2006년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

주민등록말소자 기초생활 실태조사

국가인권위원회

2006년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

주민등록말소자 기초생활 실태조사

국가인권위원회

주민등록말소자의 기초생활 실태조사

2006년도 인권상황 실태조사 연구용역
최종보고서를 제출합니다

2006. 12.

연구수행기관: 한국빈곤문제연구소
책임연구원: 류정순(한국빈곤문제연구소 소장)
연구원: 여경수[1](충북대학교 BK21사업단 소속)
김의곤(대전홈리스지원센터 실장)
이주원(아침을여는집 운영위원장)
정의철(신용회복구조대 연구소 소장)
현시웅(대구노숙인상담지원센터 소장)
홍승범(한국빈곤문제연구소자원봉사자)
연구보조원: 박명희(충북대학교 법학과 석사과정)

연구 자문: 충북대학교 법학과 김수갑 교수
동국대학교 사학과 임돈희 교수

1) 한국방송통신대학교 법학과 통합형 튜터

이 보고서는 연구용역수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다.

요 약 문

Ⅰ. 서론

모든 국민이 성인이 되면 부여받아 평생 동안 사용하는 주민등록번호는 국가가 행정효율을 도모하기 위해 사용하는 일종의 국민 개인식별번호이다. 행정행위에 필요한 한도 내에서의 사용은 용인되어야 할 것이며 이러한 필요성에 부응하여 주민식별번호를 부여하고 있다. 그렇지만 다른 나라들은 대부분 운전자 관리를 위한 운전면허번호, 연금지급을 목적으로 하는 연금번호, 의료수혜를 목적으로 하는 의료보험카드번호 등의 개별제도의 효율적인 수행을 위한 번호가 있을 뿐, 한 가지 번호를 모든 행정업무에 적용하는 주민등록번호와 같은 개인 식별번호를 부여하고 광범위하게 쓰는 나라는 없다. 특히 우리는 주민등록번호를 주거지와 결부시켜 관리하는데, 등재된 주거지에 살지 않으면 주민등록이 말소되는 형태로 제도를 운영하고 있다.

이런 주민등록말소자의 법적인 정의는 실제 거주지와 국민이 신고한 거주지가 일치하지 않아 주민등록이 일시적으로 없는 것으로 조치된 자를 의미하는데 이들은 국민으로서의 모든 권리와 의무를 행할 수 없는 완전한 사회적 배제상태에 처하게 되며, 이들의 수는 현대사회의 신용대란으로 인한 채무불이행자의 양산으로 계속적으로 증가하고 있다. 이와같이 채권자에 의한 주민등록말소 문제는 말소자 수의 증가와 더불어 사회 양극화 현상을 가속화 시키며, 그로인해 사회통합에도 장애가 되고 있다.

우리 사회는 자유권의 측면에 있어서는 많은 진보를 이루었으나 주민등록법에 있어서는 직권말소와 같은 심각한 인권침해 요소가 포함되어 있고 이러한 인권침해적인 법이 시행되고 있다는 것은 아직

도 사회적 권리의 보장수준이 대단히 열악하다는 것을 의미한다. 주민등록말소 상태라는 것은 실제로 이 사회에 엄연히 존재하지만 국민이 아닌 것으로 취급받는 것을 의미하는 것으로 국민의 기본적인 권리의 완전박탈은 바로 완전한 사회적 배제를 의미한다는 점에서 심각한 문제가 있다. 이러한 상황아래에서 민간기관에서라도 각국의 주민식별제도와 법을 고찰하고 주민등록제도와 관련된 직권말소자의 현황을 점검하고, 말소의 원인을 분석하며, 주민등록 말소자의 생활 실태를 파악하고자 한다. 그리고 주민등록말소자들을 위한 기초생활보장 현황을 점검하고 지금까지의 자료들을 토대로 주민등록말소자의 수를 줄이고, 그들의 최소한의 기본적 생활을 보장할 수 있는 법적, 제도적 개선을 제시해야 할 필요성이 있다.

현행 제도 아래에서 주민등록말소자는 주민성과 노동성을 잃고 복지수혜권 마저도 잃게 되어 사회 구성원이면 누구나 누려야 할 기본적인 권리인 인간답게 살 권리를 침해당하고 있으며, 주민등록이 채권자가 요청하면 쉽게 말소되도록 허용하고 있는 것 또한 문제점이 많다.

본고의 목적 중 가장 중요한 것은 현행 주민등록법이 가지고 있는 이러한 문제점들에 대하여 논의한 후, 주민등록법을 비롯한 관련법들의 개정을 통하여 주민등록말소자의 양산을 막고, 이미 발생된 말소자가 재등록되기 쉽고, 설령 말소상태에서 살더라도 기본적인 권리는 보장해 줄 수 있도록 제도를 개선하는데 필요한 참고자료를 생산하는 것이다.

Ⅱ. 주민등록말소자 보호의 법적 근거

주민등록말소자 보호의 법적 근거로 크게 헌법적 근거와 국제법적 근거를 살펴볼 수 있다. 헌법적 근거로는 사회복지국가, 소수자보호, 국가의 기본권 보호의무를 들 수 있다. 사회적·경제적 약자와 소외계층, 특히 산업사회가 성립하면서 대량으로 발생한 무산근로

대중의 생존을 보호하고 정의로운 사회·경제 질서를 확립하려는 사회국가의 의무로는 생활할 만한 여건의 조성의무, 사회적 안전, 실질적 평등의 실현, 실질적 자유의 보장으로 볼 수 있다.
헌법은 제34조 제1항에서 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 한편, 동조 제2항에서는 국가의 사회보장 및 사회복지증진의무를 천명하고 있다. '인간다운 생활을 할 권리'는 여타 사회적 기본권에 관한 헌법규범들의 이념적인 목표를 제시하고 있는 동시에 국민이 인간적 생존을 확보하는 데 있어서 필요한 최소한의 재화를 국가에게 요구할 수 있는 권리를 내용으로 하고 있다. 국가의 사회복지·사회보장증진의 의무도 국가에게 물질적 궁핍이나 각종 재난으로부터 국민을 보호할 대책을 세울 의무를 부과함으로써, 결국 '인간다운 생활을 할 권리'의 실현을 위한 수단적인 성격을 갖는다고 할 것이다.
주민등록말소자 보호의 법제도는 현재 존재하지 않는다고 보여 진다. 하지만, 헌법에서 명문화된 '인간다운 생활을 할 권리'의 보호주체는, 우리사회에서 가장 빈곤한 계층을 의미할 수 있다. 주민등록말소자 보호에 관한 명문의 법규정이 없다고 할지라도, 주민등록말소자가 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 보호하는 것은 헌법이 요청하는 법규범이라고 볼 수 있다.
주민등록말소자 보호를 위한 국제법적 근거로는 세계인권선언의 주택권을 비롯한 여러 규약에서 찾아볼 수 있다. 국제법규상 주민등록말소자들이 누려야 할 권리는 강제노동이나 자의적 해고를 당하지 않을 권리 등을 포함한 노동할 권리, 모성과 아동의 건강권, 환경 및 산업안전에 대한 권리, 질병의 예방·치료·통제에 대한 권리 등 여성이나 아동·노인·장애인 등 인권을 침해받기 쉬운 사람들의 건강권, 사회참여를 위한 중요한 권리인 교육권, 적절한 생활수준을 유지할 사회보장권등을 보장하여야 한다고 하고 있다.
세계인권선언 제25조에 명시된 주택권에 관한 조항에서도 「모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회역무를 포함하여 자신

과 가족의 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, 실업, 질병, 불구, 배우자와의 사별, 노령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계결핍과 사회보장을 누릴 권리를 가진다」라고 규정하여 생존권의 측면을 부각하고 있다. 최소한의 생존권적 보장이라는 측면에서는 주택권은 국가의 강한 책무가 부여되며 국민의 주관적 공권성 개념이 된다.
세계인권선언뿐만 아니라 ILO협약상 헌장 전문에서도 차별없이 국가의 보호 및 사회권을 보장받아야 한다고 하고 있다.

Ⅲ. 주민등록법제의 검토

국가가 국민에게 부여한 의무로 인하여 헌법적 측면에서 거주민강제등록 제도나 강제적인 국가신분증 제도는 개인의 인격권과 행복추구권을 침해할 여지가 있고, 사생활의 비밀과 자유를 제한하는 것이며, 결국 인간의 존엄과 가치를 경시하는 제도라고 볼 수 있는 우려가 있으므로, 법 정책적면에서 이점을 고려해야한다.
주민등록법은 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로 1962년 제정된 것으로 제정목적을 보더라도 국민의 인권보장을 위한 법이 아니라 행정의 효율성과 국민의 통제를 위한 의도에서 제정된 법률이다. 그러나 이제 주민등록제도는 단순히 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하는 목적으로만 사용되는 것이 아니라 모든 국가사무의 기본적 전제가 되고 있으며 등록대상자와 등록사항도 다음과 같이 법률로 정하고 있다.
시읍면의 관할구역 안에 30일 이상 거주할 목적으로 주소 또는 거소를 가진 자(법 제6조)는 세대주나 세대를 관리하는 자 또는 본인(법 제11조)이 그 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 일정한 사항을 신고하여야 한다(법 제10조). 또한 하나의 세대에 속하

는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동한 때에는 위 신고 의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 전입신고를 하여야 한다(법 제14조). 정당한 이유 없이 이러한 신고의무를 위반할 때에는 2만원 이하의 과태료에 처한다(법 제20조). 신고 의무자가 위와 같은 신고를 하지 아니할 때 시장·군수 또는 구청장은 사실 조사와 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소할 수 있다(법 제17조의2 제3항).

신고 의무자는 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 본적, 주소, 전입 전의 주소, 병역 의무자의 병역 사항, 특수 기술에 관한 사항을 신고하여야 한다(법 제10조제1항). 병역의무자가 신고하여야 하는 병역 사항은 병역미필자는 역종·신체등위와 그 처분 사항, 의무복무를 마친 자는 역종·군별·계급·군번·병과·주특기·복무기간·전역 사유·전역 근거 및 역종변경 사항이며(시행령 제8조), 특수 기술에 관한 사항은 국가기술자격법 및 기타 법령에 의하여 취득한 기술에 관한 자격과 면허이다(시행령 제9조). 하지만, 주민의 신고로 작성되는 세대별, 개인별 주민등록표에는 법률과 시행령에 의하여 제한되는 위와 같은 사항만이 기록되어 있는 것이 아니라 보다 광범위한 내용을 포함하고 있다.

주민등록증은 주민등록법에 의하여 그 관할구역 내에 주민등록이 된 주민임을 증명하는 공적 증명서라고 할 수 있다. 하지만 주민등록증은 단순히 주민등록된 주민임을 확인하는 증명서에 그치지 않고 있어, 그 성격 규정을 어떻게 하여야 할지 논란이 될 수 있다.

우리의 주민등록제도는 거주민등록제도이면서 국가신분등록제도의 특성을 가진다. 이와 같이 국가신분등록제도이기 때문에 강제의무적인 성격을 가진다.

현재의 주민등록제도는 주민등록등·초본 발급관행과 연결되어 국민생활의 불편을 초래하고 있으며, 국민의 일상거래에서 없어서는 안되는 서류가 되어 버렸다. 이는 직접적으로 국민의 행복추구권을 침해하고, 나아가서는 국민의 프라이버시권도 침해할 우려가 있다.

Ⅳ. 외국의 신분증제도

대부분의 나라는 국민의 신분관계를 확인하기 위한 신분등록 제도를 두고 있으나, 거주민 등록제도와 국가신분증 제도는 부분적으로 선택하고 있다. 선진국 중에서도 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 아일랜드, 스웨덴 등은 전국민 신분증 제도를 두지 않고 있으며, 호주와 뉴질랜드의 경우는 도입하려고 하였던 국가신분증 제도가 시민 저항운동으로 철회되었다.

외국에 있어서 개별식별 번호를 인정하는 국가로는 스웨덴, 프랑스, 일본이 있으며, 개별식별 번호를 인정하지 않는 국가로는 독일, 미국, 캐나다가 있다. 임의적인 국가신분증 제도와 임의적 거주민등록 제도를 두고 있는 프랑스는 원칙적으로 신분등록 제도만 운영이 되며 국가신분증은 신분등록 제도와 무관하게 별개로 운영되나 모든 국민에게 출생신고 때 개인 고유번호를 부여하고 있다. 임의적인 국가신분증 제도를 시행하고 있는 독일은 프랑스와 달리 개인고유번호를 부여하지는 않고 있으나, 지방정부가 관장하는 거주민등록 제도를 두고 있다. 미국, 영국, 캐나다 등의 나라에서는 주민등록제는 물론이고 통일적인 국가신분증 제도를 두고 있지 않기 때문에 개인 고유번호도 부여하지 않고 있다. 다만, 국민의 대부분이 보유하고 있는 사회보장 카드와 그 번호를 유사한 목적으로 사용하고 있다.

주민등록제도를 두고 있는 경우에도 지역별 등록을 하는 경우와 국가적 주민등록 제도를 두는 경우로 구분되기도 하고, 국가적 주민등록 제도가 있는 경우에도 국가신분증과 개인별 고유번호 제도와 결합되지 않는 경우가 있어 다양한 형태를 보이고 있다. 다만 전국민 주민등록제와 이와 결합된 국가신분증 제도 그리고 개인 고유번호 제도를 모두 두고 있는 나라는 없는 것으로 보인다.

Ⅴ. 기초생활보장관련 주민등록제도의 법제적 문제점

주민등록번호를 통한 전 국민 관리체제가 구축되어 있는 우리나라에서는 사회생활상의 모든 법률행위가 주민등록을 기반으로 진행된다. 이에 편입되지 못한 자는 한국사회의 법적 주민으로 인정되지 못하며, 이는 주민등록말소자(원래 주민등록이 되어 있었으나 이후 주민등록을 말소한 자) 뿐만 아니라 처음부터 주민등록의 대상이 되지 못했던 국내 체류 화교(華僑), 이주노동자의 사회보장법제와 관련해서도 그 중요성이 부각되고 있다.

주민등록법상 주민등록 말소란 사망한 경우를 포함하여, 주민등록상 신고한 거주지와 실제 거주지가 일치하지 않으면 주민등록이 말소된다. 주로 무연고와 노숙, 채무 등 주거 불안 탓에 발생한다. 말소 사유는 크게 가출·행방불명됐을 때 가족이 신고하는 '주민신고(무단전출) 말소', 사망했을 때 처리되는 '호적신고(사망) 말소', 채권기관 등 제3자의 민원에 의해 '거주지 부재' 사실이 확인될 경우 행정기관이 실시하는 '무단전출 직권말소' 등으로 나뉜다. 이 가운데 무단전출 직권말소가 카드사 등 채권기관의 민원에 따라 관행적으로 남발됨으로써 말소자를 대거 양산시키고 있어 문제가 되고 있다.

주민등록직권말소규정을 보면 다음과 같다. 시장 등은 신고의무자가 신고한 내용이 사실과 다르다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 그 사실을 조사할 수 있고(제17조의2 제1항), 그 사실조사 등을 통하여 신고의무자가 신고한 내용이 사실과 다른 것을 확인한 때에는 일정한 기간을 정하여 신고의무자에게 사실대로 신고할 것을 최고하거나 최고할 수 없는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 일정한 기간을 정하여 신고할 것을 공고한 다음(같은 조 제2항, 제3항), 신고의무자가 그 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 위 사실조사, 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한

다.(같은 조 제5항), 주민등록법은 시·군 또는 자치구의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모하는 데 그 입법목적이 있고, 누구든지 주민등록의 신고를 이중으로 할 수 없으며(제10조 제2항), 주민의 거주지이동에 따른 주민등록의 전입신고가 있는 때에는 병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·인감증명법·국민기초생활보장법·의료보험법 및 장애인복지법에 의한 거주지이동의 전출신고와 전입신고를 한 것으로 보고(제14조의2), 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 하도록 되어 있는 점(제17조의7 제1항) 등에 비추어 볼 때, 전입신고의 요건인 '거주지를 이동한 때'라 함은 30일 이상 생활의 근거로서 거주할 목적으로 거주지를 실질적으로 옮기는 것을 의미하므로, 30일 이상 생활의 근거로서 거주할 목적으로 거주지를 실질적으로 옮기지 아니하였음에도 거주지를 이동하였다는 이유로 전입신고를 하였다면 이는 주민등록법 제17조의2 제2항 소정의 '신고의무자가 신고한 내용이 사실과 다른 때'에 해당한다 할 것이어서 이러한 경우 시장 등은 주민등록법 제17조의2 각 항에서 규정한 절차에 따라 그 등록사항을 직권으로 말소할 수 있다고 규정되어 있다.

비례의 원칙에서 주민등록직권말소의 위헌성 논의를 보면 다음과 같다. 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서, 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을

비교 형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성).
우리 헌법 제34조 제1항·2항은 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 여러 가지 "사회적 기본권"을 폭 넓게 규정함으로써 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시켜 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것이 국가의 책무라고 하는 사회국가원리를 헌법적으로 수용하면서, 특히 제34조 제4항은 "국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다." 제5항은 "신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"고 각 규정함으로써 생활능력이 없는 국민에 대한 국가의 보호의무와 노약자에 대한 복지증진의무를 명시하고 있다.

Ⅵ. 주민등록말소자 현황

주민등록말소자 현황에서는 ① 주민등록말소자의 전국적 현황 ② 지역별 주민등록말소자 현황 ③ 광역시별 취약계층 중 기초생활보장 수급권자의 수 ④ 주민등록 말소로 인한 지역건강보험 자격상실자수의 현황조사자료를 분석하였다.
① 주민등록말소자의 전국적 현황의 세부적인 내용으로 ㉮ 최근 3년 동안의 주민등록말소자수 변화 — 신고에 의한 말소와 직권말소를 포함한 전체 주민등록말소자의 수는 2004년 12월 말 696,606명에서 2005년에는 674,714명으로 21,892명이 줄어들었는데 감소비율은 3.14%이었다. 2006년 10월 말 현재의 주민등록 말소자의 수는 646,765명으로서 2005년보다 27,949명이 줄어들었는데 감소비율은 4.14%로서 감소율이 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 아직도 주민등록 말소자의 수는 약 65만명 정도에 달할 정도로 많다. ㉯ 최근 3년 동안의 전국 주민등록인구 대비 주민등록말소자 비율 변화 — 2004년에 1.43%이었는데, 2005년에는 1.38%로 감소하였고, 2006년에는 1.32%로 더욱 줄어들어 감소추세가 확연

히 나타났다. ㉰ 최근 3년 동안의 세대주신고에 의한 주민등록말소자수의 변화 ㉱ 최근 3년 동안의 직권말소에 의한 주민등록말소자수 변화 ㉲ 전체 주민등록말소자 중에서 세대주 신고 말소자와 무단전출 직권말소자의 비율 ㉳ 신규 주민등록말소자수 변화 ㉴ 신규 세대주 신고에 의한 말소자 변화 ㉵ 신규 무단전출 직권말소자 변화 ㉶ 전체 신규 주민등록말소자 중에서 세대주 신고 말소자와 무단전출 직권말소자의 비율 ㉷ 양수금 및 대여금 반환 청구소송 중 공시송달·의제자백 소송 건수 추이 ㉸ 전국 쪽방거주자 중 주민등록말소의 수 변화 ㉹ 전국 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율 등을 분석 정리하였다.

② 지역별 주민등록말소자 현황에서는 ㉮ 최근 3년 동안의 지역별 주민등록말소자의 수 변화 ㉯ 지역별 주민등록인구 대비 주민등록말소자비율 변화 ㉰ 지역별 세대주신고에 의한 주민등록말소자의 변화 ㉱ 지역별 주민등록인구 대비 세대주신고에 의한 주민등록말소자 비율 변화 ㉲ 지역별 무단전출 직권말소자수 변화 ㉳ 지역별 주민등록인구 대비 무단전출 직권말소자 비율 변화 ㉴ 지역별 쪽방거주자와 주민등록말소자수 ㉵ 지역별 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율 등을 정리하였다.

③ 광역시별 취약계층 중 기초생활보장 수급권자의 수와 ④ 주민등록 말소로 인한 지역건강보험 자격상실자수에서는 각각 기초생활보장번호 대상자와 주민등록 말소로 인한 지역건강보험 자격상실자수를 정리하였다.

Ⅶ. 주민등록 말소자의 설문조사 분석 결과

주민등록말소 사항에 있어서 주민등록말소의 가장 큰 원인은 전체 40명의 응답자 중에서 채무 때문이라고 응답한 사람이 15명(37.5%),

주민등록을 등재할 일정한 거주지가 없는 것이 원인이라고 응답한 사람이 9명(22.5%)이었다.
말소주체에 관해서는 통반장 혹은 동사무소 직원이 말소시켰다고 응답한 사람이 14명(35.0%), 채권자라고 응답한 사람이 8명(20%) 이었다.
말소 회수에 있어서는 3/4 정도가 한 번 말소를 경험한 후 되살리는 노력을 하지 않는 것을 알 수 있다.
주민등록 복원 불가사유로는 복원하려고 노력하지 않는 15명에게 물어본 결과 채권추심을 피하여 라는 사람이 6명(40%), 복원비용이 부담스러워서라고 응답한 사람이 3명(20%)으로 나타났다.
주민등록말소로 인한 불편사항에 대하여는 기초생활수급권자가 될 수 없다는 것과 취업이 각각 28명으로 70%를 차지했다.
일반적인 사항에 있어서 나이의 분포를 살펴보면 50대가 12명(30%), 40대9명(22.5%), 30대가 8명(20%)로 그 뒤를 이었다.
취업활동에 있어서는 단순노무직이 14명(35%), 자활근로 및 공공근로가 4명(10%), 무직이 10명(25%)로 조사되었다.

Ⅷ. 주민등록말소자 심층면접조사 사례분석

주민등록말소자 심층면접조사 사례분석에서는 주민등록 말소문제로 고통받고 있는 사람들을 주거취약자, 채무불이행자, 국가기관거주자, 무호적자, 지문날인거부자, 성정체성불명확자, 등으로 나눈 후에 각 유형별로 심층면접을 통하여 알아낸 사례들을 살펴보았다.
그 대상은 ① 주거취약자 중 ㉠ 방랑자 ㉡ 주거지 상실자 ㉢ 철거민 ㉣ 재건마을(포이동 266번지)사람 ㉤ 구룡마을 사람들이였으며,
② 가족관계 취약자는 ㉠ 가족관계 단절자 ㉡ 건강보험 박탈자 ㉢ 가족사회 고립자 ㉣ 사망신고 된 트렌스젠더 ㉤ 가정폭력 피해자 등을 대상으로 보았다.
③ 주민등록말소 방어자에 관하여 정리하였다.

④ 채무불이행자 중 ㉠ 병원비 채무자 ㉡ 생계비 채무자 ㉢ 성매매 피해 여성 ㉣ 세일즈 우먼 ㉤ 사이비 종교 피해자 ㉥ 다단계로 피해자 등에 관하여 정리하였다.
⑤ 국가기관 거주자 중에서는 ㉠ 교도소 거주자 ㉡ 군복무자 사례를 정리하였다.
⑥ 범죄 피해자 중에서는 ㉠ 대포자동차 사기 피해자 ㉡ 대포 핸드폰 사기 피해자 사례를 정리하였다.
⑦ 중독성향자 중에서는 ㉠ 도박중독자 ㉡ 소비중독자 사례를 정리하였다.
⑧ 무국적자·무호적자 사례를 정리하였다.
⑨ 지문날인 거부자 사례를 정리하였다.

Ⅸ. 주민등록법제 및 기초생활보장법제의 개선방안

주민등록말소 제도개선의 전제조건으로는 정책관련자의 인권의식개선과 노동권의 보장이 필요하다. 종전의 주민등록말소자들이 주로 저학력의 근로의욕 상실자들이었던데 반해 2000년 이후에는 신용대란 사태로 인한 채무불이행자들이 무주거 최빈곤층과 같이 주민등록말소자의 수를 늘리는데 영향을 주었다. 엄연히 실존하는 자국민을 '없는 사람'으로 간주하고 모든 권리와 의무를 박탈시킨 채 완전히 사회 밖으로 내쫓은 것이나 마찬가지인 사회권 침해이다.
주민등록법제의 개선방안으로는 총체적 폐기와 부분적 개선의 방법이 있으며 총체적 폐기는 주민등록제도 완전폐기와 부분적 개선으로 최소부분만 사용하는 것을 제시하고 부분적 개선의 방법으로 제3자에 의한 주민등록말소 신고의 제한, 주민등록말소자의 다른 법령과의 관계, 주민등록직권말소의 제한, 주민등록말소자 복원조치의 간소화를 제시한다.
주민등록번호가 도입될 당시에는 '반공태세의 강화'라는 국가시책의 하나로 주민등록번호의 도입이 정당화 되었지만 현재에는 주민등록

번호가 국가안전보장·질서유지의 차원에서보다는 공공복리 또는 주민개인의 편의를 위해 기능하고 있는지가 중요한 판단 근거가 될 것이다.
주민등록말소제도의 문제점에 대한 시민단체와 언론의 비판이 빗발침에도 불구하고 정부 당국자들은 이 문제의 인권침해성과 심각성에 대한 인식수준이 대단히 낮아서 제도의 의미를 근본적으로 성찰해 보고, 문제점을 개선할 의향을 보이지 않고 있다.
기초생활보장 관련 법제의 개선방안에 대해서는 현행 국민기초생활보장법에서 주민등록이 말소된 사람들은 기초생활보장 수급자로 책정될 수 없게 되어 있다. 주민등록이 말소된 경우에 말소를 살려낼 주거지를 확보한 후, 그 주소에 전입신고를 해야 수급 신청이 가능하다. 그러나 주거불안 빈곤층의 경우 고정적인 주거지를 마련할 경제능력이 부족하거나, 주거지를 확보할 정도의 소득을 얻기 위한 노력을 포기한 사람들이 대부분이다.
주민등록 말소가 가능한 현행 주민등록제도의 획기적인 개선으로 말소자 자체가 발생하지 않도록 해야 한다.
무주거 주민등록 말소자들을 제도권 안에서 보장해 주기위한 방법은 간단하다. 복지부가 일선 현장의 공무원들에게 노숙인들에게도 기초생활보장 번호를 부여해 주라고 하면 될 것이고 기초생활보장 번호부여 제도가 제대로 수행되기 위해서는 다음과 같이 제도가 개선되면 될 것이다.
첫째, 유사 주거시설에 주민등록을 등재할 수 있도록 주민등록 등재가능한 곳을 확대해야 한다.
둘째, 주민등록이 말소된 부랑인들 밀집지역에 복지담당 공무원을 파견하여 주민등록이 말소된 사람을 적극적으로 찾아내어 그들에게 공공임대주택과 같은 거주할 집을 마련해 주고 그 곳에 주민등록을 복원시킨 후에 수급자로 책정해줘야 한다.
셋째, 기초생활보장번호제도를 통한 기초생활보장이 등재 가능한 주민등록지 거주여부와 상관없이 이루어지려면 쪽방상담소, 상담보

호센터, 노숙인쉼터 등의 실무자가 해당 지역에서 생활하고 있는 것을 확인할 수 있으면 기초생활보장 수급자로 책정하고 급여를 지급한다. 이 때 급여지급 업무를 쪽방상담소, 상담보호센터, 노숙인쉼터의 실무자에게 위탁하는 것이다.
이러한 제도는 선진국들에서 공통적으로 시행하고 있는 것으로서 복지부에서 노숙인을 제도권 안에서 보장해줄 의사만 있으면 결코 시행이 어려운 것이 아니다.

Ⅹ. 맺음말

우리나라의 주민등록법은 그 목적을 “주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하는 것”으로 서술되어 있다. 전 국민을 국가시관의 감시망 아래에 들어오도록 하는 강력한 경찰국가적인 제도인 것이다. 국가행정의 편의를 위해 개인식별번호는 필요하다. 그러나 주민등록번호 한 가지 번호를 모든 국가와 지방자치단체의 행정업무와 국민의 일상생활에 필요한 일에 광범위하게 쓰이는 나라는 우리나라가 유일하다.
주민등록말소자에 대한 기본적인 권리와 의무의 완전박탈과 일상생활의 접근성 차단은 총체적인 사회적 배제를 의미한다는 점에서 문제점이 있다. 특히 주거빈곤상황에 처하여 사회보장수혜가 필요한 계층임에도 불구하고 국민기초생활보장, 국민연금, 건강보험 등의 복지수혜 대상에서 배제됨으로서 대부분의 주민등록말소자는 심각한 빈곤상황에 놓여 있고 빈곤탈출이 불가능한 상황에 내몰리게 된다.
이 문제는 2000년 이후에 신용불량사태로 인한 채무불이행자의 직권말소로 인하여 말소자의 수가 급증하여 더욱 심각하게 대두되었고 이런 주민등록말소자의 문제점의 해결을 위해 가장 절실하게 필요한 정책은 주거정책이라고 할 수 있다.
주민등록말소자는 대부분 전월세보증금을 다 소진하여 살던 주거지

에서 이사를 가야하나, 주민등록등재가 가능한 주거지를 확보할 수 없는 극심한 주거빈곤상황에 처한 사람들로서 다른 누구보다도 절실하게 사회보장수혜가 필요한 계층임에도 불구하고 국민기초생활보장, 국민연금, 건강보험 등의 복지수혜 대상에서 배제되는 것이 현실이다. 따라서, 대부분의 주민등록말소자는 심각한 빈곤 상황에 놓여 있으나 빈곤탈출이 불가능한 절망적 상황으로 내몰리게 되는 악순환의 연결고리에 얽매이게 된다.

이와 관련하여 보건복지부는 정책을 제시하였는데 그것은 주민등록이 없어도 기초생활보장 수급요건을 갖추면 기초생활보장번호를 부여하여 보호하는 제도를 운영하는 것이다. 이 제도는 실제 운영되고 있지만 효과가 미비하여 정책의 개선이 요구되어 왔으며, 그 방안으로 제도를 몰라 불이익을 받는 사례가 없도록 홍보에 실질화를 기할것과 일선 복지 담당공무원 교육을 강화하겠다는 것을 새로운 정책으로 제시하고 있는 것이다.

이와 같이 복지부가 기존의 기초생활보장번호 부여제도에 대한 홍보를 대책으로 내놓은 것은 65만명이나 되는 주민등록말소자 가운데 단지 402명만이 수급을 받고 있는 현실의 문제점이 일선 공무원들이 지침을 숙지하지 못하고 있고, 수급권자들이 제도를 모르고 있기 때문이라고 진단하고 있다는 것을 의미한다.

현재 우리나라는 긴급복지지원법이 시행되고 있다. 긴급지원제도를 노숙인이나 반노숙 상태에 있는 주민등록말소자에게도 적용하라는 공문 한 장이면 많은 주거취약 주민등록말소자들이 말소된 주민등록을 살려서 주민등록 문제의 해결이 가능하지만 현실을 그렇지 못하다. 우리나라에서 주민등록말소자가 입는 법적 불이익은 주택임대차보호법상의 불이익, 사회보장법제상 불이익, 공직선거법상 불이익 등 대부분의 공법관련 규율사항인 것으로 조사된다.

주민등록법제도의 개선방안에 있어서는 크게 총체적 개선(주민등록제도 완전폐기)과 부분적 개선(최소부분만 사용)이 논의되고 있다. 주민등록제도를 완전 폐기하여야 한다는 입장에서는 수단의 적절성

위배, 목적의 정당성 위배, 침해의 최소성 위배 등을 그 이유로 제시하고 있으며 부분적으로 폐기하여야 한다는 입장에서는 제3자에 의한 주민등록말소 신고의 제한, 주민등록말소자의 다른 법령과의 관계, 주민등록직권말소의 제한, 주민등록말소자 복원조치의 간소화를 제시하고 있다.

이와 관련하여 2007년 개선안에 대한 평가와 개선방안으로 행정자치부가 교육인적자원부, 보건복지부, 금융감독위원회 등 관계기관과 가진 대책회의의 결과에 따르면 교육인적자원부는 말소된 아동도 학교장의 거주사실 확인만으로도 취학이 가능하다는 내용을 적극 홍보하여 취학을 독려할 계획을 공지하였다. 보건복지부는 주민등록이 없어도 기초생활보장 수급요건을 갖추면 기초생활보장번호를 부여하여 보호하는 제도를 운영하는 것을 몰라서 불이익을 당하는 경우가 없도록 하기 위해 담당공무원 교육과 홍보를 강화할 것을 공지하였고 금융감독위원회는 금융기관이 내부업무처리 목적이나 채무자에 대한 심리적 압박 목적으로 말소민원을 제기하는 일이 발생하지 않도록 철저히 지도·감독하기로 했다.

행정자치부는 주민등록 일제재등록 기간을 정례적으로 운영함으로써 말소자 재등록을 적극 유도하고, 노숙자 등 거주지가 없는 경우에도 노숙자 쉼터 등 정부가 인정한 사회복지시설을 주소지로 주민등록이 가능토록 할 방침이라고 밝혔다.

주민등록말소자 보호를 위한 법제도적 개선방안으로 주민등록법상에 있어서 첫째, 제3자에 의한 주민등록말소 신고의 제한 둘째, 주민등록말소자의 다른 법령과의 관계에서 보호조치 셋째, 주민등록직권말소의 제한 넷째, 주민등록말소자의 복원조치의 간소화를 들 수 있으며 주민등록말소자 보호를 위한 사회보장법제의 개선방안으로는 첫째, 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별보호로 기초생활보장번호 부여의 실질화 둘째, 긴급급여제도의 활용 셋째, 국가 또는 지방자치단체의 운영비 지원을 받는 쉼터거주자 보호의 실질화를 들 수 있다. 그것과 같이 주민등록말소자 중 각각의 영역에

서 주민등록말소자에 대한 맞춤형 복지가 선행되어야 한다.
행정의 편의와 효율을 위한 주민등록제도에 의해서, 주민등록이 말소된 사람들에 대한 적극적인 배려조치가 필요하다. 여기에는 주민등록말소자들을 사회가 떠안아야할 짐이 아니라, 주민등록말소자들이 우리와 함께 살아가는 이웃으로 인정한다는 전제가 깔려 있으며, 이를 실천할 수 있는 법제도가 지금 우리에게 필요하다.

<목 차>

I. 서론 ····· 1

1. 연구의 필요성 및 목적 ····· 6
2. 용어의 정의 ····· 10
3. 연구내용 및 연구의 범위 ····· 12
4. 연구방법 ····· 13
5. 선행연구 및 관련연구 분석 ····· 16

Ⅱ. 주민등록말소자 보호의 법적 근거 ····· 18

1. 헌법적 근거 ····· 18
2. 사회보장법의 구조와 헌법적 관련성 ····· 25
3. 국제법규의 분석 ····· 27

Ⅲ. 주민등록법제의 검토 ····· 41

1. 주민등록법의 연혁 ····· 42
2. 주민등록과 주민등록증 제도의 내용 ····· 44
3. 우리나라 주민등록제도의 특성 ····· 48
4. 주민등록제도의 위헌성 고찰 ····· 50

Ⅳ. 외국의 신분증제도 ····· 50

1. 개인식별번호를 인정하는 국가 ····· 51
2. 개인식별번호를 인정하지 않는 국가 ····· 54
3. 소결 ····· 58

Ⅴ. 기초생활보장관련 주민등록말소제도의 법적 문제점 ··· 58

1. 주민등록법상의 직권말소제도 ····· 60
2. 주민등록직권말소의 위헌성 논의 ····· 62
3. 주민등록말소자의 법제적 불이익 ····· 66

Ⅵ. 주민등록말소자 현황 ····· 73

1. 주민등록말소자의 전국적 현황 ····· 74
2. 지역별 주민등록말소자 현황 ····· 86
3. 광역시별 취약계층 중 기초생활보장 수급권자의 수 ····· 94
4. 주민등록 말소로 인한 지역건강보험 자격상실자 수 ····· 95

Ⅶ. 주민등록 말소자의 설문조사 분석 결과 ····· 96

1. 주민등록말소 사항 ····· 96
2. 일반적인 사항 ····· 106
3. 경제적인 사항 ····· 116
4. 기타 개인과 관련된 사항 ····· 125

5. 기초생활보장과 관련된 사항 ····· 135

Ⅷ. 주민등록말소자 심층면접조사 사례 분석 ····· 138

1. 주거취약자 ····· 138
2. 가족관계 취약자 ····· 156
3. 주민등록말소 방어자 ····· 164
4. 채무불이행자 ····· 167
5. 국가기관 거주자 ····· 179
6. 범죄 피해자 ····· 184
7. 중독성향자 ····· 188
8. 무국적자・무호적자 ····· 191
9. 지문날인 거부자 ····· 194

Ⅸ. 주민등록법제 및 기초생활보장법의 개선방안 ····· 197

1. 주민등록법제 ····· 197
2. 기초생활보장 관련 법제의 개선방안 ····· 209
3. 기초생활보장법이외의 사회권보장관련 법제 ····· 216
4. 2007년 개선안에 대한 평가 ····· 220

Ⅹ. 맺음말 - 정책적 제안을 중심으로 - ····· 224

참고문헌 ····· 235
<부록>주민등록 말소자의 기초생활 실태조사 설문지 ····· 239

I. 서론

모든 국민이 성인이 되면 부여받아 평생 동안 사용하는 주민등록번호는 국가가 행정효율을 도모하기 위해 사용하는 일종의 국민 개인식별번호이다. 행정행위를 하는 과정에서 필요에 따라 어떤 형태이든 일정한 일련번호가 부여될 수 있으며, 행정행위에 필요한 한도 내에서의 사용은 용인되어야 할 것이다. 이러한 필요성에 부응하여 주민식별번호를 부여하지만 다른 나라들은 대부분 운전자 관리를 위한 운전면허번호, 연금지급을 목적으로 하는 연금번호, 의료수혜를 목적으로 하는 의료보험카드번호 등의 개별제도의 효율적인 수행을 위한 번호가 있을 뿐, 한 가지 번호를 모든 행정업무에 적용하는 주민등록번호와 같은 개인식별번호를 부여하고 광범위하게 쓰는 나라는 대한민국이 유일하다. 특히 대한민국은 주민등록번호를 주거지와 결부시켜 관리하는데, 등재된 주거지에 살지 않으면 주민등록이 말소되는 형태로 제도를 운영하고 있다.

주민등록이 말소된 사람은 국민으로서의 모든 권리와 의무를 행할 수 없는 완전한 사회적 배제상태에 처하게 되는데 주민등록말소자의 수는2000년 이후에 가 크게 증가하여 2004년 12월 현재 696,606명에 달했다. 그 후 약간씩 줄어드는 추세를 보여 2006년 10월에는 646,765명(전국민의 1.3%) 약간 줄어들었다(행정자치부 내부자료, 2006). 21세기 들어서면서 이렇듯 주민등록말소자가 크게 증가한 것은 신용대란으로 인한 채무불이행자가 양산되었는데, 이들에 대한 채권독촉 과정에서 대량으로 직권말소가 이루어지기 때문이다. 설령 감당하기 어려울 정도의 빚을 진채 갚지 못하는 문제점이 있는 국민이라고 하더라도 우리 사회에 엄연히 실존하고 있는 사람을 국민의 리스트에서 빼버리는 것은 있을 수 없는 일이다. 특히 채권자에 의한 주민등록말소 문제는 말소자수 양산의 문제와 더불어 사회양극화 현상을 더욱 가속화 시키며, 사회통합에도 큰 장애가 되고 있다.

한국의 주민등록법은 5.16이후에 반공을 국시로 삼은 군사정부에 의하여 용공분자색출을 명분으로 제정되었는데, 주민등록법에는 목적을 "주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히" 하는 것으로 명시되어 있다. 다시 말하면 국가권력기관이 누가 어디에 살고 있는지에 대하여 파악할 수 있는 체제를 갖춘 후, 국가권력기관이 원하면 언제나 찾아가서 조사할 수 있도록 관리하기 위하여 주민등록제도가 탄생된 것이다. 국가기관은 수시로 실제 등재된 주민등록지에 살고 있는지 아닌지에 대하여 확인을 하도록 제도화되어 있으며, 만약 등재된 주민등록지에 살고 있지 않은 것이 확인되면 가차 없이 주민등록을 직권말소 시키고 있는데, 이러한 행위는 한 개인이 등재된 주민등록지에 삶으로써 국가기관의 감시망 아래에 있지 않으면 사실상 국가사회 바깥으로 내쫓는 가혹한 벌을 줌으로써 국민들로 하여금 감시체계 아래에서 생활하도록 강요하는 것이다.

이렇듯 주민등록이 국가권력이 원할 때면 하시라도 국민을 체포해 올 수 있는 감시체계 아래에 두기 위하여 정주와 연계하여 관리됨에 따라 주민등록말소자는 취학통지서를 받을 수 없어서 교육의 의무를 수행하지 못하며, 징집영장을 발급받지 못하기 때문에 국방의 의무도 수행할 수 없으며, 선거권도 피선거권도 없다. 게다가 기초생활보장을 비롯한 장애수당, 경로수당, 모부자가구수당 등의 각종 사회보장 수혜를 받을 수 없다[2]. 뿐만 아니라 주민등록이 말소되면 신분확인을 요구하는 취업, 금융기관 이용, 전・월세・부동산 계약, 등의 국민으로서 살아가는데 필요한 거의 모든 활동들이 불가능해진다.

이러한 국민의 기본적인 권리의 완전박탈은 바로 완전한 사회적 배제를 의미한다는 점에서 심각한 문제점이 있다. 특히 문제가 되는

---

2) 국민기초생활 보장법 시행령 [일부개정 2006.2.22 대통령령 제19351호] 제2조 (개별가구)에서 "개별가구"라 함은 주민등록법 시행령」 제6조제1항의 규정에 의한 세대별 주민등록표에 기재된 자(동거인을 제외한다).“

것은 주민등록말소자는 대부분 전월세보증금을 다 소진하여 살던 주거지에서 이사를 가야하나 주민등록등재가 가능한 주거지를 확보할 수 없는 극심한 주거빈곤상황에 처한 사람들로서 다른 누구보다도 절실하게 사회보장수혜가 필요한 계층임에도 불구하고 국민기초생활보장, 국민연금, 건강보험 등의 복지수혜 대상에서 배제되는 것이다. 따라서 대부분의 주민등록말소자는 심각한 빈곤 상황에 놓여 있으나 빈곤탈출이 불가능한 절망의 빈곤상태에 처하게 된다.

지난 45년 동안 주민등록제도가 시행되어 왔으나, 이 제도의 문제점은 2000년 이후에 다른 어느 때보다도 더 심각하게 대두되고 있는데, 그 주된 요인은 신용불량사태로 인한 직권말소이다. 2000년에 146,847명이던 직권말소자는 채무불이행자(예전의 신용불량자)의 수의 증가에 따라 해마다 증가되어 2004년에는 258,913명으로 늘어났다(행자부 내부자료, 2006). 불과 4년 동안에 십만명(56)%나 되는 사람들이 비자발적으로 주민등록말소자가 되어 거의 완전한 사회적 배재 상태로 내몰린 것이다.

종전의 주민등록말소자들은 주로 무단전출 직권 말소자들로서 등재할 주거지를 잃은 근로무능력 최빈곤층이 주를 이루었다면 2000년 이후에 신규로 발생한 비자발적 주민등록말소자들은 대부분 젊고, 근로능력이 있고, 학력이 높으며, 재기의욕 또한 높은 무너져 내린 중산층과 서민층이 주를 이루는 채무불이행자들이다(류정순, 2005)[3]. 이들은 패자부활전의 기회를 주면 다시 일어서서 뛸 수 있는 양질의 산업역군인데, 이들을 완전한 사회적 배제 상태에 내팽겨쳐 두는 것은 대한민국의 정부가 제 역할을 제대로 하지 않는 것이라고 할 수 있다. 특히 신용대란사태는 정부와 금융기관이 자초한 정책 오류의 결과물이므로 당연히 결자해지의 원칙을 적용하여 원인제공자인 정부가 적극적으로 나서서 절망의 빈곤의 늪에 빠진 채무불이행자들이 절망의 늪에서 헤어날 수 있도록 구원의 손을 내밀어 주어야 마땅하다. 그럼에도 불구하고 정부는 가혹하게 주민등록말

3) 류정순, “신용불량 신빈곤층: 실태와 대안”, 위기의 노동, 2005, 156~164면

소 상태의 낭떠러지로 떨어뜨린 후 방치하고 있는데 이러한 처사는 정부가 직무유기를 하고 있다고 할 수 있다.

소련을 비롯한 유럽의 공산주의사회는 거의 다 무너져 버렸고, 주적으로 규정되었던 북한의 국력은 너무나 보잘 것 없을 정도로 쇄락하였으며, 부시대통령 마저도 북한이 핵을 포기한다면 종전을 선포하겠다고 제의한 것이 최근의 정세이다. 이러한 평화 시에 용공분자색출을 명분으로 제정된 전 지구 역사상에 그 유례가 없는 강력한 주민통제법이 아직도 적용되고 있으며 용공분자 색출이라는 본래의 목적보다는 사회적 취약계층을 사회 바깥으로 내모는 엉뚱한 목적을 위하여 이용되고 있다.

우리 사회는 전반적으로 자유권의 측면에서 상당히 많은 진보를 이루어왔다. 우리 사회가 여기까지 온 데는 분명히 근대화와 산업화 세대의 노력과 기여가 컸다. 하지만 주민등록법에는 직권말소와 같은 심각한 인권침해 요소가 포함되어 있는데, 이러한 인권침해적인 법이 시행되고 있다는 것은 아직도 사회적 권리의 보장수준이 대단히 열악하다는 것을 의미한다. 호주제가 폐지되어 새 신분등록법을 만들고 있는데, 기존의 호적법과 주민등록법을 통합해 바람직한 형태의 신분증제도를 도입해야 할 것이다. 새로운 신분증제도는 말소자를 양산하는 '채권자 신고에 의한 직권말소자'가 원천적으로 생길 수 없도록 만들어야 할 것이다.

주민등록말소자들은 주민등록 등재가 가능한 제대로 된 주거지를 확보하지 못한 가난한 사람들을 비롯하여 채권자에게 쫓기거나 가정폭력을 휘두르는 남편을 피하여 신분을 감추고 살고자 하는 취약계층 소수자들로서 그 누구보다도 사회적 보살핌이 절실히 필요한 사람들이다. 그러나 정부는 이들에게 도움의 손길을 베풀기는커녕 오히려 주민등록말소 자체를 족쇄로 만들어서 취약계층 소수자들이 경제·사회활동을 하기 어렵도록 제약을 가하고 있다. 따라서 이들은 원천적으로 빈곤할 수밖에 없는 상황으로 내몰리고 있으며, 빈곤탈출의 희망이 거세된 채로 살아가고 있다.

그럼에도 불구하고 정부는 이들을 국민이 아니라고 부정하면서 기초생활보장 수혜대상에도 포함시키고 있지 않다. 이러한 반인륜적인 제도가 바로 대한민국의 주민등록말소제도이고, 국민기초생활보장제도로서 시급히 개선되어야 마땅하다.

이 문제에 대하여 끊임없이 시민단체들이 문제를 제기하자 정부는 2001년 8월부터 기초생활보장번호제도를 도입하였다. 하지만 2006년 12월 현재 이 제도를 통해 기초생활보장 수급을 받는 사람은 604명으로서 65만명에 이르는 주민등록말소자의 0.09%에 불과하다(보건복지부 내부자료, 2006). 이와 같이 겨우 만명 중에서 9명만이 기초생활보장을 받을 정도로 기초생활보장번호제도가 실효성이 없는 이유는 기초생활보장 번호부여를 통하여 수급을 받고 있는 사람들은 주민등록을 등재할 수는 없더라도 확실한 주거지가 있어서 읍·면·동 사무소의 복지담당 공무원이 찾아가서 소재를 확인할 수 있는 비닐하우스촌이나 판자촌 거주자, 노숙인 자활쉼터 거주자들뿐이기 때문이다. 다시 말하면 기초생활보장번호 부여제도에도 여전히 정주개념이 적용되기 때문에 어느 행정관서에서 담당할지가 명확하지 않는 주거부정자들은 기초생활보장번호부여제도권 바깥에 있기는 마찬가지이다.

65만명이나 되는 국민이 국민이 아닌 상태에 방치되어 있다는 것은 분명히 잘못된 것으로서 정부가 나서서 주민등록 말소자의 현황을 파악하고, 원인을 분석하고, 그들에게도 최소한의 기본적 생활을 보장할 수 있도록 법적, 제도적 개선을 모색하는 연구조사를 실시해야 할 것이다. 그러나 행정자치부(행자부)는 겨우 지난 몇 년 간의 주민등록 말소자의 수만을 제시할 뿐 아무런 기초통계자료도 생산하지 않고 있다. 복지부 또한 아무런 실효성이 없는 기초생활보장번호부여 제도에 대한 홍보를 강화한다고 발표했을 뿐 아무런 조치도 취하지 않고 있다.

이러한 상황아래에서 본고에서는 주민등록 말소자보호의 헌법적 근거를 살펴본 후, 주민등록법제를 검토하고, 다른 나라의 제도들과

비교한 현행 주민등록말소제도의 문제점에 대하여 논의하고자 한다. 그리고 주민등록 말소자의 기초생활에 관한 설문조사와 심층면접사례 조사결과를 분석하고 대안을 모색해 보고자 한다. 그리고 각 유형별로 살펴본 주민등록말소자 보호방안에 대하여 논의한 후에 주민등록말소자를 위한 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

1. 연구의 필요성 및 목적

가. 연구의 필요성

우리사회는 국적과 호적 이외에 주민등록제도라는 이 지구의 역사상 그 어느 나라에도 없었던 특이한 시스템이 있다. 그런데 이 시스템 도입의 원래 목적은 용공분자를 찾아내기 위한 것으로서 모든 국민을 등재된 주민등록지에 살도록 하고 국가권력이 원하면 언제라도 등록된 주민등록지에 찾아가서 체포·심문할 수 있는 체제를 정비하였다. 소련과 유럽의 공산주의체제가 붕괴되고 북한 또한 쇄락하여 붕괴직전에 이른 현재 상화 아래에 있는 대한민국의 21세기 현대사회는 용공분자들은 별로 없고, 설령 있다고 하더라도 사상의 자유가 보장되는 민주화된 나라로서 사회체제에 대한 개인적 의견에 대한 자유가 보장되며, 특별한 이적행위를 하지 않는 한 용공분자로 몰아서 제제를 가하던 시대적 상황과는 많이 다르다.
이러한 시대적 상황아래에서 주민등록제도는 용공분자의 색출보다는 비닐하우스, 판자촌, 쪽방, 만화방, 비디오방, 목욕탕, 여인숙, 고시원, 독서실, 거리 등에서 방황하며 기본적인 생활을 영위하지 못하는 가난한 집없는 천사들을 등재할 주민등록지가 없다는 이유로 주민등록 말소상태로 내몰고 있다. 그리고 무주거자들뿐만 아니라 채무관계에 의한 경제적인 어려움, 가정폭력 및 의부의 폭행 등에 의해 신분을 숨기고 살고 있는 사람들 또한 주민등록 말소상태로 내몰고 있다. 주민등록말소 상태라는 것은 실제로 이 사회에 엄연

히 존재하지만 국민이 아닌 것으로 취급받는 것이다.
그런데 주민등록 말소로 인하여 국민으로서의 아무런 권리와 의무를 수행할 수 없는 상태로 내몰린 사람들의 수가 신용대란 사태가 한참 심각했던 2004년에는 69만명에 이르렀으며, 조금 줄어들었다고 하나 2006년 말 현재 65만명으로서 국민 백명 중에 1.3명이나 된다. 이러한 상태에 있는 주민등록말소자들 이외에도 정확한 통계자로는 없으나 약 3만명으로 추산되는 출생신고를 하여 호적을 취득하는 절차를 밟지 않은 채 살고 있는 무호적자, 처음부터 주민등록의 대상이 되지 못했던 국내 체류 화교(華僑), 이주노동자, 등이 주민등록을 등재하지도 못한 채 잠재적 용공분자로 간주되어 사실상 모든 공민권이 박탈된 상태에서 살고 있다.
한국사회는 주민등록번호를 통한 전 국민 관리체제가 구축되어 있어서「병역법」·「민방위기본법」·「인감증명법」·「국민기초생활보장법」·「국민건강보험법」, 「장애인복지법」등의 각종 법들이 주민등록에 근거하여 시행되고 있다. 따라서 전 국민의 1.3%에 이르는 주민등록말소자들은 엄연히 한국 사회에 존재하면서도 그 존재를 사회적으로 인정받지 못하는 사회 바깥에서 사고 있다. 개인의 나태로 인한 빈곤이 원인이거나, 신용관리 부실로 인한 채무가 원인이든지, 아니면 가정폭력으로 인하여 신분을 숨겨야만 하는 사정이 있어서 그러한 상황에 처하게 되었든지 간에 대한민국 영토에서 태어나 현재 삶을 유지하고 있는 사람들은 부정할 수 없는 대한민국 국민으로서, 단지 등재된 주민등록지에 살지 않거나, 등재할 수 없는 열악한 주거지에 산다는 이유로 그 존재를 인정하지 않을 수는 없다. 그럼에도 불구하고 이들을 완전한 사회적 배제상태로 내모는 것은 국가권력의 국민에 대한 횡포이다.
따라서 이와 같은 등외국민을 양산하는 주민등록제도에 대한 개선이 절박함에도 불구하고 행정자치부(행자부)는 이러한 사실을 숨기기에만 급급하였다. 한국빈곤문제연구소는 지난 몇 년 동안 지속적으로 행자부에 주민등록말소자의 현황자료를 요청하였으나 번번이

거절당했다. 국가인권위원회에서 자료를 요청하자 겨우 2000년 이후의 몇 년 간의 주민등록 말소자의 수만을 제시할 뿐 아무런 다른 생산된 기초통계자료도 발표하지 않고 있다. 행자부가 주민등록 말소자의 정확한 실태 조사 밝히지 않고 있는 것은 바로 주민등록말소자 문제의 심각성에 대한 인식이 부족하여, 민등록말소자 양산을 방지하고 이미 발생한 말소자들의 주민등록의 복원을 통하여 사회적 배제 상태에 있는 사람들을 적극적으로 사회 내부로 끌어들일 의지가 부족하기 때문일 것이다.

정부는 주민등록 말소 상태에서 살아가는 것이 얼마나 열악한 삶이며, 국민을 이러한 절망적 빈곤상태에 방치하는 것이 헌법과 국민기초생활보장법(기초법)에 명시된 최저생계의 사회적 보장과는 거리가 멀다는 것을 인식하고 65만명에 가까운 주민등록말소자들에게 최소한의 기본적 생활을 보장할 수 있도록 법적, 제도적 개선을 모색하는 연구조사를 실시해야 할 것이다. 정부 차원의 연구조사를 통하여 시급히 무적자와 주민등록 말소자의 현황을 파악하고, 주민등록 말소자 양산의 원인을 분석하고, 그들의 생활 실태를 조사한 후, 적극적으로 말소상태를 벗어날 수 있는 제도적 개선방안을 제시해야 할 것이지만 행자부는 적극적으로 실태조사에 나설 의향이 없는 듯하다.

복지부 또한 주민등록말소자의 기초생활보장 사각지대 방치가 대구 지하철사건과 같은 사건으로 연결될 소지가 있다는 측면이나 사회적 통합의 위기를 초래할 사회적 소요사태의 핵이 될 수도 있다는 점을 간과하고 이들의 기초생활을 적극적으로 제도권 내에서 보장해줄 의지가 없다. 따라서 이들에 대한 기초적 통계자로됴 생산하지 못하고 있으며 이들과 관련된 연구가 거의 없다. 뿐만 아니라 보건복지부가 추진하고 있는 희망한국21에서 언급하고 있는 주민등록 말소자에 대한 정책도 새로운 것이 아닌 기존의 제도에 대하여 다르게 표현한 것에 불과하다.

이러한 상황아래에서 민간기관에서라도 각국의 주민식별제도와 법

을 고찰하고 주민등록제도와 관련된 직권말소자의 현황을 점검하고, 말소의 원인을 분석하며, 주민등록 말소자의 생활 실태를 파악하고자 한다. 그리고 주민등록말소자들을 위한 기초생활보장 현황을 점검하고자 한다. 그리고 밝혀진 자료들을 토대로 주민등록말소자의 수를 줄이고, 그들의 최소한의 기본적 생활을 보장할 수 있는 법적, 제도적 개선을 제시해야만 할 필요성이 절실하다.

나. 연구의 목적

현행 제도 아래에서 주민등록 말소자는 주민성과 노동자성을 잃고, 복지수혜권 마저도 잃게 된다. 즉, 엄연히 살아 있는데도 불과하고 사회의 구성원임들 부정당하고 사회의 구성원이라면 누구나 다 누려야 할 기본적인 권리인 이 세상에서 인간답게 살 권리를 침해당하고 있다. 또한 공민권의 기본 중에서도 가장 기본이 되는 한 사람으로서 이 사회에 존재하고 있다는 것을 나타내는 주민등록이 채권자가 요청하면 쉽게 말소되도록 허용되고 있는 것 또한 문제점이 많다.
이렇듯 문제점이 많은 제도가 수십 년 동안 별다른 비판 없이 수행되어 왔다는 것을 공무원을 비롯한 우리사회의 구성원의 인권의식이 모자라기 때문이다. 모든 사람이 따라야 하는 법이 헌법인데, 헌법에 명시된 기본권을 침해하는 행정적 제도는 있을 수 없다. 그럼에도 불구하고 공무원들의 인권의식과 법치에 대한 인식이 부족하여 법정신을 침해하면서까지 인권침해적인 제도를 고수하는 것은 기본적 법률의식이 잘못된 것이다. '제3자 신고에 의한 직권말소 제한'을 골자로 한 주민등록법 개정안이 2004년 발의됐으나 행자부 반대에 부딪혀 3년째 표류 중이다. 안경환국가인권위원장이 말했듯이 "행정편의를 앞세우는 공무원은 시대에 얹혀사는 사람이란 뜻이다(세계일보, 2006)." 법제의 개선은 정부기관 종사자의 법치와 인권에 대한 올바른 인식이 있어야 가능하다. 본고의 중요한 목적 중의

하나는 공무원의 사회권에 대한 인식개선이다.
본고의 또 다른 목적은 현행 주민등록법이 가지고 있는 이러한 문제점들에 대하여 논의한 후, 주민등록법을 비롯한 관련법들의 개정을 통하여 주민등록말소자의 양산을 막고, 이미 발생된 말소자가 재등록되기 쉽고, 설령 말소상태에서 살더라도 기본적인 권리는 보장해 줄 수 있도록 제도가 개선되는데 필요한 참고자료를 생산하는 것이다.
특히 등재된 주거지에 살고 있지 않는 사람들의 기초생활을 공적부조 제도권 안에서 보장해주기 위한 기초생활보장번호 부여 제도가 시행되고 있으나, 2006년 3/4분기 말 현재 기초생활보장번호 부여 제도를 통하여 기초생활보장을 받고 있는 사람은 402명에 불과하다. 한 가구에 가구원수가 3명이라고 가정하면 단지 134가구 정도만이 보장을 받고 있는 것이다. 기초생활보장 번호를 통한 최저생계 보장제도는 이와 같이 유명무실한데, 본 연구를 통하여 왜 이 제도가 이토록 유명무실한 지, 그 원인을 밝히고자 한다. 그리고 원천적으로 주민등록말소자가 생기지 않도록 법제를 개선하고, 발생한 말소자가 있다면 그들도 기초생활보장을 받을 수 있도록 제도개선책을 제시하는 것이 본고의 목적이다.

2. 용어의 정의

가. 주민등록 말소자의 정의

1) 법제적 정의

주민등록말소자의 법적인 정의는 주민등록 말소자란 실제 거주지와 국민이 신고한 거주지가 일치하지 않아 주민등록이 일시적으로 없는 것으로 조치된 자를 의미한다.[4)]

4) 주민등록법 제17조의2 (사실조사와 직권조치) 참조.

2) 조작적 정의

본고에서는 주민등록상에 신고된 거주지가 없거나 신고된 거주지와 실제 거주지가 일치하지 않은 문제로 인하여 사회적 배제상태에 처한 모든 사람을 주민등록말소자로 광범위하고 정의하고자 한다. 즉, 주민등록 말소자는 국적을 취득하지 않은 채 대한민국에서 살고 있는 무국적자, 출생신고를 하여 호적을 취득하는 절차를 밟지 않은 채 살고 있는 무호적자 ; 사망신고 된 후 호적을 재취득하는 절차를 밟지 않은 채 살아가는 사람 ; 주거하는 집이 있으나 다른 곳에 주민등록이 등재되어 있는 사람 ; 방랑자・반노숙자・노숙자 등의 거주할 집이 없는 떠돌이 등을 총칭하는 넓은 의미로 정의하고자 한다.

나. 기초생활보장의 정의

국민기초생활보장법은 빈곤선 이하의 저소득 국민에게 국가가 생계・교육・의료・주거・자활 등에 필요한 경비를 주어 최소한의 기초생활을 제도적으로 보장해 줄 목적으로 제정된 법으로, 헌법 제34조에 근거하여 생활보호법을 폐지하고 새로 제정하였다. 이 법의 보호대상은 가족의 소득 합계가 최저생계비 이하인 가구이다. 그리고 최저생계비는 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서, 관계전문가·공익대표・관련공무원들로 구성되는 중앙생활보장위원회에서 매년 가계지출, 생활실태, 물가상승률 등 객관적인 지표를 고려하여 결정한다.
본고에서는 기초생활보장을 이렇게 결정된 국민기초생활보장법 상의 최저생계수준을 보장하기 위하여 지급되는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 장애수당을 비롯하여 기초생활보장 수급자에게 지급되는 20여 가지의 부가급여나 타법지원액을 비롯하여, 주거권 보장을 위

하여 공급되는 임대주택의 입주권, 노인복지 지원을 위한 경로연금, 의료기본권 보장을 위하여 제공되는 의료급여, 장애인에게 지급되는 장애수당 및 장애아동 부양수당 및 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험 등의 4대 사회보험을 포함하는 광범위한 가난한 사람들의 삶의 질 향상을 위한 공적 지원금품 전체를 기초생활보장으로 광범위하게 정의하고자 한다.

3. 연구내용 및 연구의 범위

○ 주민등록말소 현황 파악
○ 주민등록말소 원인 분석 및 직권말소 법적 근거 파악
○ 주민등록 말소자의 기초생활 실태 파악
○ 현행 주민등록말소제도의 법적 검토
  - 국제규약 및 기준에 근거한 검토
  - 외국 법・제도의 검토: 미국, 영국, 독일, 스웨덴, 일본
○ 국내법・제도 검토
  - 주민등록말소자의 법적지위
  - 주민등록말소자가 나타나게 된 법제도적 원인
  - 주민등록말소자가 받는 법적 불이익
  - 주민등록법과 동법시행령/시행규칙의 분석을 통하여 주민등록 직권말소 처분의 적합성 검토
  - 사회보장법제에서 주민등록의 효력 등의 분석
  - 민사집행법과 국민기초생활보장법, 국민연금법 등 관련법 검토
  - 기초생활보장번호제도 및 긴급급여 등 사회복지정책 검토
○ 실태조사
○ 전문가 및 시민사회단체 제안 검토
○ 주요 쟁점별 정책대안 모색
  - 채권자의 재산권과 사법 절차의 보호

- 채권자 및 가정의 폭력 등으로부터의 보호
- 주민등록 재등록을 원하지 않는 자의 기초생활 보호 및 사회 보장 방안
- 주민등록 재등록시 등·초본상 명기의 필요성
- 주민등록 재등록시 신분 노출로 인한 피해 최소한 방안
- 주민등록 말소자 가족 구성원의 피해 보호 방안 등

○ 정책대안에 대한 이론적 근거제시
주민등록 말소자의 기초생활보장 수혜 시의 예산 추계

○ 정책목표 달성을 위한 추진전략 제시(법령 제·재정, 개발필요 프로그램 제시)

4. 연구방법

본 연구는 문헌조사와 실태주사의 두 가지를 병행하여 실시하고자 한다. 그리고 실태조사는 다시 설문조사 방법과 심층면접조사 방법의 두 가지로 나뉘어서 실시하고자 한다. 연구방법에 대하여 자세히 설명하면 다음과 같다.

가. 문헌조사

주민등록제도에 전반에 관한 문헌과 정부의 정책자료, 국회의 자료 등을 통하여 주민등록제도의 법제도 및 정책을 분석한 후, 본 사업의 실태조사의 결과를 바탕으로 주민등록말소제도의 개선방안을 정리하였다.

나. 실태조사

주민등록말소자의 기초생활에 관한 실태조사는 말소자들에 대한 접근성이 높은 쪽방, 노숙인 쉼터 및 노숙인 밀집지역과 채무불이행

자 상담소를 중심으로 이루어졌으며 조사지역은 서울, 대구, 대전, 강릉이었고, 표본의 수는 총 40명이다. 실태조사에 투입된 연구자들은 주민등록 말소자들과 가까이 접촉하면서 그들과 인간적인 관계(rapport)가 형성되어 있는 노숙인 쉼터, 쪽방상담소, 홈리스 지원센터, 신용회복 상담소 등의 기관에서 일하는 실무자들로 구성했다.
면접대상자의 선정은 면접자와 인간관계가 형성되어 있는 주민등록이 말소된 사람들 중에서 주거불안정자, 무호적자, 무국적자, 사회적·가족적 고립자, 채무불이행자, 등의 주민등록 말소의 각 유형별로 임의표집 하였다.
심층면접은 2006년 10월 16일 ~ 12월 15일까지 4번에 걸쳐 실시되었으며 설문조사는 1차 심층면접 자료를 근거로 작성되어 2~3차 면접 시에 예비조사를 한 후에 4차 면접조사 시점에 실시되었다.
주민등록말소자의 기초생활보장에 관한 실태조사는 계량화가 가능한 부분은 설문조사 방법을 이용하여 실시하고, 심도 깊은 이해를 위한 구체적인 진술을 확보하기 위하여 심층면접조사방법을 이용하고자 한다.

1) 설문조사

설문조사는 인구통계적 사항, 주민등록말소 현황, 주민등록 복원 현황, 말소로 인한 삶의 질 변화, 주거형편, 경제형편, 육체적, 경제활동 참가 현황, 정신적 건강상태, 반사회적 성향 및 기초생활보장 현황의 10가지 항목에 걸쳐서 시행되었는데, 각 항목들에 대하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 인구통계적 사항: 나이, 직업, 성별, 학력, 혼인상태, 가구원수,

나) 주민등록말소 현황: 말소 원인, 말소 주체, 말소 회수, 말소인지 시기, 주민등록 이외의 신분증 소유여부, 주민등록증 이외 신분증의

용도

다) 주민등록복원 현황: 복원의지, 복원 불능 원인, 복원의지 상실의 원인, 복원과 삶의 질의 관계 인지, 복원으로 도움 되는 영역, 말소로 인한 삶의 질 변화, 말소 후 경험한 불편사항, 말소 이후 삶의 질 변화

라) 말소로 인한 삶의 질 변화: 말소 후 경험한 불편사항, 말소 이후 삶의 질 변화

마) 주거 현황: 주택보유 형태, 주거재산, 주거형태, 노숙여부 및 노숙기간

바) 경제형편 현황: 가난해진 시기, 가난의 원인, 주된 소득원, 월소득, 재산

사) 경제활동 참가 현황: 근로의욕, 근로의욕 상실 이유, 취업활동, 월평균 노동일수, 핸드폰의 보유여부, 핸드폰의 명의

아) 육체적, 정신적 건강상태: 건강상태, 중독경험, 절망감, 우울성향, 자살충동 경험, 멘토의 존재여부

자) 반사회적 성향: 가난에 대한 귀인 의식, 세상에 대한 분노, 세상에 대한 냉소, 부자에 대한 적대감

차) 기초생활보장 현황: 수급신청 여부, 수급권 획득 여부, 신청하지 않은 이유, 기초생활보장번호제도 인지, 의료급여 수급권자 여부

설문조사의 분석은 엑셀을 이용하여 빈도분석을 실시하고자 한다.

2) 심층면접조사

심층면접은 면접자에게 공지한 후에 녹취하였다. 면접을 통하여 성장과정, 가족관계, 주거형편, 주민등록 말소 경위, 말소시점과 인지시점, 말소 후 생활상의 변화, 복원의지 및 비용, 말소이후의 취업 및 생활상에 겪었던 어려움, 정신적·육체적 건강상태, 세상에 대한 인식, 기초생활보장 관련 사항 등에 대하여 살펴본 후, 실태조사 자료를 근거로 개선방안을 모색하고자 한다.

5. 선행연구 및 관련연구 분석

주민등록말소자에 대한 신빙성 있는 조사가 이루어졌다면 주민등록말소자 중에서 얼마나 많은 사람이 기초생활보장 사각지대에 방치되어 있는지 알 수 있을 것이다. 그러나 아직 주민등록말소자에 대한 전수조사나 대규모 표본조사가 이루어지지 않아서 정확한 실태를 알 수 없다. 주민등록말소자의 기초생활보장에 관한 연구 또한 그 중요성에 비하여 간과되고 있어서 쪽방이나 노숙인 문제 혹은 기초생활보장관련 연구에서 부분적으로 언급될 뿐 주민등록말소자의 기초생활보장에 관한 본격적인 연구는 아직 수행되지 않았다.
한국빈곤문제연구소의 국가인권위원회의 경제·사회·문화적 권리 국가인권정책 기본계획 수립을 위한 사회보장(국민기초생활보장제도) 기초현황 조사[5] 연구 중에서 주민등록말소자의 실태, 문제점, 인권관련 국제기구의 권고, 외국의 제도, 정책대안 등에 대하여 조금 논의되어 있으며, 주민등록말소자에게 제도권 안에서 기초생활보장 수급권자로 인정해줄 경우에 필요한 예산을 추계하였다. 이

5) 한국빈곤문제연구소, 경제·사회·문화적 권리 국가인권정책 기본계획 수립을 위한 사회보장(국민기초생활보장제도) 기초현황 조사, 국가인권위원회 2004년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서, 160~165쪽, 2004

연구에서는 주민등록복원과 함께 새로 수급자로 책정될 사람을 30만명으로 추정하고, 일인당 평균 20만원의 현금급여를 지급한다고 가정할 때 천2백억원의 예산이 필요하다고 추정하였다.

성공회대학교 사회복지연구소(2005)[6]에서 실시한 노숙인의 인권상황 실태조사에서 주민등록말소자에 관한 문제가 언급되어 있는데, 사회권 보장 측면에서 주거권과 노동권이 보장되어야 한다는 당위성에 관해서 논의하였다.

지방의회 중에서 유일하게 전주시의회에서 2003년 전주시의 주민등록 직권 말소자의 수를 발표하였는데 그 수는 2,376명이었으며, 이 사람들 가운데 채권자에 의한 직권말소자는 63%인 1,505명에 달했다고 한다. 전주시의회는 주민등록법의 개정으로 채권자의 요청에 의한 직권말소제도가 불가능하도록 제도를 개선할 것을 촉구하였다.[7]

또한 장호덕(2004)이 977명을 대상으로 취약계층(노숙인과 쪽방생활자)의 실태조사를 실시한 결과에 의하면 전체 취약계층의 20%가 말소자, 1.2%가 미발급자, 잘모른다고 응답한 사람이 4.3%인 것으로 나타났는데, 잘 모른다고 응답한 사람들의 대부분이 말소자일 것으로 추측된다고 한다. 그리고 기초생활보장 수급을 받고 싶지만 수급을 받을 수 없는 사람의 7%가 주민등록말소가 원인이며, 17.0%가 잦은 거주 이동 때문에 수급을 받을 수 없다고 응답하였다고 한다.

대구지역 노숙인과 쪽방거주자에 대한 연구가 2편 있는데, 그 연구들 중에 주민등록 말소와 기초생활보장에 관한 조사가 언급되어 있다. 먼저 박재현(2002)[8]이 대구지역의 쪽방거주자 120명을 대상으로 쪽방거주자의 실태조사를 실시하였는데, 그 연구결과에 의하면 전체 쪽방거주자의 38.3%가 주민등록 말소 상태에 있었다. 그리고 19.2%가 기초생활보장

---

6) 성공회대학교 사회복지연구소, 노숙인 인권상황 실태조사, 국가인권위원회 2005년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서, 2005

7) 전주시의회, 헌법소원 심판청구서, 2004년 5월

8) 박재현(2002), 대구지역 쪽방거주자의 실태와 정책과제에 관한 연구, 영남대학교 교육대학원, 일반사회전공 석사학위 논문, 37쪽

수급자이었으며, 그 중에서 조건부수급자[9]는 14.2%이었다.
2006년 7월 한 달 동안 대구지역에 거주하는 거리노숙인 143명과 쉼터이용노숙인 115명을 합쳐서 총 258명을 대상으로 조사가 이루어졌다. 그 중에서 주민등록이 말소된 노숙인은 전체 노숙인의 64.4%에 달하는 90명이었는데, 그 중에서 거리노숙인이 54명, 쉼터이용노숙인이 36명인 것으로 보고되었다. 말소 상태에 있는 주민등록증을 재등록을 통하여 살려낸 사람은 거리노숙인 이 3명(6%), 쉼터 이용 노숙인이 4명(11%)로 나타났다. 이 사실을 통하여 쉼터 이용 노숙인의 사회복귀 가능성이 거리 노숙인보다 더 높은 것을 알 수 있다. 84%의 노숙인이 기초생활보장 수급 신청 경험이 없었으며, 수급신청자의 반 정도가 수급권자로 책정된 것으로 나타났다.[10]
주민등록이 말소된 노숙자에 대하여 주거급여를 지급할 수 있는 방안 마련과 생계급여에 포함된 주거급여를 분리하여 주거비 부담능력 제고 및 주거수준향상, 급여수준의 적정성(최저 주거비의 지역별, 가구규모별 차등 반영 등이 필요), 급여의 체계화 등이 필요하다는 연구가 있었다.[11]

Ⅱ. 주민등록말소자 보호의 법적 근거

1. 헌법적 근거

가. 사회복지국가

1) 사회국가원리의 의의

9) 장애 5~6급이거나, 3개월 이상의 치료나 요양을 필요로 한다는 의사의 진단서가 없는 18세 이상 65세 이하의 사람을 기초생활보장 수급자로 책정해줄 때 조건부수급자라고 한다. 대부분의 조건부 수급자들은 자활사업에 참가하고 있다.
10) 대구노숙인상담지원센터(연구책임자 현시웅), 2006년 대구지역 노숙인실태조사 및 정책제안서, 대구노숙인시설연합회, 2006.
11) 김수갑・여경수, 노숙자보호를 위한 법제도적 개선방안 -주거복지를 중심으로 -, 한국사회보장학회, 사회보장연구(제22권 제2호), 2006.

사회국가[12]란 대체로 사회적·경제적 약자와 소외계층, 특히 산업사회가 성립하면서 대량으로 발생한 무산근로대중의 생존을 보호하고 정의로운 사회·경제질서를 확립하려는 국가라고 말할 수 있다.[13]

주민등록말소자는 사회적·경제적 낙오자로 우리사회에서 법제도적으로 소외된 계층이다. 주민등록직권말소내지는 자진말소의 경우에도, 대부분은 산업사회에 적응하지 못한 계층으로, 그들의 생존에 관한 국가의 적극적인 배려의무가 필요하다.

사회국가의 세부적인 내용을 살펴보면 아래와 같다.

가) 생활할 만한 여건의 조성의무

국가는 국민의 생활환경을 주어진 재정적 능력을 고려하여 사회적으로 정의롭게 또한 사회적 안전을 보장하도록 형성해야 한다. 국가는 국민의 생활능력을 강화시켜 주고 적절한 생활수준을 유지할 의무를 진다.

이는 특히 주택·사회기간시설 등과 같은 생활의 기본적 수요에 부응하는 조치를 취해야 함을 의미한다. 국가는 이러한 생활여건의 조성에 부합하는 통화·경제 및 문화정책을 펴야 하며 이들이 잘못

---

12) 헌법재판소는「우리나라 헌법은 사회국가원리를 명문으로 규정하지 않고, 헌법 전문, 인간다운 생활을 할 권리를 비롯한 사회적 기본권의 보장(헌법 제31조 내지 제36조), 경제 영역에서 적극적으로 계획하고 유도하고 재분배하여야 할 국가의 의무를 규정하는 경제에 관한 조항(헌법 제119조 제2항 이하) 등을 통하여 간접적으로 사회국가원리를 수용하고 있다. 사회국가란 사회정의의 이념을 헌법에 수용한 국가, 사회현상에 대하여 방관적인 국가가 아니라 경제·사회·문화의 모든 영역에서 정의로운 사회질서의 형성을 위하여 사회현상에 관여하고 간섭하고 분배하고 조정하는 국가이며, 궁극적으로는 국민 각자가 실제로 자유를 행사할 수 있는 그 실질적 조건을 마련해 줄 의무가 있는 국가를 의미한다」고 판시했다 ; 헌법재판소 2002. 12. 18, 2002헌마52 (저상버스도입의무 불이행위헌확인-각하결정) ; 헌법재판소 2004. 10. 28, 2002헌마328 (2002년도 국민기초생활보장최저생계비 위헌확인-기각결정).

13) 계희열, 헌법(상), 박영사, 2004, 370면.

된 방향으로 발전하는 것을 방지해야한다.

나) 사회적 안전

사회적 안전이란 실업, 질병, 노령, 생업불능 또는 노동불능 등과 같은 위기나 긴급상황으로부터 개인을 사전예방적으로 또는 사후구제적으로 보호하기 위해 필요한 제도들을 마련하고 유지하는 것을 말하며, 또한 개인적 생활환경이나 사회적 불이익으로 인하여 개인적 또는 사회적 활동에 지장이 있는 사람들에 대해 국가가 배려하고 부조하는 것을 말한다. 이는 궁극적으로 생활의 위험을 사회적으로 공평하게 분담하려는 것이다. 즉 이는 국가를 포함하는 광범위한 범위에 기초한 보호 및 위험공동체의 문제이다 따라서 사회적 안전은 광범위한 사회적 급부체계를 통해 보장된다. 여기에는 특히 의료, 사고, 실업 및 연금보험 또한 조세부담의 조정과 사회적 약자에 대한 입법이 중요하다. 이러한 사회입법들은 사회적 안전과 사회적 조화에, 즉 일상생활의 위험에 대한 사회적 생존의 보호에 기여하게 된다.

다) 사회적 평등

사회국가는 실질적 평등의 실현을 요구한다. 사회국가는 이해관계를 조정하고 보호하며 모든 국민의 복리를 가급적 평등하게 증진시키고 부담을 가급적 평등하게 분담시키려 한다. 이러한 평등은 물론 최대한 기회균등과 사회적 약자를 특별히 보호하는 방향으로 실현되어야 한다.
바로 여기서 사회국가의 원리와 평등의 원리가 자주 긴장관계를 갖게 된다. 양 원리는 헌법질서에 있어서 모두 본질적인 요소들이기 때문에 그 해석에 있어서 어느 일방만을 강조해서는 안 되고 양자를 모두 고려해야 한다. 즉 구체적인 경우 평등의 원칙은 사회국가

원리에 반하여 해석되어서는 안 되고 사회국가의 견지에서 이를 존중하면서 해석되어야 한다. 따라서 평등의 원리는 도식적 또는 절대적 평등이 아니라 사회국가의 원리와 관여되는 한 사회적 평등을 의미한다. 즉 사회국가적 논거들은 불평등한 취급을 객관적으로 정당화할 수 있다.
사회적 평등은 사회적 불평등의 제거와 사회적 재분배를 요구하며 공공부조, 조세부담, 급부, 제한 및 이와 유사한 조치를 통한 사회적·경제적 약자의 보호를 요구한다. 이를 위해서는 무엇보다도 교육분야에서의 공평한 기회균등, 주택과 생활환경문제에 있어서 각종 부담과 조세의 부담, 재산에 대한 광범한 과세, 생활필수품에 대한 국적 보조 등 각종 조치가 필요하다. 국가는 평등과 자유가 대립하면서 항상 새롭게 제기하는 사회적 불평등을 사회적 조정과 급부를 통해 교정해야 한다. 그렇게 할 때 개인적 및 사회적 자유와 모든 사람의 법적 평등이 가장 현실적으로 유지될 수 있다.

라) 사회적 자유

사회국가는 실질적 자유의 보장을 요구한다. 집이나 재산이 없는 사람에게 주거의 자유, 재산권의 보장 등과 같은 자유는 아무런 소용이 없다. 즉 이 자유를 실현할 수 있는 사실상의 가능성이 없다면 이 자유는 무가치하다. 따라서 자유를 실현할 수 있는 여건, 즉 자유의 조건의 마련이 우선적으로 중요하다. 이들에게는 생계를 유지할 수 있는 수단의 안정적 보장이 필요하다.
사회국가는 무제한의 자유로부터 발생하는 역기능을 방지할 책무를 갖는다. 사회국가의 원리는 경제력이나 개인적 종속관계의 남용 등 자유권의 폐해를 막기 위해 자유권적 기본권에 대해 일정한 한계를 그어준다. 즉 사적 자치와 계약자유의 원칙에는 사회적으로 정당화될 수 있는 일정한 제한이 가해질 수 있다. 이러한 의미에서 개인의 자유와 사회국가적 질서의 요청 간에는 원칙적인 긴장상황이 존

재한다. 이러한 긴장상황은 상호작용을 통해 해결되어야 하며 이 경우 입법적자에게 좀 더 광범위한 활동의 여지가 부여되게 된다.

2) 우리나라 경제헌법과의 관련성

헌법은 정치헌법의 경향이 강하였다. 이는 과거 헌법의 역사에 있어서 헌법이 조직법적 규정이었거나, 독일에서 국가와 사회를 분리하는 이론에 있어서 경제헌법의 무용성이나 정치헌법과의 분리가 이루어졌는지 모른다. 하지만 헌법을 인간의 존엄을 실현하기 위하여 정치적 통일과 정의로운 경제질서를 형성하는 국가적 과제의 수행 원리와 국가 내에서의 갈등을 극복할 절차 및 국가작용의 조직과 절차의 대강을 규정하는 국가의 법적 기본질서로 파악하고, 인간의 존엄을 실현하는 법이라 본다면, 정치헌법과 경제헌법은 인간의 존엄을 실현하기 위하여 필요하기 때문에 하나의 헌법 내에서 결합된다고 본다.
헌법 제119조는 제1항에서 '대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다'고 규정하여 사유재산제도, 사적 자치의 원칙, 과실책임의 원칙을 기초로 하는 자유시장 경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있다. 한편 제119조 제2항에서는 '국가는……시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하기 위하여……경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다'고 규정하고 있다. 결국 우리 헌법은 자유시장 경제질서를 기본으로 하면서 사회국가원리를 수용하여 실질적인 자유와 평등을 아울러 달성하려는 것을 근본이념으로 하고 있는 것이다[14)]
우리나라 헌법상 경제질서가 '사회적 시장경제질서'임이 명백하다면, 경제생활에서의 실패로 인한 주민등록말소자에 대한 보호는 경제질서에서 도출된다고 보여진다.

---

14) 헌법재판소 2002. 7. 18. 2001헌마605

3) 사회권(생존권)의 실질화

"헌법은 제34조 제1항에서 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 한편, 동조 제2항에서는 국가의 사회보장 및 사회복지증진의무를 천명하고 있다. '인간다운 생활을 할 권리'는 여타 사회적 기본권에 관한 헌법규범들의 이념적인 목표를 제시하고 있는 동시에 국민이 인간적 생존의 최소한을 확보하는 데 있어서 필요한 최소한의 재화를 국가에게 요구할 수 있는 권리를 내용으로 하고 있다. 국가의 사회복지·사회보장증진의 의무도 국가에게 물질적 궁핍이나 각종 재난으로부터 국민을 보호할 대책을 세울 의무를 부과함으로써, 결국 '인간다운 생활을 할 권리'의 실현을 위한 수단적인 성격을 갖는다고 할 것이다."[15]

인간다운 생활을 할 권리로부터는 인간의 존엄에 상응하는 생활에 필요한 '최소한의 물질적인 생활'의 유지에 필요한 급부를 요구할 수 있는 구체적인 권리가 상황에 따라서는 직접 도출될 수 있다고 할 수는 있어도, 동 기본권이 직접 그 이상의 급부를 내용으로 하는 구체적인 권리를 발생케 한다고는 볼 수 없다고 할 것이다. 이러한 구체적 권리는 국가가 재정형편 등 여러 가지 상황들을 종합적으로 감안하여 법률을 통하여 구체화할 때에 비로소 인정되는 법률적 권리라고 할 것이다.[16]

주민등록말소자 보호의 법제도는 현재 존재하지 않는다고 보여 진다. 하지만, 헌법에서 명문화된 '인간다운 생활을 할 권리'의 보호주체는, 우리사회에서 가장 빈곤한 계층을 의미할 수 있다. 주민등록말소자 보호에 관한 명문의 법규정이 없다고 할지라도, 주민등록말소자가 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 보호하는 것은 헌법이 요청하는 법규범이라고 볼 수 있다.

---

15) 헌법재판소 2000. 6. 1. 98헌마216
16) 헌법재판소 1995. 7. 21. 93헌가14 ; 1998. 2. 27. 97헌가10등 ; 2000. 6. 1. 98헌마216

나. 소수자보호

헌법적인 분류상 전통적인 소수자의 문제라는 것이다. 미국의 판례에서 "다수로부터 분리되고 고립된(discreet and insular) 집단"이라는 표현으로 자주 등장한 이들 소수자의 속성은 다수자에 대한 관계에서 정치적·사회적으로 중심세력 밖에 위치한 국민의 집단으로 규정할 수 있다. 헌법재판소는 "……비록 소수에 그친다 할지라도 그러한 소수자들의 기회를 박탈하는 것인 한 정당하지 않다. 일부 소수층의 참정권 제한은 문제될 것이 없다고 한다면 다수결의 원리에 의하여 지배되는 정치과정에서 필연적으로 발생하는 '소외된 소수자'들의 인권을 헌법보장의 사각지대에 방치하는 결과가 되어 결국 헌법의 기본권보장 정신에 어긋나기 때문이다"라고 판시한바 있다.[17]

주민등록말소자는 우리사회에서 소외된 소수자의 총체를 결집한 계층으로 볼 수 있다. 그들이 법제도적으로 기본권의 사각지대로 방치되는 것을 차단하고, 기본권의 주체로 거듭날 수 있는 하위법령의 실천이 필요하다.

다. 국가의 기본권 보호의무

주민등록말소자의 발생원인, 말소된 이후의 삶의 질 등을 분석하면, 그들에 대한 국가의 보호의무에 관한 책임을 물을 수 있다.

국가의 기본권보호의무의 이행은 입법자의 입법을 통하여 비로소 구체화되는 것이고, 국가가 그 보호의무를 어떻게 어느 정도로 이행할 것인지는 원칙적으로 한 나라의 정치·경제·사회·문화적인 제반 여건과 재정사정 등을 감안하여 입법 정책적으로 판단하여야 하는 입법재량의 범위에 속하는 것이다.

국가의 보호의무를 입법자가 어떻게 실현하여야 할 것인가 하는 문

17) 헌법재판소 2001. 7. 19. 2000헌마91·112·134(병합) 전원재판부

제는 입법자의 책임범위에 속하므로, 헌법재판소는 권력분립의 관점에서 소위 과소보호금지원칙, 즉 국가가 국민의 법익보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취했는가를 기준으로 심사하게 되어, 결국 헌법재판소로서는 국가가 특정조치를 취해야만 당해 법익을 효율적으로 보호할 수 있는 유일한 수단인 특정조치를 취하지 않은 때에 보호의무의 위반을 확인하게 된다.[18] 입법·행정·사법부로 나누어지는 국가의 권한에 있어서, 각 영역에서 주민등록말소자의 보호조치에 관한 국가의 기본권보호의무에 관한 논의를 진지하게 고찰할 필요가 있다.

2. 사회보장법의 구조와 헌법적 관련성

가. 사회보장법의 미시적 구조와 거시적 구조

자본주의 시장경제질서에서 개인은 다음과 같은 생활유형을 가지고 있다고 전제하고 있다. 사회보장법이 전제하는 정상적인 생활상황이다. 즉 개인은 성인이 되면 스스로 노동력을 제공하여, 그 대가로서 임금을 받고(노동력과 임금의 교환영역), 그것을 기초로 시장에서 상품과 서비스를 구매하며(상품 및 서비스 교환영역), 이와 같이 구입된 상품 및 서비스는 자신과 자신이 부양하는 가족에게 발생한 수요를 충족시킨다는 것이다(부양영역). 그런데 이러한 생활유형은 원칙으로 의제될 뿐 여기에는 무수한 예외가 있다. 저임금, 고가, 비정상적인 규모의 가족수요 등이 대표적인 예이다. 또 노동능력이 없는 경우 혹은 노동의 기회를 가지지 못하는 경우 가족구성원 중 소득원의 기능을 하였던 자가 사망한 경우에는 위와 같은 생활유형에 원천적으로 접근이 봉쇄되거나 혹은 배제되는 상황이 나타난다. 이와 같은 상황이 일반화의 경향을 보이는 경우, 그리고 이를 보호하기 위한 이념 및 제도가 존재하지 않은 경우 정치체제는 정당성

18) 헌법재판소 1997. 1. 16. 90헌마110등

의 위기에 처하게 된다. 이를 극복하기 위해서는 국가는 어떠한 형태로든 대응할 수밖에 없다. 최근 사회국가의 위기에 대한 논의는 바로 위와 같은 기본적인 전제 자체가 더 이상 타당성을 가질 수 있는가 하는 근본적인 문제를 제기하게 하고 있다.

나. 헌법적 관련성의 구조

먼저 노동력과 임금이 교환되는 영역에서는 노동력의 질과 양에 비례하여 이에 대한 대가로서 임금이 지급된다는 원칙이 적용된다. 경우에 따라서는 산출을 기준으로, 즉 생산력에 비례하여 임금이 산정될 수도 있다. 그러나 이는 원칙이 될 수는 없다. 왜냐하면 산출은 기본적으로 투자의 결과이기 때문에 이에 대한 참여는 자본의 몫이기 때문이다. 다만 최근 인적 자본의 중요성이 증가하면서 산출에 비례하여 노동력에 대한 보상을 결정하는 예들이 나타나고 있다. 이러한 특수한 경우를 제외하고는 부분적으로 노동력 이외에 노동자의 상황을 임금산정 및 노동환경의 조성에 반영하는 것이 가능할 뿐이다. 직접적으로는 가족수당 및 근로기준법상의 근로자를 배려하기 위한 각종 급여가 여기에 속한다. 제도적으로는 근로자의 보호, 단결권 및 참여권 등이 근로자의 사회적 상황에 영향을 미치게 된다. 특히 공동결정권은 가장 발달한 근로자에 대한 제도적 보호라고 할 수 있다. 그러나 그렇더라도 노동시장에서 임금이 노동력에 대한 대가라는 점은 여전히 포기될 수 없는 원칙이다. 따라서 여기에 국가가 과도하게 개입하는 경우 경제의 자율성이 침해되고, 자본과 노동의 대립을 전제로 형성되는 기본권관계가 정상성을 이탈하게 된다. 또 국가의 과도한 개입으로 기존의 고용관계를 보호하는 것은 고용기회의 세대간 분배의 요청에도 반하는 결과가 된다.
둘째, 상품 및 서비스가 교환되는 시장에서 발생하는 사회적 문제를 시장기제를 그대로 유지하면서 어느 정도 해결하는 것이 가능하

다. 다음과 같은 두 가지 방법이 있다. ① 일부 생활필수품에 대해서 가격안정조치 혹은 가격통제제도를 도입하는 방법이다. 우리 주택시장, 교통수단 등에 적용되어 왔던 원칙이다. 이때 이에 대한 보상으로서 정부의 보조조치가 따르는 경우도 있다. ② 일부 공공재의 성격을 가지고 있는 상품 및 서비스가 민간경제영역에서 안정적이고 지속적으로 공급되리라 기대될 수 없는 경우 국가 혹은 국가가 영향을 미치는 조직형태를 통해서 공급을 하는 방법이다. 전통적인 공급행정의 영역이다. 전기, 가스, 상하수도, 일부 교통수단 등이 여기에 속한다. 영국에서 국민보건제도(NHS)를 통해서 의료보장이 이루어지는 경우도 이러한 예에 속한다. 다만 여기서는 개인의 사회적 상황과는 무관하게, 즉 사회적으로 중립적으로 보호가 이루어진다.

3. 국제법규의 분석[19)]

가. 주민등록말소자의 사회권

국제법규상 주민등록말소자들이 누려야 할 권리는 아래와 같이 분류될 수 있다.

○ 노동할 권리(Rights to work)

모든 사람은 자유롭게 선택한 노동을 할 권리를 가진다. 노동권은 구체적으로 '강제노동을 당하지 않을 권리, 자의적 해고를 당하지 않을 권리' 등을 포함한다. 국가는 강제노동이나 자의적 해고로부터 노동자를 보호하기 위한 입법 및 기타 조치를 즉각적으로 취할 의무를 지닌다. 국가는 노동권 향유를 보장하기 위해서 직업지도 및

19) 주택권 관련 국제인권조약은, 김수갑・여경수, 주택권 관련 국제법규의 분석과 국내법적 수용과제, 한국헌법학회, 헌법학연구(제11집 제2호), 2005, 337~367 ; 조형석, 사회권규약을 통한 국내법상 주거권 보장, 한국토지공법학회, 토지공법연구 (제29집), 2005, 217 ~ 236면 참조.

직업훈련을 제공할 의무와 함께, 완전고용을 달성하기 위한 조치를 취할 의무를 지닌다. 완전고용은 점진적으로 달성될 수 있지만, 그 목표를 향한 조치는 즉각적으로 이행되어야 한다. 주민등록말소자는 위의 노동권의 향유주체로부터 유리되어 있다.

○ 건강권(rights to health)

모든 개인은 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 권리를 가진다. 특히 △모성과 아동의 건강권 △환경 및 산업안전에 대한 권리 △질병의 예방・치료・통제에 대한 권리 등 인권을 쉽게 침해받기 쉬운 사람들(여성, 아동, 노인, 장애인, 선주민)에 대한 건강권 향유 등이 주요 내용을 이룬다. 주민등록말소자들은 건강권에 대한 본질적인 보장권의 기회를 잃게 된다.

○ 교육권(Right to education)

모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 현대 사회에서 교육은 경제활동과 사회참여를 위한 필수적인 조건이며, 이 관점에서 교육받을 권리는 중요한 경제・사회적 권리이다. 모든 사람은, 성・인종・장애・지역 등을 이유로 하여, 교육기회를 차별 받지 않을 권리를 가진다. 이 권리의 향유를 보장하기 위해서, 국가는 다음과 같은 의무를 지닌다. △모든 사람에게 초등교육을 무상으로 제공할 의무 △무상교육을 점진적으로 확대하기 위한 조치를 취할 의무 △경제적 취약계층 아동의 교육권 보장을 위해 자원을 우선적으로 사용할 의무 △학교당국에 의한 자의적인 교육기회 박탈로부터 학생을 보호할 의무 △장애아동을 위한 특수교육을 제공할 의무 △모든 지역의 아동이 적절한 통학거리 내에서 교육기회를 갖도록 보장할 의무 등[20]

---

20) 교육인적자원부는 주민등록이 말소된 아동도 학교장의 거주사실 확인만으로도 취학이 가능하다는 내용을 적극 홍보하고, 교육청·학교 등 각 홈페이지를 통해 취학을 독려할 계획임을 공지하고 있 다.

○ 사회보장권(Rights to Social Security)

모든 사람은 실업, 질병, 노령, 장애 등에 의해서 적절한 생활수준을 유지할 능력을 위협받은 경우에 사회보장을 누릴 권리를 갖는다. 이 권리의 향유를 보장하기 위해서 국가는 개인의 기여를 전제로 하는 사회보험(고용보험, 의료보험, 국민연금, 산재보험 등)과 개인의 기여여부에 상관없이, 인간다운 최소한의 생계유지의 필요에 따라 제공되는 사회원조 체계를 수립할 의무를 지닌다. 모든 사람은 해당 국가 내에서 수립된 사회보장의 혜택으로부터 차별 받지 않을 권리를 가진다. 사회보장혜택의 자격, 급여의 수준이나 삭감 혹은 중단을 결정짓는 규칙과 절차는 합리적이고 공정해야 하며, 국가는 차별적인 법 혹은 비합리적인 행정결정에 의해서 이 권리를 박탈당한 사람들에게 효과적인 법적 구제조치를 취할 의무를 지닌다. 소외되고 빈곤한 사람들에게 기본적인 사회보장을 제공하기 위해서 자원을 우선 지원해야한다.

세계인권선언(Universal Declaration of Humans Rights) 제12조와 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 제11조에서 주택권과 관련한 국제법규의 핵심적인 내용을 파악 할 수 있다. 그 밖에 간접적으로는「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights) 제17조(자신의 주택을 국가로부터 자의적이거나 불법적인 방법으로 침탈당하지 않을 자유권적인 권리), 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) 제5조(인종, 피부색, 국적 또는 윤리적인 이유로 주택에 대한 권리를 차별당하지 않을 권리), 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) 제14조(국가는 농업에 종사하는 여성에 대하여 주택을 포함하는 적당한

환경에서 삶을 영위할 수 있도록 하여야 한다),「아동의 권리에 관한 협약」(Convention on the Rights of the Child) 제27조(국가는 아동에 대하여 특히 주택과 관련해서는 도움을 필요로 하는 경우 물질적인 원조를 할 프로그램 등을 규정하고 이행하여야 한다). 그리고 아직 우리나라가 가입하지 않았지만 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) 제43조(이주노동자는 주택에 대한 접근권을 차별받지 않는다) 등에서 주택권 보장의 내용을 담고 있다. 이외에 전 세계적인 주택문제 해결을 위한 국가들의 모임에서 채택된 「이스탄불 선언」(Istanbul Declaration (1976))·「벤쿠버 선언」(Vancouver Declaration on Human Settlements (1976))·「헤비타트 의정서」(Habitat Agenda (1996)) 등이 있다.[21]

1) 「세계인권선언」상의 주택권

가) 「세계인권선언」상의 주택권 규정내용

국제연합헌장의 추상적·일반적인 인권을 구체화한 세계인권선언을 UN총회가 1948년 10월 10일 채택했다. 세계인권선언에서 주택권에 관한 명시조항은 제25조이다.[22] 이 조항에서 「모든 사람은 식량,

---

21) 그 밖의 주택관련국제법규의 규정에 대해서는 UN-HABITAT,『International Instruments on Housing Rights』, Nairobi, 2002 참조.

22) 국민의 안정적인 주거문제를 확보하기 위한 권리개념으로 주택권과 주거권의 개념이 혼용되고 있다. 주거권으로 쓰이는 예는 인권보고서, 2003, "제2부 각 부분별 인권상황/사회보장권리", 대한변호사협회(제18집), p254 ; 하성규, 1999, "적절한 주거와 주거권 보장", 주택연구(7권1호), p23 ; 서종균, 2002. "사회권 보장을 위한 기초 연구", 국가인권위원회, p111 ; 이은기,1995, "프랑스의 주거기본권 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰 : H.L.M.(저임료주택)을 중심으로", 서울대학교박사학위논문, p4 이 있다. 영문식 표기방식으로는 'Right to house'로 쓰인 예는 Mark Tushnet, 2004. "Social Welfare Right and the forms of Judical Review", Texas Law Review(Vol.82), p1895 ; 'Right to shelter'로 쓰인 예는 Mandra Meyers, 2003.

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 생계결핍과 사회보장을 누릴 권리를 가진다」라고 규정하고 있다. 이 조항은 생존권의 측면을 부각하고 있는 조항이다. 즉 주택이라는 주거공간을 확보하여 자신의 생계를 유지할 수 있다는 점을 강조하고 있다.

나) 「세계인권선언」상의 주택권의 규범력

국제연합의 「인권에 관한 세계선언」은 그 전문에 나타나 있듯이 「인권 및 기본적 자유의 보편적인 존중과 준수의 촉진을 위하여 …… 사회의 각 개인과 사회 각 기관이 국제연합 가맹국 자신의 국민 사이에 또 가맹국 관할하의 지역에 있는 인민들 사이에 기본적인 인권과 자유의 존중을 지도 교육함으로써 촉진하고 또한 그러한 보편적, 효과적인 승인과 준수를 국내적·국제적인 점진적 조치에 따라 확보할 것을 노력하도록, 모든 국민과 모든 나라가 달성하여야할 공통의 기준」으로 선언하는 의미는 있으나 그 선언내용인 각 조항이 바로 보편적인 법적구속력을 가지거나 국제법적 효력을 갖는 것으로 볼 것은 아니다.[23] 하지만 각 개별 국가에서 차후 헌법

"Equal Protection for Poor : Exclusionary Zoning and The Need For Stricter Scrutiny", The University of Pennsylvania Journal of Constitional Law (November), p374. 하지만 주택권의 개념정의로 'Housing rights'를 쓰는 이유는 이 용어가 국제조약이나 각국의 법률에 가장 많이 사용되고 있는 점과 이 용어가 주택에 대한 권리 개념으로 가장 보편타당하다. "Housing rights legislation", 2002. Office of the High Commissioner for Human Rights(OHCHR), Naiorobi, p15.

23) 헌법재판소 2000. 8. 31. 자, 97헌가12 결정 「……세계인권선언(1948. 12. 10)이 제15조에서 "① 사람은 누구를 막론하고 국적을 가질 권리를 가진다. ② 누구를 막론하고 불법하게 그 국적을 박탈당하지 아니하여야 하며 그 국적변경의 권리가 거부되어서는 아니된다."는 규정을 둔 것은 이를 뒷받침하는 좋은 예다. 그러나 개인의 국적선택에 대하여는 나라마다 그들의 국내법에서 많은 제약을 두고 있는 것이 현실이므로 국적은 아직도 자유롭게 선택할 수 있는 권리에는 이르지 못하였다고 할 것이다」.

의 개정시 이러한 선언의 취지가 고려될 수 있으며, 국내법의 제정·개정·집행·판단의 과정에서 그 당위규범으로 인식할 수 있는 주요한 지침서로의 역할을 한다.

2) 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약」상의 주택권

가) 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약」의 의의

「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(1990.6.13. 조약 1006호)과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(1990.6.13. 조약 1007호)은 세계인권선언의 실효성을 뒷받침하기 위하여 마련된 것이다. 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제4조에서는 「……국가가 이 규약에 따라 부여하는 권리를 향유함에 있어서, 그러한 권리의 본질과 양립할 수 있는 한도 내에서, 또한 오직 민주사회에서의 공공복리증진의 목적으로 반드시 법률에 의하여 정하여지는 제한에 의해서만, 그러한 권리를 제한할 수 있음을 인정한다」하여 일반적 법률유보조항을 두고 있다. 이러한 국제규약은 헌법 제6조에 따라 국내법상의 효력이 있음은 당연하다.[24][25]

한편 헌법재판소는 헌법소원 사건에서 「세계인권선언과 많은 국가의 헌법이 채택하고 있고……입법을 한다면 이 원칙에 반하는 결과가 될 것이다」(헌법재판소 1994. 4. 28. 자, 93헌바26 결정)라고 판시하여, 세계인권선언이 하나의 해석기준이 될 수 있는 것으로 파악하고 있다.

24) 국제인권조약은 헌법 제60조의 국회 동의권 행사대상을 제외한 경우에는 형식적 합헌성 요건과 조약의 내용도 헌법에 위배되지 않을 경우 당연히 국내법적 효력을 지닌다.

25) 헌법재판소는 출범이래로 우리나라 정부가 가입한 조약에 대하여는 국내법과 동등한 효력을 인정한다. 즉, 「우리나라도 작년에 가입함으로써 국내법과 같은 효력이 있는 국제연합 국제인권규약에서도 행형제도의 기본적인 목표를 수감자의 교정을 통한 사회복귀에 있음을 천명하는 등(B협약 제10조)」(헌법재판소 1991. 4. 1. 자, 89헌마17·85·100·109·129·167(병합) 결정), 「외국의 입법례 및 국제인권규약 ……한편, 1976년에 발효된 국제인권규약 B규약 제9조 제3항 전문(前文)은 "형사상의 …… 것이다. 이와 같이 외국의 입법례나 국제인권규약에서는…… 이를 제한해야 한다는 입법론을 주장하고 있다」(헌법재판소 2003.11.27. 자, 2002헌마193 결정),「헌법 제6조 제1항의 국제법 존중주의는 우리나라가 가입한 조약과 일반적으로 승인된 국제법규가 국내법

이처럼 사회적 권리가 국제사회에서 등장하게 된 이유는 국제사회 질서에 있어서 연대성의 강화가 중요했기 때문이다. 1970년대에 들어서면서 새로운 국제경제질서를 모색하는 국제적 논의과정에서 제3세계에 속하는 개발도상국가들의 주장을 강화하기 위한 이른바 제3세대 인권개념이 등장하기 시작하였다. 제1세대의 인권이 국가의 침해로부터의 개인의 정치적 자유의 방어를 내용으로 하는 인권을 주로 지칭하고, 제2세대의 인권이 산업화 및 사회주의의 등장과 함께 나타난 국가의 적극적 관여를 요구하는 내용의 사회적 기본권을 일컫는다면, 제3세대 인권[26]은 개발의 권리(the right to development), 평화의 권리(the right to peace), 깨끗한 환경 속에서 살 수 있는 권리, 인류공통의 유산으로부터 이익을 받을 권리, 인도적인 조력을 받을 권리 등을 국제사회 연대를 통하여 이룩하려고 노력하고 있다.[27] 특히 주택권은 국가로부터 자신의 주택을 박탈당하지 않는 측면에서는 제1세대 인권의 범주에 속하며, 사회의 보호를 요하는 생활자력이 부족한 사람에게는 그들 자신의 주거공간을 확보하는 생존권적 측면에서는 제2세대 인권의 성격을 가지며, 자연적·문화적 환경을 통하여 평화로운 삶을 제공받는 주택에 대한 권리는 제3세대 인권의 측면에서 파악될 수 있다.

나) 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약」상의 주택권 내용

「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 규약」중 (채택일 1966.12.16, 발효일 1976.1.3, 대한민국 적용일 1990. 7.10) 제11조에

과 같은 효력을 가진다는 것으로서 조약이나 국제법규가 국내법에 우선한다는 것은 아니다」(헌법재판소 전원재판부 2001. 4. 26. 자, 99헌가13 결정) 등의 판시에서도 보듯이 이러한 점을 분명히 하고 있다.

26) 제3세대 인권은 1972년 외국학자 바작(Karel Vasak)이 새로운 인권이라는 개념으로 고안했다. 이 이념은 새로운 인권이라는 도구를 사용하여 개별국가의 권한을 넘어서서는 문제들을 해결하려는 시도로서 주목할 가치가 있다.

27) 平常, 「人權の地域的保護」, 『國際人權法入門』, 1983, 三省堂, 351면.

서 「이 규약의 당사국은 모든 사람이 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 자기 자신과 가정을 위한 적당한 생활수준을 누릴 권리와 생활조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지는 것을 인정한다. 당사국은 그러한 취지에서 자유로운 동의에 입각한 국제적 협력의 본질적인 중요성을 인정하고, 그 권리의 실현을 확보하기 위한 적당한 조치를 취한다」라고 규정되어 있다. 즉 국가는 모든 사람이 적당한 주택에서 생활할 수 있는 적당한 조치를 취하도록 규정하고 있다. 이 조항을 분설하면 아래와 같다.

(1) 주택권의 주체으로서의 「모든 사람(Everyone)」

본 규약은 모든 사람이 주택권의 주체가 될 수 있는 형태로 규정하고 있지만, 특히 주택권 향유에 열악한 계층 내지 더욱 필요한 계층을 소개하면 다음과 같다.

(가) 여성(Women)

여성의 경우 교육이나 취업의 기회부족 등으로 적당한 주택권보장이 어렵다. 다만 가족이나 그의 배우자를 통한 주택권이 현실적으로 이루어지고 있다.[28] 여성이 독립적으로 주택권을 보장 받기에 어려움이 있다.[29] 특히 가정폭력피해여성과 성매매여성에 대한 국가의 특별한 배려가 요구된다.

(나) 어린이(Children) · 청소년(Youth)

전 세계적으로 상당수의 어린이가 열악한 주거환경에서 살아가고

28) Klaus Toepfer, 『Women′s Rights to Land, Housing and Property in Post-conflict Situations and During Reconstruction : A Global Overview 』, UNCHC(Habitat), Nairobi, 1999, p8
29) UN Doc. E/CD.4/2005/48 p14.

있다. 특히 전쟁지역의 경우 천이백만명 이상의 어린이들이 그들의 거처를 확보하지 못하고 있다고 한다. 어린이에 대한 주택권보장에 대해서는 많은 개발국가 들이 더욱 관심을 가져야 할 사항이며 청소년의 경우도 그들의 양육을 받을 장소로서의 주택권이 더욱 중요하다.[30]

(다) 장애인(Persons with disabilities)

정신적 장애 내지는 신체적 장애를 지닌 이들에 대한 주택권보장은 사회국가원리의 측면에서 더욱 중요한 과제이다.[31]

(라) 노숙자(Homelessness)

노숙자라는 개념은 국가마다 정치·문화의 환경이 다른 이유로 명확하게 정의하기가 어렵다. 노숙자는 일정한 건조물의 거주지(residence) 없이 다리나 거리에서 숙식을 해결하는 계층으로 정의할 수 있으나, 넓게는 열악한 주거환경자를 포함해서 해석하여야한다.[32] 우리나라에서는 역의 대합실 등에서 숙식을 해결하는 사람들이나 쪽방과 같은 열악한 주거환경자를 노숙자라고 규정할 수 있다.

(2) 주택권의 내용으로서의 「적당한 주택기준(Adequate standard of living)」

(가) 좁은 뜻

---

30) UN Doc. E/CD.4/2005/48 pp15~16.
31) UN Doc. E/CD.4/2005/48 p18.
32) Graham Tipple, Suzanne Speak, 「Definition of Homelessness in Developing Countries」, 『Habtat International Vol 29』, 2005, p350.

좁은 뜻으로 「적당한 주택」이란 사생활 보호, 주택의 안정성, 내구성, 기반시설을 의미한다.

(나) 넓은 뜻

최소한의 주거 공간 확보 마련뿐만 아니라 그 주거공간이 쾌적한 주거공간으로의 환경을 의미한다. 이는 단순한 주택의 문제를 넘어서 주택주변에 공원의 확충, 가로수의 조성, 상하수도시설의 정비 등을 뿐만 아니라 주택주변을 둘러싼 마을이 환경친화적 주거환경으로 이루어진 것을 의미한다.[33]

(다) 가장 넓은 뜻

주택의 물, 전기, 햇빛, 기온, 난방을 포함하는 쾌적함뿐만 아니라, 주택 주변에 공공도서관의 확보・박물관 등의 시설증축・공연장 시설이나 미술관 등을 통한 문화적 생활을 영위할 수 있는 주택의 문제까지 포함한다. 주택의 단순한 생존권적 측면이 아니라 주택을 둘러싼 시설을 문화적 공간으로 만들기 위한 것이다. 문화적 환경시설을 설치하여 주택에 주거하는 국민이 문화적 생활을 영위할 수 있는 문화적 주택도 주택권의 내용에 포함 된다[34]

(라) 소결

적당한(쾌적한) 주택에 대한 개념정의는 그 범위의 설정이 어렵다. 최소한의 생존권적 보장이라는 측면에서는 주택권은 국가의 강한 책무가 부여되며 국민의 주관적 공권성 개념이 되나, 친환경적인

33) Habitat Agenda : Paragraph 136 (Action) Habitat Agenda의 원문과 자세한 규정 내용은, 『The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda: with subject index』, Nairobi, 2001)에 수록되어 있다.
34) Habitat Agenda : Paragraph 113 (Action) 참조.

주택과 그 주위공간은 국가에 대한 단순한 입법지침적 역할을 가지며, 문화적인 주택환경의 공간의 확보는 국가목표규정으로 파악 할 수 있다. 다만 국가의 재정적인 문제와 국민적 합의가 형성될 경우 문화적인 주거공간의 확보를 포함하는 주택권을 주관적 공권성으로 파악 할 수 있다.

(3) 「국가의 적절한 조치(appropriate steps)」 내용

국가가 국민의 주택권보장을 위하여 취할 조치로 유엔문서는 다음과 같은 사항을 열거하고 있다.[35]

(가) 국가는 주택관련법령 등에 국민의 주택권 정보와 국민의 참여를 반영하여야 한다.

(나) 국가는 택지단지 등을 개발하여 저렴한 가격으로 주택을 공급하여야 한다.

(다) 국가는 강제철거의 경우 철거민에 대한 적당한 주거공간 확보를 법적으로 보장하여야 한다.

(라) 가정폭력방지법 등으로 보호를 받는 피해여성에 대한 주거공간을 확보해야 한다.

(마) 공공주택을 더욱 개발하여야 하며 합리적인 주택기금을 마련하여야 한다.

(바) 장애인에 대한 주택정책은 장애인에 적합한 주거공간을 확보하여야 한다.

---

35) UN Doc. E/CD.4/2005/48 pp 20~21.

(사) 국가는 시민단체(NGO)와 지방자치단체와 밀접한 협력을 통하여 주택사업을 추진하여야 한다.

(아) 주택권을 보장 받지 못하는 사람들에 대하여 사법(司法)부에 의한 보호방안을 마련해야 한다.

(자) 노숙자에 대하여 적당한 주택권을 보장하기위한 법과 정책이 수립되어야 한다.

3) 유엔인간정주위원회의 활동과 Habitat 의정서

가) 유엔인간정주위원회 소개

(1) 연혁

1976년 캐나다 밴쿠버에서 개최된 『유엔인간정주회의(United Nations Conference on Human Settlement)』의 결과로 1978년 『유엔인간정주위원회(United Nations Commission on Human Settlements)』가 설립되었고 또 사무국 기능을 하기 위한 유엔인간정주센터가 창설되었다.[36] 케냐의 나이로비에 본부를 둔 유엔인간정주센터(UN Habitat)는 유엔의 인간 주거를 위한 프로그램의 기획 및 운영을 책임지고 있다.

---

36) In 1978, when Habitat was established, after a meeting in Vancouver known as Habitat I, urbanisation and its impacts were less significant on the agenda of United Nations……, Habitat struggled almost alone among multi-lateral organizations to prevent and ameliorate problems stemming from massive urban growth, especially among cities of the developing world. (http://www.unchs.org/about/history.asp)

(2) 목적

유엔인간정주센터는 쾌적한 주거 환경, 인프라, 서비스 등에 대한 접근 기회를 확대함으로써 지역 주민들의 삶의 질 향상을 위한 각 국가의 정책 및 전략 수립을 지원한다. 각 국가차원의 정부와 지방자치단체들이 도시 환경 여건과 생산성 향상을 도모하기 위해 민간 및 공공 자원을 충분히 활용할 수 있게 역량을 강화시킨다.
산업화, 도시화가 급격한 진전으로 야기된 도시지역 저소득 계층의 열악한 주거환경을 개선해야 한다는 인식이 높아짐에 따라, 이런 주거 불평등과 차별을 해결하기 위한 지원강화와 물리적·사회적 기반시설의 공급 등 정부 차원의 지원 체계의 강화를 그 목적으로 한다.[37]

나) 「Habitat Ⅰ」 의정서 내용

「Habitat Ⅰ」 에서 채택한 「인간정주 밴쿠버 선언과 행동방침(The Vancouver Declaration on Human Settlement and Plan of Action)」에서는 「적정한 수준의 주택과 서비스의 확보는 인간의 기본적인 권리이며, 정부는 국민의 주거 안정에 대한 책임을 져야 한다. 그리고 모든 사람들이 정주에 관련된 주택, 도시계획 등의 정책과 프로그램에 개인 혹은 집단적으로 참여하는 것은 권리임과 동시에 의무이다」[38]라고 선언했다. 이런 결정사항을 추진하기 위해 UN-Habitat를 설립하여 케냐의 나이로비에 본부를 설치, 국제적으로 활동하고 있다.

---

37) UN-HABITAT · UNECE · ICA, 『Report of "Colloquium on contribution of the co-operative sector to housing development"』, Nairobi, Geneva and Ankara, 2002, p2.
38) The Vancouver Declaration on Human Settlement and Plan of Action II. GENERAL PRINCIPLES.

다) 「Habitat Ⅱ」 의정서 내용

「Habitat Ⅱ」(The Istanbul Declaration and The Habitat Agenda : with subject index)는 전문(preamble), 목표 및 원칙(goals and principles), 공약(commitment), 그리고 마지막 장에서 범세계적 행동계획(Global Plan of Action: Strategies for Implementation) 등 4개의 장으로 구성되어 있다.
전문(前文)에는 인간 주거의 개선 필요성에 대한 인식[39] 과 Habitat Ⅱ의 목적[40] 등이 기술되었다. 목표 및 원칙에서는 인간정주에 대한 공정성, 인간 정주, 빈곤퇴치, 지속가능한 개발, 가족단위의 사회구조, 모든 국가 및 시민단체의 동참과 연대 등의 원칙을 제시하고 있다.[41] 무엇보다도 「Habitat Ⅱ」 의정서는 국제주택법규의 실현을 강조하고 있다.[42]

다. 노동권: ILO협약상 근로접근 가능성

ILO의 헌장의 전문은 “세계의 항구적 평화는 사회정의를 기초로 함으로써만 확립될 수 있으며, 또한 세계의 평화와 화합이 위협받을 만큼 수많은 사람들에게 중대한 사회불안을 야기시키는 불의, 고난 및 궁핍을 가져다주는 근로조건이 존재하며, 이러한 근로조건은, 예컨대 1일 및 1주의 최장근로시간의 설정을 포함한 근로시간의 규제, 노동력 공급의 조절, 실업의 방지, 적정한 생활급의 지급, 직업상 발생하는 질병・질환・상해로부터 근로자의 보호, 아동・청소년 및 여성의 보호, 노령 및 상해에 대한 급부, 자국이외의 다른 나라에서 고용된 근로자의 권익보호, 동등가치의 근로에 대한 동일보수원칙의 인정, 결사의 자유 원칙의 인정, 직업교육 및 기술교육

39) Habitat Agenda : Paragraph 1 참조.
40) Habitat Agenda : Paragraph 2 참조.
41) Istanbul Declaration : Paragraph 1 참조.
42) Habitat Agenda : Paragraph 26 참조.

의 실시와 다른 조치를 통하여, 시급히 개선되어야 하며, 또한 어떤 국가가 인도적인 근로조건을 채택하지 아니하는 것은 다른 나라들이 근로조건을 개선하려는데 장애가 되므로, 체약당사국은 정의 및 인도주의와 세계의 항구적 평화를 보장하고자 하는 염원에서, 또한 이 전문에 기술한 목적을 달성하기 위하여 다음의 국제노동기구 헌장에 동의한다"임을 천명하고 있다.
국제노동기구가 1944년 5월 10일, 「필라델피아」 제26차 회의에서 국제노동기구의 목적 및 회원국의 정책 기조가 될 원칙에 관한 선언한 국제노동기구의 목적에 관한 선언(필라델피아 선언)의 기본원칙은 ㈎ 노동은 상품이 아니다 ㈏ 표현 및 결사의 자유는 부단한 진보에 필수적이다 ㈐ 일부의 빈곤은 전체의 번영을 위험하게 한다임을 그 목적으로 규정하고 있으며, Ⅱ장 ㈎ 모든 인간은 인종, 신조 또는 성별에 관계없이 자유 및 존엄과 경제적 안정 및 기회균등의 조건하에 물질적 복지 및 정신적 발전을 추구할 권리를 가진다. Ⅲ장 총회는 전세계국가에게 다음 사항을 달성하기 위한 계획을 촉진해야 하는 국제노동기구의 엄숙한 책무를 승인한다고 명시하며, ㈎ 완전고용 및 생활수준의 향상 …… ㈅기본소득 제공으로 보호할 필요가 있는 모든 사람에 대한 기본소득의 보장과 이들에게 종합의료를 제공하는 사회보장조치의 확대 등을 규정하고 있다.
주민등록말소자들은 ILO의 헌장 및 규약 등을 통해서, 차별없이 국가의 보호 및 사회권을 보장받아야한다.

Ⅲ. 주민등록법제의 검토

우리는 주민등록법 규정에 따라서, 국가기관에 자신과 가족의 신상명세, 그리고 주소 이동상황을 항상 등록하면서 살아 왔고, 그러한 등록을 제대로 하지 않을 경우 벌금이나 과태료를 물어왔으며, 국가가 본인임을 확인하여 주는 신분증을 항상 소지하여 왔고, 이러한 신분증을 소지하지 못하는 것이 오로지 자신의 잘못인 것처럼

생각하며 살아 왔다.
이렇게 국가가 국민에게 부여한 의무로 인하여 일정 범위의 국민이 일정한 고통을 받았을 것임이 분명한 제도라고 볼 수 있다. 특히, 헌법적 측면에서 거주민강제등록 제도나 강제적인 국가신분증 제도는 개인의 인격권과 행복추구권을 침해할 여지가 있고, 사생활의 비밀과 자유를 제한하는 것이며, 결국 인간의 존엄과 가치를 경시하는 제도라고 볼 수 있는 우려가 있으므로, 법 정책적면에서 이점을 고려해야한다.

1. 주민등록법의 연혁

주민등록법(일부개정 2006.3.24 법률 제7900호)은 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로 규정하고 있다(주민등록법 제1조).
주민등록법은 1962. 5. 10. 법률 제1067호로 제정된 이래, 2006. 3. 24. 법률 제7900호로 최종 개정되기까지 십여차례에 걸쳐 개정되었다. 시·군의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리의 도모를 목적으로 한 당시의 제정목적으로 보더라도, 주민등록법은 국민의 인권보장을 위한 법이 아니라 행정의 효율성과 국민의 통제를 위한 의도에서 제정된 법률로 추정할 수 있다.
주민등록법이전에도 신분제도에 관한 법령은 존재했었다. 신분제도만 가지고 있던 우리에게 주민등록제도가 도입되게 된 것은 일제시대 부터이다. 조선총독부의 조선기류(寄留)령(제령 제 32호)과 동 규칙(조선총독부령 제235호)은 90일 이상 거주할 목적으로 본적지 외의 일정한 장소에 주소 또는 거소를 정한 자는 부·읍·면에 비치한 기류부에 등록하도록 하였다. 기류에 관한 사항은 제출뿐만 아니라 직권에 의하여도 할 수 있는 데, 이를 해태한 자는 10원 이하

의 과료에 처하도록 하고 있다. 이 기류령은 대한민국 수립 이후에도 효력이 존속하였다. 기류법은 1962. 1. 15. 국가재건최고회의가 세대별 기류부 작성 등을 중심으로 개정 공포(법률 제 967호)하였으나 주민등록법의 제정에 의하여 시행되지 못하고 폐지되었다.

군사정권시절인 1962년 제정된 주민등록법은 '주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하기 위하여(제1조)' 제정하였다. 주민등록 사항은 과거의 기류법과는 달리 본적지를 떠났는지 여부와 관계없이 모든 대한민국 국민에게 이름, 성별, 생년월일, 주소, 본적을 등록하고, 세대의 전부 또는 일부가 이동할 때에도 퇴거와 전입신고를 의무화하였다(제2조, 제10조).

1968년 1차 개정(법률 제 2016호)에 의하여 18세 이상의 모든 국민에게 주민등록증을 발급할 수 있도록 하여 1968년 12월 말 까지 주민등록 발급 대상자 1,574만 명의 대부분에게 고유한 주민등록번호[3]가 기재된 주민등록증이 발급되었다. 1차 개정시에 병역사항과 특수기술 사항을 추가 신고 사항으로 규정하였고 주민등록지를 공법관계의 주소로 인정하게 되었다.

1970년 1월의 2차 개정(법률 제 2150호)은 제17조의 10을 신설하여 사법경찰이 치안상 필요한 일정한 경우에 주민등록증을 제시하도록 할 수 있게 하였다. 1975년 3차 개정(법률 제2777호) 때에는 주민등록증의 발급 연령을 17세로 낮추고 발급자에게 주민등록증 발급을 의무화하였다. 동 법의 시행령에 의하여 주민등록번호가 생년월일, 성별, 발급지 지역을 표시하는 13자리 수로 바뀌었다. 1977년 4차 개정 때에는 세대별 주민등록표 이외에 개인별 주민등록표를 작성하도록 하였고, 주민등록증 발급을 의무화하여 발급통지를 받지 않고 1년 이상 발급 신청을 하지 않은 자에 대하여 형벌 규정을 두었다. 1980년 5차 개정(법률 제 3330호)에서는 주민등록증의 소지를 의무화하였다.

1991년의 제7차 개정(법률 제4314호)은 주민등록 사무의 전산화를 위한 근거 법규를 제정하기 위하여 개정되었다. 이에 의하여 주민

등록 정보의 열람제한규정이 신설되었다. 1993년의 제8차 개정(법률 제 4608호)에서는 전산화에 의하여 전출신고의 폐지 등이 개정의 내용을 이룬다.

1997년 12월의 제9차 개정은 '현재 사용 중인 주민등록증은 발급된 지가 너무 오래되어 신분확인이라는 본래의 기능을 수행함에 지장이 있고, 위·변조가 용이하여 각종 범죄에 악용되는 문제점이 있어, 종전의 주민등록증에 갈음하여 21세기 정보화시대에 대비할 수 있는 주민카드로 갱신·발급하도록 하여 주민등록표 등본 및 초본의 발급을 줄이고 그 발급이 신속·간편하게 이루어지도록 하는 등 현행 행정편의 위주의 제도를 국민편의와 행정능률이 조화를 이룰 수 있는 제도로 개선·보완하기 위하여' 개정하였다.

제9차 개정에서는 주민등록법 상의 명문 규정에 지문이라는 단어가 삽입되었으며(법 제17조의 8), 이후 1999년 제10차 개정에선 지문은 완전히 주민등록증에 수록할 내용으로 자리 잡게 되었다. 1999년 개정에서는 전자주민카드로 갱신하기 위한 정책이 국민의 프라이버시권을 침해할 우려가 있고, 막대한 비용을 필요로 한다는 이유로 사업을 유보하고 주민등록증을 위·변조가 어려운 소재의 주민등록증으로 일제 갱신하도록 하였다.

2001년 개정에서는 정보화와 관련하여 본인이 신청하는 경우에는 무인민원발급기를 이용하여 주민등록표 등·초본을 발급 받을 수 있도록 함으로써 민원인의 편의를 도모하고, 허위의 주민등록번호를 생성하여 행사하는 등 주민등록제도와 관련된 각종 범법행위를 엄중하게 처벌하도록 하여 주민등록증 및 주민등록제도의 신뢰성을 제고하는 한편, 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

2. 주민등록과 주민등록증 제도의 내용

가. 주민등록

1) 목적

주민등록은 시, 군, 구의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모함을 목적으로 하고 있다(주민등록법 제1조, 아래에서는 법이라고만 함). 하지만 이제 주민등록은 단순히 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하는 목적으로만 사용되는 것이 아니라 모든 국가사무의 기본적 전제가 되고 있다.

2) 등록대상자

시읍면의 관할구역 안에 30일 이상 거주할 목적으로 주소 또는 거소를 가진 자(법 제6조)는 세대주나 세대를 관리하는 자 또는 본인(법 제11조)이 그 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 일정한 사항을 신고하여야 한다(법 제10조). 또한 하나의 세대에 속하는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동한 때에는 위 신고의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 전입신고를 하여야 한다(법 제14조). 정당한 이유 없이 이러한 신고의무를 위반할 때에는 2만원이하의 과태료에 처한다(법 제20조). 신고 의무자가 위와 같은 신고를 하지 아니할 때 시장·군수 또는 구청장은 사실 조사와 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소할 수 있다(법 제17조의2 제3항).

3) 등록사항

신고 의무자는 성명, 성별, 생년월일, 세대주와의 관계, 본적, 주소, 전입 전의 주소, 병역 의무자의 병역 사항, 특수 기술에 관한 사항을 신고하여야 한다(법 제10조제1항). 병역의무자가 신고하여야 하

는 병역 사항은 병역미필자는 역종・신체등위와 그 처분 사항, 의무복무를 마친 자는 역종・군별・계급・군번・병과・주특기・복무기간・전역 사유・전역 근거 및 역종변경 사항이며(시행령 제8조), 특수 기술에 관한 사항은 국가기술자격법 및 기타 법령에 의하여 취득한 기술에 관한 자격과 면허이다(시행령 제9조). 하지만, 주민의 신고로 작성되는 세대별, 개인별 주민등록표에는 법률과 시행령에 의하여 제한되는 위와 같은 사항만이 기록되어 있는 것이 아니라 보다 광범위한 내용을 포함하고 있다.

세대별 주민등록표에는 호주, 개인별 주민등록 번호와 주소 이동상황을 추가로 기재하도록 되어 있다(시행령 별지 제2-2호 서식). 개인별 주민등록표에는 이보다 훨씬 광범위한 기재 사항을 두고 있다. 위 신고 사항 외에 기재하도록 되어 있는 사항은 세대 번호, 혼인여부, 혈액형, 본적변경 사유, 개인별 주소 이동상황, 예비군 교육훈련사항(편성부대, 편성구분, 교육훈련 보류사유), 동원훈련 사항(소집부대, 집결장소, 동원보류 또는 면제사유, 훈련일수, 기능보유여부, 동원순위 및 사유 등), 자격면허 사항과 관련하여 직업훈련의 직종과 훈련실시 기관, 졸업 연도와 졸업학과, 학령아동관련 사항(보호자성명, 생년월일, 주소, 취학연도, 졸업 연도), 원호대상자 관련 사항(보훈번호, 생활등급, 대상 구분), 민방위 관련 사항(소속민방위대, 교육시간, 참석시간, 불참시간 등의 목록), 생활보호 대상자 상황(등록번호, 건강상태, 의료보호대상, 재산상황, 가동능력자의 수 등), 주민등록증 발급 사항과 관련하여 재발급한 날, 학력, 직업 등을 기재하도록 하고 있다(시행령별지 제2-1호 서식). 이렇게 하여 수집된 정보항목은 모두 140개 항목에 달하고 있다고 한다. 다만, 주민등록 전산망에 수록되어 전산화된 항목은 140개 항목의 원시기록 중 73개 항목과 전산화 사업 당시 다른 부처에서 요구한5개 항목을 포함하여 11개 분야 78개 이다. 78개 항목 중에는 주민등록법과 시행령에 규정되어 있지 않은 혈액형, 혼인관계, 직업, 전화 번호, 학력, 민방위 사항(편성, 소속, 교육시간, 참석시간 등), 병력동원

사항, 생활보호 대상자 사항(건강상태, 월 평균 소득액, 적용연수 등)이 여전히 포함되어 있다.

4) 관장기관

시장・군수 또는 자치구의 구청장이 관장하며, 행정자치부 장관의 지도・감독을 받게 되어 있다(법 제3조제1항).

나. 주민등록증

1) 성격

주민등록증은 주민등록법에 의하여 그 관할구역 내에 주민등록이 된 주민임을 증명하는 공적 증명서라고 할 수 있다. 하지만 주민등록증은 단순히 주민등록된 주민임을 확인하는 증명서에 그치지 않고 있어, 그 성격 규정을 어떻게 하여야 할지 논란이 될 수 있다. 이 점은 아래에서 살펴본다.

2) 발급대상자와 발급기관장

주민등록증 발급 대상자는 17세 이상의 주민등록이 된 자이다(법 제17조의8). 외국인이나 국외에 영주권을 갖고 있는 자, 호적이 확인되지 않는 자 등은 발급받을 수 없다. 주민등록증의 발급 기관장은 시장 또는 군수이다.

3) 발급절차와 기재사항

주민등록증 발급통지를 받은 자는 발급 기간 내에 직접 발급업무 담당 공무원에게 가서 사진 3매를 제출하고 본인임을 소명한 후,

그 공무원 앞에서 주민등록증 발급 신청서와 주민등록증 용지에 지문을 찍어야 한다(시행령 제33조제2항). 주민등록증 발급 신청서에는 열 손가락의 지문을 날인하는 난이 있고, 엄지손가락의 경우에는 회전 지문과 함께 평면 지문도 날인하도록 되어 있다(시행령 제33조 별지 제33호 서식). 주민등록증 자체의 서식이나 기재 사항은 전적으로 행정자치부 장관에게 위임되어 있다(법 제17조의8 제4항, 시행령 제31조 제1항).

다. 주민등록제도와 주민등록증의 성격

우리의 거주민등록 제도는 '주민등록'이라는 이름으로 시행되고 있고 더불어 '주민등록증'이라는 이름으로 신분증을 발급하고 있으며, 이들 제도의 관장기관이나 발급 주체도 시장 또는 군수이므로, 이 제도는 지방자치단체의 구성원인 '주민'을 관리하기 위한 제도라고 일단 개념지울 수 있다. 하지만, 주민등록과 주민등록증 제도를 단순히 '주민'을 관리하기 위한 제도라고만 하기에는 이미 그 범위를 넘어서는 요소를 너무 많이 가지고 있다.
대한민국의 국민이 되는 요건은 법률로 정하도록 되어 있고(헌법 제2조), 국적법은 대한민국의 국민이 되는 요건으로 출생한 당시에 부 또는 모가 대한민국의 국민인 자(제2조제1항 제1호)라고 규정하여 이른바 '출생지주의'를 따르고 있기 때문에, 대한민국의 국민임을 정하는 관계는 민법과 호적법에 근거한 신분등록관계에 의하여 결정된다. 대한민국의 국민임을 증명하는 신분증은 존재하지 않는다. 따라서 주민등록증은 지방자치단체의 주민임을 증명하는 신분증임이 분명하고 주민등록도 마찬가지일 것이다.

3. 우리나라 주민등록제도의 특성

가. 국가신분등록제도

우리의 주민등록제도는 거주민등록제도이면서 국가신분등록제도의 특성을 가진다. 이와 같이 국가신분등록제도이기 때문에 강제적 의무적인 성격을 가진다. 주민등록법 제6조에 의하면 "시장·군수 또는 구청장은 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할구역안에 주소 또는 거소(이하 "거주지"라 한다)를 가진 자(이하 "주민"이라 한다)를 이 법의 규정에 의하여 등록하여야 한다."고 하고 있다.

나. 통제적 성격의 제도: 경찰국가 측면에서

주민등록법은 5.16이후 시대적 상황과 밀접하게 연계되어 제정·개정되어 왔다. 이후 군사정부는 반공을 국시로 하였고, 이의 수단으로 반공법을 제정하여 용공분자색출 등을 명분으로 기류법 및 대체입법으로 주민등록법을 제정하였다. 주민등록법은 "주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히" 하는 것을 법의 목적으로 규정하고 있다는 면에서 그 통제적인 성격이 강한 법이라고 할 수 있다.
제1차 개정은 반공을 명분으로 군사정권의 특성을 더욱 강화하면서 병역사항 등이 포함된 주민등록증을 발급하도록 하였다. 3선 개헌에 이은 주민등록법 제2차 개정은 박정희의 장기집권을 정당화하고 사회통제를 강화하기 위하여 주민등록증 소지자의 제시의무를 밝히고 있다. 70년대 초반에도 주민등록법은 주민감시와 통제를 강화하는 성격으로 개정되었다. 예로서 주민등록증 발급신청의 의무를 해태한 자에 대하여 벌칙을 강화하고(법 제20조 제1항), 주민등록증의 사용을 강력하게 통제하는 것을 내용으로 하는 규정을 마련하였다(법 제21조). 1977년 주민등록법 제4차 개정에서 주민등록번호체제에 의한 관리의 효율성을 확대하였고, 국보위 시절의 제5차 개정에서는 "주민등록증의 발급과 소지의무"화하고 있다.
이러한 통제적 성격이 완화되게 된 것은 1997년 전자주민카드의 도

입을 위한 개정에 와서 "주민생활의 편익을 증진시키고"라는 목적이 명시되면서부터라 할 수 있다. 즉 기존의 주민등록법은 개인보다는 국가의 관리와 통치행위의 차원에서 제정되고 운영되었다. 그러나 문제는 이러한 목적의 변화만이 있었을 뿐 근본적인 법률의 내용과 체계가 변화되지 않았다는 것을 고려하지 않을 수 없을 것이다.

다. 공적정보

우리의 주민등록정보는 공공부문뿐만 아니라 사적부문까지 우리의 사회생활의 거의 모든 부분에서 일상적으로 사용되고 있는 공적인 정보가 되고 있다.

4. 주민등록제도의 위헌성 고찰

현재의 주민등록제도는 주민등록등·초본 발급관행과 연결되어 국민생활의 불편을 초래하고 있다. 주민등록등·초본은 국민의 일상거래에서 없어서는 안 되는 서류가 되어 버렸다. 세계 그 어느 나라에서도 찾아보기 어려운 주민등록등·초본제도가 우리 국민의 생활에 깊숙이 뿌리내리고 있다. 이것은 직접적으로는 국민의 행복추구권을 침해하고, 나아가서는 국민의 프라이버시권도 침해할 우려의 소지가 많다.[43]

Ⅳ. 외국의 신분증제도

대부분의 나라는 국민의 신분관계를 확인하기 위한 신분등록 제도를 두고 있으나, 거주민등록제도와 국가신분증제도는 부분적으로 선택하고 있다. 발전된 국가 가운데 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주,

43) 김승환, "전자주민카드제도의 위헌성 ", 민주법학(13호), 관악사, 1997, 261면.

아일랜드, 스웨덴 등은 전국민 신분증 제도를 두지 않고 있다. 특히, 호주와 뉴질랜드에서는 1985년경에 정부가 세금포탈과 세금기피에 대한 처리, 복지행정에서의 부정부패 방지, 불법이민 확산 방지 등을 이유로 도입하려고 하였던 국가신분증(Australia Card라고 함) 제도는 2년에 걸친 시민 저항운동으로 철회되었다.[44]
임의적인 국가신분증 제도와 임의적 거주민등록 제도를 두고 있는 프랑스는 원칙적으로 신분등록 제도만으로 운영이 되며, 국가신분증은 신분등록 제도와 무관하게 별개로 운영되나 모든 국민에게 출생신고 때 개인 고유번호를 부여하고 있다. 역시 임의적인 국가신분증 제도를 시행하고 있는 독일은 프랑스와 달리 개인고유번호를 부여하지는 않고 있으나, 지방정부가 관장하는 거주민등록 제도를 두고 있다(중앙의 등록관리소는 없다). 미국, 영국, 캐나다 등의 나라에서는 주민등록제는 물론이고 통일적인 국가신분증 제도를 두고 있지 않기 때문에 개인 고유번호도 부여하지 않고 있다. 다만, 국민의 대부분이 보유하고 있는 사회보장 카드와 그 번호를 유사한 목적으로 사용하고 있다.[45]

1. 개인식별번호를 인정하는 국가

가. 스웨덴

서구에서 특이하게 주민등록 제도와 개인고유번호 제도를 일찍 도입하여 전산처리하고 있는 나라는 이른바 노르딕 시스템으로 불리는 나라의 경우이다. 스웨덴의 경우 1947년부터 전국민에게 개인고유번호를 부여하고 200여 년 이전부터 교회에서 관리하고 있는 거주민 등록부를 국가적 차원에서 관리하기 시작하였고, 1967년부

44) 김기중, "우리 나라 주민관리제도의 비판적 분석 ", 인권과 정의(통권 251호), 대한변호사협회, 1997, 45면.
45) 김기중, 앞의 논문, 45면.

터는 이를 전산처리하고 있으며, 노르웨이는 1963년부터 국가단위의 주민등록제도를 도입하였으나, 이는 주로 통계의 목적으로 도입된 것으로 그 관리도 중앙 통계국에서 담당하고 있다. 또한 덴마크와 벨기에는1968년에, 핀란드는 1972년부터 주민등록제를 도입하였다. 이들 나라는 모두 개인 고유번호를 부여하나 국가 신분증 제도는 도입하지 않고 있고, 개인의 의무적인 신고보다는 관행적인 교회 등록이나 인구센서스를 통하여 변동이 심한 주소에 관한 정보를 확인하고 있다. 한편, 이들 국가의 주민관리 체계가 비교적 정확하게 이루어지는 것은 주로 사회보장과 관련하여 개인에게 다양한 이익을 제공함을 목적으로 하기 때문에 개인들이 정확성의 유지에 관심이 크기 때문이라 할 수 있다. 특히, 이들 나라에서 위와 같은 제도가 비교적 갈등 없이 유지되어 온 데에는 국민들이 정부의 독자적인 활동으로부터 개인 데이터를 보호하기 위한 법률 및 제도적 장치를 가지고 있다는 점(개인 정보보호에 관한 법률이 이들 나라에서 비교적 일찍 도입되었다)과 정부가 시민으로부터 과도한 정보를 요구하지 않는 점에 대한시민의 신뢰가 있었다는 점 때문인 것으로 분석하고 있다.[46)]

스웨덴에서는 개개 시민들에게 개별확인번호(PINs)가 부여되어 있다. 조합방법에 있어서도 번호자체가 생년월일로 이루어져 있어 연령을 확인할 수 있도록 되어 있고, 성별구분이 가능하도록 되어 있다. 번호의 부여와 관리체계도 국가가 직접 관여하도록 되어 있어 이 점에서도 우리나라의 주민등록번호의 관리체계와 유사한 형태를 가지고 있다. 다만 실제 업무를 동사무소가 수행하는 우리와 교회가 수행하는 스웨덴이 다른 형태의 업무수행형태를 보이고 있다. 스웨덴의 개인식별번호는 현재 조세/사회보장/병무행정 등에 광범위하게 사용되고 있다. 그런데 여기서 주의할 점은 스웨덴의 경우 우리나라와는 달리 거의 완벽한 사회보장체계를 갖추고 있는 나라라는 점이다. 따라서 사회보장제도를 비롯한 국가의 행정작용에 사

46) 김기중, 앞의 논문, 45면.

용되는 개인식별번호는 국민의 편의와 생활안정에 직접적인 역할을 하고 있다. 더구나 주민등록번호는 국가에 등록된 개인의 정보를 모두 확인할 수 있는 매칭코드로 사용될 수 있으나 스웨덴의 경우 비록 매칭코드의 역할을 한다고 하더라도 국가에 등록된 개인정보의 범위와 사용용도가 엄격히 한정되어 있다는데서 개인정보의 유출에 대한 우려의 범위가 한층 줄어들게 된다.[47]

나. 프랑스

프랑스는 중앙주민등록시스템(NIR : National Identification Register)을 운영하고 있으며, 여기에 개인식별번호가 포함되어 있다. 그러나 이 번호를 강제적으로 부여하는 것은 아니며, 국민의 자발적인 요청에 의하여 번호가 부여되는데 실제 생활에서 이 번호가 신원 확인을 위한 목적으로는 거의 사용되지 않고 있다.[48]

다. 일본

일본의 경우, 市町村이 관장하는 주민등록제도인 주민기본대장 제도에 의하여 주민의 주소 변동사항을 관리하고 있다. 市町村의 구역을 넘는 주민의 전입과 전출은 각각 신고하도록 되어 있다. 일본은 아직 주민등록에 관하여 전국적 관리 체계를 갖추지 않고 있고, 국가신분증과 개인 고유번호 제도도 도입하지 않았다. 다만, 최근 市町材별로 구축되어 있는 주민등록 데이터 베이스를 서로 연결하여 주민등록 정보 중 이른바 '필수4정보' (이름, 주소, 성별, 생년월일)만을 네트워크로 교환하도록 하며 전산처리 되는 개인 정보를 구별하기 위하여 전국 공통의 중복되지 않는 주민기본대장코드를

47) 김일환, 주민등록번호의 위헌성여부에 관한 고찰, 헌법학연구(제11권 제3호), 한국헌법학회, 2005, 316면.
48) 김일환, 앞의 논문, 318면.

부여하자는 제안이 있었다. 이 주민기록 시스템 네트워크 방안은 전국 단위의 전산 센터를 구축하되 국가에 의한 네트워크시스템을 구축하는 것이 아니라 지방자치단체공동의 분권적인 시스템을 구축하는 것이며, 매인 코드에는 어떠한 개인 정보도 판별할 수 없는 단순한 10자리의 숫자로 하되 다른 행정기관이 구축한 데이터 베이스와 결합할 수 없도록 하는 것으로 되어 있다. 하지만 이 제도에 대하여는 전국민 관리 체계로 나아가는 첫발이라는 비판과 함께 강력한 반대에 직면해있다.[49]

2. 개인식별번호를 인정하지 않는 국가

가. 독일

원래 독일에 거주하는 사람들은 해당 거주지역의 관청에 신고해야만 했다. 이렇게 신고하도록 하는 이유는 본인 및 주소를 확인하고자 하는 것이 일차적인 목적이나, 그 외에 조세부과나 선거인명부 등을 작성하기 위한 것도 있다. 그런데 이는 원래 주정부의 관할사항이었기 때문에 주정부마다 신고사항 등에 관하여 많은 차이를 보이고 있으므로 연방의회는 신고법을 제정하였다. 이에 따라서 주정부의 해당 관청은 거주자의 신고를 기록하고 이를 보관해야만 했다. 이 법 제11조에 따라 어떤 지역으로 이사를 오거나, 나가는 모든 사람은 해당 관청에 신고해야만 한다. 제3자는 해당 지역에 거주하는 특정인의 이름과 주소만 물어볼 수 있고, 다만 정당한 이해관계를 갖는 사람만이 좀 더 자세한 정보를 해당 관청으로부터 얻을 수 있다. 해당 지역에 거주하는 인구의 기록 및 법에 규정된 목적을 위하여 이러한 기록을 사용하도록 규정한 신고법에는 개인확인번호에 관한 규정은 없다. 결국 신고법에 따라 해당 관청이 선거준비, 조세카드발급, 여권발급, 병역사항 등을 위하여 이러한 기록

49) 김기중, 앞의 논문, 46면.

을 사용할 수 있을 뿐이다. 따라서 독일에서는 우리나라와 같은 전국민확인번호는 존재하지 않고, 다만 어떤 정부기관이 자신들이 수행하는 업무를 위하여 개별적인 번호시스템을 사용하고 있을 뿐이다. 예를 들어 독일에서는 사회보장목적을 위한 연금카드와 연금번호번호 또는 치료받기 위하여 필요한 의료보험카드 등이 있으나 이는 미국의 사회보장번호와는 달리 일반적인 개인확인카드로 사용되지는 않는다.[50]

독일에서 통용되고 있는 신분증명서로는 국가신분증・운전면허증・건강(의료보험)카드 등이 있으며, 특히, 건강카드는 각 세대주가 임의의 보험회사와 개별계약을 맺으면 보험회사로부터 세대주와 그 가족에게 발급된다. 이 의료카드는 모두 IC카드로서 월평균 수입 6,000마르크 이하인 독일국민(국민의 95%인 7,800만명)에게 수시로 발급하고 있다. 향후 독일주재 외국인 200만명에 대해서도 발급할 예정이다. 이는 1992년의 법제화로 독일국민과 독일 주재 외국인 모두에게 의료보험 가입을 의무화하였기 때문이다.

독일에서 살고 있는 16세 이상의 모든 주민에게 발급되며, 증명에 기록되는 내용은 성명・생년월일・사진・출생지・유효기간・서명・일련번호・키・눈동자색・발급기관・발급일 등이다. 특히, 신분증 앞면 하단에는 기계장비에 의해서만 그 내용을 알 수 있는 OCR(Optical Charater Reader)문자가 있다. [51]

나. 미국

미국은 주거등록제도와 개인식별번호, 국가신분증 제도가 없다. 미국에서는 출생기록이 곧 국적기록이다. 그리고 출생, 사망, 혼인 등 사건별로 기록부가 작성되고 개인별로 기록되므로 철저한 사건별・개인별 기록제도가 시행되고 있다. 다만 신청지역, 발급그룹, 발급

50) 김일환, 앞의 논문, 319면.
51) 행정자치부, 각국의 신분증명 제도, 1998, 14-17면.

순서를 나타내는 각 3자리 숫자 총 9개로 이루어진 사회보장번호는 결과적으로 강제적인 주민등록과 개인 식별번호를 부여하는 것과 같은 효과를 낳는다. 그러나 미국에서 사회보장번호를 공개하는 것은 법으로 금지되어 있으며, 사회보장번호를 제공하지 않는다는 이유로 서비스 제공을 거부해서는 안 된다는 규정을 두고 있다.[52)]

미국은 태어나면 누구에게나 발급해주는 출생증명서를 기초로 하여 사회보장카드(Social Security Card), 개인카드(Identification Card), 운전면허증, 의료보장카드, 장기기증자카드 등을 발급하고 있으며, 이들 증명을 통하여 정부의 공공서비스, 각종 증명의 발급, 조세부과, 투표권 등의 자격부여가 결정된다. 신분증소지 의무는 없지만 대부분의 공공기관의 사무와 은행업무, 물품구매 등 실생활에서 신분증을 요구하고 있어 대다수의 국민들이 발급 사용하고 있다.

미국의 사회보장 번호(Social Security Card)는 Social Security란 고용주, 피고용주와 정부 사이의 보험으로서 피고용주가 은퇴(Retirement), 유가족(Survivors), 불구(Disability), 의료(Medicare-노인의료혜택/ Medicaid-저소득자 및 장애인 의료혜택)시혜 등을 유사시 보상 받기 위한 일종의 국민연금 및 보험 등 복합형태의 복지정책 실현을 위해 1935년에 도입된 제도이다.

연방정부가 이와 같은 시혜를 부여하고 자료를 관리하기 위하여 미국시민, 영주권자는 물론 합법적 외국인 거주자에게 까지 필요시 Social Security Card의 신청을 받아 관리하고 있다.

Social Security Number신청 및 부여는 Social Security Number의 신청은 연령, 국적에 관계없이 미국 시민권자, 영주권자, 합법적으로 체류하는 외국인은 누구나 적법한 절차를 거쳐 신청할 수 있다. 그러나 최근 Social Security Number를 취급하는 연방의 주무관청인 사회보장청(Social Security Administration)은 Social Security Number의 발급을 '97년 하반기부터 외교관에게 부여하는 A1비자 소유자에게만 Social Security Number를 부여하는 등 Social

52) 김일환, 앞의 논문, 321면.

Security Number발급을 제한하고 있다.
그러나 연방정부에서 부여하고 있는 사회보장번호는 똑같은 번호의 중복 없이 지역에 따라 신청자에게 발급되므로 번호의 이용도가 확대되어 지금은 각종 세금납부와 은행구좌 개설, 운전면허증 발급 등 주정부, 지방정부차원에서도 이용하고 있으며, 특히 불법 체류자에 대한 억제책으로도 사용되고 있다.
Number 신청은 시민권자는 출생증명서, 자동차 면허증 등의 확인을 받아 Social Security Office가 발행하는 양식에 필요사항 기재하고, 영주권자, 외국인 : 영주권, 여권 등의 확인을 받아 양식에 필요사항 기재한다. Social Security Number 관리는 일단 Social Security Number를 부여받으면 그 번호가 타인에 의하여 도용되거나 범죄용으로 사용되는 심각한 문제가 발생하지 않는 한 평생동안 사용할 수 있으며, 발급 신청시 본인이 작성하는 신상기록내용 이외에 국세청(IRS), 노동청 등의 컴퓨터 전산망과 연계되어 개인의 직장경력, 소득(불구, 유가족, 은퇴, 상해보상)과 같은 정보가 기록 보관되며, 이를 근거로 사회보장 연금이 퇴직 후 지급되는 등 미국이 현재 보유하고 있는 유일한 개인정보기록 시스템이다. 또한 연방정부 사회보장청에서는 Social Security Number를 이중으로 부여하거나 이로 인한 범죄를 막기 위하여 Social Security Number관련 개인 신상자료는 Social Security Administration본부가 위치한 메릴랜드주의 볼티모어시에서 집중 관리하고 있다. Social Security Number 구성은 Social Security Number는 아라비아 숫자 9자리로 3부분으로 구성되어 있으며, 첫 번째 세자리 수는 신청시 거주지역 표시이고, 중간 두 자리수는 발급그룹 표시, 마지막 4자리 수는 발급순서를 나타낸다. Social Security Number의 용도는 각종 신분증의 관리와 주정부 실직보험 기관, 조세청, 국방부, 참전용사청, 인디안 의료서비스국 등에서 신원확인을 위해서 사용하며, 특히 Parent Locator Service 프로그램이라 하여 자녀들이 부모의 거처를 찾아낼 수 있도록 도와줌으로써 부모의 자녀 유기를 방지하기 위한 서비스

로 사용된다.[53]

다. 캐나다

캐나다의 경우 미국과 마찬가지로 주민등록제도를 가지고 있지 않은 대신 사회보험번호(SIN : Social Insurance Number)를 사용하고 있다. 이 사회보험번호는 주민등록번호와는 달리 그 용도가 엄격하게 제한되어 있는데, 벌금부과, 소득세 징수, 실업급여 등 15개 행정업무에만 사용할 수 있도록 되어 있으며, 법률의 규정이 없는 한 사회보험번호의 수집 등의 행위가 프라이버시침해를 상회하는 사회적 이득이 있음이 규정된 경우에만 사회보장번호의 수집·사용이 가능하고, 사회보험번호의 제시를 요구하는 경우 개인에게 제시요구의 목적과 강제성 여부, 제시 거부시의 결과에 대하여 미리 고지해야한다.[54]

3. 소결

이처럼 주민등록 제도를 두고 있는 경우에도 지역별 등록을 하는 경우와 국가적 주민등록 제도를 두는 경우로 구분되기도 하고, 국가적 주민등록 제도가 있는 경우에도 국가신분증과 개인별 고유번호 제도와 결합되지 않는 경우가 있어 다양한 형태를 보이고 있다. 다만, 발전된 국가에서 전국민 주민등록제와 이와 결합된 국가신분증 제도 그리고 개인 고유번호 제도를 모두 두고 있는 나라는 없는 것으로 보인다.

Ⅴ. 기초생활보장관련 주민등록말소제도의 법적 문제점

53) 행정자치부, 각국의 신분증명 제도, 1998, 1-11면 참조.
54) 김일환, 앞의 논문, 321면.

주민등록말소자인 저소득 국민, 영세 도시빈민, 실업자, 파산자 등을 지원하여 빈곤문제에 대한 사회안전망의 기초를 튼튼히 하는 한편, 빈곤가구별로 자활지원계획을 수립하는 주민등록법의 역할을 제대로 수행하는지는 의문이 든다.

주민등록법에 의하여서 '주민의 거주지이동에 따른 주민등록의 전입신고가 있는 때에는 「병역법」·「민방위기본법」·「인감증명법」·「국민기초생활 보장법」·「국민건강보험법」 및 「장애인복지법」에 의한 거주지이동의 전출신고와 전입신고를 한 것으로 본다'(제14조의2)규정과 '다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 이 법에 의한 주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 한다'(제17조의7)규정에 의해서 주민등록지는 사회보장법제와의 관련성에서 상당히 중요성을 차지하고 있다.

주민등록번호를 통한 전 국민 관리체제가 구축되어 있는 한국에서는 사회생활상의 모든 법률행위가 주민등록을 기반으로 진행된다. 이에 편입되지 못한 자는 한국사회의 법적 주민으로 인정되지 못한다. 이는 주민등록말소자(원래 주민등록이 되어 있었으나 이후 주민등록을 말소한 자) 뿐만 아니라 처음부터 주민등록의 대상이 되지 못했던 국내 체류 화교(華僑), 이주노동자의 사회보장법제와 관련해서도 그 중요성이 부각되고 있다.

주민등록법상 주민등록 말소란 사망한 경우를 포함하여, 주민등록상 신고한 거주지와 실제 거주지가 일치하지 않으면 주민등록이 말소된다. 주로 무연고와 노숙, 채무 등 주거 불안 탓에 발생한다. 말소 사유는 크게 가출·행방불명됐을 때 가족이 신고하는 '주민신고(무단전출) 말소', 사망했을 때 처리되는 '호적신고(사망) 말소', 채권기관 등 제3자의 민원에 의해 '거주지 부재' 사실이 확인될 경우 행정기관이 실시하는 '무단전출 직권말소' 등으로 나뉜다. 이 가운데 무단전출 직권말소가 카드사 등 채권기관의 민원에 따라 관행적으로 남발됨으로써 말소자를 대거 양산시키고 있다.

주민등록 말소자의 현재 법적인 지위를 분석하고, 그들이 법제도상

어떠한 불이익을 받고 있는지, 그들을 어떻게 법제도적으로 보호할 수 있는지에 관한 문제는 본 절에서 분석한다.

1. 주민등록법상의 직권말소제도

가. 주민등록직권말소의 법적 근거

주민등록절차를 보면 다음과 같다. 30일 이상 거주할 목적으로 그 관할구역안에 주소 또는 거소(이하 '거주지'라 한다)를 가진 자를 등록 대상으로 하고(제6조 제1항), 그 등록은 주민의 신고에 의하여 행함을 원칙으로 하여(제8조), 거주지를 이동하는 경우에는 전입 전의 주소 또는 전입지와 그 연월일이 그 신고사항에 포함되며(제10조 제1항 제10호), 하나의 세대에 속하는 자의 전원 또는 그 일부가 거주지를 이동한 때에는 그 신고의무자가 신거주지에 전입한 날부터 14일 이내에 신거주지의 시장·군수 또는 구청장(이하 '시장 등'이라 한다)에게 전입신고를 하여야 한다.(제14조 제1항)
주민등록직권말소규정을 보면 다음과 같다. 시장 등은 신고의무자가 신고한 내용이 사실과 다르다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 그 사실을 조사할 수 있고(제17조의2 제1항), 그 사실조사 등을 통하여 신고의무자가 신고한 내용이 사실과 다른 것을 확인한 때에는 일정한 기간을 정하여 신고의무자에게 사실대로 신고할 것을 최고하거나 최고할 수 없는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 일정한 기간을 정하여 신고할 것을 공고한 다음(같은 조 제2항, 제3항), 신고의무자가 그 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 위 사실조사, 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한다.(같은 조 제5항), 주민등록법은 시·군 또는 자치구의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를

도모하는 데 그 입법목적이 있고, 누구든지 주민등록의 신고를 이중으로 할 수 없으며(제10조 제2항), 주민의 거주지이동에 따른 주민등록의 전입신고가 있는 때에는 병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·인감증명법·국민기초생활보장법·의료보험법 및 장애인복지법에 의한 거주지이동의 전출신고와 전입신고를 한 것으로 보고(제14조의2), 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 하도록 되어 있는 점(제17조의7 제1항) 등에 비추어 볼 때, 전입신고의 요건인 '거주지를 이동한 때'라 함은 30일 이상 생활의 근거로서 거주할 목적으로 거주지를 실질적으로 옮기는 것을 의미하므로, 30일 이상 생활의 근거로서 거주할 목적으로 거주지를 실질적으로 옮기지 아니하였음에도 거주지를 이동하였다는 이유로 전입신고를 하였다면 이는 주민등록법 제17조의2 제2항 소정의 '신고의무자가 신고한 내용이 사실과 다른 때'에 해당한다 할 것이어서 이러한 경우 시장 등은 주민등록법 제17조의2 각 항에서 규정한 절차에 따라 그 등록사항을 직권으로 말소할 수 있다고 규정되어 있다.

시장·군수 또는 구청장은 신고의무자가 주민등록법에 규정된 기간 내에 주민등록법 제10조에 규정된 사항을 신고하지 아니한 때와 부실하게 신고하거나 신고된 내용이 사실과 다르다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 그 사실을 조사할 수 있고, 사실조사 등을 통하여 신고의무자가 신고할 사항을 신고하지 아니하였거나 신고된 내용이 사실과 다른 것을 확인한 때에는 일정한 기간을 정하여 신고의무자에게 사실대로 신고할 것을 최고한 후(최고를 할 수 없는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 일정한 기간을 정하여 신고할 것을 공고하여야 함) 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 직권으로 주민등록사항을 정정 또는 말소하여야 하며, 14일 이내에 그 사실을 신고의무자에게 통지하고, 통지할 수 없는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공고하도록 규정되어 있다(주민등록법 제17조의2).

나. 구제절차

주민등록사항의 정정이나 말소의 처분을 받은 자는 그 처분일 또는 처분사실의 통지를 받거나 처분이 공고된 날부터 30일 이내에 서면으로 당해 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 신청할 수 있고, 시장·군수 또는 구청장은 이의신청을 받은 날로부터 10일 이내에 심사 결정하여 그 심사 결과를 지체 없이 신청인에게 통지하여야 하며, 그 요구가 정당하다고 결정된 때에는 주민등록표를 정정하여야 한다(주민등록법 제17조의3). 그리고 신청인은 이의신청을 각하 또는 기각하는 결정에 대하여 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다

2. 주민등록직권말소의 위헌성 논의

가. 주민등록직권말소 조항의 위헌성

비례의 원칙에서 주민등록직권말소의 위헌성 논의를 보면 다음과 같다. 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서, 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권 제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교 형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다(법익의 균형성)는 헌법상의 원칙이다.

1) 목적의 정당성

주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악하여 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로 주민등록법상 누구든지 주민등록의 신고를 이중으로 할 수 없으며(제10조 제2항), 주민의 거주지이동에 따른 주민등록의 전입신고가 있는 때에는 병역법·향토예비군설치법·민방위기본법·인감증명법·국민기초생활보장법·의료보험법 및 장애인복지법에 의한 거주지이동의 전출신고와 전입신고를 한 것으로 보고(제14조의2), 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 주민등록지를 공법관계에 있어서의 주소로 하도록 되어 있는 점(제17조의7 제1항) 등에 비추어 볼 때, 전입신고의 요건인 '거주지를 이동한 때'라 함은 30일 이상 생활의 근거로서 거주할 목적으로 거주지를 실질적으로 옮기는 것을 의미하므로, 30일 이상 생활의 근거로서 거주할 목적으로 거주지를 실질적으로 옮기지 아니하였음에도 거주지를 이동하였다는 이유로 전입신고를 하였다면 이는 주민등록법 제17조의2 제2항 소정의 '신고의무자가 신고한 내용이 사실과 다른 때'에 해당한다 할 것이어서 이러한 경우 시장 등은 주민등록법 제17조의2 각 항에서 규정한 절차에 따라 그 등록사항을 직권으로 말소할 수 있다고 규정을 목적의 정당성에 위배된다고 단정하기는 어렵다.

2) 방법의 적절성

주민등록직권말소가 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절한지에 관한 검토가 필요하다. 국가가 입법, 행정 등 국가작용을 함에 있어서는 합리적인 판단에 입각하여 추구하고자 하는 사안의 목적에 적합한 조치를 취하여야 하고, 그때 선택하는 수단은 목

적을 달성함에 있어서 필요하고 효과적이며 상대방에게는 최소한의 피해를 줄 때에 한해서 그 국가작용은 정당성을 가지되 상대방은 그 침해를 감수하게 되는 것이다. 그런데 국가작용에 있어서 취해진 어떠한 조치나 선택된 수단은 그것이 달성하려는 사안의 목적에 적합하여야 함은 당연하지만 그 조치나 수단이 목적달성을 위하여 유일무이한 것일 필요는 없는 것이다. 국가가 어떠한 목적을 달성함에 있어서는 어떠한 조치나 수단 하나만으로서 가능하다고 판단할 경우도 있고 다른 여러 가지의 조치나 수단을 병과하여야 가능하다고 판단하는 경우도 있을 수 있으므로 과잉금지의 원칙이라는 것이 목적달성에 필요한 유일의 수단선택을 요건으로 하는 것이라고 할 수는 없는 것이다."[55]

주민등록법 제17조의 2 제5항에서 규정한 "신고의무자가 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 규정에 의한 사실조사, 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한다"는 규정에서, 신고의무자가 주민등록의 허위·부실신고의 이유여부에 관한 검토가 없이, 주민등록말소를 직권으로 하는 것은 방법의 적절성에 문제가 있다.

3) 피해의 최소성

피해의 최소성을 살펴보면, 입법자는 공익실현을 위하여 기본권을 제한하는 경우에도 입법목적을 실현하기에 적합한 여러 수단 중에서 되도록 국민의 기본권을 가장 존중하고 기본권을 최소로 침해하는 수단을 선택해야 한다.[56]

입법자가 임의적 규정으로도 법의 목적을 실현할 수 있는 경우에 구체적 사안의 개별성과 특수성을 고려할 수 있는 가능성을 일체

55) 헌재 1989. 12. 22. 88헌가13
56) 헌재 1998. 5. 28. 96헌가5

배제하는 필요적 규정을 둔다면, 이는 비례의 원칙의 한 요소인 '최소침해성의 원칙'에 위배된다[57]는 헌법재판소의 결정문을 본다면, 주민등록법상 주민등록직권말소에 관하여 임의적 규정으로 법의 목적을 실현할 수 있음에도, 주민등록신고의 부실·허위의 내용과 원인을 살피지 않고, 필요적 규정으로 직권말소하는 것은 피해의 최소성을 위배한 결과로 볼 수 있다.

4) 법익의 균형성

주민등록법상 직권말소제도가 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교 형량할 때 보호되는 공익이 더 커야 한다.
주민등록직권말소의 경우, 최하위 계층에 있는 주민등록말소자들이 그들의 법적인 보호수단을 전혀 인지 못한 채, 국가에 의한 주민등록말소가 된다. 특히, 주민등록제도가 사회보장법제등과 연관된 우리나라의 공공부조시스템 하에서, 주민등록말소자들은 그들의 재활에 관한 일체의 보조가 지원되지 않는다는 측면에서 볼 경우, 주민등록직권말소에 의해 실현되는 공익과 주민등록말소자의 생존권의 측면의 법익균현의 경우, 주민등록직권말소에 의해 피해를 입는 국민의 사익이 주민등록직권말소에 의해 보호되는 공익보다 더욱 크다고 볼 수 있다.

나. 소결

주민등록법 제17조의 2 제5항에서 규정한 "신고의무자가 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 규정에 의한 사실조사, 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한다"는 규정에서, 신고의무자가

57) 헌재 1998. 5. 28. 96헌가12

주민등록의 허위·부실신고의 이유여부에 관한 검토가 없이, 주민등록말소를 직권으로 하는 것은 방법의 적절성에 문제가 있으며, 주민등록법상 주민등록직권말소에 관하여 임의적 규정으로 법의 목적을 실현할 수 있음에도, 주민등록신고의 부실·허위의 내용과 원인을 살피지 않고, 필요적 규정으로 직권말소하는 것은 피해의 최소성을 위배한 결과로 볼 수 있다. 그리고 주민등록제도가 사회보장법제등과 연관된 우리나라의 공공부조시스템 하에서, 주민등록말소자들은 그들의 재활에 관한 일체의 보조가 지원되지 않는다는 측면에서 볼 경우, 주민등록직권말소에 의해 실현되는 공익과 주민등록말소자의 생존권의 측면의 법익균현의 경우, 주민등록직권말소에 의해 피해를 입는 국민의 사익이 주민등록직권말소에 의해 보호되는 공익보다 더욱 크다고 볼 수 있다.
그러므로, 현행 주민등록법 제17조의 2 제5항인 “신고의무자가 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 규정에 의한 사실조사, 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한다”를 “신고의무자가 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 규정에 의한 적정한 사실조사, 적정한 공부상의 근거 또는 통·이장의 명백한 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소할 수 있다.”로 개정할 필요성이 있다.

3. 주민등록말소자의 법제적 불이익

가. 주택임대차보호법상의 불이익

1) 임대차에 있어 주민등록 전입신고를 주택의 인도와 대등한 공시방법으로 파악하면서 주민등록이 공시방법으로서의 유효성이 있는

경우에 한하여 임대차의 대항력을 인정하고 있음이 판례의 태도이다.

2) 직권말소의 경우 대항력이 상실되는지 여부

가) 제1설 : 주민등록의 유지는 대항력의 존속요건이므로 주민등록법에 의하여 직권말소되면 대항력이 상실된다는 견해

나) 제2설 : 직권말소되면 대항력이 상실되나 주민등록법상의 구제절차에 따라 구제를 받으면 주민등록은 소급하여 유효한 것으로 되므로 대항력이 유지된다는 견해

다) 제3설 : 직권말소되면 대항력이 상실되나 주민등록법상의 구제절차에 의하지 아니하더라도 주민등록이 사실상 회복되면 대항력이 유지된다는 견해

라) 제4설 : 기본적으로는 제3설과 같은 견해를 취하면서, 다만, 직권말소 자체가 주민등록법 소정의 이의절차에서 회복된 것이 아닌 경우에는 직권말소 후 재등록이 이루어지기 이전에 주민등록이 없는 것으로 믿고 새로운 이해관계를 맺은 선의의 제3자에 대하여는 대항력의 유지를 주장할 수 없다는 견해

마) 제5설 : 직권말소의 경우에는 대항력이 상실되지 않는다고 보는 견해

바) 대법원의 견해 : 대법원은 주민등록이 직권말소된 경우에도 원칙적으로 임차인의 대항력은 상실되지만 그 후 말소된 주민등록이 회복되거나 재등록이 이루어지면 그 대항력이 소급하여 인정되고, 다만 직권말소가 주민등록법 소정의 이의절차에 의하여 회복된 것

이 아닌 경우에는 선의의 제3자에게 그 소급효를 주장할 수 없다고 판단하고 있다.

3) 주택임대차보호법상 주민등록직권말소로 인한 주택임차인 보호 방안

주택의 임대차에 관하여 민법에 대한 특례를 규정함으로써 무주택 국민의 주거생활의 안정을 보장하고 임차인의 불편을 해소함은 물론 그 임차권을 보호하여 안정된 임차생활을 영위할 수 있도록 하려는 것을 목적으로 제정된 주택임대차보호법상 주민등록직권말소로 인한 주택임차인의 권리침해는 방지되어야 할 것이다.
원칙상 직권말소의 경우에는 대항력이 상실되지 않는다고 보는 견해를 취하면서 채권자 중 선의의 제3자를 구제해야할 것이다. 특히 주택임대차보호법 제8조의 최우선변제특권(임차인은 보증금중 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받을 권리가 있다)시에는 소액주택임차인의 경우 주민등록직권말소에 의하더라도 대항력을 유지하는 방향으로 법적용을 해석해야할 것이다.

나. 사회보장법제상 불이익

1) 국민기초생활보장법제적 불이익

국민기초생활보장법은 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성할 목적으로(제1조) 생계급여 외에도 수급자의 필요에 따라 주거, 의료, 교육, 해산, 장제 및 자활급여를 한다고 규정하는 한편(제7조) 그 급여의 수준은 "건강하고 문화적인 최저생활"을 유지할 수 있는 것이어야 한다고 규정하고(제4조 제1항)있다.

2) 국민연금법제적 불이익

국민연금제도는 국민이 노령 등으로 소득능력이 감퇴된 경우 안정된 생활을 할 수 있도록 국가가 운영하는 장기적인 소득보장제도이다.
국민의 노령·폐질 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 기여함을 목적으로 하는 국민연금법상, 국민연금 심사청구 및 재심사청구시 주민등록을 필요로 한다.[58]

3) 국민건강보험법제적 불이익

헌법 제36조 제3항은 “모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다”고 규정하여 국가에 보건 의무를 부과하고 있다.
국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민보건을 향상시키고 사회보장을 증진함을 목적으로 국민건강보험법상 심사청구 및 재심사청구시 주민등록이 필요하다.[59] 주민등록직권말소로 인하여 국민건강보험법상의 혜택을 받지 못하는 것은 국민의 건강권을 침해받는 것이다.

4) 고용보험법제적 불이익

---

58) 국민연금법 시행령 [일부개정 2006.3.23 대통령령 제19391호] 제65조 (심사청구의 방식) ①법 제88조의 규정에 의한 심사청구는 다음의 사항을 기재한 문서로 하되, 청구인이 기명날인하여야 한다.<개정 1998.12.31>
1. 청구인의 성명, 주소 및 주민등록번호
2. 처분을 받은 자의 성명, 주소 및 주민등록번호

59) 국민건강보험법 시행령 52조 (심사청구의 방식등) ①법 제77조제1항의 규정에 의하여 심사청구를 하고자 하는 자는 이의신청에 대한 결정통지를 받은 날부터 90일이내에 다음 각호의 사항을 기재한 심사청구서를 건강보험분쟁조정위원회(이하 "분쟁조정위원회"라 한다)에 제출하여야 한다.
1. 청구인 및 처분을 받은 자의 성명·주민등록번호 및 주소

고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써, 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 하는 고용보험법상 고령자고용촉진장려금의 지급신청시 주민등록이 필요로 한다.[60]

5) 소결

우리 헌법 제34조 제1항·2항은 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다고 규정하고 여러 가지 "사회적 기본권"을 폭 넓게 규정함으로써 모든 국민에게 생활의 기본적 수요를 충족시켜 건강하고 문화적인 생활을 보장하는 것이 국가의 책무라고 하는 사회국가원리를 헌법적으로 수용하면서, 특히 제34조 제4항은 "국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다" 제5항은 "신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다"고 각 규정함으로써 생활능력이 없는 국민에 대한 국가의 보호의무와 노약자에 대한 복지증진의무를 명시하고 있다.[61] 사회적 약자를 보호하기 위한 법령에서 주민등록이 말소된 사유로 인한 사회보장법제의 수혜를 못 받는 것은 본말이 전도된 것이다.
즉, 주민등록말소자들은 행정편의에 의하여 그들의 생존권(사회적 기본권)을 향유받을 수 없게 되는 심각한 문제가 제기된다.

---

60) 제32조 (고령자고용촉진장려금의 지급신청) ①영 제22조제1항제1호의 규정에 의한 고령자고용촉진장려금을 지급받고자 하는 사업주는 별지 제34호서식의 고령자고용촉진장려금신청서에 다음 각 호의 서류를 모두 첨부하여 매분기 다음달 말일까지 소재지 관할직업안정기관의 장에게 제출하여야 한다.
1. 주민등록번호와 재직기간이 기재된 고령자명부 사본 1부

61) 헌법재판소 2001. 4.26, 2000헌마390

다. 공직선거법제적 불이익

「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 하는 공직선거법상, 인구의 기준을 선거사무관리의 기준이 되는 인구는 「주민등록법」의 규정에 의한 주민등록표에 의하여 조사한 최근의 인구통계에 의한다고 규정되어있다.
헌법 제24조는 "모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다"고 규정하고 있다. 원칙적으로 간접민주정치를 채택하고 있는 우리나라에서 이처럼 공무원을 선거하는 권리는 국민의 참정권 중 가장 중요한 기본적 권리라고 할 것이다. 즉, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 작동원리로 작용하는 것이다. 따라서 국민의 주권행사의 발현으로서 선거과정에 참여하는 행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장되어야 한다. 이처럼 공무담임권·선거권 등 참정권은 선거를 통하여 통치기관을 구성하고 그에 정당성을 부여하는 한편, 국민 스스로 정치형성과정에 참여하여 국민주권 및 대의민주주의를 실현하는 핵심적인 수단이라는 점에서 아주 중요한 기본권 중의 하나라고 할 것이다. 따라서 참정권의 제한은 국민주권에 바탕을 두고 자유·평등·정의를 실현시키려는 우리 헌법의 민주적 가치질서를 직접적으로 침해하게 될 위험성이 크기 때문에 언제나 필요한 최소한의 정도에 그쳐야 한다.[62]
다만, 우리 헌법 아래에서 선거권도 법률이 정하는 바에 의하여 보장되는 것이므로 입법형성권을 갖고 있는 입법자가 선거법을 제정하는 경우에 헌법에 명시된 선거제도의 원칙을 존중하는 가운데 구

62) 헌법재판소 2004. 3.25, 2002헌마411

체적으로 어떠한 입법목적의 달성을 위하여 어떠한 방법을 선택할 것인가는 그것이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 입법자의 재량영역에 속한다고 할 것이다.
주민등록이 말소된 사유로 인해서 참정권이 박탈당하는 경우 참정권의 본질적인 부분의 침해소지를 가지고 있다.

라. 교육권

헌법과 초·중등교육법에 따르면 취학 아동은 일정한 의무교육을 받을 권리가 있고, 그 부모는 친권자로서 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무가 있는바, 주민등록이 말소되면 취학아동은 취학아동명부의 작성에서 제외되므로 취학통지를 받지 못해 의무교육을 받지 못하게 되고, 부모도 그 자녀에게 교육을 받게 할 의무를 이행하지 못하게 되는데, 이처럼 주민등록 말소는 취학아동과 취학아동 부모의 교육에 관한 권리(헌법 제31조)나 혼인과 가족생활의 보장을 받을 권리(헌법 제36조) 등을 침해한다. 또한 우리 헌법은 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니하도록 규정하고 있는데, 부에게 주민등록 말소사유가 발생하였다고 하여 그 자녀가 학교에 취학할 수 없는 불이익을 주는 것은 연좌제금지(헌법 제13조 제3항) 규정을 위반하는 소지가 있다.

마. 소결

위에서 살펴본 것처럼, 주민등록말소자들은 행정편의를 위한 주민등록제도로 인하여 국민으로 향유할 수 있는 기본권을 누리고 있지 못하고 있다.
법제도적으로 주택임대차보호법, 국민기초생활보장법, 국민연금법, 국민건강보험법, 고용보험법, 공직선거법 등의 대상자가 되지 못함

으로써, 참정권을 침해하는 것이고, 의료혜택을 전혀 받을 수 없도록 하는 것은 인간의 존엄과 가치 및 가족생활기본권을 침해하는 것이며, 주민등록의 말소와 관련하여 주민등록법 제8조와 제11조가 주민등록에 대한 말소 신고를 제3자도 할 수 있게 한 것이라거나, 행정자치부 주민등록사무편람의 이의신청에 의한 말소 부분이 제3자에 의한 주민등록말소 신청의 근거가 되는 것이라면 이것은 인간의 존엄과 가치 및 사생활의 비밀과 자유(헌법 제17조) 등의 기본권을 침해하는 것이라고 볼 수 있다.[63]

Ⅵ. 주민등록말소자 현황

행정자치부는 말소자 전체에 대한 통계자료는 확보하고 있지만 말소 사유별 현황은 파악하지 못하고 있다. 특히 비자발적 말소 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 무단전출에 따른 직권말소도 대부분 채무관계 등에 의한 말소라고 추정될 뿐 정확한 실태는 모르고 있으며, 조사해볼 의향 또한 없다. 무적자의 경우도 마찬가지다. 정부의 대책은 법무부 등이 지난해 보건사회연구원에 의뢰해 등록 복지시설에 거주하는 장애인 중 무호적자 실태를 파악한 것이 전부다.[64] 민간에서는 최대 3만여명이 무호적자로 남아 있다고 추정하고 있다.[65]

---

63) 헌법재판소 2005.05.26, 2004헌마408(주민등록법 제8조 등 위헌확인) 사안 중 청구인들의 주장 사유 참조 : 참고로 이 결정에서 헌법재판소는 "주민등록법 제8조, 제11조 그리고 주민등록사무편람은 제3자에게 주민등록의 말소에 관한 신청권을 부여하고 있지 않을 뿐만 아니라, 가사 청구인들의 주장처럼 이 사건 규정들이 그 신청권을 제3자에게 부여하고 있다고 하더라도 이 사건 규정들 자체는 직접적으로 청구인들의 자유 제한이나 의무 부과 또는 법적 지위를 박탈하는 내용을 담고 있지 않다. 즉, 주민등록 말소의 효력은 이 사건 규정들에 의한 주민등록 말소 신청 자체로 발생하는 것이 아니라, 주민등록법 제2조 제1항, 제2항에서 규정하고 있는 주민등록 사무를 관장하는 권한 있는 자의 주민등록말소처분이라는 집행행위가 매개되어야 비로소 그 효력이 현실적으로 나타나는 것이다. 그럼에도 불구하고 청구인들은 이 사건 규정들에 대해 직접 헌법소원을 청구하고 있으므로 이는 법령에 대한 헌법소원의 직접성 요건을 갖추지 못한 것으로서 부적법하다 할 것이다"는 사유로 각하결정을 하였다.

64) 한국보건사회연구원, 2005년도 장애인 실태조사, 정책보고서(2006-04),

1. 주민등록말소자의 전국적 현황

가. 최근 3년 동안의 주민등록말소자수 변화

주민등록말소자의 문제는 지난 45년 동안 크게 불거지지 않았으나, 외환위기와 신용대란을 겪으면서 많은 주거불안정계층과 과다채무계층이 주민등록말소 상태로 추락함에 따라 큰 사회문제로 제기되고 있다. 상황이 이러하기 때문에 주무부서인 행정자치부는 주민등록말소자의 변화 추이에 대한 자료를 분석하고, 문제를 제기하며, 주민등록말소자 문제의 원인을 규명하고, 말소자의 대량 발생을 줄이기 위한 대책 마련을 서둘렀어야만 했다. 그러나 행정자치부는 주민등록말소자 수에 관한 자료를 내놓기 꺼려하고 있다.[66] 행정자치부는 본 연구의 수행을 위하여 국가인권위원회가 요청한 주민등록말소자에 대한 통계 자료에 대하여 주민등록말소자의 수가 급증한 1998년부터 2003년까지의 자료는 내놓지 않고, 단지 채무불이행자의 수가 급격히 줄기 시작함에 따라 주민등록말소자의 수 또한 확연하게 줄어드는 추세를 보인 2004년 이후의 연도별 주민등록말소자의 수 정보만 수록된 단 한 장의 자료만 제공하였는데, 그 자료에 의하면 주민등록말소자의 수는 [그림Ⅴ-1]에 나타난 바와 같다. 신고의 의한 말소와 직권말소를 포함한 전체 주민등록말소자의 수는 2004년 12월 말 696,606명에서 2005년에는 674,714명으로 21,892명이 줄어들었는데 감소비율은 3.14%이었다. 2006년 10월 말 현재의 주민등록 말소

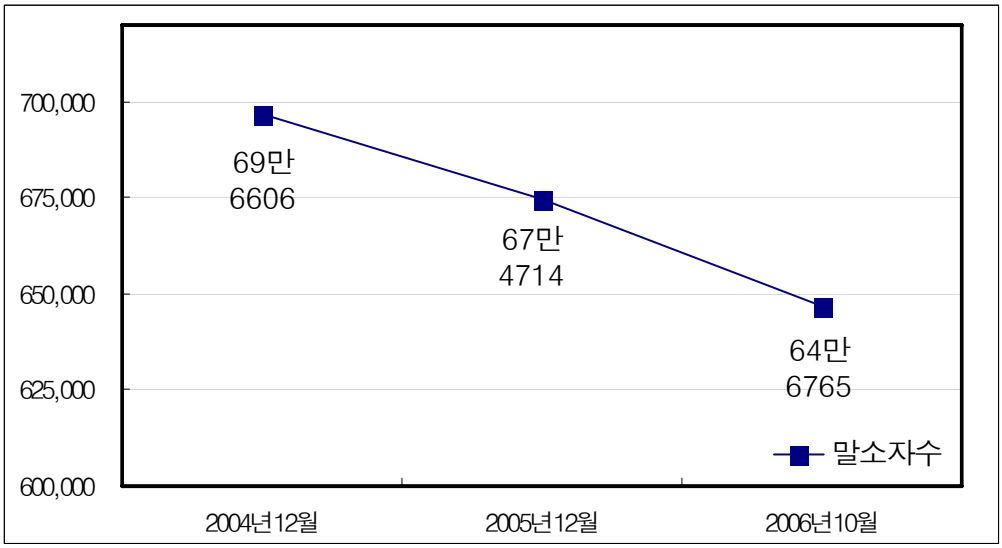
65) 자료: 세계일보, 2006.12.20,[탐사기획]'無籍국민' 숫자 아무도 몰라.

66) 한국빈곤문제연구소는 지난 몇 년 동안 지속적으로 주민등록 말소자의 현황에 대하여 여러 차례 행정자치부에 문의하였으나, 행정자치부는 마지못해 아주 부분적인 정보만 조금씩 흘릴 뿐 제대로 된 관련 정보를 내놓지 않았었다. 한국빈곤문제연구소는 본연구의 수행을 위하여 다시 행정자치부에 주민등록말소자 변화 추이를 요청하는 공문을 보냈었는데 자료를 보내주지 않았다. 하는 수 없이 국가인권위원회에 요청하여 국가인권위원회가 직접 행정자치부에 요청하여 자료를 얻었다. 그런데 행정자치부는 주민등록 말소자가 급격ㅎ 증가하던 1998년부터 2003년 동안의 자료는 내놓지 않고, 채무물이행자의 수가 급격히 줄어들기 시작한 2004년부터 최근까지의 자료만 제공하였다.

자의 수는 646,765명으로서 2005년보다 27,949명이 줄어들었는데 감소비율은 4.14%로서 감소율이 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 아직도 주민등록 말소자의 수는 약 65만명 정도에 달할 정도로 많다.
일반적으로 한 나라의 국민으로서 생존하고 있는 사람은 단 한명이라도 국민으로서의 권리와 의무를 박탈당한 채 살도록 방치해서는 안되며, 정부는 그러한 상태에 있는 국민이 한 사람이라도 발견되면 서둘러서 국민의 위치를 확보해 주어야 마땅하다. 그럼에도 불구하고 이 많은 사람들을 등 외국민으로 우리 사회로부터 제외시켜 놓고서는 방치 하고 있는 것은 정부로서의 직무유기라고 할 수 있다.

[그림 Ⅵ-3] 최근 3년 동안의 주민등록말소자수 변화

(단위: 명)



자료: 행정자치부 내부자료, 2006년

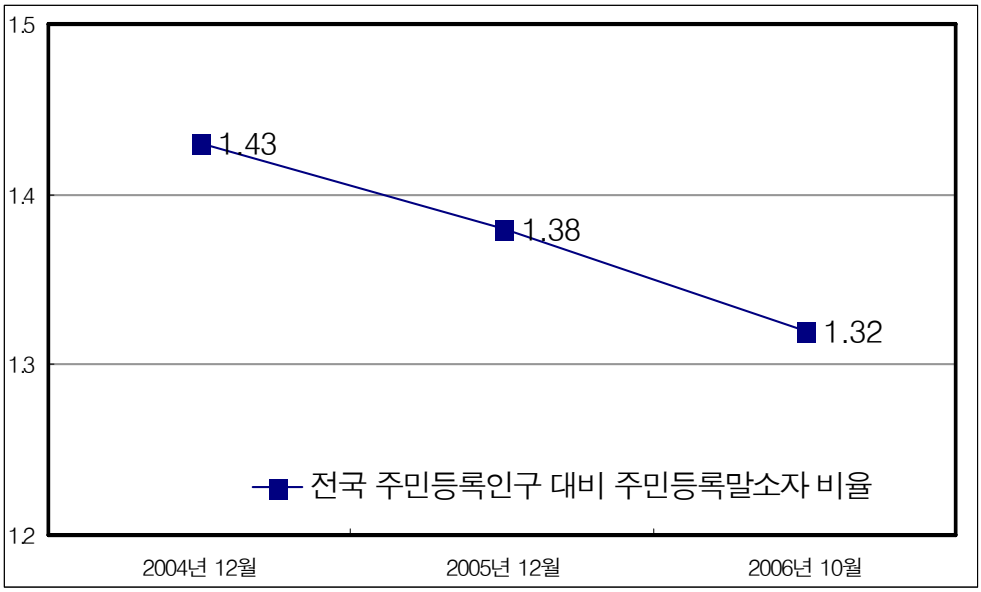
나. 최근 3년 동안의 전국 주민등록인구 대비 주민등록말소자 비율 변화

총 주민등록인구에 대한 주민등록말소자의 비율은 [그림Ⅵ-2]에 나타난 바

와 같이 2004년에 1.43%이었는데, 2005년에는 1.38%로 감소하였고, 2006년에는 1.32%로 더욱 줄어들어 감소추세가 확연히 나타났다. 다행히 감소 추세에 있다고는 하나 전체 인구 만명 중에서 백삼십이명이나 되는 주민등록 말소자가 존재하고 있다는 것은 크나큰 사회문제로서 시급히 전 국민의 1.32%나 되는 완전한 사회적 배제상태에서 고통받고 있는 등외국민을 주류사회로 끌어들인 수 있는 획기적인 개선책이 강구되어야 할 것이다.

[그림Ⅵ-4] 전국 주민등록인구 대비 주민등록말소자 비율 변화

(단위: %)

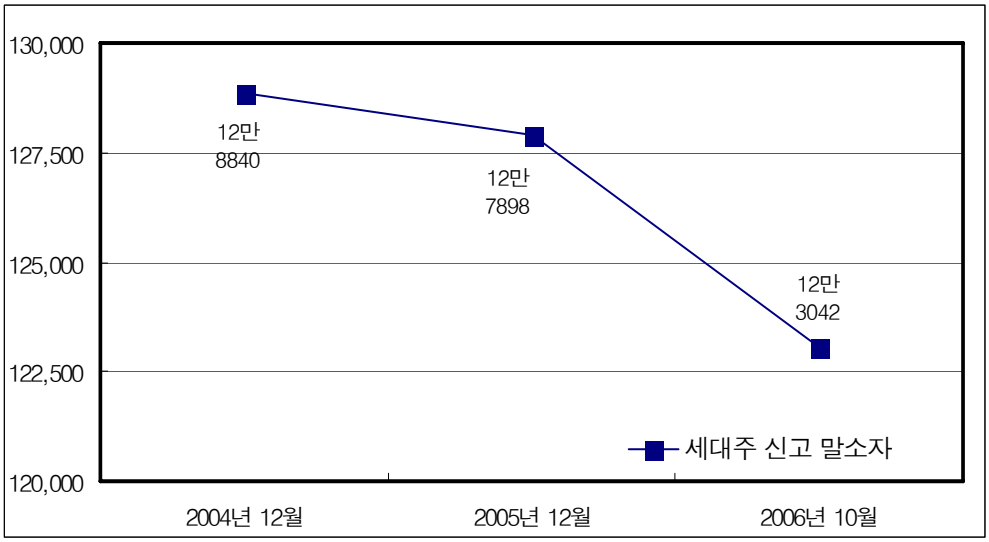


다. 최근 3년 동안의 세대주신고에 의한 주민등록 말소자수 변화

최근 3년 동안의 세대주 신고에 의한 주민등록 말소자수를 조사한 결과 [그림Ⅵ-3]과 같이 2004년 에는 12만8840명이였으나, 2005년에는 12만7898명으로 줄어들었으며, 2006년에는 12만3042명으로 2004년 보다 5798명 감소되어 지속적은 감소추세를 보이고 있다.

[그림Ⅵ-3] 최근 3년 동안의 세대주 신고에 의한 주민등록 말소자수 변화

(단위: 명)

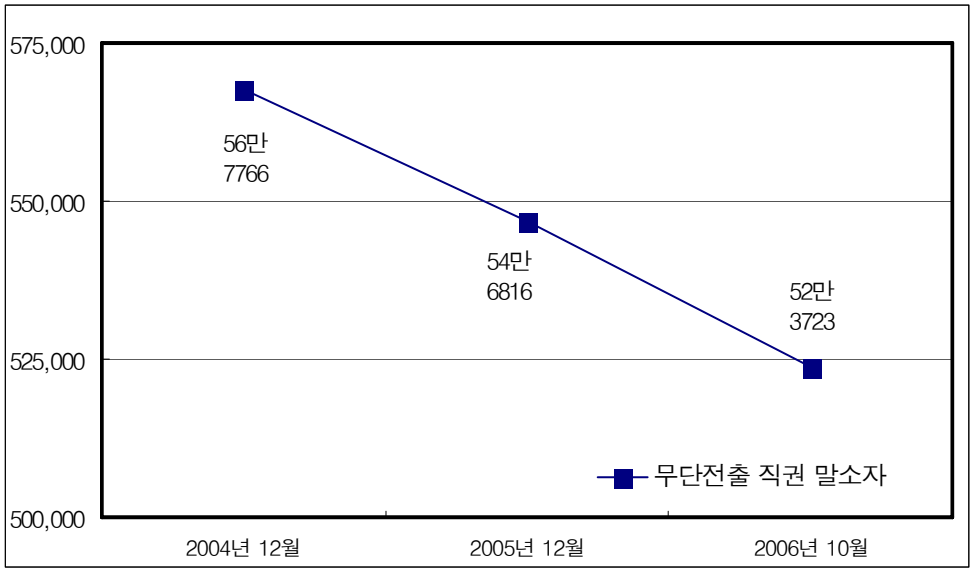


라. 최근 3년 동안의 무단전출 직권에 의한 주민등록 말소자수 변화

최근 3년 동안의 무단전출 직권에 의한 주민등록 말소자수를 조사한 결과 [그림Ⅵ-4]와 같이 2004년에는 56만7766명이었으나 2005년에는 54만6816명으로 2만950이 감소되었고, 2006년은 52만 3723명으로 2004년보다 4만4043명이 감소되었다.

[그림Ⅵ-6] 최근 3년 동안의 무단전출 직권에 의한 주민등록 말소자수 변화

(단위: 명)

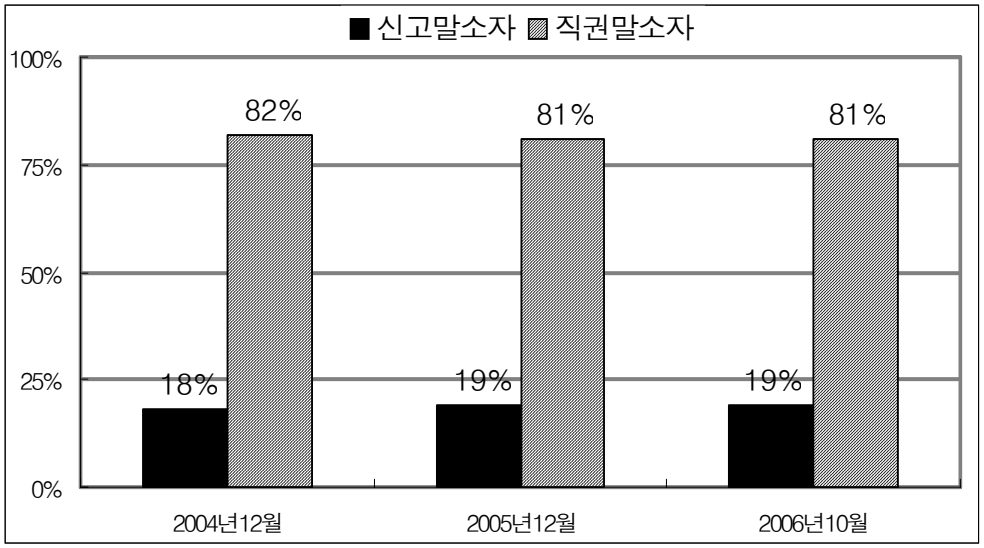


마. 전체 주민등록말소자 중 세대주 신고 말소자와 무단전출 직권 말소자의 비율

세대주 신고 말소자와 무단전출 직권말소자의 비율은 세대주 신고 말소자는 2004년 18%이고, 무단전출 직권말소자는 82%였다. 세대주 신고 말소자는 2005년,2006년 19%로 1%증가하였고, 무단전출 직권말소자는 2004년 82%에서 2005년과 2006년은 81%로 2%감소하는 추세를 보이고 있다.

[그림 Ⅵ-7] 전체 주민등록 말소자중 세대주 신고 말소자와 무단전출 직권말소자의 비율

(단위: %)

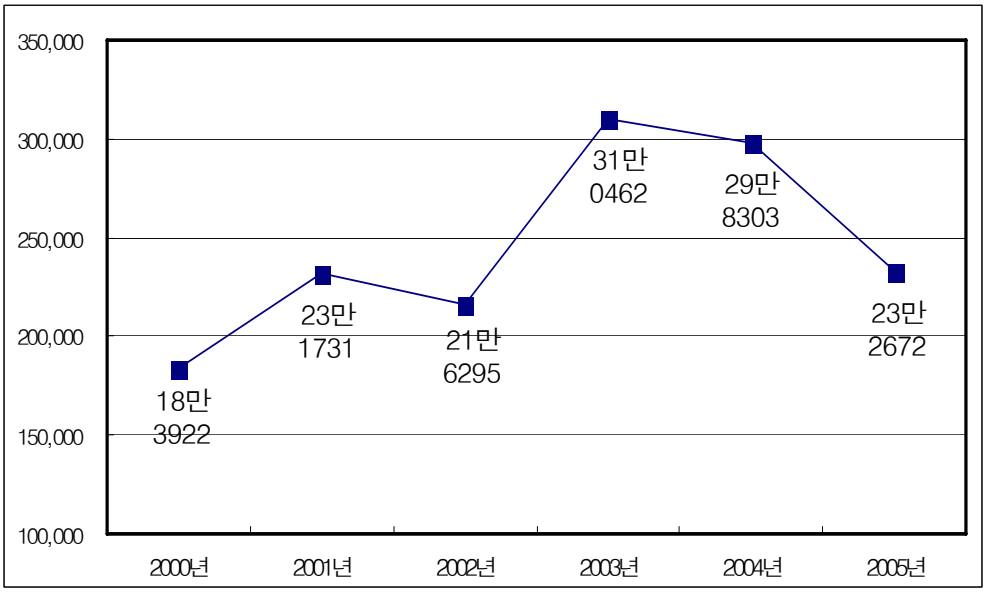


바. 전체 신규 주민등록말소자수 변화

신규 주민등록 말소자의 수는 신규 발생 세대주 신고에 의한 말소자와 무단전출 직권 말소자의 수를 의미한다. 신규 주민등록 말소자의 수는 [그림 Ⅵ-6]과 같이 2000년 18만3822명으로 시작하여, 2001년 23만1731명으로 증가하였다가. 2002년 21만6295명으로 1만5436명 감소한 것으로 알 수 있으나. 2003년 31만462명으로 급격히 증가하였다. 이는 2000년보다 12만6540명이나 증가한 것을 알 수 있다. 그러나 2003년 이후 2004년은 29만8303명으로, 2005년은 23만2672명으로 감소되는 추세를 보이고 있다.

[그림Ⅵ-8] 신규 주민등록말소자수 변화

(단위: 명)



사. 신규 세대주 신고에 의한 말소자수 변화[67]

양형일 의원(열린우리당)이 최근 행정자치부로부터 받은 '2000~2006년 주민등록 말소 현황' 자료에 따르면, 세대주 신고에 따른 주민등록 말소는 연간 3만~5만여명에 이른다고 한다.

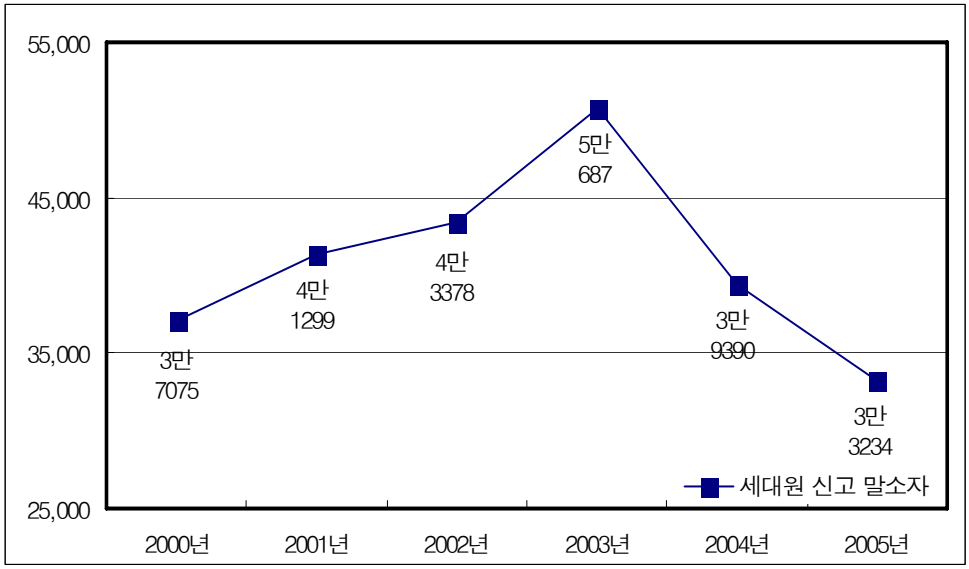
가출이나 행방불명 등을 이유로 가족의 말소를 직접 요청한 '세대원 신고 말소'는 2000년 3만7075명, 2001년 4만1299명 ,2002년 4만3378명, 2003년 5만687명으로 꾸준히 늘었으며, 2004년 3만9390명, 2005년 3만3234명으로 다소 줄고 있다.

한편 누적 세대주 신고 말소자의 수는 2004년12월말 128,840명으로 조사되었고, 2005년12월말과 2006년10말은 각각 127,898명과 123,042명으로 조사되었다. 2006년은 2005년에 비해 4,856명이 감소하였고, 2004년에 비해 5,798명으로 4.5% 감소하였다.

67) 자료: 행정자치부 2000~2006년 주민등록말소 현황 (매년 1월~12월 추이 통계)

[그림Ⅵ-7] 신규 발생 세대주 신고에 의한 말소자수 변화
(2000년 ~ 2005년)

(단위: 명)



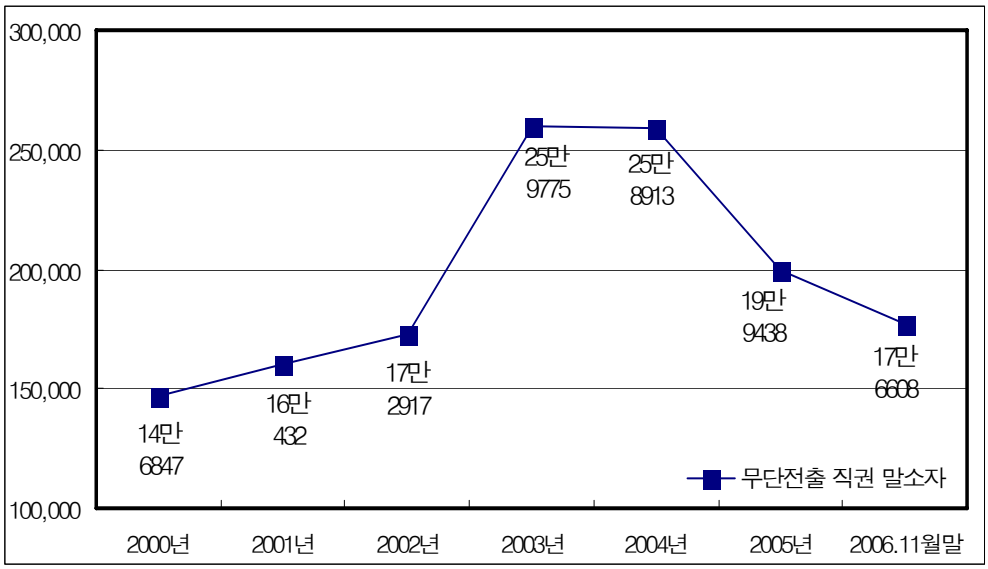
아. 신규 무단전출 직권말소자수 변화[68]

한편 누적 무단전출 직권말소자의 수는 2005년은 546,816명으로 2004년에 비해 3.7% 감소하였고, 2006년 직권말소자의 수는 523,723명으로 2005년에 비해 4.2%, 2004년에 비해 7.8%로 감소하였다.
경기불황이 이어지면서 빚 때문에 주민등록이 말소된 '무적(無籍) 시민'이 늘어나고 있다. 대부분 빚에 몰려 행방을 감춘 후 신용카드사, 은행 등 채권자가 제기한 '채무자 거주지 확인요구'의 행정처리 결과 직권말소 당하거나 심지어 빚 독촉에 시달리다 못해 남은 가족이 채무자의 주민등록을 말소시키기도 한다.
2003년의 경우만 하더라도 전체 말소 건수가 31만여 건에 이르렀으며 이 중 직권말소만 26만여 건이나 된 점을 미루어 볼 때 신용불량자 370만 명 시대의 그늘인 셈이다.

68) 자료: 2000년~2003년(동아일보:2004.07.28 참조), 2004년~2006년(행정자치부 통계 참조)

[그림Ⅵ-8] 신규 무단전출 직권말소자수 변화 (2000년 ~ 2006년)

(단위: 명)



한 카드사 관계자는 “채무추심 관련 우편물이 여러 차례 반송되는 경우 확인차 조사를 나가보면 채무자가 버젓이 살고 있으면서도 거짓말을 하는 경우가 많다”며 “채권자를 압박하기 위한 방법으로 주민등록 말소 신청을 하기도 한다”고 귀띔했다.

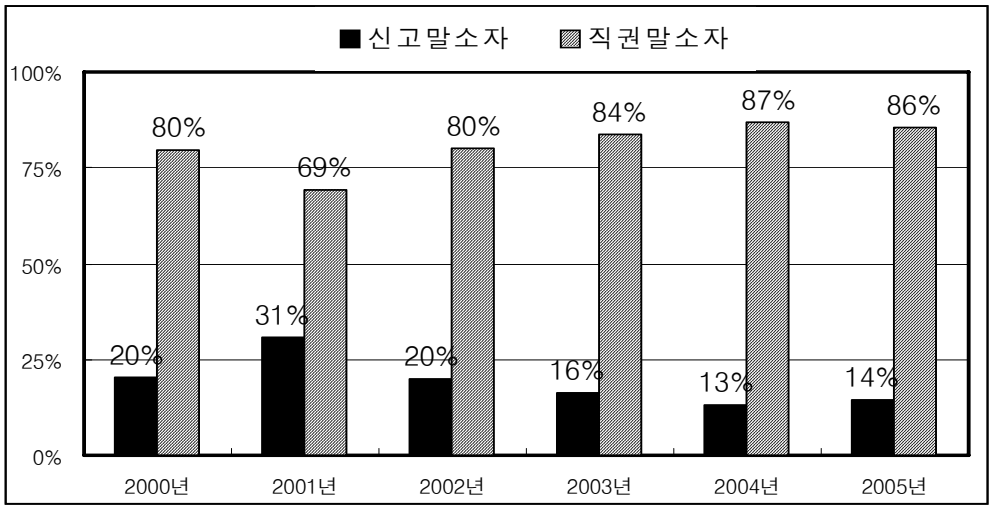
최근 20, 30대 주민등록말소자가 급증한 것에 대해 젊은 층의 카드빚을 가장 큰 요인으로 꼽고 있다. 금융기관이 주소지에 살고 있지 않은 채무자에게 가압류 신청 등의 법적 조치를 취하려면 해당 채무자의 주민등록 말소 확인서가 필요하다. 이 때문에 금융기관은 잠적한 채무자의 주민등록을 말소시키는 데 안간힘을 쏟고 있다.

은행, 카드회사 등 채권자가 채무자의 주민등록 말소를 신청하는 것은 재산권 관련 소송을 진행하기 위해서다.

자. 전체 신규 주민등록말소자 중 세대주 신고 말소자와 무단전출 직권말소자의 비율

전체 신규 세대주 신고 말소자와 무단전출 직권말소자의 비율은 로 환산한 결과 세대주 신고 말소자는 2000년 20%이고, 무단전출 직권말소자는 80%였다. 세대주 신고 말소자는 2001년, 31%로 12%로 증가하였다가, 2002년 다시 20%로 감소하였으며, 2003년, 2004년, 2005년에는 16%, 13%, 14%로 비율이 감소하는 반면, 무단전출 직권말소에 관한 비율은 2000년 80%로 시작으로2001년 68%로 감소추세를 보이다가 2002년, 2003년, 2004년에는 각 80%, 84%, 87%로 증가하였다.

[그림Ⅵ-9] 전체 신규 주민등록말소자 중 세대주 신고 말소자와 무단전출 직권말소자의 비율



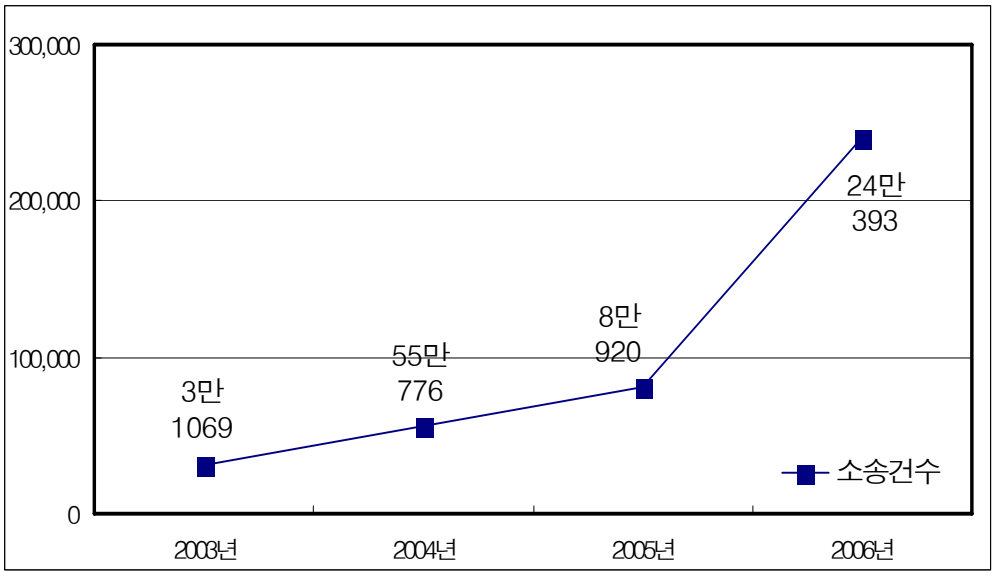
차. 양수금 및 대여금 반환 청수소송 중 공사송달·의제자백 소송건수 추이

비자발적 말소 대부분이 '양수금 및 대여금 반환 청구소송'에서 발생하고 있다. 이 소송은 소송을 건 사람이 넘겨받거나 돌려받아야 할 돈을 청구하기 위해 내는 소송으로, 대법원에 따르면 전체 양수금 및 대여금 반환 청구소송 가운데 공시송달[69]과 의제자백[70] 소송건수는 2003년 3만1069건(46.6%)에서 2004년 5만5776건(87.8%), 2005

년 8만920건(90.9%), 2006년 24만393건(95.3%)으로 급증했다(세계일보, 2006).

[그림 Ⅵ-10] 양수금 반환 청구소송 중 공시송달·의제자백 소송 건수 추이(2003년~2006년)

(단위: 건수)



전체 양수금 소송 가운데 공시송달·의제자백 소송 건수가 차지하는 비율이 2003년에서 2004년 사이에 2배 이상 늘었고, 공시송달·의제자백 소송 건수 자체도 3년 만에 7배 이상 폭증한 셈이다. 즉, 법원은 채권자가 채무자(피고) 소재를 파악하지 못할 경우 피고의 주민등록말소 등·초본을 근거로 공시송달한 뒤 궐석재판을 진행, 재판과정을 간소화하기에 채권자는 판결문을 빨리 받으려고 제3자 신고에 의한 말소가 가능한 현행 주민등록법대로 채무자 주민등록을

69) 당사자의 주거 불명 따위의 사유로 소송에 관한 서류를 전달하기 어려울 때에 그 서류를 법원 게시판이나 신문에 일정한 기간 동안 게시함으로써 송달한 것과 똑같은 효력을 발생시키는 송달 방법

70) 당사자가 상대편이 주장한 사실에 대하여 반박하지 않거나 당사자 중 한쪽이 정해진 날에 출석하지 않은 경우에, 그 사실을 자백한 것으로 인정하는 일

말소시키고 있는 것이다. 따라서 이러한 양수금 및 대여금 반환 청구소송 중 공시송달·의제자백 소송 건수의 증가는 비자발적 주민등록말소자의 증가의 중요한 원인이 되고 있는 것이다.

카. 전국 쪽방거주자와 주민등록말소자의 수 변화

국민 평균 말소자 비율(1.3%)의 40배가 넘는 수치다. 과도한 채권추심이 절정이던 2001~04년에는 주민의 신고나, 무단전출 직권에 의한 말소자가 자연말소자(사망)를 훨씬 넘어선 것으로 나타났다.

<표 Ⅵ-1> 전국 쪽방거주자와 주민등록말소자의 수

(단위: 명) 명)

	2005년 3월말		2006년 3월말	
	쪽방거주자	주민등록 말소자	쪽방거주자	주민등록 말소자
인원수	5,771	688	5,627	2,942

쪽방 거주자 등 취약계층의 주민의 신고나, 무단전출 직권에 의한 말소율이 국민 평균 말소율의 최고 40배가 넘는 것으로 나타났다. 2005년 3월 말 쪽방 거주자 5771명 중 주민등록이 없는 거주자는 688명(말소율 11.9%)이었으나, 2006 3월 말에는 5627명 중 2942명(말소율 52.3%)으로 4배 이상 늘었다.

타. 전국 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율

전국 쪽방 거주자의 주민등록말소자의 비율은 2005년 3월 11.9% 였으나, 2006년3월말 52.3%로 40.4%의 급격한 증가율을 보이고 있다.

<표 Ⅵ-6> 전국 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율

(단위: %)

	2005년 3월말	2006년 3월말
전국 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율	11.9	52.3

2. 지역별 주민등록말소자 현황

가. 최근 3년 동안의 지역별 주민등록말소자수의 변화

<표 Ⅵ-3> 최근 3년간 지역별 주민등록말소자수

(단위: 명)

	2004년12월말	2005년12월말	2006년10월말
계	696,606	674,714	649,765
경기	136,020	136,248	131,429
서울	206,640	201,811	194,729
부산	62,652	58,792	56,060
경남	34,373	32,127	30,888
경북	29,847	27,686	26,450
인천	40,820	42,293	39,757
대구	37,797	35,931	33,656
전남	21,980	20,069	19,026
충남	19,337	18,102	17,839
전북	18,999	17,630	17,045
강원	20,075	18,569	18,076
충북	16,028	14,789	14,367
대전	18,290	18,249	17,076
광주	14,890	14,145	12,906
울산	11,003	10,945	10,353
제주	7,855	7,428	7,108

우선, 2004년의 지역별 총 주민등록말소자의 수는 서울이 206,640명으로서 가장 많은 수를 차지하고 있고 그 다음으로 경기 136,020명, 부산 62,652명, 인천 40,820명, 대구 37,797명 순으로 나타나고 있다. 이 수치로 전체 말소자 중에서 서울·경기지역이 전국주민등록말소자의 49.2%로서 거의 반이나 되는 것을 볼 수 있고, 서울·경기 이외에 부산, 인천, 대구와 같이 중소도시 또한 주민등록말소자 인구가 많은 것을 볼 수 있다. 2005년과 2006년을 봐도 서울이 각각 201,811명 194,729명으로 가장 많고 경기가 각각 136,248명, 131,429명으로 그 다음을 차지하고 있다. 인천의 경우 2004년 40,820명에서 2005년 42,293명으로 1,473명 증가했지만, 2006년 39,757명으로 다시 감소되었다. 2004년에서 2006년까지 지역별 전체 변화추이를 살펴보면 각 지역의 주민등록 말소인구는 2004년 보다는 줄어들고 있는 추세이다. 그러나 2006년도에도 서울·경기지역의 주민등록말소자수가 326,158명으로 전체주민등록말소자의 50.2%로서 2004년도 전국주민등록말소자 대비 서울·경기 지역 주민등록말소자 비율인 49.2%보다 1% 증가한 것으로 나타나고 있다.

나. 지역별 주민등록인구 대비 주민등록말소자 비율 변화

<표Ⅵ-4> 최근 3년간 지역별 주민등록인구 대비 주민등록말소자 비율

(단위: %)

	2004년12월말	2005년12월말	2006년10월말
계	1.43	1.38	1.34
서울	2.03	1.98	1.91
부산	1.71	1.62	1.55
인천	1.58	1.63	1.52
대구	1.50	1.43	1.35
제주	1.41	1.33	1.27
경기	1.30	1.27	1.26
강원	1.32	1.23	1.20

대전	1.27	1.25	1.17
경북	1.11	1.03	0.98
경남	1.09	1.02	0.97
전남	1.11	0.10	0.96
충북	1.08	0.99	0.96
울산	1.02	1.01	0.95
광주	1.06	1.01	0.92
전북	1.00	0.94	0.91
충남	0.99	0.92	0.91

지역별 주민등록 인구에 대한 주민등록말소자의 비율은 2004년 12월말 현재 서울지역이 2.03%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, 부산이 1.71%, 인천이 1.58%, 대구가 1.50%로 상위권 지역으로 조사결과 나타나고 있다. 인천의 경우 2004년 1.58%에서 2005년 1.63%로 0.5% 증가한 것으로 나타났지만 2006년도에는 1.52%로 다시 감소하고 있는 것으로 조사되었다. 2005년과 2006년의 경우도 서울이 각각 1.98%, 1.91%, 부산이 1.62%, 1.55%, 인천이 1.63%, 1.52%, 대구가 1.43%, 1.35%로 비율이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 서울, 부산, 인천, 대구, 제주, 경기, 강원, 대전이 1%이상 비율로 나타나고 있는데, 이는 인구 100명당 1명 이상이 주민등록말소자라는 것을 의미하고 있다.

다. 지역별 세대주신고에 의한 주민등록말소자수의 변화

<표 Ⅵ-5> 최근 3년간 지역별 세대주신고에 의한 주민등록말소자수

(단위: 명)

	2004년12월말	2005년12월말	2006년10월말
계	128,840	127,898	123,042
경기	22,204	22,611	22,023
서울	31,067	30,850	29,843

부산	15,005	14,800	14,170
경남	8,115	7,980	7,727
경북	6,200	6,035	5,725
인천	7,709	7,814	7,399
대구	6,972	6,903	6,507
전남	5,041	4,820	4,569
충남	3,744	3,714	3,606
전북	5,105	4,974	4,751
강원	3,807	3,663	3,565
충북	3,295	3,196	3,027
대전	3,770	3,764	3,668
광주	3,133	3,122	3,031
울산	2,104	2,134	2,018
제주	1,569	1,518	1,413

지역별 세대주신고에 의한 말소의 현황을 조사한 결과 2006년 10월말 기준 경기도가 22,023명, 서울 29,843명, 부산 14,170명으로 조사되었다. 경기도와 인천의 경우를 살펴보면, 우선 경기도의 경우 2004년 22,204명에서 2005년 22,611명으로 407명이 늘어난 것으로 조사되었으나, 2006년에는 2005년보다 588명이 줄어든 22,023명으로 조사되었다. 인천의 경우 2004년 7,709명에서 2005년 7,814명으로 105명 늘어났지만 2006년에는 2005년보다 415명 줄어든 7,399명으로 조사되었다. 그 밖에 다른 지역들은 대체로 줄어드는 현상을 보이고 있다.

라. 지역별 주민등록인구 대비 세대주신고에 의한 주민등록말소자비율 변화

<표 Ⅵ-6> 최근 3년간 지역별 주민등록인구 대비 세대주신고에 의한 주민등록말소자 비율

(단위: %)

	2004년12월말	2005년12월말	2006년10월말
계	0.27	0.26	0.25
부산	0.41	0.41	0.39
서울	0.31	0.30	0.29
인천	0.30	0.30	0.28
대구	0.28	0.27	0.26
제주	0.28	0.27	0.25
전북	0.27	0.26	0.25
대전	0.26	0.26	0.25
경남	0.26	0.25	0.24
강원	0.25	0.24	0.24
전남	0.25	0.24	0.23
광주	0.22	0.22	0.22
경북	0.23	0.22	0.21
경기	0.21	0.22	0.21
충북	0.22	0.21	0.20
충남	0.19	0.19	0.18
울산	0.19	0.20	0.18

세대주 신고에 의한 주민등록말소의 비율을 조사한 결과, 2006년 10월 말 현재 전국 비율은 0.25%로 나타났으며, 가장 높게 나타난 지역은 부산지역으로 0.39%로 나타났고, 서울이 0.29%, 인천이 0.28%, 대구가 0.26%로 그 뒤를 잇고 있다. 부산 이외의 지역은 0.29% ~ 0.18% 나타났으며, 충남과 울산은 0.18%로 주민등록 말소비율이 가장 낮은 것으로 조사 되었다.

마. 지역별 무단전출 직권말소자수 변화

<표 Ⅵ-7> 최근 3년간 지역별 무단전출 직원말소자 수

(단위: 명)

	2004년12월말	2005년12월말	2006년10월말

계	567,766	546,816	523,723
경기	113,816	113,637	109,406
서울	175,573	170,961	164,886
부산	47,647	43,992	41,830
경남	26,258	24,147	23,161
경북	29,847	21,651	20,725
인천	33,111	34,479	32,358
대구	30,825	28,928	27,149
전남	16,939	15,249	14,457
충남	15,593	14,388	14,233
전북	13,894	12,656	12,294
강원	16,268	14,906	14,511
충북	12,733	11,593	11,340
대전	14,520	14,485	13,405
광주	11,757	11,023	9,875
울산	8,899	8,811	8,335
제주	6,286	5,910	5,685

지역별 무단전출 직권말소자의 현황을 조사한 결과 2006년 10월 말 현재 경기 109.406명, 서울 164,886명으로 나타났고, 부산, 경남, 인천 순으로 주민등록말소자가 많은 것으로 조사되었다. 인천의 경우 2004년 33,111명에서 2005년 34,479명으로 무단전출 직권말소자의 수가 증가 하였다가, 2006년 다시감소 하였으며, 다른 지역의 경우 2004년부터 꾸준히 감소하고 있는 추세를 보이고 있다.

바. 지역별 주민등록인구 대비 무단전출 직권말소자 비율 변화

<표 Ⅵ-8> 최근 3년간 지역별 주민등록인구 대비 무단전출 직원말소자 비율

(단위: %)

	2004년12월말	2005년12월말	2006년10월말
계	1.17	1.13	1.08
서울	1.73	1.68	1.62
인천	1.28	1.34	1.24
부산	1.30	1.20	1.16
대구	1.22	1.15	1.09
경기	1.09	1.09	1.05
제주	1.13	1.06	1.02
강원	1.07	0.98	0.96
대전	1.01	1.00	0.91
경북	1.11	0.8	0.77
충북	0.86	0.78	0.76
울산	0.82	0.81	0.76
전남	0.85	0.77	0.73
경남	0.84	0.77	0.73
충남	0.80	0.74	0.72
광주	0.84	0.79	0.70
전북	0.73	0.66	0.66

지역별 주민등록인구 대비 무단전출 직권말소자의 비율을 조사한 결과, 전체 지역의 비율은 2006년 10월말 현재 1.08%로 나타났으며, 서울이 1.62%로 전국평균비율보다 높고 지역 중 가장 높게 조사되었다. 인천, 부산, 대구, 경기, 제주가 1%대를 이루고 있으며, 이는 인구 100명당 1명이상은 무단전출 직권에 의해 주민등록이 말소된 것을 의미한다.

사. 지역별 쪽방거주자와 주민등록말소자수

<표 Ⅵ-9> 지역별 쪽방거주자와 주민등록말소자 수

(단위: 명)

	2006년 3월말	
	쪽방거주자	주민등록말소자
계	5,627	2,942
서울	3,614	2,611
부산	588	219
대구	636	41
인천	203	63
대전	586	8

지역별 쪽방거주자와 주민등록말소자 수를 조사한 결과, 2006년 3월말 현재 서울이 쪽방거주자 3,614명으로 전국 쪽방거주자의 64.2%를 차지하고 있고 주민등록말소자 2,611명으로 전국 주민등록말소자의 88.8%로 압도적으로 높은 수를 차지하고 있다. 쪽방거주자의 경우 대구가 636명, 부산이 588명으로 그 뒤를 잇고 있고, 주민등록말소자의 경우 부산이 219명, 인천이 63명으로 나타나고 있다.

아. 지역별 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율

<표Ⅵ-10> 지역별 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율

(단위: %)

2006년 3월말	
계	52.3
서울	72.2
부산	37.2
대구	6.4
인천	31.0

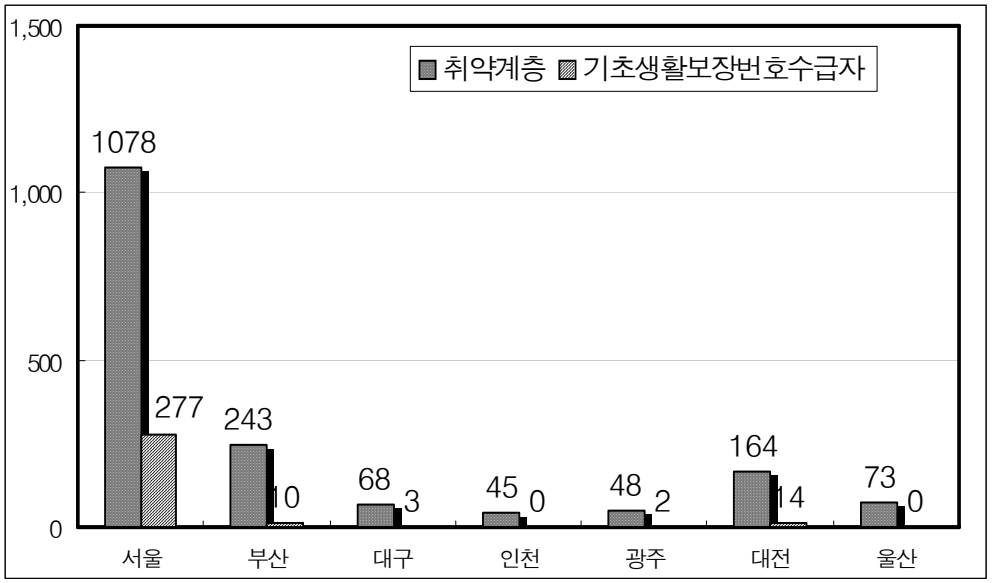
대전	1.4

지역별 쪽방거주자 대비 주민등록말소자 비율을 조사한 결과, 서울이 72.2%로 전국 평균인 52.3%보다도 20%정도 더 많은 것으로 나타나고 있고, 그 다음으로 부산 37.2%, 인천 31.0%, 대구 6.4%, 대전 1,4%인 것으로 나타나고 있다. 서울의 경우 쪽방거주자가 100명이라면 그 중에 7명이상은 주민등록말소자라는 것을 의미한다.

3. 광역시별 취약계층 중 기초생활보장 수급권자의 수

[그림Ⅵ-11] 2006년 광역시별 취약계층과 기초생활보장 수급권자 현황

(단위: 명)



※ 취약계층은 노숙인, 쪽방 및 비닐하우스 거주자등 자료: 보건복지부

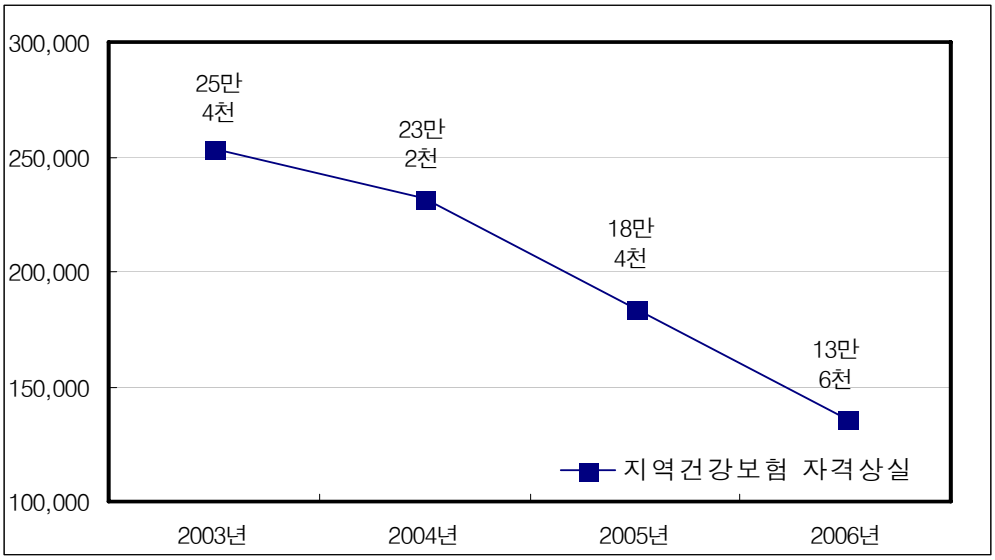
광역시별 취약계층 중 기초생활보장 수급권자의 수를 조사한 결과, 서울은 취약계층 1,078명, 기초생활보장 수급권자 277명으로 취약계

층 대비 수급권자가 25.7%를 차지하고 있고 다른 광역시에 비해 취약계층수와 기초생활보장 수급권자가 굉장히 많은 수를 차지하고 있다. 다른 지역의 취약계층 대비 수급권자를 살펴보면, 대전 8.5%, 대구 4.4%, 광주 4.2%, 부산 4.1% 순으로 나타나고 있다.
대전홈리스지원센터 김의곤 실장은 '노숙인 기초생활수급권을 보장한다'는 취지로 도입된 제도가 정작 창구에서는 '노숙인이라 지원해 줄 수 없다'는 식이라며 "일정 거주지에 1개월간 머문 사실이 확인되면 번호 발급을 해야 하는데 '노숙인들이 우리 동사무소에 몰린다'는 등 핑계를 대며 회피한다"고 꼬집었다.
실제로 기초생활보장번호 발급률은 극히 저조하다. 2006년 1~6월 현재 16개 광역자치단체 중 인천, 제주, 울산 등 3곳은 번호 발급이 1건도 없었다. 부처 간 불협화음도 걸림돌이다. 대구의 한 사회복지사는 "사후관리가 어려운 노숙인들을 대거 지원하면 행자부 감사에서 번번이 예산 낭비로 질책당한다"며 "반면 복지부는 지원을 장려해 어느 장단에 춤을 출지 모르겠다"고 말하기도 했다.

4. 주민등록 말소로 인한 지역건강보험 자격상실자 수

[그림Ⅵ-12] 주민등록 말소로 인한 지역건강보험 자격상실자 추이

(단위: 명)



주민등록말소로 인한 지역건강보험 자격상실자수를 조사한 결과, 2003년 25만 4천명, 2004년 23만 2천명, 2005년 18만 4천명, 2006년 13만 6천명으로 감소추이를 보이고 있다. 주민등록이 없으면 지역건강보험의 자격이 상실된다. 국민건강보험공단은 매일 행정자치부 주민등록 데이터베이스(DB)로부터 말소자 명단을 받아 자격상실 처리를 한다. 더욱 심각한 문제는 이들이 생계형 장기 체납자로 꾸준히 편입된다는 데 있다.

Ⅶ. 주민등록 말소자의 설문조사 분석 결과

1. 주민등록말소 사항

가. 주민등록말소의 가장 큰 원인

전체 40명의 응답자 중에서 주민등록말소의 가장 큰 원인을 채무

때문이라고 응답한 사람은 <표Ⅶ-1>에 나타난 바와 같이 15명으로서 가장 많았는데, 이 수치는 전체의 37.5%에 달한다. 그 다음은 주민등록을 등재할 일정한 거주지가 없는 것이 말소의 가장 큰 원인이라고 응답한 사람이 9명으로서 그 다음을 이었었는데, 이 수치는 전체 응답자의 22.5%를 차지한다. 그 다음은 가족관계의 단절로서 8명, 20% 이었다. 교정시설거주, 강제철거 및 가족관계 단절이 모두 큰 범주로 보면 등재할 주거지가 마땅하지 않다고 할 수 있다. 따라서 주거부정, 강제철거, 교정시설 거주, 가족관계 단절을 합치면 20명으로서 전체 응답자의 50%에 달한다. 무호적자는 3명으로 7.5%가 있었으며, 성적 소수자이기 때문에 무주민등록 상태로 살아가는 사람도 2명으로 5.0%가 있었다. 지문날인거부, 가정폭력 회피, 무적자, 국제결혼 이후 혼인파탄의 문항에는 답변자가 없는 것으로 조사되었다.

<표Ⅶ-1> 주민등록말소의 가장 큰 원인

구분	빈도(명)	비율(%)
채무	15	37.5
주거부정	9	22.5
가족관계 단절	7	17.5
무호적	3	7.5
성적 소수자	2	5.0
강제철거	2	5.0
군대, 교정시설 거주	2	5.0
합계	40	100.0

나. 말소주체

누가 본인의 주민등록을 말소시켰는가에 대하여 물어본 결과 통반

장 혹은 동사무소 직원이 말소시켰다고 응답한 사람은 <표Ⅶ-2>에 나타난 바와 같이 14명(35.0%)로서 가장 많았다. 그리고 채권자가 말소시켰다고 응답한 사람은 8명으로서 20%를 차지했다. 통반장 혹은 동사무소 직원과 채권자를 합친 것을 직권말소라고 볼 때 직권말소자로 추정되는 사람의 비율은 57 .5%로서 반 이상을 차지한다. 모른다는 응답은 10명으로 25.0%로 나타났고, 가족이 말소시켰다는 응답 또한 7명으로서 17.5%를 차지했는데, 모르는 사람은 대부분 가족관계 단절상태라고 볼 수 있는데, 이러한 점을 감안할 때 가족 또는 본인이 적극적으로 말소방지를 위하여 노력하지 않고 방치하거나 말소시킨 경우는 17명으로 42.5%나 되는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 주민등록 말소의 중요한 원인 중의 하나가 가족사회에서의 소외임을 나타내 주고 있다고 할 수 있다.

<표Ⅶ-2> 주민등록 말소주체

구분	빈도(명)	비율(%)
통반장 혹은 동사무소 직원	14	35.0
모른다	10	25.0
채권자	8	20.0
가족	7	17.5
기타	1	2.5
합계	40	100.0

다. 말소 회수

살아오면서 현재까지 주민등록이 몇 번 말소되었는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-3>에 나타난 바와 같이 한 번이 31명으로서 77.5%, 3번이 4명으로서 10%, 2번과 4번이 각각 2명으로서 5%로 조사되었고 5번 이상은 없었다. 이러한 결과는 3/4 정도가 한 번

말소를 경험한 후 되살리는 노력을 하지 않았으며, 말소된 주민등록을 살렸다가 다시 재말소를 경험한 사람은 8명(20%)인 것을 알 수 있다.

<표Ⅶ-3> 말소 회수

구분	빈도(명)	비율(%)
1번	31	77.5
3번	4	10.0
2번	2	5.0
4번	2	5.0
무응답	1	2.5
합계	40	100.0

라. 주민등록말소 사실의 인지 시기

가장 최근에 있었던 주민등록말소 사실을 얼마 후에 알았는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-4>에 나타난 바와 같이 1년이 경과된 다음에야 알았다는 사람이 17명으로서 42.5%로 가장 많았고, 3~6개월 이후가 그 다음으로서 8명으로서 29%, 1~3개월 이후가 7명으로서 17.5%로 그 다음을 이었다. 그 다음은 6~9개월 이후로서 4명(10%)이었으며, 주민등록말소가 되었는지 아닌지에 대하여 잘 알지 못하는 상태에 있는 경우는 3명(7.5%)로 조사되었다.

<표Ⅶ-4> 주민등록 말소 인지시기

구분	빈도(명)	비율(%)
1년 이후	17	42.5
3~6개월 이후	8	20.0
1~3개월 이후	7	17.5

6~9개월 이후	4	10.0
모름	3	7.5
무응답	1	2.5
합계	40	100.0

마. 복원의지

주민등록을 되살리려는 의지가 있는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-5>에 나타난 바와 같이 15명으로 37.5%가 매우 그렇다고 답하였고, 보통이다 및 약간 그렇다가 각각 6명으로서 15%로 조사되었다. 복원의사가 있는 사람은 총 26명(65%)로 나타났다.

<표Ⅶ-5> 주민등록 복원의지

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	15	37.5
약간 그렇다	8	20
보통이다	3	7.5
거의 그렇지 않다	6	15
전혀 그렇지 않다	7	17.5
무응답	1	2.5
합계	40	100.0

바. 주민등록 복원 불가사유

주민등록을 복원하려고 노력하지 않은 사람은 15명(37.5%)이었다. 그리고 복원하려고 노력했으나 복원하지 못한 사람 중에서 왜 주민등록을 복원하지 못했는지 물어본 결과 <표Ⅶ-6>에 나타난 바와 같이 채권독촉이 두려워서가 7명으로서 20.0%로 조사되었고, 그 다음

은 복원비용이 부담되어서, 가족을 볼 면목이 없어서, 주거지 확보가 어려워서가 각각 4명으로서 16.0%로 나타났다. 그리고 호적이 없어서는 2명으로서 8.0%, 복원방법을 몰라서가 2명(8.0%)로 나타났다. 지문날인을 거부해서는 응답자가 없는 것으로 조사되었는데, 지문날인거부자는 아예 복원노력을 하지 않았음을 알 수 있다.

<표Ⅶ-6> 주민등록 복원 불가사유

구분	빈도(명)	비율(%)
채권독촉이 두려워서	7	20.0
복원비용이 부담되어서	4	16.0
가족을 볼 면목이 없어서	4	16.0
주거지 확보가 어려워서	4	16.0
복원 방법을 몰라서	2	8.0
가족의 거부	2	8.0
호적이 없어서	2	8.0
합계	25	100

사. 주민등록 복원기피 사유

주민등록을 복원하려고 노력하지 않은 15명(37.5%)의 사람들에게 왜 복원하려고 하지 않는지에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-7>에 나타난 바와 같이 채권추심을 피하여가 6명(40.0%)이고, 복원비용이 부담스러워서가 3명(20.0%)으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 빈곤과 채무가 가장 큰 주민등록말소라는 극단적인 사회적 배제의 원인인 것을 알 수 있다. 그 다음은 가정폭력을 피하여서가 2명(13.3%)으로 나타났으며, 만사가 귀찮아서가 2명(13.3%)으로 조사되었다. 복원방법을 몰라서와 지문날인을 거부해서가 각각 1명(6.67%)으로 나타났다.

<표Ⅶ-7> 주민등록 복원기피 사유

구분	빈도(명)	비율(%)
채권추심을 피하여	6	40.0
복원비용이 부담되어서	3	20.0
가정폭력을 피하여	2	13.3
만사가 귀찮아서	2	13.3
복원방법을 몰라서	1	6.67
지문날인을 거부해서	1	6.67
합계	15	100.0

아. 말소로 인한 불편사항

주민등록말소 후 경험한 불편사항에 대하여 해당되는 것에 모두 표시하라고 했더니 <표Ⅶ-8>에 나타난 바와 같이 기초생활보장 수급과 취업이 각각 28명으로서 21.2%의 응답자가 기초생활보장 수급자가 될 수 없는 것과 취업할 수 없는 것이 불편하다고 응답했다. 그 다음은 통장개설로서 27명(20.4%)를 차지하였으며, 집을 얻을 때 불편했다고 응답한 사람은 16명으로서 12.1%였다.

<표Ⅶ-8> 말소로 인한 불편사항

구분	빈도 (40명 중 복수응답)	비율
기초생활보장	28	21.2
취업	28	21.2
통장개설	27	20.4
집을 얻을 때	16	12.1
보험가입	8	6.0
자동차 취득	6	4.5
결혼	4	3.0

선거	4	3.0
자녀교육	4	3.0
기타	4	3.0
취학	2	1.5
군입대	1	0.8
합계	132	100

자. 복원의 삶의 질 개선효과

주민등록을 복원(되살림)시키는 것이 삶의 질 개선에 도움이 될 것이라고 생각하는지에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-9>에 나타난 바와 같이 매우 그렇다 가 18명으로서 45%, 보통이다와 약간 그렇다가 각각 9명으로서 22.5%로 나타났다. 34명(85%)이 긍정적으로 응답하였고 나머지 6명(15%)의 사람들은 복원되더라도 별로 나아질 것이 없다고 자포자기한 상태에 있거나 응답하는 것조차 귀찮아서 대답을 회피하였다.

<표Ⅶ-9> 복원의 삶의 질 개선효과

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다.	18	45.0
보통이다.	9	22.5
약간 그렇다.	7	17.5
전혀 그렇지 않다.	3	7.5
무응답	3	7.5
합계	40	100.0

차. 도움영역

1) 1순위

어떤 부분에서 도움이 될 것이라고 생각하는가에 대하여 물어본 결과 1순위는 <표Ⅶ-10-1>에 나타난 바와 같이 기초생활보장이 19명(47.5%)이었으며, 그 다음은 취업이 17명(42.5%)이었다. 즉, 기초생활유지를 위한 소득활동과 사회보장 수혜를 위한 신원확인에 도움이 될 것이라는 생각이 높게 나타났다. 반면에 결혼, 취학, 예비군 및 군입대, 보험가입, 통장개설, 전월세계약은 그 다음 순위인 것을 알 수 있다. 무응답자도 4명(10%)이었는데 이들은 쓸데없는 꿈같은 소리를 하는 면접자체가 귀찮은 듯했다.

<표Ⅶ-10-1> 도움영역(1순위)

구분	빈도(명)	비율(%)
기초생활보장	19	47.5%
취업	17	42.5%
무응답	4	10.0%
합계	40	100.0%

2) 2순위

어떤 부분에서 도움이 될 것이라고 생각하는가에 대하여 물어본 결과 2순위는 <표Ⅶ-10-2>에 나타난 바와 같이 집을 얻을 때가 11명(27.5%)으로서 가장 많았으며, 그 다음은 통장개설로 8명(20.0%)이었다. 그 다음은 취업으로 5명(12.5%)이었고, 기타가 2명(5%)으로 그 뒤를 이었다. 그리고 자녀교육도 단 2명만이 응답하였는데, 이렇게 교육이 낮게 나온 것은 반 이상이 가구구성조차 하지 못한 독신가구이기 때문일 것이다. 별로 도움이 안되는 사람도 포함되었기 때문에 기타를 2순위로 응답한 사람이 있었을 것으로 추정된다.

<표Ⅶ-10-2> 도움이 되는 부분(2순위)

구분	빈도(명)	비율(%)
집을 얻을 때	11	27.5
통장개설	8	20.0
취업	5	12.5
자녀교육	2	5.0
기타(도움안됨 포함)	2	5.0
선거	1	2.5
무응답	11	27.5
합계	40	100.0

카. 신분증 보유

신분증이 있느냐는 물음에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-11>에 나타난 바와 같이 아무 신분증도 없다고 응답한 사람이 21명으로 52.5%에 달했다. 그 외에 설령 주민등록은 말소되었더라도 주민등록증은 가지고 있는 경우가 17명으로 42.5%로 조사되었다. 그리고 운전면허증을 가지고 있는 사람은 2명으로 5.0%이었고, 다른 신분을 확인할 수 있는 여권, 공무원증, 장애인등록증은 아무도 가지고 있지 않았다.

<표Ⅶ-11> 신분증 보유 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
주민등록증	17	42.5
운전면허증	2	5.0
없다	21	52.5
합계	40	100.0

타. 신분증의 활용

신분증의 용도에 대하여 물어본 바 <표Ⅶ-12>에 나타난 바와 같이 신원확인이 12명으로 30.0%, 구직활동과 주거지확보가 10명으로서 25.0%, 금융거래가 5명으로 12.5%, 별로 사용할 데가 없다는 의견도 3명인 7.5%로 조사되었다.

<표Ⅶ-12> 신분증 활용

구분	빈도(명)	비율(%)
신원확인	12	30.0
금융거래	5	12.5
구직활동	10	25.0
별로 사용할 데가 없다	3	7.5
주거지 확보	10	25.0
합계	40	100.0

2. 일반적인 사항

가. 나이

나이의 분포는 <표Ⅶ-13>에 나타난 바와 같이 50대가 12명(30%)로 가장 많았으며 40대가 9명(22.5%)으로 그 다음이었다. 그리고 30대가 8명(20%)로 그 뒤를 이었다. 20대가 5명(12.5%), 70대가 2명(5%) 상대적으로 적은 편이였으며, 10대와 80세 이상은 없는 것으로 조사되었다.
20세에서 59세까지를 근로 가능한 연령대라고 볼 때 근로 가능한 연령대의 사람은 34명으로서 85%의 높은 비율을 보였는데, 이 사람

들을 주민등록이 말소되었다는 이유로 노동시장에서 배제하는 것은 인력활용 차원에서도 바람직하지 않다.

<표Ⅶ-13> 나이 분포

구분	빈도(명)	비율(%)
50세 이상 60세 미만	12	30.0
40세 이상 50세 미만	9	22.5
30세 이상 40세 미만	8	20.0
20세 이상 30세 미만	5	12.5
60세 이상 70세 미만	4	10.0
70세 이상	2	5.0
합계	40	100.0

나. 직업

1) 전직

전직은 자유롭게 기재토록 한 후에 응답결과를 보고 유형화하였는데, <표Ⅶ-14>에 나타난 바와 같이 노무·일용직이 12명(30%)으로서 가장 높았으며 서비스업이 7명(17.5%), 상업 혹은 다단계유통이 5명(12.5%), 공장근무가 4명(10%)으로 그 뒤를 이었다. 주부와 노무직이 각각 3명(7.5%)이었고, 운전과 수산업이 각각 2명(5.0%), 공무원과 조리사가 1명(2.5%)으로 나타났다.

<표Ⅶ-14> 전직

구분	빈도(명)	비율(%)
노무, 일용직	12	30.0
유흥 서비스, 때밀이	7	17.5

상업, 다단계유통	5	12.5
공장근무	4	10.0
주부	3	7.5
무직	3	7.5
운전	2	5.0
수산업	2	5.0
공무원	1	2.5
조리사	1	2.5
합계	40	100.0

2) 현직

주민등록말소자의 현직 또한 자유롭게 기재토록 한 후에 응답결과를 보고 유형화하였는데, <표Ⅶ-15>에 나타난 바와 같이 무직과 건설일용직이 12명(30%)으로 가장 많았으며, 고물·폐지수집과 노숙인 특별 공공근로 및 취로사업이 4명(10%)으로서 그 뒤를 이었다. 현저하게 줄어든 직업은 상업인데 영세자영업자들이 IMF와 신용대란을 겪으면서 도산함에 따라 주민등록말소 상태로까지 떨어진 후 재기를 하지 못함을 알 수 있다. 그리고 IMF와 신용대란을 겪으면서 서비스직·세일즈우먼·다단계 유통업 등의 영역에 종사하던 사람들이 금융채무불이행자로 추락하여 주민등록이 말소됨에 따라 유흥업소에 가서 성매매업에 종사하게 된 것이 심층면접결과 드러났다.

<표Ⅶ-15> 현직

구분	빈도(명)	비율(%)
무직	12	30.0
건설일용직	12	30.0
고물·폐지수집	4	10.0
노숙인 특별 공공근로, 취로사업	4	10.0

주부	3	7.5
신문배달	2	5.0
유흥	3	7.5
합계	40	100.0

다. 성별

성별은 <표Ⅶ-16>에 나타난 바와 같이 남성이 30명으로서 75%, 여성이 8명으로서 20%로 조사되었고 게이와 트렌스젠더와 같은 성적소수자 또한 2명으로서 5%로 나타났다. 여성은 모두 채무불이행자들로서 반노숙과 노숙상태의 여성은 없었다. 이러한 결과는 판매직, 음식점, 여관, 술집, 간병인, 가사도우미, 등의 여성을 필요로 하는 단순직 업종들은 다양하여 여성이 노숙이나 반노숙과 같은 극한적인 빈곤상황에 처할 가능성은 남성보다 적기 때문일 것으로 사료된다.

<표Ⅶ-16> 성별

구분	빈도(명)	비율(%)
남성	30	75.0
여성	8	20.0
성적소수자	2	5.0
합계	40	100.0

라. 학력

학력은 <표Ⅶ-17>에 나타난 바와 같이 중학교중퇴 ~ 중학교졸업이 11명으로서 27.5%로 제일 많았으며, 무학 과 초등학교졸업이 각각 6명으로서 15%로 그 뒤를 이었다. 의무교육인 중졸까지의 공부를 마치지 못한 사람은 모두 합쳐서 31명으로서 전체 응답자의 77.5%

로 나타났는데, 이 수치는 전체 응답자의 3/4이 넘는 많은 것이다. 이러한 결과는 의무교육까지 학교에 다닐 수 있도록 교육기회를 제공해주기만 해도 극단적인 사회적 배제인 주민등록말소는 면하게 할 수 있을 것이라는 점을 시사하고 있다. 이 사실을 통하여 알 수 있는 또 하나의 중요한 사실은 주민등록말소자들의 신원파악을 통하여 의무교육을 마치지 못한 국민을 찾아낼 수 있다는 점이다. 주민등록말소자 일제조사를 실시하여 그들 중에서 9년 동안의 의무교육을 다 마치지 못한 사람들을 찾아내어 평생교육기관에 입학시킨 후, 교육을 받고 있는 기간 동안에는 추정소득을 부과하지 않고, 기초생활보장 수급자로 책정해 준다면 주민등록말소자의 기초생활보장 문제의 반은 풀 수 있을 것이다.

중졸 ~ 고등학교 중퇴와 고등학교 중퇴 ~ 고등학교 졸업이 각각 5명(12.5%)으로서 고졸자도 상당수 포함된 것으로 조사되었다. 전체 응답자 중 대졸자는 없었다. 이들 또한 직업훈련기관에 등록하도록 한 후에 직업훈련을 받는 동안에 직업훈련기관에서 기초생활보장번호부여 대상자로 책정한 후, 훈련기관을 통하여 수급을 받도록 한다면 주민등록말소자의 기초생활보장 사각지대 해소에 크게 도움이 될 것이며, 인적자질 향상을 통한 빈곤탈출이 가능해질 수 있을 것이다.

<표Ⅶ-17> 학력

구분	빈도(명)	비율(%)
중학교 중퇴 ~ 중학교 졸업	11	27.5
고등학교 중퇴 ~ 고등학교 졸업	8	20.0
무학	6	15.0
무학 ~ 초졸	6	15.0
중졸 ~ 고등학교 중퇴	5	12.5
초졸 ~ 중학교 중퇴	4	10.0

합계	40	100.0

마. 혼인상태

응답자의 나이가 40~50대가 주를 이루었는데도 불구하고 <표Ⅶ-18>에 나타난 바와 같이 혼인신고와 결혼식을 모두 한 상태의 사람은 단 두명에 불과하였다. 미혼이 19명(47.5%)으로서 거의 반을 차지하고 있다. 설령 결혼을 하였더라도 11명(27.5%)의 사람들이 결혼상태를 유지하지 못하고 이혼을 하였으며, 사별한 사람도 4명(10%)로 나타났다. 혼인신고를 하지도 않고 결혼식도 하지 않은 상태의 동거자와 기혼자(혼인신고와 결혼식을 모두 한 상태)이 각각 4명(10%)으로서 그 뒤를 이었다. 별거와 비해당에 대해서는 응답이 없었다.

<표Ⅶ-18> 혼인상태

구분	빈도(명)	비율(%)
미혼	19	47.5
이혼, 별거	11	27.5
동거(혼인신고나 결혼식을 하지 않은 상태의 동거)	4	10.0
사별	4	10.0
기혼 (혼인신고와 결혼식을 모두 한 상태)	2	5.0
합계	40	100.0

바. 취업활동

취업활동은 자유롭게 기재하도록 한 후에 결과를 토대로 유형화하였다. 취업활동은 <표Ⅶ-19>에 나타난 바와 같이 주민등록말소 상태에서도 일일노동자로서 취업이 가능한 단순노무직이 14명으로서 35%, 자활근로 및 공공근로가 4명으로서 10%로 조사되었다. 숙련기능직이나 서비스직등은 2명으로서 5%와 1명으로서 2.5%로 매우 낮

은 편이었다. 농림어업과 자영업(노점상, 행상포함), 무급가족종사자는 응답이 없는 것으로 조사되었다. 무직이 10명으로서 25%나 되는데 이들이 주민등록말소의 굴레를 벗고 다시 산업역군으로 뛸 수 있는 기회를 제공하는 것이 무엇보다도 중요하다.

<표Ⅶ-19> 취업활동

구분	빈도(명)	비율(%)
단순노무직	14	35.0
무직	10	25.0
주부	4	10.0
자활근로 및 공공근로 등	4	10.0
숙련기능직	2	5.0
생산기능직	2	5.0
기타	2	5.0
서비스 및 판매직	1	2.5
실업	1	2.5
합계	40	100.0

사. 건강 상태

건강 상태는 어떠한가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-20>에 나타난 바와 같이 21명인 52.5%가 건강하다고 답변한 반면에, 만성질환이라는 답변 역시 11명으로서 27.5%로 상당히 높게 나왔다. 특별히 아픈 곳은 없지만, 계속 몸이 좋지 않다는 경우 역시 5명으로서 12.5%로 많은 부분을 차지하였다.

<표Ⅶ-20> 건강상태

구분	빈도(명)	비율(%)
건강하다.	21	52.5

만성질환이다.	11	27.5
특별히 아픈 곳은 없지만, 계속 몸이 좋지 않다.	5	12.5
장애인이다.	2	5.0
환자이다.	1	2.5
합계	40	100.0

아. 핸드폰의 보유 유무

핸드폰은 <표Ⅶ-21>에 나타난 바와 같이 28명인 70%가 없는 것으로 조사되었으며, 갖고 있는 사람은 12명인 30.0%로 나타났다. 노숙, 반노숙 상태에 있는 주거부정자들이 반 정도 되는 주민등록말소자 중에서 30%나 되는 사람들이 핸드폰을 가지고 있는 이유는 일감이 있을 때 연락을 취할 수 있는 유일한 수단이 핸드폰으로서 어떤 측면에서는 일반인보다 노숙인에게 있어서 핸드폰의 필요성이 더 높기 때문일 것으로 사료된다.

<표Ⅶ-21> 핸드폰 보유 유무

구분	빈도(명)	비율(%)
없다	28	70.0
있다	12	30.0
합계	40	100.0

자. 핸드폰의 명의자

핸드폰은 누구의 명의로 되어 있는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-22>에 나타난 바와 같이 핸드폰 보유자 12명 중 본인인 경우가 8명으로서 66.7%에 불과하였다. 타인 명의의 핸드폰을 사용하는 경우도 3명으로서 33.3%나 되었다. 선불폰과 대포폰의 경우는 없는

것으로 조사되었다.

<표Ⅶ-22> 핸드폰 명의자

구분	빈도(명)	비율(%)
본인	8	66.7
타인	3	25.0
대포폰	1	8.0
합계	12	100.0

차. 주거형태

주거형태는 <표Ⅶ-23>에 나타난 바와 같이 월세 혹은 일세가 20명으로서 50%를 차지하고, 거리노숙자가 9명으로서 22.5%, 노숙인쉼터거주자가 6명으로서15%로 그 뒤를 이었다. 자가 소유의 경우는 없었고, 전세는 2 명(5.0%)이었다. 기타가 3명으로서 7.5%를 차지하고 있었는데, 이들은 친지의 집에 얹혀서 살거나 찜질방, pc방, 만화방 등을 전전하거나 노숙과 일세방을 형편에 따라서 오가는 사람들일 것이다.

<표Ⅶ-23> 주거 형태

구분	빈도(명)	비율(%)
월세 혹은 일세	20	50.0
거리노숙	9	22.5
쉼터거주	6	15.0
기타	3	7.5
전세	2	5.0
합계	40	100.0

카. 노숙여부

노숙여부에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-24>에 나타난 바와 같이 거리노숙이나 쉼터생활을 하는 사람들은 17명으로서 전체 응답자의 42.5%였다.

<표Ⅶ-24> 노숙여부

구분	빈도(명)	비율(%)
노숙인	17	42.5
비노숙인	23	57.5
합계	40	100.0

타. 노숙기간

거리노숙(노숙인 쉼터 거주기간 포함)을 한 지 얼마나 되는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-25>에 나타난 바와 같이 1개월 ~ 9개월이 5명(12.5%)으로 가장 많았으며, 10개월 ~ 19개월이 4명(10%), 20개월 ~ 29개월이 2명(5.0%)으로 나타났는데, 30개월 미만은 총34명(85%)이었다.
노숙기간이 비교적 긴 경우라고 할 수 있는 30개월(2.5년) ~ 69개월(5.8년)이 1명(2.5%)으로 나타났고, 장기노숙자라고 할 수 있는 70개월(5.8년) ~ 99개월(8.3)은 3명이었으며, 100개월(8.3년) 이상도 2명(5.0%)으로 나타났다. 30개월(2.5년) 이상의 장기노숙자는 모두 합쳐서 6명이었다.

<표Ⅶ-25> 노숙기간

구분	빈도(명)	비율(%)
노숙, 쉼터생활 하지 않음	23	57.5
1개월 ~9개월	5	12.5

10개월 ~ 19개월	4	10.0
0개월(5.8년) ~ 99개월(8.3년)	3	7.5
20개월(1.7년) ~ 29개월(2.4년)	2	5.0
100개월(8.3년) 이상	2	5.0
30개월(2.5년) ~ 69개월(5.8년)	1	2.5
합계	40	100.0

파. 현재 가구원수

현재 가구원수는 <표Ⅶ-26>에 나타난 바와 같이 1명(혼자)이 34명으로서 85.0%를 차지하였으며, 2명이 3명(7.5%)으로 그 다음을 차지했고, 가구원수가 3명은 두 가구였다. 4명이상은 없는 것으로 조사되었고, 질문에 응답하지 않은 경우는 1명이었다.

<표Ⅶ-26> 현재 가구원수

구분	빈도(명)	비율(%)
1명	34	85.0
2명	3	7.5
3명	2	5.0
무응답	1	2.5
합계	40	100.0

3. 경제적인 사항

가. 소득 및 지출

소득은 30만원 ~ 39만원이 9명(22.5%)으로 가장 높았고, 40만원 ~ 49만원과 10만원 ~ 19만원이 7명(17.5%)과 5명(12.5%)으로 그 뒤를 이었다. 200만원 이상의 소득이 있다고 응답한 경우는 유흥업소 종

사자들로서 두 명이 있었다. 질문에 응답하지 않은 경우는 7명(17.5%)으로 많았는데 아마도 이들은 소득이 일정하지 않아서 딱히 얼마를 번다고 하기가 어렵거나 지하경제와 같은 비정상적인 방법으로 돈을 마련하거나, 꼬지, 삐끼질, 짤짤이와 같은 구걸행위를 하여 소득을 얻는 경우일 것이다[71].

지출과 저축에 대한 문항에 대해서는 40명 모두 소득전액이 지출로 연결되기 때문에 저축을 할 수 없다고 응답하였다.

<표Ⅶ-27> 소득 분포

구분	빈도(명)	비율(%)
30만원 ~ 39만원	9	22.5
무응답	7	17.5
40만원 ~ 49만원	7	17.5
10만원 ~ 19만원	5	12.5
50만원 ~ 59만원	3	7.5
60만원 ~ 69만원	2	5.0
80만원 ~ 89만원	2	5.0
100만원 ~ 199만원	2	5.0
200만원 이상	2	5.0

71) 노숙인들이 소득을 획득하는 방법과 관련된 은어가 많은데 그 대표적인 것은 ○ 꼬지 : 돈, 음식, 옷 등을 구걸하는 행위를 일컫는 용어. 꼬지에는 행인들을 상대로 돈, 음식, 물건 등을 구걸하는 '생꼬지', 지나가는 사람에게 담배를 얻어 피우는 '담배꼬지', 자판기 앞에 서 있다가 커피를 뽑아 마시는 사람들에게 커피 한 잔을 구걸하는 '커피꼬지', 주차장에 상주하면서 주차를 하고 내리는 운전자들을 상대로 돈을 요구하는 '주차꼬지', 교회를 돌아다니면서 돈을 구걸하는 '교회꼬지', 절을 찾아다니면서 그 곳에 머물거나 구걸을 하는 '절꼬지', 예식장이나 장례식장을 돌아다니면서 음식을 얻어먹는 '잔치꼬지', 껌이나 수세미, 초콜릿 등의 물건을 가지고 다니면서 판매하는 '반꼬지' 등이 있다. ○ 짤짤이 : 꼬지의 일종으로 동전을 주로 구걸하는 행위를 일컫는 용어. ○ 삐끼질 : 남을 괴롭히거나 이용해서 수입을 얻는 행위를 일컫는 용어. ○ 대가리 : 홈리스 쉼터에 입소하여 그곳에서 제공하는 공공근로를 통해 임금을 받는 것을 뜻하는 용어.

70만원 ~ 79만원	1	2.5
합계	40	100.0

나. 재산

가난한 사람들은 전·월세보증금이 전재산인 경우가 많다. 본 연구를 위하여 전·월세보증금이외의 재산인 예금·보험, 부동산, 자동차가 있는지 물어본 결과 모든 사람이 없다고 응답하였다. 그리고 전월세보증금도 <표Ⅶ-28>에 나타난 바와 같이 보증금이 없다고 응답한 경우가 34명으로서 85%를 차지하였다. 특히 보증금이 있는 경우에는 계약서를 작성해야 되기 때문에 주민등록말소자로서는 전·월세계약 자체가 불가능하기 때문에 더욱 보증금이 없을 수밖에 없을 것이다. 보증금이 100만원 이상 ~ 200만원 미만이라고 응답한 사람과 300만원 이상 ~ 400만원 미만이라고 응답한 사람은 각각 두 사람으로서 5.0%이었다. 보증금이 900만원 이상 ~ 1000만원 이상인 사람도 2명(5.0%)으로 나타났다.

<표Ⅶ-28> 전·월세 보증금

구분	빈도(명)	비율(%)
없음	34	85.0
100만원 이상 ~ 200만원 미만	2	5.0
300만원 이상 ~ 400만원 미만	2	5.0
900만원 이상 ~ 1000만원	2	5.0
합계	40	100.0

다. 부채

주민등록말소자 중에서 부채가 없는 경우는 <표Ⅶ-29>에 나타난 바

와 같이 25명으로 62.5%였고 , 부채가 있는 경우는 대부분이 천만원 미만이 3명(7.5%)이고, 7천만원 이상이 2명(5.0%)로서 없거나 아주 적은 사람부터 큰 액수의 빚을 지고 있는 사람으로 그 분포가 넓게 퍼져 있었다.
3000만 원 이상 ~ 4000만원 미만과 5000만 원 이상 ~ 6000만원 미만이 각각 4명으로서 10%이었으며, 4000만 원 이상 ~ 5000만원 미만과 6000만 원 이상 ~ 7000만원 미만 답변은 한 명도 없는 것을 조사되었다.

<표Ⅶ-29> 부채

구분	빈도(명)	비율(%)
없음	25	62.5
3000만 원 이상 ~ 4000만원 미만	4	10.0
5000만 원 이상 ~ 6000만원 미만	4	10.0
7000만 원 이상	2	5.0
1000만원 미만	3	7.5
1000만 원 이상 ~ 2000만원 미만	1	2.5
2000만 원 이상 ~ 3000만원 미만	1	2.5
합계	40	100.0

라. 순재산

총재산에서 부채를 제외한 순재산이 조금이라도 남아 있는 사람은 <표Ⅶ-30>에 나타난 바와 같이 모두 6명(15.0%)으로 확인 되었으며, 순재산액수는 300만원 이상 ~ 500만원 미만, 500만원 이상 ~ 900만원 미만, 900만원 이상 ~ 1200만원이 각각 2명 씩 33.3%이었는데, 이들은 주로 유흥업에 종사하는 여성들이었다.

<표Ⅶ-30> 순재산

구분	빈도(명)	비율(%)
300만원 이상 ~ 500만원 미만	2	33.3
500만원 이상 ~ 900만원 미만	2	33.3
900만원 이상 ~ 1200만원 미만	2	33.3
합계	6	100.0

마. 빈곤시기

언제부터 먹고살기 힘들어졌다고 생각하는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-31>에 나타난 바와 같이 어릴 때부터가 14명(35.0%)로서 가장 큰 비중을 차지하여 빈곤의 대물림 현상이 나타냈다.
한편 성인이 되어 직장을 잃거나 사업에 실패하면서부터가 12명(30%)으로서 그 다음이었으며, 이혼이나 배우자 상실 때문에 극심한 빈곤상황에 처하여 주민등록말소에 까지 이른 사람도 4명(10%)이었다. 그리고 부모 곁은 떠나 경제적으로 독립하면서부터 극빈상황에 처한 사람 또한 4명으로서 10%를 차지하였고, 나이가 들어 취업이 어려워지면서부터 주민등록말소의 지경에까지 이른 사람은 24명(60.0%)이다. 이러한 결과는 부모의 부양을 받을 때는 먹고 살기 힘들지 않았으나 성인이 된 후 빈곤의 나락으로 떨어진 신빈곤층이 60%나 되는 셈이다. 타인에 의한 피해(사기 등)를 입을 때부터라고 응답한 사람은 한 사람 있었다.

<표Ⅶ-31> 빈곤시기

구분	빈도(명)	비율(%)
어릴 때부터	14	35.0
성인이 되어 직장을 잃거나 사업에 실패하면서부터	12	30.0
이혼이나 배우자 상실 때문에	4	10.0

부모 곁은 떠나 경제적으로 독립하면서부터	4	10.0
나이가 들어 취업이 어려워지면서부터	2	5.0
타인에 의해 피해를 입은 때부터	1	2.5
기타	2	5.0
합계	40	100.0

바. 가난의 원인

1) 1순위

본인이 생각하는 가난의 원인 두 가지를 우선순위에 따라 표시해 달라고 부탁한 결과 1순위는 <표Ⅶ-32>에 나타난 바와 같이, 가난한 집에서 태어났기 때문이라는 응답이 13명(32.5%)으로 가장 높았고, 그 다음은 사업실패로서 10명(25.0%)이었다. 낮은 학력 때문이라고 생각하는 사람은 7명으로서 25%를 차지하였다.
이혼이나 배우자 상실은 3명(7.5%), 기술 부족은 2명(5.0%), 갑작스런 사고는 2명(5.0%), 질병은 2명(5.0%)이로 나타났다. 그리고 성정체성이 문제가 되어 가난해진 경우도 한명 있었다. 그리고 신용불량, 신체, 정신적 장애, 고령화, 근로의욕상실 답변은 없는 것으로 조사되었다.

<표Ⅶ-32> 가난의 원인(1순위)

구분	빈도(명)	비율(%)
가난한 집에서 태어남	13	32.5
사업실패	10	25.0
낮은 학력	7	17.5
이혼이나 배우자 상실	3	7.5
기술 부족	2	5.0
갑작스런 사고	2	5.0

질병	2	5.0
성정체성	1	2.5
합계	40	100.0

2) 2순위

본인이 생각하는 가난의 원인 2순위는 <표Ⅶ-33>에 나타난 바와 같이, 신용불량/부채가 12명(30%)으로 가장 많았다. 신용불량/부채로 인하여 주민등록말소가 될 지경에 이른 사람들이 하나 같이 모두 빚 문제를 가난의 원인의 1순위라고 생각하지 않고 2순위로 인식하고 있는 것은 흥미 있는 사실이다. 후속 연구를 통하여 이러한 심리의 내면에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다.
본인이 인지한 가난의 원인 중에서 낮은 학력이 6명(15%), 위의 문항에서 타인에 의한 피해(사기 등) 때문에 가난해졌다고 응답한 사람은 한 사람뿐이었는데, 2순위로 인식한 사람이 4명(10%)으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 피해의 규모가 치명적이지는 않지만 영향력이 컸던 사람이 3명(7.5%)더 있었을 것이라는 추측을 할 수 있다. 가난한 집에서 태어났기 때문과 고령이 원인이라고 생각하는 사람은 각각 3명(7.5%)으로 나타났고, 기술 부족, 이혼이나 배우자 상실, 성정체성문제, 근로의욕상실이 원인이라고 생각하는 사람은 각각 2명(5%)로 나타났다. 그리고 갑작스런 사고, 사업실패, 질병, 신체 · 정신적 장애, 기타 항목의 답변은 없었다.

<표Ⅶ-33> 가난의 원인(2순위)

구분	빈도(명)	비율(%)
신용불량/부채	12	30.0
낮은 학력	6	15.0
무응답	4	10.0

타인에 의한 피해(사기 등)	4	10.0
가난한 집에서 태어남	3	7.5
고령	3	7.5
기술 부족	2	5.0
이혼이나 배우자 상실	2	5.0
성정체성	2	5.0
근로의욕상실	2	5.0
합계	40	100.0

사. 근로의욕

현재 실직한 상태일 경우에 일자리가 생긴다면 어떻게 하겠는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-34>에 나타난 바와 같이 38명이 응답을 하였는데, 이러한 사실은 대부분의 응답자가 자신을 실직한 사람으로 인식하고 있는 것을 알 수 있다.
25명(62.5%)가 취업의 기회만 주어진다면, 무슨 일이라도 하겠다고 답변 하여 강한 근로의욕을 보였다. 그러나 원천적으로 제대로 된 일자리를 얻는 것이 불가능한 사회적 신분자가 무슨 일이라도 하겠다는 말의 뜻은 그 일이 설령 떳떳하지 못한 성매매, 사기, 구걸, 강매 등의 활동도 불사하겠다는 뜻 일수도 있을 것으로 사료된다. 내 능력에 맞는 일자리를 찾아서 취업하겠다는 답변이 8명(20%)으로 나타났으나 내 능력에 비해 수준이 다소 낮은 일자리라도 취업할 생각이라는 답변은 없었는데 이러한 결과는 상당히 의외였다. 무슨 일이라도 하겠다는 사람이 하향취업은 안하겠다는 것은 이미 최하위층의 일을 하고 있기 때문에 더 이상 하향할 일자리가 없다는 뜻일 것이라고 사료된다.

<표Ⅶ-34> 근로의욕

구분	빈도(명)	비율(%)
취업 기회만 주어진다면, 무슨 일이라도 하겠다	25	62.5
내 능력에 맞는 일자리를 찾아서 취업 하겠다	8	20.0
일자리를 얻고 싶은 생각이 없다	5	12.5
무응답	2	5.0
합계	40	100.0

아. 취업기피 사유

일자리를 얻고 싶은 생각이 없다고 한 5사람에게 왜 일자리를 얻고 싶지 않은가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-35>에 나타난 바와 같이, 전체 5명 중에서 고령, 건강이 나쁜 경우가 4명(80%)으로서 대부분이었고 만사가 귀찮아서라는 답변을 한 사람이 1명으로서 20%로 나타났다.

<표Ⅶ-35> 취업기피 사유

구분	빈도(명)	비율(%)
고령, 건강이 나빠서	4	80.0%
만사가 귀찮아서	1	20.0%
합계	5	100.0%

자. 월평균 노동일수

한 달에 며칠이나 일하는지에 대하여 자신이 기록하도록 한 결과 <표Ⅶ-36>에 나타난 바와 같이 10일 ~ 20일이 12명(30%)로 가장 많았고, 21일 ~ 30일이 그 다음으로서 7명(17.5%)으로 그 뒤를 이었다. 1일 ~ 9일은 2명(5.0%)이었으며 무응답자는 2명(5.0%)이었다. 이와 같이 노동일수가 높게 나타난 이유는 꼬지, 삐끼질, 짤짤이와 같

은 구걸행위나 파지수집과 같은 일들을 하는 날들도 노동일수로 포함하고 싶은 각자의 자존심 때문일 것으로 생각된다. 이러한 결과는 한국의 극빈층이라고 할 수 있는 주민등록말소자들도 노동에 대한 가치가 높은 것을 시사하고 있다.

<표Ⅶ-36> 매달 평균 근무일 수

구분	빈도(명)	비율(%)
10일~20일	12	30.0
20일~30일	7	17.5
1일 ~ 9일	2	5.0
무응답	2	5.0
합계	40	100.0

4. 기타 개인과 관련된 사항

가. 중독성향

극빈층 중에는 알콜, 도박, 마약, 본드, 소비, 인터넷, 섹스 중독 등의 각종 중독 때문에 빈곤해진 경우가 있다. 따라서 중독 경험으로 인하여 주민등록말소에 까지 이르는 빈곤 상황에 처해 있는 사람이 있는지 살펴보기 위하여 중독성향을 보이는 항목에 모두 응답하라고 했다. 그 결과 <표Ⅶ-37>에 나타난 바와 같이, 중독성향이 없는 경우가 20명으로서 50%로 조사되었다. 성매매여성 가운데 섹스중독자가 있을 것으로 추측되지만 아무도 그렇다고 응답하지는 않았다. 이제까지 성매매에 대해서는 악덕업주에 의한 피해의 측면만 강조되었는데, 심층분석을 하면 분명히 섹스중독성향이 있는 사람이 있을 것으로 사료된다. 중독성향이 있는 20명 중에서 알코올이 9명(22.5%), 인터넷이 7명(17.5%)으로 나타났는데, 이러한 결과는 대단

히 충격적이다.
충동구매 성향이 강한 소비중독을 경험한 사람이 2명(5.0%) 있었다. 도박, 약물, 섹스, 기타 등 답변은 없었다. 두 가지 항목이 중복된 경우가 2명으로서 5%로 조사되었는데 그들은 모두 알콜과 인터넷 중독이었다.
이와 같이 반 정도의 주민등록말소자가 중독성향을 보이고 있는 것은 추운 날씨에 노숙인의 경우에는 노숙을 하려면 술기운을 빌리지 않으면 새벽추위를 견디기 어려워서 술을 마시는 것이 일상화 될 수밖에 없는 환경의 영향이 있을 수 있으며 유흥업소에서 일하는 여성들 또한 술을 마시는 것이 직업이다가 보니 중독상태에 빠질 수밖에 없는 직업적인 요인도 있다. 또한 가구구성조차 하지 못하여 성적 욕구를 해소할 수 없는 독신남성들이 상습적으로 인터넷 음란물을 접속하는 경우가 많기 때문에 인터넷 중독 또한 심각한 것을 알 수 있다.

<표Ⅶ-37> 중독성향

구분	빈도(명)	비율(%)
해당사항 없음	20	50.0
알코올	9	22.5
인터넷(음란물 접속 포함)	7	17.5
소비	2	5.0
알코올과 인터넷 중복	2	5.0
합계	40	100.0

나. 마음을 나눌 수 있는 사람의 존재 여부

친구나 멘토라고 할 수 있는 평소에 자신의 마음을 나눌 수 있는 사람이 있는지 물어본 결과 <표Ⅶ-38>에 나타난 바와 같이 전혀 아

니다가 18명(45%), 약간 아니다가 13명(32.5%)으로서 부정적인 응답이 31명(77.5%)으로 조사 되었다. 매우 그렇다고 응답한 사람은 단 한명도 없었으며 약간 그렇다고 응답한 사람은 단지 1명(2.5%)에 불과하였다. 이러한 결과는 주민등록말소자들이 단지 사회적으로 고립된 것만이 아니라 심리적으로도 아무와도 깊이 소통하지 않는 소외된 계층이라는 점을 나타내 주고 있다.

<표Ⅶ-38> 마음을 나눌 수 있는 사람의 존재 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
전혀 아니다	18	45.0
약간 아니다	13	32.5
보통이다	8	20.0
약간 그렇다	1	2.5
합계	40	100.0

다. 빈곤탈출 가능성에 대한 인지

잘살아 보려고 노력하더라도 빈곤에서 벗어나기 어려울 것 같다는 문항에 대하여 <표Ⅶ-39>에 나타난 바와 같이 매우 그렇다가 16명으로서 40%, 약간 그렇다가 12명으로서30%로 조사되었다. 이러한 결과는 28명(70.0%)이 노력해도 빈곤에서 벗어나기 어렵다고 인지하고 있는 것을 나타내 주고 있어서 이들의 빈곤탈출이 절망적임을 알 수 있다.

<표Ⅶ-39> 빈곤탈출 가능성에 대한 인지

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	16	40.0%
약간 그렇다	12	30.0%
보통이다	8	20.0%
약간 아니다	3	7.5%
전혀 아니다	1	2.5%
합계	40	100.0%

라. 세상에 대한 분노

이와 같이 절망적 빈곤상황에 처하도록 만든 세상에 대하여 분노를 느끼는지 여부를 물어본 결과 <표Ⅶ-40>에 나타난 바와 같이 매우 분노를 느낀다는 사람이 6명(15.0%), 약간 분노를 느낀다는 사람이 10명(25.0%)으로 조사되었다. 이러한 결과는 16명(40.0%)의 사람이 분노를 느끼고 있는 것으로서, 이들의 반사회적 성향이 자칫 잘못 표출되면 일반인들의 평화로운 삶을 위협할 수 있는 가능성이 있음을 시사하고 있다. 극심한 사회적 배제상태에서 절망과 분노를 삭이지 못하는 사람들을 양산하는 주민등록 말소제도를 시급히 개선하여 이들이 주류사회로 편입시켜 줌으로써 분노를 없앨 수 있도록 해야 할 것이다.

<표Ⅶ-40> 세상에 대한 분노

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	6	15.0
약간 그렇다	10	25.0
보통이다	10	25.0
약간 아니다	9	22.5
전혀 아니다	5	12.5
합계	40	100.0

마. 세상에 대한 냉소

세상 돌아가는 것이 한 마디로 우습다라는 문항에 대하여 어떻게 생각하는지 물어본 결과 <표Ⅶ-41>에 나타난 바와 같이 매우 그렇다가 6명(15.0%), 약간 그렇다가 9명(22.5%)으로 합계 15명(37.5%)이 냉소적인 것으로 나타났다. 보통이다는 12명으로서 30%로 조사되었다. 세상을 냉소적인 시각으로 바라보는 사람들이 많은 사회는 결코 바람직한 사회가 아닌데, 주민등록말소자의 37.5%가 그러한 시각을 가지고 있다는 것은 심히 우려가 된다. 이들이 대한민국 공동체 사회의 일원으로서 인간적인 대우를 받을 수 있을 때, 냉소적인 시각을 사라질 것이다. 이들을 따뜻하게 품어 줄 수 있는 개선책이 시급하다.

<표Ⅶ-41> 세상에 대한 냉소

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	6	15.0
약간 그렇다	9	22.5
보통이다	12	30.0
약간 아니다	8	20.0
전혀 아니다	5	12.5
합계	40	100.0

바. 부자에 대한 부정적인 시각

부자들은 대부분 부동산 투기, 편법, 불법으로 돈을 번 사람들이다라는 문항에 대한 견해를 물어본 바 <표Ⅶ-42>와 같이 응답하였다. 약간 그렇다가 11명으로 27.5%, 매우 그렇다가 3명(7.5%)로 나타났

는데, 부정적인 시각자를 합치면 14명(35.0%)인데, 부자는 정당한 노력과 능력의 대가로 돈을 번 것이 아니라 대부분 부동산 투기, 편법, 불법으로 돈을 벌었다고 생각하는 사람들이 많은 사회는 결코 바람직한 사회가 아니다. 이들의 시각을 바로잡아줄 가장 시급한 방법은 주민등록말소 상태라는 '등외 국민적 상태'에서 벗어나 주류사회의 일원으로 받아들여 주는 것일 것이다.

<표Ⅶ-42> 부자들에 대한 부정적 견해

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다.	3	7.5
약간 그렇다	11	27.5
보통이다	10	25.0
약간 아니다	13	32.5
전혀 아니다	3	7.5
합계	40	100.0

사. 자아존중감

나는 남들처럼 대접받을 만한 가치가 있다라는 문항에 대한 견해를 불어본 바 <표Ⅶ-43>에 나타난 바와 같이 37명(92.5%)이 긍정적으로 응답하였으며 단지 3명(7.5%)만이 약간 아니다라고 응답했고, 매우 아니다라고 응답한 사람은 아무도 없었다. 주민등록 말소로 인하여 극빈상황에 내몰려서 희망이 보이지 않는 상태에 있으면서도 자아존중감을 잃지 않고 있다는 사실은 위에서 살펴본 바와 같이 근로의욕이 강한 측면이 있는 것과 마찬가지로 이들을 주류사회로 받아들여 준다면 다시 일어나서 패자부활전에 나설 의지가 있을 것이라는 희망의 싹을 볼 수 있는 긍정적인 지표이다.

<표Ⅶ-43> 자아존중감

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다.	14	35.0
약간 그렇다	9	22.5
보통이다	14	35.0
약간 아니다	3	7.5
전혀 아니다	0	0
합계	40	100.0

아. 우울성향

요즘 나는 자주 우울해진다는 문항에 대하여 <표Ⅶ-44>에 나타난 바와 같이 매우 그렇다가 15명으로서 37.5%, 약간 그렇다가 12명으로 30%로 나타났다. 우울함을 느낀다는 응답자는 모두 합쳐서 27명(67.5%)으로 상당수인 것으로 조사되었다. 현대사회에서 정부의 역할은 국민이 행복하게 살도록 돌봐주는 것이라고 볼 때 특정 집단의 사람들이 우울증에 빠져들도록 하는 것은 바람직하지 않다. 주민등록말소자들이 하루속히 극단적인 사회적 배제 상태인 말소의 굴레를 벗어나서 주류사회의 일원으로서 활기와 명랑성을 되찾게 될 수 있도록 제도가 개선되어야 할 것이다.

<표Ⅶ-44> 우울성향

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다.	15	37.5
약간 그렇다	12	30.0
보통이다	8	20.0
약간 아니다	4	10.0
전혀 아니다	1	2.5
합계	40	100.0

자. 과시소비에 대한 반응

비싼 차타고 다니거나 고급 옷을 입고 과시하는 사람을 보면 속이 뒤틀린다라는 문항에 대한 응답은 <표Ⅶ-45>에 나타난 바와 같다. 약간 그렇다가 5명(12.5%) 매우 그렇다가 1명(2.5%)으로서 합계 6명(15.0%)이 속이 뒤틀리는 느낌을 가지는 것으로 나타났다. 85%의 사람들이 부정적이지 않으나 15%의 사람들이 속이 뒤틀린다는 것은 결코 바람직한 현상은 아니다. 이들에 대한 특별한 배려를 통하여 느낌을 바꾸어 줄 필요성이 크다.

<표Ⅶ-45> 과시소비에 대한 반응

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	1	2.5
약간 그렇다	5	12.5
보통이다	26	65.0
약간 아니다	7	17.5
전혀 아니다	1	2.5
합계	40	100.0

차. 빈곤에 대한 귀인의식

생활이 어려운 사람들은 본인이 게으르고 일하기 싫어해서 그렇게 되었다라고 생각하는가에 대한 물음에 대하여 <표Ⅶ-46>에 나타난 바와 같이 약간 아니다가 16명(40.0%) 전혀 아니다가 11명(27.5%)으로 나타났다. 전체 응답자의 2/3인 27명(67.5%)이 빈곤은 자신의 게으름이나 나태함의 탓이 아니라고 부정하는 것은 빈곤이 자신들에게 주민등록말소라는 족쇄를 채운 후 아무런 사회적 존재로서의 구

실도 할 수 없는 상태로 몰아넣은 후, 극빈상황에서 구조해줄 아무런 사회보장 수혜도 받을 수 없도록 만든 사회적 구조나 정책적 배려부족 때문으로 인식하고 있음을 시사하고 있다.

<표Ⅶ-46> 빈곤에 대한 귀인의식

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	1	2.5
약간 그렇다	2	5.0
보통이다	10	25.0
약간 아니다	16	40.0
전혀 아니다	11	27.5
합계	40	100.0

카. 자살충동 여부

나는 요즘 자주 자살하고 싶은 생각을 한 적이 있다는 문항에 대하여 물어 본바 <표Ⅶ-47>와 같이 나타났다. 매우 그렇다고 응답한 사람이 4명(10.0%)이었으며 약간 그렇다는 사람은 8명(20%)으로 조사되었다. 이러한 결과는 12명(30.0%)의 사람들이 자살하고 싶은 생각을 자주 한 적이 있다고 응답할 정도로 심각하게 비관적인 것을 알 수 있다. 최근에 한국은 OECD 가입국 중에서 자살율 1위로 등극하였는데, 이와 같은 결과의 이면에는 65만명에 이르는 주민등록 말소자들이 있다.

<표Ⅶ-47> 자살충동 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	4	10.0
약간 그렇다	8	20.0

보통이다	12	30.0
약간 아니다	4	10.0
전혀 아니다	12	30.0
합계	40	100.0

타. 범죄충동

범죄충동을 느낀 적이 있다는 문항에 대한 답은 <표Ⅶ-48>에 나타난 바와 같다.
약간 그렇다와 매우 그렇다고 응답한 경우는 각각 2명(5%)으로 총 10%의 주민등록말소자들이 범죄충동을 느낀 것으로 조사되었다. 물론 충동을 느낀다고 모두 범죄를 저지르는 것은 아니지만, 10%의 사람들이 범죄충동을 느끼는 집단을 양산하는 사회는 결코 건강한 사회일 수 없으며, 일반인들이 안심하고 살 수 있는 사회는 더더욱 아니다. 시급히 주민등록제도를 개선하여 범죄충동자들을 줄여야 할 것이다.

<표Ⅶ-48> 범죄충동 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	2	5.0
약간 그렇다	2	5.0
보통이다	3	7.5
약간 아니다	2	5.0
전혀 아니다	31	77.5
합계	40	100.0

파. 불특정 다수에 대한 분풀이 충동

불특정 다수에게 분풀이를 하고 싶은 충동을 느낀 적이 있다라는 문항에 대하여 <표Ⅶ-49>와 같이 약간 그렇다는 답변이 3명(7.5%)이었으며, 매우 그렇다는 답변이 2명(5%)로 조사되었다. 대구 지하철 사고와 같은 아무런 연고가 없는 불특정 다수에 대한 분풀이 사고는 다시는 일어나지 말아야 할 것이다. 그러나 불특정 다수에 대한 분풀이 충동을 느낀 적이 있다는 집단이 12.5%나 되는 것은 위험사회로 가는 신호라고 봐야 할 것이며 이에 대한 시급한 대책이 요구된다.

<표Ⅶ-49> 불특정 다수 분풀이 충동 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
매우 그렇다	2	5.0
약간 그렇다	3	7.5
보통이다	2	5.0
약간 아니다	1	2.5
전혀 아니다	32	80.0
합계	40	100.0

5. 기초생활보장과 관련된 사항

가. 기초생활보장 수급 신청 여부

기초생활보장 수급 신청을 한 적이 있는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-50>에서 나타난 바와 같이 31명인 77.5%가 기초생활보장 수급을 신청한 적이 없다고 하였으며, 9명인 22.5%가 신청한 적이 있다고 답하였다.

<표Ⅶ-50> 기초생활보장 신청 경험 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
없다	31	77.5
있다	9	22.5
합계	40	100.0

나. 수급권자 여부

위에서 신청한 적이 있다고 응답한 9명에게 수급자가 되었는가에 대하여 물어 보았더니 <표Ⅶ-51>에 나타난 바와 같이 수급권자가 된 사람은 3명으로 노숙인 쉼터에 거주하는 사람들이었다. 모자가정으로 책정되어 어린이집 무료 혜택을 받고 있는 사람은 한 사람 있었다.

<표Ⅶ-51> 수급자 선정 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
되었다	3	33.3
안되었다	5	55.5
무응답	1	11.1
합계	9	100.0

다. 기초생활보장번호 부여제도 인지

기초생활보장번호부여 제도에 대하여 알고 있는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-52>에 나타난 바와 같이 그런 제도가 있다는 정도만 알고 있다가 31명으로서 77.5%로 나타났으며, 전혀 모르고 있다는 답변 또한 9명으로서 22.5%로 매우 높았다. 그리고 대체적 윤곽은 알고 있다, 잘 알고 있는 편이다, 확실하게 알고 있다는 답변은 단 한 사람도 없었다. 이와 같이 기초생활번호부여제도에 대하여 제대로

인지하고 있는 사람은 없는 상태였다. 이러한 결과는 신청하였다가 탈락한 사람이 9명이나 되었는데도 불구하고 자신들과 같이 주민등록말소 상태에 있는 사람들을 위한 제도에 대해서 대체적인 윤곽에 대해서 알고 있는 사람이 없다는 것은 결코 제도가 제대로 시행되고 있다고 할 수 없을 것이다.

<표Ⅶ-52> 기초생활보장번호 부여제도 인지

구분	빈도(명)	비율(%)
확실하게 알고 있다	0	0
잘 알고 있는 편이다	0	0
대체적 윤곽은 알고 있다	0	0
그런 제도가 있다는 정도만 알고 있다.	31	77.5
전혀 모르고 있다.	9	22.5
합계	40	100.0

라. 의료급여 수급 여부

의료급여 수급을 받고 있는가에 대하여 물어본 결과 <표Ⅶ-53>에 나타난 바와 같이 38명(95.0%)의 응답자가 의료급여 수급을 받고 있지 못하다고 답변하였으며 단지 두 사람만이 수급을 받고 있는 상황이었다.

<표Ⅶ-53> 차상위 계층 의료급여 수급 여부

구분	빈도(명)	비율(%)
아니다	36	90.0
그렇다	4	10.0
합계	40	100.0

Ⅷ. 주민등록말소자 심층면접조사 사례 분석

본장에서는 주민등록 말소문제로 고통받고 있는 사람들을 주거취약자, 채무불이행자, 국가기관거주자, 무호적자, 지문날인거부자, 성정체성불명확자, 등으로 나눈 후에 각 유형별로 심층면접을 통하여 알아낸 사례들을 살펴보고자 한다.

1. 주거취약자

한국의 주민등록제도는 국가 행정기관에서 국민이 어디에 있는지 항시 파악 가능하도록 하기 위하여 주거지와 결부시켜 운영되고 있다. 따라서 등재된 주거지를 장기간 이탈하거나 주거지를 상실한 주거취약계층이 주로 주민등록말소라는 극단적인 사회적 배제 상태에 처하게 된다. 상황이 이러하기 때문에 주민등록말소의 가장 큰 원인은 가난이라고 할 수 있다. 가난해서 주민등록이 말소되면, 주민등록말소 그 자체가 다시 족쇄가 되어 빈곤탈출을 방해하는 결과가 초래되는데, 주민등록 말소에 이를 정도의 극심한 빈곤 상황에 빠지게 된다.
방랑시인 김삿갓은 동가숙 서가식 하면서 술 한 잔에 시 한수를 써주면서 다녔으나, 시인으로서 대접을 받아가면서 숙식을 해결하며 자유롭고 낭만적인 방랑생활을 했다. 그러나 현대의 방랑시인 천상병은 주민등록말소자로 판명되어 부랑인 시설에 강제수용 된 후, 가족이 찾아낼 때까지 채 몇 년 동안을 수용소 생활을 하였다. 이와 같이 현대 한국사회는 주민등록을 중심으로 신원을 확인하고, 주민등록이 말소된 상태에서 자유롭고 낭만적으로 남의 집에 식객이 되어 살아갈 수 없는 사회적 시스템 아래에 있다.
가난하여 제대로 된 주거지를 마련하기 어려워서 주민등록 말소 상태에 빠진 주거취약 주민등록말소자들의 사연을 정리하면 다음과 같다.

가. 방랑자

김00(50, 남)씨는 6살 때 길을 잃어 헤매다가 대구 희망원에서 생활하게 되었다. 5개월 정도 생활한 후 경상북도 구미시 장천면 소재 고아원으로 보내져서 생활 하다가 고아원 동료들과 같이 고아원을 탈출하였는데, 이 무렵 김씨는 중학교를 졸업한 나이였다. 이 때부터 김씨의 떠돌이 생활은 시작되었다.
부산의 다방에서 속칭 아라이(설것이) 생활을 하다가 1980년도 초부터 8여 년간 웨이터 생활을 하였고, 고아원 선배의 추천으로 남영스테인리스라는 업체에 취업하여 일을 했다. 노조에 가입하고 노조활동을 했다고 해고당하였다. 공장을 그만 둔 후, 알고 지내던 선배의 소개로 김포에서 일용노동일을 하면서 생활했다.
IMF 이전에는 숙식을 제공해주던 회사에서 180만원 정도의 급여를 받았는데 IMF이후 150여만원으로 급여가 줄었고, 1998년도에 회사가 부도나서 사장이 중국으로 가버렸다. 그 후 대구, 영등포, 등지를 다니며 노숙과 일용노동을 병행하면서 생활하고 있다. 이러한 직업을 따라 떠돌아다니는 인생역전 과정에서 수도 없이 여러 번 주민등록 말소와 복원을 경험했다. 그러다가 보니 딱히 자진말소가 몇 번인지, 직권말소가 몇 번인지도 잘 모른다.
“뭐 마땅한 직장도 없고 배운 게 그거 밖에 없으니까 노가다 생활을 한다. 아파트 공사장 같은 현장에 고정일이 있긴 하지만 주민등록증이 없으니까. 그것 살리고 방 얻고 하자면 시간이 한두 달 금방 가잖아요. 그러다가 보면 일감이 없어져서 주거부정 상태에 빠지고, 어쩌다가 일감을 찾더라도 또 다른 곳으로 이동해야 되고, 그러면 또 다시 말소될 것이 뻔한 신세이기 때문에 주민등록을 살릴 생각을 하지 않는다고 한다.
99년도까지는 주민등록말소자로서도 아파트 현장 같은 데서 일할 수 있었는데 대구 와서 주민등록증을 잃어버리는 바람에 일을 할

수 없게 되었어요. 다 같은 말소자라도 주민등록증이 있는 것과 그것마저 잃어버린 것은 큰 차이가 있다.
김씨는 보육원에서 10년 정도 살면서 사귄 고아원 친구들과 선후배들이 유일한 인적관계망이다. 주로 공원 같은데서 쉬는 날 가끔 만나는데, 이들은 주로 중국집 같은 곳을 일터로 생활하는 요리사를 직업의 사람들로서 친밀한 인간관계를 형성하고 있다. 고아원 친구들과 선후배들은 마음을 나눌 수 있는 친지의 전부인 것으로 보인다.
이산가족 찾기를 통하여 가족들을 찾았지만 한 번도 같이 살아본 경험도 없는 생판 모르는 사람인 가족에게 자신의 곤궁한 생활을 보여주는 것도 싫고 하여 다시 만나지 않는다고 한다. 1998년에 사장이 임금을 주지 않고 중국으로 도피해버린데 대한 인간적인 배신감을 큰 상처로 가지고 있다. 현재 자신은 “도움 받고 싶지도 않고 솔직히 아무도 만나고 싶지 않고, 만사가 귀찮고, 아무것도 하고 싶지 않다고 한다.
“이번에 대구로 내려올 때 공사가 있다고 오라고 해서 왔는데 주민등록이 없어 안 된다고 했어요. 한달만 벌면 방도 얻고 할 텐데 솔직히 그렇게 마음먹고 왔는데, 안타깝네요.”
이와 같이 김씨는 일할 의지를 가지고 일감을 따라 지역을 이동하여 일자리를 구하려고 했으나 주민등록 문제로 불가능해져서 근로의 의욕을 잃고 지내고 있다. 김씨는 주민등록을 복원하는 문제에 대하여서도 적극적이지 않다. 일의 특성상 등재된 주거지에 살지 못하고 현장을 따라 옮겨 다니게 되고, 따라서 주거 사실을 확인하지 못하게 되기 때문에 툭하면 주소지에서 직권말소 시킬 것이 뻔하니까 “주민등록을 살려 봤자 소용이 없어요. 그까짓 것 없이 그냥 사는 대로 자유롭게 지요.”라고 말한다.
김씨는 주민등록말소로 인하여 취업에 장애를 경험하고 있으며 이의 해결을 위하여 안정적인 주거의 확보가 절실히 필요가 있다. 이러한 안정적 주거의 확보가 주민등록 복원의 선결조건이라면 정부

와 지방자치단체는 주거지를 마련해 주어야 한다. 그러나 노숙인을 위한 주거대책은 거의 없다고 해도 과언이 아닐 정도로 미미하다.
주민등록과 정주개념을 분리하는 법적 개정이 이루어져서, 고용주가 고용사실을 입증하면 작업장을 주거지로 인정해 주던지, 그렇지 않으면 작업장에 주민등록 등재가 가능한 주거지를 제공해 주도록 하는 정책을 통하여 주민등록 문제로 인한 취업불능 사태를 막아야 김씨와 같은 사람이 떠돌이 생활을 접고 안정된 주거지를 찾을 수 있을 것이다.

나. 주거지 상실자

1) IMF 외환위기라는 국가 초유의 사태를 맞이하여 갑자기 소득원이 끊어진 사람들이 대거 노숙인으로 전락하였는데, 김00씨(43, 남)도 그 중의 한 사람이다. 초등학교 때부터 가출을 한 경험이 수차례 있는 김씨는 보헤미안적 기질이 있는데, 아내가 가출한 후에는 방랑기질이 더 심해졌다. 아들을 어머니에게 맡기고 객지로 다니면서 염색공장에서 일을 하였다. 이동성이 강한 직업을 전전하며 살아왔으나 고향의 어머니 집에 주민등록이 등재되어 있고, 어머님께서 조사 나올 때마다 살고 있다고 증언했기 때문에 주민등록은 유지할 수 있었다.
그러던 중에 여자가 생겨서 동거생활을 하게 되어 동거지로 전입하였다. 그러나 IMF 때 일자리를 잃게 되자 동거녀는 가출해 버렸고, 월세보증금이 소진되어 거리로 나앉게 됨에 따라 퇴거신고도 하지 않은 채 집을 나와 버렸다. 나중에 확인된 바에 의하면 주인의 신고에 의하여 주민등록이 직권말소 되었다. 김씨는 퇴거를 하지 않았기 때문에 타인의 신고에 의한 직권말소가 되었는데, 만약 퇴거를 하였더라면 새 주소지가 없어서 전입신고를 하지 않은 채로 놔두었기 때문에 일종의 자진말소라고 할 수 있는 주민신고에 의한 말소가 되었을 것이다.

그 후 김씨는 아들을 데리고 노숙하다가 가족쉼터에 입소하였다가 아들을 고향의 어머니에게 보낸 후 혼자서 노숙과 쪽방생활을 반복하면서 살고 있다. 등재된 주거지에 살고 있지 않더라고 주인의 양해 아래에서 남의 집에 주민등록을 얹을 수도 있다. 그러나 주민등록 말소자들은 대부분 사회적 고립상태에 있기 때문에 주민등록을 등재해줄 정도의 인간적인 배려를 해줄 친지가 없다. 다행히 김씨는 고향에 어머님이 살고 계시기 때문에 어머니 주소에 주민등록을 복원할 수 있다는 점에서 다른 사회적 고립자 보다는 더 나은 입장에 있다.

김씨는 주민등록이 말소되고 주민등록증마저 잃어버려서 취업에 어려움을 겪고 있었으나, 마침 주민등록증의 복사본이 있어서 일용노동 현장에서 주민등록증을 분실하고 재발급 중이라고 현장감독에게 진술하면서 복사한 주민등록증을 보여주면 일을 할 수 있었다고 한다. 원동기 운전면허증이 있었으나 분실된 후 자신의 신분을 대체할 수 있는 수단이 없어졌고 원동기 면허의 재발급 역시 신분 확인을 선행하지 않고서는 불가능하다고 한다. “여름 후반기에는 주민등록증이 있어서 돈을 좀 벌었었는데 한번은 현장 가서 안전교육을 받을 때 주민등록증을 내라고 하는데 없어서 망신당하고 쫓겨났다고 한다. 김씨의 증언에 의하면 주민등록말소여부보다 주민등록증 소지여부가 일용노동자들의 일자리 여부를 결정짓는 중요한 자격요건이며 주민등록증이 없는 것에 대한 상실감이 큰 것으로 보인다.

현재 김씨는 근로의욕도 거의 없고, 소극적으로 일자리를 찾고 있다. 즉, 주위에서 수소문 해주는 한두 시간 정도의 작업거리가 있으면 일을 해서 담배 값 정도를 번다. 어머님 댁에 가서 다시 주민등록을 복원하고 싶으나 예비군 훈련에 참가하지 않았기 때문에 부과된 벌금이 2백만원이 넘는데, 벌금문제를 해결할 엄두가 나지 않아서 그냥 주민등록 복원을 하지 못하고 살아가고 있다.

2) 주거지 상실자

전OO(62년생, 남)씨는 초등학교에 다닐 때 아버지가 식도암으로 사망하자, 학교를 그만두고 남의 집 머슴살이를 시작했다. 나이가 들면서 일자리를 찾아 전국을 돌아다녔는데, 안경테를 가공하는 공장에서 6~7년 정도 일한 기간을 제외하고는 대부분의 날들을 일용직 노동자로 살았다.

오랫동안 가족들과 연락을 끊고 돌아다니다가 10 여 년 전에 고향을 찾았더니 가족들은 고향을 떠난 이후였다. 어머니도 연락이 되지 않고, 누나 둘과 남동생도 어디로 갔는지 연락이 되지 않았으며 주민등록은 말소되어 있었다. 이후 대전으로 올라와 정동 쪽방지역에 자리를 잡고 일용직 노동자로서 생계를 유지했다.

8년 전부터 허리통증이 있었으나, 병원에서 치료를 받을 처지도 못되고 하여 힘든 일을 하니 당연히 아플 것이라는 생각에 방치하고 그럭저럭 지냈었는데 2004년 10월 공사현장에서 등짐을 지다 낙상하여 허리를 다치자 허리통증이 심해졌다. 무적자로서 건강보험에 가입되어 있지 않은 전씨는 친구의 보험증을 가지고 병원에 가서 약을 처방받아 먹으면서 계속 노가다를 했지만, 작년부터 상태가 더 악화되어 요즈음은 전혀 일을 나가지 못하고 있다. 결국 방세를 내지 못해서 방을 빼주고 쪽방에 사는 친구집에서 잠을 자거나 그것도 마땅치 않으면 대전역에서 잠을 잔다. 일을 하지 못하니 하루 종일 교회를 돌며 꼬지[72]를 하지만 소득은 방세를 마련할 정도가 못되어 계속 노숙을 하고 있다.

전씨는 한국사회에 사회보장제도가 존재하는지, 자신이 수혜대상이 될 수 있을 것인지에 대해서 생각을 해보지 못했다고 한다. 자신은 나이가 젊어 안 될 것이라고 생각했고, 또 그동안 누구의 도움을 받아 생활해 본 적이 없어 국가나 사회에 대한 기대도 없다.

전씨는 자신을 매우 우울하다고 표현한다. 젊은 나이에 일을 하지 못하니 그냥 이렇게 살다 죽을 것 같다는 생각에 '차라리 지금 죽는 게 낫다'라는 생각이 들기도 한단다. 주민등록을 왜 복원하지 않

72) 꼬지는 노숙인 사회에서 쓰이는 구걸의 은어이다.

았느냐는 질문에 그동안 노가다를 하려고 해도 몸이 불편하여 하지 못하기 때문에 주민등록이 별로 필요가 있는 것도 아니고, 사실 어떻게 해야 하는지도 몰랐다고 한다. 이제껏 40평생을 살아오는 동안에 동사무소에 가본 적이 한 번도 없단다. 몸이 아플 때는 남들처럼 건강보험증을 갖고 싶다는 생각을 했지만, 한 번도 가져본 적이 없고, 어떻게 발급받는지 그 방법도 모르는 상태에서 막연히 돈이 많이 들어갈 것이라는 생각에 발급받을 엄두도 내지 못하고, 다른 사람들에게 부탁해 보험증을 빌려 사용했다고 한다.
전씨와 같이 어릴 때부터 가족관계가 단절되고, 학력이 낮아서 노동 이외에는 할 다른 것을 할 능력이 없는 사람이 건강을 잃었을 때는 사회보장 수혜자가 되어야 마땅하다. 그러나 사회보장제도에 대한 이해가 부족하고, 권리의식도 없는 상태에서 주민등록마저 없기 때문에 국민으로서 마땅히 받아야 할 기초생활보장 수혜에서 제외되어 있음에도 불구하고 주민등록복원이나 건강보험증의 발급, 혹은 기초생활보장 신청조차 할 줄도 모른 채 그냥 살아가고 있다.

다. 철거민

대전 판암동에서 태어나 몇 년 전까지 그 곳에서 지냈던 이OO(55세, 남)씨는 강제 철거 이후 노숙으로 전락한 사례이다. 중학교를 졸업한 이씨는 당시 시외버스를 운전하던 아버지를 따라 운전을 배웠는데 그렇게 시작한 운전이 평생의 직업이 됐다. 대형면허를 취득해 트럭을 운전하기도 했고, 택시를 운전하기도 했다. 어렸을 때는 가난하게 살았지만 운전을 시작하면서부터는 어느 정도 경제적으로 안정된 생활을 할 수 있었다. 1988년에 결혼을 해서 아들을 낳았고 1992년에는 철강회사에 취직한 후 대형 트럭을 운전했다. 1998년 IMF 때 다니던 철강회사가 부도가 나면서 직장을 잃었지만, 3년 전까지 택시운전을 하며 그럭저럭 살 수 있었다.
이씨의 삶이 곤두박질치기 시작한 계기는 카드빚이었다. 아내가 이

씨 명의의 카드를 발급해 사용하면서 많은 빚을 지게 됐고, 이를 이유로 이혼을 했다. 그 때부터 혼자 퇴근길에 술을 마시기 시작했는데, 설상가상으로 2004년 아버지에게 물려받은 집이 지하철 공사로 인해 철거가 되었다. 무허가주택이었던 탓에 보상금이 적어 그 돈으로 집을 얻기 힘들었고, 그 때부터 떠돌아다니기 시작했다. 여인숙에서 생활하면서 술을 마셨고, 주거가 부정하다가 보니 주민등록이 말소 되었다.

돈이 떨어지자 정신을 차리고 일을 하려고 했지만 입사서류 중에 주민등록등본이 필요하기 때문에 택시운전도 할 수 없게 되었다. 그나마 주민등록증이 있을 때는 인력파견업체를 통하여 건설현장에서 일을 했지만 주민등록증마저 잃어버리고 나 후부터는 일을 가지 못하고 결국 지난 10월부터 노숙을 하게 됐다.

상심하여 술을 더 많이 마시게 됐고 술을 많이 마시니 일을 더 할 수 없는 악순환이 계속되고 있다. 일해서 돈을 벌면 방을 얻어서 주민등록지를 마련하고, 그 방에 주민등록을 복원해야 하는데, 이씨는 돈이 생기는 쪽쪽 술을 마셔버린다. 그러면서도 주민등록이 복원된다면 운전면허를 재등록 하고 다시 택시운전을 시작하고 싶다고 한다.

모친, 형제들, 친구들과 사이가 멀어지기 시작한 것도 집이 철거된 2~3년 전부터이다. 생활이 어려워지기 시작하면서 관계가 소원해졌고, 지금은 거의 연락하지 않는다. 자신의 모습을 보이기 싫기 때문이다. 하지만 언젠가는 아들과 함께 살고 싶다는 희망을 갖고 있다.

노숙인들의 사회적 단절은 매우 심각하다. 사회적 단절, 특히 가족관계의 단절이 노숙에 매우 큰 영향을 미치기도 하지만 노숙을 시작한 이후에 자기 주변 사람들과 단절하게 된다. 이는 노숙이 장기화되면서 더욱 심각해지는데 노숙기간이 오래된 노숙인들의 경우 더 이상 관계 회복이 불가능하게 된다.

음주문제도 점점 더 심각해지고 있다. 요즘에는 거의 매일 술을 마신다. 노력은 하지만 가능성은 별로 없을 것 같다는 생각 때문이다.

항상 불안하고 우울하며 의욕이 없다. 하지만 미래는 지금의 상황보다 아주 조금이라도 나아졌으면 하는 희망은 버리지 않고 있다.
가족해체와 철거로 인한 주거박탈 이후 노숙자가 된 이씨는 적극적으로 생존경쟁에 참여할 의욕을 상실하고 알콜로 도피하였고, 알콜중독은 다시 이씨를 헤어날 수 없는 빈곤의 수렁으로 빠뜨렸다. 한국사회에서 집은 보금자리라는 가치에 앞서 '재산'으로 인식된다. 공익광고에서 집은 재산이 아니라고 얘기하건 말건, 1가구 1주택이 원칙이라고 부르짖는 소리에도, 끄떡없이 대한민국 국민들은 집을 재산증식의 수단으로 인식하고 있다. 집은 고소득층 주택보유자에게는 자산증식의 수단이지만, 집이 없는 저소득층에게는 생계를 위협하는 비용 부담이다. 주택법에 엄연히 최저주거기준이 명시되어 있고, 최저주거수준을 유지시켜줄 사회적 책임이 기초법에 명시되어 있으나, 주거기본권이 시민적 권리로 보장되지 못하는 현실의 한가운데 '주택=상품'이라는 등식이 있다. 현재 한국사회의 주택은 시장상품으로서 가진자의 재산증식에 대한 수단일 뿐 빈자의 최소한의 인간다운 삶의 유지를 위한 보금자리가 아니다.
대전에 지하철이 개통되면서 많은 집과 땅을 가진자들의 재산이 증식되었다. 그러나 아무런 대책 없이 강제철거 당한 이씨는 개발로 인하여 더 값이 뛰어버린 대도시에서 보금자리를 잃었고, 주민등록마저 말소되어 한국사회의 구성원도 되지 못하는 등외국민으로 전락한 채 거리의 천사가 될 수밖에 없는 상황으로 내몰렸다. 이것이 개발경제가 사회적 취약계층에게 끼친 결과이다. 강제퇴거 상황에서는 누가 얼마나 오랜 동안 살았는지, 점유하고 공유했던 공간과 지역사회에 기여 했는지, 쥐꼬리만한 보상금 혹은 전월세 보증금으로 입주가능한 집이 있는지에 상관없이 임대냐 소유냐를 기준으로 권리가 인정되거나 박탈된다. 즉, 소유권만 인정되고 사람이 어떻게 살아갈지에 대해서는 관심이 없는 것이다.

라. 재건마을(포이동 266번지)사람

박정희 정권은 전국 곳곳에 흩어져 있던 넝마주이, 도시빈민, 부랑인 등을 모아 '자활근로대'를 조직했다. 서울 서초동 정보사령부 뒷산에 강제수용 시설을 짓고, 자활근로대에 속한 이들을 그곳으로 강제로 이주시켰다. 그 뒤 들어선 전두환 정권은 이들을 다시 서울 포이동을 비롯한 10곳에 분산 수용했다. 그리고 지도감독관을 포이동266번지의 넝마주이 공동체에 파견한 후 심한 통제를 했다. 1986년 아시안게임과 1988년 서울 올림픽이 개최될 당시에는 지도감독관이 심지어 이들을 낮에 외출조차 못 하게 했다. 외국 관광객이 보기에 안 좋다는 이유에서였다. 서울 올림픽이 끝난 후 정부는 공식적으로 자활근로대를 해체시켰다.

하지만 고물을 주워 생계를 꾸려가던 포이동 266번지 주민들은 살던 곳을 떠나서 마땅히 갈 곳이 없어서 자활근로대가 해체된 뒤에도 그냥 살고 있다. 이렇게 형성된 포이동 마을에 현재 98가구 360~370여명이 살고 있다.

1981년 항공사진으로 촬영한 포이동 일대를 보면, 포이동 거주민들이 정착한 비닐하우스를 제외하고는 길도 없는 논과 밭뿐인 하천부지이었다. 그러나 서울시가 1989년 구획정리사업을 하면서 이 지역은 양재천 뚝방의 주택가로 편입되면서 지번이 포이동 200-1번지에서 266번지로 바뀌었다. 그런데 과거 오갈 데 없는 빈민들이 살던 땅이 강남지역의 발달과 구획정리로 인하여 바로 타워팰리스와 양재천을 사이에 두고 마주보는 최고급 주거지역으로 편입되었다. 그러자 강남구청은 현재 대한민국에 존재하지도 않는 예전에 하천부지 시절에 재건마을주민들이 살던 곳에 부여했던 포이동 200-1번지에 주민등록을 그냥 놔두었다. 그리고 동사무소의 기록에 강남구 포이동 266번지는 - 실제로 주민이 살고 있는 곳이지만 - 도서관 부지로 사용될 '공터'로 기록해 두었다. 비록 공공부지일지라도 20년 이상 살았을 경우에 주민들은 점유권을 법적으로 인정받을 수 있는데, 강남구는 주민들의 점유권을 인정해주지 않기 위하여 편법적으

로 주민등록지를 이 지구 상에 존재하지도 않는 곳에다가 등재해 둔 채로 있는 것이다.
강남구청은 1989년 이후 마을 주민들에게 '시유지 무단 점유'라는 이유로 가구당 5000만~6000만원에 이르는 토지 변상금을 부과했다. 정부의 토지를 무료로 사용한 대가를 지불하라는 것이었다. 그러나 하루하루 생계를 이어가기도 힘든 - 하루 벌어서 하루 먹고사는 넝마주이들 - 인 주민들에게 토지변상금을 지불할 목돈이 있을 리가 없었다. 주민들을 쫓아내는 방법으로 강남구는 토지변상금을 부과시켰으나, 이러한 졸렬한 정책은 주민들을 다른 곳으로 이사가지 못하도록 만드는 결과를 초래하였다. 즉, 현재의 주거지는 이 세상에 존재하지 않는 지역이기 때문에 시장가격이 형성되어 있지 않아서 압류를 할 수 없으나, 주민이 다른 곳에 이사하면 전월세 보증금이나 주택을 압류할 수 있기 때문에, 주민들은 이사를 갈래야 갈 수도 없는 처지에 놓이게 된 것이다.
주민들은 자신들을 강제로 이주시켜놓고, 이제 와서 빚쟁이로 만드는 법이 어디 있느냐며 강하게 반발하고 나서서 포이동 266번지 사수대책위원회를 만들었다. 사수대책위원회는 강남구청에 266번지에 주민등록을 등재해 주기를 강하게 요구하고 있지만, 강남구청 측은 자활근로대 관련 서류가 남아 있지 않고 200-1번지와 266번지가 일치한다는 증거가 없기 때문에 전입을 허락할 수 없다는 입장을 고수하고 있다. 강남구청에는 당연히 자활근로대 관련 서류가 남아 있어야만 하고, 만약 그 서류들이 분실되었다면 당연히 그 책임은 구청이 져야한다. 그럼에도 불구하고 강남구청은 20년 이상 그 곳에서 살았다는 사실의 입증책임을 주민들에게 지라고 하면서 버티고 있다.
어느 주민이 아직도 간직하고 있는 강남경찰서장이 발급한 자활근로대원의 신분증인 대원등록증은 [그림]과 같은데, 그 신분증에 나타난 주소지는 포이동 200-1번지이다. 그런데 강남구청은 예전의 포이동 200-1번지가 현재의 266번지로 변했다는 사실과 그 번지의 주

민들이 아직도 같은 곳에 살고 있다는 사실을 부정하는 것이다.
국민으로서의 권리와 의무의 수행에 대하여 살펴보면, 취학 아동이 있는 가구는 취학통지서를 받기 위해 주변 식료품점 등으로 위장전입을 한 후, 자녀들을 학교에 보낸다. 강남구청은 이를 묵인하는 편으로서 등재된 주변의 주민등록지를 대상으로 압류하거나, 다른 곳에 위장전입하는 것을 막는 활동은 하지 않는다. 우편배달부는 위장전입을 하지 않고 사는 주민들에게 주민등록이 이 세상에 존재하지 않는 엉뚱한 곳에 등재되어 있어도 비교적 우편물을 잘 배달하는 편이다. 그러나 주민들은 주민세, 토지변상금 등의 세금통지서를 받지 못했다고 주장하고, 그러한 주장에 대하여 제대로 배달했다는 것을 입증하지 못하는 강남구청은 주민대표를 통하여 2~3년에 한 번씩 연체 통지서를 구청에서 직접 발급받을 수 있도록 하고 있다. 징집영장이 위장전입처나 266번지로 배달되기 때문에 주민들은 군입대 연령이 된 자녀가 있으면 군대에 보낸다. 그러나 위장전입한 사람들을 제외하고는 선거인 명부에는 오르지 못하여 투표권은 행사하지 못하고 있다. 즉, 강남구청은 주민들에게 투표권을 원한다면 주민등록법을 어기고 위장전입을 하라는 것이나 마찬가지이다.
포이동 266번지 사수대책위원회의 간부로 활동하고 있는 조00(48, 여)씨는 22살 때인 1980년에 재건대원이었던 남편과 결혼한 후, 1982년부터 포이동에서 살기 시작하여 지금까지 만27년 동안 살고 있다. 조씨는 남편, 아들, 딸과 함께 가난을 벗어나고자 열심히 살아 온 주부이자, 남들이 쓸모없다고 버린 물건을 모아 다시 파는 '고물장사'이다. 1968년경에 조씨의 남편은 많은 가난한 시골 사람들이 종종 그랬듯 스무 살 무렵 무작정 서울로 상경했다.

"시골에서 배는 고프고 형제는 많고 살 길은 없고…. 일가친척 하나 없는 서울에서 살다보니, 다리 밑에서 잠을 자다가 그때부터 넝마주의가 됐어요. 사람들이 고물 주워 다가 파는 거 보고 자기도 시작한 거죠. 그러다 1979년 정부에서 자활의지를 키워주고 직업훈련

도 시킨다며 강제로 수용을 했어요. 서초동 정보사 뒷산에 막사를 지어서 거기에다 수용한 거죠[73]."

1979년 유신 막바지에 박정희 정권은 떠돌아다니는 사람들이 소요를 일으키지 않도록 관리하고자 고아, 넝마주의, 도시빈민, 부랑인 등을 모아 '자활근로대'라는 조직을 만들었다. 서울에서는 서초동 정보사 뒷산에 강제수용 시설을 설치했다. 그러다가 1981년 당시 지역주민의 민원이 제기되자 서초동에 강제 수용되어 있던 자활근로대원들을 10개 나누어 분산시킨 후에 일부를 포이동으로 강제이주 시킨다. 그 후에도 정부는 지도감독관을 파견해 이들을 철저히 감시했다. 고물을 주워 감독관에게 주면 꼭 살 수 있을 만큼의 돈만 지급받아 근근이 살아가도록 했다.
"물도 없고 기반시설도 없어서 자비로 개간을 했어요. 촛불을 켜놓고 살았지요. 양재천 물 먹고 씻고 빨래하고…." 심지어 1986년 아시안게임과 1988년 서울 올림픽이 개최될 당시에는 낮에 외출조차 못하게 했다고 한다. 생계비를 지원하지도 않으면서 낮에 일을 못하게 하자, 양재시장에서 먹을 것이나 생필품을 주어 와서 생계를 해결했다니까요."
1984년 무렵에 주민들은 주민등록 등재를 하지 않으면 나중에 불이익이 올 수 있다는 한 감독관의 말을 듣고 동사무소에 주민등록을 등재하기 시작했다. 그렇게 등재된 주소가 포이동 200-1 번지이었다.

"다른 사람들은 1984년부터 주민등재를 시작했는데, 자식들이 가난하다고 손가락질 받는 게 두려워서 저는 등재를 하지 않았어요. 언젠가는 이곳을 떠날 거라는 생각에…. 그러다가 1987년 큰 아이를 학교에 보내야 해서 어쩔 수 없이 동사무소에 등재를 했어요. 그러

73) 여기에 인용된 조씨 사례의 인터뷰 내용은 인권오름, 제4호, 2006년 5월 17일자에 실린 기사를 인용하였음을 밝힌다.

니까 입주는 27년 전에 했지만 주민등록등재한지는 꼭 20년이 되었네요."

1988년에 포이동 주민들을 관리하던 감독관들이 이곳을 떠나면서 자활근로대는 해체되었다. 그러면서 주소도 포이동 200-1에서 266번지로 바뀌게 되었다. 강남구청은 주소가 바뀌면서 200-1번지로 등재된 기록도 없애버렸다. 그때부터 포이동 주민들은 주민등록도 등재되지 않는 곳에서 살게 되었다. 그런데도 전기, 수도요금은 꼬박꼬박 포이동 266번지로 날라 오고, 주민세는 포이동 200-1번지로 나온다. 사라진 주소가 세금을 받아낼 때에만 부활하는 꼴이다. 국가와 지방자체단체에 세금은 내면서도 향유할 수 있는 권리는 없는 것이 바로 조씨와 포이동 주민들의 삶이다.

"남편은 진폐증을 앓고 부인은 빌딩청소를 하는 부부가 있었는데, 부인이 버는 돈으로는 병원비가 감당이 안됐어요. 아이들이 둘 있었지만 가난하니까 모두 군대 가고…. 주민등록이 안 돼 있으니까 기초생활보장 수급도 받을 수 없어서 살기 어려우니까 그 부인이 아이들을 제대시켜달라고 군부대에 부탁했지만 군대에선 들어주지도 않았어요. 병원비 부담을 견디지 못하여 남편이 운동화 끈으로 목을 매 죽자, 부인도 따라서 자살한 가슴아픈 일도 있었어요.“

“또 어떤 집은 아들이 간경화를 앓았는데, 어머니가 리어카로 종이 주어 어떻게든 살아보려고 했는데 결국 아들이 죽었어요. 이런저런 질병과 사고로 여기서 죽어나간 사람만 45명이나 되지요. 가족을 잃은 슬픔을 간직한 채 그 가족들은 지금도 포이동에 살고 있어요."

"1989년에 토지변상금 30여만원을 내라고 그랬어요. 그때는 변상금이 두 달 치고 사용료와 벌금이 포함되어 있다는 말을 듣고, 냈어요. 그런데 그 다음해에는 10배가 넘는 3백만 원을 또 내라고 했어

요. 알아보니 1년 치 변상금이라는 것이예요. 이런 엉터리 행정이 어디 있느냐며 말하긴 했지만 크게 따질 용기를 내지는 못했어요. 변상금이 쌓여 지금은 거의 7천만 원 가까이 돼요. 저도 연체이자까지 포함하면 8천만원의 토지변상금 빚이 있어요. 이 토지변상금이라는 게 사람 잡는 거예요. 먹고 살려고 중고차 사면 그게 압류되고, 여기를 뜨려고 전세금을 마련해도 그마저도 압류 당해요. 3년 전에는 철거공고까지 났어요. 어떻게요? 살아야지. 그때부터 빈민해방 철거민연합과 함께 투쟁하기 시작했어요."

토지변상금도 변상금이지만, 포이동 주민들을 가장 분노케 한 것은 국가의 밀실행정과 무책임이다. 사실을 은폐하기 위해 주민등록 관련 자료를 없애고 전임자의 행위라며 나 몰라라 할 때에는 국가가 힘없는 가난한 사람들에게 이렇게 함부로 대하는 것인가 싶어서 분노가 끓어오른다.

“국가가 우리를 못 배우고 못 산다고 무시했기 때문에 들고 일어선 거예요. 토지 변상금이나 주민등록지 말소 같은 일들을 미리 주민들에게 상의한 적이 한 번도 없어요. 증거가 없다면서 전임자의 실수로만 돌리고. 자기네들도 잘못한 것이라고 인정하면서도 책임은 지지 않아요. 공무원들이 실수한 것이 아니라 고의적으로 관련 자료를 없앴다고 생각하고 국가와 지방자치단체를 불신합니다."

"여기 생활은 서로 돕기 때문에 좋아요. 전기나 수도요금은 공동으로 내고, 재래식 화장실 1개당 평균 5~6가구가 이용합니다. 집들이 다닥다닥 붙어 있으니까 불이라도 날까 불안하고, 집들이 오래 되어서 벌레들도 많이 나와요. 비가 새는 데도 있고. 집도 평균 5-7평에 불과해요. 치안도 불안해서 밤에는 고단해도 불침번을 서야 합니다."

포이동과 같은 판자촌 지역에는 화재가 자주 발생하는데, 대부분 방화로 추정된다. 주민들의 집에는 누가 훔쳐 갈 것이 걱정되는 귀중품이 별로 없는데도 불구하고 주민들이 불침번을 서는 이유는 혹시 누군가가 주민들을 쫓아내기 위한 목적으로 방화를 할것이 걱정되기 때문이다.
빈곤사회연대에서 분석한 주최한 주거실태 조사에 의하면 포이동 266번지의 주택들은 모두다 최저주거기준에 미달되는 열악한 것이 확인되었다(한국빈곤사회연대, 2005). 그럼에도 불구하고 이곳은 주민들에게 있어서는 더할 나위 없이 소중한 삶의 보금자리이다. 갈 곳도 없고, 없는 사람들끼리 같이 살면서 서로를 돕고 보살피는 연대의 정신이 남아 있기 때문이다. 조씨는 가난한 사람들의 삶이 그렇게 비참하지도 않고, 가난이 곧 불행이라는 등식이 성립되는 것도 아니라고 말한다. 부자 동네 옆에서 그들이 버리는 옷가지며 폐휴지 등을 거두며 살아가는 그들의 삶은 버려진 쓸 만한 물건을 다시 사용하는 친환경 노동으로 영위되는 셈이다.

포이동 주민들이 살아 온 세월은 '국가폭력'의 역사이며 핍박의 세월 동안 가난한 사람들이 살아남은 역사이기도 하다. 과거 군사정권 시절에 자행한 많은 인권침해들이 대부분 시정되었지만 포이동 266번지에서는 아직도 지속되고 있다. 눈덩이처럼 불어나는 토지변상금빚과 법적인 '무존재' 상태는 현재를 살아가는 포이동 주민들의 삶을 또 다른 질곡으로 몰아가는 공권력의 폭력이자 명백한 국민기본권의 침해이다. 포이동 주민들의, 이 지구상의 어디에서도 그 유례를 찾아볼 수 없는 이상한 투쟁은 국민이 국가에게 실제로 '살아있는 인간이 죽지 않았다'는 것을 인정해 달라는 희한한 투쟁이며, 역사 속으로 사라진 실체가 없는 주거지 대신에 '실제로 현존하는 주거지에 살고 있다'는 것을 인정해 달라는 투쟁으로서 사회구성원의 기본자격 요건인 실존투쟁이자, 인간의 존엄성을 지켜내기 위한 투쟁이다. 정부와 강남구청은 강제로 빼앗아간 주민등록을 되

돌려 주어 주민들이 대한민국 국민으로 살아갈 수 있도록 해주어야 할 것이다.

마. 구룡마을 사람

구룡마을은 서울 강남구 개포동 구룡산 자락에 무허가 판잣집으로 이뤄진 마을이다. 처음에는 비닐하우스집이 대부분이었으나 몇 차례의 화재사건을 겪으면서 베니어판과 폐건자재 등으로 대충 만든 집들로 바뀌었는데 전형적인 60년대 빈민가를 연상케 한다.나무판자 두개로 발판을 만든 재래식 화장실을 이용하는 주민이 대다수다.
1980년대부터 영세민 수십가구가 판잣집을 짓고 살기 시작했고, 88년부터 본격적으로 영세민들이 몰려들어 대규모 마을이 들어섰다. 당시 정부는 서울올림픽을 앞두고 도시 미관 개선을 내세워 다른 지역의 무허가 주택을 마구 철거했고, 그 과정에서 많은 영세민들이 이곳으로 몰려들었다. 정부와 이곳의 땅주인들은 남의 땅 이외에는 집을 지을 곳이 없는 영세민들이 모여들어서 비닐하우스를 짓는 것을 묵인했고, 마을 바깥쪽에 거대한 울타리를 쳐 바깥쪽에서는 집들이 보이지 않도록 했다.
구룡마을 주민들은 실제 주거지가 집을 지을 수 없는 녹지이자 남의 땅이라는 이유로 자신들이 사는 곳에 주민등록을 등재할 수 없다. 단지 주민들의 자치행정조직인 주민자치회에서 붙여준 임시지번인 '○지구 아무개'라는 문패를 집집마다 달아 놓고, 주민자치회로 배달된 우편물을 받고 있다.
송파구의 비닐하우스촌인 개미마을이 주민등록 등재를 해달라고 행정소송을 내어서 승소하여 주민등록을 등재하는데 성공하였다. 이에 자극을 받은 구룡마을 주민자치회는 2000년 한 주민을 원고로 하여 소송을 제기하였으나 패소했다. 마침 원고가 다른 지역에 집이 있었는데, 재판부는 자신의 집을 놔두고, 투기 목적으로 타 지역

에 주민등록을 등재해 달라는 요구는 들어줄 수 없다는 것이다.
구룡마을에서 불과 1㎞ 떨어진 곳에는 한국 최고의 고급 주거지인 타워팰리스가 그 이름에 걸맞게 궁전같은 위용을 자랑하고 있다. 구룡마을은 고층 빌딩과 판자집이 밀집된 불량주거지의 대비가 극적이기 때문에 양극화문제가 거론될 때마다 TV화면에 단골로 등장하는 마을이다. 그리고 '무전유죄 유전무죄'를 부르짖었던 탈옥수 지강헌을 소재로 한 영화 '홀리데이'가 촬영된 곳이기도 하다.
구룡마을에 사는 최00(75세, 여) 할머니는 중학교와 초등학교에 다니는 손자 두명과 같이 살고 있는데, 아이들 학교 문제 때문에 골치를 앓고 있다. 실제로 거주하는 구룡마을 7지구(가번호)가 주소지로 등록될 수 없기 때문에 최씨 가족은 같은 교회에 다니는 교인의 집에 주민등록을 등재했다. 노약자와 미성년자로 구성된 세 식구가 소득없이 살아가자나 할 수 없이 지하철에서 구걸을 할 수 밖에 없었다. 다행이 지하철에서 시민단체 활동가를 만나서 기초생활보장 번호부여 제도가 있다는 사실을 알게 되었고, 그 시민단체에서 파견된 직원의 도움으로 구룡마을에 거주하는 주민 80가구가 단체로 기초생활보장 신청을 했다. 그 결과 최할머니네는 기초생활보장 수급권자가 되어 80만원의 급여를 받고 있다.
서울에 남아 있는 마지막 금싸라기 땅이기 때문에 구룡마을은 부동산 개발업자와 투자자들에게 유혹적인 땅이다. 일부 주민은 이를 이용해 아무런 법적 근거가 없는 무허가 주택 거주확인증을 만들어 비싼 값에 팔아 물의를 빚기도 했다. '딱지'[74]라고도 불리는 이 거주확인증은 3천만~8천만원에 거래되기도 한다(한겨레신문, 2006)[75].

---

74) 재개발 때 원주민에게 부여하는 입주권을 의미한다. 실제로 입주권이 부여되지 않지만 부여되는 것으로 속이거나 불확실한 것을 확실한 것으로 속여서 파는 입주권은 '물딱지'로 불리는데 구룡마을 주민들이 대표단제 2곳에서 발급한 거주 확인증은 당국에서 재개발을 할 때에 그 자료를 근거로 보상을 할지 어떨지가 아직 불분명하지만 실제 주민의 입주여부와 상관없이 수천만원에 거래되고 있는 실정이다.

75) 실제로 구룡마을의 딱지의 가격은 개미마을의 주민등록이 등재가능해진 시점에서 한 차례 상승하였고, 그 후 2004년 송파구장지동의 화훼마을이 아파트 단지로 개발될 때에 보상금이 지급되자, 다시 한 차례 크게 상승하였다. 그 후 2006년에 개포동 지역

한 30대 여성이 영양실조로 숨졌다는 보도(CBS, 2006)와 관련해 주민등록말소제도의 비인권성에 대한 비판여론이 높아지자, 보건복지부는 주민등록말소자라 할지라도 '기초생활보호번호제'를 통해 생계보장을 받을 수 있다고 해명했다(보도자료, 2007). 하지만 실제로 이 제도를 통하여 기초생활보장번호를 부여받아 생계보호를 받는 주민등록말소자를 포함한 소외계층은 전국적으로 604명에 불과한데, 그 가운데 구룡마을에 사는 비닐하우스촌 주민이 240명이다(보건복지부, 2006)[76]. 다시 말하면 전체 기초생활보장번호부여 대상자의 60%가 구룡마을 주민인 것이다. 이러한 사실은 실제로 기초활보장번호를 통해 보호받는 주민등록말소자는 구룡마을 주민들과 같이 등재된 주민등록지는 아닐지라도 행정기관에서 어디에 살고 있는지 파악하고 있기 때문에 공권력이 원할 때면 언제나 찾아가서 연행해 올 수 있는 사람들인 것이다.

2. 가족관계 취약자

가. 가족관계 단절자

유OO(55년생, 남)유씨는 부친과 자녀들이 대전역에서 가까운 곳에 살고 있으면서도 노숙을 하고 있는 사례이다. 건강상의 문제로 일을 하지 못해 사회보장이 절실하지만 가족들이 인근에 살고 있기 때문에 가족관계 단절마저도 인정되지 않아 기초생활보장 수급을 받고 있지 못하고 있다.

충북 청원이 고향인 유씨는 유별난 아버지의 성격 탓에 어린 시절부터 힘든 일이 많았다. 초등학교도 졸업하지 못하고 농사를 도와야 했고 아버지의 확대에 시달리던 어머니도 화병으로 돌아가셨다.

의 땅값과 아파트 가격이 크게 상승함에 따라 더불어 상승하였다.

76) 이 수치는 한국빈곤문제연구소에서 2007년 1월 말에 보건복지부 기초생활보장과와 개포2동 사무소에 전화하여 확인한 것이다.

유씨는 공장을 전전하거나 날품팔이를 하며 생계를 유지해야 했지만 열심히 일을 해서 작은 연립주택을 마련하고, 24살 때 결혼을 해서 아들 하나와 딸 하나를 두고 단란하게 생활했다.
유씨가 어려움을 겪기 시작한 것은 1998년 IMF로 회사가 도산하면서부터이다. 신발 밑창을 제조하는 공장에서 13년을 근무하다 회사의 도산으로 실직하게 되었고 실직 이후 일을 하지 않는다며 성화를 부리는 아버지에 못 이겨 인력사무소에 다니며 건설 일용직을 하게 되었는데, 일하던 중에 2층 계단에서 낙상하여 허리를 크게 다쳐 그 이후로 힘든 일을 하기가 어려워졌다.
저학력의 유씨는 건설경기가 침체되자 다른 일자리를 찾을 수 없어서 하루 이틀 놀게 되었다. 일을 하지 못하고 집에서 놀게 되자, 2000년에 아버지는 "일하지 않고 놀려면 나가라."고 하며 심하게 꾸중을 하였고, 유씨는 아버지와 다툰 후에 집을 나와 역전 지하상가에서 노숙을 하기 시작했다.
주민등록이 말소 된 것은 2001년경이다. 유씨는 틀림없이 아버지가 말소했을 것이라고 생각한다. 아마도 주민등록 일제정리 기간에 아버지는 유씨가 집에 거주하지 않는다고 말 했을 것이다. 보통 주민등록 일제정리 기간에는 통반장이 실제 거주사실 확인을 위해 각호에 들러 거주자에게 실제 거주여부를 확인받는데, 이때 거주한다는 표시로 도장을 찍어주지 않으면 동사무소에서 말소 시키게 된다.
현재 딸은 어디에서 지내는지 연락되지 않고, 얼마 전에 만난 형에게서 아들도 할아버지와 관계가 좋지 않아 집을 나간 후 연락이 되지 않는다는 말을 들었다고 한다.
유씨는 현재 거리에서 생활하고 있으며, 교회를 돌아다니며 꼬지[77]를 하며 조금씩 돈을 모아 생활하고 있다. 잔소리를 들어도 집에 들어가는 것이 낫지 않느냐는 말에 절대 들어가지 않겠노라고 한다. 들어가도 또 쫓겨날 것이라는 것이다.
유씨의 경우 건강상의 문제(상세불명의 척추증)로 근로능력이 없음

77) 노숙인들이 교회등을 돌아다니며 구걸하는 행위를 이르는 노숙인들의 은어

을 판단하여 주거지원을 하고 기초생활보장의뢰서를 제출했으나 동사무소 사회복지전문요원이 대전시에 부양의무자가 거주하고 있어 수급이 어렵고, 집이 근거리에 있어 가족과의 단절을 인정하기 어렵다고 하여 현재 사회보장혜택을 받지 못하고 있는 형편이다. 노숙보다도 더 확실한 가족관계단절의 증거가 또 어디에 있겠는가? 그러나 일선 현장의 공무원들이 수급권자 책정을 할 때 서류와 전산을 통한 재산조사 등에만 의존할뿐 실제 수급권자가 처한 상황에 대한 고려는 별로 하지 않는다. 유씨와 같이 보장이 필요하지만 가족관계가 단절된 경우나 재산행사를 할 수 없는 처지이지만 재산이 있다는 이유로 보호가 거절되는 경우가 발생하고 있는 것이 현실이다.

나. 건강보험 박탈자

대구 태생의 이00(45세, 남)씨는 숙련 인쇄공이었으나 교도소 복역을 마친 후부터는 인쇄소에 취업을 못하고 일용노동, 화물차 운전, 택시운전 등의 직업을 전전하며 살고 있다. 이씨는 등재된 주민등록지에 살고 있지 않고 떠돌이 생활을 했으나 모친의 주소지에 주소를 두고 있었고, 모친은 조사가 나올 때마다 아들이 살고 있다고 말했기 때문에 모친이 살아계시는 동안은 주민등록이 살아 있었다. 그러나 2004년 모친이 별세한 후에 주민등록이 말소되었다. 말소 사실을 안 것은 2006년 5월에 동사무소에 주민등록등본을 발급받으러 갔을 때였다.
그 후, 이씨는 실제 거주지를 일시적으로 마련할 수 있다고 해도, 언제 이동해야 할지 모르고, 생활도 안정되지 않기 때문에 사실상 재등록을 하더라도 관리해줄 사람이 없으면 다시 말소될 것이 뻔하다. 말소된 후 취업을 하려고 해도 주민등록등본을 뗄 수 없어서 취업이 불가능하다. 이씨는 “특히 택시나 화물차 운전수는 보험에 꼭 들어야 하기 때문에 주민등록이 없으면 취업이 불가능하더라고

요.”라고 말했다.
얼마 전 알코올성 말초신경염이란 진단을 받았으나 건강보험 문제로 치료에 어려움을 겪고 있다. 단신가구의 경우는 주민등록 말소가 바로 의료사각지대 방치를 뜻하지만, 이씨는 다행히 직장에 다니는 형이 있어서 형의 부양가족으로 건강보험은 유지되고 있었다. “형의 직장의료보험에 올려져 있다고 무료의료지원단체 에서는 무료로 치료를 해주지 않더라구요.”
그런데 건강보험공단은 행자부로부터 주민등록말소자로 통보받았다고 하면서 건강보험 수급권을 박탈해 버렸다. 그 누구보다도 의료급여 혜택이 절실히 필요한 주거소외 계층인 주민등록 말소자들을 찾아 나서서 상담한 후, 자격요건이 맞으면 의료급여 혜택을 주고, 사회복지서비스를 제공해야 할 건강보험 관리공단이 주민등록 말소자라고 살아 있던 건강보험 수급권을 박탈해 버린 것이다. 이씨는 엄연히 건강보험료를 꼬박꼬박 내고 있는 형의 가족으로서 주민등록말소여부와 상관없이 보험수혜를 받을 권리가 있다. 그럼에도 불구하고 건강보험을 박탈한 것은 주민등록 말소자에 대한 차별이자 인권침해일뿐 아니라 의료급여법을 위반하는 행위이다.
또한 이씨의 경우에 장애진단이라도 받으면 장애인 택시회사에 취업을 할 수 있을 것으로 기대하고 있지만, 등재할 주민등록지가 없는 현재의 상황에서는 그것마저도 불가능한 딱한 처지에 있다. 말초신경염은 장기적인 치료를 요하는 질환이지만 이씨는 현재 소득이 전혀 없는 상황에 처해있기 때문에 속수무책으로 병을 키우고 있다. 장애진단, 의료보호, 기초생활보장 등의 공공부조 수혜를 통하여 최소한의 생활을 보장받기 위해서는 주민등록 복원이 가장 시급한 문제이다. 뿐만 아니라 취업을 통한 빈곤탈출과 질병치료를 위해서도 주민등록 복원이 시급하나 등재할 집이 없다.

다. 가족사회 고립자

가난한 집에서 자란 유00(45세, 남)씨는 6학년 때 학업을 포기하고 철공소에 취업해서 17세까지 일을 했고, 그 이후에는 일용직 노동자로 살아왔다. 주민등록은 1999년도에 말소 되었는데, 지방에 일을 하러 간 사이에 주인집에서 동사무소에 말소 신청을 해서 말소가 된 것이라고 한다. 그 후 계속 말소상태로 생활하고 있다. 불심검문에 걸려도 주민등록번호를 대면 엄지손가락의 지문대조 후 본인임이 확인되기 때문에 문제가 없었다고 한다.

주민등록이 말소된 것을 알게 된 것은 사업장에서 주민등록 등본을 가지고 오라고 해서 동사무소에 갔을 때이었다. "말소를 살리는데 돈도 많이 들고 어렵더라고요." 과거에는 주민등록이 말소되면 본적지에 가서 주민등록을 살린 후 전입신고를 해야 하는 번거로움이 있었기 때문에 포기하는 경우가 많았다고 한다. 유씨는 주민등록말소 상태에서 주민등록증마저 없기 때문에 동네에 사고가 나면 본인에게 신원확인을 요구하는 경우가 있는데, 그 때마다 애로사항이 많았다고 진술하고 있다. 그러나 주거지 확보 관련해서는 보증금 없이 계약서를 작성하지 않고 쪽방을 구하기 때문에 주민등록이 없어도 별로 문제가 되지 않는다고 한다.

"일반 아파트 같은 큰 공사장은 주민등록증 없이 갈 수 없고, 개인적인 친분이 있는 용역회사에 가면 괜찮아요. 일을 잘하면 계속 데리고 가주거든요. 그렇게 해서 일을 하곤 합니다."

유씨는 현재 월세 15만 원짜리 쪽방에서 생활하고 있으며 월 소득은 60 만 원 정도이나 동절기가 되어 일감이 줄어들면 더욱 어려워질것이라고 걱정하고 있다. 몇 년 전 일터에서 시비가 생겨 싸움을 했는데 합의를 안 해줘서 8개월의 실형을 살았는데, 그 후부터 가족 간의 왕래가 끊겼다. 가족관계가 단절되지 않았다면 어머니께서 살고 계시는 곳에 주민등록을 살릴 수 있을 것이지만 사정이 여의치 않아 보인다.

라. 사망신고된 트렌스젠더

홍OO(35세)씨는 남성이지만 여성으로 성전환 하고 싶어 하는 사람이다. 돈이 없어 아직 성전환수술을 하지는 않았고 성대 수술과 호르몬 치료만 받고 있다. 의학적으로 성전환증은 해부학적 성과 정신적 성의 주체성의 불일치를 주증상으로 하는 '성 정체성 장애'를 말하며 성전환증을 치료하기 위해 성전환수술을 받은 사람을 성전환자로 정의하고 있다. 요컨대 의학적 판단에 기초하면 성전환자는 성 정체성 장애를 가진 자로서 기피대상, 혹은 사회생활 부적응자가 아니라 치료 및 보호의 대상인 것이다. 그러나 홍씨의 경우의 성전환증은 형벌이었다. 14살 때 홍씨가 트란스젠더라는 것을 알아차린 부모가 쫓아냈다.

그 후 부모님이 등록금도 내주지 않아 결국 학교를 그만두게 되었고, 노숙을 하다가 신문배달을 했다. 그 후 가방공장으로 직장을 옮겨서 98년 IMF 때까지 가방업체에서 일했다. 처음 갔던 공장에서 성폭행을 당했다. 다른 공장으로 옮겼지만 사람들이 무서워 1년 동안 마음의 문을 닫고 살았다. 이후에 성당에 다니면서 마음의 안정을 찾았다. 그 이후로 지금까지 남자와 한 번도 관계한 적이 없다고 한다.

자신이 사망처리가 된 것을 안 것은 90년경이다. 주민등록 등본을 떼어보니 1989년 7월 주민등록이 말소되어 있고 며칠 후 바로 사망처리가 되어 있었다. 어머니에게 왜 그랬는지 묻자 "네가 집에 들어오지 않아서 죽은 줄 알았기 때문에 사망처리를 했다"고 한다. 당시에는 사망처리되기 전에 떼어놓은 주민등록 등본이 있었고, 자신의 경력과 인맥으로 취업할 수 있었다.

그러나 최근에는 부당한 대우를 받고 산다. 다른 사람보다 급여를 적게 받았고, 2년의 급여를 떼인 적도 있었다. 돈을 모아도 문제였다. 은행거래를 할 수 없어 집에 현금을 가지고 있어야 했다. 현금을 가지고 있다 보니 도둑이 든 적도 많았다.

가방공장에서 일을 하면서도 새벽에 신문을 돌렸다. 그리고 주말에

는 파트타임 아르바이트도 했다. 성전환수술을 하겠다는 일념으로 열심히 일을 해서 10년 전에 4천만원이 넘는 돈을 모았었다. 그런데 공장장이 동업을 하자고 해서 투자했다가 사기를 당했다. 전 재산을 잃고 나서 절망을 했고, 두 번이나 자살을 시도했다. 한번은 공장에 있던 화학약품을 먹었고, 한번은 목을 맸지만 살아났다. 돈 문제뿐만 아니라 자신의 성정체성 때문에 더 견딜 수 없었다. 세 번째 자살기도를 하려고 할 무렵에 방송국과 연결이 되어 취재를 했다. 그렇게 세상에 커밍아웃을 하게 됐다.

IMF 때 가방공장이 문을 닫게 되자 신문배달을 주업으로 했다. 하지만 커밍아웃을 한 이후에 부당한 대우는 더 심해졌다. 자신의 자전거로 배달을 하는데도 보급소의 자전거로 배달하는 사람보다 급여가 적었다. 항의하면 당신과 같은 사람을 받아주는 것만으로도 고맙다고 생각하라고 했다. 입에 풀칠하기 위해 어쩔 수 없이 부당한 대우를 감당해야 했다. 지금은 신문지국에 딸린 방을 한 달에 15만원 주고 얻어서 생활한다. 새벽 12시 반부터 일을 시작해 조간과 석간을 돌리지만 한 달 수입은 80만원밖에 되지 않는다. 먹고 살기에도 빠듯하니 미래에 대한 희망은 없다. 성전환수술은 꿈에나 있을 일이다.

호적을 복원하고 싶어도 어머니가 거절한다. 아들로서 인정을 하지도 않고, 심지어는 죽여 버리겠다고 말하기도 한다. 어머니는 나는 아들을 낳았지 딸을 낳은 적이 없고, 자신의 아들은 이십 여 년 전에 죽었다며 홍씨를 보지 않으려 하셨다. 새로 취적을 하라며 취적하는 방법까지 알려주셨다.

홍씨는 취적을 하고 싶어 하지만 성정체성 때문에 남자 호적으로의 취적은 거부하고 있다. 주민등록증도 1(남성)이나 2(여성)가 아닌 제3의 성으로 취적하고 싶다고 한다. 얼마 전에 호적법이 정정되어 성전환 수수를 한 남성이 여성의 호적을 얻을 수 있게 되었지만 정정된 법에도 수술을 한 사람들만 해당이 되기 때문에 돈이 없는 사람은 그럿도 못한다. 수술을 받기 위해서는 오랫동안 호르몬 치료

를 받아 중성화로 진행시켜야 되는데 사망 신고되어 유령 신분이 된 처지로 정상적인 직장에 취직할 곳이 없으니 고액의 수술비 마련은 불가능해 보인다. 또 수술을 받기 위해서는 성인이라 하더라도 가족동의가 있어야 하는데 그것은 더울 더 불가능하다. 결국 현행법은 돈이 있는 사람에게만 적요되는 절름발이 법인 셈이다.
수술을 받을 돈을 마련하기 위해 쉽게 돈을 벌 수 있는 트랜스바에서 일하는 것을 선택할 수도 있지만 그것은 싫다. 정당한 일을 하고 정당하게 돈을 벌고 싶다. 홍OO씨는 배우고 싶은 욕구가 많다. 책도 많이 읽고 있고, 음악공부를 하고 싶어 혼자 피아노도 배우고, 작곡과 지휘법도 배웠다. 기회가 된다면 정식 공부를 하고 싶다. 하지만 지금 상태에서는 공부는커녕 입에 풀칠하기도 힘겹다.
홍씨는 트랜스젠더라는 이유로 사망처리 되었고, 호적이 없다는 이유로 등외국민으로 차별받고 살아가는 것이 너무 억울하다고 한다. 수술을 하고 좋은 짝을 만나고 싶지만 이젠 나이도 들어가고, 열심히 일을 해도 나아질 수 있으리라는 희망도 없다.

마. 가정폭력 피해자

김00(여, 66)씨는 6살 때 아버지가 돌아가시고 어머니는 재혼하였다. 오빠가 있었으나 일찍 사망하였으며 6살에 고아가 되었다. 부산의 큰 집에서 초등학교 4학년까지 학교를 다니다 중퇴하고 17살까지 살았다. 그 후 인근의 친지댁에 수양딸로 식모살이를 하였고 23살까지 살았다. 일이 너무 힘들어 그곳에서 나왔으나 갈 곳도 없고 돈도 없어 힘든 상황이었는데, 마침 비슷한 처지에 있는 언니를 만나 식당에서 26살까지 함께 살았다.
그 언니의 외숙모가 남자를 소개하여 결혼을 하였다. 남편은 광부였고 7살 난 아들이 있었고 아이의 어머니는 가출한 상태였다. 강원도로 이주하여 전처의 아들을 20 여 년 동안 키우며 생활하였다. 결혼 생활은 매우 불행하였다. 아이에게 모든 정을 주고 힘든 결혼

생활을 이어 나갔다. 남편은 알코올 중독, 도박, 여성편력이 심하고 폭력을 일삼았기 때문에 생활은 늘 곤궁함을 벗어 날 수 없었고 항상 불안한 마음으로 살았다.
1988년 남편의 폭력을 참지 못하고 가출하였고 가출 후 의성, 영양, 봉화 등 주로 경북 북부권 지역의 농가에서 농사일을 도와주고 생활하였다. 주민등록이 말소되어 있어 식당과 같은 곳에 취직할 수 없었고 남편의 폭력이 두려워 재등록을 할 수 없었다. 결국 주민등록 말소 상태로 살아갈 수밖에 없었던 것으로 보인다. 농사일은 추수가 끝나면 일이 없기 때문에 대구, 안동, 봉화, 제천 등의 여인숙 등에서 생활하였는데, “나는 부잣집 개 밥 먹 듯 굶었다.”고 말하는 것으로 보아 참으로 곤궁한 생활을 했던 것 같다. 2003년 동절기부터 거리노숙 생활을 시작하였다. 노숙인으로 식사나 잠자리를 해결하는 방법에 대하여 전혀 몰랐으나 주위 사람의 소개로 상담소로 와서 지원을 받아 현재 기초생활보장 수급자로 생활하고 있다. 현재 생활하는 주거지의 방값이 18만원인데, 이 금액은 정부에서 지원해주는 생계비의 50%에 이르고 있다. 나머지 18만원으로 생활해야 하기 때문에 매우 빈곤한 상황이다.
김씨는 태어나면서부터 빈곤했었고, 고아가 되면서 더욱 어려운 상황에 처해 지게 되었다. 그 후 한번도 평탄한 생활을 영위하지 못한 전형적인 빈곤의 함정에서 헤어나지 못하는 유형을 보이고 있다. 가정해체, 교육 빈곤, 주거 빈곤이 심하여 평생 동안 특정한 지역에 정착하여 안정된 생활을 영위하지 못한 것으로 보인다.

3. 주민등록말소 방어자

위에서 살펴본 사람들은 모두 말소자이지만 갖은 노력으로 주민등록이 말소되지 않도록 방어한 사람의 사례는 역설적으로 방어가 얼마나 어려우며, 방어과정에서 어떤 부당한 일들을 경험했는지 살펴보는 것은 한국사호의 주민등록제도와 기초생활보장제도를 이해하

는데 도움이 될 것 같아서 주민등록말소 방어자의 사례를 소개하고자 한다.

서울의 N전자부속품제조회사 임원이던 진00(58세, 남)씨는 회사가 대출받을 때 보증을 섰었는데, IMF 때 회사가 부도가 나자 N사가 진 빚 4천만원을 떠안게 되었다. 국민은행이 집을 압류했는데 압류 후 경매처분을 받을 때까지 2년 동안 채권자의 채권을 독촉하는 우편물이 쇄도하였고, 우편물만 받으면 가슴이 터질 듯 한 아픔을 겪었다. 진씨의 집은 1차와 2차 경매에서 유찰되었고, 3차에서 경매취소판결이 났다. 3차에서 낙찰되더라도 경매신청자에게 돌아가는 돈이 없기 때문에 취소된다는 것이다.

압류 2년 후인 2000년에 경매처분이 완료되어 집을 비워 주었다. 일순위 채권자인 세입자의 전세보증금은 돌려주었으나, 2순위인 각종세금, 사회보험료, 국민은행의 채무는 변제를 못했고, 원금과 이자를 합하여 7천만원의 빚이 남아 있었다. 알거지가 되어 거리에 나앉아야 될 진씨 집에 은행이외에도 매월 미납된 건강보험료+연체이자, 압류되어 팔 수 없는 자동차세 +연체이자+ 분기납부액수 +독촉장, 압류되어 팔지도 못하는 집의 재산세 독촉장, 등의 채무독촉장이 수도 없이 날라 들었다.

부인과 두 자녀는 집을 비워주고 시흥의 지하셋방으로 이사를 한 후 기초생활보장수급자가 되었고, 부인은 간병인으로 자활사업에 참여하고 있다. 진씨는 채권자의 채무 독촉을 피하여 사당동의 친지 집으로 옮겼다. 이 때부터 진씨는 등재된 주민등록지에 살지 못하고 십년 동안 떠돌이로 살았으나 한 번도 주민등록이 말소되지 않았다. 주민등록말소를 면하기 위하여 진씨와 그의 가족은 온갖 노력을 하였는데, 그 과정에 대하여 자세히 살펴보면 다음과 같다.

진씨는 주소지를 친구 A씨 집으로 옮겼으나, 실제로는 주거부정 상태에서 이곳저곳 친지집을 전전하며 살았다. 사당동에 주민등록이 6~7년 동안 등재되어 있었는데, 이 동안에 채권독촉장들이 늘 A씨 집으로 배달되곤 했다. 3년 후에 A씨가 이사를 갔는데도 진씨의 주

민등록은 그냥 남아 있었기 때문에 채권독촉장들은 새 주인에게 배달되었다. 진씨는 생판 모르는 친구가 살던 집에 이사 온 새 주인에게 사정하여 주인집의 세입자로 위장한 채 말소를 면할 수 있었다.

특히 건강보험관리공단의 보험료 체납 독촉이 심하였는데, 건강보험관리공단은 부재를 확인하자 동사무소에 말소를 요청하였다. 그 사실을 안 부인이 동사무소에 찾아가서 제발 말소만은 시키지 말아달라고 사정을 하자, 담당공무원은 채권기관에 가서 사정 해보라고 했다. 부인은 어쩔 수 없이 말소시켜야할 경우에는 말소 전에 꼭 전화해 달라고 부탁하면서 주민등록표 옆에 전화번호를 적어 놓고 왔다.

건강보험관리공단은 말소를 시키던지, 아니면 실거주지로 옮기라고 했다. 부인은 부득이하여 곧 옮기겠다. 다음 주에 옮기겠다., 등의 거짓말을 계속하면서 말소가 되지 않도록 몇 년을 관리했다. 매년 3월이면 주민등록 일제 정리 기간이라는 현수막이 걸리는데, 이 현수막만 보면 가슴이 덜컹 내려앉는 부인은 기간 끝나는 날 동사무소에 전화해서 이번 고비만 넘겨달라고 사정했다.

“매년 부탁을 하고 또다시 지키지도 못할 약속을 하고 휴~~~ 할 짓이 아니더라구요”

그러던 중에 건강보험료 상습연체자를 구제차원에서 면제해준다는 뉴스를 듣고 공단에 전화하니 전액면제는 불가능하다면서 약간 감액된 목돈을 내라고 했다. 그 돈조차 없어서 면제를 받지 못한 채 몇 년이 또 지나갔다. 2005년 장기체납세대에 대한 면제기간에 가족이 기초생활보장 수급권자임을 확인하자, 새로 책정 받은 보험료는 기초생활보장 생계비에서 자동이체 하기로 약속하고 밀린 보험료 전액을 면제받았다. 그랬더니 더 이상 주민등록 말소 압박은 없었다.

유독 건강보험관리공단의 말소요청이 다른 기관보다 집요했던 이유는 경매 시의 우선변제 순위가 전세 세입자의 전세보증금 다음이

사회보험료 이기 때문인 것 같다. 진씨의 부인은 기초생활보장 수급자로서 가난했으나 남편의 주민등록이 말소되는 것을 막기 위하여 쥐꼬리만한 기초생활보장 생계비 중에서 우선적으로 진씨의 건강보험료를 납부함으로써 말소를 막았다.
한참 독촉이 뜸하여 주민등록을 옮겨와 봤더니 다시 채권독촉장이 날아오기 시작해서 할 수 없이 진씨는 다시 주민등록을 개포동의 친지집으로 옮겨 놓은 채 살고 있다. 가족과는 8년 후에 합쳤으나, 서류상으로는 10년 째 별거하고 있는 것이다.
진씨는 채권기관이 건강보험공단과 자산공사 두 군데뿐인데다가 부인이 등재된 집의 주인, 동사무소 담당직원에게 자주 연락하면서 특별히 관리했기 때문에 말소방지가 가능했다. 그런데 진씨네 가족은 기초생활보장 수급권자이고 건강보험관리공단과 담당공무원은 진씨네의 속사정을 누구보다도 더 잘 알고 있다. 그렇다면 설령 진씨가 근로능력이 있는 사람이라고 하더라도, 당연히 차상위계층 의료급여 대상자로 책정을 해서 의료급여 수급권자로 책정해 주어야 마땅한데, 그렇게 하기는커녕 오히려 기초생활보장법 제35조에 의하면 수급권자가 받는 생계비는 아무도 압류할 수 없도록 법제화되어있는 것을 빤히 아는 공공기관인 공단직원이 나서서 말소시키겠다고 위협하면서 건강보험료를 기초생활보장 수급권자의 생계급여에서 자동이체 하도록 강요한 것은 위법이다.

4. 채무불이행자

대한민국 카드대란 이후 카드 등의 채무로 생활고의 가중은 물론 집요한 채권 추심을 피해 주거 이탈하여 직권말소 된 경우인데 말소이후 의료, 소득, 주거, 재취업 등에서 심각한 문제가 발생하고 있다. 과중채무로 인한 말소인들은 채권추심의 집요한 기억 때문에 주민등록을 복원하여 파산절차를 받으려는 서비스 기관의 권고조차 반신반의하여 주민등록을 복원할 의지를 갖고 있지 않으며, 1-2천만

원 미만의 채무로 인한 주거이탈로 말소된 이들도 당장 채무를 갚을 능력은 되지 못하고 그렇다고 파산절차를 받기로 꺼리고 있는 이들도 주민등록 복원에는 회의적인 생각들을 하고 있다.
따라서 이들에게 발생하는 의료, 주거, 노동 등의 욕구들을 서비스할 수 있는 길이 원천적으로 차단되어져 있다. 이들은 국가가 제공하는 보호된 일자리인 공공근로나 취로사업조차도 참여가 어려운 현실이다. 물론 사회보장번호를 부여 받을 수 있으나 일선 행정기관의 의식미비로 이 또한 쉽게 접근할 수 있는 서비스가 아닌 실정으로서 노숙이라는 삶의 벼랑 끝까지 간 사람들 또한 많다. 이 사례들을 살펴보면 다음과 같다:

가. 병원비 채무자

다양한 경로에 의한 주민등록말소가 생기고 있지만 그 중에서도 가장 안타까운 것은 병원비로 인한 채무증대와 그로 인해 주민등록말소까지 이어지는 경우이다. 안00(47세, 여성)씨의 경우에도 남편의 병원비와 사망으로 인해서 본인뿐만 아니라 두 자녀까지 모두다 채무불이행자가 되었고, 그로 인하여 주민등록이 말소 된 경우이기에 안타까움을 더하고 있다.
안씨는 2003년 6월에 남편이 암으로 인해 사망하기까지 너무나 힘든 삶을 살아야 했다. 갑작스런 남편의 암 투병은 감당할 수 없는 병원비로 인하여 아들의 대학 진학을 포기하게 만들었고, 부채까지 안겨 주었다. 당시에는 어떻게든지 남편의 병을 치유하겠다는 일념으로 최선을 다했지만 3번씩이나 재발 된 암은 결국 남편을 하늘나라로 데리고 가 버렸다.
안씨는 병원비를 대기 위하여 여러 개의 카드를 발급받아서 카드빚으로 병원비를 대었고, 그 때마다 아들과 딸까지 보증을 세워야 했다. 그렇게 생긴 빚이 7000여만 원이었는데, 두 자녀가 보증을 섰기 때문에 3명 모두가 빚을 떠안게 되었다. 그래서 안씨와 두자녀는

파출부에서부터 시작해서 안해 본 일이 없었고, 정말이지 풀만 먹고 죽만 먹기를 몇 년을 했지만 으나 빚은 갚아도 갚아도 끝이 보이지 않고 오히려 더 늘어나 있었고 결국은 세 식구는 모두 채무불이행자가 되었다.
모든 것을 채권자에게 다 빼앗긴 후, 집도 절도 없이 뿔뿔이 흩어져서 친지들의 집에서 각자 살아가는 이산가족이 되었다. 아무리 친지라 하더라도 자기 집으로 독촉장이 날아오는 것을 좋아 하는 사람이 누가 있겠는가? 이 눈치 저 눈치 보다가 결국 친지 집에서도 나오게 되었고 찜질방, 고시원 등을 전전하면서 살다보니 주민등록까지 말소가 되고 말았다.
안씨의 사례에서 보는 바와 같이 한국 건강보험제도의 가장 큰 문제점은 감기환자와 같은 가벼운 질환에 대해서는 비교적 후한 건강보험이 암과 같은 중병의 경우에 대해서는 보장수준이 대단히 낮다는 것이다. 최근 들어서 어느 정도 개선이 되기는 했지만, 그래도 선진국에 비하여 중병에 대한 건강보험의 보장수준은 대단히 낮은 편이다. 따라서 안씨의 남편과 같이 중병에 걸리면 전재산을 탕진하고 빚더미 위에 올라앉는 경우가 허다하다.
그리고 한국의 기초생활보장제도는 소득평가액의 산출에 있어서 총소득에서 의료비를 뺀 액수를 소득기준으로 삼아서 이 금액이 최저생계비 이하이면 수급자가 될 수 있으므로 안씨의 남편이 암치료를 받을 때와 같이 병원비가 많이 시기에는 당연히 의료급여 대상자로 책정될 수 있는 것이 현행 제도이지만 실제 현장에서 근로능력이 있는 사람이 있는 가구에 대해서는 터무니없이 높은 추정소득을 부과하여 의료급여 수급권자로 책정해주지 않고 있는 것이 현실이다.

나. 생계비 채무자

이00(27세,여)씨는 너무나 어린 나이에 한 남자를 알게 되어 결혼을 했고, 어린 나이에 아이를 낳았다. 하지만 나이도 어리고 애기아빠

는 직장을 다니다 말다 하는 식으로 살다보니 애기 분유값과 생활비로 항상 고민을 해야 했다. 먹고 사는 데 필요한 돈을 마련할 길이 막막하던 이 시절에 유일하게 도움의 손길을 내민 것이 카드사였다. 조흥, 엘지, 삼성카드를 발급받아서 돌려막기로 생활을 했다.
애기 아빠가 일을 못하는 동안 카드로 생활을 하고, 애기아빠 빚도 카드 현금인출해서 갚는 등 모든 생활비를 카드로 지불하게 되다 보니 어느 사이에 카드빚은 쌓이고 쌓여 막을 수도 되돌릴 수도 없는 상황까지 가게 되었다. 그러자 가정불화가 잦아졌고, 몇 달을 별거를 했는데, 그 동안에 애기랑 살기위해 또 카드를 쓸 수밖에 없었다. 카드돌려막기가 반복되자 빚은 눈덩이처럼 커졌고, 그것이 문제가 되어 남편과 이혼을 했다.
2006년에 이혼한 후, 아이를 아빠에게 맡기고, 취업하고, 신용회복신청을 하면서 좀 안정이 되나 싶은 것도 잠시, 월급은 잘 나오지도 않고 신용회복에 묶인 돈 말고 다른 금융회사 빚과 이것저것 할부로 산 물건들의 금액의 빚이 다시 조여 와서 할 수 없이 유흥업소에 발을 들여 놓게 되었다. 그러나 이건 아니다 싶은 생각과 친구의 설득으로 춘천에 있는 시민복지회관의 '길잡이의 집'의 도움으로 유흥업소에서 벗어날 수 있었다. 그리고 신용회복구조대의 협조를 얻어 파산신청을 했다.
이씨의 경우는 남편의 경제적 무능력과 자신의 무분별한 소비로 인해 상환능력 이상의 부채를 지고 채무불이행자가 되었고, 이혼 후 유흥업소를 전전하면서 주소지가 불분명하여지자 채권자에 의해서 직권말소가 된 것이다.
단군 이래 한국사회는 근면, 검소, 절약, 저축을 미덕으로 삼아 왔으며 상환능력이 없는 사람에게 돈을 융통해 주지 않는 것이 일반적인 관행이었다. 그런데 IMF 이후에 갑자기 정부정책이 바뀌어 '어린백성'에게 카드빚을 무제한으로 쓸 수 있도록 하자 짧은 동안에 국민성이 크게 바뀌어 열심히 일해서 저축하기보다는 뒷감당 걱정은 하지 않고 우선 쓰고보자는 식의 생활양식을 가진 사람이 크

게 늘었고, 그 대표적인 예가 이씨이다. 갑자기 제정신이 나간 듯한 정부와 금융회사의 정책은 멀쩡하던 보통사람을 외상이라면 소도 잡아먹도록 부추켜 어린백성들로 하여금 같이 미친 듯이 상황부담에 대한 대비를 잊은 채 카드빚을 지도록 유도했다. 그 후에 집권한 노무현정권은 이러한 대량으로 발생한 가계재무 파탄 지경에 이른 과중채무자들을 안착시키기는커녕 갑자기 신용한도를 축소하는 정책을 통하여 채무불이행의 늪으로 빠뜨렸는데 그것이 바로 21세기 초반의 '신용불량사태'이다.

IMF 위기 탈출과 정권재창출에 눈이 먼 정부의 신용정책 → 단기실적에 눈이 먼 금융기관의 과다 신용제공 → 분별력이 모자라는 어린 백성의 상환능력 이상의 카드남용 → 과중채무 → 갑작스러운 신용 축소 정책 → 가계재정파탄 →채무불이행 → 주민등록말소는 21세기 초반에 한국사회에서 발생한 4백만명이나 되는 채무불이행자가 밟았던 전형적인 과정이었다. 그리고 이러한 경로의 종착역이 주민등록 말소이었다. 말소라는 극단적인 사회적 배제는 그 자체가 족쇄가 되어 채무불이행자들은 '신용물량자'라는 '인간불량'의 낙인이 찍힌 여성을 성매매라는 불랙홀과 같은 지하시장으로 빨려 들어가도록 방치했다. 여기에서 우리가 주목해야할 점은 이씨가 정부와 대형금융회사들의 합작품으로 쳐 놓은 신용의 덫에 빠지기 전까지는 평범한 고졸의 20대 젊은 여성이었다는 점이다. 정부가 나서서 보통사람을 유혹해서 불량인간으로 만들어 놓고는, 너는 불량인간이니 그런 벌을 받아 마땅하다는 듯이 대한민국의 국민도 아닌 '등외국민'이라는 또 하나의 낙인들 더 찍었다. 그리고 이들에게 패자부활전에 나설 수 있도록 도움의 손길을 내밀기는커녕 범아가리처럼 시커멓게 입을 벌리고 있는 지하경제를 방치하여 또 다시 보통사람을 성매매의 덫으로 유혹한 것이다.

다. 성매매 피해 여성

대구에서 유흥업소에 나가고 있는 김00(25세)씨는 아버지가 돌아가신 이후로 경제적인 어려움 속에서 유년기를 보냈다. 김씨는 “사람은 죄가 없다고 하지만 돈이 없는 것만으로도 죄가 되는 세상이 너무나 원망스러워요”라며 말문을 열었다. 중2 때 도둑으로 몰려 강제퇴학을 당했고, 학력이 짧다는 이유로 아무데서도 일할 수 없어서 거리에서 방황하던 시절에, 이상하게도 길거리에서는 카드를 잘 발급을 해 주어서, 급한 김에 발급받은 카드로 오빠와 어머니의 부채를 갚기 시작한 것이 여러 개의 카드로 돌려막기를 하는 지경까지 가게 되었다. 부채가 점점 늘어나자 사채까지 동원하게 되었고, 그것이 유흥업소까지 오게 된 원인이 되었다고 한다.

1,700만원의 사채는 도저히 아르바이트나 다른 방법으로는 갚을 길이 없었고 선택의 여지가 없다고 생각하여 마이킹(선불금)[78]을 받아서 사채 빚을 해결하고 유흥업소에 취업하였다. 그러자 그 지긋지긋하던 추심의 손길에서 벗어날 수 있었다.

그러나 이것은 빚을 해결하는 끝이 아니라 새로운 빚의 굴레에 빠지게 되는 시작에 불과했다. 매일 매일 자신의 몸을 혹사시켰지만 그렇게 일아여 번 돈은 선불금을 꿔준 업주에게 고스란히 돌아가고 자신은 생계를 잇기도 어려웠다.

“지금이라도 이 세계에서 벗어날 수만 있다면 바로 주민등록도 살려서 새 삶을 살고 싶어요 ”라고 말하면서 눈시울을 붉히는 김씨는 여성이라기보다 어두운 곳에서의 삶에 찌들린채 돈문제로 고통을 받고 있는 직업인의 모습이었다. 김씨는 현재 주민등록말소를 살릴 수 없는 이유를 다음과 같이 설명했다.

“현재는 본인의 신분이 아닌 다른 사람의 주민등록증으로 살아가고

78) 음악에서 마이킹은 음원을 빼오기 위해 마이크를 앰프 앞에 셋팅 하는 것을 의미한다. 즉, 사람의 목소리는 마이크가 뽑아내고 앰프의 소리는 마이킹을 통해 스피커가 뽑아내는 것이다. 유흥업소에서 말하는 마이킹은 음악에서 음원을 빼오는 것과 마찬가지로 종업원을 "빼온다"라는 뜻으로 쓰인다. 즉, 술집에서의 마이킹은 아가씨라고 불리는 종업원을 호빠(호스티스바)로부터 빼오는 것을 의미한다.

있어요.마이킹을 통해서 업소에 취업할 때 업소주인은 본인이 아닌 것을 알면서도신분의 확인을 위하여 주민등록증을 요구하는데, 성매매여성들은 주로 친구의 주민등록번호를 기재해요. 이러한 관행은 도망갈 경우에 대비하여 서로서로 보증을 서는 것과 같은 효과를 발휘하거든요. 일종의 옭아매기 방법이지요. 선거 때에는 저도 국민의 한사람으로서 권리를 행사하고 싶지만 카드빚과 사채로 인해 말소를 살린다는 것은 흔적을 남기는 것이기에 추심에 대한 두려움이 앞서서 할 수 없습니다. 정말 사채추심은 안당해본 사람은 모를 겁니다. 새벽 3시에 일을 마치면 가게 앞에 자가용을 대기시켜놓고 기다리는 추심원이 마치 저승사자처럼 보인답니다."

현재 김씨의 월수입은 400여만 원에 이른다. 이 정도의 수입이면 빚을 갚고 주민등록도 살릴 수 있는 금액이지만 그 수입이 고스란히 업주에게 넘어가기 때문에 자신의 미래는 없다. 마지막 선택으로 성매매피해여성 상담소인 '길잡이 집'의 상담원과 상담을 하기도 했으나, 용기를 내어 이 생활을 청산하지 못하고, 또 다시 마이킹을 통하여 대구의 업소로 팔려 왔다. 성매매피해여성 상담원과 통화한 후에 법적으로는 마이킹 빚은 갚지 않아도 되는 것을 알았음에도 불구하고 다시 유흥업소로 팔려간 것은 법은 멀고 성매매 지하경제 시장의 횡포는 가깝기 때문일 것으로 사료된다. 성매매특별법이 시행되고 있으나 아직도 엄연히 성매매시장은 존재하고, 시장강자의 횡포에 연약한 성매매여성은 시달리고 있다. 이들의 인권침해는 어디서부터 어떻게 해야 방지가 가능할까?

여기서 우리가 주목할 점은 등재된 주거지에 살고 있지 않는 사람에게 가하는 주민등록말소라는 가혹한 벌이 원인이 되어 김씨가 남의 주민등록증을 도용하여 다른 사람으로 둔갑한 채 취업계약을 맺었다는 점이다. 이러한 계약은 유흥업소에서 관행적으로 이루어지고 있는데, 주민등록을 도용당한 여성은 자기의 분신으로 행세하는 다른 성매매여성의 마이킹 빚에 대하여 총체적인 보증인이 되는 셈이다. 이와 같이 주민등록 도용을 통하여 한 사람의 계약으로 두

사람을 옭아매는 것이 지하경제 시장의 관행이라고 한다면, 도대체 주민등록 제도는 누구를 위하여 왜 존재하는지 모르겠다.

라. 세일즈 우먼

대구가 고향인 백00(36세, 여)씨는 고등학교를 졸업 후 백화점 식품관의 판매사원으로 몇 년간 일하다가 퇴사한 후, 한국화장품(주)의 판매사원으로 일하기 시작하였다. 판매 실적이 좋아서 2년 후에 팀장으로 승진하였는데, 그 때부터 금전적으로 부담이 되기 시작하였다. 매달 마감 때가 되면 상부에서 물품들을 팀장선에서 좀 더 구매하기를 권장하기 시작하였고 판매가 이루어지지 않을 때는 결국 본인의 카드로 화장품을 선결재하여 구매한 후 소비자에게 판매하는 방법을 이용하였다. 점점 카드사용 횟수가 늘어나면서 카드빚은 쌓여갔고 외환위기가 발생하여 경기침체는 심각해짐에 따라 판매실적은 줄어들었고 빚은 늘어만 갔다.
돈을 융통하기 위하여 대구은행, 농협, 주택은행, 제일은행, 기업은행, 외한은행, 국민은행, 조흥은행, 평화은행B.C카드, 삼성카드, LG카드 등 11개를 만들었고, 카드 돌려막기 식으로 카드빚을 막아나가기 시작하였다. 제품 판매가 원활히 이루어지지 않아 재고는 점점 쌓여갔고, 구매한 제품은 반품처리가 되지 않아 점점 금전적 압박이 심해졌다. 2001년까지 이런 생활은 계속되었으며 매달 800 ~ 1,100만원의 카드빚을 결재해야 되는 상황까지 갔다.
할 수 없이 은행 대출을 받아 카드빚을 해결했는데, 대구은행 300만원, 기업은행 500만원, 조흥은행 500만원, 국민은행 300만원, 한빛은행 500만원, 교보생명 2,000만원을 빌렸다.
대출이자와 카드대금 갚기가 힘들어 고민하고 있던 차에 친지의 소개로 대납이라는 것을 하게 되었다. 대납이자는 10%로서 감당하기에는 힘에 겨웠지만 급한 김에 대납으로 1년 동안 카드 연체는 막을 수 있었으나 매달 나가는 이자는 눈덩이처럼 커져만 갔다.

그러던 중 갑자기 카드한도가 줄어들자 3금융 좋은 상호신용금고, 한솔 상호신용금고의 사체를 쓰게 되었다. 눈만 뜨면 대출이자, 사체이자, 카드대금 때문에 이리저리 뛰어다니다 보니 정작 해야 할 화장품판매는 할 여력이 없었고, 결국 채무불이행자가 되었다. 그때부터 각종 채권추심으로 인해서 정상적인 삶을 살 수가 없어서 등재된 주소지에 살지 않게 되었고, 주민등록말소까지 이어지고 말았다.

2001년에 한국화장품을 그만두고, 유흥업소에 취업을 했는데, 거기서 만난 사람과 짧은 동안의 사람을 나누었고 주민등록을 살린 후 애기를 낳았다. 그러나 달콤한 신혼생활도 잠시뿐 부채의 무게를 인지한 남편은 어디론가 가버렸고, 매일 매일을 손님접대와 술시중에 몸은 하루하루 바닥으로 떨어지고 채권추심에 의해서 기껏 살려놓은 주민등록까지 또 다시 말소가 되고 말았다.

백씨는 2006년 9월에 파산신청을 했는데, 갚아야할 채무의 총량은 눈덩이처럼 불어난 이자덕분에 상상을 초월할 정도로 많았다. 현재 이씨는 여성단체의 따뜻한 도움으로 주민등록 말소를 살리고, 모자가정으로 책정되어 정부의 사회복지 혜택을 받고 있다. 아직도 유흥업소에서 일하고 있는 이씨는 면책이 되어 빚의 굴레를 벗으면, 지금 22개월이 된 아들을 키우며 떳떳한 엄마로서 새 삶을 시작할 생각이다.

백씨와 면접하는 과정에서 영업직에 종사하는 다른 사람들도 마감에 쫓겨서 감당하기 힘든 많은 빚을 지게 된 경우가 많은 것을 알게 되었다. 보험회사 직원의 경우에는 작성계약, 즉 허위계약을 하는 경우가 많고, 백씨와 같은 화장품회사 외판원들은 창고를 따로 운영할 정도로 많은 재고를 짊어지고 허위 매출을 본사에 보고하는 경우도 비일비재하다고 한다. 증권사 영업직원에게 가해지는 실적압박은 때로는 세일즈맨으로 하여금 고객의 돈으로 아랫돌 빼서 윗돌을 고이는 방법으로 실적을 부풀리다가 금융사고를 저지르기도 한다. 대리점 사장들은 대부분 이러한 영업직원의 속사정을 소상히

알고 있으면서도, 대리점의 실적경쟁에서 살아남기 위하여 모르는 척 하고 있으며, 때로는 은근히 강요하기도 한다고 한다.
보험회사, 화장품회사와 같은 대기업들이 노동시장에서 취약한 위치에 있는 노동자들의 속사정을 빤히 알면서 애써 외면하고, 실적이 낮으면 쫓겨나야 한다는 압박감 때문에 이렇듯 허위매출로 빚더미 위에 올라앉도록 유도하는 것은 분명히 기업의 도덕적 해이이자 영업직 노동자의 삶에 대한 총체적 착취행위이다. 어떤 방법으로든지 정부가 나서서 제재를 가해야 할 것이다. 그리고 한국노총과 민주노총 또한 사용자들이 이러한 영업실적 압박을 가하지 못하도록 하는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

마. 사이비 종교 피해자

강00(63세, 여성)씨는 처녀 시절에 청계천 전자상가의 전자부품 도매상의 판매사원으로 일했으며, 결혼 후에도 남편과 같이 전자부품 도매상을 경영하였으나 몇 차례의 부도로 문을 닫았다. 그 후 경제난과 성격 차이로 가정불화가 계속 되는 가운데 우연한 기회에 천존회 소속 천도선법을 알게 되었고, 그 후 그 종교에 심취하였다.
그런 과정을 거쳐야 제자가 된다는 교주의 꼬임에 빠져 다른 수련생등과 같이 서로 보증을 서주며 조흥은행에서 480만원을 대출받아서 4대조 조상님 영전 봉안을 하는 것을 시작으로 계속 성금봉헌, 영가 천도제 등을 위하여 빚을 내어 바쳤다. 강씨는 정신이 나간 사람처럼 천존회의 지시를 따르고 있었고 그것은 곧 부채로 이어졌지만 부채는 물질에 불과하고 앞으로 좋은 날이 올 것이라는 설교에 눈과 귀는 멀어가고 있었다.
96년에 드디어 제자가 되어 단체에서 운영하는 한뿌리식품과 한뿌리축한(유황오리 엑기스)대리점을 운영하였다. 그러나 현실과 거리가 먼 본부 운영체제로 인해 적자를 면치 못했다. 가게경영은 대출과 신용카드로 메워 나갔는데, 얼마 지나지 않아 여러 개의 카드로

돌려막기가 시작되었고 대출이자와 카드 이자는 급격하게 눈덩이처럼 불어나고 있었다. 그러다가 IMF 외환위기로 인하여 경영이 더 어려워지자, 강씨는 2001년까지 어머니와 형제들을을 보증인으로 끌여 들여 대출을 받았고, 그 당시 미성년자인 딸에게 신용카드를 만들게 하여 돌려막기를 했다. 그 결과 강씨를 비롯한 어머니와 3명의 동생들과 딸이 모두 채무불이행자가 되었고, 보증채무가 문제가 되어 4남매 모두 이혼을 하게 되었다.

2001년 교주 모행룡, 박귀달 부부는 사기 등으로 구속되어 모행룡은 실형 8년을 받고 6년 째 복역 중이며 부인 박귀달은 5년을 복역하고 2005년에 출소 했고, 나머지 핵심 멤버들도 2~3년 복역했다. 교단의 핵심 멤버들은 투자를 하지 않았고 재산도 그대로 있었는데, 단지 하부 제자들에게 대출을 하게하고 빚을 지게 만든 것이 재판 중에 드러났다.

그 후 강씨는 일용직을 전전하였고, 주거가 부정하여 결국 주민등록까지도 말소가 되었다. 피해를 입은 천존회 제자는 1500명 정도 되는데, 이들은 대부분 아직까지도 신용불량자로 숨어 지내고 있다고 한다.

강씨의 사례는 어려운 상황에 처한 사람에게 있어서 종교라는 것이 얼마나 사람을 나약한 존재로 만드는가를 잘 나타내 주고 있다. 물론 종교를 미끼로 약자를 이용하는 자가 잘못된 것이지만 사회약자들로 하여금 지푸라기라도 잡고 싶은 심적 상태로 몰아넣어 사이비 종교를 통하여 심적 위안을 받는 찾는 사람들을 양산하는 사회경제적 환경도 대단히 문제가 많은 것이다.

여기서 우리가 주목할 것은 시장에서 마땅히 퇴출되어야만 하는 적자 대리점으로 하여금 카드사와 은행의 금융지원으로 퇴출시기를 놓치도록 만든 사회적 시스템이다. 결국 적게 말아 먹을 것을 크게 말아먹게 만든 책임은 단지 교주와 강씨에게만 있는 것인가? 한 사람 가정만 해체되었을 때 카드돌려막기와 대출행진을 중단했더라면 4남매 모두의 가정이 해체되고, 노모와 어린 딸까지 채무불이행자

가 되는 가족사회의 붕괴사태는 막을 수 있지 않았을까?
강씨의 사례는 21세기 초반에 발생했던 신용대란 사태가 어떻게 나약한 취약계층의 시민과 그 가족들을 구렁텅이로 빠뜨렸는가를 나타내 주는 역사적 기록으로 남게 될 것이다. 향후의 신용사회 운영에 있어서 국가와 금융기관은 친지보증제도의 문제점을 깊이 성찰한 후, 보다 과학적인 신용평가제도를 도입하고, 대출이나 카드발급 이전에 상환능력 평가를 신중히 해야만 할 것이다.

바. 다단계로 피해자

문00(40세, 여)씨 남편은 해태상사에 근무했는데, IMF 때 회사가 부도남에 따라 직장을 그만둔 후, 자동차를 이용하여 문구, 체육용품, 음식물 쓰레기 용기 등의 생활용품 행상을 했다. 그러나 경기침체기에 경험 없는 사람의 세일즈는 여간 어려운 것이 아니었다. 하필 이렇게 어려운 상황에 처했을 때에 설상가상으로 시부모님과 친정부모님 4분이 연달아 병을 얻어서 앓다가 돌아가심에 따라 병원비와 장례비가 많이 들어갔다. 한꺼번에 4 사람의 병치레를 하고 장례를 치르는 동안에 진 빚은 안산의 연립주택을 팔아서 대충 청산했다.
그 후, 문씨부부는 지인의 소개로 암웨이 다단계 사업에 뛰어 들었다. 처음에 동양캐피탈에서 200만원을 대출받아서 사업을 시작했는데, 영 신통치 않아서, 우리, 삼성, 외환카드를 점차적으로 만들어 돌려 막으며 버티었지만 생각처럼 암웨이 세일즈는 만만한 것이 아니었다.
그래서 문씨부부는 암웨이를 그만두고, 새로운 다단계 회사인 다이너스티, WBG, CCM의 세일즈를 차례로 전전했으나, 빚은 점점 더 늘어만 갔다. 또 다시 빚을 갚기 위해 HK상호저축, 외환카드 등의 대출을 받게 되었고, 어느덧 부채는 원금 4600만원에 이자가 3500만원이나 붙어서 총8100만원에 이르렀을 무렵에 갑작스럽게 카드한

도 축소되었다. 더 이상 버틸 여력이 없는 문씨부부는 마침내 2003년에 카드돌려막기에 종지부를 찍고 채무불이행자가 되었고, 그 후 채권추심을 피하여 거처를 옮겨 다니다가 주민등록까지 말소되기에 이르렀다. 그 이후 3년째 남편은 일용직을 전전하면서 근근이 살아가고 있다.

IMF 이후에 퇴출된 월급쟁이들이 대거 자영업을 개업함에 따라 한국의 자영업 시장은 약 30% 정도 과잉공급 상태에 있다. 따라서 조금만 경기가 나빠져도 한계선상에 있는 자영업자들은 적자위기로 내몰리는 구조적 상황 아래에 있다. 그런데 문씨 남편과 같은 서투른 자영업자는 그 바닥에서 잔뼈가 굵은 경쟁자들과의 경쟁에서 살아남기 매우 힘들다. IMF 이후 급격하거 시장승자가 독식할 수 있는 정글자본주의적인 과잉 경쟁체제로 이행되고 있으며, 특히 유통업의 경우에는 대형마트들이 손님을 블랙홀처럼 빨아들이기 때문에 영세자영업자의 몫이 점점 줄어들고 있고, 따라서 문씨부부와 같이 도산하는 경우도 많다가 보니 영세자영업자들은 필요한 사업자금을 고리의 신용카드로 대출받게 되어 이자부담 때문에 사업이 더 어려워지게 된다. 새로 자영업에 진입하는 사람들에게 각 업종의 과잉상태 여부에 대한 정확한 정보를 제공하고, 자영업 시장에서 영세상인들을 보호할 수 있는 사회제도적 장치를 마련하여, 원초적으로 자영도산자의 발생을 막는 것이 자영업자의 주민등록말소를 막는 방안일 것이다.

5. 국가기관 거주자

가. 교도소 거주자

범죄로 인해 감옥에 격리 수용됨에 따라 주민등록이 말소되는 사례이다. 다른 식구가 없이 혼자 살고 있던 사람이 교도소 복무를 할 경우에 전 거주지의 동사무소에서 직권말소시기커나 집주인, 통장

이 살지 않는다고 신고하여 주민등록이 말소되는 경우가 있는데, 그 대표적인 사례가 임00씨(45세, 남)이다.
전남 영암에서 5남 2녀 중 장남으로 출생한 임씨는 초등학교 5학년까지 학교를 다니다가 극도로 나빠진 가정 경제 환경 때문에 중도에 학업을 포기하였다. 그 후 그는 14세에 혼자 서울로 상경했다고 한다. 임씨는 건강이 좋지 않은데 병력을 살펴보면, 1981년 교통사고를 당해 4개월 간 입원하였고, 4년 전에 위궤양으로 1개월간 입원했으며, 현재는 심한 당뇨병을 앓고 있다. 외형상 보기에도 기력이 대단히 쇄잔 해 보인다. 그는 폭력, 절도, 도박 등의 죄명으로 전과 10범이 넘는다. 최근의 전과는 강간으로 4년간 실형을 살았다. 그리고 현재 카드빚도 800만원이 있다.
임씨의 주민등록은 3번 말소되었고, 3번 다 복원하였다. 최종말소는 2005년 10월경이었으나 2006년 3월경에 복원하였다. 임씨의 주민등록 말소 경로에서 특히 중요하게 보아야 할 점은 범죄로 인한 사회적 격리를 이유로 직권말소된 점이다.
조실부모하고 형제, 자매들과는 전혀 교류가 없이 살아왔던 임씨는 범죄행위에 대한 처벌로 감옥에 가게 되었을 때 그 누구에게도 주민등록을 관리해 달라고 부탁할 사람이 없었다. 주소지에서 거주하고 있다는 사실을 확인해 줄 사람이 없음에 따라 직권말소 되었으며, 출옥 후에도 주거를 한동안 확보하지 못하여 주민등록 복원에 큰 어려움을 겪었다.
서울의 돈의동 쪽방에서 거주하고 있는 임씨는 질병으로 인한 노동능력의 손상, 태생적 빈곤, 사회적 지지체계의 붕괴 등으로 인하여 사회적으로 고립된 채 홀로 힘겹게 살아가고 있다.
현재 국민기초생활보장법 수급권자가 되어 생계비 지원으로 쪽방의 월세 정도와 최소한의 먹을거리를 해결하고 있다. 현행 기초생활보장제도에 의하면 교정시설 출소예정자는 출소 전에 기초생활보장 급여를 신청할 수 있으며, 출소 후 거주지 읍・면・동에 출소 사실을 신고하는 경우에 당해 수급자 가구의 구성원으로 편입되어 수급

자로 보호 받거나 가족이 없을 경우에는 독거가구로서 수급을 받을 수 있다.
그런데 임씨는 다른 가족이 없고, 주민등록지도 없기 때문에 사회복지공동모금회의 프로젝트를 수행하고 있는 시민단체의 도움으로 돈의동에 쪽방을 얻운 후에 주민등록을 복원하고 기초생활보장 수급자가 될 수 있었다.
임씨의 사례에서 보듯이 국가기관인 교도소에 격리 수용되어 있기 때문에 엄면히 국가의 관리 아래에 있는 사람도 주민등록이 말소된다. 교도소에도 사람이 살고 있으면 당연히 주미등록지로 등재가 가능해야 된다. 만약에 교도소에 입소할 때에 당사자에게 주민등록을 관리해줄 가족이 있는지 여부를 물어보고, 본인이 원할 경우에 교도소를 주민등록지로 등록할 수 있도록 한다면, 적어도 교도소 수감 중에 주민등록이 말소되어 대한민국에 존재하지 않는 사람으로 취급받는 것을 면할 수 있을 것이다.

나. 군복무자

“제일 불편한 건 취직이 잘 안 되는 거죠.....”
“답답하죠.. 답답하고..... 휴우~”
“아무것도 못하니까요.. 의지도 없고..... ”
“자살충동도 많이 느꼈어요.. 술 먹으면서.. 술 먹을 때는 많이 나죠. 위로 삼을 친구도 없고...”
조OO씨(78년생, 남)는 가난한 가정에서 태어나 성장 과정 동안 내내 뼈저리게 가난했다. 부모님과 형제들에 대한 애정도, 좋은 기억도 없다. 가족들에 대해 묻는 질문에 대화가 없었다는 말 뿐이다. 다른 질문들에도 시큰둥하게 “모르겠어요.”혹은라고 대답하거나 “예” “아니오” 식으로 짧은 단답형으로 대답 한다.
고등학교 졸업하기 전으로 기억한다. 영장이 나왔고 바로 집을 나와 버렸다. 영장도 언제 나왔는지 잘 기억나지 않는다. 군복무 시절

부모님이 돌아가셨다는 소식을 듣고 휴가를 나왔으나 집에 가지 않고 휴가 내내 술만 마셨다. 제대 후에도 집에 가지 않았다. 누나와 여동생은 어디로 갔는지 어디서 지내는지 알지도 못하고 찾거나 연락하고 싶은 생각도 없다. 찾고 싶지 않느냐는 질문에 “별로”라고 대답한다. 부모님이나 가족들에 대한 아픈 기억들이 있을 것 같지만 전혀 속사정을 드러내지 않는다.
군대에 간 것을 보면 분명히 입대 시에는 주민등록이 살아있었을 것이다. 그런데 제대 후에 자신의 주민등록이 말소된 것을 알았다. 입대 중에 말소가 되었는데, 군대는 주민등록을 등재할 수 있는 주거지가 아닌가? 주거지가 아니기 때문에 행정기관에서 소재지를 파악할 수 없는 곳에 산다고 엄연히 국방의 의무를 수행하고 있는 젊은이를 대한민국 국민이 아닌 것으로 간주되는 주민등록말소자로 처리하는 것이 말이나 되는가? 바로 국가기관인 군대에 복무하고 있는 군인은 동사무소 대신에 군대에서 그 소재를 충분히 입증해 줄 수 있을 것임에도 불구하고 마구잡이로 주민등록을 말소시켜 ‘등외국민’으로 내모는 대한민국은 참으로 이상한 나라이다.
조씨는 부모님이 사망한 후 가족들이 흩어지면서 자진말소로 처리된 것인지, 가족들이 말소시켰는지, 그렇지 않으면 직권말소 되었는지 정확하게 알지도 못한다. 그에 대하여 별로 관심을 가져본 적도 없다. 복원에 대한 필요성도 별로 느끼지 않으며 앞으로 몇 년간은 복원하지 않겠다고 한다. 주민등록이 없어 취직이 잘 안 되는 것 외에 크게 불편한 것이 없다고 한다.
군대에서 운전면허를 취득했기 때문에 운전사로 취업을 하면 돈을 더 벌 수 있으나 주민등록이 없는 상황 아래에서 그것은 엄두도 못 내고 있다. 그냥 그런가보다 할 뿐 불만도 없다. 그저 인력파견 사무소에 다니면서 “노가다”를 하고 있을 뿐이다.
은행거래가 불편하지 않느냐는 질문에“모르겠어요. 한 번도 해 본 적이 없어서..”라고 대답한다. 은행거래를 해 본 적이 없기 때문에 필요성을 느끼지도 않는다. 삶에 대한 아무런 의지도 없고, 빈곤탈

출의 가능성도 없다고 생각한다. 노력도 별로 하지 않는다. 몇 년 전까지는 노숙인 쉼터에서 생활을 하며 돈도 모으고, 자립 노력을 했었지만 이젠 희망도, 의지도 사라진 상태라고 한다. 어쩌면 이것이 빈곤 우울증인 것 같기도 하지만 병원에 가서 진단받을 생각도 없다.

일주일에 6일은 술을 마시고, 매일 PC방에서 시간을 때운다. 일을 나가지 않는 날은 하루 종일 술을 마신다고 한다. 20대의 젊고 건강한 청년이기 때문에 한달에 30만원 정도의 수입은 있는데, 대부분 술값으로 나간다. 돈을 다 쓰고 나면 노숙을 하거나 상담보호센터의 응급잠자리를 이용한다. 상담보호센터의 실무자인 면접자는 조씨가 2004년부터 상담보호센터를 이용했으나, 조씨에게 알코올문제가 있다는 것을 최근에 심층면접을 하면서야 알았다. 술을 마시면 상담센터 근처도 오지 않았다고 한다.

조용한 성격에 상담보호센터에 행사가 있을 때면 조용히 와서 청소도 열심히 도와주곤 했지만, 다른 사람들과 대화를 나누거나 친하게 지내는 것을 본적이 없다. 본인도 다른 사람들과 어울려 본적이 없다고 한다. 일도 혼자 다니고, 술도 항상 혼자 마신다. 매일 매일이 우울한 나날의 연속이다. 삶은 밑바닥이고, 술을 마시면 자살충동이 자주 일어난다고 한다.

무엇이 나아져야 지금의 삶보다 더 나은 삶을 살 수 있는지를 물었더니 안정된 집이라고 대답한다. 그래야 일도 제대로 다닐 수 있을 것 같다고 한다. 그 이상의 목표나 꿈은 생각해 본 적이 없기 때문에 생각나지도 않는단다.

얼마 전에 무료로 이발해주는 곳에서 몇 번 자원봉사를 한 이후로 어디 자원봉사하면서 생활할 수 있는 곳이 있었으면 좋겠다는 생각을 한다는 이야기를 하더니 대뜸 *"그런 곳 없나요?"* 하고 묻는다.

"...미래도 불투명 하니까요.. 기대도 안하구요.."

조OO씨의 경우처럼 대부분의 노숙인들의 성장 배경을 살펴보면 20대 이전에 결손가정에서 자라거나 부모의 사망, 이혼, 별거 등의 가

족관계의 변화를 경험하는 경우가 많다. 또한 부모의 비정상적인 양육 태도 및 행동으로 인해 학대, 방임 등의 피해를 당한 경험이 많은 비정상적인 환경에서 성장한 경우가 많다. 가족관계 단절이 바로 노숙의 원인이라는 것을 의미하지는 않더라도 또한 부모의 양육태도나 성장 배경이 노숙의 주요 원인이 이라는 것을 의미하는 것은 아닐지라도 노숙인과 일반인의 가족관계 또는 성장 배경은 확실히 차이가 난다.
젊고 건강한 사람임에도 주민등록을 등재할 방 한 칸을 마련하지 못할 정도로 정상적인 사회생활을 하지 못하고, 적극적으로 살아갈 의지를 상실한 채 하루하루를 무의미하게 떼우고 있는 조씨와 같은 노숙인의 발생을 예방하기 위해서 정상적인 가정에서 일반적인 양육 환경을 제공하는 것을 돕는 사회정책이 절실히 필요하다.

6. 범죄 피해자

홈리스들은 명의도용을 통한 신용카드사기, 대포차 사기 등 범죄의 표적이 되고 있으며 주민등록증을 타인에게 빌려주거나 강탈당하여서 자신의 소득 수준으로는 도저히 감당하기 어려운 액수의 부채를 안게 되는 경우가 자주 발생하고 있다.
대부분이 사기 수법은 홈리스의 곤궁함을 이용하여 일정기간 호의를 베푼 후 동업과 같은 것을 제안하고 명의를 도용한다. 대부분 대출금의 일부를 대가로 받고 일정액의 금액을 쓰기 때문에 법적으로는 공범으로 처리되는 경우가 많다. 대출도 자신의 명의로 하였고 그 대출금의 일부를 본인이 사용하였기 때문에 실제로 사기를 친 사람은 빠져나가고 본인만 문제에 노출되는 경우가 많다. 예컨대 자신의 명의로 핸드폰을 여러 개를 가입한 것을 전혀 모르고 있다가 엄청난 금액의 핸드폰 사용료가 자신에게 부과되는 것이다.
특히 명의를 빌려주어 구입한 대포차가 본인 명의로 되어 있는 사례들은 주민등록 복원을 하더라도 차량 소유주로 되어 있기 때문에

국민기초생활보장 수급권 자격을 취득하기가 거의 불가능하다. 방법이 없는 것은 아니지만 복잡한 행정절차와 법원으로부터의 판결 등이 장애로 작용하고 있다. 또한 명의를 도용한 대포차량 들은 대개 해외로 반출되기 때문에 문제해결은 더욱 어렵다.

가. 대포자동차 사기 피해자

권00(33세, 남)씨는 어머니가 초등학교 3학년 때 가출하였고, 아버지는 알코올 중독, 간질환으로 초등학교 5학년 때 돌아가셨다. 아버지가 돌아가시자 갈 곳이 없어진 권씨는 상경하여 신대방동에 있는 아동보호소에서 두 달 정도 생활하다가 장어 가죽을 가공하는 공장에서 3년 동안 일했다. 그 후 대구의 작은아버지 집에 가서 6년 정도 살면서 용접기술을 배웠다. 23살 때부터 작은아버지 집을 나와서 막노동판을 전전하며 생활하였다.
가족해체, 부랑생활 등으로 소년기를 보낸 권씨는 교도소에서 알게 된 선배의 소개로 같이 일했던 사람에게 속아서 2003년에 권씨 명의로 핸드폰과 차량 2대를 구입했다. 차량을 서울에서 팔아서 돈을 갚겠다던 그는 행방불명이 되었다. 이 거래로 권씨는 단지 100만원을 받았을 뿐이었으나 모든 빚부담은 명의를 빌려준 책임이 있는 권씨에게 돌아왔고, 2004년에는 경찰에 구속되었다. 명의도용을 한 사람의 주소와 인적사항을 알기 때문에 현재 맞고소를 해놓은 상태이다.
2005년 5월까지는 주민등록증을 소지하고 있어서 아파트 공사현장에서 5~6만원의 일당을 받으며 일했으나, 주민등록증을 식당에서 분실 후 현재는 일용노동 용역회사에 일을 다니고 있다. 주민등록증도 없고 주민등록도 말소된 상태이지만 인맥으로 일감을 얻는다. 권씨는 다른 사람들보다 일을 잘하기 때문에 현장에서 선호하는 일용노동자이다. 젊고 건강한 청년이기에 일용노동 현장에서 주민등록증이 없어도 현장의 오야지나 용역회사의 사장이 보증을 서는 형

태로 일을 할 때도 있다. 그러나 이러한 대면적 접촉을 통한 일자리 확보는 규모가 아주 작은 현장에 국한되어 아파트 신축공사현장 같은 지속적인 소득을 창출할 수는 없다.
유일한 혈육인 할아버지가 1996년 사망한 후 철저한 사회적 고립상태에 놓인 것으로 보인다. 권씨는 학교공부도 초등학교 5년밖에 받지 못하고, 가출하여 사회적 학습과 교육을 받지 못한 사람으로 사회성이 결여되어 있다. 속칭 역마살이 끼었다고 하듯이 한 곳에서 적응하여 정착생활이 어려운 것은 아마 오랜 기간의 떠돌이 생활이 몸에 배였기 때문으로 파악된다.
아직까지 건강의 문제는 없는 30대의 청년이지만 일용노동을 전전하면서 빈곤을 해소하기에는 역부족인 것 같고 대포차 명의도용으로 자신에게 청구되어 있는 부채를 갚아야한다는 점을 감안하면 노숙생활을 벗어나기 어려운 것으로 보인다. 무엇보다 안정적인 고용상태로 진입하기 위해서는 주민등록의 복원이 되어야 할 것이다. 그러나 수시로 공사현장을 따라 이동해 다니다 보니 일정한 주거지가 없고, 살지 않아도 주민등록을 지속적으로 관리해줄 혈족이 아무도 없어서 주민등록을 복원하더라도 다시 말소될 것이 뻔하기 때문에 권씨는 주민등록 복원을 포기하고 있는 상태이다.

나. 대포 핸드폰 사기 피해자

김00(28세, 남)씨는 미장일을 하시는 알코올 중독 아버지의 폭력 때문에 8년 전 여동생을 데리고 어머니가 가출하여 실질적으로 가정이 해체된 상황이다. 가출하신 어머니의 소식은 알지 못한다. 농고를 졸업하고 공익근무를 했는데, 도중에 근무지를 이탈함에 따라 벌금 50만원이 부과되었으나, 낼 돈이 없어서 구치소 노역장에서 10일간 생활한 적이 있다. 그 후 빵 공장에서 취업해서 생활하였다. 최근 소 키우는 축산 농장에 취업하여 3개월간 생활하였으나 같이 일하던 사람과 사이가 나빠져서 그만두고 나와서 다시 노숙을 하고

있다.
같이 일하던 사람이 자신은 신용불량이라 핸드폰을 등록할 수 없으니 본인의 명의로 핸드폰을 등록해주면 요금은 본인이 내겠다고 해서 명의를 빌려 주었으나, 그 사람이 행방불명됨에 따라 본인 명의로 핸드폰 요금 연체가 되어 신용불량 상태에 있다.
2006년 7월 경 불심검문을 통해서 주민등록이 말소된 것을 알았다. 지금까지 주민등록 말소는 두 번 있었는데, 한번은 예비군 훈련에 참여하지 않은 것이 문제가 되어 향군법 위반으로 직권말소가 되었다고 하고, 다른 한번은 동사무소에 확인해본 결과 세대주가 세대원이 없다고 신고하여 말소된 것으로 확인되었다. 본인의 경제활동 성격상 주거지가 부정확하여 주민등록 말소외 복원이 반복되는 상황이다.
김씨는 신용카드는 만든 적이 없고 다른 부채도 없이 깨끗하나 다른 사람이 명의를 빌려서 쓴 핸드폰 요금 연체금 80만원 때문에 신용불량 상태에 빠져 있다.
주민등록증은 2006년 8월 경 분실하였고 1주일에 10시간 정도 일용노동을 하고 찜질방이나 사우나 등지에서 생활하고 있다가 돈이 떨어지면 노숙하고 있다. 부업으로 전단지를 돌리는 일을 가끔씩 하고 있다. 김씨는 산업체, 빵 공장, 농장, 선원 등의 경력을 가지고 있으며 주민등록 말소이후 주민등록증 제시를 의무화 하지 않는 소규모의 노동현장에서 일을 하고 있으나 소득이 매우 부족하여 반노숙 상태에 있다.
김씨의 경우 일정한 주거지의 부재로 주민등록이 말소되고 주민등록의 말소로 임금이 보다 높은 아파트 건설현장 같은 곳에서는 일을 하지 못하고 있다. 20대 청년이 주민등록의 말소로 인하여 반노숙 상태로 전락한 것은 바로 주민등록 말소가 얼마나 심각한 빈곤 탈출의 장애요소로 작용하고 있는가를 대변해 준다.
김씨는 심리적으로 매우 위축되어 있고, 삶에 적극적으로 도전할 의욕도 감소되고 있으며, 우울증 증세도 나타나고 있다. 김씨는 향

후 체계적인 지원이 필요하며 특히 장기적인 전망을 가질 수 있는 직업교육을 받을 수 있는 기회가 제공되어야 할 것이다. 그리고 이러한 기회를 포착하기 위한 가장 기본적인 전제요소로서 주민등록증의 복원이 절실한데, 주거부정으로 마땅한 복원지가 없는 것이 걸림돌이다.

7. 중독성향자

가. 도박중독자

대부분의 도박중독자들은 도박비용을 신용카드를 통하여 충당하고 있다. 그러다가 도박 빚이 커지면 신용카드 빚 또한 커지게 되고, 그 돈을 갚지 못하면 채권자를 피하여 숨어 살게 된다. 신분을 감추고 사는 경우에 취업이 거의 불가능하여 노숙에 이르게 되는 경우가 많다. 도박에 이른 사람들이 주민등록이 말소되어서 자신의 채무를 불이행하면서 생활하는 것이 매우 비인간적인 것이라 생각한다. 자신의 채무를 이행하지 않는 것은 도덕적 해이 때문에 그리고 적어도 재활에 대한 의지를 가지는 사람들에 대하여서는 기회를 박탈한다는 측면에서 문제가 있다.
김00씨는 18세 때부터 중국집 배달 일을 시작한 이후로 약 6년간 중국집에서 요리를 배웠다. 그 후 독립하여 중국집을 운영하였다. 그런데 약 15년 전부터 포커도박에 빠졌다. 그 때는 신용카드가 없던 시절이라 자신의 급여나 중국집 운영자금으로 도박을 하였다. 1998년부터 신용카드가 발급됨에 따라 신용카드로 현금서비스를 받아서 도박비용에 충당했다.
10여 년 전에 주거부정으로 주민등록이 말소된 적이 있었으나 복원하였고, 다시 직장을 옮기면서 말소되었으나, 도박자금을 구하기 위하여 신용카드를 만들려고 재등록했다고 한다.
“카드는 무조건 다 만들어 주었고, 한도도 없이 그냥 많이 빌려 쓸

수 있었으니까 도박중독자가 신용카드로 돈을 빌려 쓰는 것은 누워서 떡먹기로 쉬웠지요. 세 번 정도 한도대로 다 쓴 후, 다시 넣고 그렇게 하면 카드 한도가 3배로 불어나니까 그걸로 도박하고 그랬어요."

위의 김씨의 진술과 같이 금융회사들의 무분별한 신용카드 정책은 개인의 행태적 결함과 결합되어 모럴해저드로 이어진 것 같다. 만일 자신의 급여만으로 생활하던 시절 같으면 잃는 돈이 자신의 급여 정도에 그쳤을 것인데 신용카드의 무제한 사용허가는 도박판을 키우는 결과를 초래했다.

나. 소비중독자

전남 부안에서 태어난 김OO(75년생, 남)씨는 태어난 날 아버지가 돌아가셨다. 그래서 일곱살 때까지 서울의 조부모님 손에 맡겨져서 양육되었다. 일곱 살 때 서울에 다니러 온 형이 내려갈 때 형을 따라 가겠다고 울면서 떼를 써 형과 함께 부안으로 내려왔다. 부안에서 생활하다가 열다섯살에 서울로 올라와 양말 공장에서 일했다. 일 년이 좀 못되게 일을 했는데 그것이 지금까지 한 직장에서 가장 오랫동안 일한 것이라고 말할 정도로 방랑벽이 있다. 전국을 떠돌며 일을 하지만 한 곳에서 한 달 이상 일을 하지는 않는다. 레스토랑, 식당, 술집, 새우잡이, 오징어잡이, 등 안 해본 일이 없을 정도로 여러 가지 직업을 전전했다. 그러다가 보니 주민등록의 말소와 재등록이 여러번 반복되었다. 실제로 선거 전에 투표자 확인 조사 시에나 인구조사 때 직권말소 되는 경우가 많은데, 실제로 확인은 하지 않았으나 아마도 그 때 말소되었을 것으로 추정한다고 한다.

주민등록말소여부는 대한민국의 국민인지 아닌지를 구별하는 중요한 행정적인 판별기준인데 이와 같이 붙였다가 떨어 뜨렸다를 자주 함으로써 국민과 비국민 사이를 수시로 왔다 갔다 할 수 있도록 제도를 운영하고 있는 것은 분명히 무엇이 잘못되었어도 크게 잘못된

것이다.
소비충동성을 억제하지 못하는 병적 증상이 있는데 새우잡이 배를 탈 때는 돈을 많이 받기도 했지만 주미너에 돈만 있으면 머릿속이 복잡해지고 돈을 쓸 생각만 들어 바로 일을 그만두곤 했다. 상담센터 직원들의 말에 의하면 "그는 주머니에 돈이 있는 걸 견디지 못한다"고 한다. 본인도 머릿속을 꺼내어 깨끗이 세탁하고 싶을 정도로 돈이 있으면 자신도 모르게 소비충동을 억제하지 못하고, 써야만 한다는 강박증에 시달린다고 말한다.
1997년 오토바이 사고로 머리와 다리를 다쳐 19개월 동안 병원에 입원했고, 퇴원 후엔 보상금 문제로 정신요양원에서 7개월 정도 지내기도 했다. 건강문제로 일을 하기도 어려워진데다가 설상가상으로 카드사기에 말려들어서 본인은 써보지도 못한 카드빚 때문에 채무불이행자가 되어 이제는 말소된 주민등록을 살리기가 더 어려워 졌다.
현재는 건강상의 문제로 일을 하지 못해 복원을 할 필요성을 못 느끼지만 건강을 회복하면 복원시켜 운전면허를 재발급 받아 주말에 식당 배달 아르바이트라도 하고 싶다고 한다. 김씨는 주민등록 말소라는 것을 이해하지 못하겠다고 한다.
"저는 말소라는 자체를 이해 못하겠어요. 주민등록지에 사람이 살지 않는다고 해서 사람이 없는 건 아니잖아요. 왜 말소를 시킨대요? 말소 자체가 잘못된 거에요. 정말 이해가 안가요?"
하고 되묻는다. 주민등록증이 무엇이라고 생각하느냐는 질문에 "주민등록은 곧 떳떳함"이라고 대답한다. 주민등록증 없이는 어딜 가도 자기주장을 하지 못하고 떳떳하지 못하다는 것이다. 지금은 돈이 없지만 돈이 생기면 바로 복원하고 싶다고 한다. 주민등록을 복원하고 취직도 하고 남들처럼 재면서 살고 싶지만 마음뿐이고 몸이 따라주지 않는다고 한다. 자신이 생각해도 갑갑할 정도로 삶에 대한 의지도 없고 애착도 없다.
자살의 충동도 자주 느낀다. 이 상태를 벗어날 수 있다는 희망도

반반이다. 기초생활 수급자에 대한 기대도 해보지만 아직 나이가 젊어 그것도 불가능하다는 것을 알고 있다. 사회에 대한 불만도 많지만 다 내 탓이라는 생각이 든다.

8. 무국적자 · 무호적자

가. 무국적자

우리사회는 인구 통계에도 잡히지 않는 무국적자들이 존재하고 있다. 그렇다고 이들이 다른 나라에서 불법 이주해온 이주노동자들은 결코 아니다. 한국인이며, 현재 한국 땅에서 살아가고 있는 사람들이다. 그러나 국적이 없어 공동체 구성원으로써 받아야할 국가의 지원혜택으로부터 벗어나 있는 사람들이다. 사례9는 가장 최악의 빈곤상태에 있는 거리홈리스 중 무국적으로 인해 국민기초생활보장법 수급권의 혜택을 볼 수 없는 사례이다.
무호적자의 일반적인 취적 절차는 부모를 알 수 없는 경우, 먼저 관할법원에 성·본 창설허가청구를 하여 성·본 창설허가심판서를 받아야 하며, 이를 첨부하여 다시 취적허가신청을 하고 허가가 나면 취적허가결정문을 가지고 취적지 시(구), 읍, 면의 장에게 1월 이내에 취적신고를 함으로써 호적을 가지게 된다. 하지만 이러한 복잡한 절차 때문에 대부분 정규교육을 제대로 받지 못한 무호적자가 혼자 힘으로 호적을 취득하기는 매우 어려운 형편이다.

회현역 지하도에서 노숙을 하는 박00(56, 남)씨는 노숙 경력이 20년이다. 그는 밤이면 어김없이 회현역 3~4번 출구 근처의 지하도에서 잠을 자는 실존인물이다. 그럼에도 불구하고 그는 대한민국의 국민이 아니다. 박씨는 한국 국적이 없는 무국적 홈리스이다. 국적이 없다보니 당연히 호적에 등재되지도, 주민등록에 등재되지도 않은 채 살아가고 있다.

더듬거리는 한국어 실력으로 말문을 연 박씨는 일본 후쿠오카에서 1948년도에 출생했다고 한다. 친아버지는 그가 어릴 때 돌아가셔서 기억에 없고 일본인 남자와 재혼한 어머니도 10살 때 돌아가셨다고 한다. 어머니가 죽은 뒤부터는 부랑자 생활을 하면 떠돌아 다녔고, 결국 조선인이며 연고가 없이 일본을 떠돈다는 이유로 1980년도에 한국으로 강제추방 당했다.

박씨의 과거사를 대략 들은 시민단체의 상담원이 도와줄 테니 국적을 취득한 후, 주민등록신고를 하자고 제안했으나, 그는 그냥 이대로 살도록 내버려 두라고 했다.

그는 서른 두해를 일본에서 살다가 한국으로 강제추방 되었기 때문에 한국어를 잘 구사하지 못하고, 한국 실정에도 어둡다. 귀국 후에도 거리노숙과 부랑인 시설 입소와 퇴소를 반복해가면서 살아논 그는 국민기초생활보장법이 있는지 없는지도 잘 모르고, 수급권자가 무슨 뜻인지, 수급권자가 되면 생계지원비를 받는지조차 잘 모른다. 노숙자로서 서울 시내를 떠돌던 그에게 우리사회의 손길이 한 번도 미치지 않았던 결과였다. 상담자가 박씨에게 부랑인복지시설 '은평의 마을' 입소를 권유해봤더니, 행동이 자유롭지 못한 시설생활은 싫다고 했다. 가톨릭기관에서 '은평의 마을'을 위탁운영하기 전의 갱생원 시절에 입소한 후 많은 안 좋은 경험을 했던 기억이 그에게 남아 있었다.

상담자는 그에게 다시 노숙인 쉼터 입소를 권유했으나 그는 또다시 거부했다. 그에게 있어서 노숙인 쉼터는 술 마시고 시끄러운 곳으로 이미지가 고정되어 있었다. 사실, 거리 노숙자 중에서 많은 사람이 '자유의 집[79]' 경험이 있다. 그들은 '자유의 집'에 적응하지 못하고 다시 거리로 나와, 경험했던 안 좋았던 기억들만 부각시켜서 거리 노숙인들에게 전했고, 대체로 거리 노숙인들 사이에서 '자유의

79) 지하철 2호선 문래역 근처에 있었던 홈리스 쉼터이었는데, 많을 때는 천명 가까운 노숙인들이 수용되어 있었다. 문래동이 재개발되는 과정에서 지역주민들이 끊임없이 민원을 제기하여 폐쇄하고 현재는 민원발생 소지가 적은 성동구 용답동으로 이전한 후, 비전트레이닝센터라는 이름으로 알콜질환 노숙인 전문로 바뀌어 운영 중이다.

집’에 대한 평판이 안 좋았는데, 박씨도 그 중의 한 사람이었다. 처음 입국하였을 무렵에 박씨는 타향살이 동안에 그토록 그리워하던 조국에서 아무런 국민으로서의 혜택을 못 받고 거리에 내팽개쳐진 데 대하여 분노를 느끼기도 했으나, 이제는 모든 것을 다 체념하고 산다. 대한민국 정부나 시민들에게 기대하는 것도 없다. 그냥 지하도 한쪽 구석에서 죽지 못하여 할 수 없이 살아가도록 내버려 두기를 바랄 뿐이라고 한다. 어떤 관점에서 보면 박씨는 도를 통한 사람같다.
강제 추방당하여 한국에 입국을 했다면 당연히 출입국관리소에서 사연을 듣고 국적, 호적, 주민등록 취득을 도와준 후, 주거가 안정되고 경제활동을 통하여 일정한 소득을 지속적으로 획득할 수 있을 때까지 기초생활보장 수급자로 책정해준 후에 직업훈련, 직업알선, 주거지 마련 등의 복지서비스를 제공했어야 마땅하지만, 대한민국에는 그러한 서비스가 부재하다.

나. 무호적자

한 사람의 생애에서 가족이 없으면 태어나면서부터 사회로부터 격리되고, 인간관계의 형성을 잘 하지 못하는 성격이 형성되고, 살아가는데 필요한 사회적 관계망이나 지지망을 갖추기 힘들어 진다. 그 중에서도 태어날 때부터 가족사회로부터 고립된 사람으로서 출생신고조차 하지 못하고 무호적 상태로 살아가는 사람들이 있는데, 그 중의 한 사람이 고아원 출신 무호적자 김00씨(56세, 남)이다.
한국전쟁으로 대한민국의 모든 행정체계가 혼란했던 시절 유아기와 청년기를 보낸 김씨는 고아 출신으로서 정확한 출생날짜를 잘 모르고, 고아원 원장이 알려준 출생년도와 날짜를 주민등록 번호 앞자리로 사용하고 있다. 출생한 해를 1951년으로 추정하고 있을 뿐인 김씨는 부산의 어느 고아원에서 11세까지 생활하다가 고아원에서 나온 후 상경하여 서울에서 외롭게 살고 있다. 60이 다 되어가는

나이이지만 아직까지 가구구성도 못하고 있다.
김씨는 무학의 고아라는 이유로 군대에도 가지 않았기 때문에 학교 동창도 군대에서 사귄 사람도 없다. 그리고 고아원에서 나온 뒤 현재까지 한번도 정규직업을 가져 본적이 없어서 직장에서 친구를 사귈 기회도 없었다. 연고에 의해 취업하는 비율이 높은 한국적 취업 현실에서 혈연단신인 그가 제대로 된 직장에 취업하는 것은 쉬운 일이 아니었을 것이다. 더구나 청년기를 호적도 없이 가(假)호적 상태로 지낸 그였기에 평생 동안 정규직업을 가져 보지 못한 적은 어찌 보면 당연한 결과였다고 할 수도 있다.
주로 청장년기를 거리에서 생활한 김씨는 주거부정의 떠돌이로서 노동사회의 일원으로 일할 능력도 의사도 별로 없었기 때문에 원천적으로 주민등록 등재가 불가능하고, 경기가 그나마 괜찮은 시절에는 쪽방에 머물면서 주민등록을 등재한 적도 있으나 주민등록이 살아 있는지 말소되었는지 관심도 없고 직권말소인지 자진말소인지도 잘 모를 정도로 무관심하다.
9년 전에 폐결핵이 심하여 요양원에서 1년간 요양을 했으며, 현재는 허리디스크로 고생하고 있다. 더구나 건강까지 좋지 않아서 빈곤상태를 벗어나지 못한 처지였기 때문에 안정적인 주거를 확보하지 못한 채 쪽방 등의 불안전 주거지에서 전전하다가 5년 전에 동사무소의 직권말소에 의해 주민등록이 말소 되었다는 것으 알았다고 한다. 최근에 사회복지기관의 도움으로 주민등록을 복원하였으나 아직 정식 호적을 취득하지 못하고 가호적 상태에서 살고 있다. 불안한 주거 현실로 미루어 볼 때 다시 주민등록 말소 상황으로 떨어질 개연성이 충분히 있다.

9. 지문날인 거부자

인권적 측면에서 주민등록증에 지문날인을 거부하는 사람들은 지문날인을 의무화 하는 것은 바람직하지 않으며 이를 대체하는 다른

수단이 있기 때문에 반드시 지문날인을 강요하는 것은 헌법에서 정한 인권에 위배된다고 주장한다.
박00(44, 남)씨는 군대가기 전까지 주민등록증을 가지고 있었고 새로 주민등록증을 만들 때 지문날인을 거부하여 주민등록증을 발급받지 못했다. 운전면허증을 신분확인의 수단으로 활용하여 통장이나 여권 등을 발급받고 있다. 불편사항은 특별히 없었으나 구청에 민원서류 내러 갔을 때 지문날인 거부로 주민등록증을 발급받지 못했다고 진술하니 민원서류를 접수받아 주었다고 한다.
지문날인 거부 이유는 제일교포 2세가 일본에서 당하고 있는 이야기를 듣고 인권침해라고 판단했기 때문이라고 한다. 일본은 한국사람과 중국 사람에게만 진문날인 강요하고 자국민에는 지문날인을 요구하지 않으면서 일본에서 태어나고 자랐더라도 한국인에게는 지문날인을 강요하는데, 이에 대하여 항의하자 일본정부는 한국인은 자국 정부의 요청에는 모두 지문날인 하면서 왜 우리의 요청에는 거부하는가라고 말했다.
이에 수치감을 느껴 한 제일교포 여성이 정부를 상대로 소송을 제기하고 특별법을 만들었다는 사실을 알고 난 후 심각하게 지문날인에 대하여 고민하고 거부운동의 필요성을 절감하였다고 한다.
그는 행정당국에서 주민등록증을 발급하라고 권유하기는 하나 주민등록증 없이 생활하는 것이 일상생활에는 큰 불편이 없기 때문에 발급받지 않는다고 했다. 김씨는 주민등록증을 거부하는 것이 아니라 지문날인을 필요로 하는 주민등록 제도를 거부한다. 한번은 의료원에서 도장이 없다고 지문날인을 하라고 해서 사인으로 통용되는 세상에서 뭐 대단한 일이라고 지문 날인을 요구하는가라고 했다고 한다. 운전면허증을 잃어버리면 대체수단이 없다는 불안감이 조금 있다. 운전면허증은 면허증일 뿐 신분증이 아니며 만일 운전면허증을 분실할 경우 곤란해 질것이라고 생각한다.
부인이 아기를 낳을 때 병원에 도장을 가지고 가지 않았는데 새벽 2시 넘어 수술동의서 사인하라고 해서 사인하니 지문날인 하라고

해서 내일 도장찍어준다고 했더니 문제가 없었다. 지문을 찍으라고 요구하는 의사의 말은 관성과 매너리즘이라고 생각한다.
그는 주민등록증에 부착된 사진으로 개인식별이 된다고 본다. 주민등록증에 지문을 날인 하는 것은 없어져도 되며 거부할 자유가 있다고 생각한다.
심층면접에 응한 사람들의 특성을 보면 연령대는 40대가 5명, 50대가 4명, 60대가 1명이며 노숙의 주된 원인별로 보면 채무가 3명, 대포차 문제가 1명, 사회적 고립이 3명, 사회적 격리가 1명, 무국적자가 1명, 주거불안이 1명으로 분류되었다.
심층면접 대상자들의 공통점은 불우한 가정환경, 저학력, 비숙련 노동, 도박이나 알코올의존과 같은 문제를 가지고 있으며, 이는 전통적으로 노숙의 원인연구에서 밝히고 있는 것과 유사한 양상의 보인다. 그러나 주거불안, 주민등록 말소, 신용카드 부채, 명의도용, 대포차 등의 사회적 환경에 의하여 유발된 문제가 거리노숙 또는 쪽방거주, 노숙인쉼터 거주에 상당한 영향을 주었음을 사례연구를 통하여 알 수 있다.
또한 사례 연구에서 볼 수 있듯이 이들의 주민등록 말소는 분류한 대로 어느 특정 사건이나 환경에 의한 고정되기보다 주거불안, 빈곤, 채무, 가정해체 등의 문제들이 중첩되면서 복합적으로 작용한다고 볼 수 있다.
처음부터 홈리스로 태어나는 경우는 없으며 불우한 환경에 수동적 적응만을 하는 것으로 볼 수 없으며 특히 정부의 정책이나 법에 의하여 노숙생활을 청산하는 데 도움이 되기보다 오히려 장애요소가 되는 경우가 있다. 대표적으로 신용카드 문제와 주민등록말소 문제를 들 수 있는데 신용카드 정책을 펴면서 적어도 사용자의 소득이나 직업 등의 요소를 고려한 한도설정이 처음부터 필요했고 추후 수정하였으나 이미 문제는 발생한 후의 대처에 지나지 않았다. 주민등록의 취지가 주민의 안정적 생활을 돕기 위한 것임에도 불구하고 직권말소 등을 통하여 오히려 이들에게는 취업의 기회를 상실시

키고 공공부조로부터 멀어지게 만드는 결과를 초래하고 있어 이에 대한 제도적 개선이 필요하다.

Ⅸ. 주민등록법제 및 기초생활보장법의 개선방안

1. 주민등록법제

가. 주민등록말소 제도개선의 전제조건

1) 정책관련자의 인권의식개선

주민등록제도는 반공권력이 국가를 지배하던 군사정부 시절에 전체 국민을 잠재적인 용공분자로 간주한 후, 국민 개개인을 반공권력의 감시 체제 아래에 두기 위한 방안으로 탄생되었다. 국가기관은 주민을 수시로 실제 등재된 주민등록지에 살고 있는지 아닌지 확인할 수 있는 체제를 갖추고, 만약 등재된 주민등록지에 살고 있지 않은 것이 확인되면 가차 없이 주민등록을 말소시키고, 주민등록이 없으면 아무런 국민으로서의 권리와 의무를 수행하지 못하고, 생활에 큰 지장을 주도록 만듦으로써 이러한 벌이 두려운 주민들을 모두 등재된 주민등록지에 살도록 강요하는 강력한 경찰국가적인 제도이다.
먼저 주민등록제도 도입 목적의 정당성에 대하여 근본적인 물음을 제기하여 본다면 과연 21세기 초반의 한국 사회는 용공분자를 샅샅이 색출하여 처단해야 되는 반공국가이며 북한은 적화통일을 노리는 무서운 주적인가? 그리고 공산주의 사상의 소유자는 사상범으로서 샅샅이 색출하여 감옥에 보내야 하는 사상의 자유를 허용할 수 없는 사회인가? 만약 그렇지 않다면 시대적 국민의식의 변화에 따라 사회제도는 당연히 변화되어야 한다. 그런데 군사정부의 붕괴와 더불어 한국사회의 다른 영역은 민주화되었으나 유독 군사독재시절

의 잔재인 주민등록제도는 대한민국 국민들의 생활 속에서 너무나 오랫동안 익숙하게 녹아들어 있다.
한국의 주민등록제도는 이 지구상의 어느 나라에도 없는 국민통제적인 제도이다. 그럼에도 불구하고 주민들이 그냥 주어진 것으로 받아들이며 살아 왔을 뿐 제도의 문제점을 개선하자는 목소리를 별로 없었는데, 그 가장 큰 이유는 극소수의 무주거 최빈곤층을 제외한 대부분의 주민들에게 있어서 이 제도는 제약보다는 편리한 점이 더 많았기 때문일 것이다. 그러나 2000년 이후에 다른 어느 때보다도 더 심각하게 주민등록제도의 문제점이 대두되고 있는데 그 주된 이유는 신용대란 사태로 인해 대량으로 발생된 채무불이행자들이 무주거 최빈곤층군과 같이 주민등록 말소자군에 합류한데 있다. 2004년 한 해 동안에 세대주 신고에 의한 말소자 수가 39,390명이고, 무단전출 직권말소자의 수가 258,913명으로 합계 298,303명이나 될 정도로 그 수가 많아졌다.
종전의 주민등록 말소자들이 주로 저학력의 근로의욕 상실자들로서 무단전출 직권말소자들이 주를 이루었고, 직업은 주로 일용직 노동자들이었으며, 종전에는 일용직 노동자들이 일자리를 얻을 때 별로 신분을 확인하지 않았기 때문에 주민등록 문제는 크게 불거지지 않았다. 그러나 2000년 이후에 신규로 발생한 채무불이행 주민등록 말소자들 가운데는 돌다리도 두드려가며 건너는 위험회피형 보다는 불확실성을 감수하고라도 과감하게 도전하는 위험감수형의 젊고, 근로능력이 있고, 학력이 높으며, 도전의식 또한 강한 무너져 내린 중산층과 서민층이 많다(류정순, 2005)[80]. 그리고 이들 중에는 채무와 주민등록 말소의 굴레를 벗어나기만 하면 재취업이나 재창업을 통하여 패자부활전에 나서서 다시 뛰고자 하는 패기 넘치는 양질의 산업역군이 될 가능성이 높은 사람들이 많다. 그런데 주민등록 제도가 일년에 수십만명 씩이나 되는 이런 인재들을 완전한 사회적 배제 상태로 내몰아 패자부활전에 참여할 길을 차단하고 있기 때문

80) 류정순, “신용불량 신빈곤층: 실태와 대안, 위기의 노동, 2005, 156~164면

에 주민등록 말소자 문제가 큰 사회적 이슈로 제기되고 있는 것이다.
특히 신용대란사태는 정부와 금융기관이 자초한 정책 오류에 의하여 초래되었다는 점에서 원인제공자인 정부가 결자해지와 의지를 가지고 적극적으로 나서서 절망의 빈곤의 늪에 빠진 채무불이행자들에게 구원의 손길을 내밀어야 마땅하다. 그럼에도 불구하고 정부는 가혹하게 주민들을 주민등록말소 상태의 낭떠러지로 떨어뜨린 후 아무런 대책 없이 방치하고 있게 됨에 따라, 주민등록 말소제도의 불합리성이 큰 문제로 드러나고 있는 것이다.
설령 자신의 신용을 제대로 관리하지 못한 죄가 있는 사람일지라도 정부가 제도적으로 이들에게 취학통지서를 받을 수 없어서 자녀교육의 의무를 수행하지 못하며, 징집영장을 발급받지 못하기 때문에 국방의 의무도 수행할 수 없고, 선거권도 피선거권도 없을 뿐만 아니라 기초생활보장을 비롯한 장애수당, 경로수당, 모부자가구 수당 등의 각종 사회보장 수혜를 받을 수 없으며, 신분확인을 요구하는 취업, 금융기관 이용, 전·월세·부동산 계약, 등의 국민으로서 살아가는데 필요한 거의 모든 활동들이 불가능한 상태로 내모는 잔인한 벌을 줄 수 있는가? 엄연히 실존하는 자국민을 '없는 사람'으로 간주하고 모든 권리와 의무를 박탈시킨 채 완전히 사회 밖으로 내쫓은 것이나 마찬가지의 상태로 65만명이나 되는 국민을 내모는 것은 민주화된 대명천지에서 도저히 있어서는 안되는 사회권의 침해이다.
주민등록 말소 제도의 문제점에 대한 시민단체와 언론의 비판이 빗발침에도 불구하고 정부 당국자들은 이 문제의 인권침해성과 심각성에 대한 인식수준이 대단히 낮아서 정확한 주민등록 말소자의 현황 파악을 제대로 할 생각도 보이지 않고 있으며 제도의 의미를 근본적으로 성찰해 보고, 문제점을 개선할 의향을 보이지 않고 있다.
이와 같은 정부 태도의 그 근본적인 이유는 정책을 담당하고 있는 관료들과 정치가들이 주민등록말소 문제가 가지는 인권침해와 차별

에 대한 인식수준이 대단히 낮고, 사회권은 당연히 보장되어야 하며, 국민을 차별해서는 안된다는 의식이 결여되어 있기 때문이다. 따라서 제도개선을 위해서 선행되어야 할 것은 관료들과 정치가들의 사회권 인식 수준을 높이기 위한 기초적인 교육이다.

위에서 살펴본 바와 같이 최저생계의 사회적 보장과 가난한 사람들에 대한 차별의 금지가 한국이 비준한 UN 사회권규약(2조・12조), 헌법(34조 1・2항), 국민기초생활보장법(2조) 등에 명시되어 있다. 그런데 유엔사무총장이 배출된 나라이지만, 한국의 정책당국자들 중에서 과연 몇 명이나 실제로 한국이 UN 사회권 규약을 비준한 나라이며 국내법과 마찬가지로 이 규약은 지켜져야 한다는 사실을 인지하고 있을까? 최근에 보건복지부에서 의료급여 제도를 축소하고 의료급여 환자에 대한 차별적인 조치를 강화하는 정책을 내놨을 때 유시민 장관을 비롯한 복지부 관료들을 면담하면서 느낀 놀라운 사실은 복지부장관을 포함한 관료들이 하나같이 '예산절감'만 부르짖으며 '예산절약'이 바로 제도의 합리적인 제도운영이라고 생각하고 있다는 놀라운 것이었다.

이러한 사회권 보장에 대한 인식부족에 대하여 필자를 비롯한 의료계와 시민단체 관계자들이 언급한 칼럼에 대하여 복지부의 이상석 사회복지정책본부장은 한겨레 신문의 '왜냐면'[81]을 통하여 반론을 제기하면서, UN 사회권규약에 보장된 빈자의 인간답게 살 권리를 주장하는 사람들을 "자신의 철학은 선하고 상대방의 철학은 나쁘다는 식으로 폄하하는 사람이다."라고 비판했다. 정책 결정에 중요한 역할을 하는 복지담당 관료가 국제적으로 효력을 가지는 UN규약은 국내법과 마찬가지로 따라야 된다는 사람을 자신의 철학은 선하고 UN 사회권 규약을 따를 필요가 없다는 사람의 철학은 나쁘다고 생각하는 편협한 의식의 사람이라고 신문 칼럼을 통하여 당당히 드러내고 있을 정도다. 보수기득권층으로부터 좌파정부라는 비난을 받는 참여정부의 관료들의 의식수준이 이러한 것은 참으로 통탄할 일

81) [왜냐면] 제도 개선으로 내실 있는 의료복지를 (한겨레신문, 2007년 1월 18일)

이다.

한국사회의 기초법을 통한 사회권의 보장수준은 대단히 낮아서, 정부통계자료에 의존하더라도 수급권자들보다 훨씬 많은 적격자들을 사각지대에 방치하고 있다(보건복지부, 2006)[82]. 그리고 대표적인 사각지대가 주민등록 말소자들이다. 사회적 배제상태에 방치된 주민등록 말소자들을 주류사회의 일원으로 받아들이기 위한 전제조건은 정책당국자들이 헌법과 기초법에 명시되어 있는 빈자의 사회권은 반드시 보장되어야 한다는 생각을 가지는 것이다. 정책당국자의 의식개선이 이루어지지 않은 상태에서는 제도개선안이 나올 수 없다.

최저생계비 안에 최저식품비가 있는데 한국보건사회연구원은 매3년마다 과학적인 방법으로 최저생계비를 계측하고 있다. 최저생계비를 구성하는 가계지출 비목 중에서 식품비는 다른 어느 비목보다 객관적이고 과학적인 방법으로 측정가능하다. 그리고 최저식품비는 키, 몸무게, 하는 일(노동의 강도), 나이에 따라서 정확한 일일 칼로리 소비량과 필수 영양소의 필요량에 따라서 계측되기 때문에 노인이나 어린이보다 성인남자의 최저식품비가 더 높다. 그럼에도 불구하고 한국의 한끼 무료급식 단가는 어린이가 3,000원, 노인이 2,000원임에 비하여 노숙인은 1,300원이다. 이와 같이 노숙인의 식비가 낮게 책정된 이유는 노숙인복지 예산이 아동복지나 노인복지에 비하여 훨씬 더 적기 때문인데, 유독 노숙인복지 예산이 타 예산에 비하여 적은 배경에는 정책당국자들이 노숙인들에게 가지는 편견과 낙인의식이 있다.

이러한 정책당국자들의 '등외국민'이라고 할 수 있는 노숙인들에 대한 잘못된 의식의 개혁 없이는 주민등록 말소자의 방지를 예방할 수도, 구제할 수도, 그들의 기초생활을 보장할 수도 없다. 국가인권위원회는 공무원과 정치인을 대상으로 사회권 의식수준 향상을 위한 대대적인 교육을 실시하여야 할 것이다.

---

82) 보건복지부 보도자료, 희망한국 21, 2006

2) 노동권의 보장

65만명이나 되는 주민등록 말소자는 대부분 성인이다. 그 중에서 근로능력이 없는 일부 노약자를 제외한 대부분은 근로능력이 있는 노동자들이다. 그런데 우리나라의 노동권의 보장은 전반적으로 취약한 상태이지만 특히 주민등록 말소자의 노동권과 관련하여서는 전반적인 보장수준이 높아질수록 더욱 더 노동사회에서의 배제는 심각해진다는 점에서 더욱 문제가 크다. 노동시장이 정규직, 비정규직, 일용직으로 3등분되어 있는 현재 상황 아래에서 제일 낮은 단계인 일용직 중에서도 아파트 공사장과 같은 비교적 오랜 기간 동안의 일감이 지속되는 큰 사업장에는 접근할 수도 없고, 단지 새벽 인력시장에서 개인에게 하루 단위로 고용되는 일자리만 겨우 얻을 수 있는 노동시장 소외자가 공권력에 의하여 발생한다는 것은 참으로 크나큰 노동권침해이다.
한국이 비준한 ILO 협약에는 “모든 사람은 노동을 할 권리를 가진다. 그리고 국가는 노동자를 보호하기 위한 입법 및 기타 조치를 즉각적으로 취할 의무를 지닌다.”고 명시되어 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 주민등록제도는 주민등록 말소자의 노동시장 진입을 원초적으로 가로막고 있기 때문에 주민등록말소자는 ILO 협약에 명시된 노동권의 향유주체가 되지 못한 채 노동시장 배재상태에 있다. 특히 ILO의 헌장에 “인간은 인종, 신조 또는 성별에 관계없이 자유 및 존엄과 경제적 안정 및 기회균등의 조건하에 물질적 복지 및 정신적 발전을 추구할 권리를 가진다”.고 명시되어 있으나 한국의 주민등록말소자들은 ILO의 헌장에 명시된 기본적인 권리인 노동시장 접근권이 원천적으로 불가능하게 되어 있다.
주민등록 말소자는 주민등록등본을 제출하라고 요구하는 직장에 취업할 수 없다. 그런데 4대 보험 중에 한 가지라도 가입되어 있는 제대로 된 사업장에 취업하려면 주민등록등본을 요구할 수밖에 없는 것이 한국의 사회 시스템이다. 종전에는 건설일용직 노동자는

주민등록 확인이 없어도 취업이 가능했으나, 최근에 큰 사업장의 건설일용직 노동자에게도 사회보험이 적용됨에 따라 주민등록 말소자가 취업할 수 있는 곳은 더욱 더 제한적인 사적 영역으로 국한되었다. 상황이 이러하기 때문에 주민등록 말소 여부에 상관없이 노동시장 진입이 가능하도록 길을 열어주는 것이 다른 그 무엇보다도 시급하다.

주민등록 말소자는 취업을 하게 되더라도 정식 직원으로 취업하지 못하고, 사용자와 사적인 관계에서 비공식적으로 임금을 받게 되기 때문에 임금체불과 착취에 무방비 상태로 노출되기 쉽다. 극단적인 사례는 위에서 살펴본 트란스젠더 홍00씨의 경우로서 신문보급소에서 일하는데, 자신의 자전거로 배달을 하지만, 사업소의 자전거로 배달하는 사람보다 더 적은 임금을 받고 있다. 그러한 차별에 대하여 항의하자 고용주가 “너 같은 무호적자를 고용해 주는 것만으로도 고맙게 생각해야 될 것인데 항의는 무슨 항의냐고 호통을 쳤다고 한다.” 그러한 차별을 당해도 노동권 침해에 대하여 어떤 국가기관에 가서 호소할 수도 없는 상태에서, 아무 말도 하지 못하고 일을 할 수밖에 없는 것이 등외국민인 주민등록 말소자의 처지이다.

이 사회에 존재하는 노동자에게는 누구나 다 차별받지 않고 똑같이 노동3권을 보장 받을 수 있어야 된다. 그렇게 되려면 주민등록제도는 없어져야 한다. 만약 주민등록제도 폐지를 통하여 말소 문제를 근본적으로 해결할 수 없다면, 노동시장에서 차별받지 않을 수 있는, 운전면허증과 같은 노동면허증을 만들어서 모든 노동자에게 주민등록제도와 상관없이 발급해 주어야 할 것이며, 그 노동자 개인 식별번호를 토대로 4대보험제도를 운영해야 할 것이다.

나. 주민등록법제의 개선방안

1) 총체적 폐기: 주민등록제도 완전폐기

주민등록제도 자체의 위헌성을 논하면 다음과 같다.[83] 헌법 제37조 제2항이 천명하고 있는 기본권제한의 원칙 중 가장 중요한 것은 목적이 정당해야 하며, 침해가 필요최소한의 범위에서 멈추어야 하고, 수단의 형태와 내용이 적절해야 한다는 것이다. 그러나 주민등록법의 내용을 살펴볼 때 주민등록번호는 "거주관계 등 인구의 동태를 상시로 명확히 파악"하기 위한 수단으로서 다른 어떠한 수단이 없기 때문에 이용되는 수단이 아니라 단지 부가적으로 행정상 효율을 위해 이용되는 수단일 뿐이며(수단의 적절성 위배), 주민생활의 편익을 증진시키고 행정사무의 적정한 처리를 도모한다는 목적에 비추어 행정사무의 효율을 높이는 데는 기여할지 모르나 주민생활의 편익에 직접적인 편익을 증진시키는 효과를 가지고 있다고 판단하기 어렵고(목적의 정당성 위배), 사용영역이 특정되어 있지 않음으로 인해 원래 공적인 목적으로 도입된 주민등록번호가 민간영역에서도 식별자로 널리 이용되면서 기본권의 침해가 계속 발생하고 있는 등(침해의 최소성 위배) 헌법 제37조 제2항이 전제하고 있는 비례성의 원칙을 충족하지 못하고 있다.

주민등록번호가 도입될 당시의 상황은 '반공태세의 강화'라는 '국시' 하나로 주민등록번호의 도입이 정당화되는 간절한 상황의 인식을 국민들에게 유포할 수 있었다. 당시의 상황을 검토하더라도 국가안전보장・질서유지를 위해 주민등록번호를 도입할 만한 필연적인 간절함이 있었는가는 의문이다. 현재에는 주민등록번호가 국가안전보장・질서유지의 차원에서보다는 공공복리 또는 주민 개인의 편의를 위해 기능하고 있는지가 중요한 판단의 근거가 될 것이다.

그러나 정보통신환경에서 주민등록번호를 이용하여 얻어지는 민원인의 편의는 다분히 행정행위과정에서 수반되는 반사적 이익의 성격이 강하다. 주민등록번호로 인하여 공공부문에서 민원인이 얻는

83) 한상희 외 3인, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 2005, 국가인권위원회 121-124면 참조.

효과라는 것은 단지 민원사무의 처리과정에서 과거보다 짧은 시간에 적은 경비를 들여 원하는 바를 얻는다는 것이 장점으로 인식되고 있을 뿐 과거의 민원사무 내용이나 현재의 민원사무 내용이 근본적으로 변화된 것은 없다. 오히려 공공부문의 민원사무뿐만이 아니라 본 조사연구 과정에서 드러났듯이 사회 전 영역에서 주민등록번호를 사용하지 않으면 안 되는 현상이 발생하게 됨에 따라 주민등록번호의 유출로 인한 피해가 확산될 수 있는 여건이 조장되고 있다.

주민등록번호의 유출과 이로 인한 피해가 급증하는 것은 공공복리의 차원에서 심각한 문제가 아닐 수 없다. 주민등록번호가 잘못 부여되었을 경우 그 피해는 정보주체 본인의 몫으로 전가되며 주민등록번호의 수정과 과거 불이익의 원상회복 역시 정보주체 본인의 책임으로 온전히 남게 된다. 개인에게도 심대한 불이익이 발생할 수 있지만 이러한 현상이 사회 곳곳에서 매우 빈번하게 발생하며 피해의 강도가 점점 더 높아져 간다는 것은 주민등록번호가 원래의 취지와는 달리 공공복리에 악영향을 미치는 요인이 되고 있음을 의미한다.

그렇다면 주민등록번호는 국가안전보장·사회질서유지는 물론 공공복리의 차원에서도 간절한 사유를 해소하기 위해 존재하는 것이 아니라 그 반대로 각 가치들을 위태롭게 하는 요인으로 작동한다는 비판을 면할 수 없다. 따라서 주민등록번호제도는 기본권제한을 위한 전제조건인 간절한 사유의 해소에도 별로 영향을 미치지 않는 것으로 판단할 수밖에 없다.

주민등록번호제도는 일정한 형태로 기본권을 제한하는 제도이다. 헌법 제37조 제2항은 기본권을 제한하기 위해서는 그 제한의 형태가 법률로서 이루어져야 함을 천명하고 있다. 즉, 기본권을 제한하기 위해서는 그 제한의 내용과 형식이 구체적인 법률의 규정으로 근거를 가지고 있어야 한다는 것이다. 이를 규범명확성의 원칙이라고 하는데, 기본권이 제한되는 이유와 그 내용이 명확히 법률로 규

정되어 있어야만 국민들의 예측가능성을 충족시키게 되고 국민들로 하여금 법률이 정하는 기본권의 제한에 대해 스스로 확인하고 자신의 행위를 결정하도록 유도할 수 있기 때문이다.
그런데 현행 주민등록법상 주민등록번호 부여에 관한 규정은 단지 그 업무를 시장·군수 또는 구청장이 할 수 있음(법 제7조 제항)을 정하고 있을 뿐 주민등록번호 부여의 내용이나 방법에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다. 주민등록법은 이에 대해 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(동조 제4항). 주민등록법 시행령 상에서 주민등록번호의 부여방법이 별도로 규정되어 있지는 않다. 시행령 역시 주민등록번호의 부여에 관한 사항을 시행규칙에 위임하고 있을 뿐이다(시행령 제7조 제5항). 시행규칙은 주민등록번호를 “생년월일·성별·지역 등을 표시할 수 있는 13자리 숫자”로 조립한다는 아주 간단한 내용만을 규정(시행규칙 제2조)하고 있을 뿐 이 주민등록번호의 구체적인 내용에 대해서는 역시 함구하고 있다.
주민등록번호가 침해하고 있는 국민의 기본권은 사생활의 비밀과 자유(헌법 제17조)이다. 더 세분하여 논하자면 사생활의 비밀과 자유를 위해 불가결하게 필요한 권리인 자기정보통제권(개인정보자기결정권)을 침해하고 있는 것이다. 우선 출생신고와 더불어 모든 국민에게 죽을 때까지 자기 의사에 따라 변경할 수 없는 고정불변의 번호가 부여된다는 것은 개인이 자신의 신원확인을 위한 수단을 결정할 수 있는 기회가 원천봉쇄 되는 효과를 발생시킨다. 이것은 부모가 이름을 붙여주는 것과는 의미가 다르다. 즉, 부모는 자녀의 보호자로서 자녀의 의사를 의제하여 이름을 만들어주는 것인 반면 국가는 행정편의를 위해 일련번호로 사람을 구분하는 것이기 때문이다.
이처럼 기본권의 제한을 그 내용으로 하는 국가의 행정은 반드시 의회가 제정하는 법률에 그 근거가 명확해야만 한다. 그러나 검토해본 바와 같이 현행 주민등록법은 주민등록번호를 누가 부여한다는 것만 명시하고 있을 뿐 주민등록번호의 구체적인 내용에 대해서

는 언급이 없다. 법률제정권을 가진 국회는 기본권 제한의 성질을 가지는 주민등록번호 조합방법에 대해 행정부에 위임하고 있고, 행정부가 행정행위의 절차를 규정하고 있는 시행규칙에서 일부 그 내용을 언급하는 정도에 그치고 있는 것은 헌법이 규정하고 있는 법률위임의 한계를 위배하는 것이다.
이상의 분석을 통해 판단할 때 현행 주민등록번호제도는 위헌의 요소가 매우 짙게 깔려 있다. 위헌적 성격이 농후한 주민등록번호제도는 사회 제 분야에 광범위하게 사용되고 있다는 것은 헌정질서 자체가 무시되는 것으로서 매우 위험한 현상이라고 하지 않을 수 없다. 주민등록번호가 광범위하게 사용될 수밖에 없는 저간의 사정이 있고, 현실적으로 주민등록번호 자체를 없앨 수 없는 한계가 있다고 할지라도 현재와 같은 구조 하에서 주민등록번호를 계속 범용으로 이용한다는 것은 재고를 해야 할 충분한 이유가 있다고 할 것이다.

2) 부분적 개선: 최소부분만 사용

가) 제3자에 의한 주민등록말소 신고의 제한

주민등록법 제8조 (등록의 신고주의원칙) “주민의 등록 또는 그 등록사항의 정정이나 말소는 주민의 신고에 의하여 이를 행한다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있는 경우에는 예외로 한다”의 규정에서, 제3자(특히 채권자 또는 채권추심원)의 주민등록말소신고의 제한을 가한다. 채권자 또는 채권추심원이 경제적 이익을 위하여 주민등록말소를 신청한 경우 일정한 제재를 가하는 명문의 규정을 신설할 필요성도 제기된다.

나) 주민등록말소자의 다른 법령과의 관계

주민등록법 제14조의2 (다른 법령에 의한 신고와의 관계) “주민의 거주지이동에 따른 주민등록의 전입신고가 있는 때에는 「병역법」·「민방위기본법」·「인감증명법」·「국민기초생활 보장법」·「국민건강보험법」 및 「장애인복지법」에 의한 거주지이동의 전출신고와 전입신고를 한 것으로 본다”의 규정에서 사회보장법제와 관련된 경우, 주민등록말소자의 경우 일정한 범위 안에서 사회보장법제의 혜택을 존치시키는 규정을 신설할 필요성이 있다.

다) 주민등록직권말소의 제한

주민등록법 제17조의2 (사실조사와 직권조치) 제5항 “신고의무자가 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 규정에 의한 사실조사, 공부상의 근거 또는 통·이장의 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소하여야 한다”는 규정을 “신고의무자가 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 정하여진 기간 내에 신고를 하지 아니한 때에는 시장·군수 또는 구청장은 제1항의 규정에 의한 적정한 사실조사, 적정한 공부상의 근거 또는 통·이장의 명백한 확인에 의하여 주민등록을 하거나 등록사항을 정정 또는 말소할 수 있다”로 개정할 필요성이 있다.

라) 주민등록 말소자 복원조치의 간소화

주민등록이 말소된 자가 복원조치할 경우, 현행 주민등록이 말소된 곳에서 복원신청을 하여야하나, 새로운 거주지에서 주민등록복원을 받을 수 있는 행정적인 지원이 필요하다. 주민등록말소자 중 경제적으로 주민등록복원비용이 어려운 사람에게는 주민등록복원비용을 경감해줄 필요성이 있다.

2. 기초생활보장 관련 법제의 개선방안

가. 기초생활보장법제 개선방안

현행 국민기초생활보장법에서 주민등록이 말소된 사람들은 기초생활보장 수급자로 책정될 수 없게 되어 있다. 주민등록이 말소된 경우에 말소를 살려 낼 주거지를 확보한 후, 그 주소에 전입신고를 해야 수급 신청이 가능하다. 그러나 주거불안 빈곤층의 경우 고정적인 주거지를 마련할 경제능력이 부족하거나, 주거지를 확보할 정도의 소득을 얻기 위한 노력을 포기한 사람들이 대부분이다. 다시 말하면 현행 기초생활보장제도는 가장 열악한 처지에 있는 무주거자를 제외한 그 위의 계층인 살 집이 있는 사람들에게 적용되는 것으로서 가장 열악한 처지에 있는 사람에게 우선적으로 공적부조를 제공해야 한다는 사회보장의 제1원칙에 위배된 채 운영되고 있다.
집 없는 천사들에게 집을 주거나, 그렇지 못하다면 집이 없더라도 적어도 기초생활보장 수급권은 주도록 제도가 개선되어야 할 것이다. 그런데 한국의 복지당국의 의지로 보아서 노숙인과 같이 가장 열악한 처지에 있는 사람들을 위한 주거복지 수준이 크게 개선되기는 어려울 것 같다. 그렇다면 기초생활보장 수급권이라도 주어야 헌법과 기초법에 명시된 최저생계의 사회적 보장이 이루어진다고 할 수 있을 것이지만 현실은 정부통계에 의존하더라도 기초생활보장 수급권자의 수가 전 국민의 3%인데 비하여 비수급 빈곤층은 3.7%에 이른다(보건복지부, 2005).[84]

나. 기초생활보장번호 부여제도 개선방안

주민등록 말소가 가능한 현행 주민등록제도의 획기적인 개선으로 말소자 자체가 발생하지 않도록 해야 한다. 만약 그것이 개선되지

84) 보건복지부 보도자료, 희망한국21, 2005년 9월

않은 상태에서 주민등록 말소 빈곤층에 대한 기초생활 보장방안을 모색한다면 정부가 제시한 기초생활보장 번호부여를 통한 주민등록 말소자의 기초생활보장이 바람직한 제도이다. 그러나 2001년 8월부터 기초생활보장번호제도가 시행되고 있지만 그 제도 역시 정주개념과 연계되어 실시되고 있기 때문에 주거지의 확보를 전제로 하고 있다. 따라서 기초생활보장번호제도를 통하여 수급자가 될 수 있는 사람은 비록 주민등록이 등재된 주소지에 살지 않고 있더라도 신분을 숨긴 채 다른 집에서 사는 가정폭력 피해 여성이나 시유지나 남의 땅에서 무허가 판자집이나 비닐하우스집을 짓고 사는 사람들뿐이다. 다시 말하면 기초생활보장 번호부여 제도 또한 복지담당 공무원이 필요한 때에 찾아가서 실제로 거주하는 것을 확인할 수 있는 사람들만 제도권 안에서 보장해준다는 점에서 일반 주민등록제도보다 별로 개선된 것이 없다.

상황이 이러하다 보니 실제로 기초생활보장번호 제도를 통하여 수급자로 책정된 사람은 2007년 1월에 한국빈곤문제연구소에서 보건복지부 기초생활보장과에 전화 문의하여 얻은 수치를 8장에서 살펴본 바와 같이 2006년 3/4분기 말 현재 402명에 불과하다(보건복지부, 2007).

그 가운데 서울의 구룡마을에 사는 비닐하우스촌 주민이 240여명 포함되어 있다. 이 수치는 전체 기초생활보장번호부여 대상자의 60%가 구룡마을 주민이라는 뜻이다. 이러한 사실은 엄밀하게 말하면 실제로 기초활보장번호를 통해 보호받는 사람들은 주민등록말소자가 아니라 구룡마을 주민들과 같이 등재된 주민등록지와 실제 사는 곳이 다른 사람들인 것이다. 402명에 불과한 기초생활보장번호부여를 통하여 수급을 받고 있는 사람은 65만명에 이르는 전체 주민등록말소자의 0.06%로서 만명의 주민등록 말소자 중에서 겨우 6명이 제도권 안에서 보장을 받고 있다는 뜻이다. 만약 구룡마을 이외의 다른 주민등록 등재가 불가능한 무허가 판자촌에 사는 사람들이 없다고 가정한다면 총402명의 기초생활보장번호부여를 통하여

기초생활보장 수급권을 획득한 사람들 중에서 구룡마을 사람들을 제외한 162명의 사람들은 총 65만명에 이르는 말소자의 0.02%로서 만명 중에서 겨우 두명만이 겨우 제도권 안에서 최저생계를 보장받고 있는 셈이다.

기초생활보장번호 제도는 신분을 숨기고 살아야 하는 가정폭력을 피하여 숨어사는 여성과 무허가 판자집이라도 마련하고 살고 있는 사람들에게는 기초생활보장제도의 사각지대를 메꾸어 주는 요긴한 제도라고 할 수 있으나 그들보다도 생활수준이 더 낮은 무주거 빈곤층에게는 그림의 떡인 것은 기초생활보장제도나 마찬가지이다. 왜 정부는 그토록 정주개념과 기초생활보장을 집요하게 결부시키는 방법을 통하여 유독 집 없는 천사들에게 가혹한 것일까?

행정자치부는 2007년 1월 26일 행자부・교육인적자원부・보건복지부・금융감독위원회의 실무 관계자가 참석한 가운데 '주민등록말소 관계기관 대책회의'를 열었는데, 이 회의를 마친 후 복지부에서 내어 놓은 대책이라는 것은 '말소자에 대해서도 기초생활보장번호 부여를 통한 구제책이 가능하다는 내용의 홍보자료를 만들어서 기초생활보장제도 홍보를 강화키로 했다'(세계일보, 2007년 1월26일자)는 것이라고 한다. 복지부는 대한민국의 국민들이 이 제도를 모르고 있기 때문에 기초생활보장번호부여 대상자가 402명에 불과하다고 판단하고 있는 것인가?

해마다 동짓날이 되면 시민단체들은 서울역 앞에서 그 해에 거리에서 죽어간 노숙인들의 추모제를 개최하는데, 어느 해 필자가 추모제 때 "정부는 당신들을 차상위계층이라고 부릅니다. 당신들은 기름보일러 난방이 들어오는 영구임대 아파트에서 정부에서 주는 생계비를 받으면서 사는 기초생활보장 수급자들보다 생활수준이 더 나아서 차상위계층 입니까? 아니면 그보다 못한 생활수준의 차하위계층 입니까?"라고 물었다. 그 말이 끝나자 말자 어느 노숙인 할아버지가 왕하고 크게 울음을 터뜨려 크게 당황했었다. 정부는 우리 사회에서 가장 열악한 환경에서 사는 노숙인에게 차상위라는 당치

도 않는 기만적인 이름으부르면서 실시되지 않는 제도를 홍보만 하면 실시되는 것처럼 위장하기 위하여 다시 예산을 들여서 홍보를 강화하겠다고 있다.
무주거 주민등록 말소자들을 제도권 안에서 보장해 주기위한 방법은 참으로 간단하다. 복지부가 일선 현장의 공무원들에게 노숙인들에게도 기초생활보장 번호를 부여해 주라고 하면 된다. 이 문제에 대하여 필자가 인터넷 웹진 '노숙인과 이웃하기'에 기초생활보장 번호제도 시행 현황에 대하여 기고한 칼럼을 소개하면 다음과 같다:

『지난 4월에 필자는 이 난을 통하여 기초생활보장제도에는 '기초생활보장번호부여' 후 수급자로 책정하는 제도가 엄연히 있으나, 기초생활보장번호부여 대상자인 노숙인들과 준노숙 상태에 있는 사람들이 아직도 기초생활보장번호를 부여받아 수급자가 되지 못한 채 방치되어 있다는 글을 쓴 적이 있다.
이 글을 읽은 H동사무소의 담당 공무원 S씨가 항의 이메일을 보내왔다. S씨의 주장에 의하면 필자가 "2개월간 지속적으로 실제 거주하고 있는지 확인할 수 없다는 이유로 수급자로 책정해 주지 않는다."고 했는데, 그것은 틀린 주장이다. "주변 이웃들이나 통장을 통하여 2개월 동안 지속적으로 거주하는지 여부를 조사하고 있으며, 실제 살고 있는 사실이 입증되면 수급자로 책정해 주고 있다."고 했다. 만약 필자가 틀린 사실을 주장하였다면 당연히 정정을 해야 마땅하다.
그런데 지난 5월에 그 지역에 주민등록이 등재되어 있으나, 실제로는 월세를 내지 못하여 서울역 근방에서 반노숙을 하고 있는 시각장애 3급인 송씨의 기초생활보장을 의뢰했다. 그런데 함께하는 집(쪽방상담소)의 직원이 송씨가 그 지역에 거주하는 사실을 확인했으며, 함께하는 집에서 지속적으로 돌봐주고 있음을 확인했음에도 불구하고, 담당 공무원은 수급자로 책정해 줄 수 없다고 했다.
송씨는 현재는 돈이 좀 생기는 날이면 서울역 주변의 찜질방에서

잠을 자고, 그렇지 못한 날은 주변의 친구 집 신세를 지거나 노숙을 하고 있으나, 수급자가 되기만 하면 지급받은 급여로 월세를 낼 수 있기 때문에 등재된 주민등록지에 재입주할 수 있다. 그런데 담당공무원 S씨는 실제 거주 확인이란 '관리차원'이 아니라 '주민등록 등재가 가능한 집에 거주하고 있다는 사실을 확인'하는 것인데, 송씨는 현재 주민등록 등재가 가능한 집에 거주하는 것이 아니기 때문에 수급자로 책정해 줄 수 없다고 했다. 그렇다면 등재된 주민등록지 거주 요건이 그냥 살아있는 것이지, 등재된 주민등록지에 살지 못하는 사람을 위한 대책으로서 기초생활보장번호부여제도는 있으나 마나한 것이 아닌가?

상황이 이러하기 때문에 할 수 없이 함께하는 집에서 후원자와 연결시켜 한달 월세를 지급내고 주민등록지에 재입주한 다음에야 송씨는 수급자로 책정될 수 있었다. 이런데도 기초생활보장번호부여 후 수급자 책정이 제대로 되고 있다고 할 수 있을까?

H동의 담당공무원과 몇 달에 걸친 실랑이를 하면서 확인한 것은 결국 등재된 주민등록지 거주 규정은 그대로 살아 있으며, 기초생활보장번호부여제도는 눈가림에 불과하다는 사실이었다.

기초생활보장번호제도가 제대로 실시되려면 복지공무원들이나 시민단체의 실무자가 노숙인 밀집지역에 파견되어 실제 생활여부를 적극적으로 파악한 후, 주민등록 등재가능한 주거지 여부를 떠나서 실제 해당 지역에서 생활하고 있는 것만 확인되면 급여를 지급하는 것이다. 이러한 제도는 선진국들에서 공통적으로 시행하고 있는 것으로서 복지부에서 노숙인을 제도권 안에서 보장해줄 의사만 있으면 결코 시행이 어려운 것이 아니다.

정부가 이렇듯 겉 다르고 속 다른 태도로서 제도를 시행하는 척만 하고 있기 때문에 노숙인 응급의료구호비 문제도 불거져 나오고 있다. 만약 노숙인들이 기초생활보장제도권 안에서 보장을 받고 있다면 당연히 의료보호대상자가 되기 때문에 따로 응급의료구호비를 책정할 필요가 없다.

그리고 긴급보호제도만 제대로 가동된다면 설령 기초생활보장 수급자가 되지 못한 노숙인이 있다고 치더라도 갑자기 응급환자가 발생할 경우에는 긴급보호대상자로 책정되어 의료보호 혜택을 받을 수 있다. 기초생활보장번호부여제도나 긴급보호제도가 유명무실하기 때문에 응급의료구호비가 필요한데, 노숙인 의료보호의 마지노선이라고 할 수 있는 응급의료구호비 마저 동이나 버린 채 내버려 두었으니, 시민단체들이 투쟁에 나설 수밖에 없지 않겠는가?

우선 추경예산을 통하여 응급의료구호비가 확보되어 급한 불은 끈 것 같다. 그러나 이는 어디까지나 임시방편이지 근본적인 노숙인 의료보호대책은 아니다. 정부는 제대로 된 기초생활보장번호부여 후 수급자 책정 제도를 실시하여야 할 것이다.』[85]

기초생활보장 번호부여 제도가 제대로 수행되기 위해서는 다음과 같이 제도가 개선되어야 할 것이다.

첫째, 교회, 시민단체 사무실, 쪽방 상담소, 무료병원, 군대, 교도소, 찜질방, pc방, 만화방 등의 유사 주거시설에 주민등록을 등재할 수 있도록 주민등록 등재가능한 곳을 확대해야 한다.

둘째, 주민등록이 말소된 부랑인들 밀집지역에 복지담당 공무원을 파견하여 주민등록이 말소된 사람을 적극적으로 찾아내어 그들에게 공공임대주택과 같은 거주할 집을 마련해 주고 그 곳에 주민등록을 복원시킨 후에 수급자로 책정해준다.

셋째, 기초생활보장번호제도를 통한 기초생활보장이 등재 가능한 주민등록지 거주여부와 상관없이 이루어지려면 쪽방상담소, 상담보호센터, 노숙인쉼터 등의 실무자가 해당 지역에서 생활하고 있는 것을 확인할 수 있으면 기초생활보장 수급자로 책정하고 급여를 지급한다. 이 때 급여지급 업무를 쪽방상담소, 상담보호센터, 노숙인쉼터의 실무자에게 위탁하는 것도 한 방안이다. 이러한 제도는 선진국들에서 공통적으로 시행하고 있는 것으로서 복지부에서 노숙인을 제도권 안에서 보장해줄 의사만 있으면 결코 시행이 어려운 것

85) 류정순, 노숙자와 이웃하기 205호, 2004.

이 아니다.
현재 한국사회의 노숙인은 만명이 못된다. 노숙인에게도 기초생활보장 수급이 가능해진다면 아마도 pc방, 찜질방, 만화방 등에 임시거주처를 마련하고 있는 준노숙 상태의 사람들도 대거 신청을 할 가능성이 있다고 정부는 노숙인의 기초생활보장 수급을 주저하고 있는 듯하다. 설령 정부의 우려대로 주민등록복원과 함께 새로 수급자로 책정될 사람을 30만명이라고 하더라도 이들에게 일인당 월평균 30만원의 현금급여를 지급한다고 가정할 때 천8백억원의 예산이 필요할 것으로 추정된다. 일인당 국민소득 2만불인 대한민국의 경제력으로 볼 때 이 액수는 결코 감당할 수 없을 정도로 많은 것이 아니다.

다. 긴급보호제도 개선방안

긴급복지지원법 제27조제2항, 시행규칙 제41조에 의거하여 긴급보호제도가 실시되고 있다. 긴급급여는 기초생활보장 수급자로 책정하기 위하여 조사과정을 거칠 여유가 없을 정도로 긴급한 도움이 필요한 가구에 대하여 조사이전에 먼저 급여를 제공하는 제도로서 긴급히 생계급여를 하여야 할 필요가 있다고 시·군·구청장이 인정하면 지방자치단체장의 직권에 의해 생계급여를 지급하는 제도이다(보건복지부, 2007).[86]

긴급급여 대상자는 다음과 같다.

○ 주소득원의 사망, 질병, 부상, 사고, 사업부도·파산 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우
○ 부 또는 모의 가출, 행방불명 등으로 갑자기 생계유지가 어려운 경우

86) 2007년 기초생활보장사업안내, 보건복지부, 2007, 111.

○ 천재지변이나 화재 등으로 재산·소득상의 손실이 발생하여 갑자기 생계유지가 어려운 경우
○ 거주지 외의 지역에서 거주하고 있으나 소득이 없어 생계유지가 어려운 경우
○ 기타 시장·군수·구청장이 긴급생계급여가 필요하다고 인정하는 경우 등

주민등록 말소 노숙인과 반노숙 상태에서 집이 없어서 주민등록을 등재할 곳이 없는 사람은 '재산·소득상의 손실이 발생하여 갑자기 생계유지가 어려운 경우'나 '거주지 외의 지역에서 거주하고 있으나 소득이 없어 생계유지가 어려운 경우'가 대부분이다. 따라서 이들은 대부분 주민등록의 말소여부와 관계없이 긴급보호 대상자로 책정되어 최장 4개월 동안은 생계급여를 받을 수 있다. 그러나 이 제도 또한 노숙인들에게는 그림의 떡이기는 기초생활보장 번호부여제도와 마찬가지이다. 긴급지원제도를 노숙인에게 적용하라는 공문 한 장이면 많은 주거취약 주민등록 말소자들이 제도권 안에서 몇 달 동안 생계급여를 받을 수 있고, 그러면 주거지를 확보한 후 기초생활보장 수급을 받을 수 있을 것이다.
복지부가 진정으로 엄동설한에 거리에서 잠을 자는 노숙인에 대한 연민의 정이 조금이라도 있다면 앵무새처럼 기초생활보장 번호부여제도가 있다는 말을 되풀이 하지만 말고, 각 지역의 복지담당 공무원에게 적극적으로 노숙인과 같은 주거지가 없는 사람을 긴급보호 대상자로 책정한 후에 긴급급여로 월세방을 얻어주고, 그 곳에 주민등록을 복원시켜 주라고 공문을 내려 보내야 할 것이다.
그리고 노숙인에게는 추정소득을 부과하지 않고, 부양의무자가 있더라도 가족관계 단절을 인정해 주라는 공문을 내려 보내야 될 것이다.

3. 기초생활보장법이외의 사회권보장관련 법제

가. 주거권

1) 주거급여제도 개선방안

현재 주거급여는 기초생활보장 수급권자에게만 일종의 부가급여 형태로 지급되고 있는데, 2007년에 지급되는 금액은 <표Ⅸ-1>과 같다. 최저생계비 내에 최저주거비가 포함되어 있음에도 불구하고 따로 주거급여를 지급하는 이유는 최저주거비의 산정에는 전세와 자가 가구의 귀속임대료가 제외되어 있어서 최저주거비가 비현실적으로 낮게 책정되었기 때문이다.

<표Ⅸ-1> 주거급여

(단위: 원)

가구규모 / 구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
주거급여	33,000		42,000		55,000	

기거할 집이 없어서 남의 집에 얹혀살 때는 개별보호 형태로 수급권자로 책정해준다. 그런데 남의 집에 얹혀산다는 것은 바로 무로로 주거지를 제공받는 것으로 간주한 복지부는 지급하는 생계비에서 무료임대소득을 뺀 금액을 지급한다. 이 때 부양의무자 집에 거주여부, 임차료가 비싼 지역과 싼 지역 여부에 따라 아래의 무료임대소득 산정은 최저주거비, 실제 임차료, 주거급여 중의 한 가지 기준을 다음과 같이 적용하여 생계비에서 제한다.

1) 최저주거비 - 최저주거비는 최저생계비 내에 포함된 주거비를 의미한다.

2) 임차료 - 부양의무자의 집에 무료로 거주하고 있는 경우에 적용된다. 부양의무자 집에 살 때 임차료보다 실제 집세가 더 비쌀 경우에는 임차료 대신에 최저주거비를 공제한다.

3) 주거급여 - 부양의무자가 아닌 제삼자의 집에 무료로 거주하거나 임차료 산정이 어려울 경우에는 생계비에서 주거급여를 제하고 지급한다.

얹혀사는 경우에 주거지를 제공하는 사람과 수급권자의 관계나 제공받는 집세의 시가에 따라서 생계비에서 제하는 무료소득 산정금액 기준은 <표XI-2>에 나타난 3가지 기준이 적용된다.

<표Ⅸ-2> 무료임대소득 산정 기준

(단위: 원) 원)

구분 \ 가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저주거비	73,913	123,837	166,067	206,808	239,111	272,532
임차료	55,211	92,502	124,047	154,479	178,609	203,572
주거급여	33,000		42,000		55,000	

이러한 주거급여제도의 가장 큰 문제점은 주민등록말소자는 주민등록을 등재할 주거지를 확보하지 못할 정도로 극심하게 가난하고, 가족이나 친지들로부터 고립되었기 때문에 주민등록을 등재할 집이 없는 사람들로서 이들이야말로 그 어느 누구보다도 주거급여를 절실히 필요로 하지만 자신의 힘으로 거처를 마련할 길이 없는 사람 중에서도 누군가가 무료로 집을 제공할 수 있는 사람들에게 주는 혜택에서 마저도 주민등록 말소자는 배제되어 있다는 점이다. 제도가 제대로 시행되려면 기초생활보장제도와 주거급여는 분리되어야 마땅하다. 그리고 주거급여는 집이 없는 주거빈곤층에게 우선적으

로 지급되어야 마땅하며, 주거빈곤층 선정에 있어서 주민등록 등재 여부를 통하여 주민등록말소자를 수급권자 대상에서 제외시키는 차별행위는 하지 말고, 노숙, 반노숙과 같은 극심한 주거빈곤층에서 우선적으로 더 많은 액수가 지급되어야 할 것이다. 그리고 주거급여는 지역별 월세에 맞추어 현실적으로 책정되어야 하며, 대도시의 경우에 보장수준은 적어도 쪽방월세 정도는 되어야 할 것이다.
주민등록이 말소된 노숙자에 대하여 주거급여를 지급할 수 있는 방안 마련과 생계급여에 포함된 주거급여를 분리하여 주거비 부담능력 제고 및 주거수준향상, 급여수준의 적정성(최저 주거비의 지역별, 가구규모별 차등 반영 등이 필요), 급여의 체계화 등이 필요하다.

나. 건강권

1) 의료급여제도 개선방안

현행 제도에 의하면 차상위계층까지 의료급여를 받을 수 있다. 노숙인의 경우에 일반 인구집단에 비하여 질병에 노출된 사람들이 많고 그 질병의 특성도 만성, 중복질병인 경우가 많아서 평균수명이 48세에 불과한 실정이다. 그리고 노숙인의 생활수준은 최저생계수준 이상이라고 할 수는 도저히 없는 열악한 수준인데 이들의 생활수준이 차상위계층보다 높기 때문에 의료급여 수급권자가 될 수 없다고는 할 수 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 노숙인들을 의료급여체계 안에서 보장해 주지 않는 것은 노숙인에 대한 의료기본권의 침해이자 차별이다.
서울시는 노숙인들에게 응급의료구호비라는 명목으로 특별 예산을 편성하여 의료비를 충당하고 있는데, 예산이 소진되면 치료를 못할 때도 있어서 시민단체들이 기자회견을 하고 항의시위를 한 적도 있다. 그리고 행려병자로 특별취급 하여 열악한 지정된 공공병원에서

만 치료를 받도록 하는 등의 의료급여환자보다도 한급 더 낮은 최소한의 의료수혜만 주고 있다. 또한 현재 노숙인보호시설은 이용시설로 분류되어 생활시설의 이용자들처럼 의료보호대상자로 지정되지 못하고 있다. 노숙인들은 차상위계층보다도 더 높은 생활수준의 서민층이란 말인가? 정책 당국이 그렇지 않다고 생각하는 상식이 있는 사람이라면 당연히 노숙인 이라는 것이 확인만 되면, 주민등록 등재여부를 따지지 않고 의료급여 수급권자로 책정해 주어야 할 것이다. 그리고 노숙자체가 가족관계 단절을 의미하는 것으로 인정해 주어 부양의무자도 조사를 면제해주고 의료급여 수급권자로 책정해 주어야 할 것이다.

다. 교육권

모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 현대 사회에서 교육은 경제활동과 사회참여를 위한 필수적인 조건이며, 이 관점에서 교육받을 권리는 중요한 경제·사회적 권리이다. 모든 사람은, 성·인종·장애·지역 등을 이유로 하여, 교육기회를 차별 받지 않을 권리를 가진다. 이 권리의 향유를 보장하기 위해서, 국가는 다음과 같은 의무를 지닌다. △모든 사람에게 초등교육을 무상으로 제공할 의무 △무상교육을 점진적으로 확대하기 위한 조치를 취할 의무 △경제적 취약계층 아동의 교육권 보장을 위해 자원을 우선적으로 사용할 의무 △학교당국에 의한 자의적인 교육기회 박탈로부터 학생을 보호할 의무 △장애아동을 위한 특수교육을 제공할 의무 △모든 지역의 아동이 적절한 통학거리 내에서 교육기회를 갖도록 보장할 의무 등[87]

4. 2007년 개선안에 대한 평가

87) 교육인적자원부는 주민등록이 말소된 아동도 학교장의 거주사실 확인만으로도 취학이 가능하다는 내용을 적극 홍보하고, 교육청·학교 등 각 홈페이지를 통해 취학을 독려할 계획임을 공지하고 있다.

행정자치부는 2007년 1월 26일 교육인적자원부・보건복지부・금융감독위원회 등 관계기관 대책회의를 열고, 주민등록말소로 인한 어려움을 최소화하도록 범정부 차원에서 노력하기로 했다.[88]

교육인적자원부는 주민등록이 말소된 아동도 학교장의 거주사실 확인만으로도 취학이 가능하다는 내용을 적극 홍보하고, 교육청·학교 등 각 홈페이지를 통해 취학을 독려할 계획을 공지했다.
보건복지부는 주민등록이 없어도 기초생활보장 수급요건을 갖추면 기초생활보장번호를 부여하여 보호하는 제도를 운영하고 있는데, 제도를 몰라 불이익을 받는 사례가 없도록 리플릿 등을 활용한 기초생활보장제도 홍보 및 일선 복지 담당공무원 교육을 강화할 것을 공지했다.
금융감독위원회는 금융기관이 내부업무처리 목적이나 채무자에 대한 심리적 압박 목적으로 무리하게 말소민원을 제기하는 일이 발생하지 않도록 철저히 지도・감독하기로 했다.
행정자치부는 주민등록 일제재등록 기간을 정례적으로 운영함으로써 말소자 재등록을 적극 유도하고, 노숙자 등 거주지가 없는 경우에도 노숙자 쉼터 등 정부가 인정한 사회복지시설을 주소지로 주민등록이 가능토록 할 방침이다.
절차를 한층 강화하는 방안도 추진할 계획"이라고 밝혔다.
주민등록말소 제도의 임권침해에 대한 시민단체와 언론의 비판이 들끓는 가운데 주민등록 말소 30대 여인이 아무런 사회보장 수혜를 받지 못한 채 숨지는 사고가 발생하자, 마지못해서 보건복지부가 제도를 몰라 불이익을 받는 사례가 없도록 리플릿 등을 활용하여 기초생활보장번호부여 제도를 홍보하고, 일선 복지 담당공무원의 교육을 강화할 것을 공지했다(행정자치부 보도자료, '내일신문 주민등록 없으면 공사판 일도 어려워' 기사관련 행자부 해명, 2007년 2

88) 국정브리핑 2007-01-27

월 10일).
복지부가 이것을 대책이라고 내놓은 것은 65만명이나 되는 주민등록말소자 가운데 단지 402명만이 수급을 받고 있는 현실이 단지 일선 공무원들이 지침을 숙지하지 못하고 있고, 수급권자들이 제도를 모르고 있기 때문이라고 진단하고 있다는 뜻이다. 그런데 만약 실제 원인이 그러하다면 복지부는 제도 홍보도 하지 않는 함량미달의 나태한 공무원들을 무능과 복지부동을 이유로 솎아내어 해고시켜야 마땅할 것이다.
지난 11월 필자가 광주에서 기초생활보장제도 안내 교육을 했을 때 2006년 초에 긴급복지지원 예산이 8만명 분이 책정되어 있었으나, 긴급보호 수급자의 수가 너무 적어서 예산소진을 다 못하여 내년도 예산이 삭감될 처지에 이르렀다고 말하자, 청중으로 참석한 복지담당공무원이 긴급복지지원법 시행령 제10조제1항에 의하면 “긴급복지 지원요청 또는 신고를 받은 날로부터 1개월 이내에 사후조사를 완료하도록 하되 금융조사의 경우는 예외를 인정하라.”는 조항이 있기 때문에 실제로 현장에서는 사후조사를 꼭 해야 하며, 사후조사 과정에서 결격사유가 발견되면 이미 지급된 급여를 환수해야 한다. 따라서 긴급복지지원제도는 먼저 지원한 후에 조사를 실시하는 점을 제외하고는 선정기준이 기초생활보장 수급자 선정기준과 별로 다른 것이 없다고 말했다. 이와 같은 일선 공무원의 증언에 의하면 기초생활보장 번호부여제도나 긴급복지지원 제도의 부실한 운영은 공무원의 무능과 업무태만 때문이 아니라 ‘겉 다르고 속 다른 제도 자체’와 ‘그렇게 제도를 운영하도록 내려 보내는 복지부의 지침’에 있다.
복지부가 진정으로 불쌍한 주민등록 말소자들의 기초생활을 제도권 안에서 보장해 줄 의향이 있다면 정밀한 실태조사를 실시하여 기초생활보장번호 부여를 통한 수급권자로 새로 책정될 가구수를 추정하고, 그 자료를 근거로 예산을 책정한 후에 주거부정자도 수급권자로 책정해주라는 공문 한 장을 일선 현장으로 보내면 될 것이다.

복지부는 공연히 보호해 주어야 할 일선 공무원의 명예를 훼손하지 말고, 도저히 불가능한 현실 앞에서 죄절을 씹고 있는 당사자들을 다시 한 번 우롱하는 홍보 리플랫을 만드는데 헛돈을 쓰지도 말고, 진정으로 제도권 안에서 주민등록 말소자들의 최저생계를 보장해 줄 수 있는 현실성 있는 대책을 내어 놓아야 할 것이다.

행정자치부가 내놓은 대책은 2월부터 40일 동안을 주민등록 일제재등록 기간으로 정하고 말소자 재등록을 적극 유도하고, 노숙자 등 거주지가 없는 경우에도 노숙자 쉼터 등 정부가 인정한 사회복지시설을 주소지로 주민등록이 가능토록 할 방침이라고 하는데, 이제까지도 주민등록 일제등록 기간이 정례적으로 운영되었으나 별 실효성이 없었고, 이미 노숙자 쉼터 등 정부가 인정한 사회복지시설은 주민등록 등재가 가능하다. 그런데 어떻게 이것이 대책일 수가 있는가? 주민등록 말소제도의 본질적인 문제는 그대로 둔 채, 기존의 제도를 마치 새 제도인 양 발표하는 것은 국민을 우롱하는 처사이다. 행정자치부가 진정으로 주민등록말소자를 양산하는 현재의 제도를 개선할 의지가 있다면 채권추심은 가족, 행정기관 등의 불거주 확인서로만 가능하게 하고 법 개정을 통하여 채권자가 직권말소를 못하게 하는 법적 제한을 두는 것이다.

금융감독위원회는 금융기관이 내부업무처리 목적이나 채무자에 대한 심리적 압박 목적으로 무리하게 말소민원을 제기하는 일이 발생하지 않도록 철저히 지도·감독하기로 했다고 발표하였으나, 이는 아무런 실효성이 없는 말의 성찬에 불과하다. 중요한 것은 5장에서 살펴본 바와 같이 주민등록 말소자 37%가 '양수금 및 대여금 반환청구소송'과정에서 발생하고 있는데, 법원이 채권자가 채무자(피고) 소재를 파악하지 못할 경우 피고

의 주민등록말소 등·초본을 근거로 공시송달한 뒤 궐석재판을 진행하는 것을 그대로 두는 한, 금감원에서 아무리 잘 지도·감독하더라도 말소민원이 제기되는 것은 막을 수 없을 것이다.

주민등록 말소제도는 전·월세 보증금을 다 소진할 정도로 극심한

빈곤상태에 처한 사람들이 거리에 나앉게 되었을 때에 발생된다. 따라서 가장 절실하게 필요한 정책은 주거정책이다. 그럼에도 불구하고 지난 2007년 1월 26일 행자부・교육인적자원부・보건복지부・금융감독위원회의 실무 관계자가 참석한 가운데 개최된 '주민등록 말소 관계기관 대책회의' 때 한국의 주거복지정책을 담당하고 있는 건설교통부 관계자들이 참석하지 않았다. 따라서 아무런 주거대책도 나오지 않고 있다. 이러한 사실은 회의를 소집한 행정자치부의 관련 공무원들이 한국의 행정체계 상 주거복지는 건설교통부 소관이라는 사실조차 모르고 있었기 때문이 아닌가 의심이 간다.
위에서 논의한 여러 가지 점들은 정부가 주민등록 말소자 문제의 본질과 심각성을 제대로 파악하지 못하고 있으며, 정확한 실태조사 조차를 바탕으로 근본적인 개선책을 내놓을 의향이 없음을 나타내주고 있다.

Ⅹ. 맺음말 - 정책적 제안을 중심으로 -

한국의 주민등록법은 5.16이후에 반공을 국시로 삼은 군사정부에 의하여 용공분자색출을 명분으로 제정되었는데, 주민등록법에는 그 목적을 "주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 " 하는 것으로 서술되어 있다. 다시 말하면 국가권력기관이 누가 어디에 살고 있는지에 대하여 파악할 수 있는 체제를 갖춘 후, 국가권력기관이 원하면 언제나 찾아가서 조사할 수 있는 체제를 갖춘 것이다. 그리고 만약 한 국민이 등재된 주민등록지에 살고 있지 않아서 감시체제를 벗어난 것이 확인되면 정부권력은 가차 없이 주민등록을 직권말소 시키는 벌을 줌으로써 전국민을 국가기관의 감시망 아래에 자발적으로 들어올 수밖에 없도록 만드는 강력한 경찰국가적인 제도이다.
국가 행정의 편의를 위하여 개인식별번호는 필요하고, 대부분의 나라들은 운전자 관리를 위한 운전면허번호, 연금지급을 목적으로 하

는 연금번호, 의료수혜를 목적으로 하는 의료보험카드번호 등의 개인식별번호를 부여하여 사용하고 있다. 그러나 주민등록번호와 같이 한 번호를 모든 국가와 지방자치단체의 행정업무와 국민의 일상생활에 필요한 금융, 계약, 취업 등에 광범위하게 쓰는 나라는 대한민국이 유일하다. 특히 대한민국의 주민등록번호제도는 주거지와 결부시켜 관리되고, 등재된 주거지에 살지 않으면 주민등록을 말소시키는 강력한 통제적 형태로 운영되고 있다.

이렇듯 주민등록제도가 국가권력이 원할 때면 한시라도 국민을 체포할 수 있는 감시체계 아래에 두기 위하여 정주와 연계하여 관리됨에 따라, 주민등록말소자는 취학통지서를 받을 수 없어서 교육의 의무를 수행하지 못하며, 징집영장을 발급받지 못하기 때문에 국방의 의무도 수행할 수 없으며, 선거권도 피선거권도 없다. 뿐만 아니라 기초생활보장을 비롯한 장애수당, 경로수당, 모부자가구수당 등의 각종 사회보장 수혜를 받을 수 없다. 뿐만 아니라 주민등록이 말소되면 신분확인을 요구하는 취업, 금융기관 이용, 전·월세·부동산 계약, 등의 국민으로서 살아가는데 필요한 거의 모든 활동들이 불가능해진다. 따라서 용공분자를 색출하기 위한 제도가 21세기에 들어와서는 주거지를 잃은 극빈층과 채무불이행자를 색출해 내어서 모든 국민으로서의 권리와 의무를 박탈하고 사회생활을 불가능하게 만드는 제도로 엉뚱하게 변질되었다.

주민등록말소자에 대한 이와 같은 국민으로서의 기본적인 권리와 의무의 완전박탈과 일상생황의 접근성 차단은 바로 총체적인 사회적 배제를 의미한다는 점에서 심각한 문제점이 있다. 특히 문제가 되는 것은 주민등록말소자는 대부분 전월세보증금을 다 소진하여 살던 주거지에서 이사를 가야하나, 주민등록등재가 가능한 주거지를 확보할 수 없는 극심한 주거빈곤상황에 처한 사람들로서 다른 누구보다도 절실하게 사회보장수혜가 필요한 계층임에도 불구하고 국민기초생활보장, 국민연금, 건강보험 등의 복지수혜 대상에서 배제되는 것이다. 즉, 분명히 살아 생존해 있으나 사회적으로는 존재

하지 않는 특별한 신분의 사람으로서 극심한 사회적 배제 상태로 곤두박질쳐 떨어진 채 존재하고 있다. 따라서 대부분의 주민등록말소자는 심각한 빈곤 상황에 놓여 있으나 빈곤탈출의 희망이 거세된 절망적 상황에 처해 있다. 특히 부모의 주민등록말소는 자녀의 취학배제, 어린이집 이용 혜택으로 연결되어 빈곤의 세습화를 고착시키고 있다.

주민등록 말소자에게 이렇듯 가혹한 주민등록제도가 지난 45년 동안 큰 저항 없이 시행되어 온 것은 말소자의 수가 적었고, 거의 대부분이 힘없는 노숙인이나 반노숙 상태의 소수자였기 때문일 것이다. 그런데, 이 제도의 문제점은 2000년 이후에 다른 어느 때보다도 더 심각하게 대두되고 있는데, 그 주된 요인은 신용불량사태로 대량으로 발생한 채무불이행자의 직권말소로 인하여 말소자의 수가 급증했기 때문이다. 즉 주민등록말소는 한국사회에서 경제적 약자에 대한 징벌적인 수단으로 이용되고 있음을 나타낸다고 볼 수 있다. 행자부의 자료에 의하면 2004년 말의 주민등록말소자수는 69만6천6백6명으로서 전체 주민등록인구의 1.43%이었다. 다시 말하면 만명 중에 143명이 주민등록말소 상태로 추락했다는 것이다. 다행히 채무불이행자의 수 감소에 따라 2006년 10월의 주민등록말소자수는 64만6천7백6십5명으로 약간 줄어들어서 전체 주민등록인구 대비 주민등록말소자의 수 또한 1.32%로 감소하였다.

전체 주민등록말소자의 수보다 더욱 의미 있는 수치는 통반장이나 채권자의 요청에 의한 신규발생 비자발적인 직권말소자의 수이다. 2000년에 신규로 발생된 비자발적인 직권말소자의 수는 146,847명이었는데, 채무불이행자수의 증가에 따라 해마다 증가되어 2004년에는 그 수가 258,913명으로 늘어났다.

불과 4년 동안에 11만2천6십6명이나 되는 사람들이 비자발적으로 공권력에 의하여 강제로 주민등록말소 상태로 추락해 내렸는데, 증가율은 무려 56%나 된다. 즉, 주민등록말소제도는 한 해에 25만명이나 되는 사람을 사회 바깥으로 쫓아낸 채 국민이 누려야 할 권리

를 보장받지 못 하고 있다.
주민등록말소자들은 엄연히 살아 생존하고 있는 실체이기 때문에 설령 정부에서 아무런 소득활동을 못하도록 막아 놓고 사회보장 수혜권리마저 박탈하더라도 목구멍에 풀칠하고 살아갈 수밖에 없다. 그럼에도 이렇듯 가혹한 제도를 운영하는 것은 주민등록말소자들을 지하경제시장으로 밀어내는 것이나 마찬가지이기 때문에 주민등록말소자 문제는 말소자 당사자의 문제 일뿐만 아니라 일반인의 생활에도 영향을 미치며, 사회 통합에도 지장을 초래한다. 종전의 주민등록말소자들은 주로 무단전출 직권 말소자들로서 등재할 주거지를 잃은 근로무능력 최빈곤층이 주를 이루었다면 2000년 이후에 신규로 발생한 비자발적 주민등록말소자들은 대부분 젊고, 근로능력이 있고, 학력이 높으며, 재기의욕 또한 높은 무너져 내린 중산층과 서민층이 주를 이루는 채무불이행자들이다. 이들 신규 주민등록말소자들 중에는 돌다리도 두드려 보고 건너는 위험회피형이 아니라, 어느 정도의 위험을 감수하고서라도 과감하게 삶의 기회를 잡으려고 배팅을 하는 위험감수형(벤처형) 사람들이 많다. 이들은 패자부활전의 기회를 주면 벤처정신을 발휘하여, 한번 실패를 교훈 삼아 다시 일어나서 적극적으로 생활전선에 뛰어들고자 하는 패기만만한 젊고 교육받은 양질의 인재들로서 산업역군으로 국가경제발전에 크게 이바지 할 수 있다. 자본주의 사회의 특징은 진입과 퇴출이 자유로운 것이다. 그런데 이러한 벤처정신이 강한 젊고 교육수준 높은 인재들에게 패자부활전의 기회를 주기는커녕 노동시장 재진입을 주민등록 말소를 통하여 완전히 차단하는 것은 국가적 손실이다. 저출산 고령화를 부르짖으며 아이를 더 낳으라고 외치는 것보다도 수렁에 빠져서 허덕이는 인재를 건져내어 활용하는 것이 훨씬 더 효율적이다.
그런데 정부는 이러한 사람들에게 주민등록말소라는 굴레를 씌워서 완전한 사회적 배제 상태에 내팽개쳐 둔 채 방치 하고 있기 때문에 45년 동안이나 별 문제제기 없이 운용되던 주민등록제도의 문제점

이 새삼스럽게 크게 불거져 나오고 있는 것이다.
소련을 비롯한 유럽의 공산주의사회는 거의 다 무너져 버렸고, 주적으로 규정되었던 북한의 국력은 너무나 보잘 것 없을 정도로 쇄락하였으며, 부쉬대통령 마저도 북한이 핵을 포기한다면 종전을 선포하겠다고 제의한 것이 최근의 정세이다. 이러한 평화 시에 용공분자색출을 명분으로 제정된 전 지구 역사상에 그 유례가 없는 강력한 국민통제적인 주민등록법이 아직도 적용되고 있으며 용공분자색출이라는 본래의 목적보다는 사회적 취약계층을 사회 바깥으로 내모는 역기능이 발생하고 있다.
특히 신용대란사태는 정부와 금융기관이 자초한 정책 오류의 결과물이므로 당연히 결자해지의 원칙을 적용하여 원인제공자인 정부가 적극적으로 나서서 절망의 빈곤의 늪에 빠진 채무불이행자들이 절망의 늪에서 헤어날 수 있도록 구원의 손을 내밀어 주어야 마땅하다. 그럼에도 불구하고 정부는 가혹하게 주민등록말소 상태의 낭떠러지로 떨어뜨린 후 방치하고 있는데 이러한 처사는 정부가 직무유기를 하고 있다고 할 수 있다.
주민등록제도의 인권침해성에 대한 시민단체와 언론의 비판이 들끓는 가운데 주민등록이 말소된 30대 여인이 아무런 사회보장 수혜를 받지 못한 채 숨지는 사고가 발생하자, 행자부는 지난 2007년 1월 26일 관계기관 대책회의를 열고, 주민등록말소로 인한 어려움을 최소화하기 위한 대책을 내어 놓았는데, 이 대책들에 대하여 비판적으로 검토하면 다음과 같다.
첫째, 주민등록 말소제도는 전·월세 보증금을 다 소진할 정도로 극심한 빈곤상태에 처한 사람들이 거리에 나앉게 되었을 시점에 발생된다. 따라서 가장 절실하게 필요한 정책은 주거정책이다. 그럼에도 불구하고 행자부·교육인적자원부·보건복지부·금융감독위원회의 실무 관계자가 참석한 가운데 개최된 '주민등록말소 관계기관 대책회의'에 한국의 주거복지정책을 담당하고 있는 건설교통부 관계자들이 참석하지 않았고, 따라서 아무런 주거대책도 나오지 않았다.

이러한 사실은 회의를 소집한 행정자치부의 관련 공무원들이 한국의 행정체계 상 주거복지는 건설교통부 소관이라는 사실조차 모르고 있었기 때문이 아닌가하는 의심이 가게 만든다. 건교부의 주거복지 관계자가 참석조차 한지 않은 것 하나만 보아도 정부가 주민등록 말소자 문제의 본질과 심각성을 제대로 파악하지 못하고 있어서 주민등록말소문제가 바로 주거문제라는 인식조차 없다는 한심한 사실을 단적으로 드러내 주고 있다.

둘째, 금융감독위원회는 금융기관이 내부업무처리 목적이나 채무자에 대한 심리적 압박 목적으로 무리하게 말소민원을 제기하는 일이 발생하지 않도록 철저히 지도·감독하기로 했다고 발표하였으나, 이는 아무런 실효성이 없는 말의 성찬에 불과하다. 중요한 것은 주민등록 말소자의 37%가 '양수금 및 대여금 반환 청구소송'과정에서 발생하고 있는데, 법원이 채권자가 채무자(피고) 소재를 파악하지 못할 경우 피고의 주민등록말소 등·초본을 근거로 공시송달한 뒤 궐석재판을 진행하는 것을 그대로 두는 한, 금감위에서 아무리 잘 지도·감독하더라도 말소민원이 제기되는 것은 막을 수는 없다. 그럼에도 불구하고 법무부 관계자도 대책회의에 참가하지 않았고, 따라서 법무부 차원의 대책 또한 나오지 않고 있다. 법무부가 나서서 군사독재시절의 유산인 주민등록제도의 재정비가 있어야 할 것이다.

셋째, 행정자치부는 주민등록 일제재등록 기간을 정례적으로 운영함으로써 말소자 재등록을 적극 유도하고, 노숙자 등 거주지가 없는 경우에도 노숙자 쉼터 등 정부가 인정한 사회복지시설을 주소지로 주민등록이 가능토록 하겠다고 발표했다. 그런데 이미 행자부는 주민등록 일제재등록 기간을 정례적으로 운영하고 있으며, 노숙자 쉼터 또한 이미 주민등록 등재가 가능하다. 그럼에도 불구하고 새로운 대책이라고 내놓은 개선안에는 말소의 인권침해성에 대해서나, 왜 이렇게 많은 주민등록말소자가 발생하고 있는지에 대한 진지한 문제의식이나, 진정으로 말소자를 양산하는 제도를 근본적으

로 개선해보겠다는 의지는 전혀 나타나지 않고, 단지 이미 시행되고 있는 제도를 마치 새 제도인양 포장해서 발표하는 코메디를 연출하는 것에 대하여 개선의지가 없는 당국의 고도의 전략적 대응이라고 해야 될 것인지 그렇지 않으면 현행 제도에 대해서도 잘 모르는 무식의 소치로서 행자부 관계자의 기본자질이 의심스럽다고 해야 될지 잘 모르겠다. 행자부는 말소자 전체 통계는 내고 있지만 말소 사유별 현황은 파악하지 못하고 있다. 특히 '비자발적 말소' 가운데 가장 큰 비중인 무단전출에 따른 직권말소도 대부분 채무관계 등에 의한 말소라고 추정될 뿐이다. 행자부가 진정으로 국가권력이 나서서 국민을 국민이 아닌 신분으로 내모는 제도를 근본적으로 개혁하겠다는 의지가 있다면 먼저 전국적 규모의 표본조사를 실시하여 말소자의 현황을 파악하고 관련법을 검토하는 것부터 시작해야 할 것이다. 그리고 말소자를 양산하는 '채권자 신고에 의한 직권말소자'가 원천적으로 생길 수 없도록 제도를 개선해야 할 것이다.

넷째, 보건복지부가 내놓은 정책이라는 것은 주민등록이 없어도 기초생활보장 수급요건을 갖추면 기초생활보장번호를 부여하여 보호하는 제도를 운영하고 있는데, 제도를 몰라 불이익을 받는 사례가 없도록 홍보에 실질화를 기하며, 일선 복지 담당공무원 교육을 강화하겠다는 것이다.

이와 같이 복지부는 아무런 새로울 것도 없는, 기존의 기초생활보장번호 부여제도에 대한 홍보를 대책이라고 내놓은 것은 65만명이나 되는 주민등록말소자 가운데 단지 402명만이 수급을 받고 있는 현실이 단지 일선 공무원들이 지침을 숙지하지 못하고 있고, 수급권자들이 제도를 모르고 있기 때문이라고 안일하게 진단하고 있다는 것을 의미한다.

복지부가 진정으로 불쌍한 주민등록 말소자들의 기초생활을 제도권 안에서 보장해 줄 의향이 있다면 애꿎은 복지담당 공무원만 탓하지 말고, 정밀한 실태조사를 실시하여 기초생활보장번호 부여를 통한

수급권자로 새로 책정될 가구수를 추정하고, 그 자료를 근거로 예산을 책정한 후에 등재할 주거지가 없는 주거부정자도 수급권자로 책정해 줄 수 있도록 제도적 보완을 해야 할 것이다. 복지부는 제도권 안에서 주민등록 말소자들의 최저생계를 보장해 줄 수 있는 현실성 있는 대책을 내어 놓아야 할 것이다. 방랑인, 반노숙인, 노숙인 등의 주거부정자에 대한 기초생활보장 수혜는 선진국에서 실시하고 있는 제도로서 특별히 고민할 필요 없이 기초생활보장수급권자로 책정해주면 된다.

현재 긴급복지지원법이 시행되고 있다. 긴급지원제도를 노숙인이나 반노숙 상태에 있는 주민등록말소자에게도 적용하라는 공문 한 장이면 많은 주거취약 주민등록 말소자들이 제도권 안에서 최장 4개월 동안 생계급여를 받을 수 있고, 지급받은 생계급여로서 쪽방이라도 주거지를 확보하도록 유도하고, 말소된 주민등록을 살려서 등재시키면 제도권 안에서 주민등록 문제의 해결이 가능하다. 복지부가 진정으로 엄동설한에 거리에서 잠을 자는 노숙인에 대한 연민의 정이 조금이라도 있다면 앵무새처럼 기초생활보장 번호부여 제도가 있다는 말을 되풀이 하지만 말고, 각 지역의 복지담당 공무원에게 적극적으로 노숙인과 같은 주거지가 없는 사람을 긴급보호 대상자로 책정한 후에 긴급급여로 월세방을 얻어주고, 그 곳에 주민등록을 복원시켜 주라고 공문을 내려 보내야 할 것이다. 그리고 기초생활보장제도의 수행에 있어서 노숙자체를 부양의무자가 돌보지 않는 것으로 인정하고 과감하게 부양의무자 기준을 완화시키고, 노숙인에게 추정소득을 부과시켜 기초생활보장에서 제외시키는 현행 제도를 개선해야 할 것이다. 그리고 주민등록과 상관없이 집이 없거나, 열악한 주거환경에서 생활하는 사람들에게 임대표 보조, 저렴한 공공 임대아파트 제공, 무이자 전월세 보증금 대출 등의 주거복지 혜택을 주어야 할 것이다.

다섯째, 교육인적자원부는 주민등록이 말소된 아동도 학교장의 거주사실 확인만으로도 취학이 가능하다는 내용을 적극 홍보하고, 교

육청·학교 등 각 홈페이지를 통해 취학을 독려할 계획임을 공지하고있지만, 주민등록이 말소되어 의무교육을 받지 못하는 아동이 발생되는 것을 막을 수 있는 근본적인 조치가 선행되어야 할 것이다. 그리고 미취학 아동이 어린이 집, 유치원 등에서 무상보육을 받을 수 있는 조치가 선행되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 주민등록말소자에 대한 재활교육프로그램 등도 이루어져야 할 것이다.

주민등록말소자의 법제도적 보호에 관하여는 본 보고서에서, 헌법상 사회복지국가, 사회권(생존권)의 실질화, 소수자보호 요청을 토대로, 국가의 주민등록말소자 보호의 역할의 의의 등을 살펴보았다.

현행 우리나라 주민등록법제를 검토하면, 주민등록은 단순히 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하는 목적으로만 사용되는 것이 아니라 모든 국가사무의 기본적 전제가 되고 있으며, 주민등록말소자인 저소득 국민, 영세 도시빈민, 실업자, 파산자 등을 지원하여 빈곤문제에 대한 사회안전망의 기초를 튼튼히 하는 한편, 빈곤가구별로 자활지원계획을 수립하는 주민등록법의 역할을 온전히 수행하는지는 의문이 든다.

특히, 현행 주민등록직권말소제도는, 주민등록의 허위·부실신고의 이유여부에 관한 검토가 없이, 주민등록말소를 직권으로 하는 것은 방법의 적절성에 문제가 있으며, 주민등록법상 주민등록직권말소에 관하여 임의적 규정으로 법의 목적을 실현할 수 있음에도, 주민등록신고의 부실·허위의 내용과 원인을 살피지 않고, 필요적 규정으로 직권말소하는 것은, 피해의 최소성을 위배한 결과로 볼 수 있다. 그리고 주민등록제도가 사회보장법제등과 연관된 우리나라의 공공부조시스템하에서, 주민등록말소자들은 그들의 재활에 관한 일체의 보조가 지원되지 않는다는 측면을 볼 경우, 주민등록직권말소에 의해 실현되는 공익과 주민등록말소자의 생존권의 측면의 법익균현의 경우, 주민등록직권말소에 의해 피해를 입는 국민의 사익이 주민등록직권말소에 의해 보호되는 공익보다 더욱 크다고 볼 수 있다.

우리나라에서 주민등록말소자가 입는 법적 불이익은, 주택임대차보

호법상의 불이익, 사회보장법제상 불이익, 공직선거법상 불이익 등 대부분의 공법관련규율사항에서 불이익을 받고 있는 것으로 조사된다.

본 보고서에서 주민등록말소자 보호를 위한 법제도적 개선방안으로 몇 가지를 제언하면 다음과 같다.

주민등록법상, ① 제3자에 의한 주민등록말소 신고의 제한, ② 주민등록말소자의 다른 법령과의 관계에서 보호조치, ③ 주민등록직권말소의 제한, ④ 주민등록말소자의 복원조치의 간소화 등이다.

주민등록말소자 보호를 위한 사회보장법제의 개선방안으로는, ① 주거가 일정하지 않은 취약계층에 대한 특별보호 : 기초생활보장번호 부여의 실질화, ② 긴급급여제도의 활용, ③ 국가 또는 지방자치단체의 운영비 지원을 받는 '노숙자 쉼터'에 최소거주기간 이상 거주하는 자로서 국민기초생활보장법 제5조에 의한 수급권자 범위'에 해당되는 자로 노숙자 쉼터에 주민등록이 설정되어 있는 쉼터거주자의 보호의 실질화 등이다. 그리고 주민등록말소자 중 각각 유형화된 영역에서, 주민등록말소자에 대한 맞춤형 복지가 선행되어야 할 것이다.

행정의 편의와 효율을 위한 주민등록제도에 의해서, 주민등록이 말소된 사람들에 대한 적극적인 배려조치가 필요하다. 여기에는 주민등록말소들이 사회가 떠안아야할 짐이 아니라, 주민등록말소자들이 우리와 함께 살아가는 이웃으로 인정한다는 전제가 깔려 있으며, 이를 실천할 수 있는 법제도가 지금 우리에게 필요하다.

■ 참 고 문 헌 ■

1. 서적(보고서 포함)

계희열, 헌법(상), 박영사, 2004.

김기중, “우리 나라 주민관리제도의 비판적 분석 ”, 인권과 정의 통권 제251호, 대한변호사협회, 1997.

김수갑・여경수, “주택권 관련 국제법규의 분석과 국내법적 수용과제”, 헌법학연구 제11집 제2호, 한국헌법학회, 2005.

김수갑・여경수, 노숙자보호를 위한 법제도적 개선방안 -주거복지를 중심으로 -, 한국사회보장학회, 사회보장연구(제22권 제2호), 2006.

김승환, “전자주민카드제도의 위헌성 ”, 민주법학 제13호, 관악사, 1997.

김일환, “주민등록번호의 위헌성여부에 관한 고찰”, 헌법학연구(제11권 제3호), 한국헌법학회, 2005

류정순, “신용불량 신빈곤층 : 실태와 대안”, 위기의 노동, 2005.

류정순, 노숙자와 이웃하기 205호, 2004.

박재현, “대구지역 쪽방거주자의 실태와 정책과제에 관한 연구”, 영남대학교 석사학위 논문, 2002.

서종균, “사회권 보장을 위한 기초 연구″, 국가인권위원회, 2002.

성공회대학교 사회복지연구소, 노숙인 인권상황 실태조사: 국가인권위원회 2005년도 인권상황실태조사 연구용역 보고서, 2005.

이은기, “프랑스의 주거기본권 실현형태로서의 사회주택에 관한 법적 고찰 : H.L.M.(저임료주택)을 중심으로″, 서울대학교박사학위논문, 1995.

인권보고서, “제2부: 각 부분별 인권상황/사회보장권리″, 대한변호사협회 제18집, 2003.

조형석, “사회권 규약을 통한 국내법상 주거권 보장”, 토지공법연구 제29호, 한국토지공법학회, 2005.

하성규, “적절한 주거와 주거권 보장″, 주택연구 제7권 제1호 , 1999.

한국빈곤문제연구소, 경제·사회·문화적 권리 국가인권정책 기본계획 수립을 위한 사회보장(국민기초생활보장제도) 기초현황 조사: 국가인권위원회 2004년

도 인권상황실태조사 연구용역 보고서, 2004.
한상희 외 3인, 주민등록번호 사용현황 실태조사, 국가인권위원회, 2005.
행정자치부, 각국의 신분증명 제도, 1998.
대구노숙인상담지원센터(연구책임자 현시웅), 2006년 대구지역 노숙인실태조사 및 정책제안서, 대구노숙인시설연합회, 2006.
국가인권위원회 사건명 ; 주소이전 불허 및 기초생활수급혜택 정지로 인한 인권침해(06진인689)

2. 보도자료

2005년 보건복지위원회 국정감사(고경화 국회의원 보도자료).
보건복지부 보도자료, 희망한국 21, 2006,
인권오름 제4호, 2006년 5월 17일자.
전주시의회, 헌법소원 심판청구서, 2004년 5월.
한겨레신문, 2007년 1월 18일자.

3. 판례

대법원 2006. 6. 22, 2004스42
헌법재판소 1991. 4. 1, 89헌마17·85·100·109·129·167(병합)
헌법재판소 1995. 7. 2,. 93헌가14
헌법재판소 1997. 1. 16, 90헌마110
헌법재판소 2000. 6. 1, 98헌마216
헌법재판소 2000. 8. 31, 97헌가12
헌법재판소 2001. 4. 26, 2000헌마390
헌법재판소 2001. 7. 19. 2000헌마91・112・134(병합)
헌법재판소 2002. 12. 18, 2002헌마5
헌법재판소 2004. 10. 28, 2002헌마328
헌법재판소 2002. 7. 18, 2001헌마605
헌법재판소 2003. 11. 27, 2002헌마193
헌법재판소 2004. 3. 25, 2002헌마411

헌법재판소 2005. 5. 26, 2004헌마190
헌법재판소 2005. 5. 26, 2004헌마408
헌법재판소 2001. 4. 26, 99헌가13
헌법재판소 1989. 12. 22. 88헌가13
헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌가12
헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌가5

<부록> 주민등록 말소자의 기초생활 실태조사 설문지

국가인권위원회 인권상황실태조사
주민등록 말소자의 기초생활 실태조사

ID			

안녕하십니까? 한국빈곤문제연구소는 국가인권위원회의 인권상황실태조사로서 한국사회의 주민등록 말소자를 위한 기초생활 실태조사를 실시하고 있습니다.

본 조사는 주민등록말소자의 기초생활 실태를 파악함과 동시에 주민등록말소에 대한 법제적 검토를 위한 조사로서 국가인권위원회가 생존권 보장을 위한 정책 권고를 하는 기초자료로 이용 되며, 이 자료를 바탕으로 주민등록말소자의 실태와 주민등록말소의 법제적 개선안을 밝히고자 합니다. 여러분께서 응답하신 내용은 연구목적에만 사용되며, 절대 비밀이 보장됨을 약속드립니다. 바쁘시더라도 설문에 충실히 응답해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

2006년 10월 13일

한국빈곤문제연구소 (부설) 전국빈민상담 네트워크 본부 소장 류정순
담당연구원: 여경수, 김의곤, 이주원, 정의철, 현시웅, 홍승범
연락처: (02)577-6809,3244,6876 / 080-333-9413(생생생-구사일생)

Ⅰ. 주민등록말소에 대한 사항

1. 주민등록말소(부재)의 가장 큰 원인은 무엇인가?

① 호적 자체가 없기 때문에 ② 채무 때문에
③ 일정한 거주지의 부재하기 때문에 ④ 지문날인거부
⑤ 성적 소수자이기 때문에 ⑥ 폭력을 피해야 하기 때문에
⑦ 무적자이기 때문에 ⑧ 강제철거를 당했기 때문에
⑨ 국제결혼 이후 혼인파탄 때문에 ⑩ 교정시헐 출소 후 말소 때문에
⑪ 가족과의 단절 ⑫ 기타: _____

2. 누가 본인의 주민등록을 말소시켰는가?

① 모른다 ② 채권자 ③ 가족
④ 동사무소 직원 ⑤ 기타: _____

3. 살아오면서 현재까지 주민등록이 몇 번 말소되었는가?

( ) 번

4. 가장 최근에 있었던 주민등록말소 사실을 얼마 후에 알았는가?

① 모름 ② 3개월 이후 ③ 6개월 이후
④ 9개월 이후 ⑤ 1년 이후 ⑥ 1년 이상 지난 후

5. 주민등록이 말소된 것을 알았다면, 주민등록을 되살리려는 의지가 있는가? ( )

① 전혀 그렇지 않다 ② 거의 그렇지 않다
③ 보통이다 ④ 약간 그렇다
⑤ 매우 그렇다

6. (주민등록을 복원하려고 노력하였는데, 복원하지 못한 경우) 왜 주민등록을 복원하지 못 했는가? ( )

① 복원 방법을 몰라서 ② 복원비용이 부담되어서
③ 폭력이 두려워서 ④ 채권독촉이 두려워서
⑤ 가족을 볼 면목이 없어서. ⑥ 세금, 벌금이 두려워서
⑦ 지문날인을 거부해서 ⑧ 호적이 없어서
⑨ 가족의 거부 ⑩ 주거지 확보가 어려워서

7. (주민등록을 복원하려고 노력하지 않은 경우) 왜 주민등록을 복원하려고 하지 않는가? ( )

① 복원 방법을 몰라서 ② 복원비용의 부담
③ 폭력을 피해서 ④ 복원할 마음이 없다
⑤ 가족을 볼 면목이 없다. ⑥ 채권추심을 피하여

8. 다음 중 주민등록말소 후 경험한 불편사항에 대하여 해당되는 것에 모두 "✓" 표시를 해주십시오.

① 기초생활보장		⑧ 전월세임대, 부동산취득, 아파트 청약 등 주거관련	
② 취업		⑨ 통장개설	
③ 결혼		⑩ 보험가입	
④ 선거		⑪ 자동차 취득	
⑤ 취학		⑫ 자녀교육	
⑥ 군입대		⑬ 기타	
⑦ 예비군훈련			

9. 주민등록을 복원(되살림)시키는 것이 본인의 삶에 큰 도움이 될 것이라고 생각하는가?

① 전혀 그렇지 않다 ② 별로 그렇지 않다

③ 보통이다　　④ 약간 그렇다
⑤ 매우 그렇다

10. (9번에서 도움이 된다고 응답한 사람만 답하세요.) 어떤 부분에서 도움이 될 것이라고 생각하는가?(가장 긴요한 것부터 1,2,3, …, 13의 순서를 매기세요)

항목	순위	항목	순위
① 기초생활보장		⑧ 전월세임대, 부동산 취득, 아파트 청약 등 주거관련	
② 취업, 혹은 창업		⑨ 통장개설	
③ 결혼		⑩ 보험가입	
④ 선거		⑪ 자동차 취득	
⑤ 취학		⑫ 자녀교육	
⑥ 군입대		⑬ 기타(도움안됨포함)	
⑦ 예비군훈련			

11. 말소 이후 본인의 삶에 있어 가장 큰 변화는 무엇입니까?

① 노숙　　② 취업불능
③ 심리적 불안, 경찰기피　　④ 무관심

12. 신분증이 있습니까? 있다면 다음 중 어떤 신분증이 있습니까?(　　)

① 없다　② 주민등록증　③ 여권
④ 운전면허증　⑤ 공무원증　⑥ 장애인등록증

13. 위의 신분증을 주로 어떤 용도로 사용하십니까?

① 구직 활동
② 금융 거래
③ 신원 확인

④ 주거지 확보
⑤ 별로 사용할 데 없다.
⑥ 기타: _____

Ⅱ. 일반적인 사항

1. 나이: 만_____세

2. 직업: 전직 ( )
   ① 노무, 일용직
   ② 운전
   ③ 공장근무
   ④ 상업, 다단계
   ⑤ 유흥 서비스, 때밀이
   ⑥ 수산업
   ⑦ 주부
   ⑧ 공무원
   ⑨ 조리사
   ⑩ 무직
   ⑪ 가게점원

   현직 ( )
   ① 폐지수집
   ② 무직
   ③ 건설일용직
   ④ 신문배달
   ⑤ 유흥
   ⑥ 주부
   ⑦ 백화점 알바
   ⑧ 노숙인 특별 공공근로, 취로사업

3. 성별: (　　) ① 남성 ② 여성 ③ 기타

4. 학력 (　　)

① 무학　　② 초졸　　③ 중학교 중퇴
④ 중학교 졸업　　⑤ 고등학교 중퇴　　⑥ 고등학교 졸업
⑦ 전문대학 이상

5. 혼인 상태 (　　)

① 미혼　　② 기혼(혼인신고만 하고 결혼식은 하지 않은 상태)
③ 동거(혼인신고도 하지 않고 결혼식도 하지 않은 상태의 동거)
④ 기혼(혼인신고와 결혼식을 모두 한 상태)
⑤ 이혼　　⑥ 사별　　⑦ 별거　　⑧ 비해당

6. 취업활동 (　　)

①무직　　②숙련기능직　　③서비스 및 판매직
④농림어업　　⑤생산기능직　　⑥단순노무직
⑦자영업(노점상·행상 포함)　　⑧주부
⑨실업　　⑩자활근로 및 공공근로 등
⑪무급가족종사자　　⑫기타(군인·학생 등)

7. 장애/만성질환 유무: (　　)

① 장애인
② 환자
③ 만성질환자
④ 특별히 아픈 곳은 없지만, 몸이 좋지 않다
⑤ 건강하다

8. 핸드폰 보유 유무: ( )

① 있다 ② 없다 ③ 있는데 타인이 사용

9. 핸드폰은 누구의 명의로 되어 있는가?

① 본인 ② 타인 ③ 선불폰 ④ 대포폰

10. 주택의 보유 형태, 주택가격

① 자가 소유 ( )만원
② 전세 ( )만원
③ 월세(혹은 일세)〔보증금( )만원, 월세( )만원〕
④ 쉼터거주
⑤ 거리노숙
⑥기타: _____

12. (거리 노숙자만 응답) 노숙한 지는 얼마나 되는가?
( ) 년 ( )개월

13. 가구원수: ( )명

Ⅲ. 경제적인 사항

1. 주된 소득원은 무엇입니까? ( )

① 파지, 캔, 전화카드 수집,
② 종교기관이나 시민단체 지원 등
③ 자활사업이나 공공근로 참여
④ 일용근로 소득

⑤ 정부보조(기초생활보장 수급, 장애수당, 경로수당)
⑥ 연금소득
⑦ 부모·자녀나 친인척의 도움
⑧ 자영소득(노점상, 행상)
⑨ 주점 도우미, 접대부
⑩ 무소득
⑪ 배우자 소득

2. 귀댁의 한달 총 소득과 지출은 얼마입니까?

- 소득 _____만원 - 지출 _____만원

3. 귀댁의 재산과 부채는 얼마입니까?

① 전・월세보증금_____만원 ② 예금/보험_____만원
③ 부동산 _____ 만원 ④ 자동차 _____ 만원
⑤ 기타 _____만원 ⑥ 순재산 _____ 만원
⑦ 부채 _____만원

4. 귀하의 가구는 언제부터 먹고살기 힘들어졌다고 생각하는가? ( )

① 이혼이나 배우자 상실 때문에
② 부모님 때부터
③ 어릴 때부터
④ 부모 곁을 떠나 경제적으로 독립하면서부터
⑤ 성인이 되어 직장을 잃거나 사업에 실패하면서부터
⑥ 나이가 들어 취업이 어려워지면서부터
⑦ 타인에 의한 피해(사기 등)를 입을 때부터
⑧ 기타

5. 본인이 가난한 원인은 어디에 있다고 생각하십니까?
두 가지를 1순위, 2순위의 순서에 따라 골라 주시오.

☞ 1순위 (　　)　2순위 (　　)

①가난한 집에서 태어남　②낮은 학력
③기술 부족　④ 갑작스런 사고
⑤신용불량, 부채　⑥사업 실패
⑦질병　⑧신체·정신적 장애
⑨고령　⑩이혼이나 배우자 상실
⑪타인에 의한 피해(사기 증)　⑫부모님이 돌아가신 후
⑬성정체성　⑭ 근로의욕상실

6. 현재 실직한 상태인 경우, 일자리가 생긴다면 어떻게 하겠는가? (　)

① 일자리를 얻고 싶은 생각이 없다.
② 내 능력에 맞는 일자리를 찾아서 취업하겠다.
③ 내 능력에 비해 수준이 다소 낮은 일자리라도 취업할 생각이다.
④ 취업 기회만 주어진다면, 무슨 일이라도 하겠다.

7. (6번에서 일자리를 얻고 싶은 생각이 없다고 한 경우에만 답하시오)
왜 일자리를 얻고 싶지 않은가?

① 고령, 건강이 나빠서
② 내게 맞는 일자리가 있을 것 같지 않아서
③ 만사가 귀찮아서
④ 기초생활보장 수급이 탈락 될까봐
⑤ 기타

8. 한 달에 며칠이나 일하는가? 매달 평균 (　)일

Ⅳ. 기타 개인과 관련된 사항

1. 다음 중에서 중독 경험이 있는 것을 모두 고르시오. ( )

① 도박(인터넷 도박 포함 ② 알콜 ③ 인터넷(음란물 접속 포함)
④ 약물 ⑤ 소비 ⑥ 섹스
⑦ 기타: _____ ⑧ 해당사항 없음

□ 다음의 질문에 대하여 해당되는 곳에 "○" 표시를 하시오.

질문	①매우 그렇다	②약간 그렇다	③보통 이다	④약간 아니다	⑤전혀 아니다
1.평소 자신의 마음을 나눌 수 있는 사람이 많다.					
2.잘살아 보려고 노력하더라도 빈곤에서 벗어나기 어 려울 것 같다					
3.세상에 대하여 분노를 느낀다					
4.세상 돌아가는 것이 한마디로 우습다					
5.부자들은 대부분 부동산 투기나 편법, 불법으로 돈을 번 사람들이다					
6.나는 남들처럼 대접받을만 한 가치가 있다					
7.요즘 나는 자주 우울해진다					
8.비싼 차 타고 다니거나 고급 옷 입고 과시하는 사람을 보면 속이 뒤틀린다					
9.생활이 어려운 사람들은 본인이 게으르고 일하기 싫어해서 그렇게 되었다					
10.나는 요즘 자주 자살하고 싶은 생각을 자주 한 적이 있다.					
11.범죄 충동을 느낀 적이 있다.					
12.불특정 다수에게 분풀이를 하고 싶은 충동을 느낀 적이 있다.					

V. 기초생활보장과 관련된 사항

1. 당신의 생활수준은 기초생활보장 수급을 받아야 될 정도로 어렵습니까?

① 전혀 어렵지 않다
② 별로 어렵지 않다
③ 그저 그렇다
④ 약간 어렵다
⑤ 매우 어렵다

※ 아래의 문항들은 1번에서 생활이 어렵다고 응답한 사람
(③ ④ ⑤)만 답하세요.

2. 기초생활보장 수급 신청을 한 적이 있는가?

① 있다
② 없다

3. (2번에서 신청한 적이 있다고 응답한 사람만 답하세요) 수급자가 되었는가?

① 되었다
② 안되었다

4. 기초생활보장번호부여 제도에 대하여 알고 있는가?

① 전혀 모르고 있다
② 그런 제도가 있다는 정도만 알고 있다
③ 대체적 윤곽은 알고 있다
④ 잘 알고 있는 편이다
⑤ 확실하게 알고 있다

5. 의료급여 수급을 받고 있는가?

① 그렇다
② 아니다



ISBN 978-89-6114-008-5