대한민국 인권 콘텐츠 대사

차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여



국가인권위원회

『대한민국 인권 근현대사』는 3·1운동 및 대한민국 임시정부 수립 100주년 기념사업의 일환으로 국가인권위원회에서 발간한 것입니다.

대한민국 인권 근현대사
1. 인권의 사상과 제도
2. 국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여
3. 차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여
4. 인권운동사
- 부록



밤의 픽셀(Pixels of night, 2017)

김현우(PIXEL KIM) 작가는 삶에서 보고 느끼는 모든 것을 '픽셀'로 조형화하며 파편과도 같은 픽셀의 회화적 확장을 통해 작가만의 드로잉 세계를 펼치고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한민국 인권 큰현대사

차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여



국가인권위원회

대한민국 인권 근현대사

- 차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여 3 -

『대한민국 인권 근현대사』는 3·1운동과 임시정부 수립 100주년을 맞은 2019년, 국가인권위원회가 기획하여 12월에 발간하였습니다. 이 책은 국가인권위원회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

표지 및 내지에 쓰인 그림은 김현우(PIXEL KIM) 작가의 작품으로, 디자인은 더 브레인(The Brain)에서 제작했으며, 인쇄 및 제본은 (주)상지사P&B에서 진행하였습니다. 국가인권위원회 주소는 서울특별시 중구 삼일대로 340 나라키움저동빌딩 13층이며, 담당부서는 인권교육기획과 02-2125-9857입니다.

이 책은 국가인권위원회가 저작재산권을 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단 변경, 복제·배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다. 이 책은 비매품입니다.

ISBN 978-89-6114-730-9 04330
ISBN 978-89-6114-727-9 04330(세트)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한민국 인권 큰현대사

차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여



국가인권위원회

『대한민국 인권 근현대사』 발간사

우리의 근현대사는 인권 발전의 역사입니다.

그동안 시대적 부침은 있었지만, 인간존엄에 대한 가치를 지키려는 노력은 끊임없이 이어졌습니다. 그리고 마침내 대한민국 헌법에서 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본권 인권을 보장할 의무가 있다고 선언하기에 이르렀습니다.

국가인권위원회는 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하고 민주적 기본질서의 확립에 이바지할 목적으로 2001년에 출범했습니다. 그리고 헌법적 가치와 국제인권규범의 실현에 중요한 역할을 담당해왔습니다.

3·1운동과 임시정부수립 100주년을 맞아, 국가인권위원회는 인권 발전의 역사를 되돌아보고 미래를 위한 디딤돌로 삼고자 '대한민국 인권 근현대사' 발간을 기획했습니다. 인권을 빼놓고는 역사를 논할 수 없기 때문입니다. 이러한 점에서 인권의 관점으로 과거를 되돌아보고 미래를 조망하는 일은 매우 중요한 일입니다.

때로는 하나의 역사적 사건이 다르게 해석되기도 하고, 격한 논쟁과 사회적 갈등을 수반하기도 합니다. 우리는 인류의 보편적 가치인 '인권'의 관점으로 우리의 근현대사를 종합적으로 바라보고자 했습니다. 이 과정을 통해서 대한민국 근현대사가 인권 발전의 역사임을 확인하고, 국가와 사회의 기본을 구성할 미래지향적 가치로서 인권의 의미를 새롭게 새기고자 했습니다.

국가인권위원회는 '대한민국 인권 근현대사' 발간을 위해 각계 각층의 대표적 인권전문가 15명으로 발간위원회를 구성했습니다. 그리고 발간위원회를 중심으로 인권 관련 기관단체에서 활동하는 전문가 130여명의 의견을 수렴하여 58개의 주제

국가인권위원회
humanrights.go.kr

를 선정하고 70명의 집필진을 위촉했습니다. 이후 6개월 이상의 연구와 집필의 과정을 거쳐 근현대사에서 주목해야할 인권 의제를 충실히 담고자 노력했습니다.

'대한민국 인권 근현대사' 는 인권사상과 제도의 변화, 국가폭력을 넘어 자유와 평화를 향한 역사, 차별과 혐오를 넘어 포용과 연대를 향한 역사, 대한민국의 인권발전의 중추적 역할을 한 인권운동의 역사 등 총 4부로 구성하였으며, 주요한 인권의제는 시각 자료로 일목요연하게 정리했습니다.

근현대사의 많은 인권 의제를 단 4권의 책으로 담다 보니, 언급이 되지 못한 역사적 사건도 있고, 좀 더 깊은 연구가 있었으면 하는 의제도 있을 것입니다. 대한민국 근현대사에 대한 인권적 해석의 첫 시도에 따른 부족함으로 이해해주시기 바랍니다.

이번에 발간되는 '대한민국 인권 근현대사' 가 우리의 역사와 현재에 대한 인권적 이해의 확장을 위한 소중한 자료로 활용되었으면 합니다. 우리의 열망과 참여로 만들어 온 대한민국 인권 발전의 역사에 대해 자긍심을 갖기를 기대합니다. 그래서 사람이 사람답게 사는 미래 지향적 인권공동체 실현에 작으나마 기여할 수 있길 희망합니다.

2019년 12월

국가인권위원회 위원장 최 영 애

CONTENTS

『대한민국 인권 근현대사』 발간사 국가인권위원회 위원장 4

1 인권의 사상과 제도

제 1 장 _ 서장: 한국의 인권 100년 정근식 11

제 2 장 _ 한국 인권사의 관점과 조망 조효제 41

제 3 장 _ 인권 사상의 역사적 기반과 전개 김태웅 71

제 4 장 _ 헌법의 제정 및 개정 역사를 통해 본 인권 송석윤 111

제 5 장 _ 식민지기 인권의 제도화와 담론 서호철 145

제 6 장 _ 민주주의와 저항권 이재승 185

제 7 장 _ 젠더와 인권: 인권 개념의 확장과 제도화의 쟁점 황정미 215

제 8 장 _ 한국여성운동사와 여성인권 신상숙 247

제 9 장 _ 고문과 신체의 자유 김한균 279

제 10 장 _ 사형제 폐지운동의 경과와 전망 김형태 313

제 11 장 _ 변론을 통한 인권개념과 인권제도의 형성 이상희 363

제 12 장 _ 한국의 인권 외교사 유영수 409

제 13 장 _ 미국의 인권외교와 남북한의 인권: 미국무부 『국가별 인권실태보고서』를 중심으로 정일준 435

제 14 장 _ 국제인권규범의 국내이행 홍미화 495

제 15 장 _ 국가인권위원회의 설립과 활동 정영선 531

2 국가 폭력을 넘어, 자유와 평화를 향하여

제 1 장 _ 식민지지배와 인권: 일본군 '위안부'와 강제동원을 중심으로 김창록 11

제 2 장 _ 인권의 관점에서 본 제주 4·3학살과 권리회복운동 허상수 39

제 3 장 _ 한국전쟁과 인권 김동춘 81

제 4 장 _ 사상의 자유: 치안유지법과 '빨갱이 낙인'을 중심으로 김득중 123

제 5 장 _ 국가폭력으로서의 간첩 조작 사건 한홍구 153

국가인권위원회
humanrights.go.kr

CONTENTS

제 6 장 _ 미군 기지촌 '위안부' 제도와 국가 상대 소송의 의미	이나영	207
제 7 장 _ '고아'의 국제입양, 67년간 이어지는 국가폭력	이경은	249
제 8 장 _ 재회를 기다리는 가족들의 이야기: 이산가족, 납북자, 국군포로 문제	윤여상	289
제 9 장 _ 북한 주민의 자유권	이원웅	329
제 10 장 _ 북한 주민의 식량권과 건강권	윤지현	363
제 11 장 _ 평화권 운동의 전개과정과 평가	서보혁	393
제 12 장 _ 국제개발과 인권	김태균	429

3 차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여

제 1 장 _ 형평운동: 신분 차별과 인권 발견	김중섭	11
제 2 장 _ 가족, 차별, 인권	백영경	45
제 3 장 _ 인종주의와 소수자 차별: 화교, 이주노동자, 난민 차별을 중심으로	박경태	71
제 4 장 _ 질병에 의한 차별: 한센인, HIV감염인/AIDS환자	김재형	105
제 5 장 _ 위계화된 권리와 장애인: 차별, 배제, 포섭의 역사	주윤정	139
제 6 장 _ 한국사회의 성소수자 차별 양상과 메커니즘	전원근	179
제 7 장 _ 노동의 시민권과 노동차별: '노동존중사회' 어떻게 앞당길 수 있을까?	권영숙	219
제 8 장 _ 산업화가 파괴한 생명과 인권: 산재 및 공해를 중심으로	이영희	255
제 9 장 _ 빈곤과 인권: 도시빈민, 부랑인	김백영	291
제 10 장 _ 연령차별에 대한 인식의 발전과 평등권	안 진	325
제 11 장 _ 재일조선인의 생활권(圈)의 재편과 이동·귀환의 권리: 한반도 남과 북, 일본 사이에서	조경희	369
제 12 장 _ 한국사회의 혐오	홍성수	401
제 13 장 _ 한국의 기업과 인권의 역사	송세련	427
제 14 장 _ 대학과 인권	이주영	459
제 15 장 _ 인권도시 만들기 운동	은우근	493
제 16 장 _ 에필로그	서창록	549

CONTENTS

4 인권운동사

제 1 장 _ 인권운동사 개관		류은숙	11
제 2 장 _ 민주화운동과 조직적인 인권운동의 발전		이정은	43
제 3 장 _ 반인권·반민주 악법 개폐운동사		송상교	87
제 4 장 _ 중대한 인권침해 사건과 진실규명을 위한 피해자들의 운동		송소연	157
제 5 장 _ 다양한 소수자 운동들	Ⅰ. 병역거부 운동	이용석	221
	Ⅱ. 한국 장애인운동	김도현	247
	Ⅲ. 장애여성 인권운동	이진희	279
	Ⅳ. 성소수자 인권운동	이종걸 박한희	301
	Ⅴ. 이주여성 운동	허오영숙	329
	Ⅵ. 한국 이주노동자 운동	이한숙	365
	Ⅶ. 청소년 인권운동	유윤종	401
제 6 장 _ 사회권 운동의 의제들		류은숙 최예륜 정기선	437
제 7 장 _ 재난과 인권운동		유해정	495
제 8 장 _ 1990년대 이후 인권단체와 인권운동 연대기구의 역사		정정훈	533
제 9 장 _ 기타, 자료 아카이빙		이훈창	561

부록

요약문	8
통계, 그림으로 보는 대한민국 인권 근현대사	85
『대한민국 인권 근현대사』 발간 경과	108
[별첨] 집필주제 선정을 위한 인권전문가 설문조사 결과	110
『대한민국 인권 근현대사』 발간위원 및 실무진	116

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한민국 인권 큰현대사

차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여



대한민국 인권 큰현대사

차별과 혐오를 넘어, 포용과 연대를 향하여



국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 1 장
형평운동: 신분 차별과 인권 발견

김중섭

경상대학교 사회학과 명예교수이며, 영국 에섹스대학교, 미국 콜럼비아대학교, 일본 교토대학, 릿교대학 방문교수를 역임하였고, (사)진주문화연구소 이사장, 조선형평운동사연구회 공동대표를 맡고 있다. 저서로 「형평운동연구: 일제 침략기 백정의 사회사」, 「형평운동」(일본어 번역 「衡平運動:朝鮮の彼差別民白丁, その歷史とたたかい」, The Korean Paekjong under Japanese Rule: The Quest for Equality and Human Rights, 「사회운동의 시대: 일제 침략기 지역공동체의 역사사회학」, 「평등 사회를 향하여: 한국 형평사와 일본 수평사의 비교」, 「인권의 지역화-일상생활의 인권 증진을 위하여」, 「인권제도와 기구: 국제 사회·국가·지역 사회」(공저) 등이 있다.

목차

1. 신분제와 백정 차별
2. 형평운동의 배경
3. 형평운동의 태동과 확산
4. 형평사 창립 목적과 인권의 발견
5. 형평사 조직 확대와 활동
6. 형평운동 반대 활동과 저항
7. 형평사의 대외적 연대
8. 일제 통제와 형평운동
9. 마무리글

1. 신분제와 백정 차별

조선 사회를 지배한 근간은 신분제였다. 신분제의 속성은 모든 사람에게 태어날 때부터 사회적 지위와 역할을 부여하는 것이다. 곧, 사람들은 신분에 따라 고정된 지위를 갖고 일정한 일을 하며, 엄격한 사회적 관계 속에서 살아가게 된다. 게다가 조선의 신분제는 대대로 이어지는 세습제였다. 아이가 태어나면서부터 부모의 신분에 따라 신분이 결정되고, 그에 따라 할 일이 주어지고, 사회적 지위와 관계가 정해진 것이다. 그렇게 신분에 따라 정해진 양반, 중인, 상민, 천민의 위계질서가 조선 사회의 지배 구조였다. 맨 위의 양반은 지배 집단으로 많은 권세를 누리고, 맨 아래에 있는 천민은 갖은 억압과 차별을 겪으며 살았다.

조선 사회에서 백정은 천민 가운데에서도 가장 차별받고 억압받으며 살아온 신분 집단이었다. 그들은 20세기에 넘어와서도 사회적으로 갖가지 차별과 억압을 받으며 살고 있었다. 그렇게 백정들이 겪은 모욕과 멸시, 차별, 억압이 형평운동의 요인이 되었다. 백정도 사람으로서 똑같은 권리를 갖고 있다고 주장하며 그들에 대한 차별 철폐와 평등 대우를 요구하는 활동이 형평운동이다. 그 출발은 1923년 4월의 형평사 창립이었다. 형평사 중심으로 최하층 천민 집단의 인권을 위하여 전개된 형평운동은 우리나라 역사의 기념비적인 인권운동이라고 평가된다. 이에 대하여 살펴보고자 한다.[1)]

백정의 기원은 불분명하다. 단지, 그들의 선조는 고려 시대에 천민 집단으로 취급되던 양수척, 수척, 재인이라고 알려졌다. 1423년 세종이 재인과 화척을 백정으로 개칭하도록 허락하였다는 기록이 있기 때문이다(『세종실록』 22권 세종 4년 10월 8일). 고려 시대에 백정은 국가의 부름에 응해야 하는 예비군 성격의 농민으로 양

1) 형평운동의 전체 역사에 관하여 김중섭(1994; 2001; 2015), 고숙화(2008), Joong-Seop Kim(2003) 볼 것. 이 글의 논의는 주로 김중섭(1994, 2015)에 기초하고 있음을 밝힌다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

인 신분이었다. 세종은 하는 일이 천하여 차별을 받는 재인과 화척에게 그 명칭을 붙여준 것이다. 그리고 그들에게 토지를 제공하여 정착하도록 유도하고 다른 집단과 통혼을 장려하며 통합을 도모하였다. 그러나 세종의 통합 정책은 성공하지 못하였다. 사람들은 그들을 양인이었던 백정과 구분하여 '신백정'이라고 부르며 사회적 배제와 차별을 강화하였기 때문이다. 그러면서 백정은 최하층 천민을 일컫는 호칭으로 굳어졌다(김중섭 2013; 2014).

백정들은 특정한 직업에 종사하였다. 고리버들을 이용하여 가구를 만들어 팔았고, 짐승을 잡거나 사냥을 하며 생계를 유지하였고, 짐승 가죽을 이용하여 신발 같은 가죽 제품을 만드는 일을 하였다. 또 마을을 돌아다니며 춤과 노래를 제공하기도 하였다. 그들의 호칭은 하는 일에 따라 고리백정, 유기장(柳器匠), 재살꾼, 도살꾼, 갖바치, 피장(皮匠), 재인 등으로 세분되기도 하였다.

이렇게 다른 사람들과 구별되는 직업과, 집단적으로 떠돌아다니는 생활 양식 탓으로 백정들은 대다수가 정착하여 농사를 짓는 조선 사회에서 별난 사람들로 인식되었다. 그러면서 그들에 대한 편견과 왜곡이 심해졌다. 범죄 집단이나 반사회적, 반인륜적 집단이라는 사회적 표상이 굳어졌고, 더 나아가 북방에서 이주해 온 외래 인종이라는 통념까지 생겨나면서 잠재적인 위험 집단이라고 인식되기도 하였다(김중섭, 2013; 2014). 이런 상황에서 백정들은 일반 사람들과 교류하기 어려웠다. 일반 사람들의 거주지에서 함께 살지도 못하였고, 통혼이나 교류가 허용되지 않는 사회적 배제가 제도화되었고, 갖가지 억압과 차별을 받으며 살게 되었다.

사회적 배제와 차별 관습은 백정들의 삶 전체를 지배하였다. 그들은 태어나면서부터 죽을 때까지 갖가지 차별을 겪었다. 세상에 나서 이름을 지을 때 인(仁), 의(義), 효(孝), 충(忠) 같은 고상한 의미의 글자는 쓸 수 없었고, 그 대신에, 피, 돌, 석 같은 천한 의미의 글자만 허용되었다. 다른 사람들과 교류할 때에도 그들은 항상 비천하고 낮은 존재로 행동해야 했다. 나이에 상관없이 비백정들에게, 심지어 어린

아이에게조차 고개를 조아리며 경의를 표시하며, 존댓말을 쓰고 하댓말로 대꾸를 받았다. 다른 사람들 앞에서 담배를 피우거나 술을 마실 수 없었다. 길을 갈 때는 그들보다 뒤처져서 따라갔고, 비백정 집에 갈 때는 뜰아래에서 머리를 조아리며 처신해야 했다(차천자, 1924).

백정들은 거주하는 주택이나 옷차림에서도 차별을 겪었다. 그들은 기와집에서 살거나, 명주옷을 입거나, 망건을 쓰거나, 가죽신을 신어서는 안 되었다. 남자 성인의 상징인 상투도 틀지 못 하였고, 외출할 때에는 천한 신분을 드러내는 평량자(平涼子, 패랭이)를 써야 했다. 결혼한 백정 여성들은 비녀를 꽂아 머리를 올리지 못하고 둘레머리를 하였다. 관혼상제에서 차별은 더욱 뚜렷하였다. 백정들은 비슷한 처지의 천민들과 결혼한 경우도 있지만, 주로 자기들끼리 결혼하였다. 결혼식 때 다른 사람들처럼 말이나 가마를 이용하지 못하였다. 장례 때는 상여를 사용할 수 없었고, 비백정들 묘지와 떨어져 묻혔고, 가묘(家廟)도 만들 수 없었다.

만약 백정들이 차별 관습을 어길 경우 가혹한 처벌을 받았다. 비백정 주민들은 그들을 감금하거나 몰매를 가하였다. 지방 관리나 토호들은 백정들을 노비로 삼아 인신 수탈을 하였고, 부당한 공물 요구 등 경제적 착취를 빈번하게 자행하였다. 국가는 백정들을 특별 관리 대상으로 삼아 집단 거주하도록 규정하였고, 허락 없이 거주지를 옮길 경우 처벌하였다.

2. 형평운동의 배경

조선 시대 500년 동안 최하층 신분 집단 백정에 대한 갖가지 억압과 차별이 지속되었다. 그러다가 19세기 초부터 신분 타파를 도모하는 사회적 조류가 생겨나면서 백정을 둘러싼 사회적 환경도 느리지만, 점진적으로 바뀌어 갔다. 우선, 1801년

국가인권위원회
humanrights.go.kr

공노비가 해방되는 등 조선의 신분제가 크게 흔들렸다. 신분제를 혁파하려는 움직임이 19세기 말에 더욱 거세게 나타났다. 대표적인 것이 1894년의 갑오농민혁명이었다. 사람은 곧 하늘이라는 인내천(人乃天)의 동학사상을 믿는 개혁 세력이 겨냥한 과제는 신분 문제였다. 농민군 지도자들이 제시한 폐정개혁안은 백정 머리에서 차별의 상징이었던 평양립(패랭이)을 없앨 것을 요구하고 있다. 곧, 신분 차별 철폐와 평등 대우를 주장한 것이다(김정미, 1984). 그 뒤 갑오개혁은 피장(皮匠)의 신분 해방을 공식화하였다. 이것은 피장으로 상징되는 백정뿐만 아니라 신분제 자체의 해체를 법적으로 공식화한 것이었다.

법적으로 신분이 없어졌지만, 차별 관습은 쉽게 사라지지 않았다. 20세기 초에도 백정 집단 촌락이 남아 있었고, 일상생활에서의 차별 관습도 그대로 유지되었다. 정부 기록인 민적(民籍)은 백정 이름 앞에 붉은 점을 표시하거나 도한(屠漢) 같은 글씨를 써놓아서 신분을 알 수 있게 하였다. 이를 악용하여 일부 관리는 신분 표시를 없애준다는 빌미로 백정들로부터 금전을 갈취하는 일이 일어나기도 하였다. 또 신분 철폐의 분위기에서 천민들이 양반들에게 복종하지 않는 사례가 늘어나자 내무부는 오히려 천민들을 처벌하라고 지시하였다(김중섭 1994: 54-55).

백정 차별은 근대 사회로 이행하는 과정에 다른 형태로 변질되어 나타나기도 하였다. 예를 들어, 근대 교육제도가 도입되어 학교가 세워졌는데, 백정 자제들은 입학하기가 어려웠다. 설령 학교에 가더라도 갖가지 차별을 겪어야 했다. 또 사회적 교류가 활발해졌는데 백정 차별 의식은 그대로 남아 있어 사회 갈등이 빈번하게 일어났다. 단적인 사례가 형평사 창립 직전 1922년에 대구에서 일어난 기생들의 백정 야유회 동행 사건이었다. 백정들이 야유회를 가면서 기생들을 데리고 갔는데, 이 사실을 알게 된 주민들이 기생들의 행동을 거세게 규탄하는 소동이 일어났다. 그러자 기생조합은 야유회에 동행했던 기생들을 기적(妓籍: 기생조합 명부)에서 제적하는 처벌을 내렸던 것이다(『매일신보』 1922. 5. 11).

신분제 철폐를 둘러싸고 벌어지는 개혁과 저항의 복합적인 양상이 19세기 말 20세기 초에 더욱 뚜렷하게 드러났다. 차별 관습의 잔재가 남아서 백정들을 억누르는 사회적 구속성이 있었지만, 다른 한편, 백정들의 사회 참여가 늘어나고 신분 타파 움직임이 곳곳에서 생겨났다. 예컨대, 1898년 서울에서 열린 만민공동회에서 백정이 자신의 신분을 밝히며 나라의 앞날을 걱정하는 공개 연설을 한 것은 예전에 볼 수 없는 풍경이었다. 또 부당한 대우에 항의하고 차별 관습의 철폐를 요구하는 백정들의 집합적이고 조직적인 행동이 곳곳에서 벌어졌다. 예컨대, 1900년 2월에 경남 진주 인근의 16개 군 백정들은 단체로 관찰사를 방문하여 망건 쓰기의 차별 관습을 없앨 것을 요구하였고, 1901년에 황해도 해주나 경북 예천 등지의 백정들은 정부 관리의 부당한 대우와 억압에 집단으로 항의하며 그 문제를 상급 기관에 제소하였다(김중섭, 2015: 66-67).

아울러 사회 전반에 확산된 평등사상은 백정들의 신분 타파 행동에 힘이 되었다. 앞서 보았듯이 갑오농민전쟁에 깔린 동학사상의 인간 평등 의식은 신분 타파의 바탕이 되었다. 또 19세기 말에 들어온 기독교의 전도 활동은 백정들에게 평등사상을 접하는 기회가 되었다. 단적인 사례가 1895년에 일어난 동석 예배 거부 사건이었다. 미국 선교사 무어가 서울의 곤당골에 교회를 세우고 백정들에게 전도하였는데, 기존 신도들은 그들과의 동석 예배를 거부하였다. 그러나 선교사의 강력한 의지로 동석 예배가 지속되고, 기독교를 믿는 백정들이 늘어났다. 그들은 다른 지역의 백정 공동체에 기독교를 전파하기도 하였다.

이와 비슷한 사건이 경남 진주에서도 일어났다. 1905년 진주에 들어온 호주 선교사들이 교회를 세우고 백정 마을에도 전도 활동을 하였다. 처음에는 백정들을 위한 예배소를 따로 설치하여 예배를 보다가 1909년에 새로 온 라이얼 선교사가 백정 신자들도 교회에서 함께 예배를 드리도록 하였다. 그러자 서울 곤당골교회에서 일어난 것처럼, 다른 신도들이 반발하며 동석 예배를 거부하였다. 그러나 진주에서는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

선교사들의 중재 노력으로 양측이 서로 이해하여 동석 예배를 보는 것으로 마무리 되었다.

동석 예배 거부 사건은 19세기 말 20세기 초 백정들이 겪고 있는 양면적 상황을 잘 보여준다. 외래 종교를 받아들인 신도들은 개방적이었을 텐데, 그들조차 백정 차별 관습에서 벗어나지 못하였던 것이다. 아울러 동석 예배는 백정들에게 기독교의 평등사상을 접하는 기회였고, 공적 사회생활에 참여하는 자리였다. 이렇게 백정들은 차별 관습의 억압 아래 있었지만, 신분 철폐를 향한 사회 변혁의 분위기와 움직임이 확산되고 있었다.

백정들이 겪는 양면성은 경제적 영역에서도 볼 수 있다. 조선 시대에 백정들은 관리나 양반들로부터 인신 착취나 경제적 수탈을 겪으며 궁핍하게 살았다. 이러한 상황은 19세기 말에도 크게 달라지지 않았다. 특히, 산업 구조의 변화 과정에서 백정들이 독점해 온 도축, 정육, 피혁을 둘러싼 환경이 달라지면서 대다수의 백정들은 전통 산업에서의 기득권을 상실하며 도축장 일꾼이나 날품팔이, 소작농 등으로 전락하여 빈궁하게 살았다. 그러나 그 과정에 소수이기는 해도 부를 축적한 백정들이 생겨났다. 또 관련 산업의 발전에 따라 세금 징수, 위생 관리 등 정부의 통제가 심해졌고, 일제 자본이 도축장이나 건피장 운영에 진출하여 백정들의 독점이 무너지면서 백정들은 경쟁에 내몰리게 되었다. 그런 와중에 일제 식민지 세력의 지원을 받는 일본인 이주민들이 학교 조합을 설립하여 도축장 운영 같은 이권을 독점하면서 백정들의 처지는 더욱 어렵게 되었다. 그에 대항하여 도수조합 설립 등 기득권 보호를 위한 활동을 펴기도 하였지만, 백정들의 경제적 곤궁은 피할 수 없었다.

요컨대, 20세기 초 백정은 복합적인 상황에 둘러싸여 있었다. 신분 차별 관습의 잔재가 남아 있는 가운데 차별에 저항하는 움직임이 일어났다. 또 차별 인식이 강하게 남아 있지만 사회적 평등 인식도 확산되었다. 아울러 전통 산업의 상황이 바뀌고 일제 침략이 심해지면서 소수를 제외한 대다수 백정의 경제적 여건은 전반적

으로 더욱 어렵게 되었다. 이런 상황에서 형평운동의 탄생과 발전에 가장 크게 영향을 미친 것은 3·1운동의 경험이었다.

1919년에 전국적으로 일어난 3·1운동은 일제 식민지 지배로부터 벗어나 독립하고자 하는 민족 염원의 표출이었다. 또한 조선 사회의 광범위한 문제를 자각하고 해결하려는 활동의 출발점이었다. 곧, 3·1운동 이후 근대 사회로 나아가고자 하는 의식이 확산되고, 다양한 사회운동이 전국 곳곳에서 일어났다(김중섭, 2012). 예컨대, 유교 이념에서 소외받던 어린이, 여성의 권익을 위한 활동이 일어났고, 농업 사회의 부당한 소작 관행을 바꾸려는 활동이 활발해졌다. 평등한 대우, 공정한 질서에 대한 관심이 확산되고, 사회 개혁에 대한 요구가 크게 늘어났다. 그것은 민족 구성원 전체가 겪어보지 못한 특별한 사회적 경험이었다.

3·1운동을 경험한 주민들은 사회 개혁 활동에 적극 참여하였다. 그들은 다양한 목적의 사회단체를 결성하여 사회 문제를 해결하고자 하였다. 그에 따라 그러한 단체의 활동에 직업처럼 적극적으로 참여하는 활동가 집단이 생겨났다. 각 지역에 형성된 '직업적 사회운동가'들은 서로 동료의식을 갖고 연대 활동을 벌여 나갔다. 그들 중심으로 형성된 사회운동 세력의 영향력이 증대되면서 사회 개혁에 대한 요구가 더욱 거세게 표출되었다. 요컨대, 근대 사회로의 변화를 추구하는 사회적 조류, 주민들의 적극적인 사회 개혁 활동 참여, 다양한 사회운동의 등장, 사회운동 세력의 영향력 확대 등은 3·1운동과 그 이후 사회운동의 시대를 만들어갔다. 이렇게 새로 형성된 사회적 환경이 백정 신분 차별 철폐를 위한 형평운동의 탄생과 확산을 가져온 토양이 되었다(김중섭, 2012; 2015: 76-81).

3. 형평운동의 태동과 확산

국가인권위원회
humanrights.go.kr

전통 사회 유습의 잔재와 개혁 움직임, 일제 식민지 지배 상황, 3·1운동 이후 사회운동의 확산 같은 복합적인 환경에서 1923년 4월 24일, 경남 진주에서 형평사 기성회가 열렸다. 이것은 진주의 비백정 출신의 사회운동가들과 백정 유지들이 1923년 봄부터 준비한 활동의 결실이었다. 비백정 활동가들과 백정 주민 70여 명이 참석한 이날 회의에서 백정들의 일터에서 사용되는 저울의 공평함의 뜻을 담아 단체 이름을 형평사(衡平社)로 정하였다. 곧 '저울[衡]처럼 평등한[平] 사회를 만들자는 단체[社]'라는 의미였다. 이렇게 백정 차별 철폐와 평등사회 건설이라는 단체 목표를 명확하게 밝혔고, 그로부터 '형평'은 이 단체의 목적과 활동을 상징하는 단어가 되었다.

기성회 다음 날, 같은 장소에서 발기총회가 열렸다. 약 80여 명의 백정들과 지역 활동가들이 참석한 가운데 임시의장 강상호의 사회로 형평사 주지(主旨) 채택, 단체 규칙인 형평사 사칙 통과, 조직 유지 방침, 교육기관 설치, 발회식 거행, 회관 설치, 취지와 발회식의 선전 방안 등 여러 안건이 논의되었다. 형평운동의 기틀을 세우는 중요한 안건들이었다. 특히, '형평사 주지'를 채택하여 백정 차별을 없애고, 평등 대우를 받는 사회를 만들겠다는 창립 취지를 뚜렷이 설정하였다. 그리고 각 지역에 출장하여 형평사 취지를 선전하고, 발회식을 신문 지상에 광고하여 백정 차별 철폐 활동을 널리 알리기로 결의하였다.

또한 '형평사 사칙'을 통과시켜 조직 운용의 주요 방침을 정하였다. 우선, 중앙 집권적인 조직을 결성하여 형평운동을 전국으로 발전시키고자 하였다. 본사를 진주에 두고, 각 도에 지사를, 각 군에 분사를 설치하기로 하였다. 그리고 지사 및 분사는 본사 사칙에 준용하는 규칙을 제정하며, 지역 상황을 본사에 보고하도록 하였다. 본사는 달마다 정기 총회를 열고, 필요에 따라 임시 총회를 소집하기로 하고, 각 지사 및 분사에게는 회원 100명마다 1명씩 총회에 대표자를 보낼 수 있는 권한을 부여하였다. 이러한 계획은 형평사가 전국 조직으로 발전하는 기틀이 되었다.

둘째, 형평사를 회원 중심으로 운용하기로 하였다. 조직 유지를 위하여 회원을 모집하고, 회원들이 내는 입사금, 정기 회비, 찬조금으로 활동의 기본 재정을 충당하기로 하였다. 이러한 재정 자립 계획은 형평사의 조직 운용과 활동의 재정적 기반 확충에 도움이 되었다. 회원들은 형평사 행사 때마다 열성적으로 후원금을 냈다. 특히, 피혁상, 정육점 등으로 재력을 모은 백정들이 후원에 적극 참여하여 형평사 초기의 재정 상황은 양호하였다.

셋째, 회원 자격에 제한을 두지 않았다. 조선인은 누구라도 입사할 수 있다고 규정하여 형평사가 폐쇄적 집단이 아니라는 것을 분명히 하였다. 형평사 사원 대부분은 백정 출신이었지만, 비백정 활동가들에게 활동 공간을 열어놓은 것이다. 이것은 3·1운동 이후 전국 곳곳에서 폭발적으로 늘어난 사회운동 활동가들의 참여 근거가 되었다.

비백정의 형평운동 참여는 진주에서 형평사를 창립하는 과정부터 이루어지고 있었다. 곧, 백정 공동체의 유력자인 장지필과 이학찬, 여러 사회운동 단체에서 활동해 온 비백정 출신의 강상호, 신현수, 천석구 등이 형평사 창립을 주도하였던 것이다. 그리고 공설시장에서 정육점을 열어 경제적 여유가 있는 백정 출신 젊은이들이 실무를 맡았다. 이와 더불어, 여러 사회단체에서 활동하는 비백정 출신의 직업적 사회운동가들은 형평사 활동을 외곽에서 지원하였다. 이렇게 다양한 성격의 백정과 비백정들이 협력하여 형평사를 창립하고, 대외적 연대와 활동을 활발하게 하면서 형평운동이 성공적으로 자리 잡아 갔던 것이다.

형평사는 창립 초기부터 계획대로 빠르게 전국 조직으로 발전하였다. 진주본사 임원들은 언론을 통하여 형평사 창립 사실과 활동 내용을 알리고,[2] 창립 취지문을 인쇄하여 전국에 배포하는 등 적극적으로 홍보 활동을 폈다. 그리고 선전대를 만들

2) 형평사 창립 지도자인 신현수는 당시 조선일보 진주지국장이었고, 강상호는 동아일보 초대 진주지국장을 역임하였다. 다른 활동가들도 지역의 언론 기관과 깊은 연관 관계를 갖고 있었다. 이러한 현상은 다른 지역에서도 쉽게 찾아볼 수 있다. 많은 직업적 사회운동가들이 전국 차원이건, 지역 차원에서건 언론 기관에 적을 두고 활동하고 있었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

어 여러 지역을 순회 방문하였다. 경남지역을 순회하는 선전대는 현지 호응이 좋아 두 대의 계획을 네 대로 확대 편성하여 운용하였다. 전국의 백정들도 형평사 창립에 적극 호응하였다. 백정 단체나 형평사 분사를 조직한 지역이 빠르게 늘어났다. 1923년 5월에 결성된 전북 익산군 이리의 동인회와 전북 김제의 서광회는 처음에 독자적인 이름을 붙였지만, 이내 형평사 분사로 개칭하였다.

창립 3주 뒤, 5월 13일에 진주에서 형평사 창립 축하식이 열렸다. 참석자가 400여 명에 이르렀다. 이것은 역사상 최초로 백정 주축으로 개최된 최대 규모의 공식 행사였다. 참석자 대부분이 경남 지역의 백정 지도자들이었지만, 충남 논산, 대전, 충북 옥천, 경북 대구 등지에서 온 사람들도 있었다. 참석자들은 나중에 각 지역에서 형평사 결성을 이끄는데 중추적인 역할을 하며 형평운동의 전국화에 이바지하였다.

창립 축하식에서 전국에서 온 수십 통의 축전이 낭독되었다. 그 가운데에는 북성회(北星會), 평문사(平文社), 점진사(漸進社), 적기사(赤旗社) 등 사회주의 계열의 단체도 있었다. 형평사 창립이 전국에 널리 알려졌던 것이다. 더 나아가 재일 유학생 단체인 북성회, 재일 조선노동자 단체 등을 통하여 일본에까지 알려졌었다.

창립 축하식에 참석한 각 지역 대표들은 다음 날 모임을 갖고 형평운동의 방향과 정책을 논의하여 주요 사항을 결정하였다. 우선, 본사 조직을 서무부, 재무부, 외교부(外交部), 교육부, 정행부(正行部)로 나누어 업무의 효율성을 높이고자 하였다. 조직 정비와 함께, 본사 임원을 개선하였다. 진주 출신으로 구성되었던 본사 임원진에 다른 지역 대표자들을 보강하고, 경북, 충남, 충북의 지사장을 선임하였다. 이러한 조직 편성은 형평운동의 전국화에 박차를 가하는 계기가 되었다.

창립 축하식은 형평운동 확산의 기폭제가 되었다. 창립 축하식을 마친 뒤 진주 본사 임원들은 형평사 취지 설명과 지역 조직 결성을 위하여 충청남북도, 전라남북도 등 삼남 지방을 순회 방문하였다. 각 지역의 백정들은 그들의 방문에 맞추어 집회를 열어 신분 차별 철폐와 평등 대우를 주장하는 형평사의 창립 취지를 이해

하는 기회를 가졌다. 이러한 집회는 형평사 창립에 대한 백정들의 열렬한 지지를 확인하는 자리가 되었다. 곳에 따라서는 형평사 분사 창립으로 이어졌다. 이렇게 전국 여러 곳에서 형평사 조직이 생겨나고 활동가들이 참여하면서 형평운동은 빠르게 확산되었다. 주요 동력은 차별받으며 유지해온 백정들의 전통적 결속력과 유대 관계였다. 각 지역의 백정들이 적극적으로 형평사 창립과 활동에 참여하고 협력하였던 것이다.

4. 형평사 창립 목적과 인권의 발견

요컨대, 형평운동의 확산 배경에는 조선 시대에 백정들이 겪었던 억압과 차별의 부당함과 불의에 대한 분노가 있었다. 아울러 차별 없고 공평한 대우를 받는 사회를 만들고자 하는 열의가 있었다. 이것은 형평사 창립 목적과 취지를 밝히고 있는 형평사 주지(主旨)에서 확인된다(김중섭, 2015: 136-157).

1923년 4월 25일 발기총회에서 채택한 이 문건은 "공평(公平)은 사회의 근본이요 애정은 인류의 본량(本良)이다." 로 시작된다. 사회는 공평해야 하고, 사랑은 인류의 근본 마음이라는 것이다. 이어서 이 문건은 "우리들은 계급을 타파하며 모욕적 칭호를 폐지하며 교육을 장려하여 우리도 참사람이 되기를 의도함이 본사의 주지이다" 라고 창립 취지를 밝히고 있다. 그러한 목적 설정의 바탕에는 조선 사회에서 최하층 천민이었던 백정이 겪은 처절한 역사 인식이 깔려 있었다.

> "지금까지 조선의 우리 백정은 어떠한 지위와 어떠한 압박에 처하였는가. 과거를 회상하면 종일 통곡에 피눈물을 멈추기 어려울 지경이다. 이에 지위와 조건 문제 등을 제기할 여가도 없이 눈앞의 압박을 절규함이 우리의 실정이오. 이 문제

국가인권위원회
humanrights.go.kr

를 먼저 해결함이 우리의 급한 책무로 인정할 것은 분명한지라." [3]

이러한 역사 인식은 다른 지역 단체의 문건에서도 볼 수 있다. 1923년 5월 20일 형평사 창립에 호응하여 서광회(曙光會)를 만든 전북 김제의 백정들은 참여를 독려하는 선전문에서 "백정! 백정! 불합리의 대명사, 부자연의 대명사, 모욕의 별명, 학대의 별명인 백정"이라고 하였다. 또 1923년 5월 11일 전북 익산군 이리에서 창립한 동인회(同人會)도 백정 역사에 대하여 비슷한 인식을 격문에 담고 있다.

> "우리는 다 같은 사람으로 과거 모든 불합리한 제도에 희생이 되어 오랜 세월 대대로 긴 한숨과 짧은 탄식과 슬프고 분하고 울부짖고 목이 메는 가운데 원통하고 억울한 생활을 해 오던 백정 계급이 아닌가. 우리는 횡포한 힘센 계급에게 밟히고 깎이고 끌리며 천대를 받아오던 백정 계급이 아닌가."

이 세 문건은 공통적으로 오랜 차별과 억압 아래 고통을 겪으며 살아온 백정 역사를 뼈저리게 인식하고 있었다. 형평사 주지는 "낮으며 가난하며 열등하며 약하며 천하며 굴종하는 자 누구인가? 슬프다! 우리 백정이 아닌가!"라고 하였다. 그리고 서광회 선전문은 "인권의 유린, 경제의 착취. 지식의 낙오, 도덕의 결함을 당하여 왔다"고 하였다. 이렇게 백정 역사를 "인권" 관점에서 인식한 것이 주목된다. 백정 차별을 '인권 유린'으로 인식하고, 그것을 해결하기 위하여 활동한다는 것을 분명히 밝힌 것이다. 그렇기 때문에 인권 유린을 철폐하고 인권 존중의 사회를 만들겠다는 것을 형평운동의 목표로 설정하였다. 서광회 선전문은 그 활동 목적을 다음과 같이 더욱 명료하게 밝히고 있다.

우리는 이 진화 법칙에 따라 향상하려 한다. 여기에서 권리를 회복하고 자유로

3) 인용문은 모두 오늘날의 표기로 바꿈.

해방하고 질곡적 제도를 탈출하며 전통적 습관을 타파하여 동민족적 차별을 철폐하려는 동시에 모멸적인 백정이라는 명사를 철폐하여 우리의 역사를 한층 신선케 하며 우리의 생활을 한층 진선미하게 하려고 한다.

이처럼 서광회 선전문은 '권리'를 회복하고 '자유'를 향해서 가는 것이 진화 법칙이라고 하였다. 이를 위해서 전통의 습관을 부수고, 같은 민족으로서 차별을 없애고, 백정이란 이름을 철폐해야 한다고 하였다. 그래서 역사를 새롭게 하며, 자신들의 삶을 옳고 착하고 아름답게 만들고자 하였다.

요컨대, 백정 차별과 억압을 철폐하려는 형평운동의 근거는 인권이었고, 활동 목적은 인권이 실현되는 사회를 만들려는 것이었다. 형평사 주지에서 보듯이, 공평한 사회를 만들고, 새로운 역사를 만들고, 사람들의 삶을 옳고 착하고 아름답게 만들고자 하였다. 이러한 사회 인식이나 인간관에 기초하여 후손들이 인권을 누리고 사회의 주인공이 되어 참사람으로 대우받고 살게 되기를 희망하였다. 백정들이 겪었던 불만을 드러내고 앙갚음하려는 것이 아니라, 차별 없는 새로운 사회를 만들고자 한 것이다. 그들은 인간으로서 갖는 기본 권리를 자각하고, 인권이 보장되는 공평한 사회를 만들어 진정한 인간의 삶을 누리고자 하였다.

이와 같이 형평운동은 인권의 의미를 발견하고, 주장하고, 실현하고자 한 활동이었다. 1920년대, 일제식민지 시기에 사회적으로 '인권' 개념이 널리 퍼져 있지 않던 상황에서 인권을 인식하고 실현하고자 하였다는 점에서 형평운동의 역사적 의미는 더욱 분명하다. 곧, 신분제 사회를 극복하여 평등하고 공정한 사회로 나아가는 역사를 만들고자 하였으며, 이를 위해서 형평사는 "계급 타파, 모욕적 칭호 폐지, 교육 장려"를 실행 방법으로 내세웠고, 서광회는 "전통적 습관 타파, 차별 철폐, 모멸적 백정 명사 철폐"를 내걸었고, 동인회는 "떨쳐 일어난 골수에 맺힌 설움을 씻어내고, 조상의 외로운 넋의 억울함을 달래주자"고 하였다. 그러한 형평운동의 역사는 우리나라 근대 인권운동의 금자탑이라고 평가된다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

5. 형평사 조직 확대와 활동

형평운동은 1935년 단체 이름을 대동사로 바꾸며 인권운동의 성격을 상실할 때까지 지속되었다. 일제 침략기에 단일 조직체로 가장 오랫동안 사회운동을 벌인 단체로 기록되는 형평사의 활동은 일제 식민지 지배 상황과 맞물려 전개되면서 역동적 굴곡을 겪었다.

형평사는 창립 초기부터 총본부 위치를 둘러싼 논란을 겪었다. 서울에서 지리적으로 멀리 떨어진 경남 진주가 총본부 위치로 적당하지 않다는 주장이 제기되었던 것이다. 대개의 사회운동이 서울 중심으로 전개되고 있었다. 실제로 전국적인 사회운동 단체가 한반도 최남단에서 창립되어 활동을 주도한 것은 흔한 사례가 아니었다. 그렇지만, 진주 지도자들은 본사를 진주에 그대로 두기를 바랬다. 그리하여 총본부를 진주에 두자는 진주파와 서울로 옮기자는 서울파로 파벌 대립이 일어났다. 겉으로 드러낸 두 파벌의 차이는 총본부 위치에 대한 것이었지만, 실제로는 활동 방향에 대한 입장이 달랐다.

두 파벌은 백정 차별 철폐와 평등 대우를 공통적으로 주장하였지만, 진주파는 온건한 전략을 내세우며 출판사 설립, 야학 설치 같은 계몽 활동에 치중하였지만, 서울파는 형평혁신동맹이라고 이름 붙여 진주파와 다르다는 것을 부각시키면서 적정한 도부 임금 책정, 제품의 공동 판매, 피혁회사 설립 등 경제적 활동 방안을 제시하였다. 두 파벌은 1924년 4월 창립 1주년 기념식을 따로 개최하는 등 1년 가까이 대립하였다.

지도부가 분열된 상황에서 형평사 활동이 효과적으로 전개되기는 어려웠다. 그렇기에 일반 사원들은 끊임없이 지도부 통합을 요구하였다. 다른 사회운동 단체 활동가들과 언론에서도 통합하도록 압력을 가하였다. 결국 두 파벌의 지도자들은 통합하기로 하고, 1924년 8월 대전에서 통합대회를 열었다. 이 자리에서 총본부의 서

울 이전이 결의되었다. 서울로 이전한 총본부는 각 지역의 "연합체" 성격을 유지하며 형평운동의 중심적인 활동 무대가 되었다. 형평사와 다른 사회운동 단체들과의 협력도 더욱 활발하게 이루어졌다.

통합 이후에도 진주파 활동가들은 경상도 지역을 중심으로 독자적인 활동을 할 때가 많아서 때때로 서울 총본부 측과 갈등을 빚기도 하였다. 진주가 '형평운동의 메카'라는 자부심 탓도 있었지만, 두 파벌의 정책 차이가 갈등의 요인으로 작용하였다. 이렇게 파벌 갈등이 간헐적으로 노출되기는 했어도 형평사는 전국적인 단일 조직을 유지하며 처음 목표로 했던 인권 증진 활동을 지속하며 계속 발전하였다. 이러한 발전은 1920년대 후반까지 계속 늘어난 지사와 분사의 수에서 확인된다. 다음 <표 1-1>은 조직 수의 변화 추세를 보여주고 있다.

<표 1-1> 연도별 형평사 조직 수: 1923-1935년

년도	조직 수
1923	80
1924	83
1925	99
1926	130
1927	150
1928	153
1929	162
1930	165
1931	166
1932	161
1933	146
1934	113
1935	98

출처: 朝鮮總督府警務局, 「最近に於ける朝鮮の治安狀況」(1933, 1935).
단, 1923년 통계는 朝鮮總督府, 「朝鮮の群衆」(1926), 183쪽에서 따옴.

이 수치는 사회단체의 활동을 감시하고 통제하며 보고 기록을 남긴 조선총독부의 자료에 근거하고 있다. 이것은 정확성이 불분명하기는 해도 형평사의 조직 변화 추세를 일정 부분 보여준다고 판단된다. 이 자료에 따르면, 창립 첫해에 형평사 조직 수가 80개나 되었다. 그만큼 각 지역 백정들이 형평사 창립을 적극 지지하며 지

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사와 분사를 세웠다는 것을 보여준다. 그 뒤에도 조직이 지속적으로 늘어나서 1930년 전후에는 전국 조직이 160개가 넘었다. 함경도, 평안도, 황해도 지역에서는 형평분사가 거의 조직되지 않은 점을 고려하면 중부 이남에 꽤 많은 조직이 결성된 것을 알 수 있다. 그렇게 각 지역에 결성된 형평사 지사와 분사는 백정 권익 신장 활동의 구심점이 되었다.

조직 수는 1930년대 전반기에 급격하게 줄어드는 양상을 보인다. 총본부에 분담금을 납부하는 분사 수가 크게 줄었고, 활동하지 않는 분사도 급증하였다. 또 적극적으로 활동하는 사원들도 크게 줄었다. 이것은 해소론을 둘러싼 갈등과 형평청년전위동맹 사건 같은 일제 탄압의 영향이라고 판단된다. 이에 관하여는 다음 단원에서 다루고자 한다.

형평사의 조직 변화는 총본부, 지사, 분사로 구성된 위계 조직만이 아니라 청년회, 학우회, 소년회, 여성회 같은 하위 조직에서도 나타났다(김중섭, 1994: 199-212). 이러한 하위 조직의 결성은 지역에 따라 큰 편차를 보였지만, 특정한 성격의 구성원들이 독자적인 활동을 벌였다는 점에서 주목할 만하다.

하위 조직 가운데 가장 활발한 것은 청년회였다. 1924년 3월에 진주에서 형평청년회가 처음 조직된 뒤 충남 홍성, 전북 전주, 강원 원주 등지에서 제각기 다른 이름을 붙인 형평청년 단체가 생겨났다. 그 수는 1925년에 더욱 크게 늘어났다. 형평사 내의 젊은 활동가들은 창립된 지 1년도 되지 않은 상황에서 총본부 지도부가 분열하여 파벌 대립을 벌이는 것에 아주 비판적이었다. 그들은 별도로 형평청년회를 만들어 형평운동의 발전을 도모하며 다른 사회운동 단체와의 협력과 연대를 모색하였다.

각 지역의 형평청년회가 처음에는 독자적으로 조직되었지만, 이내 느슨한 형태의 연대 조직으로 이어졌다. 1925년 12월에 전국 조직체로서 형평청년연맹이 만들어졌고, 권역 별로 연대 조직이 생겨났다. 이렇게 많은 지역에서 형평청년회가 활발

하게 활동하고 연대 조직이 만들어지면서 젊은 활동가들이 형평운동의 주요 세력으로 성장하였다. 더 나아가 일부 청년회 활동가는 총본부 임원에 선임되어 형평운동의 정책과 방향 설정에 참여하게 되었다.

이밖에, 형평청년회 만큼 활발하지는 않았지만, 제각기 고유한 활동 목표와 성격을 갖고 있는 하위 조직들이 생겨났다. 학교에 다니는 형평사원 자녀들로 구성된 형평학우회는 학생 회원들의 친목을 도모하면서 자녀 교육을 강조하고 학업을 고취시키는 활동을 벌였다. 교육은 형평운동이 강조하는 주요 활동이었던 것이다. 또 전통 사회에서 억압받던 여성들이 형평사 내에 독자적인 단체를 만들었다. 형평여성회를 결성한 분사는 많지 않았지만, 여성 사원들의 활동 조직이 만들어졌다는 것은 특기할 만하다. 전국 대회에 여성대의원이 참석하였다는 기록에서 보듯이 형평사 내에서 여성 지위가 비교적 높았다고 판단된다. 여기에는 백정 공동체에서 여성들이 고기나 고리 제품을 팔러 다니는 행상 등 경제 활동에 참여해 온 것도 작용하였을 것으로 추정된다.

또 하나의 하위 조직으로 주목되는 것은 정위단이다. 이 단체의 목적은 사원들의 생활 안정과 형평운동 반대 활동에 적극 대항하기 위한 것이었다. 비백정들과의 충돌 사건이 빈번하게 일어나는 상황에서 형평운동의 중추적인 활동가들이 전위 조직을 만든 것이다. 이 단체는 사원들의 직업 보호, 생활 안정 등을 위한 사상단체, 전위단체라고 자처하였지만, 오래 지속되지는 않았다.

형평운동의 발전은 다른 한편으로 활동 현황을 통하여 확인된다. 주요 활동 내용은 전국대회나 권역별 연합회 회의, 지사나 분사에서 열리는 집회나 회의 의제에 잘 나타나 있다. 특히, 창립 기념일에 즈음하여 해마다 4월 24일과 25일에 열린 정기대회 의제가 그 시기의 주요 활동 내용을 보여준다(김중섭, 1994: 229-248).

형평운동의 주요 활동 내용은 시기 별로 다소 변화가 있지만, 크게 두 가지 성격을 갖고 있다. 하나는 사원들의 인권 보호를 위한 활동이었다. 차별 철폐와 평등

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대우는 형평사 창립 목표로 설정한 핵심 과제였다. 차별 사건에 대한 대책 마련과 조직적인 대응은 형평사 활동의 핵심 사항이었다. 창립 초기부터 총본부건, 각 분사건, 차별 사건이 일어나면 단호하게 대처하였다.

다른 하나는 형평사원들의 권익을 보호하고 증진하기 위한 활동이었다. 이것은 다시 크게 두 가지 성격으로 나누어졌다. 첫째는 사원들의 교육과 계몽을 위한 활동이었다. 곧, 잡지 발간, 자녀 유학을 위한 기숙사 설립 등이 계획되거나 추진되었고, 야학을 개설하여 사원 교육을 실시하였고, 취학 연령의 자녀들을 입학시키는 활동을 벌였다. 총본부는 특별히 사원 교육 활동을 모든 분사의 실행 의무 사항으로 규정하며 다각적으로 독려하였다. 둘째는 형평사원의 경제적 권익을 증진하기 위한 활동이었다. 특히, 형평사원들의 전통적인 기득권이 외부 자본의 유입이나 일본인 이주민의 독점으로 상실되거나 위협받는 상황에 공동 대응하였다. 예컨대, 도축장 도부(屠夫)들의 노동 환경 개선, 건피장 운영, 고기 판매 가격 안정화, 가죽 공동 구매 등 사원들의 전통 산업을 되찾고 진흥하고자 하였다. 그에 따라 도부들의 작업 환경을 개선하기 위하여 파업을 벌이기도 하고, 도축장이나 관청에서 결정하는 고기값을 형평분사가 통제할 수 있도록 요구하였다. 또 가죽 제품을 형평분사를 통하여 집단 거래함으로써 사원들의 경제적 이익을 높이고자 하였으며, 도살장의 직접 운영, 건피장 설립, 피혁 회사의 직영 등을 기획하거나 추진하였다. 사회주의 경향의 소장층 활동가들은 계급주의적 입장에서 경제 권익을 강조하였다. 예컨대, "유산 사원과 무산 사원의 대립"을 부각시키고, 고리백정 같은 무산노동자 사원들의 권익 보호를 주장하였다.

이와 같이 경제적 권익을 강조하는 가운데 1920년대 말에는 차별 철폐와 평등 대우의 토대였던 인권 개념을 확장하여 생활권과 인생권을 획득하여야 한다는 주장이 제기되었다. 그에 따라 1930년 전국대회 포스터의 핵심 슬로건으로 "인생권과 생활권을 획득하자"가 채택되었다. 곧, 오늘날의 경제적 권리, 사회권 같은 개념인

생활권, 사람의 기본 생존권 같은 개념인 인생권의 획득을 활동 목표로 삼았다.

요컨대, 형평운동의 창립 목적은 형평사원들의 신분 해방과 권익 증진이었다. 창립 초기부터 백정 호칭 철폐, 참사람을 향한 인권 보장 등을 강조하면서 차별 사건에 적극적으로 대응하였고, 1920년대 중반 이후에 경제적 권익에 치중하면서 인생권, 생활권 획득 등 인권 영역을 확장하여 활동하였다. 전개 과정에서 활동 목표와 주요 내용이 조금씩 바뀌어 갔지만, 사원들의 적극적인 참여 아래 10여 년 동안 활발하게 활동을 전개한 형평운동은 형평사원을 위한 인권운동과 생활개선운동, 그리고 궁극적으로 백정 사회 구성원들의 권익을 위한 공동체운동으로서 전국적인 사회운동을 벌였다는 것은 특기할 만한 역사였다.

6. 형평운동 반대 활동과 저항

형평사의 가장 핵심적인 활동은 백정 차별에 맞서 싸우는 것이었다. 형평사는 창립 초기부터 형평운동에 반발하는 편협한 보수 세력의 공격을 받았다. 또 신분 질서나 차별 관습에 익숙한 사람들이 자행하는 형평사원 차별 사건을 빈번하게 겪었다. 이러한 공격이나 차별 사건이 일어날 때마다 형평사 측이 적극적으로 대항하였다. 그러면서 양측의 충돌이 더욱 거세어지며 사회적 관심이 증대되었다.

최초의 차별 사건과 양측의 충돌이 언론에 처음 크게 보도된 것은 형평운동 발상지 진주에서 일어난 충돌 사건이었다. 1923년 4월, 형평사가 창립되면서 진주 주민들은 백정들의 행동에 불만이 고조되었다. 그러한 분위기가 겉으로 드러난 것은 형평사 창립 축하식 때였다. 조선 시대에 똑같은 천민으로 차별받던 기생조합이 형평운동에 적대감을 드러내며 형평사 측의 여흥 제공 요청을 거부하였던 것이다. 며칠 뒤, 형평사원과 비백정 주민 사이의 사소한 다툼을 빌미로 주민들이 형평운동을

국가인권위원회
humanrights.go.kr

비난하며 집단적으로 반대 활동을 시작하였다. 그들은 형평사원들에게 손해를 입힐 목적으로 조직적으로 소고기 불매운동을 벌이는 한편, 형평사 행사를 방해하고, 형평사 건물이나 형평사원 집을 공격하였다. 그리고 진주청년회, 진주노동공제회 같이 형평사에 협력하는 사회운동 단체를 비난하였다. 형평사 측도 결사대를 조직하는 등 이에 적극적으로 대항하였다. 백정들이 자신의 권익을 보호하기 위하여 집단적으로 대항한 것은 예전에 볼 수 없었던 모습이었다. 양측의 대립과 충돌이 며칠 지속되면서 진주 지역의 긴장 분위기는 더욱 고조되었다. 결국 진주노동공제회 등 사회운동 단체 활동가들이 적극적으로 중재하여 양측이 화해하면서 사태가 진정되었다.

이와 같은 백정 차별 사건을 둘러싼 갈등과 충돌이 전국 곳곳에서 빈번하게 일어났다. 1923년에 언론에 보도된 충돌 사례만도 6월에 울산, 군산, 7월에 군산, 삼가, 목포, 8월에 김해, 칠곡, 하동, 9월에 제천, 통영, 10월에 합천, 11월에 삼가 등 전국 곳곳에서 다양한 양상으로 일어났다(김중섭, 1994: 181). 충돌은 해를 거듭하여도 줄지 않고 오히려 증가하였다. 충돌 규모가 크고 폭력 정도가 심해서 전국적인 뉴스로 등장하는 사례도 빈번하게 생겨났다. 특히, 1925년 8월에 경북 예천에서 일어난 형평사원 습격 사건은 형평운동 역사상 가장 심각한 충돌이었다. 예천 형평사원들이 주민들의 집단적인 공격을 피해 이웃 마을로 도망갔고, 사상자도 발생하였다. 전국의 많은 형평분사가 예천 형평사원들을 돕기 위하여 지원단을 보내고 후원금을 모금하였다. 또 전국의 사회단체들이 예천형평사를 지원하는 결의문을 채택하며 연대와 협력을 표명하였다(김중섭, 1994: 169-179).

형평운동 초기에 언론에 빈번하게 보도된 대규모 충돌로 차별 문제가 사회에 널리 알려지는 의도하지 않은 결과가 생기기도 하였다. 특히, 앞서 언급한 진주 사건, 1923년 8월의 김해 사건, 1924년 7월의 천안 입장 사건, 그리고 1925년 8월의 예천 사건이 연일 신문에 대서특필되고, 1928년 4월의 경북 영천, 1929년 5월의 충남 선장 등지의 충돌 사건으로 인명 사망이 발생하면서 차별 문제의 심각성이 사회

적으로 고조되기도 하였다(김중섭, 2015: 204).

이와 같은 충돌 사건이 형평운동에 미친 영향도 적지 않았다. 충돌 사건은 대개 비백정 주민들이 형평사원들을 모욕하거나 차별하는 개인적 다툼에서 시작되었다. 그러한 개인적 다툼에 자극을 받은 주민들이 집단적으로 형평사 건물이나 사원들을 공격하면서 충돌 규모가 커졌다. 또 백정 차별 의식에 젖어있거나 착취 관습에 익숙한 관공리나 경찰이 부당하게 대우하거나 금품이나 물품을 요구하는 것에 대하여 형평사원들이 예전처럼 순응하지 않고 반발하면서 충돌이 일어났다. 예전에는 모욕이나 차별, 부당한 요구, 사사로운 폭력 행사 등을 숙명처럼 받아들이던 형평사원들이 그 부당함을 인식하여 더 이상 순응하지 않고 대항하면서 갈등이 고조되고 충돌이 격해졌던 것이다. 형평사원들은 개인적으로 겪는 차별이나 부당한 행동을 널리 알리면서 공론화하였고, 형평사 총본부나 지사, 분사에서도 사원들에게 그런 일에 적극 대항하도록 교육하는 한편, 차별 사건에 대하여 형평사 차원에서 연대하여 집단적으로 대응하였다.

요컨대, 차별 사건을 겪으면서 형평사원들은 차별과 부당한 요구에 대하여 더욱 뚜렷하게 문제의식을 갖게 되고 적극적으로 저항하게 되었다. 아울러 형평사 중심으로 사원들의 연대감과 결속력이 강화되고, 다른 사회운동 단체와의 연대 의식과 협력 활동이 늘어났다. 이러한 변화와 집합행동은 양쪽의 갈등이나 충돌 사건이 증가하는 요인으로 작용하였다. 그것은 다음 <표 1-2>에 나타난 충돌 사건의 증가 추세에서 엿볼 수 있다.

<표 1-2> 반(反)형평운동 충돌 사건 수: 1923-1935년

년도	사건 수
1923	17
1924	10
1925	14
1926	14
1927	44

국가인권위원회
humanrights.go.kr

년도	사건 수
1928	60
1929	68
1930	67
1931	52
1932	31
1933	26
1934	27
1935	27

출처: 朝鮮總督府警務局, 「最近に於ける朝鮮治安狀況」 1933년과 1935년에서 작성.

충돌 사건의 경찰 보고 수치는 여전히 정확성이 의문이다. 예컨대, 1925년에 언론에 보도된 충돌 건수로 확인된 것만도 23건이나 되는데, 경찰 기록은 14건에 지나지 않는다. 이러한 의문에도 불구하고, 이 자료의 수치는 형평운동을 둘러싼 갈등의 변화 추이를 보여준다고 판단된다. <표 1-2>를 보면, 1920년대 중반부터 충돌 건수가 크게 늘어나서 1930년대 초반에 최고조에 달했다. 앞서 언급한 바와 같이, 형평운동이 발전하면서 형평사원들이 차별이나 부당한 처사에 적극적으로 대항하게 되었기 때문에 수치가 갑자기 늘어났다고 추정된다. 그러나 1930년을 기점으로 충돌 건수가 줄어드는 것은 그 시기에 형평사 활동이 위축되면서 집단적인 저항이 줄어든 점과, 신분 차별 관습이 누그러져서 충돌 자체가 줄어든 점이 혼재되어 작용한 결과라고 짐작된다.

이렇게 형평운동 반대 활동이 전국 곳곳에서 간헐적으로 빈번하게 일어났다. 그러나 대부분 일시적으로 일어났다가 지역 사회단체 같은 제3자의 중재로 해결되었다. 지역에 따라 형평운동 반대 활동을 위하여 일시적으로 조직이 만들어진 경우도 있지만, 상설로 발전된 사례는 없다. 곧, 갈등과 충돌이 항구적인 대립 상태로 고착되지 않았던 것이다.

7. 형평사의 대외적 연대

형평운동 과정은 20세기 초 한국 사회, 특히 일제 식민지 지배라는 시대 상황과 밀접하게 연계되어 있었다. 바깥 환경이 형평운동의 전개 과정에 미친 영향은 지대하다. 그것은 크게 두 유형으로 구분되었다. 하나는 형평사 측과 갈등과 충돌을 일으킨 형평운동 반대 세력, 형평운동을 억압한 일제 같이 부정적 영향을 미친 환경이고, 다른 하나는 형평사와 연대하고 협력한 다른 사회단체나 일본의 수평사 같이 긍정적 영향을 미친 환경이다. 전자의 유형에 속한 반대 세력과의 갈등은 앞서 살펴보았고, 일제와의 관계는 다음 단원에서 살펴보고자 한다. 이 단원에서는 긍정적 영향을 미친 대외적 연대 부분을 다루고자 한다.

다른 사회운동 단체와의 협력과 연대는 창립부터 확산과 침체에 이르기까지 형평운동에 커다란 영향을 미쳤다. 앞서 언급한 바와 같이, 진주의 사회운동가들과 단체들이 형평사 창립과 초기 발전에 깊이 관여하였다. 또 전국의 여러 사회운동 단체가 창립 축하식에 축전을 보낸 것에서 보듯이 형평사 창립은 다른 사회운동들에게 고무적인 소식이었다. 그때부터 많은 지역에서 사회운동가들이나 단체가 형평사 결성과 활동에 참여하거나 협력하였다. 그들은 형평운동 반대 활동에 대응하여 형평사를 지지하며 연대 협력 활동을 벌였다.

이것은 3·1운동과 그 이후 각 지역에 확산된 사회운동의 열기 덕분이었다. 식민지 피지배 상황에서 벗어나고자 하는 민족 해방의 열망과, 평등과 공정이 보장된 근대 사회로 나아가고자 하는 열의가 다양한 사회운동 단체의 참여로 이어졌고, 그것에 기반하여 농민, 노동자, 여성, 소년 등 억압받던 소수 집단의 권익을 위한 활동이 빠르게 확산되었다. 그러한 사회운동 단체나 그 단체를 이끄는 직업적 사회운동가들은 전통 사회에서 차별받던 최하층 집단 백정을 위한 형평사를 우호적으로 인식하여 적극적으로 연대하며 협력하였다. 그것은 분명히 3·1운동의 유산이었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

요컨대, 3·1운동 이후 전국 차원에서, 또 지역 차원에서 형성된 사회운동 세력이 형평운동 발전에 크게 이바지하였던 것이다.

이에 상응하여 형평사도 사회운동권의 한 축으로 빠르게 자리 잡았다. 그 결과 1924년 4월에 사회운동 단체들이 조선노농총동맹과 조선청년총동맹으로 갈려서 연합체를 결성할 때 각 지역의 형평분사도 구성원들의 친소 관계에 따라 갈려서 두 연합체에 참여하기도 하였다. 이렇게 형평사 측과 사회운동 단체들과의 밀접한 상호 협력과 영향은 1920년대, 30년대에 걸쳐 형평운동의 전개 과정에 중요하게 작용하였다(김중섭, 2015: 321-330).

더 나아가, 형평사 활동가들이 다른 단체 활동가들과 협력하여 민족 해방을 위한 별도의 조직 결성에 참여하는 사례도 생겼다. 대표적인 사례가 고려혁명당 사건이었다(김중섭, 1994: 250-256). 1926년 4월 만주의 정의부가 주축이 되어 민족 해방을 목적으로 국내의 천도교와 형평사 활동가들과 함께 고려혁명당을 결성하였다. 그러나 1926년 12월에 그 사실이 일제 경찰에 발각되어 주동자들이 잡혔다. 형평사에서는 이동구, 오성환, 서광훈, 장지필 같은 지도자들이 체포되었다. 모두 형평사의 핵심적인 지도자들이었다. 그들이 감옥에 있는 동안 형평사 지도부가 재편되어 젊은 활동가들이 대거 임원으로 선임되었다. 그 결과 형평사 지도부는 노장층과 소장층 활동가들이 함께 참여하는 양상으로 바뀌었다.

젊은 활동가들이 총본부 지도부에 참여하면서 사회운동권과의 협력과 교류가 더욱 활발해졌다. 그리고 젊은 활동가들을 통해서 1920년대 중반 이후 사회운동권에 확산된 사회주의 영향이 형평운동에도 미쳤다. 그 결과 사원들의 경제적 권익을 위한 계급주의적 활동이 강화되었다. 형평사 내의 산업별 노조 결성이 주요 현안 문제가 되었고, 계급주의 관점에서 구성원들 사이의 문제가 제기되면서 유산 사원과 무산 사원의 분열과 착취 상황이 지적되었고, 도축장 노동자인 도부들의 임금 인상과 작업 환경 개선 요구가 제안되었다.

형평사 내의 사회주의 세력 확장과 더불어 바깥의 사회운동권 영향이 증대되었다. 대표적 사례가 해소론을 둘러싼 구성원들 사이의 갈등이었다(김중섭, 1994: 266-279). 이 갈등은 1920년대 말 국제 공산주의 운동을 이끄는 코민테른의 해소론 지령에서 비롯되었다. 그 핵심 내용은 각 단체를 해체하여 계급투쟁을 위한 혁명조직으로 흡수 통합되어야 한다는 것이었다. 이에 부응하여 형평사 내의 사회주의 세력도 형평사 해소를 주장하였다. 형평사를 없애고 각자 종사하는 분야의 노동조합에 가담하여 계급투쟁을 벌여야 한다는 것이다. 이에 따라 사회주의 경향의 청년 형평사원들이 주도하여 형평청년연맹과 지역의 형평청년회가 해체되었다. 이것은 각 지역의 청년단체 연합회에 결합하기 위한 사전 작업이었다. 그리고 형평사 해산을 결의하는 분사도 생겨났다.

그러나 장지필을 비롯하여 창립부터 형평운동을 이끌어온 노장층 지도 세력은 전통적인 집단 정체성이 유지되기 바라면서 해소론에 동조하지 않았다. 그렇게 노장층과 해소론을 주장하는 소장층의 대결이 1931년 내내 형평사 전국대회와 각 지역 연합회에서 해소론을 둘러싼 갈등이 반복해서 일어났다. 1931년 5월에 민족 단일당 신간회가 사회주의 세력의 주도로 해체되었다. 그러나 대다수의 사원들이 해체를 반대하여 형평사는 유지되었다.

해소론을 둘러싼 갈등으로 형평사 내에 사회주의 경향의 집단이 존재한다는 것이 드러났다. 진보적인 젊은 활동가들이 외부의 사회주의 세력과 연계되어 있다고 추정되었다. 다음 단원에서 자세히 논의하겠지만, 그들 가운데 많은 수가 일제 조작으로 짐작되는 형평청년전위동맹 사건에 연루되어 더 이상 형평사 활동을 계속할 수 없게 되었다. 결국 해소론 논쟁을 거치면서 형평운동이 위축되고, 더 나아가 형평운동이 막을 내리게 되었다.

형평사의 대외적 연대 활동으로 주목되는 것 가운데 하나는 일본의 부락해방운동 단체인 수평사(水平社)와의 교류와 협력 활동이다(김중섭, 2015: 389-417). 형평

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사보다 한 해 먼저 1922년 3월에 교토에서 창립된 수평사는 여러 가지 점에서 형평사와 비슷하였다. 형평사의 주축인 백정은 조선 시대(1392-1910)에 최하층민으로 차별받던 신분 집단이었고, 수평사의 주축인 부락민은 도쿠가와 막부 시기(1603-1868)에 차별받던 신분 집단이었다. 두 집단은 도축, 피혁 가공 등 특정한 일에 종사하는 공통점이 있었다. 또 특정 구역에서 거주하며 갖가지 차별과 억압을 겪으며 살아온 경험을 공유하고 있었다(김중섭, 2015: 제1부). 이렇게 두 단체는 직업이나 차별 대우 등 구성원의 역사적 경험이 비슷하였으며, 또한 차별 철폐와 권익 보호라는 목적을 공유하고 있었기 때문에 창립 초기부터 서로 강한 동료의식과 연대감을 갖고 교류와 협력을 도모하였다.

1년 먼저 창립한 수평사의 영향으로 형평사가 창립되었을 것이라는 추정이 있지만, 형평사 창립 과정에 수평사의 개입이나 지원, 교류 흔적은 찾을 수 없다. 그렇지만, 두 단체의 창립 소식은 서로에게 빠르게 전파되었을 것으로 짐작된다. 수평사와 보수 집단 사이의 충돌 사건이 우리나라 언론에 보도되면서 수평사 창립 사실이 널리 알려졌다. 그리고 형평사 창립 소식은 조선에서 발행되는 일본어 신문 『경성일보』, 일본에서 발행하는 언론 등을 통하여 일본어권에 널리 알려졌다. 또 재일 유학생 단체인 북성회 기관지 『척후대』가 형평사 창립 소식을 게재하여 형평사 창립 소식을 일본에 알렸다.

창립이나 활동 내용을 서로 알고 있던 형평사와 수평사는 서로 우호적인 태도를 갖고 초기부터 협력과 연대를 모색하였다. 형평사는 1924년 2월 부산에서 열린 임시총회에서 수평사와의 협력 문제를 논의하였고, 수평사도 그해 3월 교토에서 열린 전국대회에서 형평사와의 연락 추진안을 의제로 상정하였다. 이렇게 두 단체는 비슷한 시기에 공식 집회에서 협력 문제를 논의하였다. 첫 논의에서 두 단체는 신중한 태도를 보였지만, 한 달 뒤 4월에 열린 형평사 전국대회를 계기로 교류를 시작하였다. 형평사 전국대회가 서울파와 진주파의 분열로 진주와 서울에서 따로 열

렸지만, 수평사는 진주 대회에는 축전을, 그리고 서울 대회에는 대표자를 보냈다. 이렇게 교류를 시작한 두 단체는 연대감을 갖고 전국대회 등 주요 행사에 대표자를 보내거나 축전을 보내는 등 상호 지지와 협력을 이어갔다.

두 단체의 교류와 협력은 1920년대 중반에 더욱 활발해졌다(김중섭, 2015: 403-413). 1926년 4월의 제3회 형평사 전국대회에서는 가가와, 오사카 등지의 수평사 지역 단체들이 보낸 축전이 낭독되었고, 수평사 대표자들의 축하와 격려 인사가 있었다. 그 후 해마다 수평사의 여러 지역 대표들이 형평사를 방문하였고, 형평사에서도 대표자들을 일본에 보내 수평사 활동을 둘러보았다. 그러한 상호 교류와 협력은 1920년대 말까지 지속되었다.

그러나 교류와 협력에 대하여 두 단체의 입장은 다소 달랐다. 수평사 측에서는 히라노 쇼겐을 비롯한 관동 지역 활동가들이 더 적극적이었지만, 형평사 측에서는 다소 조심스러운 태도를 갖고 있었다. 형평사는 1928년 전국대회에 수평사와의 제휴 안건을 상정하였다가 시기상조라는 이유로 보류하기도 하였다. 두 단체의 여건 차이, 식민지 지배 상황 등을 고려하여 교류 이상의 제휴를 모색하는 것은 무리라고 보았던 것이다. 그렇게 결정하였어도 형평사는 그 해에도 수평사 전국대회에 대표자를 보내는 등 교류를 지속하였다.

두 단체의 교류와 연대 활동은 일제 경찰의 감시와 탄압의 대상이 되었다. 일제는 양측의 대표자들을 미행하고, 때로는 검거하여 활동을 못 하도록 방해하였고, 전국대회에서 연설을 중지시키는 등 끊임없이 탄압하였다. 게다가 1929년 미국에서 시작된 세계 공황으로 사원들의 경제 활동이 위축되고 해소론을 둘러싼 갈등 등 내부 사정이 격변하면서 양측의 교류는 소강상태에 접어들었다. 다음에 살펴보겠지만, 전쟁을 확전해가는 일제의 탄압 아래 두 단체는 활동을 지속하기조차 어려웠다. 자연히 교류나 협력 활동은 더 이상 지속되지 못 하였다. 그렇지만 식민지 지배의 양국 관계에서 비롯된 어려운 여건과 한계를 극복하며 두 단체가 동료의식과 연대감

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에 기초하여 교류와 협력 활동을 벌인 것은 인권 증진의 국제적 연대 활동의 선도적 사례라고 평가된다.

8. 일제 통제와 형평운동

형평운동은 처음부터 끝까지 일제의 지배 상황에서 벗어날 수 없었다. 일제의 식민지 통치는 형평운동의 전개 과정에 가장 부정적으로 영향을 미친 바깥 환경이었다(김중섭, 2015: 351-362). 형평사가 창립되자 일제는 백정들의 실태를 조사하였다. 그리고 전국 조직 아래 구성원들이 열심히 활동하는 형평사의 역량을 감안하여 독립운동이나 사회주의 경향의 다른 단체들과 결합하거나 협력할 것을 염려하여 더욱 밀착 감시하였다. 따라서 형평운동의 모든 활동은 기본적으로 일제의 엄격한 감시 대상이 되어 전국대회 같은 주요 회의는 임석 경관의 간섭과 통제를 받았고, 조직 확장이나 활동가의 동태는 경찰에 보고되었다. 또 충돌 사건, 도부 파업, 다른 사회단체와의 협력 활동 같은 특별한 사안마다 경찰의 밀착 통제가 이루어졌다. 이러한 일제의 행태는 조선총독부가 남긴 기록에서 쉽게 확인할 수 있다(部落解放·人權研究所 衡平社史料研究會(編), 2016).

이러한 일제의 통제와 간섭은 형평운동의 부침에 커다란 영향을 미쳤다. 형평사원과 비백정 주민 사이의 갈등이나 충돌일 일어났을 때는 같은 조선 사람들끼리의 싸움이라고 보아 방관하거나 심지어 조장하여 형평사 측에 불리한 상황을 만들었다. 그러면서도 형평사 측에게는 어떠한 정책적 배려도 하지 않았다. 융화정책, 부락민 생활 개선 정책 등으로 수평사의 활동에 관심을 보이는 것과는 크게 다른 모습이었다. 또 앞서 언급한 바와 같이 고려혁명당 사건에서는 핵심 지도자들을 구금하여 활동을 방해하여 지도부 구성의 변화에 영향을 미쳤다. 또 이른바 “형평청년

전위동맹 사건”의 조작 여파는 형평운동의 변질과 종언에까지 영향을 미쳤다(김중섭, 1994: 279-285).

이렇게 형평운동에 영향을 미친 “형평청년전위동맹 사건(이하 전위동맹 사건)”은 1933년 1월 말부터 전남 광주경찰서가 젊은 형평사원들을 대거 잡아들이면서부터 시작되었다. 연행된 활동가들은 대개 각 지역의 형평운동을 이끄는 중추 세력이었다. 그 가운데에는 중앙총본부에서 활동하는 지도자들도 있었다. 이유도 모른 채 잡혀간 100여 명의 젊은 활동가들은 불법으로 구금되어 취조를 받았다. 검거가 시작된 지 7개월이 되어서 경찰은 그들이 공산주의 운동을 목적으로 전위동맹을 결성하였다고 발표하였다. 그리고 14명을 구속하고, 51명을 불구속 상태로 검찰에 넘겼다. 검찰은 구속되지 않은 51명은 불기소나 기소유예 처분으로, 14명은 기소하면서 사건을 종결하였다.

기소된 활동가들이 구금된 지 1년 5개월이 지난 1934년 12월에 예비 심문이 시작되었고, 2년 10개월이 지난 1935년 11월 말에 재판이 처음 열렸다. 그 사이 1935년 4월 24일 제13차 전국대회에서 형평사는 대동사(大同社)로 개칭되었다. 전위동맹 사건으로 기소된 14명의 활동가는 물론이고, 풀려난 각 지역의 핵심적인 활동가들은 경찰의 지속적인 감시 아래 더 이상 활동할 수 없는 상황에서 형평사가 사라진 것이다.

장지필은 대동사로의 개칭 이유로 “형평운동은 완성된 것”이라고 하였지만(《조선일보》 1935. 4. 26), 그것은 상황을 호도하기 위한 표현일 뿐이었다. 전위동맹 사건으로 진보적인 젊은 활동가들이 빠진 형평사 지도부를 전통 산업의 기득권을 유지하려는 유력자들이 장악하였다. 그들이 형평사를 대동사로 개칭하였다. 그러면서 사원들의 경제적 이익을 위한 단체로 성격이 바뀌게 되었다. 언론은 ‘인권해방’에서 ‘직업운동’으로 전환하였다고 표현하였다(《조선중앙일보》 1936. 1. 17). 곧, 인권에 기초하여 차별 철폐를 주창하던 형평운동의 창립 정신과 목적을 버

국가인권위원회
humanrights.go.kr

린 것이다.

형평운동의 종언은 1930년대 전반기 형평운동을 둘러싼 환경의 변화와 무관하지 않다. 1920년대 말, 1930년 초 세계공황의 소용돌이 속에서 형평사원들의 경제적 형편이 크게 악화되었다. 이런 상황에서 사원들의 참여가 줄어들고, 활동을 하지 않는 하부조직이 늘어났다. 이렇게 부진하게 되면서 유력자 중심의 경제 권익 증진 활동 중심으로 바뀌었다. 그들은 피혁조합 설립, 건피장 관리권 이전, 동인공제회 설립 등을 도모하였다.

대동사로 바뀐 상황에서 전위동맹 사건의 재판이 진행되었다. 재판정에서 피고인들은 심문 과정에 가혹한 고문을 받았다고 폭로하였다. 그러면서 혐의 사실을 전면 부인하였다. 경찰에 체포된 지 3년 2개월만인 1936년 3월에 1심 판결이 내려졌다. 피고인 전원에게 무죄가 선고되었다. 재판부가 전위동맹 결성을 인정하지 않은 것이다. 전위동맹 결성 혐의는 형평사 내의 진보 세력을 제거하기 위하여 경찰이 조작한 것이라고 짐작되었다. 그러나 검찰의 항소로 피고인들은 복심 재판까지 풀려나지 못하다가 1936년 11월의 복심(2심) 재판에서 다시 무죄 판결을 받고 나서야 감옥에서 풀려났다. 체포된 지 3년 10개월 만이었다. 그들이 출옥하였을 때 형평사는 더 이상 존재하지 않고, 그 대신에 이익단체로 변질된 대동사가 있었다.

대동사 지도부는 일반 사원들의 권익보다 부유한 피혁상이나 수육상의 이익을 우선하여 수육상 조합 설립, 피역 판매망 구축 등 경제 활동에 치중하였다. 그렇지만 대동사 활동도 침체에서 벗어나지 못하였다. 서울의 총본부 사무실을 매각하고 총본부를 대전으로 이전하였다. 대동사는 피혁 판매 권리, 수육상 이익을 지키려는 목적으로 조선총독부에 적극 협력하였다. 또 일제의 전쟁 준비에 협력하기 위하여 모금 운동을 벌여 비행기 '대동호'를 헌납하였다. 일부 간부들은 기관총을 헌납하고 국방헌금을 하였다. 그러나 일제는 군수물품인 피혁에 대한 통제를 강화하는 등 대동사의 기득권조차 허용하지 않았다. 결국 대동사는 형평사의 인권운동 역사

와 단절하고 사원들의 이익을 지키려고 하였지만, 중일전쟁, 제2차 세계대전 등으로 확전하는 일제의 광기 속에서 더 이상 유지되기 힘들었다. 결국 1940년대 초 해체되었다고 짐작될 뿐 대동사가 언제까지 존재하였는지 흔적을 찾을 수가 없다.

9. 마무리 글

조선 시대에 가장 차별받던 신분 집단인 백정들의 평등 대우와 신분 해방을 위한 형평운동은 우리나라 인권운동의 기념비적인 역사로 평가된다. 차별에 조직적으로 저항하며, 교육과 경제 등 여러 영역의 활동을 통하여 사회적 약자 백정의 권익 증진을 도모하였다. 그것은 신분에 기초한 차별과 억압을 타파하고 인간 평등을 실현하고자 하는 근대 사회로 나아가는 역사적 과정이었다. 이렇게 전통 사회에서 근대 사회로 넘어오는 이정표와 같은 형평운동은 한국 인권운동사의 한 획을 긋는 역사였다.

또한 12년 동안 활동한 형평사는 일제 침략기에 가장 오랫동안 지속된 전국적인 사회운동 조직으로 기록된다. 형평운동은 창립 초기에 자유주의적 경향이 강하였지만, 고려혁명당 사건, 해소론을 둘러싼 대립, 형평청년전위동맹 사건 등의 격동적 과정에서 보듯이 민족주의, 사회주의 같은 다양한 이념적 경향이 혼재되어 전개되었다.

일제 식민지 지배라는 시대 상황에서 형평운동은 차별 철폐의 근거를 인권에서 찾았고, 또 활동 과정에서 인생권, 생활권 획득 같은 인식을 통하여 인권의 지평을 넓히는 데 이바지하였다고 평가된다. 이와 더불어 여러 사회운동 단체와의 연대를 통하여 사회 개혁 세력의 일원으로 활동하였다. 아울러 비슷한 역사적 경험을 공유한 일본의 수평사 측과 교류하고 협력하며 국제적 인권 연대의 선도적 사례를 보여

국가인권위원회
humanrights.go.kr

주었다.

그러나 이와 같은 인권운동의 역사적 자취를 남긴 형평운동은 일제의 탄압으로 진보적인 젊은 활동가들이 활동하지 못하게 된 상황에서 대동사로 개칭된 이후 인권운동의 정신과 목적을 상실한 채 이익집단으로 전락하였고, 급기야는 일제의 전쟁 준비에 협력하는 시대적 한계를 넘어서지 못하였다. 결국 일제의 통제 속에서 더 이상 활동을 지속하지 못하고 사라졌다.

1993년 형평운동 70주년을 맞이하여 형평사가 창립된 경남 진주에 기념사업회가 꾸려져서 해방 이후 최초로 형평운동 기념식이 열렸다. 그리고 1996년 12월 10일 세계인권선언기념일에 시민들의 모금으로 조성된 형평운동 기념탑이 준공되었다. 이에 맞추어 형평운동의 정신에 비추어 지역 사회의 인권을 살펴보는 진주인권회의가 열렸다. 이것을 계기로 진주에서는 일상생활의 현장인 지역 사회에서 차별 없고 인권이 보장되는 인권도시 만들기 활동이 시작되었다. 시민단체가 주도한 이 활동을 통하여 2005년 진주인권도시 선언문이 채택되었고, 진주시 인권조례 제정 운동이 일어났다. 이것은 전국 최초의 인권도시 만들기 활동이었고, 인권조례 제정 운동이었다. 그러나 형평운동의 역사적 의미를 제대로 알지 못하는 지자체 단체장과 지방의원들의 비협조로 인권조례 제정 운동은 결실을 맺지 못하고 말았다(김중섭, 2016: 제5장). 그렇게 진주에서는 성공하지 못하였지만, 인권도시 만들기와 인권조례 제정 운동은 전국으로 퍼져 나갔다. 그 결과 오늘날 17개 광역 지자체 모두와 90곳 이상의 기초 지자체가 인권조례를 제정하였으며, 지자체 인권위원회 구성, 인권기본계획 수립, 인권영향평가 실시, 체계적인 인권교육 시행 등을 통하여 인권도시를 만들고자 하는 노력이 전국의 여러 지자체에서 벌어지고 있다.

참고문헌

- 『세종실록』, 『매일신보』, 『조선일보』, 『조선중앙일보』, 『척후대』
- 고숙화(2008), 『형평운동』, 독립기념관 한국독립운동사연구소.
- 김정미(1984), “19세기 말에서 20세기 초기에 있어서의 백정(白丁),” 姜在彦 외 엮음, 『한국 근대 사회와 사상』, 김정희 옮김, 중원문화사, 191-226쪽.
- 김중섭(1994), 『형평운동연구: 일제침략기 백정의 사회사』, 민영사.
- 김중섭(2001), 『형평운동』, 지식산업사.
- 김중섭(2012), 『사회운동의 시대: 일제침략기 지역 공동체의 역사사회학』, 북코리아.
- 김중섭(2013), “‘조선시대 백정’의 기원에 대한 역사사회학적 고찰,” 『東方學志』, (연세대학교 국학연구원), 164집, 139-161쪽.
- 김중섭(2014), “조선 전기 백정 정책과 사회적 지위: 통합, 배제, 통제의 삼중주,” 『조선시대사학보』, (조선시대사학회) 68집, 5-40쪽.
- 김중섭(2015), 『평등 사회를 향하여: 한국 형평사와 일본 수평사의 비교』, 지식산업사.
- 김중섭(2016), 『인권의 지역화-일상생활의 인권 증진을 위하여』, 집문당.
- 차천자(車賤者, 1924), “白丁 社會의 暗澹한 生活狀을 擧論하야 衡平 戰線의 統一을 促함,” 『開闢』, 5권 7호, 39-45쪽.
- 部落解放·人權研究所 衡平社史料研究會(編)(2016), 『朝鮮衡平運動史料集』, 金仲燮·水野直樹 監修 (大阪: 解放出版社).
- 朝鮮總督府(1926), 『朝鮮の群衆』, 조사자료 16집.
- 朝鮮總督府警務局(1933, 1935, 1938), 『最近に於ける朝鮮の治安狀況』. (우리말 옮김) 『日帝植民統治秘史」(김봉우 옮김), 청아출판사(1989).
- 朝鮮總督府警務局(1934; 1984), 『最近に於ける朝鮮の治安狀況』. (우리말 옮김) 竝木眞人(외), 『1930년대 민족해방운동: 일제 파쇼하의 투쟁 사례 연구』, 거름, 13-122쪽.
- Kim, Joong-Seop(2003), The Korean Paekjong under Japanese Rule: The Quest for Equality and Human Rights (London, RoutledgeCurzon)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 2 장
가족, 차별, 인권

백영경

제주대학교 사회학과 교수로 재직 중이며, 1990년대 한국여성연구소에서 <여성과 사회> 편집을 시작으로 여성주의 활동과 인연을 맺었다. 미국 Johns Hopkins 대학교에서 인구와 한국 가족의 위기를 주제로 논문을 써서 인류학 박사학위를 취득했으며, 여성건강과 가족, 생명윤리와 의료, 페미니즘을 주제로 연구와 활동을 하고 있다.

목차

1. 서론: 가족과 시민권의 문제

2. 가족제도와 여성차별: 가족법 개정 운동의 배경

3. 여성인권과 가족제도: 가족법 개정 운동의 전개

4. 새로운 가족제도에 대한 요구들: 가족법 이후의 문제

5. 가족에 의한 차별과 폭력: 개인의 자리

6. 결론을 대신하여: 가족의 미래와 인권

1. 서론: 가족과 시민권의 문제

일반적인 시민권 논의에서는 시민권을 개인과 국가 사이의 문제로 보게 된다. 특히 시민권을 법적인 권리라는 차원에서 이해한다면 개인이 온전한 시민으로서의 권리를 누리기 위해서는 국가의 역할이 중요하다고 본다. 그런데 한 인간이 태어나서 어떻게 제대로 된 시민으로 성장할 수 있는지 그 과정을 생각해 본다면 가족의 역할이 매우 중요해 진다. 한 사람의 성인 시민으로서 성장하기까지 가족이 존재하는가 혹은 부재하는가, 그 가족은 어떤 가족이며 얼마큼의 자원을 가지고 있는가와 같은 가족 상황은 한 인간의 운명에 커다란 차이를 만들어 낸다. 아동인권에 대한 인식이 높아가는 현재 시점에서도 아동의 양육 과정에서 부모가 할 수 있는 선택의 폭은 매우 크며, 교육과 치료와 같이 기본 인권이라고 할 수 있는 부분에서조차도 부모는 여전히 큰 결정권을 행사하고 있다. 가족은 (비록 당위 차원에서일지라도) 흔히 정치가 닿지 않는 안온하고 사적인 공간으로 상상되곤 한다. 그러나 실제의 가족을 들여다보면 가족구성원들의 관계 속에는 연령차에 따라, 성별에 따라, 출생순서에 따라, 제도에 의해 보호를 받는지 못 받는지 등 다양한 요인에 따라 권력이 작동하고 있다. 그 결과 사람이 어떤 가족관계 안으로 태어나 살아가게 되며, 그 가족 사이에서는 어떤 권력 관계가 존재하는 지는 한 인간이 시민으로 성장하는 과정에서 결정적인 중요성을 가진다. 이렇게 재생산 과정에서 가족에게 부여된 역할은 종종 가족을 차별의 장소이자 차별을 실제로 행사하는 행위자로 만들기도 한다. 그렇다고 가족에서 벗어나는 것이 능사가 아니라는 점은 가족을 구성할 수 있는 권리를 모두가 누릴 수 없으며, 법과 사회적 규범에 따라 가족으로 인정받지 못하는 사람들은 계속해서 가족을 구성하고 가족으로 인정받을 수 있기 위해 투쟁해 왔다는 사실에서 알 수 있다.

그러므로 인간은 가족 밖에서 정치를 처음 경험하게 되는 것이 아니라 가족이

국가인권위원회
humanrights.go.kr

라는 문제에서 정치를 처음 경험하게 된다고 해도 과언이 아니다. 재생산 과정에 얼마나 많은 사회적 규범의 압력이 작용하는지, 가족 관계가 얼마나 정치적인 것인지를 고려할 때, 가족 내에 존재하는 정치에 주의를 환기시키는 한 방편으로 가족 관계에도 시민권 개념을 적용해 볼 수 있다. 가내 시민권(domestic citizenship)은 가족 내에서 한 구성원이 다른 구성원과 비교하여 과연 평등한 관계를 누리고 있는지를 묻는 개념이다(Das and Addlakha, 2001: Christiansen and Whyte, 2008). 가내 시민권은 이렇게 인간이 태어나 처음 속하게 되는 관계인 가족 혹은 친족 관계 역시 정치적으로 보아야 한다는 문제의식을 가지고 있다. 일반적으로 로마 시대의 가부장권은 가부장이 가구 구성원들에 대해 생사여탈권을 가지는 권리를 말하는데, 이때의 가구란 생물학적 의미의 가족과는 다른 개념이지만, 가부장은 한 가구의 구성원들 전체에 대해 가부장은 절대적인 권리를 가졌었다. 물론 현대에 오면 이러한 고전적인 의미의 가부장제도는 사라졌다고 할 수 있다. 그러나 실제로 가정 폭력이나 아동 학대 사례에서도 볼 수 있지만 특히 자녀가 장애를 가지고 출생했을 경우 부모는 살릴 것인지 아니면 죽게 놔둘 것인지, 가족이 가진 자원을 얼마나 투여할 것인지 등을 결정할 수 있는, 국가가 부여한 "합법적"인 권한을 가진 존재임에 분명하다.

특히 한국에서 이제 호주제는 사라졌다고는 하지만 여전히 복지와 통치에서 가족이 국가 행정에서 중요하게 기능을 하고 있다. 그러므로 가족을 친함의 공간으로 보고 가족 구성원들이 서로 돌보고 정서 적으로 지지해주는 관계가 될 수도 있지만, 현실적으로는 억압과 차별의 주체가 될 수도 있다는 복합적인 문제의식을 가지는 것이 중요하다. 특히 한국사회처럼 가족이 태어나서 죽을 때까지 생존을 위해 중요한 단위가 되는 사회에서는 가족의 순기능뿐만 아니라 가족을 통해서 억압과 차별이 확대 재생산될 수 있는 가능성을 끝없이 염두에 두지 않으면 안 된다. 개인의 인권이 존중되는 현대 사회라고 해도 가족 속에서 태어나 성인으로 성장하게 되

는 인간 재생산의 과정을 감안하면 하나의 단위로서 가족이 가지는 중요성을 무시할 수는 없다. 태어나는 순간부터 인정받을 수 있는 종류의 시민적 권리도 있지만, 한 인간이 출생 이후 한 사회의 제대로 된 시민으로 성장하여 스스로 권리를 행사할 수 있기 위해서는 오랜 기간 돌봄과 사회화가 필요한 데, 현실적으로 그 과정의 상당 부분을 담당하고 있는 것이 가족이기 때문이다. 그러므로 가족 내에서 그 구성원들의 간의 관계를 민주화하기 위해서는 개별 구성원들이 생존을 위해서 가족에 전적으로 의지하지 않을 수 있도록 하는 것이 필요하며, 반대로 돌봄과 교육의 책임을 가족에게 전담시키지 않는 것도 역시 중요하다. 인권이 실질적으로 보장되기 위한 조건으로서 다층적인 차원의 가족관계 민주화가 요구되는 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 이 글에서는 한국사회에서 가족과 관련하여 어떤 차별들을 경험하여 왔으며 그러한 차별들을 일소하고 인권을 확보하기 위한 투쟁이 어떻게 진행되어 왔는가를 살펴보고자 한다. 가족제도 안팎 어디에 위치하고 있는가에 따라 경험하게 되는 차별, 가족을 구성하고 가족으로 인정받을 권리 차원에서 일어나는 차별, 가족 내에서 가족 구성원에 의해서 경험하게 되는 차별 등 가족과 관련하여 일어나는 차별들을 일별한 후, 이러한 문제들에 대한 투쟁은 어떤 식으로 전개되어 왔으며 어떤 성과를 거두었는지를 살펴보고, 마지막으로 가족의 민주화를 앞으로 더 진전시켜가기 위해서 필요한 과제들을 점검해 보는 것으로 마무리할 것이다.

2. 가족제도와 여성차별: 가족법 개정 운동의 배경

한국에서 여성의 인권 문제를 가족의 개혁과 떼어서 생각할 수 없다는 사실은 여성운동의 역사에서 가족법 개정운동이 차지하는 중요성을 통해서 잘 드러난다. 한국에서 가족법이란 「민법」 제4편 친족 및 제5편 상속을 편의적으로 총칭하는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

용어이다. 1948년 대한민국 정부수립 후 정부는 법전편찬위원회를 구성하였고, 한국전쟁 중 민법초안을 작성하여 1954년 법안을 제출하였다. 당시 제헌헌법은 '남녀동권' 규정이 명시되어 있었지만, 민법의 친족과 상속 편은 부계중심의 여성차별적 제도가 다수 포함되어 있었기 때문에 제정 당시부터 식민지 시대의 법보다 더 보수적이라는 평가가 나올 정도였다(박병호, 1986). 실제로 한국의 가족법이 뿌리를 두고 있는 '가족'이라는 개념과 용어 자체가 일본 제국주의 시대에서 유래한 것이었다. '가족'이라는 용어는 일본의 '이에(家)' 제도에서 '이에'를 이루는 구성원 중 호주를 제외한 나머지를 지칭하는 말로서, 일제가 한국에 호적제도의 일종인 민적법(1909)을 시행하면서 한국에서도 공식적인 용어로 사용되기 시작했다. 일제는 한국 가족의 부계 원칙과 여성차별적인 관습들을 상당 부분 그대로 수용하였지만, 이를 일본식 '이에' 제도의 틀에 담는 방식으로 근대화된 제도를 만들어 냈다. 따라서 개정 이전 호주제를 기반으로 하는 한국 가족법상의 가족은 전통으로 오해되곤 하지만, 실제로는 전통과 근대가 착종된 식민지 근대의 산물이었다. 실제로 한국의 가족이 부계 원리에 따라 움직인 역사는 매우 길고, 제도와 관습 차원에서 많은 차별이 존재했지만 그 양상은 시대에 따라 매우 달랐다. 예를 들어 딸과 아들, 장자와 장자가 아닌 아들들에 대한 차별이 구체화된 것은 조선 중기 이후이다. 결혼한 부부가 남자의 집(시집)으로 들어가는 것이나, 장자 우대의 풍속은 모두 조선 후기에 와서야 만들어진 것이다. 제사의 경우에도 고려시대까지 제사는 윤회봉사로서 장자에게로 대물림되는 것이 아니라 형제자매에게 순서대로 돌아가며 제사가 물림되었다(최재석, 1983). 그러다가 조선 후기가 되면 제사를 모시던 장자가 사망한 경우 부모의 직계자손들이 있음에도 조부모의 제사를 장자의 처와 그의 어린 아들이 모시게 되는 양상을 보인다. 장자는 각 개인 집안에서나 왕가에서나 모두 권력을 물려받을 수 있는 자격을 가진 존재로서 딸은 물론 장자가 아닌 아들에 대해서도 우월한 지위를 누리게 된 것이다. 이를 통해 집안에서 가부장이 가진 권

력은 나라의 국왕과 마찬가지이며, 그 권력을 물려받을 수 있는 자격은 장자에게 있다는 이데올로기가 확립되었을 뿐만 아니라, 동시에 가족 내 부계 계승의 원칙이 가지는 정치적 중요성을 강화하는 효과를 낳았다. 이렇게 장자의 지위가 강화되면서 가산 상속에서도 제사를 지낸다는 명분으로 장자에게 더 큰 몫을 배분하는 풍습이 합리화되었고, 점차 한국 가족의 고유한 전통으로 여겨지게 되었다. 제사를 모실 수 있는 권한과 의무, 그리고 그 물적 기반을 삼도록 토지를 모두 장자에게 물려주는 관습은 딸이나 장자가 아닌 아들들에 대한 차별을 가져왔지만, 장자라고 해서 반드시 이득만을 본 것은 아니다. 장자됨이 혜택이 될 수 있을 만큼의 재산을 물려받을 수 있는 장자는 상대적으로 소수였고, 재산이 없는 빈곤한 계층의 경우에는 상속받은 재산은 없이 제사의 책임을 요구받기도 했다. 이렇게 부모나 제사 모시기에서 장자가 책임을 졌다는 것은 동시에 장자의 아내인 맏며느리에게 과중한 노동의 부담을 가져왔다. 장자우대주의는 성차별인 동시에, 출생 서열에 따른 차별이기도 했고, 사회계층에 따라서는 갈등의 소지가 컸다.

가족제도가 만들어낸 차별이 두드러지게 나타났던 또 하나의 영역은 처첩의 문제였다. 정지영(2007)의 연구에 따르면 조선시대 법조항 속에서 처와 첩은 구별되는 지위를 가지기는 했으나, 국가의 관심은 처첩에 대해 남편이 행사할 수 있는 절대적 권위와 소유권을 확정하는데 있었으며, 이를 통해 사회질서를 수호하려는 의도가 강했다. 처와 첩 사이의 구분이 강조된 경우는 무엇보다 처첩의 자녀를 둘러싼 관계, 처의 권한을 보호하는 문제, 남편의 친인척과 처첩의 관계, 남편의 구타의 문제와 관련되어서 일어났다. 이를 통해 알 수 있는 것은 남편과의 직접적인 관계에서는 처와 첩이 모두 아내의 자리에 있었으나, 첩은 가족관계 전반으로는 완전히 포섭될 수 없었고, 특히 자녀의 지위 문제에서는 확실한 차별이 존재했다는 점이다. 결국 처첩제는 첩인 여성의 차별적인 지위 문제이기도 하였지만, 그 자녀의 지위에서도 차별을 가져오게 되는 문제였다. 이러한 처첩제의 모순은 신분제가 공식적으

국가인권위원회
humanrights.go.kr

로 폐지되면서 더욱 크게 부각되기 시작했다. 특히 일제 강점기 신여성으로서 첩이 되었던 소위 '제2부인' 들의 상황이 주목을 받으면서 자유로운 연애와 근대적인 삶을 꿈꾸던 신여성들이 봉건시대의 유물과도 같은 첩의 신분으로 살아가게 되는 현상에 대한 관심이 쏟아졌다. 신여성들은 스스로 배우자를 선택하기를 원했고, 특히 자신보다 연상의 근대교육을 받은 신남성을 배우자로 원했지만, 당시 조혼 풍속으로 인해 그런 조건의 남성 대다수는 이미 혼인을 한 상태였다. 당시 자유연애의 연장으로 제2부인의 삶을 스스로 선택한 신여성들도 있었지만, 남성의 기망에 의해 제2부인이 된 여성들도 있었고, 결혼 이후 교육을 받으러 도시나 외국으로 간 뒤 신여성과 다시 결혼을 한 남편 때문에 피해자가 된 본처의 사연도 흔히 들을 수 있었다. 사회 담론상으로 결혼 파탄의 책임은 대체로 본처든 제2부인이든 여성에게 씌워졌고 법은 어느 쪽 여성들의 권익도 보호할 의자가 없었지만, 사회구조적으로 보면 이는 명백하게 남성중심적 사회의 모순에 의한 것이었다.

평등이라는 근대적 가치가 확산되기 시작했으나 조혼과 처첩질서 및 적서 차별이 용인되는 사회적 현실은 해방 이후 헌법으로 남녀평등이 명시되었음에도 크게 변하지 않았고, 이는 결국 50년대 여성운동의 최우선 과제를 가족법의 개정으로 만들었다. 가족법은 1958년 민법의 일부로서 제정되었는데, 제정 당시부터 친족편과 상속편 모두에서 성차별적인 요소가 지적되었다. 친족편을 보면, 우선 남편의 전처소생 자녀나 혼인 외 출생자와는 계모 및 적모관계가 친자와 동일하게 인정되는 반면 반대로 처의 결혼 전 자녀관계는 현 남편의 친자로 인정되지 않았다. 또한 친족범위에 있어 남편측이 처측보다 광범위하게 규정되어 있고, 처가 부남편의 혈족 아닌 직계 비속을 입적시키려 할 때는 남편이 속한 호주 및 남편의 동의를 필요로 하지만, 남편이 혼인 외 출생자를 입적시킬 때는 처의 동의가 필요하지 않았다. 여성계에서는 이러한 조항들이 가족법 자체가 남편의 혼외관계를 용인하고 여성의 지위를 취약하게 하는 것이라 보아 강하게 비판했다. 호주의 승계는 호주의 아들 다음

손자, 손자 다음에 미혼인 딸, 미혼인 손녀, 배우자, 그 후에 어머니, 며느리의 순서로 규정되며, 여호주는 호주 상속할 양자를 입적하게 되면 호주권을 내놓아야 하고 여호주가 혼인을 하면 폐가를 해야 하는 점은 아들만 대를 이을 수 있다는 관념을 부추겨서 남아선호 사상을 부추기며, 처를 단지 아들을 얻기 위한 도구로 만드는 것이라고 비판했다. 그 외에도 부부 각자 명의로 취득한 재산은 각자의 특유재산으로 인정하나 소속이 불분명한 재산은 남편의 재산으로 추정하는 점이나, 자녀에 대한 친권 행사자는 부를 우선으로 하고 모를 이차적으로 한 점도 결혼제도 자체를 여성에게 매우 불리한 것으로 만드는 것이었다. 이러한 조항들은 이혼을 어렵게 만듦으로써 여성인권 침해의 소지를 발생시키고, 여성들로 하여금 불행한 결혼을 참고 견딜 수밖에 없게 만들었다. 상속편의 규정 가운데서는 딸의 호주 상속 순위가 남동생이나 장자의 아들인 조카보다도 아래일 뿐 아니라, 출가한 딸을 재산상속에서 제외시키고, 함께 재산을 일군 처의 상속몫이 호주가 상속하는 몫보다도 적었던 것 역시 불평등과 여성차별의 사례로 지적될 수밖에 없는 내용이었다. 다시 말해 '호주'를 정점으로 가(家)를 구성, 유지하고, 원칙적으로 직계비속남자에게 가(家)를 승계시키는 호주제는 가족 구성원을 호주에게 종속시키고 서열을 정함으로써 평등한 가족관계를 해쳤을 뿐 아니라, 특히 여성은 혼인 전에는 아버지가 호주인 호적에, 결혼하면 남편이 호주인 호적에, 남편이 사망하면 아들이 호주인 호적에 오르는 종속적인 지위로 규정된다는 비판을 받았다.

3. 여성인권과 가족제도: 가족법 개정 운동의 전개

가족법이 제정된 것은 1958년이지만, 이미 제정되기도 전부터 비판의 대상이 되었다. 최초의 여성법률가가 된 이태영이 중심이 되어 대한YWCA연합회·대한부인회·

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한여자청년회·대한여자국민당·여성문제연구원·대한조산원회·여자선교단으로 구성된 '여성단체연합'을 조직하고 1953년 가족법 초안을 만들 때 법전편찬위원회에 남녀평등을 이념으로 하는 헌법 정신에 맞게 민법을 제정해야 한다는 건의문을 제출했다. 1957년 국회 공청회에서 가족법상의 남녀차별이 헌법에 위배된다는 내용을 담은 청원서와 호소문에 이어, 여성입장을 반영한 민법 수정안이 국회에 제출하였으나, 당시의 지배적인 '전통'과 '순풍미속(淳風美俗)'의 원칙에 가로 막혀 최종 법안에 거의 반영되지 않은 채 1958년 새 민법이 발표되었다. 그 뒤 1961년 5·16 이후에도 여성단체들은 국가재건최고회의에 진정서를 제출하였으나 가정법원 설치만이 받아들여졌고, 1962년 가족법 개정에서는 차남 이하의 혼인에 따른 법정분가 및 호주의 강제 분가제도가 채택되었다. 1972년 유신헌법에 따라 국회의원 3분의 1이 간접 선출되는 과정에서 여성의원이 전체 12명으로 증가하자 개정운동 측은 이를 가족법 개정의 기회로 삼고자 했다. 1973년 6월 28일 61개 여성 단체들이 연합해 '범여성가족법개정촉진회'를 결성하고 가족법 개정안 마련 작업에 돌입하여, 1975년 가족법 대폭 개정안을 국회에 제출하게 되었다. 한편 유림의 조직인 '유도회'는 적극적으로 가족법 개정에 반대하는 모임을 개최하고 서명운동을 전개하였다. 여성운동과 유림이 충돌하는 과정에서 호주제를 한국의 전통과 도덕으로 보는 시각은 강화되었고, 여성운동을 한국의 전통을 부정하는 서구지향적인 흐름으로 보는 시각도 생겨났다.

부가(父家) 입적과 부성(父性) 강제 계승을 통한 가족제도 역시 사회변화에 따라 다양해지는 가족형태를 반영하지 못해 한부모 가족, 재혼 가족을 비정상적인 가족으로 만들고 누구의 성을 따르는가를 선택하지 못함으로 해서 새로 구성된 가족을 차별에 노출시키는 현실적인 문제점이 있다는 지적에도 불구하고 가족법 개정은 쉽게 이루어지지 않았다. 1977년 12월에는 국회에서 가족법의 일부 개정이 의결되었고, 「혼인에 대한 특례법」이 제정되어 1979년 1년 동안 한시적으로 동성동본간의

혼인신고 및 자녀입적신고가 허용되었다. 또한 상속에서 처와 미혼 딸의 비율이 높아졌고, 친권에 대한 부모 공동행사가 가능해졌다. 1980년대에 들어서면서는 1983년 정부가 유엔여성차별철폐협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)에 서명하면서 국회 비준을 계기로 본 협약을 위반하는 성차별적 가족법 규정을 하고자 했다. 그러나 그 과정은 순탄치 않아서 1986년 11월 개정안을 국회에 제출하자 12월 1일 5,000여 명의 유림이 국회 정문 앞에서 '가족법 개정 결사반대시위' 를 벌였다. 당시의 가장 핵심적인 개정 의제는 호주제와 동성동본금혼규정의 폐지에 있었고 유림은 이를 막기 위해 필사적 노력을 기울였고 사회 여론은 쉽게 움직이지 않았다. 그러다가 1987년 민주항쟁의 결과로 진보적인 여성운동의 영향력도 커질 수 있는 공간이 마련되었다. 그해 12월 「혼인에 관한 특례법」이라는 한시적 특별법이 다시 한번 국회를 통과하였고, 1988년 11월 여성단체의 개정안은 153명 국회의원의 제안으로 국회에 제출되었으며 대대적인 서명운동이 벌어졌다. 그 결과 1989년 12월 19일 제13대 정기국회 본회의에서 국회 법사위가 마련한 수정안이 통과되고, 1991년 1월 1일부터 시행될 수 있었다. 비록 호주제는 존치하기로 하였지만, 적어도 법적으로는 딸과 아들, 장자와 장자가 아닌 자녀들은 상속에서 동등한 권리를 가지게 되는 계기가 되었다. 이는 실제로 호주제가 더 이상 시대에 맞지 않는 제도라는 여론의 확산을 가져와서 결국 제도 폐지로까지 이어지게 된 것이다. 친족범위는 부, 모계 모두 8촌, 인척은 4촌으로 통일되었으며, 이혼배우자의 재산분할청구권 신설하고, 친권제도상 친권은 부모가 공동 행사하되, 부모 의견 불일치 때는 가정법원이 결정하도록 하였다. 재산상속제도에서 직계비속이면 아들 딸, 장남 차남, 기혼 미혼 차별 없이 균분 상속하도록 했고, 배우자에게는 고유 상속분의 5할을 더하도록 하였으며, 적모서자와 계모자 사이에서 법정 혈족 관계가 당연히 성립하도록 한 규정을 폐지하였고, 부부의 공동생활 비용은 부부가 공동 부담하도록 하는 등, 대규모의 개정이 이루어졌다. 하지만 가장 핵심적

국가인권위원회
humanrights.go.kr

의제였던 호주제도와 동성동본금혼제도 폐지가 이루어지지 않았다는 점에서 큰 아쉬움을 남겼다.

동성동본금혼 규정의 피해자들은 가족법의 대표적인 피해자들로서 많은 주목을 받았다. 동성동본불혼제도는 1997년 7월 16일 헌법재판소에서 헌법불합치결정이 내려졌지만, 완전 폐지는 2005년에 가서야 이루어졌다. 그 사이 1977년, 1987년, 1995년 한시적으로 효력을 가지는 법률을 만들어서 동성동본의 부부들을 구제하면서 실효를 상실했다고 보는 견해도 있었으나, 실제로 동성동본이라는 이유로 결혼할 수 없었던 많은 피해자를 만들어내었고 이에 따라 해외이민을 택한 부부도 있었다. 1997년 헌법재판소는 자유와 평등을 근본이념으로 하고 남녀평등의 관념이 정착되었으며 경제적으로 고도로 발달한 산업사회인 현대의 자유민주주의사회에서 동성동본금혼을 규정한 민법은 사회적 타당성 내지 합리성을 상실하고 있다고 보았다. 여기서 중요한 것은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권을 규정한 헌법이념 및 개인의 존엄과 양성의 평등에 기초한 혼인과 가족생활의 성립·유지라는 헌법규정에 정면으로 배치될 뿐 아니라 남계혈족에만 한정하여 성별에 의한 차별을 함으로써 헌법상의 평등의 원칙에도 위반된다고 보았다는 점이다. 즉 부계혈족에게만 한정을 두고 금혼관계를 설정한 것을 차별이라고 보았다는 점이 중요하다. 2005년 3월 개정된 민법은 기존의 동성동본금혼제도를 대신하여 근친혼금지제도를 도입하였다.

동성동본금혼 규정이 효력을 상실하게 된 것은 1997년의 일이었다. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정이 일어났고, 법률 개정을 통해 한국의 불평등한 가족 상황을 개선하고자 하는 시민운동은 더 시민들이 주체가 된 광범위한 가족법이 또 다른 중요한 해이다. '부모성 같이 쓰기 운동'이나 '호주제 폐지를 위한 시민의 모임'과 같은 새로운 시민운동이 일어났고, 호주제도에 따른 구체적 피해 사례가 알려지기 시작했다. 또한 이혼과 재혼이 증가하면서 이혼가정과 재혼가정의 문제는 더 이상 소수만의 문제가 아니라는 공감대가 확산되기 시작했고, 여성과 그 자녀들의 피

해가 인권의 문제로서 받아들여지기 시작했다. 자녀를 적게 낳기 시작하면서 아들 출산에 대한 압력은 여성들에게 더욱 부당한 것으로 느껴질 수밖에 없었고 고통이 되었다. '민주사회를 위한 변호사모임'을 비롯한 전문가들이 호주제 폐지에 동참하면서 호주제 위헌법률심사를 준비한 결과 2005년 2월 3일 헌법재판소의 역사적인 호주제 핵심 조문 헌법 불합치 결정을 이끌어낼 수 있었다. 그 결과 2005년 민법개정안이 통과됨으로써, 1953년부터 시작된 반세기에 걸친 호주제 폐지 운동은 일단 마침표를 찍게 된 것이다. 이로써 민법에서는 '호주와 가족' 및 호주 승계에 관한 내용이 완전히 삭제되고, 동성동본금혼규정을 대신하여 새로운 금혼규정 마련되었으며, 여성에 대한 6개월의 재혼금지 규정 삭제하고, 친양자제도를 도입함으로써 재혼가정의 경우에도 새로 이룬 가족 간에도 친자 관계를 인정할 수 있는 길을 열었다. 호주제도가 폐지됨에 따라 호적법도 폐지되어 2008년부터 호주나 '가'의 개념 없이 개인별 편제를 따르는 새로운 신분등록제도가 실시되어, 혼인이나 이혼, 재혼, 입양 등에 의해 가를 옮긴다는 개념이 완전히 사라지게 되었다.

한국의 가족법 개정운동은 단지 가족관계에 변화시켰다는 의미를 넘어서, 여성 인권을 침해하고 있던 법률을 시민운동을 통해 폐지하여 여성과 남성 사이의 평등한 관계를 고취하는데 기여했다는 의의를 지닌다. 한국에서 여성들은 국가가 제정한 가족법상으로 남성에 예속된 존재이자 이등시민으로 규정되어 있었고, 그렇기 때문에 가족법을 개정한다는 것은 단지 가족 내 여성의 위치 변화를 꾀하는 것이 아니라 평등한 시민이 되기 위한 필수불가결한 과정이었다. 역사적으로 볼 때 호주제는 한국의 전통적인 가족제도라고 보기 어렵고 일제 강점기에 만들어진 제도였음에도 불구하고 한국의 전통 가족의 근간으로 이해되었고, 이를 폐지하는데 반세기의 시간이 소요되었다. 가족법 개정을 추진하던 측에서는 노골적인 여성차별 규정을 담은 법조항들을 폐지하는데 그렇게 오랜 시간이 걸릴 것이라 상상하지 못했던 반면에, 개정을 반대하는 진영에서는 사회질서의 근간이라고 할 호주제가 폐지되는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

날을 예견하지 못했을 정도로 호주제는 한국인들의 가족 관념을 오래도록 강고하게 지배해온 현실이었다.

4. 새로운 가족제도에 대한 요구들: 가족법 이후의 문제

2005년 민법 개정안이 국회를 통과하고 2008년부터 시행됨으로써 철폐운동을 시작한지 반세기만에 호주제는 공식 폐지될 수 있었던 데는 물론 여성운동의 꾸준하고 강력한 투쟁의 힘도 있었지만, 변화하는 가족현실에 따른 결과이기도 했다. 현대사회에서 호주제란 이미 상징적인 의미 이상을 갖지 못함에도 여러 사람들의 실생활을 곤란하게 할 뿐이라는 인식이 확산되기도 했고, 이혼과 재혼, 비혼, 동성결합 등 다양해지는 가족 형태는 그러한 인식을 강화시키는 역할을 했던 것이다. 이러한 맥락에서 호주제 폐지운동은 가부장성을 극복한 평등한 관계를 지향하고 개인으로서 갖는 인권과 가치나 다양한 가족의 삶을 존중할 것을 표방했다. 그럼에도 불구하고 호주제 폐지운동에서는 혈연 중심의 협소한 양성평등이나 이성애 결혼 중심의 사고에서 벗어나 적극적으로 다양한 방식으로 가족을 구성할 권리를 포함하지 못했다는 한계가 있었다. 호주제 폐지 이후에도 민법에서는 가족의 범위를 "배우자, 직계혈족, 형제자매, 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매"(779조)로 한정하고 있으며 2005년 호주제 폐지 과정에서 시행된 건강가정기본법에서도 "혼인, 입양, 혈연"에 기반 한 가족은 '정상가족'이며, 나머지 가족은 '위기가족'으로 규정하고 있는 것이다.

정상가족 범주에 들지 못함에 따라 법적 보호를 받지 못하고 차별받는 삶을 살 수 밖에 없었던 사람들 중에는 '고아'가 대표적이다. 법적으로 고아는 가족관계 등록부상 부모를 알 수 없는 사람이나 13세 이전에 부모가 사망하고 부양할 가족이

없는 사람, 18세 미만의 아동으로 『아동복지법』이 정하는 시설에서 5년 이상 생활한 사람을 지칭한다. 최근에는 고아라는 명칭이 차별을 담은 언어라고 해서 요보호아동이라는 용어를 사용하는 추세이지만, 명칭의 변화와 상관없이 혈연 중심의 가족제도가 공고하게 남아 있는 상황에서 고아가 된다는 사실은 그 자체로 차별적인 삶을 살아갈 수밖에 없는 조건이다. 2018년 탈시설아동의 당사자운동 단체로는 처음 만들어진 '고아권익연대'는 빈곤 문제나 한부모 문제가 뭉뚱그려진 요보호아동이라는 말로는 부모라는 가족제도의 보호를 받지 못하는 아동들의 문제를 제대로 담아낼 수 없다고 하면서 고아라는 명칭을 사용하고 있다. 한국에서 부모나 그 역할을 대신해 줄 확실한 보호자가 없다는 것은 문제아동으로 분류되고 법적인 처벌을 받아 경찰서나 교도소에 수감될 확률이 크게 높아진다는 것을 의미하며, 보육시설에서 퇴소하고 났을 때 사회정착에 어려움을 겪을 수밖에 없고, 아프거나 사망할 때 무연고자가 될 수도 있음을 의미한다. 가족으로부터 돌봄과 물적 자원을 배분받지 않고서는 살아가기 어려운 사회에서 부모를 가지지 못했다는 것은 삶의 과정 전반에서 차별적 어려움을 겪을 수밖에 없는 조건인 것이다. 이들의 문제는 자연적인 것으로 받아들여지는 가족이라는 관계가 누구에게나 주어지는 것이 아니며, 규범적인 가족 관계 속에서 가내의 영역에서 성공적으로 시민권을 획득하는가의 여부가 국가와의 관계에서 공적인 시민권을 확보하는 데서도 매우 결정적인 역할을 한다는 점이다.

시설에 입소하게 된 고아의 경우 입양을 통해 새로운 '정상가족' 가정에 편입되는 것이 가장 바람직한 삶의 길로 제시되곤 한다. 그러나 혈연주의가 강한 한국에서 입양은 쉽지 않았고, 공개입양을 꺼리는 현실에서 비밀리에 이루어지는 입양은 입양되는 아동의 권리를 침해하기 일쑤였다. 한편 한국전쟁 이후 형성된 국제입양제도 역시 가족제도 밖에서 출산하는 비혼모들에게도, 해외로 입양될 수밖에 없었던 아동들에게 모두 인권침해적인 요소를 내포하고 있었다. 결혼제도 밖에서

국가인권위원회
humanrights.go.kr

출생하는 아동에 대한 차별이 없었고 양육에 대한 사회의 지원이 있었더라면, 비혼의 여성들이 마치 어쩔 수 없고 당연한 일인 것처럼 아이를 입양 보내는 일은 그 수가 훨씬 적게 일어났을 것이다. 해외로 입양되는 아동들의 경우 새로운 삶과 기회를 가지게 된 경우도 많지만, 동시에 인종차별이나 학대, 파양의 문제를 겪게 된 경우도 적지 않았고, 시민권 획득에 실패하여 성인이 된 후 한국으로 돌아와 정체성 확보와 적응에서 어려움을 겪는 경우도 있다. 해외입양에 따른 문제점들이 많이 알려지면서 최근 들어서는 해외입양의 본질이 비혼모 개인이 아이를 유기하게 된 안타까운 사연에 있지 않고 비혼여성 출산에 대한 차별, 고아의 권리를 보호할 주체의 부재, 이러한 조건에서 자리 잡은 국제입양산업 등 구조적인 문제라는 인식이 확산되고 있다. 이러한 인식의 확산에는 해외로 입양된 당사자들을 중심으로 한 운동이 큰 역할을 하고 있으며, 이들은 계속해서 입양아의 인권을 보호하고 동시에 비혼모들의 권리를 보장하기 위한 운동을 벌여나가고 있다.

고아나 입양아, 비혼모를 비롯하여 가족제도의 바깥에 있다고 간주되는 존재들의 현실은 이들의 문제가 호주제가 무관한 것은 아니지만 단순히 호주제 개정만으로 해결될 수 있는 문제도 아니라는 인식을 가져다주었다. 호주제 폐지운동이 정상가족을 문제 삼고자 했음에도 불구하고 실제로는 새로운 민법 역시 혼인을 통한 남녀 간의 결합, 출생에 따른 혈연관계, 그리고 혈연을 보완하는 장치로서의 입양만을 가족 구성의 방법으로 인정하고 있다는 사실은 2005년 호주제 폐지 이후 기존의 가족담론과 제도에 대해 근본적인 문제제기를 하고자하는 흐름을 만들어냈다. 이들은 호주제가 폐지되었다고는 하나 개정된 민법 역시 이성애 결혼, 배우자, 자녀로 이루어진 가족에 대해서는 가족이 실제로 가족에게 부여되고 기대되는 역할을 하고 있느냐에 관계없이 각종 권리를 인정하지만, 민법에 규정된 관계가 아니라면 오랫동안 생활을 함께 해온 동반자라고 하더라도 위기 상황에서 보호자가 될 수 있는 권리나 장례와 상속의 문제에서 전혀 권한을 행사할 수 없는 부조리한 상황에 대해

문제제기를 시작했다. 특히 현실적으로 한국사회에서 가족이 기반하고 있던 부계혈통주의와 성별분업구조가 흔들리기 시작하면서 국가가 다양한 형태의 가족을 지원하는 정책을 확대해 가고 있지만, 그 다양한 형태의 가족에서도 여전히 많은 '현실 속의 가족들'은 소외되고 있다는데 보았던 것이다. 아무리 다양한 형태의 가족을 인정한다고 하더라도 일반 가족과 다양성을 가진 특별한 가족으로 분류하는 경향하거나, 출산하지 않는 가족을 차별하는 경향은 호주제 폐지 이후 저출산고령화 위기에 대한 담론이 고조되는 과정에서 오히려 심화되는 경향을 보였다. 출산을 중시하는 사회풍조는 출산하지 않는 가족에 대한 차별로도 나타났지만 다양한 가족이라고 하면서도 현재 정상가족은 아니라 할지라도 한 때는 혈연이나 혼인으로 구성되었다가 해체된 가족을 상정하거나, 한국인을 대신해서 출산과 돌봄으로 한국 가족을 지탱해 줄 외국인들을 한국화하는 데 국가적 관심이 집중되도록 만들었다.

이렇게 호주제 폐지 이후에도 계속되는 가족의 문제는 혈연과 혼인을 통하지 않는다고 하더라도 누구나 가족을 구성할 수 있는 권리, 즉 가족구성권과 가족으로서 인정받을 수 있는 권리에 대한 요구 운동으로 나타나기 시작했다. 이들은 2006년 8월 민주노동당의 제안으로 '다양한 가족형태에 따른 차별 해소와 가족구성권 연구모임'을 만들고, 가족을 이루기를 원하며 실제로 오래 생활동반자로 살아가고 있는 사람들을 가족구성으로부터 배제하는 문제야말로 가족제도의 문제점, 그리고 가족과 관련한 차별을 가장 명징하게 보여준다고 주장했다. 언니네트워크, 장애여성공감, 한국레즈비언상담소, 동성애자인권연대, 한국게이인권운동단체 친구사이, 공익인권법재단 공감, 공익인권변호사모임 희망을 만드는 법 등이 참여하여 만들어진 가족구성권 연구모임은 가족구성권이라는 문제 설정을 통해 '누구나 자신이 원하는 가족/공동체를 구성하고, 어떠한 생활공동체라 하더라도 차별 없는 지위를 보장받을 수 있는 권리'를 목표로 하였다. 가족구성권을 획득할 수 있는 구체적인 방안 중 하나로는 현재의 혼인, 혈연 등을 중심으로 한 가족범위를 넘어 동성 파트너

국가인권위원회
humanrights.go.kr

를 포함한 다양한 생활동반자관계와 공동체가족의 법적 지위를 보장하는 법률을 제정하는 것을 주요 목표이자 과제로 삼았다.

가족구성권 운동은 생활을 함께 하는 다양한 관계에 대해서도 현재 이성애 결혼과 혈연 중심의 가족에게만 허락되는 공적인 인정과 권리를 부여할 것을 요구한다. 다시 말해 이들의 요구는 내가 원하는 가족을 만들고 관계를 형성하는 사적인 권리를 넘어서 공적인 공간에서 인정받고 존엄한 삶이 가능한 물적 토대를 확보할 수 있는 제도적·사회문화적 기반을 창출하고자 하는 것이다. 이러한 가족구성권 운동에서 동성 간의 결합을 인정받고, 동성 간의 결혼을 합법화하고자 하는 흐름이 중요하게 자리 잡고 있는 것도 사실이지만, 그것이 전부는 아니라는 점을 강조할 필요가 있다. 가족구성권 운동은 이제까지 가족으로 인정받지 못했던 이성애 비혼 관계, 동거 관계를 비롯해 삶을 함께 하고 돌보는 많은 생활동반자들을 법적으로 인정하고 지원이 필요하다고 보며, '생활동반자법'을 제정하는 것이 중요한 방법 될 수 있다고 생각한다. 구체적으로는 건강보험, 임대주택제도, 장례제도 등을 통해 제도와 정책 곳곳에 배어있는 혈연주의와 이성애법률혼 중심주의에 대한 대안을 찾고자 한다.

가족구성권을 요구하는 입장에서 보면 동성결혼의 문제도 친밀한 모든 관계는 반드시 결혼으로 이어져야 한다는 의미가 아니라 기존 가족제도가 가진 규범성에 대한 문제제기를 의미한다. 동성결합을 법적으로 인정하라는 요구 역시 그 일환의 하나라고 볼 수 있다. 한국에서 동성결혼의 문제가 대중적 관심으로 떠오르게 된 계기는 2013년 9월 서울 청계천 광통교 앞에서 공개적으로 치러진 영화인 커플 김조광수-김승환의 공개결혼식이었다. 이들은 2013년 12월 10일 세계인권선언 기념일에 맞춰 서울 서대문구청에 혼인신고서를 냈지만, 구청은 '민법상 동성혼은 혼인으로 인정할 수 없다'며 이를 반려했다. 이에 김씨 부부와 '성소수자 가족구성권 보장을 위한 네트워크'는 이듬해인 2014년 5월 21일 '부부의 날'을 맞아 서울서

부지법에 구청의 이 처분을 취소해달라는 소송을 냈다. 이들은 민법에는 동성 간 혼인을 금지하는 조항이 없으며, 혼인과 가족생활을 규정한 헌법 역시 두 당사자가 이성이어야 혼인이 성립한다는 의미가 아니라고 주장했다. 또한 현재 상태에서 동성커플은 몇 년을 함께 살았어도 법적 부부가 아니기 때문에 수술동의서도 써줄 수 없고, 전세자금 대출도, 국민연금도, 심지어 항공사 마일리지도 공유할 수 없음을 지적하면서, 낡은 규범에 맞지 않는다는 이유만으로 가족을 구성할 수 있는 권리를 박탈해서는 안 된다고 강조했다. 이들의 요구를 법원은 항고 끝에 기각을 했지만, 동성결합과 결혼의 문제를 공론화시키는 데는 큰 기여를 했다고 볼 수 있다. 동성결혼은 개인들이 혼인을 통하여 하나의 사회적 단위로서 결합하고 가족을 구성하는 원리를 확장하려는 시도이지, 동성결혼이라는 결합 형태에 특권적인 지위를 부여하거나 특정한 형태로 동성 간의 결합을 제한하고자 함이 아니다. 이렇게 동성결혼은 한 사회의 다양성 인정의 잣대이자 실질적 평등을 실현할 수 있는 중요한 권리로서 2000년대 이후 중요한 사회적 쟁점으로 부각되고 있는 중이다.

호주제폐지 운동의 연장이자 그 한계를 넘어서고자 하는 운동인 가족구성권 운동은 '누구나 자신이 원하는 가족과 공동체를 구성하고, 어떠한 생활공동체라 하더라도 차별 없는 지위를 보장받을 수 있는 권리'를 요구하는 운동이다. 가족구성권에 대한 요구는 단지 기존의 가족과 다른 부족하거나 문제가 있는 가족의 문제도 현실인 이상 가족으로 인정하라는 차원이 아니다. 가족구성권에 대한 요구는 부계혈통주의, 성별분업구조에 기반을 둔 가부장적이고 이성애중심적인 '정상가족'만 가족으로 인정받는 특권을 해체하고, 가족에게 부양의 책임을 지우고 맡김으로서 그 가족제도 바깥에 존재하는 사람들을 복지의 사각지대로 내모는 현실에 맞서, 누구나가 누구든 돌볼 수 있는 다양한 생애모델을 가능하게 하려는 기획이다. 실제로 한 생을 살아가면서 정상가족이라고 하는 가족 관계를 한 번도 경험하지 못하는 사람들도 있고, 이성과 결혼하여 출산으로 핵가족을 이뤘다고 하더라도 어느 시기에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 한부모 가족이 될 수도 있고, 1인 가족이 될 수도 있으며, 장애인 가족이 될 수도, 이혼 후 동성과 동반자 관계를 맺을 수도 있다. 따라서 특정한 가족형태만을 정상적인 것으로 규정하여 그러한 전제 위에서 모든 정책을 설계한다면, 이는 필연적으로 차별로 이어질 수밖에 없다. 이성애 혼인과 혈연에 기초를 둔 관계 외에도 현실에 존재하는 다양한 동반자들을 인정하고 지원하여 보호할 수 있는 방법을 찾는 것이 필요하다.

5. 가족에 의한 차별과 폭력: 개인의 자리

가족 구성원들의 관계가 평등하지 않다는 사실은 종종 가정을 차별이 일어나는 중요한 장소로 만들었고 심지어는 폭력이 행사되는 현실을 만들어 냈다. 그럼에도 불구하고 가정은 국가권력이 개입할 수 없는 사적인 영역으로 보는 시각이나 가정 내에서 남편이나 아버지가 여성이나 자녀에게 폭력을 행사하는 것을 용인하는 문화는 가정폭력의 문제를 사회문제로 보고 해결하는 것을 어렵게 만드는 요인이 되었다. 아내에 대한 폭력 혹은 가정폭력이 사회 문제로 공론화하기 시작한 것은 1983년 창립된 여성의전화였다. 당시 여성의전화는 한국 최초로 아내폭력에 대한 설문을 실시했는데, 708명의 여성을 대상으로 아내구타 실태조사를 실시한 결과 42.2%(299명)의 여성이 결혼 후 남편에게 구타당했던 경험이 있다고 응답했고, 그 발생 빈도나 폭력의 형태가 매우 심각함이 드러났다. 피해여성들은 결혼 실패는 여성의 책임이라는 사회통념과 혼인파탄의 경우 생활의 대안이 없다는 두려움 때문에 폭력을 감내하곤 하였고, 문자 그대로 목숨을 걸고 결혼 관계를 지키도록 만들었다. 가정 내에서도 폭력으로 생명의 위협을 견뎌야 했지만, 도망을 치는 경우에도 폭력 남편의 집요한 추적과 행패로 위험에 노출되는 일이 허다했다.

1990년대는 가정폭력 관련 사건이 특히 빈번하게 발생했던 시기였다. 오랜 기간 남편으로부터 폭력을 당해온 여성들이 남편을 살해한 정당방위 사건이 연이어 일어났고, 아들이 폭력 아버지를, 장모가 폭력 사위를 살해한 정당방위 사건이 일어나면서 가정폭력 관련 법 제도의 필요성을 더욱 높였다. 이러한 사건들을 계기로 1994년 가정폭력방지법 제정운동이 본격적으로 시작되게 되었다. 그러나 1996년에 발의된 법안은 회기를 넘긴 채 통과되지 못하였고, 다시 1997년 남편의 구타로 숨진 여성의 사건들이 드러나면서 가정폭력방지법의 필요성은 다시 한 번 부각될 수밖에 없었다. 같은 해 5월 21일 한국여성의전화와 범국민운동본부는 '매 맞아 죽은 여자들을 위한 위령제'를 지냈는데, 같은 날 18년간 남편의 폭력에 시달리다 남편을 살해한 여성의 사건이 일어나기도 했다.

장기간 지속된 가정폭력이 살인으로 이어지는 사건이 연이어 일어나면서 가정폭력은 명백한 범죄이며, 가족 내에서 가부장이 여성과 아동에 대하 저지르는 폭력을 방조하고 묵인하는 국가에도 명백한 책임이 있다는 인식이 확산되기 시작했다. 결국 1997년 11월에 여당, 야당, 범국민운동본부가 법안의 내용에 대해 합의하였고, 가정폭력에 대한 처벌법과 가정폭력에 대한 피해자 보호를 위한 법으로 별도로 만드는 것을 합의하였다. 가정폭력방지법은 가정구성원사이의 신체적, 정신적 또는 재산상 피해를 수반하는 행위로 정의하면서, 국가로 하여금 가정폭력의 예방·방지와 피해자의 보호·지원을 위해 가정폭력 신고체계의 구축하고 운영하며, 가정폭력의 예방과 방지를 위한 조사·연구·교육 및 홍보를 수행하고, 피해자를 위한 보호시설의 설치·운영할 책임을 지도록 했다. 가정폭력을 사적인 영역에서 일어나는 개인적인 문제로 치부하던 시각에서 벗어나 가정폭력에 대한 국가의 책임을 묻고 가정폭력을 예방하고 피해자를 지원할 공적인 책임을 국가에 지우게 된 것이다. 무엇보다 국가가 보호해야 할 것은 가정이라는 제도가 아니라 피해를 받는 개인임을 분명히 한 것이 중요한 점이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

그럼에도 불구하고 가정 내에서 일어나는 폭력사건들은 여전히 현재진행형이며, 여성과 아동이 피해자의 대다수를 이루는 현실은 지속되고 있다. 1990년대 가정폭력방지법 제정의 도화선이 되었던 정당방위 사건들은 가정폭력방지법을 제정한 지 20여 년이 지난 지금도 끊임없이 발생하고 있다는 점에서 한국 가족의 현실은 평등한 지위의 구성원들이 누리는 친밀한 관계와는 거리가 멀다. 2018년 시점에서도 한국은 가정폭력 가해자 1만 명 중 불과 1명 남짓만 구속되는 것이 현실이다. 여성가족부의 2013년 가정폭력 실태조사에 따르면 한국의 기혼 가정의 수를 1만이라고 가정할 때 통제를 포함한 남편의 폭력을 경험한 사람은 5천 명, 아내에 대한 가정폭력 발생률 50.8%에 이른다. 그러나 법무부 가정폭력 사건 접수 및 처리현황을 보면 2016년 현재로 가정폭력 발생 시 도움을 요청한 사람은 5천 명 중 90명이고, 90명이 신고할 때 가해자는 단 8명만이 기소되며, 그 중 구속되는 것은 1명에 불과하다. 기소율이 낮은 것은 상담을 받으면 처벌 없이 기소 유예가 가능한 상담조건부 기소유예 제도 때문이며, 가정폭력 처벌법조차 피해자 인권보다는 건전한 가정의 육성 및 가정의 보호와 유지를 기본으로 하고 있기 때문에 가해자를 처벌하기는커녕 피해자를 다시 '가족의 품'으로 돌려보내는 상황이 되풀이 되곤 한다. 한편에서는 혈연이나 혼인으로 연결되어 있지 않으므로 생활을 공유하는 동반자 관계를 지속적으로 맺고 있어도 아무런 법적 권리가 허락되지 않는 것과 비교해서, 차별과 폭력을 행사해도 가족이기 때문에 유지되어야 한다는 생각은 여전히 지속되고 있는 것이다.

이러한 현실은 가족관계와 가정을 차별과 폭력으로 얼룩지기 쉽게 만드는 원인이 되며, 그러면서도 피해자의 인권을 보장하기 어렵게 만드는 요인이기도 하다. 결국 가족제도 바깥에 놓인 사람에 대한 차별은 폭력과 차별의 상황에서도 피해자에게 억압적인 관계를 벗어나기 어렵게 만들며, 가족을 구성하는 원리를 혈연과 혼인으로 제한하는 상황 역시 대안적인 관계를 모색하는데 장애가 된다. 결국 가족과

관련된 여러 형태의 차별들은 서로 연관을 맺고 있으며 상호작용을 하면서 차별과 폭력을 지속시키는 역할을 한다. 따라서 정상적인 가족은 이런 모습을 하고 있다, 가족의 문제는 가족이 해결해야 한다와 같은 통념을 벗어나 가족 구성원 간의 관계 역시 다른 사회관계와 마찬가지로 개인의 인권이 존중되고 민주적인 관계의 원칙을 따라야 함을 지속적으로 확인해 가야 할 필요가 있다.

한편, 한국가족의 문제가 더 복합적으로 드러나게 되는 곳이 다문화 가정이다. 여성가족부의 2018년 다문화가정 실태조사에 따르면 전체 가구 수는 약 30만 7천, 가족구성원은 100만 명이 넘었고 그 중 결혼 이민자가 85% 이상을 차지하고 있다. 이렇게 다문화가정이 증가하는 상황에서 다문화가정 내 가정폭력 검거건수가 지난 2014년 123건에서 2017년 840건으로 7배나 증가 추세에 있으며, 결혼이주 여성 10 중 4명 이상이 가정폭력 경험이 있다고 하여 다문화 가정에서 가정폭력이 더 빈번하게 일어남을 알 수 있다. 결혼을 통해서 여성이 경험하는 일반적인 어려움에 더해서 결혼이주 여성들이 경험하는 문화적 차이와 언어소통 장애는 남편의 음주와 폭력, 시집 식구들과 소통 부재, 열악한 경제사정, 교육수준, 자녀양육문제, 친정 송금 문제 등 갈등 요인을 만나면 심각한 수준의 가정폭력으로 귀결되곤 한다. 여기에는 가정을 사적인 영역으로 보고 여성의 자리라고 보는 일반적인 통념에 한국보다 경제적인 수준이 낮은 나라 출신이라는 멸시와 그렇기 때문에 일반 한국여성보다 더 함부로 할 수 있다는 잘못된 생각이 겹쳐서 나타난다. 가족관계가 상호 인권을 존중하고 민주적이어야 한다는 기본전제가 부재한 상태에서 인종주의적 편견이 합쳐지게 되면, 그 가정이 차별과 폭력으로 얼룩지게 되는 것은 어떤 면에서 당연하다고도 할 수 있다.

반드시 물리적인 폭력이 아니라고 하더라고 다문화 가정을 일반 한국가정과 구별되는, 실제로는 열등한 관계로 보는 것 역시 차별을 낳는 원인이 된다. ‘한국가족’이 존재하고, 다문화가족이 한부모가족, 장애인가족 등 ‘다양한’ 가족의 한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

종류로서 존재한다거나, 아니면 결혼이민자들을 한국가족 내부로 흡수통합해야 한다는 식으로 생각하는 한, 다양함은 평등한 공존이 아닌 위계의 또 다른 모습일 수밖에 없는 것이다. 지구화 시대는 자본과 상품뿐만 아니라 인간들도 자의에 의해서든 어쩔 수 없는 상황에 이끌려서든 이동할 수밖에 없는 이주의 시대이다. 한국은 이미 2006년 4월 26일 열린 빈부격차 및 차별시정위원회에서 순혈주의를 대신하여 다문화관점을 확산시키고 여성결혼이민자에 대한 한국어교육 등 사회적 지원 방안을 마련할 것을 결의한 바 있다. 차이에 대한 감수성과 배려가 매우 부족한 한국사회에서 이는 매우 중요한 진전이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 다문화주의의 필요성을 주창하는 글이 오히려 신화에 불과한 단일민족을 사라져갈 뿐 실재했던 실체로 간주하거나, 인종주의를 설파하기도 하는 것을 볼 수 있다. 다문화 가정을 분리해서 보는 것은 이들이 가진 특수한 필요에 맞춰 지원을 위한 정책적 수단으로만 사용되어야지, 다문화 가정과 '일반' 한국가정을 분리해서 보는 것은 차별임을 기억할 필요가 있다.

6. 결론을 대신하여: 가족의 미래와 인권

인권과 평등에 대한 감수성이 높아지면서 앞으로 가족 내의 일상적인 차별이나 가사노동을 비롯한 돌봄 분담에서의 불평등 문제, 이제까지는 훈육이라고 받아들여져 온 어른의 행동에 대해서도 반발이 점점 더 심해져 갈 것으로 예측된다. 가족의 미래를 이야기하면서 개인화와 가족의 해체를 점치는 의견도 많이 있지만, 이는 무엇을 가족으로 보느냐에 따라 매우 달라질 수 있는 문제이다. 친밀한 관계를 필요로 하고 돌봄을 나눌 수 있는 공동체로서의 가족은 사라지지 않을 것이며, 실제로 가족의 미래는 구성원 간에 얼마나 민주적이고 서로의 인권을 존중할 수 있는 관계

를 만들어 낼 수 있느냐에 달려있다.

그런 점에서 단순히 추상적인 차원의 돌봄이 아니라 현실의 돌봄을 위해서는 반드시 필요한 '돌봄노동'을 어떻게 나누는가의 문제 역시 중요하다. 이는 돌봄을 받아야 하는 구성원들의 인권이 침해되지 않기 위해서도 중요하다. 아동의 경우와 마찬가지로 노인학대의 경우에도 70%가 가족에 의해서 저질러진다는 통계가 나오는 것은 돌봄이 가족에게 주로 맡겨져 있기 때문이다. 노인의 날을 제정하고 학대 예방 방지 대책을 만들어 촘촘하게 감시하는 것만으로는 돌봄을 필요로 하는 노인들의 인권이 제대로 지켜지기를 기대하기는 어렵다. 노골적인 학대나 폭력 외에 가족 내에서 부담스럽기만 한 존재, 달갑지 않은 존재가 되도록 만들고, 원하지 않는 상황에서도 가족과 동거해야 하는 상황이 된다면 그 자체가 인권의 침해이고 차별적인 상황이 되기 때문이다. 결국 돌봄이 제대로 사회화되고 그 노동이 평등하게 나누어지지 않는다면 결국 돌봄을 해야 하는 사람의 인권과 돌봄을 받을 수밖에 없는 처지의 가족구성원 인권 모두가 침해될 수밖에 없는 결과를 낳는다.

실제로 최근 여성취업이 증가하면서 기혼여성이 직장을 다니는 것이 더 이상 낯설지 않게 되었지만, 현실적으로 가사노동과 육아 등의 일차적 책임이 여성에게 전가되어 있기 때문에 결혼과 출산의 시기에 노동시장을 떠나는 여성들이 여전히 많다. 이러한 상황은 여성의 노동권과 행복추구권에 대한 중대한 침해이다. 물론 반대로 여성취업이 증가하고 전통적인 생계부양자 노릇을 하면서 권위적인 가부장이 되기보다는 친밀하고 평등한 가족관계 속의 일원이 되고자 하는 남성들도 늘어나고 있다. 다양한 가족 형태에 대한 지원, 가족을 구성할 권리에 대한 논의들이 가족의 해체를 부추긴다고 염려하기 전에 현실 속에서 다양한 어려움을 가지고 다양한 욕구를 보이는 가족들을 지원할 필요가 있다. 국가는 가족이 혈연과 혼인에 의해 구성된다는 고정관념에 매이기보다는 개인들이 만들어내는 다양한 관계들이 서로를 존중하면서 민주적인 원칙 속에 서로 돌보고 친밀감을 나눌 수 있도록 지원할 필요

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가 있는 것이다.

한국 가족은 제도화된 가족 자체가 차별의 근원이 되고, 제도 자체가 차별적 원리를 숨기지 않았던 시대에서부터 이제 적어도 원리적으로는 평등과 인권을 지향하는 단계로 변화해 왔다. 그러나 법이 빠른 속도로 변화하는 동안, 개인들의 욕구는 더욱 다양해졌으며 시대 상황도 크게 변화했다. 또한 제도로 보호받는 가족과 아닌 가족 사이의 차별, 가족을 구성하고 싶으나 구성할 수 없는 사람들에 대한 차별, 가족에 의해서 자행되는 차별과 폭력은 여전히 현실의 문제이다. 미래의 가족은 전통이라는 이름으로 제도 자체를 수호하면서 개인을 차별하고 희생시키기보다는 평등과 인권이라는 원칙에 입각하여 개인의 삶을 존중하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

참고문헌

- 김혜경(2006), 『식민지하 근대가족의 형성과 젠더』, 창비.
- 김혜숙김주수(1990), 「개정가족법과 양성평등」 『한국여성학』 6, 128-156쪽.
- 박병호·박용옥·최재석·이동원(1986), 「한국 가부장권 법제의 사적 고찰」 ,『한국여성학』 2, 50-94쪽.
- 백영경(2016), 『성·사랑·사회』, KNOU Press.
- 소현숙(2015), 1956년 가정법률상담소 설립과 호주제 폐지를 향한 기나긴 여정. 「역사비평」 113, 72-94쪽.
- 양현아(2010), 「호주제도 헌법불합치 결정에 나타난 성차별 판단의 논증: '전통'과 식민지성의 관련성 속에서」. 『경제와 사회』 88, 215-255쪽.
- 양현아(2011), 『한국 가족법 읽기: 전통, 식민지성, 젠더의 교차로에서』, 창비.
- 이재경(2003), 『가족의 이름으로: 한국근대가족과 페미니즘』, 또하나의문화.
- 이태영(1992), 『가족법개정운동 37년사』, 한국가정법률상담소출판부.
- 이효재(1989), 『한국의 여성운동』, 정우사.

- 정지영(2009). 「기획주제: 여성과 법, 제도: 조선시대 첩에 대한 포섭과 배제의 장치들-법전류의 첩 관련 규정 분석을 중심으로」, 『한국고전여성문학연구』 19, 65-92쪽.
- 조은(1997), 「'압축발전' 한 한국사회와 가족문화」, 『황해문화』 14, 45-57쪽.
- 최재석(1983), 『한국 가족제도사 연구』, 일지사.
- 한가람(가족구성권연구모임)(2013), 「다양한 가족 다양한 생애-가족구성권 연구모임이 걸어온 길」, 『여/성이론』 29, 263-273쪽.
- 한국성폭력상담소(2015a), 『우리가 말하는 피해자란 없다: 성폭력 통념 비판과 피해 의미의 재구성』, 한국성폭력상담소.
- 한국성폭력상담소(2015b), 「2015 성평등한 사회를 위한 성폭력 판례뒤집기 대토론회 자료집」, 한국성폭력상담소.
- 인종간 입양의 사회학 - 이식된 삶에 대한 당사자들의 목소리
- 토비아스 휘비네트, 제인 정 트렌카, 줄리아 치니에르 오패러, 선영 신(엮은이) (2012), 『인종간 입양의 사회학-이식된 삶에 대한 당사자들의 목소리』, 뿌리의집.
- Christiansen, Catrine, and Susan Reynolds Whyte(2008). "Arenas of child support: Interfaces of family, state, and nongovernmental organization provisions of social security." Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities, Anis A. Dani and Arjan de Haan (eds.), The Worls Bank.
- Das, Veena, and Renu Addlakha (2001), "Disability and Domestic Citizenship: Voice, Gender, and the Making of the Subject." Public Culture 13 (3), pp. 511–32.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 3 장
인종주의와 소수자 차별: 화교, 이주노동자, 난민 차별을 중심으로

박경태

미국 텍사스주립대(오스틴) 사회학과에서 박사학위를 받았고, 현재 성공회대학교 사회과학부에서 가르치고 있다. 주요 저서로는 『인권과 소수자 이야기』, 『소수자와 한국사회』, 『인종주의』 등이 있다.

목차

1. 개화기와 일제강점기의 인종주의
   I. 인종과 인종주의
   II. 개화기와 일제강점기의 인종주의

2. 미국, 미군, 그리고 인종주의
   I. 기지촌과 미군
   II. 미국의 미디어와 인종주의

3. 인종, 민족 집단에 대한 차별
   I. 화교
   II. 이주노동자
   III. 난민

4. 신인종주의와 다문화사회
   I. 신인종주의
   II. 다문화사회

5. 인종주의의 극복과 차별금지법

1. 개화기와 일제강점기의 인종주의

I. 인종과 인종주의

인종의 정의는 '사람을 생물학적 차이 즉, 신체적 특징에 따라서 구분한 것' 또는 '신체상의 유전학적인 제반 특징을 공유하는 집단'이다. 다시 말해서 인종이 생물학적, 유전학적, 신체적 특징에 따라 구분된 인간 집단이라는 주장인데, 이것만으로는 현실에서 작동하는 인종주의를 이해하는 데 한계가 있다. 예를 들어 머리카락의 색깔은 생물학적, 유전학적으로 결정되는 것이며 신체적으로도 확연히 눈에 띄는 특징임에도 불구하고 우리는 금발인 사람을 '금발 인종'이라고 부르지 않는다. 금발은 백인 중에서도 일부만이 갖는 특징에 불과하다. 또한 우리는 부모로부터 곱슬곱슬한 머리카락을 물려받은 사람을 보고 '곱슬 인종'이라고 부르지 않는다. 물론 흑인들의 머리카락이 곱슬곱슬한 것은 사실이지만 한국 사람들 중에도 심한 곱슬머리인 사람이 많다. 그렇다고 이 사람들을 골라낸 뒤에 합쳐서 하나의 인종으로 규정하지는 않는다.

이렇게 보면 인간의 신체적 특징 중에서 어떤 것은 집단을 나누는 기준이 되고 어떤 것은 되지 않음을 알 수 있다. 만약 신체적 특징 중에서 일부만을 자의적으로 선택해서 그것을 기준으로 인종을 구분하고 있는 것이 현실이라면 앞에서 언급한 인종의 정의는 달라져야만 한다. 그래서 좀 더 정확한 인종의 정의는 '신체적 특성에 기초해서 사회적으로 규정된 집단'이 된다. 여기에서 '사회적'이라는 표현은 사회를 구성하는 사람에 따라, 사회에 따라, 그리고 사람들의 합의에 따라 인종의 정의가 달라질 수 있음을 의미한다. 결국 인종은 과학적이고 객관적인 기준이 있는 것이 아니라 사람들이 임의로 정한 기준에 따라 사람들을 구분한 결과에 불과한 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

그런데 인간을 분류하는 인종 구분은 단지 구분에 그치지 않고 인종주의로 나아가는 출발점이 된다. 인종주의는 '인종에 따른 생물학적 차이가 인간의 능력을 결정한다는 믿음'이다. 이 정의는 한 인종이 다른 인종보다 우월하다는 믿음을 내포하고 있으며, 따라서 인종 간 불평등은 어쩔 수 없거나 당연하다는 생각을 담고 있다. 인종주의는 인종 사이에 유전적 우열이 있다고 하여 다른 사람에 대한 차별을 정당화하고, 스스로 우월하다고 믿는 인간이 자신보다 열등하다고 여기는 인간을 멸시하고 지배하는 것을 합리화한다. 이런 합리화 때문에 인간이 인간을 노예로 만들고 짐승처럼 부리는 일이 벌어졌으며, 문명화를 빙자한 식민화라는 비인간적인 지배를 초래했으며, 더 나아가 수많은 학살이 벌어지게 되었다.

여기에서 한 가지 지적할 것이 있다. 지금 우리가 이야기하는 인종주의는 옛날부터 선조들이 낯선 사람들에 대해 갖고 있던 두려움이나 차별과는 직접 관계가 없다. 원래 사람들은 자기가 잘 알고 있는 친숙한 사람들이 아닌 낯선 사람들을 두려워한다. 자기에게 이로운 존재인지 아니면 해로운 존재인지 입증이 되지 않았기 때문이다. 그래서 검증되지 않은 모든 외부인 또는 이방인에 대해서 두려움을 갖는 외부인공포증(제노포비아, xenophobia)은 내가 안전하기 위해서는 당연히 채택해야 하는 것이라고 볼 수 있다. 하지만 외부인공포증은 모든 외부인에 대한 두려움을 의미하는 것일 뿐, 특정 인종에 대한 두려움이나 배척을 의미하는 것은 아니다. 반면에 인종주의는 근대에 들어서면서 생기기 시작한, 그것도 서구에서 시작된 현상이다. 즉, 근대에 서구가 비서구 지역을 식민화하는 과정에서 백인을 가장 높은 곳에, 흑인을 가장 낮은 곳에 두는 인종주의가 시작되었다는 말이다. 지정학적인 이유 때문에 유럽이 세력을 넓혀가는 첫 대상이 아프리카였고, 그곳 사람들을 노예화하면서 그것을 합리화하기 위해서 흑인의 열등함과 백인의 우월함을 입증하는 근거로 만들어진 것이 인종주의다.

II. 개화기와 일제강점기의 인종주의

흔히 한국 사람들이 인종 서열의식과 인종주의를 갖게 된 시점으로 식민지 독립 후에 미국을 만나서 그들의 인종주의를 이어받은 이후라고 생각하기 쉽다. 그러나 우리 인종주의의 역사는 생각보다 뿌리 깊다. 강화도 조약이 체결된 1876년 이후 서양을 만나면서 조선에는 서양인의 인종 서열 의식이 급속하게 퍼져 나갔다. 서양은 당시에 이미 아메리카 대륙의 인디언을 '정복' 했고, 아프리카 사람을 노예로 부렸으며, 인도와 중국을 완전히 식민화했거나 반(半)식민 상태로 만들었다. 세상의 정점은 백인들이 차지하고 있었고, 나머지 인종들은 그들에게 종속되어 노예 상태에 시달리고 있거나 비참한 식민통치의 대상으로 전락해 있었다. 조선의 엘리트들은 세상을 지배하는 백인들의 힘을 알았고, 그들을 따라 배우기를 열망했으며, 따라서 그들이 갖고 있던 모든 것을 배우면서 그들의 인종주의도 재빨리 받아들였다.

개화파에 속한 박정양이나 유길준 등은 19세기 후반에 미국을 다녀와서 서양의 인종주의적 사고방식을 가져왔다. 한국인 최초로 미국에 유학을 갔던 유길준은 인류가 개화정도에 따라 야만→미개→반개→문명의 단계로 진보한다는 발전적 문명관을 제시하면서, 반개의 상태에 머무른 조선이 빨리 서양을 배워서 문명의 상태로 나아가야 한다고 역설했다(박정심 128-129). 이런 생각의 바탕에는 문명을 이룬 백인에 대한 부러움과 '우리 황인종' 의 열등함이라는 등식으로 자연스럽게 이어졌다. 백인종의 우월성을 찬미하는 이런 사고방식은 미국 유학파인 윤치호와 서재필이 운영하여 100여 년 전 신지식인들에게 큰 영향을 끼친 〈독립신문〉 을 통해 널리 퍼지게 되었다. 〈독립신문〉 이 주장한 '개화 담론' 의 핵심은 강자가 살고 약자가 죽는다는 힘의 논리였고, 사회적으로 우월한 자만이 살아남는다는 사회 진화론이었다. 이런 적자생존의 논리는 당시 세상을 지배하던 백인을 우월한 존재로 받

국가인권위원회
humanrights.go.kr

아들이는 논리로 이어졌고, 특히 흑인을 가장 밑바닥에 두는 인종관으로 이어졌다. "흑인들은 가죽이 검으며, 털이 양의 털 같이 곱슬곱슬하며, 턱이 내밀며 코가 납작한 고로, 동양 인종들보다도 미련하고 흰 인종보다는 매우 천한지라" (<논설>. 『독립신문』. 1897년 6월 24일, 박노자, 2002: 170에서 재인용). 이에 따라 조선인을 포함해 지배를 받는 인종들은 실력이 모자라서 그렇게 된 것이라고 여겨졌고, 따라서 조선인은 독립을 주장하기보다는 먼저 실력을 쌓아야 한다는 자강파(自强派)의 주장으로 이어졌다.

자강파 지식인들이 백인종의 우월함과 승리를 인정했다는 것은 세상을 인종 간 대결 구도로 바라본 것이라고 할 수 있다. 일본에 의해 지배를 당하던 시절에 자강파가 갖고 있던 이런 시각은 인종 대결에서 승리하려면 열등한 조선 인종이 '황인종의 맹주' 인 일본을 중심으로 단결해야 한다는 '친일파' 의 논리로 발전했다. 친일 단체인 '일본가정교육회' 의 고문이었던 김두정은 1939년의 글에서 "19세기는 앵글로색슨을 중심으로 한 백색인종의 전성시대였지만, 20세기부터는 우리 일본을 중심으로 한 황색인종 부흥의 시대로 나아가고 있" 다고 썼다(김두정, 1939: 43, 임종명, 2018: 87에서 재인용). 을사조약이 체결되자 '시일야방성대곡' 이라는 사설을 써서 민족의 울분을 토로한 장지연이나 '민족 개조' 를 외친 이광수 같은 지식인들이 놀랍게도 나중에 친일파가 될 수 있었던 이유는 그들이 서구 인종주의를 무비판적으로 수용했고, 백인이 가진 힘에 대한 열등감을 넘어서기 위해 또 다른 힘인 일본에 대한 추종으로 이어졌기 때문이다.

개화기 조선의 지식인들이 받아들인 서구의 인종주의는 한국이 독립한 후에도 지속, 확대되었다. 이미 세상은 비서구의 거의 전부를 식민화한 서구, 특히 미국 중심의 질서로 재편되었다. 미군정기를 거치면서 특히 미국의 영향을 강하게 받은 우리는 미국의 눈으로 세상을 바라보고 평가하게 되었는데, 당시 미국의 눈이라는 것은 사실은 백인의 눈을 의미했다. 아름답다는 것은 백인처럼 생겼다는 것을 의미하

게 되었고, 흑인은 범죄자 아니면 마약 중독자이며, 이슬람은 테러와 야만의 종교로 인식되었다.

2. 미국, 미군, 그리고 인종주의

I. 기지촌과 미군

비록 한국사회가 해방 이전부터 서구의 인종주의를 접하고 받아들이기는 했지만, 21세기인 지금의 우리가 갖고 있는 인종주의에 직접적이고도 강력한 영향을 미친 경험은 해방 이후에 새롭게 마주한 서구, 특히 미국과의 만남이었다. 해방과 전쟁을 거치면서 한국 땅에는 수많은 미군 기지들이 자리를 잡았고, 그 주변에는 기지촌이라고 불리는 공간이 만들어졌다. 기지촌이란 원래 군부대(군사기지) 옆에 있는 동네를 의미하는 단어겠지만, 한국에서는 한국군부대가 아닌 미군부대 주변의 동네만을 의미하는 단어가 되었다. 기지촌은 우리가 굶주리던 시절에도 양주와 양담배로 상징되는 온갖 물자가 넘쳐나던 곳이면서, 동시에 미군을 대상으로 하는 성매매가 이뤄지는 동네였다. 그래서 분명히 한국에 있는 마을이지만 그곳의 '주인'은 미군으로 여겨지던 곳이었다. 세계 유일의 초강대국인 미국은 모든 측면에서 한국을 압도했고, 그런 미국을 상징하는 기지촌은 우리의 애증을 담은 그 나라의 일부였다.

대부분의 한국 사람은 흑인들을 직접 만나본 적이 없었다. 그럼에도 불구하고 흑인에 대한 부정적인 편견이 존재해온 이유는 해방 이후에 쏟아져 들어온 미군과 미국 미디어의 영향 때문이다. 하지만 기지촌은 미국인을 직접 만날 수 있는 곳이었고, 미국의 인종주의를 직접적으로 보고 배우고 느낄 수 있는 곳이었다. 이미

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1960년대와 70년대에 기지촌의 클럽들은 흑인들의 음악이라고 할 수 있는 소울(soul) 음악보다 백인 손님을 끌기 위해서 록이나 컨트리 음악을 연주했고, 이미 일종의 백인전용 클럽과 흑인전용 클럽으로 나뉘어 있는 경우가 많았다. 왜냐하면 미국 사회가 엄격한 흑백분리의 사회였기 때문에 한국에 나와 있는 미군도 당연히 그런 구분선을 갖고 있었다. 한국인 여성 '접대부'들 중에는 흑인과의 동침을 거부하는 경우가 있어서 흑인 군인들의 항의를 받는 일이 많았다. 그러나 흑인에 대한 이러한 차별은 한국인이 적극적으로 했다기보다는 미군 안에 존재하는 흑백 서열을 수동적으로 반영하는 것에 불과했다. 기지촌의 한국인들은 백인 군인들로부터 흑인 차별을 배웠으며, 숫자가 더 많은 백인 손님을 잃지 않기 위해서 백인 중심의 서비스를 제공할 수밖에 없었다. 백인 클럽에서 일하는 여성이 흑인 손님과 어울리면 백인들에게 구타를 당하거나 영업상의 불이익을 당할 수밖에 없는 현실에서, 그리고 자신의 '고객'인 백인이 흑인 차별을 행하고 원하는 상황에서 한국인이 흑인을 동등하게 대하기는 어려웠을 것이다(김연자, 2005; Moon, 2002).

II. 미국의 미디어와 인종주의

오늘날 한국인이 갖고 있는 인종주의에 영향을 미친 또 다른 미국의 문화로는 미디어를 빼놓을 수 없다. 한국의 영화시장에 미국 영화가 끼치는 영향력은 가히 압도적이라고 할 수 있다. 극장에서 상영되는 외국영화의 절대 다수는 미국 영화며, 이제는 사라진 '스크린쿼터제도'도 국내 영화산업 보호를 위해서 일정 비율 이상은 반드시 한국영화를 상영하도록 만든 고육지책이었다. TV 드라마의 경우도 마찬가지다. 최근에 '미드'라고 불리는 미국드라마들이 인기를 끌고 있지만, 과거에도 미국드라마들은 일찌감치 한국의 안방 화면을 차지하고 있었다. 한국 드라마의 제작 능력이 일천하던 시절에 엄청나게 많은 미국 프로그램들이 우리의 여가 시간을

책임지고 있었던 셈이다. 바로 이 영화들과 TV 프로그램들이 우리에게 인종차별을 가르쳐준 스승이 되었다.

과거에 비하면 나아진 면이 있지만, 그럼에도 불구하고 (TV드라마를 포함해서) 할리우드 영화에 등장하는 흑인은 많은 경우에 범죄자나 마약거래상으로 나오고, 무슬림은 테러리스트가 아니면 '마누라가 여러 명' 인 시대착오적인 전근대적 인물로 등장한다. 중남미 사람들은 독재자의 하수인 노릇을 하다가 백인 영웅의 총에 죽어가는 수많은 엑스트라로만 나오고, 아시아 사람들은 영어가 서툰 마트 주인이나 안경 낀 컴퓨터 전문가처럼 특정 기능에만 능력을 갖춰서 백인주인공을 도와주는 친구로 등장한다. 물론 최근에는 아시아계가 상대적으로 큰 비중의 역할을 맡거나 주연급으로 나오는 경우도 간혹 있지만, 전체적으로 보면 여전히 가뭄에 콩 나는 수준에 불과하다. 인종에 따른 명확한 질서를 보여주는 이런 영화에 반복적으로 노출된 우리의 인종관은 놀랍게도 백인이 가진 시각에서 한 치도 벗어나지 못하고 있다. 문명화된 백인과 야만의 인디언, 세련된 백인과 낙후된 남미인, 과학과 기술의 백인과 스포츠와 예능의 흑인, 정복자 백인과 피정복자 아시아인, 남성적인 백인과 여성적인 비백인. 서구가 백인 중심으로 아시아를 보는 것이 오리엔탈리즘이라면 우리의 시각도 서구의 것을 그대로 반복하는 '복제된 오리엔탈리즘' 이다(이옥순, 2002). 어느덧 우리가 갖고 있는 인종주의는 백인이 정점에 있고, 흑인은 가장 밑바닥에 있는 것이다. 우리는 그 중간 어디 쯤, 가급적 위쪽에 있기를 강력하게 원하는 인종 서열에 익숙해져있다. 우리는 우리를 포함하는 아시아조차도 백인의 눈으로 보면서도 다른 아시아인들을 우리 아래에 배치함으로써 열패감을 보상받고 있다. 그들은 우리에 비해 경제발전도, 민주주의도 제대로 못하는 것들이라는 이유로 얕잡아보면서 미국과 백인에 대한 열등감을 달랬다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

3. 인종, 민족 집단에 대한 차별

I. 화교

1) 화교의 정의와 역사

화교(華僑)는 두 개의 한자 '꽃 화(華)'와 '높을 교(僑)'로 이뤄져있다. 여기에서 華는 중국 사람들이 스스로를 높여서 부르는 표현이고, 僑는 '타관살이 하다' 또는 '임시적인 거처'의 의미를 갖고 있다. 따라서 이 두 글자의 합성어인 화교는 중국이 아닌 외국에서 임시로 살고 있는 중국 사람을 원래 의미한다. 하지만 현실적으로는 임시라기보다는 영구 이주해간, 그러나 여전히 중국 국적을 유지하고 있는 중국 사람들을 통칭하는 용어가 된다. 반면에 해외에 살고 있되, 중국 국적을 갖지 않고 자신이 살고 있는 현지 국가의 국적을 취득한 사람들은 화인(華人)으로 불리는데, 실제로는 화인이라는 용어가 중국 국적의 유무에 관계없이 보다 넓은 의미로 사용되고 있다. 좀 더 엄밀하게 구분하자면, 화교가 정치적이거나 법률적 속성을 반영하는 개념인데 비해서 화인은 민족적 속성을 반영하는 개념이라고 볼 수 있다. 하지만 경우에 따라서는 중국 국적의 유지 여부에 관계없이 모두를 화교라고 부르기도 해서, 화교와 화인이 혼용되는 측면이 있다(박경태, 2008: 144).[4]

한국 화교의 수는 1972년의 3만 3천 명을 정점으로 가장 많았다가 그 후에 지속적으로 줄어서 지금은 2만 명 정도로 추정하고 있다.[5] 화교가 본격적으로 우리나

4) 화교와 화인을 비롯해서 중국계 해외이민자들의 명칭에 관한 좀 더 자세한 내용은 "중국 해외이민의 제 명칭 분석 연구" (김경국 외, 2005)를 참조. 한국에 살고 있는 화교들은 (중국 국적은 아니지만) 거의 대부분 대만 국적을 갖고 있기 때문에 그들을 화교라고 불러도 별로 문제가 없으며, 화교 자신들도 스스로를 그렇게 부르고 있다.

5) 2018년 말 현재 거주비자(F-2) 소지자 3,608명과 영주비자(F-5) 소지자 12,813명을 합하면 16,421명이고(출입국외국인정책본부 2019), 여기에 다른 유형의 비자를 갖고 있을 수 있는 소수의 사람을 합하면 2만 명이 조금 안 된다고 추정할 수 있다. 과거에는 한국에 사는 '타이완 국적자'들의 대부분을 화교로 볼 수 있었지만, 지금은 단기방문자(약 20,536명)를 비롯한 다양한 사람들이 많아져서 대략적으로만 추정이 가능하다.

라에 정착하여 살기 시작한 계기는 1882년 7월에 발생한 '임오군란(壬午軍亂)'이었다. 조선이 정변에 휩싸이자 청나라가 일본을 견제하기 위해 재빠르게 위안스카이(원세계, 袁世凱), 우쟝칭(오장경, 吳長慶) 등의 지휘 아래 3천여 명의 병력을 조선에 파견하였고(이이화 2003:271-291), 이때 40여 명의 민간인이 군대에서 (또는 군대를 위해서) 복무하는 군역상인(軍役商人)으로 함께 들어왔다. 한국 화교들은 이 군역상인들을 자신들의 선조로 본다.[6] 화교의 본격적인 이동과 정착은 1882년 8월에 조선과 청이 맺은 불평등 조약인 '조청상민수륙무역장정(朝淸商民水陸貿易章程)'의 체결 이후였다. 이 조약에 따라 특권을 보장받은 중국 상인들은 조선에서 급속히 성장했다.

1883년 전국에 209명에 불과하던 화교의 수는 조선이 식민화 되는 1910년에는 무려 11,818명으로 급증했다. 비록 '무역장정' 조약에서 비롯된 중국 상인들의 특권적 지위와 독점적 지배력이 1894년의 청일전쟁에서 청이 패배함에 따라 급격히 쇠퇴하면서 상인의 숫자는 줄었지만, 자연재해와 전란을 피해 조선으로 와서 노동자와 농민으로 살아가는 화교들의 수는 증가했다. 특히 서해바다 바로 건너에 있는 산동성(山東省)을 중심으로 일어난 외세 배척운동인 '의화단(義化團)운동'(1899-1901)이 실패한 이후에 많은 피난민들이 조선으로 몰려들었다. 게다가 중국에서도 가장 인구밀도가 조밀한 지역이었던 산동성 일대에 자연재해가 빈발함에 따라 발생한 이재민들도 살 길을 찾아 조선으로 왔다. 이런 이유 때문에 한국 화교의 압도적인 다수가 산동성 출신이 되었는데,[7] 이는 광동성(廣東省) 등 중국 남부 출신이 주류를 이루는 다른 나라의 화교들과 구분되는 특별한 현상이다.

2) 일제 강점기의 화교

6) 특히 화교들은 우쟝칭을 한국 화교사회의 터전을 마련한 사람으로 보면서 '오 제독'을 추모하고 있다. 오 제독의 추모사당은 서울 연희동의 서울화교중학교 뒷산에 있다(박은경 1981:24).

7) 한국 화교들은 스스로 자기들 중에서 구십 몇 퍼센트는 산동성 출신이라고 말한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일제 강점기를 통해서 화교의 수는 꾸준히 증가하였는데, 1910년에 11,818명에 불과하던 화교 수는 1920년에는 2만 명을, 그리고 1930년에는 6만 명을 넘었으며 1942년에는 8만 명을 넘어섰다. 화교 숫자의 변화를 보면, 1930년까지 꾸준하게 증가하던 숫자가 1931년부터 급격하게 줄어들었다. 그 후 1930년대 중반에 다시 늘기 시작하던 숫자는 1937년부터 한 번 더 줄어들었다. 화교 숫자가 줄어들었던 두 시기는 화교와 관련된 중요한 사건들이 발생했던 시기이다. 1931년에는 국내에서 화교탄압의 원인이 된 만보산(완바오샨, 萬寶山) 사건이 일어났고, 1937년에는 중일전쟁이 일어나서 많은 화교들이 본국으로 귀환을 했다.

중국에서 일어난 만보산 사건은 한반도 안에서 화교에 대한 탄압으로 이어졌다. 당시의 일본은 만주와 중국본토에 대한 침략기회를 노리고 있었는데, 그 기회를 잡기 위해서 조선 사람과 중국 사람 사이의 갈등을 부추겼고 그 갈등을 구실로 중국을 침략하려는 의도를 갖고 있었다. 때마침 중국 장춘 근교의 만보산 부근의 한 농촌에서 논에 물을 대는 문제로 7월 1일에 중국인과 조선인 간에 물꼬 싸움이 일어났는데, 이것 때문에 중국 농민과 한국 농민 몇 사람이 부상을 당했고 중국경찰과 일본경찰이 출동하였다. 그러나 장춘의 일본영사관에서는 조선 농민들이 중국군경에 의해 큰 피해를 입은 것처럼 의도적으로 허위정보를 유포하였고, 국내의 언론이 이를 확인하지 않고 보도함에 따라 흥분한 군중들이 국내에서 중국인 상점과 가옥을 습격하고 화교를 학살하는 등 전국적인 반중국인폭동이 일어난 것이다. 7월 2일 저녁과 3일 아침에 호외로 뿌려진 기사의 제목은 '중국 관민 8백여 명과 2백 동포 충돌 부상, 주재중(駐在中) 경관대 교전 급보로 장춘일본주둔군 출동 준비. 삼성보에 풍운참급(風雲斬級)', '대치한 일중(日·中)관헌 1시간 교전. 중국 기마대 6백 명 출동. 급박한 동포 안위', '철퇴 요구 거절, 기관총대 증파', '전투 준비 중' 등으로 매우 자극적이었다(양필승, 이정희 2004:48).

10여일에 걸친 반중국인폭동으로 인한 결과는 엄청났다. 국제연맹의 만주사변

보고서인 '리튼(Lytton) 보고서'에 의하면 사망 127명, 부상 393명, 재산피해 250만원이었고, 조선총독부 고등법원 검사국 자료에 의하면 사망 122명, 부상 227명이었으며, 중국쪽 자료에 의하면 사망이 142명, 실종 91명, 중상 546명, 재산손실 416만원, 영사관에 수용된 난민이 화교 전체 인구의 1/3에 육박하는 16,800명이었다. 이 사건으로 검거된 자만 1,800여 명이었고, 사형 1명을 포함하여 벌금 이상의 처벌을 받은 자만해도 1,011명에 달했다. 총독부는 이들을 수용하기 위해 교도소 가건물을 지어야 했다(한홍구 2001). 비록 일본의 계략에 의해서 벌어진 일이라고는 해도 결과적으로 이로 인해 국내 화교의 수는 그 후 몇 년 동안 급격하게 줄어들었다. 이 일이 있은 후 두 달이 지난 9월 18일에는 역시 일본 관동군이 여순에서 폭발을 조작해서 이를 빌미로 만주 전역에서 전쟁을 일으켰고(만주사변), 다음 해에는 일본의 괴뢰국인 만주국을 세웠다.

조선에서 화교에 대한 부정적인 감정이 비극적인 양상으로 폭발한 것은 국내에서 조선사람과 화교 사이의 관계에 조선, 일본, 중국의 3국 관계가 반영되었기 때문이었다. 일본은 중국 대륙을 침략하기 위해서 끊임없이 구실을 찾으려 했고 조선사람들을 내세워서 중국과 조선의 사이를 이간질했다. 한편 중국의 입장에서 보면 이미 국권을 상실한 조선은 일본의 앞잡이 역할을 하는 존재인 측면이 있었다. 만보산 사건이 일어나기 전에도 이미 만주의 중국인들은 조선인 이민들을 일제를 끌어들이는 중국침략의 앞잡이로 여겨 박해를 가했고, 조선 사람들은 이에 '민족주의적'으로 대응해서 국내의 화교들을 배척하곤 했다. 이와 더불어 화교자본의 급성장에 위협을 느낀 조선총독부의 견제가 심화되면서 조선사회에서 화교의 경제적 영향력은 급속하게 축소되었다(양필승, 이정희 윗글:46-50).

3) 해방 이후의 화교사회

해방과 더불어 화교 사회를 억압하던 일본 세력이 물러가자 화교들은 무역을

국가인권위원회
humanrights.go.kr

통해 경제적으로 새로운 기회를 맞이했다. 일본 상인이라는 규제자 겸 경쟁자도 없고 한국 상인들은 아직 무역을 모르는 상태였기 때문이다. 중국과의 무역은 해방 직후에 실질적으로 남한 해외무역의 거의 유일한 방식이었다. 1946년의 경우를 보면 중국은 한국의 수출에서 82퍼센트, 수입에서 84퍼센트를 차지했다. 특히 1948년에는 인천에 있는 화교 무역상 13개소가 한국의 전체 수출액의 21퍼센트, 수입액의 16퍼센트를 차지하고 있어서 화교 상인의 힘을 느낄 수 있다. 그러나 1948년에 대한민국 정부가 수립되고 이듬해에 중국이 '공산화' 되면서 반공을 내세운 한국의 적대국이 됨으로써 화교 무역상들의 주요 활동이었던 중국과의 교역도 더 이상 이어질 수 없어 경제적으로도 큰 타격을 받게 되었다. 예를 들어, 1952년에는 중국과의 무역이 전체 수입에서 2퍼센트, 수출에서는 0.2퍼센트로 급감함에 따라 한국의 화교 무역은 급격히 쇠퇴하였다(박은경, 윗글:59-60).

이에 더해서 한국 정부의 차별적인 정책도 시작되었다. 이승만의 자유당 정부는 외래 상품의 불법 수입을 금지한다는 명목으로 '창고봉쇄령' (1950년)을 내렸는데, 이것은 물건 보유량이 많았던 화교 무역상들에게 큰 타격을 입혔다. 그 당시에 무역을 위해 외환을 사용하는 외국인이라고 해야 화교 외에는 별로 없었다는 점을 고려해보면, 이 조치는 화교 무역업자들을 견제하기 위해서 취해진 것임을 알 수 있다. 게다가 이승만(1952년)과 박정희(1962년) 정권에 의해 각각 한 차례 시행된 화폐개혁은 현금 보유량이 많은 화교에게 큰 피해를 주었다. 비록 다른 경제적인 이유 때문에 화폐개혁이 이뤄졌다고 할지라도 화교들 중에는 자기들의 현금자산을 무용지물로 만들기 위해서 대한민국 정부가 화폐개혁을 시행했다고 믿는 사람들이 많다.

1961년에 제정된 '외국인토지소유금지법' 은 외국인의 토지소유를 금지함으로써 화교사회에 치명타를 가했다. 이 법에 따라 모든 외국인들은 자기 명의로 갖고 있던 모든 땅과 집을 팔아야만 했는데, 당시 한국에 살고 있던 외국인이라고 해봐야 잠시 머물렀다 돌아가는 미군을 제외하면 화교가 거의 대부분이던 상황에서, 즉

부동산을 갖고 있던 외국인이라고 해봐야 화교가 대부분이었던 상황에서 외국인이 토지소유를 하지 못하게 한 것은 결국 화교들이 토지소유를 하지 못하게 하려고 한 것이라는 의심을 지울 수 없다. 결국 화교들은 몇 대에 걸쳐 살아오던 집과 상점, 논밭을 헐값에 처분할 수밖에 없었다. 이들 중에는 이것을 피하기 위해서 친한 한국인 친구에게 부탁을 해서 그 친구의 명의로 소유주를 바꾸는 경우가 많았는데, 친구의 배신 때문에 땅을 잃어버리는 사건이 빈발하였다. 나는 화교들을 면접하는 과정에서 실제로 이런 사연을 여러 번 접하였는데, 심지어는 그 일 때문에 부모님이 화병으로 돌아가셨다고 말하는 사람도 있었다. 결과적으로 외국인토지소유금지법은 도시 근교에서 채소 등의 환금작물을 재배하던 화교농민을 완전히 사라지게 만들었다.

이 법은 1968년에 개정되어 주거를 목적으로 할 때 1세대 1주택에 한하여 200평까지 소유를 할 수 있게 바뀌었다가, 1970년에 제정된 '외국인 토지취득 및 관리에 관한 법'으로 외국인 한 가구당 200평 이하의 주택 한 채, 50평 이하의 점포 한 채를 소유할 수 있도록 바뀌었다. 그러나 취득한 토지의 건물은 타인에게 임대할 수 없도록 하였으며 논밭이나 임야의 취득은 아예 불가능했다. 거주지의 면적을 아파트 평수로 가늠하는 요즘의 기준으로 보면 주택 한 채에 200평까지 허용해줬다는 것이 제법 넉넉하게 해용해준 것이 아니냐고 생각하는 사람이 있을 수도 있다. 그러나 농사를 짓는 경우를 생각해보면 200평이라는 것은 아예 경작이 불가능한 정도에 불과함을 알 수 있다. 그리고 점포 한 채를 50평까지 허용한다는 것도 마찬가지다. 제법 규모가 있는 음식점이 주차장을 포함해서 수 천 평에 이르는 현실을 생각해보면, 정부의 이 조치는 화교들에게 오직 '구멍가게' 만한 점포만 가질 수 있도록 한 것에 불과하다.

해방 직후에 반짝했던 무역업의 쇠퇴 때문에, 그리고 60년대 초반부터 시작된 이런저런 토지소유의 제한으로 많은 화교 농민들이 농촌을 떠났기 때문에 화교들의

국가인권위원회
humanrights.go.kr

직업의 주류는 식당업으로 변화했다. 그러나 이 분야에서도 유형무형의 차별이 가해졌다. 1973년에 공포된 '가정의례준칙'이 한 예이다. "혼례(婚禮)·상례(喪禮)·제례(祭禮)·회갑연(回甲宴) 등의 가정의례에서 허례허식을 일소하고, 그 의식절차(儀式節次)를 합리화함으로써 낭비를 억제하고 건전한 사회기풍을 진작(振作)할 목적으로 제정"한 대통령령인 이것은 그나마 남아 있던 대형 중국음식점에 매우 큰 타격을 주었다.[8] 게다가 비록 세 달 만에 취소가 되기는 했지만 1973년 3월 5일에 내려진 '쌀밥 판매 금지령'은 정말로 기가 막히는 조치였다. 이 조치는 한국인이 운영하는 식당들을 보호하기 위한 것이었는데, 중국음식점은 쌀로 만든 모든 음식(볶음밥, 잡채밥 등)을 판매할 수 없게 했던 황당한 것이었다. 1977년에 시행된 부가가치세도 화교들에게 불리하게 작용했다. 부가가치세 제도는 판매자가 상품을 판매할 때 걷은 세금과 상품(재료)을 구매할 때 지불한 세금의 차액을 자기의 세금으로 납부하는 것인데, 이 제도 하에서는 모든 거래를 영수증으로 증명해야 하지만 가족 경영의 전통을 갖고 있던 화교들에게는 이것이 잘 맞지 않아서 벌금이나 영업정지를 당하는 경우가 많았다. 게다가 세금을 산정할 때 화교와 한국인 사이에는 차별이 존재했다는 주장도 있었다.[9]

위의 제도와 정책들이 화교의 경제활동에 직간접적으로 부정적인 영향을 미쳤다면, 1970년대 초반에 있었던 서울도심 재개발계획은 화교들에게 상징적이었던 공간의 해체라는 결과를 낳았다. 이미 19세기 말부터 만들어지기 시작한 중국인상가 집단 마을은 자기들의 출신지역 별로 현재의 서울 종로구 수표동·관수동 일대(산동계), 서소문 입구(절강계), 소공동(광동계)에 자리를 잡았다. 그러다가 일제강점기와 전쟁을 거치면서 인구가 감소되고 세력도 약해지면서 서울 도심부를 벗어나 연희

8) 외국인의 토지소유를 제한하는 법 때문에 당시에 남아 있던 대형 중국음식점들은 화교 남성과 결혼한 한국인 부인이나 친척, 친구 등의 명의로 되어 있었던 것으로 알려져 있다.

9) 화교인 왕춘식씨는 다음과 같이 말한다. "고유 업종인 중국 음식점 경영자들[은] 1977년 시행된 부가가치세제로 인해 많은 타격을 받았다. 같은 업종에서 비슷한 매출을 올려도 한국인과의 세금 차이가 많았고, 화교에게는 과세 특례를 전혀 해주지 않았다. 결과적으로 부가가치세 시행은 많은 화교들을 미국이나 타이완으로 내몰았다" (왕춘식 2002:235-244).

동·왕십리·영등포 등지로 옮겨갔고, 1950년대 이후로는 도심부의 화교 집단 상가로는 소공동만 남게 되었다. 그러나 1970년대의 서울도심 재개발계획은 이곳마저도 완전히 사라지게 만들었다. 비록 이 재개발이 오직 '화교촌'을 제거하기 위해서 시작되었다고 볼 수는 없지만, 지난한 과정을 거치면서 결과적으로 화교들을 배제한 채 일방적인 개발이 진행되었기 때문에 화교들은 자신들을 축출하기 위한 과정이었다고 믿고 있다(손정목 2003).

II. 이주노동자

1) 외국인력 도입의 배경과 산업연수제도

이주노동자들이 한국 땅에 일을 하러 들어오기 시작한 것이 1980년대 후반이었다. 당시의 언론보도는 '놀랍게도' 멀리 필리핀에서 온 가정부가 한국에 있다는 기사에서부터 우리의 '잃어버린 혈육'인 중국동포들이 대거 몰려들기 시작했다는 기사에 이르기까지, 외국에서 온 사람들에 대한 각종 새로움을 다뤘다. 하지만 이제는 한국 땅에 체류하고 있는 외국인이 240만 명이 넘었고, 그들 중의 상당수는 잠시 왔다가는 사람들이 아니라 한국 사회의 일원이 되어서 앞으로도 계속 함께 살아갈 사람들이다. 새롭게 한국에 온 이주민들이 매우 다양한 사람들로 구성되어 있지만, 최근의 다문화 담론은 주로 결혼이주민들을 중심으로 이뤄지고 있다는 인상을 준다. 물론 30만 명에 가까운 결혼이주민의 숫자가 중요하고 그들이 처한 현실에 여러 가지 문제가 있는 것도 사실이지만, 이주노동자들의 인권 상황은 상대적으로 더 소홀하게 여겨지는 경향이 있다. 이 장에서는 한국에서 일하고 있는 이주노동자의 인권 상황을 살펴보자.

한국에 이주노동자, 특히 단순기능직 이주노동자가 얼마나 있는가는 쉽게 답하기 어려운 질문이다. 왜냐하면 워낙 다양한 자격(비자 유형)을 가진 사람들이 실질

국가인권위원회
humanrights.go.kr

적으로 일을 하고 있기 때문이다. 정부의 공식 수치는 단순기능인력이 약 53만 명이라고 하는데, 여기에는 체류외국인들 중에서 ①비전문취업(E-9), ②선원취업(E-10), ③방문취업(H-2)의 비자를 가진 사람들만을 포함한다. 그러나 여기에는 다른 유형의 비자를 갖고 한국에 와서 실제로 일을 하고 있을 수 있는 사람들이 빠져 있다. 예를 들면, 외국국적동포들은 재외동포비자인 F-4를 비롯해서 영주(F-5)나 방문동거(F-1) 등의 자격으로 머물지만, 이들 중의 상당수는 실제로 취업 중인 것으로 생각할 수 있다. 결혼이민자들(귀화자 포함 30만 명)도 상당수가 취업자인데, 평균 고용률 66.4%를 고려하면(여성가족부 2019) 약 19만 명 이상이 취업을 한 상태라고 할 수 있다. <표 3-1>은 취업여부 추정이 어려운 사람들을 빼고 일단 이 사람들만 포함한 대략적인 결과를 보여주고 있는데, 이에 따르면 2019년 8월 말 현재 한국에서 단순기능인력으로 일할 가능성이 있는 사람들의 추정치가 무려 130만 명에 이르고 있음을 알 수 있다.

<표 3-1> 일할 가능성이 있는 외국출신 단순기능인력의 추정치

구분		인원(명)
단순기능인력	비전문취업(E-9)	277,450
	선원취업(E-10)	17,629
	방문취업(H-2)	237,729
	소계	532,808
외국국적동포[1]		571,925
결혼이민자 중 취업자[2]		196,968
합계(추정치)		1,301,701

1) H-2와 선진국 출신 제외 추정치 2) 결혼이민자 296,639 x 고용률 66.4%
출처: 출입국외국인정책본부(2019)

1980년대 중반 이후 임금 수준이 올라가고 농촌에서 보내주던 노동력이 감소하면서 외국 인력을 도입할 수 있게 해달라는 중소기업 사용자단체의 요구가 나오기 시작했다. 그리고 1988년 서울올림픽이 끝난 후에는 미등록노동자가 대거 유입되기 시작하면서 이에 대한 관리의 필요성이 생겼고, 정부는 외국 인력과 관련된 제도를

최초로 도입하게 된다. 처음으로 만들어진 제도는 1991년에 제정된 『외국인 산업기술연수사증 발급 등에 관한 업무처리지침』에 따른 '산업연수제도'였다.[10] 원래 이 제도의 취지는 개발도상국의 사람들을 국내에 데려와서 연수를 시켜줌으로써 그 나라에 기술을 이전해준다는 것이었는데, 그것은 표면상의 얘기에 불과하고 실제로는 외국에서 노동자를 데려와서 저임금으로 일을 시키는 것이었다. 산업연수제도는 도입 초기부터 외국 인력을 노동자가 아닌 연수생으로 도입하는 편법적인 제도라는 비판을 받았다. 노동자가 아니므로 최저임금제도의 적용대상이 아니었고, 노동법에 따른 권리의 주체가 될 수도 없었다. 결국 저임금과 열악한 노동환경 때문에 노동자들이 사업장을 이탈해서 다른 공장으로 도망가 버리는, 그래서 미등록노동자가 되는 사례가 빈번하게 발생하게 되었다.[11]

물론 그렇다고 해서 미등록노동자의 상황이 더 좋은 것도 아니었다. 월급을 못 받아도, 구타를 당해도 출입국관리소에 신고가 들어 갈까봐 두려워서 제대로 항의를 할 수도 없었다. 이들을 고용한 사업주들은 미등록노동자를 고용하고 있다는 사실이 알려질 것을 두려워해서 산재보험가입을 꺼렸다. 게다가 가입을 했더라도 고용주 입장에서는 산재발생시 미등록노동자 고용사실이 출입국관리소에 신고되어 발생하는 벌금 때문에, 그리고 미등록노동자 입장에서는 추방의 위험 때문에 산재처리를 하지 않는 경우가 대부분이었다. 그래서 제대로 치료도 못 받거나 겨우 치료만 받고 휴업급여나 장해보상을 받지 못한 채 회사에서 쫓겨나는 경우도 많았다. 이주노동자 지원단체들은 산업연수제도를 '현대판 노예제'라고 규정했고, 이것을 폐지하고 새로운 제도의 도입을 요구하는 운동을 지속적으로 전개했다(외국인노동자대책협의회 2000).

---

10) 산업연수제도의 초기에는 해외에 투자한 기업만 연수생을 들여올 수 있었으나, 이후 개정을 통해 원칙적으로 도입을 원하는 모든 기업들이 들여올 수 있게 되었다.

11) 학계와 시민단체들은 '불법체류자'라는 용어 대신에 서류가 미비한 노동자를 의미하는 '미등록노동자'(undocumented workers)라는 용어를 사용한다. '불법'이라는 표현은 마치 범죄를 저지른 사람이라는 인상을 주므로 부적절한데 비해서, '미등록'은 필요한 서류를 갖추지 못했다는 현실을 잘 대변해주는 용어이기 때문이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2) 고용허가제

긴 노력 끝에 2003년 8월 16일에 드디어 『외국인근로자의 고용 등에 관한 법률』이 제정되었다. 일반적으로 '고용허가제'라고 부르는 이 제도는 2004년부터 시행에 들어가서 현재에 이르고 있다. 이 제도 하에서는 외국인들이 연수생이 아니라 노동자의 자격으로 들어오게 되었고, 따라서 원칙적으로 근로기준법을 포함하는 노동관련 법들에서 보장하는 노동자의 모든 권리를 누릴 수 있다는 점에서 기존의 제도보다는 진일보한 제도라고 볼 수 있다. 그러나 현실에서 그 권리들이 보장되고 있는지 여부는 별개의 문제다. 고용허가제가 안고 있는 대표적인 문제점은 동포외국인과 비동포 외국인에게 다르게 적용되는 차별, 그리고 노동 과정에서 내국인에 대비되는 차별을 들 수 있다. 이것들을 순서대로 살펴보도록 하자.

현재 고용허가제를 통해서 외국인이 한국에 일하러 들어오는 방법은 재외동포냐 아니냐에 따라 달라진다. 재외동포는 그들만을 대상으로 하는 특례고용허가제(H-2) 비자를 받을 수 있고, 동포가 아닌 나라(아시아 16개국)의 사람들은 비동포 외국인들을 대상으로 하는 일반고용허가제(E-9) 비자를 받을 수 있다.[12] 그런데 일반고용허가제로 통제되는 비동포 노동자의 경우 인권적 차원의 권리보호가 특례고용허가제 대상의 동포들에 비해 훨씬 취약한 편이다. 예를 들어, 특례고용허가제에서는 노동자가 실질적인 직업선택의 자유를 갖기 때문에 강제근로나 인권적 침해요소가 덜하지만, 일반고용허가제에서는 고용주가 노동자의 취업, 이직, 체류연장에 관한 권한을 갖기 때문에 노동자가 고용주에게 예속되어있는 제도라고 할 수 있다.

동포들은 본국에서 비자(H-2)를 받아서 입국을 한 이후 한국산업인력공단에서 취업교육을 20시간 이수하고 고용노동부의 고용센터에서 구직 등록을 하면 어느 고용주와도 자유롭게 고용계약을 맺을 수 있으며, 사업장도 무제한 변경이 가능하다.

12) 2019년 8월말 현재 각 비자 유형별 숫자는 비동포(E-9) 28만 명, 동포(H-2) 24만 명이다. 그 외에도 동포들은 재외동포(F-4, 46만 명)나 영주(F-5, 10만 명)비자 등을 이용해서 상대적으로 쉽게 입국 및 체류를 할 수 있다.

하지만 비동포들은 한국에 오기 전에 자신이 알지도 못하는 고용주와 근로계약을 체결해야만 비자(E-9)를 받을 수 있다. 고용주는 노동자를 선택할 수 있지만, 반대의 경우는 불가능해서 노동자가 직업선택의 자유를 갖지 못하는 제도다. 게다가 이렇게 입국하더라도 이주노동자는 자유롭게 사업장을 옮길 수 없다. 현재 비동포 이주노동자들은 한국에서 최초 3년에 1년 10개월의 연장기간을 합쳐서 최장 4년 10개월을 일할 수 있는데, 최초 입국 후 허용된 취업활동 기간(3년) 내에는 3회까지 사업장을 변경할 수 있고 재고용 취업활동기간이 연장된 경우 연장기간(1년 10개월) 중 최대 2회까지 변경이 가능하다. 대략 계산을 해보면 1년에 1회 정도 옮기는 것이니까 그렇게 자주 옮길 일이 있겠느냐고 생각해서 지금의 제한이 문제가 없다고 보는 사람도 있겠다. 그러나 이주노동자들이 일하는 사업장들 중에는 ①내국인이 기피할 정도로 열악한 환경에 놓인 곳도 있고, ②폐업을 하는 곳도 제법 있고, ③자금 사정 때문에 월급을 제때 못주는 곳도 있을 수 있어서 변경 사유가 생각보다 많을 수 있다. 하지만 현재는 사업주의 동의 없이는 이직이 불가능하다.[13] 정리해보자면, 내국인 노동력을 구할 수 없어서 만든 외국 인력 도입정책임에도 불구하고 동포냐 아니냐에 따라서 차별이 발생하고 있다.

이주노동자에 대한 차별은 내국인의 권리와 비교할 때 더욱 두드러진다. 형식적으로는 이주노동자들에게 노동3권이 부여되어 있다고는 하지만 그런 권리가 있다는 것을 당사자들이 알고 있는지 여부가 분명치 않으며, 설령 알고 있다고 하더라도 취업 환경이 그것을 주장할 수 있는 형편이라고 보기 어렵다. 이주노동자들이 입국을 하면 2박 3일 동안의 취업교육을 받지만, 짧은 시간에 '실무적인' 교육을 제외하면 노동권에 관한 충분한 교육이 이뤄진다고 보기 어렵고, 따라서 어떤 권리가 있는지조차 알지 못하는 채 개별 사업장에 배치되는 셈이다. 게다가 노동권에 대한 이해가 높은 선진국과는 달리 출신국에서 노동권에 대해 충분히 알고 왔다고 보기

13) 회사의 휴폐업 등과 같이 사업주의 동의가 필요 없는 경우가 있기는 하지만, 이주노동자 당사자가 관계기관에 접수를 해서 사실을 입증해야 하는 현실을 고려하면 실제로 사업주 동의 없이 이직하는 것은 쉽지 않다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

도 어렵다. 이에 더해 영세사업장이 많은 현실, 3년 또는 최장 4년 10개월에 불과한 계약노동자라는 신분, 고용주에게 잘 보여야만 '성실근로자'로 인정받아서 체류가 연장될 수 있다는 불평등계약의 본질을 고려해보면, 권리가 주어지고 그것을 잘 알고 있다고 하더라도 실제로 주장하기는 어려운 환경이다.

고용허가제가 산업연수제에 비해서 진일보한 제도라고는 하지만, 기존에 있었던 미등록노동자들과 관련된 문제는 해결되지 않은 채 감춰져버렸다. 앞에서 언급한 것처럼 근대국가에서 사람이 공식적으로 등록되어 있지 않는 상황, 즉 미등록노동자의 존재는 각종 인권침해의 가능성을 안고 있다. 개발도상국의 사람들 입장에서 생각하면 돈을 벌기 위해 가능하면 오래 체류하고 싶어 할 수 있다. 그러나 국가 전체의 인력수급을 개인적인 희망을 고려해서 방치할 수는 없는 법, 따라서 적절한 조치를 취해야 한다. 미등록노동자의 수를 줄이는 가장 효과적이면서도 인권침해의 시비가 없는 방법은 사업주들을 압박해서 그 사람들을 고용하지 못하게 하는 것이다. 그렇게 하면 사업주들은 처벌이 두려워서 한국인 노동자들을 고용하게 될 것이고, 일자리를 찾지 못하는 외국인들은 자연스럽게 귀국을 하게 된다. 그러나 공장에 외국 인력이 필요하다는 것을 잘 알고 있는 정부는 사업주 단속 부분은 사실상 포기하고 반외국인 정서가 고개를 들 때에 단속 시늉만 하는 것처럼 보이며, 단속 방법도 강제연행을 주로 사용함으로써 인권 침해의 시비를 자주 일으키고 있다. 정부의 이런 단속 방식은 이주노동자에게 공포심을 불어넣는 데에는 성공을 거두었는지는 몰라도, 그것은 자진출국으로 이어지지 않았다. 이주노동 정책은 이제 도입할 노동력의 양으로만 접근하면 안 된다. 노동력이 온다는 것은 권리를 가진 인간이 온다는 것을 의미하기 때문이다.

III. 난민

2018년 여름에 500여 명의 예멘 사람들이 제주도에 도착했다. 그리고 이어서 한국은 뜨거운 논쟁의 소용돌이에 휘말렸다. 한편에서는 내전으로 생지옥이 된 나라를 탈출해서 온 손님들에 대한 환대를 얘기했다. 식민지와 전쟁에 시달릴 때 우리도 난민이었다면서 인도주의적 배려를 해야 한다는 말도 나왔고, 한국이 가입한 「난민협약」의 정신에 따라 위기에 처한 사람들에 대한 우리의 의무를 주장하기도 했다. 그러나 다른 편에서는 테러리스트들이 단체로 왔다, 한국 여성들이 성폭행의 위험에 처했다, 그들은 가짜 난민이다, 그들이 온 이유는 한국을 이슬람화 하려는 것이다 등의 주장들이 쏟아져 나왔다. 온라인 게시판은 혐오표현들로 가득했고, 청와대의 국민청원 게시판에 이들에게 난민허가를 줘서는 안 된다는 청원이 올라와서 순식간에 70만 명이 넘게 서명했다. 사실 이들이 오기 한참 전부터 이미 온라인에서는 이주노동자를 포함해서 모든 이주민에 대한 혐오가 넘쳐나고 있었다. 그런데 그동안 '일부' 혐오 세력이 다문화에 반대하고 이주노동자들에 대해서 혐오표현을 온라인에서 퍼뜨려왔던 것에 비해서, 예멘 사람들의 난민인정에 대한 반대는 격렬한 오프라인 반대집회를 낳았다. 이제는 더 이상 혐오 세력이 일부 소수에 불과하다고 말하기 어려울 정도다. 정이 많다는 한국 사회가 이런 반응을 보인 이유는 무엇일까, 더구나 요즘은 다문화가 대세라고 하면서?

한국은 1992년에 「난민협약」과 「난민의정서」를 비준함으로써 난민보호의 의무를 갖기 시작했다. 이후 2019년 8월 말까지 58,184명이 난민지위를 신청했는데, 이 중에서 난민으로 인정을 받은 사람은 겨우 964명으로 1.66%에 불과하다(출입국외국인정책본부, 2019).[14] 이는 전 세계 평균 인정률인 30%에 비해 매우 낮은 수치다. 한국에 들어온 난민이나 난민신청자들 중에는 세계에서 가장 많은 난민을 배출한 시리아 출신도 있고, 최근에 들어온 예멘 사람들도 있다. 2018년 상반기에 들어

14) 법무부가 인정 을 산정하는 기준은 난민신청자 전원이 아니라 심사종결자를 분모로 사용하는데, 이럴 경우에 인정률이 3.7%가 된다. 물론 이 경우에도 세계 평균에는 한참 못 미친다. 한편 난민신청자 중에서 난민 인정을 받지는 못했지만, 인도적 체류 허가를 받은 사람은 2019년 8월말 현재 2,145명이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

온 예멘 사람들 561명 중에서 난민신청자는 484명(이후 신청 포기한 3명 포함)이었는데, 이중에서 난민 인정을 받은 사람은 겨우 2명이고 난민 인정은 받지 못했지만 인도적 체류를 허가받은 사람은 412명이었다.

너무나 당연한 얘기지만, 한국 사회에서 난민에 대한 혐오가 존재하는 첫 번째 이유는 차별의식, 특히 인종주의에 기초한 차별의식이다. 물론 어느 사회나 불평등과 차별이 존재한다. 그리고 한국 사회에도 과거에는 신분에 따른 차별이 있었고 지금은 성별, 장애 여부, 성적 지향 등의 다양한 기준에 따른 차별이 존재한다. 그런데 여기에 근대 이후 서양을 만나면서 배운 인종주의가 더해져서 이제는 비백인(특히 흑인)에 대한 차별의식도 갖게 되었다. 하필이면 난민이 발생하는 곳의 대부분이 비백인 국가들이어서 우리는 밀려들어오는 열등한 그들이 마음에 들지 않는다. 그들 때문에 우리 사회가 퇴화할 것이라는 너무나도 인종주의적인 사고방식이다. 두 번째 이유는 정신을 차릴 수 없을 정도로 빨리 변해가는 세상이 주는 불안감, 그리고 그 변화의 결과로 내동댕이쳐졌다는 억울함이다. 세상이 변하고 있다지만, 변화의 방향은 불행하게도 우리가 희망하는 쪽과는 거리가 있다. 과학기술의 발전 속도는 우리의 예상을 뛰어넘고 있으며, 새롭게 도입된 로봇과 인공지능은 구조조정을 통해서 우리의 일자리를 위협하게 되었다. 내가 다니던 공장이 어느 날 갑자기 다른 나라로 옮겨서 나는 졸지에 실업자가 되고, 그나마 일자리를 유지하고 있는 내 친구는 비정규직을 전전하며 근근이 산다. 이런 상황에서는 자아실현이니 뭐니 하는 것은 판타지 소설 속에서나 나오는 것이고, 나는 생존 자체를 걱정해야 하는 불안감에 시달리게 된다. 평생을 성실하게 일해 온 나를 이렇게 만든 세상에 대한 분노가 치밀어 오르고 억울함을 누를 길이 없다. 그런데 바로 옆을 보니 새로 와서 어리바리한 난민과 이주민이 있고, 마침 이들은 힘도 없고 '빽'도 없다. 사회에 대한 분노는 분풀이를 위한 희생양을 찾게 되며, 힘없는 소수자들은 아주 좋은 먹잇감이 된다.

한국 사회가 난민을 혐오하는 마지막으로 세 번째 이유는 가짜 뉴스다. 이것은 실수로 만들어진 오보가 아니다. 일부러 만들어내는 의도적인 거짓말이다. 음지에서 만들어지는 가짜 뉴스가 소셜 미디어를 통해서 확산이 되면 주류 미디어는 그것을 보도하고 유력 정치인들은 그에 기반해서 남을 비판하고 공격한다. 그런 '세탁 과정'을 거치다 보면 가짜 뉴스의 진위 여부는 중요한 것이 아니게 되고, 그것은 악마화 된 대상을 공격하는데 결정적으로 중요한 근거로 탈바꿈된다. 그렇다면 가짜 뉴스를 만드는 사람은 누구며, 그들은 왜 그것을 만들어내고 있을까? 가짜 뉴스를 만들어내는 사람은 한국 사회의 극우세력이며, 그들은 자신들의 정치적/종교적 목적을 위해서 그렇게 해왔다. 전통적으로 한국의 극우세력은 반공과 '종북때리기'로 이익을 봐왔다. 자기들에게 방해가 되는 대상에게 빨갱이라는 딱지를 붙여서 제거해버림으로써 적을 무찌르는 동시에 자기 진영 내부의 단결을 꾀했다. 그러나 정치적 민주화가 진행되고 남북화해 분위기가 조성되면서 그 딱지는 예전 같은 능력을 발휘하지 못하게 되었다. 그들은 새로운 적을 만들어야 하는 상황에 놓이게 되었고, 그때 소수자라는 새로운 적에 대한 혐오로 전선을 확대했다. "성소수자, 여성, 난민이 차별과 배제의 대상으로 지목돼 공격받았다. 극우세력은 차별금지법과 인권조례를 열렬히 반대하고, 페미니즘을 거세게 공격하며 난민을 맹렬하게 공포의 대상으로 만들었다. 그 무기가 바로 가짜뉴스였다."[15] 이런 상황에서 정치적 극우와 종교적 보수가 하나가 되어 난민을 악마화했고, 한국사회를 집어삼킬 테러리스트 무슬림으로 재탄생시켰다. 난민에 대한 선전선동은 제법 효과가 있었다. 그 결과로 많은 사람들이 생전 만난 적도 없고 본 적도 없는 난민을 두려워하고 혐오하게 되었다.

앞에서 살펴본 1.66%라는 낮은 난민인정률에서 알 수 있는 것처럼, 한국에서 난민으로 인정받는 것은 참으로 어려우며 심사기간도 매우 길다. 이렇게 심사를 까다

15) "극우와 기독교 만나는 곳 가짜뉴스 공장이 있었다," 『한겨레21』, 2018년 10월 17일.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

롭게 하는 이유는 혹시라도 있을 수 있는 '가짜 난민'을 가려내기 위해서다. 그런데 여기에는 세 가지 문제가 있다.[16] 첫 번째는 과연 '진정한 가짜'를 가려낼 수 있느냐는 것이다. 위기 상황에 내몰려 고향을 떠나야 하는 사람이 나중에 받게 될 난민 인정절차에 필요한 서류를 미리 꼼꼼히 챙기기는 어려운 일이다. 두 번째 문제는 심사를 까다롭게 하는 것이 좋다는 인식 뒤에 숨어 있는 우리의 사고방식이다. 이것은 난민의 숫자가 적으면 적을수록 좋다는 가정에, 더 나아가서 난민을 포함하는 모든 이방인들이 적으면 적을수록 좋다는 가정에 기초하고 있다. 이것은 요즘 우리가 열렬하게 찬양하고 있는 다문화주의에 정확하게 반대되는 방향이며, 가급적 다양한 요소가 우리 안에 들어오지 못하게 노력한다는 점에서 예전의 단문화주의 또는 단일민족주의로 회귀하는 것에 해당한다. 세 번째 문제는 난민의 숫자를 언제라도 우리가 통제할 수 있다는 가정의 타당성이다. 만약 지금과 같은 국제관계, 특히 동북아시아에 정치적 불안이나 전쟁이 전혀 없이 평화가 영원히 지속된다면 억제 가능할 수 있다. 동남아시아를 포함하는 주변국에서 전쟁이나 기아 현상이 발생하지 않는다면, 그리고 기후변화에 의한 엄청난 자연재해가 전혀 발생하지 않는다면 억제 가능할지도 모른다. 한국이 난민을 수용하라는 국제사회의 권고와 압력을 앞으로도 계속 무시할 수 있다면 그럴 수도 있다. 그러나 이 모든 것들이 과연 타당한 가정인가!

최근 한국에 오는 난민신청자 숫자가 급증하고 있다. 최초로 신청을 받기 시작한 1994년부터 2012년까지의 신청자가 '겨우' 5,069명이었던 것에 비해서, 2018년에는 한 해의 신청자가 16,173명으로 대폭 늘어났다. 게다가 전쟁 등의 정치적 원인에 의한 난민뿐만 아니라 기후변화에 따른 자연재해 때문에 발생하는 환경난민이 전세계적으로 급증할 것이라는 예측을 보면, 앞으로 더 많은 사람들이 한국에 올 것으로 봐야한다. 이런 현실을 보면, 아무리 인정률이 낮더라도 결국 우리는 난

16) 이것과 관련해서 좀 더 자세한 내용은 박경태(2016, 47-65) 참조

민과 함께 살아가는 방법을 찾을 수밖에 없다. 다행스럽게도 한국은 아시아에서는 최초로 2013년에 난민법을 시행하기 시작했다. 그러나 난민에 대한 우리의 인식과 대응 방식에는 아직도 갈 길이 멀다는 것을 알 수 있다. 그해 여름에 난민법 시행과 더불어 인천 영종도에 난민지원센터(법무부 출입국·외국인지원센터)가 완공되어 개관을 앞두고 있었지만, 지역의 주민들이 강하게 반발했다.[17] 여러 가지 반대 이유를 들었지만, 결국 난민들은 위험한 존재여서 치안이 불안해지고 따라서 집값이 떨어진다는 것이 주요 이유였다. 2019년 9월에는 동두천에 <가톨릭 난민센터>가 완공되었지만 역시 지역 주민들의 반발로 운영을 시작하지 못하는 일이 발생했다. 주민들은 센터에 난민들이 몰리면 주민들이 위협감을 줄 수 있고, 상권이나 정주 환경도 더욱 나빠질 수 있다면서 개소에 반대했다.[18] 위험, 치안, 위협. 이 표현들은 인종에 기초한 공포를 얘기할 때 등장하는 낯설지 않은 단어들이다. 해당 지역의 주민들이 유난히 인종주의적이고 난민에 대한 적대성을 더 많이 가진 사람들이어서 나온 반응들이 아니다. 그들은 난민과 이주민에 대해서 평균적인 한국 사람들의 모습을 보여준 사람들이다. 적어도 아직까지 난민은 우리에게 위험한 존재고 가급적 배제해야 할 존재다.

4. 신인종주의와 다문화사회

I. 신인종주의

과거와는 달리 유럽의 여러 나라들에서 극우 정당들이 힘을 얻고 있다. 예전에

17) 『경향신문』, 2013년 7월 12일. "영종도 주민들 "난민도시 될까 불안".
18) 『한겨레신문』, 2019년 9월 16일. "동두천 '가톨릭 난민센터' 주민 반발에 개소 차질".

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 존재조차 희미하던 정당들이 주요 선거에서 두 자릿수의 득표율을 보이면서 의회에 진출하는가 하면, 2002년과 2017년의 프랑스 대선에서 본 것처럼 아예 극우 정당이 집권을 넘보는 정도로 성장하였음을 볼 수 있다. 예를 들어 2002년 4월의 대통령 선거에서 극우 정당인 '국민전선(FN)'의 당수 장 마리 르펜이 1차 투표에서 사회당의 조스팽 후보를 물리치고 결선 투표에까지 진출했는데, 그는 월드컵 축구대회를 앞둔 프랑스 국가대표팀에 아랍계와 흑인계 선수들이 많은 것을 보고 이는 프랑스를 대표하는 팀이 아니라는 둥, 그들은 프랑스 국가(國歌)조차 부를 줄 모른다는 식으로 비난한 바 있다. 극우 인종주의자인 그가 이끈 국민전선은 이민자들이 프랑스 고유의 문화를 흐려놓는다며 아예 이민 제한을 공식 정책으로 삼는 극우 정당이다.

이런 현상은 프랑스에만 그치는 것이 아니다. 2016년 오스트리아 대통령 선거에서도 극우 정당인 자유당이 집권을 넘보기도 했고, 독일에서 반 이민주의를 표방하는 '독일을 위한 대안(AfD)'이 2017년 연방의원 선거에서 제3당으로 부상했다. 영국의 브렉시트당은 2019년 5월의 유럽의회 선거에서 기존의 보수당과 노동당을 넘어서는 득표율을 보였고, 이 밖에도 벨기에, 크로아티아, 그리스, 러시아 등에서 신나치주의자들과 연계된 세력들이 백인 우월주의를 내세우는 정치세력과 결합해서 자기들의 주장을 펼치며 지지를 얻고 있다. 이제 극우 정당의 약진은 일부에 머물지 않고 전 유럽적인 현상이 되었다. 그런데 문제는 이런 극우세력들이 인종주의와 무관하지 않다는 점이다.

물론 요즘에는 노골적으로 인종주의를 꺼내는 사람은 별로 없다. 특히 인종주의의 폐해를 직접 경험한 나라에서 공공연하게 흑인은 열등하다거나 나는 아랍인이 싫다고 말하거나 유대인은 '그런 대접'을 받아도 마땅하고 주장하는 사람은 없다. 이제는 교묘한 방식의 새로운 인종주의인 신인종주의의 시대가 열렸고, 그래서 사람들은 명백하지 않은 은밀한 방식으로 인종을 얘기한다. 신인종주의자들은 더

이상 노골적으로 인종을 들먹이지 않으며, 다만 문화의 차이를 꺼내든다. 그들에 따르면, 각 국가에는 고유한 가치와 문화가 있으므로 그것에 맞지 않는 사람은 자기에 맞는 문화를 찾아서 자기 국가로 돌아가야 한다. 그들은 자기들의 주장이 '인종이 다르니까 돌아가라' 는 얘기가 아니라 각자의 나라에서 '자기 문화를 지키며 살자' 는 얘기이므로 자기들은 인종주의자가 아니라고 말한다. 그러나 이것은 과거의 인종주의가 외피만 바꾼 것일 뿐이다. 신인종주의자들은 새로 온 이민자에게 너희 문화를 버리고 우리 문화를 수용하면 사회 성원으로 받아들여주겠노라고 너그러운 표정으로 말한다. 그러나 세상에는 종교나 언어 등과 같이 버리기 어렵거나 쉽게 바뀔 수 없는 것이 있다. 게다가 바꿔봤자 차별이 지속되는 현실을 보면서 굳이 바꿀 필요를 느끼지 못할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 문화를 바꾸지 않는다는 이유로 차별하는 신인종주의는 본질적으로 과거의 인종주의와 다를 바가 없다.

한때 다름에 대한 관용을 찬양하던 서구에서 신인종주의가 득세를 하게 된 이유는 무엇일까? 이 질문에 대한 답은 당연하게도 개인의 차원이 아니라 사회 구조의 변화에서 찾아야 한다. 서구 국가들은 제2차 세계대전 이후에 장기간 이어진 경제 호황에 필요한 노동력을 제3세계 국가에서 대규모로 수입함으로써 '매우 다양한' 사회가 되었다. 경제가 성장하는 동안에는 이런 다양성이 별 문제 없이 괜찮았지만, 불황이 시작되면서 문제가 발생하기 시작했다. 신자유주의에 기초한 시장만능주의와 규제 완화로 사회적 부가 편중되면서 양극화가 심화되었고, 공장의 해외 이전과 로봇의 도입으로 생산 방식이 획기적으로 바뀌면서 상당수의 노동자들이 만성적인 실업 상태에 놓이게 되었다. 그런데 신자유주의나 구조조정이라는 추상적인 단어들은 내 눈에 보이지 않는데 비해서, 이민자들은 바로 옆에 매우 잘 보인다. 그리고 그들이 바로 내 일자리를 빼앗아가는 경쟁자라고 극우 정당과 언론들이 부추긴다. 그런 속삭임에 반복적으로 노출이 되다보면 내가 이렇게 된 이유가 이민자들 때문인 것처럼 생각하게 되고, 그들을 쫓아내야만 내가 살 수 있다는 정치적 선

국가인권위원회
humanrights.go.kr

동에 동참을 하게 된다.

한국 사회에도 신인종주의가 고개를 들고 있다. 서구의 사례와 마찬가지로 한국의 신인종주의자들도 인종의 우열을 직접적으로 언급하지 않으며, 다만 그들의 종교를 걱정하거나 그들이 저지를 것으로 예상되는 범죄를 두려워한다. 인터넷 검색을 해보면 다문화주의에 반대하고 국제결혼이나 이주노동자 도입에 반대한다는 온라인 카페들이 많이 있음을 발견할 수 있다. 그중에는 회원수가 1만 명이 넘는 곳도 있는데, 대표적인 한 카페의 '회원 수칙'을 보면 인종차별적인 언어를 금지한다면서 다음과 같이 말한다.

> 이 카페는 인종주의자들의 모임이 아닙니다. 인종차별적인 요소를 부각시켜 이 카페를 '인종주의, 외국인 혐오 카페'로 매도하려는 세력들에게 빌미를 제공해서는 안됩니다."

그러나 정작 이 카페에 올라오는 글들은 이주민에 대한 노골적인 적대감, 이슬람에 대한 악마화, 외국인 범죄로 한국이 위험에 처했음을 반복함으로써 전형적인 신인종주의적 공격성을 보여주고 있다. 다른 온라인 카페들도 다르지 않아서, 게시물이나 댓글을 보면 이주민에 대한 극심한 혐오를 공공연하게 표시하면서 차별을 선동하고 있다.

II. 다문화사회

다문화사회란 말 그대로 내부에 다양한 문화가 공존하는 사회를 말하며, 다문화주의란 다양한 문화를 하나의 문화로 동화시키지 않고 공존하면서 서로를 승인·존중하는 사상 또는 그것을 실천하는 정책을 말한다. 오랫동안 단일함을 자랑으로 살

아왔고, 실제로 다른 어떤 지역보다도 단일할 수 있는 지리·역사적 조건을 갖춘 상태로 살아왔던 한국 선주민들에게는 지금과 같은 높은 수준의 다양함이 낯설게 느껴질 수 있다. 그러나 우리의 낯섦과는 상관없이 이미 한국은 매우 '다문화적' 인 사회가 되어버렸다. 과거에는 미군부대 주변에서나 볼 수 있었던 외국인들은 이제 전철 안에서도, 동네 마트에서도 쉽게 마주치게 되었다. 서울 이태원에는 이국적으로 생긴 이슬람 사원이 있고, 대림동에 가면 '진짜 중국' 을 느낄 수도 있다. 제주도에서 일하고 있는 예멘 사람도 있고, 전국의 농촌 곳곳에는 캄보디아에서 온 여성 이주노동자들이 농사를 짓고 있다.

너무나 당연한 얘기지만, 한국 사회에서 다문화 얘기가 쏟아져 나오기 시작한 이유는 이주민 인구가 급격하게 증가했기 때문이다. 한국 사회에 이주민들이 몰려오기 시작한 무렵이던 1990년대 초반만 해도 5만 명이 채 되지 않던 체류외국인 숫자는 2007년 8월에 처음으로 100만 명을 돌파했다. 이후에도 이 숫자는 꾸준히 늘어서 2019년 8월말 현재 242만 명을 기록해서 총인구 대비 외국인의 비율이 5%에 근접하고 있다(출입국외국인정책본부 2019). 물론 전통적인 다인종·다민족국가들과 비교하면 낮은 편이라고 할 수 있지만, '우리끼리' 만 사는 나라인줄로 알고 살아왔던 한국 사람들에게는 제법 큰 비중이 아닐 수 없다. 게다가 외국인 비율의 증가 속도가 매우 빠른데다가 전체 한국인구가 2029년부터 줄어갈 것으로 예상된다는 점을 고려하면 외국인 비율은 더욱 빠른 속도로 늘어날 수도 있다(통계청 2019).

다문화주의는 한 사회 안에서 단일문화주의에 입각해서 소수자와 이민자들을 동화시키려는 정책이 한계에 이르자 동화주의에 대한 대안으로 제시된 것이다. 따라서 다문화주의는 다양한 문화를 인정한다는 내용의 이념이기도 하지만, 다인종·다민족적인 상황에 대응하기 위해서 국가가 채택하는 정책이기도 하다. 다문화 열풍이 불기 직전까지 한국 사회는 단일 문화를 자랑스럽게 선전했고, 이와 관련해 어떠한 의심도 품지 않았다. '단일' 에 대한 지나친 강조는 '다름' 에 대한 경계심

국가인권위원회
humanrights.go.kr

과 배타성으로 나타났고, 다른 인종에 대한 직접적인 경험이 없는 상태에서 인종주의적 태도를 형성했다. 그러다가 제대로 된 비판과 극복을 하지도 않은 채 어느 틈엔가 인종주의는 나쁘다는 인식 속에 자취를 감추었고 이제 다문화주의를 찬양하고 있다. 과연 제대로 된 비판 없이 지나간 인종주의가 다시 돌아오지 않는다고 확신할 수 있을까? 그렇지 않다. 인종주의를 극복하기 위해서는 지금까지 우리를 지배해온 의식 구조에 대한 냉철한 분석과 비판이 있어야만 한다. 나아가 사회·경제·정치적으로 소외된 모든 사람들을 따뜻하게 품을 수 있는 정책과 노력이 뒤따라야만 한다. 그렇게 될 때 비로소 인종주의와 그 변형인 신인종주의의 장벽을 넘어설 수 있을 것이다.

5. 인종주의의 극복과 차별금지법

인종적 소수자를 포함해서 많은 소수자들은 편견과 차별의 대상이 되고 있다. 다수자들은 이런 사실을 알고 있을까? 그럴 수도 있고 아닐 수도 있다. 만약 모르고 있다면 (비록 어려운 일이겠지만) 현실을 알려주고 변화를 위한 노력에 동참하게 해야 한다. 그러나 소수자가 처한 현실을 알고 있으면서도 개선을 위한 노력을 하지 않는 상태라면 문제는 복잡해진다. 이 상황을 두 가지 경우로 나눠서 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 소수자가 차별받는 현실을 알고 있기는 하지만 (아무리 다수자라고 하더라도) 개인적으로 할 수 있는 일이 제한적이어서 안타까워만 하는 사람이 있을 수 있다. 이런 상황이라면 그런 마음을 가진 개인들이 더 있음을 알리고 변화를 위한 행동으로 이끌어내야 한다. 둘째, 소수자가 처한 현실을 잘 알지만 그런 차별이나 인권침해의 문제에 관심이 별로 없거나, 더 나아가 그런 대접을 받는 것이 당연하다고 느끼는 사람이다. 이런 사람은 소극적 또는 적극적 차별주의자에

해당한다. 문제는 이들이 권력과 영향력을 상대적으로 더 많이 가진 다수자들이며, 따라서 이들의 변화 없이는 소수자에게 가해지는 차별을 멈추기 어렵다는 점이다.

소수자의 인권을 증진시키고 모두가 존중받는 사회를 만들기 위해서는 의식과 제도가 모두 개선되어야 한다. 첫째, 의식개선을 위해서는 소수자를 일탈자, 낙오자, 이상한 사람, 열등한 사람으로 보는 시각을 넘어서야 한다. '동남아 사람'은 능력이 모자라서 허드렛일이나 하러 온 것이 아니며, 흑인은 지능이 낮아서 육체노동에만 적합한 사람이 아니다. 혹시 소수자는 사회가 요구하는 '정상적인' 기준에 맞지 않는 존재이므로 차별을 받을 수밖에 없다고 주장하는 사람이 있다면 경쟁에서 사용되는 기준, 그리고 '정상'의 기준이라는 것들이 누구에 의해서 만들어졌는가를 물어야 한다. 우리가 당연하다고 생각하는 정상의 개념은 기득권을 가진 다수자들의 기준에 따라 만들어진 것이다. 따라서 정상과 다르다는 이유로, 기준에 미달한다는 이유로 소수자를 권리의 대상에서 배제하는 것은 다수자의 논리에 불과하다. 이런 논리가 부당하다는 것을 깨닫는 것이 중요하고, 모두가 인권을 누릴 수 있어야 한다는 의식을 가지도록 노력해야 한다.

둘째, 의식개선만으로는 충분하지 않으며, 제도개선이 필요하다. 소수자를 차별해도 된다고 가르치는 학교는 없고, 제 정신을 가진 상태에서 소수자의 인권을 보장하지 않아도 된다고 말하는 사람은 없다. 그러나 현실에서는 차별이 엄연히 존재하고 있다. 이런 상황에서 그저 그들에게도 인권이 있다, 차별하면 안 된다고 말만 하는 것으로는 충분하지 않다. 궁극적으로는 차별을 하면 안 되도록 제도를 만들어야 한다. 이미 오래 전부터 국제사회는 한국 사회의 소수자 인권 보호와 관련해서 비판과 우려의 목소리를 내왔다. 2011년에 UN여성차별철폐위원회와 아동권리위원회는 각각 한국정부가 포괄적인 차별금지법을 제정하기 위한 시급한 조치를 취할 것을 요청했다. 그리고 UN인종차별철폐위원회는 2012년 8월에 한국정부에게 인종차별을 금지하는 법을 마련하라고 권고한 바 있는데, 2018년에는 기존의 권고가 이

국가인권위원회
humanrights.go.kr

뤄지지 않았으므로 이 법의 제정을 신속하게 마련할 것을 다시 한 번 더 권고했다. 그동안 한국 사회에서는 포괄적인 차별금지법을 제정하기 위해서 여러 번 움직였지만, 국적에 따른 차별금지에 대한 기업들의 저항과 특히 성적 지향에 따른 차별금지에 대한 보수 기독교 진영의 저항으로 번번이 실패했다. 차별을 금지하는 제도가 없다는 것은 차별을 해도 되는 사회임을 의미한다. 이런 상황에서는 차별을 하지 말자고, 따뜻하게 대해주자고 아무리 의식계몽운동을 해도 소용이 없다. 의식개선이 제도의 개선과 함께 나아갈 때 비로소 소수자의 권리가 보호될 수 있다.

소수자는 비정상이 아니다. 남들과는 다른 특징을 가지고 있을 뿐이다. 소수자가 어떤 삶을 살고 있는가는 우리 사회의 인권 상황을 보여주는 척도다. 화교, 이주노동자, 난민, 그리고 모든 이주민 소수자들은 더 이상 영원한 이방인이 아니라 이미 우리의 일부가 되었거나 앞으로 그렇게 될 사람들이다. 이제 우리는 이들을 통해 우리 자신을 보아야 하며 이들의 인권이 곧 우리의 인권임을 깨달아야 한다. 그리고 깨닫는 것을 넘어 인종차별금지법과 포괄적인 차별금지법이 만듦으로써 모두의 인권이 온전하게 지켜질 수 있게 해야 한다.

참고문헌

- 경향신문(2013년 7월 12일), 「영종도 주민들 "난민도시 될까 불안"」.
- 김경국, 최승현, 이강복, 최지현(2005), 「중국 해외이민의 제 명칭 분석 연구」, 『중국인문과학』 31: 671-694.
- 김두정(1939),「아세아부흥과 내선일체」, 『친일반민족행위관계사료집 X 』(2009) 43쪽.
- 김연자(2005), 『아메리카 타운 왕언니 죽기 오분 전까지 악을 쓰다』, 삼인.
- 김은미, 김지현(2007), 「다문화 사회 내 외국인 마을에 대한 이론적 고찰: 서울의 자생적 외국인 마을을 중심으로」, 한국사회학회 전기사회학대회 발표논문.
- 김현미(2005), 『글로벌시대의 문화번역』, 또 하나의 문화.

- 노르베르-호지, 헬레나(1996) 김종철, 김태언 역, 『오래된 미래: 라다크로부터 배운다』, 녹색평론사.
- 박경태(2008), 『소수자와 한국사회』, 후마니타스.
- 박경태(2016), 「한국사회와 난민: 난민과 환대의 책임」, 『문화과학』 88, 47-65쪽.
- 박노자(2002), 「한국적 근대 만들기: 우리 사회에 인종주의는 어떻게 정착되었는가」, 『인물과사상』 2002년 1월, 158-172쪽.
- 박은경(1981), 『화교의 정착과 이동: 한국의 경우』, 이화여자대학교 대학원 사회학과 박사논문.
- 박정심(2007), 「한국 근대지식인의 '근대성' 인식 I」, 『동양철학연구』 52, 111-139쪽.
- 손정목(2003), 『서울 도시계획 이야기: 서울 격동의 50년과 나의 증언 (2권)』, 한울.
- 양필승, 이정희(2004), 『차이나타운 없는 나라: 한국 화교 경제의 어제와 오늘』, 삼성경제연구소.
- 여성가족부(2019), 『2018 전국다문화가족 실태조사 연구』.
- 왕춘식(2002), 「한국 화교2세의 질곡과 소망」, 『당대비평』 19, 235-244.
- 외국인노동자대책협의회(2000), 『외국인 산업기술연수생 인권백서: 인권침해의 현장보고』.
- 이옥순(2002), 『우리 안의 오리엔탈리즘: '인도'라는 이름의 거울』, 푸른역사.
- 임종명(2018), 「아시아-태평양 전쟁기, 식민지 조선의 인종 전쟁 담론」, 『사총』 94, 81-147쪽.
- 한겨레21(2018년 10월 17일), 「극우와 기독교 만나는 곳 가짜뉴스 공장이 있었다」.
- 한겨레신문(2019년 9월 16일), 「동두천 '가톨릭 난민센터' 주민 반발에 개소 차질」.
- 한홍구(2001) 「호떡집에 불지른 수치의 역사」, 『한겨레21』 2001년3월13일(제350호).
- 출입국외국인정책본부(2019), 『2018년 8월 출입국외국인정책 통계월보』.
- 통계청(2019), 『장래인구추계 2017-2067년』.
- Moon, Catherine H.S.(2002), 이정주 역, 『동맹 속의 섹스』, 삼인.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 4 장
질병에 의한 차별: 한센인, HIV감염인/AIDS환자

김재형

서울대학교 아시아연구소 동북아시아센터 선임연구원으로 있다. 역사사회학과 의료사회학을 전공하고 있으며, 한센인에 대한 강제격리, 낙인과 차별에 관한 연구를 해왔다. 현재는 형제복지원 연구를 통해서 한국 사회의 소수자에 대한 사회적 배제 구조에 대한 연구를 진행하고 있다. 근대적 합리성에 내재해 있는 소수자에 대한 폭력성을 드러내고 이것을 해결하는 것을 목표로 연구하고 있다.

목차

1. 환자에 대한 낙인화 과정
   Ⅰ. 만성감염병의 특성과 낙인의 사회적 구성
   Ⅱ. 질병에 대한 낙인의 역사적 구성
   Ⅲ. 낙인의 발전

2. 한센인 및 HIV 감염인, AIDS 환자에 대한 차별
   Ⅰ. 과도한 공중보건정책: 타겟팅, 색출, 통제
   Ⅱ. 시설격리와 인권침해
   Ⅲ. 일반 의료제도에서의 배제
   Ⅳ. 생계에 대한 위협: 직업의 제한 등
   Ⅴ. 언론보도의 문제

3. 차별 극복을 위한 노력
   Ⅰ. 국제적 노력: 규약, 선언 등
   Ⅱ. 국내적 노력

4. 결론

1. 환자에 대한 낙인화 과정

Ⅰ. 만성감염병의 특성과 낙인의 사회적 구성

이 글은 한센인과 HIV감염인, AIDS환자에 대한 낙인과 차별이 형성되게 된 메커니즘을 설명하고 이를 극복하기 위한 국내외적 노력을 소개한다. 질병에 부착된 낙인과 이로 인하여 발생하는 환자에 대한 차별은 사회적 편견에 의해서 발생하기 때문에 그 편견만 제거하면 문제가 해결될 것으로 생각된다. 하지만 질병이 의학과 사회 속에서 인식되는 방식과 이를 해결하기 위한 실천들 속에 이미 특정한 질병에 대한 편견이 내재화되어 있기 때문에 낙인과 차별의 해소가 어려운 측면이 있다. 이 장에서는 먼저 한센병과 HIV/AIDS가 갖는 특성에 대해 살펴보고, 이 특성이 의학적, 사회적으로 어떻게 낙인화 되는지 설명하도록 하겠다.

한센병과 에이즈는 감염경로, 증상, 그리고 치료법 및 예후에 있어 서로 차이가 있지만, 모두 만성감염병(chronic infectious disease)이라는데 공통점이 있다. 만성감염병은 만성(慢性)이라는 특성을 갖는 동시에 병원균 등에 의하여 감염되는 감염병을 의미하는데 한센병, 에이즈 외에 결핵 등의 질병도 여기에 속한다. 만성질환은 발병과 진행이 상대적으로 단기간에 이루어지는 급성질환에 비해 잠복기가 길고 일단 발병하더라도 병이 완만하게 진행되는 특성이 있다. 또한 급성감염병에 걸린 사람은 일반적으로 단기간 입원하여 치료 후 일상생활로 복귀하는 데 비하여, 만성질환의 경우는 장기간 입원해야 하거나 일상생활에 복귀한 이후에도 질병을 관리하면서 생활해야 한다.

그러나 관리를 잘하면 일상생활을 유지할 수 있으며, 건강한 사람과 비슷한 삶의 질을 유지할 수 있다. 예를 들어 대표적인 만성질환인 당뇨병의 경우 병형에 따라 차이가 있지만 완치까지 오래 걸리거나, 완치는 힘들지만 관리를 잘하면 일상생

국가인권위원회
humanrights.go.kr

활을 영위할 수 있다. 한센병은 원인균인 한센병균(M. leprae)이 신체에 들어온 후 평균 3-5년 정도 잠복기를 지나 발병한다. 그러나 한센병균이 몸에 침입했다고 모두 발병하는 것은 아니고 면역력에 의하여 발병되지 않기도 한다. 현재 한센병은 세계보건기구(WHO)에서 권고한 복합화학요법인 MDT(Multi-drug therapy)를 사용하여 치료하는데, 보통 6개월에서 2년 정도의 기간이 걸리며, 치료 이후에도 재발 방지를 위하여 추가적으로 투약한다(질병관리본부, 2017: 29-42).

한편 인체면역결핍바이러스라고 불리는 HIV(Human Immunodeficiency Virus)가 신체에 들어오게 되면 수년 동안 잠복해 있으면서 자신을 복제해 나가기 시작한다. 이 과정에서 점차 면역세포가 파괴되어 가면서 면역체계가 자체가 손상이 생기게 되는데, 면역체계에 이상이 없을 때는 문제가 되지 않는 다양한 세균, 곰팡이 등에 의한 감염증 등이 생기게 되고 이 단계까지 이른 상태를 에이즈(AIDS, Acquired Immune Deficiency Syndrome)라고 부른다. 즉 HIV에 감염된 사람은 HIV감염인, 그리고 HIV로 인한 질병에 걸린 사람은 에이즈환자라고 부르는 것이다. HIV에 감염된 사람은 고강도 항레트로바이러스요법으로 치료받으면 이와 관련된 다양한 합병증, 즉 에이즈로 진행되는 것을 예방하거나 지연시킬 수 있다. 항레트로바이러스요법을 사용한다고 해도 아직 HIV를 완치하지 못하지만, 지속해서 치료받으면 에이즈로의 진행을 막고 일상생활을 영위할 수 있다(질병관리본부, 2018: 109-110). 이처럼 만성병으로서 한센병과 에이즈는 병원균이 체내로 침입하더라도 오랜 잠복기를 거쳐 발병하게 되고, 장기간 또는 평생 치료가 필요하다는 특징을 갖고 있다.

다른 한편 이 두 질병은 감염병이라는 특징을 갖고 있다. 감염병은 박테리아, 바이러스, 기생충 또는 곰팡이와 같은 병원성 물질에 의하여 발생하는 질병으로 다양한 매개체에 의하여 한 명의 사람이나 동물에서 다른 사람에게로 확산하는 특성을 갖는다. 한센병은 박테리아인 한센병균에 의하여 HIV/AIDS는 바이러스인 HIV가 주로 인간 매개하여 확산한다는 점에서 모두 감염병에 속한다. 여기서 중요한 것은

이 두 병원균 모두 인간을 매개로 전파된다는 것이다. 한센병은 정확한 감염 경로는 밝혀지지 않았지만 호흡기 또는 피부의 병변과의 접촉에 의하여 감염되는 것으로 알려져 있고, HIV/AIDS는 주로 성관계나 수혈 등을 통해서 그리고 출산 과정에서 산모에서 아이에게로 전파된다.

한센병과 HIV/AIDS의 만성병이라는 특성과 감염병이라는 특성은 앞으로 설명하게 될 이 질병과 관련된 사람들에 대한 낙인과 차별에 영향을 미친다. 만성이라는 특성은 그 질병이 치료가 어렵거나 불가능하다는 잘못된 인식과 연결되며, 이러한 인식은 사람들에게 그 질병과 관련된 더욱 부정적인 감각을 자극한다. 즉 치료의 불가능성, 또는 어려움이라는 인식은 사람들에게 이 질병에 걸릴 때 다시 정상적인 생활을 할 수 없다는 두려움을 자극한다. 또한 이러한 인식은 만성질환에 걸린 사람들을 바라보는 인식에 영향을 주는데, 질병에 걸려 더는 정상적인 생산력을 가질 수 없는 사람, 그래서 사회에 부담이 되는 존재로 여기게 만든다. 만성질환에 걸린 사람들을 바라보는 이러한 부정적 인식은 장애를 바라보는 우리 사회의 부정적 인식과 비슷하다. 만성질환에 걸린다는 것은 다시는 또는 오랫동안 정상적인 삶을 살 수 없으며 정상적인 사람과 같은 생산성을 갖지 못한다는 것으로 잘못 인식되기 때문에 사회의 부담이라는 부정적 인식과 이어지는 것이다.

감염병이라는 특징, 특히 인간을 매개로 해서 감염되는 질병은 사람들의 두려움을 더욱 자극한다. 곤충이나 동물에 의하여 전파되는 감염병, 예를 들어 말라리아나 페스트 같은 급성감염병의 경우 매개체인 모기나 쥐를 통제함으로써 질병의 전파를 막을 수 있다. 인간에 의하여 전파되는 콜레라 등의 급성전염병 등은 환자를 잠시 격리하거나 검역 시스템을 통하여 질병의 확산을 예방할 수 있다. 그러나 만성감염병은 발병 이전에 긴 잠복기를 갖기 때문에 보균자는 의식하지 못한 채 병원균을 타인에게 전달할 수 있다. 그러나 현대적 감염병 통제 시스템에 의하여 한센병이나 에이즈 모두 보균자 또는 초기 환자의 발견율이 상당히 높으므로 잠복기 동안 타인

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에게 병원균을 전파할 가능성은 극히 낮다.

이상과 같이 한센병과 HIV/AIDS에 걸린 사람은 만성감염병이 갖는 특성으로 인하여 사람들의 두려움을 자극하는 존재로 사회적으로 구성된다. 그러나 이런 방식의 설명은 한계를 갖는데, 만성감염병이 갖는 이러한 특성에도 불구하고 한센병과 비슷한 특성을 갖는 결핵에 대한 사회적 낙인과 차별은 상대적으로 낮으며, HIV/AIDS와 비슷한 매독 등 성병에 대한 사회적 낙인과 차별 역시 상대적으로 크지 않기 때문이다. 그러므로 한센병과 HIV/AIDS에 걸린 사람들에 대한 사회적 낙인과 차별의 원인을 찾기 위해서는 또 다른 요인들과 역사적 맥락에 대한 고려가 필요하다.

Ⅱ. 질병에 대한 낙인의 역사적 구성

특정 질병이나 장애에 대한 사람들의 감정, 특히 두려움이나 혐오감은 본능적으로 존재할 수도 있지만, 그러한 감정의 형태와 수준은 다양한 사회적 요인들에 의하여 결정되며, 시기에 따라 변화한다(김재형, 2019a). 그리고 한센병과 에이즈의 사례에서 이러한 부정적인 감정은 질병을 통제하려고 하는 보건의료체계에 의하여 더욱 강화되고 조장되어 사회로 확장되었다. 이 과정에서 질병에 대한 지식, 환자 또는 통제 집단에 대한 의료전문가와 사회 집단의 인식, 질병 통제 모델 등의 요인들이 개입하게 된다. 이 장에서는 먼저 한센인에 대한 낙인화 과정에 대해서 역사적으로 설명하도록 하겠다. 한센병은 제국주의가 기승을 부리던 19세기에 들어와 주목받게 됐다. 식민지를 개척하던 유럽인들에게 한센병과 같은 풍토병은 그 지역을 통치하는 데 있어 반드시 해결해야 할 중요한 문제가 되었기 때문이다. 또한 한센병은 제국주의가 식민지 경영을 위해 필요한 노동력을 대거 이주시키면서 전 세계로 확산되기도 했다.

17세기에 유럽에서 사라진 한센병을 19세기 식민지인들 사이에 퍼져 있는 것을

본 백인 유럽인들은 이 질병을 인종주의와 연결지었다. 즉 백인은 우월한 인종이기 때문에 이 질병에 걸리지 않지만, 열등하고 야만적인 유색인종은 한센병에 걸린다는 인식이 19세기 유럽인들 사이에 팽배했다. 한센병은 유럽인들은 걸리지 않는 것으로 생각했으나, 피식민지인 사이에 퍼져 있는 이 풍토병을 통제하지 않는다면 플렌테이션 농업 등에 필요한 노동력에 문제가 생기게 되는 것이었기 때문에 한센병은 통제가 될 필요가 있었다. 자신의 목소리를 낼 수 없는 병에 걸린 식민지인 환자를 통제하는 데 가장 손쉬운 방법을 이들을 모두 추방하거나 외딴 곳에 격리하는 것이었다. 그리하여 한센병환자는 식민지의 열등함과 비문명성을 상징하는 존재로 낙인찍혔고 그 결과 추방당하거나 격리가 전세계적으로 보편화됐다.

한센병환자에 대한 낙인의 인종주의적 뿌리는 비슷한 시기 유럽에서 유행했던 결핵과 비교하면 더욱 분명히 드러난다. 19세기 유럽에서 풍토병이 되었던 결핵은 한센병보다 유병률이 높고 치사율도 훨씬 높았다. 그러나 결핵은 유럽인도 걸리는 질병이었기 때문에 결핵환자는 추방당하거나 격리당하지 않았고, 그들은 동정받고 자연환경이 좋은 요양소에서 생활할 수 있었다. 백인도 걸릴 수 있다고 인식되는 질병과 유색인종만 걸린다고 인식되는 질병에 대한 대응이 전혀 달랐던 것이다 (Gussow, 1989; Edmond, 2006; Moran, 2007).

한센병환자에 대한 인종주의적 낙인과 차별은 1873년 이 질병의 병인인 한센병균이 발견되고, 이 질병이 백인에게도 걸릴 수 있다는 사실이 밝혀진 이후에도 지속했고 오히려 더욱 강화되기도 했다. 열등하고 비문명적인 비웃음의 존재였던 한센병은 언제든 식민지에서 유럽으로 또는 신대륙으로 침략할 수 있는 무서운 존재가 된 것이다. 이제 식민지에서 본국으로 들어올지 모르는 무서운 질병을 막는 것이 공중보건상 중요한 목표가 되었다. 동아시아 지역만 한정해도 19세기 중반부터 영국은 말레이시아, 네델란드는 인도네시아, 프랑스는 베트남, 그리고 미국은 필리핀에 대규모의 한센병환자 격리시설을 설립하였다. 한편 19세기 말 유병률이 높은

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국가 중 하나였던 일본 역시 한센병에 대한 인종주의적 인식을 받아들여 자국의 한센병환자를 격리시키기 시작했고, 20세기에 들어오면서 식민지인 조선과 대만에도 한센병환자 격리시설을 설치했다(정근식, 2002).

HIV/AIDS 역시 한센병과 비슷한 역사적 과정을 통해서 낙인화 되었다. 1981년 미국에서 에이즈로 진단된 사람들이 최초로 발견되고 다음 해에 그 수가 700여 명에 이른 것으로 밝혀지자 아직 병의 원인이나 감염경로 등이 밝혀지지 않은 상태에서 이 질병의 원인으로 동성애자, 혈우병환자, 마약과 같은 약물 사용자, 그리고 아이티인이 위험집단(risk group)으로 지목됐다. 특히 아이티인을 미국 내로 에이즈를 가지고 들어온 집단으로 지목한 것은 미국의 오랜 인종주의적 전통의 영향이었다. 미국의 백인들은 한센병, 십이지장충 등의 질병을 흑인과 연결짓고 열등하고 비문명적인 아시아, 아프리카 등의 지역에서 건너온 것으로 인식하고 대처했다. 초기 미국의 백인 의료전문가들은 아이티의 부두교 제례 중 동물 혈액을 섭취함으로써 인간이 처음으로 바이러스에 감염되었다고 주장했다. 또 다른 전문가들은 아이티로 여행을 간 관광객들이 그곳의 성매매 여성과 성관계를 맺음으로써 바이러스에 전염된다고 주장했다. 이러한 주장은 당시 상당한 영향력을 발휘했고, HIV/AIDS 통제 시스템을 구축하는데 아이티인들을 주요 위험집단 중 하나로 지목했다. 미국의 인종주의적 문화 하에서 아이티인은 편견에 사로잡힌 공중보건 정책에 효과적으로 저항하지 못했다. 이후 과학자들과 언론인들은 HIV/AIDS의 근원을 아프리카로 지목했다(Dubois, 1996).

다른 한편 동성애자들 역시 주요 위험집단으로 지목됐다. 1980년대 초 미국에서 가장 큰 동성애자 공동체가 있던 샌프란시스코는 에이즈가 퍼지자 가장 많은 피해자가 발생했다. 그 결과 동성애자들이 HIV의 전파의 주요 매개체로 낙인 찍혔고, AIDS는 비도덕적이고 문란한 사람들이 걸리는 질병이라는 인식이 보수 기독교 단체를 통하여 확산되었다. 특히 동성애자들이 이성애자보다 많은 상대방과 성관계를

갖고, 다른 성행위 방식을 취한다는 특징은 동성애에 대한 비난의 근거로 사용되었다. 이러한 상황에서 HIV 보균자와 AIDS 환자는 질병으로부터 오는 고통뿐만 아니라 사회적 배제의 고통을 이중으로 겪어야만 했다. 미국 사회에서 어느새 HIV/AIDS는 비도덕적인 집단에게 가해지는 천벌로 여겨졌다. 한센병과 에이즈의 경우는 앞서 살펴본 바와 같이 개인 또는 집단이 가진 신체적 특징, 문화적 양식, 또는 생활양식이 질병과 관련된 것으로 여겨진다. 그러나 개인에게 질병에 걸리는 것은 생애사 속에서 언제든지 일어날 수 있는 우연적 사건들이다(Bharat, 2002).

개인이나 집단이 갖는 몇 가지 특성들과 질병의 발생을 연관지어 생각하는 것은 문제를 발생시킨다. 예를 들어 야외활동을 자주 하는 농민, 군인, 또는 등산객 등은 유행성출혈열에 걸릴 확률이 높다. 그러나 야외활동을 할 수밖에 없는 직업군에 있는 사람들이나 등산 등을 취미 활동을 하는 사람들이 그러한 질병에 걸렸다고 우리는 그를 부도덕하다거나 비위생적인 사람이라고 비난하지 않는다. 한국에서 말라리아는 특정 지역에 사는 사람들이거나 특정 국가로 해외여행을 갔다 온 사람들에게서 발생할 확률이 높다. 그러나 말라리아에 걸릴 가능성이 다른 지역보다 높다고 말라리아가 유행하는 지역의 사람들을 비하하거나 비도덕적이라고 비난하지는 않는다. 그래서 특정 질병이 특정한 생활양식을 공유하는 사람들, 그리고 특정한 지역에 사는 사람들에게 발생 가능성이 높다고 그들을 비난하는 것은 비합리적이고 비논리적인 행위라고 할 수 있다.

한센병과 HIV/AIDS의 경우도 마찬가지이다. 이들이 이러한 질병에 걸린 것은 우연적인 것이지 이들의 유전적 특성이나 특정한 행동 양식 때문이 아니다. 그리고 특정한 행동 양식이 그 당시 이 집단을 둘러싼 사회문화적 환경과 결합하여 이 질병에 걸릴 위험성을 높이다면 필요할 경우 사회문화적 환경을 변화시키거나 가능하다면 특정 행동을 수정함으로써 위험성을 낮추는 것이 가능하다. 그리고 한 집단의 특정한 행동 양식은 특정한 문화적 산물이거나 그들의 정체성과 관련된 것이므로

국가인권위원회
humanrights.go.kr

그 집단을 이해하고 섬세하게 접근하는 것이 필요하다. 이러한 섬세한 고려 없이 성급히 접근하는 것은 오히려 질병에 대한 낙인화라는 부작용을 낳는다. 즉 개인의 생물학적 특성과 행동 양식을 비난하는 것은 이 질병을 치료하거나 공중보건을 유지하는 데 아무런 도움이 되지 않으며, 불필요한 낙인을 낳음으로써 오히려 문제의 해결을 어렵게 한다.

Ⅲ. 낙인의 발전

낙인으로 인한 차별은 낙인을 정당화하는 또 다른 근거를 생산해 낸다. 한센병이나 HIV/AIDS에 걸린 사람은 낙인과 차별로 인하여 사회의 주변부로 밀려난다. 예를 들어 과거 한센병에 걸리면 낙인과 차별 때문에 가족뿐만 아니라 다양한 사회적 관계가 단절되고 교육과 취업의 기회를 상실하게 되었다. 주변 사람들의 차별 때문에 가족은 한센병에 걸린 자식, 부모, 아내, 남편을 집에서 내보내야 했으며, 친구, 이웃 주민은 그들을 외면했다. 전염병과 관련된 법과 제도는 이들에게 교육의 기회와 취업할 권리를 앗아갔다. 사회적 관계의 상실과 생존에 필요한 수단의 상실은 이들을 사회에서 극단적으로 배제했다. 그 결과 식민지기부터 광복 이후 한동안 수많은 한센병환자들이 부랑생활을 해야만 했다(정근식, 1997; 김재형, 2019b).

부랑(浮浪)은 일정한 거처와 직업 없이 떠돌아다니면서 생활하는 삶의 한 양식이다. 부랑생활 중 한센인들은 생존을 위하여 구걸이나 비합법적인 경제생활을 할 수밖에 없었다. 이에 사회는 이들을 다양한 범죄를 저지르거나 그러할 가능성이 있는 위험하고 비도덕적인 집단으로 낙인찍었고, 자신의 차별을 정당화했다. 낙인의 강화와 정당화 과정은 한센병환자의 격리정책이 강화되는 데 중요한 요인으로 작용했다. 이 과정에서 원래 한센병환자가 우리의 가족이나 이웃이라는 것은 망각되었고, 낙인과 차별이 이들을 사회에서 배제하고 그 결과 그들이 그러한 방식으로 살

아갈 수밖에 없었다는 것은 주목받지 못했다. 마치 한센인은 처음부터 열등한 신체를 갖고 있으며, 무서운 질병을 전염시킬 가능성이 있고, 일부러 사회를 위험에 빠트리는 집단처럼 여겨진 것이다.

HIV보균자와 AIDS환자에 대한 낙인 역시 비슷한 방식으로 발전한다. 낙인과 차별로 특정 집단을 배제하는 사회는 보복당할지 모른다는 불안감과 망상에 사로잡힌다. 인종주의가 발전되는 과정에서 유색인종이라는 타자에 더욱 가혹해지는 이유는 가해자인 집단이 피해자 집단이 보복할지도 모른다는 불안감 때문이다(고모리 요이치, 2015). 이와 비슷하게 사회는 보균자와 환자에 대한 가혹한 차별 과정에서 피해자인 보균자와 환자가 보복할지도 모른다는 불안감을 갖게 된다. 그 결과 사회는 보균자와 환자의 사악함을 만들어 내는데, 예를 들어 HIV 보균 사실을 숨기고 보복을 위해 다수의 사람들과 성관계를 맺는다는 스토리가 만들어지게 되는 것이다. 그리고 이러한 불안감을 억누르기 위해서 보균자의 성관계를 규제하는 법이 중요해진다.

다른 한편 낙인의 강화는 결과적으로 내적 낙인(internalized stigma, felt stigma)으로 이어진다(Goffman, 1963; Scambler, 1993). 반복적인 차별의 경험과 사회적으로 널리 퍼져 있는 질병에 대한 부정적 인식은 질병과 관련된 사람(보균자/환자/병력자)에게 내면화된다. 내적 낙인이란 가해자의 시선으로 피해자가 스스로를 부정적으로 인식하게 되는 것인데, 자신을 결함있는 대상, 비도덕적인 대상, 그리고 위험한 대상으로 여기게 되는 것이다. 낙인과 차별이 강한 사회에서는 그 대상이 되는 집단의 내적 낙인의 강도도 높아진다. 내적 낙인의 결과는 스스로를 사회로부터 고립시키고 관계를 단절시키는 것으로 이어지고, 결과적으로 내적 낙인은 피해자의 심리적·정신적 건강에 부정적인 영향을 끼친다. 내적 낙인의 극단적 형태는 피해자가 스스로를 차별하고 가해하는 것이다. 내적 낙인의 또 하나의 효과는 자신에 대한 사회적 낙인과 차별이 점차 약화되더라도 그것을 느끼지 못하거나 적절히 대처하지 못하도록

국가인권위원회
humanrights.go.kr

만든다는 데 있다. 예를 들어 현재 한센인에 대한 사회적 낙인과 차별은 점차 약화되었음에도 불구하고 많은 한센인은 그것을 느끼지 못하거나, 느끼더라도 여전히 외부인과의 접촉을 꺼리거나 스스로를 드러내는 것을 주저하고 있다.

2. 한센인 및 HIV 감염인, AIDS 환자에 대한 차별

Ⅰ. 과도한 공중보건정책: 타겟팅, 색출, 통제

인종주의와 같은 편견은 공중보건학적 견지에서 감염병 통제와 쉽게 결합한다. 감염병을 효과적으로 통제하기 위해서는 감염의 위험성이 높아 매개체의 역할을 하는 인구 집단을 설정하고 이들에게 통제를 집중함으로써 상대적으로 적은 자원으로 최대의 효과를 볼 수 있다는 생각 때문이다. 그러나 위험집단으로 지목되는 집단은 한센병과 HIV/AIDS의 사례에서와 같이 사회에서 목소리를 내기 힘든 취약집단일 가능성이 높으며, 이들에 대한 기존의 부정적 이미지가 이들에 대한 통제를 훨씬 더 가혹하게 만들 가능성을 높게 만든다. 더 나아가 위험성이 높은 집단을 통제함으로써 질병의 확산을 막을 수 있다는 가정에 근거한 공중보건정책은 메르스와 같이 이전에 거의 발생하지 않았던 급성전염병에는 효과적일 수 있지만, 결핵, 한센병, HIV/AIDS와 같이 이미 어느 정도 만성감염병의 경우는 좋은 결과를 갖기 힘들다. 풍토병화 되지 않은 급성전염병을 통제하는 모델에 근거한 만성전염병 공중보건정책은 오히려 공중보건정책의 실패를 가져오기도 한다.

근대 공중보건 제도는 질병의 매개체를 통제하면 질병을 통제할 수 있다는 가정에 근거해 있는데, 이러한 모델은 성공할 수도 있지만 많은 경우 성공까지 수많은 부작용을 생산하거나 보건정책을 실패하게 만든다. 왜냐하면 이러한 공중보건정

책의 모델이 생산하는 낙인의 역할에 대한 고려가 없었기 때문이다. 낙인의 직접적 문제는 환자의 인권을 침해하는 것이지만, 또 다른 문제는 낙인이 공중보건정책의 성공에 큰 걸림돌이 된다는 것이다. 감염병을 통제하는 공중보건정책은 사법 시스템을 모델로 한다. 즉 감염의 매개체가 되는 보균자/환자를 조기에 색출하여 최대한 빨리 사회와 격리시키며, 이들이 공중보건제도 바깥으로 탈출하지 못하도록 지속적으로 감시하고, 탈출하는 경우 처벌한다. 이러한 모델은 사회에서 환자가 위험하다는 낙인을 만들어내며, 이러한 낙인으로 인해 최대한 빨리 진단받고 치료받아야 할 환자는 숨거나 도망치게 되는 것이다. 대표적인 예가 식민지기 한센병환자의 확산이었다. 1916년 소록도자혜의원의 설립과 1917년 부랑한센병환자에 대한 강제격리가 시작되자, 오히려 부랑한센병환자 수가 증가하고 확산되었다. 이는 이 제도가 만들어낸 낙인으로 인하여 부랑환자가 증가 확산되고 결국에는 이 질병을 통제하는데 실패하는 결과를 가져온 것이다(김재형, 2019b).

질병에 대한 진단은 빠른 치료를 위해서 필수적인 것이지만, 낙인에 대한 세심한 고려 없는 감염병 예방의 수단으로서 진단은 낙인을 생산하기 때문에 여러 문제를 만든다. 첫째, 특정 감염병 환자에 대한 과도한 통제가 예상될 경우 그 질병에 대한 진단은 환자에게 이어지는 형벌의 판결로 여겨진다. 진단 이후에 예상되는 비난 및 격리, 이에 따른 일상생활의 붕괴는 환자들이 진단받기를 주저하게 만드는 요인이 된다. 둘째, 환자들의 진단에 대한 주저함은 이들에 대한 비난과 색출로 이어진다. 환자에 대한 과도한 통제와 일상의 붕괴에 대한 고려 없이, 환자들은 공공의 안전을 위협하는 이기적이고 위협적인 존재로 비난받는다. 그리고 이들에 대한 색출이 공공의 안전을 근거로 시작되고 정당화된다. 이 과정에서 질병과 환자의 위험성은 더욱 강조되고 과장되면서, 환자에 대한 낙인과 차별은 더욱 강화되고 이들은 기본적인 인권을 지닌 개인이 아닌 사회에 위협적인 무엇으로 격하된다.

HIV/AIDS에 대한 공중보건학적 제도 역시 비슷한 경로를 통해 형성됐다. 한국에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

서는 1988년 서울올림픽을 앞두고 서양의 자유분방하고 비도덕적인 문화의 결과인 AIDS가 한국에 상륙할지도 모른다는 담론이 과대생산 되었고, 그 결과 HIV감염인과 AIDS환자에 대한 과도한 색출, 통제를 내용으로 하는 후천성면역결핍증예방법이 1987년 11월 28일에 제정되어 1988년 1월 28일에 시행되었다. 이 법은 특정한 범주의 집단을 감염 가능성이 높은 집단으로 타겟팅하고 이들에 대한 집중적 진단을 통해서 환자를 색출하는 것을 목적으로 하고 있었다(5조~12조). 또한 "공익상 필요하다고 인정" 될 경우 보호시설에서 격리보호 및 치료를 강제할 수 있었다(14조~16조). 그리고 감염의 예방조치 없이 행하는 성행위에 대해서도 금지하고 있었다(19조). 그리고 이러한 조항을 어긴 자에 대해서는 1년 이하에서 3년 이하의 징역이나 벌금에 처해질 수 있었다.

즉 후천성면역결핍증예방법은 "공익" 을 근거로 환자 또는 질병 확산의 위험성을 높인다고 여겨지는 집단에 대한 과도한 통제를 그 내용으로 하고 있었기 때문에 인권침해적 성격을 갖고 있었다. 특정 집단에 대한 과도한 통제는 사회적 낙인과 차별의 근거가 되었다. 즉 사회는 이러한 법과 제도에 근거하여 특정 성적 지향을 가진 집단과 유흥업에 종사하는 집단 등을 위험한 집단으로 낙인찍고 다양한 차별행위를 정당화했다. 그리고 사회적 낙인과 차별을 확대하고 강화하는데 한국의 언론은 상당한 역할을 했다. 또 다른 문제는 비밀 누설 금지(7조)의 조항은 있었지만 의료전문가 및 공무원의 인권에 대한 부주의한 처리로 인하여 감염인과 환자의 정보가 자주 타인에게 알려지는 것(아웃팅)이었다. 사회적 낙인과 차별이 강한 사회에서 적절한 조치 없이 타인에게 감염이 알려지게 될 때 그 개인이 경험하는 피해는 되돌리기 힘든 것이다. 이러한 이유에서 감염인 또는 환자에게 제도에 대한 신뢰도는 낮아졌고, 심지어 지레 아웃팅이 두려워 검사를 받지 않거나 치료를 포기하는 사례가 발생하기도 했다. 더 큰 문제는 이러한 방식의 감염병 통제 정책은 큰 효과가 없으며, 오히려 장애가 될 수 있다는 것이다.

그러므로 법과 제도는 특정 집단에게 낙인과 차별이 발생하지 않도록 제정되고 시행되어야 하며, 낙인과 차별이 발생했을 경우 그것이 사라지도록 최대한 노력해야 한다. 또 낙인과 차별이 심각한 질병의 경우 진단과 치료 등을 담당하는 의료전문가와 등록 및 관리 등 행정적인 업무를 담당하는 공무원의 역할은 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 낙인과 차별이 예상되는 상황에서 그러한 질병을 진단받는다는 것은 환자의 입장에서 사회적 사형선고를 받는 것과 같이 느껴질 수 있다. 진단은 한 개인의 삶을 나락으로 떨어트릴 수 있는 계기가 될 수 있기 때문에 진단 과정에서 의료진은 질병뿐만 아니라 감염인으로 살아가는 데 필요한 정보를 최대한 제공해야만 한다. 그리고 감염인으로서의 삶이 사회적 죽음이 아니라 또 하나의 삶의 형태일 수 있다는 것을 이해시키는 세심한 과정이 필요하다. 그리고 관련 공무원은 등록, 통지, 관리 과정에서 감염인의 정보가 노출되지 않도록 최대한의 노력이 필요하다(국가인권위원회, 2005).

Ⅱ. 시설격리와 인권침해

1916년 소록도에 소록도자혜의원이 설립되고 1917년 부랑한센병환자에 대한 강제격리가 시작되면서 한센병환자에 대한 격리가 한센병을 통제하는 데 일반적인 공중보건 제도로 인식되기 시작했다. 즉 한센병이라는 만성감염병은 적절한 치료법이 없으며, 다른 사람들에게 전염의 위험이 있기 때문에 환자를 시설에 격리시키는 것이 유일하고 합리적인 근대적 조치라는 사람들의 인식이 만들어진 것이다. 그러나 이는 사실이 아니었다. 영국의 일부 식민 지역에서는 강제격리 제도의 문제점이 일찍이 지적되었으며, 이 때문에 강제격리 정책의 대안이 개발되었다. 이 전통은 국제연맹(the League of Nations)과 국제보건기구(World Health Organization)에 이어졌고 이 기구들은 강제격리 정책을 반대하거나 최소화한 조치를 각국에 권고했다(김

국가인권위원회
humanrights.go.kr

재형, 2019a). 그러나 식민지 조선과 대한민국은 계속 시설에서의 강제격리 정책을 유지했다. 한국은 1963년 전염병예방법에서 강제격리를 삭제했다고 알려져 있으나 이는 사실이 아니었다. 1957년 전염병예방법시행령 제5조 격리수용의 기간에 "나병에 있어서는 전염성이 없어질 때까지 실시하여야 한다."고 양성환자에 대한 강제격리를 명시하고 있는 조항이 1969년 시행령에도 그대로 남아 있었다. 환자에 대한 강제격리는 1990년대까지 계속 이루어졌으며, 음성 판정을 받았더라도 후유증이 심해 장애를 얻은 한센인의 사회복귀는 이루어지지 않았다. 강제격리는 그 자체도 인권침해이지만, 격리는 다양한 인권침해를 발생시켰다. 일단 시설 내에서 환자는 시설이 강제하는 다양한 규칙을 따라야 했으며, 개인의 인권은 이 안에서 박탈당했고, 병원의 통제를 어길 시에는 혹독한 처벌을 당했다(국가인권위원회, 2005; 보건복지부, 2011).

시설 내에서 한센인들은 강제노동에 동원되었는데 이미 몸이 약한 한센인들의 상태는 더욱 악화되었고, 더 많은 후유증에 시달리게 되었다. 또한 배식의 문제도 있었는데 사회에서는 더 많은 환자를 소록도에 입소시켰지만 입소 환자의 증가에 맞는 예산 증액은 제대로 이루어지지 않았다. 그 결과 강제노역에다가 배식의 감량까지 겹치면서 수많은 환자가 쇠약해져 사망자가 증가하기도 했다. 또한 좁은 공간에 많은 이들이 모여 살았기 때문에 결핵 등의 질병이 돌기도 했으며, 심리적인 문제 때문에 우울증이나 정신과적 문제가 심각하게 발생했다. 그리고 시설 내에서는 자녀가 한센병에 걸릴 가능성이 있기 때문에 이를 예방하기 위하여 남성 환자에게는 강제 정관절제수술을 여성에게는 인공중절수술을 시행했다. 그리고 수용되어 있는 한센인에게 자녀가 생기는 것은 시설의 관리 비용의 상승을 의미하는 것이었기 때문에 한센인의 재생산권의 침해는 정당화되었다. 한편 이미 태어난 아이들은 부모로부터 분리되어 시설 내 시설에 격리되거나 시설 외부의 고아원 등에 격리되어 양육되었고, 심지어 해외로 입양되기도 했다. 결론적으로 강제격리는 한 인간이 정

상적인 삶을 영위하는 것을 불가능하게 만든다는데 가장 큰 문제가 있다(국가인권위원회, 2005; 보건복지부, 2011; 국립소록도병원, 2017).

Ⅲ. 일반 의료제도에서의 배제

한센병 관리를 위한 제도는 국가의 일반적인 보건의료체제 외부에 존재하는 특수 보건체제였다. 소록도병원이나 외부의 민간 한센병 시설은 한센병과 한센인만을 위한 특수 의료체제로 일반 보건의료체제와 구분되어 있었다. 환자의 진단은 일반 병원에서도 이루어졌지만, 한번 환자로 진단을 받게 되면, 이후에는 이 특수 의료체제 안에 등록되어 관리되었다. 소록도병원 등의 한센병 시설은 한센병 치료와 한센병으로 인한 궤양 및 장애 관리에 특화되어 있지만 다른 질병에 대한 치료와 관리는 취약하다는 특성을 갖고 있었다. 이러한 이유에서 한센인은 다른 질병의 치료를 위하여 일반 병원에 방문하여야 하는데 이 경우 의료전문가로부터 차별을 경험했다. 많은 병원에서 한센인을 치료할 경우 감염을 우려한다거나, 한센인이 방문하면 다른 환자들이 꺼려한다는 이유에서 한센인의 치료와 입원을 거부하는 사례들이 전국 곳곳에서 발생했다. 한센병은 전염성이 약하고 일반 병원에 방문하는 한센인들은 거의 대부분 이미 치료가 완료된 사람들이지만 의학적 지식에 익숙한 의료전문가들도 일반적인 편견에 사로 잡혀 한센인에 대한 치료를 거부한 것이다. 이와 같은 현상이 발생한 데에는 한센병 치료 및 관리가 모두 소록도와 같은 특수 보건체제 내에서만 이루어지기 때문에 일반 의사들은 한센병환자나 한센인을 접촉할 기회를 거의 얻지 못하며, 그래서 일반인과 비슷한 편견에 사로잡혀 있었기 때문이다. WHO는 1950년대부터 한센병 관리 체계를 일반 보건의료 체계에 통합시킬 것을 권고했으나 한국은 현재까지 특수 보건의료 체계로 분리되어 있다.

이러한 일반의료 제도 내에서의 한센인에 대한 차별은 2005년 이후 한센병에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대한 올바른 지식이 확산되는 과정에서 현재는 거의 사라졌다. 현재 한센인들은 일반 병원에서 치료받는데 아무런 문제가 없다고 증언하고 있다(국가인권위원회, 2019). 하지만 HIV 보균자와 AIDS 환자의 일반 병원에서의 차별은 여전히 현재 진행형이다. HIV 보균자와 AIDS 환자의 관리는 한센병에 대한 관리와 다르게 일반 보건 체제 내에 위치해 있다. 그러나 과거 한센인이 당했던 차별과 마찬가지로 HIV 보균자와 AIDS 환자 역시 병원에서 차별을 경험하고 있다. 한센인의 사례와 거의 유사한데, 일반 의료전문가들은 감염의 두려움 때문에, 그리고 다른 환자들이 꺼려한다는 것을 이유로 이들의 치료와 입원을 거부하는 경우가 많다. 건강할 수 있는 권리, 치료받을 수 있는 권리가 심각하게 침해당하고 있는 상황에서 현재 일부 감염인과 환자들은 자신만을 위한 특수 병원을 설립해 달라고 정부에 요구하고 있다(국가인권위원회, 2016).

Ⅳ. 생계에 대한 위협: 직업의 제한 등

1935년 6월 1일 시행된 조선나예방령은 제3조에서 “나환자에 대한 업태 상 병독전파의 우려가 있는 직업에의 종사를 금지하는 것”(1항)을 명시하여 한센병 환자에 대한 취업을 제한하였다. 그러나 문제는 ‘병독전파의 우려가 있는 직업’에 대한 정의가 모호하고 얼마든지 자의적으로 해석될 수 있었다는 데 있었다. 당시 한센병의 전파 과정이 불명확했기 때문에 사람들은 한센병 환자가 만진 물건을 통해서도 병이 전염된다고 생각했다. 이러한 생각은 사실이 아니었지만 강력한 것이었고, 이로 인해서 한센병 환자는 어떠한 직업도 가질 수 없게 되었고 심지어 이들이 생산한 농산물 역시 판매되지 않았다. 경제활동을 할 수 없게 된 환자는 농산물을 판매하여 생활해야 하는 집에서는 점차 가족의 부담이 되어갔다. 이러한 상황에서 환자들이 선택할 수 있는 방법은 스스로 목숨을 끊거나 집을 떠나 부랑 생활을

하는 것이었다. 부랑 생활을 하더라도 이들은 직업을 가질 수 없었기 때문에 대부분 구걸을 통해서만 생존할 수 있었다. 경제생활을 할 수 없어 삶이 불안정해진 한센병 환자들은 병의 치료에 집중하기 어려워졌고, 한센병은 점차 악화되어갔다. 또한 환자들이 구걸을 위하여 민가를 방문하거나 사람들이 많은 장소를 돌아다니면서 점차 한센병은 더욱 확산되었다. 식민지 조선에서 한센병환자의 수는 강제격리 정책으로 인하여 점차 증가하게 되었다(김재형, 2019b).

이러한 상황은 광복 이후에도 지속되었다. 한번 만들어져 효력을 갖게 된 법은 한센병이 치료 가능해진 이후에 이미 완치된 한센인들에게도 영향을 미쳤다. 한센병으로 인하여 생긴 외모의 변형이 눈에 잘 띄는 한센인 중 대부분은 직업을 갖기 힘들었고 심지어 고향이나 가족에게 다시 돌아가는 것이 불가능해졌다. 신체 내 병균은 사라졌지만 외모의 변형은 마치 한센인이 여전히 전염성을 갖고 있다는 증거처럼 인식되었다. 외모의 변형이 없거나, 그 변형을 눈에 띄지 않게 만들 수 있는 한센인들은 사회로 복귀하고 직업을 갖는 것이 가능했지만 그럴 수 없는 한센인들은 시설에 계속 남거나 정착마을이라고 하는 또 다른 격리 공간에서 살아야만 했다. 한국 정부는 1960년대부터 정착마을 사업을 시작하여 완치된 한센인 중 사회로 복귀하지 못한 한센인들이 독립하여 생활할 수 있도록 했다. 한센인들은 아무것도 없는 황무지를 개간하여 경제활동을 시작했고, 1970년대부터는 축산업 등을 통해서 경제적으로 자립할 기틀을 마련했다. 그리고 1980년대부터는 어느 정도 경제적으로 독립에 성공하게 되었다(정근식, 1998).

HIV/AIDS 사례도 비슷하다. 1988년부터 시행된 에이즈예방법에는 18조(취업의 제한)에서 “그 종사자가 정기검진을 받아야 하는 업소에 종사할 수 없다”고 명시하여 취업을 제한했다. 또한 현행 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에도 45조(업무 종사의 일시 제한)에 “업무의 성질상 일반인과 접촉하는 일이 많은 직업에 종사할 수 없”다고 명시하고 있다. 일상생활을 영위하기 위하여 경제활동이 필수적

국가인권위원회
humanrights.go.kr

인 개인에게 취업을 제한하는 일은 한 개인이 삶을 영위하는 것을 막는 행위이다. 물론 전염병의 확산을 방지하기 위하여 어쩔 수 없는 상황에서는 일시적인 제한을 할 수 있지만 한센병이나 HIV/AIDS와 같은 만성감염병 환자에게 취업을 제한하는 것은 일상생활 영위를 불가능하게 만든다. 경제적 활동이 제한되고 일상생활의 영위가 힘들어지게 된 환자가 치료에 집중하기 힘들다는 것은 충분히 예상가능한 일이다. 2017년 조사에 따르면 설문조사에 응한 감염인들 중 월소득 60만원 이하의 저소득군이 전체의 22.1%에 달하고 있었다. 다수의 감염인들이 HIV 확진 판정 이후 기존의 직업을 그만둬야만 한다(KNP+, 2017).

한국은 2008년에서야 에이즈예방법 제3조 5항에 “사용자는 근로자가 감염인이라는 이유로 근로관계에 있어서 법률로 정한 것 외에 불이익을 주거나 차별대우를 하여서는 아니 된다” 는 내용을 포함했다. 그러나 사업주가 불이익이나 차별대우를 할 경우 이에 대한 별도조치가 없어 그 실효성이 의문시된다. 즉 HIV 감염인을 직업적 차별에서 보호하기 위해서는 보다 적극적인 차별금지법의 도입이 선행되어야 한다.

Ⅴ. 언론보도의 문제

한센병과 HIV/AIDS에 관한 잘못된 정보와 환자에 대한 편견이 유지되고 강화되는 데 언론도 큰 책임이 있다. 첫째, 언론보도는 질병에 대한 충분한 지식 없이 서술함으로써 잘못된 정보를 독자에게 전달해 편견을 유지하거나 강화시키기도 한다. 한센병과 관련해서 언론보도에서 가장 빈번하게 등장하는 잘못된 용어 사용은 “한센병환자” 라는 단어이다. 현재 한국에서 신환자는 매년 5명 이하이고, “한센인” 이라 불리는 사람들은 이미 오래전에 완치된 사람들이다. 그러나 최근까지 언론은 이들 한센인을 한센병환자로 부름으로써 독자에게 여전히 이들이 병을 앓고 있으며

전염성이 있는 사람들로 오해하도록 만들었다. HIV/AIDS의 경우도 비슷한데, 전술한 바와 같이 HIV는 에이즈의 원인 바이러스로 이 바이러스에 감염된 사람을 "HIV 감염인"이라 부르고, 감염 후 질병이 상당히 진행되어 특정한 단계로 접어든 사람을 "에이즈 환자"라 부른다. 그러나 최근까지 언론은 HIV 감염인을 '에이즈 감염자' 또는 '에이즈 보균자'로 부름으로써 독자가 HIV와 AIDS를 구분하지 않고 감염되면 바로 에이즈에 걸리는 것으로 오해하도록 만들었다.

둘째, 언론보도는 질병을 특정한 방식으로 묘사함으로써 독자가 이 질병에 걸린 환자에 대한 부정적 이미지를 갖게 한다. 한센병은 1940년대 치료제가 나왔고 1950년대 완치가 가능한 질병이 되었지만, 언론기사는 한센병을 난치병으로 묘사함으로써 일반인들이 한센병에 대한 지나친 공포를 느끼도록 만들었다. 또한 적절한 치료만 받으면 완치가 가능하고 일상생활이 가능한 환자에 대해서도, 질병에 걸린 비극성을 강조하여 묘사함으로써 이 질병에 대한 공포심을 더욱 자극했다. HIV/AIDS의 사례에서는 다양한 질병 중 하나에 불과한 에이즈라는 용어를 부정적으로 사용하는 사례가 많았다. 예를 들어 '소나무 에이즈', '꿀벌 에이즈', '인삼 에이즈'와 같이 감염 속도가 빠르고 뚜렷한 치료 방법이 없는 질병에 에이즈라는 이름을 붙임으로써 HIV의 감염 속도도 매우 빠르고, 에이즈는 치료 방법도 없기 때문에 빨리 사망한다는 잘못된 인식을 독자들이 갖도록 해왔다.

셋째, 언론보도는 구독자 수를 늘리기 위하여 한센병과 HIV/AIDS와 같은 질병과 관련된 사건을 자극적으로 묘사함으로써 편견을 강화하기도 했다. 1991년 대구 성서초등학생 실종 사건 당시 한센병 정착마을 지하에 아이들이 암매장되어 있다는 거짓 제보가 안양지방노동사무소에 접수되자, 전국의 기자들이 이 정착마을로 몰려들어 마을은 아수라장이 됐다. 기자들은 마을 주민들에게 "어린아이들을 죽여 마을 사람들이 약으로 썼다는 첩보가 있다"고 말했고, 이들을 살인자들로 묘사하는 기사를 쓰기 시작했다. 기자들은 이에 반발하는 마을 주민들을 폭도로 묘사하기도

국가인권위원회
humanrights.go.kr

했다. 이후 이 정착마을의 양계업은 큰 타격을 입었고, 마을 사람들은 인근 주민들의 비난과 폭언을 감내해야만 했다. 또한 이곳 출신 자녀들 역시 피해를 받았는데 이 사건으로 이혼 직전까지 갔거나 이혼을 당한 자녀들도 발생했다. 그러나 사실이 밝혀진 이후에도 어떠한 언론사에서도 이 정착마을 주민들에게 사과하지 않았다(국가인권위원회, 2005; 2019; 보건복지부, 2011).

HIV/AIDS와 관련해서도 비슷한 기사가 주기적으로 등장하고 있다. "에이즈 환자"가 자신이 감염자라는 사실을 숨긴 채 다수와 성관계를 맺었다는 기사가 그것이다. 그러나 이러한 사건을 다루는 대부분의 기사는 사실과 다르며, 감염인 또는 환자의 인권을 고려하지 않고 있다. 예를 들어 2017년 "부산 에이즈 사건"은 HIV 감염인 여성이 온라인 채팅 사이트에서 만난 남성과 돈을 받고 성관계를 가진 사건이 벌어졌다. 언론은 사실관계에 대한 정확한 확인 없이 자극적인 기사들을 생산했는데, 해당 여성은 '복수심'에 이런 일을 벌였다거나 무책임하고 이기적인 것으로 묘사되었다. 그러나 이후 조사 과정에서 이 여성이 지적장애를 갖고 있기 때문에 판단 능력이 어린아이 수준이며, 남성 알선자로부터 성매매를 강요당했음이 드러났다. 그러나 이 여성을 '악마화'한 대다수의 언론은 자신들이 생산한 기사를 수정하거나 이 여성에게 사과하지 않았다.

3. 차별 극복을 위한 노력

Ⅰ. 국제적 노력: 규약, 선언 등

1) 한센인 및 한센인 가족에 대한 차별을 종식시키기 위한 권고, 원칙 및 가이드라인

2004년 유엔인권이사회(United Nations Human Rights Council)는 '한센인과 그

들 가족에 대한 차별 종식을 위한 권고'를 채택했다. 이 권고는 한센병의 박멸(eradication)에 초점을 맞추기보다 한센병을 박멸하기 위하여 설계되고 실행되었던 공중보건 정책 등으로 만들어진 한센병에 영향을 받은 사람들, 즉 한센인과 그들 가족에 대한 낙인과 차별을 제거하는데 초점을 맞추었다는 점에서 중요하다. 이 권고는 각국이 한센인과 그들 가족에 대한 낙인과 차별을 제거하고 이들이 자신의 권리를 누릴 수 있도록 조치를 취하라고 권고했다. 또한 2010년 8월에는 인권이사회 자문위원회에서 '한센인과 그들 가족에 대한 차별 종식을 위한 원칙과 가이드라인 초안을 만들었고, 이 초안은 유엔 총회에서 2010년 12월 21일에 채택되었다. 그 내용은 다음과 같다.

① 원칙

1. 한센인(persons affected by leprosy)과 그들 가족은 다른 이들과 동등하게 존엄성을 가진 사람으로 대우받아야 하며, 세계인권선언과 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약, 그리고 장애인권리협약을 포함하는 다른 관련 국제 사회에서 선포된 모든 인권과 기본적 자유를 누릴 권리가 있다.
2. 한센인과 그들 가족은 한센병을 가졌거나 가졌었다는 이유로 차별받아서는 안 된다.
3. 한센인과 그들 가족은 결혼, 가족 및 부모역할과 관련하여 다른 모든 사람과 동일한 권리를 가져야만 한다. 이를 위하여:
   (a) 누구도 한센병을 이유로 결혼할 권리를 부정당해서는 안 된다.
   (b) 한센병은 이혼의 이유가 되어서는 안 된다.
   (c) 한센병을 이유로 어린이가 부모와 분리되어서는 안 된다.
4. 한센인과 그들 가족은 시민권과 증명서를 갖는데 다른 모든 사람과 동일한 권리를 가져야만 한다.
5. 한센인과 그들 가족은 다른 이와 동등하게 모든 정부 영역에서 임명되거나 출마

국가인권위원회
humanrights.go.kr

할 권리를 포함하는 대중에게 봉사할 수 있는 권리를 가져야만 한다.

6. 한센인과 그들 가족은 구인, 채용, 승진, 급여, 고용 및 경력의 지속과 관련된 모든 정책과 과정에서 다른 이들과 동등하게 대우받고, 포용적인 환경에서 일할 권리를 가져야만 한다.
7. 한센인과 그들 가족은 한센병을 이유로 학교나 훈련 프로그램에서 입학을 거부당하거나 퇴학당해서는 안 된다.
8. 한센인과 그들 가족은 자신의 잠재력을 최대한 발휘하고 자신의 존엄과 가치를 완전히 실현할 권리를 갖고 있다. 충분한 권리를 갖고 있으며 자신의 능력을 ㅂ라전시킬 수 있는 기회를 갖는 한센인과 그들 가족은 사회 변화의 강력한 일원이 될 수 있다.
9. 한센인과 그들 가족은 자신의 삶에 직접적으로 관련된 정책과 프로그램에 관한 의사 결정 과정에 적극적으로 참여할 권리가 있으며 그렇게 해야 한다.

2) HIV 감염인/AIDS 환자 차별 방지를 위한 규약, 법들

① HIV/AIDS와 인권에 관한 국제 지침(The International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights)

유엔인권최고대표사무소(United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 이하 OHCHR)과 UNAIDS는 1998년 'HIV/AIDS와 인권에 관한 국제 지침'을 발표했다. 이 지침은 국가 수준에서 HIV/AIDS 정책과 전략들이 효과적으로 설계되고 실행되는데 도움을 주기 위해서 감염병 예방과 통제를 위한 공중보건학적 중심이 아니라 환자의 인권에 근거하여 만들어졌다. 이 지침은 국가가 공공의 건강을 다루는 법에 있어 HIV/AIDS를 통제하는데 흔한 전염성 질환에 적용되는 조항이 적용되지 않도록 주의해야 하며, HIV 감염인과 AIDS 환자와 같은 차별 받는 취약계층을 보호하는 차별금지법과 보호입법을 제정하거나 강화할 것을 명시했다.

또한 국가는 HIV 예방과 치료에 관한 적절한 정보를 제공하고 안전하고 효과적인 의약품을 적절한 가격에 누구나 이용하도록 조치를 취해야만 한다. 중요한 것은 국가가 정부뿐만 아니라 사회에서 HIV/AIDS와 관련된 규범의 변화에 적극적으로 개입해야 한다는 것이다. 국가는 의료전문가의 잘못된 인식을 변화시켜야 하며 인권의 원칙을 받아들이도록 노력해야만 한다. 이 지침은 공중보건제도의 설계와 실행에 있어 HIV 감염인과 AIDS 환자의 인권을 보호하고, 정부, 시민사회, 의료전문가들이 HIV/AIDS에 갖는 행동 규범들을 인권에 근거한 것으로 변화시키는데 국가의 책임이 있다는 것을 명시했다는 점에서 중요하다.

② HIV와 AIDS에 대한 정치 선언: 2030년까지 AIDS 확산을 막고 HIV와의 싸움을 촉진하기 위한 페스트 트랙(Political Declaration on HIV and AIDS: On the Fast Track to Accelerating the Fight against HIV and to Ending the AIDS Epidemic by 2030)

유엔 총회 고위급 회의(UN General Assembly High-Level Meeting)는 2016년 6월 8일 'HIV와 AIDS에 대한 정치 선언: 2030년까지 AIDS 확산을 막고 HIV와의 싸움을 촉진하기 위한 페스트 트랙'을 채택했다. 이 정치 선언은 2011년 유엔 총회에서 채택한 'HIV와 AIDS에 대한 정치 선언: HIV와 AIDS 퇴치를 위한 노력 강화(Political Declaration on HIV and AIDS: Intensifying Our Efforts to Eliminate HIV and AIDS)'에 이어지는 것이다. 이 일련의 정치선언에서 인권적 측면에서 중요한 내용은 HIV 보균자와 AIDS 환자에 대한 징벌적 통제를 철폐하고 이들의 인권을 보장하는 방식으로 이러한 공중보건 문제를 해결하자는 것이다. 또한 일반인들뿐만 아니라 이미 소외된 계층, 예를 들어 장애인, 특히 여성장애인들의 경우 HIV 서비스 접근에 어려움을 겪고 있으며, HIV 정책의 계획과 프로그램 개발, 서비스 전달 및 데이터 수집에서 소외되고 있다는 점을 지적한 것이 중요하다. 즉 HIV/AIDS 문

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제를 겪는 소외된 계층은 이중, 삼중의 어려움을 겪고 있는데 여기에 대한 조치를 각국에 요구한 것이다.

Ⅱ. 국내적 노력

1) 한센인의 인권 회복

① 경제적 자립과 종교적 삶

1950년대 후반 치료제의 등장으로 병이 치유된 한센인들은 국가와 민간단체에 의하여 정착마을이라고 하는 곳에 이주됐다. 한센인은 정착마을에서 경제적 자립을 이루면 자신들에 대한 낙인 중 하나인 "부랑"을 극복할 수 있을 것이라 생각했다. 1960년대 아무런 준비와 지원 없이 정착마을로 이주했던 한센인들은 생존을 위하여 황무지를 일구는 등의 생산활동을 했으며, 심지어 1970년대까지 구걸로 생계를 이어나가는 곳까지 있었다. 또한 정착마을 한센인 자조 단체를 형성하여 자립을 위해 노력하기도 했다. 이들은 1970년대 들어와서야 축산업 등을 통하여 어느 정도의 자립을 이루었고, 1980년대 축산업의 확장과 함께 정착마을 역시 경제적으로 발전할 수 있었다. 그러나 1980년대 후반 시장 개방 등의 영향으로 많은 정착마을들이 점차 몰락을 겪게 되었다. 한편 경제적 자립을 이루면 낙인이 해소될 것이라는 한센인의 바람은 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 한센인은 1990년대까지 정착마을 바깥의 외부사회와 단절되어 있었고, 여전히 사회는 이들을 일반 사람이 아닌 "한센인"으로 여기고 차별했다(정근식, 1998; 국가인권위원회, 2019).

한편 한센인들은 종교생활을 통하여 자신에 대한 낙인과 차별을 "영적"으로 극복하고자 했다. 현재 대다수 한센인은 기독교인으로 정착마을과 한센인 공동체는 기독교를 중심으로 구성되어 있다. 한센인들은 자신에 대한 억압을 영적으로 극복할 수 있다고 생각했으며, 정신적 상처를 교회를 통해서 치유하려 했다. 또한 교회

는 정착마을에 외부의 자원이 들어오는 중요한 통로이기도 했다. 교회를 통하여 생존에 필요한 의식주 등의 자원이 정착마을로 들어와 유용하게 사용되었다. 또한 교회는 정착마을과 외부사회를 이어주는 통로의 역할을 했다. 교회를 통해서 비한센인, 종교인, 봉사자들이 정착마을을 방문했고, 이들을 통해서 정착마을은 외부사회와 소통했다. 한센인의 종교 생활은 정착마을에서 정신적, 물리적 생존을 위하여 유용한 자원이 되었지만, 한센인에 대한 낙인과 차별을 극복하는데 큰 도움이 되지는 못했다. 1990년대까지 종교는 한센인에 대한 낙인과 차별을 생산하는 의료지식과 관행, 그리고 시설에 대한 문제를 지적하지 못했다. 종교 관계자들은 시설에 수용되어 있는 한센인과 정착마을에 고립되어 있는 한센인에 대한 봉사활동을 펼쳤으나 차별을 생산하는 구조 자체에 대한 비판 의식은 부재했다(정근식, 1998).

② 한센인 인권회복 운동

한센인 인권문제는 2000년대 들어와서야 공론화되기 시작했다. 한센인 인권문제는 일본 정부를 상대로 한 식민지기 소록도에 강제격리 되었던 한센인 피해자들의 소송을 계기로 한국에서도 관심을 받기 시작했다. 이 소송은 2005년 패소했으나 2006년 일본 후생성은 보상법을 개정함으로써 한국 피해자들은 일본으로부터 피해보상금을 받을 수 있었다. 그러나 이 피해보상금만큼 중요한 것은 이 소송을 통해서 한국에서 벌어졌던 한센인에 대한 차별 행위들이 공론화된 것이다. 2005년 국가인권위의 “한센인 인권 실태조사”를 통해 수많은 한센인 인권침해 사례들이 수면 위로 드러났고, 국가인권위원회는 이 보고서를 근거하여 “한센인 인권 개선을 위한 정책권고”를 통하여 이 문제에 대한 진상조사를 실시하고, 이를 위한 특별법을 제정할 것을 정부에 권고했다. 이러한 노력의 결과 2007년 “한센인 피해사건의 진상규명 및 피해자 생활지원 등에 관한 법률”이 통과되었고, 이 법에 근거해 구성된 진상규명위원회는 2011년 “한센인 피해사건 진상조사 보고서 ‘를 발간했다. 그

국가인권위원회
humanrights.go.kr

리고 현재 이 법에 의하여 피해자로 인정된 한센인에 대한 월 15만원의 생활지원금이 지급되고 있다.

한편 일본 정부를 상대로 한 소송을 지원하기 위해 만들어졌던 한국한센인권변호단은 2011년 한국 정부를 상대로 소록도 등 한센인 시설에서 발생했던 한센인에 대한 강제 정관절제수술 및 인공임신중절 수술에 대한 피해 소송을 제기했다. 2017년 대법원에서 원고인 피해 한센인들의 승소판결을 했다. 한센인 인권회복 운동의 결과 예전에 비해 한센인에 대한 낙인과 차별 행위는 많이 감소했다. 예를 들어 2005년 조사에서 일반 병원에서 치료 받는데 의료진 등으로부터 차별이 심각하다는 대답이 상당히 많았던 반면 2019년에는 일반 병원에서 한센인이라고 진료를 거부하는 경우는 거의 사라진 것으로 보인다. 그러나 한센인 정착마을, 그리고 한센인 생활시설 주변 지역에서의 낙인과 차별은 여전히 남아 있는 것으로 나타났다. 한편 한센인들이 겪은 과거의 차별 경험과 구조는 여전히 현재 한센인들의 삶에 영향을 미치고 있다.

이러한 문제의식에 근거하여 국가인권위원회는 2019년 “고령화 측면에서 본 인권상황 실태조사”를 실시했는데 그 내용은 다음과 같다. 가족과 사회로부터 단절된 경험에 의해 만들어진 심리적 상처는 여전히 고령의 한센인에게 심리적 고통을 주고 있다. 또한 강제격리로 인해 빼앗긴 교육의 기회와 취업의 기회 역시 이들의 현재적 삶을 위태롭게 만들고 있다. 정착마을의 한센인에게 주어진 유일한 경제적 활동이었던 축산업 역시 농촌의 쇠락과 함께 몰락하였고, 이 과정에서 한센인들은 빚만 늘어났다. 사회로부터의 단절과 사회적 자원의 부재로 한센인은 이 과정에서 다른 선택을 할 기회를 갖지 못했다. 또한 한센인 인권회복을 위한 제도적 노력에서 배제된 사회에 이미 복귀한 한센인들과 한센인 가족의 문제도 여전히 해결되지 않았다. 사회에 이미 복귀한 한센인들은 평생을 한센병에 걸렸다는 것을 숨기기 위해 마음을 졸이며 살아야 했으며, 한센인 자녀 역시 부모와 떨어져 별도의 시설

에 격리돼 양육되었으며, 취업과 결혼에 불이익을 받아야만 했다. 인권회복이란 일회성 또는 단기간의 노력으로 이루어질 수 없는 것이며, 장기간에 걸친 다양하고 세심한 접근으로 이루어져야만 하는 것이다.

2) HIV 감염인/ AIDS 환자 인권회복 운동

① 후천성면역결핍증예방법 개정 운동

전술한 바와 같이 후천성면역결핍증예방법(에이즈 예방법)은 인권적 시각에서 문제가 많은 법이었다. 에이즈 예방법은 이름에도 나타나 있듯이 "예방"에 초점이 맞춰진 법이었기 때문에 개인의 자율권 등을 크게 침해하는 것이었다. 2005년경부터 관련 운동 단체는 "법정전염병 병력자 정보제공계획" 철폐 운동을 시작했다. 이 운동에는 관련 단체 외에 외부 단체의 연대도 이루어졌다. 이 질병과 관련한 사회의 낙인과 차별은 매우 심각한 것이었기 때문에 관리 과정에서 신중하지 못하게 제공되는 개인정보 때문에 발생하는 인권침해 역시 심각하거나, 이러한 과정에서 이들이 겪는 두려움 역시 매우 큰 것이었다. 이러한 상황에서 너무 많은 기관에 쉽게 개인정보가 제공되는 것은 인권침해적 요소가 큰 것이었다. 이 운동은 2006년 에이즈 예방법 개정 운동으로 이어졌고, 이후 개정에 인권적 요소가 추가되었다(임정섭·윤수종, 2011).

그러나 운동단체에 따르면 개정된 법률에 추가된 인권적 요소들은 형식적인 것이며, 예방법의 틀 자체가 보균자와 환자에 대한 통제를 통한 에이즈 관리에 있었기 때문에 내용은 크게 변하지 않았다. 실제로 이들에 대한 사회적 낙인과 차별이 매우 큰 상황에서 에이즈 통제 방식은 이들과 이들 주변에 있는 사람들의 처벌을 강화시키는 방식으로 전개되고 있다. 2017년 개정된 에이즈 예방법은 제6장 26조부터 28조를 개정함으로써 보균자와 환자 그리고 이들과 관련된 사람들이 통제에 따르지 않았을 경우 처벌을 강화하는 방식으로 개정되었다. 이러한 문제 때문에 에이

국가인권위원회
humanrights.go.kr

즈 예방법의 개정을 둘러싼 운동은 현재도 지속되고 있다.

② 의료접근권 투쟁

HIV/AIDS는 만성감염병의 여러 특징을 갖는데, 그 중의 하나가 치료제로 잘 관리하면 정상적인 삶을 영위할 수 있다는 것이다. 현재 HIV/AIDS 치료를 위한 약제는 내성 문제 때문에 몇 개의 약을 동시에 사용하는 병용요법으로 사용되고 있다. 이러한 약제의 공급이 제대로 이루어지지 않을 경우 환자 치료뿐만 아니라 HIV/AIDS 관리에도 큰 차질이 빚어지는 것이다. 즉 치료제는 개인의 치료뿐만 아니라 국가의 관리 시스템에 있어 매우 핵심적인 요소이다. 그러나 에이즈 치료제는 약제 시장 내에서 제약회사의 이윤추구를 목적으로 생산되고 판매되는 상품이라는 성격을 갖고 있다. 이에 따라 에이즈 치료제의 공급에 있어 약가 즉 치료제 구입의 비용 문제가 발생된다. 2004년 한국에서는 푸제온이라는 치료제의 약가책정 운동이 발생되었다. 제조업체인 로슈(Roche)는 비싼 값으로 푸제온을 한국에 판매해 왔는데 국내 운동단체들은 이 치료제의 비싼 약값을 문제 삼아 항의했다. 동시에 비싸게 책정된 약가에 문제를 제기하지 않는 정부에도 로슈와 약가 협상을 다시 하도록 압력을 가했다. 이러한 투쟁 결과 푸제온의 무상공급이 가능해졌다.

③ 낙인과 차별 철폐를 위한 국가인권위원회의 권고

국가인권위원회는 의료계 내에 광범위하게 퍼져 있는 HIV 감염인 및 AIDS 환자에 대한 낙인과 차별을 철폐하기 위한 노력을 지속해왔다. 2004년 국가인권위원회에서는 보건복지부장관에게 헌법 제11조 평등권에 근거하여 「혈액관리법시행규칙」을 개정할 것을 권고했다. 당시 「혈액관리법시행규칙」 12조 1항 가목에 근거하여 헌혈 시 헌혈자에게 '동성이나 불특정 이성과 성접촉이 있'었는지에 대한 질문을 하고, 이에 해당할 때 헌혈을 금지했다. 국가인권위원회에서는 "동성간 성

접촉이 있었다는 사실만으로 HIV에 감염될 수 있다고 해석되지 않는 방향으로 관련 문진사항을 개정" 할 것을 권고했고, 보건복지부장관은 향후 혈액관리법시행규칙 개정시 참고하겠다고 답변했다. 그러나 이에 대해 일부에서는 여전히 동성간 성접촉 여부에 대한 질문을 남성에게만 한정할 것을 요구하는 등 한계가 있는 것으로 지적하기도 했다.

2017년 12월 국가인권위원회는 HIV 감염인과 AIDS 환자에 대한 의료차별을 개선하고 치료받을 권리를 보장하기 위하여 첫째, 보건복지부장관에게 "의사 국가시험에서 감염관리 지침과 HIV/AIDS 감염인 등 사회적 취약계층 치료과정에서의 문제해결능력에 대해 검증을 강화하고, 「후천성면역결핍증 예방법」에 HIV/AIDS 감염인에 대한 의료차별 금지규정을 신설하는 등 법령을 보완" 할 것을 권고했다. 둘째, 질병관리본부에게는 "의료인 인식개선을 위해 'HIV/AIDS 감염인 인권침해 및 차별 예방 가이드'를 개발하고, 국·공립병원 의료인을 대상으로 HIV/AIDS 감염인에 대한 인권침해 및 차별 예방교육을 실시하고, 의료인을 대상으로 인권침해 및 차별 예방 캠페인을 활성화하고, 'HIV/AIDS 감염인 호스피스 및 요양(돌봄) 서비스 가이드' 및 'HIV/AIDS 감염인의 요양(돌봄) 서비스 모델'을 개발하여 HIV/AIDS 감염인에 대한 요양(돌봄) 서비스 대책을 마련하며, HIV/AIDS 감염인에 대한 간병비 지원을 현실화하기 바" 란다는 권고를 했다. 마지막으로 17개 시·도 지방자치단체장에게는 "시·도립병원의 의료인을 대상으로 HIV/AIDS 감염인에 대한 인권침해 및 차별 예방교육을 강화하기 바" 란다고 권고했다. 2018년 8월 보건복지부와 질병관리본부는 국가인권위원회의 권고를 최대한 수용할 것이라고 발표했다.

2019년 7월 국가인권위원회는 법무장관에게 각 교정기관에서 HIV 감염인 및 AIDS 환자인 수용자의 민감한 개인 병력이 노출되지 않도록 관리 및 감독을 철저히 할 것과 이와 관련된 지침을 마련할 것을 권고했다. 인권위원회 조사 결과 ○○교도소에서는 HIV 감염인을 이송 시부터 격리 수용했으며, 감염인이 격리된 방에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

‘특이환자’ 라는 표식을 하고, 피해자를 부를 때도 ‘특이환자’ 라고 불렀다. 또한 이 감염인을 이미 감염인으로 알려진 다른 수용자와 같은 방에 배치하여 병력이 노출되도록 했으며, 더군다나 교도관들이 교도소 내 직원이나 동료 수용자에게 이들의 병력을 노출시켰다. 뿐만 아니라 교도소는 피해자들의 운동시간을 별도 배정하고, 다른 수용자와 같은 시간대에 운동할 경우에는 운동장에 선을 그어 분리했다. 이러한 조사결과에 근거하여 국가인권위원회는 특히 해당 교도소에는 HIV감염인들이 과도하게 기본권을 침해당하거나 차별받지 않을 방안을 마련하고 유사사례가 다시 생기지 않도록 교육할 것을 권고했다.

④ 새로운 흐름

제도와 같은 거시적 구조의 변화에 초점을 맞추던 HIV/AIDS 운동은 점차 일상생활에서 발생하는 다양한 문제, 감염인/환자가 겪는 어려움을 해결하기 위한 운동으로 변화하고 있다. 낙인과 차별로 인하여 환자가 겪는 가족 및 사회관계의 해체와 이로 인한 심리적 문제는 환자가 일상생활을 유지하는데 커다란 어려움이다. 게다가 취업의 제한 등으로 인한 경제적 문제 역시 이들의 삶을 힘들게 만드는 요인이다. 이로 인하여 감염인/환자가 겪는 고립감, 우울감 등의 문제는 심각하며, 자살자가 일반인에 비해서 10배에 달하는 등의 문제가 발생한다. 최근 HIV/AIDS 운동단체는 감염인/환자의 일상생활의 복원을 위한 노력을 하기 시작했다. 감염인/환자들이 자신의 경험을 공유하고 의지할 수 있는 공동체를 만듦으로써 제한적이나마 관계를 회복하는 활동이 이루어지고 있으며, 일상의 어려움을 극복할 수 있는 전략들을 공유하고 있다. 한편 HIV/AIDS 감염인연합회인 KNP+는 2016년 전문가와 당사자가 공동으로 HIV 낙인 지표 조사를 수행하여, 자신의 이야기를 객관적 자료로 생산하고 이에 근거하여 권리를 주장하는 등의 활동을 했다. 이 과정에서 보다 넓은 범위의 감염인/비감염인 네트워크가 형성되었고, 문제 해결을 위한 더 큰 역량이 형성되었다.

4. 결론

한센인이든 HIV 감염인, AIDS 환자이든 특별한 존재가 아니라 우리와 동등한 사람이라는 인식이 선행되어야만 한다. 이들은 아프기 때문에 치료가 필요한 환자이면서 동시에 일상생활을 영위해야 하는 시민이다. 한센병은 이미 치료제가 나와 완치가 가능하며, HIV/AIDS는 완치는 아니더라도 치료제로 잘 관리하면 죽을 때까지 정상적인 삶이 가능하다. 한센병이나 HIV/AIDS는 특별한 병이 아니라 여느 만성 감염병과 같다고 할 수 있다. 그런데도 과거에 잘못 형성된 편견과 낙인은 많은 인권문제를 발생시키고 있다. 특히 인종주의와 같은 특정 집단에 대한 잘못된 인식, 그리고 특정 질병에 대한 과도한 공포는 공중보건 제도 안에 내재해 있으면서 인권침해와 같은 문제를 발생시키고 있다. 특히 공중보건 제도에 포함되어 있는 타겟팅, 색출, 통제와 같은 요소들은 질병에 걸린 사람을 한 명의 인격체가 아니라 사회에서 배제해야 하고 죽을 때까지 통제해야 할 존재로 격하시킨다.

인권침해적 제도는 감염인/환자/병력자에 대한 사회적 낙인을 만들거나 강화한다. 이렇게 만들어진 낙인은 이들 집단에 대한 사회적 차별을 정당화한다. 또한 공공의 건강에 대한 과도한 강조는 개인의 권리를 얼마든지 제한할 수 있다는 태도로 발전하는 경우가 많다. 그리고 과도한 통제에 대하여 자신의 권리와 일상생활을 지키려는 개인의 저항은 공공의 이익을 침해하는 비도덕적이고 이기적인 것으로 비난받게 된다. 게다가 이러한 낙인과 차별의 메커니즘을 확대 재생산하는 언론의 태도도 고쳐져야 한다. 다행히 당사자 단체의 장기간에 걸친 노력으로 관련 제도가 점차 느리지만 인권을 고려하는 방향으로 나아가고 있다. 예방과 통제 위주의 제도는 점차 감염인/환자/병력자의 치료와 보호를 중심으로 바뀌어 나가고 있다. 그러나 여전히 갈 길이 멀다. 이들의 인권을 지키기 위해서는 보다 적극적이고 공격적인 보호 제도가 필요하다.

참고문헌

- 국가인권위원회(2005), 『한센인 인권 실태조사』.
- 국가인권위원회(2005), 『HIV 감염인 및 AIDS 환자 인권상황 실태조사』.
- 국가인권위원회(2016), 『감염인(HIV/AIDS) 의료차별 실태조사』.
- 국가인권위원회(2019), 『고령화 측면에서 본 한센인 인권상황 실태조사』.
- 국립소록도병원(2017), 『소록도 100년: 한센병 그리고 사람, 백년의 성찰』.
- 보건복지부(2011), 『한센인 피해사건 진상조사』.
- 보건복지부 질병관리본부(2017), 『2017 한센사업 지침』.
- 보건복지부 질병관리본부(2018), 『2018 HIV/AIDS 관리지침』.
- KNP+(2017), 『한국 HIV 낙인 지표 조사』
- 김재형(2019a), 『한센인의 격리제도와 낙인·차별에 관한 연구』, 서울대학교 사회학과 박사논문.
- 김재형(2019b), 「"부랑나환자" 문제를 둘러싼 조선총독부와 조선사회의 경쟁과 협력」, 『민주주의와 인권』 19(1), 123-164쪽.
- 임정섭·윤수종(2011), 「한국 HIV/AIDS 감염인 운동의 흐름과 쟁점: Kanos와 나누리+를 중심으로」, 『현대사회과학연구』, 117-137쪽.
- 정근식(1998), 「질병공동체의 역사적 형성과 사회구조」, 『현대사회과학연구』 9, 211-265쪽.
- 정근식(2002), 「동아시아 한센병사를 위하여」, 『보건과 사회과학』 11, 5-41쪽.
- Bharat, Shalini(2002), "Racism, Racial Discrimination and HIV/AIDS", UNESCO/OHCHR Workshop to Develop Education Materal to Foster Tolerance and to Eliminate Prejudice.
- Dubois, Laurent(1996), "A spoonful of blood: Haitians, Racism and AIDS", Science as Culture, 6(1), pp. 7-43.
- Edmond, Rod(2006), Leprosy and Empire: A Medical and Cultural History, Cambridge University Press.
- Goffman, Erving, 1963, Stigma: notes on the management of spoiled identity, Penguin.

- Gussow, Zachary, 1989, Leprosy, Racism and Public Health, Westview Press.
- Moran, Michaell(2007), Colonizing Leprosy: Imperialism and the Politics of Public Health in the United States, The University of North Carolina Press.
- Scambler, Graham(1993), Sociology as applied to medicine, Bailliere Tindall.
- 小森陽一(2015), 배영미 역, 『인종차별주의』, 푸른역사.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 5 장
위계화된 권리와 장애인: 차별, 배제, 포섭의 역사

주윤정

서울대 사회발전연구소의 선임연구원으로 재직 중이며, 인권사회학, 소수자의 역사, 청년, 인간-동물 관계 등을 연구하고 있다. 박사학위 논문은 『한국 시각장애인의 직업권 형성에 관한 법사회학적 연구』(2012)이며, 대표연구로는 「동아시아 시각장애인의 생존권의 비교: 일본·대만·한국의 시각장애인 안마사업권을 중심으로」(2017), 「법 앞에서: 형제복지원 피해생존자들의 해방과 기다림의 정치」(2018) 등이 있다.

목차

1. 서론

2. 식민지 시기 장애에 대한 통치의 등장
   I. 권리를 가질 권리: 능력의 제한
   II. 시혜적 장애모델과 시설화

3. 해방 이후의 권리 제한과 투쟁
   I. 해방 이후 교육에서의 제한
   II. 직업능력의 제한과 직업권 투쟁
   III. 전쟁과 원조

4. 개발독재시기의 장애: 우생학, 국제규범, 시설문제 폭로
   I. 우생학적 권리 제한
   II. 냉전시기 국제규범의 도입과 88올림픽
   III. 민주화 시기 복지시설의 문제의 가시화

5. 결론

1. 서론

근대 시민사회의 성립은 인권의 출발점으로 인식된다. 하지만 근대 사회는 사회의 형성과정에서 정상적으로 규정된 이들을 중심으로 권리가 선택적으로 부여되었고, 그 주변이나 외부에 존재한 이들에 대해서는 위계화된 차별, 배제, 포섭이 발생했다. 장애인의 권리는 헌법이 수립되면서 자연스럽게 명문화되고, 제도화된 것이 아니다. 헌법에서 약속하는 모든 국민에 대한 평등과 권리를 장애인들이 삶 속에서 획득해가는 과정에는 간극과 괴리, 지체가 존재했다. 장애인의 차별, 배제 그리고 인권의 역사는 그러한 간극과 위계를 줄여나가는 지속적인 투쟁의 과정이라고 볼 수 있다. 이 글에서는 한국의 근대사에서 장애인의 권리 획득의 역사에 앞서, 근대사회에서 장애인이 제도적으로 어떻게 차별을 받았으며 배제되어 갔는지를 살펴본다. 이후 장애인들이 점차 사회 속에서 권리를 획득해가는 과정을 살펴본다.

장애에 대한 차별과 배제는 사회적 낙인으로만 인해서가 아니라, 근대법의 도입과 근대국가의 형성과정, 그리고 사회를 통치하는 다양한 사회적 장치의 형성 과정 속에서 발생한다. 이런 권리제한과 사회적 배제는 근대, 그리고 한국 사회에서는 식민지적 근대의 도입과 더불어 발생했다. 이런 강고한 배제의 틀을 넘어, 장애인들이 권리를 확보해가는 과정은 지속적인 투쟁의 역사였고, 보편적 인권규범이 한국사회에 확대되어가는 역사였다. 사회에 완전한 참여를 하기 위해 본 연구에서는 차별과 배제가 근대사회를 통해 확산되어가는 과정을 분석하는 한편, 권리획득을 통해 이것을 넘어가는 동학을 설명하고자 한다. 권리는 단순히 주어지는 것이 아니라 상이한 사회적 관계(social relation) 속에서 작동한다. 보편적인 가치인 인권이 구체적 사회적 맥락 속에서 어떻게 작동하는가를 이해하기 위해서는 역사와 사회에 대한 이해가 필수적이다.

한국장애인의 인권사에서 검토되어야 하는 내용은 전통적인 사회관계가 권리라

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 새로운 근대적인 관계로 전환되어갔는지, 두 번째로는 근대사회는 장애인에 대한 차별과 배제가 어떻게 작동했는가이다. 이는 장애인에 대한 권리의 제한, 자격의 제한에 대한 논의이다. 세 번째로는 그런 제도적 제한이 어떤 계기를 통해 폐지가 되면서 차별과 배제가 전환되어 가는가이다. 때로는 이것은 국제규범의 도입이기도 했으며, 장애인들의 아래로부터의 운동이기도 했다. 사회에서 권리와 차별, 배제에 대한 기성의 관행과 방식들이 변화가 발생하는 것은 내부적 투쟁과 더불어, 외부적인 사회의 변화가 있을 때 동시에 가능했다. 그래서 세계장애인의 해 및 88올림픽 등 국제적 행사의 영향으로 장애인의 인권보장에서 실질적 변화가 가능했다. 하지만 이것은 일종의 시혜주의적 권리획득이었으며, 이후 80년대 중반 이후, 민주화 시기부터 본격화된 장애인 권리운동을 통해 인권모델이 사회에 자리매김 되었다. 본고에서는 식민지 시기 이후부터 80년대까지의 차별과 배제를 중심[19]으로 다루고자 한다.

현재 장애인에 대한 법적 용어는 '장애인'이지만, 역사적으로 폐질, 독질, 병신, 불구자 그리고 장애자 등 다양한 용어가 사용되었었다. 차별적 용어들이 점차 의료적이거나 기능적인 측면을 지칭하는 다소 중립적인 성격의 용어로 변화해가고 있는 것이 특징이라고 볼 수 있다. 이 글은 통사적인 측면에서 장애인에게 발생했던 대표적인 차별과 배제의 메커니즘을 분석하고, 그리고 그것을 자격과 시설화의 측면에서 세분화해서 분석하였다. 각 시대별로 장애인의 자격의 변화, 그리고 시설화에 대한 분석을 실시했다.

2. 식민지 시기 장애에 대한 통치의 등장

19) 80년대 이후의 인권운동은 4권 인권운동사 파트에서 김도현, 이진희가 자세히 다루었다.

I. 권리를 가질 권리: 능력의 제한[20]

장애인의 권리의 역사를 살펴보기 위해서는 우선 누가 권리를 가질 자격이 갖고 있었는지 살펴볼 필요가 있다. 아렌트는 "권리를 가질 권리"란 말을 통해, 세계인권헌장은 열망(aspiration)을 담은 것이지 법적으로 구속력이 있지 않기 때문에 이런 권리들이 실질성을 획득하기 위해서는 권리를 보장해줄 특정 정치체에 소속될 권리를 강조했다. 이는 규범적 법과 사회관계에 기반한 실질적 권리 사이의 간극을 지적한 것이다. 법적으로는 국민국가의 공동체에 속하였지만, 실질적 권리를 행사하지 못하는 집단은 늘상 존재해왔고 이들에 대한 배제 규정이 법적으로도 존재해왔다. 더욱이 식민통치와 더불어 시작된 근대법은 다양한 이들을 법적인간(legal person)으로 근본적으로 배제했다. 근대법의 핵심은 계약을 맺을 수 있고, 소유물(property)을 사고파는 행위를 할 수 있는 법적인간(legal person)에 대한 개념에서 출발한다. 소수자 혹은 사회적 약자란 이런 계약을 맺을 수 있는 법적 인간에서 배제된 범주에 속하는 사람들이라고 볼 수 있다.

식민 통치기간 동안 여러 근대적인 법들이 시행되는데, 권리를 가질 자격에 대한 규정도 등장한다. 장애인에 대한 권리와 관련된 규정도 이 시기부터 명문화된 조항으로 등장한다. 대표적으로 맹인의 권리에 대한 법적 근거는 민법 총칙에서 비롯된다. 식민지 시절 민법에 대한 규정은 1912년에 제정된 조선민사령에 의거했다. 조선민사령에는 민법의 총칙에 해당하는 내용이 없었다. 그래서 조선민사령에 규정되어 있지 않은 내용들은 일본 민법 규정을 따랐다. 일본 민법의 총칙에는 인(人)에 대한 규정과 능력(能力)에 대한 규정이 있어서, 권리를 행사할 수 있는 사람들의 자격에 대해 논의한다. 식민지 조선의 조선민사령에는 행위능력과 관련된 규정은 제정시에는 일본 민법의 총칙을 따르지 않았다. 제 11조 1항과 2항에서 "①제1조의

20) 이 부분은 주윤정(2012) 학위 논문을 재구성했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

법률 중 능력, 친족 및 상속에 관한 규정은 조선인에게 이를 적용하지 아니한다. ② 조선인에 관한 전항의 사항에 대하여는 관습에 의한다." [21]라고 규정했다. 이후 1921년의 개정된 조선민사령 11조[22]에는 "선인의 친족 및 상속에 관하여는 제1조의 법률에 의하지 아니하고 관습에 의한다. 다만, 친권·후견·보좌인 및 무능력자를 위하여 설립하는 친족회에 관한 규정은 그러하지 아니하다.[전문개정 1921.11.14.]" 라는 규정만이 남는다. 즉 위에 언급되었던 능력에 대한 관습법 조항은 사라진 셈이다. 이런 결과로 총칙의 능력에 대한 부분은 일본 민법의 내용을 따르게 되었고 이는, 1960년 대한민국에서 민법이 세워질 때까지 지속된다. 일본 민법은 1896년(明治29年)에 제정된 것으로 프랑스 민법과 독일 민법의 영향을 강하게 받았다. 총칙에는 인(人), 사권(私權)의 향유에 대해 규정하고 있으며, 사권의 향유는 출생에서 시작된다고 명시했다. 2절의 능력 부분에서는 성년/미성년, 장애, 낭비자, 처(妻) 등은 완전한 행위능력을 갖추지 못한 이들로 언급이 되고, 이들은 금치산자 혹은 준금치산자[23]로 권리 행위에 있어서 제한을 받게 되었다.

일본 민법에 의하면 심신상실, 농자, 아자, 맹자 등 장애인들은 대표적인 금치산자, 준금치산자로 권리 행사에 후견인등의 동의와 보호를 받는 이들로 설정되었다. 여기서 권리를 제한 받게 되는 것은 능력(能力)이라는 규정 때문이다. 이는 권리 주체의 자격을 규정했다. 근대법에서는 권리를 태어나면서부터 갖는 권리라고 당연 권리의무로 규정하고 있지만, 일종의 제한된 조건이 존재한다. 권리의 활동을 하는데 있어서 행위능력의 유무와 자기의 의사에 의거한 법률행위를 할 수 있는지에 근

21) 조선민사령(시행 1912. 4. 1), 조선총독부제령 제7호

22) 중추원의회에서는 능력제도와 관련하여 다음의 5개 사항을 확정했다. 첫째 성년제도. 둘째 금치산제도. 狂人과 같이 정신에 이상이 있는 자는 재판소에 청구하여 금치산자로 선고하고(재판소는 그것을 관보에 공고), 금치산자가 행한 법률상의 행위는 후견인이 대리. 셋째 농아, 맹인, 낭비자 등에 대한 준금치산자. 재판소에 청구하여 준금치산자로 선고하고(관보에 공고) 준금치산자가 借財하거나 부동산을 매매하는 등 중요한 법률상의 행위를 하기 위해서는 보좌인의 동의를 얻어야 함. 넷째 처의 능력. 당시 '능력'에 대한 법규는 근대적 사법 운용의 기초이고, 또 일본 제국의 헌법통치 하에 있는 개인들의 법률행위와 밀접하게 관련된 것이었기 때문에, 일본 민법과 동일한 규정을 설치하기로 했다(이승일, 2008)

23) 일본 민법에서는 준금치산자라는 용어를 사용한다. 해방 이후 제정된 민법에서는 한정치산자를 용어를 사용하고 준금치산자와 한정치산자는 권리의 제한에 있어서 정도가 다르다.

거해 권리능력을 제한한다. 그래서 재산의 소유와 계약행위에 있어서 제한을 받았다. 이런 자격의 제한은 이 규정이 민법에서 사라진 이후에도 지속적으로 장애인을 법적으로 완전하지 않은 법적 인간, 비정상적 인간으로 인식되기 하는데 영향을 주었다.

그렇다면 식민통치 시기 이전 장애인의 법적 자격은 어떠했을까? 일제는 이런 민법총칙을 조선에 적용하기 이전에 구관조사를 통해 민법 총칙에 대한 관습이 어떤 식으로 구성되었는지 조사[24]했다. 남아있는 구관조사 자료 중 3건의 자료와 이와 관련된 관습을 알려주고 있다. 1908년의 중추원 조사자료에서는 민법 총칙에 대한 조사[25]를 실시했는데, 이중 4편인 농자, 아자, 맹자, 부랑자[26]등의 행위효력에 대해서는 다음과 같이 기록되어 있다.

귀머거리, 벙어리와 장님도 역시 『형법대전(刑法大全)』에 폐질자로 열거되어 있다. 그렇지만 농자와 맹자의 행위는 일반인의 행위와 효력을 달리하지 않고, 오직 아자에 대해서만 드물게 보호자를 붙이는 예가 있다. 이 경우에 벙어리가 단독으로 한 법률행위는 보호자가 그것을 취소할 수 있다. 또 실제에서도 이러한 불구자와 법률행위를 하는 자는 보증인을 세우거나 혹은 제3자를 입회시키는 예가 이따금 있다. 그렇지만 반드시 이러한 자의 참가를 요건으로 하는 것은 아니다(정긍식, 1992: 89).

구관조사가 지역별로 이루어진 것을 감안하면, 당시 조선 사회에서는 특정한 농자, 아자, 맹자에 대한 특정한 관습적 규정은 존재하지 않았던 것으로 추측된다. 이들의 행위능력은 일반적으로 인정이 되었으며, 보호인을 두는 경우도 있었지만 특

24) 관습조사사업은 통감부 주도로 이루어졌다. 조선민사령 제10조, 제11조, 제12조에서 법인된 관습의 구체적 내용을 확인하고 관습법 정책을 수립하기 위해 추진된 측면이 강했다(이승일, 2008)

25) 제1편 민법 제1 태아의 권리를 인정하는가/ 제2 성년의 규정이 있는가/ 제3 정신병자 행위의 효력 여하/ 제4 귀머거리, 벙어리, 맹인, 부랑자 등의 행위의 효력은 어떻게 되는가/ 제5 아내의 능력에 제한이 있는가 / 제6 住所에 관한 규정이 있는가 / 제7 居所에 관한 규정이 있는가 / 제8 실종에 관한 규정이 있는가 / 제9 법인을 인정하는가 /제10 物의 구별이 있는가(정긍식, 1992)

26) 여기서 부랑자는 낭비자를 일컫는 말이다. 1910년대까지는 부랑자는 사치, 낭비를 일컫는 사람들을 의미했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

정하게 후견(後見)을 두는 관습도 존재하지 않았던 것으로 보인다. 그래서 조선민사령이 개정되기 전인 1921년까지는 관습에 의거해 맹인들은 권리에 대한 제한을 받지 않았을 것이다. 하지만 일본 민법의 적용을 받은 이후로 이들은 행위능력이 부족한 이들로 인식되며 권리 행사에서 제한을 받는다. 이는 일종의 "권리를 가질 권리"가 제한된 것이라고도 볼 수 있다. 이런 준금치산자 조항은 행위능력과 의사능력의 결여로 인해 계약에서 불이익을 받지 않게 하기 위한 명분의 보호주의적 입법조치였지만, 이는 장애인을 근대 한국의 법제에서 장애인을 보호를 받아야 하는 시혜주의적 구조 속에 위치시키게 된 결정적인 원인이었다.

민법이 개정될 때까지 '맹인(盲人)'들은 권리행사에서 제한을 받았다. 특히 해방 이후 시각장애인이 맹학교 교장으로 취임하고자 할 때 이는 많은 어려움을 겪었다고 전해지고 있다. 또한 민법의 개정이후에도 의료법과 각종 국가자격증 관련 법안에 농자, 아자, 맹자 제한 규정이 포함되어 장애인들의 권리 행사를 어렵게 했다. 이것의 기원은 조선의료령에서 볼 수 있는데, "미성년자·금치산자·준금치산자·정신병자·농자·아자 및 맹자에게는 의사면허 또는 치과의사면허를 부여하지 아니한다"[27]고 규정되어 있다. 기존의 관습법적 규정에서는 별다른 제한을 받지 못했던 시각장애인들은 새로운 근대적 법의 통치하에 진입하면서, 제한된 권리 행사자로 위지 지워진다. 권리가 규정된다는 것이 일종의 제한과 해방의 이중적 의미가 있다는 것을 보여주는 사례이다.

행위능력의 규정의 제정은 조선의 전통적 법체계가 식민지적 근대법으로 전환되어가는 과정이었다. 하지만 일본 사회를 거친 서구의 법형식이 한국에 적용되면 한국 사회의 사회적 관계는 심대한 변화를 경험하게 되었다. 근대 사회의 제정법 체계 속에서 장애인은 무능한 존재로 자리매김 되게 되었다. 이는 장애인이 무능하다는 기존의 사회적 인식과 편견이 법에 반영된 것만이 아니라, 법으로 인해 능력/

27) 조선의료령(시행 1944. 8.29), 조선총독부제령 제31호.

무능력의 경계가 규정되고, 장애인들은 무능한 존재로, 자격을 갖출 수 없는 이들로 자리매김 되기 시작한다.

근대적인 법은 정상성과 비정상성을 구별하며, 법적 권리를 행사할 수 있는 자와 아닌 자를 규정했다. 이는 계약을 맺을 수 있는 자와 아닌 자에 대한 구별이다. 미노우(Minow, 1990)에 의하면 법에서 정상성과, 비정상성을 구별하는 것은 봉건제 사회의 고착된 지위관계의 관념에 기반하고 있다. 특정한 정신적 능력(competence/capacity)을 가진 사람에 대한 규정을 하고 있는데, 정상적 능력을 가진 사람만이 권리를 향유할 수 있다. 왜냐하면 자신들의 이성에 기반해 행위에 책임을 질 수 있기 때문이다. 비정상적인 능력을 가진 사람들은 법적 자율성의 영역에서 제한을 받으며 권리를 부정당하게 된다. 그들의 무능력의 효력으로부터 자신과 타인을 보호하기 위하여 법적 제한이 필요한 셈이다. 그리하여 장애는 단순히 신체적인 결함이나 장애가 아니라 법적 장애로 번역이 되며, 이로 인해 법적·경제적·정치·사회적 행위에서 제한을 받게 된다. 이런 맥락에서 시민권(citizenship)과 권리의 행사에서, 국적의 유무 문제만이 아니라, 능력의 문제, 권리를 가질 자격이 중요한 제한조건이었다.

II. 시혜적 장애모델과 시설화

식민지시기에 장애인들은 시혜의 대상으로 자리매김 된다. 조선의 개항 이래 선교사들은 조선에 와서 사회사업을 활발히 펼쳤다. 이는 선교방법으로 직접 선교보다는 교육과 의료, 사회사업을 통한 네비우스 선교방법을 채택했기 때문이다. 한편 선교사들이 주로 선교대상으로 삼았던 이들은 조선의 지배층이라기보다는, 여성 및 빈민 등으로, 조선사회에서 배제되었던 사회적 약자들[28]은 기독교의 복음을 드러내

28) C,C. Vinton, 1893, "Presbyterian Mission Work in Korea", The Missionary Review of the World. Vol. XI, No. 9, (민경배,2006) 재인용.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

기에 적절한 대상이었다. 선교사들의 여성과 빈민, 장애인들에 대한 교육 및 관심[29]은 비교적 이른 시기부터 시작되었다. 선교사 사회사업이 시작되던 초기부터 이들은 서구의 선진적인 지식과 기술을 가지고 낙후된 조선에 근대적이고 문명적인 사업을 시작할 수 있었다. 대표적인 것으로 윌슨 선교사의 한센병 관련 사업(정근식, 1997)과 로제타 홀의 맹인 교육사업[30]을 들 수 있다(주윤정, 2012: 67).

천황제적 자혜의 정치는 원래, 지역의 상호부조를 보완하기 위한 중앙집권적인 유교적 덕치주의의 산물로 유교적 덕치주의의 이미지를 지속하는 것이었다. 근대적 천황제 안에 유교적 덕치주의가 온존하고 있으며, 그것이 식민지에도 연장되어 등장했다. 지방의 상호부조적 전통과 자조의 전통과 왕실의 구제 등을 결합한 것으로 지역에서의 자조를 강화시키는 방식이다. 이는 국가란 공적 영역의 역할과 활동을 사적 영역과 관계의 언어로 형성했다. 다시 말해, 국가가 수행해야 할 일들을, 천황을 중심으로 하는 자발적인 자원활동 들이 활성화되도록 하여, 이를 천황[31]이란 상징과 천황의 은혜를 중심으로 공적 영역을 구성한다(주윤정, 2012:70).

한센병, 제생원의 맹인교육 등은 이런 천황제적 자혜의 일환이었다. 조선총독부의 제생원 사업은 맹인들에 대한 교육이라는 조선총독부의 문명적 통치와 천황제적 자혜의 선전이라는 한계에 머물러있었다. 1915년에 열린 조선물산공진회에서도 제생원 맹아부는 천황제적 자혜와 총독부의 근대적 통치의 대표적 선전물로 소개되었다. 하지만 일본 본국과는 달리 체계적인 교육시스템을 만들지 않고, 천황자혜를 드

29) 특수교육 및 장애인 관련 시설 및 제도의 역사의 첫 장은 선교사들이 장식하고 있는 경우가 대부분이다. 교육사업 및 의료 사업과 별도로, 선교사 사회사업은 일종의 한센병과 결핵 등의 특수 의료와 장애인 관 교육 사업의 영역이다. 즉, 장애인 및 특수질병의 환자들을 대상으로 한 사업이라고 볼 수 있다.

30) 조선총독부 역시 선교사들의 대표적인 활동으로 나환자에 대한 구료 활동과 로제타 홀의 맹인여아 교육사업을 꼽았다. 서양 선교사들의 조선 활동에 대한 소개에는 두 사례가 빠지지 않고 언급되었다.

31) 일본에서 사회사업과 황실이 관계를 맺는 것은 비교적 이른 시기부터 시작되는데, 하지만 사회사업 영역에서 천황을 활용하는 데는 두가지 상충되는 경향이 존재하기도 했다. 한편에서는 국가유기체설의 영향을 받아서 천황을 통해 사회사업 영역을 국가의 일부로 만들어가는 국가지향적 경향이 존재했고(공적구제론) 다른 한편에서는 부족한 국가의 재원을 보충하기 위한 수단으로 천황의 은사금을 활용하며, 또한 천황의 모범적인 사회사업 지원활동을 통해 민간의 자율적인 구제행위를 이끌어내고자 하는 지향(生江孝之)도 존재했다. 천황은 사회사업의 국가지향과 민간지향 경향 모두에서 활용될 수 있는 이중적 존재였다. 식민지 시기 사회사업과 자선/자혜에 대해서는 정근식&주윤정(2013)참조.

러내는 선전용 시설로 자혜, 구제의 범주에 속해있었다. 맹인들은 개개인으로는 근대적 사회사업으로 인해 자립적 생활능력을 갖춘 주체로 재탄생되도록 교육받지만, 맹인이란 사회범주는 자선과 자혜의 대상으로 범주화되어갔다. 이는 전통적 사회적 관계가 잔존한 것이 아니라, 근대적 사회사업 제도의 설립을 통해 오히려 강화되었다고 볼 수 있다. 제도의 형식적인 측면에서 관료화, 전문화 등의 과정을 통해 근대성을 담지하고, 근대적인 교육 방식을 도입한 것처럼 보였지만, 맹인에 대한 사회사업 영역을 구성하는 실질적인 언어는 자선/자혜의 언어였다. 이는 해방 이후에도 맹인의 사회적 지위를 자선적 시선/자혜적 시선의 대상으로 묶어두는 효과를 낳았다(주윤정, 2012: 80).



<그림 5-1> 조선물산공진회에 전시된 제생원 맹아부

근대 이전 사회에서는 장애인에 대한 별다른 격리시설은 존재하지 않았다. 하지만, 식민지적 근대의 도입과 더불어 특수학교, 수용시설 등이 설립되기 시작한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이것은 식민지 시기 서양선교사의 자선 모델과 천황제의 자혜모델이 일종의 경합을 하는 상황에서, 다양한 특수교육 시설, 수용시설 등을 일종의 근대적인 문물로 소개하는 과정에서 발생했다. 예를 들어 시각장애인의 학교인 제생원과 선교사들에 의해 새워진 맹학교가 대표적이다. 이런 시설에서 장애인들은 시혜적으로 돌봐져야 하는 대상으로 범주화되었다.

이런 방식의 공간적 배제와 격리에 대해 프로카치(Procacci, 1991:212)는 "배제의 과정은 포섭(including)의 한 방법일 수 있는데, 이는 법적 규준에 근거한 것이 아니라, 사회과학적 규준을 통해 발생하는 것이다. 이런 포섭을 통해 광기와 빈곤을 넘어서, 일종의 정상화 과정을 볼 수 있다." 역설적이게도, 헤게모니적인 사회질서 속에서 감금의 제도는 감금된 이들을 재활하고 정상화하여 사회 속으로 다시 포섭시키는 과정인 셈이다. 시설이 확산되어가는 것은 이전에는 사회에서 존재했지만 적극적으로 관리되지 않았던 집단을 관리의 대상으로 포섭시켰다. 시설화와 시혜적 모델은 결합하여 발생했고, 해방 이후 전쟁시기 원조와 개발독재를 거치며 폭력적이고 사적 이익을 극대화하는 방식으로 자선의 외피를 입고 발전했다.

3. 해방 이후의 권리 제한과 투쟁

I. 해방 이후 교육에서의 제한

해방 이후 장애인들에 대한 특수교육기관들이 원조와 더불어 설립되었다. 또한 장애인들이 일반학교에서 교육을 받기는 여전히 무척 어려웠다. 이것은 법적인 요소와 사회적 요소가 동시에 존재했다. 한 예로 능력주의적 자격제한이 교육 영역에서도 문제가 되었는데, 입학시험의 체능시험이 대표적인 예이다. 1960년대에 중학

입학시험에 체능(體能)이라는 신체적 능력에 대한 점수가 도입되기 시작하면서, 장애인 학생들이 입학시험에 합격하지 못하는 사례들이 발생했다. 체능점수는 국민체위향상을 위한 정부시책이었으며 또한 과외공부의 폐단을 없애기 위해 강화되는 측면이 있었지만 이로 인해 장애인 학생들이 학교 입학에 원천적으로 배제되는 상황들이 발생했다. 그래서 "불구 아동에 대한 체능검사 면제 주장"[32]이 제기되기도 했다. 장애인들은 의도적이거나, 의도적이지 않은 방식으로 신체적 정상성을 기준으로 하는 사회의 여러 평가기준에 의해 사회적 장에서 배제되고 있었다. 정상사회의 규범이 강화되고 경직화될수록, 정상적 기준에서 떨어져 있는 사람들은 사회에서 배제되어간다. "신체건강"이라는 것을 가치로 지향하는 것이 강조되면서, 체능 점수를 딸 수 없었던 장애인들은 입시에서 배제되었고, 장애인이 교육을 받을 수 있는 기회를 박탈하게 된 것이다. 교육은 기본적으로 특수학교 중심으로 이루어졌으며 일반학교에의 진학은 위의 문제들로 인해 무척 어려웠다. 장애인들은 대체로 학교를 다니는 데에도 많은 어려움을 경험(소현숙, 2019)했고, 저학력으로 인해 사회에 진출할 기회를 얻기 어려웠다.

II. 직업능력의 제한과 직업권 투쟁

장애인들은 사회에서 일자리를 찾기도 어려웠지만, 공식적으로 직업에 대한 제한이 존재했다. 앞서 언급한 능력에 대한 제한이 직업에서 지속되었는데, 의료법, 약사법, 국가공무원법 등 직업에 대한 능력을 제한하는 규정이 존속했다. 법적인 측면에서 살펴보면, 한국의 직업관련한 자격규정에 장애인들의 능력에 대한 제한이 존재했다. 한국의 의료법에서는 농자, 아자, 맹자에 대한 능력제한 규정이 존속되었다. 1951년의 국민의료법에서도 농자, 아자, 맹자에 대해서는 자격을 취득할 수 없

32) 『동아일보』. 1967.12.6. 「「體能(체능)」이란 單語(단어)를 없애버리고싶다」

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다고 규정되어 있었다. 불구자, 폐질자 등은 의료업자의 자격을 가질 수 없다[33]는 규정이 존속되었다. 또한 1960년 민법 개정시까지는 농자·아자·맹자에 대한 능력제한 규정이 민법 체계에서도 존속된다. 당시에는 의용민법에 의거하고 있었기에, 일본 민법이 규정하는 능력제한이 유지되었다.

식민지 이후 지속된 농자, 아자, 맹자에 대한 행위능력 제한 규정은 지속되었지만, 민주주의를 강조하는 분위기 속에서 여성의 권리에 대한 인식은 제고되었다고 한다. 의용민법에 의하면 처(妻) 역시 행위능력이 제한되었지만, 이에 대한 치열한 논쟁이 1947년 제기되었고 처에 대한 행위능력을 인정하는 헌법재판이 있었다고 한다. 농자, 아자, 맹자의 준금치산자 선고 규정은 1960년 신민법(新民法) 제정시 삭제되었다. 앞에서 처의 행위능력규정이 삭제된 것과 같이 "민주주의"를 기초삼아 국가를 건설하는 상황에서 이에 대한 제한을 최소화하기 위한 것으로 추측된다. 하지만 민법에는 사라졌지만, 개별 법안에 자격에 대한 제한으로 지속적으로 남아있었다. 1951년 제정된 국민의료법에서는 농자, 아자, 맹자에 대한 의료인 면허를 부여하지 않는다는 조항이 지속되었으며 "의료업자로서 부적당한 불구자 또는 폐질자"에게는 면허를 부여하지 않는다는 조항이 지속되었다.

또한 1949년의 국가공무원법에는 "금치산자와 준금치산자는 공무원에 임명될 자격이 없다"고 규정되었다. 1949년의 고등고시령에서도 금치산자 및 준금치산자는 고등고시를 받을 수 없다고 규정되었다. 당시 금치산자, 준금치산자 규정은 의용민법을 따르고 있었는데, 의용민법 규정에 의하면 농자, 아자, 맹자가 준금치산자였다. 그래서 맹인들은 국가공무원에 임용되거나, 고등고시를 볼 수 없었다. 이런 상황에서 1954년 맹인이었던 이종덕이 맹학교의 교장으로 임명될 때 여러 문제가 발생[34]했다. 교장 명의로 통장을 발급하고 재산을 인수해야 하는데 많은 어려움이 있었다고 한다.

33) 국민의료법(시행 1951.12.25.)
34) 김천년, 『맹인실록』, 미간행원고

구민법(왜정 시의 것으로 1960년 말까지 적용해 왔다.) 11조에 금치산자에 관한 조문이 있어 맹인과 농아자가 다 같이 해당을 받았다. (이종덕선생이 맹인으로서 교장이 되려고 할 적에 이 조문 때문에 크게 난관에 처했었다.) 1960년에 제정된 신민법에서는 한정치산자란 조목으로 2장 10종에 들어 있는데 맹농아가 다같이 빠졌고 형법 2장 10조에서는 농아는 50%의 형을 감하게 되어 있으나 맹인은 정안자와 똑같이 취급되어 있다. 한정치산자란 심신박약자(心神)와 낭비자로 되어 있다" (김천년, 미간행 원고).

장애인들은 일반 사회에서 일리를 구하기 어렵기 때문에 별도의 유보직종을 통해 사회적 활동을 한다. 장애인들이 사회에 진출할 수 있는 유일한 통로 중의 하나가 유보직종의 존재였다. 하지만 대표적인 유보직종인 안마업권은 시각장애인들의 안마업권은 일제 강점기 도입이 되었지만, 미군정을 거치며 미신적인 치료방식으로 서구의학에 위배된다하여 폐지되었었다. 한편 각급의 맹학교에서는 안마를 가르치고, 그리고 이들의 면허는 불법인 이중적 상황이 지속되었다. 그래서 시각장애인들은 여러차례의 투쟁을 통해 안마업권을 일종의 직업권으로 확보할 수 있었다. 60년대 시각장애인의 역사는 지속적인 투쟁의 역사였고, 이것이 현재의 형태로 법적인 권리로 확보되는 것은 유신시절이었다. 60년대부터 지속된 다양한 가두시위를 통해 시각장애인들은 역설적으로도 유신시절 권리를 확보할 수 있었다. 시각장애인들은 청와대와 광화문 당시 정부종합청사 앞에서 시위를 했는데, 함께 일정한 방향을 공유하며 시위하기가 어려웠다. 그래서 밧줄로 자신들을 묶고 같이 단체행동을 했다고 한다. 장애인들의 대표적인 직업 영역인 시각장애인의 안마업권 관련 투쟁은 장애인의 권리형성에서 중요한 역사이다. 이런 투쟁이 가능했던 것은 또한 일종의 관습법적 권리의식이 존재했기 때문이다. 한 사회에서 소수집단이 사회적 권리를 주장하기 위해서는 사회적으로 작동하는 권리의 근거가 존재해야 하는데, 시각장애인들에게는 조선시대부터 나라에서 시각장애인의 직업을 보호해주었다는 의식이 일종

의 투쟁의 근거가 되었다. 그래서 “사람처럼 살 권리”를 위해 시각장애인들은 직업권 보호를 위해 지속적으로 투쟁했고 이것을 관철시켜 현재까지 이르고 있다. 권리는 헌법이나 세계인권선언 등 사회가 합의한 어떤 규범원리에 의해 정초되지만, 그것이 실제 사회에서 작동하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 실제적인 사회적 관계가 존재해야 한다. 그래서 시각장애인들은 관습법적 권리의식에 입각해 자신들의 권리를 실질화(주윤정, 2013)할 수 있었다.



<그림 5-2> 유사의료법제정을 위해 국회서 농성하다 제지받는 맹학교 학생. 경향신문. 1966.7.8.

대한민국 누구나의 권리는 헌법에 정초되어있지만, 그것이 실질화되되기 위해서는 다양한 사회적 관계(social relation)에 기초해야 했다(Somers 2008). 그래서 권리는 일종의 관계론적 측면에서 이해하는 것이 필요하다. “사회적 시민권이란 확정된 범주가 아니라, 사회 구성원에 의해 지속적으로 변화하고 변동되는 강제가능한 청원의 합으로 시민권의 권리는 구성된다. 권리는 권력과 사회적 관계란 실천적인 맥락 속에서만 수용되고 의미가 부여되는 문화적이고 제도적인 자원이다.” 권리의 구성이란 항상 “특정한 사회적 맥락 속에서 역동적”(Turner, 1993)으로 이루어졌다. 시각장애인들은 조선시대 이래 왕조가 ‘맹인’의 직업을 보호했다는 관습법적

법의식에 기초에 권리를 주장했고, 모든 민주적 의사결정이 중지된 유신시기 최고 의사결정권자에 의해 시혜적으로 직업에 대한 독접권을 획득할 수 있었다. 특정한 권리가 사회적으로 획득되는 것은, 규범성과 보편성의 차원만이 아니라 구체적 사회역사적 맥락 속에서 이해될 필요가 있다. 이는 식민지시기 이래 지속되어온 시혜주의적 장애관의 연장선이라 볼 수 있다.

III. 전쟁과 원조

장애인들은 선천적 장애와 중도장애로 나누어지는데, 일반적으로 중도에 사고로 장애인이 되는 경우가 더욱 많다. 한국 사회에서 전쟁은 장애인들이 증가하는데 큰 요인 중의 하나였다. 특히 한국전쟁 당시 전쟁에 참전했던 상이군인들은 전쟁이후 다양한 사회문제를 야기했다. 전쟁으로 인해 장애인들이 증가했으며, 이들에 대한 치료와 재활이 사회적 문제가 되었지만 당시 열악한 환경에서 별다른 조치는 취해지지 않았다.

또한 해방 이후부터 사회사업단체들이 설립되고 있었지만 전쟁이후 구호물자, 원조 등이 증가하면서 사회사업에서 시설화가 가속화되었다. 해방과 전쟁이후 장애인들에 대한 사회사업 영역은 기독교 계열의 단체들이 주축이 되었다. 식민지기까지의 사회사업 영역이 천황제적 자혜와, 기독교적 자선이 경합하는 관계였다면, 이후에는 한국의 기독교 단체 및 원조단체 들이 중심이 되어 사회사업 영역에서 활동을 전개했다. 기독교 계열의 인사들이 주축이 되어 사회사업, 교육사업 등을 많이 했다(주윤정, 2012).

당시 교육받은 사람들이 뚜렷한 일자리가 없기에 “학교 세우고, 고아원 세우고 사회복지 활동” 에 많이 투신했다고 한다. 지식인들도 뚜렷한 경제활동을 하기 어려운 상황에서, 보다 열악한 처지에 있는 이들과의 연대의식 속에서 여러 사회사업

국가인권위원회
humanrights.go.kr

활동들이 태동했다. 하지만 이들은 적산의 이용, 구제물자 기반의 사업을 통해 다소 사적이익을 추구하는 경향도 있었다.

구호물자와 관련한 사회적 문제들은 단순히 사회사업을 실시하는 이들만의 문제가 아니라, 또한 기독교의 문제이기도 했다. 당시 기독교인들은 기독교인이라는 성격과 혹은 영어를 구사한다는 것으로 인해 원조물자를 많이 받을 수 있는 위치에 있었다. 대부분의 원조가 기독교나 미국을 통해 들어왔기 때문에 기독교에 속한다는 것은 이런 원조물자를 배분받을 수 있는 일종의 자격으로 기능했다. 6·25전쟁 전후에 기독교는 달러, 식량, 의약품, 의복, 텐트를 비롯 엄청난 양의 구호물자를 미국을 비롯한 서방교회로부터 받았다. 당시 기독교 세계봉사회, 기독교아동복리회, 상이군인생활회와 같은 기독교 자선기관이 구호활동이 활발했으며, 이들의 구호기금과 물자를 합하면 상당한 수준이었다. 6·25전쟁 이후 기독교에서는 고아원을 비롯한 모자원, 경로원, 중고등학교 등을 이어 설립했다.

기독교 중심으로 시설이 발전하게 된 것은 단순히 종교적인 이유 때문이 아니라 한국전쟁 이후 한국으로 쏟아진 해외 외원의 영향과 관계가 있다. 중국이 공산화되면서, 동아시아에 대한 서구의 선교 활동은 상당부분 한국에 대해 집중하기 시작했다. 이런 상황에서 다양한 장애인 특수학교, 시설 등이 지역에서 만들어지게 된다. 70년대 사회복지기관에 대한 국가보조금이 마련되면서, 이런 기관들은 더욱 확장되었고 이는 일종의 하나의 사업영역이 되었다. 이렇게 확대되어간 장애인 시설에서 다양한 인권침해적인 문제들이 발생(주윤정, 2012)했다.

구호물자 현금화, 횡령, 그리고 구호가 아닌 관계자 가족을 위한 유용의 문제는 단지 파편적인 사건이 아니라 70년대까지도 사회사업 영역에서 지속적으로 등장하는 시혜주의적 사회사업의 구조적인 문제라고 볼 수 있다. 미즐리라는 사회복지학 연구자는 제3세계 사회복지론에서 이런 방식으로 사회복지의 영역이 사적 이해관계에 의해 형성되는 것이 식민지를 겪은 나라들의 특성이라고 했다. 외원단체의 증가

와 그에 기반한 종속적인 사회복지의 발달(최원규, 1996) 속에서, 사회사업 영역에서의 시설화는 가속화되었다. 사회사업가들은 전쟁으로 인해 발생한 고아, 빈곤, 장애인들을 구제하는 명목으로 시설을 운영했지만, 공공적인 규제와 공공적 관리감독이 부재한 상황에서 이는 상당히 사적인 방식으로 운영되어갔다. 그래서 이후 시설의 인권침해가 발생한 대부분의 복지시설들이 이런 사회경제적 그리고 종교적 배경을 공유하고 있었다. 80년대 문제가 되었던 사회복지시설이나, 최근 탈시설 운동을 통해 인권침해가 드러나고 있는 도가니의 배경이 된 인화학교 등은 이런 맥락 속에서 설립되었던 시설과 학교들이었다. 또한 지방의 특수학교들은 빈곤한 가정의 장애아들을 돌보는 일종의 보호 시설 역할을 한다. 그래서 장애인들이 지역사회에서 배제되고 탈루되어 시설화된 것 뿐만 아니라, 시설을 운영하는 사람들이 공적 자원을 사적으로 자의적으로 운영하며 생기는 인권침해와 폭력의 문제가 상당했다. 국가는 장애인들에 대한 사회적 관리와 돌봄을 사적영역에 전가하고, 폭력과 인권침해를 방조했다. 이런 방식의 시설화는 식민통치의 자선/자혜의 경합과 냉전 개발주의의 결합 속에서 발생했다.

4. 개발독재시기의 장애: 우생학, 국제규범, 시설문제 폭로

I. 우생학적 권리 제한

식민지 시기 이래 우생학은 일본을 거쳐 한국에 전파되었다. 식민통치의 수단만이 아니라, 조선민족을 우수한 민족으로 만들어야 한다는 사상이 조선인들 사이에서도 확산되었다. 이런 영향으로 해방 이후에도 '한국민족우생협회'가 발족했으며 우수한 민족을 만들기 위해 우생정책을 도입해야 한다는 주장이 사회에 확산되

국가인권위원회
humanrights.go.kr

었다(신영전, 2006; 소현숙, 2017).

장애인에 대한 우생학적 배제 역시 지속되었고 제도화되었다. 사회에서 전체적으로 신체건강을 강조하는 분위기는 일종의 우생학적 배제로 이어졌다. 우선 1962년 제정된 「해외이주법」은 해외이주의 자격이 없는 자로 "정신병자와 심신모약자", 그리고 "농자, 아자, 맹자"를 포함시켰다. 「해외이주법」은 제정당시 "본법은 국민의 해외진출을 장려함으로써 인구정책의 적정과 국민경제의 안정을 기함과 동시에 국위를 선양함을 목적으로 한다"고 법의 목적을 명시했다. 정신병자, 심신모약자, 그리고 농자, 아자, 맹자의 경우에는 국위 선양을 할 수 없는 이들로 인식되었다고 보인다. 1962년 국가재건회의에서 제정한 해외이주법에서는 해외이주의 결격자들을 규정했었는데, 이중 정신병자, 심신모약자, 그리고 농자, 아자, 맹자가 포함되어 있었다. 해외이주가 개인의 선택이 아니라, 국위선양이라는 집단적 목적을 위해 이루어졌기 때문에 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 요소인 신체의 자유, 이주의 자유를 보호받지 못했던 것이다. 이들의 이주를 금지했던 것은 국위선양에 배치가 되었거나 혹은 여러 자격조항에서 등장하는 자격조항을 일반적으로 원용했기 때문일 수도 있다. 해외이주조항의 금지는 명백하게 우생학적 조항이라고 볼 수 있다. 20세기 나치의 우생학적 절멸이후 우생학적 조항들은 현대국가에서 법 규정 속에서 사라져갔지만, 한국의 권위주의 통치기 집단적 우월성을 확보하기 위한 상황에서 우생학적 조항들이 오히려 재등장했다.

또한 1973년 제정된 「모자보건법」에는 인공임신중절수술의 한계에 "본인 또는 배우가 대통령령으로 정하는 우생학적 또는 유전학적 정신장애나 신체질환이 있는 경우"라는 조항이 존재한다. 이 조항은 2012년 현재 시행되고 있는 모자보건법에도 존속되고 있는 조항이다. "우생학적" 혹은 "유전학적" 정신장애나 신체질환이 있는 경우 인공임심중절 수술이 허용된다는 규정은 한국의 법조항에서 우생학적 조항을 인정하고 있다는 점이다. 이는 장애인 부모 등에게 임신중절을 암묵적으

로 허용하는 규정으로 반인권적 조항이라 수차례 지적(주윤정, 2012)되곤 했다.

20세기 초반 시작된 우생학적 사회운동은 우월한 유전자를 지닌 이들이 출산을 더 많이 하고, 열등한 인자를 갖고 있다고 생각되는 이들(장애인 등)에 대한 산아정책을 펼치는 것으로, 산아제한 시술 그리고 단종수술로까지도 이어진다. 미국의 경우에는 「정신박약증식 방지법」라는 명칭으로 단종을 강제하기도 했다. 이렇게 정신박약 등 장애인에 대한 우생학적 시술을 시행하게 된 배경에는 이들이 자기 절제나 미래에 대한 관념이 없기에 자신의 욕구를 조절할 수 없다고 생각했고, 그래서 이들은 출산을 통해 문제가 있는 인구를 만들어낼 잠재적 위험 집단으로 인식되었다. 법적인 절차를 통해 장애인들에 대한 단종과 배제를 당연시했다(Pfeiffer, 1994). 일본에서도 전후에도 장애인들에 대해 우생시술을 지속하여서, 최근 국가가 이에 대해 사과하기도 했다.

한국에서는 우생학적 조항에 의거해 장애인들에 대한 강제불임 수술이 시행되기도 했다. 당시 모자보건법에 의거해 장애인들에게 강제불임을 시행하기도 했다. 「장애우 불법, 강제 불임수술 실태와 대책에 관한 조사보고서」를 통해 전국 6개 정신지체 장애우 수용시설에 수용된 남자 40명, 여자 26명 등 66명의 원생이 지난 83년부터 98년까지 강제로 불임수술을 받은 것으로 밝혀졌다고 한다. 83년부터 98년까지 지속적으로 강제불임수술을 받았다고 한다. 광주의 시설에서 시설에 수용된 정신장애인들을 대상으로 강제불임수술이 이루어졌다. 근대법에 의해 권리를 행사할 수 있는 자격이 규정되면서, 사회에 참여할 수 있는 자격뿐 아니라 기본적인 재생산의 자격까지도 규정되었다. 이런 법제 제정이전에도 관행적으로 한센인등에 대해서는 단종시술이 공공연하게 이루어지고, 자녀를 출산할 권리를 심하게 제약 당했다. 우생학적 법제와 사상으로 인해 장애인들의 재생산권은 사회적으로 부정당했을 뿐 아니라, 우생학적 위계질서 속에서 비정상으로 규정되는 효과를 야기했다. 모자모건법의 우생 조항은 현재까지도 존속하고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

II. 냉전시기 국제규범의 도입과 88올림픽

1) 국제규범의 도입과 자격제한의 폐지[35)]

5·18 항쟁에 대한 책임과 국제적으로 인권과 민주주의에 대해 비판을 많이 받던 5공화국 정부는 UN이 정한 81년 「세계장애인의 해」 행사에 적극적으로 참여한다. 80년대에는 장애인 관련 국제규범이 강화되어가며 인권이 제도화되는 계기를 마련했다. 「세계장애인의 해」는 기존의 장애인에 대한 자격제한적인 능력제한 규정들이 폐지되는 계기를 제공했으며 장애자복지법이 형성되는데 기여했다.

장애를 국가의 적극적 정책영역 속에서 가시화/비가시화의 정치가 작동하게 된 것은 1981년 「세계장애인의 해」부터였다. 정부는 「세계장애인의 해」 개최와 더불어 장애인에 대한 여러 정책을 펼치기 시작했다. 세계장애자의 해를 준비하기 위해 80년 7월부터 시행령을 제정하고 장애인 관련 여러 행사를 개최했다. 「세계장애인의 해」는 1979년에 개최되었던 「세계아동의 해」와 같은 연장선상에 있었으며, 「세계장애인의 해」를 위해 정부에서는 최초로 장애인에 관련된 특별위원(IYDP 특별사업위원회)을 구성하여 사업을 계획(한국재활재단, 1997)했다. 당시 국내외적으로 정권의 정당성에 대한 의심을 받던 정부는 장애인 복지라는 측면으로 인권을 옹호하는 정부라는 대외적 이미지를 구축하고자 했을 가능성이 높은 것으로 보인다. 당시 세계장애인의 해[36)]에 즈음해 당시 국무총리였던 남덕우는 다음과 같은 담화문을 발표했다.

유엔은 전세계 약 4억 5천만 명으로 추산되는 심신장애자의 사회적 통합을 기하기 위하여 1975년의 장애자 권리선언에 이어 1981년을 세계 장애자의 해로 선포하고, '완전한 참여와 평등'을 표방과제로 하여 모든 나라가 장애자 복지사업 및 행사를 적극적으로 추진하도록 권고하였습니다. 정부는 이 특별한 해를 맞아 '세

35) 이 부분은 주윤정(2012) 학위 논문을 재구성했다.
36) 남덕우, 1981, 「장애자의 해 도입으로 인해 세계장애자의 해에 즈음한 담화문」, 『東西醫學』, Vol.6 No.1.

계장애자의 해 한국사업추진위원회'를 구성하고 장애발생의 예방, 의료, 교육 및 직업재활 등 장애자를 위한 여러 가지 복지사업과 기념행사를 계획하고 있습니다. 모든 장애자는 비록 여러 가지 원인으로 심신에 장애를 입고 있더라도 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며 인간다운 생활을 할 권리를 가지고 있습니다.[37]

UN에서는 1971년에는 「정신지체인의 권리선언」이 이루어졌으며, 1975년에는 「장애인의 권리선언」, 1976년에는 「세계장애인의 해에 대한 선언」이, 1980년에는 「세계장애인의 해」에 대한 행동계획이 수립되었다. UN 인권기구에서는 장애인 인권에 대한 일련의 발전과정이 있었으며 그 속에서 장애인에 대한 인권을 제고하기 위하여 「세계장애인의 해」 행사가 준비되었다. 1976년 12월 16일 세계 장애인의 해에 대한 선언은 다음과 같이 「세계장애인의 해」의 개최의 의의를 밝히고 있다. 세계장애자의 해 관련해서 1980년 7월 28일부터, 세계장애자의 해 한국사업추진위원회를 대통령령으로 설치하고, 장애자의 해 관련 행사를 준비[38]했다.

「세계장애인의 해」 행동계획은 장애인들이 사회생활 및 사회개발에 있어서 "완전참여와 평등" 제고를 목적으로 한다고 밝히고 있다. 평등이란 사회 내 다른 시민들과 동등한 생활조건 및 사회경제개발로, 생활조건의 개선에 있어서 균등한 분배를 의미한다고 밝혔다.[39] "장애인에 관한 여러 문제는 전체적으로 인식되어야 하고, 발전의 모든 측면에서 고려되어야 한다. 장애인 문제의 해결이 국가적 수준의 종합적인 발전과 밀접하게 연결되어 있기 때문에, 개발도상국에 있어서 장애인 문제의 해결은 이들 국가의 빠른 사회경제개발을 위한 적절한 국제적 조건의 조성에 크게 의존한다" 고 행동계획은 밝히고 있다. 「세계장애인의 해」를 조직하는 측에서는 장애인의 문제는 발전과 사회개발의 핵심적인 문제로 보고 있으며, 이는 인권의 틀 속에서 다루어져야 한다는 것을 결의안 등에서 명확하고 있다. UN 장애인

37) 1981.1.5. 국무총리 남덕우 담화문.
38) 「세계장애자의해한국사업추진위원회규정」 [시행 1980.7.28] [대통령령 제9982호, 1980.7.28, 제정]
39) UN 총회, 세계장애인의 해 행동계획. 1980.1.30일 채택, 『국제장애정책선언집』

국가인권위원회
humanrights.go.kr

관련 규약과 그의 전파는 장애인의 문제를 "사회개발"과 "인권"의 문제로 인식하고 있다. 한국이 이런 UN ESCAP(경제사회위원회)의 「세계장애인의 해」 행사에 참여하게 된 것은 에스캅 사무국이 방콕에서 개최예정인 기술회의 및 지역 세미나에 한국의 참여를 요청했고, 이에 대한 조치를 취했기 때문[40]이다.

세계장애인의 해는 한국 사회에서 장애인에 대한 인권적 규범이 정책 분야에서 확산되는 중요한 계기[41]였다. 장애인 대한 각종 법적 제한이 사라지는 계기를 마련했으며, 또한 심신장애자복지법이 제정되는데도 기여했다. 하지만 이것에 대한 실질적인 진행 상황 들을 살펴보면, 장애인의 인권을 존중한다는 것을 국제사회에 보여주는 선전적인 행사에 보다 치중이 되어 있음을 알 수 있다. 이런 행사 위주의 정책 시책은 현재 장애인 관련 정책에서도 상당 부분 이어지는 바가 많다. 장애인의 인권에 대한 인식과 규범이 장애인의 운동과 사회적 각성으로 인해 발생했다기 보다는 국제규범의 확산과정에서 제도화의 계기가 마련되었다고 볼 수 있다. 인권을 옹호하는 민주복지의 정부라는 점을 강조하기 위한 측면이 분명히 존재했다. 이런 제도화는 국제적 인권 규범을 준수함으로써, 독재정권의 부족한 정당성을 보완하려는 시도였다. 장애인 권리의 제도화는 인권 규범의 원칙과 근거에 기반한 것이라기 보다는 이는 일종의 민주주의 체제가 갖추어야할 덕목으로 인식된 측면이 있다.

「세계장애인의 해」의 구호는 "완전참여와 평등"이었지만, 당시 한국의 법제에는 장애인들의 사회참여를 근본적으로 막는 규정들이 여전히 존재하고 있었다. 여기서 특히 문제가 되는 규정들은 장애인의 능력(capacity)에 대한 조항이었다. 그래서 「세계장애인의 해」로 인해 제기된 인권적 규범은 법제의 제정으로 연결된다. 첫번째로는 장애인에 대한 각종 제한 규정들이 폐지되기 시작했으며, 두번째로

40) 외교문서. 2010-41(1980), 8. ESCAP/IYDP(세계장애자의 해)에 관한 기술회의 및 지역세미나. Bangkok, 1980.9.9-15

41) 차흥봉 보건사회부 사회과장 참석.
경유지: 자유중국/대표는 회의참석후 귀로에 자유중국의 노인복지법 및 동법령시행 문제에 관한 협의차 대만방문 외교문서. 2010-41(1980), 8. ESCAP/IYDP(세계장애자의 해)에 관한 기술회의 및 지역세미나. Bangkok, 1980.9.9-15

는 심신장애자복지법이 제정된 것이 그것이다. 장애인의 능력을 제한하는 조항들이 반인권적인 것으로 인식되며 폐지되고, 이들의 권리를 법의 영역에서 규정했다.

해외의 사례를 비교해보면, 장애인 관련 국제규범이 형성되는데 있어서 중요한 것은 법제의 정비였다. 대만에서도 심신장애자복지법과 유사한 법안이 1980년대에 만들어졌다. 당시 보건사회부의 주무과장이었던 차홍봉은 UN ESCAP 방문이후 대만을 방문해 「심신장애자복지법」에 대해 논의[42]한 것으로 기록되어 있다.

우선 당시 법에 잔존하고 있던 장애인에 관한 배제적 조항을 제거하기 시작했다. 앞서 분석했듯이 능력에 대한 배제적인 조항은 보호주의적 능력제한(민법), 결격사유(의료법, 약사법, 공무원법 등), 우생학적 배제조항(해외이주법) 등 이었다. 이중 민법에서의 보호주의적 능력제한은 정신장애인들을 제외하면 농자·아자·맹자에 대한 자격제한은 대한민국 민법제정시(1958) 삭제되었으며, 결격사유로서의 능력제한과 우생학적 능력규정만이 당시에 남아있었다. 「세계장애인의 해」 당시 특히 문제가 되었던 것은 해외이주법이었다. 국무회의는 1981년 11월 해외이주법의 개정을 의결하여 이제까지 해외이주를 금지했던 '농아'와 '맹인'에게도 이민을 허용하기로 했다. 11대 국회의 제 110회 7차 국회본회의에서 심사되었었는데, 전문위원 손윤육은 『해외이주법개정법률안심사보고서』[43]에서 다음과 같이 기술하고 있다.

> 제3조 제6호에서는 현재 해외이주결격자로 되어 있는 농자·아자 또는 맹자를 삭제토록 함으로써 지금까지 단순히 신체상의 결격이 있다는 이유 때문에 해외이주에서 큰 제약을 받아왔던 농자·아자 또는 맹자도 앞으로는 적어도 아무런 제약을 받지 않고 해외에 이주할 수 있도록 하고 있음.
>
> 이것은 인도적 견지에서 볼 때 당연한 조치로서 세계 각국에서 그러한 신체적

42) 외교문서. 2010-41(1980), 8. ESCAP/IYDP(세계 장애자의 해)에 관한 기술회의 및 지역세미나. Bangkok, 1980.9.9-15

43) 제11대국회 제110회 제7차 국회본회의 (1982년03월13일), 『해외이주법개정법률안심사보고서』.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

결함을 이유로 해외이주상 불이익을 가하고 있는 사례는 거의 찾아볼 수 없음에 비추어 시기적으로 오히려 늦어진 감이 없지 않으며, 그간에 국민의 기본적 권리로 헌법적 차원에서 보장되고 있는 거주이전의 자유가 비인도적인 사유로 제약을 받아왔음은 입법론적으로도 상당한 문제의 여지를 안고 있었던 것인 만큼 이러한 문제점을 해소하고자 하는 개정안의 취지는 당연한 것으로 사료됨.

위에서 논의된 바와 같이 해외이주의 금지는 "모든 국민은 거주·이전의 자유를 가진다" 는 헌법적인 기본권을 침해했다. 이 시기부터 장애인의 권리를 제한하는 것이 기본권을 침해하는 것이라는 문제의식이 법 개정과정에서 발생하기 시작했다. 첫 번째로는 장애인에 대한 자격제한의 문제가 헌법의 기본권의 침해라는 시각, 두 번째로는 장애인의 권리가 국제 규범의 문제라는 시각이 생성된 것이 주목할 만하다. 이전에는 장애인에 대한 법적, 제도적 시각은 식민지기 형성된 법적인 시혜주의와 배제적 성격을 벗어나지 못하고 있었다.

「세계장애인의 해」의 기념과 그에 따른 국제 규범에 대한 지향으로 인해 장애인 관련 법제에서 인권적 관점이 등장하고 이전에 형성되었던 장애인의 능력(capacity)을 부정하는 조항들이 제거되기 시작했다. 장애인의 능력이 결격사유가 되는 것은 국가가 공인하는 여러 직업 영역에서 발생했다. 대표적으로 의사와 약사 등에 대한 자격제한이 있었다. 정부는 장애인에 대한 각종 자격제한을 해소하고, 특히 보건사회부는 장애인의 취업개발을 위해 의사와 약사 등의 자격제한을 개방하기로 했다고 한다. "보사부는 현재 법으로 제한하고 있는 각종 신체장애자의 자격제한규정을 완전히 풀어 신체장애 때문에 받는 불이익을 일소하기로 했다. 이에 따라 보사부는 현재 의사, 약사, 이·미용사 등 전문기술직의 자격취득과 이민법에 규정된 이민제한규정 등 신체장애자를 결격자로 규정하고 있는 보사부 소관 관계법을 올해 안에 모두 개정 신체장애자들도 모든 업종에서의 종사에 큰 지장이 없는 한 면허를

얻어 취업할 수 있게 길을 터주기로 했다. 보사부의 이 같은 방침은 세계 장애자의 해를 맞아 보사부가 솔선해서 이 같은 신체장애자들의 불이익을 덜어주기 위한 것으로 현재 전문직종의 업무를 수행할 수 있는 신체장애자들이 각종 법에 규정된 애매한 조항에 묶여 자격시험에 응시하지 못하거나 대학입학 과정에서까지 억울한 대우를 받는 등 사회적인 물의를 빚기 때문에 취해진 것이다. "[44]

법으로 규정하는 자격제한 등, 공무원 임용의 금지 등의 문제는 또한 사회적으로는 이는 대학진학의 문제 등과 연결되어 있었다. "「세계장애자의 해」를 앞두고 서울시내 각 대학의 81학년도 입시요강에서 종래입학은 물론, 지원도 허용하지 않던 신체장애자들에게 이공계열 등을 제외한 여러 계열과 학과에 응시할 수 있는 문" 이 열렸다고 한다. "서울대에서는 그동안 청력장애자와 맹아에게 입학을 허용하지 않았으나 이를 완화, 신체장애자와 불구체질자의 정밀 신체검사를 없애고 이들을 인문계열 등에 입학시킨다는 방침을 세웠다." 장애인의 교육에 대한 권리가 헌법적 권리라는 인식이 발생하기 시작했다.

대한민국 헌법에는 진작부터 "모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받는다" 는 사실이 뚜렷이 밝혀졌으며, 새 헌법 전문에는 "정치 경제 사회 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고 능력을 최고로 발휘하게 한다" 고 천명되어 있다. 신체장애자들에게 대한 대학진학의 좁은 문은 그들에게 "능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 충분히 주지 않음으로써 더욱 능력을 최고도로 발휘하게 하는 균등한 기회를 교육의 영역에서부터 빼앗는 결과가 되었다. (중략) 이런 현실에서 장애자들에게 닫혀있던 대학문의 개방은 80년대 한국의 복지사회, 81년 유엔의 「세계장애자의 해」와 발을 맞추어 우선 그 뜻만으로도 대견하고 명랑한 소식이다.[45]

60년대와 70년대 뛰어난 장애인들은 이런 대학입시의 제한으로 인해 미국으로

44) 『동아일보』. 1981.2.3. 「보사부 장애자에 취업개방」
45) 『조선일보』, 1980.12.13. 「장애자 재활 도움의 길:.「세계장애자의 해」를 맞으면서」

국가인권위원회
humanrights.go.kr

유학을 가는 경우도 있었다. 하지만 대학입시에서의 공식적 제한이 사라지면서 대학교육을 받는 장애인이 증가하기 시작했다. 하지만 이런 전 영역에 걸친 자격제한이 보사부의 의지대로 일괄적으로 변경된 것은 아니었고, 실질적으로 각종 관련법에서 능력규정, 자격규정을 제거하는 데는 시간이 걸렸다. 의료법의 경우에는 1987년 제 12대 국회에서 심사가 되었다. 당시 보건사회부 장관이었던 이해원은 "장애자의 권익(權益)을 보호하기 위하여 의료인의 결격사유 중 농자·아자·맹자를 삭제하고 심신박약자를 정신박약자로 한정하며 불구폐질자를 대통령령이 정하는 장애자로 함" 이라는 의료법 개정법률안 심사보고서를 제출[46]했다. 시각장애인들은 이런 조항이 삭제된 것이 안마사회의 요청에 의해 이루어졌다고 주장하고 있다. 1953년에 제정된 약사법에도 다음과 같은 면허부여의 제한 요소들이 존재했다.

> 제4조 (면허부여의 제한) 약사면허는 다음 각호의 1에 해당하는 자에게는 부여하지 아니한다.
> 1. 미성년자, 금치산자, 준금치산자
> 2. 정신병자
> 3. 농자, 아자, 맹자
> 4. 기타 약사에 부적당하다고 인정되는 불구자, 폐질자

이 면허 제한 조항은 1991년 개정되었는데, 농자·아자·맹자의 자격을 제한하는 규정은 폐지되었다. "장애자의 복지증진을 위하여 농자·아자·맹자에게도 약사면허 취득의 길을 열어주는 등 약사의 결격사유를 완화함." 이라고 법의 개정 취지가 기록[47]되어 있다.

1981년 세계장애인의 해 시행 이후, 정부는 장애인에 대한 자격 제한을 폐지하고 국제 규범적 성격의 인권 패러다임을 확산시키고 싶었지만, 이는 개별 분야별로는 시기를 달리하여 이루어졌다. 아마도 의료법 관련 유관단체, 약사법 관련 유관단

46) 제12대국회 제137회 제11차 국회본회의(1987년10월30일)
부록 의료법중개정법률안 심사보고서 제안일자 및 제안자: 1986.11.22. 정부 회부일자: 1986.11.25. 상정일자 제137회 국회 제7차 보건사회위원회 87.10.21. 상정 소위구성, 회부

47) 약사법중 개정법률안 심사보고서. 1991.11.

체들의 무관심 혹은 반대가 있었을 것으로 추측된다. 그만큼 법적· 정책적 규범과 사회·문화적인 간극이 있었다고 볼 수 있다. 법규범이 바뀌기 위해서는 사회 문화적 인식·관습·도덕의 변화가 같이 이루어져야 하는데 장애인 인식 및 관습에 대한 변화 없이 제도적 조항만 먼저 제정된 것이라 볼 수 있다.

2) 88올림픽과 장애인의 권리

이렇게 국제규범과 제도적인 개선이 이루어지는 것은 올림픽 개최와도 관련성이 깊다. 88올림픽은 올림픽과 패럴림픽이 결합한 최초의 대회였다. 다양한 계보와 흐름 속에서 발전해온 장애인 올림픽 운동에서 서울올림픽은 일종의 전환점을 제공했다. IOC주최의 올림픽과 연동해 같은 시설을 이용해 올림픽이 개최되었다. 이전까지는 다른 도시의 시설이나 분산개최되는 경우가 많았다. 서울장애인 올림픽조직위원회는 IOC 주최의 올림픽위원회와 긴밀한 협조 속에서 기존의 장애자 올림픽의 문제를 해결(Howe, 2008)했다. 그래서 “올림픽 위원회와 장애자 올림픽이 동일한 자원와 인력자원을 활용하여 최대한 통합되고 조정된 활동을 하기 위해 노력” (Park 1987: 501)이 가능했던 행사였다. 이렇게 올림픽이 통합되어 운영될 수 있었던 것은, 올림픽 주최와 조직위원회 구성이 민간의 역량에 기댄 것이라기 보다는 국가적 행사의 일환으로 개최되었기 때문에 가능한 것이었다.

88년 장애자올림픽은 국제척수장애자경기연맹이 대회 개최를 권유해, 보건사회부가 주무부처와 협의 검토하여 84년 1월 대통령의 재가를 받아, 대회유치를 신청했다. 제8회 장애자올림픽대회의 서울 유치는 “복지사회로 가는 거보를 내딛는 역사적인 계기”로, 이는 국제관례를 소극적으로 받아들인 것이 아니라 “1981년 UN 제정 세계장애자의 해를 계기로 시작된 장애자복지사업을 수십년 앞당겨 발전시킬 수 있는 절호의 기회”로 삼고자 한 것이다. 장애자가 “소극적이고 자기방어적인 생활태도에서 벗어나 각종 올림픽경기와 행사를 통하여 진취적이고 적극적인 태



<그림 5-3> 88장애자 올림픽의 농구경기
『인간승리』, 1988.

도" 를 가져 "장애자를 경원과 동정의 대상으로서가 아니라 정상인과 똑같은 「장애가 있는 정상인」으로 인식하고, 이 사회가 정상인만의 사회가 아니라 모두가 함께 사는 사회" 라는 것을 인식하게 하는 계기라고 생각하고 올림픽을 추진했다고 한다. 이외에도, 장애자 편의시설의 증진, 보장구 산업의 발달, 의료재활 및 직업재활을 비롯한 재활사업이 본격화되어 총 250억의 신규투자가 이루어지고, 장애자 고용촉진법 등 관계 법령의 추가제정 및 개/폐작업이 이루어지게 되었다. 88년 당시 장애자 올림픽의 공식경기종목은 하계대회 19개, 동계대회 7개였고, 서울장애자올림픽대회는 17개 종목을 신청했다. 경기장과 가까운 곳에 선수들이 사용할 수 있는 숙박시설을 제공해야 하며, 선수촌 내에 보장구 수리센터 등이 제공되어야 한다. 그리고 대회기간 동안은 브레일식 점자가 포함된 안내서가 발행되어야 했다[48].

1980년 올림픽 개최국인 소련에서는 자국에는 장애자가 없다는 이유를 들어 대회유치를 거부해서 1980년에는 네덜란드에서 개최되었다[49] 보통은 올림픽이 개최되는 국가의 다른 도시에서 개최되는 것이 통상적이었는데, 소련의 경우에는 이를 거부했다고 한다. 그래서 장애자를 은폐하는 공산주의 사회에 대비하여, 서울장애자올림픽은 자유민주국가의 선진성을 보여주기 위해 더욱 성대하게 개최하고 계획된 측면이 있었다. 또한 서울 올림픽부터는 본격적으로 IOC 중심의 올림픽과 연동되어

48) 『서울장애자올림픽대회』, 1988, pp. 16-17.
49) 『서울장애자올림픽대회』, 1988, p. 26.

실시되기 시작했다. 장애자 올림픽 대회의 개최 의의는 “선진복지국가를 지향하는 한국의 국제적 지위향상을 도모한다. 첫째로는 한국에 대한 국제적 신뢰성을 증대하며 두번째로는 장애자 복지를 외면하는 공산주의 국가에 대한 체제적 우월성을 과시한다.” (안병집, 1986) 등 이라고 주장되었으며 특히 한국의 국제적 지위향상이 강조되었다. 올림픽은 냉전에서 체제 경쟁을 위한 장치였고, 특히 장애인 올림픽 역시 이런 맥락에서 적극 활용되었다.

장애인 올림픽을 매개로 빛나는 장애인들을 가시화하고, 이를 선진적 사회의 시민으로 포섭하려는 정치가 적극적으로 펼쳐지기 시작한다. 인권에 대한 국제적 규범이 강화되면서, 정당성이 부족한 군사독재 역시 인권적 통치를 강화시켜야 하지만, 이를 위해서는 여지껏 사회에서 배제되었던 집단들을 선택적으로 포섭하기 시작하며, 차등화된 시민권 영역이 형성되기 시작한다. 기존에 불구, 부랑, 병신 등으로 일원화되어 있던 집단에 대한 차등화된 시민권(differentiated citizenship)이 등장하고, 장애자 올림픽은 이를 위한 대표적 행사 중의 하나였다. 하지만 이런 차등성의 문제는 비단 장애자 올림픽과 이에서 배제된 이들만의 문제가 아니라, 장애인 올림픽 자체의 핵심적 딜레마 중의 하나였다. 장애인올림픽 운동에는 장애자 중 특별한 능력을 갖춘 사람들과 그들의 성취를 대상으로 할 것인가 혹은 보다 통합을 강조할 것인가(Howe, 2008)의 문제가 잠재해있다.

세계장애인의 해는 한국 사회에서 장애인에 대한 인권적 규범이 정책 분야에서 확산되는 중요한 계기였다. 장애인에 대한 각종 법적 제한이 사라지는 계기를 마련했으며, 또한 심신장애자복지법이 제정되는데도 기여했다. 하지만 이것에 대한 실질적인 진행 상황들을 살펴보면, 장애인의 인권을 존중한다는 것을 국제사회에 보여주는 행사에 보다 치중이 되어 있었다. 이런 행사 위주의 정책 시책은 현재 장애인 관련 정책에서도 상당 부분 이어지는 바가 많다. 장애인의 인권에 대한 인식과 규범이 장애인의 운동과 사회적 각성으로 인해 발생했다기보다는 국제규범의 확산과

국가인권위원회
humanrights.go.kr

정에서 제도화의 계기가 마련되었다고 볼 수 있다. 인권을 옹호하는 민주복지의 정부라는 점을 강조하기 위한 측면이 분명히 존재했다. 하지만 인권적 규범들이 국제적 규범으로 인해 번역 확산되어가는 과정에 세계장애인의 해가 있었지만, 한국 사회 내부의 동학이 존재하지 않았다면 외부적인 국제규범에 의거해 인권적 법제가 확산되어간 것은 한계가 있었을 것이다. 국제규범이 한국사회에서 자리매김 되는 것은 단순히 이식의 과정이 아니었다.

III. 민주화 시기 복지시설의 문제의 가시화

국제규범의 도입과 올림픽으로 인해 사회적으로 배제되었던 인구집단에 대한 통합이 강조가 되기도 했지만, 다른 한편에서는 정신장애인 및 부랑인[50]에 대한 수용시설과 관리가 강화되기도 하는 모순적 상황이 발생했다. 이는 냉전시기 체제 경쟁의 측면으로 이해해야 한다. 박정희 정권 당시의 내무부 훈령 410(1975.12.15.)에 따라, 선도, 부랑인에 대한 관리감독이 발생했는데, 부랑인을 시설에 수용하고, 국가예산의 지원을 받으며, 또한 경찰과 관련행정부처의 직원들이 부랑인들을 단속해 시설에 넘겨주기 시작했다. 이런 부랑인 단속은. 특히 86아시안게임과 88올림픽을 맞이하여 강화되었는데, "88올림픽 등에 대비, 우리나라를 찾는 관광객들에게 깨끗한 인상을 주고 국민들의 불쾌감을 없애기 위해 이제까지 단속에 치우쳐왔던 부랑인 문제를 복지차원해서 해결키로 하고 재활사업을 강력히 추진"[51] 이를 위해서 부랑인 교화 복지시설이 전국에 세워지기 시작했다. 여기서 부랑인은 장애인과,

50) 1987년 이후 내무부 훈령 410호는 폐지하고, '부랑인선도시설 운영규정'을 제정했는데, 이때에도 부랑인을 "일정한 주거가 없거나 무의탁한 사람 또는 연고자가 있어도 가정보호를 원하지 않는 사람으로 거리를 방황하면서도 시민들에게 위해와 혐오감을 주는 등 건전한 사회질서의 유지를 곤란하게 할 뿐만 아니라 신체적, 정신적 결함으로 정상적인 사고와 활동능력이 결여된 정신착란자, 알코올 중독자, 걸인, 앵벌이, 18세 미만의 불구 폐질자 등"(보건사회부 훈령 제523호 1987.4.6.)으로 규정하고 있다. 부랑인의 규정에는 다양한 범주가 복합적으로 존재하고 있었다.

51) 『매일경제』, 1981.11.21. 「보사부 도시의 부랑인이 없어진다」.

사회의 부적응자에 대한 범용적 개념이었으며, 부랑인 복지시설은 일반적으로 장애인 수용시설, 정신병원의 역할을 겸하고 있었다. 이런 선택적 가시화와 비가시화의 정치 속에서 형제복지원에 수용된 이들은 비가시화되고 사회로부터 격리되었다. 이는 선진국가를 지향하는 인권적/복지적 지향과 또한 거지 없는 선진국 콤플렉스가 충돌하며 발생한 모순적 상황이라고 볼 수 있다. 이를 통해 시민으로 포섭되고 가시화될 수 있는 바람직한 장애인과 격리되고 비가시화되어야 하는 불구·폐질·부랑의 경계가 명백하게 구별되었지만, 실제로는 이들의 생활의 경계는 모호했다.

이런 부랑인/장애인 관련 시설이 대규모로 세워지고 단속이 강화되는 것은 사회적으로는 86아시안 게임과 88올림픽을 맞이하여 "깨끗한 인상" 을 위한 것이었고, 또한 북한과의 체제경쟁 때문이기도 했다. 북한이 남한의 "거지" 사진을 찍어서 남한에 대한 체제경쟁과 선전에 활용하면서, 거지들을 도시에서 없애야 한다는 주장이 제기되었다. "남조선은 거지들이 득실" 이라는 북한의 선전에 대한 대응책으로 시작한 측면도 있다. 생활올림픽이란 개념을 설정해, 86아시안게임과 88올림픽을 성공적으로 개최하기 위해 "생활올림픽추진단" 을 설치했으며, 부랑인 단속이 중요한 목표중의 하나였다. 단속이 강화되면서 수용시설이 부족의 문제가 제기되면서, 기존의 부랑 관련 시설들 중, 일부는 이를 계기로 급성장하게 된다.

대표적인 시설인 부산의 형제복지원은 1960년 형제육아원으로 시작해, 형제복지원(1979), 그리고 형제정신요양원(1984) 등으로 시설의 목적과 범위를 변화시켜왔다. 올림픽과 체제경쟁으로 인한 도시미화라는 목적 하에서 형제복지원은 시설을 확장시켜갔다. 부산은 전쟁고아가 많아서 각종 사회복지시설과 구제기관들이 발달해있었는데, 전쟁고아를 대상으로 했던 고아원 사업이 일종의 정체기에 도달하면서 점차로 기관의 성격을 변화시켜갔고, 그때 새로이 떠오른 일종의 사업 아이템이 부랑교화와 장애인보호시설이었다. 그래서 사회복지기관들은 시대의 변화에 따라 성격들을 바꾸어가는 경우가 종종있다. 특히 형제복지원의 설립자인 박인근은 이런 흐

국가인권위원회
humanrights.go.kr

름을 주도하고, 대형화해갔으며, 정부보조금을 기반으로 시설을 확장해갔다.

이후 1987년 이런 복지시설의 문제가 사회에 가시화되고 폭로되었다. 80년대의 민주화운동을 기록한 민추사(1988)에서는 "독재정권은 상상할 수조차 없는 비인간적·반민족적 악행을 저지름으로써 과연 이 땅에 인권이란 것이 존재하기라도 하는지, 처연한 심정으로 자문해보았습니다. 부천서 성고문사건, 박종철 군 고문 살인사건, 복지원 사건 등 미증유의 인권파괴 사건이 그것입니다" 52) 라고 기록되어있다. 독재로 인한 대표적인 인권 침해의 하나로 복지원, 당시 시설에서의 인권침해가 기록되었다. 형제복지원 및 당시 복시시설의 문제는 민주화투쟁기의 사건으로 박종철 고문살인사건, 도시빈민에 대한 강제철거 및 폭력사건과 더불어 당시의 중요한 민주화운동의 과제로 인식되고 있었다.

이 사건은 단순히 개별 사건으로 인식된 것이 아니라 "정부여당이 이른바 부랑인에 대한 복지정책을 순수 복지차원이 아닌 사회 안정적 차원에서 무리하게 추진하다가 필연적으로 발생한 대규모 국민인권 탄압사건이다. 정부예산의 횡령, 인권유린, 사체유기, 노임착취, 집단탈출 등으로 얼룩진 이 사건들은 제5공화국의 복지정책의 가면을 완전히 벗겨냈으며 정권에 대한 부랑계층의 위험을 제거하고자 하는 정권 안정적 차원의 의도를 유감없이 폭로하고 말았다" 53)

당시의 서술에 의하면, 이는 독재체제의 핵심적인 국가관리 방식으로 인식되었다. 더욱이 "폭력과 노동착취의 흡혈귀"와 당시의 정권이 유착되어 있다는 것을 민추사는 명백히 기술하고 있었다. 강제수용의 근거가 되는 내무부 훈령 410호의 문제와, 82년부터 개인경영 복지법인에 정부 보조금을 주면서, 부랑인 선도사업을 경영하게 한 것의 문제점을 민추사는 지적했다. 더욱이 이런 박인근에게 동백장을 주었다는 것 또한 국가의 공모를 의미한다고 주장했다.

52) 『민추사』, 1988, 황명수, 「격려사」.
53) 『민추사』. p.652.

"독재체제는 그 본질에 있어 인간을 수단으로 취급한다. 달갑지 않은 반대자들을 시국사범으로 몰아 교도소에 보내는 한편, 미관상 달갑지 않은 사람들을 부랑자라는 이름으로 수용소에 보낸다... 독재세력은 진정 복지를 운위하고, 구현할 수가 없는 것이다. 재벌과 유착한 오늘의 독재세력은 재벌 편중의 경제정책으로 도시빈민, 즉 부랑인을 발생시킨다. 우리 당은 부산 형제복지원, 연기군 양지원, 대전 성지원의 실태 일부를 파악하여 국민에게 발표하면서 독재와 복지는 상호 모순됨을 증거하고 5공화국 복지정책의 허구를 고발한다. 광주 살상으로 특징지우면서 출범한 5공화국 독재정권은 그렇게도 고문살인까지 자행하였듯이 복지를 빙자하여 생지옥의 강제노동수용소를 만들어 정권의 폭력성과 부도덕성을 여실히 증명해주고 있는 가! (중략) 흡혈귀에 맡겨진 수용소 사업은 사업에 필요한 노동력 있는 사람들을 납치하여, 침식은 교도소 이하의 열악한 조건이며, 언제 출소할 지도 모르는 기약없는 수감생활을 하면서 폭력과 중노동에 시달리다 죽어가는 이가 부지기수이고, 노동의 대가는 거의 지급되지 않는 상황에까지 이르렀다는 사실이다." 54)

당시 부랑인은 단순히 노숙을 하는 사람들만이 아니라, 장애인들을 포함한 범주였다. 그래서 당시 시설은 주로 정신장애요양시설이나 복지시설로 운영이 되었다. 80년대 전두환 정권은 국제규범의 도입을 통해 인권적 제도를 정착시켜갔지만 다른 한편에서는 88올림픽을 준비하면서, 그리고 이전의 원조 중심적 사회사업과 결합된 방식으로 대형시설화 등이 가속화되었다. 그래서 국제규범의 도입으로 인해, 장애인의 완전한 참여를 가능하게 하고 가시화하는 한편, 그런 자격을 갖추지 못한 이들은 철저히 비가시화되고 배제되는 모순적 상황이 발생했다. 이는 모두 냉전의 체제경쟁하에서 독재정권에 의해 발생한 선택적 포섭과 위계화된 권리의 역사이다.

54) 『민추사』, p. 653.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

5. 결론

한국의 장애인의 차별과 배제의 역사는 식민통치, 냉전시기 개발독재의 시간대 속에서 발생했다. 장애인들은 장애라는 범주로 규정되면 인구의 통치대상으로 본격화되기 시작하는 것은 식민지시기 이후이며 특히 해방 이후에는 1960년대 이후였다. 이 과정에서 장애인은 법적으로 무능한 존재로 자리매김 되었으며 이를 동정의 대상으로 보살피는 시설화가 발생했다. 장애인에 대한 차별과 배제는 단순히 사회적 편견으로 인한 것이 아니라, 근대적 법체계가 이식되면서 장애인을 비정상으로 자격이 없는 이들로 위계화하면서 시작되었다. 그리고 이들에 대한 통치를 위해 시설화 과정이 사회적 배제의 대표적인 사례이다. 그런데 그런 시설은 식민지 시기 자선/자혜의 경쟁 과정에서 도입이 되었으며, 해방 이후 국가가 제 기능을 못할 때 해외 원조에 의해 사회복지의 영역이 활성화되면서 더욱 성장하게 되었다. 시설에서의 장애인들은 우생적 시술의 대상이 되기도 했고, 우생적 이유로 해외 이주가 금지되기도 했다. 인신의 자유에 대한 기본적 권리가 원초적으로 부정당했고, 충분한 자격을 갖추지 못한 비정상인으로 위계화되었다. 그래서 교육 및 직업 등 사회생활에서 많은 불이익을 당했다. 하지만 5·18등으로 인해 국제사회에서 정당성을 상실한 군사독재는 장애인에 대한 인권과 복지를 통해 일종의 이미지 전환을 꾀하기도 했다. 그래서 국제규범을 도입하고, 88올림픽을 준비하면서 기존의 제한적이고 차별적 규정을 폐지하고 개선하기 시작했다. 이는 모두 냉전체제 경쟁하에서 자신들의 체제우월성을 보이기 위한 선전의 일환이었다. 하지만 이는 장애인들 내부에서 자격을 갖춘 장애인과 그렇지 못한 장애인으로 다시 위계화한 차등화된 시민권의 구성의 과정이기도 했다. 그래서 도시미화를 해치는 수많은 비정상적 장애인들은 형제복지원, 양지원 등에 시설에 수용이 되었고, 그들에 대한 인권침해는 1987년 민주화 운동의 시기에 이르러서야 비로소 독재의 참상으로 사회에 알려졌다. 또

한 산업화 시기 발생한 산재, 중도 장애인들의 문제도 있다. 물론 틈바구니에서 시각장애인처럼 자신들의 관습법적 권리의식을 토대로 권리를 진전시켜 나간 소수의 집단의 역사도 있다.

이런 차별과 배제의 역사를 거쳐서 80년대 이후 장애인 운동이 본격적으로 활성화되기 시작한다. 이후 한국사회의 장애인 인권운동은 전투적이고 활발하게 진행되었으며, 이를 통해 권리에 기반한 사회적 포용이 가능해졌다. 이동권, 탈시설, 차별금지법 제정 및 국제장애인권리협약 등의 가입 등 다양한 성과를 쌓았고, 아래로부터의 운동이 활성화되어서, 이전시기의 시혜주의적 권리와 위로부터의 권리 형성의 모습은 점차로 사라져갔다. 한편 장애인들의 권리의식과 사회적 참여에 대한 열망은 점점 높아지고 있지만, 기존의 정치권력과 사회에서 장애인의 권리주장을 수용하고 인권중심적 사회로 전환할 충분한 준비가 되어 있지 않기 때문에, 탈시설, 부양가족제 문제 해결 등과 관련하여 장기 농성 등 '기다림의 정치'(주윤정, 2018)가 발생하고 있는 것이 민주화 이후 민주주의와 인권의 딜레마이다.

또한 다른 한편에서는 정신장애인에 대한 새로운 낙인과 혐오가 등장하고 있다. 비정상인으로서 위계화된 낙인이 잔존하는 한편, 위험한 장애인이라는 낙인이 확산되고 있다. 이는 특히 정신 장애인의 범죄가 언론 등에 의해 집중적으로 보도되면서 발생하는데, 비장애인들에 의한 범죄율보다 현격히 낮음에도 불구하고 특정 사건들에 의해, 정신장애인들은 잠재적 범죄인으로 인식되어 지역사회에서의 삶이 악화되기도 한다.

그럼에도 불구하고 권리의 영역은 점차 확장되어가면서, 장애인의 이동권과 문화권 등이 강조되고 있다. 이것은 근대국민국가의 시기 자격의 제한과 시설화를 통해 사회에서 배제되었고 구조적으로 차별되었던 장애인들이, 자신들의 관계와 참여의 범위를 확장하는 것이다. 장애인들이 장애라는 범주로 규정되고, 배제되는 것을 넘어, 개별적 특성에 기반해 사회에 완전히 참여하고, 그들의 장애가 단순히 결여,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

결핍, 비정상의 동의어가 아니라, 사회적 다양성의 하나로 인식될 때 장애인들을 둘러싼 다양한 차별은 해소되고, 특정한 시설에서 격리되어 살아가는 것이 아니라 지역 사회에서 어울려 살 수 있을 것이다. 장애라는 인간의 신체적 특성은 사회가 다양성을 상상하고 구현해나가는데 핵심적인 기반 중의 하나이다. 다른 특성을 갖고 있는 사람들의 존재로 인해 사회는 지속적으로 기술발전과 사회적 관계에 대한 상상을 확대해왔다. 장애인들의 장애를 비정상이 아니라 다양성으로 인정하고, 새로운 포용의 관계를 구성해가는 것이 필요하다. 또한 장애인의 완전한 참여가 단순히, 이들에 대한 분배의 정의의 실현만이 아니라, 사회의 가능성과 창의성, 다양성의 확대임을 인식해야 한다.

참고문헌

- 김창엽 외(2002), 『나는 '나쁜' 장애인이고 싶다』, 삼인.
- 민경배(1996), 『韓國基督敎敎會史』, 연세대학교 출판부, 개정판.
- 소현숙(2017), "식민지 조선에서 '불구자' 개념의 형성과 그 성격", 『한국학논총』, 48, pp. 289-320.
- 소현숙(2019), "학교의 문턱, 의무교육제도의 도입과 장애아교육: 해방직후~1960년대를 중심으로". 『역사문제연구』, 41(0): 379-415
- 신영전(2006), "식민지 조선에서 우생운동의 전개와 성격: 1930년대 『우생優生』을 중심으로", 『의사학』 15(2) 대한의사학회.
- 안병집(1986), "障碍者 올림픽의 成立과 發展過程", 『특수교육학회지』, 7, pp. 169-194
- 이승일(2008), 『조선법제사』, 역사비평사.
- 임안수(1986), 『한국 맹인 직업사 연구』, 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 임안수(2010), 『한국 시각장애인의 역사』, 한국시각장애인연합회.
- 정근식&주윤정(2013), 「사회사업에서 사회복지로: "복지" 개념과 제도의 변화」,

『사회와 역사』. 99호pp. 5-41.

- 정긍식 편(1992), 『국역 관습조사보고서』, 한국법제연구원.
- 주윤정(2008), 「慈善과 慈惠의 競合: 식민지기 '盲人' 사회사업과 타자화 과정」, 『사회와 역사』, pp. 141~174.
- 주윤정(2012), 『한국 시각장애인의 직업권 형성에 관한 법사회학적 연구』, 서울대 사회학과 박사학위 논문
- 주윤정(2013), "'사람 취급' 받을 권리", 『역사비평』, (103), pp. 92-116.
- 주윤정(2018), "법 앞에서: 형제복지원 피해생존자들의 해방과 기다림의 정치", 『민주주의와 인권』, 18(4), pp. 185-224.
- 최원규(1996), 『외국민간원조단체의 활동과 한국 사회사업에 미친 영향』, 서울대 사회복지학과 박사학위 논문.
- 샤피로, 조지프(2010), 『동정은 싫다: 미국장애운동의 역사』, 한국 DPI출판부.
- 한국재활재단(1997), 『한국장애인복지변천사』, 양서원.
- Midgley, J.(1984), Social Security, Inequality and the Third World, NY: Johm Wiley & Sons.
- Minow, Martha(1990), Making All the Difference: inclusion, exclusion, and American Law, Ithaca: Cornell University Press.
- David Pfeiffer(1994), "Eugenics and Disability Discrimination". Disability & Society, 9 (4), 1994, pages 481-99.
- Park, S. J. (1987) 'Spirit of preparation', Olympic Review, 240, 500–501.
- Procacci, Giovanni(1991), "Social Economy and the Government of Poverty", Foucault Effect, University of Chicago Press.
- Howe, P. D. (2008), From Inside the Newsroom: Paralympic Media and the `Production' of Elite Disability. International Review for the Sociology of Sport, 43(2), 135–150. https://doi.org/10.1177/1012690208095376
- Howe, P.D. (2008), The Cultural Poltics of the Paralympic Movement: Through and Anthropological Lens. Routledge.
- Somers, Margaret et al.(2008), "Toward a New Sociology of Rights: A Genealogy of

국가인권위원회
humanrights.go.kr

'Buried Bodies' of Citizenship and Human Rights", The Annual Review of Law and Social Science, pp385-425

- Somers, Margaret(2008), Genealogies of Citizenship; Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights, Cambridge University Press.
- Turner, Bryan, 2009, 'A Sociology of Citizenship and Human Rights: Does Social Theory Still Exist?', Morga Rhiannon ed., Interpreting human rights: social science perspectives, London: Routledge, pp177-99.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 6 장
한국사회의 성소수자 차별 양상과 메커니즘

전원근

숙명여자대학교 아시아여성연구원 연구교수(사회학 박사)로 재직 중이다. 주요연구로는 「1980년대 선데이서울에 나타난 동성애 담론과 남성 동성애자들의 경험」 등이 있다.

목차

1. 서론

2. 비가시화: 한국사회 성소수자 차별의 양상
   Ⅰ. 일상적 차별
   Ⅱ. 제도적 차별
   Ⅲ. 성소수자의 가시화와 차별의 조직화

3. 이성애규범성과 타자화: 성소수자 차별은 어디서 오는가?
   Ⅰ. 가족제도와 친밀성
   Ⅱ. 대중문화
   Ⅲ. 전통·안보·내셔널리즘
   Ⅳ. 종교와 현실정치

4. 성소수자 차별의 극복과 환대의 노력들

1. 서론

지난 수십 년간 국제사회는 성소수자 인권의 보호와 차별의 철폐를 위해 노력해 왔다. 대만과 일본 등 동아시아 이웃국가들도 이런 노력에 동참하고 있으며, 우리나라도 유엔 성소수자 인권보호를 위한 결의안에 여러 차례 찬성하였다. 하지만 한국 내부의 상황은 국제적인 흐름과의 큰 간극을 보여준다[55]. 시민사회의 노력에도 불구하고 차별금지법은 제정되고 있지 않고 있으며, 한국사회에서 성소수자에 대한 차별은 여전히 계속되고 있는 한편, 한국 정부와 지자체는 여기에 소극적으로 대처해옴으로써 국내외 인권기구의 시정권고를 받아왔다. 이 글은 한국사회의 성소수자 차별의 주요 양상과 메커니즘을 역사적으로 검토하고, 인권국가로서 한국이 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

그러나 한국에서 성소수자에 대한 차별을 역사적으로 살펴보는 작업은 시작과 함께 난관에 부딪힌다. 여기에는 크게 세 가지 이유가 있다. 첫 번째 이유는 오랜 기간 성소수자가 국가적으로 하나의 인구집단이나 정치적 주체로서 인식되지 않았다는 점이다. 성소수자는 편견으로 가득 찬 일상과 사적 영역에 맡겨져 있었고, 종종 대중매체에 의해 정형화된 이미지로 일방적으로 그려질 뿐이었다. 2001년 국가인권위원회법과 2007년 국가인권정책기본계획(NAP)에 의해 '성적지향'에 따른 차별이 평등권 침해의 차별행위의 한 가지로 인식되었지만, 국가는 성소수자 보호를 위해 적극적인 활동을 하지 않았다. 성소수자가 하나의 정치적 주체로 가시화된 것은 당사자 운동과 국제적 흐름에 힘입은 시민사회의 노력 덕분이었다. 비록 국가인권위원회와 유엔 등의 독립적 기관들은 오랜 기간 한국정부에 성소수자 차별을

55) "2018년 한국은 유엔 자유권위원회로부터 '성적지향 및 성별정체성을 이유로한 차별' 부분에 최하등급인 'E'라고 평가 받았다"(SOGI법정책연구회, 2019: 13). SOGI법정책연구회에서 조사한 2018년 기준 한국의 무지개지수(국제 LGBTI연합에서 개발한 성소수자 관련 법정책의 개발지수)는 11.7%로 유럽 49개국 중 44위를 한 산마리노(12.32%)와 45위를 한 러시아(10.9%) 사이 수준이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시정하라고 권고해왔지만, 한국사회에서 성소수자는 여전히 정당한 국민이나 시민이라기보다는 관리되어야 할 '행위'로만 환원되어 파악되었다(추지현, 2012).

두 번째 이유는 성소수자 인권운동이 시작되기 전까지 성소수자 차별이 기록된 적이 없다는 점이다. 이는 첫 번째 이유와 연결되며, 성소수자가 정당한 국민이자 시민으로 인식되지 않았다는 사실에서 기인한다. 성소수자에 대한 차별 또한 차별로서 인식되지 않았던 것이다. 당사자 운동 전까지 학계나 시민사회에서 성소수자의 삶과 목소리는 기록될 가치가 없는 것으로 생각되었다. "성소수자들은 단지 나쁜 평가를 받는 것이 아니라 애초에 기억과 평가의 대상이 되지 못하는" (나영정, 2015a: 29) 상황에 놓여 있었다는 사실은 역사서술의 행위 자체도 성소수자 차별에서 결코 자유롭지 않았음을 보여준다. 20세기 중반부터 이미 성소수자 당사자와 학계 등에 의해 여러 기록이 남아 있는 미국이나 유럽·일본과 달리 한국에서 성소수자의 차별 경험의 역사는 1990년대 와서야 기록되기 시작했다. 그 이전 시기의 한국의 성소수자 차별을 알 수 있는 기록은 개개인들의 기억과 소수의 구술자료 및 문학의 형태로만 남아 있을 뿐이다.

세 번째 이유는 '성소수자'라는 용어가 포괄하는 다양성에 있다. 성소수자는 성적지향, 성별정체성, 젠더 표현, 그리고 성적 특징에 근거한 다양한 사람들을 포함하는 상위 용어(umbrella term)이면서, 동시에 이 다양한 집단들이 공통적으로 겪는 차별의 경험과 정치적 주체화에 기반하여 형성된 하나의 정체성이자 집단이다[56]. 따라서 성소수자에 대한 차별은 현실에 있어 다양한 정체성들의 모습으로 나타난다. 그리고 이 집단들은 한국사회에서 주류화 및 자원의 정도에 있어서도 상이

56) 성소수자에서 소수자(minority)는 수량적인 의미라기보다는 권력의 배분에서 배제되거나 사회에서 비주류화된 집단을 가리킨다. 성소수자(sexual minority)는 성적지향(sexual orientation), 성별정체성(gender identity), 젠더 표현(gender expression), 성적 특징(sex characteristics)에 기반하는 소수자를 의미한다. 여기에는 흔히 LGBT 또는 LGBTQIA+로 표현되는 레즈비언, 게이와 같은 동성애자, 양성애자, 트랜스젠더, 퀘스쳐너(리)/퀴어, 간성(Intersex), 무성애자, 범성애자 외에도, 젠더퀴어, 젠더플루이드, 젠더리스 등의 다양한 범주들이 포함되며, 각 정체성은 다시 세부적인 집단들로 구성된다. 또한 퀴어(Queer)라는 말도 다양한 집단을 포괄하는 용어로 사용되지만, 문화예술 및 학문 영역에서 또 다른 정치적 함의가 포함되는 용어이기도 하다. 이 글에서는 다양한 집단을 포괄하는 용어로 정치·사회 영역에서 보다 일반적으로 사용되는 '성소수자'를 사용한다.

한 차이를 보인다. 이러한 이유로 남성 동성애자에 대한 차별 경험과 기록은 여성 동성애자나 트랜스남성 등 다른 집단에 비해 상대적으로 많거나 과잉대표되는 등(강오름, 2015), 기록과 자료 및 기존연구들에 있어 집단별 차이를 보인다. 성소수자 차별에 대한 역사 서술은 이러한 차이들을 고려하면서 집단별로 다양한 차별의 모습을 포괄하고 그 공통의 양상과 메커니즘을 설명해야 한다.

2. 비가시화: 한국사회 성소수자 차별의 양상

앞에서 살펴보았듯이 인식과 기록의 부재 자체는 한국의 성소수자 차별이 가지는 가장 큰 특징인 비가시화(invisibilization) 또는 침묵시키기(silencing; 유민석, 2015)를 상징적으로 보여준다. 비가시화는 어떤 사회적 집단에 대한 배제와 주변화가 이루어지는 과정과 그 구조를 지칭한다(Herzog, 2018)[57]. 단순히 시각적으로 '보이지 않게 한다' 라는 의미를 넘어서, 특정 집단을 사회적 소통과 합의 과정에서 배제하고, 그들의 권리들을 인정하지 않으며, 최소한의 관심도 두지 않는 일련의 행위들로 이루어진다. 그것은 소수자가 차별받아 온 기존의 사회구조를 바꾸는 것을 막기 위한 시도이다.

한국사회의 성소수자에게 있어 비가시화는 개인과 집단의 행위를 구속하고 강제하는 하나의 거대한 사회적 힘이다. 그것은 성소수자가 공적인 영역에 자신을 드러내는 것을 직·간접적으로 저지하거나 혐오를 통해 작동하는 사회적, 제도적, 일상적 압력이다. 다시 말해 성소수자가 낙인, 따돌림, 배제, 괴롭힘, 폭행을 당할 수 있다는 사실을 감수해야만 자신을 자유롭게 표현하거나 활동할 수 있다는 사회적 위험

57) 하지만 비가시성(invisibility) 자체는 어떤 집단이나 현상의 하나의 특징일 뿐, 그 자체로 정치적·윤리적으로 나쁘고 좋고를 따질 수 없으며, 맥락에 따라 판단되어야 한다. 또한 이러한 용어들은 신체적 감각의 부재를 결핍과 비정상성이라는 판단으로 결합재생산하는 측면이 있기 때문에 주의해야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

을 부가하는 차별 혹은 폭력의 구조인 것이다. 성소수자가 경험하는 차별의 형태는 매우 다양하지만, 모든 성소수자는 공통적으로 비가시화라는 사회의 구조적 폭력 속에 놓여 있다. 여기에서는 비가시화라는 관점에서 성소수자에 대한 차별의 양상을 일상적 차별과 제도적 차별로 나누어 보고, 한국사회에서 성소수자 가시화의 역사와 차별이 조직화되고 있는 양상을 살펴보고자 한다. 일상적 차별과 제도적 차별의 구분은 설명을 위해 편의적으로 나눈 것일 뿐, 현실에 있어 차별은 혼재된 모습으로 작동하고 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

Ⅰ. 일상적 차별

> "왜 사적 특성을 공적 영역에서 드러내느냐?"라는 질문은 적반하장에 가깝다. 실제로는 특정한 사적 특성만을 받아들이고(예를 들어 남성, 성인, 이성애자), 특정한 사적 특성은 그 이유로 거부하기 때문이다(예를 들어 여성, 아동, 동성애자). (김지혜, 2019: 140)

많은 사람들에게 성소수자 차별은 잘 보이지 않는다. 여기에는 두 가지 의미가 있다. 하나는 주변에 차별받는 성소수자가 잘 보이지 않는다는 점이고, 또 하나는 나와 내 주변이 딱히 성소수자에게 차별을 하고 있다고 느끼지 않는다는 것이다. 즉 한국에서 성소수자 차별은 차별을 받는 사람도, 하는 사람도 안 보이기 때문에 내 주변과 일상으로부터 멀리 떨어진 일로 생각된다. 하지만 비가시화라는 점에서 볼 때 이 둘은 연결되어 있는 하나의 착각이다.

내 주변에 성소수자가 없는 것처럼 느껴지는 것은 많은 성소수자들이 일상생활에서 '패싱(passing)'을 수행하기 때문이다. 패싱은 자신이 성소수자임을 들키지 않게 어투, 행동, 옷차림 등에 있어 규범적인 모습을 연극하는 것을 말한다. 이는 성소수자임이 들어났을 때 마주쳐야 하는 주변사람들과의 어색함과 곤란함, 혹은 욕설과 비하, 집단적 배제와 폭력의 가능성을 최대한 피하기 위한 행위이다. 더 나

아가 어떤 사람이 성소수자라는 것을 알고 있더라도 성소수자인 '티'를 내지 말라는 압박(커버링)을 주기도 한다. 최대한 성소수자의 특징을 버리고 주류사회에 동화하라고 요구하는 것이다(요시노, 2017).

즉 성소수자 차별이 내 주변에 없는, 나와는 동떨어진 문제라고 생각되는 것은 성소수자가 자신을 숨기게끔 만드는 사회의 차별구조 때문이다. 그리고 성소수자가 보이지 않기 때문에 많은 이들이 성소수자를 염두에 두지 않고 행동하거나 이야기를 한다. 예를 들어 "이성친구가 있느냐"는 질문은 사소한 것처럼 느껴지지만, 성소수자에게는 커밍아웃과 거짓 사이를 택하게 하는 언어적, 감정적 폭력이 될 수 있다. "남자/여자답지 못하다"라는 말이나 "남자/여자라면 ~해야 한다"는 말도 일상적 차별의 한 방식이다. 비성소수자에게 일상이라고 느껴지는 시공간은 성소수자들에게는 전혀 다른 의미로 다가온다. 폭력의 예감 속에 자신의 다름을 감추고 억눌러야 하는 힘든 시공간인 것이다.

많은 사람들은 성소수자를 차별하면서도 차별이라고 생각하지 않는다. 그것은 차별이 무엇인지 알려고 하지 않거나, 자신의 행위가 '자연스러운' 또는 '합리적인' 행위라고 생각하기 때문이다. 이는 일상적인 차별을 재생산한다. "난 동성애를 혐오하지 않아. 하지만 학교에서 교사를 하는 건 좀 문제가 될 것 같아"라고 이야기하는 차별들이 있다(한채윤, 2013: 20). 어떤 이들은 자신의 차별적 행위를 성소수자들을 "사랑하기 때문"이라고 주장하기도 한다. 또한 성소수자를 희화화하는 개그나 유머를 하고서 문제제기를 한 사람에게 "장난으로, 웃자고 한 말인데 왜 그러냐"고 되묻기도 한다. 이렇게 말하는 많은 사람들은 그것이 차별행위라는 것을 인정하지 않는다. 오히려 이런 '가벼운' 말들에 문제제기하는 사람은 이상한 사람으로 낙인찍히는 리스크를 감내해야 하는 상황이 만들어진다(김지혜, 2019: 85-92). 이러한 행위들은 집합적인 규모로 차별의 사회구조를 만들어내고 성소수자가 공적인 영역에서 자신의 존재를 드러내는 것을 막는다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

여러 연구들은 한국사회가 성소수자에 대해 사회적 거리감과 부정적 감정이 큰 사회라는 것을 보여주었다(박수미·정기선, 2006; 김혜영·안상수, 2009). 이것은 성소수자가 가족, 학교친구, 선생님, 직장동료 등으로부터 사회적 지지를 받지 못하고 고립감과 소외감을 경험할 확률이 높다는 것을 의미한다. 이는 항상적인 심리적 압박으로 이어지며, 정체성의 형성, 일상생활, 관계 맺기의 측면에서 정신건강과 사회자본 형성, 그리고 전반적인 삶의 질에 실질적인 악영향을 미친다(이호림, 2015; 신승배, 2013; 강병철, 2010).

성소수자는 자신이 비정상이거나 잘못되어 있다는 생각에서 자유롭지 못하는 경우가 많다. 성소수자에 대한 주변의 편견과 차별이 자신을 받아들이고 인정하는 과정을 힘들게 만드는 것이다. 성소수자에 대한 사회적 지지가 없는 환경에서 많은 경우 성소수자는 자신의 성적지향이나 성별정체성을 '비정상'적인 것으로 보고, 비관하거나 우울을 경험한다(유네스코, 2013; 이영선 등, 2012; 강병철·하경희, 2007). 자신이 성소수자임을 인정하는 것은 주류사회에서의 이탈을 의미할 뿐만 아니라, 자신이 가장 의존할 수밖에 없는 1차집단인 부모나 친구 등 중요한 관계들로부터 단절을 걱정해야하기 때문이다. 자신의 정체성이 드러나는 등의 위험이 예상되기에 차별에 항의하는 것조차 어렵다. 따라서 대부분의 성소수자들은 일상에서의 리스크를 피하기 위해 자신의 성적지향과 성별정체성을 감추고 '정상'이라고 간주되는 이성애적 남성성과 여성성의 특정한 행동양식을 강제적으로 수행해야 하는 상황에 놓인다.

직접 항의하지 않은 이유(복수응답)

반 응	빈도(%)
내가 성소수자임이 드러날까봐	154(77%)
갑자기 일어난 일이어서	42(21%)
그냥 농담이어서	36(18%)
보복을 당할까봐 두려워서	24(12%)
⋮	⋮
전체	196(100)

출처: 국가인권위원회(2014: 23)에서 재구성

특히 청소년 성소수자들은 따돌림과 괴롭힘, 폭언과 폭행을 당해도 교사나 부모님이 성소수자 차별적인 생각을 가지고 있다면 사실상 도움을 받을 곳이 거의 없

다. 일부는 자신의 다름을 '정상'적인 것으로 바꾸고자 스스로 또는 주변의 강압에 의해 '전환'의 시도를 하기도 하지만, 자주 폭력적인 결과로 이어진다(전환치료근절운동네트워크, 2016). 청소년 성소수자들의 자살시도는 비성소수자에 비해 현저히 높으며(유네스코한국위원회, 2013; 학생인권조례성소수자공동행동, 2011), 대부분의 성소수자들은 정체성을 확립하는 과정 즉, 정체화 과정에서 정신건강의 악화와 주변의 지지나 연결망 등 사회자본의 상실을 경험한다. 차별의 경험은 끊임없이 계속되기 때문에 성소수자들의 정체화는 비성소수자와 달리 지속적인 투쟁의 과정으로 이어진다.

「성적소수자 학교내 차별사례 모음집」 중
(학생인권조례성소수자공동행동, 2011)

중학교 1학년 초에, 50대의 남자 영어 선생님이 수업 시간에 들어오셔서 갑자기 칠판에 'sissy'라고 적어놓곤 이게 무슨 뜻인지 아냐고 물었습니다. 그 말이 계집애 같은 남자를 뜻한다면서 저를 'sissy'라고 불렀습니다. 아이들은 쑥덕거리며 웃었습니다. 그 후로 선생님은 1년 내내 제 이름을 부르지 않고 항상 '시씨'라고 불렀습니다... 저는 아이들의 따돌림과 놀림, 폭력에 시달렸고, 대인기피증이 점점 심해져 학교를 가지 않는 날도 많았습니다. (사례 1 서울동작구 C중학교)

사회 수업 시간에 들어온 20대의 젊은 여교사는 ..."동성애는 미쳤거나 뇌가 없어서 하는 거다. 동성 간에는 임신을 안 하니까 더 낫지 않느냐고 하던데, 역시 정신 나간 애들이라 생각을 그 따위로 한다. 내가 여고랑 여대를 나와서 그런 애들 많이 봤는데 정말 토할 것 같았다"는 발언을 하시며 동성애 혐오 발언을 하셨습니다.
같은 반의 학생들은 교사의 발언에 킥킥대며 맞장구를 치고 저를 쳐다보며 웃어댔습니다. 교사들에게까지 알려졌는지는 모르겠지만, 대부분의 반 학생들이 저의 성적지향을 알고 있었기 때문입니다. (사례 3 안산시 A 고등학교)

앞에서 이야기한 일상적 차별의 경험들을 생각해본다면, 성소수자들에게 있어 '자긍심(pride)'은 아주 특별한 의미를 가진다는 것을 이해할 수 있다. 그것은 자기 인정과 정체화의 투쟁과정을 의미하고, 삶과 죽음의 경계를 의미하기도 하며, 자신을 지지해줄 친구·가족에서부터 살면서 만나는 다양한 사람들과의 연대를 뜻하기도 한다. 자신의 성적지향과 성별정체성을 인정하고 사회적 지지를 구축하게 된 사건을 뜻하는 '데뷔'라는 말은 오래 전부터 한국의 성소수자들의 공감대 형성에 중요한 화제였다. 성소수자들의 자긍심 행진(퍼레이드)은 사회

"왠지 이성애자들과는 나 스스로 '벽'을 만드는 것 같아. 마치 '저 사람은 내가 게이인걸 알면 날 혐오스러워 할 거다. 지금은 내게 잘해줄지언정 내가 게이란 사실을 알면 안 된다. 즉, 난 게이처럼 보이지 않도록 억지로 노력해야 한다'라고 말이야." – 故 육우당 일기 중. (육우당, 2006: 121)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에 차별과 폭력을 멈추라는 주장을 하는 기회이면서 동시에 성소수자 자신들의 차별의 경험을 치유하고 넘어서고자 하는 중요한 이벤트이다. 또한 자신을 있는 그대로, 하고 싶은 모습으로 드러내고 차별과 폭력에 굴복하여 비가시화·동화되지 않겠다는 의지의 표명이기도 하다. 성소수자의 차별경험들을 이해하고자 하는 최소한의 공감 노력이 있다면 '퀴어문화축제'와 같은 자긍심 행사에 반대하는 일은 없을 것이다.

Ⅱ. 제도적 차별

> "구조적 차별은 이렇게 차별을 차별이 아닌 것처럼 보이게 만든다. 이미 차별이 사회적으로 만연하고 오랫동안 지속되고 있어서 충분히 예측 가능할 때, 누군가 의도하지 않아도 각자의 역할을 함으로써 차별이 이루어지는 상황이 생긴다." (김지혜, 2019: 74)

성소수자의 배제와 무시 위에 성립된 법제도는 그자체로 결코 중립적이지 않다. "언뜻 중립적인 것처럼 보이는 법제도는 성소수자에 대해 침묵하거나 배제하는, 성소수자를 인구 혹은 시민으로 인정하지 않는 것 위에서 가능"(나영정, 2015b: 256)했기 때문이다. 한 사회의 제도는 우리가 깊이 생각해보지 않고 당연하게 여겨지는 어떤 가정들 위에서 만들어진다. 따라서 성소수자를 대상으로 한 폭력적인 법이나 제도가 존재하지 않더라도, 기존의 법률이나 제도는 그것이 기반하고 있는 가정들에 맞지 않는 사람들에게는 차별적인 것이 될 수 있다.

동성 커플의 차별경험

- 주거정책에서 1인가구로 취급하여 안정적 주거환경을 선택하는데 어려움이 있었습니다.
- 생사의 기로에 선 파트너를 위해 보호자가 될 수 없었습니다.
- 파트너가 피부양자로 인정되지 않아 지역가입자로 보험료를 별도 부담하고 있습니다.
- 직장에서 경조사/휴가 비용이나 가족수당은 남의 일이며 연말정산 소득공제에서도 불이익을 감수해야 합니다.
- 사별한 파트너의 장례식 주관과 상속권을 주장하기 어렵습니다.

성소수자 가족구성권 보장을 위한 네트워크
동성혼·파트너십 권리를 위한 성소수자 집단 진정
진정취지 발표문 중(2019년 11월 13일)

예를 들어 성별제도를 생각해볼 수 있다. 남성 아니

면 여성이라는 이분법적 성별 구분은 단순히 일부 생명체를 분류하는 기준일 뿐만 아니라, 신분증이나 건강보험, 학교 입학이나 회사의 취직 등 거의 모든 제도적 영역에 '자연스럽게' 들어가 있다. 그리고 사람들은 태어날 때 지정받은 성별에 맞는 젠더 규범들을 내면화하도록 교육받는다. 이러한 제도들 속에서 트랜스젠더 혹은 자신의 성별이 남/여라는 이중선택 중에 무엇인지 정의하기 어렵거나 정의하기를 거부하는 젠더퀴어인 사람은 어떠한 경험을 하게 될까?

다른 예로는 결혼제도가 있다. 결혼제도는 두 사람의 법적인 결합과 가족구성만을 의미하지 않는다. 그것은 결혼이라는 제도를 통해 두 사람의 관계가 사회적으로 지지와 인정을 받는 것, 하나의 가족으로서 제도를 활용하거나 제도로부터 혜택을 받는 것까지 포함된다. 하지만 기존의 이성애중심적인 법제도 속에서 성소수자 커플은 파트너의 수술동의, 보호자로서의 간병, 면회, 상속 등의 절차와 대출, 보험, 임대주택 입주 등의 제도적 혜택에서 배제된다. 결혼은 오랜 기간 육체적, 정신적으로 남성과 여성으로 인정된 사람들 간의 결합으로만 생각되어 왔지만, 민주주의가 발전된 많은 국가들에서는 동성혼이 제도화되는 것이 국제적 추세로 자리 잡았다. 그것은 성소수자의 특별한 권리를 요구하는 것이 아니라, 성소수자가 기존의 법제도 속에 사회적 약자로서 놓여 있다는 조건에 대한 최소한의 고려이다.

또한 재화나 용역, 시설의 이용과 접근에서 차별을 겪는 경우도 빈번하게 일어난다. 예를 들어 2017년 부산과 대구, 제주에서 열린 퀴어문화축제는 관할 지방자치단체의 비협조로 진행에 어려움을 겪었다(민주사회를 위한 변호사 모임, 2017: 458). 서울시 도시재생계획에서 성소수자를 지우지 말라는 취지의 현수막이 훼손되거나, 동대문구 시설관리공단에서 항의민원을 이유로 성소수자 생활체육대회를 위한 체육관 대관이 취소하기도 했다(같은 책: 464-465). 의료기관이나 행정기관을 이용하는 과정에서 고정관념이나 부적절한 말, 사회적 낙인 때문에 차별을 겪기도 한다(손인서 등, 2017; 국가인권위원회, 2014). 문화재청은 성별과 맞지 않는 한복을 착용한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사람들에게 고궁 무료관람의 혜택을 받지 못하게 함으로써 논란이 되기도 했다. 이에 대해 국가인권위원회는 2019년 5월 재발방지 대책을 마련할 것을 권고했다.

5. 동성애를 하는 학생에 대하여 알고 있다면 그 학생의 학년 반 실명을 기재해 주십시오 학년 반 성명:	학교내 '이반검열' 설문지
"피진정인2는 성행위의 내용을 구체적으로 물었고, 피해자11은 내밀한 사생활에 관한 대답을 요구받은 것에 상당한 모멸감을 느꼈다. 진술서 작성 후 성행위 여부와 상관없이 알고 있는 동성애자 군인 명단을 요구하였고, '어떤 스타일을 좋아하냐, 여자 같은 남자를 보면 흥분하냐, 선호하는 체위는 뭐냐'는 질문도 했다."	국가인권위원회 결정례

성소수자 차별은 현존하는 제도나 법률을 활용하는 방식으로 이루어지기도 한다. 성소수자 차별금지에 대한 상위법이나 법제도적 조항들, 또는 차별을 감독할 주체가 부재한 상태에서 기존의 법제도는 성소수자 차별의식을 가진 사람들에 의해 이용될 가능성이 높아진다. 학교의 교장이나 군부대의 지휘관 등에게 배타적인 관할권이 주어지는 국가기관에서의 성소수자 차별이 그러하다. 대표적인 사례로는 2000년대 중반 교내 성소수자 청소년들을 색출하려 했던 '이반검열'과 2017년 육군참모총장에 의해 이루어진 군인 동성애자 색출사건이 있다. 이들 사건의 특징은 한 개인이 의무적으로 거처가야 하는 국가기관에서 벌어진 일이라는 점, 기관장이 개인들에 대한 배타적 관할권과 권력을 행사할 수 있는 반면 차별을 금지하는 요소가 없었다는 점, 개인 정보의 체계적 수집과 관리기술을 가지고 있다는 점을 들 수 있다. 이것을 결국 국가가 성소수자의 인권보호를 위해 적극적인 관리·감독 및 개입을 하지 않을 때 기존의 제도가 많은 사람들을 고통에 몰아넣는 차별의 도구가 될 수 있음을 암시한다.

앞에서 간략히 살펴 본 문제들 때문에 국내 인권기구와 시민단체, 그리고 국제사회는 꾸준히 한국의 성소수자 차별적 제도를 시정하도록 권고해왔다. 하지만 성소수자 차별을 시정하고 인권을 보호하기 위한 입법 활동과 정책·제도화는 국가가 취해야 할 기본적인 과제임에도, 정치권은 '사회적 합의', '시기상조' 등을 이유

로 이를 방기하고 있다. 국가의 방기 속에서 일상적 차별은 자연스럽게 제도적 차별로 이어지며, 차별의 구조를 강화한다.

성소수자가 차별에서 벗어나 비성소수자와 동등한 제도적 혜택과 접근이 가능하도록 하기 위해서는 기존의 법을 개정하거나 새로운 법이나 제도를 만들어내는 적극적인 조치들을 필요로 한다. 성소수자에 대한 차별을 시정하고 개선하기 위한 현재 가장 시급한 제도적 노력은 성적지향과 성별정체성을 포괄하는 '차별금지법'의 제정이다. 차별을 금지하는 제도나 법이 없는 상황에서 개인이나 집단이 가진 편견은 자주 언어적, 물리적, 사회적 폭력의 행사로 이어지기 때문이다. 여기에는 혐오표현, 혐오선동, 따돌림과 괴롭힘뿐만 아니라, 성소수자를 비성소수자로 전환시킨다는 명목으로 행해지는 반인권적 '전환치료', 성소수자의 공적인 의견표명이나 각종 정치참여를 무산시키기 위한 강압과 폭력의 행사가 있다. 성적지향과 성별정체성을 포괄하는 차별금지법의 제정은 오랜 기간 지속된 성소수자의 차별을 제도적으로 보호하는 역할을 할 것이다. 한 사회의 차별은 단순히 계층, 인종, 장애, 젠더 등 각각의 범주들에 한정되어 발생한기보다는 이들 요소들이 서로 중첩되고 교차되어 나타나기 때문에(류민희, 2015; 박미선, 2014) 성적지향 및 성별정체성을 제외하고 차별을 해소한다는 것은 불가능하다.

또한 성별 전환과 관련된 의료적 조치들에 대한 의료보험의 적용과 성별정정의 간소화, 성소수자 친화적인 의료기관의 확충과 같이 특정한 조건에 놓여 있는 집단을 위한 법제도의 마련도 시급한 과제이다(한가람, 2017). 2019년 8월 대법원은 '성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침 일부개정예규'를 통해 지난 2006년부터 성별정정 신청시 요구하였던 서류에서 '부모의 동의서'를 삭제함으로써 트랜스젠더의 자기결정권을 강화하였다. 하지만 성별정정에 대한 특별법이 제정되지 않은 상황에서 아직 성별정정이 온전히 판사의 재량에 맡겨져 있는 등의 문제가 남아 있다. 마지막으로 기존의 법제도를 지켜내고 차별적인 법제도를 폐지하는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일도 필요하다. 일부 정치인들과 기독교인들은 동성애와 HIV/AIDS에 대한 뿌리 깊은 혐오를 조장하여 국가인권위원회법에서 ‘성적지향’을 삭제하고자 하고 있다. 또한 국제사회의 폐지권고에도 불구하고 아직 한국은 동성애자를 색출하고 동성간 성행위를 처벌할 수 있는 근거인 「군형법」 제92조의6을 유지하고 있다. 이 법의 모델이었던 미군의 법체계에서는 이미 합의된 동성간 성행위에 대한 처벌조항은 폐지되었다. 이처럼 법제도의 완비가 미뤄지는 한 국가가 성소수자 차별을 묵과하고 있다는 의구심으로부터 자유로울 수 없을 것이다.

Ⅲ. 성소수자의 가시화와 차별의 조직화

> “처음엔 그저 신기루 같은 존재였다. 차별과 혐오는 어슴푸레 시야에 나타났다가 사라지곤 했다. 그런데 어느새 차별과 혐오는 우리의 광장 앞에 우뚝 서 있다... 이미 저 산너머에 ‘혐오’가 나타났고, 민주주의란 울타리에 금이간 곳이 있음을 수많은 목자들이 깨닫길 바라며 글을 시작한다.” (한봉석, 2015)

1) 성소수자 커뮤니티의 형성과 가시화

성소수자에 대한 일상적·제도적 혐오와 차별에도 불구하고, 한국의 성소수자들은 공통된 차별의 경험과 연민을 기반으로 자신들의 역사와 문화를 만들어왔다. 성소수자 차별적인 사회구조 속에서 성소수자는 가족, 커뮤니티, 직장, 학교, 군대 등 다양한 환경 속에서 일상적인 낙인과 조롱, 배제 및 위협의 가능성들을 의식하며 살아간다. 이러한 위험들에 노출된 한국 성소수자의 정체성은 주류사회 및 규범으로의 동일시와 그것에 대한 반동일시의 끊임없는 충돌, 경쟁, 실패, 협상의 과정이었으며(임동현, 2019), 이 과정에서 ‘이반’, ‘은둔’, ‘보갈’, ‘바지씨’, ‘이쪽’, ‘더덕’ 등 한국의 맥락에 기반한 다양한 정체성들의 용어가 나타나게 되었다. 또한 성소수자들은 결혼, 출산, 양육 등 재생산에 기초한 규범적인 시간성이나

친밀성과는 다른 시간성과 삶의 방식을 구축해왔다(한채윤, 2011; Cho, 2011; Halberstam, 2005; 조성배, 2003; Foucault, 1997). 이런 점에서 성소수자가 기존의 사회구조에 동화되도록 요구하는 것은 비가시화의 또 다른 형태이다. 따라서 성소수자 인권의 보장은 단순히 성소수자들이 기존의 제도에 편입·통합되는 것을 넘어서, 다른 삶의 방식 자체를 보장하는 방식으로 나아가야 한다.

먼저 한국전쟁 이후[58] 이루어진 한국의 급속한 도시화와 개인주의의 발달 등 근대화의 물결은 성소수자가 도시를 기반으로 교류하고 정체화할 수 있는 기반이 되었다. 또한 이 시기는 외국으로부터 성소수자와 관련된 소식과 정보들이 전해지고, 국내적으로 가족계획 등 젠더와 섹슈얼리티의 규범들이 제도화되던 시기이며, 도시공원과 기지촌 등 성소수자 커뮤니티 형성과 관련된 공간들이 형성·관리되던 시기이다. 도심의 어떤 지역, 어떤 카페나 술집, 어떤 극장과 공원들은 한국사회의 성소수자 차별에 대한 일종의 '피난처'의 역할을 하였고, 이 장소들은 도시환경의 변화에 따라 또 다른 장소들로 이동하는 '캠프'와 같은 성격도 지니고 있었다. 하지만 일반사회와 이반[59]사회의 분리는 의도적이든 비의도적이든 성소수자와 그들의 커뮤니티와 문화가 한국사회에서 비가시화되게끔 하는 효과가 있었다. 즉 비가시화는 사회적 '억압'이기도 했지만, 자신을 보호하기 위한 성소수자들의 어쩔 수 없는 '전략'이 되기도 했다.

성소수자들은 오래 전부터 일상적인 차별과 폭력으로부터 스스로를 보호하기 위해 자신들만의 언어와 시공간을 구축해왔다. 지금은 공식적인 관광지이자 자랑스러운 문화유산이 된 미국 샌프란시스코의 성소수자 커뮤니티 지역이나 최초의 성소수자 투쟁운동인 '스톤월 항쟁'이 일어났던 뉴욕의 성소수자 커뮤니티가 지역이 그

58) 이보다 이전시기의 성소수자의 삶에 대해서는 충분한 연구가 진행되지 않았지만, 적어도 조선 후기로부터 한국전쟁이 발발하기 이전까지 광범위한 지역에서 남성 간의 성적 친밀성을 포함한 다양한 섹슈얼리티의 존재와 담론들에 대한 증언과 기록들이 있다(박차민정, 2018; 한채윤, 2016; 박관수, 2006; 원근, 2010).

59) '이반'은 성소수자가 자신의 정체성과 문화를 일반적인 사회와 구분하기 위해 사용한 한국적 맥락의 용어로, 정상과 비정상이라는 기준에 기초한 섹슈얼리티의 문화적 위계를 '1반'과 '2반'처럼 수평적인 차이로 바꾸는 전복적인 인식론으로 볼 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

렇게 형성된 곳이다. 마찬가지로 한국사회에서 남성 동성애자와 여성 동성애자는 1960년대부터 도심 곳곳에 자신들만 알 수 있는 장소들을 만들거나 비공식적 모임들을 만들어 왔다. 여성 동성애자들의 모임과 도심 다방에 대한 기억들은 레즈비언의 공동체와 문화가 1960년대에서 1980년대에 걸쳐 이어져 있음을 보여준다(한채윤, 2011; 끼리끼리, 2004). 남성 동성애자들은 도심의 극장과 공원 등 공공공간의 특정한 시공간을 만남의 장소로 전용하는 한편, '바'와 같은 상업시설을 기반으로 자신들만의 공간들을 만들어왔다(친구사이, 2011, 이서진, 2006). 트랜스젠더들은 기지촌이었던 이태원 일대에 1960년대부터 특정 서비스산업을 기반으로 커뮤니티를 형성해왔다(루인, 2012a). 또한 입지조건과 장소성에 따라 새로운 지역이 성소수자의 커뮤니티 지역으로 성장하기도 하였다(강오름, 2015). 이러한 문화들은 도시로의 인구밀집과 도시적 생활방식의 등장을 기반으로 하고 있었다.

이렇게 형성된 성소수자들의 문화 중 일부는 선정적인 대중잡지에 의해 '고발'되기도 하였다(김대현, 2017; 전원근, 2015). 성소수자에 대한 본격적인 차별과 편견이 가속화되게 된 계기는 1980년대 중반 미국의 HIV/AIDS 유행과 국내 감염인 발생에 대해 대중적 공포를 조장하였던 언론의 대대적인 보도였다. HIV 감염은 바이러스의 특성상 상대적으로 취약한 조건에 있는 동질한 집단을 중심으로 이루어지는 경향이 있으며, 따라서 정책은 취약한 집단에 대한 법률적 제도적 보호가 우선이 되어야 한다. 하지만 세계 다른 지역과 달리 남성 동성애자 집단 사이에 전염이 보고되었던 미국의 소식은 AIDS를 '게이', 즉 당시 개념으로 남성 동성애자와 트랜스여성을 아우르는 성소수자의 질병으로 낙인화 하는 것으로 이어졌다. 민주화 운동을 주도하던 진보인사들조차 "에이즈를 퍼뜨린 주범"인 미군과 동성애자/트랜스젠더, 성노동자를 '척결'의 대상으로 여겼다(루인, 2012a: 269-271). 한국사회는 HIV/AIDS를 질병 그 자체로 보는 것이 아니라, 이성애규범의 도덕적 우위를 확인하고 섹슈얼리티에 대한 두려움을 소수자에 대한 혐오로 치환하는 장치로 사용하였다(정욜, 2006). 성소수

자를 민족과 국가를 오염시키는 존재로 타자화시키는 질병의 은유로 사용되었던 것이다. 이처럼 1980년대 중반부터 지속된 HIV/AIDS 공포는 한국사회에서 성소수자가 자신의 의도와 관계없이 특정한 방식을 통해 일방적으로 가시화된 계기가 되었다. 사회적 낙인은 형성 중에 있던 성소수자 문화에 강력한 영향을 미쳤으며, 차별이 강화된 한국사회에서 성소수자들의 생활은 더욱 어려워졌다.

두 번째 가시화는 성소수자 당사자들에 의해 이루어졌다. 1990년대 중반에 시작된 당사자 인권운동과 성소수자 잡지, 인터넷의 가상공간은 성소수자가 스스로 목소리를 내고, 서로 교류할 수 있는 커뮤니티를 구성하는 중심점이 되었다. 1993년 처음으로 동성애자 인권단체인 '초동회'가 결성되었으며, 대학가를 중심으로 성소수자 모임과 학술활동이 전개되었다. 전지구적 규모의 인적·물적 교류와 정보의 흐름도 성소수자들이 차별에 대응하여 자원을 만들고 스스로 정체화하는 데 기여하였다. 커뮤니티의 확대뿐만 아니라, 다양한 인권단체의 설립, 국가인권위원회법의 제정, 홍석천 씨와 하리수 씨 등 성소수자 연예인의 등장, 2000년부터 시작된 퀴어 문화축제와 자긍심 행진은 이 시기를 특징짓는 사건들이었다. 하지만 성소수자의 방송출연 금지, 학교내 성소수자와 인터넷 사이트에 대한 검열 등 성소수자 차별은 여전히 강고하였다.

> "하지만 녀석도 게이이기 전에 사람이었다. 하지만 부대 안의 그 누구도 그 녀석에게 사람 대접을 해주는 이는 없었다. 온갖 말의 폭력과 육체적 폭력... 녀석이 견디어 내야만 했을 고참들의 폭력 행위를, 그 아득하고 비참했을 마음의 고통을 나는 안다." (김경민, 1993: 68)

세 번째 가시화는 2007년 차별금지법 제정운동으로부터 시작되었다. 차별금지법 제정운동은 한국사회의 제도적 변화를 이끌어내기 위해 활동가와 전문가뿐 아니라 일반 시민들이 함께 노력하며 공통의 경험을 형성하는 계기가 되었고, 이후 무지개행동, 차별금지법제정연대, 대학·청년성소수자모임연대 등의 연대체로 발전하였다. 이러한 흐름은 성소수자 인권운동이 한국의 시민사회 내부에 중심적인 주체로 자리매김하는데 큰 역할을 하였다. 차별금지법 제정운동을 필두로 하여 군형법 제92조6

국가인권위원회
humanrights.go.kr

폐지운동, 동성혼 및 가족구성권 운동, 트랜스젠더 인권이슈와 성별정정 간소화운동, 서울학생인권조례와 서울시민인권헌장의 제정운동에 이르기까지 다양한 제도적 노력들을 통해 성소수자는 스스로 한국사회의 정당한 시민으로서 공적 영역에 모습을 드러냈다. 또한 많은 비성소수자 개인과 단체들의 지지와 연대가 있었다는 점에서 성소수자에 대한 한국사회의 달라진 인식을 보여준다. 특히 이러한 연결들은 성소수자의 삶과 다른 소수자들의 삶을 공통의 경험으로 교차시켰고, 성소수자 인권의제를 가시화했을 뿐 아니라 시민사회에서의 공존가능성과 환대를 가능하게 하였다. 이를 통해 성소수자의 가시화는 차별반대라는 소극적 논점에서 평등을 요구하는 적극적인 운동으로 나아갔다. 이러한 경향과 더불어 더욱 성숙해진 한국 성소수자 커뮤니티의 문화예술 창작자들과 퍼포머들은 해외에서도 초청을 받는 등 국제적인 교류도 활발히 하고 있다. 하지만 이 시기에 성소수자 혐오는 이전보다 공개적이고 조직적인 모습으로 변화되는 모습을 보였다.

2) 혐오집단의 등장과 차별의 조직화

> "혐오는 여러 가지 방식으로 나타나며 다채로운 모습으로 존재한다. 공격하고 저주하는 혐오가 있지만, 사랑한다고 이야기하면서 친밀하게 다가오는 혐오도 있다. LGBT/퀴어 집단을 사회에서 제거하려는 혐오도 있지만, LGBT/퀴어 권리를 존중한다고 하면서 '죄이긴 하지만' 혹은 '죄라고 하더라도'를 덧붙이는 혐오도 존재한다." (시우, 2015: 303)

한국사회에서 여성, 장애인, 성소수자, 난민 및 이주노동자 등에 대한 혐오표현은 점점 더 중요한 사회문제가 되어가고 있으며, 개인들 간의 대화에서부터 청와대 국민청원 게시판에 이르기까지 소통의 모든 차원에서 발생하고 있다. 또한 직접적인 표현을 넘어 다양한 형태로 나타나고 있다. 혐오표현이 이전보다 더 잘 보이고 들리게 되었다는 것은 분명하지만, 어쩌면 그것은 우리가 그만큼 혐오와 차별에 더욱 민감해지고 인식가능하게 되었기 때문일 수도 있다.

혐오표현이란 "어떤 개인과 집단에 대해 그들이 사회적 소수자로서의 속성을

지닌다는 이유로 차별·혐오하거나 폭력을 선동하는 표현"(국가인권위원회·부산대학교 인권센터, 2019: i)이다. 그리고 혐오표현은 '표현의 자유'가 아니라 심각한 사회문제인데, 왜냐하면 "기존의 차별을 재확인하고 강화함으로써 그들의 인권을 침해할 뿐 아니라, 차별에 바탕을 둔 배제와 억압의 사회구조를 확대·재생산함으로써 사회를 분열시키고 민주적 가치를 훼손하는 결과를 가져오기 때문"(국가인권위원회, 2019a: 2)이다. 여기에는 욕설이나 비하표현, 폭력과 차별을 선동하는 표현, 왜곡된 사실의 주장, 특정 정책을 펼쳐야 한다는 정치적 표현까지 포함된다(이승현, 2019; 5). 특히 정보화된 사회에서 성소수자 혐오를 정당화하기 위해 만들어진 '가짜뉴스'나 날조된 지식들은 법집행기관, 학계, 언론, 전문가들의 적극적인 대응이 부재할 경우 심각한 문제가 될 수 있다.

전문가들은 혐오표현을 하는 사람들에게서 불안과 공포, 분노가 나타나며, 그 원인이 남성, 이성애자, 비장애인, 국민 등 기존에 누려왔던, 혹은 누려야 한다고 생각되는 자신의 특권적 위치가 절대적인 것이 아님을 확인하는 데서 기인함을 밝혀왔다. 그러한 감정들이 정당한 사회적 권리들을 주장하는 약자들에게 공격적으로 나타나는 것이다(임옥희, 2016). 사회적 약자들의 권리주장은 다른 사람들의 권리를 침해하거나 제한하는 것이 아닌데도 불구하고, 이것을 자신의 몫이 줄어들 수밖에 없는 일종의 제로섬게임(Zero-sum game)의 틀로 받아들이기 때문이다. 따라서 혐오표현은 "기득권에 도전하는 자들을 '원래의' 자리로", 즉 "여성들을 집으로, 장애인은 시설로, 외국인은 자기 나라로, 성소수자들은 밀실로" 격리하고자 하는 의지이다(김보명, 2019: 16-17).

우리나라에서 성소수자에 대한 혐오가 본격적으로 조직화되기 시작한 것은 2007년 차별금지법 제정 과정에서 법안에 포함된 성적지향과 성별정체성 항목에 대해 일부 집단이 반대하면서이다. 이들은 여러 단체와 기구들을 조직화하고 특정 정치인과 개신교인, 전문가들과 연계하여 이후 십여 년 간 성소수자 인권을 위한 여러

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시도들을 무산시키고자 노력해왔다. 예를 들어 차별금지법의 제정이나 지자체의 인권관련 조례·헌장 제정을 무산시키고, 이미 제정된 국가인권위원회법에서 '성적지향' 항목을 삭제하는 개정운동을 벌이기도 했다. '종북게이'라는 말이 보여주듯이, 성소수자 인권은 기존의 냉전질서에서 기득권을 가졌던 사람들에게 이념적 대립구도의 틀로 해석되기도 한다. 성소수자 혐오를 공개적으로 주장하는 사람들은 동성애는 타락한 문화이자 비정상적이고 건강하지 못한 것임을 주장한다. 이러한 주장들은 특정한 신학적 해석과 '과학적' 근거들을 결합하여 이성애규범성을 정당화하고자 하지만, 여기에서 과학은 '올바른 과학'과 '잘못된 과학'이라는 이미 편향된 기준을 통해 걸러진 특정한 지식들을 의미한다(이나영·백조연, 2017). 한국의 현실정치에서 성소수자 혐오표현은 상대에게 낙인을 부여함으로써 자신 내부의 통합과 정치세력화를 이루기 위한 전략적 자원으로 사용된다.

반기문 전 유엔총장

"문화전통·종교를 존중한다 해도 그것들은 성소수자의 기본적 인권 부정을 정당화할 수 없습니다."
- 2013년 인권, 성적지향, 성별정체성 국제컨퍼런스

"양심을 가진 인간으로서, 우리는 특별히 성적지향과 성별 정체성을 이유로 한 차별을 거부합니다.
... 이것은 옳은 일이고 정의로운 일입니다"
- 2010년 세계인권의 날 기념 연설

이와 같은 경향은 나치의 소수민족·정치인·장애인·성소수자 집단학살이나 일본 관동대지진 때의 조선인 학살과 같은 역사적인 과오들을 바로잡고자 인류가 이룩해 온 민주주의와 인권, 타자에 대한 환대와 같은 노력들과 완전히 반대되는 경향이다. 가장 우려되는 것은 이러한 "소수자에 대한 혐오가 폭력이 아닌 놀이, 차별이 아닌 자유로운 의견의 표현인 것처럼 주장 혹은 오인"(김보명, 2019: 18)된다는 것이다. 하지만 혐오표현은 '표현/종교의 자유'로 변호될 수 없다. 왜냐하면 "세계인권선언 제30조는 선언의 어떤 내용도 선언에 담긴 권리와 자유를 파괴하는 활동을 할 권리가 있다고 해석되어서는 안된다는 점을 강조"하고 있기 때문이며, 따라서 "퀴어문화축제를 방해하거나 성소수자혐오를 선동하는 등의 행위들을 '표현의 자

유’ 나 ‘종교의 자유’ 문제로 접근해서는 안 된다.” (미류, 2019: 28) 다음 장에서는 성소수자에 대한 혐오가 어디에 기인하며, 한국사회에서 어떠한 형태들로 존재하는지를 살펴본다.

3. 이성애규범성과 타자화: 성소수자 차별은 어디서 오는가?

성소수자 차별의 메커니즘을 이해하기 위해서는 먼저 익숙하고 자연스러워 보이는 것을 새롭게 볼 필요가 있다. 성소수자에 대한 역사쓰기란 “단순히 과거를 복원하는 것이 아니다. 그것은 현재를 위해 과거를 새롭게 재창조하는 것이며, 무엇보다 우리가 오랜 기간 당연하게 받아들였던 가정들에 질문하기 위한 것이다.” (Weeks, 2012: 529) 우리는 지난 수십 년간 지구상의 모든 장소와 시간에서 섹슈얼리티와 젠더는 다양한 모습을 하고 있으며, 그에 대한 인식도 끊임없이 변화했다는 점을 발견해왔다. 이 다양한 양상들이 공존이 아니라 차별의 대상이 된 것은 특정한 방식으로 규정된 ‘이성애’가 섹슈얼리티와 젠더의 규범으로 자리 잡게 되면서이다.

우리가 지금 자연스럽다고 생각하는 이성애적 관계나 젠더 규범은 역사적으로 지금과 다른 모습을 하고 있었다. 예를 들어, 남성적인 것과 여성적인 것에 대한 규정, 결혼적령기에 대한 규정, 혼외관계나 피임의 문제, 축첩제도와 부계혈통의 문제, 여성의 성적 자기결정권, 동성동본 금혼이나 친족 간의 결합 문제, 낭만적 사랑과 평등한 연애 관계라는 관념, 바람직한 성행위와 쾌락에 대한 규정 등 이성애는 단일한 역사를 가지는 것이 아니었다. 오히려 그것은 인간관계와 사회구조의 변화, 국내외 정치와 지식 등 다양한 요소들이 관계하는 가운데 무엇이 올바르고 그른지에 대한 절충의 역사였다(루이-조르주 탱, 2010). 인간의 성(섹슈얼리티와 젠더)은 단순

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하게 인류의 '번식'이나 '생식'이라는 목적으로 환원될 수 없으며, 사람들 간의 친밀성과 상호작용들 및 '누가 국민이 될 수 있는가'에 대한 규정 등 정치적인 것들과 긴밀하게 엮여 있는 것이기 때문이다(홍양희, 2017). 성적 결합과 젠더에 대한 규범으로서 '이성애'라는 범주의 등장 혹은 발명 자체는 근대 서구의 편협한 지식과 기준에 의거한 비교적 최근의 현상이며, 제국주의와 근대지식의 전파를 통해 다른 지역에 영향을 주게 되었다. 한국과 일본에서 전통적으로 성을 의미하던 '색(色)'이라는 말은 기본적으로 여성을 성적 주체로 인정하지 않는 가운데 남성의 성적 충동과 행위만을 뜻하며, '남색(男色)'이 하위개념으로 포함되는 등 전근대 동아시아에서도 우리가 현재 의미하는 '이성애'라는 관념은 존재하지 않았다.

근대 서구사회에서 특정한 이성애를 정점으로 하고 나머지를 주변적이고 '일탈적'인 것으로 하여 구축된 섹슈얼리티의 위계는 곧 전 세계로 확산되었다. 그 위계질서의 가장 위에는 결혼관계로 이어진 이성애자가 있고, 아래에는 동거나 미혼모 등 결혼관계가 아닌 다양한 형태의 이성애자[60]가 있으며 더 아래에는 성소수자가 위치한다(게일 루빈, 2015). 다시 말해 이것은 특정 형태의 이성애만이 '정상적'이거나 '옳은' 것이며, 다른 섹슈얼리티와 젠더의 형태들은 일탈적인 것이라는 일련의 믿음체계이다. 여기에는 '남성적인' 남성과 '여성적인' 여성만이 자연적이고 도덕적인 인간의 형태라는 이원젠더 관념이 작동한다. 이 믿음체계는 여러 제도와 관념·관습들과 결합되어 성소수자 차별의 사회적 구조를 형성한다. '이성애규범성(heteronormativity)' 또는 '이성애중심주의(heterosexism)'는 이러한 믿음과, 그것이 가족, 종교, 전통, 문화산업 등 다른 관념 및 제도들과 결합된 형태를 가리키는 용어이다. 그리고 이성애규범성에 맞지 않는 사람들은 정신적·의학적으로 문제가 있는 사람, 도덕적으로 문제가 있는 사람, 잠재적 범죄자, 주변에 두고 싶지 않은 사람으로 타자화된다. 타자화는 '나'나 '우리'와 화해될 수 없는 다

60) 이성애자도 규범적인 이성애에 자신을 동일화하기 위해 자신 내부의 타자적인 요소를 배제하는 수행을 끊임없이 해야 한다는 점에서 이성애규범성의 압력에 놓여있다고 할 수 있다.

름을 부각시키고 기피와 혐오의 대상으로 만들어 특정한 부류의 사람들의 공동체 구성권을 박탈하는 효과를 말한다. 이처럼 각 사회의 성소수자 차별은 각자의 역사적, 정치사회적 맥락과 결합하여 나타난다. 따라서 성소수자 차별을 극복하기 위해서는 "해당 지역사와 문화사로 돌아가 이성애적 섹슈얼리티와 전통이라는 관념 자체에 질문을" 던져야 하며, 성소수자나 비이성애규범적 실천이 "순수한 문화에 오염을 주었다는 관념에 도전하는 역사를 재조명하는 작업"(Stychin, 2004: 432-433)이 필요하다.

"인터섹스나 트랜스젠더같은 이들이 이 사회에서 살아가기 고단하고 피곤한 이유는 우리가/내가 사람이 아니라서가 아니다. 우리는/나는 사람이지만 이 시대의 젠더 규범과 규범적인 몸 형태에 적합하지 않단 이유로 '사람 대접'을 못 받기 때문이다. 규범을 위반한 존재는 부적절한 대우를 받아도 무방하다는 암묵적/'윤리적' 규범이 있기 때문이다. 그래서 나는/우리는 사람이 아닌 것은 아니지만 사람으로 받아들여지는 것도 아닌 존재로, 뭔가 괴이쩍고 당혹스러우며 사람인 것 같지만 어떻게 대해야 할지 알 수 없는 그런 존재로 살고 있다.
이것은 이 사회가 사람으로 인식할 수 있는 젠더 범주의 한계다." (루인, 2010: 68-69)

이러한 관점에서 본다면, 성소수자가 생물학적으로 그렇게 태어나는 것인지, 혹은 자기의지나 사회문화적 조건에 의해 만들어지는 것인지와 같은 선천성·후천성의 논쟁은 성소수자 차별을 생각하는 데 있어 전혀 유용한 질문이 아니다. 문제가 되는 것은 이성애규범성 그 자체에 있기 때문이다. 성소수자 차별의 사회적 구조에 대해 우리가 던져야할 근본적인 질문은 '정상적'이라고 가정되는 이성애 자체를 인류가 구성해 온 다양한 섹슈얼리티와 젠더의 한 양상으로 놓고, 많은 사람들을 차별과 폭력 속에 가두어 두었던 기존의 위계적 질서를 인권·시민권과 같은 새로운 사회적 요구와 비평 위에 다시 논의하는 것이다. 즉 기존의 제도와 담론 자체의 이성애규범성에 대해 질문하는, '시민권의 퀴어화'(서동진, 2005)가 필요하다는 것이다. 여기에서는 기존연구 성과들을 통해 한국사회에서 이성애규범성의 존재양상을 친밀성, 대중문화, 내셔널리즘, 종교라는 서로 연결된 네 가지 역사적 차원으로 나누어 간단히 살펴보고자 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅰ. 가족제도와 친밀성

이성애규범성은 개인들 간의 관계나 행동의 규범들과 결합하여 이성애규범적 친밀성의 문화와 제도를 구성한다. 개인은 출생과 함께 의학적으로 지정된 성별에 맞추어 문화적으로 규범화된 남성성 또는 여성성 중 한 가지만을 수행하도록 사회화된다. 이성애규범성은 개인의 성별 표현 및 성애적 관계와 유대감(친밀성)의 범위와 조건들을 확립하고, 무엇이 가족의 범주 안에 포함될 수 있는지를 규정하는 "국가 이성애주의"로서 정상가족 이데올로기를 형성한다(김순남, 2013: 92). 이것은 생각보다 국가의 인위적인 개입에 의존하는 경우가 많다. 조은주(2018)는 1960년대 정부의 '가족계획사업'이 이성애에 기반한 낭만적 사랑과 쾌락, 남성과 여성의 성역할을 규정하면서 가족을 특정한 형태로 국가의 통치 아래 편입시켜왔음을 분석한다.

인문학적 연구들은 우리가 자주 '전통'이라고 생각하는 이성애적 친밀성의 문화와 제도들이 식민지 경험과 근대화를 거치며 형성된 것임을 보여준다. 근대 유럽에서 성지식을 수입한 일본과 그 영향을 받은 한국 엘리트 지식인들의 담론들은 성소수자가 관심의 대상으로 등장했다가 점차 병리학·도덕적으로 타자화되는 모습을 보여준다(박차민정, 2018). 당시 성은 지식과 관리의 대상으로 떠올랐으며, 이른바 '성과학'이라고 하는, 과학적 언어를 차용한 도덕적 담론으로 작동했다. 이는 "일부일처제적 이성애제도 규범성의 확립"과 거기에서 벗어난 섹슈얼리티의 추방으로 나아갔다(박차민정, 2011: 33-34). 한편 조선과 일본의 담론 및 법률에서 영향을 받은 '정조' 관념은 외국의 퇴폐적 성문화와 차별화된 한국의 전통적 미덕으로 상상되었으며, 남성성/여성성과 남녀관계를 규정하는 것으로 민법과 형법 속에 구체화되기도 했다(박정미, 2017; 한봉석, 2014). 1960-70년대 냉전시기에 이성애규범적 친밀성은 미국의 영향을 받은 과학의 언어와 권위로 정당화되었다. 성도착에

대해 연구한 한국의 유명한 정신의학자는 한국의 '순수한' 이성애 가부장제 성문화는 이미 동성애와 페미니즘 등으로 오염된 미국사회보다 도덕적으로 우월한 것이라고 표현하기도 했다(Henry, 2017). 또한 박관수(2006), 김지혜(2010), 한채윤(2011), 루인(2012a), 터울(2015), 백종륜(2019) 등의 연구들은 비록 한국사회가 오랜 기간 '남존여비'의 가부장적인 이성애규범을 유지해 왔지만, 기층사회의 친밀성의 양상은 우리가 상상하는 것과 다른 모습이었다는 것을 보여준다.

Ⅱ. 대중문화



1972년 10월 22일 「주간경향」에 실린 남성 동성애자 문화에 대한 고발기사
출처: 김대현(2018)

역사적으로 대중문화는 이성애규범성이 확산되고 강화되는 주요한 매개가 되어왔다. 수십 년 전 주간지나 대중잡지의 가십과 선정적인 기사, 해외 르포의 형식을 통해서 전해진 성소수자의 이미지들은 한국사회에서 성소수자가 어떻게 타자화되어 갔는지를 보여주는 자료이다. '게이', '호모', '레즈비언', '남장여자', '여장남자'와 같은 말들은 1960-80년대의 대중잡지의 단골 주제였다(김대현, 2018; 전원근, 2015). 이 시기 대중잡지와 언론매체에서 볼 수 있는 성에 대한 대중문화의 폭발적인 관심과 '성의 개방'은 이성애자 남성 주체의 관점에서만 이루어진 것이었다. 이러한 표상들에서 성소수자는 일탈적이고 비정상적인, 놀랄만한 '외부의' 것으로 재현되었으며, 특정한 속성과 이미지들로 고정되어 섹슈얼리티 위계의 가장 밑바닥에 배치되었다. 1990년대에도 성소수자는 사회고발 프로그램의 인기있는 소재였다. 또한 성소수자는 대중문화에서 자주 우스꽝스러운 모습으로 재

국가인권위원회
humanrights.go.kr

현되어 농담이나 코미디의 소재가 되기도 했다.

2000년대에 들어서도 성소수자를 긍정적으로 다룬 방송 프로그램이나 출연자는 시청자들의 항의뿐만 아니라 방송사나 심의위원회로부터 제재를 받았다. 예를 들어 2018년 2월 EBS의 <까칠남녀>라는 프로그램은 성소수자 특집을 방영한 이후 협박성 댓글과 항의에 직면하였다. 방송사는 성소수자 정체성을 밝혀왔던 은하선 씨를 하차시켰으며, 논란에 휩싸인 해당 프로그램은 조기 종영되었다. 2015년 방송통신심의위원회는 JTBC의 <선암여고 탐정단>에 대해 동성간 키스를 표현했다는 이유로 중징계인 '경고'를 결정했다. 2000년 커밍아웃 이후 홍석천 씨와 2001년 데뷔 이후 하리수 씨가 겪어야 했던 일들도 대표적인 사례이다. 한 연구는 이들의 사례를 통해 2000년대 미디어에서 성소수자에 대한 고정된 이미지가 근본적으로 변화되지 않고 있음을 분석하였다(박지훈·이진, 2013). 또한 미디어에서 성소수자를 비하하거나 조롱하는 연예인의 '농담' 또는 '개그'는 그대로 방송되지만, 차별에 대한 인식을 바꾸고자 하는 노력들은 검열과 제재에 부딪히곤 한다. 이것들은 성소수자의 비가시화에 제도가 기여하는 방식들이다.

하지만 대중문화를 단순히 성소수자 차별적인 영역으로만 볼 수는 없다. 매체에서 다루어진 소식과 정보들은 국내 성소수자들의 자기정체화와 문화 형성에 긍정적인 역할을 하기도 했다. 더 나아가 성소수자에 대한 인식과 태도가 세계 각 지역에서 서로 다른 속도로 변화함에 따라, 해외에서 생산된 대중문화 콘텐츠는 한국사회에 성소수자에 대한 인식을 긍정적으로 바꾸는 역할을 하기도 하였다. 성소수자를 다룬 영화나 드라마, 공연 등 국내의 대중문화 콘텐츠들은 국내뿐만 아니라 해외에서도 각광을 받기도 한다. 그것은 성소수자와 성소수자를 지지하는 많은 사람들이 대중문화 창작자로서 활동하게 되었고 사회적 인식이 변화하고 있다는 점에 기인할 것이다. 2019년 5월 설문조사(한국갤럽 데일리 오피니언 제356호)에 의하면, '동성애자가 방송연예 활동을 하는 것이 문제가 된다고 보느냐'는 질문에 1,000여 명의

조사대상자의 67%가 ‘문제 없다’고 답했다. ‘문제 된다’는 답은 2001년 40%에서 2019년 26%로 줄어들었다. 문화산업을 이끌어가는 많은 연예인과 창작자들은 기존의 이원젠더에서 벗어나 자신의 이미지와 정체성을 만들어가고 있으며, 성소수자 문화나 성소수자 당사자들과 함께 작업하고 있다. 최근 예술과 문학의 영역에서도 성소수자의 경험에 기반하는 다양한 작품들이 소개되고 있다. 물론 성소수자 혐오를 전파하는 콘텐츠들도 지속적으로 생산되고 있지만, 전반적으로 볼 때 대중문화는 이제 이성애규범성의 편견을 깨거나 성소수자에 대한 인식을 개선시키는 중요한 영역으로 기능하기 시작했다고 말할 수 있다.

Ⅲ. 전통·안보·내셔널리즘

1910년대에서 1920년대 초에 이르는 시기, 근대 한국문학에서는 민족의 발전과 문명화된 미래로 이끌 역할이 주어진 남성 청년들의 관계가 자주 동성애적인 모습으로 묘사되었다. 백종륜(2019)의 연구는 근대 초기의 퀴어적 서사들이 1920년대 이후 일본으로부터 동성애 담론이 수입된 이후 금기시되고 은폐되었으며, 최종적으로 한국문학이 이성애규범적인 경로로 나아갔음을 보여준다.

‘민족’은 자주 이성애적 기원을 가지는 것으로 상상되곤 한다. 세계 많은 지역에서 민족국가의 형성은 다양한 젠더·섹슈얼리티의 양상을 역사에서 지우고 특정한 이성애와 남성성·여성성의 형태를 민족의 전통으로 만드는 작업으로 이어졌다(모스, 2004). 민주주의가 성숙하지 않은 국가는 문화상대주의[61]를 내세워 성소수자 인권 보장을 서구식 민주주의의 강제나 내정간섭으로 해석하며 거부하기도 한다. 나이지

61) 원래 인류학에 있어 문화적 상대주의는 다른 문화의 이해에 있어 편견을 제거하기 위한 방법론이자 윤리적 태도이지만, 이것은 종종 인권의 상대성 주장으로 잘못 이어지기도 한다. Rhoda E. Howard(1993)는 인권의 적용에 있어 각 사회의 문화적 전통을 기준으로 삼아야 한다는 주장을 ‘문화적 절대주의’라고 지칭하고, 이러한 관점은 토착적 문화의 기원을 도덕적 정당성과 등치시키고 ‘선(善)’을 ‘오래된 것’으로 환원하며, 정치를 무시하거나 문화와 혼동하고, 문화적 우연성과 결합, 변화를 무시하고 문화를 동질적인 것으로 이해하는 등의 오류를 범한다고 평가한다.

리아나 우간다, 사우디아라비아와 같은 국가에서는 동성애를 사형에까지 이르는 불법적인 행위로 규정하고 있다. 북한이나 말레이시아의 지도자들은 자신들의 사회에는 성소수자가 없으며, 따라서 차별도 없다고 주장한다.

> "편견이 혐오가 되고 차별이 되어 폭력으로 이어지는 것은 단계적인 과정이 아니다. '저들을 좋아하지 않는다'가 '저들을 반대한다'가 되고, '저들을 반대한다'가 '저들을 박멸하자'가 되는 건 순간이다. 나치가 반인륜적 선동에 나섰을 때만 해도 그들이 끼칠 해악을 예상한 이들은 없었다. 하지만 그들은 결국 그렇게 유대인을, 성소수자를, 장애인을, 소수민족을 탄압하고 학살했다." (홍성수, 2018: 108)

성소수자가 국가적 탄압의 대상이 된 가장 대표적인 사례는 나치 독일의 동성애자 학살과 탄압이다. 나치는 '동성애 전염을 예방하여 국민의 건강을 지킨다'는 명목으로 동성애를 불법화하고 5천 명에서 1만 5천 명 사이의 동성애자를 처형하였다. 스탈린 정권도 1934년에 이전까지 용인되었던 동성애를 불법화시켜 현재까지 이어지는 성소수자 탄압의 제도와 문화를 만들어갔다. 비슷한 사례는 유럽뿐만 아니라 아시아와 아프리카의 신생 국민국가에서도 발견된다. 역사학자들은 유럽제국과 식민지배에서 벗어난 신생국들 모두 상대방의 비이성애적 관습들을 서로를 향한 비난의 도구로 사용했음을 보여준다(Stychin, 2004).



서울퀴어문화축제를 지지하기 위해 주한미국대사관에서 건물에 내건 무지개 깃발
출처: 허핑턴포스트(2018.7.8.)

한국의 경우에도 전후 국가형성의 과정 속에서 비이성애규범적인 섹슈얼리티가 '우리' 외부의 것으로 재현되었고, 이에 따라 한민족은 순수한 이성애적 기원을 갖는 것으로 표상되었다. 역사적으로 성소수자는 '사회정화'의 대상이 되기도 했다. 허윤(2016)은 1950년대 경범법과 병역법이 여장남자나 남장여자, 동성애자 등 성소수자를 '풍기단속'과 '사회윤리'라는 명목으로 규제하고 있었음을 보여준다.

한국전쟁 이후 강고해진 반공주의는 사회 공안을 해칠 수 있는 대상자들을 규정하는 과정에서 섹슈얼리티와 교차하였고, 이성애규범과 맞지 않는 "'비정상인'을 솎아내는" 치안 장치로 작동하였던 것이다. 1970년대 "중성"이나 "여장남자위안부" 등 성소수자를 단속하였던 '기지촌정화운동'도 비슷한 맥락에서 이루어졌다(루인, 2012a: 262-263).

1980년대 중반 HIV/AIDS 패닉의 영향은 이성애규범성이 내셔널리즘의 도덕적인 덕목이자 국가/보건 안보와 연결된 개인적 자질들로 연결되게끔 하였고, 외국인을 포함한 성소수자를 민족과 국가를 오염시키는 오염원이자 비도덕적인 집단으로 상상하는데 일조하였다. 이러한 경향은 저출산이 국가안보와 관련된 문제로 담론화되고 반성소수자 혐오집단이 조직화된 2000년대 중반 이후 성소수자들을 국민보건과 인구재생산 등 국가안보의 관점에서 비난하는 조류와 결합되었다. 또한 한국에서 성소수자에 대한 혐오집단은 "냉전 지정학과 반공주의에 깊이 관련되어" 있으며, 성소수자 차별을 둘러싼 한국내부의 역동은 국제적 규모의 자원과 정보, 인적네트워크와 연결되어 있다(한주희, 2015: 64). 주한 미국대사관은 수년 전부터 서울퀴어문화축제에 대한 지지의 메시지로 대사관 외벽에 레인보우(무지개) 깃발을 걸고 있다. 2016년에는 마크 리퍼트 미 대사가 서울퀴어문화축제에 방문하여 지지발언을 하기도 하였다. 반면 반대편에서 한복을 차려입고 태극기와 미국 성조기를 흔들며 부채춤을 추는 축제 반대집단은 전통, 안보와 결합한 이성애규범성의 가장 극적인 장면을 보여준다. 이것은 특정한 집단에 의해 선점되고 이용되는 전통, 안보, 내셔널리즘일 뿐이다. 한편 UNDP의 LGBTI 인덱스(Badgett & Sell, 2018)와 같이 성소수자에 대한 포용성을 측정하는 다양한 지표들이 개발되면서 국제사회에서 국가의 위계서열이 재구성되고 있으며, 성소수자에게 더 안전한 곳과 그렇지 못한 곳, 더 문명적인 곳과 야만적인 곳 등의 지정학적 상상들로 이어지기도 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅳ. 종교와 현실정치

다양한 해석의 가능성에도 불구하고 종교 경전의 몇몇 구절은 종종 성소수자 차별을 정당화하는 것으로 해석된다. 정치가 종교적 원리주의에 기반하고 있는 국가들에서는 남성 동성애를 불법화하기도 한다. 우리나라에서는 일부 기독교 단체에서 성소수자 차별을 정당화하는 혐오표현을 하고 있다. 하지만 기독교 안에 근본적으로 성소수자 차별이 존재하는 것은 아니며, 성서와 교리에 대한 해석은 교단과 교인에 따라 열려있다. 우리나라에서 종교적 교리와 결합된 성소수자 혐오표현은 2000년대 이후 성소수자의 가시화와 더불어 나타났다. 많은 전문가들은 기독교내 성소수자 혐오의 원인으로 한계에 도달한 신도의 증가와 교회의 감소 등 기득권의 약화와 내부갈등을 봉합하기 위한 필요성, 세습과 성희롱 문제 등으로 추락한 대중적 지지의 회복 등을 분석하고 있다(시우, 2018; 한채윤, 2016; 나영, 2014; 정원희, 2014). 또한 성소수자 혐오는 종교의 영역을 넘어 일부 정치인과 전문가 등 현실정치와 연결되면서 실질적인 사회정치적 결과들로 이어진다.

성소수자 혐오표현을 통해 자신을 정체화하는 정치·사회적 단체의 결성은 특히 2007년 성적지향과 성별정체성을 포괄하는 차별금지법 제정에 대한 반대운동을 계기로 가속화되었다. 이들은 단순한 혐오발언과 캠페인을 넘어 인권 증진을 위한 노력들을 방해하기 위해 노력하였다. 2014년 신촌에서 열린 서울퀴어문화축제의 진행 방해와 물리적 대치는 이를 보여주는 가장 대표적인 사례였다. 같은 해 180명의 시민들의 자발적인 참여와 민주주의적 절차에 의해 만들어진 ‘서울시민인권헌장’은 세계인권의 날에 공표될 예정이었지만, 서울시가 성소수자 혐오에 굴복하면서 결국 폐기수순을 밟게 되었다. 각 지자체의 ‘학생인권조례’ 제정 시도들도 성적지향과 성별정체성에 대한 반대의 압력 때문에 난관에 부딪혀왔다. 이러한 반대 압력에 의해 이미 제정된 조례가 폐지되기도 했다. 2012년 제정되었던 충청남도의 ‘충남도

민 보호 및 증진에 관한 조례(충남인권조례)'는 동성애를 옹호·조장한다는 이유로 자유한국당 도의원들에 의해 폐지되었으며, 2019년의 공청회 무산사태에서 보듯 이를 다시 제정하려는 노력들은 일부 기독교인들의 물리적인 방해에 부딪혔다. 하지만 이러한 주장과 행위에 모든 기독교인들이 공감하는 것은 아니다. 성소수자를 있는 그대로 지지하는 많은 기독교인들과 교회들은 퀴어문화축제에 참여하거나 성소수자들을 위한 활동들을 전개하고 있다(임유경, 2015; 2016).

> "저는 제 아들과 같은 성소수자들의 존재는 하느님이 창조한 이 세상의 놀라운 다양함의 귀한 일부라고 믿습니다. 풍성한 피조물들의 꽃밭의 한 부분에는 제 아들과 같은 성소수자들도 당당하게 자신의 색깔과 향기를 발할 권리가 있다고 생각합니다. 우리 모두의 삶은 하나하나가 다 아름답고 신비로운 것입니다. 누구도, 어떤 제도나 힘도, 그 삶의 신비로운 빛을 함부로 가리거나 꺼뜨려서는 안 됩니다." – 게이 아들을 둔 한 아버지(성소수자부모모임, 2018: 27)

강남순 교수는 동성애 혐오 등 차별적 태도들을 재생산하는 종교계의 주장을 검토하고 다음과 같은 모순을 지적한다. 첫째, 성소수자 혐오의 근거로 인용되는 성서의 구절들 중에 '예수'로부터 직접 나온 것은 없다는 점, 그리고 둘째, 그러한 구절들 중 여성 간의 관계나 트랜스젠더에 대한 이야기는 없다는 것이다. 오히려 예수의 핵심적인 가르침은 이웃과 타자에 대한 '사랑, 환대, 연민, 연대'였다. 기독교인을 '예수 그리스도를 따르는 사람들'이라고 정의할 수 있다면, 예수라면 성소수자에게 어떤 태도를 보였을지, 그리고 성소수자에 대한 일부 기독교인들의 혐오 주장과 성소수자에 대한 환대와 연대 중 어떠한 가르침에 따라야 할지 상상하는 것은 어렵지 않은 일이라는 것이다(한국성소수자연구회, 2016: 117-119). 최근 발표된 한국기독교사회문제연구원의 '2019년 주요 사회 현안에 대한 개신교인의 인식조사'에서는 "예수님이라면 동성애자를 어떻게 대할 거라고 생

한국정부에 보내는 유엔 독립전문가의 서신 중
반인권 단체의 압력에 의해 법적 및 제도적 인권 시스템이 해체되는 것은 큰 우려사항입니다. 이에 저는 귀 정부에 LGBT 인권의 완전한 보호를 위해 필요한 모든 조치를 취하고, 국제인권규범에 부합하는 법안 및 정책 증진을 위해 노력하길 요청합니다.
「성적지향 및 성별정체성을 기반으로 한 폭력 및 차별로부터의 보호에 관한 독립 전문가의 임무」(빅터 마드리갈 볼로즈, 2018.4.5.)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

각하는가" 라는 질문에 개신교인과 비개신교인 모두 "그의 동성애를 받아들이고 하나님의 자녀로 인정한다" 라고 답한 비율이 가장 높게 나왔다.

4. 성소수자 차별의 극복과 환대의 노력들

> "어떤 사람은 약속을 충실히 수행함으로써 그 사회에 속하려 하지만, 그는 자신이 배제되었다는 사실을 체험하게 된다. 사랑이라는 감정에 설렘 대신 두려움과 금지를 느껴야 했을 때부터. 그런 사람에게 사회가 허락한 공간은 어떤 풍경을 하고 있는가? ... 알 필요도 없고, 몰라도 되는 무관심의 권력." (유성원, 2019: 254)

한 연구에 따르면, 민주주의가 발전하지 않은 사회일수록 성소수자 차별은 공고하게 나타난다(Encarnación, 2014). 이 말은 민주주의가 발전된 국가에는 성소수자 차별이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 하지만 민주주의가 잘 보장된 국가들에서 성소수자 차별은 철폐되고 있으며 성소수자 인권 보장을 위한 노력이 계속되고 있다. 우리나라에서도 성소수자 당사자들과 이를 지지하는 수많은 시민들의 도움으로 성소수자 차별의 극복을 위한 노력들이 계속되어 왔으며, 이에 힘입어 성소수자에 대한 사람들의 인식도 바뀌어왔다. 2019년 국가인권위원회(2019a)에서 수행한 차별에 대한 국민인식조사는 국민의 77.2%가 '성소수자가 우리사회에서 차별받고 있다' 는 데 동의하고 있음을 보여준다. 또한 국민의 77.8%가 사회적 약자에 대한 혐오표현의 원인이 '사회에 만연한 구조적 차별' 에 있다는 것에 동의했다. 같은 해에 이루어진 한국갤럽의 여론조사(한국갤럽 데일리 오피니언 제356호)에서 '동성애도 사랑의 한 형태' 라고 응답한 응답자 비율은 전체의 53%였으며, 19-29세가 77%, 30대가 68%인 반면 60대 이상은 27%로 연령대가 낮을수록 더 많은 사람이 그렇다고 생각하는 것으로 조사되었다. 성소수자 인권에 대한 '사회적 합의' 는 지속적으로 긍정적으로 나아가고 있는 모습을 보여준다. 한채윤(2019)이 이야기하듯이, "1980년대나 90년대에 비해 지금 동성애 혐오의 목소리가 더 높게 들리는 것

은 실제로 반대하는 사람이 늘어나서가 아니라 시대의 흐름에 역행하려는 것이기에 두드러져 보이는 것일 뿐" 일지도 모른다.

지난 20여 년 동안 한국사회에서 성소수자 차별과 인권문제는 가장 첨예한 주제가 되었다. 먼저 성소수자 당사자들은 스스로 권리와 차별에 대해 이야기를 해왔다. 이러한 노력은 성소수자를 비가시화하는 압력과 불합리한 사회적 위험에 맞서 공통의 정체성과 인식을 형성하는 역사와 함께 했다. 특히 성소수자 인권단체의 활동가들은 가장 앞에서 한국사회의 인식을 바꾸고 성소수자가 보다 나은 사회환경 속에서 살아갈 수 있게끔 노력해왔다. 또 많은 성소수자 당사자들 또한 각자의 자리에서 이러한 노력을 해 왔다. 퀴어문화축제에 다양한 비성소수자 단체와 주한대사관들도 참가하는 등 한국의 시민사회와 국제사회는 이에 지지와 연대를 표현하였고, 많은 연구자, 법률가, 예술가, 종교인들도 성소수자 차별의 철폐와 인권 보장의 제도화에 힘을 보태고 있다. 국가인권위원회의 결정례나 시정권고는 개별사항에 대해 실질적인 도움이 될 수 있었지만, 법과 제도, 그리고 사회문화를 바꾸기 위한 노력들은 보다 광범위한 사회적 참여를 필요로 하는 것이었다. 성적지향과 성별정체성 및 젠더표현에 근거한 차별의 철폐 노력은 국제사회의 지속가능한 발전과 진보를 위한 원칙이며, 인권국가를 지향하는 우리나라도 여기에 적극적으로 동참해야 한다. 개인적인 층위에서는 성소수자 차별로 인한 고통에 공감하고 인권에 대한 감수성을 키우는 노력을 할 수 있을 것이다. "사랑이라는 감정에 설렘 대신 두려움과 금지를 느껴야" 하는 사회는 성소수자뿐만 아니라 그 누구에게도 바람직한 사회가 아니기 때문이다.

『성소수자에 대한 흔한 오해들』

이 자료는 유엔개발계획의 보고서(UNDP/PGA, 2018: 22-25)에 수록된 것 중 일부를 발췌하여 요약번역한 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

오해(Myth)	현실(Reality)
동성애는 서구의 현상이다	많은 연구들은 성소수자는 모든 국가, 모든 민족집단, 모든 사회경제적 층위, 그리고 모든 공동체에서 아주 오래 전부터 존재해왔다는 것을 보여줍니다.
성소수자 인권 차별은 각 사회의 종교, 문화, 전통에 따라 합리화될 수 있다.	성적 지향 및 젠더 정체성에 기반한 차별은 그 어떤 이유로도 정당화될 수 없습니다. 인권은 보편적인 것이며 모든 국가는 성소수자를 포함한 인권을 보호하고 증진시킬 법적인 책임을 가집니다. 종교적 자유는 우리가 믿음을 가질 권리를 의미하지, 다른 사람을 차별하거나 침해하는 것을 포함하여 그 믿음을 다른 사람에게 강요할 권리를 의미하지 않습니다.
성소수자는 "정상이 아니다", 그들은 현대에 만들어졌으며, "유행"같은 것이다.	성적 지향과 젠더 정체성은 "유행"같은 것이 아닙니다. 거의 모든 국가는 오늘날 우리가 이성애, 양성애, 동성애, 트렌스젠더라고 부르는 것과 닮은 정체성과 행위들에 대한 기록된 역사가 있습니다.
성소수자들은 특권을 주장한다	성소수자들의 권리 주장은 배타적인 특권이 아니라, 인간으로서 기본적으로 누려야 하는 권리와 자유를 똑같이 누리는 것을 의미합니다. 불행하게도 세계의 수백 명의 사람들은 성적 지향과 젠더 정체성 때문에 기본적 권리와 자유를 부정당하고 있습니다.
동성애를 범죄화하는 것은 좋은 생각이다	그것이 동성애인든 이성애이든 성인간 합의에 기초한 사적인 성적 관계들을 범죄화하는 것은 개인 프라이버시에 대한 침해인 동시에 국제인권법을 위반하는 것입니다.
반동성애법을 폐지하는 것은 "동성애를 촉진"하는 것이다	성소수자의 평등권을 증진하는 것은 "동성애를 촉진"하는 것이 아니며, 모두에게 동등한 기초 인권을 촉진하는 것입니다. 이것은 유엔 회원국 모두에게 의무화되어 있는 핵심 가치입니다.
대중의 대다수 의견이 성소수자 인권보호에 반대한다면 국회의원들도 대중의 의견을 따라야 한다	입법기관(의회)는 대중의 의견이 어떠하든 관계없이 모든 인간을 포함한 인권 증진의 의무가 있습니다. 대중의 부정적 의견은 결코 인권 침해를 합리화할 수 없습니다. 만약 특정 집단이 차별적 태도를 가지고 있다면, 대중 교육, 인식증진 등을 통해 극복하도록 하는 것도 의회와 관련인들의 책무입니다.
국제인권법에 성소수자 언급이 없으므로 성소수자에게 적용되지 않는다	그런 의견과 반대로, 국제인권법은 모든 인간에게 적용되는 것이며, 유엔인권위와 유엔의 다양한 결의안, 인권조약, 특별절차, 보고서 등은 지속적으로 성소수자를 국가의 인권보호 및 차별 철폐 노력의 대상으로 할 것을 촉구해왔습니다.
교육, 건강, 안보 등 국회에는 성소수자 인권보다 더 중요한 문제들이 산적해있다.	이것은 성소수자 권리 보호와 증진의 국가적 의무를 무시하거나 방기하는 행위를 변명하기 위한 주요 전략입니다. 성소수자들은 교육, 건강, 안전에 대한 동등한 접근이 자주 부정되기 때문에 성소수자 인권의 보호, 존중, 이행에는 진중하고 헌신적인 노력이 필요합니다.

오해(Myth)	현실(Reality)
동성애는 질병이거나 보건 이슈일 뿐이다.	20년도 더 전부터 세계보건기구(WHO)는 동성애는 질병(disease)도, 질환(disorder)도 아니며, 인간 섹슈얼리티의 자연스런 발현이라는 것을 명확히 설명하고 있습니다.
어떤 사람의 성적 지향이나 젠더 정체성은 바꿀 수 있다	세계보건기구(WHO)는 성적 지향은 (인위적으로) 바꿀 수 없다고 명시하고 있습니다. 성소수자의 성적 지향을 강제적으로 바꾸려는 시도는 비효과적이고 해로울 뿐더러 고문에 해당할 수 있습니다.
주변에 성소수자가 있거나 동성애에 대한 정보가 범람하는 것은 아동에게 좋지 않은 영향을 미치며 "아이들에게 위험하다"	연구들은 성소수자들은 다른 이성애자나 시스젠더 사람들과 마찬가지로 아이들에게 좋은 부모, 선생님, 롤 모델이 될 수 있다는 것을 보여줍니다. 마찬가지로 성소수자는 아동성애나 아동 성착취와 어떠한 연관성도 없으며 이는 완전히 잘못된 편견입니다.

참고문헌

- 강병철(2010), "사회적 낙인 인식이 성소수자의 삶의 만족도에 미치는 영향", 「사회복지연구」, 42(2), pp.381-417.
- 강병철·하경희(2007), "청소년 동성애자의 성정체성 드러내기가 자살위험성에 영향을 미치는 과정에 관한 연구", 「사회복지연구」, 35, pp.167-189.
- 강오름(2015), "LGBT, 우리가 지금 여기 살고 있다: 현대 한국의 성적소수자와 공간", 「비교문화연구」 21(1), 5-50쪽.
- 국가인권위원회(2014), 「성적지향·성별정체성에 따른 차별 실태조사」, 연구용역보고서, 용역수행기관: 재단법인 공익인권재단 공감.
- 국가인권위원회(2018), 「국가인권위원회 차별시정위원회 결정 - 17진정0335700 외 243건(병합) 육군의 군형법에 의한 성적소수자 색출 및 부당수사 등」.
- 국가인권위원회(2019a), 「2019 혐오차별 국민인식 조사」.
- 국가인권위원회(2019b), 「혐오표현 Hate Speech 리포트」.
- 국가인권위원회·부산대학교 인권센터(2019), 『한국사회 혐오표현 진단과 대안 마련을 위한 토론회』 자료집
- 김경민(1993), 『겨울 허수아비도 사는 일에는 연습이 필요하다』, 서울: 성림.

- 김보명(2019), “사회학적 관점에서 바라 본 혐오표현의 개념과 현상 진단”, 국가인권위원회·부산대학교 인권센터, 『한국사회 혐오표현 진단과 대안 마련을 위한 토론회』 자료집, 15-21쪽.
- 김대현(2017), “‘남자다움’의 안과 밖: 1950~1970년대 한국의 비규범적 성애·성별 실천과 남성성의 위치”, 연세대학교 젠더연구소(편), 『그런 남자는 없다』, 서울:오월의 봄, 104-124쪽.
- 김대현(2018), “종로3가 게이 게토와 게이커뮤니티의 위치”, 「친구사이 뉴스레터」 99호.
- 김순남(2013), 「이성애 결혼/가족 규범을 해체/(재)구성하는 동성애 친밀성: 사회적 배제와 ‘독립적’ 삶의 모델 사이에서」, 『한국여성학』 29(1), 88-125쪽.
- 김지혜(2010), “1950년대 여성국극공동체의 동성친밀성에 관한 연구”, 「한국여성학」 26(1), 97-126쪽.
- 김지혜(2019), 『선량한 차별주의자』, 창비.
- 김혜영·안상수(2009), “미혼부·모에 대한 한국인의 태도와 의식”, 제52차 여성정책포럼, 「미혼모에 대한 사회적 인식 개선과 지원방안 발표자료」, 한국여성정책연구원, pp.3-39.
- 끼리끼리(2004), “한국 레즈비언 인권운동 10년사”, 「진보평론」 20, 39-68쪽.
- 나영정(2015a), “양성평등기본법으로 다시 촉발된 젠더/섹슈얼리티 문제”, SOGI법정책연구회 등, 『대/토/론/회 성평등 정책, 이론, 운동의 방향과 미래』 자료집, 31-42쪽.
- 나영정(2015b), “한국 성소수자 운동과 제도화의 역설”, 「진보평론」 63, 228-257쪽.
- 육우당(2006), 『내 혼은 꽃비 되어』, 동성애자인권연대 펴냄.
- 루이-조르주 탱(2010), 이규현 옮김, 『사랑의 역사 – 이성애와 동성애, 그 대결의 기록』, 문학과지성사.
- 루인(2010), “규범이라는 젠더, 젠더라는 불안: 트랜스/페미니즘을 모색하는 메모, 세 번째”, 「여/성이론」 23, 48-75쪽.
- 루인(2012a), “캠프 트랜스: 이태원 지역 트랜스젠더의 역사 추적하기, 1960~1989”, 「문화연구」 1(1), 244-278쪽.

- 루인(2012b), “수잔 스트라이커: 트랜스젠더 페미니즘, 역사, 그리고 동성애규범성”, 「여/성이론」 26, 81-103쪽.
- 류민희(2015), “해외 성주류화 정책과 반차별 정책 – 교차성을 중심으로”, SOGI법정책연구회 등, 『대/토/론/회 성평등 정책, 이론, 운동의 방향과 미래』 자료집, 43-57쪽.
- 모스, 조지 L.(2004), 공임순 옮김, 『내셔널리즘과 섹슈얼리티: 근대 유럽에서의 고결함과 비정상적 섹슈얼리티』, 소명출판.
- 미류(2019), “혐오차별 해소방안 1 – 혐오의 규제 vs 평등의 표현”, 국가인권위원회·부산대학교 인권센터, 『한국사회 혐오표현 진단과 대안 마련을 위한 토론회』 자료집, 25-28쪽.
- 민주사회를 위한 변호사모임(2017), 『2017 한국 인권보고서 2017 Kore Human Right Report』.
- 박관수(2006), 「1940년대의 ‘남자동성애’ 연구」, 『비교민속학』 31, 389-438쪽.
- 박미선(2014), “글로리아 안잘두어의 교차성 이론: 초기 저작에서 『경계지대/경계선』까지”, 「여성학연구」 24(1), 95-126쪽.
- 박수미·정기선(2006), “사회적 소수자에 대한 편견적 태도에 관한 연구”, 「여성연구」, 2006-1(70), pp.5-26.
- 박차민정(2011), “1920~30년대 ‘성과학’ 담론과 ‘이성애 규범성’의 탄생”, 「역사와 문화」 22, 29-52쪽.
- 박차민정(2018), 『조선의 퀴어: 근대의 틈새에 숨은 변태들의 초상』, 현실문화.
- 박지훈·이진(2013), 「성소수자에 대한 미디어의 시선 – 텔레비전에 나타난 홍석천과 하리수의 이미지 유형을 중심으로」, 『미디어, 젠더&문화』 28, 5-42쪽.
- 백종륜(2019), 「한국 근대 퀴어 서사의 계보학」, 서울대학교 석사학위논문.
- 서동진(2005), 「인권, 시민권 그리고 섹슈얼리티: 한국의 성적 소수자 운동과 정치학」, 『경제와사회』 67, 66-87쪽.
- 성소수자부모모임(2018), 『커밍아웃 스토리 – 성소수자와 그 부모들의 이야기』, 한티재.
- 손인서·이혜민·박주영·김승섭(2017), “트랜스젠더의 의료적 트랜지션과 의료서비스 이용:

사회적 낙인과 의료적 주변화”, 「한국사회학」 51(2), 155-189쪽.

- 시우(2015), “혐오 없이, 혐오 앞에서, 혐오와 더불어: 한국 LGBT/퀴어 상황을 기록하는 노트”, 「문화과학」 84, 288-305쪽.
- 시우(2018), 『퀴어 아포칼립스: 사랑과 혐오의 정치학』, 현실문화.
- 신승배(2013), “한국 동성애자의 건강관련 삶의 질에 영향을 미치는 요인”, 「보건사회연구」 33(1), 380-416쪽.
- 요시노, 켄지(2017), 김현경, 한빛나, 류민희 역, 『커버링: 민권을 파괴하는 우리 사회의 보이지 않는 폭력』, 민음사.
- 유네스코한국위원회(2013), 『동성애혐오성 괴롭힘 없는 학교 – 모두에게 안전한 학교를 위한 유네스코 가이드북』, 무지개행동 이반스쿨 번역, Good Policy and Practice in HIV and Health Education – Booklet 8: Education Sector Responses to Homophobic Bullying(UNESCO, 2012).
- 유민석(2015), “퀴어에 대한 언어, 퀴어의 언어”, 「여/성이론」 32, 73-90쪽.
- 유성원(2019), 『아무도 만나지 않고 무엇도 하지 않으면서: 2014~2016』, 볼끼책방.
- 이나영·백조연(2017), “<성과학연구협회>를 중심으로 본 ‘개신교’ 동성애 ‘혐오담론’”, 「여성학연구」 27(1), 67-108쪽.
- 이영선·권보민·이동훈(2012), “청소년의 동성애 경험, 성의식, 동성애 혐오, 우울의 관계”, 「재활심리연구」 19(1), 129-147쪽.
- 이서진(2006), “게이 남성의 장소 형성: 종로구 낙원동을 사례로”, 서울대학교 석사학위논문.
- 이승현(2019), “차별과 혐오의 배경과 양상, 대응”, 국가인권위원회·부산대학교 인권센터, 『한국사회 혐오표현 진단과 대안 마련을 위한 토론회』 자료집, 3-11쪽.
- 이호림, 2015, 『소수자 스트레스가 한국 성소수자(LGB)의 정신건강에 미치는 영향』, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 임동현(2019), “동성애적 정체성 형성의 퀴어이론적 분석: 노년 게이 남성의 구술생애사를 중심으로”, 「미디어, 젠더&문화」 34(3), 225-295쪽.
- 임옥희(2016), “혐오발언, 혐오감, 타자로서 이웃”, 「도시인문학연구」 8(2), 79-101쪽.
- 임유경(2015), 「모두의 성찬: 성소수자지지 교회의 사례로 본 퀴어 기독교인 시민권」,

서울대학교 석사학위논문.

- 임유경(2016), “교회공간 퀴어화하기: 성소수자 교회에서의 퀴어 농담”, 「비교문화연구」 22(2), 81-122쪽.
- 원근(2010), “한일 강제병합 100년과 양국 게이 남성들의 마주침”, 『여/성이론』 23, 29-47쪽.
- 전원근(2015), “1980년대 『선데이서울』에 나타난 동성애 담론과 남성 동성애자들의 경험”, 「젠더와 문화」 8(2), 139-170쪽.
- 전환치료근절운동네트워크(2016), 「성소수자 상담경험 실태조사 결과보고서」.
- 정성조(2018), “한국 군대 내 동성애 문제의 탄생: 군형법 상 추행죄의 시차에 대한 역사적 접근”, 「한국사회학회 사회학대회 논문집」 2018.12, 449-468쪽.
- 정욜(2006), “동성애자, AIDS 예방과 낙인의 경계선에서”, 「진보평론」 27, 150-159쪽.
- 정원희(2014), “한국 개신교의 동성애 논쟁과 사회적 실천”, 「한국사회학」 48, 154-202쪽.
- 조성배(2003), 「게이 남성의 소비 공간과 몸의 정치학」 , 연세대학교 대학원 문화학협동과정 석사학위 논문.
- 조은주(2018), 『가족과 통치: 인구는 어떻게 정치의 문제가 되었나』, 창비.
- 추지현(2012), 「「군형법」 추행죄 위헌소송(2008-2011년)에 나타난 동성애 담론 분석: 한국 사회동성애 담론에 대한 군대의 영향」, 서울대학교 석사학위논문.
- 친구사이(2011), “‘친구사이’와 한국의 게이 인권운동”, 「진보평론」 49, 60-99쪽.
- 터울(2015), “시간 사이의 터울 #4: 50-60년대 언론에 소개된 트랜스젠더, 간성, 남장여자/여장남자”, 「한국게이인권운동단체 친구사이 뉴스레터」 2015.5.
- 한국성소수자연구회(2016), 『혐오의 시대에 맞서는 성소수자에 대한 12가지 질문』.
- 학생인권조례성소수자공동행동(2011), 「성적소수자 학교내 차별사례 모음집」.
- 한가람(2017), “트랜스젠더의 의료접근권과 법적성별의 정정”, 「한국의료법학회 학술대회」 자료집, 1-16쪽.
- 한봉석(2015), “서울시민 인권헌장 사태를 통해 본 인권과 민주주의, 그리고 성소수자 문제”, 「역사문제연구」 33, 511-539쪽.

- 한봉석(2014), “‘정조(貞操)’ 담론의 근대적 형성과 법제화 – 1945년 이전 조일(朝日) 양국의 비교를 중심으로”, 「인문과학」 55, 159-209쪽.
- 한주희(2015), “퀴어 정치와 퀴어 지정학”, 「문화과학」 83, 62-81쪽.
- 한채윤(2011), “한국 레즈비언 커뮤니티의 역사”, 「진보평론」 49, 100-128쪽.
- 한채윤(2013), “동성애와 동성애 혐오 사이에는 무엇이 있는가”, 「생명연구」 30, 15-38쪽.
- 한채윤(2016), “왜 한국 개신교는 ‘동성애’를 증오하는가”, 「인물과사상」 2016.1, 114-127쪽.
- 한채윤(2019), “[한채윤의 비온 뒤 무지개] 동성애와 사회적 합의”, 한겨레 칼럼, 2019.2.21.
- 허윤(2016), “1950년대 퀴어 장과 법적 규제의 접속”, 「법과사회」 51, 229-250쪽.
- 홍양희(2017) 편, 『‘성聖/性’스러운 국민: 젠더와 섹슈얼리티를 둘러싼 근대 국가의 법과 과학』, 한양대학교 비교역사문화연구소 젠더연구팀 기획, 서해문집.
- 홍성수(2018), 『말이 칼이 될 때』, 도서출판 어크로스.
- Badgett, M.V.L., & Sell, R.(2018), A Set of Propsed Indicators for the LGBTI Inclusion Index, New York:UNDP.
- Cho, S.P.(2011), Faceless Things: South Korean gay men, internet, and sexual citizenship, Ph.D. Dissertation in Anthropology in the Graduate College of the Univ. Illinois at Urbana-Champaign.
- Encarnacion, Omar G.(2014), “Gay rights: why democracy matters?,” Journal of Democracy 25(3), pp.90-104.
- Foucault, Michel(1997), “Friendship as a way of life”, in Robert Hurley(trans.), The Essential Works of Foucault 1954-1984, Volume One – Ethics: Subjectivity and Truth, pp.135-140, New York: The New Press.
- Henry, Todd A.(2017), “Neuropsychiatry as Area Studies: Han Tong-se(1930-1973) and the Diagnostics of Gender/Sexual ‘Deviance’ in Cold War South Korea,” Humanities FUtures, John Hope Franklin HUmanities Institute, Duke University.
- Herzog, Benno(2018), “Invisibilization and Silencing as an Ethical and Sociological

Challenge", Social Epistemology 32(1), pp.13-23.

- Howard, Rhoda E.(1993), "Cultural Absolutism and the Nostalgia for Community", Human Rights Quaterly 15, pp.315-338.
- SOGI법정책연구회(2019), 『SOGI법정책연구회 연간보고서 - 한국 LGBTI 인권현황 2018』.
- Stychin, Carl F.. 2004. "Same Sex Sexualities and the Globalization of Human Rights Discourse" in The Human Rights Reader by Micheline R. Ishay. 2007. Routldege.
- UNDP/PGA(2017), Advancing the Human Rights and Inclusion of LGBTI People: A Handbook for Parliamentarians.
- Weeks, Jeffrey(2013), "Queer(y)ing the "Modeern Homosexual"", Journal of British Studies 51(3), pp.523-539.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 7 장
노동의 시민권과 노동차별: '노동존중사회' 어떻게 앞당길 수 있을까?

권영숙

서울대학교 사회과학연구원 연구원, 한국사회사학회 부회장으로 재직 중이며, 연구분야는 역사사회학, 정치사회학, 비교사회학, 노동정치, 산업사회학, 사회운동론, 시민권 등이다. 연구결과로 "Liberal Democratization without a Working Class?: Democratization, Coalition Politics and the Labor Movement in South Korea, 1987-2006", "촛불의 운동정치와 87년체제의 '이중전환'", "민주화 이행이후 한국 노동운동의 역사적 전환과 시기구분, 1987-2006", <한국의 민주화운동과 국제연대>(공저)등이 있다.

목차

1. 노동존중의 정의

2. 노동의 시민권: 개념과 역사
   I. 근대 인권과 노동의 시민권
   II. 국제인권체제: 사회권으로서 노동의 권리

3. 한국 노동권의 역사와 노동현실
   I. 헌법적 권리로서 노동3권
   II. 한국 노동운동과 노동법의 변천사

4. 민주화, 신자유주의, 그리고 노동현실
   1. 발전국가의 노동권체제
   II. 민주화이후 민주주의와 국가

5. 노동권과 노동차별의 현주소
   I. 노동권의 현주소
   II. 문재인 정부의 노동정책과 ILO협약

6. 노동의 사회적 고립을 넘어서는 연대의 정치

1. 노동존중의 정의

‘노동존중’ 이라는 표현은 2016년 촛불시위와 2017년 대통령선거에서 당선된 문재인 대통령이 ‘노동존중사회를 만들겠다’ 는 공약을 내걸면서 한국 사회에 던지는 중요한 화두가 되었다. 대통령이 내걸었던 ‘노동이 존중받는 사회’ 를 만들겠다라는 약속은 역설적으로 한국 사회가 그동안 노동이 존중받지 못한 사회였다는 의미를 내포하고 있기도 하다. 하지만 과연 ‘노동존중’ 이란 무엇이고 노동이 존중받는 사회란 어떤 사회일까?

아마도 노동존중 사회의 대척점은 ‘노동천시’ 사회일 것이다. 한국 사회는 겉으로는 노동은 신성하고 귀한 것이라고 강조하지만 실제로는 노동천시와 노동혐오가 만연한 사회이기도 하다. 이는 초등학교 설문조사 결과에서도 드러난다. 초등학생들에게 “노동자라는 말에서 가장 먼저 떠오르는 이미지가 무엇인가” 라는 질문을 던지면 부정적인 답변들 일색인데, 대표적으로는 “노가다” , “더럽다” 라는 답변이 나왔다는 기사가 종종 신문지상에 등장한다. 한국 사회가 노동을 존중하지 않으며 나아가 노동을 혐오하는 사회라는 것은 초등학생들조차 알고 있는 것이다.

그렇다면 노동을 존중하는 사회, 혹은 노동존중의 정의는 무엇일까? 사실 이 단어의 의미에 대한 혼란이야말로 노동을 둘러싼 여러 논쟁들, 특히 현재 문재인 정부의 노동정책 기조가 계속 “노동존중” 이라고 주장됨에도 불구하고 한편에선 정부의 노동존중의 기조는 이미 폐기되었다라고 공격을 하기도 하는 등의 이견들이 터져나오는 배경이기도 하다. 문재인 정부는 노동존중의 기조를 여전히 유지하고 있다고 말하고, 그러면서 또한 조직노동과 구분하여, 노동내부의 “노동약자” 에 대한 존중 혹은 보호에 방점을 두고 말하기도 한다. 예컨대 한국에서 대공장 정규직 노동자들은 분명히 강하다고 할 수 있다. 민주노총도 100만 명의 조합원을 둔 거대조직

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이므로 강하다. 이런 의미에서 '노동약자'라는 표현으로 조직노동 외곽이나 밖에 있는 노동자들을 일컫기도 할 것이다. 하지만 노동존중과 노동약자에 대한 존중은 분명히 다른 것이다. 노동존중은 노동 내에서의 관계에 대한 문제로부터 시작하는 것이 아니라, 자본에 대해서, 자본과의 관계적인 규정을 의미한다. 즉 노동은 일차적으로 자본과의 '노동관계' 속에서 노동존중의 문제가 제기된다고 할 수 있다.

이 글은 '노동존중'을 단지 기술적인 명사를 넘어서 엄밀한 사회과학적인 정합성을 가지는 개념으로 정의하려고 한다. 그리할 때 노동존중은 일종의 '시혜'적인 조처나 배려가 아니라, 사회과학적인 용어로서 '분석의 틀' 내에 위치 지울 수 있을 것이다. 이 글은 첫머리에서 노동존중의 개념에 대한 정의를 시도하고 그 속에서 노동인권, 나아가 노동의 시민권으로서 노동권에 대한 문제제기를 하고자 한다. 모든 인정은 그 존재에 대한 인정으로부터 출발한다. 즉 존재에 대한 인정이야말로 모든 인정의 출발점이자, 인정의 요체이다. 어떤 존재를 인정하지 않고서 어떻게 존중이 가능할 것인가. 그러므로 어떤 존재 혹은 사회집단을 존중하는 것은 그 존재에 대한 인정으로부터 시작하는 것이다. 이에 기초해서 단순화해서 본다면 '노동존중'은 바로 노동이라는 존재에 대한 '인정'을 의미한다. 노동존중이라는 개념을 일방적이고 주관적이고 자의적인 수준에서 현실세계의 좌표에 위치지울 때 가장 적절한 용어는 인정(recognition)일 것이다.

그렇다면 노동이란 존재에 대한 인정은 무엇일까? 노동에 대한 인정은 세 가지 의미의 인정을 내포한다고 할 수 있다. 첫째 노동의 고유한 존재의 인정, 둘째 노동의 권리의 인정, 그리고 셋째 노동의 정치적 힘의 인정이다.

노동계급의 존재에 대한 인정이 가장 먼저 있어야한다. 노동자들을 사회 안에서 '비가시적인' 존재로, 없는 존재로 여기는 것이 아니라 사회적 존재로 '인정'하고 긍정하는 것이다. 그것은 노동자들 역시 하나의 인간임을, 생산 기계가 아님을 인정하고 긍정하는 것이다. 그리고 둘째 모든 인정투쟁이 그렇듯이 노동자라는 존

재에 대한 인정은 노동자들이 가지는 권리를 인정하는 것이다. 바로 노동이라는 사회적 존재, 집단에 대해 한 사회와 국가에서 자신의 위치를 공적으로 내세우는 공민권, 혹은 시민으로서의 권리인 시민권(citizenship)을 부여하는 것이다. 마지막으로 사회적 존재로서 인정받고 권리를 가진 존재로서 '자신의 힘'을 키우는 주체(empowering subject)로서 정치적인 장에서 인정하는 것이다.[62]

그런 점에서 노동존중은 노동에 대한 인정을 의미하고, 이는 구체적으로 노동계급의 존재에 대한 인정에서 기초하여 노동자들에게 부여하는 특수한 시민권인 노동권의 인정, 그리고 그들의 정치적인 힘의 인정과 정치적 주체화를 긍정하는 것을 포괄한다. 결국 노동존중에서 중요한 것은 노동자들의 존재에 대한 인정이고 그것은 자본주의 사회에서 노동계급의 특수한 존재조건에 기초하여 부여하는 '권리'에 대한 인정 문제가 핵심인 것이다. 필자는 이를 노동의 시민적 권리, 즉 노동의 시민권 개념으로 파악하고자 한다.

결국 한국 사회가 노동을 존중하는 사회가 될 수 있을까 혹은 한국 사회는 노동을 존중하는 사회인가라는 질문은 한국 사회에서 노동자들은 노동자들이라면 누구나 노동으로서의 시민적 권리를 보편적이며(universal), 포괄적이고(broad), 평등한(equal) 권리로서 확보하고 누리고 있는가의 문제이다(Tilly, 1995). 보편적인 인권담론 가운데에서 노동자라는 사회집단에 부여되는 특정한 권리가 형성되고 실체화되게 된 역사적인 과정을 통해서 노동의 시민권이 형성되었다. 그리고 이는 '법적 성문화'와 노동현실에 대한 적용을 통해서 실현되고 실천되었다. 다음 장에서는 산업자본주의 이후에 서유럽에서 어떻게 노동의 시민권이 형성되고 '노동인권'의 맥락에서 포섭 수용되었는가를 살펴보도록 한다. 이어 한국의 상황에서 노동권의 역사를 노동법의 변천사를 통해서 살펴보고, 이를 한국의 '노동현실'을 통해서 드러내고자 한다.

62)인정의 문제와 정체성정치 논쟁에 대해 Fraser,1997; Young, 1992; Dryzek, 1996; Phillips, 1997 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2. 노동의 시민권: 개념과 역사

자본주의의 발전과 근대 국민국가의 건설 속에서 인권 개념이 등장하였지만, 동시에 국민국가라는 새로운 정치적 공동체는 추상적인 인권 개념을 대체하는 '시민권' 개념도 뒤이어 등장시켰다. 그러나 다른 한편으로 자본주의의 발전과 부르주아지 민주주의혁명속에서 새롭게 등장한 프롤레타리아트에 의한 계급투쟁의 역사적인 전개과정은 국가의 시민됨에 대한 권리인 시민권과 구분되는, 노동자라는 특수한 사회적 집단에게 주어지는 노동의 시민권을 투쟁으로 현실화시켰다. 이는 이어 국제인권협약을 통해서 인권 개념으로 통합하는 과정을 거치면서 '사회권협약'으로 구체화되었다.

이 장에서는 노동권을 이해하기 위해서 인권과 시민권 개념, 자본주의 사회에서 노동의 시민권이등장한 배경과 역사적인 전개과정, 사회권 개념을 소개하면서 한국의 노동권체제에 대한 다음 논의의 이론적 역사적인 기초 작업을 할 것이다.

I. 근대 인권과 노동의 시민권

인권과 시민권의 차이는 무엇인가? 인권이 자연적이고 생득적인 권리로 간주되는데 반해 시민권은 근대 국가를 구성하는 시민들에게 시민됨의 자격에 대해서 부여하는 보편적인 권리이자 자격을 의미한다.

1789년 프랑스의 <인간 및 시민의 권리선언>은 양자를 이렇게 구분하고 있다. 즉 인간은 '사회범주 밖의, 사회에 앞서 있는 존재'이고, 시민은 국가의 권위에 복종하는 존재이다. 또 인간의 권리는 자연적 권리이고, 양도 불가한 권리인데 반하여, 시민의 권리는 실정적인 권리, 실정법에 의해 인정되는 권리이다. 인권이 당연시되고 자명하게 여겨지는 반면 시민권은 루소와 로크 등 계몽주의 정치철학자들에

의해서 논쟁이 대상이 되었고, 인권 개념과 더불어 '시민의 권리' 개념으로 정식화되어 1777년 미국 버지니아주의 기본권 선언, 1791년과 1793년 프랑스 헌법을 통해서 '인간과 시민의 권리'로 구체화되었다.

여기서 흥미로운 점은 인간 대 시민, 그리고 인권 대 시민권의 구분이다. 근대 자유주의 정치철학은 인간 존재에 대해 사회보다 앞선 '개인'으로서 자리매김한다. 그리하여 인간 존재는 사회적인 인간이기 이전에 천부적인 인권을 타고난 존재로 간주되고, '인간의 권리'는 생래적인 자연권이 된다. 여기서 천부인권 및 자연권으로서의 인권 개념이 탄생했다. 반면에 시민권은 정치적 공동체인 국가에 소속된 '시민'에게 국가가 부여하는 (즉 인정하는) 권리이다. 그리고 그것은 실정법으로 통해서 부여된다. 결론적으로 시민권은 '시민으로 인정되는 자들'에 주는 권리이다. 그것은 또 '정치적 법적으로 소속된 존재로서 가지는 권리'이다. 그리고 그것은 '위에서 아래로 부여하는(endow) 권리'다.

그렇다면 노동의 시민권은 노동계급에게 부여되는 시민권이다. 정치적 공동체의 소속이 아닌, 노동계급이라는 특정한 사회범주 혹은 존재조건에 부여되는 시민적 권리가 노동의 시민권이다. 이 글은 앞서 노동자라는 특정한 존재에 대한 인정 위에 노동자에게 집단적 권리를 인정하는 것, 즉 노동권을 인정하는 것이 노동존중의 핵심이라고 지적하였다. 하지만 왜 노동자에게만 특별한 시민권이 있어야 하는 것일까? 나아가 이렇게 되면 천부인권이며, 자연적이며, 생래적이고, 인간이면 누구나 누리는 보편 인권에 대해서 부정하거나 예외인 것이 아닌가라는 의문이 들 수 있다. 이 논거는 종종 노동권 개념의 특이성을 부인하는 근거로 작용하기도 한다.

권리 중에서 노동의 시민권이 갖는 특수한 지위는 기본적으로 자본과의 관계에서 노동에 비대칭적인 관계에 대한 인식에 기초한다. 노동자는 노동력을 팔아서 임금으로 생활하는 사람들을 의미한다. 노동자들에게 노동자로서의 시민권을 인정하는 것은 바로 이 체제가 자본주의 사회임을 인정하는 것이다. 그리고 그 자본주의

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사회안에서 자본에 대해 노동자가 약자임을 인정하고 특수한 시민적 권리를 독자적으로 부여하는 것이다.

정리하면 노동자 계급의 고유한 시민적 권리, 헌법으로 보장된 노동권 혹은 노동의 시민권은 노동계급에게만 부여되는 특별한 '시민적 자유(civil liberty)'이다. 이는 이 사회가 자본주의 사회라는 인정속에서 자본에 대해 심대히 '비대칭적인 권력관계'에 있는 노동자들에게 부여하는 특수한 시민적 권리로서, 노조를 결성하고, 노동자와 자본의 교섭권을 인정하며, 최종적으로 노동의 파업권을 긍정하는 것을 핵심으로 한다.

또한 노동존중의 측면에서 노동의 존재를 인정하고, 노동의 권리를 인정하고, 노동의 정치적인 힘을 인정한다고 했을 때, 이는 노동계급의 집단적인 권리이자, 자본에 대한 관계적 권리로서 노동권을 인정한다는 의미가 되는 것이다. 이렇게 노동자 개개인이 '시민으로서 누리는' 보편 인권이 아니라, 노동자의 집단적 권리로서 노동권을 인정할 때, 비로소 자본주의적 현실과 노동 대 자본의 관계가 권리의 영역 안으로 들어오게 된다. 그리고 노동관계의 불균형을 해소하는데 중요한 지렛대 내지 제도적 수단으로 노동의 권리가 확보되는 것이다. 결국 노동존중은 첫째 노동의 존재와 권리의 인정을 의미하며, 둘째 그것은 개별 노동자도 노동약자도 아닌, 노동계급 전체를 포괄하고, 그들 모두가 평등하고 누리는 노동권을 통해서 실현된다고 할 수 있다.

II. 국제인권체제: 사회권으로서 노동의 권리

근대 자유주의 정치철학을 배경으로 태동한 자유주의적 관점의 인권과 시민권 개념은 노동계급의 요구를 담아내지 못하였다. 또한 노동자들뿐 아니라 여성 등 기타 소수 사회집단들의 권리를 포괄하지 못하는 협소한 개념임이 점차 분명해졌다.

왜냐하면 시민권 개념은 근대 자본주의 사회의 백인 부르주아 남자 개인의 시민적 권리에 기초하고 있었기 때문이다. 이는 부르주아에게만 정치에 참가할 권리로서 선거권과 피선거권을 부여하는 것에서 더욱 명확했다. 하지만 노동계급은 보편참정권 투쟁을 하면서 백인 남성 노동자들도 투표권을 쟁취하였다.[63]

하지만 사회 경제적 요구를 어떻게 권리화할 것인가라는 문제가 있었다. 특히 19세기 후반 들어 부르주아지에 맞설 정도로 프롤레타리아 계급이 성장하고 수적으로 우세해지면서 노동자들은 점차 자유주의 이데올로기로부터 독립하여 사회주의를 자신의 사상과 정치적 신조로 삼기 시작하였다. 마르크스주의적이지 않은, 노동의 권리 개념이 필요하였다. T.H. 마샬은 이에 대해서 새롭게 권리 개념을 재정의하고 분류하는 이론적 돌파구를 열었고 이는 국제인권체제의 형성에 지대한 영향을 미쳤다.

마샬은 "사회계급과 시민성(Social Class and Citizenship)" (1964)이라는 논문을 통해서 기존의 자유권은 노동계급의 이해와 권리를 대변하거나 보장할 수 없다면서 '노동계급의 시민권' 을 제안하였다. 노동계급 또한 경제투쟁 만으로는 지위의 향상이 불가능하고 정치적 평등을 확대하는, 즉 정치적 민주주의를 지향하는 시민권을 확대하는 것이 필요하다고 역설하였다. 이런 주장은 권리의 3단계 역사적 변화에 대한 이론적 주장으로 뒷받침되었다. 그에 따르면 18세기는 시민적 권리(civic right). 19세기에는 정치적 권리(political right), 그리고 20세기에는 사회적 권리(social right)가 발전하였다(Marshall, 1964) [64]

마샬의 위의 두가지 논지는, 우선 자유권적 시민권 대 사회권적 시민권을 구분하여 자유권적 시민권의 협소함을 뛰어넘을 이론적 기초를 제공했고, 둘째 노동자

63) 서유럽 역사는 여전히 남자 노동자들의 투표권 쟁취를 기준으로 각국의 '보편참정권'의 시작 연도를 정하고 있다. 하지만 이어 여성들이 더욱 거세게 참정권 운동을 펼쳤고 이리하여 정치적 시민권은 크게 확대되었다.

64) 마샬은 시민적 권리는 개인적 자유의 행사를 촉진하는 권리로서 언론 사상 신앙의 자유, 재산권, 계약의 자유등을 들고, 정치적 권리는 참정권과 피선거권을, 사회적 권리는 최소한의 경제적 복지와 안전권, 사회적 자산을 충분히 분배하고 사회의 통상적 기준에 따라 문명화된 삶을 누릴 권리등이라고 예시하고 있다 (Marshall, 1964)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

의 권리를 계급적인 투쟁을 넘어서 '인권'으로 포섭 가능한 이론적 논거를 제시하였다. 이후에 노동계급의 시민권개념은 노동권의 법률적 입법으로 구체화되었고, 그의 '사회권' 개념은 이후에 국제인권협약으로 수용되었다. 이에 따라 2차대전 이후 다양한 범주의 시민권이 국제인권규약으로 현실화되었다. 즉 '시민적 정치적 권리'에서 '경제적 사회적 문화적 권리'로 국제인권협약의 범위가 확대되었다.

사실 유엔의 <시민적 정치적 권리에 관한 국제규약>은 주로 시민적 정치적 권리로 한정하고 있다. 경제적 사회적 문화적 권리를 처음으로 명문화한 것은 1918년 소비에트연방 헌법이다. 1948년 <세계인권선언>의 <시민적 정치적 규약에 관한 의정서>에는 '경제적 사회적 문화적 권리'라는 용어가 수록됐으나 권리 내용과 정의가 서술되어 잇지는 않다. 1966년 국제인권규약을 통해서 경제적 사회적 문화적 권리라는 시민권 범주가 명문화되어 실체법적인 정의를 갖추게 되었다.

하지만 마샬의 권리 개념이 국제 인권협약들로 명문화되고 사회경제적 권리가 시민권과 인권의 범주로 포괄되게 된 더 큰 이유는 자본주의 현실의 전개과정과 정치적인 맥락이었다. 시민권과 노동권의 역사 그자체가 드러내는 바는, 천부적이고 생래적이고 추상적인 인권 개념은 시민권의 형성과 실천을 통해서 '획득'되고, '쟁취'되는 것이었다는 것이다. 그리고 노동권은 개인적 권리가 아니라 '집단적' 권리로서 서서히 인정되기 시작하였다. 그리고 자본주의적 민주주의는 노동계급을 사회체제로 통합하고 포섭하기 위해서 노동권과 노동자들의 전투성을 교환하는 '정치적 교환'을 나라마다 시차와 방식은 다르지만 진행하였다(Pizzorno, 1978; Przeworski,1985). 노동자들은 계급적인 투쟁을 통해서, 교섭과 담판, 통합과 배제의 다양한 동학을 거치면서 노동권을 확보했다. 노동권의 형성과정은 바로 계급투쟁의 과정이었다(Cohen and Hanagan, 1996. Tilly, 1995).

3. 한국 노동권의 역사와 노동현실

I. 헌법적 권리로서 노동3권

한국에서 노동권은 해방후 제헌의회 헌법으로부터 현재의 헌법까지 일관되게 지속적으로 헌법적 권리로 명문화되어있다. 즉 1948년 대한민국 수립이후 제헌의회가 만든 헌법으로부터 1987년 민주화이후 개정된 1987년 헌법까지 일관되게 포함하고 있는 조항이 바로 노동3권에 대한 조항이다. 그러므로 한국에서 노동의 시민권, 혹은 노동권은 '헌법적 권리'이다.

다음의 헌법 33조는 노동자들의 시민권으로서 단결권, 단체교섭권 및 단체 행동권의 노동3권을 모두 구체적으로 열거하고 있다.

> 헌법 제33조
>
> ① 근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
>
> ② 공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.
>
> ③ 법률이 정하는 주요 방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

또한 바로 위 조항인 헌법 32조는 이를 위한 국가의 의무를 강조하고 있다. 국가는 "사회적 경제적 방법으로 근로자의 고용 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야한다" 라고 명기되어 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

헌법 32조

① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적 경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야한다.

이 두 조항에 대한 법해석을 통해서 한국의 노동권에 대하여 다음과 같은 특징을 알 수 있다.

첫째, 헌법 33조의 노동의 단결권 등은 일종의 사회적 기본권이라고 할 수 있다. 이미 헌법은 단체를 결성하는 기본권을 헌법 21조 1항 "결사의 자유" 조항을 통해서 보장하고 있다. 그런데 유독 별도로 헌법 제33조 1항으로 근로자의 단결권을 특별히 규정하고 있는 것은, 결사의 자유에 대한 일종의 특별 규정이라고 할 수 있다. 즉 노동자들의 단결권 혹은 결사의 자유를 단지 '자유주의적 시민권'이 아닌 '사회권적 기본권'으로 별도로 인정하면서 강조하고 있는 것이다.

둘째, 헌법 제33조 제1항은 노동3권의 주체를 "근로자"로 한정하고 있다. 이 조항은 근로자의 자주적인 단결권 등을 언급함으로써, 근로조건의 향상을 위한 노동자의 요구와 실현을 권리로 인정하고 있다. 이 조항과 헌법 어디에도 사용자의 단결권에 대한 언급은 없기 때문에, 이 조항은 결국 자본에 대항하는 사회적 약자인 노동자를 보호하는 성격을 갖는다. 즉 노동자라는 사회적 존재집단에게 주어지는 특수한 권리로서 노동권을 인정하고 있는 것이다.

셋째, 헌법 제33조 제1항은 "근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다"라고 하여 노동3권을 규정하면서, 노동3권은 근로조건의 향상을 위하여 보장된다는 전제가 붙어 있다. 즉 이 규정이 의미하는 것은 근로조건의 향상과 관계없는 사항에 대해서는 노동3권이 보장되지 않는다는 것이다. 근로조건이란 근로자가 사용자에게 고용돼 노동력을 제공하는 것에

대한 모든 조건을 말한다. 근로조건에 대해서는 근로기준법 제17조에서 근로조건의 명시라는 제목으로 그 범위를 규정하고 있다.

한국 헌법 32조와 33조의 노동3권 조항은 앞서 장에서 언급했던, 노동의 시민권에 대한 맥락과 거의 동일선상에 있고 그를 명문화하고 있다고 볼 수 있다. 즉 노동의 시민권은 일종의 사회적 시민권이며 자유권과는 구분하여 인정하는 권리이다.[65] 더구나 한국처럼 헌법에 노동자들의 단결권을 자유권중 하나인 결사의 자유와 분리하여 특별하게 규정하고 있는 것은 외국의 입법례와 비교했을 때도 특이한 점이라고 할 수 있다. 일례로 독일은 헌법에 결사의 자유를 규정한 조항에서 단결권을 규정하면서 특별히 근로자를 언급하지 않고 있으므로 헌법상 단결권은 당연히 근로자나 사용자 양쪽에 해당되는 기본권이다. 즉 우리나라와 달리 독일은 단결권의 주체를 근로자에만 국한하지 않고 있다. 또 미국의 경우에는 연방헌법에 결사의 자유만 규정돼 있고 근로3권에 관한 규정이 없으며, 근로3권은 법률에서 보장하고 있다.

또한 노동3권에서 단결권은 당연히 단체를 결성할 개인의 자유와 함께 결성된 단체의 자유도 포함한다. 결성된 단체의 자유에는 단체 활동의 자유가 포함되므로 단체교섭권과 단체행동권이 보장되는 것이다. 이는 노동자의 단결권이 보장되어야 한다는 것은 법리적으로 당연히 단체 교섭권과 단체 행동의 자유까지 보장되어야 한다는 것을 의미한다. 그래서 헌법 역시 근로자의 단결권만 보장한다고 하여도 단체활동의 자유도 단결권에 포함되기 때문에 단체교섭권과 단체행동권까지 포함한 '노동3권' 을 헌법상의 권리로 나란히 명문화하고 있다.

---

65) 하지만 헌법에 규정되어 있는 근로3권을 사회권으로 보는 것이 학계의 다수 견해이지만, 소수 견해는 근로3권의 법적 성격이나 그 기능을 볼 때 자유권이라 보아야 한다고 주장하기도 한다. 이 견해에 따르면 근로3권은 우선 노사라는 사회단체에 의한 사적 자치를 보장하려는 기본권임을 강조한다. 그래서 이런 자치영역에 대한 국가의 규율은 항상 근로3권에 있어서 대국가적 방어권을 제한하려는 것이기 때문에 자유권으로 보아야 한다는 것이다. 사실 이런 주장에 근거하여 법원의 판결이 노사분규와 노동자의 단체행동권에 대해서 매우 협소한 판결을 내리기도 한다. 이는 노사관계를 사적인 영역으로 바라보는 시각으로서, 노동권의 역사성과 성립배경을 무시하는 사고라고 할 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

마지막으로 특이한 점은 한국의 헌법 32조는 노동의 권리와 노동조건 향상을 위한 '국가'의 역할을 따로 분명히 명시하고 있다는 것이다. 사실 법리적으로 노동의 시민권은 헌법상 사회권에 속하므로 헌법 규정만으로 효력을 주장할 수 없고, 이에 근거한 하위 법률이 존재할 때 법률을 통하여 권리를 실현하고 주장할 수 있다. 이것이 국가가 부여하는 시민권이 인권과 다른 점이기도 하다. 한국 헌법은 이를 32조 조항을 통해서 이것도 구체적으로 명문화했다고 볼 수 있다.

결론적으로 헌법만 보면 한국은 노동자들에게 부여하는 권리, 노동권을 거의 완벽하고 적극적으로 명시하고 있다. 노동자가 자본주의 사회에서 가지는 특수한 위치와 자본에 대해서 약자라는 사실, 그리고 국가는 그 힘의 불균형 가운데, 자본에 대해서 약자인 노동자들의 지위향상을 위해서 "사회적 경제적 방법으로" "노력하여야" 한다고 덧붙이고 있다. 그러나 과연 현실에서는 그러한가? 헌법에 비춰 봤을 때 한국의 노동현실과 노동권의 현실은 심대한 괴리 현상을 빚고 있다. 또한 노동권의 성격에 대한 오해와 잘못된 실천이 만연하다. 이는 권리로서 포괄적이고, 보편적이며, 평등하게 노동권이 보장되고 있는가의 문제와 노동차별의 현실, 그리고 국가가 과연 노동권 보장과 시행을 위해서 어떻게 균형자로서 역할을 다하고 있는가의 문제로 나타난다.

II. 한국 노동운동과 노동법의 변천사

하지만 제헌헌법에서부터 헌법적 권리로 인정받은 노동의 시민권은 제대로 존중되지 못했다. 우선 단체행동권, 즉 파업권은 거의 유명무실했다. 결사의 자유 혹은 노조할 권리는 노조를 부인하고 인정하지 않는 사용자 앞에서 무참히 꺾였다. 그리하여 헌법상 노동자의 단결권은 허약하거나 훼손되었고, 당연히 노동자들은 '노조'라는 조직의 무기를 통해서, 자본에 대해서 균형잡힌 교섭의 권리를 행사

하지 못했다. 즉 노사가 대등한 교섭당사자로 나서지도 못했고, 헌법상 권리로서 명문화된 노동자의 단체교섭권은 "근로자의 근로조건 향상을 위하여" 완전히 실현되지 못하였다.

그리고 이런 노동권의 역사적 전개과정은 1987년 이전, 그러니까 60~70년대 군사독재에서 시작된 박정희 권위주의 체제와 1980년 광주학살과 군부쿠데타로 권력을 잡은뒤 민간정부로 탈바꿈한 전두환 정권까지 줄곧 변하지 않은 현실이었다. 하지만 민주화 이행후에도 노동권과 노동현실을 둘러싼 사정은 다르지 않았다. 다음은 노동운동과 노동법의 변천사를 간단히 정리하면서 한국에서 노동권의 역사성에 대해서 살펴보도록 하겠다.

1) 발전국가와 노동권의 방기(1987년 이전)

한국의 노동정책은 기본적으로 고도의 압축적 후발 자본주의 발전의 경로상에서 국가주도 혹은 '개발국가'의 발전전략하에 하위의 국가정책으로 복무해왔다. 노동정책은 한편으로 노사관계를 규율하고 조정하고 중재하고, 다른 한편으로 헌법상의 권리인 노동기본권을 부여하며 집행을 보증하는 균형자로서의 국가의 역할, 이 두 가지를 중심으로 구성되는 것이 맞다. 하지만 한국에서 노동정책은 이러한 '노동고유'의 정책과 노동기본권을 중심으로 한 국가 정책의 측면보다 산업정책 및 경제정책의 하위 범주로 자리매김되었다: 그리하여 기본적으로 노동문제는 이른바 '국민경제'적인 시각에서만 파악되고, 성장전략속에서 배치되었다.

구체적으로는 발전국가의 전략적 모델에 따라 국가는 경제개발 5개년 계획을 수립하여 국가 스스로로 '경제개발'의 핵심 행위자이자 자본주의의 부양자로 나섰고, 노동정책은 이에 철저히 종속변수였다. 우선 경제개발 5개년 계획에 연동하여 처음에는 농촌으로부터 노동력 공급을 위한 '이농' 촉진으로 2차례의 대규모 이농을 통한 노동자화(프롤레타리아 만들기) 및 노동자의 경제적 동원에 초점을 두었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

반면에 집단적 노사관계를 규율하는 노동정책은 국가의 일방적인 노동억압, 자본을 위한 노동자 훈육 및 노동의 탈정치화에 초점을 두었다(최장집, 1997). 이에 따라 한국의 집단적 노사관계는 자유권론자들이 주장하듯이 노사간의 시민적 영역에서의 자율적 영역이 아니라, 주로 발전전략을 위한 국가의 공적 결정영역이면서 동시에 필요에 따라서 자본의 이해를 일방적으로 관철하는 사적 영역이라는 자기 분열적인 이중성하에 놓이게 된다. 이에 따라 노사분규는 한편으로 사법화(민법화)되고, 다른 한편으로는 형법화(범죄화)되는 이중성 하에 놓이는 것이다.

그리하여 노동자의 노동권은 헌법상의 권리로 제헌헌법 이래 계속 명문화돼왔으나, 위에서 언급한 의미의 노동의 '시민권'은 '사문화'된 상태였다. 이런 상황이 1970년 서울 청계천 평화시장 피복 공장 앞에서 전태일의 분신으로 이어졌다. 전태일이 분신하면서 "근로기준법을 지켜라"라고 외치고, 그의 품안에 노동법전을 안고 있었다는 것은 시사하는 바가 크다. 그만큼 한국에서 노동권은 헌법적 권리로 명문화되기까지 하고, 그 내용은 자본주의 국가 어디에도 비교해도 손색이 없을만하였으나, 아직 노동의 시민권으로 형성되지 못한 채, 추상적이고 선언적인 문구, 즉 '사문화'된 상태였던 것이다.

그 결과 1987년 민주화 이행 이전까지 한국의 노조들은 국가의 통제하에 놓여 있는 관제 어용노조가 주류였다. 해방직후인 1945년 결성된 조선노동조합전국평의회(전평)는 20만 명을 헤아리는 내셔널 센터였으나, 미군정하에서 좌파 노총인 전평에 대항마로 급조해서 만들어진 대한노총이 어용노총의 시작이었다. 이후 1947년 대통령 이승만은 "메이데이는 공산 괴뢰도당이 선전의 도구로 이용하고 있으니 반공하는 우리 노동자들이 경축할 수 있는 참된 명절이 제정되도록 하라"고 노총에 지시했고, 그 지시가 떨어지기가 무섭게 대한노총은 3월 10일을 노동절로 결정했다. 이어 5·16 군사구테타 이후 박정희 군사독재정권은 3월 10일 노동절을 다시 '근로자의 날'로 이름을 바꾸고, 이 날 한국의 경제개발과 자본주의국민경제에 복무한

산업역군을 치하하는 날로 만들어버리면서, ‘메이데이’의 의미를 모욕하고 이 땅에 ‘노동’의 이름을 삭제하였다. 한국에서 메이데이의 역사와 근로자라는 이름이 곧 한국에서 노동자들의 고유한 존재에 대한 부인이고 결사의 자유를 포함한 노동3권에 대한 부인의 과정이었다.

하지만 1970년 전태일의 분신이후 국가와 자본으로부터 독자적인 노조들이 이른바 ‘민주노조’라는 이름을 붙이면서 서서히 자생적으로 출현하기 시작하였다. 국가의 직접적인 폭력과 직접적인 억압에 의해 무시로 괴멸되었지만, 자생적인 민주노조운동은 이후 1980년 5·18항쟁이후 들어선 전두환 정권하에서 서서히 기지개를 켜기 시작하였다.

2) 1987년 노동자대투쟁이후 노동법체제: 일보전진 이보후퇴(1987년-1997)

1987년 6월민주화항쟁은 ‘6·29 선언’으로 이어졌고, 제도정치권은 직선제 개헌을 하기로 합의했다. 이후 일반 시민적 권리와 정치적 자유에 대한 전폭적인 개방이 이뤄졌다. 하지만 1987년 내내 진행되고 6월에 정점에 도달한 대규모 민주화 시위가 6·29선언으로 잦아들기도 전에, 7월 5일 울산 현대엔진에서 노조가 결성되는 것을 시작으로 하여, 노동자들의 파업투쟁의 불길이 전국에서 타오르기 시작했다. 자생적인 파업의 불길은 울산-거제-부산의 남동벨트를 휩쓸며 현대 삼성 대우 등 대기업 노동자들의 투쟁을 거쳐 8월 초에는 성남, 구로공단 등 전국적인 노동자 투쟁으로 번졌다. 이들은 “임금인상과 노동조건 개선”, “민주노조 쟁취”, “인간적인 대우”를 주요한 요구로 내걸었고 전국에서 3300여개의 공장에서 노사분규가 발생하였으며 한국 노동자들의 대략 1/3이 파업에 참여하였고 그 투쟁의 결과물로 1300여 개의 신생 노조가 곧바로 결성됐다. 이것이 한국전쟁이후 한국 노동운동의 역사에서 전대미문의 사건으로 뒷날 ‘노동자대투쟁’이라는 이름으로 불리게 된 투쟁이었다. 노동자대투쟁으로 2500개의 신생 노조가 ‘민주노조라는 이름으로 탄

국가인권위원회
humanrights.go.kr

생했고, 이 시점부터 한국은 대중적 노동조합운동의 시대로 돌입하였다.

하지만 이행이후 국가의 노동정책은 기본적으로 전두환 정권의 노동계급 통제 및 억압 전략에서 전혀 달라지지 않았다. 이는 정치적 민주주의를 표방하면서 언론통폐합이 폐기되고(언론의 자유), 해직교수들의 복직이 이뤄지는 등 정치적 자유와 일반 시민적 권리가 점차 허용되기 시작하는 것과 대조적인 노동의 현실조건이기도 했다. 즉 노동자를 비롯한 민중운동을 둘러싼 정치적 기회구조는 상대적으로 달랐다. '열린 공간'은 모두에게 열리지 않았던 것이다. 이는 1987년 민주화이행과 직선제 개헌이후에 대통령선거를 하기도 전에 여야합의로 이뤄진 11월28일 노동법 개정에서도 여실히 드러났다.[66] 1987년 노동법은 군위주의 체제를 붕괴시킨 민주화 이행이후에 민주주의에 걸맞은 노동법 개정을 목표로 하였다고 보기에는 내용이 너무 초라했다.

개정 노동법은 첫째 기업 수준에서 집단적 노사교섭과 조합 결성을 용이하게 만들어서 노동자의 단결권과 단체교섭권을 신장하였다. 둘째, 그러나 1980년 전두환등 신군부 쿠데타이후 개정한 1980년 노동법에서 신설했던, 노동 억압적 독소조항인 이른바 '3금(three prohibitions)' 조항을 그대로 존치시켰다. 3금조항인 복수노조 금지, 제3자개입금지, 그리고 노조의 정치활동금지를 그대로 유지한 것이다. 결국 기업별 단결권과 단체교섭권을 어느 정도 허용하면서 기업별 노조주의를 더욱 강화하였고, 복수노조 금지와 3자개입 금지를 존치함으로써 노조의 전국적인 조직화와 산별화를 막고, 대다수의 노사분규를 이 조항을 이유로 '불법파업'으로 만들었다. 왜냐하면 제3자는 기업단위 노조의 상급단체를 비롯하여, 노동운동단체, 노동인권변호사등도 포함되므로 노조는 어떤 외부의 조력이나 연계도 불허하였는데 이것이 노동현실상 거의 불가능한 일이었기 때문이다 또 3금조항의 마지막인 노조의 정치활동금지를 통해서 아예 정치적 시장으로의 진출을 제도적으로 봉쇄하였다

66) 대통령제 직선제 헌법 개정을 하고 한달 후 제도정치권이 가장 먼저 했던 것이 노동법 개정이었다는 점도 시사적이다. 이는 헌법에 이어서 노동법이 가지는 중요성이 얼마였는지 드러내는 것이기도 하다.

(권영숙, 2017). 결론적으로 '3금조항' 은 말 그대로 노동의 존재의 인정, 권리의 인정, 그리고 정치적인 힘의 조직화의 인정이라는 3가지 인정조항에 대한 전면적인 '부인' 이었고, 따라서 철저히 '노동존중' 과 거리가 멀었다.

그리고 이에 대해 김대중 김영삼이 이끄는 보수 자유주의 정치세력도 동의했다. 이행이후 '정초선거' 에서 양김씨의 분열로 인하여 구 신군부 출신인 노태우 후보가 대통령으로 당선되면서 한국의 민주화 이행은 더욱 점진적이고 제한적으로 진행될 수 밖에 없었다. 하지만 그 다음에 치르진 국회총선거에서 야당 세력은 다수를 점해 이른바 '여소야대' 정국이 만들어졌다. 야당세력은 노동법개정안을 다시 조율하여 통과시켰으나 노태우 대통령은 '거부권' 을 행사하여 국회로 보냈다. 이 개정안 역시 전면적인 노동권 인정과는 거리가 멀었지만, 교사의 단결권 등을 포함함으로써 당시 불법 법외노조였던 전국교직원노동조합(전교조)를 합법화하는 길을 열었다. 그러나 국회로 돌아온 노동법에 대해서 국회가 다시 본회의 통과시키면 더 이상 거부권 행사가 불가능함에도 불구하고, 민주정당세력은 그를 진행하지 않으면서 이행이후 2번째 노동법 개정의 시도는 물거품이 되었다. 그리고 전교조는 1987년 이후 30년이 지난 지금도 여전히 '법외노조' 로 남아있다.

하지만 노동자대투쟁이후 대중조직운동으로 등장한 민주노조운동은 이행이후 노동법이 독소조항과 노조활동을 제약하는 많은 한계를 안고 있었지만, 오히려 노동억압적인 노동법의 제도적 제약을 활용하면서 많은 성과를 이뤄냈다. 노동자들은 기업별 노조만이 허용되고 모든 노사분규가 '불법쟁의' 로 간주되는 가운데 불법을 불사하면서 전투적 조합주의를 통해서 차츰 민주노조를 현실태로 전화시켰다. 그리고 특히 민주노조운동은 사회적 재분배투쟁에 있어서는 괄목할만한 성공을 거뒀다(김동춘, 1995).

1988년~1991년 사이에 노사분규는 세자리 수를 기록했고, 노사분규 실질임금 상승률은 1989년 기록적인 14.5%에 달하는 등 몇년간 괄목할만한 높은 증가율을 보

국가인권위원회
humanrights.go.kr

였으며 명목임금 상승폭은 매해 20%에 육박했다. 이에 따라 제조업 노동자와 사무직 노동자의 임금 격차도 빠른 속도로 감소하여, 1980년 제조업 노동자의 평균임금이 사무직 노동자의 47%에 불과하던 것이 1993년에는 75.3%에 이르렀다. 1980년대 중반 이후 경제호황이 민주적 이행직후 노동자들의 임금 투쟁에 있어서 호조건이기도 했다 (권영숙, 2017).

3) 민주화와 신자유주의의 변곡점: 1997년 노동법 개정(1997년~)

1987년 민주화이행이후 노동의 시민권과 노동법의 역사에 큰 변곡점을 찍은 것은, 아이러니하게도 민주노총이 총파업을 26일 하면서 개악된 노동법을 폐기시키고 만들어진 1998년 노동법이었다.

1995년 11월 민주노총이라는 내셔널 센터가 만들어진 후, 민주노총은 줄곧 집단적 노사관계 관련한 노동법을 개정하여, 민주화 시대에 걸맞은 노동관계를 요구했다. 그 핵심은 3금조항을 철폐하여 전교조, 공무원노조 등 법외노조와 민주노총이라는 내셔날 센터를 인정하고, 노사분규의 형사화 불법화를 철회하자는 것이었다. 하지만 이에 대해서 김영삼 당시 정부는 OECD 및 국제노동기구(ILO) 가입을 위해서 '국제노동기준' 에 맞지 않게 노동의 결사의 자유(단결권)등을 현저히 침해하는 노동관계법에 대한 개정이 필요하다는 점과 신자유주의적 구조조정이 필요하다는 점을 모두 의식하고 있었다. 후자는 전경련 등 자본의 집요한 요구였다.

그 결과 김영삼 정부는 노동관계법개선위원회를 통해서 노사정이 만나는 '사회적 대화' 를 시도했다. 하지만 1년간의 지루한 공방 끝에 정부는 민주노총의 반발에도 불구하고 전경련 등 자본의 요구를 적극 받아들였고, 노동유연화를 위한 제반 신설조항을 끼워 넣는 것은 물론이고 내셔널 센터와 산별 노조에 대한 전면적인 승인마저 2년간 유예하는 최악의 노동법이 1996년 12월 24일 국회에서 '날치기' 로 통과되었다. 이에 민주노총은 한국노총과 처음으로, 그리고 이행이후 처음으로

사회적 총파업을 총 26일간 단행하였고 이는 유례없이 대중적 지지를 안고 진행되었다.

하지만 1997년 3월 재개정된 노동법은, 사실상 일년전 날치기로 통과된 노동법과 별로 다르지 않았다. 다만 2년간의 유예 없이 전국적/산업별 복수노조를 즉각 허용하기로 한 점이 달라진 것이었다. 그것은 곧 민주노총의 합법화를 의미하는 것이다. 그리고 민주노총은 1998년 전면 합법화되었다. 또 노조의 정치활동이 허용됨으로써 노동조합운동에게 선거정치의 길이 개방되었다. 하지만 이것 역시 하위 시행령과 유보조건들로 인하여 제대로 작동하기 어려운 장치들이 수다하게 숨겨져 있었다.

하지만 개악과 독소조항들도 삽입되었다. 특히 개별적 노사관계에 있어서 대규모 정리해고를 허용하고, 아웃소싱과 파견근로등 유연한 노동시간을 도입함으로써 신자유주의적 노동정책과 비정규직 시대를 향한 첫걸음을 내딛게 되었다. 그리고 간과할 수 없는 중요한 지점은 1997년 노동법은 공장 점거파업 금지, 비공식파업 금지, 무노동 무임금 조항의 도입등 노동자의 단체행동권, 즉 파업권을 통제하는 법조항들을 대거 포함하였다는 점이다. 또 개정 노동법은 조합원투표에 의한 단체교섭 승인이라는 이미 확립된 관습과 달리 노조위원장의 직권조인을 인정함으로써 조합원 총회 투표 등 평조합원 중심주의에 기초한 조합 민주주의의 조직적 관행을 후퇴시켰다 (최장집, 1997; 권영숙, 2017).

민주화이행이후 1987년 노동법의 개악, 1988년 노동법 개정시도의 불발이후, 처음올 이뤄진 유의미한 노동법 개정 내용은 이렇듯, 부분적 일보전진과 전면적인 이보 후퇴의 기묘한 노동법 개정이라고 요약할 수 있다.

하지만 이행이후 처음 개정한 노동법은 개정한지 1년이 채 안된 1998년 2월14일 다시 개정되었다. 1997년 12월 아시아 외환위기의 한가운데 김대중 대통령 당선자는 노사정위원회 구성을 제안하였고 1998년 1월 김대중 정부와 노사가 함께 ‘경

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제위기 극복을 위한 사회적 합의서'를 체결하였기 때문이다. 하지만 역시 노동법 개정 사유에 대한 '동상이몽' 때문에 노동법에 대한 '사회적 대화'는 결렬됐다. 이후 민주노총이 사회적 대화에서 퇴장한 가운데, 노동법은 1998년 2월 14일 다시 개정되었다.

1998년 개정 노동법의 내용을 요약하면, "집단적 노사관계에서의 약간의 개량과 개별 노사관계에 있어서의 급진적인 개악"이라고 정리할 수 있다. 급진적이라고 한 이유는 이 노동법이 바로 1997년 노동법이 시기를 유보했던 노동유연화를 전면적으로 시행하는 것이 핵심이었기 때문이다. 즉 노조운동은 교사와 공무원의 노조 결성 허용 등 몇몇 개별 권리를 추가로 인정받았지만, 개정 노동법의 대부분은 노동시장에 대한 구조조정 조항이 차지하고 있었다. 첫째, 1997년 노동법에서 2년간 유예조항을 즉각 폐기하고 인수합병이나 경영상 위기시 두 경우로 확대하여 광범위하게 정리해고를 인정했다. 둘째, 다양한 형태의 비정규직이나 아웃소싱, 파견노동과 하청노동 등 새로운 고용 패턴을 도입했다.

1998년 노동법 개정 이후, 공공부문과 사기업에서 엄청난 정리해고 광풍이 불었고 노동시장에서 비정규 노동자는 급속하게 증가했다. 즉 이 노동법 개정으로부터 노동시장 유연화, 비정규직 도입은 급진적으로 이뤄졌다. 그 결과 법 개정이후 3년이 채 안된 2000년에 비정규직이 전체 노동자의 거의 절반에 육박하게 되었다(김유선, 2001)

이후 민주노총은 개정된 노동법의 문제점 보완을 촉구하며 여러 차례 파업선언과 노사정위 참가를 반복하면서 갈지자를 반복하지만, 이런 긴장과 적대적인 상황에도 김대중 정부는 만도기계 파업에 공권력 투입을 시작으로 하여 신자유주의적 구조조정과 정리해고를 속전속결로 단행하였다. 결국 1992년 2월 민주노총은 노사정위원회를 "신자유주의 들러리기구"로 규정하며 최종적으로 탈퇴하며 그 동요에 마침표를 찍었다. 민주노총등 민주노조운동은 2005년 비정규 입법 및 신노사관계

로드맵(복수노조 시행과 노조 전임자 규정)논의 때까지 사회적 대화정치로부터 거리를 두었다(노중기, 2000).

하지만 그런 행보에도 불구하고 민주노조운동은 1999년 민주노총이 중앙조직으로서 합법화되면서 본격적인 제도화의 길로 들어섰다. 민주노총은 다양한 노동위원회에 한국노총과 나란히 함께 위원들을 파견하고 있으며, 최저임금심의위원회 등 노동관련 위원회들에서 '조직노동'으로서 노동 지분을 행사하고 있다. 이런 현상은 지역 단위와 산별 연맹단위에서는 더욱 더 활발하다. 또한 2000년 이후부터는 정부의 재정보조금을 받기 시작했다.

이런 점에서 민주노총을 필두로 한 민주노조운동은 더 이상 전투적 조합주의에 입각하여 법의 경계선에서 투쟁하는 전투적 노조가 아니라, 일종의 '조직노동'으로서 이해집단 정치와 제도화의 길로 본격적으로 접어들었다고 할 수 있다. 그만큼 조직노동은 존재와 권리를 인정받는, '노동존중'의 시대로 들어섰다고 여겨질 수 있다. 하지만 조직노동을 넘어서 노동계급 전체의 포괄적이고 평등한 존재의 인정과 노동의 권리의 인정이 이뤄지고 있는가에 대해서는 매우 회의적이다.

4. 민주화, 신자유주의, 그리고 노동현실

한국의 노동현실을 노동권의 관계 속에서 요약하면, 다음과 같은 경우들이 여전히 노동권의 문제영역들이다.

첫째, 헌법상 노동의 권리가 유보되고 박탈당하는 노동자들이 있다. 둘째. 권리있는 존재로의 인정을 받지 못하는 '권리의 사각지대'에 있는 노동자들이 있다. 그리고 셋째, 노동의 유연화등 노동시장 구조조정의 정치로 전면화된 비정규직 노동자들의 지연되고 배제된 권리의 문제가 있다. 마지막으로 넷째, 최근 소위 IT산업

국가인권위원회
humanrights.go.kr

혁명과 기술혁신을 기초로 등장한 새로운 IT기반 산업과 기업 창업 속에서 등장하는 새로운 노동형태들의 권리 해체 문제들이 대두되고 있다.

앞의 네 가지 문제는 한편으로 민주화이행이후 민주주의 사회에서 헌법적 권리가 여전히 제대로 국가의 보증아래 행사되지 못한 채 지연된 권리의 문제, 다른 한편으로 신자유주의와 IT기반 산업이라는 노동조건 속에서 새로운 노동권 배제 및 해체의 문제가 중첩되어 나타나고 있다고 볼 수 있다. 즉 현재 노동현실과 노동권의 현주소는 민주주의와 신자유주의의 이중적인 정치경제적학적인 현실과 긴밀하게 연결돼있는 셈이다.

1. 발전국가의 노동권체제

위에 노동법의 역사를 개관한 바대로, 박정희 권위주의 체제에 이어 1980년 쿠데타로 집권한 전두환 정권에 와서는 더욱 개악되었다. 집단적 노사관계에 있어 산별 노조의 해체와 기업별 노조체제를 완전히 명문화한 것이 1980년 노동법이었다. 나아가 이른바 3금조항(복수노조 금지, 제3자 개입금지, 노조의 정치활동 금지)도 노동자들의 단결권과 단체교섭권, 단체행동권을 거의 유명무실화했다.

1987년 이후 현재까지 민주화이행이후 30년 동안 민주주의 정치 체제하에서 노동정책에 대해 결론적으로 정리하면, 한편으로 복수노조 금지를 해체시켜서 한국노총의 경쟁자인 '민주노조'를 불법노조에서 합법화하고, 제도적 교섭의 파트너로 끌어들이고 전교조와 공무원노조를 인정하였다. 하지만 다른 한편으로는 집단적 노사관계에 있어 일부 노동자들에 대한 파업권의 부인, 전략적 사업장이란 명목으로 많은 제조업 및 공공부문 노동자의 단체행동권의 제약, 업무상 방해 등의 방식으로 파업의 불법화, 범죄화(형법화), 민사소송 등을 통한 사법적 통제 등 새로운 방식으로 노동통제기법을 강화해왔다. 나아가 경비업법상을 악용한 사업장내 용역

을 동원한 사적 폭력을 존치시키고, 부당노동행위에 대한 처벌을 유명무실화하는 등 노사관계의 심각한 불균형상태는 개선될 기미를 보이지 않고 있다.

나아가 1997년 외환위기이후에 더욱 본격화된 노동시장 유연화와 구조조정의 정치를 통해 한국의 노동시장은 가장 최단기간 안에 비정규노동이 노동자 인구의 절반을 차지하면서 분절화 경향이 심각하다. 급속한 노동시장 양극화는 한편으로 민주노총등 조직노동이 정규직 대공장 중심으로 노조 가입률이 20%이지만, 비정규직 노동자들의 경우 가입률이 최근까지 2% 안팎을 맴도는 정도로, 노조의 사각지대에 있다고 할 수 있다. 노동자의 시민권 역시 대공장 정규직 중심으로 누리고 있는 것이다.

결론적으로 한국의 노동정책은 한편으로 집단적 노사관계의 자율성을 인정하면서도 개별적 노사관계를 통한 노동통제가 강화돼왔다. 그리고 집단적 노사관계에서의 민주화보다 노동시장에서의 유연화와 비정규직 도입을 통해서 노동기본권의 행사도 정규직 대 비정규직으로 분절화되어 있다.

II. 민주화이후 민주주의와 국가

흥미로운 것은 민주화 이행과 정치권력의 교체를 통한 민주주의의 공고화에도 불구하고, 노동기본권의 급진적인 변화는 거의 찾아오지 않았다는 사실이다. 그리고 주목을 끄는 사실은, 노동법 개정의 역사를 보면 1980년 노동법 개정과 1988년 노동법 개정시도를 제외하면 모두가 보수 – 자유주의 정치세력의 합의로 이뤄졌다는 것이다. 1987년 민주화 이행 직후의 노동법 개정, 1997년 총파업이후의 노동법 개정, 1998년 외환위기 가운데 노동법 개정, 그리고 2006년 파견법등 노동시장에 관한 노동법 개정이 모두 여야 합의에 의한 노동법 개정이었다. 위에 확인한 것처럼, 노동법 개정의 내용은 한편으로 집단적 노사관계에 대한 일정한 양보와 더불

국가인권위원회
humanrights.go.kr

어 독소조항 삽입, 다른 한편으로는 노동시장 유연화 등으로 비정규직 도입을 포함하고 있다. 특히 이와 관련해서 중요하고 노동자들의 권리상태와 근로조건에 영향을 끼치는 굵직한 노동법 개정은 모두 우파 정권이 아니라, 김대중, 노무현, 그리고 현 문재인 정부로 계승되는 자유주의 정부 하에서 단행되었거나 시도되고 있다는 점이다.

이를 유럽과 비교해보면, 유럽에서 노동권 형성의 역사는, 부르주아 민주주의혁명이후 시간이 걸려도 민주주의 정치체제는 점진적이거나 급진적으로 노동의 시민권을 '인정' 하고, 노동의 존재를 체제내로 통합하여 자본주의적 민주주의를 안정화시켰다. 이는 노동운동은 기존의 '전투성' 과 '체제내 안정성' 을 정치적으로 교환하는 것이자, '계급타협' 이라고 할 수 있다. 정치적 민주주의 체제는 이로써 노동계급을 체제내화하고 통합 혹은 포섭함으로써 자본주의의 정치적 안정을 꽤할 수 있었다(Przeworski, 1985; Pizzorno, 1997).

그런데 한국의 경우는 독특하게도 정치적 민주화는 공고화되었으나, 노동통합적 민주화는 이뤄지지 않았다. 당연히 국가도 헌법적 권리로서의 노동권에 대해서, 보증하고 보장하는 균형자의 역할을 하기보다는 산업정책과 경제정책의 하위 범주로 노동기본권을 위치지우고, 노동기본권을 유보시키고 지연시켰다. 그리하여 노동계급은 개별자가 아닌 집단적 존재로 인정되지 않고, 노동권은 노동계급에게 보장되는 특수한 권리로 인정되지 않고 노동자의 정치적 진출은 다양한 방법으로 봉쇄되었다. 마지막으로 노동자의 정치적인 힘의 인정은 서유럽의 경우 시작은 노동자에게도 보편참정권을 부여하고 이후는 노동정당의 합법화와 정당 명부 비례대표제를 실시하여 '계급대표성' 을 민주주의 내에 확보하는 것이다. 하지만 한국은 정치적 참정권과, 단결권 단체교섭권 단체행동권 등 노동3권에 있어서 여전히 제약이 많다. 그리고 하위 법률과 단서조항으로 많은 경우 기본권을 무력하게 만들고 있다.

결론적으로 한국의 노동기본권이 민주주의의 발전과 궤를 같이 하면서 진화하

지 못한 이유는 바로 한국의 민주화 이행과 그 이후 민주화의 경로와 민주화이후 민주주의의 성격에 연유한다. 즉 노동배제적인 민주주의의 공고화는, 자유=보수세력 모두 큰 이견이 없는 바였다. 이에 따라 민주화이후의 '국가'는 노동권을 부여하고(endow), 보증하고(guarantee), 집행하는(reinforce) 역할을 제대로 하지 못했다고 할 수 있다.

오히려 국가와 민주화이후 정치적 민주주의는 자본과 국가 - 자본 개발동맹을 해체하지 않은 채, 경제정책에 노동정책을 하위 범주로 두고, 자본의 입장에서 필요한 노동개혁과 노동법 개정을 계속 진행해왔다. 정치적 지형에서 노동조합을 정치적으로 대변하는 정당이 존재하지 않는다는 점도 한국의 민주화이후 민주주의 하에서 노동권의 현주소를 만든 원인이기도 하다.

5. 노동권과 노동차별의 현주소

I. 노동권의 현주소

노동존중은 첫째 노동의 존재와 권리의 인정을 의미하며, 둘째 그것은 개별 노동자도 노동약자도 아닌, 노동계급 전체를 포괄하고, 그들 모두가 평등하고 누리는 노동권을 통해서 실현된다고 할 수 있다. 하지만 노동권이 전면적이고 포괄적이고 평등하게 보장되지 않거나, 국가가 노동권을 부여하고 집행하는 권위로서 작동하지 못하게 될 때 노동자들은 권리가 박탈당하거나, 지연 혹은 유보되거나, 배제되는 '권리의 사각지대'에 놓이게 된다. 이런 상황에서 노동계급은 자신의 존재를 인정받지 못하고, 권리의 확보와 행사를 통해서 '힘'을 갖춘 주체로 정립하지 못하고, 마지막으로 정치적인 힘으로 조직되지 못하게 된다. 그 결과 노동은 존중되지

국가인권위원회
humanrights.go.kr

못하고 노동 천시와 노동혐오의 상황이 초래하게 되는 것이다. 한국에서 노동권 혹은 노동의 시민권이 아닌 '노동인권'의 문제가 대두되는 것은 그만큼 한국에서 노동권의 현주소가 열악하다는 것을 반증하는 것이다.

1) 노동기본권의 지연과 유보

한국 민주화이행이후 민주주의 사회는 여전히 노동천시의 사회였다. 노조할 권리는 여전히 지켜지지 않고, 많은 법제도적인 독소조항으로 인해서 파업권은 유명무실하였다. 노동자들은 죽음을 각오하는 파업을 해야 한다. 이명박 대통령은 재직 당시, 대공장 노조에 대해서 파업할 권리가 있다고 비난하고 한국에서는 "어려운 계층은 파업도 못하는" 지경이라고 말함으로써, 스스로 한국이 노동자들의 단결권과 단체행동권이 유명무실함을 고백했다.

우선 한국의 노동법 자체가 단체 행동권, 즉 파업권을 다양한 방식으로 통제수단을 만들어 규체함으로써 파업권의 행사를 매우 어렵게 해두었다. 이는 1997년 노동법 개정으로 특히 악화되었다. 필수공익사업장등 다양한 명칭으로 파업을 허용하지 않는 업종, 사업장들이 있으며 그 수는 갈수록 늘어난다. 파업의 사유를 협애한 "근로조건"으로 명시함으로써, 노동자들에게 가장 중요한 현안이 되고 있는 정리해고로 인한 파업은 대부분 불법파업이 된다.

또한 공무원들과 교사들은 단결권은 있지만 단체교섭권과 단체행동권이 부분적으로 허용되거나 허용되지 않음으로써 권리가 부분적으로 지연되거나 유보되고 있다. 노동자의 단결권이 개인적 자유권이 아니라 단체 결성의 자유이며, 그것은 단체활동의 자유, 즉 파업권도 함께 할 때 노동권으로서 유의미하기 때문에 헌법 33조1항으로 명시하였음에도 불구하고 현실에서는 단결과, 단체 교섭과 단체 행동은 따로 따로 분리된 권리처럼 허용되거나 보장되거나 실행되고 있다. 노동권이 일종의 집단적 권리라는 점에서, 그리고 노동자의 단결권, 즉 노조할 권리가 단체 교섭과

단체 행동까지 포괄한다는 법리적 해석이 다수설이라는 점에서, 노동 3권의 유기적 관계에 대한 접근이 필요하다. 하지만 한국의 노동권은 자유권과 사회권 사이에서 애매한 위치를 부여받고 있고, 법원과 국가기구가 자본의 이해에 따라 때로는 사적 자치의 영역에 있는 자유권으로 때로는 국가 경제산업정책과 연동되는 공적 영역의 쟁점인 것으로 바라본다.

이는 노동의 권리를 지연시키고 유보시키고 배제하고 박탈하는데 이르게 된다. 노동 없는 민주주의는 결국 노동의 시민권 없는 민주주의로 이어진다. 이는 다른 정치적 자유주의적 시민권에 비하여 노동의 시민권에 대한 불평등으로 이어지는데 이것이 노동차별의 첫 번째 양상이다. 그리고 이는 노동내부의 심각한 격차와 내부적 차별로 이어진다.

이행이후 민주주의와 국민국가, 그리고 집권정당들이 노동문제에 대해서는 큰 이견이 없이, 발전국가 모델과 국민경제 프레임에 기초하여 민주화 이행이후에도 노동권의 박탈과 배제를 이어갔다. 대공장의 노동자들도 노조를 만들면 파업권을 행사하기가 힘들고 파업이후에 심각한 탄압과 통제에 봉착했다.

첫째, 파업권을 유명무실하게 만드는 형사상 업무방해죄의 적용과 민사법상 손해배상가압류를 패키지로 활용하는 사법적 통제가 90년대 초에 시작되었고, 90년대 후반이후, 그리고 2000년대에 와서는 일반화되었다. 그리고 파업권 없는 예외사업장, 업종, 사유들을 유지하면서 노동기본권을 압박하였다.

둘째 단체교섭권의 경우, 2012년 7월 1일부터 노조법상 복수노조 시대가 열렸으나, 소수노조의 교섭 및 체결권 박탈하고 다수 노조 중심으로 단체교섭 및 체결권을 유지하도록 하여, 복수노조를 통해서 민주노조를 무력화하고, 나아가 노조 다원주의의 취지에도 부합하지 않고 있다.

셋째, 단결권, 즉 노조결성의 자유, 혹은 노조할 권리는 노조활동에 대한 일상적이고 지속적인 침해와 파괴, 민주노조 조합원에 대한 낙인찍기, 권력추행, 징계 남

국가인권위원회
humanrights.go.kr

발과 징계해고 남발 등으로 노조활동을 위축시키고 나아가 노조탈퇴를 종용하는 일들이 너무도 빈번하여 예를 열거할 수 없을 정도이다. 포레시아 노조는 조합원과 비조합원을 나누어 다른 작업복을 입히고 다른 공간에 분리 수용하여 일을 시켰다. 발레오 만도는 조합원들을 콕 찍어서 주어진 노동이 아닌, 잔디 뽑기 등 허드레 일을 시키고, 뜀박질과 PT체조 등 거의 고문에 준하는 노동통제를 가했다. 티브로드 노동자들은 조합활동을 이유로 해서 서비스 콜 배치에서 제외시키는 이른바 '일감 제로'를 통해서 조합원들이 "0원"으로 기록된 월급 명세서를 받았다.[67]

또 다른 잠복한 문제는 한국의 노동법, 특히 근로조건을 규정하고 있는 근로기준법의 적용대상이 대부분 5인 이상의 사업장이며, 5인 이하의 사업장들은 근로기준법의 예외 사업장으로 제외한다는 점이다. 한마디로 '권리의 사각지대'에 놓여 있는 노동자들인데, 5인 이하 사업장 노동자들이 무려 500만, 즉 전체의 25%라는 점을 고려한다면 한국에서 노동권에서 배제된 노동 문제가 심각하다고 할 수 있다. 그리고 이는 노동 내부의 차별과 격차를 심화시키는 원인이 된다.

2) 비정규직의 권리 배제와 박탈

신자유주의적 경제정책과 노동에 대한 구조조정의 정치로 노동의 유연화가 급속도로 진행되면서, 비정규직이 빠르게 확산하고, 이에 대한 제도적 사회적 장벽이 전혀 없다. 한국은 1998년 파견근로 등의 허용으로 비정규직이 도입된 이후 몇 년이 지나지 않은 2000년에 비정규직이 전체의 근 절반에 이르렀다는 통계가 있다(김유선, 2000). 전지구적으로 비정규직이 이렇게 빠르게 확산된 나라가 거의 없다. 하지만 노동 유연화 뒤에 따라와야 할 제반의 조처들은 전혀 취하지 않으면서, 노동의 안정성은 약화하고 노동 내부의 격차와 차별은 더욱 심각한 문제가 되고 있다.

결국 2000년대를 경과하면서 신자유주의의 구조조정의 정치는 노동계급의 상시적

67) "자본의 노동자 통제전략에 맞선 우리의 대응" 토론회 자료집 (2013. 11 06)

인 조건이 되었다. 한국은 더 이상 1997년 노동법 개정이전, 즉 비정규직이 공식적으로 존재하지 않던 노동현실을 상상할 수 없을 정도로 비정규직화가 진행되었다.

이에 따라 첫째, 권리의 사각지대에 존재하는 노동자들, 권리로부터 배제된 노동이 급속도로 증가하였다. 비정규직 중에서 파견근로 업종의 노동자들은 실제로 파견근로를 하지 말아야할 업종이거나, 사실상 '정규직'의 근무형태와 근무 감독을 받는 등 '불법파견'임이 드러나고 있다. 하지만 기아자동차의 예에서처럼 노동자들이 원청 대자본에게 '근로자지위가처분 소송'을 하면서 개별적으로 11차례 불법파견 판결이 내렸지만, 원청회사는 불법을 시정하지 않으며, 노동부는 불법을 시정하라는 행정조처를 취하지 않고 미룬다.

둘째, 아예 노동자로 간주되지 않는 노동으로서 특수고용 노동자들이 있다. 이들은 사실상 사용자가 있고 노동자로 일하고 있으나, 계약형태가 근로계약이 아니라 용역계약이라는 이유로 개인사업자로 간주되는, 그래서 '특수고용 노동자'라고 한다. 이 역시 법원이 줄줄이 특수고용 노동자들의 노동자성을 인정하지만, 노동부는 특수고용 종사자라는 이름으로 자본이 근로기준법상의 근로계약관계를 우회할 수 있도록 길을 계속 열어주고 있다.

위의 두 사례는 노동자는 있는데, 전자는 원청 사용자가 사용자임을 부인하고, 후자는 노동자가 근로하는 노동자임에도 노동자로 간주되지 않는 것이다. 그리고 둘다 근로기준법과 노조법이 현실을 따라가지 못하는 증거이며, 또한 사용주가 근로기준법등 노동법을 우회하도록 만들면서, 노동자들은 권리의 사각지대에 놓이게 된다.

그리고 마지막으로 최근에 4차 산업혁명이니 플랫폼자본주의니 하면서, 새로운 노동형태가 등장하였다. 사실은 이전에 하던 동일한 노동이지만, IT기술을 이용한 플랫폼을 깔아서 기존의 노동자들을 자영업자(프리랜서)로 삼아 노동을 시키는 방식이다. 유럽과 미국에서 우버 택시, 한국에서 타다라는 택시 영업 행위, 그리고 다

국가인권위원회
humanrights.go.kr

양한 택배 기사와 라이더 등이 해당한다. 이들은 자영업자로 등록하지만 사실상 근로감독과 배치를 받는 노동자이다. 즉 전통적인 노동형태를 IT기반의 기술혁신 프로그램 속에서 도입함으로서 노동자 아닌 노동하는 인구를 탄생시키고 있다. 사용주는 노동자 없는 노동을 이런 방식으로 전취하는 것이다. 하지만 이는 노동을 비정규직화한데 이어 최종적으로 1인 노동자로 만들어 아예 '노동계급'이라는 집단성을 해체시키는 것이다. 그럼 점에서 이는 전통과 다른 완전한 '혁신'이라기보다는 기존의 정규직의 해체과정의 일부라고 할 수 있다. 그리고 노동자 없는 노동은 결국 권리(노동기본권)없는 노동을 의미하고, 노동권 없는 노동은 노동관계를 해체하고 종국에는 '노동계급의 해체'라는 문제를 야기할 것이다(Zolberg, 1995).

II. 문재인 정부의 노동정책과 ILO협약

문재인 대통령은 취임 초부터 "노동존중사회"를 공약으로 내걸었다. 그리고 최저임금 1만원과 "저녁이 있는 삶"을 위하여 노동시간 단축을 약속하였다. 그리고 비정규직을 해소하기 위해서 적어도 공공부문만이라도 비정규직 제로를 만들겠다고 선언했다. 하지만 지금 문재인 정부는 경제 불황과 경제위기의 가능성을 이유로 해서 근로기준법상의 조항인 탄력근로제 시행기한을 연장하는 것을 행정조처로 단행하겠다는 식으로 노동권과 노동법의 법적 효력을 유예시킬 수 있다는 대응을 내놓고, 경제위기의 부담을 노동자들에게 전가하면서 최저임금제의 의미를 희석시키고 있다. 또한 광주형 일자리 모델로 자동차 공장을 세우면서 단체협약의 효력을 3년간 정지한다는, 초헌법적인 발상을 전혀 주저없이 협약사항으로 관철시키기도 했다.

그리고 공공부문 정규직 제로의 공약은 지방자치단체와 중앙정부 수준에서는 정규직 전환이 이뤄졌으나, 그마저도 무기계약직 등의 '중규직' 배치가 문제가

되고 있다. 또한 공공부문 정규직 전환을 위한 3단계 대상인 지방 및 중앙정부의 공기업과 민간위탁 회사들의 정규직 전환은 전혀 엄두를 내재 않고 있다.

문재인 정부의 노동정책에 대해서는 많은 논의가 있었기 때문에 이 정도로 현재 임기 반환점을 돈 문재인 정부의 노동정책의 문제는 요약하기로 한다. 그렇다면 왜 민주노총도 기대를 걸고, 취임 초기에 기다려야한다는 분위기로 꽤 화기애애한 관계를 유지했던 문재인 정부와 민주노총 등 조직노동의 관계는 험악하게 변하였고, 왜 문재인 정부는 취임 1년이 지난 2018년 중반 이후, 노동에 대한 태도를 선회했을까?

사실은 이에 대한 답도 너무 명확하다. 이전 정부와 다르지 않았다는 것이다. 취임 초기와 달리 갈수록 산업 및 경제정책과 노동정책 및 노동기본권의 문제를 분리하지 않고 하나로 바라보고, 나아가 전자를 우위의 관점에서 노동기본권을 바라보기 때문이다. 경제 위기와 경기 불황을 이유로 노동권을 유보시킬 수 있다는 발상, 노동권을 유보하는 다양한 노동정책과 노동법 개정안을 발표하는 것은, 이미 오래된 한국의 민주화 이행이후 민주주의의 모습이기도 하다.

이는 최근 ILO핵심조약 비준과 관련하여 마련한 노동법 개정안으로 더욱 분명해졌다. 유럽연합은 한국이 ILO조약에 가입한 이후 가장 중요한 결사의 자유 조약 등 핵심조약 4개에 가입하지 않는 문제를 두고 지난 2018년 12월 17일 분쟁절차 1단계 협의를 요청했다. 결국 지연된 권리의 문제를 국제적인 압박에 의해서 법제화하여야 할 지경에 이른 것이다. 해당조약은 결사의 자유와 단결권 보호에 관한 87호 협약(1948), 단결권과 단체교섭권에 관한 98호 협약(1949), 강제노동에 관한 29호 협약(1930), 강제노동 철폐에 관한 105호 협약(1957)이다.

결국 노동권의 가장 핵심인 결사의 자유와 단결권, 단체 교섭권이 여전히 국제기준에 충족되지 못하고 있다는 것이다. 이와 관련 정부는 해고자, 실업자등의 노조가입, 특수고용직 노조의 설립 허용을 하면서 동시에 경영계의 요구에 따라 단결권

국가인권위원회
humanrights.go.kr

과 단체 교섭권을 위축시키는 독소조항을 맞바꾸기 한다는 ‘노동법 개정안’을 내놨다. 이에 따르면 단체협약의 유효기간을 2년에서 3년까지 연장하고, 파업시에 사업장 출입금지 등을 포함하고 있다. 이들 내용이 결사의 조약에 핵심이라는 점에서, 즉 노동권의 핵심이라는 점에서 이는 심각한 ‘개악’이라고 노동조합들은 판단하고 있다.

또한 경영계의 요구를 받아서 대통령 스스로 300인 이하 사업장에 대한 법정근로 40시간제를 우회하는 주 52시간 탄력근로제 기한 연장을 해야 한다고 발언했다. 이에 따라 노동부는 국회에서 통과된 근로기준법에 대해서 행정조처로 유보하겠다는 발상을 제시했고, 선거법, 공직자비리수사처(공수처)법을 둘러싸고 연일 격돌하던 보수 - 자유주의 양대 정당은 탄력근로제 연장을 위한 법개정 등을 ‘민생법안’ 처리라고 분류하고 국회 개회시 바로 처리하는 것이다.

결국 한국 사회의 노동문제는 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 서유럽에서 민주주의와 노동의 관계가 그리 부드러운 2인무를 그리지 못했지만, 장기적인 정치과정 속에서 정치적 민주주의는 노동의 시민권을 순서와 타이밍의 차이는 있지만 100여 년에 걸쳐서 인정하고 존중하고 있다. 한국의 경우 노동존중은 과연 어떻게 확보될 수 있을까?

6. 노동의 사회적 고립을 넘어서는 연대의 정치

2011년 부산 영도 한진중공업으로 가는 희망버스 운동은 “1970년대 이후 산업화로 매진해온 대한민국 사회에서 최초의 유의미한 노동에 대한 사회적 연대운동의 출발”이었다. 희망버스 운동은 국가권력고가 자본의 강고한 유착 속에서 굳어버린 노동의 사회적 고립을 해소하는 길은 바로 사회적 연대임을 웅변하였다. 즉 노동의

사회적 고립의 반대항은 ‘노동의 사회적 연대’라고 할 수 있다(권영숙, 2014). 하지만 희망버스가 가동했는데도, 노동자의 희망세우기를 말하는 데도 2012년 12월 대통령 선거직후부터 노동자의 죽음의 행렬이 다시 시작되었다. 왜 노동자들은 죽었을까? 바로 “희망없는 자본과의 지루한 싸움, 희망을 주지 못하는 정치, 희망을 가지 못하게 하는 노동의 현재의 모습, 그리고 노동을 고립시키고 존중하지 않는 사회까지” – 노동자들의 절망에 이르게 하는 요인들은 여러 가지 열거할 수 있다. 지금 한국의 노동은 절망이라는 깊은 병을 앓고 있다. 노동의 사회적 고립은 심각한 수준이다. 그리고 그것은 노동자들 개개인에게도 영향을 주고 있다(권영숙, 2014).

그럼 어떻게 해야 할까? 시작은 글의 서두에 제기했던 화두, 노동존중이란 과연 무엇인가에서 출발하여야한다. 노동이라는 존재에 대한 인정, 노동의 권리에 대한 인정, 그리고 노동의 정치적 발언과 힘을 인정하는 것이 바로 노동존중이다. 그리고 그 반대의 방향은 노동의 존재를 부인하고, 노동의 권리를 다양한 방식과 핑계를 대면서 지연시키고 유보하고 박탈하고 해체하고 있는 것이다. 그리고 마지막으로 노동자들이 스스로 정치적인 힘으로 무권리 상태를 극복하고 노동권을 쟁취하는 길을 향해 가기 위한 정치의 문제가 있지만, 현재 보수 및 자유주의 양당 정당의 담합구조하에서 정치지형이 이른 시간내에 바뀔 가능성은 없어 보인다.

하지만 그럼에도 불구하고 이 글은 노동존중의 정의를 구체화하고, 한국의 노동법 개정역사를 기술하면서 문제의 핵심이 무엇인가에 도달하였다. 첫째 ‘노동존중’은 노동에 대한 인정이고, 그것은 노동에 대한 권리를 부여하거나 쟁취하는데서 출발한다. 그러므로 최우선적으로 요구되는 일은, 지금 권리 밖의 노동자들에게 권리를 부여하는 것이다. 아니 권리를 쟁취하는 것이다. 한국에는 근로기준법으로 배제되고 처음부터 노동권이 유보된 노동자들이 5인 이하 사업장의 노동자들이며 이들이 500만으로 집계된다. 이렇게 ‘예외’조항 하나로 근로기준법으로부터 배제

국가인권위원회
humanrights.go.kr

되고 노동권을 박탈당하는 현재의 경제적 야만의 상황을 일소해야한다. 그리고 새로운 경제를 표방하며 기술혁신이라는 이름으로 권리 없는 노동이 확산되는 것에 대해서 경각심을 가지고 바라보고, 새롭게 권리의 사각지대를 만들지 말아야한다.

둘째, 국가와 정치의 역할이 중요하다. 노동의 권리는 노동인권으로 불릴 수 있다. 노동현실이 인권적 시각으로 접근해야 할 만큼 열악하기 때문이다. 하지만 인권은 노동을 노동-자본의 관계 밖으로 계속 밀어낸다. 그 말은 노동이 자본주의하에서 노동자라는 존재조건 때문에 가지게 된 '노동의 시민권'으로부터도 멀어진다는 말이다. 노동계급은 결국 노동의 시민권을 통해서, 자신의 존재를 인정받고 노조할 권리를 통해서 노동조건을 바꾸는 길을 열 수 있다.

셋째, 특히 강조하고자 하는 것은 노동의 사회적 고립을 넘어서는 연대의 정치학에 대한 문제의식이다. 지금 바꾸지 않으면 노동의 미래는 바뀌지 않을 것이다. 국가와 정치를 바꾸기 전에 ① 사회안에서 노동에 대한 적대와 혐오를 멈추고, ② 노동이 존중받는 세상이 더 좋은 세상이라는 생각을 갖고, ③ 그런 노동존중을 위한 투쟁에 대해서 연대하는 것, 그들에게 힘을 실어주는 것이 필요하다. 노동권은 국가로부터 주어지지만 천부인권과 달리 교섭과 투쟁을 통해서 쟁취한 것이기도 하다. 노동권의 역사가 그것을 말해준다. 노동권을 확보하기 위해 투쟁하는 노동자들을 응원하고 지지하는 것, 그리고 사회적 바람막이가 돼주는 것이 필요하다. 노동의 사회적 고립을 넘어서는 연대의 정치가 필요하다.

참고문헌

- 권영숙, 2012. "희망버스이후 노동에 대한 사회적 연대의 새로운 흐름", <문화과학> (여름호)
- 권영숙, 2012. "한국 자유주의의 한계와 연합정치의 가능성", 경상대학교 사회과학원 학술대회 "한국의 계급정치" 발표문.
- 권영숙, 2017. "민주화 이행이후 한국 노동운동의 역사적 전환과 시기구분, 1987- 2006",

<사회와 역사> 115집.

- 김동춘, 1995. <한국 사회 노동자 연구- 1987년 이후를 중심으로>, 역사비평
- 나카무라 무츠오 (中村 睦男), 1973. <社會權法理 形成>, 일본 有斐閣
- 노중기, 2000. “한국 사회의 노동개혁에 관한 정치사회학적 연구”, <경제와 사회> 48
- 임영일, 1998. <한국의 노동운동과 계급정치 (1987-1995)>, 경남대학교 출판부
- 최장집, 1997. <한국의 노동운동과 국가> , 나남출판
- “자본의 노동자 통제전략에 맞선 우리의 대응” 토론회 자료집 (2013. 11 06)
- Dryzek, John S. 1996. “Political Inclusion and the Dynamics of Democratization”, American Political Science Review 90: 475-487.
- Fraser, Nancy.1997.Justice Interruptus. NewYork:Routledge.
- Hanagan, Michael. 1998. “Social Movements: Incorporation, Disengagement, and Opportunities-A Long View,” in Marco G. Giugni, Doug McAdam, and Charles Tilly (eds.), From Contention to Democracy, Rowman & Littlefield.
- Marshall, T.H., 1964. “Citizenship and Social Class”, in Citizenship:Critical Concepts(1994), ed, by Bryan Turner, and Peter Hamilton.
- Phillips, Anne.1997. “From Inequality to Difference: A Severe Case of Displacement?”, New Left Review 224-1.
- Pizzorno, Alessandro. 1978. "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict," in Colin Crouch and Alessandro Pizzorno, eds., The Resurgence of Class Conflict in WesternEuropesince1968.London:Macmillan. Vol. II.
- Przeworski, Adam, 1985. Capitalism and Social Democracy. NewYork:CambridgeUniversityPress.
- Tilly, Charles. 1995. “Globalization Threatens Labor's Rights,” International Labor and Working Class History 47: 1-23, and responses from Immanuel Wallerstein, Aristide Zolberg, Eric Hobsbawm: 24-55.
- Young, Iris. M. 1992. “Social Groups in Associative Democracy”, Politics and Society 20-4: 529-34.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 8 장
산업화가 파괴한 생명과 인권: 산재 및 공해를 중심으로

이영희

연세대학교 사회학과를 졸업하였으며, 동대학원에서 박사학위를 받은 후 현재 가톨릭대학교 사회학과 교수로 재직하고 있다. 참여연대 시민과학센터 소장, 환경운동연합 시민환경연구소 소장, 한국과학기술학회 회장, 비판사회학회 회장 등을 역임하였으며, 주로 과학기술사회학과 환경사회학, 보건의료사회학 분야의 주제들을 연구강의하고 있다.

목차

1. 머리말

2. 돌진적 산업화와 인권침해, 그리고 노동안전 및 환경 시민권의 형성

3. 산업재해와 노동자피해, 그리고 노동안전 시민권의 성장
   Ⅰ.산업화에 따른 산업재해의 급증과 산업안전보건 제도의 형성: 1987년까지
   Ⅱ. '아래로부터의' 노동안전 시민권 형성: 1988-2007년
   Ⅲ. 노동안전 시민권의 확장: 2007년 이후 노동자 건강권 운동의 등장
   Ⅳ. 확장된 노동안전 시민권의 사례: 삼성반도체공장 백혈병 산재인정투쟁
   Ⅴ. 신자유주의화에 따른 비정규직 노동자들의 산재 증가

4. 공해와 시민피해, 그리고 환경 시민권의 성장
   Ⅰ. 석유화학공단 지역의 공해문제
   Ⅱ. 석면병
   Ⅲ. 가습기살균제 참사
   Ⅳ. 대기오염(미세먼지 공해)
   Ⅴ. 환경운동의 등장과 '환경 시민권'의 형성

5. 맺음말

1. 머리말

우리 사회는 20세기 후반기에 ‘돌진적 근대화’라고도 불리는 압축적인 산업화 과정을 겪었다. 그 결과 우리 사회는 세계 유래가 없을 정도로 산업화가 매우 빠른 속도로 이루어지고 경제규모도 눈부시게 성장하여 짧은 기간에 지구상에서 가장 가난한 나라 중의 하나에서 부유한 국가로 성공적으로 변신한 대표적인 모범 사례로 국제 사회에서 칭송받아 왔다. 하지만 그러한 돌진적 근대화, 급속한 산업화 과정의 이면에는 우리 사회에 어둡고 부정적인 측면들도 많이 있었다. 급속한 산업화 과정에서 수많은 산업재해로 인해 노동자들의 희생이 발생했고, 통제받지 않은 무분별한 개발주의로 인한 공해문제로 인해 지역주민과 시민대중의 피해가 확대되었기 때문이다. 이처럼 지난 시기 우리 사회에서 급속한 산업화에 따라 노동자와 시민의 피해와 희생이 증대되었다는 사실은 산업화가 인간으로서 당연히 누려야 할 권리, 즉 인권을 극도로 억압하면서 진행되어 왔다는 것을 의미한다.

이 글은 먼저 우리 사회에서 급속하게 이루어진 산업화 과정에서 초래된 노동자들의 산업재해와 시민들의 공해 피해에 대해 살펴봄과 동시에, 이러한 산업재해와 공해 피해가 사실은 압축적 근대화 과정이 노동자와 시민들에게 강요한 인권 억압이었다는 문제의식에 기반하여 이러한 재난과 피해에 맞서 노동자들과 시민들이 노동안전 확보와 건강한 환경 만들기를 위해 어떠한 노력을 해왔는가를 노동안전 및 환경 시민권의 형성이라는 개념을 통해 제시한 다음 마무리를 짓고자 한다.

2. 돌진적 산업화와 인권침해, 그리고 노동안전 및 환경 시민권의 형성

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이 장에서는 권위주의적 개발국가에 의한 돌진적 산업화와 성장제일주의로 인한 노동자와 지역주민 및 시민들의 피해와 희생을 인권의 관점에서 살펴보고, 그러한 인권침해에 맞서 노동자와 시민들에 의해 아래로부터 제기된 대응활동들을 노동안전 및 환경시민권이라는 개념으로 파악할 수 있음을 제시한다.

1961년에 5·16 쿠데타로 집권한 박정희는 한편으로는 반공, 다른 한편으로는 경제성장을 주된 목표로 내걸고 돌진적 근대화를 추진하기 시작하였다. 그 첫 삽으로 1962년에는 제1차 경제개발 5개년 계획이 발표되었다. 당시 박정희는 울산공단 기공식에서 "공업생산의 검은 연기가 대기 속에 뻗어나가는 그날엔 국가 민족의 희망과 발전이 눈앞에 도래했음을 알 수 있는 것입니다"고 하면서 빠른 산업화만이 살 길임을 강조하면서 성장주의와 개발주의의 시대를 열었다. 그 결과 한국은 '가난한 농업사회'에서 '부유한 산업사회'로 전환될 수 있었다(홍성태, 2006). 하지만 '한강의 기적'으로 일컬어지는 이 대전환은 권위주의적 개발국가의 강력한 시장 개입에 이루어진 것인데, 주로 해외에서 도입한 자본과 원료를 값싼 노동력과 결합하여 상품을 생산한 후 다시 해외시장에 수출하는 경제개발 전략을 구사했다. 즉 '압축적 근대화'는 국가가 시장의 육성과 지원을 위해 사회 전반에 대한 강력한 통제를 행사했던 권위주의적 개입에 의해 수행되었던 것이다. 이 과정에서 권위주의적 개발국가는 세계시장에서의 경쟁력 확보를 위해 노동조합 활동을 물리적 강제력을 동원하여 탄압했을 뿐만 아니라 국토공간을 계획적으로 분할하여 산업용지로 활용했으며, 도시를 공업단지 혹은 아파트밀집 주거단지로 조성하여 수출을 위한 생산기지로 삼았다. 비록 일부 산야에 개발제한구역(그린벨트)을 지정하기도 했지만 대규모 공업단지들의 건설은 공해산업의 계획적인 유입과 산업공해의 광범위한 확산으로 이어졌다(노진철, 2008).

1970년대 들어 유신헌법으로 권력을 연장한 박정희 권위주의 정부는 산업구조의 고도화를 위하여 국가기간산업을 중앙집권적인 관료화와 대기업들과의 유착을

통해 경공업 및 수입대체산업 중심에서 중화학공업 중심으로 전환했다. 정부는 자원과 기술이 부족한 상태에서 중화학공업 육성정책을 추진함으로써 선진국 공해산업들이 국내기업들과의 기술합작을 통해 국내로 유입되는 것을 방조했다(정규호, 2003). 또한 국토종합개발계획에 따라 전국토를 산업용지로 동원함으로써 외국에서 수입한 자원들을 전량 가공할 수 있는 대규모 공업단지들을 포항(철강), 울산(석유화학), 온산(비철금속), 옥포(조선), 마산·창원(기계), 여수(석유화학)를 잇는 동남권 임해지역에 집중적으로 개발했다. 중화학공업단지의 조성은 1970년대 서구의 초국적 기업들이 두 번의 오일쇼크에 따른 경기침체와 자국 정부의 강화된 환경규제를 피하여 첨단산업으로 전환하는 과정에서 상대적으로 노후화된 자원·에너지다소비형, 공해다발형 생산시설들이 이전되는 형태로 이루어졌다(최병두, 1992). 이처럼 1970년대에 들어와 추진된 산업화의 새로운 방식은 대체로 대규모, 고에너지 집약적 장치산업 위주로 이루어지면서 대재벌과 같은 거대 산업체제의 출현을 가져왔다. 집약적 산업화는 자연환경의 많은 부분을 생산의 영토적 체계 내에 끌어들여 이용하고자 하기 때문에, 그에 따른 자연환경의 대규모 파괴와 오염발생이 불가피해졌다. 국토환경의 파괴는 해안의 매립, 녹지의 파괴, 수자원 확보를 위한 광역 댐 건설로 인한 생태계의 파괴, 대규모 공업도시의 건설에 따른 산업 및 생활 폐기물의 방출, 부실한 공해방지시설로 인한 유해물질의 방출과 인근주민들에 대한 생존 위협 등의 현상으로 가시화되었다(조명래, 2001).

이러한 개발주의적 정책은 1980년대에 들어와서도 변함없이 추진되었다. 전두환 정권과 노태우 정권 역시 개발국가의 정책기조를 그대로 답습하여 자원·에너지다소비형, 공해다발형 중화학공업을 활성화하는 데 주력하였을 뿐 환경문제에 대한 관심은 미약했다(노진철, 2008). 1980년대에 들어와 정부도 환경문제의 중요성에 대해 인식하기 시작했지만 정부의 대응은 형식적인 차원에 그쳤다. 1980년에 환경청이 설립되고, 헌법에 환경권이 포함되었으며, 환경영향평가제도(1981), 폐기물관리법

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(1986) 등이 도입, 제정되고 대기환경기준(1983), 음용수 수질기준(1984) 등이 설정되었지만 실질적인 환경개선효과를 발휘하지는 못했던 것이다(구도완·홍덕화, 2013).

이상에서 살펴본 권위주의적 개발국가에 의한 경제성장 지상주의적 개발주의 논리와 정책은 그 성격상 폭압적일 수밖에 없었다. 권위주의적 개발국가는 무엇보다도 노동자의 저임금과 순종에 기반하여 해외자본의 유치와 자본 축적을 도모하는 성장전략에 입각해 있었으므로 노동자들의 희생을 전제로 했던 것이다. 아울러 개발국가에 의한 부분별한 국토개발과 생산시설 확충은 시민들의 건강권과 환경권을 희생시키는 결과를 낳을 수밖에 없었다. 좋은 환경에 대한 시민들의 요구는 체제에 대한 도전으로 간주되곤 했을 정도로 권위주의적 정부들에 의한 개발주의는 시민적 인권의 광범위한 희생 위에서 추진되었던 것이다.

하지만 개발국가의 권위주의적 성장정책에 대해 노동자와 시민들이 순응하기만 한 것은 결코 아니었다. 노동자와 시민들은 다양한 방식으로 폭압적 산업화에 저항하였다. 이 글에서는 폭압적 산업화에 대한 이러한 노동자와 시민들의 저항을 시민권의 형성과정으로, 구체적으로는 각각 '노동안전 시민권', '환경 시민권'의 형성과정이라는 관점에서 파악해 보고자 한다. 전통적으로 시민권은 근대사회에서 시민의 지위와 시민적 실천에 관련된 일련의 가치와 규범의 관계를 표현하는 개념이라고 할 수 있다. 영국의 사회학자였던 토마스 마샬은 영국에서 시티즌십이 18세기에는 개인의 자유권(civil rights, 언론·사상·출판·집회·결사의 자유 등)만을, 19세기에는 정치권(political rights, 정치권력 행사와 관련된 선거권과 피선거권 등)까지, 그리고 20세기에는 사회권(social rights, 인간적 품위를 지킬 수 있도록 도와주는 최소한의 사회서비스)까지도 포함하는 제도와 개념으로 내용적으로 확대, 발전되어 왔다고 주장한 바 있다(Marshall, 1950). 마샬이 발전시킨 이러한 시민권 개념은 기본적으로 자유주의적 전통에 입각하여 개인의 권리만을 지나치게 강조하고 있다는 비판을 받기도 했지만 2차 대전 이후 서구에서 전개된 시티즌십 논의에 많은 영향을 미

치게 되었다는 점은 분명하다(홍덕화·이영희, 2014).

이처럼 시민권의 개념은 공동체의 구성원 자격을 의미하는 개념으로부터 시민적 권리, 나아가서는 정치적 주체로서 참여의 의무 및 덕성의 의미로 확장되어 왔다. 물론 마이클 만과 같은 학자는 시민권을 정치적 경합이라기보다 지배계급이 사회갈등을 완화시켜 사회통합을 이루고자 시민들에게 위로부터 부과하는 정치적 전략에 불과하다고 보기도 했지만(Mann, 1987), 터너가 지적하듯이 시민권은 지배세력이 위로부터 시민들에게 부과하는 수동적 형태만이 아니라 아래로부터 종속적 지위에 처해 있는 시민들에 의해 요구되어 사회적 쟁투를 통해 만들어지는 능동적 형태도 있다(Turner, 1990). 이 글에서는 터너가 제시한, 시민들에 의해 아래로부터 만들어지는 보다 능동적인 형태로서의 시민권 형성에 주목하고자 한다.

먼저 이 글에서 '노동안전 시민권'은 생산과정에서의 노동자들의 안전과 건강이 사회적 문제로서 인정되며(알 권리의 확대 포함) 형성되고, 노동자들이 그러한 노동안전보건 문제에 관해 개별적 또는 집단적으로 참여할 권리가 확장되며, 나아가서는 다른 노동자들 및 사회집단의 안전과 건강에 대한 관여가 의무 또는 덕성으로서 제기되기에 이르는 변화과정을 의미하는 개념으로 사용된다. 아울러, '환경시민권'은 환경을 파괴해서라도 개발과 성장만을 추구하던 권위주의적 개발국가에 의해 호명되고 동원되던 '개발시민'들이 급속한 산업화로 인해 악화되는 공해문제와 맞서 푸른 하늘과 맑은 공기를 요구하는 환경단체를 조직하여 환경운동에 나서고, 공해를 유발하는 주범인 기업과 그것을 조장·보호하는 정부에게 공해의 책임을 묻고 해결에 나서도록 하는 적극적인 '환경시민'으로 재탄생하는 과정을 의미하는 개념으로 쓰인다.

3. 산업재해와 노동자피해, 그리고 노동안전 시민권의 성장

국가인권위원회
humanrights.go.kr

우리나라에서 근대적 의미의 산업이 등장하고 그에 따른 재해가 문제가 된 것은 일제시대부터라고 할 수 있다. 하지만 산재추방운동이라고 부를 수 있는 움직임은 1960년대 권위주의 정권의 개발독재에 의해 노동자들이 열악한 노동조건과 환경에서 산업역군이라는 미명 아래 혹사를 당하던 현장에서 시작되었다. 1970년 서울 평화시장에서 일하던 노동자 전태일은 근로기준법의 준수를 요구하면서 분신자살함으로써 당시 어린 나이에 피를 쏟아내 가면서 일하도록 강요당하던 비인간적 노동현장의 실상을 세상에 고발한 바 있다(조영래, 2009).

이처럼 권위주의적 발전국가의 돌진적 근대화 프로젝트는 수많은 노동자들의 희생, 즉 산업재해를 수반하면서 진행되었다. 전국의 모든 일터에서 오로지 효율성 극대화만을 목표로 하는 '빨리빨리' 문화는 노동자들이 지켜야 할 가장 중요한 노동윤리이자 규범으로 강제되었고, 작업자 보호를 위한 산업안전제도는 그러한 '빨리빨리' 문화를 저해하는 것으로 치부되었다. 그 결과 우리나라의 노동자들은 선진국보다 훨씬 높은 산업재해로부터 고통 받을 수밖에 없었고 기본적인 인권조차 보장받지 못하는 집단이 되었다.

이 장에서는 20세기 중후반 급속한 산업화에 따른 산업재해와 노동자피해, 그리고 그에 대한 노동 대응의 역사적 전개과정을 '노동안전 시민권'의 확장이라는 개념으로 파악하고자 한다. 이를 위해 주로 산업안전보건 제도들이 발전되는 과정을 몇 개의 시기로 나눠 분석한 다음[68] 최근에 이루어진 노동안전 시민권 확장의 한 사례로 삼성반도체 백혈병 산재인정투쟁에 대해 살펴보고, 마지막으로 2000년대 들어와 본격적으로 추진되고 있는 기업의 신자유주의적 구조조정에 따라 빠르게 증가되고 있는 비정규직의 산재 문제와 그에 대한 사회적 대응에 대해서도 언급하고자 한다.

68) 이하 산업재해의 추이와 산업안전보건 제도의 발전과정에 대한 1)~3)까지의 내용은 김직수·이영희(2015)의 해당 내용을 요약한 것이다.

Ⅰ. 산업화에 따른 산업재해의 급증과 산업안전보건 제도의 형성: 1987년까지

1960-70년대 본격적인 산업화 과정을 거치며 한국사회에서도 노동현장의 '산업재해' 문제가 주요하게 부상하기 시작했다. 정부 조사에 따르더라도 재해자수 1970년 37,752명, 1975년 80,570명, 1978년 139,242명으로 1970년대 후반에 이르러 산업재해가 급증하였다(노동과건강연구회, 1990). 결국 수출지향적 공업화에 따른 산업재해 증가로 인해 노동력 관리에 어려움을 겪으면서 국가에 의한 사후적 산업재해 대책이 1960년대 들어서야 공식적으로 이루어지게 되었다. 1963년에 상시 500인 이상 사업체를 대상으로 해서 만들어진 산업재해보상보험법이 그것이었다. 정부에 의한 직업병 조사연구 또한 1960년대 들어와서야 비로소 시작되었다.

1970년대 들어 산업화에 따라 산업재해의 종류 및 재해자수가 급증한 가운데, 다양한 종류의 중금속 및 화학물질 중독이 문제로 떠오르자 직업병 판단기준들이 마련되기 시작하였다. 1977년에는 근로복지공사(근로복지공단)가 설립되어 산업재해 보상업무를 주로 담당하게 되었다. 하지만 1970년대는 산업재해가 급증하는 가운데에서도 산업재해가 아직 주요한 사회문제로서의 '시민권'을 획득하지 못했다. 그 때문에 이 시기는 노동안전보건운동의 '암흑기'로 여겨진다.

1980년대 들어서도 산업재해 증가 추세는 크게 달라지지 않았다. 1970년대 10년간 총 재해자 수는 약 82만 명이었는데, 1980년대 10년간 총 재해자 수는 약 139만 명으로 더 늘어났다. 물론 이 배경에는 노동강도의 강화가 놓여 있었다. 다만 1981년 말 정부가 주도하여 자체적으로 산업안전보건법을 제정하면서 형식적인 수준에서나마 사후적 접근에서 예방적 접근으로의 제도적 전환이 일어나게 된다. 그러나 법의 내용은 일본의 법을 대부분 원용한 것으로서, '아래로부터의' 요구를 반영한 성격의 것이 아니었다. 서구에서 1960-70년대에 걸쳐 예방적 접근에 초점을 맞

국가인권위원회
humanrights.go.kr

춘 산업안전보건 법제도가 형성된 배경에 '노동의 인간화'를 요구한 격렬한 노동자 투쟁이 있었던 것과도 대조적인 조치였다. 이에 대해서는 정부가 군사정권의 정당성 확보와 ILO 가입 등을 위해 필요한 대외적 이미지 개선 등을 위해 산업안전보건제도를 도입한 것이라는 견해가 있다(주영수 외, 2014).

한편, 내용의 측면에서도 제정 당시 산업안전보건법은 많은 한계를 지니고 있었다. 적용범위가 제한적이었음은 물론, 관리감독 행정체계가 갖추어지지 않은 상황에서 벌칙조항 또한 실질적 효과를 거두기 어려웠다. 노동안전보건 영역에서 핵심 3권으로 불리는 알 권리, 참여할 권리, 행동할 권리 중에서 무엇보다 알 권리가 업무상 비밀유지 조항으로 인해 제한되었고, 참여할 권리는 산업안전보건위원회에 결정권 없이 심의권만 부여함으로써 제한되었으며, 행동할 권리, 즉 작업중지권과 관련해서는 위험작업시 사업주에 의한 대피조치 이외에는 전혀 언급되지 않았다. 그밖에도 이 시기 '위로부터의' 산업재해 예방대책의 특징을 잘 보여주는 사례로 관 주도의 '무재해 운동'을 들 수 있다. 작업장에서는 무재해 기록을 깰 수 없다는 명목 하에 산재은폐가 빈발하였다. 대표적인 사례가 수 십 명의 노동자가 이황화탄소 중독으로 재해를 입은 원진레이온이 1983년에서 1986년 사이 250만 시간 무재해 기록으로 표창을 받은 것이다.

그럼에도 직업병에 있어 예방적 접근의 중요성을 고려할 때, 산업안전보건법의 제정은 최소한 정부가 산업재해 문제를 사후적 조치만으로 해결하기 어려운 중요한 사회문제로 인식하고 인정하고 있음을 의미한다. 이처럼 1980년대 들어 노동안전 시민권은 국가 주도의 '위로부터의' 기획이라는 형태로 서서히 부여되기 시작하였다. 더욱이 앞서 살펴본 바와 같이 1970년대 중후반부터 민주노조가 생겨나기 시작했고, 이를 배경으로 산업재해에 대해 정부와 기업의 책임을 묻는 목소리가 산발적으로나마 제기되었던 것 또한 일정정도는 정부의 문제인식에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

Ⅱ. ‘아래로부터의’ 노동안전 시민권 형성: 1988-2007년

1987년 6월 항쟁 이후 전문가단체의 결성 등을 배경으로 진보적 보건의료인 및 보건의료 단체가 주도하는 노동보건운동이 형성되기 시작했다. 당시 직업병 집단 발병사례 보고가 증가하고 이에 대한 사회적 반향이 커지고 있던 중 특히 1988년 문송면 사망사건 장례투쟁을 통해 노동보건운동은 정부와 기업 측에 압력을 가하였고, 이러한 압력으로 정부는 1988년 7월 12일 산업안전보건 장단기 대책을 발표하기도 하였다. 이후로도 1990년 이전까지는 산업재해 발생에 대한 대응에 있어서도 노동조합보다는 보건의료단체가 주도권을 쥐었다.

무엇보다 1988년 7월 협성기계에 근무하던 15세의 노동자 문송면이 취업 두 달 만에 수은중독으로 사망한 사건과 같은 해 안양 그린힐 봉제공장 화재참사로 22명의 여성노동자들이 사망한 사건 또한 큰 사회적 반향을 불러일으켰다. 마찬가지로 1988년에 사회적으로 의제화가 된 원진레이온 노동자들의 이황화탄소 중독 사건은 재해당사자들이 문제를 제기하고 보건의료인 등 전문가 집단이 진상조사 및 대책활동에 결합하여 활동하는 ‘폭로형’ 산업재해추방운동의 전형을 만들어내는 계기가 되었다.

한편, 1987년 산업재해 노동자들의 경인국도 가두시위를 시작으로 1988년 문송면 사건 대책활동, 원진레이온 직업병 대책활동, 고상국 카드뮴 중독 사망 대책활동 등을 거치면서 산업재해 피해 당사자들도 자체적으로 단체를 결성하여 활동하기 시작했다. 이러한 활동을 계기로 1987년 결성된 산업재해노동자연맹과 1988년 결성된 산업재해노동자회, 그리고 1990년 10월 두 단체가 통합하여 산업재해노동자협의회가 만들어져 산업재해 당사자 조직화, 교육활동, 취업 및 복지사업 등을 벌였다. 이후 산재노협 등을 중심으로 한 재해당사자들의 활동 속에서 1989년 원진레이온 직업병피해 노동자협의회가 결성되고, 1991년 원진 직업병 피해자 김봉환의 사망을

국가인권위원회
humanrights.go.kr

계기로 137일간 장례투쟁, 나아가 1991년 말 정부에 의해 원진 폐업 방침 결정에 대응하여 대규모 연대투쟁이 이루어졌다. 이후로도 재해당사자들은 1992년 노동부의 수지접합수술 인정기준 철회 투쟁 등 활동을 이어가면서 이 시기 노동안전보건 운동에서 주요한 역할을 하였다.

노동안전보건운동을 노동조합이 주도하게 되면서 노동안전보건 관련 문제제기에 있어서도 문제의 원인을 물질적-물리적 측면에 국한하지 않고 노동과정 및 사회적 측면에서 파악하고자 하는 논의 및 실천들이 확산되기 시작하였다. 1990년대 후반 노동조합의 각종 실태조사 사업에 전문가로서 참여하게 된 대항전문가들이 '산업안전'이라는 표현 대신 '노동안전'이라는 표현을 사용하기 시작하였고, 이러한 문제의식이 노동조합운동 내에서 확산되면서 '노동안전(보건)'이라는 용어 자체도 정치적 성격을 띠기 시작했다. 뒤이어 1990년대 말 2000년대 초 전문가단체 및 활동가단체들이 새롭게 재편되며 설립되는 과정에서도 점차 '산재추방'이라는 용어는 사라져가고 '노동환경', '노동안전보건' 등의 용어가 확산되었다.

이처럼 2000년대 이후 '산업재해'에서 '노동안전보건'으로 문제틀이 전환된 배경에는 제조업이 쇠퇴하고 서비스업 비중이 확산되는 등 산업구조 변화와 더불어 과거 산업화 과정에서 빈번하게 발생했던 '전통적' 혹은 '재래형' 재해들이 점차 줄어들었다는 점, 그리고 직무스트레스 등으로 인해 야기되는 뇌심혈관계 질환 등 업무상 질병의 증가, 근골격계나 백혈병 등이 새로운 직업병으로 제기되었다는 점 등이 놓여 있다.

Ⅲ. 노동안전 시민권의 확장: 2007년 이후 노동자 건강권 운동의 등장

2000년대 들어서 노동건강연대 등 노동안전보건 단체들은 조직노동 부문의 하위파트너 역할을 넘어 보다 광범위한 수준의 '사회운동'으로서의 '노동자 건강

권’ 운동으로의 전환을 제기하고 추진해 왔다. 노동자 건강권 운동은 다음과 같이 정의된다. “기존의 운동이 조직된 남성 대기업노동자를 대상으로 한 운동이었다고 한다면, 새로운 노동자건강권운동은 조직된 노동자뿐만 아니라 ... 주변부노동자를 포함한 운동이다. 조직 형식에 있어서도 노동조합을 중심으로 모든 것이 배치되는 운동이 아니라 ... 전체 노동자를 아우르면서 건강권투쟁을 전개하는 운동이다... 기존의 산재추방운동과 노동안전보건운동이 ‘죽지 않고 일할 권리’로 대변되는 구체적 현장에서의 건강권으로 대별된다면, 새로운 노동자건강권운동은 현장의 의미를 넘어서는 사회적 측면에서의 건강권으로 확장된다... 기존의 산재추방운동과 노동안전보건운동이 전통적인 민주노조운동을 강화, 발전하는 데에 일조한 운동이었다고 한다면, 노동자건강권운동은 (인권운동 및 보건의료운동과 연장선상에 있는) 사회운동이라 할 수 있다.” (임준, 2004)

노동안전보건운동이 노동유연화에 따른 비정규직의 증대와 서비스산업 위주로의 산업구조 재편이라는 노동시장의 변화에 대응하고, 노동조합운동의 사회적 고립화를 넘어서기 위해 조직부문 중심, 제조업 중심의 운동을 벗어나 지역사회와 시민사회로 눈을 돌리기 시작한 것이다. 이 과정에서 중요한 계기가 된 것이 ‘반올림’의 활동이었다. 반올림은 근골격계 지역조사단의 활동과 같이 현장의 지식(lay knowledge)을 중시하면서도 기업살인법 제정운동과 같이 사회적 의제화에도 성공할 수 있다는 가능성을 보여준 것이다. 특히 기업살인법 제정운동은 그간 노동안전보건운동이 ‘참여권’ 강화에 초점을 맞춰온 가운데 상대적으로 취약한 수준에 머물러 온 ‘사회권’을 급진적으로 강화함으로써 노동안전 시민권을 ‘공적 산업시민권’ 내지는 ‘연대적 노동안전 시민권’으로 확장하기 위한 시도로서 의미를 지닌다. ‘최악의 살인기업’ 선정 발표 등 일련의 실천들을 통해 기업살인법 제정운동은 한편으로 작업장 수준의 협소한 이해관계를 넘어 시민사회와의 연대의 접점을 형성하였고, 다른 한편으로 그간 조직노동 부문이 포괄하지 못했던 비정규직 및 중소하청기업 등의 주변부

국가인권위원회
humanrights.go.kr

노동자들의 안전하고 건강하게 일할 권리를 제기할 수 있었다.

Ⅳ. 확장된 노동안전 시민권의 사례: 삼성반도체공장 백혈병 산재 인정투쟁

앞에서 이야기한, 2000년대 들어와 노동안전 시민권의 확장으로 제기되고 있는 노동자 건강권 운동의 대표적 사례로서 삼성반도체공장에서 일했던 노동자들 중의 상당수에 발생한 백혈병에 대해 노동자들과 시민사회단체들이 연합하여 삼성전자를 대상으로 벌인 산재인정투쟁을 들 수 있다.[69] 삼성반도체 기흥공장에서 일했던 한 여성노동자가 2007년 3월에 백혈병으로 사망한 것을 계기로 삼성반도체와 백혈병 사이의 연관성 문제가 제기되기 시작하였다. 이 사건을 계기로 반도체공장의 작업환경과 노동자건강 문제를 집중적으로 연구하고 해결책을 모색하기 위해 인권운동단체인 다산인권센터와 민주노총 경기본부의 주도로 2007년 11월에 '삼성반도체 집단 백혈병 진상규명과 노동기본권 확보를 위한 대책위원회'가 출범하였고, 온라인 활동을 위해 인터넷 포털사이트 다음(Daum)에 '반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이, 반올림(http://cafe.daum.net/samsunglabor)'이라는 이름의 카페가 개설되었다. 대책위와 반올림에는 그간 산업안전보건운동과 노동인권운동에 관여하던 여러 단체들이 가입하였다.

반올림은 그간의 자체 조사를 통해 삼성반도체 공장에서 일하다 백혈병이나 림프종 등에 걸려 사망하거나 투병 중인 노동자들이 70명이 넘는다고(이 중 사망자는 25명) 주장하였다. 그러나 삼성은 백혈병 발병과 작업환경은 무관하다는 입장을 일관되게 견지하였다. 삼성반도체공장에서는 백혈병을 일으키는 대표적인 물질로 알

69) 이하에서 소개하는 삼성반도체 백혈병 산재인정투쟁 사례는 이영희(2012)의 해당 부분을 발췌하고 최근 상황을 추가한 것이다.

려진 벤젠과 같은 물질을 쓰지 않으며, 내부 환기가 완벽하기 때문에 유해물질을 흡입할 수 없는 조건이라는 것이다. 또한 유해물질을 법적 기준치 이하로 철저히 관리하고 있기 때문에 전혀 문제될 것이 없다는 입장이었다. 삼성반도체와 반올림 사이의 공방은 삼성반도체공장에서 일하다 퇴사하여 백혈병으로 죽은 노동자들의 유가족이 산업재해보상보험 유족급여를 신청하면서 본격화되었다. 2007년 6월에 삼성반도체공장의 노동자였던 고 황유미 씨의 유가족이 산재보험 유족보상을 청구하자 근로복지공단은 죽은 노동자의 백혈병이 업무상 질병인지를 평가해 달라고 한국산업안전보건공단에 의뢰하였고, 이에 따라 2007년 7월부터 11월까지 삼성반도체 기흥공장에 대한 역학조사가 실시되었다. 하지만 고 황유미 씨가 근무하던 때로부터 이미 2년의 시간이 지났고, 라인의 시설이 그대로 보전된 상태가 아니었기 때문에 정확한 조사가 이루어질 수 없었다. 이에 따라 한국산업안전보건공단은 전체 반도체공장 종사자 약 23만 명을 대상으로 역학조사를 벌이고 2008년 12월에 역학조사 결과를 발표하였다. 발표는 문제가 된 반도체 작업현장에서 백혈병 유발 가능 물질인 벤젠 등을 측정하였으나 검출되지 않거나 노출 기준을 초과하지 않았고, 반도체공정에서의 백혈병 발생률도 통계적으로 유의미하지 않았다는 것을 주요 내용으로 하고 있었다. 2009년 5월 근로복지공단은 이를 근거로 백혈병은 반도체공장 업무와 인과관계가 낮다며 산재 불승인 처분을 내렸다. 반올림은 피해자 찾기 운동 등을 통해 2008년 4월에 추가로 5명의 백혈병 피해노동자들을 규합하여 집단 산재 신청을 한 바 있는데, 공단은 이들에 대한 개별역학조사 결과에 기초하여 모두 다시금 산재 불인정 처분을 내렸다.

이러한 발표 내용에 대해 반올림은 즉각 반발하고 역학조사의 문제점들을 지적하였다. 공단은 조사 대상자 전체를 분모로 계산한 발병률이 전체 인구의 발병률에 비해 상대적으로 높은지 낮은지에 대한 결과만을 발표하였는데, 이는 삼성반도체 기흥공장의 1, 2, 3 라인에 몰려 있는 고위험집단의 문제를 희석시키는 효과를 냈

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다는 것이다. 실제로 삼성반도체 기흥공장의 급성백혈병 발병자들은 모두가 1, 2, 3라인 출신들이었다. 아울러 반올림은 공단의 조사가 '건강한 노동자 효과'를 고려하지 않았음을 비판하였다. '건강한 노동자 효과'란 일반적으로 기업에는 건강한 이들이 입사할 뿐 아니라 건강에 문제가 생기면 이들이 퇴사하면서 건강한 노동자들만 남게 되므로 조사 결과는 일반 국민에 비해 건강한 것으로 나타날 수밖에 없음을 의미한다.

반올림과 고 황유미 씨의 유가족, 그리고 역시 삼성반도체공장에서 일하다 백혈병으로 사망한 고 이숙영 씨 등의 유가족들은 결국 2010년 1월에 근로복지공단의 불승인 처분을 취소시켜달라며 서울행정법원에 소송을 냈다. 삼성전자도 이 소송에서 피고인 근로복지공단의 보조 참가인으로 참여하였다. 1년 반에 걸친 법정 투쟁 끝에 2011년 6월 23일 유가족 일부는 드디어 승소판결을 받게 되었다. 원고 5인 중에서 2인이 산재판정을 받은 것이다. 비록 5인 중 2인만이 승소판정을 받았지만, 이 판정은 법원이 그간 최대의 쟁점이었던 반도체공장의 작업환경과 백혈병 사이의 인과관계를 인정했다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 재판부는 판결문에서 "인과관계의 입증의 정도에 관해서 보면, 그 인과관계는 반드시 의학적, 자연과학적으로 명백히 입증하여야만 하는 것은 아니고, 근로자의 취업 당시 건강상태, 질병의 원인, 작업장에 발병원인물질이 있었는지 여부, 발병원인물질이 있는 작업장에서의 근무기간 등 제반 사항을 고려할 때 업무와 질병 또는 그에 따른 사망 사이에 상당인과관계가 있다고 추단되는 경우에도 입증이 있다고 보아야 할 것"이라고 하면서 비록 삼성반도체공장에서 일하다 사망한 고 황유미와 이숙영에게 발병한 급성 골수구성 백혈병의 발병 경로가 의학적으로 명백히 밝혀지지 않았다고 하더라도 이들이 반도체공장에서 근무하는 동안 "각종 유해화학물질에 지속적으로 노출되어 백혈병이 발병하였거나 적어도 그 발병이 촉진되었다고 추단할 수 있으므로 이들에게 발병한 급성 골수구성 백혈병과 그 업무와의 사이에 상당인과관계가 있다고 봄

이 상당하다" 고 판결의 이유를 밝혔다.

이 판결은 비록 부분적인 승소판결이기는 하지만 반도체 공장에서 일했던 노동자에게 발병한 암에 대해 산업재해로 인정한 최초의 사례라는 의미를 지닌다. 이러한 판결에 대항하여 삼성은 처음에는 독자적으로 미국의 환경보건 컨설팅 기업체인 인바이런(Environ)사에 작업장 노출특성 연구를 의뢰하여 그들로부터 문제가 된 노동자들의 암 발병은 삼성반도체공장의 작업장 특성과는 무관하다는 연구결과를 얻어냈고, 그 결과에 기초하여 재판결과에 불복하는 모습을 보였다. 하지만 피해 노동자 및 반올림, 그리고 시민사회단체들은 이에 굴하지 않고 삼성에 맞서 지난한 연대투쟁을 벌였고, 종국적으로 삼성은 피해자에 대한 공식 사과와 보상 및 재발방지 대책 마련을 약속하게 된 것이다. 2018년에 삼성전자와 반올림이 제3자 기구인 조정위원회의 조정 제안(삼성전자의 사과, 피해자 보상, 재발 방지 및 사회공헌 요구)을 받아들임으로써 삼성반도체 백혈병 산재인정투쟁은 대단원의 막을 내리게 되었다. 삼성반도체 백혈병 산재인정투쟁을 노동안전 시민권의 확장으로 볼 수 있는 이유는, 이 산재인정투쟁의 과정에 노동자단체만이 아니라 상당수의 시민사회단체들도 함께 했다는 점, 그리고 산재인정투쟁이 피해자에 대한 단순한 보상 요구로 그친 게 아니라 재발 방지 대책으로서 사회적 제도개선 요구까지도 관철시켰다는 점 때문이다.

Ⅴ. 신자유주의화에 따른 비정규직 노동자들의 산재 증가

앞에서 살펴본 바와 같이 2007년 이후 노동자 건강권 운동이 등장하는 등 최근 들어 노동안전 시민권의 확장이 꾀해지고 있지만, 다른 한편으로는 2000년대 들어와 본격적으로 추진된 신자유주의적 기업구조조정의 결과로 비정규직 노동자들에 산재가 다수 발생하고 있는 것도 작금의 현실이다. 2000년대 들어와 일어난 비정규

국가인권위원회
humanrights.go.kr

직 산재의 가장 대표적인 예가 2016년 5월에 서울 구의역에서 일어난 스크린도어 수리공 김 군의 사망사고와 2018년 12월에 태안화력발전소에서 일하던 하도급업체 노동자 김용균 군의 사망사고이다.

김 군의 사망사고는 2016년 5월 28일 17시 58분 경, 서울메트로 2호선 구의역 9-4승강장 안전문 수리 작업을 하던 고 김 군이 역으로 진입하던 열차와 충돌하여 사망한 산재사고를 말한다. 고 김 군은 서울메트로 안전문 유지보수 업무를 맡은 하청업체 은성PSD 강북사무소에서 일하던 19세의 비정규직 정비직원이었다. 사고 당일, 그가 승강장에 들어오던 열차를 피하지 못했던 직접적 원인으로 '2인 1조' 매뉴얼이 이행되지 않았으며, '1시간 내 현장 출동 24시간 이내 수리 완료' 수칙에 대한 압박이 있었다는 점 등이 밝혀졌다. 그러나 구의역 사건을 조사한 서울시 진상규명위원회 및 시민대책위는 공통적으로 개인의 행위 보다 시스템 차원에서 접근하여, 위와 같은 요소들이 발생할 수밖에 없었던 가장 중요한 구조적 원인으로서 승강장 안전문 유지보수 업무의 외주화에 수반된 관리 부실과 적절한 인력 증원배치 실패 문제 등을 지적하였다. 실제로 서울메트로는 2008년에 직종 통폐합, 점검주기 축소, 업무 축소 및 재조정, 근무제도 변경 등을 골자로 하는 '창의혁신프로그램'을 강력하게 실시하면서 인력을 대대적으로 감축했다. 2008년 '창의혁신프로그램'에 따라서 10,284명이었던 정원을 유사기능 통폐합, 점검주기 조정, 아웃소싱과 민간 위탁 등의 이유로 9,150명(1,134명 축소)으로 조정한 것이다. 그 과정에서 승강장 안전문 유지보수, 전동차 경정비, 모터카와 철도장비 운영 등의 핵심 업무들이 모두 외주화되었다. 그 결과 서울메트로 승강장 안전문은 애초부터 부실건설로 잦은 고장이 발생할 수밖에 없었음에도 충분한 유지보수 인력이 배치되지 않았다. 오히려 원청인 서울메트로는 외주용역업체에게 신속하고 빠른 유지보수를 압박했고, 그 부담은 고스란히 외주 노동자들에게 전가되었던 것이다. 더욱이 현장 작업 시 필수적인 원청과의 소통 또한 제대로 이뤄지지 않으면서 구의역 사망사고가 발

생한 것이다(이영수, 2016). 결과적으로, 이른바 창의혁신이라는 미명 하에 고용축소와 '위험의 외주화'가 이루어졌고, 외주화가 가지고 있는 근본적인 문제점들이 한꺼번에 겹치면서 안타까운 사망사고가 일어나게 되었던 것이다.

김용균 군 산재 사망사고 역시 비정규직 노동자의 산재 사고였다는 점에서 고 김 군 사고와 유사하다. 고 김용균 군은 한국서부발전의 하도급업체인 한국발전기술 소속의 24세 노동자로 2018년 12월 10일 밤 태안화력발전소에서 석탄 이송용 벨트컨베이어 밀폐함 점검구의 설비 상태를 점검하던 중 벨트와 롤러 사이에 몸이 끼어 사망하였다. 사고 발생 직후 회사에서는 작업자의 부주의 때문에 일어난 사고라고 주장하였으나, 2019년 3월 말 국무총리 훈령으로 설치된 '고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(이하 진상규명위)'의 조사 결과 김용균 군 사망사고는 안전조치를 취하지 않고 모든 책임을 노동자에게 전가한 원하청 구조 때문이었음이 드러났다. 원청사들은 하청업체 비정규직 노동자들이 원청사 직원이 아니기 때문에 안전사고에 대한 책임이 없다고 주장했다. 하청업체는 설비에 안전상 문제가 있어도 설비 보유자인 원청회사에 수리할 책임이 있다며 서로 책임을 미뤘다. 노동자들은 이 책임공백의 현장에서 사고 그대로 노출되고 있는 것이다. 아울러 조사과정에서 하청업체들이 노무비를 노동자들에게 제대로 지급하지 않고 중간착취한 정황도 포착했다. 도급 비용 중 노동자가 받아야 할 노무비 중 실제 지급된 것은 47~61% 뿐, 나머지는 하청업체가 이윤으로 챙겼다. 고 김용균의 월급도 노무비를 정상 지급받았다면 446만원이어야 하지만, 실제로는 212만원만 받았다. 하청노동자들을 위협하는 것은 사고 위험뿐만이 아니었다. 발전소 노동자들은 석탄을 취급하는 과정에서 벤젠·일산화탄소 같은 위험물질에 상시적으로 노출돼 있었다. 한 발전소에서는 석면과 유사한 1급 발암물질인 결정형유리규산이 기준치의 8~16배가 넘게 검출됐다. 진상규명위는 김용균과 같은 죽음이 반복되지 않도록 발전산업 민영화·외주화 철회 등 22가지 권고안을 발표했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

진상규명위는 발전사에 안전보건담당 이사를 두는 등 사업주에게 안전 책임을 부과하는 조직체계를 구축하고, 사용자가 법적 책임을 지도록 중대재해기업처벌법 제정과 징벌적 손해배상제도를 도입하라고 주문했다(일과 건강, 2019.8.20). 이러한 맥락에서, 최근(2019년 11월 5일) 국가인권위원회도 "노동자의 기본적 권리인 생명과 안전 보장을 위해 위험의 외주화 문제 개선이 시급" 하다면서 간접고용노동자의 생명·안전과 기본적인 노동인권 증진을 위해 위험의 외주화 개선, 위장도급(불법파견) 근절, 사내하청노동자의 노동3권 보장 등을 고용노동부장관에게 권고한 바 있다. 국가인권위원회는 「산업안전보건법」에 따른 도급금지작업이 화학물질을 중심으로 협소하게 규정되어 있는 문제를 해결하기 위해 변화된 산업구조 및 작업공정 등을 고려하여 금지 범위를 확대할 것을 권고했으며, 하청노동자 산재 위험을 감소시키기 위해 생명·안전업무 기준의 구체화, 산재보험료 원·하청 통합관리제도 확대 등도 권고했다(국가인권위원회, 2019).

4. 공해와 시민피해, 그리고 환경 시민권의 성장

공해는 무분별한 개발주의에 기반한 통제받지 않은 산업화가 공장 주변 지역의 주민, 더 나아가서는 일반 시민들에게 커다란 해악을 끼치는 것을 의미한다. 이 장에서는 한국의 급속한 산업화 과정에서 야기된 대표적인 공해로서 1980년대 초반에 울산시 온산공단에서 발생한 온산병을 비롯하여, 최근 널리 알려진 석면병, 가습기 살균제 참사, 미세먼지와 같은 대기오염 등에 초점을 맞춰 산업화에 따른 공해 발생이 시민들에게 어떠한 피해를 주었고, 시민들은 이에 어떻게 대응해 왔는가를 환경운동의 성장과 환경 시민권의 형성과정을 통해 살펴보기로 한다.

Ⅰ. 석유화학공단 지역의 공해문제

전국의 공업도시들 가운데 1980년대 이후 공해문제가 가장 심각한 곳은 석유화학업체들이 입지해 있던 울산과 여수였다. 울산 지역에는 울산미포공단이 1962년에 울산특정공업지구로 지정되었고, 1974년에는 온산공단이 비철금속 제련기지로 형성되었다. 여수에는 1967년부터 여천공단이 조성되었고, 대부분의 입주 업체들은 정유와 석유화학, 비료 등을 포함한 화학업종에 종사하였다.

울산에서는 1967년부터 1969년 사이에 울산공단 내에 몇몇 공장들이 준공되면서 울산에 대기오염피해가 나타나기 시작하였고, 울산공단 인근에서는 1978년부터 어업 피해가 발생했으며, 1982년부터 '온산병'이라 불리는 신경통과 피부병 증세가 인근 주민들 사이에서 나타났다. 온산병은 1985년에 환경시민단체인 공해문제연구소가 일본의 이타이이타이병의 초기 증세와 유사한 공해병이 온산 주민들 사이에서 발병하고 있다고 주장하고, 이것이 언론보도를 통해 알려지면서 사회문제가 되었다. 정부는 1963년에 공해방지법을 제정하였지만 유명무실한 상태로 지속되다가 1970년대에 들어와 공업화로 인한 공해가 공단 주변에 가시적으로 나타나자 국회는 1977년에야 환경보전법을 제정하였다. 아울러 1986년에 당시 환경청은 '환경정책기본법'에 의거해 울산미포공단과 온산공단을 대기보전 특별대책지역으로 지정하기에 이르렀다. 울산시는 1981년에 공단 주변 주민을 집단이주 시키기로 결정하고, 온산병이 사회문제로 널리 알려진 1985년부터 울산공단 주변의 7,500여 세대를 대상으로 집단이주를 본격적으로 추진하였다. 여기에 포함된 지역은 울산 미포공단의 6개 동과 온산공단의 15개 마을이었는데, 시행 후 15년이 지나 거의 마무리되었다.

여천공단 주변의 환경 피해는 1977년부터 본격적으로 나타났는데, 낙포리에서는 1978년 한 해 동안 눈병과 피부병 환자가 무려 708명이나 발생해, 결국 1981년까지 주민들이 공해권 밖으로 이주하는 사태가 벌어졌다. 그리고 그로부터 20년 뒤인 지

국가인권위원회
humanrights.go.kr

난 1996년 당시 여천시가 한국과학기술원(KIST)에 의뢰한 환경영향 조사 결과, 해안에서 수은이 검출되는 등 여수의 환경오염 정도가 매우 심각하다는 사실이 밝혀지게 되었다. 그리하여 1996년에 여천공단은 울산에 뒤이어 대기보전 특별대책지역으로 지정되기에 이르렀고(한상진, 2015), 1999년에는 '여천산단 주변 마을 이주계획'이 확정되었다. 이주계획에 따르면 2000년부터 2006년까지 7년에 걸쳐 인근 지역 주민 1,671세대를 대상으로 이주를 추진하며 철거지역은 국가산업단지로 추가 지정하도록 했다.

이 외에 1991년 두산전자 구미공장에서 인체에 유해한 페놀 원액이 낙동강으로 유출되면서 발생한 페놀사고도 빼놓을 수 없는 중요한 환경사고라고 할 수 있다. 페놀사고로 수돗물에서 심한 악취가 나기 시작했고, 오염된 수돗물이 대구 시민들에게 공급되었다. 검찰 수사 결과 두산전자는 1990년부터 페놀 폐수를 무단 방류한 것으로 드러났다. 이에 분노한 시민들이 전국적으로 두산그룹 제품에 대한 불매운동을 벌이기도 했다. 페놀사고는 전국적으로 많은 사람들이 환경문제의 중요성을 인식하는 계기가 되었다.

Ⅱ. 석면병

20세기 초 미국 광산개발업자들에 의해 발견된 석면석은 값싸고 효율 좋은 '마법의 물질'로 널리 알려졌다. 석면은 내연성, 절연성, 내구성이 좋아 방음재, 단열재, 전자제품, 선박, 자동차 부품은 물론 화장품에 이르기까지 널리 사용되었다. 하지만 지금은 세계보건기구(WHO) 국제암연구소가 지정한 1급 발암물질로 '소리 없는 살인자'라고도 불린다(안종주, 2008). 한국에서 석면광산은 1920년대부터 채굴되었으며, 1970년대부터는 석면이 건축자재, 마찰재 및 단열재와 배관 가스켓 제품 등으로 제조되어 광범위하게 사용되기 시작하였다. 하지만 2000년대 들어서 석

면을 다루던 공장 노동자들이나 석면을 채굴하던 광부들, 광산 인근의 지역주민들에게서 집단적인 석면 피해가 드러나면서 2009년에 이르러 석면제품의 제조 및 사용이 전면적으로 금지되기에 이르렀다. 이 과정에서 석면으로 인한 환경오염으로 건강피해를 받은 이들에 대한 보상을 주장하는 사회운동이 활발하게 이루어지기 시작하였는데, 그 영향을 받아 2010년 제정된 석면피해구제법은 석면으로 인한 건강상의 피해를 입은 사람들에게 정부가 기금을 마련하여 일정 수준의 보상금을 지급하는 것을 기본 골자로 하고 있다(함태성·정민호, 2011).

우리나라에서 석면의 위험성이 본격적으로 드러난 것은 석면 방직 공장에서 근무했던 노동자들 중 많은 수가 석면 관련 질환을 앓고 있다는 사실이 알려지게 되면서였다. 한 노동자가 근로복지공단에 산업재해보상보험(산재) 신청을 한 것이 중요한 계기가 되었다. 이 환자는 부산 지역에서 우리나라에서 가장 큰 규모로 석면 방직 공장을 운영했던 제일화학(당시 이름)에서 근무했던 노동자로, 석면 노출이 직접적인 원인이 되기 때문에 '석면암'이라고 불리기도 하는 악성중피종으로 2004년 진단을 받았다. 이처럼 석면공장의 노동자들 사이에서 석면에 대한 노출로 인한 직업성 건강피해가 속속들이 드러나는 한편, 공장의 담장 밖 환경에서의 석면 오염으로 인한 건강피해도 점점 드러나기 시작했다. 2007년 부산 MBC는 석면공장이 있었던 지역의 악성중피종 발생률이 그렇지 않은 지역에 비해 11배 이상 높다는 충격적인 내용을 보도했다. 또 한 가지 사회에 충격을 안겨 준 사건은 충청남도의 석면광산 지역에서 석면병 집단 발병이 밝혀진 것이었다(환경부, 2009). 더욱이 경기도 도심에서 평생 살아 온 석면암 환자가 발견된 점도 충격을 더했다. 최형식은 2008년 악성중피종으로 진단을 받았다. 산업보건전문가인 백도명은 이 환자와의 면담을 통해서 경기도 지역에서 광범위하게 진행된 재개발 공사 과정에서 비산된 석면 먼지에 노출되었을 확률이 높은 것으로 진단했다(환경보건시민센터·한국석면추방네트워크, 2014). 최형식의 사례는 노출원이 비교적 명확하고 해당 마을에 제한되어 있

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 석면공장이나 광산이 아닌 도심에서 이루어진 노출에 의한 석면병의 발병이라는 측면에서 "순수(한) 환경"성 석면질환의 가능성을 시사하는 것이었다. 이후 이어진 시민단체의 석면조사 활동들은 수백수천 명의 최형식이 나타날 가능성이 충분하다는 메시지를 전달하였다. 예를 들어 2009년에 환경보건시민센터에서 낸 석면조사 보고서들은 광산지역뿐 아니라 정부종합청사나 은평구청과 같은 공공기관, 택지개발지구나 뉴타운 개발지구 같은 도심 재개발 지역, 소금제품이나 열차 등 다양한 곳을 조사함으로써 다양한 곳에서 일어날 수 있는 석면노출의 가능성에 대한 경고 메시지를 보내고 있다. 이 두 사건 외에 석면을 생활 속의 위험물질로 각인시킨 것은 2009년 4월의 이른바 '석면 베이비 파우더' 사건이다. 시판되는 다양한 베이비 파우더 제품에서 석면이 포함된 탈크 성분이 다량 함유되었다는 것이 식품의약품안전청에 의해서 밝혀진 이 사건에 대한 대중의 관심도는 질병의 피해가 직접 드러난 부산과 충남의 사례에 비해서 결코 뒤지지 않았다(강연실·이영희, 2015).

이처럼 석면을 직접 다루는 공장 안에서 이루어진 노출뿐 아니라 다양한 조건에서 이루어진 환경성 석면노출과 그로 인한 석면병 발병 사례들은 석면으로 인한 환경오염으로 시민들이 질병에 걸릴 수 있다는 충격으로 다가왔다. 서울지역 환경단체들은 지하철 노동자의 석면병에 대해 논평하면서도 한편으로는 서울지하철을 이용하는 "시민들에게도 노동자들과 같은 건강피해를 우려하지 않을 수 없"으며 결국 "지하철 이용으로 시민의 건강이 위협받고 있는 것"이라고 지적하기도 했다(환경운동연합, 2008).

Ⅲ. 가습기살균제 참사

석면병과 더불어 2000년대에 들어와 밝혀진 대표적인 공해로 가습기살균제 참사를 들 수 있다.[70] 1994년에 우리나라에서 세계 최초로 개발되어 시장에 출시되었

던 가습기살균제는 2011년 정부에 의해 판매중지 결정에 이를 때까지 천만 개 정도가 판매될 정도로 가정과 공공시설에서 사용하기 편리한 생활화학제품으로 인기를 끌었다. 하지만 시장에 풀린 가습기살균제는 규제되지 않은 맹독성 화학물질로서 수많은 이용자들에게 회복하기 어려운 심각한 피해를 입혔다. 가습기살균제 사용으로 인한 피해자로 정부에 신고한 사람은 6,476명인데, 그 중 공식적인 사망자 수는 1,421명에 이르고 있다(2019년 7월 19일 현재). '세계 최초의 바이오사이드 사망사건', '안방의 세월호 참사'라고도 불리는 가습기 살균제 사건은 현대 과학의 산물인 생활화학제품이 잘 관리되지 않았을 때 사회에 어떠한 재난을 가져다주는지를 극명하게 보여준 사건이다.

가습기살균제 참사는 1994년에 현 SK케미칼의 전신인 유공에서 세계 최초로 가습기살균제를 개발하면서부터 시작되었다. 유공의 연구진은 가습기를 세정하는 세정제가 아니라, 물에 타서 세균을 죽이는 살균제를 만들기로 하고, 농약과 산업용 살균제로 사용되던 CMIT/MIT를 원료로 선택했다. CMIT/MIT는 독성을 가진 물질이었지만, 연구팀은 농도를 잘 맞추면 흡입독성 없이 이를 가습기살균제로 쓸 수 있다고 판단했다. 그 결과 유공은 '가습기메이트'라는 이름으로 가습기살균제를 시장에 처음으로 내놓을 수 있었다. 2001년에 주식회사 애경은 이 CMIT/MIT 가습기살균제의 판권을 넘겨받아 '애경가습기메이트'라는 이름으로 가습기살균제를 판매하기 시작했다. 이후 이마트 등에서도 같은 성분으로 PB(Private Brand) 상품을 제조·판매했다. 가장 널리 사용되었고 가장 많은 사망자를 낸 '옥시싹싹가습기당번'은 동양화학그룹 계열사인 옥시에 의해 2000년 가을에 출시되었다. 이는 SK 케미칼이 개발한 PHMG라는 살균제를 원료로 사용했다. 이 PHMG 성분도 홈플러스와 롯데마트 등에서 PB 상품으로 만들어져 널리 판매되었다. 또 다른 회사인 버터플라이이펙트는 PGH를 수입해서 '세퓨'라는 가습기살균제를 만들어 판매했는데 이

70) 가습기살균제 참사에 대한 이하의 내용은 이영희(2019)의 관련 내용을 발췌한 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

역시 많은 사망자를 냈다.

가습기살균제 참사의 전모가 밝혀지기 시작한 것은 2011년 봄에 서울아산병원에 입원한 다수의 임산부들을 중심으로 원인을 알 수 없는 폐질환이 집중적으로 발생함에 따라 담당 의료진이 질병관리본부에 신고하고 역학조사를 의뢰하면서부터였다. 역학조사를 수행한 질병관리본부는 가습기살균제가 원인 미상 폐질환의 주범임을 밝혀냈고, 곧바로 제품의 출시 금지와 강제수거명령을 내렸다. 이어서 피해 신고를 받기 시작함과 동시에 폐질환조사위원회를 구성하여 피해자 구제 및 지원 업무 수행을 위해 피해의 단계와 판정 기준을 마련하도록 하였다. 2014년 3월에는 가습기살균제로 인한 폐질환이 환경성 질환으로 환경보건법 시행규칙에 규정되면서 가습기살균제 피해 구제 및 지원 담당 부처도 환경부로 바뀌게 되었다. 2016년에 들어와 가습기살균제 문제가 다시 사회적으로 크게 부각되면서 검찰 수사가 진행되었고, 국회국정조사도 이루어졌다. 2018년에는 가습기살균제 사건을 포함한 사회적 참사 특별조사위원회가 설립되어 업무를 시작하여 오늘에 이루고 있다.

그런데 가습기살균제 참사의 원인이 밝혀진 2011년부터 지금까지 피해자 구제와 지원을 위해 정부가 취해온 주된 방법은 의과학적 접근법이었다. 의과학적 접근법이란 가습기살균제로 인한 피해의 정도와 피해 판정의 기준을 주로 의과학 연구자들로 구성된 전문가들이 의과학적 지식에 기반하여 만들어 적용하는 것을 의미한다. 정부는 이러한 의과학적 접근을 통해 가습기살균제 피해의 정도를 4단계로 나누고, 각 단계의 판정 기준을 제시하였다. 보건복지부 산하 질병관리본부는 2012년 말에 민관합동으로 가습기살균제 폐손상조사위원회를 구성하고, 이 폐손상조사위원회로 하여금 신고자 개인별로 가습기살균제 노출 및 건강피해를 확인하고, 그에 근거하여 가습기살균제 피해 여부에 대한 판정을 내도록 하였다. 위원회는 피해 판정 결과를 1단계 가능성 거의 확실함, 2단계 가능성 높음, 3단계 가능성 낮음, 4단계 가능성 거의 없음의 4단계로 나누고 각 단계 판정 기준을 다음과 같이 제시하였다.

1단계: 가습기살균제 노출이 확인된 사례로서, 질병 경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정의 대부분을 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 또는 임상소견 등을 통해 확인할 수 있으며, 그 전체적인 진행경과를 설명할 수 있는 다른 특별한 원인이 없이 가습기 살균제로 인한 말단기관지 부위 중심의 폐질환 가능성이 거의 확실함. 2단계: 가습기 살균제 노출이 확인된 사례로, 질병 경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정의 일부를 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 또는 임상소견 등을 통해 확인할 수 있으며, 그 전체적인 진행경과를 설명할 수 있는 다른 특별한 원인이 있을 수도 있으나, 가습기 살균제로 인한 말단기관지 부위 중심의 폐질환 가능성이 보다 높음. 3단계: 가습기 살균제 노출이 확인된 사례로서, 질병 경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정의 일부를 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 또는 임상소견 등을 통해 의심할 수 있어 가습기 살균제의 영향을 완전히 배제할 수는 없으나, 그 전체적인 진행경과가 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환의 발생 및 진행과 일치하지 않아 다른 원인들을 고려할 때 가습기 살균제로 인한 말단기관지 부위 중심의 폐질환 가능성이 낮음. 4단계: 가습기 살균제에 노출된 사례이지만, 질병 경과를 따라서 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환이 발생하고 진행하는 과정들을 일정 시점에서의 병리조직검사, 영상의학검사, 또는 임상소견 등을 통해 확인할 수 없으며, 그 전체적인 진행경과가 소엽중심성 섬유화를 동반한 폐질환의 발생 및 진행과 일치하지 않아 가습기 살균제로 인한 말단기관지 부위 중심의 폐질환 가능성이 거의 없음.

정부는 폐손상조사위원회가 만든 이러한 단계 구분에 따라 1단계와 2단계 판정을 받은 신고자만을 정부가 인정한 피해자로 간주하고 구제급여라는 이름의 정부지원금 대상으로 인정하고 있는 반면에 3~4단계 판정자의 경우는 그 중 소수만이 구제계정이라는 이름하에 기업이 출연한 기금으로 병원비와 장례비 등을 지원받고

국가인권위원회
humanrights.go.kr

있는 상황이다. 2019년 7월 19일 현재 전체 6,476명의 피해 신고자 중 5,435명이 폐질환 신고자인데, 이 가운데 1단계 판정자는 264명(4.8%), 2단계 판정자는 210명(3.9%), 3단계 판정자는 298명(5.5%), 4단계 판정자는 4,512명(83.0%), 그리고 판정 불가자는 151명(2.8%)이다. 아울러 2017년부터 태아피해, 2018년부터 천식과 아동간질성 폐질환 등이 점차로 피해 질환으로 인정받고 있다. 그 결과 현재 태아피해자 인정은 27명, 천식 피해자 인정 324명, 특별구제계정 대상자는 2,127명에 달하고 있다.

Ⅳ. 대기오염(미세먼지 공해)

우리나라의 돌진적 근대화와 압축적 산업화가 낳은 매우 심각한 부작용 중의 하나는 대기질 악화, 즉 대기오염이었다. 1962년 군사쿠데타로 집권한 당시 국가재건최고회의 의장 박정희 육군 대장이 울산공업단지 기공식에 맞춰 공업탑에 남긴 기념문에는 "제2차 산업의 우렁찬 건설의 수레소리가 동해를 진동하고 공업 생산의 검은 연기가 대기 속에 뻗어나가는 그날엔, 국가와 민족의 희망과 발전이 눈앞에 도래..." 라고 되어 있을 정도로 공장의 '검은 연기'는 가난을 물리치는 산업화의 상징이었다.

1988년의 서울올림픽은 우리나라의 대기오염을 인식하고 개선하는 데 중요한 계기로 작용하였다. 당시 국제올림픽위원회(IOC)가 서울 대기오염 상태를 크게 우려해 개선을 요구하는 분위기였고, 그 결과 비로소 대기오염 모델링과 저감대책 같은 연구들이 시작되었다. 1990년대 들어 뿌연 스모그는 언론매체에 자주 보도되기도 했지만 아직 정체가 분명하게 드러나지는 않았다. 1993년 한 신문은 거의 한달 내내 이어지는 서울의 뿌연 대기오염을 보도하면서 "아황산가스와 분진이 결합해 생긴 런던형 스모그나 자동차 배기가스 중의 오존이 햇빛과 반응해 생긴 로스앤젤레스형 광화학스모그"와는 다른, 새로운 유형의 한국형, 서울형 스모그일 가능성이

있다는 전문가 분석을 전했다(한겨레, 2019.2.16).

대기 중의 먼지는 크기나 성분이 다른 매우 많은 종류의 먼지들이 섞여 있다. 이것들의 전체 무게를 측정하면 TSP(Total Suspended Particles, 총부유분진)가 된다. 이 중 입경이 10㎛ 이하인 것만 따로 모아서 측정한 게 PM10이고, 2.5㎛ 이하인 것만을 측정한 게 PM2.5이다. 크기가 다른 입자들이 각각 별도로 존재하는 것이 아니고 공기 중에 섞여 있는데, 단지 어떤 방식으로 측정해서 평가했는가의 차이가 있을 뿐이다(장재연, 2019).

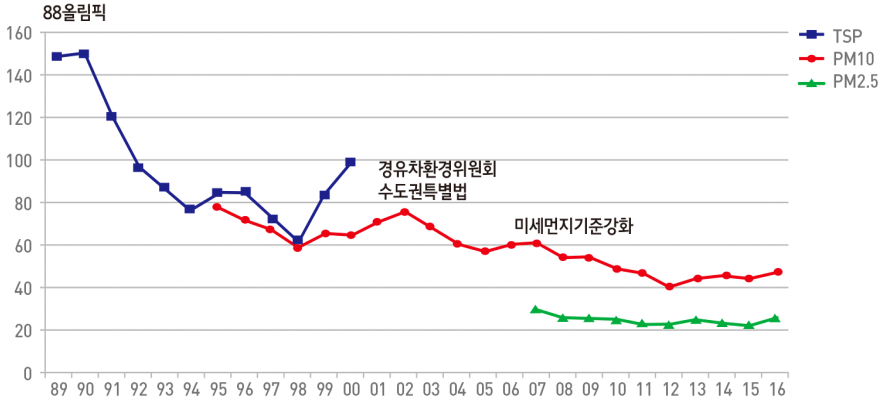
전반적인 추세를 보자면 우리나라의 대기오염은 대체로 1990년대와 2000년대를 지나며 나아졌다. 무엇보다 자동차, 공장, 난방의 연료에서 아황산가스와 일산화탄소를 줄이는 연료정책이 큰 효과를 발휘했다. 황 성분을 줄인 저유황유의 사용을 확대하고, 천연가스로 연료를 대체하는 정책이 지속적으로 추진됐다. 자동차 배출가스 규제기준도 강화되었고 고체연료의 사용도 규제됐다. 1995년 측정을 시작한 미세먼지의 오염은 연료정책과 자동차 배출 규제 덕분에 덩달아 꾸준히 낮아졌다. 미세먼지의 연평균 농도 변화를 보면, 1995년 이래 계속 낮아지다가 몇 해 동안 다시 높아졌으나 2002년 이후 10여 년 동안은 꾸준히 줄어드는 추세를 보여주었다. 하지만 줄곧 낮아지던 미세먼지 연평균 농도는 2012년(서울 41㎍/㎥)을 기점으로 더 이상 낮아질 조짐을 보이지 않고 있다.

미세먼지는 중국 등 국외로부터 발생, 유입되는 것도 상당한 비중을 차지하고 있으나(대체적으로 최대 45% 정도로 알려져 있음), 보다 많은 부분은 국내의 급속한 산업화에 따른 부정적 효과라고 할 수 있다. 실제로 산업부문 미세먼지 배출량은 국내 미세먼지 배출량의 약 41%를 차지하여 배출원 중 최다(142,864톤/2016년)인데, 산업체 중에서도 전체 사업장(48,965개)의 2.4%(1,156개)를 차지하는 1종 사업장(주로 대기업)이 산업부문 배출량의 80.8%인 115.5천 톤을 배출하고 있다. 수송부문(자동차, 건설기계, 선박 등 포함)은 전체 미세먼지 배출량의 29%를 차지하는데, 특

국가인권위원회
humanrights.go.kr

히 경유차, 건설기계, 선박이 주된 배출원(수송부문의 약 92% 배출)이다. 수송부문 내에서도 자동차의 미세먼지 배출량은 전체의 13%(46,756톤/년)이며, 이 중 경유차는 대도시 중심으로 미세먼지 배출량이 가장 큰 배출원이 되고 있다. 발전부문은 우리나라 전체 미세먼지 배출량의 12%를 차지하며, 석탄발전소에서 배출되는 미세먼지가 그 대부분을 차지하고 있다. 발전소 중 석탄화력은 개수로는 전체의 33%(전체 180기 중 60기)를 차지하나, 미세먼지 발생량으로는 발전부문 전체의 93% 배출하고 있는 것이다. 이 외에도 도로와 건설공사장(도심), 농업잔재물 불법소각(농촌) 등 도심, 농촌 등 생활 주변 미세먼지도 전체 배출량의 약 18%(62,062톤)를 차지하고 있다(국가기후환경회의, 2019).

<표 8-1> 서울시 미세먼지의 연평균 농도 변화



출처: 장재연(2019)

한편 세계보건기구가 2013년 대기오염과 미세먼지를 '1군 발암물질'로 지정하면서 우리나라에서도 미세먼지의 건강 영향에 대한 연구와 보도가 많아졌다. 실제로 2012년에 국내 5개 주요 일간지의 미세먼지 기사는 74건이었지만 2014년에는 1분기에만 996건으로 대폭 늘어났다(김영욱, 2019). 더욱이 2013년부터 미세먼지 예보제가 시범적으로 시행되고 2014년 이후에 본격 시행되어 기상예보처럼 날마다 미세먼지 정보를 접하면서 사회적 관심은 더욱 커지게 되었다. 우리나라는 2015년부

터 전국적으로 PM2.5 오염도를 측정한 공식 통계를 발표하고 있다. 서울의 초기 자료는 공식적으로 발표하지 않았으나 2000년대 초반부터 PM2.5를 측정하기 시작했다. <표 8-1>에서 보듯이 서울시의 PM2.5 자료에 따르면 해마다 다소간의 오르내림은 있지만 지속적으로 감소하다가, 2013년부터는 약간 증가 추세 또는 제자리걸음을 하고 있음을 알 수 있다.

급기야 2019년 3월 우리나라는 관측사상 최악의 미세먼지를 경험했다. 서울을 비롯한 수도권에서는 고농도 비상저감조치가 역사상 최장기간인 7일 동안 연속으로 발령되었으며, 이 기간 서울시 초미세먼지(PM2.5) 농도는 세계보건기구 24시간 권고기준(평균 25㎍/㎥)보다 최대 5배 이상 높았다(44~135㎍/㎥. 전국은 56~84㎍/㎥). 이에 따라 고농도 미세먼지 비상저감조치가 전국적으로 발령되고 차량 2부제 등 비상저감조치의 범위가 확대되었지만 비상저감조치의 효과는 시민들이 기대하는 것과는 달리 미세먼지 농도를 줄이는 데 큰 역할을 하지 못했다(황인창, 2019). 이러한 상황에서 미세먼지를 피해 이민을 준비한다는 사람들 이야기도 심심치 않게 회자될 정도로 미세먼지에 대한 시민들의 불안도 커져갔다. 이처럼 미세먼지 문제가 더욱 심각해지고, 시민들의 불안이 증폭되자 국회는 2019년 3월 13일에 <재난 및 안전관리 기본법>을 개정하여 미세먼지를 사회적 재난에 포함시켜 미세먼지 문제가 전 국가 차원의 '재난관리' 대상임을 천명하였다. 아울러 미세먼지 문제의 해결을 목표로 여야가 함께 하는 범국가기구로 '국가기후환경회의'가 2019년 4월 29일에 출범하여 다양한 활동들을 전개하고 있다.

Ⅴ. 환경운동의 등장과 '환경 시민권'의 형성

1970년대 이후 공해문제가 점치 심각해지면서 여기에 관심을 갖는 사람들이 생겨났고, 1980년대 들어서는 환경운동단체들도 결성되기 시작하였다. 1982년에는 한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국공해문제연구소(공문연)가, 1986년에는 공해반대시민운동협의회(공민협)가, 1987년에는 공해추방운동청년협의회(공청협)가 활동을 시작했다. 한국공해문제연구소가 이 시기를 대표하는 환경운동단체라고 할 수 있다. 공해문제연구소는 각종 공해문제를 공론화하면서 문제의 심각성을 알리고 대책을 촉구했는데, 온산병이 가장 잘 알려진 사례이다(구도완·홍덕화, 2013). 1987년 6월 항쟁으로 민주화가 진전되면서 환경운동은 더욱 급속히 발전하였다. 1988년에는 공민협과 공청협 회원들, 그리고 공문연에서 일하던 최열이 함께 모여 새로운 통합 조직인 공해추방운동연합(공추련)을 창립했다. 당시 이러한 단체들이 벌이는 활동은 주로 공해문제에 초점을 맞추어 그 피해자들을 지원하는 운동이었기 때문에 반공해운동이라고 불린다. 1980년대에 반공해운동은 독재체제로 인해 민주화가 이루어지지 못했기 때문에 공해 피해자들이 고통을 받는다고 보았다. 공해문제의 원인을 경제적 독점과 정치적 억압 및 분단에서 찾고 이를 해결하기 위해서는 민주화가 우선되어야 한다는 담론이 이 시기 반공해운동의 이념이었다. 반공해운동은 1987년 민주화 이후 열린 정치적 공간에서 합법적이고 제도화된 운동을 펼쳐나갔다. 이념적으로는 여전히 공해의 가해자인 자본과 군사독재로부터 민주의 권리를 쟁취하고 지켜야 한다는 담론이 지배적이었다. 이러한 흐름은 1992년에 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의에 많은 환경운동가들이 참여하게 되면서 바뀌게 되었다. 이 회의를 계기로 많은 환경운동가들은 환경문제를 지구적인 관점에서 다루는 대중적인 운동으로 발전시켜야 한다는 인식을 갖기 시작했다(구도완, 2015).

환경운동은 석면병에 어떻게 대응하였는가? 앞에서 언급한 바와 같이 일반 시민들에게로 '확장된 석면 정체성'은 전국적인 석면추방운동이 형성되는 밑거름이 되었다. 석면추방운동은 서울과 부산 지역의 노동 및 환경 분야 단체들과 운동가, 전문가, 그리고 석면병 환자들의 연합체인 한국석면추방네트워크(Ban Asbestos Korea, BANKO)가 이끌어나갔다(최예용, 2009). 부산지역의 석면병 환자들과 시민단

체, 전문가의 연합과 서울지역 시민단체들과 운동가들이 모여 2008년 7월 조직한 이 단체는 주로 석면공해실태조사, 정부정책감시활동, 피해자구제활동 등을 수행하였으며, 아시아 지역 다른 나라들의 석면 문제에 대해서도 깊은 관심을 가졌다(한국석면추방네트워크, 2008). 부산 석면공장 노동자들과 충남 광산지역 주민들 사이에서 집단 폐질환 발병이 확인되고, 다양한 공간에서 석면으로 인한 오염이 드러나고 있는 상황에서 석면병 환자들이 모여 단체행동을 하고, 이를 지원하는 시민단체와 전문가들이 여기에 결합한 것은 석면이라는 위험에 대한 환경운동의 필연적인 반응이었던 것이다.

환경운동은 가습기살균제 문제에 대해서도 석면과 비슷한 방식으로 대응하였다. 석면병 문제의 심각성을 사회에 알리고 피해자 구제활동에 앞장섰던 환경보건시민센터가 가습기살균제 참사에 대한 사회적 공론화와 피해자 지원활동에도 앞장섰고, 이후 많은 시민사회단체들이 이러한 활동에 결합하였다. 시민사회의 이러한 활동에 힘입어 2016년 7월부터 가습기살균제 참사에 대한 국정조사가 진행되었고, 2017년 2월에는 가습기살균제 피해구제를 위한 특별법이 제정될 수 있었다. 이처럼 가습기살균제 참사가 사회에 알려지기 시작하고 곳곳에서 피해자들이 모습을 나타내면서 피해자들을 중심으로 피해자단체들이 꾸려지기 시작하여 현재는 약 20여 개의 피해자단체가 활동을 벌이고 있다.

환경단체를 비롯한 시민단체들은 미세먼지 문제에 대해서도 적극적으로 발언하고 활동하고 있다. 환경단체들은 정부의 미세먼지 대책이 문제의 심각성에 비추어 볼 때 지나치게 미온적이라고 비판하고 보다 강도 높은 대책을 요구하고 있다. 예컨대 환경단체들은 미세먼지를 많이 배출하는 석탄화력발전소에 대해, 미세먼지 고농도 시기에만 한시적으로 운행을 중단하거나 감축하는 것을 넘어서 최대한 빨리 폐쇄하는 절차에 들어가야 한다고 주장한다. 또한 최근에 수많은 기업들이 오염물질 배출량을 조작했다는 사실이 알려지자 산업시설 오염물질 배출조작 사태에 대한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국정조사 실시, 배출조작 범죄 사업장 및 측정대행업체 엄벌, 자각측정제도의 공영화 전환 등을 주장하면서 정부에 보다 적극적인 대응을 주문하기도 했다.

지금까지 살펴본, 산업화의 부작용에 대응하기 위한 환경운동의 등장과 성장과정은 시민들이 환경문제에 좀 더 민감하게 반응하고 대응하는 적극적인 '환경 시민권(environmental citizenship)'의 형성과정이라고도 할 수 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 1960년대 이후 한국의 경제·사회적 근대화를 추동하고 궁극적으로 오늘날의 대규모 산업자본주의 사회를 만들어낸 것은 국가(군부정권)의 중상주의적 개발정치와 이에 조응해 경제활동에 전력 투구한 기업가, 노동자, 시민들의 물질적 성취욕구였다고 할 수 있다. 개발주의 군부정권은 정치적 시민권을 부정하는 것은 물론 사회적 시민권을 적극적으로 확충시켜 나가려는 의지도 보이지 않았다. 그 대신, "우리도 한번 잘 살아보세"라는 구호 아래, 국가의 경제개발 위주 국정에 시민들이 전인적인 지지와 참여를 할 것을 요구했다(장경섭, 2010). 이처럼 '개발시민'으로 호명되고 동원되던 시민들이 폭압적 방식으로 급속하게 추진되던 산업화의 폐해에 대해 점차 각성하면서 우리 사회에도 서서히 환경단체들이 조직되고 환경운동이 전개되기 시작한 것이다. 이는 예전의 '개발시민'으로서의 정체성을 버리고 '환경시민'으로서의 정체성을 새롭게 획득하게 된 시민들이 증가하기 때문인데, 이러한 변화는 우리 사회에 '환경 시민권'이 형성되어 점차 강고하게 뿌리내리는 과정으로 이해할 수 있을 것이다.

5. 맺음말

지금까지 우리는 국내외적으로 흔히 '한강의 기적'으로 칭송되곤 하는 한국의 급속하고 압축적인 산업화 과정에서 노동자와 시민들이 입게 된 산업재해와 공

해 피해의 실상과 심각성에 대해 살펴보고, 노동자들과 시민들이 사실상 인권 유린에 다름 아니었던 산업재해와 공해 피해에 맞서 노동안전 확보와 공해 추방을 위해 했던 노력들을 노동안전 및 환경 시민권의 형성이라는 개념을 통해 분석하였다.

그 어떤 경우에도 건강한 사회발전이란 사회구성원 전부 혹은 일부의 인권을 억압하거나 희생시키면서 성취될 수는 없다. 따라서 건강한 사회발전을 추구하기 위해서는 무엇보다 경제성장과 개발을 취우선의 가치로 놓는 성장지상주의/개발주의 발전패러다임과 결별해야 한다. 한국의 지난 압축적 근대화 과정이 그랬던 것처럼 성장지상주의/개발주의 발전패러다임 하에서 인권은 부차적이며, 때로는 희생될 수도 있는 가치로 쉽게 전락될 수 있기 때문이다. 결국, 인권이 보장되고 존중되는 사회란 산업재해나 공해와 같은 재해로부터도 자유로운 사회를 의미한다고 할 수 있다. 다행스럽게도, 한국의 노동자와 시민들은 지금까지 지난한 민주화 투쟁을 통해 노동안전 및 환경 분야에서 이제 어느 정도 시민권을 획득해 왔다. 하지만 다소 약화된 형태이긴 하지만 여전히 성장지상주의/개발주의 발전패러다임이 한국 사회에 온존되고 있다는 사실을 잊지 말아야 한다. 이러한 점에서, 성장지상주의/개발주의 발전패러다임이 기본적으로 지니고 있는 반인권적 성격을 직시하면서 노동안전 및 환경에서의 시민권 확대를 위한 노동자와 시민들의 각성과 노력은 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강연실·이영희(2015), 「환경위험과 생물학적 시민권: 한국의 석면 피해자 보상운동을 중심으로」, 『시민사회와 NGO』 13(1), 125-162쪽.
- 구도완(2015), 「환경운동」, 한국환경사회학회 엮음, 『환경사회학: 자연과 사회의 만남』, 한울아카데미.
- 구도완·홍덕화(2013), 「해방 이후 한국의 환경문제」, 한국환경사회학회 엮음, 『환경사회학 이론과 환경문제』, 한울아카데미.

- 국가기후환경회의(2019), 『미세먼지 문제 해결을 위한 제2차 국민대토론회 자료집』.
- 국가인권위원회(2019), 「결정문(간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고)」, 2019년 11월 5일.
- 김영욱(2019), 「미세먼지, 공포와 위험은 어떻게 만들어지는가」, 『참여사회』 4월호.
- 김직수·이영희(2015), 「한국 노동안전보건운동의 전개: 노동안전 시민권의 형성과 전환을 중심으로」, 『산업노동연구』 21(2), 223-260쪽.
- 노동과건강연구회(1990),『노동자 건강의 사회적 보장: 그 현실과 과제』, 한울.
- 노진철(2008), 「환경문제의 역사: 산업공해, 환경훼손 그리고 환경위험」, 『한국사회학회 심포지움 논문집』, 47-68쪽.
- 안종주(2008), 『침묵의 살인자, 석면』, 한울출판사.
- 이영수(2016). 「서울메트로 스크린 도어 유지보수업무 외주의 문제점과 직영화 필요성」, 사회공공연구원 이슈페이퍼.
- 이영희(2012), 「전문성의 정치와 사회운동: 의미와 유형」, 『경제와 사회』 93, 13-41쪽.
- 이영희(2019), 「가습기살균제 참사에 대한 사회적 해법의 모색」, 『한국환경보건학회지』 45(4), 295-309쪽.
- 일과 건강(2019.8.20.). 「석탄화력발전소 사망재해 진상조사 결과보고」.
- 임준(2004), 「노동자건강권 운동의 성격과 위상, 그리고 전망」,『노동사회』93, 150-156쪽.
- 장경섭(2010), 「개발시민권의 사회학」, 『경제와 사회』 88, 338-343쪽.
- 장재연(2019), 「미세먼지 오해와 진실」, 『오마이뉴스』 2019.2.27.
- 정규호(2003), 「국가주도 대규모 개발사업의 특성과 지속가능성 문제」, 『환경사회학연구 ECO』 5, 162-185쪽.
- 조명래(2001), 「한국의 환경의식과 환경운동」, 『한국지역개발학회지』 13(3), 141-154쪽.
- 조영래(2009), 『전태일 평전』, 전태일재단.
- 주영수 외(2014),『산업재해 위험직종 실태조사』. 국가인권위원회.

- 최병두(1992), 「한국 환경운동의 재인식」, 『실천문학』 28, 302-331쪽.
- 최예용(2009), 「환경성 석면노출과 건강문제」, 『환경법과 정책』 2, 61-80쪽.
- 한국석면추방네트워크(2008), 「출범선언문」.
- 한상진(2015), 「사회발전과 환경문제」, 한국환경사회학회 엮음, 『환경사회학: 자연과 사회의 만남』, 한울아카데미.
- 함태성·정민호(2011). 「석면피해구제에 대한 법적 검토」, 『환경법과 정책』 6, 179-216쪽.
- 홍덕화·이영희(2014), 「한국의 에너지 운동과 에너지 시티즌십」, 『ECO』 18(1), 7-44쪽.
- 홍성태(2006), 『개발주의를 비판한다: 박정희체계를 넘어 생태적 복지사회로』, 당대.
- 환경보건시민센터·한국석면추방네트워크(2014), 「환경보건시민센터 보고서 175호: 재개발로 인한 석면노출 위험성 일깨운 석면추방운동가 최형식 선생 별세 한국 환경성 석면피해구제 1호」.
- 환경부(2009). 『석면공장 및 광산 등의 인근 주민의 석면노출로 인한 건강영향조사를 위한 기초연구』.
- 환경운동연합(2008), 「성명서: 서울메트로 노동자 석면노출로 10명 중 3명 폐흉막 이상, 하루 평균 400만 이용 시민의 건강은?」.
- 황인창(2019). 「미세먼지, 비상저감조치도 속수무책?」, 『참여사회』 4월호.
- Mann(1987), “Ruling Class Strategy and the Citizenship”, Sociology 21(3), pp.339-354.
- Marshall(1950), Citizenship and Social Class, Cambridge University Press. Turner(1990), “Outline of a Theory of Citizenship”, Sociology 24(2), pp.189–217.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 9 장
빈곤과 인권: 도시빈민, 부랑인

김백영

서울대학교 사회학과에서 학사·석사·박사학위를 받고, 2008년부터 광운대학교 인제니움학부대학 교수로 재직하고 있다. 근현대 한국과 동아시아의 사회변동에 대한 도시사회학·역사사회학적 연구에 주력해왔으며, 현재 한국사회사학회 부회장, 도시사학회 연구기획이사로 활동 중이다. 대표 저서 『지배와 공간』(2009) 이외에 『서울사회학』(2017), 『사회사/역사사회학』(2016) 등 다수의 공저와 논문이 있다.

목차

1. 머리말

2. 도시빈민의 사회사
   I. 근대 도시빈민의 형성과 변천
   II. 현대 한국사회 변동과 도시빈민 문제의 전개

3. 부랑인의 사회사
   I. 식민권력의 사회통제와 부랑인 문제
   II. 현대 한국사회 변동과 부랑인 문제의 전개

4. 맺음말

1. 머리말

이 글에서는 인권사의 관점에서 도시빈민과 부랑인의 역사에 대해 다룬다. 빈곤은 유사 이래 인류사회의 경제사적 발전을 '빈곤에 대한 투쟁'이라고 할 수 있을 정도로 오래된 역사적 현상이지만, 인류가 가장 풍요로운 물질적 성취를 이룬 근대 자본주의사회 이후에야 본격적인 사회문제로 대두되었다는 점에서는 지극히 근대적인 현상이기도 하다. 특히 도시빈민은 산업혁명 이후 자본주의 경제체제 하의 대도시에서 빈부격차 현상의 일면으로 가시화되는 존재이며, 부랑인은 근대국가의 주민등록에 의한 사회통제체제가 확립되면서 거주지가 불안정하거나 불명확한 존재로서 국가권력의 통제 대상으로 등장하는 존재이다. 따라서 도시빈민과 부랑인은 근대 자본주의 경제체제와 국민국가가 확립된 이후에 사회경제적 차별 또는 국가정책적 관리의 대상으로 본격적으로 출현한 사회적 범주라고 할 수 있다. 이 글에서는 근현대 한국사회에서 도시빈민과 부랑인이라는 사회적 존재가 어떻게 나타나고 변화해왔는지 그 역사적 추이를 개관하고, 그것이 지닌 인권사적 함의를 도출해내고자 한다.

우선 광복 이후 한국 현대사는 식민화의 상흔과 참혹한 한국전쟁의 폐허에서 출발하여 초고속 경제성장과 압축 근대화를 이룩한 사회 전반적인 급격한 변화의 경험으로 특징지어진다. 그 과정에서 빈민층의 구성과 빈곤의 사회적 성격도 시기와 국면에 따라 큰 변화를 겪었다. 알기 쉽게 단순화해서 설명하자면, 식민지기 해외 이주 동포들의 귀환과 전쟁으로 인한 북한 주민의 월남 및 피난민의 도시민화 움직임, 그리고 1960년대 이후 급속하고도 전면적인 산업화 과정에서 지속적으로 발생한 이농민 인구의 도시 유입 움직임이라는 양대 흐름이 한국 현대 도시빈곤층 형성의 주된 원천이었다고 볼 수 있다. 이농의 물결이 잦아들어 도시빈민의 외부 충원 메커니즘이 미약해진 1980년대 이후부터는 주로 도시사회 내부에서 빈곤의 재

국가인권위원회
humanrights.go.kr

생산이 이루어지게 되는데, 특히 외환위기를 계기로 그 이전까지 한국경제를 특징지었던 외연적 성장이 중단된 이후로는 과거의 '보편적 빈곤', '일과성 빈곤'에서 특정 소수에게로 빈곤이 집중되고 빈곤의 늪에 빠지면 쉽사리 벗어나기 어려운 '특수적 빈곤', '구조적 빈곤'으로 빈곤의 성격이 변모하는 양상이 나타나게 되었다(장세훈, 2000: 69-77).

시간을 더 거슬러 올라가보면, 이러한 20세기 후반 '격동'의 현대사는 19세기 말 이후 '시련'의 근대사를 바탕으로 하여 그 위에 쓰여진 역사라고 할 수 있다. 조선왕조 말기 전통사회의 성리학적 덕치와 공동체적 온정주의가 내적으로 쇠퇴하고 붕괴하는 상황에서 개항이라는 외부로부터의 충격과 조우하게 되면서 한국사회는 '근대 전환기'를 맞게 된다. 급속히 대두된 '문명개화'라는 시대적 과제를 둘러싸고 사회적 혼란과 분열을 경험하게 되고, 급기야 외세에 국권을 빼앗기게 된다. 조선총독부로 대표되는 일제의 식민지 통치체제는 근대성과 식민성이라는 양면성 내지 이중성을 띤 '식민국가'로 규정할 수 있는데, 빈민이나 부랑자와 같은 사회적 약자에 대해서는 근대주의적 보편성과 합리성보다는 식민주의적 차별성과 폭력성이 훨씬 강하게 발현되었음은 이론의 여지가 없다. 그럼에도 식민통치하 도시빈민과 부랑민은 민족 모순과 계급 모순 등 다양한 사회적 차별 기제가 중첩된 사회적 존재였다는 점, 그리고 해방 이후 도시 기층사회 형성의 역사적 연원이었다는 점에서 이들에게 내포된 사회적·역사적 의미에 주목할 필요가 있다.

이 글은 한국 사회의 대표적인 사회적 약자인 도시빈민과 부랑인 인권문제의 역사적 연원을 밝혀내어 정리해보려는 문제의식에서 비롯된 것으로, 그 서술은 문제의식과는 역순으로 근대로부터 현대에 이르는 순으로 전개될 것이다. 본고의 문제의식과 접근방식에 내포된 주된 특징은 다음 몇 가지로 정리해볼 수 있다. 첫째, 이 글의 대상인 도시빈민과 부랑인의 인권문제는 기본적으로는 경제적 지위에 의한 차별로 야기된 측면이 있지만, 그 원인이나 해법이 전적으로 경제적 차원으로 환원

될 수는 없다. 따라서 이 글은 훨씬 더 다차원적이고 포괄적인 사회문화적 맥락에 비중을 두고 서술할 것이다. 둘째, 이 글은 역사학, 사회학, 인류학, 도시학 등 광범위한 분과학문의 연구성과를 바탕으로 한다. 가급적 이러한 학제적 접근의 강점을 살려내어 사회적 존재를 입체적으로 조명하고 그 이론적·사회적 함의를 종합적으로 도출해낼 것이다. 셋째, 이 글의 대상 시기인 한국 근현대를 서술하는 방식에는 여러 가지 선택지가 있겠지만, 이 글에서는 가급적 일반적인 시기구분을 바탕으로 하되 분석 대상의 특성에 맞춘 역사적 시기구분에 입각하여 논의를 전개할 것이다. 마지막으로 이 글에서는 도시빈민과 부랑인에 대해 각각 다룬 다음, 그 내용을 종합하여 결론적 함의를 도출해낼 것이다.

2. 도시빈민의 사회사

I. 근대 도시빈민의 형성과 변천

조선 후기 신분제의 혼란 등으로 인한 왕조적 질서의 약화 현상은 19세기 세도정치기 삼정의 문란과 민란의 시대를 거치면서 더욱 격화되었다. 이처럼 조선왕조는 전통적 질서가 심각한 위기에 봉착하고 그것을 대체할 새로운 질서는 자리잡지 못한 사회적 혼란 속에서 서세동점의 급박한 국제질서의 전환기를 맞게 되었다. 개항을 맞아 국가는 개혁의 방향과 주체를 찾지 못해 혼란에 빠지게 되었고, 결국 일제에 의해 주권을 유린당하게 된다. 이러한 정치사적 과정은 사회적으로는 전통적 사회체제가 쇠퇴하면서 신분제 질서가 붕괴되는 과정과 그것을 대체하는 근대적 질서의 도입 움직임이 전개되는 과정으로 볼 수 있다. 이러한 근대 전환의 제도적 계기가 마련된 것이 1894년의 갑오개혁이라고 본다면, 전통적인 농촌사회의 다양한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

공동체적 관계로부터 절연된 경제적 취약계층으로서 근대 도시빈민이라는 사회적 존재가 출현하게 되는 것은 일제 식민권력에 의한 통치체제가 수립된 이후의 일이라고 볼 수 있다.

1) 식민화와 빈민화: 지위 하락, 민족 차별, 실업 확산

일반적으로 근대 도시는 한편으로는 사람들의 눈길과 마음을 사로잡는 화려한 물질문명의 전시장이지만, 다른 한편으로는 자본주의 사회의 빈부격차가 눈에 띄게 드러나는 공간이기도 하다. 설령 식민지도시라 할지라도 근대 도시는 박람회와 각종 축제, 백화점과 상점가, 카페와 영화관, 은행과 호텔 등과 같은 새로운 거리 경관으로 사람들을 매혹시켰고, 자동차, 택시, 버스, 전차와 같은 새로운 교통수단이 등장하고, 네온사인과 가로등, 광고판과 마네킹, 박래품(舶來品) 또는 양품(洋品)을 통해 사람들은 새로운 시대를 온몸으로 감각하고 체험했다. 동시에 이처럼 찬연한 문명의 빛은 그로부터 소외된 자들의 삶에 더 짙은 좌절감과 소외의 그늘을 드리우는 것이기도 했다. 이처럼 근대도시는 문명과 암흑, 부유함과 빈곤함이라는 두 개의 세계 또는 두 가지 본질적 속성을 동전의 양면처럼 동시에 지니고 있다(김백영, 2009).

외래 지배민족이 토착 피지배민족을 지배하는 식민지도시에서는 계급 차별과 민족 차별이 중첩됨으로 인해 이러한 사회적 차별이 더욱 노골적이고 폭력적으로 나타나게 된다. 일제하 조선의 도시에서도 이러한 계급 차별과 민족 차별이 포개지는 현상을 쉽게 찾아볼 수 있다. 예컨대 일제하 '조선의 축도(縮圖)'였던 경성은 당시 새롭게 도입된 첨단 근대 문물이 넘쳐나는 번화가와 인간 이하의 비참한 삶으로 내몰린 빈민촌이 공존하는 모순적 공간이었다. '문화주택(양옥집)'에 살면서 때때로 백화점과 레스토랑에서 쇼핑과 외식을 즐기고 주말 교외 자동차 드라이브의 호사를 누릴 수 있는 소수 특권층에 포함되지 못한 대다수 조선인들은 자본주의 사

회의 계급 차별과 식민지 사회의 민족 차별이 포개진 이중적인 차별과 억압 속에서 불안한 직장생활과 고달픈 일상생활로 점철된 비참한 삶을 살아야만 했다.

식민화로 인해 조선인 사회가 경험한 전반적인 사회적 지위 하락에 대해 파악하기 위해서는 왕조의 몰락과 식민화로 인해 직업세계와 사회계층에 어떤 변화가 초래되었는지 이해할 필요가 있다. 개항 이후의 근대화와 식민화는 '사농공상(士農工商)'의 신분제적 사회 질서에 큰 변화를 가져왔다. 사회체제의 근대화로 인해 전통적 직업군들은 사라지고 새로운 직업들이 생겨났으며, 일본인들이 특권층으로 군림하게 되면서 대다수 조선인들은 권력에서 소외되거나 사회적 지위의 하락을 경험하게 되었다. 예컨대 조선왕조(대한제국) 시대 관공서에서 근무하던 관리들과 군인과 순검이 대량 해고되었는데, 이들은 몇 푼 안되는 퇴직금으로 장삿길에 나서거나 삶의 기반을 잃고 부랑자로 떠돌게 되었다. 실직한 양반 관리들은 서당 훈장이 되는 경우가 많았고, 군인들은 미장이, 모군, 인력거꾼이 되는 경우가 많았다. 그나마 자가를 소유한 유산자들은 여관 주인이나 하숙집 주인이라도 되었지만, 몇 대째 가업으로 전승해오던 상점이 몰락하는 일도 적지 않았다. 사대부집 안방마님들이 '오모니'[71]라 불리며 일본인 가정의 침모(針母, 입주 가정부)나 파출부 신세로 전락하는 일도 드물지 않았다(전우용, 2016).

공장제 대공업이 발전한 제국주의 선진국에서 생산된 공산품들이 수입되면서 전통적 기술에 의존하던 각종 수공업은 큰 타격을 입고 몰락했다. 경성에도 근대적 공장이 출현했지만, 조선인들에게 주어진 취업의 기회는 많지 않았다. 1917년 경성부내 공장 노동자는 5만 6천여 명이었으나 1923년 말에 그 수는 오히려 1만 7천 명 정도로 크게 줄었다. 이 무렵 조선인 인구는 20만여 명, 일본인 인구는 7만 6천여 명, 기타 외국인 인구는 4천여 명이었는데, 이들 중 취업자는 조선인이 5만 5천 명 정도, 일본인은 3만 명 정도, 외국인은 3천 3백 명 정도였다. 각 민족별 인구 대비

71) '요보'와 '오모니'는 식민지 시기에 일본인들이 조선인을 얕잡아보고 낮춰 부르던 호칭으로 널리 쓰였다. 특히 '오모니'는 조선인 여성들을 비하해서 부르던 멸칭(蔑稱)이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

취업자 비율을 살펴보면 외국인은 82% 정도, 일본인은 40% 정도인 데 비해 조선인은 26% 정도에 불과했다. 일제하 서울은 '실업(失業) 경성'이라는 말이 유행할 정도로 조선인 절대 다수가 실업 상태에 놓여 있었던 것이다. 특히 재경성 일본인 중 무직자들의 경우 노인층이 대부분이었던 반면, 조선인들은 혈기 넘치는 젊은이들이 실업자가 되어 무기력하게 지내는 경우가 많았다. 설령 취업을 하더라도 고용 상태가 매우 불안정하여 돌연히 해고되는 경우도 적지 않았다. 시일이 흐르면서 지방이나 농촌에서 생활고를 견디다 못해 무작정 상경한 이주민들이 늘어나면서 경성의 실업자는 점점 더 늘어났다. 따라서 식민지시기 내내 경성의 조선인 실업자 비율은 언제나 전국 평균보다 높았다. 1920년대 경성에서는 조선인 인구의 40%를 넘는 10만 명 이상이 동전 몇 닢으로 연명하는 '극빈자 계급'이라는 한탄이 속출했다. 당시 '실업 경성'의 적나라한 실상을 다음 두 개의 기사를 통해 확인할 수 있다.

> 京城의 朝鮮人 人口를 廿四萬이라 하고 그 四割强인 十萬名 以上이 一日 數片의 銅錢으로 糊口하는 極貧者階級이라 하는 事實은 驚愕을 禁치 못할 數字라 하겟다. 그들의 常食은 雜穀도 求키 어려워 비지로써 充한다 하며 一家內에는 六七戶가 同居한다니 그 慘狀을 可히 想像할 수 잇는 것이 아닌가. (중략) 그 數爻가 全京城 住民의 約半數에 달하리라고는 夢想도 아니 하얏든 바다. 現在 京城에는 東西兩門外에 土窟生活을 하는 貧民窟이 잇거니와 前記의 統計를 準할진대 北部 京城 全體를 擧하야 貧民村化한다 하야도 過言이 아닐 듯하다. 이 어찌 戰慄할 現狀이 아니랴.[72]

우리는 저 거리에 단이는 朝鮮사람을 보라. 저 蓬萊橋 다리겻테 빈 지게만 지

72)「貧民化한 大京城—極貧者 十萬名」, 『동아일보』, 1928.8.4.

고 섯는 짐車을 보라. 黃金町 鍾路通 其他거리에 어슬넝어슬넝 도라단이는 人夫들을 보라. 골목마다 모아 안즌, 거지떼 아희들을 보라. 그러고 龍山兵站部 압페 가 보라. 巡査講習所炊車場에 가보라. 뼉다귀, 단배꼭지 썩은 짐치무, 내가 드럭드럭 나는 殘飯을 사러 모혀드는 朝鮮婦人들의 일을 보라—이것이 今日 京城의 朝鮮人生活이다.[73]

직장 내에서 샐러리맨들이 경험하는 민족간 차별 현상도 심각했다. 조선인들은 취업시장에서의 기회는 물론, 임금체계와 인사고과, 직급승진 등 모든 면에서 일본인 경쟁자들에 비해 차별받았다. 조선인 젊은이들이 취업할 수 있는 변변한 기업이 많지 않았던 당시 상황에서 교육받은 엘리트 청년들에게 가장 선망받는 직업은 관공서에 취업하여 관리가 되는 것이었지만, 총독부나 경성부에 취직한 조선인들은 대부분 하급직을 벗어나기 어려웠다. 이들은 동족사회로부터는 '왜놈의 앞잡이'로 손가락질당하고, 직장 내에서는 '조센징'으로 경멸받기 일쑤였다. 조선인 관리 중 절반 이상이 경찰이었는데, 대부분 하급 경찰로 급여가 무척 낮았을 뿐만 아니라 일본인 상관으로부터 극심한 차별 대우를 받았다.[74]

2) 일제하 도시빈민의 실태와 식민권력의 빈민 정책

근대 전환기 갑오개혁으로 신분 차별이 철폐된 이후에도 노비들은 주인집을 떠나기 어려워 과거와 같이 행랑채에서 생활하는 경우가 많았는데, 이러한 추세는 일제 강점 이후에도 별로 줄어들지 않았다.[75] 식민지기에는 일본인들이 조선인들을 가사사용인으로 고용하는 경우가 크게 늘어났다. 1930년 조선총독부가 실시한 조사

73) 李亮「失業京城」, 『삼천리』 제16호, 1931.6.1.

74) 일제하 경찰은 제복과 대검으로 조선인들에게 위세를 뽐내는 악명 높은 존재였지만, 실상 이들은 뇌물을 받지 않고는 정상적인 생활이 불가능할 정도로 박봉에 시달렸다. 순사보가 생활고를 못이겨 자살하거나 극빈층 생활을 면치 못하는 경우도 적지 않은 것이 현실이었다.

75) 특히 조선시대 한성부는 세력가들이 모여 사는 지역이었기에 이들의 시중을 드는 머슴과 노비가 한성부 전체 인구의 절반을 차지한다고 할 정도로 하인들이 많이 살았다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

통계(국세조사)에 따르면, 이들 가사사용인은 전체 취업자의 8.6%를 차지하여 일제하 경성부 직업통계에서 단일 직업으로는 가장 많은 비중을 점했다. 이들 중 절대 다수가 조선인이었는데, 그중 여성이 전체의 82%를 점했다. 이 통계에서 두 번째로 많은 것은 일용직 노동자와 지게꾼으로 전체 취업자의 7.7%에 달했는데, 이들도 대부분 조선인으로, 식민지도시 직업세계의 최하층에 속한 사람들이었다. 이들의 생활세계를 잘 보여주는 일례로 현진건의 단편소설 『운수 좋은 날』에 등장하는 인력거꾼 김첨지를 들 수 있다. 그는 인심 좋은 승객을 만나 뜻밖의 횡재를 한 '운 좋은' 날 아내의 죽음이라는 돌연한 불행을 맞이하게 되는데, 김첨지의 아이러니한 삶은 원인을 알 수 없는 불행한 운명에 속박되어 있던 피식민 조선인 하층민들의 부조리한 삶을 대변한다.

일제하 도시사회에는 다양한 도시빈민들이 살고 있었다. 당시의 용어로 이들을 분류해보면, 당장 굶어죽을 정도로 절박한 처지에 내몰린 최저 빈곤층은 '궁민(窮民)', 그보다는 좀 낫지만 간신히 생계를 꾸려가는 빈민층은 '세민(細民)'이라고 불렀으며, 그밖에 토굴이나 허술한 움막, 움집과 같이 열악한 주거환경에 처해 있는 도시빈민들을 '토막민(土幕民)'이라고 불렀다.[76] 경성부의 경우, 1920년대 중반 이후 빈민인구가 늘어나면서 신당리, 아현리, 이촌동 등 사대문 바깥 곳곳에 토막촌이 늘어나고 그 규모가 커지면서 점차 사회문제화되었다. 토막촌은 대개 묘지나 제방, 하천부지, 임야 같은 국유지·민유지를 불법 점거하면서 형성되었기에 시가지 팽창과 도시개발이 이루어지면서 불량주거지 철거문제가 사회적 쟁점으로 대두되기도 했다(김경일, 1986).

토막민을 비롯한 빈민촌 주민들의 수입은 어느 정도였을까? 날품팔이 인부들의 하루 품삯은 6~70전, 경성부 쓰레기 청소부는 70전, 똥 푸는 인부는 90전(1장), 도축장 인부의 일급은 최고 2원(10장) 정도였다. 공장에서 일하는 여성이나 소년들의 경

76) 경성부에 거주하던 토막민의 생활 실태에 대한 당시의 조사 내용은 경성제국대학 의학부(2010) 참조.

우는 처우가 더 열악하여 '종일토록 마음대로 앉고 서지도 못하고 먼지를 마시며 뼈가 빠지도록 기계를 돌리며 일한 대가'로 30전 정도를 받았다. 이 정도의 수입으로는 식비와 연료비 등을 지출하고 나면 의복·신발이나 이불이며 다른 세간살이를 마련할 여유는 거의 없었다. 이들의 식생활은 '밥이라고는 한 되에 47전 정도 하는 기장쌀과 안남미로 아침저녁 죽을 쑤어 묵은 시래기나 배춧잎 같은 것을 주어 다 넣어 먹는' 정도였으며, 이들의 의생활은 '몇 달 몇 해째 갈아입지 않아서 때에 찌들고 구겨진 데다 무수한 헝겊조각으로 덕지덕지 기워 붙인 누더기' 같은 것이 일반적이었다. 이들이 사는 동네의 반찬집이나 가게에는 고기나 생선은 그림자도 찾아보기 어려웠으며, 늙은이와 어린아이들은 모여 앉아 '온몸에 득시글거리며 피를 빨아먹고 있는 이 사냥하는 것'을 일과로 삼고 있는 것이 흔히 볼 수 있는 풍경이었다(아카마 기후, 2016).

이처럼 점점 더 심각해져가는 도시빈민 문제에 대해 식민지 통치당국은 어떤 정책적 수단으로 대응했을까? 대표적인 예로 경성부 토막민의 경우를 살펴보면, 이들은 1920년대부터 임대주택의 부족과 임대가격 급등으로 인해 증가하기 시작했다. 1928년 1,143호였던 토막민은 1930년대 임대주택 수급의 불균형이 악화되면서 1942년에는 7,426호로 급증했다. 경성부에서 토막민들이 가장 많이 거주했던 지역은 동대문 외곽 일대였는데, 이곳은 성북·정릉천과 제방이 존재하여 주거의 안정성이 높을 뿐만 아니라 상공업이 발달하고 다수의 토목공사가 시행되어 토막민의 생계에 유리한 입지 여건을 갖췄기 때문이다(염복규, 2002).

토막민은 도시의 재생산에 필수불가결한 노동력을 제공했음에도 불구하고 도시사회의 '암(癌)'적인 존재로 규정되었다. 식민권력은 사회의 다른 부분으로 '암의 해악이 전이되지 않도록' 토막민을 관리했는데, 주된 담당 주체는 경찰과 경성부였다. 우선 경찰은 토막민의 일상적 관리자로서 때때로 도시개발의 원활한 진행을 위해 토막을 강제적으로 철거하면서도, 치안 확보를 위해 가급적 토막민의 반발

국가인권위원회
humanrights.go.kr

을 최소화하면서 효과적으로 감시·통제하는 방법을 선호했다. 다시 말해서 경찰은 개발 가능성이 희박한 지역의 경우에는 토막을 방치하는 정책을 취한 반면, 개발로 인해 분쟁이 발생한 지역에서는 이주지와 비용을 알선하여 토막민을 한 곳에 모으는 방식을 채택했다. 경성부는 1920년대 말까지는 토막민에 대한 장기적 대책을 염두에 두지 않았지만, 1931년 송월동 철거사건을 계기로 입장을 전향했다.[77] 1937년도까지 2차에 걸쳐서 아현리, 정릉리, 홍제외리 등과 같은 경성부 외곽에 집단수용지를 건설하여 이곳으로 토막민을 이주시키는 '부외(府外) 집결주의'를 실시한 것이다. 경성부 시역이 대폭 확대된[78] 30년대 후반(특히 1938년 이후)에는 부내(府內)에 집단수용지를 건설하는 세민지구계획을 추진하기도 했다. 그러나 부외든, 부내든 제1차 계획을 제외한 나머지 계획들은 모두 부적절한 위치 선정, 예산과 의지의 부족, 비현실적 사업 내용, 토막민의 강한 반발에 부딪혀 거의 실현되지 못했다. 결국 1940년 이후 경성부가 최종적으로 시행한 대책은 처치가 곤란한 토막민을 노동력이 부족한 북선(北鮮) 지방이나 홋카이도(北海道) 등지로 이주시키는 사실상의 '추방' 전략이었다.

이러한 식민권력의 개발주의와 이주 및 강제 철거 정책에 맞서 토막민들은 삶의 보금자리를 지키기 위한 싸움을 전개했는데, 그 주된 방향은 다음 두 가지였다. 하나는 철거반대운동으로, 경찰서와 소유기관을 상대로 자활의 의지를 표명하고 연민을 환기시키며 적절한 보상을 요구하는 움직임이었다. 다른 하나는 자조운동으로, 사회적으로 용인된 연고권을 강조하면서 협상과 소송을 진행한 것이었다. 하지만

77) 조선총독부는 1907년부터 정동에 설치되어 있던 경성측후소를 1931년 인왕산 기슭인 송월동으로 이전했는데, 그 과정에서 그 일대에 형성되어 있던 토막촌을 철거하고 약 200호의 토막민들을 아현리 일대로 강제 이주시켰다.

78) 1936년 경성부는 청량리, 신촌, 영등포 일대를 부역(府域)에 포함시키는 경성시가지계획령을 시행했다. 그 결과 형성된 '대경성(大京城)'은 이전에 비해 시가지 면적이 약 3.5배 확대되고, 인구가 70만 명에 육박하는 등 도시 규모 면에서 일약 '제국 7대 도시' 반열에 오르게 되었다. 하지만 신시가지로 편입된 지역에 새롭게 늘어난 인구는 상당수가 빈농 출신 조선인 유입 인구로서, 이로 인해 도시빈민 인구가 급증하는 결과가 초래되었다고 볼 수 있다. 경성의 도시 인구는 이후로도 계속 증가하여 일제 말기에는 약 110만 명 수준에 다다른 것으로 추정된다.

합법과 불법이라는 구도를 생존과 죽음이라는 틀로 전유하면서 전개되었던 철거반대운동은 대부분 안정된 주거를 확보하는 데 실패했다. 생존과 직결되는 기본권이라고 해도 개발과 사적 소유권을 넘어설 수 없었던 것이 식민통치하 도시빈민이 처한 고달픈 현실이었다. 또한 1930년대 말 이후에는 식민지 통치체제가 전시 총동원체제로 전환하면서 내핍과 절제를 강조하는 사회 전반의 분위기와 더불어 경제적 궁핍화와 일상적 통제의 강화로 인해 도시빈민들의 처지는 더욱더 어려운 상황으로 내몰리게 되었다.

II. 현대 한국사회 변동과 도시빈민 문제의 전개

35년간의 일제 식민통치가 종식되고 광복을 맞이한 한국의 도시사회와 도시빈민들은 어떤 변화를 겪게 되는가? 해방 이후 도시빈민의 형성 및 변천사에 대한 논의에는 한국전쟁을 전후하여 도시 곳곳에 확산된 불량주거지와 집단이주민촌 형성에서부터 외환위기 이후 신빈곤층 형성에 이르는 사회적 격변이 포함된다. 이 시기는 반 세기 남짓한 시간대에 불과하지만, 한국사회가 '압축 근대'를 경험한 만큼 매우 폭넓고 다양한 역사적 조건의 변동과 주체적 성격의 변화를 포괄한다. 논의의 효율을 기하기 위해 빈민 주거지의 공간적 변화에 초점을 맞춰 다음과 같이 네 개의 시기로 구분하여 논의를 전개하고자 한다. ① 급증하는 도시 이주민들에 의해 빈민 주거지가 형성되고 재생산된 시기(1945-1964), ② 주택 재개발 정책으로 인한 강제 철거로 상당 수 빈민 주거지가 해체되거나 변두리로 이전된 시기(1965-1979), ③ 대대적인 재개발 사업의 전개로 인해 불량주거촌과 같은 도시빈민 주거공간이 격감한 시기(1980-1997), ④ 외환위기 이후 사회 양극화로 인해 신빈곤층이 형성된 시기(1998-현재)가 그것이다.[79]

79) 이러한 필자의 시기 구분은 김묘정(2007)의 좀 더 세분화된 시기구분론을 참조하되, 본고의 문제의식에 따라 이를 좀 더 간명하게 정리하여 재구성한 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1) 도시빈민의 집단적 정착 및 재생산(1945-1964)

광복과 더불어 도시 지역으로 몰려드는 귀환 인구와 이농 인구가 급증했다. 정부의 주택정책이 부재한 가운데 발생한 대규모 도시인구 유입은 곧 심각한 도시지역 주택난으로 이어지게 되었다. 특히 한국전쟁으로 인해 각지에서 발생한 대규모 피난민들이 대부분 도시 지역으로 유입되면서 도시빈민이 급증하여 국공유지와 하천 등지에 무허가 판자촌이 확대되어갔다. 당시 정책 당국은 이에 대한 해결책을 마련할 의지도 능력도 없었으므로 도시빈민 문제의 심각성은 1950년대 중반까지 지속되었다. 예컨대 서울의 경우, 한국전쟁 이후 도시인구는 매년 10만 명 이상씩 늘어났지만 증가하는 인구를 위한 도시정비나 주택보급은 극히 미진했으므로 사람들은 빈 터만 있다면 어디든 불법 건물을 지어 생활의 터전으로 삼았다. 그 결과 식민지기에 다리 밑이나 하천변, 산비탈이나 성벽 아래 등 일부 지역에 형성되었던 토막민촌이 전쟁 이후에는 도시 전역에 걸쳐 기하급수적으로 늘어났다. 새로 형성된 무허가 주택은 곳곳의 국공유지를 무단 점유했는데, 기존의 토막에서 재료만 바꿔어 양철, 베니어판, 함석, 아스팔트 루핑 등으로 지어졌다.

이러한 불량주거지에 대한 집단이주정책의 시작을 알린 것은 1955년 서울 중구 양동의 화재 이재민 집단거주지를 철거하여 도봉구 미아동의 사유지로 이주시킨 사업이었다. 이를 신호탄으로 정부는 서울 도심의 구릉지와 하천변을 비롯한 국공유지 등지에 형성된 판자촌과 천막촌을 철거하기 시작했다. 무허가 불량주거지에 대한 전면철거의 주된 목적은 도시미관 증진과 도시기능 회복에 있었으므로 집단이주정착지 조성사업에 있어서 이주민들을 배려한 정착지를 개발할 비용문제나 이주민의 직장이나 삶의 터전에 대한 고려는 거의 없었다. 따라서 열악하나마 애써 마련한 삶의 터전에서 강제로 철거되어 변두리로 내몰린 이주민들은 반복적으로 절박한 생존의 위기 상황에 놓이게 되었다. 하지만 이러한 정책이 본격적으로 시행된 것은 1960년대 중반 이후의 일이다.

2) 도시개발과 주거지 이전을 둘러싼 사회적 갈등(1965-1979)

전쟁 후유증으로 급증한 빈민촌을 시가지 외곽으로 몰아냄으로써 도심부를 정비하는 도시개발사업이 전면적으로 실행되기 시작한 것은 한일국교 정상화와 베트남전쟁 참전을 계기로 정부주도적 경제개발 정책이 본격화되면서부터다. 이 시기 박정희 정권의 도시개발 정책은 한편으로는 도심부 공간을 정비하고 문명화하는 '재건' 전략을, 다른 한편으로는 이를 위해 도심부 공간을 무단 점유한 도시 빈민이나 부랑자들을 외곽지대로 몰아내는 '추방' 전략을 동시에 구사했다고 볼 수 있다. 이처럼 추방과 재건 전략을 동시에 구사하는 과정에서 무허가 주택들을 어떻게 처분할 것인지가 중요한 사회적 쟁점으로 대두되었는데, 이에 대해 1960년대 후반에 제기된 세 가지 주된 대책으로 무허가 주택 양성화, 시민아파트 건립, 대규모 정착지 조성을 들 수 있다.

우선 무허가 주택 양성화 정책은 무단으로 땅을 점령하여 무허가 불량주택을 짓고 사는 빈민들에게 토지를 불하하여 소유권을 인정해주는 이른바 '판잣집 양성화' 정책이었는데, 그 실상은 1967년 선거[80]를 앞두고 민심을 사로잡기 위해 일시적으로 시행된 선거용 정책에 불과했다. 선거가 끝나자 당국의 태도는 돌변하여 공약을 뒤집고 판자촌 철거 정책이 본격화되었는데, 대안으로 제시된 정책은 시민아파트 건설과 교외 대규모 정착지 조성이라는 두 가지 방안으로 대표된다. 전자의 결과로 1968~72년 사이에 소규모 서민용 아파트가 집중적으로 지어졌는데, 부실공사로 인해 상당수가 건립 10년이 채 되지 않아 철거되었다. 무엇보다도 부실시공으로 인해 신축된 아파트가 무너져 33명이 사망하고 40명이 부상하는 인명 피해를 초래한 1970년의 와우아파트 붕괴사건의 충격으로 인해 시민아파트 건설사업은 전면 중단될 수밖에 없었다.

결국 주된 방안으로 채택된 것은 가장 비용이 적게 드는 제3안, 즉 대규모 정착

80) 1967년에는 5월에 대통령 선거, 6월에 국회의원 선거가 잇따라 실시되었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

지를 조성해서 빈민들을 변두리로 보내는 '추방' 전략이었다. 그 결과 1965년부터 4년간 약 3만 6천 가구가 40개 지역에 집단으로 이주, 정착했다. 사당동 불량주거지의 경우, 일제시기에는 일본인 사유지였으나 광복 이후 국가재산으로 귀속된 토지였는데, 이곳에 1965년 중구 충무로 철거민들이 정착을 시작하고, 곧 중구 양동과 영등포구 대방동 철거민들도 이주하면서 무허가 정착지구의 형태를 갖추게 되었다. 정부는 이 지역에 약 4천 명의 주민을 이주시켜 이주민증을 발급했으며, 한 가구당 10평씩 토지를 분배했다(조은·조옥라, 1992). 이와 유사한 방식으로 1960년대 후반 서울에서는 북동부 방면으로 도봉동, 상계동, 쌍문동, 미아동, 삼양동, 월계동, 북서부 방면으로 홍은동, 수색동, 응암동, 북가좌동, 남가좌동, 연희동, 남서부 방면으로 신정동, 구로동, 신림동, 봉천동, 시흥동, 사당동, 남동부 방면으로 가락동, 오금동, 마천동, 거여동 등 주변부 각지에 대규모 철거민 집단이주 정착지가 형성되기 시작했다. 애초에 도시빈민들은 대부분 도심 주변의 고지대, 구릉지, 하천변 등지에 위치한 무허가 불량주택에 거주하는 이농민들로, 막노동, 노점상, 행상, 파출부 등 도시사회의 밑바닥 일을 도맡아 하면서 삶을 영위하고 있었다(최원규, 1989). 이들을 도심에서 멀리 떨어진 변두리로 집단 이주시키게 되자, 밥벌이 수단을 구하기 어렵게 되어 당장 하루하루의 생계를 이어가기 곤란한 처지에 놓이게 되었다. 이처럼 강제 이주된 도시빈민들의 정부에 대한 불만이 폭동으로 분출한 대표적 사건이 광주 대단지 사건이다. 1968년 서울시내 무허가주택 거주민 50만여 명을 경기도 광주군 일대로 집단 이주시킨 결과, 이주민들의 생활난이 가중되어 1971년 8월 10일 광주 대단지 사건으로 폭발하게 되었는데, 이 사건은 이후 도시빈민운동이 조직화되는 결정적 계기가 되었다.

1973년 주택개량촉진에 관한 임시조치법이 제정된 것은 이러한 문제점에 대한 보완책 마련의 일환이었다. 이후 5년간 수많은 개량과 철거 및 주택건설 실적을 거두었지만, 저소득층의 불량주택 문제는 여전히 답보 상태를 면치 못했다. 1976년에

는 도시재개발법이 제정되어 노후하고 불량한 주택이 밀집되어 있거나 공용시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경 개선을 위해 재개발사업이 시행되었다. 도시재개발법 시행으로 서울의 불량주택지는 점차 사라지기 시작했지만, 그 과정에서 공권력의 물리력에 의한 강제철거로 인해 부작용이 발생하기도 했다. 조세희의 소설 『난장이가 쏘아올린 작은 공』(1978)에는 이 시기 '달동네' 불량주거지에 살았던 도시빈민들이 경험한 인권유린의 실태가 생생하게 묘사되고 있다.

이처럼 70년대에는 도시빈민 문제에 대한 당국의 주된 해법으로 철거 위주의 재개발 사업이 강행되었는데, 그 과정에서 도시빈민이 시민으로서 보장받아야 할 인권이나 주거권에 대한 고려는 거의 찾아보기 어려웠다. 1970년대 내내 도시빈민들의 생활세계를 무단으로 침범하여 파괴하는 당국의 철거폭력에 맞서 빈민들은 곳곳에서 생존권 사수를 위해 방어적으로 저항했다. 1974년 청계천변 철거민 시위, 1977년 영동 철거민 사건, 1977년 광주 무등산 타잔 사건, 1979년 해방촌 철거민 시위 등은 그 대표적 사례다. 하지만 유신체제는 강력한 공권력을 동원한 폭력철거 방식을 통해 대대적인 도시개발 정책을 일방적으로 밀어붙였다. 이 시기 서울시에서 추진한 한강변과 강남지역 개발사업의 대표적 성과물로 이촌동 한강맨션아파트, 반포아파트, 잠실지구아파트 등의 대규모 아파트단지가 출현하게 되었으며, 민간기업들이 본격적으로 고급주택 건설사업에 착수하기도 했다.

3) 도시재개발의 전면화와 빈민운동의 발전(1980-1997)

1980년대에는 제5공화국이 출범하자마자 88서울올림픽 준비작업이 범국민적 사업으로 전국적 차원에서 전개되면서 도시미관을 정비한다는 명목으로 도시환경 정비사업이 대대적으로 추진되었다. 그 시작을 알린 것이 1981년 도시재개발법 1차 개정으로 시행된 불량주택 정비사업이었는데, 그로 인해 서울에서는 사당동, 봉천동, 목동, 상계동, 신당동 등지에서 공권력에 의한 대규모 강제 철거가 진행되면서

국가인권위원회
humanrights.go.kr

달동네들이 급속히 사라지기 시작했다.[81] 1983년에는 주민과 건설업체가 합동으로 개발하는 합동재개발사업이 도입되었는데, 세입자 주거대책이 배제된 결함으로 인해 문제가 발생하면서 세입자 운동이 일어나게 되었다. 합동재개발사업은 민영기업에 의해 채산성 위주로 사업이 추진되었기에 대부분 평균 전용면적 28평(분양면적 35평) 이상의 중대형 아파트 위주로 건설이 이루어졌다. 그 결과 불량주택지역 주민 대다수는 주거비 부담으로 인해 입주권을 전매하고 또 다른 불량주택지역으로 이주하는 현상이 나타나는가 하면, 입주권을 둘러싼 투기현상도 일어나는 등 여러 가지 부작용이 야기되었다.

합동재개발사업이 주택가격 상승과 부동산투기의 온상이 되고, 재개발구역 세입자들이 철거 반대와 주거대책을 요구하면서 전개한 생존권 투쟁이 격화되어 문제가 심각해지자, 정부에서는 1989년 4월 '도시저소득주민의 주거환경개선을 위한 임시조치법'을 제정했다. 그 내용은 철거 위주의 사업방식을 지양하고 현지개량방식을 제도화했으며, 공동주택 건설 시 공공기관이 참여하여 세입자용 영구임대주택을 건설하도록 한 것이었다. 하지만 이후로도 불량주택지역에 대한 철거가 계속되면서 쫓겨난 영세가구와 세입자들은 외곽의 또 다른 무허가정착지나 비닐하우스, 지하셋방 등에 거주하게 되었다.[82] 이처럼 1980년대 도시개발과정에서 도시빈민을 위한 적정 주거공간이 크게 줄어들게 되면서 도시빈민들은 상대적 박탈감과 더불어 생존권 보장을 요구하는 목소리를 높이게 되었으며, 이는 부동산 자본의 개발이익 극대화 논리를 대변하는 정부 및 공권력과의 갈등 양상으로 빈번하게 표출되곤 했다(장세훈, 2000).

1980년대에 전면적으로 추진된 도시재개발 사업은 다음과 같은 세 가지 측면에

81) 대표적 예로 관악구 봉천동을 들 수 있다. 당시 달동네 주거에서는 대부분 난방장치로 연탄아궁이를 썼는데, 봉천동은 전국에서 연탄가스 중독사고가 가장 빈발하는 동네로 악명이 높았다.

82) 당시 지하셋방 주민들의 생활 모습을 잘 그려낸 소설로 양귀자의 『원미동 사람들』(문학과지성사, 1987)을 들 수 있다. 이 작품은 부천시 원미동에서 사는 소시민들의 다양한 삶의 모습을 담아낸 소설로, 1986-87년간 7개 잡지에 연작으로 발표한 11편의 단편소설을 묶어서 1987년 문학과지성사에서 출판했다.

서 도시빈민의 주거조건을 악화시키는 결과를 초래했다. 첫째, 주민들의 참여를 배제하는 경우가 많았으며, 결과적으로 원주민들을 추방하는 결과를 초래했다는 점, 둘째, 취업과 관련한 주민들의 사회관계망을 해체하고 주거비 상승을 초래하여 빈곤을 가속화시켰다는 점, 셋째, 토지수용령이 사업자에게만 유리하게 작용하여 재개발 비용 대부분을 주민에게 부과시킴으로써 그로 인한 이익 대부분을 국가, 특정 기업 및 외부 투기꾼들에게 이전시켰다는 점이다(조흥식, 1999: 198-9). 1980년대에 이러한 도시재개발이 성행할 수 있었던 것은 이 시기 한국경제가 '3저호황' 기를 거치면서 비약적으로 성장했기 때문이다. 1980년대 이후로는 대규모 이농민 인구의 도시 유입은 거의 일어나지 않게 되었으며, 서울의 마지막 달동네로 불리던 신림7동의 '난곡' 지역이 철거되면서 서울에서 과거와 같은 대규모 불량주거촌은 찾아보기 어렵게 되었다. 하지만 그것이 도시빈곤층의 소멸을 의미하는 것은 아니다. 외환위기 이후 1990년대 초반까지 지속되었던 장기간에 걸친 고도경제성장이 끝나면서 계층 상향이동의 통로는 급속히 좁아졌고, 빈곤의 성격도 한번 빈곤층으로 계층적 지위가 하락하면 쉽게 벗어나기 어려운 '구조적 빈곤' 의 성격을 띠게 되었다.

1980년대에는 도시미관 정비라는 명목으로 자행된 대규모 강제 철거에 맞서 도시빈민들에 의한 대대적인 철거투쟁이 전개되었다. 1987년 서울철거민연합, 1993년 전국철거민협의회, 1994년 전국철거민연합 등이 잇따라 결성된 것은 이러한 투쟁의 조직적 성과물이라 할 수 있다. 하지만 1987년 7·8월 대투쟁 이후 노동자운동이 본격화되면서 '노동자계급 투쟁' 이 사회 모순과 갈등의 중심으로 부상함으로 인해, 도시빈민운동도 같은 시기에 전국적 조직을 갖추었음에도 불구하고 상대적으로 사회적 관심에서 소외되었으며 결과적으로 사회운동의 주력으로 부상하지는 못했다.

4) 외환위기 이후 신빈곤층의 형성(1998년 이후)

1997년 말에 발생한 외환위기는 사회양극화 현상과 중산층의 계층 하락 현상이

국가인권위원회
humanrights.go.kr

본격화되는 계기였다고 볼 수 있다. 과거 개도국 시절의 절대적 빈곤과는 달리, 국민소득 2만 달러의 '풍요의 시대'에 새로운 도시빈민 현상인 '신빈곤(new poverty)'이 나타난 것이다(장세훈, 2005; 한국도시연구소, 2006). 이 시기에 현저히 나타난 신빈곤 현상에 대해서는 다양한 논의가 있는데, 구빈곤과 대비해볼 때 신빈곤 현상의 두드러진 특징으로는 다음 몇 가지를 꼽아볼 수 있다. 첫째, 구빈곤이 실직 등 경제활동 미참여로 인한 물질적 박탈 상황으로 대표된다면, 신빈곤은 경제활동에 참여하면서도 빈곤에서 헤어나오기 힘든 '노동빈곤'의 형태를 띤다는 점이 특징적이다. 이는 유연적인 고용체제하에서 취업과 실업의 경계선에 놓인 불완전 고용층이 늘어났기 때문이다. 둘째, 구빈곤이 총체적 결핍 상태에 처한 절대적 빈곤에 가깝다면, 신빈곤은 빈부격차의 심화로 인해 고통을 겪는 상대적 빈곤에 가깝다. 경제성장의 결과로 절대적 빈곤이 점차 완화되는 가운데 점차 빈부격차의 심화로 인해 고통받는 상대적 빈곤이 더욱 중요한 사회문제로 대두될 수밖에 없음을 <표 9-1>을 통해 확인할 수 있다. 셋째, 경제적 차원의 물질적 결핍뿐 아니라 사회적 배제, 문화심리적 소외 등이 중첩된 다차원적이고 복합적인 빈곤의 형태를 취한다. 넷째, 공간적 격리 및 사회적 배제와 결부된 심리적 고립 현상이 나타난다(노대명, 2002: 83-84).

<표 9-1> 도시빈곤율의 추이

(단위: %)

연도	가구원		가구	
	절대적 빈곤	상대적 빈곤	절대적 빈곤	상대적 빈곤
1967	83.0	18.2	85.3	21.4
1975	83.5	16.6	85.9	20.1
1985	52.8	19.3	57.4	22.8
1990	16.6	21.6	25.7	25.6
1995	5.2	19.0	7.5	19.0

1) 절대적 빈곤: 1991년 기준 1인당 월평균 소비지출이 10만 원 이하인 가구원 및 가구의 비율
2) 상대적 빈곤: 도시가구 평균 가계지출의 50% 이하인 가구원 및 가구의 비율
출처: 통계청(각년도), 장세훈(2000: 75)에서 재인용.

외환위기 이후에는 도시주거에서도 사회양극화 현상이 두드러지게 나타났다(김

백영·임동근, 2018). 신빈곤층의 주거는 악화일로에 놓이게 되었는데, 그나마 목돈을 마련할 수 있는 도시빈민들은 전셋집을 마련했지만, 그렇지 못한 사람들은 월셋집을 전전하게 되었다. 주택시장에서의 구매력을 갖추지 못한 사람들은 반지하나 지하주거, 비닐하우스촌, 쪽방촌 등 정상적인 주택 기준에 미달하는 불량주거 형태를 택할 수밖에 없었고,[83] 이러한 여력조차 없는 사람들은 노숙으로 내몰렸다. 특히 외환위기 이후 크게 늘어난 도시빈민 주거의 대표적인 예로 들 수 있는 것이 쪽방촌이다.[84] 쪽방은 보증금 없이 일세 또는 월세를 받는데, 쪽방촌은 도심의 철도역이나 인력시장, 인력소개소, 재래시장 등과 인접한 지역에 형성되어 있는 경우가 많다. 2005년 현재 보도된 전국의 쪽방 거주자 수는 1만여 명에 달하는데(김민진·조현미, 2010), 이들은 행상, 앵벌이, 건설일용직, 일용식당 근로자, 짐꾼, 구두닦이 등 비정규적 일자리에 의지해 생계를 이어나가고 있다(노병일·윤경아, 2004).

이처럼 사회양극화 현상과 신빈곤 현상이 나타난 것은 고도성장이 끝나면서 과거의 개방형 계층구조가 폐쇄형 계층구조로 전환한 것과 무관하지 않다. 즉 계층적 지위의 세대간 계승 및 유지가 일상화되는 계층구조의 고착화 현상이 나타나기 시작한 것이다. 이는 빈곤층에게 세대내 빈곤 탈출이 점점 더 어려워지고 더 나아가 빈곤의 세대간 재생산이 점점 더 보편적인 현상으로 자리잡게 될 것임을 의미한다.

3. 부랑인의 사회사

83) 빈곤층 주거 유형 가운데 도시내에서 공간적 격리와 사회적 배제의 주된 대상이 된 것은 비닐하우스촌과 지하셋방이다. 비닐하우스촌의 주민생활 실태에 관해서는 하성규 외(2002)를, 지하셋방의 물리적 환경과 주거 실태에 관해서는 홍인옥 외(2003)를 각각 참조.

84) 쪽방의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 약 0.5~1평의 규모를 가진 작은 방이다. 둘째, 보증금이 없이 일세나 월세로 지불하는 무허가 숙박시설이다. 셋째, 일반적으로 불안정하고 자주 이동하는 일자리를 가진 도시 최빈곤층이 살고 있다. 특히 가족을 구성하지 못하고 홀로 사는 독신가구, 노령가구, 장애인 등이 쪽방에 살고 있다(김수현·원승욱·김소임, 2002: 1).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I. 식민권력의 사회통제와 부랑인 문제

일반적으로 부랑인이란 뚜렷한 생계수단이 없이 떠도는 사람들로서 경제적으로 최하층에 속하는 사람들을 일컫는다. 부랑인은 전근대 사회에서도 유민(流民)의 형태로 편재해왔지만, 이들의 존재가 본격적인 사회문제로 대두되는 것은 근대 이후이다. 즉 '거주가 불명하여 거리를 떠도는 사람'인 부랑인은 근대적인 주민등록 체계가 확보되면서 통제 대상으로 대두되는데, 한국에서 이러한 최초의 근대권력으로 등장한 것은 일제 식민권력이다. 서구나 일본 사회에서 부랑자가 걸인과 구별하기 어려운 최하층 빈민을 가리키는 범주였음에 비해, 식민화 초기 조선에서 부랑자는 빈곤층 이외에 구 조선왕조의 지배계급에 속한 양반자제들이나 지역사회에서 여전히 영향력을 행사하고 있던 양반유생, 무뢰배 등 일정한 직업이나 수입원이 없이 세습적 신분이나 지위로 인해 부와 권력을 누리는 자들과 그 주변에서 기생하는 이들까지도 포함했다. 일제 식민권력이 이처럼 구 지배층을 부랑인으로 낙인찍은 것은 피식민사회의 잠재적인 사회불만세력에 대한 당국의 견제 내지 통제 방안 중 하나로 볼 수 있다(전우용, 2007; 조경희, 2011). 일제시기에 부랑인이 극빈층이나 불량소년들을 가리키는 의미로 축소된 것은 1920년대 이후의 일이다(한귀영, 1997).

한국에서 부랑자는 1910년대에 탄생했다. 일제의 강제병합 직후인 1912년부터 총독부에서 노동할 능력이 있지만 노동하지 않는 자, 일정한 주거 없이 배회하는 자를 경찰범으로 단속한 것이 '부랑자'라는 우범집단의 근대적 탄생이라고 볼 수 있다. 그런데 이 범주에는 구 특권계급과 이들 주변에 기생하던 무뢰배, 유흥업자와 걸인, 유민들이 포함되어 있어 매우 다양한 사회적 범주가 포함되었다. 이처럼 계층적으로 복합적이었던 부랑자는 1920년대 후반 농촌 빈민의 이농으로 도시빈민이 대거 발생하면서 범주의 단순화가 이루어지게 된다(예지숙, 2014).

부랑인들 중 상당수는 경제적 형편이 어려워 안정된 주거를 확보하지 못한 사

람들이므로 범주적으로 도시빈민과 겹친다. 또한 경제적 자립 능력이 부족한 존재라는 점에서는 노약자, 아동, 과부, 병자 등이 이에 해당하는 경우도 적지 않다. 가령 식민지 사회에서 고아들은 가련한 존재로서 연민의 대상이 되기도 했지만 동시에 거리를 떠도는 부랑자 집단의 일부로서 사회의 미래에 어두운 그림자를 드리우는 존재인 '부랑아(浮浪兒)', 더 심하게는 절도나 범죄를 저지르는 '불량아(不良兒)'로 간주되기도 했다. 고아들은 '비위생적 존재'로 간주되어 목욕탕이나 전차와 같은 공공시설을 이용하는 것조차 허용되지 않았으며, '공안, 위생, 풍속 및 시가의 미를 해치는' 존재로, '빈집털이와 같은 흉악한 범죄를 저지를' 수 있는 위험한 존재로 간주되었다. 고아들은 '마음속에 인간에 대한 증오와 복수성이 움트고 있어 성장한 후에 인간성을 포기한 무서운 행동을 할' 수도 있다는 것이다. 따라서 이들은 단순한 '구제(救濟)'를 넘어서 '감화(感化)'를 통해 건전한 사회인으로 거듭나야 할 존재로 인식되었다.

일제시기 내내 고아원이 꾸준히 설립된 것은 이러한 배경에서다. 사회적 고아원 설립운동의 시초가 된 것은 1920년에 설립된 경성보육원(경성고아원)이었다. 이 고아원은 오긍선, 윤치호 등 기독교계 인사들이 주축이 되어 대대적인 캠페인을 벌여 기부금을 모아 설립되었다. 하지만 경성보육원은 극히 예외적인 성공 사례였고, 대부분의 고아원들은 늘 심각한 재정부족 문제에 시달렸다. 뿐만 아니라 식민지시기 내내 고아원 시설은 구호의 손길이 필요한 고아들을 모두 수용하기에는 턱없이 부족했다. 수많은 고아들이 거리에 방치되어 있었는데, 특히 영유아들이 추위나 굶주림으로 사망하는 경우가 많았으므로 이들을 우선적 구호 대상으로 삼았다. 따라서 구걸을 할 만한 나이가 된 아이들은 더 많이 길거리로 내몰렸다. 거리에 방치된 고아들은 먹고 살기 위해서는 범죄자가 될 수밖에 없었기에 고아들은 부랑아와 불량아로서 점점 더 사회적 골칫덩이가 되어갔다.

일제하 경성에서 거리를 방황하는 부모 없는 아이들을 발견하는 것은 그리 어

국가인권위원회
humanrights.go.kr

려운 일이 아니었다. 강보에 싸여 여염집 문앞에 버려진 아기들, 노상에서 굶어죽거나 얼어죽은 채 발견되는 네다섯 살 먹은 유아들, 돌봐줄 부모가 없어 하루아침에 가련한 신세에 놓인 고아들의 참상이 신문지상에 자주 보도되었다. 이러한 현실은 당시 고아를 바라보는 이중적 시선을 보여준다. 즉 고아를 잠재적 범죄자이자 동시에 사회적으로 보살펴야 하는 존재로 간주하는 인식이다. 이들 불쌍한 고아들은 그냥 내버려두면 '보잘것없는 버러지' 같은 인생을 살 수밖에 없지만, 그들을 데려다 잘 양육하면 훌륭한 사람으로 키워낼 수도 있다는 것이다.

부랑아와 불량아 문제에 대한 대응책으로 일제 당국에서 강구한 방안은 이들을 수용하는 감화시설이었다. 특히 일제 말기에는 전시체제의 성립과 더불어 인적 자원 확보라는 차원에서 거리의 부랑자에 대한 권력의 감시와 통제가 더욱 강화되었다. 종래에 소극적인 생색내기식 대책으로 일관하던 '동정적 구제' 방침으로부터 적극적인 자원 양성이라는 관점에서 이들을 보호하는 것으로 권력당국의 태도가 달라진 것이다. 일제는 '부도덕·무질서·비위생적 생활 가운데서 인간으로서의 희망도 가치도 가지지 못한 거리의 부랑아'를 '충량한 황국신민'이자 '국가산업의 첨병'이자 '산업전사'로 길러내겠다는 목표를 내세우면서 부랑아들에 대한 통제에 적극적으로 나서기 시작했다(소현숙, 2010). 따라서 총독부에 의한 구제사업이든 민간단체가 주도하는 자선사업이든, 이 시기의 이른바 '근대적 사회사업'은 사회적 약자의 인권을 보호하기 위한 것이라기보다는 본질적으로 감금, 감시, 처벌을 통해 인간을 통제하고 규율화하거나 동원하기 위한 장치였다고 볼 수 있다.

II. 현대 한국사회 변동과 부랑인 문제의 전개

1) 광복 이후 1960년대까지의 부랑인 정책

광복 직후의 사회적 혼란과 한국전쟁을 거치면서 행정당국의 통제력이 거의 미

치지 못하는 가운데 부랑인은 폭발적으로 늘어났다. 이러한 부랑인들을 체계적으로 관리하는 체계가 본격적으로 형성되기 시작한 것은 1960년대 이후의 일이다. 1960년대 박정희 정권의 산업화와 경제개발 프로젝트는 '사회정화' 프로젝트와 동전의 양면을 이룬다. 후자의 핵심 대상인 부랑인 문제가 사회문제로 대두된 것은 1950년대부터였지만, 그 대책을 둘러싸고 사회적 논쟁이 본격화된 것은 1960년대 이후의 일이고, 이들에 대한 실질적인 정책의 실행이 이루어진 것은 1970년대라고 볼 수 있다(정수남, 2018).

1950년대의 부랑인에 대한 국가통제는 일시적인 일소 또는 강제수용 정도의 수준에 그쳤다. 1961년 아동복리법과 생활보호법이 제정되면서 형식적인 사회복지사업이 제도화되었지만, 부랑인에 대한 정부의 실질적인 태도는 부랑인을 '소탕'하고 '일소'하는 데 있을 뿐이었다. 1960년대 후반부터 본격화된 사회정화운동에서 불량배, 고아, 불량청소년, 윤락여성, 사이비종교인, 불량식품 생산업자, 비리공무원 등을 포함한 사회적 타자들은 '사회정화'의 대상으로 간주되었는데, 부랑인은 그 대표적 '희생 제물'이었다. 군사쿠데타를 통해 집권한 박정희 정권은 부랑인과 같은 거리의 불편한 사회적 타자들을 일소하고 청결한 사회를 구현함으로써 국민들에게 정권의 정당성을 인정받고 강력한 공권력의 존립 근거를 확보할 수 있었다. 부랑인들은 시설에 수용될 경우, 성인남자는 '시립갱생원', 성인여자는 '시립남부부녀보호소', 아동은 '시립아동보호소'로 각각 나눠져서 강제 수용되었다. 이들 시설은 오늘날의 사회복지시설이 아니라 사회적 격리를 목적으로 한 일종의 강제수용시설이었던 것이다. 그러나 통제하고 격리해야 할 부랑인의 절대적 숫자에 비해 수용시설의 정원이나 정부의 예산은 턱없이 부족했으므로 이러한 정책은 실효를 거둘 수 없었다. 1960년대부터 부랑인 대책이 공권력에 의한 직접적 관리로부터 종교단체와 같은 민간복지시설로 이관되기 시작한 주된 이유는 여기에 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2) 1970-80년대 개발독재와 부랑인 정책의 변화

1970년대 접어들면서 복지시설 내의 부랑인에 대한 폭력과 이에 대한 국가권력의 방치로 인해 발생하는 문제들은 더욱 심화되고 증폭되었다. 하지만 국가는 최소한의 보조금을 지급하는 것으로 공공의 책무를 방기한 채 부랑인 단속의 권한을 민간시설에 전적으로 위임하다시피 했다. 예컨대 서울시립아동보호소는 1974년부터 부산 마리아수녀원에 의해 위탁 운영되었고, 고아나 불우청소년을 위한 소년의 집 건립도 같은 해에 이루어졌다(정수남, 2018: 287). 그 결과 종교단체를 중심으로 한 민간기관들은 '복지'라는 미명하에 부랑인에 대한 통제를 더욱 강화했다. 갱생원이나 형제복지원 같은 부랑인 수용시설은 병영생활과 같이 엄격한 군대식 통제와 억압 체계를 갖추고 있었다.[85] 이들은 국가에 의해 용인된 '부랑자 색출'이라는 목표를 내세워 길거리나 역 부근을 배회하는 아동이나 성인을 강제로 잡아들였으며, 시설 운영과정에서 상시적인 모욕, 차별, 기합, 구타 등 폭력과 비인격적인 대우를 통해 피해자들의 인권을 유린했다(김영욱, 1988).

이처럼 1970년대부터 부랑인에 대한 국가권력의 대응방식에 변화가 일어났다. 1972년 유신헌법 공포를 계기로 1970년대 내내 부랑인 단속은 계속 강화되었다. 이러한 변화는 '부랑인'에 내포된 통념화된 부정적인 이미지로 적극적으로 재현해 냄으로써 정치적으로 활용하려는 움직임과 더불어 이루어졌다. 유신정권하에서 부랑인은 줄곧 게으르고 일하기 싫어하는 존재, '사회악' 또는 사회부적응자로서 한편으로는 연민과 동정의 대상이지만 다른 한편으로는 '정화'와 '자활'의 대상으로 사회적으로 널리 인식되었다. 이러한 표상은 국가권력에 의해 생산되어 대중매체를 통해 확산되었다.

이러한 부랑인의 이중적 이미지는 '치안'과 '방치'라는 국가권력이 그들을

85) 형제복지원은 1961년 전후 전쟁고아들을 수용하는 보육시설로 출발하여 1971년 부랑인 보호시설로 바뀌었다가 1975년 12월 내무부 훈령 제410호 제정 이후 정부보조금을 받아 운영되었다.

대하는 이중적 태도로 나타났다. 일반 시민들에게 위해를 가하는 존재로 인식된 부랑인은 안전 담론의 희생양으로서 국가권력의 단속 대상이 되었다. 그 결과 1960년대까지만 해도 계도 수준에 그쳤던 걸인, 걸식, 부랑인, 나환자 등을 대하는 공권력의 태도가 바뀌게 된다. 1975년 5월 치안국은 이들을 경범죄 대상으로 설정하고 법적 처벌 위주로 단속함으로써 치안통치를 강화했다. 치안국은 매주 금요일을 '가두질서 정화의 날'로 정하고, 노점상들에 대해 '교통소란 및 길거리질서 저해행위' 항목을 적용하여 처벌받도록 했다. 부랑인은 이제 잠재적 또는 실체적 범죄자로 호명되었던 것이다. 그 저변에는 1970년대 초반부터 전개된 국민계몽을 위한 '거리미화운동'이 자리잡고 있었다. 부랑인들은 더러움, 무질서, 오염의 이미지로 형상화되었기에 이 운동의 배격 대상이 되었다. 거리정화운동은 1976년 12월부터 시작된 '새마을정화운동'으로 이어졌다. 부랑인, 나환자, 각종 치기배들은 치안국의 단골 단속 대상이 되었고, 도심에 부랑인이라고 생각되는 사람은 마구잡이로 붙잡아 수용시설로 넘겨졌다(정수남, 2018).

국가의 이러한 강력한 치안정책에 힘입어 거리를 떠돌던 부랑인의 상당수는 자취를 감추게 되었다. 그러나 국가는 치안을 위해 부랑인을 단속하고 수용시설로 이송하는 데까지만 집중했을 뿐, 집단수용시설에 대한 관리는 방관적 태도로 일관했다. 결국 부랑인들은 국가로부터 완전히 버림받은 채 국가와 결탁한 복지시설의 강압적이고 반인권적인 감시와 통제 하에 놓이게 되었던 것이다. 그리고 국가의 허가를 받은 복지시설의 이름을 내세운 부랑인 수용시설에서는 강제노역, 감금, 구타, 성폭행, 금품갈취 등은 물론 심지어 살해까지 저지르는 야만적인 일들이 벌어졌다. 그것을 단적으로 보여주는 사례가 바로 부산 형제복지원인 것이다.

복지시설은 대부분 형제복지원처럼 종교단체에 의해 위탁 운영되는 경우가 많았는데, 이러한 종교단체의 사회복지사업 참여가 본격적으로 확대되기 시작한 것은 1970년대부터의 일이다. 정부 입장에서는 복지시설 운영을 민간에 위탁할 바에야

국가인권위원회
humanrights.go.kr

상대적으로 구호활동과 친화성이 높은 종교단체에 맡기는 것이 효과적으로 복지부담을 덜어내는 방안으로 판단했다. 복지시설의 폭력성과 야만성이 오래도록 은폐되었던 이유도 한편으로는 국가의 관리감독이 방만했기 때문이지만, 다른 한편으로는 종교적 이타주의라는 도덕적·정서적 장막 효과가 작용한 때문으로 볼 수도 있을 것이다.

부랑인에 대한 국가폭력과 인권유린이 극명하게 드러난 또 하나의 대표적 사례로 1980년 신군부에 의해 설치·운영된 군대식 조직인 삼청교육대를 들 수 있다. 삼청교육대는 전두환이 사회정화를 명목으로 내세워 계엄령 하에 쿠데타를 완성하기 위한 정치적 목적에서 추진한 것으로 3만 9천여 명이 교육대상으로 검거되었는데, 피검자의 3분의 1 이상이 무고한 일반인이었다.

3) 민주화와 외환위기 이후의 변화

1980년대 경제가 급성장하면서 부랑자는 점차 줄어들게 되었으며, 1990년대 이후 정치 민주화를 배경으로 점진적으로 사회문화적 민주화가 이루어지면서 권위주의 정권 시절 자행되었던 부랑인에 대한 강압적 통제와 인권 유린도 급감했다. 오히려 문제가 된 것은 외환위기 이후 나타난 실직자형 노숙자의 급증 현상이었다. 노숙자를 부랑자형 노숙자와 실직자형 노숙자의 두 범주로 구분한다면 후자가 단기간에 급증한 것이 이 시기의 특징적 양상인데, 앞서 살펴봤듯이 이는 일종의 주거빈곤 현상으로 볼 수 있다. 노숙을 야기하는 원인에 대한 최근의 연구성과를 종합해보면, 가족문제, 경기불황, 소득부족, 근로능력 손상, 주거비용문제 등이 중요한 요인으로 나타나고 있음을 알 수 있다(김백영·임동근, 2018: 368-9).

따라서 2003년 현재 노숙인 쉼터가 전국 21개 시에 모두 120개소가 존재하는 등 이 시기 부랑인 정책은 예전과는 현격한 변화를 드러낸다. 정권과 상황에 따른 다소간의 차이는 있지만, 이 시기에는 전반적으로 복지국가의 재정 투입과 정책적

지원이 크게 늘어나 실직자형 노숙인 문제 및 주거빈곤 문제를 완화하기 위한 다양한 해결책이 모색되고 있다.

4. 맺음말

바삭(Karel Vasak)은 프랑스혁명의 정신인 자유, 평등, 박애(형제애)의 정신에 따라 인권의 변천사를 세대론으로 유형화하여 구분한 바 있다. 자유권을 중심으로 한 것이 1세대 인권이라면, 사회권을 중심으로 한 것이 2세대 인권이고, 마지막으로 개인적 차원을 넘어서 공동체와 국가 간의 협력과 연대를 통하지 않으면 구현할 수 없는 발전권, 평화권, 환경권 등이 3세대 인권에 해당한다. 이러한 시각에서 볼 때 지난 1세기 남짓 도시빈민과 부랑인이 겪어온 한국 근현대 인권사는 인권 불모지대의 척박한 동토에 다름 아니었다.

한국사회의 자주적 근대화를 좌절시키고 들어선 외래 식민권력은 근대적인 법제도적 외양에도 불구하고 사회적 약자인 빈민과 부랑인에 대해서 대체로 무관심과 방치 전략으로 일관했다. 식민지 당국은 이들을 한편으로는 도시질서에 유해한 존재로 간주하여 통제하거나 억압했으며, 다른 한편으로는 도시개발의 이익을 위해 필요할 경우에는 철거와 추방이라는 손쉬운 선택지를 선호했다. 간혹 도시빈민에 대해 부외 집결주의적인 정책적 제스처를 취하거나 전시체제 하에서 부랑인(고아)에 대해 육성과 동원 방침이 표명되기는 했지만, 사회적 타자에 대한 감시와 처벌이라는 본질적 태도에서 벗어났다고 보기는 어렵다.

35년간의 식민지체제가 종식되고 마침내 광복과 정부수립을 맞이했음에도 불구하고, 이러한 도시빈민과 부랑인들의 열악한 사회경제적 처지가 획기적으로 개선되지는 못했다. 우선 한국전쟁은 이들의 삶을 더 치명적인 폭력과 위협, 처참한 빈곤

국가인권위원회
humanrights.go.kr

과 궁핍으로 내몰았다. 전후 한국의 도시화는 전쟁의 폐허 위에 우후죽순처럼 들어선 무허가 판자촌과 더불어 시작되었다. 이들은 초기에는 권력의 관심 밖에 방치되어 있었으나, 1960년대 후반 이후 급격한 도시개발과 경제성장이 동시에 진행되면서 개발주의의 전횡에 휘둘리게 되었다. 도시빈민 불량주거지 중 일부는 양성화되었지만, 대부분은 폭력적으로 철거되어 팽창하는 도시의 경계 주변 혹은 바깥으로 강제 이전을 반복해야만 했다. 개발독재권력은 재건을 위한 추방 전략으로 사회적 타자들을 경계 바깥으로 내몰면서 도시미화와 사회정화라는 관제운동의 목표를 구현하고자 했는데, 몸을 의탁할 판잣집조차 가지지 못한 부랑인들은 이러한 공권력을 빙자한 폭력 혹은 복지를 빙자한 통제의 희생양이 되었다.

급성장한 한국경제가 중진자본주의의 반열에 오르고 정치 민주화가 궤도에 오르면서 도시빈민이나 부랑인에 대한 공권력의 노골적 폭력은 서서히 줄어드는 경향성을 띠게 되었다. 하지만 외환위기 이후 사회양극화 경향이 본격화되면서 절대적 빈곤이 아닌 상대적 빈곤, 구빈곤이 아닌 신빈곤이 새로운 사회문제로 등장하게 되었다. 이 문제는 사회체제의 신자유주의적 전환으로 인해 야기되는 구조적 빈곤과 결부된 현상으로, 경제적·일차원적 정책을 넘어서 사회문화적·다차원적 해법 마련이 요구되는 문제이다. 궁극적으로 이러한 문제의 해결책을 찾기 위해서는 경제적 차원의 차별 완화라는 일차원적 목표를 넘어서 우리 사회에 독특한 사회적 차별의 가시적·비가시적 구조를 분석하여 바로잡는 노력이 필요하다. 이 글에서 살펴본 도시빈민과 부랑인이라는 사회경제적 약자들을 공동체의 동등한 주체로 인정하는 포용적인 인권의식의 필요성이 제기되는 것은 이러한 맥락에서다. 이러한 인권의식은 신자유주의적 경제 논리가 사회 전반에 야만적 폭력을 일삼고 있는 오늘날, 차별과 혐오를 지양하고 포용과 연대를 추구하는 미래지향적 공동체를 실현하기 위한 필수 요건일 것이다.

참고문헌

- 『동아일보』, 『삼천리』
- 강만길(2018), 『일제시대 빈민생활사 연구』, 창비.
- 강명관(2003), 『조선의 뒷골목 풍경』, 푸른역사.
- 경성제국대학 의학부(2010), 박현숙 역, 『토막민의 생활과 위생: 1940년, 경성의 풍경』, 민속원.
- 권의섭(2019), 「인권 담론과 글로벌 시대 인권 이해」, 『동아인문학』 46, 413-441쪽.
- 김경일(1986), 「일제하 도시 빈민층의 형성: 경성부의 이른바 토막민을 중심으로」, 『사회와역사』 13, 203-257쪽.
- 김동인(2008), 「부랑인 복지정책의 전개과정에 관한 연구」, 『사회복지』 2008년 봄호, 44-75쪽.
- 김동춘(2000), 『IMF 이후 한국의 빈곤』, 나남출판.
- 김묘정(2007), 「사회사적 관점에서 본 우리나라 도시빈민의 형성배경과 주거문화」, 『한국주거학회논문집』 18(4), 79-88쪽.
- 김민진·조현미(2010), 「쪽방지역 주민의 생활실태와 빈곤의 재생산」, 『사회과학담론과정책』 3(2), 2010. 10, 183-205쪽.
- 김백영(2009), 『지배와 공간—식민지도시 경성과 제국 일본』, 문학과지성사.
- 김백영·임동근(2018), 「외환위기 이후 20년—주택과 주거」, 한준 외, 『외환위기 이후 20년 한국 사회구조와 생활세계의 변화』, 대한민국역사박물관.
- 김소연(2016), 「주권과 인권의 역사적 발전과정과 글로벌시대 새로운 관계 정립」, 고려대학교 박사학위논문.
- 김수현·원승욱·김소임(2002), 『쪽방사람들』, 서울시정개발연구원.
- 김영욱(1988), 『형제복지원: 생지옥의 낮과 밤』, 靑史.
- 김예림(2015), 「빈민의 생계윤리 혹은 탁월성에 관하여」, 『한국학연구』 36, 51-80쪽.
- 남궁호경(1987), 「미국부랑법에 대한 고찰」, 『형사정책』 2.
- 노병일·윤경아(2004), 『주거빈곤층의 삶과 터전』, 다운샘.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 박보영(2010), 「천주교 빈민운동의 형성과 전개」, 『비판사회정책』 29, 125-162쪽.
- 박홍근(2013), 「사회적 배제자의 역사적 형성 연구: 넝마주의 국가동원의 계보학」, 고려대학교 사회학과 석사학위논문.
- 백영규(1988), 「부랑인과 사회복지—삼십년의 부랑인과의 생활 경험에서」, 『사회사업』 12, 88-98쪽.
- 변주승(1992), 「19세기 유민의 실태와 성격」, 『사총』 제40·41합집.
- 브로니슬라프 게레맥(2010), 이성재 역, 『빈곤의 역사』, 길.
- 서울특별시사편찬위원회(1996), 『서울육백년사』 제6권, 서울특별시.
- 소현숙(2010), 「경계에 선 고아들—고아 문제를 통해 본 일제 시기 사회사업과 공공성」, 윤해동·황병주 엮음, 『식민지 공공성 실체와 은유의 거리』, 책과함께.
- 신권철(2014), 「시설수용과 감금의 모호한 경계」, 『사회보장법연구』 3(1), 1-38쪽.
- 아카마 기후(2016), 서호철 옮김, 『대지를 보라—1920년대 경성의 밑바닥 탐방』, 아모르문디.
- 양귀자(1987), 『원미동 사람들』, 문학과지성사.
- 양재진(2008), 「한국복지정책 60년: 발전주의 복지체제의 형성과 전환의 필요성」, 『한국행정학보』 42(2), 327-349쪽.
- 연세대학교 국학연구원 편(2004), 『일제의 식민지배와 일상생활』, 혜안.
- 염복규(2002), 「일제말 京城지역의 빈민주거문제와 '시가지계획'」, 『역사문제연구』 8, 2002. 6, 125-152쪽.
- 예지숙(2014), 「일제하 부랑자의 탄생과 그 특징—1910년대를 중심으로」, 『한국사연구』 164, 2014. 3, 29-58쪽.
- 예지숙(2015), 「일제시기 조선에서 부랑자의 출현과 행정당국의 대책」, 『사회와역사』 107, 73-96쪽.
- 유선영(2011), 「식민지의 스티그마 정치—식민화 초기 부랑지표의 현실효과」, 『사회와역사』 89, 41-84쪽.
- 유의영(1978), 「인구이동과 도시화」, 『한국사회』 제1권, 서울대학교 인구및발전문제연구소.

- 윤수종(2013), 「넝마주이와 국가—넝마주의의 집단수용의 역사」, 『진보평론』 56, 265-296쪽.
- 이상록(2006), 「박정희 체제의 '사회정화' 담론과 청년문화」, 장문석·이상록 엮음, 『근대의 경계에서 독재를 읽다』, 그린비.
- 이준식(2014), 『일제강점기 사회와 문화—'식민지' 조선의 삶과 근대』, 역사비평사.
- 임경수(2002), 「도시빈곤층의 위기와 공동체 운동」, 『도시행정학보』 15(1), 69-86쪽.
- 임덕영(2008), 「한국 자본주의 이행 시기의 부랑인 및 부랑인 정책에 대한 고찰: Marx 이론을 중심으로」, 성공회대학교 석사학위논문.
- 장세훈(2000), 「외환위기 이전 도시빈곤의 추이와 특성, 『IMF 이후 한국의 빈곤』, 나남출판.
- 장세훈(2005), 「현단계 도시빈곤의 지속과 변모: 신빈곤 현상에 대한 탐색」, 『경제와사회』, 2005. 6, 95-125쪽.
- 전우용(2016), 「일제하 경성 주민의 직업세계(1910-1930)」, 지수걸 외, 『한국 근대사회와 문화 Ⅲ—1920·1930년대 '식민지적 근대'와 한국인의 대응』, 서울대학교출판부.
- 정근식(2012), 「노숙인 담론과 제도의 역사적 변동」, 구인회·정근식·신명호, 『한국의 노숙인: 그 삶을 이해한다는 것』, 서울대학교출판문화원.
- 정동익(1985), 『도시빈민연구』, 아침.
- 정수남(2015), 「1960년대 '부랑인' 통치방식과 '사회적 신체' 만들기」, 『민주주의와인권』 15(3), 2015. 12, 149-185쪽.
- 정수남(2018), 「거리 위의 사회악 일소와 억압권력의 역설—1970년대 부랑인을 중심으로」, 『정신문화연구』 41(1), 2018. 3, 285-316쪽.
- 조경희(2011), 「'온정'과 '교화'의 식민주의—1910년대 조선총독부의 사회구제사업과 그 임계」, 『역사문제연구』 25.
- 조세희(2000), 『난장이가 쏘아올린 작은 공』, 이성과힘.
- 조은·조옥라(1992), 『도시빈민의 삶과 공간—사당동 재개발지역 현장연구』, 서울대학교출판부.
- 조홍식(1999), 「70, 80년대 산업화와 빈민」, 『역사비평』 1999. 3, 188-203쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 최원규(1989), 「도시빈민의 형성과정」, 『한국사회복지학』 14, 1-18쪽.
- 최인기(2012), 『가난의 시대』, 동녘.
- 하성규 외(2002), 『빈곤가족의 마지막 잠자리: 비닐하우스촌과 주민생활 실태에 대한 조사보고서』, 한국도시연구소.
- 한국도시연구소(2006), 『한국사회의 신빈곤』, 한울아카데미.
- 한귀영(1997), 「근대적 사회사업과 권력의 시선」, 김진균·정근식 편저, 『근대주체와 식민지 규율권력』, 문화과학사, 314-355쪽.
- 현진건(2008), 『운수 좋은 날』, 문학과지성사.
- 홍인옥(2002), 「지하주거의 실태와 문제점」, 『도시연구』 8, 한국도시연구소, 58-96쪽.
- Bromley, Ray(ed.), 1979, The Urban Informal Sector: Critical Perspectives on Employment and Housing Policies, Oxford: Pergamon.
- Goode, Judith & Jeff Maskovsky(eds.), 2001, The New Poverty Studies: The Ethnography of Power, Politics, and Impoverished People in the United States. New York: New York University Press.
- Room, Graham et. al.(1990), 'New Poverty' in the European Community, New York: St. Martin's Press.
- Silver, Hilary(1994), "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms," International Labour Organization, Vol.133, No.5-6.
- Silver, Hilary(1996), "Culture, Politics and National Discourse of the New Urban Poverty," Mingione, Enzo(ed.), Urban Poverty and the Underclass: a Reader, Oxford: Blackwell.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 10 장
연령차별에 대한 인식의 발전과 평등권

안 진

전남대학교 법학전문대학원 교수로 재직 중이며, 광주광역시 인권증진시민위원회 위원장을 맡고 있다. 서울대학교 사회학 박사, U. C. Berkeley 동아시아 연구소 방문학자, 한국법사회학회 회장, 광주전남여성단체 상임대표를 역임했다. 저서는 <미군정과 한국의 민주주의>, <한국현대여성사>(공저) 외 다수가 있다.

목차

1. 연령차별이란 어떤 차별인가?

2. 연령차별 담론의 등장배경
   Ⅰ. 연령차별 담론의 보편적 맥락: 아동기와 노년기의 개념정립
   Ⅱ. 한국사회에서의 연령차별의 이슈화
   Ⅲ. '합리적' 연령차별
   Ⅳ. 고령자 고용문제와 연령차별

3. 연령차별의 법적 금지와 구제의 발전
   Ⅰ. 연령차별의 법적 개념과 형태
   Ⅱ. 한국의 연령차별금지법의 내용과 성과
   Ⅲ. 국가인권기구를 통한 연령차별 구제

4. 맺음말

1. 연령차별이란 어떤 차별인가?

연령차별이란 어떤 차별인가? 차별이란 영어표현으로 하면 ‘discrimination’으로 대상을 ‘구분’ 혹은 ‘구별’하는 것을 말한다. 우리는 수없이 대상들을 구분하여 가치평가를 하면서 살아간다. 차별화 전략이라는 용어를 긍정적 의미로 사용하는 것은 우리가 대상을 인식할 때 ‘구별(영어표현의 discrimination)’하는 것이 불가피하기 때문이다. 그런데 차별(discrimination)이라는 용어는 구별, 구분이라는 중립적 의미로 쓰일 뿐만 아니라 불공평한 대우라는 부정적 의미로도 쓰인다. 사람들을 어쩔 수 없이 대상들을 구분하여 가치평가를 하며 살아갈 수 밖에 없지만, 그 기준이 되는 가치평가가 특정 사회에서 보편적으로 합의된 것이라면, 즉 합리적인 이유가 있다면 차별이 아니다. 차별이란 합리적인 이유가 없이 대상을 구별하여 다르게(불리하게 혹은 우대하는 것 모두를 포함) 대하는 것을 말한다.

법적인 차원에서도 평등이란 일체의 차별을 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 상대적 평등을 의미하기 때문에 합리적 이유가 있는 차별이라면, 그것은 ‘구분’이지 ‘차별’이 아니다. 한국의 헌법재판소는 헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙은 절대적 평등을 의미하는 것이 아니고, 상대적·실질적 평등을 뜻하는 것이라고 판시하고 있다.[86] 법적인 측면에서 ‘평등권’은 우리헌법 제11조에 규정된 바와 같이 기본권 보장을 위한 최고의 헌법 원리로 하나의 정치공동체 내에서 모든 구성원을 부당하게 차별해서는 안 된다는 민주주의 정치체제의 법질서를 구성하는 핵심원칙이다. 법은 모든 인간에 대하여 평등하게 대우하되 ‘합리적인 이유 내지 근거가 있거나 정당한사유가 있는 경우’에는 차등대우가 가능하다고 말하는 것이다. 반면에, 합리적인 이유가 없는 구별 혹은 구분은 자의적인 차별이 되고 이는 사

86) 한국의 헌법재판소는 평등의 개념이 상대적 평등을 의미함을 명확히 하고 있다. 헌법재판소 2015. 12. 23. 선고 2014헌마303 결정.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

회정의에 위반된다.

차별이라는 용어를 위와 같이 정의한다면, 연령차별이란 연령(순수한 우리말로는 나이)을 이유로 합리적인 이유 없이 특정인을 다르게 대하는 것을 말한다. 차별은 이유 없이 구별하여 불리한 처우를 하는 것을 의미하므로 연령차별은 연령이 적다는 이유로 혹은 연령이 많다는 이유만으로 상대에게 불이익을 주는 것을 의미한다. 즉, 연령차별이란 합리적인 이유 없이 차별대상자의 연령을 이유로 기회를 박탈하거나 불리한 대우를 하는 것을 말한다. 우리사회는 근대화 이전에 유교적 윤리가 강하게 지배했던 사회라서 상대를 대할 때 다른 요인보다 연령에 따라 사람을 인식하고 대하는 것이 특히 강했다. 유교윤리의 삼강오륜(三綱五倫)중의 하나인 장유유서(長幼有序)라는 용어가 말해주듯이 나이가 많은 순서대로 비공식적인 서열을 정하는 것은 여전히 지금도 한국사회에 지배적이다. 한국사회에서 연령차별이 성, 장애, 종교, 정치적 견해 등등 다른 차별에 비해 상대적으로 사회적 이슈화가 덜 된 것은 이 때문이기도 하다.

한국사회에서 연령차별의 담론화는 2001년 <국가인권위원회법>이 제정되고, 국가인권위원회가 차별시정업무의 하나로써 동법에서 규정한 19개의 차별사유 가운데 하나인 '나이'[87]에 의한 차별을 판단하고, 구제함으로써 비롯되었다. 나이에 의한 차별이 '국가인권위원회'라는 국가인권기구에 의한 비사법적인 구제에 그치지 않고, 사법적 구제가 가능하게 된 것은 2008년 <고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률>(이하 연령차별금지법)의 제정을 통해서였다. 연령이라는 개별적 차별사유를 개별적 법률에 규정하여 연령차별을 규제하게 된 것은 평등의 실현에서 의미 있는 일이기는 하지만, 연령차별을 규제하기 위한 입법은 사회적 담론화와 차별받는 주체들의 반차별운동을 통해 제정된 <남녀고용평등법>(남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률), <장애인 차별금지법>(장애인차별금지 및 권리구제

87) <국가인권위원회법>은 연령이라는 한문용어를 사용하지 않고 순수한 우리말인 '나이'라는 용어를 사용하고 있다. <국가인권위원회법> 제2조(정의) 제3항(평등권 침해의 차별행위의 정의) 참조.

등에 관한 법률), <비정규직 차별금지법>(기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률과 파견근로자 보호 등에 관한 법률) 등 다른 개별적 차별금지법의 제정과 매우 다른 경로를 통해 이루어졌다. <연령차별금지법>의 제정은 새로운 입법을 통해 제정된 것이 아니라, 기존에 존재했던 <고령자 고용촉진에 관한 법률>(약칭은 고령자 고용법)의 개정을 통해 사회적 공론화를 거치지 않고 조용히 이루어졌는데 이는 연령차별의 개념과 성격을 반영하는 것이기도 하다.

연령차별이란 말 그대로 '연령'이라는 사유에 의해 '합리적 이유' 없이 특정한 개인을 차별하는 것을 말한다. 그런데 차별받는 피해자는 장애, 인종, 종교, 국적, 성적지향, 성정체성 등과 같이 차별피해를 받는 당사자의 개인적 속성이나 정체성에서 비롯되는 것이 아니고, 한 개인이 생애과정에서 일정한 연령에 도달했을 때 혹은 일정한 연령에 도달하지 못했을 때, 그 연령을 이유로 차별받는 것을 말한다. 따라서 고연령이라는 이유로 차별받는 당사자는 사실, 저연령이었다면 차별로 인한 불이익을 피할 수 있거나 혹은 차별의 수혜자가 될 수 있는 것이다. 마찬가지로 저연령이라는 이유로 차별받는 당사자는 고연령이었다면 차별로 인한 불이익을 피할 수 있거나 고연령의 혜택을 누릴 수 있었을 것이다. 아동 혹은 미성년이라는 이유로 차별받든, 노인이라는 이유로 차별받든 그것은 한 개인이 생애과정의 한 시점에서 경험하는 일시적인 차별이다. 모든 인간은 생애과정에서 아동, 청소년, 장년(혹은 미성년기와 성년기), 노년을 다 겪기 때문이다. 그러나 사회적 측면에서 보면, '합리적 이유' 없는 차별은 어떤 경우든 평등에 반하며, 비록 한시적으로 경험하는 차별일지라도 시정되어야 한다.

연령차별에 대한 인식은 근대 산업사회로 들어서면서 생애과정에서 아동기와 노년기의 개념이 정립되면서 자라나기 시작하였다. '연령차별'의 개념은 성장기인 아동시기 동안은 양육과 교육을 받을 권리를 중심으로 '보호'를, 반면에 자본주의 등장이후 평균 기대수명은 늘어감에도 불구하고 노동시장에서 퇴출되어야하는

국가인권위원회
humanrights.go.kr

노령기에 대해서는 일할 권리를 중심으로 한 '평등' 혹은 '차별반대'를 정립하면서 성립되었다고 볼 수 있다.

2. 연령차별 담론의 등장배경

Ⅰ. 연령차별 담론의 보편적 맥락: 아동기와 노년기의 개념정립

생애주기에서 연령에 대한 인식이 등장하고 아동기, 노년기의 개념이 정립되는 데에는 자본주의 사회의 등장과 발달이 배경이 되었다. 자본주의 초기에는 절대적인 잉여가치의 창출을 위해 빈곤한 가정의 아동들이 공장에 나가 노동하는 것이 보편적인 현상이었다. 아동기에 대한 인식의 필요성이 제기된 고전저작들 중 하나는 마르크스의 저작이다. 마르크스의 「자본론」 제1권 제10장의 '공장법'에 대한 분석[88]은 법과 정치의 관계를 분석하면서 노동시간의 법적통제를 위한 투쟁이 어떻게 전개되었는가를 보여주었을 뿐만 아니라, 아동노동시간에 대한 법적 규제, 아동노동의 보호의 필요성이 어떻게 제기되었는가를 암시적으로 보여준다. 1833년에서 1864년까지 시행된 영국의 '공장법'은 과도한 노동착취로 자본주의적 착취일반이 한계에 부딪히게 되자 노동시간, 휴식, 작업의 시작과 종료 등에 관한 노동일의 강제적 규제, 아동노동 근로자의 교대제도, 일정한 연령미만의 아동의 고용금지 등등을 규제하였다.[89] 비록 마르크스의 분석이 계급관계에서 노동일, 노동시간을 둘러

88) K. Marx, Das Kapital, vol. 1 (1867); Capital: a Critique of Political Economy, New York: International Publishers, 1967; 김수행 역, 「자본론:정치경제학 비판 I (상)」, 비봉출판사, 1989, 제10장 제6절 '표준노동일을 위한 투쟁: 법률에 의한 노동시간의 강제적 제한' 참조.

89) 마르크스에 따르면, '공장법' 입법은 단순히 무제한의 노동일, 야간노동 및 인간생명을 위협하는 착취를 둘러싼 자본가계급과 노동자계급 간의 계급투쟁에서 노동자 계급의 승리를 의미하는 것은 아니었다. 결국 모든 공업부문에 '공장법'의 적용이 확대되자 보다 많은 기계의 도입이 필연적으로 수반되었기 때문이다. 마르크스는 이해집단들의 다양한 대립에도 불구하고 '공장법'은 노동일을 제한함으로써 한계에 부딪힌 절대적 잉여가치의 수탈을 저지하고 자본가들로 하여금 새로운 산업기술과 속도증대에 더 몰두하게 하여 매뉴팩쳐 단계의 자본주의를

싼 투쟁과 그것의 객관적 결과에 초점을 두고 있기는 하지만, <공장법>에서 제기된 중요한 이슈 중의 하나가 아동노동에 대한 보호라는 점을 부각시켰다는 점에서 중요한 의의를 갖는다. 아동노동에 대한 보호라는 사회적 이슈는 아동학, 심리학의 발전과 함께 생애발달과정에서 유년기의 개념을 정립하고, 인권의 영역에서는 양육받을 권리와 아동이익 최우선의 원칙을 수립하였다.

자본주의 경제체제의 발전과 과학기술의 발전은 인간생애의 말기인 노년의 삶에도 변화를 가져왔다. 전통사회에서 확대가족과 농업공동체 안에서 존중받던 노인들은 근대화된 산업사회에서는 노동시장에서 경쟁력을 상실하고 집 밖의 일터에서 밀려나는 신세가 되었고 가족의 보호도 받기 어려운 상황에 처하게 되었다. 의료기술의 발전으로 기대수명은 길어지는 한편, 노인들이 가족 밖의 영역에서 쓸모없는 존재가 되어가면서 노인노동의 고용문제, 보호문제가 등장하게 되었다. 이는 노령, 질병, 산업재해 등 삶의 위험들이 상대적으로 과거의 사회보다 더 컸던 자본주의 사회에서 사회보장제도의 필요성을 더욱 절실하게 만들었다. 산업사회에서 변화된 노년기의 위치로 인해 심리학 영역에서는 생애주기에서 노년기의 개념을 정립하고, 융합 학문의 영역에서는 노년학이 발전하게 되었다. 이와 함께, 인권의 영역에서는 노인의 노동권, 공동체에 참여할 권리, 보호받을 권리 등의 개념이 형성되기에 이르렀다. 즉, 산업 사회에서 노인의 지위 격하와 함께 연령에 따른 생애주기에 대한 인식의 변화 속에서 노인인권의 개념이 등장한 것이다.

II. 한국사회에서의 연령차별의 이슈화

한국사회에서도 근대학문의 발전으로 심리학, 아동학, 노년학이 발달하면서 생애주기에 따른 아동기, 청년기, 노년기의 개념이 정립되었지만 노인인권의 개념이

근대적 공장제 대공업생산으로 발전하게 하는데 큰 영향을 끼쳤다고 보았다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

등장하고 연령차별이 담론화된 것은 비교적 최근의 일이다. 특히 연령차별의 이슈는 고용영역에서 상대적인 고연령층에 대한 차별을 중심으로 2000년대에 들어서서야 본격적으로 제기되었다.

한국사회에서 연령차별이 차별로 문제시 된 것은 2001년 <국가인권위원회법>의 제정에 의해 국가인권기구가 만들어지고, 그것의 활동이 시작되면서부터였다. 한국사회에서는 장유유서의 전통적인 유교관념에도 불구하고 2000년대에 이르기까지 모집, 채용에서 상한연령을 정하고 고연령층을 노동시장에서 배제하는 것은 민간영역은 물론 공공영역에서도 당연시되어 왔다. 대학 전임교수의 공채채용에 대한 지원자격을 나이 40세 이하로 제한한다거나 국가의 주요공무원시험인 5급 행정고시 연령을 32세로 제한한다거나 하는 것은 국가인권위원회가 문제를 제기한 2000년대에 이르기까지 한국사회에서 지극히 당연시되었고, 합리적인 것으로 간주되었다. 그러나 인권가치의 최대치의 실현을 추구하는 국가인권위원회는 이러한 관행들을 철폐할 것을 권고하였고, 그 과정에서 부수적으로 공론장에서 나이차별이 무엇인가에 대한 토론을 촉발시켰다. 공공부문은 나이차별에 대한 국가인권위원회의 결정과 권고내용을 받아들였고 민간영역도 어느 정도 자발적인 준수를 통해 이를 수용함에 따라 연령에 대한 인지에도 서서히 변화가 일어나고 있다.

<연령차별금지법>이 제정되기 이전에 '국가인권위원회법'은 공공부문에서 나이차별을 철폐하는데 기여하였는데 이 과정에서 국가인권위원회는 나이차별에 대한 인식의 전환을 선도해 나갔다. 나이상한 철폐의 최초의 권고였던 2004년 교사임용시험에서 연령차별의 폐지[90]는 그 후 국가공무원, 지방공무원 임용시험에서 나이차별을 철폐하는데 직접적인 영향을 미쳤다. 이후에도 교육인적자원부의 교사임용시험 연령 폐지를 필두로 9급 국가공무원 공채, 법원공무원 8·9급 특채, 지방공무원 9급 공채, 국가정보원 7·9급 공채 등등 공공부문 나이차별에 대한 국가인권위원회의

90) 국가인권위원회 2004. 6. 28. 결정, 03진차119 사건.

시정권고와 권고수용은 지속적으로 이루어졌으며 이를 통해 대중들은 그동안 당연시해온 나이차별이 평등권 침해라는 것을 깨닫기 시작했다.[91]

국가인권위원회의 결정들과 대중들의 인식의 전환은 궁극적으로 사법기관의 결정에 변화를 가져왔다. 헌법재판소는 5급 행정고시 응시연령을 32세로 제한하고 있었던 '공무원 임용시험령'을 2006년 결정에서는 합헌으로 하였지만, 마침내 2008년에는 결정과정에서 인권위원회에 의견을 요청하였고 인권위원회가 제출한 위헌의견서를 참작하여 합헌에서 위헌으로 이전의 결정을 뒤집었다.[92] 또, 모집채용에서 응시연령제한과 관련하여, 헌법재판소는 경찰공무원·소방공무원 공개경쟁채용시험 및 특별채용시험의 응시연령 상한을 '30세 이하'로 규정한 해당 임용령이 공무담임권을 침해한다고 판단하였다.[93] 경찰공무원과 소방공무원의 직무수행에 필요한 자격요건을 갖추고 있는데도 불구하고 획일적으로 단지 30세가 넘으면 그러한 자격요건을 상실한다고 연령제한을 두는 것은 불합리하다고 보았기 때문이다.

한국사회에서 연령차별에 대한 본격적인 공론화는 1997년 경제위기 이후 노동시장에서 고령자의 퇴출이 가속화되는 배경 속에서 이루어졌다. 한국의 대표적인 금융기관의 하나인 Y은행에서 역직위 발령을 받은 고위직 피고용인들이 퇴출되자 이들이 집단적으로 인권위원회에 나이차별로 진정을 제기하였다. 산업 전반 영역에 구조조정이 당연시된 분위기 속에서 사회적으로 시선이 집중된 가운데, 국가인권위원회는 고용유지를 해주면서 승진적체문제도 해결하려했던 일종의 보직피크제인 역직위발령을 합리적인 구별로 볼 것인지, 나이에 의한 차별로 판단해야할 것인가를 심각하게 고민해야 했다.[94]

이 사건이 공론화되자 금융기업 뿐만 아니라 노동유연화의 대세 속에서 임금

91) 이에 대한 연구로는 이성택, "인권위원회 결정례를 통해 본 연령차별금지법의 쟁점과 과제", 인권법평론」, 제3호, 2008, 15면 참조.
92) 헌법재판소 2008. 5. 29. 선고 2007헌마1105 결정.
93) 헌법재판소 2012. 5. 31. 선고 2010헌마278 결정.
94) 국가인권위원회 2006. 2. 27. 결정, 04진차657 사건(Y은행 역직위 발령사건).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

피크제와 보직피크제를 당연시하고 있었던 수많은 민간기업들은 논쟁에 가담하였다. 이 논쟁은 나중에 〈연령차별금지법〉이 그야말로 소리 소문 없이 '고령자고용촉진법'에 차별금지를 부가하는 형식으로 개정되는 데에도 영향을 미쳤으며, 법률의 내용에 임금피크제나 정년을 차별의 예외로 규정하는 데 영향을 미쳤다. Y은행 역직위 발령사건에 대한 국가인권위원회의 결정은 국가인권위원회 차별시정소위원회에서 내려진 것이기는 하지만, 앞으로 한국사회에서 전개될 나이차별에 대한 논의에서 참조해야할 사례로서 주목할 만한 것이다.

〈Y은행 역직위 발령 사건 일지〉

◎ 2002.6 - 2004. 6. Y은행 측: 58세 정년까지 잔여기간이 5년 이내 내인 4급 A 이상 직원을 대상으로 2년 반 동안 6개월에 1회씩 총 5회에 걸쳐 총 23명을 일반 역직위로 보임함.

(정년 잔여기간 3년차 이르면 해당직원 전원을 역직위로 발령할 예정이었음).

◎ 2002. 12. 10. 서울지방노동위원회: 홍○○ 등 23인이 일반 역직위 발령이 부당전보라며 에 구제신청에 대해 기각 및 각하 결정.

◎ 2004. 10. 21. Y은행 노동조합: 일반 역직위 발령이 「근로기준법」 위반으로 고발하여 검찰 수사 진행.

◎ 2005. 2. 11. 진정인 중 21인 역직위 발령 기간 중의 연월차수당 지급 등을 요구하며 서울지방노동청에 진정을 제기, 동 청의 지급명령에 의해 연월차 수당 등을 지급받음.

◎ 2006. 2. 27. 국가인권위원회 차별시정소위원회(4인): 나이차별로 결정.

한국의 유수한 금융기업의 하나인 Y은행에서 역직위 발령을 받은 23명에 의한 차별 진정에 대해 국가인권위원회 차별시정소위원회가 그것이 나이차별인가를 판단할 때 핵심은 나이에 의해 역직위 발령 처분을 한 것이 합리적인가 아닌가 여부였

다. 차별의 합리성 여부를 판단하는데 무엇보다도 중요한 것은 나이가 진정직업자격(BFOQ)에 해당하는지 여부였다. 나이를 이유로 한 전보, 발령, 해고 등의 합리적 이유가 인정되기 위해서는 나이가 많은 근로자는 생산성이 더 낮을 것이라는 일반적인 가정만으로는 불충분하다. 사업주측은 나이가 해당 직무의 정상적 운영을 위한 필수적 요소라는 점, 기준이 되는 나이 이상의 자는 모두 혹은 상당수가 해당 직무를 수행할 수 없다는 점 등을 입증하여야 한다.[95] 그러나, 이 사건에서 피진정인인 Y은행은 53~55세 나이가 영업지점 지점장 등 진정인의 업무수행을 불가능하게 하는 본질적인 요소임을 입증할 수 없었다.

진정직업자격 요건은 입증하지 못했지만 Y은행 측은 나이에 의한 역직위 발령의 합리적인 사유로 금융산업의 특수성과 고연령층의 고용유지라는 두 가지를 주장하였다. 이들 사유는 나이에 의한 역직위 발령이 나이차별인가 아닌가에 대한 사회적 논의를 더욱 열띠게 만들었다. Y은행 측은 58세 정년을 5년 앞둔 지점장급 고위직을 역직위로 발령 조치하는 것은 승진적체를 해소하고 인력의 경직성과 노쇠화를 해결할 수 있을 뿐만 아니라, 금융산업의 특수성으로 인해 지점장급 근무 후 바로 퇴직하는 것이 부적절하다고 주장했다. 뿐만 아니라 역직위 보임은 정년예정자들을 일괄적으로 잉여인력으로 간주하여 구조조정 대상으로 삼지 않고 이를 유보하는 고용안정장치로서 의미를 갖는다는 점을 주장했다. 사용자측은 영업점장에서 역직위로 보임되면 강제적 구조조정을 당하는 대신 정년 시까지 별도로 부여된 업무를 수행하면서 고용은 보장받고, 고정급여의 70%를 지급하고 나머지는 성과급여로 전환하여 지급하므로 고용안정에 도움이 되는 제도라고 본 것이다.

이에 대해 국가인권위원회는 사용자측이 역직위 발령의 목적이 '경영개선, 상

95) 미국 법원 또한 「연령차별금지법(ADEA)」상 연령차별의 예외로서의 진정직업자격을 매우 엄격하게 해석해 오고 있다. 사용자는 우선 연령제한이 기업 경영에 필요한 본 업무를 수행하는 데 있어 필수적임을 보여야 하며, 연령제한의 합리적 필요성을 입증하기 위해서는 특정 연령 이상의 근로자는 모두 또는 대부분 해당 직무수행을 위한 자격, 능력이 부족하다고 믿을 만한 실질적인 근거를 제시해야 한다. 또 이 요건을 입증함에 있어서는 단순한 추정이나 예감으로는 부족하여 직무능력을 위한 자세한 의학적 증거, 타당성 연구, 전문가의 분석 등이 제시할 것을 요구하였다. 국가인권위원회 2006. 2. 27. 결정, 04진차657사건 결정문 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

위직급 인사적체 해소, 인력운용상 탄력성 확보' 를 위하여 필요한 제도임을 주장하는 하지만, 이러한 목적이 정당할지라도 「헌법」 및 「국가인권위원회법」 등 현행 법률에 위반되는 수단을 채택할 경우에는 이는 용인될 수 없다고 보았다. 또한, 피진정인 은행의 궁극적인 목적은 '경영개선' 인 바, 업무성과나 회사에 대한 공헌도와는 무관하게 나이를 근거로 한 위법한 인사관리가 직원의 업무능률 및 성취동기를 향상시킨다고 보기 어렵고, 피진정인이 밝힌바와 같이 1990년 초부터 이미 관행적으로 역직위 제도를 시행해 왔음에도 여전히 상위직급의 심각한 인사적체 상태가 초래된 점 등을 고려할 때 역직위 제도가 피진정인이 주장하는 목적을 달성하는데 필수적이라거나 효과적인 제도라고 보기 어렵다고 판단했다. 특히 진정인 중 세 사람은 높은 경영평가를 받았음에도 불구하고 나이만을 이유로 일반 역직위에 발령을 받았는데 이러한 조치는 인건비 절감 효과는 있을지 모르나 직원들의 생산성 향상 및 경영개선에 긍정적 효과를 미칠 것인지 매우 의문스럽다고 보았다.

뿐만 아니라, Y은행 측은 일괄적 구조조정을 유보하는 대신 고용안정 장치로 역직위 제도를 도입하였음을 주장했지만, 국가인권위원회는 「근로기준법」 제31조 경영상 이유에 의한 해고를 시행할 만큼 긴박한 경영상의 필요가 있다는 점에 대해 Y은행 측이 입증자료를 제출하지 못했으므로 '일괄적 구조조정을 유보하기 위해 역직위 제도를 도입하였다' 는 은행 측의 주장의 타당성을 인정하지 않았다.

국가인권위원회는 Y은행이 2002. 6. 부터 2004. 6. 사이에 걸쳐 1949년생 4급 A 이상 직원들에 대하여 그들의 업무수행능력, 근무성과 등은 고려하지 않고 나이만을 기준으로 업무내용, 승진, 보수 기타 근로조건에서 불이익한 직위인 일반 역직위로 보임한 것은 합리적 이유 없이 평등권을 침해하는 것이라고 판단하고, 결정문의 주문에서 "근로자의 나이만을 근거로 전보발령하지 않도록 역직위제도를 개선할 것" 을 권고했다. 요컨대, 국가인권위원회는 나이에 의한 역직위 발령은 진정인들의 나이가 직무수행의 진정직업자격이라 볼 수 없고, 피진정인이 주장하는 목적 달성

에 적합한 수단이라고도 인정할 수 없기 때문에 나이에 의한 차별이라고 결정한 것이다. 이 결정례는 한국사회에 만연되어 있는 고용역역에서의 나이차별을 사회적으로 이슈화하였을 뿐 아니라 1997년 경제위기 이후 구조조정의 분위기 속에서 한국사회가 나이차별을 당연시했던 것에 경종을 울렸다.

III. '합리적' 연령차별

상대적 평등에서는 합리적 이유가 있는 차별은 평등권을 침해하는 행위가 아니다. 한국사회에서 고연령층이 겪는 연령차별을 사회적으로 이슈화한 Y은행의 사례에서 볼 수 있듯이 특정 연령층을 우대하거나 배제하는데 합리적인 이유가 있다면 연령차별이 아니다. 최근 한국사회에서 고령자 고용이나 청년고용 우대와 관련된 정책들은 합리성을 어디에 두는가에 대한 가치판단을 요구한다. 다른 나라의 차별금지법과 달리 사회적 공론화 없이 이루어진 한국사회의 '연령차별금지법(고용 상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률)'에서 합리적 차별의 근거로 규정되어 있는 것은 다음과 같다. 합리적 나이차별의 사유로 '연령차별금지법'은 1) '직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우(BFOQ: 진정직업자격), 2) 근속기간의 차이를 고려하여 임금이나 임금 외의 금품과 복리후생에서 합리적인 차등을 두는 경우(근속수당 등), 3) 이 법이나 다른 법률에 따라 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 정년을 설정하는 경우(정년제도), 4) 이 법이나 다른 법률에 따라 특정 연령집단의 고용유자촉진을 위한 지원조치를 하는 경우(Affirmative Action: 실질적 평등실현을 위한 적극적 개선조치)' [96] 등 네 가지 이다.

합리적인 차별행위로 법률에서 규정하고 있는 이들 네 가지 가운데 진정직업자

96) 포괄적 차별금지법이라고 볼 수 있는 <국가인권위원회법>은 '현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함)을 잠정적으로 우대하는 행위(AA)와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정(특별법 등) 및 정책의 수립·집행(정당한 할당제 등)'을 차별행위가 아니라고 규정하고 있다. <국가인권위원회법>제2조 제3항 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

격이나 적극적 개선조치 및 적법·타당한 조치들은 차별의 합리적인 이유를 판단하는 매우 중요한 기준이다. 차별받고 있는 개인이나 집단에 대한 보호조치나 우대조치들은 역차별로 다루어질 수도 있지만, 차별해소를 통하여 실질적인 평등을 실현하기 위한 과정으로 합리적인 차별로 간주된다. 각 나라의 연령차별금지법들은 채용과정부터 고용내용에 이르기까지 연령을 이유로 하는 차별을 금지하면서도 차별의 예외로 다룰 수 있는 합리적인 이유를 판단할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 합리적인 차별인지 자의적인 차별인지는 한국사회에 만연한 나이차별을 문제시한 Y은행 사건의 경우에서처럼 개별 사건의 판단을 통하여 구체적으로 살펴보아야 할 것이다.

1) 연령차별의 합리적 이유로서 진정직업자격(BFOQ)

진정직업자격(BFOQ: Bona Fide Occupational Qualification)[97]이란 특정한 직무나 사업이 본질적으로 가진 성격 내지 특수성에 대해 요구되는 자격이라고 규정할 수 있다. 각국의 법령은 연령 외에도 공통적으로 성별, 종교, 연령에 대한 차별에서의 진정직업자격을 규정하고 있다. 용어상으로는 occupational에 대한 해석을 '직업'으로 보느냐 '직무'로 보느냐에 따라 진정직업자격 또는 진정직무자격으로 표현할 수 있다. 진정직업자격이 '사업의 본질에 대한 부분과 직무의 특수성'을 전제로 하므로 용어사용에 큰 차이는 없지만 한국 법령에서는 '직무의 성격' 또는 '직무나 사업수행의 성질'로 표현하고 있어 '직무'에 초점을 두고 있다.[98]

2) 실질적 평등실현을 위한 적극적 개선조치(AA: Affirmative Action)

97) 진정직업자격은 미국에서는 bona fide occupational qualification(BFOQ), 캐나다에서는 bona fide occupational requirement(BFOR), 영국에서는 Genuine Occupational Qualification(GOQ), EU입법지침은 직업조건(Occupational requirements) 또는 본질적이고 결정적인 직업조건(genuine and determining occupational requirement)등 다양하게 표현되고 있다.

98) 직무적인 특수성에 근거를 둔 예로 남성목욕탕의 근로자, 출산전문 산부인과 분만담당 간호사 등을 들 수 있는데, 특정한 성이라는 직무적인 특수성 내지 성격으로 인하여 진정직업자격으로 인정하고 있다.

적극적 개선조치(Affirmative Action)는 형식적 평등이 아니라 실질적 평등을 실현하기 위해 경쟁의 조건이 불리한 집단을 한시적으로 우대해주는 정책이다. 고용에서의 적극적 개선조치는 사업주 등이 현존하는 고용상의 차별을 해소하기 위하여 취하는 잠정적 조치이므로 능력주의나 업적주의를 침해하지 않는 방법으로 소수집단의 대표성을 증대시킨다. 연령차별에서는 고령자가 상대적으로 신규채용에서 연령제한 등으로 배제되는 관행이 지배적이므로 연령을 이유로 고용에서의 차별을 해소하기 위한 적극적 개선조치로 <연령차별금지법>에 의해서 특정 연령집단의 고용유지 및 촉진을 위해 지원조치를 하는 경우는 차별행위가 아니다. 재취업이 어렵고 생계유지가 어려운 고연령자를 우선 채용하는 경우나 정년 후 재고용조치를 하는 경우 등은 연령 등을 고려한 적극적 개선조치로 받아들여지고 있다.

고연령자를 위한 적극적 조치에 비해 저연령층인 청년층을 위한 적극적 조치는 훨씬 더 논쟁적이다. 청년층이 연령의 특성상 노동시장에서 우위에 있다고 보기 때문이다. 최근 청년실업문제를 해결하기 위해 우리나라가 시행하고 있는 청년고용할당제가 대표적인 경우이다. 할당제는 주로 여성, 고령자, 국가유공자, 장애인 등 사회적 소수자를 대상으로 추진되어 왔지만 대통령이 특별법을 제정하여 공공기관과 공기업에서 일정비율의 청년고용을 의무화하는 정책을 수립하자 논란이 거세게 일어났다.[99]

'청년할당제'는 34세 이하의 청년 미취업자를 공공기관 및 공기업으로 하여금 일정비율이상 채용하도록 규정한 <청년고용촉진특별법> 제5조 제1항과 그 시행령 제2조에 의해 시행되었다. 그런데 공공기관과 지방공기업에 취업하려고 하는 35세 이상의 사람들은 2013. 8. 6. 이 조항이 헌법상 보장된 평등권, 직업선택의 자유 등을 침해한다고 주장하며 헌법소원심판을 청구하였다. 이 사건은 동법에서 규정한 해당기관에 매년 정원의 3%를 34세 이하의 청년으로 채용하도록 한 것이 35세 이상인

99) <청년고용촉진 특별법> 제5조 제1항은 2014년부터 한시적으로 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업에서 매년 정원의 100분의 30이상씩 34세 이하의 청년 미취업자를 고용하도록 규정하고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국민의 평등권을 침해하는 연령차별이라고 주장하여 위헌소송이 청구된 것인데 합헌(4인)과 위헌(5인)의 입장이 거의 반반으로 엇갈렸다. 합헌의 입장은 이 법률의 보호대상이 34세 이하이고, 이는 35세 이상의 평등권을 침해하지 않는 것이며, 2018년까지 한시적인 운영으로 청년실업을 해소할 수 있고, 이를 통하여 사회문제를 해결하고 지속적인 경제성장을 가져오는 공익적인 목적이 크다고 보았다. 반면에 청년할당제를 위헌이라는 본 입장은 공공기관의 경영사정 내지 인력수요를 고려하지 않는 것이므로, 기존 인력의 감축이 불가피하고 결과적으로 고령근로자에 대한 차별을 야기할 수 있다고 보았다. 뿐만 아니라 한정된 일자리를 감안할 때 적정한 일자리를 창출하지 않은 상태에서 고정된 일자리를 특정 연령대의 청년층에게 우선 배분하는 것은 세대 간의 갈등을 조장할 가능성이 있다고 보았다. 청구인들의 심판청구는 위헌의 입장이 의결정족수인 6명에 미달하여 기각되기는 하였지만, 위헌의 이유는 주목할 만하다. 채용에 있어서 일반국민에게 균등한 취업기회를 보장하고, 능력주의에 기초한 공정한 경쟁을 보장하지 않는 것은 다른 연령층 미취업자들의 직업선택의 자유를 침해하는 것이기 때문에 합리성이 없다고 보았기 때문이다.

이 사건에서 '청년할당제'의 위헌성 여부에 대해 입장이 팽팽하게 대립되었던 것은 저연령층에 대한 적극적 고용조치가 우대 혹은 차별의 합리적인 이유가 될 수 있는가에 사회적 합의가 아직 부족하다는 것을 말해준다. '청년할당제'는 2018년까지 한시적으로 운영되는 특별법으로 모든 청년실업을 구제하기 위한 것이 아니라 일시적으로 청년실업문제를 해소할 목적을 가졌다고는 하지만, 35세 이상의 국민들의 실업문제도 심각하기 때문에 우대조치의 합리성을 주장하기가 쉽지 않다. '청년고용할당제'의 합리성을 주장하는 입장에서는 우대조치의 비율이 3%수준으로 과도하지 않다는 점을 강조하지만, 이 또한 보다 나이 많은 사람은 연령 때문에 상대적인 차별을 겪기 때문에 차별논쟁을 피하기는 어렵다.[100]

100) 임공수, "고용상에서 '연령 요소'에 의한 차별", 「고려법학」, 2017, 248-249면.

모든 적극적 우대정책에서는 상대적으로 비보호대상에 대한 피해를 최소화하기 위하여 과도하지 않은 우대정책의 비중, 적용대상의 한정, 적용기간 제한 등을 고려한 정책적인 배려가 필요하다. '청년할당제'를 실현하는 특별법이 이러한 정책적 배려-과도하지 않은 비중(3%)과 적용범위(공공기관)를 한정하고, 한시성(5년간)을 섬세하게 고안하고 있기 때문에 차별의 합리성을 주장할 여지는 여전히 존재한다. 이러한 가치판단은 사회적 공론화를 통해 결론에 도달할 수 있을 것이다.

3) 차별의 예외로서 연공급 임금과 근속수당

한국 <연령차별금지법>은 근속기간의 차이를 고려하여 임금이나 임금 외의 금품과 복리후생에서 합리적인 차등을 두는 경우(근속수당 등)를 차별의 예외로 규정하고 있다. 근속기간을 기준으로 임금을 차등지급하는 제도인 연공임금제는 상대적으로 연령이 낮은 근로자들에게 불이익한 결과를 초래할 수 있으나, 국제적 기준이나 미국의 연령차별금지법 등 외국의 법률들 또한 일정한 요건 하에서 또는 별도의 요건 없이 연공이나 재직기간을 기준으로 하는 차등대우를 연령차별의 예외로 설정하고 있다.[101] 그러나 성과주의 임금체계의 도입과 능력주의 고용구조가 보편화되면서 연공서열(seniority)에 따른 우대가 합리적인가에 대해 논란이 제기되고 있으며 연공임금구조도 변화를 겪고 있다. 직무가치와 성과를 반영하는 급여체계가 더 객관적인 임금체계라는 인식이 강해지면서 임금에서의 차별문제는 동일가치노동 동일임금의 원칙, 동종·유사업무수행여부에 대한 판단, 책임과 권한 및 근로성격 등 직무상의 특성, 성과 등 직무수행결과에 대한 판단 등을 중심으로 판단되고 있다.

4) 정년제는 합리적 차별인가?

101) EU지침(2000/78/EC) 제6조 제1항, 영국의 고용평등(연령)규칙(2006년) 제32조, 미국의 고용상 연령차별금지법(1967년) 제623조 (f)(2)(A) 등 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

정년제도는 연령에 따라 근로자의 능력이나 의사에 상관없이 근로관계를 종료시키는 제도이다. 한국의 <연령차별금지법>도 인력의 신진대사를 위해 고임금·고연령 근로자를 배제는 정년 제도를 차별의 합리적 이유가 있는 제도로 보고 차별의 예외로 규정하고 있다. 그런데, 기존의 취업규칙에 없던 정년제를 노사 간의 합의도 없이 사용자가 임의로 신설하여 만들면, 정년규정이 없는 경우 계속 근로할 가능성이 있는데 일정연령이 되어 퇴직해야 하므로 불이익한 근로조건의 부과가 되므로 부당한 것으로 간주된다. 즉, 사용자가 일방적으로 정년을 설정한 경우는 일정 연령 이상의 근로자에게 근로상의 불이익을 초래하는 연령차별이 되는 것이다.

국제노동기구(ILO)의 고령근로자에 관한 제162호 권고(1980년 채택)는 일정한 연령에 고용을 종료시키는 입법이나 기타의 규정은 고령근로자에 대한 고용차별금지의 원칙과 자발적 퇴직의 원칙 등에 비추어 검토되어야 한다고 규정하고 있다. 이 권고는 정년제가 연령차별이라고 명시적으로 언급하고 있지는 않지만, 정년제가 고용차별금지원칙과 근로자의 자발적 퇴직원칙에 위반될 수 있다는 점을 의미한다. 그러나 우리나라에서는 연공서열 임금제도가 정년제의 합리성을 뒷받침하는 근거로 간주되어 왔다. 근속년수에 따른 직급·임금상승이 근로자의 생산성을 초과하여 계속되는 것은 경제적으로 비효율적이기 때문에 일정한 연령에 도달하면 근로관계를 강제적으로 종료시키는 것이 합리적이고 연령차별이 아니라는 생각이 이러한 지배적인 관념을 뒷받침해 왔다.

물론 직종에 따라서는 직무의 성격상 정년 설정이 불가피한 경우도 있다. 그러나 이런 경우에도 같은 연령의 근로자 간에도 능력의 차이가 존재하기 때문에 일률적인 정년의 설정은 연령차별의 여지가 있다. 또한, 근로자의 노화에 따른 능력쇠퇴로 인해 업무를 감당할 수 없는 경우에 사용자는 업무수행능력의 결여를 이유로 하여 해고할 수 있는 권한이 있기 때문에 일률적인 정년이 합리적인가는 사용자의 입장에서도 논란의 여지가 있다.

5) 연령기준 임금피크제에서의 차별논란

임금피크제란 일정한 능력수준과 연령에 따라 피크임금과 피크시점을 설정하여 생산성 등이 하향하는 시점에서 임금수준도 변경하여 운영하는 제도라고 할 수 있다. 그런데 한국에서는 실질적으로 일정 연령을 기준으로 임금, 근로시간, 근로일수 조정 등을 통해 임금을 조정해 나가는 대신 일정기간 동안 고용을 보장하는 제도로 인식되고 있다. 그런데, 현재 한국에서 활용되고 있는 임금피크제의 대부분이 연령기준으로 설정되고 있어 연령차별의 소지가 있다. 물론 임금피크제가 정년 후 재고용기간에 대하여는 일정비율 임금을 삭감하여 적용하는 경우는 연령, 고용형태 등과 무관하게 합리성을 갖지만[102] 이미 정해진 정년을 보장해주기 위해 활용하는 경우에는 나이차별 논란을 피하기 힘들다.

IV. 고령자 고용문제와 연령차별

평균수명의 연장으로 인한 인구구조의 고령화는 고령자의 소득보장과 고용문제를 심각한 사회문제의 하나로 제기하였다. 급속한 고령화 속에서 정년 후 소득보장의 문제는 심각한 상황이다. 한국사회에서 2007년 현재 300인 이상 대기업의 정년은 56.95세이지만 실제 평균 퇴직 연령은 52.6세, 연금개시연령인 65세까지 무려 12년의 소득공백이 있는 것이다. 우리나라의 연령차별금지법은 정년 연장을 입법화하면서 기업의 연공서열형 임금체계의 부담을 완화해주는 방안을 모색하고 있다.[103] 그 방안의 하나로 두 마리 토기를 쫓는 정책적 딜레마의 상황에서 임금피크제를 도입하면서 이것이 합리적인 연령차별인가가 논쟁이 되고 있다.

---

102) 노동위원회는 정년퇴직 후 촉탁직 기간제 근로자로 재입사한 사안에 대하여 수행업무가 동종유사한 경우에도 종전 임금보다 30% 적은 임금은 합리적이라고 판단하여 '고용연장형' 임금피크제의 경우 고용형태나 임금삭감은 차별이 아님을 예시하고 있다(중앙노동위원회 2012. 2. 7. 판정 2011차별6).

103) 싱가포르의 경우에도 <정년법>에 의해 1999년부터 정년을 62세로 규정하고 있으나 사용자의 비용부담을 감소시키기 위해 60세 이후 고용연장에 대해서는 10%까지 임금삭감이 가능하도록 했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

임금피크제란 임금삭감을 전제로 고용을 연장해주는 것을 말한다. 목적은 임금조정을 통해 고령근로자의 고용을 보장하면서도 신규인력 채용을 확대하는데 있다. 이웃나라 일본의 임금피크제는 정년 이후 재고용에 따른 기업의 추가인건비 부담을 줄이기 위해 정년 때를 정점으로 임금을 삭감해가는 방식을 취했다.[104] 그러나 한국의 경우는 정년을 연장하면서 연장된 정년을 보장하는 방안으로 임금피크제가 활용하고 있다.

<고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률>은 임의규정으로 정년을 60세 이상으로 권장하다가 2013년 4월 30일부터 법적 구속력을 갖는 강제규정으로 바꾸었다.[105] 그러나 한국의 노동시장은 60세 정년을 의무화하는 법과 괴리가 큰 상황이다. 2011년 현재 우리나라 300인 이상 사업장 가운데 정년이 57세 이상인 경우는 58.1%이고, 60세 이상을 정년으로 정한 곳은 23.3%에 달하고 있다. 59세 3.3%, 58세 21.4%,[106] 57세 10.1%, 56세 3.7%, 55세 37.6%, 54세 이하 0.5%이다. 하지만 실제로는 55세 전후에 퇴직하는 근로자가 많다. 전 사업장 중 정년제 운영 사업장의 비중이 20.2%에 불과하고, 그 중 60세 이상 정년비중은 30.4% 수준에 불과하다.[107]

우리나라는 정년연장과 함께 임금체계 개편에 관한 조항을 신설하여[108] 임금피

104) 일본은 고령자 고용문제에 대해 비교적 일찍부터 정책을 추진하였다. 1998년에는 <고령자 등의 고용안정 등에 관한 법률>로 정년을 55세에서 60세로 연장하였고, 2006년도에는 동법률의 개정을 통해 모든 기업은 의무적으로 2013년까지 정년을 65세로 늘렸으며, 계속고용을 하도록 하여 고령자고용을 더욱 확대하였다.

105) 연령차별금지법 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.
② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 한다. 그러나 이 조항은 사실상 위반 시 벌칙조항이 없어 효과적이지 못하다.

106) 이학춘, "60세 정년 의무화에 따른 임금피크제의 효과적 도입을 위한 법적 개선방안", 「동아법학」, 제63호, 2014, 3면.

107) 이학춘, 위의 논문, 2면.

108) 제19조의 2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) ① 제19조 제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.
② 고용노동부장관은 제1항에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다.
③ 고용노동부장관은 정년을 60세 이상으로 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주 또는 근로자에게 대통령령으

크제와 같은 정책의 시행을 암묵적으로 권고하고 있다. 뿐만 아니라, 동 조항에서 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있도록 정하고 있다.[109] 이처럼 우리나라는 법률에 임금피크제를 명시적으로 언급하고 있는 것은 아니지만 60세 정년제의 입법화와 함께 순조로운 정착을 위하여 임금체계 개편 규정(동법 제19조의2 제1항)을 두면서, 임금체계 개편에서 가장 주요 방안으로 검토되고 있는 임금피크제 실시를 실질적으로 권고하고 있는 것이다.

더구나 한국사회는 선진국에 비해 노후생활제도가 미흡하고 고령자의 재취업이나 전직도 어려운 문화이므로 연령차별금지법의 취지대로 60세 정년까지 고용을 보장해주는 방안이 절실히 필요하다. 기업에게 연공서열형 임금체계의 부담을 덜어주고 고령자의 고용유지를 유인할 수 있는 임금체계의 개편이 필요하지만 어떤 형태의 임금피크제이든[110] 임금삭감을 의미하는 이 제도를 도입하기 위해서는 적용대상, 피크연령, 임금 및 직무조정방법 등에 관해 합의단체협약 또는 취업규칙을 변경해야 하기 때문에 노사 간 합의가 관건이 된다. 다시 말하자면, 한국사회에서는 정년연장과 임금피크제의 도입을 둘러싸고 노사갈등이 심각하게 야기될 수밖에 없는 것이다.[111] 따라서, 60세 정년의 실질화를 위해서는 노사갈등을 조정할 방안의 모색, 정부의 지원체계 수립 외에도 이와 관련한 노동법의 개정이 뒷받침되어야 할 것이다. [112]

로 정하는 바에 따라 임금체계 개편 등을 위한 컨설팅 등 필요한 지원을 할 수 있다.

109) 정부는 기업이 이를 도입하여 정년 후 고용을 보장하거나 퇴직 후 재고용(3개월 이내)하는 경우에 '고령자 고용촉진장려금'을 지급하고 있다.

110) 일본의 임금피크제는 정년 이후 고령자 고용유지에 초점을 맞춘 정년연장형(고용 연장형)이 주류를 이루고 있는 데 반해 한국은 정년 일정시기부터 임금을 삭감하는 정년보장형이 대부분이다.

111) 2014년 현재 자발적으로 임금피크제를 도입한 100인 이상 사업장은 12.1%에 불과하다. 이학춘, 앞의 논문, 26면.

112) 정년연장에 따른 임금피크제 실시와 관련된 노동법 개정사항들은 근로기준법 제24조의 해고제한 법리의 해석을 둘러싼 문제, 단체협약 및 취업규칙의 불이익변경을 둘러싼 문제, 임금피크제의 연령차별 해당여부, 임금피크제 도입에 따른 퇴직금 저하의 문제, 정년연령과 국민연금 수급연령의 연계강화, 임금피크제의 도입근거규정의 명확화 등이다. 이학춘, 앞의 논문, 28면.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일본의 임금피크제는 법정화 된 정년보장의 확실성이 높은 가운데 고령노동력의 활용하기 위해 도입되었는데 반해 한국은 임금비용 절감을 배경으로 도입되었다.[113] 한국의 임금피크제의 도입목적은 고령화에 대비하여 고령인력을 활용하여 고용유지와 촉진을 목적으로 하는 것이 아니라 기업구조조정의 대안으로 활용되는 양상을 띠기 때문에 Y은행 역직위 발령사건의 경우처럼 연령차별의 논란이 야기될 수밖에 없는 것이다.[114]

고령자의 고용은 말 그대로 복지가 아니라 노동시장에서의 경쟁력을 전제로 한 고용이므로 고령자의 고용정책은 이미 고용된 고령자의 고용연장뿐 아니라 다른 집단의 고용에도 긍정적 영향을 줄 수 있어야 한다. 근로자가 고령화에 따라 직업능력을 개발할 수 있도록 스스로 노력하면서 이를 위한 사회적 지원도 따라야 한다. 또, 임금피크제 등을 직무급제와 숙련급제 등과 결합하여 비정규직의 확산을 막고 청년실업을 해소하는 방안이 함께 모색되어야 한다.

<고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률>은 묵시적으로 임금피크제의 도입을 차별의 예외적인 경우로 본다는 것을 언급하고 있지만, 정년연장과 보장을 위한 임금삭감정책은 연령차별금지라는 원칙 속에서 시행되어야 할 것이다. 인권위원회의 차별판단지침(2008)도 정년의 연장을 목적으로 하는 경우가 아니라면 특정의 나이의 도달을 이유로 임금을 삭감하는 것은 원칙적으로 나이차별에 해당한다고 보고 있다.[115] 원칙이 정립되지 못한 상태라서 정년보장형 임금피크제를 적용받는 고령근로자가 국가인권위원회에 차별시정위에 진정하는 경우가 발생하고 있다. 법적인 측면에서 보면 원칙 없는 임금삭감정책은 불합리한 연령차별일 뿐만 아니라 노동법의 위반사항이 될 수도 있다. [116]

113) 이학춘 외, 2011, 404면.
114) 이학춘 외, 2011, 405면.
115) 국가인권위원회, 「차별판단지침」, 국가인권위원회 차별판단지침연구 TFT, 2008, 275면.
116) 장지연, 기업의 고령자 고용연장 모델연구, 노동부 학술연구용역, 2008, 38면.

3. 연령차별의 법적 금지와 구제의 발전

I. 연령차별의 법적 개념과 형태

연령차별은 특정한 연령층에 국한되는 문제가 아니기 때문에 모든 연령층이 연령차별로부터 보호된다. 이는 우리나라의 <국가인권위원회법>이나 호주의 <연령차별금지법>(2004)의 예에서 잘 나타난다.

그런데 특히 고용영역에서 고령자는 다른 연령층에 비해 나이차별을 받을 가능성이 크기 때문에 고령자에 대한 나이차별을 금지하는 개별적인 입법이 존재한다. 고용영역에서 나이를 이유로 한 차별은 고용관계의 성립·유지 및 종료의 모든 단계에서 금지된다. 다만 정당한 목적을 달성하기 위해 불가피하고 적정한 수단에 해당하는 경우에는 차별로 보지 아니한다. 미국의 고용상 연령차별금지법(ADEA: 40세 이상의 자를 적용대상으로 함)과 한국 <고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률>(이하 연령차별금지법)>(55세 이상의 자를 적용대상으로 함)[117]이 대표적인 경우이다. 우리나라의 <연령차별금지법>에서는 고용에서의 연령차별을 금지할 뿐 만 아니라 정년을 60세로 규정하여 고연령층의 고용을 보장하도록 하고 있고, '기준고용률'[118]을 정하여 일정규모 이상의 사업장의 사업주로 하여금 일정 비율의 고령자를 고용하도록 하고 있다.

국내에서 연령차별이 최초로 법적으로 금지된 것은 법적 구속력을 갖는 일반법률을 통해서가 아니라 국가인권위원회법이라는 준사법적 차별구제법률을 통해서였다. 2001년에 제정된 <국가인권위원회법>은 제2조 제3항에서 나이 등 19개의 사

117) 한국의 '연령차별금지법' 시행령 제2조에 의하면 고령자는 55세 이상인 사람을 말하며 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 사람으로 한다.

118) '연령차별금지법' 제2조 제5항에 의하면, "기준고용률"이란 사업장에서 상시 사용하는 근로자를 기준으로 하여 사업주가 고령자의 고용촉진을 위하여 고용하여야 할 고령자의 비율로서 고령자의 현황과 고용 실태 등을 고려하여 사업의 종류별로 대통령령으로 정하는 비율을 말한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

유에 의한 차별을 평등권 침해행위로 규정하고, 차별 피해자가 자신이 입은 피해를 국가인권위원회에 진정하면 차별시정기구를 통해 차별을 판단하고, 조정이나 권고를 통해 차별을 구제하도록 되어있다.

연령차별의 형태는 차별의 의도를 가진 직접적인 차별, 차별 의도는 없으나 결과적으로 차별의 효과를 가져오는 간접차별, 괴롭힘 혹은 모욕 등 몇 가지 형태가 있다.

1) 직접차별

직접차별행위는 한국보다 40여년이 더 빨리 연령차별금지법이 제정된 미국의 〈고용상 연령차별금지법〉(ADEA, 1967년)에 잘 규정되어 있다. 미국의 연령차별금지법은 나이를 이유로 하는 사용자의 다음과 같은 행위를 불법으로 규정하고 있다.

① 채용을 거부하거나 해고하는 행위 또는 보수·고용조건·고용기간·고용상의 이익과 관련하여 차별하는 행위(ADEA 제623조 (a)(1))

② 고용기회를 박탈하거나 피용자로서 지위에 부정적 영향을 미치는 방식으로 근로자를 제한, 분리하거나 분류하는 행위(제623조 (a)(2))

③ ADEA 준수를 목적으로 임금을 삭감하는 행위(제623조 (a)(3))

④ ADEA 위반과 관련한 구제신청, 소송제기, 증언, 지원 또는 참여를 이유로 차별하는 행위(제623조 (d))

⑤ 나이에 근거한 선호·제한·특정 또는 차별을 드러내는 인쇄물이나 광고를 제작·발간하거나 그렇게 하도록 지시하는 행위(제623조 (e))

한국은 2008년에 〈고령자고용촉진법〉에 연령차별금지조항인 제4조를 신설함으로써 연령차별을 금지하고 있는데, 차별행위를 미국의 법처럼 명확하게 규정하지 않고 아래와 같이 포괄적으로 규정하고 있다. '연령차별금지법' 에 의하면 연령차별이란 사업주가 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는

자를 고용(모집·채용, 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고) 분야에서 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위로 규정하고 있다. 차별의 분야에 대해서는 제4조의4(모집·채용 등에서의 연령차별 금지) 제1항에서 "① 모집·채용, ② 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, ③ 교육·훈련, ④배치·전보·승진, ⑤ 퇴직·해고 등 5가지 분야에서 사업주는 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다." 라고 규정하고 있다.

2) 간접차별

현행 연령차별금지법은 간접차별도 차별로 규정하고 있다.[119] 많은 기업들이 공식적인 모집과정에서는 나이차별을 피해가지만 채용과정에서 졸업년도를 적용한다든지 혹은 다른 규정들을 적용하여 결과적으로 고령자를 배제하는 것이 현실이지만 차별의 증명의 어려움으로 차별로 판단하기가 어렵다. 중립적인 기준을 적용했을지라도 결과적으로 나이로 인한 차별을 야기한 간접차별의 예로 미국의 고용평등기회위원회(EEOC)가 제시하는 전형적 예는 다음과 같다. [120]

<간접차별의 예>

X사의 경영권을 인수한 A는 21세기가 '컴퓨터의 세기'가 될 것이라는 생각했다. X사의 유일한 생산품은 근로자들이 손뜨개질로 만든 수제품 양모 윗옷이었고, X사의 사업에 컴퓨터가 크게 유용하지는 않지만, A는 모든 현업 근로자들을 확실한 컴퓨터 이용자로 만드는데 막대한 자금을 투자하고, 최소한 컴퓨터 분야의 학사학위 소지자가 아니면 채용하지 않는다는 방침을 발표했다. 한편, 근로자 B는

119) 연령차별금지법 제4조의4 제2항 "1항을 적용할 때 합리적인 이유 없이 연령 외의 기준을 적용하여 특정 연령 집단에 특히 불리한 결과를 초래하는 경우에는 연령차별로 본다." 참조.
120) 국가인권위원회, 「차별판단지침」, 2008, 국가인권위원회, 246면.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

편물에 관한 풍부한 경험과 실적을 쌓았으나 컴퓨터 사용 경험은 없는 50세의 여성이다. 그녀는 최고의 적격자임에도 X사의 직공장 선발에서 탈락하였고, 그 이유는 해당 직무와 관련이 없는 컴퓨터 소양의 부족이었다. 관련 연구결과에 따르면 40세 이하 사람들(미국의 「고용상 연령차별금지법(ADEA)은 40세 이상의 자에게 적용」) 중 컴퓨터 관련 학사학위 소지자는 20%였고, 40세 이상의 경우 단 1%였다.

위의 가상사례는 간접차별의 성립이 인정되는 대표적인 예이다. 이 사례에서 사용자는 직무 관련성이 없는 요구를 내세워 최적격자를 탈락시켰다. 그러나 위의 예시에서 근로자 B가 컴퓨터 관련 업무의 관리직에 응시한 경우라면 차별의 합리성에 대한 판단은 달라질 것이다.

위의 두 가지 형태의 차별 외에도 연령을 이유로 한 괴롭힘이나 모욕도 연령차별의 한 형태이지만, 한국의 <연령차별금지법>에서는 이를 차별행위에 규정하고 있지 않은 상태이다.

Ⅱ. 한국의 연령차별금지법의 내용과 성과

1) 연령차별금지법의 입법

1987년 6월 항쟁 이후 제정된 <남녀고용평등법>을 예외로 하면, 우리나라에서 개별법으로서 차별금지법이 등장한 것은 2000년대 이후의 일이다.[121] 2001년 5월 24일에 제정된 <국가인권위원회법>(법률 제6481호, 시행 2001년 11월 25일)은 비록 차별금지법이라는 공식 명칭으로 제정된 것은 아니었지만, 인권구제의 조사대상의 범위에 평등권 침해의 차별행위를 포괄적으로 규정하여 동 법률의 제정이후 지금까

121) 개별적 차별금지법의 제정 시기는 1987년 12월 4일에 제정된 남녀고용평등법을 제외하고 모두 2007년 전후이다. 비정규직보호법은 2006년 12월 21일에 제정되어 2007년 7월 1일부터 시행되었고, 그 뒤를 이어 장애인차별금지법이 2007년 4월 10일 제정되어 2008년 4월 11일부터 시행되었다. 연령차별금지법은 그로부터 1년여 후인 2008년 3월 21일 제정되어 2009년 3월 22일부터 시행되었다.

지 사실상 포괄적인 차별금지법으로 시행되고 있어 나이차별도 구제하고 있다.[122] 연령차별을 규제하는 개별법은 2008년 3월 21일 '고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률(이하 연령차별금지법)'이 〈고령자고용촉진법〉의 개정을 통해 제정되었다.

<표 10-1> 개별적 차별금지법의 제정년도

법률 \ 년도		제정년도	시행년도
남녀고용평등법*		1987. 12. 4.	1988. 4. 1.
남녀차별금지법**		1999. 2. 8.	1999. 7. 1. (2005. 3. 24. 폐지)
장애인차별금지법***		2007. 4. 10.	2008. 4. 11.
연령차별금지법****		2008. 3. 21.	2009. 3. 22.
비정규직보호법*****	기간제법	2006. 12. 21.	2007. 7. 1.
	파견법	2006. 12. 21.	2007. 7. 1.

* <남녀고용평등법>은 2007. 12. 21. 개정을 통해<남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률>로 명칭이 바뀌었음.

** <남녀차별금지 및 구제에 관한 법률>('남녀차별금지법'으로 약함).

*** <장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률>('장애인차별금지법'으로 약함).

**** 연령차별금지법의 모법인 <고령자고용촉진법은> 1991. 12. 31. 제정되고 1992년 7월 1일 시행됨. 2008. 3. 21. 개정을 통해 <고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률>(약칭 '고령자고용법')으로 명칭이 바뀜.

***** '비정규직 관련법' 혹은 '비정규직 보호법'이라 함은 <기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률>('기간제법'으로 약함)과 <파견근로자 보호 등에 관한 법률>('파견법'으로 약함) 두 가지를 말함.

연령차별금지법의 입법과정을 살펴보면 차별피해당사자들의 조직화된 입법운동으로 7년여의 투쟁 끝에 이루어진 〈장애인차별금지법〉의 제정과 무척 대조적이다. 연령차별금지법은 정부의 정책담당부서인 노동부가 고령자고용촉진정책에서 고용상의 연령차별관행을 없애는 쪽으로 정책변화를 꾀하면서 기존의 〈고령자고용촉진법〉(법률 제4487호, 1991. 12. 31. 제정, 1992. 7. 1. 시행)을 전면 개정하여 법률명칭을 〈고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률〉(이하 연령차별금지법 약칭함, 공식 약칭: 고령자고용법)(법률 제8962호, 2008. 3. 21. 일부 개정, 2009. 3.

122) '국가인권위원회법'은 명시적으로 차별을 금지하고 있는 규정이 있는 것은 아니지만, 제30조 위원회의 조사대상에서 인권침해와 차별행위 두 가지를 규정하고 있고, 2005년 개정을 통해 제2조 정의규정에 제3항을 신설하여 '평등권 침해의 차별행위'를 개념정의하고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

22. 시행)으로 바꾸고 제1장(총칙)의 제2편을 구성하여, 고용 상 연령차별을 금지하는 규정을 신설하는 방식으로 제정되었다. 연령차별 금지의 법제화에 대해서는 찬성여론이 지배적이었지만, 정년제도와 연공서열의 인사관리체계가 뿌리 깊은 우리나라의 현실을 감안하지 않은 입법이라는 반론도 제기되었다.

2008년 2월 21일 국회를 통과한 연령차별금지법의 내용은 적용대상을 <근로기준법>상의 근로자로 하여 연령을 이유로 하는 고용차별을 금하고 있으며, 차별금지 영역은 고용영역으로 제한하고 있다. 차별형태에 간접차별도 포함하고 있으며, 앞 절에서 살펴보았듯이 차별의 예외를 적극적 조치와 진정직업자격 외에도 연 공급 임금제, 취업규칙이나 단체협약에 의해 설정된 정년 등 폭넓게 인정하고 있다. 또 연령차별 피해자가 피해구제활동을 하였다는 이유로 불이익을 주는 경우에는 2년 이하의 징역이나 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하는 등 형사처벌을 부과하도록 하였다.

연령차별금지법은 차별영역을 고용영역에 제한하고 있는 만큼, 입법과정에서 구제의 수준을 권고의 차원이 아니라 시정명령을 도입하여 실효성을 높이는 것이 과제로 등장하였다. 차별구제에서 시정명령을 도입한 장애인차별금지법의 선례가 있었기 때문에 연령차별금지법에서 시정명령을 도입하는 데에는 별다른 이론이 제기되지 않았다. 장애인차별금지법과 마찬가지로 차별구제에 시정명령을 도입하려고 할 때 크게 논란이 되었던 것은 시정기구를 어디에 두느냐 하는 것이었다.

법안을 구상했던 노동부는 시정기구를 노동위원회로 하고 시정명령을 도입하고자 하였다. 이에 대해 <국가인권위원회법>에 의해 '나이' 차별[123]의 시정업무를 맡아왔던 국가인권위원회는 차별시정기구의 일원화는 차별시정업무를 해당 행정청에 맡기는 것이 아니라 사법적 구제 이외의 모든 차별의 판단과 구제는 국가인권기

123) 국가인권위원회법의 19개의 차별사유에는 연령이 '나이'로 규정되어 있으므로, 이 논문에서는 국가인권위원회법이 적용될 경우에는 '나이'로 표기하고, 연령차별금지법이 적용될 경우에는 '연령'으로 표기하고자 한다. 용어의 통일에 대서는 대부분의 법률들이 '나이'라는 우리말 고유의 용어보다는 '연령'이라는 용어를 사용하고 있으므로 편의상 '연령'으로 통일하자는 의견이 지배적이다.

구로 통합하는 것을 의미하는 것이라고 주장했다. 국가인권위원회와 노동부의 논의를 거쳐 결국 별도의 입법을 통해 연령차별을 규제하고 시정기구를 국가인권위원회로 일원화하되 시정권한을 이원화하여 차별판단과 시정권고는 국가인권위원회가, 시정명령은 고용노동부가 맡도록 하였다. 연령차별의 피해자가 국가인권위원회에 진정을 하면, 국가인권위원회는 조사를 하여 차별여부를 판단하여 차별이라고 판단할 경우 피진정인에게 시정권고를 하고 그 내용을 노동부장관에게 통보해야 한다. 차별피해가 광범위하거나 반복적이거나, 권고불이행에 고의성이 있는 경우 노동부장관은 일정 기간 내에 피해자의 신청에 의해 혹은 고용노동부 장관의 직권으로 시정명령을 내릴 수 있고[124], 피진정인이 시정명령을 불이행할 경우 3천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다.[125]

2) 연령차별금지법의 내용

① 차별영역과 차별의 예외

장애인차별금지법은 차별영역의 규정에 있어서 비교적 적용영역이 넓은 것으로 평가받는 '국가인권위원회법' 보다도 더 포괄적인데 비해 연령차별금지법의 적용영역은 협소하면서도 차별의 예외는 포괄적이다. '국가인권위원회법' 은 고용, 재화·용역 등의 공급과 이용, 교육 등 세 가지 영역에 적용되는데 장애인차별금지법은 여기에 더하여 사법·행정절차 및 참정권, 모·부성권, 가족·건강권 등 세 가지 영역을 더 추가하고 있어 우리나라 차별금지법 가운데 가장 광범위하게 적용되고 있다.[126] 차별적용영역이 매우 포괄적인 장애인차별금지법과 대조적으로 연령차별

124) 연령차별금지법은 제4조의7(시정명령) 제1항에는 권고불이행에 대해 시정명령을 내릴 수 있는 요건인 피해의 정도가 심각한 경우를 1) 피해자가 다수인인 차별행위, 2) 반복적 차별행위, 3) 피해자에게 불이익을 주기 위한 고의적 권고 불이행, 4) 기타 피해의 내용과 규모 등을 고려하여 시정명령이 필요하다고 고용노동부령으로 정하는 경우 등 네 가지로 규정하고 있다. 동법률 시행령 제4조(시정명령의 신청방법) 제2항에는 제1항에 따른 피해자의 시정명령의 신청은 "국가인권위원회가 구제조치 등을 권고한 날부터 6개월 이내에 하여야 한다."고 규정하고 있다.

125) 연령차별금지법 제24조 참조.

금지법은 다음의 <표 10-2>에 나타나 있는 것처럼 적용영역을 고용영역으로 한정하고 있어 차별적용 영역이 가장 협소한 개별적 차별금지법이다.

<표 10-2> 개별적 차별금지법의 내용: 차별영역/차별의 예외

내용 / 법률	차별영역	차별의 예외
장애인차별금지법	고용, 교육, 재화 등의 공급과 이용, 사법·행정 등, 모·부성권, 가족·건강권 등(6개영역), 괴롭힘 금지(별도 규정)	적극적 조치, BFOQ, 과도한 부담
연령차별금지법	고용	적극적 조치, BFOQ, 연공서열, 정년
비정규직보호법	고용	해당 없음

* 장애인차별금지법과 연령차별금지법은 차별의 정의에 간접차별을 포함하고 있으나 비정규직보호법은 간접차별개념을 포함하고 있지 않음.

연령차별금지법은 다른 개별적 차별금지법과 비교해볼 때, 적극적 조치, 진정직업자격 외에도 연공서열과 정년을 정당한 차별로 용인하고 있어 차별의 예외에 대한 규정에서 차별금지법률들 가운데 차별의 예외의 범위가 가장 넓다.[127] 우리나라의 연령차별금지법은 다른 나라의 연령차별금지법과 비교해 볼 때도 차별의 예외로 허용되는 사유가 많다. 미국의 연령차별금지법인 ADEA(The Age Discrimination in Employment Act)의 경우에도 진정직업자격을 예외로 인정할 뿐만 아니라 선임자우대제도(bona fide seniority system)도 근속기간(length of service)을 기준으로 적용할 경우에는 차별로 간주되지 않는다.[128]

126) 장애인차별금지법은 차별의 영역이나 차별의 개념에 관한 조항에서 '괴롭힘'을 규정하고 있지는 않지만, 6가지 차별영역에 대한 규정 다음에 제32조로 괴롭힘 등의 금지를 별도로 규정하여 집단따돌림, 모욕이나 비하, 학대, 희롱 및 추행 등을 금지하고 있고, 국가 및 지방자치단체에게 괴롭힘 방지교육의 의무를 부과하고 있다.

127) 차별의 예외에 대한 규정에 있어서는 '국가인권위원회법'이 적극적 조치만을 예외로 규정하고 있는데 비해 장애인차별금지법은 적극적 조치뿐만 아니라 1) '금지된 차별행위를 하지 않음에 있어 과도한 부담이나 현저히 곤란한 사정이 있는 경우'와 2) '금지된 차별행위가 특정 직무나 사업수행의 성질상 불가피한 경우' 등 두 가지를 추가하고 있다. '진정직업자격'(BFOQ, Bona Fide Occupational Qualification)은 합리적으로 판단했을 때 금지된 차별행위가 특정한 업무를 통상적으로 수행함에 있어서 필수적으로 요구되는 속성을 말하는 것으로 다른 나라의 차별금지법들에서도 대개 차별의 예외사유로 인정되는 것이다. 차별의 예외의 내용적 측면을 살펴보면, '과도한 부담' 요건은 고용영역에서의 성차별을 규제하는 '남녀고용평등법'이 적극적 조치 외에 성과 연관된 진정직업자격(BFOQ), 모성보호 등 세 가지를 규정하고 있는 것과 비교된다.

128) ADEA(The Age Discrimination in Employment Act)제4조 f항 제1호, 제2호 참조. ADEA는 1967년 미국에서 고용역역에서 발생하는 40세 이상의 자에 대한 차별을 규제하기 위한 목적으로 제정되었으며 근로자뿐만 아니라 구직자에게도 적용된다. 이 법률은 고용기회평등위원회(EEOC: Equal Employment Opportunity Commission)를 통해 차별구제가 이루어지는데 미국 민권법 7편(The Civil Rights Act, Title7)의 다섯 가지 차별사유들인 인

② 차별시정기구와 권리구제의 내용

연령차별금지법은 장애인차별금지법과 마찬가지로 국가인권위원회법에 의한 나이차별 구제에 대한 권고적 효력을 넘어 시정명령권을 갖는다.[129] 연령차별금지법이 기존의 '국가인권위원회법' 보다 강력한 법적 효력을 갖는 것은 법률의 내용에서 살펴보았듯이 시정명령권을 규정하고 있기 때문이다. 연령차별금지법 제4조 제7항에 의해 차별피해의 정도가 심각한 경우 피해자의 신청에 의하거나 고용노동부 장관의 직권에 의해 내릴 수 있는데, 피해자의 신청에 의할 경우에는 신청을 받은 날로부터 3개월 이내에 시정명령을 내려야 한다.[130]

연령차별금지법이 국가인권위원회법에 의한 나이차별 구제가 시행 중인 가운데 제정되었을 뿐 아니라, 시간적으로 국가인권위원회의 권고적 효력을 넘어 시정명령권을 도입했던 장애인차별금지법의 제정과 집행을 배경으로 입법이 되었기 때문에 시정기구가 국가인권위원회로 결정되고 시정명령권의 도입이 용이하게 이루어졌다고 볼 수 있을 것이다.

3) 연령차별금지법의 성과와 한계

2008년 3월 공포된 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」(이하 연령차별금지법)은 시행이 시작된 2009년 3월 22일부터 '모집·채용' 분야에 대해 우선 시행하고, 2010년 1월 1일부터 적용 범위를 임금, 임금 외의 금품지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등 고용의 전 분야로 확대하여

종, 피부색, 종교, 성, 출신국가 등과 장애의 경우에는 모두 15인 이상 상시근로자 고용사업장에 적용되지만, 연령차별금지법의 경우에는 20인 이상의 사업장에 적용되어 적용 범위가 엄격한 법률이다. 또 연령차별의 경우에는 EEOC에 의해 구제되는 다른 차별사유들과 달리 징벌적 손해배상(punitive damages)이 적용되지 않는다.

129) 장애인차별금지법의 내용 가운데 법집행의 실효성을 높이기 위해 도입된 장애인차별금지법의 입법에서 도입된 시정명령제도는 법적 구속력이 없는 권고적 효력만을 갖는 국가인권위원회 구제의 한계를 넘어서는 것이므로 주목할 만 한 것이다. 장애인차별금지법 제43조는 이 법이 금지하는 차별행위로 '국가인권위원회법' 제44조의 권고를 받은 자가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 아니하고, 그 피해의 정도가 심각한 경우 피해자의 신청에 의하여 또는 법무부 장관의 직권으로 시정명령을 내리 수 있도록 규정하고 있다.

130) 연령차별금지법 제4조의7 제2항 참조.

단계적으로 시행되었다. 물론 이 법의 시행 이전에 국가인권위원회의 설립 초기부터 「국가인권위원회법」(이하 인권위법) 제2조 제3호는 모집과 채용을 포함한 고용영역과 재화·용역 등의 공급 이용 및 상업, 토지, 주거시설의 공급이용, 교육·훈련 등 여러 사회생활영역에서 합리적인 이유 없는 나이차별을 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 나이차별을 구제하고 있었다.

연령차별금지법은 국가인권위원회법상의 포괄적인 차별영역 중 고용상의 나이차별만을 금지하고 있는 반면에 간접차별도 금지하고 있으며, 차별의 진정 등을 이유로 보복행위를 한 차별을 금지하도록 명시하고 있다. '국가인권위원회법'에 의한 나이차별 구제와 별도로 2009년 3월 22일부터 시행된 연령차별금지법이 고용영역에서의 연령차별의 구제에 얼마나 더 효과적이었는지는 개괄적인 통계만으로는 파악하기 어렵다. 장애인차별금지법의 제정 이후 장애인차별에 대한 진정이 급증한 데 비해 앞에서 살펴보았듯이 연령차별금지법의 제정은 인권위원회의 전체 진정건수에 별다른 변화를 가져오지 못했다. 2015년까지의 통계를 살펴보면, <표 10-3>의 분석에서 나타났듯이 고용영역에서의 연령차별로 인한 진정이 전체 88건 중 65건인 73.8%로 고용영역이 차별영역에서 차지하는 전체평균 43%보다 훨씬 높게 나타나는데 이것은 연령차별금지법의 시행에 기인하기 보다는 나이차별 가운데 고용영역에서의 차별이 특별히 심각하기 때문이다.

<표 10-3> 차별영역별 나이차별 진정(2015년)

(단위: 건)

구 분		합 계
합 계		88
고용에서의 차별	소계	65
	모집·채용	37
	배치·승진	4
	교육·훈련	1
	임금·임금 외 금품	2

구 분		합 계
고용에서의 차별	정년	4
	퇴직·해고	15
	기타	2
재화·용역 등의 공급이용	소계	15
교육	소계	6
기타		2

* 국가인권위원회, 「2015년 인권통계」 91면에서 재작성함.

연령차별금지법의 성과를 법제정 이후 국가인권위원회의 나이차별 구제와 법제정 이후의 연령/나이차별 구제를 비교해가며 살펴보면 아래와 같다. 인권위에 접수된 나이차별 진정사건은 2008년 62건에서 연령차별금지법이 시행된 2009년에는 약 45% 급증한 138건이 접수되었으며, 법 시행 이후 5년간(2009~2013년) 평균 157.4건이 접수 되었고, 약간의 변동이 있었지만 현재 위원회에 접수되는 차별 사유 가운데 다섯 번째로 높은 수치이다. 이는 다른 차별사유들에 비해 그 접수 건수가 상당하고 지속적인 경향을 보인다고 할 수 있다. 고용상 나이차별은 주로 모집과 채용 단계에서의 사건이 많은 비중을 차지하고 배치, 교육, 승진, 임금지급 등의 사건수는 상대적으로 적게 나타나는 특징을 보인다. 반면, 최근 우리 사회가 고령화 시대로 접어듦에 따라 정년, 해고, 퇴직 등 주로 고령층을 대상으로 한 부문에서의 진정이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 정년, 해고, 퇴직 부문 등의 경우 2010년도에 접수건수가 다소 증가하였는데 이는 연령차별금지법이 2009년 3월 모집과 채용 영역에 대해 우선시행한 후, 2010년 1월부터 적용 범위가 고용의 전 분야로 확대된 데서 연유한다.

국가인권위원회법에서 조사대상으로 포괄하고 있는 고용 외 영역의 경우도 나이차별 사건이 2008년 17건에서 2009년 38건으로 급증하였고, 2012년에는 44건이 접수되는 등 비록 연령차별금지법이 적용되는 영역은 아니지만 법 시행이 다양한

생활영역의 나이차별 개선요구와 인식 제고에도 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다. 기관유형별로는 여전히 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문의 접수 건수가 전반적으로 민간보다 높게 나타났는데, 특징적으로 접수비중이 가장 높은 모집과 채용 분야에서 사법인이 총190건으로 국가기관, 지자체에 비해 다소 많은 진정이 제기되어 고용관계 성립단계에서 민간분야의 나이차별 관행이 여전히 존재함을 알 수 있다. 고용 외 영역은 재화·용역의 공급이용, 교육훈련시설 이용 등에서의 진정이 두드러지는 가운데 영역의 특성상 용역·재화의 공급이용은 사법인, 교육시설 이용은 교육기관에 대해서 나이차별 개선 요구를 필요로 하고 있음을 알 수 있다. 한편, 위원회에서는 현재까지 총 1,199건의 나이차별 진정사건을 처리한 가운데 권고, 합의종결, 조사중해결 등 약 33.4%의 사실상 구제조치가 이루어졌다. 법 시행 이후부터 2014년 2월 현재까지 고용상 나이차별에 대해 위원회가 권고한 사건은 총 29건으로 권고 건수는 공공부문(21건)이 민간(8건)보다 높았으나 이행률은 민간부문이 더 높게 나타났다.

앞에서 살펴보았듯이 연령차별금지법의 또 다른 기여는 법적으로 정년을 60세로 연장했다는 점이다. 동 법률은 시행령을 통해 고령자를 55세 이상, 준고령자를 50세 이상 55세 이하로 정하고 있으면서도 사업주는 정년을 60세 이상으로 정하여야한다고 강행규정을 두고 있다.[131] 더 나아가 2013년 5월 22일에는 동법의 개정을 통해 사업주가 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세 이상으로 정한 것으로 본다는 간주규정을 신설하였다.[132] 그러나, 동법률의 개정 시에 정년연장에 따른 임금체계 개편 등 필요한 조치에 대한 규정을 신설하여[133] 정년에서의 차별이 사라지는 대신에 임금에서의 차별 등 새로운 차별이슈가 등장하게 되었

131) 연령차별금지법 제19조 제1항은 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다고 규정하고 있다.

132) 연령차별금지법 제19조 제2항 참조. 시행일은 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장은 2016. 1. 1. 상시, 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장은 2017. 1. 1.로 하고 있다.

133) 연령차별금지법 제19조의2 제1항은 제19조 제1항(정년을 60세 이상으로 정할 의무)에 따라 "정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다."고 규정하고 있다.

다. 국가인권위원회의 나이차별 결정례에서도 크게 논란이 되었던 임금피크제 혹은 보직피크제[134]는 명예퇴직을 시키는 대신에 정년보장을 하여 고용을 유지해주는 정책은 고용노동부의 기본 정책이기도 하다. 연령차별금지법의 입법목적에서 연령에 의한 차별금지는 직접적인 목적이 아니고 고령자의 고용을 촉진하기 위한 수단이라는 점에서 고용노동부의 정년연장에 따른 임금체계 개편 정책은 일관성을 갖는다.

인권담론이 주류화된 배경 속에서 제정된 연령차별금지법의 시행으로 인해 한국 사회에서 나이를 이유로 한 고용영역에서의 차별관행이 개선되어 가는 것은 성과가 아닐 수 없다. 그러나 아직도 나이차별의 문제는 지속적으로 제기되고 차별양상은 다양하게 변화되고 있다. 최근 국가기관이나 지방자치단체에서 고령인구 증가, 청년 실업 등에 따라 고용창출을 위한 다양한 사회 서비스 일자리사업, 상시지속업무 대상에 대한 무기 계약직 전환 등 필요 인력을 모집·채용, 배치하는 등의 운영 과정에서 상한연령에 대한 기준을 두어 제한 또는 배제하는 것과 관련한 국가인권위원회에 진정이 급증하고 있는 것은 이러한 변화를 잘 반영해준다. 앞으로 연령차별을 해소하기 위해 제기되는 과제들은 아래의 몇 가지로 요약할 수 있겠다.

첫째, 다양한 차별양태를 합리적 차별인지 아니지를 판단할 수 있는 나이차별의 판단 기준이 정립되어야 한다.

둘째, 현행 연령차별금지법의 주된 입법목적은 평등권의 실현보다는 고령자고용촉진에 있고, 연령차별의 금지는 주된 목적을 실현하기 위한 부수적 목적의 성격이 강하다.[135] 따라서 현행 연령차별금지법에서처럼 연령차별을 고령자의 고용유지의

---

134) 국가인권위원회 2006. 2. 27. 결정, 04진차657 사건. 국가인권위원회는 일정한 연령 이상의 사람을 특정보직으로 전환·발령함으로써 임금을 낮추고 고위업무에서 배제하는 조치, 이른 바 '역직위 발령'을 한 Y 은행에 대해 시정권고를 하였다. 그러나 K공사 사례에 대해서는 연령차별을 부인할 수는 없으나 고령자의 고용을 촉진하는 제도로서 긍정적 측면이 존재하기 때문에 개별사건으로 차별여부를 판단하기는 어렵다고 보고 정책검토를 할 것을 의결하였다. 국가인권위원회 2007. 11. 13. 결정, 06진차657 사건.

135) 연령차별금지법은 '기준고용율'을 정하여 고령자 고용을 권고할 뿐만 아니라, 우선고용 직종을 정하고 이에 취업하기를 원하는 고령자를 대상으로 국가(고용노동부)나 광역지자체 이상의 지방정부에서 직업능력개발훈련의 기회를 제공한다. 또 고령자를 고용할 경우 고용보험 재원에서 지방정부고용지원금을 지급하는 등의 정책을 시행하고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

수단으로 보지 않고, 연령에 의한 합리적인 이유 없는 차별을 직접적으로 금지하는 명실상부한 연령차별금지법이 될 수 있도록 현행 연령차별금지법의 입법목적을 근본적으로 검토하는 것이 과제로 남는다.[136]

셋째, 연령차별금지법의 집행 자체보다도 연령차별의 불법성에 대한 인식을 제고하는 것도 중요하다. 연령차별은 차별관행으로 인한 것이 대부분이어서 사후구제보다 사전예방을 통한 해결이 효과적이므로 국가인권위원회법과 연령차별금지법에 대한 교육, 나아가서는 나이차별에 관한 인권교육이 중요하다.[137] 따라서 연령차별의 사전 예방을 위해 간접적, 암묵적인 연령제한, 기업의 채용과정에서 관행적으로 이루어지고 있는 연령 스크리닝 등에 대한 보다 참신하고 효과적인 교육과 예방활동이 필요하다.

Ⅲ. 국가인권기구를 통한 연령차별 구제

앞에서 살펴보았듯이 연령차별금지법의 입법에 국가인권위원회법에 근거를 둔 국가인권위원회의 차별시정활동이 여러 가지로 적지 않게 영향을 미쳤다. 앞으로도 국가인권위원회의 차별시정활동은 한국사회에서 연령차별을 해소하는데 중요한 역할을 할 것이다. '국가인권위원회법'에 의해 지난 15년 동안 국가인권위원회에 접수된 진정 건 가운데 차별행위에 대한 진정은 전체의 21.0%를 차지하고 있고 차별사유별로는 장애인 차별이 45.2%, 성희롱을 포함한 성차별이 14.1%로 가장 많으

136) 연령차별금지법의 입법목적(제1조)은 "이 법은 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고, 고령자가 그 능력에 맞는 직업을 가질 수 있도록 지원하고 촉진함으로써, 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다."로 규정되어 있다. 연령차별금지법이 독립된 차별금지법으로 제정되지 않고 (구)'고령자고용촉진법'의 개정을 통해 제정된 것이기 때문에 이 문구의 해석에서'고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지하는 것'이라는 두 가지 입법목적을 갖는 것으로 이해하기보다는 한글어법상 '고용차별을 금지하고'를 뒤의 '으로서'에 호응시켜 의미를 이해하는 것이 적절할 것이다. 즉, 입법목적이 고령자의 고용안정 혹은 고용촉진인 것이다. 이성택, 앞의 논문, 10면 참조.

137) 인권위원회의 결정례를 살펴보면 위원회에 접수되는 다른 차별사유들에 비해 연령차별은 '조사 중 해결'로 처리되는 경향이 두드러진다. 이는 위원회 조사과정에서 피진정인에게 관련법에 대한 설명과 안내를 통해 연령차별 인식을 갖게 하여, 조사 중 자발적으로 차별시정을 한 결과라 볼 수 있다. 김규홍, 2014, 33면.

며 그 다음으로는 사회적 신분 8.7%, 나이 6.7%의 순서로 나타난다.[138] 차별사건의 진정처리 결과를 보면 인용률은 9.2%이며 인용된 차별진정건 가운데 권고율은 62.2%이다.[139]

그런데 국가인권위원회에 19개의 차별사유별로 과거 15년 동안 진정·접수된 사건 중, 장애차별과 나이차별만을 따로 살펴보면, 장애인차별금지법의 경우엔 동법이 제정된 이후 진정이 현저하게 증가된 반면에, 연령차별금지법의 경우에는 별다른 변화를 보이지 않는다. 이는 앞의 입법과정을 비교분석한데서 나타나듯이 법의 집행은 법의 제정에 작용한 사회적 요구가 얼마나 강력한가에 의해 좌우된다는 것을 말해준다.

'국가인권위원회법' 상 나이차별 사유에 의한 진정은 앞의 <표 10-3>에서 볼 수 있듯이 장애를 제외하고는 사회적 신분 다음으로 진정률이 높다. 전체 차별사유 가운데 나이차별에 의한 진정이 차지하고 있는 6.7%는 미국과 비교해 보면 현저하게 낮은데 이는 한국인들이 연령차별에 대한 감수성이 더 낮다는 것으로 해석할 수 있을 것이다.[140] 미국의 경우 2008년 통계를 예로 보면, 연령차별이 고용기회평등위원회(EEOC: Equal Employment Opportunity Commission) 전체 진정사건 가운데 20.4%로 장애차별 16.1%보다 높게 나타나는데, 우리나라의 '국가인권위원회법'은 고용영역 외에도 재화, 용역 등의 공급이나 이용, 교육영역에서 발생하는 나이차별까지 진정이 가능하기 때문에 고용영역의 연령차별만을 다루는 EEOC와 비교해 볼 때, 나이차별로 인한 진정률은 실질적으로는 더 낮은 셈이다.

---

138) 성차별의 통계 14.1%는 성희롱 9.5%, 성별 3.1%, 임신·출산 1.0%, 혼인여부 0.5%를 합하여 추산했다. 사회적 신분, 나이 다음으로는 학벌·학력 2.7%, 병력 1.7%, 출신국가 1.7%, 용모·신체조건 1.4%, 전과 0.9%, 인종 0.5%, 성적 지향 0.4%, 사상·정치적 의견 0.2%, 출신민족 0.1%, 피부색 0.1%의 순서로 나타난다.

139) 국가인권위원회, 「2015년 인권통계」 46면 참조.

140) 미국 고용기회평등위원회(EEOC)의 2008년 통계를 보면 EEOC에 한 해 동안 접수된 진정사건 총 9만 5천 4백 건 가운데 인종 28.2%, 성 23.6%, 연령 20.4%, 장애 16.1%로 나타나며, 그 다음으로 국적, 종교의 순으로 나타난다. David B. Oppenheimer et. al., Comparative Equality and Anti- Discrimination Law, N.Y.: Foundation Press, 2012, pp. 131-165; David B. Oppenheimer, "The Sources of U.S. Equality Law: The View from 10,000 Meters", The Keynote Address for the Legal Seminar on the Implementation of EU Law on Equal Opportunities and Anti-discrimination Law, Oct. 6, 2009. p6.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

지난 15년간 전체 차별진정 건수 중 고용영역에서의 차별이 차지하고 있는 비율은 43%이다. 그런데 앞의 <표 10-3>에 나타난 것처럼 나이차별의 경우 고용영역이 차지하는 비율이 73.8%나 된다는 사실은 포괄적인 차별금지법으로 기능하고 있는 '국가인권위원회법'에 의한 나이차별 구제가 가능하기는 하지만, 그와 병행하여 연령차별금지법이 개별적 차별금지법으로서 함께 작동하고 있기 때문에 고용영역에서의 차별에 대한 진정이 훨씬 더 많이 이루어지고 있다고 볼 수 있을 것이다. 포괄적인 차별금지법과 별도로 연령에 의한 차별을 금지하는 개별법으로써 연령차별금지법이 존재할 경우, 차별을 문제로 제기하고 시정을 요구하는 진정건수가 증가할 수밖에 없기 때문에 연령차별 판단에 대한 기준이 확립되어 가는 데에도 긍정적인 영향을 미칠 것이며 인용률과 구제율도 높아질 것이라고 생각된다. '국가인권위원회법'에 의한 구제와 별도로 고용영역에서의 연령차별을 금지하는 개별적인 차별금지법의 존재는 아울러 잠재적인 차별행위자들이 연령에 의한 차별을 금지하는 법률이 있다는 사실을 인지함으로써 사전에 차별을 예방하는 효과도 있을 것이다.

나이차별에 대한 진정처리 결과를 살펴보면 <표 10-4>에서처럼 국가인권위원회 출범이래 2015년까지 15년 동안 총 진정 건 1,380건 가운데 인용 건이 155건으로 인용률이 11.2%로 전체 인용률 평균보다 높게 나타난다. 권고율 또한 9.3%로 이를 장애차별 처리결과와 비교해보면 장애차별 권고율 4.4%보다 높게 나타난다. 그러나 장애차별의 경우에는 합의·종결건수가 권고권수 못지않게 많은 데 비해, 연령차별의 경우에는 합의·종결된 건수가 매우 작은 것이 대조적이다.

<표 10-4> 나이 차별 진정 처리결과(2001-2015)

(단위: 건)

구분	합계	인용				미인용					조사중지
		소계	권고	조정	합의종결	소계	각하	이송	기각	조사중지	
누계	1,380	155	129	1	25	1,221	832	2	384	3	4

* 국가인권위원회, 「2015년 인권통계」 90면에서 재작성함.

연령차별금지법이 제정되기 이전에도 앞에서 살펴보았듯이 '국가인권위원회법'은 국가공무원, 지방공무원 임용시험을 비롯하여 공공부문에서 나이차별을 철폐하는데 크게 기여하였다. 2004년 교사임용시험에서 연령차별의 폐지[141]는 그 후 나이차별을 철폐하는데 직접적인 영향을 미쳤다.

국가인권위원회가 출범한 2001. 11. 25.부터 현재까지 인권위에 접수된 진정사건에서 차별사건이 차지하는 비율은 지속적으로 증가해왔다. 2005년 처음으로 접수 1,000건을 넘었고, 2010년에는 전체 진정사건의 29.2%인 2,681건이 접수되어 최고치를 기록한 반면, 최근 3년(2011~2013)간 평균 2,200여건을 넘어서고 있다.[142] 이중 나이에 의한 차별진정 사건은 2001년부터 2014년까지 총 1214건으로 전체차별사건의 7.2%를 차지하고 있다. 영역별로 보면 고용영역이 76.5% 고용 외 영역이 23.5%이다. 고용 영역은 모집, 채용, 배치, 교육, 승진, 임금지급, 임금 외 금품 지급, 정년, 해고, 퇴직으로 구분할 수 있다. 고용 영역의 세부 사건 접수 현황을 살펴보면, 고용 나이차별 사건 928건 가운데 모집과 채용이 각각 368건, 303건으로 모집·채용 분야의 진정이 전체 고용상 나이차별 사건의 72.4%를 차지하고 있다. 그 외에 배치 46건(5.0%), 퇴직 41건(4.4%), 정년 38건(4.1%) 순이었다. 고용 외 영역은 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용, 교육시설이나 직업훈련기관의 이용으로 구분할 수 있는데 총 286건 가운데, 용역의 공급이용 79건(27.6%), 기타 62건(21.7%), 재화의 공급이용 56건(19.7%) 순으로 나타난다.

나이차별 진정 사건의 전체 처리 현황을 살펴보면, 처리사건 총 1,199건 가운데 권고는 124건으로 처리사건의 10.3%를 차지했고, 합의종결 22건(2.3%), 조정은 1건(0.1%), 각하는 728건으로 60.7%, 기각은 318건으로 26.5%를 차지했다. 그리고 각하와 기각사건 가운데 조사 중 해결로 처리한 건수는 각각 151건 및 103건으로 총

141) 국가인권위원회 2004. 6. 28.결정, 03진차119사건.

142) 김규홍, "국가인권위원회 진정사건을 통해 본 연령차별금지법 시행5주년 성과 및 평가", 국가인권위원회, 「연령차별금지법 시행5주년 토론회」(자료집), 2014, 16면.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

254건(전체 나이차별 사건의 25.4%)이다. 한편, 위원회가 처리한 전체 나이차별 종결 사건을 권고, 조정, 합의종결, 조사중해결 등의 방식으로 사실상 구제조치를 한 건수는 총 401건으로 33.4%에 해당한다. 고용 영역과 고용 외 영역으로 구분하면, 고용상 나이차별 사건은 총 916건 가운데 313건(고용 차별 처리의 34.2%)에 대해 사실상의 구제조치가 이루어졌다.

연령차별금지법이 시행된 2009. 3. 22.부터 2014. 2. 현재까지 나이차별에 대해 위원회가 권고한 사건의 공공 및 민간부문별 권고이행을 비교해보면 총 29건의 권고사건 중, 공공부문은 21건, 민간은 8건으로 민간에 권고한 8건의 사건은 100% 권고를 수용한 반면, 공공부문 이행률은 71.4%에 그쳤다. 연령차별금지법 제4조의6(진정과 권고의 통보)에 따라 국가인권위원회가 고용노동부에 권고내용을 통보한 건은 모두 4건이며, 동법 제4조의7을 적용하여 고용노동부장관이 해당 사업주에게 시정명령을 한 사례는 없다.[143]

4. 맺음말

연령차별 문제는 모든 연령층에 해당되지만, 고령화 사회로의 진입이 가져오는 고연령층에 대한 차별문제는 연령차별의 핵심문제로 부상되었다. 노인인권담론이나 고령자 고용문제는 고령자층에 대한 사회적 보호와 실질적 정의의 문제와 분리하여 인식할 수 없는 문제이다. 고령자 보호의 담론 안에서 합리적인 연령차별과 위법한 연령차별의 판단기준에 대한 사회적 합의를 도출하여 연령차별에 대한 본질적인 해법을 모색해가야 하겠지만, 목적지를 향해가는 과정에서 평등권을 보장하는 법률들

143) 김규홍, "국가인권위원회 진정사건을 통해 본 연령차별금지법 시행5주년 성과 및 평가", 국가인권위원회, 「연령차별금지법 시행5주년 토론회」(자료집), 2014, 27면.

의 입법과 시행은 실질적으로 중요하다.

인권담론이 주류화된 배경 속에서 제정된 연령차별금지법의 시행으로 인해 한국 사회에서 나이를 이유로 한 고용영역에서의 차별관행이 개선되어 가는 것은 성과가 아닐 수 없다. 그러나 아직도 나이차별의 문제는 지속적으로 제기되고 차별양상은 다양하게 변화되고 있다. 사회적 합의를 통해 연령차별에 대한 판단기준을 정립해가며 청년실업문제 해결을 위한 청년고용할당제 등을 비롯한 복잡한 연령차별 문제를 해결해 가야 할 것이다.

대한민국의 헌법 제11조는 평등권 규정에 있어 "모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지 성별, 종교, 또는 사회적 신분에 의하여...차별을 받지 아니한다."고 하는데서 볼 수 있듯이 장애, 연령을 차별사유로 명시하고 있지는 않다.[144] 우리나라의 헌법의 평등권 규정은 다른 나라의 헌법에 비해 상대적으로 차별사유의 규정이 제한적이어서 미국의 민권법의 제정에서처럼 포괄적 차별금지법 제정을 통해 이를 보완, 확장할 필요성이 더 절실하다.[145]

그러나 포괄적 차별금지법의 제정에는 시민사회의 공론화와 합의에 시간이 더 소요되고, 의회의 정치지형이 크게 영향을 미친다. 따라서 차별의 사유와 영역을 포괄하는 차별금지법제의 우산으로서 일반적인 차별금지법이 제정되더라도 개별적인 차별금지법인 연령차별금지법은 유지되어야 할 뿐만 아니라 현재의 한계들을 보완할 수 있도록 실효성이 강화되어야 할 것이다. 언급할 필요도 없이 포괄적인 차별

144) 한국의 헌법 제11조는 차별사유를 성별, 종교, 또는 사회적 신분 등 세 가지만 열거규정으로 명시하고 있다. 반면에 인종분리정책(Apartheid)에 대한 투쟁으로 1993년 인종차별이 철폐된 이후 1996년 12월 10일 넬슨 만델라 대통령에 의해 비준된 남아프리카 공화국 헌법 제3조는 인종, 성별, 임신, 혼인여부, 인종적·사회적 출신배경, 피부색, 성적 지향, 연령, 장애, 종교, 양심, 신앙, 문화, 언어, 출생지 가운데 하나 또는 이상의 사유로 직접적 또는 간접적으로 차별해서는 안 된다고 하여 차별금지사유를 상세하게 규정하고 있다. 남아프리카 공화국 헌법재판소 사이트 참조.(http://www.constititionalcourt.org.za)

145) 미국의 경우 차별사유에 대한 규정은 1960년대 민권운동을 통해 1964년에 제정된 민권법(Civil Rights Act) 제7편에 규정되어 있는데 인종, 피부색, 종교, 성(임신, 성별 정체성, 성적 지향을 포함), 출신국가(national origin) 등 5가지 사유를 명시하고 민권법의 집행을 위해 설립된 연방정부의 차별시정기구인 고용평등기회위원회(EEOC)는 나중에 고용에서의 차별을 제기할 수 있는 주요 사유로 연령(40세 혹은 그 이상)과 장애 또는 유전적 정보(disability or genetic information), 두 가지를 더 추가하였다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

금지법과 함께 주요한 차별사유를 근거로 한 개별적인 차별금지법이 병행하여 시행될 때 차별예방과 피해구제의 효과는 더 커질 것이며 연령차별은 감소할 것이다.

본론에서 살펴보았듯이 준사법기구인 국가인권위원회를 통한 나이 차별시정은 법적 효력의 측면에서 한계를 갖지만, 공공영역에서 나이차별을 해소하는데 크게 기여하였다. 그러나 비사법적 구제는 한계가 있으므로 연령차별금지법의 개정을 통해 여러 가지 문제점들이 개선되어야 할 것이다.

말할 필요도 없이 법제의 개선은 개인의 평등권을 보장하는데 직접적으로 기여할 수는 있지만 연령차별의 관행과 문화를 바꾸는 데에는 한계를 갖는다. 연령에 의한 차별을 줄여가려면, 연령차별금지법을 포괄하는 평등권에 관한 교육, 전반적인 인권교육을 통한 차별감수성을 기르는 것이 무엇보다도 중요할 것이다.

참고문헌

- 국가인권위원회, 「연령차별금지법 시행5주년 토론회」(자료집), 2014. 3. 27.
- 국가인권위원회, 「국가인권위원회 15년사」, 국가인권위원회, 2017.
- 국가인권위원회, 「제3기 국가인권정책기본계획(NAP)(2017-2021) 권고안」, 2016. 9. 5.
- 국가인권위원회, “차기정부 10대 인권과제목록”, 2017.
- 국가인권위원회, 「차별판단지침」, 국가인권위원회 차별판단지침연구 TFT, 2008.
- 장재섭, “연령차별금지법 시행이후 기업채용 현황분석 ”, 국가인권위원회, 「연령차별금지법 시행5주년 토론회자료집), 2014.
- 김규홍, “인권위 진정사건을 통해 본 연령차별금지법 시행5주년 성과 및 평가”, 국가인권위원회, 「연령차별금지법 시행5주년 토론회」(자료집), 2014.
- 김동선, “연령주의적 관점에서 본 고령자 고용차별인식 ”, 국가인권위원회, 「연령차별금지법 시행5주년 토론회」(자료집), 2014.
- 김명수, “소수자보호와 차별금지법”, 「홍익법학」, 제15권 제3호, 2014.

- 대통령자문 빈부격차차별시정위원회, “차별과 갈등을 넘어-참여정부의 사회통합정책”, 2004.
- 박신욱, “차별금지에 관한 일반법 도입을 위한 허용되는 차별대우 연구”,「비교사법」 제22권 제3호, 2015.
- 반차별공동행동, “법무부의 차별금지법 제정추진을 환영할 수만은 없는 이유-차별 금지법 특별분과위원회 출범을 바라보며”(논평), 2010. 4. 26.
- 염형국, “법원의 시정조치는 활성화되어야: 장애인차별금지법에 근거한 첫 번째 차별시정 판결”, 공감 뉴스레터, 2014년 7월호.
- 이성택, “인권위원회 결정례를 통해 본 연령차별금지법의 쟁점과 과제”,「인권법평론」, 제3호, 2008.
- 이유정, “국가인권위원회 차별판단기준 검토”,「이화젠더법학」, 제1권 제2호, 2010.
- 이준일, “연령차별금지의 법제와 법적 문제: 미국·네덜란드·호주의 연령차별금지법을 중심으로 ”,「미국헌법연구」, 제19권 제1호, 2008, 435-473면.
- 이학춘, “60세 정년 의무화에 따른 임금피크제의 효과적 도입을 위한 법적 개선방안”,「동아법학 」, 제63호, 2014.
- 이학춘 외, “고령자 고용촉진과 고용연장유지를 위한 임금피크제의 문제점과 개선방안”,「노동법 논총」, 제21집, 2011.
- 임공수, “고용상에서 ‘연령 요소’에 의한 차별”,「고려법학」, 2017.
- 임성택, “장애인차별금지법상 법원의 구제조치”, 2013년 장애분야 공익소송 보고대회 자료집, 장애우권익문제연구소, 2013.
- 전윤구·심재진, “연령차별 관점에서 본 정년연장과 임금조정제”, 최근 노동법 이슈와 쟁점에 관한 재검토, (노동법이론 실무학회 제29회 정기학술대회 자료집), 2015.
- 장지연,「기업의 고령자 고용연장 모델연구」, 노동부 학술연구용역, 2008.
- 정강자, “한국의 반차별운동과 차별금지법제”, 전남대 공익인권법센터,「아시아에서의 반차별운동과 인권법」(국제심포지움 자료집), 2010.
- 한인섭 외,「한국의 공익인권소송」, 경인문화사, 2010.
- 홍관표·차원일,「독일의 일반평등대우법(AGG)과 차별금지판결」, 전남대학교출판부, 2016.

- 홍성수, “혐오표현의 규제”,「법과 사회」, 제50호, 2015.
- David B. Oppenheimer et. al., Comparative Equality and Anti-Discrimination Law, N.Y.: Foundation Press, 2012.
- David B. Oppenheimer, “The Sources of U.S. Equality Law: The View from 10,000 Meters”, The Keynote Address for the Legal Seminar on the Implementation of EU Law on Equal Opportunities and Anti-discrimination Law, Oct. 6, 2009. pp. 1-11.
- Sandra Fredman, Discrimination Law(2nd. ed.), Oxford Univ. Press, 2001.
- 국가인권위원회 2004. 6. 28. 결정, 03진차119 사건(교사임용시험 나이차별 사건).
- 국가인권위원회 2006. 2. 27. 결정, 04진차657 사건(Y은행 역직위 발령사건).
- 국가인권위원회 2007. 11. 13. 결정, 06진차657 사건(K공사 나이차별사건).
- 국가인권위원회 2017. 4. 17. 결정, 17진정0107700 사건(나이를 이유로 한 채용차별사건).
- 미국 고용평등기회위원회(EEOC) 사이트 : https://www.eeoc.gov/employees/charge.cfm
- 남아프리카 공화국 헌법재판소 사이트: http://www. constitutionalcourt.org.za

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 11 장
재일조선인의 생활권(圈)의 재편과 이동·귀환의 권리: 한반도 남과 북, 일본 사이에서

조경희

일본에서 출생했다. 현재 성공회대학교 열림교양대 조교수, 동아시아연구소 HK교수로 재직 중이며, 연구분야는 식민지 사회사, 재일조선인, 소수자, 젠더 등이다. 주요공저에 『주권의 야만: 밀항, 수용소, 재일조선인』(2017), 『<나>를 증명하기: 아시아에서 국적, 여권, 등록』(2017), 『전후의 탄생: 일본, 그리고 조선이라는 경계』(2013), 『귀환 혹은 순환: 아주 특별하고 불평등한 동포들』(2013) 등이 있다.

목차

1. 서론: 재일조선인이란

2. 해방 후 귀환권의 제한

3. 탈식민화의 부재와 냉전적 재편: 국적과 재류권을 중심으로
   Ⅰ. 탈식민화의 부재
   Ⅱ. 냉전적 재편: '조선'과 '한국'의 비대칭성

4. 미완의 기획으로서의 재일시민
   Ⅰ. 일본 정주화와 반차별운동
   Ⅱ. 재일사회의 세대교체와 문화 정체성 담론
   Ⅲ. 혐오와 반발의 시대

5. 탈냉전기 재일조선인의 귀환이주
   Ⅰ. '조선적'자의 한국입국
   Ⅱ. 주일한국영사관의 검열과 시찰
   Ⅲ. 돌아온 낯선 동포들: '재한'재일조선인의 제도와 일상

6. 나가며: 재일조선인에게 인권이란?

1. 서론: 재일조선인이란

재일동포 혹은 재일조선인이란 식민지지배의 영향으로 일본으로 건너간 한반도 출신자와 그 후손들을 총체적으로 가리키는 말이다. 재일교포, 재일동포, 재일조선인, 재일한국인, 자이니치, 재일한국/조선인, 재일코리안, 재일한인 등의 상이한 용어는 본국의 분단과 일본에서의 정주화로 인한 재일조선인의 역사인식과 정치적 성격의 분화를 나타내고 있다. 오랫동안 한국에서는 '재일교포'라는 용어를 써왔는데 이 호칭은 한국의 독재정권하 냉전적 시각과 관련된 특정한 역사적 맥락에서 나왔으며 그 후 '재일동포'라는 호칭의 사용은 거꾸로 냉전적 시각에서 경제적, 민족적 시각으로 전환된 맥락을 반영하고 있다(권혁태, 2007). 즉 호칭의 다양함은 그 자체가 재일조선인과 한국사회의 역사적 관계의 복잡함을 말해주고 있다.

통계를 보면, 2018년 12월 현재 일본의 재류외국인 통계에서 한국적 44만 9,634명, 조선적 29,559명이다. 그 중 재일조선인 상당수가 해당되는 '특별영주'자는 한국적 28만 8,737명, 조선적 28,961명이다. '특별영주' 자격이 신설된 1992년의 경우 조선/한국 등록자 수는 68만 8,144명으로, 그 중 '특별영주'자는 59만 193명이었다(<표 11-1> 참조). 단순계산으로 과거 27년 동안에 27만 명 이상의 '특별영주'자가 감소한 셈이다. 1992년을 기준으로 일본 귀화 허가자 수를 합산해보면 2018년 현재 21만 3,908명으로 산정된다[146]. 정리하자면, 귀화나 자동적인 일본국적 취득으로 해마다 1만 명의 '특별영주' 인구가 줄어들고 있다. 그러나 통계상의 변동을 단순히 인구의 감소로 보기보다는 일본국적자와 더블이나 믹스를 포함한 재일동포의 외연을 재설정할 시기에 있다.

146) 日本法務省, 「帰化許可申請者数等の推移」http://www.moj.go.jp/MINJI/toukei_t_minj03.html

국가인권위원회
humanrights.go.kr

<표 11-1> 일본 외국인등록 중 '조선/한국' 등록자 통계[147]

	총수(조선/한국)	특별영주자(조선/한국)
1992	688,144	590,193
2018	29,559 / 449,634	28,961 / 288,737

700만 재외동포 중 재일조선인들은 통계적으로는 그리 많지 않으나 한반도 근현대사의 영향을 직접적으로 받은 상징적인 존재이다. 이민의 발생이 식민지지배와 밀접한 연관을 가진다면 특히 식민지 구 종주국인 일본으로 이주, 정착한 재일조선인들의 역사적 경험은 아래와 같은 구조적 특성을 가졌다.

첫째로, 해방 후 일본에 남은 100만 이상의 재일조선인들은 일본 국적과 시민적 권리 없는 외국인 집단, 즉 일본 출입국관리의 대상으로 살아왔다. 1952년 대일강화조약의 발효와 동시에 재일조선인들은 자동적으로 일본국적을 이탈하였고 오랫동안 한반도 남과 북의 국가로의 귀환과 소속을 지향하는 외국인집단으로 살아왔다. 동아시아에 흩어진 코리언들의 국가적 소속의 문제가 한국전쟁을 중심으로 한 냉전의 전개와 깊이 맞물려 있었던 결과이기도 하다. 나중에 보는 것처럼 지금 그 수는 점점 줄어들고 있지만, 처음부터 거주국의 국적을 취득하고 그 나라의 국민으로 살아온 여타 재외동포들과 확실히 다른 특징이다.

둘째로, 동아시아 냉전의 전개와 한반도의 분단 상황 또한 재일조선인들의 삶에 깊숙이 개입하였다. 일본정부는 1950년대부터 한반도에서 사실상 대한민국만을 인정하였고, 1965년 한일협정으로 한국적자들에게만 영주권과 부분적 권리를 보장한 한편, 같은 시기에 9만 명 이상의 재일조선인들은 조선민주주의인민공화국으로 귀국하였다. 이와 같은 냉전과 분단의 심화과정에서 재일조선인들은 또 다른 분열과 이산을 경험하게 되었다.

147) 통계는 日本法務省, 「在留外国人統計」(2018年6月) https://bit.ly/2VTyllc, 「2-12 国籍別 在留資格(永住・非永住)別外国人登録者数」総務省統計局「日本の長期統計系列」https://bit.ly/2wiUgbc 참조.

셋째로, 조련이나 총련의 민족교육 정책으로 조선학교가 운영되어 왔으나 그 외 수많은 재일동포들은 민족교육의 기회를 얻지 못했다. 그 결과 제도적으로는 조선인 · 한국인이면서 생활문화적으로는 일본인이라는 제도와 정체성의 심각한 괴리를 겪기도 하였다. 이 점은 예컨대 민족문화를 유지하면서 제도적으로는 온전한 중국 공민으로 살아온 조선족 동포들과는 대조적인 모습이다.

이와 같은 특징들을 전제로 할 때 재일조선인들은 그 어느 재외동포들보다 식민과 냉전의 직접적인 영향을 받은 존재이다. 재일조선인들에 대한 정책은 거주국의 국적을 가진 여타 재외동포들과는 달리, 귀환정책과 민족교육이라는 관점에서 접근해야 했음에도 불구하고 오랫동안 한국정부는 냉전적 분단적인 잣대로 그들을 바라봤으며, 어떨 때는 안보와 감시의 대상으로, 어떨 때는 모국을 도와주는 경제적 자원으로 삼아왔다.

한국사회와 재일조선인들이 비교적 자유로운 만남을 시작한 것은 불과 20년 전일이다. 이미 5세대를 일본에서 살아온 재일조선인들과 한국사회 사이에는 '민족' 이나 '동포' 의 호명만으로는 쉽게 접속할 수 없는 축적된 경험적 차이가 있다. 다만 재일조선인들을 인권의 관점에서 바라본다는 것은 그들을 한국사회와 분리시켜 일본사회의 소수자로서 외부화하는 것을 뜻하지 않는다. 오히려 재일을 비롯한 해외코리안들의 역사적 경험을 한반도의 근현대사에 적극적으로 포함시키는 노력이 필요해 보인다. 이 글에서는 존재론적으로 월경(越境)적이거나 비분단적 성격을 가진 재일조선인들의 인권을 국가단위로 미리 나누는 것이 아니라, 그 역사적 경험을 통해 주권과 인권의 딜레마를 확인하고 이를 극복할 가능성을 모색한다. 또한 한반도 남·북·일본 사이에서의 이주와 정착, 귀환이주의 경험을 통해 생활권(圈)의 확장과 재편, 이에 따른 복수의 장소로의 이동권과 귀환권의 문제를 함께 검토하고자 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2. 해방 후 귀환권의 제한

1945년 일본의 패전과 식민지제국의 붕괴로 일본에 있던 조선인들도 해방의 기쁨을 맞았다. 일본 내에서는 여전히 '일본국민'의 신분이었던 조선인들을 일본인과 구분하여 신속히 본국으로 귀환시키는 일이야말로 이제 점령군과 일본정부에게 가장 중요한 일이 되었다. 물론 귀환을 누구보다 바란 것은 바로 조선인들 자신이었다. 패전 직후부터 큐슈각지의 항구에서는 귀향을 서두른 조선인들이 대거 모여들었다. 조선인들은 주로 한반도에 남은 일본인들이 타고 온 인양(引揚)선을 타고 거꾸로 한반도로 돌아갔다. 이렇게 1946년 3월까지, 전쟁말기에 동원된 노무자들을 중심으로 약 130만 명이 고향으로 향했다.

패전 후 혼란 속에서 계속 늘어나는 귀환자들을 앞에 두고 연합국총사령부(GHQ/SCAP)는 본국 귀국희망자 등록을 통해 계획귀환 정책을 실시하였다. 1946년 2월에 발표된 각서는 3월 18일까지 등록하지 않는 조선인들에 대해선 귀국희망이 없는 것으로 보고 귀국의 권리를 상실시키는 내용이었다(SCAPIN 746). 남아있던 조선인 647,006명 중 귀환희망자는 514,060명이었다(森田, 1955; 59). 약 79%가 귀환의사를 표명한 것에서도 알 수 있듯이 이 시점에서 귀환자 '등록'은 조선인들에게도 합당한 조치였다.

그런데 귀환자 재산을 현금 1,000엔, 짐 250파운드 미만으로 제한한 귀환정책의 열악한 조건은 조선인들의 일본 재도항을 부추길 수밖에 없었다. 식민지시기에 일본에서 생활기반을 마련한 사람들에게 재산 제한조치는 치명적인 문제였고 한반도의 정세불안과 경제불안에 바로 직면한 조선인들은 다시 일본 재도항을 택하게 되었다. 혹은 귀환 대기자들도 본국의 실상을 전해 듣자 귀환을 포기하게 되었다. 1946년 4월부터 12월까지의 조선인 귀환자는 82,900명으로 3월의 귀국희망자의 16%에 지나지 않았다(森田, 1955; 61).

인구증가에 따른 식량난, 주택난, 홍수피해 등 해방 후 한반도의 열악한 생활환경은 귀환자들에게 극심한 타격이 되어 밀항자들을 늘렸다. 특히 1946년 5월 한반도 남부에서 유행한 콜레라의 영향은 밀항자 단속을 강화하는데 결정적으로 작용했다. SCAP은 이에 대처하기 위해 '인양에 관한 총사령부각서'를 발표하여 본국으로 귀환한 '비일본인'의 일본으로의 재입국을 금지할 것을 명시하였다(SCAPIN 927)[148]. 이어서 6월에는 '불법입국 억압에 관한 각서'를 발표하여 "보균자 전입을 통한 병균 침입"을 막기 위해 일본항으로 불법 입항하는 선박을 적극 탐색할 것을 요청하였다(SCAPIN 1015). 이 일련의 지령은 파악불가능한 조선인 밀항자들이 일본 영토의 안전을 침범할 수 있다는 것을 명시한 내용이었다.

같은 시기에 나가사키 사세보(佐世保)의 인양원호국에 입국자 수용소가 처음으로 설치되어 밀항자들은 이 수용소를 통해 부산으로 송환되었다. 이 입국자 수용소는 일본 영토의 끝자락에서 콜레라와 밀항자와 같은 외부의 불안전 요소들의 유입을 막고 돌려보내는 제방역할을 하였다. 경찰통계에 따르면 1946년 4월부터 12월까지 조선인 불법입국 검거자수는 17,733명에 달하였다. 해방 후 조선인들의 밀항은 일본의 식민지 지배하에서 형성된 생활의 연장이자 일본제국 붕괴와 미국의 동아시아 전략 사이에서 한반도의 탈식민화가 방치된 결과였다.

1952년 일본과 연합국 사이에서 맺어진 샌프랜시스코 강화조약이 발효되면서 일본은 주권을 회복하고 한반도는 공식으로 일본에서 '분리'되었다. 그 과정에서 GHQ/SCAP와 일본정부는 주권국가의 행정기술을 통해 재일조선인들을 다시 관리대상으로 만들어 그들의 귀환과 거주의 권리를 제한하였다. 1950년에 설치된 오무라 수용소와 1951년 제정된 출입국관리령, 1952년에 제정된 외국인등록법 등은 전후일본의 국경과 내적질서를 확정하고, 조선인들 사이의 지위를 합법/불법으로 분

148) SCAPIN927 「인양에 관한 총사령부각서」(1946.5.7.)는 7에서 "본국(homeland)으로 인양된 비일본인은 연합국 최고사령관이 인가한 경우 외에는 상업상의 편의를 얻을 수 있을 시기까지 일본으로의 귀환이 허용되지 않는다"고 정했다. 이때 '비일본인'이란 중국인, 대만인, 조선인, 류큐인을 포함한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

할함으로써 언제든지 주권의 외부로 추방가능하게 하는 제도적 장치였다(조경희, 2017a).

해방 직후에 결성된 자치단체 재일본조선인련맹의 맥을 이어 1955년에는 재일본조선인총련합회가 결성된다. 한국전쟁 정전 후 남북의 체제경쟁을 배경으로 북한은 재일조선인을 조선민주주의인민공화국의 해외공민으로 호명하여 직접적 지도하에 뒀고, 재일조선인들은 북한으로의 귀국운동을 대대적으로 시작하였다. 1959년 12월에 최초의 귀국선에는 957명이 상선하였고 1984년 187차 귀국선까지 약 25년간에 93,339명이 조선민주주의인민공화국으로 영주귀국하였다(일본국적자 6679명, 일본인처 1871명)(李泳采, 2010).

귀국사업은 조선과 일본뿐만 아니라 실무를 맡았던 양국 적십자사, 총련과 일본 혁신세력, 조일협회, 그리고 한국과 미국까지 많은 액터들의 이해관계가 얽힌 일대 프로젝트였다. 조선은 전후복구 건설에서의 노동력을 필요로 했을 뿐만 아니라, 냉전시대 자본주의에서 공산주의로의 집단이주를 통해 체제의 우월성을 과시할 수 있었고 일본과의 대화 창구를 확보하여 당시 한참 진행중이었던 한일협정 교섭을 견제하려고 했던 것으로 보인다. 일본의 입장에서 귀국사업은 과거의 망령이자 국가복지상 부담으로 여겼던 재일조선인들을 일본국에서 추방하는 절호의 기회였다. 재일조선인들은 사회보장 없이 일본에서 살기에는 너무나 가난한 처지에 있었고, 희망 없는 일본보다는 조국으로 귀국하기를 소박하게 희망한 사람들이었다.

재일조선인들 대부분이 한반도 남쪽출신이었다는 사실을 생각할 때 귀국사업을 '북송'으로 불러 반대하고 반공주의로 일관한 한국정부의 태도와 행동은 재외동포의 귀환권이라는 차원에서 무책임한 것이었다. 한편 1960년대 한일협정으로 일본이 남한하고만 국교정상화를 추진하면서 조일 간 수교는 점점 멀어져갔다. 이동권이 보장되지 않는 귀국자들의 현실, 그리고 조선적 재일조선인들의 실질적인 무국적 상태는 현재까지 이어지는 북한과 일본의 비정상적 관계를 반영하고 있다.

3. 탈식민화의 부재와 냉전적 재편: 국적과 재류권을 중심으로

그렇다면 귀국을 하지 않았던 재일조선인들은 일본에서 어떤 조건 속에서 살았는가. 재일조선인들의 국적에 대한 자기결정권이나 기본적 인권의 보장과 관련해서 1)탈식민화의 부재와 2)남북일 간의 냉전적 재편이라는 관점에서 검토한다.

Ⅰ. 탈식민화의 부재

1952년 4월 28일, 제2차대전 전후처리를 목적으로 연합국과 일본이 체결한 샌프란시스코 강화조약이 발효되면서 일본정부는 조선인들의 일본국적을 상실시켜 정식으로 외국인등록 대상자로 삼았다. 이미 한반도에는 남북정부가 성립했고 재일조선인들을 자국민으로 보고 있었고, 재일조선인들 스스로도 자신들을 '조선민족'으로 보고 있었다고 하더라도 일본이 당시 국제적 관습을 무시하고 재일조선인들의 국적선택권을 부여하지 않았던 점들은 거듭 지적되어야 할 것이다. 또한 구식민지 출신자로서의 그들에게는 정당한 사회적 권리와 민족교육을 포함한 문화적 권리가 보장되어야 했다. 해방 후 재일조선인운동의 맥락에서도 재류권의 보장 등 "정당한 외국인의 지위"를 요구하고 있었던 점이 밝혀지고 있다(鄭栄桓 2013).

애초에 GHQ/SCAP가 초안을 작성한 일본국헌법은 "외국인은 법의 평등한 보호를 받는다", "모든 인간은 법의 아래 평등하다"는 조항이 포함되었지만, 일본정부가 수정을 거듭하는 단계에서 외국인 평등조항은 소거되었고 "모든 자연인(All natural persons)", "모든 인간(All men)"과 같은 말들은 "모든 국민"으로 바뀌었다. 게다가 헌법시행 하루 전날에 조선인을 대상으로 한 '외국인등록령'이 발포된 것은 잘 알려져 있다. 이와 같은 경위에서 봐도 일본정부가 탈식민화 정책은

국가인권위원회
humanrights.go.kr

커녕 재일조선인의 배제를 염두에 두고 전후제도 개혁을 실행한 것은 명백했다.

또한 해방직후부터 재일조선인들은 국어강습소를 비롯한 자주적인 민족교육을 운영해왔으며 그것이 현재 조선학교의 모체가 되었다. 그런데 1948년에 들어 일본 문부성은 "조선인학교의 취급에 대하여"를 통해 전국각지에서 운영된 조선학교에 대한 실질적인 폐쇄를 명하였다 조선학교 탄압에 반대한 교육투쟁의 과정에서 희생자를 포함한 수많은 사람들이 검거되었다. 냉전의 역학관계 속에서 1949년에는 조련에 대한 해산명령이 내려지는 등 역코스의 일환에서 재일조선인들의 탈식민화의 과제와 해방민족으로서의 열망은 봉쇄되어 갔다[149].

앞서 본 바같이 자신들의 의사와 무관한 곳에서 일본국적을 이탈하고 진정한 외국인이 된 조선인들은 일반 외국인들처럼 외국 여권을 가지고 일본에 입국한 경위가 없는, "상륙 수속을 밟지 않는 외국인"에 해당되었으며 별도의 재류자격 형태가 필요했다. 따라서 일본 정부는 소위 '법126호'로 불리는 임시적인 법을 제정하여 "따로 법률로 정하여 그 자의 재류자격 및 재류 기간을 결정할 때까지 재류자격 없이 본방에 재류할 수 있다"라고 규정했다. 이렇게 해방 이전부터 일본에 체류하던 조선인들은 '여권을 갖지 않는 외국인'이라는 기묘한 존재로 일본 출입국관리체제에 편입되었다. 이런 불안정한 지위는 그 후에 발생하는 재일조선인들의 법적 제도적 어려움의 근원이 되었다.

Ⅱ. 냉전적 재편: '조선'과 '한국'의 비대칭성[150]

이 과정에서 한반도의 분단 상황 또한 재일조선인들에게 깊이 개입하기 시작했다. 냉전하 한일 협력관계의 완성체로서의 1965년 한일협정 체제는 이러한 재일조

149) 해방직후부터의 조련의 활동에 대해서는 정영환(2019), 『해방공간의 재일조선인사』(푸른역사)를 참조.
150) 이 내용에 대해서는 조경희(2017), 「한일협정 체제하 재일조선인의 국적과 분단정치」, 『〈나〉를 증명하기』(한울)의 일부를 요약하였다.

선인의 상황을 이분화하고 고착화하는데 결정적으로 작용했다.

첫째로 한일정부는 재일조선인들의 외국인등록상의 '조선'과 '한국'을 차별화하였다. 1950년대에는 '조선'과 '한국'의 차이를 "단지 용어의 문제이며 실질적인 국적의 문제나 국가 승인의 문제와 전혀 무관하며...용어에 따라 그 사람의 법률적 취급을 달리하는 것은 아니다"고 했었음에도 불구하고 1965년 한일조약이 맺어진 후에는 '한국'에 관해서는 1965년 이전으로 소급해 국적으로 인정하는 반면, '조선'은 편의기재로 취급하는 이중기준을 취했다.

둘째로, 한일정부는 재일조선인들의 법적지위를 안정화하기 위한 '협정영주' 자격 해당자를 한국적자로 한정하였다. 1966년 1월 17일 한일법적지위협정이 발효되면서 그 후 5년간 한국적자들에 한해 '협정영주' 자격 신청이 접수되었는데 협정은 1945년 8월 15일부터 계속해서 일본에 거주한 한국적자 1세, 2세들에게 영주자격을 부여했고 교육, 생활보호, 국민건강보험 그리고 퇴거강제 조건 등에서 우대를 받도록 정했다. 이와 같은 차별적 처우에 의해 재일조선인의 국적은 본국정부와 민족단체의 정치의 장이 되었고, 재일조선인 사회에 분단과 서열화를 낳았다.

한일정부의 움직임에 대해 총련은 도쿄에서 '조선국적요청자대회'를 열어 수천 명의 '조선'적으로의 재변경을 요구하는 사람들과 연락회의를 결성해 "조선민주주의인민공화국의 재외공민"으로서의 정당한 권리를 인정하라는 요망서를 일본 법무성으로 보냈다. 북한 외무성도 성명을 내고 "일본 정부의 비우호적 적대행위"를 규탄하고 "국제법의 원칙에 따라 재일조선공민의 기본적 인권을 무조건 보장"할 것을 촉구했다. 그 후 수년간 조선적을 회복하려고 하는 움직임들이 각지에서 나타났다. 당시 사회당을 비롯한 일본의 혁신세력도 이를 지지했다. 1967년 3월 시점에서 '조선적전환운동' 지지를 결의한 전국의 지방단체는 총 137곳에 이르렀고 '조선'으로의 재변경은 부분적으로 수용되었다. 다만 결과적으로 1971년 마감 시점에서 협정영주 신청자는 35만 1955명에 달해, 재일조선인들 중 '조선'과

국가인권위원회
humanrights.go.kr

‘한국’의 수는 역전되었다.

과연 재일조선인들에게 국적이란 무엇이었는가? 재일조선인들에게 국적은 인권이나 민족자결권의 근거보다는 분단체제하 경쟁의 도구이자 어느 한 체제로의 소속을 증명하고 담보하는 의미가 컸다. 일본 외국인등록증 국적 란의 한국/조선 표시는 사실상 한반도 남/북 혹은 민단/총련 지지자들을 구분하는 지표로 간주되었다. 한일협정은 같은 역사적 경위를 가진 재일동포들 사이에 분단선을 그어 그 일부에게만 영주자격이 보장되는 상황을 낳았으며, 그것마저도 자손들까지를 포함한 완전한 상태가 아니었다. 1981년 일본이 유엔 난민조약에 가입을 하면서 조선적자들에게도 영주자격이 인정되었고 1991년 ‘출입국관리특례법’을 통해 서로 다른 영주자격은 ‘특별영주’자격으로 일원화되었다. 그러나 한일협정 체제를 통해 이미 제도적 조건을 갖춘 한국적과 달리, 조일수교의 부재로 인한 ‘주관적 국적’으로서의 조선적의 위치는 점점 불안정성을 띠게 되었다.

4. 미완의 기획으로서의 재일시민

Ⅰ. 일본 정주화와 반차별운동

1960년대 고도경제성장을 거치는 과정에서 일본에서는 환경운동이나 반공해운동, 소비자운동 등 다양한 주민운동이 활성화되었고 전국각지에서 혁신지자체가 생겨났다. 재일조선인들 또한 일본의 경제성장의 과실을 부분적으로 향유하면서 점차 일본 정주화의 길로 방향을 전환하는 과도기에 있었다. 대대적인 민족운동으로서의 귀국사업은 점점 한계를 드러내기 시작했고, 일본의 신좌익운동 또한 ‘지역운동’ ‘진지전’이 깊이 모색되었던 시기였다(조경희, 2017d).

이 시기에 발생한 히타치 취직차별반대운동은 지역주민으로서의 재일조선인의 현실과 일본사회에 만연했던 사회적 차별의 현실을 상징적으로 보여주는 사건이었다. 고등학교를 졸업하고 일본이름으로 히타치 회사의 합격통지를 받은 박종석씨가 재일조선인이라는 이유로 합격이 취소된 것에 대해 회사에 소송을 걸었고 22번에 걸친 재판투쟁 끝에 1974년 승소가 확정되었다. 이 사건의 새로움은 재일조선인 당사자만이 아니라 취직차별의 부당성에 공감한 청년들이나 기독교단체 등 일본주민들과의 지원연대 네트워크가 형성된 것에 있었다.

그 후 재일조선인 지역운동은 연금이나 아동수당, 공영주택 등 사회복지 차별을 시정하는 방향으로 나아갔다. 이 시기 베트남 반전운동과 전쟁 후 보트피플의 수용과 같은 국제적 관심 고조를 배경으로 일본은 1979년에 국제인권규약을 비준하였고, 1981년에는 난민조약에 비준하였다. 이와 같은 일본의 국제인권체제로의 편입을 계기로 조선적 재일조선인들의 영주자격 부여, 국민건강보험, 국민연금, 아동수당, 공영주택 등에서 국적조항이 철폐되는 등 광범위한 기본적 인권의 확장이 실현되었다. 해방 후 35년 이상이 지난 뒤늦은 조치였으나 재일조선인들에게 최소한의 시민적 권리가 생긴 것은 획기적인 일이었다.

1980년대 또 다른 대표적인 반차별투쟁이 지문날인거부운동이다. 지문날인제도는 1952년 외국인등록법에서 규정된 것으로 60일 이상 재류하는 외국인은 등록시 혹은 갱신시에 지문날인이 의무화되었다. 일본에서 범죄자들과 외국인들에게만 부과되었던 지문날인은 출입국관이 대상으로서의 재일조선인의 낮은 사회적 지위를 상징하는 장치였다. 1980년대 인권의식의 고양 속에서 외국인등록 갱신에 따른 지문날인을 거부하는 개개인의 움직임이 전국적인 반차별운동으로 확산되었다. 결과적으로 이 운동의 축적이 1992년 외국인등록법 개정을 통해 지문날인제도는 폐지로 이어졌다. 이 시기 반차별운동은 재일조선인의 귀국운동의 한계와 총련/민단 등 민족단체의 경직화, 그리고 관념적인 일본 신좌익운동의 반성 등 서로 다른 운동사적

국가인권위원회
humanrights.go.kr

맥락이 만나 외국인의 인권 확장으로 이어졌다는 점에서 흥미로운 사례를 보여주고 있었다.

Ⅱ. 재일사회의 세대교체와 문화 정체성 담론

한편 일본에서 '국제화' 담론이 활발해지기 시작한 1980년대부터 재일조선인의 세대교체와 민족문화의 계승과 관련해 수많은 논쟁들이 벌여져 왔다. 그 내용은 한마디로 재일조선인과 한반도 조국과의 관계를 중요시할 것인가, 혹은 일본사회의 시민으로서의 권리획득으로 나아갈 것인가로 나눌 수 있다. 90년대 이후 귀화자의 증가는 재일조선인사회에 서 가장 큰 논란거리 중에 하나였으며 이러한 재일조선인사회의 분화(혹은 다양화) 상황을 둘러싸고 수많은 담론들이 나타났다. 예컨대 본국의 해외공민임을 지향하는 '조국지향', 일본인이 될 것을 지향하는 '귀화지향', 일본사회와의 공생을 지향하는 '재일지향', 그리고 자기실현을 지향하는 '개인지향' 등의 유형화가 대표적이며(福岡安則, 1993) 이러한 논의들은 기본적으로 '귀환 혹은 귀화'라는 과거의 이분법적 선택에 대한 대안으로 제기되었다. 재일조선인들이 의거하는 민족개념을 네이션에서 에스니시티로, 다시 말하면 국가를 지향하는 민족주의를 문화적인 것으로 전환하고자 했던 흐름으로 정리할 수 있다.

이에 대해 서경식은 재일조선인을 에스닉 마이너티리로 바라보는 담론을 비판하여 재일조선인 입장에서의 네이션 구상의 가능성을 모색하였다(서경식, 1998). 1990년대 인문사회 학계에서 국민국가와 내셔널리즘 비판이 석권하였고, 그 상황에서 한반도와의 연결된 재일조선인들의 삶이 '조국지향'으로 왜곡되거나, 혹은 재일조선인의 인권문제가 정체성 담론으로 축소되었던 것을 생각하면 그의 논의는 일본사회의 본질에 대한 재일 지식인으로서의 저항으로 읽을 수 있다. 구식민지 출신자에 대한 차별구조를 시정하기보다는 '불편한 외국인'으로서의 그들의 존재를

문화적 수준에서 인정하고자 하는 의지는 아래와 같이 정책이나 정치권의 움직임에서도 나타났다.

1980년대에 재일조선인들에게 사회적 권리가 확대되었다고 한다면 90년대에 쟁점이 된 것은 정치적 권리의 확장이었다. 재일조선인 최대 집거지인 오사카(大阪)와 그 주변지역에서 일본 지방참정권을 요구하는 소송이 제기되기 시작했으며 또 이와 동시에 정당과 지방의회의 움직임도 활발해졌다. 오사카 기시와다(岸和田)시에서 '정주외국인 참정권 요망결의'가 가결된 이후 전국 지자체에서 이와 비슷한 의견서나 결의안이 제출되었다. 결정적 계기가 된 것은 1995년 2월 28일에 "헌법은 정주외국인에 대한 지방참정권 부여를 금지하고 있지 않다"는 최고재판소 판결이었다. 1996년 지방참정권 도입을 요구하는 지자체 수는 1200을 넘었고, 국회의원 89%가 정주외국인 지방참정권 부여에 찬성하는 입장을 보이기도 했다(近藤敦, 1996)[151]. 그 후 자민당, 사회당, 신당 사키가케의 연립여당은 정치개혁협의회를 결성하여 외국인 지방참정권에 대해 몇 달간 협의를 거쳤으나 자민당과의 의견대립으로 무산되었다. 2000년대에 들어서도 공명당, 민주당, 공산당이 수차례 법안을 제출했지만 '국가의 안전'을 내세우는 자민당의 반대로 그때마다 폐안처리가 되었다.

같은 시기에 자민당 의원들이 프로젝트팀을 구성하여 재일조선인에 해당되는 '특별영주자'들에게 일본국적 취득을 간소화시키는 '국적취득특례법안'을 제출하였다. 외국인 지방참정권이 현실화되려고 하던 무렵에 제출된 이 법안은 지방참정권 반대파들이 급하게 만들어낸 대안책이었다. 이 또한 실현되지 않았지만 현재까지 이어지는 일본 행정당국의 사상을 잘 반영하고 있었다. 즉 군주에 귀의한다는 뜻을 가진 '귀화'가 아닌 국적취득을 간소화함으로써 본국이라는 네이션을 가진 재일조선인들을 '코리아계 일본인'으로 전환시키고자 하는 내용이다.

얼핏 양심적인 조치인 것처럼 보이지만 외국인의 시민권을 제한하고 국적을 전

151) 또한 1995년 이후 고치, 오사카, 가나가와, 오키나와 등에서 지방공무원 채용의 국적조항을 철폐하기도 하였고 가와사키시를 비롯한 외국인

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제로 한다는 점에서 기존 국민/외국인의 이분법을 포기하지 않으려고 한다. 동시에 일본국민이 되기를 선택하는 순응적인 재일조선인과 그렇지 않는 자들을 구분하여 후자에 대한 배제를 정당화하는 것이었다. 비슷한 시기(2000년3월24일)에 법무성은 '제2차 출입국관리기본계획' 을 발표하고 있다. 여기서는 이미 특별영주자격을 가진 재일조선인에 대한 구체적인 언급은 없으나 출입국관리행정의 기본방침을 (1)외국인의 원활한 수용, (2)바람직하지 않는 외국인의 배제로 정하여 외국인 간 위계화의 방향성을 명확히 제시하고 있다[152].

이 흐름의 중심에 있었던 인물이 전 법무성 출입국관리국장으로 현재 탈북자지원기구 대표를 맡는 사카나카 에이토쿠(坂中英徳)다. 사카나카는 출입국관리국 직원이었던 1975년에 "재일조선인의 자연소멸" 을 전망하여 그들을 일본국민으로 편입할 길을 적극적으로 제창하였다. 당시 재일조선인들에게 악명 높았던 '사카나카 논문' 의 내용은 외국인 지방참정권이 실패로 끝난 2000년 이후 대중적인 지지를 얻기 시작했고 일부 재일조선인들이 스스로 극단적인 귀화 추진론을 펼치는 등 보다 노골적인 논조로 재생산되었다(鄭大均, 2001). 그 후 2002년 고이즈미 전 총리와 김정일 전 국방위원장과의 북일수교 회담에서 밝혀진 일본인 납치문제를 계기로 일본사회는 급속한 우 선회를 시작한다. 한일 간 영토문제가 불거진 2005년경에는 '혐한류' , '재일특권' 이라는 말이 나타나면서 납세, 은행자금, 교육, 지방참정권, 생활보호, 외국인등록 등에서 재일조선인들이 일반외국인들과 다른 엄청난 특권을 향유하고 있다는 선동적 허위담론들이 분출하기에 이른다[153]. 2006년의 북한 미사일 발사 실험이 이러한 분위기를 가속화시킨 것은 말할 것도 없다. 사카나카는 2007년 에세이에서 다음과 같이 쓰고 있다.

일본인의 마음에 새겨진 재일코리안 상(像)을 전환시키는 것은 보통일이 아니

152) http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_000300-2_000300-2-2.html
153) 대표적인 출판물로 野村旗守 宮島理등『別冊宝島 嫌韓流の真実 ザ·在日特権』,宝島社,2006.

다...이제야 그들의 기축을 한반도에서 일본으로 전면적으로 옮기는 것 외에 재일코리안 명예회복의 길은 없다고 본다... 재일코리안에게는 2가지의 미래상이 있다. 하나는 빠른 시기에 민족명으로 일본국적을 취득하고 코리아계 일본인으로서 확고한 지위를 구축하는 사람들이다. 이 경우 재일코리안은 일본인과 탄탄한 신뢰관계를 맺고 다민족 국민통합의 상징으로서 일본사회에 무개를 싣고 있을 것이다. 다른 하나는 한국적, 조선적에 고집하여 소수자 외국인으로 사는 사람들이다. 그들은 소자화(少子化), 귀화 증가 등으로 자연소멸의 길을 고속도로 나아갈 것이다. 그 경우 재일코리안은 일본인들한테 반일적인 골치 아픈 존재였다는 낙인을 찍힌 채로 사회에서 퇴장하게 될 것이다.[154]

사카나카의 주장을 '혐한류', '재일특권' 담론에서 공공연한 헤이트 스피치에 이르는 일련의 인종주의적 내셔널리즘과 동일한 것으로 볼 수는 없다. 극단적인 인터넷 우익들은 이민국가를 지향하는 사카나카를 '반일'적 인사로 오인하기도 한다. 그럼에도 불구하고 법무성 엘리트이자 이민전문가인 사카나카의 언행은 일본사회에서 많은 효과를 갖게 된다. 그의 주장은 재일조선인들을 관용/혐오의 대상으로 이분화한다는 점에서 혐한류 담론들을 암묵적으로 시인하고 있다. 이분화와 서열화의 기제는 항상 배제가 전면화될 가능성을 내포하고 있다. "일부의 악질한 재일조선인", "일부의 위장 난민"들을 거론할 때 이미 혐오의 정동은 작동되고 있다.

90년대 지방참정권 획득으로 완성되는 '재일시민'이란 기획은 미완의 상태로 돈좌되었다. 다만 그 기획은 우연히 좌절되었다고 하기보다는 탈냉전기 동아시아의 구조적 변동의 필연적 결과였다. 80년대 이후 지방행정 주도로 진행된 재일조선인에 대한 사회적 승인과정은 탈냉전기 국가적 차원에서 정치적으로 거부되었다. 그후 2009년에 정권을 잡은 민주당은 "정주외국인의 지방참정권 조기실현"을 공약으로

154) http://blog.livedoor.jp/jipi/archives/2007-01.html(2007.1.17)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

내세웠으나 더 거세진 우파 정치인과 반대여론에 이를 밀어붙이는 정치력을 갖지도 못했다. 80년대 재일조선인들에 대한 시민적 권리의 확장은 거꾸로 그들의 발목을 잡는 논리(재일특권)로 귀결되었다. 사카나카는 1999년 시점에서 자신의 성과로 자부하는 재일조선인의 '특별영주자격'에 대해 "특별대우", "외국인의 법적지위로서 세계에 유례없는 우대적인 것" 등으로 표현하였는데(坂中, 1999: 88) 이와 같은 말이 그 후 재일특권론의 근거로 확대 재생산되었던 점은 부정하기 어렵다.

다시 말하면 80년대에 달성된 외국인 인권의 수준은 국내외적 안정을 유지한 냉전시대의 찰나의 산물이었다. 탈냉전 시대에 들어 확산되는 주권-영토의 불일치 현상은 곧바로 국민주권의 약화로 이어지지 않았다. 오히려 "싫으면 돌아가라"는 귀환/귀화의 이분법과 출생의 우연성을 정당화하는 국민주권이 더욱 강화되었다. 재일조선인들의 일본사회로의 동화는 점점 더 가속화되고 있었음에도 불구하고, 그들을 점점 한반도 본국에 속하는 자들로 외부화하는 시각이 강화되었다. 히구치 나오토(樋口直人)의 말을 빌리자면 재일조선인들은 일본에 거주하는 마이너리티 시민이 아닌, "동아시아 지정학에서의 각국의 대리인"으로 간주되었다(樋口, 2014: 180).

Ⅲ. 혐오와 반발의 시대

혐오발화(hate speech)란 보통 종속적인 위치에 있는 자나 집단에게 가해지는 차별적 모욕적 발화 행위를 말한다. 일본인들이 조선인/한국인들을 혐오하는 현상들은 오래전부터 항상 있어왔다. 버틀러에 따르면 혐오발화는 그 자체가 단발적인 행위가 아닌, 역사적으로 축적되어 온 공동체에 대한 언어적 편향을 재생산시키는 '인용' 행위이며 이와 같은 인용의 반복이 혐오발화를 가능하게 하는 역사적 맥락을 준비한다(Butler,1997). 그런데 역사적으로 반복되어 온 '민족차별'이라는 형

태와 혐오발화가 구분되는 것은 무엇보다 그것이 언어(speech) 행위라는 점이며, 언어표현이 무조건 투명하게 보장되어야 할 권리가 아닌, 사람들의 몸과 마음에 작용하는 '행위'라는 인식이 있다. 혐오발화의 법적 규제가 주장되는 근거는 이처럼 타자에게 극도의 모욕감과 수치심을 안기거나 그들을 파괴할 수도 있는 언어의 수행성에 있다. 더구나 SNS를 비롯한 온라인 소통이 중심이 되어가는 현대사회에서 아무런 혐오 발화는 증식성, 확산성을 가진 폭력으로 작용한다. 즉 대면적 소통에서는 정정이 가능한 오해와 소문, 유언비어와 허위선전이 무한 재생산되는 소통공간에 우리는 살고 있다.

2002년은 일본에서 인터넷 환경이 비약적으로 개선되면서 일본사회에 '넷우익'들이 등장하기 시작한 해로 종종 거론된다. 한일월드컵 개최, 그리고 일본 고이즈미 전총리와 김정일 전국방위원장과의 북일수교 회담에서 밝혀진 일본인 납치문제가 일본사회를 시끄럽게 한 해이기도 했다. '혐한'이라는 말 자체는 90년대부터 존재했지만 그것이 지금과 같은 문화현상으로 확산하기 시작한도 비슷한 시기다. 실시간 소통이 가능해진 인터넷 익명게시판과 자동번역기의 활용은 '혐한'이란 정동을 증식시키는 장치였다. 대표적인 게시판 '2채널'에서는 한국인들을 희화화하거나 혐오하는 텍스트와 '아스키 아트'(문자와 이모티콘을 조합한 그림)들이 대량생산되었다.

2005년, 인터넷 상에서 단발적으로 나타난 혐한 주장들이 만화 『혐한류』로 출판되면서 '혐한'은 대중담론으로 자리잡게 된다. 이 만화는 시리즈로 4권까지 출판되어 총 90만 부의 히트를 기록하였다. 2007년에는 『더 재일특권』이라는 북렛이 출판되면서 재일조선인의 제도적 지위가 본격적으로 혐오의 프레임으로 설정되기 시작했다. 재일조선인들은 납세, 은행자금, 교육, 지방참정권, 생활보호, 재류자격 등에서 일본인과도 일반외국인들과도 다른 엄청난 특권을 향유하고 있다는 허위담론들이 분출되기에 이른다(野村, 宮島, 2007).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이러한 현상들에 대해 청년들의 소비적이며 유희적인 애국행위에 주목하거나 경제적 박탈감에 주목하는 등 다양한 분석이 이뤄져 왔지만 일본인들의 소소한 내셔널리즘이 이처럼 괴물이 될 줄은 아무도 몰랐을 것이다. 같은 시기 일본 내에서도 비정규직과 청년들의 빈곤문제가 심각화되고 있었으나 일자리를 둘러싼 구체적인 경합관계나 그들의 경제적 불안감이 외국인들에 대한 혐오감정으로 이어졌다고 보기는 어렵다. 오히려 2002년 월드컵과 납치문제, 2005년 한일 간 영토문제, 2006년 북한 미사일 발사 실험 등 끊임없이 이어지는 한반도와의 역사적 정치적 갈등을 국내 재일조선인들에게 투영했다고 보는 것이 맞다. 예컨대 『혐한류』 제1장은 "일한공동주최 월드컵의 이면: 한국인에게 더럽혀진 월드컵 축구의 역사" 이며, 저자인 야마노(山野車輪)는 "독도와 관련된 한국 내 반일시위" 가 출판의 계기였음을 말하고 있다(『Voice』 341, 2006.5.).

5. 탈냉전기 재일조선인의 귀환이주

Ⅰ. '조선적'자의 한국입국

앞서 본 '재일시민' 의 좌절은 한반도 조국과 재일조선인과의 관계변화와도 무관하지 않다. 90년대 이후 많은 재일조선인들이 한국으로 이동하기 시작하였다. 한국사회에서 재일조선인은 오랫동안 안보와 감시의 대상 혹은 경제적으로 모국을 도와주는 인적자원으로 간주되어 왔다. 권혁태에 따르면 그 인식틀은 주로 개발주의(졸부), 민족주의(반쪽발이), 반공주의(빨갱이)의 3가지 필터로 정리된다(권혁태, 2007). 여기에는 재일조선인들이 식민지지배 구종주국이자 경제대국이 된 일본에서 살아오면서 북한과 친밀한 관계를 유지해왔다는 역사인식의 정형화가 작동하고 있

다. 다시 말하면 해방 후 한국사회를 강력히 규정해온 ‘친일’, ‘반일’, ‘반공’ 이데올로기가 재일조선인 인식에 그대로 투영되는 경향이 있었다. 그러나 글로벌화, 탈냉전, 그리고 한국의 민주화의 시대적 변화는 재외동포들의 한국왕래를 가속시켰으며 재일조선인의 생활권을 확장, 재편하는 움직임으로 이어졌다.

탈냉전기 큰 변화는 총련계 재일조선인들이 한국사회와 교류를 시작하게 된 점이다. 특히 6·15남북공동선언은 남북통일에 대한 인식과 더불어 재외동포들에 대한 인식구도를 바꿨고 재일조선인 스스로도 한국을 적극적으로 왕래하기 시작했다. 그 중에는 ‘조선적’을 유지한 사람들도 다수 포함되었다. ‘조선적’이란 해방 후 일본에 남은 한반도 출신자들에게 일본 정부가 일률적으로 부여한 외국인등록상의 표시이다. 그 후 일본이 한반도의 ‘유일한 합법적 정부’로 인정한 대한민국 국적을 취득하지 않고 지금까지도 이 ‘조선’ 표시를 유지하는 사람들이 존재하는데 그들을 우리는 ‘조선적’으로 부르고 있다.

조선적은 그 자체로 조선민주주의인민공화국의 국적을 의미하는 것은 아니지만 한국 국적을 택하지 않았다는 점에서 한국정부는 사실상 그들을 ‘친북적’ 존재로 간주하여 관습적으로 국적전환과 사상전향을 요구해왔다. 더 정확히 말하면, 한반도 통일과 북일 수교가 실현되지 않는 현재로서는 일본에서도 한국에서도 북한 국적이 법적으로 인정되지 않음에도 불구하고 권리를 거부당할 때만 북한 국적 취급을 받는다. 즉 여기서의 ‘조선’은 권리를 유보하기 위한 이른바 ‘배제의 기호’로 작용해왔다. 조선적의 위치는 분단국가에서 법과 제도의 자의적 성격을 그대로 보여준다.

90년대 이후 한국정부는 여권 없는 조선적자들에게 여행증명서 발행을 통해 일시적인 한국입국의 길을 열어왔다. 1990년에 제정된 남북교류협력법 제10조(외국거주동포의 출입보장)에서는 “외국 국적을 보유하지 아니하고 대한민국의 여권을 소지하지 아니한 외국 거주 동포가 남한을 왕래하려면 여권법 제14조 1항에 따른 여

국가인권위원회
humanrights.go.kr

행증명서를 소지하여야 한다" 고 정하고 있다[155]. 이 조항이 조선적자들에 대한 여행증명서 발급의 근거가 되어 왔으며, 2000년 6월 남북정상회담을 거쳐 간이 양식으로 발급이 가능해졌다. 여행증명서 발급은 조선적을 유지한 채 한국왕래를 할 수 있는 유일한 가능성이었다. 그러나 2007년 중반 이후 남북관계의 악화에 따라 한국정부는 여행증명서 발급을 대부분 정지시켰다.

2017년 외교부가 공개한 자료에 따르면 조선적 재일조선인들의 여행증명서 신청건수/발급건수 현황은 2005년에 3,329건/3,358건에 대해 2010년은 401건/176건, 2016년은 26건/9건으로 기록된다[156]. 2005년 거부건수가 0으로 나오는 것으로 보아 사실을 정확히 반영한 통계로 볼 수 없으나, 그래도 2016년과 비교해보면 신청건수 자체에 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 그만큼 보수정권하에서 여행증명서 발급을 포기할 수밖에 없었음을 보여주고 있다.

이 상황은 조선적자들의 한국적 변경을 가속화시켰다. 여기에는 북한을 악마화하는 일본사회의 현실과 동시에 민주화와 한류 등을 통한 한국사회의 위상변화도 크게 작용하였다. 대부분의 재일조선인들이 한반도 남쪽에 뿌리가 있으면서도 총련계 재일조선인들에게 한국은 오랫동안 '상상속의 조국' 에 불과하였다. 공식적으로는 한국으로의 이동과 교류가 차단되었던, 다시 말하면 분단모순을 일상적으로 겪어왔던 그들은 그래서 더 민주화된 한국사회와 비교적 쉽게 접속할 수 있는 언어적, 정서적인 고리를 찾을 수 있었다고 할 수 있다(조경희, 2013).

Ⅱ. 주일한국영사관의 검열과 시찰

이처럼 재일조선인들에게 국적이란 결코 보편적이거나 자명한 지위가 아니다.

155) 여행증명서는 여권을 분실하거나 여권을 발급받을 여유가 없는 경우에 발급되는 '여권을 갈음하는 증명서'로, 국민 외에도 출국하는 무국적자나 해외입양자들에게도 발급된다(여권법 제14조, 여권법 시행령 제16조).
156) 외교통상부 국정감사 자료(2017.9.21)

한반도 남·북·일본 모두에 걸친 삶 속에서, 가족 사이에서도 국적이 다르거나 제도적 지위 또한 복잡하게 얽혀있는 경우도 많다. 현재 한국적 재일동포들 중에는 원래 조선적을 유지했다가 한국입국을 위해 한국여권을 취득한 사람들이 다수 포함된다. 그들은 한국입국을 시도한 첫 단계서부터 분단체제의 현실에 부딪혀 입국을 포기하거나 주일한국영사관의 지시에 따라 외국인등록상의 조선적을 변경하게 된다.

조선적자들이 한국여권을 쥐려면 먼저 주일영사관에서 재외국민등록을 한 뒤 그 증명서를 가지고 일본 거주지 행정기관에서 외국인등록증 국적 기재를 '조선'에서 '한국'으로 변경해야 한다. 이 기재변경 서류를 다시 영사관으로 제출해야 여권발급이 접수된다. 주일 한국영사관이 일본의 외국인등록체제와 결탁하여 국민화를 진행하는 절차는 앞에서 본 한일 간의 식민적, 냉전적 '특수관계'가 현재까지 이어지고 있음을 잘 보여준다. 원래 여권이라는 신원확인 시스템이 "국가에 의한 합법적 이동수단의 독점화" (Torpey, 2000)라는 성격을 가진다면 분단국가의 여권발급은 그 자체가 체제경쟁과 국민 만들기의 근간을 이루는 국가권력의 작동을 의미한다. 재일조선인들이 한국여권을 손에 쥔다는 것은 그만큼 정치적인 선택이 될 수밖에 없다.

조선적자들의 한국적 취득은 냉전시대부터 꾸준히 진행해 온 대한민국 정부의 국민화의 귀결이다. 그러나 새로 국민이 된 재일조선인들을 한국정부는 다시 문제적 존재로 만들기 시작했다. 결정적 계기가 된 사건은 재외국민 국정참정권의 실현이었다. 2009년 공직선거법 개정으로 2012년 국회의원 선거부터 재외국민들도 투표권을 행사할 수 있게 되었다. 정치권과 외교부 등에서는 국적을 바탕으로 한 정치적 권리의 확대가 분단국가의 안보상황에 심각한 딜레마를 야기한다고 보고 새로 한국적을 취득한 '조총련 동포'들을 '위장국민'으로 호명하기도 했다. 오랫동안 한국정부가 실시해 온 국민화의 허점을 재외국민들의 정체의 불순함에 떠넘김으로써 문제의 본질은 '조선적'을 유지하는 자들이 아니라 한국적을 취득한 무수한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

‘조선적 출신’의 재일조선인들로 이행하였다. 그들은 제도상으로는 불순함이 보이지 않기 때문에 더 ‘위험한’ 존재로 보는 것이다.

이에 따라 주일영사관에서는 신원조사의 명목으로 새로 국민이 된 한국적 재일조선인들의 여권 유효기간을 제한하거나 민간인 사찰을 진행해왔다[157]. 여권 취득 시 총련계 조직 탈퇴서류를 내용증명으로 영사관에 제출하도록 하거나, 총련계 잡지 투고를 이유로 여권갱신에 제한을 둔다. “아이들을 조선학교에 보내지 말고 일본학교로 보내라”, “총련계 행사에 참여하지 말라”고 하면서 구체적인 감시사실을 알리거나, “조선학교 관련 정보를 대라”는 등 간첩행위에 끌어들이려고 한다. 재외동포라는 이유 때문에 한국적을 갖는 ‘신국민’들에게 민간인 사찰이 당당히 수행되어 왔다. 현재 재일조선인들 중 80% 이상이 한국적자로 추정되며, 조선학교 관계자들 중에서도 한국적 동포들이 다수를 차지하는 현실 속에서 새로 한국적을 취득한 자들에 대한 사상검열은 오히려 한국정부에 대한 불신을 일으키는 계기가 되고 있다. 재일동포들은 말한다. “여권 하나 갱신하는데 왜 영사와 면담까지 해야 하는가?”, “재일동포들의 법에 대한 무지, 약한 입장을 이용한...참기 어려운 굴욕이다”[158].

이와 같은 현실은 제도적 경계를 넘은 국민들에 대해 분단국가의 이분법이 언제든지 활성화되는 모습을 적나라하게 보여준다. 한정정부는 조선적자들을 안보를 위협하는 존재로 간주하면서도 그들을 배제하는 것이 아니라 한국적을 취득시키고 새로운 감시대상으로 만든다. 즉 분단국가의 전향논리의 기본핵심은 위협이 되는 대상을 내부로 끌어들이면서 체제 내에서 항구적인 위험요소로 보고 관리하는 것이다. 그러나 현재 일어나고 있는 재일조선인들에 대한 과잉개입은 디아스포라들의

157) 2010년9월20일에 개정된 여권법시행령은 제2장 제6조(일반여권의 유효기간)에서 “5. 국외에 체류하는 「국가보안법」 제2조에 따른 반국가단체의 구성원으로서 대한민국의 안전보장, 질서유지 및 통일외교정책에 중대한 침해를 야기할 우려가 있는 사람: 1년부터 5년까지의 범위에서 침해 우려의 정도에 따라 외교통상부장관이 정하는 기준에 따른 기간”이라는 항목을 신설하여 이에 해당하는 사람인지 여부는 관계행정기관과의 협의를 거쳐 결정한다고 규정하였다.

158) 이상의 내용은 2017년 8-10월에 ‘입국 실현 모임’이 실시한 설문조사.

유동성이 분단국가의 제도적 경계를 허물어뜨리는 과정에서 보이는 일종의 백래시로, 이미 한국사회가 경계적인 공간이 되고 있음을 거꾸로 증명하고 있다. 여권발급이라는 '이동수단의 독점화'를 통해 대한민국이 진행해 온 국민 확대사업은 지금 그 임계점에서 기존질서에 사람들을 회수하려고 하는 역학과 서로 상극을 일으키고 있다.



<사진 11-1> 여행증명서와 영사관이 발급한 여행증명서 발급거부 서류

2017년 8월 15일 문재인 대통령은 광복절 경축사를 통해 "국적을 불문하고 인도주의적 차원"에서 재일동포들의 "고향 방문을 정상화할 것"을 밝혔다. 다소 뜬금없었던 이 발언은 조선적 재일조선인들의 한국입국 문제를 염두에 둔 것으로 보인다. 대통령 축사가 발표된 이후 현재 기회를 기다렸다는 듯 조선적자들이 한국입국을 신청하고 실제로 입국을 이루고 있다. 그러나 입국만 정상화되면 재일조선인들의 귀환권이 보장되는 것은 아니다. 민주정권 시기에 상대적으로 조선적 입국에 관용적이었던 것은 사실이지만, 기본적으로 과거 50년 동안 한국정부는 조선적자들을 전향의 대상으로 삼는 태도를 바꿔본 적이 없으며 이 논리는 늘 한국정부의 '인도주의'와 양립되어 왔다. 정권에 따라 재일조선인들의 고국 귀환권이 침해되는 현실의 시정과 동시에 향후 재일조선인을 전향공작의 대상으로 삼는 주일한국영

국가인권위원회
humanrights.go.kr

사관의 오래된 관습들에 대한 진상규명이 필요하다.

Ⅲ. 돌아온 낯선 동포들: '재한'재일조선인의 제도와 일상

한편에서 원래 한국적이거나 새로 한국여권을 취득한 재일조선인들 중에는 한국을 새로운 삶의 터전으로 삼는 자들도 증가하고 있다. 글로벌화와 탈냉전은 재일조선인들의 한국 왕래를 가속화시켰을 뿐 아니라 중장기적인 한국이주와 거주를 촉진시켰다. 재일조선인들의 귀환이주(return migration)의 문제는 그 동안 해외이주와 이산에 초점을 맞춰온 디아스포라 연구와, 국내거주와 통합에 초점을 맞춰온 다문화 연구의 사이에서 사각지대에 놓여있다. '귀환동포'의 관점에서 디아스포라 담론과 다문화 담론을 적극적으로 접속시키는 개념화와 인식 전환이 요구되고 있다.

1980년대 이후 재미동포들을 비롯한 많은 동포들이 한국으로 귀환이주를 하였는데 그 동안 한국사회에서 '동포문제'의 초점은 주로 외국적을 가진 동포들의 한국에서의 취업, 장기체류 문제에 있었다. 1990년대 말 이후 재외동포법 제정(1999)과 개정(2005), 방문취업제 도입(2007) 등을 통해 그 동안 재외동포의 범주에서 빠졌던 중국조선족과 CIS고려인들의 출입국과 비자문제도 점차 개선되어 갔다. 한편 조선적 재일조선인들의 한국입국 문제와 한국적 재일조선인들의 귀환이주라는 '예외적인 사례'가 조금씩 문제로 부상되었다. 최근 10년 동안에 이들에게 관심을 보이는 연구도 나오기 시작했다(조경희, 2013; 2016),

물론 '재한재일'이라는 형용모순과도 같은 존재방식이 사회적으로 인정되기에는 그 규모와 파급력은 결코 크지는 않다. 우선 주로 국적이 '한국'인 그들은 통계자체가 잘 파악되지 않는다. 특히 '재외국민 주민등록' 제도가 시행된 2015년 1월 이후, 출입국통계에서 재외국민 항목이 제외되면서 '재한재일'들의 수는 더더욱 불투명해졌다. 마지막으로 출입국 통계에 잡힌 일본출신 재외국민 거소신고

누적수 14,791명(2015년 1월)에 동포비자(F4)를 취득한 일본국적자 792명(2018년 12월)을 더하면 대략 15,500명 내외로 추정된다. 다만 여기에는 신고를 하고 한국을 떠난 경우도 다수 포함되기 때문에 여전히 정확하지 않다. 분명한 것은 그 수가 예컨대 중국 조선족 동포들(728,539명, 2018년 12월 현재)에 비하면 터무니없이 적다는 사실이다[159]. 게다가 재한 조선족, 재한 고려인 등과 달리 장소에 기반을 둔 특별한 커뮤니티가 존재하지 않는 재한재일조선인들은 한국사회에서 눈에 보이지 않는 존재다.

재한재일조선인들은 자신들의 네트워크를 통해 그동안 사각지대에 놓인 자신들의 제도적 위치에 대해 함께 공부하면서 문제제기를 해왔다. 특히 문제가 되었던 것은 실제로 귀환이주한 재일 자신보다는 그 자녀들의 지위였다. 예컨대 부모 한쪽이 재일인 자녀는 일본 영주권을 그대로 물려받을 수 있고, 이를 유지하는 경우 아무리 한국에서 태어났다 하더라도 주민등록이 말소되어 모든 행정제도에서 제외되었다. 이 상황에 큰 변화를 가져온 것은 2015년 '재외국민 주민등록'의 신설이었다. 주민등록법 개정법은 국내에 30일 이상 거주할 목적으로 입국하는 재외국민들에게 주민등록 신고와 주민등록증을 발급하게 하였으며 국외이주를 목적으로 출국하는 자들에게 주민등록을 계속 유지할 수 있도록 했다. 이 개정으로 그 동안 재한재일들이 관공서, 학교, 은행, 병원 등에서 일상적으로 겪었던 자기증명의 어려움은 대폭 해소되었다.

생활상 불편함의 해소가 우선적인 과제였다는 점에서 보면 법 개정이 재한 재한재일의 일상에 큰 편의를 가져왔음을 인정해야 한다. 그러나 재외국민들을 편입함으로써 열 손가락 지문을 통해 출생부터 사망까지 모든 개인정보를 13자리 번호에 통합시키는, 지나치게 효율적인 한국의 ID시스템은 더 강화되었다. 분단체제와

159) 통계는 「외국국적동포 국내거소 신고 국적별지역별 현황(2018.12.31현재)」 및 「출입국외국인정책 통계월보(2018년12월호)」(법무부 https://bit.ly/2HBD1lz), 「주민등록 인구통계」(행정안전부 http://27.101.213.4/index.jsp) 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

독재체제에 뿌리를 둔 주민등록제도는 내국인들의 일상전반을 통합시킬 뿐 아니라, 전자여권을 통한 출입국관리와 연동시켜 신분을 관리하는 배타적이고 선별적인 시스템이다(조경희, 2017b). 필자는 처음으로 주민등록번호를 부여받았던 2015년 3월, SNS에 "주민등록증을 찢는 권리를 얻다"는 취지의 글을 썼다. 사회적 소수자들의 운동이 주류국민으로서 국가의 배타적 시스템에 포섭되기를 지향하는 것에 그친다면 그 성격은 제한적이라고 할 수밖에 없다. 과연 재한재일들은 주민등록제도로 편입됨으로써 한국에서 사회적 인정을 받을 수 있게 되었는가.

구체적인 사례를 들어보자. 한국인과 결혼한 재일3세 A는 수년 전 주민등록이 없는 것을 이유로 자식의 보육료 지원을 받지 못했다. 2015년 재외국민 주민등록을 마치고 구청에서 다시 보육료 지급을 신청했으나 놀랍게도 또 거절당했다. 그 근거는 보건복지부가 규정한 「2015 보육료·양육수당 지원 대상 선정 기준」에 있었다. '지원자격이 없는 자'에 주민등록법 실설조항에 따라 '재외국민으로 등록된 자'라는 항목이 새로 포함되었다. 즉 새로운 '이등주민'들을 제외한다는 조항들이 각종 시행규칙에 일일이 추가되고 있었다. 기초생활급여와 같은 복지도 마찬가지였다. 주민등록 여부와 상관없이 재한재일조선인들은 복지에서 자격조건을 충족하지 않는 자에 머물렀다.

특히 보육료 미지원 문제는 수년전부터 재한재일 당사자들 사이에서 널리 알려진 사안이었다. 대한민국의 일반주민들이 누릴 수 있는 복지의 대상이 아닐 뿐더러, 외국인들이 누릴 수 있는 다문화 지원에서도 제외된다면 한국사회에서 재일조선인들은 과연 무슨 존재인가? 이 이유를 알기 위해 당사자들은 각종 법률과 시행령을 검토하는 세미나, 언론활동, 그리고 행정기관으로의 청원 등을 진행해 왔고, 일상적으로 부딪히는 제도적 장벽에 관한 정보를 교환하면서 한반도와 일본에 걸칠 수밖에 없었던 자신들의 삶의 새로운 가능성을 모색해왔다. 결국 A는 비슷한 경험을 겪은 재한재일 지인과 함께 보육료 지원에 대한 평등권을 주장하는 헌법소원청구를

결심하게 되었다.

2015년 11월에는 국가인권위원회가 "재외국민 유아를 지원대상에서 배제하는 것은 인권위법상 합리적인 이유가 없는 평등권 침해의 차별"이라는 권고를 낸 것에 이어, 세계적으로 난민문제가 논란이 된 시점에서 재일조선인에 대한 한국정부의 차별적 대응에 심각한 문제의식을 느낀 몇 명의 법조인과 언론인, 활동가와 연구자 등이 중심이 되어 헌법소원을 추진·지원하였고, 국내 연구자, 언론인, 활동가들의 지지서명 움직임도 즉각 일어났다. 일본의 재일코리안변호사협회도 회원 123명 전원이 참여한 위헌 의견서를 서울 헌법재판소로 보냈고 또 국내에서는 대한변호사협회권위원회가 문제해결에 나섰다. 결과적으로 2018년 1월 헌법재판소는 '평등권 침해'를 이유로 전원일치로 위헌판결을 내렸다[160].

보육료 소송은 한국인과 재일동포들이 서로 마주치며 친근한 공간을 만들어가려고 하는 점에서 벤하비브가 말한 민주적 반추(democratic iteration)의 일환을 보여줬다(벤하비브, 2008). 즉 타자의 권리를 위한 주류사회의 복합적인 토론과 숙고, 갈등의 과정이다. 약하지만 분명히 존재하는 공공성 속에서 타자를 고려하는 법과 제도, 사회적 인식이 생성되는 하나의 모델사례를 만들었다. 그러나 한편에서 주류제도로의 편입을 통한 형식적 평등의 실현은 역설적으로 재일조선인의 역사의 흔적, 걸어온 길(route)을 소거할 수도 있다. 차별의 시정이라는 형식적 평등만으로 재한재일들의 사회적 인정이 온전히 이뤄지는 것은 아니다. 변혁적(transformative) 개혁(프레이저, 2016), 즉 현행제도의 재구축을 통해 불평등 구조를 변혁함으로써 주변화된 자들을 포함한 사회구성원들에게 보다 공정한 현실을 만들어가는 과정이 요구되고 있다.

재한재일조선인들의 요구는 자신들에게 복지지원을 달라는 단순한 요청이 아니다. 700만 해외 코리안들은 이미 다문화, 다국적 집단으로 거듭났으며 그 배경에는

160) 소송과정에 대해서는 이범준, 「재일동포 3세 엄마들의 헌법소송 투쟁기」, 『주간경향』 2017.9.19., http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201709121327591&pt=nv 등을 참조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한국정부의 역사적 무관심이 크게 작용하였다. 재한재일동포들의 사회적 인정 요구는 이와 같은 역사에 대한 보상심리의 표명이자 '잘 사는 나라'에서 온 자신들의 부정의의 문제가 한국 내 인권담론에서 배제되어 버리는 현실을 자각하고 시정하려는 요청이다. '주민등록'과 '해외이주'라는 오래된 관리체제를 탈냉전 시대 동포들의 귀환이주를 포함한 보편적인 제도로 전환하는 것이 중요하다. 국민을 핵심으로 하고 그 주변부에 동포, 이주민, 외국인들을 조건부로 배치하는 식의 사회제도에 대한 근본적인 성찰이 필요한 시점이다.

<표 11-2> 국내 법적지위 범주

법적 개념	내국인	재외동포		외국인
		재외국민(영주권자)	외국적동포(시민권자)	
국적	한국		외국	
신분 등록	주민등록	국내 거소신고(폐지) 재외국민 주민등록(신설)	국내 거소신고	외국인등록

<표 11-3> 재외동포 관련법 및 개념

개념	재외동포	재외국민	해외이주자		국외이주자
관련법	재외동포법	주민등록법(개정)	제외국민등록법	해외이주법	병역법
담당기관	법무부	행정자치부	외교통상부		병무청

6. 나가며: 재일조선인에게 인권이란?

해방 후 새로 그어진 국경과 냉전적 질서는 한반도 남과 북, 그리고 일본을 가로지르는 재일조선인들의 경계적인 생활세계와 정체성을 제도적으로 차단하거나 사상적으로 교정하려고 하였다. 그 속에서 재일조선인들 또한 조국으로의 귀환과 민족조직 소속을 통해 주권과 영토를 일치시키려고 하였으나 이 과정은 분단의 심화와

또 다른 이산을 수반하였다. 재일조선인들의 정체의 '다양함'은 사실 서로의 삶의 조건이 정치적으로 제한된 결과이다. 남·북·일본이라는 국가 간 비대칭관계는 조선, 한국, 일본이라는 적(籍) 사이에도 서열을 가져왔다. 특히 조선적 재일조선인들의 제도적 무권리 상태는 선진국에서 유례없는 비인권적 상황을 나타내고 있다.

이와 같은 과정을 볼 때 재일조선인들에게 인권은 여전히 식민·분단 구조 속에서의 역사적 경험과 분리될 수 없다. 과연 재일조선인들은 언제까지 조선, 한국, 일본의 하나를 선택해야만 하는가? 이재승의 지적대로 재외동포들에게는 국적과 상관없이 조상의 나라에 대한 역사적 민족적 유대가 있다는 사실을 통해 국제법적으로 고국권이 인정되어야 마땅하다(이재승, 2013). 특히 비자발적 이동과 이산을 경험한 이들에게 냉전논리를 벗어나 이동의 권리를 보장하는 것은 재외동포들 전체에 있어 가장 기본적인 인권에 해당된다. 다시 말하면 한반도 남북과 일본이라는 이중삼중의 home에 대한 이동과 귀환의 권리이다.

일본에서 오랫동안 외국인 집단으로 살아온 재일조선인들에게 조선이라는 역사적 home의 존재는—비록 그것이 실재하지 않는 허구적 장소라 해도(김현경, 2015)[161]— 민족적 혹은 탈분단적 가치세계를 지탱하는 원천이다. 다만 이주와 이산을 겪은 이들에게 홈(home)은 이동의 경험과 함께 중첩되어 가는 것이다. 즉 홈(home)은 절대 유일한 장소가 아닌, 역사와 미래가 적극적으로 교섭하는 가능성의 영역이다. 재일조선인들은 이미 남·북·일본에 연루된 자신들의 역사와 경험을 그대로 인정하고, 삶의 가능성을 뒷받침하는 정당한 제도적 권리를 모색하고 있다. 국적을 바탕으로 한 영토적 국민국가의 질서가 여전히 강하게 작동하는 세상에서 재일조선인의 이동과 귀환의 권리, 그리고 남·북·일본에 걸친 경계적인 현장성을 어떻게 확보할 것인가? 이것이 특권으로 비쳐진다면, 혹은 그들의 존재가 위협으로 느껴진다면 아마도 그 자가 자신에게 절대 유일한 장소가 있음을 믿기 때문일 것이다. 어디서든

161) 김현경은 "외국인이라는 운명 속으로 추방된" 자들이 설정하는 '허구적'인 홈의 예로 재일조선인들의 '조선'과 남아프리카 공화국 원주민들의 '반투스탄'을 들고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이방인으로서의 삶을 살 수 밖에 없었던, 온전한 장소를 갖지 못한 사람들이 가져온 짐들을 하나씩 들어주는 것. 이것이 낯선 이웃을 환대하는 가장 쉬운 방법이 아닌지 생각해본다.

참고문헌

- 권혁태(2007), 「'재일조선인'과 한국사회: 한국사회는 재일조선인을 어떻게 '표상'해왔는가?」, 『역사비평』 가을.
- 김이향(2017), 「돌아온 조국과 그리운 고향 사이에서-재한(在韓) 자이니치(在日) 2세 여성의 집」, 서울대학교 국제대학원 석사논문.
- 김현경(2015), 『사람, 장소, 환대』, 문학과지성사.
- 낸시 프레이저 외 저/ 케빈 올슨 엮음(2016), 『불평등과 모욕을 넘어 낸시 프레이저의 비판적 정의론과 논쟁들』, 그린비.
- 서경식(1998), 「재일조선인이 나아갈 길: 에스닉 마이너리티인가, 네이션인가」, 『창작과 비평』, 26(4).
- 세일라 벤하비브 저/이상훈 역(2008), 『타자의 권리: 외국인, 거류민, 그리고 시민』, 철학과 현실사.
- 이재승(2013), 「분단체제 아래서 재일 코리언의 이동권」, 『민주법학』 제52호.
- 정영환(2019), 『해방공간의 재일조선인사』, 푸른역사.
- 조경희(2013), 「이동하는 귀환자들: '탈냉전'기 재일조선인의 한국이동과 경계의 재구성」, 신현준 편, 『귀환 혹은 순환: 아주 특별하고 불평등한 동포들』, 그린비.
- 조경희(2016), 「낯선 이웃, 재일조선인」, 『황해문화』 90.
- 조경희(2017a), 「불안전한 영토 밖의 일상- 해방 이후 1970년대까지 제주인들의 일본 밀항」, 권혁태 · 이정은 · 조경희 엮음, 『주권의 야만: 밀항 · 수용소 · 재일조선인』, 한울.
- 조경희(2017b), 「자기증명의 정치학」, 이정은 · 조경희 엮음, 『〈나〉를 증명하기: 아시아에서 국적, 여권, 등록』, 한울.
- 조경희(2017c), 「한일협정 체제하 재일조선인의 국적과 분단정치」, 이정은 · 조경희

엮음, 『〈나〉를 증명하기: 아시아에서 국적, 여권, 등록』, 한울.

- 조경희(2017d), 「'아시아적 신체'의 각성과 전형(転形): 일본 신좌익운동과 쓰무라 다카시(津村喬)」, 권혁태 · 조경희 엮음, 『두 번째 '전후': 1960~1970년대 아시아와 마주친 일본』, 한울.
- 테사 모리스=스즈키 저, 한철호 역(2008), 『북한행 액서더스』, 책과함께.
- 鄭大均(2001), 『在日朝鮮人の終焉』, 文春新書.
- 鄭栄桓(2013),「植民地の独立と人権―在日朝鮮人の「国籍選択権」をめぐって」『PRIME』(36).
- 福岡安則(1993), 『在日韓国·朝鮮人--若い世代のアイデンティティ』, 中央公論社.
- 樋口直人(2014),
『日本型排外主義ー在特会 · 外国人参政権 · 東アジア地政学』,名古屋大学出版会.
- 金東鶴(2006), 「在日朝鮮人の法的地位 · 社会的諸問題」, 朴鐘鳴編,
『在日朝鮮人の歴史と文化』, 明石書店.
- 金雄基(2016), 「韓国社会における『最底辺の在外同胞』としての在日コリアン」,
『일본학보』106.
- 近藤敦(1996), 『外国人参政権と国籍』, 明石書店.
- 李洪章(2018), 「在日朝鮮人女性が経験する『韓国』」, 『現代社会研究』4.
- 李泳采(2010), 「戦後日朝関係の初期形成過程の分析:
在日朝鮮人帰国運動の展開過程を中心に」『立命館法学』333, 334.
- 森田芳夫(1955), 『在日朝鮮人処遇の推移と現状』, 東京: 法務研修所.
- 野村旗守, 宮島理(2007), 『別冊宝島　嫌韓流の真実　ザ·在日特権』, 宝島社.
- 坂中英徳(2001), 『日本の外国人政策の構想』, 日本加除出版株式会社.
- 坂中英徳(1999), 『在日韓国 · 朝鮮人政策論の展開』, 日本加除出版.
- John Torpey, The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship, and the State. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Butler, Judith, Exitable Speech: A Politics of the Performative, Routledge, 1997.
竹村和子번역, 『触発する言葉--言語 丶権力 丶行為体』, 岩波書店, 2004.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 12 장
한국사회의 혐오

홍성수

숙명여자대학교 법학부 교수로 재직 중이며, 법철학, 법사회학 등의 기초법학 방법론을 바탕으로 인권경영, 도시인권, 학생인권, 여성인권, 표현의 자유, 혐오표현 등의 주제를 연구해왔다. 주요 저서로는 『말이 칼이 될 때』(2017), 『인권제도와 기구』(공저, 2018), 『법의 이유』(2019) 등이 있고, 번역서로 『혐오표현, 자유는 어떻게 해악이 되는가?』(공역, 2017)이 있다.

목차

1. 혐오, 오래된 최근의 문제

2. 2010년 이후 혐오표현의 본격적인 등장
   I. 혐오의 배경
   II. 이주노동자 혐오의 시작
   III. 일간베스트 게시판과 5·18 왜곡 발언

3. 2016년 이후 '혐오의 시대'
   I. 2016년 강남역 여성살해 사건과 미러링, 여성혐오 담론
   II. 성소수자 혐오
   III. 난민 혐오
   IV. 조선족 혐오와 영화: 청년경찰, 범죄도시(2017)

4. 혐오를 이용하는 정치의 등장
   I. 혐오정치의 등장
   II. 혐오정치의 전망

5. 전망과 과제

1. 혐오, 오래된 최근의 문제

혐오(hate)라는 말이 한국사회에 본격적으로 등장하게 된 것은 아주 최근의 일이다. 일상어로서 누군가나 무엇을 싫어한다는 의미의 혐오는 그 전부터 사용되어 왔지만, 차별과 관련된 사회문제로서의 혐오라는 용어가 쓰이기 시작한 것은 2010년 이후라고 할 수 있다. 혐오에 관해서는 다양한 개념 정의가 있지만, 2019년 국가인권위원회 혐오표현리포트에서는 '혐오표현'을 "성별, 장애, 종교, 나이, 출신지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인·집단에게 1) 모욕, 비하, 멸시 위협 또는 차별·폭력의 선전과 선동을 함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현"이라고 규정하고 있음을 참조할 수 있다. 이에 따르면 혐오는 성별 등을 이유로 어떤 개인이나 집단을 차별하거나 배제하려는 성향이나 태도를 뜻하는 것으로 이해될 수 있을 것이다.

혐오가 사회문제화된 직접적인 계기는 인터넷 커뮤니티, '일간베스트 게시판(이하 일베)'의 등장이다. 일베는 엄청난 숫자의 이용자가 드나드는 인기 커뮤니티였는데, 여기서 5·18피해자에 대한 모욕적 게시물이 게시되면서 문제가 되었다. 언론에도 크게 보도가 되었고, 정치권에서도 강력한 대응을 촉구하고 나섰다. 이 때 '독일 또는 유럽이었다면 일베 게시물은 헤이트 스피치로 간주되어 처벌받았을 것'이라는 이야기가 소개되었다. 여기서 헤이트 스피치(hate speech)를 번역한 말이 바로 혐오표현이다. 이때부터 언론지상에 혐오 또는 혐오표현이라는 말이 자주 등장하기 시작했고, 여성, 동성애자, 이주자 난민, 소수자·약자에 대한 편견을 드러내거나 차별을 조장하는 용어로 혐오 또는 혐오표현이 사용되기 시작했다. 그 이후 2015년 즈음 일베에 대항하여 등장한 여성 인터넷 커뮤니티, '메갈리아'가 영향력을 확대하고, 2016년 강남역 여성살해사건이 '여성혐오범죄'로 간주되면서

국가인권위원회
humanrights.go.kr

‘여성혐오’라는 말이 대중적으로 사용되기 시작하면서 혐오라는 말이 더욱 널리 사용되기 되었다. 그 때부터 학계에서도 혐오라는 표제를 달고 다양한 연구가 수행되었으며(홍성수, 2019a) 국가적 차원의 대응과 연구가 본격화되었다[162]

하지만 혐오라는 ‘용어’와 혐오라는 ‘사회 문제’ 또는 ‘현상’은 구분되어야 한다. 혐오, 즉 소수자를 차별하고 배제해왔던 역사는 그보다 훨씬 더 이전으로 거슬러 올라갈 수 있기 때문이다. 예컨대 정치적 반대파를 ‘빨갱이’로 탄압했던 역사, 1980년대 부랑인에 대한 단속과 감금, 장애인과 병자에 대한 혐오와 시설 감금 등의 사례들은 혐오나 혐오표현이라는 말이 쓰이지 않았을 뿐, 혐오 현상의 하나로 얼마든지 논의될 수 있는 문제들이다.

그럼에도 불구하고 2010년 이후의 혐오 현상은 그 이전과는 차이가 있다. 적지 않은 사람들이 혐오를 드러내고 노골적으로 차별과 배제를 하자고 선동하는 게시물이 난무하고, 이것이 인터넷이라는 매체를 활용하여 빠르고 광범위하게 퍼져나간 것은 주목해야할 점이다. 또한 차별과 배제의 대상과 범위도 확대되어, 이주자, 여성, 성소수자, 난민에 대한 혐오와 차별, 그리고 가난한 사람이나 능력이 부족한 사람에 대한 조롱과 무시가 일상화되기 시작했다. 2010년 이전의 혐오가 주로 권력자에 의해 특정 영역에서 보이지 않게 작동했다면, 2010년 이후에는 대중들이 일상적으로, 전방위로, 노골적으로 혐오를 표출되기 시작했다는 점에서 질적으로나 양적으로 다른 모습을 보여주고 있다.

이 글에서는 2010년 이후 한국의 혐오 현상을 집중적으로 다뤄보고자 한다. 먼저 2010년 이후 혐오표현이 본격적으로 발화되기 시작한 배경을 살펴보고, 그 이후 전개된 여러 혐오현상을 검토해본다.

---

162) 2019년 2월 국가인권위원회는 “혐오차별 대응 특별추진위원회”를 설치했고, 11월에는 “혐오표현 리포트”를 발간함으로써 인권위 차원의 혐오 대응을 본격화했다. 그 이전에도 연구기관을 중심으로 혐오에 대한 연구가 진행되어 왔다. 이수연 외(2019), 방송통신심의위원회(2014), 조소영 외(2016), 박지원(2015, 2016), 조규범(2016, 2017), 박미숙추지현(2017) 등 참조.

2. 2010년 이후 혐오표현의 본격적인 등장

I. 혐오의 배경

혐오에 대한 연구자들은 대체로 다음과 같은 경우에 혐오가 사회로 표출되고 사회적 문제가 된다고 말하는데, 이는 2010년 이후의 한국의 상황에 상당 부분 일치한다. 첫 번째는 경제적 요인이다. 불평등이 심화되고 개인의 사회경제적 지위가 하락하면서, 사람들은 허탈감, 시기, 열등감, 우울 등의 상태에 빠지게 되고, 경우에 따라 불만이나 분노 등의 공격성향이 나타나게 된다. 이 때 개인적 이익이나 자신의 속한 집단의 이익을 배타적으로 지키려고 하고, 사회적으로 취약한 지위에 있는 집단에게 책임을 전가하거나 희생양으로 삼는 경향이 나타나곤 한다. 비슷한 이유에서 자신의 이익을 그러한 집단에게 조금이라도 빼앗기지 않으려고 그들에 대한 배타적인 태도 또는 적대성을 표출하는 경우도 있다. 한국에서도 1997년 경제 위기 이후, 개인의 사회경제적 지위가 지속적으로 추락하면서 이러한 분위기가 형성되기 시작했다. 자신의 몫을 빼앗기는 것에 극도로 민감해졌고, 자기보다 못한 개인이나 집단이 공동의 재화를 분배 받는 것에 대해 거부감을 표출하는 경우가 잦아졌다. '공정성' 이라는 담론도 진정한 의미의 공정성이 아니라, 사회적 소수 집단에 대한 혐오와 연결되는 경우가 적지 않았다. 예를 들어, 젊은 여성을 군대도 안가는 등 의무를 다하지 않으면서, 여성에 대한 각종 정책이나 혜택만 챙기는 이기적인 존재로 비난하거나, 이주노동자를 세금도 안내면서 복지혜택만 받는 집단으로 몰고 가는 것이 대표적이다. '국민이 먼저다' 라며 난민 수용을 반대하거나, 안전한 사회를 위해서 (정신)장애인을 철저히 관리하고 감독해야 한다고 목소리를 높이는 경우, 또는 비정규직 노동자의 정규직화를 두고 공정하지 않은 절차에 의해 무임승차하려는 것으로 간주하는 경우도 여기에 해당한다. 하나의 집단 내에서도 갈라지고 구분

국가인권위원회
humanrights.go.kr

짓는 현상이 나타난다. 같은 대학생들끼리도 지방대생을 혐오한다거나(오마이뉴스, 2019a, 2019b), 문과충이라며 문과생을 분리한다거나, 심지어 같은 대학 내에서 정시충이라며 입시전형별로 구분을 시도하기도 한다.

두 번째, 이러한 혐오는 인터넷 매체를 활용하는 가짜뉴스로 더욱 손쉽게 번져나가곤 한다. 혐오표현은 '팩트', '과학', '통계'에 의해 위장되는 경우가 많다. 혐오에 대한 거부감이 팩트 라는 이름하에 사라져 버리고 손쉽게 혐오에 동참하게 된다. 히틀러의 사이비 과학자들이 유대인이나 장애인 등에 대한 차별을 '과학적'으로 정당화하여 혐오를 조장했던 사례가 오래된 예이다(존 콘웰, 2008; 애니 제이콥슨, 2016). 한국에서도 일베, 동성애·이주·난민에 대한 혐오를 퍼뜨릴 때 가짜뉴스에 기반 하는 경우가 많다. 동성애에 에이즈의 주범이라는 의학적 근거, 이주자 범죄에 대한 통계적 근거, 해외의 난민 성범죄의 사례, 5·18유공자 중 가짜가 많다는 식의 증거자료 등이 혐오 유포에 활용되는 경우가 빈번하다.

세 번째, 혐오가 질서나 안전에 대한 강박을 이용할 경우도 많다. 사회가 불안정해지고 개인의 지위가 취약해지면, 유독 질서나 안전에 집착하는 경향이 나타난다. 혐오세력들은 이러한 심리를 혐오에 활용하여, 어떤 개인이나 집단을 위험한 존재, 사회적 불안을 야기하는 존재로 규정하는 경우가 많다. 한국사회는 오래전부터 부랑인이나 장애인에 대한 배제와 감금은 질서와 안전을 확보한다는 이유로 정당화되었고, 오늘날에는 조선족, 이주노동자, 난민 등을 범죄율이 높고 사회불안을 야기하는 집단으로 몰고 가는 경우를 쉽게 볼 수 있다.

네 번째는 사회·문화적 배경이다. 일반적으로 '집단주의', '민족중심주의' 문화가 강한 사회에서 외집단을 배체하는 혐오와 차별이 쉽게 확산된다고 알려져 있다. 한국의 문화적 현실 역시 혐오와 차별의 확산이 용이한 조건을 갖추고 있는 것이다.

다섯 번째는 정치적 배경이다. 민주주의의 수준이 높지 않고, 특히 건강한 민주

정당이 자리잡고 있는 못한 곳에서 혐오가 확산되기 쉽다고 한다. 적과 아군, 선과 악을 이분법적으로 대립시켜 국민들을 선동하는 포퓰리즘 정치(서병훈, 2008)는 혐오를 정치적으로 이용할 가능성이 크다. 포퓰리즘 혐오 정치를 견제할 수 있는 건전한 정치세력이 없다면, 이러한 흐름에 속수무책일 것이다. 한국의 정치현실도 이러한 혐오 포퓰리즘 정치에 유혹을 견뎌내기가 쉽지 않은 상황이다.

II. 이주노동자 혐오의 시작

혐오가 사회 전반에서 본격적으로 표출되기 시작한 것은 대략 2010년 이후부터고 그 시작은 이주노동자, 외국인, 이주자에 대한 혐오라고 할 수 있다. 이주노동자는 외견상 내국인과의 '경제적' 이익과 직접적으로 충돌하는 것처럼 보일 수 있고, 외부로부터 온 낯선 존재라는 점에서 '타자화' 될 여지가 많은 존재였다. 국가 차원에서 2007년 재한외국인처우기본법을 제정하고, 2008년에는 다문화가족지원법을 제정하는 등 나름대로의 대책을 마련하기도 했지만, 1997년 경제 위기 이후 계속되어온 불평등 심화, 양극화, 불안정노동의 문제가 2007년 서브프라임모기지 사태로 인해 더욱 극대화되면서 이주노동자에게 문제의 책임을 묻는 분위기가 서서히 형성되기 시작했다. 이것이 반다문화, 외국인노동자반대, 외국인범죄 척결 등을 내세운 인터넷 커뮤니티가 우후죽순 생겨나기 시작한 배경이 되었다(강진구, 2012).[163] 2008년에는 이명박정부가 '불법체류자 검거할당(추방)제'를 천명하는 이주자 정책도 조금씩 변하기 시작했고, 2012년 조선족 오원춘/박춘풍 살인사건으로 인해 이주자범죄에 대한 공포가 본격화되기 시작했다. 여기에 2011년 노르웨이 '브

163) 당시 개설되었던 인터넷 커뮤니티로는 <다문화바로보기실천연대> (http://cafe.daum.net/antifworker, 개설일: 2003.10.07.), <불법체류 외국인 노동자 추방 시민연대> (http://cafe.naver.com/gohomenow, 개설일: 2006.3.9.), <다문화정책반대>(http://cafe.daum.net/dacultureNO, 개설일: 2008.06.24.), <외국인노동자대책 범국민연대>(http://cafe.daum.net/pncsfw, 개설일: 2008.05.10., <다음 까페 다문화정책반대>(개설일: 2008.6.24.), <외국인노동자대책 범국민연대>(개설일: 2008.5.10.), <우리문화사랑 국민연대>(개설일: 2012.9.3.), <외국인범죄 척결연대 영남본부>(개설일: 2010.11.6.) 등.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

레이빅 테러사건’ 등 외신을 통해 종종 보도되는 유럽의 다문화/이주정책 실패 사례, 무슬림 범죄 사례들로 인해 이주자에 대한 거부감과 공포가 확산되었다.

이때의 혐오는 주로 이주노동자들이 일자리를 빼앗아가고, 세금을 내지 않고 복지혜택만 받는다는 식의 경제적인 문제를 거론하거나, 민족(문화)를 말살한다거나 무슬림의 종교적 전통이 한국의 사회·문화와 충돌할 것이라는 사회·문화적 문제, 또는 이주노동자 범죄가 한국 사회를 불안하게 만들 것이라는 안전 문제 등에 주로 근거하고 있었다. 그리고 이러한 문제에도 불구하고 이주자 유입을 차단하지 않고 오히려 다문화 정책을 펼치는 정부를 규탄하는 것으로 이어졌던 것이다.

2010년 국가인권위원회에서는 ‘인터넷에서의 인종적 표현 관련 모니터링’을 실시하여, “우리 사회의 많은 문제를 외국인이 일으키고 있는 것이라고 선동하면서 인터넷 이용자들의 정서적 반응에 호소하고 이들로 하여금 폭력적 행위를 하도록 선동하는 표현들은 적지 않게 발견되었다”고 보고했다. 구체적인 내용으로 “인종적 우월성(순혈주의) 관점”, “위협적 존재로서의 외국인에 대한 증오감 표출”, “인종을 근거로 외국인을 비하 또는 희화화한 사례”, “인종차별을 정당화하거나 증진하려는 사례”를 꼽고 있다. 또한, 주요 인터넷 포털에 특정 이슬람 국가 이주민들의 국내 유입을 막아야 한다는 취지의 글과 국내 체류 화교에 대한 테러를 가해야 한다는 선동적 문구도 조사되었다.[164]

이러한 조사 결과를 바탕으로 2011년 4월 국가인권위원회(2011)는 ‘인터넷상의 인종차별적 표현을 개선하기 위한 의견’을 표명했다. 법무부 장관에게 외국인정책 기본계획에 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」에서 체약국의 의무로 규정하고 있는 ‘인종 간의 이해증진을 위한 정책’이 포함되도록 하고, 구체적으로 인터넷상의 인종차별적 표현에 대한 개선방안 마련을, 한국인터넷자율정책기구이사

164) 예컨대, "G20회의장 반경 2km이내에는 무슬림애덜 접근 금지 시켜한다. 혹시나 모를 테러를 대비해서 접근시 전원사살 해버려라", "한국 내 서열순위가 불체자>한국인 인거 같습니다. 이게 다 KKK단 같은 인종청소주의자들이 없어서입니다" 등. 국가인권위원회 “인터넷에서의 인종적 표현 관련 모니터링” 사례 중 일부.

회 의장에게는 인터넷상에서 인종을 차별하거나 이를 조장하는 표현물이 유통되지 않도록 자율규제 방안 마련 노력을 하라는 의견을 표명했다. 당시에는 '혐오표현'이라는 용어가 사용되지는 않았지만, 차별적인 '표현'에 대한 정부 차원의 대응이 논의된 첫 번째 사례라고 할 만하다.

2009년에는 인종적 혐오발언을 모욕죄로 처벌한 사례도 있었다. 지난 2009년 인도인 후세인은 버스에서 한국인 박 모 씨가 "you Arab, you Arab!", "너 냄새나, 이 더러운 xx야", "fuck you fuck you" 등의 욕설을 듣고, 분노하여 결국 그 박 모 씨를 형사고소 하였다. 인종차별적 발언을 규제하는 별도의 법규가 없는 한국에서는 박 모 씨를 형법상 '모욕죄'로 벌금 100만원을 선고했다. 재판부는 "당시 상황을 고려해 볼 때 피고인이 특정 종교나 국정의 외국인을 혐오하는 듯한 발언을 해 피해자에게 모욕감을 느끼게 한 점이 인정된다"고 밝혔다(인천지방법원 2009.11.27. 판결). 한국은 혐오표현을 직접 규제하는 처벌하는 법이 없지만, 혐오표현이 특정 개인이나 집단을 향해 발화될 경우에는 형법상 명예훼손죄이나 모욕죄 또는 민사상 불법행위가 성립할 여지가 있다. 2009년 이 판결은 혐오표현의 일부가 명예훼손죄나 모욕죄에 의해 형사처벌될 가능성이 있음을 시사하는 것이었다.

III. 일간베스트 게시판과 5·18 왜곡 발언

앞서 설명한대로 2013년 일베를 둘러싼 논의가 한국사회에서 혐오표현 문제가 본격적으로 제기된 계기가 되었다. 일베는 사회에 대한 불만과 분노를 더 약한 자, 소수자집단에 대한 조롱과 혐오로 표출해냈다(김학준, 2014). 특히 일베에서 혐오의 대상이 된 것은 민주화운동세력, 386세대 정치인, 호남 사람, 5·18 유공자, 여성 등이었고, 구체적인 인물로는 김대중 전 대통령, 노무현 전 대통령이 조롱의 대상되곤 했다. 일베에게 이들은 노력하지 않고 이득만 챙기는 '무임승차' 또는 '불공

국가인권위원회
humanrights.go.kr

정’의 대표적인 사례로 언급되었고, 왜곡된 자료들을 ‘팩트’로 치장하여 이들을 비난하고 조롱하는 것이 문제가 되었다.

특히 정치권에서 문제가 된 것은 5·18민주화운동 유공자 등 5·18 관계자들에 대한 모욕적이 게시물이었다. 5·18 유족들이 오열하는 모습을 조롱하는 게시물에 많은 사람들이 분노했고, 당시 민주당 의원들이 ‘일베 폐쇄’를 주장하는 등 이를 정치적 문제로 이슈화했다. 자연스럽게 이러한 게시물 게시자를 처벌하자는 주장으로 이어졌는데, 이 때 ‘헤이트 스피치’ 또는 ‘혐오표현’, ‘증오표현’이라는 용어가 소개되었다. 독일 등 유럽에서는 5·18 왜곡 게시물이 혐오표현으로 처벌될 수 있다는 것이었다. 실제로 5·18 왜곡 발언은 ‘역사부정’의 성격을 띠고 있고 유럽 국가들이 역사부정죄를 두고 있지만, 실제로는 ‘혐오표현’의 맥락에서 다뤄지고 있기 때문에 당시 한국에서 5·18 왜곡 발언을 두고 유럽의 역사부정죄 또는 혐오표현죄가 거론된 것은 충분한 이유가 있는 것이었다(홍성수, 2019b). 실제로 일베 등에서의 5·18 역사 왜곡 발언이 역사적 진실을 탐구하려는 의도에서 발화되는 경우는 거의 없었고, 대부분 호남이나 5·18 관련자에 대한 혐오가 5·18 역사 왜곡이라는 형태로 드러난 것이었다.

하지만 한국 현행법으로는 이러한 5·18 왜곡 발언을 처벌하기가 쉽지 않았다. 그 중 일부는 명예훼손이나 모욕으로 처벌할 수 있고, 실제로 처벌된 사례도 있었지만, 피해자가 특정되지 않거나 피해가 분명히 입증되지 않을 경우 무죄 판결이 나오는 경우도 빈번했다(김재윤, 2015). 이에 정치권에서는 5·18 왜곡 발언을 처벌하는 법 제정에 나섰다. 5·18 왜곡 발언을 직접 겨냥하는 법도 있었고, 민주화운동에 대한 왜곡 발언으로 대상 범위를 넓힌 법안도 있었지만 최종적으로 입법으로 귀결되진 못했다(홍성수, 2019b).

3. 2016년 이후 '혐오의 시대'

I. 2016년 강남역 여성살해 사건과 미러링, 여성혐오 담론

일베가 등장한 이후 여성 네티즌들을 중심으로 한 반격이 시도되었는데, 그 중 2015년 <메갈리아>의 등장은 의미심장했다(권김현영 외, 2017). 메갈리아는 페미니즘 인터넷 커뮤니티를 표방하며 여러 담론을 쏟아냈지만, 특히 '미러링'이라고 하는 것이 화제를 불러 모았다. 미러링은 소수자에 대한 혐오와 차별을 다수자에게 '뒤집어 보여 줌'으로써 각성을 촉구하고 문제의식을 환기시키는 방법이라고 할 수 있다. 실제로 메갈리아는 남성들의 여성혐오를 미러링하는 게시물들을 쏟아냈다. 여기에는 단순히 뒤집어 보여주는 정도를 넘어, 한국 남성들의 여러 행태들 모욕하거나 조롱하는 경우도 많았다. 그러자 이것이 남성에 대한 혐오표현이 아니냐는 반론이 제기되기 시작했다. 여성혐오에 대한 반대가 또 다른 혐오를 낳는다는 것이었다.

이는 '미러링'에 대한 새로운 논쟁을 야기했다. 메갈리아는 인터넷 커뮤니티다. 메갈리아라는 이름은 여성과 남성의 성역할이 뒤바뀐 상황을 그린 소설 <이갈리아의 딸들>에서 따온 말이다. 디시인사이드의 '메르스 갤러리'에 그 기원을 두고 있어, "메+갈리아"가 된 것이라고 알려져 있다. 메갈리아에 올라오는 글들은 '미러링(mirroring)'이라고 불린다. 미러링은 거울로 비추는 것이다. 여성혐오적인 말을 성별을 바꾸어 거울로 비추듯이 뒤집어 보여주는 것이다. '김치녀'에 대항하여 '한남충'이라고 부르는 것이 대표적이다. 하지만 미러링은 단순히 여성혐오적인 단어에 대칭되는 남성혐오적인 단어를 말하는 것에 그치지 않는다. 여성혐오적인 말들이 여성차별을 재생산하고 악화시키고 있으며 그것이 심각한 문제인지를 극적으로 보여주고 현실을 직시하게 만다는 것이 미러링의 전략적인 목표다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

예컨대 김치녀는 여성 집단 전체를 김치녀로 고정관념화함으로써 여성에 대한 부정적인 인식을 고착화시킨다. 여성은 김치녀가 되지 않게 스스로를 단속하고 규율해야 하며 김치녀가 아니라는 사실을 끊임없이 증명하지 않으면 안되는 상황에 빠진다. 김치녀가 그런 식으로 차별을 재생산하고 있다면 이 말을 단순한 농담으로 선해하고 넘어갈 수는 없을 것이다. 미러링은 남자를 '한남충'이라고 부름으로써 이 복잡한 설명을 대신한다. 졸지에 '한남충' 신세가 되어버린 남성들은 '김치녀'라는 말의 문제를 스스로 깨닫게 된다. 이것이 바로 메갈리아가 지향된 미러링의 전략적 목표였던 것이다.

사실 미러링은 메갈리아가 창안해낸 것은 아니며, 소수자들은 차별적인 사회현실을 드러내기 위해 미러링을 활용해오곤 했다. 예컨대, 1990년대 모 대학에서는 여학생들이 도서관 앞에 앉아 지나가는 남학생들의 외모를 '품평'하는 퍼포먼스를 벌였다. 남학생들이 여학생을 품평하고 희롱하는 것의 문제를 극적으로 보여주기 위해서였다. 미러링은 다른 소수자 문제에도 적용되어 왔다. 서구에서 백인들이 소수인종출신들에게 던지는 질문들을 백인들에게 그대로 되돌려줌으로써 문제를 자각하게 하는 것이 대표적이다. 예컨대 "너 영어 되게 잘한다. 혹시 입양아야?" 또는 "넌 왜 백인들이랑만 놀아?"와 같은 질문들을 백인에게 던지는 것이다.[165] 동성애 문제와 관련하여, "이성애는 머리로는 이해하지만 가슴으로는 좀 이해가 안되네요", "이성애에 반대합니다. 이성애자가 차별받으면 안되겠지만요", "청소년 시기에는 이성에게 끌릴 수 있어요. 그건 한때의 감정일 뿐이에요", "이성애 반대는 아닌데, 한국에서는 시기상조인 것 같습니다"[166]라고 말하는 것도 일종의 미러링이라고 할 수 있을 것이다.

그런데 이러한 메갈리아의 미러링에 대해 일부 남성들은 심한 거부감을 표출했

165) 버즈피드에서 만든 동영상 참조. https://youtu.be/HmPVDFU7mpM

166) 유민석의 페이스 북(https://www.facebook.com/dreamsnail)의 2016년 11월 16일 포스팅을 참조하여 재구성한 것이다.

다. 남성들이 집단적으로 매도당하는 현실이 물론 거북하게 느껴졌던 것이다. 혐오를 혐오로 맞받아치는 것은 윤리적으로 옳지 않다는 의견이 제시되었고, '여성혐오도 나쁘고 남성혐오도 나쁘다' 는 식의 양비론도 등장했다. 악에 대해 악으로 되갚는 것이 바람직하지 않다는 것은 제법 그럴듯한 논리지만, 이것은 미러링의 취지를 오독한 것이라고 할 수 있다. 미러링은 뒤집어서 보여주기 위한 것이지, 그 자체로 혐오를 목적으로 하고 있지 않다. 또한 그 사회적 효과를 보면, 여성혐오와 남성혐오가 똑같은 문제를 낳고 있다고 보는 것은 무리다. 여성혐오적 말이 여성차별을 확대 재생산하는 것과 마찬가지로 미러링 차원에서 발화되는 남성혐오적 말이 남성차별을 확대 재생산한다고 볼 수는 없다(홍성수, 2018).

예를 들어 김치녀로 표상되는 여성에 관한 부정적 인식이 직장에서 여성들에 대한 편견을 조장하고 실제 차별을 낳을 가능성이 있음은 분명하다. 하지만 거꾸로 한남충이라는 말이 남성에 대한 부정적 고정관념을 확산시켜 직장에서 남성들을 차별하는데 일조하고 있다고 볼 수 있을까? '김치녀' 나 '김여사' 가 되지 않기 위해 그리고 '개념녀' 로 보여지기 위해 스스로를 단속하고 규율해야 것이 여성혐오의 부정적 효과라면, '한남충' 이라고 불리기 싫어 스스로 자신의 행동을 통제해야 하는 남성들의 현실도 있냐는 것이다. "김치녀 패기 좋은 날씨다" 를 "한남충 패기 좋은 날씨다" 라고 맞받거나, '삼일한(북어와 여자는 몇 일에 한 번 씩 패야 한다)' 에 대칭하는 말로 '숨쉴한(남성은 숨 쉴 때마다 한 번씩 맞아야 한다)' 이라는 말을 쓰는 경우에도 마찬가지다. 실제로 일베에는 여성에 대한 폭력을 정당화하는 글이 수시로 올라온다. 이런 담론들은 남성들은 여성에 대한 폭력에 무감각해지게 하고, 데이트폭력, 성폭력 등의 일상적 위협에 노출되어 있던 여성들의 두려움을 가중시킨다. 이러한 문제가 '숨쉴한' 에도 있다고 보긴 어렵다. 여성들에게 '삼일한' 은 현실화될 수 있는 위협인 반면, '숨쉴한' 은 현실화될 수 없는 농담일 뿐이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하지만 메갈리아의 미러링의 대상이 점차 ‘집단으로서의 남성’을 넘어, 소수자 속성을 가진 남성, 예컨대, 남성 동성애자, 난민 남성, 가난한 남성 등으로 확대되기 시작하자, 논쟁은 새로운 국면에 접어들기 시작했다. 여성 차별에 저항하기 위해 남성 집단을 조롱하는 것을 넘어서 남성 집단 내의 소수자를 대상으로 한 혐오표현은 정당화될 수 없다는 반론이 제기되었고, 메갈리아는 결국 일부만 남아 ‘워마드’라는 새로운 커뮤니티로 전환되었다.

또한 2015년 즈음해서 ‘여성혐오’라는 용어가 일반화되기 시작한다. 사실 여성계에서는 여성에 대한 멸시와 무시를 뜻하는 미소지니(misogyny)(우에노 지즈코, 2012)가 오래전부터 논의되어 왔는데 이 과정에서 미소지니를 ‘여성혐오’라고 번역하고, 여성에 대한 편견, 멸시, 무시, 배제, 차별을 뜻하는 말을 여성혐오라고 하는 것이 일반화되기 시작했다. 여성혐오에 대한 논의는 2016년 강남역 여성살해사건 이후 더욱 전면화되기 시작한다. 여성들은 강남역 여성살해사건을 ‘여성혐오범죄’로 규정했고, 이 사건뿐만 아니라 여성에 대한 여러 차별과 폭력의 문제를 ‘여성혐오’로 의제화했다. 여성에 대한 편견과 차별을 담은 말은 자연스럽게 ‘여성혐오표현’으로 지칭되기 시작했다.

II. 성소수자 혐오

성소수자에 대한 차별적인 발언이나 혐오발언은 사회 전체에서 매우 광범위하게 일어나고 있다. 이는 기본적으로 성소수자에 대한 그릇된 의식을 바탕으로 차별적/혐오적인 발언이라는 것을 인식조차 하지 못하고 있기 때문에 발생하고 있다고 본다. 특히 2010년 차별금지법 제정 움직임 이후로 ‘바른 성문화를 위한 국민연합’, ‘동성애반대 국민본부’ 등의 호모포비아 단체가 만들어져 혐오를 선동하고 있다.

"며느리가 남자라니 웬 말이냐" (보수일간지 극우보수단체 연합광고, 2010년 5월)

"<인생은 아름다워> 보고 게이 된 내 아들 AIDS로 죽으면 SBS 책임져라" (조선일보 광고, 2010년 9월)

"학생인권조례 허용하면 의원님 자손은 끝납니다. 남자 며느리 보게 될걸요", "동성애 허용, 창궐하는 AIDS", "엄마 나 오늘 학교에서 항문성교 배웠어" (서울시 학생인권조례를 반대하는 모임의 휴대폰 문자 또는 피켓 문구)

이 단체들은 이런 문구가 쓰인 피켓을 성소수자 단체의 시위 현장에 지참하고 나와 노골적인 혐오를 그대로 드러내고 있다. 언론도 다르지 않다. 보수 기독교 계열의 신문에서 주창하는 동성애 혐오 기사 외에도 일반 일간지에서도 성소수자에 대한 혐오적인 발언은 여과 없이 '표현의 자유'라는 명목으로 기사화된다.

"국가인권위원회가 동성애자에 대한 차별금지를 권고하고 있지만 동성애는 우리 사회에서 아직 금기(禁忌)에 가깝다. 사회에서도 정리되지 않은 사안을 학교에서 먼저 성급하게 허용하는 것은 심각한 부작용을 부를 수 있다." (동아일보, 2011)

"일부 동성애자들도 청소년들 사이에서 동성애가 확산되고 있는 것을 우려하고 있다." (주간한국, 2012)

더 심각한 것은 헌법재판소 판결이나 공공문서나 공직자 발언 등에서도 이러한 혐오표현이 보여지기 시작했다는 것이다.

"계간에 이르지 아니한 동성애 성행위 등 객관적으로 일반인에게 혐오감을 일으키게 하고 선량한 성적 도덕관념에 반하는 성적만족행위로서 군이라는 공동사회의 건전한 생활과 군기를 침해하는 것을 의미한다" (2008헌가21, 2011년 3월

국가인권위원회
humanrights.go.kr

31일 헌법재판소 군형법 상 계간죄 위헌제청 결정문 중)

"조례안 제5조 제1항의 임신 또는 출산, 성적 지향 등을 이유로 차별받지 않을 권리를 가진다는 규정 중 '성적 지향'은 서울특별시교육청 생활지도정책자문위원회 공청회에서 발표한 시안에도 논란 끝에 제외되었던 규정으로 성 가치관이 확립되지 않은 청소년에게 그릇된 성 인식을 심어줄 우려가 있음." (2012년 1월 9일 학생인권조례에 대한 서울특별시교육청 재의요구안 공문 중)

"인간은 남녀가 결합해서 서로 사는 것이 정상이죠. 그래서 동성애는 반대입장이지요" (이명박 대통령)

"동성애를 허용하게 되면, 동방의 빛, 동방의 순수한 우리 백의민족을 에이즈로서 파탄국가로 만들 것입니다. 학교가 불치의 병인 에이즈의 온상이 되면 학생들은 공포의 학교를 다니게 될 것입니다. 백의민족 대한민국은 미래가 없게 됩니다" (김덕영 서울시 의원)

성소수자의 존재가 드러나기 이전에는 성소수자에 대한 혐오발언도 수면 위로 드러나지 않고 있었다. 하지만 성소수자들이 커밍아웃을 하고 커뮤니티를 결성하는 등의 사회적 활동을 시작하자, 이에 대한 혐오발언도 점점 증대하고 있는 것으로 보인다. 본격적으로 성소수자 혐오가 오프라인에서 등장하기 시작한 것은 각 지자체의 학생인권조례 또는 인권조례의 입법과정과, 퀴어문화축제, 인권헌장(서울시) 반대 시위 등에서 본격화 되었다. 초기에는 주로 물리적으로 행사를 방해하거나 심지어 폭행을 가하는 경우도 있었지만 점차 맞불시위를 하거나 피켓팅을 하는 방식으로 진화해나가기도 했다.

III. 난민 혐오

2010년 이후 한국 사회 혐오 논의에서 5·18 혐오, 여성혐오, 성소수자 혐오가 차

지하는 비중은 표현물의 범위와 양, 그리고 영향력 면에서 압도적이라고 할 수 있다. 그런데 2018년 제주 예멘 난민 사태를 둘러싼 논의는 특별히 더 주목할 필요가 있다.

2018년 제주도에 예멘 난민 500여 명이 입국하자 난민에 대한 우려와 공포가 한국사회를 뒤덮었다. 이 때 유럽에서의 난민 폭동, 집단 성폭행 등을 담은 게시물이 인터넷을 돌아다니기 시작했고, 난민들 중에 가짜가 많고, 범죄, 특히 성범죄를 저지를 가능성이 높다는 내용의 게시물이 확산되기 시작했다. 보수성향의 인터넷 커뮤니티뿐만 아니라 소위 '여초' 커뮤니티에서도 이러한 게시물을 쉽게 찾아볼 수 있었고, 이는 곧 오프라인에서의 난민 반대 시위로 이어졌다.

6월 13일 청와대 국민 청원 및 제안 게시판에 올라온 '난민 신청 허가 폐지 청원' 은 5일 만에 22만 건의 동의를 받았던 것이나, 6월 30일 광화문에서 불법난민신청자외국인대책국민연대 주최로 "난민법 및 무사증 폐지 촉구 집회"가 열린 것은 충격적인 일이었다. 특히 이 집회는 인터넷에서 형성된 여론이 오프라인에서의 정치 행동으로 나아갈 때까지 걸린 시간이 매우 짧았다는 점에서 중요하게 봐야 하는 부분이다. 일베식 혐오가 한 참 동안 '온라인' 에서의 '놀이' 에 머물러 있었다는 점과 비교하면, 난민 혐오는 빠른 속도로 오프라인에서의 행동으로 나아간 것이기 때문이다. 그 후 같은 단체에서 주최한 집회는 7월 14일 2차 집회, 7월 28일 3차 집회, 8월 11일 4차 집회, 9월 1일 5차 집회로 이어졌다.

IV. 조선족 혐오와 영화: 청년경찰, 범죄도시(2017)

2017년 중국동포들이 대림역 앞에서 영화 <청년경찰>의 상영을 금지하고 영화 제작사의 사과를 요구하는 시위를 벌였다. 중국 동포 관련 단체장과 대림동 지역주민 단체장 등 각계 인사들이 모여 "대림동&중국 동포 비하 영화 <청년경찰> 공동

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대책위원회”를 결성했고, 법적 대응과 함께 국가인권위원회에 진정을 하겠다는 입장을 밝혔다.

그동안 〈황해〉(2010), 공모자들(2012), 〈신세계〉(2012), 〈해무〉(2013), 〈숨바꼭질〉(2013), 차이나타운(2015), 〈아수라〉(2016) 등에 이어, 흥행에도 크게 성공한 〈범죄도시〉(2017), 〈청년경찰〉(2017) 등 중국동포나 조선족은 한국영화에서 잔인한 청부살인을 일삼는 폭력배로 그려지곤 했는데, 그것이 범죄도시와 청년경찰이 개봉된 2017년에 극에 달했던 것이다. 영화뿐만 아니라, 인터넷이나 언론에서도 부정적인 이미지가 덧씌워지는 경우가 많았다. 2016년 동북아평화연대와 코리안리서치센터가 청년세대(20~35세)를 대상으로 설문조사를 한 결과, 94%가 ‘한국인들이 조선족에 대한 부정적 인식을 가지고 있다’고 답했다. 경향신문(2017)에서는 이주민의 스테레오타입을 조사했더니, 시골, 노총각, 매매혼, 국제결혼, 사기결혼, 어린 여자, 이혼, 며느리, 막노동, 식당 아줌마, 돈 벌러옴, 고생, 가난, 공장, 불행, 마름, 손때, 투박, 목 늘어난 셔츠, 굳은살, 때, 거친 피부, 촌스러움, 납치, 광대뼈, 몸뻬바지, 까만 피부, 까무잡잡, 후줄근, 작은 체구, 싼티, 악취, 향신료, 냄새, 불쌍, 꺼려짐, 싫음, 무서움, 경계, 우울, 불쾌, 불쌍함, 지저분함, 사고, 납치, 회칼, 범죄자, 범죄뉴스, 청년경찰, 오원춘, 무법자, 동표, 장기매매, 중국, 동남아, 조선족, 이슬람, 선량, 착함, 연변사투리, 위축, 시끄럽다, 우리말 못함, 순박, 어눌한 말투 등 부정적인 이미지로 가득했다. 특히 이 중 상당수는 중국동포나 조선족을 염두에 두고 있음을 눈치 챌 수 있다.

중국동포들은 영화사를 상대로 민사소송을 제기하기도 했으나 패소했다. 하지만 조선족/중국동포에 대한 혐오 문제의 심각성을 제기하는 데에는 어느 정도 성공했다. 노골적으로 조선족이나 중국동포를 폭력배로 묘사하는 영화는 더 이상 제작되지 않았고, 언론에서도 여러 차례 이 문제를 환기시키는 보도를 했다. 물론 인터넷 등에서의 중국동포/조선족 혐오가 사라진 것은 아니지만, 최소한 영화나 언론 등에

서는 문제의식의 진전이 있었던 것이다.

4. 혐오를 이용하는 정치의 등장

I. 혐오정치의 등장

혐오에서 정치는 무척 중요한 요소이다. 정치인들이 혐오를 부추기고 혐오가 정치에 이용되는 순간 폭발력을 갖기 때문이다. 2014년 12월 10일 전북의 한 성당에서 신은미·황선 토크 콘서트에서 한 고등학생이 인화물질을 연단 쪽으로 던졌다. 종북세력에 대한 편견과 혐오가 폭력으로 귀결된 것이다. 한국전쟁과 분단을 경험한 한국사회에서는 이념·사상적 차이에 따른 증오와 편견이 특별히 문제가 되어 왔음을 상기할 필요가 있다(새정치연합, 2015; 이정희, 2019). 이러한 분위기에서 종북세력에게는 테러를 가해도 된다는 생각으로 이어진 충격적인 사건이었다. 더 큰 문제는 황산테러 이후에 정치권과 사회의 반응이다. 여당의 한 기획위원은 황산테러범을 "열사"로 지칭하며 후원하자는 글을 남겼고, 종편에 출연하는 한 패널은 황산테러범을 "투사"로 지칭하기도 했다. 일베에서는 황산테러범의 애국적 응징을 찬양하는 글이 줄을 이었다. 박근혜 대통령은 "최근 소위 '종북 콘서트'를 둘러싼 사회적 갈등이 우려스러운 수준에 달하고 있다", "몇 번의 북한 방문 경험이 있는 일부 인사들이 북한 주민의 처참한 생활상이나 인권침해 등에 대해 눈을 감고 자신들의 일부 편향된 경험을 북한의 실상인 양 왜곡·과장하면서 문제가 되고 있다"고 발언했다. 폭력에 반대하는 입장을 낸 것이 아니라, 오히려 테러의 배경을 지지하는 발언을 한 것이나 다름없었다.

이런 분위기 속에서 본격적인 혐오정치의 징후가 포착되기 시작했다. 유럽과 미

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국에서 극우 포퓰리스트들이 소위 '혐오장사'로 정치적 입지를 확대해온 것처럼, 혐오를 정치에 활용하는 일이 감지되기 시작한 것이다. 2016년 총선에 출마한 기독자유당은 "동성애가 에이즈를 유발한다", "할랄단지를 조성하면 대한민국이 테러 위험국이 된다"는 식으로 동성애 혐오와 무슬림 혐오를 주요 정치선전의 소재로 삼았고, 2017년 대선에서 홍준표 후보는 "설거지를 (남자가)어떻게... 하늘이 정해놨는데 여자가 하는 일을 남자한테 시키면 안 된다", "(성소수자라는 용어가 있다는 질문에) 난 거 싫어요", "동성애 반대한다고 하셨죠?", "동성애 때문에 에이즈가 창궐한다", "동성애는 하늘의 뜻에 반하니 때문에 법적으로 금지가 아니라 엄벌을 해야 한다"는 식의 혐오발언을 해서 문제가 되었다. 2018년 서울시장 선거 김문수 후보는 "동성애는 담배보다 유해하다", "동성애로 에이즈가 늘어난다"는 발언을 했고, 공약으로 "퀴어문화축제금지", "서울 학생인권조례에서 성소수자 조항 삭제"를 내걸기도 했다.

기독자유당의 경우에는 노골적으로 소수자 혐오를 공약으로 들고 나왔다고 할 수 있지만 유의미한 정치세력으로 성장하지는 못했기 때문에 그 영향은 제한적이었다. 홍준표의 2017년 대선에서의 혐오선동은 제1야당의 대선 후보였다는 점에서 더 심각한 사례로 언급될 수 있다. 온 국민이 시청하고 있는 대선 토론회에서 동성애에 대한 의견을 상대 후보에게 물었던 장면은 한국에서도 본격적으로 혐오정치가 시작될 수 있음을 알리는 장면이라고 해도 과언이 아니다. 그리고 2018년 서울시장 김문수 후보가 선거에서 성소수자 혐오를 들고 나왔다. 한국에서도 혐오를 정치적으로 이용하는 '혐오정치'가 가시화된 것이다.

2018년 난민 반대 집회에는 김진태 의원과 이언주 의원이 참석했다. 대중들의 혐오에 정치인들이 본격 가세하기 시작한 것이다. 조경태 의원은 2018년 6월 27일 <제주도 난민관련 입장 성명서>를 내서 무분별한 난민 수용에 반대하는 입장을 밝혔고, 자유한국당 난민대책위원회위원장을 맡아 9월 7일에는 <국민이 먼저다! 대국

민 정책토론회: 난민법 폐지 왜 필요한가?>를 열기도 했다. 7월 12일에는 난민법 폐지법안을 대표발의하는 것으로 이어졌다. 일련의 이 사건은 전형적인 혐오가 난민이라는 주제를 타고 확대된 것이라고 할 수 있다. 난민을 위험한 타자로 설정하고, 여기에 '대한민국 국민'을 대치시켜, 우리의 안전을 위협하는 저들을 쫓아내자는 식으로 논의가 전개되었다. 난민대책국민행동의 슬로건은 "국민이 먼저다"였고, 조경태 의원의 성명서 제목은 이에 호응하여 "대한민국 국민의 인권과 안전이 우선입니다"였다.

2019년 6월 19일 자유한국당 황교안 대표의 "외국인은 그동안 우리나라에 기여해온 바가 없기 때문에 똑같이 임금수준을 유지해줘야 한다는 건 공정하지 않다"는 발언은 제1야당의 대표가 직접 나서서 혐오를 조장했다는 점에서 주목할 만하다. 물론 황 대표의 발언은 논리도 근거도 없고 실현도 불가능한 황당 발언에 가깝지만, "외국인"을 주어로 하는 무언가가 정치적으로 이용될 수 있다는 신호탄이라는 점에서 주의 깊게 봐야 한다. 이번에는 너무 투박한 논리여서 별다른 호응을 받지 못하고 비난만 쇄도했지만, 결국 좀 더 세련된 방식으로 재등장할 가능성이 매우 높은 상황이다.

II. 혐오정치의 전망

혐오의 전형적인 모습 중에 하나가 '우리'와 '저들'을 분리·배제하여, 저들이 무임승차하고 있다거나 우리가 역차별을 받고 있다고 설파하거나 가만히 있다가는 우리가 당하다며 공포심을 자극하는 방식이다. 포퓰리즘 정치인들은 여기에서 우리와 저들 중 하나를 택할 것을 강요한다. 동성애에 대해 찬성과 반대 둘 중 하나로 답할 것을 강요하거나, 국민이 먼저냐 난민이 먼저냐고 묻는 방식이 대표적이다. 이것은 제한된 시간 내에 끝내야 하는 TV토론, 포퓰리즘적 단순논리가 힘을 발

국가인권위원회
humanrights.go.kr

휘하기 쉬운 인터넷 환경에서 더욱 득세할 가능성이 높다. 국민이 먼저냐 난민이 먼저냐를 묻는 질문이 대중들을 현혹시킬 가능성이 높지만, (특히 TV와 인터넷 매체에서) 그 프레임을 깨는 정치적 메시지를 일관되게 던지는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 많은 정치인들이 전자의 길을 택할 가능성이 높은 이유다.

또한 혐오정치는 사회경제적 여건하고 밀접하고 관련되어 있다. 불평등하고 불안한 사회경제적 상황이 혐오의 토대를 제공하기 때문이다. 그런데 문제는 1997년 경제 위기 이후 한국의 상황은 사회경제적 불안이 더욱 확산되고, 개인의 사회경제적 지위는 지속적으로 악화되어 왔다. 그리고 이러한 문제가 단시간 내에 해결될 거라고 기대하기는 어려운 상황이다. 이러한 틈을 타서 혐오가 더욱 득세하고, 이를 정치적으로 이용하는 정치인이 등장할거라고 예상하는 것은 어려운 일이다. 이미 그 징후는 충분히 나타나고 있다.

세계적인 사례로 볼 때도, 혐오가 정치적으로 이용될 때 격화되고 극단화되곤 했다. 한국 사회의 현재 상황은 사회 전반에 혐오 정서가 확산되고 있는 가운데, 일부 정치인들이 혐오정치를 조금씩 시도하고 있는 정도라고 할 수 있다. 본격화되는 시기는 아무래도 '선거' 시기가 될 것이다. 선거야말로 포퓰리즘이 작동하기에 가장 유리한 시기다. 당장 다음 총선과 대선에서 우리냐 저들이냐의 이분 구도로 몰아가면서 정치적 이득을 취하려는 세력들이 본격적으로 등장할 가능성은 상당히 높다고 생각된다.

5. 전망과 과제

위에서 살펴본 바대로 한국사회에서의 혐오 현상은 2010년 이후 급속도로 확대되었다. 가장 큰 특징은 인터넷을 통해 인구 집단 전체에서 광범위하게 혐오가 확

산되고 있다는 점이다. 해외에서는 극단주의 혐오 조직(hate group)에 의한 혐오의 확산 사례를 흔히 찾아볼 수 있는데,[167] 한국에서는 그런 극단주의 조직을 찾아보기는 어렵다. 이들 조직은 소수자 집단에 대하여 조직적인 위협이나 폭력을 가하거나 심지어 테러를 하기도 하는데, 한국에서는 아직까지 그러한 흐름이 명시적으로 나타나고 있지는 않다. 반면 혐오가 사회에 만연해 있고 영향을 미치는 범위는 오히려 넓다. 일베 같은 특정 사이트에도 혐오 게시물이 있지만, 네이버나 다음 등 불특정 다수가 누구나 드나드는 포털 사이트의 댓글에서도 혐오 게시물은 흔히 찾아볼 수 있으며, 전체 사회에 널리 퍼져 있는 것이다. 앞으로 성소수자나 장애인이 사회에서 더욱 가시화될 것이고, 인구 감소로 인해 이주자 인구가 계속 늘어날 가능성이 높은데, 혐오 분위기를 멈추지 않으면 사회적 갈등과 충돌이 심각한 상황으로 번질 수도 있다. 게다가 혐오의 대상이 전형적인 소수자 집단인 성소수자, 여성, 소수인종, 이주자, 장애인뿐만 아니라, 가난한 사람이나 사회적 지위가 낮은 사람 등에게 향하고 있는 상황이다(박권일, 2019).

사태의 심각성에 비하면 그에 대한 대책은 여전히 미온적이다. 특히 사회지도층이나 정치권에서 혐오 문제에 관해서 경각심을 갖고 있지 않다. 오히려 혐오에 편승하여 정치적 이익을 챙기는 경우도 만만치 않다. 일부 정치인들이 끊임없이 성소수자 반대 운동에 힘을 실어주었고, 최근에는 난민 혐오(난민법 폐지법안)나 이주자 혐오(자한당 대표)에 가세하는 경우도 있었다.[168] 2019년 말에는 국가인권위원회법상 차별금지사유에서 '성적 지향'을 삭제하는 법안이 발의되기까지 했다. 최근 몇 년 동안은 인권, 차별, 인권위와 관련된 법안 통과 자체가 다 저지되고 있는 상황이다.

이에 국가인권위원회는 2016년과 2018년 혐오표현에 관한 연구용역 보고서를 발간하고, 2019년 국민의식조사, 혐오표현 리포트를 통해 기초적인 자료를 축적했

167) Southern Poverty Law Center의 혐오그룹 지도 참조 (https://www.splcenter.org/hate-map).
168) 자유한국당 대표 *

국가인권위원회
humanrights.go.kr

으며, 2019년에는 혐오차별대응 특별위원회를 설치해서 혐오에 대한 본격적인 대응을 추진하고 있다(홍성수 외, 2016, 2018; 이승현 외, 2019). 하지만 아직까지는 범정부 차원의 대책으로 이어지지는 못하고 있다. 시민사회와 학계에서에도 혐오에 적극 대응하기 시작했다. 인권시민사회단체들의 연대체인 차별금지법제정연대에서 혐오/차별에 대하여 적극적으로 대응하고 있고, 혐오 관련 논문과 단행본도 쏟아져 나오고 있다(마사 너스바움, 2015; 주디스 버틀러, 2016; 박권일 외, 2016; 제러미 월드론, 2017; 카롤린 엠케, 2017; 홍성수, 2018; 김지혜, 2019; 김용환 외, 2019; 이승현, 2019; 이혜정 외, 2019; 장덕현, 2019; 김지호 외, 2019; 김선욱 외, 2019).

참고문헌

- 「사설: 사회보다 앞서 '동성애 허용' 인권조례라니」, 『동아일보』, 2011.10.21자.
- 「음란물, 친구권유 ... 호기심에 첫 경험」, 『주간한국』, 2012.1.14자.
- 강진구(2012), 「한국사회의 반다문화 담론 고찰: 인터넷 공간을 중심으로」, 『인문과학연구』 32,5-34쪽.
- 겔버, 캐서린(2019), 『말대꾸: 표현의 자유 VS 혐오 표현』, 유민석 역, 에디투스.
- 경향신문(2017), 「분노와 불안 '왜곡된 투사'...세상이 온통 '색안경'을 썼다"」, 『경향신문』, 2017.10.1. (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201710011923005&code=210100#csidxa30b73fc84dd03d89277e0fe319fa50, 2019년 12월 10일 최종방문)
- 국가인권위원회(2011), 「인터넷 상의 인종차별적 표현을 개선하기 위한 의견표명」, 2011.4.26, 붙임자료 2.
- 권김현영 외(2017), 『대한민국 넷페미사』, 나무연필.
- 김선욱 외(2019), 『혐오의 시대를 사는 그리스도인 - 교회는 혐오를 치유하는 공간이 될 수 있을까』, IVP.
- 김선혜 외(2019), 『경계없는 페미니즘』, 와온.

- 김용환 외(2019), 『혐오를 넘어 관용으로 - 관용: 혐오주의에 대항하는 윤리』, 서광사.
- 김재윤(2015),「5·18민주화운동 부인에 대한 형법적 규제 방안」, 『법학논총』 35(2), 전남대학교 법학연구소, 225-253쪽.
- 김지혜(2019), 『선량한 차별주의자』, 창비.
- 김지호 외(2019), 『우리 시대 혐오를 읽다 - 종교, 차별, 여성, 법으로 살펴본 혐오 이야기』, 철수와영희.
- 김학준(2014), 「인터넷 커뮤니티 '일베저장소'에서 나타나는 혐오와 열광의 감정동학」, 서울대학교 사회학과 석사학위논문.
- 너스바움, 마사(2015), 『혐오와 수치심 - 인간다움을 파괴하는 감정들』, 조계원 역, 민음사.
- 박권일 외(2016), 『#혐오_주의』, 일마.
- 박권일(2019), 「휴거, 빌거, 이백충」, 『한겨레신문』, 2019.11.14., (http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/917072.html, 2019년 12월 10일 최종방문)
- 박미숙추지현(2017),「혐오표현의 실태와 대응방안」, 한국형사정책연구원.
- 박지원(2015),「'혐오표현(Hate Speech)'의 규제에 관한 외국 입법례」, 『입법현안 법률정보』 41, 2015.
- 박지원(2016),「혐오표현(Hate Speech)의 규제에 관한 입법론」, 『국회도서관』 433, 2016년 1-2월호.
- 방송통신심의위원회(2014),「이슈 in 포커스: 인터넷과 혐오표현」, 『방송통신 심의동향』 2014-01호.
- 서병훈(2008), 『포퓰리즘 - 현대 민주주의의 위기와 선택』, 책세상.
- 엠케, 카롤린(2017), 『혐오사회 - 증오는 어떻게 전염되고 확산되는가』, 다산초당.
- 오마이뉴스(2019),「[지방대 혐오사회 ①]"그것도 학교냐?" 이국종 교수도 당한 지방대 혐오」, 『오마이뉴스』, 2019.3.7. (http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002515760, 2019년 12월 10일 최종방문)
- 오마이뉴스(2019),「지방대 혐오 사회... '우리가 생각하는 공정'은 진짜 공정한가」, 『오마이뉴스』, 2019.6.26.,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002548399&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news, 2019년 12월 10일 최종방문)

- 월드론, 제레미(2017), 『혐오표현, 자유는 어떻게 해악이 되는가?』, 홍성수/이소영 역, 이후.
- 유민석(2016), 『메갈리아의 반란』, 봄알람.
- 유민석(2019), 『혐오의 시대, 철학의 응답 - 모욕당한 자들의 반격을 위한 언어를 찾아서』, 서해문집.
- 이수연 외(2019),「여성혐오표현에 대한 제도적 대응방안 연구」, 한국여성정책연구원.
- 이승현 외(2019), 『혐오표현 리포트』, 국가인권위원회.
- 이승현(2019), 『혐오표현, 차별 없는 세상 만들기』, 내인생의책
- 이혜정 외(2019), 『혐오, 교실에 들어오다 - 학교 안 혐오 현상의 실태와 대책』, 살림터.
- 장덕현(2019), 『혐오와 인권 - 혐오 표현이 왜 문제일까?』, 풀빛.
- 제이콥슨, 애니(2016), 『오퍼레이션 페이퍼클립』, 이동훈 역, 인벤션.
- 조규범(2016),「혐오표현에 대한 입법적 과제」, 『이슈와논점』 1231.
- 조규범(2017),「혐오표현(Hate Speech) 규제의 국제적 동향과 입법과제」, 『NARS 현안보고서』, 306.
- 조소영 외(2016),「인터넷에서의 혐오표현(hate speech) 규제개선방안 연구」, 방송통신심의위원회 연구용역보고서.
- 주디스 버틀러(2016), 『혐오 발언 - 너와 나를 격분시키는 말 그리고 수행성의 정치학』, 유민석 역, 알렙.
- 지즈코, 우에노, 『여성 혐오를 혐오한다』, 나일등 역, 은행나무.
- 콘웰, 존(2008), 『히틀러의 과학자들: 과학, 전쟁, 그리고 악마의 계약』, 김형근 역, 크리에디트.
- 홍성수 외(2016),「혐오표현 실태조사 및 규제방안 연구」, 2016년 국가인권위원회 인권상황 실태조사.

- 홍성수 외(2018),「혐오표현 예방·대응 가이드라인 마련 실태조사」, 2018년 국가인권위원회 인권상황 실태조사.
- 홍성수(2017), 『말이 칼이 될 때』, 어크로스.
- 홍성수(2019a),「혐오에 어떻게 대응할 것인가?: 혐오에 관한 법과 정책」, 『법학연구』 30(2), 충남대학교 법학연구소, 191-228쪽.
- 홍성수(2019b),「역사부정죄의 정당성 근거: 혐오표현으로서의 역사부정죄의 의의와 역사부정죄 법안에 대한 비판적 고찰」, 『법학논총』 23(2), 전남대학교 법학연구소, 173-201쪽.
- 새정치연합(2015), 「혐오발언 제재를 위한 입법 토론회」, 새정치연합 정책위원회 주최, 2015년 6월 17일.
- 동아일보(2011), 「사설: 사회보다 앞서 '동성애 허용' 인권조례라니」, 『동아일보』, 2011.10.21.
- 주간한국(2012), 「음란물, 친구권유 ... 호기심에 첫 경험」, 『주간한국』, 2012.1.14.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 13 장
한국의 기업과 인권의 역사

송세련

경희대학교 법무대학원/법전원 부교수로 재직 중이며 연구분야는 영미법, 기업과인권. 기업지배구조 및 과학기술정책이다. 한국인권재단과 한국인권학회 이사, 한국과학기술한림원 외부전문위원. 하버드케네디스쿨 방문교수, 미국변호사, 맥킨지 경영컨설팅, 미국 Los Angeles에서 지역사회 활동을 했다.

목차

1. 서론

2. 기업과 인권 문제의 길고도 짧은 역사
   I. 기업과 인권은 동전의 양면: 자유시장 경제 자본주의의 양면성
   II. 국제적 동향과 한국기업의 인권 문제
   III. UN과 존 러기의 기업과 인권 규범

3. 한국기업에 인권의 지평이 열리다.
   I. 기업과 인권(인권경영) 국내 도입
   II. 공기업에 적용된 인권경영
   III. 앞으로 민간기업에 적용되는 법제화 전망

4. 결론

1. 서론

‘기업과 인권’ 또는 국내에서 사용하는 ‘인권경영’이란 기업활동이 그 영향권 안에 있는 이해관계자의 인권을 침해하지 않도록 인권실사를 통해 개선점과 구제책을 마련하는 국제적인 규범을 칭한다. 이러한 규범 확립을 서술하는 기업과 인권의 역사는 현대를 살아가는 우리의 경제 관련 역사이자 사회, 정치 및 문화 영역에 지대한 영향을 끼치는 중요한 갈림길의 이야기이기도 하다. 또한, 기업과 인권은 국제적인 기준 확립 노력이 한국에 유입되어 접목되어 나가는 과정에서 정부 기관과 NGO 그리고 학자들이 공조하여 발전시키고 있다는 점에서 다양한 이해관계자의 참여와 관심이 어우러져 규범을 만들어나가는 한국의 진일보한 모습도 파악할 수 있다. 국제적으로도 계속 진행되고 있는 노력에 한국이 적극적으로 동참하는 가운데 기업 환경과 기업의 역할, 또한 기업의 미래에 관해서도 새로운 내러티브(Narrative)를 제공할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

특히 한국의 급속한 성장으로 불과 십 수 년 전만 해도 직장 내 열악한 환경이나, 인권침해를 “조직의 쓴맛, 세상은 그런 것, 밖에 나가면 정글”이라거나 포장마차에서 하루에 스트레스를 달래던 기성세대에게 인권이라는 화두는 격세지감의 주제이기도 하고 아직도 직간접적으로 고통과 갈등을 불러오는 주제일 수도 있다. 또한, 이 역사는 이 땅의 인권이 굴곡이 있는 현대사 속에서 생활에 일부로 자리잡아 나가는 과정이자, 이념과 정치적인 반목이 공감대를 마침내 이룰 수 있는 의미 있는 기회로도 볼 수 있다. 한때 인권이라는 개념이 진보적 개념이자 독재 권력에 항거하는 민주화 진영논리로만 파악되고 이념적 편 가르기의 배지처럼 인식되던 때가 있었다면 이제 인권은 정치적, 시민권적인 인권을 넘어 경제, 사회적인 권리에 관심을 두는 와중에 기업의 활동과 사회적 책임의 기준으로서 공감대 형성의 구심점 역할을 할 가능성을 내재하고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

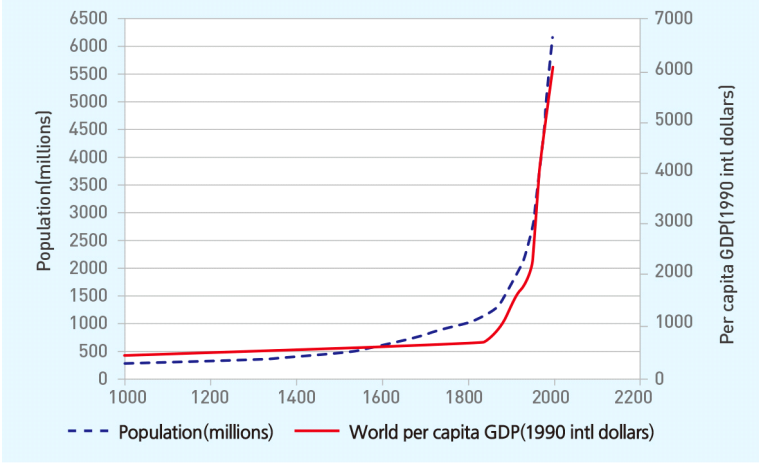
이러한 역사를 담기 위해 이 글에서는 우선 기업과 인권 문제 제기를 자유시장 자본주의에 내재하는 갈등의 표출로 설명하고 그 갈등이 가파른 성장을 이룩한 한국에서도 적나라하게 나타남을 얘기한 후, 이러한 문제를 해결하기 위한 국제적인 노력이 글로벌 거버넌스 관점에서 접하는 어려움에 부딪히는 것과 그럼에도 불구하고 시도된 여러 노력에 대해 다룬다. 이어서 존 러기의 보호 존중 구제 프레임워크와 이행원칙이라는 UN 기준이 국제적인 규범으로 자리 잡았는지 설명한다. 이러한 기준이 한국에 유입되는 과정과 국가인권위와 시민단체의 노력으로 현재 공공기관에 인권경영이 적용되고 민간기업 확산을 앞둔 상황과 그 내용을 설명하는 것으로 한국의 기업과 인권사를 정리하고자 한다.

2. 기업과 인권 문제의 길고도 짧은 역사

I. 기업과 인권은 동전의 양면: 자유시장 경제 자본주의의 양면성

1) 성장과 효율적인 생산

기업활동을 통해 인권을 침해하는 경우가 발생할 수 있는데 적절한 대응이 없이는 계속 인권침해가 일어날 것이다. 이러한 문제점과 해결책의 역사는 길기도 하고 짧기도 하다. 길다고 보는 것은 기업이 문제를 일으키는 이유가 기업활동의 근거가 되는 시장 자본주의에 내재된 특성에 달려 있기 때문이라고 보는 시각이다. 즉 시장 자본주의는 동전의 양면 같은 성격이 있어서 한편으로는 효율적인 분업을 통해 생산성과 생산을 극대화하고 성장을 촉진한다. 종래 힘 있는 권력자나 영향력 있는 주체가 하던 재원의 분배 역할은 보이지 않는 손이라는 시장원리에 따라 결정이 된다. 그런데 생산에 필요한 노동력, 재료(자원), 자본은 이러한 생산에 필요에



<그림 13-1> Per Capita GDP(PPP)와 인구성장

따라 시장원리에 의해 효율성을 최고 가치로 여기는 분업화된 시스템 속에 재편되고 이런 와중에 효율성과 생산에 별 상관이 없는 사회적 가치, 이를테면 인간성, 문화, 공동체, 가족 등이 제한되고 변형되어 종국에는 인생의 모델이 젊은 날의 희생을 통해 돈을 벌어 노후 및 은퇴 후에 소비생활을 통해 보상받으려는 사회 문화를 갖게 되었다. <그림 13-1>에서 보는 GDP와 인구를 겹쳐 놓은 그래프가 이러한 경제 현실을 역사적으로 웅변한다. 약간 과장하자면 우리 인류의 역사는 1500년 정도까지는 모두 가난하게 농경 생활을 하면서 살다가[169] 대규모 무역을 통한 소득의 증대는 실크로드가 막힌 후 동양의 무역로를 되찾기 위한 해상탐험과 과학이 본격적으로 태동하는 15~16세기에 고개를 들고, 산업혁명과 자본주의 태동의 변곡점을 지나, 가파르게 소득이 치솟아 오늘에 이른다. 2018년 기준 전 세계는 $86Trillion 규모의 생산을 하고, 우리나라를 비롯한 많은 지역에서는 가난과 기근이 거의 없어졌으며(어르신들이 몸서리치던 한국의 '보릿고개'를 지금은 누가 기억이나 하는가?), 적잖은 국가에서 많은 풍요를 누리고 살고 있다. 이러한 경제환경에서 두드러

169) 왕, 귀족은 약 1~3% 정도였으므로 평균적으로나 절대 인구로 보나 모두 비슷하게 살았다고 볼 수 있겠다

국가인권위원회
humanrights.go.kr

지게 성공적이었던 한국은 경제개발 성공의 혜택을 누리고 산업화 및 민주화를 이루어 세계 11위 경제 대국으로 성장했으며 OECD 가입국에 되어 지금은 남의 나라를 원조하는 DAC 클럽[170]에 가입한 나라가 되었다. 불과 50여 년 전 GDP 100불이었던 나라에서 지금의 풍요는 괄목할 만하다. 지금의 사회적 불만은 많은 경우 상대적 박탈감과 사회정의가 아직 구현되지 않은 이면에 있는 경우가 아직 있어 문제가 있으나 경제적으로는 어떠한 잣대를 보아도 풍요해졌다.

2) 그 이면에 내재한 사회와의 갈등

그러나 우리가 익히 잘 알고 있듯 그 이면에는 사회적 희생과 뒤틀림이 존재한다. 생산요소에 관한 결정을 시장에 맡긴다는 것은 한편으로는 노동력으로 대표되는 인간에 땀과 노력 즉 인간성을 시장에 맡긴다는 것으로서 시장은 인간을 에너지와 기술의조합으로만 단순히 보는 경향이 있다. 이를테면 구두를 창의적으로 디자인하고 재료를 골라 손질하며 한 땀, 한 땀 정성 들여 완성해 성취감과 칭찬을 누리는 구두 장인의 일에 대한 자부심과 보람은 시장이 보기에는 비효율적이고 혁신의 대상일 것이다. 대신 대량생산에 기계를 동원해 획일적인 제품을 싸고 빠르게 만들기 위해 컨베이어 벨트에 사람을 세워놓고 장시간 쉬지 않고 똑같은 일을 반복하게 하였다. 이러한 자본주의 초기의 경제활동 형태는 인간성을 말살하고 기계 일부가 되어 사는 삶에 대해 회의를 하게 한다. 이에 수반되는 인간 가치의 유린은 비단 노동력뿐만이 아니다. 칼 폴라니(폴라니, 1944)의 묘사를 다시 빌리자면 원재료의 이용도 그 원천이 되는 자연을 시장원리에 맡겨놓으니 자연의 수려함과 생태계의 섭리를 무시한 자연과 환경의 유린을 가져오고 파괴를 가져온다. 자본의 경우에도 자본주의 특성에 따라 이러한 생산요소 일부로 귀속된 사람들 위에 군림하는 건물주, 사업주, 임대주 층을 만들어 인간 사회의 양극화를 가져왔다. 이러한 관점

170) Development Assistance Committee(개발원조위원회)

에서 보면 시장 자본주의는 한편으로 제시하는 성장과 발전 뒤에 인간성, 사회, 자연의 유린이라는 커다란 단점을 보인다.

3) 균형을 위한 정치와 정책

실제로는 인간 사회는 주위환경에 따라 적응하고 창조하며 그 가운데서 인간의 삶의 의미를 찾는 데 능숙하므로 시간이 충분히 주어지면 나름의 질서와 의미를 찾을 수 있다고 본다. 그러나 때에 따라 시장 자본주의를 추구하는 세력이 너무 일방적으로 강하거나 혹은 성장이 가져다주는 변화의 속도가 너무 빠를 때는 사회나 인간은 대응할 여유나 역량이 없어 낙오되고 뒤처져 혼란을 겪게 되기 마련이다. 우리나라와 같이 고도의 압축 성장을 한 사례에서는 특히나 두드러지게 나타나 사회문제로 나타난다. 나은 삶을 찾아 서울로, 서울로 무작정 상경하던 7~80년대 한국의 젊은이들은 한국의 농촌과 지방을 초토화해서 수도권 인구집중과 지방의 인구고령화 및 낙후를 가져왔다.

시장 자본주의의 원초적인 형태로 운영된 초기의 한국경제는 고속 성장을 이루었지만, 그 이면에 70년대 전태일로 대표되는 노동자의 인권 침해가 횡행했으며 성장을 우선으로 한 질주는 사회 이슈를 돌아볼 여유나 기반이 없는 상태에서 무자비하고 냉정한 기업 논리의 성장을 계속하였다. 그래서 한국에 성장에는 빠른 성장과 함께 어두운 그늘같이 껄끄럽지 못한 역사가 몇 십 년 계속되었다. 돌아보면 평화시장 재단사로 일하던 22세 전태일 청년이 요구하던 사항은 너무도 단순하게 들린다. “근로기준법을 준수하라! 우리는 기계가 아니다! 일요일은 쉬게 하라! 노동자들을 혹사하지 말라!” 이러한 주장은 한 청년이 분신자살하기 이전에는 잘 알려지지 않았던 한국기업의 인권침해사례였고 노동자들의 당시 비참한 현실이 드러나는 순간이었다. 지금도 자살률 1등의 나라에 양극화가 커다란 사회 이슈로 자리 잡은 사회가 되어 사회적 불만이 여러 군데에서 표출되고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이것은 비단 한국만 그런 것은 아니다. 오히려 시장 자본주의 양면성 때문에 각국 각 경제에서 이러한 이슈를 고민했으며 우리보다 앞서 성장을 진행한 여러 나라에서는 나름의 해결책을 추구하여 경제체제와 정치제도를 구성했다. 폴라니가 말하듯 경제적 성장의 어느 시점에 이르면 사회 이슈를 다루지 않고는 견딜 수 없는 임계선에 다다르게 된다.(폴라니, 1944)

미국의 예를 들자면 19세기 말부터 독점자본주의가 주류를 이루던 미국에서는 많은 회사가 독점경제를 바탕으로 급속한 성장을 했다.[171] 그런데 이러한 성장에 이면에는 노동자의 착취 등 열악한 근로환경과 환경, 보건 등 인간의 삶에 필요한 이슈에 신경을 쓰지 않는 회사들로 인해서 많은 사회 문제를 이야기했다. 1920년 때 시카고의 정육 산업의 어두운 면을 고발하는 '정글'이라는 책이 발간되어 이러한 회사들의 인권유린에 대한 사회적 경종이 울렸고, 곧이어 미국에 대공황을 겪으면서 성장이 가져다주는 사회적 문제와 고통에 대한 대처 요구가 거세졌다.

그에 대한 미국에 대응은 케인스 경제학과 루즈벨트 대통령의 뉴딜정책으로 대표되는 정부 정책의 개편이었다. 즉 정부는 재정정책을 통해 경기를 부양하는 한편, 경제체제의 감시와 교육을 엄격하게 하고 사회적 이슈가 나타나는 부분에 대해 복지 제도를 강화해 그 간극을 줄여나간다는 것이다. 그즈음에 새로 생긴 여러 가지 정부 기관들은 시장과 기업을 감시하고 그러한 경제체제에서 낙오된 사람들을 구제하고 지원하는 각종 복지 제도를 만들었다. 주식 시장을 감시하는 SEC가 생긴 것도 이때이고 Medicare, Medicaid 등 노령자의 의료보험이 생긴 것도 이때이다. 또한, 그 이전에 독점 금지법이 만들어져 기업에 독점 활동을 금지하는 법체계를 만들었다. FTC, SEC, SSA, FCA 등 알파벳이 난무하는 미국의 정부 기관 형태가 자리 잡은 것도 이때이다.[172]

171) 앤드루 카네기가 설립한 Carnegie Steel Company(지금의 U.S. Steel), 존 록펠러가 세운 Standard Oil Company, 그리고 American Tobacco Company, 또한 후의 AT&T 등이 당시의 대표적인 독점기업이었다.

172) 프랭클린 루즈벨트(FDR) 대통령은 재임기간(1933년 - 1945년)까지 약40개의 정부기관을 새로 창설했는데 그의 New Deal 정책에 따른 복지와 재정지출을 위한 성격이 많았고 모두 약자로 불리어 알파벳 수프

유럽의 경우에도 비슷한 시기에 복지 제도에 논의가 활발해져 영국을 필두로 사회 복지 제도가 정착하기 시작했으며 유럽 전반을 통해 사회적 민주주의라는 정책 방향을 통해 복지 제도가 강화되고 이로써 경제성장과 사회 이슈의 균형을 맞추려는 노력을 계속하였다. 영국의 경제학자가 제2차세계대전 기간에 발표한 베버리지 리포트(Beveridge Report)는 국가 보험제도와 국민 보건 서비스 제도를 통해 복자국가의 기틀을 다지고 이후 확대했다. 프랑스도 제2차세계대전 중 장병의 복지를 위한 제도를 만들어 이후 전 국민에게 확대했다.[173]

이것은 일개 국가나 미국 유럽 등 지역에 국한된 현상도 아니다. 제2차 세계대전 이후 승전국인 미국이 패권을 잡아 만든 국제질서에도 이러한 성격이 나타나 있다. 우선 미국의 구도는 제1차세계대전과 제2차세계대전을 막지 못한 구질서와 또한 국제연맹(League of Nations)의 역할에 대해 반추하고 무역과 거래를 평화의 매개체로 하자는 상업적 평화주의(Commercial pacifism)를 제도화하고 기구화했다. 일찍이 애덤 스미스는 '시장은 전쟁을 반대한다.'라는 논리로 중상주의 정책을 반대했다. 상업 거래 파트너는 고객이거나 원료구매처일 텐데 그 사람을 해치면 나의 사업이 해를 입는다는 원리로 자유무역과 상업 관계를 확대하면 그만큼 평화가 확실해진다는 것이다. 그러기 위해서는 세계 여러 나라의 상업적 역량을 개선해야 한다. 미국은 우선 전쟁으로 초토화되어 무너진 유럽의 경제를 마샬플랜을 통해 지원하고 '브레턴우즈' 시스템을 통해 재정적인 지원체계를 갖추었다. 브레턴우즈 기관으로 불리는 IMF, 세계은행, 그리고 WTO[174]는 자유무역과 시장경제를 보호무역의 장벽 없이 추구하는 동시에 개발도상국과 후진국의 재정을 도와주는 균형 잡힌 모습을 갖추고자 하였다.[175] 당시 종래 식민지들이 대거 독립하여 새 정부와 나라

기관(Alphabet Soup Agencies)이라고 통칭되기도 한다.

173) 프랑스는 현재 연간 GDP의 30%에 해당하는 5천억 유로(약 650조원)를 복지에 지출한다.

174) 처음에는 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade: 관세 및 무역에 관한 일반 협정)으로 시작하여 이후 1994년에 WTO로 대치되었다.

175) 물론 통화를 안정화하는 바탕에서 세워져 금본위제도가 두드러지지만, 이면의 정경철학에는 평화와 무역의 상생적 공존이 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

를 출범하는 상황에서 세계적으로 잘사는 나라와 못사는 나라의 대립인 남북문제는 성장과 사회적 이슈를 균형 잡으려는 생각의 연장선상에서 추진되었다. 실제로 그 이후 세계는 제3차 세계대전이 없이 70년 이상의 평화 시대를 맞고 있고 급속도의 성장을 이루었다.

칼 폴라니의 생각을 다시 빌자면 시장 자본주의가 가지는 폭주 가능성에 대해 사회가 경제체제를 위해 재편되고 일방적으로 지원하는 것이 아니라 경제체제가 사회를 지탱하기 위한 도구가 되어야 한다는 것이다. 이는 훗날 그를 따르는 일련의 학자들에 의해 계승되었다. 이것을 내재된 자유주의 타협(embedded liberalism compromise)이라고도 하는데 그러한 학자 중의 하나가 뒤에 소개할 존 러기(John Ruggie)로서 기업과 인권의 규범을 확립한 인물이다.

이러한 균형은 냉전 시대에 자유 진영과 공산 진영이 체제경쟁을 하면서도 계속해서 진행되었다. 그런데 1989년-90년에 이르러 베를린의 장벽이 무너지고 소비에트 연방이 와해하면서 커다란 변화를 맞게 된다. 말하자면 체제경쟁에서 승부가 났다는 것이다. 미국의 정치학자인 프랜시스 후쿠야마는 '역사의 끝과 최종 승리자' 라는 그의 저서에서 자유민주주의 및 자유시장 자본주의가 승리했으며 인류문명의 최종단계이자 최고의 정치형태라는 주장을 폈다.[176] 비단 후쿠야마의 주장뿐만 아니라 그 당시에는 학자들 사이에서도 정답이 도출됐다는 시각이 우세했다. 그래서 공산주의와의 체제경쟁에서 이긴 서구민주주의를 뛰어넘어 미국식의 정치와 경제활동이 추구해야 할 길인 것처럼 인식되었다. 그러다 보니 일종의 자만심처럼 자유시장 경제와 민주주의를 신봉하게 되고 모든 것에 시장경제의 우월성이 강조되기에 이르렀다. 이른바 신자유주의 또는 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)로 표현되는 시장주의를 다시금 신봉하는 경제정책 표준이 그것이다. 그런데 이 신자유주의는 자유시장 경제를 강조하다 보니 내재된 자유주의 타협에서 추구하던 균형

176) 그 이후 Fukuyama는 자신의 주장을 다소 주워 담아 사실 문화는 경제와 명확히 구별되기 힘들다고 정정했다.

이 시장경제 쪽으로 치우쳐 균형을 잃게 되었다. 그때부터 진영논리에서 벗어난 세계 경제는 무한경쟁의 시대로 돌입했다. 세계의 자본시장과 돈의 흐름에도 규제가 없이 시장의 원리에 맡기는 것을 선호하면서 이것은 이후 아시아 경제위기와 한국의 IMF위기를 초래하는 단초가 되었다.

II. 국제적 동향과 한국기업의 인권 문제

1) 기업의 침해: 세계화와 다국적기업

국가 차원에서 성장과 분배 등 사회적 이슈의 균형을 맞추는 것은 거시적인 현상이겠지만 더 자세히 가보면 성장의 동력이 되는 것은 우리나라의 예로도 보듯이 분명히 기업이다. 앞서 미국 기업사 초기에 독점기업들이 독점경제의 힘으로 여러 폐해를 끼친 것을 언급했었는데, 예를 들어 Rockefeller가 세운 스탠더드 오일의 경우 저가 정책을 세워 주위 경쟁자들을 몰아내거나 도산시키고 이후 가격을 올리는 등 공정치 못한 경쟁전략으로 비난을 받았다. 급기야 독점방지법의 철퇴를 맞아 미국 전역을 천하 통일했던 스탠더드 오일은 여러 개 회사로 쪼개져야 했다.[177] 그나마 정부의 규제를 확실히 받을 수 있는 안정된 정부 하에 있는 회사들은 정부의 정책에 따라 기업이 시장 자본주의의 이윤추구 우선 전략에 따라 사회적인 물의나 해악을 일으키는 일이 갈수록 어렵게 되었다. 근로자의 권리는 노동법(근로기준법)을 통해 제한되고 시장에서의 횡포도 소비자 보호법의 발달로 자리를 잡을 수 있었다.

문제는 이러한 정부의 규제와 보호 노력이 미치지 않을 때 기업의 이윤우선 정책은 피해자들을 양산할 수 있다는 것이다. 거대한 기업에 맞설 수 없는 근로자이거나 경쟁이 없어 선택의 여지가 없이 제품을 강요받는 소비자들, 또한 우리나라에서도 비일비재하듯이 대기업의 하청기업이 겪는 여러 가지 불공정 행위는 정부의

177) 34개로 쪼개져서 주별로 다른 이름의 회사가 되었다. 이후 비슷한 사례로 전화 통신회사인 AT&T도 1974년에 법무성에서 시작한 소송을 통해 1982년 결정으로 여러 회사로 분할되었다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

보호 노력이 없이는 힘든 양상이 전개된다. 그래서 1970년대 이후 본격화된 세계화는 많은 다국적기업을 배출했는데, 다국적기업은 특성상 일개 정부가 제어 및 규제할 수 있는 역량을 뛰어넘고 있다. 오히려 다국적 기업은 거버넌스가 취약하거나 협상력이 약한 국가를 선호하여 그러한 국가에 회사의 법적인 주소를 두고 강한 규제를 피하고자 하는 동기가 있다. 기업은 생리적으로 정부의 규제에 민감하고 피하고자 하는 속성을 보인다. 규제는 비용을 증가시키고 기업의 핵심적인 생산활동에 도움을 주지 못하는 경우가 많기 때문이다.

1990년대 물의를 빚었던 나이키 회사의 인권침해 사례를 보자. 나이키라는 회사는 본래 생산시설을 가지고 있지 않다. 디자인과 마케팅에 치중하고 정작 운동화를 만드는 것은 외주를 준다. 그래서 나이키 신발을 정작 만드는 곳은 나이키가 아닌 나이키와 계약을 맺은 하청기업, 즉 다른 회사인 것이다. 회사의 유한책임 원칙에 따라 나이키와 이 회사는 별도 법인이며 이사회가 다르고 채산이 따로 이루어진다. 나이키는 처음에는 일본에서 생산했고 임금이 올라가는 추이에 따라 더욱더 임금이 저렴한 국가로 생산기지 계약관계를 옮겨가, 한국, 대만, 중국, 인도네시아 등으로 옮겨갔다. 그런데 이러한 상황에서 나이키 운동화가 열악한 노동조건 속에서 생산된다는 고발이 나왔다. 1996년에 미국 잡지 〈라이프〉 6월호 실린 나이키 축구공을 바느질하고 있는 12살 난 파키스탄 소년의 사진이 독자들의 마음을 움직였다. 이른바 스웻샵(sweatshop)이라고 불리는 비인간적인 근로조건 상태에서 제품이 생산된다는 것이었다. 아동노동뿐만 아니라 터무니없이 낮은 임금[178]과 함께 주일 내내 공장 내에 감금되다시피 해서 일요일에도 허가를 받고야 외출할 수 있는 강압적인 노동 현실이 인권운동가들에 의해 폭로됐다.[179] 이 폭로가 물의를 빚자 나이키의 대응은 처음에는 운동화를 직접 만든 회사는 별도의 법인이므로 나이키는 책임이 없다고 했다. 이는 남의 회사의 경영 활동에 나이키가 간섭할 수 없다는 법률원칙

178) 당시 시간당 19센트, 라이프잡지의 소년은 시간당 6센트를 받았다고 한다.
179) 기업과 인권, 존 러기 지음, 이상수 번역, 출판사 필맥(2014년)

을 주장한 것이었다. 그 나라에도 노동기준을 정하는 법이 있을 것인데 그것을 준수하는 것은 자국 내 기업의 책임이고 이것을 계약을 맺은 다른 법인이 이래라저래라 할 이유가 없다는 것이겠다. 그러나 현실적으로 책임이 나이키에 있다는 것은 법적인 제약을 떠나 자명한 것이었다. 나이키가 가지고 있는 영향력이 계약조건을 좌지우지했고, 더 낮은 임금을 좇아 일본에서 한국, 대만, 중국, 인도네시아, 및 여타 열악한 경제환경의 아시아 국가를 찾아 돌아다닌 것은 현실을 알면서도 외면했던 나이키에게 책임이 있어야 한다. 많은 경우 다국적 기업에 저지르는 또는 연루된 인권침해는 현행법 위반이 자명한 경우는 많지 않다. 표면상으로는 모두 준법을 하고 있고 법적 하자가 없는 상황이 태반이나 회사들은 많은 경우 인지하면서도 열악한 법제 환경에 숨거나 다국적기업의 특수성 때문에 생기는 회사법의 공백 뒤에 숨는 경우가 많고 또한 다국적기업을 유치하기 위해 앞다투어 좋은 조건을 제시하는 국가들을 선택하면서 많은 불법행위를 눈감아주거나 아예 조사도 하지 않는 느슨한 법제 환경을 선호한다. 나이키 외에도 보팔(Bhopal)[180], 셸(Shell)[181] 등 기업의 노동 및 인권침해사례가 계속 일어났다. 애플사가 법인세금을 낮게 내기 위해 아일랜드로 본사 주소를 옮겼던 것도 이러한 다국적기업의 행태와 일맥상통한다.[182] 그러므로 강력하고 중앙통제가 가능한 세계 정부가 존재하지 않는 한 개별국가 통제력의 명백한 한계점을 드러냈고 다국적기업의 해결책은 이러한 국경선의 한계를 넘어선 해결책이 요구되었다.

2) 해결을 위한 국제사회의 노력

---

180) 1984년 인디아 보팔에서 일어난 유니온카바이드사 공장 유독가스 유출사고. 공식적으로 3,787명, 비공식집계로 16,000명이 넘게 사망했다.

181) 1990년대 나이지리아 오고니지역 셸회사 개발지역에서 일어난 평화적 반대에 대한 무자비한 탄압과 살인 사건으로서 셸회사가 현지 자회사 및 나이지리아 정부와 연루되어 인권침해를 했다는 사건이다.

182) 아일랜드는 법인세율이 12.5%로 유럽 다른 지역에 비해 낮은 편이다. 독일(29.27%), 프랑스(33.3%) 같은 국가의 3분의 1 수준에 불과하다. EU는 아일랜드가 애플사에 불법적인 세금혜택을 준 것으로 판결, 애플은 ❶15.3 Billion(약 20조 원)의 벌금을 냈다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

① 국제기구 및 정부

70년대 이후에 많은 국제기구에서 다국적기업의 문제에 대응하기 위한 큰 노력을 기울였다. 1976년 국제개발 협력기구 OECD에서는 다국적기업 가이드라인을 제정해서 다국적기업 활동의 기준을 세우고자 하였다. 1977년에는 국제노동기구 ILO에서 다국적기업과 사회정책 원칙에 관한 3자 선언을 채택했고 이를 통해 다국적기업의 문제에 대응하고자 하였다. 또한, 2000년도에는 국제연합산하에 글로벌 콤팩트 이니셔티브가 생겨서 10대 원칙을 제정하여 다국적기업의 활동에 기준을 제공했다. 또한, 같은 해 GRI[183]는 지속가능성 보고 가이드라인을 발표하여 공시에 관한 기준을 세우고자 하였다. 그런가 하면 2003년에는 국제연합에서 초국적 기업 및 기타 사업체에 인권 책임에 관한 규범 초안을 마련하여 다국적 기업의 인권 침해에 관한 국제법적인 조약을 마련하고자 하였다. 이러한 노력은 각자 국제기구의 장점을 살려서 다국적 기업의 문제를 해결하고자 하는 의도는 있었으나 반대로 각 국제기구가 가지는 한계점에 부딪혀 실효성이 떨어지고 다만 많은 기준이 남발하는 부작용이 있었다.

② 비정부 기관(NGO)

다국적기업에 관한 대응은 국제기구뿐만 아니라 비정부 기관 안에서도 시민운동 및 NGO 활동의 하나로 전개되는 양상이 있었다. 제품불매운동, 주주 소송 등을 매개체로 기업을 감시하고 인권침해 활동에 대한 여론을 조성하며 평판에 흠결을 끼치는 방식으로 비정부 단체의 실력행사를 하였다. NGO의 이러한 활동은 세계화가 진행되면서 다국적기업뿐만 아니라 국제기구 및 비정부 단체의 구성이 세계화가 진행되는 과정에서 더 활성화되었다. 특히 신자유주의 경제 기조가 앞서 말한 시장경제와 사회 이슈에 균형점을 깨뜨리면서 이에 대한 반작용으로 비정부 단체의 활

183) Global Reporting Initiative

동 특히 국제적인 운동이 90년대를 기점으로 더욱 활성화되었는데 이러한 관점에서 비정부 단체 활동은 고무적인 전개 상황이기는 하지만 역시 응집된 힘을 발휘하기에는 한계가 있었다.

③ 기업

기업들은 이러한 움직임에 대응하여 기업의 사회적 책임을 자구적인 해결책으로 내세웠다. 기업의 사회적 책임(CSR)의 골자는 기업의 자발적인 사회적 책임의 이행을 통해서 기업의 윤리적인 그리고 인권적인 문제점을 스스로 자정하겠다는 것이다. 이것은 사회 구성원으로서의 기업의 사회적 책임을 인정하고 문제점을 자발적으로 해결하겠다는 면에서 바람직하긴 하지만 여기에도 내재하는 한계점이 존재한다. 무엇보다도 기업의 목적이 주주의 가치를 극대화하는 데에 초점이 맞춰져 있는 이상 기업의 사회적 책임에 대한 기업의 노력은 이윤 극대화의 목적과 배치되거나 상관이 없는 경우가 많아 CEO의 성과 측정에 도움을 주지 못하는 경우가 많고 심지어는 기업의 사회적 책임 노력 때문에 드는 비용과 분산되는 기업의 재원을 문제 삼아 주주 소송의 대상이 되기도 한다. 주주로서는 기업의 사회적 책임을 기업 차원에서 이행하는 것보다 배당금을 많이 배정함으로써 주주에게 그러한 사회적 책임의 이행을 촉진하도록 하는 것이 더 효율적이라는 주장을 펼 수 있다. 그러므로 현행 회사법에 따라서 주주의 재무적인 이해에 관한 선량한 관리자의 주의의무를 가지고 있는 경영진으로서는 기업의 사회적 책임을 이행하는데 분명한 한계점이 있다. 또한, 많은 경우 이러한 한계점을 핑계로 기업의 사회적 책임 노력은 장식용으로 그치거나, 많은 경우 정부의 규제를 피하고자 하는 하나의 방편으로써 이용되는 경우가 많다.

기업의 사회적 책임에 대한 다면적 접근을 하더라도 별로 달라지지 않는다. CSR에 관해 아치 캐럴 교수(Carroll, 1991)는 기업의 사회적 책임 피라미드를 통해

국가인권위원회
humanrights.go.kr

4가지 영역의 책임 사항을 제시했다. 즉, 기업은 경제적, 법적, 윤리적 책임이 있고 선택적으로 사회공헌을 함으로써 기업의 사회적 책임(CSR)[184]을 다한다는 것이다. 많은 회사가 주로 사회공헌을 함으로써 기업의 사회적 책임을 다하고 있다고 주장한다.

결국, 각국 정부, 국제기구, 비정부 단체, 그리고 기업에서도 다국적 기업의 문제를 해결하고자 하는 큰 노력을 하고 있으나 각자가 가지고 있는 한계점에 부딪혀 혹은 그 핑계로 해결의 실마리는 쉽게 찾아지지 않았다. 이것은 비단 다국적 기업의 문제뿐만 아닌 세계화의 시대에 사는 글로벌 이슈에 관한 공통적인 딜레마이다. UN이 세계 정부도 아니고 또한 다변화된 세계에서 중앙집권적인 강력한 정부가 바람직하지도 않다. 그러므로 그러한 중앙집권적인 의사결정 메커니즘이 없는 상태에서 세계적인 문제를 해결해야 하는 글로벌 거버넌스의 고민이 있다. 기후변화 문제가 그렇고 전염병과 안보 이슈가 마찬가지다. 이들은 한 나라에서 해결할 수 있는 문제가 아니므로 국제적인 공조를 통한 해결이 바람직한데 이해가 상충하는 양상을 해결해 주고 해결책을 제시해 줄 그런 메커니즘이 갖춰져 있지 않은 상태이다.

III. UN과 존 러기의 기업과 인권 규범

이러한 상황에서 2005년 당시 유엔 사무총장인 코피 아난 사무총장은 기업과 인권 관련 특별대표로 존 러기 교수를 지명해서 이러한 문제를 해결하고자 했다. 존 러기 교수는 우선 다국적 기업과 같은 글로벌 이슈에 대응할 수 있는 메커니즘이 없음에 주목하고 이러한 해결책에 방향으로서 거버넌스의 조화를 핵심으로 보았다. 말하자면 정부가 주도하는 거버넌스와 비정부 단체가 주도하는 거버넌스 그리고 기업이 주도하는 주로 기업의 사회적 책임 노력이 존재하는데 그러한 다각도의

184) Corporate Social Responsibility

노력을 응집함으로써 다국적 기업에 대한 문제를 총체적으로 그리고 공조를 바탕으로 해서 해결하고자 하는 것이다.

1) 보호 존중 구제 프레임워크

존 러기 교수의 1차 활동 기간인 2005년부터 2007년까지는 문제를 지목하고 명확하게 하기에 치중하여 그 결과로서 2008년에 보호 존중 구제 프레임워크를 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council)에 제안했고 이는 만장일치로 통과하였다. 보호 존중 구제 프레임워크의 골자는 정부는 인권을 보호할 의무(Duty to Protect)가 있고 기업은 인권을 존중할 책임(Responsibility to Respect)을 지며 기업으로부터 인권 침해를 당한 피해자는 구제수단을 통해 구제(사법적·비사법적인 형태를 모두 포함)를 받아야 한다는 것이다.

이것은 앞서 말한 거버넌스의 괴리를 각 주체의 능동적 참여로 해결하고 각 역량의 조화를 통해 다국적 기업의 문제를 해결하고자 하는 시도이다. 그중에서 중심이 되는 것은 기업의 사회적 책임이며 기업이 자발적으로 사회적 책임을 다하기 위한 환경을 국가가 마련해주고 국제적인 공조를 통해 기준을 제시하는 것이다. 구체적인 실행 과제로는 기업이 이해할 수 있는 개념인 실사와 구제책으로 구심점을 잡았다. 그래서 존 러기가 제시한 기업과 인권 해결책의 요점은 인권 실사를 실행함으로써 잠재적이고 실제적인 인권 침해의 요소를 파악하고 그것에 대한 구제책 및 예방책을 제시하여서 기업활동에 내재 되도록 하고 이러한 지속적인 활동이 인권 감수성을 높이며 인권 문화를 기업에 장착시키는 효과를 내게 하는 것이다. 존 러기의 2차 활동 기간인 2008년 이후 2011년까지는 앞서 발표한 프레임워크에 실행 방안을 제시하는 것으로서 기업과 인권 이행원칙[185](이하 이행원칙)

185) UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework', 이하 'UNGP' 또는 '이행원칙'

국가인권위원회
humanrights.go.kr

을 2011년에 발표했다.

2) 기업과 인권 이행원칙

존 러기는 기업에 기대하는 인권존중을 현실적으로 바라보았다. 그래서 정부의 책임은 '보호'라는 적극적인 개념이지만 기업에는 '존중'이라는 개념을 통해 자발적인 부분을 강조하는 한편 기대치를 '해악을 끼치지 않는다(Do no harm)'는 부정적인 개념의 역할을 강조했다. 기업이 인권복지를 이해관계자들에게 적극적으로 베풀어야 할 책임이 없다는 말이다. 기업활동이 인권 침해를 불러와 해를 끼치는 일만큼은 없도록 하자는 것이 기업에 기대하는 인권존중의 척도이다. 또한, 어떠한 인권을 존중하는가 하는 면에서도 인권의 다양한 이해와 시각을 고려해 국제적으로 승인된 인권을 존중할 것을 기준으로 한다. 이에는 세계인권선언을 필두로 핵심조약(포괄적으로 권리장전이라고 한다) 및 ILO의 삼자 선언, OECD의 다국적 기업 가이드라인, 유엔 글로벌 콤팩트 협약사항 등 국제적으로 인정된 인권을 대상으로 했다. 물론 산업과 각 국가의 특수성으로 보아 지켜야 하는 인권요소가 추가되겠지만[186] 기준이 되는 것은 비교적 명확하다.

3) 국제규범으로 확산과 수렴

존 러기교수는 이러한 결과물만 발표한 것이 아니라 기업과 인권의 기준이 여타 기준과 수렴되도록 하는 노력을 기울이어 결과적으로 기업과 인권에 관한 국제적인 기준이 마련되었다. 앞서 언급한 국제개발 협력기구(OECD)의 다국적기업 가이드라인은 2011년에 이행원칙에 맞게 개정되었고 ILO의 삼자 선언도 2017년에 이행원칙에 따라 개정되었다. 또한, 글로벌 콤팩트 10대 원칙은 이행원칙을 지원하고

186) 국내의 경우 근로기준법 내의 직장 내 괴롭힘 방지, 갑질 등과 혐오 발언 등이 국제적 기준과 다른 요소가 있겠지만 포함되겠다. 이것은 인권요소를 차치하고라도 현행법은 준법경영의 기본적인 준수사항이므로 인권 경영과 배치되지 않는다.

있으며 공시기준인 GRI와 비재무적 의무를 다루는 ISO 26000 및 OECD의 책임 있는 기업을 위한 인권 실사 가이드라인도 기업과 인권 이행원칙에 맞게 작성되거나 수정되었다. 특히 OECD의 기준은 OECD 가입국 개개마다 연락 사무소를 갖추고 있어 기업과 인권 원칙에 어긋나는 기업활동에 관해 제소할 수 있고 조사가 이루어질 수 있도록 실행 체계가 갖추어지게 되었다.

기업과 인권에 관한 기준뿐만 아니라 이제는 자본시장, 법조계, 조달 원칙, 공시 등 여러 방면에 노력이 전개되어 가고 있다, 또한 각국의 입법에 커다란 영향을 주고 있어 대표적으로는 2017년에 제정된 프랑스의 기업감시의무 법(French Corporate Duty of Vigilance Law)[187] 그리고 독일에서 입법계류[188] 중인 인권 실사를 의무화하는 법안 등이 여기에 동참하고 있다.

존 러기의 이러한 모델은 다국적기업의 문제뿐만 아니라 여타 글로벌 문제의 해결에도 새 전형을 마련해 주는 역할을 한다. 기후변화를 비롯한 많은 세계적 문제가 여러 주체의 지엽적인 해결 노력이 분열적으로 일어나나 공조가 이루어지지 않아 구심점이 생기지 않고 일관된 기준이 생기지 않는 문제에 봉착하게 된다. 그러므로 다국적기업의 인권 문제를 다루는 이러한 거버넌스의 공조 모델은 적용 점이 앞으로 점점 더 많아질 것으로 보인다.

3. 한국기업에 인권의 지평이 열리다.

187) '감시의무법(Duty of Vigilance Law)'라고 부르기도 한다. 5,000명 이상을 고용하고 있는 프랑스의 기업 또는 1만 명 이상의 직원을 고용하고 있는 기업집단은 기업이나 그 산하의 하도급업체, 공급망의 기업활동에 의해 직간접적으로 야기될 수 있는 인권 침해를 예방하기 위하여 효과적인 모니터링 계획을 공표하고 실행하여야 한다는 것이 법의 주요 내용이다.

188) 2019년 11월 현재.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I. 기업과 인권(인권경영) 국내 도입

기업과 인권의 국제적인 논의가 70년대 이후 꾸준히 진행되는 동안 인권에 우선하여 개발과 성장에 주력하던 한국에서 기업과 인권관련 활동이 활발하게 전개되기 시작한 것은 한국의 민주화와 무관하지 않다. 특히 평화적 정권교체가 시작된 1990년대부터는 시민사회가 급격히 성장했는데 현재 활동하고 있는 시민단체(NGO)의 90%이상이 1990년대 이후에 설립된 것이다. 기업에 대한 시민단체 활동이 시위중심의 노동운동과 학생운동을 넘어서 감시와 정책권고 활동을 하기 시작한 것도 이때부터이다. 그러한 맥락에서 한국의 인권경영은 시민사회(NGO) 및 2001년 말에 출범한 국가인권위원회의 활동이 주도한 역사이다.

다국적기업 문제가 한국 시민사회에서 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2000년을 전후하여 기업 감시활동을 한 것부터 꼽는다. 참여연대 내의 국제인권센터에서 인도네시아 진출 기업 등 해외 진출기업문제를 다루는 활동을 전개하다가 국제인권센터가 '인권과 평화를 위한 국제민주연대'(국제민주연대, 황필규 변호사주도)로 떨어져 나와 대표적인 기업감시 운동을 전개하였다. 2000년 6월에 창립한 국제민주연대는 '기업의 사회적 책임과 역할'을 바로잡는다는 목표 하에 주로 다국적기업, 특히 해외에 자본을 투자한 한국기업들이 현지 공장을 가진 베트남, 멕시코, 말레이시아, 필리핀 등 제3세계 지역의 노동현장을 주시하고 감시하는 일에 초점을 맞추었다. 이 단체에서 2005년부터 전개한 한국기업의 가스개발사업으로 발생한 미얀마 난민을 위한 활동은 한국기업의 해외 기업활동의 어두운 면을 드러낸 장기 프로젝트였다. 현재에도 온라인 소식지를 통해 감시활동을 계속하고 있다. 특히 2006년에 "다국적기업과 국제인권기준"을 출간하여 다국적기업과 인권의 논의에 일조했다. 이러한 기업감시 운동이 일부 단체는 의해 기업의 사회적 책임(CSR) 활동을 촉구하는 방향으로 다변화하였는데 좋은기업센터[189]의 2000년대 중반 CSR보

고서 출간 등이 대표적이다. 또한, 한국인권재단[190]은 2007년 유엔 글로벌콤팩트 가입 이후 기업과 인권에 대한 자체연구를 수행하는 한편 국가인권위원회와 글로벌 콤팩트 등 관련 기관과 공조해 왔다. 기업활동에 대한 감시활동이 기업과 시민사회의 대립적관계를 불가피하게 하였지만 기업의 사회적 책임은 기업의 자발적인 활동을 촉구하는 면에서 시각의 전환을 의미한다. 시민사회의 활동에 모두 필요한 영역이지만 2008년과 2011년에 발표된 유엔의 기업과 인권 표준은 이러한 다변화에 영향을 주었다.

이러한 가운데 국가인권위원회는 2007년부터 기업과 인권 영역에서 고용 등에서의 차별에 관한 조사 활동사업을 시작으로, 2008년부터는 기업의 인권경영을 실현하기 위해 기업과 인권에 대한 정책적 활동을 본격화하여 연구사업, 교육자료 개발, 국제회의 개최 등 활동을 전개했다. 특히 2008년에 『기업과 인권통합 경영을 위한 안내서』 그리고 2009년에 『기업 인권경영 모범사례 연구 및 자가진단 도구 개발』을 발간했고 같은 해에 『국내 주요기업의 인권경영 실태조사와 가이드라인 연구』를 발간해 존 러기의 활동을 국내에 소개하고 연구하였다.

유엔 존 러기 프레임워크가 2008년에 발표된 후에는 본격적인 참여를 위해, 한국인권재단의 주도로 UN의 새로운 시도에 대해 이해하고 확산을 모색해 보자는 시도가 생겼고 국가인권위와 유엔 글로벌 콤팩트와 함께 '기업과 인권 포럼'을 구성했다. 정선애 당시 한국인권재단 사무처장이 공동주최자로서 포럼을 이끌어나갔고 국가인권위, 한국인권재단, 유엔글로벌콤팩트 한국협회가 공동주최자로 참여했다. 5차에 걸친 포럼을 가지고 2회의 워크숍을 했으며 그 결과로 그해 말 '인권경영의 이해(기업과 인권 포럼보고서)'를 발행했다. 이것이 UN이 제시한 기업과 인권이 한국에 본격적으로 소개되는 계기가 되었다.[191] 이러한 이해의 토대에서 국가

189) 1999년 좋은기업만들기 시민행동으로 출범했다.

190) 1999년에 유엔 세계인권 50주년 기념사업회를 계기로 설립되어 인권연구, 담론의 심화, 인권문화의 확산 및 교육을 주로 해왔고 기업과 인권(인권경영) 분야에 2000년대 중반부터 주력하여 다수의 프로젝트를 수행했다.

191) 마침 포럼 참가자 중에는 존 러기교수와 하버드 케네디스쿨 수학 및 연구원으로 관계한 강 안젤라가 있어 기

국가인권위원회
humanrights.go.kr

인권위의 용역으로 2011년에는 『인권 친화적 기업문화 확산을 위한 각국의 사례연구』를 수행하여 새로운 기업과 인권 기준, 각국의 동향과 인권위에서 추구할 정책 방향지시등을 제시했다. 같은 해에는 OECD 국내연락사무소(NCP)의 구성과 운영에 관한 규정개정을 권고하여 접근성과 책임성 및 관련 정부 기관 내 공조를 강화하도록 하였다.

2012년부터는 이행원칙의 적용이 한국 국가인권위의 정책 사항이 되어 본격적으로 관심을 기울이기 시작했다. 특히 2014년부터 국가인권위의 기업과 인권 활동은 급물살을 타기 시작했는데 이에는 새로 기업과 인권 업무를 맡은 조경재 사무관과 팀의 활동이 돋보였다. 열정을 가진 몇몇 개인의 힘이 얼마나 많은 변화를 줄 수 있는지를 말해주는 사례이기도 하다. 우선 인권경영 가이드라인 및 체크리스트를 발간해 이의 적용을 국가공기업 및 준정부기관 등 117개 공공기관에 권고했다. 같은 해 해외기업(네슬레)의 인권 영향평가 사례연구 보고서를 냈다. 2015년에는 기업과 인권 NAP 수립을 위한 연구를 발주해 그 이듬해 기업과 인권 국가 인권정책 기본계획의 수립을 권고했다. 같은 해에는 NAP 수립권고 보고서를 토대로 유엔의 기업과 인권관계자와 긴밀한 협조를 통해 한국의 사례를 유엔 기업과 인권 포럼에서 발표하고 또한 유엔 기업과 인권 실무그룹의 한국방문을 추진하는 논의를 이어나갔다. 그 결과 2015년에는 국가인권위원회 이성호 위원장이 유엔 기업과 인권 포럼에서 한국 사례에 대해 발표를 했고 그 이듬해 유엔 실무그룹의 한국방문도 성사되었다. 이러한 일련의 활동을 통해 국가인권위의 기업과 인권 관련 노력은 더욱 가속화되었고 유엔 실무그룹이 내놓은 보고서를 통해 기업과 인권 이슈에 대한 경종을 울리는 계기가 되었다.[192]

업과 인권을 소개하는 데 적극적으로 나섰고 그의 주도로 존 러기가 유엔 인권이사회에 제출했던 보고서를 번역하고 2011년에는 기업과 인권 이행원칙도 번역하여 관계자들의 이해를 도왔다.

192) 유엔 기업과 인권 실무그룹은 매년 순차적으로 선별된 몇 나라를 방문하는데 한국은 특히 삼성의 무노조정책과 노동자의 백혈병 발병 이슈가 겹쳐있어 관심의 대상이 됨과 동시에 기업의 행보에 주목하는 주체가 많아졌다.

NAP(National Action Plan: 국가 기본계획)에 대해 부연하자면 2014년 유엔 기업과 인권 실무그룹에서 기업과 인권에 관한 NAP 가이드라인을 내놓았다. 국가 기본계획(National Action Plan)은 각 분야에 걸쳐 주기적으로 수립되는 국가의 계획을 담고 있는데 우리나라도 인권에 대한 국가 기본계획이 오래전부터 있었다. 그런데 기업과 인권에 관한 NAP를 갖추자는 것이 UN의 권고이고 이미 여러 나라에서 기업과 인권 NAP를 공표해 놓은 상태였다. 이것은 인권정책이 국가의 중장기 계획에 포함된다는 중요한 의미가 있다. 그래서 2018년 8월, 기업과 인권이 국가의 보호의무로 포함된 국가 인권정책 기본계획이 국무회의를 통과하여 우리나라가 기업과 인권에 대한 국가 기본계획을 가지게 된 것은 하나의 커다란 이정표라고 할 수 있다.

필자는 2015년에 국가인권위원회의 NAP 연구용역에 참여하여 전기한 UN의 NAP 가이드를 참고하고 한국의 현안을 고려한 연구보고서 작업을 진행했다. 11월 초에 결과발표회를 개최하였는데 이에 대한 언론 보도에 오류가 있어서 적잖은 사람들이 기업과 인권 국가기본계획을 최종적으로 발표하는 것으로 오해를 했다. 실상 연구용역은 국가인권위에서 법무부에 권고할 사항에 관한 기초연구로서, 인권위가 권고하면 법무부는 이를 받아 기업과 인권 NAP 수립 여부와 내용을 결정하게 되는데, 보도의 오류 때문에 이미 기본계획이 세워진 것으로 일부 보도된 것이다. 그래서 결과발표회의 성격에 비해 기업과 언론을 비롯한 많은 인파가 몰렸다. 그래서 발표행사는 일부 보도에 대한 오해를 바로잡는 것부터 시작했다. 오해가 풀리고 필자의 발표가 진행되는 중간에 많은 인원이 발표장을 빠져나갔다. 권고사항의 내용은 34개 정도의 권고안을 담고 있었는데, 그중에는 ILO 핵심조약의 가입, 인권경영 지침의 제작, 공기업 인권경영 의무화, 국민연금운영에서 인권고려, OECD 국가연락사무소(National Contact Point: NCP) 절차개선, 기업 내 고충처리 절차개선 등이 있었다. 그중 인권경영이 의무화되고, ILO 핵심조약 가입이 추진되고 있으며 국민연금이 인권경영을 공공기관으로써 실행하고 있는 것은 고무적이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

그러나 기업과 인권 관련 의지가 확고하게 진행되고 있다는 평가는 아직 이르다. 2017년 유엔 경제적 사회적 및 문화적 권리 위원회는 10월 9일에 대한민국 사회권규약 이행상황 4차 정부보고서에 관한 최종견해를 발표하였는데 상당히 비판적인 의견이 수록되어 있다. 특히, 유엔사회권위원회의 권고에 포함된 해외진출 한국기업의 인권침해 문제에 대한 법적 의무 수립, 하청 파견 특수고용노동자 등 비정규직 고용의 남용 억제, 성별 임금격차 축소, 이주노동자 노동 및 사회보장권리 보호, 파업권 보장, 결사의 자유와 단결권에 관한 ILO 협약 87호 및 98호 비준 등은 기업과 인권에 관련하여 해결되지 않은 여러 사항을 지적한 것으로서 다수 시민단체는 기업과 인권 NAP와 연계하여 한국정부의 의지가 크지 않다는 의견을 피력하기도 했다.

II. 공기업에 적용된 인권경영

2016년에 국가인권위는 기업과 인권 로드맵연구를 통해서 어떻게 한국의 기업과 기관에 인권경영을 어떻게 탑재할 수 있을 것인가에 대한 전략을 구체화하였다. 우선 공기업을 대상으로 인권경영을 의무화하고 그 이후 민간기업으로 확산한다는 것이 주요 골자이다. 공기업을 우선적인 대상으로 하는 것은 여러모로 유용한 점이 있다. 즉 공기업의 성격상 정부의 시책에 따라야 하는 반강제성이 동반한다. 우리나라에서는 공공기관의 성과 측정을 위해 경영평가를 매년 시행하여 결과에 따라 예산과 연봉 그리고 기관의 위상에도 영향을 주기 때문에 공공기관에서는 경영평가의 평가항목에 많은 주의를 기울이게 된다. 2017년에 인권위는 공공기관의 인권경영 표준 매뉴얼 작성을 위한 연구용역을 발주하고 그 결과를 공공기관 인권경영 매뉴얼로 배포하였다. 앞서 2016년에 공공기관 경영평가 제도개선 권고를 했는데 이것은 인권경영이 포함될 것을 미리 고지한 것과 같은 효과를 가지고 있었다. 그리하

여 2018년에는 행정안전부 등 정부와 지자체가 감독하고 있는 공공기관 및 지방공기업 등 경영평가 편람을 개선하도록 하는 공공기관 인권경영 매뉴얼 적용을 권고했다. 행정안전부 등 정부는 인권위의 권고를 수용하여 전국 공공기관 1,000여 개가 인권경영을 하도록 하였다. 이는 인권경영 시행에 지각변동을 줄 커다란 사건으로서 공공기관이 기업으로뿐만 아니라 정부의 기관으로서 인권의 보호 의무에 앞장서는 의미가 있다. 이로써 공기업의 인권경영 수행을 통한 시행착오를 관리하고 다듬어 민간기업으로의 확장에 교두보를 마련한 것이다.

이는 또한 이행원칙의 시각으로 보면 국가의 보호의무 중 입법 과정을 지원하면서 기업의 존중책임을 다하는 것으로 볼 수 있어, 민간으로 확산하기 전에 이행원칙을 민간기업에 적용하기 위한 예행연습과 실험으로도 볼 수 있다. 그러나 공공기관의 숫자와 파급효과에 비추어 예행연습으로 치부하는 것은 아무래도 중요성을 축소하는 경향이 있다. 왜냐하면 공공기관은 조달측면에서 많은 민간기업과 이미 공급망 안에서 영향을 끼치고 있기 때문이다.

1) 인권경영 매뉴얼[193]

인권경영 매뉴얼의 내용은 인권경영체계 구축, 인권 영향평가 실시, 인권경영 실행 및 공개, 구제절차의 제공 등 총 4단계로 구성된다. 2018년에 발간된 인권경영 메뉴얼에 내용은 공공기관의 경영에서 인권을 존중하는 활동을 정착시키자는 것으로서 유엔 기업과 인권 이행원칙의 내용을 충실히 반영하고 있다. 인권경영의 주안점은 인권침해를 기업활동에 관련된 이해관계자의 관점에서 바라보자는 것으로서 기업활동이 현행법이나 규범을 위반했느냐가 중심이 아니라 이해관계자의 어떠한 권리가 침해를 받았느냐가 주안점이 된다. 그러므로 단순한 법적 책임 범위를 넘어

193) 이 내용은 저자 논문에서 발췌한 것이다. 송세련, "인권경영 정착을 위한 정책적 제언", 「경희법학」 제 54권 제 3호, 2019

국가인권위원회
humanrights.go.kr

서 기업이 영향력을 끼치는 한도 내에서의 인권침해에 대한 책임이 기업에 있다는 넓은 의미에서의 인권존중을 지칭한다. 이러한 점에서 기존의 준법경영 혹은 윤리경영 및 지속가능성 경영과 비교해 볼 때 이해관계자를 파악하고 그들의 관점에서 인권을 바라본다는 의미가 있다.

실무적인 차원에서 인권 경향을 간단하게 설명할 때에는 인권 영향평가를 중심으로 얘기를 한다. 이행원칙의 인권실사를 이행하는 방법으로 인권 영향평가를 하게 되는데 이것은 이해관계자를 파악하고 그들이 기업의 활동으로 잠재적·실제적으로 받을 수 있는 인권침해 피해에 대해 실태조사를 함으로써 기업활동 개선의 토대를 마련하고 구제책의 근거를 마련한다. 이러한 활동의 전 단계로서 인권존중의 의지를 표명하는 것이 출발점이 될 것이다.

그러한 내용을 구체화한 인권경영 매뉴얼의 내용은 인권경영체계 구축, 인권 영향평가 실시, 인권경영 실행 및 공개, 구제절차의 제공 등 총 4단계로 구성된다.

① 인권경영체계 구축

기업은 인권존중에 대한 의지를 표명하고 조직을 갖추며 인권 영향평가라는 방법론을 통해 인권 실사를 수행하고 이를 통해서 기업의 인권 감수성을 높이고 인권을 존중하리라는 것을 공식화하는 것이 첫 단계이다. 많은 공공기관에서 인권 헌장이라는 형식을 통해 기관의 인권경영 의지를 표명하고 있다. 여기서 중요한 것은 인권경영에 대한 의지가 다만 문서로만 존재하는 것이 아니라 전담부서 및 인권경영위원회 조직적인 모양새를 갖추고 인권 실사 활동의 결과가 최고 경영진에게 보고되어 기업의 활동 혁신의 근거자료로 활용된다는 것이 중요하므로 인권경영에 대한 거버넌스가 중요한 요소가 된다.

② 인권 영향평가의 실시

인권 영향평가는 기업 내에 인권 침해 실태를 파악하는 것을 주목적으로 한다. 이 과정의 수행을 위해 기업활동을 가치사슬로 분석하고 가치사슬의 단계마다 관련된 주요이해관계자를 파악하여 그들의 참여와 소통을 통해 인권침해 실태를 이해관계자 관점에서 파악한다. 그러기 위해서는 각 주요이해관계자에 대한 소통계획 내지는 참여전략이 세워져야 한다. 보통 기관과 기업의 생리상 직원을 포함하여 이해관계자들과의 소통과 참여를 꺼리는 경향이 있어 진정한 인권영향평가가 시행되는데 애로 사항이 있다. 이것은 공기업을 넘어서 민간기업으로 확산하였을 때 더욱 두드러지게 나타나는 현상 중의 하나인데 인권침해에 대한 소통과 실태 파악 중에 원치 않는 약점에 노출되는 것을 피하고자 소통과 참여 및 정보 공유를 제한하고자 하는 경향이 있다. 인권경영은 이해관계자에 소통을 통한 인권경영에 대한 공감대를 넓히고 서로 공조하자는 의미를 담고 있으므로 인권영향평가를 실시함에 있어 이해관계자의 소통과 참여는 핵심 사항이다.

③ 인권경영 실행 및 공개

인권영향평가를 통해 파악된 실제적이거나 잠재적인 인권침해 요소에 관한 결과관리를 하는 것이 이 단계이다. 인권영향평가를 통해 도출된 문제점을 최고경영진 혹은 기관 내 최고의 의사결정 기구에 보고하고 재발 방지 내지는 예방책을 마련하기 위해 경영 활동을 혁신하거나 개선하는 활동이 주요 활동이다. 그리고 결과를 직접 관련되는 이해관계자에게 피드백하는 활동을 포함한다. 일반 대중을 대상으로도 보고서를 통해 공개하는 것이 바람직하다. 이 경우 개인 정보 보호 및 기업 비밀의 누출을 방지하는 방법으로 작성된 보고서를 공시하는 것이 권장된다. 인권경영에 있어 특히 민간기업은 이러한 공시가 법적인 강제사항은 아니나 기업의 책임성과 투명성을 위해 공시절차는 중요하므로 국제적으로 인정되는 비재무적 공시 방법[194]과 항목을 통해 공개하는 것이 하나의 바람직한 방법이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

④ 구제절차의 제공

인권 영향평가에 의해 파악된 실제적인 피해에 대한 사법적 비사법적 구제책을 마련하거나 혹은 안내하는 단계이다. 사안에 따라서 기업 내에서 해결해야 할 것과 기업 외부의 사법적 비사법적 구제절차를 이용할 수가 있다. 기업 내의 고충처리제도는 구제절차를 지원하고 근거자료를 제공한다. 접근성이 용이하고 익명성을 보장하고 충실한 피드백 정책이 구축되어야 제대로 작동할 수 있다. 특히 규모가 작은 기관이나 기업의 경우 익명성이나 제보내용의 기밀이 지켜지지 않아 2차 피해가 생기는 경우가 있으므로 주의를 요한다. 또한, 제보된 사항의 조사와 처분이 필요할 경우 독립성을 담보할 수 있는 외부인사 및 이해관계가 없는 내부인사로 구성된 위원회에서 의사결정을 하는 것이 바람직하다. 인권침해의 경우 인권경영위원회의 업무로 하거나 자문을 하도록 할 수 있으나 이러한 경우 인권경영위원회의 역할이 명확해져야 한다.

III. 앞으로 민간기업에 적용되는 법제화 전망

법무부에서는 2019년 11월 현재 민간기업에 적용되는 인권경영지침 초안을 마련하여 공청회과정을 거치고 있다. 공공기관에서의 경험과 사례를 바탕으로 민간기업에 권고사항 혹은 법제화로 일정 규모 이상의 민간기업에 대해 인권실사를 의무화하는 것을 염두에 두고 인권경영이 민간기업에 적용될 때 산업별, 유형별로 어떻게 적용될 수 있는지를 구별하여 인권경영의 핵심 사항을 지침으로 작성하였다. 이는 우리나라 공공기관에 적용한 인권경영의 연장선에 있기도 하지만 국제적으로는 프랑스나 독일에서 이미 법제화하거나 입법 중인 사안을 따르고 있는 국제적인 추

194) 예를 들어 GRI(Global Reporting Initiative)는 비재무적인 사항을 공시하는 데 기준을 제공한다. 또한 UNGPRF(UN Guiding Principle Reporting Framework)는 이행원칙에 맞춘 공시프레임워크를 제공하므로 기업의 임의적으로 선택적인 보고를 피할 수 있다.

세의 반영이라고 볼 수 있을 것이다. 민간기업에 적용되는 인권경영도 핵심적인 사안과 요소에 관해서는 이행원칙을 따르고 있으므로 공공기관의 경우와 별반 크게 다르지 않다. 인권경영 체계를 갖추고 인권실사를 실시하며(인권경영평가) 그 후 결과관리를 통해 기업활동을 개선하고 파악된 실제 침해사례에 대해 구제책을 제공한다. 그리고 이러한 활동에 관해 공시 또는 보고서를 통해 이해관계자와 사회에 소통한다는 것이 골자이다. 원래 사기업을 염두에 두고 기업의 존중의무를 기술한 것이 이행원칙과 이후 나온 실사와 관련된 가이드들이므로 단계와 주요요소의 비슷함은 자연스러운 것이다.

다만 공공기관에는 경영평가라는 막강한 도구가 있어 여러 공기업에서 동기부여나 최고경영진의 의지와 크게 상관없이도 진행되는 이점이 있었는데 민간기업은 우선 동기부여와 최고경영진의 의지가 인권경영체계 확립에 커다란 힘이 될 수도 있지만 최고경영진의 의지가 결여된 경우 커다란 걸림돌이 될 수 있다. 이를 위해서 정부의 입법을 통한 공권력 발휘가 요소가 되겠지만 결국 민간기업은 시장, 즉 자본시장과 제품시장의 시그널에 주목할 것이다. 종국에는 민간기업에 대한 지침이 투자가(특히 기관투자가)의 투자심사에 얼마나 반영이 되는지, 또한 상장기준에 반영이 되는지가 관심이 쏠릴 것이고 공기업과의 상관관계에서 조달에 관한 기준에 인권경영이 계약사항의 요소가 들어갈 것인지가 중요해질 것이다.

4. 결론

한국의 인권경영의 역사는 현재진행형이다. 유엔을 중심으로 한 기업과 인권 기준의 역사도 10년이 안 되는 가운데 한국은 이러한 국제적인 추세에 빨리 주목하고 받아들여 활발히 확산일로에 있는 경우이다. 이것은 한국이 시민사회운동이 활발하

국가인권위원회
humanrights.go.kr

고 사회정의에 대한 의식이 트라우마를 겪다시피 격동하는 가운데 신장하여 인권이라는 화두가 급속도로 일반화되어가는 추세와 발맞추고 있다.

종래 대기업이 성장 일변도의 산업화 질주 과정에서 큰 공을 세우고도 독재 권력과의 연계된 산업화 과정 때문에 기득권의 폐해로 인식될 수가 있는 우리의 역사 현실로 볼 때 인권경영은 획기적인 기회를 제공한다. 무노조 정책, 사내하청, 소비자기만, 근로기준법의 허술한 적용 등 아직 남아있는 인권침해요소를 자발적인 공조를 통해 인권존중의 기업문화를 확립하고 그러한 공감대를 바탕으로 기업의 신뢰를 회복한다면 이것은 단순히 평판리스크의 관리 차원을 벗어나 소비자의 신뢰를 경쟁력으로 관련 산업에서 두각을 나타낼 수 있을 것이다. 예를 들어 바이오산업이나 인공지능, IOT(Internet of Things) 등 개인 정보와 보안이 생명인 산업에서 인권존중은 기업의 사회적 책임에 대한 강한 의지를 보이는 것이므로 소비자가 맡길 수 있는 환경이 된다. 예를 들어 개인 정보 유출 사고가 많은 기업에 대한 소비자의 신뢰나 민감한 반응은 자연스러운 것이다. 국가 차원에서도 지식재산권이 존중되지 않고 개인정보보호가 허술할뿐더러 국가 차원에서 해킹을 자행하는 일부 국가 출신의 회사는 개인 정보나 생체정보의 처리를 필요로 하는 산업에는 치명적인 신뢰의 약점을 가지고 있다.

지난날의 기업 이미지를 제고하는 빠른 수단의 하나로서, 또한 미래산업의 경쟁력을 확보하는 차원에서도 기업 내부의 문화가 인권을 존중하는 의지와 체제로 지속해서 개선된다면 소비자는 기업활동도 그 연장선상에서 파악하여 신뢰를 줄 것이다. 이러한 전략적이고 비전적인 요소가 한국기업의 경쟁력 강화방안으로 인식될 때 인권경영의 확산은 역사적인 전기를 마련할 것이 기대된다.

참고문헌

- 고영선(2008),「「한국경제의 성장과 정부의 역할: 과거, 현재, 미래」, 한국개발연구원
- 국가인권위원회(2018),「『공공기관 인권경영 매뉴얼』, 국가인권위원회.
- 국가인권위원회(2016), 『기업과 인권 국가인권정책기본계획(NAP) 수립 권고』.
- 국가인권위원회(2015), 『기업과 인권 NAP 수립을 위한 연구』.
- 국가인권위원회(2016), 『기업과 인권 로드맵 연구』
- 문용갑, 김월화(2005),「한국인의 기업의 사회적 책임 지향에 관한 연구」,「『인간연구』」 제9권.
- 법무부(2019),「『인권경영 표준지침 개발연구』, 법무부.
- 서경호, 문창희,「40년전 100대 기업 중 살아남은 12곳 비결은 발 빠른 변신」, 중앙일보, 2005년 4월 14일자, 경제 3면.
- 송세련(2019),「인권경영 정착을 위한 정책적 제언」,「『경희법학』」 제 54권 제3호.
- 이상수(2017),「'기업과 인권 조약' 논의의 쟁점과 전망」, 『법과기업연구』 제7권 제1호, 서강대학교 법학연구소.
- 이상수(2015),「인권실사의 개념과 법제도화 가능성」, 『법과기업연구』 제5권 제1호, 서강대학교 법학연구소.
- 존 제러드 러기(2014), 『기업과인권』(이상수역), 필맥.
- 임희섭(2018),「현대한국 시민사회운동의 사회문화적 성격」,「『학술원 논문집(인문사회)』」 제 57권 1호.
- 황인학, 강원(2016),「경제 IQ가 반기업 정서에 미치는 영향에 대한 실증분석",「『규제연구』」 제25권 제2호.
- Carroll, A. B.(1991), "The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders", 34 Business Horizons, pp.39-48.
- OECD(2011), Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 Edition, OECD Publishing.
- OECD(2018), OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, OECD Publishing.
- Polanyi, Karl(2001), The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Time, Beacon Press.(originally published in 1944)

- Ruggie, John G.(2013), Just business, Norton Publishers.
- The Danish Institute for Human Rights(2016), Human Rights Impact Assessment Guidance and Toolbox, DIHR.
- UN(2008), Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, UN Doc. A/HRC/8/5, United Nations.
- UN(2011), Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect, Remedy' Framework, UN Doc. A/HRC/17/31, United Nations.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 14 장
대학과 인권

이주영

서울대학교 인권센터 전문위원이고 KAIST에서 인권을 강의하고 있다. 국제인권법 일반, 사회권, 평등권 관련 주제를 중심으로 연구한다. 주요 연구물로 "Neoliberal Developmentalism in South Korea and the Unfulfilled Promise of Economic and Social Rights" in 『Economic and Social Rights in a Neoliberal World』 (Cambridge University Press, 2017), '사회권의 재판규범성-자유권·사회권 이분론을 넘어-', 『노동법연구』 제46호 (2019) "외국인의 사회권과 헌법재판소 판례 비판" 『인권연구』 (2018) 등이 있다.

목차

1. 들어가며

2. 대학 내 성폭력 문제와 그에 대한 대응
   I. 반성폭력 학생자치 활동의 태동
   II. 운동사회 성폭력 뿌리 뽑기 100인 위원회
   III. 최초의 성희롱 소송과 반성폭력의 학내 제도화
   IV. 대학에서의 '미투' 운동

3. 시간강사의 인권
   I. 시간강사의 죽음들
   II. 시간강사 처우 개선을 위한 제도적 논의
   III. 시간강사들의 처우
   IV. 2018년 고등교육법 일부 개정(개정 강사법)과 그 이후

4. 대학원생의 인권
   I. 대학원생의 학업과 연구환경에 대한 문제제기
   II. '슬픈 대학원생들의 초상'
   III. 대학원생 권리장전 제정 운동
   IV. 전국대학원생노동조합 설립

5. 나가며

1. 들어가며

대학에서 구성원이 경험하는 문제가 인권 문제로 제기되어 온 역사는 한국사회에서 인권 담론과 실천이 확장해 온 역사와 궤를 같이 한다. 권위주의 체제 하에서는 정치적 민주화가 곧 인권으로 인식되었다면, 대학에서도 정치권력과 사학재단으로부터 학문의 자유와 대학의 자율성을 지켜내는 것이 중요한 인권 이슈였고 이는 권위주의 체제를 경유하며 지금까지 연속성을 갖고 이어지는 과제이다. 1990년대 이후 본격적인 인권운동이 생겨나면서 공권력에 의한 통제와 폭력에 대한 대항과 견제라는 항상적 과제와 함께 인권의 핵심적인 가치인 자유와 평등을 일상으로 확장하는 것이 새로운 과제로 등장하였다. 대학에서도 구성원들이 학내 경험하는 폭력, 차별, 부당함의 문제를 대학 내 인권문제로 새롭게 제기하기 시작하였다. 권위주의정권과 사학재단의 횡포로 해직된 교수를 복권시키고 직선으로 총장을 선출하는 문제들이 주로 대학 민주화라는 관점에서 제기되었었던 것과 다르게, 대학 내 성희롱 문제, 강사나 대학원생 처우 문제, 대학 내 비정규직 노동자 문제들이 제기될 때는 인권의 언어가 보다 전면화되기 시작했다. 권위주의 체제 하 교수 해직 문제, 사학 비리와 교수 탄압, 민주적 총장 선출, 학내 성희롱·성폭력 문제, 강사 처우 문제, 대학원생 처우 문제, 학내 청소·시설·경비·전기설비 노동자 문제 등은 모두 인권과 직간접적으로 연결된 문제들이다. 하지만 이 글은 1990년대 이후 인권의 언어를 보다 직접적으로 차용하면서 제기된 학내 인권 문제들, 학내 구성원 중 특히 여성, 강사, 대학원생을 중심으로 나타난 폭력, 차별, 부당함에 대한 대항과 인권 개선의 요구에 초점을 두고 대학과 인권의 역사를 서술하고자 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2. 대학 내 성폭력 문제와 그에 대한 대응

대학 내에서 성폭력 문제가 본격적으로 제기되기 시작한 것은 1990년대이다. 그 이전의 경우 학생운동과 사회운동이 '골간운동'으로 지칭되고 여학생 운동은 그에 '복무' 해야 하는 부차적 운동으로 치부되고는 하였다. 1980년대에도 대학 사회에서 큰 문제가 된 성폭력 사건들이 있었으나, 경찰에 의한 경희대 여학생 성폭력 사건(1984), 부천서 성고문 사건(1987) 등 정치권력의 폭력성과 관련된 것들이었다. 반성폭력 담론이 존재하기는 하였지만, 국가권력의 폭력과 탄압에 대한 저항 차원에서 주로 사고되어 "성폭력을 언어화 하되, (성폭력의 언어화는) 공권력에 대항하는 '한계선에서만' 불충분하게 가능했다"라고 평가되었다.(관악, 2008) 물론 이때도 대학 내 성폭력 문제에 대한 대응이 있었다. 이를테면 부산대 여성운동의 역사를 복원하는 BRIDGE 프로젝트는 "여학생운동이 일찌감치 '반성폭력 운동'을 시작"했고, "1986년과 1987년에 학과 차원에서 교수 성폭력 사건을 공개하고 해결하기 위한 활동을 단과대학 학생회와 함께 했다"는 점을 밝히고 기록하였다는 점에서 주목할 만하다.(일다, 2019) 하지만 이 글은 1990년대 이후 대학에서 성폭력 문제가 본격적으로 제기되어 운동의 과제가 되고 제도적 차원의 대응이 잇따르는 그 과정들을 중심으로 서술한다.

I. 반성폭력 학생자치 활동의 태동

1990년대 중반 총여학생회나 다양한 형태의 여학생자치모임 등을 중심으로 대학 내 페미니스트 운동이 새롭게 시작되었고, 성폭력 문제에 대한 대응도 본격화되었다. 대표적으로, 서울에 있는 아홉 개 대학의 총여학생회 및 여성위원회가 모여 1996년 '학내 성폭력 근절과 여성권 확보를 위한 여성연대회의'(아래, 여성연대

회의)를 결성하였다. 이듬해에는 강의실, 실험실, 오리엔테이션, 엠티, 캠퍼스 안팎에서 벌어지는 성폭력 사건들을 모아 “대학=성폭력 박물관, 없는 것이 없다”라는 도발적인 제목의 자료집을 엮어 내었다.(학내 성폭력 근절과 여성권 확보를 위한 여성연대회의, 1997) 그리고 이들은 대학 내 성폭력 사건 해결을 위한 반성폭력 학칙 제정 운동을 벌이기 시작하였다. 당시 대학 내 성폭력 사건을 해결하기 위한 학칙이나 상담소 등 제도적 장치가 없는 상황에서 성폭력 사건을 해결하기 위한 공식적 절차와 피해자 상담 및 지원을 위한 제도를 구축하는 것이 중요하다고 판단한 것이다.

개별 대학 차원의 사례를 보자면, 연세대의 경우, 1998년 10대 총여학생회는 학내 반성폭력 운동과 여성주의에 대한 담론을 형성하는 작업을 하였다.(연세여성운동사) 2000년에는 총여학생회를 비롯한 ‘연대 성폭력 뿌리뽑기 연대회의’ 등이 주축이 되어 반성폭력 학칙에 대한 학생의 의견을 수렴할 것을 학교 측에 요구하였고, 본관 점거를 포함한 투쟁과 협의 끝에 반성폭력 학칙 제정에 이르게 된다.(연세여성운동사) 서울대의 경우, 1997년 총학생회 선거 기간 중 반성폭력 학칙 제정 운동을 각 후보 측에 요구하며 의제화하였고 1999년에는 반성폭력 학칙 제정 활동단이 <바로지금>이라는 이름으로 활동하였다.(관악, 2008)

대학 내 반성폭력 운동은 성폭력 개념을 확장하고, 성폭력에 대한 판단과 사건 해결 과정에서 피해자 관점을 적극 도입하고자 하였다는 점에서 특징이 있었다. 대학 내 여성주의 운동은 “성폭력을 ‘성적인 폭력’을 넘어 여성에 대한 폭력, 성차별을 포괄하는 개념으로 규정했다”.(김유미, 2017) 성폭력은 일상에서의 성차별과 배제, 불평등의 연속선상에서 일어나는 문제라는 인식이 바탕이 되었다. 성폭력 사건을 판단할 때 피해자의 관점이 중심이 되어야 한다는 원칙을 세워 “‘그럴 의도가 없었다’, ‘뭘 그 정도 가지고 그러냐’”는 등 가해자 편향적인 사회 통념을 깨고자 하였다.(김유미, 2017)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

또한, 대학 내 반성폭력 운동은 “공동체의 성찰을 통한 성폭력 문제 해결”을 중요하게 생각하였다.(김유미, 2017) 여기에는 성폭력이 단순히 개인 간의 문제가 아니고 학생사회가 반성폭력 운동을 통해 더 나은 공동체로 변화해야 한다는 기대가 담겨 있었다. 반성폭력 자치규약과 학칙 제정 운동은 이러한 문제의식을 반영하고 있었다. 학생들 자치적으로는 단과대와 과 학생회 차원에서 토론을 거쳐 반성폭력 자치규약을 만드는 운동을 벌였고, 대학에는 성폭력 상담소와 반성폭력 학칙 제정을 요구했다. 성폭력 가해자에게는 법적 처벌이나 배상을 요구하기보다는 실명공개와 사과를 요구하였다. 그것이 공동체가 사건에 책임을 지는 방식이라고 의미화 하였다.(김유미, 2017)

II. 운동사회 성폭력 뿌리 뽑기 100인 위원회

대학 내 반성폭력 운동을 추동했던 중요한 하나의 계기는 2000년 ‘운동사회 성폭력 뿌리뽑기 100인위원회(이하 100인위원회)’의 운동사회 성폭력 가해자 실명공개운동이었다. 운동사회에 전반적인 가부장성과 운동사회 보호 논리가 성폭력 피해를 은폐하는 기제로 작동한다는 비판에 바탕을 둔 것이었다. 100인위원회는 학생운동을 포함한 운동사회가 운동 조직을 보호한다는 명분으로 성폭력 피해에 대해 문제제기하는 것을 방해, 억압하고, 성폭력을 은폐한다고 비판하며, 그러한 행위를 ‘성폭력 2차 가해’라고 명명하였다. 성폭력 사건 이후 가해자를 옹호하는 행위, 피해자를 탓하는 행위, 공동체를 위해 사건을 덮으려는 행위 등이 피해자를 고립, 방치한다는 점을 강조한 것이었다. 100인위원회의 가해자 실명 공개의 파장은 컸고 반론도 많았다. 가장 주요한 반론은 “실명공개라는 방식이 오히려 가해자의 인권을 침해한다는 것이었다. 또 피해자의 경험을 중심으로 성폭력을 논하는 것이 지나치게 주관적이라는 이야기도 있었다.”(김윤은미, 2003) 운동사회의 가부장성에 맞

서 반성폭력운동이 급진적인 전략을 택할 수밖에 없는 이유에 대해 옹호하는 당시 인권운동가의 글도 함께 많이 회자되었다.

[가리사니] 100인위원회를 지지한다

'운동사회 성폭력 뿌리뽑기 100인 위원회'는 지난 해 말 16건의 운동사회 성폭력 사례와 가해자들 명단을 공개함으로써 진보운동계를 강타했다. 운동사회 성폭행의 존재를 만천하에 드러내놓은 것도 충격적이었거니와 성폭행 가해자의 실명 공개라는, 상식을 뛰어넘은 방식은 운동사회에 격렬한 논쟁을 불러일으켰다. 그 동안 논쟁의 과정에서 이들 여성 활동가들에게 퍼부어진 수많은 원색적인 비난에도 불구하고 나는 100인위원회의 활동이 한국의 진보운동과 여성운동에 매우 값진 성과를 남길 것이라고 믿는다.

100인위원회에 쏟아지는 비난은 대체로 가해자의 실명 공개, 피해자 주장 중심주의, 그리고 성폭력 정의의 당혹스러운 광범위함 등으로 집약될 수 있다. 100인위원회가 '성폭력 뿌리뽑기'의 원칙으로 삼는 이 세 가지 방식은 당연히 큰 파장을 몰고 왔다. 가해자의 인권을 무시하고 있다는 비난, '객관적이고도 정밀한 조사' 없이 피해자의 진술만으로 성폭력사건으로 단정하고 있다는 비난, 따라서 성폭력의 경계가 어디에 있는지 도무지 애매하다는 비난이 쏟아질 수밖에 없을 것이다. 그리고 이런 비난 밑바닥에는 진보운동에 타격을 가하고 있다는 불만이 광범위하게 도사리고 있는 것이 사실이다.

100인위원회의 고뇌와 결단은 과거 운동사회의 성폭력이 항상 진보진영의 단결과 대의를 보호하는 고려 속에서 결국 가해자의 행위를 덮어버리고 오히려 피해자의 정신적 고통만을 가중시켜 왔다는 쓴 경험에서 나온다. 결과적으로 가해 남성들은 유능한 운동가로서 운동사회에 남고 피해 여성은 실의 속에 운동사회를 떠나게 되는 전도된 결과로 끝났다. 여성들에게 이런 경험은 완강한 절벽 그 자체였을 것이다. 100인위원회의 방법에는 나 자신 당혹스러움을 금할 수 없다. 그러나 진정 운동사회의 성폭력을 뿌리뽑기로 결심을 한다면 실효를 거둘 수 있는 처방은 이런 것밖에 없어 보인다.

역사를 보면서 언제나 실감하는 것은 인권 개념의 발전과 외연 확대의 과정에는 언제나 당대의 사회적 통념과의 단절이 있었으며 역설적이게도 그 과정은 언제나 당대의 인권 담론의 테두리를 '폭력적으로' 뚫고 나가는 과정이었다는 사실이다. 그것은 당대의 기준에서 볼 때 분명한 '반 인권'일 수밖에 없으며 '불법'일 수밖에 없다. 결국 지금 우리가 100인위원회에게 "그것은 불법이요 가해자에 대한 인권침해다"라고 비난하는 것은 의미가 없다. 이 여성활동가들은 자기들 행동이 불법임을 똑똑히 알면서 몸을 담보로 "이것이 성폭력이다!"라고 외치고 있는 것이다. 논리적으로 그들은 당연히 감옥에 가기를 원하고 있을 것이다. 엄연한 사실은 그들의 행동을 막을 수 있는 사람은 아무도 없다는 것, 그리고 불과 수년 내로 그들이 주장하는 것이 `성폭력'의 범주에 당당하게 입성하리라는 점이다.

200년 전, 프랑스혁명은 모든 인간의 해방과 시민의 '법 앞의 평등'을 확립했다고 설명된다. 그러나 실제로 혁명을 주도한 부르주아지 남성은 그 성과를 독점하여 무산계급과 여성의 정치적 권리를 박탈했다. 즉 근대적인 `인권' 확립의 역사는 곧 여성에 대한 억압의 역사였다. 우리는 이런 유구한 남성지배사회에서 일상적으로 여성에 대한 구타와 성폭행 속에 살고 있다. 남성이 권력을 쥐고 지배하는 사회에서 형성된 성폭행의 정의란 궁극적으로 남성을 위한 정의에 지나지 않는다. 결국 `객관적으로' 무엇이 성폭행인가를 규정할 수 있는 것은 여성일 수밖에 없는 것이다.

솔직한 심정을 토로하자면 요즘 마음이 몹시 불안하다. 과거 내가 뚜렷하게 '성폭력'이라는 의식 없이 저질렀던 수많은 행동들이 속속 성폭력의 반열에 올라오고 있음을 목도하면서 부끄러움과 두려움에 온몸에서 진땀이 난다. 우리는 바야흐로 여성관의 혁명적 변화 없이는 운동사회에서 살아남을 수

국가인권위원회
humanrights.go.kr

없는 시대를 맞고 있는 것이다.

'운동사회 성폭력 뿌리뽑기 100인 위원회'는 지금 하나의 야무진 돌멩이가 되어 그 동안 건강한 상호 비판과 자기비판이 없었던 우리의 닫힌 운동사회를 향해 날아오고 있다.

(서준식, 인권운동사랑방 대표, 한겨레신문, 2001년 2월 1일)

III. 최초의 성희롱 소송과 반성폭력의 학내 제도화

한국사회에서 최초의 성희롱 소송은 1993년 10월 대학을 배경으로 시작되었다.

1993년 여름, 서울대 캠퍼스의 도서관 앞에 게시된 대자보 하나가 사회적인 파장을 불러일으키기 전까지만 하더라도, 우리 사회에서 그것은 이름 없는 문제로 남아 있었다. 실험실 기기를 관리하다가 석연치 않은 행동을 보이던 교수로부터 갑작스런 출근정지 통보를 받고 고민과 망설임 끝에 대자보를 붙일 당시만 하더라도, 조교의 희망은 납득할 수 없는 해고가 철회되어 일을 계속하는 것이었다. 그러나 교수 측이 먼저 명예훼손으로 고소를 하자 진실을 방어하기 위해 시작한 민사상 손해배상 소송은 법정의 문턱을 넘는 열띤 공방과 대중의 관심 속에 반전을 거듭하였다. 이 과정에서 이름 없는 문제는 '성희롱'으로 명명되었고, 우리나라 최초의 성희롱 소송은 사건 발생 후 6년이 지나서야 성희롱 피해자의 손을 들어주는 것으로 마무리되었다.(신상숙, 2015, p.1)

6년 간 이어진 법적 소송과 1999년 공공기관과 민간사업장에 대해 성희롱 방지의 법적 의무를 부과하는 (구)남녀차별금지법과 남녀고용평등법의 제정은 한국사회 전반에 의미 있는 변화를 불러 일으켰고, 대학에서도 반성폭력 학칙 제정 운동이 조직적으로 전개되는 데 중요한 배경으로 작용하였다.

서울대에서 조교로 근무하던 여성이 "남성 교수의 성적 언동을 거부하여 보복적으로 해임당했고 이것이 '성희롱(sexual harassment)'에 해당한다"고 주장하며

1993년 10월 손해배상소송을 제기했다.(김엘림, 2015, p.24) 제1심 법원(서울민사지방법원 1994.4.18. 선고 93가합77840 판결)은 피고 교수의 언동을 “성적 접근 및 언동” 또는 “성과 관련한 언동”으로 표현하며 “직장 내에서 근로자에 대한 지휘명령권 또는 인사권을 가지거나 기타 실질적으로 그 근로자의 임면, 근로조건의 결정 등에 대하여 영향을 미칠 수 있는 권한을 가진 자가 그 근로자를 상대로 하여 그 근로자의 의사에 반하여 성과 관련된 언동을 하여 그 상대방이 몹시 불쾌감과 성적인 굴욕감을 느끼게 하는 행위를 하는 것, 또는 근로자의 직무수행에 부당하게 간섭하고 근로자의 근무환경을 불쾌하고 열악하게 만들기 위하여 위와 같은 행위를 하거나 위와 같은 행위를 함으로써 그러한 결과를 가져오도록 하는 것 등은 근로자 개인의 존엄과 행복추구권, 인간의 존엄성이 보장되는 근로조건에서 일할 권리 및 개인의 성적 자유에 대한 침해이며 또한 헌법과 근로기준법, 남녀고용평등법 등에서 보장되고 있는 고용과 근로에 있어서의 성차별금지원칙에 위배되는 위법한 행위이다” 라고 판시하였다.(김엘림, 2015, p.27에서 재인용) 이 소송의 2심 법원(서울고등법원 1995.7.25 선고 94나15358 판결)은 피고 교수의 성적 언동에 대한 원고의 주장의 상당수는 증거가 없을 뿐 아니라 그 성적 언동은 성적 괴롭힘에 해당되지 않는 경미하고 호의적인 것에 불과하다며 원고 패소판결을 내렸다. 대법원(1998. 2. 10 선고 95다39533 판결)은 사회공동체의 건전한 상식과 관행에 비추어 볼 때 용인될 수 있는 정도를 벗어나서 선량한 풍속 또는 사회질서에 위반되는 정도의 “성적 표현행위” 또는 “성희롱” 은 인격권을 침해한 불법행위로서 손해배상의 대상이 된다고 하였다.(김엘림, 2015, p.30)

이 소송이 진행되던 시기에 다른 한편 여성계는 성희롱에 대한 정부의 대책을 요구하였다. 1995년 12월 30일에 제정·공포된 「여성발전기본법」에 “국가·지방자치단체, 사업주는 성희롱의 예방 등 평등한 근무환경을 조성하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.” 라는 조항이 마련되었다. “성희롱을 고용상의 불평등 문제로

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한정하여 방지조치를 규정하고, 성희롱의 개념 정의를 하지 않은 한계가 있지만, 우리나라 법에서 처음으로 '성희롱' 이란 용어를 도입하고 성희롱을 방지하기 위한 정책의 법적 근거를 마련한 의의가 있다.(김엘림, 2015, p.28) 1999년 2월 8일에 개정된 「남녀고용평등법」과 같은 날에 제정된 「남녀차별금지 및 구제에 관한 법률(아래 남녀차별금지법)」에서 처음 성희롱의 법적 개념이 도입되었고, 이 개념은 성희롱을 성차별의 일종으로 보는 관점을 반영하였다. 1999년 2월 8일에 공포된 「남녀고용평등법」의 제3차 개정법은 고용과 관련한 성희롱을 "직장내 성희롱"으로 명명하고 이를 "사업주, 상급자 또는 근로자가 직장 내의 지위를 이용하거나 업무와 관련하여 다른 근로자에게 성적인 언어나 행동 등으로 또는 이를 조건으로 고용상의 불이익을 주거나 또는 성적 굴욕감을 유발하게 하여 고용환경을 악화시키는 것을 말한다." (제2조의2제2항)라고 정의하였다. 1999년 2월 8일에 제정된 '남녀차별금지법' 은 "성희롱"을 "업무, 고용 기타 관계에서 공공기관의 종사자, 사용자 또는 근로자가 그 지위를 이용하거나 업무 등과 관련하여 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 기타 요구 등에 대한 불응을 이유로 고용상의 불이익을 주는 행위"로 정의하였다 (제2조제2호). 당시 페미니스트들의 성희롱 개념 정의와 판결들을 반영하여 "성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나" 라는 피해자의 주관적 반응이 성희롱의 성립요건을 구성하게 되었다.(김엘림, 2015, p.32)

1990년대의 대학 내 반성폭력 운동과 1999년의 '남녀차별금지법' 의 제정, '남녀고용평등법' 의 개정으로 대학사회 내 성희롱·성폭력 관련 학칙·규정 제정과 성폭력 상담 및 사건처리를 위한 조직 설립이 가시화되었다.(홍성수, 2011, p.38) 2000년과 2001년 사이, 대부분의 대학에서 성희롱·성폭력 관련 규정이 제정되고, 성폭력 상담을 위한 조직이 설치되었다.(이미정, 장미혜, 김보화, 2012, 26-28) 교육인적자원부가 1999년 '남녀차별금지법의 시행에 따른 성희롱 등 남녀차별방지에

관한 업무처리 요령', 2001년 '남녀차별금지법의 시행에 따른 업무처리 요령'을 제정한 데 따른 것이었다. 2012년에는 93.9%의 대학이 성희롱과 성폭력 방지 관련 규정을 갖고 있는 것으로 확인되었다.(국가인권위원회, 2012, p.27) 「국가인권위원회법」과 「양성평등기본법」은 성희롱 행위를 금지하며 「양성평등기본법」 시행령(제20조)에서는 교육기관 등 공공기관이 성희롱 고충 처리와 피해자 구제와 관련하여 적절한 조치를 취할 것을 요구하고 있고, 이에 따라 각 대학은 성희롱과 성폭력 고충을 처리하는 기구를 갖추어 해당 문제에 대처해야 하게 되었다.

IV. 대학에서의 '미투' 운동

2018년 1월 서지현 검사가 검찰 내 성추행과 성희롱에 대해 폭로한 사건 이후 사회 각 분야에서 성폭력에 대한 고발, 즉 '미투' 운동이 이어졌다. 대학에서도 교수의 성폭력을 고발하는 '미투'가 잇따랐다. 피해자를 지지하는 학생단체를 중심으로 대학의 성희롱·성폭력 사건이 폭로되었다. 대부분의 대학에 성희롱·성폭력 예방 및 대응이 제도화된지 거의 20년이 다 되어감에도 불구하고, 왜 여전히 많은 학생들이 관련 기구에 도움을 요청하지 않은 채 먼저 학생단체를 중심으로 혹은 언론이나 SNS 제보를 통해 사건을 해결하려는 것인지 의문을 품을 수밖에 없다. 이들 사건들 대부분 "대학의 권력 위계 구조에서 발생한 사건으로 피해자들은 불이익에 대한 두려움으로 신고하지 못했던 것"으로 보인다.(이미정, 박종석, 2019, p. 61) 대학 내 성희롱·성폭력 상담 기구를 통해 문제를 해결하기보다는 학생들이 자체로 단체를 구성해 피해에 대처하는 것은 "대학 내 권력 위계관계에서 발생하는 성희롱·성폭력 사건 처리"에 대한 불신을 간접적으로 보여주는 것이다.(이미정, 박종석, 2019, p. 63)

신상숙은 "성희롱·성폭력은 그 자체가 젠더의 불균형한 사회적 권력관계를 반

국가인권위원회
humanrights.go.kr

영하는 문제이지만, 대학 캠퍼스에서의 그것은 집단이나 조직에 상존하는 위계적 질서와 지위격차에 따른 권력의 불균형 상태로부터 영향을 받는다" 라고 진단하면서, 대학에서의 교원과 학생 간 발생하는 성희롱·성폭력 문제 해결의 어려움을 조명하였다.(신상숙, 2015, 21) 교원과 학생 사이의 성희롱·성폭력의 피해자는 지위의 격차에 따른 권력의 불균형에 따라 "이것 아니면 저것의 막다른 선택의 기로에 서게" 되고, "피해자가 즉각 그 행동의 의미를 인지하여 동의/거부를 표현하기 어렵기 때문에 원하지 않는 행동이 지속적으로 반복되면서 강도가 높아지기 쉽다." (신상숙, 2015, 21) 교원과 학생 사이에서 발생하는 성희롱·성폭력은 그 발생 빈도는 학생과 학생 간 발생 사건에 비해 적지만, 일단 피해자가 문제를 제기하는 것 자체가 쉽지 않기 때문에 문제 해결과 재발 방지가 더욱 어렵다. 2018년 미투 운동을 배경으로 하여 발표된 교육부의 『대학 내 성희롱·성폭력 실태조사 및 제도개선 방안』 연구보고서는 주요 정책 제언으로 △성희롱·성폭력 고충처리기구 역할 및 기능 강화, △조사심의와 징계의 공정성 강화 등을 제시한다. 대학 내 성희롱·성폭력 상담기구의 전문성과 역량 강화, 조사심의와 징계 절차의 공정성 강화는 필수적이지만, 대학 내 소위 '권력형' 성희롱·성폭력을 예방하는 데 충분할지는 의문이다. 2018년 촉발된 대학에서의 '미투' 운동은 성별과 지위 격차에 따른 대학 내 위계질서에 대한 근본적 성찰과 변화를 요구하고 있다.

한편, 미투 운동이 촉발된 2018년 초, 대학 교수의 성희롱 관련 소송에서 대법원은 성희롱에 대한 심리와 판단에 있어 진일보한 기준을 제시하였다. 대법원은 이 판결에서 성희롱 관련 소송을 심리할 때 '성인지 감수성' 을 갖추고, 가해자 중심적인 사회문화 속에서 피해자가 '2차 피해' 를 입을 수 있다는 점을 유념하여야 함을 강조하였다. 또한 "우리 사회 전체의 일반적이고 평균적인 사람이 아니라 피해자와 같은 처지에 있는 평균적인 사람의 입장에서 성적 굴욕감이나 혐오감을 느낄 수 있는 정도였는지를 기준으로 심리·판단해야 한다" 라고 하였다.

대법원 2017두74702
대법원, 성희롱 사건 심리·판단기준 첫 제시

… 대법원 특별2부(주심 권순일 대법관)는 12일 (대학교수) 장씨가 교원소청심사위원회를 상대로 낸 교원소청심사위원회결정취소소송(2017두74702)에서 원고승소 판결한 원심을 파기하고 사건을 서울고법으로 돌려보냈다.

재판부는 "법원이 성희롱 관련 소송을 심리할 때에는 그 사건이 발생한 맥락에서 성차별 문제를 이해하고 양성평등을 실현할 수 있도록 '성인지 감수성'을 잃지 않아야 한다"면서 "우리 사회의 가해자 중심적인 문화와 인식, 구조 등으로 인해 피해자가 성희롱 사실을 알리고 문제를 삼는 과정에서 오히려 부정적 반응이나 여론, 불이익한 처우 또는 그로 인한 정신적 피해 등에 노출되는 이른바 '2차 피해'를 입을 수 있다는 점을 유념해야 한다"고 밝혔다.

이어 "성희롱 피해자는 2차 피해에 대한 불안감이나 두려움으로 인해 피해를 당한 후에도 가해자와 종전의 관계를 계속 유지하는 경우도 있고, 피해사실을 즉시 신고하지 못하고 있다가 다른 피해자 등 제3자가 문제를 제기한 것을 계기로 비로소 신고를 하는 경우도 있으며, 피해사실을 신고한 후에도 수사기관이나 법원에서 진술에 소극적인 태도를 보이는 경우도 적지 않다"며 "따라서 성희롱 피해자가 처해 있는 특별한 사정을 충분히 고려하지 않은 채 피해자 진술의 증명력을 가볍게 배척해서는 안 된다"고 지적했다.

또 "법원이 어떤 행위가 성희롱에 해당하는지 여부를 판단할 때는 우리 사회 전체의 일반적이고 평균적인 사람이 아니라 피해자와 같은 처지에 있는 평균적인 사람의 입장에서 성적 굴욕감이나 혐오감을 느낄 수 있는 정도였는지를 기준으로 심리·판단해야 한다"며 "장씨의 행위가 성희롱에 해당하는지 여부는 이 사건의 가해자가 교수이고 피해자가 학생이라는 점, 그 행위가 수업이 이뤄지는 실습실이나 교수의 연구실에서 발생했고 학생들의 취업 등에 중요한 교수의 추천서 작성 등을 빌미로 성적 언동이 이뤄지기도 한 점 등을 충분히 고려해 피해자들과 같은 처지에 있는 평균적인 사람의 입장에서 성적 굴욕감이나 혐오감을 느낄 수 있는 정도였는지를 기준으로 심리·판단했어야 한다"고 강조했다.

그러면서 "이 같은 특별한 사정에 대한 충분한 고려 없이 피해사실에 관한 피해자 진술을 배척하거나, 장씨의 행위가 성적 굴욕감이나 혐오감을 느낄 수 있는 정도에 이르지 않는다고 봐 성희롱의 성립을 부정한 원심의 판단은 잘못"이라고 판시했다.

대법원 관계자는 "이번 판결은 법원이 성희롱 관련 사건을 심리할 때 성인지 감수성을 갖추고 2차 피해를 우려하는 피해자의 사정을 고려해야 한다는 성희롱 소송의 심리 및 증거판단에 대한 법리를 제시한 첫 판결"이라며 "향후 모든 성희롱 관련 사건의 중요한 판단기준이 될 것으로 보인다"고 설명했다. 이어 "성희롱 피해자의 인권보장 및 권리구제에도 기여할 것으로 기대된다"고 말했다.

한국여성변호사회(회장 조현욱)는 13일 이번 판결을 환영하는 성명을 냈다. 여성변회는 "이번 대법원 판결은 앞으로 성희롱 관련 소송에서의 심리와 판단이 남성 중심의 성 고정관념에서 탈피해 양성평등의 시각에서 판단되어야 한다는 획기적인 기준점을 제시한 것으로, 성폭력 피해자가 재판 과정에서 그리고 더 나아가 우리 사회에서 가해자 중심의 인식에서 비롯되는 부당한 피해에서 벗어나는데 큰 힘이 될 것으로 생각한다"고 평가했다. (법률신문, 2018년 4월 13일)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

3. 시간강사의 인권

I. 시간강사의 죽음들

1998년 국민대 시간강사 자살, 1999년 경북대 시간강사 자살, 2003년 서울대 시간강사 자살, 2006년 서울대 시간강사 자살, 2008년 서울대 시간강사 자살, 2008년 건국대 강의 전담 교수 자살, 서울대 시간강사 자살, 2010년 조선대 시간강사 자살.(김민정, 2016, p.148) 잇따른 시간강사들의 죽음은 시간강사들이 처한 열악한 처우를 사회문제화 하였다. 임순광은 한국 대학 내 강사제도의 도입과 현재의 상태에 이르게 된 상황에 대해 다음과 같이 설명한다. “일제강점기부터 일본식 강사제도가 국내에 도입되었다. 1949년 교육법이 처음 제정되었을 때 강사는 불완전한 신분이었지만 교원의 범주에는 포함되었다. 하지만 박정희 군부쿠데타 이후 1962년에 ‘시급을 받는 시간제 교원노동자’ 인 시간강사제도가 만들어지고 1977년에 시간강사의 교원 법적 지위가 완전히 박탈되었다... 사립대학 설립이 더욱 자유로워지자 시간강사제도는 대학의 주요 비용절감 수단으로 활용되었다.” (임순광, 2019, p.66) 시간강사와 같은 각종 비전임 교원이 대학이 성장하는 데 있어 중요한 역할을 하였지만, 이들에 대한 처우는 매우 열악하였다. 1990년대 후반부터 가속화된 대학의 기업화는 대학강사들의 처지를 더욱 악화시켰다.(김민정, 2016, p.148)

II. 시간강사 처우 개선을 위한 제도적 논의

2003년 6월 20일 한국비정규교수노동조합은 대학시간강사의 급여와 복리후생, 법적인 신분 등 처우 상의 차별과 불안정한 지위를 개선할 수 있도록 실질적 대책을 마련할 것을 촉구하는 진정을 국가인권위원회에 제기하였다. 같은 해 5월 30일

서울대 시간강사가 저임금과 고용상의 불안 등 불합리한 처우를 비관해 자살한 사건이 계기가 되었다.

국가인권위원회는 2004년 5월 24일 “교육인적자원부장관에게 대학시간강사에 대한 근무조건·신분보장·보수 및 그 밖의 물적 급부 등에 있어서의 차별적 지위를 개선할 것을 권고한다”는 결정을 내렸다. 국가인권위원회는 “시간강사는 특수 교과목 담당, 교수 휴직 등 공백 보충을 위해 일시적으로 위촉한다는 본래 취지를 벗어나 전임교수 역할을 대신하고 있다”고 지적했다. 또한 “시간강사가 대학의 주요한 교육 주체임에도 불구하고 안정적인 법적·경제적·사회적 지위를 확보하지 못하여 신분적 불안정과 저임금으로 인한 생활고에 시달리고 있다”는 점을 확인하였다. 교육인적자원부 장관에게 “대학 시간강사는 전임교원과 비교해 근무조건과 신분보장, 보수 및 그 밖의 급부 등에 있어서 차별 대우를 받고 있고 그 차별적 대우는 합리성을 잃는 것이어서 헌법상 기본권이 평등권 침해의 소지가 있으며, 결과적으로 국민의 교육을 받을 권리도 훼손될 우려가 있어 조속히 개선돼야 한다”라고 권고 지침을 내렸다.

당시 국가인권위원회의 결정문은 시간강사들이 처해 온 열악한 처우와 차별적 상황을 잘 기록하고 있다.

국가인권위원회(2004) 대학시간강사제도 개선 권고 결정문 중

Ⅲ. 대학 시간강사제도에 관한 검토

1. 현황 및 문제점

가. 대학 시간강사제도의 본래의 취지는 특수한 교과목을 운영하거나 담당 교수 휴직 및 해외파견 등으로 인한 공백을 보충하기 위한 것으로, 특수하고 한정된 범위에서 타교 교수나 기타 특수한 분야의 전문가를 일시적으로 위촉할 수 있도록 한 것이다.

나. 그러나 시간강사제도는 본래의 취지에서 벗어나 전임교수를 채용해야 하는 경우에까지 확대 적용되어, 대학 강의의 상당 부분을 시간강사가 담당하게 되었다. 2003년 기준 4년제 대학의 시간강사 수는 55,095명이고 이 중 두 대학 이상에서 중복출강 하는 경우를 제외한 실제 시간강사의 수는 약 4만여 명으로 추정된다. 전임교원의 수가 4만 5천여 명이라는 점을 고려할 때 그 규모를 짐작할 만하다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다. 한편, 80년대 초반까지는 교원의 신규임용이 박사 인력의 배출을 능가하여, 시간강사직은 박사학위를 취득한 자가 대학교수직에 진입하기 전까지 일정 기간 동안 교수업무를 수련하는 과정 정도로 인식되었으나, 이러한 인식은 그 기간이 장기화되고 직업화되면서 바뀌기 시작하였다.

라. 대학졸업정원제의 시행 이후 1980년대 후반부터 증가하기 시작한 박사인력의 배출 규모가 1990년대 초반부터는 급격하게 팽창한 반면 전임교원의 신규 임용율은 매우 느리게 증가하였다. 대학은 학생수의 증가에도 불구하고 전임교원 확보에 소극적이어서 2001년 전임교원확보율은 국립대학의 경우 64%, 사립대학의 경우 58.9%에 불과하여, 전임교원이 충원되는 대신 시간강사가 그 역할의 상당 부분을 담당해 오고 있다. 이제 대학시간 강사직은 교수임용 전의 일시적인 훈련과정이 아니라 하나의 고정적인 직업군이 되어버렸다.

마. 대학의 시간강사에 대한 높은 의존율과 시간강사직의 직업화에도 불구하고 시간강사는 법적으로 신분이 전혀 보장되지 않는 일용직에 불과하고, 대학으로부터 국민의료보험이나 국민연금 등 4대 보험의 혜택을 받지 못하고 있으며, 보수도 강의를 준비하거나 평가하는 시간을 제외한 시간당 강의료만을 지급받는 등 대학 강의의 약 절반을 책임지고 있는 대학사회의 일원인데도 신분상의 불안과 최저생계비에도 못 미치는 저임금의 상태에 놓여있다.

바. 위와 같은 상황 속에서 시간강사의 차별적 지위에 대한 문제는, 그동안 각계각층에서 끊임없이 제기되어 옴으로써 이제는 어떤 방법으로든지 해결하지 않으면 안 될 커다란 사회적 문제로 등장하게 되었다.

'학문 후속세대 양성 대책과 비정규직 대학 교수 대책 강구'는 참여정부의 12대 국정과제 중 하나로 포함되었다. 노무현 대통령은 후보 시절이던 2003년 '강사 처우 개선'을 대선 공약 중 하나로 제시했다. 하지만 시간강사의 교원 지위 회복, 시간강사를 포함한 비정규교수의 처우 문제는 개선되지 않았다.(김민정, 2016, p.148) 2006년 한국비정규교수노동조합은 교원법적지위쟁취 특별위원회를 구성하고 국회 앞 농성을 진행했다. 시간강사의 교원 법적 지위 확보를 위한 고등교육법 개정안이 발의되었다. 하지만 2010년 5월 조선대 강사가 목숨을 끊고 나서야 시간강사 처우 개선에 관한 법률 논의가 진전을 보이기 시작했다. 같은 해 대통령 직속 사회통합위원회는 교육과학기술부와 협의해서 제도 개선 방안을 마련했다.

이명박 정부 때인 2011년 국회는 소위 '강사법' 조항이라는 것을 포함하는 내용으로 고등교육법을 개정하였다. 강사에게 고등교육법상 '교원' 지위를 부여하고, 1년 이상의 임용을 원칙으로 하며, 공개채용으로 강사를 뽑는다는 내용이었다. 하지만 시간강사들에게 '한 대학에서 최소 9시간 강의'를 요구하는 시행령은

시간강사들이 평균 주 4시간 강의를 맡고 있는 현실에 맞지 않는 것으로 여겨졌다. 강사 한 명이 9시간을 맡게 되면 다른 강사들이 그만큼 강의를 못 맡게 될 것이 분명하기 때문이었다. 대학들은 비용 증가를 우려해서, 시간강사들은 해고 위험을 우려해서 양 당사자 모두 이 법률에 반발했다. 결국 '강사법'은 국회를 통과했지만, 그 시행은 이후 네 차례나 유예되었다.(김민정, 2016, 152)

III. 시간강사들의 처우

2019년 8월 '개정 강사법' 시행 전까지 지속되었던 시간강사들의 열악한 처우에 대해 임순광 한국비정규교수노동조합 위원장은 시간강사들의 다음과 같이 이야기한다.

> 시간강사들의 삶은 단기고용으로 인한 불확실성이 지배한다.
>
> 시간강사의 고용은 4개월에서 6개월 단위로 이루어진다. 임용이 아닌 위촉의 형태로 계약이 체결되며 해고가 아닌 계약기간 만료로 인한 계약해지로 간주되어 대학은 강사에게 해고 사유 통보의 법적 의무조차 지지 않는다. 다음 학기에 강의가 있을지 없을지 모르는 불확실한 삶을 시간강사들은 살아가고 있다.(임순광, 2019, p.67)

> 시간강사는 4대 사회보험을 제대로 보장받지 못한다.
>
> 시간강사의 임금은 철저하게 시간급에 종속된다. 근로복지공단이 2007년에 대법원에서 일부 사립대학들에 최종 승소함으로써 시간강사에게도 산재보험이 적용되기 시작했다. 시간강사는 고용보험 적용이 되어 실업급여를 받을 수는 있지만 여러 대학에서 강의하더라도 가장 수입이 많은 한 군데를 기준으로 하여 수령하기 때문에

국가인권위원회
humanrights.go.kr

완벽한 보장을 받지는 못한다. 시행령을 개정해 3개월 이상 근무하는 자를 포괄함으로써 직장국민연금을 적용받긴 하지만 수입이 없는 방학기간에 시간강사 대부분은 납부 유예를 할 수밖에 없다. 퇴직금 문제는 더 심각하다. 10년을 일하든 20년을 강의하든 시간강사가 퇴직금을 받기 위해서는 소송을 해야 하는 상황이다... 직장건강보험은 아직 적용조차 안 되고 있다.(임순광, 2019, p.67)

특히 사립대학과 전문대학에서 시간강사의 강의료는 열악하다.

2017년 기준 전체 국·공립 대학의 평균 강의료는 7만 1,000원 수준이며, 국공립대학의 강의료는 적게는 5만 4,000원에서 많게는 8만 1,000원으로 2만 7,000원 가량의 편차가 있었다. 전체 사립대학의 평균 강의료는 5만 3,000원 정도였는데, 사립대학들 중 강의료가 적은 대학이 2만 5,000원이고 많은 대학이 7만 4000원으로 약 4만 9,000원 가량의 격차가 있는 것으로 나타났다. 2011년부터 지금까지 국공립대학은 평균 2만 1,000원 가량의 시간당 강의료 인상이 있었다... 이에 비해 사립대학과 전문대학들은 강의료 인상폭이 국립대학의 절반 수준에 그쳤다.(임순광, 2019, p.68)

IV. 2018년 고등교육법 일부 개정(개정 강사법)과 그 이후

'강사의 고용안정과 처우개선을 위한 '강사법(개정 고등교육법)' 이 2018년 11월 국회를 통과해 2019년 8월 1일 시행에 들어갔다. 문재인 정부 들어 교육부가 꾸린 대학강사 대표와 국회 추천 전문가가 참여하는 '대학강사제도개선협의회'에서 마련한 법안이었다. 강사법은 법적으로 대학 시간강사의 교원 지위를 명시하고 그들의 처우를 개선하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것을 목표로 하였다. 강사법에 따라, 강사는 법적으로 교원 지위를 부여받고 1년 이상의 임용 기간을 보장받으며, 별다른 결격 사유가 없다면 3년까지 재임용 절차를 보장받는다. 강사의 소

청심사권이 법에 명시돼 강사가 직접 부당해고나 부당징계 등에 대응할 수 있게 된다. 이외에도 강사는 방학기간 중에도 임금을 받을 수 있게 되며, 대학은 강사를 임용할 때 임용 기간과 임금 등의 사항을 명시한 계약서를 작성해야 한다.

대학 강사가 교원의 지위를 인정받고 퇴직금과 방학 임금 등을 요구할 근거를 갖게 되었다는 점, "대학 안에서 어느 정도의 '시민권'을 취득하게" 된 점은 강사법의 의의이다.(임순광, 2019, p.96) 하지만 강사법 통과 이후 시행에 앞서, 각 대학에서 많은 수의 강사들이 일자리를 잃었다. 한겨레신문에 따르면, 7834명이 해고되었고, 특히 다른 직업이 없는 전업 강사 4,704명이 강의를 더 이상 못 하게 되었다.(한겨레신문, 2019.8.29.) 2019년 8월 1일 강사법 시행과 함께, 방학 중 임금과 퇴직금, 4대 보험을 강사에게 지급해야 하자 각 대학은 강사의 수를 줄여 임용한 것이다.

강좌 수 축소, 전임교원의 담당시수 증가, 졸업이수학점 축소, 최대 수강인원 증가, 폐강기준 완화, 과목 통폐합, 이로 인한 수업 선택권 제약, 강사 해고, 전임 교원의 노동강도 강화, 이러한 것들이 강사법 통과 이후 대학들에서 나타나는 모습이다. 문제는 강사법인가? 이에 대해 "개정 강사법이 시간강사 대량해고를 유발하는 것이 아니라, 대학의 기업화된 운영방식과 거기에 익숙해진 다수 대학 구성원들의 반응이 '약자에 대한 배제'를 선택한 결과 시간강사 대량해고가 일어난 것"이라는 해석이 존재한다. "강사를 줄이고 대형 강의를 늘리는 건 자본의 논리에 진격하는 대학"(오찬호, 2018)에서 대학 교육에 종사하는 모든 교원에 대해 인간다운 처우를 보장하고 학생들에게 양질의 수업을 제공하는 것은 이룰 수 없는 꿈과 같은 것인가.

4. 대학원생의 인권

국가인권위원회
humanrights.go.kr

대학원의 위기, 대학원생의 학업과 연구환경에 대한 문제의식은 2000년대 중반부터 조금씩 등장하기 시작했다. 본격적으로 대학원생들의 학업과 연구환경 문제가 인권 문제로 대두되기 시작한 것은 "2010년 이후 발생한 대학원생에 대한 인권침해 사례가 언론에 노출되면서부터"이다.(이인규 외, 2015, p.5) 특히 2015년 7월에 발생한 '인분교수 사태', 2017년 서울대 H교수 사건, 2017년 대학원생 조교의 노동권 침해로 동국대 총장을 고발한 사건, 2018년 대학 내 미투 운동, 2019년 성균관대 교수 논문 대필 지시 사건 등은 대학원생의 노동권, 교수의 괴롭힘, 부당한 업무 지시 등의 문제에 대한 사회적 관심을 높였다.

I. 대학원생의 학업과 연구환경에 대한 문제제기

2012년 서울대학교에서 실시한 대학 구성원 인권실태 조사결과는 대학원생의 처우가 대학사회가 직면한 주요한 인권문제임을 드러냈다. 조사결과에 따르면, 전체 대학원생 응답자 중 32.5%가 프로젝트 등 과도한 업무량과 업무시간으로 공부, 연구 등을 제대로 하지 못 한다고 답했으며 27.8%가 노동에 상응하는 적절한 보수를 받지 못했다고 하였다. '비서'처럼 개인적 업무 지시를 받았다는 대학원생은 18.0%였고 교수 개인을 위한 연구비 유용 지시를 받은 적이 있다는 대학원생도 10.5%였다. 교수가 선물 제공이나 접대를 강요한 경우가 있다는 응답이 8.9%였고, 논문을 가로채거나 자신의 논문을 대필시켰다고 응답한 대학원생은 8.7%였다.(서울대학교 인권실태조사팀, 2012, pp.78-82) 이러한 내용은 언론 보도와 함께 크게 사회적 주목을 끌었으나 정작 보고서는 설문조사방법의 신뢰성 등을 이유로 배포되지 못하였다.

이후 여러 대학과 기관에서 대학원생 연구환경과 인권실태를 조사해 발표하였다. 고려대학교 일반대학원 총학생회, 서울대학교 대학원총학생회와 인권센터, 경희

대학교 일반대학원 총학생회, 중앙대 대학원 총학생회 등에서 2014년부터 주기적인 대학원생 실태조사가 이어졌다. 이보다 앞서 카이스트 일반대학원 총학생회는 2004년부터 매년 '대학원생 연구환경 실태조사'를 실시해 왔다. 대학 외에도, 대통령 청년직속위원회가 2014년 전국대학원총학생회협의회의 도움을 받아 설문조사를 진행했고 국가인권위원회가 2015년에 대학원생 연구환경에 대한 실태조사를 실시해 발표하였다.(이인규 외, 2015)

2015년부터 연재된 웹툰 '슬픈 대학원생들의 초상'도 대학원생 문제를 공론화하는 데 큰 역할을 했다. 대학원생들의 제보를 받아 당시 고려대 일반대학원 총학생회 학술국장이던 염동규 씨가 스토리를 쓰고, 서울대 시각디자인학과 김채영 씨가 그림을 그렸다. 성추행 피해 뒤 우울증에 걸려 대학원에서 쫓겨난 학생 사연, 시간강사로 일하며 논문 대필한 사연, 교수의 실험 결과 조작으로 제자였던 대학원생들이 빚더미에 앉게 된 사연 등이 웹툰을 통해 알려졌다.(진명선, 2016) 웹툰에 공감한 대학원생들이 자발적으로 웹툰을 퍼 날랐고, 사연도 더 들어왔다. 웹툰 '슬픈 대학원생들의 초상'은 고려대학교 일반대학원 총학생회 사업으로 초기에는 대학원 총학생회 홈페이지와 페이스북을 통해 공유했는데, 웹툰이 많이 알려지면서 이후에는 슬로우뉴스, 포털사이트 네이버에 연재되고, 단행본으로도 출간되었다.(박지연, 2018)

II. '슬픈 대학원생들의 초상'

1) 불안정한 재정 환경

국가인권위원회가 2015년 발표한 '대학원생의 연구환경 실태조사' 보고서에 따르면, 1,209개 대학원의 대학원생 1,906명의 응답자 중 26.9%가 대학원 재학 중 경험하는 가장 큰 어려움을 경제적 어려움으로 꼽았다.(이인규 외, 2015, p.108)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

65.7%의 응답자가 ‘장학금 및 연구수행 등 수입이 없으면 학업수행이 어렵다’ 고 답했다.(이인규 외, 2015, p.117) 그런데 국가 장학금을 포함한 교내외 장학금은 1인당 534만 9천 원(대학알리미, 2016년 기준)으로, 1년간의 등록금 841만 8천 원(대학알리미, 2017년 기준)에 많이 못 미친다.

대학원 연구환경의 열악함이 대학원생 인권문제의 기본적인 배경으로 작용한다. 양적으로는 대학원이 급격하게 팽창했지만, “국내 대학들은 대부분 시설이나 연구설비와 같은 기본적인 인프라 조차 제대로 갖추지 못한 상태에서 대학원을 운영하고 있” 어 “상당수의 대학원생들은 학부생보다도 더 열악한 환경에서 이름뿐인 학위 과정을 밟고 있는 실정” 이다.(이인규 외, 2015, p.60) 국가인권위원회 보고서는 “대학들은 주로 학생 수를 늘리는 데 관심을 두었을 뿐 대학원생들에게 양질의 교육 환경을 마련해 주기 위한 투자는 소홀히 하였” 고, “정부 역시 대다수 국민이 예민하게 받아들이는 대입정책이나 학부 과정의 구조 조정 등에 주된 관심을 쏟았을 뿐 새로운 지식 생산을 담당할 인력을 양성하는 대학원에 대해서는 별다른 정책적 관심을 기울이지 않았다” 고 진단하였다.(이인규 외, 2015, p.61)

2) 연구와 노동 사이

“한 학생이 대학원에 들어오면 필요한 과목을 수강하지만, 대개 동시에 다른 역할이 주어진다. 연습조교, 연구조교, 행정조교, 근로 장학생, 벤처·용역사업 지원인력, 연구원, 학회간사 등 다양한 모습으로 대학원 생활을 이어간다.” (민경찬, 2018, p.9) 조교 등 다른 업무의 과중함으로 자신의 학업과 연구를 잘 수행할 수 없다는 것도 대학원생들이 호소하는 주요 문제 중 하나다. 2015년 국가인권위원회 조사결과에 따르면, 조교(연구조교/교육조교)로 일하면서 과도한 업무를 한 경우가 있는지에 대해 그렇다는 응답이 30.1%로 나타났다.(이인규 외, 2015, p.118) 2018년 교육부 조사에 따르면, 대학원생 조교(연구·교육·행정·기타조교)는 “평균적으로 주당 20~30

시간 정도 근로하고 있”고, 대부분 “조교 업무에 대한 대가로 현금이 아닌 장학금의 형태로 임금을 수령하고” 있는 것으로 나타났다.(김소영·구본경, 2018, p.58) 같은 보고서에서, 이공계 대학(KAIST, POSTECH, UNIST) 대학의 대학원생들은 꾸준히 1개 이상의 연구과제/프로젝트에 참여하고 있으며(평균 1.24~1.89개), 주중에는 8.5~12시간, 주말에는 4~5시간 연구실에 체류하며 일주일 남짓의 연간 휴가를 사용하는 것으로 나타났다.(김소영·구본경, 2018, p.21) 이러한 상황에서 대학원생들은 스스로의 정체성을 ‘학생근로자’, ‘연구노동자’로 인식하고 있다.

3) 교수-학생 간 관계

2018년 9월 국회 과학기술정보방송통신위원회 소속 이철희 의원실과 전국대학원생노동조합이 실시한 ‘대학원 연구인력의 권익 강화 관련 설문(197명 참여)’에 따르면, 대학원 석·박사과정생 및 박사 후 과정생 등 연구원 중 응답자 39%(77명)가 교수의 우월적 지위와 인권문제를 가장 시급하게 개선해야 할 사항으로 꼽았다. 연구생활 중 교수의 갑질이 존재하는지에 대한 질문에는 74%(146명)가 ‘갑질이 존재한다’고 답변했다. 응답자의 14%(28명)는 ‘갑질이 존재하지 않는다’고 답했고 12%(23명)는 잘 모르겠다고 했다. 교수 갑질 유형(복수응답)으로는 ‘열정페이를 강요한다’는 응답이 19.6%(95명)로 가장 많았다. 이어 인격무시·강압 17.3%(84명), 일과 삶의 조화 무시 17.1%(83명), 무관심·방임 15.9%(77명), 개인업무·잡무 요구 15.5%(75명), 연구윤리 위반 8.9%(43명) 순으로 지적됐다. 앞서 2015년 국가인권위원회 조사에서는 교수와의 관계에서 폭언이나 욕설 등 인격적으로 모욕을 당한 경우가 있다고 답한 사람이 전체 설문응답자의 10%에 해당했다.(이인규 외, 2015, p.137)

교수와 학생 사이가 “교육·연구의 가치를 공유하며 교수와 함께 자신의 미래에 대한 믿음을 가질 수 있는 환경, 공동체를 만드는 관계인가?”(민경찬, 2018, p.10)라는 질문에 대해 현재의 대학원생들은 긍정적인 대답을 쉽게 내놓기보다는 교수와

국가인권위원회
humanrights.go.kr

학생 사이가 위계-종속적 관계에 가깝다고 여기는 대학원생들이 많아 보인다. 한국의 대학은 권위주의적 위계질서의 온존과 기업화 현상을 동시에 드러내고, 이것이 대학원생들이 호소하는 여러 인권 문제의 배경으로 작용한다.

III. 대학원생 권리장전 제정 운동

2014년 한국과학기술원(카이스트) 대학원 총학생회는 국내 대학 가운데 처음으로 대학원생들의 권리와 의무는 물론 피해구제 기구 설치·운영까지 아우르는 권리장전을 만들었다. 카이스트 대학원 학생회가 선구적으로 지속적인 연구환경 실태조사를 해왔고, 2014년 7월부터 본격적으로 본부 및 교수들과의 대화를 통해 대학원생 권리장전 협의 작업에 들어가 같은 해 10월 1일 공식적으로 '‌KAIST 대학원생 권리장전' 선언식을 가진 것이다. 또한, 같은 해 대통령직속 청년위원회가 전국 13개 대학교 대학원총학생회와 함께 전국단위 대학원생 연구환경 실태조사를 실시하고, 10월 보고서를 발간하면서 일종의 표준안으로 '대학원생 권리장전'을 발표하였다. 이후 경희대학교 일반대학원 총학생회와 교수 의회가 공동으로 '경희대학교 대학원 공동체의 인권보장과 연구문화 개선을 위한 교수-학생 공동 선언'을 발표하였고, 이어 12월 9일 포항공과대학교(POSTECH) 대학원 총학생회가 대통령직속 청년위원회의 조력을 받아 '포스텍 대학원생 권리 및 의무장전'을 선언하였다. 이러한 흐름 속에 2016년 11월까지 총 61개 대학이 대학원생 권리장전을 마련하였다.(곽주현, 2017)

2016년 12월 국가인권위원회는 전국 182개 대학 총장에게 '대학원생 인권장전'을 마련하고, 인권전담기구를 설치할 것을 권고했다. 인권위는 교육부 장관에게도 각 대학의 권고 이행을 유도하기 위한 평가제도 도입 등 대책 마련을 권고했다. 인권위는 "대학원생은 학업과 연구가 동시에 이뤄져 피교육자이자 노동자란 중첩

적인 지위를 갖고 있다. 특히 대학원생의 학위 취득은 지도 교수의 의사에 상당 부분 좌우돼 과도하게 지도교수에게 종속돼 문제 제기가 어려운 사각지대에 있다" 며 권고안의 필요성을 설명했다. 인권위는 "평등권 침해의 차별행위 금지" 등 13개 항목에 이르는 대학원생 인권장전 예시도 만들었다. "인격권 등 인간의 존엄성 보장" 항목에선 "대학원생은 폭언·욕설, 체벌·구타 등 신체적 위협, 불쾌한 신체접촉 추행, 음주 및 동행 강요, 성희롱·성폭력, 성차별 및 비하 등으로부터 자유로울 권리를 지닌다" 고 명시했다. 이후 추가로 연세대학교, 이화여자대학교 등 다수 대학들이 총장과 대학원 총학생회의 협약 형식으로 대학원생 권리장전을 제정하였다. 대학사회 구성원들 사이에서 권리의식이 높아지고 오랫동안 관행으로 행해진 부조리를 이제 버려야 한다는 문제의식이 퍼지고 있다는 점이 대학원생 권리장전 제정 운동의 바탕이 되고 있다.

KAIST 대학원생 권리장전

대한민국 헌법 및 법률과 대한민국이 가입·비준한 국제조약 그리고 일반적으로 승인된 국제법규 등에서 인정된 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리 등이 지적(知的) 공동체인 카이스트 대학원 내에서도 변함없이 유효함을 다시 한 번 확인하고, 이를 바탕으로 모든 카이스트 구성원들이 함께 카이스트 대학원을 인간의 존엄성이 존중받는 평등한 지적(知的) 공동체로 유지하기 위하여 카이스트 대학원총학생회는 2014년 10월 6일 본 권리장전을 제정, 선포한다.

제1장 총 칙

제1조 (정의)
① 본 권리장전에서 대학원이라 함은 카이스트 대학원의 모든 전공, 학제전공, 프로그램 등을 운영하는 기관을 말한다.
② 대학원생이라 함은 카이스트 대학원에서 학위 과정을 수행 중인 학생을 말한다.
③ 학업 및 연구라 함은 학위과정 동안 수행하는 강의 수강 및 연구활동을 말한다.
④ 연구출판물이라 함은 논문이나 간행물을 포함하여 대학원 과정 내에 발간한 모든 출판물을 말한다.
⑤ 구성원이라 함은 카이스트 학부생, 대학원생 등 카이스트에 재학하거나, 교수, 직원, 연구원 등 카이스트에 직·간접적으로 고용된 모든 사람을 지칭한다.
⑥ 이하 여기에 정의되지 않은 기본적인 용어들은 학칙에 기재된 정의 또는 사회 통념에 따르는 정의와 동일시한다.

제2조 (적용범위)

① 본 권리장전은 대학원생의 입학 이후 졸업, 자퇴 등에 의해 학업을 마칠 때까지 적용된다.
② 교수 및 직원과 대학원생을 포함한 카이스트 대학원의 모든 구성원은 본 권리장전에서 확인된 대학원

국가인권위원회
humanrights.go.kr

생의 권리를 명확히 인식하고 이를 존중하여야 한다.

제2장 대학원생의 권리

제3조 (인간의 존엄과 가치)
건강과 혼인 및 모성보호, 가족생활 등을 비롯한 개인의 존엄과 가치에 관계된 사항은 연구와 학업보다 우선으로 고려해야 하며, 어느 누구도 연구와 학업을 이유로 개인의 존엄과 가치를 훼손하는 행위를 하여서는 아니 된다.

제4조 (평등권)
모든 대학원생은 성별, 국적, 인종, 연령, 장애, 종교, 임신과 출산, 정치적 또는 개인적 성향 등을 포함한 일체의 비합리적이거나 자의적인 사유를 근거로 차별당하지 않을 권리가 있다.

제5조 (학업 및 연구에 대한 권리)
① 대학원생에게 정당하게 보장된 학업과 연구의 기회는 부당하게 박탈되어서는 아니 되며, 모든 대학원생은 학위과정을 마칠 때까지 정당하지 않은 이유로 학업이 중단되지 않을 권리를 가진다.
② 모든 대학원생은 전공과 연구주제 분야에 대하여 대학원 및 지도교수와 기타 학내 인적자원으로부터 필요한 시기에 충분하고 적절한 학문적 지도 및 조력을 받을 권리를 가진다.
③ 모든 대학원생은 학업과 연구 수행에 필요한 범위 내에서 학내 연구 공간 및 지원시설을 정당한 절차에 따라 이용할 권리가 있다.

제6조 (공정한 평가를 받을 권리)
① 모든 대학원생은 자신의 학업 및 연구결과에 대하여 정당한 절차와 객관적 기준에 기초한 공정한 평가를 받을 권리가 있다.
② 모든 대학원생은 자신의 학업 및 연구결과에 대한 평가에 공정성이 결여되어 있다고 의심되는 경우 평가자에게 이의를 제기할 수 있으며, 평가자는 이에 대해 충분히 설명하여야 한다.

제7조 (지식재산권)
① 모든 대학원생은 연구 아이디어 제공, 연구 과정 참여 등 자신이 적극적으로 기여한 연구출판물에 공저자로 등록될 권리가 있다.
② 모든 대학원생은 학계에서 일반적으로 받아들여지는 자신의 주도적이고, 독창적인 아이디어와 연구방법을 기반으로 한 연구결과에 대해 관련법에 따라 주저자로서의 저작권 등을 포함한 지식재산권을 가진다.

제8조 (사생활의 자유와 거부권)
① 모든 대학원생은 사생활의 자유를 가지며, 학업과 연구를 위해 반드시 필요한 경우를 제외하고는 이를 보장 받을 수 있다.
② 모든 대학원생은 신체적, 언어적, 성적 폭력으로부터 자유로운 환경에서 학습하고 연구할 권리가 있으며, 자신의 학업 및 연구와 연관성이 없고 사회통념에도 위배되는 부당한 요구에 대해서는 이를 거부할 권리를 가진다.

제9조 (건강과 휴식 및 안전에 대한 권리)
① 모든 대학원생은 건강한 신체와 정신을 향유할 권리가 있으며, 필요시에는 적시에 충분하고 적정한 치료를 받을 수 있어야 한다.
② 모든 대학원생은 건강하고 지속적인 연구활동을 위하여 충분하고 적절한 휴식을 취할 권리를 가진다.
③ 모든 대학원생은 안전한 환경에서 연구할 권리를 가지며, 대학원은 안전한 연구환경 조성을 위해 필요하고 충분한 조치를 취해야 할 의무가 있다.

제10조 (조교활동에 대한 권리)
① 모든 대학원생은 대학원이 대학원생을 교육조교, 연구조교, 연구과제 연구원 등의 근로학생으로 채용하는 경우, 대학원으로부터 근로시간, 근로내용, 장 학금 등의 관련 정보를 사전에 제공받을 권리가 있다.
② 대학원은 투명하고 공정한 절차에 따라 객관적인 기준에 근거하여 조교 등의 근로장학생을 채용하여야 한다.
③ 대학원은 근로활동에 대해 사전에 제공한 근로시간, 근로내용, 장학금의 금액을 근로기간 중에 부당한 이유로 변경하여서는 아니 된다.

제11조 (표현의 자유)
모든 대학원생은 헌법이 보장한 기본권에 기초하여 학내와 사회에 대한 개인의 의견을 자유롭게 표현할 자유를 가진다.

제12조 (알 권리)
① 모든 대학원생은 본인이 참여하는 연구과제의 예산 및 지출 등 재정운용 상황과 관련법이 정한 범위 내에서 공개되는 대학원의 재정운용 상황에 대해 알권리를 가진다.
② 대학원은 학업 및 연구와 관련된 결정과 그 세부사항을 투명하고, 이해하기 쉽게 공개하여야 한다.

제13조 (구성원으로서의 참여권)
① 모든 대학원생은 교수, 교직원과 함께 카이스트 대학원 공동체의 평등한 구성원으로서 존중받을 권리가 있다.
② 모든 대학원생은 대학원 자치조직을 구성하고 참여하거나 운영할 권리를 가지며, 학업 및 연구와 관련된 대학원의 의사결정 과정에 의견을 개진하고 반영할 수 있다.
③ 모든 대학원생은 본 권리장전에서 명기된 권리들이 구체화되고 실현되는 과정에 주도적으로 참여할 수 있는 권리를 가진다.

제14조 (그 밖의 권리)
대학원생의 권리는 본 권리장전에 열거되지 아니 하였다는 이유로 경시되지 아니 한다.

제3장 대학원생의 의무

제15조 (구성원으로서의 의무)
모든 대학원생은 카이스트의 구성원으로서 학내 규정 및 절차를 성실히 준수하여야 하며, 대학원의 명예와 재산이 훼손되지 않도록 노력하여야 한다.

제16조 (학업 및 연구)
① 모든 대학원생은 바람직한 원내 면학 분위기를 조성할 의무가 있다.
② 모든 대학원생은 본분인 학업 및 연구의 수행에 성실히 임할 의무가 있으며, 이를 통해 대학원의 핵심 가치인 창의성과 도전성을 고취하고 학문적 위상을 높이기 위해 노력하여야 한다.

제17조 (연구윤리)
① 모든 대학원생은 연구의 제안, 수행, 결과의 보고 및 발표에 관해서 위조, 변조, 표절 또는 부당한 논문 저자 표시 등 연구 진실성에 반하는 행위를 하지 않아야 한다.
② 모든 대학원생은 참여하고 있는 연구과제의 연구비 집행을 기준에 맞게 공정하고 투명하게 사용할 의무가 있다.

제18조 (시설사용 및 안전)
모든 대학원생은 학업 및 연구에 필요한 학내 연구공간과 지원시설을 책임감 있게 사용하여야 하며, 학내 안전지침을 성실히 준수하여 안전한 연구환경을 조성할 의무가 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제19조 (조교활동)
① 교육조교는 조교활용지침에 지정된 일정 시간 이상 조교 업무에 조력할 의무가 있다.
② 연구조교는 지도교수 또는 연구책임자의 지도를 받아 일정 시간 이상 연구 수행에 협력할 의무를 가진다.

제4장 보 칙

제20조 (침해구제)
① 모든 대학원생은 본 권리장전에 명기된 권리를 침해당하는 경우, 대학원에 권리의 침해사실을 통지하고 공식적인 구제절차를 요구할 권리가 있다.
② 모든 대학원생은 침해사실 통지로 인하여 어떠한 종류의 불이익도 받아서는 아니 되며, 구제절차 진행에 있어 필요한 경우에는 신빙성 있는 증거와 증인을 자유롭게 채택할 수 있다.
③ 대학원은 공식적인 구제절차를 요구받은 경우 위원회 등을 개최하여 신속한 구제가 이루어지도록 하여야 하며, 이 경우 구제절차는 반드시 비공개로 진행하여야 한다.

제21조 (기구운영)
대학원은 교수와 교직원 및 대학원생을 포함한 카이스트 대학원 공동체의 모든 구성원의 인권을 보장하고 본 권리장전을 포함한 인권교육 받을 수 있는 상설기구를 운영하여야 한다.

IV. 전국대학원생노동조합 설립

2018년 2월 『전국대학원생노동조합』(아래 대학원생노조)이 민주노총 공공운수노조 산하 지부로 출범했다. 대학원생노조는 "대학원생들의 노동권을 보장하고, 자유롭고 평등한 학생-교수 관계를 확립하며, 구성원을 존중하는 민주적인 대학 행정 시스템 구축을 위해 활동"한다는 것을 조직의 목적으로 하였다. 국가인권위원회가 2015년 1월에 발표한 '대학원생이 연구환경 실태조사'에서 57.8%의 대학원생이 자신을 '학생근로자'라고 이중적으로 규정한다고 답했다.(이인규 외, 2015, p.103) 2014년에 발표된 대통령 직속 청년위원회의 조사에서도, 자신을 학생근로자라고 인식하는 경우가 58.2%로 높게 나타났다. 이러한 맥락에서 볼 때, 대학원생노조의 설립은 지극히 자연스럽다. 대학원생노조 설립의 직접적인 계기를 제공한 것은 2016년 12월 대학원생 조교들이 교직원 업무와 다르지 않은 일을 하는데도 정당하게 노동권을 보장받지 못하고 있다며 동국대 대학원 총학생회가 대학 총장과 법인 이사장을 근로기준법 위반으로 고발한 사건이었다. 근로기준법에 명시된 근로계약서 작

성, 퇴직금과 각종 수당의 지급을 보장하지 않는 등 노동자인 대학원생 조교들의 노동권을 제대로 인정하지 않았다는 내용이었다.

대학원생들이 호소하는 갖가지 인권과 노동권의 문제는 연구개발 기능과 산학협력이 강화된 연구중심 대학 체제로의 대학의 변화에서 비롯된 것들이 많다. 연구중심 대학 체제에서 생겨난 많은 업무들을 대학원생들이 메우는 것이 관행화되어 있고 대학원생들이 다양한 연구와 이에 수반된 노동을 하고 있는데, 이에 대한 보상과 처우는 정당하지 않다는 것이 많은 문제의 중심에 있다.

대학원생노조는 대학원생을 연구노동자로 호명하고, 대학과 연구노동자로서의 대학원생과의 관계를 재설정함을 통해 대학원생 인권문제를 해결해 나가고자 한다. 그러한 접근은 강태경 대학원생노조지부 수석부지부장이 2018년 진보평론에 쓴 글에서 잘 드러난다. “현재 우리나라의 제도로는 개별 교수가 중소기업의 사장 역할을 하는 방향으로 가고 있다... 도제식 사제관계는 유지되고 기업화와 양적 팽창을 가속화하다보니 권위주의와 금전적 착취가 이중적으로 발생하는 봉건적 구조가 만들어졌다. 본부는 간접비를 받고 영지를 떼어주는 영주가 되어버렸고, 실제 운영은 학과와 교수에게 일임하는 식이다. 하지만 대학원문제의 근본적 책임은 대학본부로 수렴해야 한다. 이 싸움이 교수와 대학원생의 갈등으로 초점이 모아질수록, 구조적 변화보다는 앞서 말한 좋은 연구실 골라가기로 그칠 가능성이 높아진다. 대학 본부가 대학원생들을 연구노동자로 인정하고 그에 입각한 노동권을 보장받을 수 있는 제도로 변화할 때 대학원의 연구역량도 상승하고 대학이 발전할 수 있을 것이다.” (강태경, 2018, p.212)

대학원생의 처우와 연구여건을 개선하기 위한 새로운 정책들도 추진되고 있다. 과학기술정보통신부는 2018년 7월 과학기술자문회의 의결을 거쳐 학생연구원의 경제적 처우 개선과 행정업무 경감, 인권보호 강화를 뼈대로 한 새 정책을 추진하기로 하였다. 학생연구원에 대한 인건비 제도 개선과 근로계약 도입 등이 새로운 정

국가인권위원회
humanrights.go.kr

책의 중심에 있다. 또한 교육부는 대학원생 조교 운영 및 복무 가이드라인을 마련하였다. 가이드라인에 따르면, 대학은 조교와 표준복무협약서를 체결해야 하고, 각 대학 및 학과별 조교 활용 상황에 따라 조교 표준복무협약서에 준하는 근로계약서 등을 체결할 수 있다. 협약 내용과 무관한 업무를 시키거나 사적 업무에 조교를 동원하는 행위는 금지되고, 대학원생 신분인 조교의 학업·연구권 보장을 위해 조교 업무 시간은 가급적 주 20시간 이내로 하는 것이 권장된다. 폭언과 폭행, 성추행과 성희롱 등 대학원생 조교의 인간으로서의 존엄을 해치는 행위가 있을 경우 해당 기관장은 학내외 제반 규정에 따라 신속하게 조사·조치를 취하도록 하는 내용도 가이드라인에 담겼다.

교육부 <대학원생 조교 운영 및 복무 가이드라인> (2018.9)

주요 내용

○ (서면협약 체결) 고등교육기관과 대학원생 조교 간 복무기간, 복무장소, 복무내용, 금전적 보상 및 인권·권리보호 등에 대한 사항에 대해 서면협약 체결

○ (관리·감독 책임) 대학원생 조교의 운영 책임자(실제 운영 부서장 및 운영 교수 등)는 조교의 복무 및 금전적 보상 등 조교 제반 운영에 관해 관리·감독의 책임

○

○ (업무범위 제한) 협약 내용과 무관한 업무를 지시하거나 협약에 명시되지 않은 교원의 학내·외 기여·봉사 활동이나 사적 업무에 동원 금지

○ (학업·연구권 보장) 대학원생 조교의 학업 및 연구 활동에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 복무시간 및 업무량 규정
※ 조교 복무시간은 학업·연구권 보장을 위해 가급적 주 20시간 이내로 권장하되, 대학 및 조교의 여건 등에 따라 탄력적으로 운영

○ (부당업무 거부권 보장) 협약서에 명시된 업무 이외에 교원이나 부서장 등 운영 책임자 등의 사적 업무에 동원하거나 기타 부적절한 목적으로 운영 금지 및 대학원생 조교에게 부당 업무 거부권 부여

○ (인격권 보장) 폭언·폭행·성추행·성희롱 등 인간으로서의 존엄을 해치는 행위는 엄격히 금지하며, 해당 사건 발생 시 고등교육기관장은 학내·외 제반 규정에 따라 신속한 조사 및 적절한 조치

○ (공정성·투명성 보장) 대학원생 조교의 운영은 공정하고 투명하게 진행되어야 하며, 조교 운영과 관련된 분쟁 발생 시 조교 운영 부서 및 책임자 등은 분쟁 해결에 필요한 정보를 공개

5. 나가며

대학에 대해 ‘학문의 전당’, ‘지성의 산실’이라고들 말한다. 그 바탕이 되어야 할 가치는 ‘자유, 편견 없는 합리적 태도, 불합리한 관념에 대한 도전’과 같은 것이다. 이러한 가치와 태도에 바탕을 둘 때, 진실의 발견, 새로운 지식의 창출, 지성을 갖춘 인재의 양성이 가능할 것이기 때문이다. 대학이라는 학문공동체에서 인권의 가치가 중요한 이유를 되새기면서, 이 글은 대학이라는 공간에서 인권을 둘러싼 이슈와 그에 대한 대응이 어떻게 진화하여 왔는지를 추적하였다. 특히 1990년대 이후 일상의 권위주의와 폭력에 대한 인식이 높아지면서 중요하게 제기되기 시작한 학내 성희롱·성폭력 문제, 대학의 양적 팽창과 기업화를 배경으로 하는 강사와 대학원생의 처우 문제를 둘러싼 인권 담론과 실천에 초점을 두었다.

1990년대 성폭력 문제에 대응하고 대학 내 규범을 정립하기 위한 학생사회의 운동은 성평등과 같은 인권의 의제를 전면화하였다. ‘성희롱’이 우리 사회에서 개념화하는 데 대학에서의 사건이 기폭제가 되었다. 이에 대한 대응 과정에서 2000년대 초반 대부분 대학에서 성폭력을 예방하고 대응하기 위한 상담기구, 성희롱·성폭력 상담소 혹은 성평등센터가 설립되었다. 그리고 2018년, 대학에서의 미투운동도 거세었다. 성희롱·성폭력을 다루는 상담기구와 관련 제도가 마련되어 있음에도, 교수-학생 간의 관계와 같이 지위 격차가 있는 경우에는 성희롱·성폭력이 발생해도 충분히 잘 해결하지 못하고 있었음을 대학 미투운동은 드러냈다.

1990년대 이후 대학에도 국가경쟁력 강화와 비용 절감 등의 시장 논리가 지배하게 되었다. 대학의 기업화, 시장화에서 대학 강사들은 그 영향을 고스란히 경험하였다. 대학은 전임교원을 충분히 확충하기보다는 강사들에 의존하였다. 하지만 대학 강사들은 대학 교육에서 중요한 역할을 담당함에도 불구하고, 법적인 신분을 보장받지 못하였고, 저임금 상태와 4대 보험의 사각지대에 처해 왔다. 여러 명의 강사가

국가인권위원회
humanrights.go.kr

목숨을 잃고 나서야 대학강사제도 개선이 논의되기 시작하였다. 강사에게 교원 지위를 인정하고 처우를 개선하기 위한 고등교육법의 개정은 2011년 통과 후 여러 차례 시행이 유예되다, 다시 새롭게 개정된 내용으로 2019년 8월부터 시행되기에 이르렀다. 하지만 기업화된 대학 현실은 강사 처우 개선이라는 결실은 적지 않은 수의 강사들이 강단을 떠나게 되는 대가의 지불을 요구하고 있다.

'연구중심대학'을 표방하며 대학원은 양적으로 팽창했다. '연구중심대학'은 학문후속세대인 대학원생을 안정적으로 육성하고 이를 바탕으로 세계적 수준의 연구 성과를 목표로 하는 대학을 의미한다. 하지만 대학원의 양적 팽창은 대학원생들에게 안정적인 연구환경을 보장하는 데 충분한 재정과 인프라의 확충을 동반하지 않았다. 정부와 기업이 요구하는 연구를 수행하는 데 대학원생들은 필수불가결한 존재이지만 대학원생들을 연구 동료로 존중하고 독립적 연구자로 성장하게 돕는 문화는 제대로 형성되지 않았다. 교수-학생 간 봉건적 도제관계가 유지되는 가운데 대학의 기업화가 가속화되었다. 2010년대 들어 대학 인권 문제를 상징하는 것은 대학원생 인권 문제가 되었다. 실태조사를 통해 대학원생 문제를 이해하려는 노력이 진행되었고, 카이스트를 시작으로 많은 대학들에서 대학원생 권리장전을 만들었다. 많은 대학원생들이 스스로를 '학생노동자', '학생근로자'로 인식하는 가운데, 2018년 대학원생 노동조합이 설립되었다. 모든 대학에 인권센터 설치를 의무화하는 입법 시도, 학생연구원, 학생조교의 처우를 개선하기 위한 정책 제안도 이어졌다. 대학원생에 대한 대학 내 인권침해의 쟁점이 제기되면서 2012년부터 기존의 성폭력/성평등 센터를 인권센터로 확대개편하는 움직임이 나타났다. 인권센터들은 성희롱·성폭력뿐 아니라 차별과 인격권 침해 등의 문제에까지 활동의 범위를 넓혀 대학에서 나타나는 다양한 인권문제들을 새롭게 포착하고 피해자들에 대한 확대된 구제절차를 제공하게 되었다. 2012년 중앙대, 서울대를 시작으로 하여, 2019년 3월 국가인권위원회 조사에 따르면, 총 47개 대학에 인권센터가 설립되어 있다.

학생, 교수, 연구자 등 대학 구성원 모두가 서로의 인권을 존중하는 학문공동체를 만들기 위한 논의와 실천은 현재 진행 중이다. 대학에서 인권 담론과 실천이 진화해 온 역사는 진정한 학문의 진보와 창의적 인재 양성은 어떠한 공간에서 가능한 것인지를 질문하고 있다.

참고문헌

- KAIST 대학원생 권리장전, https://humanrights.kaist.ac.kr/pages/sub/sub0602_2 (최종접속일: 2019년 11월 10일)
- KAIST 대학원총학생회(2012) 대학원생 연구환경에 대한 실태조사 보고서.
- 강태경(2018) “대학의 변화와 하나의 직종으로서 대학원생”, 진보평론 (76), 2018.7, 202-214.
- 곽주현(2017) “‘우리 권리는 스스로 지키자’ 대학원생 권리장전 줄이어”, 한국일보 (2017.7.21.)
- 관악(2008) “반성폭력 첫 번째: 반성폭력 20년 역사로의 초대” 관악 37호.
- 국가인권위원회(2012), 대학교 성희롱·성폭력 실태조사: 피해구제를 중심으로, 국가인권위원회.
- 국가인권위원회(2014) 대학시간강사제도 개선 권고 결정문
- 김민정(2016) “한국 대학과 시간강사, 강사법”, 진보평론 68호, 139-162.
- 김소영, 구본경(2018) 대학원생 권리강화 권리강화 방안 연구, 교육부.
- 김소영, 구본경(2018) 대학원생 권리강화 방안 연구, 교육부.
- 김엘림(2015) “성희롱의 법적 개념의 형성과 변화”, 젠더법학 6(2) 1-48.
- 김유미(2017) “대학 반성폭력 운동과 영페미니스트의 등장”, 오늘보다.
- 김윤은미(2003) “여성 착취하는 진보는 필요없다”, 일다 (2003.10.19.) http://m.ildaro.com/a.html?uid=810 (최종접속일자: 2019.11.1.)
- 대통령직속청년위원회(2014) 대학원생 연구환경실태 보고서.
- 민경찬(2018) “대학원 발전의 비전과 혁신 방향”, 한국교육행정학회 추계학술대회

대학원 교육의 도전과 혁신 자료집.

- 박주연(2019) “‘대학에서 싸우는 여자들’은 사라지지 않는다”, 일다 (2019.6.13.) http://m.ildaro.com/8483 (최종접속일자: 2019.11.1.)
- 박지연(2018) “‘이게 실화라고?” 슬픈 대학원생 웹툰 연재되며 사회가 달라졌다”, 한국일보 (2018.9.17.)
- 서울대학교 대학원총학생회·인권센터(2014) 대학원생 인권실태 및 제도개선 조사보고서.
- 서울대학교 대학원총학생회·인권센터(2016) 대학원생 인권실태 및 교육환경 조사보고서.
- 서울대학교 인권실태조사팀(2012) “서울대 인권의 좌표”, 서울대의 인권, 어디에 있나 자료집.
- 서준식(2001) “100인위원회를 지지한다”, 한겨레신문 (2001.2.1.)
- 신상숙(2015) “대학교 성희롱·성폭력 피해구제의 현황과 쟁점”, 대학 캠퍼스의 권력형 성희롱·성폭력, 무엇이 문제인가, 서울대학교 인권센터 학술포럼 자료집.
- 양선아, 최원형(2019) “강사법 시행 앞두고 올해 1학기 강사들 7834명 해고”, 한겨레신문 (2019.8.29.)
- 오찬호(2018) “교수들의 쓸데없는 강사법 걱정”, 경향신문 (2018.12.2.)
- 이미정, 박종석(2019) “대학 내 성희롱 성폭력 고충처리 현황과 문제. 이화젠더법학, 11(2), 59-90.
- 이미정, 장미혜, 김보화(2012), 대학 내 성폭력·성희롱 예방을 위한 제도 개선방안, 한국여성정책연구원.
- 이세현(2018) “대법원 2017두74702: 대법원, 성희롱 사건 심리·판단기준 첫 제시”, 법률신문 (2018.4.13.)
- 이인규, 최천규, 이종태, 허은주, 최윤주, 박미진(2015) 대학원생 연구환경에 대한 실태조사 보고서, 국가인권위원회.
- 임순광(2019) “교수노동시장의 변화와 강사법”, 경제와사회, 62-108.
- 진명선(2016) “대학원생은 교수의 노예...노벨상 절대 나올 수 없는 이유죠”, 한겨레신문 (2016.6.26.)
- 홍성수(2011) “대학 내 반성폭력정책의 과제와 전망: ‘작은 것들의 정치'를 중심으로”, 성평등연구, Vol. 15, 29-53.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 15 장
인권도시 만들기 운동

은우근

광주대학교 교수로 재직 중이며, 광주대학교 인권과삶의질연구센터장을 맡고 있다. 세계인권도시포럼의 개최를 제안했고 광주광역시 인권도시원탁회의 위원장, 5·18기념재단 대학교재연구책임자를 역임했다. "광주광역시 광산구 인권정책기본계획"(2014~ 2015), 연구를 수행했고, 저서는 <너와 나의 5·18>(2019)(공저), 『인권의 발견』(Which Rights Should Be Universal?)(번역), 『인권, 인권이란 무엇인가?』(공저)가 있다.

목차

1. 머리말

2. 인권도시 운동의 배경과 전개
   Ⅰ. 인권도시의 개념
   Ⅱ. 인권도시 운동의 배경과 의의
   Ⅲ. 인권도시 만들기의 전개와 현황

3. 인권도시의 규범
   I. 인권조례
   II. 인권선언, 인권헌장

4. 인권도시의 제도와 정책
   I. 인권제도
   II. 인권정책
   III. 인권교육

5. 인권도시의 도전
   I. 서울시민인권헌장의 제정과 공표 거부 과정
   II. 인천 인권조례 제정 과정
   III. 제정, 폐지, 새로운 제정의 과정을 겪은 충남 인권조례
   IV. 인권도시에서 퇴행적 움직임

6. 인권도시 운동의 성과와 과제
   I. 인권도시 운동의 성과
   II. 인권도시 만들기의 의의
   III. 인권도시 운동의 한계
   IV. 인권도시 운동의 과제

1. 머리말

한국의 시민사회와 지방자치단체는 2000년대 초부터 인권도시 만들기에 관심을 가졌다. 2005년 경상남도 진주시 시민단체들은 '인권도시 진주 선언'을 통해 한국에서 최초로 인권도시 운동을 시작했다. 인권도시 운동과 인권조례 제정은 국가인권위원회의 창설(2001년) 이후 가장 중요한 인권의 제도화 사안 가운데 하나로 떠올랐다. 한국 인권사에서 이런 상황은 2012년 이전까지만 해도 예상하기 어려웠다.[195]

이 글은 현재 진행 중인 인권도시 운동의 역사를 서술하고자 한다. 구체적으로 한국의 시민사회와 지자체, 국가가 협력하여 전개한 인권도시 만들기 및 인권조례 제정 운동의 배경과 의미, 진행 과정, 성과와 과제 등을 정리하고자 한다.

이 글은 학계와 인권운동단체를 포함한 시민사회와 지자체, 국가인권위원회가 생산한 사료들과 최근의 논의와 연구들을 고찰의 근거로 한다. 서술에서 다음에 유의하였다. 첫째, 실천적 사실에 입각한다. 둘째, 사실에 대한 객관적 평가를 종합하되 객관적, 학문적 평가를 중요시 한다. 셋째, 인권의 증진·발전에 있어서 바람직한 방향을 고려한다.

인권도시 만들기 운동은 국가나 지자체가 아니라 시민사회에서 인권을 증진하고 민주주의를 실현하기 위한 운동으로서 시작했다. 지금 그 제도화 과정에서 국가와 지자체가 결합, 협력하는 형태로 발전하고 있다. 이처럼 인권도시 만들기와 인권조례 제정은 국가와 지자체의 '사업'이자 각성한 인권주체의 자력화 수준에 따라 발전하고 성취되는 '운동'으로서의 성격을 동시에 지니고 있다. 즉 국가와 지자체가 시민사회와 함께 수준 높은 인권거버넌스를 통해서 발전을 이룰 수 있다. 따라서 인권

195) "제1회 한국인권회의가 개최된 2012년 당시 인권도시란 개념이 생소해서 '도시와 인권'을 주제"로 삼아 논의했다고 한다. 한국인권재단, 제3회 한국인권회의 자료집 취지문, (2017:25)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

도시와 인권조례의 역사는 인권운동의 역사이자 지방자치의 역사인 셈이다.

인권도시 만들기와 인권조례 제정 등 한국에서 인권의 제도화 과정은 '운동중심적 시민사회'가 '제도중심적 시민사회'로 변화되어가는 과정을 보여준다. 시민사회의 운동은 제도로 수렴됨으로써 지속성을 보장받을 수 있다. 한편 제도화 과정에서 운동의 역동성이 제도 안에 갇히는 결과를 초래할 수 있다. 이런 우려는 인권의 제도화에 대한 여러 비판에서도 나타난다.[196] 미첼 프리맨은 "현존 권력체제 내에서 '덜 위협적인' 방식이면서 권력이 용인할 수 있는 수준으로만 권리를 보장하는 것이 제도화의 숨은 의도"라고 한다.(Michael Freeman, 2005; 조효제, 2015) 제도화 과정에서 "인권은 주어진 체제 안에서 허용된 것만을 주장할 수 있는 자격으로 변질되었고 권리의 해석과 적용을 둘러싼 절차적 논의로 협소해지고 말았다는 것"이다.(서영표, 2012) 인권도시는 마르크스 전통의 급진적인 르페브르(Henri Lefebvre)를 이론적 자원으로 하고 있지만, 실상 지구적 자본주의의 모순을 드러내고자 하는 그의 의도를 제대로 살려내지 못한다는 것이다.

그렇다고 제도화를 무조건 거부하는 것은 현명하지 못할 수도 있다. 모든 운동은 이런 과정에서 드러나는 한계를 통해 새로운 과제를 설정하고 발전해 나가기 때문이다. 이런 이유에서 시민사회의 운동으로 시작하여 정부나 지자체가 제도화를 주도하고 있는 인권도시 만들기의 역사를 정리하고 되돌아본다는 것은 중요한 의의가 있다.

2. 인권도시 운동의 배경과 전개

Ⅰ. 인권도시의 개념

196) 인권의 제도화 또는 인권도시에 대한 비판적 논의는 이정은(2018), 223쪽 참고. 아래 미첼 프리맨과 서영표 등의 주장은 이정은의 글에서 재인용.

인권도시는 “인권 증진 및 보호에 도시가 주된 역할을 한다는 인식에 기반하고 있으며, 일반적으로 지방정부와 지역 주민이 도덕적, 법적으로 인권의 원칙에 의해 운영하는 도시를 지칭한다.”[197] “인권의 지역화를 목적으로 국제적으로 발전된 개념이다.” 유엔 인권이사회 자문위원회가 내린 이 정의는 인권 증진과 보호를 위해 도시의 역할의 중요성을 인식하고, 주민과 지방정부가 협력하여 인권의 원칙에 따라 운영되는 도시가 인권도시임을 밝히고 있다. PDHRE(국제인권교육민중운동 The People's Decade for Human Rights Learning)[198]의 이사인 마르크스 하버드대 교수와 모드로우스키 롱아일랜드대 교수는 인권도시를 “모든 사회구성원들이 공동체 전반을 아우르는 대화를 추진하고 인권 규범과 기준을 토대로 여성, 남성, 아동의 삶과 안전의 개선을 위한 행동을 실천하는 공동체” 라고 정의한다.[199]

인권도시 만들기가 현재 진행형의 운동이듯이 인권도시 개념도 만들어지고 있는 과정에 있다. 한국의 인권도시 연구자 및 자치단체들은 인권도시를 다음과 같이 정의한다. “인권주체의 참여 속에서 인권가치의 구현을 도시 운영에서 가장 핵심으로 추구하며, 인권의 틀을 통해 사람들의 삶의 발전을 도모하는 공동체”[200](은우근, 2009:130), “인권이 근본적인 가치와 준수해야 하는 기본 원칙으로 작용하는 지방 차원에서의 공동체와 사회정치적 과정”(광주인권도시선언문, 2011)[201], 이러한 정의들은 모두 인권 주체인 주민과 참여, 지방정부의 협력(인권 거버넌스)이 활발하게 이뤄지는 ‘인권 공동체’를 강조하고 있다.

197) 유엔 인권이사회 자문위원회가 제출한 「인권 증진과 보호를 위한 지방정부의 역할에 대한 최종 보고서」(A/HRC/30/49) 2015:42항, 2015년 9월 공식 채택. 이하 보고서

198) 이 단체는 1998년부터 인권학습과 인권도시 개발 운동을 전개했다. 2007년까지 세계 여러 대륙에서 100명의 지역사회 대표를 교육하고, 17개의 인권도시를 조성해왔다. https://www.pdhre.org 참조.

199) Stephen P. Marks and Kathleen A. Modrowski with Walther Lichem(2008:45), 『Human Rights Cities -Civic Engagement for Societal Development』, UN HABITAIT & PDHRE published.

200) 은우근(2009), 129-130쪽. 「인권 거버넌스의 실현으로서 인권도시」. 『민주주의와 인권』, 9(1), 121-147, 전남대학교 5·18연구소.

201) 2011년 5월 17일, 2011 세계인권도시포럼에서 채택했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅱ. 인권도시 운동의 배경과 의의

1) 인권도시 운동의 배경-왜 인권도시인가?

① 이념적 배경

도시에 대한 권리(the right to the city, 이하 도시권)와 도시에서의 인권(the right in the city, 이하 도시인권)이라는 두 개념은 인권도시의 이념적 배경을 이룬다.

'도시에 대한 권리'는 프랑스 철학자 앙리 르페브르(Henry Lefebvre)[202]가 최초로 언급했다. 도시의 주민과 이용자가 현지의 공무에 참여하고, 도시의 공간을 구체화할 권리를 뜻한다.(유엔인권이사회 자문위 보고서 46항, 이하 보고서) 지금까지 도시에 대한 권리 개념은, 브라질 도시법(2001), 몬트리올 권리와 책임 헌장(2006), 멕시코시티 도시에 대한 권리 헌장(2010) 등에서 제한적으로 규정되어 왔다.

도시에 대한 권리 세계 헌장(2005)[203]은 도시권을 "지속가능성, 민주주의, 공평성 및 사회적 정의라는 원칙에 따른 도시의 공정한 사용"으로 정의한다. 도시권은 "도시의 주민들이 행동하고 조직화할 정당한 권리를 부여하는 집단적 권리로서, 국제인권조약이 정의한 권리와 상호의존성을 가지고 있다."고 한다(보고서 47항 참조).

도시권은 르페브르의 '도시에 대한 권리(le droit a lq ville)'론을 배경으로 한다.[204] 그는 도시라는 공동의 "작품"에 대한 도시 거주자의 권리에 주목한다. 도시를 권리의 대상으로 파악하여 도시 공간에 대한 참여와 전유(專有, appropriation)의 권리를 강조한다. 참여는 도시 거주자들이 도시 공간을 생산하는 결정에 참여할 권리를, 전유는 공간에 접근하고 점유하고 사용할 권리를 가리킨다. 도시권은 도시의 공간은 '소유'가 아니라 '공유'의 대상이며 자본이 배타적으로 지배하는 것

202) 앙리 르페브르(1968), 도시에 대한 권리(Ed. du Seuil, 파리).
203) 이 문헌의 작성에 유네스코(UNESCO)와 유엔 해비타트(UN-HABITAT)를 포함한 광범위한 조직과 연대가 참여하였다. 전문은 http://portal.unesco.org, http://www.urbanreinventors.net/3/wsf.pdf and www.hic-net.org.
204) 앙리 르페브르, 『도시에 대한 권리』(파리, Ed. du Seuil, 1968). 강현수(2010), 『도시에 대한 권리-도시의 주인은 누구인가』, 28-40 참조.

이 아니라 사람 사이에 나누는 것이라는 생각을 바탕에 깔고 있다. 즉 도시공간의 '교환가치' 보다 '사용가치' 를 더 중요시한다.(강현수, 2010:28-40 참조)

'도시에서의 인권' 개념은 "국제적으로 인정된 인권을 지방에서 존중, 보호 및 이행할 것, 소외된 집단과 취약한 환경에서 살아가는 사람들에게 우선적 관심을 기울일 것, 지방 정책에 대한 인권적 접근을 주류화 할 것" 을 시사한다(보고서 49항). 국제인권법과 헌법이 규정한 인권을 도시 또는 지자체에서 수용하며 실현하는 것을 의미한다. 지자체 또는 도시는 국가별인권상황정기검토[205](UPR Universal Periodic Review) 등 유엔의 인권제도에 참여하고 권고를 이행한다.(이성훈, 2016:63-64) 이 개념은 '도시에서의 인권 보장을 위한 유럽 헌장'[206]과 '도시 인권에 관한 세계 헌장-의제'[207]에서 주로 발전되었다.

② 지구적 배경

인권도시 운동이 출현한 것은 범지구적 차원으로 도시화가 진행되는 상황에서 인권의 문제를 풀어야 할 필요성 때문이었다. 마르크스와 모드로우스키는 "인권도시는 전 세계 도시 지역이 당면한 핵심 이슈에 대한 응답" 이라고 한다. 세계 인구는 2050년까지 92억 명으로 증가할 것으로 예상된다(마르크스 외, 2008:23). 도시 인구는 이 때 64억 명이 될 것이다. 오늘날 도시들이 경제적 지구화의 주력을 맡고 있으며 또한 경제 개발을 위한 주요 환경을 구성하고 있다. 세계의 도시 사정에 대한 보고서에 따르면 2020년 6월 경에는 빈민가에서 사는 인구가 14억 명에 이를 것이라 한다.[208] 2035년 경에는 도시들이 지배적인 빈곤 지역이 될 것이다(마르크스

205) 4년마다 모든 유엔 가입국의 인권실황을 검토하는 국가가 주도하는 절차로서 유엔 인권이사회 주최 하에 각 가입국의 국내 인권상황에 대한 개선 노력과 인권에 대한 국제적인 의무 실행 노력을 발표한다.

206) 이 문헌은 세계인권선언 50주년을 맞아 1998년 바르셀로나에서 개최된 인권을 위한 도시 컨퍼런스 구성 준비 작업의 결과물이다. 여기에 수백 명의 시장과 정치인들이 참여하였다.
http://www.uclg-cisdp.org/en/right-to-the-city/european-charter#sthash.E5JeKdIt.dpuf에서 볼 수 있음. 보고서 38항 각주 참조.

207) 세계지방자치단체연합(UCLG)의 '사회통합, 참여민주주의 및 인권 위원회'에서 작성하였다. 2011년에 전세계에서 온 선출직 대표, 전문가, 시민사회 대표들이 토론, 승인하였다.(보고서 49항)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

외, 2008:24). 도시인구의 증가는 사회적 복잡성과 결합하여 사회 제도의 불안정화와 잠재적으로 사회관계의 붕괴를 초래하고 있다. 또 사회적으로 차별화된 집단을 초래함으로써 사회가 파편화되었다.(마르크스 외, 2008:26-27) 그들은 테러리즘을 포함한 대개의 범죄가 차별과 굴욕 그리고 포용 즉 통합과 사회관계적 결속을 제공하는 데 실패한 사회제도에 서식한다고 한다.(마르크스 외, 2008:27) 따라서 '공공의 영역과 참여적 거버넌스' (마르크스 외, 2008:34)가 필요하다. 수직적으로 구조화된 과정인 거버먼트와 달리 거버넌스는 공공 영역에서 연대의 수평적 과정이다. 공공 영역을 위한 사회관계적 수용력(societal capacity)은 민주적 거버넌스에서 근원적인 것이다. 도시 거버넌스 안에서 협력을 위해 비국가 구조들 사이에서 거버넌스 구축을 위한 사회관계적 개발(societal development)을 필요로 한다.(마르크스 외, 2008:34)

2000년 이전에 국제적 인권규범의 이행은 국제 인권메커니즘을 구축하고 국가에 강제하는 것에 집중되었다. 이제 지구화 상황에서 도시 또는 지방이 국가 못지 않게, 인권 이슈에 대응하는 단위로 떠오르고 있다.[209](홍성수, 2012:307-308) 유럽의 인권학자들은 지방 단위에서의 '아래로부터의 인권' (human rights from below), '인권의 지역화' (localizing human rights)를 주목한다. 지방자치단체의 인권 이행 책무가 부각되고, 지역과 도시 단위에서의 인권 의제들이 활발하게 제시되기 시작했다.

도시와 인권 의제에 대한 국제기준이 만들어졌다. '도시에서의 인권보장을 위한 유럽 헌장' (European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City), 2005년 '도시에 대한 권리에 대한 세계 헌장' (World Charter on the Right to the City), 유네스코(UNESCO)와 유엔-헤비타트(UN-HABITAT)의 '도시에 대한

208) (UN-HABITAT, The State of the World's Cities 2006/2007 – The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 20 Years of Shaping the Habitat Agenda, London: EARTHSCAN, 2006.) 마르크스 모드로우스키 『Human Rights Cities -Civic Engagement for Societal Development』 24쪽에서 재인용.

209) 홍성수. (2012). 「지방자치단체의 인권조례에 대한 연구」. 『민주주의와 인권』, 12(3), 305-337.

권리 프로젝트', 2011년 '도시에서 인권을 위한 지구 헌장-의제'(Global Charter-Agenda for Human Rights in the City) 등이다.

세계 각국의 도시들이 인권헌장을 제정했다. 아시아에서는 한국과 일본의 여러 도시가 인권헌장을 선포하고 인권조례를 제정했다. 전 세계 많은 도시들이 스스로 인권도시임을 선언하였다.[210] 도시와 인권을 의제로 삼아 국제적 도시 연결망도 만들어졌다.(보고서 45항)

한국정부는 지난 2013년부터 유엔인권이사회에 지방정부와 인권 주제에 대한 결의안을 주도하여 인권이사회에서 인권도시 또는 지방정부와 인권 의제 확산에 중요한 역할을 수행해왔다. 마침내 2013년 유엔 인권이사회는 '지방정부와 인권'에 대해 결의하고, 2015년 9월 유엔 인권이사회에 제출된 자문위원회의 '지방정부와 인권' 보고서[211]를 공식 채택했다.

③ 국내적 배경

한국에서 인권도시 운동이 활발해진 것은 정치적 배경과 사회적 배경으로 구분해서 이해할 수 있다.

<정치적 배경>

인권도시 운동은 무엇보다 국가 차원의 인권과 민주주의 후퇴에 대한 우려에서 아래 또는 지방차원의 대안적 움직임에서 비롯했다.(이성훈, 2016:64) 이는 인권도시

210) 1997년 시작된 첫번째 인권도시인 로사리오(아르헨티나); 반둥(인도네시아); 바르셀로나(스페인); 비하치(보스니아 헤르체고비나); 보고타(콜롬비아); 봉고(가나); 코펜하겐(덴마크); 그라츠(오스트리아); 광주(대한민국); 까오슝(중국 타이완성); 카티(말리); 코로고초(케냐); 멕시코시티(멕시코); 모갈레(남아공); 몬트리올(캐나다); 나그푸르(인도); 포르투 알레그리(브라질); 메릴랜드주 프린스조지 카운티(미국); 생드니(프랑스); 사카이(일본); 티에스(세네갈); 위트레흐트(네덜란드); 빅토리아(호주) 등이 있음. (보고서 00항)

211) Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee (A/HRC/30/49). 유엔 인권이사회에서 다루는 의제 중 지방정부와 인권과 관련이 높은 주제로는 주거권 (right to housing) 특별보고관, 농민의 권리 선언, 「지방정부와 인권 보고서」 (유엔 인권이사회 자문위원회 작성) 등이 있음.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

운동이 진보에서 보수로의 중앙권력의 교체기에 활성화되었다는 것에서 알 수 있다. 노무현 정권(2003-2008)에서 상대적으로 보수적인 이명박 정권(2008-2013)으로 바뀐 후, 국가인권위의 기능과 역할을 축소하고자 하는 시도가 매우 강력하고 끈질기게 이루어졌다. 이런 시도는 촛불집회[212], "용산 철거민 사망사건 등 정권의 정치적 이해관계가 걸린 사건에 대해 국가인권위[213]의 판단과 정권의 입장이 충돌한 것을 계기로 이뤄졌다. 이명박 정부는 독립기구인 국가인권위원회를 대통령 직속기구로 편입시키려고 시도했다. 인권운동가들은 이처럼 중앙정부가 인권 친화적이지 못하거나, 정치권력이 인권기구와 인권업무의 독립성과 중립성을 인정하지 않는 상황에서 지역 인권기구의 필요성을 느꼈다. 지방정부가 중앙정부로부터 가질 수 있는 상대적 자율성이 인권과 민주주의의 발전에 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 보았기 때문이다.

인권운동가와 인권 연구자들은 정권을 향해 국가인권위원회의 독립성 보장을 주장하는 것에서 그칠 것이 아니라, 인권주체의 참여를 통해 지속가능한 인권공동체를 만들어야 한다고 여겼다. "정권의 정치적 결정에 의해서가 아니라 인권주체의 노력에 의해 건설된 인권공동체는 단지 정권의 이해에 따라 쉽게 흔들리거나 파괴될 수 없을 것" 이기 때문이다.(은우근, 2009:123) 중앙정부로부터 상대적 자율성과 독립성을 갖는 지방정부에서 인권을 제도화하는 것은 인권의 주류화 뿐 아니라 민주주의의 발전을 위해서도 효과적인 전략이었다.(김형완, 2016:42)

<사회적 배경>

1987년 이후 한국에서 제도적 민주주의가 어느 정도 구현되었다. 2001년 국가인권위원회 출범 이래 인권에 대한 관심이 꾸준히 제고되어 왔다. 그러나 2000년 초

212) 이명박 정권 집권기의 국가보안법 반대 촛불집회(2004.11-2005.02) 미국 광우병 수입 협상 반대 시위(2008년 5월) 촛불집회 용산 참사 추모 촛불문화제(2009.02) 등을 말한다.
213) 당시 안경환 위원장(2006년 10월-2009년 7월)은 노무현 대통령이 임명했다.

까지 인권에 대한 인식은 여전히 시민적, 정치적 권리확보 측면에 치우쳐 있었다.(은우근, 2009:122)

『2007-2011 국가인권정책기본계획』(국가인권위원회 2006.01)에 따르면, 설립 이후 인권위의 활동은 정책·법령 권고 및 인권현안 의견 표명, 국가공권력에 의한 인권피해자 구제 및 보호, 차별행위 시정, 국내외 협력, 인권교육에 주로 집중되었다. 국가인권위 인권보호 사업은 검찰, 경찰, 군대, 구금시설 등 수사기관 뿐만 아니라 다수인 보호시설 등에서 광범위하게 이루어졌다. 인권보호의 대상은 인권위 출범 초기부터 인권 약자와 소수자에 집중되었다. 2006년 이후에 인권교육의 비중이 매우 커졌으며, 광주, 부산 지역사무소(2005. 10), 대구 지역사무소가 개설(2007. 6) 되었다.(은우근, 2009:125)

국가인권위에 접수된 진정사건 접수현황에 대한 통계에는 매우 흥미로운 사실이 있다.(이명재, 2008: 16-17) 지방자치단체 관련 인권 사안이 급증한 것이다.[214] 검찰, 경찰, 구금시설 등에 대한 진정은 2001년 이후 총 진정건수 중에서 차지하는 비율이 일정함에 비해, 지자체 업무와 관련한 진정건수와 비율이 큰 폭으로 증가하고 있다. 이것은 지방자치단체에서 인권침해가 늘고 있다기 보다 지자체 업무 같은 생활영역에서의 인권보장에 대한 관심이 고조되고 있음을 말한다.(은우근, 2009:125-126) 인권 담론과 실천이 지역사회와 지방자치단체 등으로, 즉 자유권적 인권담론이 사회권으로 확장 또는 구체화될 필요가 있음을 보여준다. 인권 증진을 위해 국민을 보호대상이라기 보다 참여의 주체로서 설정해야 한다는 것을 시사한다.(은우근, 2009:127)

214) 지방자치단체와 관련한 진정 현황은 2001년 43건, 2002년 41건, 2003년 104건, 2004년 155건, 2005년 321건, 2006년 301건, 2007년 586건으로 비약적인 증가 추세를 보여준다. 이명재(2008), 17쪽 참조. 보다 상세한 언급은 은우근(2009:125-127) 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

<표 15-1> 지역사회/도시와 인권' 관련 주요 사건 연표[215)]

시기	국제	국내
1991 ~ 2000	1998 도시에서의 인권보호를 위한 유럽헌장 PDHRE, 아르헨티나 로사리오 인권도시 선언. 오스트리아 그라츠 유럽 인권도시 선언	
2001 ~ 2005	2005 몬트리올 권리와 책임 헌장 2005 도시에 대한 권리 세계 헌장	
2006 ~ 2010		2008 안산시 외국인노동자 보호 조례 2009 광주광역시 민주인권평화도시육성 조례 제정
2011 ~ 2015	2011. 5. 제1차 광주 세계인권도시포럼 (WHRCF) 2011.12 도시에서의 인권에 대한 헌장-의제 채택 (UCLG) 2012 제1회 도시권 정상회의 (프랑스 생 드니) 2013. 9 유엔 인권이사회 한국정부 주도 '지방정부와 인권' 결의안 채택 2015. 9. 유엔 인권이사회(30차 회의)에 '지방정부와 인권' 최종 보고서 채택	2010 부산 해운대구 기본 인권조례 2012. 2. 제1회 한국인권회의 - 도시와 인권 (변산, 한국인권재단) 2012. 4 국가인권위원회 조례제정 권고안과 표준조례안 제시 2012. 서울시 인권조례 제정 2012. 5 광주 인권헌장 제정 2013. 서울시 인권보호관 제도 2013-15 서울 성북구 안암동 주민센터 인권영향평가 통한 '인권청사' 건립 2014 광주광역시 인권 옴부즈맨 설립 2014 서울시 인권헌장 2015 제주도 인권조례 제정
2016 ~ 2020	2016. 7.21-23 제6차 광주 세계인권도시포럼 (WHRCF) 2016.9.5-8 UCLG-ASPAC(세계지방정부연합 아시아태평양지부)총회 전북 군산 2016.10.21-23 제3차 UN HABITAT 회의 (에쿠아도르 퀴토)	2016.1 서울시 제2기 인권위원회 출범 촛불혁명, 문재인 정부 출범 2019. 인권광역시 인권기본조례 제정

Ⅲ. 인권도시 만들기의 전개와 현황

1) 인권도시 만들기의 전개 과정

인권도시 운동의 출현과정을 경남 진주시, 광주광역시, 서울 성북구, 서울특별시 등의 순서로 간단히 살펴보겠다. 진주 시민단체들은 한국에서 최초로 인권도시 운동을 시작했다. 그들은 1992년 형평(衡平)운동 70주년 기념사업회를 창립하고 1996년 형평운동 기념탑을 건립했다. '진주를 인권도시로 만들자' 는 슬로건을 걸고

215) 이는 이성훈(2016:62)의 '지역과 인권, 도시와 인권 국제/국내 주요 사건 연표'를 수정한 것이다. 이성훈, 2016:63. 『제2회 한국 인권회의 자료집』

1996년부터 매년 진주인권회의를 개최했다.[216] 진주의 역사적인 인권 전통을 계승하려는 운동 속에서 인권도시에 대한 논의를 시작한 것이다.[217] 진주 시민단체들은 일본의 부락해방운동(천민차별철폐 운동)과 교류하고 있었고 2004년부터 PDHRE와 같은 서구의 인권도시 운동을 알고 있었다.[218] 그들은 2005년 '인권도시 진주 선언'을 진주시의 참여 없이 독자적으로 조직, 추진했다. 진주시의회가 2007년 인권조례 제정 건을 심의 보류하는 등 비협조로 일관했기 때문에, 당시 인권조례를 제정하지 못했다. 국가인권위원회(위원장 안경환)는 진주 시민사회의 인권조례 제정 운동을 2007-8 대외협력사업으로 인정하여 힘을 보탰다. 안경환 위원장도 몇 차례 방문, 특강했다. 국가인권위 부산사무소에서도 협력과 지원을 아끼지 않았다.

광주광역시 인권도시 담론은 5·18민주화운동 기념사업에 대한 논란 속에서 싹텄다. 광주 시민사회는 정치인 주도의 도시 개발과 5·18기념사업을 비판하는 가운데 인권도시와 인권조례 제정에 대한 논의를 발전시켰다.

김영삼 대통령(1993.02.25.~1998.02.24.) 때 국가가 5·18을 민주화운동으로 인정한 이후, 관제 5·18기념사업에 대한 논란이 끊이지 않았다. 국가와 자치단체가 5·18관련자 단체 그리고 5·18기념재단(1994년 창립)을 포함한 시민사회와 논의 없이 일방적으로 기념사업을 추진했기 때문이다. 광주광역시장 선거에서 박광태 후보는 민주인권평화도시 육성을 공약으로 제시했다. 박 시장(2002~2010)은 당선 직후 옛 전남도청 일대에 5·18기념시설 설치를 포함하는 '민주인권평화도시 육성 종합계획' 용역을 갑자기 발표했다.[219] 5·18기념재단과 시민사회단체들은 성명서 및 광주시의회

216) 진주 지역 인권조례운동에 대해서는 다음 참조. 김중섭(2007), 「지역사회의 인권 발전과 조례 제정:진주시를 중심으로」, 『현상과인식』, 33-55쪽. 그리고 권춘현(2008), 「진주 인권조례 만들기 운동의 현재」, 『지자체 조례의 인권적 접근을 위한 활동가 워크숍 자료집』. 59-62쪽. 김중섭 외(2018) 『인권제도와 기구』, 207쪽 참조.

217) 인권도시운동의 성과와 과제에 대해서는 홍성수, 앞의 글, 2012, 328면 이하; 양해림 외, 「지역사회의 인권을 외치다」, 충남대학교 출판문화원, 2013; 강현수, 「주민의 인권과 권리를 보장하는 참여도시 만들기」, 조명래 외, 「저성장 시대의 도시정책: 더 좋은 도시, 더 행복한 시민」, 한울아카데미, 2013, 307-340쪽; 미류, 「인권도시에 대한 기대와 우려, 공간과 사회」, 제39권, 2012, 161-167쪽 참조.

218) 김중섭(2015) 참조. 김중섭 교수와 전화 인터뷰. 2019. 10.10. 21:08~21:18. 김중섭은 2004년 콜롬비아대학교 방문연구원 시절 PDHRE의 인권도시 운동을 알게 되었고 당시 슐라미스 쾨니히 회장을 면담했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

와 공동주최한 토론회 등에서 이 용역이 사실상 5·18기념사업의 핵심과 관련이 있음에도 불구하고 관련 민간주체들을 완전히 배제했다고 지적하며, 용역 공모의 백지화를 주장했다.[220](은우근 2003:113) 우여곡절 끝에 제출된 '민주인권평화도시 육성 종합계획' 보고서는 '민주인권평화학습도시'를 제안했고, 그 안에서 아주 작게 PDHRE의 인권도시 운동을 소개했다. 이 보고서의 내용은 거의 주목받지 못했다. 노무현 대통령(2003.02.25.~2008.02.24.) 후보는 대선에서 광주를 아시아문화중심도시로 조성하겠다고 공약했다. 이 공약도 역시 5·18기념사업과 직결된 것이었다.[221] 광주광역시는 공청회조차도 개최하지 않은 채 2007년 '광주광역시 민주인권·평화도시 육성 조례'[222]를 제정했다. 이 조례에 대해 비판적이었던 광주 시민사회는 국가인권위원회 광주지역사무소(현재 광주인권사무소)가 후원하는 가운데 인권단체 활동가 및 교수, 교사들이 '인권조례 연구모임'을 만들어 2008년 인권기본조례 제정 운동을 시작했다. PDHRE를 소개하고 5·18공동체의 계승 차원에서 인권도시 광주를 만들자는 제안이 논문을 통해 발표되었다.(은우근 2009:135)[223]

광주 지역에서 이루어진 인권도시에 관련된 담론과 실천은 자치단체장이나 대통령 선거 등 정치적인 상황이 계기가 되는 특징을 가진다. 이는 5·18이라는 역사적 경험 때문이다. 시민사회의 비판들은 '정치적 상황 속에서 정치인의 인권담론 참여 자체가 부정적인 것은 아니지만, 인권의제의 실천이 정치적 이해관계에 의해 왜

219) 보다 상세한 내용은 다음 참조. 은우근(2003), 113-114., 은우근(2006), "5·18문화담론에 대한 비판적 고찰", 『민주주의와 인권』, 173-174와 177-178 참조.

220) 은우근. 「5·18기념사업에 대한 하나의 반성」. 역사비평, 63호(2003년 5월): 97-125. 특히 113쪽 이하 참조. 또 '광주시 5·18기념사업 "독단적이다" 관련단체 등, 사업추진 자문위 위촉 거부' 오마이뉴스, 02.10.26, 참조, http://omn.kr/9gq4.(검색일:2019.08.11.)

221) 아시아문화중심도시 조성위원회 보고서는 민주인권평화도시 구상을 기본으로 하면서 '신인본주의'를 핵심 문화적 가치로 설정했다. 아시아문화중심도시 조성 사업의 기본구상에 대해서는 은우근(2006), 174-178 참조.

222) 2007.05.15 제정. 조례 제 3491호., 민주인권평화도시 담론의 문제점에 대해서는 은우근(2003) 113면 참조.

223) "광주를 인권도시로 개발하는 것은 5·18 정신의 계승과 발전이라는 5·18기념사업의 일환일 뿐 아니라, 사람다운 삶을 위해 피와 밥을 함께 나누었던 80년의 아름다운 공동체를 21세기에 부활시키는 것이기도 하다...광주광역시를 국내외에 인권도시로 선언하는 것은 5·18정신계승과 확산...이다."(은우근 2009:141) 더 상세하게는 다음 글 참조. 은우근(2009). 「인권 거버넌스의 실현으로서 인권도시」. 『민주주의와 인권』, 9(1), 121-147, 전남대학교 5·18연구소.

곡되거나 좌우되기 쉽다’ 는 것을 지적했다. 정치인의 정치적 이해관계가 바뀌면, 인권 공동체 추진 의지도 약화됨으로써 사업추진 동력이 소멸될 우려가 있다는 것이다.

조례 제정 중심의 실천을 반성해야 한다는 지적도 있었다. ‘인권 관련 조례가 단지 선언적, 과시적 법규에 그치게 되거나 인권을 둘러싼 지역 정치세력 간의 정치적 타협의 산물이 되기 쉽다.’ (안진. 2008. 34) “인권기본조례 제정만으로 인권도시의 실현을 위한 필요충분조건이 충족될 수는 없다... 인권기본조례가 인권도시 운영의 핵심 인프라겠지만 그 조례에 담긴 정신을 실제로 실현할 수 있는 동력은 어디까지나 인권주체인 시민 내부에서 비롯함을 인식해야 한다.” (은우근 2009:137) “민주인권·평화도시육성조례 제정 당시에 공청회 등 여론 수렴을 위한 노력이 전혀 없었을 뿐 아니라, 민주주의, 인권, 평화라는 세 개념과 그 개념들 간의 연관성이 광주의 역사적 정체성과 관련해서 지니는 의미에 대한 논의도 없었다.” 는 비판이 있었다.[224](은우근 2009:135-136)

서울 성북구는 수도권 자치단체 가운데 가장 앞장서서 인권도시 개발을 시작했다. 성북구는 김영배 구청장(2010.07.01~2018.06.30)재임 기간에 인권증진기본조례를 만든 후 전문가로 구성된 인권위원회를 설립했다. 한국 최초로 인권영향평가를 도입하고 이를 구 행정 전반에 광범위하게 적용했다.(2011.10.29.)성북구는 조례의 제·개정, 공공 건축 사업 그리고 선거 시기 투표소에 대한 인권영향평가를 진행했다. 가장 널리 알려진 사례는 안암동 인권청사 건립이다.(김영배, 2016:33)

서울시는 박원순 시장이 앞장 서 2012년 인권기본조례를 제정하고, 인권위원회를 만들었으며 인권담당관을 전담부서로 설치했다. 2013년에 한국 최초로 시민인권보호관 제도를 도입하고, 인권정책 기본계획을 발표했다. 서울시는 인권 제도와 정책을 마련하고, 인권 거버넌스 체제 구축을 통한 인권 업무의 독립성과 전문성 제

224) 광주광역시 민주인권·평화도시 육성 조례의 문제점에 대해서는 조상균(2008) [인권의 관점에서 본 광주광역시 조례 현황], 『지자체 인권조례 워크숍 자료집』 50-52쪽을 참고할 것.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

고에 적극적인 노력을 기울였다. 그 결과, 민원전화 상담서비스센터인 다산콜센터 상담사의 인권 문제를 개선했다. 그리고 '전과를 이유로 한 공무직 임용차별(2013.2)', '서울 지하철 객실 내 CCTV에 의한 인권침해(2013.7)', '비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비 지원 차별(2014.11)' 등 많은 인권 문제를 해결했다.(하승창, 2016:36)

3. 인권도시의 규범

지자체의 인권규범은 인권조례, 인권선언, 인권헌장 등을 포함한다. 인권조례는 일종의 법규로서 인권도시에서 인권의 제도화를 규정한다.

I. 인권조례

인권조례는 거주민과 지자체의 인권과 관련한 책무를 규정하고 실현하기 위한 규범이다. 지자체 인권행정의 기본적인 제도를 포괄적으로 규정하고 인권보장체계를 구축할 수 있는 법적 근거를 제공한다.[225] 인권조례에 따라 인권 조직이나 기구를 설치하고, 인권정책을 수립한다. 장애인, 이주민, 여성, 아동, 노인 등의 소수자 인권 등 부문별 인권조례에 대해서는 서술에서 제외한다. '인권기본조례', '인권보장 및 증진에 관한 조례', '인권 증진 조례' 등 명칭이 조금씩 다르지만 인권조례로 통칭하겠다.

225) 인권조례에 관한 주요 연구로는 노현수, 『지방자치단체의 인권조례에 관한 연구: 국제인권레짐의 지역화를 중심으로』, 영남대학교 박사학위논문, 2012, 제2장; 홍성수, 「지방자치단체의 인권조례에 대한 연구: 이념, 현실, 전망」, 『민주주의와 인권』, 제12권 제3호, 2012, 310-311면; 정영선, 「지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제」, 『법학논집』(이화여대) 제18권 제2호, 2014, 99-101면 참조.

1) 인권조례 제정 현황과 추이

한국의 인권도시들은 인권조례의 제정을 통해 지역 인권레짐을 구축하기 위한 첫 단계를 시작했다. 먼저 인권조례 제정 현황과 추이를 살펴본다.

먼저 아래 <표 15-2>, <표 15-3>에서 광역자치단체와 기초자치단체의 인권조례 제정 현황을 보자.[226]

<표 15-2> 광역지자체 연도별 인권조례 제정 현황(2019. 10. 9. 현재)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	총계
광역	1	2	0	6	4	2	1	0	0	0	1	17
기초	0	2	4	15	28	4	13	16	4	6	5	97
계	1	4	4	21	32	6	14	16	4	6	6	114

<표 15-3> 기초 지자체 인권조례 제정 현황(2019. 10. 9. 현재)

광역 지자체 (채택년도)	기초 지자체 수(b)	제정 지자체 수(a)	채택률 (a/b×100)	채택 지자체 (채택 연도)
서울특별시 (2012)	25	16	64	성북구(2012), 도봉구, 동작구, 서대문구, 서초구, 영등포구(2013), 구로구, 노원구, 성동구(2014), 양천구, 은평구(2015), 동대문구(2016), 중구(2018), 종로구, 강북구(2017), 강남구(2019)*2019. 12. 현재 입법예고
부산광역시 (2012)	16	10	62.5	해운대구, 수영구(2010), 남구(2011), 중구, 사상구(2012), 부산진구, 북구(2013), 사하구, 연제구(2015), 기장군(2016)
대구광역시 (2014)	8	4	50	달서구(2012), 중구(2014), 동구(2017), 남구(2019)
인천광역시 (2019)	10	3	30	남구(2016), 미추홀구(2018) 서구(2019)
광주광역시 (2009)	5	5	100.0	서구, 남구(2012), 동구, 북구, 광산구(2013)
대전광역시 (2012)	5	4	80.0	서구, 대덕구(2013), 동구, 중구(2015)
울산광역시 (2012)	5	5	100.0	동구, 북구(2011), 남구, 중구, 울주군(2013)

226) 출처: 국가인권위원회(2016:50-52), 김중섭·박재영·홍성수(2018:20, 227)을 토대로 2019. 10. 09치 자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr/)의 자료를 업데이트 했음.(이정은, 『민주주의와 인권』(제18권 2호) 2018. 232쪽 참조) 이정은(2018b: 22). 「한국 사회에서 인권의 제도화와 그 의미」. 『기독교사상』, 720, 19-26쪽.

광역 지자체 (채택년도)	기초 지자체 수(b)	제정 지자체 수(a)	채택률 (a/b×100)	채택 지자체 (채택 연도)
세종특별자치시 (2014)	-	-	-	기초 지자체 없음
경기도 (2013)	31	11	35.5	광명시(2011), 화성시(2012), 수원시, 성남시, 고양시, 의정부시, 김포시(2013), 오산시, 광주시, 구리시(2015), 남양주시(2018)
강원도 (2013)	18	4	22.2	원주시(2013), 영월군(2013), 태백시, 동해시(2019)
충북 (2013)	11	1	9.1	괴산군(2017), 증평군(2017)[227]
충남 (2012)	15	15	100.0	천안시, 서산시, 부여군(2013), 아산시(2015), 논산시, 보령시, 당진시, 금산군, 공주시, 예산군, 계룡시, 서천군, 청양군, 태안군, 홍성군(2016)
전북 (2010)	14	3	21.4	군산시(2013), 전주시(2015), 익산시(2016)
전남 (2012)	22	7	31.8	목포시, 고흥군, 완도군(2012), 보성군(2013), 나주시(2016), 화순군, 영암군(2017)
경북 (2013)	23	3	13.0	문경시(2012), 고령군(2013), 구미시(2015)
경남 (2010)	18	6	33.3	진주시, 고성군, 함양군(2012), 사천시(2013), 거제시(2015), 창원시(2017)
제주특별자치도 (2015)	-	-	-	기초 지자체 없음
계	225			

인권조례 제정의 연도별 추이를 보자. 2012년과 2013년에 조례 제정이 크게 늘어난 것은 2012년 4월 국가인권위원회의 권고가 영향을 미쳤기 때문이다. 2019년 10월 9일을 기준 총 114개 광역·기초 지자체가 인권조례를 제정하였다.

광역 지자체의 인권조례는 모두 의원 발의로 제정했다. 기초 지자체의 경우 지역 간에 커다란 차이가 있다. 2016년 7월의 조사에 따르면, 기초 지자체에서는 지방의원(42곳, 56%)과 단체장(33곳, 44%)이 비슷한 비율로 발의하였다.

2009년 광주광역시[228]를 시작으로 2010년에 경남과 전북이 인권조례를 제정하

227) 증평군은 2017년 11월에 제정하였다가 2018년 5월에 폐지. 따라서 2019년 현재 통계에는 미제정으로 간주.
228) 광주광역시의 경우 민주인권평화도시 육성 조례의 제정을 기준으로 삼는다면 2007년에 인권조례를 제정한 셈

였고, 2012년과 2013년도에는 서울을 비롯하여 부산, 충남, 전남 등이 제정하였다. 광역 지자체에서의 인권도시 운동과 인권조례 만들기 운동의 흐름은 국가인권위원회가 2012년 12월 인권조례 표준안을 확정하여 모든 지자체에 인권조례를 제·개정을 권고한 것으로 이어졌다. 대부분의 기초 지자체는 국가인권위 권고 이후에 인권조례를 제정했음을 알 수 있다. 별다른 준비 없이 제정한 경우가 많았고 따라서 조례의 내용대로 정책을 실행하지도 않았다. 이 때문에 국가인권위는 2017년에도 인권조례의 제정과 제정한 조례에 따라 지자체 인권제도를 충실하게 구축하고 운용할 것을 권고하였다.

인권조례 제정 운동을 가장 먼저 시작한 진주시와 실제로 인권조례를 가장 먼저 제정한 광주광역시를 앞에서 이미 살펴보았다. 여기에서는 폐지와 재 제정을 거듭한 충남의 경우만을 언급한다. 충남은 다른 지역보다 비교적 빠른 시기인 2012년에 '충남 도민 인권증진에 관한 조례'를 제정하였다. 당시 안희정 충남지사의 의지가 반영된 것이다. 그러나 인권조례를 제정하고 6년이 지난 2018년 2월 2일, 충남도의회는 인권조례 중 차별금지 항목을 문제 삼아 "인권조례가 도민 간 갈등을 부추기고 동성애를 조장하고 있어 이로 인한 인명 손실이라는 흠결이 있다고 판단된다."며 인권조례를 폐지하였다.[229] 이에 대해 충남은 4월 16일 충남도의회가 폐지하기로 재의결한 인권조례를 공포하지 않고 대법원에 폐지조례 안 재의결에 대한 무효확인 소송을 제기했다. 이 상황에서 도의회가 5월 10일자로 폐지조례안을 공포해버리고 말았다. 충남 인권조례는 대법원 판결에 따라 6·13 지방선거 이후 2018년 10월 의회가 다시 제정했고, 그 후 소송을 취하했다.[230] 이밖에 당시 지방선거를

이다. 그러나 사실상 인권조례는 2009년에 제정했다고 간주해야 할 것이다.

229) 2018.1.16. 김종필 의원이 '충남인권조례 폐지 조례'를 대표 발의한 후 6.13 지방선거에서 충남도지사 후보는 "동성연애를 조장하는 인권조례는 아주 잘못된 생각"이라며 "도정을 맡게 되면 조례 폐지는 물론 많은 도비를 들여 인권교육에 헛돈을 쓰고 있는 인권센터 문제도 깨끗이 정리할 것"이라고 말하기도 하였다. 노컷뉴스 2018.5.14. "이인제, 충남인권조례 폐지하고 인권교육 바로잡겠다"

230) 충남 인권조례 대법원 제소와 판결 내용은 다음과 같다. 충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례 폐지조례안/ 의원 18.2.2./도지사(자체) 18.2.26. 대한민국헌법과 법률, 국제인 권법에 따라 보장되는 '성적 지향, 성별정체성에 의해 차별받지 않을 권리'와 지자체 의 기본권 보장 책무를 부정 하며, 행정기구인 인권증진팀 및 인권

국가인권위원회
humanrights.go.kr

앞두고 인권조례를 둘러싼 갈등이 확대되면서 기초단체에서도 제정된 지 겨우 5개월이 된 인권조례를 폐지해버리는 일이 일어났다.(이정은, 2018:233) 2018년 5월 유엔인권이사회는 한국 지자체에서의 인권조례 폐지 결정에 항의했다. "한국의 일부 보수 종교단체가 성적지향과 성별 정체성을 근거한 차별로 부터의 보호를 약화시키려 한다." 며 정부의 답변을 요구했다.[231]

국가인권위의 권고에 의한 인권조례 제정 과정은 지역 인권레짐의 구축에 상당한 영향을 미치고 있다. 인권조례 제정을 빨리 했어도 이행에 소극적인 경우가 있고, 충남처럼 인권조례 제정한 후 조례를 폐지한 경우도 있다. 지자체가 인권행정에 대한 의지가 없었다는 것을 보여준다.

2) 인권조례의 내용

인권조례는 지자체 인권행정의 기본적인 뼈대를 규정한다. 그 내용은 ㄱ) 지자체의 인권책무 ㄴ) 인권거버넌스의 구축(인권위원회 설치 등), ㄷ)인권의 제도화(인권기본계획 수립, 인권교육 의무화 등), ㄹ) 인권침해 사건의 조사·구제 등을 포함한다. 인권조례의 내용과 실행 수준을 살펴본다.[232]

2016년 7월 조사에 따르면(국가인권위, 2016), 모든 기초 지자체가 인권위원회 구성, 인권기본계획 수립, 공무원 인권교육을 규정하고 있다. 이 가운데 지자체 인권위원회에 정책권고 권한을 부여한 곳은 10곳(13.3%)에 지나지 않았다. 그리고 인권기본계획 수립이나 인권 정책 수립의 기초 자료로 활용할 수 있는 실태조사는 26곳(34.6%)만 규정하였다. 인권센터 설치를 규정한 곳은 75곳 중 13곳(17.3%)에 불과했고, 인권보호관(옴부즈맨)에 대한 규정은 경기도 광명시와 수원시 2곳(2.6%) 밖에

센터 등의 설치근거를 없애는 것으로 법령에 위반되고 공익을 현저히 해치는 경우에 해당함. 18.4.16. 소취하. 행정안전부 자치법규과, 「2018년 지방자치단체 조례규칙 현황」 6쪽 참고.

231) 오창근, "인권조례와 동성애", 2018.5.17. 충북일보, https://www.inews365.com/news/article.html?no=538085 (검색일:2019.11.01.)

232) 이 부분 서술은 별도 언급이 없는 한 국가인권위원회 연구보고서(국가인권위원회 2016)와 제3차인권회의 자료집(2017)에 기초한다.

없었다. 인권지수(32곳, 42.7%)나 인권지표(5곳, 6.7%)에 관한 사항, 인권영향평가(8곳, 10.7%) 실시 등을 규정한 곳도 소수에 지나지 않았다. 그리고 3곳만이 시행 규칙을 제정하였다.

광역 지자체의 경우 모든 인권조례가 인권위원회[233]의 구성, 인권 실태조사, 인권기본계획 수립, 공무원 인권교육 등을 명시하고 있다. 대구시, 전남도를 제외한 광역 지자체는 인권센터 설치를 규정하고 있다. 서울, 광주, 충북, 제주는 인권헌장 제정을 담고 있고, 전남도는 인권선언의 채택을 규정하고 있다. 또 인권 증진 방안으로서 인권지표, 인권지수, 인권영향평가, 인권보호관(옴부즈맨) 등에 관한 사항을 규정한 곳도 있다. 그리고 서울시, 광주시, 강원도, 전남도는 인권조례 시행규칙을 제정하고 있다.

인권기본계획을 명시했지만 수립하지 않거나 인권조례를 제정한 후 조례의 실효성을 담보할 이행 기구를 두지 않는 곳도 많다. 인권 전담부서를 두고 있는 곳은 광주와 서울 등에 한정되어 있고 대부분은 자치행정과에 인권팀으로 개편되어 있다.

II. 인권선언, 인권헌장

인권선언과 인권헌장은 추상적으로 인권 실현의 지침과 방향을 제시한다. 지금까지 각 지역에서 채택되거나 시도된 인권 헌장이나 인권선언의 현황은 다음 <표 15-4>와 같다.(국가인권위원회, 2016:67-68)

2005년에 경상남도 진주시에서 선언된 '인권도시 진주 선언'은 시민사회가 독자적으로 추진했다. 이 선언은 1923년 백정들이 신분상의 차별 철폐를 요구하였던 진주의 형평사 운동의 정신을 계승하려는 노력의 일환으로 추진되었다. 2013년 울산시 동구의 '인권도시 울산 동구 선언'은 지방자치단체장이 주도하여 선언했

233) 지자체마다 명칭은 다양하다. 기초 지자체도 같은 양상이다. 국가인권위원회와 구분하기 위하여 '지자체 인권위'로 표기한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

<표 15-4> 지자체별 인권규범 제정 현황

구분	인권헌장 및 인권선언	기타 규범
광역	광주인권헌장(2012) 서울시민인권헌장(2014, 미선포) 서울시민권리선언(2011) 광주인권도시선언(2011) 충남도민 인권선언(2014) 인천(2019)	서울시 공무원 인권행정강령(2013) 광주 인권도시 이행원칙(2014)
기초	성북주민 인권선언(2013), 인권도시 울산 동구 선언(2013) 8.15 고양 평화·인권선언(2016) 인권도시 진주 선언(2005, 시민단체 주도)	

다. 이 선언은 거주민 대부분이 노동자이며 노동운동이 활발하다는 사실에 주목하여 노동인권을 특별히 강조한다. 위의 두 인권도시 선언은 모두 시민의 실체적 권리에 관한 내용을 강조하기보다는, 인권 도시를 향한 정치적인 의지를 천명하는 선언이다. 위의 두 선언은 각 지역의 지리적·역사적 특수성을 반영한 것이다.(이성훈 외, 2014:19)

서울시민인권헌장의 경우 제정되었지만 공표하지 못했다. 이는 별도로 기술한다.

4. 인권도시의 제도와 정책

I. 인권제도

지자체의 인권제도 구축 현황과 인권제도 운용상의 쟁점을 살펴본다. 지자체 인권제도는 인권위원회, 인권전담행정부서, 인권구제기구, 인권센터 등으로 구성되어 있다.[234]

234) 아래 내용은 제3차인권회의 자료집(2017:47-58) 참조

1) 지자체 인권위원회[235]

지자체 인권위원회는 인권도시에서 인권 거버넌스 실행의 핵심 요소인 주민참여 기제의 하나이다. 인권기본계획의 수립과 이행, 주민인권에 영향을 미치는 법규 및 정책, 인권센터 운용, 기타 지방자치단체장이나 위원장이 필요하다고 인정하는 사항 등에 대한 심의와 자문 역할을 한다. 조직은 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. 당연직 위원으로 지자체 인권 담당 국장이 포함된다. 위원은 대개 인권 전문가, 인권 관련 시민단체 회원 중 지자체장이 위촉한다. 소위원회를 설치하는 것도 가능하다.

모든 인권조례가 인권위원회를 규정하고 있지만 시행하지 않는 지자체가 많다. 광역 지자체 가운데 2곳(경남, 경북)은 현재 인권위원회를 구성하지 않았다. 2016년 7월 조사에 따르면, 인권조례를 제정한 75개 기초 지자체 가운데 49곳(65.3%)이 구성하지 않았다(국가인권위원회 2016, 77-79, 91-92). 전체 226개의 기초지자체 가운데 1할이 조금 넘는 26곳만이 인권위원회를 설치한 셈이다. 이 때문에 국가인권위는 2017년 인권조례의 제·개정과 인권제도와 정책에 대한 권고문을 발표했다.

서울특별시와 광역시에서는 인권조례를 제정한 33개 가운데 20곳이 인권위원회를 구성한 반면, 도에서는 24개 가운데 6곳만이 구성하였다. 특히, 경기 화성시, 강원 원주시, 충남 당진시, 부여군, 전남 목포시, 완도군, 경남 진주시, 고성군, 함양군 등은 인권위원회 구성 시한을 인권조례 부칙에 정해놓고도 이행하지 않았다. 그렇지만 2017년 대구시가 인권위원회를 구성했듯이, 인권위를 구성하는 지자체가 증가하고 있다.[236]

인권위원회 구성에 지역 간의 편차가 크다. 도시 지역에서는 구성이 비교적 활발한 반면에, 농촌지역에서는 저조하다. 이러한 현상은 인권위원회 활동에서도 뚜렷

235) 명칭이 조금씩 다르지만 여기에서는 지자체 인권위원회로 통칭한다.
236) 예컨대, 대구, 경북, 경남권 최초로 2017년에 대구시가 인권위원회를 구성했다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하다.(국가인권위원회 2016, 77-79; 91-92) 광주, 울산, 서울 지역에서는 활동이 활발하였다. 그러나 그 밖의 대부분 지역에서는 년 1-2회의 정기회를 열뿐 활동이 저조하다. 인권위원회 활동이 활발한 곳은 지자체가 인권 행정을 적극적으로 추진하고, 인권 전문가와 활동가들이 활발하게 활동하는 지역이었다.

2) 인권행정부서

지자체 인권 업무를 전담할 조직과 예산은 실질적으로 인권을 증진할 수 있는 요건이다. 지자체의 인권담당부서 설치와 운용 역시 편차가 컸다. 인권담당부서 유형은 인권의 중요성에 대한 지자체의 인식이 반영된 것이다. 그것은 지자체 조직 구성의 권한을 가진 단체장의 인권에 대한 인식과 정책의 우선순위에 따라 결정되었다.

광역 지자체의 인권담당부서는 크게 세 유형으로 나타난다. 첫째 단체장 직속으로 인권전담부서를 두는 경우이다. 대표적인 사례가 서울시와 광주시이다. 둘째 자치행정국 내의 자치행정과에 인권 업무를 담당하는 전담팀을 배치하는 경우이다. 대표적으로, 대전시, 울산시, 충남도, 전북도, 전남도 등이 1-4명으로 구성된 인권 업무 전담팀을 배치하였다. 셋째 인권 업무를 다른 업무와 겸무하는 경우이다. 이 경우 인권 업무가 주 업무로 인식되지 않고, 대개 인권 업무 전담자로서 전문성을 신장·발휘하기 어렵다.

기초 지자체의 인권전담부서 설치와 운용도 광역 지자체와 비슷한 양상을 보여준다. 서울시 성북구, 은평구, 광주시 광산구, 경기도 광명시, 수원시, 전북 전주시 등을 비롯한 기초 지자체가 전담부서를 설치 운용하고 있다. 그 밖의 많은 기초 지자체는 1명의 담당자를 배치하여 인권 업무를 다른 업무와 함께 맡고 있다. 그들은 대개 자치 행정이나 감사 담당 부서에 소속되어 있다. 이는 많은 기초지자체가 인권 업무를 ‘부차적인 것’으로 간주하고 있음을 보여준다.

3) 인권구제기구

지자체는 시민인권보호관, 인권옴부즈맨 등의 다양한 이름으로 인권구제기구를 설치했다. 2019년 현재 17개 광역 지자체 가운데 6곳이 인권구제 기구를 설치했다. 서울이 2012년에 시민인권보호관, 광주가 2013년에 인권옴부즈맨, 강원이 2014년에 인권보호관, 전남이 2016년에 인권옴부즈맨, 대구가 2016년에 인권옴부즈맨, 인천은 2019년에 인권보호관을 설치했다. 또한 2017년에 비상임인권보호관이 설치되었다. 충남 인권보호관(3명), 대전 시민인권보호관(1명), 충북 인권보호관(1명) 등. 기초 지자체는 광역에 비해 인권구제기구를 두는 경우가 훨씬 더 적다. 경기도 광명시가 2012년에, 경기도 수원시가 2015년에 시민인권보호관을 두었다. 서울 성북구와 은평구, 동작구, 광주 북구, 경기 광명시는 인권위원회가 인권 침해에 관련된 사항을 판단하여 권고한 사례가 있다.(한국인권재단, 2016:76쪽)

4) 인권센터

인권센터는 인권전담 부서인 인권담당관(또는 인권팀)과 함께 지자체 인권레짐을 구성하는 매우 중요한 축이다. 인권센터는 지자체 인권행정의 필요에 따라 다양한 역할을 한다. 인권위를 지원하는 사무국 역할을 하면서 주민과 공무원을 대상으로 인권교육을 행하고 인권 관련 조사 업무를 할 수도 있다. 대전과 충남이 2017년 인권센터를 개설했다. 그 밖에 광역과 기초를 막론하고 인권센터를 설치한 지자체는 없다. 서울을 비롯해 몇 지자체가 인권센터의 설립을 추진 중에 있다.

5) 지자체 인권제도 운용상의 쟁점

① 지자체 인권기반 행정의 헌법적 의미

지자체 인권레짐 구축과 운용에 대한 논의를 위해서는 근본적으로 인권 기반 행정의 헌법적 의미를 고찰해야 한다.(김형완, 2016:53 참조) 지자체 행정은 법에 근

국가인권위원회
humanrights.go.kr

거하며, 모든 실정법은 헌법에 근거한 것이므로, 지자체 행정은 헌법적 명령에 따라 거주민의 인권보장을 위해 행해지는 것이다. 따라서 인권에 기반한 행정이란, 이제까지 해왔던 기존 업무에 부가하여 새로이 '인권'이라는 행정업무를 추가하는 것이 아니다.

지자체 인권레짐의 도입은 인권을 중심으로 행정전반을 혁신하는 것이다. 요컨대 인권에 기반한 행정은 행정을 그 자신의 본질적 사명인 기본권 보장이라는 헌법적 명령에 부합하도록 하는 것이다.(김형완, 2016:54) 헌법이 지향하는 핵심가치가 '기본적 인권'이기 때문이다. 따라서 인권행정은 지자체 행정의 '일부'가 아니라, '전부'를 가리킨다.(김형완, 2016:58-59)

② 지자체 인권위의 위상-독립성과 권고 기능

지자체 인권위와 관련한 큰 쟁점은 권한에 대한 것이다.(홍성수, 2015:100-110 참조) 인권 관련 사안에 관한 심의, 자문, 지자체(장)에 대한 권고, 인권침해사건의 처리 등이 그것이다. 인권위의 권한은 지자체마다 다르다. 서울시와 강원도는 주민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 단체장에게 자치법규, 정책 등의 개선을 권고할 수 있는 '정책 등의 개선 권고' 권한을 부여하고, 세종시도 비슷한 권한을 부여하고 있다. 그러나 대개의 지자체는 심의와 자문 권한만을 부여하고 있다. 그런데 지자체인권위는 인권조례의 규정상 자문위원회에 속한다. '민간전문가위원회'인 것이다. 하지만 여타의 자문위원회와 다소 다르다. 먼저, 일부 지자체 인권위의 경우, 권고, 인권침해사건처리에 관한 포괄적인 자료 제출 요구 권한을 갖고 있다. 수동적인 심의·자문을 넘어 적극적으로 의제를 발굴하고 지자체장을 대상으로는 독자적인 권고를 채택할 수도 있다. 의제의 범위도 인권의 보편적 성격 상 지자체 행정 전체에 미친다. 또 지자체 인권위가 독자적인 사업을 벌이기도 한다. 단순한 자문위원회가 아닌 독립기구 또는 행정위원회로서의 성격을 보여준다.

서울시, 충북, 서울서대문구, 서울도봉구, 서울동작구, 광주남구, 광주북구, 대구 달서구, 강원영월군 등에서 인권위는 심의·자문 외에 '권고'를 할 수 있다. 심의·자문이 구속력 없는 의견을 제시하는 것이라면, 권고는 지자체 인권위가 독립적인 지위에서 행한다. 이 권고에 지자체(장)가 공식적으로 답변을 해야 한다. 권고할 때 기자회견을 하거나 보도자료를 통해 외부에 알리기도 한다. 통상적인 '심의·자문'의 내용은 회의록에 기재되는 것에 그치지만, '권고'는 외부에 공개해야 한다. 이러한 권고 기능은 지자체 인권위가 지자체 행정당국으로부터 상당히 독립적인 지위를 갖고 있음을 보여준다.

지자체 인권위의 당연직 위원에 대해서도 논란이 있다. 지자체의 간부가 당연직 위원으로 참여하는 것은 독립성, 객관성, 공정성을 훼손할 수 있다. 요컨대, 지자체 인권위가 독립성을 가져야 하고, 그를 보장하는 장치가 있어야 한다.

③ 자문위로서 지자체 인권위 한계

권고를 이행하는 데 구조적인 한계가 있다.(홍성수 2015:109 참조) 첫째 사무지원기구 없이 독자적인 권고안을 준비하는 것은 어렵다. 따라서 담당부서로부터 행정지원을 받을 필요가 있다. 권고문의 작성은 철저하게 독립적으로 위원회가 주도해야 한다. 권고는 지자체 행정을 인권의 측면에서 견제하는 성격을 갖는데 준비과정을 지자체 행정부서가 주도하는 것은 적절하지 않다.

④ 지자체 인권기구의 법적 기반

자문위원회의 '심의·자문'은 법적으로 강제적 효력이 없다. 회의록에 남을 뿐, 행정당국이 수용할 법적 의무는 없다. 자문기구는 심의·의결기구보다 행정에의 기속력이 훨씬 약하다.(김형완, 2016:52) 따라서 지자체 인권위의 법적 기반을 확고하게 규정할 필요가 있다. 그런데 지자체 인권기구가 지방자치법 제116조의2(자문

국가인권위원회
humanrights.go.kr

기관의 설치 등)에 근거하여 자문기구로 설치되고 있어서, 그 권한이나 위상, 역할 수행에서 어려움에 처하고 있다. 인권기구란, 본디 "고도의 전문지식" (지방자치법 시행령 제79조 1호)이 필요할 뿐만 아니라, "중립적이고 공정한 집행이 필요" (동조 2호)하고, 아울러 "주민의 의사반영과 이해관계의 조정이 필요" (제3호)하기 때문이다. 지방자치법시행령 제79조는 지방자치법 제116조(합의제행정기관)에 근거한 것으로, 인권기구의 설치근거를 제공한다. 그런데 대부분의 지자체가 지방자치법 116조가 아니라[237], 굳이 116조의 2를 근거로 인권기구를 단지 자문기구로서 묶어두고 있다.

이는 행정이 거버넌스에 의해 간섭받고 싶지 않은 행정편의적, 관료중심적 관행을 벗어나지 못한 데서 비롯한다. 그러나 자문기구가 아닌 합의제행정기관이 인권행정의 집행기능까지 감당하는 것은 아니다. 오히려 인권기구가 제대로 자문 역할을 하기 위해 실무인력을 확보할 수 있도록 합의제행정기관으로 설치하는 것이 바람직하다. 이미 서울시와 충청남도, 제주도의 경우 감사위원회를 합의제행정기관으로 설치한 전례가 있다. 따라서 현행 지방자치법 제 116조의 적극적 해석과 준용이 필요하다.(김형완, 2016:56)

인권위나 인권보호관 등 인권기구의 조사 권한을 둘러싼 논란도 이와 연관된다. 본디 인권기구는 권고 기능은 행정명령이나 강제력을 수반하거나 집행력을 갖지 않는다. 인권기구의 조사는 피조사기관(자)의 동의를 전제로 개시되는 것이고, 권고는 문자 그대로 권고일 뿐, 피권고기관 또는 피권고인이 얼마든지 불수용할 수 있다. 또 불수용 했다 해서 법적 불이익이나 처벌이 수반되는 게 아니기 때문에 인권기구의 조사권이 피조사자의 기본권을 침해한다는 주장은 근거 없다. 따라서 인권기구에 조사권을 부여하는 것은 헌법상 문제가 없다.(김형완, 2016:54)

237) 지방자치법 시행령 제79조(합의제 행정기관의 설치) 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제116조에 따라 합의제 행정기관을 설치할 수 있다. 1. 고도의 전문지식이나 기술이 요청되는 경우 2. 중립적이고 공정한 집행이 필요한 경우 3. 주민 의사의 반영과 이해관계의 조정이 필요한 경우

⑤ 인권레짐 추진체계 간의 연계의 중요성

지자체 인권레짐은 구성요소 간의 연계성을 강화해야 효력을 발휘할 수 있다. 많은 지자체가 인권위를 구성하고도 인권의 가치를 발현하지 못하는 이유는 추진체계 간 연계를 확보하지 못한 데서 비롯한다.[238](김형완, 2016:58-59)

II. 인권정책

인권도시의 인권정책은 인권기본계획, 인권교육, 인권실태조사, 인권영향평가, 인권지표와 인권지수 등이 있다.

1) 인권기본계획

인권기본계획은 인권도시의 청사진, 인권 증진을 위한 종합적인 실행계획이다. 인권기본계획은 인권증진을 위한 비전, 정책 목표, 기본 계획의 수립 원칙, 추진 과제(중점과제, 세부과제)를 포함하며 대개 3~5년 단위로 수립한다. 인권도시는 인권기본계획을 통해서 인권정책을 표현하고 실행한다. 인권기본계획은 인권정책의 방향성을 제시하며 지방행정을 인권적 관점에서 해석하고 통합한다.(이정은, 2018:230)

인권조례에 인권기본계획 수립과 관련된 규정이 있어도, 실제로 수립하는 경우는 저조하였다. 인권 전문기관에 용역을 맡겨 수립하는 사례가 많았다. 그 과정에 인권 상황에 대한 실태조사를 하지 않고 지자체의 정책과 사업 시행 역량에 대한 충분한 검토 없이 수립하는 경우도 있다.(김중섭 2015, 60) 2019년 10월 현재 광역지자체는 17개 중 12곳이 인권기본계획을 수립하여 시행하고 있거나 계획하고 있

238) 예컨대 서울시의 경우 지자체로서는 전국에서 유일무이하게 행정청 내에 '과'급의 인권담당관(3개의 팀을 두었다)을 설치하고, 언론으로부터 "국가인권위에 버금가는 위원구성"이라고 평가받은 서울시 인권위원회가 가동되었다. 상당한 직급을 가진 시민인권보호관까지 확보하였음에도 불구하고, 행정 전반에서 아직도 인권의 주류화가 요원하게만 느껴지는 까닭은, 이러한 추진체계가 상호 연계적이지 못한 채 분산적으로 작동하는 데서 비롯되는 것일 수 있다.(김형완, 2016:58-59)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다.[239] 기초 지자체의 경우 광역에 비해 현저하게 적다. 2018년 현재 12곳만이 시행하거나 추진 중에 있었다. 서울시 5곳, 부산시와 대구시 1곳씩, 광주시 4곳, 울산시 2곳, 경기도 4곳, 충남도 1곳이다. 이것은 인권조례를 제정한 75개의 16% 수준이고, 기초 지자체 전체(226개)로 보면, 5% 수준에 지나지 않다.

2) 인권실태조사

인권기본계획을 수립하기 위해서는 인권실태조사가 필수적이다. 인권실태조사는 지역의 인권 상황과 주민의 욕구를 파악한다. 이를 통해 실효성 있는 인권기본계획을 수립하고 추진 과정과 단계를 설정할 수 있다. 인권침해의 유형과 경험, 인권 보장의 수준, 정책과 사업에 대한 사회적 요구 등을 조사하여 인권 정책의 내용과 우선순위 결정에 반영한다.

광역지자체 모두가 인권조례에서는 인권실태조사를 규정하고 있다. 기초지자체 가운데 일부는 인권조례를 제정했어도 인권실태조사를 규정하고 있지 않다.

3) 인권영향평가와 인권지표

인권영향평가는 인권침해 및 차별적 요소를 파악하여 예방하고 인권친화성을 높이기 위한 제도이다. 인권지표와 인권지수는 일정 목표치를 설정한 후 달성 여부를 체크하는 도구이다. 인권영향평가를 통해 법령이나 정책, 사업 등이 주민과 지역사회의 인권에 미치는 영향을 파악한다. 이를 통해 부정적 영향을 줄이고 긍정적 영향을 높이게 된다. 예상되는 인권침해를 최소화하여 인권 보호와 증진을 도모하는 것이다.

서울시 성북구가 2013년 인권영향평가를 처음 시도한 이후 서울시, 광주시, 대전시 같은 광역 지자체나, 광주시 동구, 경기도 광명시, 수원시, 충남도 아산시 같

239) 이정은(2018:239)의 조사를 참조하여 2019년 결과 포함함.

은 기초 지자체에서 시행하였다. 그러나 인권영향평가가 행정 전반에 적용되는 제도로 정착한 것은 아니다.

인권지표는 인권도시에서 인권 정책과 사업의 성과를 분석하기 위한 척도이다. 인권지표는 지역 사회의 인권 상황을 양적, 질적으로 파악하는 척도로서 인권기본계획의 이행을 평가하는 데에도 유용하다. 인권지수는 인권 영역의 변화를 나타내는 정량화된 수치이다. 광주광역시가 최초로 독자적인 인권지표를 개발하고 인권지수를 활용했고, 광주의 경험을 따르는 지자체가 늘어나고 있다.

III. 인권교육

인권교육은 인권 의식과 문화를 확산시키며 거주민이 인권 증진 활동에 적극적으로 참여하도록 촉진한다.

대부분의 인권조례는 공무원과 지자체 관할 사업장 종사자들의 인권교육을 규정하고 있고 많은 지자체가 인권교육을 실시하고 있다. 그러나 시행 방식이나 성과는 지자체마다 커다란 차이가 있다.(국가인권위원회, 2016:169-181) 인권조례에 규정하고도 제대로 실시하지 않는 경우도 많다. 대상자에 따라 다양한 방식을 활용하여 효과를 높이는 곳도 있지만, 대개의 지자체는 년 1회 정도 집체식 전문가 초청 강의로 행하고 있다.

인권교육의 효과를 높이기 위해서 개선해야 할 사항이 아주 많다. 우선, 인권조례의 규정대로 교육을 실시하는 것이 필요하다. 또 교육 대상에 따른 프로그램의 다양화, 체계적인 교육 계획 수립과 시행, 전문 강사의 확보와 양성, 교육 담당자의 배치, 예산 확보 등이 필요하다. 인권도시에서 인권교육과 학습은 단지 인권에 대한 지식을 습득하는 것에서 그쳐서는 안된다. 이 학습을 통해 인권 주체는 자신과 자신을 둘러싼 세계 또는 공동체(인권도시)를 만들어간다. 인권교육·학습은 쌍방향적

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이고 변화 지향적이어야 한다.

5. 인권도시의 도전

서울, 인천, 충남 등의 사례를 통해 인권도시가 당면한 도전과 인권조례 제정의 퇴행적 상황을 살펴보겠다.

I. 서울시민인권헌장의 제정과 공표 거부 과정[240]

1) 서울시민인권헌장 제정과 그 의의

서울시민 인권헌장(이하 인권헌장)의 제정 과정은 인권사에서 유례없이 특별한 경험이었다. 시민과 인권 전문가의 대규모의 협력 방식, 인권헌장 제정을 방해한 세력의 대대적이고 조직적이고 폭력적인 혐오 행동, 그에 대한 서울시의 무력한 대처 그리고 인권헌장 공표 거부가 끼친 영향이 매우 크다.

> "서울은 우리에게 단순히 주어진 공간이 아니다. 서울은 우리가 함께 나날이 만들어 가는 생활공간이다. 서울의 모든 구성원은 이 도시의 공동 창조자이자 예술가라는 자부심을 가져야 한다. 그러므로 우리는 공공성과 공동선에 기반하여 모든 거주민이 차별없이 인간적 존엄을 보장받으며 지속가능한 발전을 지향하는 것이 인권도시 서울의 기본방향이 되어야 한다고 믿는다." (인권헌장 전문 중에서)

이 전문의 일부는 인권이 국제인권규범에 따라 그저 '주어진' 것이 아니라 '만

240) 인권헌장 제정의 과정은 다음 참조. 문경란홍성수 편(2015:90-95), 『서울시민인권헌장』, 경인문화사

들어 가는’ 것이듯이 헌장의 제정도 ‘만들어 가는’ 과정이 중요함을 암시한다.

2014년 8월 6일 서울인권헌장 제정 시민위원회(이하 시민위원회)가 발족하여 2014년 12월 10일 시민들이 인권헌장을 선포하기 까지 127일이 걸렸다. 하지만 사실은 서울시가 2013년 5월 5일 서울시 인권위원회(이하 인권위) 회의[241]에서 자문을 받으면서 이미 작업을 시작했다. 인권헌장 제정은 2011년 박원순 서울시장의 선거 공약이었다. 인권위는 시민참여 방식의 제정을 제안했고 서울시는 흔쾌히 받아들였다. 150명 시민위원과 40명 전문가들은 큰 자부심을 갖고 열성을 다했다.(문경란외, 2015:6-7, 31)

그런데 ‘반차별’이라는 인권의 가장 핵심 원칙을 거부하는 세력이 조직적인 방해를 시작했다. 그들은 동성애 반대를 외치며 서울시와 인권위원들, 시민위원들과 전문위원들을 공격했다. 막대한 자금으로 조선일보를 포함한 7개 일간지에 비난 광고를 두 차례나 게재했다. 혐오발언과 증오선동(문경란외, 2015:64)을 거리낌 없이 자행했다. 강남과 강북의 권역별 토론회장을 폭력을 행사하며 난장판으로 만들고, 공청회도 무산시켰다.

서울시는 이들의 집요하고 잔인한 공격에 거의 대처하지 못했다.(문경란외, 2015:54-62) 서울시 인권담당관은 11월 28일 “표결방식이 아닌 시민위원들의 만장일치 합의를 통한 헌장안의 도출”로 입장을 정하고 만장일치 합의를 못할 경우 “12월 10일로 예정된 선포식을 연기”하겠다고 일방적으로 발표했다.

2014년 11월 28일 시민위원회는 제6차 회의에서 인권헌장을 표결에 의해 확정하기로 했다. 일방적으로 만장일치를 요구하며 투표를 방해한 서울시에 대한 일종의 항의였다.(문경란외 2015:75-76) 투표 결과 60:17의 압도적인 결과로 통과가 확정되었다. 구체적으로 45개 조항은 만장일치로, 차별금지와 관련한 5개 조항은 표결을 통해 인권헌장을 채택했다. 그런데 서울시는 11월 30일 기자회견을 열어 “인권

241) 2013. 5. 30. 개최된 인권위 2013년 제2차 정기회.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

헌장은 합의에 실패했다. 자연스럽게 폐기된 것" 이라는 입장을 발표했다. 결국 서울시민 인권헌장은 시민들의 참여를 통해서 제정했지만, 시장이 공표하지 않는 역사를 기록했다.

아래는 서울시의 인권헌장 폐기 입장 발표 후 시민헌장 선포 거부에 항의한 무지개농성단의 해산에 이르기까지의 간략한 과정이다.

■2014. 12. 1. 박원순 시장 한국장로교총연합회 임원 조찬 간담회에서 "동성애를 지지하지 않는다." 발언

■2014. 12. 1.~12. 8.: 시민사회와 정당[242] 성명과 논평 이어짐

■2014. 12. 6. ~ 11.: 무지개행동 서울시청 로비 점거 농성

■2014. 12. 8.: 서울시 인권위 서울시에 ▷인권헌장 선포 촉구 ▷서울시의 제6차 시민위원회 회의 진행 방해 관련자 징계 검토 ▷인권헌장 공청회 난동자에 대한 법적 대응 강구 등을 권고

■2014. 12. 9.: 인권·시민·사회단체 공동요구안 발표

■2014. 12. 10.: 시민위원회, 인권헌장 낭독식 개최. 박원순 서울시장, 사과문 발표

■2014. 12. 11.: 무지개행동 농성단 해산

서울시민인권헌장은 "시민성과 전문성의 합작품(문경란외, 2015:48)" 이었다. 시민참여로 인권헌장을 제정한 것은 세계적으로도 전례를 찾아보기 어렵다. 다음은 시민참여 모델의 의미를 잘 설명한다. "인권헌장은 마을 주민 모두가 다함께 모여 그리는 마을 공동벽화 같은 것이다. 유명한 화가도 좋겠지만 마을주민이 함께 신나게 얘기하면서 마음을 모아 그린 그림은 형태와 색깔 하나하나에 의미가 부여되고 더욱 애정이 가지 않겠는가." (문경란외, 2015:16)

242) 참여연대 및 정의당, 지구지역행동네트워크, 16개 여성단체 및 민주노총, 공익인권변호사 및 25개 장애단체, 녹색당 소수자인권특별위원회, 노동당 성정치위원회, 민주사회를 위한 변호사모임, 전국공무원노동조합, 건강권 실현을 위한 보건의료단체연합회 등

2) 서울시민 인권헌장 제정의 쟁점

ㄱ) 우선 근원적으로 “성소수자 차별금지 조항이 과연 합의의 대상인가” 하는 점이다.

즉 반인권적 차별옹호 세력과 인권을 위한 합의가 불가능하다는 것이다. 불가능한 합의를 종용한 서울시의 요구는 사실상 “반인권적이고 폭력적인 혐오세력의 요구를 사회적 합의라는 명분으로 받아들이라는 것”이나 마찬가지였다[243].

ㄴ) 반인권적 차별 옹호 세력의 조직적 개입 가능성을 예상하지 못하고 그에 대한 대처가 미비했다. 무작위 시민 참여에는 위험이 내재되어 있다. 참여한 시민들의 인권에 대한 이해 정도의 차이가 크기 때문이다.(이하나, 2015:120) 그런데 이 점은 열린 마음으로 인권을 이해하려는 시민위원들의 경우에는 토론과 학습 과정에서 해결되었다. 문제는 애초부터 인권헌장 제정을 방해하려는 의도를 가진 사람이 인권을 존중해야 한다고 여기는 사람과 함께 인권헌장을 논의하는 부조리한 상황을 만들어진 것이다. 이 점을 고려한다면 시민위원에게 최소한의 기준이 필요했다. 반인권적인 차별 의식을 갖지 않은, 인권헌장 제정 과정에서 인권의 원칙을 존중하고 준수하는 것을 동의하는 사람으로 시민위원회를 구성해야 한다.(은우근, 2015:303-304)

ㄷ) 차별 옹호 세력의 난동은 본질상 참여가 아니라 인권헌장 제정을 조직적으로 방해하는 행위였다.(은우근, 2015:296~297) 그러나 서울시는 명백한 불법을 방관했다. 이런 서울시의 태도는 결과적으로 “성적 지향을 이유로 차별해도 된다는 부정적인 신호”를 보낸 것이나 마찬가지다.(염형국, 2015:244) 나아가서 “성소수자 차별금지를 명문화했다는 이유로 인권헌장을 폐기한 서울시의 행보는 그 자체로 성

243) 1787년 미국제헌의회에서도 참석한 55명의 대의원 중 39명만이 최종 문서에 서명했다. 가장 보편적 인권규범으로 인정되는 세계인권선언도 최종 결정은 투표로 했는데 2개국이 불참하고 48개국이 찬성했으며, 소비에트연방국가 및 이슬람 국가 등 8개국이 기권표를 던지는 바람에 만장일치로 통과되지 않았다. 사회 구성원 모두가 찬성하는 인권헌장이라면 굳이 인권헌장을 만들 필요조차도 없을 것이다. 차별금지는 세계인권선언을 비롯한 국제인권규약과 대한민국 헌법의 기본적이고 일반적인 원칙이며 의무이다.(문경란외, 2015:75-76)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

소수자들의 권리를 삭제하는 상징성을 지닌 것이며, 정치권이 성소수자 인권을 보호할 의지가 없다는 것을 공공연하게 선포한 격" (이하나, 2015:139)이었다. 우려했던 대로 서울시의 선례는 인천, 충남, 충북, 부산 해운대구, 서울 강남, 대전, 세종 등 타 시도에서의 인권조례와 인권도시 추진에 부정적 영향을 미치고 말았다.

II. 인천 인권조례 제정 과정[244]

인천광역시는 전국적으로 맨 나중에 인권조례를 제정하였다. 장기간 상당한 우여곡절을 겪은 만큼 그 과정을 간단히 살펴볼 필요가 있다.

2012년 인천의제21은 인천지방변호사회 인권위원회와 함께 인권조례를 제정하기 위한 논의를 시작했다. 광주광역시 인권조례 제정(2009)과 국가인권위원회가 인권조례 표준안을 제시(2011)하고, 모든 지자체에 인권조례 제정을 권고한 것(2012. 04.)이 영향을 미쳤다. 2012년 1월 인천시 안에서도 '인천민주평화인권센터'를 설치하고 관련 조례를 제정했지만, 포괄적 인권 증진을 위해 인권조례 제정이 필요하다는 지적이 있었다.

인권네크워크를 중심으로 인권조례를 위한 협의를 지속적으로 하면서 2013년과 2014년 '도시와 인권' 심포지엄을 두 차례 개최했다. 이 과정에서 북한과 인접한 서해 5도를 포함하고 있는 인천의 지리적 특성, 다수의 새터민과 이주민들이 많이 거주하는 상황, 송도 등 신도시와 원도시간의 큰 격차, 위험하고 유해한 도시 환경 조건[245]을 감안하여 평화권과 환경권에 대한 보장을 강화해야 한다는 주장이 있었다. 이 때 시의회와 시정부, 그리고 시민사회가 참여하는 '인천인권네트워크'가 제안되었다. 박경서 인천외국인노동자센터 소장은 인권조례 제정 이전에 인권현황

244) 이 부분의 기술에서 박경서(인천외국인노동자센터)소장으로부터 자료 제공과 수차례의 전화 인터뷰를 통해 도움을 받았다.
245) 인천에는 수도권 매립장, LNG가스저장소, 석유화학공장 등이 많다.

과 실태조사를 우선 실시해야 한다고 주장했다.

2014년 11월 30일 서울시민인권헌장을 서울시가 공표 거부한 후, 2015년 초 인천 인권조례 제정에 어려움이 감지되었다. 그러나 시민사회단체들은 꾸준하게 인권조례를 제정 논의를 계속했다. 서울시 인권조례를 모델로 하되 인천광역시의 지리, 역사, 사회, 경제적인 특수성을 고려하는 것으로 의견을 모았다. 인천민주평화인권센터와 인천인권네트워크는 2015년 총 6회에 걸쳐 인천 미추홀구 주민을 대상으로 인권아카데미를 운영하였다.

시민사회에서 이런 활동이 이루어지는 사이에 인천 시의회는 시민단체와 논의 없이 2016년 '인천광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례'를 발의하고 5월 입법을 예고했다. 그런데 인천개신교총연합회 등 보수 개신교단체들은 인권조례안 일부의 수정과 삭제를 요구하며 시의원들을 압박했다. 시의회 상임위는 성소수자들의 권리에 대한 규정을 삭제하라는 이들의 요구를 수용하고 말았다. 이 과정을 통해 고무된 그들은 더 나아가 인권조례 제정 자체를 부결시키기 위해, 시의원들에게 문자와 전화 등으로 낙선운동을 펼치겠다는 압력을 가했다. 결국 시의회 본회의는 2016년 9월 9일 시의회 상임위가 성소수자의 권리 규정을 삭제하여 상정한 조례안조차 부결시켜버렸다.[246] 그 와중에 2018년 7월 인천 미추홀구가 먼저 인권기본조례를 제정했다.

인천인권네트워크는 2017년 3월부터 활동을 재개하였다. 2017년 말까지 수차례의 간담회와 인권조례 제정을 촉구하는 기자회견을 가졌고 시의원과 소속 지구당에 인권보장 및 증진'에 관한 조례안 부결과 관련한 질의서를 보냈다. 2018년에도 기자회견과 시의회와의 간담회를 가졌고 행정자치부와 국가인권위에 성소수자 인권을 질의하고 성명서를 발표했다.[247] 2018년 12월 마침내 인천시는 국내 17개 광역시·도

246) 인천시의회 재석의원 30명 중 인권조례 제정에 찬성한 의원은 11명이었고 반대한 의원은 15명 기권은 4명이었다. 인천뉴스 http://www.incheonnews.com/news/articleView.html?idxno=100590(검색일:2019.12.10.)

247) 이런 과정에 참여한 시민단체는 다음과 같다. 인천인권네트워크, 민주사회를 위한 변호사모임 인천지부, (사)인천민주화운동계승사업회, 인천목회자정의평화실천협의회, 인천시민사회단체연대, 인천여성연대, 인천외국인노동

국가인권위원회
humanrights.go.kr

에서 마지막으로 인권조례를 제정했다.

III. 제정, 폐지, 새로운 제정의 과정을 겪은 충남 인권조례

충청남도 인권조례 제정은 국가인권위는 물론 유엔 성소수자 특별보고관이 개입하는 등 한국의 자치단체들 가운데 가장 복잡하고 뒤얽힌 과정을 겪었다. 충남의 상황을 이해하기 위해서는 이미 앞에서 언급한 서울과 인천의 경우를 염두에 두어야 한다. 즉 서울시민인권헌장 공표 거부 사태(2014년)와 인천에서 시의회 상임위를 통과한 인권조례가 본회의에서 부결(2016년) 된 후 2017년에 이르기까지 여전히 제정되지 못하고 있던 상황을 인식해야 한다.

2012년 충청남도는 국가인권위원회 권고(2012. 4. 12)에 따라 '도민인권 보호 및 증진에 관한 조례'(이하 충남인권조례) 를 제정했다. 당시 집권당인 새누리당(자유한국당 전신) 의원들과 자유선진당 소속 의원이 공동으로 발의했다.

인권조례 제정 후 4년이 경과한 후, 2017년 충청남도와 충남 아산시, 공주시, 계룡시, 부여군 등에서 일부 보수 개신교 단체들이 중심이 되어 인권조례 폐지 청구를 제기했다.[248]

2017년 6월 8일 국가인권위는 1차로 충남의회 의장 및 충남도지사에게 성적 지향 및 성별 정체성에 따른 차별금지는 국내법과 국제인권기준에 따른 인권의 보편적 원칙이므로, 이를 이유로[249] 충남인권조례를 폐지하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명했다.[250]

자센터, 인천장애우권익문제연구소, 인천지방변호사회 인권위원회, 천주교 인천교구정의평화위원회

248) 국가인권위원회 보도자료(2018.03.20.) 인권위, 인권조례 폐지 확산 방지 위한 국제 공조 요청 - 유엔 성소수자 특별보고관에 충남인권조례 폐지 관련 조속한 조사방문 요청 -

249) 당시 「충청남도 도민인권 보호 및 증진에 관한 조례」는 성적 지향 및 성별 정체성에 대해 명시적으로 규정하고 있지 않았다.

250) 국가인권위원회 보도자료(2018.01.31.) 충남 인권조례 폐지안 상정에 대한 국가인권위원장 성명
- 두 차례 반대 의견에도 불구, 충청남도 본회의 상정에 강한 유감 -, - 지역의 인권 후퇴 막기 위해 국가인권기구로서 국내작국제적 노력 다할 것 -

2018년 1월 15일 충남도의원 25명이 충남인권조례 폐지안을 발의했다.

2018년 1월 25일 국가인권위 상임위가 충청남도 의회에 대해 인권조례 폐지 반대 2차 의견을 표명했다.

2018년 1월 30일 충남 도의회 행정자치위원회(위원장 김동욱)가 충남인권조례 폐지안을 통과시켰다.

2018년 1월 31일 국가인권위원장(이성호)이 성명을 발표했다.[251] 이 성명은 "두 차례 반대 의견에도 불구하고 충청남도 본회의에 상정한 것에 강한 유감"을 표명했다. 지역의 인권 후퇴를 막기 위해 국가인권기구로서 국내적·국제적 노력을 다할 것이며 필요할 경우 "유엔 성소수자 특별보고관[252]에게 이와 관련된 국내 상황을 알리는 등 국제사회와의 공조를 통한 활동도 검토할 계획"임을 천명했다.

2018년 2월 1일 충남인권조례지키기공동행동은 긴급성명을 발표하고 충남도청 앞에서 규탄 대회를 개최했다.[253] 이들은 "일부 개신교단체들이 인권조례가 동성애를 조장한다며 폐지를 요구하고 있다"며 "자유한국당은 표심을 얻기 위해 자신들이 대표발의해 제정한 조례를 폐지하려 하고 있다"고 비판했다.

2018년 2월 2일 충남 인권조례 폐지를 반대하는 전국 인권 활동가, 인권 단체들이 긴급 성명을 발표했다.[254] 전국적으로 321개 단체와 정당, 개인 586명이 참여한 이 성명은 자유한국당이 정치적 안위를 위해 일부 보수 개신교 단체들과 손을

---

251) 국가인권위원회 보도자료(2018-01-31), "충남 인권조례 폐지안 상정에 대한 국가인권위원장 성명"

252) 특별보고관은 유엔의 특별절차로서, 특정 국가나 특정 주제의 인권 상황을 다루기 위해 설치한 독립적인 인권 전문가이다. 특별보고관은 수임사항과 관련한 인권침해 사례를 조사하고 국가방문을 실시하며, 유엔 인권이사회와 유엔 총회에 조사결과를 보고하는 임무를 수행한다. 성소수자 특별보고관(Independent Expert on sexual orientation and gender identity)은 2016년 창설되었다.

253) 조계종 사회노동위원회 등 '충청남도인권조례' 폐지에 반대하는 100여 개 종교·인권시민사회단체 연대단체. http://www.beopbo.com/news/articleView.html?idxno=101989. 법보신문, 사노위, "충남도의회는 인권조례폐지안 부결하라" 2018.02.01.

254) [성명]충남 인권조례 폐지를 반대하는 전국 인권활동가, 인권단체 긴급 성명.-이 성명은 자유한국당 도의원들이 "자신들의 낮은 지지율을 극복하기 위해 일부 개신교 세력과 합심하여 소수자에 대한 혐오를 선동하고 인권을 부정하고 있다. 충청남도에서 벌어지는 인권조례 폐지의 움직임은 지역의 표심을 얻기 위해 도민의 인권을 삭제하는 자유한국당의 정치적 생존 전략일 뿐"이라고 말했다. http://mwtv.kr/archives/news/충남-인권조례-폐지를-반대하는-전국-인권활동가-인(검색일:2019.12.10.)

잡았다고 주장했다. 그리고 조계종 사회노동위 등 115개 종교·시민사회단체 연대한 차별금지법제정연대는 논평을 발표하여 "차별·혐오선동세력과 결탁해 인권을 후퇴시키는 자유한국당의 충남인권조례 폐지 추진을 강력히 규탄" 했다.

2018년 2월 2일 충남인권조례 폐지안이 도의회 본회의에서 통과되었다.

2018년 2월 26일 안희정 전 충남도지사가 인권조례 폐지 조례안에 대한 재의를 충남도의회에 요구했다.

2018년 3월 20일 국가인권위원회가 인권조례 폐지 확산 방지 위한 국제 공조를 요청했다.[255] 국가인권위는 유엔 성소수자 특별보고관에게 충남인권조례 폐지와 관련하여 조속한 조사·방문을 요청했다. 인권위는 충남인권조례 폐지를 인권보장체계를 무너뜨리는 심각한 사안으로 인식했다. 성소수자 차별 금지에 반대하는 일부 종교 단체의 의견을 받아들여 전체 지역주민의 인권증진을 위해 제정된 인권보장체계를 후퇴시키는 최초의 사례가 될 것으로 보고, 이를 계기로 다른 지역에서도 인권조례 폐지 활동이 확산될 수 있다고 예상했다. 국가인권위는 "충청남도와 충남 아산시, 공주시, 계룡시, 부여군 등에 일부 종교단체를 중심으로 인권조례 폐지 청구가 제기" 되고 있는 상황을 언급했다.

2018년 4월 3일 충남도의회는 재석의원 26명 전원 찬성으로 충남 인권조례 폐지안의 재의안을 가결하였다. 재석의원은 자유한국당 25명, 바른미래당 1명이었다. 민주당 의원들은 이 표결에 불참했다. 민주당과 시민단체는 "한국당이 일부 혐오세력의 표를 얻고자 후안무치한 폭거를 저지르고 있다"며 거세게 반발했다.[256] 6월 지방선거를 2개월 앞둔 시기였다.

2018년 4월 3일 성소수자 차별반대 무지개행동, 차별금지법제정연대, 평등과연대로! 인권운동더하기는 성명을 발표했다.[257] 이들은 극우 개신교 세력을 '자유한

255) 국가인권위, 보도자료(2018. 3. 20.). 인권위, 인권조례 폐지 확산 방지 위한 국제 공조 요청.
256) https://www.yna.co.kr/view/AKR20180403132151063(검색일:2019.12.02.)
257) [성명] 충남 인권조례 폐지는 정치권력의 반인권적 폭거다. 자유한국당 규탄!! 반드시 투표로 심판하자!! 2018년 4월 3일, 성소수자 차별반대 무지개행동, 차별금지법제정연대, 평등과연대로 인권운동 더하기(검색

국당이라는 거대 야당의 혐오 정치를 지원하고 부추긴 혐오 선동 세력'으로 지목했다.

2018년 4월 5일 빅터 마드리갈-볼로즈 유엔 성소수자 특별보고관이 한국 정부에 공개서한을 보내 충남도의회의 충남인권조례 폐지 결정에 대해 우려를 표명했다.[258] 빅터 특별보고관은 "반인권 집단의 압력으로 법적·제도적 인권 토대를 해체한다면 중대한 우려를 낳는 일이 될 것"이라며 "이 서한이 충남도의회 의원들과 공유되기를 희망한다"고 밝혔다. 유엔이 충남인권조례 폐지에 대해 우려를 표명한 것은 2018년 2월 스위스 제네바에서 열린 유엔 여성차별철폐 위원회의 한국 심사에서 마날로 위원이 한국의 국가 및 지방 인권체계가 공격받고 있음을 우려한 것에 이어 두 번째다.

빅터 특별보고관은 충남 공주·계룡·부여와 충북 증평 등 다른 도시에서 인권 조례 폐지 조짐을 보이는 현상을 언급하고 "이러한 시도는 성소수자들에 대한 증오를 강화하고 성소수자를 폭력과 차별로 보호하기 위한 인권 체계를 위협한다"며 "정부가 성소수자의 인권이 충분히 존중되고 국제 인권 기준에 부합하는 법률 및 공공 정책을 계속 장려하기 위해 필요한 모든 조처를 해달라"고 촉구했다.

빅터 특별보고관은 한국 정부에 답변을 요청하면서 각종 추가 정보도 요구했다. 충남인권조례가 폐지된 현 상황과 관련해 국가 차원에서 다른 입법안을 제안한 현황, 충남인권조례 폐지가 한국이 지난 1990년에 비준한 국제인권규약 의무 이행에 어떤 영향을 미칠 수 있을지 등이다. 또 한국 정부가 혐오발언·폭력·차별로부터 성소수자를 보호하기 위해 채택한 입법 조치나 인권기구의 권고를 이행하기 위해 취한 조치를 알려달라고도 했다.

2018년 10월 지방선거 이후 '충청남도 인권기본조례'가 새롭게 제정되었다.

일:2019.11.23.)

258) http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/839812.html, 한겨레신문: 2018-04-09 (검색일:2019.11.24.) 한국 정부는 이 서한에 대해 60일 이내에 답변을 보내야 한다. 정부의 답변은 유엔 인권이사회에서 보고서를 통해 공개된다.

■ 충남 인권조례 폐지 논란이 미친 영향

① 충남은 인권조례를 제정해 시행 중인 전국 16개 광역자치단체 가운데 처음으로 인권조례를 폐지했다. 유엔까지 개입하는 우여곡절의 과정 끝에 새롭게 제정되었지만 충남인권조례 폐지 결정은 전국적으로 영향을 미쳤다. 그 이후 부산 해운대구는 차별금지 사유를 삭제[259]한 채 인권조례를 개악했다.[260] 아산, 계룡, 공주, 부여 등에서도 인권조례를 폐지하려는 시도가 이어졌다. 서울시 학생인권조례 폐지를 위한 주민발의 운동이 시작되었다. 2018년 3월초에는 충북에서도 인권조례 폐지 요구 청원서가 제출되는 등 차별과 혐오를 선동하는 움직임이 확산되었다.[261]

② 한 인권활동가의 말처럼 혐오세력이 역설적으로 기여한 것도 있다. 조례 폐지 논란의 과정에서, '성적 지향, 성정체성에 따른 차별 금지'에 대해 시민들이 관심을 가지게 되었다는 것이다.[262]

자유한국당 도의원들이 스스로 만든 조례를 폐지한 명분으로 내세운 것은 도민들 사이의 갈등이었다. 하지만 실제로는 촛불혁명 이후 위기에 처한 정치세력이 눈앞의 정치적 이익을 위해 소수자에 대한 혐오를 선동하고 인권을 부정하는 세력에 가담·굴복한 것이다.[263]

---

259) 개정 전-제5조(구민의 권리) 구민은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 병력, 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.
개정 후-제5조(구민의 협력) 구민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권 의식의 향상에 노력하고 구가 수행하는 인권 시책에 협력하여야 한다.

260) "교회 압력으로 인권조례서 '성적 지향' 삭제", 해운대구의회서 설전 "선거 영향 미칠 것이라 압력" vs. "요청 있었지만 굴복 아냐" 하민지, 2018.02.23. http://www.newsnjoy.or.kr/news/articleView.html?idxno=216116(검색일:2019.11.23.)

261) 2018년 2월 27일. 성소수자 차별반대 무지개행동 / 차별금지법제정연대 / 평등과 연대로 인권운동 더하기. "끝날 때까지 끝난 것이 아니다. 충남도 인권조례는 절대 폐지되어서는 안 된다." https://www.sarangbang.or.kr/writing/2764 참조(검색일:2019.11.23.)

262) 충남인권교육활동가모임 부뜰 대표 이진숙.

263) 2018년 2월 2일. 충남 인권조례 폐지를 반대하는 전국 인권 활동가, 인권 단체 긴급 성명 충청남도 도의회는 인권조례를 반드시 지켜야 한다!

IV. 인권도시에서 퇴행적 움직임

2014년 서울시민인권헌장 공표 거부 사태, 2016년부터 2018년 사이 인천시의 인권조례 제정 지연, 2018년 충남에서의 인권조례 폐지(2월) 그리고 재 제정(10월) 등 일련의 사태는 무엇을 보여주는가?

보수 개신교계가 선거 때 특정 정치세력을 지지하는 대신 그들로부터 동성애와 차별금지법 제정 반대를 약속받았던 것은 어느 정도 알려진 사실이다. 보수 개신교를 비롯한 한국의 극우세력은 시대 상황의 변화에 따라 '종북' 무기를 잃게 되자 '빨갱이'를 대체할 새로운 공통의 적으로 '성소수자'를 발견"[264]했다고 보인다. 이들은 큰 결집력을 발휘하여 서울시민인권헌장 공표를 무산시켰고 유력한 대권 후보로 떠오르고 있었던 박원순 서울시장을 굴복시켰다고 여겼다. 그것은 인천지역 보수 개신교단체를 고무시켜 인천 인권조례 제정을 지연시켰고, 충남에서 반인권적 활동을 확산시켰다. 인천은 수도권에 속하지만 남쪽으로 충청남북도와 인접하고 있어서 충청도 출신의 거주민이 다수이다.

인권조례 제정을 무산시키거나 폐지하는 반인권적 행위에 앞장 선 보수 개신교단체는 과거 서북청년단과 유사한 행태를 보이고 있다. 반북, 반공이라는 낡은 이데올로기가 힘을 발휘하지 못하게 되자 극우적 활동의 이념적 둥지를 사회적 약자에 대한 혐오에서 찾았고 상황에 따라 같은 이해관계를 지닌 일부 보수 정치권과 강고한 유착을 형성하고 있다고 보인다. 이들의 활동은 멈추지 않고 있다. 서울, 인천, 충남은 물론 서울 강남, 대전, 세종 등에서 여전히 진행 중이다.

6. 인권도시 운동의 성과와 과제

264) https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=40697(검색일:2019.12.02.)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I. 인권도시 운동의 성과

1) 지자체 인권레짐의 양적 확산

경남 진주시, 광주광역시, 서울특별시, 서울 성북구 등이 선도한 인권도시 운동은 도시 지역뿐 아니라 농어촌, 농어촌 복합지역 등 다양한 광역과 기초자치단체 및 마을로 확산되고 있다.

2) 국제 인권도시 네트워크 형성에 기여

세계적 차원에서 인권보호와 인권증진에 관한 지방정부의 역할의 중요성이 부각되고 있다. 이 과정에 한국 정부와 인권도시들이 크게 기여했다. 제24차 UN인권이사회(2013. 9.)는 '지방정부와 인권'에 대한 결의안을 채택했다. 이는 한국 정부가 상정한 것이다. 제27차 UN인권이사회(2014. 9.)는 제24차 결의안에 대한 중간보고서를 채택하였으며, 광주광역시와 서울특별시가 이에 참여했다. 2015년 9월 제30차 유엔인권이사회가 '지방정부와 인권' 보고서를 채택했다. 이를 계기로 지방정부와 인권 또는 인권도시는 유엔의 공식적인 인권의제가 되었다. 유엔은 이 보고서에서 인권의 효과적 보호와 증진이 국가와 지자체 공동의 책무임을 확인했다. 이 보고서에는 광주, 서울, 서울 성북구, 충남 등 다양한 사례가 담겨 있다.

광주광역시가 2011년 이후 매년 개최하고 있는 세계인권도시포럼은 지방정부와 인권의제의 심화된 논의와 확산에 매우 중요한 장(場)으로 등장했다. 여기에서 한국인권재단 같은 시민사회단체도 중심적인 역할을 수행하였다.

3) 국내 인권네트워크의 형성

국가인권위는 2017년 6월 '지방자치단체와 인권 소통·협력체계 구축을 위한 인권 네트워크 추진 기본계획'을 수립했다. 지자체 인권레짐을 구성하는 단위들의

네트워크가 활발해지고 있다. 그것들은 단위별이나 지역별 또는 업무별로 여러 협의회를 결성했으며 워크숍 등을 통해 교류하고 있다.(제3회 한국인권회의 자료집, 115-116 참조)

2016년 3월에 출범한 전국광역지자체인권위원회 협의회부터 2017년 한국인권도시협의회 창립, 전국지자체인권보호관협의회 창립, 나아가 국가인권위원회 지역인권사무소가 추진하는 기초지자체 인권담당자 워크숍 개최 등 국내 인권네트워크가 상당히 형성되었다.

4) 인권조례 제정과 인권도시의 안정적 운용을 위한 국가인권위의 긍정적인 역할

국가인권위는 2012년 4월 12일 인권 기본조례 표준안을 마련하고 각 지자체장에게 인권기본조례 제정을 권고하였다. 후속조치로, 인권기본조례의 보급 및 확산을 위하여 권역별로 순회 설명회를 개최했다. 행정안전부장관에게도 지자체가 인권 체제 구축과 관련한 인력 확충에 대해 협의할 경우 적극적으로 검토할 것을 권고했다.

국가인권위는 2016년 지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구를 바탕으로 2017년 6월 '지방자치단체 인권제도 현황 및 의견표명의 건'을 발표하였다. 그 내용은 다음과 같다.

> 1. 인권조례 제정. 2. 인권위원회 구성. 3. 인권위원회의 상시적인 심의, 자문 역할 확대, 회의 활성화, 시민사회단체의 참여와 협력 강화 등의 노력. 4. 인권전담부서 설치, 인권업무 전담인력을 확충, 인권위원회 운영을 지원, 인권관련 정책 및 사업의 전문성과 연속성의 보장 5. 지방자치단체의 산하 행정기관 및 출자, 출연기관, 지방자치단체의 지원(보조금)을 받는 민간복지시설에 대하여 인권침해 조사 및 구제 조치를 수행.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

위와 같은 국가인권위의 권고와 의견 표명은 인권조례를 제정하는 지자체가 확산되는 데 결정적인 계기를 제공했다. 또한 지자체 인권증진을 위한 활동에 필요한 가이드라인을 매우 구체적으로 제시했다.

Ⅱ. 인권도시 만들기의 의의

한국의 인권도시 개발은 다음과 같은 의의를 지닌다.(은우근 2009:141-143) 첫째, 인권도시는 인권의 지역화, 구체화를 위해 바람직한 전략이다. 국가적, 정치적 차원에서 인식되어온 인권 의제를 구체적, 지역적, 생활상의 이슈로 자리 잡는 계기를 제공함으로써 우리 사회 인권수준의 총체적 향상을 위해 기여하고, 궁극적으로 한국 민주주의의 실질적인 진전에 이바지할 것이다. 둘째, 인권도시는 인권주체의 민주주의 훈련의 장이다. 거주민들은 학습과 토론, 민주적 의사결정, 소수자 및 약자의 권리를 존중하는 과정에서 스스로 이상적인 공동체의 성숙한 주체로 등장한다. 셋째, 인권도시 개발은 민주적 거버넌스에 의한 새로운 질적 개발 모델이다. 인권도시는 지역사회 상층부가 일방적으로 주도하는 개발이 아니라 거주민이 참여하는 쌍방향의 도시 개발 모델이다. 넷째, 인권도시 개발은 사회 통합의 가치로서 인권을 새롭게 인식하는 계기가 될 것이다. 신자유주의적 성장 발전 모델은 한국 사회 내부 갈등을 부추겨 왔다. 인권은 소수자, 이민자는 물론 남북 민족공동체 내부를 통합하는 주요 가치가 될 수 있다. 여섯째, 국가 내 또는 국제적인 인권도시 간 연대는 각 인권도시들이 속한 국가 안에서 실질적인 인권과 민주주의의 진전을 담보하고 이런 성과가 후퇴하지 않도록 하는 국가적, 국제적 방어선의 역할을 할 것이다.

Ⅲ. 인권도시 운동의 한계

인권도시 운동은 긍정적인 성과 못지않게 여러 도전에 직면해 있다. 일부 지자

체장의 인식 부족과 의지 결핍, 일부 공무원의 인권의식 결여, 시민사회와 인권단체의 준비 부족 등. 인권도시에서의 역할에 대한 이해 부족 등이 그것이다.(인권재단, 2016:20) 지자체가 인권조례를 제정하고 인권기구를 구성해온 과정과 문제점에 대해서 많은 논의가 있다.

1) 인권조례 제정 중심의 운동

한국의 인권조례 제정은 외견상, 짧은 기간 동안 엄청난 성과가 있었다. 하지만 그 내실을 본다면 하향식 과정이었다.(홍성수, 2015:130) 애초 인권조례 제정과 인권도시 운동은 진주시와 광주광역시에서 보듯이 아래로부터 시작했다. 그런데 관주도의 조례 제정 중심으로 변화하면서, 인권도시 운동의 역동성과 활력이 사라지고 있다.

인권제도의 발전 양상은 지역에 따라 커다란 차이를 보이고 있다. 도시 지역은 비교적 인권의 제도화가 활발하였지만, 농촌 지역이 저조하다. 지역 간의 차이도 뚜렷하다. 광주시, 울산시, 대전시 등은 활발하였지만, 대구, 경북 지역은 저조하였다. 충남은 모든 기초 지자체가 인권조례를 제정하였지만, 충북에서는 저조하다. 국가인권위원회가 제시한 표준안에 기초하여 지자체가 '판박이 조례'를 만들었지만 인권조례를 방치한 곳도 많다.(김중섭 2017) 국가인권위가 2012년 인권조례 제정을 권고한 이후 후속조치가 충실하지 못했다는 비판도 많았다.[265] 인권조례가 "인권주체들로부터 유리된 장식품" (미류, 2012:164)이 될 수 있다는 비판도 있다. 표준안에 그대로 따르기보다 지역의 인권 상황과 역사적 정체성을 반영하는 조례를 제정하는 것이 필요하다. 도시 역사와 환경, 조건이 다른 만큼 인권도시의 비전이나 가치, 목표 등이 한결같을 수는 없는 것이다.

국가인권위가 '인권기본조례표준안'을 제시하기 전에 인권레짐을 어떻게 설

265) 가령 인권기본계획을 약속했던 17개 지자체 중 이를 수립한 곳은 4곳에 불과하며, 인권지수 개발을 약속했던 8개 지자체 중 이를 개발한 곳은 1곳뿐이다. 인권위원회를 설치하겠다던 17개의 지자체 중 이를 설치한 곳은 6곳, 인권교육 지원을 예정했던 지자체 16곳 중 8곳만이 인권교육을 이행했다.(홍성수, 2012a:325-7),(이현재, 2013:147)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

계할지, 어떤 비전과 목표, 가치를 실현할지에 대해 성찰이 있었어야 한다는 반성도 있다.(김형완, 2016:51) 김형완은 인권조례 제정을 권고하던 2012년 당시 국가인권위원회에서 지역 인권레짐에 대한 고민과 연구, 분석 등은 그리 면밀하게 이뤄지지 않았다고 지적한다. 국가인권위원회의 지역사무소의 위상과 역할에 대해서도 위원회 내부에서 정리되지 못한 상황이었다. 이를테면 국가인권위원회 지역사무소에서 독자적인 정책사업을 할 수 있도록 적절한 예산배정을 할지 여부와 관련하여 위원회 내부에 이견이 있었다. 지역사무소가 국가인권위의 연락사무소에 머무르지 않고 '독자적' 인 위상과 역할을 수행하는 순간 '중앙' 과의 통일성, 일관성에 혼란을 초래할 수도 있다는 우려가 컸다. 이러한 관점은 국가인권위원회 내부에서 인권의 지역화에 대한 고민이 부족했음을 여실히 보여준다.

지역의 인권 현실에 대한 파악과 인권 과제 발굴의 과정을 도외시한 채 인권도시 문제를 구체적으로 풀어낼 수 없다.(미류, 2012, 162-3, 이현재, 2013:147-148) 하향식의 인권거버넌스 구성 방식을 극복하고 지속가능한 지역인권체제·인권도시를 만들기 위해서 '인권의 제도화' 와 '인권주체의 자력화' 를 동시에 추구해야 한다는 것이다.(김기곤, 2013)

2) 자치단체장에 대한 과도한 의존

인권도시의 성과는 해당 지자체장의 의지에 따라 좌우되었다. 하지만 단체장은 선출직 임기제이다.(조영선, 2017:72) 뿐 아니라 지자체장이 인권도시와 인권 업무에 대해 심도 깊게 이해하고 있는가도 문제다. 단체장에 대한 지나친 의존은 인권도시의 지속가능성을 위협할 수밖에 없다.

서울시민 인권헌장 선포 무산과정, 광주광역시 비엔날레 세월오월 전시 거부, 부산 영화제에서 다이빙벨 상영 취소 등 사건은 모두 자치단체장의 인권에 대한 몰이해와 의지의 한계를 드러낸다. 결국 지자체장의 한계가 인권도시, 또는 지역 인권

레짐의 한계로 작용할 수밖에 없다.

3) 인권도시의 법적 기반 미비

인권 도시 만들기 또는 인권의 지역화는 인권도시 조례 제정을 중심으로 이루어지고 있다. 인권조례를 제정했지만 인권증진 사업을 수행하지 않는 지자체도 적지 않았던 것은 지자체의 인권 업무가 법이 아니라 인권조례에 근거하여 수행되고 있다는 한계 때문이다.(조영선, 2017:72)

Ⅳ. 인권도시 운동의 과제

1) 국가인권기구와 지역 인권레짐의 관계를 재설정

유엔인권위 보고서는 인권에 대한 중앙정부와 지방정부 간의 제도화된 협력의 필요성을 지적한다. 지방자치단체의 장은 국가 인권정책의 수립 과정에 관여해야 한다.(인권위 보고서 21항) 국가인권위는 '인권증진행동계획(2018~2020)'에서 '지방인권기구 협력 강화'를 제시했다.[266] 지방인권기구가 국가인권기구와 더불어 나라의 인권보장 시스템을 구성한다는 것을 인식한 것이다. 국가인권기구와 지방인권기구는 우열, 상하, 종속 관계가 아닌, 협력자로서 상호 협의 하에 역할을 분담하는 관계다.(조영선 2017:70-83)

2) 행정안전부의 적극적인 역할

지역의 인권레짐을 발전시키기 위해서는 국가 전체의 인권 증진 책무가 있는 국가인권위원회와 지자체를 감독하는 행정안전부의 적극적인 지원과 협력이 필요하다. 전국 수백 개 지자체에서 인권조례를 제정한 상황이다. 지자체의 인권 행정을

266) 국가인권위원회(2017) 『인권증진행동계획(2018~2020)』

국가인권위원회
humanrights.go.kr

독려하기 위해 지방 사무를 총괄하는 행정안전부의 적극적인 지원이 필요하다. 지자체와 행정안전부의 사이의 협력이 중요하다.(김형완, 2016:41-61)

3) 지자체 인권구제 기능의 확대와 활성화

지역사회에서 인권 보장은 지자체를 통해 실행 체계를 강화할 경우 효과가 커질 수 있다. 특히 지자체가 가진 지역적 인접성과 관할 감독권, 행정적 집행력 등이 결합될 때 주민들이 느끼는 체감도 강화될 것이다. 따라서 지자체 인권구제기구의 적극적인 활동이 필요하다. 지자체 인권기구의 조사업무는 자치단체장의 관리권에 근거하여 주민복리와 사회권 영역을 구체적으로 조사할 수 있다.

4) 인권기본법, 인권교육법 제정

국가인권위는 지자체가 인권증진 업무를 안정적으로 수행할 수 있도록 법적 근거, 예산, 인력, 조직 등에 있어 기반을 마련해야 하며, 업무 수행 등에 있어 국가인권위와의 관계, 국가와 지자체간의 관계를 분명하게 구분할 수 있는 법적 기반을 구축해야 한다. 이를 해결하기 위해서 인권기본법(가칭)과 인권교육법(가칭)을 제정해야 한다.[267]

인권기본법은 인권의 지역화를 위한 법적기반을 제공할 것이다. 국가와 지자체의 인권사무를 구분하고 현재 불분명한 상위법령으로 인한 인권조례의 애매한 위상을 보완할 것이다.

인권교육법(가칭)은 인권교육의 안정적 운영을 위한 법적 기반을 제공할 것이다. 이 법은 모든 국민에게 인권교육을 받을 권리가 있음을 확인하고 국가와 자치단체의 인권교육 책무를 부여한다. 나아가 인권도시 거주민의 자력화를 증진시킬 것이

267) 인권보장 시스템의 강화를 위해서 인권기본법(가칭)이나 인권교육법(가칭) 말고도 차별금지법 제정이나 기본권 강화를 주축으로 한 헌법 개정 등을 추가로 논의할 수 있을 것이다.

다. 또 인권기본법(가칭) 등 관련 법률을 제정하여 모든 지자체가 인권구제 활동을 수행할 수 있도록 보장해야 할 것이다. 이 경우 국가인권위는 국가나 지자체의 인권침해에 집중할 수 있을 것이다[268].(조영선 2017:77쪽) 지방인권기구를 설치할 경우 국가인권위원회는 지역 단위의 진정사건 조사 및 해결 부담이 줄어들고, 지방인권기구를 지원하는 역할과 함께 전국적 수준의 인권정책과 의제를 개발하는 역할에 충실할 수 있다.[269](유남영, 2012: 73)

5) 인문주체의 설정

인권도시의 주체를 법적 주체가 아니라 인문적 주체로, 도시를 지방-도시가 아니라 글로컬-도시공간으로 이해할 필요가 있다는 주장이 있다.(이현재, 2013) 현재 많은 인권조례가 "'주민' 개념에 주민등록법 상 주민의 개념뿐만 아니라, 거주목적의 체류자 및 관할지역에 소재하는 사업 또는 사업장에 근로하는 사람"(홍성수, 2012a:322)을 인권조례의 이해당사자로 규정하고 있다. 통상 지자체(도시)는 국가의 법적, 행정적 하위체계로 정의된다. 그런데 도시에는 법적으로 등록되지 않은 결혼이주자, 이주노동자, 여행객 등과 같은 외국인도 거주한다. 그렇다면 국가법의 한계 안에서 움직이는 지자체가 법적으로 등록된 시민이 아닌 거주민에게도 인권조례에 따라 보편적 인권을 향유할 기회를 제공할 수 있는가? 인권도시는 인권조례가 명시하고 있는 "모든" 거주민의 인권을 보장하기 어렵다는 것이다. 국가가 국적을 가진 시민만을 권리 주체로 인정하듯이, 지자체 또한 주민등록상의 법적 주민을 권리의 주체로 인정할 수밖에 없기 때문이다.(이현재 2013:150-152) 인권조례제정을 중심으로 한 인권도시 운동이 갖는 이념적 한계를 넘어설 대안으로 인문주체의 개념을 검토해야 한다.

---

268) 2014년부터 지역인권사무소가 지자체 산하의 기관을 조사할 권한을 가지고 있다.
269) 유남영(2012). 「인권기본법 제정을 위하여」. 『저스티스』. 4. 59-78쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

6) 인권학습 공동체 만들기

지속가능한 인권도시를 구축하기 위해서는 성숙한 인권 주체의 형성이 필수적이다. 인권도시의 동력은 변화지향적 인권학습의 과정의 산물이다. 거주민들이 자신들과 공동체의 지속가능한 발전을 위한 틀로서 인권을 이해해야 한다. 이러한 인권학습은 마르크스와 모드로우스키가 말한 변화지향적 인권 교육학(transformative pedagogy of human rights)에 근거한다. 이것은 압제와 억압의 형식 이면에 숨겨진 권력구조를 변경시키는 잠재력을 가진다.(마르크스외, 2008:42)

7) 인권도시와 사회관계적 개발

인권도시는 사회관계적 개발(societal development)[270]을 통해 형성된 공동체이다. 인권제도를 구축하는 것은 인권도시 형성의 일부일 뿐이다. 인권 가치를 통해 거주민들 상호간의 공동체적 '관계' 망을 구축하는 것이야 말로 인권도시의 진정한 목표라고 할 수 있다.

8) 인권도시 운동의 핵심 연대 과제 설정

유엔은 2016년부터 2030년까지 15년간 지구촌이 이루어야 할 지속가능발전목표(SDGs)를 채택했다. 그 중 11번 목표가 도시와 주거권 문제이다. 2016년 10월 유엔 해비타트 3차 회의가 인간정주 문제를 핵심 의제로 다루었다. 주거권의 문제를 한국의 인권도시 운동의 공통 핵심 목표로 설정하고 일정한 성취를 위해 나아가는 것도 바람직할 것이다.

---

270) 'social'이 인간과 공동체의 생산적 능력productive capacities(건강, 연령, 교육, 생활 규범, 고용, 굶주림 등)의 다양한 차원을 지칭하는 반면, 'societal'은 시민과 공동체의 관계적 수용력(relational capacities), 즉 복수성의 수용력, 다름의 가치 즉, 자신의 고유한 정체성, 가치, 비전의 상대화 그리고 공동선의 확인과 이행에 대한 약속의 승인과 긍정의 수용력을 말한다. 'societal'은 인간의 존엄성과 인권에 대한 이해를 그리고 타자의 인권과 존엄성에 대한 승인을 가리킨다.(마르크스외, 2008:27-28) 참조.

9) 도시권의 이념에 비추어본 인권도시 만들기 반성

한국의 인권도시들은 대개 도시권(Right to the City)의 이념을 중심으로 한 선언을 표현하고 있다. 그러나 인권도시 정책과 실행에서 도시권의 이념을 제대로 반영하지 못하고 있다. 도시권을 주창한 르페브르는 파리 꼬뮌을 "유사 이래 혁명적 도시주의의 실현"[271]이라고 보았다. 이 표현을 빌리면, 5·18민중이 80년 당시 광주에서 성취한 것은 "변두리와 주변부로 쫓겨난 노동자, 도시빈민, 학생들이 도시 중심으로 돌아오고자 했던 힘과, 그들이 자신들의 도시, 즉 자신들의 빼앗긴 작품을 재탈환했다는 사실이다."[272]

군부독재가 부정되고, 형식적 민주주의가 정착된 지금 지역(도시)의 주인공은 누구인가? 산업화 과정에서 민중을 주변으로 몰아낸 힘과 신자유주의적 자본주의 구축과정에서 민중을 주변으로 몰아낸 힘은 어떻게 다른가? 이런 물음이 인권도시 운동에서 전략적 고민의 출발점이어야 한다고 본다. "도시에 대한 권리는 우리 가슴 속의 희망을 좇아 도시를 변화시킴으로써 우리 자신을 변화시킬 권리이다..."[273] 인권도시 운동의 궁극적인 지향점은 여기에 있다.

참고 문헌

- 강현수(2010),『도시에 대한 권리-도시의 주인은 누구인가』, 책세상.
- 강현수(2012), 「도시연구에서 권리담론의 의미와 과제」, 강현수/황진태 엮음,『도시와 권리』. 라움.
- 강현수(2013), 「인권영향평가와 지방행정: 서울 성북구 사례를 중심으로」, 제4회 인권도시포럼 자료집』, 한국인권재단 · 광주광역시, 3-37쪽.

271) 르페브르, 강현수(2012) 37쪽에서 재인용.
272) "" 부분은 강현수(2012) 37쪽에서 일부 인용.
273) 하비, 강현수(2012) 42면에서 재인용.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 광주광역시(2011), 광주인권도시선언문
- 광주광역시(2017),『2018~2021 광주광역시 인권증진 및 인권도시 기본계획』.
- 국가인권위원회(2017) 『인권증진행동계획(2018~2020)』
- 김귀영(2009), 「지방정부 위원회제도 개선방안」,『지방행정연구』, 23(2), 195-222쪽.
- 김기곤(2013). '열린 공동체' 관점의 인권도시와 시민참여. 민주주의와 인권, 13(2), 237-266.
- 김영배(2016), 『제2회 한국 인권회의 자료집』, 33.
- 김중섭(2007), 「지역사회의 인권 발전과 조례 제정」,『현상과인식』, 31(4), 33-56쪽.
- 김중섭(2015), 「인권조례와 지역 사회의 인권 발전」,『현상과인식』, 제39권 4호, 39-71쪽.
- 김중섭(2016),『인권의 지역화-일상생활의 인권 증진을 위하여』, 집문당.
- 김중섭(2017), 「지역 인권제도의 발전과 민주주의」,『현상과인식』41(3), 184-209쪽.
- 김중섭(2018), 「한국 인권도시 운동 평가와 전망」,『도시와 인권: 세계적 흐름과 한국의 과제』도시와 인권 학술토론회 자료집』, 서울연구원, 19-25쪽,
- 김형완(2014), 「서울시 인권보장제도의 평가와 과제」,『서울시 인권위원회 2주년 토론회 자료집』, 45쪽.
- 김형완(2016), 「한국에서의 지역인권의 제도화, 그 도전과 과제」,『지역사회와 인권: 현황과 과제 제2회 한국인권회의 자료집』, 한국인권재단, 41-61쪽.
- 미류(2012), 「인권도시에 대한 기대와 우려」,『공간과 사회』39, 161-167쪽.
- 서영표(2012), "도시적인 것, 그리고 인권?: 도시에 대한 권리 논의에 대한 비판적 개입."『마르크스주의 연구』9(4).
- 안진(2011), "인권조례 제정운동의 성과와 한계: 광주광역시, 전북, 울산광역시 인권기본조례를 중심으로."『전남대학교 법학논총』31-2. 531-568쪽.
- 염형국(2015), 「서울시민 인권헌장과 성소수자 차별금지」, 『서울시민인권헌장』, 231-248.
- 오창근(2018.5.17.), "인권조례와 동성애", 충북일보.
- 유남영(2012), 「인권기본법 제정을 위하여」,『저스티스』통권 제129호, 59-78쪽.

- 유엔 인권이사회 자문위원회(2015), 「인권 증진과 보호를 위한 지방정부의 역할에 대한 최종 보고서」(A/HRC/30/49)
- 유엔인권이사회(2015),『인권 증진 및 보호를 위한 지방정부의 역할- 인권이사회 자문위원회 최종보고서』, A/HRC/30/49.
- 은우근(2003). [특별기고] 「5·18기념사업에 대한 하나의 반성」. 역사비평, 97-125쪽.
- 은우근(2006), 「5·18문화담론에 대한 비판적 고찰」.『민주주의와 인권』, 6(2), 157-190.
- 은우근(2009), 「인권 거버넌스의 실현으로서 인권도시-광주광역시를 중심으로」, 전남대학교 5·18연구소,『민주주의와 인권』9-1, 121-147쪽.
- 이명재(2008), 「기관유형별 인권 관련 진정사건 접수 현황」
- 이성훈 외(2014),『2014 한국인권도시 백서』, 한국인권재단.
- 이성훈·강현수·김중섭·노현수(2016),『지자체 인권제도 현황과 개선과제 연구 2016』, 인권상황실태조사 연구용역보고서, 국가인권위원회.
- 이정은(2018), 「한국사회 인권의 제도화 과정에 대한 비판적 고찰-지자체 인권기본계획을 중심으로」,『민주주의와 인권』18(2), 221-252쪽.
- 이하나(2015), 「차별과 혐오에 맞서 씨름한 127일간의 여정」, 『서울시민인권헌장』, 119-141.
- 이현재(2012), "보편적 '인권'의 재소환과 인권도시 담론의 필요성."『2012 한국인권회의: 도시와 인권 — 인권도시 도전과 과제』. 한국인권재단.
- 이현재(2013), 한국형 인권도시운동의 딜레마 극복을 위한 철학적 모색. 민주주의와 인권, 13(1), 143-165쪽.
- 정성훈(2012), 보편적 인권 정당화의 위기와 인권도시의 과제. 민주주의와 인권, 12(3), 381-406
- 조상균,허창영(2012), 「국내인권기본조례의 현황과 내용」,『인권법평론』8.
- 조영선(2017), 「인권의 지방자치를 위한 국가인권위원회의 역할과 과제」,『제3회 인권회의 자료집』, 70-83쪽.
- 하승창(2016), 『제2회 한국 인권회의 자료집』, 36.
- 한국인권재단(2017), 제3회 한국인권회의 자료집 취지문

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 행정안전부 자치법규과(2018),『2018년 지방자치단체 조례·규칙 현황』
- 홍성수(2012a),「지방자치단체의 인권조례에 대한 연구」,『민주주의와 인권』, 12(3), 305-337.
- 홍성수(2012b),「인권도시운동의 명암: 서울시 인권기본조례 제정 과정을 돌아보며」,
- 홍성수(2015), 지방자치단체 인권위원회 제도에 관한 고찰. 법학연구, 26(1), 93-138. 93-138쪽.
- https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pRlgRFOMKHkJ:https://www.mois.go.kr/cmm/fms/FileDown.do%3FatchFileId%3DFILE_00083910JPMH-Zs%26fileSn%3D0+&cd=1&hl=ko&ct=clnk&gl=kr&lr=lang_ko%7Clang_en.(검색일;2019.07.24.)
- Harvey, David(2008), "The Right to the City", New Left Review 53.
- Lefebvre, Henri(1996(1968)), "The right to the city," in H. Lefebvre, Writtings on Cities, E. Kofman and E. Lebas(eds.), Cambridge, Mass: Blackwell.
- Stephen P. Marks and Kathleen A. Modrowski(2008), Human Rights Cities: Civic Engagement for Societal Development. https://pdhre.org/Human_Rights_Cities_Book.pdf.(검색일; 2019.11.02.)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

제 16 장
에필로그

서창록

고려대학교 국제대학원 교수 겸 인권센터장, 한국인권학회 부회장, 사단법인 휴먼아시아 대표, 유엔인권이사회 자문위원회 위원, 유엔자문위원회 진정실무그룹 의장, 외교부 자체평가위원회 위원장, 국가인권위원회 정책자문위원을 맡고 있다. 저서로는 《Introduction to International Development Cooperation: Issues and Actors in the Global Arena》, 《국제기구: 글로벌 거버넌스의 정치학》, 《국제기구와 인권, 난민, 이주》 등이 있고, 최근의 주요 연구로는 『유엔헌장 기반 인권보호체제와 동아시아 인권: 보편적 정례인권검토(UPR)를 중심으로』, 등이 있다.

목차

1. 들어가며

2. 4차 산업혁명이 인권에 미치는 영향

3. 한국에서 신기술에 따른 인권침해 사례 및 관련 논의 동향

4. 유엔 차원의 신기술의 활용 및 관련 규범 형성 노력

5. 신기술과 인권 관련 향후 논의의 방향

들어가며

이 책의 대한민국 인권사를 관통하는 쟁점들에 대한 통시적 분석이 우리에게 던져주는 명확한 메시지 중 하나는 인권의 사상과 제도, 국가에 의한 인권침해 및 사회적 차별의 양태는 역사적 변곡점에 의해 큰 변동을 겪었다는 사실이다. 개화기, 일제 식민지배기, 권위주의 지배와 민주화 운동기 등은 한국이 경험한 이러한 역사적 분기점에 해당한다. 이러한 전환의 한국 인권사를 기술하고 있는 이 책은 여전히 대규모 인권유린이 자행되고 있는 일부 국가들에게는 하나의 전범(典範)으로 기능할 수 있다. 또한, 이 책에 담긴 인권유린 사례의 상처와 아픔은 수많은 피해자들에게는 아직 치유되어야 할 현재이자, 미래세대가 결코 반복해서는 안 되는 반면교사이기도 하다.

인권 '사'를 주제로 한 이 책의 에필로그에서 전달하고 싶은 주제는 바로 '인권의 미래'에 관한 것이다. 상기한 여러 역사적 변곡점과 같이 지금 우리는 중요한 전환점에 있는지도 모른다. 무엇보다 흔히 '4차 산업혁명'으로 지칭되는 신기술의 발전으로 인해, 후세 인권 연구가들은 우리가 사는 현시점을 주요 역사적 전환점으로 기록할 수도 있다.

역사적으로 신기술의 발전은 인권을 포함한 인간의 삶 양식 전반에 지대한 영향을 미쳐왔다. 신석기·농업 혁명은 거대한 정치체제의 형성을 가능하게 하였고, 국가라는 이름의 강력한 정치체는 인간을 자연 상태의 추위, 굶주림, 야생동물의 공격으로부터 보호해 주었으나 때로는 인간을 억압하는 기제로 작용하기도 하였다. 산업혁명이 가져다 준 여러 문명의 이기, 특히 세탁기, 다리미, 진공청소기는 여성을 가사노동으로부터 해방시켜 주리라는 기대를 고조시키기도 하였으나, 정리정돈과 위생에 대한 기대수준을 높여 여성에게 다른 형태의 노동을 안겨주는 결과만을 낳기도 하였다. 기차와 자동차의 발전은 어떠하였는가? '마부'라는 직업을 역사의

국가인권위원회
humanrights.go.kr

뒤안길로 사라지게 함과 동시에 기관사, 운전수, 자동차 정비공 등 새로운 직업을 낳았다.

인류의 역사에서 오랫동안 고찰되어 온 인간의 존엄성이 2차 세계대전 이후 국제사회에서 유엔을 중심으로 제도화되고, 민주화를 향한 열망이 이와 맞물려 우리 사회의 인권운동이 비약적으로 성장하였으며, 이제 소위 "인권공동체"의 구성논의까지 진전되어 왔다. 또한, 의식과 담론의 발전에 발맞추어, 인권 보호를 위한 제도 역시 장족의 발전을 이룬바, 국가인권위원회가 설립되고, 각 지방자치단체에서 인권센터가 경쟁적으로 만들어지고, 대학에서도 인권센터의 설립을 가속화 하고 있다, 이런 흐름을 고려하면, 우리 사회의 인권에 대한 관심과 논쟁은 점점 증대될 것으로 보인다. 또한, 신기술이 가지는 인권에 미치는 새로운 침해 혹은 증진 양태는 인권에 대한 사회적 관심을 더욱 고조시킬 개연성이 크다. 긴 호흡에서 역사의 변곡점이 될 수 있는 이 시기에 인권에 대한 논쟁은 신기술의 영향에 대한 고찰 없이 이루어질 수 없다.

이러한 대변혁의 시기에 인권의 개념 역시 새롭게 정의되어야 할 필요성이 있다. 인권의 기본은 인간의 존엄성을 확보하는 데 있고, 시간과 공간을 초월해서 모든 사람이 똑같이 존엄성을 존중받아야 한다고 믿는 데서 출발한다. 2차 세계대전 이후 처참하게 고통을 받았던 피해자들을 보며 다시는 이러한 일들이 일어나지 않아야 한다는 공감대가 국제사회에 확산되면서 인권의 보호와 증진을 위한 국제제도들이 생겨나게 되었다. 또한 시민사회의 역할에 대한 중요성이 대두되면서 비정부기구들이 급증하였고 이제는 인권의 증진과 보호에 중요한 행위자로서 정착하게 되었다.

그러나 이러한 인권제도의 발전은 냉전체제에서 자본주의 진영과 공산주의 진영으로 양분된 국제질서 하에서 시민적 정치적 권리를 더 강조하는 자유진영의 주도적 영향력으로 "평등" 보다는 "자유"에 방점을 두고 논의되어 온 것이 사실이다. 또한 서구진영의 자유민주주의의 확산 노력으로 각국의 민주주의 발전과 연

계되어 인권의 논의가 진전되어 왔다. 이러한 환경에서 2000년대에 이르러서는 선진국과 개발도상국의 격차가 더욱 커지면서 그 원인이 서구진영의 인권 및 민주주의 확산 정책과 맞물려 있다는 인식이 확산되었다. 이는 서구의 신자유주의가 이끌어낸 국제적 소득불평등에 대한 불만과 맞물려서 인권에 대한 부정적인 인식도 증가하게 되었다.

이러한 이유로 최근 유엔인권이사회에서는 자유권 보다 사회권, 발전권에 대한 논의가 급증하고 있다. 특히 유엔의 2030 지속가능한 목표는 이러한 인권에 대한 접근법의 변화를 예고하고 있다. 국제사회의 빈곤, 불평등 등을 줄이고 서로 상생하는 노력을 하자는 이 목표는 모든 국가들에게 적극적인 긍정적 태도와 참여를 촉진하고 있고, 이러한 목표와 더불어 인권의 보호와 증진이 이루어 질 수 있다는 의견이 증가하고 있다.

이에 더하여, 4차 산업혁명의 신기술은 또 하나의 개념적 발전을 요구하고 있다. 유엔은 이미 기업과 인권 이행원칙과 워킹그룹을 만들어 내고 기업의 인권적 책임과 참여에 대해 제도를 만들고 있다. 이는 앞으로 더욱 정교하게 발전되어야 한다. 신기술들은 인간의 존엄성을 지키는 데 지대한 공헌을 할 수 있는 반면에 엄청난 인권침해를 야기할 수 있다. 지금까지 경험해 보지 못한 새로운 형태의 인권침해의 양상도 생겨날 것이다. 문제는 이러한 기술들의 대부분이 사기업들의 손에 있다는 점이다. 달리 얘기해서 사기업들은 인권증진에 지대한 긍정적 영향을 미칠 수도, 또 거대한 인권침해의 주체가 될 수도 있다. 따라서 어떠한 기술들이 어떻게 인권에 영향을 미치는지에 대한 정확한 분석과 그에 대비하는 인권 보호와 증진의 제도화가 이루어져야 할 것이다.

지금 우리는 인공지능(AI), 블록체인, 자율주행자동차, 유전자 편집 및 3D 프린팅 등 다양한 신기술로 상징되는 '4차 산업혁명'을 경험하고 있다. 제1차 산업혁명부터 제3차 산업혁명을 이끌어 온 기술들이 증기엔진, 전기, 컴퓨터와 인터넷과

국가인권위원회
humanrights.go.kr

같은 기술들이라면, 4차 산업혁명을 촉발시킨 것은 디지털 기술과 이의 융합에 있다. 여러 사물들이 인터넷 통해 연결되고 빅데이터 기술을 통해 활용됨으로써 생산성을 높이고 삶의 편익을 향상시킬 것이라는 여러 전문가들의 예측은 이미 우리에게 너무나 익숙한 담론이 되었다.

'4차 산업혁명'의 개념이 처음 국제사회의 주목을 받게 된 것은 2016년 제46회 세계경제포럼에서 클라우스 슈밥(Klaus Schwab) 세계경제포럼 회장이 이를 주창하고 난 직후의 일이다. 슈밥 회장은 4차 산업혁명은 우리가 지금까지 영위해 오던 삶과 일의 방식을 근본적으로 바꿀 것이며, 이 변화의 규모와 범위, 복잡성 등은 이전에 인류가 경험했던 것과는 전혀 다를 것이라고 언급한 바 있다. 이러한 변화는 단지 경제적인 변화에 국한되는 것이 아니라, 사회, 문화, 교육, 정치 등 삶의 전반에 영향을 미침으로써 유례없는 패러다임의 전환을 유도할 것이라고 슈밥 회장은 예측하였다(Schwab, 2016).

우리 정부도 '4차 산업혁명'에 대한 대응을 하나의 공약사항으로 내세우며 대통령 직속으로 4차 산업혁명위원회를 신설하는 등 관련 기술의 육성정책에 박차를 가하는 중이다. 문재인 정부는 전기, 자율 주행 자동차, 사물 인터넷 가전, 에너지 신산업, 바이오헬스 및 반도체 디스플레이 등 5대 신산업을 중심으로 2018년에는 9천억원 규모의 연구개발 예산을 투입하고, 2022년까지 1조 6천억원으로 예산 규모를 늘릴 예정이다(대통령직속 4차산업혁명위원회).

이와 같이, 4차 산업혁명은 시대적 키워드로 등장하고 있지만, 여전히 4차 산업혁명이 실질적으로 우리 사회에 어떠한 영향을 미칠지 예측하기는 쉽지 않다. 4차 산업혁명이 새로운 비즈니스 모델의 창출을 통해 생산성을 높이고, 신 산업군을 형성할 수 있다는 점에서 다양한 사회·경제적 혜택을 가져올 것이라는 기대가 고조되고 있음과 동시에, 여러 전 지구적 문제를 더욱 복잡하고 심각하게 만들 수 있다는 우려가 상존한다. 이러한 우려는 정보통신기술의 발전이 사이버 안보위협 및 자동

화된 무기 등 새로운 형태의 안보 이슈를 양산할 수 있으며, 빅데이터, 인공지능, 사물인터넷, 블록체인 등 신기술의 발전에 따른 국가 간 불평등과 심각한 인권침해 가능성의 현실에 바탕하고 있다.

4차 산업혁명은 사회와 삶 전반의 혁신적 변화를 가져오는 만큼 인권에 상당한 영향을 미칠 것으로 보이지만, 이의 인권과의 관계에 관한 논의와 연구는 아직 충분히 체계적으로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 유엔 인권이사회에서 프라이버시권과 국가의 통신 감시, 감청 등 개인정보권과 관련된 전통적인 인권 침해에 대한 논의가 다양한 인권 의제 아래 산발적으로 다뤄지고 있긴 하지만, 4차 산업혁명의 신기술이 인권 전반에 미치는 영향에 대한 종합적이고 포괄적인 연구는 아직 진행되지 않고 있다.

이러한 무대응은 자칫 치명적인 결과를 초래할 수도 있다. 과거, 농업혁명이 계급제도와 신분 사회의 도래를 초래하였고, 산업혁명이 새로운 형태의 인권침해와 사회갈등을 낳았듯이 경제·산업구조의 변화는 언제나 인권보호에 새로운 도전을 안겨주기 마련이다. 이미, 4차 산업혁명 관련 신기술이 프라이버시 보호, 표현의 자유, 집회의 자유, 일할 권리와 건강권 등 시민적 정치적 권리 외에도 경제적, 사회적 및 문화적 권리 모두에 광범위한 영향을 미칠 것이라는 여러 전문가들의 우려 섞인 주장이 제기되고 있다. 이러한 점을 고려하면, 4차 산업혁명의 초엽에 해당하는 지금의 시점이야말로 신기술과 인권과의 관계에 대한 체계적인 연구 및 이를 통한 보다 선제적이고 종합적인 정책 대응이 절실한 때라고 할 수 있다.

2. 4차 산업혁명이 인권에 미치는 영향

4차 산업혁명이 인권에 미치는 영향에 대하여 몇몇 주요 사례를 종합해 보면,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

긍정적, 부정적 영향이 상존한다고 평가할 수 있다. 따라서, 신기술과 인권 관련 향후 과제는 새로운 기술의 혜택을 보장하면서도 인권에 대한 침해 요소를 제거할 수 있을 것인가의 문제라 할 수 있다. 이를 위해서는 향후 4차 산업혁명이 인권에 미치는 영향에 대한 포괄적이고 심도 있는 분석이 요구된다.

우선 부정적인 측면을 먼저 살펴본다면 4차 산업혁명이 불러올 인권문제의 핵심은 '경험과학적 지식의 구조적 결핍(이상돈,2005)'으로 요약된다. 기술발전의 결과로 야기될 일상의 다양한 변화는 우리가 지닌 기존의 경험으로 예측 가능한 범위를 벗어난다. 보다 혁신적이고 근본적인 변화를 초래할 것으로 기대되는 4차 산업혁명의 경우는 더욱 심하다. 이는 인권 침해여부에 대한 우리의 인식을 불확실성 속에 가져다 둔다. 또한 기술발전에 따른 변화가 우리 삶과 인식 구석구석에 깃들어 있지만, 정작 과학기술의 복잡성으로 인해 그 이해와 변화는 일반대중이 아닌 전문가집단에 의해 주도될 수밖에 없다. 이러한 불확실성과 복잡성으로 과학기술 관련 인권문제가 공론의 장에서 시민적 합의와 규범으로 이어질 가능성과 동력이 떨어진다. 이는 우리가 4차 산업혁명 시대를 맞이해 이전 그 어느 시대보다 더 사회적 인권의식을 높이고 합의의 토대를 탄탄하게 마련해야 함을 보여준다.

4차 산업혁명 관련 인권침해 가능성이 있는 주요 사안은 다음과 같다. 첫째, 생산 자동화(automation)에 따른 대량실업 및 노동조건 악화 가능성이 있다. 인공지능(AI) 및 생산 자동화가 더욱 널리 사용됨에 따라, 전 세계적으로 노동시장에 변화가 일어나고 있다. 이는 공정하고 양질의 고용에 대한 권리에(right to fair and decent work) 직접적인 영향을 미친다. OECD는 이미 인공지능(AI)이 여러 분야에서 사람보다 더 나은 성과를 보이고 있다고 발표하였으며(OECD, 2017) 전문가들은 2020년까지 전 세계 소비자의 85%가 점원과의 교류나 소통 없이 물건을 구매할 것이라고 예측하고 있다(Schneider, 2017). 이렇듯 4차 산업혁명의 신기술은 각 분야에서 자동화를 촉진하지만, 동시에 대량실업을 촉발할 수도 있다.

로봇과 인공지능이 인간 노동력을 대체하는 것이 아직도 먼 미래의 일이라면, 로봇이나 인공지능을 활용한 산업분야에서 로봇 소유자와 노동자 간의 인권문제는 이미 다가온 가까운 미래의 일이다. 우리가 산업혁명을 거쳐 제조혁명 당시에 한 차례 겪어온 자동화와 인간 노동의 대립이 단지 기계가 인간의 노동력을 대체하는 문제가 아닌 인간을 노동 상황에서 소외시키고 비인간화 과정을 거쳐 인간의 주체성을 약화시키며 다른 사회·경제적 문제를 야기했던 것처럼 말이다. 우리는 이제 노동자와 소유자, 인간과 로봇의 대립을 넘어 주체로서 인간의 보다 나은 공존의 미래를 위한 시험대에 올랐다.

둘째, 개인정보보호 및 사생활 침해에 대한 우려의 목소리도 높아지고 있다. 특히 4차 산업혁명의 대표적인 기술인 사물 인터넷(IoT: Internet of Things)은 특정 개인의 행동패턴을 인식하여 국민들의 실생활에 도움을 줄 수 있는 맞춤형 서비스를 제공할 수 있으나, 사적영역과 공적영역의 경계가 희미해짐에 따라 개인의 사생활을 보호받을 권리(right to privacy)에 대한 위협이 심화되고 있는 것 또한 현실이다. 각종 장치들이 인터넷에 연결됨으로써 우리의 건강정보, 금융정보, 위치정보 등이 노출되고 있으며, 안면 인식 기술 통해 인종차별 문제도 발생하고 있다. 또 다양한 상황에서 우리의 편의를 위해 수집되고 제공되는 빅데이터 역시 이 문제에서 자유롭지 않다(Hickin, 2017).

더 큰 문제는 우리의 개인 정보가 수집되고 있음에도 대부분의 경우 우리는 이를 인지하지 못한다는 것이다. 이는 앞서 언급한 4차 산업혁명이 가져올 인권문제의 핵심과 직결된다. 우리가 일상에서 접하고, 인지하지 못한 채로 공유하게 되는 수많은 정보가 개인과 사회의 통제 밖에 놓이며 그 결과에 대한 예측 역시 어렵게 한다. 또한 기술적 편의가 가져다 준 변화된 생활 방식과 인식은 인권침해 가능성과 그 위험성의 본질을 흐려 놓는다. 이는 특정 영역에 있어 인권 논의를 진부하고 불편한 것으로 치부하게 한다. 4차 산업혁명과 관련한 인권문제 논의가 보다 광범

국가인권위원회
humanrights.go.kr

위하고 철저해야 함에도 진전을 이루기 쉽지 않음을 보여주는 부분이다.

구체적 사례를 제시하자면, 미국의 13개 주는 AI를 활용하여 범죄예측시스템을 운용한 경험이 있는데, 최근 연구는 그중 9개 주에서 기존 데이터 분석과 알고리즘에 따른 편견이나 오류가 있음을 보고하고 있다. 과거 데이터의 분석에 기반하여 흑인 밀집 거주지역을 범죄 예상지역으로 특정함으로써 해당 지역에 대한 순찰과 검문이 강화되는 등 인권 침해 논란을 야기하기에 이른 것이다(AI Now Institute, 2019). 이러한 사례는 편견에 기반한 사회 차별기제가 신기술에 의해 더욱 시스템화·정교화될 수 있는 위험성을 보여준다.

셋째, 4차 산업혁명은 표현의 자유를 침해할 소지가 있다. 인터넷은 각 개인에게 의견의 자유와 표현의 자유에 대한 권리를 누릴 수 있는 가상공간이다. 인터넷 사용 인구는 전 세계적으로 지속해서 증가하고 있는 추세이나, 신기술의 발전은 일부 권위주의 정부의 사회통제를 더욱 용이하게 만드는 결과를 초래할 수도 있다. UN에 따르면 2016년 50차례 이상의 인터넷 차단이 발생하였고, 이는 주로 선거 결과 및 경제에 영향력을 행사하거나, 언론의 자유를 제한하기 위함이었다(Hickin, 2017).

인간의 자유로운 의사결정은 인권의 중요한 개념적 측면이나, 기술은 의사결정 과정에 개입하는 것으로서 인간의 자율성(autonomy)를 위협함으로써 이의 침해를 초래할 수 있다. 그리고 이와 같은 기업의 데이터 축적은 데이터를 제공한 고객뿐만 아니라 여타 용도로도 활용됨으로써 무수히 많은 사람들을 조정할 수 있는 위험이 존재한다. 예를 들어, eyeQ라는 기업은 상점, 카페와 레스토랑에 인공지능(AI) 카메라를 전문적으로 설치하여 안면 인식 시스템을 통해 고객들의 성별, 나이, 감정과 방문 횟수 등을 파악할 수 있다고 선전하고 있다. 또한, 이러한 데이터를 바탕으로 고객의 취향에 맞는 맞춤식 광고도 가능하다고 하며, 의심스러운 고객들을 식별할 수 있는 기술도 보유하고 있다.(eyeQ, 2019)

그 외에도 어느 기업은 한 사람의 목소리를 듣고 그 사람이 우울증, 심장질환 또는 여타 질환을 앓고 있는지 확인할 수 있는 알고리즘을 보유하고 있다고 주장하기도 한다. 이것은 보험회사와 고객 간 대화를 기록한 방대한 데이터에 기반한 것으로서, 이 또한 인권침해의 소지가 있다. 물론 대화 기록은 고객의 동의하에 이루어지지만, 이와 같은 알고리즘은 동의하지 않은 여타 고객의 인권도 침해할 수 있다는 점에서 기존 기술보다 사회에 미치는 영향은 막대하다고 볼 수 있다. 또 안면인식 기술을 개발·상용화 하고 있는 기업의 경우, 이를 활용해 취업 구직자의 성격을 파악할 수 있다고 하며, 또한 유관 알고리즘을 통해 구직자의 적합성, 스트레스 정도와 진실성 등을 판단할 수 있다고 한다. 구직자들은 면접에서 이러한 기술을 사용하는 것에 동의할 수밖에 없기 때문에 구조적 불평등을 심화시키기도 한다. 이처럼 신기술은 우리의 자율성(autonomy), 정신적 존엄(mental integrity)을 헤칠 위험이 있다.

4차 산업혁명 유관 기술들은 인권보호 증진에 기여하는 긍정적인 측면도 있으며, 인권증진의 도구로써 유용하게 활용할 수 있는 잠재성 역시 있다. 특히, 클라우드 컴퓨팅 및 빅데이터 기술은 환경 및 생태학적 정보, 인구이동, 분쟁상황 등에 대한 방대한 양의 정보를 축적하여 인권 관련 정보를 보다 손쉽게 분석하고, 한눈에 알아볼 수 있도록 도와, 인권 침해 또는 인도적 재난에 대한 조기 대응 및 사전 대처를 가능하도록 한다. 실제로 유엔 인권최고대표부(UN OHCHR: Office of the High Commissioner for Human Rights)는 마이크로소프사와 협력하여 빅데이터 기술을 활용하여 라이츠 뷰(Rights View)라는 대시보드 프로그램을 개발 중에 있는데, 이는 인권 및 분쟁지역과 관련된 유엔 내부의 데이터를 통합하고 소셜 미디어를 통한 정보를 포함한 각종 데이터들을 수집하고 분류하여 유엔 스텝들에게 제공하는 시스템이다(UNOHCHR, 2017).

블록체인 기술 역시 난민 및 이주자 보호 활동에 기여할 수 있다. 블록체인은

국가인권위원회
humanrights.go.kr

크게 두 가지 측면에서 난민 및 이주자 활동에 도움이 될 수 있는데, 우선 신원증명과 관련된 것이다. 난민들은 자국을 떠나오면서 각종 신분증이나 신원 증명 서류를 지참하지 못하는 경우가 대부분이며, 신원이 확인되지 못하면, 은행 계좌를 개설하거나 기본적인 계약서를 체결하고 교육을 받을 기회가 제약되게 된다. 이러한 상황에서 블록체인 기술은 난민의 신원을 보증하고, 투명성을 높여줄 수 있다는 점에서 최근 크게 주목받기 시작하였다. 실제로 유엔은 이미 기업 및 시민단체와 협력하여 블록체인 기술을 활용하여 디지털 신원 시스템을 도입하기 위한 방안을 논의하고 있다(ID2020, 2019).

블록체인은 또한, 식량 지원에도 기여할 수 있는데, 유엔 세계식량계획(WFP: World Food Programme)은 블록체인 기술을 활용한 '빌딩 블록스(Building Blocks) 프로젝트'를 기획하였다. 이 프로젝트는 시리아 난민들에게 가상화폐 및 식량 바우처를 지원하도록 하여 난민들이 현금 없이 생체 정보 스캔을 통해 바로 식품을 구입할 수 있도록 하였다. 이러한 구호 방식은 성공적이고 효율적인 원조를 가능하게 했다는 매우 긍정적인 평가를 받고 있다(WFP, 2019).

그 밖에도 블록체인 기술은 공급 사슬(supply chain)에서 발생하는 강제노동을 예방할 수도 있다는 분석이 나오고 있다. 블록체인은 공급 사슬의 효율성 및 투명성을 높일 수 있으므로 제품의 모든 생산과정을 추적할 수 있다. 이미 몇몇 기업에서는 공급 사슬에서 블록체인 기술을 사용하고 있으며(Jacobsen, 2019). 미국 국무부도 강제노동 및 인신매매 방지에 블록체인 기술의 중요성을 강조하고 있다. 실제로 미 국무부는 올해 3월부터 코카콜라와의 파트너십을 통해 블록체인 기술을 활용하여 강제노동을 예방하기 위한 시범사업을 실시하기로 합의하기도 하였다. 또한, 사이버 공간에서 인종 젠더 차별적 혐오 표현을 걸러내는데 인공지능이나 블록체인 기술이 활용되기도 한다.

이처럼 4차 산업혁명의 기술들은 인권보호에 크게 기여할 수도 있고, 또 더 심

각한 인권침해를 야기할 수도 있다. 이러한 시점에서 우리는 4차 산업혁명이 인권의 가치와 조화를 이룰 수 있는 방안을 함께 고민하고 논의해봐야 할 것이다. 일방적인 규제 강화 또는 완화에 그치는 것이 아니라, 실질적으로 인간 개개인의 인권 보호방안을 합리적으로 모색해야 할 것이다. 이는 국내 수준과 유엔 등 국제사회 차원으로 나누어 살펴볼 수 있을 것이다.

3. 한국에서 신기술에 따른 인권침해 사례 및 관련 논의 동향

한국은 90년대 후반부터 정부의 전략적 육성에 따라 정보통신 유관 산업 경쟁력 향상 및 빠른 인터넷 보급 등의 성과를 거두기도 하였으나, 동시에 이에 따른 여러 사회적 비용을 치루고 있는 것도 사실이다. 포털, 신용카드 회사, 항공사 등 고객 정보의 해킹에 따른 민감 정보 유출 사건은 이제 그다지 새롭게 느껴지지 않을 정도로 빈번하게 발생하고 있다. 한국인터넷진흥원(KISA: Korea Internet and Security Agency)에 따르면, 2011년 개인정보보호법 시행 이후 2018년까지 개인정보 유출신고는 총 502건이며, 지난해 발생한 64건은 전년 대비 약 4배 증가한 것이다.

가짜뉴스의 급증과 이에 따른 언론에 대한 신뢰도 하락 역시 디지털 사회의 도래에 따른 그림자로 볼 수 있다. 가짜뉴스는 불필요한 사회갈등을 조장하고 합리적 공공정책 결정을 방해하며 혐오 표현을 확산할 뿐 아니라 프라이버시권을 침해 하는 등 그 폐해는 결코 간과될 수 없는 것이다. 한국에서 가짜뉴스로 인한 언론조정·중재신청 건수는 2011년 2천 237건이었던 것이 2012년 2천 460건, 2013년 2천 623건, 2014년 1만 9천 238건, 2015년 5천 253건, 2016년 3천 183건, 2017년 3천 230건으로 해마다 크게 늘고 있는 추세이다(언론중재위원회, 2017).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

상기한 4차 산업혁명 유관 기술은 데이터 등의 정보 수집 및 결합과 이에 따른 의사결정이 보다 조직적이고 빠르게 이루어진다는 점에서 한층 더 큰 인권침해의 잠재성을 안고 있다. 또한, 기술 발전의 양태를 완전히 예측할 수 없다는 점에서 개인정보보호법 등 현행법과 양립성 여부도 판단하기 어려운 점들이 있다. 블록체인 기술을 예로 들면, 금융, 의료, 물류, 보안, 공공 영역 등 다양한 분야에서 이미 활용되고 있거나 그 활용방안이 검토되고 있으나, 일부 공개형 블록체인 기술과 관련된 여러 이슈의 경우 현행 개인정보보호법에 의해 판단하기 어려운 여러 문제들이 존재하는 것이 사실이다. 구체적 예시로, 현행 개인정보보호법 제2조 제5호상 '개인정보처리자'는 "업무를 목적으로 개인정보파일을 운용하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인" 등을 지칭하는데, 블록 내에 저장된 정보를 '개인정보파일'이라고 할 수 있는지는 여부는 불투명하다. 그리고 보건 의료 분야에서는 한국의 개인정보보호법 개정안이 개인의 민감한 건강정보의 활용도를 높이는 데에만 치우쳐져 있다는 우려의 목소리도 있다. 특히, '기록 보존 및 과학적 연구와 통계 작성' 목적의 경우에는 주체 동의 없이 활용될 수 있는 방향으로 개정을 추진한다고 함으로써 개인의 자기결정권 침해 문제가 대두되고 있다(연합뉴스, 2019).

상기한 프라이버시 침해 사례는 다소 경직된 법규정의 적용 사례를 낳아 기술 진흥 노력에 일부 장애로 작용하는 결과를 초래하기도 하였다. 예를 들어, 빅데이터 산업발전 전략을 위해 미래창조과학부는 2013년 12월 11일, 공개된 개인정보의 동의 없는 사용을 가능케 하는 '빅데이터 개인정보보호 가이드라인'을 발표 하였으나, 개인정보보호위원회는 동 가이드라인이 개인정보보호법의 위반에 해당한다고 판단하여 그 집행이 무산된 바 있다. 이후, '비식별화 조치'가 이루어지는 경우 동의 없는 수집·이용·제3자 정보제공 등을 가능하게 하는 방향으로 수정되었으나, 권장된 비식별 기술의 사용이 재식별 등을 통한 개인정보 침해 가능성을 차단하지

못한다는 지적이 제기되는 등 논란이 끊이지 않고 있다. 안재근 의원 법안 및 대통령 직속 4차 산업혁명 위원회의 합의안 등 해당 문제가 다각적으로 검토된바 있으나, 아직 원론적 수준에서만 합의를 이룬 것으로 평가받는다.

더 나아가, 신기술에 따른 자동화는 한국의 노동 시장에도 막대한 영향을 미칠 것으로 예측되고 있다. 한국고용정보원의 '기술변화에 따른 일자리 영향 연구' 보고서에 따르면, 기술의 발전으로 2025년 취업자 2561만 명 중 1807만 명이 '일자리 대체 위험' 에 직면하게 된다고 하며, 이는 전체 취업자의 70% 이상에 해당되는 것이다(한국고용정보원, 2016).

이러한 갈등은 이미 한국의 택시와 해양 업계에서도 나타난 바 있다. '타다' 및 '우버' 와 같은 데이터 기술에 기반한 서비스가 도입되면서 택시 노동자들은 강하게 반발하였고 총파업과 같은 극단적 충돌양상이 보이기도 하였다. 또한, 해양수산부는 2021년부터 2024년까지 개장할 신항에 완전 자동으로 화물을 처리하는 무인항만 시스템을 도입할 계획이라고 발표하였지만, 부산항운노조는 대량 실직사태가 벌어진다고 주장하며 일자리 대책이 선행하지 않는 자동화는 반대한다는 입장을 내세우기도 하였다(연합뉴스, 2018). 제조업계에서도 정부는 '중소기업 스마트 제조혁신 전략' 을 통해 2022년까지 자동화 또는 스마트 공장 3만 개를 구축하고 전문인력 10만명을 양성하여 중소기업의 제조 강국을 실현한다고 하는 등 신기술의 도입을 지원하기 위한 다양한 정책을 펼치고 있지만, 생산성의 증가가 실질적인 고용 증가로 이어질 수 있도록 필요한 보호 장치도 함께 마련할 필요가 있다(청와대, 2018).

4. 유엔 차원의 신기술의 활용 및 관련 규범 형성 노력

국가인권위원회
humanrights.go.kr

현재 유엔인권이사회에서는 기초적 단계이기는 하지만, ‘신기술과 인권’에 관한 연구와 논의가 일부 이루어지고 있다. 또한, 유엔은 정책적 차원에서 이미 신기술을 인권보호 활동에 활용하기 위한 다양한 프로젝트에 참여하고 있는바, 이러한 활동은 특히 두 가지 정책 방향에서 두드러진다.

첫째는 인권유린의 예방과 구호활동의 이행에 신기술을 적극적으로 활용하고자 하는 정책적 노력이다. 즉, 유엔인권메커니즘이 193개의 유엔 회원국의 인권상황을 빠르게 모니터링하고, 인도주의적 위기 상황이 실제로 발생했을 때 유엔이 구호활동을 보다 효율적으로 실시간 이행하기 위해 신기술을 적극적으로 활용하고자 하는 것이다.

둘째는 신기술 관련 규범의 형성에 관한 노력이다. 유엔인권메커니즘 및 유엔 전체 차원에서 신기술이 안보, 지속가능한 경제 발전, 민주주의, 노동, 기업 활동, 그리고 사회 문화적 인간의 모든 삶의 측면에서 미칠 수 있는 새로운 인권 침해의 가능성에 대해 폭넓게 논의하고 신기술의 긍정적인 기여는 최대한 활용하면서 동시에 부정적인 영향을 최소화하기 위해 국제적 차원의 규범을 형성하는 것이다. 구체적으로, 유엔인권사무소(UN OHCHR)는 The Universal Human Rights Index(UHRI)를 설립하여, 유엔인권메커니즘의 주요 세 기관인 조약기구(Treaty Bodies), 유엔인권이사회의 특별절차(Special Procedures) 및 국가별인권정례검토(Universal Periodic Review)에서 나온 각국 별 인권 관련 제언을 온라인 플랫폼에 일괄적으로 모아 빅데이터화 하고 공개함으로써 회원국의 이행을 촉진하는 것은 물론 국가인권위원회, NGOs, 시민사회, 학계 등 관련 행위자들의 인권증진활동에도 크게 기여하고 있다(UNOHCHR, 2019).

또한, 유엔인권이사회의 특별절차(Special Procedures)의 특별보고관(Special Rapporteur)이나 독립전문가(Independent Expert) 및 실무그룹(Working Group)이 현장에서 실시간 디지털로 생산되고 저장된 인권유린의 증거를 데이터로 전달받음으로써

유엔인권메커니즘의 모니터링 및 조사 기능을 한층 강화하는데 기여하고 있다.

실제로 2009년과 2010년에 Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions(법외, 즉결, 임의처형에 대한 특별보고관)은 현지 관련인 모바일 전화기로 찍은 증거를 바탕으로 스리랑카에서 있었던 중대한 인권 위반에 대해 스리랑카 정부가 조사를 실시할 것을 촉구하기도 하였다. 이후 2015년 특별보고관이 제출한 정보통신기술과 인권증진 관련 보고서를 검토하면서, 인권이사회의 회원국들은 유엔인권사무소가 유엔인권최고대표 및 특별절차 메커니즘을 더욱 효과적으로 보좌하기 위해 디지털 증거를 평가하기 위한 능력을 개발해야한다는 권고에 폭넓게 공감하기도 하였다.

유엔 관련 기구와 여러 기업 간 협업 역시 주목할 만하다. 유엔난민기구(UNHCR)는 일찍이 마이크로소프트, 컴팩, 휴렛팩커드, 캐논, 킹스톤 테크놀로지, 시큐리티 월드 Ltd., 스크린체크 B.V.와 같은 정보통신기업들과 파트너십을 맺고 신기술을 후방 본부에서 데이터 프로세싱에 사용했던 과거의 관행을 넘어서 현재는 전 세계적으로 특히 외딴 지역이나 위험한 지역에서 벌어지는 유엔난민기구의 필드 활동에 적극적으로 활용하고 있다(UN-Business Action Hub, 2019). 이는 난민들에게 구호물자가 보다 효율적으로 닿게 하여, 구호활동의 성과를 혁신적으로 향상시키고 있다.

일례로 1999년 코소보 위기에 집행되었던 '코소보 난민 등록 프로젝트(The Kosovo Refugee Registration Project)' 는 난민 등록 시스템을 만듦으로써 생체정보를 디지털 데이터베이스에 등록하여 난민 등록과 신분증 보급을 효율화하고 이러한 등록된 디지털 생체정보가 직접적으로 구호물질 보급과 헤어진 가족들이 다시 만날 수 있게 하는 데 효과적으로 활용되었다(UNHCR, 1999). 이후 이 기술은 세네갈 및 기타 아시아와 아프리카 국가에서 Refugee Field Kit 2000으로 발전되어 이용되었고 미래에는 PRIMES(Population Registration and Identity Management Ecosystem)이라

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 통합된 플랫폼으로 유엔난민기구와 파트너와의 디지털 상호교류의 단일 창구로 사용될 것으로 보인다(UNHCR, 2019).

이와 같이, 유엔 인권메커니즘은 이미 다양한 신기술을 활용하여 인권메커니즘의 기능을 혁신하기 위한 정책적 노력을 기울이고 있고 부문별로 새로운 형태의 인권침해에 대한 논의가 있기는 하지만, 두 번째의 방향, 즉 새로운 규범을 만들어 가는 부분은 아직 논의가 부족하다고 할 수 있다. 아직 유엔이 신기술에 따른 인권에 대한 포괄적인 기회와 도전을 이해하기 위한 체계적인 논의는 이루어지지 못하고 있는 것이다.

또한, 유엔이 인권현장에서 신기술의 활용과 관련하여 유의해야 할 점은 동일한 기술이 인권보호를 증진시킬 수 있지만, 반대로 같은 큰 부작용을 초래할 수도 있는 양면성을 지닌다는 점이다. 예를 들면, 인권유린의 증거를 데이터화 하고 난민의 신체정보를 데이터베이스에 등록하는 작업은 피해자들의 사생활을 침해할 소지가 있을 수 있으며, 피해자들을 더 취약한 상황에 놓이게 할 수도 있다. 따라서, 유엔에서는 이미 채택한 기업과 인권 및 인터넷과 인권 관련 결의안들(A/HRC/RES/17/4, A/HRC/32/L.20, A/HRC/32/19 등)을 바탕으로 지속적으로 국가, 기업, 학계 및 시민사회 간 협력 통해 이러한 문제에 대한 인식 제고와 더불어 관련 논의를 진행하고 규범형성을 수립하기 위해 노력해야 할 것이다.

5. 신기술과 인권 관련 향후 논의의 방향

전 유엔인권최고대표인 자이드 라아드 알 후세인(Zeid Ra’ ad Al Hussein)이 강조했듯이, 유엔은 기본적으로 신기술과 인권에 대한 담론 및 규율을 형성하고 실질적인 정책을 마련해 가는데 있어 “인간”이 변모하는 기술의 중심에 있어야한다는

기본원칙을 유지하고 있다. 한국정부 및 시민 개개인 역시 신기술의 발전에 있어서 인간이 중심이 되어야 하며, 인간의 존엄과 가치를 보호하고 존중하기 위해서는 4차 산업혁명에 대한 인권적 접근법(human rights approach to 4IR)을 견지할 필요가 있다.

예를 들어, 로봇 및 인공지능과 관련해 예상되는 문제에서 일부 노동자는 다른 노동자보다 더 큰 영향을 받을 수 있다. 상대적으로 자동화 및 디지털화의 영향이 큰 직업군의 노동력이 감소하고 이에 따라 국가는 세금 수입이 줄어들고 사회 안전망을 제공할 여력 역시 줄어든다. 이는 특정 직업군에 대한 사회경제적 불평등의 심화를 야기한다. 즉, 4차 산업혁명이 가져올 산업 및 생활 구조에서 고용불안정을 겪게 될 사람들에 대한 논의가 기술 발달과 더불어 인권적 접근법 하에서 이루어져야 한다.

이러한 고용 안전망에 대한 부정적 영향에 대응하기 위하여 일부 국가에서는 '로봇세'와 같은 구체적인 대응책을 마련해야 한다는 목소리도 높아지고 있다. 빌 게이츠 마이크로소프트 창업자는 "고도의 자동화로 일자리를 잃은 사람들의 재교육뿐 아니라 보호가 필요한 노인과 아이들을 보살피는 일에 로봇세가 기여할 수 있다."고 주장하였고, 2017년 프랑스 대선에서 브누아 아몽 후보 역시 로봇세 도입을 역설한바 있다. 국내에서도 국회 입법연구모임인 '어젠다 2050'가 이의 검토가 필요하다는 견해를 피력하기도 하였다(하선영, 2017). 이러한 세제 개혁이 기술 발전에 제동을 걸 수 있다는 반론도 만만치 않아 그 현실화 여부는 예단하기 힘들지만, 신기술과 인권문제가 이제 담론 수준을 넘어 구체적 정책·입법 영역에까지 확산되고 있을 정도로 우리 현실에 다가오고 있다.

아울러, 4차 산업혁명과 인권의 문제는 사생활의 침해와 같은 전통적인 인권침해의 개념을 넘어서서 기존 국제인권 규범에서 규율하지 못하는 새로운 형태의 인권침해에 대해서도 대응해야 한다는 점에 유의해야 한다. 그리고 신기술은 인간의

국가인권위원회
humanrights.go.kr

자율성(autonomy)을 유례없이 더 깊이 그리고 더 오래 침해할 수 있기 때문에 사생활의 침해와 같은 전통적인 인권 개념을 재해석하는 작업이 필요할 수도 있다. 물론 이미 오랜 기간 동안 다수의 국가 동의하에 확립된 국제인권 규범을 근본적으로 변형하거나 수정하기는 쉽지 않겠지만, 현 국제인권 규범은 기술의 변화로 인해 발생하는 사회적 변화를 제대로 반영하고 이에 맞게 대응해야 할 것이다.

또한, 유엔 차원에서 교육, 소득수준, 성별, 지역 등 경제적 사회적 여건차에 의해 발생하는 정보격차(Digital Divide)에 대해 지속적 관심을 가질 필요가 있다. 동 의제에 대해 IT산업이 급격히 팽창하기 시작한 2000년대 초반부터 유엔경제사회이사회 및 여러 전문국제기구에서 반복적으로 관심을 환기하는 결의안이 채택되었으나 격차가 크게 개선되고 있다고 보기 힘들며, 4차 산업혁명의 도래로 상황이 더욱 악화될 우려가 있다. 최빈곤 원조 수원국 지위에서 선도적 디지털 기술을 보유한 공여국으로 거듭난 한국은 여러 국제적 장에서 관련 논의를 주도할 만한 역사와 역량을 보유한 국가이다.

현 유엔 인권메커니즘은 여전히 신기술을 산발적으로 기업과 인권, 사생활 침해 및 표현의 자유와 같이 특정 이슈에만 집중하는 경향이 있다. 그러나, 4차 산업 신기술은 데이터화(datafication), 데이터의 분배(distribution) 및 결정(decision)의 핵심 프로세스를 거쳐서 동기화 또는 융합되는 것이므로, 한 가지 기술만을 기준으로 인권과의 관계를 이해하는 데에는 한계가 있다. 또한, 이러한 4차 산업 신기술의 특성 때문에 다양한 프로세스가 다양한 인권 분야에 동시다발적으로 영향을 미치고 있으므로 한 인권 문제에만 국한되어 그 상관관계를 검토하면 그 현상의 일부만을 분석하게 되므로 근본적인 침해원인을 파악하기 어렵다. 따라서, 이러한 신기술의 특성상 보다 종합적이고 포괄적인(holistic) 접근 방식을 통해 신기술의 생태계(ecosystem)가 인권 전반에 미치는 영향에 대한 종합적 연구 및 대응이 필요하다.

또한, 정부 외에도 기업, 학계 및 시민사회와의 협력이 절실하다. 국제인권 규범

틀 하에서 시민사회 참여의 중요성은 이미 널리 인식되고 있으며, 4차 산업혁명 시기에 이의 중요성은 보다 부각될 수밖에 없다. 특히, 기업의 참여를 어떻게 유도하고 기업과 파트너십을 어떻게 형성하느냐가 아주 중요한 과제이다. 유엔 인권이사회는 기업과 인권 워킹그룹 아래 기업과 인권을 위한 프레임워크를 마련하는 등 기업의 인권정책을 향상시키기 위한 노력을 기울이고 있기는 하나, 아직 충분한 논의가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

우리 정부는 지난 2019년 6월 41차 유엔인권이사회에서 덴마크, 오스트리아, 싱가폴, 브라질, 모로코와 공동으로 신기술과 인권에 대한 결의안을 상정하였고, 80여 개국의 동의를 얻으며 투표 없이 만장일치로 결의안이 통과되었다. 이 결의안은 신기술의 인권에 대한 중요성을 강조하면 인권이사회 자문위원회에게 연구를 위임하였고, 2020년 패널토의를 통해 지속적으로 이 문제에 대한 논의를 하자고 제안하였다. 이와 더불어 유엔사무총장의 주도로 만들어진 '디지털협력에 관한 고위급 패널(High-level Panel on Digital Cooperation)' 이 6월 결과보고서를 제출하면서 신기술과 인권의 중요성을 강조하였고, 유엔인권최고대표부(OHCHR)도 최근 B-tech project를 제안하면서 활발히 활동하고 있다.

한국은 이러한 국제적 추체에 발맞추어 이번 인권이사회의 결의안을 계기로 국내외에서 다수의 이해관계자가 참여하는 이니셔티브(multi-stakeholder initiative)를 추진하여 신기술과 인권에 관한 포괄적이고 체계적인 대응방안을 모색하는 담론의 장을 마련할 필요가 있다. 한국이 이러한 이니셔티브를 주도하기 위해서는 인지 공동체(epistemic community)를 중심으로 국내·외의 지적 영향력(intellectual influence)를 확보해야 할 것이며, 이에 필요한 연구 지원 및 국내 전문가 육성을 통해 역량 배양을 도모해 나갈 필요가 있다. 구체적 정책 목표로는 한국에 '신기술과 인권' 센터를 유엔과 협력하여 설립하는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다. 이미 유엔 인도주의 업무 조정국(UNOCHA: United Nations Office for the Coordination of

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Humanitarian Affairs)이 네덜란드 정부와 협력하여 Centre for Humanitarian Data를 2017년 설립한 예가 있어, 이러한 목표에 현실성을 더해 주고 있다.

참고문헌

- 권선미(2019), "보건의료· 소비자 단체 "개인정보보호법 개정안에 반대"", 연합뉴스 2019.9.29.
- 대통령직속 4차산업혁명위원회(2019), https://www.4th-ir.go.kr(검색일: 2019. 10.13)
- 박가열, 천영민, 홍성민, 손양수(2016) 『기술변화에 따른 일자리 영향 연구』 한국고용정보원.
- 이대희, 박경신, 박영우, 이상직, 정성구(2018) 『제4차 산업혁명 시대의 개인정보』 세창출판사.
- 이상돈(2005), 『인권법』 세창출판사.
- 이영희(2018), "부산항 무인 자동화 논의 본격화한다.. 노사정협의체 곧 발족", 연합뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20181016084500051?input=1195m.(검색일: 2019. 10.13)
- 청와대(2018), "중소기업 스마트 제조혁신 전략 보고회 모두 발언," https://www1.president.go.kr/articles/5096(검색일: 2019. 10.13).
- 하선영(2017), "로봇세 내라 vs 말도 안된다 ... 인간들 싸움 붙었다," 『중앙일보』 2017년 2월 20일 경제1면.
- AI Institute(2019), "Dirty Data, Bad Predictions: How Civil Rights Violations Impact Police Dat, Predictive Policing Systems, and Justice," New York University Law Review 94(1), pp. 193-228.
- EyeQ(2019), https://eyeq.tech(검색일: 2019.10.15.)
- Hickin, Ruth(2017). "How are today's biggest tech trends affecting ourhuman rights?" World Economic Forum, 2017, 12.11, https://www.weforum.org/agenda/2017/12/how-are-today-s-biggest-tech-trends-affecting-human-rights/.

- ID2020(2019), https://id2020.org/overview(검색일: 2019.10.15.).
- Jacobsen, Jax(2019). “Can blockchain apps ensure a responsible mineral supply chain?” Forbes, 2019.3.22., https://www.forbes.com/sites/jaxjacobsen/2019/03/22/can-blockchain-apps-ensure-a-responsible-mineral-supply-chain/#6b9594305834.
- Land, Molly and Jay D. Aronson, eds.(2018) , New Technologies for Human Rights Law and Practice, Cambridge: Cambridge University Press.
- Murphy, Therese(2009), New Technologies and Human Rights, Oxford: Oxford University Press.
- OECD,(2017). “Artificial Intelligence and the labour market: Should we be worried or excited?”Oct. 26-27, 2017 http://www.oecd.org/els/emp/future-of-work/artificial-intelligence-and-the-labour-market-should-we-be-worried-or-excited.htm.
- Raymond, Nathaniel and Ziad Al Achkar and Stefaan Verhulst(2016), Building data responsibility into humanitarian action, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA Policy and Studies Series.
- Schneider, Christie. “10 reasons why AI-powered automated customer service is the future” IBM, 2017 https://www.ibm.com/blogs/watson/2017/10/10-reasons-ai-powered-automated-customer-service-future/.
- Schwab, Klaus(2016), The Fourth Industrial Revolution, Geneva, Switzerland: World Economic Forum.
- United Nations(2019), Business Action Hub, Partnership Story. “Compaq, Securit World Lt.d, UNHCR, IOM and others announce technology partnership to set up system to register Kosovo refugees in Albania”, https://business.un.org/en/documents/4542(검색일: 2019.10.15.).
- United Nations High Commissioner for Refugees(1999), Public Information Section, Press Release. “UNHCR and IOM announce technology partnership to set up system to register Kosovo refugees in Albania”, 1999.5.11., http://www.unhcr.org/3ae6b81723.html.
- United Nations High Commiersion for Refugees(2019), PRIMES,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

https://www.unhcr.org/primes.html(검색일: 2019.10.15.).

- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights(2017), “Technology for human rights: UN Human Rights Office announces landmark partnership with Microsoft” 2017, https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21620&LangID=E(검색일: 2019.10.15.).
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights(2019), “Universal Human Rights Index,” https://uhri.ohchr.org/en/(검색일: 2019. 10.15).
- World Food Programme(2019), Blockchain for Zero Hunger, Building Blocks, https://innovation.wfp.org/project/building-blocks(검색일: 2019. 10.15).

국가인권위원회

국가인권위원회는 '사람이 사람답게 사는 세상'을 만들기 위해 2001년 11월 출범하였으며, 인권정책, 조사·구제, 교육·홍보, 국내·외 협력의 4대 기능을 수행하고 있습니다.

- **인권정책**
  - 법령·제도·정책·관행의 조사·연구 및 개선 권고·의견 표명
  - 국제인권조약 가입 및 조약의 이행에 관한 권고·의견 표명
- **조사·구제**
  - 국가기관, 지자체 또는 구금·보호시설의 인권침해 조사·구제
  - 법인, 단체 또는 사인(私人)에 의한 평등권침해의 차별행위 조사·구제
  - 성희롱 조사·구제
  - [장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률] 및 [고용상 연령차별금지 및 고용촉진에 관한 법률]에 따른 조사·구제
- **교육·홍보**
  - 인권의식 향상을 위한 교육
  - 인권문화 확산 및 홍보
- **국내·외 협력**
  - 국내 인권단체 및 개인과 협력
  - 인권관련 국제기구 및 외국인권기구와 교류·협력

인권교육센터

▷ edu.humanrights.go.kr

▷ m.edu.nhrc.go.kr

인권 상담은 전국 어디서나 **1331**

대한민국 인권 큰현대사

차별과 혐오를 넘어,
포용과 연대를 향하여

3

발간등록번호
11-1620000-000760-01

ISBN 978-89-6114-730-9 04330
ISBN 978-89-6114-727-9 04330(세트)