보임</li> <li>· 그녀의 주된 숙박장소는 24시간 현금지급기BOX와 서울역</li> <li>· 노숙생활 중 수면제 과다복용으로 응급상태에 빠졌으나 역사직원의 도움으로 병원후송</li> </ul>
I	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 26까지 가족과 생활했으나 새엄마의 잦은 폭력때문에 외삼촌집에서 생활하다 1년 전 가출</li> <li>· 현재는 '우리들의 좋은 집'에서 생활하고 있으나 기간이 만료되면 다시 서울역에서 노숙할 예정에 있음</li> <li>· 노숙생활 중 남성노숙인과 취객으로부터 성폭행 경험 있음</li> </ul>
J	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보름 전 남편의 심한 폭력으로부터 피해 가출, 현재는 '우리들의 좋은 집'에서 생활</li> <li>· 친구에게 3만원을 빌려 직업소개소에 등록해 놓고 간간히 파출부일을 하고 있음</li> <li>· 이후 쉼터로 입소한 후 파출부일을 해서 번 돈을 모아 월세방을 얻어 독립할 계획</li> </ul>
K	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4개월 전 남편과 이혼한 후 월세비용이 없어 노숙생활 시작</li> <li>· 영등포 상담소에서 소개받은 쉼터에 자진입소 하여 3개월간 생활하며 식당일을 했으나 예배 시간 준수, 십일조 납부 등 엄격한 종교규정이 싫어 퇴소하고, 현재는 월 20만원짜리 고시원에서 생활</li> <li>· 현재는 텔레마케터 일을 하며 고정수입을 얻고 있음 (주거만 확보되면 자립능력이 충분함)</li> </ul>
L	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 99년도에 남편의 폭력에 못이겨 서울역에서 노숙생활을 시작했으나 두달만에 집으로 복귀</li> <li>· 그 후에도 남편의 폭력이 점점 심해지자 (심층면접 바로 전날) 다시 가출</li> <li>· 그녀의 증언에 따르면, 남편은 이삿짐센터, 건설업, 행사(벨트판매) 등 일을 열심히 하는 편이었으나 경마장에서 돈을 모두 날린 후 가정폭력이 심해졌다고 함</li> <li>· 온 몸에 칼자국과 멍자국이 있는 것으로 보아 심각한 수준의 폭력피해를 당한 것으로 보임</li> <li>· 2남 3녀 중 셋째딸로, 부모님이 모두 생존해 계시지만 현재는 가족들과 연락이 모두 끊긴 상태</li> <li>· 자녀(27세, 여)가 1명 있으나 현재는 충청도에 소재한 미용실에서 일하며 독립한 상태임</li> </ul>
M	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부모님 사별 후 친척집에서 살다가 2년전 가출</li> <li>· 대화도중 심한 욕설을 퍼붓는 등 타인에 대한 경계심이 강함</li> <li>· 노숙생활 중 동료남성노숙인으로부터 성폭행 경험 있음</li> <li>· 대화도중 '내 아이를 찾아줄 수 있느냐?', '내 아이 어디갔나? 병원에선 있었는데..'라고 하는 등 낙태로 인한 정신적 충격을 심하게 받은 것으로 보임</li> </ul>

## 〈 참고 문헌 〉

- 강남식(2005), 「여성 일자리 창출 방안 모색 : 빈곤여성가구주를 중심으로」, 『도시와 빈곤 통권72호』.
- 강미연 외(2005), 「주거의 관점에서 본 노숙의 사회적 배제 : 쉼터노숙인들의 생활경험을 중심으로」, 『도시와 빈곤』 통권74호.
- 강신욱 외(2005), 『사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 강주현 외(2004), 『미국의 홈리스 지원사업 연수보고서 : 뉴욕과 워싱턴을 중심으로』, 미국홈리스 지원사업 연수팀.
- 고은하(2004), 「빈곤여성가구주 가족의 생활실태와 자활에 관한 연구」, 원광대학교 석사학위논문.
- 공상길(1991), 「부랑인의 재활서비스에 관한 연구」, 단국대 석사학위 논문.
- 국가인권위원회(2004), 『인권백서』.
- \_\_\_\_\_ (2005), 『국가인권정책기본계획 권고안 참고자료집』.
- \_\_\_\_\_ (2006), 「경제적 · 사회적 · 문화적 권리에 관한 국제규약 제3차 정부보고서에 대한 국가인권위원회의 의견」.
- 김경원(2004), 「노숙자에 대한 사회적인식과 태도연구」, 명지대학교 석사학위논문.
- 김경희(1997), 「페미니즘과 창조」, 『여성신학』.
- 김기진(2005), 「노숙이탈에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 중앙대학교 석사학위 논문.
- 김상조(1994), 「시설부랑인에 대한 자활사업실태에 관한 연구」, 대구대 석사학위 논문.
- 김수현(1998), 「노숙자대책의 문제점과 방향」.
- \_\_\_\_\_ (2001), 「서울시 홈리스여성 실태와 대책」, 서울시정개발연구원.
- \_\_\_\_\_ (2002), 「서울시 중장기 노숙자정책 연구」, 서울시정개발연구원.
- 김영미(2005), 「노무현 정부 여성정책의 본질과 허상 : 여성정책 속에 ‘여성’은 없다」, 『사회복지와 노동』 제9호.
- 김영화외(2003), 『정치경제학적 사회문제론』, 대학출판사.
- 남원석(2003), 「노숙자문제, 주택문제로 보아야 한다」, 『도시와빈곤』 통권49호.
- \_\_\_\_\_ (2003), 「공공임대주택 주민참여 활성화의 조건」, 『도시와빈곤』 통권64호.

- 김정애(1999), 「여성장애인의 이중차별에 관한 연구」, 가톨릭대학교 석사학위논문.
- 김재엽(1998), 「스트레스 및 알코올이 아내구타에 미치는 영향에 관한 연구 : 도시 빈곤가구를 중심으로」, 『대한가정학회지』 통권 제65권10호.
- 김지연(2004), 「거리노숙인과 쉼터노숙인의 심리·정신적 특성 비교」, 중앙대학교 석사학위논문.
- 김진미(2005), 「거리노숙 진입과 탈노숙의 장벽」, 『아세아연구』 제48권2호.
- 김태후(1995), 「부랑인 사회적응의 장애요인개선에 관한 연구」, 중앙대 석사학위 논문.
- 김태희(2005), 「저소득 여성가장의 자아존중감과 자녀양육태도와의 관계」, 대구가톨릭대학교 석사학위논문.
- 김현정(2004), 「대전지역 노숙인의 노숙 장기화에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 충남대학교 석사학위논문.
- 김홍수영(2004), 「사회적 소수자의 인권배제와 인권딜레마에 관한 연구 : 사회적 배제와 통합의 관점에서 접근한 노숙인의 인권」, 국가인권위원회.
- \_\_\_\_\_ (2005), 「시민성을 기준으로 조명한 사회적 소수자의 권리 : 노숙인 사례를 중심으로」, 『경제와사회』 통권65호.
- 남기철(1998), 「노숙자 문제의 현황과 시각」, 『동향과전망』 통권39호.
- \_\_\_\_\_ (2000), 「노숙자 사회적 연계단절」, 『한국사회복지학』 통권42호.
- \_\_\_\_\_ (2000), 「거리노숙자의 실태와 보호방안」.
- \_\_\_\_\_ (2002), 「노숙인쉼터 생활유형과 특성분류」, 『사회복지연구』 제19호.
- \_\_\_\_\_ (2005), 『빈곤정책의 전환모색』, 새 세상을 여는 진보정치연구소.
- 노순희(1990), 「부랑인을 위한 사회사업서비스의 개발에 관한 연구」, 숭실대 석사학위 논문.
- 노숙인다시서기지원센터(2003) 『2003년 사업백서』 .
- \_\_\_\_\_ (2003), 『2002-2003 거리아웃리치 활동사례집 : 거리사람들』 .
- \_\_\_\_\_ (2005), 『서울시 노숙인사업 종합계획 수립을 위한 토론회자료집』 .
- 노숙인사망실태및근본대책마련을위한연대모임(2005), 「거리생활자 인권 및 생활실태 파악을 위한 설문조사 결과보고서」.
- 류정순(2004), 「빈곤의 여성화 실태, 원인 및 정책대안」.
- 문상민(2006), 「장애인 사회운동 연구」, 한신대학교 석사학위논문.
- 문진영(2004), 「빈곤가족의 빈곤문화」, 서강대학교 석사학위논문.

- 민소영(2003), 「Medical 노숙 정신장애인의 서비스 이용 및 치료의 지속성에 대한 연구」, 『정신보건사회사업학회지』 제16호.
- 문헌준(2004), 「노실사 사랑방 운영사례를 통해서 본 홈리스 주거지원」, 『도시와빈곤』 통권 66호.
- 박문수(1996), 「지역사회개발을 위한 하비타트 Global Plan of Actor에 대한 분석」, 『도시연구』 제2호.
- 박성곤(2004), 「거리노숙인에 대한 국민기초생활보장법의 개선방안」, 명지대학교 석사학위논문.
- 박용순(2000), 『빈곤과 자립』, 학지사.
- 박용찬(2001), 「노숙자 정책과 장기전망에 관한 연구」, 『한국행정논집』 제13권.
- 박효숙(1996), 「의무기록에 반영된 부랑인 환자의 사회의료적 특성에 관한 고찰」, 한양대 석사학위논문.
- 배명희(2004), 「노숙인 생활실태에 관한 연구 : 노인노숙인을 중심으로」, 동국대 석사학위논문.
- 서정화(2005), 「여성노숙인의 존재와 삶」, 『아세아연구』 제48권2호.
- 서종균(2001), 「노숙자 운동의 방향」, 『도시와빈곤』 통권49호.
- 석재은 외(2003), 「여성의 빈곤실태 분석과 탈빈곤 정책과제 개발」, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (2005), 「여성주의 시각에서 빈곤개념의 재정립」, 『도시와빈곤』 통권72호.
- 성공회대 사회복지연구소(2005), 『노숙인 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 송홍지 외(2000), 「서울지역 일부 노숙자들의 건강상태 및 형태」, 『가정의학회지』 제21권3호.
- 신명호 외(2003), 『사회적 배제의 관점에서 본 빈곤층 실태연구』, 한국도시연구소, 국가인권위원회 용역보고서.
- \_\_\_\_\_ (2004a), 「한국사회의 새로운 빈곤 혹은 사회적 배제」, 『도시와빈곤』 통권67호.
- \_\_\_\_\_ (2004b), 「실업과 빈곤문제의 현황과 대책」, 『도시와빈곤』 통권67호.
- \_\_\_\_\_ (2004c), 『경제·사회·문화적권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사』, 국가인권위원회 연구용역 보고서.
- 신현균(2006), 「우울한 기분상태가 신체화집단의 자기초점적 주의, 신체감각증폭지각, 신체귀인 및 신체화 증상에 미치는 영향」, 『한국심리학회지 임상부문』 제25권 2호.

- 여성가족부(2005), 『여성가족통계연보』.
- 여성한국사회연구회(1981), 『여성사회학』, 한울.
- \_\_\_\_\_ (1993), 『여성과 한국사회』, 사회문화연구소.
- 여유진 외(2005), 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인 분해」, 한국보건사회연구원.
- 오혜경(1998), 『사회조사방법론』, 아시아미디어리서치.
- \_\_\_\_\_ (2000), 『여성장애인과 이중차별』, 학지사.
- 원정숙(2003), 「쉽터노숙자와 무거주노숙자의 가족지지, 자존감 및 삶의 만족도에 관한 연구」.
- 유영우(2004), 「주거권으로 보는 노숙인 문제」.
- 윤정아(2000), 「집없는(homeless) 여성의 체험」, 한양대학교 박사학위논문.
- 이동현(2005), 「노숙현장지원체계 실태 및 문제점」.
- 이봉철(2003), 『현대인권사상』, 아카넷.
- 이수정(2006), 「가정폭력에 기인하여 배우자를 살해한 여성재소자의 심리특성에 관한 연구」, 『한국심리학회지 사회 및 성격 부문』 통권46호.
- 이영자 외(1993), 『성평등의 사회학』. 한울아카데미.
- 이정은(2004) 「세계2위의 이혼율 ‘놀라움’ 그이상의」, 『월간말지』 통권214호.
- 이태진 외(2003), 『노숙자· 부랑인 지원체계 개선방안』, 한국보건사회연구원· 보건복지부.
- \_\_\_\_\_ (2004), 「한국 홈리스의 주거지원 실태와 정책방안」, 『도시와빈곤』 통권66호.
- 이해숙(1995), 「사회복지부랑인을 위한 사후지지서비스의 필요성」, 경북대 석사학위논문.
- 이해식(2001), 「IMF사태 이후 노숙자 문제에 대한 서울특별시의 대응에 관한 연구」, 석사학위논문.
- 인권법교재발간위원회(2006), 『인권법』, 아카넷.
- 인권운동사랑방(1999), 『인간답게 살 권리 ; IMF이후 사회권 실태 보고서, 사람생각.』
- 장우희(1996), 「부랑인시설 가정형 보호의 정착화 방안 연구」, 대구효성카톨릭대 석사학위 논문.
- 장지연(2005), 「변화하는 사회보장정책과 여성의 일자리」, 『도시와빈곤』 통권72호.
- 전국실직노숙인대책종교시민단체협의회(2006), 『HOMELESS』 통권27호.
- 전홍규(2003), 「홈리스 커뮤니티의 공생형 거주에 관한 연구」, 『도시와빈곤』 통권57호.

- \_\_\_\_\_ (2003), 「단신생활자용 숙소를 활용한 홈리스 거주지원에 대한 모색」, 『도시와 빈곤』 통권65호.
- \_\_\_\_\_ (2006), 「사회적 배제의 관점에서 본 노숙인의 거주문제」.
- 정무성(1999), 「한국 노숙자의 실체와 지원방안에 관한 연구」, 『사회과학연구』 제15호.
- 정원오 외(2005), 『노숙인 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 정춘숙(2003), 「가정폭력 관련법 시행실태 및 집행에 대한 조사」, 가정폭력방지법 시행 5주년 기념토론회자료집.
- 정희진(2003), 「가정폭력 : 가족해체 문제에서 여성인권의 문제로」, 2003.
- 조홍식(1998), 「산업대책의 민·관 협력체계 확립방안」, 『한국사회과학』 제20권4호.
- 주영수(2003), 「노숙자들의 건강실태와 해결방안」, 『빈곤과 건강』, 한울아카데미.
- 주영우(2001), 「거리노숙자들의 건강실태와 주거문제」, 『도시와 빈곤』 제49권.
- 차별연구모임(2002), 『국가인권위원회법의 ‘차별’ 판단을 위한 지침』.
- 천성세(2005), 「서울지역의 실직노숙자 실태와 개선방안에 관한 연구」, 건국대학교 석사학위논문.
- 최규련(1999), 「가정폭력 예방 및 대처프로그램 모형개발 ; 배우자 학대를 중심으로」, 『대한가정학회지』 통권37권2호.
- 최영미(2005), 「여성의 취업지원과 고용안정을 위한 지역사회의 역할」, 『도시와 빈곤』 통권 72호.
- 통계청(2005), 『2005 통계로 보는 여성의 삶』.
- 하성규(1997), 「하비타트의제와 서민주거안정 : 세계실천계획을 중심으로」.
- 한국도시연구소(2002), 『주택시장의 양극화와 주거빈곤』, 2002 한국도시연구소 연례 심포지움 자료집.
- 한국여성개발원(1986), 『여성과 성차별』, 한국여성개발원.
- 황운성(2002), 「거리노숙인의 알코올중독 및 정신건강 실태와 특성에 관한 연구」, 『지역사회정신보건학회』 제1권2호.
- 허선(2003), 「빈곤계층에 대한 사회복지서비스」, 『빈곤과 건강』, 한울아카데미.
- 허준수(2002), 「노숙자쉼터 입소자들의 입소기간별 특성 및 입소기간에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『사회복지연구』 제19호.
- 홍선미(2000), 「노숙자쉼터이용자의 생활실태 및 욕구에 관한 연구」.
- Cathy Davis(2003), 『*Housing associations : rehousing women leaving Domestic Violence*』

e』, The Policy Press.

Cheryl Zlotnick, Marjorie J. Robertson and Maureen Lahiff(1999), “*Getting off the streets : Economic resources and residential exits from homelessness*”, Journal of Community Psychology, Volume 27.

Elisha R. Galaif, Adeline M. Nyamathi, and Judith A. Stein(1999), “*Psychosocial predictors of current drug use, drug problems, and physical drug dependence in homeless women*”, Addictive Behaviors, Vol.24.

Frank P. Williams & Marilrn D. McShance, 박승위 옮김(1994), 『사회문제론』, 민영사.

Glen Bramley, Moira Munro and Hal Pawson(2004), 『*Key Issue in Housing*』, Palgrave macmillan.

Black, J. K.(1999), 『*Development in Theory Practice : Paradigms and Paradoxs*』, Rutgers Univ. center for Urban Polic.

Madeleine R. Stoner(1986), “*The Plight of Homeless Women*”, Jon Erickson and Charles Wilhelm(ed), 『Housing the Homeless』, Center for Urban Policy research.

Renata Lok-Dessallien(2000), “*Poverty Profiles ; Interpreting the Data*”.

Sophie Watson, Helen Austerberry(1986), 『*Housing and Homelessness : A feminist perspective*』, Routledge & Kegan Paul.

Vostanis, P. Tischler, V. and Cumella, S. Source(2001), “*Mental health problems and social supports among homeless mothers and children victims of domestic and community violence*”.

동아일보 홈페이지	<a href="http://www.donga.com">http://www.donga.com</a>
보건복지부 홈페이지	<a href="http://www.mohw.go.kr">http://www.mohw.go.kr</a>
서울여성의전화 홈페이지	<a href="http://www.womanright.org">http://www.womanright.org</a>
여성가족부 홈페이지	<a href="http://www.mogef.go.kr">http://www.mogef.go.kr</a>
인터넷한겨레 홈페이지	<a href="http://www.hani.co.kr">http://www.hani.co.kr</a>
통계청 홈페이지	<a href="http://www.nso.go.kr">http://www.nso.go.kr</a>
피플타임즈 홈페이지	<a href="http://www.peopletimes.net">http://www.peopletimes.net</a>

A sanctuary for poor and homeless women in Boston 홈페이지 <http://www.rosies.org>

우 수

농촌지역 국제결혼가족  
여성의 인권에 관한 연구

고려대학교 대학원 사회학과 김낙근 · 이진희 · 이혜수

## 요약

이 논문은 한국의 농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 문제를 다룬다. 우리는 구체적으로 농촌지역 국제결혼 여성이 겪고 있는 인권의 실제적 양태를 인권의 보편적 개념이 역사적, 문화적, 사회적 맥락과 어떻게 관계를 맺는지에 대해 초점을 두고 분석하고자 했다. 이 논문은 구체적으로 다음과 같은 분석적 내용들을 포함하고 있다.

첫째, 농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 문제를 실증적으로 분석하기에 앞서 인권이라는 보편적 특징들을 이해하기 위한 이론적 기초를 구축했다. 이를 통해 인권이라는 보편적 개념이 각 민족국가들이 위치한 역사적, 문화적, 사회적 맥락의 특수성과 접합되어 변용되는 메커니즘을 파악할 수 있었다. 인권문제와 관련하여 이와 같은 인식론적 토대의 구축함으로써 우리는 농촌지역 국제결혼 여성의 인권이 한국적 인권 상황이라는 ‘보편적/특수적’ 맥락과 접합되어 빚어지는 사회문화적 효과와 의미들을 생산하는 메커니즘을 이해할 수 있었다.

둘째, 우리는 농촌지역에서 국제결혼이 형성되는 배경을 구체적으로 살펴보았다. 이는 크게 외재적 요인과 내재적 요인으로 분류될 수 있다. 내재적 요인으로는 한국 사회의 구조적 변동으로 인한 농촌과 도시지역의 급격한 격차와 농촌지역의 소외, 그리고 남녀 성비 불균형이 직접적인 원인이 되었다. 외재적 요인으로는 세계화(globalization)로 인해 자유로운 이주의 토대가 구축됨으로써, 동아시아의 여성들이 한국으로의 이주가 촉진되는 계기가 마련되었다. 이른바 ‘이주의 여성화’를 통해 농촌지역의 국제결혼이 형성된 것이다. 이러한 외재적/내재적 요인을 통해 농촌지역의 국제결혼이 이루어진 것이다.

셋째, 우리는 농촌지역 국제결혼 여성이 처해 있는 갖가지 인권적 사황을 실증적으로 분석했다. 구체적인 분석을 통해 농촌지역 국제결혼 여성들은 결혼의 동기에서부터 그리고 실제 생활에 이르기까지 다양한 영역에 있어서의 차별과 배제를 경험했던 것으로 나타났다. 구체적으로 경제적 빈곤의 경험, 일상적 폭력의 경험, 문화적 배타성과 차별주의에의 경험 등이 바로 그것이다.

이러한 분석을 통해 본 논문의 학문적 함의를 다음과 같이 살펴볼 수 있을 것이다.

첫째, 우리는 이 연구를 통해 우리 동아시아가 하나의 세계로 편재되고 있는 현재의 상황에서 새롭게 부각되는 인권상황의 한 예로써 농촌지역 국제결혼 여성의 비율이 증가하는 것을 제시할 수 있을 것이다. 이를 통해 우리는 한국사회와 한국의 가족이 세계화 시대를 맞이하여 인권과 관련해 구체적으로 지향할 바가 어떤 것인지에 대해서 숙고할 수 있었다.

둘째, 이 연구를 통해 우리는 배타적 존재로서의 국제결혼 여성이 아니라 하나의 공존적 존재로서의 국제결혼 여성이 어떻게 인식되어야 하는지에 대해서 알 수 있었다. 이는 사회 정책적으로 그들을 한국사회에 단순히 적응(適應)하거나 동화(assimilation), 배제(exclusion)의 측면으로 바라볼 것이 아니라 함께 공존할 수 있는 자리를 마련해야 한다는 것이다. 이를 위해 무엇보다도 사회적 인식의 변화가 필요할 것이다.

셋째, 농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 실태를 연구함으로써 우리는 인권이라는 개념이 지닌 보편성이 어떠한 맥락에서 특수성과 관계를 맺는지에 대해서 살펴볼 수 있었다. 보편이라는 것은 특정국가에서의 문화적, 사회적, 역사적 맥락에서의 차이를 보이면서 재구성된다는 것을 우리는 국제결혼 여성의 인권의 실태를 통해 살펴볼 수 있었던 것이다.

# 목 차

I. 서론 .....	77
1. 문제제기와 연구의 목적 .....	77
2. 연구의 방법 .....	84
II. 이론적 논의 .....	85
1. 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’와 한국적 인권의 사회적·역사적·문화적 특수성 .....	85
2. 한국가족의 재구조화와 여성인권, 세계화와 ‘이주의 여성화’ 불평등구조 .....	91
III. 농촌지역 국제결혼가족 형성의 사회구조적 맥락 .....	97
1. 한국가족의 구조적 변동 : 해체와 재구조화의 구조적 동학 .....	97
2. 농촌지역 국제결혼가족 형성의 내재적 요인 : 남녀성비 왜곡화와 농촌사회의 고립 .....	99
3. 농촌지역 국제결혼가족 형성의 외재적 요인 : 이주의 여성화 .....	105
IV. 농촌지역 국제결혼 여성의 유입과정에서의 여성인권의 문제 .....	109
1. 국제결혼 이주여성의 유입과정 .....	110
2. 국제결혼 과정에 있어서의 문제점 .....	112
V. 농촌지역 국제결혼가족 여성의 인권침해 현황 .....	116
1. 경제적 빈곤의 환원구조 .....	116
2. 일상적 가정폭력의 구조화 .....	117
3. 가부장주의의 동일시에 대한 요구 .....	119
4. ‘한국적’ 보편주의의 강요 .....	120
VI. 결론 .....	122
※ 참고문헌 .....	124

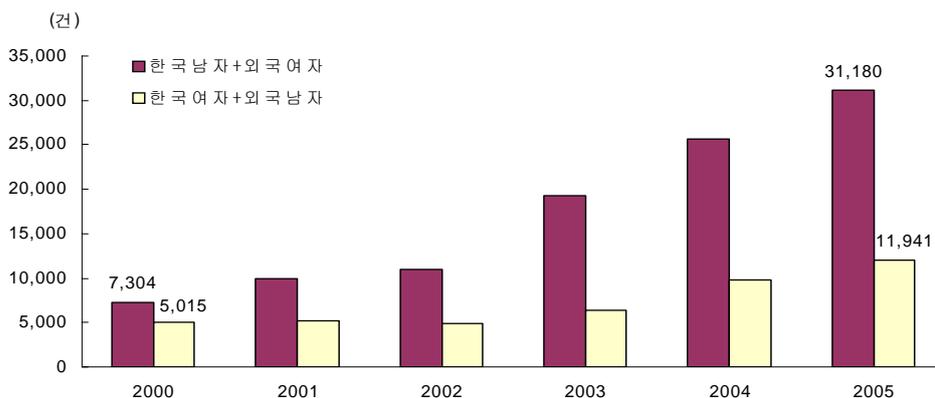
# 농촌지역 국제결혼가족 여성의 인권에 관한 연구

## 1. 서론

### 1. 문제제기와 연구의 목적

최근의 통계자료에 따르면 한국사회에서 국제결혼의 비율은 급격하게 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 아래의 <도표 1-1>은 최근 5년간 한국의 국제결혼 변동 추이를 나타낸 것이다. 지난 2000년도 이래부터 지금까지 한국에서 국제결혼의 비율을 급격하게 증가되었는데 2005년 현재 국제결혼의 비율은 총 혼인 중 13.6%를 차지하고 있다. 달리 말하자면 한국에서 결혼하는 10명 중 1명이 국제결혼을 한다는 것이다. 아래의 도표에서 우리가 특히 주목할 만한 부분은 한국남성과 외국여성의 국제결혼 비율이 지난 5년 사이에 급격하게 증가하고 있다는 것이다.

<도표 1-1> 외국인과의 국제결혼 변동 추이



1) 통계청(2006), 《인구동태조사》. 자료에 의하면 2005년 외국인과의 혼인은 총 43,121건으로 전년 35,447건에 비해 7,674건(21.6%) 증가하였다. 여기서 한국 남자와 외국 여자의 혼인은 31,180건으로 전년대비 21.8% 증가하였고, 한국 여자와 외국 남자의 혼인은 11,941건으로 전년대비 21.2% 증가하여 비슷한 증가세를 보였다. 그리고 외국인과의 혼인은 매년 증가하여, 2005년에는 총 혼인 중 13.6%에 달한 것으로 나타났다.

또한, 아래의 <표 1-2>는 한국에서 최근 5년간 한국 남자와 외국 여성과의 국제 결혼 중 여성의 출신 국적별 비율을 나타내고 있다. 이 그래프에서 우리가 주목해야 할 부분은 지난 5년 동안 중국과 베트남과 같은 특정 동아시아 국가 출신의 여성과 한국 남성의 국제결혼의 비율이 급격하게 증가하고 있다는 것이다. 2005년 현재, 한국남성과 중국 여성과의 국제결혼은 전체 국제결혼 30, 180건 중에서 20, 635건으로 66.2%를 차지하고 있다. 그리고 한국남성과 베트남 여성과의 국제결혼은 전체 국제 결혼 30, 180건 중에서 5, 822건으로 18.7%를 차지하고 있다.

<표 1-2> 한국 남자와 혼인한 외국 여자의 국적별 혼인

(단위 : 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005	
							구성비	전년대비 증감률
계	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180	100.0	21.8
중 국	3,586	7,001	7,041	13,373	18,527	20,635	66.2	11.4
베트남	95	134	476	1,403	2,462	5,822	18.7	136.5
일 본	1,131	976	959	1,242	1,224	1,255	4.0	2.5
필리핀	1,358	510	850	944	964	997	3.2	3.4
몽 골	77	118	195	318	504	561	1.8	11.3
우즈벡스탄	43	66	183	329	247	333	1.1	34.8
미 국	235	265	267	323	344	285	0.9	-17.2
태 국	270	185	330	346	326	270	0.9	-17.2
기 타	509	751	716	936	996	1,022	3.3	2.6

한편, 최근 농촌총각의 심각한 결혼 난 때문에 지방자치단체가 국제결혼을 주선하는 과정에서 갖가지 물의를 일으켰다는 신문기사<sup>2)</sup>와 농촌 지역의 총각들의 국제결혼의 비율이 눈에 띄게 증가했다는 통계청 자료<sup>3)</sup>는 농촌지역이 국제결혼에 의지할

2) 《한겨레》, 2006. 6. 29일자 신문.

3) 통계청(2006), 《인구동태조사》. 자료에 의하면 2005년에 혼인한 농림어업종사자(남자) 8,027명 중 2,885명이 외국 여자와 혼인하여 전년에 비해 1,071건 증가한 것으로 나타났다. 이는 전체 외

수밖에 없는 불가피한 사회문화적 조건이 형성되었음을 강하게 반증한다. 또한 아래의 <표 1-3>은 농촌지역 국제결혼에서 해외 여성의 출신국가별 결혼 비율을 나타내고 있다. 이를 통해 우리는 전체 국제결혼에서 나타났던 특정국가와의 선택적 선호성이 농촌지역에서의 국제결혼에서도 동일하게 반복되어 나타난다는 것을 알 수 있다.

〈표 1-3〉 한국 남자와 혼인한 외국 여성의 국적별 혼인

(단위 : 건, %)

국적	2004					2005				
	계	베트남	중국	필리핀	기타	계	베트남	중국	필리핀	기타
건수	1,814	560	879	195	180	2,885	1,535	984	198	168

위에서 제시된 자료들은 모두 한국에서 국제결혼의 비율이 갈수록 증가하고 있다는 것을, 특히 농촌지역에서의 국제결혼이 차지하는 비율이 갈수록 증가하고 있는 추세에 있다는 것을 증명하고 있다. 하지만 아래의 신문기사들은 농촌지역에서의 한국남성과 해외여성간의 의 국제결혼이 반드시 장밋빛 행복으로 가득 찬 것이 아님을 단적으로 증명하고 있다.<sup>4)</sup>

지리산 자락에 안긴 듯 자리잡고 있는 경상남도 산청군. 전통을 고스란히 간직한 이 작은 고을이 최근 변화의 바람속에 휩싸였다. 바로 외국인 신부와 농촌 총각, 그리고 이들 사이에서 태어난 혼혈아들이 급격히 늘고 있는 것이다...이른 바 코시안(Kosian)으로 불리는 이들 혼혈아들은 6·25전쟁과 미군 주둔으로 인한 혼혈인 1·2세대인 아메라시안(Amerasian)과 마찬가지로 한국사회 적응에 큰 어려움을 겪고 있다...지난 95년 남편 김성규(44·산청군 시천면 사리)씨와 결혼, 6자매를 키우고 있는 델리아 후밀디(38·필리핀)씨에게는 남다른 고민이 있다. 올해 3학년으로 진학한 첫째 딸 은지(10)의 학업부진. 1학년 때에는 크게 뒤질 것이 없어 안심했지만 학년이 높아지면서 점차 학업에서 또래아이들과 차이를 보이기 시작한 것이다.

《문화일보》, 2006. 4. 3일자 신문

국 여자와의 혼인 31,180건의 9.3% 수준으로 전년 7.1%에 비해 2.2% 증가한 것이다. 또한 2005년 전체혼인건수 316,375건 중 농림어업종사자(남자)의 혼인비중은 2.5%인데, 농림어업종사자(남자)의 혼인 중 외국 여자와의 혼인비중은 35.9%로 전년 27.4%에 비해 8.5% 높아진 것이다.

4) 물론 한국으로 시집와서 잘 살아가는 농촌지역 국제결혼 여성들도 매우 많다. 그럼에도 불구하고 이들을 둘러싼 여러 가지 인권과 관련된 문제들은 아직까지 해결해야 할 과제가 많은 것이 사실이다.

“내 운명이 왜 이러나!” 지난달 17일 경기도 용인에 사는 필리핀 여성 자스민(가명·26)씨는 울부짖고 있었다. 실성한 사람처럼 가슴을 치며 통곡했다. 결혼한 지 1년 반. 그는 건설 노동자인 남편(43)으로부터 이날도 매를 맞고 쫓겨나 옆집으로 도망쳐왔다. 벌이가 변변치 않은 남편은 아내가 부업으로 번 돈 몇 십 만원마저 빼앗아가려고 걸핏하면 욕박지르고 손찌검을 했다. 보다 못한 이웃은 결국 그녀를 대신해 이날 여성 긴급의 전화(1366)에 도움을 요청했다.

《조선일보》, 2005. 3. 21일자 신문

이들의 한국에서의 가정생활은 문화, 정체성, 가치관의 차이, 생활습관의 차이, 경제적 빈곤상황, 시어머니와 남편에 의한 가정폭력, 자녀양육의 어려움, 이질적 언어에 대한 적응의 문제, 의사소통 등의 갖가지 어려움을 내재하고 있다. 국제결혼이라는 ‘환영적 거래(illusional trade)’에 내재된 위험들은 가시적·비가시적 수준에서 수없이 존재하기 때문이다.

지금까지 우리가 살펴본 사실과 내용들은 다음과 같은 사회적 의미들(meaning)을 함축하고 있다. 국제결혼이 90년대 중반 이후 급격하게 증가했다는 것, 특히 농촌지역은 이제 국제결혼에 의존하지 않고서는 세대를 존속할 수 없다는 것은 한국의 사회구조와 가족구조가 동시에 급격하게 변동했다는 것을 의미한다. 이는 ‘사회적 가부장주의(social patriarchy)’<sup>5)</sup>로 표상되는 한국사회의 구조적 특질이 글로벌 자본주의(global capitalism)로 표상되는 세계화(globalization)의 규범체계들과 접합되면서 파생된 하나의 ‘효과’로써 이해된다. 이러한 효과는 한국사회와 한국의 가족구조가 전통, 근대, 탈근대라는 서로 다른 사회적 배치의 상호경계에서 머뭇거리고 있는 상황에서 빚어진 것이다.

한국의 사회구조가 급격하게 변동하면서 위기와 해체의 경향성들이 표면위에서 무한 증식하는 것과 마찬가지로 한국의 가족은 위기, 해체, 재구조화의 좌표계의 기로에서 ‘다양한 자기 정체성의 구축’<sup>6)</sup>이라는 사회구조적 압력에 노출되어 있다. 국제결혼 가족이 해가 갈수록 증가하는 것은 한국사회와 한국의 가족구조가 내재하고 있는 근본적 모순들이 세계화라는 전 지구적 변환과 접촉되면서 그것들이 사회적 표층위로 부상한 것과 같은 의미를 지니고 있다. 물론 농촌지역이 국제결혼에 의존

5) 여기서 ‘사회적 가부장주의’(social patriarchy)는 한국사회 전체가 하나의 가부장주의로 동일화되는 것을 나타낸다. 이는 가부장주의에 내재된 권위주의, 획일적·비민주적 의사소통 구조, 개인의 희생을 강요하는 규범과 억압의 체계들이 사회체계 내에서 ‘총체성(totality)’의 규모와 성격을 띠면서 나타난다.

6) 단일적인 가족개념이 아닌 다양한 가족개념으로 전환을 지칭한다.

하지 않고서는 세대를 존속할 수 없다는 것은 이와 같은 사실을 보다 침예한 것으로 부각시키는 효과에 지나지 않는다. 달리말한다면 국제결혼, 특히 농촌지역에서의 국제결혼이 갈수록 증가하고 있는 것은 작금의 한국사회와 한국가족이 걸어왔던 사회 역사적 궤적들과 앞으로의 나아가야할 방향과 좌표를 동시에 그려주고 있다.

한편, 농촌지역 국제결혼 가족 내에서 인권과 관련하여 빚어지는 갖가지 혼란과 갈등상황은 한국의 가족들이 밟아왔던 사회 역사적 궤적과 앞으로의 나아가야할 방향과 좌표들에 대해서 우리가 어떤 방식으로 고민을 하고 대안을 제시해야 할 것인지에 대한 뚜렷한 지침을 제공해준다. 농촌지역 국제결혼 가족 내에서 인권과 관련하여 발생하는 ‘부적절한 상황(inappropriate situation)’<sup>7)</sup>은 전 근대와 근대를 거치면서 한국의 가족에 내재화된 ‘가족주의’의 습속을 동어 반복한 것이다. 한국사회가 하나의 거대하고 유일한 총체적 공동체로서의 가족이며(임지현, 2000) 그것을 이데올로기적으로 지원하는 가족주의로 구성된 사회라고 한다면 한국의 가족은 그것을 사적 영역에서 내면화하는 기제라고 할 수 있다. 전 근대와 근대적 사회배치를 경험하면서 한국사회는 하나의 거대한 가족으로써 작동되는 몸체를 지니고 있었던 것이다. 달리 표현하자면 ‘사회의 가족화’와 ‘가족의 사회화’<sup>8)</sup>라는 이항적 구조가 상호수렴하면서 한국사회라는 몸체를 유기적으로 구성한 것이다. 이 과정에서 직조된 ‘가부장주의’, ‘권위주의’, ‘남녀 차별주의’, ‘군사주의’, ‘남성주의’, ‘침략주의’와 같은 이데올로기적 효과들은 한국의 가족구조 심층에 깊게 자리 잡고 있다. ‘사회의 가족화’가 거시적·구조적 수준에서 이러한 효과들을 작동시키는 이데올로기의 총체라고 한다면, ‘가족의 사회화’는 미시적 수준에서 이러한 효과들을 작동시키는 이데올로기의 총체라고 할 수 있다.

탈 근대적 사회배치 안에서, 한국의 사회와 가족은 세계화라는 전 지구적 변환이 가져다 준 충격의 효과로 이와 같은 이데올로기들의 껍질들을 파편화시킬 수도 있으며, 오히려 그것을 확대·재편할 수도 있는 이중의 갈림길에 서 있다. 현재 농촌지역 국제결혼 가족 내에서 인권과 관련하여 빚어지는 갖가지 문제들은 이 이중의 갈림길에서 우리가 과연 어떠한 선택을 해야 할 것인지에 대한 중요한 시험무대를 제

7) 앞서 우리가 제시하였던 수많은 예가 바로 이에 해당한다.

8) 여기서 ‘사회의 가족화’는 사회전체가 하나의 가족이라는 공동체와 같이 동일화, 주체화되어 구성되는 것을 지칭한 것이고, ‘가족의 사회화’는 이렇게 구성된 사회의 이데올로기적 지향을 내면화하는 것을 지칭한 것이다.

공해 주고 있는 셈이다. 농촌지역에서 국제결혼을 통해 구성된 하나의 새로운 가족 내에서의 가족 성원들은 이와 같은 시험무대에서 연기하고 있는 연극배우와 같은 셈이다. 때문에 현재 농촌지역 국제결혼 가족 내에서 빚어지는 제 문제는 한국의 인권상황과 인권문제와 관련하여 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 왜냐하면 이 같은 사례는 한국사회와 가족의 사회 역사적 맥락 안에서 작동되던 인권과 관련된 타자화의 전략들이 어떠한 방식으로 반복 혹은 새롭게 재구성되는지에 대한 좌표계를 설정해 주고 있기 때문이다. 이미 한국의 사회역사적 맥락에서 타자화 된 경험을 가지고 있는 농촌지역 국제결혼 가족 내 구성원들과 그 외부에 위치한 사회구성원들 그들이 경험했던 타자화의 메커니즘을 외국 여성들에게 동일하게 작동시킬 수 있기 때문이다.

국제결혼여성들을 한국사회와 한국의 가족에 일방적으로 동화(assimilation)시키거나 배제(exclusion)시키는 ‘타자화’의 메커니즘은 서구가 우리에게 가했던 폭력을 동아시아라는 지문화적 맥락에서 되풀이하는 것으로 밖에 인식될 수 없다. 우리는 현 시점에서 그들과 공존(coexistence)할 수 있는 가능성, 문화적으로 소통할 수 있는 가능성 등을 농촌지역 국제결혼 가족의 사례를 통해서 타진해 볼 수 있는 것이다. 이러한 점에서 국제결혼을 통해 그들의 거주환경과 영토에서 벗어나 한국의 낯선 환경에 이식된(implanted) 농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 문제들을 학문적으로 분석하는 것은 중요한 의미를 지닌다. 이는 결국 한국사회와 한국의 가족이 세계화 시대를 맞이하여 앞으로 나아가야 할 방향과 좌표를 설정하는 기초적 작업으로 인식된다. 왜냐하면 진정한 의미에서의 세계화는 폭력, 배제, 억압, 동화 등과 같은 일 방향적 의사소통에 의해 이루어지는 것이 아니라 상호존중, 서로의 맥락에서 이해하기, 공존, 평화와 같은 쌍방향적 의사소통에 의해 이루어지는 것이기 때문이다. 결국 이 같은 문제의식들은 ‘나’와 ‘그들’을 서로 대척되는 양극지점에서 위치시키는 것이 아니라 ‘나’와 ‘그들’을 사이(-) 혹은 중간에 위치시켜 ‘우리’를 만드는 것이다. 이것은 동일성과 정체화의 의미로서의 ‘우리’가 아니라 공존하는 삶을 살아가는 의미로서의 ‘우리’이다. 이 연구는 바로 그러한 의미들을 창출하기 위한 기초적 작업으로 이해될 수 있을 것이다.

이 글의 연구목적은 농촌지역의 국제결혼 가족 여성들의 인권의 문제를 사회적·역사적·문화적 맥락을 통해 분석하는데 그 목적이 있다.<sup>9)</sup> 이를 위해 우리는 근대

---

9) 농촌지역 뿐만 아니라 한국 사회 전체의 국제결혼에 대해서 기왕에 다룬 연구들은 다음과 같다

적 인권개념이 한국의 문화적 특수성과 접합되는 사회적·역사적 지점들을 설정하고 그 지점들에서 형성되는 특질들을 표상하는 특정한 사례로써 농촌지역 국제결혼 가족 여성들의 인권의 문제를 제기할 것이다. 농촌지역의 국제결혼 가족 여성들의 인권의 문제는 비단 ‘농촌’이라는 지역적 특수성에 국한된 단층적인 사회 문제로 이해될 것이 아니라 한국사회가 가진 사회적·역사적·문화적 맥락의 총체적 틀 안에서 이해되어야 할 것이다. 왜냐하면 우리가 연구하고자 하는 대상으로서의 국제결혼 가족 여성들의 인권의 문제는 한국사회와 한국의 가족들이 경험했던, 그리고 새롭게 경험하고 있는 사회적 의미들의 복합적 층위(斷層)이기 때문이다. 농촌지역 국제결혼 가족 여성들의 인권의 문제들은 기존의 한국사회가 내포하고 있는 가부장주의, 권위주의, 획일적 공동체주의, 남성주의, 성 차별주의(남·녀 차별주의), 계급주의라는 사회적 의미들의 단층위에 인종주의, 문화 및 정체성의 차이 등과 같은 새로운 사회적 의미의 층위들이 중첩되어 나타난 형태이기 때문이다. 이것은 한국이라는 개별민족국가의 심층 속에 내재된 사회적·역사적·문화적 맥락들이 지리적 이동성이라는 매개 항(項)을 경유하여 새로운 사회적·역사적·문화적 맥락들을 담지한 복합

(설동훈, 2006 : 3~5). 1980년대 말까지의 국제결혼에 대한 연구는 주로 미군 아내인 한국인 여성에 대한 연구가 주로 이루어졌다. 때문에 이 연구들은 주로 한국보다는 미국에 정착한 사람들의 적응에 관해서 주로 다루고 있다(송성자, 1974 ; 박종삼, 1982 ; Kim, 1972, 1977 ; Lee, 1981). 이러한 연구들의 대부분은 미군 아내인 한국인 여성들의 대부분이 하류층 혹은 기지촌 출신으로, 언어와 문화적 차이까지 중첩되면서 미국생활에 잘 적응하지 못하고 있다는 것을 드러내고 있다. 한편 1990년대 이후로 국내에서의 국제결혼에 대한 연구가 지속적으로 증가하였다. 이러한 연구는 그 속성에 따라서 이주노동자들과 결혼이민자들을 지원하는 시민단체, 지방단체, 학계의 연구로 분류할 수 있을 것이다. 결혼이민자 지원단체 활동가들은 한국사회의 국제결혼에 대한 전반적인 상황을 소개하였다(이금연, 2003 ; 최근정, 2003 ; 한국염, 2004 ; 김상임, 2004 ; 양정화, 2004 ; 양혜우, 2005). 또한 그들에게 가해지는 가정폭력의 사례를 구체적으로 보고한 연구들도 있다(광주여성발전센터, 2003 ; 위흠, 2003 ; 박현정, 2004). 그리고 몇몇 지방자치 단체들은 도내 외국인 주부에 대한 실태 및 사례연구를 통해 그들에 대한 사회 정책적 방안을 모색하기도 했다(김애령, 1998 ; 민경자, 2003 ; 이윤애, 2004 ; 박재규, 2005). 학계의 연구동향은 다음과 같다. 먼저 학위논문으로 한국인 남성과 결혼한 중국 조선족 동포에 대한 연구(성지혜, 1996 ; 홍기혜, 2000 ; 민가영 2004)와 국내로 유입된 외국인 이주노동자와 한국인 여성간의 국제결혼에 대한 연구(윤정숙·임유경, 2004) 등이 있다. 또한 박재규(2005)와 김정태(2005)는 노동지역에 정착한 결혼이민자에 대한 농촌사회학적 분석을 시도하고 있다. 결혼이민자에 대한 전문 연구자들의 연구도 지속적으로 이루어지고 있는데 윤형숙은 전남 지역에 결혼해 온 필리핀 여성들에 대한 연구를 통해 외국 여성들의 결혼 동기의 다양성, 결혼에 대한 의미부여의 적극성 등을 밝혀내고 있다. 이해경(2005)은 여성 결혼이민자의 인구학적 특성을 체계적으로 규명한 논문을 발표하였고, 설동훈(2005)은 결혼이민자의 문제를 이민사회의 개념으로 조명하는 연구물 발표하였다.

적 주체들과 만나는 장소(place)에서 빚어진 결과이다.

이를 구체적으로 증명하기 위해 우리의 연구는 다음과 같은 사항들을 구체적으로 분석하고자 한다.

첫째, 근대적 인권이 한국이라는 문화적 특수성에 접합되고 재구성되는 사회적/역사적 맥락을 분석한다. 이를 위해 한국사회와 한국의 가족의 구조의 사회적·역사적 변동의 과정에서 인권과 관련되어 나타난 특질들을 포착해낸다.

둘째, 그러한 특질들이 세계화라는 전 지구적 변환과 접속되면서 나타나게 되는 사회구조적 맥락들을 농촌지역 국제결혼 가족여성의 인권의 문제라는 특정한 사례를 통해 살펴보고 그것들이 어떠한 효과를 발생시키는지 분석한다.

셋째, 농촌지역 국제결혼 가족여성의 인권의 문제가 가진 여러 가지 특징과 형태들을 분석하고 그것들에 대한 사회적·문화적·정책적 맥락에서의 대안들을 고려한다. 이를 통해 배제와 동화가 아닌 공존으로서의 삶에 대한 대안들을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 방법

농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 문제에 대해 연구하는 이 연구에 활용된 연구의 방법은 이론적 측면과 실증적 측면으로 구분할 수 있을 것이다.

먼저, 이론적 측면에 대한 방법론적 고려이다. 이 연구에서는 서구의 근대적 인권의 개념과 사상이 내포하고 있는 특질들이 한국이라는 문화적 특수성에 접합되는 역사적·사회적 과정과 맥락을 고려하고 있다. 이에 본 연구는 방법론적 측면에서 놓고 볼 때 이중적 매개 범주들을 설정하였다. 첫째, 서구의 근대적 인권의 개념과 사상을 인식하는 한국의 문화적 특수성을 사회적·역사적 수준을 경유하여 작동하는 메커니즘을 고려하여 이를 방법론적으로 활용하였다. 둘째, 이러한 메커니즘이 또 다른 방식으로 활용되는 지점들이 농촌지역 국제결혼여성의 인권과 관련하여 작동하는 메커니즘을 분석하였다. 이러한 이중적 매개범주의 설정은 서구의 근대적 인권이 가진 특질들을 내재화시키는 한국의 사회적·역사적 과정들을 포착하는데 있어 매우 중요하다.

다음으로, 실제적 분석에서 사용된 방법론적 고려이다. 농촌지역 국제결혼 여성의

인권의 문제를 다층적으로 조명하기 위해 우리가 사용한 방법으로는 통계, 문헌분석, 상담사례분석, 사례분석, 신문기사 분석 등이다. 우리가 사용한 통계자료는 주로 통계청의 최신 자료들을 적극적으로 활용하였다.

통계청의 자료는 한국사회의 국제결혼에 대한 최근의 변동추이들을 확인하는데 많은 도움을 주었다. 이를 통해 한국사회에서 국제결혼이 하나의 사회적 쟁점으로 부각되는 구체적 맥락을 포착할 수 있었다.

문헌분석들은 기존의 국제결혼에 대한 연구, 농촌지역에서의 국제결혼연구, 인권문제 보편과 관련된 기존연구들, 정부 정책보고서, 시민단체의 연구결과 보고서 등을 주로 참고했다. 인권문제를 다루고 있는 문헌들에 대한 분석을 통해 우리는 농촌지역 국제결혼 여성의 인권을 바라보는 구체적 문제설정의 틀을 제시할 수 있었다. 또한 국제결혼, 농촌지역에서의 국제결혼에 대한 기존의 연구에 대한 분석을 통해 우리의 연구의 방향성을 명료하게 하는데 도움을 얻었다.

상담사례 및 사례분석은 농촌지역 국제결혼 여성들의 상담을 실제로 담당한 이주민 여성 센터의 상담사례를 선택적으로 차용하여 분석했다. 이 자료는 우리 연구의 논지를 분명하게 하는 자료들을 선택적으로 차용하였고 이를 몇 가지 인권침해의 유형으로 범주화하는데 많은 도움을 얻을 수 있었다.

신문기사 분석은 농촌지역에서 국제결혼이 이루어지는 배경, 맥락, 과정, 문제점, 인권침해 사항 등을 파악하는데 많은 도움을 받았다. 하지만 우리의 논지와 대립되는 일부 신문들의 편향적 기사내용은 연구에 활용하지 않았다.

## II. 이론적 논의

### 1. 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’와 한국적 인권의 사회적·역사적·문화적 특수성

#### 1) 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’

역사적으로 볼 때 근대적 인권개념은 ‘양면적(ambivalent)’인 의미를 지니고 발전해 왔다. 근대적 인권의 세 가지 특징들, 즉 자연권으로서의 인권, 소유권으로서의 인권, 개인적 실천이성으로서의 인권은 그 기원에서부터 현재에 이르기까지 많은 모순

과 한계를 자신의 몸체 속에 내재한 채로 발전해 왔다(이상돈, 2005). 이와 같은 모순과 한계를 내재한 채로 발전한 근대적 인권의 기원(起源)은 자연법사상으로부터 유래한다.<sup>10)</sup> 근대적 인권개념의 정초가 된 자연법사상을 확대·발전시킨 로크는 인권의 주체인 인간을 자연적 상태에서 실존하는 이성적이며 자립적 존재로 파악한다. 로크에 따르면 자연적 상태에서 인간은 자연권을 가지게 된다. 자연권을 확립한 인간들은 사회적 계약을 통해서 사회적 인간으로 되고 사회적 권리(참정권) 소유하게 되며, 주권재민(主權在民)을 통해서 저항권을 소유하게 된다(임재홍, 2006). 홉스와 로크의 자연법사상에 공통적으로 나타난 인간은 전 근대적 전통주의의 모순을 넘어선 근대적 주체로서의 인간이다. 하지만 이러한 인간의 범주에 포함될 수 있는 계급은 부르주아지이며 근대적 인권개념의 기원 또한 시민으로서의 부르주아지들에 대한 권리를 인식(인정)하는 기초로서 작용했다. 이와 같이 근대적 인권개념의 핵심적 이론이 되었던 자연법사상은 전근대적 봉건체제를 타파하는 근대 시민혁명의 이론이자, 근대적 인권보장을 정당화하기 위한 보편적 이론과 사상으로서의 그 역할을 담당했다(임재홍, 2006).

근대적 인권 개념의 정초(定礎)가 되었던 자연법사상이 실질적인 역사적 정당성을 획득한 계기는 프랑스 시민혁명부터였다. 근대세계체계(modern world-system)의 ‘지문화(geoculture)’에서 프랑스혁명은 ‘정치적 변동(진보)의 정상성을 인정하는 것’과 ‘주권개념을 새롭게 규정하는 것’이라는 두 가지 변혁을 불러일으킨다(Immanuel Wallerstein, 1999). 프랑스혁명은 시민계급이 사회의 지배적 계급이 되었다는 것을 의미하며 그들의 권리를 정당화하는 논리가 사회에서 지배적이 되었다는 것을 의미하는 역사적 계기가 되었다. 하지만 ‘시민’과 그들의 권리에 대한 정당성이 사회의 지배적 패러다임으로 인식되는 그 순간에서부터 그 범주에 포함되지 않는 다른 ‘인간’들의 권리들은 배제되기 시작했다. 이른바 인권을 둘러싸고 벌어지는 포함과 배제의 정치가 서구 근대적 인권 개념이 형성된 그 진앙(震央)에서 촉발된 것이다.<sup>11)</sup> 역사적 과정을 통해 실질적 정당성을 획득한 근대적 인권은 모든 인간들에게 공통적으로 적용된다는 보편적 권리들을 정당화하는 ‘보편성/보편주의(universality)’를 지

10) 자연법사상에 기초하여 근대적 인권 개념을 정초(定礎)한 것은 홉스와 로크이다.

11) Wallerstein(1999), <World-system Analysis : An introduction>, p. 123 ; Etienne Balibar, "Droits de l'homme" et "Droits du citoyen" : La dialectique moderne de l' égalité et de la liberté(1989), 윤소영 역, “‘인간의 권리’와 ‘시민의 권리’ : 평등과 자유의 현대적 변증법”, 『인권의 정치와 성적차이』, 공감, 2003.

향한다. 하지만 이와 같은 보편성/보편주의는 규범적 이상으로서의 보편성을 의미할 뿐 실질적 내용에서의 보편성을 의미하지 않는다. 달리 말하자면 인권적 보편성의 실질적 적용에 있어서는 차별과 배제의 원리가 작동한다는 것이다. 근대적 인권에 있어서의 ‘보편성/보편주의’의 원리는 근대 세계-체계 내에서 작동하고 있는 보편주의의 원리를 동일하게 모사(模寫)한 것에 불과하다. 월러스틴에 따르면 보편주의와 반(反)보편주의는 자본주의 세계경제에서 ‘긍정적-부정적’ 규범의 대립적 항(項)으로 존재하는 것으로써 근대 세계체계의 지문화(geoculture)에서 핵심적인 것이다 (Immanuel Wallerstein, 1999). 근대적 인권의 보편주의, 즉 ‘인권은 모든 인간들에게 주어진 평등한 권리’로 표상되는 근대적 인권의 보편주의는 우리가 살아가는 세계에서 하나의 공식화된 규범처럼 인식되는 것이다.

하지만 근대적 인권의 보편주의는 실제적 측면에서 볼 때 차별적/비평등적/불균등적으로 작동한다. 근대적 인권의 보편주의는 ‘가상적’으로만 존재할 뿐이다. 우리는 이것을 근대적 인권의 ‘가상적 보편성/가상적 보편주의’라고 지칭할 수 있을 것이다.<sup>12)</sup> 하지만 우리가 보기에 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’는 월러스틴이 제시했던 ‘보편주의’와 ‘반(反)보편주의’와의 ‘혼성화(hybridization)’의 결과물로 인식된다. 왜냐하면 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’는 근대 세계-체계 내의 지문화에서 작동하는 ‘보편주의’와 ‘반(反)보편주의’가 상호적으로 융합되어 다층화 된(multilayered) 형태로 나타나기 때문이다. 우리는 이와 같은 ‘가상적 보편주의’를 근대적 인권의 특질로 이해하고자 한다.

우리가 보기에 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’는 서구/비서구의 역사적 과정에서 자신의 외부를 만들어낸다. 우리가 보기에 이 외부의 구성은 서구/비서구의 역사적 과정에서 이중적으로 이루어진다. 그 첫 번째 과정은 서구가 자신의 내부에서 외부를 만들어내는 과정이며, 두 번째 과정은 비 서구에 대해서 그러한 과정을 동일하게

---

12) 이 가상적 보편주의는 월러스틴의 ‘보편주의’ 개념을 차용하여 다른 방식으로 재전유한 것이다. 월러스틴에 (Wallerstein, 2005. pp. 95-97.) 따르면 보편주의란 “모든 사람들에게 동일하게 적용되는 일반적 규칙들에 우선순위가 주어지는 것”을 뜻한다. 따라서 “대부분의 영역에서 특정한 선호에 대한 거부를 내포하고 있는데 보편주의 틀 내에서 용인될 수 있는 규칙들이 되기 위해서는 그 규칙 자체가 세계체계에 적절한 것으로 협소하게 규정된 기능의 작동에 직접적으로 적용될 수 있는 것처럼 보여야 한다.” 여기서 보편주의는 하나의 긍정적 규범으로 인식되는 반면 반(反)보편주의는 하나의 부정적 규범으로 인식되는데, 예를 들면 인종주의나 성차별주의와 같은 것들이다. 월러스틴에 따르면 이와 같은 반(反) 보편주의로서의 인종차별주의와 성차별주의는 특정한 신분집단이나 정체성에 속한 사람들에게 가해진 실질적인 제도적 차별로서 존재한 것이다.

만들어내는 과정이다. 근대적 인권과 관련하여 서구가 자신의 내부 속에서 만들어낸 외부는 노동자, 여성, 사회적 소수자들(무산자, 장애인, 광인, 정신병자 등)에 대해 가하는 통제와 배제의 원리로 이해된다.<sup>13)</sup> 다른 한편 서구는 근대적 인권과 관련하여 다른 외부를 하나 더 만들어내게 되는데 그것은 바로 비서구권이였다. 서구가 비서구라는 외부의 창출을 통해 그들의 인간으로서의 권리를 수없이 유린했던 제국주의의 역사는 근대적 인권이 가지고 있는 모순과 한계를 직접적으로 드러내고 있다. 뿐만 아니라 최근에 근대적 인권이 ‘문화 상대주의(cultural relativism)’와 ‘아시아적 가치에 기초한 인권론’과 형성하고 있는 대립각(對立角)은 이러한 사실을 그대로 반증(反證)하고 있다.<sup>14)</sup>

농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 제 문제를 분석하고자하는 본 연구에서 근대적 인권을 바라보는 우리의 문제의식은 서구의 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’가 지닌 특질들이비서구의 문화적 특수성에 접합되는 지점에서 발생하는 모순들의 증폭을 드러내고자 한다. 근대적 인권의 내재적 특질들은 비서구 국가들이 처해 있는 문

---

13) 이러한 통제와 배제의 작동원리에 대해 우리는 다음과 같은 두 가지 측면으로 정리할 수 있을 것이다(이상돈, 2005 ; 임재홍, 2006). 첫째, 주권적 정치참여에 있어서의 측면이다. 근대적 인권은 인권의 권리를 누리는 주체인 시민이외에 다른 주체들의 정치적 주권예의 참여를 스스로 배제해왔다. 영국에서 1832년의 선거법 개정과정에서 부르주아지들이 노동자들의 정치참여와 선거권을 제한하였던 것이다. 이러한 과정에서 인권의 사회권적인 측면이 역사적으로 집중적으로 부각되었던 것이다. 차티스트운동과 1848년의 노동계급의 혁명적 투쟁의 역사는 이를 반증한다. 또한 서구의 역사에서 여성의 참정권이 보장된 것은 20세기 중반에 이르러서였다. 둘째, 사회/경제적 측면에 있어서의 측면이다. 근대적 인권의 소유권과 자연권의 개념은 유산자, 부르주아지들, 시민계급에게만 공통적으로 적용되는 것이었다. 20세기 중반까지 그 범주에 포함되지 못했던 노동자 계급은 자신의 권리를 쟁취하기 위한 사회적 투쟁들을 지속적으로 기울였던 역사적 사례는 이를 증명하고 있다. 또한 전 지구적 규모의 사회적 불평등성이 가속화되고 있는 현재의 시점에서 인간으로서의 권리를 전혀 보장받지 못하고 있는 인간주체들의 권리는 근대적 인권의 한계와 모순을 그대로 드러내주고 있는 것이다.

14) 근대적 인권개념이 만들어낸 비서구라는 외부에 대한 가장 극렬하고 비판적인 입장으로 문화상대주의적 관점으로 근대적 인권개념을 이해하는 입장이다. 이러한 입장에 대한 대표적인 논의로는 다음을 참조할 수 있다. F. Dallmayr, (1996) ; 이승환(1999) ; 이근관(2002) ; 장은주(1999) ; 함재봉(1996). 여기서 ‘아시아적 가치에 기초한 인권론’과 ‘서구의 보편주의’와의 갈등은 정치적 이데올로기를 옹호하기 위한 부정적 논쟁만을 양산해 냈다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 왜냐하면 근대적 인권개념의 보편성을 주장하는 서구의 입장은 서구 강대국의 정치적 지배력을 확산시키려는 야심만을 드러내줄 뿐 이였고, ‘아시아적 가치에 기초한 인권론’은 아시아에서의 정치적 독재를 합리화하는 논거로 악용되었기 때문이다.

화적 특수성이라는 프리즘을 통과할 때 전혀 다른 빛깔들을 만들어낸다. 근대적 인 권은 자본주의 세계-경제 안에서 개별 민족국가들이 위치하는 사회적/역사적 맥락과 층위에 따라 매우 다양하게 수용되거나 변용될 수 있기 때문이다. 우리가 농촌지역 국제결혼 여성의 인권과 관련하여 갖는 문제의식의 출발점도 바로 이와 같은 것이다. 한국이라는 국가가 근대적 세계-경제 내에서 차지하는 위치에서 근대적 인권을 수용·변용하는 역사적 맥락과 그것의 동시대적 구성이라고 할 수 있는 농촌지역 국제결혼 여성의 인권문제는 근대적 인권과 관련되어 파생되는 모순들과 한계들의 직접적인 효과를 드러내준다. 달리 말하자면 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’와 한국이라는 개별 민족국가들의 문화적 특수성들이 접합되는 역사적 과정에서 파생되는 갖가지 모순들의 한계들은 세계화라는 전 지구적 담론이 보편화되고 있는 현재의 시점에서 촉발되는 새로운 현상으로서의 농촌지역 국제결혼 여성의 인권들의 문제로 나타나는 것이다. 이하에서 우리는 이와 같은 문제의식을 보다 명료하게 하기 위해 한국이라는 개별민족국가들이 근대적 인권을 수용하는 역사적/사회적 맥락에 관한 이론적 논의를 시도하고자 한다.

## 2) 한국적 인권의 사회적·역사적·문화적 특수성

한국사회는 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’가 접합되기 이전부터 인권에 관한 부정적 특질들을 가지고 있었다. 예를 들면 전통적 유교 문화와 풍습에 길들여진 가부장주의, 남존여비사상, 봉건제적 신분차별주의 등이 그것이다. 이후 한국사회는 ‘식민지 근대’의 경험을 통해 갖가지 인간으로서 누려야 할 갖가지 권리들이 유린당 하는 역사적 상황을 목도해야 만 했다.<sup>15)</sup> 뿐만 아니라 박정희 군부 독재 시절의 ‘근대화 프로젝트’ 과정에서 우리가 경험했던 갖가지 인권유린들은 우리사회가 각 개인에게 가하는 원한서린 폭력이라고 할 수 있다. 김대중 정권에 접어들면서부터 한국사회는 국가인권위원회의 설치, 의문사진상규명위원회, 제주 4·3 사건 관련 특별위원회의 구성 등으로 과거 자신의 몸체위에 새겨진 쓴 뿌리들을 자족적으로 치유하는 경험을 하기도 했다.

그럼에도 불구하고 현재의 한국사회는 인권과 관련된 과거의 갖가지 문제들이 잔존하는 동시에 새롭게 제기되는 문제들이 중첩되어 나타나고 있다. 예를 들면 시위

15) 대표적으로 일제시대에 종군 위안부로 끌려간 여성들의 인권유린을 들 수 있을 것이다.

와 집회에 대한 국가 공권력의 폭력적 진압, IMF 외환위기 이후 가속화되는 사회양극화로 인한 불평등의 심화, 다수 노동자들의 비정규직화로 인한 생존권의 위협, 외국인 노동자들에 대한 착취와 억압, 여성에 대한 사회적 차별과 배제의 원리, 국제결혼 여성들에 대한 사회적 배제와 억압, 사회적 소수자들의 권리에 대한 통제와 억압의 구조 등이 그것이다(김동춘, 2006).

위에서 제시된 예들은 한국사회의 배치가 변형되면서 처하게 되었던 인권과 관련된 다양한 역사적/사회적 맥락을 경유하면서 나타난 것들이다. 전 근대적 사회배치에서는 유교적 가부장주의, 권위주의, 남녀 차별 주의적 경향들이 두드러졌다. 그리고 근대적 사회배치에서는 일제시대 식민지 근대를 경험하면서부터 군사주의, 남성주의, 침략 주의적 경향들, 그리고 박정희 시대에는 기존의 한국적 가치위에 자본주의 산업화로의 급격한 편입이라는 두 가지 요소를 접합시키려 했던 ‘국가민족주의’와 ‘가부장주의’를 근간으로 하는 ‘박정희식 근대화 프로젝트’ 과정에서 빚어진 갖가지 인권유린의 상황이 두드러졌다. 마지막으로 탈 근대적 사회배치 속에 위치한 현재의 상황에서는 기존의 인권문제들에 관한 사회적 인식의 준거위에 새롭게 제기되는 인권관련 제 문제들<sup>16)</sup>이 중첩되어 나타나고 있는 것이다.

우리가 보기에 이와 같은 사실은 한국사회가 ‘전통-근대-탈근대’의 각 사회의 배치가 인권문제와 관련하여 내재하고 있는 속성들이 매우 복잡하고 다층적으로 융합되어 내속(內續)하고 있음을 증명하고 있다. 현재의 한국사회가 전통-근대-탈근대적 사회배치의 제 양상들이 혼용된 형태로 존재하는 것처럼 그와 관련된 인권의 문제도 동일한 양상을 띠고 있는 것이 우리의 문제의식이다.<sup>17)</sup> 이것은 자본주의 세계-경제 안에서 한국이라는 개별 민족국가들이 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’를 내면화하는 과정에서 빚어지는 독특한 역사적/사회적 효과로써 이해되어야 한다. 이하에서는 우리의 문제의식을 보다 구체화시키기 위해 한국적 인권의 특수성이 역사적/사회적 맥락에서 구체화되는 하나의 영역으로서의 가족과 그곳에서 파생되는 인권의 문제들을 현재적 관점에서 전유하고자 한다. 특히 우리의 구체적 연구대상인 농촌 지역 국제결혼 여성의 인권에 관한 문제설정의 영역이 어떻게 형성될 수 있을 것인

16) 예를 들면 세계화로 인한 빈곤과 사회적 불평등, 그리고 양극화, 소수자 인권의 문제, 정보사회에서의 통제의 제 양상(사생활 통제, 개인정보에 관한 통제)등이 그것이다.

17) 예를 들면 21세기를 살아가고 있는 현재의 시점에서조차 전통적 사회배치 안에서 발생했던 인권과 관련된 제 문제들은 여전히 잔존한다.

가를 보다 세밀한 이론적 구성을 통해 살펴보고자 한다.

## 2. 한국가족의 재구조화와 여성인권, 세계화와 ‘이주의 여성화’ 불평등구조

### 1) 한국가족과 여성의 인권, 그리고 한국가족의 재구조화

한국의 가족은 한국사회가 처해 있는 인권의 특수적 상황을 가장 직접적으로 표상하는 공간으로 인식할 수 있다. 어찌 보면 한국의 가족은 인간으로서의 권리가 가족이라는 미시적 영역에서 어떻게 이해되고 해석되며 구성되는지를 가장 극적으로 보여주는 사적 공간이라고 할 수 있다. 하지만 사적 공간으로서의 가족은 한국이라는 민족국가가 경험했던 역사적/사회적 맥락이 구조화되는 공적 공감의 물화된 공간으로써 정의된다. 현재의 한국의 가족은 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’가 한국적 맥락에 접합되는 역사적 과정에서 빚어지는 갖은 모순과 갈등이 다층적으로 융합된 하나의 표상공간으로 이해될 수 있는 것이다. 물론 한국의 가족은 한국이 근대적 사회 배치 속에 편입되기 이전부터 가부장주의, 권위주의, 남녀 차별주의 등 유교적 가치에 기초하여 인권과 관련한 갈등의 지점들을 이미 형성하고 있었던 것이 사실이다.

하지만 인권과 관련하여 이러한 갈등의 지점들이 증폭, 확대, 확산, 발전된 것은 한국이 근대적 사회배치에 이르면서부터이다. 한국의 가족에서 발현된 근대적 인권의 가상적 보편주의와 한국이라는 문화적 특수성을 가진 개별 민족국가간의 연결접속속에서 발생하는 긴장과 갈등에의 과정을 포착하는 우리의 문제설정은 박정희 정권 시기의 ‘근대화 프로젝트’를 통해서 구체화될 수 있다. 박정희 정권 시기에 한국의 가족은 근대적 자본주의 산업화에 대한 욕망과 한국의 전통적 가치의 수호라는 욕망이라는 상충되면서도 공존하는 두 가지 욕망에 포섭된다. 박정희 정권 시기의 근대화 프로젝트의 문화적 과정은 물질적·기술적 지향으로서의 서구적인 것/근대적인 것과 정신적 지향으로서의 동양적인 것/전통적인 것을 동시에 추구하려는 과정으로 인식된다. 그리고 이를 구축하는데 있어 가장 핵심적 기제로 작동시켰던 것이 바로 ‘국가 민족주의’와 ‘가부장제’였다. 박정희 정권시기 ‘근대화 프로젝트’의 과정에서 가치와 문화로서의 한국적 지향은 동일성의 논리로 한국인을 정체화시켰다. 이러한

동일성의 논리를 바탕으로 한국사회 내부의 다양한 차이들을 억압 및 배제하는 한편, 집단적 가치의 구현체로 국가/민족/사회를 구성해 낸 것이다(김은실, 2006 ; 임지현, 2000).

‘한국적 근대’ 만들기의 프로젝트로 이해되는 박정희 정권 시기의 ‘근대화 프로젝트’는 국가 / 민족 / 사회라는 집단적 범주로만 환원되는 정체성만이 ‘정상적’인 것으로 간주되고 그 밖의 범주에 속한 모든 것들은 ‘비정상적인 것’으로 간주되었다. 이 과정에서 개별주체들은 자신들의 개별적 권리와 자유들을 사상(捨象)한 채로 국가/민족/사회라는 집단적 범주와 이데올로기에 의해 호명(呼名)되었다. 이러한 동일성의 논리는 공격적이고 능동적인 남성상을, 그에 대립되는 의미로서 수동적이고 순종적인 여성상을 구성해내게 되는데 여기서 여성들은 국가의 호명(呼名)에 의해 생산(공적영역)/재생산(사적영역)의 영역에서 어머니/아내, 임금 노동자, 성 노동자로 각각 주체화된다(김은실, 2006). 여기서 한국의 가족은 국가의 자본주의적 산업화 전략의 중요한 도구로 활용된다.<sup>18)</sup> 전(前) 근대적 가부장주의, 권위주의, 남녀 차별주의에 직접적으로 노출되어 있던 한국의 가족구조는 식민지 근대와 박정희식 근대화 프로젝트 과정을 겪으면서 국가주도의 근대화 이데올로기를 생산/재생산하는 중요한 도구로 자리매김하게 된 것이다.

우리가 앞에서 살펴본 것과 같이 전 근대적 사회배치 안에서의 가부장주의, 권위주의, 남녀 성차별주의에 기초한 한국의 가족구조에서 발생하는 인권의 취약지대들의 형성은 근대적 사회배치 안에서도 ‘반복’되어 나타난다. 근대화 프로젝트의 기간 동안 구성된 ‘한국적 근대’의 특질들은 전통과 근대라는 사회적 배치들이 묘하게 중첩·혼용되어 만들어내는 공간 안에서 파생한 것이다. 여기서 가족은 하나의 축소된 사회의 표상적 공간으로 환원되고 사회는 거대한 하나의 가족으로 환원되는 악순환의 고리가 형성된다. 이 악순환의 고리의 가장 취약한 부분들을 여성들이라는 사회에서의 가장 약한 존재들이 채우고 있는 것이다. 지난 시기 한국의 가족에서 여성들이 차지하고 있는 공간은 사회라는 거대한 가족과 그것들이 만들어낸 이데올로기로서의 가부장성/가부장제의 가장 큰 피해자이며 이는 한국적 근대화 과정이라는 매개적 항(項)을 통해 구체화되며 증폭된 것이라고 할 수 있다. 우리가 보기에 바로 이러

---

18) 대표적인 예로 가족계획 프로젝트를 들 수 있을 것이다. 여기서 가족은 출산력을 통해 국가주도의 산업발전을 지탱하는 가장 중요한 재생산의 역할을 담당했을 뿐만 아니라 인구 억제 정책의 가장 중요한 거점으로 활용되기도 하였다.

한 지점들에서 가족 내 여성들의 인권의 문제가 제기될 수 있는 것이며 그것은 지난 세월동안 한국이라는 민족국가가 자본주의 세계-경제 안에서 처한 구조적 위치의 결과 및 효과라고 규정할 수 있다. 이는 다른 한편으로 전통과 근대라는 사회적 배치 안에서의 가족의 구조와 그 안에서 제기되는 여성인권에 관한 문제설정의 방식의 차원이다.

한편, 최근의 한국가족의 해체 및 재구조화의 경향성은 한국사회의 급격한 구조적 변동의 결과로 이해될 수 있다. 미혼여성의 증가, 늦은 결혼과 출산, IMF 외환위기 이후의 생계형 빈곤으로 인한 가족해체, 세계 최저 출산율과 이혼율의 증가, 한 부모 가족 / 독신가족 / 재혼가족의 증가, 국제결혼 가족의 증가 등은 한국사회의 구조적 변동의 궤적과 동일시되는 한국가족의 구조적 변동의 제 형태를 단적으로 드러내주고 있다. 단적으로 이야기 하자면 한국의 가족은 이제 기존의 단일한 가족형태에서 다양한 형태로의 해체 및 재구조화되는 국면으로 접어든 것이다(옥선화, 2006). 즉, 이제는 “the family”라는 단수의 가족개념 보다는, “families”라는 복수로서의 가족의 개념이 현재의 가족상황을 잘 설명할 수 있다.

하지만 이와 같은 가족 해체와 재구조화의 양상들은 한국사회에서의 가족에 관한 기존의 관념들, 즉 근대적 가족으로서의 핵가족의 형태가 다양한 가족으로의 형질변환(形質變換)되었다는 것을 의미한다. 달리 말하자면 기존의 가족에 대한 개념들, 즉 “부부와 같이 혼인으로 맺어지거나, 부모·자식과 같이 혈연으로 이루어지는 집단 또는 그 구성원”<sup>19)</sup>이라는 개념 자체가 붕괴되고 있는 것이다. 그리고 보다 새롭고 유연하며 다양한 형태의 가족으로의 변환이 시도되고 있다는 것을 의미하는데, 이는 가족의 ‘정상성(normality)’의 의미로서의 확대가족과 ‘비정상성(abnormality)’의 의미로서의 다양한 가족의 개념화에 대한 구별 짓기가 아닌 그것의 구분 자체가 모호해지고 흐릿해져 버리는 불안정한 지대가 형성되었음을 의미한다. 이 불안정한 지대는 기존의 한국의 가족구조 안에서 제기되었던 인권의 유형과는 전혀 다른 종류와 의미에서의 인권의 유형에 관한 문제들을 제기한다.

한편, 우리는 한국의 가족구조가 이전보다 더욱 더 다양하고 유연한 형태로 변환되는 데 영향을 미치는 중요한 변수들을 고려해야 하는데 그것은 바로 세계화(globalization)이다. 한국의 가족이 세계화라는 전 지구적 변환(global transformation)과 접합되면서 파생시키는 여성 인권과 관련된 제 문제들을 우리의 분석에 포함시키고

19) <http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=404000>

자 한다. 이하에서 우리는 전 지구적 자본주의로 표상되는 현 시기의 세계화의 조건들을 탐색함으로써 우리의 연구에 필요한 이론적 자원의 토대를 구축하고자 한다.

## 2) 지리적 이동성의 측면으로서의 세계화와 ‘이주의 여성화’의 지리적 불평등 구조

세계화를 이해하는 방식은 매우 다양하다. 하지만 어떤 방식으로 그것을 이해하든 간에 그것을 역동적으로 작동시키는 가장 중요한 축인 ‘시간-공간’에 대한 고려는 반드시 포함되어야 할 것이다.<sup>20)</sup> 또한 이 두 가지 축을 매개로 구성되는 이동성(mobility)의 개념은 우리의 문제의식을 보다 명료하게 하는데 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

우리가 보기에 바우만이 세계화를 이해하는 방식은 시간/공간/이동성이라는 세 가지 축을 통해 구성된다. 바우만 그의 저서 『지구화, 야누스의 두 얼굴』에서 세계화에 대한 사회적 근원과 그 결과를 밝히는 작업을 시도한다(Bauman, 1998). 이를 통해 바우만은 세계화가 차별화시키는 시간과 공간의 사회적 맥락을 탐구하고 그것이 가져오는 사회적 맥락에서의 결과를 지리적 불평등(양극화)의 측면을 통해서 분석하고자 한다. 바우만에 따르면, 세계화가 파생시키는 양극화는 그 조건을 추종(追從)하는 사람들의 삶을 이항적으로 분절한다. 이것은 세계화가 작동하는 게임의 장(場)이 근본적으로 불평등한 구조를 내재화하고 있다는 것을 역설적으로 증명하고 있다.

이러한 이항적 분절(分節)은 전 지구적 이동성(global mobility)이라는 측면을 놓고 볼 때 보다 분명해진다. 세계화는 이동성의 측면에서 ‘자유롭게 이동하는 유목민’과

20) 사회학에서 시간-공간의 관계적 축을 통해 세계화를 이해하는 방식은 다양하다. 기든스(Giddens, 1994)는 세계화를 “원거리 행위, 곧 전 지구적 의사소통 및 대중교통 수단의 발달에 따른 시간과 공간의 변형”으로 이해한다. 하비(Harvey, 1989)는 『포스트모더니티의 조건』에서 ‘시·공간 압축(time-space compression)’이라는 개념을 사용하여 서구의 사회적 배치의 변동과정과 그에 따른 문화논리의 변동과정을 유기적으로 연계시켜 사유한다. 하비는 이 개념을 『희망의 공간』(Harvey, 2000)에서 세계화를 설명하기 위한 도구로 활용한다. 여기서 하비는 세계화의 개념을 정치적 의미로 충만된 제국주의 및 신식민주의라는 개념을 대체했다는 점을 비판하면서 “과정, 조건, 또는 특수한 종류의 정치적 계획으로 간주된다.”라고 주장한다. 이를 통해 하비는 세계화가 시간에 의한 공간의 멸절을 위해 모든 공간적 장애물을 제거하고자 하는 자본의 욕망이 투영된 것으로 이해하면서 그것을 “지리적 불균등발전”이라는 뜻으로 이해하고자 한다. 그에 의하자면 자본의 축적은 항상 근본적으로 지리적 문제이며, 지리적 확장, 공간적 재구조화 그리고 지리적 불균등발전에 의해 가능한 것이었다. 때문에 하비에게 있어 자본주의의 발전은 이와 같은 지리적 불균등발전의 필연성으로 이해되며 세계화는 그것을 새로운 방식으로 재전유한 것으로 이해된다.

(구조적 제약으로 인해) ‘어쩔 수 없이 떠밀려 가는 자들’을 분절한다. 이른바 이동성의 측면과 관련하여 세계화에는 양극화/성층화의 원리가 작동하는 것이다. 이 성층화의 원리에 따라 높은 지위에 있는 사람들은 ‘경계 없음’(borderless)이라는 세계화가 가져다 준 삶의 최고의 축복을 만끽한 채 자유롭게 이동하고, 정착하며, 다시 이동한다. 하지만 그렇지 못한 사람들은 그들이 머물고 싶어 하는 지역에서 다른 외적 강제에 의해 어쩔 수 없이 떠밀려 간다(Bauman, 1998). ‘이동할 수 있는 자유의 권리’를 충만하게 소유한 유목민(nomad)과는 달리 ‘어쩔 수없이 이동해야만 하는 자유의 권리’를 충만하게 소유한 떠밀려 가는 자들의 서로 다른 삶은 오늘날 우리가 살고 있는 세계화의 양극화의 측면으로 이해된다.

자유로운 유목민 부족은 실재와 가상의 삶에서 제 1세계 거주자로 가득 채워진다. 하지만 구속된 떠돌이 부족은 제 3세계 거주자로 가득 채워진다. 전자는 시·공간의 이동의 자율성을 보장받으면서 영속하는 현재를 살아간다. 하지만 후자는 현재의 삶에 강제적으로 흡착될 수밖에 없는 삶을 살아간다. 그들은 이동하지만 지리적 고립에 묶여 있을 수밖에 없는 것이다. 바우만의 논의는 농촌지역 국제결혼 여성들이 제 3세계 국가(주변부)에서 한국이라는 반 주변부 국가로 이동하는 성격에 대한 많은 함의를 제공하여 줄 것이다. 그들이 이동할 수밖에 없는 구조적 이유 때문에 삶의 한 부분들을 희생한 채로 이동하는 그들의 이동성은 오늘날 양극화된 전 지구적 자본주의의 폭력성의 그늘아래에 살아가는 다수의 사람들의 삶의 조건들을 직접적으로 표상한다. 그들은 또 다른 유형과 의미의 가족을 형성하지만 그것은 충만한 자유로 인식되는 것이 아니라 충만한 구속으로 인식된다.

세계화의 성층화/양극화 논리는 여성이라는 성별 범주에게 보다 직접적으로 작용한다. 세계화는 성별 이데올로기를 강화시키거나 내재화시키는 속성을 지니고 있기에 그것이 어떠한 방식으로 여성이라는 성별 범주와 접합되는지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다(김현미, 2001). 현재의 전 지구적 자본주의(global capitalism)는 인종, 성, 계급 등을 매개로 하여 자본주의적 위계질서를 재구성해내고 있다. 이러한 과정에서 여성들은 자신을 하나의 성별화된 계급(gendered class)으로 규정짓는다.<sup>21)</sup> 최근의 소비의 영역에서 외국 자본의 투자가 급격하게 늘어나고 그에 따라 이주 여성 노동자

---

21) 여기서 성별화된 계급이란 여성성이라는 생물학적, 문화적 성별성이 권력과 자원을 차별적으로 분배하는 기제로 작동하면서 전 지구적 자본주의의 질서 안에 편입된 여성 하위 주체를 의미하는 것이다(김현미, 2001).

들이 급격히 증가한다는 사실은 이를 증명한다. 이주 여성 노동자들은 제 1세계 국가에서의 가사 노동을 비롯한 감정 노동들을 담당하면서 하나의 서비스 상품의 계급화 경향들을 형성한다(Parrenas, 2000).

사센은 그의 저서 『세계화와 그의 불만들』에서 서비스 분야의 이주 노동자의 증대가 새로운 계급적 분화를 촉진하고 있음을 증명하고 있는데, 세계화가 접대 노동을 통해 생계를 영위하는 광범위한 노동자 계급과 그들의 서비스와 접대를 받고 돈을 지불하는 소수의 부유계급이라는 계급적 이분화를 촉진한다는 것이다(Sassen, 1998). 제 3세계 지역의 이주 노동자들은 지역과 국경을 넘어 자신들의 생계 난을 극복하기 위해 1세계 국가에서 서비스 노동을 감당하고 그를 통해 축적된 자본을 본국으로 송금한다. 하지만 중요한 것은 이주 노동자들의 대부분을 여성이 차지한다는 것이다. 글로벌 자본주의가 자본주의를 추동하는 핵심적 기제 아래서 국제 이주 노동이 증가하고 있는 현재의 시점에서 특정 서비스 노동자들의 숫자가 급격하게 증가하고 그 대부분을 여성들이 차지하고 있는 것이다. 우리는 이와 같은 현상을 ‘이주의 여성화’(feminization of immigration)라고 지칭할 수 있을 것이다. 이주의 여성화는 오늘날 전 지구적 현상으로 부각되고 있는데 성별(gender), 인종, 계급 등과 같은 변수들이 세계화가 주조해 낸 지리적 불평등 구조와 접합되는 그 지점에서 촉발되는 것이다.

한편, 가족구조 내에서의 ‘보편주의’를 구성하는 ‘사랑’이라는 매개물을 통해 이상화된 결혼도 하나의 국제적 비즈니스로 전략하게 되었다. 국제결혼의 예가 바로 이에 해당되는 것이다. 국제결혼의 형태가 물론 다양하게 존재하지만 최근에는 이주 노동이 결합된 국제결혼의 형태들이 두드러지고 있다. 이러한 결혼은 가난한 나라의 여성들이 좀 더 부유한 나라의 남성들과 결합하는 형태를 지니는데 이주 노동이 엄격히 제한된 상태에서 결혼이 합법적 방식으로 국경을 초월하는 방책으로 활용되고 있는 것이다(김현미, 2001). 세계화는 개별 민족국가들과 그에 귀속된 개별주체들을 서로 다른 방식으로 호명한다. 개별 민족국가들에 귀속된 개별 주체들은 각자의 계급, 인종, 성별에 따라 다른 호명체계로 포섭된다. 국제결혼 여성들도 모국에서의 자신들이 속한 성, 계급, 인종에 따라 서로 다른 방식으로 세계화와 접합되는 것이다. 세계화는 여성들에게 있어 억압적이고 폐쇄적이던 기존의 구조를 개방적으로 전환시키는 긍정적 역할을 감당하고 있는 것 같지만 그것이 작동하는 실제적 측면에 있어서는 그렇지 않다. 오히려 세계화는 여성들에게 착취적이고 억압적이며 폐쇄적이

던 기존의 사회적 관계를 보다 강화시키는 측면이 있다. 때문에 여성들은 그들이 속한 계급, 인종, 국가의 위치에 따라 자유로운 존재가 될 수 있는 선택지(alternatives)의 색깔이 달라진다.

### Ⅲ. 농촌지역 국제결혼가족 형성의 사회구조적 맥락

#### 1. 한국가족의 구조적 변동 : 해체와 재구조화의 구조적 동학

최근 들어 한국사회의 구조적 변동이 가속화되면서 한국의 가족은 기존의 형태에서 크게 변화하고 있다. 전통적 가족형태인 확대가족(expanded family)에서 근대적 형태의 핵가족으로의 형질 변환 속도의 궤적들을 포착하기가 어렵지 않았다. 하지만 탈근대화가 급격하게 가속화되고 있는 현재의 시점에서 한국가족의 구조적 변동의 궤적들을 포착해내기란 어려운 것이 아니다. 전통에서 근대로, 근대에서 다시 탈근대로의 급격한 형질변환을 시도하고 있는 한국사회에서의 가족은 이전의 전형적 가족(traditional family)의 틀을 이탈하며 비전형적인 요소들로 충만한 몸체가 되었다(안호용·김홍주, 2000 : 90 ; 조은, 2006 : 1). 특히 급격하게 하락하고 있는 출산율과 그에 반해 높은 증가율을 보이고 있는 이혼율과 재혼율, 늦은 결혼과 출산, 고령화, 독신가구, 동성 결혼 등의 현상들은 현재 한국사회에서의 가족이 겪고 있는 변동성을 극명하게 드러내주고 있다.

하지만 우리는 이와 같은 현상들을 한국가족의 위기와 해체를 표상하는 징후로 받아들이는 것이 아니라 오히려 유연성(flexibility)과 다양성(diversity)이 증대되고 있는 징후로 받아들이고자 한다. 탈근대 사회에서 다양한 방향으로 사회구조적 변동이 일어나듯이 그 구성물로서의 ‘한국가족’도 형태·행동뿐 만 아니라 가치의 측면에 있어서도 큰 변화를 경험하고 있는 것이 사실이다. 하지만 한국가족의 ‘유연성’과 ‘다양성’의 속성들은 전근대, 근대, 그리고 탈근대적 가족으로서의 속성들이 ‘혼융(混融)’되고 있는 과정에서 발현되는 것이다.

한국가족의 구조적 변동, 즉 ‘유연성’과 ‘다양성’을 확보해가는 과정으로서의 한국가족의 재구조화는 사회의 구조적 변동 속에 담지(擔持)된 한국사회의 특질들을 그대로 반영한 것이다. 때문에 현재 한국가족이 처해 있는 구조적 위치, 즉 한국가족이 유연성과 다양성을 확보해가는 과정에서의 구조적 위치는 가족이 하나의 사회적

구성물인 동시에 그것이 사회구조적 변동에 의해 자신의 형태를 자유롭게 변형 가능한 것임을 증명하는 하나의 징후라고 독해할 수 있는 것이다(조은, 2006).

가족구조가 급격하게 해체 및 재구조화되는 현재의 시점에서 인권에 관련된 새로운 문제들이 우리에게 다가온다. 한국가족은 기존의 한국사회의 배치 안에서 갖가지 인권의 문제에 직접적으로 잇달아 있었다. 전 근대적 사회배치에서 한국의 가족은 유교적 습속(習俗), 즉 가부장주의, 권위주의, 신분주의, 남존여비사상, 효사상 등 인권의 제 문제들과 관련하여 취약한 지대에 위치할 수밖에 없었다. 근대적 사회배치에서 한국의 가족은 ‘국가 민족주의’와 ‘가부장주의’에 기초한 ‘근대화 프로젝트’의 과정에서 사적영역에서의 재생산 기제를 담당하게 된다. 이 과정에서 가족에서 여성들이 차지하고 있는 공간은 사회라는 거대한 가족과 그것들이 만들어낸 이데올로기로서의 가부장성/가부장제의 가장 큰 피해자이며 이는 한국적 근대화 과정이라는 매개적 항(項)을 통해 구체화되며 증폭된 것이라고 할 수 있다. 우리가 보기에 현재 한국사회의 가족에서 전 근대적 사회배치와 근대적 사회배치에서 발생하는 인권의 제 문제들은 ‘반복’되고 있다. 그것은 일종의 영속성으로서의 반복이라고 할 수 있는데 왜냐하면 탈근대적 사회배치 안에서 현존(現存)하면서 동시에 새로운 인권의 제 문제들과 융합되어 반복되기 때문이다.

농촌지역 국제결혼 여성의 인권에 관한 문제는 바로 이러한 영역에서 제기된다. 물론 국제결혼 여성의 인권의 문제들은 세계화가 가속화되고 있는 현재의 시점에서 발생하는 것이지만, 그것은 탈근대적 사회배치에 위치해 있는 현재의 한국사회가 인권의 문제와 관련하여 직면한 하나의 현상이다. 하지만 농촌지역의 국제결혼 여성에 대해 제기되는 인권의 문제들은 전 근대적 사회배치들과 근대적 사회배치들의 가치들이 잔존 및 혼종된 형태로 발생하는 경향이 짙다. 즉, 농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 문제는 앞서 우리가 살펴보았던 한국사회의 배치가 달라지면서 파생됐던 갖가지 인권의 문제들이 모두 교차되는 지점에서 발생된다. 이것은 어떤 의미에서 가치로서의 가족의 변동, 형태 및 구조로서의 가족의 변동 모두를 포함하고 있다. 이하에서 우리는 농촌지역 국제결혼 여성의 인권의 실질적 문제들을 다루기에 앞서 농촌지역에서의 국제결혼이 형성되는 사회구조적 맥락을 탐색하고자 한다.

## 2. 농촌지역 국제결혼가족 형성의 내재적 요인

### : 남녀성비 왜곡화와 농촌사회의 고립

한국사회의 가족구조가 급격한 형태로 재구조화되고 있는 현재의 시점에서 가장 특이할 만한 부분은 바로 ‘국제결혼’이 급격하게 증가하고 있다는 점이다. 한국사회에서 국제결혼이 급격하게 증가된 것은 세계화라는 전 지구적 변동의 영향이 크다. 현재 한국의 가족은 전 지구화(globalization)라는 거대한 변환과 접촉되면서 양극화된 형태로 자신의 정체성을 구축한다. 다시 말해 ‘국제결혼 이민가족’과 ‘잘나가는 초국적 국제가족’이라는 양극화된 형태로 나아가고 있는 것이다.<sup>22)</sup> 한국사회에서 국제결혼이 이와 같이 가시적인 주목대상이 된 것은 바로 ‘세계화 담론’이 융성하게 일어났던 김영삼 정부 때, 즉 90년대 중반 이후부터이다.<sup>23)</sup> 이와 같은 현상은 한국가족이 새로운 한국사회의 구조적 변동에 흡착(吸着)되면서 발생한 것인데, 이미 90년대 이후 현재까지 특이한 것으로 보기에는 너무도 보편적인 것이 되어버렸다.

아래의 <표 3-1>은 최근 5년간 한국에서의 국제결혼의 추이를 나타내고 있다. 아래의 표에서 우리가 특히 주목해야 할 부분은 한국남성과 외국여성과의 결혼비율의 증가이다. 2005년도를 놓고 보았을 때 한국남성과 외국여성과의 결혼건수는 한국여성과 외국남성과의 결혼건수에 비해 정확히 3배에 이른다.<sup>24)</sup> 그리고 2000년도 이후로 약 5년 동안 이와 같은 국제결혼의 양상은 꾸준히 증가하고 있다는 것에도 주목해야 한다. 이와 같은 징후는 무엇을 드러내주고 있는 것일까? 여러 가지 해석이 있을 수 있겠지만 가장 주목할 만한 것은 한국사회에서의 남아선호 사상으로 인한 성비왜곡 때문이라는 것이다(조은, 2006). 이미 한국사회에서 남녀 성비의 심각한 왜곡

---

22) 여기서 ‘국제결혼 이민가족’은 정부가 하나의 정책적 용어로 책정한 것인데 한국의 가족구조에서 특정형태의 국제결혼가족이 새롭게 가족의 범주로 포함되었다는 것은 매우 특이한 일이라고 할 수 있다(조은, 2006).

23) 김영삼 정부는 자신의 집권 내내 ‘신한국’, ‘국제화’, ‘세계화’ 등의 담론을 유포시키면서 세계화의 내재적 논리들을 자발적으로 수용하기 시작한다(김낙근, 2002 : 26-27). 김영삼 정부는 고유명으로서의 한국적 ‘세계화’ 프로젝트(Segyehwa project)를 자신의 임기 내 지속적으로 추진했는데, 그 핵심적 내용은 재벌의 탈중심화, 대외개방 및 자유화, 그리고 심화 민주주의 등이다(Gills & Gilles, 2000 : 30-32).

24) 이와 같은 현상은 1995년 이전에는 한국남성과 외국여성의 결혼비율보다 한국여성과 외국남성과의 결혼비율이 훨씬 높았던 것에 비하면 매우 특이할만하다.

현상은 80년대부터 예고된 것으로써 현재 결혼시장에서의 심각한 불평등구조를 양산해내고 있다.

〈표 3-1〉 외국인과의 혼인 비율

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총혼인건수	334,030	320,063	306,573	304,932	310,944	316,375
외국인과의 혼인	12,319	15,234	15,913	25,658	35,447	43,121
총혼인건수대비 구성비	3.7	4.8	5.2	8.4	11.4	13.6
증 가	1,749	2,915	679	9,745	9,789	7,674
증 감 륜	16.5	23.7	4.5	61.2	38.2	21.6
■ 한국남자+외국여자	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180
증 감 륜	26.5	37.0	10.1	74.4	33.2	21.8
■ 한국여자+외국남자	5,015	5,228	4,896	6,444	9,853	11,941
증 감 륜	4.6	4.2	-6.4	31.6	52.9	21.2

자료 : 통계청, 2006년도 인구동태조사(단위 : 건, %)

한편, <표 3-2>는 농촌지역의 남성과 혼인한 외국여성의 연도별 추이를 나타낸 것이다. 이 표에서 알 수 있듯이 농촌지역에서의 남성과 혼인한 외국여성의 비율역시 꾸준히 증가하고 있다. 2005년도에 혼인한 남성 농림어업종사자 8,027명 중 2,885명이 외국 여성과 혼인하여 전년에 비해 1,071건이나 증가하는 경향을 보였다. 이러한 경향은 전체 외국 여성과의 혼인 31,180건의 9.3% 수준으로 전년의 7.1%에 비해 2.2%가 증가한 것이다. 또한 전체혼인건수 316,375건 중 농림어업종사자(남자)의 혼인비중은 2.5%를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 농림어업종사자(남자)의 혼인 중 외국여자와의 혼인비중은 35.9%로 전년 27.4%에 비해 8.5%나 높아진 것이다. 통계를 통해서도 알 수 있듯이 현재 한국사회에서 농·어촌 지역의 남성들은 10쌍 중 3쌍 이상이 외국여성과 결혼한다는 것이다.

〈표 3-2〉 농림어업종사자(남자)와 외국 여자와의 혼인

구분	2004							2005						
	총혼인 (A)	외국女 와혼인 男(B)	외국女 와혼인 농림男 (D)	농림男 (C)	구성비 (D/B)	구성비 (D/C)	구성비 (C/A)	총혼인 (A)	외국女 와혼인 男(B)	외국女 와혼인 농림男 (D)	농림男 (C)	구성비 (D/B)	구성비 (D/C)	구성비 (C/A)
전국*	310,944	25,594	1,814	6,629	7.1	27.4	2.1	316,375	31,180	2,885	8,027	9.3	35.9	2.5
서울	71,553	6,565	33	103	0.5	32.0	0.1	71,286	7,637	46	129	0.6	35.7	0.2
부산	19,898	1,386	32	258	2.3	12.4	1.3	18,973	1,408	50	248	3.6	20.2	1.3
대구	13,792	826	15	63	1.8	23.8	0.5	13,152	1,014	39	83	3.8	47.0	0.6
인천	15,900	1,565	34	129	2.2	26.4	0.8	16,515	2,015	54	156	2.7	34.6	0.9
광주	8,012	545	13	67	2.4	19.4	0.8	7,827	498	23	64	4.6	35.9	0.8
대전	8,857	589	17	45	2.9	37.8	0.5	9,035	779	23	60	3.0	38.3	0.7
울산	6,647	363	18	51	5.0	35.3	0.8	6,939	560	25	59	4.5	42.4	0.9
경기	70,236	5,967	223	784	3.7	28.4	1.1	72,431	7,341	274	900	3.7	30.4	1.2
강원	8,235	611	108	399	17.7	27.1	4.8	8,496	769	166	505	21.6	32.9	5.9
충북	8,534	809	119	329	14.7	36.2	3.9	8,390	920	192	415	20.9	46.3	4.9
충남	11,418	1,027	243	842	23.7	28.9	7.4	12,107	1,378	370	894	26.9	41.4	7.4
전북	10,111	1,195	213	566	17.8	37.6	5.6	10,196	1,385	319	754	23.0	42.3	7.4
전남	9,675	1,030	269	975	26.1	27.6	10.1	9,984	1,327	428	1,088	32.3	39.3	10.9
경북	14,000	1,030	256	807	24.9	31.7	5.8	14,639	1,489	482	1,105	32.4	43.6	7.5
경남	18,375	1,077	168	680	15.6	24.7	3.7	18,664	1,636	338	844	20.7	40.0	4.5
제주	3,325	268	51	244	19.0	20.9	7.3	3,382	231	53	276	22.9	19.2	8.2

자료 : 통계청, 2006년도 인구동태조사(단위 : 건, %)

이 같은 현상은 어떠한 의미를 지니고 있는 것일까? 우리는 이 같은 현상이 발생하는 사회적 맥락이 한국사회에서의 성비 불균형이 농촌지역에서도 동일하게 반복

된다는 의미로 해석하고자 한다. 다음 장의<표 3-3>은 전국의 도시와 농촌의 결혼 적령기 미혼 남·녀의 숫자를 나타낸 것으로써 이와 같은 해석을 뒷받침하고 있다.

예를 들어 <표 3-3>에서 읍부와 면부까지를 농촌으로 그리고 동부를 도시로 구분했을 때 전국의 도시와 농촌에 거주하고 있는 결혼 적령기에 있는 미혼 남녀의 미혼 숫자를 분석해 보도록 하자.<sup>25)</sup> 전국의 도시와 농촌에 거주하고 있는 결혼 적령기에 있는 25세 이상 49세 미만까지의 남성과 여성들에 대한 분석에서 우리의 연구와 관련하여 특이할만한 점은 농촌지역의 결혼적령기에 있는 미혼남성들의 숫자가 미혼여성들의 숫자에 비해 현저히 많다는 것이다.<sup>26)</sup> 이와 같은 현상은 면부가 읍부보다 두드러지며 결혼 적령기의 연령대가 높아질수록 두드러진다. 이 같은 현상이 농촌지역에서 두드러지는 이유는 결혼 적령기에 있는 농촌의 노총각들이 자신들의 배우자들을 근린지역에서 찾지 못한다는 것을 반증한다. 그렇다고 해서 농촌총각들이 도시의 여성들에게 특별한 매력을 지닐만한 요소도 존재하지 않는다. 이것이 농촌지역에서 국제결혼의 비율(농촌 남성과 다른 국가의 여성과의 결혼)이 증가하고 있는 잠정적인 이유라고 할 수 있다.

〈표 3-3〉 도시와 농촌의 결혼 적령기 미혼 남녀 미혼 건수

시점 : 2005	남자-계	남자-미혼	여자-계	여자-미혼
	명	명	명	명
합계	18,757,803	6,581,508	19,297,503	4,897,211
동부	15,220,014	5,553,178	15,626,971	4,302,959
읍부	1,537,723	463,735	1,552,971	292,428
면부	2,000,066	564,595	2,117,561	301,824
+20~24세	1,915,902	1,880,906	1,746,221	1,635,879
동부	1,611,993	1,584,373	1,535,041	1,448,015
읍부	135,519	131,975	104,188	92,207

25) <표 3-3>은 전국 남녀의 결혼 적령기를 대략적으로 20세 이상 49세미만으로 범주화했는데 우리의 분석에서는 20세 이상 49세 미만까지를 분석해보도록 하자.

26) 구체적인 수치와 비율은 다음과 같다. 1) 25세 이상 29세 미만 : 읍부(95, 231/52, 828(1.8), 면부(112, 812/50, 358(2.24), 2) 30세 이상 34세 미만 : 읍부(57, 292/18,008(3.18), 면부(69, 304/17, 158(4.039) 3) 35세 이상 44세 미만 : 읍부(28, 775/7,982(3.6), 면부(39,830/8,517(4.67), 4) 40세 이상 44세 미만 : 읍부(14, 476/4,405(3.28), 면부(24,539/5,568(4.40)

시점 : 2005	남자-계	남자-미혼	여자-계	여자-미혼
면부	168,390	164,558	106,992	95,657
+25~29세	1,858,332	1,519,192	1,813,515	1,072,143
동부	1,589,865	1,311,149	1,584,355	968,957
읍부	129,171	95,231	126,801	52,828
면부	139,296	112,812	102,359	50,358
+30~34세	2,059,913	849,995	2,036,369	387,928
동부	1,739,536	723,399	1,745,656	352,762
읍부	172,730	57,292	171,841	18,008
면부	147,647	69,304	118,872	17,158
+35~39세	2,065,668	379,610	2,047,117	155,498
동부	1,726,349	311,025	1,748,487	138,999
읍부	186,385	28,755	169,358	7,982
면부	152,934	39,830	129,272	8,517
+40~44세	2,082,427	176,770	2,040,614	73,846
동부	1,738,972	137,755	1,740,388	63,873
읍부	175,821	14,476	153,217	4,405
면부	167,634	24,539	147,009	5,568
+45~49세	1,961,859	87,577	1,939,040	46,241
동부	1,626,493	65,770	1,625,566	39,016
읍부	154,338	7,419	140,091	2,941
면부	181,028	14,388	173,383	4,284

자료 : 통계청 2006년도 인구동태조사(단위 : 건)

하지만 우리의 논의를 보다 정교하게 하기 위해서는 통계적 수치에 대한 단순한 해석의 차원을 넘어서는 사회적·역사적 맥락에서의 설명이 첨부되어야 할 것이다. 그렇다면 과연 그 사회적 맥락은 어떻게 작동하였기에 이와 같은 결과를 파생시킨 것일까?

한국에서 국제결혼의 비율이 증대되고 있는 것에 대해 우리가 지금까지 잠정적으로 내린 결론, 즉 남아선호사상에 따른 성비불균형은 어떠한 측면에서 보면 예견된 것이라고 할 수 있다. 이런 현상은 농촌지역에서 보다 심각한 문제로 나타난다. 아울러 인구 이동에 따른 도시와 농촌 간의 성비 불균형의 심화, 여성의 결혼에 대한 가치관의 변화는 농촌지역에서 국제결혼의 비율을 증대시키는 부가적 요인이다. 한

국의 근대화 과정에서 자본주의화·산업화로 인해 농촌인구의 대규모 도시로의 집적이 이루어졌고 그 결과 농촌지역은 도시지역에 비해 상대적으로 고립화되기 시작했다. 이로 인해 농촌지역은 생활공간으로써의 의미가 사라져 버리게 되었다(박재규, 2005). 그 결과 농촌지역의 결혼 연령기에 속해 있는 다수의 남성들은 지역사회 내부에서 뿐만 아니라 도시에 거주하고 있는 여성과의 결혼에도 매우 불리한 위치를 점할 수밖에 없게 된다.<sup>27)</sup> 도시지역에 거주하는 여성들이 농촌지역의 남성들과 결혼을 기피하는 이유는 농촌지역의 사회·경제적 낙후성, 교육이나 문화시설의 부족, 농업에 대한 부정적 인식, 농업의 미래에 대한 불확실성, 여성 농업인의 영농활동과 가사 노동 등의 어려움 등을 지적할 수 있을 것이다(박재규, 2005).

결국, 농촌지역에서 국제결혼이 증가하는 내재적 요인으로 우리는 다음과 같은 요소들을 지적할 수 있을 것이다. 한국사회에 뿌리깊이 잔존하는 가부장주의, 남아 선호사상에 기초한 성차별 주의, 도시와 농촌간의 지역적 불균등 발전 등이 그것이다. 이는 유교적 가부장주의에 기초한 전 근대적 가치와 근대화 과정에서 그것이 반복되는 구조가 탈근대적 가족형태에서 재현된 것으로 이해되어야 할 것이다. 농촌지역에서 국제결혼의 비율이 증가하는 것은 단적으로 보면 한국가족의 형태와 구조가 다양화되고 있는 것처럼 해석된다. 하지만 이와 같은 현상을 보다 심층적으로 살펴보면 기존의 한국가족에서 나타나는 구조적 모순이 심화·증폭된 것으로 이해해야 할 것이다. 순혈주의에 대한 상흔(傷痕)에의 위협에도 불구하고 농촌지역에서 이와 같은 국제결혼의 비율이 증가하고 있는 또 다른 이유는 무엇일까? 그 이유는 농촌지역에서도 가족의 형태나 기능에 있어서는 많은 변화를 보이고 있지만 여전히 전통적인 가족가치가 잔존하고 있기 때문이다. 농촌지역에서 현재의 가족의 형태나 기능은 도시의 그것과 같은 수준으로 급격하게 해체 및 재구조화되는 경향이 두드러지지만 그럼에도 불구하고 여전히 기존의 전통적 가족가치가 도시 보다 더 심하게 남아 있다는 것이다(옥선화 외, 2000). 농촌지역에서 가족 형태 및 기능의 변동과 기존의 가족가치의 잔존이라는 두 개의 향들이 융합되는 지점들은 농촌지역 국제결혼 여성들의 인권의 문제들을 촉발시키는 구체적 계기가 될 수 있다는 것이 우리의 문제의식이다.

---

27) 보다 정확히 말한다면 농촌지역의 근린지역에서 남성들과 결혼할 여성의 숫자가 상대적으로 적으며 도시여성은 농촌총각과의 결혼을 그리 이상적인 결혼으로 생각하지 않는 것이 사회적 통념이다.

지금까지 우리는 농촌지역에서 국제결혼 가족이 형성되는 내재적 요인을 살펴보았다. 한국사회의 남녀 성비 불균형과 농촌지역의 사회적 고립화 양상이 그것이다. 하지만 지금까지 우리가 살펴본 내재적 요인만으로 농촌지역에서의 국제적 결혼 가족이 형성되는 것은 결코 아니다. 그것은 하나의 유인력(attraction)으로 작용할 뿐이다. 다음 절에서 우리는 또 다른 유인력으로 외재적 요인, 즉 ‘이주의 여성화’에 대해서 보다 구체적으로 살펴볼 것이다. 농촌지역에서 국제결혼이 형성되는 내재적 요인과 외재적 요인의 매개 항(項)은 바로 세계화이다. 한국가족의 구조적 변동의 한 유형으로서의 농촌지역 가족구조의 급격한 변동은 세계화라는 전 지구적 변환과의 조우(遭遇)를 통해 농촌지역에서의 국제적 결혼가족을 형성하게 된다.

### 3. 농촌지역 국제결혼가족 형성의 외재적 요인 : 이주의 여성화

아래의 <표 3-4>는 지난 5년 동안의 국제결혼 여성의 출신국가의 연도별 추이를 나타낸 것이다. 아래의 표에 따르면 지난 5년 동안 출신별 국가별 국제결혼 비율이 가장 많이 증가한 국가는 중국과 베트남이다. 특히 중국은 2005년 현재 전체 국제결혼 31, 180건 가운데서 20, 635건으로 전체의 66%를 차지한다. 베트남은 5, 882건으로 전체의 18%를 차지한다. 또한 필리핀은 997건으로 전체의 3%, 그리고 몽고는 561건으로 1.7%를 차지한다. 이들은 모두 한국보다 경제력이 낮은 동아시아의 국가이다.<sup>28)</sup> 우리는 이와 같은 현상이 발생하는 사회적 맥락을 어떻게 이해할 수 있을까?

28) 단 여기서 4%를 차지하고 있는 일본은 제외된다. 중국과 베트남 출신의 국제결혼 여성의 비율이 증가하고 있는 구체적인 이유에 대해서 우리가 잠정적으로 추론할 수 있을 뿐이다. 중국출신 국제결혼 여성의 비율이 증가되는 배경에는 아무래도 조선족들이 다수의 비율을 차지하고 있을 것이라 짐작된다. 한편, 베트남 출신의 베트남 출신의 국제결혼 여성의 비율이 증가하고 있는 구체적인 이유는 최근의 개방화/산업화의 물결의 영향이 큰 것으로 여겨진다. 하지만 이러한 우리의 추론은 잠정적일 뿐이다.

〈표 3-4〉 국제결혼 여성의 출신국가의 연도별 추이

	수록기간	2005	2004	2003	2002	2001
계	2001 ~ 2005	31,180	25,594	19,214	11,017	10,006
일 본	2001 ~ 2005	1,255	1,224	1,242	959	976
중 국	2001 ~ 2005	20,635	18,527	13,373	7,041	7,001
미 국	2001 ~ 2005	285	344	323	267	265
필 리 핀	2001 ~ 2005	997	964	944	850	510
베 트 남	2001 ~ 2005	5,822	2,462	1,403	476	134
태 국	2001 ~ 2005	270	326	346	330	185
러 시 아	2001 ~ 2005	236	318	297	241	157
몽 고	2001 ~ 2005	561	504	318	195	118
기 타	2001 ~ 2005	1,119	925	968	658	660

자료 : 통계청 2006년도 인구동태조사(단위 : 건)

직접적으로 이야기하자면, 동아시아의 제 3세계 국가들의 여성들<sup>29)</sup>과 한국의 남성들의 결혼비율들이 지속적으로 증가하는 이유는 ‘이주의 여성화’라는 변수의 영향이 강하다. 1990년대에 접어들면서 아시아 지역에서의 ‘이주의 여성화’는 두드러진 현상이 되었는데, 이는 ‘글로벌 자본주의’로 표상되는 현 시기의 세계화가 만들어낸 하나의 효과로서 이해되어야 한다.<sup>30)</sup> 글로벌 자본주의는 생산, 노동, 서비스, 국가, 시장의 영역을 초월하는 ‘전 지구적 화폐자본’과 ‘경계 없는 이동성’을 특징으로 하는 자본주의적 생산양식의 새로운 양태이다. 하지만 글로벌 자본주의는 필연적으로 경제적 자원의 불평등한 분배를 전제로 한다. 때문에 동아시아 지역에 거주하는 제 3세계의 여성들은 자신의 국가보다 상위의 경제적 위치에 있는 나라로의 ‘비자발적 이주’를 할 수밖에 없는 상황에 직면하게 된다.

29) 여기서 중국을 제 3세계 국가로 범주화 시킬 때에 난점이 발생한다. 그럼에도 불구하고 도식적으로 이야기한다면 한국보다 경제적으로 후발적 위치에 있는 나라들을 이 연구에서는 범주화시키고자 한다.

30) Zlotrik, Hania(2003) ; 김민정 외(2006). 여기서 사용되는 ‘이주의 여성화’란 이주하는 여성의 수가 증가되는 현상인 동시에 근대화가 진행되면서 유지되기 힘든 특정한 성별 노동 분업이 보다 가난한 국가 출신의 여성 이주를 통해 지속되거나 새로운 형태로 강화되는 현상을 의미한다.

세계화는 글로벌 자본주의의 지리적 불평등 구조에서 하층계급에 위치한 나라의 경제구조에 대한 압박을 투사시키는 한편, 선진국에서의 가사 서비스를 보충하는 하나의 서비스 시장을 그들 국가에게 만들어준다. 아시아 출신 여성들은 선진국에서 새롭게 형성된 서비스 시장에서 자기 자신을 하나의 서비스 상품으로 동일시한다. 하지만 역설적이게도 이렇게 벌어들인 수입은 그들 자국의 경제성장을 원조하는 기형적 구조를 만들어낸다.<sup>31)</sup> 지리적 불평등 구조로서의 세계화가 마련해 준 ‘이주의 자율성’, ‘지리적 이동성’은 역설적이게도 제 3세계 국가의 여성들에게는 또 다른 의미에서의 포획장치로 작동하게 된다. 그들의 개인적 욕망은 민족국가의 부와 번영, 그리고 세계화의 효과를 통해 영화를 누리는 특권적 세력의 욕망에 포획되는 것이다. 때문에 ‘지리적 이동성’은 여전히 그들을 자신의 현재적 상황에 정박하게 하는 통제·배제·억압의 그물망으로 인식된다.

국제결혼의 경우에서도 이와 같은 논리는 동일한 구조로 반복된다. 결혼은 제 3세계 이주노동여성들이 이주노동이 법적 제한을 받는 경우에 합법적으로 한국사회에 정착할 수 있는 우회로이다. 이 경우에 결혼은 사랑이라는 범주를 통해 형성되는 것이 아니라 하나의 매매(賣買)의 조건으로 형성된다.<sup>32)</sup> 농촌지역의 국제결혼도 마찬가지로의 양상이다. 농촌지역민들의 세대존속을 위한 강한 욕망은 제 3세계 국가의 여성들과의 국제결혼이라는 피치 못할 상황을 초래한다. 또한 제 3세계 국가 여성들은 자신의 가족이 처한 경제적 궁핍함을 벗어나기 위해 어쩔 수 없이 하나의 경제적 교환관계<sup>33)</sup>로 성립되는 결혼을 선택하게 되는 것이다. 신부를 수입해야만 하는 불가피한 상황에 처한 농촌의 총각들은 경제적 교환의 대가로 제 3세계 여성들을 하나의 상품(commodity)으로 전유(appropriation)하게 된다. 이에 반해 수입되는 제 3세계 여성들은 농촌지역의 총각들이 자신이 떠난 가족의 생계를 책임져줄 것이라는 피

31) 예를 들면 선진국에서의 돌봄 노동이 필요한 가정이 있다면 후진국에서의 여성 노동력이 선진국여성의 자리를 대신하게 된다. 이러한 상황에서 그들은 글로벌 자본주의 혹은 국제적 노동의 지리적 분업화의 양상에서 자신의 노동력이 하나의 성적 상품으로 환원되는 경험을 하게 된다. Parrenas(2000)는 노동의 국제적 분업화에서 어떻게 여성 이주 노동자들이 계급화 되는지를 필리핀 국제 이주 여성 노동자들이 선진국의 중산층 계급의 가족에서의 돌봄 노동의 예를 통해 증명하고 있다.

32) 지난 몇 년 동안 조선족 여성들이 한국남성과 위장으로 결혼하여 불법취업을 통해 한국에서 생계를 이어가는 경우가 대표적인 예라고 할 수 있다.

33) 여기서 우리가 경제적 교환관계라고 표현한 것은 결국 매매혼(賣買婚)을 지칭한다.

상적 기대감을 갖게 된다. 이른바 ‘환영(illusion)으로서의 거래’가 형성되는 것이다. 이 경우에 가족관계에서 사랑이라는 보편적 범주를 하나의 미적 범주로 승화시키는 제도적 장치로서의 결혼은 ‘사랑 없는(loveless) 환상거래’로 전락해 버린다.

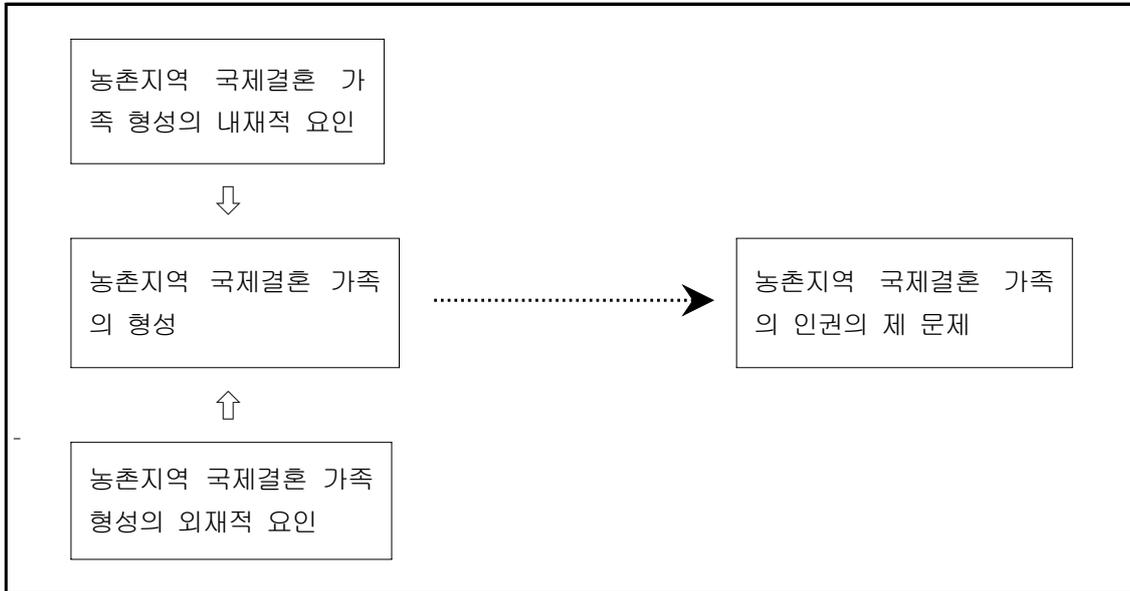
지금까지 우리는 농촌지역 국제결혼 가족이 형성되는 사회구조적 맥락에 대해서 살펴보았다. 우리가 앞서 살펴보았듯이 이는 내재적 요인과 외재적 요인으로 구분된다. 내재적 요인에는 한국사회에서 심각한 문제가 되고 있는 남·녀 성비 불균형과 농촌지역의 사회적 고립화 현상이 포함된다. 이러한 내재적 요인 때문에 농촌지역의 결혼 적령기에 있는 미혼 남성들은 근린 지역과 도시에서 신부들을 충원할 수 없게 되었다. 이는 외국에서 신부를 수입할 수밖에 없는 불가피한 상황을 초래한다. 이러한 불가피한 상황은 세계화의 지리적 이동성이라는 매개 항(項)을 통해 외재적 요인에 접속된다. 외재적 요인으로는 동아시아의 제 3세계 국가 여성들이 처한 경제적 상황에 많은 영향을 받는다. 그들은 자신의 가족의 생계를 책임지기 위해 해외로 떠밀려 갈 수밖에 없는 상황에 직접적으로 노출된다. 이러한 상황이 이른바 ‘이주의 여성화’를 초래하게 되는 것이다. 하지만 그들은 사랑이라는 가족체계 내에서의 보편적 범주를 통해 결혼에 이르는 것이 아니다. 농촌지역 미혼 남성들의 세대존속을 위한 욕망은 제 3세계 여성들의 가족의 생계유지라는 욕망과 접속된다. 이를 통해 하나의 ‘사랑 없는(loveless) 환상거래’로서의 국제적 결혼이 성립하는 것이다.

그렇다면 지금까지의 우리의 논의를 다음의 <그림 3-1>과 같이 도식화할 수 있을 것이다. 농촌지역에서 국제적 결혼이 형성되는 사회구조적 맥락에는 앞서 우리가 살펴보았듯이 내재적 요인과 외재적 요인으로 구분될 수 있다. 이 두 가지 요인들의 상호적 접합을 통해 농촌지역 국제결혼 가족이 형성된다. 그리고 그렇게 형성된 농촌지역 국제결혼 가족의 영역 안에서 인권문제와 관련된 갖가지 상호적 관계들의 그물망들이 형성된다.

우리는 다음 장(章)에서 농촌지역 국제결혼 가족 여성이 처한 인권적 상황을 구체적으로 분석하고자 한다. 문화적 차이, 정체성의 차이, 언어적 차이, 의사소통의 어려움, 생활 습관들의 차이 등은 모두 자본주의 세계 경제 내에서의 서로 다른 지문화권(geo-cultural sphere)에 속했던 행위주체들이 상호적 관계들을 설정하면서 파생된 것들이다. 이러한 차이들이 만들어내는 사회적 의미들의 단층의 복잡한 맥락에서 혼용될수록 농촌지역 국제결혼 여성들의 인권과 관련된 제 문제의 양상들도 보다 복잡한 방식들을 취한다. 이러한 과정에서 행위주체들은 ‘동화’(assimilation)와 ‘배제’

(exclusion)라는 양극에서 하나의 극점으로 회귀하려는 강한 욕망에 사로잡히게 된다. 우리는 다음 장에서 이것이 표면화되는 구체적 맥락들에 대해서 살펴보고자 한다.

〈그림 3-1〉 농촌지역 국제결혼 가족 형성의 도식화



#### IV. 농촌지역 국제결혼 여성의 유입과정에서의 여성인권의 문제

우리는 제2장에서, 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’가 한국사회의 역사·문화적 특질과 접합되는 과정에서 제기되는 인권문제들, 그리고 세계화와 동시에 일어나는 한국 가족의 변화로 인해 새롭게 제기되는 제 문제들을 중심으로 농촌 국제결혼가족을 분석할 것이라 예고한 바 있다. 따라서 이 장에서는 농촌지역 국제결혼가족이 겪고 있는 다양한 사례들을 앞의 논의들에 기반하여 살펴볼 것이다.

# 1. 국제결혼 이주여성의 유입과정

## 1) 국제결혼의 동기

국제결혼 중에서도 특히 농촌지역으로 국제결혼을 하여 이주하는 여성들의 대부분은 경제적 원인에 그 동기를 두고 있다. 일부는 자신의 삶을 새로이 개척해보고자 국제결혼을 결정하는 경우도 있지만 대부분은 현지 가족들의 경제적 상황에 떠밀려 어쩔 수 없이 국제결혼을 하게 되는 경우가 많다. 다음은 한국염의 연구(2004)에서 드러난 18세의 베트남 소녀 몽의 사례이다.

옆집에 사는 이모가 한국에 가면 편히 살 수 있고 목돈도 준다면 한국 사람에게 결혼시키라고 하자, 몽의 부모는 그녀의 애인과 헤어지게 하고 거부하는 몽에게 돈을 이미 받아 어쩔 수 없으며 위반할 시 벌금을 물어야 한다며 강제로 밀어붙였다. 결국 강제로 선을 보는 자리에 나간 몽은 다음 날에 결혼하고 한국으로 왔다.

이렇듯 집안 형편으로 인해 떠밀리듯 결혼하는 경우 뿐 아니라 새로운 삶을 개척하고자 결혼하게 되는 경우 또한 공통적으로 경제적 동기에 기인하고 있다.<sup>34)</sup> 이것은 여성이 자발적으로 결정하기 이전에 이미 그들을 둘러싸고 있는 구조적 불가피성으로 비롯한 수동적 결과로서, 이러한 비자발적 이주는 세계화·자본주의화와 접합되어 이미 ‘비즈니스’화 된 국제결혼알선업체 및 브로커를 매개로 한 매매혼적 성격을 가중시킨다.<sup>35)</sup> 이미 우리의 일상생활 곳곳에서 찾아볼 수 있는 국제결혼 정보업체의 광고는 그러한 국제결혼의 매매혼적 특성을 단적으로 보여준다.<sup>36)</sup>

---

34) 단, 통일교 사업에 따른 종교적 동기로 인한 국제결혼도 상당수 존재한다. 일본여성들의 이주 사례가 그 대표적인 예인데, 이들에게서 나타나는 문제는 대다수의 ‘농촌지역 국제결혼가족’에서 일어나는 문제들과 상당부분 중첩하지만 동시에 분명히 다른 부분도 존재하므로 여기에서는 현재 팔목할 증가를 보이고 있는 비종교적 동기로 인한 국제결혼 사례를 중점적으로 보기로 한다.

35) 국제결혼은 국제결혼 정보업체 뿐 아니라 통일교를 통한 집단 결혼 형태, 개인브로커, 또는 드물게 지방자치단체에서 추진하는 경우도 있다. 그러나 최근 5년간 급격히 증가한 국제결혼은 정부 허가를 받지 않고도 정보업체를 운영할 수 있도록 법이 개정되고 난 후 각종 알선업체가 난립하기 시작한 것과 관련이 크다.

36) “베트남 처녀와 결혼하세요. 초혼, 재혼, 장애우 환영·경비 후불제” “절대 도망가지 않습니다” : 이와 같은 광고는 굳이 찾지 않더라도 이제 거리에서 흔하게 볼 수 있는 현수막이다. 이러한 국

## 2) 알선업체를 통한 국제결혼 성사과정과 비용

최근 증가하고 있는 국제결혼은 결혼정보회사와 개인브로커 등과 같은 ‘결혼시장’을 통한 것이 대부분이며, 즉 이러한 결혼에서는 매매혼적 양상이 두드러지게 나타난다.<sup>37)</sup> 이는 국제결혼의 상세한 진행과정을 통해서 보다 자세히 확인할 수 있다. 지난 2003년 《한겨레 21》에서 취재했던 국제결혼 알선업체에 의한 베트남에서의 국제결혼 성사 과정<sup>38)</sup>을 보면, 아가씨 한 명을 결혼시키기 위해 3단계의 브로커가 개입하고 있다. 마을에서 아가씨들을 ‘걸어오는’ 브로커, 그들에게 숙식과 예절·언어교육<sup>39)</sup>을 제공하는 브로커, 마지막으로 중매업체들과 연결해주는 브로커다. 이 현지 브로커들은 점조직처럼 움직이며 대만 및 한국 중매업체에 아가씨들을 제공한다.<sup>40)</sup>

이렇게 브로커들에 의해 ‘상품’으로서 준비된 아가씨들을 만나러 오는 ‘구매객’들의 방문은, 상상을 초월하는 숨 가쁜 일정으로 치러진다. 도착하기 전 결혼정보회사들에 의해 사진, 동영상 등을 통해 아가씨들을 확인한 남성들은 베트남에 도착한 첫날 ‘맞선 → 계약서 작성 → 합방’의 일정을 모두 소화해야만 한다. 남자 한 명의 맞선 상대로 나오는 베트남 여성의 수는 대략 150여명이며, 맞선 시간은 약 3-40분에 불과하다. 마음에 드는 아가씨를 고르고 합방한 커플은 다음날 속공으로 결혼식과 피로연을 치른 뒤, 남성만이 한국으로 돌아간다. 45일 후 남성이 2차 출국하여 서류에 사인하고 입국하면, 2개월 후에 신부가 한국에 들어오게 된다.

이러한 국제결혼에 드는 공식적 비용은 상대 여성의 출신국가에 따라 중국이 680만원, 베트남 980만원, 필리핀 750만원, 몽골이 780만원 정도이며 여기에는 모두 200~300만원 정도의 결혼성사비용이 포함되어 있다. 이 중 신랑들이 지참금 명목으로 신부에게 주는 돈의 70%를 3단계의 브로커들이 수수료로 떼어가기도 한다.

---

제결혼 정보업체들의 인권침해적 광고는 이제껏 별다른 제재를 받지 않다가 아주 최근에 이르러서야 국가인권위원회에 진정서가 제출되었다. 《문화일보》. 2006. 7. 11일자 신문.

37) 통일교를 통한 종교적 동기의 결혼 또한 예외는 아니다.

38) 《한겨레 21》. 2003. 3. 21일자 신문

39) 이 예절·언어교육은 다름 아니라 ‘쇼팽’을 하기 위해 온 남성고객들에게 ‘간택’ 받기 위한 몇 마디와 접대 예절이다.

40) 대만 업체는 한국보다 먼저 들어와 현재 베트남 국제결혼의 80%를 장악했다고 한다. 대만에서의 ‘매매혼’적 성격을 띤 국제결혼은 한국보다 이미 몇 년 전에 크게 문제된 바 있다.

## 2. 국제결혼 과정에 있어서의 문제점

### 1) 여성에 있어서의 경제적 교환관계와 매매혼적 특성들

이러한 국제결혼으로 내몰리는 여성들은 대부분 특별히 예외적인 경우를 제외하고는 가족의 생계비를 다달이 송금한다거나 또는 부모가 일시불을 받는 조건 하에 비자발적으로 받을 들여놓게 된다. 이들이 ‘결혼’을 팔게 되는 것은 노동비자를 얻어 외국에 나가기 위해서는 막대한 브로커 비용이 들지만 결혼의 경우 따로 자본이 들지 않기 때문이다. 그러므로 제삼세계 여성들과 한국남성들 사이의 국제결혼은 이주와 인신매매 경계선 사이에 놓여있게 된다.

국제결혼 과정에서 이 여성들에게는 남편을 선택할 권한도, 맞선을 거부할 권한도 없다. 그들을 구매하러 온 남성의 앞에 진열되고, 또 다시 다른 남성의 앞에 진열되러 떠나는 것이다. 이와 같은 국제결혼에서의 남성과 여성의 일방적 관계는 여성이 결혼수속을 밟아 한국에 들어온 이후에도 지속되며, 이로 인해 언제까지나 ‘구매되었다’는 꼬리표를 달게 된다.

### 2) 남성에 있어서의 경제적 교환관계와 매매혼적 특성들

소위 구매를 ‘하는’ 입장인 남성 역시 이러한 불평등한 구조의 피해자이다. 업체에 의한 일방적이고 강압적인 국제결혼 과정은 남성들에게 ‘매매혼’을 강요당하게 만든다. 일반적인 결혼 정보업체에서와 같이 남성과 여성의 조건과 요구를 검증하고 가장 합당한 사람을 연결시켜주는 일은 이러한 ‘속도전’의 시스템에서는 불가능하다. 진열된 상품을 놓고 단 3-40분 만에 배우자를 결정해야 하는 방식에서 드러나는 비인간성은 ‘사러’ 오지 않고 ‘만나러’ 온 사람에게는 모독적으로 받아들여진다.<sup>41)</sup>

한 시사 프로그램에서 베트남에서 막 결혼했다는 한 한국남성은 이런 맞선방식에 대하여 “결혼업체가 잡아놓은 스케줄대로 결혼을 하기는 했지만 내가 부인에 대해 알고 있는 건 나이와 이름뿐이다.” 라고 불만을 터뜨렸다.<sup>42)</sup>

또한 결혼이 급한 남성들을 대상으로 사기가 횡행하기도 한다. 입국 후 여성을 도망치게 한 후 다시 결혼시키는 수법을 통해 이중·삼중으로 선수금을 뜯어내기도

41) 《한겨레 21》. 2003. 3. 21일자 신문

42) MBC. 《PD수첩》. 2003. 4. 15자 보도 내용

하며, 여성의 프로필을 속이기도 한다.<sup>43)</sup> 위장결혼을 통해 여성들을 입국시키는 취업 알선업체도 있다.<sup>44)</sup> 이러한 일부 업체를 통한 사기결혼 사례가 알려지면서 남성들의 외국인 신부에 대한 경계심이 증폭되고, 이것은 결혼을 해 입국한 이주여성들에 대한 처우에 부정적 영향을 미쳐 또 다른 인권침해를 발생시킨다.

### 3) 결혼중개업체와 언론에 의한 여성의 인격모독

남성들의 경우, 신분은 묻지도 않고 나이는 물론 자녀의 유무도 상관없이 없지만 여성들의 경우는 다르다. 처녀를 선호하며, 그들을 홍보하는 데에 있어서 가부장적이고 모성애가 강하며 시집에 순종하는 가부장적 여성 이미지를 상업화하고 있다.<sup>45)</sup>

43) 다음은 《한겨레 21(2003. 3. 21.)》에서 나타난 사례이다. 서울 동작구 사당동에서 자영업을 하는 최아무개(42)씨는 국제결혼을 두 번 했으나 두 번 다 실패했다. 2001년 7월 L업체를 통해 결혼한 러시아 여성 안나(26)는 한국에 온 뒤로도 계속 업체 사무실을 드나들었다. 업체와 짜고 국제결혼을 원하는 남자들과 맞선을 본 것이다. 안나를 내세워 선수금 뜯어낸 뒤 다른 여자와 소개시키려는 전형적인 사기행각이었다. 안나와 함께 한국에 온 친구 알료나는 결혼 뒤 도망치는 수법으로 이중삼중 결혼을 했다. 최씨의 신고로 두 여성은 강제출국 당했고 L업체는 문을 닫았다. 그해 12월 최씨는 실패를 만회하기 위해 또다시 국제결혼을 시도했다. G업체를 통해 조신한 처녀라고 소개받은 카자흐스탄 출신의 고려인계 나타샤(23)를 만났다. 현지에서 데이트도 충분히 하고 신부 가족의 축복을 받으며 결혼식도 치렀다. 한국에 와서 살던 나타샤가 어느 날 불쑥 이렇게 말했다. “나 한국에서 1년 산 적 있어” 난데없는 한국말에도 놀랐지만 경력을 속였다는 사실에 최씨는 배신감을 느꼈다. 결국 5개월 만에 나타샤와 이혼했다.

44) 이는 SBS. 《그것이 알고 싶다》의 2003년 2월 8일 방영분에서 발췌한 내용이다. 국제 결혼업체를 통해 맞선을 보고 3개월 전 한국으로 입국한 우즈베키스탄 출신의 신부들이 결혼한지 3개월도 안 되어 사라졌다. 사라진 세 명의 여성을 추적한 결과, 그들은 우즈베크로 돌아가지 않고 외국인 클럽에서 근무 중인 것으로 밝혀졌다. 그리고 그들의 취업에는 우즈베크 출신의 알선책이 개입되어 있었다. 남편들은 체류비자를 1년으로 연장한 바로 다음날 집을 나갔다는 점과 결혼생활 동안 가사는 물론 잡자리도 거부했던 것으로 미루어 애초에 돈을 벌 목적으로 자신들을 이용했다고 울분을 터뜨렸다.

45) 다음광고는 각국의 여성에 대한 국제결혼 광고문이다(한국염, 2005).

\* 필리핀 여성의 경우

- 영어권이므로 2세 영어교육에 유리하다.
- 카톨릭 국가이므로 헌법에 이혼이 금지되어 있으므로 이혼이라는 단어 자체가 생소하다. 따라서 한 번 시집을 오면 평생 남편과 자식을 위하여 일부종사한다.
- 필리핀 신부의 장점은 옛날 우리 신부네처럼 순종, 복종한다는 것이다.

\* 베트남 여성의 경우 (1차 출처 : 인터웨딩 인터넷)

- 베트남 여성은 우리나라 사람과 똑같은 피부를 가지고 있으며, 얼굴형이 비슷하여 2세에도 전혀

이러한 업체의 전략은 이주여성에 대한 왜곡된 이미지를 상업화함으로써 이주여성의 인권을 침해하고, 결혼하는 남성들로 하여금 그릇된 선입견과 기대를 갖도록 하여 이는 결혼 이후에도 가정불화로 이어지게 된다.

이 외에도, 지난 4월 국내 일간지에 실린 국제결혼 르포기사<sup>46)</sup>가 베트남 여성을 비하했다는 이유로 물의를 일으키기도 했다. 기사내용 뿐 아니라, 예비신부들의 얼굴을 모자이크하지 않고 사진을 실은 데다 ‘한국 왕자님, 저희를 데려가 주세요’ 라는 사진 설명이 베트남 현지여론을 더욱 악화시켰다. 베트남 여성들을 ‘희망의 땅’ 한국에 가기 위해 애타게 신랑들의 선택을 기다리는 모습으로 묘사함으로써 여성들을 비하하고 인격을 모독했다는 것이다.<sup>47)</sup> 업체의 국제결혼 이주여성에 대한 그릇된 상업적 이미지 양산과 언론의 왜곡 보도 가능성은 결혼정보업체에 의해 이루어지고 있는 매매혼적 국제결혼의 문제점을 반영할 뿐 아니라 더욱 증폭시킬 위험이 있다.

---

문제가 없다.

- 베트남 여성은 대부분 가냘픈 몸매에 하체가 길어 더 날씬하게 보이며, 청순한 느낌을 주고 언제나 웃는 얼굴로 사람을 대한다.
- 베트남 여성은 유교를 바탕으로 교육받아 어른을 잘 공경하고 3대와 한 집에 사는 가정이 많으며 대가족제도에 잘 적응되어 시어머니와 시댁식구 간의 문제가 거의 없다.
- 베트남 여성은 모성애가 매우 강하여 아이를 낳으면 성인이 되도록 돌보아주며 자녀를 위해서는 무슨 일도 해낼 수 있는 여성들이다.
- 베트남 여성들은 남편 될 사람들의 나이차에 크게 구애를 받지 않으며, 특히 한국남성들은 베트남 남성들보다 젊어 보이기 때문에 거의 문제가 되지 않는다.
- 베트남 여성은 오랜 전쟁을 겪은 나라이기 때문에 가족의 소중함을 알고 특히 남편에게 순종적이며, 남편의 뜻을 잘 따르는 편이다.
- 베트남 여성은 아직도 때 묻지 않은 순결한 여성이 많다.

46) 《조선일보》. 2006. 4. 21. “베트남 처녀들 ‘희망의 땅 코리아로’”

47) 이 기사는 한국의 한 주간지 소속 베트남 통신원이 베트남어로 번역하여 2006년 4월 25일자 현지 신문에 기고해 1면 머리기사로 게재됐다. 베트남 정부는 이후 현지 한국대사관을 통해 “일부의 국제결혼 사례에서 불미스러운 일이 있었을 수 있으나 해당 기사는 전반적인 한-베트남 국제결혼에 대해 편견을 갖고 자극적으로 보도해 결과적으로 베트남 여성들을 비하했다”고 항의했으며, 특히 베트남 여성연합회는 27일 긴급회의를 열고 “한국의 총리실과 여성부 등 정부기관은 물론 각 여성단체와 비정부기구(NGO) 등에 이 같은 인격모독적인 행동을 중단할 것을 촉구하는 건의서를 발송하기로 했다”고 밝혔다. 베트남의 주요 언론 홈페이지에는 한국인을 비난하는 글이 수없이 올라왔다. 《동아일보》. 2006. 4. 29.

#### 4) 허위정보의 제공

보건복지부는 2004년 12월-2005년 6월에 한국 남성과 결혼한 뒤 이민 온 외국 여성 945명을 대상으로 실시한 생활실태조사 결과를 13일 발표했다. ‘남편에 대한 사전 정보가 사실과 다르다’고 응답한 여성(20.8%)에게 사실과 다른 항목을 복수로 고르게 했더니 ‘성격’(57.1%)이 가장 많았다. 다음은 ‘소득’(47.7%) ‘재산’(34.2%) ‘직업’(33.3%) ‘가족 관계’(29.7%)의 순이었다.<sup>48)</sup> 결혼정보업체들은 고정적인 일자리가 없는 일용노동자나 미장으로 일하는 남성을 건설업에서 일한다고 직업을 속이는 식으로 여성들에게 허위정보를 제공하며, 이렇게 결혼한 여성들은 막상 한국에 와서는 사기 당했다는 느낌을 받게 된다(한국염, 2005).<sup>49)</sup>

허위정보를 제공 받는 것은 남성들도 다르지 않다. 업체간의 경쟁이 치열해지자 일부 국제결혼업체에서 남성들의 시선을 끌기 위해 결혼 신청을 하지도 않은 여성의 사진을 자신들의 인터넷 사이트에 올리거나 하면, 심지어는 포르노사이트의 여자 사진을 복사해 올리는 어처구니없는 경우까지 생겨나고 있다.<sup>50)</sup> 남성은 신부의 개인 신상에 대해 잘 알 수 없거나, 업체가 제공한 허위정보만을 믿고 결혼하게 된다.

이렇게 서로 잘 알지 못하는 상태에서 업체의 불확실한 정보만을 믿고 결혼한 남녀는 결혼 이후 갈등을 빚게 된다. 이로써 발생하는 문제들에 대해서는 이어지는 5장에서 자세히 논하게 될 것이다.

---

48) 《동아일보》. 2005. 7. 15.

49) 다음은 《한겨레 21(2003. 3. 21.)》에 보도된 사례 중 하나이다. 한 설비업체에서 현장소장으로 일하는 오씨는 2002년 9월 그 업체를 통해 우즈베키스탄으로 가 선을 보았다. 지금 부인인 안나(24)를 앞에 두고 소개자는 오씨에 관해 “연봉 6천-7천 달러를 벌고 재산도 많은 실업가며, 안나가 원하면 방송사 리포터로 만들어줄 수 있다”는 거짓말을 했다. 오씨가 항의하자 소개자는 “그렇게 소개해야 여자가 안심한다”고 내들었다.

50) SBS, 《그것이 알고 싶다》. 2003. 2. 8.

## V. 농촌지역 국제결혼가족 여성의 인권침해 현황

앞서 우리는 결혼정보업체를 통한 국제결혼 진행과정을 중심으로 현재의 국제결혼이 지닌 매매혼적 특성과 이주여성의 유입과정에서 드러나는 제 문제를 살펴보았다. 이 장에서는, 앞에서 나타난 문제점들과 더불어 제2장과 제3장에서 논했던 근대적 인권이 갖는 ‘가상적 보편성’의 문제, 한국의 문화적 특수성, 그리고 현대에 들어서 새롭게 제기되는 인권문제가 어떻게 복합적으로 나타나고 있는지를 농촌지역 국제결혼가족의 인권침해 현황을 바탕으로 분석한다.

우리는 다음과 같은 순서로 논의를 진행할 것이다 : 1) 먼저, 대부분의 국제결혼이 경제적 동기에 기인하며 가정불화에 있어서 경제적 원인이 큰 것을 고려하여 농촌지역 국제결혼가족의 빈곤문제에 대해 고찰하고, 2) 가정 내에 나타나는 이주여성에 대한 폭력을 살펴볼 것이며, 3) 한국의 가부장적 이데올로기가 이주여성에 대해 어떻게 작용하고 있는지 분석한 후, 4) 세계화·다문화의 시대에 ‘한국적’이라는 보편성의 억압이 어떻게 소수자인 이주여성의 인권을 침해하는지를 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’와 관련하여 이야기한다.<sup>51)</sup>

### 1. 경제적 빈곤의 환원구조

전술하였듯, 현재 이루어지고 있는 국제결혼의 대다수는 경제적인 동기로 이루어진다. 그러나 결혼정보업체가 허위정보를 제공함에 따라 입국한 이주여성은 경제적으로 만족되지 못하는 상황이 빈번하게 발생한다.

설동훈의 연구(2005)에 의하면, 최저생계비를 기준으로 했을 때 여성 결혼이민자 가구의 절대다수인 52.9%가 최저생계비 이하의 가구소득을 가지고 있는 것으로 나타났다. 또한 전체 여성 결혼이민자 가구 중 경제적 이유 때문에 끼니를 거른 경험을 한 경우는 15.5%에 다다라, 국제결혼가정 빈곤문제의 심각성을 단적으로 보여준다.

식생활 뿐 아니라 주거문제 역시 심각하다. 현재 살고 있는 주택에 대해 불만을 가지고 있는 경우가 24.3%에 달해 4가구 중 1가구는 현재 주택에 대해 만족하지 못하는 것으로 나타났다. 구체적으로 불만의 내용을 보면 화장실 등 기본적인 부대시

---

51) 이러한 문제점들은 현실에서 각기 분리되어 나타나는 것이 아니라 혼용되어 복합적인 양상으로 나타나므로 위와 같은 분류에 대해서는 다소 논란의 여지가 있을 수 있다.

설 등에 대한 불만이 가장 큰 것으로 파악되어, 다수의 여성 결혼이민자 가구가 기본적인 주거 및 식생활을 제대로 영위하지 못하고 있다는 것을 알 수 있다(설동훈 외, 2005).

그 뿐만 아니라, 이주여성들은 남편이 결혼하기 위해 진 빚을 갚느라 값싼 노동력으로 일터로 내몰리기도 한다.<sup>52)</sup> 이때, 결혼을 통해 입국한 이주여성에게는 노동권이 부과되지 않으므로 저임금으로 불법 취업해야 하는 문제가 함께 발생한다. 이주 여성의 임금 및 집안의 모든 재정은 시어머니 혹은 남편에 의해 관리되며, 여성에게는 자율권이 주어지지 않는 것이 일반적이다.

이주여성들은 결혼 전의 기대와 다른 현실과 인해 결혼생활에 불만을 느끼게 되며, 이에 따라 여성이 떠날 것을 우려하는 남편들이 아내의 여권을 압류하거나 폭언·폭행을 휘두르는 사례들이 발견되었다. 이와 같은 빈곤으로 인한 국제결혼가족의 갈등은 결혼의 발생 시점부터 내재되어 있는 근본적 문제이다. 앞서 3장에서 밝혔듯, 근대화 과정 이후 심화된 도농간의 격차와 농촌의 사회적 고립화는 농촌지역의 사회·경제적 낙후성과 교육·문화시설의 부족 등의 문제를 불러왔고 즉 국제결혼을 증가시키는 내재적 요인 중 하나로 기능하였다. 반면 신자유주의적 자본주의 세계화와 더불어 증가한 여성이주는 국제결혼 증가의 외재적 요인이었다. 경제적 동기에 의한 이러한 여성의 국제적 이주는, 한국 농촌사회가 지닌 경제적 문제와 맞물려 국제결혼을 형성하게 되었으나, 필연적으로 갈등을 일으킬 수밖에 없는 것이다.

그리고 이러한 경제적 갈등에서 비롯된 상호간의 몰이해와 의심, 불만은 한국사회의 남성중심주의와 연관되어 가정 내의 폭력을 야기한다.

## 2. 일상적 가정폭력의 구조화

매년 3만 명에 달하는 국제결혼 이주여성들은 가정폭력에 무방비로 노출되어 있다. 보건복지부가 2005년 여성 결혼이민자 945명을 상대로 실시한 한국체류 실태조사에 따르면, 한국 가정에서의 언어폭력 경험자가 31%, 신체적 폭력을 당했다는 사람이 14%에 달했다.<sup>53)</sup> 같은 해 광주 ‘여성의 전화’ 조사에서는 이 지역에 살고 있는

---

52) 이주여성인권연대의 상담을 받은 이주여성 E씨는 공장에 나가 번 75만원의 월급을 모두 시어머니한테 빼앗겼고, F씨는 “남편 도박빚을 갚아주지 않으면 출입국관리소에 도망갔다고 신고하겠다.”는 가족들의 위협을 받고 있었다. (《문화일보》. 2006. 8. 31.)

외국인 아내 10명 중 4명꼴로 남편의 구타를 당하고 있는 것으로 나타났다.<sup>54)</sup>

《중앙일보》의 2005년 7월 15일자 기사에 보도된 바에 의하면, 중국 동포인 B씨(25)는 5월 중순 생활비 때문에 남편과 말싸움을 했다. 아이를 업은 채 설거지를 하고 있는데 남편이 주먹으로 뒤통수를 때리면서 수차례 머리를 벽에다 박았다. 결혼 2년째인데 남편의 폭력 강도는 점점 세지고 있다.

이러한 폭력의 형태는 언어폭력이 31%로 가장 많았고,<sup>55)</sup> 물건을 던지거나(23.7%), 세계 밀고(13.9%), 구타하는(13.5) 경우도 있었다.<sup>56)</sup> 변태적 성행위를 강요하는 경우도 9.5%였다.<sup>57)</sup> 이렇게 폭행을 당해도 14.4%는 경찰에 신고조차 하지 못한다. 남편이 생활비를 주지 않거나(12.7%), 외출하지 못하게 감금하고(11.2%)<sup>58)</sup>, 본국에 송금을 못하게 하는 경우(7.1%)도 있었다.<sup>59)</sup>

아내에 대한 상습적 구타·성적 학대·인격모독·감금 및 구속과 같은 이주여성에 대한 폭력은 전근대적 한국사회가 갖고 있던 권위주의와 남성중심주의적 특성이 가정 내의 경제적 갈등, 그리고 남편의 아내에 대한 불신과 복합되어 만들어낸 인권 문제이다.

---

53) 《문화일보》. 2006. 8. 31.

54) 《조선일보》. 2005. 3. 21.

55) 이주여성인권연대의 상담에 드러난 사례 중 일부이다. 러시아 여성 A씨는 결혼 뒤 임신이 늦어지자 시어머니와 남편으로부터 ‘비싼 x’, ‘너 데려 오느라 돈 많이 들었다’는 언어폭력을 당했다. B씨는 의처증이 심한 남편으로부터 ‘창녀’란 소리를 듣다 나중엔 “너를 팔아버리고 베트남 여자를 사오겠다”는 극언까지 들어야 했다. (《문화일보》. 2006. 8. 31.)

56) 2003년 4월 15일, MBC 《PD 수첩》에서 남편의 폭력을 피하기 위해 달아나다 베란다에서 추락사한 필리핀 여성 “따따”의 이야기가 방영되었다. 그녀는 이전부터 남편의 심한 욕설과 구타에 시달렸지만, 9남매의 장녀로서 병든 아버지의 약값과 가족들의 생활비를 보태기 위해 필리핀으로 돈을 보내야 했던 현실 속에서 폭력을 휘두르는 남편과의 결혼 생활은 그녀로서는 어쩔 수 없이 받아들여야 하는 현실이었다.

57) 베트남 여성 C씨는 변태적 성관계를 거부하자 구타를 당했고, 머리채를 잡혀 아파트 베란다로 끌려나가 추운 겨울에도 이불 한 장 없이 밤을 보내기도 했다. (《문화일보》. 2006. 8. 31.)

58) D씨는 베트남에서 함께 입국한 친구들과 연락이 완전히 차단되었고 신분증까지 빼앗겼다. 도망칠 우려가 있다는 게 이유였다. (《문화일보》. 2006. 8. 31.)

59) 《중앙일보》. 2005. 7. 15.

### 3. 가부장주의의 동일시에 대한 요구

가정 내에서 일어나는 이주여성에 대한 억압은 위와 같은 폭력문제 뿐 아니라 역할 강요라는 형태로도 나타난다. 우리는 이미 앞에서 한국이 갖고 있던 전통적인 가부장주의가 어떻게 근대화 과정에서 증폭·확대·확산·발전되었는지 살펴보았다. 전근대적 가치인 가부장주의와 함께 한국의 근대적 사회배치에서 가족에게 부여된 사회적영역에서의 재생산 기제는, 근대화 과정을 거치며 구성된 ‘정상적인’ 여성상— 즉 수동적이고 순종적인 여성상에 기초하여 가정 내에서 어머니 혹은 아내로서의 역할을 부여받게 된다.

이 교차지점에서의 농촌지역 국제결혼가족 역시 이러한 여성에 대한 역할 부과(imposition)의 문제를 떠안게 된다. 더구나 결혼정보업체의 광고가 이주여성에 대한 가부장적 이미지를 상품화하고 있는 만큼, 이 ‘외국인 며느리’에 대한 가부장적·남성 중심적 이데올로기의 강요는 심해진다.

대부분의 사람들이 이주여성들의 출신국이 한국보다 낙후되어 있으며, 아직 전근대적인 사고방식을 지니고 있을 것이라 생각하는 탓에 자연스럽게 이주여성에 대해서도 남성에 대해 순종적이며 보수적일 것을 기대한다. 이러한 인식은 여성의 남편 뿐 아니라 사회 일반적으로도 적잖이 퍼져 있음이 확인된다.<sup>60)</sup>

이주여성은 이러한 남성과 시집 식구들의 기대에 억눌리게 되는데, 이를 더 심각하게 만드는 것은 앞서 살펴보았던 국제결혼의 매매혼적 성격이다. 자신이 결혼하기 위해서 든 비용 때문에 남편은 아내를 배우자로 대하기보다 소유물처럼 취급한다. 이주여성들이 자주 듣게 되는 말 중 하나가 ‘너는 내가 돈 주고 사왔으니까 내 말을 잘 들어야 한다’라는 말이라고 한다. 즉 이주여성은 동등한 반려자로서라기보다 며느리, 성적 파트너, 2세의 생산과 육아 등의 가부장적 성역할을 기대 받게 된다(한국염, 2006).

필리핀 출신으로 한국 남자와 결혼한 A(26·전북 장수군) 씨는 첫딸을 가졌을 때

---

60) 다음은 가장 최근 인터넷 블로그 포털 《이글루스(EGLOOS.COM)》에서 블로거들의 논쟁을 촉발시켰던 포스팅 중 일부이다. “농담 삼아서 베트남처녀 얘기를 하면서 농촌총각이 아니라 우리도 진짜 동남아 여자랑 결혼해야겠다고 술자리에서 얘기하는데 사실 바른말 아닌가, (중략) 그냥 지르는 말 한마디 해보자면 ‘한국여자’ 만나서 골치 썩느니 착한 동남아여자를 만나는 게 정말 좋겠다는 생각을 해본다.”

심한 입덧과 난산으로 고생했다. A씨는 “더 이상 아이를 갖고 싶지 않지만 남편과 시어머니가 ‘아들을 꼭 낳아야 한다’고 종용해 어떻게 해야 할지 모르겠다.”고 말했다. (《동아일보》. 2005. 7. 15.)

이주여성들이 이러한 가부장적 역할 기대에 대해 한국 여성들보다 소극적이고 수동적으로 대처할 수밖에 없는 것은 첫째, 언어적 문제로 제대로 의사소통이 어렵기 때문이며, 둘째, 낯선 사회에 고립되어 있기 때문이고, 셋째, 결혼 성립 초부터 남성에게 의존할 수밖에 없는 형태의 일방적 관계로 시작했기 때문이다.<sup>61)</sup> 그리고 이러한 기대를 충족시키지 못할 때에, 국제결혼가족은 다시 불화 혹은 폭력의 가능성을 포함하게 된다.

#### 4. ‘한국적’ 보편주의의 강요

광주·전남지역에 거주하는 외국인 주부의 생활실태를 조사한 광주광역시 여성발전센터의 보도자료(2002)에서 국제결혼 이주여성이 가장 어려워하는 것은 ‘문화적 이질감’(45%), ‘의사소통의 어려움’(38%)으로 나타났다.<sup>62)</sup> 농촌지역 국제결혼 여성들이 문화적 차이로 인해 느끼는 소외감, 식구들과의 정서적 거리감, 그리고 남편 및 시집 식구들의 ‘한국적’ 보편성의 강요는 심한 스트레스를 유발한다.

이제까지 이주여성에 대해 소위 ‘성공적으로 적응한다.’ 라는 의미는 한국사회에 동화(同化)됨에 다름 아니었다. 이주여성은 어디까지나 한국가족에 ‘끼어 들어온’ 타자로, 가족 구성원과 상호이해와 조화 속에서 적응하는 것이 아니라 일방적으로 한국적인 가치와 문화를 받아들여야 강요받는다. 한건수(2006)의 연구에서 이주여성의 음식과 주거양식에 대한 적응 향을 보면, 외국인 주부들의 한국 적응 양식이 ‘한국음식에 익숙해지고 요리할 수 있게 되는 것’이라는 것이 드러난다. 이주여성이 성공적으로 적응하기 위해서는 자신의 식생활을 부분적으로, 때로는 전적으로 포기하여야 하는 것이다.<sup>63)</sup>

---

61) 이는 경제적 의존 뿐 아니라 법적인 문제 또한 해당된다. 여성의 체류권-동거 비자, 국적 신청은 남편의 동의 없이는 불가능하다. 그러므로 이주여성의 자기결정권은 대부분이 남편에게 귀속되어 있다 해도 과언이 아닐 것이다.

62) 광주·전남 외국인여성 실태 조사. 광역시여성발전센터(2002. 10. 28.).

이주여성과의 문화적 차이에 대해 남편이나 시댁식구들은 자신들이 상대방의 문화를 배우거나 이해해야 한다는 필요성은 많이 느끼지 못하고 있다. 오히려 아내와 며느리가 하루빨리 한국 문화에 익숙해지기를 바랄 뿐이다(한건수, 2006).

또한 조사대상가족의 시어머니들은 며느리들의 나라나 문화에 대해 아는 바가 거의 없다. 설동훈·김현미·한건수의 연구(2005)에서 시어머니들은 모두 ‘가난한 나라’라거나 ‘먹을 것이 별로 없는 나라’라는 식으로 며느리들의 나라에 대해 설명했고, 실제 그들의 삶의 양식이나 문화에 대해서는 관심이 없었다. ‘우리’보다 못사는 나라에서 왔다는 사실이 그 나라 문화의 가치를 대변해 주기 때문에 관심을 둘 필요가 없다는 것이다.<sup>64)</sup>

이러한 빈곤국가에 대한 멸시적인 태도는 불과 수십 년 전 우리가 겪었던 모멸과 흡사한 측면이 있다. 일찍이 서구로 나아갔던 우리나라 6-70년대의 이주노동자들 역시 현지인들로부터 문화적 멸시를 받았던 것이다. 그것이 지금 우리나라에서 비슷한 형태로 재현되고 있다는 것은, 일찍이 서구에서 우리가 적용 받았던 ‘배제의 원리’를 우리가 그대로 답습하고 있음을 뜻한다.

우리는 앞선 2장에서, 근대적 인권의 ‘가상적 보편주의’가 외부를 만들어내는 과정에 주목하였다. 서구는 자신의 내부에서 노동자·여성·사회적 소수자를 보편과 구분되는 타자로 배제하였고, 다른 한편 ‘비서구’라는 자신 외부의 창출을 통해 근대적 인권의 모순을 드러냈다. 한국사회는 근대화를 통하여 이러한 과정을 답습함으로써 다시 배제 받는 타자를 만들어냈다. 그것이 내부적으로는 노동자·여성·장애인·성적 소수자 등이었고, 외부적으로는 자국보다 낙후한 소위 ‘개발도상국’인 것이다. 이주여성들은 이 중첩 영역에 자리하고 있다. 그들은 도시화·자본주의화에서 소외된 농촌에서, 한국사회에서 오랫동안 약자였던 여성이며, 또한 ‘낙후국’에서 온 외국인 이주자이다. 한국사회는 이들의 문화적 차이를 인정하지 않고 타자화하며, 자신들의

---

63) 음식과 관련된 적용양상을 보면, 남편과 시어머니는 결혼 이민자 여성의 모국 음식에 대해 “맛이 없다”거나 ‘먹을 만한 음식’이 아니라는 태도를 견지하고 있다. 또한 하루 빨리 한국 음식에 적응하고 한국 음식을 요리할 수 있어야 한다며 결혼 이민자 여성들이 모국 음식을 요리하는 것을 달가워하지 않는다. 전남 지역의 외국인 주부를 연구한 사례 중에는 시어머니가 필리핀 며느리가 요리한 필리핀 음식을 가져다 버린 경우도 있다(윤형숙 2005 : 319 ; 한건수 2006에서 재인용).

64) 많은 결혼 이민자 여성들은 시부모들이 자신들의 모국을 무시하는 발언을 하는 것에 대해 불만이 많다.

보편성 - 즉 ‘한국적임’에 - 에 동화하기를 강요한다. 일반적으로 ‘외국인 며느리’에 대한 칭찬으로 인식되는 “이제 한국 사람 다 됐네” 라는 말에는 ‘한국 사람 되기’를 강요하는 함의가 내포되어 있는 것이다.<sup>65)</sup>

이러한 한국사회의 동일성의 논리는, 우리가 앞서 논했듯 박정희 정권 시대에 추진된 근대화 프로젝트에서 한국인을 정체화하기 위해 한국적 가치와 문화를 ‘일반적’ ‘정상적’인 것으로 규정하면서 증폭되었다. 이는 한국사회 내부의 다양한 차이들을 억압 및 배제하였으며 이러한 경향은 현재 다문화·다인종 사회로 변화하는 한국사회에서 또 다른 인권문제를 발생시킨다. 한국사회와 국제결혼가족은 이주여성을 보편에 대치되는 특수에 위치 지움으로써, 한국적인 보편성을 강조하고 문화적 차이를 억압하고 있는 것이다.

## VI. 결 론

우리는 지금까지 농촌지역 국제결혼 여성의 인권에 관해서 분석했다. 이들이 처해 있는 인권적 상황은 한국사회와 한국의 가족구조들이 경험했던 역사적·사회적 궤적과 앞으로 우리가 나아가야 할 좌표들을 동시에 제시하고 있는 듯하다. 달리 말한다면 농촌지역 국제결혼 여성들이 직면한 인권의 제 문제들은 한국사회와 한국의 가족들이 경험했거나 혹은 경험해야 할 사회적·역사적·문화적 맥락에서의 의미(meaning)들의 복합적 층위(層位)들을 제시하고 있는 것이다. 과거 한국의 가족은 국가/민족/남성들과 같은 기표들에 의해 주체화되며 타자화 된 역사적·사회적 슬픈 경험으로 얼룩져 있었다. 현재의 시점에서 한국의 사회와 가족은 세계화라는 전 지구적 변환이 가져다 준 충격의 효과로 이와 같은 껍질들을 파편화시킬 수도 있으며, 오히려 그것을 확대·재편할 수도 있는 이중의 갈림길에 서 있다. 때문에 농촌지역 국제결혼 가족 내에서 인권과 관련하여 빚어지는 갖가지 문제들은 이 이중의 갈림길에서 우리가 과연 어떠한 선택을 해야 할 것인지에 대한 중요한 시험무대를 제공해 주고 있는 셈이다.

농촌지역에서 국제결혼을 통해 구성된 하나의 새로운 가족 내에서의 가족 성원들

---

65) 언론 역시 여기에서 자유롭지 못하다. 《동아일보》 2005년 7월 16일자 기사에서는 “한국인 만들기 프로그램이 없다”는 소제목으로 이주여성의 결혼 이후 정착 서비스의 필요성에 대해 논하고 있다.

은 이와 같은 시험무대의 연극배우들과 같다. 우리가 국제결혼여성들을 한국사회와 한국의 가족에 일방적으로 동화(assimilation)시키거나 배제(exclusion)시키는 ‘타자화 전략’은 서구가 우리에게 가했던 폭력을 동 아시아라는 지문화적 구조 안에서 되풀이하는 것과 마찬가지로 된다. 우리는 현 시점에서 그들과 공존(coexistence)할 수 있는 가능성, 문화적으로 소통할 수 있는 가능성 등을 농촌지역 국제결혼 가족의 사례를 통해서 타진해 볼 수 있다. 이는 결국 한국사회와 한국의 가족이 세계화 시대를 맞이하여 앞으로 나아가야 할 방향과 좌표를 설정하는 것으로 인식된다. 왜냐하면 진정한 의미에서의 세계화는 폭력, 배제, 억압, 동화 등과 같은 일 방향적 의사소통에 의해 이루어지는 것이 아니라 상호존중, 서로의 맥락에서 이해하기, 공존, 평화와 같은 쌍방향적 의사소통에 의해 이루어지는 것이기 때문이다. 결국 이 같은 문제의 식들은 ‘나’와 ‘그들’을 서로 대척되는 양극지점에서 위치시키는 것이 아니라 ‘나’와 ‘그들’을 사이(-) 혹은 중간에 위치시켜 ‘우리’를 만드는 것이다. 이것은 동일성과 정체화의 의미로서의 ‘우리’가 아니라 공존하는 삶을 살아가는 의미로서의 ‘우리’이다.

결론적으로 이야기한다면 한국사회는 이미 다인종, 다민족, 다문화 사회로 접어들고 있는 것이 사실이다. 우리는 우리가 가지고 있는 보편주의의 폭력적 기제들을 작동시켜 다른 사회, 다른 문화, 다른 계급, 다른 인종, 다른 민족들을 타자화하거나 배제시킬 권리가 없다. 세계화 시대를 살아가는 우리에게 주어진 참된 삶의 조건들은 다양한 욕망들이 차별화되는 것이 아니라 차이를 존중받으면서도 공존할 수 있는 가능성을 찾는 것에서부터 비롯된다. 한국사회의 농촌지역의 국제결혼 가족과 그곳에서의 외국여성들의 삶도 이와 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 우리시대의 문법으로 이야기하자면 가족은 사랑이라는 의미가 있기에 구성되는 것이지 가족이 있기 때문에 사랑이 있는 것이 아니다. 농촌지역 국제결혼 여성들의 삶이 사회전체 구성원들의 사랑과 돌봄의 수혜를 받고 이 땅에서 우리와 함께 공존할 수 있는 그런 삶으로 전환되기 위해 우리 모두의 인식의 전환이 요청된다. 그런 점에서 이 논문이 그러한 의미들을 창출하기 위한 기초적 작업의 일환으로 인식될 수 있었으면 한다.

## 〈참고문헌〉

### 〈국내문헌〉

#### · 논문 및 단행본

- 강경선(2002). “한국의 시민 사회와 인권”. 『동아시아 인권의 새로운 탐색』. 성공회대 인권평화연구소 엮음. 삼인.
- 강내희(2002). “한국 근대성의 문제와 탈근대화”. 『문화과학』. 제 22호.
- 김동춘(2006). “한국의 인권상황과 인권문제”. 『편견을 넘어 평등으로 - 인권을 위한 강의』. 창비.
- 김은실(2000). “일상의 억압과 인권”. 『일상의 억압과 소수자의 인권』. 한국인권재단 엮음. 사람생각.
- \_\_\_\_\_ (2002). “인권, 문화, 여성 : 여성인권을 논하기 위한 문화비판 시론”. 여성과 철학. pp 191-211.
- \_\_\_\_\_ (2002). “지구화, 민족/국적 그리고 여성의 섹슈얼리티”. 인문연구. pp 17-42.
- 김정수(2000). “한국의 여성평화운동과 인권”. 『일상의 억압과 소수자의 인권』. 한국인권재단 엮음. 사람생각.
- 김현미(2001). “글로벌 사회는 새로운 신분제 사회인가? - 전지구적 자본주의의 확산과 ‘성별화된 계급’(gendered class)의 출현”. 진보평론 제 7호. pp 76-93.
- 김호기(2002). “시민사회의 유형과 ‘이중적 시민사회’”. 『시민과 세계』 창간호.
- 김호기(2002). “신사회운동과 한국의 시민운동”. 『NGO 가이드』.
- 문성원(2002). “개인적 인권과 집단적 인권”. 성공회대 인권평화연구소 엮음. 『동아시아 인권의 새로운 탐색』. 삼인.
- 박구용(2003). 『우리 안의 타자 - 인권과 인정의 철학적 담론』. 철학과 현실사.
- 박재규(2005). “국제결혼 이주여성의 농촌생활 적응 관련 요인 분석- 전북 농촌지역 정착 이주여성을 중심으로-” pp 13-14.
- 오인영(2002). “포스트식민주의 이론의 이해와 수용”. 동양학 제 32권 단국대학교 동양학 연구소. pp 69-85.
- 옥선화(2006). “가족해체와 재구조화”. 『오늘의 한국가족. 어디로 가고 있나?』. 아산재단 창립 29주년 심포지엄 자료집. pp 46-47.

- 옥선화·김주희·박혜인·신화용·한경혜·고선주(2000). “가족/친족 구조의 해체와 재구성 II : 농촌지역 실태조사를 중심으로”. 대한가정학회지 제 38권 10호. pp 157-180.
- 옥선화·성미애·신기영(2000). “도시 및 농촌 거주자의 가족 및 친족관련 가치관 비교”. 대한가정학회지 제 38권 9호.
- 윤소영(1996). 『마르크스주의의 전화와 '인권의 정치' - 알튀세르를 위하여』. 문화과학사
- 윤희숙(2004). “외국인 출신 농촌주부들의 갈등과 적응 : 필리핀 여성을 중심으로”. 2004년도 한국여성학회 10월 심포지엄 발표논문.
- 이근관(2002). “아시아적 가치와 인권”. 성공회대 인권평화연구소 엮음. 『동아시아 인권의 새로운 탐색』. 삼인.
- 이나영(2004). “탈식민주의 페미니즘 : 초/국적 페미니스트 정치학을 위해”. 한국여성학회 추계학술대회 발표논문.
- 이박혜경(2000). “한국 가족의 변화와 가족 구성에 관한 여성의 권리”. 『일상의 억압과 소수자의 인권』. 한국인권재단 엮음. 사람생각.
- 이봉철(2001). 『현대인권사상』. 아카넷.
- 이상돈(2005). “근대적 인권 개념의 한계”. 『고려법학』 Vol 44. pp 115-121.
- 이수자(1997). “한국의 산업화와 유교적 가부장주의”. 한·독사회과학논총 제7호. pp 261-281.
- \_\_\_\_\_ (2002). “한국 근대화 프로젝트의 문화 논리와 성별 정치학”. 『동아시아 근대성과 성의 정치학』. 푸른사상.
- \_\_\_\_\_ (2002). “후기 근대의 페미니즘 담론”. 『동아시아 근대성과 성의 정치학』. 푸른사상.
- \_\_\_\_\_ (2004). “이주여성 디아스포라 - 국제성별분업, 문화혼성성, 타자화와 섹슈얼리티”. 한국사회학 제 38집. pp 189-219.
- 이영환(2006). “인권과 사회복지”. 『편견을 넘어 평등으로 - 인권을 위한 강의』. 창비.
- 인권운동사랑방 사회권위원회(1999). 『인간답게 살 권리』. 사람생각.
- 임재홍(2006). “근대적 인권의 확립”. 『인권법』. 아카넷. pp 19-25
- 임지현(2000). “일상적 파시즘의 코드 읽기”. 『우리 안의 파시즘』. 삼인. pp 37-38.

- 정영선(2000). “아시아적 인권과 문화적 상대주의”. 『일상의 억압과 소수자의 인권』. 한국인권재단 엮음. 사람생각.
- 정희진(2006). “‘여성’과 ‘인간’을 넘어서”. 『편견을 넘어 평등으로 - 인권을 위한 강의』. 창비.
- 조경란(2006). “동아시아 인권담론의 의미와 한계. 그리고 재구축을 위하여”. 『편견을 넘어 평등으로 - 인권을 위한 강의』. 창비.
- 조은(2002). “한국인의 가치형성과 가부장적 가족문화의 ‘위기’”. 『한국의 문화변동과 가치관』. 나남출판.
- 조효제(2006). “인권과 시민사회”. 『편견을 넘어 평등으로 - 인권을 위한 강의』. 창비.
- 조희연(2002). 『한국 민주주의와 사회운동의 동학』. 나눔의 집.
- 차병직(2006). 『인권』. 살림 출판사.
- 태혜숙(2000). “여성과 이산의 미학 - 탈식민주의 페미니즘의 지형도”. 영미문학 페미니즘 제 8권 1호. pp 217-238.
- 한국사회학회(1998). 『세계화시대의 인권과 사회운동』. 나남
- 한국인권재단(2000). 『21세기의 인권』. 한길사
- 한상진(1998). 『현대사회와 인권』. 나남
- 한인섭(2000). “왜 ‘소수자’· 약자의 인권인가”. 『일상의 억압과 소수자의 인권』. 한국인권재단 엮음. 사람생각.
- 유엔인권센터(2005). 『인권과 사회복지실천』. 이해원 역. 학지사.
- 도모나가 겐조(2004). 『세계화와 인권 발전』. 김중섭 역. 오름
- 마이클 프리먼(2006). 『인권 : 이론과 실천』. 김철효 역. 아르케.
- 모니크 슈밀리에-장드로 (2002). “인권의 보편성”. 『프리마토피아를 넘어서』. 백의.
- 미셸린 이샤이(2006). 『세계인권사상사』. 조효제 역. 길.
- 수잔 헐리·스티븐 슈트(2000). 『현대사상과 인권』. 민주주의법학연구회. 사람생각.
- 에티엔 발리바르(2003). 『인권의 정치와 성적 차이』. 윤소영 역. 공감.
- 임마누엘 윌러스틴(1996). “아편 노릇 하는 진리 : 합리성과 합리화”. 『역사적 자본주의/자본주의 문명』. 창작과 비평사.
- \_\_\_\_\_ (1996). 『자유주의 이후』. 당대.
- \_\_\_\_\_ (1996). “뫼르달의 유산 : 인종차별주의와 저개발의 딜레마”. 『사회

과학으로부터의 탈피』. 창작과 비평사.

\_\_\_\_\_ (1996). “세계사적 사건으로서의 프랑크혁명”. 『사회과학으로부터의 탈피』. 창작과 비평사.

\_\_\_\_\_ (1996). “이제 어떤 유형의 사회과학을 건설할 것인가”. 『사회과학의 개방』. 당대.

\_\_\_\_\_ (1999). 『근대세계체제』. 까치.

\_\_\_\_\_ (2005). 『근대세계체제분석』. 이광근 역. 당대.

지그문트 바우만(2003). 『지구화. 야누스의 두 얼굴』. 한길사.

짐 아이프(2001). 『인권과 사회복지실천』. 김형식·여지영 역. 인간과 복지.

커스틴 셸라스(2003). 『인권, 그 위선의 역사』. 오승훈 역. 은행나무.

토머스 페인(2004). 『상식, 인권』. 박홍규 역. 필맥.

· 심포지움 및 정책연구소, 인권센터 자료

한국이주여성인권센터(2006). 『생활법률정보매뉴얼』.

김민정(2005). “국제결혼 중개업자들을 통해 나타나는 모습들 -상당사례를 중심으로-”. 이주여성인권센터.

김상임(2004). “상당사례를 통해본 한국남성과 결혼한 이주여성의 삶”. 이주여성인권센터.

김현미(2003). “여성의 ‘빈곤화’와 이주여성”. 이주여성인권센터.

미래인력연구원(2005). 『국제결혼 이주여성 실태조사 및 보건·복지 지원 정책방안』.

설동훈 외(2005). 『국내 거주 여성 결혼 이민자의 사회경제적 적응과 사회복지 정책』.

\_\_\_\_\_ (2005). 『이주노동자와 사회통합 : 다문화주의의 적용 가능성의 탐색』. 한국 비판사회학대회.

소라미(2004). “국제결혼 가정의 이주여성에 대한 법률지원 현황 및 과제”.

양정화(2005). “이주여성의 차별과 폭력경험에 관한 실태 조사 연구 -경남지역을 중심으로”.

- 이주민가정 · 새터민 가정의 보호를 위한 정책 간담회(2006).
- 최진영(2003). “국내 거주 이주여성의 삶 들여다보기, 내다보기”.
- 통계청(2006). “2005년 혼인 · 이혼통계”.
- 한국염(2004), “이주의 여성화와 국제결혼”. 이주여성인권센터.
- \_\_\_\_\_ (2004). “국내 거주 이주여성의 인권실태와 과제”. 이주여성인권센터.
- \_\_\_\_\_ (2005). “지구화와 이주의 여성화, 한국 이주 여성의 실태와 과제”. 이주여성인권센터.

〈국외문헌〉

- Albert J. Bergesen Michelle Bata(2002). “GLOBAL AND NATIONAL INEQUALITY : ARE THEY CONNECTED?”. JOURNAL OF WORLD-SYSTEMS RESEARCH, VIII, I, WINTER 2002. pp 130-144.
- Campbell(2003). 「Protecting Human Rights」. New York : Oxford.
- Christopher Chase-Dunn(1999). “GLOBALIZATION : A WORLD-SYSTEMS PERSPECTIVE”. JOURNAL OF WORLD-SYSTEMS RESEARCH, V2, SUMMER. pp 187-215.
- Etienne Balibar & Immanuel Wallerstein(1992). “Race, Nation, Class : Ambiguous Identities”. Verso.
- Hania Zlotrik(2003). “The Global Dimension of Female Migration”. Migration Information Source, www. migration information. org
- Jack Donnelly(1982). “Human Rights and Human Dignity, An Analytic Critique of Non-western Concepts of Human Rights”.
- \_\_\_\_\_ (1998). “Assessing National Human Rights Performance : A Theoretical Framework”.
- Leslie Sklair(1999). “COMPETING CONCEPTIONS OF GLOBALIZATION”. JOURNAL OF WORLD-SYSTEMS RESEARCH, V,2, SUMMER 1999. pp 143-163.
- Parrenas(2000). “Servants of Globalization : Women, Migration and Domestic Work”. Stanford University Press.

- R. pp Churchill(2006). 『HUMAN RIGHTS AND GLOBAL DIVERSITY』. New Jersey : Pearson Education.
- Richard Wasserstrom. “Rights, Human Rights, and Racial Discrimination”.
- Saskia Sassen(1998). 『Globalization And Its Discontents』 , New York : New Press.
- \_\_\_\_\_ (2002). “COUNTERGEOGRAPHIES OF GLOBALIZATION : THE FEMINIZATION OF SURVIVAL”[1], conference on “Gender Budgets, Financial Markets, Financing for Development”. February 19th and 20th 2002.
- Wilma A. Dunaway(2001). “THE DOUBLE REGISTER OF HISTORY : SITUATING THE FORGOTTEN WOMAN AND HER HOUSEHOLD IN CAPITALIST COMMODITY CHAINS”. JOURNAL OF WORLD-SYSTEMS RESEARCH, VII, I , SPRING 2001. pp 2-29.

〈참고 사이트〉

국가인권위원회 <http://www.humanrights.go.kr/>

한국여성학회 <http://www.kaws.or.kr/>

한국이주여성인권센터 <http://www.wmigrant.org>

결혼이민자지원연대 <http://www.mwkw.org/>

외국인노동자 자료실 <http://www.migrant.or.kr/bbs/zboard.php?id=migrant3>

가 작

# 노인노동에서 발생하는 ‘노인차별’과 그 해결 방향

고려대학교 대학원 법학과 박사과정 김연식

## 요 약

현대사회의 변화는 사회적 구성원으로서 노인의 지위 상실로 이어 졌고, 그에 따라 노인의 인권은 위기에 처해 있다. 한편 현대 노동 사회는 노동을 통해서 경제적·사회적 존립 근거를 마련하고 있기 때문에, 노인의 자리 찾기는 노인의 노동을 통해 실현될 수 있다. 그러나 노인노동의 영역에서 차별은 노동기회를 박탈하여 악순환의 고리를 만든다. 이러한 것들을 고려해 볼 때, 노인 노동에서 드러나는 노인 차별을 해결하는 데서 노인인권 문제해결의 출발점을 찾을 수 있다.

노인차별 해소는 크게 나이차별의 해소와 노인노동의 보호로 구성된다. 이에 따라 현행 법제는 나이에 따른 차별을 금지하는 차별금지법제와 노인노동에 대한 보호를 위한 고용촉진 법제를 마련하고 있다. 하지만 노인차별은 그 개념 요소가 명확하지 않기 때문에 법적으로 보호하는데 애로사항이 많다. 또한 이들 법제는 실효성에 많은 의문을 제기한다.

이에 따라 최근 정부는 노인 노동의 보호 차원에서 ‘고령자고용촉진법’의 개편과 ‘차별금지법’의 제정을 추진하고 있다. 이와 관련하여 몇 가지 쟁점이 존재한다. 우선 나이차별의 범위 설정이 문제가 된다. 일정한 범위를 설정하여 차별을 금지하는 법제는 청년층의 나이차별을 효과적으로 규제할 수 없다. 그리고 미국의 ‘나이차별금지법(ADEA)’에 따른 소위 ‘역차별 논쟁(Reverse Age Discrimination)’에서 보는바와 같이 불합리한 범위 설정에 따른 노인들 내부의 차별 문제도 간과할 수 없다.

또한 현행 법체계에서는 차별법 체계와 다른 특수 부분(노동법 분야, 공무원 노동 관계법) 사이에 또는 노인차별 금지법과 일반법으로서 차별금지법 사이에 법체계상의 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 노인차별 문제를 일반법으로서 차별금지법에서 통합하여 규율하되 특수한 규제 이유가 있을 경우에, 해당 생활 영역을 관할하는 개별법에 조항을 삽입하여야 한다.

또한 노인차별은 쉽게 드러나지 않는 다양한 차별에 대한 규제를 요청한다. 하지만 그 모든 차별을 사법적 수단으로 직접 규제하는 하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. 따라서 사법적 제재뿐만 아니라 인권위원회 같은 비사법적 규제수단 및 더 나아가 ‘사내인권위원회(가칭)’같은 자율적 규제의 수단 등이 고려될 필요성이 제기된다. 특히 비사법적·자율적 규제 수단에 참여적 권리를 보장하여 차별 기준에 대한 사회적 합의를 이끌어 내야 할 것이다. 이것은 궁극적으로 사회 구성원 모두가 받아들일 수 있는 법적 규제기준을 세우는데 필요한 전제 조건을 형성한다는 측면에서 유용할 수 있다.

종합하면 노인차별 해결은 두 방향에서 고려해야 한다. 우선 나이차별 일반에 대한 강력한 금지를 통해 최소한의 차별적 조건을 철폐하되, 그로서도 보충되지 못하는 부분 즉 사실적 평등의 부분은 노인 고용촉진 측면에서 간접적 후원 정책을 통해 보완하도록 해야 할 것이다. 한편 이 경우 노인이 스스로 자기의 향유 권리에 대한 발언권을 보장 할 수 있는 다양한 방안, 다시 말해 문제해결 절차에 참여할 노인 스스로가 참여할 권리가 광범위하게 보장되어야 한다.

# 목 차

I. 들어가며 .....	137
1. 현실인식 : ‘전원일기’의 종영과 전통적 노인상의 붕괴 .....	137
2. 연구의 방향 .....	139
II. 노인문제에서 노인차별이 미치는 영향과 그 특성 .....	141
1. 노인문제 해결을 위한 출발점으로서 노인차별 해소 .....	141
2. 노인차별에 대한 명확한 이해의 어려움 .....	147
3. 노인노동에서 있어서 노인차별에 대한 올바른 이해 .....	153
III. 노인노동에서 발생하는 노인차별에 대한 현행법의 한계 : 현실과 규범의 괴리 .....	155
1. 노인차별 문제의 규범적 이해의 의미 .....	155
2. 현실로서 노인차별의 문제상황과 그에 따른 법적 규율 .....	155
3. 근로기준법을 통한 노인차별 규제 : 법원을 통한 구제 .....	162
4. 고령자고용촉진법을 통한 노인차별 규제 .....	166
5. 국가인권위원회법을 통한 노인차별 규제 : 국가인권위원회를 통한 구제 .....	171
6. 헌법해석 및 헌법재판소를 통한 구제 가능성 .....	173
IV. ‘차별금지법’ 도입과 그에 따른 노인차별 금지 법제 정비 .....	176
1. ‘차별금지법’에 따른 쟁점 .....	176
2. 노인차별과 노인보호의 구분과 법체계 정비 .....	178
3. 법적인 규율의 한계와 새로운 해결책 모색 .....	187
V. 결론 : 노동에서 노인차별 해소 방향과 향후 과제 .....	195
1. 노인차별 해소방향 : 나이차별에 대한 강력한 금지 .....	196
2. 노인차별 해소방향 : 노인노동 보호에 있어서 신중한 접근과 참여권의 보장 .....	196
3. 노인 차별 해소에서 법의 역할 .....	198
※ 참고문헌 .....	199

# 노인노동에서 발생하는 ‘노인차별’과 그 해결 방향

- 국가인권위원회의 ‘차별금지법’ 도입에 대한 논의를 중심으로 -

## I. 들어가며

### 1. 현실인식 : ‘전원일기’의 종영과 전통적 노인상의 붕괴

오늘날 우리사회에서 ‘전원일기’에서 보여주는 ‘김회장’ 내외와 같은 노인상을 쉽게 찾아 볼 수 없다. 전원일기에서 김회장 내외는 아들, 딸 그리고 청년회장, 부녀회장 들에게 모든 일을 맡긴다. 하지만 가정과 마을의 크고 작은 문제가 생기면 마을 청년들은 김회장을 찾아간다. 그동안 우리 사회에서 노인은 이러한 역할을 하였다. 하지만 오늘날 노인들이 볼 때 김회장과 같은 노인은 아주 드문 경우이며 심지어는 ‘아주 행운’이라고 여길 것이다. 그렇게 보면 ‘전원일기’의 종영은 오늘날 ‘전통적인 노인상의 종말’이라고 부를 수도 있을 듯 하다.

“딸과 함께 방문 상당한 70세 남짓의 한 여자 노인은 며느리로부터 심한 학대를 받고 있었다. 겨울철에는 덮을 것도 주지 않고 여름에는 선풍기를 못 쓰게 하고, 시집간 딸이 마련해 준 TV마저도 보지 못하게 전기 플러그를 끊어 버리는 정도의 학대를 넘어, 때때로 머리채를 잡히는 경우는 다반사였다. 그에게는 먹살을 잡힌 채 집안에서 끌려 다니면서 무릎이나 정강이에 생긴 상처가 있었고, 제대로 치료받지도 못하고 있었다.

그녀가 상담기관에서 이런 사실을 토로하는 딸의 입을 막으면서 하는 말은 “아니야, 우리 며느리는 그렇지 않아요 며느리는 착해요”였다.”<sup>1)</sup>

위의 사례는 ‘한국 노인의 전화’의 상담사례 중 하나이다. 우리 사회에서 노인들이 겪는 고통의 한 단면이다. 이 사례는 아주 극단적인 면이라고 할 수도 있고 보편적인 현상이 아니라고 반박할 수도 있다. 하지만 오늘날 우리 노인들이 “경제적 지위, 신체적 건강, 사회적 역할의 상실, 그리고 소외와 고독이라는 오늘날 노인의 4대 고통”<sup>2)</sup> 속에서 어려움을 겪고 있다는 말을 부정할 사람들은 많지 않을 것이다.

1) 강병만, “노인, ‘자기’를 찾아서 :현대 사회의 우리들 노인의 문제”, 『당대비평』 통권22호, 2003, 333쪽.

오늘날 노인들은 경제 성장 과정에서 자신들의 노후를 위한 준비할 기회를 갖지 못하였다. 사회는 근대화 되는 반면에 효에 대한 의식은 전통적이었다. 다시 말해서 지금 열심히 일하면 ‘옛날에 우리 아버지가 그랬고 내가 그랬던 것처럼’ 자식들이 부모를 봉양하면서 살 것이라는 막연한 기대를 갖고 있었다. 이렇게 우리 노인들은 성장제일주의에 내몰리면서 자신들 스스로가 가진 의식도 바뀌지 못한 상태에서 고령화 사회를 맞게 되었다.<sup>3)</sup>

그러는 사이에 아무런 역할도 없고 능력도 없이 살아가는 노인들에 대한 경시풍조가 자리 잡았다. 특히 고령화 사회 담론은 이러한 경시풍조를 부채질했다. 고령화 사회는 부양해야 할 인구에 대한 부담이라는 문제와 연결되었다. 고령화 사회는 ‘현상’이 아니라 ‘문제’가 되었으며 그에 따라 ‘노인이 너무 많아서 문제’라는 암묵적인 분위기가 형성되고 있는 듯하다. 이러한 사회분위기는 노인과 자식 간의 갈등으로 인한 노인 학대, 노인 유기문제, 그리고 노인 가출은 물론 급기야는 자살<sup>4)</sup>등과 같은 사회적 문제를 야기 하고 있다.<sup>5)</sup>

그럼에도 불구하고 아직도 노인문제는 자식들에게 - 전통적인 의미에서 - ‘효’ 의식을 강조하면서 가정 내에서 알아서 조율하도록 하고 있다.<sup>6)</sup> 그런데 만약 국가와

2) 강병만, 위의 글, 332쪽.

3) 강병만, 위의 글, 332쪽.

4) 강병만, 위의 글, 332쪽. 경찰청이 국회 보건복지위 안명옥 의원에게 제출한 ‘2001-2005년 자살 현황’에 따르면 60세 이상 노인 자살이 전체의 28.6%를 차지하여 자살 최다 연령층이 되었다. 특히 5년 전보다 전체 자살자 수가 14.1% 늘어난 데 비해 지난해 노인자살은 무려 102%나 급증했다. (“늘어나는 ‘자살 행진’ 대책 서둘러야”, 『매일신문』, 2006년 8월 9일) 한편 얼마 전 한 지방에서 60세 이상 노인 807명을 대상으로 ‘노인 자살’에 대한 설문을 조사한 결과 응답자의 26.6%가 자살할 생각을 한 적이 있다고 말했다. 특히 이 중 0.6%는 자주 자살할 생각을 한다고 했다. 물론 자살 생각을 한 적이 없다는 응답은 53.4%였으나 무응답이 20%에 달해 자살할 생각을 한 노인은 더 많을 것으로 추정된다. (“자살 유혹에 노출된 시골 노인들”, 『세계일보』, 2006년 7월 29일)

5) 물론 고령화 사회 자체를 문제 삼지 말아야 하거나, 고령화에 따른 부담을 무시해야 한다는 말은 아니다. 다만 문제를 바라보는 관점을 지적하고자 한 것이다.

6) 강병만, 위의 글, 332쪽. 이와 관련한 하나의 사례가 하나 있다. 작년 8월경 한나라당이 효도 장려를 통해 노인 및 고령화 사회 문제를 해결한다는 뜻을 담은 소위 ‘효도특별법’을 추진하였다. 이 법은 노부모를 잘 부양하는 효자·효부를 뽑아 상금을 주고 노부모 부양자에 대해 상속시 인센티브를 제공한다는 등의 내용을 뼈대로 하고 있다. 특히 처음에는 부양회피자에 대한 강제부양 명령과 부양회피자 명단공개·처벌강화 등을 규정하고 있어서 많은 논란에 휩싸였다. 이에 대하여 여성계는 ‘효도를 법으로 강요하고 노인부양의 의무를 가족과 여성에 돌리려는 시대착오적인 발

사회가 이러한 문제에 손을 놓는다면 앞서든 사례는 극단적이고 드문 사례가 아니라 보편적인 노인상이 될지도 모른다.

## 2. 연구의 방향

이러한 현실인식을 바탕으로 여기에서는 노인문제를 규범적으로 접근하여 법체제 상 어떻게 그리고 어디까지 해결할 수 있는지를 살펴보고자 한다. 그 다음에 이러한 문제를 해결하기 어떠한 법제도들이 만들어 지고 있는지 검토해 보고 그에 따른 장 단점을 분석해 보겠다. 그리고 각각의 법제도가 가진 장점을 살리고 단점을 줄일 수 있는 방법을 모색해 보고자 한다.

이를 위해서는 다음과 같은 순서로 문제를 고찰해 볼 것이다. 우선 **‘II. 노인문제에서 노인차별이 미치는 영향과 그 특성’**에서는 노인문제를 해결하려면 어디에서부터 논의를 시작해야 하는지 그 출발점을 잡아 보겠다. 앞서 말했듯이 노인을 둘러싼 문제는 한두 가지가 아니다. 하지만 여기에서는 이 문제들이 하나의 맥락 속에 어떠한 구조를 가지고 있다는 가설에 근거하여 접근을 하려고 한다. 그래서 노인문제가 악화되는 ‘악순환의 고리’를 규명하면서 이것을 어디에서 끊어야 가장 좋을지 생각해 볼 것이다. 여기에서는 ‘노인’의 ‘노동관계’에 있어서 차별을 그 쟁점으로 문제의 실마리를 풀어 보려고 한다.<sup>7)</sup> 그래서 그 영역에서 있어서 노인차별이 어떠한 특성을

---

상’이라며 반발하였으며 보건복지부와도 관계법과 충돌하는 부분이 있어서 마찰을 빚었다. (“법으로 효자를 만들겠다고? - 한나라당 ‘효도특별법’ 논란”, 『한겨레 신문』, 2004년 8월 11일) 이러한 사례는 우리가 노인문제를 어떻게 바라보고 있는지 단적으로 보여주고 있는 사례라고 할 수 있다. 노인문제는 효라는 개인적인 윤리차원에서 해결해야 할 문제로 보고 있다. 그리고 심지어는 이것을 법적으로 강제해야 하며 할 수 있다는 사고를 하고 있는 듯하다.

7) 여기서 ‘노인’을 고령자라고 하기도 한다. 하지만 일반적인 용어 사용에서 ‘고령자’ 보다는 노인을 많이 쓴다. 많은 사람들이 노인이라는 용어가 주는 부정적 어감 때문에 고령자라는 용어를 쓰는 듯하다. 하지만 ‘고령자’, ‘실버 세대’같은 완곡한 표현 이면에는 노인이 노인으로 불리워지는 것을 두려워함으로써 노인으로서 스스로를 대면하고 주체화 하는 것을 꺼려하는 것이다.(정진웅, “노년의 꿈 타자화된 노년과 공상적 담론을 넘어서”, 『당대비평』 통권22호, 2003, 319-329쪽) 물론 가장 좋은 것은 노인, 어린이 같이 나이에 따른 호칭을 없애는 것일 수도 있겠다. 하지만 굳이 불려야 한다면 노인을 노인으로 부르는 것 자체가 노인을 하나의 주체로서 긍정하는 역할을 할 수 있다고 생각한다. 따라서 여기에서는 주로 노인이라는 용어를 중심으로 하되 필요에 따라 고령자라는 용어를 쓰도록 한다. 한편 ‘노동관계’ 및 ‘노동’ 역시 일반적으로 노동법상 고용 및 근로와 유사한 의미이다. 특히 여기서도 주로 노동법상 고용관계를 중심으로 노인노동에 대하여 이야

가지고 있는지를 살펴보고자 하다. 노인차별은 많은 사람들이 이야기 하지만 그 개념에 대한 이해가 통일되어 있지 않다. ‘나이’와 ‘노인’이라는 개념 자체가 특수한 성격을 가지고 있기 때문이다. 따라서 차별근거로서 노인과 나이의 특성을 검토하고 이것이 노인차별을 법제도 차원에서 이해하는데 어떠한 어려움을 만들어 내는지 검토해 보겠다. 그래서 궁극적으로 - 그러나 잠정적으로 - 노인차별을 어떻게 규범적으로 이해할 수 있는지 그 방안을 제시해 보도록 하겠다.

이러한 기초적인 이해를 바탕으로 ‘III. 노인노동에서 발생하는 노인차별에 대한 현행법의 한계 : 현실과 규범의 괴리’에서는 현실 노동관계에서 노인차별이 어떻게 이루어지는지 살펴보고, 그에 따른 법적 규율이 어떤 식으로 이루어지는지 주요쟁점들을 중심으로 차례차례 검토해 보겠다.<sup>8)</sup> 그리고 이것이 현실과 어떠한 틈이 벌어져 있는지 살펴보도록 한다.

다음으로 ‘IV. ‘차별금지법’ 도입과 그에 따른 노인차별 금지 법제정비’에서는 현실과 규범이 만들고 있는 틈을 메우기 위해서 우리가 무엇을 할 수 있는지 검토해 보도록 한다. 특히 여기에서는 최근 국가인권위원회에서 권고안을 마련하여 입법화 하려고 하고 있는 ‘차별금지법(권고안)’을 중심으로 살펴보도록 한다. 특히 ‘차별금지법(권고안)’과 동시에 정부에서 추진하고 있는 개별 차별금지법의 하나로서 ‘고령자고용촉진및연령차별금지에관한법(가칭)’이 어떠한 관계를 맺어야 하는지 살펴보고, 이와 더불어 기존의 노인노동 관련 법률(근로기준법, 고령자고용촉진법 등)이 어떻게 개선되어야 하는지 간략히 살펴본다. 이와 관련하여서는 미국의 나이차별금지법에서 제기하는 역차별 소송 논쟁이 하나의 시사점이 될 것이다. 그리고 노인차별을 금지할 이야기 할 때 제기되는 새로운 차별행위들(예를 들면 ‘괴롭힘’ 같은)을

---

기를 할 것이다. 하지만 넓은 범위에서 노인의 노동문제는 노동법상 근로관계에만 적용되는 것이 아니라 사회적인 차원으로 확대되어야 한다. 그런 확장의 가능성을 열어 놓는다는 맥락에서 여기서는 굳이 노동 및 노동관계라는 용어를 쓰도록 하겠다. 다만 필요에 따라 고용 및 근로라는 용어를 노동관계 및 노동을 대신하는 용어로 사용한다.

8) 물론 여기서도 제기 되는 쟁점(채용, 노동조건, 해고 및 정년) 외에도 무수히 많은 다른 쟁점이 다루어 질 수 있다. 하지만 여기에서는 - 구체적인 대안도 소홀히 하지 않지만 - 거시적인 차원에서 노동에서 노인차별 문제를 해결하는 방향 또는 방법론에 더 많은 초점을 맞고자 한다. 그래서 여기 한정된 지면에서 모든 쟁점을 다루는 것은 가능하지도 않고 큰 의미도 없다. 따라서 문제가 되고 있는 부분 즉, 채용에서 해고에 이르는 일련의 과정에서 주로 문제가 되는 쟁점들을 살펴보고 그에 따른 해결책을 꼼꼼하게 살펴봄으로써 다른 문제들을 해결할 수 있는 근거와 방법론을 정초해 볼 것이다.

‘차별금지법’ 등이 법적으로 규율할 때 부딪힐 수 있는 문제들을 살펴본다. 그리고 국가인권위원회가 이 문제를 다른 구제 수단에 비해 효율적으로 해결할 수 있다는 점을 보여주도록 하겠다. 하지만 그에 따른 부작용 역시 함께 살펴봐야 한다. 이에 따라 긍정적인 요소를 배가 시키고 부정적인 요소를 해결하기 위한 노력의 일환으로 ‘사내 인권위원회(가칭)’를 제시해 보도록 한다.

## II. 노인문제에서 노인차별이 미치는 영향과 그 특성

### 1. 노인문제 해결을 위한 출발점으로서 노인차별 해소

#### 1) 현대사회에서 노인이 처한 현실 : 사회적 지위 변화

##### 가. 전통적인 사회에서 노인

전통적인 사회는 일정한 위계질서 속에서 움직였다. 각자 신분과 연령에 맞게 자기의 역할이 정해져 있었다. 노인 역시 사회에서 그 나름의 역할이 있었다. 다른 무엇보다도 노인들은 젊은이들의 길잡이 역할을 하였다.

노인들은 자신의 경험을 활용해서 사회에 도움을 줄 수 있는 영역이 많았다. 전통 사회에서는 사람들이 지식이나 기술을 몸으로 익혀서 습득했다. 정교하게 측량할 수 있는 기계도 없었고 많은 정보를 저장할 수 있는 매체도 마땅히 없었기 때문이다. 기계보다는 오히려 숙련된 사람의 기술이 더 정확했다. 한편, 사회 자체가 급격히 변화 하지 않았다. 그래서 자신의 경험과 지식이 나이가 들어서 까지 유용했다. 오히려 노인들은 많은 경험을 했기 때문에, 다양한 상황에 대처할 능력을 갖는다. 따라서 나이가 들면 들수록 그들이 가진 지식은 더 풍부해 질 수 있었다.

다시 말해서 직접 힘을 사용해서 일할 필요 못지 않게, 오랜 경험과 수련을 통해 모든 정보를 ‘머리’가 아닌 ‘몸’에 익힌 사람들 역시 필요했다. 숙련된 기술자는 여러가지 다양한 경험을 통해 자기의 지식과 기술을 더 심화시킬 수 있었다. 그리고 그 기술과 정보를 젊은이들에게 물려주는 스승의 역할을 하였다. 그렇게 때문에 많은 경험을 가진 사람이 더 존중 받을 수 있었다. 그래서 ‘나이 들’은 지식과 지혜의 상징이었다.

## 나. 현대 산업사회에서 노인의 지위 상실

하지만 현대 산업사회에서는 노인이 할 일이 점점 없어진다. 그들이 가지고 있는 강점은 연륜과 지식이다. 하지만 이것들이 사회에서 가지는 중요성은 많이 줄어들기 때문이다. 심지어 어떤 이들은 그러한 연륜과 지식 자체가 쓸모없거나 오히려 사회 발전에 장애가 된다고 생각하기도 한다. 빵을 굽는 기술을 예로 들어 보자. 옛날에는 정교한 온도계가 발달하지 않았기 때문에 빵을 구울 때 화덕의 온도를 정확하게 유지하는 기술이 중요했다. 그런데 그 기술을 습득하려면 많은 수련 과정을 겪어야 했다. 그래서 장인이 된 사람은 오히려 온도계 보다 더 정확히 화덕의 온도를 알 수 있었다. 하지만 오늘날에는 전자 온도계라든지 자동 온도조절 기능을 갖춘 오븐이 많이 나와 있다. 그래서 옛날만큼 많은 경험을 쌓지 않고도 특정 온도를 알 수 있고 유지할 수 있다. 요약하자면, 점차 사람의 노하우가 많이 필요한 직종이 점차 줄어들고 있는 것이 현실이다.

또한 오늘날에는 많은 양의 기술과 지식이 규격화된 커리큘럼으로 구성되어 있다. 그렇기 때문에 공장에서 물건을 생산하듯이 지식이 짧은 순간에 대량으로 전달된다. 많은 영역에서 우리는 더 이상 도제식으로 지식을 전달 받지 않는다. 대신에 학교나 학원 같은 곳에서 많은 사람이 한꺼번에 집중적인 교육을 받는다.

이렇게 지식이 쉽게 유통 되다 보니 그 발전 속도 또한 무시할 수 없게 되었다. 그래서 아무리 최신 기술과 지식을 가지고 있다 하더라도 10년만 지나면 그 기술이나 지식은 쓸모 없어지기 십상이다. 경험과 수련 보다는 새로운 것을 습득하는 것이 더 존중 받는다. 하지만 노인들은 아무래도 새로운 것에 적응하는 것이 쉽지 않고, 따라서 그만큼 사회에서 할일도 줄어들 수밖에 없다.

## 다. 노인 = 사회의 짐?

그러는 사이 어느 순간 우리는 노인을 ‘사회적 짐’으로 인식하는 듯하다. ‘지혜의 샘’으로서 존경의 대상이 되었던 노인은 사회가 부양해야 할 부담스런 존재가 되었다.<sup>9)</sup>

과거에는 노인들을 공경하는 데는 두 가지 이유가 있었다. 우선 유교적 전통에서 유래하는 도덕률 때문에 부모를 공경했다. 다시 말해서 인간된 도리로서 공경하기

9) 정경희, “노인들은 왜 자신을 부정하는가 - 격변기 한국사회에서의 노인 정체성의 형성과정”, 『당대비평』 통권22호, 2003, 316-318쪽.

때문에 공경해야 한다는 도덕률이 강하게 작용하였다. 또 하나는 노인이 가진 사회적 기능 때문이었다. 그들은 젊은이들이 갖기 힘든 지혜를 가지고 있었으며, 이것을 활용하여 사회에 기여해왔다. 그렇기 때문에 우리는 부모와 노인을 더 공경하였으며 그들로부터 많은 것을 얻고 배울 수 있었다.<sup>10)</sup>

그러나 오늘날에는 많은 사람들이 노인의 사회적 역할과 중요성이 줄어들고 있다고 생각한다. 그렇기 때문에 ‘공경하기 때문에 공경해야 한다’는 당위적인 명제만이 이상하게 남아 있는 것 같다. 그런데 당위적 명제만으로는 사회 구성원을 설득하는데 어려움을 겪을 수밖에 없다. 왜 그래야 하는지 모르는 상황에서 도덕률을 앞세워 노인에 대한 부양을 정당화하기 때문이다. 그러는 사이 우리 사회는 노인을 점차 짐으로 여기고 있는 듯 하다.<sup>11)</sup>

## 2) 사회적 구성원으로서 노인의 ‘자리 찾기’와 노인노동의 중요성

### 가. 사회적 존재로서 노인과 인권

인권은 인간의 가치에 대한 존중에서 시작한다. 그런데 인간의 가치에 대한 존중이라는 말은 두 가지 맥락에서 볼 수 있다. 하나는 인간이라는 개념 그 자체를 이유로 해서 인간을 존중한다는 말이다. 칸트(I. Kant)가 밝히듯이 “인간을 수단이 아니라 목적 그자체로 대우해야 한다”는 명제에서 인간 존중은 시작한다. 우리가 말하는 인권은 바로 이 명제에서 시작한다.

하지만 다른 한편에서 인간은 사회에서 그가 가지고 있는 가치에 근거해서 존중받기도 한다. 이것은 어떻게 보면 현실적이고 실용적인 맥락이다. 다시 말해서 사회에서 그 사람이 필요해 지는 여러 가지 이유 때문에 존중받기도 한다는 측면이

---

10) 물론 이 두 가지가 서로 떨어져 있는 것이 아니다. 그래서 공자 같은 유교 사상가들은 인류의 측면에서 노인과 부모를 공경하는 것이 사회적 규범의 담지자로서 노인과 부모를 공경하는 것과 같은 것이라고 하였다. 또한 그들은 그렇기 때문에 인간의 예는 효에서 시작하며 사회를 지탱하는 하나의 큰 맥락을 이루고 있다고 하였다.(배병삼, 『논어, 사람의 길을 열다』, 사계절, 2005, 72-83쪽 참조)

11) 앞서 말한 소위 ‘효도특별법’ 사례는 노인문제 해결을 효와 같은 당위적이고 개인적인 윤리 문제에 근거하여 해결하려는 시도가 많은 사람들을 설득하지 못하고 있다는 것을 보여주고 있다. 특히 윤리적인 문제를 법적 수단으로 강제하려고 하는 것 자체가 시대착오적인 발상이라는 지적이 많았다. 결국 사회적 담론의 생성과 그에 따른 사회적 대책이 필요하고 거기에서 법이 개입할 수 있는 여지가 생긴다.

다.<sup>12)</sup> 요약하자면, 우리는 ‘자연인’으로서 인간이기 때문에 존중 받기도 하지만 ‘사회 구성원’으로서 인정받기 때문에 존중 받기도 한다.

물론 이 두 가지는 서로 다소 다른 맥락에서 출발한다. 하지만 또 서로 영향을 주고 받기도 한다. 특히 - 그 이유가 어떻든 사람이라는 이유(가치) 외에 - ‘어떤 이유(가치) 때문에 사람을 존중한다’는 말은 ‘사람을 목적으로 대우하라’는 칸트의 명제와 반대되는 주장이다. 따라서 사회적으로 쓸모없는 사람이라고 해서 인권이 무시되어서는 안 된다. 인간으로 태어나는 순간 우리는 인권을 주장할 수 있다. 하지만 실제로는 이 두 가지가 서로 영향을 주고 받는다는 것 역시 부인할 수 없다. 우리는 현실 속에 이익을 추구하면서 살아가는 인간이다. 그래서 하나의 인간으로서 그 사람을 존중해 주기도 하지만, 상황에 따라서는 그 사람이 사회적으로 쓸모가 있기 전에 더 가중하여 ‘존중’해 주기도 한다. 다시 말해서 만약 그가 쓸모가 있다면 굳이 인권을 주장하지 않아도 되거나, 더 쉽게 인권을 주장하거나 보호 받을 수 있다는 말이다. 반면에 사회적으로 가치가 없다고 여겨지는 - 사실은 그렇지 않지만 - 사람들은 상대적으로 그들의 인권이 쉽게 무시되곤 한다. 예를 들어서 대통령이나 유명한 과학자들은 사회적으로 가치있는 사람으로 취급되기 때문에 굳이 스스로 인권을 이야기 하지 않더라도 존중 받는다. 하지만 이주 노동자 같은 사회적 약자들에 대하여 어떤 사람들은 - 실제로 그들이 우리 경제에서 수 많은 공헌을 했음에도 불구하고 - 쓸모없거나 심지어는 해악이 된다고 여기곤 한다. 그렇기 때문에 그들의 인권은 무시되어도 좋다고 생각하는 사람도 많다.

노인인권이 쉽게 무시되는 원인을 분석하는데 이러한 현실을 적용해 볼 수 있다. 과거에 그들은 사회 구성원으로서 고유한 역할이 있었다. 특히 그 역할은 상대적으로 더 젊은 사회 구성원들에게 자신의 연륜을 펼쳐 보이는 것이다. 그래서 노인은 인간 이전에 노인 그 자체로도 존중 받았다. 하지만 오늘날에 노인은 사회에서 그 가치를 제대로 인정받지 못하고 있다. 최소한 그 사회의 한 구성원으로서도 제 역할을 찾기 못하고 있다. 그래서 사람들은 이들을 하나의 짐으로 여기거나 빨리 퇴출되어야 할 기생적 존재로 여기기도 한다. 정리하자면 노인이기 때문에 천대 받고 이러한 천대는 노인의 기본적인 인권을 무시하는 경향에 영향을 주고 있다는 것을 부인

---

12) 이 이유는 다양할 수 있다. 사회에 대한 경제적 기여 일수도 있고, 그 사회의 문화적 다양성 등 그 사회에 있어야 할 유무형적 가치 등이 있을 수 있다. 예를 들면 대통령은 그 권력을 활용하여 국민 생활을 향상시킨다는 데서 그 쓸모가 있고, 연예인은 자신의 예능적 기질을 활용하여 대중들을 즐겁게 한다는 데서 그 가치를 인정받을 수 있다.

할 수는 없다. 거꾸로 생각해 보면 좀 더 이해하기 쉽다. 예를 들어서 아무리 나이가 들었어도 은퇴한 ‘회장님’ 같이 아직도 ‘잘 나가는’ ‘유력인사’를 ‘노인네’라고 하면서 경멸하지는 않는다. 하지만 대부분의 노인들은 관념적으로는 ‘인간으로서의 권리와 자격’은 주어져 있을지 모르지만 실제로 ‘사회적 시민으로서의 권리와 자격(사회적 시민권)’은 주어져 있지 않다고 할 수 있다. 그리고 이 사이에 격차는 서로 영향을 주면서 노인의 인권에 악영향을 미치고 있다.

#### 나. 사회적 존재 실현에 있어서 노인노동의 필요성

결국 노인인권을 생각 한다면 우리는 다른 무엇보다도 사회 구성원으로서 노인을 자리 매김할 필요가 있다. 물론 과거와 같이 ‘지혜의 샘’을 자처 하면서 모든 문제에 권위적인 해답을 내리는 노인을 복원하자는 말이 아니다. 그리고 그것은 가능하지도 않다. 하지만 최소한 사회 구성원으로서 인정받을 필요는 있다. 이것은 인간으로서의 기본적 인권을 보장 받는데 반드시 필요한 작업이기 때문이다.

이런 차원에서 노인이 일한다는 것은 중요한 문제가 된다. 그 이유는 현대사회에서 노동 문제는 단순한 ‘밥벌이’라는 문제를 떠나 하나의 인간이 사회적 삶을 누리는 존재로 인정받는데 있어서 중요한 역할을 하기 때문이다. 우선 전통적인 이론에 있어서 노동은 자기 인격의 실현으로서 노동이 가지고 있는 역할을 강조 하였다. 노동을 통해 우리는 다른 인간과 교류한다. 교류는 타인 또는 타자를 전제하고 있다. 우리는 노동을 통해 타자를 인식하고 그것을 통해 자기 스스로를 규정한다.

또한 - 많은 비판지점이 있지만 - 현대는 대중 소비사회를 그 특징 중에 하나로 하고 있다. 대중 소비사회에서 자기는 소비를 통해 실현되는 측면도 있다.<sup>13)</sup> 이러한 소비는 소득을 전제로 한다. 그리고 그 소득은 바로 노동에서 나온다. 따라서 노동에 대한 권리는 노인을 사회의 구성원으로 인식시키는 중요한 계기가 될 수 있다.

### 3) 고령화 사회에서 노인노동의 필요성

고령화 사회<sup>14)</sup>는 전체 인구 중에서 노인이 차지하는 비중이 높아진다는 것을 의

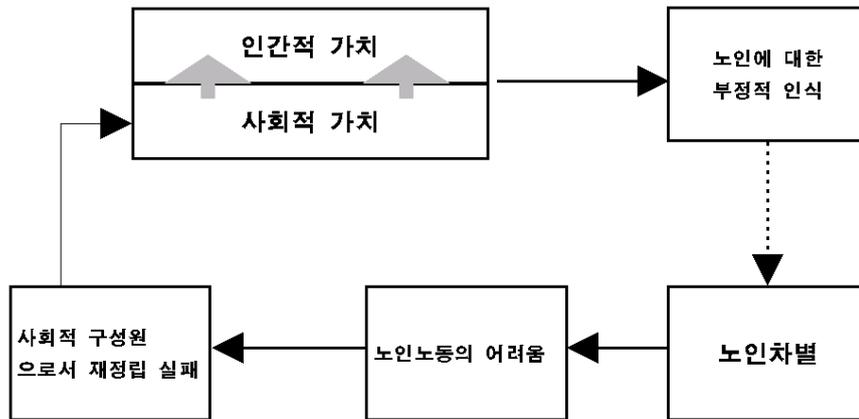
13) 여기서 자기실현은 단순히 자기의 가치의 높이는 것만을 뜻하는 것이 아니라, 최소한의 기본적인 생존 조건을 갖추는 것에서부터 사회적 주체로서 자신을 정립하는 행위를 이루는 폭넓은 의미로 해야 할 것이다.

14) 우리 사회가 고령화 사회로 진입하고 있다는데 많은 사람들이 이의를 제기하지 않는다. 정부는

미한다. 이것은 다른 무엇보다, 한 사회에서 생산에 종사하는 사람의 절대수가 줄어드는 대신 부양받아야 할 사람의 수는 늘어난다는 것이다. 그 결과 국가의 총생산 규모를 감당하기 위해 필요한 노동력 공급은 줄어드는 반면에 노인에 대한 생존배려 차원의 부담은 증가한다.

이 문제를 해결하기 위한 기본적인 방향은 노동력 공급 부족분을 없애고 사회복지 재정을 효율적으로 운영하는데 있다. 이중 특히 노동력 공급 부족 현상을 해결하려면 우선 고령화로 인한 노동공급 감소를 상쇄할 만큼의 노동생산성을 증가시키는 방법이 있다. 그렇지 않으면 부족한 노동력을 노인층으로부터 공급받거나 외부(이주 노동자)에서 보충하는 방법 밖에 없다. 이 둘 중에서 정책적으로 집중할 수 있는 부분은 노인이 경제에 참가하는 비중을 높이는 방안 밖에 없다.

#### 4) 노인노동에 있어서 노인차별과 문제의 출발점 설정



〈그림 1〉 노인문제의 ‘악순환의 고리’

2000년 현재 우리나라의 인구분포에 따르면 65세 이상이 7.1%를 차지하면서 고령화 사회에 진입하였고, 2019년에는 노인인구 비율이 14.4%에 도달하여 고령사회로, 그리고 2026년에는 초고령사회로 진입할 것으로 전망하고 있다.(보건복지부 인구고령사회대책팀, 『저출산 고령사회 대응을 위한 국가실천전략』, 보건복지부, 2004, 2쪽)

언급한 바와 같이 노인차별은 노인노동을 통해 돌파구를 마련할 수 있다. 하지만 문제는 노인의 노동은 노인차별에 의해 다시 가로막혀 있다는 점이다. 많은 노인들이 노동을 하고자 하지만 노인차별이라는 굴레에 얽매어 일할 권리를 찾고 있지 못하고 있다. 나이가 들면 다니던 직장에서 쫓겨나는 일은 예사이다. 또한 정년 이후 또는 여러 가지 압력에 의해 일자리를 그만둔 후에도 다시 일자리를 잡는 것이 보통일이 아니다. 행여나 일자리를 찾았다고 하더라도 대부분 자기가 평생 일해 온 분야와 다른 일이거나 저임금 허드렛일에 만족해야 하는 실정이다.<sup>15)</sup>

이와 같이 노인의 노동권이 침해 된다면 그들은 사회 구성원으로서 자기 자신을 정립하는 데 많은 어려움을 겪을 수밖에 없다. 그리고 자기정립 실패는 노인차별을 심화 시키는 여러 요인 중에 하나로 작용한다. 그리고 노인차별은 다시 노인 노동에 영향을 미친다. <그림 1>에서 와 같이 노동권과 노인차별은 서로 중첩되고 상호 영향을 미치면서 ‘악순환의 고리’를 형성하고 있는 것이다.

따라서 노인차별 문제를 해소하고 궁극적으로는 노인 인권 문제를 해소하려면 노인노동과 노인차별이 영향을 주고받는 연쇄고리를 끊어야 한다. 그런 차원에서 우리는 노인문제 해결의 출발점을 노인 노동에 있어서 차별문제(그림에서 ‘노인차별 → 노인노동의 어려움’으로 연결되는 부분)로 잡고자 한다.

## 2. 노인차별에 대한 명확한 이해의 어려움

### 1) 차별사유로서 ‘나이’와 ‘노인’이 갖는 특성과 개념의 혼란

#### 가. ‘나이’라는 개념의 상대성

노인차별에서 가장 중요한 개념은 바로 ‘나이’와 ‘노인’이다. 다른 차별들은 차별 받는 집단을 규정할 수 있는 근거가 비교적 뚜렷하다. 예를 들어서 성차별은 집단을

---

15) ‘2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사’에 따르면 수입이 되는 일을 하고 있는 노인의 비율은 전체노인의 30.8% 였다. 취업노인의 종사직종은 주로 농·어·축산업으로 취업노인의 53.9%이며, 27.8%가 단순 노무에 종사하고 있었다. 취업노인의 종사상 지위는 자영업이 49.2%, 무급가족종사자의 비율이 17.4%, 일용노동자의 비율은 15.6%로 전반적으로 자영업을 제외하면 노인취업자의 종사상 지위는 낮은 것으로 나타났다. 이 조사 결과는 농어촌 종사자 및 자영업자와 같이 자기사업을 가지고 있는 노인을 제외하고 대부분의 노인은 퇴직 후에 제대로 된 직장을 얻는 것이 쉽지 않음을 보여주고 있다.(정경희, 『2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원, 2005, 24쪽)

성이라는 것을 기준으로 여자와 남자로 구분하고 그에 따라 다르게 대우하는 행위를 말한다. 그렇게 때문에 상대적으로 명확하다.<sup>16)</sup> 하지만 나이에 있어서는 사정이 조금 다르다. 물론 나이차별 역시 어떤 측면에서는 그 구분이 그렇게 어렵지 않다고 할 수 있다. 예를 들어서 어떤 사람들을 40세 이상이라는 이유로 차별 한다면 그 말은 40세라는 나이를 지표로 해서 집단을 구분하고 그것을 근거로 차별한다는 것을 뜻한다. 하지만 문제는 이 기준이 매우 상대적이라는 점이다. 다른 경우에는 30세를 기준으로 차별 대우를 하기도 한다. 그렇게 되면 35세인 사람은 어떤 경우에는 차별을 받고 어떤 경우에는 차별을 받지 않게 된다. 이것은 이 두 경우 모두 나이를 근거로 한다는 점에서는 공통적이지만 그 나이 자체가 무수히 상대화되기 때문에 일어나는 일이다. 그렇기 때문에 모든 경우가 각각 다르며 그래서 각각의 상황에 맞게 그 합리성 여부를 구체적으로 검토해 주어야 한다.

나이에 근거한 차별 문제에서는 차별 집단 내에서 차별이 일어날 수도 있다. 차별은 차이를 근거로 한다.<sup>17)</sup> 보통의 차별영역에서는 절대적이고 동일한 기준(예를 들면 성, 피부색)으로 다른 집단과 구별한다. 그래서 동일 집단 내에서는 - 그 차별기준에 근거한 때 - 차이가 없다. 그렇기 때문에 일반적인 차별영역에서는 그 내부에 차별이 일어나지 않는다. 예를 들어서 여성이라는 집단에서는 여성에 대한 차별은 개념상 불가능하다. 하지만 나이의 경우에는 기준을 나누는 그룹 사이에도 무수한 - 심지어는 무한한 - 차이가 존재한다. 이와 같이 나이는 무수하게 상대화 될 수 있기 때문에 차별을 받는 집단 내부에서도 나이차별이 일어날 수 있는 가능성이 있다.<sup>18)</sup>

## 나. ‘노인’이 갖는 상대성과 주관성

노인이라는 개념은 더 모호하다. 이것은 상대적일 뿐만 아니라 주관적이기도 하다.

16) 물론 성에 따른 구분도 쉽지 않은 경우도 있다. 오늘날에는 ‘트랜스 젠더’의 예에서 볼 수 있듯이, 오늘날에는 생물학적 성구분이 과연 적합한지 의문이 제기되고 그에 따라 오늘날 단순한 생물학적 성이 아니라 젠더(gender)라는 사회학적인 개념의 성이 적용되고 있다. 이에 따라 성에 따른 구분 방식 역시 다소 모호한 감이 있기는 하다. 하지만 ‘아직은’ 상당히 예외적인 경우로서 대부분에 있어서는 성에 따른 구분은 다른 구분 보다 ‘상대적으로 더’ 명확하다고 할 수 있다.

17) 물론 차이가 반드시 차별로 이어지는 것은 아니다. 차이는 다양성을 통해 사회를 더 풍부하게 할 수 있다.

18) 이는 이후에 언급한 소위 ‘역차별’ 논쟁과도 연결이 된다. 이에 대해서는 ‘IV. 2. (1) 보호범위 설정의 문제 소위 ‘역차별(Reverse Age Discrimination)’ 논의와 연결하여’에서 언급하도록 하겠다.

노인이라는 개념은 지나간 인생의 한 단계이며, 연속적으로 흘러가는 흐름과도 같다. 그리고 그 흐름은 개인마다 다르다. 다시 말해서 우리는 우리도 모르는 순간 어른이 되고 더 나이가 차면 노인이 된다. 언제부터 어느 단계가 시작하는지 명확히 알 수 없다. 물론 우리 법체계는 일정한 나이 이상을 법적인 성인으로 보아서 그에 따른 법적인 권리와 의무를 부여한다. 하지만 그 나이가 진정으로 성인이라는 단계에 들어오는 단계인지에 대하여는 아무도 확실히 말할 수 없다. 개인마다 다르기 때문이다. 그래서 법적인 성인과 실제 성인(생물학적 또는 정신적인 의미에서 성인) 사이에 차이가 생기면 우리는 사회적으로 혼란을 겪기도 한다.

마찬 가지로 노인이라는 개념 역시 사람마다 다르다. 그래서 언제부터 노인이라는 단계에 접어 드는지를 쉽게 알 수 없다. 어떤 이는 ‘인생은 60 부터’라며 환갑의 나이에도 새로운 일을 시작하는 반면에 어떤 이는 40세가 넘어 가면서부터 체력적으로나 심리적으로 노인이 되기도 한다.<sup>19)</sup>

하지만 행정을 비롯한 법집행 영역에서는 이렇게 주관적이고 상대적인 연령 개념을 사용할 수는 없다. 예를 들어서 노인들에게 경로 우대권을 지급하려면 정확한 연령대를 정해야 한다. 그래서 법에 따라 노인을 대우하려면 일정한 나이 범위를 정해서 그 연령대에 속한 사람들을 - 다소 획일적일 지라도 - 노인으로 규정하고 그에 따른 권리와 의무를 부과해야 한다.<sup>20)</sup> 현행 법체계에서는 노인을 <표1>과 같이 규정하고 있다.

하지만 나이나 노인이라는 개념을 법적으로 규정하는 순간 현실과 틈이 벌어지기 시작한다. 쉽게 말해서 법적인 보호가 필요한데도 불구하고 법의 보호 바깥으로 내몰리는 사람이 생길 수도 있다. 거꾸로 굳이 법적 보호가 필요 없는 사람을 보호하는 경우도 있고, 심지어 사람에 따라서는 그러한 보호를 차별이나 자신에 대한 모욕으로 느끼기도 한다.<sup>21)</sup> 그럼에도 불구하고 노인차별에 대한 문제를 법적으로 어떻게

---

19) 이렇게 주관적 특성을 고려한 노인을 기능적 연령(functional age)에 근거한 노인이라고 한다. 이에 관하여 흥미로운 통계 조사가 있다. ‘2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사’에 따르면 우리사회 구성원이 노인이라고 생각하는 연령은 70-74세로 37.4%이며, 다음은 65-69세 36.6%, 60-64세가 19.4%이다.(정경희, 앞의 책, 6쪽) 이런 통계 수치를 통해 우리는 언제부터 노인인가는 사람마다 조금씩 다르게 느끼며 최소한 우리가 알고 있는 정년 보다는 훨씬 높다는 것을 알 수 있다.

20) 이때 사용하는 개개인의 생년월일을 기준으로 보는 연령개념을 바로 역연령(曆年齡, chronological age)이라고 한다.

해결해야 하는지 살펴보기 위해서는 나이나 노인 같은 개념을 최대한 명확하게 - 현실과 가장 적은 틈이 생기도록 - 이해 해야한다.

〈표 1〉 각종 법제에서 노인에 대한 개념과 그 기준

용어	출 처
고령자	노동부의 고령자고용촉진법시행령 제2조 ① 법 제2조 제1호의 규정에 의한 고령자는 55세 이상인 자로 한다.
준고령자	노동부의 고령자고용촉진법시행령 제2조 ② 법 제15조 제1항의 규정에 의한 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 자로 한다.
노인	노인복지법 제26조(경로우대) ① 국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다.
노령자	국민연금법, 공무원연금법 등 연금수급개시연령 : 60세
노령층	경제활동인구조사 부가조사에서 노령층을 55-69세로 분류. 반면 청년층은 15세-29세 구간으로 분류. 일본의 노동후생성의 雇用構造調査(高年齢者就業実態調査)에서는 高年齢者라는 용어로 55-69세 구간을 지칭함.
기타	경제활동인구조사에서 만14세 이상 59세 이하를 생산활동인구로 구분하고 있어 60세이상을 고령층으로 분류하고 있음. 소년 : 0-14세, 청년 : 15-29세, 장년 : 30-39세, 중년 : 40-49세, 중고년 : 50-59세, 노년 : 60세 이상

#### 다. 노인차별의 특성 기반한 개념의 혼란

이와 같이 나이와 노인이 갖는 개념적 특성은 노인차별의 이해와 해결에 있어서

- 21) 아주 친근한 예로 지하철에서 노인에게 자리를 양보하는 관행에 대해 생각해 보자. 몸이 약한 노인들은 지하철에서 자리를 양보하지 않은 젊은이를 탓한다. 하지만 반대로 어떤 젊은이들은 그 노인들이 멀쩡해 보이거나 노인으로 보이지 않았기 때문에 양보할 필요가 없었다고 항변할 수도 있다. 이와 반대인 경우도 있다. 지하철에서 노인에게 자리를 양보한다면, 대부분의 노인은 이러한 행동한 젊은이를 기특하게 생각한다. 하지만 - 소수이겠지만 - 그러한 양보에 대하여 ‘자신을 늙은이 취급을 한다’며 서운해 하거나 심지어는 불쾌하게 생각하는 이도 있을 수 있다.

많은 어려움을 유발하고 있다. 특히 명확성을 통해 법적 안정성과 예측 가능성을 도모해야 하는 규범 영역에서 나이와 노인이 갖는 이러한 특성은 많은 어려움을 낳고 있다.

이 개념상의 혼란은 영어로 Age Discrimination, Ageism 이란 용어를 어떻게 해석하고 있는가에서 드러난다. 문헌에 따라 이 용어들을 각각 노인차별, 나이차별, 연령차별, 노인에 대한 연령차별, 고령자 연령차별, 연령주의 등 다양한 용어로 번역하고 있다. 각각의 번역은 그 나름의 맥락에서는 적절한 해석이라고 할 수 있다. 이것은 다르게 말하면 Age Discrimination, Ageism이 여러 가지 맥락을 내포하고 있다는 것이라고 할 수도 있다. 그런데 노인차별이라는 쟁점이 사회적으로 더 심각하게 제기 되고 그 사례가 다양화 된다면 그 안에 있던 다양한 맥락을 구분해 볼 필요성이 생길 것이다. 따라서 노인차별과 나이차별 등 관련 개념에 대한 엄밀한 구분과 상호관계에 대한 파악이 문제의 본질을 올바르게 보는데 많은 도움이 된다고 생각한다. 특히 법적 논의에 앞서서 개념에 대한 잠정적 합의는 논의를 명확히 하는데 많은 도움이 되리라 생각한다.

## 2) 노인차별과 나이차별 : 나이차별의 한 형태로서 노인차별

원래 Ageism은 서구에서는 특정 연령을 가진 집단에 대한 편견 또는 그에 기반한 차별을 의미하였다.<sup>22)</sup> 하지만 일반적으로 노인에 대한 부정적인 감정과 그에 따른 기반한 차별로 Ageism을 정의한다. 여기서는 나이차별과 노인차별을 명확히 구분할 필요가 없었다. 나이차별 받는 집단이 거의 대부분은 노인이기 때문이다.

하지만 한국적 맥락을 고려해 보면 나이차별과 노인차별은 명확히 구분되어야 한다고 생각한다. 우선 한국적 상황에서 나이를 기준으로 한 차별이 단지 노인에 대한 차별영역에서만 일어나는 것은 아니기 때문이다. 우리 사회에서는 나이에 따른 위계 질서 역시 무시하지 못한다. 이에 청년층에서도 나이차별이 일어나고 있다.<sup>23)</sup> 또한

---

22) Ageism에 대한 전반적인 내용은 Erdman B. Palmore, *Ageism : Negative and Positive* (New York : Springer Pub., 1999) ; Linda S. Whitton, "Ageism : Paternalism and Prejudice", *DePaul Law Review*, Vol. 46(1996-1997), pp.456-471 참조. 학문적 논의 이전에 1969년 국립노화연구소(National Institute on Ageing)의 초대 소장이었던 Robert Butler가 인종차별주의(racism) 또는 성차별주의(sexism) 같이 연령을 기준으로한 차별을 ageism이라 명명하면서 대중에 사용되었다.(김옥, "억압의 한 형태로서 노인차별주의(Ageism) : 사회복지적 대응과 함의", 『사회복지정책』 제14집[한국 사회복지정책학회], 2004, 100쪽)

나이가 적기 때문에 차별을 받기도 한다.<sup>24)</sup>

따라서 여기서 논의 되는 Age Discrimination, Ageism을 나이차별주의 또는 나이차별로만 해석한다면 나이를 근거로 한 각종 차별을 개념화 할 말이 적당하지 않다. 따라서 최소한 한국에서 나이에 대한 생각을 고려해 볼 때, Age Discrimination, Ageism은 그 맥락에 따라 노인차별(주의), 나이차별(주의)로 나누어 이해해야 한다. 따라서 여기에서는 노인에 대한 나이차별을 ‘노인차별’ 이라고 하고 그러한 차별을 유도하는 편견을 ‘노인차별주의’라고 하도록 하겠다.<sup>25)</sup>

### 3) 평등문제로서 노인차별 금지와 노인보호의 요청

노인차별을 이야기 하면 그와 관련하여 노인보호라는 문제가 제기된다. 물론 노인은 차별을 받지 않아야 할 동등한 사회구성원이다. 하지만 어떤 측면에서는 사회적 약자로서 특수한 보호가 요청되기도 한다. 따라서 노인차별을 무조건 나이차별로 환원해 버린다면 노인차별에서 노인보호의 요청이라는 맥락이 한데 섞여서 ‘뭉뚱그려져’ 버릴 수 있다. 따라서 노인차별이 가진 두 측면을 면밀히 구분하고 그것이 어떻게 연결될 수 있는지 살펴봐야 한다.

앞서 말한 바와 같이 여기에서는 노인차별을 ‘노인에 대한 부정적인 감정과 그에 따른 기반한 차별’로 이해하고 있다. 그렇게 본다면 노인차별을 해소한다는 말은 일차적으로 나이에 상관없이 누구나 기회를 균등하게 주는 것이라고 말할 수 있다. 하지만 균등한 기회를 준다는 것이 곧 바로 차별의 해소 즉 평등상태로 복귀한다는 말은 아니다. 이 말은 형식적인 평등을 말한다. 그럴 경우 노인은 상대적으로 불리한 위치에 처할 수밖에 없다. 물론 몇몇 사람들은 젊은 이에 버금가는 능력을 갖추고 있을지는 모르지만 대부분의 노인들은 젊은이에 비해 그 출발선이 다르다. 또한

---

23) 예를 들어서 취업시 취업연령 제한 문제라든지 각종 행사 및 대회에 있어서 나이제한을 중심으로 법적으로도 문제가 되고 있다.(국미애, “학령·연령 정말 취업의 요건인가 - 입사지원서 속의 차별”, 『당대비평』 통권26호, 2004, 179-194쪽 참조)

24) 학교나 회사에서 ‘선배’라는 이름으로 연장자가 요구하는 부당한 대우를 생각해 보면 이해하기 쉽다. 서구 사회에서는 이러한 한국 사회만의 특징을 쉽게 이해하지 못할 수도 있다. 물론 서양에서도 연장자에 대한 예의가 있다. 하지만 우리처럼 위계화 된 질서로 존재하거나 더 나아가 권력화 되어 공적인 관계에 까지 영향을 미치는 경우는 흔하지 않다.

25) 이후에서는 그 맥락에 따라 나이차별, 나이차별주의를 노인차별 또는 노인차별주의와 구분하여 쓰도록 하겠다.

아무리 뛰어난 능력을 갖추고 있다라고 사실상 노인에 대한 차별적 분위기가 팽배한 상황에서는 제능력을 발휘할 수 없는 경우도 허다하다. 따라서 나이라는 차별기준을 없애는 것만으로는 올바른 차별해소 다시 말해서 평등실현을 이룰 수 없다. 그렇기 때문에 실질적(사실적) 평등의 요구가 제기된다. 그렇기 때문에 사회적 약자로서 노인에 대한 보호가 필요한 것이다.

다시 말해서 평등원칙이라는 커다란 의미에서 이 두 개념은 만난다. 하지만 그것이 같다고는 할 수 없다. 다시 말해서 사실적 평등의 요청이 정당화되기는 하지만 그것이 특정한 권리로서 주장할 수 있는지 그리고 그것이 어떤 식으로 관철되는지는 좀 더 구체적인 사실에 대한 확인과 논증이 필요하다. 그럼에도 불구하고, 노인 차별 금지와 노인보호는 일반적 평등원칙 속에서 이해되어야 한다. 그렇기 때문에 노인보호에서 나오는 사실적 평등실현의 요청 자체를 거부할 수는 없다.

이와 함께 평등원칙과 관계 짓지 않더라도 사회경제적 필요에 의해서도 노인에 대한 보호가 필요한 경우도 있다. 앞서 말한 바와 같이 사회경제적 차원에서 노인노동의 중요성은 커지고 있다. 그래서 예를 들어서 전체적인 경기 활성화를 위해 - 사실적 평등실현을 위해 필요한 조치 보다 더 두텁게 - 노인들을 보호해야 할 경우도 생긴다는 말이다. 이것은 개별 기업의 이익을 넘어서 사회경제적 차원에서 필요한 공익이다. 그렇기 때문에 경우에 따라서는 - 물론 법치주의에 따른 형량을 거쳐서 - 개인 기업이 다소 손해를 입더라도 노인노동을 보호해야만 하는 경우도 생길 수 있다.

### 3. 노인노동에서 있어서 노인차별에 대한 올바른 이해

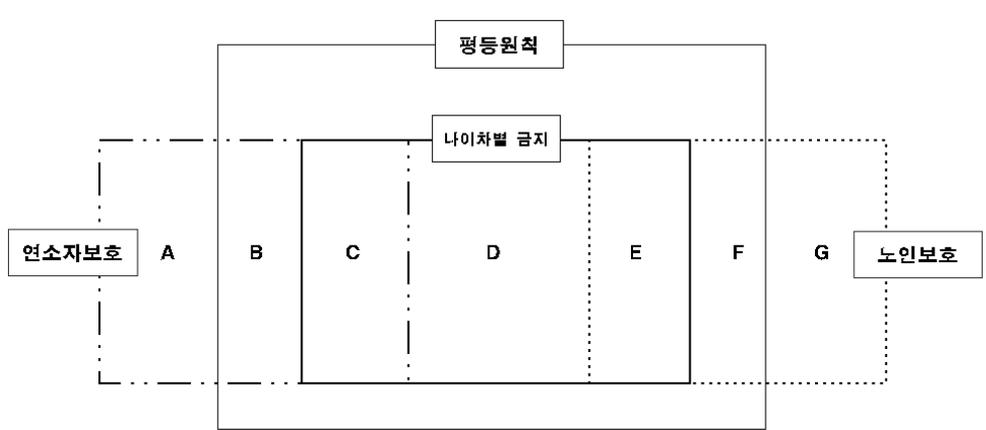
이와 같이 노인차별은 그 개념을 명확하기 하는 것도 쉽지 않을 뿐 더러 그와 연결되어 있으되 구별되는 개념들이 많다. 그렇게 때문에 다소 도식화의 위험이 있더라도 다음과 같이 노인차별 금지와 그에 관련된 개념을 구조화 해 볼 수 있으리라 생각한다.(<그림 2>)

여기에서 결국 노인차별 금지는 E+F의 영역이라고 할 수 있다. 한편 노인차별과 관계없는 나이차별, 예를 들어서 연령에 따른 취업제한 같은 것들은 D의 영역과 관계가 있을 것이다.<sup>26)</sup> 다시 말해서 형식적 의미에서 나이에 대한 차별금지과 실질적

---

26) 여기서 G영역이 다소 문제가 될 수도 있다. 여기서 G영역은 평등원칙이 굳이 요구하지 않음에도 불구하고 사회적 경제적 필요에 의해 더 두텁게 보호되는 영역을 말한다. 따라서 관념상으로

의미에서 평등실현의 요구로서 노인보호의 맥락이 노인차별금지에 들어 있다고 할 수 있다. 이것은 규범적 영역에서 문제를 설정하는데 있어서 중요한 준거점으로 이야기 될 수 있다.<sup>27)</sup>



〈그림 2〉 노인차별 금지 개념과 인접개념의 구조

G영역을 확보할 사회·경제적 필요성이 사라지면 G영역은 0이 되고 노인노동 보호조치는 평등 원칙이 요구하는 사실적 평등의 요청안으로 후퇴할 것이다. 하지만 이것은 관념상의 문제일 뿐 사실상 F영역과 G영역을 엄밀히 구분하는 것은 힘들다. 다시 말해서 어디까지가 평등원칙에 의해 요청되는 노인보호이고 어디까지가 사회경제적 필요에 의한 것인지는 명확하지 않으며 구체적인 논증을 통해 규명되어야 한다.

27) 하지만 그럼에도 불구하고 이러한 도식화는 이해의 편의를 위한 구분일 뿐 실제에 있어서 각 영역의 경계는 명확하지 않다. 이 영역들은 서로 연결되어 있으면서 구별되기 때문이다. 결국 이러한 도식은 - 마치 사회적 기본권 논의에서 추상적 기본권이론 처럼 - 구체적인 문제 상황을 만나지 않는 한 잠정적인 ‘관념(개념)’일 뿐이다.

### III. 노인노동에서 발생하는 노인차별에 대한 현행법의 한계 : 현실과 규범의 괴리

#### 1. 노인차별 문제의 규범적 이해의 의미

앞서 말한 바와 같이 ‘노인’과 ‘나이’라는 개념이 가지고 있는 특성 때문에 이것들을 법적으로 개념화 하려면 많은 문제에 부딪히게 된다. 그렇지만 현실과 괴리 될 수 있는 위험에도 불구하고 법적으로 규율하기 위해서는 노인차별을 규범적으로 이해할 필요는 분명히 있다.<sup>28)</sup> 그런데 노인차별 문제를 규범적으로 이해하려면, 노인차별이란 개념 자체를 사실적으로 이해하는 것뿐만 아니라 그것을 법이 어떻게 다루고 있는지 그리고 규범과 현실 사이에 틈이 어떻게 벌어져 있는지를 종합적으로 살펴보아야 한다.

이를 위해서는 우선 노인차별이 문제되는 구체적인 영역과 문제 상황이 어떤지 살펴 보는 데에서 부터 시작해야 한다. 그 다음에 우리 법체계가 이 문제를 어떻게 규율하고 있는지 분석해 본 후에, 마지막으로 이 법체계가 현실을 적절하게 다루고 있는지 검토해 보도록 하겠다.

#### 2. 현실로서 노인차별의 문제 상황과 그에 따른 법적 규율

##### 1) 노인차별이 문제되는 영역과 그 실태

###### 가. 채용시의 나이제한

우리나라의 많은 기업들은 신규채용에서 나이를 제한하고 있다. 한국노동연구원이 2002년에 실시한 사업체실태조사결과(조사대상 총 1,433개 사업체)에 따르면 신규채용시에 연령을 제한하는 사업체는 전체의 50%이고, 경력직 중도채용에서 연령을 제한하는 사업체도 24.3%에 이르고 있다.<sup>29)</sup> 최근 이에 대하여 많은 사람들이 문제를 제기함에 따라 기업들이 나이가 아닌 능력을 중심으로 인재를 뽑겠다면서 나이 제

28) 이에 대하여는 ‘II. 2. (1) 나. ‘노인’이 갖는 상대성과 주관성’ 참조.

29) 장지연, “고령화시대의 노동시장정책 : 한국사례”, 한국노동연구원(편), 『고령화시대 노동시장정책 : 각국 사례 - 한국노동연구원주최 국제세미나자료집』, 한국노동연구원, 2003, 53-54쪽.

한을 철폐하거나 완화하고 있는 추세이다.

하지만 이것은 주로 청년실업을 해소하는 차원에서 청장년층을 대상으로 한 조치이다. 다시 말해서 노인에게 있어서 고용에 있어서 나이차별 관행은 사실상 없어지지 않았다고 할 수 있다. 노동부 통계에 따르면 노인 채용을 기피하는 사업장의 경우 그 이유로 ① 고령자에게 적합한 일거리가 없음(43%), ② 정년 등 인사규정상 고령자 채용 불가(22%), ③ 구조조정이 진행중이어서 신규채용이 어려움(19%), ④ 고령자는 필요하나 재정형편상 채용여력이 없음(1%), ⑤ 기타(16%) 등을 들고 있다.<sup>30)</sup>

한편 공무원을 채용하는데 있어서 나이제한은 여전히 여전하다. 현행 공무원임용시험은 응시연령을 제한하고 있다. 공개경쟁 채용시험에서 채용시험 응시연령은 ① 5급·연구관 및 지도관의 경우 20-32세, ② 6급·7급·연구사 및 지도사의 경우 20-35세, ③ 8급 및 9급의 경우 18-28세, ④ 기능 7급 이상 18-40세, ⑤ 기능 8급 이하 18-35세이다(공무원임용시험령 제16조, 별표 4).

#### 나. 나이를 기준으로 한 정리해고

우리나라에서는 연공서열 임금체계 때문에 노인은 근속년수 및 고임금과 밀접한 관계를 갖는다. 따라서 대부분의 정리해고에서 비용절감을 주장하며 노인에 해당하는 장기 근속자를 우선적 해고 대상자로 삼고 있다.

실제로 2002년 한국노동연구원이 지난 3년간 고용조정을 실시한 경험이 있는 사업체를 대상으로 실태조사(<표 2>)를 했는데, 그에 따르면 정리해고의 경우에 해고 기준으로 인사고과나 징계경험을 고려한 경우가 약 67%, 나이를 고려한 경우(직종과 직급에 따라 연령을 고려한 경우를 포함)가 52%, 근속년수를 고려한 경우가 약 46%, 부양가족수를 고려한 경우가 약 36% 등으로 나타났다. 나이를 고려한 경우를 기업규모별로 보면, 150인 이하의 중소기업체는 약 43%, 151-300인 사업체는 62%, 301인 이상 사업체는 56.5%로 기업규모가 적은 경우보다는 큰 경우가 해고기준으로 나이를 더 많이 고려하고 있고, 산업별로는 비제조업(48.6%) 보다는 제조업

30) 노동부 고용정책본부 고령자노동팀, 『300인 이상 사업장 고령자 고용실태 분석결과』, 노동부, 2005, 8쪽. 이는 2005년 노동부가 실시한 ‘고령자 고용실태 분석결과’에 따른 것이다. 이에 따르면 2004년 기준고용률 미달사업장 중 고용계획서를 제출한 기업은 208개소(24.7%)에 불과하였다. 그중 508개소(60.3%)는 고용자 채용이 어렵다는 내용의 사유제출을 제출하였으나 126개소는 제출하지도 않았다. 이 중 제출요구는 받았으나 미제출한 경우 78개소, 기준고용률에 미달하였으나 제출요구를 받지 못한 경우는 48개소였다.

(54.4%)이 나이를 더 많이 고려하고 있는 것으로 나타났다.<sup>31)</sup>

〈표 2〉 정리해고시 고려사항(단위 : %)

	규 모					산업		전체
	50인이하	51-150인	151-300인	301인이상	규모 미확인	비제조업	제조업	
근속연수	29.5	39.5	58.0	50.8	69.2	45.0	46.7	45.9
연 령	43.2	43.4	62.0	56.5	69.2	48.6	54.4	51.8
성 별	18.2	32.0	30.0	32.8	46.2	31.5	28.9	30.0
부양가족 수	273	30.3	42.0	40.3	61.5	37.6	35.3	36.3
인사고과	58.1	48.0	80.0	71.0	75.0	66.7	61.2	63.6
징계받은 경험	59.1	59.2	80.0	67.7	83.3	72.2	62.5	66.8

#### 다. 정년제도를 둘러싼 문제

정년제도는 일반적으로 노동자가 일정한 연령에 이르면 그 능력이나 의사에 무관하게 근로관계를 일률적, 강제적, 자동적으로 종료시키는 제도를 말한다. 이러한 제도는 종신고용제 아래에서 연공임금을 전제로 하는 노무관리에서 고임금·고연령 노동자를 배제하고 인사의 신진대사를 제도적으로 확보하는데 그 취지가 있다.<sup>32)</sup> 하지만 개인의 능력에 대한 고려 없이 나이라는 기준으로 정년을 정해 놓는다는 데서 나이차별이라는 문제가 제기되고 있다.

2002년 한국노동연구원의 실태조사 결과에 따르면(<표 3>, <표 4>), 조사대상 사업체 중에서 정년제를 실시하는 사업체는 76.2%이다. 50인 이하 사업체의 경우는 50%이고, 사업체의 규모가 커질수록 정년제를 실시하는 사업체의 비율도 높아져 300인 이상 규모의 사업체는 거의 대부분(96.4%)이 정년제를 실시하고 있다. 또한 산업별로는 비제조업(약 74%)에 비하여 제조업(약 79%)의 정년제 실시 비율이 높게 나타

31) 이상의 내용은 장지연, 앞의 글, 55쪽.

32) 김형배, 『노동법』, 박영사, 2004, 613쪽 ; 이병태, 『신노동법』, 중앙경제, 2002, 683쪽.

났다. 직종별 정년연령은 약 55-57세로 나타났는데, 생산기능인력의 경우 56.4세, 서비스 및 영업인력의 경우 55.9세, 사무인력의 경우 56.6세, 연구개발·기술인력의 경우 57.4세, 관리인력의 경우 57.9세이다.<sup>33)</sup>

〈표 3〉 정년제를 운영하는 사업체 비율(단위 : %)

	규 모					산업		전체
	50인이하	51-150인	151-300인	301인이상	규모 미확인	비제조업	제조업	
정년제도 있음	50.2	70.0	88.1	96.4	75.8	73.9	78.8	76.2
직종/직급별 정년	13.4	15.4	17.3	21.4	30.1	24.9	11.7	18.5

〈표 4〉 직종별 정년연령(단위 : 세)

	규 모					산업		전체
	50인이하	51-150인	151-300인	301인이상	규모 미확인	비제조업	제조업	
관리인력	51.6	58.2	57.6	58.1	56.6	58.8	56.2	57.9
연구개발/기술인력	60.3	55.9	57.2	57.9	58.2	59.0	55.7	57.4
사무인력	55.9	57.1	55.4	56.9	56.4	57.1	55.5	56.6
서비스 및 영업인력	55.6	55.5	54.8	57.0	55.6	56.8	54.9	55.9
생산기능인력	56.7	56.3	56.7	56.4	56.0	56.4	56.4	56.4

한편, 정부에서는 고령자고용촉진법에 따라 정년 57세 미달사업장에게 행정지도 차원에서 정년연장계획서를 제출하도록 하고 있다. 2005년 상시근로자 300인 이상 사

33) 장지연, 앞의 글, 56쪽.

업장 1,660개소를 대상으로 고령자고용실태분석결과에서는 정년 57세 미달 사업장으로 정년연장계획서를 제출해야 하는 기업(763개소) 중<sup>34)</sup> 상당수가 정년연장이 어렵다는 내용의 사유를 제출하였다. 특히 사유를 제출한 503개소에서 정년연장을 못하는 이유로는 ① 현재 정년연령이 적정하므로 연장계획 없음(48%), ② 고령자가 적응이 힘들어 연장의 실익이 없음(22%), ③ 구조조정, 재정상 어려움(15%), ④ 오히려 정년을 낮출 계획(1%), ⑤ 기타(14%)로 조사되었다.<sup>35)</sup>

한편 국가공무원법 제74조는 직무의 종류별 및 계급별로 공무원의 정년에 대한 기준을 마련하여<sup>36)</sup> 정년 도달에 따른 당연퇴직을 규정하고 있다. 이에 따르면, 일반직 공무원의 경우 5급 이상은 60세, 6급 이하는 57세이다.<sup>37)</sup> 계급구분을 달리하는 일반직 공무원의 경우 연구관·지도관은 60세, 연구사·지도사는 57세, 기타 특수기술직렬은 57세 내지 60세이다. 한편 기능직 공무원의 경우 등대직렬 및 방호직렬은 59세, 기타 직렬은 50세 내지 57세 이다.

### 라. 노동조건 및 분위기에 있어서 노인차별 문제

노동에서 노인차별은 노동관계법을 둘러싼 법적 영역뿐만 아니라 그와 관련되어 있는 다양한 생활영역에서 발견될 수 있다. 이와 함께 직장 내에서의 유무형의 차별 문제도 조금씩 제기되고 있다. 다시 말해서 노인에게 비우호적인 작업장 분위기라든지 차별적 언어사용<sup>38)</sup>을 통해 노인 스스로가 차별감을 느끼는 경우도 있다.

이에 관하여 인권위원회의 언급은 상당히 시사적이라고 할수 있다. 국가인권위원회는 나이차별의 개념과 고용에서의 나이차별금지의 내용에 대하여 다음과 같이 규

34) 2004년 정년 57세 미달사업장 중 행정지도의 대상이 되었던 763개소 중에서 정년연장계획서를 제출한 기업은 54개소(7.1%)이고 24개 업체가 정년을 연장 하였다. 이중 503개소(65.9%)는 정년연장이 어렵다는 내용의 사유 제출 하였으나 정년연장계획서 미제출 사업장이 206개소나 되었다. 미제출 사업장 중에는 제출요구는 받았으나 미제출한 경우 69개소, 정년이 57세 미달하였으나 제출요구를 받지 못한 경우 137개소였다.(노동부 고용정책본부 고령자노동팀, 앞의 글, 16쪽).

35) 노동부 고용정책본부 고령자노동팀, 위의 글, 16쪽.

36) 다른 법률에서 특별히 정하고 있는 경우에는 그에 의한다.

37) 단, 공안직 8급 및 9급은 54세이다.

38) 최근에 직장내에서 ‘사오정’이니 ‘오륙도’니 하면서 나이를 중심으로 일정한 나이대에 대하여 비하하고 ‘알아서 물러나 줄 것’을 강요하는 분위기도 이러한 나이차별적 문화요소라고 할 수 있다.

정하고 있다.

“연령차별은 특정한 나이 대에 대한 고정관념과 편견에 기초하여 기회를 박탈하거나 불리한 대우를 행하는 것을 말한다. 일반적으로 나이는 건강, 재정적 능력, 책임감, 기술 등을 판단하는 기준으로 사용되고 있으나, 나이가 그 사람의 특징을 평가하는 데 진정한 증거(true indication)를 제공하지 못한다면 차별적인 행위로 판단한다. 나이차별을 금지하고 있는 세계 각국은 명시적으로 나이를 이유로 한 부당한 대우를 금지하고 있다. 또한 그 기준이 종립적이라 하더라도 그것이 특정한 나이 대에 불리한 영향력을 미친다면 이를 차별로 규정한다. 또한 나이를 이용하여 직무·교육·기타 관계 등에서 상대방이 원치 않는 육체적·언어적·시각적 폭력(harassment)도 이에 포함된다.”<sup>39)</sup> [강조 : 필자]

물론 이러한 쟁점이 아직까지 시기상조라고 논박할 수도 있다. 실제로 한국 사회에서 이러한 쟁점들이 크게 이슈화 되지 않고 있고 얼마나 심각한지에 대한 연구도 많이 축적되어 있지 않다.<sup>40)</sup> 하지만 노인 문제가 쟁점화 되고 많은 사람들이 특히 노인 스스로가 권리 주체로서 제 목소리를 내게 되면 그 동안 간과 했던 문제들이 핵심 이슈로 드러날 수도 있다.<sup>41)</sup>

## 2) 노인차별의 규범적 근거로서 헌법과 그에 따른 법적 규율 체계

여기에서는 노인차별을 다루고 있는 법체계에 대한 분석을 하도록 한다. 이를 위해서는 우선 최고법으로서 헌법이 노인차별 금지를 어떻게 정당화하고 있는지 살펴보는 데서 시작해야 할 것이다. 그리고 우리 법체계는 어떤 구조로 문제를 규율하고

39) 국가인권위원회, 『2002년 국가인권위원회 연간보고서』, 국가인권위원회, 2003, 146쪽 참조.

40) 이에 대하여 일상생활에서 노인의 차별 경험이 노인의 심리적 안녕감에 미치는 영향에 대한 분석을 통해서 간접적으로 확인할 수 있다.(원영희, “노인차별 피해경험이 노인의 심리적 안녕감에 미치는 영향”, 『사회복지정책』, 제21집[한국사회복지정책학회], 2005 참조) 이에 따르면 사소한 노인차별 경험이라도 심리적 우울감과 ‘유의미’한 상관관계가 있다고 한다.(원영희, 위의 글, 333쪽)

41) 이러한 현상을 성차별 영역에서 그동안 이루어진 논의 성과를 바탕으로 살펴 볼 수도 있다. 과거 성차별 문제는 명백하고 직접적인 법적 차별 문제에서 시작하였다. 하지만 이 문제는 점차 그 영역이 확대 되면서 간접 차별과 성적 괴롭힘 또는 성희롱의 문제 및 성차별적 문화의 문제로 까지 이어지고 있다. 물론 노인차별 영역에서 성차별 영역과 똑같은 경로로 문제가 전개 될지는 알 수 없다. 예를 들어서 성적 괴롭힘처럼 노인 영역에서 이러한 괴롭힘이 똑같이 적용될 수 있을지는 의문이다. 하지만 분명한 것은 진정으로 노인차별을 해소하려면 뚜렷한 차별뿐만 아니라 무형의 보이지 않는 차별에 대해서도 나름의 해결책을 가지고 있어야 한다.

있는지 살펴보며 그에 따른 구제 수단이 어떤 것이 있는지 살펴보도록 한다.

노동에 있어서 노인에 대한 차별을 금지하는 정당성은 일차적으로 헌법에서 찾을 수 있다. 헌법은 이와 관련하여 다양한 규정을 하고 있다. 물론 이와 같은 규정들은 헌법상 인간의 존엄성 규정(헌법 제10조)을 비롯한 각종 헌법원리 속에서 그 정당성 근거를 찾을 수 있다. 이러한 일반적이고 포괄적인 규정을 근거로 헌법 체계 내에서는 좀 더 세부적으로 이 문제와 관련한 규범을 찾을 수 있다. 여기에서는 앞서 제기한 노인차별의 두 맥락, 즉 차별 금지와 노인에 대한 보호 (또는 사실적 평등 요구)라는 측면에서 이와 관련한 헌법 조항을 언급하도록 한다.

### 가. 헌법상 평등조항

노인차별은 우선 헌법상 평등원칙과 평등권에 의해 금지된다. 우리 헌법은 제11조 제1항에서 법 앞에 평등함을 천명하고 있다. 그에 따라 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하여 차별금지를 규정하고 있다. 여기에서 규정되어 있는 차별사유는 그동안 문제가 되어 왔던 차별사유로서 예시적인 열거에 지나지 않는다. 그래서 이외의 다른 사안으로 차별 받는 것 역시 당연히 금지 된다고 할 수 있다. 따라서 나이에 근거한 차별은 당연히 금지사유가 된다.<sup>42)</sup>

### 나. 헌법상 노동과 노인에 대한 특별한 보호

이와 함께 현행 헌법은 노인노동에 대한 특별한 보호를 규정하고 있다. 이것은 구체적으로 헌법상 노동 관련 규정과 사회국가 원리와 관련된 규정에서 도출 될 수 있다. 우선 헌법은 제32조에서 노동권 및 노동의무를 규정하고 있다. 헌법 제32조 제1항은 “모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다”라고 규정하여 노동권을 규정하고 있다. 한편 제15조에서는 직업선택의 자유를 가지고 있다고 규정하고 있다. 이와 같은 규정들은 노인에게도 예외는 아니므로 그에 따른 적절한 보호를 요청한다고 하겠다. 한편, 사회국가 원리 차원에서 노인에 대한 일반 국민 차원에서의 보호가 요청된다.<sup>43)</sup> 그 외

42) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2005, 449쪽; 장영수, “헌법상 평등원칙과 평등권의 실현구조”, 『고려법학』 제36집(고려대학교법과대학법학연구소), 2001, 109-110쪽.

에 노인에 대하여는 국가는 특별히 제34조 제4항에서 노인의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다고 하고 있다.<sup>44)</sup>

#### 다. 하위 법률에 의한 구체화

헌법상 노인노동에 있어서 차별금지 는 노동법을 비롯한 관련 하위 법률에 의해 구체화 된다. 우선 일차적으로 노동법상의 각종 규정에 의해 노인노동이 규율되고 있다. 또한 국가인권위원회법은 나이를 근거로 한 차별을 금지함으로써(국가인권위원회법 제2조 제4항) 노인노동에 있어서 차별 금지를 규제할 수 있는 근거를 마련하고 있다 이와 함께 고령자고용촉진법 역시 노인노동에 대한 규율을 하고 있다. 이와 함께 공무원에 대하여는 고용 및 정년 등에 대하여 특별한 규정을 두어서 각각 노동에 대한 규율을 하고 있다(국가공무원법, 교육공무원법).

이하에서는 과연 이러한 법률과 그에 따른 구체수단들이 실효성 있게 노인차별을 해소할 수 있는지 살펴해보도록 하겠다.

### 3. 근로기준법을 통한 노인차별 규제 : 법원을 통한 구제

#### 1) 채용에 있어서 노인차별에 대한 규제

채용과 관련하여 근로기준법은 노인 즉 고령자 및 준고령자에 대한 나이차별을 금지하는 규정은 없다. 따라서 나이에 대하여는 근로기준법 제62조 제1항 및 제63조의 제한<sup>45)</sup> 외에 사용자는 원칙적으로 채용의 자유를 갖는다.<sup>46)</sup> 남녀고용평등법 제7조<sup>47)</sup>와 같이 모집 및 채용에서의 차별을 규제하는 특별 규정이 없는 한, 채용에서의

---

43) 이는 헌법상 사회국가원리와 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리 및 각종 사회권 규정에 의해 정당화 된다.

44) 물론 이와 같은 규정들은 헌법상 인간의 존엄성 규정(헌법 제10조)을 비롯한 각종 헌법원리 속에서 그 정당성 근거를 찾을 수 있다.

45) 제62조 제1항에서 15세 미만자의 채용을 금지하고 있으며, 제63조에서 도덕상 또는 보건상 유해·위험하다고 판단되는 특정 직종과 관련하여 연소자(18세 미만자 및 18세 이상의 여성)의 채용을 금지하고 있다.

46) 임종률, 『노동법』, 박영사, 2002, 340쪽 참조.

47) 남녀고용평등법 제7조 : ① 사업주는 근로자의 모집 및 채용에 있어서 남녀를 차별하여서는 아

나이차별을 규제할 수 있는 법적 근거는 마땅치 않다. 특히 공무원의 경우에는 공무원관계법령이 우선적으로 적용되기 때문에<sup>48)</sup> 근로기준법에 모집 채용상의 연령차별을 제한하는 특별 규정을 두더라도 공무원의 노동관계에 적용할 수는 없다.

## 2) 노동조건에 있어서 노인차별에 대한 규제

근로기준법 제5조는 노동조건에 있어서의 평등원칙을 선언하고 있다. 근로기준법 제5조에 의하면 “사용자는 근로자에 대하여 남녀의 차별적 대우를 하지 못하며 국적, 신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다”고 규정하고 있다. 이것은 헌법 제11조의 평등원칙을 구체화 한 것이라 할 수 있다. 여기서 과연 ‘나이’가 차별대우 금지 사유로 인정 될 수 있는가 하는 문제가 제기된다.

우선 근로기준법 제5조에 대한 해석론을 통해서 해결해 보려는 시도가 있다. 그런데 이를 위해서는 먼저 여기에 열거되어 있는 차별사유가 다른 차별사유가 포함될 수 없는 한정적 열거사유인가 아니면 그 밖의 차별사유도 포함하는 예시적 열거사유인가를 먼저 규명해야 한다. 물론 원칙적으로 동조항은 헌법 제11조 제1항의 해석론에 따라 예시적 열거사유라고 볼 수도 있다.<sup>49)</sup> 하지만 문제는 근로기준법 제5조에 따른 별칙규정이다(근로기준법 제115조). 다시 말해서 근로기준법 제5조 상의 열거사유를 예시적으로 볼 경우 차별사유는 무한히 확장되고 모호해 질 수 있다. 그런데 이 말은 그에 따른 별칙 규정이 적용될 여지도 그만큼 넓어진다는 말이다. 그렇게 되면 헌법상 또 하나의 원칙인 죄형법정주의원칙과 충돌을 할 수 밖에 없다. 따라서 법률에 의해 명시적으로 규정하고 있는 한에서 차별사유를 무한히 확장하는 것은 무리가 있다고 하겠다.<sup>50)</sup>

한편 사회적 신분에 나이를 포함함으로써 문제를 해결할 수도 있다. 하지만 헌법

---

니된다. ② 사업주는 여성근로자를 모집·채용함에 있어서 모집·채용하고자 하는 직무의 수행에 필요로 하지 아니하는 용모·키·체중 등의 신체적 조건, 미혼조건 그 밖에 노동부령이 정하는 조건을 제시하거나 요구하여서는 아니된다.

48) 헌법 제32조 제2항은 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 하며 그 구체적인 내용은 국가공무원법을 통해 구체화 하고 있다.

49) 앞의 ‘III. 2. (2) 나. 헌법상 노동과 노인에 대한 특별한 보호’ 참조.

50) 조용만, “고용에서의 연령차별금지의 법적 현황과 과제”, 『노동법연구』 제15호(서울대노동법연구회), 2003, 129쪽; 박종희, “고령화 사회에서 노동법적 과제 - 정년제 및 고령자 고용과 관련하여 -”, 『노동법학』 제20호(한국노동법학회), 2005, 142쪽.

재판소는 형법 제35조 등 위헌소원에서 재소자를 사회적 신분으로 인정하면서 사회적 신분을 “사회적 신분이란 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미한다”<sup>51)</sup>고 하고 있다. 하지만 만 20세 이상의 국민에게만 선거권을 부여하고 있는 공직선거및선거부정방지법 제15조에 대한 위헌확인 사건에서 연령을 헌법 제11조 제1항의 “예시사유 중 ‘사회적신분’으로 볼 수”없다고 하고 있다.<sup>52)</sup> 또한 현행 국가인권위원회법도 차별사유로서 나이를 사회적신분과 분리하여 다루고 있는 것으로 미루어 볼 때<sup>53)</sup> 현행법상 나이를 사회적 신분에 포함하여 나이차별 또는 노인차별을 규제하려는 시도는 무리한 논리 구성이다.

### 3) 정리해고에서 노인 노동자 보호의 한계

현행 근로기준법 제31조는 제2항에서 합리적이고 공정한 해고의 기준에 따른 해고대상자의 선정을 사용자에게 요구하고 있다. 동항에서는 남녀의 성을 이유로 하는 차별을 금지하지만 나이차별의 문제는 언급하고 있지 않는다. 따라서 나이, 특히 노인임을 이유로 하는 해고가 ‘합리적이고 공정한 해고기준’인지는 해석에 의해 판가름이 날 수 밖에 없다.

이에 대하여 학설은 노인 등은 해고로 인한 피해가 상대적으로 크기 때문에 보호의 필요성이 큰 노동자를 우선적으로 해고하는 기준은 합리적이고 공정하지 않다고 하고 있다. 따라서 노동자 보호를 위한 요소가 우선적으로 고려되어야 하고 기업의 이익을 위한 요소는 부차적으로 고려되어야 한다.<sup>54)</sup> 따라서 여기서 나이는 우선적으로 고려 되어야할 요소이다.

하지만 다수의 하급심 판례는 노동자 보호의 관점과 기업보호의 관점이 종합적·균형적으로 고려되어야 한다고 보고 있다. 대법원은 초기에 해고 대상자를 선정함에

51) 헌재 1995. 2. 23. 93헌바43, 판례집 7-1, 222쪽.

52) 재판관 이영모의 보충의견.(헌재 1997. 6. 26. 96헌마89, 판례집 9-1, 684쪽)

53) 국가인권위원회법 제2조 제4호는 차별사유를 “성별, 종교, 장애 … (중략) … 나이, 사회적 신분 … (하략)”[강조: 필자]으로 분리하여 규정하고 있다.

54) 박중희, 『경영상 해고 제도의 법리와 법정채적 운용방안』, 한국노동연구원, 1998, 103쪽; 이원희, “경영상 이유에 의한 해고에 있어서 합리적이고 공정한 해고대상자 선정”, 『노동법의 쟁점과 과제(김유성 교수 화갑기념논문집)』, 박영사, 2000, 234쪽; 유성재, “합리적이고 공정한 해고대상자 선정”, 『중앙법학』 창간호(중앙법학회), 482쪽; 조용만, 앞의 글, 131쪽 참조.

있어서 해고로 부터 보다 많은 보호를 받아야 할 장기근속자를 우선적 해고 대상자로 정한 것은 합리성과 공정성을 결여한 것이라고 판단하였다.<sup>55)</sup> 그러나 2002년 판결(대법원 2002. 7. 9. 선고 2001다29452)에서 노동자 보호의 관점을 고려하지 않은 해고기준(직급별로 연령이 많은 자, 장기간 재직자, 근무성적 저조자)도 그 정당성을 인정할 수 있다는 취지의 결정을 내리게 된다. 이와 같이 대법원은 일련의 판례를 통해 정리해고에 있어서 사용자가 노인에 대한 부당한 차별을 할 수 있는 여지를 인정하고 있다.

#### 4) 정년제에 대한 법적 규율의 한계

현행 근로기준법에는 정년제에 관한 규정이 없다. 따라서 근로기준법상 정년퇴직의 연령에 대한 특별한 규율이나 제한은 없고, 관행이나 취업규칙 또는 단체협약 등에 의해 정해지고 있다. 이에 대하여는 합법성과 위법성이 대립하고 있다.

우선 합법성을 주장하는 사람들은 우선 기업이 수용할 수 있는 고용인원에 한계가 있다는 점을 고려해야 한다고 한다. 다시 말해서 정년제도에 의해 일정한 인원이 계속해서 빠져나가지 않으면 신규인력을 고용할 수 없다는 주장이다. 이와 연결되어 젊은 노동자를 채용함으로써 노동자의 연령 구성에 있어서 균형을 유지 할 필요가 있다고 한다. 마지막으로 합법성을 주장하는 사람들은 노인 노동자를 개개인의 능력 및 적격성 등을 평가하여 선별하여 퇴직시키는 것 보다는 일정한 연령기준에 따라 획일적으로 배제하는 정년제가 더 합리적이고 공정하다는 노사 간의 인식을 제시하고 있다. 반면에 위법성을 주장하는 견해로는 우선 연령에 의한 고용차별로 헌법상 평등조항과 근로기준법상의 균등대우조항 및 민법상의 공서양서조항에 대한 위반된다는 주장이 제기된다. 또한 노동자는 근로기준법에 따르는 해고사유의 유무에 의해서만 해고 될 수 있다는 점을 제시하고 있다.<sup>56)</sup>

한편 판례는 직책 또는 직급에 따른 차등정년제도 허용하고 있다. 따라서 논리적으로 정년제 자체를 승인하는 것으로 볼 수 있다. 판례는 “정년규정은 당해 사업장에 있어서 근로자가 제공하는 근로의 성질, 내용, 근무형태 등 제반여건에 따라 합리적인 기준을 둔다면 같은 사업장 내에서도 직책 또는 직급에 따라 서로 차이가

55) 대법원 1993. 12. 28. 선고 92다34858 판결.

56) 이상의 정년제의 합법성 논의는 박종희, 앞의 글, 119-120쪽 ; 조용만, 앞의 글, 131쪽의 요약 참조.

있을 수 있는 것”<sup>57)</sup>이라고 하고 있다. 다만, 행정해석은 한 직급에서 일정한 기간 내에 상위직급에 오르지 못한 경우(예컨대, 과장 12년 부장 13년)에 그 사유만을 가지고 노동자를 퇴직케 하는 이른바 ‘계급정년제’는 연령을 기준으로 하는 일반정년제와 달리 해고로 보고 있다.<sup>58)</sup>

연령차별금지의 관점에서 볼 때, 정년제는 개별 노동자의 능력을 고려하지 않고 일정한 나이에 도달하면 확일적으로 노동관계를 종료시킨다는 점에 문제가 있다. 물론 정년제가 현재 한국 상황에서 그 나름의 장단점이 있기 때문에 단정적으로 말할 수는 없다.<sup>59)</sup> 하지만 정년제도에서 문제되는 나이차별을 법적으로 규율함에 있어서 현행 근로기준법은 별다른 말을 하지 않고 있다는 점은 문제라고 할 수 있다.<sup>60)</sup>

## 4. 고령자고용촉진법을 통한 노인차별 규제

### 1) 고령자고용촉진법의 목적과 내용

고령자고용촉진법은 1991년 입법되었다.(1991. 12. 31.법률 제4487호) 이 법은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다(고령자고용촉진법 제1조). 이 법에서 정부는 고령자의 고용에 관하여 사업주와 국민 일반의 이해를 높이고, 고령자의 고용 촉진과 직업 안정을 도모하기 위하여 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진하여야 하고 있다(동법 제3조). 또한 사업주는 고령자의 직업능력 개발·향상과 작업 시설·업무 등의 개선을 통하여 고령자에게 그 능력에 상응한 고용의 기회를 제공함과 아울러 정년 연장 등의 방법에 의하여 고령자의 고용이 확대되도록 노력하여야 할 책무가 있다(동법 제4조).

여기서 주목할 것은 고령자고용촉진법은 2002년 12월 30일 개정을 통해 고령자 등 고용차별 금지를 규정하고 있는 점이다. 이에 따르면 “사업주는 근로자의 모집, 채

---

57) 대법원 1991. 4. 9. 선고 90다16245 판결.

58) 1992. 9. 17. 근기 01254-1565. 노동부, 근로기준법 질의회시집.(1992. 9 - 1994. 12), 1994, 69-70면 참조(조용만, 위의 글, 135쪽에서 재인용)

59) 이에 대하는 ‘IV. 2. (2) 나. 정리해고와 정년제에 있어서 나이차별 금지’에서 좀 더 자세하게 살펴 보겠다.

60) 조용만, 위의 글, 135쪽.

용 또는 해고를 함에 있어 정당한 사유 없이 고령자 또는 제15조 제1항의 규정에 의한 준고령자임을 이유로 차별하여서는 아니된다”고 규정하고 있다. 여기서 고령자 및 준고령자는 동법 제2조에 의해 인구·취업자의 구성등을 고려하여 대통령령이 정하는 연령이상 자를 말하는데 고령자고용촉진법시행령에 따르면 고령자는 55세 이상, 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 자로 규정하고 있다(고령자고용촉진법시행령 제2조 제1항 및 제2항).

앞서 우리는 노인차별 해소에는 실질적 평등실현 차원에서 노인노동에 대한 보호라는 맥락이 있다고 하였다. 그런 측면에서 고령자고용촉진법은 총칙에서 밝히고 있듯이 노인노동의 보호라는 맥락이 더 강조되고 있다. 하지만 실제로 동법의 차별금지 조항은 많은 한계를 드러내고 있다고 지적 받고 있다.

## 2) 노인차별 금지조치의 한계

물론 고령자고용촉진법 제4조의2는 사업주는 근로자의 모집, 채용 또는 해고를 함에 있어 정당한 사유없이 고령자 또는 준고령자임을 이유로 차별하여서는 안된다고 하고 있다. 하지만 많은 사람들이 사실상 선언적 금지에만 머무르고 있다고 지적하고 있다.<sup>61)</sup> 또한 그 차별금의 내용 역시 불분명 하며, 차별의도가 개입된 직접차별 뿐만 아니라 간접차별도 포함되는지 알 수가 없다. 또한 정년제도에 대해서도 이 조항을 근거로 차별을 해소 할 수 있는지 의문이다. 개정법은 ‘해고’에서의 차별을 금지하고 있다. 하지만 법적으로 엄밀하게 말하면 해고는 사용자의 일방적 의사에 기한 노동관계의 종료 행위인 반면에 정년은 노동관계의 자동종료 사유이다. 따라서 동조항으로 정년에 관한 문제를 규정할 수 없다고 한다.<sup>62)</sup>

한편 고용차별금지법은 노동보호라는 측면에서도 실시하고 있는 각종 수단들(기준고용률제도, 우선직종고용제도, 60세 정년 장려 및 정년퇴직자 재고용장려제도 등)을 도입하고 있다. 하지만 이에 대하여는 많은 한계를 가지고 있다고 지적받고 있다. 이하에서는 주로 문제가 되고 있는 영역을 중심으로 그 한계를 검토해 보도록 하겠다.

61) 박중희, 앞의 글, 143쪽.

62) 조용만, 앞의 글, 137쪽. 이에 대하여는 동규정들이 직접적으로 사용자에게 사법적 의무를 부과하고 있지 않더라도 이후에 법원이 동법의 취지를 판결에 반영할 것이라 예측할 수 있다는 주장도 있다. 이로서 현재 노인을 정리해고의 우선 대상으로 하는 해고기준을 정당하다고 판단하고 있는 대법원에 제동을 걸 수도 있다고 한다.(조용만, 위의 글, 137쪽)

### 3) 고령자기준고용률제도와 우선직종고용제도의 문제

#### 가. 고령자기준고용률제도

고령자기준고용률제도는 일정한 사업주에게 고령자를 일정 비율 이상 고용하도록 노력할 것을 요구하고, 기준고용률을 초과하는 경우에 일정한 인센티브를 부여하는 제도이다. 고령자고용촉진법은 제12조에서 “대통령령이 정하는 일정 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 동법 시행령 제4조에 따르면 기준고용률제도의 적용이 되는 사업주는 상시 300인 이상의 노동자를 사용하는 사업장의 사업주이다.

고령자기준고용률은 처음에는 모든 업종에 일률적으로 해당 사업장의 상시 고용노동자의 100분의 3으로 규정하였다. 하지만 이 경우 노인을 선호하는 부동산 및 임대업 또는 아파트관리사무소 등 일부 업종은 기준고용률을 크게 초과하여 오히려 이들 업종에 일종의 특혜로서 작용하였다. 반면에 노인 고용이 상대적으로 어려운 제조업 등 일부 업종은 상당수가 기준고용률 미달인 상태였다.<sup>63)</sup> 사실상 획일적이고 기계적인 기준고용률 적용은 고용유도기능을 상실하였다. 이에 2003년 7월 개정된 이후로는 업종별 특성을 반영하여 차등적용하고 있다.<sup>64)</sup>

한편 노동부장관은 상시 고용하는 고령자의 비율이 기준고용률에 미달하는 사업주에 대하여 노동부령이 정하는 바에 의하여 기준고용률 이행에 관한 계획을 작성하여 제출할 수 있도록 요청할 수 있고, 계획이 적절하지 아니하다고 판단될 때에는 그 계획의 변경을 권고할 수 있으며, 필요하다고 인정하는 때에는 계획을 작성한 사업주에 대하여 그 계획의 적정한 실시를 권고할 수 있다(고령자고용촉진법 제13조). 다른 한편, 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 사업주에 대해서는 조세감면이 있게 되고, 노동부장관은 예산(고용보험법에 의한 고용보험기금을 포함)의 범위 안에서 일정기간 고용지원금을 지급할 수 있다(동법 제14조).<sup>65)</sup>

63) 2002년 노동부가 300인 이상 사업장의 고령자 고용실태를 조사한 결과에 따르면 전체 평균 고용률은 3.7%로 기준고용률을 다소 상회하였다. 하지만 아래와 같이 업종별로 큰 차이가 있었으며 특히 제조업의 경우에는 300인 이상 업체 1,502소 중 기준고용률 미달 업체는 952개소로 63.4%에 달하였다.(노동부 고용정책과, 『고령자고용촉진법 시행령·규칙개정안 설명자료』, 노동부, 2003, 2쪽[조용만, 위의 글, 138쪽 각주 27에서 재인용])

64) 이에 따르면 ① 제조업의 경우 그 사업장의 상시 근로자수의 100분의 2, ② 운수업, 부동산 및 임대업의 경우 그 사업장의 상시 근로자수의 100분의 6, ③ 기타 산업의 경우 그 사업장의 상시 근로자수의 100분의 3이다(고령자고용촉진법 시행령 제3조).

## 나. 우선직종고용제도

한편, 우선직종고용제도는 고령자 및 준고령자의 고용에 적합한 직종을 선정·고시하고, 특히 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공부문의 경우에는 고령자 및 준고령자를 우선적으로 고용하도록 의무를 부과하고 있는 제도이다(고령자고용촉진법 제15조, 제16조 제1항). 국가 및 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법에 의한 정부투자기관, 정부출연기관, 정부출자·위탁기관(노동부장관이 정하는 기관에 한정한다)의 장은 그 기관의 우선고용직종에 대통령령이 정하는 바에 따라 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하여야 한다(동법 제16조 제1항).

## 다. 문제점

기준고용률제도에 대하여 노동부는 일정한 성과가 있었다고 자체 평가를 하고 있다.<sup>66)</sup> 하지만 그럼에도 불구하고 기준고용률제도는 사업주에게 일종의 가이드라인만을 제시하고 있을 뿐, 미달시에는 기준고용률 이해계획 작성 및 제출과 같은 행정지도 외에 적절한 대응수단이 없다. 오히려 - 최근 시행령개정에 의해 어느 정도 시정되기는 했지만 - 만약 기준고용률이 잘못 산정되어 적용된다면, 고령자를 선호하는 업종에게는 일종의 특혜로 작용할 수도 있다.

한편, 우선직종고용제도에 있어서는 국가 기관이 주도하여 고령자 고용을 촉진한다는 측면에서는 긍정적이라 할 수 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 다소 문제점이 있다고 할 수 있다. 최근 많은 사람들이 국가 기관을 비롯한 공공부분에 있어서 비효율을 걱정하고 있다. 그럼에도 불구하고 고령자 고용을 유지함으로써 공공부분의

65) 이는 2002년 12월 30일 개정에 의해 고용보험기금에 의한 지원의 근거가 마련되었다.

66) 이에 대하여 노동부는 노동부는 50세 이상 고령자 신규고용시 지급하는 ‘고령자신규고용촉진장려금’이 올해 6월말 현재 11억5천만원(771개소, 1,197명)으로 지난해 동기와 비교하여 131.8% 증가하였다 밝혔다.<표 5> 참조

이런 성과를 바탕으로 정부는 2008년도부터 ‘고령자신규고용촉진장려금’ 지원수준을 현행 월 15-30만원에서 월 30-60만원으로 인상할 계획이다.(“올 상반기, 고령자고용 지원금 대폭 증가”, 『노동부 보도자료』, 2006년 8월 1일)

〈표 23〉 장려금 지원현황

구분 연도	사업장수(개소)	지원인원(명)	지원금액 (백만원)
2004년	331	441	422
2005년	616	816	1,132
2005.6월	363	464	494
2006.6월	771	1,197	1,145

발전을 저해할 수 있지 않겠느냐는 비판이 있을 수 있다. 다시 말해서 공공부분의 효율과 노인노동 보호 사이에 균형점을 찾아야 하는데 그러지 않은 상태에서 강제적으로 기준을 설정한다면 공공부분에 과도한 부담을 주지 않겠느냐는 지적을 견뎌내야 한다.

#### 4) 60세 정년 장려 및 정년퇴직자 재고용지원제도를 통한 정년제도 문제 해결

##### 가. 법의 내용

고령자고용촉진법 제19조에서는 “사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 정년을 현저히 낮게 정한 사업주에 대하여는 노동부장관은 정년연장에 관한 계획을 작성하여 제출할 것을 요청할 수도 있다(고령자고용촉진법 제20조 제1항). 또한 고령자고용촉진법은 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망하는 때에는 그 직무수행 능력에 적합한 직종에 재고용하도록 노력할 것을 사업주에게 요구하고 있다(동법 제21조). 또한 노동부장관은 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에 대하여 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다고 하여 정년퇴직자의 재고용에 대한 지원제도를 마련하고 있다(동법 제21조의 2).

##### 나. 정년제도 문제 해결에 있어서 한계

이 제도들 역시 많은 사람들이 그 실효성에 있어서 의문을 제기한다. 실제로 정년 연장계획의 작성 및 제출 같은 행정지도 외에 60세를 하회하는 정년의 설정을 규제할 장치가 마련되어 있지 않기 때문이다.

또한 조기노령연금의 수급연령(55세)을 예외로 하면 원칙적으로 국민연금법상 노령연금의 수급연령은 60세이다. 이 경우 55세 미만의 정년제와 노령연금제 사이에 존재하는 공백을 어떻게 메울 것인지 문제가 되고 있다. 물론 이 경우 퇴직금제도가 어느 정도 문제를 완화해 줄 것이라 기대할 수 있다. 하지만 실제로 최근 결혼 연령이 늦어지고 취업 준비 기간이 늘어나면서 55세 이후에도 자녀들의 결혼, 자녀 교육비를 등을 이유로 한 지출이 늘어나고 있다. 또한 노인들 스스로 자신의 삶을 위해 소비 지출을 늘리는 경향 역시 무시하지 못한다. 이러한 이유 때문에 퇴직금이 정년과 노령연금수급연령 사이의 틈을 메울 수 있을지 의문을 제기하고 있다.<sup>67)</sup>

## 5. 국가인권위원회법을 통한 노인차별 규제 : 국가인권위원회를 통한 구제

### 1) 국가인권위원회의 노인차별 이해

국가인권위원회법은 제2조 제4호는 합리적인 이유 없이 나이 등을 이유로 하여 고용<sup>68)</sup>에서 특정한 사람들의 집단을 포함하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등침해의 차별행위로 보고 있다. 다만 다른 법률에서 특별히 정한 사람에 대한 우대를 차별행위의 범위에서 제외한 경우 그 우대는 차별행위로 보지 않는다. 그리고 고용 영역 이외에도 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용에 있어서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위(재화 등 공급·이용상 차별)와 교육시설이나 직업훈련기관의 이용에 있어서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위(교육시설 등 이용 상 차별)를 평등권침해의 차별행위로 규제하고 있다.

이 중에서 연령차별에 대하여 국가인권위원회는 상대방이 원치 않는 육체적·언어적·시각적 폭력(harassment)까지 포함하여 연령차별의 내용을 광범위하게 개념화하고 있다.<sup>69)</sup> 특히 고용상 연령차별에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

“고용에서 일정 범위 내의 특정한 나이를 제한하여 모집하는 행위, 면접 등을 실시하면서 합리적인 이유없이 나이를 묻는 행위, 동일가치·동일노동을 하고 있음에도 특정 나이 소유자에게 임금 인상액·인상을 등을 다르게 하는 경우, 교육이나 배치·승진·해고·퇴직 또는 징계에 있어 나이를 기준으로 결정하는 행위 등이 포함된다.”<sup>70)</sup>

이와 같이 국가인권위원회법은 나이차별 일반을 포괄적으로 금지하고 있을 뿐, 노인에 대한 특별한 보호를 규정을 하고 있지 않는다.

### 2) 국가인권위원회법에 따른 구제절차 내용

차별행위의 피해자 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용

67) 고준기, “기업 정년제를 둘러싼 법적 쟁점”, 『기업법연구』 제17집(한국기업법학회), 2004, 264쪽.

68) 여기서 말하는 고용은 모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함하고 있다.

69) 이에 대하여는 앞의 ‘Ⅲ. 2. (1) 라. 노동조건 및 분위기에 있어서 노인차별 문제’ 참조.

70) 국가인권위원회, 앞의 책, 146-147쪽.

을 진정할 수 있다(국가인권위원회법 제30조 제1항). 국가인권위원회에의 진정은 원칙적으로 진정원인이 된 사실이 발생한 날부터 1년 이내에 이루어져야 하고, 그 기간이 경과하여 진정이 있는 경우에는 각하 대상이 된다(동법 제32조 제4호). 국가인권위원회는 진정이 없는 경우에도 차별행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정할 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다(동법 제30조 제3항).<sup>71)</sup> 또한 국가인권위원회는 차별구제의 수단으로 합의권고, 조정, 조정에 갈음하는 결정으로서의 구제조치, 구제조치의 이행 등의 권고를 할 수 있다.<sup>72)</sup>

71) 조사방법은 당사자(진정인·피해자·피진정인) 또는 관계인에 대한 출석요구 및 진술청취 또는 진술서 제출요구를 하고 있다. 또한 당사자, 관계인 또는 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 자료 등의 제출요구를 할 수 있으며, 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 장소, 시설, 자료 등에 대한 실지조사 또는 감정을 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 당사자, 관계인, 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는 사실 또는 정보에 대한 조회를 할 수 있다(국가인권위원회법 제36조 제1항). 그러나 피진정인에 대한 출석요구는 차별행위를 행한 행위당사자의 진술서만으로는 사안을 판단하기 어렵고, 차별행위가 있었다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 할 수 있다(동법 제36조 제4항). 이러한 조사행위에 있어서 정당한 이유 없이 실지조사를 거부, 방해 또는 기피하거나 진술서 제출요구 또는 출석요구에 응하지 않는 자 또는 자료 등의 제출요구 및 사실조회에 응하지 아니하거나 거짓의 자료 등을 제출하는 자에 대하여는 1천만원이하의 과태료에 처하게 된다(동법 제63조 제1항).

72) 국가인권위원회는 조사 중이거나 조사가 끝난 진정에 대하여 사건의 공정한 해결을 위하여 필요한 구제조치를 당사자에게 제안하고 합의를 권고할 수 있다(국가인권위원회법 제40조). 또한 국가인권위원회는 진정에 대하여 차별행위가 있다고 인정하고 합의권고가 성립하지 않은 경우 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 진정을 조정위원회에 회부하여 조정절차를 시작할 수 있다(동법 제42조 제1항). 조정이 성립한 경우에는 재판상의 화해와 같은 효력이 있다(동법 제43조). 조정절차 중에 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않는 경우 국가인권위원회는 사건의 공정한 해결을 위하여 조정에 갈음하는 결정으로 ① 조사대상 차별행위의 중지, ② 원상회복·손해배상 그 밖의 필요한 구제조치, ③ 동일 또는 유사한 차별행위의 재발을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있고(동법 제42조 제4항), 당사자가 이러한 구제조치의 결정서를 송달받은 날부터 14일 이내에 이의를 신청하지 아니하는 때에는 조정을 수락한 것으로 본다(동법 제42조 제6항). 국가인권위원회가 진정을 조사한 결과 차별행위가 일어났다고 판단하는 때에는 피진정인, 그 소속기관·단체 또는 감독기관의 장에게 ① 조정에 갈음하는 구제조치의 이행 혹은 ② 법령·제도·정책·관행의 시정 또는 개선을 권고할 수 있다(동법 제44조 제1항). 다만, 이러한 권고를 하기 전에 피진정인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 하고, 이 경우 당사자 또는 이해관계인은 구도 또는 서면으로 위원회에 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다(동법 제46조).

### 3) 국가인권위원회에 의한 구제의 장단점

국가인권위원회는 광범위하게 노인차별을 개념화 하고 있다. 따라서 기존의 구제 방법에 비해 많은 사안을 다룰 수 있다는 장점이 있다. 국가인권위원회는 대표적인 법대체적분쟁해결 중에 하나라고 한다. 법대체적분쟁해결은 사법절차에 의해 부담이 적고 빠른 구제를 할 수 있다는 장점이 있다.<sup>73)</sup> 특히 무시, 소위 ‘왕따’ 또는 무의식적인 차별적 언행 같이 가해자에 대한 설득을 통해 해결할 수 있는 문제들에 사법적인 잣대를 끌어 들이지 않음으로서 문제해결을 용이 하게 할 수 있다. 이를 통해 가해자 역시 자신의 편견을 되돌아봄으로써 차별의식을 자체를 개선하는 효과까지 기대할 수 있다.<sup>74)</sup> 또한 비용 면에서도 사법적 해결 방식에 비해 훨씬 경제적이다.

하지만 많은 사람들이 구제의 실효성에 의문을 제기하고 있다. 국가인권위원회법을 통해서는 해당 연령차별행위를 사법적으로 무효화 하거나 위법한 것으로 취급하는 법적 효과는 발생하지 않는다. 또한 조사행위 및 구제수단 역시 한계가 있다고 한다. 예를 들어서 정당한 이유 없이 조사를 거부하거나 기타 요구에 응하지 않더라도 사후에 과태료를 부과하는 것 외에는 조사절차를 진행할 수 없다. 또한 조정이 성립하지 않아서 조정에 갈음하는 구제조치를 내리더라도 당사자가 이의를 제기하면 그러한 구제조치는 법적으로 효력을 가질 수 없다. 또한 구제조치의 이행이나 차별적 제도·관행 등의 시정 또 개선조치는 법적 구속력이 없는 권고사항에 그치는 것이기 때문에 현실적인 실효성에 한계가 있다는 지적이 있다.<sup>75)</sup>

## 6. 헌법해석 및 헌법재판소를 통한 구제 가능성

마지막으로 헌법에 의한 구제수단을 생각해 볼 수 있을 것이다. 헌법의 해석과 헌법이론에 의해 법적행위를 무효화 할 수 있는지와 헌법재판소를 통한 구제가 가능한지에 그 초점이 모아질 것이다.

---

73) 강현중, 『민사소송법』, 박영사, 2004, 48-57쪽.

74) 이에 대하여는 ‘IV. 3. (2) 차별행위 규제에 있어서 국가인권위원회의 효율성’에서 좀 더 자세하게 논하기로 한다.

75) 박종희, 앞의 글, 142쪽.

## 1) 기본권의 대사인적 효력과 관련하여 생각해 볼 수 있는 문제

여기서 이론적으로 생각해 볼 수 있는 것이 기본권의 대사인적 효력이다. 기본권의 대사인적 효력에 대하여는 직접효력설과 간접효력설이 대립하고 있지만 사실상이 양자는 그 실질에 있어서는 서로 접근하고 있다고 한다.<sup>76)</sup> 그에 따라 대부분은 간접효력설을 중심으로 논의가 전개되고 있다. 그렇게 될 경우 헌법상 평등원칙 및 노동 보호는 노동법상 관계법령과 차별금지법, 국가인권위원회법을 통해 구체화 된다고 할 것이다. 그리고 법원은 그에 따른 해결책을 헌법원리에 맞게 해석하여 판결을 해야 할 것이다. 그렇게 볼 때 기존의 판례에서 보듯이 일정한 한계가 노정되고 있다.

## 2) 헌법소원을 통한 문제해결

### 가. 입법부작위를 이유로 한 헌법소원의 가능성

논리적으로는 입법부작위를 통한 헌법소원을 제기할 가능성도 있다. 다시 말해서 현행법상 노인차별 구제의 흠결을 이유로 하여 입법자에 대하여 입법부작위로 인한 평등권 침해를 이유로 헌법소원을 제기할 수도 있다는 논리구성도 가능하다. 하지만 현재 학설은 입법부작위에 있어서 헌법에 명시적 규정이 없는 한 입법부의 재량을 폭넓게 인정하기 때문에 헌법소원의 가능성에 대하여 부정적이다. 특히 평등문제의 적극적 실현 조치에 관하여는 신중한 접근이 필요하다는 주장도 있다.<sup>77)</sup>

### 나. 공법관계(공무원의 노동관계)에서 헌법소원의 가능성과 한계

마지막으로 논의될 수 있는 것은 바로 공법관계에서 다시 말해서 공무원 관계에서 노인차별을 이유로 헌법소원을 제기할 수 있는가 하는 문제이다. 이에 대하여 일련의 판례는 연령에 대하여는 일관되게 입법자에게 재량의 여지를 넓게 주고 있다.<sup>78)</sup>

76) 장영수, “기본권의 대사인적 효력과 기본권의 충돌”, 『고려법학』 제38집(고려대학교법학연구원), 2002, 119쪽.

77) 김철수, 앞의 책, 1536-1538쪽 ; 장영수, “헌법상 평등원칙과 평등권의 실현구조”(앞의 글), 109쪽 참조.

78) 헌재 2003. 9. 25. 2002헌마533 ; 헌재 2001. 6. 28. 2000 헌마111 ; 헌재 2001. 4. 26 2000헌마390.

특히 문제가 되고 있는 공무원의 노동관계에 대하여 판례는 기존의 판례의 연장선상에서 입법재량을 광범위하게 하게 인정하고 있다. 헌법재판소는 국가공무원법 제74조 제1항 제1호 등에 대한 헌법소원심판에서 정년에 관련하여 “국가공무원법상의 공무원정년제도는 공무원에게 정년까지 계속 근무를 보장함으로써 그 신분을 보장하는 한편 공무원에 대한 계획적인 교체를 통하여 조직의 능률을 유지·향상시킴으로써 직업공무원제를 보완하는 기능을 수행하는 것”이라고 보면서 공무원정년제도가 공무원의 신분보장과 직업공무원제도를 규정하고 있는 헌법 제7조에 위반되지 않는다고 판단하였다. 이 사건에서 심판대상조항이 연구 및 특수기술직렬 공무원의 정년을 58세 내지 61세로 규정하고 위 직렬에 속하는 공무원들의 구체적인 정년연령에 관하여는 하위규범으로 정하도록 위임하고 있는 것도 입법재량의 한계를 벗어난 것을 볼 수 없어 헌법상 보장된 공무담임권, 직업의 자유, 행복추구권, 헌법상 평등원칙 등을 위반하지 않는다고 판시하였다.<sup>79)</sup>

한편 대학교원을 제외한 교육공무원의 정년을 65세에서 62세로 단축한 교육공무원법 제47조에 제1항에 대하여 “입법자는 우리나라의 교육여건, 공교육 정상화 등 교육개혁에 대한 국민적 열망 등 여러 가지 사정을 종합할 때, 젊고 활기찬 교육 분위기 조성을 위한 교직사회의 신진대사가 필요하고 바람직한 것이라고 보아 초·중등교원의 정년을 3년간 단축하여 62세로 설정하고 있는 바, 입법자의 이러한 교육정책적 판단과 결정은 나름대로 합리성이 있는 것으로 인정”하고 있다.<sup>80)</sup>

또한 법관의 정년을 규정하고 있는 법원조직법 제45조 제4항에 대한 헌법소원심판에서도 입법자의 입법재량을 벗어나지 않는 것으로 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다. 법관의 정년을 직위에 따라 대법원장 70세, 대법관 65세, 그 이외의 법관을 63세로 하여 법관 사이에 약간의 차이를 두고 있는 것은 헌법상 차별의 요소인 성별·종교·사회적 신분 그 어디에도 해당하지 아니할 뿐만 아니라 그로 인하여 어떠한 사회적 특수계급제도를 설정하고 있는 것도 아니며, 그와 같이 법관의 정년을 직위에 따라 순차적으로 낮게 차등하여 설정한 것은 법관의 업무와 특수성, 평균수명, 조직체내의 질서 등을 고려하여 정한 것으로 그 차별에 합리적인 이유가 있기 때문에 평등권을 침해한 것은 아니라고 하고 있다.<sup>81)</sup>

79) 헌재 1997. 3. 27. 96헌바86.

80) 헌재 2000. 12. 14. 99헌마112·137(병합).

81) 헌재 2002. 10. 31. 2001헌마557.

이와 같이 헌법재판소는 연령에 따른 차별에 있어서 입법자의 재량을 광범위 하게 인정함으로써 노인에 대한 차별에 있어서 일정한 한계를 노정하고 있다고 하겠다.<sup>82)</sup>

## IV. ‘차별금지법’ 도입과 그에 따른 노인차별 금지 법제 정비

### 1. ‘차별금지법’에 따른 쟁점

#### 1) 차별금지법의 도입과 내용

이상에서 우리는 현행 법체계하에서 노인차별을 구제할 방안이 있는지 그리고 그것이 현실에서 발생하고 있는 노인차별 문제를 적절하게 해결하고 있는지 살펴보았다. 그에 따라 현행 노인차별을 규율하고 있는 법제에서 해결해야 할 법적 과제를 도출할 때 나타나는 가장 큰 문제는, 노인노동에 있어서 노인차별을 규제할 규정이 마땅치 않다는 점이다. 물론 고령자고용촉진법 및 국가인권위원회법에서 규정하고 있는 차별 금지 조항이 있다. 하지만 이미 살펴 본 바와 같이 그것에 의해서는 실효성 있는 구제가 어렵다.

그런데 국가인권위원회는 지난 7월 24일 ‘차별금지법(권고안)’(이하 권고안)을 의결하고 이에 기반하여 차별금지법의 입법을 추진할 것을 24일 국무총리에게 권고하였다. 이를 통해 각 영역별로 포괄하지 못하는 차별사항을 최대한 포섭하기 위한 법적 근거를 마련하여 헌법 제11조 제1항의 평등이념을 실현하고자 하고 있다. 주요 내용으로는 우선 지금까지 인권위원회의 활동경험과 외국 입법례를 고려하여 차별의 정의를 구체화 하고 범위를 확대 보완하였다. 특히 차별을 직접차별 뿐만 아니라 간접차별, 괴롭힘(harassment)까지 포괄하여 규정하고 있다. 그리고 국가인권위원회 차원에서 차별시정기본계획 권고안을 마련하도록 하고 있으며, 대통령을 비롯한 각급 행정기관이 차별시정기본계획 및 세부계획을 수립 하도록 규정하고 있다. 또한 이와 함께 차별예방조치에 관한 규정을 적시하였으며 구제수단의 다양화과 구제의 실효

---

82) 이는 법원이 해고와 정년에 관하여 노인차별에 대한 합리성 사유를 광범위하게 인정하고 있는 판례의 경향과 그 맥을 같이하고 있다고 하겠다. 따라서 법원이 대사인적 효력을 인정하여 헌법상 평등조항을 판단의 근거로 직접 원용한다고 하더라도 결과는 별반 다르지 않으리라 미루어 짐작할 수 있다.

성을 제고하기 위한 조치들을 실행하고 있다.

## 2) 관련 쟁점 정리

그런데 새로운 법제 도입과 관련하여 노동에서 노인차별 문제에서는 다음과 같은 쟁점이 제기 될 수 있다.

우선 현재 권고안에 따르면 나이에 대한 차별을 노인에게만 한정하지 않고 포괄적으로 금지하고 있는데 이것이 노인차별 금지에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지 평가해 보아야 한다. 이와 관련하여 과연 노인차별을 금지해야 하는 별도의 입법이 필요한지 생각해 봐야 한다. 다시 말해서 권고안에 있어서 나이차별을 금지하고 있음에도, 현행 고령자고용촉진법처럼 일정 연령을 고령자 또는 준고령자로 규정하여 그에 대한 차별을 특별히 금지해야 하는가 하는 문제를 생각해 보아야 한다. 이와 관련하여 생각해 볼 것인 최근에 정부가 추진하는 ‘고령자고용촉진기본계획(2007-2011년)’에 따른 고령자고용촉진법 개정 방향이다. 그 구체적인 내용이 정확한 안으로 제시된 바는 없으나, 노인차별금지와 관련하여 정부는 우선 올해 안에 현재 국회통과를 앞두고 있는 고령자고용촉진법을 ‘고령자고용촉진 및 연령차별금지에 관한 법’으로 개편해, 고용에서의 나이차별 금지를 법제화하기로 했다.<sup>83)</sup> 이와 같이 노인차별 금지와 관련하여 두 법이 추진되고 있는데 이것이 어떠한 상관관계를 맺어야 하는지 좀 더 구체적으로 알아 볼 필요가 있다.

이와 함께 권고안과 그와 관련한 노동관계 법령들이 어떻게 관련을 맺어야 하는지 밝혀야 한다. 고령자고용촉진법과 근로기준법을 비롯한 관련 노동관계법령이 어떠한 관계를 맺어야 하는지 고민해 보아야 한다. 그리고 여기서 발생할 수 있는 문제점이 있다면 관련 법령을 어떻게 개선해야 하는지 살펴보아야 한다. 다음으로 현행법의 문제점 중에 하나로 구제의 실효성이 쟁점이 되고 있는데, 이에 관한 문제를 어떻게 해결할 수 있는지 검토해 보도록 하겠다.

---

83) 이에 대하여 아직까지 명확한 대안이 구체적으로 제시된 것은 아니다. 다만 정부 관계자에 따르면 “나리와 생산성이 연계돼 있다는 합당한 근거 없이 나이를 이유로 한 차별이 금지된다”며 “모집·채용·훈련은 2008년부터, 승진과 해고는 2010년부터 각각 적용할 계획”이라고 말했다. “하지만, 합리적 이유가 있을 때 나이 제한도 가능해, 금지 사유는 추후 세밀하게 검토해야 한다”며 “예컨대, 경찰이나 소방관 등은 격무의 성격상 일정한 나이 제한이 가능하다고 본다”고 덧붙였다. (“고령 고용차별법으로 막는다”, 『한겨레 신문』, 7월 14일)

## 2. 노인차별과 노인보호의 구분과 법체계 정비

### 1) 보호 범위 설정 문제 : 미국의 소위 ‘역차별(Reverse Age Discrimination)’ 논의와 연결하여

#### 가. 포괄적인 나이차별 금지를 통한 노인차별 해소

나이차별은 노인층에서 일어난다. 하지만 사실상 나이와 노동능력이 전혀 상관성이 없다고 할 수도 없다. 따라서 노인에 대한 특별한 보호 없이 오직 나이차별만 금지한다면 결과적으로 노인은 불리한 입장에 설 수도 있다. 따라서 특정한 연령대를 기준으로 그들을 좀 더 강하게 보호하는 조치도 그 나름의 합리성이 있다. 하지만 앞서 살펴 본 것처럼 우리의 경우 나이차별은 단지 노인에게만 국한되는 것은 아니다. 따라서 노인뿐만 아니라 모든 연령대에서 나이 차별을 금지함으로써 노인차별을 함께 규제하는 것이 원칙적으로 올바르다. 그렇기 때문에 특정한 연령대를 정하여 나이차별을 금지하는 것 보다 나이차별 일반을 금지함으로써 노인차별을 함께 규제하는 방안을 고민해 볼 필요가 있다.

#### 나. 미국의 소위 ‘역차별(Reverse Age Discrimination)’ 논의와 관련한 보호범위 확정 문제

과연 보호범위를 확정하여 노인에 대한 특별한 보호를 할 경우에 어떤 문제가 발생할 수 있는지에 대하여 미국의 소위 ‘역차별(Reverse Age Discrimination)’ 논쟁은 많은 교훈을 준다. 여기서 말하는 역차별 논쟁의 핵심 쟁점은 “나이를 이유로 한 연장자(someone older)에 대한 사용자의 우대조치에 대하여 사용자에게 소송을 제기할 수 있는 연소자(a younger worker)의 권리”가 인정되는가 하는 문제이다.<sup>84)</sup> 이것은 미국 나이차별금지법(Age Discrimination in Employment Act, ADEA)상의 차별 금지 조항에 대한 해석론을 두로 전개되고 있다. ADEA는 40세 이상의 노동자에 대하여 고용에서 차별을 금지하고 있다. 그런데 문제는 보호 대상 그룹 중에서 일부에게만 (예를 들어 50세 이상) 특혜를 부여하는 경우 여기서 배제 되지만 차별금지법상 보호를 받

---

84) Kelly J. Hartzler, "Reverse Age Discrimination under the Age Discrimination in Employment Act : Protecting All Members of the Protected Class", *Valparaiso University Law Review*, Vol. 38(2003-2004), p.229.

는 연령대에 있는 노동자들(예를 들어 40세 이상에서 50세 미만)이 차별금지를 이유로 소송을 제기할 수 있는가 하는 문제이다.<sup>85)</sup>

이에 대하여 초기 판례는 일관되게 역차별 주장을 부인해 왔다.<sup>86)</sup> 대표적인 판례가 *Hamilton v. Caterpillar, Inc.* 사건에 대한 판결이다. 여기에서 소송인이 종사했던 기업은 원래 10년 근속년수를 채운 60세 이상의 노동자 또는 나이와 근속년수의 합이 85년이 넘는 55세 이상을 연금수혜자로 규정하였다. 그런데 기업의 구조조정으로 인해 SERP(조기퇴직제도, Special Early Retirement Program)가 시행되었다. 새 제도에 의하면 일괄적으로 10년 근속년수를 채운 50세 이상의 노동자에게만 제도상의 혜택을 부여하고 있다. 그래서 10년 근속년수를 가진 40에서 50세 미만의 노동자들이 ADEA상의 차별금지 조항을 이유로 소를 제기하였다. 이에 대하여 법원(U.S. Court of Appeals for the Seventh Circuit)은 입법자의 의도를 고려해 보건데 ADEA상의 차별 금지 조항은 나이에 대한 차별 보다 “상대적으로 더 고령인(older)” 노동자에 대한 보호를 더 중시하는 것으로 보여 진다고 하여 역차별 주장을 부인하였다.<sup>87)</sup>

하지만 *Cline v. General Dynamics Land System* 사건에서 연방항소법원(U.S. Court of Appeals for the Sixth Circuit)이 역차별 주장을 받아들여 논란을 일으키고 있다. 이 사안에서 소송인은 40세 이상의 노동자들은 동등한 의료보험상 혜택을 받았다.

---

85) 일반적인 의미에서 역차별은 사회적 약자에 대한 보호조치를 통해 소위 사회적 강자의 법적 평등을 제한하는 경우(이준일, 『헌법학강의』, 홍문사, 2005, 426쪽)을 말한다. 실제로 미국에서 역차별은 민권법 평등조항(민권법 제7항) 상의 법적논증의 발달에서 시작하였다. 이에 따르면 역차별은 역사적·사회적으로 우대받는 집단에 대한 차별로 정의한다. 그런데 형식상 민권법 제7항과 ADEA가 유사하기 때문에 법원은 민권법상 역차별 논증을 ADEA 상에도 끌어다 쓰고 있다. 이 경우 전형적인 역차별 주장은 보호범위 바깥에 있는 자(40세 이하)가 주장하는 것이지만 이에 대하여 법원은 역차별 주장을 거부하고 있다.(Hartzler, *op. cit.*, pp.229-300. ; Amy L. Schuchman, “The Special Problem of the “Young Older Worker” : Reverse Age Discrimination and the ADEA”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 65(2003-2004), pp.341-342.) 그런데 여기서는 법이 사회적 약자로 규정하여 보호하고 있는 집단 내의 불평등이 문제이다. 이 경우 우리가 보통 말하는 관념에 따를 때 역차별인지가 의문이 들지만 다른 집단의 법적 평등을 제한한다는 측면에서는 잠정이나마 소위 ‘역차별’이라고는 부를 수는 있으리라 생각한다.(Tracey A. Cullen, “Reverse Age Discrimination Suits and the Age Discrimination in Employment Act”, *St. John’s Journal of Legal Commentary*, Vol. 18(2003-2004), pp.271-274 참조)

86) Zaremba, Amanda, “The ADEA and Reverse Age Discrimination : the Realities and Implications of *Cline v. Genneral Dynamics Land Systems, Inc.*”, *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 72(2003-2004), pp.398-400.

87) *Hamilton v. Caterpillar, Inc.*, 966 F.2d 1226(7th Cir. 1992).

그런데 문제는 사용자와 노동조합이 새로운 단체협상을 맺어서 50세 이상의 노동자들에게만 의료보험 혜택을 주도록 회사의 방침을 바꾸었다. 새로운 방침에 따라 의료보험 혜택이 배제된 노동자들이 역차별을 주장하면서 ADEA상의 차별금지 조항 위반을 주장하였다. 이에 대하여 법원은 “모든 사람에 대한 차별 금지”라는 명문의 조항을 중심에 놓고 해석하여 이들에 대한 차별 소송이 원천적으로 불가능하지 않다는 입장을 보였다.<sup>88)</sup>

한편 이에 대하여 과연 ADEA상의 보호범위가 올바른지 입법론적인 차원에서 문제를 제기하기도 한다.<sup>89)</sup> 40세 이상의 노동인구가 모두 노인차별 영역에 속해 있는 것은 아니다. ADEA를 입법할 당시 미국에서는 나이차별 집단과 노인차별 집단이 동일했다. 다시 말해서 40대 이상의 연령층이 나이 때문에 취업 및 해고 그리고 정년에 있어서 차별을 받았으며 그에 따른 특별한 보호가 필요했다. 하지만 오늘날 미국 사회에서 40세 이상 50세 미만의 연령층이 과연 노동시장에서 특별한 보호를 받아야 하는지 다시 생각해 봐야 한다는 것이다. 최근 몇 십년 사이에 의학이 발달하면서 오늘날에는 평균 수명이 급격하게 늘었다. 그에 비례하여 노동 가능 연령도 늘어나고 있다. 이에 따라 과거와 달리 오늘날 40대는 차별영역에 들어가는 집단이 아니라 소위 ‘이제 한창 일할 만한 나이’이다.<sup>90)</sup>

그런데 만약 차별시정요구를 받아들이기 시작하면 전체적인 노인보호의 혜택의 질이 낮아 질수도 있다. 기업은 50세 이상의 노동자를 보호하기 위한 만든 제도상의 특혜를 40세 이상 50세 미만의 노동자들에게 까지 확대 적용해야 한다. 그렇게 되면 기업 입장에서는 더 많은 부담을 져야 한다. 이를 회피하기위해 기업은 50세 이상의 노동자들에게 돌아가야 하는 혜택 중에 일부를 떼어서 40세 이상 50세 미만의 노동자들에게 주도록 할 수도 있다. 쉽게 말하면 40세 이상 50세 미만의 노동자들을 가중해서 보호하는 반면에, 50세 이상의 노동자 - 실제로 보호가 절실한 노동자들 - 은 과소보호의 문제가 제기된다.

물론 입법론적으로는 나이가 가진 특성(가변성과 상대성)을 고려해서 일단 잠정적

---

88) Cline v. General Dynamics Land Sys., 296 F.3d 466(6th Cir. 2002).

89) Schuchman, *op. cit.*, p.339 ; Leonard D. Cain, “Age Discriminations and their Social Functions : A Critique of the Age Discrimination Act of 1975”, *Chicago Kent Law Review*, Vol.57(1981), pp.827-832.

90) Schuchman, *op. cit.*, p.339.

으로 차별 그룹을 정해 놓고 상황에 따라 경제적 또는 사회적 상황을 고려해서 다시 보호범위를 조정하자고 할 수도 있다. 현실적으로는 가장 실현 가능성 높다고 할 수 있다. 하지만 이 경우에도 과연 40세에서 50세 사이에는 노인차별이 없는지는 장담 할 수 없는 문제이다. 나이라는 것 자체가 상대적이고 가변적이며 개인적이기 때문이다. 물론 45세 노동자는 60세 노동자 보다 노동시장에서 유리할 수 있다. 하지만 거꾸로 갓 대학을 졸업한 20대 후반의 청년에 비하면 이들은 불리한 입장에서 있기도 하다. 따라서 어디까지를 어떻게 보호해야 할지 정하는 것이 쉬운 일이 아니다. ADEA 입법과정을 보면 초기 입법당시 입법자는 정부의 연구결과 보고서를 바탕으로 보호범위를 확정하였다. 일단 확정이 된 이후에는 이를 반증하는 결정적인 증거가 나오지 않는 한은 보호범위를 조정하는 것이 쉽지 않다. 결정적인 증거라는 것이 보통 연구결과에 따른 증거인데 이것은 논란이 많기 때문이다. 그래서 그것을 바탕으로 해서 규범화 하는 데는 많은 시간이 걸릴 수밖에 없다.

또한 정치역학을 고려해 봐도 한번 정해진 보호범위를 조정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 특히 보호범위를 축소하는 것은 확대하는 것과는 완전히 다른 문제가 될 수도 있다. 다시 말해서 ADEA에서 처럼 상한선을 올리거나 폐지함으로써 보호범위를 확장하는 것은 쉬울 수 있다. 하지만 보호연령의 하한선을 끌어 올리는 입법은 보호범위에서 배제되는 사람이 그만큼 많다는 말이다. 이 경우 실제로 입법자는 상대적 불이익을 받아야 하는 유권자들로부터 올 수 있는 압력을 견디어 내기 힘들다.<sup>91)</sup>

#### 다. 미국의 사례를 통한 교훈 : 일원화, 일반화를 통한 나이차별철폐

현행 미국의 ADEA상의 역차별 문제에 대한 논쟁에서, 많은 사람들은 입법자가 ADEA를 통해 노인노동 보호를 통한 적극적 평등실현과 나이차별 철폐를 의도하였지만, 이 두 가지가 - 나이와 노인이 갖는 개념적 특성 때문에 - 충돌할 수 있다는

---

91) 일정한 입법자가 혜택을 부여하고 철회하는데에는 많은 정치역학 관계가 고려된다. 예를 들어 오늘날 ADEA의 변화는 미국은퇴자협회(American Association of Retired Person, AARP)의 영향력을 무시할 수 없다고 한다.(Schuchman, *Ibid.*, p.378) 또한 ADEA상 상한선 폐지는 정년퇴직제도를 폐지하고자 하는 여론의 지지에 힘입은 바가 크다. 하지만 그럼에도 불구하고 경제적 이유로 정년퇴직제도를 유지해야한다는 주장 때문에 이를 실행에 옮기는 데는 거의 30년이라는 시간이 걸렸다. 또 한편 하한선을 올림으로써 보호에 영역에서 “젊은 노인 노동자(younger older worker)”를 제외하고자 하는 흐름에 대하여 의회는 유보적인 입장을 취하였다.(Schuchman, *Ibid.*, pp.373-374)

것을 명확히 알지 못하였다고 하고 있다. 바로 여기에서 역차별 문제가 생겼다. 이에 대하여 미국 내에서는 법원의 해석론을 중심으로 이야기가 진행되고 있다. 하지만 우리의 경우 아직 구체적인 입법단계에 있지 않기 때문에 이러한 법적 혼란을 일부러 불러일으킬 필요는 없다고 생각한다.

차별 문제는 하나의 측면만이 아니라 여러 가지 맥락이 함께 연계되어 있는 경우가 많다. 예를 들어서 노인차별은 그에 따른 청년실업 문제 또는 연소자에 대한 차별등과 직간접적인 연관이 있다. 최소한 관련이 없더라도 관련이 없음을 해명해야 한다. 결국 차별문제는 종합적이고 체계적인 접근이 필요하다. 그럼에도 불구하고 차별근거 조항을 따로 떼어 무리하게 독립안을 만들어서 규율하고자 할 경우 **예상치 못했던 법체계상의 혼란**을 가져 올 수 있다. 따라서 현행 고령자촉진법상의 차별 금지 조항은 인권위원회의 차별 금지 조항 속으로 최대한 포섭하여 노인 차별을 포괄적이고 일반적인 나이차별 차원에서 규율하는 것이 옳바르다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 특수하게 보호해야 할 필요성이 있을 수 있다. 그렇게 그 차별행위가 속해 있는 생활영역을 규율하는 기존의 법률에 최대한 포섭시켜<sup>92)</sup> 규제를 함으로써 체계 복잡성을 경감하도록 하여야 할 것이다.

## 2) 노동관계 및 공무원 노동관계 법령 개선을 통한 차별금지

### 가. 근로기준법상 균등처우로서 나이차별 규정

고용관계에서 차별문제와 관련되어 가장 중요한 문제는 차별행위의 무효를 통한 실질적 구제이다. 다시 말해서 다른 차별문제와 달리 노동관계에서는 차별적 조치에 대한 무효를 통해 복직과 같이 사측으로부터 그에 따른 적절한 조치를 받는 것 역시 중요하다. 하지만 현실적으로 현재에서는 노인차별에 대하여 해당 차별행위를 무효화 시킬 수 있는 마땅한 방법이 없다는데 문제가 있다. 이러한 노동법상의 특수성이 과연 권고안에 고려가 될지 의문이다.

따라서 현행 근로기준법 제5조의 균등처우 및 제31조 해고제한 사유에 나이를 추가로 규정하도록 하는 것이 하나의 방법이 될 수 있다. 이와 같은 조치는 권고안과 함께 노동자의 나이차별을 실효적으로 금지하는 역할을 할 수 있다. 이러한 규율 형

---

92) 예를 들어서 노동관계의 차별은 노동법 속에 최대한 포섭시키고 그럼에도 문제가 생길 경우에 예외적으로 다른 형식의 입법을 고려해야 할 것이다.

식을 통해 재판의 판결에 의한 실효적인 구제(차별적 행위의 무효화)를 기대할 수 있으리라 생각한다. 또한 이와 같은 조치는 정리해고와 정년문제에 영향을 미칠 수 있다.

#### 나. 정리해고와 정년제에 있어서 나이차별 금지

근로기준법상 나이차별 금지를 규정하면 그에 따른 해고는 정당한 해고 사유로 인정될 수 없을 것이다. 물론 앞서 살펴 본 바와 같이 현행 판례는 노인차별에 대해 사용자 측이 주장하는 경영합리성을 광범위하게 인정하고 있다. 하지만 나이를 근로기준법에 나이차별 금지를 규정하게 되면 사용자 측이 해고의 합리성을 주장할 때, 노동자가 할 수 있는 가장 강력한 방어 수단이 될 수도 있다. 이에 따라 해고의 정당성에 대한 엄밀한 심사가 가능해 진다.

또한 정년제에 대하여도 원칙적으로는 허용이 안된다고 할 것이다. 다만 노동자와의 합의에 의한 퇴직장려는 일정한 규제 안에서 허용되어야 한다. 사실 정년제는 고용보장의 의미를 상실한지 오래이다.<sup>93)</sup> 심지어는 기업측면에서 볼 때 정년제는 고용조정의 수단으로 이용되는 실정이라는 지적도 있다.<sup>94)</sup> 실제로 많은 노동자가 정년제와 관계없이 정년연령에 이를 때까지 근무하지 못하고 있다. 실제로 고용보험의 피보험자격 상실자의 상실사유를 살펴본 자료(<표 6>)에 의하면, 피보험자격을 상실하는 시점의 연령이 50대인 경우에도 단 2.9%만이 정년퇴직에 따른 직장이탈이었다. 달리 표현하자면, 2001년 하반기에 다니던 직장을 그만 둔 50-60대 고연령 노동자들 중에서 그 사유가 정년퇴직인 경우는 60세 이상이 11.9%이고, 50-59세 연령층이 2.9%이었다. ‘명예퇴직’ 등의 기타 개인사정으로 피보험 자격을 상실하는 경우가 상대적으로 더 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 현시점에서 정년제 보장 또는 연장

93) 박종희, 앞의 글, 128-130쪽.

94) 다시 말해서 고도성장기에 필요한 양질의 노동자를 확보하기 위한 암묵적 계약(psychological contract)의 차원에서 도입된 것으로 해석할 수 있다. 정년제도를 통한 고용보장이라는 선물(gift)을 사용자가 노동자에게 제의하고 이를 통하여 사용자는 노동력을 조달하고 재직노동자의 노동유인을 제공했을 가능성이 크다. 그러나 1987년 이래로 높은 임금인상을 경험하면서 정년제의 정년보장 기능은 취약해지고 역으로 고용조정의 한 수단으로 기능했을 가능성도 존재한다.(박준성, “고령화 시대의 인적자원관리와 정년제도”, 노동부 고령자고용팀(편), 『고령화 시대의 바람직한 정년제도 토론회 자료집』, 노동부, 2006, 9쪽; 조준모, “한국의 정년제에 관한, 경제학적 연구”, 한국노동연구원(편), □□고령화시대의 노동시장과 고용정책 II□□, 한국노동연구원, 2003, 89쪽)

을 통해 고용안정을 보장하기 보다는 나이차별에 대한 강력한 규제와 일자리 창출을 통해 고용안정을 확보하는 것이 더 현명하다고 생각한다.

〈표 6〉 연령별·상실사유별 피보험자격 상실자 분포(2001년 하반기)

항 목	40-49세	50-59세	60세 이상
전직, 자영업	28.9	23.2	13.9
결혼, 출산, 거주지 변경 등 가정사정	2.0	1.5	1.2
질병, 부상, 노령 등	2.3	4.1	6.0
징계해고	0.3	0.2	0.2
기타 개인사정(비권고성 명예퇴직 포함)	31.9	30.8	19.8
폐업, 도산(예정 포함), 공사중단	5.5	4.6	4.5
경영상 필요에 의한 해고	1.4	1.3	1.4
휴업, 임금체불, 회사이전, 근로조건 변동	1.4	1.1	1.2
기타 회사사정에 의한 퇴직 (권고성 명예퇴직 포함)	16.9	16.7	21.5
정년퇴직	0.0	2.9	11.9
계약만료, 공사종료	8.9	13.2	12.6
기타	0.2	0.2	5.8
전체	100.0	100.0	100.0

또한 생물학적 한계로 인해 일을 그만두어야 하는 시점이 오는 것은 분명하다. 이 시점을 법이 나서 확일적으로 정하기보다는, 각자의 인생계획에 맞게 퇴직 시기를 결정하도록 개인 판단에 맡기고, 여기서 사용자가 퇴직장려정책을 악용하여 횡포를 부리지 않도록 적절히 규제하는 전략을 써야 할 것이다. 다시 말해서 노동자가 일정한 나이가 되어서 퇴직을 한 것인가 계속 근무할 것인가를 결정할 때, 회사에서 제시하는 퇴직장려정책과 계속 근무해서 얻을 수 있는 이익을 스스로 비교해서 선택하도록 할 수 있을 것이다. 그렇게 되면 회사 측에서도 일정한 비용을 감수 하고서

라도 해당 인원을 퇴직시킴으로써 고용인원의 초고령화를 막을 수 있다. 또한 정년을 획일적으로 정하지 않음으로써 자기가 판단해서 더 일찍 일선에서 물러날 수도 있다. 다만 이 경우 사실상의 퇴직 강요 행위 또는 현저히 불합리한 조기퇴직정책은 근로기준법상 균등처우 위반을 비롯한 부당노동행위로 사유로서 강력하게 규제해야 할 것이다. 또한 사업체가 일정한 나이 이상(노년학에서 말하는 생물학적 퇴직연령인 65세)에만 퇴직장려정책을 적용할 수 있도록 규제를 하는 방법을 강구할 수 있을 것이다.

물론 이에 대하여 정년제가 연금체계 및 경제체계와 밀접한 연관이 있기 때문에 갑자기 정년제를 폐지하면 많은 혼란이 올 수 있다는 지적을 할 수 있다.<sup>95)</sup> 하지만 최소한 장기적인 방향으로 정년제도 폐지를 중심에 놓고, 단기적으로는 정년 상향조정, 중장기적으로 기업의 퇴직장려정책에 대한 법적 규율 등을 통해 단계적으로 폐지하는 방향을 고려해 볼 수 있다.

#### 다. 직무 특성을 고려한 적용 배제 범위 확정 : 공무원관계 적용 여부 및 제한 원리

노인차별 해소는 국가적 과제이다. 그럼에도 불구하고 현재 국가기관의 운영에 이러한 국가적 과제가 제대로 적용되고 있는지 의문이다. 따라서 민간부분 뿐만 아니라 공무원의 노동관계에서도 연령차별금지의 원칙이 적용되어야 한다. 다만 각각의 직종의 특성상 일정한 한계를 정할 수는 있을 것이다. 다시 말해서 공무원관계라고 해서 일괄적으로 노동관계에서 배제되는 것은 아니기 때문에 일차적으로는 나이차별 범위를 확대하여 공무원관계법령에서 이를 반영할 필요가 있다. 다만 직종에 따른 제한을 있을 수 있기 때문에 공무원 노동을 비롯한 사적 영역에서의 노동을 포괄하여 그 직종의 특성을 고려하여 적용에 제한을 둘 수 있다.<sup>96)</sup>

95) 이상돈, 『연령차별 실태 및 해소방안』, 한국여성개발원·한국직업능력개발원, 2004, 38쪽; 김정순 외, 『고령사회의 법적과제』, 한국법제연구원, 2004, 30-32쪽; 고준기, 앞의 글, 272-273쪽.

96) 예를 들어서 미국의 고용차별금지법은 민간부분과 공공부분의 모든 노동자에게 적용되지만 경찰과 소방관, 일정요건하의 경영간부와 고위정책입안자, 공직에 선출된 자 및 정부정책결정담당자, 다른 연방법에서 정하고 있는 연령 요건 등은 동법률이 적용되지 않는다. 한편 아일랜드의 고용평등법 역시 공무원관계에 당연히 적용된다. 다만 군인·경찰·교도관의 경우와 항공기·열차·선박의 운전자격(제17조 제3항)과 관련해서는 동법상의 규정이 적용되지 않는다.

### 3) 노인노동 보호차원에서 고령자고용촉진법의 개선

지금까지는 나이차별에 금지라는 차원에 초점을 맞추어 개선방안을 살펴 보았다. 그럼에도 불구하고 사회적 약자에 대한 실질적 평등 추구라는 차원에서 노인에 대한 보호를 할 필요성은 여전히 남아 있다. 이 점에 있어서는 주로 고령자고용촉진법이 담당하고 있는 것이라고 할 수 있다. 하지만 이미 살펴 본 바와 같이 현행 고령자고용촉진법은 일정한 한계를 가지고 있다. 이에 정부는 ‘고령자 고용촉진 기본계획(2007-2001년)’을 확정하여 관련법을 개정해 단계적으로 시행키로 했다.<sup>97)</sup> 이러한 시도들은 아직까지 구체적인 안으로 제시되지 못하였고 그 성과 역시 아직까지 많은 의견이 제시되고 있는 실정이다. 하지만 노인차별을 해소를 위한 노인노동 보호 차원에서 어느 정도는 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다.

하지만 그럼에도 불구하고 기준고용률제도에 대하여 개선책을 제안할 수 있다. 그 개선책으로 고령자에 대한 의무 고용제도 도입을 검토해 볼 필요성이 있으리라 생각한다. 물론 이에 많은 사람들이 비판을 하고 있다. 특히 기업의 자유를 과도하게 제한할 수 있다는 문제가 있다는 것이다. 하지만 이와 유사한 장애인의무고용제도에

---

97) 아직 구체적인 법률안의 형태로 확정되어 발표 되지는 않았으나 주요 내용은 다음과 같다. 이르면 2009년부터 55세 이상 노동자의 정년을 연장·보전하는 기업에 대해 소득감소분의 일정부분을 지원하는 방안이 추진된다. 정부가 도입하는 ‘개인별 보충소득 지원제도’는 임금피크제 확대 실시, 선택적 근로시간제 도입, 근로시간 단축 등 고령자에 적합한 고용·근무 형태를 도입할 때 임금 감액분을 보전해주는 것을 주 내용으로 하고 있다. 특히 2008년까지 시행예정인 ‘임금피크제 보전수당’ 지원 대상을 확대해 지금까지 4680만원 이하인 노동자에게만 수당을 지급하던 것을 앞으로는 기준 금액을 높여 대기업과 공기업의 고령 노동자들을 지원대상에 포함되게 할 방침이다. 또 정년 퇴직자에게 이직 서비스를 제공할 경우 해당 기업에 ‘전직 지원 장려금’을 지원하는 제도도 실시된다. 전직 지원 장려금은 해당 기업에 1인당 최대 300만원까지 지급할 수 있으며, ‘정년연장계속 고용장려금’ 제도를 도입하는 기업에 대해선 2008년부터 매년 일정액의 장려금을 최대 5년간 지급할 수 있게 했다. 이와 함께 노동부는 또 연말까지 고용상 ‘연령차별 금지’ 제재 수단을 마련하도록 할 예정이다. 정년을 54세 이하로 낮게 정한 사업주와 노동자 300인 이상 고용 사업주는 매년 정년연장 계획을 의무적으로 제출하고 어길 경우 500만원 이하의 과태료가 부과된다. 고령자의 모집·채용·훈련은 2008년부터 적용하고 승진·해고는 2010년부터 단계적으로 적용할 계획이다. 또 노동시장 유연성에 대한 조사결과를 바탕으로 연금수급 연령과 연계해 2010년쯤 60대 이상 정년 의무화 도입을 검토키로 했다. 이밖에 고령자의 조기 은퇴를 방지하기 위해 현행 60세인 국민연금 수급시점을 늦출 수 있게 하고 연금수령시점을 1년 연기할 때마다 연금수령액을 6% 가산해주며 55세부터 받을 수 있는 조기노령연금의 감액률은 현행 5%에서 6%로 상향조정한다.(이상 “근로자 정년연장 기업에 장려금 - 고령자 고용촉진 기본계획 확정”, 『국민일보』, 2006년 7월 14일 참조)

대하여 헌법재판소는 다음과 같은 입장을 제시하였다.

“장애인은 그 신체적·정신적 조건으로 말미암아 유형·무형의 사회적 편견 및 냉대를 받기 쉽고 이로 인하여 능력에 맞는 직업을 구하기가 지극히 어려운 것이 현실이므로, 장애인의 근로의 권리를 보장하기 위하여는 사회적·국가적 차원에서의 조치가 요구된다. 이러한 관점에서 볼 때, 자유민주적 기본질서를 지향하는 우리 헌법이 원칙적으로 기업의 경제활동의 자유를 보장한(헌법 제119조 제1항)하고 개인의 계약자유 원칙을 천명(헌법 제10조 전문)하고 있다 하더라도 일정한 범위 내에서 이러한 자유를 제약하는 것은 불가피한 조치라고 할 수 있다. 즉, 일자리 창출은 국가 이외에도 일반 사기업이 담당하므로 장애인의 고용보장과 관련하여 사기업에 대해서도 상당한 정도 내에서 의무의 부과 불가피한 것이다.”<sup>98)</sup>

이러한 논리를 고령자의무고용제도 도입의 근거로 제시할 수 있다 생각한다.<sup>99)</sup> 물론 헌법재판소가 말한 대로 기업의 경제활동의 자유를 보장할 필요는 분명히 존재한다. 따라서 행정부 또는 입법부가 일방적으로 기준을 정해서는 안될 것이다. 따라서 현행 노사정위원회에서 논의 하거나 또는 사용자 단체, 노동조합을 포함하여 관련 시민단체 및 유관기관이 이에 관한 협의회를 구성하여 정기적으로 구체적인 기준을 마련하고 이를 시행하도록 하여야 할 것이다.

### 3. 법적인 규율의 한계와 새로운 해결책 모색

#### 1) 차별행위에 대한 법적 규제가 가진 한계

##### 가. 차별금지법에 따른 차별 내용

권고안은 지금까지 국가인권위원회가 축적해온 성과를 바탕으로 차별의 정의를 구체화 하고 범위를 확장하고 있다. 권고법안 제2조에 따르면 차별을 직접차별, 간접차별, 괴롭힘(harassment)을 포괄하는 것으로 정의하고 있다. 또한 차별사유를 성별, 장애, 나이, 인종, 학력, 고용형태 등 20여개 차별사유로 규정하고 있으며 고용, 교육, 재화·용역 등의 공급 및 이용, 법령과 정책 집행에서의 공권력의 행사 또는 불행사를 차별의 영역으로 하고 있다. 그런데 노인차별 또는 나이차별의 경우에는 간

98) 헌재 2003.7.24 2001헌바96.

99) 이달휴, “우리나라의 고령자고용에 관한 법적과제”, 한국법제연구원(편) 『고령사회와 고령자고용의 법적 과제(고령사회법제 워크샵)』, 한국법제연구원, 2003, 88-91쪽.

접차별을 포함하고 있지만 괴롭힘은 배제하고 있다. 차별금지법 권고안에 따르면 성별, 장애, 인종, 출신국가, 출신민족, 피부색, 성적지향을 이유로 괴롭힘을 하여서는 안된다고 규정하여 나이에 따른 차별을 배제하고 있다(권고안 제28조).

하지만 노인차별에서는 명시적이고 직접적인 차별 뿐만 아니라 암묵적인 차별도 문제가 될 수 있으며 앞으로는 더 큰 문제가 될 수 있다는 점을 지적하였다.<sup>100)</sup> 그런 맥락에서 보면 권고안이 괴롭힘의 적용영역을 축소시킨 것은 다소 아쉽다고 할 수 있다.

이에 반해 최근 입법이 추진되어 2006년 10월부터 발효될 예정인 영국의 ‘고용 평등 (연령) 규정’(The Employment Equality [Age] Regulations 2006)은 그 규율 대상에 직·간접차별 및 보복조치 뿐만 아니라 괴롭힘(harassment)까지 규율하고 있다. 여기서 괴롭힘은 연령을 이유로 특정 근로자의 품위를 훼손하거나 위협적이거나 적대적인 혹은 모욕을 주는 분위기를 만드는 것을 말한다(6조).<sup>101)</sup>

#### 나. 법적 규율의 한계

하지만 한편에서는 국가인권위원회의 고민을 엿볼 수 있다. 우리가 모든 차별행위 유형을 세분화 하고 그에 따른 적합한 판단을 할 수 있으면 문제가 되지 않는다. 하지만 여기서 국가인권위원회가 규율하지 못한 차별행위는 명문 법률에 의해 규율될 수 있는 영역과 사인 간의 문화적 사회적 가치관이 지배하는 생활영역에 걸쳐서 나타나고 있다. 사회적 편견이나 무형적 차별행위는 우선 사인간의 내밀한 영역에서 벌어진다. 그렇기 공식적인 절차 보다는 비공식적이며 특정한 상황 보다는 맥락 속에서 드러난다.<sup>102)</sup> 또한 가해자 역시 이러한 점을 이용하여 침해 이후에 피해자가 문제제기를 할 경우에는 다시 사적 담론 영역으로 숨어 버리는 경향이 있다. 그렇기 때문에 명확한 판단이 어려우며, 아직은 더 많은 논의와 토론을 통해 사회적 공감대가 이루어져야 하는 부분이기도 하다. 따라서 이 모든 문제를 법이 획일적으로 규제

100) ‘III. 2. (1) 라. 노동조건 및 분위기에 있어서 노인차별 문제’ 참조.

101) 이상 영국의 ‘고용 평등 (연령) 규정’에 관하여는 심재진, “국제노동동향 : 영국 : 연령차별금지법 시행과 영국의 고용관행”, 『국제노동브리프』 4권 6호(한국노동연구원), 2006참조.

102) 박경숙, “연령주의 사회와 법”, 정인섭(편), 『사회적 차별과 법의 지배』, 박영사, 2004, 113-114쪽. 쉽게 말하면 회의석상 보다는 사적인 농담에서 드러나며, 누가 어떤 맥락에서 하느냐에 따라 농담이 되기도 하고 차별적 행위가 되기도 한다. 심지어는 수용자의 느낌에 따라 같은 내용도 다르게 이해 될 수 있다.

하고 통제할 수 없는 노릇이다. 오히려 법이 이러한 영역에서 과도하게 행위 주체를 규제할 경우에는 건전한 생활영역 까지 단혀 버리고 상호 소통의 기회는 상실되고 만다.

특히 이러한 규제 일변도의 태도는 행위 주체의 태도를 변화 시킬 수 없다는 점도 문제 삼을 수 있다. 차별행위를 하고 그에 따른 처벌을 받으면서도 주체들은 그 스스로 차별이라고 생각하지 못하는 경우도 있다. 그만큼 차별은 사회적 배경에 의해 형성된 가치관에 영향을 받기 때문이다. 따라서 차별 문제에서는 차별적 조치의 시정 뿐 만 아니라 차별을 낳게 되는 사회적 편견을 제거 하는 것도 중요하다.

그런데 이 문제에 대하여 법이 적절한 대답을 내오지 못한다면 법적 차별 시정이 가지고 있는 효과는 반감될 수 밖에 없다. 그 이유는 이러한 눈에 보이지 않는 차별은 눈이 보이는 명시적인 차별 보다 어떤 의미에서는 더 심각할 수 있기 때문이다. 앞서 말한 바와 같이 노인 차별은 사회적 편견과 밀접한 연관이 있다. 그리고 이러한 편견은 사회 문화적 환경에서 조성된다. 사적 영역에서 개인이 가지고 있는 사고 방식과 태도가 법적인 태도에서 드러난다. 그렇기 때문에 일상적인 사회생활에서 무의식적으로 이루어지는 차별은 기존의 나이에 대한 잘못된 편견을 고착화 시키도록 한다.<sup>103)</sup> 결국 사회 내부의 문화적 영역, 개인적 교류의 영역에서 차별적 분위기를 적절히 통제해야 한다. 특히 자칫 잘못할 경우 명백하게 법이 규율할 수 있는 영역 까지 포기해 버림으로써 법적 공백을 만들 수도 있다.

## 2) 차별행위 규제에 있어서 국가인권위원회의 효율성

이런 차원에서 비사법적 차별시정기구로서 국가인권위원회는 중요한 역할을 할 수 있다. 사법적 제재의 부담과 법적 도그마에 따른 엄밀한 논증 부담에서 상대적으로 자유로운 상태에서 자신의 의견을 개진할 수 있다.<sup>104)</sup> 그렇게 함으로써 문제되는 차별행위 대한 개념 이해를 풍부하게 할 수 있다. 또 이러한 과정을 통해서 사법적 구제에서 쓰일 수 있는 법적 개념 정립에 유용하게 쓰일 수도 있다. 그동안 국가인권위원회는 다양한 사안에 있어서 차별적 행위의 개념 범위를 넓히는데 많은 노력

103) 박경숙, 위의 글, 2004, 117쪽.

104) 물론 그렇다고 해서 국가인권위원회가 법치주의의 기본원리를 무시하고 차별의 영역을 무한히 확장시킬 수 있다는 말은 아니다. 결국 국가인권위원회의 장점을 가장 잘 살리면서 실질적이고 헌법 정합적인 균형점을 찾아 가야 한다.

을 기울였다. 처음에 간접차별 또는 괴롭힘을 다룰 때, 기존의 판례 및 학설은 법률 명확성 원칙 또는 사적자치 등 엄밀한 법적 도그마를 방패삼아 이것을 차별문제로 구성하는데 주저하였다. 하지만 국가인권위원회는 이런 문제들을 적극적으로 받아들여서 실천적인 관점에서 문제를 해결해 왔다. 그래서 - **차별구제의 직접적인(법적이고 강제적인) 실효성이 없다는 비판을 받았음에도 불구하고** - 이후 판례 및 학설이 오히려 국가인권위원회의 결정을 고려하고 있다. 이러한 국가인권위원회의 활동이 최근 권고안에서 차별행위 개념을 확대하는데 분명 도움이 되었으리라 생각한다. 이와 같이 비사법적 분쟁해결 기구는 그에 관한 논의를 활성화 시켜서 규제 대상의 개념을 명확하게 하도록 도와주는 기능을 한다. 이와 같이 법적으로 규율하기 애매한 차별적 행위에 대하여 국가인권위원회는 자신이 가진 특성을 충분히 살려서 사법적 구제수단이 돌보지 못한 부분을 채워나가야 한다.

한편 실효성 문제도 다른 각도에서 볼 수 있다. 실효성이 반드시 문제해결의 효율성과 일치하는 것은 아니다. 실효성이 적음에도 불구하고 효율적인 문제해결을 할 수도 있다. 물론 그럼에도 불구하고 국가인권위원회의 역할과 성과에 비하여 그 구제의 실효성이 적다는 지적이 꾸준히 제기되어왔다. 하지만 이 경우 법적인 실효성은 그 성과에 비례하여 주어져야 한다. 다시 말해서 국가인권위원회의 성과가 미미한데도 불구하고 그에 다른 법적 권한이 많이 주어진다면 오히려 부작용만 낼 수도 있다. 국가인권위원회의 성과와 그에 따른 냉정한 분석을 통해 얼마만큼 더 법적 권한이 부여되어야 할 것인지를 법치주의적 한계 내에서 정해야 할 것이다. 그렇게 본다면 최근 권고안에서 제한적인 범위에서 시정명령을 규정한 것<sup>105)</sup>은 - 그동안의 국가인권위원회의 성과를 볼 때 - ‘잠정적’으로는 적절한 조치를 취한 것이라 볼 수

105) 권고안은 구제 실효성 제고를 위해 위원회의 일반적인 구제조치 외에 특별한 권리구제 장치로서 제한적인 범위에서의 시정명령(권고안 제31조)을 규정하고 있다. 이에 따르면 위원회의 권고결정에 대하여 차별을 한 자가 정당한 사유없이 이를 이행하지 않고, 차별의 양태가 심각하고 공공의 이익에 미치는 영향이 중대한 경우, 위원회는 차별의 중지, 피해의 원상회복, 차별의 재발방지를 위해 필요한 조치, 그밖의 차별시정을 위해 필요한 조치를 명할 수 있다. 그 밖에 피진정인이 위원회의 결정에 불응하고 사안이 중대하다고 판단되는 사건의 경우 소송지원(동안 제37조)제도를 도입하고 있다. 한편 법원의 구제조치로서, 적절한 임시조치, 차별적 행위의 중지나 적극적 조치 및 손해 배상등의 판결(동안 제38조), 손해배상의 특례제도로 차별행위가 악의적인 것으로 인정되는 경우, 통상적인 재산상 손해액 이외에 별도의 배상금(손해액의 2배 이상 5배 이하) 지급결정가능(동안 제39조), 증명책임의 전환(동안 제40조)을 규정하려 하고 있다.

있다. 하지만 그것이 과연 적절한지는 더 강력한 법적 구제가 필요한지는 구체적인 실천과 실증적인 조사를 통해 증명되어야 할 것이다.

요약하면 권고안이 괴롭힘 등을 나이차별 영역에서 규정하지 못하였다더라도 다른 간접적인 방식으로 문제를 해결할 수 있다. 현행 국가인권위원회법에 의한 구제를 통해서 나이차별에 있어서도 이러한 차별사안들을 적절히 해결하여 법이 만들어낸 공백을 채울 수 있다. 그리고 장기적으로는 국가인권위원회가 이러한 문제를 해결하는데 일정한 성과를 내기 시작하면 그 문제에 대한 사회적 분위기가 바뀔 수 있다. 그리고 이러한 변화는 다른 국가기관(입법부, 사법부)에도 영향을 미쳐 입법과 판례에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

### 3) 자율적 규제 기구로서 ‘사내 인권위원회(가칭)’의 제안

#### 가. 일상의 차별과 국가인권위원회의 어려움

우리가 일상생활을 하는 과정에서는 어떤 사안이 차별행위인지 아닌지 명확하게 판단할 수 없는 경우가 많다. 단지 차별이라는 ‘느낌’만 날 뿐 명확한 판단을 내릴 수 없는 경우가 많다. 이러한 경우에 많은 사람들은 국가인권위원회를 비롯한 다양한 구제기관에 접근하기를 꺼려한다. 공적인 절차를 사용하여 당사자와 분쟁을 벌여서 얻을 수 이익이 명확하지 않기 때문이다. 다시 말해서 ‘그냥 참자’는 식으로 넘어가곤 한다. 국가인권위원회는 방문, 전화, 우편, 팩스, 인터넷은 물론이고 휴대폰 문자서비스 등을 이용하여 다양한 접근 경로를 열어 놓고 있다. 하지만 당사자는 공적 절차를 개시함으로써 얻을 수 있는 이익과 상대방과 생길 수 있는 유형의 불리함 뿐만 아니라 ‘정서적 곁그러움’을 비교하게 된다. 이러한 경우 국가인권위원회가 좀 더 내밀하고 사적인 영역으로 다가갈 필요가 있다.

하지만 국가인권위원회가 현재의 조직과 제도를 그대로 유지한 상태에서 과도하게 사적인 영역에 과도하게 다가설 경우 오히려 부작용이 생길수도 있다. 따라서 좀 더 내밀한 영역까지 규율하려면 공적인(법적인) 절차가 주는 부담을 줄여 줌으로써 접근성을 향상시켜야 한다. 하지만 그렇게 되면 정말 중요한 사안(좀 더 엄밀한 공적 절차가 필요한 차별사안)에 있어서는 제 기능을 할 수 없을 수도 있다.

이와 함께 실무상에서도 또 다른 문제가 생길 수도 있다. 법적 규율이 필요 없거나 할 수 없는 사적 영역에서 일상적으로 일어나는 행위 중에서 차별이 의심 가는

행위들을 국가인권위원회가 모두 하나하나 규율하는데 일정한 한계가 있다. 어떤 이들은 정부의 차별구제장치가 ‘불만의 하수구’로 전락하지 않겠느냐는 우려를 하기도 한다. 불만과 차별을 구분하지 못하는 민원인들 때문에 국가인권위원회가 정말로 집중해야 할 일에 제대로 집중을 못할 수도 있다는 말이다. 최근 국가인권위원회에 제기된 상담 및 진정을 보면 이러한 상황이 단순히 추측으로 볼 수 만은 없다는 것을 알 수 있다. 최근에는 그동안 우리가 미처 생각지도 못했던 영역에서 차별을 해결해 달라는 요구가 많다.<sup>106)</sup> 전통적인 차별로 분류되는 성·장애뿐 아니라 나이나 사회적 신분 등에서도 차별을 떠올리는 사람들이 늘고 있는 것이다. 그러나 이중에서는 사실상 단순한 불평, 불만에 가까운 것도 많다고 한다. 실제 인권위에 접수된 상담에서 진정으로 이어진 경우는 10건 중 1-2건에 불과하다. 2001년 11월 - 2005년 인권위 차별행위 진정사건 처리결과(<그림 3>)를 봐도 기각 또는 각하된 건수가 전체 2017건의 73%나 된다. 차별로 인정된 사건은 6.5%(131건)에 불과하다. 기각·각하된 사안은 차별로 볼 이유가 없거나 인권위가 정한 조건을 충족시키지 못한 것들이다.<sup>107)</sup>

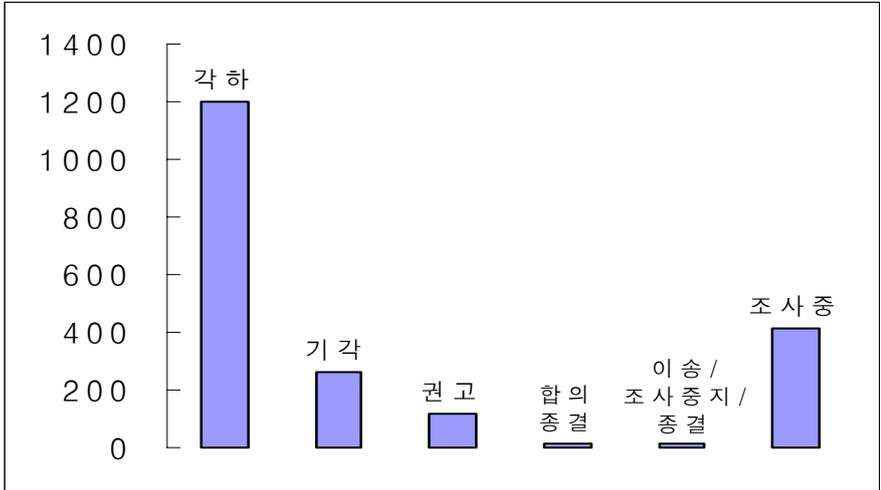
이러한 현상을 무조건 나쁘게 볼 수만은 없다. 이에 대하여 국민들의 ‘차별 감수성’이 향상되었다고 볼 수 있다. 불만을 가지거나 불이익을 당함과 동시에 차별로 연관시키는 사고는 우리 사회에 만연해 있는 차별행위를 줄이는 데 긍정적이다. 무엇이 차별인가 아닌가는 시대에 따라 그 기준과 상황이 끊임없이 바뀐다. 그 만큼 그 사회 구성원의 합의와 토론이 필요하다는 말이다. 소위 상식을 깨는 차별진정이라도 이러한 작은 실천을 통해서 우리는 차별에 대한 새로운 사회적 합의를 형성해 나갈 수 있다.<sup>108)</sup> 그렇기 때문에 우리는 이러한 “차별 안테나”를 - 그것이 다소 잘

106) 이와 관련하여는 흥미로운 사례들이 많다. 예를 들면 한 민원인은 자신의 아이가 지하철 개찰구를 통과할 때마다 차별을 받고 있다며 국가인권위원회에 상담을 의뢰했다. 7세 이하의 요금을 받지 않고 개찰구 밑으로 출입하게 하는데 자신의 아이는 또래 아이보다 몸집이 커 통과하기 힘들다는 내용이었다. 무료승차권 지급 등 다른 조치가 필요하다는 그의 주장이다. 모 백화점 식품판매원은 회사측이 손님에게 좋지 않은 인상을 준다는 이유로 안경을 쓰지 못하게 하는 바람에 눈을 비롯한 신체에서 각종 부작용을 겪고 있다고 호소하기도 했다. 한 초등학생은 2004년 “크레파스의 연주황은 어른들만 알고 어린이들은 잘 모르는 이름이므로 살구색 또는 여린 살구색으로 바꿔달라”고 진정했다. 연주황은 2001년 인권위가 기존의 ‘살색’이 피부색에 의한 차별을 조장할 수 있다며 바꾸도록 권고한 색이름이었다. 여기에 “남학교는 ○○고등학교로 불리고 여학교는 ○○여고, ○○여중이라고 불리는 것은 차별”이라는 청소년도 있다. (“내담에 안들면 차별” 단순불만 진정 봇물”, 『국민일보』 8월 31일)

107) “내담에 안들면 차별” 단순불만 진정 봇물”, 『국민일보』 8월 31일.

못 작동할지라도 - 하나하나 소중히 해 나갈 필요가 있다.

하지만 문제는 이 모든 사안을 다루기에는 국가인권위원회가 물리적 한계를 가질 수 있다는 점이다. 자칫 잘못하면 과중한 업무 때문에 진정으로 국가인권위가 처리해야 할 사안들을 소홀히 할 수도 있다. 그렇지 않으면 국가인권위원회의 덩치를 키워야 하는데 그렇게 되면 그 자체가 관료화 되는 원인 중에 하나가 될 수도 있다.



〈그림 3〉 2001.11 - 2005년 차별행위 2017건 진정처리 현황

나. 자율적 규제기구로서 ‘사내 인권위원회(가칭)’의 운영 원리 : 자율과 통제의 균형

따라서 차별 감수성을 그대로 살리면서 국가인권위원회 절차가 시작하기 전에 한번 정도 차별사안을 다루어줄 장치가 필요하다. 물론 이러한 경우에는 그 형태와 운영 방식은 기존의 사법부는 물론이고 국가인권위원회와 다소 다른 형태로 운영되어야 할 것이다. 이런 차원에서 사내 인권위원회는 일종의 사내 고충처리위원회 같은 자율적 규제 기구라고 할 수 있다. 그래서 사내에서 발생하는 소소한 차별적 문제들을 당사자들의 논의와 합의 하에 시정하고 좀 더 평등한 직장 분위기를 만드는 데 일조할 수 있다.

하지만 이와 같이 자율적 규제기구를 노사의 자율에만 전적으로 맡길 경우 다소

108) “‘내맘에 안들면 차별’ 단순불만 진정 봇물”, 『국민일보』 8월 31일.

문제가 생길 수 있다. 가장 큰 문제로 사내의 자율적 규제기구가 다음 규제절차 즉, 사법부 및 국가인권위원회로 가는 길을 봉쇄할 수도 있다는 말이다. 다시 말해서 전문적이고 공적인 절차를 통해 규제받을 사안임에도 불구하고 사측의 설득과 강요에 의해 개인의 권리구제가 사전에 봉쇄 될 수 있다는 말이다. 그렇지 않으면 소송 또는 국가인권위원회의 진정을 통해 사업체가 막대한 손해배상을 해야 하거나 사측의 이미지가 손상될 것을 두려워한 나머지 사적영역을 과도하게 규율할 수도 있다.

하지만 그럼에도 불구하고 우리는 자율적 규제기구의 필요성을 부인할 수는 없다. 다시 말해서 굳이 공적 절차를 밟을 필요가 없는, 오히려 그렇지 않은 것이 효율적으로 문제를 해결할 수 있는 인권 침해 사안을 적절히 규제함으로써 상호 이해에 기반한 평등문화 확산에 기여할 수 있을 것이다. 또한 심각한 인권 침해의 경우에는 사전의 확실한 조치를 취함으로써 이후에 공적 규제 수단이 좀 더 효율적으로 피해를 구제할 수 있는 길을 열어 놓아야 할 것이다.<sup>109)</sup>

이를 위해서는 사내 자율적 규제기구는 어느 정도 국가의 통제를 받을 필요가 있다. 따라서 사내에 두되 국가(국가인권위원회)에 의해 통제 받는 기구를 구성해야 한다. 이를 위해서는 국가인권위원회는 기업들에 사내 인권위원회를 사규에 자율적으로 규정하도록 설득하되 일정한 표준 통일안을 만들 필요가 있다.<sup>110)</sup> 사내 인권위원회는 일정한 임기를 가진 사내 인권위원으로 구성이 되는데 구성원들은 간부급 이하 사내 노동자를 중심으로 다양성을 최대한 반영하여 결정하도록 한다.<sup>111)</sup> 이들은 인권침해가 발생할 경우 국가인권위원회의 일정한 절차에 의해 문제를 해결하고 그럼에도 문제가 해결 되지 않을 경우 유관 기관(국가인권위원회, 사법기관)과 협조하여 인권구제가 진행되도록 해야 할 것이다. 대신에 이들은 의무적으로 국가인권위원회

---

109) 이것은 마치 응급처치의 필요성과 비교해 볼 수 있다. 우리 모두 전문적인 의료인이 아니기 때문에 병의 치료는 결국 의사에 맡겨야 한다. 하지만 가정에서 기초적인 응급처치 요령을 아는 것도 중요하다. 아주 작은 상처를 치료하는데 까지 전문적인 의료인을 필요로 하지 않는다. 특히 큰 사고를 당했다라도 초기의 응급처치를 제대로 알고 전문 의료인이 오기 전에 적절한 조치를 취하면 생존율을 비약적으로 높일 수 있다. 사내 자율적 규제기구도 이와 같이 생각하면 될 것이다.

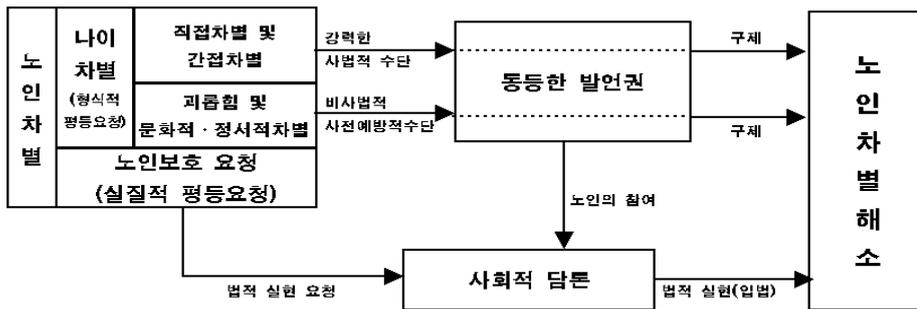
110) 물론 이 경우에 필요하다면 국가인권위원회와 상담을 하여 사업장의 특성을 반영하도록 해야 할 것이다.

111) 이 경우 간부급 승진요건에 사내 인권위원회 활동을 규정하는 것도 하나의 방법이라고 생각한다. 다시 말해서 간부급 승진 이전에 일정기간 사내 인권위원회로 활동하도록 하여 직장 내에서 인권문제에 대한 일종의 현장학습을 하도록 장려하는 것이다.

에서 일정한 인권 교육을 받도록 해야 할 것이며 정기적으로 사내 인권위원회 활동을 모두 국가인권위원회에 보고를 하도록 해야 할 것이다. 반면에 국가인권위원회는 인권침해가 발생할 경우 사내 인권위원회 위원이 할 수 있는 조치들에 대한 일반 지침을 일반인이 쉽게 이해할 수 있도록 전달해야 한다. 또한 보고 활동을 통해서 국가인권위원회와의 상시적인 소통 경로를 열어 놓고 문제가 되는 부분을 상담할 수 있도록 한다.<sup>112)</sup> 한편 더 나아가 사측은 평등 문제와 관련한 경영상의 결정에 제한적이라도 참여할 수 있게 하여 문제가 있을 경우에 미리 국가인권위원회와에 자문을 구하도록 활용할 수도 있다.<sup>113)</sup>

## V. 결론 : 노동에서 노인차별 해소 방향과 향후 과제

이상에서 우리는 노인차별은 거시적인 측면에서 나이차별 및 노인보호의 맥락이 있음을 알 수 있다. 이상에서 노인차별을 해소하기 방향은 크게 두 가지로 구분된다. 우선 나이를 근거로 한 차별에 대한 강력한 통제와 노인 노동보호에 있어서 유연하고 참여적인 접근을 제안한다. 그 구체적인 방안을 도식화 해보면 <그림 4>과 같다.



<그림 4> 노인차별해소 방향

112) 이와 함께 정기적으로 우수하고 모범적인 활동을 한 사내 인권위원회를 발굴 홍보하는 것도 중요하다.

113) 결국 사내 인권위원회의 이미지는 ‘인권을 고민하는 직장 동료’ 또는 동네 문제를 해결하는데 필요한 ‘통·반장’ 정도라고 할 수 있을 것이다. 한편 이와 관련하여 남녀고용평등법 제24조의 명예고용평등감독관을 확대한 것이라고 볼 수도 있다. 그러나 명예고용평등감독관은 기본적으로 노사간의 자율적 규율에 근거하는 반면에 ‘사내 인권위원회’는 좀 더 적극적인 분쟁해결기관으로서 국가인권위원회의 규율과 지원을 적극적으로 받는다는 데서 차이가 있다고 하겠다. 명예고용평등감독관이 자율에 초점이 맞추어져 있다면, 사내 인권위원회는 자율과 통제를 통해 자율적 규제기구가 가진 장점을 살리고 단점을 줄여가는 전략을 쓰고 있다고 하겠다.

## 1. 노인차별 해소방향 : 나이차별에 대한 강력한 금지

우선 모든 나이차별 해소를 통해 노인차별 해소를 해야 한다. 그래서 노인에 대한 차별 금지는 일반적인 나이차별 금지 속에 최대한 포함되도록 해야 할 것이다. 그래서 차별시정에 관하여는 독자적입 법안을 만들기 보다는 현행 차별금지법(권고안)에 최대한 포섭하고 그럼에도 부족한 부분은 노동법령에 규율하도록 하는 것이 좋을 것이다.

이 경우 각 영역에서 나이차별을 금지하기 위한 강력한 조치들을 취해야 한다. 하지만 차별내용에 따른 규제에 있어서도 크게 두 가지로 구분하여 접근하도록 해야 할 것이다. 우선 법적으로 그리고 사회적 합의에 의해 어느 정도 차별의 기준이 서 있는 차별행위는 사법적인 구제 기구를 중심으로 엄격하게 차별행위를 규제해야 할 것이다.(차별금지법 도입, 근로기준법상 나이차별 금지조항 삽입)<sup>114)</sup> 반면에 소위 명확하지 않은 차별행위 또는 아직 까지 사회적 합의가 더 진행되어야 하는 사안의 경우에는 비사법적이고 사전예방적인 기구를 통한 구제가 가능하도록 해야 할 것이며 이에 국가인권위원회 또는 사내 인권위원회 같은 제도가 중요한 역할을 해야 한다. 이러한 구제수단은 개인의 실질적 구제라는 측면 뿐 아니라 이러한 해결을 통해 차별의 문화적, 사회적 분위기를 바꾸어나갈 수 있다는데도 그 큰 의미가 있다.

## 2. 노인차별 해소방향 : 노인노동보호에 있어서 신중한 접근과 참여 권의 보장

반면에 노인노동에 대한 보호측면도 소홀히 해서는 안 될 것이다. 따라서 이를 위해서 여기에서는 몇 가지 제안을 하였다. 또한 현재 정부는 임금피크제 도입 등을 골자로 하는 노인노동 문제에 대한 종합적인 대책을 세우고 있다. 물론 이러한 보장 정책에 대하여 많은 사람들이 그 실효성에 대하여 의문을 제기하고 있다.

하지만 비판과 그에 대한 대안을 선불리 내오기에 앞서 노인보호가 가지고 있는 이중성을 생각해 볼 필요가 있다. 지금까지 노인차별 해소는 노인에 대한 보호에 초

---

114) 김영문, 『고령사회와 고령자고용촉진을 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 2004, 101-104쪽에서는 현실적으로 고령자고용상의 연령차별에 관한 미니입법으로 족하고 추후에 포괄적인 연령차별금지법을 제정하는 경우에 이 안에 동 규정을 포섭하는 방향으로 가거나 근로기준법상의 균등대우 원칙을 개정하여 포섭하는 방식을 제안하고 하고 있다.

점이 맞추어져 있는 듯하다. 그런데 우리가 생산성의 하락에도 ‘불구하고’ 노인을 고용해야 한다는 법적 명령을 하는 사이에, 어느 순간 우리는 노인은 ‘수동적이며 보호 받아야 하는 존재’로 낙인찍어 버리고 있는지도 모른다. 지하철 경로석을 생각해 보자, 다리가 아픈 노인들에게 이 경로석은 아주 고마운 존재이다. 하지만 어떻게 생각해 보면 경로석은 노인과 일반인을 가르는 기준이 될 수도 있다. 하지만 그러한 단점이 있다고 해서 경로석 자체가 필요 없다고 하기도 힘들다. 사실적 평등실현의 문제는 이와 같이 어려운 문제이다. 따라서 어떠한 내용으로 어떻게 할지는 아주 세심하고 구체적인 접근이 필요하다.

여기에 또한 간과하지 말아야 하는 부분이 있다. 바로 노인 그들이 자신의 목소리를 낼 기회를 주고 그 목소리를 들어야 한다는 것이다. 각종 규율과 도덕적 잣대로 노인 규정해 놓고 노인은 약하기 때문에 보호를 받아야 한다는 당위 아래에 그들이 ‘좋아할 만한 것들을 베풀어 온 것’은 아니었을까? 그들의 목소리를 듣기 전에 우리는 그들을 재단하고 그들의 삶을 만들어 내려고 했는지도 모른다. 노인들의 인생이 갖는 의미가 무엇이며 그들에게 무엇이 중요한지 심각하게 생각해본 적이 있는지 반문해 봐야 한다.<sup>115)</sup> 노인들을 보호하기 전에 그들이 어떤 생각을 갖고 있는지 적극적으로 발언할 수 있는 기회를 마련해 주어야 한다. 권리에 기반하지 않은 혜택은 진정한 인권향상에 도움이 되지 않는다. 오히려 노인(사회적 소수자)과 젊은이(정상인)을 가르는 기준으로 작용하면서 우리 사회에 노인차별주의를 심화 시킬 수도 있다.<sup>116)</sup>

---

115) 이와 관련하여 아주 흥미로운 사건이 하나 있었다. 2002년, 전원일기가 마지막 방송을 알리며 전통적 노인상의 붕괴를 암시할 때였다. 하나의 영화가 세간의 관심을 끌기 시작하였다. ‘죽어도 좋아’라는 영화였다. 노인의 성이라는 주제를 여과 없이 다루고 있다는 데서 많은 사람들의 관심을 끌었다. ‘노인’들의 지나라한 성적 묘사 때문에 논란이 되었다. 젊은 연인의 사랑은 아름답다고 하면서 나이가 든 늙은이들의 정사행위에는 거부감을 느끼는 태도를 볼 때, 과연 우리가 노인을 하나의 독립된 주체로 인정하고 있었는지 다시 한번 생각해 보게 한다. 그들도 하나의 욕망의 주체인 인간임에도 불구하고, 우리는 그들의 성을 깊이 생각하지 못하였다. 그런 차원에서 2002년 전원일기 종영이 전통적인 노인상의 종말이라고 한다면 2002년 영화 ‘죽어도 좋아’는 새로운 - 사회구성의 주체로서 - 노인에 대한 ‘노인 스스로’의 문제제기라고 할 수 있을 것이다.

116) 이에 대한 문제제기는 박경숙, 앞의 글, 115-118쪽 참조.

### 3. 노인차별 해소에서 법의 역할

노인들은 자기 스스로 적극적 평등실현의 구체적인 방향과 내용을 정하데 참여해야 한다. 그러한 측면에서 최소한의 형식적 평등의 보장은 노인의 발언권 향상에 중요한 역할을 한다. 따라서 나이차별 철폐는 참여할 권리를 동등하게 부여 받기 위한 전제이다. 결국 법은 사회적 담론에 대한 참여권을 보장한다는 차원에서 법제도는 나이에 따른 노인차별 금지를 강력하게 규제할 방안을 고민해야 한다. 이런 맥락에서 여기에서는 나이차별 금지를 통한 최소한의 평등조건 실현에 무게 중심을 두고 생각해 보았다.

하지만 반면에 사실적 평등실현 차원에서 제기되는 노인노동 보호 역시 매우 중요하다. 그런데 중요한 만큼 그 구체적 내용이 어때야 하는지에 대하여는 좀 더 신중해야 하며, 더 많은 사회적 담론이 필요하다. 이에 대하여는 다양한 학문분과들(법학, 사회학, 정치학, 경제학은 물론이고 철학 문학 같은 인문학까지)의 공동 노력 이 더 필요한 부분이다. 그리고 가장 중요한 문제는 그들이 ‘그들의 입’으로 말하게 하는 것이다. 여기에서 법은 직접 나서서 문제를 이렇게 해결해야 한다고 일방적으로 정해주기 전에 관련 주체들에게 일정한 발언권을 보장해 주고 최소한의 가이드라인을 설정하는 역할을 해야 할 것이다.<sup>117)</sup>

---

117) 그런 차원에서 법은 노인들의 권리찾기를 위한 지원 방안도 고려 해 볼 필요가 있다 노인문제에서 가장 중요한 것은 노인들이 스스로 자의식이 부족하다는 것이다. 다시 말해서 노인이 겪는 다양한 차별에 대하여 그들 스스로 ‘나이 탓’으로 돌리고 넘어가려는 경향이 있다. 하지만 노인 스스로 자신의 권리를 찾으려 하지 않는다면 결국 노인 스스로의 관점이 배제된 시혜적이고 수동적인 조치만이 주어질 수밖에 없다. 따라서 노인들에게 일정한 사회적 급부와 특별한 보장을 해주 것 못지않게 이들이 스스로 권리를 찾을 수 있도록 지원하는 방안을 마련해야 한다. 여기서도 국가인권위원회와 사내 자율적 구제 기구는 중요한 역할을 할 수 있으리라 생각한다. 하지만 그에 못지않게 사법적 구제에 대한 지원 방안도 마련되어야 한다. 최소한 노인들이 경제적 능력 때문 스스로 법률적 서비스를 받기를 포기 하지 않도록 소송비용 등을 국가가 공적 기금을 통해 지원하도록 해야 한다. 이러한 노력들이 - 표를 의식한 국회의원들의 - 몇몇 시혜적인 제도 입법보다 더 효율적일 수도 있다.

## 〈 참고 문헌 〉

### 문헌자료

- 강현중, 『민사소송법』, 박영사, 2004.
- 강병만, “노인, ‘자기’를 찾아서 : 현대 사회의 우리들 노인의 문제”, 『당대비평』 통권 22호, 2003, 330-337쪽.
- 고준기, “기업 정년제를 둘러싼 법적 쟁점”, 『기업법연구』 제17집(한국기업법학회), 2004, 259-282쪽.
- 국미애, “학령·연령 정말 취업의 요건인가 - 입사지원서 속의 차별”, 『당대비평』 통권26호, 2004, 179-194쪽.
- 김영문, 『고령사회와 고령자고용촉진을 위한 법제개선방안』, 한국법제연구원, 2004.
- 김 옥, “억압의 한 형태로서 노인차별주의(Ageism) : 사회복지적 대응과 함의”, 『사회복지정책』 제14집(한국사회복지정책학회), 2004, 97-118쪽.
- 김정순 외, 『고령사회의 법적과제』, 한국법제연구원, 2004.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2005.
- 김형배, 『노동법』, 박영사, 2004.
- 박경숙, “연령주의 사회와 법”, 정인섭(편), 『사회적 차별과 법의 지배』, 박영사, 2004, 89-118쪽.
- 박종희, “고령화 사회에서 노동법적 과제 - 정년제 및 고령자 고용과 관련하여 -”, 『노동법학』 제20호(한국노동법학회), 2005, 113-159쪽.
- 박종희, 『경영상 해고 제도의 법리와 법정정책적 운용방안』, 한국노동연구원, 1998.
- 배병삼, 『논어, 사람의 길을 열다』, 사계절, 2005.
- 심재진, “국제노동동향 : 영국 : 연령차별금지법 시행과 영국의 고용관행”, 『국제노동브리프』 4권 6호(한국노동연구원), 2006, 94-102쪽.
- 원영희, “노인차별 피해경험이 노인의 심리적 안녕감에 미치는 영향”, 『사회복지정책』, 제21집(한국사회복지정책학회), 2005, 319-339쪽.
- 유성재, “합리적이고 공정한 해고대상자 선정”, 『중앙법학』 창간호(중앙법학회), 1999, 477-497쪽.
- 이달휴, “우리나라의 고령자고용에 관한 법적과제”, 한국법제연구원(편) 『고령사회와 고령자고용의 법적 과제(고령사회법제 워크샵)』, 한국법제연구원, 2003,

71-104쪽.

- 이병태, 『신노동법』, 중앙경제, 2002.
- 이상돈, 『연령차별 실태 및 해소방안』, 한국여성개발원·한국직업능력개발원, 2004.
- 이원희, “경영상 이유에 의한 해고에 있어서 합리적이고 공정한 해고대상자 선정”, 『노동법의 쟁점과 과제(김유성 교수 화갑기념논문집)』, 박영사, 2000, 213-236쪽.
- 임종률, 『노동법』, 박영사, 2002.
- 이준일, 『헌법학강의』, 홍문사, 2005.
- 장영수, “기본권의 대사인적 효력과 기본권의 충돌”, 『고려법학』 제38집(고려대학교 법학연구원), 2002, 105-128쪽.
- 장영수, “헌법상 평등원칙과 평등권의 실현구조”, 『고려법학』 제36집(고려대학교법과 대학법학연구소), 2001, 85-118쪽.
- 정경희, “노인들은 왜 자신을 부정하는가 - 격변기 한국사회에서의 노인 정체성의 형성과정”, 『당대비평』 통권22호, 2003, 306-318쪽.
- 정진웅, “노년의 꿈 타자화된 노년과 공상적 담론을 넘어서”, 『당대비평』 통권22호, 2003, 319-329쪽.
- 조용만, “고용에서의 연령차별금지의 법적 현황과 과제”, 『노동법연구』 제15호(서울 대노동법연구회), 2003, 121-176쪽.
- 조준모, “한국의 정년제에 관한, 경제학적 연구”, 한국노동연구원(편), □□고령화시대의 노동시장과 고용정책 II□□, 한국노동연구원, 2003, 79-132쪽.
- Zaremba, Amanda, “The ADEA and Reverse Age Discrimination : the Realities and Implications of Cline v. Genneral Dynamics Land Systems, Inc.”, *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 72(2003-2004), pp.389-414.
- Leonard D. Cain, “Age Discriminations and their Social Functions : A Critique of the Age Discrimination Act of 1975”, *Chicago Kent Law Review*, Vol.57(1981), pp.827-832.
- Tracey A. Cullen, “Reverse Age Discrimination Suits and the Age Discrimination in Employment Act”, *St. John's Journal of Legal Commentary*, Vol. 18(2003-2004), pp.271-309.
- Kelly J. Hartzler, “Reverse Age Discrimination under the Age Discrimination in

Employment Act : Protecting All Members of the Protected Class”, *Valparaiso University Law Review*, Vol. 38(2003-2004), pp.229-300.

Erdman B. Palmore, *Ageism : Negative and Positive* (New York : Springer Pub., 1999).

Amy L. Schuchman, “The Special Problem of the “Young Older Worker” : Reverse Age Discrimination and the ADEA”, *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 65(2003-2004), pp.339-384.

Linda S. Whitton, “Ageism : Paternalism and Prejudice”, *DePaul Law Review*, Vol. 46(1996-1997), pp. 453-482.

## 인터넷 자료

1. 국가인권위원회, 『2002년 국가인권위원회 연간보고서』, 국가인권위원회, 2003.  
- [http://www.humanrights.go.kr/common/FileManager.jsp?att\\_file=2002연간보고서.Zip&targetFolder=dataroom/comitBook](http://www.humanrights.go.kr/common/FileManager.jsp?att_file=2002연간보고서.Zip&targetFolder=dataroom/comitBook) (9월 11일 방문)
2. 노동부 고용정책본부 고령자노동팀, 『300인 이상 사업장 고령자 고용실태 분석결과』, 노동부, 2005. -[http://www.molab.go.kr:8001/download2/\\_20060323164609611.hwp](http://www.molab.go.kr:8001/download2/_20060323164609611.hwp) (2006년 9월 11일 방문)
3. 박준성, “고령화 시대의 인적자원관리와 정년제도”, 노동부 고령자고용팀(편), 『고령화 시대의 바람직한 정년제도 토론회 자료집』, 노동부, 2006, 2-37쪽.  
- [http://www.molab.go.kr:8001/download2/\\_20060825095252213.hwp](http://www.molab.go.kr:8001/download2/_20060825095252213.hwp) (2006년 9월 11일 방문)
4. 보건복지부 인구고령사회대책팀, 『저출산 고령사회 대응을 위한 국가실천전략』, 보건복지부, 2004.  
- [http://210.114.108.6/epic\\_attach/2004/D0401043.pdf](http://210.114.108.6/epic_attach/2004/D0401043.pdf) (2006년 9월 11일 방문)
5. 장지연, “고령화시대의 노동시장정책 : 한국사례”, 한국노동연구원(편), 『고령화시대 노동시장정책 : 각국 사례 - 한국노동연구원주최 국제세미나자료집』, 한국노동연구원, 2003, 36-67쪽.  
- <http://www.kli.re.kr/AttachFile/emate-gw/seminar/1CE1320E009FBEB449256DC0000E9127/Korea%28Ko%29-JiyeunChang.pdf> (2006년 9월 11일 방문)
6. 정경희, 『2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 한국보건사회연구원,

2005.

- <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/board/download01.jsp?bid=11&ano=324&seq=1> (2006년 9월 11일 방문)

7. “올 상반기,고령자고용 지원금 대폭 증가”, 『노동부 보도자료』, 2006년 8월 1일.  
- [http://molab.news.go.kr/warp/webapp/sys/dn\\_attach?id=693c5acd76f338f017e99ad3](http://molab.news.go.kr/warp/webapp/sys/dn_attach?id=693c5acd76f338f017e99ad3)  
(2006년 9월 11일 방문)

## 신문기사(인터넷)

1. “늘어나는 ‘자살 행진’ 대책 서둘러야”, 『매일신문』, 2006년 8월 9일.  
- [http://www.imaail.com/sub\\_news/sub\\_news\\_view.php?news\\_id=35263&yy=2006#](http://www.imaail.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=35263&yy=2006#) (2006년 9월 11일 방문)
2. ““내맘에 안들면 차별” 단순불만 진정 봇물”, 『국민일보』 8월 31일.  
- <http://test.kukinews.com/news/article/view.asp?page=1&gCode=all&arcid=0920296377>  
(2006년 9월 11일 방문)
3. “고령 고용차별법으로 막는다”, 『한겨레 신문』, 7월 14일.  
- <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/141499.html> (2006년 9월 10일 방문)
4. “근로자 정년연장 기업에 장려금 - 고령자 고용촉진 기본계획 확정”, 『국민일보』, 2006년 7월 14일.  
- [http://news.naver.com/news/read.php?mode=LOD&office\\_id=005&article\\_id=0000251264](http://news.naver.com/news/read.php?mode=LOD&office_id=005&article_id=0000251264) (2006년 9월 8일 방문)
5. “법으로 효자를 만들겠다고? - 한나라당 ‘효도특별법’ 논란”, 『한겨레 신문』, 2004년 8월 11일.  
- <http://www.hani.co.kr/section-005100032/2004/08/005100032200408111731382.html>  
(2006년 9월 5일 방문)
6. “자살 유혹에 노출된 시골 노인들”, 『세계일보』, 2006년 7월 29일.  
- <http://www.segye.com/Service5/ShellView.asp?TreeID=1052&PCode=0070&DataID=200607271132001665> (2006년 9월 5일 방문)

가 작

# 우리나라 난민의 경제적 빈곤과 난민보호제도

난민과의 심층면담을 통한 실태 조사와  
외국의 사례를 통한 난민보호제도 개선방안 연구

한국외국어대학교 노어과 4학년 최 원 근

## 요 약

우리나라에서 2001년 처음으로 난민이 인정된 후, 난민과 난민신청자의 수가 꾸준히 증가하고 있다. 그러나 우리나라의 난민보호제도는 아직도 출입국관리의 차원이나 이주노동자 문제의 한 부분에 머물고 있을 뿐이다. 이러한 제도적 미비로 인해 난민과 난민신청자들에 대한 경제적·사회적·문화적 권리의 침해가 심각하게 나타나고 있다. 이 논문은 우리나라 난민들의 경제적 빈곤과 그로 인한 인권침해의 실태를 알아보고 이를 해소하기 위한 제도적 개선의 필요와 방향을 찾아보고자 하는 목적을 가지고 있다. 이를 위해 우선 우리나라의 난민보호제도의 실태와 그 문제점을 알아보고, 정부의 난민보호제도 개선 움직임을 살펴보았다. 그리고 우리나라의 난민들과 난민신청자들의 경제적 실태를 심층면담을 통해 파악하고자 하였다. 그리고 이런 실태를 개선하기 위한 구체적 방안을 살펴보기 전에 우리가 참고할 수 있는 외국의 난민보호제도에 대한 사례로서 캐나다와 프랑스, 폴란드의 난민보호제도를 살펴보았는데, 특히 난민과 난민신청인들에 대한 생계지원과 처우 등 경제적·사회적·문화적 권리의 보호를 중심으로 다루었다. 마지막으로 이러한 과정을 종합하여 난민의 경제적 빈곤의 문제를 해소하고 경제적·사회적·문화적 권리를 보장할 수 있는 제도적 개선 방향을 살펴보았다.

난민신청자들의 경우 불안정한 법적지위로 인한 어려움을 겪고 있었으며, 난민들은 한국사회에 정착하기 위해 필요한 실질적 지원과 정보의 부족으로 어려움을 겪고 있었다. 그리고 이들은 우리나라의 사회보장제도에서도 철저히 소외되어 있어 실직 등으로 인한 생계의 어려움에도 불구하고 적절한 지원을 받지 못하고 있었다. 이러한 문제들이 결합되어 우리나라의 난민과 난민신청자들이 빈곤을 벗어나지 못하고 자활자립을 이루지 못하는 결과를 가져오고 있었다. 그리고 이러한 빈곤의 문제를 하루속히 해소하고 인권을 보호하기 위해서는 첫째, 난민신청자들에 대해서는 법적지위를 명확하게 할 필요가 있으며, 난민들에 대해서는 우리 사회에 정착 할 수 있도록 이들이 가진 경험과 잠재적 능력을 발휘할 수 있는 제도적 기회를 제공할 필요가 있다. 두 번째로 난민지원시설은 난민신청자들에게는 기본적인 생활을 지원하고 난민들에게는 정착을 도울 수 있는 지원들을 제공해야 할 것이다. 보다 구체적으로는, 한국어를 비롯한 각종 교육 지원, 직업 상담, 정착 지원, 의료지원, 임시주거의 제공을 꼽을 수 있다. 세 번째로는 난민들에 대해 우리나라의 사회보장제도를 가운데 기초생활보장, 국민연금, 고용보험, 산재보험, 의료보험과 의료급여 및 긴급복지지원을 적용하여 이들에게 최소한의 삶의 조건을 보장하여야 할 것이다.

이렇게 난민들의 경제적·사회적·문화적 권리를 보장하고 나아가 이들의 자활자립을 이룰 수 있도록 도와준다면, 이들은 우리 사회의 다양성을 풍요롭게 하는 역할을 하게 될 것이며, 언젠가 본국으로 돌아갔을 때 우리와 본국 사이를 긍정적으로 연결하는 다리의 역할을 하게 될 것으로 기대할 수 있다.

# 목 차

I. 들어가는 글 .....	209
II. 난민의 정의와 개념 .....	211
1. 난민 보호의 역사 .....	211
2. 난민의 정의와 기준 .....	212
3. 난민의 보호와 권리 .....	215
4. 난민문제의 해결방안 .....	217
III. 우리나라의 난민현황과 난민보호제도 .....	219
1. 우리나라의 난민 현황과 난민인정 추세 .....	219
2. 우리나라의 난민보호제도와 문제점 .....	224
IV. 우리나라 난민의 경제적 실태와 심층면담을 통해 살펴본 난민의 삶 .....	233
1. 우리나라의 난민의 경제적 상황 .....	234
2. 심층면담을 통해 살펴본 난민의 삶 .....	237
3. 난민들의 경제적 실태에 대한 종합적 평가 .....	248
V. 난민의 경제적·사회적·문화적 권리 보호를 위한 난민보호제도 개선방안 .....	251
1. 외국의 난민보호제도에 대한 사례연구 .....	252
2. 우리나라 난민들에 대한 법적지위와 처우개선 .....	263
3. 난민지원시설을 통한 정착 지원 .....	266
4. 사회보장제도 혜택 .....	271
VI. 나오는 글 .....	276
※ 참고문헌 .....	279

# 우리나라 난민의 경제적 빈곤과 난민보호제도

## 난민과의 심층면담을 통한 실태 조사와 외국의 사례를 통한 난민보호제도 개선방안 연구

### 1. 들어가는 글

“모든 사람은 박해를 피하여 타국에서 피난처를 구하고 비호를 향유할 권리를 가진다.”  
(세계인권선언 제 14조)

우리나라는 2000년부터 UNHCR의 집행위원회(EXCOM) 이사국으로 활동하고 있으며, 새로 출범한 UN 인권이사회에서 이사국으로 선출된 바 있다. 또한 정치적 민주화나 인권 문제에 있어서 아시아 지역에서 가장 선진적인 국가 가운데 하나라고 자부하고 있다. 그러나 난민보호제도의 바탕이 되는 세계인권선언 제 14조와 우리나라의 민주화와 인권에 대한 자부심에 비추어볼 때, 과연 우리나라가 박해를 피해 온 사람들인 난민들에게 얼마나 합당한 피난처와 비호를 제공하고 있는가, 그들의 인권을 얼마나 보장하고 있는가에 대해서는 부끄러운 생각만이 들 뿐이다.

난민에 대한 우리나라의 관심과 보호는 여전히 미미한 수준이지만, 다행히 최근 들어 점차 개선되어가는 것을 발견할 수 있다. 특히 정부와 각계에서 난민과 관련된 법률의 개정을 요구하여 온 결과 그런 노력이 결실을 맺고 있는 것은 큰 의미로 평가될 수 있다. 얼마 전인 6월 12일에는 국가인권위원회에서 “난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고”를 발표한 바 있고, 한 달 후인 7월 12일에는 법무부에서 출입국관리법 개정안에 대한 공청회를 실시하여 국내의 난민보호제도 개선 의지를 보인 바 있다. 그 후 난민과 관련된 시민단체에서도 이에 대한 논의가 활발히 진행되며 우리나라의 난민보호제도가 한 단계 발전할 수 있는 계기를 맞이하고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 이러한 논의들이 진행되고 있는 이 시간에도 우리나라의 난민들은 부족한 난민보호제도와 실질적 지원의 부재로 인해 경제적 빈곤에 처해있으며 이로 인해 경제적·사회적·문화적 권리를 제대로 누리지 못한 채 살아가고 있는 형편으로 난민보호제도의 시급한 개선이 요구되고 있다.

이 연구에서는 이러한 문제의식 아래 우리나라 난민보호제도와 난민들이 처한 현실을 살펴보고, 난민들이 빈곤에서 벗어나 자활자립을 이루고, 경제적·사회적·문화적 권리를 제대로 누리도록 도울 수 있는 방안을 찾아보고자 한다.

우선 제Ⅱ장에서 난민의 정의와 개념에 대해 살펴본 후, 제Ⅲ장에서는 우리나라의 난민의 현황과 증가 추세를 통계적으로 살펴보고, 우리나라 난민보호제도의 문제점과 그 개선방향을 최근의 논의를 중심으로 살펴볼 것이다. 제Ⅳ장에서는 우리나라 난민들의 경제적 실태와 현실을 살펴보고자 한다. 이를 위해 최초에는 다수의 난민신청자 및 난민에 대한 설문조사를 통해 계량통계적 연구를 실시하려 하였으나 표본추출의 어려움과 다수의 난민을 직접 만나는 부분에 있어서의 현실적 어려움으로 인해 심층면담을 하는 방식으로 진행하였다. 이 심층면담은 연구자가 난민에 대한 자원 활동을 하며 직접 만나온 5명의 난민신청자 및 난민을 대상으로 실시하였는데, 심층면담을 통해 우리나라의 난민들이 겪고 있는 경제적 빈곤의 문제와 그로 인한 인권 침해에 대해 보다 깊이 이해할 수 있는 기회가 되었다. 그리고 제Ⅴ장에서는 외국의 난민보호제도에 대한 사례연구로서 캐나다, 프랑스와 폴란드의 난민보호제도를 살펴본 뒤, 지금까지의 논의를 바탕으로 난민보호제도 가운데 시급하게 개선되어야 할 방안들을 논의할 것이다. 외국의 사례연구에 있어서, 북미와 유럽에서 가장 탁월한 난민보호제도를 가진 것으로 평가되는 캐나다와 프랑스의 사례를 통해 궁극적으로 우리나라의 난민보호제도가 나아가야 할 방향을 제시하고, 우리나라와 인구수나 경제규모가 유사한 동유럽 국가의 사례로서 폴란드의 경우를 살펴봄으로서 우리나라에서 지금이라도 현실적으로 도입이 가능한 난민보호의 사례를 제시하고자 하였다. 그리고 최종적으로 우리나라 난민들의 경제적 빈곤의 문제를 해소하고 실질적으로 난민의 경제적·사회적·문화적 권리를 보호하기 위한 난민보호제도의 개선방향을 난민들에 대한 법적지위와 처우개선, 난민지원시설의 운영을 통한 정착 지원, 사회보장제도의 혜택 보장의 세 가지 측면에서 살펴볼 것이다.

## II. 난민의 정의와 개념

### 1. 난민의 보호의 역사

#### 1) 난민문제의 대두

현대적 의미의 난민이 발생하기 시작한 것은 제1차 세계대전이 끝난 후 제정 러시아와 오토만 제국의 붕괴로 인해 국외로 탈출하는 사람들이 대량으로 발생하면서 부터이다. 특히 러시아에서 소련의 거부로 국적을 취득하지 못한 사람들을 러시아 난민으로 규정하고, 이 문제를 해결하기 위해 1921년 국제연맹에 의해 노르웨이의 난센 박사가 고등관무관으로 선임되면서 난민에 대한 국제적인 보호가 본격적으로 시작되었다. 그의 임무는 난민의 법적 지위를 정의하고, 난민의 본국귀환 또는 그들을 수용할 수 있는 국가로의 배치작업을 조정하고, 또한 자선기관의 지원을 구호활동을 하는 것이었다.<sup>1)</sup> 노동사무국의 원조 하에 러시아 난민 150만 명이 국외에 정착 하였으나 이들을 보호할 수 있는 절차가 시급히 요구됨에 따라 이들의 보호를 위해 국제적으로 인정되는 신분증인 ‘난센여권’이 1922년 이후 발급되었다.<sup>2)</sup> 이 ‘난센여권’은 현재의 난민들의 여행증명서의 전신이라 할 수 있다.

1930년대에 들어서 난센 박사의 사망 이후 국제연맹의 독자적 기구로서 국제난센 사무소(International Nansen Office for Refugees)가 창설되어 1931년부터 1938년까지 인도적 구호활동에 관여하였다. 또 독일의 나치 정권을 피해 탈출하는 독일인들을 위한 고등관무관이 1933년 지명되어 1938년까지 활동하였다. 1938년에는 국제연맹에 의해 런던에 본부를 둔 난민고등관무관(High Commissioner for Refugees)이 지명되었는데, 이는 국제난센사무소와 독일 난민을 위한 고등관무관을 합친 조직이었다. 또한 1938년에는 예비양 회의 이후 정부 간 난민위원회(Intergovernmental Committee on Refugees)가 창설되기도 하였다.

---

1) 장복희, “UN 난민고등관무관(UHCR)”, 국제인권법 2(98. 12), 1998, p.40

2) 송종호, “난민인정과 보호제도 분석”, (시대의 논리) 민족연구 제23호, 2005 p.8 참조

## 2) 난민협약의 탄생

그러나 난민이 국제사회의 중대한 화두 가운데 하나로 대두되기 시작한 것은 제2차 세계대전 이후라 할 수 있다. 1943년 연합국에 의해 유엔 구호부흥기구(United Nations Relief and Rehabilitation Administration)가 창설되어 세계대전 중의 난민의 귀환을 도왔으나 제2차 세계대전이 끝난 후에도 계속되는 난민문제의 해결을 위해 1947년 UN은 국제난민기구(International Refugee Organization, IRO)를 창설하였다. 이 기구는 난민문제 전반을 포괄적으로 다루는 첫 번째 국제기구로 인정받고 있는데, 주요 임무는 제2차 세계대전의 여파로 유럽 전역을 떠돌고 있는 2100여 만 명의 난민을 보호하는 것이었다.<sup>3)</sup> 그러나 동서진영의 냉전의 여파로 IRO의 활동에도 변화가 생겨 본국귀환 위주의 정책에서 제3국에의 정착으로 그 방향이 변화되기도 하였다. 또한 동서진영의 이념대립에 따라 난민 문제에 있어서도 동서간의 갈등이 발생하기도 하였다. 즉, IRO의 창설 당시부터 동서진영 간에 난민보호의 권한과 범위를 놓고 갈등이 있어왔는데, 서방 국가들이 보다 광범위한 책임을 주장하는데 반해 정치적 반대자들이 난민의 범위에 포함되는 것을 우려한 공산권 국가들은 제한된 권한을 갖는 것을 선호하였기 때문이다. 이런 갈등은 보다 포괄적인 난민 보호를 위한 UN의 새로운 기구의 설립에도 영향을 끼쳤으나 결국 절충이 이뤄지면서 난민지원 분야에 광범한 보호권한을 주장하는 쪽으로 결정되었다. 결국 1949년 12월 UN은 난민고등판무관(UHCR)의 창설을 결의하여 1951년부터 임무를 개시하였으며, 1951년 7월 28일에 “난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees)”이 체결되어 본격적인 난민보호가 시작되었다.

## 2. 난민의 정의와 기준

### 1) 난민의 정의

1951년 난민의 지위에 관한 협약(Convention Relating to the Status of Refugees, 이하 ‘난민협약’)에 의하면, 난민이란 “1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 국적 또는 특정 사회 집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포로 인하여 국적국 밖에

---

3) 장복희, op. cit., p.41

있는 자로서 그 국적국의 보호를 받을 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 그 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자 및 이들 사건의 결과로서 상주국가 밖에 있는 무국적자로서 종전의 상주국가로 돌아갈 수 없거나 또는 그러한 공포로 인하여 종전의 상주국가로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자”<sup>4)</sup>로 정의되어왔다. 이런 정의는 세계대전 이후 발생한 난민의 문제가 수년 내에 해결될 것으로 예상했던 1951년 당시의 시대적 상황을 반영하는 것으로서, 난민 문제가 장기화되고 새로운 난민들이 지속적으로 발생하는데 적절한 조치를 취할 수 없는 한계를 보이게 되었다. 그리하여 1967년 난민의 지위에 관한 의정서(Protocol Relating to the Status of Refugees, 이하 ‘난민의정서’)에서는 “1951년 1월 1일 이전”이라는 시간적 제약을 제외하게 되었다.

## 2) 난민의 기준

1951년 난민협약과 1967년 난민의정서에 따르면 난민이 되기 위해서는 네 가지 기본적인 조건이 충족되어야만 한다. 우선 자신의 출신국 밖에 있어야만 난민이 될 수 있으며, 두 번째로 박해를 받을 우려가 있는 충분한 근거가 있는 공포(well-founded fear)를 가지고 있어야 한다. 세 번째로 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단에 대한 소속, 정치적 의견으로 인한 사유를 지니고 있어야 한다. 마지막으로 난민이 되기 위해서는 출신국의 보호를 받거나 돌아가기를 원하지 않아야만 한다.

난민협약은 이 외에도 난민인정기준에는 부합되지만, 보호가 필요하지 않거나 그럴 가치가 없는 자에게 난민의 지위를 적용하지 않는 ‘적용배제 조항(exclusion clauses)’을 규정하고 있다. 이는 UNHCR이 아닌 UN의 다른 기구나 기관의 보호 또는 원조를 제공받고 있는 자, 거주하고 있는 국가의 국민과 동일한 권리와 의무를 누리고 있는 자, 반인도주의적 범죄나 전쟁범죄, 그리고 비정치적 범죄를 저지른 사람들 등이 그 대상이다.<sup>5)</sup> 이 외에도 난민의 출신국에 중대한 변화가 있어 난민이 본국에 돌아갈 수 있게 된 경우 등에 적용되는 기준을 ‘적용정지조항(cessation clauses)’이라고 한다.

---

4) 『난민의 지위에 관한 협약』 제1조(“난민”이라는 용어의 정의) A.(2)

5) 유엔 난민고등판무관 사무소(UNHCR), 『난민의 국제적 보호 Training Module, RLD 1(June 1992)』 (2003), p.29~30 참조

### 3) 난민 개념의 확대

한편 위에서 언급한 바와 같이 난민의 4가지 기준(출신국 밖에 거주, 충분한 근거가 있는 공포, 인종·종교·국정·특정 사회집단 소속·정치적 의견에 의한 박해, 출신국으로 돌아가기를 원치 않음)을 모두 충족시키는 경우 난민협약 당사국에 의해 보호를 받을 수 있는 ‘협약난민(Convention refugee)’이 될 수 있다. 그러나 이 외에도 협약상의 요건을 만족시키지 못하지만 현실적으로 그 환경과 처지가 난민과 유사한 사람들에 대해 UNHCR에 위임된 권한에 따라 UNHCR이 난민으로 인정하는 ‘위임난민(Mandate refugee)’이 있다. 그러나 이들은 국가의 인정을 받은 것은 아니기 때문에 협약 상의 권리와 보호를 완전하게 누리지는 못한다.

1960년대 이후 난민의 발생 원인과 유형이 다양해지고 난민의 숫자가 대규모로 늘어나면서 새로운 난민의 개념들이 요구되었다. 이런 결과로 ‘지역적 난민’이 나타났다. 1966년 아시아·아프리카 법률자문위원회 권고에 의하여 박해의 원인에 피부색이 추가되었으며, 1969년 아프리카통합기구(Organization of African Unity, OAU)에 의해 “외부로부터의 침략, 점령, 외국의 지배, 혹은 공공질서를 현저히 교란하는 사태로 인해 자신의 나라를 떠나야만 했던 사람들”이 난민에 추가되었다. 또한 1984년 중남미 카타헤나선언에는 대규모 인권침해로 인한 사유가 추가되었다.

이 외에도 난민협약상 난민으로 인정되지 않지만 그와 유사한 상황에서 국적국으로 돌아갈 수 없는 경우 난민으로 인정하는 ‘사실상 난민(de facto refugees)’, 국외로 탈출하지 못했으나 난민과 동일한 상태에 처해 있는 ‘국내실향민(Internal Displaced Persons, IDPs)’이 있다. 또한 난민으로 인정되는 사람들 가운데 외국에 나와 있는 중에 국적국에서 난민이 될 수 있는 사건(쿠데타 또는 전쟁 등)이 발생하여 난민이 된 사람들을 ‘현장난민(Refugees sur place)’으로 부르기도 한다. 이 외에 자연재해 등으로 인해 발생하는 ‘환경난민’, 경제적 박해로 인한 ‘경제난민’, 비호신청이 거부돼 접수국과 인접국을 왕래하는 ‘궤도난민(Refugees in orbit)’ 등의 난민 인정 여부에 대해 많은 논의가 있다.

### 3. 난민의 보호와 권리

#### 1) 난민의 보호

세계인권선언 제 14조는 “모든 사람은 박해를 피하여 타국에서 피난처를 구하고 비호를 향유할 권리를 가진다”라고 규정하고 있다. 즉 난민의 보호는 단순히 국가의 의무 차원에 머무는 것이 아니라 비호를 요구하는 당사자의 권리이다. 이는 세계인권선언뿐만 아니라 영토적 비호에 관한 선언 2조 1항, OAU난민협약 2조, 미주인권협약 22조 7, 8항에도 나타나고 있다.<sup>6)</sup> 이와 같이 난민을 보호하는 것은 국가의 책임 가운데 하나라고 할 수 있다. 그러나 난민의 보호는 국적국의 보호에 우선할 수 없으며, 국적국이 자국민에 대한 보호가 실패한 것을 전제로 한 보충적 보호라 할 수 있다.

난민의 보호에 있어서 무엇보다 중요한 것은 ‘강제송환 금지의 원칙(non-refoulement)’이다. 이는 난민협약의 제 33조 추방 또는 송환의 금지 조항에 “체약국은 난민을 어떠한 방법으로도… 추방하거나 송환하여서는 아니 된다”라고 규정하여 표현되어 있다. 이런 강제송환 금지의 원칙은 오늘날 국제관습법의 일부로 인정되고 있으며 난민협약의 비체약국에 의해서도 존중되어야 하는 강행규범이라 할 수 있다.<sup>7)</sup> 또한 난민의 보호는 당연히 난민에 대한 신체적 보호를 포함하고 있다. 그러나 난민의 보호는 강제송환의 금지나 신체적 안전에만 그치는 것이 아니다. 난민의 보호는 난민보호제도에 대한 접수와 난민인정 절차를 포함하며, 난민인정 절차에 있어서 난민신청인에 대한 처우와 권리의 보장, 난민인정 거부시의 처우와 퇴거, 난민인정시의 권리와 지원을 포함하는 개념이다.

그러나 난민보호의 구체적인 내용은 각 나라별로 상이하기 때문에 구체적인 내용을 확정할 수는 없다. 다만 난민보호에 있어서 난민들에게 최소한의 삶의 조건과 기본적인 권리들을 차별 없이 보장해야 한다. UNHCR은 난민보호에 있어서 가장 중요한 권리는 세계인권선언에 규정된 기본적 권리들로서 “생명권·자유로울 권리와 인간으로서 안전할 권리, 비호를 구하고 향유할 권리, 고문·잔인하고 비인도적이며 혹은 굴욕적인 처우나 형벌로부터의 자유, 노예 혹은 노예생활로부터의 자유, 법 앞에 인간으로서 인정받을 권리, 사상·양심 및 종교의 자유, 자의적인 체포와 구금으

6) 송중호, *op. cit.*, p.15~16 참조

7) *ibid.* p.16

로부터의 자유, 사생활·가정과 가족생활에 대한 자의적인 간섭으로부터의 자유, 언론과 표현의 자유, 교육받을 권리, 공동체의 문화적 생활에 참여할 권리”를 규정하고 있다.<sup>8)</sup>

## 2) 난민의 권리

난민의 신체적 안전을 요구하는 것은 가장 기본적인 난민의 권리이다. 그러나 비단 신체적 안전 뿐 아니라 기본권을 비롯해 합법적으로 거주하는 외국인과 동등한 법적지위와 권리를 가지고 있다. 난민협약의 제2장 법적지위, 제3장 유급직업, 제4장 복지, 제5장 행정적 조치에 의하면 난민은 재산권(13조), 결사의 권리(15조), 재판권(16조)을 지니며, 임금이 지급되는 직업에 자유롭게 종사할 수 있고(17조) 체약국 국민과 동일한 노동권(24조)을 가지고 있다. 또한 주거에 관해 가능한 한 유리한 대우를 부여받고(21조), 교육(22조)과 공공구제와 공적 부조(23조)에 있어서도 체약국 국민과 동등한 권리를 가진다. 그리고 자유로운 거주지 선택과 여행과 같은 이동의 권리 또한 가진다(26조). 이러한 권리들은 난민을 수용하는 국가에서 우선적으로 보장해 주어야 하는 난민의 권리라 할 수 있다. 그러나 대량의 난민이 발생하는 경우, 비호국이 일부 권리를 제한하는 경우도 발생할 수 있다. 이러한 경우 UNHCR을 비롯한 국제사회의 지원이 필요하며 최소한의 인간적 삶과 자립의 기반을 제공하는 것이 필수적인 보호라 할 수 있다.

한편 난민협약 등에는 난민으로 인정을 받은 사람에 대한 권리만 명시되어 있을 뿐 난민의 지위를 인정받기 위한 과정에 있는 사람들에 대한 권리가 나타나 있지 않다. 그렇기 때문에 많은 국가에서 난민신청자들에 대한 처우는 국제적 기준 없이 접수국에 따라 상이한 대우를 하고 있는 것이 현실이다. 그러나 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)에 명시되어 있는 경제적·사회적·문화적 권리를 보장해 주는 것은 최소한의 인간적 삶을 보장하는 당연한 난민보호의 태도라고 생각한다. 즉 세계인권선언의 제18조에 나타나는 사상, 양심 및 종교의 자유, 제22조의 사회보장제도를 비롯한 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 실현에 대한 권리, 제23조 근로와 자유로운 직업선택을 비롯한 노동권, 제25조의 사회보장을 누릴 권리와 어린이의 우선적 권리, 제26조 교육을 받을 권리는 비단 특정 국가의

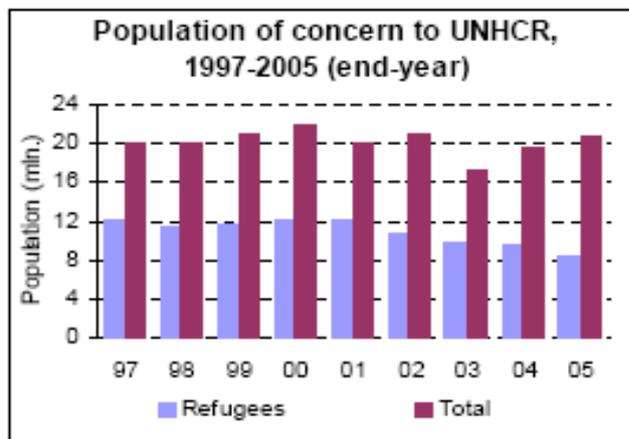
8) UNHCR, 『난민보호 : 국제난민법 이해』, 2001, p.16

국민으로서 보장되는 것이 아니라 인간으로서 누려야 할 마땅한 권리로서 난민신청자들에게도 동일하게 보장되어야 할 것이다.

#### 4. 난민문제의 해결방안

최근 난민과 관련된 추세에 따르면 UNHCR에 의해 보호되고 있는 대상자는 증가하고 있는 가운데서도 난민의 숫자는 1997년 이래로 지속적으로 감소하고 있다. 2005년 말을 기준으로 전 세계적으로 난민의 숫자는 8백 4십만 명에 이르고 있는데, 이 숫자는 1980년 이래로 가장 낮은 숫자이면서, 2005년 초에 9백 5십만 명에 이르던 난민의 숫자에 비하면 무려 백만 명에 가까운 숫자가 줄어든 것이다. 현재 난민의 숫자는 UNHCR의 보호대상이 되는 인원 가운데 40% 가량을 차지하고 있는데, 이러한 추세가 계속될 경우 머지않아 30%정도의 비중으로 감소될 것으로 전망된다.<sup>9)</sup>

그림 1. UNHCR에 의한 보호와 난민



출처 : UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends』, 2006., p.3

9) UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends - Statistical overview of populations of refugees, asylum-seekers, internally displaced persons, stateless persons, and other persons of concern to UNHCR』, 2006, p. 3

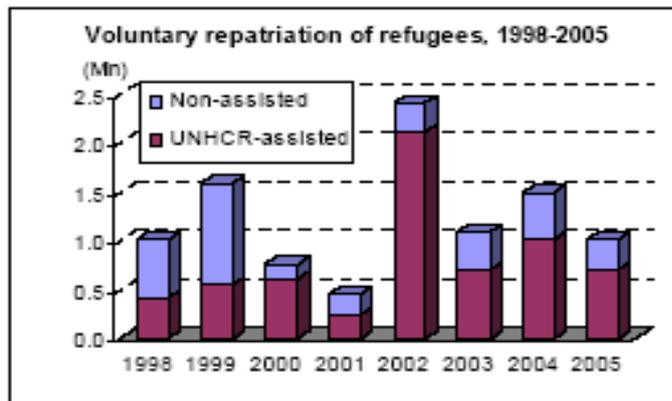
난민문제의 해결방안은 크게 난민의 사유가 소멸되어 본국으로 돌아가는 자발적 본국귀환(voluntary repatriation)과 난민지위를 인정받은 국가에 영구적으로 정착하는 제1차 비호국의 정착(local settlement), 제3국으로 이동하여 정착하는 제3국에의 재정착(resettlement)으로 나눌 수 있다.

### 1) 자발적 본국귀환(voluntary repatriation)

자발적 본국귀환은 난민의 사유가 소멸된 경우에 난민의 자유로운 의사에 따라 본국으로 귀국하는 것을 의미한다. 이는 난민문제의 해결에 있어서 가장 이상적인 해결책이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 자발적 본국귀환이 이뤄지기 위해서는 무엇보다 난민 자신이 귀환여부를 결정해야 할 뿐 아니라, 국적국에서의 난민의 신체적 안전이 확보되고 본국에 귀환한 난민이 경제적·법적·사회적인 어려움을 극복할 수 있는 지원이 필요하다.

UNHCR에 의하면 지난 5년 사이 난민 인구가 총 31%가 감소하였는데, 이는 90년대 이후 발생했던 무력분쟁 등의 해결로 인해 자발적 본국귀환이 지속적으로 이뤄진 것으로 평가되고 있다. <그림2>에서 보는 바와 같이 2002년 이후 6백만 명이 자발적 본국귀환으로 국적국으로 돌아갔으며, 2005년 한 해에도 100만 명에 가까운 숫자의 자발적 본국귀환이 이루어졌으며 이 가운데 대부분은 아프가니스탄(752,100명)과 라이베리아, 부룬디, 이라크와 앙골라 출신이 차지하고 있다.<sup>10)</sup>

그림 2. 난민의 자발적 본국귀환



출처 : UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends』, 2006., p.3

10) ibid.

## 2) 제1차 비호국의 정착(local settlement)

난민문제 해결에 있어 가장 이상적인 방안이 자발적 본국귀환임에도 불구하고 현실적인 어려움이 많이 있는 것이 사실이다. 이런 경우 현실적으로 최선의 해결책이 난민이 처음으로 도착하여 난민지위를 인정받은 비호국에 정착하는 것이다. 이를 위해서는 난민의 자발적 선택, 난민의 현지 동화에 대한 비호국 정부의 동의와 적극적 추진 노력, 장기체류가 가능한 주거의 제공, 경제생활이 가능한 취업기회와 토지 등의 생산수단 제공, 초기 현지 동화를 위한 외부지원기금, 시민권과 사회적 동화 등이 필요하다.<sup>11)</sup>

## 3) 제3국에의 재정착(resettlement)

제3국에의 재정착은 난민이 1차 비호국이 아닌 다른 나라로 이동하여 정착하는 것으로 강제송환을 비롯하여 1차 비호국에서의 신변의 안전이 보장되지 않는 불가피한 상황에서만 이뤄지게 된다.

# III. 우리나라의 난민현황과 난민보호제도

## 1. 우리나라의 난민 현황과 난민인정 추세

### 1) 우리나라의 난민 현황

우리나라는 1992년 난민협약과 난민의정서에 가입했지만, 2000년까지 100여명이 난민 지위를 신청했음에도 불구하고 단 한 명의 난민도 인정하지 않다가 2001년에 이르러서야 에티오피아 출신의 1명을 난민으로 인정한 바 있다. 이는 난민협약 가입 이후 난민인정에 있어 지나치게 소극적이라는 국내외의 지속적인 비판으로 인한 측면과 2000년 UNHCR의 집행위원회(EXCOM) 이사국으로 선출됨에 따라 국제사회의 책임을 보다 적극적으로 나누겠다는 정부의 의지라는 두 가지 측면의 복합적 영향의 결과로 이해할 수 있다.

현재까지 2006년 3월 기준으로 849명이 난민신청을 하였는데, 난민신청자 수는 꾸

---

11) 송중호, *op. cit.*, p.19

준히 증가하고 있다. 아래 <표3>에서 보는 바와 같이 현재까지 난민(협약난민)으로 인정받은 인원은 총 47명이다. 2001년 최초의 난민이 인정된 것을 시작으로 2002년 역시 1명을 인정하였다. 2003년에는 12명을 난민으로 인정하여 난민의 수가 급격히 늘어나기 시작하여 2004년에는 더 많은 18명을 난민으로 인정하였다. 2005년에는 총 9명을 난민으로 인정하여 난민인정의 수는 전년에 비해 줄어들었으나 인도적 지위자 14명을 포함할 경우 여전히 우리나라의 보호를 받는 숫자는 여전히 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 2006년에는 3월까지 총 6명이 난민으로 인정되어 역시 난민이 증가하는 추세를 이어가고 있다.

인도적 지위는 1951년 난민협약에 의해 난민의 기준을 충족시키지는 못하지만 전쟁이나 내전 등으로 인해 국제적인 보호가 필요한 경우를 의미하는데<sup>12)</sup>, 이러한 인도적 지위는 2002년 처음으로 인정되기 시작하여 2003년에 8명, 2004년에 1명이 인정받았고, 2005년에는 14명이 인정받은 바 있다. 이 인도적 지위자 28명을 포함할 경우 현재 75명이 합법적인 체류 허가를 받아 우리나라의 보호 대상으로 인정되었다.

그 외에 불허된 경우는 모두 189명이며, 자진 철회 등의 사유로 89명이 난민 신청을 포기했다. 1차 신청이 불허된 후 이의신청으로 심사 중인 경우는 현재 61명이며, 1차 신청으로 대기 중인 경우는 435명으로 나타나고 있다.

---

12) UNHCR, 『TRAINING MODULE, RLD 2 (1989) Determination of Refugee Status』, 1989, p.3 “인도적 지위 (A humanitarian status, B급 지위, 임시 체류를 허가하는 예외적 경우.)는, 정부에 의해 협약상 난민으로 인정되지 않았으나, 일반화된 폭력, 외부침략, 국내소요, 대량의 인권침해 또는 공공질서를 심각하게 해치는 기타 상황으로 인하여, 국적국으로 돌아가는 것이 위험한 자에게 적용된다.”(출처 : 1984년 카타헤나 선언에 포함된 규정 제3조 3항 재인용)

〈표 1〉 우리나라 난민 실태(2006. 3 기준)

구분	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06		합계
													'06.1	'06.3	
신청	5	2	4	12	26	4	43	37	33	83	148	410	24	18	849
신청 (누적)	5	7	11	23	49	53	96	133	166	249	397	807	831	849	-
허가	-	-	-	-	-	-	-	1	1	12	18	9	3	3	47
인도적 지위	-	-	-	-	-	-	-	-	5	8	1	14	-	-	28
불허	4	1	1	8	26	4	5	9	-	1	7	85	-	38	189
철회 및 기타	1	1	3	4	-	1	15	9	1	5	10	31	4	4	89
이의신청 심사중														61	61
심사중														435	435

자료출처

- 2003까지 자료 : 이인숙(인천공항출입국관리사무소 감식과), “우리나라 난민업무 10년에 대한 통계적 접근(2004. 2. 20)”. 표1 참조
  - 2004~2006. 1월까지 자료 : Amnesty International South Korea(Kim, Min Ho). 2006. “The Republic of Korea’s Refugee Policy”. Table 2 참조
  - 2006. 3월 자료 : 서울출입국관리사무소 난민실, “우리나라 난민업무 개요(2006. 4)” 참조
- 이의신청 심사중 및 심사중은 2006.3. 현재 진행 중인 사항임.

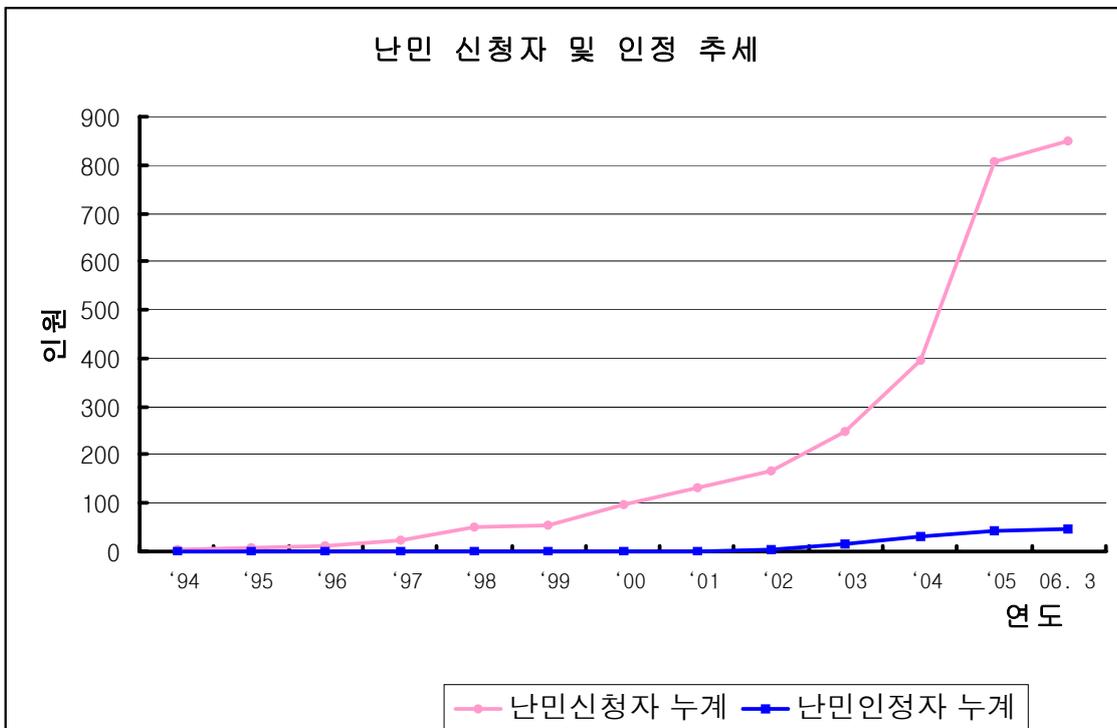
## 2) 난민 신청 및 인정 추세

난민 신청 및 인정의 추세에 있어서 주목해 봐야 할 점은 아래 <그림3>에서 보는 바와 같이 2003년 이후 난민신청자가 급격히 증가하기 시작했다라는 점이다. 2003년 이후 매년 전년 대비 2배 이상으로 난민신청자가 급증하고 있는데, 특히 2005년의 난민신청자 수는 현재까지 누적 신청자 수 전체의 절반에 이를 정도라는 점은 매우 주목할 만한 점이다.

2005년의 급증 추세는 최초의 난민인정 이후 꾸준히 증가하는 난민신청 추세에서 원인을 찾을 수도 있지만, 이는 무엇보다 2005년 8월의 외국인노동자에 대한 고용허가제 실시로 인해 불법체류 외국인에 대한 단속이 강화된 데 따른 현상으로 볼 수

있다. 그러나 고용허가제의 실시를 전후해 난민신청이 급증했다는 것이 곧 난민신청자들을 불법체류자 또는 경제적 이주자들과 동일시하는 것은 잘못된 분석이다. 난민보호제도는 불법체류자들이나 경제적 이주자에 의해 악용될 수 있지만 그렇다고 해서 난민신청자들 모두가 경제적 목적을 가진 것으로 평가할 수는 없다.<sup>13)</sup> 오히려 최초로 한국에 입국했을 때 난민으로 인정될 수 있는 요건을 갖췄음에도 불구하고 난민보호제도에 대한 정보의 부재, 언어적 어려움, 저조한 난민인정률(2000년까지 사실상 난민 인정이 부재했던 여건) 등으로 인해 난민신청을 하지 못하거나 기피하고 산업연수생 등의 다른 체류자격을 획득하였다가 비로소 최근에야 난민신청을 하게 된 경우로 이해해야 할 것이다. 즉, 그동안 불합리한 난민인정제도와 허술한 출입국 규정으로 인해 잠재되어 있던 난민 신청 수요가 한꺼번에 표출된 것으로 보는 것이 보다 타당하다고 보인다.

그림 3. 난민 신청자 및 인정 추세



13) UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends』., 2006, p.2 “Despite the humanitarian challenge and prominent media coverage posed by this phenomenon, most migrants do not claim asylum...”

난민인정비율에 있어서는 2006년 3월을 기준으로 우리나라의 난민인정비율은 17.7%<sup>14)</sup>로서 다른 나라들과 비교했을 때 양호한 수준이다. 즉 미국 32.3%, 영국 16%, 뉴질랜드 15.5%, 호주 9.5%, 독일 4.7%, 일본 2%<sup>15)</sup>와 비교할 때 우리나라의 난민 인정 비율은 결코 부족해 보이지는 않는다. 그러나 위 <그림3>에서 보이는 것과 같이 2001년 난민이 처음 인정된 이후 지금까지 난민을 신청하는 인원은 꾸준히 증가해왔고 특히 2003년 이후에는 급증하는 추세를 보이고 있음에도 불구하고 난민지위를 인정받는 인원은 난민신청자의 증가 추세와 달리 지지부진하고 있음을 알 수 있다. 난민인정을 자체는 양호하지만, 앞서 비교된 국가들의 난민신청자 수나 난민수에 있어서는 절대적 차이가 있기 때문에 인정율만으로 비교하는 것은 문제가 있다.<sup>16)</sup>

한편, UNHCR은 난민신청자는 증가하고 있음에도 난민 인정이 여전히 받아들여지지 않는 것에 대해 탈북자 문제로 인한 부담감, 단일민족이라는 관념으로 인한 외국인에 대한 폐쇄적인 반응, 불법체류 외국인 노동자 문제에 대한 우려로 인한 오해와 정부에 의한 엄격한 출입국 통제를 주요한 원인으로 꼽고 있다.<sup>17)</sup>

14) 서울출입국관리사무소 난민실, “우리나라 난민업무 개요(2006. 4)“, 2006

15) 이민희, “난민신청 및 인정실태와 난민제도개선 추진상황”, 제22회 국회인권포럼 정기심포지엄 자료집 『한국의 난민실태와 난민제도 개선방안』. 2005, p.28 재인용(출처 : UNHCR 2004년 인터넷 자료)

16) 미국, 영국, 뉴질랜드, 호주, 독일과 일본의 난민신청자와 난민 숫자는 아래 표와 같다.(출처 : UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends』. 2006, table 1. <Refugees, asylum-seekers, Internally displaced persons, returnees, stateless persons and others of concern to UNHCR by country/region of asylum, end-2005 및 table 6.Asylum applications and refugee status determination by country of asylum, 2005>)

지역/ 국가 Region/Country	2005년 난민신청자 Applied during 2005	난민, 비호신청인, 무국적자			합계 Total
		난민 Refugees	비호신청인 Asylum-seekers	무국적자 Stateless persons	
United States	39,240	379,340	169,743	-	549,083
United Kingdom	52,079	293,459	13,400	205	307,064
New Zealand	665	5,307	396	-	5,703
Australia	6,353	64,964	1,822	-	66,786
Germany	42,908	700,016	71,624	9,476	781,116
Japan	657	1,941	533	-	2,474

## 2. 우리나라의 난민보호제도와 문제점

### 1) 우리나라의 난민보호제도

1992년 한국이 난민협약 및 난민의정서에 가입한 뒤 1993년 12월 10일 출입국관리법에 난민 관련 조항이 신설되고 1994년 7월 1일 발효되면서 한국의 난민보호제도가 본격적으로 시작되었다. 그러나 난민인정 절차가 운영되면서 많은 문제들이 지적되어 출입국관리법에 대한 개정의 필요성이 꾸준히 거론되었다. 비록 2001년 난민신청기한 제한이 60일에서 1년으로 연장되었고, 2002년에는 난민의 체류자격이 F-1(2년)에서 F-2(3년)로 개선되었으나 난민관련 규정의 보다 근본적이고 획기적인 개선이 지속적으로 요구되어왔다.

현행 출입국관리법에서 한국은 난민의 정의를 ‘난민협약’을 원용하여 따르고 있다. 난민인정절차는 신청인이 한국에 입국한 날로부터 1년 이내에 출입국관리사무소 및 출장소, 외국인보호소에 난민인정신청을 하면, 담당 공무원의 면담과 사실조사를 거쳐 법무부장관에 의해 난민의 인정여부가 결정된다. 법무부장관의 난민인정 여부 결정 과정에는 법무부 차관을 위원장으로 관계 공무원 등이 참여하는 난민인정협의회가 구성되어 실질적인 결정을 내리게 된다. 난민인정이 불허될 경우 7일 이내에 이의신청을 제출하면 난민인정협의회에서 최종적으로 난민의 인정 및 불허가 결정된다. 이의신청마저 불허될 경우 90일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다.<sup>18)</sup>

우리나라에서 난민으로 인정될 경우 난민인증서와 거주 자격(F-2)을 부여받으나 불허될 경우 출국권고를 받게 되고 이후에 강제퇴거 절차가 진행되게 된다. 강제퇴거 시에는 본인이 원하는 경우가 아니면 국적국 이외의 장소로 출국조치를 하게 되어있다. 그러나 부득이한 사유로 출국할 수 없을 때 3개월씩 출국기간을 유예(최대 1년)하고 있는데, 실질적으로는 강제퇴거 조치를 취하지 않고 불허자들의 체류를 묵인하는 경우가 많다.

이 외에도 난민인정은 불허되더라도 ‘강제송환 금지의 원칙(non-refoulement)’에 따라 체류를 허가하거나 난민에 준하는 보호를 필요로 하는 사람 등에 대해서 인도적 지위(G-1)를 부여하고 있으나 그에 따른 법적·제도적 지원은 실질적으로 전무한 실정이다.

17) 마리아 호프만, “대한민국에서 맞이하는 2005년 세계난민의 날”, 2005 재인용

18) 이호택, “한국 난민인정제도의 문제점과 개선방향”, 제22회 국회인권포럼 정기심포지엄 자료집 『한국의 난민실태와 난민제도 개선방안』. 2005, p.8 ~ 11

## 2) 우리나라의 난민보호제도의 문제점

### 가. 난민인정 절차의 문제

한국의 난민보호제도는 꾸준히 개선되어 왔음에도 불구하고 여전히 많은 문제들을 안고 있다. 우선 난민지위에 대한 신청과 심사 절차에 있어서 난민지위 신청의 영역의 문제가 제기되고 있다. 우리나라는 한국내 입국절차가 완료된 후로서 출입국 심사대를 통과하기 전에는 난민지위에 대한 신청을 제한하고 있는데 이는 난민에 대한 국제적 보호를 추구하는 난민협약의 취지에 반하는 것으로 평가되고 있다.<sup>19)</sup>

또한 난민신청 기한이 입국 후 1년 이하로 제한되고 있는 것 역시 불합리한 제도로 평가되고 있으며, 특히 이런 제한은 실무적인 차원에서는 무의미한 조항이라고 볼 수 있다.<sup>20)</sup> 난민심사 과정에서 면담 시에 원활한 통역이 제공되지 못하고 있는 현실이나 난민지위 신청과 면담 과정에서 변호인의 참여가 불가능하고 법률적 지원이 아주 없는 점, 대리인에 의한 신청이 불가능한 문제, 지나치게 긴 심사기간, 담당 공무원의 비전문성과 난민지위 인정기관의 독립성 문제, 난민지위에 대한 결과가 나온 이후 출국권고기간이 지나치게 짧은 점 등 역시 난민인정절차 상의 문제점들로 지적되고 있다.

### 나. 법적지위의 문제

이러한 절차적 문제 외에도 난민신청인에 대한 불명확한 법적 지위의 문제 역시 난민에 대한 심각한 문제로 제기되고 있다. 특히 체류기간이 초과되었거나 불법 입국한 경우 난민신청을 하더라도 법적지위가 부여되지 않고<sup>21)</sup>있으며, 단지 퇴거조치가 유보되고 불법으로 취업을 하더라도 불법취업 단속 등에 있어서 묵인해주고 있는 실정이다<sup>22)</sup>. 합법적인 체류 상태에서 난민지위를 신청하여 체류자격(G-1)을 얻더

19) 고기복, “한국난민법의 문제에 관한 연구”, 아태공법연구 제11집, 2003. p.250

20) 민주사회를 위한 변호사 모임, 좋은 벗들, 피난처. 『국내 외국인 난민 인권실태조사 보고서』. 2004, p.7 “신청기한이 1년으로 개정된 후에도 이제 1년 기한을 이유로 난민인정신청서를 반려하려는 시도가 있다는 우려가 있었으나, 실태조사 결과 입국 후 1년이 지나서 난민인정신청을 한 경우가 전체 응답자의 51.4%를 차지하고 있었지만 1년 기한을 이유로 신청서 자체가 반려된 사례는 없는 것으로 보인다”

21) 고기복, op. cit., p.253

22) 이호택, op. cit., p.21

라도 이 경우 취업자격이나 생계 지원이 전혀 이뤄지지 않기 때문에 짧게는 6개월에서 길게는 3~4년 이상 소요되는 난민심사 기간 동안 난민신청인들의 경제적·사회적·문화적 권리는 법적으로 전혀 보장되지 못하고 있다고 할 수 있다.

난민지위를 인정받은 경우에도 현 제도 하에서는 체류자격(F-2)이 부여되고 난민 인정증명서와 여행증명서가 발급되고 의료보험의 혜택을 받을 수 있지만 그 외에는 어떠한 지원도 없는 형편이다. 취업자격의 경우에도 난민에게 취업자격이 보장되지만 막상 취업을 할 수 있는 구직정보 제공이나 교육 등이 이뤄지지 않아 난민들이 어려움을 겪고 있는 지경이다. 또한 난민으로서의 주거지원, 취업이 불가능한 경우의 생계비 지원 등 경제적 부분의 지원도 없을 뿐 아니라 법적 권리와 사회보장제도에 대한 안내나 한국 사회에 적응할 수 있는 언어 및 문화 교육 및 정보 제공 역시 전무하여 난민으로 인정받더라도 체계적인 보호를 받지 못하는 경우가 많이 발생하고 있다. 이렇게 난민에 대한 체계적인 지원 시스템이 부재한 것은 한국의 난민 보호제도의 문제로 지적되고 있다.

#### 다. 기타 문제점

이 외에도 세계인권선언 16조 3항과 UN의 시민적·정치적 권리에 관한 규약 제23조 1항에 나타나고 있는 가족결합의 원칙을 위한 지원이 전무한 점 또한 우리 난민 보호제도의 문제점으로 지적되고 있으며, 강제송환금지의 원칙 또한 명문화 되어있지 못한 점도 문제라 할 수 있다. 그리고 UNHCR과의 협조가 법적으로 보장되고 있지 못한 점도 문제로 지적되어 왔다.

### 3) 난민보호제도의 개선방향

그러면 이러한 난민보호제도가 실제 어떤 방향으로 개선되려 하는지 그 움직임 역시 살펴볼 필요가 있다. 우선 난민과 관련된 법안의 개선 필요성은 각계에서 꾸준히 제기되어 온 바, 법무부에서는 이와 관련한 제·개정위원회를 구성하여 2005년 9월에 개정안을 결정한 바 있으며, 2006년 2월에는 출입국관리국의 자체적인 출입국관리법 개정안이 나오기도 하였다. 그리고 이를 종합하여 법무부의 최종적 개정안으로 2006년 7월 12일 출입국관리법 개정안을 발표한 바 있다. 이 개정안에서는 난민신청기한 제한의 폐지, 이의신청 기한의 확대, 난민에 대한 취업자격 보장과 난민신청자에 대

한 선별적인 취업자격 부여, 난민 지원시설 설치 등을 주요 내용으로 하고 있다.

한편 이러한 법무부의 개정안이 나오기 전인 2006년 6월 12일에는 국가인권위원회가 “난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고”를 발표하였는데, 인권위원회는 법무부장관과 보건복지부장관, 외교통상부장관에 대해 각각 난민의 인권보호를 위한 제도적 개선을 권고하고 있다. 구체적으로는 법무부 장관에 대해서는 난민인정절차와 사회적 처우의 개선을, 보건복지부장관에 대해서는 기초생활보장과 사회보험 및 공공구제 등 사회보장제도의 보장을, 마지막으로 외교통상부장관에 대해서는 난민에 대한 상호주의의 면제와 난민협약 제7조에 대한 유보 철회를 권고하고 있다.

이하에서는 국가인권위원회의 결정과 법무부의 출입국 관리법 개정안(2006. 7)을 비교해보면 우리나라의 난민보호제도의 개선을 위한 정부의 개선 움직임을 살펴볼 것이다.

### 가. 난민협약과 이에 따른 국제적 규범의 문제

국가인권위원회의 결정은 우선 난민협약과 이에 따른 국제적 규범의 문제 있어서 강제송환금지원칙을 법률상 명문화하고 예외의 경우는 국내 법원에 의해 유죄판결을 받았을 경우로 한정하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다.<sup>23)</sup> 난민의 보호와 관련된 국제적 규범 가운데 가장 중요한 원칙인 강제송환금지의원칙(non-refoulement)은 우리나라 출입국관리법 제 64조에 “난민에 대하여는 제1항 또는 제2항의 규정에 불구하고 난민협약 제33조제1항의 규정에 의하여 추방 또는 송환이 금지되는 영역이 속하는 국가에 송환하지 아니한다. 다만, 법무부장관이 대한민국의 이익이나 안전을 해한다고 인정하는 때에는 그러하지 아니하다”라고 선언적으로 나타나고 있다. 인권위원회의 권고는 이를 법적으로 명문화 할 것과 더불어 예외적인 경우를 법무부 장관의 자의적 판단에 의한 것이 아니라 국내 법원에 의해 유죄가 확정될 때로 제한함으로써 난민신청자와 난민의 권리를 보다 명확하게 보장하도록 권고하는 것이다. 그러나 법무부의 출입국관리법 개정안에는 이러한 권고는 반영되지 않은채로 남아있다.

두 번째로 국가인권위원회의 결정은 UNHCR이 인정하는 위임난민(mandate refugees)에 대한 인정절차를 마련할 것을 권고하고 있다. 위임난민이란 ‘난민협약상 보호받지 못하는 경우이지만 UNHCR Mandate에 의해 보호받는 자’<sup>24)</sup>로 정의할 수

23) 국가인권위원회, “난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고(2006. 6. 12)“, p.7

24) 송중호, op. cit., p.11

있다. 법무부 자료에 의하면 난민인정이 불허된 난민신청자 가운데 UNHCR로부터 위임난민을 인정받은 사람은 2004년 현재 총 6명<sup>25)</sup>으로 이 가운데 1명만이 이의신청으로 난민인정을 받았을 뿐, 2명은 소재불명인 상황이고 2명은 인도적 지위(G-1)가 부여된 상태, 1명은 출국한 상태로 매우 불안정한 체류자격과 사회적으로 소외된 상태에 처해있음을 알 수 있다. 국가인권위원회는 이러한 위임난민의 문제를 해결하기 위해 국내에 거주하는 위임난민에 대해 재심사 절차를 만들어 협약난민으로 확인받을 수 있도록 할 것을 권고하고 있다.<sup>26)</sup>

세 번째로 국가인권위원회는 난민협약의 기준에 따른 난민은 아니지만 인도적 보호가 필요하거나 심사 과정에도 일견(*prima facie*) 난민으로 판단되는 사람들에 대한 보충적 보호의 필요성을 제기하며 이들에 대한 취업 허용, 기본적 사회보장 등을 받을 수 있는 별도의 체류자격의 신설 및 부여를 권고하며, 특히 난민신청 절차가 끝나지 않았다 하더라도 필요한 경우 인도적 처우를 일시적으로 부여할 수 있는 신속한 절차의 필요성도 제기하고 있다.<sup>27)</sup> 법무부의 출입국관리법 개정안에 의하면 법무부에서도 난민인정을 받지 못한 경우에 인도적인 고려에 따라 필요한 경우 체류를 허가하려 하고 있다.<sup>28)</sup> 그러나 이 역시 위임난민의 인정이나 보충적 지위로서 인도적 지위를 명확히 하는 것에는 미치지 못하는 것으로 판단된다. 특히 인도적지위의 경우 취업자격 부여나 경제적 지원이 보장되지 않는 문제는 여전히 해결되지 않고 있다.

25) 이인숙, “우리나라 난민업무 10년에 대한 통계적 접근(2004. 2. 20)”, p.21 <표12>

국 적	위임난민	비 고
계	6	
이 란	2	소재불명
알 제 리	1	인도적지위부여 (G-1)
아프가니스탄	1	“
중 국	1	출 국
카 메 룬	1	이의신청에 의한 난민인정

26) 국가인권위원회, op. cit., p.8

27) ibid., p.10

28) 법무부, 출입국관리법 개정안 신·구조문 대비표, 『출입국관리법 개정안 공청회(2006. 7. 12) 자료』, 2006., p.211 “제76조의9(난민 등에 대한 체류허가의 특례) ②법무부장관은 난민의 인정을 받지 못한 자에 대하여 인도적인 고려가 필요하다고 인정하는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 그의 체류를 허가할 수 있다.”

네 번째로 국가인권위원회는 가족결합의 원칙을 법률상의 권리로 명문화하여 배우자 및 미성년 직계비속의 결합을 지원하도록 권고하고 있다. 이 문제에 대해 법무부의 출입국관리법 개정시안 76조의 13항에는 “법무부 장관은 난민의 인정을 받은 자의 배우자 또는 20세 미만의 자녀에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 입국 또는 체류를 허가할 수 있다”<sup>29)</sup>고 하여 난민의 가족에 대한 체류허가를 허용하고 있다. 그러나 난민가족의 법적 지위나 가족결합을 지원하기 위한 절차나 내용은 나타나지 않고 있으며 단지 입국 및 체류자격을 부여하는 것으로만 그치는 것은 상당히 소극적이며, 난민의 가족에게는 난민과 동등한 지위를 허가해야 할 것이다.

마지막으로 UNHCR과의 협력의무에 대한 법률적 근거를 마련하여 난민인정심사 과정에서 UNHCR이 의견을 개진할 수 있도록 하는 문제가 있다. 다행히 출입국관리법 개정시안 제81조의 3항에는 “법무부장관은 출입국관리행정 발전을 위하여 외국 정부, 유엔난민기구 등 국제기구와 협력할 수 있다”<sup>30)</sup>고 되어있어 제한적이거나 UNHCR의 의견개진 또는 업무상 협조가 가능하도록 되어있다.

## 나. 난민인정절차

국가인권위원회는 난민인정절차에 있어서는 난민신청자들이 난민신청 절차 등을 쉽게 알 수 있도록 정보접근권을 보장할 수 있는 조치들을 강구할 것을 권고하고 있다. 또한 난민인정절차를 담당하는 부서와 공무원의 전문성을 확보할 것과 난민업무가 출입국관리업무와는 별도로 처리되게 할 것을 권고하고 있다. 난민담당 공무원의 숫자와 전문성의 부족으로 난민심사 과정에서 요구되는 사실조사가 어렵고 절차적으로 지연되는 문제가 있어 사실조사의 부실화와 장기화를 발생시킬 수 있으며, 이로 인해 체류기간의 연장을 위한 난민신청이 증가할 것이 우려될 수 있다. 이에 따라 전문성이 있는 적정수의 전담직원 확보를 통해 공정한 절차를 확보할 것을 권고하고 있는 것이다.<sup>31)</sup> 현재 2006년 2월 기준으로 난민업무를 처리하는 공무원의 숫자는 전담직원은 국적난민과에 3명, 서울출입국관리사무소에 3명만 있을 뿐이고 난민업무를 겸임하는 직원이 화성과 청주 보호소에 각 2명, 여수 출입국관리사무소에 1명을 비롯하여 그 외에 36명이 있다.<sup>32)</sup> 이 숫자는 급증하는 난민신청을 처리하기에

29) *ibid.*, p.213~214

30) *ibid.*, p.218

31) 국가인권위원회, *op. cit.*, p.15~16 참조

수적으로 매우 부족할 뿐 아니라 전담직원의 경우에도 경력기간이 최대 2년에서 7개월 사이로 전문성의 확보 역시 요원한 실정이다. 또한 난민업무가 출입국관리업무로 처리됨으로서 난민문제가 출입국관리의 관점에서 처리되고 있는데 대해 국가인권위원회는 난민업무를 출입국관리업무에서 분리하여 인권의 시각에서 처리할 것을 권고하고 있다.

다음으로 난민인정기구의 법적 지위 및 구성을 법적으로 명확하게 규정하고 독립적 기구로 구성하는 것을 권고하고 있는데, 다만 현실적인 한계를 고려해 법무부장관이 임명하여 「난민인정위원회」(가칭)를 만들고 그 속에 1차, 2차 심사위원회를 함께 두는 것<sup>33)</sup>을 제안하고 있다. 그리고 이 위원회가 담당하게 될 이의신청 절차에서 이의신청인의 의견진술권을 보장하고 개별면담을 규정하는 것이 필요함을 지적하고 있다. 이러한 부분에 있어 법무부의 출입국관리법 개정안에 의하면 「난민인정심의위원회」를 법무부장관 소속하에 공무원 및 민간인들로 구성하도록 하고 있다.<sup>34)</sup> 이는 민간인의 참여가 법적으로 보장된다는 의의를 지니고 있지만 보다 독립적인 성격 가질 수 있도록 위원회의 구조와 구성을 보완할 필요가 있다.

또한 난민인정절차 과정에서 변호인의 도움을 받는 것을 비롯한 법률적 지원과 적절한 통역의 제공이 필요함을 지적되어 있다. 변호인의 도움을 받는 것은 난민보호에 있어서 가장 기초적인 문제로 평가되고 있는데 현재 우리나라의 난민인정절차에서 특히 난민신청자와의 면담은 철저하게 비공개인 관계로 조사과정에서 신청인의 권리가 제대로 보장되지 못하고 있다.<sup>35)</sup> 그렇기 때문에 난민인정절차 중에 난민신청자의 입장을 변호하고 심사과정에 입회할 수 있는 변호인의 도움을 받을 권리는 물론이고 신청인이 자신의 의사를 가장 잘 표현할 수 있는 언어로 면담에 임할 수 있도록 통역이 제공될 수 있도록 하는 것이 반드시 필요하다.

난민인정절차에 대한 마지막 권고사항은 난민인정신청기각사유의 통보와 정보열

---

32) Amnesty International South Korea(Kim, Min Ho). "The Republic of Korea's Refugee Policy", 2006., p.25

33) 국가인권위원회, op. cit., p.15~18 참조

34) 법무부, op. cit., p.208. "출입국관리법 개정안 제76조의 6 (난민인정심의위원회) 제 76조의 5의 규정에 의한 이의신청 및 난민정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 법무부장관소속하에 관계 공무원과 난민 관련분야에 학식과 경험이 있는 민간전문가로 구성된 난민인정심의위원회를 둔다."

35) 고기복, op. cit., p.252

람도 가능하도록 해야 한다는 것이다. 이는 특히 이의신청을 하거나 행정소송을 하는데 있어서 신청인이 자신의 입장을 잘 설명할 수 있도록 하는데 가장 필요한 내용이라 할 수 있다. 인권위원회 결정문에 의하면 “난민인정을 거부할 경우 그 근거와 이유에 대하여, 특히 사실판단에 있어서 이유를 통지서에 구체적으로 명시해야 하며, 나아가 난민신청자에게 심사자료열람권을 보장”<sup>36)</sup>하도록 권고하고 있다. 현재는 난민인정 거부 사유를 명시하는 경우 한국어로만 통지되는 경우가 많은데, 이런 문제에 있어 신청인들의 어려움이 있어 최소한 영어 혹은 신청인의 모국어로 된 거부사유를 명시할 필요가 있다고 보인다.

#### 다. 사회적 처우

난민들에 대한 사회적 처우에 있어서 국가인권위원회는 노동권, 교육권과 사회보장권에 대해 난민들의 권리를 보장할 것을 권고하고 있다. 우선 노동권에 있어서 근로기준법의 적용과 노동조합가입권이 보장되어야 하고, 교육권에 있어서 난민은 물론이고 난민신청자의 자녀도 취학할 수 있는 권리가 명문화 되어 있지 않아, 법적 권리로 명확하게 부여되어있다고 보기 어렵기 때문에 향후 난민아동의 초·중·등 교육에 관해 법률적 근거를 두는 것이 필요하다고 평가하고 있다.<sup>37)</sup>

사회보장권에 있어서도 기초생활보장법과 의료보험 등에 있어 적용이 가능하므로 이에 대한 조치를 취할 것을 권고하고 있다. 한편 기초생활보장의 경우 수급권자 인정에 있어 국적조항이 없기 때문에 보건복지부의 의지에 따라 현행법에서도 적용이 가능하다고 평가하고 있을 뿐만 아니라 보건복지부도 난민에 대해 지원이 가능한 것으로 해석하고 있으나 난민지원에 대한 체계적인 프로그램이 없어 법령을 적용시키지 못하고 있으므로 법무부와 보건복지부가 협의하여 난민의 사회보장에 대한 프로그램을 만들 것을 권고하고 있다.<sup>38)</sup> 두 번째로 국민연금, 산업재해보상보험, 고용보험, 국민건강보험 및 의료급여 등의 사회보험의 경우, 국민연금은 상호주의 원칙으로 인해 국적에 따라 적용대상여부가 결정되고, 고용보험은 난민의 경우 당연적용 대상이 되며, 산재보험은 난민과 난민신청자 모두 적용될 수 있고, 의료보험도 외국인의 가입이 가능할 뿐 아니라 난민의 경우 내국인과 동등한 처우를 받고 있으며

36) 국가인권위원회, *op. cit.*, p.22

37) *ibid.*, p.25

38) *ibid.*, p.25~26

부처 간 협의에 따라 의료급여의 제공도 가능하다고 판단하고 있다.<sup>39)</sup> 또한 국민연금에 있어 상호주의를 적용하지 않는 정책이 필요함을 지적하고 있다.

그러나 출입국관리법 개정안에는 이러한 내용은 대부분 반영되지 않고, 다만 난민 신청자에 대해 필요한 경우 취업자격을 허가할 수 있다고만 나타나있어, 난민들에 대한 사회적 처우가 매우 빈약한 것으로 판단된다.

#### 라. 난민지원 프로그램

국가인권위원회는 난민들의 정착을 도울 수 있는 제도적 장치로서 난민 등에 대한 한국어 및 직업교육, 법률과 문화에 대한 정보제공을 할 수 있는 프로그램이 필요하다고 권고하고 있다.

이런 문제에 있어 법무부의 출입국관리법 개정안은 난민지원시설의 설치를 규정하고 있다.<sup>40)</sup> 난민지원시설은 한국어 교육 및 직업상담, 사회적응훈련 및 정착지원, 의료지원 등을 맡게 되어 난민들을 위한 실질적인 지원 프로그램의 중심이 될 것으로 기대되고 있다.

#### 마. 난민협약 제7조에 대한 유보 철회와 상호주의의 면제

외교통상부에 대해서는 상호주의 적용을 배제하도록 하는 난민협약 제7조에 대한 유보를 철회하고 난민에게 상호주의 적용을 배제하도록 권고하고 있다. 이는 앞서 논의한 난민에게 국민연금을 적용하는 문제에 직결되어 있다.

#### 바. 독립된 난민관련 법안의 제정

마지막으로 국가인권위원회 결정문은 출입국관리법으로부터 분리된 「난민인정 및 처우에 관한 법률(가칭)」의 제정이 우리나라 난민정책의 올바른 방향임을 지적하고 있다.

---

39) *ibid.*, p.26-27

40) 법무부, *op. cit.*, p.212 “제76조의11(난민 등의 지원) ①법무부장관은 난민의 인정을 신청한 자, 난민의 인정을 받은 자, 제76조의9제2항의 규정에 의하여 체류허가를 받은 자 중 법무부장관이 지정하는 자에 대한 지원업무를 효율적으로 수행하기 위하여 난민지원시설을 둘 수 있다. ②난민지원시설은 다음과 같은 지원업무를 담당한다. 1. 한국어 교육 및 직업 상담/ 2. 사회적응훈련 및 정착지원/ 3. 의료지원/ 4. 그밖에 지원을 위하여 필요한 사항“

#### 4) 난민보호제도와 그 개선방향에 대한 평가

우리나라의 난민보호제도는 지난 10여 년 사이 제도적으로나 실질적으로 꾸준히 발전되어 왔지만 여전히 많은 문제점들을 안고 있다. 그러나 최근 난민의 인권보호를 위한 국가인권위원회의 결정문이 발표되고 법무부의 출입국관리법 개정 움직임이 구체화됨으로서 우리나라의 난민인정 제도가 다시 한 번 발전할 것을 기대할 수 있게 되었다.

법무부의 출입국관리법 개정안의 내용 가운데 난민인정 신청기간의 1년 제한을 폐지하고 이의신청 기한도 기존의 7일에서 14일로 연장한 것을 비롯해 인도적 지위의 부여의 확대, 가족결합의 원칙의 명문화, 난민에 대한 취업활동의 보장, 난민인정 심의위원회의 설치 및 민간인의 참여 보장, 난민신청자에 대한 선택적 취업자격 부여, 한국어 및 직업상담·사회적응훈련 및 정착지원·의료지원 등을 위한 난민지원 시설 설치와 같은 내용을 담고 있는 점은 긍정적으로 평가될 수 있다.

그러나 우리나라의 난민보호제도는 여전히 많은 문제를 가지고 있다. 우선 강제송환금지 원칙을 명문화하고 하고 그 예외적 경우를 유죄가 확정될 경우로 제한하는 문제, 인도적 지위를 비롯한 보충적 지위에 대한 구체적 지원방안 마련 문제, 위임 난민의 인정 및 처우에 대한 문제, 가족결합 시 난민의 가족에 대한 동일한 법적 지위를 부여하는 문제 등이 국제적 규범의 수준을 적용하는 문제로서 남아있다. 또한 난민인정 절차의 문제에 있어서는 난민지위 신청의 영역이 제한되고 있다는 점, 난민인정 심사과정에 변호인과 통역의 제공이 제도적으로 보장되지 못하는 점, 지나치게 긴 심사기간과 그 기간 동안 취업허가나 생계 지원이 이뤄지지 않고 있는 점, 난민관련 공무원들의 전문성을 확보하는 문제 등이 문제로 남아있다.

이러한 문제들과 더불어 우리나라 난민문제의 가장 중요한 문제 가운데 하나는 난민들에 대한 사회적 처우의 문제에 대한 제도적 무관심이라고 할 수 있다.

### IV. 우리나라 난민의 경제적 실태와 심층면담을 통해 살펴본 난민의 삶

지금까지 우리는 우리나라의 난민의 현황과 난민보호제도를 통해 우리나라의 난민문제의 일반적 부분을 돌아보았다. 그 결과 우리나라의 난민보호제도 가운데서도 특히 난민의 경제적·사회적·문화적 권리를 보호하는 부분이 매우 취약함을 알 수 있었다. 이 장에서는 보다 세부적으로 우리나라 난민들의 경제적 실태와 문제점을

살펴보고자 한다. 즉, 우리나라에 있는 난민들은 경제적으로 어떤 상황에 처해있으며, 어떤 어려움을 겪고 있는지를 살펴볼 것이다. 특히 난민신청자 및 난민들을 대상으로 한 심층면담을 통해 우리나라에서 난민으로 살아가는데 있어 직면하는 어려움을 보다 실제적으로 살펴보고자 한다.

## 1. 우리나라의 난민의 경제적 상황

한국내 외국인 난민과 난민신청자들의 경제적 상태에 대해서 본격적이고 독립적으로 조사가 진행된 바는 없다. 다만 2004년 국내의 난민과 난민신청자들을 대상으로 민주사회를 위한 변호사 모임, 좋은 벗들과 피난처가 공동으로 실시한 “국내 외국인 난민 인권실태조사 보고서”에서 국내의 난민과 난민신청자 70명을 대상으로 실시한 조사에 의하면 전반적으로 매우 불안정한 경제생활을 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이 조사는 조사 대상의 수나 표본의 선정에 있어서는 취약함을 가지고 있음에도 불구하고 우리나라에 있는 난민들을 대상으로 처음 실시한 조사라는 점에서 큰 의의를 가지고 있다. 이하에서는 이 조사 결과를 중심으로 우리나라의 난민들의 경제적 상황을 살펴볼 것이다.

### 1) 난민의 직업

이 조사에서 언급된 난민들의 경제적 실태에 대한 부분을 살펴보면, 우선 직업에 있어서 대부분의 난민의 경우 본국에서는 학생이거나 전문직 또는 사무직 등이었던 비율이 월등히 많은데 비해 국내에서는 대부분이 공장이나 건설 노동자로 일하고 있다는 문제를 가지고 있다.<sup>41)</sup>

41) 그러나 법무부의 2004년 통계에서는 이와 다른 결과를 제시하고 있는데, 이에 따르면 난민신청자들의 49%가 무직자로 나타나고 있다. 그러나 이 통계에서도 나머지 51%는 전문직에 종사하거나 공무원이나 정치인, 종교인, 회사원, 학생 등이었던 것으로 나타나고 있어, 상당수의 난민들이 우리나라에서 본국과 전혀 다른 직업에 일률적으로 종사하고 있다는 사실에는 변함이 없다.

본국 직업별 현황 (출처 : 이인숙, op. cit., 2004, p.20 <표9>)

구 분	총계	정당인	공무원	군인	종교인	회사원	교사	학생	기술자	상업	무직	기타
신청자수	257	7	9	7	4	14	8	17	7	13	126	45
비율	100	2.7	3.5	2.7	1.6	5.4	3.1	6.6	2.7	5.1	49.0	17.5

〈표 2〉 한국 내 난민과 난민신청자들의 직업 분포

구 분	본국에서의 직업	현 재 직 업	
		난민신청자 (UNHCR 보호 요청자)	협약난민
학 생	23	1	-
전문직, 자영업	11	-	-
공무원, 사무직	7	-	-
교수, 교사	5	2(외국어 교습, 번역)	1(대학 외국어 강사)
종교계(승려, 목사 등)	3	-	-
엔지니어, 기술자	6	1(자동차 정비)	-
농 업	2	1	-
단순노무직	7	4	2
공장 및 건설 노동자	-	39	1
정치인	4	-	-
주 부	1	2	-
무 직	1	12	3
기 타	-	-	1(자원활동 단체 상근)
합 계	70	62	8

민주사회를 위한 변호사 모임, 좋은 벗들, 피난처. 『국내 외국인 난민 인권실태조사 보고서』. 2004, p.14~15 <표 9-1 본국에서의 직업> 및 <표 9-2 현재 직업> 참조

## 2) 난민의 평균 수입

이들의 수입에 있어서도 난민신청자들의 경우 조사 대상인 62명 가운데 14명(21%)은 수입이 아예 없는 상황이었으며 100~120만 원 정도의 수입을 보이는 20명(32%)이 가장 많은 수를 차지하고 있었다. 또한 협약난민으로 인정된 조사 대상 8명 가운데 2명은 수입이 없었고 2명은 20~40만 원 내외, 나머지는 60~120만 원 사이의 수입을 보이고 있었다(표8 참조).

〈표 3〉 한국 내 난민과 난민신청자들의 평균 수입(각종 보조금 포함)

구 분	월 평 균 수 입	
	난민신청자 (UNHCR 보호 요청자)	협약난민
없음	14	2
10만 원 이상 ~ 20만원 미만	-	-
20만 원 이상 ~ 40만원 미만	-	2
40만 원 이상 ~ 60만원 미만	5	-
60만 원 이상 ~ 80만원 미만	4	1
80만 원 이상 ~ 100만원 미만	7	2
100만 원 이상 ~120만원 미만	20	1
120만 원 이상 ~ 150만원 미만	11	-
150만 원 이상	1	-
계	62	8

민주사회를 위한 변호사 모임, 좋은 벗들, 피난처. 『국내 외국인 난민 인권실태조사 보고서』. 2004, p.15 <표9-5 한 달 평균 수입(각종 보조금 포함)> 참조

이런 난민과 난민신청자들의 수입은 2005년 기준 외국인 노동자들의 평균임금 수준인 974,996원(한국인 노동자 평균임금 대비 41.5%)<sup>42)</sup>에 비교할 때 일부 난민신청자들의 경우 비슷한 수준을 기록하고 있으나 상당수 난민신청자들과 대부분의 난민들의 경우 경제적 여건이 열악한 것으로 보인다. 심지어 수입이 아예 없거나 2004년도 1인 가구 기준 최저생계비인 368,226원<sup>43)</sup>에도 미치지 못하는 난민신청자 및 난민들이 18명(25%)에 이르는 등 국내에 거주하는 외국인 난민들의 경제적 빈곤의 문제가 심각함을 알 수 있다.

42) 홍원표, “이주노동 정책의 개선 방향”, 『고용허가제 시행 1년, 이주노동자들의 삶과 노동조건 실태조사 발표회 자료집』. 2005, p. 3 <표2 이주노동자 평균임금> 재인용(출처 : 국회노동기본권연구모임 보고서)

43) 보건복지부 고시 제2003-68호(2003. 12. 1) 『2004년도 최저생계비 개정(안)』 (출처 : 보건복지부 홈페이지 [www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr))

## 2. 심층면담을 통해 살펴본 난민의 삶

난민들의 경제적 실태와 빈곤으로 인한 문제를 보다 깊이 있게 이해하기 위해서는 보다 과학적인 연구가 필요하나 난민에 대한 체계적인 관리가 이뤄지지 않고 있는 국내의 현실을 고려할 때 그러한 연구에는 많은 시간과 비용이 필요하다. 그래서 본 연구에서는 난민들의 경제적 실상을 보다 깊이 이해하기 위한 방법으로 난민인정 심사 단계를 비롯한 여러 가지 특성을 고려한 5명의 난민 및 난민신청자들을 선정 후 심층면담을 실시하는 방법을 시도하였다. 이를 통해 난민들이 직면한 경제적 실상과 그로 인한 인권침해의 실태를 살펴보고, 경제적 어려움을 해결하기 위해 요구되는 것들은 무엇이고, 또 실제적인 부분에서 어떤 도움을 필요로 하는지 확인해 보고자 하였다.

난민신청자들과 난민들을 직접 만나서 면담을 한다는 것은 쉽지 않은 과정이었다. 난민들과 접촉하는 것도 힘들지만 무엇보다 박해를 피해 온 난민들의 특성상 개인적인 관계가 전제되지 않은 상황에서 자신의 사생활에 대해 물어보는 것을 경계하기 때문이었다. 이 심층면담의 대상자들은 대부분 연구자가 피난처와 국제앰네스티에서 난민과 관련된 자원 활동을 하며 3~6개월 이상 직접 만난 사람들로써 국제국에서의 상황과 난민 신청의 경위 등에 대한 기본적인 이해가 선행된 난민들 가운데 난민인정 심사 과정의 단계, 국적 및 인종, 체류기간 등을 종합적으로 고려하여 면담 대상자로 선택한 사람들이다. 우선 난민신청자 가운데 1차 심사가 진행 중인 경우와 이의신청이 진행 중인 경우, 행정소송을 진행 중인 경우를 각각 선택하였으며, 난민의 경우에는 남녀 각 1인을 선택하였다. 면담대상자에 대한 세부적인 인적사항은 <표 9>와 같다. 단, 개인의 신상이 드러나는 것을 방지하기 위해 이름이나 입국일 등에 대해서는 제한을 두었다.

국적 및 인종의 경우 중복을 최대한 피하려 하였으나 불가피한 경우 표면적으로 국적의 중복을 배제할 수 없었다. 면담자 가운데 버마(미얀마) 출신이 3명으로 많은 편이지만 1명(C씨)은 버마인으로 2명(A씨와 E씨)은 소수민족 출신으로 인종적으로나 난민신청의 배경에 있어서나 상이하기 때문에 충분히 차별성을 가진다고 보았다. 같은 소수민족 출신인 A씨와 E씨의 경우도 난민인정 심사 단계 및 체류기간, 성별 등이 상이하기 때문에 표본으로서의 타당성에 문제가 없다고 판단하였다.

체류기간에 있어서는 국내 체류기간이 짧은 경우 오히려 우리나라의 난민보호 제

도 등에 대한 이해가 부족할 것이라는 판단 하에 국내 거주기간이 최소 3년 이상 되는 경우를 면담대상으로 선택하였다.

심층면담은 면담 대상자가 최대한 편안함을 느낄 수 있는 자택이나 주거지 인근, 혹은 수차례 방문한 바 있는 NGO 단체의 사무실에서 이뤄졌다. 그러나 부득이한 경우(D씨) 전화통화를 통해 수행되기도 하였다. 면담 시 사용된 언어는 한국어와 영어 가운데 대상자가 자신의 상황을 보다 수월하게 설명할 수 있다고 선호하는 언어를 사용하여 이뤄졌다.

〈표 4〉 면담대상자 기초정보

구 분		A	B	C	D	E
출신지		버마 (소수민족)	콩고 민주 공화국	버마	방글라데시 (소수민족)	버마 (소수민족)
성 별		남	남	남	남	여
언 어	모국어	소수민족어	프랑스어	버마어	방글라어	버마어
	한국어 가능 유무	○	×	○	○	×
현 거주지		경기도 부천	경기도 포천	경기도 부천	경기도 김포	서울 영등포구
입국연도		1995	2002	1994	2000	2003
난민신청/ 인정일		2003. 12. 13/ -	2002. 10/ -	2005. 5/ -	2002. 10/ 2004. 12	2003. 10. 16/ 2006. 2. 6
법적지위		1차 심사 중	이의신청 중	행정소송 중	협약난민	협약난민
면담일시		2006. 8. 20	2006. 8. 18	2006. 8. 12	2006. 8. 22	2006. 8. 24
면담장소		부천역 인근	자 택	자 택	전화통화	피난처 사무실

## 1) 버마 난민신청자 A씨

### 가. 면담 배경

현재 난민인정 1차 심사 과정에 있는 A씨의 경우, 소수민족 출신으로 버마 군부정권의 소수민족과 종교 탄압을 이유로 난민신청을 한 경우이다. A씨의 경우 현재 신학대학원에 재학 중에 있다.

A씨와의 심층면담은 2006년 8월 20일에 부천역 인근의 패스트푸드점에서 이뤄졌다. 실제 면담 시간은 1시간 가량이었다. 그러나 면담을 하기 전 A씨를 비롯한 버마인들이 모이는 교회와 모임에 참여할 수 있었는데, 이 과정에서 A씨와 다른 버마인들을 통해 다양한 견해와 상황을 자연스럽게 들을 수 있었다.

### 나. 경제적 상황과 어려움

A씨의 경우 신학대학원에서 공부를 하면서 아르바이트로 생계를 유지하고 있는데, 학비는 학교 측의 지원으로 전액 지원을 받고 있지만, 생계는 새벽에 신문배달을 하면서 버는 3~40만 원가량의 수입으로 유지하고 있는 실정이다. 그러나 이런 수입은 교통비와 최소한의 용돈으로 사용하기에도 부족하여 경제적으로 어려움을 겪고 있다. 다행히 숙소의 경우 교회에서 운영하는 쉼터에서 다른 외국인 노동자들과 공동생활을 함으로서 주거비 지출은 크지 않은 상태였다. 그러나 오랜기간 이러한 주거 환경에 있었던 관계로 개인의 사생활이 보장되지 않는 점에 있어 어려움을 가지고 있었다.

A씨는 난민신청자로서 겪는 가장 큰 어려움으로 불안정한 법적 지위와 신분, 그리고 오랜 심사기간을 꼽고 있었다. 그는 2003년에 난민신청을 했지만 3년이 다 되도록 결과가 나오지 않고 있어 체류자격이 불안정한 상태였고, 이로 인해 많은 어려움을 겪고 있었다. 예를 들어 난민신청 접수증 외에 뚜렷한 신분증이 없기 때문에 방학 등의 기간에도 아르바이트 등을 할 수 없는 형편이며, 의료보험 등의 혜택도 받을 수 없어 몸이 아파도 병원에 가면 비용이 많이 들기 때문에 약국에서 간단한 약품을 사는 것으로 해결하고 있다. 또한 금융거래도 할 수 없어서 비자가 있을 때 만 들었던 통장을 갱신하지 못하는 것에서도 큰 불편을 느끼고 있었다. 또한 학교에 등록하게 된 것도 불안정한 체류자격으로 인해 정상적인 입학과정을 거친 것이 아니라 학교 측의 배려에 의해 입학 할 수 있었던 것이며, 공부를 하면서 학교 외의 도

서관 등을 이용할 수 없는 점도 어려움으로 느끼고 있다.

#### 다. 한국 사회에 바라는 점

A씨의 경우 난민신청 상태에서 대학원 공부를 하는 입장에서 한국 정부와 한국 사회가 외국인이나 난민이라고 하면 이주노동자와 동일시하거나 한국인보다 낮은 계층의 사람으로 무시하는 것에 대해 많은 안타까움을 느끼고 있었다. 그는 한국 정부에서 난민신청자들에게도 적합한 법적 지위와 신분증을 제공해주고, 한국 사회에서 서로 도움을 주고받을 수 있으면서 지낼 수 있는 제도적 받침을 해주기를 바라고 있었다. 또한 난민들이 가진 능력과 미래를 능동적으로 개발할 수 있도록 도와주어야 한다고 이야기했는데, 예를 들어 간호사나 엔지니어와 같은 전문직이나 대학교육 이상의 고등교육을 받은 사람들에게 한국에서도 자신들이 하던 일을 계속 이어갈 수 있도록 제도적 뒷받침을 해줘야 할 필요가 있다는 것이다. 그리고 그런 제도적 뒷받침이 있을 때 난민들은 자신의 본국과 한국 사이를 이어주는 역할을 하게 될 것이라고 하였다. 그리고 본인도 지금은 어려운 가운데 신학대학원에서 공부를 하고 있는데, 한국에서 목사가 된 후 본국의 민주화와 인권과 리더십 교육을 위해 활동하고 싶고, 언젠가 본국에 돌아가게 되면 선교와 교육을 통해 한국에서 배우고 경험한 것들을 전하고 싶어 하였다.

### 2) 콩고민주공화국 난민신청자 B씨

#### 가. 면담 배경

B씨는 난민인정 1차 심사에서 거부되었고 현재 이의신청 중에 있다. B씨는 본국과 벨기에에서 대학을 졸업한 후 정부기관에서 근무하던 중, 정치적 변동에 이은 박해로 인해 정보기관의 비밀감옥에 구금되었다가 탈출하여 중국을 거쳐 2002년 우리나라에 입국하였고, 입국 직후 난민지위를 신청하였다.

B씨와의 면담은 2006년 8월 18일, B씨가 일하는 공장의 숙소에서 이루어졌다. B씨는 컨테이너 가건물로 이뤄진 합숙소의 3~4평 남짓한 방에서 지내고 있었는데 간단한 조리기구와 잠잘 수 있는 공간이 전부이고 위생시설이나 편의시설이 매우 부족해 보였다. B씨와의 면담은 1시간 30분 가량 소요되었다. 면담 당시 B씨는 밤새 야간작업을 마치고 매우 피곤한 상태였으나 매우 진지하게 면담에 임해주었다.

## 나. 경제적 상황과 어려움

현재 B씨는 경기도 포천의 소규모 공장에서 일을 하고 있으며 본국에 부인과 세 자녀가 남아 있다. B씨의 경우 공장에서 근무하며 합숙소에 거주하고 있기 때문에 경제적 어려움은 덜한 편이라 할 수 있다. 임금은 대략 140만원 내외로 본인이 생활하는 데에는 부족함이 없고 일정액을 본국의 가족들에게 송금도 하고 있었다(유사금융기관을 통하고 있음). 그러나 하루 13시간 이상 야간에만 작업을 하는 열악한 노동조건과 휴일에도 추가적인 수당 없이 무급으로 자주 일을 하고 있는 형편에 처해 있다. B씨의 노동시간이나 근로조건에 비한 임금 수준은 납득하기 어려운 수준이며 특히 추가적인 노동에 대한 수당이 없고 휴일이 보장되지 않는 것은 매우 큰 문제로 보였으며, B씨 역시 이런 열악한 노동조건으로 인한 심각한 고통을 호소하고 있었다. 그러나 취업자격이 없는 불안정한 법적 지위로 인해 이러한 불리한 조건과 인권의 침해를 감수할 수밖에 없는 형편에 처해 있었다. 또한 전(前) 직장에서는 구타 등으로 인해 이직을 경험한 바 있으며, 과도한 노동 등으로 2차례 입원하고 그중 1차례는 탈장으로 인해 수술을 받은 바 있다. 또 거주에 있어서도 공장에서 일하면서 공장의 합숙소에 거주한 경우가 대부분인데, 난민신청 직후와 전(前) 직장의 갑작스런 부도로 인해 합숙소에서 쫓겨났을 때는 마땅한 숙소가 없어 성동외국인근로자센터와 코람테오에서 운영하는 쉼터 등에서 임시로 거주한 바 있었다.

## 다. 한국 사회에 바라는 점

B씨는 난민신청자에게 가장 필요한 것은 난민들이 일을 하거나 돈을 벌기 위해 온 것이 아니라 박해를 피해 보호를 받으러 온 것임을 이해해주는 것이라고 하였다. 자신의 경우 한국에 온지 5년이 지났고, 그동안 공장에서 일을 하면서 돈을 벌려고 했으면 충분한 시간이었지만 그보다 더욱 자신이 원하는 것은 가족들과 같이 지내는 것과 자신이 하고 싶은 일들을 하는 것인데 그런 것들은 정작 하지 못하고 있다고 했다. 난민신청자들에게 가장 필요한 것은 인식의 변화와 더불어 의식주와 의료 서비스 같은 생계를 위한 최소한의 도움뿐이지 노동허가와 같은 것은 개의치 않는다고 했다. 그러면서 오히려 난민신청자들에게 노동허가 대신 생계비 지원을 하는 방안이 경제적 목적으로 난민신청을 하는 경우를 방지할 수 있을 것이라 했다. 그는 한국 정부가 난민의 대부분을 경제적 이주자라고 여기고 있다며 난민신청자들의 생계를 지원하는 대신 일을 하지 못하게 한다면 경제적 이주자가 난민신청을 하는 일

은 자연스럽게 줄어들 것이라는 의견을 가지고 있었다.

B씨는 난민은 단순히 돈을 벌고 돌아갈 사람들이 아니고 오랜 시간 한국에 체류할 사람들이기 때문에 이주노동자와 구분하여 자신이 하던 일이나 원하는 일을 계속 이어서 할 수 있도록 하는 정책이 필요하다고 하였다. 그리고 이후에 난민들이 자신의 본국에 돌아갔을 때 한국과의 관계를 연결해주는 좋은 다리가 될 것이기 때문에 난민에 대해 한국어를 비롯한 다양한 교육의 기회를 제공하는 것은 난민 본인 뿐 아니라 한국에도 도움이 되는 일이며, 자신도 본국에 돌아가게 된다면 한국을 비롯한 아시아 국가들과의 협력을 강력하게 주장하고 싶다고 했다.

### 〈표 5〉 B씨 인터뷰 내용 중 일부

질문 : 공장에서 일하시는 것은 어떠신가요? 근무시간이나 환경은요?

B 씨 : “이곳에서는 야간작업만 하고 있어요. 저녁 7시에 일을 시작해서 다음 날 아침 8시 30분까지 일을 합니다. 하지만 아침 8시 30분은 말 뿐인 경우가 대부분이에요. 때로는 10시나 11시까지 일하기도 하죠. …… 일요일에도 일을 시키기도 하는데 수당은 없어요. 다른 휴일도 없이 일하구요. …… 일요일만 쉴 수 있는데, 일요일에도 일이 있으면 해야만 해요. 힘들지만 거절할 수 없어요. 왜냐하면 이런 걸 거절하면 저를 해고할 것이고 바로 나가야 하기 때문이에요. 이곳에서 나가게 되면 갈 곳이 없어요. 저는 피난처나 코람데오에 머물 수는 있지만, 저는 다른 사람들의 신세를 지고 싶지 않거든요. 그래서 직장을 바꾸고 싶지 않아요. 안 좋은 일을 당해도 가능하면 직장을 바꾸고 싶지 않아요.

질문 : 만약 한국 정부가 난민신청자들에게도 취업허가를 주는 것에 대해서는 어떻게 생각하세요?

B 씨 : 저는 한국에 일을 하거나 돈을 벌기위해 오지 않았어요. 제가 한국에 온 것은 콩고 정부의 박해로부터 보호를 받기 위해서거든요. 그것이 제 문제예요. 그래서 그런 종류의 노동허가는 중요하지 않아요.

제가 한국에 있는지 5년이 지났어요. 제가 한국에 돈을 벌기 위해 왔으면 5년이면 충분한 시간이예요. 저는 어느 정도 돈을 모아서 가족들을 만나러 갈 수도 있어요. 그런데 제 아이들은 제 얼굴도 잊어버렸어요. 그런데 저는 가지 못하고 저와 제 아이들을 희생하고 있어요. 왜 그럴겠습니까? 이해하시겠어요? 그래서 그런 종류의 노동허가 같은 것은 저한테 중요한 일이 아니예요.

저에게 있어서 중요한 문제는 출입국관리소에서 우리의 말을 믿어주지 않는다는 것이예요. 그래서 저는 난민임을 입증하는 방법으로 일을 하지 못하게 하고 최소한 인간적인 생활이 가능한 수준의 의식주와 의료 등을 지원하는 것이 필요하다고 생각해요. 이것이 최선의 방법이에요. 난민으로서 직장은 중요하게 여기지 않거든요. 제가 원하는 것은 의식주와 의료서비스만 제공해 주기만 하는 거예요. 대신 저를 보호해주기만 해주면 되요.”

### 3) 버마 난민신청자 C씨

#### 가. 면담 배경

C씨는 이의신청까지 거부되어 현재 행정소송 중에 있는 상태이다. 그는 본국에서 고등학생 시절인 1988년부터 민주화 운동을 하던 중 군부정권의 탄압을 피해 1994년 한국에 와서 2000년에 난민신청을 하였다. 현재 경기도 부천에서 버마 어린이들의 교육을 돕는 NGO를 운영하고 있다.

C씨와의 면담은 2006년 8월 12일에 부천의 C씨 자택과 그 인근에서 이루어졌다. C씨는 2명의 친구와 함께 반지하 연립주택에서 살고 있었는데, 운영하고 있는 NGO의 사무실로 함께 사용하고 있었다. C씨와의 면담은 2시간 가량 이루어졌는데, 한 시간은 C씨의 자택에서 나머지 한 시간은 인근에 있는 버마 민주화운동 단체의 사무실에서 이루어졌다.

#### 나. 경제적 상황과 어려움

C씨는 본국의 민주화운동을 위해 난민을 신청했으나 생계수단이 확보되지 않아 공장에서 일을 할 수 밖에 없었다. 그는 플라스틱 사출 및 구두 공장 등에서 일을 하며 한편으로 버마의 민주화를 위한 활동을 하여왔다. 그러나 공장에서 근무를 하면서 활동을 병행하면서 직장에서 잦은 결근이나 조퇴 등을 하게 되어 제대로 일을 할 수 없었을 뿐 아니라 이로 인해 월급은 적게 받게 되는데 오히려 교통비와 통신비 등의 지출이 많아져 경제적 어려움을 겪고 결국 부채를 지기도 하였다. 2004년까지 일을 했으나 그 이후로는 버마 사회의 변혁에 전념하기 위해 직장을 그만두고 버마 어린이들의 교육을 지원하는 NGO를 운영하고 있다. 이를 위해 2003년에는 성공회대학교 NGO 대학원 과정을 청강하기도 하였다. C씨는 정식으로 공부를 하고 싶었으나 경제적 문제와 불안정한 체류자격 등으로 인해 학교 측의 배려 하에 수업을 청강하기만 하였다.

C씨는 본인과 난민신청을 한 주변 친구들의 경제생활에 대해 일반 이주노동자들과 큰 차이가 없으나, 고용허가제의 실시 이후 일자리를 구하는 것이 더욱 어려워졌고 난민신청자들은 일반 이주노동자들이 꺼리는 더 힘들고 야간근무와 같은 근로조건이 열악한 직종으로 내몰리고 있다고 하였다.

#### 다. 한국 사회에 바라는 점

C씨는 난민과 이주노동자를 동일시하는 한국 사회와 정부의 인식과 정책을 난민보호제도가 곁들게 하는 근본적인 이유로 이해하고 있었다. 그러면서 한국 정부가 난민신청자와 난민들을 단순히 현상유지 차원에서 관리하는 것이 아니라 그들이 가진 잠재력을 잘 개발할 수 있도록 도와주는 것이 난민보호를 통해 한국 사회와 난민들의 국적국 모두에게 이익이 되는 것임을 강조하였다. 예를 들어 난민신청자들에게 취업자격을 준다는 것은 난민들을 이주노동자와 구분할 줄 모르기 때문이며, 난민보호의 근본 취지에 부합하기 위해서는 정부가 최소한의 생계를 보장하고 자신들이 하고자 하는 활동들을 하거나 교육을 받을 수 있도록 하는 것이 옳다는 생각을 밝혔다.

C씨는 우리나라의 출입국관리법 개정 움직임에 대해서도 잘 이해하고 있었는데, 난민지원시설과 생계비 지원을 연계하여, 난민지원시설의 교육 프로그램의 효과를 극대화하기 위해서도 취업자격이 아닌 생계비 지원이 되어야 한다고 주장하였다.

#### 〈표 6〉 C씨 인터뷰 내용 중 일부

질문 : 난민지원시설이 생기면 어떤 지원이 필요하다고 생각하세요? 한국어 교육은 꼭 있어야겠죠?
C씨 : 네, 한국어 교육은 꼭 필요해요. 우리는 언제 돌아갈지 모르고 한국에 오래 있을 수 있거든요. 그런데 이런 걸(난민지원시설) 만들어서 교육을 시킨다고 해도 난민신청자들에게 취업자격만 주게 되면 필요가 없어요. 누가 낮에 일하면서 피곤한데 저녁 때 교육을 받을 수 있겠어요? 생계비 지원을 해줘야 교육에도 참여할 수 있어요.
질문 : 그러면 직업교육 부분은 어떤가요? 예를 들어 자동차 정비나 컴퓨터 같은 기술을 가르쳐 주는 것도 필요하겠죠?
C씨 : 아니에요. 그런 것은 난민들을 또 하나의 이주노동자로 만드는 거예요. 자동차 정비나 컴퓨터 교육 자체는 좋아요. 그런데 그런 교육을 시키는 것은 (난민을) 이주노동자와 똑같이 생각하는 거예요. 그래서 좋지 않아요. 오히려 원래 우리나라에서 하던 일들을 할 수 있도록 해주는 게 필요해요.
질문 : 그러려면 필요한 자격증을 다시 취득할 수 있는 교육들이 필요하겠네요? 그런데 그런 것은 난민신청자들에게 제공하기 힘들지 않을까요?
C씨 : 네. 그런 건 난민이 되어야 할 수 있어요. 하지만 준비는 난민신청자 때부터 할 수 있게 해줘야 해요. 자기가 뭘 할 수 있는지 정보도 주고 미리 준비할 수 있도록 말이죠. 그래서 난민 인정을 받으면 바로 시작할 수 있게 해줘야 해요. 그렇게 지원하면 좋은 점이 많아요. 한국 정부가 난민인정 절차를 신속하게 진행하는 데도 도움이 될 거예요. 제가 말하는 건 평생 도와달라는 게 아니에요. 난민인정을 받더라도 처음 3년이나 5년 정도 자기가 하고 싶은 일을 할 수 있는 준비를 할 수 있게만 도와달라는 거예요. 그러고 나서는 도움이 필요 없도록요.

#### 4) 방글라데시 난민 D씨

##### 가. 면담 배경

방글라데시의 소수민족 출신인 D씨는 본국에서의 정치활동으로 인한 박해를 피해 한국에 들어와 난민신청을 해 2004년 12월 난민지위를 받았다. 현재는 부인 및 자녀와 함께 경기도 김포에서 생활하고 있다.

D씨의 개인적인 사정 등으로 면담은 전화통화를 통해 이루어졌다. 면담 일시는 2006년 8월 22일이었으며, D씨가 점심시간을 할애해 약 30분 가량에 걸쳐서 이루어졌다.

##### 나. 경제적 상황과 어려움

D씨 역시 다른 난민이나 난민신청자들과 다를 바 없이 공장에서 노동자로 일하고 있다. 하루에 9시간 정도 일을 하고 일주일에 3번 정도 야근을 하는 것 등 노동조건에 있어서나 대우에 있어서 다른 이주노동자들과 큰 차이가 없었다. 난민지위 이전과 이후에도 생활에 있어서 변화는 거의 없었다고 한다. 한편 현재의 직장을 구하는 것도 본인이 개인적으로 구한 것으로 난민인정을 받은 후, 정부에서 직업교육이나 구직정보 제공 등의 지원은 전혀 없었다고 한다. 다만, 난민이 된 후 안정적인 체류자격을 얻음으로서 회사에서의 보다 편하게 대우해주고 본인도 편하게 일을 할 수 있다고 했다.

D씨는 우리나라의 난민들 가운데 드물게 가족들과 함께 생활하고 있는데, 자녀의 교육 문제로 인해 고민을 많이 하고 있었다. 자녀가 초등학교에 다니기 시작하면서 학원 등의 교육비 문제로 인한 부담감을 느끼고 있었으며, 경쟁이 치열한 한국 사회에서 자신이 자녀에게 충분한 지원을 해줄 수 있는지와 자녀가 한국의 치열한 경쟁에 잘 적응할 수 있을지 걱정을 하고 있었다. 한편 난민지위를 인정받은 이후 가장 필요한 도움에 있어서는 직업 상담이나 교육 외에 한국의 일상생활에 필요한 행정적 조치들을 필요로 하고 있었다. 즉 은행에서의 대출이나 신용카드 발급, 자동차 등록 등에 필요한 절차가 아예 불가능하거나 정부의 행정전산망을 이용할 수 없어 지나치게 까다롭다는 것에서 일상생활의 어려움과 불편을 호소하고 있었다.

## 다. 한국 사회에 바라는 점

D씨는 난민들에게 금융거래나 정부의 행정적 지원, 자녀의 교육 등에 있어서 한국인과 동등한 혜택을 누릴 수 있으면 좋겠다는 것 외에 난민들에게 한국어 교육과 전문적인 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하는 것이 가장 필요하다고 하였다.

### 5) 버마 난민 E씨

#### 가. 면담 배경

2006년 2월 난민으로 인정받은 버마의 소수민족 출신 여성 E씨는 현재 가장 심각한 경제적 위기에 처해 있는 경우이다. 2003년에 입국한 이후 본국에서 목사였던 남편이 공장 등에서 일을 하며 본인은 대학원 과정까지 마칠 수 있었다. 그러나 난민인정을 받은 후 남편이 당뇨병과 저혈압이 심각해져 일을 그만두고 마땅한 생계수단 없이 수 개월을 지낸 탓에 극심한 빈곤에 처해 있다.

E씨와의 면담은 2006년 8월 24일에 난민지원 민간단체인 피난처의 사무실에서 이루어졌다. 면담 장소는 E씨의 주거 환경이 불안정한 관계로 E씨 자신이 편하게 느낄 수 있는 장소를 정하도록 하였다. 면담 시간은 1시간 30분 가량이었다.

#### 나. 경제적 상황과 어려움

E씨는 현재 국내의 한 교회가 후원해주는 임시로 마련해준 숙소에서 지내며 역시 교회에서 후원해주는 월 20만원의 후원금(1인당 각 10만원)으로 남편과 함께 생활하고 있다. 그간 저축해 둔 약간의 돈은 최근의 생활비와 주택 관리비 등의 납부로 현재 바닥이 난 상태이다. 빵과 물로 끼니를 때우는 일도 빈번했는데, 얼마 전 피난처에서 방문하며 마련해 준 쌀 20kg으로 다시 밥을 먹을 수 있는 지경이라고 했다. 난민인정 이후 생활고에 대한 정부의 관심이나 도움은 전혀 없었으며, 정부기관에 도움을 청해도 해줄 수 있는 것이 없다는 대답뿐이었다고 한다. 정부로부터 도움을 받은 것은 난민인정 후 적십자로부터 라면 한 박스와 쌀 10kg을 받은 것이 전부일 뿐이라고 했다.

E씨와 남편 모두 구직을 위해 노력하고 있는데, 직장이 구해지지 않아 더욱 힘들어 하고 있는 상황이었다. E씨는 지난 3월 자신이 직장을 구하기 위해 돌아다니며 겪은 일들을 이야기 해주었는데, 우리 사회와 정부기관의 난민에 대한 인식을 적나

라하게 보여주는 사례라 할 수 있다.

### 〈표 7〉 E씨 인터뷰 내용 중 일부

E씨 : “지난 3월에 직장을 알아보려고 구로디지털단지에 갔었어요. 거기서 저와 관련된 서류들을 모두 보여주면서 일자리를 물어봤는데, 그 사람들은 난민에 대한 것은 자기들 일이 아니라고 하면서 다른 곳에 가보라고만 했어요. 그래서 얼마 뒤에 다시 인천에 외국인들에게 직장을 연결해주는 곳에 갔었는데, 그곳 직원에게서 ‘미얀마 사람들을 위한 일자리는 없다’는 얘기만 들었어요. 굉장히 황당했던 게, 일자리가 없는 게 아니라 미얀마 사람들을 차별한다는 생각에 마음이 아팠어요. 그리고 무엇보다 저를 대하는 그 공무원의 태도와 말투, 표정이 저를 무시하고 하대하는 것이 느껴졌어요. 나이가 좀 있는 여성이었는데, 매우 귀찮아하는 태도였어요. 그러면서 한 달쯤 있다가 다시 와보라고 하더군요. 속으로 다시는 오지 않는다고 생각했고 눈물이 날 지경이었어요.”

E씨는 직장을 구하러 다니면서 우리 사회가 외국인, 특히 동남아 지역 외국인들에 대해 가지고 있는 인종차별적 태도와 난민에 대한 무지, 정부의 무관심에 대해 강한 불만을 가지고 있었다. 특히 직장과 집을 구할 때 정부로부터는 어떤 도움이나 정보도 받을 수 없었고, 난민이 된 이후에 경제적 형편이 극도로 악화된 상태에서도 아무런 도움도 받을 수 없는 것에 대해서 한국 정부가 난민보호에 있어 하고 있는 일이 무엇인지 알 수 없다는 불만을 표시했다. E씨는 난민이 되었음에도 불구하고 우리나라의 난민보호제도나 난민이 요구할 수 있는 권리, 정부의 지원을 얻을 수 있는 행정적 절차 등에 대해 전혀 들을 수 없었던 것으로 보였다. E씨는 난민인정 후 받았던 국문 서류들을 보여주며 어떤 의미인지 설명해 달라고 했고, 인터뷰 중에 한국이 난민협약에 언제 가입했는지, 그 내용은 무엇인지, 난민으로서 요구할 수 있는 권리는 무엇인지에 대해서 물어보기도 했다. 이를 통해 우리나라에서 난민으로 인정을 받더라도 자신들의 권리와 사회적응에 필요한 사항들에 대한 정보제공과 교육이 절대적으로 부족함을 파악할 수 있었다.

한편 E씨의 남편은 당뇨병과 저혈압을 앓고 있는데, 경제적 어려움으로 인해 병원

은커녕 약도 제대로 먹고 있지 못하다고 했다. 난민이 된 후에 의료보험의 혜택을 받고 있지 않느냐는 질문에 대해, 현재 의료보험증도 없으며 몇 달간 체납된 의료보험료를 내지 않으면 의료보험증 발급과 혜택을 받을 수 없다는 대답만을 들었다고 했다.

#### 다. 한국 사회에 바라는 점

E씨는 난민들에 대해 한국 정부가 더욱 관심을 가지고 실질적인 보호를 위한 도움을 주어야 한다고 했다. 또한 난민지원시설이 생길 경우 임시적인 숙소가 제공될 수 있으면 좋겠다는 의견을 밝혔다. 즉 난민인정이 된 후에 일정기간 또는 필요한 경우에 언제든지 거주할 수 있는 주거시설이 어떤 형태로든 있어야 자신들과 같은 형편의 난민들이 길거리로 쫓겨나지 않을 것이라고 했다. 그리고 검진과 진료를 받을 수 있는 의료시설도 반드시 필요하다고 하였다.

### 3. 난민들의 경제적 실태에 대한 종합적 평가

#### 1) 난민신청자들의 경제적 실태와 문제점

난민신청자들 대부분은 심각한 경제적 어려움과 인권의 침해를 호소하고 있었다. 난민신청자들은 법적으로 체류자격이 불안정한 상황에서 부당한 노동조건을 감수하거나 이주노동자들조차 회피하는 힘들고 어려운 일들에 종사하게 됨을 확인할 수 있었다. 우리나라에서 난민지위를 신청할 경우 체류자격이 합법적인 상태에서 신청이 이뤄졌을 때에는 기타자격(G-1)이 부여되고, 불법체류 상태의 경우 체류자격은 부여되지 않고 난민인정신청접수증만 발급되는 것으로 체류를 인정하게 된다. 그러나 이런 자격들의 경우 단순한 체류자격만 인정하고 강제퇴거를 면제해주는 것으로서 취업 자격을 비롯한 경제활동을 할 수 있는 자격은 부여되지 않고 있다. 또한 난민지위 신청 기간 동안 정부의 생계비 지급을 비롯한 지원도 전혀 이뤄지지 않고 있어 법적으로는 어떠한 생계수단도 강구할 수 없는 형편이며 단지 불법취업 단속을 면제해주는 것에 그치고 있다. 이는 결국 제도적으로 불법취업을 조장하는 것으로 이런 불합리한 체류자격은 난민신청자들에게 불리한 근로조건과 저임금을 감수하도록 하여 난민신청자들의 빈곤과 인권침해를 유발하고 있다.

또한 난민신청자들은 자신들이 추구하는 교육이나 정치활동을 위해서 경제적 안정을 포기할 수밖에 없는 경우가 많았다. 결국 난민신청자들의 이러한 어려움의 뒤

에는 난민신청자에 대해 아무런 보호조치도 취하지 않는 정책의 부재가 원인으로 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 난민신청자들이 공통적으로 호소하는 것은 난민신청자들의 체류자격을 명확하게 해주고 나아가 더욱 근본적으로 자신들을 이주노동자와 동일시하는 인식과 정책을 바꿔야 한다는 것이었다. 그리고 난민신청자들 모두 정부에서 난민신청자에 대해 생계나 교육, 정보제공 등에 있어서 제도적으로 전혀 지원하지는 바 없이 사실상 방치하고 있는 것도 심각한 문제로 제기되었다.

## 2) 난민들의 경제적 실태와 문제점

난민들의 경우에도 불충분한 지원과 체계적인 보호 시스템의 부재로 인해 일상 생활에서 많은 어려움과 더불어 심각한 불만을 가지고 있었다. 특히 난민들의 경우 사회보장제도와 자신들의 권리에 대한 정보의 부족으로 인한 어려움이 많이 나타나고 있었다.

난민들의 경우에는 제도적인 측면에서 취업자격과 의료보험 등이 제공되기 때문에 난민신청자들에 비해 경제적 상황이 상대적으로 나으며 극단적인 어려움은 없는 것으로 이해되어왔다. 그러나 난민들의 증언에 따르면, 실제적인 측면에서 난민인정과 동시에 자동적으로 취업자격이 부여되는 것이 아니라 따로 취업자격을 신청해야만 한다는 절차적 번거로움을 지니고 있고, 실제 운영에 있어서 고용허가와 동일하게 운영되고 있다는 점이 제도적 문제점으로 나타나고 있었다.<sup>44)</sup> 또한 취업자격을 얻더라도 취업 정보 제공이나 안내가 부재하여 구직 자체에 어려움을 겪고 있는 경우가 있었다.

그리고 난민지위를 인정받았음에도 생계 자체가 심각한 위협을 받을 정도로 경제적으로 어려운 상황에 처하더라도 사회보장제도의 도움을 받을 수 없고, 어느 정부기관에도 긴급한 도움을 요청할 수 있는 제도적 장치가 없다는 점은 우리나라 난민보호의 심각한 맹점으로 나타났다. 또한 주거에 있어서도 어려움을 겪는 경우가 있었는데, 난민인정이 되더라도 임시주거 등이 제공되지 않는 것을 비롯 난민인정 직후 초기의 정착지원이 필요한 것으로 나타났다. 또한 난민인정을 받은 후에도 금융이나 행정 서비스를 이용하는데 있어서 발생하는 절차적 어려움 등을 겪고 있는 것도 문제로 꼽을 수 있을 것이다. 그 외에도 자기개발의 기회가 없다는 점, 자녀 교

44) 피난처 제1차 난민워크샵(2006. 7. 16~17) 중 국내 난민보호 제도에 대한 토론 중 난민들의 토론 내용에 기초하였다.

육에 대한 고민 등이 어려운 점으로 꼽혔다. 이런 것들을 종합해볼 때 난민들이 한국 사회에 동화할 수 있도록 돕는 지원들을 요구하는 것으로 평가된다.<sup>45)</sup> 그리고 이러한 점에 있어서 난민에 대한 지원은 새터민에 대한 지원과 유사한 형태가 되어야 함을 생각해볼 수 있다.

### 3) 경제적 빈곤과 인권

우리나라에 있는 난민들은 경제적 빈곤과 지원의 부재로 인해 심각한 어려움과 경제적·사회적·문화적 권리를 침해당하고 있었다. 앞서 살펴본 바와 같이 난민협약에 따르면 난민들은 재산권(난민협약 13조)을 가지며 임금이 지급되는 직업에 자유롭게 종사할 수 있고(17조), 체약국 국민과 동일한 노동권(24조)을 가지고 있다. 또한 주거에 관해 가능한 한 유리한 대우를 부여받고(21조), 교육(22조)과 공공구제와 공적부조(23조)에 있어서도 체약국 국민과 동등한 권리를 가지고 있다. 난민신청자의 경우에는 난민협약에는 따로 명시되어 있지 않지만 세계인권선언에 따라 사회보장 제도를 비롯한 경제적·사회적 및 문화적 권리에 대한 실현에 대한 권리(22조), 근로와 자유로운 직업선택을 비롯한 노동권(23조), 사회보장을 누릴 권리와 어린이에 대한 우선적 권리(25조), 교육을 받을 권리(26조)와 같은 경제적·사회적·문화적 권리를 가지고 있다. 그러나 우리나라의 경우 난민들은 특히 공공구제와 공적부조에 있어서 자신들의 권리를 충분히 누리지 못하고 있으며, 특히 난민신청자들의 경우 세계인권선언에 보장된 최소한의 권리조차 누리지 못하고 있다.

그러나 이러한 난민보호실태에도 불구하고 우리나라의 난민신청은 매년 꾸준히 증가하는 추세에 있으며, 이러한 추세는 당분간 계속될 것으로 보여진다. 그리고 이에 따라 난민보호제도에 있어서도 본질적인 개선이 이뤄져야 할 것이다. 지금까지의 난민보호제도는 난민에 대한 체류허가와 최소한의 현상유지 수단만을 제공하며 출입국관리 혹은 외국인 노동자 정책의 일부로 취급되어 왔다. 난민문제의 근본적인 해결을 위해서는 결국 난민들이 자발적으로 귀환할 수 있을 때까지 정상적인 생활

45) 이러한 차이는 공히 인정되고 있는데, UNHCR 역시 난민신청자들이 기본적인 생계유지를 위한 지원을 요구하는데 반해 난민들은 사회 내에 동화되는 데 필요한 도움을 요구한다고 평가한다. “Asylum-seekers may be more likely than refugees to require assistance for basic needs, while refugees are more likely to require help in order to integrate into Korean society.”(출처 : (UNHCR, “Recommendations regarding proposed revisions to the Immigration Control Act Republic of Korea”, 2006., p. 10)

을 보장하거나 혹은 우리나라에 정착할 수 있도록 해야 한다. 그러나 우리나라의 난민보호제도는 난민문제의 근본적 해결을 위한 기본적 조건이라고 할 수 있는 자활자립을 보장해주지 못함으로써 난민문제의 해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 앞으로 증가하는 난민들을 제대로 보호하기 위해서는 본격적으로 난민의 경제적·사회적·문화적 권리를 보호하고 이들이 자활자립을 이룰 수 있고, 더 나아가서는 한국사회에 완전히 정착하거나 본국으로 귀환하더라도 한국과 본국 사이를 이어주는 순기능을 할 수 있도록 도와주는 방향으로 난민보호제도가 변화되어야 할 것이다.

난민들의 경제적·사회적·문화적 권리를 제대로 보장하고 자활자립을 이룰 수 있도록 하기 위해서는 소극적인 조치를 벗어나 제도적 차원에서 난민과 난민신청자들의 법적 지위를 명확히 하고 그 권리와 처우를 개선하는 것이 필요하다. 그리고 이들이 한국사회에 적응해갈 수 있도록 자활자립 능력을 키울 수 있는 난민지원 시설을 운영하여야 한다. 그리고 취업이 불가능한 경우에 대해 생계지원과 국민연금, 산재보험, 고용보험, 의료보험과 의료급여 등의 사회보장제의 혜택을 받을 수 있도록 하여 보다 실질적인 난민보호와 지원이 이뤄질 수 있도록 해야 할 것이다. 이에서는 난민의 경제적·사회적·문화적 권리의 보호를 위한 실질적인 난민보호제도의 개선 방향을 살펴보고자 한다.

## V. 난민의 경제적 · 사회적 · 문화적 권리 보호를 위한 난민보호제도 개선방안

뒤에서 보다 구체적으로 소개하겠지만, 1980년대 미국에 거주하는 동남아시아 출신의 난민들을 대상으로 자활자립에 영향을 끼치는 요인을 연구한 결과<sup>46)</sup>에 의하면, 난민의 자활자립에는 정부의 정책변수, 특히 영어구사 능력정도의 향상 정도가 큰 영향을 끼치는 것으로 조사된 바 있다. 이에 따라, 난민들의 자활자립을 위해서는 언어 교육의 질을 높이고 참여를 유도하는 것과 더불어 취업 안내 등 정부 주도의 프로그램을 확대하는 것이 필요하다는 것이 밝혀진바 있다.<sup>47)</sup> 이러한 연구 결과에 비춰볼 때 우리나라에 거주하는 난민들의 열악한 빈곤의 문제를 해소함에 있어서

46) 허만형, “동남아 난민의 경제적 자활자립 결정요인 연구”, 한국행정학회보 제 25권 4호, 1991

47) *ibid.*, p.225

가장 중요한 요소 역시 정부의 난민보호 정책의 효과적 운영임을 알 수 있다. 특히 그동안 난민신청자와 난민에 대한 지원이 사실상 전무했고 단지 출입국관리 차원으로만 접근하는 매우 열악한 수준에 머물러 있던 우리나라의 난민보호 정책을 돌아볼 때 향후 난민보호에 있어서 정부가 난민들이 자활자립을 이룰 수 있도록 정책적으로 지원하는 것은 매우 효과적이고 짧은 시간에도 가시적인 긍정적 결과를 보여줄 수 있을 것이다. 이 장에서는 앞서 논의된 난민보호제도의 실질적 개선을 통한 난민의 경제적·사회적·문화적 권리의 보장의 방안으로서 난민과 난민신청자에 대한 법적 지위와 처우의 개선, 난민지원시설의 운영 등을 통한 난민들의 자활자립의 기회 제공, 그리고 우리나라의 사회보장제도의 혜택을 통한 최소한의 권리 보장에 대해 살펴보도록 하겠다.

그러나 이러한 논의에 앞서 과연 외국에서는 난민보호 정책을 어떻게 운영되고 있는지 살펴봄으로서 우리나라의 난민보호제도 개선 논의에 참고할 수 있는 사례들을 찾아보는 것도 우리에게 많은 시사점을 제공해줄 것으로 기대된다. 그러므로 우선 외국의 난민보호제도, 특히 그 가운데 난민과 난민신청자가 가지는 권리와 정부의 지원 내용을 통해 이들 국가들이 난민의 경제적 권리를 어떻게 보호하고 있는지 확인해보고자 한다. 특히 외국의 난민보호 정책 가운데 캐나다, 프랑스와 폴란드의 난민보호 제도를 살펴볼 것이다.

## 1. 외국의 난민보호제도에 대한 사례연구

외국의 난민보호제도를 살펴보는 데 있어 우선 캐나다를 선택한 이유는 캐나다는 전 세계적으로 가장 우수한 난민보호 제도를 가진 것으로 알려져 있을 뿐 아니라 실제로 가장 많은 난민을 보호하고 있는 나라 가운데 하나이기 때문이다. 프랑스의 경우에도 캐나다와 더불어 가장 많은 난민을 보호하고 있으며 난민에 대해 매우 광범위하고 세심한 보호를 제공하고 있다. 이런 면에서 두 나라의 난민보호 제도는 가장 모범적인 경우로 참고할 수 있을 것이다. 한편 폴란드의 경우는 경제적으로나 인권의식에 있어서나 선진국이라고 하기에는 서유럽 및 북유럽과 현격한 차이가 있으나, 오히려 이러한 측면에서 우리에게 많은 시사점을 가진 사례라 할 수 있다. 즉, 우리는 동유럽 국가 가운데 인구수와 1인당 국민소득(GDP per capita) 면에서 우리와 대체로 유사한 폴란드의 사례를 살펴봄으로서 우리가 지금이라도 큰 무리 없이 적

용할 수 있는 난민보호의 현실적인 수준을 가늠해볼 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

## 1) 캐나다의 난민보호

### 가. 캐나다의 난민 현황

캐나다는 난민보호 제도가 가장 잘 갖춰진 것으로 평가되고 있으며, 그에 걸맞는 많은 수의 난민을 보호하고 있다. UNHCR의 통계에 의하면 캐나다에는 2005년 말 기준 147,171명의 난민이 있으며 20,552명의 난민신청자가 심사를 기다리고 있다. 2005년 한해에만도 약 20,000명 가량이 난민지위를 신청하였고, 그 가운데 12,061명이 난민지위를 인정받았다.

〈표 8〉 캐나다의 난민규모 및 심사

지역/ 국가 Region/ Country	난민 Refugees	비호 신청자 Asylum- seekers	무국적자 stateless person	계 Total	2005년 초 심사대기 Pending start- 2005	2005년 신청자 Applied during 2005	2005년 중 결정자 Decisions during 2005					2005년 말 심사대기 Pending end- 2005
							긍정적 결정 positive		거부 Rejected	기타 (취소 등) Otherw. Closed	소계 Total	
							난민인정 recognized	인도적 지위 other (hum.)				
Canada	147,171	20,552	-	167,723	26,978	20,786	12,061	-	11,846	3,305	27,212	20,552

출처 : UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends』. 2006, table 1.<Refugees, asylum-seekers, Internally displaced persons, returnees, stateless persons and others of concern to UNHCR by country/region of asylum, end-2005> 및 table 6.<Asylum applications and refugee status determination by country of asylum, 2005>

캐나다는 두 가지 방법에 의해 난민을 인정하는데, 하나는 국내에 있는 난민신청자들 가운데 지위를 부여하는 것이고 다른 하나는 외국에 있는 사람들 가운데 캐나다 정부에 의해 난민의 지위를 부여 받는 경우이다.

## 나. 캐나다의 난민 보호

캐나다에서 난민으로 인정받을 경우 캐나다 정부로부터 정착 지원을 받게 된다. 우선 재정적 지원에 있어서 세 가지 프로그램을 통해 지원을 받게 되는데, 우선 캐나다 정부는 재정착지원프로그램(Resettlement Assistance Program)을 운영하고 있다. 이는 일종의 기금의 형태로서 외국에 있는 난민의 입국, 임시적 숙소의 제공 및 영구적으로 거할 수 있는 거주지를 찾는 일, 기본적 가재도구와 캐나다에서의 생활에 대한 정보 제공 등에 이용되며, 난민의 수입원으로 지원될 수 있다. 이런 경우 지원 가능한 기간은 최대 1년 또는 자활자립이 가능한 시점까지이다. 두 번째로 캐나다 정부는 이민대출프로그램(Immigration Loans Program)을 운영하고 있어 외국의 난민이 의료검사, 여행서류 및 캐나다까지의 교통편을 마련하는데 사용할 수 있는 자금을 대출해주고 있다. 또한 이 대출금은 집세, 전화비 및 새로운 직업에 필요한 도구 등을 구입하는데에도 사용 할 수 있도록 하고 있다. 그리고 마지막으로 난민들이 지역의료보험의 적용을 받는 시점까지 의료비를 전액 보장해주는 임시 연방보건프로그램(Interim Federal Health Program)을 통해 난민의 의료비를 지원해주고 있다.<sup>48)</sup>

이러한 재정적 지원 외에 캐나다는 정부 난민지원 프로그램(Government-Assisted Refugee Program)을 운영하여 캐나다와 퀘벡 지방정부가 캐나다국적이민국(Citizenship and Immigration Canada)이 지원하는 NGO를 통해 난민의 생활을 돕도록 하고 있다. 이 프로그램에서는 보다 실제적인 도움들이 제공되는데, 우선 의식주가 보장되도록 지원하고 있으며, 또한 자활자립이 가능한 직장에 대한 정보가 제공되고 기타 재정착에 필요한 지원들이 제공된다. 이런 지원을 제공하는 단체들은 캐나다 전역서 난민들의 재정착을 돕고 있다.<sup>49)</sup>

한편 난민인정 심사가 진행되는 동안 난민신청자들 역시 캐나다 정부의 지원을 받을 수 있다. 캐나다에 난민을 신청한 사람들은 캐나다 정부에 의해 제공되는 공공 서비스를 이용할 수 있으며 ‘자유와 권리에 관한 캐나다 헌장(The Canadian Charter of Right and Freedoms)’에 따라 다음과 같은 보호를 받을 수 있다. 첫째, 취업에 있어서 고용허가를 신청할 수 있다. 그러나 이는 공적 지원 없이는 살아갈 수 없는 경우로만 한정되고 있다. 두 번째로 교육에 있어서 결정을 기다리는 동안 학교에 다닐 수 있도록 신청할 수 있으며, 어린 자녀들은 자동적으로 학교에 입학하게 된다. 마

48) <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/resettle-assist.html>

49) <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/private-menu.html>

지막으로 난민들과 동일하게 임시 연방보건 프로그램에 의한 의료서비스를 제공받을 수 있다.<sup>50)</sup>

#### 다. 캐나다의 난민지원 시설

캐나다에서 난민과 난민신청자들의 재정착을 실제로 지원하는 지원시설은 매우 많은 수가 운영되고 있다. 이런 지원시설은 정부의 지원과 자체적인 프로그램을 통해 난민들의 재정착과 캐나다 사회의 적응을 돕고 있으나 구체적인 프로그램은 각 지원시설별로 상이하다. 난민 지원 시설 가운데 하나인 토론토 지역의 로메로 하우스(Romero house)의 경우, 1992년 업무를 개시한 이래 4,500여 명의 난민들이 지역 사회에 정착하는 것을 지원하였다. 로메로 하우스 역시 다른 난민지원시설들과 마찬가지로 임시숙소 지원, 언어교육 프로그램 제공, 여성 난민들에 대한 지원, 지역 사회와의 연계 행사, 구직 정보 제공, 주거 정보 제공, 교육위원회 및 은행, 변호사, 병원 등 다른 지원 시설과의 연결, 난민인정 심사에 필요한 자료 조사와 난민에 대한 긴급 자금 지원 등을 수행하고 있다. 그러나 로메로 하우스의 가장 큰 특징은 난민들과 자원봉사자들이 공동생활을 통해 난민들의 재정착을 돕는 난민재정착 프로그램을 운영하는 것이라고 할 수 있다. 로메로 하우스는 난민들이 지역사회에 완전히 재정착을 할 수 있을 때까지 4가구의 주택에서 난민과 자원봉사자들이 공동생활을 하고, 이런 공동생활을 통해 먼저 자립한 난민들이 다시 다른 난민들의 자립을 도울 수 있도록 하고 있다.<sup>51)</sup> 또한 로메로 하우스의 시설들을 지역의 교사 모임, 여성단체 모임을 비롯하여 사회봉사 시설로 이용할 수 있게 함으로서 지역사회 전반에 기여하고 있는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

#### 라. 캐나다의 난민보호제도에 대한 평가

캐나다는 난민보호 제도에 있어서 가장 모범적인 사례로 꼽히고 있다. 그리고 그런 평가에 걸맞게 양적으로나 질적으로 많은 난민에 대해 매우 안정적인 보호를 제공하고 있다. 물론 캐나다의 난민제도에 대해 난민의 법적지위가 매우 낮고 정책적으로 난민에 대한 비호나 영주권 제공을 달갑지 않게 여기고 있다는 평가도 있다.<sup>52)</sup>

50) <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/asylum-5.html>

51) <http://www.romerohouse.org/index.htm>

그러나 이러한 비판에도 불구하고 캐나다 정부와 시민사회의 협력과 적극적인 난민 보호 정책들은 부정할 수 없다. 물론 캐나다가 이민국가로서 다문화사회를 이루고 있다는 점을 고려하더라도 배타적이거나 시혜적 입장에서 난민을 대하는 것이 아니라 캐나다 사회를 이루는 구성원으로서 대우하고 캐나다 사회에 신속히 적응할 수 있도록 적극적인 제도들을 갖추고 있는 것은 특히 인상적이라 할만하다. 난민에게 제공되는 매우 유기적이고 실질적인 재정착과 재정지원 프로그램들은 매우 효과적이며 난민들의 자활자립을 통해 캐나다 사회의 구성원으로서 자리를 확고히 할 수 있는 기회를 제공하고 있다고 평가된다.

우리나라의 경우, 난민들에 대한 지원시설에 민간단체와 자원봉사자들의 자발적인 참여를 확보할 수 있는 방안과 난민에 대한 사회적 편견을 극복하고 난민과 지역사회가 공존할 수 있도록 하는 방안을 캐나다의 난민지원시설을 통해 배울 수 있을 것이다. 또한 난민에 대한 정부의 체계적 지원들 가운데 재정지원과 대출 프로그램과 같이 난민의 초기 정착에 필요한 경제적 지원 역시 본받을 만한 프로그램이라 할 수 있다.

## 2) 프랑스의 난민보호

### 가. 프랑스의 난민현황

프랑스는 2005년 말을 기준으로 모두 137,316명의 난민을 보호하고 있으며, 11,700명이 난민인정 심사를 기다리고 있다. 또한 무국적자 835명을 보호하고 있어 모두 149,851명이 프랑스 정부에 의해 보호되고 있다. 난민신청에 있어서는 2005년 한 해에 총 97,784명이 난민지위를 신청하였다. 이 가운데 22,145명이 난민으로 인정되었고, 85,275명이 거절되었고, 9,585명은 자진철회 등으로 처리되었다.

---

52) 유정석, □ “캐나다의 이민-난민정책”, 『(시대의 논리) 민족연구』 제23호, 2005., p.146

〈표 9〉 프랑스의 난민규모 및 심사

지역/ 국가 Region/ Country	난민 Refugees	비호 신청자 Asylum- seekers	무국적자 stateless person	계 Total	2005년 초 심사대기 Pending start- 2005	2005년 신청자 Applied during 2005	2005년 중 결정자 Decisions during 2005					2005년 말 심사대기 Pending end- 2005
							긍정적 결정 positive		거부 Rejected	기타 (취소 등) Otherw. Closed	소계 Total	
							난민인정 recognized	인도적 지위 other (hum.)				
France	137,316	11,700	835	149,851	11,600	97,784	22,145	-	85,275	9,585	117,000	11,700

출처 : UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends』. 2006., table 1.<Refugees, asylum-seekers, Internally displaced persons, returnees, stateless persons and others of concern to UNHCR by country/region of asylum, end-2005> 및 table 6.<Asylum applications and refugee status determination by country of asylum, 2005>

프랑스의 경우 난민의 지위는 난민협약에 의한 협약난민 외에 1958년 프랑스 헌법에 의한 ‘헌법적 비호(Constitutional asylum)’에 대해서도 협약난민과 동일한 보호를 제공하고 있다. ‘헌법적 비호’란 난민협약에는 해당하지 않지만 1958년 프랑스 헌법의 “자유를 위한 행동으로 인해 처벌받은 사람은 공화국의 영토 내에서 비호를 구할 권리를 가진다(every person persecuted on grounds of his action for freedom has a right of asylum within the territories of the Republic)”는 구절에 바탕을 두어 난민과 동일한 보호를 제공하는 제도이다. 또한 이러한 난민보호 외에도 ‘영토적 비호(Territorial asylum)’와 코소보 실항민에 대한 임시적 보호로서 거주허가를 허용하고 있다.<sup>53)</sup>

53) European Council on Refugees and Exiles(ECRE) and Danish Refugee Council, “Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Europe - France”, 2003., p.2~4  
(<http://www.ecre.org/conditions/2003/france2003.pdf>)

## 나. 난민의 권리와 보호<sup>54)</sup>

우선 주거에 있어서 프랑스는 난민과 그 가족들을 수용하기 위한 수용시설로서 CPH(Centre provisoire d'hébergement)를 28곳에 운영하고 있다. 이 주거시설에 거주하는 사람들에게는 일할 수 있는 자격이 주어지는데, 단 임금의 25%(최소기준 임금에 미달할 경우 10%)를 시설에 납부하는 조건 하에서이다. 이는 이 시설에 거주할 경우 숙박과 식사가 제공되기 때문이다. 이외에 부부, 가족 또는 개인에 대해 프랑스 시민과 동일한 권리 하에 주거수당이 제공되며, 원하는 경우 공영주택에 입주할 수 있다. 또한 주거지가 어떤 형태가 되건 난민에 대해서는 이동의 자유가 보장된다.

재정지원에 있어서 난민들은 역시 프랑스 국민과 동일한 대우를 받는다. 주요 지원으로는 최저생계수당, 영아수당(임신 4개월부터 생후 3개월까지), 교육수당(2명 이상의 자녀를 가진 가정에 대해 세 번째 아이의 출산 혹은 입양으로 인해 부모 중 1인이 직장을 그만둘 경우), 대가족수당(저소득 가정 중 3세 이상의 자녀가 3인 이상인 경우), 자녀지원(16세 미만의 자녀가 2인 이상인 경우), 편부모수당, 보육시설 수당(3세 이하의 자녀를 가진 저소득 가정), 노인수당이 있다.

난민으로 인정된 경우 노동허가와 같은 절차나 제한 없이 취업할 수 있다. 또한 난민에게는 직업교육과 이에 따른 수당이 지급되며, 원하는 경우 대학교육과 장학금을 신청할 수 있다. 또한 교육에 있어서 16세 이하의 경우 의무적으로 공립학교에 다녀야 한다. 언어교육에 있어서, CPH에 거주하는 난민은 의무적으로 520시간의 프랑스어 수업을 받아야 한다. CPH에 거주하지 않는 난민도 민간기구가 제공하고 정부에 의해 후원되는 프랑스어 수업을 들을 수 있다.

한편 의료 및 보건에 있어서, 모든 외국인인 국제이민기구(International Organization for Migration ; IMO)에 의한 의료검진을 받아야 하는데, 난민의 경우 CADA(Centre d'accueil pour demandeurs d'asile, Reception centres for asylum seekers) 혹은 CHP에서 의무적으로 건강검진을 받아야 한다. 한편 난민들은 모든 프랑스 국민과 마찬가지로 국가의 의료보험에 가입되는데, 난민들은 저임금자들과 동일하게 정부에 의한 의료보조 서비스를 받게 되어 의료비 전액을 보장받는다.

---

54) *ibid.*, p.20~23

#### 다. 난민신청자의 권리와 보호<sup>55)</sup>

프랑스에 난민지위를 신청하는 사람들은 주거, 재정, 언어 및 교육, 의료에 있어서 정부의 지원을 받을 수 있다.

난민신청자들의 경우 수용시설에서의 거주는 의무적이거나 자동적이지 않다. 집이 필요한 난민신청자(혹은 난민)가 비정부기관인 FTDA(France Terre d'Asile)에 신청할 경우 수용시설인 CADA(Centre d'accueil pour demandeurs d'asile, Reception centres for asylum seekers)에 입주할 수 있다. 수용시설에 거주하지 않는 경우 주거수당이 따로 지급되지 않는다. 그리고 난민신청자들에게도 이동의 자유는 보장된다.

CADA는 전국적으로 총 127개가 존재하는데, 각각의 시설은 60명 이하의 소규모 인원만을 수용하도록 되어 있으며, 127개의 시설 가운데 절반 이상이 청년 노동자를 위한 숙박시설과 경우에 따라 공영주택을 포함하기도 한다. 정부와의 계약에 의해 FTDA가 이 시설의 운영을 책임지도록 되어 있고 9개의 CADA가 직영으로 운영되고 있다. 그리고 나머지 시설들은 FTDA와 계약을 맺은 다양한 국가기관 또는 지역기관에 의해 운영된다. 한편 CADA 가운데 일부는 임시 수용시설로서 정부에 의한 대규모 난민 수용이나 응급 상황 하의 난민을 수용하기 위해 사용되기도 한다. 이 시설에 있는 동안의 식품은 무료로 공급받을 수 있다.

재정지원에 있어 모든 난민신청자들은 난민인정 심사를 기다리는 동안 대기수당을 받게 되며, 수용시설에 거주하지 않는 경우 1년 동안 매월 거주수당(integration allowance)을 받을 수 있다.

난민신청자들은 취업은 할 수 없으며 직업교육 역시 제공되지 않는다. 국가에 의한 프랑스어 교육도 제공되지 않는데, 각종 국가기관 혹은 지역의 비정부기구에 의해 제공되는 프랑스어 강좌를 무료로 수강할 수 있다. 6세에서 16세 사이의 어린이들은 프랑스의 공립학교에 다니도록 되어있다.

의료 부분에 있어서, CADA에서는 건강검진이 의무적으로 제공되며, 예방과 어린이 및 어머니들을 보호하기 위한 특별한 조치들이 취해진다. 또한 CADA에서는 정신과 상담도 제공된다. 난민신청자들도 의료보험의 혜택을 받을 수 있는데, 임시거주허가 기간과 동일하게 제공된다. 병원에 의해 제공되는 무료 의료 지원 역시 일부 난민신청자 등에게 제공되며, 의료혜택을 받기 위한 절차가 오래 걸리는 경우 의료 관련 비정부단체에 의해 제공되는 무료 서비스가 제공되기도 한다.

---

55) *ibid.*, p.15~19

## 라. 프랑스의 난민보호제도에 대한 평가

프랑스의 난민보호에 있어서 가장 인상적인 것은 난민신청자와 난민에 대해 매우 체계적이고 잘 조직된 시스템을 가지고 있다는 점과 프랑스 시민과 다를 바 없는 수준의 사회보장제도의 혜택이 제공되고 있다는 점이다. 특히 프랑스는 캐나다와 같은 이민자들로 구성된 국가가 아님에도 불구하고 높은 인권의식으로 인해 난민들에 대해 관대한 처우를 하고 있다는 점에서 더욱 그 의미가 크다고 할 수 있다. 난민에 대해 시민들과 동일한 수준의 사회보장제도가 제공되는 점과 취업과 교육에 있어서도 난민들이 자기개발을 할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서도 우리에게 시사하는 바가 크다. 또한 난민신청자들에게도 의료혜택이 다양하게 제공되는 점 또한 본받을 만한 점으로 평가된다.

한편 난민신청자들을 수용하는 시설의 경우 민간과 정부가 협력하며 운영되고 있는데, 이러한 운영 형태 역시 난민지원시설의 운영을 준비하는 우리나라에 있어 보다 깊이 연구하고 참고할만한 사례라 할 수 있다.

## 3) 폴란드의 난민보호

### 가. 폴란드의 난민 현황

폴란드에는 2005년 말을 기준으로 총 4,604명의 난민이 있으며 난민신청자는 1,627명이 있다. 2005년 초에 3,532명의 신청자가 있었고 2005년 한 해 동안 총 8,282명이 새로 난민지위를 신청하였다. 난민신청자들 가운데 335명이 협약난민의 지위를 인정받았고 1,856명은 인도적 체류(tolerated stay) 허가를 받아 난민과 유사한 보호를 받게 되었으며 2005년 말을 기준으로 1,627명의 난민신청자가 남아있다.

〈표 10〉 폴란드의 난민규모 및 심사

지역/ 국가	난민	비호 신청자	무국적자	계	2005년 초 심사대기 Pending start- 2005	2005년 신청자 Applied during 2005	2005년 중 결정자 Decisions during 2005					2005년 말 심사대기 Pending end- 2005
							긍정적 결정 positive		거부 Rejected	기타 (취소 등) Otherw. Closed	소계 Total	
							난민인정 recognized	인도적 지위 other (hum.)				
Poland	4,604	1,627	74	6,305	3,532	8,282	335	1,856	2,659	4,593	9,443	1,627

출처 : UNHCR, 『2005 Global Refugee Trends』. 2006., table 1.<Refugees, asylum-seekers, Internally displaced persons, returnees, stateless persons and others of concern to UNHCR by country/region of asylum, end-2005> 및 table 6.<Asylum applications and refugee status determination by country of asylum, 2005>

#### 나. 난민 및 인도적 체류자의 권리와 보호

폴란드에서 난민으로 인정받거나 인도적 체류(tolerated stay) 허가를 받을 경우에는 다음과 같은 권리를 부여받는다. 우선 무기한의 체류자격을 부여받는데, 단 인도적 체류 허가의 경우 해당인이 폴란드의 안보와 질서에 위협이 된다고 판단될 경우 허가가 박탈될 수 있다. 두 번째로 노동권을 받게 되어 별도의 노동허가 없이 폴란드 시민들과 동일하게 노동을 할 수 있게 된다. 이는 자영업을 운영할 수 있는 권리를 포함한다. 세 번째로 사회보장제도, 가족수당, 의료수당과 출산수당 등을 받을 수 있다. 네 번째로 교육권이 보장되어 초중등 교육 및 직업교육을 받을 수 있다. 다섯 번째로 의료보험이 보장되는데, 이는 국가의 의료보험(National Health Fund) 혹은 고용계약을 통한 보험 가운데 선택할 수 있다. 여섯 번째로 외국으로 여행을 할 수 있는 자격을 부여 받는데, 인도적 체류의 경우에도 폴란드 정부에 의해 여행이 증명되는 문서를 받게 된다. 마지막으로 난민의 경우에만 해당되는 권리로서 폴란드 사회에 적응하는 것을 도울 수 있도록 생계지원이 제공되고 폴란드어 수업을 받은 비용을 정부가 부담하고 있다. 또한 난민에게는 고등교육을 원할 경우 무료로 교육을 받을 수 있는 권리도 부여되고 있다.<sup>56)</sup>

#### 다. 난민신청자의 권리와 보호

한편 난민인정 심사 기간 동안 난민신청인에게 다음과 같은 권리를 부여하고 있다. 첫째, 정보제공을 받을 수 있는데, 난민신청을 접수한 기관은 그 외국인이 이해할 수 있는 언어로 신청인의 권리와 난민인정 심사과정에 대해 알려줄 의무가 있다. 두 번째는 UNHCR과의 접촉할 수 있으며 그 외에 난민지원 단체와도 접촉할 수 있다. 난민지원 단체와의 연락은 보호시설에 머물고 있거나 추방을 위해 체포된 상태를 포함해서 신청인이 원하는 경우에 가능하다. 세 번째로는 난민지위 인정에 대한 최종 결정이 내려질 때까지 강제추방으로부터의 보호를 받게 되어 폴란드 내에서 보호받게 된다. 네 번째로는 난민지위 인정 사례조사에 대한 접근권이 보장되는데, 신청인은 난민인정 사례들에 대해 조사할 수 있는 권리를 가지게 되어 자신과 유사한 사례 또는 유리한 사례를 직접 조사할 수 있다. 마지막으로 폴란드 정부는 신청인에게 주거, 필요한 물품, 의료를 제공하며, 이는 난민지원시설에 수용하는 것을 통하는 것을 우선으로 한다.<sup>57)</sup>

난민수용시설(Reception centre)은 위에 언급된 난민신청자들에 대한 지원을 주관하는 난민지원 시설이다. 난민신청자가 지원을 받기 위해서는 본인이 폴란드에 난민인정 심사가 진행되는 동안 체제비용을 부담할 능력이 없음을 제시할 때 받을 수 있다. 난민지원시설에서는 난민신청자에 대해 숙식과 의료지원이 제공되는데, 난민으로 인정을 받더라도 최대 3개월까지 이 시설에 머물 수 있도록 되어있다. 또한 난민인정 심사 절차나 의료시설 이용 및 기타 필요한 경우를 위한 대중교통 이용권이 제공되고 학교를 다니는 경우 필요한 물품과 책과 비용이 제공된다. 그 외에도 경제적 지원으로서 용돈(pocket money)이 지급되며, 그 외에 의료 목적과 7세 미만의 아동을 가지고 있을 경우, 자녀가 학교에 다녀야 할 경우 외부에서 음식물을 구입할 수 있는 비용이 제공되고, 정기적으로 옷과 신발을 구입할 수 있는 비용이 제공된다. 또한 폴란드어 수업을 무료로 수강할 수 있고 필요한 경우 다른 외국어를 배울 수 있는 기본적 물품도 제공된다. 건강이나 안전상의 이유로 난민지원시설에 머물 수 없는 경우에 대해서는 이에 상응하는 현금지원이 지급된다.

또한 자신의 재산으로 난민인정 심사 기간 동안 생활할 수 있는 경우나 지원을 받은 후 불법으로 국경을 넘어간 경우, 지원시설 내의 규율을 어긴 경우 이러한 지

56) Helsinki Foundation, 『The Refugee Status in Poland and Tolerated Stay Permit』, 2005., p. 4~5

57) *ibid.*, p. 9

원이 철회될 수 있다.<sup>58)</sup>

### 라. 폴란드의 난민보호제도에 대한 평가

폴란드는 앞서 살펴 본 캐나다나 프랑스에 비해 특별히 눈에 띄거나 우수한 난민 보호제도를 가지고 있지 못할 뿐 아니라 전체적인 난민 규모에 있어서도 그 숫자가 적은 편이라 할 수 있다. 그러나 오히려 그런 면에서 폴란드의 난민보호제도는 우리에게 배울 수 있는 점들을 많이 제공해준다.

폴란드의 난민보호제도에서 우리가 주목할 점은 역시 난민신청자를 수용하는 난민수용시설이라 할 수 있다. 이 시설의 형태나 지원 내용은 크게 주목할만한 점은 없지만, 오히려 앞으로 우리나라에서 운영하게 될 난민지원시설이 최소한 어떠한 수준의 보호와 지원을 제공하여야 하는지를 잘 보여준다고 하겠다. 즉, 난민지원시설이 제 기능을 다하기 위해서는 최소한 난민신청인들에 대한 의식주지원과 의료서비스 제공, 이동의 자유와 교통, 교육, 의복 구매 등에 필요한 소정의 재정지원 등이 실질적으로 제공될 수 있어야 함을 보여주는 경우라 할 수 있다.

이 외에도 폴란드의 경우 난민신청인들이 난민인정 절차에 있어서 앞선 사례들을 직접 조사하고 결과들을 확인할 수 있도록 하고 있다. 이런 제도는 난민신청인들에게 난민인정절차와 난민보호제도 전반에 대해 폭넓게 이해하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 보이며 난민인정절차를 정비하는데 참고할 수 있을 것이다.

## 2. 난민들에 대한 법적지위와 처우개선

### 1) 난민신청인의 법적지위

현재 우리나라의 난민신청자에 대한 불안정한 법적지위의 문제는 앞에서 논의한 바 있다. 난민신청자는 따로 독립된 법적지위를 지니지 못하고 있다. 합법적인 체류 자격을 가진 상태에서 난민지위를 신청할 경우 기타자격(G-1)을 부여 받고 있으며, 그렇지 못할 경우 체류자격이 주어지지 않고 난민신청접수증만 발급되어 법적 지위를 전혀 보장받지 못하고 있다. 그나마 합법적인 체류자격일 경우 주어지는 G-1의 경우에도 체류자격만이 보장되어 있을 뿐이기 때문에 합법적인 경제활동을 하지 못

---

58) *ibid.*, p.10 참조

하게 되어있으며 의료보험 등의 혜택도 받지 못한다. 이는 결국 난민신청자들에게 생계를 유지할 수 있는 모든 합법적 수단을 봉쇄함으로써 제도적으로 생존권 자체를 위협하는 것이 된다.<sup>59)</sup> 그리고 현실적으로는 불법취업을 부추기고 묵인함으로써, 난민신청자들이 불안정한 고용조건과 열악한 노동조건을 감수할 수밖에 없도록 함으로써 경제적 어려움과 인권침해를 동시에 조장하는 것이 된다. 이런 불합리한 제도적 문제를 해소하기 위해서는 법적으로 난민신청자에 대해 독립된 체류자격을 신설하고 법적으로 명확한 권리를 규정할 필요가 있다. 그리고 이러한 체류자격은 이주노동자나 기타자격 등과 분명하게 구분된 권리가 보장되어야 한다. 예를 들어, 취업자격이나 생계비 지원을 포함한 생계보장, 의료보험의 제공, 이동의 자유의 보장, 미성년자에 대한 의무교육 제공과 같은 권리들이 보장되어야 할 것이다.

## 2) 처우개선

### 가. 취업자격 인정과 생계비 지원

우리나라의 난민보호에 있어 난민신청자에게 취업자격이 부여되지 않으면서 생계비 지원 역시 이뤄지지 않고 있다는 점은 난민들의 경제적 권리를 보장하는 데 큰 문제로 나타나고 있다. 난민인정 심사 기간 동안 경제적 활동을 명확하게 보장해 주는 방법은 대개 취업자격을 부여하거나 생계비 지원의 형태로 이뤄지는 것이 일반적이다. 그러나 외국의 사례들에서 살펴볼 수 있듯이 일반적으로 다른 나라들은 난민신청자들에게 생계비를 지원하고 있다. 현 법무부의 출입국관리법 개정안에 따르면 난민신청자에게도 “본인이나 가족의 생계를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 취업활동을 허용할 수 있다”<sup>60)</sup>고 규정되어 있으나 이는 취업자격을 선택적으로 부여한다는 점과 취업자격 부여의 기준이 명확하지 않아 자의적으로 해석되고 이용될 수 있는 문제를 안고 있다. 또한 일반적으로 취업자격을 부여하는 경우, 이주노동자들이 체류기간을 연장하려는 목적에 의해 난민보호제도를 악용하는 경우를 양산할 수 있다는 점에서 취업자격을 부여하는 것은 많은 문제의 소지를 가지고 있다.

난민신청인의 경우 난민보호제도의 취지와 난민보호시설의 효과적인 운영을 위해

59) 민주사회를 위한 변호사 모임, 좋은 벗들, 피난처, op. cit., p.13

60) 법무부, op. cit., p.212 “제76조의10(난민 등의 처우) ③”

서도 생계비 지원을 기본으로 하되 불가피한 경우나 난민인정 심사 기간이 지나치게 장기화 되는 경우에만 취업자격을 부여해야 한다는 견해가 더욱 타당성이 있다고 보인다. 이는 취업자격 대신 생계비를 지원함으로써 이주노동자에 의한 남용적 신청을 방지할 수 있고, 난민보호를 국가가 책임진다는 취지에도 난민의 생계비 지원이 타당하기 때문이다. 또한 난민지원시설의 교육 프로그램 등에 대한 참여의 기회를 보장하기 위해서도 취업자격을 부여하는 것 보다는 생계비를 지원하는 것이 올바른 정책으로 보인다.

난민신청자의 규모를 고려할 때 폴란드의 경우는 우리에게 많은 시사점을 가지고 있다. 난민지원시설을 효과적으로 운영할 경우 난민신청자들에게 의식주를 지원하는 것은 현실적으로 그리 어려운 문제로 보이지 않는다. 난민들에게 있어서는 캐나다의 경우처럼 일정기간(1년 이상) 또는 스스로 자활자립의 능력을 구비할 수 있을 때까지 기본적인 생계유지 수단을 제공하는 것이 필요하다. 이는 새터민의 경우에서 보는 것과 같이 정착지원금의 형태로 제공될 수도 있지만, 캐나다와 같이 국가에서 운영하는 대출프로그램을 활용하는 방안도 고려해볼 수 있다.

#### 나. 난민에 대한 인식과 정책

난민에 대한 처우에 있어 우리나라의 근본적인 문제는 우리 사회가 난민을 대하는 태도와 인식에 있어서 이주노동자와 구분이 없고 체계적이지 못하다는 점이라 할 수 있다. 그리고 이러한 인식의 결과로 제도적인 면은 물론이고 사회적인 인식에 있어서도 난민들을 이주노동자와 구분하지 않음으로서 난민보호 정책이 임시적 방편에만 치중하고 근본적이고 장기적인 정책을 외면하고 있다. 즉 단기간 체류하며 경제적인 이익을 취하려하는 이주노동자와 달리 난민의 경우 장기간 거주하며 한국 사회 내에 소속되고자 하는 의지를 가지고 있음에도 불구하고, 우리의 난민보호 정책은 난민들을 우리 사회의 구성원으로 받아들이기 보다는 여전히 이방인이나 관리의 대상으로서만 접근한다는 것이 큰 문제라 할 수 있다. 이는 대표적으로 난민들이 국적국에서의 직업이나 교육의 정도와 상관없이 이주노동자들과 유사하게 공장 등 생산직에만 종사하고 있다는 것을 통해 잘 나타나고 있다. 즉, 사회적으로나 정책적으로 난민들은 의례 생산직에만 종사할 것을 기대할 뿐이기 때문에 난민들에 대해 다양한 직업선택의 기회를 제공하거나 그들의 능력과 경험을 우리사회에 적용시킬 수 있도록 유도하지 못하고 있다. 우리의 난민보호는 난민들 개개인이 가지고 있는

잠재적 능력이나 국적국 등에서의 경험 등을 우리 사회의 또 하나의 자원이나 교류의 수단으로 받아들이기 보다는 한국 사회와 분리하고 이주노동자들과 같이 취급하려고 하기 때문에 난민들에게 경제적으로나 사회적으로 주변부에 위치할 것을 강요하고 있는 것이다.

이러한 사회적 인식을 개선하고 난민들을 빈곤으로부터 벗어나 자신들의 능력을 발휘할 수 있게 하기 위해서는 역시 적극적인 정책적 개선이 필요하다. 예를 들어 난민인정을 받은 후 최소 1년 내외의 기간 동안 난민들이 자신들이 가지고 있는 잠재력이나 국적국 등에서의 경험을 한국 사회에서도 발휘할 수 있도록 재정, 교육 등에 있어서 지원을 받을 수 있게 하는 것이 필요하다. 즉 예를 들어 앞서 예를 든 C씨의 경우처럼 한국에서 보다 체계적인 시민사회 활동을 배우고 싶은 경우 대학교 과정에 진학할 수 있도록 장학금 등을 지원할 수 있을 것이다. 또한 B씨처럼 고등교육을 받고 프랑스어를 완벽하게 구사하면서 아프리카의 역사와 문화에 대한 깊은 이해를 지닌 경우 한국에서 그와 관련된 분야의 대학원에서 연구를 하거나 교육할 수 있는 기회를 제공하는 것 역시 좋은 방안일 수 있다. 또는 회계사, 간호사, 교사, 교수 등의 전문직에 종사했을 경우 그러한 업종에 진출할 수 있는 교육과 취업 정보를 제공하는 것 역시 현실적으로 어렵지 않은 문제라 생각된다.

난민들은 대부분 매우 다양한 인종적, 문화적, 사회적 배경을 지니고 있다. 이들이 우리와 다르다는 이유만으로 사회의 주변부로 몰아낼 때는 이들은 아무런 의미를 지니지 못할 수 있다. 그러나 이들에게 관심과 기회를 줄 때 이들은 우리 사회의 다양성을 더욱 풍부하게 만드는 사회적 자원이 될 수 있을 뿐 아니라 난민들에게도 다시 한 번 새로운 삶을 시작할 수 있는 창조적인 기회를 제공하게 될 것이다.

### 3. 난민지원시설을 통한 정착 지원

최근 정부의 난민보호 정책 개선과 관련해 가장 주목 받는 변화 가운데 하나가 난민지원시설을 설치하고자 하는 것이라 할 수 있다. 이러한 시설의 필요는 난민들은 물론 각계로부터 매우 시급한 문제로 지적되어 온 바 있다. 특히 우리나라의 난민신청자들과 난민들의 경제적 상황이 매우 열악하고 그로 인한 인권의 침해가 빈번하게 발생하고 있는 현실을 고려할 때, 난민지원시설은 난민신청자들에게 기본적인 도움을 제공하여 난민인정 심사 과정에서 안정적으로 체류할 수 있는 환경을 제

공하고 난민들에게 자활자립의 능력을 키울 수 있도록 돕는 역할을 담당해야 할 것이다. 또한 그 운영에 있어서 국가에서 직접 운영하는 방안과 민간에 위탁하여 운영하는 방안은 각각의 장단점이 있으므로 추후에 이에 대한 구체적인 논의가 필요하다고 보인다.

난민지원시설의 기능과 관련해서 기존에 논의되고 있는 바와 같이 한국어 교육 및 직업상담, 사회적응훈련 및 정착지원, 의료지원의 기능을 제시한 것은 매우 바람직한 것으로 보인다. 그러나 구체적으로 어떤 기능이 보다 강조되어야 하는지에 대해서는 논의된 바가 없어 이러한 논의와 더불어 현재 제시되고 있는 기능 외에 시급하게 필요한 기능과 운영방안에 대해서도 논의해 보고자 한다.

## 1) 교육 제공

앞서 언급한 허만형 박사의 논문은 1984년 미국 콜로라도 주(州)에 거주하고 있는 베트남, 캄보디아, 라오스와 명족 출신의 난민들 중 정부의 난민 현금부조를 받는 가장을 대상으로 자활자립의 정도, 즉 경제적 빈곤기준치 이상의 월수입을 벌 수 있게 되는 비율을 조사한 내용이다. 이 연구의 결과에 의하면 정부 정책으로 조작이 불가능한 환경변수보다는 정부의 정책변수가 자활자립의 정도에 더 큰 영향을 끼친 것으로 나타났다.<sup>61)</sup> 해당 지역의 동남아시아 난민 160명 중 46%에 이르는 73명이 도착 후 18개월 내에 자활자립을 달성했으나 종족간의 자립율은 매우 큰 차이를 나타내었다. 즉, 베트남인 38%, 캄보디아인 61%, 라오스인은 65%, 명족은 29%로 상이하게 나타났는데, 이러한 차이를 분석한 결과 도착시의 영어구사 능력을 비롯한 환경적 요인은 베트남인들이 가장 유리하였으나 정부의 프로그램에 적극적으로 참여하지 않아 오히려 자활자립율이 낮아졌으며, 가장 적극적으로 참여한 라오스인의 자립율이 가장 뛰어난 것으로 나타났다.<sup>62)</sup> 그런데 특히 이러한 정책변수들 가운데 영어구사 능력의 향상 정도가 자활자립에 가장 큰 영향을 미쳐서, 정부의 영어교육에 가장 적극적으로 참여했던 라오스인들이 상대적으로 불리한 여건을 극복하고 높은 자립율을 달성했으며, 참여율이 낮았던 베트남인들은 상대적으로 유리한 여건에도 불구하고 자활자립율이 낮은 것으로 나타났다.<sup>63)</sup> 이러한 연구 결과에서 보이는 것과

---

61) 허만형, *op. cit.*, p.212~213

62) *ibid.*, p.222~223

더불어 난민들에게 난민지원시설이 만들어질 경우 가장 필요로 하는 기능을 물어본 결과에 있어서도 난민들이 가장 적극적으로 요구하는 기능이 바로 한국어 교육으로 나타났다. 이러한 여러 결과들을 종합해볼 때 한국어 교육의 기능을 강화하고 그 실효성을 높이는 것은 난민 지원 시설의 가장 중요한 기능이 되어야 할 것이라 여겨진다.

그러나 이러한 교육기능이 한국어 교육으로만 그치는 것은 결코 바람직한 방향은 아니라 판단된다. 앞서 언급한 난민들과의 면담 결과에서도 보여지듯, 난민들의 경우 우리나라에 체류하는 목적이 단순히 경제적 목적이 아니며 단기간 내에 본국으로 돌아갈 수도 없는 상황이다. 오히려 우리나라에 정착하게 될 가능성이 더 많다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 이들이 가진 경험과 잠재적 능력을 적극적으로 개발시켜 주는 것과 우리 사회에 빠른 시일 내에 적응할 수 있도록 사회적응교육을 제공하는 것이 난민들의 경제적 빈곤을 해소하고 자활자립을 이루는 것은 물론이고 우리 사회에서도 적극적이고 능동적인 역할을 하도록 하는 데에도 도움이 될 것이다. 이러한 측면을 염두에 두었을 경우, 최소한 폴란드와 같이 난민지원시설에서 직업교육을 제공하는 것은 좋은 참고사례가 될 수 있다. 또한 난민신청자와 난민에 대한 사회적응교육에 있어서 우리는 새터민에 대한 지원에서 얻은 노하우를 적극적으로 참고할 필요가 있다. 새터민에 대한 정착지원 과정은 크게 1단계의 입국지원단계, 2단계의 시설보호단계, 3단계의 거주지 보호단계로 구성되어 있다. 그 가운데 2단계는 하나원에서 탈북자에 대한 교육을 중심으로 하는 단계인데, 이 3개월간의 과정에서는 성별, 연령별, 학력 및 전문능력에 따라 다양한 교육이 실시되고 있다.<sup>64)</sup> 이 교육과정에서는 2개월 간의 심리 안정 및 정서순화를 위한 과정을 포함해 8주에 걸쳐 실질적 사회적응 교육이 문화탐방, 구매체험, 봉사활동, 기초직업교육, 역사교육 등을 실시하고 있다.<sup>65)</sup> 이러한 프로그램들은 난민들의 사회적응을 돕는 데에도 효과적으로 적용될 수 있을 것이다.

그리고 나아가서는 프랑스와 같이 대학교 이상의 교육을 원하는 경우 재정지원 등을 고려할 수 있는 방향으로 교육에 대한 지원이 제공되는 것이 합당하다고 보여진다.

---

63) *ibid.*, p.225

64) 오수열, 김주삼, “새터민을 위한 정부와 지역사회의 역할”, *대한정치학회보* 제13집 3호, 2006. p.13

65) *ibid.*, p.13

## 2) 직업 상담

난민신청자들과 난민들은 자신들을 이주노동자와 동일시하는 정부의 정책과 사회적 인식에 대해 매우 부정적인 반응을 보인 바 있다. 특히 난민들의 경우 난민지위를 인정받음과 동시에 취업자격이 부여됨에도 자신들에게 적절한 구직정보를 제공받지 못하는 물론이고 일자리를 구하지 못해 당장의 생계가 위협받고 있는 경우도 발견할 수 있었다.

이런 문제들을 고려할 때 난민지원시설의 직업 상담은 단순히 생산직 일자리에 대한 취업 정보를 제공하는 것뿐이 아니라 난민의 경력과 경험들을 고려한 다양한 취업 정보를 제공하고 장기적으로 본인들의 경력과 경험을 한국 사회에서 창의적으로 활용할 수 있도록 경력을 개발할 수 있도록 상담을 해주는 역할까지 담당할 수 있어야 할 것이다.

## 3) 사회적응 및 정착지원

사회적응과 정착을 지원하는 문제는 광범위한 영역에서 구체적이고 실질적인 지원을 필요로 하는 부분이다. 한국의 문화와 관습에 대한 이해를 도울 수 있는 프로그램으로부터 시작해서 자활자립을 위한 주거 안내, 자녀의 교육에 대한 안내, 행정기관 안내와 같이 일상에서 직면할 수 있는 다양한 문제들을 이해할 수 있도록 하는 프로그램이 필요하다. 이런 문제에 있어서 우리나라는 이미 새터민들의 사회적응과 정착을 지원하는 과정에서 축적된 충분한 노하우를 가지고 있는 것으로 판단된다. 앞서 언급한 새터민에 대한 정착지원 단계 가운데 3단계인 거주지 보호단계에서는, 본격적인 거주지 보호단계에 앞서, 사회편입단계의 교육이 이뤄진다. 이는 하나원에서의 3개월간의 교육에 이어 통일부, 노동부, 지방자치단체 등에 의한 종합적인 정착지원의 형태로 이뤄지고 있다. 그리고 주거지에서의 지원과 신변보호, 취업알선 등도 이뤄지고 있다.<sup>66)</sup> 우리나라의 이러한 경험은 난민들에 대한 사회정착 지원에 대해서도 큰 무리 없이 적용될 수 있을 것으로 기대된다.

그리고 이에 더하여 캐나다의 사례에서 발견할 수 있는 것처럼 민간단체나 지방자치단체의 활발한 참여를 유도하는 것 또한 효과적인 정착지원 방안이 될 수 있다. 캐나다의 로메로 하우스의 경우에서 보는 것 과 같이 자원봉사자들이 난민들과 일

---

66) *ibid.*, p.10

정 기간 공동생활을 하면서 일상생활의 제반 문제들을 같이 해결해나가도록 하는 것은 좋은 참고사례가 될 수 있을 것으로 보인다. 또한 2005년부터 새터민에 대해 거주지 정착도우미 제도가 시행되고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

마지막으로 우리나라의 각급 지방자치단체 가운데에서도 이주노동자들이 다수 거주하는 지역에서는 지역 기관 및 민간단체들에 의해 이주노동자들을 지원하는 다양한 프로그램들이 생겨나는 것을 참고할 때 난민에 대한 지원에도 이러한 지방자치단체와 민간단체의 참여를 유도하는 것은 매우 효과적일 것이라 여겨진다.

#### 4) 의료지원

난민신청자들의 경우 의료지원에 있어서 의료보험이 제공되지 않는 점에 대한 불만과 어려움을 많이 느끼고 있었다. 난민지원시설의 의료시설의 경우 난민신청자들에 대한 건강검진 수준에 머무는 것이 아니라 기본적인 의료서비스가 지속적으로 제공될 수 있어야 할 것이다.

또한 난민신청자들과 난민들의 경우 정신건강에 있어 문제를 가지고 있는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.<sup>67)</sup> 특히 난민들은 일반적으로 극심한 공포와 위협을 느낀 경험을 가지고 있으며 외부인과의 접촉 등에 있어서 지속적으로 스트레스를 느끼는 경우가 많아 이런 문제에 적절히 대처할 수 있는 정신과 진료나 상담이 필요한 경우가 많다. 이런 경우를 위해 프랑스의 경우와 같이 정신과 상담 서비스가 난민지원시설 내에서 반드시 제공되어야 할 것이다.

#### 5) 임시주거

앞서 살펴본 난민신청자 및 난민들과의 면담 사례에서도 볼 수 있듯이 난민들의 주거는 매우 불안정하다. 난민신청자인 P씨는 교회에서 제공하는 쉼터에, B씨는 공장의 합숙소에 거주하고 있었으며, 난민 가운데에서도 E씨의 경우에도 교회에서 제공하는 숙소에 임시로 거주하면서 불안정한 주거로 인한 불안함과 어려움을 호소하고 있었다. 이들 외에도 많은 수의 난민신청자와 난민들이 기숙사나 합숙소 등에 머물며 불안정한 주거 상태를 보여주고 있었다.<sup>68)</sup> 난민들의 주거 문제는 갑작스런 실

67) 민주사회를 위한 변호사 모임, *좋은 벗들, 피난처*, op. cit. p.17

직이나 경제적 어려움으로 인해 기존의 주거지를 잃는 경우 마땅히 의탁할 수 있는 시설이 없다는 것이다. 난민지원시설에서는 난민신청자와 난민들 가운데 스스로 주거를 정할 수 있을 때까지 임시로 거주할 수 있는 임시주거 시설을 설치할 필요가 있다. 이런 임시주거의 경우 폴란드와 같이 난민신청자의 경우 난민인정 심사 기간과 종료 후 일정기간까지 머물 수 있도록 하고, 난민의 경우에도 난민지위를 인정받은 후 일정기간이나 응급 상황에서 언제든지 이용할 수 있도록 하는 형태로 운영되어야 할 것이다.

## 4. 사회보장제도 혜택

### 1) 난민의 사회보장권 실태

현재의 난민보호 제도 하에서 난민은 의료보험의 혜택만을 누리고 있다. 우리나라에서 난민으로 인정을 받게 되면 취업자격과 여행증명서 그리고 의료보험증이 지급되도록 되어있다. 그러나 앞서 살펴본 경우처럼 생계의 어려움으로 인해 의료보험료를 체납했을 경우 그 혜택을 받고 있지 못하거나 이 문제에 대한 정확한 정보가 난민에게 전달되지 않아 혜택을 받지 못하는 경우도 있는 것으로 파악되었다.

또한 난민으로 인정을 받았다 하더라도 스스로 생계를 유지할 수 없는 경우 기초생활보장법 등에 의해 최소한의 생계를 보장받을 수 있도록 하는 지원이 필요함에도 난민은 우리나라의 사회보장제도의 혜택에 있어서 여전히 사각지대에 놓여있다 하겠다.

### 2) 난민에 대한 사회보장제도 적용

세계인권선언 제 22조<sup>69)</sup> 및 25조<sup>70)</sup>와 난민협약 제 23조<sup>71)</sup> 및 제 24조<sup>72)</sup>에 의하여

---

68) *ibid.*, p.18

69) “모든 사람은 사회의 일원으로서 사회보장제도에 관한 권리를 가지며, 국가적 노력과 국제적 협력을 통하여 그리고 각국의 조직과 자원에 따라 자신의 존엄성과 인격의 자유로운 발전을 위하여 불가결한 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현에 관한 권리를 가진다.” (세계인권선언 제22조)

70) “1. 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.”

난민은 최소한의 삶의 보장으로서 사회보장을 통해 그들의 경제적·사회적·문화적 권리를 누릴 수 있다. 즉 난민에 대해 우리나라의 국민과 동일한 사회보장제도를 적용은 우리 사회의 시혜적 배려가 아니라 난민의 권리이며, 이를 통해 난민의 경제적·사회적·문화적 권리를 누리는 것은 난민 이전에 인간으로서의 권리라 할 수 있는 것이다.

우리는 사회보장제도의 적용에 있어서 프랑스의 사례를 참고할 수 있을 것이다. 프랑스의 경우 모든 난민에 대해 자국민과 동일하게 최저생계수당, 영아수당, 교육수당, 대가족수당, 자녀지원, 편부모수당, 보육시설 수당과 노인수당까지 지급함으로써 난민들이 프랑스 사회의 구성원으로서 누릴 수 있는 권리를 최대한 보장해주고 있기 때문이다.

### 가. 기초생활보장

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 한다.<sup>73)</sup> 난민이 국민기초생활보장의 수급권자로 인정되면 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여 및 재할급여 등을 받게 되어있어<sup>74)</sup> 실질적인 난민보호의 장치 가운데 하나로 작동할 수 있을 것이다.

이 법의 수급권에 대하여 일부에서는 이 법의 내용은 외국인이 구체적으로 소송에 의해 급여를 청구할 수 있는 쟁송권을 갖지 못한다는 것이 일반적인 통념이고,

---

(세계인권선언 제25조)

71) “체약국은 합법적으로 그 영역 내에 체재하는 난민에게, 공공구제와 공적 원조에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다.” (난민협약 제 23조 공공구제)

72) “1. 체약국은 합법적으로 그 영역 내에 체재하는 난민에게, 다음 사항에 관하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 부여한다. (a) 보수의 일부를 구성하는 가족수당을 포함한 보수, 노동시간, 시간외 노동, 유급휴가, 가내노동에 관한 제한, 최저고용연령, 견습과 훈련, 여성과 연소자의 노동 및 단체교섭의 이익향유에 관한 사항으로서 법령의 규율을 받거나 또는 행정기관의 관리 하에 있는 것. (b) 사회보장(산업재해, 직업병, 출산, 질병, 폐질, 노령, 사망, 실업, 가족부양 기타 국내법령에 따라 사회보장제도의 대상이 되는 급부사유에 관한 법규). … (난민협약 제24조 노동법제와 사회보장)

73) 김기원, “이주노동자의 사회보장수급권”, 사회복지 제164호, 2005., p.67

74) 박찬운, “한국의 난민보호정책 분석”, (시대의 논리) 민족연구』 제23호, 2005., p.80

법의 명칭 자체가 ‘국민기초생활보장법’이기 때문에 대한민국 국적을 가진 국민으로 한정하여 외국인에 수급권을 가질 수 없다<sup>75)</sup>고 주장하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 난민협약은 체결국에게 사회보장제도에 있어 난민을 자국민과 동일하게 대우하는 것을 원칙으로 하고 있어 외국인에 대해 수급권을 불인정하는 견해를 적용할 수 없을 뿐 아니라 법 조항 내에 별다른 국적조항을 가지고 있지 않고 수급권자로서 ‘부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액이 최저생계비 이하인 자’와 ‘규정에 의한 수급권자에 해당하지 아니하여도 생활이 어려운 자로서 일정기간동안 이 법이 정하는 급여의 전부 또는 일부가 필요하다고 보건복지부장관이 정하는 자’<sup>76)</sup>로만 정하고 있기 때문에 보건복지부의 의지에 따라 현행법상으로도 즉시 적용이 가능하다고 보인다. 이에 대해서는 앞서 살펴본 바와 같이 국가인권위원회의 권고에도 명확하게 나타난 바 있다.

기초생활보장이 특히 중요한 것은 난민으로 인정을 받았다 하더라도 일시적으로 생계가 어려운 난민에 대해 국가가 실질적인 보호를 제공하며 그 책임을 다한다는 의미를 지니기 때문이며, 앞서 살펴본 난민 E씨의 경우와 같이 실제로 많은 난민이 한국 사회에 완전히 정착하기까지 최소한의 생계를 보장하는 제도적 도움을 필요로 하기 때문이다.

## 나. 국민연금

국민연금은 우리나라가 난민협약을 비준하면서 제7조(상호주의로부터의 면제) 조항을 유보함으로써 국민연금은 상호주의가 적용되고 있다. 이는 난민의 국적국에 거주하는 우리 국민이 동일한 제도의 혜택을 받을 수 있느냐의 여부에 따라 적용대상으로서의 여부가 결정되는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 국가인권위원회는 이 문제에 대해 “난민에 대한 국제적 책임의 본질은 의무의 분담(burden sharing)이라는 점, 우리나라는 대량난민 유입이 없고 소수의 개별난민만이 존재한다는 점, 사회보장과 관련된 법령을 난민에게 적용한다고 해도 그 부담이 크지 않다는 점을 고려<sup>77)</sup>하여 상호주의에 대한 유보를 철회하고 상호주의의 적용을 배제할 것을 권고하고 있다. 또한 난민 역시 우리나라 국민과 동등하게 대우한다는 측면에서도 국민

75) 김기원, *op. cit.*, p. 67

76) 국민기초생활보장법 제5조(수급권자의 범위) 1항 및 2항

77) 국가인권위원회, *op. cit.*, p.30

연금제도의 적용은 타당하고 큰 무리가 없다고 보인다.

#### 다. 고용보험

고용보험은 65세 이상인 자, 1개월간 소정근로시간이 60시간(1주간 소정근로시간이 15시간) 미만인 자, 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원, 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 자, 기타 대통령령이 정하는 자를 제외한 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다.<sup>78)</sup> 난민으로 인정될 경우 위의 조건을 충족시키는 경우 당연히 고용보험의 적용대상이 될 것이다.

#### 라. 산업재해보상보험

산업재해보상보험법의 제 5조(적용범위)에 의하면 “이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 “사업”이라 한다)에 적용한다.”라고 되어 있어, 합법적으로든 불법적으로든 국내의 사업장에 취업한 모든 난민과 난민신청자에게 그 적용이 가능하다.

#### 마. 국민건강의료보험 및 의료급여

현재 난민의 경우 국민건강의료보험의 혜택을 누리고 있다. 원래 국민건강보호법은 제 5조(적용대상등)에서 적용대상을 ‘국내에 거주하는 국민’으로 제한하고 있어 외국인은 가입할 수 없도록 되어있다. 그러나 보건복지부의 고시에 따라 일정 체류 자격을 가지고 있는 외국인들에 대해서는 건강보험의 대상으로 인정하고 있다.<sup>79)</sup> 이에 따라 난민들이 국민건강의료보험의 혜택을 누리는 것이다.

그러나 문제가 되는 것은 생계가 어려운 경우와 난민신청인의 경우 의료보험의 혜택을 받지 못하고 있다는 것이다. 우선 생계가 어려운 경우 의료급여의 혜택을 받아야 하는데, 의료급여법에서는 수급권자에 대해 내외국민을 구분하고 있지 않고 있고<sup>80)</sup>, 앞서 논의한 바와 같이 기초생활보장법에 의해 해결될 수 있다.<sup>81)</sup> 난민신청자

---

78) 김기원, op. cit., p.66

79) 박찬운, op. cit., p.80

80) 국가인권위원회, op. cit., p.27

81) “①이 법에 의한 수급권자는 다음 각호와 같다. 1.국민기초생활보장법에 의한 수급자 …” (의료

에 대한 의료보험의 적용은 현행 법 하에서는 따로 적용을 할 수 있는 수단이 없으나, 보건복지부 고시(제2000-78호)의 변경과 난민신청자에 대한 법적 지위를 명확히 함으로서 해결할 수 있다.<sup>82)</sup> 외국의 사례에 있어서도 유럽 국가들 대부분의 경우 난민신청자들에 대해서 자국 국민들과 동일한 수준의 의료보험제도를 보장하고 있다는 점을 발견할 수 있다.<sup>83)</sup> 우리나라의 경우에도 난민신청자의 규모를 고려할 때 이들에 대한 의료보험제도의 적용은 정부의 의지만 있다면 별다른 어려움 없이 해결할 수 있을 것으로 보여진다.

## 바. 긴급복지지원법

우리나라의 긴급복지지원법은 “생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 자를 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 영위하게”<sup>84)</sup>하고자 제정된 법이다. 이 법에 의하면 갑자기 생계유지가 곤란해졌을 때 1개월간 생계비, 의료 및 주거서비스 등을 신속하게 지원받을 수 있도록 하고 있어, 국민기초생활보장법과는 별개로 긴급하고 신속한 생계지원을 목적으로 하는 공공구제제도의 성격을 갖고 있다.<sup>85)</sup> 또한 이 법의 적용대상은 제 5조(긴급지원대상자)에서 “위기상황에 처한 자로서 이 법에 의한 지원이 긴급하게 필요한 자”로만 규정되어 있어 난민과 난민신청자에 대한 별다른 조치 없이 보건복지부의 의지에 따라 당장 적용이 가능하다. 긴급복지지원법을 인도주의적 지원이 긴급하게 필요한 난민신청자와 난민들에게 적용한다면 갑작스런 생계 위협 등에 직면한 이들을 보호하는데 큰 도움이 될 것이다.

---

급여법 제 3조 수급권자)

82) 박찬운, *op. cit.*, p.80

83) 프랑스, 스웨덴, 영국, 네덜란드, 그리스, 아일랜드, 스페인 등 서유럽의 대부분의 국가들은 자국민과 동일한 수준의 의료보험 혹은 무료 의료서비스를 난민신청자들에게도 적용하고 있다. (참고 : “European Asylum Systems : Legal and Social conditions for asylum seekers and refugees in Western Europe”, <http://www.ecre.org/conditions/index.shtml>)

84) “이 법은 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 자를 신속하게 지원함으로써 이들이 위기상황에서 벗어나 건강하고 인간다운 생활을 영위하게 함을 목적으로 한다.” (긴급복지지원법 제1조 목적)

85) 국가인권위원회, *op. cit.*, p.28

## VI. 나오는 글

우리나라에 난민신청을 하는 외국인의 수는 뚜렷한 증가추세에 있으며 이러한 추세는 앞으로도 이어질 것으로 예상된다. 또한 2001년 이후 난민신청자의 수도 꾸준히 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 우리나라의 난민보호제도는 이러한 흐름에 부응하지 못하고 아직도 출입국관리의 차원에 머물고 있거나 외국인 노동자 관리 정책의 일부분으로 이해되고 있을 뿐이다. 이러한 잘못된 정책의 방향성은 난민에 대해 보호의 대상이 아닌 관리의 대상으로 접근함으로써 실질적인 난민보호제도가 부재한 결과를 가져왔다.

이러한 난민보호제도의 실질적 부재는 우리나라의 많은 난민과 난민신청자들이 경제적 빈곤에 허덕이고 경제적·사회적·문화적 권리에 있어 심각한 침해에 노출되게 하고 있다. 비록 법무부의 출입국관리법 개정 논의에 포함되어 난민보호제도 개선 논의가 진행되고 있지만, 이러한 논의의 내용은 국가인권위원회의 권고안의 내용에도 크게 못미치고 있을 뿐 아니라 실제적으로 난민들의 빈곤과 인권침해의 문제를 해소하기에는 부족함이 많은 것으로 평가할 수 있다. 실제로 많은 난민들은 직업선택이나 임금, 노동조건에 있어서 매우 열악한 상황에 놓여 있다. 특히 난민들과의 면담을 통해 우리는 난민과 난민신청자들이 겪고 있는 심각한 빈곤의 문제와 그로 인한 인권의 침해들을 보다 직접적으로 살펴볼 수 있었다. 난민신청자들은 불안정한 법적지위로 어려움을 겪고 있었으며 난민들의 경우에는 한국사회에 정착하기 위해 필요한 지원과 정보의 부족으로 어려움을 겪고 있었다. 그리고 우리나라의 사회보장제도에서도 철저히 소외되고 있었는데, 이러한 문제들이 결합하여 빈곤을 벗어나지 못하고 우리 사회에서 자활자립을 이루지 못하는 결과를 가져오고 있었다. 이러한 문제의 대안을 찾아보기 위한 외국의 사례로서 캐나다, 프랑스와 폴란드의 난민보호제도를 살펴보았다. 이들 국가들 가운데 특히 캐나다와 프랑스는 인권과 난민보호 정책에 있어서 세계적으로 손꼽히는 제도를 가지고 있어 우리나라의 난민보호제도가 지향해야 할 바를 잘 보여주고 있다. 또한 폴란드의 경우에는 특별히 우수한 난민보호제도를 가지고 있지는 않지만, 우리사회가 난민에 대해 조금만 관심을 기울이더라도 바로 적용할 수 있는 사례를 잘 보여주고 있다. 마지막으로 우리나라 난민과 난민신청자들의 문제를 하루속히 해소하기 위한 대안들로서 난민과 난민신청자의 법적지위와 사회적 처우의 개선, 난민지원시설의 운영 방향과 사회보장제도

의 혜택 부여라는 세 가지 측면에서의 정책적 개선 방향을 논의해 보았다. 이러한 제안들은 현재 진행되고 있는 난민보호제도의 개선 방향에서 크게 앞서가지 않고, 정부의 정책적 의지만 있으면 법적·제도적인 큰 변화나 혼란이 없이도 빠른 시일 내에 적용할 수 있는 방안들이라 생각한다.

이 연구는 방법론적 측면이나 이론적 배경에 있어서 여전히 부족한 부분이 있다. 난민이 빈곤에 빠질 수 밖에 없는 이유와 이들의 경제적·사회적·문화적 권리가 특별히 보호되어야 하는 이유와 구체적 보호 방안에 대한 논의도 여전히 부족하며, 세계적인 난민보호제도의 추세와 사례들에 대한 연구에 있어서도 매우 제한된 자료만을 살펴보는데 그친 아쉬움이 있다. 또한 차후의 연구를 통해서 우리나라에 거주하는 50여 명의 난민과 총 900명을 넘어서고 있는 난민신청자들이 처한 상황들을 보다 객관적이고 과학적으로 분석하고 이를 바탕으로 보다 실질적이고 구체적인 정책들을 치밀하게 연구해야 할 것이라 생각된다. 그러나 이러한 부족함에도 불구하고 본 연구는 난민들을 직접 만나 그들의 경제적·사회적·문화적 권리의 침해를 확인하고, 이러한 권리를 보장하기 위한 최근의 우리 사회의 흐름 속에서 보다 구체적이고 실질적인 난민보호제도의 제안을 시도했다는 점에서 의미를 지닌다고 생각한다.

2001년 한국에서 첫 난민지위가 인정된 이후 5년의 시간이 지났다. 9월 중에 있을 것으로 기대되는 출입국관리법 개정을 비롯해 정부 차원에서도 노력을 기울이고 있지만 한국의 난민보호제도는 수적으로나 제도적 뒷받침 면에서나 여전히 부족함이 많다. 특히 무엇보다 큰 문제는 난민신청자들에 대해 안정적인 경제생활을 누릴 수 있고 빈곤으로부터 벗어나 경제적·사회적·문화적으로 자립할 수 있는 체계적인 지원이 부족하다는 점이다. 이러한 문제들은 물론 제도적인 개선을 통해 어느 정도 보완될 수 있을 것이라 기대된다. 그러나 제도적 보완만큼, 아니 그보다 더 중요한 것은 난민에 대한 우리 사회의 인식을 바꾸는 일이라 할 수 있다. 우리는 난민보호를 여전히 출입국관리의 차원 혹은 이주노동자 문제의 한 부분으로 바라보는 문제를 가지고 있다. 또한 사회적으로도 대부분의 난민들의 출신지인 아프리카와 동남아시아 사람들에 대한 심각한 편견을 가지고 있어 이들을 비하하거나 저급한 계층으로 취급하는 인종차별적 인식이 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 이러한 잘못된 인식과 사회적 편견이 해소되지 않는 한 우리에게 있어 난민은 여전히 이웃이 아닌 이방인

이요, 친구가 아닌 짐이 될 것이다. 그러나 우리가 이러한 인식의 벽을 허물고 제도적인 부분을 과감하게 개선하여 난민들의 경제적·사회적·문화적 권리를 보장하고 나아가 이들이 자활자립을 이룰 수 있도록 도와준다면 이들은 우리 사회에 함께 하고 있는 동안 우리 사회를 더욱 풍요롭게 하는 역할을 하게 될 것이며, 언젠가 본국으로 돌아갔을 때에는 우리와 본국 사이를 연결하는 다리의 역할을 하게 될 것이다.

〈 참고 문헌 〉

- 고기복. 2003. “한국난민법의 문제점에 관한 연구” 『아태공법연구』 제11집  
□□□□□□□□□□□□□□□□ 2004. “난민인정절차에 있어서 입증책임에 관한 연구” 『아태공법연구』  
제12집
- 국가인권위원회. 2006. “난민의 인권보호를 위한 정책개선에 대한 권고(2006. 6. 12)”
- 김기원. 2005. “이주노동자의 사회보장수급권” 『사회복지』 제164호
- 마이클 프리먼, 김철호(역). 2005. 『인권 : 이론과 실천』. 서울 : 아르케
- 민주사회를 위한 변호사모임, 좋은 벗들, 피난처. 2004. 『국내 외국인 난민  
인권실태조사 보고서』
- 박찬운. 2005. “한국의 난민보호정책 분석” 『시대의 논리) 민족연구』 제23호
- 북한이주민지원센터. 2005. “북한이탈주민(새터민)의 지역사회 정착서비스 현황과  
개선방안” 『통일문제연구』 제27집
- 서울출입국관리사무소 난민실. 2006. “우리나라 난민업무 개요(2006. 4)”
- 송종호.□ 2005.□ “한국에서의 다문화주의 모색” 『시대의 논리) 민족연구』 제23호  
□□□□□□□□□□□□□□□□ 2005. “난민인정과 보호제도 분석” 『시대의 논리) 민족연구』 제23호  
□□□□□□□□□□□□□□□□ 2005. “세계의 난민실태” 『시대의 논리) 민족연구』 제23호
- 알란 모리스(Alain Morice).□ 2005. “난민보호의 부정적인 EU의 움직임” 『(시대의  
논리) 민족연구』 제23호
- 오수열, 김주삼. 2006. “새터민을 위한 정부와 지역사회의 역할” 『대한정치학회보』  
13집 3호
- 유엔 난민고등판무관 사무소(UNHCR). 2003. 『난민 관련 국제조약집』 .  
□□□□□□□□□□□□□□□□.□ 2001. 『난민보호 : 국제난민법의 이해』 .  
□□□□□□□□□□□□□□□□.□ 2003. 『난민의 국제적 보호 Training Module, Rlad1(June 1992)』 .
- 유정석.□ 2005. “캐나다의 이민-난민정책” 『시대의 논리) 민족연구』 제23호
- 이용승.□ 2005. “호주의 난민정책” 『시대의 논리) 민족연구』 제23호
- 이인숙. 2004. “우리나라 난민업무 10년에 대한 통계적  
접근(인천공항출입국관리사무소 감식과, 2004. 2. 20)”
- 이장희 외. 2005. 『현대 국제조약집』. 서울 : 아시아사회과학연구원
- 이재유.□ 2000.□ “우리나라의 난민인정절차에 관한 고찰” 『법조』 10권 제529호
- 이호택.□ 2005.□ “한국의 난민실태” 『시대의 논리) 민족연구』 제23호  
□□□□□□□□□□□□□□□□. 2005. “한국 난민인정제도의 문제점과 개선방안” 『제22회 국회인권포럼

정기심포지엄 자료집 - 한국의 난민실태와 난민제도 개선방안』

장복희, 김기연. □ 2001. □ “인종차별의 시각에서 본 난민의 인권 - 한국의 경우”  
『서울국제법연구』 8권 제2호

장복희. 2003. “국제난민법의 국내적 이행” 『사회과학연구』 제19집

□□□□□□□□□□□□. 1998. “UN 난민고등판무관(UHCR)” 『국제인권법』 2호

허만형. 1992. “동남아 난민의 경제적 자활자립 결정요인 연구” 『한국행정학보』  
제25권 제4호

Amnesty International South Korea(Kim, Min Ho). 2006. “The Republic of Korea’s  
Refugee Policy”.

European Union. 2003. “Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 - laying down  
minimum standards for the reception of asylum seekers”. *Official Journal of the  
European Union*. Brussels

□□□□□□□□□□□□. 2004. “Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 - on minimum standards  
for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as  
refugees or as persons who otherwise need international protection and the  
content of the protection granted”. *Official Journal of the European Union*.  
Luxemburg

□□□□□□□□□□□□. 2005. “Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 - on minimum  
standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee  
status”. *Official Journal of the European Union*. Brussels

Helsinki Foundation. 2003. 『The Refugee Status in Poland』 . Warsaw

□□□□□□□□□□□□. 2005. 『The Refugee Status in Poland and Tolerated Stay Permit』 . Warsaw

Skelton, Ronald. 2002. “Migration and Poverty”, *Asia-Pacific Population Journal*  
Vol.17, No. 4

UNHCR. 2005. 『2004 Global Refugee Trends - Overview of refugee populations, new  
arrivals, durable solutions, asylum-seekers, stateless and other persons of concern  
to UNHCR』 . Geneva

□□□□□□□□□□□□. 2006. 『2005 Global Refugee Trends - Statistical overview of populations of  
refugees, asylum-seekers, internally displaced persons, stateless persons, and  
other persons of concern to UNHCR』 . Geneva

□□□□□□□□□□□□. 2006. 『The State of the World’s Refugees 2006 - Human displacement in the  
new millennium』 . Geneva

□□□□□□□□□□□□. 1992. 『Training Module, RLD 1 (June 1992) An Introduction to the International Protection of Refugees』 . Geneva

□□□□□□□□□□□□. 1989. 『Training Module, RLD 2 (June 1989) Determination of Refugee Status』 . Geneva

국제앰네스티	<a href="http://www.amnesty.org">www.amnesty.org</a>
국제앰네스티 한국지부	<a href="http://www.amnesty.or.kr">www.amnesty.or.kr</a>
로앤비	<a href="http://www.lawnb.com">www.lawnb.com</a>
미국 중앙정보국	<a href="http://www.cia.gov">www.cia.gov</a>
법무부	<a href="http://www.moj.go.kr">www.moj.go.kr</a>
보건복지부	<a href="http://www.mohw.go.kr">www.mohw.go.kr</a>
유럽 난민망명 협의회(ECRE)	<a href="http://www.ecre.org">www.ecre.org</a>
유엔난민기구(UHCR)	<a href="http://www.unhcr.org">www.unhcr.org</a>
유엔난민기구(UHCR) 한국 지부	<a href="http://www.unhcr.or.kr">www.unhcr.or.kr</a>
유엔난민기구(UHCR) 캐나다 지부	<a href="http://www.unhcr.ca">www.unhcr.ca</a>
유엔난민기구(UHCR) 폴란드 지부	<a href="http://www.unhcr.pl">www.unhcr.pl</a>
캐나다 이민난민위원회(IRB)	<a href="http://www.irb-cisr.gc.ca">www.irb-cisr.gc.ca</a>
캐나다 국적이민국(CIC)	<a href="http://www.cic.gc.ca">www.cic.gc.ca</a>
캐나다 로메로하우스	<a href="http://www.romerohouse.org">www.romerohouse.org</a>
폴란드 인권 기구	<a href="http://www.pah.org.pl">www.pah.org.pl</a>
폴란드 헬싱키 인권 재단	<a href="http://www.hfhrpol.waw.pl">www.hfhrpol.waw.pl</a>

가 작

# 노인 주거권의 쟁점

인권운동사랑방 사회권분과  
강동일 · 박지현 · 조대환 · 황지성

## 요약

이 논문은 최근 급부상한 노인의 인권 문제 중에서 주거권을 살펴보았다. 노령화로 인해 공공정책의 모든 영역, 예를 들어 노동시장, 교육, 사회보장 등이 영향을 받고 있다. 그런데 이중에서 특히 주거권을 강조한다는 것은 이들 중 어느 것을 선택하고 배제해야 하는 문제는 아니다. 주거는 사람의 생활, 이동의 기회, 사회자원에 대한 접근, 사회적 지위 등의 상당부분을 결정하는 중심 배경이기 때문에 충분히 강조할만한 것이다. 주거권은 인간다운 생활을 할 권리를 위한 가장 기본적인 요건이며 현대에 들어와 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 요소로 지적되고 있기 때문이다.

이 글의 기본적 접근법은 ‘인권에 기반한 접근’으로, 즉 노인이 인간으로서 누려야 할 기본적 인권에 기반하여 고령화대책에 접근하는 것이다. 인권에 기반한 접근은 국제기준을 국내적으로 실현하는 것이고, 문제사안을 국제 규범속의 관련 권리와 연결 짓고, 국가의 책임성을 분명하게 인식하는 것이다.

이런 접근법에 기초하여 이 글은 주거권을 규정한 국제인권규범과 국제책임성의 규정을 개괄한 가운데 노인 주거권을 중심으로 국제사회의 고령화 논의를 살펴보았다. 이를 배경으로 노인 주거권의 국내 현실을 살펴보았을 때, 주거권에 대한 개념 자체가 결여돼 있고 따라서 국제인권기준을 반영한 국내의 입법과 정책은 거의 없다시피 하다는 결론에 도달했다. 그 당연한 결과로 국가의 책임성 보다는 개별책임과 가족책임이 강조되고, 주거정책이 아닌 시설보호 중심의 정책이 주를 이루고 있고, 주거와 연관된 실질적인 고령화대책을 위한 재정마련과 투입계획도 불확실하다.

## 목 차

I . 들어가며 .....	289
II . 주거권은 무엇인가 .....	293
1. 국제인권규범속의 주거권 .....	293
2. 주거권의 개념 .....	299
3. 지역 및 국가 차원의 주거권 .....	303
4. 국가의 책임과 의의 .....	305
III . 노인 주거권의 쟁점 .....	306
1. 관련된 국제적 논의 .....	306
2. 주요 쟁점 .....	309
IV . 한국의 노인주거 정책 분석 .....	314
1. 정책 분석 방향 .....	314
2. 보건복지부의 노인주거 정책 .....	315
3. 건설교통부의 노인주거 정책 분석 .....	321
4. 저출산 고령사회 위원회의 노인주거 정책 .....	325
5. 노인주거 정책에 관한 재정 분석 .....	328
6. 소결 : 정책 추진 체계 .....	339
V . 마치며 .....	340
※ 참고문헌 .....	342

# 노인 주거권의 쟁점

## 1. 들어가며

최근 급부상한 인권 문제 중에 노인의 인권이 있다. 전통적인 효와 경로사상 속에서 노인의 인권 자체를 입에 올리는 것 자체가 부적절하게 여겨졌던 것에 비춰보면 큰 변화가 아닐 수 없다. 집안에서나 사회에서나 존중받아 마땅한 어른으로 표현돼 온 노인에게 ‘연령차별’, ‘학대와 방임’, ‘소외와 빈곤’ 등의 문제가 따라붙게 됐다. 경로사상의 강조, 연장자에 대한 우대, 가족의 부양책임을 우선시하고 당연시해온 기존의 노인에 대한 인식과 대응이 바뀔 수밖에 없는 현실의 압력이 그만큼 강하게 나타나고 있는 것이다.

그 대표적 압력은 사회의 생존 문제로 부상한 ‘저출산·고령화’로 압축된다. 각종 통계로 보면 현재 전체 인구의 약 1/10에 이르는 65세 이상의 노인인구가 앞으로 20년 이후에는 약 1/5에 해당하게 될 것이다. 더구나 한국은 상대적으로 더 빠른 노인 인구의 증가 속도를 보이고 있다. 이런 상황에서 노년기의 인간다운 삶, 노인의 인권에 대한 관심과 대책이 요구되는 것은 당연한 것이다. 따라서 세계적으로나 지역적으로나 국내적으로나 전례 없는 고령화시대의 도래에 대한 논의와 각종 대책이 활발하게 논의되고 있다.

그러나 고령화 시대에 대한 각종 정책적 대응이 쏟아져 나오고 있지만 그에 대한 비판의 목소리도 적지 않다. 근본 원인 대책이 없이 단편적이며, 기존 정책들을 묶은 수준에 지나지 않고, 백화점식 나열이라는 등의 비판이 주를 이룬다. 각종 고령화 대책과 그에 대한 평가는 어떤 관점에서 바라보느냐에 따라서 그 성격을 달리할 것이다. 예를 들어 고령화로 인한 경제적 위기와 비용에 대한 대응이나, 고령화로 인해 발생하는 각종 사회 문제에 대한 대응이나, 사회적 부양비용을 최소화하려는 대응이나, 연령차별이나 성차별적 구조를 근본적으로 바꾸려는 대응이나에 따라 다를 것이고, 근본적으로는 노인을 의존적이고 수동적인 존재로 보느냐 독립적이고 능동적인 존재로 보느냐에 따라서 다를 것이다.

이 글이 취하는 접근법은 인권에 기반한 접근(human rights based approach)이다. 즉, 노인이 인간으로서 누려야 할 기본적 인권에 기반하여 고령화대책에 접근하는 것이

다. 이 접근법은 규범적으로 국제인권기준에 근거하고 기능적으로 인권의 증진과 보호를 지향하는 인간 발전과정에 대한 개념 구조이다. 본질적으로 권리에 기반한 접근은 국제 인권 체제의 규범·기준·원칙을 발전의 계획·정책·과정으로 통합시키는 것이다.)

노인의 인권에는 시민·정치적 권리와 경제·사회·문화적 권리라 일컬어지는 모든 인권이 포함된다. 특히 노인의 빈곤, 건강, 방임·학대·유기가 주요 인권문제로 지적되는 것은 노인이 처한 신체적·정신적 및 사회경제적 상황을 반영하는 것일 것이다. 이런 노인의 인권문제에 대응하기 위해서는 각각의 권리에 대한 세밀한 고려가 요구되는 동시에 이들 권리에 대한 총체적·구조적 접근이 요구된다. 그렇다면 이들 권리를 관통하는 노인 인권의 핵심 고리를 찾아야 할 것이다.

이글은 주거권을 중심으로 고려한다. 왜 일자리, 건강보호 등이 아니라 주거문제를 선택하는 것인가? 노령화로 인해 공공정책의 모든 영역, 예를 들어 노동시장, 교육, 사회보장 등이 영향을 받고 있다. 그런데 이중에서 특히 주거권을 강조한다는 것은 이들 중 어느 것을 선택하고 배제해야 하는 문제는 아니다. 주거는 사람의 생활, 이동의 기회, 사회자원에 대한 접근, 사회적 지위 등의 상당부분을 결정하는 중심 배경이기 때문에 충분히 강조할만한 것이다. 주거권은 인간다운 생활을 할 권리를 위한 가장 기본적인 요건이며 현대에 들어와 삶의 질을 결정하는 가장 중요한 요소로 지적되고 있다.)

노인의 인간다운 생활에 요구되는 노인에 대한 돌봄, 소득 및 건강 지원, 노인의 참여 증진 등이 따로따로 제공되고 추구되는 것이 아니라 어떤 공통된 토대위에서 이뤄져야 할 것이다. 이글에서는 그 토대를 주거권으로 고려하려는 것이다. 그 이유는 간단하다. 인간은 적절한 주거 없이 생존할 수 없다. 생명권은 주거 없이는 가능하지 않다. 따라서 주거의 보장 없이 먹을 것을 제공하고 의료보호를 제공하고 적은 용돈을 제공하는 식의 접근은 기초공사 없이 집을 짓는 것과 같다. 주거가 있어야

---

1) 이 개념은 유엔인권고등판무관실, 유엔개발계획(UNDP) 등 여러 국제기구가 사용하고 있다. 유엔인권고등판무관실에 따르면 '인권에 기반한 접근'이 따르는 규범과 기준은 국제조약과 선언에 담겨있는 것들이고, 그 핵심원칙은 '평등과 형평', 국가의 '책임성', 권리주체의 '권한강화'와 '참여', 그리고 특히 취약집단에 대한 관심과 집중이다.

<http://www.unhchr.ch/development/approaches-04.html>.

2) Arnold Kunzli, 1990. *Housing as a Human Right*. Bern  
Chester Hartman. 1998. "The Case for a Right to Housing", in *Housing Policy Debate*, vol 9, issue 2

노인의 일할 기회도, 교육과 훈련의 기회도, 건강 유지와 가족관계 및 사회적 관계를 유지하는 것도 가능하며 진작될 수 있다.

이런 배경에서 모든 세대의 모든 사람에게 주거권이 중요하겠지만 노인에게 특히 주거권이 중요한 이유를 이 글은 다음과 같이 생각한다.

### **첫째 주거권은 노인의 독립성(independence)의 실현에 핵심이다.**

사람은 누구나 자신만의 공간을 원한다. 먹고 잠만 잘 수 있는 단순한 공간이 아니라 자신이 '원하는' 공간을 만들어가길 원한다. 자신이 원하는 인간관계를 만들 수 있고, 인간다운 생활에 접근할 수 있는 기회의 터전, 건강보호 등 사회적 서비스에 접근할 수 있는 근거지로서의 공간을 원한다. 이런 주거권에 대한 고려와 존중 없이 노인에게 더 많은 재화와 서비스를 안겨주면 된다는 접근법은 인권에 기반한 접근으로 간주하기 어렵다. 옷과 음식을 제공받는다 하더라도 주거가 없는 사람이 적절한 생활수준에 대한 권리를 누리고 있다고 말할 수는 없다. 특히 가족부양우선이나 노인주거복지시설 위주로 노인주거를 사고해 온 한국의 현실에서는 주거권에 대한 인식 전환이 노인인권에 대한 대안적 접근의 출발점이라 할 수 있다.

### **둘째 여성 노인 등 특히 취약한 노인층에게 주거는 생존의 문제이다.**

노인가구, 그중에서도 단신가구, 여성가구, 장애인 가구 등은 적절한 주거에서 소외될 가능성이 높다. 일반적으로 가처분소득이 줄거나 상실되는 노인가구에게 높은 주거비용은 인간다운 기본적 생활을 위협할 수 있다. 특히 고용, 경제적, 직업적 및 기타의 기회를 평생에 걸쳐 지속적으로 제한받아온 여성 노인의 경우에는 주거에 대한 접근이 제한적일 수밖에 없다. 이런 맥락에서 취약한 계층에 대한 관심은 이들의 주거의 취약성에 특별한 주의를 기울여야 한다.

### **셋째 주거권은 노인의 참여에 중요하다.**

노인을 따로 격리해 두고 노화를 치료·관리한다는 사고는 구시대의 것이다. 노인은 자신의 인권과 복지에 영향을 미치는 정책의 형성과 이행에 능동적으로 참여할 수 있어야 하고 젊은 세대와 지역사회와 자신들의 지식과 기술을 공유해야 한다. 그리고 노인들의 운동과 결사를 형성할 수 있어야 한다. 주거권은 격리나 고립이 아닌 사회속의 정주를 의미하는 것으로서 노인의 사회통합과 참여를 목적으로 적극 고려

돼야 한다.

### **넷째 주거권은 노인의 돌봄(care)에 대한 권리의 기반이 된다.**

노인은 노령에 따른 신체적, 정신적, 정서적 변화에 따라 특별한 보호, 재활 및 사회적 정신적 격려와 치료를 필요로 한다. 노년기에는 주요 활동영역이 주거환경에서 주로 이루어지므로 적절한 주거는 노인의 신체적·정신적 안정에 매우 중요하다. 신체의 변화에도 불구하고 일상생활을 안전하게 영위할 수 있어야 하고, 육체적 및 정신적 학대와 방임으로부터 자유로울 수 있기 위해서 주거권의 존중은 중요하다.

경우에 따라서는 이런 목적의 성취를 위해 적정 수준의 시설보호가 필요할 때도 있다. 이 경우에도 기본적인 주거권 존중에 기반하여 시설보호의 원칙을 고려해야 할 것이다. 자신의 집이 아닌 곳에서 보호받을 경우에도 노인은 자신의 존엄, 신념, 욕구와 사생활을 존중받으며, 자신들의 건강보호와 삶의 질을 결정할 권리를 존중받아야 한다.

### **다섯째 주거권은 여타 권리 향유의 기반이 된다.**

주거권은 여타의 기본적인 인권을 향유할 기반이자 그것을 성취할 가능성을 높인다. 예를 들어 가족생활을 누릴 권리, 의사결정에 참여할 권리, 일할 권리, 휴식과 여가의 권리, 도달가능한 최상의 신체적 및 정신적 건강을 누릴 권리, 교육에 대한 권리, 사회의 문화생활에 참여할 권리, 프라이버시의 권리 등이다.

### **여섯째 주거권은 노인만의 문제가 아니라 모든 연령대의 모든 사람의 인권에 중요하다.**

흔히 고령화시대를 걱정하는 것이 일하는 젊은 세대가 일하지 않는 노인 세대를 부양해야 하는 부담의 문제이다. 과연 주거권을 비롯한 기본적인 인권 보장을 강화하는 것이 젊은 세대의 일방적 희생이고 노인 세대의 일방적 혜택이라고 볼 수 있을까?

주거 빈곤의 문제는 건강, 고용, 범죄, 교육, 안전사고, 차별 등과 같은 문제와 결합된다. 부적절한 주거의 거주자들이 겪는 이러한 고통의 다양한 비용은 나머지 사회가 감당해야 할 비용으로 바뀐다. 주거 빈곤은 그것을 직접 경험하는 사람들 뿐 아니라 다른 사람들의 생활수준에도 부정적인 영향을 미친다. 주거권을 위해 사용될

수 있는 중요한 비용이 주거권을 보장하지 않음으로써 다른 곳에, 즉 주거 빈곤으로 인한 부정적 영향들을 상쇄시키기 위해 사용되는 것은 경제적으로도 불합리할 것이다. 주거권은 남녀노소를 가릴 것 없는 모든 사람의 문제이다. 노인에 대한 적절한 주거의 보장은 오히려 노인의 독립성과 사회에 대한 기여와 자기실현을 위한 저비용 고효율의 접근방법이며, 모든 세대에게 유익한 접근방식일 수 있다.

### 마지막으로 노인의 주거권은 정부 정책의 정당성을 판단하는 근거이다.

노인의 주거권은 경제성장과 개발위주의 정책 속에서 특히 취약하다. 경제성장과 개발위주의 정책은 강제철거, 토지강제수용, 대안 없는 삶의 터전 붕괴, 주거문화의 급속한 변화 등을 초래하고 있다. 이런 현상들은 ‘자기 처소에서 노년을 살아갈 권리’(ageing in place)를 침해하는 대표적인 현상들이지만 주된 노인정책은 이런 부분들을 외면하고 있다.

노인에게 얼마나 많은 자원과 서비스를 제공하느냐의 문제만이 아니라 정부의 주요 사회경제 정책이 노인의 인권에 어떤 영향을 끼치느냐가 노인 인권 정책을 가늠하는 잣대로 고려돼야 한다. 이는 다른 한편으로 노인의 인권 문제를 정부 정책 일반에 주류화 시키는 것이라고도 할 수 있다.

이상과 같은 배경에서 이같은 인권에 기반한 접근을 통해 노인 주거권의 쟁점 요소들을 살펴볼 것이다.

## II. 주거권은 무엇인가

### 1. 국제인권규범속의 주거권

의식주 및 의료는 “기본적 권리”로 일컬어진다. 이것들의 향유가 여타 모든 권리 향유에 필수적이기 때문에 그 “기본성”이 강조된다.<sup>3)</sup> 그러나 국내에서 주거권은 법적 근거가 없거나 미약한 것으로 부정되거나 독립적인 권리로서 인정받지 못하고 있는 것이 현실이다.<sup>4)</sup> 주거는 개방된 시장에서 사고 팔리는 상품일 뿐 아니라 인간의 기본권 둘 다의 성격을 지니는데 배타적으로 시장에 기반한 재산으로 보는 개념

3) Henry Shue. 1980. Basic Rights. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 19 and 25.

4) 하성규. 1999. “적절한 주거와 주거권 보장”. 주택연구 제 7권 제1호

이 우위를 차지하고 있기 때문일 것이다. 이에 따라 주거 가격은 거의 모든 곳에서 치솟고 있고, 주거취약집단이 접근할 수 있는 적절한 주거의 공급으로 귀결되지 않고 있다.

반면에 적절한 주거에 대한 인권을 규정한 국제법적 기초는 명료하다. <표1>에서와 같이 다수의 인권선언과 조약 등이 주거권을 규정하고 있다. 이러한 국제기준에서 공명을 발견하여 국가입법과 프로그램 속에 체계적으로 주류화하는 것이 인권의 실현에 초점을 두는 접근<sup>5)</sup>일 것이다.

〈표 1〉 주거권과 관련된 국제인권기준(선언·권고·조약)<sup>6)</sup>

- 1948 세계인권선언 25조(1)
- 1951 난민지위에 관한 국제 조약 21조
- 1959 아동권리선언 4문단
- 1961 ILO 노동자 주거에 관한 권고 115
- 1963 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 선언 3조(1)
- 1965 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제 조약 5조(e)(iii)
- 1966 유엔 경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약 11조(1)
- 1969 사회진보와 발전에 관한 선언 part II(10)
- 1975 장애인 권리선언 9조
- 1976 인간정주에 관한 밴쿠버선언
- 1978 인종과 인종적 편견에 관한 선언 9조(2)
- 1979 모든 형태의 여성차별 철폐에 관한 국제 조약 14조(2)(h)
- 1980 ILO 고령 노동자에 관한 권고 162 5조(g)
- 1985 ILO 직업 건강 서비스에 관한 조약 No. 161 5조
- 1986 발전권 선언 8조(1)
- 1989 아동권리협약 27조(3)
- 1989 ILO 선주민에 관한 조약 No. 169 2, 7, 14, 16, 17, 20조
- 1990 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제조약 43조(1)(d)

5) <http://www.un.org/rbap/rights/Nexus.htm>

6) COHRE. 2000. Legal resources for housing rights : International and National Standards.

주거권이 권리로서 인식된 것의 기원에 대해서는 좀더 면밀한 연구가 필요하겠지만, 1917년 멕시코 헌법이 “모든 가족은 적절한 주거(decent and proper housing)를 누릴 권리를 갖는다”(4조)고 규정했고, 1918년의 우루과이 헌법이 “공화국의 모든 거주자는 적절한 주거(decent housing.)에 대한 권리를 갖는다”(45조)고 규정한 것으로 보아, 권리로서의 주거권 개념은 늦어도 19세기 또는 그 이전부터 형성되고 있었다고 생각할 수 있을 것이다.

국제적 차원에서의 주거권의 규범적 진전은 2차 대전 후 유엔을 중심으로 수립된 국제인권 체제 속에 처음부터 포함됐다. 그 첫 문서라고 하는 1948년의 <세계인권선언>은 다음과 같이 '주거에 대한 권리'를 기본 인권으로 선언하였다.

“모든 사람은 자신과 그 가족의 행복을 위해 적절한 생활수준에 대한 권리를 가지고 있다. 여기에는 의·식·주(住)와 의료, 필수적인 사회서비스가 포함된다.(25조 1항)”

1966년 채택된 <경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약>에서는 이 정신을 계승·확장하면서, 국가의 의무와 국제협력의 중요성이 추가되었다. 흔히 '사회권규약'으로 부르는 이 규약의 11조 1항은 이렇게 선언하고 있다.

“본 조약에 가입한 국가는 모든 사람에게 자신과 그 가족을 위하여 적절한 의·식·주를 포함한 적절한 생활수준과 생활조건의 지속적인 향상에 대한 권리가 있다는 것을 인정한다. 국가는 이 권리를 실현하기 위해 적절한 조치를 취할 것이며, 이를 위해서는 자유로운 동의에 기반한 국제협력이 매우 중요하다는 것을 인정한다.”

일부 주거권 반대론자들은, 주거는 인간의 기본적 욕구(basic human need)일 수는 있으나 주거권이 독립된 기본적 인권(basic, independent human right)이 되기에는 훨씬 못미친다고 주장한다. 이는 <세계인권선언>이나 <사회권 규약> 등에서 주거권을 별도의 권리(distinct right)로서, “적절한 생활수준에 대한 권리”라는 좀더 큰(larger) 권리의 일부분임을 인정하는 데서 비롯했다.

이 때문에 일부 논자들은 주거권이 적절한 생활수준에 대한 권리의 일부분일 뿐이며 그 자체로서 별도의 규범(distinct norms)으로 존재하지 않는다고 주장한다. 그러나 이런 관점은 과녁을 빗나간 것이다. 주거권 없이 어떻게 더 큰 권리(적절한 생활수준에 대한 권리)가 존재할 수 있는가? 적절한 의복과 음식을 제공받는다 하더라도

집이 없는 사람(homeless)이 어떻게 적절한 생활수준에 대한 권리를 누리고 있다고 말할 수 있는가? 더구나 국제·국내 규범들은 별도의 권리로서 주거권을 부정하지 않는다.

<사회진보와 발전에 관한 선언>(1969)은 적절한 주거를 인권과 자유가 실현되는 사회가 되기 위해 추구해야할 중요한 목표로 삼았다. 한편 국제노동기구(ILO)는 1961년 '노동자의 주거에 관한 권고'(No. 115)를 통해 노동자들을 위한 적절한 주거를 실현할 주택정책을 취할 것을 회원국 정부들에 촉구하였다.

이 외에도 국제법적 규범력이 높은 각종 조약에서 유엔은 주거권을 기본인권으로 반복하여 선언하고 있고, 또 유엔의 다양한 '선언'과 '권고', '결의'에서도 주거권에 대한 언급과 규정들이 무수히 반복되고 정교화되었다. 특히 1990년대 들어서는 적어도 국제인권법에 관한, 정부들에게 열린 수용할만한 법적·정책적 선택에 전혀 어떤 제한도 없던 것으로부터 보다 제한된 범주의 법과 정책 선택으로 상당히 축소됐다. 따라서 주거권에 관한 국제법적 약속을 지키려는 정부들은 슬럼문제, 여성에 대한 주거 차별, 자의적 강제 철거 관행 등을 적법한 정부 행위로 취급하던 것에서 변화하여 점차 법적 책임을 져야 할 영역으로 취급하게 됐다. 1990년대의 주거권의 규범적 진전은 <표 2>와 같다.

**<표 2> 1990년대 주거권에 관한 유엔차원의 규범적 진전<sup>7)</sup>**

1990 : 1차 주거권에 관한 전체 토론(General Discussion)
1990 : 최초로 주거권에 대한 침해 선포
1990 : 국가 보고서에서 주거권 보고에 관한 새로운 가이드라인 발간
1991 : 강제 철거에 관한 최초 유엔 결의안
1992 : 유엔 리오 정상회의 주거권 재확인
1993 : 유엔인간정주위원회(UNCHS) 최초 주거권 결의안 채택
1994 : 아동과 주거권에 관한 최초 유엔결의안
1995 : 예비적 유엔 주거권 전략 발간
1995 : 주거권에 관한 특별보고관 최종 보고서 발간
1996 : 적절한 주거권에 관한 유엔 전문가 그룹 미팅
1996 : Hatitat II 주거권 재확인

7) Scott Leckie. 2003. National Perspectives on Housing Rights. Martinus Nijhoff Publishers. 16-17.

1997 : 유엔 ‘적절한 주거에 대한 인권’ 출판물 발간  
 1997 : 유엔 주거전략 승인  
 1997 : 강제철거에 관한 일반논평 7 채택  
 1997 : 여성과 주거, 토지와 재산권에 관한 최초 유엔 결의안  
 1998 : 난민과 국내유민을 위한 주거와 재산 배상에 관한 최초 유엔 결의안  
 1999 : 유엔, 신임 주거권 특별보고관 임명  
 1999 : 유엔 주거 프로그램 승인

이런 국제 규범 속에서는 사회적 약자와 주거취약계층에 대한 특별한 관심을 강조하고 있다. 1951년 ‘난민의 지위에 관한 국제조약’(21조), 1959년 “아동의 권리에 관한 선언”(Para. 4), 1965년 “인종차별철폐협약”(5(e)(iii)조), 1990년 “이주노동자의 권리에 관한 협약”(43(1)(d)조), 1989년 “아동의 권리에 관한 협약”(27(3)조), 1978년 “인종과 인종적 편견에 관한 선언”(9(2)조), 1963년 “모든 형태의 인종적 차별 철폐에 관한 선언”(3(1)조), 1979년 “여성차별철폐협약”(14(2)(h)조) 등에서는 해당 집단들의 주거권에 관한 특별한 언급을 하고 있다. 1975년 ‘장애인의 권리에 대한 선언’(9조)에서는 장애인에 대한 주거와 관련된 어떠한 차별도 없어야 하고, 특수한 시설에 생활하게 되는 경우라 하더라도 비장애인과 다름없는 생활을 할 수 있도록 최선을 다해야 한다고 규정하고 있다(9조). ‘발전에 대한 권리에 관한 선언’(1986) 역시 주거에 대한 공정한 접근의 기회가 주어져야 하며 차별이나 공정하지 못한 불평등이 없어야 한다고 선언하였다(8조 1항).

유엔은 1987년을 ‘세계 홈리스의 해’로 정하여 홈리스에 대한 특별한 관심을 표명했고 나아가 ‘2000년 세계정주전략’(Global Strategy for Shelter to the Year 2000)을 채택하였는데, 여기에서도 ‘적절한 주거’가 권리라고 천명하고 있으며, 모든 시민의 주거에 대한 정부의 의무를 서술하고 있다(para. 13). 또한, 유엔인간정주위원회(UNCHS)는 1991년 (5월 8일), “극빈층의 주거에 관한 결의”(Resolution 13/10)를 통해 사회적으로 주변화된 계층에 대한 주거권 확보를 위한 특별한 노력을 촉구했다. 한편 유엔인권위원회는 ‘결의안 1993/77’에서 ‘강제퇴거(철거)’를 명백히 인권에 대한 침해로 규정하였다.

앞에서 사회권규약이 국제협력의 중요성을 언급했음을 보았는데, 이와 관련 유엔은 주거(권)와 관한 특별한 프로그램을 진행해왔다. 유엔인간정주회의(UN Habitat)가

그것인데, 세계 각지의 급격한 도시화와 빈곤 문제가 심각해진 1976년 캐나다 밴쿠버에서 열린 제1차 세계주거회의(Habitat I)에서는 저소득층에 대한 주거지원과 보조가 필요하고 정주환경 개선을 위한 물리적·사회적 기반시설이 갖추어져야 한다는 것을 논의·합의하고, 각국 정부는 이를 이행할 책임이 있다는 것을 확인하고 결의했다. 이 회의에서 채택된 ‘인간정주에 관한 밴쿠버 선언’(1976)은 주거는 기본적인 권이고, 그 권리를 실현하는 것을 국가의 의무라고 규정하였다(Section III(8)) 이 회의에서 각국 주택문제를 해결하는 데 국제협력의 필요성을 공감하고 유엔인간정주위원회(UNCHS)를 설립했다.

20년이 지난 1996년, 세계의 도시문제와 주택문제는 더욱 심각해지고 있는 상황에서 터키 이스탄불에서 제2차 ‘세계주거회의’(하비타트 II)가 열렸다. 하비타트 II는 리우 환경회의(1992) 등에 이어지는 일련의 ‘지속가능한 발전’, ‘시민의 권리향상’, 그리고 건강한 사회발전을 기하기 위한 국제적 노력의 연장선상에 있었다. 하비타트 II의 목적은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, “모든 사람을 위한 적절한 주거(adequate shelter for all)”, 둘째 “도시화하는 세계의 지속가능한 인간정주 개발(sustainable human settlements development in an urbanizing world)”이다. 총회에서 최종적으로 채택된 의제 <하비타트 II 의제>(Habitat II Agenda)는 주거권과 관련된 가장 포괄적이고 중요한 국제문건이라고 할 수 있는데, 여기에서 ‘주거권’의 근거를 ‘적절한 수준의 생활을 하고 또 생활조건을 지속적으로 개선해갈 수 있는 권리’에서 찾고 있다(11조). <하비타트 의제>에는 “권한확대(enabling, empowerment)”, “능력개발”, “협력”, “참가”, “참여”와 같은 말들 매우 빈번하게 나타난다. 의제에는 권한확대의 새로운 모델 또는 새로운 패러다임에 대하여 많은 언급을 하고 있다. <하비타트 II 의제>의 세계실천계획(Global Plan of Action)에서는 권한확대 모델을 지속가능한 인간정주문제에 적용하고 있다. 이런 “권능확대”(enabling) 모델의 위험성에 대한 논란도 없지 않으나<sup>8)</sup>, 아무튼 주거에 대한 새로운 접근법이라고 하겠다.

하비타트 II에서 채택된 “이스탄불 선언”에서 각국 대표들은 모든 사람을 위한 주거보장과 인간정주를 안전하고 건강하고 공평하고 지속가능하며 좀더 생산적인 것

8) 박문수, 김은희, 1998. “하비타트 의제를 한국 주거권운동에 어떻게 적용할 수 있는가?”. 도시연구 제4호. 능력개발전략의 몇가지 방법들은 분명 가난한 사람들의 세력화를 용이하게 하는 반면 시장을 개방하고, 탈규제, 공공서비스의 민영화와 같은 정책은 능력을 개발하는 것일 뿐만 아니라 신자유주의를 신봉하는 것이기도 하다는 문제제기이다. Scott Leckie같은 대표적 주거권 학자들은 다가올 10년의 과제중의 하나로 능력강화전략의 개념의 정교화를 들고 있다.

으로 만드는 것이 인류 전체의 목표임을 확인하였다.

이처럼 국제인권 체제에서 형성·발전되어온 주거권 개념을 집약한 표현이 “모든 사람에게 적절한 주거를”(adequate shelter for all)일 것이다. 여기서 ‘모든 사람’은 물론 주거권의 보편성을 의미한다. 일견 당연한 것처럼 보이지만, 실제로 주거권에서도 많은 차별의 요인이 있다. 노년, 청소년, 이주노동자, 단신가구, 장애인 등등 사회적 약자들은 주거권에서도 소외될 가능성이 높고 또 실제로 그러하다. 이들 보다는 노동능력이 있는, ‘예를 들어, 부부자녀 가정’에 대한 배려가 주택(거) 정책에서 우선하는 것은 아닌지 점검하고, 그것이 인권의 원칙에 부합하는 것인지 판단할 필요가 있겠다.

## 2. 주거권의 개념

이상에서 살펴본 국제인권기준속의 주거권이 규정하는 주거권은 모든 사람에게 호화주택을 제공해야 한다는 것도 아니고 모든 사람에게 국가가 주거를 무상 제공해야 한다는 뜻도 아니다. 이들 규범이 공통적으로 지적하고 있는 주거권의 요소들은 점유의 안정(강제철거로부터의 보호), 감당할 만한 주거, 주거 자원에 대한 대중의 참여와 통제, 주거에 대한 모든 형태의 차별·위협·침해에 대한 방지, 적절한 주거에 대한 권리, 마실 물·하수처리·전기·난방·도로·조명 등과 같은 공공서비스에 대한 접근 등 기본적인 것들이다.

주거권에 관한 최초 특별 보고관(1992-1995) Rajindar Sachar는 그의 최종보고서에서 이들 요소를 집약하여 주거권을 다음과 같이 해석했다 :

주거권으로 해석되서는 안되는 것 : (a) 국가가 전체 국민을 위해 집을 지어야 하고, (b) 그 집을 요구하는 사람 모두에게 무료로 줘야 하고, (c) 국가가 주거권의 모든 측면을 담당 반드시 이행해야 하고, (d) 국가가 전적으로 국가자신을 신뢰하거나 또는 규제되지 않는 시장으로 하여금 주거권을 보장하도록 하는 것, (e) 주거권이 모든 상황과 모든 위치에서 똑같은 방식으로 표현되어야 한다는 것.

주거권은 이렇게 해석되어야 한다 : (a) 일단 주거권에 대한 의무가 공식적으로 수용되면, 국가는 모든 적절한 수단을 통해 가능한 한 모든 사람이 건강, 복지, 안전에 적합하며 여타의 인권에 부합되는 주거 자원에 접근할 수 있도록 보장하려고 노력한다. (b) 주거자원의 제공 또는 주거자원에 대한 접근을 사회에 요구 또는 주장할 수 있는 사람은 홀리스, 부적절한 주거에 사는 사람 또는 일반적으로 주거권과 분명하게 연관된 자격을 획득할 수

없는 사람이어야 한다.(c) 법률적 의무에 직접적으로 기반하여 국가는 주거권의 각 구성요소를 입법적으로 인정하고 정책을 표시하는 일련의 조치들을 취해야 한다.)<sup>9)</sup>

주거권에 관한 많은 요소들을 관통하는 단어는 ‘적절성(adequacy)’이다. ‘적절한 주거’라 하면 주거에 관한 최소한(a minimum)에 대한 제한을 요구하는 것일 게다. 서양 속담에 “아무리 누추해도 내 집 만한 데는 없다”고 했는데, 물론 옳은 말이다. 하지만 ‘적절한 주거’라고 하면, 아무리 누추해도 좋다는 것은 아니라는 뜻이 되겠다. 주거가 단지 “네 개의 벽과 지붕”을 의미하는 것이 아니라는 것을 확인하는 것이다. 주거 적절성의 원칙은 1988년 유엔인간정주위원회가 채택한 ‘2000년 세계정주 전략’(Global Strategy for Shelter to the Year 2000)에서 다음과 같이 확인한 바 있다.

“적절한 주거란 ... 합리적 비용으로 적절한 프라이버시, 적절한 공간, 적절한 안전, 적절한 조명과 환기, 적절한 기본적 사회기반시설, 직장과 기본 시설 이용에 대한 적절한 위치가 모두 보장되는 것은 것을 의미한다.”<sup>10)</sup>

‘적절한 주거’의 기준에 대해 더 진전된 규정은 1991년에 발표된 유엔사회권위원회의 “적절한 주거의 권리에 관한 일반논평 (4)”<sup>11)</sup>이다. 이것은 주거권에 관한 가장 권위 있는 법적 해석으로 평가되고 있다.

일반 논평 4에서 주거권은 물리적인 주거만이 아니라 안전하고, 평화롭고, 존엄하게 살 권리를 말한다.<sup>12)</sup> 이 규정들은 그 후 ‘하비타트 II 의제’ 등에서 더욱 정교화되었고, 주거권에 관한 유엔특별보고관이 기초한 ‘주거권에 관한 국제조약 초고(Draft International convention on Housing Rights)<sup>13)</sup>에도 그대로 반영되어 있다. “일반 논평”에 의한 ‘적절한 주거’의 개념<sup>14)</sup>은 여러 문헌에서 원문 그대로 소개되었기에 이 글에서는 다음과 같이 나름대로의 해설을 덧붙여 소개한다.

---

9) E/CN.4/Sub.2/1995/12, para 11 and 12

10) A/43/8/Add.1. para.5

11) E/C.12/1991/4,

12) 앞의 문서, para.7

13) UN Special Rapporteur on Housing rights, August 1994. UN Doc : E/CN.4/Sub.2/1994/20(Ch.IX)

14) E/C.12/1991/4, para.8

### 1) 안정적으로 살 수 있어야 한다 - 점유의 법적 안정성

적절한 주거라는 것이 반드시 살 집을 소유하는 것을 의미하지는 않는다. 집을 소유할 수도 있고, 임대할 수도 있으며, 가족 소유의 집에서 함께 살 수도 있다. 그러나 소유하던 임대하던, 어떤 방식으로 그 공간에서 살던 간에 안정적으로 살 권리는 지켜져야 한다. 임대했던 집에서 갑자기 쫓겨나가거나 집이 철거되거나, 또는 그 집에 살 수 없도록 강한 협박·폭력에 시달리는 경우, 안정적으로 살고 있다고 볼 수 없다. 갑작스럽게 거주 공간을 빼앗기거나 위협을 받는 경우, 당사국은 피해자들을 보호하거나 안정된 주거를 제공해주어야 한다.

### 2) 필수적인 시설을 이용할 수 있어야 한다 - 서비스, 물자, 편의시설, 사회 시설의 가용성

집이란 벽으로 둘러싸인 공간만을 말하는 것이 아니다. 그곳에서 생활을 할 수 있어야 한다. 그러려면 생활에 필요한 필수 시설이 갖추어져 있어야 한다. 집에는 안전하게 마실 물과, 요리와 난방, 조명을 위한 에너지가 있어야 한다. 또 위생을 유지하기 위한 욕실과 세탁 시설, 식량을 보관할 수 있는 곳, 그리고 쓰레기와 하수를 처리할 수 있는 시설, 비상서비스에 대한 접근성도 있어야 한다.

### 3) 비용을 감당할 수 있어야 한다 - 주거비 지불 능력/비용의 적정성

주거는 생활의 중요한 부분이고 비용도 꽤 많이 차지한다. 그러나 사람은 주거만으로는 살 수 없다. 밥도 먹어야 하고 옷도 낚으면 새로 사 입어야 하며, 아프면 치료를 받아야 하고 아이들은 기본적인 교육을 받아야 한다. 집에 너무 많은 돈을 쓰게 되면 다른 곳에 꼭 써야 할 돈을 쓰지 못하게 되어 정상적인 생활을 할 수 없다. 따라서 주거 비용은 개인의 기본적 욕구가 위협당하지 않을 수 있는 수준이어야 한다. 일반적으로 총소득 중 주거비용(임대료)이 차지하는 비율(Rent to Income Ratio)은 20~30% 이하인 것이 적당하며, 그것을 넘어설 때는 주거비가 지나치게 많다고 볼 수 있다.

당사국은 주거를 감당하지 못하는 사람들에게 적절한 보조를 해주어야 하며, 또한 사람들이 불합리한 임대료나 임대료의 증가로 집에서 쫓겨나가거나 기본 생활을 희생하지 않도록 보호해주어야 한다.

#### **4) 거주하기에 적당해야 한다 - 추위, 습기, 더위, 비, 바람, 기타 건강에 대한 위협, 구조적 위험, 질병 매개체로부터 보호**

집은 인간이 건강한 생활을 유지하는데 필요한 최소한의 면적과 더위·추위·질병 등의 위협으로부터 보호받을 수 있는 환경을 갖추어야 한다. 2003년 정부가 주거의 면적·전용부엌과 화장실의 확보·적절한 환기·채광·냉난방 설비 등을 내용으로 최소한도의 기준을 설정한 ‘최저주거 기준’을 도입한 것은 출발점에 해당하는 시도라 할 것이다.

#### **5) 누구나 접근하기에 용이해야 한다 - 노인·아동·신체적 장애·치명적 질병·자연 재난의 피해자 등에게 주거 영역에 대한 우선적 배려**

주거는 다양한 사회적 취약집단에게 동등하게 제공되어야 할 것이며, 여기서 발생할 수 있는 어떠한 차별로부터도 보호받을 수 있도록 국가가 적극 개입해야 한다.

#### **6) 적절한 위치를 보장해야 한다 - 고용기회, 건강보호서비스, 학교, 아동보호센터와 기타 사회편의시설에 대한 접근을 보장**

누구나 고용기회·의료·교육 등 관련 서비스와 사회적 편의시설 등에 대한 접근이 가능한 위치에 살 수 있어야 한다. ‘인간은 사회적 동물’이라고, 우리는 흔히 이야기 한다. 거주하는 지역에서 어떤 사회적·문화적 자원을 누릴 수 있느냐 하는 문제는 어떤 집에서 어떻게 살고 있느냐의 문제 못지않게 현대 사회에서 중요하게 다루어질 수밖에 없다.

#### **7) 주거의 문화적 적절성을 보존해야 한다 - 주택이 건설되는 방식 및 자재, 정책 등이 주거문화의 민주주의와 다양성 보장**

주거의 문화적 적절성과 다양성의 보존이 현대적 첨단시설에 대한 배제와 동일시되는 것은 아니다. 그러나 ‘아파트 숲’은 서울의 당연한 풍경으로 자리잡아가고 있다. 주거형태에 있어 다양성이 이처럼 무섭게 소멸되어가고 있는 마당에, 그나마 남은 미개발 구역조차 언제 개발논리에 의해 쓰러질지 모를 일이다. ‘한양주택’ 같은 마을이 그린벨트 해제와 뉴타운사업계획으로 무차별 개발되는 것이 대표적 침해사례라 할 수 있다.

### 3. 지역 및 국가 차원의 주거권

유엔 차원의 노력 뿐만 아니라, 지역(region)별로도 주거권 실현을 위한 노력을 기울이고 있다. 그 대표적인 것이 유럽의회의 사회헌장(Social Charter)이다. 여기에서 ‘모든 사람은 주거에 대한 권리를 갖는다’고 분명히 규정하고 있고, 주거권을 효과적으로 실현하기 위해서 국가가 이행해야 할 수단으로서, ① 적절한 주거에 대한 접근성 보장, ② 홈리스 문제에 대한 점진적 해결, ③ 가난한 사람들을 위한 주택의 부담가능성 제고 등을 들고 있다. 이밖에도 장애인, 노인을 비롯하여 빈곤과 사회적 배제를 당하거나 그럴 가능성이 있는 사람들에 대한 보호를 국가가 정책적으로 보장해야 할 내용으로 규정하고 있다.

한편, 유럽재판소와 인권위원회가 주거권에 대한 판결을 내리는 법리는 주거권을 지지하는 논거로 인권법을 활용하는 것의 중요성을 보여준다. 지난 40년간 수만 건의 고소를 접수한 이 기구들의 판결은 프라이버시의 권리, 가정을 존중받을 권리, 소유물에 대한 평화로운 향유의 권리 등 주거권 그 자체와 별도의 권리에 근거해서 이루어지고 있다. “인권과 기본적 자유에 관한 유럽협약”(ECHR)은 흔히 시민권이나 정치적 권리라고 부르는 것을 주요내용으로 담고 있기는 하지만, 이처럼 주거권을 지지하는 논거로서 인권법을 활용하려고 할 때 중요한 의미를 지닌다. 흔히 권리의 상호침투성(permeability)라고 일컬어지고 있듯이, 사회경제적 권리를 추구함에 있어서 시민권 내지 정치적 인권을 활용하는 것이 매우 중요하다는 것이다.

모든 인권의 불가분성, 상호의존성은 주거권을 통해서 가장 잘 나타난다. 유엔의 여러 인권기구들이 인정했듯이, 인간존엄성에 대한 권리, 차별철폐의 원칙, 적절한 생활수준에 대한 권리, 주거선택의 자유, 결사와 표현의 자유(세입자 단체, 기타 공동체 기반 집단들), 인간안보에 대한 권리(강제퇴거 등의 경우), 그리고 프라이버시, 통신을 자의적으로 침해당하지 않을 권리 등은 적절한 주거에 대한 권리가 실현되기 위해서 없어서는 안될 것들이다.

이와 동시에 적절하고 안전하고 안정된 주거에 대한 접근권은 사람들이 다른 권리를 누릴 가능성을 높인다. 주거는 다른 법적 권리들(entitlements)이 성취될 수 있는 기반이 된다. 예를 들어 적절한 주거와 생활조건은 그 사람이 누리는 위생, 환경, 물질적 및 정신적 건강(권)의 정도와 밀접한 관련이 있다. WHO는 주거가 질병 및 사망률과 관련이 있는 단일한 가장 중요한(single most important) 환경요인이라고 주장

해왔다. 이렇게 여러 권리들의 상호침투성(permeability)은 모든 권리의 실현에서 불가분성과 상호의존성 개념이 얼마나 중요한가를 알 수 있게 한다.

주거권 반대론자들이 내세우는 주장 중 하나가 세계 각국의 법이 주거권을 인정하지 않는다는 것이다. 또한 이들은 주거권이 재판가능성 내지 사법심사가능성(justiciability)이 없으므로 권리가 될 수 없다고 한다. 그럼으로써 이들은 주거권의 법(률)적 차원을 멸실하고 그것을 단지 정책의 문제(policy issue)로 만들려고 한다. 그러나 이런 주장은 사실과 정반대이다.

우선 각국 정부는 그들이 서명·가입한 주거권에 대한 각종 국제문서에서 국가의 의무를 인정하고 있다.<sup>15)</sup> 또한, 각국 차원에서 헌법에 주거권을 명기하고 있다. 앞서 이미 20세기 초에 헌법에 주거권을 명시한 나라들을 언급했지만, 현재 전세계 헌법의 약 40% 정도가 주거권을 언급하고 있다.<sup>16)</sup> 앞에서 언급한 멕시코와 우루과이 외에도, 예를 들어 벨기에 헌법(1994년)은 “누구나 인간다운 존엄한 생활을 할 권리가 있고… 그것을 가능하게 할 경제·사회·문화적 권리들 중에… 특히 적절한 주거에 대한 권리가 포함된다”(23조 3항)고 규정했다. 포르투갈 헌법(1976/1997)은 “누구나 적절한 크기, 위생시설, 프라이버시가 보호되는 주거에 대한 권리가 있다”고 선언하고(65조 1항) 이어서 이런 주거권을 보장하기 위한 국가의 의무를 상세히 규정하고 있다(65조 2항). 필리핀 헌법은 “적절한 주거와 기본적인 서비스”를 제공하는 것이 국가의 기본적인 임무라고 규정하고 있다(13조 9항) 이밖에도 1990년에 많은 국가들이 주거권을 지지하는 국내입법을 승인했다.<sup>17)</sup>

나아가 지주 / 소작 법률, 홈리스 관련 입법, 철거로부터의 보호, 소유권의 안전, 임대차 통제, 이동의 자유와 자신의 거주지 선택권, 분쟁 후 재건축, 도시계획, 토지와 토지 이용, 토지수용, 재산, 환경, 건축 기준 등에 관한 법률 등으로 주거권을 보

---

15) 주거권 관련 국가의 의무를 규정한 국제문서들에는 <유엔사회권위원회 일반논평 No. 4, paras. 1, 6 and 7>, <발전권에 관한 선언, Article 8>, <하비타트 II 의제, Agenda 21, Chapter 7, paras. 6 and 9>, <이스탄불 선언, paras. 8 and 15><하비타트 II 의제, paras. 3, 26, and 27>, <하비타트 II 의제, paras. 39, 40, and 43>등이 있다. 유엔인권위원회(UN-HRC)의 '결의 1993/77'에서 주거권에 대한 국가의 의무를 인식, 존중, 보호, 실현의 과제로 구분하여 상세히 규정하고 있다.

16) COHRE. 2002. Legal Resources for Housing Rights. 45p

17) Armenia(1995), Belgium(1994), Burkina Faso(1991), Cambodia(1993), Colombia(1991), Congo(1992), Nepal(1990), Pakistan(1990), Paraguay(1992), Poland(1997), Russian Federation(1993), Seycehlles(1993), Slovenia(1991), South Africa(1997), Viet Nam(1992) 등이다.

호하고 있다. 영국의 경우 '홈리스법'(Homeless Persons Act(1977/1996))은 국가에게 홈리스나 잠재적 홈리스들에게 주택당국이 주거를 확보해주어야 할 법적 책임을 지움으로써(statutorily obligated), 주거권에 대한 제소가능성(justiciability)까지도 열어놓았다고 볼 수 있다.

#### 4. 국가의 책임과 의무

사회권과 관련하여 국가의 책임주거권을 분명한 인권으로 인식할 때, 그에 따른 의무자와 의무가 당연히 있어야 한다. 모든 권리에는 그에 상응하는 국가 또는 기타 의무자의 의무가 있기 마련이다. 의무가 없는 경우 인권에 대한 요구는 단지 느슨한 말로 보여질 뿐이다. 국가 의무의 핵심 내용을 정의하는데 유용한 도구로 증명돼온 구조는 '사회권 침해에 관한 마스트리히트 가이드라인' 등을 통해 제시된 “존중, 보호, 실현” 내지 “존중, 보호, 증진, 실현의 의무”이다. 이 개념들은 주거권의 핵심 내용을 정의하는 데도 유용한 수단이다. 특히 유엔주거권프로그램(UNHRP : the United Nations Housing Rights Programme)은 이 4가지 유형의 의무를 이용하여 <표3>과 같은 주거권 관련 의무의 구조를 제시했다.

<표 3> 주거권에 따른 국가의 의무<sup>18)</sup>

존중 (respect)	보호 (protect)	증진 (promote)	실현 (fulfil)
불법 강제 철거의 방지 모든 형태의 차별 방지 퇴행·역행 조치의 방지 주거에 기반한 자유 프라이버시권과 가정에 대한 존중 주거에 대한 대중 참여 주거의 문화적 속성 존중	주거권 침해 방지 국내적 구제와 국제법의 국내적 적용 모든 집단에 대한 평등권 보장 감당할만한 주거에 대한 접근 특별한 조치를 필요로 하는 집단에 대한 주거 접근성 민주적인 거주 통제 임대 수준과 사적 주거 부문활동의 통제	점유의 안전 입법적 검토 및 주거권에 대한 인정 완전한 실현의 기준 발전시키기 국가주거권전략 개발 취약 집단의 권리에 초점 주거 정보에 대한 접근 감당할만한 토지의 충분한 공급 보장	홈리스 예방과 종식 주거에 관한 공적지출증가와 적절한 목표 모두를 위한 적절하고 거주하기에 적당한 주거 최저 주거 기준의 개발 모든 필수적인 서비스와 인프라의 제공 대중적인 주거 금융과 저축 계획 사회주거건설

18) UNHRP, UN doc : HS/C/17/INF.6

### III. 노인 주거권의 쟁점

#### 1. 관련된 국제적 논의

세계적인 고령화 현상에 직면하여 노인의 인권을 주제로 한 국제적 논의가 활발해졌다. 노인, 장애인과 같은 특정 사회 집단의 프리즘을 통해 주거·고용·복지 등의 문제를 바라볼 때 그 집단의 특수한 문제에 더 큰 집중을 할 수 있고 그 집단을 보다 포괄하는 정책 수립이 가능할 것이다. 특히 여성과 아동 같은 여타 인구 집단의 경우와 달리, 노인의 권리와 관련해서는 어떠한 포괄적인 국제조약도 없고 구속력 있는 감독 장치도 없기 때문에 최근 국제사회에서 확인된 노인의 권리 관련 원칙들은 중요하다.

국제 사회는 지구적 차원에서 고령화 문제를 고려하기 위해 두 차례에 걸쳐 회의를 가졌다. 1982년 비엔나 회의와 2002년 마드리드 회의가 그것이다. 비엔나 회의가 선진국의 고령화 문제를 주로 다뤘다면 마드리드 회의에서는 고령화가 선진국의 문제만이 아니라는 것을 인식한 가운데 고령화 문제를 다뤘다. 비엔나 회의는 노인에 관한 최초의 국제문서라 할 ‘고령화에 관한 비엔나 행동계획’을 채택하여 62개항의 권고를 담았다. 여기서 노인의 주거권과 관련된 내용은 <표 4>와 같다.

**<표 4> 노인 주거권 관련 고령화에 관한 비엔나 행동계획<sup>19)</sup>**

목 표	권 고
타인에 대한 의존으로부터의 노인의 해방	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인이 가능한 한 자신의 집에서 계속 살 수 있도록 도울 것. 주거의 회복과 개발, 개축과 개량, 그리고 노인이 집을 드나들고 설비를 이용할 수 있는 능력에 적합하도록 할 것.</li> <li>- 노인들의 자급의 지위와 정도에 맞게, 그리고 현지의 전통과 관습에 따라 다양한 유형의 주거를 계획·도입할 것</li> <li>- 지역사회 서비스(사회, 보건, 문화, 레저, 커뮤니케이션 등)에 종사하는 사람들과 주거정책을 조정함으로써, 주민 일반을 위한 주거에 대하여 노인을 위한 주거의 유리한 지위를 확보할 수 있도록 할 것.</li> <li>- 노인이 나들이하기 쉽도록, 그리고 노인을 교통사고로부터</li> </ul>

19) 1982 Vienna International Plan of action on Ageing. 19-24항에서 재구성

목 표	권 고
	보호하도록 하는 특별한 정책 및 조치들을 개발·적용할 것. 이는 또한 인구 중 가장 취약한 계층을 위한 좀더 광범위한 정책의 일부분이 될 수 있다.
노인의 사회적 통합	도시 재건축개발 계획 및 법률은 노인 문제에 특별한 주의를 기울이고 그들의 사회적 통합을 도와야 할 것.
노인 및 사회취약계층의 필요 고려	각종 정부는 노인과 사회취약계층의 필요를 고려하는 주거 정책을 채택하도록 장려되어야 할 것. 이들의 기능적 능력을 지지하도록 설계된 주거환경은 인간 정주 정책 및 행동을 위한 각국 지침의 핵심부분이 돼야 할 것.
이동과 소통에 용이한 주거환경	환경문제, 그리고 노인의 기능적 능력을 고려하고 적절한 운송수단을 제공함으로써 이동성과 소통을 용이하게 하는 주거 환경을 설계하는 일에 특별한 주의를 기울여야 한다. 노인들이 자신이 친숙한 장소(노인들의 참여가 오래되어서 그들이 풍부하고 정상적이며 안정된 삶을 누릴 수 있는 지역사회)에서 계속 살 수 있도록 주거 환경이 설계돼야 할 것.
노인에 대한 범죄 예방	노인에 대한 범죄의 증가는 당사자뿐만 아니라 두려움 때문에 집을 떠나려고 하는 다른 많은 노인들도 피해자로 만든다. 법을 시행하는 당국과 노인들에게 노인에 대한 범죄에 대한 경각심을 높이는 노력이 기울여야 할 것.
노인의 참여	가능한 한 언제나, 노인들이 노인을 위한 주거 정책 및 프로그램에 참여해야 할 것.

앞서 말한 두 국제회의 사이에 채택된 것이 노인을 위한 유엔 원칙(UN Principles for Older Persons)이다. 이 원칙은 노인의 지위와 관련하여 “독립, 참여, 돌봄, 자기실현, 존엄성”이라는 5가지 영역으로 구성<sup>20)</sup>돼 있고 ‘고령화에 관한 마드리드 국제 행

20) 1991년 유엔총회에서 채택됐다. 그 주요 내용은:

“독립(independence)”-적절한 음식, 물, 주거, 의복, 건강보호에 대한 접근 포함, 이들 기본적 권리에 보상을 받는 노동기회, 교육과 훈련에 대한 접근이 부가된다.

“참여(participation)”-노인의 복지에 영향을 미치는 정책의 형성과 이행에 노인이 능동적으로 참여할 수 있어야 하고 젊은 세대와 자신들의 지식과 기술을 공유해야 한다. 그리고 운동과 결사

동계획'(MIPAA)의 개념화에 중요한 정책적 도구가 됐다.

MIPAA는 “발전, 건강과 복지, 노인을 지지하는 환경”을 세가지 우선순위로 하여 18개 사안에 합의하고 있다. 이 18개 사안 속에는 35개 목표와 239개항의 행동 권고가 포함돼있다.

이중에서 노인의 주거권과 관련된 내용을 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 5> 노인 주거권 관련 고령화에 관한 마드리드 국제 행동 계획<sup>21)</sup>

노인의 상황	목 표	취해야 할 조치
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지속적인 도시화와 노인의 도시주거현상 심화</li> <li>- 적절하고 감당할 만한 주거의 부족</li> <li>- 농촌지역 거주 노인의 고립; 전통적 가족환경의 변화로 인한 적절한 운송과 지원체계의 결여</li> </ul>	자기 처소에서 노화(aging in place)의 증진 노인 개인의 선호에 대한 적당한 고려 감당할 만한 주거 선택의 제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연령통합적인 지역사회 발전 증진 가족과 지역사회에 대한 노인의 지속적 통합을 지원하는 다부문에 걸친 노력 조정</li> <li>- 다세대적(multi-generational) 사회 지원을 위해 설계된 운송, 보건, 위생, 안전 등 지역 인프라에 대한 투자</li> <li>- 노인에 대한 공공주택의 평등한 할당</li> <li>- 감당할 만한 주거와 사회복지서비스의 결합</li> <li>- 연령친화적이고 접근성있는 주거 설계</li> <li>- 주거 선택에 대한 시기적절하고 효과적인 정보와 자원의 제공</li> <li>- 노인을 위한 연속성 있는 주거선택범위의 증진</li> </ul>
	의존으로부터의 해방 독립생활의 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노인의 이동과 접근에 대한 무장애화(free of barriers) 보장</li> <li>- 독립생활 지원을 위해 설계된 기술과</li> </ul>

를 형성할 수 있어야 한다.

“돌봄(care)”-노인은 가족의 돌봄, 건강보호의 혜택을 받아야 하고 쉼터, 보호나 치료 시설에 거주할 때 인권과 기본적 자유를 누릴 수 있어야 한다.

“자아실현(self-fulfilment)”-사회의 교육적, 문화적, 영적, 휴식적 자원에 대한 접근을 통해 노인은 자신의 잠재성을 충분히 발전시킬 기회를 추구해야 한다.

“존엄성(dignity)”-노인은 존엄하고 안전하게 살 수 있어야 하고 착취와 육체적·정신적 착취로부터 자유로워야 하고 나이, 성, 인종, 민족적 배경, 장애, 재정상황이나 기타의 지위와 상관없이 공정한 대우를 받아야 하고, 자신들의 경제적 기여에 상관없이 가치있게 평가돼야 한다.

21) Madrid International Plan of Action on Ageing. 2002. 95-100항에서 재구성

노인의 상황	목 표	취해야 할 조치
		재활서비스의 증진 - 주거와 공공공간의 설계를 통해 공동·다세대동거의 필요를 충족 - 이동과 접근에 대해 노인이 자신의 집을 무장애화할 수 있도록 지원
	접근성 있고 감당할 만한 운송의 증진	- 농촌과 도시지역 모두에서 효과적인 대중교통서비스의 이용가능성의 증진 - 도시지역에서 공공·민간의 대안적 형태의 운송(수단)의 성장을 촉진 - 노인 운전자들에 대한 훈련·평가, 안전한 도로 설계, 노인·장애인의 필요에 부응하는 새로운 종류의 운송장치의 개발 장려

이밖에도 유엔사회권위원회는 1995년 일반논평 6을 채택하여 “노인에게 있어 주거가 물리적 의미에 더하여 심리적 및 사회적 중요성을 갖는다”는 비엔나국제행동계획의 강조를 상기시켰고, 유엔은 1999년을 “국제노인의 해”로 선언하면서 그 운용적 틀로서 “모든 연령을 위한 사회(The Society For All Ages)”를 강조했다.

## 2. 주요 쟁점

### 1) 자기 처소에서 노년(ageing in place)<sup>22)</sup>

고령화에 대한 많은 논의들이 일반적으로 결론지은 바는 전통적인 시설보호, 노인을 따로 두고 고령을 환자로 여기고 치료하려는 시도는 더 이상 바람직하지 않다는

22) OECD. 2003. Ageing, Housing and Urban Development pp 9-26.

NIHRC. 2001. The Rights of Older People-A programme for action

AHURi. 2005. Ageing in Place : intergenerational and intrafamilial housing transfers and shifts in later life

Help the Aged. 2003. AGE Today. issue 4 Housing, homelessness and older people

것이다. 나이가 들더라도 자신의 주거를 개선하고 또한 지역사회로부터 필요한 각종 서비스의 지원을 받음으로써 환경을 개선하여 자신의 집과 지역사회에서 계속 생활을 영위하도록 하자는 것이 “자기 처소에서 노년”의 개념이다. 이에 따르면 집의 복구, 개발, 개선 등을 통해 그리고 집에 접근하고 이용할 수 있는 노인 능력의 적응과 발전을 통해 노인이 가능한 한 자기 집에 계속 살 수 있도록 도와야 한다.

그러나 이것이 장기요양이 요구되는 초고령층을 위한 해결책을 무시하는 것은 아니다. 일반적으로 결론지은 바는 노인에 대한 더 이상의 분리(격리)를 피하는 것이고, 아주 쇠약하거나 치매를 가진 노인의 특수한 욕구에 대해 시설은 새로운 역할을 찾아야 한다는 것이다. 더이상 사람들이 보호를 찾아 이동하는 것이 아니라 보호가 사람들에게로 가야한다는 것으로 시설이 아닌 환경에서(non-institutional settings)에서 주거와 돌봄을 결합하기 위한 새로운 방법을 찾고 있다.

한마디로 말하면 이 개념은 노인의 ‘독립성’에 대한 선호를 인정하는 것과 함께 가족과 지역사회에 대한 노인의 지속적 통합을 지지하는 개념이다. 노인의 생활양식의 변화에 따라 전통적인 고령과 가족 의무의 개념은 변화하고 있다. 많은 연구들은 더 많은 노인들이 혼자 살고 있으며 독립적으로 살기를 좋아한다고 지적한다. 노인은 가능한 한 오래 자신의 집에 살기를 원하며 장애가 있는 경우에도 자신의 집에서 적응하길 원한다. 그렇다고 해서 독립적으로 살겠다는 의미는 아니다. 의존적이고 자신의 선택과 동떨어진 삶으로 내몰리지 않겠다는 것이다. 주거의 선택은 이 모든 선택의 배관으로 지적되고 있다.

이를 위한 정책 도전은 노인이 알맞은 집에서 개선된 생활조건 속에서 거주를 연장할 수 있도록 재정을 동원하는 방법을 찾는 것이다. 다양한 욕구, 선호, 생활양식과 소득을 가진 점차 다양화하는 노인인구에게 적절한 주거 선택을 제공하는 것이 정책 도전 사항이다.

기존의 자기 집에 살고 있는 노인을 지원하는 것이 주요한 문제이다. 이런 도전을 다루는 것은 독립적인 삶에 대한 물리적 장벽을 제거하는 것과 관련된다. 상황은 주택시장이 치솟는 가격에 압박받고 있는 것이다 이런 상황에서 개발업자들은 노인을 위해 특별히 개조되고 합리적인 가격의 집을 제공하는데 관심이 없다.

노인의 상당수가 부적절한 주거에 사는데 특히 사적임대부문에 속하는 가난한 노인들에게 이것은 매우 어려운 상황이다. 왜냐하면 집주인들이 적은 임대료를 받으면 자산을 개선할 가치가 있다고 느끼지 않는다. 저소득 임차인은 수리를 하거나 개

선을 할 수단이 없다. 사적임대부문에서 수리의 책임은 집주인과 임차인간의 계약에 달려있다. 저소득 노인가구에게는 냉난방을 위한 연료의 빈곤 문제가 발생할 수 있다.

한국의 노인가구는 일반가구에 대해 자가점유율은 높으나, 여타 소득은 없는 경우가 많고, 일반가구에 비해 단독주택 거주율이 높으나 입식부엌이나 수세식화장실, 목욕시설이 제대로 설치되지 않는 열악한 주거공간이나 자신의 신체적 특성과 부합되지 않는 주거공간에 거주할 가능성이 매우 높은 것이 현실이다.

노인을 위한 주택의 최저기준 마련, 노인 주거의 무장애화, 주택개량지원, 임대료 등 주거비 보조, 노인주거에 대한 개념정의 및 시설기준 설정 제시가 필요하다.

노인에게 진정한 선택권을 준다는 의미는 일련의 주거 선택을 제공하는 것, 노인이 다양한 욕구를 가진 다양한 집단이라는 사실을 인정하는 것, 충분한 자금제공을 보장하는 것, 노인의 삶의 질을 증진시키겠다는 강력한 약속, 가장 중요한 것은 계획과 의사결정의 모든 측면에 노인이 충분히 관계돼야만 한다는 점이다. 사람들은 자신이 감당할 수 있는 선택을 고려할 뿐이다.

## 2) ‘활기찬 노년’ 또는 ‘활동적 고령화’(active ageing)

이 개념은 유럽에서도 상대적으로 새로운 개념으로 여겨지고 있다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 ‘활동적 고령화’란 “사람이 나이가 들에 따라서 삶의 질을 높이기 위하여 건강, 참여 및 안전을 위한 자원들을 최고로 활용하는 과정”을 말하며, 이 개념은 2002년 마드리드에서 개최된 고령화에 관한 제2차 세계대회를 통해 널리 알려지게 됐다.

‘마드리드 고령화에 관한 정치선언(Political declaration)’에서는 경제·정치·문화적 생활에 노인이 참여할 수 있는 것, 노인이 원하고 할 수 있는 한 오랫동안 일할 기회를 가지는 것, 교육과 훈련 프로그램에 지속적으로 접근하는 것, 노인의 권한강화와 완전한 참여의 증진을 ‘활동적 고령화’의 핵심요소로 지적하고 있다. 이와 동시에 노인에게 적절하고 지속가능한 사회적 지원이 제공돼야 한다는 점도 강조하고 있다.

WHO의 개념은 이 조직의 수임사항에 따라 당연한 것이겠지만 ‘건강’과 ‘활동’간의 관계를 강조한다. ‘건강’은 신체적·정신적·사회적 안녕을 말하는 것으로, 따라서 활동적 고령화의 구조·정책·프로그램은 신체적 건강상태를 증진하는 것만큼이나 정신건강 및 사회적 관계를 증진시키는 것이 중요하다.<sup>23)</sup>

한편 OECD를 주축으로 한 정부들의 입장에서는 ‘생산성’에 초점을 두고 ‘활동적

고령화'를 고려한다. 고령화가 진행됨에 따라 노동력이 감소하고 이는 필연적으로 세수의 감소로 이어지며, 또한 고령화로 인한 재정 지출이 증가하게 되고, 이는 궁극적으로 성장 잠재력의 둔화를 일으킨다. 그리하여 OECD에서는 위 기구가 추구하고 있는 '고용지향적 사회정책(Employment Oriented Social Policy)'과 일관되게, 노인을 위한 재정 지출은 줄이되 노인의 고용을 촉진함으로써 사회보장제도 및 경제의 지속적인 발전 동력을 유지해 나가기 위하여 그와 같은 방안을 고령화 사회에 대한 처방으로 내놓게 된 것이다. 이러한 입장에서, OECD에서는 회원국들에게 구체적으로는 조기퇴직제도의 개혁, 노인을 위한 직업안정서비스의 강화, 공적연금의 비중 축소 및 사적저축의 강화, 보건의료체제의 비용효과성 제고 등과 같은 정책들을 권고하고 있다.<sup>24)</sup>

'활동적 고령화'는 이처럼 고령화가 먼저 진행되었고, 특히 복지시스템이 잘 갖추어진 유럽연합 국가들이 속해 있는 OECD 회원국들이 고령화로 인한 극심한 재정 부담 및 세대 간 부담의 형평 등의 문제를 해결하기 위하여 채택·사용하고 있는 개념이기도 하다. 그러나 아직 기본적인 복지시스템조차 취약한 우리나라의 현실에서 고령화로 인한 재정 부담 등을 막기 위해서 그와 같은 '활동적 고령화' 개념을 그대로 따르고 그에 따른 정책들을 그대로 시행하는 것은 문제가 있다고 생각된다. '활동적 고령화'의 개념은 사회보장 내지 사회복지 정책의 대체물이 아니라 '활동적 고령화'의 전제조건이다.<sup>25)</sup> '활동적 고령화'의 개념은 우선 노인의 주체성을 존중하고, 노인의 욕구와 능력을 최대한 발휘케 하며, 노인의 권리를 보호하기 위한 개념으로 사용되어야 할 것이다

따라서 '활동적 고령화'를 강조할 때 간과하지 말아야 할 원칙들을 확인해 볼 필요가 있다.<sup>26)</sup>

활동성은 단순히 임금 노동이나 생산성 그 이상의 의미로 간주돼야 한다. 노인의 지속적 고용과 그로 인한 사회통합은 물론 중요한 문제지만 활동성의 의미는 임금 노동 그 이상의 것으로 일상 생활의 영위, 자원 활동, 지역사회 참여 등을 포함하는

---

23) WHO. 2002. Active Ageing : A Policy Framework

24) OECD. 2003. Ageing, Housing and Urban Development

25) International Social Security Association. 2002. Ageing and Social Security : Ten Key Issues. 26p

26) Alan Walker. 2002. "A Strategy for active ageing", International Social Security Review, Vol 55, 1/2002

것이어야 한다.

활동적 고령화는 모든 노인을 포함해야 한다. 즉 상당히 약하고 의존할 수밖에 없는 노인까지도 포함해야 한다. 그렇지 않을 때는 고령화 정책이 초고령층을 배제하고, 상대적으로 젊고 활동적인 노인에게 초점을 둘 위험성이 있다.

또한 활동적 고령화 정책은 예방적인 개념이 돼야 한다. 건강악화, 장애, 의존성, 기술의 상실 등을 방지하고 예방하는데 초점을 둔 전 생애적인 과정이어야 한다는 것이다. 사실상 모든 사람은 전 생애에 걸쳐 나이 드는 과정을 겪기 때문이다. 따라서 활동적 고령화에는 세대간 연대의 유지가 중요하다. 고령화는 우리 모두의 미래에 관한 것이지만 단지 노인인구만을 위한 것은 아니므로 모두가 당사자라로서의 노력이 요구된다.

활동적 고령화 전략은 참여적이며 권한강화(empowerment)하는 것이어야 한다. 활동적 고령화는 국가 및 문화적 다양성을 존중해야 한다. 노인의 참여에는 다양한 형태의 차이가 있다. 어떤 종류의 활동만이 ‘최상’의 것이라 판단하는 것은 문제일 수 있다.

### 3) 성인지적 관점

고령화 대책과 관련하여 연령차별주의의 극복, 세대통합의 문제가 흔히 강조된다. 여기서 언급되지 않는 것은 아니지만 상대적으로 미흡한 부분이 여성노인에 대한 관심이다. 단적인 예로 주거권에 관한 유엔특별보고관의 최초보고서에서 여성의 주거권은 단 한번 언급됐을 뿐이다. 이후 등장한 여성 주거권에 대한 언급들은 여성의 토지 소유와 주거 소유권의 접근 제한, 철거와 강제이주에 대한 여성의 취약성, 가정폭력과 학대에 시달리는 여성 등 여성이 당면한 어려움을 기술하는 것이 대부분이지 여성에 특화된 프로그램과 정책에 대한 사례를 찾아보긴 어렵다.<sup>27)</sup>

남성 또는 여성이냐의 경험은 사회와 문화마다 아주 다르다. 성(gender)의 개념은 해당 사회에서 남성 또는 여성에게 부여된 특성, 역할, 활동, 책임을 기술하기 위해 사회학자들이 이용하는 개념이다. 성차별이란 인권을 누리지 못하도록 하는 사회적으로 만들어진 성적 역할과 규범에 기반한 구별, 배제 또는 제한을 말하는 것이다. 반면에 성평등은 여성과 남성을 법률과 정책 등에서 동등하게 처우하고, 가족, 지역

---

27) COHRE. 2000. Women and Housing Rights.

사회 및 광범위한 사회속의 자원과 서비스에 대한 동등한 접근을 의미한다. 성형평은 여성과 남성간에 혜택과 책임을 분배하는데 있어서의 공정함과 정의를 의미한다. 여기에는 기존의 불평등을 종식시키기 위한 여성에 특화된 프로그램과 정책을 요구한다.

특히 노인의 인권과 관련해서는 육아, 가사, 돌봄과 관련된 여성의 노동이 생애전반에 걸쳐 제대로 된 가치평가를 받지 못하고, 여성의 취약한 노동현실이 노후의 연금, 사회보장, 주거권 등에 심대한 영향을 끼친다는 측면에서 노인여성에 대한 특별한 유의가 요구된다.

노인 인권에 있어서 성인지적 관점이 요구되는 이유가 이것이다. 성인지적 관점과 분석이란 기존의 정책, 프로그램, 입법 등이 여성과 남성에게 상이한 영향을 끼치는 과정을 분석하는 것이다. 성인지적 관점은 성과 무관하게 모든 정책, 프로그램, 입법이 모든 사람에게 마찬가지로 영향을 끼친다는 가정에 도전한다. 똑같은 주거정책이라 할지라도 여성노인에게 전혀 다른 의미로 다가갈 수 있다는 것이다.

여성노인은 그들 생애의 전부 또는 일부를 가족을 보살피는데 보내느라 보상을 받는 활동에 종사할 수가 없어서 노령연금의 자격이 없기 십상이고, 연금을 받을 자격이 없는 사람들은 흔히 심각한 상황에 처할 수 있다. 이런 이유로 여성노인에게 특별한 관심을 쏟아야 한다. 비기여적인 노인주거급여나 여타의 지원이 여성노인에게 절실하다.

또한 여성의 문제와 노인문제는 뗄 수 없는 관계에 있다. 육아나 돌봄 노동의 여성에 대한 전가와 여성노동에 대한 폄하 등 뿌리깊은 여성 차별적 구조가 배경에 있다. 정부의 저출산 대책과 고령화 정책이 함께 거론되는 이유가 이것일 것이다.

## IV. 한국의 노인주거 정책 분석

### 1. 정책 분석 방향

현재 노인의 주거문제를 다루는 정부 기관은 보건복지부, 건설교통부, 그리고 대통령 직속 저출산고령사회위원회이다. 보건복지부는 1981년 제정된 노인복지법을 근거로 지금까지 주거와 관련된 노인복지시설의 설치 및 운영을 담당해 오고 있다. 건설교통부는 2003년부터 기존 주택 정책에 주거복지의 개념을 도입해 노인의 주거문

제를 다루고 있다. 끝으로 저출산고령사회위원회는 노인주거와 관련된 대책을 포함하여 2006년 7월 「제1차 저출산·고령사회기본계획」을 수립했다.

그리하여 이들 기관이 노인주거 문제를 다루는 법적 근거는 무엇인지, 노인주거를 담당하는 부서는 구체적으로 어디인지, 노인주거와 관련된 정책들에는 어떤 것이 있는지 등을 확인하면서, 노인주거 정책 및 제도를 이해할 필요가 있겠다. 특히 현재 정부의 인권의식이 미흡할 뿐 아니라 주거복지라는 개념도 시혜적인 성격이 강하기 때문에, ‘노인의 주거권’이라는 관점에서 각각의 노인주거 정책을 비판적으로 평가할 것이다.

한편, 정부의 정책이 실효성이 있으려면 재정이 뒷받침되어야 한다. 따라서 노인주거와 관련된 각 기관의 정책들에 대해서 재정분석이 수반될 것이다. 노인주거에 관한 재정이 전체 국가 재정에서 어느 정도의 비중을 차지하는지, 어떤 항목으로 구성되어 있으며 재정의 규모는 어떻게 변화했는지 등등. 이러한 분석들은 한국의 현 노인주거 정책이 재정에 의해 실효성있게 뒷받침되고 있는지에 대한 종합적인 판단으로 이어질 것이다.

## 2. 보건복지부의 노인주거 정책

### 1) 노인복지법

노인복지 정책은 노인복지법을 근거로 행해진다. 노인복지법은 7장 61조로 되어 있으며, 1981년 6월 5일 제정된 이래 1997년 8월 22일 전문개정을 시작으로 2005년 7월 13일까지 모두 12차례의 개정이 이루어졌다.

제1장 총칙은 “노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다”(제1조)고 밝히고, 가족제도의 유지·발전(제3조), 노인의 보건 및 복지증진의 책임(제4조), 노인의 날(제5조), 노인복지상담원(제6조), 노인전용주거시설(제8조)에 대해 규정하고 있다.

이어 제2장은 경로연금 제도를 소개하고 있고, 제3장은 노인사회참여 지원(제23조), 노인일자리 및 교육훈련(제23의1조), 지역봉사지도위원(제24조), 생업지원(제25조), 경로우대(제26조), 건강진단(제27조), 노인입소조치(제28조), 치매관리사업(제29조), 노인재활요양사업(제30조) 등 보건·복지조치를 정하고 있다. 그리고 제5장은

비용, 제6장은 보칙이다.

노인복지법에서 노인주거와 관련된 규정은 제4장 노인복지시설의 설치·운영 부분이다. 노인복지시설의 종류(제31조)에는 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관 등이 있다. 노인주거복지시설(제32조)에는 양로시설, 실비양로시설, 유료양로시설, 실비노인복지주택, 유료노인복지주택 등이 있고, 노인의료복지시설(제34조)에는 노인요양시설, 실비노인요양시설, 유료노인요양시설, 노인전문요양시설, 유료노인전문요양시설 등이 있으며, 노인여가복지시설(제36조)에는 노인복지회관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소 등이 있다. 그리고 재가노인복지시설로는 가정봉사원파견시설, 주간보호시설, 단기보호시설 등이 있다.

## 2) 저출산고령사회정책본부

노인복지 정책의 주무기관은 보건복지부이다. 보건복지부의 주요 부서는 정책홍보관리실, 사회복지정책본부, 보건의료정책본부, 보험연금정책본부, 저출산고령사회정책본부, 보건산업육성사업단, 생명과학단지조성사업단 이상 1실 4정책본부 2사업단체계로 되어 있다. 저출산고령사회정책본부는 2005년 9월 설치되어 대통령 직속 심의기구인 저출산고령사회위원회를 실무 지원하고 있으며, 정책총괄관, 노인정책관, 인구아동정책관으로 구성되어 있다.

노인복지 정책은 주로 저출산고령사회정책본부의 노인정책관이 담당하고 있는데, 노인정책관 아래 팀에는 노인정책팀, 노인지원팀, 노인요양제도팀, 노인요양운영팀 등이 있다. 이중 노인주거 문제를 다루는 팀은 노인정책팀과 노인요양운영팀이다. 노인정책팀은 노인보건복지에 관한 종합계획을 수립·조정하고, 노인요양운영팀은 노인요양시설 확충, 전문인력 양성, 판정기준 개발, 급여 및 수가체계 개발 등을 하고 특히 노인양로시설, 노인의료복지시설 및 재가노인복지시설을 지원 및 육성한다.

한편, 노인지원팀은 노인일자리 및 사회활동 지원, 노인여가시설 운영 지원, 농어촌 복합노인복지시설 조성을 담당하고 있으며, 노인요양제도팀은 노인요양보장에 관한 제반 업무를 담당하고 특히 치매·중풍 노인에 대한 지원대책을 수립한다.

## 3) 노인복지 정책

보건복지부는 해마다 노인보건복지사업을 안내하고 있다. 「2006년 노인보건복지사

업 안내」에는 △노후 소득보장 강화 △노인 주거 및 의료복지 증진 △재가노인 복지증진 △노인의 안전 및 건강증진 △경로효친사상 및 노인봉양의식 제고 △장사시설 설치·운영 등 노인보건복지사업을 6가지로 범주화하고 있다.

노후 소득보장 강화 사업은 크게 경로연금 지급과 노인일자리아업 지원으로 나뉜다. 경로연금은 1998년 국민연금제도 도입 추진시 당시 65세 이상 노인에 대해 한시적인 노후소득지원을 위해 도입된 제도로서, 65세 이상 국민기초생활보장수급자와 1933년 7월 1일 이전 출생한 저소득 노인을 대상으로 월 3~5만원 정도가 지급된다. 노인일자리아업 지원에는 대한노인회 취업지원센터 및 노인일자리아업박람회 지원도 포함된다.

노인의 안전 및 건강증진 사업은 노인학대예방센터 운영, 노인건강진단 사업 및 치매상담센터 운영 등이 있다. 여기에 노인 교통안전봉사단 운영, 치매정밀검진 및 예방관리, 전국 노인건강축제 지원 등이 올해 신규 사업으로 채택됐다. 경로효친사상 및 노인봉양의식 제고 사업으로는 어버이날 행사, 노인의 날 및 경로의 달 행사, 경로우대제 운영 등이 있다.

노인 주거 및 의료복지 증진 사업과 재가노인 복지증진 사업은 노인주거와 관련된 노인복지 정책이므로 아래 별도로 소개한다.

#### 4) 노인복지시설

보건복지부는 노인복지시설을 무료노인복지시설, 실비노인복지시설, 유료노인복지시설, 유료양로시설·유료노인복지주택, 소규모요양시설, 가정형노인공동시설 등으로 소개하고 있다. 이는 시설의 실무 운영을 위주로 분류한 것으로, 시설의 성격을 중심으로 분류한 노인복지법 제31조의 체계와는 다소 차이를 보인다. 이중 중복되는 시설을 정리하면 아래 표와 같다.

실비노인복지시설은 무료노인복지시설 운영비의 50%를 국가 및 지방비로 지원하며, 유료양로시설 및 유료노인복지주택에 대한 별도의 정부 지원은 없다. 다만 유료양로시설 및 유료노인복지주택은 건축물의 용도상 사회복지시설로 분류되어, 국토·토지계획상 용도지역에 다른 입지제한이 적어 부지확보가 용이하다는 장점이 있다.

〈표 6〉 노인주거복지시설 및 의료복지시설의 분류

	무료 노인복지시설		실비 노인복지시설		유료 노인복지시설		노인복지주택	
노인 주거복지 시설	양로시설		실비양로시설		유료양로시설		실비 노인복지 주택	유료 노인복지 주택
노인 의료복지 시설	노인 요양시설	노인 전문요양 시설	실비노인 요양시설	실비노인 전문요양 시설	유료노인 요양시설	유료노인 전문요양 시설		

노인복지시설 중 노인주거와 명시적으로 관련이 있는 시설은 노인주거복지시설이다. 이중 양로시설은 국민기초생활보장 수급권자 또는 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 노인들이 무료 또는 저렴한 가격으로 장기간 거주할 수 있는 곳이고, 실비양로시설은 차상위 계층을 포함한 저소득 가정의 노인이 실비에 해당하는 낮은 가격으로 장기간 거주할 수 있는 곳이다. 유료양로시설은 민간 사업자가 자부담으로 설치하여 입소 노인으로부터 비용을 받아 운영하는 곳이다.

따라서 무료든 실비든 유료든 상관없이 양로시설을 노인의 주거로 볼 수 있느냐가 중요한 문제가 된다. 무엇보다 시설 내에서는 노인 개개인이 집단적인 통제의 대상이 되어 인간다운 삶을 보장받을 수가 없고, 본인의 필요가 아닌 시설의 여건에 따라 편의가 제공될 수밖에 없다는 점에서, 시설을 주거로 보기는 힘들어 보인다. 물론 몇몇 유료양로시설의 경우 양질의 서비스를 제공하기도 하겠지만, 그 비용 부담은 전적으로 입소 노인이 지는 것이기 때문에, 노인주거를 보장하기 위해 국가가 적극적인 역할을 한다고 보기는 어렵다.

그래서 주거가 아닌 시설이라는 관점에서 보면, 노인주거복지시설과 노인의료복지시설의 차이가 커 보이지는 않는다. 노인의료복지시설과 노인주거복지시설 입소 대상자의 차이는 노인성 질환을 앓고 있는지 여부다. 즉 소득이 없거나 적절한 부양을 받지 못해 복지시설에 입소가 요하는 자 중 치매·중풍 등 노인성 질환으로 장기간 요양이 필요한 노인이 노인의료복지시설에 가는 것이다.

결국 노인주거복지시설 중 노인복지주택만이 노인주거로서 의미가 있다고 하겠다. 노인복지법상 노인복지주택은 실비노인복지주택과 유료노인복지주택이 있지만, 「

2006년 노인보건복지사업 안내」에는 유료노인복지주택만 소개되어 있다. 따라서 현실적으로는 유료노인복지주택 제도만이 운영되고 있다고 판단된다. 그러나 유료노인복지주택은 유료양로시설과 마찬가지로 비용의 부담을 전적으로 분양 또는 임대받는 노인이 지게 된다. 따라서 노인주거를 보장하기 위해 국가가 적극적인 역할을 한다고 보기는 힘든 제도다.

한편, 보건복지부가 올해 새롭게 시작한 사업으로 소규모요양시설 및 가정형노인공동시설 운영이 있다. 보건복지부는 소규모요양시설에 대해 탈시설화 이념을 바탕으로 지역사회에 설치하여 치매·중풍 등으로 수발을 필요로 하는 자에게 입소보호 및 재가보호 서비스를 복합적으로 제공함으로써 가족, 지역사회, 국가가 노인 부양을 분담하는 시설이라 소개하고 있다. 또한 가정형노인공동시설에 대해서는 보호가 필요한 노인을 가정과 같은 환경 속에서 일상생활에 필요한 편의 제공 및 기능훈련과 공동생활을 통해 자립된 생활을 영위하도록 지원하는 시설로 설명하고 있다. 두 시설은 모두 주거로 보기 힘들지만, 기존의 시설이 가지고 있는 부정적인 면들을 최소화하려 한다는 점에서 주목된다.

## 5) 재가노인 복지증진

주거란 주택에만 한정된 개념이 아니라, 인간다운 삶을 살아가기 위해 필요한 적절한 환경까지 포함하는 개념이다. 그런 의미에서 재가노인 복지증진 정책이 노인주거 정책과 더 많은 관련이 있다고 볼 수도 있다. 노인복지법에서 규정한 재가노인복지시설에는 가정봉사원 제도와 보호시설이 있지만, 「2006년 노인보건복지사업 안내」에는 농어촌 재가복지시설, 독거노인 복지서비스 One-stop 지원센터, 노인 주거개선사업단의 운영 및 독거노인 안전지킴이 사업, 결식노인 무료급식 등에 대한 지원도 포함되어 있다.

가정봉사원 파견시설은 정신적·신체적인 이유로 독립적인 일상생활을 영위하기 어려운 노인이 있는 가정에 봉사원을 파견해 필요한 각종 서비스를 제공하는 곳이다. 서비스의 내용으로는 세면·목욕·화장실 이용 등 신체적 수발, 취사·청소·세탁 등 가사지원, 말벗·생활상담 등 우애, 노화·질병·장애 관리를 위한 보조, 무의탁 노인 결연사업 등이 있다.

보호시설에는 주간보호시설과 단기보호시설이 있는데, 심신이 허약한 노인이 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없을 때 낮 동안 또는 일시적으로 보호하여 필

요한 서비스를 제공하는 시설이다. 기초생활수급 노인을 우선적으로 보호하되, 시설에 여유공간이 있고 우선순위 대기자가 없는 경우 실비이용자를 수용할 수도 있다.

독거노인 복지서비스 One-stop 지원센터는 독거노인에게 필요한 서비스를 한번의 신청으로 종합적으로 제공받을 수 있는 지원체계를 구축하기 위함이고, 독거노인 안전지킴이 사업은 독거노인에게 발생할 수 있는 돌발 상황에 대비하기 위해 야쿠르트 배달 등을 활용해 안전을 확인할 수 있는 체계를 구축하려는 것이다.

한편, 노인 주거개선사업단 운영은 노인 주거환경의 문제를 직접 개선하려는 사업으로 보인다. 노인 주거개선사업단은 노인단독가구 등 취약노인가구를 우선 지원 대상으로 하며, 지원범위도 형광등 교체, 창문 보온 등 비교적 간단한 수리가 가능한 부문부터 수도·보일러수리 등 전문적 기술을 요하는 부문, 전기·가스 등 전문적 기술과 비용이 많이 소요되는 부문 등 다양하다.

## 6) 보건복지부의 노인주거 정책 평가

지금까지 노인주거와 관련하여 노인복지법, 저출산고령사회정책본부, 노인복지 정책, 노인복지시설 및 재가노인 복지증진 정책 등을 검토하였다. 보건복지부가 관심을 가지는 지점은 주거를 통한 노인의 자립이 아니라, 취약계층 노인에 대한 전반적인 관리와 보호이다. 따라서 보건복지부의 노인복지 정책에는 노인주거가 아니라 노인복지시설 정책만이 있을 뿐이다.

복지시설은 노인 개개인을 인간다운 삶의 주체가 아니라 집단적인 통제의 대상으로 바라보고, 이용자의 필요가 아닌 시설의 여건에 따라 편의를 제공한다는 점에서 주거로 인정하기 어렵다. 노인주거복지시설로 분류되고 있는 유료노인복지주택은 노인의 주거로 바라볼 수 있겠지만, 이 제도에서 국가가 적극적인 역할을 하고 있지는 못하다.

한편, 주거의 개념을 주택뿐만 아니라 주거환경을 포함하는 넓은 의미로 보았을 때, 재가노인 복지증진 정책이 오히려 노인주거 정책에 가깝다고 할 수 있겠다. 그렇다 하더라도 재가노인 복지증진 정책이 노인주거를 중심으로 수립됐다고 보기는 어렵다. 노인 주거개선 사업단 운영 등 개별 사업별로 노인주거 문제를 다루고 있을 뿐이다.

### 3. 건설교통부의 노인주거 정책 분석

#### 1) 주거 관련 법률

1996년 제2차 세계주거회의 이후 주거권 운동단체들을 중심으로 ‘주거기본법’ 제정의 필요성이 지속적으로 제기되고 있지만, 주거의 개념을 명시적으로 밝히고 있는 법률은 아직까지는 존재하지 않는다. 주택법(이전 주택건설촉진법), 임대주택법 등 ‘주거’가 아닌 ‘주택’, 그것도 주택의 공급에 초점을 맞춘 법률들만이 존재할 뿐이다.

주택과 관련한 기본법이라고 할 수 있는 주택법은 제1조에서 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등을 통해서 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 밝히고 있어, ‘주택’ 중심으로 ‘주거’를 사고하는 모습을 단적으로 보여주고 있다. 실제 주택법은 주택종합계획의 수립(제2장), 주택의 건설(제3장), 주택의 공급(제4장), 주택의 관리(제5장), 주택자금(제6장), 주택의 거래(제7장), 주택정책심의위원회(제9장) 등 온통 주택에 관한 사항만을 규정하고 있다.

다만 2003년 7월 25일 제5조의2 최저주거기준의 설정 및 제5조의3 최저주거기준 미달가구에 대한 우선 지원 등의 조항을 신설함으로써, 주거의 개념을 매우 제한적으로 도입하고 있다. 하지만 이 시기 건설교통부에 주거복지과가 신설됨으로써, 이러한 변화가 단지 법조문의 변화에만 그치고 있는 것은 아니라는 사실을 보여주고 있다.

주택과 관련된 또 하나의 중요한 법률은 임대주택법이다. 임대주택법은 25조만으로 비교적 단순하게 구성되어 있는데, 임대주택의 건설을 촉진하고 국민주거생활의 안정을 도모함을 목적으로 하고 있다. 임대주택법은 임대주택의 개념, 임대사업자의 등록 및 범위, 주택임대사업에 필요한 사항 등을 규정하고 있다.

‘주거’란 단어가 명시적으로 사용된 현행 법률은 도시 및 주거환경 정비법이 유일하다. 그러나 이 법률은 도시환경의 개선이라는 명분을 앞세워 재개발 및 재건축 절차를 정함으로써 원거주민의 주거생활을 개선하는 것은 부차적으로 여기고 있다. 따라서 주거권을 보장하기보다는 오히려 주거권을 침해하는 근거로 악용될 소지를 가지고 있다.

결과적으로 현행 법률은 주거라는 개념을 매우 제한적으로 도입하고 있다. 그렇기 때문에 노인주거의 문제를 다루고 있는 법률을 찾기란 불가능하다. 다만 주택공급에

관한 규칙 제19조의2 및 제32조 5항 1호에 노인을 부양하고 있는 자에 대한 주택 우선분양 제도를 규정하고 있다.

이에 따르면 65세 이상 부모를 3년 이상 부양하고 있는 무주택 세대주는 공공임대주택을 우선적으로 분양받고, 국민임대주택 입주자격을 충족하는 사람 중에서는 65세 이상 부모를 1년 이상 부양하고 있는 자가 우선적으로 분양을 받는다. 하지만 이는 노부모를 부양하는 자에게 인센티브를 주는 방식으로, 노인주거 문제를 국가가 직접 책임지는 것과는 거리가 멀다.

## 2) 주거복지본부

주택 관련 법률을 집행하고 주택 정책을 담당하고 있는 기관은 건설교통부다. 건설교통부는 홍보관리실, 물류혁신본부, 기반시설본부, 국토균형발전본부, 생활교통본부, 건설선진화본부 등 크게 1실 6본부 체제로 되어 있다. 이중 주택 및 주거 문제를 다루고 있는 곳은 주거복지본부이며, 임대주택과 관련해서는 주거복지본부 산하 국민임대지원단이 담당하고 있다.

주거복지본부 직속 팀에는 주택정책팀, 주거복지지원팀, 공공주택팀, 주거환경팀, 신도시기획팀, 신도시개발팀이 있다. 이중 노인주거를 다루는 팀이 있다면 주거복지지원팀이라고 할 수 있는데, 실제 주거복지지원팀이 노인주거의 문제를 독자적인 의제로 다루고 있지는 않은 것으로 보인다.

오늘날 건설교통부는 주거복지의 개념을 적극적으로 사용하고 있지만, 조직체계상 주거복지의 개념을 도입한 역사는 오래지 않다. 2003년 당시 건설교통부에는 주택도시국이 있었다. 여기에는 주택정책과·주택관리과·주거환경과 등 주택 문제를 다루는 3개 과와 도시정책과·도시관리과·건축과 등 도시 문제를 다루는 3개 과가 존재했다. 그러다가 같은 해 7월 주택도시국을 주택국과 도시국으로 분리하는데, 이때 주택국 산하에 기존 3개 과 이외에 주거복지과가 신설된다. 그리고 2005년 9월 팀본부제가 전면 도입되면서 주택국이 현재의 주거복지본부로 바뀌게 된 것이다.

## 3) 주거복지 정책

참여정부 이후의 주요 주택 정책을 살펴보면, 주거복지의 개념과 정책이 어떻게 형성됐는지 확인할 수 있다. 건설교통부가 애초 ‘주거복지’라는 말보다 ‘서민주거 안

정대책'이라는 표현을 자주 사용했다.

2001년 1월 「서민주거 안정대책」, 3월 당정협의회 보고안건으로 「서민주거생활 안정을 위한 전·월세 종합대책」, 9월 「서민주거안정대책」, 2002년 5월 「서민주거안정 대책」, 11월 「중산·서민층 생활안정대책추진실적 및 향후 계획」, 2003년 5월 경제장관 간담회에서 「서민주거 안정 대책」, 9월 「서민·중산층 주거안정 지원대책」 등이 그것이다.

각 시기별로 나온 서민주거안정 대책의 내용은 대동소이하다. 임대주택의 공급확대와 서민 주택자금 지원을 핵심으로 하고 있으며, 시기에 따라 임차인 보호제도 강화, 노부모 부양자에 대한 주거지원 확대, 노후불량주택 주거환경 개선 등이 추가된다. 임대주택에는 공공임대주택, 국민임대주택, 매입임대주택 등이 있고, 서민 주택자금 지원에는 주택구입 및 전·월세 자금에 대한 저리융자, 장기상환, 세제지원 등이 있다.

그러다가 2003년 5월 제6회 국정과제보고회에서 「저소득층을 위한 주거복지 지원 방안」을 발표함으로써, 주거복지의 개념을 처음 사용했다. 여기서 밝힌 주거복지의 정책 방향은 주거급여 지원, 국민임대주택 공급, 주거환경 개선, 주택자금 융자 등을 소득계층별로 차등화하여 지원하는 체계를 구축하고, 최저주거기준을 정책지표로 제도화하여 기준 미달가구에 대한 체계적인 조사·관리 시스템을 구축하겠다는 것이다.

주거복지 정책은 2004년 6월 「서민 주거복지 확대방안」에서 보다 구체화됐다. 여기서는 저소득층의 소득수준, 생계형태 등 가구특성에 따라 다양한 주거수요에 부응할 수 있도록 '주거복지 지원체계'를 구축하는 것을 목표로, △최저주거기준 설정 △국민임대주택 대규모 건설 계획의 차질없는 추진 △도심내 다가구주택 등의 매입임대 △주거환경개선지구의 주민재정착 지원 등을 제시하고 있다.

결국 주거복지의 정책은 서민의 주거안정이라는 대원칙 아래 저소득층의 소득수준, 생계형태 등 가구특성에 따라 다양한 주거수요에 부응하는 체계를 구축하는 것이라 하겠다. 이렇게 봤을 때 주거복지의 개념은 주택공급으로 주거문제를 해결하겠다는 기존의 사고방식에서 저소득층의 다양한 주거수요에 부응하겠다는 것으로 확대된 결과라 할 수 있다. 하지만 여전히 주거를 복지 혜택을 주는 식으로 바라보고 있어 주거권의 개념과는 거리가 있다고 하겠다. 또한 저소득층에 초점을 국한되어 사회적 약자인 노인의 주거 문제를 독자적으로 바라보지 못하는 한계를 노정하고 있다.

#### 4) 주택종합계획

주택법 제7조에 의하면 건설교통부 장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위해 주택종합계획을 수립·시행해야 한다. 주택종합계획은 10년 단위의 계획을 수립하며, 이를 토대로 매년 연도별 계획을 세워야 한다. 이에 따라 건설교통부는 2003년에 2003~2012년 10년간의 주택종합계획을 수립했으며, 이를 토대로 2006년 3월에 「2006년도 주택종합계획」을 세웠다.

「2006년도 주택종합계획」의 주요내용은 △주택건설 및 지원 △주거복지 지원 △주거환경 지원 분야로 나누어진다. 건설교통부는 주택건설 및 지원의 일환으로 공공 임대주택 17만호를 건설하고 분양주택 35만호의 건설을 추진하겠다고 밝히고 있다. 또 주거복지 지원의 일환으로 무주택 서민에게 주택 구입자금 및 전세자금을 지원하고, 다가구 주택을 매입하여 특수취약 계층에게 우선 임대하되 장애인, 보호노인 등을 위한 그룹홈으로 활용하고, 가격이 저렴한 분양주택을 공급할 계획이다. 끝으로 주거환경 지원을 위해 친환경 주택공급을 확산하고 주택성능등급 표시 시스템을 활성화하며, 공동주택 환기시설 설치를 의무화하고 경로당·주민공동시설 등 공동주택 복리시설을 확충할 계획이다.

2006년도 건설교통부의 중점추진과제로는 ‘8·31 부동산제도 개혁방안’을 강도 높게 추진하고, 주택건설 확대를 유도하여 수급기반을 강화하며, 국민주택기금 운용 및 관리를 개선하고, 저출산·고령화에 적극 대처하며, 공동주택 관리체계를 개선하는 것이다. 이중 고령자 친화적인 주택건설을 추진하기 위해 고령자용 주택설계지침을 마련하고, 고령자 주거지원법 마련을 위한 연구용역을 추진하겠다고 밝히고 있어, 노인주거 문제와 관련된 가장 구체적인 사업으로 보여진다.

#### 5) 건설교통부의 노인주거 정책 평가

우리나라의 경우 주택과 관련된 법률 중 주거의 개념을 적극 도입한 경우는 아직 존재하지 않지만, 주택법에 최저주거기준이 명시됨으로써 매우 제한적으로 주거의 개념이 쓰이기 시작하고 있다. 건설교통부는 2003년부터 기존 주택 공급 중심의 정책에서 벗어나 주거복지 정책을 수립하여 적극 시행하고 있으며, 이는 저소득층의 다양한 주거수요에 부응하겠다는 점에서 진일보한 것으로 평가된다.

그러나 서민 주거안정 대책이나 주거복지 지원방안 어디에도 노인주거의 문제를

독자적으로 다루고 있지 않아, 현재로서 건설교통부에는 노인주거 정책이 존재하지 않는 것으로 판단된다. 다만 「2006년도 주택종합계획」에서 중점추진과제 중 하나로, 고령자용 주택설계지침을 마련하고 고령자 주거지원법 마련을 위한 연구용역을 추진하겠다고 밝히고 있어, 향후 건설교통부가 노인주거 문제를 독자적으로 다루지 여부가 주목된다.

## 4. 저출산고령사회위원회의 노인주거 정책

### 1) 저출산·고령사회기본법

2005년 5월 18일 제정된 저출산·고령사회기본법(아래 기본법)은 4장 32조로 되어 있다. 제1장은 총칙으로 기본법의 목적(제1조)과 기본이념(제2조)을 밝히고, 국가와 지방정부 및 국민의 책무(제5조, 제6조)를 정하고 있다. 제3장은 저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계를 정한 것으로, 저출산·고령사회기본계획(제20조), 연도별 시행계획(제12조), 저출산·고령사회위원회(제23조), 저출산·고령사회정책 추진기구의 설치(제25조) 등을 규정하고 있다. 제4장은 보칙으로 전문인력의 양성(제28조), 조사 및 연구(제29조), 민간의 참여(제30조), 조세감면 등원(제32조)에 대해 규정하고 있다.

기본법의 핵심적인 내용은 제2장 저출산·고령사회정책의 기본방향에 명시되어 있으며, 크게 저출산 대책과 고령사회 정책으로 구분된다. 저출산 대책으로는 국가 및 지방정부가 인구정책(제7조), 자녀의 출산과 보육(제8조), 모자보건의 증진(제9조), 경제적 부담의 경감(제10조)에 대한 시책을 시행하거나 강구해야 한다고 정하고 있다. 고령사회 정책으로는 국가 및 지방정부가 고용과 소득보장(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 생활환경과 안전보장(제13조), 여가·문화 및 사회활동의 장려(제14조), 평생교육과 정보화(제15조), 취약계층 노인의 배려(제16조), 가족관계와 세대간 이해증진(제17조), 경제·산업구조 변화(제18조), 고령친화적 산업 육성(제19조)에 대한 시책을 시행하거나 강구해야 한다고 규정하고 있다.

기본법에서 노인주거의 문제를 언급하고 있는 부분은 제13조이다. 제13조는 △쾌적한 노후생활의 조성과 △재해, 범죄 등 각종 위험으로부터 노인의 보호를 국가 및 지방정부가 강구해야 할 시책으로 명시하고 있다. 그중 쾌적한 노후생활을 조성하기 위해 “노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경”과 “노후생활에 필요한 기능

과 설비를 갖춘 주거와 이용시설의 마련”을 정하고 있다.

## 2) 저출산고령사회위원회

기본법에 근거해 2005년 9월 출범한 저출산고령사회위원회(아래 고령사회위원회)는 낮은 출산율과 급속한 고령화 등 인구구조 변화가 사회·경제에 미치는 영향을 분석·예측하고, 국민의 삶의 질 개선 및 지속적인 국가경쟁력 확보를 위해 필요한 저출산·고령사회 종합대책의 수립과 조정, 평가 등에 관한 사항을 심의하기 위해 설립된 대통령 직속 심의기구이다.

고령사회위원회는 대통령을 위원장으로 하고, 보건복지부 등 12개 부처 장관 및 민간위원 12명으로 구성된다. 그리고 정부 및 민간 간사위원 이외에 재정경제부 차관보 등 정부위원 13명과 민간위원 11명으로 운영위원회를 구성하고, 위원회의 사무를 처리하기 위해 사무국을 두고 있다. 고령사회위원회는 또한 저출산, 노후생활, 인력경제, 고령친화산업 등 전문 분야에 대해 조사·연구하기 위해 4개의 전문위원회를 구성해 운영하고 있다. 고령사회위원회의 업무를 실무적으로 추진·지원하는 역할은 보건복지부의 저출산고령사회정책본부에서 맡고 있다.

고령사회위원회의 가장 중요한 업무는 매 5년마다 저출산·고령사회기본계획을 수립하고, 각 부처 및 지방정부의 연도별 시행계획을 심의하는 것이다. 이에 따라 위원회는 출범 직후 저출산·고령사회기본계획 수립에 착수하여, 2006년 7월에 「제1차 저출산·고령사회기본계획」으로 ‘새로마지플랜 2010’을 심의했다. 여기서 ‘새로마지’란 “출산에서 노후까지 행복이 가득한 사회를 새로 맞이하다”라는 의미를 담고 있다.

노인주거 문제는 고령사회위원회의 노후생활 전문위원회에서 일차적으로 다루고 있지만, 노인주거의 문제를 노후생활의 중요한 정책과제로 판단하고 있는 것으로 보이지는 않는다. 또한 고령사회위원회는 저출산 및 고령사회 정책에 대해 종합적으로 다루고 있기 때문에, 노인주거 문제의 전문성을 갖추고 있다고 판단하기는 어려워 보인다.

## 3) 고령화 및 미래사회위원회

고령사회위원회의 전신으로 대통령 자문기구였던 고령화및미래사회위원회(아래 미

래사회위원회)가 있었다. 미래사회위원회는 2004년 2월 고령화및미래사회위원회규정에 근거해 출발했다. 그러다가 고령사회위원회의 출범으로 2005년 8월 폐지된다.

미래사회위원회와 고령사회위원회의 위상은 큰 차이를 보인다. 먼저 미래사회위원회의 위원장은 대통령이 임명하나, 고령사회위원회는 대통령 스스로가 위원장이 된다. 또한 고령사회위원회는 규정이 아닌 법률에 근거하고 있으며, 자문 역할에 머물지 않고 심의하는 기능을 가진다.

미래사회위원회와 고령사회위원회의 업무 내용에는 큰 차이가 없으나, 미래사회위원회가 존속했던 2년 동안 많은 연구물들이 생산됐다. 고령사회위원회 홈페이지에는 미래사회위원회가 생산한 22개의 미래위총서와 3개의 고령화총서가 파일로 올려져 있다. 그런데 이중 노인주거와 관련된 연구물은 『[미래위총서 3] 고령사회에 대비한 주거환경 개선방안』이 유일하다. 따라서 미래사회위원회에서도 노인주거의 문제는 중요하게 다뤄지지 않은 것으로 보인다.

#### 4) 제1차 저출산·고령사회기본계획

2006년 7월 14일 고령사회위원회에서 심의를 마친 「제1차 저출산·고령사회기본계획」(아래 제1차 기본계획)은 △출산과 양육에 유리한 환경 조성 △고령사회 삶의 질 향상 기반 구축 △저출산·고령사회의 성장동력 확보 등을 핵심내용으로 하고 있으며, 이에 따른 투자계획 및 재원조달방안을 제시하고 있다.

첫째, 출산과 양육에 유리한 환경을 조성하기 위해, 사회적 책임의 강화, 가족친화적·양성평등적 사회문화 조성, 건전한 미래세대 육성 등의 방향을 설정하고 있다. 둘째, 고령사회 삶의 질을 향상시키기 위한 기반을 구축하는 데에는, 안정적인 노후소득 보장, 건강한 노후생활 보장, 안전하고 활동적인 노후생활 보장 등의 방향을 정하고 있다. 셋째, 저출산·고령사회의 성장동력을 확보하기 위해서는, 잠재인력 활용기반 구축, 인적 자원의 경쟁력 및 활용도 제고, 고령사회의 금융기반 조성, 성장동력 산업으로서 고령친화적 산업의 육성 등을 방향으로 제시하고 있다.

제1차 기본계획에서 노인주거의 문제는 ‘고령사회 삶의 질 향상 기반 구축’이라는 두 번째 방향 아래 다뤄지고 있다. 여기에는 ‘노인의 안전한 주거공간 확보’라는 목표에 따라 ①고령자 가구의 주거기준을 설정하고, ②주택개조비용을 지원하며 상담서비스 제공하고, ③고령자용 국민임대주택 공급을 단계적으로 확대하고, ④여기에 보건소, 노인복지관 등 고령자를 배려한 시설을 연계 운영한다는 방침을 밝히고 있

다. 또한 농어촌 지역에 의료·주거·여가·복지 등이 통합된 복합노인복지단지 조성을 추진한다고 계획하고 있어, 농어촌 노인의 주거 문제에 대해 특별하게 다루고 있다.

한편 ‘저출산·고령사회의 성장동력 확보’라는 세 번째 방향 아래 고령사회의 금융기반을 조성하겠다고 밝히고 있는데, 고령자의 주거안정과 노후소득 보장을 위해 주택에 대한 역모기지 제도의 활성화를 꾀하고 있다. 그러나 역모기지 제도는 자신이 소유한 집을 담보로 한 소득보장 정책이기 때문에, 노인의 주거정책으로서는 한계를 가진다고 할 수 있다.

## 5) 저출산고령사회위원회의 노인주거 정책 평가

지금까지 기본법, 고령사회위원회, 그리고 제1차 기본계획에 대해 살펴보았다. 특히 제1차 기본계획은 저출산 및 고령사회에 대비하기 위해 범국가적으로 수립한 최초의 종합계획이라는 데 의의가 있다. 따라서 제1차 기본계획에서 정부가 노인주거의 문제를 어떻게 바라보고 있는지는, 향후 노인의 주거문제의 해결에 있어 정부의 의지를 보여준다고 하겠다.

하지만 제1차 기본계획은 노인이 주체적인 삶을 살아가기 위해 국가가 보장해야 할 의무를 밝히는 것과는 거리가 멀다. 생산가능 인구의 감소, 노인인구 부양 부담의 증가 등 인구고령화가 야기하는 부정적인 효과에 대처해야 한다는 인식 아래, 출산에 대한 장려와 노인복지 정책의 강화만을 이야기하고 있다.

비록 ‘노인의 안전한 주거공간 확보’라는 목표를 분명히 설정해 놓고 있지만, 이는 노인의 삶의 질을 향상시키고자 하는 복지의 일환으로 다뤄지고 있다. 따라서 노인주거의 문제가 제1차 기본계획 속에서도 비중있게 취급되고 있지 못하며, 이는 고령사회위원회가 보건복지부나 건설교통부처럼 노인주거 문제에 대한 중요성을 아직까지 인식하지 못하고 있음을 보여준다고 하겠다.

## 5. 노인주거 정책에 관한 재정 분석

### 1) 재정 분석 방향

국가의 사업은 정책으로 구체화되며 정책은 재정에 의해 뒷받침된다. 재정의 사전

적 의미는 ‘돈에 관한 여러 가지 일’이지만, 국가의 재정은 ‘국가 또는 지방정부가 행정 활동이나 공공 정책을 시행하기 위해 자금을 만들어 관리하고 이용하는 경제 활동’을 뜻한다. 따라서 국가의 재정은 단순한 돈이 아니라, 정책이며 활동인 것이다.

노인주거 정책에 관한 재정을 분석하는 가장 큰 이유는 정부가 이야기하는 노인주거 대책들이 정말 재정에 의해 실효성있게 뒷받침되는지를 확인하기 위함이다. 그런데 노인주거 문제가 아직 독자적인 의제로 인정받지 못하고 있는 상황에서, 즉 노인주거 정책이 제대로 수립되어 있지도 않은 상황에서, 노인주거 정책에 관한 재정을 분석한다는 일이 난망하지 않을 수 없다.

그리하여 여기서는 노인주거와 관련이 있다고 여겨지는 건설교통부의 주거복지 정책과 보건복지부의 노인복지 정책의 재정이 어느 정도 규모인지, 어떤 항목들로 구성되어 있는지, 그리고 최근 3년간 어떤 변화가 있었는지 분석해 보기로 한다. 이 과정에서 노인주거와 관련된 재정이 어느 정도 윤곽을 그릴 수 있을 것으로 보인다. 다만 고령사회위원회는 독자적인 재정을 운용하지 않고 있으며 필요한 경비를 보건복지부 재정에서 사용하고 있기 때문에, 별도의 재정 분석을 하지는 않는다.

## 2) 건설교통부의 주거복지 재정 분석

건설교통부의 예산은 도로, 철도, 광역교통, 공항, 물류개선, 수자원, 산업단지지원, 지역개발, 주택건설, 기타, 국고채무부담 등 크게 11개 분야로 나뉜다. 이중 도로와 철도 분야의 예산 비중이 크고, 그 다음으로 수자원과 주택건설 분야가 차지한다.

지난 3년간 건설교통부의 분야별 예산규모를 순서대로 나열하면, 도로, 철도, 수자원, 주택건설, 광역교통, 공항, 지역개발, 산업단지지원, 물류개선 순으로 일정하다. 또한 '05년도에 도로 분야의 예산 비중이 감소하고 철도 분야의 예산 비중이 증가한 것을 제외하면, 건설교통부 예산 총액에서 분야별로 차지하는 예산의 비중이 일정하다는 사실을 알 수 있다. 그래서 주택건설 분야의 예산 비중은 건설교통부 예산 총액에서 6.5~6.6%를 수준을 보여주고 있다.

〈표 7〉 '04~'06년도 건설교통부 분야별 예산 규모

(억원)

구 분	'04예산		'05예산		'06예산	
		%		%		%
계	163,274	100.0	180,899	100.0	173,888	100.0
◦ 도로	80,647	49.4	76,614	42.4	73,363	42.2
◦ 철도	31,744	19.4	50,973	28.2	47,618	27.4
◦ 광역교통	4,298	2.6	4,932	2.7	5,601	3.2
◦ 공항	3,617	2.2	4,005	2.2	3,848	2.2
◦ 물류개선	744	0.5	854	0.5	1,164	0.7
◦ 수자원	17,399	10.7	18,438	10.2	15,173	8.7
◦ 산업단지지원	1,220	0.7	1,259	0.7	1,489	0.9
◦ 지역개발	1,734	1.1	1,897	1.0	2,173	1.2
◦ 주택건설	10,811	6.6	11,722	6.5	11,471	6.6
◦ 기타	8,059	4.9	7,205	4.0	7,988	4.6
◦ 국고채무부담	3,000	1.8	3,000	1.7	4,000	2.3

'04~'06년도 건설교통부의 예산 총액은 16조3,274억원, 18조 899억원, 17조3,888억원으로, 전년도에 비해 각각 1조7,625억원(10.8%), △7,011억원(△3.9%) 증감했다. 이에 따라 같은 기간 주택건설 분야의 예산도 1조 811억원, 1조1,722억원, 1조1,471억원으로, 전년도에 비해 각각 911억원(8.4%), △251억원(△2.1%) 증감했다. 그런데 이러한 증감의 폭이 적절한 것인지 그렇지 않은지, 적절하진 않지만 불가피했던 것인지 등을 판단하기 위해서는 정부 예산 총액과 국내총생산과의 비교가 이루어져야 하겠다.

같은 기간 국내총생산은 778조4,446억원, 815조8,099억원, 876조9,957억원으로, 전년도에 비해 각각 373,653억원(4.8%), 611,858억원(7.5%) 증가했다. 같은 기간 정부 예산 총액은 118조2362억원, 135조2,156억원, 144조8,076억원으로, 전년도에 비해 각

각 16조9,794억원(14.4%), 9조5,920억원(7.1%) 증가했다. 결국 '05년도에 정부의 예산 총액은 국내총생산 증가율보다 3배나 많은 증가율을 보였고, '06년도에는 비슷한 증가율을 보였다.

이에 따라 '05년도 건설교통부 예산 총액과 주택건설 분야의 예산은 국내총생산 증가율보다는 높았지만 정부 예산 총액의 증가율보다는 낮았으며, '06년도에는 국내총생산 및 정부 예산 총액의 증가율에 턱없이 부족했음을 알 수 있다. 물론 이러한 단순 비교만으로 국가의 주택건설 의지가 없다고 잘라 말하기는 어렵겠지만, 적어도 다른 분야에 비해 주택건설 분야의 우선순위가 떨어지고 있다는 점은 분명하다.

〈표 8〉 '04~'06년도 국내총생산 및 관련 예산 증감 내역

(억원)

구 분	'04년도 A	증감		'05년도 B	증감		'06년도 C
		B-A	%		C-B	%	
국내총생산	7,784,446	373,653	4.8	8,158,099	611,858	7.5	8,769,957
정부 예산총액	1,182,362	169,794	14.4	1,352,156	95,920	7.1	1,448,076
건설교통부 예산총액	163,274	17,625	10.8	180,899	△7,011	△3.9	173,888
주택건설분야 예산총액	10,811	911	8.4	11,722	△251	△2.1	11,471

그렇다면 주택건설 분야의 예산은 어떤 항목들로 구성되어 있을까? 주택건설 분야의 예산 항목들은 주거복지의 개념, 나아가 노인주거의 문제의식이 반영되어 있을까? 그런데 '04~'06년도 건설교통부의 주택건설 예산 항목들을 살펴보면, 의외로 매우 단순하다.

지난 3년간 국민임대주택건설 단일 항목에 배정된 예산만 따지면, 주택건설 분야 예산의 78.9%, 79.6%, 78.4% 등 상당 부분을 차지하고 있다. 그리고 국민임대주택건설, 주거환경개선사업, 농어촌주택개량 등 상위 3개 사업의 예산을 합하게 되면, 주택건설 분야 예산의 96.8%, 96.6%, 93.6% 등 대부분을 이루고 있다. 나머지 중에서

는 주택가격조사 항목이 또한 큰 비중을 이루고 있으며, 그 외의 사업들은 커다란 재정이 들어가지 않는다고 보면 된다.

다만 '06년도 주택건설 분야 예산이 전년도에 비해 251억원이나 감소했음에도 불구하고, 건설교통부는 고령자 주거정책 중장기 계획 등 7개 신규사업에 131억원의 재원을 투자하는 의지를 보였다. 이들 신규사업들은 비록 적은 규모이긴 하지만 주거복지 정책을 실현하려는 작은 노력으로 평가할 수 있겠다. 특히 '고령자 주거정책 중·장기 계획'을 단일한 예산 항목으로 정함으로써, 향후 노인주거 문제에 대한 건설교통부의 시책이 주목된다고 하겠다.

〈표 9〉 '04~'06년도 주택건설 분야 예산 항목별 증감 내역

(억원)

구 분	'04예산	증감		'05예산	증감		'06예산	비고
	A	B-A	%	B	C-B	%	C	
계	10,811	911	8.4	11,722	△251	△2.1	11,471	
◦ 국민임대주택건설	8,526	1,909	9.5	9,337	△348	△3.7	8,989	
◦ 주거환경개선사업	1,400	41	2.9	1,441	△236	△16.3	1,205	균특
◦ 임대주택 주거환경개선	300	△300	순감	-				
◦ 농어촌주택개량	540	-	-	540	-	-	540	
- 재특 → 기금지원	360	-	-	360	-	-	360	
- 농특 → 기금지원	180	-	-	180	-	-	180	
◦ 주택가격조사체계	15	-	-	15	-	-	15	
◦ 주택가격조사	-	379	순증	379	210	55.4	589	
◦ 주택거래신고제 운영	-	10	순증	10	△10	순감	-	주택가격 조사통합
◦ 주택관리사자격시험	1	△1	순감	-	1.5	순증	1.5	격년제 실시
◦ 선계획·후개발 국토이용관리체계	30	△29.5	△98.3	0.5	-	-	0.5	'05년 지방이양
'06년 신규사업 소계				-	131	순증	131	'06년 신규

구 분	'04예산	증감	'05예산	증감	'06예산	비고
	A	B-A		%		
◦ 고령자 주거정책 중·장기 계획			-	3	순증	3 '06년 신규
◦ 기존주택 전세임대지원			-	88	순증	88 '06년 신규
◦ 공동주택 홈네트워크 구축			-	6	순증	6 '06년 신규
◦ 주거실태조사			-	10	순증	10 '06년 신규
◦ 도시환경정비 제도개선			-	10	순증	10 '06년 신규
◦ 참여형 도시만들기 프로그램 개발			-	10	순증	10 '06년 신규
◦ 유비쿼터스 도시구축방안 연구			-	4	순증	4 '06년 신규

끝으로 건설교통부의 주택 및 주거 정책은 국민주택기금에 의해서도 뒷받침된다. 기금이란 예산회계법에 따라 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때 법률로써 특별한 설치하는 것인데, 이렇게 설치된 기금은 세입세출 예산에 의하지 않고 별도로 운용할 수 있다. 따라서 국민주택기금의 운용은 건설교통부의 재정에 포함되지 않는 것이다.

「2006년도 국민주택기금운용계획」에 따르면, 국민주택기금은 기금운영, 경상사업, 융자사업, 원금·이자·차입금 등 각종 상환을 위해 지출하게 되어 있다. 이중 주택 및 주거 정책과 관련하여 주목해야 하는 항목은 융자사업이다. 국민주택기금은 '06년 총 10조7,462억원을 임대주택건설, 분양주택건설, 수요자 융자 지원, 주택개량사업 등에 융자한다는 계획이다. 융자 규모별로 보면, 임대주택건설에 4조6,082억원, 수요자 융자 지원에 4조1,800억원, 분양주택건설에 1조7,000억원, 주택개량사업에 1,580억원 등이 융자된다.

여기서 국민임대주택건설 등은 주택건설 분야의 예산 항목과 중복된다. 그렇다면 건설교통부의 예산과 국민주택기금에서 나온 재원은 동일한 것인가? 그렇지 않다. 같은 목적을 위한 지출이라 하더라도, 국민주택기금에서 융자한 것은 추후에 상환해

야 한다는 점에서 정부의 재정 지출과 차이를 보인다. 한편, 국민주택기금 운용계획에서도 노인주거의 문제를 독자적인 지출항목으로 보지 않는다는 점을 놓치지 말아야겠다.

〈표 10〉 '06년도 국민주택기금 용자사업 계획

(억원)

사업 내역		건설·지원 호수	'06년 계획
세부사업 내역			
계		21만호	107,462
○ 임대주택건설		17만호	46,082
	국민임대	11만호	32,127
	공공임대	6만호	13,955
○ 분양주택건설		4만호	17,000
	공공분양	2만호	8,000
	후분양주택	2만호	9,000
○ 수요자 용자 지원		(12만8천5백호)	41,800
	저소득영세민 전세 자금	(3만호)	6,000
	근로자·서민 주택구입 자금	(4만5천호)	25,000
	근로자·서민 주택전세 자금	(5만호)	10,000
	매입임대	(3천호)	700
	개발이주자 전세 자금	(5백호)	100
○ 주택개량사업		(1만3천6백호)	1,580
	주거환경개선	(1천호)	320
	농어촌주택개량	(1만2천6백호)	1,260
○ 기타 사업			1,000
	대지조성 자금		1,000

### 3) 보건복지부의 노인복지 재정 분석

보건복지부는 건설교통부와는 다르게 예산 내역을 회계별·분야별로 구분하여 발표하고 있다. '04~'06년도 보건복지부 일반회계의 예산 내역은 크게 인건비, 기본사업비, 주요사업비, 내부거래지출로 범주화되고, 주요사업비는 다시 사회복지 분야와 보건 분야로 나누어진다. 사회복지 분야는 기초생활보장, 취약계층지원, 노인복지증진, 기타사회복지 등으로 구성되는데, 연도별로 분류체계가 상이하고 세부분야별 총액이 일치하지 않는 관계로, 여기서는 노인복지와 관련되는 예산과 그렇지 않은 예산으로만 구분한다.

〈표 11〉 '04~'06년도 보건복지부 일반회계 분야별 예산 규모

(백만원)

구 분	'04예산		'05예산		'06예산	
		%		%		%
보건복지부 예산	9,704,188	100.0	9,473,082	100.0	10,414,426	100.0
노인복지 예산	513,563	5.3	354,923	3.7	406,336	3.9
<b>일반회계 소계</b>	<b>9,232,154</b>	<b>100.0</b>	<b>8,906,745</b>	<b>100.0</b>	<b>9,706,335</b>	<b>100.0</b>
인건비	164,652	1.8	171,823	1.9	146,692	1.5
기본사업비	38,617	0.4	38,941	0.4	24,521	0.3
주요사업비	8,829,754	95.6	8,491,686	95.3	9,288,804	95.7
○ 사회복지분야	5,311,629	57.5	5,167,592	58.0	6,018,683	62.0
- 노인복지	513,315	5.6	339,384	3.8	403,177	4.2
- 비노인복지	4,798,314	52.0	4,828,208	54.2	5,615,506	57.9
○ 보건분야	3,518,125	38.1	3,324,094	37.3	3,270,121	33.7
- 보건의료	360,186	3.9	211,940	2.4	45,328	0.5
- 건강보험	3,157,939	34.2	3,112,154	34.9	3,224,793	33.2
내부거래지출	199,131	2.2	204,295	2.3	249,318	2.6
○ 회계·계정간거래	59,673	0.6	54,864	0.6	91,195	0.9
○ 기금전출금	139,458	1.5	149,431	1.7	155,123	1.6
<b>특별회계 소계</b>	<b>472,034</b>	<b>100.0</b>	<b>566,337</b>	<b>100.0</b>	<b>708,091</b>	<b>100.0</b>
국립의료원	70,031	14.8	66,568	11.8	67,494	9.5
재정용자	44,300	9.4	38,000	6.7	60,600	8.6
농어촌특별세관리	107,964	22.9	167,738	29.6	164,488	23.2
- 노인복지	248	0.1	15,539	2.7	3,159	0.4
- 비노인복지	107,716	22.8	152,199	26.9	161,329	22.8
국유재산관리	53,564	11.3	27,898	4.9	45,605	6.4
에너지및자원사업	178,240	37.8	245,797	43.4	271,500	38.3
책임운영기관	17,935	3.8	20,336	3.6	98,404	13.9

보건복지부의 특별회계는 국립의료원, 재정융자, 농어촌특별세관리, 국유재산관리, 에너지 및 자원사업, 책임운영기관 등이 있는데, 이중 농어촌특별세관리특별회계의 일부에 노인복지 예산이 포함되어 있다. 이에 따라 지난 3년간 보건복지부 특별회계 내역 중 농어촌특별세관리특별회계만을 대상으로 노인복지와 관련된 예산과 그렇지 않은 예산으로 세분한다.

이렇게 놓고 보면, 지난 3년간 보건복지부 일반회계 예산에서 사회복지 분야의 예산 비중이 57.5%, 58.0%, 62.0%로 해마다 조금씩 증가한 반면, 노인복지 예산은 5.6%, 3.8%, 4.2%로 전체적으로 감소했다. 이후 자세히 살펴 보겠지만, 이는 많은 사업이 '05년도에 지방정부로 이양됐기 때문이다. 한편, 같은 기간 보건복지부 특별회계 예산에서는 노인복지 예산의 비중이 0.1%, 2.7%, 0.4%로 증감했다. 이상을 종합하면, '04~'06년도 보건복지부 예산 총액에서 노인복지 예산의 비중은 5.3%, 3.7%, 3.9%로 감소하였다.

한편, '04~'06년도 보건복지부의 예산 총액은 9조7,042억원, 9조4,731억원, 10조4,144억원으로, 전년도에 비해 각각 △2,311억원(△2.4%), 9,413억원(9.9%) 감증했다. 이에 비해 같은 기간 노인복지 예산은 5,136억원, 3,549억원, 4,063억원으로, 전년도에 비해 각각 △1,587억원(△30.9%), 514억원(14.5%) 대폭 감증했다.

'95년도 국내총생산은 전년 대비 4.8%, 정부 예산 총액은 14.4% 증가하였지만, 보건복지부 예산 총액은 2.4% 약간 감소됐고 노인복지 예산은 30.9% 대폭 감소됐음을 알 수 있다. 반면 '96년도 국내총생산은 전년 대비 7.5%, 정부 예산 총액은 7.1% 증가하였는데, 보건복지부 예산 총액과 노인복지 예산은 각각 9.9%, 14.5%로 더 높은 증가세를 나타냈다.

〈표 12〉 '04~'06년도 국내총생산 및 관련 예산 증감 내역

(억원)

구 분	'04년도 A	증감		'05년도 B	증감		'06년도 C
		B-A	%		C-B	%	
국내총생산	7,784,446	373,653	4.8	8,158,099	611,858	7.5	8,769,957
정부예산총액	1,182,362	169,794	14.4	1,352,156	95,920	7.1	1,448,076
보건복지부 예산총액	97,042	△2,311	△2.4	94,731	9,413	9.9	104,144
노인복지예산	5,136	△1,587	△30.9	3,549	514	14.5	4,063

'05년도 지방정부로 이양된 사업들을 제외하고, '04~'06년도 보건복지부가 노인복지 예산으로 추진한 사업들은 모두 20개다. 이중 100억원 규모가 넘는 주요사업들은 경로연금, 노인시설기능 보강, 노인일자리(노인인력운영센터) 지원, 장사시설 설치 등이다. 규모가 가장 큰 경로연금의 예산은 연간 2,100여억원이고, 장사시설 설치는 100억원 선을 유지하고 있다. 이들의 예산 규모는 큰 변동이 없다.

그러나 지난 3년간 노인시설기능 보강 사업은 955억원, 825억원, 757억원으로, 전년도 대비하여 13.5%, 8.2%씩 해마다 감소하였다. 반면 노인일자리 지원 사업은 153억원, 210억원, 533억원으로 전년 대비 37.8%, 153.3%씩 대폭 증가하였다. 이는 노인복지 예산이 시설보다는 일자리 정책에 중점을 두고 있다는 점을 단적으로 보여준다.

반면 '06년 새롭게 시작된 사업 중 노인그룹홈 설치에 155억원, 소규모 다기능시설 확충에 126억원이 투입되고 있다는 사실은 주목할 만하다. 노인그룹홈이나 소규모 다기능시설은, 비록 '주거'로서 인정받기는 어려울지라도, 기존 시설의 문제를 최소화하고 대안을 모색하는 과정에서 제기된 사업들이기 때문이다.

〈표 13〉 '04~'06년도 노인복지 예산 항목별 증감 내역

(백만원)

구 분	'04예산	증감	%	'05예산	증감	%	'06예산	비고
	A	B-A		B	C-B		C	
계	513,563	△158,640	△30.9	354,923	51,413	14.5	406,336	
'05년 지방이양 사업들	160,913	△160,913	순감	-				
노인시설기능 보강	95,350	△12,881	△13.5	82,469	△6,753	△8.2	75,716	
지방노인보호전문기관운영	779	△29	△3.7	750	450	60.0	1,200	
대한노인회관 지원	1,800	△1,800	순감	-				
경로연금	215,000	△2,353	△1.1	212,647	2,671	1.3	215,318	
노인공동작업장 장비보강	29	-	-	29	△29	순감	-	
노인일자리(노인인력운영센터)지원	15,265	5,772	37.8	21,037	32,260	153.3	53,297	
노인일자리운영지원	3,102	△3,060	△98.6	42	-	-	42	
저출산고령사회대책기구운영	1,374	256	18.6	1,630	△529	△32.5	1,101	
사할린영주귀국한인지원	1,980	53	2.7	2,033	31	1.5	2,064	

구 분	'04예산	증감		'05예산	증감		'06예산	비고
	A	B-A		B	C-B		C	
노인복지민간단체(대한노인회)지원	3,655	3,065	83.9	6,720	249	3.7	6,969	
노인안검진및개안수술	734	-	-	734	△734	순감	-	기금 이관
공적노인요양보장제도 시범사업	500	1,414	282.8	1,914	7,169	374.6	9,083	
실버산업육성대책위설치운영	-	90	순증	90	△90	순감	-	
장사시설설치	12,557	△2,557	△20.4	10,000	-	-	10,000	
망향의동산관리사무소	278	-	-	278	9	3.2	287	
노인그룹홈설치				-	15,500	순증	15,500	'06년 신규
소규모다기능시설확충				-	12,600	순증	12,600	'06년 신규
노인인력운영센터지원	248	82	33.1	330	79	23.9	409	농특
농어촌재가노인복지시설확충	-	1,209	순증	1,209	1,541	127.5	2,750	농특
농어촌복합노인복지시설시범운영	-	14,000	순증	14,000	△14,000 0	순감	-	농특

예산 규모가 10억원이 넘는 사업들에는 공적노인요양보장제도 시범사업, 노인복지 민간단체 지원, 사할린 영주귀국 한인 지원, 저출산고령사회 대책기구 운영, 지방노인 보호 전문기관 운영 등이 있다. 이중 공적노인요양보장제도 시범사업은 '04년도 5억원에서 시작한 것이 '06년도에 91억원으로 급격한 증가폭을 보여주고 있다. 지방노인 보호 전문기관 운영 예산도 '04년도 7억원에서 '06년도 12억원으로 증가하였다.

농어촌특별세관리특별회계 예산의 세부사업으로는 노인인력운영센터 지원, 농어촌 재가노인복지시설 확충, 농어촌복합노인복지시설 시범운영 등이 있는데, 이중 농어촌 재가노인복지시설 확충 및 농어촌 복합노인복지시설 시범운영 사업은 시설 정책과 관련이 있다. 두 사업 모두 '05년도에 처음 시작되었는데, '06년도에 농어촌 재가노인 복지시설 확충 예산은 127.5%나 증가한 반면, 농어촌 복합노인복지시설 시범운영 사업은 지속하지 못하고 예산이 순감했다.

'05년에 지방정부로 이양된 사업은 모두 12개이다. 이를 예산 규모가 큰 순서대로 나열하면, 노인시설 운영, 경로당 운영, 재가노인복지시설 운영, 경로식당 무료급식,

저소득 재가노인 식사배달, 노인복지회관 운영 지원, 노인복지회관 신축, 노인자율봉사활동 지원, 노인건강진단, 경로당 활성화 사업, 치매상담센터 운영, 재가노인복지시설 개보수이다. 노인복지시설 운영에 소요되는 경비의 상당수가 지방정부로 이양되었음을 알 수 있다.

#### 4) 재정 분석을 통해 본 노인주거 정책

건설교통부의 주택건설 예산과 보건복지부의 노인복지 예산을 분석한 결과, 정부가 노인주거 정책을 제대로 수립하지 못했다는 점이 다시 한번 확인됐다. 노인의 주거 문제만을 별도로 다루고 있는 예산 항목은 건설교통부의 ‘고령자 주거정책 중·장기 계획 수립’ 사업이 유일하기 때문이다. 그리고 이는 정부가 노인주거 문제를 독립적인 의제로 다루는 출발점을 의미하는 것으로, 지금까지는 노인주거 정책이 필요하다는 사실조차 제대로 인식하지 못했다는 점을 솔직히 시인한 것이라 하겠다.

건설교통부는 2003년부터 주거복지의 개념을 적극 사용하고 있지만, 아직까지 재정 구조는 다양한 계층의 주거욕구를 반영하지 못하고 있다. 그리하여 주택건설 예산의 대부분은 임대주택건설, 주거환경개선, 농어촌주택개량 지원이다. 다행히 '06년도 예산에 공동주택 홈네트워크 구축 사업 등 주거 정책을 다양화하려는 노력을 엿볼 수 있다.

보건복지부의 노인복지 예산은 노인의 일자리, 요양, 시설 정책을 중심으로 짜여져 있으나, 노인의 주거 문제를 다루고 있지는 못하다. 저출산 고령화 대책의 일환으로 앞으로는 노인일자리와 관련된 예산이 증가하고, 노인복지시설의 예산은 줄어들거나 그룹홈 등 다변화할 것으로 보인다.

## 6. 소결 : 정책 추진 체계

앞으로 정부가 노인주거 문제에 적극 대처하려 한다면 이 문제를 정부 내 어느 부처에서 담당할 것이냐가 중요한 논점으로 제기된다. 우선 노인이 적절하게 생활할 수 있는 주거가 마련돼야 한다는 점에서, 주택 건설과 공급의 일차적 책임을 맡고 있는 건설교통부가 노인주거 문제에 나서야 할 것이다. 그러나 노인에게 적합한 편의시설이 주택에 구비되었다고 노인주거가 해결되는 것은 아니다. 노인에게 필요한 다양한 사회서비스가 결합되었을 때 노인의 주거는 진정한 의미를 가질 것이다. 그

런 의미에서 보건복지부도 노인주거의 문제로부터 자유로울 수 없다.

이렇게 된다면 건설교통부는 노인의 주거욕구에 부응할 수 있는 사업을 적극 기획하고, 주택건설 분야의 예산 항목을 세분화하여 이 사업들을 적극 뒷받침해야 한다. 여기에 ‘고령자 주거정책 중·장기 수립계획’이 출발점 역할을 해야 할 것이다. 그리고 보건복지부는 다양한 노인복지 서비스를 노인의 주거와 연계시키는 방안을 강구하여 노인주거 문제 해결에 일 역할을 해야 한다. 지금의 노인복지시설에도 주거의 개념을 접목시켜 끊임없이 탈시설화를 지향하는 것도 노인주거의 관점에서 노인복지 정책을 추진하는 것이라 하겠다.

## V. 마치며

인권에 기반한 접근은 국제기준을 국내적으로 실현하는 것이고, 문제사안을 국제 규범속의 관련 권리와 연결짓고, 국가의 책임성을 분명하게 인식하는 것이다. 이런 접근법에 기초하여 이 글은 주거권을 규정한 국제인권규범과 국제책임성의 규정을 개괄한 가운데 노인 주거권을 중심으로 국제사회의 고령화 논의를 살펴봤다. 집과 지역사회에서의 정주를 기반으로 하는 ‘자기 처소에서의 노년’(ageing in place)과 ‘활동적 고령화’(active ageing)라는 새로운 개념이 우리 사회에 던지는 함의를 분석했다.

이를 배경으로 노인 주거권의 국내 현실을 살펴봤을 때, 주거권에 대한 개념 자체가 결여돼 있고 따라서 국제인권기준을 반영한 국내의 입법과 정책은 거의 없다시피 하다는 결론에 도달했다. 그 당연한 결과로 국가의 책임성 보다는 개별책임과 가족책임이 강조되고, 주거정책이 아닌 시설보호 중심의 정책이 주를 이루고 있고, 주거와 연관된 실질적인 고령화대책을 위한 재정마련과 투입계획도 불확실하다. 앞서 살펴봤듯이 국제사회는 고령화와 노인의 주거문제에 관한 최근의 활발한 논의를 통해 다양한 대책들을 제시하고 있다. 연령통합적인 사회 발전의 증진, 운송·보건·위생·치안 등의 지역사회 인프라를 모든 연령을 위한 사회에 맞도록 설계하는 것, 재화와 서비스에 대한 노인의 접근을 쉽게 하는 정책과 지원을 도입하는 것, 주거와 결합된 사회지원서비스를 제공하는 것, 연령 친화적이고 접근가능한 주거 설계와 공공건물 및 시설의 설계, 노인과 그 가족과 돌봄 제공자에게 주거 선택에 대한 적절하고 효과적인 정보와 자문을 제공하는 것, 노인이 적절하게 고려할 수 있는 주

거 선택을 보장하는 것 등이다.

이들 대책은 따로 따로 떨어진 것이 아니라 인권의 상호의존성에 기반한 총체적 접근(holistic approach)에 기반할 때 효과를 볼 수 있을 것이다. 인권에 기반한 주거 접근, 그를 지지하는 대중운동과 조직, 주거권을 뒷받침하는 법률의 제정 및 개정, 분명한 목표를 가진 정책 마련 등이 함께 결합돼야 할 과제가 놓여있다.

한편 인권에 기반한 접근에서 핵심원칙 중의 하나인 ‘참여’와 ‘권한강화’라는 측면에서 볼 때 이같은 아쉬운 점이 많다. 참고 자료를 찾으려서 국내의 노인당사자나 단체들의 의견을 거의 찾아볼 수가 없었고, 외국의 사례 연구들을 통해 간접적으로 접할 수밖에 없었다. 노인 당사자의 목소리를 청취할 실태조사는 인력과 재정의 취약성으로 시도했지 못했지만, 이는 노인의 인권과 관련된 모든 연구와 실천 노력에서 지속적으로 유념해야 할 기본 노력일 것이다.

이 글에서 살펴본 주거권 관련 국제기준들은 지구적인 주거권 옹호자들의 노력의 결실이다. 하지만 국제기준을 수립하고 지지하는 데는 많은 결실을 보아온 것에 비해 그것을 국가·지역 차원에 반영하고 실현시키는 데는 곤란을 겪어 왔다. 국제기준의 마련과 합의가 국내의 그것에 비해 상대적으로 수월한 측면은 정부들의 기존 관행에 대한 비판보다는 협력을 위한 동반자로 바라보는 관점과 상황 때문일 것이다. 따라서 국제인권기준이 시사하는 방향성과 그 유의미성에도 집중해야겠지만, 이와 동반돼야 할 것은 주거권의 실현을 가로막는 기존관행의 철폐 노력이다. 모두를 위한 적절한 주거와 지속가능한 인간 정주를 가로막는 현상들, 즉 부동산 거래를 통한 초과 이윤, 생산 활동 없이 순전히 금융거래를 통해 창출된 이윤, 이윤을 창출하나 과도한 비정규직 고용과 노동시간의 연장과 조기 퇴출을 감행하는 정책, 국가간의 균형분배를 가로막는 국제정책, 과도한 군비지출, 정부 부패 등과 같은 현실을 좌시하지 않는 것이 요구된다. 당장 심정적으로 따스해 보이거나 실효성이 의심스런 시혜성 대책보다 사회의 생존 자체를 위협하는 저출산·고령화 문제에 대한 구조적 조건에 대한 접근에 주목돼야 할 것이다.

## 〈 참고 문헌 〉

- Arnold Kunzli, 1990. Housing as a Human Rights. Bern
- Chester Hartman. 1998. “The Case for a Right to Housing”, in Housing Policy Debate, vol 9, issue 2
- Henry Shue, 1980. Basic Rights. Princeton, N.J. : Princeton University Press, 19 and 25.
- COHRE. 2000. Legal resources for housing rights : International and National Standards
- COHRE. 2000. Women and Housing Rights.
- OECD. 2003. Ageing, Hosing and Urban Development
- Scott Leckie. 2003. National Perspectives on Housing Rights. Martinus Nijhoff Publishers.
- NIHRC. 2001. The Rights of Older People—a programme for action
- AHURi. 2005. Ageing in Place : intergenerational and intrafamilial housing transfers and shifts in later life
- Help the Aged. 2003. AGE Today. issue 4 Hosing, homelessness and older people
- WHO. 2002. Active Ageing : A Policy Framework
- International Social Security Association. 2002. Ageing and Social Security : Ten Key Issues.
- Alan Walker. 2002. “A Strategy for active ageing”, International Social Security Review, Vol 55, 1/2002

<http://www.unhchr.ch>

<http://www.un.org>

- 강현호 · 함인선 · 정준호 외, 『고령사회의 노인주거관련법제의 과제』, 한국법제연구원, 2004.11.27.
- 모선희 외, 『경제적 · 사회적 · 문화적 권리 NAP수립을 위한 노인권 기초현황조사』, 밝은노후를 만들어 가는 사람들의 모임, 2004.8.10.
- 박문수, 김은희. “하비타트 의제를 한국 주거권 운동에 어떻게 적용할 수 있는가?”, 도시연구 제 4호, 1998.
- 박신영 외, 『고령사회에 대비한 주거환경 개선방안』, 주택도시연구원, 2004.12.

박신영·최은희·지은영, 「고령자 및 고령진입층의 주거욕구 분석」, 『HURI FOCUS 제14호』, 2006.4.

신명호 외, 『경제·사회·문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 주거권 기초현황조사』, 한국도시연구소, 2004.8.10.

하성규. “적절한 주거와 주거권 보장”. 주택연구 제7권 제1호, 1999

관계부처 합동, 「제1차 저출산·고령사회기본계획 새로마지플랜 2010」, 2006.7.

건설교통부, 「2006년도 국민주택기금 운용계획」, 2006.1.

건설교통부, 「2006년도 예산개요」, 2006.1.

건설교통부, 「2006년도 주택종합계획」, 2006.3.

건설교통부, 『2002년도 주택업무편람』, 2002.6.

건설교통부, 『2003년도 주택업무편람』, 2003.6.

건설교통부, 『2004년도 주택업무편람』, 2004.

건설교통부, 『2005년도 주택업무편람』, 2005.8.

보건복지부, 「2005년도 보건복지부 소관 세입·세출 예산 개요」, 2005.1.

보건복지부, 「2006년도 보건복지부 소관 세입·세출 예산 개요」, 2006.1.

보건복지부, 「2006년 노인보건복지사업 안내」

[www.moct.go.kr](http://www.moct.go.kr) 건설교통부 홈페이지

[www.mohw.go.kr](http://www.mohw.go.kr) 보건복지부 홈페이지

[www.mpb.go.kr](http://www.mpb.go.kr) 기획예산처 홈페이지

가 작

# 새터민 청소년의 교육인권에 관한 연구

경희대학교 평화복지대학원 국제평화학과 김 기 남

## 요약

본 연구는 새터민 청소년의 심각한 정규학교 이탈율에 문제의식을 느끼고, 사회 소수자인 이들의 교육 부적응을 인권의 관점에서 접근한 노력의 결과물이다.

교육권은 인권의 핵심내용임을 밝히고, 세계인권 레짐과 국내법체계도 이를 근간으로 하고 있음을 고찰하였다. 교육인권의 구체적 내용을 소극적·적극적 의미의 학습권과 교육환경권을 포함한 학습권과 평등권으로 재정립함으로써 새터민 청소년의 교육인권 실태의 분석틀로 적용하였다.

새터민 청소년이 시간의 흐름에 따라 거치는 공간적 흐름의 순서로, 하나원, 초·중·고등학교와 대학교의 정규교육, 검정고시학원·대안학교·직업기술학교 등의 비정규 교육, 마지막으로 교육이탈단계에까지 이들의 교육인권을 분석했다. 그 결과 이들은 소극적 의미의 학습권과 평등권의 보장은 비교적 양호한 상황인 반면, 주로 적극적 의미의 학습권에 해당하는 교육인권이 심각하게 침해되고 있음을 밝혀냈다. 특히, 새터민 청소년 개개인의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리를 비롯하여 올바른 방법으로 교육받을 권리, 그리고 올바르게 평가받을 권리 등이 심각하게 침해되고 있는 것으로 분석하였다.

새터민청소년교육지원상담센터 설립, 대안학교 통폐합 및 자자체와의 연계망 확충, 다문화교육과 통일교육 확대 실시 등을 중심으로 새터민 청소년의 교육인권을 신장하기 위한 대안을 모색하였다.

# 목 차

I . 머리말 .....	351
II . 인권으로서의 교육권 .....	355
1. 인권으로서의 교육권의 의의 .....	355
2. 국제규범과 교육인권 .....	357
3. 국내 법체계와 교육인권 .....	358
4. 교육인권의 내용 .....	359
5. 교육인권과 새터민 청소년 .....	361
III . 새터민 청소년의 교육인권 현황 및 문제점 .....	362
1. 하나원 교육과 인권 .....	362
2. 정규교육과 인권 .....	367
3. 비정규교육과 인권 .....	382
4. 교육이탈과 인권 .....	386
5. 종합 분석 .....	387
IV . 새터민 청소년의 교육인권 신장을 위한 대안 모색 .....	388
1. 하나원 교육의 내실화 .....	388
2. 새터민 청소년교육지원상담센터 설립 .....	389
3. 학업능력 향상을 위한 대책 .....	390
4. 대안학교 통폐합 및 지자체 연계망 구축 및 지원 강화 .....	391
5. 남한 학생 대상의 다문화교육과 통일교육 실시 확대 .....	392
6. 교육 지원 방법의 다양화 .....	392
V . 결 론 .....	393
※ 참고문헌 .....	396

# 새터민 청소년의 교육인권에 관한 연구

교육은 더 나은 미래를 창출한다는 점에서 중요성을 갖는다. 그런 점에서 교육은 씨를 뿌리는 일과 같다. 당장에 그 결과를 볼 수 있는 것은 아니지만 정성들여 땅을 갈고 빛을 주고 물을 뿌리면 푸른 희망의 싹을 돋아내기 시작한다. 그런 점에서 모든 인간은 교육받을 권리가 있다. 교육권은 곧 인권이다. - 최돈민<sup>1)</sup> -

“사람들이 저보고 넌 한국사람 같다, 정착 잘 했다 그래요. 그럼 전 묻고 싶죠. 뭐가 한국사람 같은 거고 뭐가 정착을 잘 한 건지. 전 북에서 태어나 지금도 북의 정체성을 가지고 있고, 중국에서도 살았고 한국에 와서 한국 문화를 내 것으로 만든 것일 뿐인데, 내 정체성은 여행하는 것처럼 계속 변하고 있는데 . . . 남이나 북이나를 떠나서 ‘나는 나’인데 말이예요“ - 2005년 11월 19일 최금희(여, 23)<sup>2)</sup> -

## I. 머리말

1990년대 후반이후 북한은 강대국과의 외교적 갈등으로 인한 경제제재와 경제 부흥 실패, 자연재해까지 겹치며 많은 사람이 굶어 죽는 것으로 알려져 왔다. 게다가 생존을 위해 국경을 넘는 10만명<sup>3)</sup>의 북한 난민들은 중국 등지에서 기본적 인권마저 향유하지 못한 채 살고 있다. 그 중 극소수만이 남한으로 입국하고 있다. 2000년 이후 점차 증가 추세에 있는데, 2001년 583명, 2002년 1,139명을 기점으로 2003년

- 
- 1) 최돈민(한국교육개발원 연구위원), 학습권은 인권이다, 『교육개발』 2000년 가을호, pp 34
  - 2) 2005년 11월 19일. 『프레시안』 (사)남북문화통합교육원과 탈북청소년 대안학교인 셋넷학교가 개최한 ‘남과북, 그 막힘과 트임’이라는 주제의 평화 심포지엄에서 1997년에 남한에 온 최금희씨의 말, 『인권』 통권 28호, 2005년 12월호.
  - 3) 중국 측은 1만 명, 유엔난민고등판무관실(UNHCR)과 미국 난민위원회(USCR)는 약 10만 명, 일부 NGO는 수만에서 30만 명으로 추정하고 있다. 특히 ‘좋은 벗들’은 중국 동북 3성 현지 조사를 통해 최저 10만 명에서 최고 30만 명의 재중 북한주민이 거주하고 있는 것으로 집계했다. 정부당국은 수천 혹은 수만 명 선으로 추정하고 있어 정부와 민간단체간의 큰 차이를 보이고 있다. 실제 이들은 중국 공안에 잡히면 강제 송환되는 매우 열악한 사회, 정치적 지위로 인하여 외부의 노출을 극도로 삼가고 있기 때문에 정확한 인원을 파악하기란 사실상 불가능한 상황이다. 여기서는 UNHCR의 집계수치를 기준으로 10만 명으로 하기로 한다.

1,281명, 2004년 1,894명, 2005년 1,387명으로 2006년 5월말 현재 총 8,403명<sup>4)</sup>의 새터민이 남한에 정착해 오고 있다. 새터민 만 명 시대가 멀지 않았다.

특히, 가족 단위와 무연고 청소년 입국이 많아짐에 따라 청소년의 입국수가 급격히 증가하고 있는 것이 하나의 특징이다. ‘취학 연령기에 해당하는 만 6세에서 20세 이하의 새터민 청소년은 1999년에는 19명이었으나, 2002년부터는 해마다 10배 이상 증가하여 2004년 9월 현재 학령기 청소년의 수는 801명’(통일부, 2004)으로 급격하게 증가하여, 대략 전체 새터민의 15%에 이르는 것으로 드러났다.

새터민 청소년들은 대학을 졸업해야 성공할 수 있다는 점을 매우 깊이 인식하고 있으며 열정적인 자세를 견지하고 있다고 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 학교생활과 학습에의 적응은 결코 쉬지 않아 보인다. 이는 하나원 교육 수료 후 정규학교로의 취학율과 정규학교 이탈율을 통해 알 수 있는데, ‘99년부터 2004년까지 초등학교 취학률은 85.7%로 초등학교가 의무교육인 점을 감안할 때 낮은 수치이고, 중·고등학교 취학률은 각각 49.1%, 6.6%’(통일부, 2004)로 매우 저조함을 알 수 있다. 취학하지 않는 학생들은 검정고시 학원과 대안학교를 선택하고 대학입학 또는 사회진출을 꿈꾼다. 정규학교에 적응하기가 매우 어렵다는 사실을 미리 알고 처음부터 검정고시 학원과 대안학교를 선택하는 청소년들이 많다.

또한, 정규 초·중·고등학교에 취학한 새터민 청소년들은 학교에 성공적으로 적응하지 못하고 그만두는 사례가 매우 많다. 최근 1999년부터 2004년 9월까지의 중도탈락 현황을 보면, 초등학생은 1.1%, 중학생은 16.2%, 그리고 고등학생은 14.5%로 드러났다. 남한학생들과 비교할 때, 초등학생의 경우는 비슷한 수치이다. 그러나 중학생의 경우, 남한태생 중학생의 이탈율 1.1~1.9%와 비교하면 새터민 중학생의 이탈율은 8~15배가 높다. 또한 남한태생 고등학생의 일반고 이탈율 1.1~1.7%, 실업계 고등학교 이탈율 4.0~5.1%와 비교할 때 새터민고등학생은 각각 8~13배(일반고), 3~4배(실업계고)에 달하는 이탈율을 보인다(교육인적자원부, 2004). 그 심각함이 정도를 넘어섰다.

4) <표 1> 북한 이탈 주민 국내 입국현황 (2006. 5월말 현재)

연도	'89이전	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06.5월	총입국
인원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,139	1,281	1,894	1,383	716	8,403

(출처 : 북한이탈주민후원회 웹사이트 자료실, 2006년 9월 11일, [www.dongposarang.or.kr](http://www.dongposarang.or.kr))

정규 학교에 적응하지 못하고 그만두는 새터민 청소년들은 검정고시학원과 대안학교에서 대학진학의 꿈을 향해 학업에 애쓴다. 하지만 이 역시도 쉽지 않기는 마찬가지다. 남한의 교육에 적응한다는 것은 단순히 학업만을 따라간다는 것에 그치지 않고 이들이 학업에 정진할 수 있는 여건을 조성하고 심리적 장애 요인들을 제거, 치료하는 것까지를 의미하기 때문이다. 결국, 두 번째 선택에서도 실패한 이들은 취업 시장에 뛰어든다. 하지만 남한사회에서 중·고등학교도 졸업하지 않은 이가 취업할 곳은 거의 없다. 대부분 중국집, 주유소, 편의점, 호프집에서 아르바이트로 하루하루를 보낼 뿐이다. 그러다 폭주족이 되거나 집단 패싸움을 자주 벌여 감옥에 가는 경우도 있다<sup>5)</sup>.

학교 부적응으로 인한 자퇴, 검정고시학원에서의 대입검정고시 준비, 교육이탈 청소년의 방황 등으로 표현되는 위와 같은 청소년의 교육 부적응 문제는 우리의 일상이라고 할 수 있다. 물론, 매우 중요한 문제이지만 사실 남한 사회 어디에서도 볼 수 있는 다소 흔한 문제이다. 그래서 남한 태생 청소년과 똑같은 대한민국 국민의 일원이며, 성장·발달의 역동적 시기에 있는 청소년이라는 점에서 새터민 청소년의 학교 부적응 문제 역시 같은 맥락에서 이해할 수도 있다. 하지만 이들은 조금 다른 존재들이다. 이들은 좀 더 특수한 지위에 있는 것이다. 즉, 남한사회와 이질적인 정체성을 형성하여 살아온 가운데 남한사회에 동화 또는 적응하려는 사회 소수자, 즉 새터민인 것이다. 정리하면, 새터민 청소년은 대한민국 국민으로서 보편적 권리·의무의 주체성을 갖고, 성장·발달과정에 있는 청소년으로서의 지위를 갖으며, 사회 소수자집단에 속하는 새터민이라는 지위를 동시에 갖고 있는 것이다.

이와 같이 복잡한 지위를 갖고 있는 새터민 청소년의 당면 과제가 남한사회로의 성공적 적응이라는 것은 의심의 여지가 없다. 성공적 적응은 북한사회와 이질적인 정치·경제·사회·문화에 적응함을 의미하며 새로운 정체성을 확립하는 것이다. 그리고 정체성 확립은 새터민 청소년 개인의 직·간접적 체험과 정규교육 및 비정규교육을 받음으로써 가능하다. 특히 정규·비정규교육은 이들의 잠재적 능력을 성장·발달시켜 생존은 물론, 자아실현을 돕고, 나아가 사회의 지속·발전에 이바지하는데 그 목적이 있다. 따라서 남한사회로의 성공적 적응은 곧 정규·비정규교육에의 만족스런 적응을 의미하며 적어도 가장 효율적인 수단이 되는 것이다. 역으로, 새터민 청소년의 교육

5) 마석훈(2005), 탈북청소년의 특성과 남한사회의 대응방식, 「국내외 탈북자를 위한 민간 지원 : 어디까지 왔나, 무엇이 쟁점인가?」, 도서출판 우양, pp 150

적응 실패 사례는 사회 부적응을 의미한다. 사회 부적응은 자아실현 가능성을 낮추는 것은 물론 정상적인 삶을 추구하기 어렵게 한다. 남한사회에서의 생존도 위협스럽게 되는 것이다. 결국 한 인간으로서의 존엄성을 향유하고, 행복하고 인간다운 삶을 영위하는 것, 즉 인권 실현이 불가능해 질 가능성이 높아지는 것이다.

그렇다면, 새터민 청소년의 교육에의 적응이 사회 적응의 지름길이며, 그 결과 사회 소수자의 인권 실현을 의미하는 것이라고 볼 때, 우리는 새터민 청소년에게 교육권이 있다고 할 수 있는가? 교육인권의 성격과 세부적 내용은 무엇인가? 또 앞서 살펴본 것과 같이 남한태생 청소년의 학교 이탈율 보다 심하게는 15배에 달하는 새터민 청소년의 학교 이탈율은 어떻게 교육인권과 결부되어 있는가? 무엇이 문제이며 어떤 교육인권의 내용이 침해되고 있는가? 교육인권 현황을 개선할 방안은 무엇인가? 바로 이러한 질문에 해답을 구하는 것이 본 논문의 목적이다.

본 연구는 주로 각종 학술지와 단행본에 발표된 관련 논문을 중심으로 문헌조사 위주로 진행되었다. 특히 새터민 청소년들을 대상으로 한 설문조사 및 인터뷰 등의 질적·양적 조사를 참고하였다. 연구대상은 연령의 범위를 넓게 설정한 청소년기본법상의 청소년 개념에 기초하여 9~24세로 정하여 초·중·고·대학생 모두를 다룰 수 있도록 폭넓게 정하였다. 연구의 대상이 된 기간은 새터민 청소년의 수가 급격히 증가하기 시작한 2000년 이후부터 2006월 현재까지로 삼아 최근 경향을 반영하였다. 또한, 연구대상을 지칭하는 말로 참고문헌에는 탈북청소년과 북한이탈청소년이라는 용어를 사용했으나, 탈북과 북한이탈이라는 용어가 주는 부정적 이미지 때문에 새터민에게 반감을 준다는 이유로 새터민으로 재정의가 된 것을 적극 반영하여 새터민 청소년이라고 칭하기 했다. 단, 발표된 기존논문의 용어는 저자를 존중하는 의미로 그대로 사용하기로 했다. 본 논문은 첫째, 인권과 교육인권에 관한 개념을 명확히 하며 교육인권의 세부적 내용을 정리하도록 한다. 그리고 둘째, 하나원 교육, 초·중·고·대학의 정규교육, 비정규교육, 교육포기 단계 등 새터민 청소년이 시간의 흐름에 따라 거치는 교육공간별로 교육 인권 현황과 문제점을 살피도록 한다. 셋째, 그 후 교육인권 신장 방안을 논의하도록 하겠다.

사회 소수자인 새터민 청소년의 교육 문제를 인권의 시각으로 접근하여 교육인권 현황의 문제점을 분석하고, 그 개선방안을 모색하는 일련의 작업은 결국, 남한 사회의 교육인권 수준을, 더 나아가 인권수준을 가늠할 수 있는 적절한 잣대가 될 것으로 확신한다.

## II. 인권으로서의 교육권

새터민 청소년의 교육인권의 실태를 파악하고 침해되고 있는 교육 인권의 신장을 위한 대안을 모색하는 본 연구의 목적을 달성하기 위해서 인권으로서의 교육권의 의의를 파악하고 국내외 규범의 그 법적 구성을 살펴본다. 또한 교육인권의 세부적 내용을 정리함으로써 교육 실태 분석의 틀을 구성하고자 한다.

### 1. 인권으로서의 교육권의 의의

인권이란 인간의 존엄과 가치를 추구하여 인간이면 누구나 인간답게 살 수 있는 권리를 뜻한다. 이는 생득적이고 향유 주체와 내용의 보편성을 원리로 하며, 불가침성과 불가양성, 불가분성을 특징으로 한 자연권적 성격을 띤다.

인권이 인간의 존엄과 가치 실현을 위한 제반 권리라고 할 때 인권의 영역은 인간 삶의 모든 영역으로 확대된다. 자유와 평등, 생존, 문화, 교육 등과 관련된 사회적 또는 개인적 삶의 작은 부분까지를 포함한다.

그중에서 무엇보다도 교육은 첫째, 개인의 개성을 존중하고 신장시키고, 둘째, 자기실현을 위한 자기개발을 유도하며, 셋째, 인간의 존엄과 가치 그리고 권리에 대한 인식을 가능하게 한다는 점, 넷째, 교육의 결과로 인간다운 삶의 향유가 가능하다는 점<sup>6)</sup>에서 인권의 중요한 핵심내용으로서의 의의를 갖는다. 따라서 교육의 목적 달성과 관련된 개개인의 성장 발달과 자기실현을 위한 교육에 관한 권리는 인권으로 규정할 수 있다. 즉 교육에 관련된 권리의 내용은 인권의 내용이 되고 인권으로서의 교육에 관한 권리, 즉 교육인권이 되는 것이다.

최근, 교육받을 권리를 복지권이라고 규정하여 시민권적 측면에서 접근하는 경향<sup>7)</sup>과 아울러 교육 복지법<sup>8)</sup>을 입법하려는 노력이 있다. 김혜숙외(1999 : 34)<sup>9)</sup>는 교육 받

6) 황준성(1998), 교육의 권리성에 관한 연구 - 교육을 받을 권리를 중심으로, 석사학위논문, 연세대학교 pp.25

7) 김혜숙외(1999)의 학생 인권에 관한 연구와 최상근외(2004)의 교육소외 계층의 교육실태와 정책 과제라는 연구는 교육받을 권리를 주되게 복지권으로 규정하고 있다.

8) 한국교육개발원은 2006년 2월 8일 보도자료를 내고 '안정적 교육복지 정책을 추진하기 위한 교육 복지법(안)을 제안'하고, 공청회를 가졌다.

9) 김혜숙외(1999)의 연구는 최근 경향의 논리적 정당성을 부여하는 연구로서의 의미를 갖는다고 판

을 권리를 필요의 충족이라는 개념에서 도출한다. 필요의 개념은 생존 보호 욕망을 충족하기 위한 수단적 필요가 되고, 곧 신체적 생존에 관계없이 누구에게나 필요한 것인 보편적 필요가 된다고 한다. 따라서 교육권은 복지권이라고 말한다. 김혜숙외(1999)는 교육권은 복지권이면서 보편적 인권의 성격을 지닌다고 하면서도 유네스코의 1985년 파리선언이 천명한 학습권은 보편적 복지권의 의미라고 하였다.

하지만 교육권은 첫째, 김혜숙외(1999)도 동의하듯이 보편적 인권의 성격을 갖고, 보편적 성격의 인권과 시민권인 복지권은 본질적 차이가 있다. 인권이 인간으로써 누구나 갖는 권리라면 복지권은 시민권으로서 국가 또는 사회의 법적 구성원으로서 수혜 받을 수 있는 권리를 지칭한다. 예를 들면, 불법체류자의 경우, 인간으로서의 기본적인 인권을 향유할 권리를 갖는 것은 당연한 이치이다. 하지만 불법체류자는 시민권이 없어 납세의 의무를 이행하지 않는다. 곧 국가 또는 공공기관에서 시행하는 무료 교육을 받을 권리가 이들에게 있다고 말하기 어렵다. 왜냐하면, 복지권은 국민의 세금으로 재원을 마련하여 보장하는 것이기 때문이다. 따라서 이들 불법체류자에게 복지권 성격의 교육은 논리상 존재하지 않는다. 그러나 인권은 외국인의 체류가 합법·불법 자체를 불문하고 이들의 생존에 필요한, 그리고 존엄성과 인간다운 삶을 추구하는데 요구되는 교육의 필요성을 인정하고 보장하는 것이다. 결국 인권은 복지권보다도 개인의 교육권을 광범위하고 안정적으로 보장할 수 있게 된다. 교육권은 곧 인권이다.

둘째, 김혜숙외(1999)는 이어서 1985년 유네스코 파리선언에서 천명하는 학습권이 갖는 의미를 곧 보편적 복지권의 의미로 보아야 한다고 한다. 하지만 세계인권선언과 인권A규약 등의 국제인권 규범체계는 교육권을 인권으로 규정하고 있으며, 파리선언도 학습권은 보편적 정당성을 갖는 기본적 인권이라고 분명히 규정하고 있다. 또한 OECD를 비롯한 국제인권 규범체계는 교육정책을 복지의 관점보다는 정당한 권리 차원에서 접근하고 있는 세계 흐름<sup>10)</sup>을 고려할 때 굳이 인권보다 그 보장범위가 좁은 개념의 복지권으로 해석할 이유가 없다.

마지막으로, 김혜숙외(1999)는 교육권을 복지권, 즉 실정법상 권리라고 정의하였는데 이는 교육권이 시대와 장소에 따라 법적·제도적 보장의 수준은 다를 수 있으며 제약이 가능한 권리라는 가능성을 열어두는 약점이 있다. 교육권 보장의 국가적 의

---

단됨으로 김혜숙의 연구를 중심으로 논한다.

10) 박재석(2004), 한국교육개발원 홈페이지, 2006년 8월 3일, <http://www.kedi.re.kr>

무를 소홀히 하는 정당화 논리가 될 수 있다는 것이다. 그러나 인권은 시간과 장소의 제약이 없는 보편적인 권리로써 권리 향유가 가능하다는 점에서 교육권은 인권의 관점에서 접근하는 것이 옳다고 본다.

## 2. 국제규범과 교육인권

세계인권선언과 같은 인권선언들과 인권관련 조약들은 국제 인권법, 세부적으로 교육권의 국제법적 체계를 구성하는 요소가 되고, 관련 국제협약은 남한이 가입함으로써 그 세부내용을 국내적으로 이행할 의무를 갖게 한다<sup>11)</sup>는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

세계인권선언 제26조는 모든 인간은 교육받을 권리를 갖는다고 전제한 뒤 초등교육의 무상성과 기술, 직업교육에의 보편적 접근성과 고등교육에의 실력에 따른 기회평등을 강조한다. 그리고 교육은 인격의 완전한 발전과 인권의 기본적 자유에 대한 존중을 강화하는 데로 나아가야 한다고 선언한다. 교육받을 권리를 인간의 기본적 권리 즉 인권의 하나임을 확인함으로써 인류 보편성을 갖는다는 것을 천명한 것이다.

1948년 12월 세계인권선언 이후로 생긴 많은 인권관련 국제협약 및 선언 역시도 인권으로서의 교육권을 강조하며, 발전시키고 있다. 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제협약(A협약) 제13조는 모든 사람이 교육을 받을 권리가 있음을 규정하여, 세계인권선언의 제26조의 내용을 계승하고 좀 더 구체적 내용을 밝히고 있다. 1959년 아동권리선언 제7조와 1989년 아동권리협약은 제28와 제29조에서 아동의 교육에 관한 권리와 기회균등을 역시 규정하고 있으며, 1985년 UNESCO 파리선언은 다음과 같이 학습권이 보편적 정당성을 갖는 기본적 인권임을 밝히고 이의 실천을 위한 국가의 모든 조치를 권고하였다.

학습권은 보편적 정당성을 갖는 기본적 인권이다 : 학습권은 특정한 부류 사람의 일로 제한해서는 안된다. 학습권은 특권층, 선진국, 부유한 계층, 또는 학교교육을 받을 여유 있는 젊은이들의 것이어서는 안된다. 파리회의는 모든 사람들에게, 모든

---

11) 여기서 국제조약의 국내법적 효력 즉 자기집행성의 문제가 제기될 수 있다. 하지만 여기서는 다루지 않기로 한다. 성재호(2005), 국제조약과 국내법의 관계에 관한 실태적 고찰, 국제법 평론 통권 제21호 pp31-57

필요한 인적 및 물적 자원이 공급될 수 있도록, 보다 형평성 있도록 교육체제를 재고하며, 그리고 끝으로 여러 사회에서 성공적으로 개발한 자원을 공급될 수 있도록 함으로써 이 권가 이행되고 이 권리가 효과적으로 행사될 수 있는 필요한 제 조건들을 마련하기를 모든 국가에 요청한다. (파리선언)<sup>12)</sup>

1993년 비엔나 인권선언 제10조에서 발달권을 인류 보편적이고 불가양성의 인권으로 인정하면서 인간이 발달의 주체임과 동시에 발달이 인권의 향유를 촉진시켜야 함을 강조하고 있다. 1997년 함부르크 선언은 파리선언보다도 더욱 강력한 권고사항을 내용으로 중심으로 제5조에서 능동적 학습권을 천명하고 있다(김혜숙외, 1999). 결국, 국제 조약과 각종 관련 선언에서 공통적으로 교육권을 인간의 존엄성과 가치를 실현하기 위한 인간이 가져야 할 인권으로 선언하고 이를 적극적으로 보장할 것 요구하고 있다.

### 3. 국내 법체계와 교육인권

국내적으로 보면, 헌법 제31조 1항은 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 이에 헌법재판소는 모든 국민은 저마다의 능력에 따른 교육이 가능하도록 그에 필요한 설비와 제도를 마련해야 할 국가의 과제와 아울러 이를 넘어 사회적, 경제적 약자도 능력에 따른 실질적 평등교육을 받을 수 있도록 적극적인 정책을 실현해야 할 국가의 의무를 뜻한다고 해석<sup>13)</sup>하고 있다. 또한, 교육기본권 제3조<sup>14)</sup>는 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육을 받을 권리로써 학습권을 규정하고, 제4조(교육의 기회균등)에서 모든 국민

12) 김혜숙김정래·고전(1999), 학생의 인권에 관한 연구, 한국교육개발원, pp. 37

13) 헌재 2000. 4. 27. 98헌가16, 98헌마429(병합). 헌법재판소판례집 제12권 제1집(2000), pp. 448-9.

14) 황홍규(2000)는 다음과 같이 해석한다. 교육기본권 제3조의 학습권 규정은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 규정한 헌법 제31조 제1항 뿐만 아니라 헌법상의 모든 기본권 규정에서 당연히 도출되는 국민의 기본권인 학습권을 법률 차원에서 구체적으로 규정하였다는 점에서 이는 헌법에 대한 해석규정이요, 또한 교육에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임과 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정하고 있는 교육기본법에 규정되었다는 점에서 이는 실제 교육의 활동에서 이를 실천하고 구현하고자 하는 실천적 규정으로서의 성격을 지닌다고 할 수 있다. 황홍규(2000), 교육기본법에서의 학습권 개념의 도입 배경과 그 의의, 「교육법학연구」제12호 pp. 332

은 성별, 종교, 신념, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에 있어 차별을 받지 않는다고 한다. 그 밖에 1975년에 선포된 어린이 헌장이 있다. 이는 주로 아동의 발달권과 교육권에 초점이 맞추어져 있다는 것이 특색이다.

국내 법체계는 교육권 내지 교육인권을 직접적으로 사용하여 규정한 조항이 없고, 다만 헌법의 교육 받을 권리와 교육기본법의 학습권이라는 용어로 규정하고 있을 뿐이다. 그래서 헌법 차원의 인권과 법률 차원의 권리나 권한을 구별하여 교육기본권에 체계적인 이론 정립의 시도<sup>15)16)</sup>가 있었다. 결국 이러한 이론 정립의 노력은 헌법과 실정법에 녹아 있는 교육인권의 핵심 내용을 체계화하고 있다고 볼 수 있다.

#### 4. 교육인권의 내용

학생은 성인과 마찬가지로 법에 보장하는 권리를 행사할 권능을 갖는 것은 주지의 사실이다. 학생이 향유가능한 법적 권리는 자유권과 평등권은 물론 참여권, 교육권 등을 아우르는 포괄적 내용을 담고 있다. 본 논의의 핵심인 학생의 교육권에 관한 세부적 내용을 다룬 연구는 꾸준히 진행되어 왔다. 그 중에서 황준성(1998)은 능력에 따른 교육을 받을 권리, 균등한 교육을 받을 권리, 교육환경권으로 각각 분류하여 체계화하였다. 그에 따르면 능력에 따른 교육을 받을 권리는 부당한 이유로 인해 교육을 받을 기회와 권리를 박탈당하지 아니할 소극적 권리를 포함하고, 이를 침해당했을 때 부당한 권리행사 억제 요인을 제거해 줄 것을 요구하는 적극적 권리라고 말한다. 물론, 적극적 권리의 행사는 소극적 권리의 침해에 따른 것이라는 점에서 틀린 말은 아니지만 능력에 따른 교육을 받을 권리의 언어적 해석으로 실제 내용 모두를 포함하기란 역부족이다. 오히려 학습권의 용어를 소극적 의미와 적극적 의미로 구분하여 사용함으로써 첫째, 1985년 파리선언과 국내 교육기본권 등의 국내외의 흐름을 반영하고, 둘째, 실제 논의의 범주를 충분히 포괄할 수 있는 학습권으로 체계화하는 것이

---

15) 대표적으로 신현직은 교육의 본질에 입각한 기본권의 종합적 이해를 위해, 헌법 조항의 교육을 받을 권리라는 문리해석을 넘어 국민의 교육의 자유와 평등이 어린이와 모든 국민의 인간적 성장 발달을 위한 학습권을 중심으로 하는 교육 기본권론을 정립하고 있다. 이에 대해 이천수는 헌법 제31조의 교육을 받을 권리 조항이 바로 기본적 인권으로서의 교육권을 포함한 것이며, 이 조항은 학습의 자유와 교육의 자유를 당연한 전제로 하여 교육 기회의 평등을 보장하는 어린이의 인간적 성장 발달을 위한 학습권을 핵심내용으로 한다고 체계화하고 있다.

16) 박창언(1995), 교육권 논의를 위한 기초 연구, 교육법학연구 제7호, pp. 294

바람직하다고 본다. 게다가 여기에는 교육환경권도 포함할 수 있겠다.

김귀옥(2000)은 학생의 교육권 내용으로 학교선택권, 교육내용의 결정·선택권, 징계처분에 대한 권리, 무상교육을 받을 권리, 평등교육을 받을 권리 등으로 분류하여 체계화하였다. 내용이 상세하고 일반 인격권까지 포괄하고 있다는 점에서 상당한 의미를 갖는다. 그러나 본 연구에는 새터민 청소년의 정규·비정규교육에서의 인권을 다루기 때문에 일반 인격권까지 다루기에는 너무 광범위하다는 단점이 있다.

따라서 본 연구에서는 교육인권의 내용을 세부적으로 학습권과 평등권으로 나눠 분류하기로 한다. 적극·소극적 의미의 학습권이 교육인권의 주된 내용이 되는 이유는 학습의 본질적 의미와 관련된 제반사항을 최대한 종합적으로 분석하는 데 용이하기 때문이다. 그리고 평등권은 때론 학습권과 대립하면서도 완결된 형태의 교육권을 완성하는 데 필수적 권리이기 때문이다. 따라서 학습권과 평등권은 교육인권에 대한 분석의 핵심 요소가 된다.

## 1) 학습권

학습권은 첫째, 최소한의 교육을 받을 권리이자 일정수준의 연령과 능력이 되었는데도 교육을 받을 기회 및 권리가 국가 또는 제3자의 작위 또는 부작위의 부당한 행위로 인해 박탈당하지 않을 소극적 의미의 학습권-소극적 학습권-을 포함한다. 예를 들면, 만약 새터민 청소년이 의무교육인 초등학교에 취학대상자가 되었음에도 불구하고 국가가 이를 거부하거나 방해할 경우, 그리고 배정받은 학교에 교사가 부족해 수업 결손이 생기거나, 교실이 부족해 수업을 받지 못하는 경우 소극적 학습권이 침해된 사례에 해당하고 이를 시정을 요구할 수 있게 된다.

둘째, 권리행사가 방해되었을 때 이의 제거를 국가에 청구할 수 있는 적극적 의미의 학습권-적극적 학습권-을 포함하며 교육기본권 제3조에서 규정한 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 포함한다. 다시 말해, 적극적 학습권은 각 개인의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리를 비롯하여 올바른 방법으로 교육을 받을 권리, 올바르게 평가 받을 권리를 포함하는 적극적 권리를 의미한다. 더 나아가 적합한 물리적 환경 조성 및 정신적 안정을 취할 수 있는 여건 등을 포함한 교육여건의 개선을 요구할 수 있는 권리로 확장된다. 예를 들면, 새터민 청소년의 학습능력 수준에 맞는 교육과정 및 교재를 선택할 수 있는 권리, 학교를 선택할 수 있는 권리, 학력 부족 향상을 위한 특별보충 프로그램 운영을 요구할 수 있는 권리 등이

적극적 학습권에 포함된다고 할 수 있다.

## 2) 평등권

평등권은 균등하게 교육을 받을 권리이다. 이는 헌법 제10조 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권, 그리고 제11조 법 앞의 평등원칙을 구체화한 것이다. 균등하게 교육을 받는다는 것은 획일적이고 물리적으로 똑같은 교육을 누구나가 받아야 한다는 것보다는 교육의 기회 균등을 보장받을 수 있는 권리로 풀이된다. 교육의 기회는 좁게는 학교교육을 받을 수 있는 기회로서, 의무교육기관을 비롯하여 그 이상의 교육기관에 취학할 수 있는 기회를 말하며, 더 나아가 자아개발과 자아실현을 이룰 수 있도록 더욱 폭넓은 교육선택의 기회를 의미한다.<sup>17)</sup> 교육상의 동등한 대우를 받을 권리, 동등한 교육을 받을 권리, 동등한 교육상의 기회에 접근한 권리, 성으로 인한 차별을 받지 않을 권리, 심체적 사유로 인한 차별을 받지 않을 권리, 학업부진으로 인한 교육기회를 박탈당하지 않을 권리 등을 포함한다.(김혜숙외,1999:26) 예를 들면, 남한태생 청소년에게는 대학진학을 허용하고 새터민 청소년은 정책적으로 금지되거나 금지되지는 않았지만 대학에 진학을 가로막는 장애요인이 존재한다면 이는 평등권의 침해가 된다.

## 5. 교육인권과 새터민 청소년

앞서 살핀 것과 같이 교육인권은 인간의 존엄과 가치를 실현하고 행복을 추구하는데 요구되는 근본적 인권 중 하나이다. 교육은 개인의 자아실현 도구이자, 생존권을 보장하는 근원적 수단이 되기 때문이다. 교육인권은 세계인권선언과 인권 A규약을 비롯한 여러 선언 및 규약 등으로 형성된 국제 인권 레짐이 보장하고, 국내적으로 헌법과 교육기본권에서 보장하는 인권이다. 세부적으로 기본적 학습에 관한 권리, 즉 소극적 의미의 학습권 뿐 만 아니라, 능력에 따라 적절한 방법의 교육을 요구할 수 있는 권리, 교육여건 개선을 요구할 권리 등의 적극적 의미의 학습권, 그리고 평등한 교육을 요구할 수 있는 권리가 있다. 새터민 청소년은 대한민국 국민으로서, 발달성장기에 있는 청소년으로서, 사회소수자인 새터민으로서 앞서 언급한 모든 권리의 주체가 된다.

17) 황준성(1998), 앞의 논문, pp 65

### III. 새터민 청소년의 교육인권 현황 및 문제점

새터민 청소년은 성인과 달리 남한 사회에 쉽게 적응할 것이라는 기대와는 반대로 오히려 심각한 교육 부적응 문제를 낳고 있는 것으로 드러나고 있다. 이들은 ‘정치, 경제, 사회, 문화적으로 남한과 상이한 북한에서 넘어온 사람들’이라는 점, 또한 정체성 확립이라는 과업을 수행해야 함과 동시에 정서, 심리, 사회적으로 상당히 불안정한 청소년기라고 하는 매우 특수한 발달적 단계를 거치고 있는 사람들이라는 점, 또한 일부는 가족과 함께 입국하거나 동거하지 못하고 혼자 단독거주 하는 무연고 청소년이므로 2중, 3중의 어려움에 직면해 있다는 점, 그리고 이들 중 많은 사람들은 남한사회의 경제구조나 언어, 문화 등에 적응해야 할 뿐만 아니라 남한의 학교 제도에도 적응해야 하며, 또래 관계를 새로이 형성해야 하며, 인간관계 기술을 새로이 습득해야 하는 사람들’(홍순혜외, 2003)이라는 점에서 가장 힘든 적응의 시기를 보내고 있다. 그럼에도 이들은 정규학교, 검정고시학원, 대안학교, 직업기술학교(원) 등에서 사회적응에 대한 각고의 노력을 기울이고 있다. 그러나 결코 쉽지 않다는 것을 증명하기라도 하듯 학업을 포기하고 방황하는 청소년들도 곳곳에서 생겨나고 있다. 여기서는 새터민 청소년이 하나원을 입소하면서부터 접하게 되는 정규, 비정규를 포함한 모든 교육과정에서의 교육인권 실태 및 문제점을 살펴보고자 한다.

#### 1. 하나원 교육<sup>18)</sup>과 인권

##### 1) 교육인권 실태

하나원에 입소하여 퇴소한 20세 이하의 청소년의 수는 전체의 약 20.5% 정도로 2003년 12월 현재 711명<sup>19)</sup>에 이른다. 현재 성인반과 별도로 청소년과 노인을 분리하

18) 국내 입국 북한이주민들은 하나원에서 현재 3개월 동안 사회적응 교육을 받고 퇴소한다. 하나원은 1999년 7월에 개소하여 2005년 11월 현재 5,911명이 수료<sup>1)</sup>하였다. ‘하나원의 주요 기능은 거주지 전출 시까지 신변보호, 신원 및 탈북동기의 확인, 건강검진 실시, 본적, 가족관계, 경력 등 필요사항을 기재한 등록대장 관리 및 보존, 보호대상자의 정착을 위한 사회적응 교육 실시, 보호대상자의 심리안정, 애로사항 해소 및 기타 자립능력을 제고하기 위하여 하나원 내 심리, 법률, 직업, 고충분야상담실 등 운영 및 직업훈련 등’을 하는 것이다. 하나원 교육의 목표는 입소생의 정서적 안정과 문화적 이질감을 해소하고 사회적, 경제적 자립 동기를 부여하여 시민의식을 함양하여 한국사회에 정착하는 것을 돕는 데 있다.(박호성외, 2005 : 143)

여 특별프로그램을 운영, 교육을 실시하고 있다. 청소년의 경우 2001년 2월부터 (사) 남북문화통합교육원이 하나원내 하나돌학교에서 자체교육 프로그램을 진행하다가 2005년 5월말로 종료하고 지금은 계약직 직원 1명이 지원강사들과 함께 청소년 교육을 진행<sup>20)</sup>하고 있고 있다. 청소년들을 위한 하나돌학교의 교육 프로그램을 보면 정서 순화 및 심리안정(68시간), 학습능력 배양(100시간), 사회적응능력 배양(120시간)으로 구성되어 있다. 정서순화 및 심리안정에는 생활체육, 미술치료, 심성수련활동(건강한 자아 찾기), 성격, 유형 진단(성격, 심리, 지능 등)이 있으며 심리활동에는 성교육 및 상담을 진행한다. 학습능력 배양에는 국어, 영어, 수학, 한문, 과학, 역사, 사회 등의 학교 기초교육을 하고 있으며, 전산수업과 중·고등학교 검정고시 대비 수업을 한다. 사회적응능력 배양을 위한 프로그램으로 등산과 다양한 장소로 현장학습을 간다.<sup>21)</sup>

하나돌학교에는 입소청소년의 학습지도 이외에 심리적 안정과 정서 순화에 도움이 되는 특별프로그램과 현장체험학습프로그램을 실시한다. 특별프로그램은 심리치료를 목적으로 기수별 매주 4시간의 연구수업과 매주 2시간의 놀이치료 및 부모상담, 그리고 1박 2일간의 집단 심리 치료를 위한 연극캠프를 실시한다. 또 현장체험 학습프로그램으로 계룡산 프로그램, 서울현장조사프로그램, 종합심성수련프로그램 등이 운영된다. 마지막으로 주말이나 휴일프로그램으로 토요일은 북한인권시민연합이 파견한 자원봉사자들이 아동과 청소년 프로그램을 진행하며, 일요일에는 종교 활동과 각종 여가 활동이 이루어진다.(유가효외, 2003)

〈표 1〉 탈북아동청소년들을 위한 특별프로그램 운영내용

교육명	연극수업	놀이치료와 부모상담	집단심리치료를 위한 연극캠프
담당기관	억압받는 사람들의 연극공간 '해(解)'	원광아동상담센터	억압받는 사람들의 연극공간 '해(解)' 자원봉사자
교육방법	강사 3~4인 출장교육	전문가 1~2인 출장교육	*강사 3~4인 출장교육 *국립중앙청소년수련원 시설이용
교육시간	기수별 매주 4시간	대상자 매주 2시간 (부모상담 1시간)	기수별 1박 2일

(출처 : 하나원, 2003)

19) 박재윤외(2004), 교육권 기초현황조사, 국가인권위원회 용역보고서, pp. 36

20) 정병호·정진경·이향규(2006), 제18장 교육지원체제 수립방안, 『웰컴투코리아, 북조선사람들의 남한살이』 한양대학교 출판부, pp. 378

21) 정병호·정진경·이향규(2006), 앞의 책, pp. 346

〈표 2〉 탈북 아동 청소년들을 위한 현장체험학습프로그램

구 분	계룡산프로그램	서울현장조사프로그램	종합심성수련프로그램
실시횟수	매기수별 1회	매기수별 1회	매기수별 1회
실시시기	교육초기	교육중기	교육말기
실시기간	1박 2일	1박 2일	1박 2일
실시지역	대전, 부여	서울일원	천안
주요내용	*계룡산 등반 *농촌현실 살펴보기 *교통체험	*학교, 병원, 은행, 관공서 등 견학 *교통체험	*연극수업 *공동체 수련 *연극공연
운영방법	공동체 훈련	대학생 자원봉사자 안내 (해송어린이집)	외래강사 (국립중앙청소년수련회)

(출처 : 하나원, 2003)

또한 14세 미만 초등학교 취학대상자의 경우 하나원 인근 삼죽초등학교에 위탁하여 교육을 하고 있다. 이곳은 2001년부터 특별연구지정학교로 지정되어 새터민 초등학생의 초기정착교육을 담당하고 있는데, 아이들은 오전에는 남한 아이들과 한 교실에서 수업을 듣고 오후에는 북한에서 온 아이들만 따로 특별학급을 구성, 별도의 교육을 하고 있다<sup>22)</sup>.

## 2) 실태 분석

우선, 2003년 청소년 새터민 90명을 대상으로 한 설문조사 중 하나원 교육이 남한 사회 적응에 도움이 되었는지를 묻는 질문에 결과가 평균 3.40/5.0<sup>23)</sup>으로 나타나 보통수준인 것으로 보인다. 보통수준의 의미를 크게 도움이 되지 않았다고 평가한다면 하나원 교육프로그램에 적잖은 문제가 있음을 알 수 있다.

22) 정병호·정진경·이향규(2006), 앞의 책, pp. 377-9

23) 홍순혜외(2003), 북한이탈청소년들의 남한사회적응에 관한 연구, 서울여자대학교 논문집 제12호, pp. 72

〈표 3〉 공식적 사회복지서비스 이용정도

서비스 유형		경험 유무	빈도(평균)	표준편차(%)	계
					빈도 (%)
하나원 교육	이수 여부	받았다	85	94.4	90(100.0)
		받지 않았다	5	5.6	
	도움 정도		(3.40)	(1.08)	84(100.0)

(출처 : 홍순혜외(2003)에서 발췌, 설문에 응한 인원 중 5명은 1999년 5월 이전에 입국하여 하나원 교육을 받지 않았으므로 조사됨)

구체적으로 살펴보면, 첫째, 새터민 청소년의 적극적 의미의 학습권은 만족스럽게 보장되지 못하고 있다. 박호성외(2005 : 153)의 국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구에서는 교육내용의 피상성 때문에 실제 사회 적응에 도움이 안 된다고 분석하고 있다. 12주밖에 되지 않은 짧은 교육시간 내에 과도하게 많은 것을 교육하려 하기 때문에 새터민 청소년에게 정말 필요한 내용을 깊이 있게 교육하는 것은 거의 불가능하다. 이는 곧 새터민 청소년의 필요하고 적절한 내용의 교육을 하지 못하는 원인이 되고 있다. 또한 체험하는 교육방식이 아닌 설명하고 보여주는 교육 방식을 택하고 있어 실제로 높은 교육효과를 기대하기 어려운 현실은 올바른 방법으로 교육을 받을 권리의 행사가 침해되고 있음을 보여준다. 그리고 현재 성인, 청소년, 여성 등의 분리교육이 이뤄지고 있는 상황이지만, 개개인의 성, 연령, 학력, 경력, 적성 및 희망 등이 상이한 상황에서 모두의 입맛에 맞는 교육의 질과 결과를 확보하지 못하고 있는 현실은 역시나 능력에 따른 교육을 받을 권리의 침해를 낳고 있다. 마지막으로 입교생의 증가로 인한 하나원 시설의 포화상태와 그로 인한 교육의 질적 저하가 우려되고, 경기도 안성의 외곽에 위치한 지리적 여건으로 인한 자원봉사자를 비롯한 외부 지원에의 접근이 일정 어렵다<sup>24)</sup>는 점은 교육환경권의 미흡한 보장 사례로 분석할 수 있겠다. 따라서 새터민 청소년을 비롯한 성인, 여성의 요구를 파악하고 실제적으로 도움이 되는 현실적 교육을 계획하고 실행해야 한다.

둘째, 하나둘학교의 교육인권 보장 수준 역시 만족스럽지 않다. 청소년들의 학습권 보장에 불안정한 상태에 있다. '학습권을 보장한다'의 의미는 장기적 계획에 기반한 안정적인 프로그램을 진행하여 학습자가 적절한 내용과 방법으로 교육받을 수

24) 박호성외(2005), 앞의 책, pp. 153

있는 것을 말한다. 그러나 하나둘학교에 전문적이고 장기적 프로그램이 부재하고 심지어 파행과 예산의 낭비가 우려되는 상황은 심각한 학습권의 훼손을 우려하지 않을 수 없다. 하나원과 통일부의 청소년 교육에 대한 단일한 대응과 준비가 이를 낳았다. 하나둘학교에 준비없이 프로그램에 부분적 예산 지원만을 함으로써 긴급 구호적 교육에서 탈피하지 못하고 4년여 동안의 교육 경험의 결실을 맺지 못한 채, 계약직 직원 1명과 자원강사들과 함께 현상유지만을 하고 있다.<sup>25)</sup> 지금이라도 장기적 교육 계획을 과거에 쌓아온 경험을 바탕으로 세우고, 증가추세에 있는 새터민 청소년에 대한 적절한 교육을 준비해야 할 것이다. 당연히 통일부와 하나원의 아낌없는 지원과 노력이 요구된다.

셋째, 초등학교 취학대상자의 최소한의 교육 받을 권리와 나아가 새터민 청소년 사이의 평등권이 문제가 되고 있다<sup>26)</sup>. 왜냐하면 일부는 초등교육을 받을 수 있고, 일부는 방학이라는 이유로 방학기간동안 초등학교 교육을 받을 수 없기 때문이다. 초등학교의 방학과 겹치는 시기에 입소한 청소년은 제대로 학교를 다니지 못하고 거의 서류상으로 학교에 입학했다가 전학하게 되는 경우가 발생하고 있다는 것이다. 이 시기에 하나원을 입소한 청소년은 교육의 균등한 기회마저도 제공받지 못하는 상황이 벌어지고 있다. 이에 대한 하나원내의 적절한 대응책이 요구된다 할 것이다.

### 3) 종합분석

위와 같이 하나원에서의 교육은 새터민 청소년의 교육인권을 충분히 보장하기엔 역부족인 것으로 분석된다. 첫째, 교육의 피상성과 부적절성, 교육여건의 취약성을 감안할 때 적극적 의미의 학습권을 보다 철저히 보장할 필요가 있다. 둘째, 하나둘학교 프로그램의 긴급 구호적 성격과 운영의 불안정성은 최소한의 교육받을 권리의 침해 우려를 낳고 있다. 셋째, 삼죽초등학교 방학 중에 입소한 하나원 청소년은 교육의 기회를 제공받지 못하고 있다. 남한사회에 정착하기 바로 직전에 받는 교육이기 때문에 어떤 다른 공간에서의 교육보다도 중요하다. 물론 3개월이라는 짧은 기간에 정착에 필요한 모든 것을 충분히 배울 수는 없을 것이다. 그러나 정해진 시간만큼은 최대한 효과적으로 이들의 사회정착을 도울 수 있도록 내실있는 교육을 해야 한다.

---

25) 정병호·정진경·이향규(2006), 앞의 책, pp. 378

26) 청소년새터민의 정규학교 적응상의 일반적 문제점에 대해서는 후술하기로 한다.

## 2. 정규교육과 인권

다른 사회로 편입하는 이주민은 이질적인 정치·경제적 시스템과 사회·문화적 가치관 등의 상호작용을 통해 새로운 정체성을 형성하게 된다. 이러한 상호소통 과정에서 정규교육이 갖는 의미는 매우 크다. 왜냐하면 정착에 필요한 사회화의 과정이기 때문이다. 따라서 성공적인 정규교육에의 적응은 새로운 사회로의 성공적인 정착 가능성을 높여준다. 때로 폐쇄적이고 경직된 사회는 쉽게 이들의 유입을 배려하지 않거나 무관심하다. 이때 소수이주민의 인권과 삶은 어려움에 처해진다. 이런 의미에서 새터민 청소년의 정규교육상의 적응문제는 매우 중요하다.

### 1) 초·중·고등학교 교육과 인권

새터민 청소년이 정규 초·중·고등학교에 진학하여 가장 심각한 교육인권의 문제는 학교수업을 따라갈 수 없다는 것과 원만한 교우관계를 형성하기 힘들다는 현실에서 발생한다. 이러한 인권 현실에 대한 원인은 사실상 여러 부분에서 찾아볼 수 있다. 새터민 청소년의 교육문제를 기계적 방식으로 접근하는 교육제도와 시스템, 이들의 일방적 적응 노력만을 강요하는 교육환경, 남한태생 청소년과 시스템의 다름에 대한 편견과 단친 자세 등이 원인이라고 볼 수 있다. 하나하나 살펴본다.

#### 가. 교육관련 제도와 인권

##### 가) 실 태

하나원 수료 후 새터민 청소년은 학력을 인정받아 일반 정규학교에 편입하게 된다. 북한은 인민학교 4년, 고등중학교 6년제로 되어 있는 반면 남한은 초등학교 6년, 중학교 3년, 고등학교 3년제를 채택하고 있기 때문에 학력 인정상에 어려움이 발생하고 있고 합리적 기준이 요구된다. 그래서 초중등교육법시행령 제96조, 제97조, 제98조에 따라 고등중학교 6년 중퇴자는 남한 고등학교 1학년에 편입하는 것이 정부의 원칙이자 관행이다. 하지만 정부는 사회적 요구에 입각한 관점의 학력인정 방침<sup>27)</sup>을 세우고 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률에서는 고등중학교를 졸업한 사람들은 고등학교 졸업자로 인정하여 대학입학의 자격을 부여하고 있다. 즉, 학

27) 정병호·정진경·이향규(2006), 앞의 책, pp. 374-5

업능력에 대한 정확한 측정을 통해 일정 이상의 수준을 갖는 자에게만 입학 자격을 주는 시스템은 아닌 것이다. 인증절차를 살펴보면, 청소년이 학력인정신청서를 통일부에 제출하면 통일부는 이를 교육부에 통보하고, 교육부는 청소년이 편입하고자 하는 학교를 관할하는 시도교육청에 통보한다. 교육청은 청소년이 편입하고자 하는 학교에 통보하고 일선학교가 학생의 편입학년을 결정하고 있다.

〈표 4〉 남북한 학제 차이

고등 교육	대학원 (석사, 박사)		27	박사원(박사) 연구원(준박사)		고등 교육
			26			
			25			
			24			
			23			
			22			
	대학교		21			
전문대학		19	대학교			
중등 교육	고등학교 3년		18	교원 대학	고등전문학교	중등 교육
			17			
			16			
	중학교 3년		15	중학교 6년		
			14			
			13			
초등학교 6년		12	소학교 4년			
		11				
		10				
		9				
취학 전 교육	유치원	어린이집	8	유치원	높은반 1년	취학 전 교육
			7		낮은반 1년	
	자가 양육		6	탁아소		
			5			
	4					
3						
2						
1						
남 한			연 령	북 한		

## 나) 실태 분석

첫째, 학력인증제도의 부적절성으로 인해 능력에 따른 교육을 받을 권리에 심각한 문제가 발생하고 있다. 학교에서의 수학연한만을 기계적으로 계산하여 편입할 고등학교를 결정하도록 하는 학력인증제도는 단지 몇 개월의 학습기간의 차이로 인해 고등중학교를 졸업한 사람과 중퇴한 사람을 고등학생과 대학생으로 각기 대우하는 결과를 낳고 있다. 학력인증이 단순한 학교학습 연한에 비취 결정되면 실제 학생의 학습능력에 맞는 학년으로의 편입을 항상 보증할 수 없다. 특히 남북한 간의 학제는 물론 학습내용과 방식도 상이한 판국에 취학 연수만을 기준으로 결정하는 것은 새터민 청소년들의 능력에 따른 교육을 받을 권리를 침해하는 것이 된다. 기계적으로 수학연한만을 적용하지 말고 학력수준을 측정하여 편입학년을 결정하는 등의 합리적 기준이 마련되어야 한다.

둘째, 학력측정 수단과 방법, 그리고 절차의 부적절성으로 인해 새터민 청소년은 올바르게 평가받지 못하고 있어 적극적 의미의 학습권을 침해받고 있다. 통일부에 제출한 학력인정신청서는 교육부와 시도교육청을 거쳐 새터민 청소년이 편입하고자 하는 일선학교에 전달된다. 일선학교에서는 학력측정을 할 때 남한태생 청소년이 보는 시험문제를 똑같이 활용하고 있다. 이들은 객관식 시험을 경험해 보지도 못한데다가 시험문제의 해석조차 하지 못하는 경우가 많다. 따라서 남한방식으로는 정확한 학력측정은 불가능하며, 요식행위에 그치고 있다. 쓰는 용어가 생소하여 문제를 이해하지 못한 경우 실제 새터민 청소년의 학력과 무관하게 낮은 학력을 인정받을 수 있기 때문이다. 이 과정에서 새터민 청소년은 올바르게 평가를 받지 못함으로써 개인의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리가 침해되고 있다. 반면, 학력측정에 결정적으로 작용하는 변수는 따로 있다. 지역과 학교에 따라, 교장의 교육철학에 따라, 보호담당관의 성향과 적극성에 따라 일정한 기준없이 결정되고 있다. 적절한 방법을 동원한 학습 능력에 대한 올바른 평가는 현재 기대하기 어려운 것이 현실이다. 그래서 결국 비슷한 학력수준을 갖는 청소년들의 편입학년을 보면 일관되지 못하고 2~3년 정도 나이 차이를 두고 편입학년을 결정하는 것이 현실이다<sup>28)</sup>. 적절한 평가방법의 고안이 절실히 요구된다고 할 수 있겠다.

28) 정병호·정진경·이향규(2006), 앞의 책, pp. 375

## 나. 교과과정과 인권

### 가) 실 태

초등학교 편입대상 청소년은 곧바로 정규학교에 편입하고 있고, 중·고등학교 편입대상 청소년은 곧바로 일반 정규학교에 편입하거나 2006년 3월 이후로는 한겨레 중·고등학교에 진학하여 6개월에서 2년 동안의 예비과정을 거쳐 정규학교에 편입하거나 이곳에서 졸업할 수 있는 길이 열렸다<sup>29)</sup>. 김미숙(2004)의 연구를 바탕으로 진학률을 살펴보면, 새터민 청소년 중에서 초등학교 편입 대상 인원의 85.7%가 초등학교로 편입하고 있다. 반면, 중학교 편입대상 인원의 49.1%, 고등학교의 경우는 6.6%가 각각 취학하고 있다. 중학교의 경우는 절반정도가, 고등학교의 경우는 거의 진학을 하지 않는 것으로 드러나 문제의 심각성을 말해준다. 게다가 새터민 청소년의 낮은 재학율은 정규학교 과정을 포기하고 아예 편입을 하지 않거나 편입했다가 견디지 못하고 포기하는 경우가 많기 때문이다. 진학을 하더라도 중도에 포기하는 비율은 중학생은 16.2%로 남학생 중학생에 비해 15배나 되고, 고등학생은 14.5%로 남한대생 고등학생에 비해 3~15개에 이른다. 이와 같이 심각한 정규 중·고등학교로의 진학 기피와 이탈현상은 새터민 청소년의 교육인권에 심각한 문제가 있음을 함축한다.

〈표 5〉 새터민 청소년의 취학률(하나원이후)과 중도이탈률

	초 등 학 생	중학생	고등학생	비 고
취학률	87.5%	49.1%	6.6%	
중도이탈률	1.1%	16.2%	14.5%	
남한학생 평균이탈률		1.1-1.9%	1.1-1.7%(일반고) 4.0-5.1%(실업계)	

(출처 : 김미숙(2004) 북한이탈학생의 교육적응 실태분석 연구의 자료를 바탕으로 구성한 것임)

29) 한겨레 중고등학교는 학교 부적응으로 인해 정규학교를 이탈하는 새터민청소년의 교육인권을 신장하기 위하여 교육부가 지원하고 전인학원이 설립·운영하는 학교로 2006년 3월에 개교했으며 부족한 교과목과 특성화 교육 및 직업교육을 한다. 200여명이 넘는 학생을 수용하는 기숙사형 학교로 운영하고, 특별교육 프로그램을 운영하며, 학력심사위원회를 구성하여 편입학 학년을 결정하고 있다. 본 특수학교에서 졸업을 할 수 있으며 일반 정규학교로의 전학도 가능하다. 실태 파악을 위하여 한겨레중고등학교에 문의 결과 2006년 동안은 외부의 설문조사 문의에 응하지 않겠다는 내부결정을 내린 상태여서 설문조사에 응할 수 없다고 하였다. 따라서 통계자료는 한겨레 중고등학교의 예비교육을 받지 않고 곧바로 정규학교에 편입한 학생들을 대상으로 한 것이다.

세부적으로 보면 새터민 청소년의 진학기피와 이탈현상은 주로 낮은 학력 때문인 것으로 판단된다. 김미숙(2004:114)의 새터민 초등학생과 중학생을 대상으로 한 기초학력 검사<sup>30)</sup>에 따르면 국어의 경우 초등학생은 18%가, 중학생은 42%가 60점미만을 기록하였고, 수학의 경우 초등학생이 66%가, 중학생은 81%가 60점미만을 기록했다. 새터민 청소년이 남한 학교 교과과정에서의 적응에 심각한 문제를 겪고 있다는 사실을 검증하고 있다.

〈표 6〉 학교급별 시험점수 분포 (기초학력 검사 결과)

분 류	초등학교	중학교	합계	
국 어	50점 미만	6 (15.4)	12 (36.4)	18 (25.0)
	50 - 60	1 (2.6)	2 (6.1)	3 (4.2)
	60 - 70	7 (18.0)	3 (9.1)	10 (13.9)
	70 - 80	9 (23.1)	5 (15.2)	14 (19.4)
	80 - 90	11 (28.2)	9 (27.3)	20 (27.8)
	90점 이상	5 (12.8)	2 (6.1)	7 (9.7)
	계	39 (100.0)	33 (100.0)	72 (100.0)
	평균점수	69.2	59.9	64.0
수 학	50점 미만	21 (55.3)	22 (68.8)	43 (61.3)
	50 - 60	4 (10.5)	4 (12.5)	8 (11.4)
	60 - 70	3 (7.9)	2 (6.3)	5 (7.1)
	70 - 80	6 (15.8)	2 (6.3)	5 (7.1)
	80 - 90	0 (0.0)	1 (3.1)	5 (7.1)
	90점 이상	4 (10.5)	1 (3.1)	5 (7.1)
	계	38 (100.0)	32 (100.0)	70 (100.0)
	평균점수	46.3	37.3	42.3

(출처 : 김미숙(2004), 북한이탈학생의 학교적응 실태분석 연구, pp. 144)

새터민 청소년의 학교 교과과정 적응상의 문제는 심각한 결과를 낳는다. 교육은 자아실현은 물론 남한사회로의 성공적 적응에 매우 중요한 전제이다. 사회적 기반이 없는 남한사회에 새롭게 삶의 터전을 가꾸는 경우에는 더욱 그러하다. 그럼에도 불

30) 기초학력 검사란 과목별 60점 이상을 받으면 기초학력을 보유하고 있다고 판단하는 검사이다.

구하고 진학기피, 중도 이탈 현상, 저학력 수준에 머무는 실태는 자아실현과 성공적 적응의 가능성이 낮아지고 있다는 것을 의미한다. 낮은 비율의 성공적 적응 현상은 많은 새터민 청소년에게 드러나고 있어 장차 새터민 소수집단의 생존권 위협으로까지 이어지게 된다. 결국, 남한 정규교육의 배타적 구조가 이들의 생존권, 즉 인권을 위협하고 있는 것이다. 따라서 현행 정규교육의 교과과정으로 편입하는 새터민 청소년의 교육인권에 문제가 발생하고 있다.

### 나) 실태 분석

새터민 청소년이 학교 교과과정의 적응과정에서 침해되고 있는 인권을 살펴보면, 첫째, 능력과 수준에 맞는 교육을 받지 못하고 있어 적극적 학습권의 침해사태가 심각한 것으로 보인다. 이들은 교육과정과 내용에 매우 상이한 다른 교육환경에 학습하다가 남한 학교에 편입했기 때문에 남한의 제도와 교과내용은 생소할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 다른 학제와 교과내용에 대한 연구를 선행하고 새터민 청소년에게 가장 적합한 교수방법을 개발하여 이들이 편입한 일선학교 교과과정에 적용하기 보다는 남한 교육내용과 교수방법을 그대로 적용하고 있다. 새터민 청소년의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받지 못하고 있는 것이다. 자세히 살펴보면, 남한은 국어, 영어, 수학, 과학, 사회를 강조하는 데 반해 북한은 수학과 과학 그리고 도덕을 강조한다. 특히 도덕은 사상교육의 수단으로 사용되고 있는데 아이들의 학습능력 향상과는 거리가 있음을 추측할 수 있다.

〈표 7〉 남북한 교과 영역별 비중

남한 중·고등학교			북한 고등중학교		
교과명	시수비중(%)		교과명	시수비중(%)	
도덕	5.4	5.4	김일성 혁명활동	1.5	12.5
			김일성 혁명력사	3.0	
			김정일 혁명활동	1.5	
			김정일 혁명력사	3.0	
			김정숙 혁명활동	0.5	
			공산주의 도덕	3.0	
국어	15.2	15.2	국어	7.0	11.5
			문학	4.5	

남한 중고등학교			북한 고등중학교		
교과명	시수비중(%)		교과명	시수비중(%)	
도덕	5.4	5.4	김일성 혁명활동 김일성 혁명력사 김정일 혁명활동 김정일 혁명력사 김정숙 혁명활동 공산주의 도덕	1.5 3.0 1.5 3.0 0.5 3.0	12.5
영어	12.5	12.5	한문 외국어	4.0 9.5	13.5
사회	13.4	13.4	력사 지리	5.0 5.0	10.0
수학	13.4	13.4	수학	18.9	18.9
과학	12.5	12.5	물리 화학 생물	8.0 6.5 6.5	21.0
체육 음악 미술	8.0 4.5 4.5	17.9	체육 음악 미술	4.5 2.0 1.0	7.5
기술, 가정	9.8	9.8	제도 컴퓨터	1.0 5.0	6.0

(출처 : 정병호외(2004), 북한이탈주민의 교육지원체제 수립방안에 관한 연구, 교육인적자원부 연구보고서)

또한, 교수용어 및 방법의 차이에 대한 정규교육 과정에서의 배려는 없다. 교과서도 당연히 남한태생 청소년이 쓰는 것과 같은 것을 쓰고 있다. 절반도 이해하지 못하는 상황인데도 이것에 대한 어떤 지도나 보충설명 교과서는 없다. 따라서 수업 시간에 새터민 청소년은 남한교사와의 의사소통에 어려움을 겪는 경우가 적지 않다. 남한은 한자를 비롯하여 외래어를 많이 차용하여 쓰고 있고, 점점 일상화 되고 있다. 하지만, 북한은 영어나 한자를 비롯한 외래어를 순우리말화해서 사용하기 때문에 새터민 청소년은 용어가 생소하고 이해하기 어렵다. 따라서 자기 능력과 수준에 맞는 교과서를 선택하여 학습할 적극적 의미의 학습권도 침해되고 있다.

〈표 8〉 교수용어의 차이 (사례 : 수학)

남한용어	북한용어	남한용어	북한용어	남한용어	북한용어
곡선자	구름자	승수	곱하는 수	교점	밑점
교환법칙	바꿈법칙	외수	바깥수	내각	안각
다항식	여러마디식	접선	닿이선	단면	자름면
대각	맞은각	정수	올근수	대변	맞은변
대분수	데림분수	조합	무이	동류항	한가지항
동심원	한중심원	집합	모임	둔각	무딘각
등식	같기식	포물선	팔매선	배수	곱절수
빨셈	덜기	피승수	곱해질수	부등식	안같기식
순열	차례무이	항등식	늘같기식	소수	씨수

(출처 : 정병호외(2004), 북한이탈주민의 교육지원체계 수립방안에 관한 연구, 교육인적자원부 연구보고서)

교육인적자원부로부터의 지도방법 및 내용에 대한 지침도 없고, 교사들에 대한 이와 관련된 연수 프로그램이 없는 것도 문제이다. 무방비 상태에서 새터민 청소년에 대한 교육을 진행할 수밖에 없다. 물론 시행착오를 거쳐 나아지는 부분도 있다. 하지만 남한아이들과는 학습능력에 현격한 차이가 있고 학습용어 및 방식에 적응하지 못한 새터민 청소년에게 일률적인 교육방법을 적용할 수밖에 없는 것이다. 다시 말해, 교육인적자원부 차원에서 학습프로그램과 교재를 개발하여 적절한 내용으로 실력에 맞는 학습 환경을 제공하려는 노력이 필요하다. 그럼에도 불구하고 이 모든 책임을 전적으로 개별 학교 또는 개별 교사에게 전가되고 있다. 혼란과 갈등 속에서 남한의 교육체제는 새터민 청소년에게 그저 열심히 노력해서 따라오기만을 바랄 뿐, 이들을 위한 효과적인 교육은 이루어지고 못하고 있다. 그래서 적응에 실패한 아이들은 학교를 떠나고 있는 것이다. 다행인 것은 심각한 교육인권의 침해 발생에 대한 대응책으로 교육인적자원부가 한겨레 중·고등학교<sup>31)</sup>를 개교하여 새터민 청소년의

31) 한겨레 중·고등학교에서도 교육인권 침해에 대한 우려의 목소리가 없지는 않다. 하지만 본 학교에 대한 교육 평가를 진행한 연구가 없고 개교한지 얼마 되지 않아 설불리 제단하기에 조심스러운 점이 있다. 또한 2006년 한해동안 어떤 외부의 조사연구에 참여하지 않았다는 학교측의 결정이 있었기 때문에 본 연구에 제외하기로 한다. 그러나 다음과 같은 우려의 목소리가 있다. 우선, 천차만별의 이력과 상처를 안고 있는 이들을 상주하는 상담전문가가 없는 대규모 기숙학교를 수용하여 가르친다는 것은 이들에게 진정하게 요구되는 치유과정을 제공할 수 없다는 점, 그

교육인권 개선을 도모하고 있다는 것이다. 그렇지만 특수학교 하나를 설립하여 해결될 수 있는 성격의 문제가 아니다. 좀 더 장기적인 안목에서 일반 정규학교에도 적용할 수 있는 대안이 필요한 시기이다.

## 다. 심리적 스트레스와 인권

### 가) 실 태

남한사회에 입국하기 전에 겪어야 했던 강제송환의 공포, 가족을 잃은 고통으로 새터민 청소년은 외상후 스트레스 장애로 고통을 받고 있다. 정규학교 편입 후 학교 생활에서 교우들과의 관계에서 심리적 스트레스를 많이 받는 것으로 보인다. 이러한 심리적 장애는 학교에서의 학습을 포기하는 데 결정적 요인 중 하나가 되는 것으로 조사되고 있다.

새터민 청소년들은 남한사회에 정착하기 전부터 외상 후 스트레스 장애<sup>32)</sup>로 학습은 물론 교우관계에 안정적으로 지속하는 데 어려움이 크다. 이들은 어린 나이에도 불구하고 각기 크고 작은 마음의 상처를 품고 살아가고 있는데<sup>33)</sup> 정상적인 학습을

---

리고 대학특례제도로 고등학교 학력만 있으면 대학을 쉽게 들어갈 수 있는 상황에서 직업교육을 받을 아이들은 없을 것이라는, 즉 현실적인 프로그램이 아니다라는 점에서 우려가 나오고 있다. 출처 : 마석훈(2005), 탈북 청소년의 특성과 남한 사회의 대응방식, 『탈북청소년을 위한 민간의 활동과 쟁점 : 국내의 탈북자를 위한 민간지원 어디까지 왔나, 무엇이 쟁점인가?』 도서출판 우양, pp. 221-33

- 32) 신체적인 손상 및 생명을 위협하는 심각한 상황에 직면한 후 나타나는 정신적인 장애가 1개월 이상 지속되는 질병이다. 증세는 크게 과민반응, 충격의 재경험, 감정회피 또는 마비로 나눌 수 있다. 과민반응의 환자는 늘 불안스러워 하고, 주위를 경계하며, 잠을 잘 이루지 못하는 증세를 보인다. 충격을 다시 경험하는 환자의 경우에는 사건 당시와 같은 강도로 느끼는 기억, 꿈, 환각이 재연될 수 있다. 감정회피 또는 마비를 나타내는 환자는 충격이 일어났을 때의 감정·생각·상황 등의 기억을 피하려고 노력하며, 정상적인 감정반응은 소실된다. 환자들 대부분의 감정은 비현실적이고, 타락, 분노, 피해의식, 수치심을 잘 느끼게 된다. 어린이의 경우에는 경험 자체에 대한 꿈 대신에 악몽을 꾸는 경향이 있고, 위통·두통·학교공포, 외부인 공포로 나타날 수 있다. 또한 알코올이나 약물남용, 자해적 행동과 자살 시도, 직업적 무능력, 대인관계 장애가 나타날 수도 있다. 출처 : 2006년 9월 11일, [www.naver.com](http://www.naver.com)
- 33) 예를 들면, ‘두만강 건너다가 머리를 다친 여자 아이는 공부가 하고 싶은데도 자꾸 잠이 와서 한동안 수업을 받지 못하고 잠만 자기도 했고, 어떤 아이는 극심한 영양실조로 눈이 멀어(안구 돌출증) 평생 시각장애인으로 살아야 했다. 동상으로 발가락이 잘린 아이는 오래 서 있지 못해 앉아서 생활했고, 심한 성병을 앓았던 여자아이는 탈모 증상으로 한동안 외출을 하지 못했다. 중국에서 공안을 피해 3년 내내 골방에서 숨어 생활했던 아이는 책 보고 그림 그리기만 할뿐

할 수 없을 정도에 이른다. 이들 부모 역시 남한사회 적응을 하는 과정에서 어려움을 겪고 있기 때문에 자식에 대한 교육에 신경 쓸 여력이 없고, 학교에서 신경 써 주길 바라고 있다. 그리고 무연고 새터민 청소년의 경우 이들의 상처입은 마음과 불안정한 심리상태를 치료할 곳이 마땅치 않다는 데에 있다.

또한, 새터민 청소년은 보통 자기 또래 나이보다 2~3살, 많게는 5살도 차이가 나는 남한태생 청소년들과 같은 반에서 생활하게 된다. 새터민 청소년은 어린 동생들과 같은 학년에서 공부한다는 사실에 자존심이 상해한다. 특히, 어린 남한아이들보다 뒤처지는 학습 능력 때문에 열등감을 느껴 학교에 다니기 싫어하는 것으로 알려져 있다. 모르는 것을 친구에게 물어보는 경우에, 한번쯤은 괜찮지만 용어 자체를 이해하지 못하기 때문에 재차 질문을 해야 하는 경우가 종종 있다. 이 경우에 남한 아이는 짜증스런 반응을 보이기도 하는데 이를 모욕적으로 받아들이면서 나중에는 모르는 것이 있어도 물어보지 않게 된다. 그리고 심리적으로 위축되고 스트레스를 받는다는 것이다. 위축된 심리적 상황은 학업 의욕을 떨어뜨리고 있다.

〈표 9〉 현재 나이와 학년 간 차이의 빈도 및 퍼센트

차 이	빈 도 (%)
0	2 (4.8)
1	9 (21.4)
2	14 (33.3)
3	12 (28.6)
4	3 (7.1)
5	1 (2.4)
6	1 (2.4)
합 계	42 (100)

(출처 : 정진경외(2004), 탈북 청소년의 남한학교 적응, 통일문제연구, 통권 제42호)

누구와도 얘기하려 하지 않았다. 눈앞에서 온 가족이 복송되는 모습을 목격한 아이는 남한에 와서 1년 만에 알콜 중독자가 되어 밤에만 잠시 집밖에 나온다. 또 비슷한 일을 겪는 한 아이는 깊은 잠을 자지 못하고 자다가 숨을 헐떡이며 깨고, 또 한 아이는 가끔 정신 나간 사람처럼 혼자 중얼중얼 거린다. 이처럼 탈북 청소년들의 고통은 계속된다.'라고 자원봉사자 마석훈은 그의 논문에서 진술한다.

남한태생 청소년들의 편견어린 시선과 냉대 그리고 따돌림을 우려한 결과, 몇몇 청소년들은 학교에 편입할 때 자신이 북한 출신임을 숨기고 싶어 한다. 불현듯 드러나는 북한출신의 증거, 즉 억양, 사투리 등을 드러내지 않기 위해 자연스럽게 남한아이들과 접촉을 멀리하고, 스트레스는 계속 받게 된다. 이는 학업의욕을 심각하게 떨어뜨리고 있다. 그럼에도 학교나 학교 밖 어느 기관에서도 이러한 새터민 청소년의 문제를 상담하고 치료할 프로그램이 없다. 따라서 이들의 학습권은 적극적으로 보장되지 못하고 있는 상황이다.

## 나) 실태 분석

나이차이, 억양, 학력저하로 인한 자신감 상실 등 교우관계에서 오는 심리적 부담감으로 인한 스트레스와 각기 살아오면서 겪었던 크고 작은 마음의 상처 등의 문제로 인해 학업에 적절히 집중할 수 없는 여건에 놓여 있는 것으로 드러났다. 공부에만 열중해도 학업 따라가기에 힘들 판국에 외상후 스트레스 장애 및 각종 스트레스에 시달리며 학업에 전념하지 못하고 있는 것이다.

이들의 아픔을 치유하는 데 정규학교가 책임감을 가져야 할 위치에 있다. 왜냐하면 도움을 제공할 사회기관이 많지 않다는 현실과 학교에서 많은 시간을 보내기 때문에 아이들이 부담 없고 친밀감을 느낄 수 있다는 점 때문이다. 그리고 지속적이고 근접한 관찰을 통해 피드백을 용이하게 할 수 있기 때문이다. 이러한 현실적 요구에도 불구하고 정규학교에 새터민 청소년을 위한 전문상담사는 전국적으로 한명도 없다<sup>34)</sup>. 새터민 청소년의 심리적 스트레스와 정신적 아픔을 해소해 줄 교육여건이 전혀 조성되지 않고 있음을 말해준다. 학습의 효과적이고 원활한 수행을 위해 보장되어야 하는 적극적 의미의 학습권으로써 매우 중요함에도 불구하고 조성 안 되고 있는 것이다. 만약, 심리치료 상담과 학교생활 지도 및 진로상담을 적절히 한다면 이러한 문제는 예방 가능한 부분이며, 학습 능력 향상에 도움이 될 것이다.

## 라. 종합 분석

정규 초·중·고등학교에서 새터민 청소년의 교육인권은 최소한의 교육을 받을 권리와 평등권은 비교적 나은 상황에 있는 것으로 보이나, 능력에 따른 교육과 교육여건 개선을 요구할 수 있는 적극적 의미의 학습권은 만족할 만한 수준으로 보장되

34) 마석훈(2005), 위의 책, pp.224-5

지 못하고 있음이 밝혀졌다. 첫째, 학력인증기준과 절차 등 관련 제도 및 시스템에서 교육인권 침해가 발견되고 있다. 취학 연수에 따른 기계적 학력인증 기준과 이들에 대한 부적절한 학력검증 방법을 개선하지 않고 대신, 학교와 지역에 따라, 학교장의 교육철학과 보호경찰관의 능력에 따라 편입학년이 결정되어 있다. 새터민 청소년들의 올바른 평가받고 능력에 맞는 학교를 선택할 권리가 보장되지 못하고 있다.

둘째, 학력저하에 대한 교육당국의 형식적이고 안이한 대응이 새터민 청소년의 교육인권의 신장을 가로막고 있다. 학교 부적응 때문에 많은 청소년들이 학교를 자퇴하고 있고, 그 수준은 매우 심각한 수준이다. 남북한 간의 교육제도의 차이, 교육과정과 내용의 이질성, 교수용어 및 방법의 현격한 차이, 북한 학교교육의 붕괴와 제3국 체류기간 동안의 학습공백 등은 모두 그 원인으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고, 교육당국은 새터민 청소년의 수준과 능력에 맞는 교육 프로그램을 개발하고 교수방법을 연구하여 일선학교에 시행을 장려하기 보다는 이들을 일선학교의 개별 교사 및 학교의 몫으로 남겨둠으로써 이들의 교육 부적응을 방치해왔다. 능력에 따른 교육을 받을 권리를 심각하게 제약하는 요인이 되고 있다. 최근, 교육당국은 2006년 2월 한겨레 중·고등학교를 설립하여 새터민 청소년들만을 위한 특수교육을 실시하고 있다. 교육인권 향상 노력에 긍정적으로 볼 수 있지만 평가하기에는 시기상조이다.

셋째, 새터민 청소년 개개인이 품고 있는 학업과 교유관계에 관한 심리적 스트레스, 북한과 제3국에서의 정신적 상처는 이들의 학업 전념에 저해 요인이 될 정도로 심각하다. 하지만 이러한 외상후 스트레스 장애를 치유할 상담프로그램과 전문상담가가 전무하고, 모든 것을 비전문가인 담임교사에게 떠맡기고 있는 것이 현실이다. 학습의 효과적이고 원활한 수행을 위해 보장되어야 하는 적극적 의미의 학습권이 충분히 보장되지 못하고 있는 것이다.

## 2) 대학교육과 인권

### 가. 실 태

새터민 청소년들이 대학진학을 중요하게 생각하는 이유는 남한사회에서 성공하기 위해서 반드시 대학을 졸업해야 한다는 사실을 알기 때문이다. 1990년 이후 현재 대략 300명<sup>35)</sup>이 서강대, 고려대, 연세대, 한양대 등 주로 사립대학을 졸업했거나 재학

중이다. 대학진학은 몇몇의 예외<sup>36)</sup>를 제외하고는 대부분 대학입학 특례제를 통해 이루어진다. 북한에서 고등중학교를 졸업했거나, 남한에서 고등학교를 졸업한 새터민에게 대학특례입학을 인정하고 있다. 이들의 대학등록금은 북한이탈주민의보호및사회정착에관한법률 제15조와 제24조를 근거로 국공립은 교육부에서, 사립은 교육부에서 50%, 개별학교에서 50%를 부담하고 있다. 이런 까닭에 새터민 청소년들은 소위 인류대학 아니면 학교 다니기 ‘쪽팔린’다며 꺼리는 것으로 알려져 있다.

대학에 진학한 이들은 대학 수학에 있어 심각한 부적응을 낳고 있는 것으로 보인다. 세부적으로 살펴보면, 오기성(2002)의 연구에서 43명의 대학성적을 분석해 본 결과, 조사대상 43명 중 5명이 학점평균 2.0 이하를, 29명이 2.00~2.99/4.5를 받은 것으로 드러났다. 전체 80%의 새터민 청소년이 학업능력 부족에 따른 어려움을 겪고 있는 것이다. 구체적으로 보면, 인문사회계열의 경우 평점 평균은 2.6/4.5으로 낮았으며 특히 재무관리, 회계원리, 경영통계 등의 과목은 거의 D학점에 머물렀다. 영어관련 과목 역시 거의 D학점을 유지하고 있었다. 그리고 공대계열의 경우 평균평점은 2.3/4.5이고, 미적분학, 확률, 통계, 역학 등에서 역시나 거의 D학점을 유지하고 있었다. 원서수업의 경우가 가장 큰 문제인데 이들은 거의 거의 이해할 수가 없다고 어려움을 호소하고 있다. 그리고 학과 수업에서 많이 사용하는 전문 학술용어를 이해하는 것이 어려운 것으로 보인다.

〈표 10〉 북한이탈주민(새터민 대학생) 성적 분포

평 점 계 열	인문사회계열 (사범대학포함)	이공계열 (간호학과 포함)	의학계열	예체능계열	계	비고
2.0 미만	1	2	1	1	6	
2.0 - 2.49	8	4	3	-	15	
2.5 - 2.99	7	2	5	-	14	

35) 내일 신문, 2005년 9월 1일

36) 중앙대 대학원에 재학중인 김성민씨는 특례입학 혜택을 거부하고 일반전형에 도전하여 외국어 시험, 논술과 면접의 6대 1 경쟁에서 이겼다. 연세대 치의예과 3학년에 재학중인 장선영양, 2001년 당시 수능시험 380점(400점 만점)을 받아 화제를 낳았다. 특별전형으로 입학이 결정되었음에도 불구하고 일반전형 입학시험을 치렀었다. 전교학 신문, 2003년 10월 18일

평 점 계 열	인문사회계열 (사범대학포함)	이공계열 (간호학과 포함)	의학계열	예체능계열	계	비고
3.0 - 3.49	4	-	2	1	7	전문 대 1
3.5 - 3.99	2	-	-	-	2	
4.0 이상	-	-	-	-	-	
계	22	8	11	2	43	

(출처 : 오기성(2002), 북한이탈주민 교육지원제도 운영현황의 문제점, pp 15)

## 나. 실태 분석

특례입학제 도입으로 인해 입학이 어렵지는 않다. 그러나 생각보다 새터민 청소년이 대학교육 과정상 겪게 되는 인권상황은 항상 장밋빛은 아니다. 문제는 입학하기 전의 진로결정 과정과 입학 후 학업에 적응하는 데에 나타나고 있다. 첫째, 새터민 청소년은 대학과 전공학과 선택과정에서 진로상담을 받을 기관에 대한 접근 기회권이 보장되지 않고 있다. 능력과 적성에 따라 교육받을 권리를 보장하기 위해 진로상담과 진학정보에 대한 접근은 필수적이다. 그렇지 못한 경우, 학과와 학교를 잘못 선택할 수 있고 이는 새터민 청소년의 대학 학습 수행의 영향을 미칠 뿐만 아니라 장래까지도 좌지우지할 수 있기 때문이다. 매우 중요한 결정이다. 그래서 이는 생존권과도 연결되어 있는 중요한 적극적 의미의 학습권의 일부가 되는 것이다. 하지만 이러한 권리는 침해되고 있다. 새터민 청소년은 진학과 관련된 일을 스스로 결정하거나 비전문가인 제3자의 도움을 받아 결정하고 있다. 본인 스스로 결정하는 경우, 이들은 대학졸업 후 취업을 염두에 두고 결정하거나 북한에서 다니던 대학의 전공 또는 사회생활의 경험을 살리기 위해 학과를 선택하기도 하고, 신학대학을 선택한 경우 목회자로서 북한주민을 전도하겠다는 의욕으로 진학하는 경우도 있다. 예를 들어 취업을 염두에 두고 있는 경우, 장래에 대한 전망을 고려하여 경영학과를 많이 선택하고 있는 것으로 드러났다. 그리고 제3자의 조언으로 대학입학을 결정하는 경우에는 신변보호 담당경찰관이나, 후원단체장 그리고 졸업하거나 재학 중인 선배 새터민 대학생의 조언을 통해 진학학과를 결정하는 것으로 보인다.

둘째, 새터민 대학생은 대학 입학 후 학업적응에 심각한 문제가 있는 것으로 파악

되고 있다. 이를 보완할 제도적 장치가 없어 심각한 학습권 행사에 장애가 존재한다. 부족한 대학 수학 능력을 배양할 수 있는 기관 또는 프로그램으로의 접근 기회는 원천적으로 없다. 이는 개인의 문제로 치부되고 있어 개인의 능력에 따라 교육을 받을 권리가 침해되고 있는 것이다. 사실, 하나원 교육을 마치고 바로 대학을 입학하는 경우와 중고등학교에 편입한 후 졸업하여 입학하는 경우나 검정고시를 통해 대학입학자격을 획득하여 진학하는 경우가 대부분이다. 그러나 정규고등학교를 졸업하여 대학에 입학하는 경우는 그리 많지 않고, 대부분은 검정고시를 통해 또는 북한에서 고등중학교를 졸업한 경우 대학에 진학하는 것이 보통이다. 이 경우에 대학수업을 잘 따라갈 정도의 학업 능력을 단기일에 수련하기란 거의 불가능에 가깝다. 남한입국 전에 상당한 수준의 학업능력을 보유하는 것이 아니라면 말이다. 현실이 이리함에도 불구하고, 심각한 수학능력의 결여를 보완할 대학입학 전의 교육 프로그램은 없다. 새터민 대학생은 대학의 학습을 준비하여 부족한 학습능력을 향상시킬 수 있도록 프로그램 설치를 교육당국에 요구할 적극적 권리를 갖는다. 서강대의 경우, 새터민 대학생의 학업능력을 향상하기 위해 관심있는 교수가 주도하여 스터디그룹을 만들어 활동하고 있는 사례가 있으나 한시적인 미봉책일 뿐이다.

셋째, 새터민 대학생이 겪는 생활고는 지속·안정적인 학습을 저해하여 학습권 향유에 장애요인이 되고 있다. 경제적 안정성은 학업의 안정적 지속에 필수적임을 볼 때, 경제적 안정을 취할 수 있도록 정책적인 조치나 지원을 요구하는 것은 적극적인 의미의 학습권 내용에 속하게 된다. 사실, 학업과 아르바이트를 병행하는 것은 쉽지 않으며, 정부에서 지원하는 30 ~ 40만원의 생활비로 생활하고 있지만 아파트 임대료와 관리비를 내면 남는 것이 없다<sup>37)</sup>고 한다. 그래서 경제적 이유로 휴학하는 학생이 종종 있다. 더구나, 이들은 대학과 임대아파트의 위치가 상당히 떨어져 있어 통학하는 데에 애로가 있다. 그래서 어떤 새터민 대학생은 주중에는 학교 기숙사에 기거하면서 공부하고 주말과 방학에만 임대아파트에서 기거하는 경우도 있다. 이들을 돕기 위해 정부 차원의 생활비 보조에 관한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

#### 다. 종합 분석

대학에 진학한 새터민 청소년 역시 교육인권의 열악한 상황에 놓여져 있다. 이들이 대학을 진학하는데 법과 제도적 제약은 없기 때문에 최소한의 교육 받을 권리의

37) 내일 신문, 2005년 9월 1일

침해는 없으며, 평등권도 문제되는 바가 없다. 하지만 능력과 적성에 맞는 교육을 받을 수 있기 위해 새터민 청소년이 요구할 수 있는 적극적 의미의 학습권이 보장되지 않고 있다. 첫째, 대학과 전공학과를 선택함에 있어 새터민 청소년에게는 체계적 진로상담을 위한 기관 또는 프로그램이 없어 충분한 정보를 확보할 수 있는 통로가 없다. 그래서 불충분하고 때로는 부정확한 정보를 토대로 개인이 결정할 수밖에 없다. 진로상담에 대한 접근권을 보장하여 능력과 적성에 맞는 교육을 받을 수 있는 학교와 학과를 선택할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 불충분한 수학 능력을 보완할 프로그램 등에 대한 접근기회가 박탈되어 학습권의 행사에 문제가 있다. 이는 학업성과 부진과 학교 부적응으로 이어져 미래에 대한 불안감과 절망감을 부추겨 학교를 휴학하거나 그만두는 사례를 낳고 있다. 셋째, 학업을 지속하는 동안 충분한 경제적 지원을 뒷받침하는 재원이 없어 학업을 지속하지 못하는 사례가 발생하고 있어 결국 새터민 청소년의 교육권은 적극적으로 보장되지 못하고 있는 것으로 보인다.

### 3. 비정규교육과 인권

하나원 수료 후 60%에 해당하는 새터민 청소년이 정규 학교 교육체제에 편입하지 않고 곧바로 비정규 교육기관에서 학습하고, 정규학교에 편입한 후 이들의 대략 73.7%<sup>38)</sup>가 학교 부적응으로 중도 이탈하고 차선책으로 비정규 교육기관에 등록하는 것으로 집계 되고 있다. 여기서 말하는 비정규 교육기관은 검정고시학원과 대안학교 그리고 직업기술학교(원) 등의 교육공간을 말한다.

#### 1) 검정고시 학원

정규 중·고등학교를 이탈한 새터민 청소년은 차선책으로 검정고시학원을 찾는다. 중고등학교에서 3~4년 고생하기 보다는 1~2년 동안 열심히 해서 중학교 또는 고등학교 검정고시에 합격하고 대학에 입학하겠다는 것이다. 그러나 검정고시 학원에서도 이들의 교육인권은 충분히 보장되지 못하고 있다. 첫째로, 새터민 청소년의 학습 능력과 수준을 고려하지 않은 채로 수업을 진행하고, 교수방법 또한 이들을 배려하지 않고 있기 때문에 능력과 적성에 맞는 교육을 받을 권리는 보장되지 못하고 있

38) 정진경외(2004), 탈북 청소년의 남한학교 적응, 통일문제연구 제16권2호

다. 그래서 학원의 수업 역시 따라가기 힘들다. 초등학교와 중학교 검정고시는 비교적 쉬운 것이 사실이지만 대입검정고시는 쉽지 않다. 그래서 포기하는 경우가 많은 것이 사실이다.

둘째, 검정고시 학원비는 지원되지 않기 때문에 개인이 부담해야 한다. 따라서 가중되는 경제적 부담은 교육을 안정적으로 지속할 교육여건 형성에 장애요소가 되며 새터민 청소년들내의 형평성에 문제가 제기된다. 이들이 극복해야 할 어려움은 경제적인 측면에서도 발생한다. 정규학교에 다니는 학생에게는 학비면제를 포함한 한 학기에 100만 원 정도의 천일장학금, 각종 종교단체의 장학금이 수여된다. 그러나 검정고시 및 기타학원에 다니는 학생들에게는 지원이 전혀 없다. 한 달 평균 40~50만 원 정도인 학원경비는 가계의 경제적 부담이 되는 액수이다<sup>39)</sup>. 즉, 이들과의 형평성에 문제가 발생하고 있으며 정규학교에 다니는 새터민 학생들과 합리적 수준에서 평등하게 대우받을 권리의 침해가 야기되고 있다.

## 2) 대안학교

하나원 수료 또는 정규학교에서의 학업 중단 이후 새터민 청소년을 포용할 제도권 교육체제는 최근의 한겨레 중·고등학교를 제외하고 거의 없다. 이들이 선택할 수 있는 대안은 바로 민간단체 대안학교가 있다. 대안학교는 경쟁적 풍토의 정규학교와 달리 시행착오를 거쳐 축적된 노하우가 있다는 것과 규모가 영세하기 때문에 세심한 인성교육을 할 수 있다는 이점이 있다. 현재까지 약 60여개의 민간운영 대안학교가 설립되어 운영 중이다. 대표적으로 ‘무지개학교, 한누리학교, 다리공동체, 마자렐로센터, 여명학교, 한꿈학교, 셋넷학교, 자유터학교, 하늘꿈학교, 하누리학교’ 등을 들 수 있다. ‘각 프로그램마다 대안교육, 검정고시준비, 방과 후 교실, 무연고 청소년 보호시설(쉼터) 등 나름의 특성이 있지만 학력증진, 상담, 남한문화체험, 검정고시 대비, 탈북과정의 상흔에 대한 심리치료, 사회적응력 제고 등의 복합적인 교육목표를 실천’하는데 그 목표가 있다.(정병호외, 2006:384)

---

39) 정진경외(2004), 앞의 책, pp. 227

〈표 11〉 북한이탈 청소년 교육지원 민간단체 현황

2004. 9. 1. 현재

연번	교육기관(단체)	소재지	운영형태	교육보호내용	인원
1	늘푸른청소년상담교육원	충남 천안	보호시설	숙식, 정규중고재학	4
2	다리공동체	경기 안산	보호시설	숙식, 정규중고재학	12
3	대구YWCA 달서구청소년쉼터	대구 달서	보호시설	숙식, 검정고시	4
4	돈보스꼬 청소년센터	서울 영등포	보호시설	숙식, 검정고시	2
5	마자렐로센터	서울 영등포	보호시설	숙식, 검정고시	6
6	목산침례교회	서울 양천	보호시설	숙식, 검정고시	6
7	사랑의 집	서울 관악	보호시설	숙식, 검정고시	2
8	지구촌고등학교	부산 연제	자체 대안교육	숙식, 학력인정	3
9	하늘꿈학교(좋은씨앗)	충남 천안	자체 대안교육	숙식, 검정고시	21
10	한꿈학교	경기남양주	자체 대안교육	숙식, 검정고시	11
11	경동교회 대안학교 뚝배학교	서울 중구	탈북 청소년 대안교육	비숙식, 검정고시	14
12	여럿이함께만드는학교	경기 광주	탈북 청소년 대안교육	숙식, 검정고시	6
13	여명학교	서울 서초	탈북 청소년 대안교육	비숙식, 검정고시	30
14	셋넷학교	서울 종로	탈북 청소년 대안교육	비숙식, 검정고시	11
15	가양7종합사회복지관	서울 강서	방과후 공부방	공부방	20
16	공릉종합사회복지관	서울 노원	방과후 공부방	공부방	25
17	한누리학교 (남북문화통합교육원)	서울 양천	방과후 공부방	공부방	15
18	한빛종합사회복지관	서울 양천	방과후 공부방	공부방	20
19	한겨레계절학교 (북한인권시민연합)	서울 종로	방학 중 보충수업	3주 합숙훈련 프로그램	23
계					235

(출처 : 북한이탈주민후원회)

하지만 열악한 재정사정과 규모의 영세성, 그리고 자원봉사자를 기본으로 한 인력 수급은 안정적이고 장기적인 프로그램을 체계적으로 운영하기에 일정한 문제를 갖는다. 심지어 프로그램이 일회성 행사로 그친다든가 단체의 내부분제로 인하여 문을 닫는 경우 소속된 새터민 청소년은 갈 곳이 없어지고 방황하는 사례가 생기고 있다<sup>40)</sup>. 이러한 경우 새터민 청소년은 최소한의 교육 받을 권리마저도 보장받지 못하게 되는 경우가 발생한다. 또한 교육부로부터 학력인정을 부여받지 못하는 곳이 대부분이기 때문에 일정정도 한계를 가지고 운영하고 있는 실정이다<sup>41)</sup>. 자본의 영세성과 프로그램과 운영의 불안정성은 오히려 개인의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리를 충분히 보장받지 못하는 사례가 발생할 위험성을 함께 갖고 있다.

### 3) 직업기술학교(원)

대안학교나 검정고시공부를 병행하면서, 아니면 학업을 포기하고 직업기술학교에 다니는 새터민 청소년들이 있다. 이들은 비교적 취업이 잘 되는 분야의 사설학원을 다니고 있다. 예를 들면, 대부분의 여학생은 미용학원을, 남학생은 중장비기사자격증과 같은 실용적인 분야의 학원에 다닌다. 이 경우 기관이 국공립시설이면 국가로부터 교육비를 지원받을 수 있지만 사설학원의 경우에는 고스란히 개인의 부담으로 경비를 충당해야 한다. 이는 역시 새터민 청소년 가계의 부담으로 나타나고 있고, 정규학교를 재학하는 새터민 청소년과의 형평성에 문제가 있다. 사설직업기술학교에 다니는 새터민 청소년은 국공립 직업기술학교에 다니거나 정규학교에 다니는 새터민 청소년과 동일한 대우를 받을 권리가 침해 되고 있고 이의 시정을 요구할 권리를 갖는다고 할 수 있다.

### 4) 종합 분석

비정규교육공간에서의 교육인권을 정리하자면, 역시 능력에 따른 교육을 받고 안정적 학습의 여건 확보 및 환경조성을 요구할 수 있는 적극적 의미의 학습권의 권

---

40) 마석훈(2005), 앞의 책, pp. 214

41) 다행스럽게도 교육부는 '2005년 5월부터 1억7천만 원의 예산을 우선 8개 대안학교에 지원해 오고 있지만 아직 시작단계에 불과하다. 정병호외(2006), 앞의 책, pp. 385

리들이 충분히 보장되지 못하고 있으며, 몇몇 사례에서 새터민 청소년간의 교육상 평등한 대우를 받을 권리가 침해되고 있다. 구체적으로 보면, 첫째, 검정고시를 통해 대학에 진학하겠다는 목표로 검정고시학원에 등록하지만, 이곳 역시 이들의 능력에 맞는 교육을 하지 않는다. 따라서 포기하는 청소년들이 많다. 그리고 경제적 부담은 개인이 져야 하기 때문에 부담이 상당하며 이는 정규학교에 진학한 새터민 청소년들과의 형평성에 문제가 발생하고 있다. 즉 교육상 평등한 대우를 받을 권리가 침해되고 있다. 둘째, 대안학교는 자체프로그램과 교수방법을 통해 검정고시를 준비시키기도 하고, 심리치료를 병행하며, 규모가 영세해 세심한 배려가 가능하다는 점에서 교육인권에 긍정적 측면이 있다. 하지만 열악한 재정사정과 영세한 규모로 인해 장기 프로그램을 운영하기에 역부족인 경우가 있고 내부 사정상 문을 닫는 경우엔 새터민 청소년이 갈 곳이 없어지는 문제가 발생하고 있어 오히려 교육받을 권리 자체가 박탈되는 사례가 발생할 염려가 있다. 셋째, 사설 직업기술학교를 다니는 경우 학원비가 지원되지 않기 때문에 가계의 부담이 되고 정규학교나 국공립직업기술학교에 다니는 새터민 청소년과 비교할 때 교육상 균등한 대우를 받을 권리가 침해되고 있다.

#### 4. 교육이탈과 인권

중고등학교와 검정고시학원을 그만두고 나면 갈 곳은 마땅치 않다. 특히 ‘나이가 17~22세 정도로 학교에 적응하기에는 너무 많으면서 학습능력이 현저히 낮은 경우, 심리적 상처가 깊은 경우’ 이들은 사회의 평범한 삶을 살기에 매우 불안한 상태에 있다. 그리고 대다수의 무연고 청소년들이 여기에 해당한 것으로 드러나고 있다. 그 순간순간을 살 뿐 기대할 미래를 찾지 못하고 흥청망청 ‘정착금을 탕진하고, 오토바이 폭주족이 되며, 알콜 중독이 되기도’, PC방에서 살다시피 하며, ‘범죄를 저지르거나 자살소동을 벌이기도 한다.’(정진경외 2004) 삶의 방향성과 정체성을 잃고 좌절한다. 그러나 문제는 교육이탈 새터민 청소년이 다시 정상적인 삶을 살고자 하여도 이들의 미래를 함께 고민하고 치료해 줄 곳은 현재 없다는 데 있다. 즉, 교육이탈 새터민 청소년에 대한 진로지도, 취업지원 및 기술교육 지원이 가능하도록 설립된 교육기관이나 만들어진 프로그램은 없으며, 심리적 상처를 치유할 기회도 제공받지 못하고 있는 상황이다. 즉, 개인의 능력에 따라 필요한 교육을 받을 권리가 보장되지 못하고 있다.

## 5. 종합 분석

이상으로 새터민 청소년의 교육인권 현황 및 문제점을 하나원 교육, 초·중·고등학교와 대학의 정규교육, 검정고시학원, 대안학교, 직업기술학교(원) 등의 비정규 교육, 마지막으로 교육이탈 단계로 분류하여 분석해 보았다. 종합해 보면, 학습권의 내용 중 최소한의 교육 받을 권리로서의 소극적 의미의 학습권과 교육환경권, 그리고 평등권의 보장은 대체적으로 양호한 반면, 적극적 의미의 학습권의 보장은 미미한 것으로 분석된다.

새터민 청소년은 대한민국 국민으로써 기본적으로 보장받아야 할 소극적 의미의 학습권을 문제없이 향유하고 있으며, 교육법과 제도상 동등한 대우와 교육, 그리고 기회로의 접근성에 차별을 받지 않고 있다. 또한 성별에 의한 차별, 심체적 사유로 인한 차별, 학업부진을 이유로 교육기회를 박탈당하지 않고 있다. 대체적으로 적절한 교육환경에서 교육받을 권리도 보장받고 있는 것으로 분석된다.

그러나 다만, 하나원에 방학 기간에 입소하는 삼죽초등학교 편입 대상자는 교육받을 기회를 갖지 못하고 있어 소극적 학습권과 동등한 교육상의 기회에 접근할 권리가 침해되고 있다. 이 문제는 하나들학교에서 나름의 교육프로그램을 통해서 공백을 채우고 있다는 판단이 든다. 그리고 학교 접근권과 관련하여 안산시에 위치한 하나원과 한겨레중고등학교, 그리고 주로 수도권에 위치한 각종 대안학교의 지리적 조건은 새터민 청소년의 학교접근에 제약이 있다. 하지만 이는 설립과 운영 재정을 함께 고려해야 하는 문제로서 본질적인 침해에 해당하지 않는다. 마지막으로 비정규교육 기관의 설립 주체에 따라 교육비 지원 유무를 결정하는 것은 새터민 청소년들 사이의 평등권을 침해하는 것이다.

반면, 새터민 청소년의 개인의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리를 비롯한 올바른 방법으로 교육받을 권리, 올바르게 평가받을 권리, 즉 적극적 의미의 학습권은 제대로 보장되지 못하고 있다. 첫째, 하나원 교육의 피상성과 하나들학교 교육의 긴급구호성은 필요하고 적절한 내용을 교육받을 권리를 제약하고 있다. 둘째, 정규학교에서의 학력격차를 무시한 일률적 교육과 일반 검정고시학원의 교육은 새터민 청소년의 능력에 따른 교육을 받을 권리를 제약하고 있다. 세부적으로, 학력인증과 학교편입 절차에서 개인의 학습능력을 바람직한 측정 방법이 아닌 기계적이고, 합리적 기준없는 방법에 의존함으로써 올바르게 평가받을 권리와 수준

에 맞는 학교를 선택할 권리, 중국에는 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리까지 침해하고 있다. 그리고 남북한 학제 차이, 교육 내용의 차이, 교수방법의 차이 등을 배려한 교육프로그램과 교재의 부재, 그리고 학력보충을 위한 특별보충 프로그램 등의 부재는 능력에 따른 교육을 받을 권리의 향유를 제약하고 있다. 교육당국의 한겨레중고등학교 설립추진과 대안학교의 접근방식은 능력에 따른 교육을 받을 권리를 보장하는 데 긍정적 효과를 기대하고 있으나 좀 더 지켜봐야 한다. 셋째, 새터민 청소년의 외상후 스트레스 장애와 심리적 스트레스를 치유할 인적, 물적 자원의 절대적 부재는 이들이 학업에 전념하는 데 있어 장애 요인으로 작용하여 개인의 능력에 따른 교육을 받을 적극적 의미의 학습권이 보장되지 않고 있다.

#### IV. 새터민 청소년의 교육인권 신장을 위한 대안 모색

새터민 청소년들이 충분히 누리지 못하고 있는 교육인권의 신장을 위해 정부를 비롯한 각계 사회구성원은 많은 노력을 해오고 있다. 정부차원에서 한겨레 중·고등학교 설립을 추진하였고, 대안학교에 대한 지원을 시작하였다. 그리고 많은 자원봉사자와 사회 활동가들이 헌신적으로 이들의 교육인권 신장을 위해 노력하고 있음이 목격되고 있다. 그렇지만 이것은 시작에 불과하다. 만족할 만한 수준에 도달하기 위해 무엇을 해야 하는지 토론해야 할 시기이다.

##### 1. 하나원 교육의 내실화

하나원 교육이 장기적 안목에서 내실있고 실질적인 내용으로 재준비되어야 한다. 이는 새터민 청소년이 각 개인의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리, 올바른 방법으로 교육받을 권리를 향유하는 데 큰 역할을 하게 될 것이다. 사실, 하나원 교육 시스템상 분리교육을 실시하고 있지만 내실있는 운영을 하고 있는지는 의문이 든다. 하나들학교를 담당하던 민간단체가 지금은 통일부 지정 산하 연구원으로 되긴 했지만 계약직원 1명과 자원교사로 이루어진 학교의 교육내용의 질적 측면과 운영이 장기적 안목에서 배려되기란 쉽지 않다. 또한 삼죽초등학교 방학 때 이루지기 힘든 실질적인 정규수업은 아이들의 학습권을 심각하게 저해하는 것으로 방학 중에도 별도의 수업을 진행하든지 아니면 하나원내 하나들학교에서 장기적

으로 초등학교 취학대상자까지도 통합교육을 하는 등의 개선이 필요하다. 또한 심리치료를 위한 프로그램은 방문의사와 상주간호사 몇 명으로 운영되는 것은 문제가 있으며 청소년의 심리치료를 전문으로 하는 전문가가 없고 외부 민간단체의 프로그램, 즉 연극치료, 미술치료 등에 의존해 오고 있는 실정이다. 따라서 청소년의 외상 후 스트레스 장애와 불안감 등을 전문적으로 다룰 전문가 확충이 절실히 요망된다.

## 2. 새터민청소년교육지원상담센터 설립

새터민 청소년의 종합적이고 체계적인 교육지원을 위해 새터민청소년교육지원상담센터가 설립되어야 한다. 이 센터는 새터민 청소년의 학력측정에서부터 진로상담, 심리치료, 교과서와 교수방법 연구·개발을 종합적으로 총괄할 수 있도록 설립하여 새터민 청소년의 학습권 신장을 선도하도록 해야 한다.

여기엔 첫째, 학력측정과 학력인증 절차를 통합하여 본 센터에서 총괄적으로 할 수 있도록 하여야 한다. 이는 개인의 능력에 따라 교육받을 권리의 신장을 기대할 수 있을 것이다. 현재, 학력인증절차와 결정방법은 아주 비합리적으로 이루어지고 있다. 통일부에서 교육부 그리고 각 시도교육청과 당해학교까지 행정라인을 통해 진행되는 형식적인 인증절차는 없애고 본 센터와 각각의 관련부서가 곧바로 일처리를 할 수 있도록 개선되어야 한다.

또한 뚜렷하고 합리적인 학력측정 기준과 방법이 없는 현재의 방식을 합리적으로 개선하는 것이 필요하다. 일단 새터민 청소년들이 시험문제의 해석조차도 못한다는 것을 고려하여 남한식의 용어를 북한식의 용어로 변경하여 정밀한 학습능력을 측정하도록 해야 한다. 그리고 편입학년 결정은 원칙적으로 학습능력에 맞게 정규학교에 편입시키는 것으로 하되, 한겨레 중·고등학교와 대안학교에서 학습능력을 배양한 뒤 최대한 나이에 맞추어 학년을 편입하는 것을 장려해야 한다. 결과적으로 이는 능력에 맞는 교육을 받을 권리의 신장을 가져올 것으로 예상된다.

둘째, 새터민 청소년의 능력에 맞는 교과서와 교과과정을 개발하여 이들의 교과 선택권을 확대해야 한다. 새터민 청소년들은 다른 학제 하에서의 교육, 배우는 과목과 용어 심지어 내용까지도 다른 것을, 때론 왜곡된 내용을 배워왔다. 그리고 그마저도 제대로 받지 못했고 제3국 체류동안에 아예 교육을 받지 못한 상황이다. 그럼에도 불구하고 남한태생 학생의 눈높이에 맞춰 만들어진 교과서를 그대로 사용하고

있다. 따라서 새터민 청소년의 학력증진을 목적으로 하여 만들어진 교과서가 필요하다. 이 교과서에는 이들이 부족한 부분과 어려워하는 부분을 집중적으로 이해하기 쉽게 기술하여야 할 것이다. 교과서 편찬과정에 대안학교 교사의 참여를 장려하여 그동안의 성과를 반영할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 새터민 청소년의 올바른 방법으로 교육받을 권리를 보장하기 위해서 다양한 교수방법을 개발하여 시행해야 한다. 일선학교 교사들이 새터민 청소년을 어떻게 교육해야 하는지 혼선을 겪고 있고, 그 혼란 속에 아이들은 쉽게 치유할 수 없는 상처를 받는다. 우선 일차적으로 새터민 청소년이 재학 중인 학교의 교사를 시작으로 교수 방법에 대한 연수를 진행하고, 점차 확대할 필요가 있다.

넷째, 가장 중요한 항목으로써, 효과적이고 전문적인 심리치료 프로그램을 마련하여 새터민 청소년들의 안정적인 교육 여건에서 교육을 받을 권리의 신장에 힘써야 한다. 정규학교에 다니는 청소년들은 고민이 있어도 학교교사나 친구들에게 털어놓아 해결하기 힘들며, 외상후 스트레스 장애는 치료 상담 전문가<sup>42)</sup>의 지도아래 치료해야 하기 때문이다. 아이들의 학교부적응 문제가 단순 학업능력의 저하뿐만 아니라 정신적, 심리적 요인 또한 복합적으로 작용한다는 점을 고려하여 치료에 대한 체계적이고 지속적인 접근이 필요하다. 따라서 임시적으로 이곳의 전문상담사들이 직접 일선학교들을 관리하며 아이들을 상담 치료해야 할 것이다. 그리고 장기적으로 상담 교사를 육성을 통해 점차 일선 학교에 배치해야 할 것이다. 한겨레 중·고등학교에는 전문상담인력이 상주해야 할 것이다.

### 3. 학업능력 향상을 위한 대책

새터민 청소년의 학습능력 향상을 위한 대책을 조속히 수립하여 능력에 따른 교육을 받을 권리 신장을 도모해야 한다. 일단, 학업능력 저하에 따른 정규학교 적응

---

42) 한국의 전문상담교사 현황을 보면 초·중·고등학교를 통합해 2002년 29명, 2003년 36명, 2004년 50명으로 증가추세에 있긴 하지만 학생 1,000명당 0.8명이다. 이는 OECD 평균 국가의 학생 1,000명당 6.8명과는 엄청난 차이가 있다. 학생의 진학 및 취업지도의 중요성이 강조되는 현 상황에서 모든 문제가 학급 담임교사의 학생에 대한 애정 또는 교육에 대한 열의에만 의존하기 보다는 전문상담교사 양성을 위한 여러 가지 지원을 통하여 학생들에게 양질의 전문 상담서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 출처 : 박현정(2005), 전문상담교사 현황, 한국교육개발원 웹사이트 2006년 8월 3일, [www.kedi.re.kr](http://www.kedi.re.kr)

상의 문제 그리고 이탈의 가속화는 이들에 대한 별도의 특별 집중교육의 필요함을 역설한다. 따라서 초등학교의 경우, 특별학습 프로그램을 실시하여 교육을 실시해야 한다. 삼죽초등학교의 모범사례와 새터민청소년교육지원상담센터가 만든 교과서와 프로그램을 활용하여 교육할 수 있을 것이다. 그리고 민간단체의 대안학교와 중고등 학생 새터민을 위하여 한겨레중고등학교처럼 이들의 부족한 학습역량을 보충하고 심리치료를 하여 학업에 전념할 수 있도록 돕는 전문기관이 제 기능을 다할 수 있도록 내실을 기해야 한다.

또한, 대학생의 학습능력 증진과 학교적응을 위해서는 예비대학 프로그램을 설치·운영하여 이들이 대학학문을 학습하고 강의내용을 이해하기 위해 필요한 수학능력을 배양할 수 있도록 도와야 한다. 특히, 이들이 어려워하고 부족한 과목을 필수적으로 이수하도록 하고 이를 대학입학의 자격 조건화한다면 학습동기를 유발하는 효과도 있을 것이다. 결국, 학습능력 향상을 위한 노력은 곧바로 학습권 향상으로 귀결될 것이다.

#### 4. 대안학교 통합 및 지자체 연계망 구축 및 지원 강화

학습자에게 최소한의 교육 받을 권리, 즉 소극적 의미의 학습권을 안정적으로 보장하는 것은 교육인권을 논함에 있어 가장 기본이 된다. 대안학교를 튼실하게 재조정하고 안정적 지원 체계를 형성하는 것이야말로 이를 보장하는 것이다. 부실한 대안학교를 재정비하도록 유도하고 지자체와의 연계망을 구축하여 안정적 지원체계를 구축해야 한다. 많은 튼실한 대안학교가 존재하고 있는 것도 사실이다. 하지만 그 규모와 예산의 영세성 때문에 제 기능을 발휘 못하고 제대로 된 프로그램을 확보하지 못하는 대안학교는 새터민 청소년들의 미래를 위해 정리되어야 한다. 따라서 영세한 대안학교들이 스스로 통합할 수 있도록 유도하고, 또는 지자체와의 연계망을 구축하도록 법적 제도적 장치를 고안하여 재정적이고, 인적으로 부족한 부분을 보완할 수 있도록 해야 한다. 2005년 5월부터 8개를 시작으로 대안학교를 지원하기 시작한 것은 매우 고무적인 일이지만 무작정 재정적 지원만 할 것이 아니라 일정 자격요건과 운영기준 등을 정하여 대안학교의 질적 측면을 유지할 것을 유도하고 지원해야 할 것이다.

## 5. 남한학생 대상의 다문화 교육과 통일교육 실시확대

남한청소년을 대상으로 다문화 교육과 통일교육을 내실있게 준비하여 실시하는 것은 곧 새터민 청소년의 교육인권을 신장하는 효율적 방안이다. 왜냐하면 적응상의 나타나는 인권의 문제는 반드시 사회 또는 타인과의 상호소통의 결과이기 때문이다. 다시 말해, 새터민 청소년의 부적응을 유발하는 주요한 원인들 중 하나는 이들과 접촉하는 남한 학생들의 이기적이고 배타적인 가치관과 문화 때문이기도 하다는 점을 인식해야 한다. 따라서 타 문화권에서 온 친구들의 처지와 문화를 이해할 수 있도록 돕는 교육이 반드시 선행되어야 한다. 북한에서 온 친구들을 따돌리지 않고 그들을 이해하며 존중하고 배려할 수 있도록 말이다. 이러한 다문화 교육<sup>43)</sup>은 다른 어떤 대안보다도 강력한 긍정적 효과를 낼 것으로 기대된다. 아울러, 통일교육을 일선학교마다 시행함으로써 통일이 되면 남한이 북한을 먹여 살려야 한다든가 등의 논리로 오히려 부정적으로 다가서는 아이들에게 북한 동포와 한민족이라는 점과 통일이 되면 오히려 우리 민족에 더욱 이롭다는 점을 교육해야 할 것이다. 따라서 이들과 함께 잘 살아야 한다는 의식을 심어줄 필요가 있다.

## 6. 교육지원 방법의 다양화

다양한 교육기관에서 학습하는 새터민 청소년에게 교육지원을 다양화해야 한다. 교육지원의 다면화는 새터민 청소년이 적합한 교육 여건과 환경에서 학습할 권리를 신장하는 데 중요하다. 검정고시학원을 다니는 청소년들, 대안학교와 함께 직업기술 훈련교육을 동시에 받는 청소년들, 정규·비정규 교육에서 이탈하여 방황하는 청소년들을 위한 교육지원 대책이 마련되어야 한다. 이들은 정규학교에 다니는 새터민 청소년과 달리 교육부로부터 교육비 지원 혜택을 받지 못한다. 또한, 경제적 빈곤으로 인해 학업을 중도에 포기하는 새터민 대학생이 발생하는 것을 예방하기 위해 학자금 제도에 개선이 필요하다. 이들이 장기저리 상환의 융자를 받아 학업에 매진할 수 있도록 배려해야 한다.

43) 다문화 교육이란 외부자의 시각에서 자신을 바라 볼 수 있도록 하는 관점 전환의 교육이다. 그것은 자문화 중심주의(ethnocentrism)적 시각에서 탈피하게 하여 타문화, 특히 비주류 문화에 대한 인정과 그것과의 조화로운 관계 형성을 지향한다. 다시 말해 다문화 교육이란 언어, 문화, 인종, 국적이 다른 이들이 스스로의 언어적, 문화적, 신체적 특성을 떳떳하게 드러내면서 상호 소통할 수 있도록 하는 교육이라 할 수 있다. 출처 : 한국교육신문, 2006년 4월 28일자

## V. 결 론

남한태생 청소년과 비교할 때 3~15배에 이르는 새터민 청소년의 심각한 정규학교 이탈율은 본 연구의 문제의식을 갖게 했다. 새터민 청소년의 보편적 권리자, 청소년, 사회소수자로서 지위를 전제로 하고, 교육부적응의 문제를 인권의 시각으로 바라보았다.

인권은 인간의 존엄과 가치를 추구하고 인간답게 살 수 있는 자연적 권리이다. 교육이 자기실현을 목적으로 하며, 인간의 존엄과 가치, 인간다운 삶의 향유를 가능하게 한다는 점에서 인권의 핵심내용이 된다. 따라서 교육에 관한 권리는 인권이고 인권으로서의 교육에 관한 권리, 즉 교육인권이 되는 것이다.

교육인권은 세계인권선언과 인권 A규약을 비롯한 여러 선언 및 규약 등으로 형성된 국제인권 레짐이 보장하고, 국내적으로 헌법과 교육기본권에서 보장하는 인권이다. 세부적으로 첫째, 기본적 학습에 관한 권리, 즉 소극적 의미의 학습권 뿐 만 아니라, 능력에 따라 적절한 방법의 교육을 요구할 수 있는 권리, 교육여건 개선을 요구할 권리 등의 적극적 의미의 학습권과 둘째로 평등한 교육을 요구할 수 있는 권리가 있다.

새터민 청소년이 시간의 흐름에 따라 거치는 공간적 흐름별로 살펴보면, 하나원, 초·중·고등학교와 대학교의 정규교육, 검정고시학원·대안학교·직업기술학교 등의 비정규교육, 마지막으로 교육이탈단계까지 이들의 교육인권을 분석했다. 상세히 살펴보면, 새터민 청소년은 대한민국 국민으로서 기본적으로 보장받아야 할 소극적 학습권을 큰 무리없이 향유하고 있으며, 교육법과 제도상 동등한 대우와 교육, 그리고 기회로의 접근성에 차별을 받지 않고 있다. 그러나 다만, 학교 방학기간에 하나원을 입소하는 삼죽초등학교 편입 대상자는 교육받을 기회를 갖지 못하고 있어 소극적 학습권과 동등한 교육상의 기회에 접근할 권리가 침해되고 있다. 그리고 비정규교육 기관의 설립 주체에 따라 교육비 지원 유무를 결정하는 것은 새터민 청소년들 사이의 형평성이 침해되고 있다.

반면, 새터민 청소년 개개인의 능력에 따라 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리를 비롯하여 올바른 방법으로 교육받을 권리, 올바르게 평가받을 권리, 즉 적극적 의미의 학습권은 제대로 보장되지 못하고 있다. 첫째, 하나원 교육의 피상성과 하나둘학교 교육의 긴급구호성을 벗어나지 못하는 것은 필요하고 적절한 내용을 교육받을 권리를 제약하고 있다. 둘째, 정규학교에서의 학력격차를 무시한 일률적 교

육과 일반 검정고시학원의 교육은 새터민 청소년의 능력에 따른 교육을 받을 권리를 제약하고 있다. 세부적으로, 학력인증과 학교편입 절차에서 학습능력을 합리적 측정 방법이 아닌 기계적이고, 무분별한 방법에 의존함으로써 올바르게 평가받을 권리와 수준에 맞는 학교를 선택할 권리, 중국에는 필요하고 적절한 내용의 교육을 받을 권리까지 침해하고 있다. 그리고 남북한 학제 차이, 교육 내용의 차이, 교수방법의 차이 등을 배려한 교육프로그램과 교재의 부재, 그리고 학력보충을 위한 특별보충 프로그램 등의 부재는 능력에 따른 교육을 받을 권리의 향유를 제약하고 있다. 셋째, 새터민 청소년의 외상후 스트레스 장애와 심리적 스트레스를 치유할 인적, 물적 자원의 절대적 부재는 이들이 학업에 전념하는 데에 있어 장애 요인으로 작용하여 개인의 능력에 따른 교육을 받을 적극적 의미의 학습권이 보장되지 않고 있다.

위와 같은 새터민 청소년의 침해되고 있는 교육인권을 신장하기 위해서 다음과 같은 노력이 요구된다. 첫째, 하나원 교육을 실질적 내용을 중심으로 프로그램을 재편하고, 청소년들의 외상후 스트레스 장애를 치료할 전문 치료 상담사가 상주하여야 한다. 둘째, 새터민청소년교육지원상담센터를 설립하여야 한다. 본 센터는 새터민 청소년의 정밀한 학력측정과 편입학년 결정을 위한 업무를 관장하고, 이들을 위한 교과과정과 교재를 개발한다. 또한, 효과적인 교수방법을 연구하여 일선학교에 교육하며, 심리치료와 진로상담 프로그램을 운영하여 이들의 학습을 돕는다. 셋째, 초·중·고 일선학교에 특별학습 프로그램을 운영하고, 대학에 새터민 청소년들이 부족한 분야의 교육을 담당하는 예비대학 프로그램을 설치해야 한다. 넷째, 부실한 대안 학교는 통폐합하여 재정비하고, 재정적 안정성을 지자체와 연계망을 형성함으로써 도모해야 한다. 다섯째, 새터민 청소년의 학습 파트너인 남한학생을 대상으로 다문화 교육과 통일교육을 확대 실시해야 한다. 이로써 남한학생의 편견과 따돌림을 없애고 서로의 다름을 인정하고 협력할 수 있도록 분위기를 조성해야 한다. 여섯째, 정규학교와 국공립기술학교(원)만을 재정 지원하는 편협한 기준을 버리고 새터민 청소년간의 형평성을 고려하여 교육비를 지원해야 할 것이고, 경제적 빈곤 때문에 학습을 중도에 포기하는 일이 없도록 재정지원 정책을 펴야 한다.

한 사회의 인권수준을 가늠하는 일은 결코 쉬운 일은 아니다. 인권수준을 평가하기 위해서는 첫째, 국가 또는 사회의 법과 제도가 개인의 인권을 얼마나 보장하는지를 판단해야 하고, 둘째, 개인과 국가, 개인과 사회의 하부집단, 개인과 개인 간의 상호소통을 면밀히 검토해야 하기 때문이다. 게다가 인권을 침해당한 피해자가 피해

를 감수하고 침묵을 지킬 경우 사회 담론화가 늦어져 인권실태 파악은 때로는 문제의 심각성이 깊어진 후에나 파악되곤 한다.

또한 인권은 개인의 존엄과 가치를 최우선으로 하며 인간다운 삶을 영위할 권리라는 점에서 인권 수준은 상류계층보다는 사회적 약자의 삶을 통해 더 잘 파악될 수 있다. 사회적 약자는 열악한 사회적 지위에 있기 때문에 사회의 법과 제도, 국가공권력과 사회 하부집단, 타 개인들과의 상호작용에서 차별을 받거나 억압되거나, 아니면 배제되기 십상이기 때문이다. 따라서 한 사회의 인권수준을 가늠하는 가장 빠른 길은 사회 소수자집단의 인권상황을 분석하는 일이다. 예를 들어 새터민 청소년의 경우, 대한민국 국민으로서의 지위와 청소년으로서의 지위, 그리고 사회 소수자, 즉 새터민으로서의 지위 등이 복합적으로 평가하여 이들의 인권수준을 가늠하게 된다.

사회 소수자 집단이 갖는 인권 중에서도 교육인권의 실태를 분석하면 우리사회의 인권수준을 종합적으로 분석할 수 있다. 교육은 개인의 자기실현과 성찰을 유도하고, 존엄과 가치에 대한 인식을 가능하게 하며, 교육의 결과로 인간다운 삶의 향유가 가능하다는 점에서 사회소수자의 생존권은 물론, 자유권, 평등권, 참여권 실현의 전제가 되기 때문이다.

결국, 사회 소수자에 대한 사회의 교육에 대한 배려는 인권 신장의 방안 중에서 가장 중요한 요소가 된다. 이들에 대한 교육에 대한 배려는 다름에 대한 인정과 공존을 의미하기 때문이다. 다름의 인정과 공존은 이들의 다름을 사회 다수의 가치와 잣대로 폄하하거나 차별하지 않고 조화를 추구하는 것을 뜻하는 것이다.

이러한 의미에서 새터민 청소년이 겪는 만족스럽지 못한 교육인권 실태는 바로 남한사회의 인권실태를 반증하고 있다. 경기도 안성시 소재의 하나원을 본적지로 하여 다시 태어난 새터민 청소년들은 여전히 다른 정체성을 갖고 있는 조금은 다른 대한민국 국민이다. 억압적 정치·사회와 심각한 경제난 속에서 교육을 충분히 받지 못한 채로 자기 태어난 마을을 떠나야 했고 제3국에서의 강제송환이라는 공포 속에서 기본적 인권마저 누릴 수 없었던 이들은 여전히 보호받아야 할 청소년이며 사회 소수자인 것이다. 남한의 잣대로 볼 때 이들의 학업능력은 물론 많은 부분이 형편없어 보일 수 있다. 그래서 남한 사회는 그리고 남한의 학교는 이들에게 일방적 적응만을 강요하는 지도 모른다. 하지만 이들은 인권도 함께 갖는다. 이들도 누구 못지않게 존엄하며 행복을 추구할 권리를 가지는 것이다. 앞으로 어떻게 할 것인가? 전적으로 우리들의 몫이다.

## 〈 참고 문헌 〉

- 정병호·전우택·정진경(2006), 『웰컴투코리아 : 북조선 사람들의 남한살이』, 한양대학교 출판부
- 이영석·정유경(2005), 『국내의 탈북자를 위한 민간 지원 : 어디까지 왔나, 무엇이 쟁점인가?』, 도서출판 우양
- 박호성·이규영·김영수·진희관·Manfred Wilke(2005), 『국내 탈북자의 인권상황 개선에 관한 연구』, 국가인권위원회 연구용역보고서
- 윤여상(2004), 『북한이탈주민에 대한 정착교육 평가 및 방향』, 사회과학연구 제12집 제1호
- 정진경·정병호·양계민(2004), 『탈북 청소년의 남한학교 적응』, 통일문제연구 통권 제42호
- 김미숙(2004), 『북한이탈학생의 학교적응 실태분석 연구』, 한국교육개발원
- 황진수·전신욱(2004), 『북한이탈 청소년의 남한사회적응지원방안』, 한국정책과학학회보 제8권 제3호
- 최상근·박효정·서근원·김성봉(2004), 『교육소외 계층의 교육실태와 정책과제』, 한국교육개발원
- 박재윤·고전·이명균·황준성·정순원·백미순(2004), 『교육권 기초현황조사』, 국가인권위원회 연구용역 보고서
- 전명남·김현아(2004), 『또래 협력학습(Peer Tutoring)을 통한 북한이탈대학생의 학업적응 프로그램 개발 및 평가 연구』
- 조정호(2004), 『탈북청소년의 교육소외 - 나의 교육인류학적 연구에 대한 반성』, 한국 사회의 교육 소외 집단과 교육 실태에 관한 제4회 교육정책토론회
- 정병호(2004), 『탈북 이주민의 환상과 부적응 : 남한사회의 인식 혼란과 그 영향을 중심으로』, 비교문화연구
- 홍순혜·원미순·박윤숙·정익중(2003), 『북한이탈청소년들의 남한사회적응에 관한 연구』, 서울여자대학교 논문집 제12호
- 윤황(2003), 『국내의 북한이탈청소년 특수학교 설립을 통한 정규학교와의 연계방안』, 북한학보 제28집
- 유가효·방은령·한유진(2003), 『한국사회에서의 탈북 아동·청소년의 학업성취 및

- 사회적 적응 - 초기 사회적응교육을 중심으로』,
- 오기성(2002), 『북한이탈주민 교육지원제도 운영현황의 문제점』,
- 윤여상(2004), 『북한이탈주민에 대한 정착교육 평가 및 방향』, 사회과학연구 제12집 제1호, 대구대학교 사회과학연구소
- 길은배·이종원·최원기(2001), 『남북한 평화공존을 위한 청소년의 사회문화적 동질성 증진방안 연구』, 통일연구원
- 김영수(2004), 『탈북자 증가의 의미와 전망』, 북한 9월호
- 박현선(2002), 『탈북자 국내정착 정책의 현황과 발전방향』, 북한연구학회보
- 이부미(2003), 『탈북가정 유아의 남한사회 적응과정에 대한 현장 연구 : 탈북적응교육 훈련원(하나원)을 중심으로』, 유아교육연구 제23권 2호
- 이기영(2001), 『탈북청소년의 남한사회 부적응문제에 관한 유형분석』, 한국청소년개발원
- \_\_\_\_\_ (2002), 『탈북자 문제의 표리, 국내 탈북 동포 돕기 실태와 현황』, 북한
- 김혜숙·김정래·고전(1999), 『학생의 인권에 관한 연구』, 한국교육개발원
- 박창언(1995), 『교육권 논의를 위한 기초 연구』, 교육법학연구 제7호
- 김정래(1998), 『교육권의 철학적 분석 및 정당화』, 한국교육
- 장인수(1994), 『학생의 교육권 보장을 위한 교육관계법 검토의 과제』, 교육법학연구 제6호
- 김귀옥(2000), 『교육권의 이론적 근거에 관한 연구』, 석사학위논문, 연세대학교
- 황홍규(2000), 『교육기본법에서의 학습권 개념의 도입 배경과 그 의의』, 교육법학연구 제12호
- 허종렬(2005), 『한국 헌법상 교육기본권에 대한 논의와 일본 헌법과의 비교』, 성균관대학교 비교법학연구 제17권 제1호
- 양건(2004), 『교육권에 관한 헌법재판소 판례 연구』, 인권과 정의
- 황준성(1998), 『교육의 권리성에 관한 연구』, 석사학위논문, 연세대학교
- 김상무(2006), 『통일독일의 내적통일문제와 교육계의 극복 노력』, 한국교육개발연구원 웹사이트, 2006년 8월 3일, [www.kedi.re.kr](http://www.kedi.re.kr)
- 『제8회 탈북동포돕기 대학(원)생 자원봉사자 수련회 자료집』, 2006
- 박현정(2005), 『전문상담교사 현황』, 한국교육개발원 웹사이트 2006년 8월 3일, [www.kedi.re.kr](http://www.kedi.re.kr)

성재호(2005), 『국제조약과 국내법의 관계에 관한 실태적 고찰』, 국제법평론 통권 제21호

박홍규(1991), 『교육과 인권』, 교대춘추

최돈만(2000), 『학습권은 인권이다』, 한국교육개발원

한국교육개발원, 『안정적 교육복지 정책을 추진하기 위한 교육복지법(안) 제안』 보도자료, 2006년 2월 10일

『북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률』

『북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행령』

『북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률시행규칙』

『통일부 민간단체 지원에 관한 규칙』

『북한이탈주민정착지원사무소운영지원』

『북한이탈주민교육지원지침』

『사람답게 사는 세상 이야기 - 인권』, 2005년 12월 통권 28호

『Convention on the Rights of the Child』

『모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 UN조약』

곽재석(2004), 한국교육개발원 웹사이트, 2006년 8월 3일, <http://www.kedi.re.kr>

북한이탈주민후원회 웹사이트 자료실, 2006년 9월 11일, [www.dongposarang.or.kr](http://www.dongposarang.or.kr)

백과사전 [www.naver.com](http://www.naver.com)

서울신문 2006년 4월 21일자

조선일보 2006년 1월 7일자

한국교육신문, 2006년 4월 28일

한겨레신문 2005년 9월 21일자

내일신문 2005년 9월 1일자

세계일보 2004년 9월 17일자

전교학신문 2003년 7월 5일자

전교학신문 2003년 10월 18일자

가 작

# 탈 성매매여성 지원시설 인권평가지표 개발 연구

서울여자대학교 대학원 사회사업과 석사과정  
이마리아 · 정수연 · 정영림 · 조보라

## 요약

본 연구는 사회복지시설로서 탈성매매여성 지원시설에 대한 인권평가지표를 개발하는 것을 주요 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 세 가지 차원의 이론적 배경 즉, 각국의 성매매 정책, 기본인권 및 사회복지시설에서의 인권, 임파워먼트를 검토하였다. 즉, 금지주의, 규제주의, 비범죄주의의 성매매정책 부류 검토 작업을 통해 한국의 성매매정책의 방향을 이해하고, 사회복지시설 내에서 구현되어야 할 인권의 구체적 내용을 살펴보았다. 또한 사회복지시설 내에서 탈성매매여성의 주체적 권리 행사를 위한 임파워먼트 개념 및 내용을 검토하였다. 이러한 이론적 배경을 토대로 연구자들은 3차 최종안이 나오기까지 수차례의 검토와 논의를 거듭하였다.

탈성매매여성 지원시설의 인권평가지표는 크게 기본 인권 사항과 임파워먼트 사항으로 구성된다. 기본 인권 사항에는 생존권, 보호받을 권리, 문화권을 포함하였다. 임파워먼트 사항은 개인적 차원, 대인관계적 차원, 구조적 차원으로 나누어 분류하였다. 먼저 기본인권사항에서, 생존권은 식생활, 의생활, 주거환경, 보건, 안전으로 분류되었고, 보호받을 권리는 입소시의 준비, 시설에서 보호, 법적 보호, 퇴소 및 사후지도와 관계된 서비스를 제공하는 것으로 세분화되었다. 문화권은 문화적 권리의 기본 사항을 담았다. 다음으로 임파워먼트 관련 사항은, 개인적 차원은 욕구표현, 자기결정, 사생활 보호, 능력개발로 나뉘며, 대인관계적 차원은 시설 내, 외로 구분된다. 구조적 차원에서는 시설운영의 참여, 시설정보 제공 및 고충처리, 시설 종사자 인권의식 강화, 사회참여, 정치적 활동으로 세분화된다.

위의 내용과 같이 구성된 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 다양하게 활용될 수 있다. 첫째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 탈성매매여성들의 임파워먼트 실현에 필요한 사항을 명시해 줌으로써 시설 종사자들의 의무와 탈성매매여성들의 권리를 알게 한다. 둘째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 지원시설에서 탈성매매여성의 인권을 측정하는 척도와 서비스 기준으로 활용될 수 있다. 셋째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 탈성매매여성 지원시설이 인권평가지표를 시설 자체 내 평가척도로 활용하여 시설 모니터링을 가능케 한다. 넷째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 시설장과 종사자에게 인권교육의 기회를 제공하고 구체적인 인권교육의 내용을 알 수 있는 기회를 제공한다. 다섯째, 탈성매매여성 지원시설의 주변체계인 정부, 후원자, 탈성매매여성 가족, 지역주민에게 탈성매매여성 지원시설의 당위성과 필요성을 제시할 수 있다.

본 연구는 탈성매매여성의 인권 보장의 초석으로서 의의가 있다. 앞으로 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표가 더욱 현장에 적합하게 수정되고 보완되기를 기대한다. 이러한 일련의 모든 작업들은 사회복지시설 대상자로서 탈성매매여성의 인권 보장과 임파워먼트 실현에 궁극적인 기여를 할 것이다.

# 목 차

I. 들어가며 .....	405
II. 이론적 배경 .....	407
1. 성매매 정책 .....	407
2. 인권과 사회복지시설 .....	414
3. 임파워먼트 .....	418
III. 연구 관점 및 과정 .....	426
1. 연구 관점 .....	426
2. 연구 과정 .....	427
IV. 인권평가지표의 개발 및 내용 .....	428
1. 인권평가지표의 개발 .....	428
2. 인권평가지표의 내용 .....	440
V. 결 론 .....	454
1. 요약 및 정리 .....	454
2. 인권평가지표의 활용방안 .....	456
※ 참고문헌 .....	459

# 탈 성매매여성 지원시설 인권평가지표 개발 연구

## 1. 들어가며

2004년 3월에 제정되어 현재 시행중에 있는 “성매매특별법”은 「성매매알선등행위의 처벌 및 방지에 관한 법률」과 「성매매방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」을 묶어 부르는 용어로 “성매매를 방지하고 성매매 피해자 및 성을 파는 행위를 한 자의 보호와 자립의 지원”을 목적으로 한다. 이는 한국의 성매매 정책에 있어 큰 전환점으로 평가된다. 특히 기존법인 「윤락행위등방지법」과 비교하였을 때, 성매매 알선자 처벌 강화, 경제적 제재 조항 신설, 성매매 피해자 규정 신설을 하였다는 점<sup>1)</sup> 등이 혁신적인 변화이다.

우리사회에서의 이러한 변화는 성매매여성의 권리 침해를 중심으로 사회적 논쟁을 일으켰다. 우선 성매매여성들은 “악덕업주에게 시달리는 성매매피해자는 따로 있으며, 대다수는 피해자가 아니므로 자신들을 피해자로 규정하는 것은 부당하다”고 주장했다. 이와 관련해서 이후 일부 성매매여성들은 ‘민주성노동자연대(민성노련)’을 결성하여 성노동자로서 성매매여성의 시민권적 주권을 지적하면서 성노동자들의 권익 옹호를 위해 ‘전국성노동자준비위원회 10대 규약<sup>2)</sup>’ 등을 발표하였다. 또한 성매매정책과 관련한 국가개입의 충분성에 관한 것이다. 즉 탈성매매여성을 위한 국가의

1) 「윤락행위등방지법」과 “성매매특별법” 비교

구 분	윤락행위등방지법	성매매특별법
성매매 알선자 처벌 정도	법정형 하한 5년(혐의중복 22년 6개월까지 가능)	법정형 상한 10년
경제적 제재 조항여부	없음.	성매매 알선자 수익 몰수 및 추징
성매매 피해자 규정여부	성매매여성을 무조건 처벌함으로써 가해자(범죄자)로 규정	업주 강요에 따른 성매매일 경우, 형사처벌 제외함으로써 성매매여성을 피해자로 규정

2) <http://cafe.daum.net/gksdudus>을 참고함.

보호와 지원이 현실적으로 가능한 것인지에 대한 문제제기와 함께 기존 탈성매매를 위한 사회복지 시설에 대해서도 불신에 논란이 제기되었다.

특히 탈성매매여성을 위한 사회복지시설에 대한 불신은 「윤락행위등방지법」시절부터 여러 차례 지적되어 온 대표적인 논쟁거리 중 하나이다. 과거 「윤락행위등방지법」에 근거한 윤락여성보호시설은 성매매 행위의 통제수단으로서의 일차적 역할을 수행해왔으며, 입소되는 과정에서 대부분 비자발성과 강제성을 띠는 점에서도 성매매여성의 갱생과 재활을 위한 기능에 주안점을 두는 것으로 문제제기 되어왔다(강봉란, 1998 : 2, 20). 또한 1995년 경기도여자기술학원에서 일어난 방화사건을 통해 직업보도시설이 사실은 ‘교육’이라는 미명 하에 강제수용시설로서 탈성매매여성에 대한 비인간적인 대우와 인권유린을 일삼아 왔음이 밝혀진 바 있다(민경자, 1999 : 269). 최근 ‘한터여성종사자연합’은 한 여성단체 인터뷰를 통해, 성매매여성들이 쉼터에 대해 부정적 인식을 가지고 있음을 밝힌 바 있다. ‘한터여성종합연합’의 관계자는 언론을 통해서 보여지는 쉼터의 모습이 전부가 아니며, 쉼터를 경험했던 여성대부분은 다시는 그곳을 가고 싶어 하지 않은 곳으로 기억한다고 지적했다<sup>3)</sup>.

「윤락행위등방지법」이 “성매매특별법”으로 대체되었음에도 불구하고, 탈성매매여성을 위한 사회복지시설에 대한 문제제기가 계속되고 있다. 「성매매방지및피해자보호등에대한법률」제13조 ‘성매매피해자등의 의사존중’의 조항을 신설하여 성매매여성의 선택을 존중하는 차원에서는 개선이 있었지만 기존의 시설들을 ‘청소년지원시설’, ‘자활지원센터’, ‘성매매피해상담소’ 등으로 명칭만을 바꾸었을 뿐, 크게 달라진 사항은 없다는 것이다. 즉 새로운 정책의 목표를 달성하기 위한 추가적인 노력은 부재한 채, 탈성매매여성을 위한 사회복지시설의 기존 시설 종사자와 그와 관련한 프로그램 및 서비스는 과거와 유사한 방식으로 유지되고 있다는 것이다. 또한, 성매매특별법의 구체적인 내용을 살펴보았을 때 위기에 처한 여성 보호에 관한 논의만을 포함할 뿐, 시설 내에서의 탈성매매여성의 인권보장 및 임파워먼트의 측면을 간과한 것으로 평가된다.

또한 탈성매매여성을 위한 민간단체 주도의 사회복지 시설의 경우 그 운영 주체가 여성단체, 종교 단체 등에 치중되어 있어 특정 여성주의 혹은 종교의 차원에 따라 각각 다른 프로그램이 시행되고 있다. 사회복지시설의 대부분이 운영 주체와 주

---

3) 언니네 편집팀. 2004.11.19. “성매매여성이 성매매특별법을 말하다-〈한터여성종사자연합〉김문희 대표와 이선희 부대표를 만나다.”를 요약정리함.

요 가치관에 따라 특정 프로그램 및 이념이 강조되는 경향을 감안해 볼 때, 민간주도의 탈성매매여성 지원시설 역시 탈성매매여성의 자율성이 결여될 가능성이 높다고 판단되며 이와 관련한 개방적 논의가 요청된다.

이러한 성매매와 탈성매매여성 지원시설의 현황을 고려해볼 때, 관련 시설 내에서의 구체적인 권리 보장을 위한 규정은 정당성을 갖게 된다. 우선적으로는 사회복지시설의 생활인으로서 사회복지시설 내에서 충족되어야 할 기본 인권 보장의 사항이 구체적으로 정립되어야 할 것이다. 또한, 성매매의 사회적 낙인을 고려해 볼 때, 탈성매매여성은 궁극적으로 임파워먼트 되어야 하며, 임파워먼트를 위한 일련의 과정은 시설 내에서 시행될 수 있어야 할 것이다. 임파워먼트는 "스티그마화한 집단의 구성 멤버이기 때문에 부정적 평가로서 야기된 결여상태를 감소시키려는 목표를 가지고 클라이언트나 클라이언트 시스템에 대응하는 일련의 활동들에 사회복지사가 관여하는 과정(Solomon, 1976 : 26 ; 장인협, 2005 : 479)"으로 사회 재유입 및 적응을 위한 탈성매매여성에게 있어 매우 중요한 의미가 있기 때문이다.

이에 본 연구는 사회복지시설로서 탈성매매여성 지원시설에 대한 인권평가지표를 수립하는 데에 목적을 둔다. 인권평가지표는 탈성매매여성 지원시설에 적절한 평가 기준을 제시하여 향후 탈성매매여성의 인권보장 상태의 향상과 임파워먼트 실현에 긍정적 역할을 할 것으로 기대된다. 이것은 정부를 포함한 사회적 기관의 탈성매매여성 지원시설에 대한 평가를 가능하게 할 것이며, 나아가 탈성매매여성 지원시설 내부적으로도 자가 점검을 가능하도록 할 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 성매매 정책

#### 1) 금지주의(criminalization, penalization)

criminalization, 혹은 penalization라고도 표현되는 금지주의는 성매매 행위 자체뿐 아니라 그와 관련된 기타의 행위를 불법으로 규정하는 국가 정책적 태도라고 할 수 있다. 이러한 금지주의에 의하면, 성매매는 사회적으로 바람직하지 않은 사회 현상으로서 근절의 대상이 되며 국가는 이에 대한 책임을 갖게 된다.

금지주의 관점에서 성매매가 근절의 대상으로 규정되는 두 가지 근거가 있다. 하

나는 성매매가 공동체의 가치와 건강을 위협하는 사회악이며 사회문제라는 것이다. 이러한 근거에 의하면 성매매는 일부일처제를 기반으로 하는 대부분의 사회에서 지켜왔던 배우자 정절의 가치를 훼손하며, AIDS 등 각종 질병을 유발시켜 사회를 병들게 한다. 또한 성매매는 현실적으로 기타 다른 범죄활동의 시발점이 되어 이를 초기에 단속하지 않으면 성과 관련된 범죄가 사회에 만연하게 된다는 점을 지적한다. 성매매 근절의 또 다른 근거는 성매매는 남성 위계질서에 의한 파생물이자 그것을 지속시키는 기제라는 것이다. 이러한 근거에 입각한 견해는 성매매 공간에서의 여성에 대한 남성의 지배가 성매매여성의 인권과 생존 위협으로 이어짐을 주목한다. 성매매는 여성에 대한 남성 지배의 극단적 산물이며 여성에 대한 남성의 지배를 지속시키는 기제이므로 이는 근절되어야 함을 지적한다.

금지주의에 대한 한계로는 다음과 같은 것들이 있다. 우선 성매매여성을 바라보는 시각에서 성매매 행위는 범죄행위이기 때문에 그 범죄행위에 가담하고 있는 성매매 여성은 어떠한 식으로든 사회적 낙인이 불가피하다는 것이다. 이것은 도덕적 차원에서 뿐만 아니라 여성주의적 관점에서도 마찬가지이다. 여성주의적 시각에서 성매매 여성을 피해자로 보호하려고 하나 피해자라는 개념 역시 성매매여성에 대한 사회적 낙인화라는 비판을 피하기 어렵다. 다음으로는 성매매에 대한 강력한 금지정책은 성매매를 더욱 음성화시킨다는 것이다. 법적으로 범죄화된 행위를 하는 성매매 여성은 정부의 감시를 피하기 위해 업주와 부당한 관계를 맺기 때문에 인권침해나 착취가 더욱 심각한 지경에 이르게 된다. 이러한 맥락에서 인터넷이나, 신종 성매매업소, 예를 들어 안마시술소, 노래방과 연계된 성매매업소들이 증가하는 것은 금지주의가 갖게 되는 필연적 결과인 것이다.

각국에서의 금지주의는 다양한 형태로 나타난다. 일부 국가는 성구매 행위만을 금지하고, 다른 일부 국가는 성판매 행위만을 금지한다. 그러나 대개의 금지주의를 표방하는 국가는 성구매와 성판매 행위 모두를 금지하는 형태를 띤다. 성매매를 여성에 대한 남성 지배의 산물로 간주하여 성구매 행위만을 금지하는 대표적인 국가로는 스웨덴이 있다. 이와는 다르게 대부분의 국가는 사회악으로서 성매매를 근절의 대상으로 간주하여 성구매 행위와 성판매 행위 모두를 법적 처벌 대상으로 본다. 한국을 비롯하여, 중국, 태국, 미국의 일부 주(뉴욕, 샌프란시스코, 워싱턴 등) 등이 이에 속한다. 그런데 이러한 견해는 남성에게 우호적인 기존의 보수적 성향과 맞물리게 되면 성판매 행위만을 불법으로 간주하기도 한다. 즉, 도덕적 타락의 시각에서

성매매는 구매와 판매 모두 바람직하지 않지만 남성의 성욕이 지극히 자연스러운 본능이므로 남성의 성구매 행동에 대해서 비교적 관대한 것이다.

금지의 대상을 성구매 행위, 성판매 행위, 성구매와 성판매 행위 양자로 설정하는 데에는 다소 차이가 있음에도 불구하고 일반적으로 금지주의를 표방하는 대부분의 국가들은 성매매를 근절의 대상으로 바라보고 성매매여성의 탈성매매를 지원해야 한다는 책임이 있다는 점에서 같은 입장을 취하고 있다. 탈성매매여성을 위한 지원 시설 존립의 근거는 여기에서 시작된다. 국가의 성매매 금지 원칙으로 인한 사후 처리로서 성매매여성에 대한 선도 및 보호가 불가피한 것이 되기 때문이다.

금지주의를 채택하고 있는 국가에서 성매매여성 지원시설은 사회복지시설로서 국가나 민간에 의해서 운영되고 국가는 이를 지원하거나 기타 정책을 병행하는 등의 책임을 가지고 있다. 탈성매매여성 지원시설은 성매매여성에게 의식주 제공 및 관련 프로그램을 제공하여 성매매여성의 탈성매매를 지원하는 것을 주요 목적으로 한다. 그런데 앞서 언급한 금지주의의 두 가지 상이한 근거에 따라 탈성매매여성 지원시설은 성매매여성에 대한 통제 혹은 보호 성격을 갖기도 한다. 성매매를 사회악으로 보는 관점은 성매매여성을 도덕적 타락자로 보는 경향이 지배적이므로 성매매 지원시설은 성매매여성이 다시 성매매를 하지 않도록 선도하고 통제하는 데에 치중한다. 반면에 성매매를 여성에 대한 남성 지배의 산물로 보는 견해는 성매매여성을 피해자로 인식하고 여기서 탈성매매여성 지원시설은 성매매여성의 보호와 생계 지원에 우선순위를 둔다. 그런데 역설적이게도 선도 및 통제와 보호 및 지원은 상반된 개념이다. 사실 앞서 언급한 성매매를 금지하는 근거 두 가지의 상이성을 상기시켜 본다면 어쩌면 이는 당연한 결과일 것이다. 따라서 금지주의를 표방하는 대부분의 국가들은 탈성매매여성 지원정책의 방향성을 설정함에 있어 성매매여성에 대한 선도 및 통제, 혹은 보호 및 지원 모두를 포함하며, 개별 국가의 각기 다른 상황에 따라 어느 한 쪽으로 치우치기도 한다.

## 2) 규제주의(legalization, regulation)

규제주의는 성매매를 어쩔 수 없는 사회필요악으로 간주하여 이에 대한 상대적 최소한의 규제만을 실시하는 국가 정책적 태도를 말한다. 이는 금지주의가 성매매를 통제하는 것과 후술할 비범죄주의가 성매매를 허용하는 것의 중간적 입장이라고 할 수 있다. 중간적 입장이라 함은 금지주의에 비해 성매매에 대한 국가의 개입정도가

약하고, 국가 개입을 거의 하지 않는 비범죄주의에 비해서는 상대적으로 그 정도가 강하다는 것을 의미한다. 규제주의를 표방하는 대부분의 국가는 성매매에 대해 입법적 절차 등을 통해 일정 부분의 조건을 설정하고 그에 대한 규제를 가하는데 이러한 차원에서 규제주의는 legalization, regulation, 합법적 규제주의 등으로 불리기도 한다.

규제주의의 주요 특징으로는 성매매여성에게 허가증 발급 및 의료검진의 의무화와 성매매 허가 특정지역 설정 등이 있다. 이러한 특징들은 성매매를 합법적으로 실시할 수 있는 조건으로 간주되는데, 이를 충족하지 못할 경우, 성매매는 불법으로 간주되어 처벌의 대상이 된다. 우선, 성매매여성에게 허가증 발부는 성매매를 원하는 사람이 성매매를 할 수 있는 자유를 획득하게 된다는데 의의가 있다. 허가증을 받은 성매매여성은 국가에 대해 세금 납입, 사회보험료 납부 등의 의무가 있으며, 이는 성매매여성이 위험에 처하였거나 성병 등으로 인해 소득 상실이 있을 때 국가 보호의 근거로 작용한다. 성매매여성의 의료검진 의무화는 성매매여성의 성병 예방 및 확인의 기능을 하며, 이는 성구매자에게 성매매여성으로 인한 성병으로부터의 안전함을 공지하여 성매매의 상업적 가치를 보존시킨다. 성매매 허가 특정지역을 설정하는 것은 성매매의 음성화를 방지하여 성매매여성을 포주의 폭력으로부터 보호하는데 있어 긍정적 가치가 있으며, 성매매여성들을 한 지역에 집중시킴으로서 행정적 편의를 도모하는 데에도 효과적이다. 따라서, 규제주의는 자연발생적인 성매매에 대해 국가가 일정 부분 규제하여 성매매의 확산과 음성화, 성매매여성의 인권침해를 방지한다는 차원에서 정책입안자들에게 호응을 받는다. 또한 규제주의는 성매매를 원하는 여성에게 성매매를 선택할 수 있는 자유를 주어 생계를 이어가도록 한다는 데 장점이 있다.

그러나, 규제주의는 크게 두 가지 측면에서 그 한계를 지적 받고 있다.

첫째, 규제주의에서의 규제는 실상 ‘규제’라기보다는 ‘통제’의 형태로 드러나고 있다. 성매매여성은 매주 혹은 매달 의료검진을 받아야하며, 이러한 지나친 의료검진은 성매매여성에 대한 성병 예방이라기보다는 통제의 성향이 짙으며 이는 성매매여성의 위험에의 노출, 권리 침해로 이어질 수 있다. 예를 들어, 대부분의 국가는 성매매여성의 성병 여부는 철저히 통제하는 반면, 성구매자의 성병 여부에 대해서는 아무런 개입을 하지 않아 성구매자의 성병으로 인해 성매매여성이 위험에 노출 될 수 있다. 성병과 관련한 잦은 의료검진은 성매매여성에게 강요되어 권리침해로 이어진다. 또한 성매매 허가 특정지역을 설정한 것은 성매매여성의 이동권의 제한으로 이

어지게 된다. 이러한 이동권의 제한은 성매매여성이 성매매를 그만 두고 다른 직업을 갖고자 할지라도 정보와 기회에서의 배제를 가져와 계속적으로 성매매에 머무르도록 하게 할 가능성이 크다. 허가증 역시 성매매여성에게 성매매를 할 수 있는 자유로운 선택으로 상징되지만 실제로는 주홍 글씨 역할을 하게 된다. 상당수의 성매매여성은 급박한 경제적 이유로 성매매를 선택하며 이를 해결한 후에는 탈성매매를 시도한다. 그러나 성매매여성의 등록제는 낙인으로 작용하기 때문에 성매매여성들은 이후에 보다 쉽게 탈성매매하기 위해 오히려 불법적인 성매매를 선택한다. 여기서 규제주의는 본래 목적으로 하였던, 성매매 음성화 방지를 이루기보다는 촉진하게 된다는 지적을 받게 되는 것이다.

둘째, 규제주의 안에서의 국가의 역할이 한계가 있다는 것이다. 규제주의에서 국가는 성매매에 있어 시간, 장소, 방식 등을 규정한다. 이는 성매매여성에 대한 보호이기도 하지만, 반면에 포주와 같은 역할을 하여 성매매여성을 통제하는 것이기도 하다. 언급한 바와 같이 국가는 성매매여성의 이동권에 제약을 가하고 의료검진의 의무화를 규정하여 이를 거부할 수 없도록 한다. 또한 근로시간을 정해놓고, 성구매자를 거부할 권리를 제공하지 않는다. 이러한 국가의 성매매여성을 대하는 태도는 기존의 포주가 성매매여성을 착취한 것과 유사한 형태를 띤다. 비판가들은 규제주의 내에서 보험 가입 및 세금 납부 등을 통해 이득을 취하는 자가 다름이 아닌, 국가임을 지적한다.

규제주의 정책 내에서는 탈성매매여성 지원시설이 특별히 존재하지 않는다. 규제주의 안에서 성매매종사 여성들은 법적으로 허용되는 직업을 가진 것이고, 국가는 이를 제한하거나 그 업종의 일을 그만 두도록 장려하는 것이 아니기 때문에 그들이 탈성매매하도록 지원하는 시설이 불필요하다는 것이다. 성매매여성이 국가 기관, 경찰 등을 통해 받게 되는 지원은 직업적 차원에서의 보호 혹은 성매매 현장에서의 피해와 폭력의 방지차원에서 의미가 있다. 구체적으로는 콘돔 제공, 상담서비스, 이동식 은식처 제공 등이 있다(장필화 외, 2001 : 87).

### 3) 비범죄주의(decriminalization, abolition)

비범죄주의는 성매매를 법적으로 규제하거나 금지하지 않으며, 성매매를 개인의 자유로운 선택으로 인정한다. 이러한 정책을 실시하는 대표적인 국가로 프랑스는 1949년 공창을 폐지하였고, 덴마크는 1999년 생계수단을 목적으로 성을 판매하는 행

위를 금지하던 법을 폐지했다. 이와 같이 성매매에 대한 규제주의를 실시하던 국가들이 관련입법체제를 폐지함으로써 성매매에 대한 정책방향을 크게 전환하였는데, 이러한 맥락에서 비범죄주의는 ‘규제폐지주의’, ‘폐지주의’라고도 불린다.

비범죄주의는 자유주의와 포스트모더니즘과 밀접한 연관을 갖고 있다. 자유주의는 개인을 합리적 행위자로 설정하기 때문에 국가는 특별한 경우를 제외하고, 개인의 행위에 간섭하지 않는 것을 원칙으로 한다. 비범죄주의는 금지주의와 규제주의에서 성매매에 대한 국가 개입이 정당하지 않으며 이로 인한 성매매여성의 권리 침해 현상이 더욱 큰 문제라고 지적한다. 다시 말하면 비범죄주의는 성매매여성의 성매매를 선택할 자유 보장에 주요 초점을 둔다. 포스트모더니즘은 해체주의에 기반하여 기존 질서의 저항을 추구한다. 이에 의하면 성매매여성에 대한 낙인이나 통제는 타파되어야 하는 기존 질서이며, 이는 성매매 현상에 있어 주요행위자인 성매매여성에 의해 이루어지는 것이 바람직하다는 것이다.

비범죄주의의 주요 특징으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫 번째로, 성매매에 관한 특별한 입법체계가 존재하지 않는다는 것이다. 즉 성매매여성은 성매매를 선택하는 데 있어 법적 제재를 받지 않는다. 본인이 원한다면 성매매를 직업으로 선택하는 것이 가능하게 되며, 국가는 이에 대해서 개입하지 않는 것이 원칙이다. 또한 성매매로 인한 불가피한 문제가 발생할 때에는 형법, 민법, 상법 등의 일반 입법체계가 적용된다.

두 번째로, 비범죄주의는 성매매여성에 대한 감독과 감시를 시행하지 않으므로 관련 행정의 시행에 소요되는 재정의 절감 효과가 있다. 성매매에 대한 감독과 감시는 담당 공무원, 경찰 등 관련 행정 인력의 구성이 불가피하다. 또한 입법체계에 따라 세워진 정책 운영비용은 국민의 세금 부담을 초래한다. 특히 비범죄주의자들은 금지주의와 규제주의에서 성매매여성에 대한 국가 개입은 지나치다고 주장하며, 그 비용 투입 대비 성매매여성의 탈성매매 효과에 대해서 의문시한다. 이에 비범죄주의는 성매매에 대한 국가 개입을 철폐함으로써 국민의 조세부담의 경감을 가져올 수 있기 때문에, 효과성의 의문이 있는 성매매 관련 정책을 폐지하는 것이 마땅하다고 지적한다.

세 번째로, 성매매여성의 역량강화가 가능하다는 것이다. 금지주의와 규제주의는 성매매여성들에게 낙인을 부여하고 성매매여성 스스로 낮은 자존감 가운데 있도록 하여 중국에는 여성주의자, 정책입안자에 비해 성매매 담론에서 주변화되어 왔다.

그러나 비범죄주의에서 성매매여성은 자신의 권리에 대해 목소리를 낼 수 있게 되어 성매매 담론의 주체로 등극하게 된다. 이와 함께 성매매여성들이 자신과 자신을 둘러싼 환경을 통제할 수 있게 된다. 구체적으로 성매매여성은 노동조합을 결성하여 그들 스스로 근무환경을 안전하게 지킬 수 있도록 하며, 학대와 범죄로부터 스스로를 보호할 수 있게 된다. 예를 들어, 성매매여성은 자신의 건강 및 업소 안전기준 차원에서 고용주들과 협상을 하고 이러한 과정을 통해 보다 나은 근무환경을 획득할 수 있다(Thompson, 2000 : 245).

그러나 비범죄주의는 몇 가지 측면에서 한계를 가지고 있다. 우선, 대부분의 사회에 만연한 성차별적 현실은 비범죄주의에서 추구하는 성매매여성의 역량강화 가능성에 의문을 제기한다. 일반 기업체 안에서도 여성이 공식적, 비공식적 차별을 받고 있는데 사회적 낙인이 있는 성매매여성이 노동조합을 결성하고 업주와 협상을 한다는 것은 그야말로 어불성설이다. 게다가 비범죄주의는 실제 성매매현장에서의 억압적 구조나 성매매여성에 대한 폭력 및 착취에 대해 크게 간과하고 있다. 특히 동남아시아에서 광범위하게 일어나고 있는 성산업 구조는 인신매매, 아동성매매 등의 각종 범죄와 밀접하게 연결되어 있다. 인신매매, 아동 성매매 등은 전세계적인 규모의 마피아 조직과 연계되어 성매매여성의 인권을 무참히 짓밟고 있다. 또한, 국가가 성매매 관련하여 국가 간섭을 할수록 더욱 음성화되거나 문제가 복잡해질 것이라고 보았지만, 그것은 비범죄주의 역시 마찬가지였다. 왜냐하면 한 나라에만 성매매 비범죄주의를 채택할 경우 성매매를 원하는 사람들은 그 나라로 유인될 것이기 때문이다. 마피아와 업주들은 보다 많은 강력한 통제력을 갖게 되고, 이는 왜 규제주의 및 비범죄주의 국가에서 오히려 인신매매가 더 활성화되고 여전히 포주 예측이 가속화되는 현상이 나타나는지를 이해할 수 있게 해 준다(김은경, 2002 : 65).

비범죄주의에서 일반적으로 성매매여성에 대한 특별한 국가개입은 존재하지 않는다. 이로 인해 성매매관련 법적 분쟁은 다른 문제와 같이 민법, 형법, 상법 등 기타 법률에 따른다. 그렇기 때문에 국가가 탈성매매여성 지원 시설 존립의 필요성에 대해 책임을 느끼지 못하며, 따라서 탈성매매여성 지원시설을 설치하지 않는다. 혹 민간에 의해 운영되는 시설이 있다 하더라도, 국가가 이에 대해 지원할 의무는 없다.

## 2. 인권과 사회복지시설

### 1) 인 권

인권이란 흔히 알고 있듯이 ‘모든 사람들이 인간다운 삶을 위하여 인간인 이상 누구나 갖는다고 추정되는 권리’라고 정의할 수 있다. 이러한 정의는 인권의 의미를 매우 간결하게 표현한 것이기도 하지만 이러한 의미 속에는 많은 내용이 함축되어 있다.

‘인권’이 함축하고 다양한 것들을 나열해 보면 다음과 같다. 첫째는 모든 사람들이 가진다고 여겨지는 만큼 인권은 인류사회 구성원 모두에게 타당하다는 점이다. 즉 인류사회 구성원 모두가 인권의 주체가 된다는 점이다. 둘째는 인간의 이상, 즉 인간이기 때문에 갖는 권리인 만큼 그 발생 근원이 인간 자체에 있다는 점이다. 간단히 말해서 인권은 그 발생의 근원을 인간성에 두고 있다. 셋째, 인간다운 삶을 위한 것인 만큼 인간의 삶 모든 영역이 인권의 대상이 된다는 점이다. 넷째, 인간의 삶이 여러 사회적 층위(가정, 직장, 사회, 국가, 세계 등)로 구성되는 만큼 그 관할체계 역시 여러 층위에 걸쳐 중복되어 나타나는 일종의 중층 구조를 갖는다는 점이다. 그리고 끝으로, 인간의 삶이 특정 사회 및 사회관계 속에서 이루어지는 만큼 인권은 그 발생과 실현을 위해서 특정 사회와 사회관계가 전제되어야 한다는 점이다(이봉철, 2003).

세계인권선언은 ‘모든 국민들과 모든 국가들이 성취해야 할 공통의’ 인권기준을 천명하고 있다. 이를 기준으로 인권의 구체적인 내용을 분류하면 다음과 같다.

첫째는 ‘신체보존권’에 관련된 사항이다. 이 권리는 인류 각 개인의 신체적·정신적 안전을 보장하기 위한 것으로, 생명권, 부당한 차별로부터 보호받을 권리, 노예제도 및 매매 금지, 법적 인격체로서의 인정, 고문으로부터 보호받을 권리, 국적 보호 및 국적 변경에 대한 권리(제1-6조 및 제 15조)등이 이에 포함된다. 둘째는 ‘법집행에 대한 권리’이다. 이 권리는 정당한 법절차와 법심리에 대한 권리로서 법 앞의 평등권, 인신보호권, 자의적 체포와 구금으로부터 보호받을 권리, 유죄판결 전까지 무죄로 추정 받을 권리, 법률 소급 적용으로부터 보호받을 권리(제 8-11조) 등이 포함된다. 셋째는 ‘시민적 자유권’으로 이에 속하는 권리는 삶의 특정 부문(사적·공적)을 국가나 타인의 간섭으로부터 보호하기 위한 것으로 의견(사상)의 자유, 양심의 자유, 언론의 자유, 출판의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유 등에 대한 권리(제 18-20조)가 포함된다. 넷째로는 ‘정치적 권리’가 있다. 이에 속하는 권리는 정치사회 구성

원들의 국가업무에 대한 참여와 국가업무에 대한 통제를 보장하기 위한 것으로 시민적 자유권에 속하는 언론의 자유, 결사 및 집회의 자유에 대한 권리(제 19-20조)와 여러 정치적 결정과 업무에 직간접으로 참여할 권리(제 19-20조)와 여러 정치적 결정과 업무에 직간접으로 참여할 권리(제 21조)가 포함된다. 다섯째로는 ‘최소 필요 충족권’이라고 할 수 있다. 이에 속하는 권리는 생존을 위해 요구되는 최소한의 물질적 조건을 충족시키기 위한 것으로 기본적 의식주에 대한 권리와 건강 보호에 대한 권리(제 25조)가 포함된다. 여섯째로는 ‘경제적 권리’로 이 권리는 본원적 생명활동의 하나인 노동 행위에 대한 자유와 공정한 노동 조건 및 보수를 보장하고 최소한의 생활수준을 사회적으로 보장하기 위한 것으로 노동에 대한 권리, 여가와 휴식에 대한 권리, 사회보장권 등(제 22-24조)이 포함된다. 일곱째로는 ‘사회적 권리’로 이 권리는 사회적 삶 속에 노출되는 사회구성원들의 가정 및 사생활에 대한 보호, 가정을 형성할 자유에 대한 보호, 부당한 차별로부터의 보호, 자아발전의 보장 등을 위한 것으로 동등한 대우에 대한 권리, 사생활보호권, 가족형성권, 교육을 받을 권리 등(제 2, 12, 16, 26조)이 포함된다. 마지막으로 ‘문화적 권리’로 사회구성원들의 정신적 자아실현과 문화생활을 보호하기 위하여 각종 문화공동체에 참여할 권리와 문화 활동과 그 결과를 보호받을 권리(제 27조)가 이에 속한다(이봉철, 2003).

## 2) 사회복지시설에서의 인권

인권의 내용은 시대와 상황에 따라 다양하게 변화되어 왔다. 현재의 사회에서 인권의 내용은 그 형태가 변화하기도 하고 발전되기도 하며, 또 다른 유형으로 형성되기도 한다. 동일한 맥락에서 사회복지시설의 인권보장의 내용과 형태 역시 변화하고 있다. 이런 현실을 감안하여 박태영(1999)의 연구에서는 시설평가 시 반드시 고려되어야 하는 권리를 다섯 가지로 나누어 기술하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째는 시설생활자의 권리성이다. 시설생활자가 자신의 욕구를 충분히 표현하고 표현된 욕구에 맞게 적절한 서비스가 제공되어야 한다는 것이다. 또한 서비스의 선택성이 보장되어야 하며 희망하는 서비스가 없을 경우에는 새로운 서비스를 개발하여 제공해야 한다. 둘째는 서비스 내용이 질적으로 향상되어 서비스 수준의 보편성을 추구하여야 한다. 셋째는 서비스의 종합성이다. 인간의 욕구는 종합적이므로 다양한 서비스가 통합적으로 제공되어야 한다. 넷째는 효과성으로, 시설 보호가 시설생활자의 문제 해결과 더불어 장래 지역사회에서 자립생활로 정착할 수 있는 효과적인 서

비스인지 그 여부를 적절히 평가할 수 있어야 한다. 마지막은 설명가능성이다. 시설 보호는 시설을 둘러싸고 있는 여러 구성원들에게 시설 보호의 당위성과 필요성을 충분히 설명할 수 있는 형태로 제공되며 누구에게든지 이를 설명할 수 있는 근거를 확보하고 있어야 한다(박태영, 1999).

이와 같은 맥락에서 사회복지시설의 인권에 관해 보다 구체적인 논의들이 있다. ‘장애인생활시설의 인권실태 조사(2005)’와 ‘무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권 실태 사례조사(2002)’, 그리고 ‘아동복지시설 인권평가지표 마련을 위한 연구(2005)’가 그것이다.

‘장애인생활시설의 인권실태 조사(2005)’는 장애인생활시설의 인권상황을 조사한 인권위원회의 연구용역보고서로 생활인의 인권을 17가지의 세부항목으로 분류하여 측정하였다. 그 세부내용에는 입소의 자유, 의식주 생활 전반, 문화생활, 외부와의 소통, 교육권, 노동권, 의료보장, 참정권, 가족권, 종교의 자유, 프라이버시권, 경제적 권리, 신체의 자유, 진정절차 및 시설운영에의 참여, 안전할 권리, 감독기관의 역할, 퇴소의 자유가 포함된다.

‘무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권실태 사례조사(2002)’는 노인의 인권을 자유권과 생존권으로 구분하였다. ‘자유권’은 신체의 자유권, 사생활에 관한 자유권, 정신적 활동, 경제적 활동의 자유권으로 분류하였으며, ‘생존권’은 인간다운 생활을 할 권리, 정서적인 지원, 방임, 자기방임으로 분류하였다.

‘아동복지시설 인권평가지표 마련을 위한 연구(2005)’ 보고서에서는 인권지표를 아동의 생존권, 아동의 보호받을 권리, 아동의 발달권, 아동의 자유권·참여권, 아동권리보장체계로 분류하였고, 그 안에 세부 사항을 분류하였다. ‘생존권’에는 식생활, 의생활, 주거환경, 보건, 안전이, ‘아동의 보호받을 권리’에는 아동 입소시의 준비, 시설에서 아동보호, 차별과 문제행동, 특별한 아동에 대한 보호, 부모와의 관계 증진, 귀가·퇴소와 사후지도, ‘아동의 발달권’에는 교육받을 권리, 풍부한 인간관계, 문화적 권리가, ‘아동의 자유권·참여권’에는 개인생활에 대한 의사결정, 사생활의 권리, 용돈관리와 아르바이트, 시설운영에 참여, 지역사회와 관계형성이, 마지막으로 ‘아동권리보장체계’에는 권리옹호를 위한 제도적 장치, 인권옹호 지침과 고충처리, 인권교육, 시설의 투명성 등이 있다.

이러한 연구들에서 지적된 인권 부류를 <표1>과 같이 구성하였다.

〈표 1〉 사회복지시설 분야별 선행 연구에서 나타난 인권 분류

시 설	인 권 분 류	
장애인생활시설 <sup>4)</sup>	입소의 자유, 의식주 생활 전반, 문화생활, 외부와의 소통, 교육권, 노동권, 의료보장, 참정권, 가족권, 종교의 자유, 프라이버시권, 경제적 권리, 신체의 자유, 진정절차 및 시설운영에의 참여, 안전할 권리, 감독기관의 역할, 퇴소의 자유	
무료 및 실비요양시설 <sup>5)</sup>	자유권	신체의 자유권, 사생활에 관한 자유권, 정신적 활동, 경제적 활동의 자유권
	생존권	인간다운 생활을 할 권리, 정서적인 지원, 방임, 자기방임
아동복지시설 <sup>6)</sup>	아동의 생존권	식생활, 의생활, 주거환경, 보건, 안전
	아동의 보호받을 권리	아동입소시의 준비, 시설에서 아동보호, 체벌과 문체행동, 특별한 아동에 대한 보호, 부모와의 관계 증진, 귀가· 퇴소와 사후지도
	아동의 발달권	교육받을 권리, 풍부한 인간관계, 문화적 권리
	아동의 자유권·참여권	개인생활에 대한 의사결정, 사생활의 권리, 용돈과 아르바이트, 시설운영에 참여, 지역사회와 관계형성
	아동권리보장체계	권리옹호를 위한 제도적 장치, 인권옹호 지침과 고충처리, 인권교육, 시설의 투명성

‘장애인생활시설의 인권실태 조사(2005)’와 ‘무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권실태 사례조사(2002)’, ‘아동복지시설 인권평가지표 마련을 위한 연구(2005)’를 자세히 살펴본 결과는 다음과 같다. 사회복지시설에서 구현될 수 있는 인권의 구체적 부류로 우선적으로는 생존권과 자유권이 세 연구에서 공통적으로 제시되고 있었으며, 그 외에도 문화적 권리, 교육권, 권리옹호를 위한 제도적 장치, 시설 운영에의 참여 등이 제시되고 있었다. 따라서 본 연구에서는 선행연구 내용을 바탕으로 탈성

4) 국가인권위원회. 2005. 『장애인생활시설 생활인 인권상황 실태 조사』

5) 국가인권위원회. 2002. 『무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권실태 사례조사』

6) 국가인권위원회. 2005. 『아동복지시설 인권평가지표 마련을 위한 연구』

매매여성 지원시설에 적합하게 수정·보완하여 인권평가지표를 개발할 것이다.

### 3. 임파워먼트

#### 1) 개념 정의

웹스터 사전에서 “임파워(empower)”는 “힘을 주다, 혹은 권위를 부여하다, 능력을 주다, 할 수 있게 하다, 허락하다”로 정의된다. 이는 힘은 다른 사람으로부터 부여받을 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 실제로 그렇게 되는 경우는 드물다(Lee, 1996). 사회복지실천은 클라이언트가 실제 삶에서 파워를 가지지 못하는 상황에 주목하였으며, 사회복지실천에 있어 클라이언트의 임파워먼트 실현은 중요한 요소로 인식되었다. 사회복지시설 중 하나인 탈성매매여성 지원시설에서의 임파워먼트 실현 역시 중요하다고 볼 수 있다.

사회복지분야에서의 “임파워먼트”<sup>7)</sup> 첫 등장은 1976년에 출판된 Solomon의 저서 『흑인의 임파워먼트-억압되어 있는 지역사회에서의 사회사업(Black empowerment : Social Work in oppressed communities)』에서 볼 수 있다. 그는 인종집단 간 상호관계를 지배하는 중요 세력들이 갖는 “파워”가 개인이나 가족의 심리사회적 기능 수행에 중요한 개념임을 인식하였고, 이를 1950-60년대 흑인문제에 대한 사회복지실천 방법으로 발전시켰다. Solomon에게 있어 임파워먼트는 “스티그마화한 집단의 구성 멤버이기 때문에 가해진 부정적 평가로서 야기된 결여상태를 감소시키려는 목표를 가지고 클라이언트나 클라이언트 시스템에 대응하는 일련의 활동들에 사회복지사가 관여하는 과정”이라고 정의했다(장인협, 2005:478-479).

Solomon 이 외에도 많은 학자들이 임파워먼트를 정의한 바 있다.

우선, Staples는 임파워먼트를 “힘을 얻는 과정, 즉 힘을 개발하고 힘을 얻는 과정, 즉 힘을 개발하고 힘을 얻고 힘을 촉진하거나 가능하게 하는 것”으로 보았다(Parsons, 1991). Simon은 임파워먼트를 “반사적 활동으로, 힘이나 자기결정을 추구하는 사람에 의해서만 시작되고 유지될 수 있는 과정”으로 정의했다. 당사자 외 다른 사람들은 이 임파워먼트 과정을 원조하고 촉진시키는 것만 할 수 있을 뿐이다(Simon, 1990 ; Lee). Ron Mancoske와 Jeanne Hunzeker는 임파워먼트를 “상호 교환관

---

7) 장인협(2005)은 “엠펜트”라는 용어를 사용하였으나, 현재 이 용어를 지칭하는 것으로 통용되고 있는 용어가 임파워먼트 이기에 본 연구에서는 임파워먼트라고 용어를 대체하여 사용한다.

계에서 상호작용을 통제하고, 자신의 유익을 위해서 자신의 삶에 영향을 미치는 힘들을 동원할 수 있는 능력을 갖도록 개입하는 것(Ron and Jeanne, 1989)”이라고 정의하였다. Croft와 Beresford는 참여적 실천에 포함되는 요소로서 임파워먼트를 “억압에 도전하고 클라이언트로 하여금 그들에 영향을 미치는 문제들에 대해 주체적인 입장이 될 수 있도록 하는 것(Payne, 1997)”이라고 정의하였다. Rose(1990)는 옹호와 임파워먼트에 있어서의 실천원칙 세 가지 중 하나로 임파워먼트를 정의했다. 즉 임파워먼트(empowerment) 원칙은 하나의 과정으로 이해될 수 있는데, 사회복지사는 클라이언트가 자신의 욕구를 충족시킬 수 있는 다양한 가능성들을 파악할 수 있도록 지지적 도움을 제공하게 된다. 이러한 노력에 있어서의 핵심은 클라이언트로 하여금 자신의 삶에 영향을 미치는 결정들을 스스로 내릴 수 있게 돕는 데 있다(Payne, 1997).

임파워먼트에 대한 학자들의 정의를 토대로 종합하여 본 바, 임파워먼트는 파워의 결여 상태에 놓인 클라이언트로 하여금 자신의 삶과 그에 영향을 미치는 문제들에 대하여 주체적인 입장이 되며 이와 관련하여 힘을 동원할 수 있는 능력을 갖도록 하는 사회복지적 실천이라고 할 수 있다. 이를 통해 낙인화된 집단의 구성원으로 받아왔던 부정적 평가로 인해 형성되어 왔던 파워의 결여 상태의 개선을 이룰 수 있으며, 클라이언트는 자신의 삶에 대해서 스스로 결정을 내릴 수 있는 능력을 갖게 된다. 클라이언트 외 다른 사람들은, 즉 사회복지실천가들은 임파워먼트 과정의 원조자 혹은 촉진자로서 지지적 도움을 제공하게 된다.

## 2) 이론적 기반

본 연구의 주 관점인 임파워먼트에 대한 명확한 이해를 위해 이론적 기반을 살펴보고자 한다. 이론적 기반에는 가치기반, 목표, 실천의 원칙과 방법이 포함된다.

### 가. 가치 기반

장인협(2005)은 전미사회사업가협회(National American Social Work : NASW) 윤리강령을 토대로 임파워먼트 가치 기반을 제시하였다. 첫째, 임파워먼트가 사회정의를 촉진시키려는 사회복지 서약과 일치한다는 것이다. 이는 클라이언트가 인간적인 요구에 적합한 환경 창출을 위해 효과적으로 관여하는 일과 관련 있다. 둘째, 클라이언트 자기결정에 대한 것이다. 사회복지 실천에 있어서 클라이언트의 자기결정은 사

회복지실천 전문가로서 중시해야 하는 가치이기에 임파워먼트 가치 기반이 된다.

Cox and Parsons(1994)는 임파워먼트 실천에 있어 중심 가치를 다음과 같이 정리했다. ① 인간의 욕구 충족, ② 사회정의 증진, ③ 자원의 보다 평등한 분배, ④ 환경보호에 대한 관심, ⑤ 인종·성·연령차별의 배제, ⑥ 자기결정 존중, ⑦ 자기실현이다. 즉 임파워먼트는 개인 및 집단 활동을 통해 가난하고 억압받고 낙인이 찍힌 사람들과 함께 활동하여 개인의 적응력을 높이거나 환경이나 구조의 변혁을 촉진시키고 자원의 평등한 기회와 접근을 할 수 있는 정의사회 창출을 위한 사회정책과 프로그램을 선호한다.

## 나. 임파워먼트의 목표

Solomon은 흑인집단의 억압에 관한 논문을 발표하면서 다음과 같은 4개 항목의 구체적 목표를 설정했다(장인협 2005 : 479).

- 가) 사회복지사는 클라이언트가 자신의 문제를 해결할 때 자신이 주동자인 것을 인식하도록 돕는다.
- 나) 클라이언트로서 활용할 수 있는 지식이나 기술을 실천가도 가지고 있음을 인정하도록 그를 돕는다.
- 다) 사회복지사는 문제해결에 있어서 클라이언트의 동료, 협력자, 또는 파트너로서 기능함을 클라이언트가 인식하도록 돕는다.
- 라) 사회복지사는 억압적인 사회제도(학교, 복지사무소, 재판소에서의 제도 등)의 부정적인 영향을 줄여나가는 운동을 펼치며 클라이언트도 그것을 인정하도록 돕는다.

## 다. 임파워먼트 실천의 원칙과 방법

임파워먼트 실천의 워커와 클라이언트와의 관계는 전통적인 전문가와 비전문가라는 관계를 벗어난 상호 책임에 기반을 둔 관계이다. 클라이언트는 자신이 파워를 가지고 있음을 인식해야 하고 변화과정에 적극적으로 관여해야 한다. 임파워먼트 실천의 원칙과 방법은 다음과 같다(Parsons, 1991 : 39).

- 가) 협력, 신뢰, 파워의 공유를 원조관계의 기초로 삼는다.

- 나) 집단행동을 활용한다.
- 다) 문제에 대한 클라이언트의 정의를 수용한다.
- 라) 클라이언트의 강점을 확인하며 그것에 의거한다.
- 마) 계급과 파워에 관한 이슈에 관해서 클라이언트의 의식을 고양시킨다.
- 바) 변화 과정에 클라이언트를 관여시킨다.
- 사) 특정한 기술을 가르친다.
- 아) 상호지지나 자조의 네트워크나 그룹을 활용한다.
- 자) 임파워먼트를 지향하는 관계에서 개인이 가지고 있는 파워를 실감한다.
- 차) 클라이언트를 위해 자원을 동원하거나 그의 권리를 옹호해 준다.

임파워먼트를 지향하는 실천에서 가장 의미 있는 측면은 그것이 문제해결의 개인적 측면이나 환경적 측면 어느 것에도 해당되지 않으며 오히려 양자의 결합과 상호작용에 해당된다는 점에 유의해야 한다(장인협, 2005 : 482-483).

### 3) 임파워먼트의 개입차원

임파워먼트의 개입차원에 대해 Miley, O'Melia, Dubois는 임파워먼트의 개입차원을 개인적 차원(personal dimension), 대인관계 차원(interpersonal dimension), 구조적 차원(structure dimension)으로 나누었다.

첫째, 개인적 차원이다. 이 차원에서의 임파워먼트는 개인의 변화에 영향을 주는 능력, 지배, 강점, 재능에 대한 우리 자신의 지각을 구체화한다(Miley et al, 1995 : 68). 또한 성격, 인식 그리고 동의부여에 있어 한 사람의 인생에 대한 통제의 지각을 제시한다. 그렇지만 그것은 획득되어 질 필요가 있는 것이 아니고, 모두가 가지고 있는 재능이며 잠재력이다(Rappaport, 1985 : 17 ; Miley et al, 1995 : 68 재인용).

둘째, 대인관계 차원에서의 임파워먼트는 다른 사람들에게 영향을 주는 사람의 재능을 가리키며(Gutierrez and Ortega, 1991 ; Miley et al, 1995 : 68 재인용), 다른 사람들과의 상호작용으로부터 나타난다. 이것은 개인이 다른 사람과의 관계 가운데 어느 정도의 통제력을 가지고 있는지 아닌지를 고려한다. 다른 사람과 효과적으로 상호작용하는 능력은 이 차원의 임파워먼트에 기여한다.

셋째, 구조적 차원에서의 임파워먼트는 구조적 변화를 달성하는 것을 목적으로 한다. 이는 공정하게 자원을 재분배하고, 사회활동의 자원에 대한 접근을 증가시키며,

권력 차단을 감소시키고, 새로운 기회구조를 만들어 내는 것(Solomon, 1976 ; Miley et al, 1995 : 68 재인용)으로 나타나진다. 이를 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> Miley et al.,(1995)의 임파워먼트 개입차원

차원	개인적 차원 (personal dimension)	대인관계 차원 (interpersonal dimension)	구조적 차원 (structure dimension)
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 변화에 영향을 주는 능력, 지배, 강점, 재능에 대한 우리 자신의 지각을 구체화함 (Miley, O'Melia, Dubois, 1995 : 68).</li> <li>- 성격, 인식 그리고 동의부여에 있어 한 사람의 인생에 대한 통제 지각을 제시함</li> <li>- 그것은 획득되어 질 필요가 있는 것이 아니고, 모두가 가지고 있는 재능이며 잠재력임(Rappaport, 1985 : 17 ; Miley et al, 1995 : 68 재인용).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다른 사람들에게 영향을 주는 사람의 재능임(Gutierrez and Ortega, 1991 ; Miley et al, 1995 : 68 재인용)</li> <li>- 다른 사람들과의 상호작용으로부터 나타남</li> <li>- 이것은 사람들이 서로가 관계 가운데 어느 정도의 통제력을 가지고 있는지 아닌지 고려함</li> <li>- 다른 사람과 효과적으로 상호작용하는 능력은 이 차원의 임파워먼트에 기여함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조적 변화를 달성하는 것임</li> <li>- 구체적인 방법 : 공정한 자원을 재분배함/사회활동의 자원에 대한 접근을 증가시킴./권력 차단을 감소시킴./새로운 기회구조를 만들어 내는 것</li> </ul>

(Miley et al., 1995 : 68-69 토대로 재구성)

Cox and Parsons(1994)는 임파워먼트 접근의 개입 차원을 4가지 단계로 분류하고 있다.

첫 번째는 개인의 내면에 임파워먼트의 초점을 두는 개인적 차원인데 이를 카운슬링 차원이라고도 한다. 클라이언트가 자기의 요구를 무엇인지 표명할 수 있도록 격려를 받고 자신을 바르게 설명하는 것이 이것의 과제이다.

두 번째는 자조집단에 참가 등의 대인 관계적 차원으로 이것은 상호지지 차원으로도 볼 수 있다. 이때 위커는 클라이언트에 대한 타인의 바른 이해를 격려하며 동시에 타인에 대한 그의 바른 이해를 격려하는 것을 중심기법으로 사용한다.

세 번째는 환경 및 조직적 차원으로 옹호 차원이라고도 불린다. 이는 자기의 이익과 권리를 타인에게 주장할 수 있도록 격려를 하는 것을 주요 기법으로 사용한다.

네 번째는 사회정치적 차원으로 사회적 행동 차원이라고도 불린다. 여기에서의 과제는 자신과 비슷한 문제를 가진 사람들의 연대와 함께 사회적 해결을 위한 자기주장이 될 것이다. 이를 정리하면 <표 3>과 같다.

**<표 3> Cox and Parsons(1994)의 임파워먼트 차원**

차원	개인적 차원 (카운슬링 차원)	대인관계적 차원 (상호지지 차원)	환경 및 조직적 차원(옹호 차원)	사회정치적 차원 (사회적 행동 차원)
중심 기법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인의 내면에 임파워먼트의 초점</li> <li>- 클라이언트는 자기의 요구가 무엇인지 표명할 수 있도록 격려를 받을 것이며 자신을 바르게 설명하는 것이 과제가 될 것임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자조집단에 참가</li> <li>- 워커는 클라이언트에 대한 타인의 바른 이해를 격려하며 동시에 타인에 대한 그의 바른 이해를 격려함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자기의 이익과 권리를 타인에게 향해서 주장할 수 있도록 격려를 받음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자신과 비슷한 문제를 가진 사람들의 연대와 함께 사회적 해결을 위한 자기주장이 과제가 될 것임</li> </ul>

(Cox & Parsons, 1994 : 52-53 ; 장인협, 2005 : 487-488 토대로 재구성)

Guiterrez(1998)는 임파워먼트의 차원을 네 가지 차원으로 구분하였다.

제 1차원은 클라이언트와 사회복지사와의 관계형성으로, 이는 직접적 요구와의 만남을 말한다. 이 차원에서의 활동은 현존 서비스에 대해서 개인/가족을 연결하는 것, 의식-고양과정 시작하는 것, 자원을 발견하고 요구하는 방법에 대한 실제적 학습 등이다.

제 2차원은 교육으로, 이는 기술의 개발이나 자기원조(self-help)를 말한다. 이 차원에서는 지식개발에 관한 교육, 문제해결의 물리적·심리적·사회적 측면의 교육, 옹호와 중재 같은 새로운 기술 개발하는 것, 선정된 문제에 대한 구체적 지식에 관한 교육, 공통의 문제와 해결을 호소하는 집단의 사용하는 활동, 자신을 돕고 이어서 타인을 돕는 활동, 상호적 문제해결기술을 개발하는 것이 이루어진다.

제 3차원은 자원 확보로, 이는 사정체계를 점검하는 것을 말한다. 이때 자원과 조직에 대한 지식을 개발하는 것, 전문가와 함께 의사소통기술을 개발하는 것, 조직 및 지역사회 변화기술을 개발하는 것, 조직 변화에 참여하는 것, 공식적 자기-원조 프로그램과 조직을 만들고 연합하는 것이 이루어져야 한다.

제 4차원은 사회행동으로, 이는 정치적(매크로) 변화가 일어나는 것을 말한다. 이 차원에서는 정치·경제적 체계, 국가적 이슈들에 대한 지식을 개발하는 것, 국가적 이슈 호소와 조직들과 공동으로 일하기에 대한 기술을 개발하는 것, 개인적 문제의 정치적 본질을 명료화하는 것, 편지 쓰기·전화하기, 캠페인, 협상, 중재가 이루어져야 한다(조휘일, 2005 : 94-96). 이를 정리하면 <표 4>와 같다.

**<표 4> Guiterrez. et al.(1998)의 임파워먼트의 개입차원**

	기본적 문제 : 해결활동
제 1 차원 - 클라이언트와 사회복지사와 관계형성 : 직접적 요구와의 만남	<ul style="list-style-type: none"> <li>·현존 서비스에 대한 개인/가족의 연결</li> <li>·의식 - 고양과정의 시작</li> <li>·자원을 발견하고 요구하는 방법에 대한 실제적 학습</li> </ul>
제 2 차원 - 교육 : 기술의 개발 : 자기원조 (self-help)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지식개발에 관한 교육</li> <li>·문제해결의 물리적·심리적·사회적 측면의 교육</li> <li>·옹호와 중재 같은 새로운 기술 개발</li> <li>·선정된 문제에 대한 구체적 지식에 관한 교육</li> <li>·공통의 문제와 해결을 호소하는 집단의 사용하는 활동</li> <li>·자신을 돕고 이어서 타인을 돕는 활동</li> <li>·상호적 문제해결기술 개발</li> </ul>
제 3 차원 - 자원확보 : 사정체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>·자원과 조직에 대한 지식 개발</li> <li>·전문가와 함께 의사소통기술 개발</li> <li>·조직 및 지역사회 변화기술 개발</li> <li>·조직 변화에의 참여</li> <li>·공식적 자기-원조프로그램과 조직 형성 및 연합</li> </ul>
제 4 차원 - 사회행동 : 정치적(매크로)변화 : 지방/전국/국제적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>·정치·경제적 체계, 국가적 이슈들에 대한 지식 개발</li> <li>·국가적 이슈 호소, 조직들과 공동으로 일하기 기술 개발</li> <li>·개인적 문제의 정치적 본질의 명료화</li> <li>·편지 쓰기·전화하기, 캠페인, 협상, 중재</li> </ul>

(조휘일, 2005 : 94-96 토대로 재구성)

이상의 세 가지 표에서 기준이 조금 다르다고 생각되는 Guitierrez. et al.,(1998)의 것을 제외하고 Miley et al.,(1995)와 Cox and Parsons(1994)의 공통되는 사항을 정리하여 다음과 같다. 첫째, 차원은 세 가지 차원으로 볼 수 있다. 각 학자의 개인적 차원과 대인관계적 차원은 각각 같은 차원으로 생각할 수 있고 Cox and Parsons(1994)의 환경 및 조직적 차원과 사회정치적 차원은 Miley et al.,(1995)의 구조적 차원과 동일하다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이를 개인적 차원, 대인관계적 차원, 구조적 차원으로 명명하여 세 가지 차원으로 정리하였다. 둘째, 각 차원에 대한 내용은 특징과 이상적 상태로 나뉘질 수 있다. 물론 이상적 상태를 실천가의 역할로도 표현해줄 수 있지만 본 연구에서는 주체를 클라이언트, 즉 탈성매매여성으로 볼 것이기 때문에 이상적 상태라고 표현하기로 한다. 이에 따라 본 연구의 임파워먼트 차원을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫 번째, 개인적 차원은 개인의 능력, 강점, 재능과 같은 내면적 자원에 주안점을 두고 이를 개발하였는가의 여부를 가늠할 수 있는 차원이다. 즉, 클라이언트가 자신의 욕구를 설명하고 요구할 수 있게 되는 상태로 역량 강화되었는지를 살펴보는 것이다.

두 번째, 대인관계적 차원은 타인과 상호작용할 수 있는 능력의 개발에 초점을 두는 차원이다. 이 차원에서 임파워먼트되면 상호작용이 효과적으로 이루어져 클라이언트는 타인에 대한 올바른 이해를 가지게 되고, 타인 또한 클라이언트 자신에 대해 올바른 이해를 가질 수 있게 된다.

세 번째, 구조적 차원은 사회정치적 행동을 할 수 있는지의 여부를 기준으로 하는 차원이다. 즉, 이 차원에서의 임파워먼트를 통해 클라이언트는 연대를 통한 사회체계의 변화를 추구하고 이루어나갈 수 있게 된다. 이와 같은 본 연구의 임파워먼트의 차원을 표로 나타내면 다음과 같다.

〈표 5〉 본 연구의 임파워먼트의 차원

차원	개인적 차원	대인관계적 차원	구조적 차원
특징	·능력, 강점, 재능 등 개인의 내면적 자원에 초점.	·타인과 상호작용할 수 있는 능력에 초점.	·사회정치적 행동에 초점.
이상적 상태	·클라이언트가 자신의 요구를 설명할 수 있게 됨.	·효과적인 상호작용 통해 클라이언트와 상대방 모두가 서로에 대해 바른 이해를 갖게 됨.	·연대를 통해 사회체계의 변화가 일어남.

### III. 연구 관점 및 과정

#### 1. 연구 관점

한국의 성매매 정책은 성매매 근절을 대원칙으로 설정한다는 측면에서 금지주의적 정책이라고 볼 수 있다. 2004년 제정·시행된 성매매특별법을 기반으로 한 한국의 성매매 정책은 성매매에 대한 국가 책임을 천명하며 나아가 탈성매매를 위한 국가의 적극적 개입을 시도한다. 이러한 금지주의적 성매매 정책은 성매매 근절을 위한 다양한 국가 개입과 탈성매매를 원하는 여성에 대한 다양한 차원의 접근을 시도한다는 측면에서는 긍정적이나, 탈성매매여성의 낙인과 주변화, 탈성매매여성의 권리 보장의 불확실성 등에 있어 근본적인 한계를 가지고 있다. 특히 성매매여성과 관련 단체들은 전세계적으로 성매매에 대한 금지주의적 국가 태도에 대하여 계속적으로 문제를 제기하고 있으며, 한국에서도 이러한 차원의 논의가 활발하게 진행되고 있다.

그러나 탈성매매여성의 권리 침해 등을 이유로 금지주의의 폐단만을 지적하는 논의들 역시 성매매를 강제당하거나 탈성매매를 원하는 여성들에게 한계로 작용하기는 마찬가지이다. 왜냐하면 그 규모나 체제에 있어 국가의 범위가 미치기 힘들 정도로 한국의 성산업은 거대하기 때문이다. 따라서 탈성매매를 위한 사회복지시설 등을 포함한 사회적 노력의 존재는 적어도 성매매를 탈출하기 원하는 여성에게 있어 가장 현실적이며 절박한 대안으로 중요성을 갖게 된다.

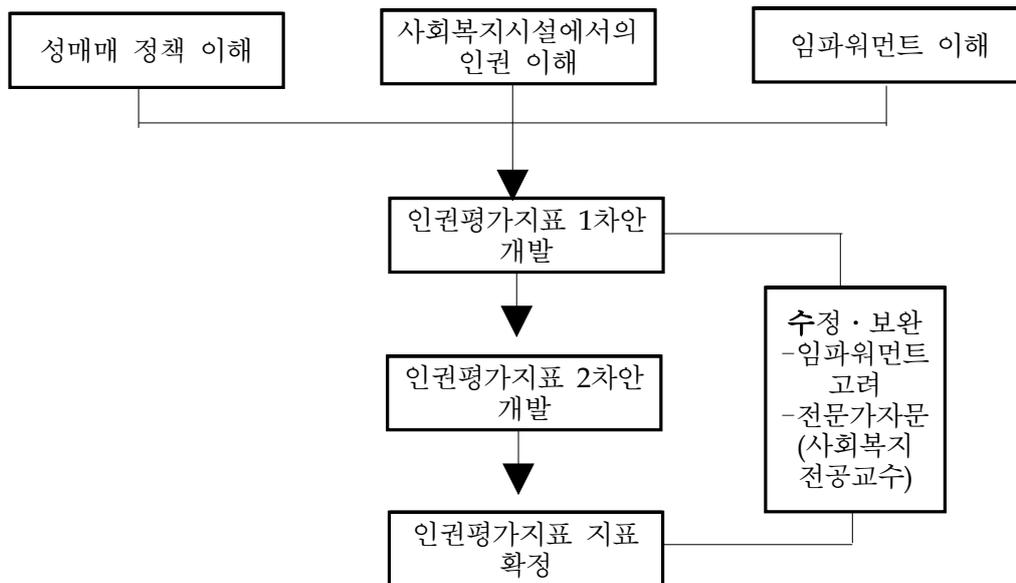
이러한 한국의 성매매 정책 현실을 감안하여, 본 연구는 금지주의적 현행 정책의 한계 내에서 탈성매매여성의 권리 보장을 위한 새로운 길을 모색하고자 한다. 이것은 두 가지 관점의 병합으로 설명될 수 있다. 하나는 기본적으로 한국의 성매매 관련법과 정책의 현황으로서 금지주의적 성격의 한계 내에서의 논의를 중심으로 한다는 것이다. 즉 성매매 근절을 목표로 하는 성매매 정책과 탈성매매를 위해 설립된 사회복지시설의 정당성을 인정한다. 다른 하나는, 탈성매매여성의 권리 보장의 길을 모색하는 것으로써, 구체적으로는 탈성매매여성의 임파워먼트 실현을 말한다. 이는 사회복지시설의 생활인으로서 탈성매매여성에게 인간의 기본적 인권 보장을 이루어야 할 뿐만 아니라, 탈성매매여성이 임파워먼트되어야 함을 의미한다. 특히 탈성매매여성에게 시설 내에서의 임파워먼트에 대한 경험은 탈성매매 이후 사회통합에 중요한 의미를 갖는다. 요컨대, 연구의 관점은 사회복지시설로서 탈성매매여성 지원시

설에 대한 존립을 인정하며, 나아가 탈성매매여성을 위한 사회복지시설 내에서의 권리보장 및 임파워먼트 실현을 모색하는 것에 있다.

## 2. 연구 과정

본 연구는 2006년도 5월부터 시작하여 9월에 완성되었다. 크게 문헌연구와 연구진 회의를 거쳐 수행되었다. 5월에 연구주제를 토의하여 정하고, 5-6월에 걸쳐 연구주제에 관한 문제제기와 문헌연구를 실시하였다. 먼저 문헌연구는 세계인권선언문을 바탕으로 인권의 개념과 분류를 살펴보고, 선행연구를 통하여 사회복지시설에서의 인권에 대하여 연구하였다. 그리고 국내외 문헌 연구를 통하여 성매매를 바라보는 시각과 임파워먼트의 관점에 대하여 정리하였다.

7월에 들어서는 위 과정을 통하여 본 연구의 관점을 정립하고 이에 해당하는 인권평가지표개발에 착수하였다. 앞선 문헌연구와 정립한 관점을 바탕으로 1차부터 걸쳐 3차에 걸쳐 인권평가지표에 대한 논의가 계속되었다. 연구진 회의는 사회복지학 전공 석사과정 4인의 지속적인 논의를 통하여 이루어 졌으며, 2차에 걸친 사회복지학 전공 교수의 자문으로 수정·보완이 이루어졌다. 이러한 과정을 통해 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표 최종안이 완성되었다.



〈그림 1〉 인권지표 개발단계

## IV. 인권평가지표의 개발 및 내용

### 1. 인권평가지표의 개발

한국에서 사회복지 시설 평가와 관련된 연구와 실제 평가가 계속 진행되고 있음에도 불구하고, 아직도 인권을 평가하는 지표나 지침은 일천하다고 할 수 있다. 특히 탈성매매여성 지원시설의 여성에 대한 인권 평가는 사회복지시설 평가에서 아주 미비하게 다루어지고 있다. 탈성매매여성 인권에 대한 실태 및 통계자료 구축, 연구 등이 부족한 상황에서 탈성매매여성 지원시설의 인권평가지표를 개발한다는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 시설에서의 인간존엄성 보 측면에서 탈성매매여성의 인권이 보장받으려면, 그에 대한 기준과 지침이 제공되어야 한다. 이에 따른 시설 인권평가가 이루어질 때, 시설이 잘 정착되어 운영되고, 탈성매매여성들이 자립하는 길이 열릴 것이다.

이에 연구진은 사회복지시설평가 지표와 아동, 노인, 장애인 등의 인권평가지표를 참고하여 수차례의 토론을 거쳐 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표를 개발하였다. 세계권리선언과 인권의 개념을 살펴보고 탈성매매여성의 임파워먼트에 중점을 두어 인권평가지표를 작성하였다. 탈성매매를 지원하는 시설로서, 탈성매매여성들을 보호하고 그들의 심신의 안정과 건강을 도모하며 그들이 자립할 수 있는 기반이 되는 교육과 사회활동을 촉진시키기 위해서 시설에서 제공해야 하는 서비스가 무엇인지, 여성들에게 실제로 필요한 것이 무엇인지에 대한 토의가 주류를 이루었다.

연구진의 인권평가지표의 1차 시안은 인권에 주요 권리인 생존권, 보호받을 권리, 사회·문화권, 자유권, 참여권, 권리보장체계를 대분류로 정리하였고, 그 안에 중분류로 각각의 권리를 세분화하였다. ‘생존권’에는 식생활, 의생활, 주거환경, 보건, 안전을 분류화하였고, ‘보호받을 권리’에는 입소시의 준비, 시설에서의 보호, 고문이나 잔인하고 비인간적·모멸적 취급으로부터의 권리, 가족과의 관계증진, 퇴소 및 사후 지도를 포함시켰다. ‘사회·문화권’은 교육받을 권리, 풍부한 인간관계, 문화적 권리, 사회보장권으로 나누었으며, ‘자유권’은 의사결정, 경제권, 사생활의 권리로 분류하였다. ‘참여권’에는 시설 운영의 참여, 지역사회와의 관계형성, 정치적 참여로 나누었고, ‘권리보장체계’는 권리옹호를 위한 제도적 장치, 인권옹호지침과 고충처리, 인권 교육, 시설의 투명성으로 세분화하였다. 이러한 중분류를 아래와 같이 각각의 인권

평가지표로 정리하였다. 아래의 <표 6>와 같이 탈성매매여성의 생존권 27문항, 보호받을 권리 21문항, 여성의 사회·문화권 13문항, 자유권 9문항, 참여권 10문항, 탈성매매여성 권리보장체계 18문항을 개발하였다.

〈표 6〉 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표 1차안

대분류	중분류	인권평가지표	비고
생존권	식생활	영양사나 조리사 근무	
		성인여성의 권장식단	
		식사 방식	
		식사시간 외 식사방식	
		간식 방식	
		외식의 기회	
		직원의 위생복 착용	
		식당의 주요설비	
	의생활	옷구입방식	
		옷장과 사물함	
	주거환경	입소시설의 선택	
		숙소의 형태와 구조	
		숙소의 선택권	
		기상시간의 유연성	
		취침시간의 유연성	
		수용인원의 적정성	
	보건	간호사나 간호조무사	
		보건실	
		정기적인 건강검진	
		개인별 건강관리카드	
		입소자 보건교육과 성교육	
		직원 보건교육과 성교육	
	안전	화재대비시설	
		시설물 안전관리종합계획	
		약물오남용교육	
		재난대비교육과 훈련	

대분류	중분류	인권평가지표	비고
		주거환경 개선을 위한 특별한 노력	
보호받을 권리	입소시의 준비	입소전 관계기관과의 협조	
		입소전 시설에서 준비	
		입소초기의 전문적 대처	
	시설에서의 보호	여성의 욕구 파악	
		시설생활 만족도 조사와 욕구 조사	
		개인별 기념일 행사	
		개별적 자활계획	
		생활지도원의 근무조건 및 숙소	
	고문이나 잔인하고 비인간적·모멸적 취급으로부터의 권리	직원의 폭력에 대한 처리	
		입소자간 신체적 폭력에 대한 처리	
		입소자간 성폭력 방지대책	
		직원의 성폭력 방지대책	
		시설병증후군 방지대책	
	가족과의 관계 증진	부모와의 관계형성과 가정복귀	
		탈성매매여성의 부모모임	
		유사 가족 관계 경험	
	퇴소 및 사후지도	퇴소 준비	
		퇴소후 자활에 대한 준비	
		퇴소후 사후지도	
		사회적 편견을 줄이기 위한 활동	
퇴소 후 사후지도를 위한 정부대책			
사회·문화권	교육받을 권리	자활을 위한 교육계획	
		학교 진학시에 본인의사 존중	
		학교 진학시에 지원	
		특별활동 및 취미활동	
		사회교육의 경험 지원	
	풍부한 인간관계	대인관계 지도	
		여성과 직원간 관계 정립	
		멘터-멘티 연결	
	문화적 권리	텔레비전 시청	
		여가생활(문화생활)	

대분류	중분류	인권평가지표	비고
	사회보장권	인터넷을 통한 정보접근	
		자활급여의 전달확인	
		복지혜택(복지시설 안내)	
자유권	의사결정	종교생활의 선택	
		외출의 자유	
	경제권	직업선택의 자유	
		본인 소득 관리(저축 포함)	
		개인용품의 구입	
	사생활의 권리	통신상의 사생활 보장	
		전화사용에서의 자유	
방문객으로부터 사생활 보호			
이성교제의 자유			
참여권	시설 운영의 참여	생활수칙의 제정방법	
		행사 참석에서의 여성 의사 반영	
		가정복지시 여성의 의사 반영	
		홈페이지나 카페에 의견 게시	
		자치회의 조직	
	운영위원회에 여성 참석		
	지역사회와의 관계형성	자원봉사자와 단체의 활동	
		지역사회와 교류활동	
	정치적 참여	투표권 행사	
		정당 가입 자유	
권리보장 체계	권리옹호를 위한 제도적 장치	이사회나 운영위원회에 인권전문가 유무	
		국가인권위원회에 진정 방법 안내	
		진정함의 설치와 운영	
	인권옹호지침과 고충처리	인권보호와 신장을 위한 지침	
		인권침해시 구체적인 처리 규정	
		고충의 처리과정	
		인권상황에 대한 정기적 조사	
	인권교육	생활복지사의 근무	
		탈성매매여성 인권 교육	
		직원에 대한 탈성매매여성 인권교육	

대분류	중분류	인권평가지표	비고
		직원채용시 인권에 대한 인식 확인	
		여성과 가족에게 권리를 문서로 제시	
	시설의 투명성	회계와 운영 정보 공개	
		사회복지사인 직원의 유무	
		외부로부터 전문적인 수퍼비전의 유무	
		여성 인권신장을 위한 구체적인 노력	
		여성 인권신장을 위한 국가의 대책	
		인권평가지표에 대한 구체적 의견	

완성된 1차안을 바탕으로 연구진은 토론을 통해 인권평가지표를 다시 수정하고 보완하는 작업을 계속 진행하였는데 이때 다음과 같은 사항에 합의하였다. 즉, 본 연구를 통해 궁극적으로 추구되어야 할 점은 탈성매매여성들이 스스로의 삶에 주인이 되며 자신의 삶을 통제하고 사회에 통합되어야 한다는 점이기 때문에 임파워먼트가 적용된 인권평가지표의 개발이 필요하다는 것이다. Solomon은 임파워먼트를 문제해결을 방해하는 장애물을 다루는 것이며 장애물이란 낙인화된 집단 정체성에 대해서 외부사회가 부여한 것이라고 하였다(Solomon, 1976 : 21 ; 연세사회복지실천연구회, 2004 : 261 역). 즉, 낙인된 집단의 구성원이기에 받는 부정적 평가 때문에 생긴 결여 상태를 감소시키려는 목표를 가지고 클라이언트나 클라이언트 시스템에 개입하는 일련의 활동들에 사회복지사가 관여하는 과정(Solomon, 1976 : 26)이 임파워먼트라고 본 것이다. 탈성매매여성은 성매매 종사자라는 낙인으로 인하여 자신감 결여 뿐만 아니라 사회생활에 대한 두려움을 가지고 있다. 따라서 시설차원에서 적극적으로 탈성매매여성을 임파워링해야 하며, 이를 통해서 성매매여성이 스스로와 자신을 둘러싼 환경을 통제할 수 있는 힘을 가질 수 있어야 한다. 이러한 생각을 포함시켜 2차안 인권지표항목 중에서 탈성매매여성이 임파워먼트될 수 있는 항목이 무엇이 있는지 정리해 보았다. 그래서 1차안을 다시 크게 분류하여 기본사항과 임파워먼트 사항으로 정리하였다. 아래 비고란에 임파워먼트로 포함시켜야 하는 항목에 표시를 하였으며, 항목 중에서 삭제해야 할 항목과 보충해야 할 항목을 추가하였다.

〈표 7〉 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표 2차안

대분류	중분류	소분류	인권평가지표	비고	
기본 사항	생존권	식생활	영양사나 조리사 근무		
			성인여성의 권장식단		
			식사 방식		
			식사시간 외 식사방식		
			간식 방식		
			외식의 기회		
			직원의 위생복 착용		
			식당의 주요설비		
		의생활	옷구입 방식		
			옷장과 사물함		
		주거환경	입소시설의 선택		
			숙소의 형태와 구조		
			숙소의 선택권		
			기상시간의 유연성		
			취침시간의 유연성		
			수용인원의 적정성		
		보건	간호사나 간호조무사		
			보건실		
			정기적인 건강검진		
			개인별 건강관리카드		
			입소자 보건교육과 성교육		
			직원 보건교육과 성교육		
		안전	화재대비시설교육		
			시설물 안전관리종합계획		
			약물오남용교육		
			재난대비교육과 훈련		
			주거환경 개선을 위한 특별한 노력		
		보호받을 권리	입소시의 준비	입소전 관계기관과의 협조	
				입소전 시설에서 준비	
				입소초기의 전문적 대처	
	시설에서의 보호		여성의 욕구파악		

대분류	중분류	소분류	인권평가지표	비고	
			시설생활 만족도조사와 욕구조사		
			개인별 기념일 행사		
			개별적 자활계획		
			생활지도원의 근무조건 및 숙소		
			직원의 폭력에 대한 처리	*(논의 필요)	
			입소자간 신체적 폭력에 대한 처리		
			입소자간 성폭력 방지대책	*(논의 필요)	
			직원의 성폭력 방지대책	*(논의 필요)	
			시설병 증후군 방지대책		
		가족과의 관계 증진	부모와의 관계형성과 가정 복귀	*(퇴소 및 사후지도로 옮김)	
			탈성매매여성의 부모모임	*(삭제)	
			유사 가족 관계	*(삭제)	
		퇴소 및 사후지도	퇴소 준비		
			퇴소후 자활에 대한 준비	*(임파워먼트)	
			퇴소후 사후지도	*(임파워먼트)	
			사회적 편견을 줄이기 위한 활동	*(임파워먼트)	
			퇴소 후 사후지도를 위한 정부대책	*(임파워먼트)	
		임파워먼트 관련 사항	교육받을 권리	자활을 위한 교육계획	*(임파워먼트)
				학교 진학시에 본인의사 존중	*(의사결정)
				학교 진학시에 지원	*(임파워먼트)
풍부한 인간관계	특별활동 및 취미활동		*(임파워먼트)		
	사회교육의 경험 지원		*(임파워먼트)		
	대인관계 지도		*(임파워먼트)		
	여성과 직원간 관계 정립		*(삭제)		
문화적 권리	멘터-멘티 연결		*(임파워먼트)		
	텔레비전 시청		*(기본사항)		
	여가생활(문화생활)		*(기본사항)		
사회보장권	인터넷을 통한 정보접근		*(기본사항)		
	자활급여의 전달확인		*(삭제요망)		
자유권	복지혜택(복지시설 안내)				
	의사결정		종교생활의 선택	*(임파워먼트)	

대분류	중분류	소분류	인권평가지표	비고
			외출의 자유	
			프로그램 참여의 자유	*(추가)
		경제권	직업선택의 자유	*(경제권 삭제) *(의사결정으로 넣기)
		사생활의 존중	본인 소득 관리(저축 포함)	*(임파워먼트)
			개인용품의 구입	
			통신상의 사생활 보장	
			전화사용에서의 자유	
			방문객으로부터 사생활 보호	
		이성교제의 자유		
		참여권	시설 운영의 참여	생활수칙의 제정방법
	행사 참석에서의 여성 의사 반영			
	가정복귀시 여성의 의사 반영			
	홈페이지나 카페에 의견 게시			
	자치회의 조직			
	운영위원회에 여성 참석			
	지역사회와의 관계형성		자원봉사 활동	*(임파워먼트)
			지역사회와 교류활동	
	정치적 참여		투표권 행사	*(임파워먼트)
			정당 가입 자유	
	권리 보장 체계	권리옹호를 위한 제도적 장치	이사회나 운영위원회에 인권전문가 유무	*(임파워먼트)
			국가인권위원회에 진정 방법 안내	
			진정함의 설치와 운영	
		인권옹호지침과 고충처리	인권보호와 신장을 위한 지침	*(임파워먼트)
			인권침해시 구체적인 처리 규정	
			고충의 처리과정	
			인권상황에 대한 정기적 조사	
		인권교육	생활복지사의 근무	*(임파워먼트)
탈성매매여성 인권 교육				
직원에 대한 탈성매매여성 인권교육				
직원채용시 인권에 대한 인식 확인				
			여성과 가족에게 권리를 문서로 제시	

대분류	중분류	소분류	인권평가지표	비고
		시설의 투명성	회계와 운영 정보 공개	*(임파워먼트)
			사회복지사인 직원의 유무	
			외부로부터 전문적인 수퍼비전의 유무	
			여성 인권신장을 위한 구체적인 노력	
			여성 인권신장을 위한 국가의 대책	
			인권평가지표에 대한 구체적 의견	

2차안 작성 이후로도 어떻게 하면 탈성매매여성들의 인권이 잘 보장될 수 있는지에 대한 논의가 계속되었다. 인권 보장 측면에 있어서 본 연구에서 주목한 것은 탈성매매여성들의 임파워먼트 측면이다. 단순히 시설 차원 내에서 탈성매매여성들을 보호하는 수준에서의 서비스를 제공하는 것이 아니라 임파워먼트를 적용하여 탈성매매여성 스스로의 목소리와 힘을 갖게 하는 것에 중점을 두었다. 이에 따라 지속적인 논의를 거쳐 임파워먼트 관련사항 항목을 대폭 수정하였다. 2차안과는 달리 임파워먼트 관련 사항을 개인적 차원, 대인관계적 차원, 구조적 차원으로 정리하여 항목의 수정과 보완, 그리고 항목의 이동이 이루어졌다. 이는 이론적 배경에서 정리한 임파워먼트의 차원에 의한 것으로 2차안에서 기존의 권리별로 분류하였던 것과는 다른 방식이다. 이는 탈성매매여성들을 둘러싸고 있는 다차원적 체계에 대한 접근으로 임파워먼트 측면을 개인, 대인관계, 구조로 정리하여 분류하였다. 이렇게 하여 연구진간의 계속되는 의견 조율과 수렴을 거쳐 인권지표 3차안이 확정되었다.

인권평가지표 3차안은 크게 기본 인권 보장과 임파워먼트 관련 사항으로 나뉜다. 기본 인권 보장은 생존권과 보호받을 권리, 문화권으로 구성된다. 생존권의 내용은 몇 가지 인권평가지표항목을 제외하고는 크게 변화가 없다. 보호받을 권리에서는 입소시의 준비, 시설에서의 보호, 가족과의 관계 증진, 퇴소 및 사후지도로 나누어져 있던 카테고리에서 가족과의 관계 증진을 삭제하였고, 탈성매매 이후 여러 가지 법적 문제 발생 가능성이 높으므로 이에 대한 구체적 서비스 제공의 필요를 느껴 법적보호를 소분류 차원으로 추가하였다. 여성의 사회·문화권에 있던 교육받을 권리, 풍부한 인간관계, 문화적 권리, 사회보장권에서 문화적 권리만 기본 사항에 포함시키고, 사회보장권은 삭제하였으며, 다른 항목은 임파워먼트차원으로 정리하였다.

임파워먼트 관련 사항은 탈성매매여성들이 스스로에 대한 인식과 통제를 가능하게 하며 자신의 권리를 인식하고 자립과 자활을 도모할 수 있도록 하기 위해, 중분

류를 개인적 차원, 대인적 차원, 구조적 차원으로 분류하였다. 개인적 차원에는 욕구 표현, 자기결정, 사생활 보장, 능력 개발로 소분류를 나누어 탈성매매여성의 욕구와 의사반영을 중요하게 고려하였으며, 집단으로서 탈성매매여성이 아닌 개인으로서 그들에 대한 인간 존중과 그들의 능력을 함양하기 위한 노력을 인권평가 지표 안에 포함시켰다. 대인적 차원에서는 시설 내와 시설 외 관계들로 구분하여 정리하였다. 구조적 차원은 시설운영의 참여, 시설 정보 제공 및 고충처리, 시설 종사자 인권 의식 강화, 지역 네트워크 형성, 정치적 활동차원으로 분류하여 그 안에 세부항목을 아래와 같이 정리하였다.

〈표 8〉 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표 3차안

대분류	중분류	소분류	인권평가지표	비고
기본 인권 보장	생존권	식생활	식당의 주요설비	
			영양사와 조리사 근무	
			직원의 위생복 착용	
			성인여성의 권장 식단	
			식사 방식	
			식사 시간 외 식사 방식	
			외식 여부	
		의생활	옷구입 방식	
			옷장과 사물함	
		주거환경	숙소의 형태와 구조	
			수용인원의 적정성	
			기상시간의 유연성	
			취침시간의 유연성	
		보건	간호사나 간호조무사	
			보건실	
			정기적인 건강검진	
			개인별 의료계획	
			시설 종사자 대상의 보건교육	
		안전	입소자에 대한 보건교육	
			시설물 안전관리종합계획	
화재대비시설교육				

대분류	중분류	소분류	인권평가지표	비고
			재난대비교육과 훈련	
			주거환경 개선을 위한 특별한 노력	
	보호받을 권리	입소과정에서의 보호	입소전 탈성매매 과정 지원	
			입소과정에 대한 기타지원	
		시설에서의 보호	개인별 기념일 행사	
			생활지도원의 근무조건 및 숙소	
			직원의 폭력에 대한 처리	
			입소자간 신체적 폭력에 대한 처리	
			입소자간 성폭력 방지대책	
		직원의 성폭력 방지대책		
	법적보호	법률 서비스		
	퇴소 및 사후지도	퇴소 준비		
	문화권	문화적 권리	텔레비전 시청	
			여가생활(문화생활)	
			인터넷을 통한 정보접근	
임파워먼트 관련 사항	개인적차원	욕구 표현	여성의 개별적 욕구 표현	
			시설생활 만족도와 욕구조사	
		자기 결정	입소시설의 선택	
			숙소의 선택	
			프로그램 및 행사 참석에서의 의사반영	
			종교생활의 선택	
			학교 진학시에 의사 존중	
			직업선택의 자유	
		가정 복귀시 의사 반영		
		사생활 보장	통신상의 사생활 보장	
			전화사용에서의 자유	
			방문객으로부터 사생활 보호	
	외출의 자유			
	능력 개발	이성교제의 자유		
		개별적 자활계획		
		취업 훈련		
		일자리 제공		

대분류	중분류	소분류	인권평가지표	비고		
			퇴소 후 자활에 대한 준비 및 사후지도			
			본인 소득 관리			
			학교 진학 시에 지원			
			탈성매매여성 인권 교육			
			동료교육			
	대인관계적 차원	시설 내		직원과의 관계 형성		
				생일 등의 기념일 행사		
				의사소통 훈련		
				멘터-멘티 연결		
				자조그룹 대인관계 형성		
		시설 외		부모와의 관계 형성		
				지역주민과의 교류		
				특별활동 및 취미활동		
	구조적차원	시설운영의 참여		운영위원회에 참여		
				생활수칙 제정 시 참여		
				의사 표현 통로 마련		
		시설정보 제공 및 고충처리			재정과 운영 정보 공개	
					탈성매매여성과 가족에게 권리를 문서로 제시	
					인권보호 관련 지침 게시	
					진정함 설치 및 투명한 관리	
		시설 종사자 인권 의식 강화			직원 채용 시 인권에 대한 인식 확인	
					정기적 직원 인권 교육	
					시설 인권상황 정기적 조사 및 평가	
					외부 인권 전문가 자문	
		지역 네트워크 형성			관련 기관과의 연계체계 구축	
					자원봉사 활동	
					사회적 편견을 줄이기 위한 캠페인 활동	
		정치적 활동			투표권 행사	
정당 가입 자유						
자치회의 조직						
국가 정책에 의견 개진						

## 2. 인권평가지표의 내용

본 연구는 인권평가지표의 내용을 크게 기본 인권 보장과 임파워먼트의 두 가지 차원에서 구성하였다.

기본 인권 보장은 사회복지시설의 생활인으로서 기본적으로 준수되어야 할 내용으로 크게 생존권, 보호받을 권리, 문화권으로 구성하였다. 첫째, 생존권은 식생활, 의생활, 주거환경, 보건, 안전 등의 내용으로 구성되는데, 이는 탈성매매여성의 의식주와 관련된 사항으로 볼 수 있다. 둘째, 보호받을 권리는 입소시 준비, 시설에서의 보호, 법적 보호, 퇴소 및 사후 보호 등으로 나누었고 탈성매매여성에게 탈성매매 과정 및 입소과정에서부터 시설 생활, 퇴소에 이르기까지의 보호가 보장되어야 한다고 보았다. 셋째, 문화권은 탈성매매여성의 문화생활에 관한 것으로, 텔레비전 시청, 다양한 여가 생활, 인터넷을 통한 정보접근 등이 있다.

임파워먼트 관련 사항은 탈성매매여성의 개인적, 대인관계적, 구조적 차원의 임파워먼트를 고려하여 구성하였다. 첫째, 개인적 차원에서의 임파워먼트 실현은 대인관계적 차원과 구조적 차원의 임파워먼트 실현의 기반이 된다는 측면에서 큰 의의가 있다. 개인적 차원의 소분류로는 욕구 표현, 자기결정, 사생활 보호, 능력개발이 있다. 둘째, 대인관계적 차원에서 실현될 수 있는 임파워먼트는 대인적 상호작용을 통해서 상대방과의 올바른 이해를 주고 받는 것이다. 구체적인 요소를 시설 내와 시설 외로 분류하였다. 셋째, 구조적 차원은 탈성매매여성에 대한 사회적 인식 개선과 관련 정책에 의견을 개진할 수 있는 것으로 하위 항목으로는 시설운영의 참여, 시설정보 제공 및 고충처리, 시설 종사자 인권 의식 강화, 지역 네트워크 형성, 정치적 활동 등이 있다.

## 1) 기본 인권 보장

### 가. 생존권

#### 가) 식생활

식생활은 인간의 가장 일차적인 욕구로서 그 무엇보다 가장 먼저 충족되어야 할 중요한 사항이다. 기본 욕구 충족의 의미 외에도, 이는 정서적 안정에도 영향을 끼칠 수 있는 요인으로서의 의미가 있다. 특히 식생활과 관련한 요소에 대한 평가는 성매매 공간에서 정서적 친밀감을 경험하기 어려웠던 탈성매매여성들을 고려할 때 중요시 다뤄져야 하겠다. 또한 식사 계획, 준비, 제공 등의 일련 과정은 사회적·교육적 가치를 포함하고 있음을 인식해야 하겠다.

우선적으로는 식당의 주요설비에 관한 사항이다. 식사가 제공되기 위해서는, 시설 내에 식사를 준비하고, 식사 시 방해 받지 않는 쾌적한 공간이 마련되어야 할 것이다. 탈성매매여성은 성매매 종사 시 불규칙한 생활 패턴을 반복해왔으며, 포주 등의 강압으로 인한 무리한 다이어트를 하여 건강 상태가 좋지 못하다. 이러한 건강상태를 회복하기 위해서는 무엇보다 양질의 식단 구성을 통한 영양 보충이 이루어져야 한다. 이를 위해서 영양사와 조리사는 반드시 구성되어야 할 인적 인프라이다. 영양사는 성인 여성에게 일일 총 필요한 권장량을 기준으로 단백질, 지방, 탄수화물, 비타민, 무기질 등의 기본 영양소를 제공하기 위해 계획하고 준비해야 한다. 또한 입소자들 중 영양 결핍, 극도로 심신이 약해 있는 사람이나, 특이체질인 사람에 대한 개별적 식단 등이 제공될 수 있어야 한다. 아울러 식사 준비를 위해 위생복 착용과 식사 공간의 청결함 등에 유의하여야 한다.

식사 시간과 방식은 서로 존중하는 차원에서 이루어져야 한다. 식사 시간과 방식은 시설 종사자와 입소자간 조정을 통하여 정하여야 하는데, 함께 협의하여 일련의 규칙을 만드는 과정이 필요하다. 식사 시간이 편안하고 즐거운 시간이 되도록 노력하도록 한다. 부득이한 사정으로 식사 시간에 식사를 하지 못한 사람에 대한 식사 방식도 따로 정해 두어야 하겠다.

#### 나) 의생활

탈성매매여성들은 지역사회 여성들과 비슷한 수준의 의생활을 향유할 수 있어야 한다. 의복은 여성들이 자신을 나타낼 수 있는 중요한 수단으로 자신의 가치와 개성

을 나타낼 수 있다. 그러므로 탈성매매여성은 의복에 대한 예산을 세우고, 본인의 취향에 따라 구입할 수 있어야 한다. 또한 탈성매매여성의 숙소에는 각 사람의 벽장과 서랍장이 있어야 한다. 의복을 포함한 개인 소지품 보관을 위해 안전한 장소가 있어야 한다.

#### 다) 주거환경

탈성매매여성 지원시설에는 거실, 사무실, 상담실, 숙직실, 식당 및 조리실, 목욕실, 세탁장, 건조장, 화장실, 급·배수시설, 비상재해대비시설이 마련되어 있어야 한다. 목욕실, 세탁장, 화장실은 겸용이 가능하며, 입소자의 정원이 10인 미만인 지원시설의 경우 사무실과 상담실 겸용이 가능하다. 탈성매매여성들이 이용하기에 용이하도록 침실, 목욕실, 거실, 식당 등은 편리하게 구성되어 있어야 한다. 면적의 경우, 입소정원 10인 이상일 경우 13.22m<sup>2</sup> x 입소정원이 되어야 하며, 입소정원이 10인 미만인 경우에는 82.62m<sup>2</sup> 이상이 되어야 한다(여성가족부, 2006).

기상 시간과 취침시간은 탈성매매여성들의 자율성을 최대한 배려하는 차원에서 계획되어야 한다. 낮과 밤이 바뀐 생활을 해 오던 여성들에게 일률적인 기상시간과 취침시간을 강요하는 것은 무리가 있다. 다른 사람에게 큰 피해를 주지 않는 범위 내에서 기상시간과 취침시간이 협의되고, 계획되어야 한다.

#### 라) 보 건

성매매 시장에서의 잔류기간이 길어질수록 이들 여성들은 여러 건강 및 약물중독 문제를 가지게 된다(변화순·황정임·허나운·최은영, 2002). 박정은·윤영숙·서명선(1993)에 의하면 성매매여성 중 46.8%가 음주와 흡연을 동시에 하여 이로 인한 위장계통이나 기관지, 폐질환을 앓고 있으며, 무리한 성행위 및 인공 임신중절수술로 여러 자궁질환이나 비노생식기질환을 앓고 있는 것으로 나타났다. 이외에도 기타 근골격계/결합조직 질환을 갖고 있는 경우도 있고, 특히 습관 중독성 약물이나 의약품 중 1가지 이상 사용경험이 있는 매춘여성은 전체 92.3%로 습관성 약물 및 의약품 오·남용 정도도 심각한 것으로 나타났다. 또한, 이기영(2004)은 성매매여성의 외상 후스트레스장애 증상이 성매매여성의 자활동기에 부정적인 영향을 미치고 있음을 지적한 바 있다. 외상후스트레스장애 외에도 입소초기에 겪을 수 있는 불안감, 박탈감, 우울증 등의 문제도 간과할 수 없다.

위와 같은 탈성매매여성의 건강상 특성을 고려하여 적절한 보건 서비스가 수립되어야 한다. 탈성매매여성들의 건강 증진을 위해서는 시설 내에 간호사나 간호조무사가 상주하거나 정기적 방문을 실시하여 그들의 건강을 체크할 수 있어야 한다. 보건실이 존재하여 성매매여성들의 질병이 심각하지 않을 때는 안정을 취하고 절적인 조치를 받을 수 있도록 한다.

시설은 탈성매매여성들을 위하여 정기적인 건강 검진을 실시하고, 개인별 의료계획을 세워야 한다. 탈성매매여성의 성병감염여부를 확인하여 치료하고, 성행위나 폭력에 의한 신체 손상 여부에 대한 치료계획을 세운다. 술, 담배, 불규칙적인 생활로 인한 각종 질병을 치료하고, 회복시키는 데에 초점을 두어야 한다. 시설 종사자들은 탈성매매여성이 쉽게 걸릴 수 있는 질병을 중심으로 하는 보건교육을 받아 탈성매매여성을 보다 잘 이해하며, 그들의 필요와 상황을 알도록 노력해야 한다. 약물오남용 교육이나, 성 지식과 관련한 교육은 시설 종사자에게 도움이 될 것이다. 이것은 탈성매매여성에게도 실시되어야 하는 부분으로, 이는 자신의 건강에 대해 관심을 갖도록 하여 스스로 관리하도록 한다.

#### 마) 안 전

탈성매매여성들이 안전한 공간 속에서 생활할 수 있도록 해야 한다. 그러기 위해서는 건물, 난방, 상수공급, 하수처리, 조명, 통풍, 화재 예방 등의 시설 규정이 있어야 하며 이를 잘 준수해야 한다. 탈성매매여성들을 위협으로 부터 보호하고, 안전사고를 예방하기 위해 시설물 안전관리 종합계획이 세워져야 하며, 적합한 조치가 취해져야 한다. 탈성매매여성들은 화재예방에 대한 교육을 받아야 하며, 재난대비 교육과 훈련을 받아야 한다. 이를 통하여 위험상황 발생 시 적절하게 대처할 수 있는 능력을 키워야 한다.

시설이 화재가 나지 않도록 주의하여 설계하고 설비를 갖추어야 한다. 또한 모든 공간이 화재 안전규정을 따라야 하며 정기적인 검사를 받아야 한다. 기준에 맞게 소화기를 설치하고 정기적으로 점검하고 교체해 놓아야 한다. 비상문, 비상복도, 계단을 밝게 조명해야 하고 쾌적하고, 청결한 시설이 되도록 한다.

## 나. 보호받을 권리

### 가) 입소 과정에서의 보호

변정애(2004)는 성매매 이후 고착기제로서 경제적 착취, 폭력과 통제, 정신적 고통, 유착 비리 등을 들면서, 이러한 요소들이 성매매여성으로 하여금 탈성매매를 불가능하게 함을 지적했다. 특히 업주나 폭력배에 의한 협박은 탈성매매 이후에도 탈성매매 여성을 불안과 두려움에 떨게 한다. 따라서 입소 전 탈성매매여성의 보호를 위해 경찰, 여성단체 등의 협조를 받을 수 있어야 하며, 장소의 안전성이 확보되어야 한다.

입소 과정에서 역시 여러 가지 차원의 지원이 요구된다. 탈성매매여성은 자신에게 무슨 일이 일어나고 있는지를 이해할 수 있어야 하며, 새로운 상황에 대처할 수 있는 시간과 여유가 필요하다. 탈성매매여성 지원시설은 이에 대해 주의하면서, 시설에 관한 정보를 알려줄 수 있어야 한다. 가능하다면 입소하기 전에 여성이 시설을 방문하게 하여 새로운 환경에 친숙하게 하고, 집단생활 경험에서 중요한 생활지도원과 다른 직원을 만나게 하는 것이 좋다. 탈성매매여성이 시설을 방문했을 때 여성이 지낼 방은 물론 집단생활과 퇴소 후 생활에 대한 준비가 갖추어져 있음을 설명해야 한다.

### 나) 시설에서의 보호

욕구의 진단적 평가와 탈성매매여성의 문제를 기초로 한 계획은 탈성매매여성이 시설에 오기전이나 배치 직후에 세워져야 하고 3개월, 또는 그 정도의 주기를 갖고 정기적으로 재검토해야 한다. 탈성매매여성의 생일과 기념일 행사는 시설생활의 즐거움을 더하고 여성이 기대할 수 있는 기회를 제공하도록 계획되어야 한다. 각각 여성의 생일은 친근한 집단생활 단위에서 개별적으로 축하받는 것이 바람직하다.

그리고 시설 내에서의 폭력에 대한 방지대책 및 처리 과정은 성매매여성의 보호받을 권리를 보장하는 중요한 요소가 된다. 신체적 폭력뿐만 아니라 성 폭력에 대해서도 방지대책이 필요하다. 구체적인 내용으로 들어가면 직원 혹은 입소자간의 신체적 폭력과 성폭력이 있다. 이에 대한 예방 교육 및 처벌의 수위를 정하여 시설 내에서 폭력을 예방 할 수 있도록 해야 하며, 만약 폭력에 노출되었을 경우에는 이를 어떻게 처리하여야 할지 구체적인 처리규정이 있어야 한다.

탈성매매여성은 각자의 개성을 가지고 있으며, 시설에 오게 된 배경도 다르다. 따라서 그에 대응하는 서비스도 각 개인의 개성과 욕구에 근거하지 않으면 안 된다.

즉 여성 개개인에 대한 신체적, 정신적, 지적, 사회적 제 상황에 관해서 충분한 파악이 있어야 하며 이러한 파악에 기초해하여 각 개인의 서비스 계획을 수립하고 계획에 의한 실시 및 평가가 이루어져야 한다.

#### 다) 법적 보호

성매매 이후 여성들은 여러가지 법적인 갈등 상황에 봉착한다. 따라서 시설에서는 법적 수사 시 형사처벌이 면제 될 수 있도록 도우며, 수사과정상 신변보호, 비공개, 친족 등의 인계 조치를 의무화하고, 법원 신문 시 신뢰관계자 동석을 허용, 불법원인 채권무효 및 사기죄 피고소시 채무성격 확인 조치 등의 구체적인 법적인 서비스가 제공해야 한다. 또한 성매매 업소로부터의 구조, ‘여성폭력 피해여성을 위한 무료 법률구조사업’을 통한 법원 동행 및 법률서비스가 지원되어야 한다(여성가족부, 2006). 이에 따라 탈성매매여성 지원시설에서는 이러한 법적 서비스를 제공할 수 있는 지역사회 기관과의 협조체계를 구축하고 있어야 한다. 이와 더불어 법무연수원과 협조하여 특별교육 강좌를 개설하거나, 탈성매매여성에 대한 조사 기법 등 교육을 실시할 수 있도록 추진할 수 있어야 한다(성매매방지종합대책, 2004).

#### 라) 퇴소 및 사후지도

탈성매매여성은 퇴소를 준비하는데 있어서 도움을 받아야 한다. 그 준비는 퇴소 후 여성이 스스로 삶을 살아갈 수 있도록 삶의 전반적인 범위를 포괄하는 것이다. 이 과정은 여성이 시설 외부 사람들과의 접촉을 늘려가면서 자신 스스로에 대해 시험해 보고, 새로운 인간관계를 형성하며 시설에서의 관계를 중단시켜가는 등의 점진적인 과정이어야 한다. 여성이 시설에서 퇴소한 이후에도 원조가 필요하거나 요청이 있을 경우 기관은 계속적으로 서비스를 제공해야 한다. 여성은 기관에서 독립적이 되는데 도움을 받아야 하며 동시에 여성이 필요로 할 경우 기관에서 도움을 받을 수 있다는 신뢰를 갖도록 해야 한다. 기관은 여성이 지역사회에 복귀하기 위한 준비와 개별적 생활계획, 직업상담 및 자활, 정신요법을 계속하는 것에 대해 의논해야 한다.

## 다. 문화권

### 가) 문화적 권리

탈성매매여성에게 자유롭게 생활할 수 있는 개인적인 시간이 제공되어야 한다. 여성은 혼자 있을 수 있는 시간과, 독서, 텔레비전 시청, 운동, 인터넷을 통한 정보접근, 기타 외부의 문화적 활동 등을 위해 사용할 수 있는 시간을 가질 수 있다. 대부분의 여성들은 가정에서 인터넷을 사용하거나, 외부에서 문화생활을 즐긴다. 시설에서도 여성들이 적절한 시간을 정하여 텔레비전 시청 및 인터넷 사용을 자유롭게 할 수 있도록 해야 한다. 또한 여가생활을 위해서는 최소한의 비용이 지원되어야 하며, 어떠한 문화생활을 즐길 수 있는지에 대한 정보도 제공되어야 한다. 이는 탈성매매 여성이 시설 안에서도 휴식과 여가를 즐기며, 오락 및 예술 활동에 참여할 수 있는 실질적이고 공평한 권리가 주어져야 한다는 것을 말한다.

## 2) 임파워먼트

### 가. 개인적 차원

#### 가) 욕구 표현

임파워먼트의 중심가치인 인간의 욕구 충족(Cox and Parsons, 1994)에 선행되는 것이 욕구 표현이라고 할 수 있다. 탈성매매 여성은 각자 다른 개성을 가지고 있으며, 시설에 오게 된 배경 또한 다르다. 따라서 이에 대응하는 서비스도 각 개인의 개성과 욕구에 근거하지 않으면 안 된다. 즉 탈성매매 여성 개개인에 대한 신체적, 정신적, 지적, 사회적 제 상황에 관해서 충분히 파악 되어야 하며 여기에 기초해서 각 개인의 서비스 계획을 수립하고 계획에 따라 실시되고 평가 되어야 한다. 또한 임파워먼트의 개인적 차원은 클라이언트가 자신의 욕구를 설명하고 표명할 수 있게 되는 것(Cox and Parsons, 1994)을 이상적인 상태로 보며 문제에 대한 클라이언트 정의를 수용하는 것은 임파워먼트 실천의 원칙과 방법 중 하나이다(Parsons, 1991 : 39). 따라서 임파워먼트 관점의 욕구표현에 대한 인권평가지표로서 여성의 개별적 욕구표현과 시설생활 만족도, 욕구조사를 설정해 주었다. 탈성매매 여성들은 생활해온 환경이나 경험 등이 다르기 때문에 입소자 전원의 일률적인 욕구충족을 추구하기 보다는 가능한 각 개인의 특성을 존중하며, 본인의 의사를 표현할 수 있도록 한다. 시설생활 만족도와 욕구조사는 본 인권지표와 유사한 문항들을 5점 척도로 구성하여

연 2회 실시하는 것으로 한다.

## 나) 자기 결정

사회복지의 가치에서 클라이언트의 자기결정권 존중은 인간의 존엄성에서 기원한 가치이다. 즉, 인간은 누구나 그 존재만으로도 존엄하기 때문에 자신의 삶에서 선택의 순간마다 타인에 의해 결정하는 것이 아닌 자신 의사에 의해 결정할 수 있어야 한다는 것이다. 또한 자기 결정은 임파워먼트의 가치기반(장인협, 2005)이다. 임파워먼트의 목표인 클라이언트가 자신이 문제해결의 주체자임을 알게 되는 것과 클라이언트가 실천가를 동료, 파트너, 협력자로 인정하는 태도(Solomon, 1976 : 26)는 자기 결정과 깊은 관련이 있다.

탈성매매여성 지원시설 안에서는 다양한 프로그램과 행사를 시행하게 되는데 이때 자기결정의 권리에 따라 탈성매매여성이 참석 여부를 결정할 수 있다. 즉, 지원시설 내에서 시행되는 프로그램과 행사들은 탈성매매여성을 교정하기 위한 성향을 가지고 강제적으로 행해져서는 안 될 것이다.

탈성매매여성은 자신의 종교를 선택할 권리를 가지고 있다. 모든 탈성매매여성은 다양한 종교적 선택에 따라 종교적 경험의 기회를 가져야 한다. 시설 서비스가 종교적인 후원에 의해 이루어질 경우 종교적 프로그램의 비중이 크기 때문에 그러한 종교적 서비스가 주어지길 희망하는 탈성매매여성들이 입소해야 할 것이다. 이러한 기관에서 탈성매매여성이 종교적 활동에 참여하도록 격려되어야 하지만 이것이 특정 탈성매매여성의 자활계획과 갈등을 일으킬 때 참여가 강요되거나 기대되어서는 안 된다. 또한 탈성매매여성들은 다른 신앙의 관례를 존중하고 다른 예배 형태에 대한 권리를 수용하도록 배워야 한다.

모든 탈성매매여성은 법이 정한 기간 동안 학교에 다니게 하는 것이 필요하다. 즉, 일반적으로 고등학교를 졸업하도록 해야 한다. 그 이상의 교육과 훈련을 원하는 사람에게, 적성, 성격, 기본 학업 능력 등이 필요하겠지만, 가장 중요한 것은 탈성매매여성의 의사이다. 이는 교육과 훈련 이후 직업을 선택하고, 추후에 가정으로 복귀할 때에도 적용되는 사항이다. 탈성매매여성의 의사가 반영되지 않는 학교진학, 취업, 가정 복귀는 탈성매매여성에게 또 하나의 구속으로 작용할 것이기 때문이다.

## 다) 사생활 보장

금지주의 자체가 가지고 있는 통제에 관점에서의 감시의 대상으로 클라이언트를 바라보는 것에서 벗어나 파트너, 협력자로서 클라이언트를 대하는 것이 임파워먼트의 목표이다(Solomon, 1976). Miley가 말한 임파워먼트의 개인적 차원을 살펴보면, 자신의 삶을 스스로 통제할 수 있게끔 하는 것이 임파워먼트라고 한다. 즉, 실천가는 클라이언트가 자신의 삶을 통제할 수 있다는 믿음을 가지고, 그렇게 될 수 있도록 돕는 과정에 있어야 한다는 것이다. 이것이 구현될 수 있는 것이 사생활 보장이다.

인간에게 사생활의 보장은 매우 중요한 권리인데 단체생활을 하다보면 최소한의 사생활조차 보장받지 못하거나 경우에 따라서는 보호 혹은 지도라는 이유로 사생활을 침해할 수도 있다.

구체적인 통신상의 사생활 보장은 편지를 개봉하지 않은 상태로 건네주고, 특별한 보고를 요구하지 않아야 한다. 또한 탈성매매여성이 자유롭게 전화를 걸거나 받을 수 있도록 하고, 협박 전화 등에 관한 것은 시설 종사자에게 바로 보고하여 만일의 위험 상황으로부터 보호하도록 한다. 시설 방문자는 시간대와 일과를 배려하여 받아들이거나 아예 견학을 금지시키는 등과 같이 사생활을 배려하여야 한다.

통신 상의 사생활 보장과 마찬가지로 외출이나 이성교제에 관한 부분도 개개인의 강점, 능력을 인정하여 스스로가 선택하고 영위할 수 있도록 보장하여야 한다.

## 라) 능력 개발

임파워먼트의 목표에는 클라이언트가 자기 문제 해결 달성함에 있어 자신이 주동자인 것을 인식하도록 돕는 것이 포함되어 있다(Solomon, 1976). 또한 임파워먼트 실천 원칙과 방법에는 임파워먼트를 지향하는 관계에서 클라이언트가 개인이 가지고 있는 파워를 실감할 수 있도록 해야 하며 특정한 기술을 가르쳐야 한다고 나타나 있다(Parsons, 1991 : 39). 이러한 관점이 포괄되어 있는 인권지표항목이 능력 개발이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

탈성매매여성의 자활욕구를 기초로 한 계획은 탈성매매여성이 시설에 오기 전이나 배치 직후에 세워져야 하고 3개월, 또는 그 정도의 주기를 갖고 정기적으로 재검토해야 한다. 탈성매매여성이 취업에 대한 욕구를 가지고 있을 경우에는 그에 알맞은 취업훈련과 일자리 제공이 있어야 하며, 학교 진학을 원할 경우에는 학비지원과 같은 경제적 지원과 진학을 위해 준비해야 할 학업적 준비, 즉 자원봉사자를 통한

과외수업과 형태로 도울 수 있어야 한다.

임파워먼트 실현은 시설에서 생활할 때뿐만 아니라, 퇴소 후 사회생활을 할 때에도 큰 영향을 미친다. 따라서 퇴소 후 자활에 대한 준비로서 구체적인 계획을 세울 수 있도록 가능한 상황에 대해 안내해주어야 한다. 즉, 창업할 경우에는 실제로 창업한 탈성매매여성과의 만남을 통해 멘토링이 되도록 하며, 취업할 경우에는 지원기관과 연계가 되어있는 기관에 우선적으로 취직을 할 수 있도록 안내되어야 한다. 학교에 진학할 경우에는 학사일정에 따른 자율적인 학교생활을 영위할 수 있도록 기관에 자원봉사를 나오는 대학생들과의 연계가 지속적으로 이루어져야 한다. 또한 탈성매매여성이 스스로 자산을 관리할 수 있도록 경제교육이 이루어져 퇴소 이후에 이루어질 사회생활에서 무리가 없도록 하여야 한다.

탈성매매여성은 자신에게 어떤 권리가 있는지, 자신들의 권리를 옹호해주는 어떤 규정들이 있는지 잘 알고 있지 못하다. 이로 인해 임파워먼트가 될 수 있는 기본적인 전제마저 잃을 수 있기에 시설에서는 연 2회 이상 탈성매매여성의 인권교육을 실시하여야 할 것이다.

마지막으로 이러한 능력개발을 위한 교육들이 퇴소하여 현재 사회생활을 원만하게 하고 있는 탈성매매여성의 동료 교육으로 이루어진다면 가장 효과적으로 능력개발을 할 수 있을 것이다.

## 나. 대인관계적 차원

### 가) 시설 내

Solomon(2005)은 흑인집단의 억압에 관한 논문을 발표하면서 구체적인 목표를 설정해주었는데 그 안에는 사회복지사가 문제해결에 있어서 클라이언트의 동료로서, 협력자로서, 또는 파트너로서 기능함을 클라이언트가 인식하도록 돕는다는 내용이 포함되어 있다. 이처럼 탈성매매여성 지원시설 내에서도 임파워먼트의 관점을 인식하여 탈성매매여성과의 직원과의 관계 형성이 이루어져야 할 것이다.

Mancoske and Junzeker(1989)는 임파워먼트를 상호 교환관계에서 상호작용을 통제하고, 자신의 유익을 위해서 자신의 삶에 영향을 미치는 힘들을 동원할 수 있는 능력을 갖도록 개입하는 것이라고 정의했다(Lee, 1996). 이를 위해서 탈성매매여성이 의사소통 훈련을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 성매매시설 내에서의 단편적인 인간관계보다 훨씬 복합적인 사회에서의 인간관계를 형성할 때 가장 중요한 것은

자신과 타인에 대한 이해를 바르게 할 수 있도록 하는 의사소통 기술을 습득하는 것이 기본이기 때문이다.

Parsons(1991)가 말한 임파워먼트 실천의 원칙과 방법에서는 상호지지나 자조의 네트워크나 그룹과 집단 활동을 활용한다는 내용이 포함되어 있다. 또한 Cox와 Parsons(1994)는 임파워먼트의 차원 중 상호지지의 차원으로 불리기도 하는 대인관계적 차원 자조집단의 참여, 사회복지사는 클라이언트에 대한 타인의 바른 이해를 격려하며 동시에 타인에 대한 그의 바른 이해를 격려하는 것을 중심기법으로 사용한다고 하였다. 이를 바탕으로 탈성매매여성 지원시설은 시설 내의 자조그룹을 형성하고 그 안에서 멘토-멘티 연결과 개인별 기념일 행사를 시행함으로써 탈성매매여성이 상호지지를 통해 임파워먼트 될 수 있도록 하여야 한다. 자조그룹을 위한 프로그램은 사회복지학과 학생들의 자원봉사에 의해 이루어질 수도 있을 것이다.

## 나) 시설 외

Miley(1995)와 그 동료들은 Gutierrez와 Ortega(1991)가 언급한 내용을 정리하여 대인관계 차원에서의 임파워먼트는 다른 사람에게 영향을 주는 사람의 재능을 가리킨다고 하였고 이는 다른 사람들과의 상호작용으로부터 나타난다고 하였다. 이 차원에서는 우리가 우리의 관계 가운데 어느 정도의 통제력을 가지고 있는지 아닌지를 고려하며 다른 사람과 효과적으로 상호작용하는 능력은 이 차원의 임파워먼트에 기여한다고 한다(Gutierrez and Ortega, 1991 ; Miley et al, 1995 : 68 재인용). 이런 점에서 부모와의 관계 형성과 지역주민과의 교류가 장려되어야 한다. 각각의 사항을 구체적으로 이야기하면 다음과 같다.

가족은 인간에게는 사회적 관계를 맺을 수 있는 믿고 신뢰할 수 있는 1차적 집단이다. 이는 탈성매매여성에게도 예외가 아니다. 부모와의 관계형성을 위해서는 처음부터 개별적으로 만나게 하는 것보다는 시설개방행사(open house)와 같은 특별행사를 준비하는 것이 좋다. 부모의 방문 시에는 탈성매매여성 지원시설의 실천가가 탈성매매여성이 음식을 장만하게 하거나 그동안 직업훈련 가운데 배웠던 것을 선보일 수 있는 것과 같이 부모방문행사를 준비과정에서 참여시킬 수 있을 것이다. 탈성매매여성은 가능한 빠른 시일 내에 자활하여 본인의 가정에 돌아가 생활할 권리를 가지고 있다. 무엇보다도 부모 또는 친족과의 연락을 도모하고 면회를 끊지 않도록 하는 것이 중요하다.

탈성매매여성은 사회구성원으로 충분히 보호받고 지역사회 생활에 참여할 수 있는 기회를 가져야 한다. 탈성매매여성은 학교, 종교기관, 국가와 지역사회 다양한 기관이 제공하는 활동에 참여할 수 있어야 한다. 그리고 대인관계 형성을 통하여 만난 사람의 집에 개인적으로 방문할 수 있어야 하고 시설에 그들을 초대할 수 있어야 한다. 시설이 지역사회에서 격리되어 운영된다면 탈성매매여성의 사회성이나 자립성의 결여로 인해 자활능력을 손상시킬 뿐만 아니라 탈성매매여성의 욕구에 맞는 적절한 서비스를 제공하기 어렵다. 또한 탈성매매여성의 경우 일반적으로 미래에 대한 기대감이 매우 낮기 때문에 시설은 탈성매매여성의 사회적 자립을 위해 보다 적극적인 노력을 해야 한다. 시설생활에 지역주민이 참여함으로써 일반 주민의 시설에 대한 잘못된 편견은 제거할 수 있을 뿐 아니라 시설운영에 대해 주민들의 원조를 촉진시키는 효과를 얻을 수 있다. 이와 같은 활동을 통해 탈성매매여성은 지역사회와 교류할 수 있게 된다.

Parsons(1991)가 말한 임파워먼트 실천의 원칙과 방법에서는 협력, 신뢰, 파워의 공유를 원조관계의 기초로 삼고 클라이언트를 위해 자원을 동원하거나 그의 권리를 옹호해 준다는 내용이 포함되어 있다. 이는 특별활동 및 취미활동, 사회교육의 경험을 통해 구현될 수 있다. 즉, 자신의 기호에 따른 특별활동과 취미활동으로 함께 모인 탈성매매여성과 지역사회 내 주민들 사이에서는 협력과 신뢰, 파워의 공유가 가능하고 더 나아가 이를 통해 탈성매매여성에 대한 편견이 사라질 수 있을 것이다. 사회교육도 마찬가지로 지역사회주민이 참여하는 교육에 탈성매매여성이 함께 참여함으로써 자연스러운 상호작용이 일어나게 될 것이다.

#### 다. 구조적 차원

##### 가) 시설 운영의 참여

Cox and Parsons(1994)가 언급한 임파워먼트의 중심 가치에는 사회정의 증진, 자원의 보다 평등한 분배, 인종차별, 성차별, 연령차별의 배제가 포함되어 있다. 이 점에 근거해 볼 때 탈성매매여성은 사회복지시설의 생활인, 즉 주체로서 시설 운영에 적극적으로 참여할 수 있어야 한다. 시설 운영의 적극적 의견 제시는 시설 내에서 경험할 수 있는 임파워먼트 경험 중 하나가 된다. 구체적인 것으로는 다음과 같은 것이 있다.

우선, 탈성매매여성이 사회복지시설의 주체로서 운영위원회에 참여하는 것은, 앞

서 Solomon이 제시한 임파워먼트의 목표 차원에서 ‘클라이언트가 자기 문제 해결을 달성함에 있어 자신이 주동자인 것을 인식’하도록 하는 과정으로 중요한 의미가 있다. 이것은 생활수칙 제정 시 참여하는 과정에서도 동일하게 중요한데, 이러한 일련의 과정은 탈성매매여성 스스로가 자신들이 지킬 규칙을 만들어보며 주체적인 참여자로서 권리를 행사할 수 있도록 해야 한다. 여기서 느낀 즐거움과 성취감은 탈성매매 이후 사회적응에 긍정적 작용을 할 것이다. 홈페이지, 건의함 등의 의사표현을 위한 여건 조성의 구체적인 노력은 시설 운영에 대한 이의를 제기하기 위한 기본 인프라로서 반드시 요구되는 사항이라 할 수 있다.

#### 나) 시설 정보 제공 및 고충처리

Parsons(1991)이 말한 임파워먼트 실천의 원칙과 방법은 집단행동을 활용하고 문제에 대한 클라이언트의 정의를 수용하며 계급과 파워에 관한 이슈에 관해서 클라이언트의 의식을 고양시키는 것을 포함한다. 한편 이혁구(2000)는 사회복지시설에서 사회복지가 사회관계로서 권력이 작동되는 장치임을 간과하는 성향이 있음을 지적한 바 있다. 즉 사회복지시설은 클라이언트에 대한 권력 장치로서 작용할 수 있음을 항상 염두하여야 한다. 이러한 차원에서 시설 생활자 모두에 대한 시설 재정 및 기타 운영정보의 공개는 필수적이다. 또한 탈성매매여성과 가족에 대해 기타 서비스 등에 관한 사항을 문서로 제시하여 필요시 권리를 주장할 수 있는 근거를 갖도록 해야 한다.

탈성매매여성이 시설에서 생활하면서 겪게 되는 고충을 처리할 수 있는 기본 인프라의 설치도 중요하다. 특히 인권보장 관련 지침 제정이 필요하다. 지침은 인권보장의 기본 사항, 인권 침해 시 처리규정, 국가 인권위원회에 진정방법 안내 등의 내용을 포함하고 있어야 한다. 또한, 진정함이 설치되어야 하며, 진정함은 투명하게 관리되어야 하며, 개봉되지 않은 채로 국가인권위원회에 전달될 수 있어야 한다.

#### 다) 시설 종사자 인권 의식 강화

Miley, O'Melia, Dubois는 Solomon의 언급을 정리하여 임파워먼트 개입 차원에서 구조적 차원에 대해 설명하였다. 즉, 구조적 차원에서의 임파워먼트는 구조적 변화를 달성하는 것을 목적으로 한다. 이는 공정하게 자원을 재분배하고, 사회활동의 자원에 대한 접근을 증가시키며, 권력차단을 감소시키고 새로운 기회구조를 만들어

내는 것으로 나타나진다(Solomon, 1976 ; Miley et al, 1995 : 68 재인용). 이런 임파워먼트 측면에서 시설 종사자의 인권의식 강화는 탈성매매여성의 인권 보장에 직접적 영향을 미칠 수 있는 요소로서 다양한 차원의 구체적인 노력이 필요하다. 우선, 시설 종사자 채용 시기에 인권 의식이 평가되어야 하며, 이는 정기적 인권교육을 통해 강화, 발전될 수 있어야 한다. 탈성매매여성과 가장 밀접한 관계에 있는 전달체계인 시설종사자의 인권의식은 시설 내 탈성매매여성의 인권보장뿐 아니라 임파워먼트 구현에 있어 구체적 토대로서 간과되어서는 안 될 요소이다. 또한 시설 인권상황에 대한 정기적 조사 및 평가가 실시되어야 하는데, 이는 인권 보장 현황에 대해 민감하게 모니터링하고, 인권 보장의 변화에 신속하게 반응하도록 하는데 있어 의미가 있다. 이러한 정기적 조사나 평가에는 외부 인권 전문가의 자문이 요청된다.

### 라) 지역 네트워크 형성

사회적 낙인화된 집단으로서 성매매여성은 탈성매매 이후에도 사회적 낙인으로 부터 자유롭기 어렵다. 사회적 낙인은 탈성매매여성에게 사회복귀의 걸림돌이 되며, 사회복지시설의 정보 및 자원 확보 차원에서도 어려움이 된다.

한편 Cox and Parsons(1994)는 임파워먼트의 접근의 개입 차원을 4가지로 분류하였는데 그 중에서 환경 및 조직적 차원과 사회정치적 차원은 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 옹호차원이라고도 불리는 환경 및 조직적 차원은 자기의 이익과 권리를 타인에게 주장할 수 있도록 격려 받는 것을 주요 기법으로 사용한다. 사회적 행동 차원이라고도 불리는 사회정치적 차원은 자신과 비슷한 문제를 가진 사람들의 연대와 함께 사회적 해결을 위한 자기주장이 과제이다. 이를 통해 사회적 낙인으로 인한 어려움을 극복하는 데 있어 필요한 것은 임파워먼트 접근차원에서의 연대라고 볼 수 있으며, 이를 구체화하면 지역 네트워크를 형성하는 것이 된다.

지역 네트워크 형성의 가장 중요한 부분을 차지하는 것은, 관련 기관과의 연계체계를 구축하는 것이다. 탈성매매 관련 기관, 여성단체, 여성부, 기타 사회복지 시설 등과의 연계체계 구축은 정보와 자원 확보 차원에서 도움이 된다. 이것은 또한 이후 탈성매매여성들의 연대를 통한 정치적 활동에 지지적 역할을 할 수 있다.

자원봉사 활동은 실제 사회구성원으로서 사회에 참여한다는 측면에서 매우 유의하다. 단순한 대인관계 차원을 넘어서, 이러한 적극적 사회참여는 탈성매매여성 개인으로 하여금 사회적 소속감을 느끼게 한다. 또한, 탈성매매여성들은 대부분 성매

매 공간에 있으면서 사회적 경험의 부재 가운데 있어왔기 때문에 이러한 활동은 사회적응에 긍정적 요인으로 작용하게 된다.

나아가, 사회적 편견을 줄이기 위한 캠페인은 탈성매매여성에 대한 사회적 낙인을 줄이기 위한 활동으로 탈성매매여성의 사회적응에 직접적 영향 요인일 것이다. 금지주의적 성매매 정책을 채택하고 있는 한국 사회에서, 성매매여성에 대한 사회적 낙인은 불가피한 결과임에도 불구하고, 성매매여성과 탈성매매여성의 다양한 삶에 대한 경험을 알리는 것은 한국사회의 사회적 인식에 변화에 기여할 것이다.

### 마) 정치적 활동

Croft와 Beresford는 참여적 실천에 포함되는 요소로서 임파워먼트를 “억압에 도전하고 클라이언트로 하여금 그들에 영향을 미치는 문제들에 대해 주체적인 입장이 될 수 있도록 하는 것(Payne, 1997)”이라고 정의했다.

이러한 점에서 정치적 활동은 탈성매매여성이 사회구조 변화에 적극적으로 참여한다는 측면에서 임파워먼트를 촉진한다. 이것은 탈성매매여성이 우리 사회의 구성원으로서 투표권 행사, 정당 가입 등의 기본적인 정치적 활동뿐 아니라, 사회적 연대를 통해 파위를 형성하도록 한다는 데 중요하다.

특히 자치회 조직을 통해, 사회적 연대와 정치적 활동의 경험은 이후 성매매 관련 정책 및 사회적 담론에서 주변인이 아닌, 주체로서 그 입지를 견고히 할 수 있게 된다.

## V. 결 론

### 1. 요약 및 정리

과거 수년간 탈성매매여성 지원시설에 대한 불신은 여러 차례 지적되어 왔으며, 이는 「윤락행위등방지법」이 “성매매특별법”으로 대체되었음에도 불구하고 계속되는 사실이다. 이러한 현실에 대한 문제제기를 인정하면서, 본 연구는 탈성매매여성 지원시설에서의 기본인권보장과 임파워먼트 실현을 위한 구체적인 지침으로서 인권평가지표를 개발하였다.

본 연구의 목적을 수행하기 위해 세가지 차원의 이론적 토대를 검토하였다. 그것은 각국의 성매매 정책, 인권 및 사회복지시설에서의 인권, 임파워먼트이다.

우선적으로 성매매정책의 큰 주류인 금지주의, 규제주의, 비범죄주의를 자세히 살펴보았다. 이 중 현재 한국의 성매매 정책은 성매매 근절을 대원칙으로 설정한다는 측면에서 금지주의적 정책임을 알 수 있었다. 금지주의적 성매매 정책은 성매매 근절을 위한 다양한 국가 개입과 탈성매매를 원하는 여성에 대한 다양한 차원의 접근을 시도한다는 측면에서 긍정적이나, 탈성매매여성의 낙인과 주변화, 탈성매매여성의 권리 보장의 불확실성 등에 있어 근본적인 한계를 가지고 있다. 본 연구는 한국의 금지주의적 현실을 인정하는 차원에서 탈성매매여성 지원시설의 존립 역시 인정함과 동시에, 금지주의적 한계를 보완하는 차원에서 사회복지시설 내에서의 권리 보장 및 임파워먼트 실현에 대한 논의를 진행하였다.

사회복지시설의 생활인으로서의 권리 보장에 관한 이론적 작업으로는, 인권과 사회복지시설에서의 인권에 대한 기본 개념을 검토하였다. 인권이란 흔히 알고 있듯이 ‘모든 사람들이 인간다운 삶을 위하여 인간인 이상 누구나 갖는다고 추정되는 권리’라고 할 수 있다. 이를 기준으로 인권의 내용을 신체보존권, 법집행에 대한 권리, 시민적 자유권, 정치적 권리, 최소 필요 충족권, 경제적 권리, 사회적 권리, 문화적 권리로 분류할 수 있다. 이러한 인권의 기본적인 개념을 바탕으로 사회복지시설에서 인권이 어떻게 평가되고, 분류되어지는지를 볼 수 있다. 장애인생활시설과, 무료 및 실비요양시설, 아동복지시설을 대상으로 한 선행연구의 검토를 통해서도 사회복지시설에서 인권지표개발 시 생존권, 자유권이 주요한 요소임을 알 수 있었다.

탈성매매여성의 임파워먼트 실현을 위한 논의로는, 임파워먼트에 관한 이론들을 검토하였으며 인권평가지표의 구성을 위한 임파워먼트의 구체적 차원을 설정하였다. 그 첫 번째 차원은, 개인적 차원으로 시설 내 탈성매매여성들이 자신의 욕구를 설명하고 요구할 수 있게 되는 상태로 역량강화 되었는지를 살펴보는 것이다. 둘째는, 대인관계적 차원으로 타인과의 효과적인 상호작용을 통하여 타인에 대한 올바른 이해를 가지게 되고, 타인 또한 나 자신에 대해 올바른 이해를 가질 수 있게 할 수 있는 것이다. 셋째는, 구조적 차원으로 임파워먼트를 통해 탈성매매여성이 연대를 통한 사회체계의 변화를 추구하고 이루어나갈 수 있게 되는 것이다.

본 연구는 이러한 이론적 검토 작업 이후 2006년도 5월부터 시작하여 9월에 완성되었다. 5월에 연구 주제를 토의하여 정하고, 5-6월에 걸쳐 연구주제에 관한 문제제기와 문헌연구를 실시하였다. 7월에 들어서는 위 과정을 통하여 본 연구의 관점을 정립하고 이에 해당하는 인권평가지표개발에 착수하였다. 논의와 토론을 바탕으로 1

차에 걸쳐 3차까지 인권평가지표를 수정·보완하였다. 연구진 회의는 사회복지학 전공 석사과정 4인의 지속적인 논의를 통하여 이루어졌으며, 2차에 걸친 사회복지학 전공 교수의 자문을 통하여 이루어졌다. 본 과정을 통해 탈성매매여성 지원시설 인권평가 지표를 수정·보완하여, 최종안을 완성하였다.

최종적으로 도출된 3차안은 탈성매매여성들이 개인적 차원에서의 자립을 도모하도록 하며, 이들에게 기회와 자유를 줌으로써 이후 사회생활 속에서 자신의 목소리를 당당히 낼 수 있도록 격려할 수 있는 지표를 개발하는데 역점을 두었다. 이에 따라 시설에서 기본적으로 탈성매매여성들에게 제공해야 할 것으로는 기본 인권 사항으로, 탈성매매여성이라는 특수성을 고려하여 역량 강화되어야 할 사항은 임파워먼트 사항으로 정하였다. 기본 인권 사항에는 생존권, 보호받을 권리, 여성의 문화권을 포함하였다. 임파워먼트 사항은 개인적 차원, 대인관계적 차원, 구조적 차원으로 나누어 분류하였다. 세부적으로 보면, 생존권은 식생활, 의생활, 주거환경, 보건, 안전으로 분류되었고, 보호받을 권리는 입소 시의 준비, 시설에서의 보호, 법적 보호, 퇴소 및 사후지도와 관계된 서비스를 제공하는 것으로 세분화되었고, 문화권은 문화적 권리의 기본 사항을 담았다. 임파워먼트 관련 사항으로는 먼저 개인적 차원은 욕구 표현, 자기결정, 사생활 보장, 능력개발이 있으며, 대인관계적 차원은 시설 내, 외로 구분하였다. 마지막으로 구조적 차원은 시설운영의 참여, 시설정보 제공 및 고충처리, 시설 종사자 인권의식 강화, 사회참여, 정치적 활동으로 세분화되었다.

## 2. 인권평가지표의 활용방안

탈성매매여성 지원시설 인권평가지표를 어떻게 활용할 것인가는 매우 중요한 함의를 갖는다. 탈성매매여성 지원시설의 인권상황을 객관적으로 파악하고, 그 개선방안을 모색하기 위해 개발된 인권평가지표는 다양하게 활용될 수 있다. 이를 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 탈성매매여성들의 임파워먼트 실현에 주목한다. 구성된 인권지표를 살펴보면, 임파워먼트 관련 사항에 개인적 차원, 대인관계적 차원, 구조적 차원으로 분류하여 그 세부 지표를 기술하였다. 이를 통해 시설 종사자들이 탈성매매여성들의 임파워먼트를 격려하기 위하여 해야 할 일들이 무엇이고, 무엇을 힘써야 할지에 대해 알 수 있게 된다. 또한 탈성매매여성 스스로

도 임파워먼트되기 위해서 무엇을 해야 할지와 어떠한 권리와 권한이 있는지를 알 수 있다. 이를 구현하기 위해서는 지원시설 내에 시설 운영 규칙 및 인권지표를 게시해 놓음으로써 여성들이 자신의 권리와 권한을 알 수 있도록 해야 한다. 또한 이들의 자립과 자활을 계획하고 지원함으로써 탈성매매여성이 퇴소 이후의 삶을 대비하고 준비하도록 할 수 있다.

둘째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 지원시설이 탈성매매여성의 인권을 측정하는 척도와 서비스 기준으로 활용될 수 있다. 탈성매매여성들에게 제공하는 서비스를 최소 어느 정도 수준으로 제공해야 하는지, 그것이 적절한지를 파악할 수 있게 된다. 또한 지원시설에서의 의식주 및 그들의 안전, 보호 등에 있어서 어떤 수준으로 어떻게 서비스를 제공하는 것이 적절한지를 설정할 수 있게 된다. 이는 입소자들이 받아야 할 서비스에 대한 기준이 되며, 그로 인해 적절한 수준의 서비스를 제공할 수 있게 된다.

셋째, 탈성매매여성 지원시설은 인권평가지표를 시설 자체 내 평가척도로 활용할 수 있다. 인권평가지표를 가지고 일정 기간 동안 지속적으로 평가하면 지원시설의 인권을 지속적으로 모니터링 할 수 있게 된다. 현재 지원시설이 가지고 있는 자원이 무엇인지, 문제점이 무엇인가를 발견할 수 있으며 이를 통한 점검과 자기반성으로 보다 나은 인권 보장에 힘쓸 수 있게 된다. 즉, 지원시설의 강점과 약점을 분석하고, 발전방안을 모색하는데 도움이 될 수 있는 것이다.

넷째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 시설장과 종사자에게 인권교육의 기회를 제공하고, 구체적인 인권교육의 내용을 알 수 있는 기회를 준다. 즉, 탈성매매여성이 단순히 입소대상자뿐만 아니라 한 사람의 인간으로 존중할 수 있는 시각을 제공한다. 기존의 시설장과 시설 종사자들은 세계인권선언과 시설 안에서의 인권실현에 대해 잘 모르는 경향이 있다. 이에 대한 체계적인 교육을 받은 적도 없기에, 탈성매매여성이 인권을 침해 받을 때 직접 행동을 취하거나 침해사항을 해결하는 방법을 알려주지 못한다. 이는 탈성매매여성 지원시설 종사자의 인권의식이 주로 생존권과 보호받을 권리를 보장하는 수준에 머물러 있었기 때문이다. 이점에서, 인권평가지표를 활용한 인권 사항을 조사하면 탈성매매여성에 대한 인권 의식을 함양하는 교육의 계기가 될 것이다.

다섯째, 탈성매매여성 지원시설 인권평가 지표를 통하여 탈성매매여성 지원시설을 둘러싸고 있는 관계자들에게 탈성매매여성 지원시설의 당위성과 필요성을 제시할

수 있다. 우선 지원시설의 일차적 책임을 지고 있는 정부에 대해 시설 내에서 탈성매매여성의 인권이 보호되며, 임파워먼트되고 있다는 자료를 설득력 있게 제공할 수 있다. 더불어 후원자나 시설에서 생활하는 탈성매매여성 및 가족, 지역주민 등 모든 관계자에게 지원시설의 의의를 설명할 수 있으며 투입된 사회적 자원에 대한 효과성을 적절히 설명할 수 있게 될 것이다.

살펴본 바와 같이 탈성매매여성 지원시설 인권평가지표는 탈성매매여성의 임파워먼트 향상을 위한 노력, 지원시설의 서비스 제공 기준 마련, 시설의 자가 평가 차원, 시설 종사자 교육차원, 시설보호의 타당성 제시 차원으로 활용될 수 있다. 최근 인권 보장에 대한 문제제기가 많이 일어나고 있으며, 사회적 이슈가 되기도 하지만, 아직까지 인권보장 및 인권평가에 관한 것은 일천한 것이 사실이다. 이러한 연구는 탈성매매여성의 인권 보장의 시작을 알리는 시금석이 될 것으로 기대한다. 이를 시작으로 앞으로 더 많은 연구들이 이루어져야 할 것이며, 더불어 탈성매매여성 지원시설의 인권평가지표가 지속적으로 발전되어, 탈성매매여성의 인권보장이 실제적으로 실현되며 시설 서비스 제공 수준이 향상되고 시설의 설비 수준 및 종사자의 전문적인 수준도 향상되어야 할 것이다.

## 〈 참고 문헌 〉

- 강봉란. 1998. 윤락여성 보호시설 사업에 관한 연구 : 통제기능과 재활기능을 중심으로. 숭실대학교 사회사업학과 석사학위논문.
- 김은경. 2002. “성매매에 관한 페미니즘 담론과 형사정책적 딜레마.” 『형사정책』 14(2) : 37-73.
- 국가인권위원회. 2002. 『무료 및 실비 노인요양시설에서의 인권실태 사례조사』
- 국가인권위원회. 2005. 『장애인생활시설 생활인 인권상황 실태 조사』
- 국가인권위원회. 2005. 『아동복지시설 인권평가지표 마련을 위한 연구』
- 민경자. 1999. “한국 매춘여성운동사”. 『한국여성인권운동사』 pp.239-299.
- 모래/ 언니네 편집팀. 2004.11.19. “성매매여성이 성매매특별법을 말하다 : <한터여성 중사자연합> 김문희 대표와 이선희 부대표를 만나다.” (언니네-여성주의로 숨쉬는 마을  
[http://www.unninet.co.kr/channel/ch\\_meet\\_vw.asp?ca1=8&ca2=228&ct\\_idx=1880](http://www.unninet.co.kr/channel/ch_meet_vw.asp?ca1=8&ca2=228&ct_idx=1880)에서 다운로드)
- 민주성노동자연대(민성노련). 2005. 전국성노동자준비위원회 10대 규약.  
(<http://cafe.daum.net/gksdudus>에서 다운로드)
- 박정은·윤영숙·서명선. 1993. 「윤락여성의 사회복귀를 위한 지원방안 연구」, 한국여성개발원.
- 박태영.1999. “사회복지시설의 평가에 관한 연구”. 『사회과학연구』 . 6(4) : 223-225.
- 변재관 외. 2002. 『2001년 사회복지시설 평가 : 양로, 장애인, 아동복지시설』 . 보건복지부 정책자료.
- 변화순·황정임·허나운·최은영. 2002. 『탈성매매 지원을 위한 사회복지지원 프로그램 연구』 . 여성부 정책자료 2003-03.
- 서진환·이선희·정수경 역. 2001. 『현대사회복지실천이론』 . Payne, Malcolm. 1997. *Modern Social Work Theory*. 서울 : 나눔.
- 성매매방지기획단. 2004. 『성매매방지종합대책』 . 국무총리산하 성매매방지기획단.  
(<http://www.mogef.go.kr/>에서 다운로드)
- 장인협. 2005. 『현대사회복지실천이론(하) : 실천이론·모델·어프로치·실천기술』 . 서울 : 서울대학교출판부.
- 장필화·정현미·원미혜·백재희·이효희. 2001. 『성매매 방지를 위한 국외 대안

- 사례 연구』. 여성부 정책자료 2001-18.
- 조휘일 · 김경희 · 권순미 · 최희수 · 이시연 · 윤정혜 · 권현진 · 양인순 · 전선영 · 강정숙 · 원미순 · 이효선. 2005. 『사회복지실천기술론 : 제너럴리스트 실천 접근』. 경기 파주 : 학현사.
- 여성가족부. 2006. 『2006년도 여성권익증진사업 운영지침』 .  
(<http://www.mogef.go.kr/>에서 다운로드)
- 이봉철. 2001. 『현대인권사상』. 서울 : 아카넷.
- 이혁구. 2000. “권력의 장치로서의 사회복지-푸코의 권력이론에 입각한 ‘권한부여’ 비판.” 『한국사회복지학』 43 : 328-367.
- Cox, E. O., and Parsons, R. J. 1994. *Empowerment-oriented social work practice with the elderly*. Pacific Grove, California : Brooks/Cole.
- Croft, Suzy and Peter Beresford. 1994. A participatory approach to social work, in Christopher Hanvey and Terry Philpot (eds) *Practicing Social Work* (Londe, Routledge)
- Lee, Judith. 1996. 사회사업실천의 임파워먼트 접근. 연세대학교사회복지실천연구회 역. 2004. 『사회복지실천이론의 이해와 적용』 pp. 255-285. 서울 : 나남
- Miley, Krogsrud & O'Melia, Michael & DuBois., Brenda. 1995. *Generalist Social Work Practice : An Empowering Approach*. Massachusetts : Allyn & Bacon.
- Solomon, Barbara. 1976. *Black empowerment : Social Work in oppressed communities*. New York : Columbia University Press.
- Thompson, Susan. 2000. “Prostitution : A Choice Ignored”. Women’s Rights Law Reporter. 22(3) : 217-247.
- Mancoske, Ronald. & Hunzeker, Jeanne M. 1989. *Empowerment Based Generalist Practice: Direct Services With Individuals*. New York: Cummings and Hathaway.
- Parsons, Ruth. 1991. Empowerment : Purpose and Practice Principles in Social Work. *Social Work With Groups* 14(2) : 7-21.
- Simon Barbara Levy. 1990. Rethinking Empowerment. *Journal of Progressive Human Services* 1(1) : 29
- Rose, Stephen. 1990. ‘Advocacy/empowerment : an approach to clinical practice for social work’. *Journal of Sociology and Social Welfare* 17(2) : 41-52.