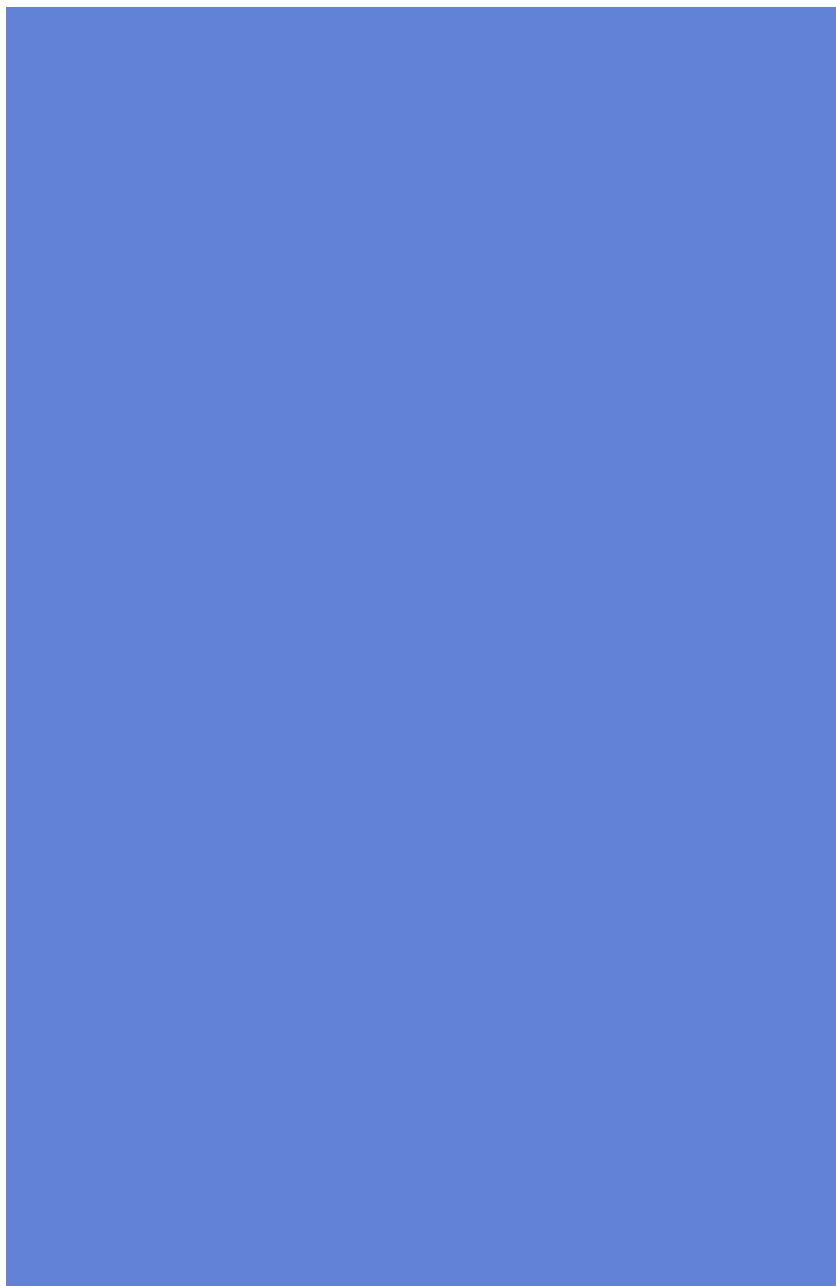


세상을

바꾸

시민사회가 만든
사회적 성과 30가지
변화사례 이야기

공익 활동



목차

세상을 바꾼 공익활동 사례집을 열며	7
---------------------	---

Part 1. 시민의 정치참여 확장하기

의정 감시에서 업그레이드된 정치참여 시민운동, 낙천낙선 운동은 어떻게 진행되었을까요?	10
----------------------------------------------------	----

국민이라면 언제든지 판관 포청천이 될 수 있다, 국민참여재판은 어떻게 도입되었을까요?	19
----------------------------------------------------	----

선거 기간만 되면 쏟아지는 후보자 관련 정보, 유권자의 선택을 어떻게 도울 수 있을까요?	27
------------------------------------------------------	----

청소년도 정치해야 한다, 18세로 낮아진 선거권은 누가 만들어냈을까요?	35
--------------------------------------------	----

대한민국 검찰 권력에 맞선 시민연대의 힘, 공수처는 어떻게 설치될 수 있었을까요?	43
--------------------------------------------------	----

정책을 실행하는 데에 꼭 필요한 돈주머니의 힘, 여성의 눈과 다양한 관점으로 예산을 들여다봐 볼까요?	57
-------------------------------------------------------------	----

Part 2. ‘을’들의 경제적 권리 찾기

다윗과 골리앗의 싸움일지라도 목소리를 내다,
소액주주운동은 어떻게 진행되었을까요? 74

소비자 권리 찾기,
통신 요금 인하 운동은 누가 이끌어냈을까요? 82

고등교육에 대한 공정한 기회 보장,
반값 등록금 운동 누가 시작했을까요? 89

‘기업살인법’이 ‘중대재해기업처벌법’이 되기까지,
어떻게 운동이 진행됐을까요? 98

일하고 꿈꾸고 저항하다,
청년 알바 노동권은 누가 보호해갔을까요? 112

우리나라 사회적 경제 토양을 다진,
자활기업은 누가 운영하는 걸까요? 119

Part 3. 시민의 힘으로 사회문제 해결하기

모두에게 건강보험을,
의료보험 개혁은 어떻게 추진되었을까요? 131

학교 밖 돌봄,
공부방 운동은 어떻게 시작되었을까요? 138

소비자의 알 권리를 위한 투쟁,
GMO 표시 운동은 어떻게 진행되었을까요? 146

유치원 비리에 맞서 유치원 3법을 만들어내기까지,
'엄마들'은 어떤 목소리를 냈을까요? 155

침묵과 왜곡의 시대를 넘어 진실을 기억하는 시대로,
제주 4·3 알리기 운동은 어떻게 진행되었을까요? 170

97년 IMF '헬 조선'의 근원을 찾아서,
1997년 외환위기 아카이브는 누가 구축해갔을까요? 179

Part 4. 다양한 주체들과 연대하기

일본군 ‘성 노예 피해자’에 대한 공식 사죄와 배상을,
어떻게 요구했을까요? 189

저희는 독립된 주체 존엄한 개인입니다,
서울 학생인권조례 주민발의 운동은 누가 이끌었을까요? 197

양심에 따른 병역거부권 인정과 대체복무제도 도입은,
어떻게 이루어졌을까요? 211

장애인이 시설 바깥에서 자립할 수 있도록,
탈시설 운동은 어떻게 전개되었을까요? 219

범죄가 아닌 기본권으로,
낙태죄 폐지 운동 어떻게 진행했을까요? 229

코로나19 정보인권 침해에 맞선 시민사회 활동들은,
어떻게 전개되었을까요? 239

Part 5. 인간 중심의 삶, 넘어서기

10만 년의 책임이 뒤따르는 핵폐기물,
함께 책임지기 위해서는 어떤 노력이 필요할까요? 253

막힘없이 안전하게 걷는 도시를 꿈꾸며,
보행권 회복을 위한 횡단보도 설치는 누가 요구했을까요? 267

수돗물을 오염시킨 낙동강 페놀사건,
어떻게 응징했을까요? 274

태안을 살려낸 빛나는 시민정신,
허베이 스피리트호 유류 오염사고 피해는 누가 복구해갔을까요?
285

설악산의 환경을 훼손시킨 케이블카 사업,
어떻게 막아낼 수 있었을까요? 294

‘바른 먹을거리’ 사회 확산을 통해 자연과 인간의 생명을 살리는,
생협 운동은 어떻게 진행되었을까요? 305

세상을 바꾼 공익활동 사례집을 열며

1987년 민주화 이후, 시민사회 영역이 우리 사회에 뿌리내리기 시작한 이래로 30년 넘는 시간이 흘렀습니다. 그동안 시민사회는 정치, 경제, 사회, 인권, 환경 등 여러 영역에 걸쳐 정부와 기업을 감시하고, 여성, 청소년, 장애인 등 다양한 주체들과 연대하며 사회의 변화를 이끌어왔습니다. 하지만 우리 사회가 시민사회를 바라보는 무관심하거나 부정적인 시선 또한 여전히 존재합니다.

그렇다면 시민들은 왜 시민사회에 무관심하게 되었을까요? 시민단체 활동을 바라보는 사회적 편견과 이를 확산하는 일부 매체의 영향 때문일까요? 아니면 시민사회가 만들어 온 구체적인 변화와 역할에 대해 충분히 알아보고 생각할 여유와 계기가 없어서였을까요? 혹은 시민사회의 활동 기록을 찾기 어려웠던 것은 아니었을까요?

이러한 고민에서 출발하여 서울시NPO지원센터는 2017년부터 현재까지 시민사회가 만든 사회적 성과를 <변화사례 아카이브>에 정리해 오고 있습니다. 그리고 현재까지 정리된 200여 개의 사례 중 30개를 선정하여 <세상을 바꾼 공익활동>이란 이름으로 발간하게 되었습니다.

시민사회를 정치, 경제, 사회, 인권, 환경 5개 분야로 나누고 시대적 필요와 흐름을 보여주는 운동과 새로운 변화를 시도하고 도모하는 운동, 다양한 주체와 활동들이 함께 소개될 수 있도록 선정 기준을 마련하였습니다. 그리고 각 분야 마다 6개의 사례를 최종 선정하였습니다. 제한된 분량으로 인해 모든 글을 담을

수는 없었지만, <변화사례 아카이브>에 기록된 활동 하나하나가 우리 사회와 일상의 변화를 가져온 소중한 사회적 성과입니다. 전체 사례 및 선정된 사례와 관련된 추가적인 정보는 사례집에 담긴 'QR코드'를 통해 확인해 보실 수 있습니다.

<세상을 바꾼 공익활동> 사례집이 시민들에게는 시민사회에 대한 이해와 관심, 참여의 폭을 넓히고, 활동가들에게는 더 나은 사회를 위한 앞으로의 활동에 좋은 길잡이가 되길 바라봅니다.

세상을 바꾼, <변화사례 아카이브> 전체 기록을 보고 싶다면?



PART 1.

시민의 정치참여 확장하기

#1

의정 감시에서 업그레이드된
정치참여 시민운동,
낙천낙선 운동은 어떻게
진행되었을까요?

“뽑을 후보를 택하는 것만큼, 절대 뽑지
말아야 할 사람을 가리는 작업이
우리에게는 필요합니다!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 송중운(前새로운 사회를 여는 연구원 금융경제 자문위원 박사)

1 낙천낙선 운동의 시작

“올 1월 10일 경제정의실천시민연합이 1차로 164명의 공천부적격자 명단을 발표한 데 이어, 1월 24일 전국의 500여 개 시민사회단체로 구성된 ‘2000년 총선시민연대(총선시민연대)’가 66명의 공천부적격자 명단을 발표하는 형태로 구체화 되었다. 그 후 1월 27일 정치개혁시민연대가 ‘유권자가 알아야 할 15대 국회의원’이라는 이름으로 89명의 명단을 발표하였다. 그 후 2월 2일에는 총선시민연대가 2차 공천부적격자 명단을 발표하였다.”

2000년 총선 준비 정국이 한창이던 어느 날 언론에 다음과 같은 기사가 실렸다. 당시 새천년민주당은 이에 대해 긍정적인 태도였지만, 당의 중진들이 명단에 대거 포함되자 후퇴하는 입장을 보였다. 이처럼 기존 정당들의 반응은 명단에 포함된 의원들을 중심으로 개인적 항변이 주를 이루었으며 당 전체는 미온적인 태도로 일관했었다. 당시 자민련과 한나라당은 명단을 발표한 총선시민연대 측에 청와대와 민주당 일부 인사가 포함되어 있다며 음모론으로 맞섰다. 또한 총선연대가 정부 재원을 기초로 움직인다고 총선연대가 공개한 부정부패한 정치인들에 대한 내용을 직접 해명하기보다는 에둘러 비판하거나 음모론으로 비껴가려 하였다.

민주주의로 가는 과정은 험난하고도 더디다. 특히 우리나라와 같이 후발산업국이자 시민혁명을 거치지 못한 나라의 경우는 더하다. 정치개혁에 대한 요구가 어떤 일률적인 제도나 과정을 안 내해주지 않기에 나라마다 다양한 경험과 역사를 가진다. 낙천낙선의 경우도 이에 해당한다. 우리나라의 정치개혁이 시민사회의 힘을 통해 이루어지고 있다는 것을 감안하면, 시민사회의 정

치개혁 운동이 기존의 의정 감시라는 제삼자적 관점에서 이루어졌던 것에 비해 더욱 적극적으로 정치과정에 들어간 것은 놀라운 발전이라 할 수 있다.

2 낙천낙선 운동의 성과

■ 낙천낙선 운동의 정당성은 국민 반향에서 찾을 수 있다.

권위주의 질서에서 민주주의로의 이행에 다양한 경험이 있을 수 있다. 민주화의 여러 유형, 정부 주도, 정당 주도, 시민사회 주도 형 중 우리가 관심을 두고 들여다보고 있는 것은 시민사회 주도형인데, 한국적 특징이라 하겠다. 사실 제도적 권한을 위임받지 못한 시민사회가 적법한 절차(due process)를 통해 제도적 권한을 위임받은 정당을 개혁하려는 것은 대의제 대행으로 볼 수 있다. 어쩌면 합법적(legality)이지만 정당성(legitimacy)은 반만 갖춘 것이라고 볼 수도 있다. 이런 맥락에서 어떤 학자의 다음과 같은 일갈은 아프다.

“제도적으로 '권한을 위임받지 못한' 시민사회단체가 제도적으로 권한을 위임받은 정당에 대해 개혁을 요구하는 일종의 '대의의 대행' 현상은 자기 정확 능력을 갖추지 못한 정당에 대한 슬픈 증언이자 처절한 요구이다”

그러나 시민적 열망 속에서 낙천낙선 운동이 이루어졌기 때문에 어떤 정치학적 혹은 법학적 근거보다 더욱 정당성을 확보한 것

으로도 평가할 수 있다. 낙천낙선 운동은 시민사회의 정치참여가 기존의 의정 감시에서 한 단계 업그레이드되어 보다 적극적으로 정치과정에 참여하는 운동이라는 데 의의가 있다. 낙천낙선 운동이 본격화되기 이전 시민사회와 시민사회단체의 정치개혁 운동은 주로 의정 감시의 형태로 전개되었다. 의정감시운동은 1999년 정기국회에서 국정감사 모니터 운동을 거치면서 성숙했다.

2000년 1월 30일 총선연대는 성명서 <유권자 선거 혁명으로 가는 길>을 발표하고 시민사회가 낙천낙선 운동으로 정치과정에 개입해야 하는 당위성을 다음과 같이 천명했다.

“시민단체는 지난 10년간 공정선거 감시운동을 해왔고 정치제도 개혁 운동도 펼쳐왔지만 넓은 정치권의 물갈이 없이 정치개혁은 요원하다(...)”

시민단체들은 제도 개혁을 통해 정치개혁을 이룬다는 입장이지만 국회의원들에게 맡겨놓은 결과 아무것도 된 게 없다. 이제 정치개혁은 인적 청산을 통해 이를 수밖에 없다.

당시 이태호 참여연대 시민감시국장은 “국정에 대한 감시와 평가 모두 사후약방문에 지나지 않다”고 평가했다. 의정 모니터 활동도 해당 의원들의 불성실한 조력 때문에 한계가 있다고 보고 본격적인 정치참여 활동의 필요성을 절감하게 되었다고 말했다. 의원들의 방해도 방향을 선회하게 된 직접적인 계기로 작용했다. 낙천낙선 운동이 일어난 배경에는 이러한 참여연대의 기존 의정감시활동에 대한 반성이 있었던 것이다.

낙천낙선 운동은 민주주의 이행의 과제, 민생문제, 정치권의 고착화된 낡은 관행을 일소하는 초석을 마련했다.

사실 한국 시민사회 운동의 특징이라 할 수 있는 경제정의실천 운동, 토지와 부동산 문제, 선거 감시, 국정 감시, 주한미군지위협정(SOFA)과 같은 미군 주둔 문제 등은 환경이나 인권, 젠더 문제 같은 삶의 문제와 밀착된 서구의 시민사회 운동 이슈와는 거리가 있다. 이는 한국 시민사회가 중요하게 생각하는 것, 다른 말로 하면 한국 시민운동이 1980년대 민주화운동의 연장선에서 고민되었기 때문이라 할 수 있다. 따라서 한국의 시민사회 운동은 1980년대까지 계급 이슈로 다루지 않았거나 다루지 못했던 환경, 젠더, 인권 소비자보호운동 같은 쟁점을 받아안았다는 특징과 함께 구체적 정세가 요구하는 다양한 쟁점들을 자신의 의제로 채택하는 캐치 올 파티 성격(catch-all party, 포괄정당)을 갖고 있다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 시민사회 운동은 신사회 운동적 성격과 계급 운동적 성격 모두를 지닌 채 발전하고 있다고 볼 수 있다. 여기에 더해 낙천낙선 운동 같은 시민사회가 주도하는 민주주의 이행기 정치개혁도 함께하고 있다. 이는 2000년대 이후 시민사회가 새로운 사회운동으로 방향을 전환했음에도 불구하고 민주주의 이행기가 완료되지 않아, 정치개혁 과제가 여전히 남아있다는 점이 주요 원인으로 파악된다. 낙천낙선 운동의 성격은 단지 부정 부패를 일삼은 의원을 적발하여 정치사회에서 퇴출하는 것뿐만 아니라 새로운 사회로의 도약과 그것에 적합한 경제정의와 같은 민생문제 그리고 토지 정의, 부동산 문제, 국정 감시와 같은 구체적인 쟁점들을 당면 과제로 인식하고 전개된 시민사회 운동으로 파악해야 할 것이다.

물론 이러한 시민사회의 노력을 체제 타파가 아닌 체제 내화라며 이분법적으로 파악하려는 시도가 없는 것은 아니다. 그러나 시민들의 건강한 삶과 이를 보장해 줄 수 있는 국가 그리고 경제 체제와 정치 체제의 마련이 중요하다고 할 때, 2000년대 이후의 시민사회 운동은 그 자체로 한국적 민주주의 운동의 진화라고 평가할 수 있을 것이다. 낙천낙선 운동의 의의는 여기서 찾아야 할 것이다. 이런 맥락에서 16대 총선에서 전개된 낙천낙선 운동은 시민단체의 자신감과 급진화되는 변화의 흐름에서 자신들의 역량을 보여줄 수 있는 절호의 기회였다고 파악된다.

3 낙천낙선 운동의 현황과 과제

국민적 반향을 통해 성과를 확인하였지만, 낮은 공직선거법이 발목을 붙잡았다.

2000년 1월 전국 412개 연대 단체들로 구성된 ‘총선시민연대’는 16대 4·13 국회의원 선거에 대해 부적절한 후보자에 대한 공천 반대, 낙선 운동을 전개할 것을 천명하고 4월 3일 공천 반대자 64명과 반인권 전력 및 납세 비리, 저질 언행 관련자 22명 등 모두 86명의 낙선 대상자 명단을 발표했다.

총선연대의 활동에 정치권은 온갖 비난과 힐난을 서슴지 않았지만, 정작 국민들은 환영하는 분위기였다. 결국, 86명의 낙선 대상자 가운데 59명(68.6%)이 떨어졌고, 22명의 집중 낙선 대상자 중의 낙선자는 15명(68.2%) 이었다. 특히 수도권에서는 20명의 낙선 대상자 중 19명이 무더기로 떨어져 낙선 운동의 위력

을 과시하였다.

그러나 후폭풍은 전혀 다른 곳에서 왔다. 총선연대 지도부에 대한 보복이 뒤를 이었다. 선거법 위반으로 30여 명이 법정에서 게 되었고 울산과 광주 등 일부 지역의 대표자들은 대법원에서 벌금형 확정을 선고받았다. 게다가 헌법재판소는 2001년 8월 “총선연대의 낙천·낙선 운동을 금지하는 현행 선거법은 합헌”이라며 낙천낙선 운동이 일궈낸 한국 민주주의 진화의 결실을 가리기에 바빴다.

당시 공직선거법 제87조는 기관·단체는 그 명의 또는 대표의 명의로 특정 정당이나 후보자를 지지·반대하거나 지지·반대하는 것을 권유하는 행위를 할 수 없다고 규정하고 있었다. 또한 이들은 공직선거법 제89조를 내세워 정당한 시민사회의 정치과정 참여를 호도하고 제지하려 했다.

정치 불신과 외면을 가져오게 하는 부작용이 있었으나, 한 층 더 진화된 정치 환경이 마련되었다.

낙천낙선 운동이 정치인들은 “그놈이 그놈이다”라며 정치 불신을 조장했던 사건이라고 깎아내리는 주장이 일면 타당한 부분도 없지 않지만, 이러한 정치 불신은 낙천낙선 운동이 크게 기여했다는 어떤 계량적 증거도 없다는 것이 사실이다. 이보다 긍정적으로 평가해야 마땅한 부분이 더 많다.

낙천낙선 운동이 만들어 낸 변화는 무엇인가

- 정실주의 정치에서 선거 후보자의 이력과 자질을 유권자가 보다 구체적이고 자세히 들여다 볼 수 있는 계기를 제공했다.
- 유권자가 원하는 정치상을 반영하여 낙천낙선 운동의 기준으로 삼아 정치권에서 만든 일방적인 잣대가 아닌 시민 스스로가 만든 기준을 설정하는 계기를 만들었다.
- 고질적인 보스 공천이 지배하는 환경을 변경하는데 일조하였다.
- 이런 점에서 일종의 민주주의 학교 역할을 하였다.
- 정치인의 자질로 청렴도를 중시하는 풍토를 마련했다.
- 인터넷을 통한 사이버 민주주의의 가능성을 보여주었다.

총선연대의 운동은 오프라인과 온라인에서 동시에 진행됨으로써 온라인과 오프라인의 정치토론이 상호보완 관계에 있을 수 있음을 보여주었다.

낙천낙선 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#2

국민이라면 언제든지
판관 포청천이 될 수 있다,
국민참여재판은 어떻게
도입되었을까요?

“국민을 위한 사법뿐만 아니라 국민이
참여하는 사법이 필요합니다!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김희순(참여연대 사법감시센터 간사)

1 국민참여재판 도입 운동의 시작

■ 유죄냐 무죄냐 그것이 문제로다.

“이건 뭐 웬 골빈 여자가 나와서 고상함 속의 천박함을 그렸어요 하고 나오는데 그림 보면 그게 설득이 됨? 그림도 천박하고 작가의 생각도 천박한데, 둘 중 하나는 고상해야 하는 거 아닌가?”

당신은 이 발언이 모욕죄로 처벌받아야 한다고 보는가? 인터넷 온라인 커뮤니티에서 한 동양화가에 대해 비난하는 투의 글을 올린 3명을 검찰이 모욕죄 혐의로 기소한 것과 관련해 2015년 1월, 국민참여재판이 열렸다. 배심원들은 2명에게는 전부 무죄를, 1명에게는 일부 표현에 대해서만 유죄를 인정했다. 참여연대는 “검찰의 무분별한 모욕죄 기소에 경종을 울린 배심원들”이라고 평가하였다.

2016년 3월 국회 담장 앞 인도에서 세월호 유가족들과 함께 세월호 특별법 개정안과 특검 의결요청 처리를 촉구하는 기자회견이 있었다. 기자 앞에서 기자회견의 핵심 메시지를 압축적으로 표현하는 구호를 외쳤다. 당신은 기자회견을 빙자한 집회를 했다고 보는가? 국회 앞에서 플래카드나 피켓, 마이크를 준비하고 구호를 제창하였다면 집회에 해당하는데, 국회의사당 경계 지점 100미터 이내 옥외집회 금지 조항을 위반했다는 것이다. 2017년 9월 국민참여재판 배심원들은 세 시간의 긴 평의 끝에 유죄의견이 1명 더 많은 4대 3으로 의견을 냈다.

미국드라마에서 보던 배심제가 2008년 한국에도 ‘국민참여재판’

이라는 이름으로 도입되었다. 2016년 12월까지 참여한 배심원 후보자 수가 6만 명에 달하며, 한국 드라마나 영화를 통해서도 시민들이 재판에 참여해 유무죄를 가리는 장면을 심심치 않게 접할 수 있다. 배심제는 더 이상 생경하거나 낯설게 다가오지 않는다.

사법권은 국민이 법관에게 위임한 국민주권의 하나이다. 그런데 법관은 국민이 직접 선출하지 않는다. 국민이 선출하지 않은 법관이 행사하는 사법권의 민주적 정당성에는 그만큼 한계가 있다. 그리고 직업 법관만 재판하는 경우 국민의 법 감정이나 상식이 반영되지 못하는 경우가 자주 발생한다. 법관을 국민이 직접 선출하는 방법도 생각할 수 있겠지만, “법원의 역할은 다수의 지배 아래에서 다른 생각·의견을 가진 소수자들을 존중하고 보호하는 것”이기 때문에 적절한 방법은 아니다. 이에 참여연대를 비롯한 시민사회는 ‘국민을 위한 사법’ 뿐만 아니라 ‘국민이 참여하는 사법’을 지향하며 재판과정에 시민이 참여하는 방안, 즉 배심제 도입을 주장하였다.

2 국민참여재판 도입 운동의 성과

■ 국민참여재판을 하지 않는 나라가 예외적입니다.

1999년 5월 김대중 정부 당시 대통령 직속 사법개혁추진위원회(사추위)가 구성된 것을 계기로, 7월에 13개 시민사회단체와 함께 ‘사법개혁을 위한 시민단체연대회의’를 결성하고 15대 과제를 발표하였다. 서울YMCA, 민주노총, 경제정의실천시민연합, 민주주의법학연구회, 환경운동연합 등과 함께 제안한 15대 과제에는

‘배심제 등 시민의 재판 참여 방안 도입’이 포함되었다. 하지만 김대중 정부에서 국민의 사법 참여 방안은 증장기 검토과제로 미루어졌다.

2003년 대법관 임명 제청 파동으로 사법개혁 분위기가 고조되었다. 대법원에 사법개혁위원회(사개위)가 구성되고, 사법 분야 전반에 걸쳐 범정부적인 사법개혁을 추진하기로 하면서 다시 활발해졌다. 전문가들이 사개위 내부에서 국민참여재판 제도 도입을 추진하는 가운데, 참여연대는 사개위에 국민참여재판의 형태로 배심제를 도입할 것을 촉구하는 의견서를 제출하는 등의 활동을 펼쳤다. 다행히 사개위는 2004년 11월 배심제를 토대로 한 국민참여재판 제도를 도입해야 한다는 건의문을 채택하였다.

그러나 정부가 ‘국민의 형사재판 참여에 관한 법률안’을 국회에 제출한 2005년부터 국회에서 관련 법안이 통과되기까지 또 하나의 산을 넘어야 했다. 참여연대는 시민들의 배심제에 대한 관심을 높이고 호의적인 여론을 형성해 국회가 법률을 제정하는 것을 촉진하는 활동을 전개하기 시작했다. 참여연대는 2005년 8월에 청와대가 구성한 사법제도개혁추진위원회(사개추위)가 실시한 모의 배심재판에 참여한 이들의 경험기와 방청기를 발표했다. 두 사람이 쓴 경험기의 제목은 ‘배심원 설득하는 게 판사 못지않게 어려워’, ‘준비할 것이 아무것도 없습니다’였다. 그리고 모의재판에 참여한 변호인과 배심원 2명, 법학 교수 등과 좌담회를 열고, 그 내용을 주간지 『한겨레21』을 통해 소개했다. 2006년 가을 정기국회에서 관련 법안을 통과시킬 것을 촉구하는 의견서를 국회에 보내기도 했다. 사립학교법 재개정 여파로 법안은 통과되지 못했다.

참여연대는 2007년 2월부터 열리는 임시국회에 주목했다. 2월 7일부터 3월 7일까지 8편의 편지를 공개적으로 국회의원에게 보내는 “국민참여재판-선택이 아닌 필수입니다” 연속 편지 보내기 사업을 전개했다. 서울대 한인섭 교수가 쓴 “국민참여재판 선택이 아닌 필수입니다”를 안상수 국회 법제사법위원장에게 보내는 것을 시작으로 “주권자의 사법 참여가 왜 위헌입니까?”, “국민참여재판, 민주주의와 진보 정치의 발판입니다”, “국민 사법 참여, 사법부 신뢰 회복의 초석입니다”, “모의재판 경험자로서 자신 있게 말씀드립니다”, “이미 준비는 끝났습니다” 등 편지는 계속 이어졌다. 이런 노력이 결실을 보아, 국민참여재판 제도를 도입하는 법률안은 법제사법위원회 심의를 거쳐 2007년 4월 30일 국회 본회의를 통과했고, 2008년 1월부터 국민참여재판 제도가 시행되었다.

첫 국민참여재판은 2008년 2월 대구지방법원에서 열렸다. 참여연대는 국민참여재판이 잘 정착되는 데에도 큰 노력을 기울였다. 국민참여재판은 국민이 적극적으로 참여해야 성공할 수 있고, 국민참여재판 운영과정에 국민의 의견이 수렴되어야 한다고 보았기 때문이다. 이를 위해 2008년 5월부터 ‘국민참여재판 함께 방청하기’ 프로그램을 운영했다. 국민참여재판을 함께 방청할 시민을 10명 내외로 모집해서, 참여연대 상근활동가의 안내를 받아 함께 방청하였다. 2013년 연초까지 25차례 진행된 이 프로그램에는 대학생을 중심으로 약 300여 명의 시민이 참여했다. 방청 후기를 참여연대 홈페이지에 게시해 다른 시민들도 간접 체험토록 하였다.

또한 참여연대는 2008년 2월, 국민참여재판을 방청하고 싶은 국민을 위해서 참여 재판이 열리기로 확정된 경우에는 법원 홈

페이지를 통해 재판 일정을 안내해 줄 것을 대법원에 요청했다. 다행히 대법원이 이 요청을 즉각 받아들여 2008년 3월 17일부터 대법원 홈페이지에서 국민참여재판 일정을 손쉽게 확인할 수 있게 되었다. 국민참여재판에 관한 법률은 2008년 1월부터 시행 되면서 직업 법관이 아니라 일반 시민들이 배심원이 되어 판결에 참여하는 게 가능해졌다. 1990년대 중반부터 국민의 사법 참여를 주창했고, 특히 2003년부터 2007년까지 5년여 동안 국민참여재판 도입 운동을 집중적으로 전개한 참여연대 운동에서도 큰 결실이었다.

3 국민참여재판 도입 운동의 현황과 과제

2008년 1월 국민참여재판이라는 이름으로 시작된 배심제는 형사재판에 긍정적 변화를 야기하고 있다. 2016년 12월 기준으로 지금까지 참여한 배심원 후보자 수는 6만여 명에 달하며 배심원의 국민참여재판 직무수행 만족도는 97%에 달한다. 또한 배심원 평결과 판결 일치율은 93%에 이른다. 법정에서 배심원에게 설명하고 설득해야 하는 과정에서 공판중심주의가 강화되어 법정에서 엄격한 증거조사가 이루어지고 있다. 국민참여재판을 통해 재판의 공정성과 신뢰성, 그리고 투명성을 제고하고 있다. 국민의 눈높이에 맞는 평결이 이뤄지며, 전관예우의 문제점도 해소하는 데 기여하고 있다.

하지만 국민참여재판 도입 당시 급격한 변화에 따른 부작용을 우려하여 일부 중범죄 등 사건 범위를 매우 협소하게, 배심원의 평결에 권고적 효력만 부여했다. 국민참여재판은 전체 합의부 대상 사건의 3% 이하에 불과하다. 국민참여재판을 확대하기 위

해 제도적으로 보완되어야 한다.

피고인이 희망하지 않더라도 재판의 공정성이라고 하는 공익적 필요가 있을 때는 국민참여재판을 시행할 수 있도록 법 개정이 필요하다. 그렇지 않으면 피고인이 자신의 유불리에 따라서 법관재판이나 국민참여재판을 선택하게 되어 공정성의 문제가 발생한다. 배심원평결에 기속력을 부여해야 한다. 즉 법관이 배심원의 판단을 따르도록 해야 한다는 것이다. 그래야 배심원재판이 단순히 보여주기 위한 제도가 아니라 실제 재판에 영향을 주고 있다는 믿음이 강화될 것이다.

국민참여재판 도입과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#3

선거 기간만 되면
쏟아지는 후보자 관련 정보,
유권자의 선택을
어떻게 도울 수 있을까요?

“3분 짜장이나 3분 카레처럼, 유권자가 3분만
시간을 들이면, 우리 동네 후보의 중요한
정보를 빠짐없이 알 수 있게 해보자”

- 집필시기: 2020년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 박정은(참여연대 사무처장)

1 후보자 정보 제공 활동의 시작

온라인 기반 활동이 활발한 한국에서는 온라인을 통해 언제든지 정치인들에 대한 정보 접근이 가능하다. 하지만 막상 선거 시기가 되면 범람하는 정보 홍수 속에 필요한 정보는 곳곳에 흩어져 있고, 사실관계도 정확하게 파악하기 어렵다는 것을 깨닫게 된다. 선거는 후보자들이 보여준 지난 행보에 대한 심판의 성격을 가지는 만큼 후보자에 관한 정보를 잘 다듬어 유권자에게 전달하고 유포하는 방식이 매우 중요할 수밖에 없다.

이는 선거 시기마다 정책선거를 촉진하고 유권자 참여를 독려해 온 시민단체 입장에서든 마찬가지이다. 시민단체들은 어떤 정당과 어떤 후보자가 민주주의를 지켜나갈 수 있는지, 민생과 경제를 살릴지, 평화를 지킬 수 있는지, 혹은 어떤 이가 민주주의를 훼손해 왔으며 짊어서는 안 되는지, 관련 정보를 널리 유포하는 활동을 이어왔다. 선거 때 후보자로 나서는 이의 정책적 입장이나 족적을 알려서 유권자들의 후보자 선택을 돕고 궁극적으로 선거를 통해 심판이 이루어지기를 바라는 것이다.

2016년 총선에서도 시민단체들은 두 달여 간 기억/심판/약속 운동 등 다양한 유권자 운동을 진행하기로 결의하고 <2016총선 시민네트워크>를 결성했다. 선거 시기 시민단체들이 통상적으로 해왔던 정책 제안과 약속받기 등의 활동도 있었지만, 다양한 후보자들의 정보를 손쉽게 제공하는 웹사이트 ‘3분 총선’을 제작하여 운영하는 것은 새로운 시도였다. 선거 날 투표소 앞에서 3분만 검색하고도 우리 동네 후보에 대한 간단 정보를 확인할 수 있게 하자는 취지였다.

2016총선시민네트워크에서 이 기획을 책임지게 된 참여연대는 시민사회단체연대회의 활동가들과 협의해 사이트 설계와 동시에 자료 집적과 정보 수록 활동에 들어갔다. 사이트의 검색 키워드는 최대한 단순하게 만들어 지역구나 주소, 후보 이름만 치면 검색되도록 했다. 하지만 그 안에는 시민단체들이 후보자에 관해 축적하고 조사하고 평가한 모든 정보를 최대한 담으려 했다.

2 후보자 정보 제공 활동의 성과

■ 지금 바로, ‘3분 총선’을 검색하세요!

‘3분 총선’ 페이지에는 후보자들의 재산 현황과 경력, 현역 의원인 경우 의정활동의 주요 내용, 국민이 관심 두는 한국 사회 주요 이슈와 정책에 대한 입장, 세월호 진상규명 등 2016총선넷이 선정한 38대 정책과제에 대한 후보자별 약속 여부, 지역별·부문별·의제별 단체들이 선정한 부적격 후보 대상인지 여부, 낙천낙선 후보인지 여부와 그 사유까지 다 담았다.

국회의원들의 다양한 의정활동을 DB로 구축하고 있는 참여연대의 <열려라 국회> 정보가 기본적으로 장착되었다. 그 밖에 참여연대가 2016 총선을 대비해 발간한 연속 이슈 리포트들, 즉 ‘한국 사회 주요 이슈에 대한 19대 국회의원 발언과 태도’, ‘19대 후반기 국회, 디딤돌·걸림돌 법안 표결 보고서’, ‘19대 국회 나쁜 법안, 누가 발의했나’, ‘유권자가 꼭 알아야 할 20대 총선 후보자들의 이력! 전력’, ‘유권자가 꼭 알아야 할 20대 총선 정당별·후보자 재산 현황 분석’에서 다룬 내용 모두 후보자별 페이지에 담겼다.



‘3분 총선’ 사이트 중 후보자 ‘김무성’ 페이지에 담긴 정보 갈무리
 © 박정은 제공

이러한 정보 사이트의 효용성은 유권자들이 얼마나 이용하느냐의 여부에 달려 있다. 참여연대는 물론 2016총선넛에 참여하는 단체들은 ‘3분 총선’을 알리기 위해 인증샷 이벤트를 비롯해 다양한 홍보 활동을 진행했다. 실제 하루에도 수천 명의 시민이 사이트에 방문하여 정보를 확인 열람하고 있다는 것이 확인되기도 했다. 시민단체가 온라인에 기반한 정보제공이라는 새로운 방식의 운동을 시도한 것에 대해 각계의 호평이 이어졌다.

■ 대선 후보자 정책 제공 사이트 ‘2017 대선 오디션’

온라인 정보제공 운동의 가능성을 확인하면서 후보자에 대한 정보공개 활동은 2017년 대선 시기에도 이어졌다. 박근혜 탄핵 이후 2017년 5월 대통령 선거가 공식화되면서 전국 시민사회단체들은 <촛불대선#VoteFor새로운대한민국, 2017대선주권자행동>을 결성했다. 2017대선주권자행동은 시민들이 촛불혁명으로 실제 대통령을 축출하고 새로운 나라와 새로운 정부에 대한 염원

과 열망을 담아내는 하나의 플랫폼으로 작동되기를 기대했다. 참여연대는 사이트 개설을 위해 직접민주주의 프로젝트 정당을 표방하는 <우주당>과 협의에 들어갔다. 단순히 대선 후보자들에 대한 정책과 공약에 대한 정보 제공만이 아니라 이에 대한 의견 표명이라는 유권자 참여방식이 가미되었다. 그것이 ‘2017 대선 오디션’이다.

참여연대는 시민들이 새로운 정부에 기대하는 각종 정책을 직접 제안하거나 주요 후보자들의 입장을 묻고 이들이 내놓은 정책과 공약을 검증하는 활동을 2017대선주권자행동에 제안했다. 구체적으로는 대선 후보자들이 한국 사회 각 영역에서 대두되는 현안과 과제에 대해 현재 어떤 입장을 취하고 있는지, 과거에는 어떤 발언과 태도를 보였는지 시민들에게 정보를 제공하고 비교 검증한 결과까지 보여주는 사이트 개설로 이어졌다. ‘장미 대선’을 준비하는 과정에서 여러 시민단체와 함께 대선 후보자들에게 물어보고 조사 수집해야 할 의제와 이슈들을 모으고 분류하기 시작했다. 미세먼지 대책을 비롯한 기후환경 위기 문제, 종편 등 언론 개혁 이슈, 젠더 차별에 관한 대책 등도 추가되었다. 단체들은 후보자들에게 입장을 묻는 질의서를 직접 보내 답변 받거나, 언론 등을 통해 공표된 입장들을 수집했다. 참여연대가 2017대선을 대비해 한국일보와 공동 기획으로 준비하고 있던 권력기관개혁과 사회경제개혁, 외교·안보 이슈 등에 관한 내용도 반영되었다. 대선 후보자의 발언뿐만 아니라 소속 정당의 공약 등과 비교하여 입장의 타당성이나 변화 여부까지도 반영하였다.

이러한 과정을 거쳐 2017 대선 오디션은 총 20가지 의제와 의제별 세부 이슈에 대한 후보자별 정책과 입장을 담았고, 후보자들의 입장 차이도 확인할 수 있게 되었다. 구체적으로 의제는

민의를 반영하는 정치, 검찰과 국정원 등 권력기관과 언론의 개혁, 돌봄과 안전에 대한 국가 책임, 재벌개혁과 공평과세, 여성과 환경, 언론, 인권, 생활안전 그리고 한반도 평화에 관한 문제들이었다. 2017 대선 오디션에서 각 후보자가 제시하는 정책에 대해 시민이 직접 찬반 의견을 달 수 있게 설계함에 따라, 후보자별 지지 분포도까지 확인할 수 있게 되었다. 심상정 후보가 표방하는 정책에 대한 지지가 문재인, 홍준표 후보보다 많다는 것이 실시간으로 확인되었다. 시민이 세부 정책에 대해 댓글로 의견을 달면 대선 후보자 이메일로 전송되었다. 후보자에게 시민의 의견을 보내서 정책변화를 촉구하는 하나의 수단으로도 가능하게 한 것이다.

3 후보자 정보 제공 활동의 현황과 과제

■ 후보자 정보 제공이 희망에 투표하는 것이 되려면

검찰 권력을 견제할 개혁과제로 제시되었던 공수처의 설치를 두고 많은 논란이 있었다. 최근에는 공공임대 주택 확대를 두고도 유사한 현상이 벌어졌다. 공수처 설치와 공공임대주택 확대 등은 2017 대선에서 후보자 간 입장 차이가 크지 않고 오히려 공감대가 높았던 사안들이다. 후보자 정보 제공 사이트는 이러한 논란이 근거 없거나 정치적 공세라는 것을 알려준다. 결국 정보 제공 사이트가 유권자들에게 유용하게 쓰이려면 후보자에 대한 지속적인 감시와 기록 활동이 이어져야 한다. 특히 선거 후보자에 관한 정보라면, 단순 정보 제공을 넘어 입장을 바꾼 정치인을 질타하고 해명을 요구하는 활동으로 이어져야 의미가 있을 것이다.

후보자 정보 제공을 위한 온라인 플랫폼은 유권자의 선택을 돕기 위한 차원의 기획이었지만, 한국의 선거 문화를 바꾸어야 한다는 절박함이 반영된 기획이기도 하다. 인물 중심 선거에서 정책 선거로 전환하고, 지키지 못할 약속의 남발이 아니라 준비되고 검증된 공약을 내놓으라는 요구이기도 하다. 이러한 변화를 가능하게 하는 것은 유권자의 몫이다. 유력 후보자와 정당이 내놓은 정책과 발언들을 기억하고 심판하는 것은 유권자의 권리가기 때문이다. 유권자가 이러한 권리를 제대로 행사해야 정책 선거로 전환될 수 있고 공약 이행도 더욱 충실해질 수 있다.

후보자 정보제공 사이트는 선거 시기 한계가 많았던 시민단체들의 활동 방식에 대한 고민의 결과물이기도 하다. 언론 환경이 달라지고, 정보가 유통되는 방식이 크게 변하고 있는 상황에서 시민단체들의 활동 방식 변화도 불가피하다. 시민단체들이 무한대로 확장하는 온라인 세상으로 활동반경을 넓히는 것은 당연하다. 시민에게 접근하는 방식도 달라질 수밖에 없다. 물론 높아진 공감대를 따라가지 못하는 기술 수준이나 콘텐츠의 한계도 있지만, 어려움의 간극을 줄여나가는 노력은 계속되어야 한다. 정치를 감시하고 기록하고 심판하는 매개로서 후보자 정보제공 운동도 더욱 창의적인 방식으로 계속 이어져야 한다.

후보자 정보 제공 활동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#4

청소년도 정치해야 한다,
18세로 낮아진 선거권은 누가
만들어냈을까요?

**“청소년도 동등한 유권자로서
주권행사를 할 수 있어야 합니다!”**

- 집필시기: 2018년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김종민(청년전태일 대표)

1 18세 선거권 낮추기 운동의 시작

■ 청소년들의 사회·정치 참여로 이어진 18세 선거권 운동

#장면 1

2002년 월드컵 열기가 한참 뜨거웠던 시기에 미군 장갑차에 죽은 미선이, 효순이 두 여중생의 소식은 우리 사회에 큰 충격을 주었습니다. 두 여중생의 억울함을 풀기 위해 수많은 사람이 나왔지만, 그중 유독 눈에 띈 것은 미선이, 효순이 또래의 교복 입을 청소년들이었습니다. 청소년들은 촛불을 들고 우리 사회의 주인으로서 사회 변화를 위해 적극적으로 행동했습니다.

#장면 2

2005년 내신 등급제를 반대하며, 우리는 고기 등급이 아니라고 외치면서 수많은 청소년이 광화문 광장으로 나왔습니다. 우리 반 옆 친구를 적으로 만드는 내신 등급제를 비판하면서 청소년들은 ‘학생도 인간이다. 우리의 목소리를 들어라’라고 구호를 외쳤습니다. 더불어 2005년 5월 청소년들은 “머리 긴 세종대왕도 한글을 만들었다.”라며 두발규제 반대를 하면서 거리로 나섰습니다.

2000년 초반부터 청소년들은 자신들과 관련된 정치·사회적 문제에 목소리를 내며 참여하기 시작했습니다. 이런 청소년들의 사회참여 활동의 흐름 속에서 2004년 5월 9일, 청소년들의 정치참여의 물꼬를 틀기 위해 “18세선거권낮추기공동연대(이하 18세공동연대)”가 발족했습니다. 18세공동연대는 약 10여 년 동안 청소년들의 참정권 요구에 따라 만들어졌으며, 18세 선거권은 17대 총선에서 열린우리당, 새천년민주당, 민주노동당의 선거공약 사항이기도 했습니다. 2004년 당시 전 세계에서는 143개국 이

상이 18세 선거권을 부여하고 있었습니다.

2 18세 선거권 낮추기 운동의 성과

■ 18세 선거권 낮추기 운동의 역사

우리나라의 선거연령은 1948년 건국 당시 21세로 시작하여 1960년 20세로 낮춰진 이후 40여 년이 지나는 동안 만 20세를 유지하다가 2005년에 와서야 19세로 변경됐습니다. 전반적인 사회의 민주화와 함께 시민들의 정치참여 의식이 성숙함에 따라 선거연령을 인하해야 한다는 주장이 높아지면서 다양한 청소년 단체들과 시민단체들이 18세 선거권을 주장했습니다.

1997년 대선 전후

1995년 이후 진보정당추진위원회, 참여민주사회시민연대 등의 단체와 개인들이 선거연령 20세 규정이 위헌임을 주장하는 헌법소원을 제출하기 시작합니다. 1997년 대선을 앞두고서는 대학생 유권자위원회에서 선거연령 18세 하향 조정을 주장하는 등 대학생들을 비롯한 당사자들의 선거연령 인하 주장이 시작됐습니다.

2000년 총선 전후

경실련에서 선거연령을 19세로 낮출 것을 포함한 정치개혁법안을 입법 청원하였고, 한국청소년단체협의회, 청소년연대준비위원회 등에서 18세 하향화를 주장하는 등 선거를 앞두고 선거연령

이하 주장이 제기되었습니다. 2002년 전까지는 사회적으로 18세 선거권 도입 운동이 큰 흐름으로 형성되지는 못했습니다. 다만 산발적으로 1995년 이후 많은 개인 및 단체들이 만 20세 선거연령을 규정하고 있는 선거법이 위헌이라는 헌법소원을 제기한 바 있으나 모두 기각당하였습니다. 다만 헌법재판소에서도 현행 20세 선거연령 규정이 완벽히 정당하다는 것이 아니라 사회 발전과 세계적 추세에 맞추어 더 낮아져야 하지 않을까 하는 조심스러운 의견도 갖고 있었습니다. 그러나 현행 선거연령 규정을 위헌으로 판정할 만한 근거가 없다는 이유를 들어 청구를 기각하였고, 입법자의 재량으로 판단해야 하는 사안이라는 점을 밝히고 있었습니다.

2002년 지방선거와 대통령선거 전후

2002년 지방선거와 대선을 앞두고 18세 선거권 운동이 활발해지기 시작했습니다. 민주노동당에서는 2001년 12월에 18세 청소년 당원이 현행 선거연령 규정에 대해 헌법소원을 제기하였습니다. 또한 2002년 12월 대선을 앞두고 ‘낮추자’라는 18세 선거권 운동 모임이 만들어져 선거권이 없는 청소년들을 대상으로 직접 선거인단을 모집하여 모의투표를 시행하기도 했습니다. 선거권이 없는 청소년들의 선거연령 인하를 위한 운동으로써 모의 투표는 이후 18세 선거권 운동의 주요한 활동 방식이 됩니다.

10대 커뮤니티 포털사이트 아이두 역시 2002년 대선을 맞아 온라인으로 18세 선거권을 위한 서명운동과 20세 이하 선거권이 없는 청소년들만의 대통령을 뽑는 투표를 진행하였습니다. 이는 청소년들도 어른들이 우려하는 것과 다르게 충분히 성인과 동등한 유권자로서 주권 행사를 할 수 있음을 보여주었다고 할 수

있습니다.

2003년에서 2004년 총선 전후

2002년 대선 이후 2004년 총선에 이르기까지 다양한 단체들에서 18세 선거권 도입의 주장이 봇물 터지듯 터져 나옵니다. 2000년, 두발 자유화 운동인 노컷 운동을 거치면서 청소년들도 스스로 자기 문제에 대해 발언하기 시작하였고 2002년 촛불시위를 지나면서 청소년들의 정치참여, 사회참여도 더 이상 금기가 아님이 증명되었습니다. 대통령 인수위에서도 선거연령을 18세나 19세로 낮추어야 한다는 의견을 내놓는 등 정치권에서도 선거연령 인하 문제가 논의되기 시작했습니다.

18세 선거권이 필요한 이유

첫째, 만 18세 청소년은 한 국가의 구성원으로서 수많은 법정 의무를 지게 되어있습니다. 즉 국민의 4대 의무인 납세의 의무, 근로의 의무, 국방의 의무, 교육의 의무를 지고 있음에도 불구하고 선거권은 주어지지 않고 있습니다. 의무를 지고 있는 만큼 권리도 보장받아야 합니다.

둘째, 1970년대 전후하여 전 세계 93개국의 국가가 선거연령을 18세로 하향 조정한 입법사례를 볼 때 지금 우리나라의 선거연령인, 만 19세의 기준은 당연히 변화해야 합니다. 다시 말해 30년 전 외국의 18세 청소년들보다 현재 대한민국 18세 청소년들 정신적 판단 능력이 떨어진다고 볼 수 없으므로 우리가 주장하는 만 18세 선거연령은 충분합니다.

셋째, 독일의 경우 오랜 중립적 정치교육을 통해 18세 선거권뿐만 아니라 18세 피선거권까지 주어졌으며 19세 국회의원도 선출되었습니다. 또 미국에서는 Kids Voting이라는 제도를 통해 어렸을 때부터 선거에 참여할 수 있는 체험교육을 실시하고 있습니다. 따라서 우리나라도 교육적 부작용 때문에 18세 선거권을 주지 않으려고 할 것이 아니라, 이를 해결하려는 중립적 정치교육과 민주시민교육을 통해 올바른 민주시민 양성에 국가가 힘을 쏟아야 합니다.

청소년들을 통제하고 권리를 유보하는 대상이 아니라 한 나라의 구성원으로 바라봐야 합니다. 1960년대 선거권이 20살로 바뀌고부터 40년이 넘는 시간이 흘러 선거연령이 만 20세에서 19세로 바뀌었습니다. 선거권이 19세로 바뀐 지 이제 13년이 흘렀습니다. 그동안 한국 민주주의는 많은 발전을 이루었고, 시민의식도 한 단계 더 성숙해졌습니다.

3 18세 선거권 낮추기 운동의 현황과 과제

■ 추구하고자 하는 사회적 가치와 사회적 의의

만 18세 선거권은 청소년 인권의 시작입니다. 지금은 두발 규제가 금지되는 등 청소년 인권에 있어서 2004~2005년 18세선거권낮추기공동연대가 활동할 때보다 조금이나마 청소년 인권이 진전했지만, 아직도 갈 길은 멍니다.

선거권이 필요한 가장 주요한 이유는 청소년들이 자기 삶을 결정짓는 교육정책에 의견을 반영할 통로가 없다는 것입니다. 청

소년 스스로 청소년 시기를 ‘입시를 준비하는 시기’, ‘공부와 성적을 위해 모든 것을 견뎌야 하는 시기’로 결정하지 않았습니다. 18세 선거권을 통하여 청소년들이 투표권을 지니는 것은 한국 사회에서 청소년이 더 이상 미성숙하고, 권리를 받기에는 좀 더 기다려야 하는 존재가 아니라 우리 사회의 구성원으로서 권한을 행사할 수 있음을 의미합니다.

선거연령 인하는 시대적 흐름입니다. 한국 사회는 2020년에 초고령 사회로 진입한다고 합니다. 많은 정책이 나이가 많은 기성 세대에 의해 결정됩니다. 고령화 시대에 사회적 책임을 지는 것은 청소년 그리고 청년들입니다. 이들에게 투표권을 확대하는 것은 당리당략으로 결정할 문제가 아니라, 현재와 미래의 주인으로서 그 권리를 보장하는 것입니다.

18세 선거권 낮추기 운동과 관련된
더 많은 정보를 알고 싶다면?



#5

대한민국 검찰 권력에 맞선
시민연대의 힘,
공수처*는 어떻게
설치될 수 있었을까요?

*고위공직자범죄수사처

“*무려 23년. 시민참여, 연대, 전문성으로
견인한 공수처 설치법*”

- 집필시기: 2020년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김태일(참여연대 간사)

1 공수처 설치 운동의 시작

■ 노태우 비자금 사건에 대한 검찰 수사 결과가 가져온 나비효과

시간을 거슬러 올라 1995년 12월 5일, 검찰은 당시 세상을 떠들썩하게 했던 노태우 비자금 사건에 대한 수사 결과를 발표했습니다. 노태우가 재벌들로부터 돈을 받아 재임 동안 4천5백여억 원의 비자금을 조성했다는 것입니다. 물가 상승률을 적용하면 2020년 기준 8천6백억 원 이상 달하는 어마어마한 돈이었습니다. 박근혜-최순실 국정 농단의 뇌물 액수조차 우습게 보일 정도입니다.



1996년 6월 4일, 참여연대는 공수처 설치조항이 포함된 부패방지법 제정 서명운동을 시작했습니다. © 김태일 제공

그러나 이런 충격적인 발표에도 불구하고 이 결과를 곧이곧대로 믿은 국민들은 거의 없었습니다. 뇌물을 받은 노태우는 구속되

었지만, 수백수십억 원대 뇌물을 준 술한 재벌 영수들은 액수를 축소하거나 부정하였고 그들 대부분 제대로 처벌받지 않았기 때문입니다. 검찰이 뇌물 액수를 축소하거나 제대로 수사하지 않았다는 지적이 빚발쳤습니다. 무엇보다 검찰은 이미 2년 전인 동화은행 비자금 사건 때 노태우 비자금 사건을 수사할 기회가 있었는데도, 지휘부의 압력으로 무마했던 전례가 있었습니다. 정치권에 만연한 부패와 도덕적 해이, 그리고 이를 적발하고 처벌해야 할 검찰의 무능과 의지 부족은 국민들에게 크나큰 절망과 분노를 안겼습니다.

1년여 뒤인 1996년 6월, 서울역 광장 앞에 참여연대 회원들이 모여 "부패방지법 제정을 위한 100만인 서명운동"이라고 쓰인 현수막을 펼쳐 들고 광장을 오가는 시민들에게 서명받았습니다. 그리고 이를 바탕으로 그해 11월 7일에는 국회에 부패방지법 제정을 청원하였습니다. 그 법안 제8장 137조에는 "고위공직자의 부정부패 근절을 위하여 고위공직자비리조사처를 설치한다"는 한 문장이 적혀있었습니다. 청원 당시 이미 국회의원 절반의 찬성 서명도 받아놓은 상태였기에 순조로울 것만 같았던 공수처 설치 운동은 그 뒤로 수많은 난관과 좌절을 마주해야 했습니다. 공수처법 통과는 대체 왜 이렇게 오래 걸렸을까요. 그리고 그 벽을 시민운동은 어떻게 뚫을 수 있었을까요?

■ 검찰 공화국의 등장

검찰은 헌법과 법률에 따라 사회의 불의와 비리를 감시하고 수사해야 할 책무와 함께 가장 많은 권한을 부여받은 조직입니다. 검찰은 직접 수사를 하면서도 경찰 수사를 지휘할 수 있고, 국민을 상대로 압수수색과 인신구속을 할 수 있으며, 범죄 피의자

를 기소해 법정에 세울 수 있습니다. 이를 바탕으로 검찰은 일반 범죄자는 물론 유명 정치인이나 전·현직 고위공직자, 내로라 하는 거대 재벌의 총수 일가, 심지어 전직 대통령까지도 네 명이나 구속했습니다. 무엇보다 검찰 권력이 강력한 점은 이렇게 막강한 권한을 ‘독점적으로’ 소유한다는 것입니다. 특히 범죄를 수사하기 위해 핵심적으로 필요한 압수수색영장 및 구속영장 청구권, 법정에 세워 재판받게 하는 기소권은 오직 한국 사회에서 검찰에게만 허락되어 있었습니다.

그러나 이렇게 강력한 권한을 허락받은 검찰은 어느 순간부터 자기 조직을 수호하기 위해 권한을 남용하기 시작했습니다. 사회의 기득권층은 막강한 권한을 가진 검찰을 자기편으로 만들고자 하였고 검찰에게 수많은 로비가 들어갔습니다. 검찰은 자신의 감시 대상이어야 할 자들과 어느 순간 친밀한 네트워크를 형성하기 시작했습니다. 정치인들과 재벌들의 범죄를 보고도 적당히 덮어주거나, 혹은 솜방망이 처벌을 내리기 일쑤였습니다. 이런 네트워크를 바탕으로 검사들은 정부와 정치계는 물론 유력 대기업의 이사나 거대 로펌, 각종 기관으로 진출하기 시작했습니다. “검찰 공화국”이라는 단어가 공공연하게 돌기 시작했습니다.

특히 같은 검사들의 범죄가 드러났을 때는 더욱 노골적으로 범죄를 무마했습니다. 삼성에게 “떡값” 뇌물을 받은 검사들의 명단이故 노회찬 의원에 의해 폭로되었지만, 검찰은 명단의 검사들 누구도 처벌하지 않았고, 오히려 노회찬 의원을 기소해 의원직을 상실하게 한 것이 대표적인 예입니다. 국회의원 김종민이 2019년 발표한 자료에 따르면 최근 5년간 접수된 검사 범죄는 11,000여 건인데, 실제 기소된 것은 14건에 불과했습니다. 일반

인의 기소 비율이 약 42%에 달한다는 점을 생각할 때, 검사의 범죄가 제대로 수사 및 처벌되지 않고 있음을 쉽게 유추할 수 있습니다.

또한 검찰은 어느 순간 신문의 사회면이 아닌 정치면에 마치 점령군처럼 등장하기 시작했습니다. 정치적으로 민감한 시점에, 첨예한 사건을 착수하거나 언론에 발표했습니다. 2007년 17대 대선을 불과 2주 앞두고 이명박 당시 대선후보에게 면죄부를 줬던 BBK 중간 수사 결과 발표, 미국산 광우병 쇠고기 수입 반대 집회의 참가자와 지도부 체포 및 기소, PD수첩 수사 등이 대표적이었습니다. 그해 말에는 노무현 전 대통령을 수사해 서거라는 비극적 결과를 초래했습니다. 2010년에는 서울시장 선거를 앞두고 야당 후보였던 한명숙 전 국무총리를 두 번이나 기소했습니다. 2012년 대선을 전후해서도 여권을 비판했던 언론인, 정치인들에 대한 수사와 기소가 이어졌습니다. 2014년 세월호 참사에서는 구조를 방기했던 해경 대부분을 불기소해 사실상 정부의 책임을 부정했습니다. 겉으로는 검찰은 어떤 정치세력도 지지하거나 반대하지 않는다고 말하지만, 검찰의 수사가 정치와 여론의 가장 큰 변수로 작용하기 시작한 것입니다.

참여연대는 검찰이 정치세력 및 사회 기득권 집단에 포섭되어 그들과 자신의 범죄까지도 제대로 단죄할 의지가 없다고 생각했습니다. 스스로 권력이 되어 자신들 조직의 이익을 위해 움직이고 있음을 절감했습니다. 가장 심각한 문제는 그렇게 부패한 검사들에 대한 처벌이 제도상의 맹점으로 너무나도 어려웠다는 점입니다. 공수처의 설치는 이런 문제의식에서 출발했습니다.

2 공수처 설치 운동의 성과

■ 대안을 제시하다: 공수처의 탄생

참여연대가 제안한 공수처는 검사를 포함한 고위공직자에 대한 수사기구를 검찰 외부의 기관으로 독립시켜 검찰 내부의 비리를 철저히 처벌해 검사들에게 경각심을 심어줄 수 있도록 설계하였습니다. 또한 주요 권력자들에 대한 검찰의 수사·기소 독점체제를 분산하여 검찰과 부패 권력의 유착을 방지할 수 있도록 하였습니다. 특히 공수처는 국회의 주도하에 처장이 임명되는 만큼 대통령이 직접 인사권을 행사하는 검찰과도 다른 원리로 조직이 구성되도록 했습니다. 또한 공수처가 부패에 빠질 가능성까지 감안해 공수처 소속 검사들의 부패나 범죄는 검찰이 수사할 수 있도록 했습니다. 이를 통해 검찰과 공수처가 내외부의 부패 척결을 위해 서로 감시 및 경쟁하는 체계가 만들어지면 검찰 비리와 권력형 부패의 근절이 동시에 이루어질 수 있을 것이라 예상했습니다.

■ 여론을 확산하다: 모니터링부터 대규모 행진까지

그러나 완전히 새로운 수사기관을 만드는 것은 결코 쉬운 일이 아니었습니다. 국회 입법을 통해서 만들어야 하는 만큼 국회의원들을 설득해야 했지만 상당수 국회의원은 강력한 검찰의 위력과 그럴듯한 논리 앞에 제대로 나서지 않았습니다. 결국 의원들을 움직이기 위해서는 시민들을 먼저 설득해야 했습니다. 참여연대는 이를 위해 권력과 검찰의 부패 스캔들과 이에 대한 검찰의 부실한 수사를 모니터링하기 시작했습니다. 정치권과 적극적으로

으로 유착한 검사들을 “정치검사”로 호명해 비판하고, 전·현직 검찰 비리에 대한 검찰의 셀프 수사를 하나하나 추적했습니다.

그러는 와중에도 수많은 공직자의 부정부패 사건들, 그리고 그에 못지않게 끊임없이 터져 나온 검사들의 비위 의혹과 연이은 솜방망이 처벌, 봐주기 처분은 더 많은 국민들이 공수처 설치의 필요성에 공감하는 계기를 제공하였습니다. 특히 2016년의 진경준 게이트, 홍만표 게이트, 정운호 게이트 등 법조비리는 검찰 네트워크가 우리 사회에서 얼마나 부패의 핵심에 깊이 자리 잡았는지를 여실히 보여주었습니다.

결정적인 전환 국면은 2016년 가을에 찾아왔습니다. 바로 박근혜-최순실 국정 농단 게이트의 서막이 오른 것입니다. 이 거대한 부패 스캔들에서 검찰은 ‘신스틸러’이자 제2의 주연이나 마찬가지였습니다. 검찰 출신 민정수석으로 박근혜 정부 무소불위의 권력을 누리고 국정 농단의 허브 역할을 했던 우병우는 검찰청에 소환되어서도 팔짱을 끼고 편하게 웃고 있는 사진으로 전 국민에게 검찰 부패의 실체를 확인시켜주었습니다. 수십 년간 누적되어왔던 시민들의 검찰에 대한 분노와 개혁 여론이 폭발했습니다. 참여연대는 대검찰청 앞 집회를 개최했고 수많은 국민들이 호응했습니다. 검찰의 범죄를 독자적으로 수사하고 처벌할 수 있는 공수처는 점차 검찰개혁의 상징적 과제로 자리 잡았습니다. 찬성 여론은 점점 커져 2019년에는 리얼미터 여론조사 79%, 한국사회여론연구소 조사 79.6% 등 압도적으로 높아졌습니다.



2016년 11월 17일, 참여연대는 검찰이 국정농단의 공범임을 지적하며 대검찰청 앞 행진을 개최했습니다. © 김태일 제공

■ 논박하다: 검찰과의 입법 전쟁

하지만 공수처법은 발의만 여러 번 될 뿐, 번번이 본회의에도 오르지 못하고 좌절되었습니다. 막강한 시민 여론이 뒤에서 받쳐주었음에도 불구하고 여의도에, 특히 공수처법을 통과시켜야 할 법제사법위원회에는 검찰 출신 국회의원들이 너무나 많았습니다. 다른 국회의원들도 검사들에게 음으로 양으로 반대 로비를 받았습니다. 검사들은 조직적으로 공수처 반대 논리를 생산하고 의원들에게 로비했습니다. 결국 상당수 의원이 결정적 순간에 발걸음을 돌리고 소극적으로 일관하기 일쑤였습니다.

국회	년도	법안·청원명	대표발의/청원인
15대	1996.11	부패방지법안(공수처 설치 포함)	참여연대
	1996.12	부패방지법안(공수처 설치 포함)	류재건 (국민회의)
16대	2002.7	고위공직자비리조사처설치에 관한 특례법안	참여연대
	2002.10	고위공직자비리조사처 설치 법률안	신기남 (새천년민주당)
17대	2004.10	고위공직자비리조사처 설치에 관한 법률안	참여연대
	2004.11	공직부패수사처의 설치에 관한 법률안	노무현정부
18대	2010.4	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	양승조
	2010.5	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	이정희
	2010.6	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	참여연대
	2010.11	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	김동철
19대	2012.7	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	김동철
	2012.7	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	양승조
	2012.9	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	이상규
	2012.12	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	이재오
	2013.4	상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안 (공수처와 유사)	최원식
	2013.6	상설특별검사의 임명 등에 관한 법률안 (공수처와 유사)	참여연대·서기호

20대	2016.7	고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안	노회찬
	2016.8	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	박범계
	2016.12	고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안	양승조
	2017.9	고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	참여연대
	2017.10	고위공직자부패방지처법안	오신환
	2018.11	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	송기헌
	2019.4	고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안	권은희
	2019.4	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	백혜련

검찰과 법무부 그리고 각종 국책기관은 국회에 공수처가 위험이고 위법이라는 연구용역 결과를 생산해 제출했습니다. 국회를 사이에 두고 참여연대는 의원 설득뿐만이 아니라 검찰과도 입법로비 경쟁을 벌여야 했던 것입니다. 이에 참여연대는 20년간의 토론을 바탕으로 공수처법을 세세하게 검토해 입법청원을 진행했습니다. 학계와 전문가들의 정책 역량을 모아 검찰과 법무부의 공수처 반대 논거를 하나하나 비판하고 논파했습니다. 또한 세계 각국의 검찰 제도를 연구하며 유사 사례를 검토하였습니다. 검찰이나 공수처 반대 정치인들의 공격에 대해 직접 공문과 편지를 보내 반박하고, 카드 뉴스와 언론 인터뷰 등으로 시민들에게도 알렸습니다. 시민들도 참여연대의 콘텐츠를 공유하며 직접 공수처에 대해 공부하고, 토론하기 시작했습니다.

■ 연대하다: 모든 시민이 활동가

국정 농단을 거치며 공수처는 범국민적인 지지를 받게 되었습니다. 박근혜 대통령 탄핵 후, 한 명을 제외한 모든 유력 대선후보들이 검찰개혁과 공수처 설치를 약속했습니다. 참여연대에는 놓칠 수 없는 최고의 기회였습니다. 참여연대는 함께 반부패운동을 해온 민주사회를위한변호사모임, 경제정의실천시민연합, 흥사단 투명사회운동본부, 한국YMCA, 한국투명성기구 등과 함께 2017년 5월 ‘공수처설치촉구공동행동’을 결성했습니다. 공수처설치촉구공동행동은 이후 온·오프라인 시민 서명운동, 신문광고 모금, 국회의원 면담 및 입법청원, 기자회견과 행진까지 전방위적으로 설치 운동을 전개했습니다. 국회의원들을 찾아가 서명을 전달하고, 약속과 인증샷을 받았습니다.

2019년에는 특히 ‘조국 사태’를 계기로 이제껏 본 적 없는 거대한 검찰개혁의 열기가 표출됐습니다. 참여연대는 다시 검찰개혁 집회가 열린 광장으로 향했습니다. 서초동 대로변에서 검찰개혁에 공감한 수십만 명 시민들을 만나 서명받았습니다. 시민들도 앞다투어 서명대를 찾아와 주셨습니다. 단순히 서명하는 것을 넘어 자원봉사로 온종일 함께한 시민과 회원분들도 계셨습니다. 어떤 시민분들은 서명판을 가져다가 직접 광장을 돌며 한가득 짝 채워 받아오시고, 고맙게도 활동가들을 응원하며 음료수나 간식을 전해주시기도 했습니다. 모든 시민이 활동가가 되는 순간이었습니다. 참여연대는 이렇게 모인 시민들의 서명을 국회에 전달했습니다.



2019년 10월 23일, 참여연대는 광장에 모인 3만6천 명 시민들의 서명을 국회에 전달했습니다. © 김태일 제공

그리고 마침내, 2019년 12월 30일 국회에서 ‘고위공직자범죄수사처의 설치에 관한 법률’이 찬성 의원 160명으로 본 회의를 통과하였습니다. 시민의 힘으로 검찰과 검찰 출신 정치인들의 반대를 뚫은, 23년 만의 결실이었습니다.

3 공수처 설치 운동의 현황과 과제

■ 8부 능선을 넘었지만

공수처는 몇몇 국회의원들의 타협이나 합의가 아니라 검찰이라는 막강한 권력기관 및 그들과 연계된 정치 세력들의 집요하고 조직적인 방해로 시민의 힘으로 돌파한 여론전과 입법 투쟁의 산물이었습니다.

물론 국회 논의 과정에서 초기 제안에 비해 일부 법안이 후퇴한 면도 없지 않았습니니다. 대표적으로 공수처의 기소 대상이 판사, 검사, 고위 경찰급으로 한정된 점 등이 있습니다. 또한 공수처의 원활한 설치를 위한 후속 법안의 제·개정도 여전한 과제입니다. 공수처 처장 후보 추천을 위한 추천 위원회 운영 규정을 입법해야 하고, 처장의 인사청문회 법적 근거 마련을 위한 국회법 개정도 필요합니다.

“검찰이 생기고 72년이 지났는데, 검찰이 이렇게 정면으로 반대하는 법을 국회가 통과시킨 적은 한 번도 없다. 검찰이 막는 법은 못 한다는 게 상식이었다. 그런데 이번에 그 상식이 결정적으로 깨졌다.”

- 시사IN, 홍영표, “검찰이 막는 법은 못 한다는 ‘상식’이 깨졌다.”, (2020.1.29.)

무엇보다 독립적이고 공정하게 고위공직자 부패 수사를 지휘·감독할 공수처장을 잘 뽑아야 합니다. 그러나 아직 국회의 일부 정당은 공수처 설치를 원천 부정하고 있습니다. 공수처 설치가 8부 능선을 넘었다고 볼 수 있지만, 여전히 작지 않은 난관이 남아있는 셈입니다. 마지막 완성까지 여전히 시민들의 응원이 필요한 이유입니다.

공수처 설치 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#6

정책을 실행하는 데에
꼭 필요한 돈주머니의 힘,
여성의 눈과 다양한 관점으로
예산을 들여다봐 볼까요?

“정부 예산은 중립적이고 보편적이다? NO!
예산에도 성(性)이 있다!”

- 집필시기: 2020년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김은희(젠더정치연구소 여세연 연구위원,
前 여성정치세력민주연대 상임대표)

1 성인지 예산 제도화의 시작

■ 코로나19 시대 성평등에 도달하는 방법, 성인지 예산

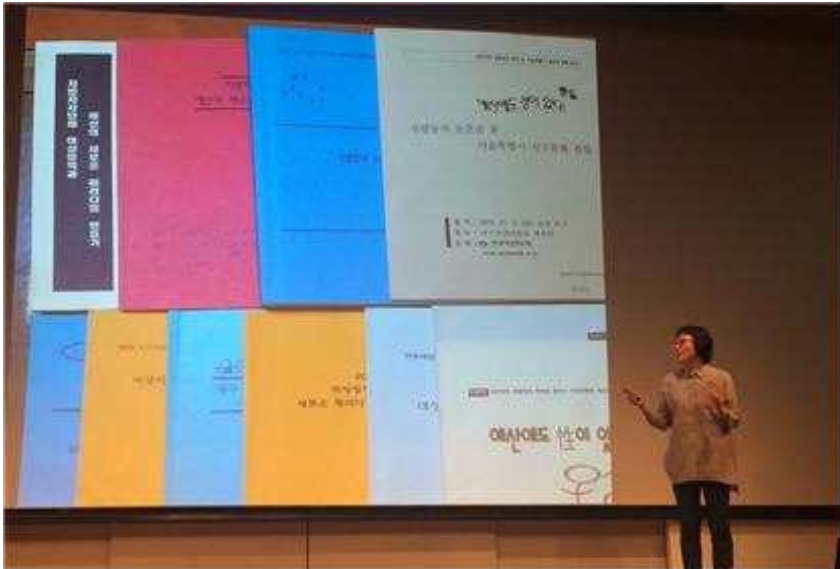
우리는 지구적인 코로나19 감염병 대유행을 겪으면서 이전까지는 상상하지 못했던 삶의 변화를 경험하고 있다. ‘K-방역’이 비교적 성공을 거두면서 정부의 역할이 강조되고 있기도 하다. 특히 전에 없던 추경예산을 편성하면서 재난지원금을 지급하기도 했고, 정부와 지방자치단체의 내년도 예산안도 코로나19 방역은 물론 변화된 삶에 대응하기 위한 정책을 중심으로 편성하겠다고 밝히고 있다. 이와 관련해서 세계경제포럼(World Economic Forum)은 미래를 준비하는 정부 정책에 있어서 젠더 렌즈 없이는 코로나19 팬데믹의 낙진을 완화하려는 모든 노력의 효과가 반감되고, 성인지 관점에서 예산·재정을 수립하는 것이 더욱 포괄적인 세계질서를 확립하는 데 도움이 될 것이라고 제안하고 있다.

그렇다면 성인지 예산(gender budgeting)이란 과연 뭘까? 성인지예산은 정부의 성평등 목표를 예산상의 책무로 옮겨놓은 재정 혁신(fiscal innovation) 정책도구이다. 성평등을 실현하기 위한 자원 배분 과정이자 경제적 효율성을 증가시키고 경제발전을 가져오는 “현명한 경제(smart economics)”로, OECD도 예산 과정에 젠더 관점을 반영하는 방안을 지속해서 권고하고 있다. 세계적으로 80여 개국에서 성인지 예산이 받아들여지고 있는데, 개발도상국 적용 사례 외에 성평등 목표를 이루기 위해 G7 국가에서도 관심을 기울이고 있다. 예산 분야만이 아니라 조세정책에도 강조하면서 재정정책의 투명성을 높이고 정책 토론에 정보를 제공하기 위해 성인지 예산을 적용하는 방안을 탐색하는 시

도들도 만들어지고 있다.

■ “예산에도 성(性)이 있다!”, 들어보셨나요?

여전히 막연한 성인지 예산을 구체적인 활동의 장으로 옮겨 이야기해보자. 30년 이상 성평등한 일상의 정치를 실천하는 여성운동을 지속해 온 한국여성민우회(이하 민우회)는 지난 2017년 8월에 30주년을 맞아 <불나방 페미 연대기: 여성운동의 역사가 된 6개의 순간들>을 꼽아 릴레이 강연회를 열었는데, 그중 한 꼭지가 “예산에도 ‘성(gender)’이 있다-성인지적 예산 분석이 지하철 손잡이 높이를 바꾸다”라는 제목으로 소개된 성인지 예산 운동의 경험이었다.



<불나방 페미 연대기: 여성운동의 역사가 된 6개의 순간들> 강연회 중 윤정숙 前 한국여성민우회 공동대표가 “성인지적 예산 분석이 지하철 손잡이 높이를 바꾸다”를 주제로 발표하고 있다. © 김은희 제공

한국에 처음으로 성인지 예산이라는 아이디어가 소개되고 여성 운동이 관심을 두게 된 것은 1995년 북경에서 열린 <제4차 세계여성회의>를 계기로 한 국제사회의 영향이었지만, 구체적인 출발점은 지역 여성운동의 여성 예산분석에서 시작되었다. 민우회는 2001년부터 지역의 주부들로 구성된 ‘생활 정치를 건강하게 만드는 모임(생강 모임)’이 주축이 되어 지방자치단체 여성정책과 예산을 공부하고 분석하는 활동을 전개했다. 서울시와 도봉구, 양천구를 비롯하여 원주시, 춘천시, 고양시, 김포시, 인천시, 진주시, 광주 북구 등 10개 지역을 중심으로 했다.

지역 여성들이 숫자와 씨름을 해가며 진행한 예산분석작업 결과 여성정책 예산이 지방자치단체 지출예산의 0.5%~1.2%에 불과하다는 상황을 확인했다. 또한 여성정책 담당 부서의 예산 중에서 여성정책이라고 볼 수 없는 사업에 책정된 예산을 빼면 그 부서의 예산은 더욱 줄어들게 된다는 점이 드러났다. 정부가 발표한 여성정책에는 비예산 사업이 많고 여성정책에는 예산 배분이 미흡한 불균형한 예산편성으로 구조변화가 필요했다. 개별 사업 중에도 한 자치단체가 “꽃 아가씨”와 같이 여성을 상품화하는 사업에 여성 정책예산 명목으로 지출하는 것을 밝혀내어 다음 해에 폐지하는 성과를 내기도 했다.

성인지 예산이나 성별 영향평가 사례로 익숙하게 소개되는 것이 바로 ‘여성 화장실’ 사례다. “고속도로 휴게소에는 왜 항상 여성 화장실 줄이 더 길까?”와 같은 생활 속 질문에서 출발해서 성별에 따라 대변기와 소변기 등 화장실 내부 공간설계가 달라 설치할 수 있는 변기의 개수가 다르다는 점, 여성 1인당 평균 화장실 사용 시간이 남성에 비해 길고, 청소용 비품 창고도 주로 여

성용 화장실에 설치하고 있어 사용 가능 면적이 줄어들게 된다는 지점까지 문제의식이 이어지게 된다. 이런 성별 분석을 토대로 공공시설 화장실 설치에 관한 법령을 개정하고, 여성용 화장실 설치에 추가적인 예산을 배분해서 실질적인 화장실 이용의 편리성을 보장하도록 했다. 이것이 단지 여성만을 위한 일이 아닌 것이, 누군가가 줄이 길게 늘어선 화장실에서 돌아오지 못하면 일행 모두가 출발을 미루고 함께 기다려야 하고, 목적지에 도착하는 것도 늦어지게 된다.

공중화장실과 관련한 다양한 문제 제기는 성별 영향평가로 이어져 국회를 통한 법 개정이 가능했고, 단계적 과정을 거쳐 변화가 이루어졌다. 1단계로는 2004년 공중화장실법에 남녀화장실 분리 및 “여성 대변기 수는 남성 화장실의 대·소변기 수의 합 이상이 되도록” 했고, 다시 보다 상세한 분석을 통해 2006년 법 개정에서 “여성 화장실의 대변기 수는 남성 화장실 대·소변기 수의 1.5배 이상이 되도록” 했다. 제도 변화를 이행하기 위해서는 추가적인 예산 확보가 수반되어야 하므로, 정책분석으로서의 성별 영향평가와 이를 위한 재원의 확보로서 성인지예산의 연계도 파악해볼 수 있으며, 지방자치단체 차원의 조례상 근거 설치도 이어질 수 있었다.

「공중화장실 등에 관한 법률」 제7조(공중화장실 등의 설치기준)

①공중화장실 등은 남녀화장실을 구분하여야 하며, 여성 화장실의 대변기 수는 남성 화장실의 대·소변기 수의 합 이상이 되도록 설치하여야 한다. 다만, 행정안전부령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 장소 또는 시설에 설치하는 공중화장실 등의 경우에는 여성 화장실의 대변기 수가 남성 화장실 대·소변기 수의 1.5배 이상이 되도록 설치하여야 한다.

지하철 손잡이 사례도 다르지 않다. 같은 규모의 재정을 투입해 지하철을 만들더라도 ‘성인 남성’의 평균 키만을 고려해 손잡이 높이를 일률적으로 적용하는 것보다 지하철 이용자 중 여성이나 아동의 신장을 고려하여 손잡이 높이를 다양하게 설치하면 결과적으로 이용하는 시민들의 만족도가 향상되고 재정 투자 효과도 제고할 수 있게 된다.

2 성인지 예산 제도화의 성과

성인지 예산은 그동안 독립적으로 다뤄지던 정책의 영역에서 예산을 중심으로 성인지적 관점이 반영될 수 있도록 정책 수립 단계에서부터 성별 효과를 분석하고 그 결과를 예산편성에 반영하도록 하는 것이다. 이를 위해 「국가재정법」에서는 정부 예산의 원칙과 관련하여 “예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 명시하고 있다.

제16조(예산의 원칙)

정부는 예산을 편성하거나 집행할 때 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민 부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용할 때 재정지출 및 「조세특례제한법」 제142조의2 제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산 과정의 투명성과 예산과정의 국민 참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

제34조(예산안의 첨부서류)

제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

9. 성인지 예산서

제26조(성인지 예산서의 작성)

- ①정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서[이하 "성인지(性認知)예산서"라 한다]를 작성하여야 한다.
- ②성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과 목표, 성별 수혜 분석 등을 포함하여야 한다.
- ③성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제57조(성인지 결산서의 작성)

- ①정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 "성인지 결산서"라 한다)를 작성하여야 한다.
- ②성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

「국가재정법」과 관련한 보다 자세한 행정 절차상의 추진 절차는 중앙정부 및 지방자치단체 예산편성 지침 연도별 『성인지예산서 작성 매뉴얼』에서 상세히 설명하고 있으며, 관련 내용은 기획재정부, 여성가족부, 행정안전부, 서울시 등의 웹사이트에서 다운로드가 가능하다.

■ 공공자전거, 성인지 예산 분석이 바꾸다!

정책에 성인지적 관점을 반영하기 위한 정책도구로 제안된 것은 크게 성인지 예산과 성별영향평가(gender(-based) analysis) 두 가지다. 성인지 예산이 예산의 배분과 효과성 측면을 성 인지적 관점에서 살핀다면, 성별 영향평가는 정책의 내용을 성인지적

관점에서 분석하는 것으로, 두 제도는 연계와 환류를 통해 작동 되도록 하고 있다. 한국의 경우 성별 영향평가와 성인지 예·결산 제를 별도의 트랙으로 분리하여 법제화하고 있는 사례라는 특징이 있다.

시민들의 사랑을 받는 공공자전거에 관한 서대문구 개선 사례는 공무원 교육 중 성별 영향평가 우수사례로 자주 소개된다. 이번 글에서는 시민들에게 성인지 예산 분석이 가져온 변화로써 소개해보려고 한다.

서대문구는 <자전거 이용시설물 정비사업>에 대해 2013년에서 2015년까지 3년에 걸쳐 성별 영향평가를 했고, 이 과정에 서대문 지역 여성 주민들을 중심으로 구성된 성인지 예산 모니터링 모임인 ‘The 좋은 예산’이 참여해서 개선 의견을 제안하고 행정은 이 의견을 적극적으로 받아서 긍정적인 변화를 만들어 낼 수 있었다. 자치구·공무원과 성별 영향평가를 지원하는 민간 전문 컨설턴트의 자문 그리고 지역주민의 참여라는 젠더 거버넌스가 맞물려 ‘세 바퀴로 달리는 성평등 자전거’를 만들어냈다는 평가다.

서대문구가 해당 사업에 대해 성별 분석을 실시하게 된 이유는 1) 자치구 내 여성 인구수가 높음에도 여성의 자전거 보유율 및 활용률은 상대적으로 낮아서 여성의 자전거 활용을 높이고 교육 기회를 제공할 필요가 있었고, 2) 자전거 거치대의 내·외부 환경을 쾌적하게 유지하고 관련 시설물을 지속해서 정비하여 자전거 이용 욕구를 높이고, 3) 자전거 이용을 통해 지역의 탄소 발생을 줄여 대기 환경을 쾌적하게 바꾸는 데 기여하기 위해서였다.

컨설턴트의 자문과 주민모임의 모니터링 의견을 받아 공무원이 작성한 분석 내용을 보면, 사회문화적 요인을 살피면서 자전거가 레저용이 아닌 생활 교통수단의 하나로 인식될 수 있도록 여성 대상 자전거 교육이 이루어져야 한다는 점을 제안하고 있는데, 자전거에 대한 인식이 아직도 레저용 또는 청소년의 운동용에 머물러 있기 때문에 소득이 증가해도 여성은 자신만을 위해 생활용 자전거를 바로 구입하려고 하지 않는 경향이 있다는 점을 검토하고 있다. 따라서 여성이 근거리에서 생활 교통수단으로 자전거를 이용할 수 있도록 정부가 공영자전거 시스템을 확충하고, 자전거를 보유하지 못한 여성도 자전거 사용에 불편함이 없도록 환경을 만들어야 한다는 것이다.



들어 올리는 자전거 거치대(좌)와 밀어 넣는 자전거 거치대(우)
 © 김경희(2015), 『성별영향분석평가의 정책 개선 활성화를 위한 스토리텔링 연구』, 94쪽 김은희 제공

또한 평균적인 자전거 무게는 13~17kg 정도인데 저가형이고 보급형일수록 스틸 프레임으로 제작하기 때문에 무게가 많이 나가게 되고, 여성은 개인차가 있지만 근육량과 그에 따른 근력이

남성의 50% 정도인 것으로 파악되고 있으므로 자전거를 이동하거나 보관할 때 들어 올리는 방식의 거치대가 불편하다는 점에 착안했다. 이렇게 해서 2014년부터 자전거 거치대가 ‘들어 올리는 형’에서 ‘밀어 넣는 형’으로 바뀔 수 있게 된 것이다.

이런 논의를 토대로 제시된 정책 개선안은 첫째, 여성들이 공용 자전거를 사용하기 편리하도록 남녀 공용 모델로 공영자전거를 순차적으로 교체하기로 하고 이를 위해 ‘여성용 공영자전거’를 추가로 구매하도록 했다. 둘째, 자전거 거치대를 이용할 때 여성과 아동이 편리하도록, 자전거를 밀어서 거치하는 수평형 거치대를 3개소 추가 설치하도록 했다. 그리고 여성이 안전하게 자전거를 탈 수 있는 환경을 만들기 위해서 자전거 거치대를 일제히 점검하여 여성들의 이용이 많은 장소를 조사하고, 그곳에 먼저 수평형 거치대를 신설하도록 했고, 이는 결과적으로 여성 주민들뿐 아니라 주민 전체에게 편리함을 제공할 수 있었고, 다른 지역에도 확산되는 파급효과가 있었다. 주민들이 참여하는 성인지 예산 활동은 이렇게 정부 사업의 변화를 경험하고 자신들이 참여함으로써 지역사회를 성평등한 세상으로 바꿀 수 있다는 효능감도 느끼면서 생활 체감형 제도로 바꾸어가는 힘이 될 수 있었다.

■ 성인지 예산 제도화 20년의 과정

여성 예산 운동에서 시작된 성인지 예산은 지역 여성운동의 구체적인 예산분석 활동과 전국 단위 여성단체의 법제화 운동 그리고 선거 시기 정책공약 제안 등의 활동을 통해 「국가재정법」에 예산의 원칙으로 반영될 수 있었다. 당시는 여성운동 단체뿐만 아니라 17대 국회 들어 이전보다 늘어난 여성 국회의원들의 활

동도 법제화에 힘을 보탤다. 최근에는 성인지 예·결산서 작성이 실시된 지 10년 만에 처음으로 주무 부처인 기획재정부에서 ‘성인지 예·결산협의회’를 제도화하는 법적 근거를 훈령으로 마련해서 거버넌스를 추진하겠다고 발표하기도 했다.

성인지 예산에 관한 독자 법률 제정 논의 외에 현행 성인지예산 실효성 제고를 위한 「국가재정법」 개정안도 제출된 바 있다. 권미혁 의원 대표발의안(2017.5.24.)은 국가재정운용계획의 첨부 서류에 분야별 재원 배분 계획 및 투자 방향이 여성과 남성에게 미치는 영향에 대한 평가·분석 보고서를 추가하도록 하는 내용을 담고 있고, 윤소하 의원 대표발의안(2017.12.8.)은 국가재정운용계획 안에 성인지적 재정 운용 방향과 목표를 포함하도록 하는 내용을 포함하였으나 20대 국회 임기 만료로 자동 폐기되었다. 그 외에 문재인 정부 출범 이후 개헌 논의 과정에서 국회 개헌 자문위원회가 마련한 개헌안에는 “성평등은 고용, 노동, 임금, 혼인과 가족생활, 복지, 재정 등 모든 영역에서 보장되어야 한다”는 내용이 포함되기도 했다.

초기 전국 단위 여성운동 단체의 제도개선 운동을 지나, 법제화 이후에는 성인지 예산을 주요 의제로 삼아 느슨한 네트워크에서 출발한 모임이 한국성인지예산네트워크라는 전문 운동단체로 발족해서 활동의 영역을 만들어나가고 있고, 조직화한 NGO로 이름을 내걸지 않더라도 지역에서 풀뿌리 여성주의를 실천하는 활동가들 모임들이 만들어지면서 성인지 예산 활동에 관심을 가지게 되는 사례도 생겨나고 있다.

2006년 국가 차원의 성인지 예산 제도화가 선행되고, 2011년에는 「지방재정법」 개정을 통해 지방자치단체에서도 성인지 예산서 및 결산서를 작성하도록 의무화되었다. 국회 차원의 성인지 예산 실효성 향상을 위한 제도 개선 입법 논의가 아직 미미한 데 비해, 지역 차원에서는 성인지 예산제 실효성 향상을 위한

별도 조례 제정이 여러 곳에서 성과를 만들어내고 있다.

광주광역시를 시작으로 충청북도, 전라남도, 제주특별자치도, 경기도에서 별도 조례가 만들어졌으며, 서울시에서도 최근 「성인지 예산제 실효성 향상 조례(안)」이 발의되어 의회에서 심의 중이다. 기초자치단체 차원에서도 광주광역시 동구, 북구, 광산구, 남구, 서구, 인천광역시 동구, 충청북도 청주시, 충주시, 음성군, 제천시에서도 조례가 만들어졌다. 특히 이런 조례 제정은 성인지 예산 운동 경험이 있는 여성단체 활동가들이 지방의회에 진입하면서 지역 여성운동과의 연계 속에서 만들어내고 있는 성과라는 점도 유의미하다. 그 외에서 서울지역을 포함해서 참여예산제 의무화 이후 성인지 예산과 참여예산제를 연계하려는 시도 역시 이어지고 있다.

3 성인지 예산 제도화의 현황과 과제

성인지 예산이라는 아이디어는 중립적이고 보편적이라고 전제되는 정부의 예산·재정에 반영되지 못했던 다양한 시민 주체들의 필요를 담아내는 방식 자체이기도 해서, 장애인지 예산, 인권인지 예산, 균형인지 예산 그리고 청년 자활 예산제나 기후위기에 대응하는 탄소인지 예산, 정의당에서 제안하고 있는 기후인지 예산제도로도 확산하여 가고 있다. 법·제도화 이후에도 끊임없이 변화하는 과정으로서의 ‘예산(budget-ing)’으로 움직여가고 있고, 제도화라는 목표를 달성했다는 것에 멈추는 대신 조금씩이라도 변화를 지속하고자 한다는 면에서 여전히 계속되는 혁신의 시도이다.

물론 한국의 성인지 예산 실험이 마냥 성공적으로 평가되고 있는 것은 아니다. 오히려 주무 부처인 예산부서의 소극적 태도로 인해 ‘부유하는 일감’으로 사업 부서 담당자들의 책상 위에만 머무는 서류작업에 그치기도 한다. 해마다 돌아오는 겨울 예산 시즌이면 언론에는 “영터리 성인지예산”에 관한 기사가 빠지지 않고 단골로 등장하는 성인지 예산서 작성에 관한 오해도 여전하다.

OECD는 성인지 예산을 도입한 회원국을 대상으로 제도화 수준을 분석하기도 했는데, 이러한 분석에 따르면 한국의 경우 이미 성인지 예산이 정착단계에 있다. 하지만 그 결과는 특정한 성인지 예산 시스템이 얼마나 성공적으로 운영되는지를 측정하는 지표는 아니며, 어떤 면에서는 정부 주도로 성인지 예산 ‘법제화’에 집중한 한국의 경우 중요한 지점은 정부의 이니셔티브가 ‘성인지 예산’으로 라벨링을 하는지의 여부가 아니라 성평등이라는 목표를 향해 적절한 자원을 할당하기 위한 재정정책과 공공 재무관리(PFM) 관행 및 도구가 공식화되고 실제로 구현되는지 여부라고 하는 IMF의 지적을 더욱 숙고해 볼 필요가 있다.

성인지 예산은 여러 나라에서 페미니스트 실용주의 정치(feminist practical politics)라는 측면에서 제기되었고, 성주류화 공약을 검증하는 도구 역할을 맡고 있다. “돈주머니의 힘(power of the purse)”은 상당해서 다른 방법으로는 불가능할 것이라고 예상했던 일에도 상당한 변화의 기회를 만들어낼 수 있다. 예산은 기본적으로 기술적이기보다는 정치적인 과정이고, 정책권자의 정치적 의지가 미약하거나 또는 의회 및 시민단체의 지속적인 압력 없이는 성인지 예산 제도가 효과적으로 유지되는 데 한계가 있다. 성인지 예산이 풀어가야 할 숙제는 적

지 않다. 실질적인 추진체계를 마련하고 책무성을 강화하는 것
이나 거버넌스적 개입의 여지를 만들어내고 시민적 지지를 확보
해내는 방안, 나아가서는 성인지 예산 실효성 향상을 위한 독자
적 법 제정의 구체적 전망도 필요하다.

성인지 예산 제도화와 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#의정감시 #민주주의
#사법개혁 #검찰개혁
#정보공개 #성평등

PART 2.

‘을’들의 경제적 권리 찾기

#1

다윗과 골리앗의 싸움일지라도
목소리를 내다,
소액주주운동은 어떻게
진행되었을까요?

“재벌을 개혁하고 경제민주화를
이끌어내기 위한 싸움!”

- 집필시기: 2018년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 이승희(경제개혁연대 국장)

1 소액주주운동의 시작

■ “냉가슴 앓듯... 소액주주라도 이제 목소리를 냅시다”

1997년 참여연대가 제일은행 주주들을 모으기 위해 일간지에 실은 신문광고 제목이다. 소액주주운동은 1997년 외환위기를 촉발한 한보그룹 부도 사태와 함께 시작되었다. 한보그룹에 불법적으로 대출을 해주어 은행을 부실하게 만든 제일은행 경영진을 상대로 주주대표소송을 내겠다고 참여연대가 나선 것이다.

주주대표소송은 주식회사의 이사들이 배임, 횡령 등 불법행위로 회사에 손해를 끼쳤을 때 회사를 대신해서 주주들이 제기하는 소송이다. 이사들이 회사에 끼친 손해를 물어내도록 하는 것으로, 소송을 제기한 주주들이 아니라 회사가 배상받는 것이므로 일종의 공익 소송이라 할 수 있다.

소액주주운동은 이처럼 주주들이 힘을 모아 대주주와 경영진을 감시하고 기업 경영을 투명하게 하자는 취지로, 참여연대는 ‘시민과 함께하는 재벌 개혁 운동’ 차원에서 이를 기획하였다. 정부 정책이나 제도 개선을 통해 재벌을 개혁하는 것은 한계가 있다고 보고, 기업의 직접적 이해관계자인 주주의 자격에서 법으로 보장된 권리를 활용하는 방안을 고안해낸 것이다. 소액주주운동이 처음 등장했을 때 언론들은 이를 ‘개미들의 반란’으로 보도하기도 했는데, ‘개미’는 주식시장에서 소액 투자자들을 일컫는 말이다.

1997년 당시에 주주대표소송을 제기하기 위해서는 5%의 지분을 확보해야 했다. 제일은행 주식의 5%는 약 82만 주로 절대 쉽지 않은 일이었다. 그러나 참여연대는 신문에 광고를 내고 주주들에게 일일이 편지를 보내 동참을 호소했고, 결국 61명의 주주로부터 84만 주를 모아 소송을 제기할 수 있었다. 우리나라에서 상장회사 최초로 제기된 주주대표소송이었다.

2 소액주주운동의 성과

■ 상습 변칙 세습에 제동을 걸다

2008년 삼성특검으로 삼성그룹의 차명재산과 경영권 불법 세습 문제가 세상에 알려지게 되었지만, 참여연대는 이미 1997년부터 삼성그룹의 불법 세습 문제를 폭로하고 고소·고발과 민사소송을 통해 책임을 묻는 활동을 벌여왔다. 삼성전자 전환사채발행 무효소송, 삼성SDS 신주인수권부사채 발행 무효소송, 이건희 회장 및 삼성SDS 임원 배임 혐의 고소·고발 등이 그것이다.

삼성전자는 1997년 3월 주식으로 전환할 수 있는 전환사채를 발행하여 이재용 씨에게 저가에 넘겼는데, 참여연대는 이를 세금을 내지 않고 회사 지분을 물려주기 위한 변칙 증여라고 판단했다. 참여연대는 곧바로 법원에 전환사채발행 무효 소송을 제기하는 한편, 전환사채 발행을 결정한 이사들의 책임을 묻기 위해 1998년 3월 삼성전자 주주총회에 참석했다. 주주들이 회사 경영의 문제점을 하나하나 따져 묻는 동안 13시간이 넘게 흘러, 오전에 시작한 주주총회는 밤 10시가 넘어서야 끝이 났는데, 참여연대와 이에 맞서는 삼성의 설전은 ‘다윗과 골리앗의 싸움’으로

비유되었다.

1999년에는 삼성SDS에서도 유사한 일이 벌어졌다. 전환사채와 비슷한 신주인수권부사채를 발행하여 역시 이재용 씨 등에게 험값에 넘겨준 것이다. 참여연대는 신주인수권부사채 발행 무효소송을 제기하고 이건희 회장과 삼성SDS 임원들을 배임죄로 고소하였다. 이에 대해 검찰은 불기소 처분을 내렸고 참여연대는 항고, 재항고를 거쳐 헌법소원까지 냈으나 최종적으로 무혐의 처분이 내려졌다. 참여연대는 2005년 다시 이건희 회장 등을 같은 혐의로 고발하였는데, 2007년 김용철 변호사의 양심선언을 계기로 특검 수사가 진행되어 이건희 회장에게 결국 유죄가 선고되었다.

삼성그룹 이외에 다른 재벌그룹에서도 3세 승계 과정에서 유사한 일이 벌어졌다. 계열사와의 주식 거래나 일감 몰아주기를 통해 편법으로 재산과 경영권을 승계한 것이다. 참여연대는 이에 대해서도 문제를 제기하고 형사고발과 민사소송을 통해 책임을 물었고, 일부 기업들은 자발적으로 원상 복구하는 조치도 하였다.

주주대표소송을 통해 회사에 돌려준 금액 2천265억 원

1997년 제기한 제일은행 주주대표소송은 1심부터 대법원까지 참여연대가 모두 승소했다. 재판부는 원고 측 주장을 인정하고 제일은행 부실에 책임이 있는 이사들에게 회사에 손해를 배상하라고 판결했다.

참여연대는 2006년 소액주주운동을 담당했던 부서가 경제개혁

연대로 분화되었는데, 제일은행 소송을 포함하여 지금까지 경제개혁연대는 총 12건의 주주대표소송을 제기했다. 대부분(11건)은 삼성, 대우, LG, 신세계, 한화, 현대자동차, 금호, 대상 등 재벌그룹 소속 회사 이사들과 총수 일가를 상대로 한 소송이다. 총수 일가와 계열사 간의 부당한 주식거래, 부실 계열사 지원과 일감 몰아주기, 회사 자금 횡령 등으로 회사에 손해를 끼친 것에 대해 책임을 묻는 것이었다.

12건의 소송 중 경제개혁연대는 8건에서 승소하고 4건은 패소했다. 승소한 8건에서 재판부가 피고들에게 회사에 배상할 것을 명한 금액은 총 2천265억 원에 달한다. 그만큼 회사와 주주들의 재산을 지켜낸 것이다. 주주대표소송은 회사와 주주들의 금전적인 손해를 보전하는 차원에서도 중요하지만, 기업 경영진이 지배주주 일가나 개인의 이익을 위해 불법을 저지르는 것을 방지하고 주주 전체의 이익을 위해 책임 경영하도록 유도하는 차원에서 더욱 중요한 의미가 있다.

소제기연도	회사명	최종판결연도	결과	배상액(억 원)
1997	제일은행	2002	전부승소	10억 원
1998	삼성전자	2005	일부승소	190억 원
1999	대우	2004	패소	-
2003	엘지화학	2006	일부승소	400억 원
2005	대상	2006	일부 승소	4억 원
2006	제일모직	2012	일부승소	130억 원
2008	신세계	2013	패소	-
2008	현대자동차(1)	2010	일부승소	700억 원
2008	현대자동차(2)	2011	일부승소	826억 원
2010	한화	2017	패소	-
2014	아시아나항공	2016	패소	-
2014	한화투자증권	2016	일부승소	5억 원

<표> 경제개혁연대가 제기한 주주대표소송

© 이승희(경제개혁연대 국장)

재벌 개혁과 기업지배구조 개선을 위한 제도 개선

참여연대는 2000년 10월 증권관련집단소송에 관한 법률 제정안을 입법 청원하였다. 집단소송은 피해자들을 대표하는 원고가 소송에서 승소할 경우 동일한 피해를 본 다른 이들에게도 배상하도록 하는 제도로, 주식시장에서 시세조종이나 분식회계, 허위공시 등으로 손해를 입은 선의의 투자자들의 권리 구제를 용이하게 하고 불법행위를 예방하는 효과가 있다. 참여연대가 입법운동을 시작한 지 만 3년 만인 2003년 말 증권집단소송법안이 국회를 통과했다. 그전까지 우리나라에서는 집단소송이 허용되지 않았는데 증권집단소송 도입을 계기로 소비자집단소송 도입 논의도 활발해졌다.

경제개혁연대는 2006년 재벌기업들의 총수 일가와 계열사 간 거래를 분석하여 일감 몰아주기와 회사기회유용(회사에 이익이 되는 사업 기회를 지배주주나 이사가 가로채는 행위) 실태를 폭로했다. 이러한 부당 행위를 금지하고 책임 추궁이 가능하게 하기 위해 경제개혁연대는 이후 매년 실태 분석 보고서를 발표하고 상법과 공정거래법 개정 운동을 펼쳤다. 그 결과 2011년 상법에 회사기회유용 금지 조항이 도입되고 2013년에는 공정거래법에도 관련 규제가 신설되었다.

3 소액주주운동의 현황과 과제

■ 경제민주화를 위하여

참여연대에서 소액주주운동을 담당했던 부서의 명칭은 경제민주화위원회였다. 지금은 경제민주화라는 단어가 전혀 낯설지 않지만 1990년대만 해도 그렇지 않았다. 지금은 재벌 개혁뿐만 아니라 갑을 문제, 골목상권 등 경제민주화 이슈의 폭이 넓어졌고 국민의 관심도 높다. 재벌 개혁과 경제민주화가 이루어져야 더 살만한 세상이 될 수 있다는 공감대가 형성되어 있는 것이다. 그러나 재벌 개혁과 경제민주화 운동의 성과는 국민의 기대에 한참 못 미친다. 재벌과 대기업의 의식과 관행은 여전히 변하지 않았고 개혁은 속도를 내지 못하고 있다. 1997년부터 시작해서 20년이 넘었지만 재벌 개혁과 경제민주화를 위한 소액주주운동이 앞으로도 계속되어야 하는 이유다.

소액주주운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#2

소비자 권리 찾기,
통신 요금 인하 운동은 누가
이끌어냈을까요?

“소비자를 기만하는 행위를 응징하라!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 심현덕(참여연대 민생희망본부 간사)

1 통신 요금 인하 운동의 시작

집마다 빠짐없이 전화기가 놓이고, 이어서 비비(호출기)가 보급되기 시작했다. 이때쯤에 이름도 낯선 ‘씨티폰’이 출시됐다. 씨티폰은 발신전용 전화다. 공중전화에 설치된 기지국 200m 내에서만 사용이 가능한데, 이마저도 통화 성공률은 20%도 미치지 못했다. 씨티폰을 든 채 공중전화 주변에서 서성이다가 통화 연결이 안 돼서 결국 공중전화를 이용하는 일이 다반사였다. 이러한 일이 벌어지는 이유는 한국통신이 기본요금은 받으면서도 기지국 관리를 소홀히 한 탓이었다. 참여연대는 이런 배경에서 기본요금 환불을 요청하는 ‘씨티폰 가입자 권리 찾기’ 운동으로 이동통신 요금 인하 운동을 시작했다.

2 통신 요금 인하 운동의 성과

불량 통화품질로 소비자들의 원성을 받아오던 한국통신은 1999년 4월 씨티폰 사업을 포기한다는 입장을 밝혔다. 개인 휴대전화 공급을 목전에 둔 상황에서 시작된 씨티폰 서비스는 실패가 예견되었으나, 한국통신은 면밀한 시장 전망 없이 사업을 추진했다. 결국 수천억 원에 달하는 투자 손실은 고스란히 소비자의 피해로 돌아갔다. 그 억울함이 채 가시지 않은 같은 해 8월에는 휴대전화 전파사용료 문제가 불거졌다. 한국통신은 전파법에 따라 3개월마다 3,000원씩 휴대전화 전파사용료를 부과했으나, 요금의 적법성과 성격, 징수 방식, 사용명세, 형평성 등을 둘러싼 논란이 제기되어 왔던 터였다. 참여연대는 전파사용료를 별도의 규정 없이 대통령령으로 정하게 한 것은 헌법 75조의 ‘포괄적

위임입법 금지’ 위반이며, 사용료 부과에 대한 이의 방법이 고지되지 않았다는 점 등을 들어 ‘전파사용료 부과 취소’ 소송을 제기하고, 전파법 개정 청원을 국회에 제출했다. 이후 소송은 전파법 개정안이 통과되어 전파사용료를 부과하지 않게 되면서 취하되었다.

이동통신 이용자는 1990년대 말 700-800만 명 수준에서 2001년 2,700만 명까지 늘었다. 가입자를 늘리기 위해 시행하던 단말기 보조금 정책이 폐지되었고, 특별한 마케팅을 할 필요도 없었다. 통신업자의 이익은 대폭 늘었으나, 비싼 통신 요금은 조금도 인하되지 않았다. 참여연대는 2001년 3월 높아진 소비자들의 불만을 대변하고자 ‘거품 요금 인하 100만인 물결운동’에 돌입했다. 온-오프라인에서 100만 명이 넘는 국민이 서명운동에 동참한 이 운동은 사회적으로 큰 반향을 불러일으켰고, 이동통신 요금이 8.3% 인하되는 성과를 거두었다.

그 이후 통신 요금 인상이 어려워졌기 때문일까? 2002년 이동통신업체인 KTF가 개인 정보를 무단으로 이용해 ‘매직엔’ 무선인터넷 서비스를 마구잡이로 가입시킨 것으로 드러났다. 지금은 보편화된 무선인터넷 서비스는 당시만 해도 가격이 비싸 이용하는 사람이 제한적이었다. 참여연대는 피해자들과 함께 KTF를 고소·고발했고, 개인 정보 분쟁조정위원회는 1인당 50만 원을 지급하라는 결정을 내렸다. 그러나 KTF 측은 이미 환불 조치를 했으며, 종결된 사건이라는 이유로 조정 결정을 거부했다.

2007년 참여연대 작은권리찾기본부가 민생희망본부로 새롭게 출범하면서 ‘이동통신 요금 인하 운동 시즌 2’를 진행하는 동시에 이동통신 요금 원가 공개를 위한 활동을 시작했다. 2011년에

는 통신 요금 원가 및 원가 관련 정보를 취합하는 방송통신위원회를 상대로 정보공개를 청구했으나, 방통위는 공개를 거부했다. 이에 참여연대는 정보공개 청구 공익소송을 제기했고, 서울행정법원 행정 13부는 원가 산정 자료 등 중요한 정보들을 공개하라고 판결했다. 이는 통신 서비스에 대한 소비자의 알 권리를 폭넓게 인정한 기념비적인 판결이다. 항소심에서도 참여연대 승소가 유지되었지만, 이동통신 3사의 대법원 상고에 따라 현재 최종심이 진행 중이다.

2012년 3월 공정거래위원회는 이동통신 단말기 제조 3사와 이동통신 3사가 ‘휴대폰 가격을 부풀린 후 할인해 주는 것처럼 소비자를 기만하는 관행’을 적발하고 과징금을 부과했다고 발표했다. 민생희망본부는 이를 ‘휴대폰 단말기 보조금 사기 판매 사건’이라고 규정하고 같은 해 10월 이동통신 제조 3사, 통신 3사를 상대로 실제 피해를 본 소비자 80여 명과 함께 1인당 30만원의 손해배상을 청구했다. 소비자들의 피해는 광범위했지만, 개개인이 소송을 하는 것은 시간과 비용 모든 면에서 어려웠다. 참여연대는 한 명이 소송하더라도 관련 피해자 모두가 해당 판결의 적용을 받을 수 있도록 ‘소비자집단소송법 제정안’을 국회에 청원했다.

대부분이 이동통신을 이용하는 지금, 신규 가입자를 늘리기 어려워지자 통신 재벌들은 이동통신 요금에 대해 ‘꼼수’를 부리기 시작했다. 위의 사례처럼 보조금 사기를 비롯해 다양한 방식으로 담합과 폭리를 취하고 있는 것이다. 국민 세금을 지원해 이동통신사업이 성장했고, 대부분의 국민이 사용하는 생활필수품이 된 만큼 통신에도 ‘공공성’이 필요하다. 이는 민생희망본부의 이동통신 재벌 3사에 대한 감시 활동으로 이어졌다. KT와 관련

해서는 노동 탄압, 불법 비리·낙하산 경영 등에 대해 집중적으로 문제 제기했고, 이석채 전 회장의 불법 혐의를 고발해 회장직 사퇴와 검찰 수사를 이끌어냈다. LG 유플러스 역시 갑을 문제를 일으킨 것과 관련해 피해 대리점주 협의회와 함께 공동 대응 활동을 전개했다.

단말기 유통법이 시행된 이후에는 소비자 혜택은 줄어들고 통신사들의 이익이 급증한 것에 대하여 비판과 대안을 적극적으로 제시했다. 각 통신사의 요금제가 매우 유사하여 담합 소지가 있음을 신고했으며 선택 약정 할인율을 당초 12%에서 현재 25%로 상향될 수 있도록 활동했다. 국민이 마음 편히 이동통신의 자유를 누릴 수 있도록 최선을 다하는 것이다.

3 통신 요금 인하 운동의 현황과 과제

참여연대의 통신비 인하 및 통신 공공성 회복 운동은 1998년부터 지금까지 계속되고 있다. 통신 분야에서 시민의 권리를 찾기 위해 1인 시위, 집회, 기자회견, 성명 발표, 토론회, 국회의원들에 대한 입법 로비, 소비자단체와 연대, 정보공개 청구, 공익 소송, 공정거래위원회 신고 등 할 수 있는 거의 모든 캠페인을 전개했다.

이동통신의 역사와 함께하고 있는 통신 캠페인은 시민들의 ‘끈질긴’ 참여가 세상을 바꾼다는 것을 보여주고 있다. 캠페인을 통해 크고 작은 통신 요금 인하를 이끌어내고, 전파사용료 부과 및 발신자 표시 유료화처럼 부당한 제도를 폐지하기도 했다. 통신사들의 다양한 편법에 맞서기 위해 통신 요금 원가를 분석하

기 위한 정보공개 청구 소송 진행을 통해 단말기 보조금 폭리의 부당함을 밝혔다.

국민들은 교육비, 주거비, 의료비 못지않은 통신비 고통과 부담에 시달리고 있다. 하지만 재벌·대기업들의 단말기 시장 장악과 통신 서비스의 담합과 폭리, 소비자 기만 등의 행태는 계속되고 있다. 통신 공공성 회복과 통신비 부담 완화를 위한 참여연대의 집요한 활동은 여러 가지 성과를 남겼지만, 여전히 해결해야 할 과제도 많다.

통신 요금 인하 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#3

고등교육에 대한
공정한 기회 보장,
반값 등록금 운동
누가 시작했을까요?

“‘깜깜이’ 등록금 산정,
대학의 비민주적 운영 문제를 해결하라!”

- 집필시기: 2018년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 전진희(서울청년민중당 부위원장/前 한국대학생연합 대학교육실장)

1 반값 등록금 운동의 시작

캠퍼스의 3월, 대학 등록금을 마련하다 비관 자살한 부모님과 대학 합격자의 죽음과 등록금 투쟁을 진행하는 학생들의 절절한 목소리가 더 강력히 떠올랐던 때가 있었다. 등록금 인하를 위한 학생총회를 발의하며 학생대표들이 삭발과 단식, 농성을 강행하고 대학 본부와 정부를 규탄하는 투쟁을 진행하는 봄날이 있었다.

1989년, 대학 등록금이 사회적 문제로 등장했다. 노태우 정권이 사립대 등록금 자율화 조치를 통해 등록금 책정을 정부의 권한에서 대학의 권한으로 이양한 것이다. 그 결과 대학 등록금은 폭등했고 가게에서 부담할 수 없는 수준으로 심화되어갔다. 사립대 등록금이 폭등해 소 한 마리 값보다 비싸지면서 소득이 낮았던 농민들은 자녀의 대학 진학에 어려움을 겪기 시작했다. 그렇게 만들어진 말이 ‘우골탑’이다. 학문의 전당을 상징하는 상아탑을 패러디해 소뿔로 쌓은 전당이라는 의미의 우골탑이란 말이 만들어졌다. 등록금 문제가 본격화된 것은 IMF 구제금융위기를 막 벗어나던 시점인 1999년 말부터로, 높아진 실업률에 대학생들은 실업을 체감하게 되고 ‘대학생들도 취업하지 못하는 현실’에서 대학 입학은 필수 자격요건으로 자리매김하게 되었다. 대학 진학률은 높아가고 등록금도 대폭 인상되면서 등록금 문제는 몇몇 대학생의 고통을 넘어 사회적 문제로 확산되었다.

전국 대학생들이 학교를 넘어 정부를 대상으로 공동투쟁을 해야 한다는 인식을 하게 되면서 2004년 전국 대학생 교육대책위가 결성된다. 2006년 학생운동 역사상 처음으로 교육 공동행동을 8천여 명의 참여로 성대히 성사하였으며, 교육문제를 사회·정치

문제로 여론화하는 성과를 만들어 냈다. 이것을 계기로 등록금 투쟁이 대학생들뿐 아니라, 교수, 교직원 등 교육 주체들 간의 주요 사안으로 부상하기 시작했다. 이런 인식의 확장은 대학 등록금 문제가 비단 교육 주체들만의 문제가 아니라 우리 사회의 민생경제 전체를 아우르는 중요한 문제로 인식되기 시작하였다. 한편 2008년 대학생들과 학부모단체뿐만 아니라 참여연대를 중심으로 전국의 시민단체 540여 개가 함께 등록금 넷을 결성하였다. 그 성과로 2009년 천정부지로 상승했던 대학 등록금은 동결되었다. IMF 때, 동결되었던 것을 제외하면 교육 투쟁 성과로 쟁취한 ‘10년 만의 등록금 동결’이었다. 하지만 2010년 등록금을 2001년과 비교할 경우 국립대학은 82.5%, 사립대학은 57.1% 각각 인상됐다.

2 반값 등록금 운동의 성과

■ ‘반값 등록금 운동의 등장’

‘많은 국민은 ‘반값 등록금’ 정책을 진보 진영에서 먼저 제기한 것으로 알고 있다. 그러나 실제 정책을 처음으로 발표한 것은 한나라당이였으며, 운동이 본격화된 2011년보다 더 이전의 일이었다. ‘반값 등록금’은 2006년 지방선거를 4주 앞두고 당시 한나라당이 국회 기자회견에서 이를 발표하면서 처음 등장하게 된다. 반값 등록금은 다음 해 진행된 대선에서도 주요 공약으로 제시돼 당시 대선후보였던 이명박 전 대통령의 대표 공약으로 제시되었다. 그러나 이명박 전 대통령은 자신이 반값 등록금 공약을 약속한 적이 없다고 밝히며 대신 2009년 5월에 취업 후 학자금 상환제(ICL)를 도입했다.

취업 후 학자금 상환제(ICL)는 정부가 등록금을 빌려주고 취업 후 갚게 해 ‘돈 때문에 학업을 포기하는 일’이 없도록 하고 등록금 부담을 줄이는 정책이라고 주장했다. 그러나 당시 상환제는 원금의 3배까지 갚아야 하는 복리 이자로 정책이 설계돼있었으며, 5.7%의 높은 이자율로 책정돼있었다. 결국 신입생만 울며 겨자 먹기로 상환제를 신청해야 했고, 대학생·학부모단체는 ‘반값 등록금 공약 이행’을 요구하는 행동을 더욱 적극적으로 하게 되었다.

그러던 중 당시 황우여 한나라당 원내대표의 ‘불쑥 발언’은 대학생들의 등록금 투쟁에 기폭제가 됐고, 반값 등록금을 요구하는 목소리를 거세지게 했다. 2011년 5월 22일, 황우여 원내대표는 기자간담회에서 “쇄신의 핵심은 등록금 문제이며, 대학 등록금을 최소한 반값으로 인하했으면 한다.”, “이명박 대통령의 공약이었으며 이를 실현해야 한다.”라고 밝힌다. 2010년 6월 지방선거와 4·27 재보선에서의 패배를 경험한 한나라당은 2012년 총선과 대선의 위기감을 안고 ‘민생 정책 기조 전환’으로 위기를 극복하려고 했던 것이다. 그러나 한나라당이 말하는 반값 등록금은 ‘소득 하위 50%에 대한 차등 장학금 지원 제도’와 함께 ‘B 학점 이상’으로 수혜 대상을 한정하는 형태였다는 게 밝혀졌다. 이에, 5월 29일 반값 등록금을 촉구하는 대학생 1,000여 명이 애초에 집회 신고를 냈던 마로니에공원에서 광화문 앞으로 장소를 변경해 긴급 시위를 진행한다. 그 과정에서 경찰이 70여 명의 학생을 폭력적으로 연행하면서 전 국민의 분노가 쏟아지게 되었다.

5월 29일을 계기로 매일 광화문에서 진행된 반값 등록금 집회

는 ‘날라리 선배부대’와 시민사회단체, 학부모 모임과 함께 한 ‘반값 등록금 운동본부’를 통해 전 국민적 투쟁으로 확대되어갔다. 집회 현장에 참여해 노래로 학생들을 응원했던 박혜경 씨, 한 학기 등록금에 해당하는 500만 원을 기부했던 김제동 씨 등 SNS와 결합한 30대 날라리 선배들은 ‘대학생들과 함께 하자’며 참여를 독려하고 시민들이 쉽게 참여할 수 있도록 광장을 함께 열었다. 그 결과 6월 10일 반값 등록금을 요구하며 2만 명이 넘는 시민들이 함께 광장을 가득 메웠다.

대학생들과 시민사회단체들이 시작하였지만 이제 전 국민적 투쟁이 된 ‘반값 등록금 운동’은 서울시장 재·보궐 선거에서 무상 급식과 함께 복지 패러다임을 확장하는 계기를 마련해 주었다. 그 당시 박원순 서울시장 후보는 ‘반값 등록금 정책협약’을 진행하고 당선 직후 실제 서울시립대에서 반값 등록금을 실시하면서 ‘반값 등록금 정책’을 현실화했다. 또한, 반값 등록금 운동은 2012년 최초로 등록금을 인하하는 국면을 만들어냈으며 ‘국가장학금 제도’를 만들어냈다. 하지만 소득 분위별로 차등해 장학금을 지원하는 방식으로 등록금 부담을 완화하는 정책인 ‘국가장학금’은 대학생들이 요구했던 ‘조건 없는 고지서상 반값 등록금’이라는 정책과는 차이가 있다. 이는 등록금 부담을 완전히 덜어내는 형태로 되지 못했다는 한계를 갖고 있으며 이는 여전히 우리 사회가 해결해야 할 과제로 남아 있다.

그러나 ‘반값 등록금 운동’은 고등교육 비용을 개인이 온전히 부담하는 것은 부당하며, 정부가 대학의 공공적 운영을 감시하고 지원하는 역할을 해야 한다는 점을 확인하는 계기가 되었던 것은 분명하다.

3 반값 등록금 운동의 현황과 과제

앞으로 우리 사회가 더욱더 집중하고 고민해야 할 문제는 ‘교육비에 대한 정부 책임을 강화하고, 깜깜이 등록금 산정과 대학의 비민주적 운영 문제’를 어떻게 해결해가는가’이다. 대학에서 대학생들을 대상으로 걷어 들이는 입학금, 등록금, 실험실습비, 졸업준비금 등에 책정 기준도 없다는 것이 드러났음에도 대학 교육비에 대한 감시가 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이전에 폭등한 등록금 수준이 유지되고 있는 것 또한 문제라고 할 수 있다.

여전히 사립대들은 빙투기 예산 책정으로 적립금을 축적하고 재단이 실제 지급해야 하는 법정 부담 전입금은 내지 않고 있다. 전국 344개 사립대학 중 78%에 해당하는 269개교가 학생들의 등록금 등의 교비로 법정 부담 전입금을 충당(2016년 기준)했다. 사립대 적립금 1위인 홍익대 역시 7천429억 원을 적립금으로 쌓아놓고 법인 전입금을 사립대 평균 4.7%보다 모자란 0.3%만 부담했다. 또한, 2011년 이후 매년 선거 때마다 국회의원이든 대통령이든 모든 후보가 ‘진짜 반값 등록금’을 자신의 공약으로 내세우고 있지만 국가장학금 제도 몇 가지 손보는 것을 제외하곤 획기적 조치를 하지 않고 있다.

문재인 정부 역시 교육예산과 관련하여 여러 가지 부분에서 미진한 점을 드러내고 있는 현실은 이제 극복되어야 한다. 정부는 교육 예산 중에서 국가장학금 액수를 2017년 3조 6,300억 원에서 499억 원 증액된 3조 6,800억 원으로(2018년) 배정하고 향후 5년간 총 1조 원을 추가 투입하여 가구 소득이 낮은 대학생부터 단계적 반값을 실현하겠다고 밝혔다. 그러나 전국 대학의 등록금 총액은 14조 원쯤으로 추산되고 있는데, 대학들이 자체

적으로 대학 등록금을 인하하는 방안을 마련하지 않은 채 예산 일부를 투입해 얻게 되는 부담 완화 효과는 매우 미미한 수준일 것이다.



© 참여연대

애초에 국민의 반값 등록금 요구는 ‘고등교육에 대한 공정한 기회 보장’에서 시작되었다. 대학에 입학해 교육받고자 하는 학생들이 ‘꿈을 포기하지 않아도 되는 사회’, 대학을 졸업하고 ‘학자금 빚에 허덕이는 청년이 아닌 빚을 낼 수 있는 청년을 위한 사회’를 위해 과감한 결단이 필요하다. 이를 위해, 대학 운영에서 투명성·민주성·책임성을 실현해 대학은 대학답게 바꾸고, 정부는 ‘백년지대계’인 교육에 과감한 투자’를 해야 할 것이다.

끝으로, 어떤 대학생의 이야기를 들려 드리겠다.

“나의 가난을 홍보해야 하는 현실이 바뀌었으면 좋겠습니다. 대학을 다니기 위해선 나의 가난을 수많은 서류로 입증해야 하고, 장학금을 받기 위해선 나의 가난을 눈물 나는 사연들로 포장해야 합니다. 가난을 홍보할수록 내가 대학을 다닌다는 것이 사치는 아닐까 생각하게 되고, 우리 부모의 노동을 무능력한 것이라고 치부해야 한다는 생각이 듭니다. 가난을 홍보하지 않아도 되는 사회가 되었으면 좋겠습니다. 누구나 배울 능력이 있으면 꿈을 꿀 수 있었으면 좋겠습니다.”

[헌법 제31조] 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

교육받을 권리라는 헌법적 가치의 실현을 위한 대학생, 시민사회, 그리고 우리 국민 모두의 연대는 앞으로도 계속될 것이다.

반값 등록금 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#4

‘기업살인법’이
‘중대재해기업처벌법’이 되기까지,
어떻게 운동이 진행됐을까요?

“일하다 죽는 사회,
‘생명’에 대한 우선순위가 필요하다!”

- 집필시기: 2022년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김유정(노동건강연대 활동가)

1 중대재해기업처벌법 제정 운동의 시작

■ 반복되는 산업재해와 시민재해

2021년 ‘중대재해기업처벌법’ 제정은, 지금까지 경제발전의 어쩔 수 없는 피해 혹은 노동자의 과실로 폄하되고, 노동계에서조차 그다지 주목받지 못했던 ‘노동자의 산재 사망이 기업에 의한 살인’이라는 구호가 세월호 참사와 구의역 김군, 故 김용균 노동자의 사망사고를 거치며 시작되었다. 2003년 이후 ‘기업살인법’으로 불렸던 이 법이 2020년 급격하게 법제화되는 과정을 겪으면서 임시국회의 마지막 날인 2021년 1월 8일 ‘중대재해기업처벌법’으로 국회를 통과한 것이다.

중대재해기업처벌법의 제정은 그동안 우리 사회의 과제로 요구되었던 법률의 제정을 실제로 이루어내고, 생명과 안전이 사회에서 양보할 수 없는 중요한 가치임을 확인하고 각인시키는 계기가 되었다. 한해 2,400명이 산업재해로 사망하고, 반복적으로 시민재해가 발생할 때마다 중대재해기업처벌법 제정의 필요성이 강조되고 확인되어왔는데, 이를 실현하였다는 점에서 법률의 제정 자체에 큰 의미가 있다고 할 것이다. 2014년 세월호 참사 이후 안전사회에 대한 사회적 요구를 반영하고, 이후 계속되어 온 중대재해기업처벌법 제정 운동의 성과가 2020년 입법으로 실현되었다 해도 과언이 아니다.

결코 그 과정은 순탄하지 않았다. 하지만 노동건강연대와 수많은 노동단체, 시민단체들이 그동안 일어났던 재해에서 확인된 우리 사회의 문제점, 기존 법률의 한계를 하나하나 반영해 법조문을 만들어 나갔다. 이후에서도 언급될 국민 입법청원을 통해

발의했던 법안은, 반복적으로 재해가 발생하는 구조적 원인, 재해 발생 이후 그에 대해 제대로 책임을 묻지 못하면서 생명 안전을 중시하지 않아도 된다는 시그널을 주고 있는 문제점을 반영하여 최소한 이러한 구조적 문제가 되풀이되지 않고자 하였다. 특히 산업재해 외에 시민재해가 포함된 것은 국가에 대한 책임을 강조하고 그에 대한 사전·사후 대책을 제대로 마련할 것을 촉구하고자 한 것이다.

■ 중대재해기업처벌법의 제정 과정 - 2020년부터 현재까지

노동자 건강권 운동의 2020년은 기대와 냉소 그리고 환희와 절망의 전환이 그 어느 해보다 빠르게 교차하며 나타난 한 해였다. 첫 시작은 기대였다. 2020년 1월 서부발전 태안화력 본부故 김용균 노동자의 죽음 이후 28년 만에 전면 개정된 산업안전보건법이 본격 시행되었고, 2018년 대비 2019년 사망자가 116명 감소했다는 통계가 발표되었다. 산업안전보건법 전면 개정이 시행되기도 전에 역대급으로 산재사고 사망 감소가 이루어진 것이다.

희망과 기대가 절망과 냉소로 바뀌는 것은 오래 걸리지 않았다. 2020년 4월 29일 이천 한익스프레스 물류센터 건설 도중 화재로 38명의 노동자가 사망했다. 2008년 40명의 노동자가 사망한 이천 ‘코리아2000 냉동창고 화재’와 다를 바 없는 사고였다. 발생 시점과 회사만 바뀌었지 똑같이 반복된 대형 산재 참사였다. 반복된 대형 참사를 보며 시민들은 「2019년 시민건강실록」 노동과 건강편의 제목처럼 ‘산재 사망의 규모가 줄었지만 구조는 바뀌지 않았다’는 것을 확인할 수 있었다. 그리고 정부 고위

관계자들의 사후약방문식 사과와 정부의 땀질식 대안 발표도 여전했다. 고개는 숙였지만 마땅한 대책은 제시하지 못했고, 책임이 있는 사람과 기업은 있되 그 책임을 묻지 못하는 상황이 반복된 것이다.

한익스프레스 산재 참사에서만 ‘변화 없음’이 보인 것은 아니다. [표1]에서 볼 수 있듯이 2022년 노동건강연대와 민주노총, 매일노동뉴스가 함께 진행한 ‘2022 최악의 살인기업 선정식’에 선정된 기업들과 소속 하청노동자의 비율 역시 2018년 이후 아무런 변화가 없었음을 보여주었다. 여전히 산재사고 사망이 가장 많은 건설업에서 하청노동자들이 가장 많이 사망하였고, 그 하청노동자들을 고용한 회사에 하청을 준 건설사는 우리나라에서 가장 큰 건설사들이었다. 한국의 산재 사망을 위험의 외주화를 넘어 ‘죽음의 외주화’라고 부르는 것은 결코 과장이 아니다.

2022 최악의 살인기업		
순위	기업명	사망자 수
1위	현대건설(주)	6명
2위	(주)대평	5명
공동3위	(주)대우건설	4명
	(주)대영건설	
공동4위	이일산업(주)	3명
	(주)한양	
	현대중공업(주)	
	SK TNS(주)	
	(주)S&I 건설	

[표1] 2022 최악의 살인기업 선정식 순위
© 노동건강연대

산업안전보건법 전면 개정안이 시행된 이후에도 형태가 변하지 않은 산재 사망은 계속되었다. 故 김용균 노동자가 사망한 태안 화력에서 2020년 9월 10일 화물노동자가 스크루 기계에 치여 사망하였고, 11월 28일에는 또 다른 발전소인 남동발전 영흥화력본부에서 화물노동자가 추락해 사망했다. 상반기에는 현대중공업에서 거의 매달 사망사고가 반복되더니 하반기에는 포스코에서 거의 매달 사망사고가 났다. 같은 곳에서 또 죽고, 가장 취약한 노동자가 가장 예방하기 쉬운 단순한 재해로 사망하는 일의 반복을 끊어내지 못하는 법과 제도는 여전했다.

사망사고만이 문제는 아니었다. 코로나19를 겪으면서 우리나라 노동시장의 불평등 구조 속에서 비롯되는 ‘취약성’이 건강 문제로 나타나기 시작했다. 2020년 3월 에이스 손해보험 콜센터에서 발생한 콜센터노동자 집단감염은 50년이 지났지만, 전태일 시대의 미싱사가 일하듯 밀집한 작업환경에서 일하는 노동자가 얼마나 취약한지 보여주었다. 또 계속되는 요양시설 종사자 감염 등을 바라보며 재난에도 불구하고 그 위험을 견디며 일한다는 것이 ‘불건강’으로 나타남이 증명되었다.

그리고 2020년 5월 27일, 한익스프레스 산재 참사와 코로나19의 재난 불평등 속 중대재해처벌법제정연대가 중대재해기업처벌법제정운동본부로 확대·재편되었다. “사람이 먼저다”, “이윤보다 생명을”이라는 윤리적 구호를 넘어 구체적인 해법의 필요성이 대두된 상황과 더불어 거대 여당이 탄생한 21대 국회 상황에서 ‘중대재해기업처벌법’이 해법으로 제시된 것이다. 20대 국회에서 중대재해기업처벌법을 발의한 故 노회찬 의원이 속해있던 정의당은 당의 1호 법안으로 중대재해기업처벌법을 발의한다. 그리고 민주당의 당 대표 경선 과정에서 유력 당선대표 후보였던

이낙연 의원이 중대재해기업처벌법 제정을 약속한다.

그러나 [표2]를 통해서 볼 수 있듯 중대재해기업처벌법이 21대 국회에서 발의되고 중대재해처벌법제정운동본부의 법안이 제출 되었음에도 국회에서 첫 법안과 관련한 논의가 이루어진 것은 2020년 12월 2일이 되어서였다. 2020년 9월 22년 완성된 10만 명의 국민동의 청원과 연이은 정치권의 립서비스에도 불구하고 막판까지 중대재해기업처벌법의 제정이 불투명했다.

날짜	내용	비고
2020.05.27.	중대재해기업처벌법 제정 운동본부 발족	중대재기업처벌법제정연대에서확대·재편
2020.06.11.	21대 국회 중대재해기업처벌법 첫 발의	정의당 강은미 대표 발의
2020.06.30.	중대재해기업처벌법 제정 운동본부 법안 제출	
2020.08.26.	중대재해기업처벌법 국민동의청원 10만 시작	청원인 김미숙(姑 김용균 어머니, 김용균 재단 이사장) 일명 전태일 3법 중 하나로 청원
2020.09.22.	국민동의청원 10만 달성	
2020.11.24.	더불어민주당 당사 앞 농성 돌입	
2020.12.02.	해당 소관 상임위인 법제사법위원회 중대재해기업처벌법 공청회 진행	
2020.12.07.	국회 로텐더홀 산재피해자 유족 농성시작	정의당과 함께
2020.12.11	국회 본청 앞 단식농성 시작	김미숙, 이용관, 이상진, 강은미 총 4인
2020.12.24.	법제사법위원회 1차 심의 진행	
2020.12.28	국회 앞 단식농성 확대	
2021.01.28.	국회 본회의 통과	

[표2] 중대재해기업처벌법 제정 경과

© 노동건강연대

2 중대재해기업처벌법 제정 운동의 성과

■ 중대재해기업처벌법은 ‘시민들의 요구’였다

그렇지만 법 제정 과정에서 벌어진 수많은 논의는 산업안전보건법 전면 개정과는 질적으로 다른 차이를 보여주었다. 당시 정부 여당과 청와대의 변명 그리고 기업들의 로비는 여전했지만,故 김용균 노동자의 어머니 김미숙 씨 혼자였던 산업안전보건법 전면 개정과 다르게 더 많은 산재 유가족들이 모두를 위해 나서기 시작했고, 단식까지 결의하며 법 제정의 실질적인 촉진자 역할을 하였다. 더불어 국회 앞에서 단식과 농성은 노동계 중심의 산업안전보건법 전면 개정과 다르게 종교, 시민사회단체, 지식인, 법조인, 일반 시민 등 코로나19 상황에서 폭넓은 연대가 이루어짐을 보여주었다.

연대의 측면만이 아니다. 중대재해기업처벌법 제정 논의가 급속도로 이루어진 12월 말에서 1월 초는 거의 모든 시민이 현재 가장 중요한 현안 중 하나로 중대재해기업처벌법을 꼽았고, 한 여론조사에 따르면 70%에 가까운 시민이 법 제정에 찬성하며 정파를 넘는 ‘시민들의 요구’가 되었다.

■ 산업재해와 시민재해를 하나의 법으로

현재 중대재해기업처벌법의 의의를 찾아보자면, 산업안전보건법이 산업재해를 규율하여 오고 형법과 안전 관련 법령이 시민재해를 규율해 오던 방식에서, 산업재해와 시민재해를 하나의 법

으로 포괄하여 다루도록 하였다는 점이 있다.

특히 그동안은 구체적인 행위자(재해 발생과 관련된 실무자)에 대한 책임을 묻는 것에 그쳤다면, 이 법은 사업주, 경영책임자 등에게 구체적인 주의의무를 부과하고 이를 위반하여 중대재해가 발생한 경우 형사처벌을 예정하고 있기 때문에 기업이나 정책 운용 과정에서 생명과 안전을 반드시 중요한 가치로 고려하여야 하고, 비용으로 치부하여서는 안 된다는 메시지를 담고 있다는 것이다.

3 중대재해기업처벌법 제정 운동의 현황과 과제

■ 중대재해기업처벌법, 무엇이 빠지고 무엇이 남았나

중대재해기업처벌법은 2021년 1월 8일, 중대재해기업처벌법제정 운동본부가 발의한 법안에서 상당 부분 수정된 채 통과된다. 50인 미만 사업장에 대한 유예와 5인 미만 사업장의 적용 제외, 그리고 중대재해에서의 일터 괴롭힘 등의 제외와 증명책임 전환의 무산 등 법안 그 자체로만 봤을 때는 만족할만한 수준의 법안은 아니었다.

중대재해기업처벌법제정연대 집행위원장인 이상윤 노동건강연대 대표는 한겨레와의 인터뷰에서 다음과 같이 말했다.

“정치 지형이 기업 쪽으로 기울어져 있는 것은 고정 변수다. 또 지속적인 관심과 대중적 에너지를 모아야 할 노동조합과 진보정당이 그 역할을 해주지 못하고 있다. 산재로 돌아가시는 분들은 노조가 대변해야 할 조합원이 아닌 경우가 훨씬 많다. 노조가 많은 역량을 쏟아붓기 힘든 구조가 존재한다. 진보정당도 왜소화된 상태다. 한국 사회가 정치 지형의 한계를 뛰어넘어 진정한 개혁이나 근본적 변화를 이뤄내려면 지속적인 시민의 지지가 필요하다.”

“5인 미만 사업장을 적용 대상에서 제외하고 50인 미만 사업장에 적용을 유예한 것도 법이 후퇴한 점이지만, 그보다 더 중요한 게 있다. 이 법의 핵심은 경영책임자의 죄를 입증하기 쉽도록 하는 것이었다. 살인죄로 처벌하기 위해서는 살인의 고의를 입증해야 하듯이, 산재 사망 사고가 났을 때도 경영책임자의 고의를 입증해야 처벌할 수 있는데 그게 현실에서 어렵다. 검찰이 적극적인 입증 노력을 하지 않으면 법이 있으나 마나가 되는데, 지금 검찰의 인식 수준이나 구조를 봤을 때 그걸 기대하기가 어렵다. 그래서 입증 책임의 전환 또는 완화를 통해 특정한 요건만 갖춰지면 경영책임자의 죄가 있다고 보는 식으로 법을 만들려고 했는데, 그 조항이 빠진 게 안타깝다”

“산재 사건을 다루려면 별도의 전문성이 필요하다. 외국에서는 ‘기업 범죄’를 전문적으로 다루는 부서가 산재 사건을 담당하기도 한다. 산재가 예방 가능했는데 필요한 조치를 하지 않아 발생했다는 것을 입증하려면 현장에 대한 이해가 필요하지만 대부분의 검사가 현장 자체를 잘 모른다.”

한겨레신문, “산재 사망은 ‘정의’의 문제.. 죽음을 목인하던 시대는 갔다”, 2021.06.23

■ 구멍 송송 중대재해기업처벌법, '생명'에 대한 우선 순위가 필요하다

한편 우리나라에는 한국산업안전보건공단이라는 국가기관이 있다. 그곳에는 전문성이 있는 인력들이 있지만 '권한'이 없다. 식품의약품안전처·질병관리청처럼 전문성 있는 관료들이 권한을 갖고 일하는 틀이 필요하다는 것이다.

우리나라의 산재는 후진국형이다. 4차 산업혁명 시대의 첨단 기술을 이용해 해결해야 하는 문제가 아니다. 기술적인 차원의 해결 방식은 다 나와 있다. 그런데도 해결되지 않는 것은 '우선순위'에서 밀리기 때문이다. 여러 연구를 보면 산재 사망을 줄이는데 가장 중요한 변수는 '기업 경영자의 관심'이다. 두 번째로는 '정부의 정책 우선순위'가 중요하다. 처벌 강화도 결국 처벌 자체가 목적이 되기보다는 경영자들에게 우선순위를 높일 필요성을 각인시켜주기 위함이다.

한 가지 더 과제를 꼽자면, 언론도 산재 보도의 우선순위를 높이는 것이 중요하다는 것이다. 미국 하버드대 경영대학원에서 나온 논문을 보면, 산재에 대해 직업안전위생관리국(OSHA)이 보도자료를 낸 개수에 비례해 실제 산재 현실이 개선되는 것으로 나타났다. 보도자료를 낸다는 것은 정부가 일종의 신호를 사업주에게 보내는 것이고, 언론이 이를 보도하는 것은 사회가 여기에 우선순위를 두고 있다는 신호가 된다는 것이다.

그리고 노동자들의 발언권·참여권을 확대해 위험 요인에 신속히 대처하는 것이 필요하다. 故 김용균 노동자 사고도, 故 이선희 노동자 사고도 마찬가지이다. 큰 사고가 나기 전에는 징조가 있

기 마련이고 그건 노동자들이 가장 잘 안다. 혹자들은 산업재해의 원인이 노동자들의 ‘안전불감증’에 있다거나 산업안전 규제를 노동자들 자신부터 싫어한다고 이야기한다. 하지만 그런 논리는 산업안전 정책을 펴지 말라는 것이나 마찬가지이다. 작업하는 사람이 실수를 할 수도 있다. 그럼에도 사망에 이르는 일은 없도록 하는 게 실질적인 정책이다.

■ ‘위험의 외주화’, ‘죽음의 외주화’

좀 더 근본적인 산재의 원인으로는 ‘위험의 외주화’ 같은 산업구조의 문제가 지적된다. 실제로 노동건강연대에서 매달 집계하는 ‘이달의 기업 살인’을 살펴보면, ‘떨어짐’, ‘끼임’, ‘깔림’이 해당 달의 사망 건수의 절반 이상을 차지한다. 높은 곳에서 작업하면서 난간이나 안전망 등 당연한 안전장치 하나 없이 일하다 추락사한다.

그럴 수밖에 없는 게 50인 미만 사업장에 나가 보면 대부분 한계기업이다. 안전 문제는 고사하고 이런 기업이 도산하지 않고 운영되고 있다는 것 자체가 신기할 정도이다. 그런 기업이 생산 활동을 유지하는 이유는 다단계 하도급으로 그 생산물이 값싸게 대기업으로 들어가기 때문이다. 큰 사업장 내에서도 사고는 빈번한데 이 역시 위험 작업을 대기업이 직접 관리하지 않고 외주를 주기 때문이다. 이렇게 어렵고 힘든 작업은 한계기업에 맡기고 이윤은 위에서 뽑아가는 산업구조가 일반화돼 있다 보니 산재 해결이 어려운 것이다.

산재 감독과 처벌이 강화되면 기업 활동이 어려워진다는 인식도 여전하다. 하지만 이미 산업안전에 투자를 많이 할수록 생산성

이 높아진다는 연구 결과는 많다. 안전에 투자하면 비용으로 매몰되는 것이 아니라 이익으로 환원된다는 것이다. 경제 악영향 주장은 팩트나 논리의 문제라기보다는 이데올로기다. 한국 사회가 워낙 기업의 앓는 소리에 반응을 잘해준다.

■ 정부는 ‘시민들의 요구’를 들어야 한다

최근 고용노동부가 중대재해기업처벌법의 시행령 개정을 추진하고 있는 가운데, 기획재정부가 중대재해기업처벌법의 근본 취지를 허무는 내용을 담은 시행령 개정 방안을 마련해 노동부에 전달한 사실이 한겨레 취재 결과 확인되었다. 그 내용을 살펴보면 ‘안전보건최고책임자(CSO)가 사업장의 안전·보건에 관한 인증을 받으면 중대재해기업처벌법상 안전보건 관리체계를 구축한 것으로 본다’ 등의 내용이 포함되어 있다. ‘경영책임자 처벌’은 중대재해기업처벌법의 핵심이라고 볼 수 있다. 경영책임자가 안전·보건 확보 의무를 소홀히 해서 중대재해가 발생하면 엄한 법적 책임을 물어 경영자가 스스로 위험을 줄일 방안을 찾도록 하자는 것이 법의 취지이기 때문이다.

중대재해기업처벌법은 일터의 죽음을 막자는 사회적 합의에 따라 어렵게 제정되었지만, 국회 논의 과정에서 후퇴를 거듭해 ‘누더기 입법’이라고 비판받았다. 시행령으로 빈틈을 메우지는 못할 망정 법의 취지를 오히려 훼손하고 있으니 이는 ‘시민들의 요구’를 무시하는 것으로 밖에 해석할 수 없다. 기업의 이익을 위해 노동자의 생명과 안전을 경시하는 일은 더 이상 없어야 한다. 이런 당연한 명제를 굳이 말해야 하는 현실이 안타까울 뿐이다.

하지만 시민사회는 멈추지 않는다. 2003년 노동건강연대가 막

연히 외치던 ‘기업살인법’이 지금의 ‘중대재해기업처벌법’으로 제정되었던 것처럼 끊임없이 지켜보고 함께 행동한다면 기업을 처벌하는 법을 넘어, 내 동료들의 목숨을 지켜낼 “노동자 생명법”이 될 수 있지 않을까.

중대재해기업처벌법 제정 운동과 관련된
더 많은 정보를 알고 싶다면?



#5

일하고 꿈꾸고 저항하다,
청년 알바 노동권은
누가 보호해줬을까요?

“생명보다 더 소중한 건 없다!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 신권화정(사단법인 시민 사무처장)

1 청년 알바 노동권 운동의 시작

■ 사람 잡는 피자 30분 배달보증제

2010년 12월 피자 배달 아르바이트를 하던 청년 노동자 최 모 씨(24)가 택시와 충돌해 사망했다. 최 씨가 일했던 피자 업체에서 교통사고로 사망한 배달 노동자는 그해에만 3명, 2009년은 배달노동자 1,395명이 이륜차 사고를 당했고 사망사고도 끊이지 않았다. 당시 피자 업체에서는 30분 이내에 배달 시간을 지키지 못할 경우 피자값을 할인해 주거나 무료로 해주는 30분 배달보증제를 운용하고 있었다. 주문에서부터 피자를 굽는 데까지 걸리는 시간만 약 12분에서 15분, 업체는 시간 내에 배달을 완료하지 못할 경우 임금 삭감 등 배달 노동자에게 불이익을 주는 방식으로 운영해 사실상 ‘질주’를 강요해 왔다.



© 서울시NPO지원센터

“실업에 시달리는 우리 청년들의 안전보다 뜨거운 피자가
중요할 순 없죠.”

“빠른 배달로 누군가가 힘들어하거나 어려움에 처할 수 있다면
과감히 30분 배달제를 폐지해야죠.”

“우리의 편리함으로 누군가 힘들어한다면 기꺼이 불편함을
택해야 하지 않을까 싶습니다.”

청년세대 노동조합인 청년유니온과 노동환경건강연구소, 민주노총 서비스연맹은 2011년 2월, 누리꾼들의 서명을 모아 서울 강남구 역삼동 도미노피자 본사 앞에서 기자회견을 열고 ‘30분 배달제 폐지 요구 공개서한’을 업체 측에 전달했다. 청년유니온은 조합원들에게 트위터 멘션창 맨 앞에 ‘#노(NO)30 서비스’라는 해시태그를 붙이도록 하고, 피자 업체 본사 등지에서 스크린을 설치하여 트위터 시위를 오프라인에서 생중계하면서 업체의 정책 변화를 압박하였다. 배우 김여진, 공지영 작가, 홍희덕 민주노동당 의원 등을 비롯해 3,000여 명에 달하는 누리꾼들과 여론의 집중포화를 맞은 피자 업체들은 마침내 공식적으로 ‘30분 배달보장제’를 폐기하고, 내부 업무 지침을 삭제하였다.

2 청년 알바 노동권 운동의 성과

■ 커피전문점 주휴수당 캠페인

주휴수당 지급 캠페인은 커피전문점에서 아르바이트하던 청년유니온 조합원의 문제 제기에서 시작되었다. 이 조합원은 청년유니온에서 주최하는 노동법 세미나에 참여하면서 ‘주휴수당’ 규정을 알게 되고, 자신이 일하던 커피전문점 사장에게 미지급된 주

휴수당을 요구했다. 당시 그녀의 시급은 최저임금인 4,320원, 주 40시간씩 5개월 가까이 일하면서 밀린 주휴수당은 172,800 원이었다. 매장 사장은 이를 본사에 문의하고, 본사에서는 검토한 결과 지급하는 게 맞다는 결론을 내렸지만, 문제를 제기한 당사자에게만 미지급 수당을 지급하였다.

이를 계기로 청년유니온은 2011년 7월 스타벅스, 엔제리너스, 커피빈, 할리스를 비롯한 주요 커피전문점 7개 브랜드 251개 지점을 대상으로 주휴수당 지급 비율을 조사해 발표했다. 기자회견에 따르면 주휴수당 지급 비율은 전체 11.5%에 그쳤고, 전국 2백여 개 매장을 직접 운영하는 커피빈은 주휴수당을 전혀 지급하지 않고 있었다. 뒤이어 카페베네와 탐앤탐스는 각각 주휴수당 미지급 비율이 조사 지점의 91%, 90%에 달했다.

기자회견 내용은 큰 파문을 불러왔다. 주요 언론사에서 이 내용을 다룬 뒤 트위터, 페이스북에서 기자회견 내용이 숨 가쁘게 리트윗, 공유되었고 인터넷 포털 사이트에서는 밤늦도록 ‘커피전문점 주휴수당’이 검색어 1위를 지켰다. 다음 날, 청년유니온은 고용노동부 강남지청 앞에서 주휴수당 미지급에 대한 기자회견을 열고 카페베네 김선권 대표를 고발했다. 김 대표에 대한 고발은 카페베네에서 3개월간 아르바이트했던 김민수 씨가 직접했다. 그는 언론과의 인터뷰에서 “나 한 명의 밀린 수당을 받기 위한 것뿐만 아니라 다른 아르바이트생을 생각해 고소하게 됐다”라고 말했다.

카페베네 측은 부랴부랴 청년유니온에 교섭을 요청해왔다. 이것이 당시 정부가 인정하지 않은 법외노조였던 청년유니온이 노동조합으로서 첫 번째 교섭을 하게 된 사건이다. 청년유니온은 그

동안 ‘구직자를 포함했다’는 이유로 노조 설립 신고가 불허되어 왔다. 이 교섭의 결과로 카페베네는 직영 매장에서 일하고 있는 103명의 아르바이트생에게 미지급된 주휴수당 5천여만 원과 3년 이내에 퇴사한 직원의 주휴수당까지 모두 지급했고 지점마다 주휴수당 지급 교육을 했다. 또 전체 매장이 직영으로 운영되는 커피빈은 본사에서 5억 원 정도의 주휴수당을 일괄 지급했다.

3 청년 알바 노동권 운동의 현황과 과제

■ 최저임금이 곧 청년들의 임금, 최저 임금 1만 원을 향해

왜 1만 원인가? 최저임금은 매년 최저임금위원회가 생산성과 경제성장률, 물가 상승률, 표준생계비, 실업률, OECD 기준 등등을 들어 10원 단위까지 산정해 결과를 발표해 마치 굉장한 근거를 가진 것 같지만 실상은 그렇지 않다. 협상에 그 데이터들이 사용되는 것은 맞지만 어느 입장에서 만들어낸 데이터인가에 따라 들쭉날쭉 결과가 달라진다. 그 때문에 매년 동결을 주장하는 고용자 측과 인상을 요구하는 노동자 측이 엇치락뒤치락 퇴장을 일삼다가 전문가 위원들이 중재를 위해 인상 범위를 정해주면 그 어느 선에서 결정되는 것이 일반적이다.

그러므로 ‘1만 원’은 한 사람의 지갑에서 효용가치가 있는 것으로 체감되는 돈의 단위로서 제시된 금액이며, 우선순위의 문제일 수 있다. 최저임금 1만 원을 줄 수 있느냐 없느냐를 먼저 고려하는 것이 아니라 최저임금이 1만 원은 되어야 한다는 것부터

확인하고, 그것이 가능하지 않은 시스템이라면 가능하도록 시스템을 바꾸자는 것이다.

최저임금 1만 원이 처음 등장한 것은 2013년 알바연대(이후 알바노조)와 청소년노동인권네트워크 등으로 구성된 ‘최저임금 1만 원 위원회’ 회원들이 경총(한국경영자총협회)의 최저임금 동결 주장에 항의, 최저임금위원회 회의장의 담장 넘기 시위를 하면서부터다. 이후 노동, 정당, 시민사회단체들로 구성된 최저임금 연대와 장그래살리기운동본부와 결합하면서 노동계와 시민사회 단체의 공동 요구로 발전했다. 그리고 2016년 4.13 총선과 2017년 대통령선거의 핵심 공약으로 부각된다.

2017년 현재, 내년도 최저임금안은 올해 6,470원보다 16.4% 인상된 7,530원으로 결정되었다. 2013년 이후 매년 7% 정도 상승했던 것을 감안하면 최저임금 1만 원에 성큼 다가간 것 같지만, 현 대통령 공약대로 2020년까지 1만 원에 다가가기까지 넘어야 할 ‘담장’이 많다. 담장 넘기 시위 이후 최저임금 시위와 선전전에 10대에서 30대 초반의 젊은 청년들의 모습이 많이 등장한 것은 사실이다. 그러나 ‘1만 원’은 단지 ‘알바’나 ‘비정규직’만의 문제가 아니라 저임금-장시간 노동에 대한, 불로소득과 금융 수탈에 대한 우리 사회 산업 시스템 전반의 문제를 최저임금위원회 회의장 담장 안이 아니라 담장 밖 우리에게 던지는 화두다.

청년 알바 노동권 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#6

우리나라 사회적 경제
토양을 다진, 자활기업은
누가 운영하는 걸까요?

*“1990년대 생산 공동체 운동을 시작으로
저소득층 자활을 모색하다!”*

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 서진석(SK SUPEX추구협의회 사회공헌위원회 팀장)

1 자활기업의 시작

■ “일을 통해 빈곤을 탈출하자”

1998년 김대중 정부는 IMF 외환위기를 극복하는 방안 중 하나로 NGO 등의 제안을 받아들여 특별 취로사업을 벌였다. 대규모 설비나 인프라 공사를 벌이면 실제 인건비 비중은 작기 때문에, 규모가 작아도 고용 규모를 늘릴 수 있는 사업을 펼친 것이다. 이때 그동안 숙원사업이었던 호적 전산화, 숲 간벌 사업, 음식물 재활용, 저소득층 집 고치기 등의 일이 대대적으로 전개되었다. 특별 취로사업은 사회적으로 의미 있는 일을 펼침과 동시에 복지 제공 효과를 함께 얻었다. 그러나 일시적 고용이라는 한계 또한 있었다.

이러한 한계를 극복하고자 2000년, 우리나라 사회적 경제에 큰 영향을 끼친 사건이 벌어졌다. ‘국민기초생활보장법’이 시행되면서 취약계층의 자활사업을 체계적으로 지원하게 된 것이다. 근로 능력이 없는 수급자에게는 복지를 제공하지만, 근로 능력이 있는 수급자를 포함한 저소득층에게는 일을 제공함으로써 빈곤으로부터 탈출하게 하겠다는 ‘생산적 복지’를 구체화한 것이다.

국민기초생활보장법은 일자리가 없는 사람들이 자활을 통해 자립을 꾀하도록 하는 의미도 있지만, 지역별로 자활을 담당하는 현장 조직이 생겨났다는 점에서 우리나라 사회적 경제 역사에서 큰 의미를 가진 사건이었다. 이 법의 시행으로 2000년부터 2004년까지 불과 5년 사이에 지역자활센터가 전국 시·군·구에 모두 221개소가 설립되었고, 이 지역자활센터는 우리나라 자활기업을 싹틔우는 인큐베이터 역할을 했다.

2007년 사회적기업 육성법에 따라 본격적으로 사회적기업이 확산되기 시작하나, 우리나라에서 단기간 내에 사회적기업이 빠르게 육성될 수 있었던 이유 중 하나로 자활사업의 기반을 들 수 있을 것이다.

대표적 자활기업, (주)컴윈

대표적으로 (주)컴윈을 들 수 있다. 컴윈은 2003년 자활사업단으로 시작했다. 6명으로 시작했는데, 참여자 다수가 수급자 또는 차상위자였다. 쓰다 버린 컴퓨터나 모니터, 프린터를 수거해 수리하거나 재조립하여 판매하는 자원 순환형 사업을 전개했다. 점차 컴퓨터 제조 기술력이 높아지자 이를 바탕으로 신품 컴퓨터도 생산하고 있다. 컴퓨터 생산라인을 구축한 공장을 별도로 만들고 온라인을 통해 판매 중이다. 또한 플라스틱, 금속 등을 재질별로 분류해 다시 판매함으로써 자원이 영속적으로 순환되는 비즈니스를 구현하고자 한다. 이제는 한 걸음 더 나아가 기존 폐기물에서 나온 플라스틱 원료를 옷걸이나 하수관 파이프 등으로 생산해 판매하겠다는 계획을 세우고 있다.

컴윈의 사회적 가치는 환경보호뿐만이 아니다. 저소득층 일자리도 창출하고 있다. 6명이던 임직원은 2016년 말 모두 18명으로 늘어났고, 이 중 50%가 취약계층이다. 취약계층의 자활을 위해 시작한 사업이지만, 기반이 잡혀가자 중고 PC를 활용해 사회에 기여하고 있기도 하다. 지금까지 누적으로 2만 3천 대의 재조립 중고 PC를 개발도상국 취약계층에 지원하는 사업도 펼쳤다. 이렇게 많은 사회적 가치를 창출했지만 2016년 15.5억 원의 매출에 2천 6백만 원의 영업이익을 달성하는 데 그쳤다.

(주)컴윈은 대표적인 자활기업이자, 2007년 사회적기업으로 인증받은 1세대 사회적기업이기도 하다. (주)컴윈은 경기 시흥 작은 자리 지역자활센터가 만든 여러 자활기업 중 하나다. 작은 자리 지역자활센터는 (주)컴윈 외에 (주)우리누리, 협동조합 위드, (주)작은자리돌봄센터 등 모두 8개의 자활기업을 만들어냈고, 이 중 3개가 사회적기업으로 인증받았다. (주)컴윈의 사례를 보면 자활기업의 지향점이 사회적기업과 크게 다르지 않으며, 사회적기업의 튼튼한 뿌리 중 하나가 자활기업임을 알 수 있다.

2 자활기업의 성과

■ 자활사업, 1990년대 생산 공동체 운동에서 싹터

자활(自活)의 뜻은 ‘자기 스스로의 힘으로 살아간다’는 의미다. 개별적으로는 스스로 살아가기 어려우므로 상호 협력을 중시한다. 이는 자활기업의 정의에도 담겨있다. 자활기업은 ‘1인 이상의 자활사업 참여자 및 저소득층이 상호 협력하여 조합 또는 공동 사업자 형태로 운영하는 기업’을 말한다. 오늘의 자활기업은 가깝게는 1990년대 생산 공동체 운동에, 멀리는 1970년대 빈민 지역 운동에 뿌리를 두고 있다.

시범 자활사업 이전 단계(1990~1995)

사회참여에 관심 있는 종교인, 사회운동가들이 빈곤 지역 주민들과 함께 생산 공동체 운동을 시작했다. 대표적으로 1990년 건설 일용직 노동자들이 설립한 생산 공동체인 ‘건설 일꾼 두레’

다. 주로 집수리, 봉제, 단순 가공업 중심이었고, 이는 훗날 자활 사업이 성장하는 계기가 되었다.

시범 자활사업 단계(1996~1999)

주로 빈민 지역 운동에 기반을 두고 있어 생산 공동체 운동은 정부와 관계가 좋지 않았다. 1996년, 일자리 창출과 복지를 연계 한다는 목적 아래 마침내 정부 시범사업을 하게 되었다. 1996년 5개의 지역자활센터를 만드는 것으로 정부와 NGO가 파트너십 을 처음 만들었다. 자활활동가들은 단순한 탈빈곤 활동만이 아니라 주민 중심 협동조합을 만드는 방향을 추구했다.

자활사업 제도화 이후 단계(2000~)

2000년 국민기초생활보장제도가 도입되면서 2004년까지 거의 모든 지자체에 지역자활센터가 설립되었다. 이전의 지역자활센터가 저소득층 밀집 지역을 중심으로 생산 공동체를 설립하는데 중점을 두었지만, 제도화 이후에는 기초생활 보장제도 수급자 중 근로 능력이 있는 미취업자를 대상으로 취업 및 창업을 촉진하는 데 중점을 두었다. 자활사업의 양적 확장이 이루어졌고, 공동체 방식으로 자립·자활을 모색하는 자활사업단, 자활기업의 설립이 크게 확대되었다.

자활기업, 총 1,760개 창업

자활기업은 국민기초생활보장제도 도입 이후인 2002년부터 설립되기 시작되어 2016년 2월 기준 모두 1,760개가 창업되었다 (이 중 426개소는 폐업 및 사업 중단되었다). 자활기업은 저소

특층이 중심이 되어 공동체 방식으로 창업하기 때문에 규모가 크지 않다. 창업 당시 2인으로 창업한 자활기업이 최다인 445개소(25.3%) 등 1~4인 규모로 창업한 비율이 반절이 넘는 52.4%다. 그러나 조금씩 자리를 잡아가기 시작하여 현재는 모두 9,147명이 자활기업에서 일하고 있다. 이는 자활기업당 평균 5.2명에 해당한다. 1,760개의 자활기업 중 청소(300개), 집수리(235개), 돌봄 서비스(194개), 식음료 제조가공(173), 상위 4개 분야가 51%를 차지하고 있는 등 주로 서비스업 중심으로 사업을 펼치고 있다.

사회적 경제의 화수분, 자활사업

자활기업은 수급자를 비롯한 저소득층의 자활에 크게 기여했다. 정부의 자활기업 요건에는 ‘구성원 중 기초생활보장 수급자가 1/3 이상이어야 한다’는 조항이 있다. 실제 자활기업으로 인정받은 당시 자활기업 구성원 중 수급자는 평균 67.6%였다. 자활기업은 일을 통해 수급자에서 벗어나도록 하기 위한 디딤돌 역할을 하고 있다. 이에 2016년 2월 기준으로 자활기업 구성원 중 수급자는 32.9%로 줄어들었다.

2011년 조사한 결과에서도, 자활기업은 창업 당시보다 고용이 평균 14.5% 증가했으며, 수급자 외에 차상위계층 및 자활 특례자까지 포함하면 저소득층이 전체 고용 중 63.5%를 차지했다. 괄목할만한 성과는 아닐지라도 저소득층 자활을 꾀하는 소규모 경제조직으로서 충분한 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있다. 저소득층의 자활 외에 자활기업이 기여하는 것 중 빼놓을 수 없는 것은 자활기업이 우리나라 사회적 경제의 토대를 구축했다는 것이다. 사회적기업육성법이 발효되기 전인 2005년 사회적기업

관련 책자에서 12개의 사회적기업 사례를 소개하는데, 이중 کم원을 포함한 10개는 자활기업이며, 나머지 2개도 지역자활센터에서 만든 기업이었다. 2007년 노동부가 사회적기업 인증을 도입한 첫해 55개 기업을 사회적기업으로 인증했는데, 이 중 13개 (23.6%)는 자활사업에 기반한 곳이었다.

현재 1,760개의 자활기업 중에서 사회적기업, 예비 사회적기업, 마을기업, 사회적 협동조합, 협동조합 등 사회적 경제 영역의 기업 수는 367개로 전체 20.9%를 차지하고 있다. 특히 178개 (10.1%)의 자활기업이 사회적기업으로 인정되었다. 규모가 작을 뿐 자활기업의 지향점은 사회적기업과 그리 다르지 않다. 전국 251개의 지역자활센터에서 인큐베이팅 되고 있는 무수한 자활사업, 자활사업단, 자활기업은 화수분처럼 사회적 경제의 토양을 만들어내고 있는 셈이다.

3 자활기업의 현황과 과제

■ 자활기업을 둘러싼 과제

자활기업의 과제 또한 많다.

창업 중심의 접근에서 벗어나 다양한 접근이 필요하다.

국민기초생활보장제도는 수급자 중 근로 능력은 있으나 취업하지 못한 사람을 대상으로 취업과 창업을 촉진하고 있다. 자활근로 사업 → 자활공동체 사업 → 자활기업으로 단계적으로 성장하도록 프로그램이 기획되었다. 이에 따라 시장 진입형 자활

근로 사업은 사업단 구성으로부터 2년(시·군·구청장이 인정할 시 3년) 이내에 자활기업으로 전환 또는 창업해야 한다. 그러나 자활기업은 노동시장에서 상대적으로 경쟁력이 취약한 인력이 참여하고 자본력 또한 미흡하다. 창업 외 취업, 노동 참여 등 다양한 경로를 모색도록 하고, 창업하는 경우도 영리기업의 프랜차이즈 기법을 도입한 사회적 프랜차이즈(Social franchising) 등을 통해 경쟁력을 높이는 등 다양한 시도가 필요하다(현재 청소대안기업연합회에서 공동 브랜드로 내걸고 있는 ‘Fresh House’와 같은 사례가 일부 있다).

자활기업은 탄생 시부터 경쟁력이 부족할 수밖에 없기에 일정 기간 보호된 시장이 필요하다.

현재 정부는 창업 자금 지원, 공공사업 우선 위탁, 자활기업 생산품 우선 구매, 한시적 인건비 지원 등을 추진하고 있으나 자활기업 경쟁력 제고에는 아직 미흡하다. 공공기관의 사회적 경제 기업 제품에 대한 우선 구매 비율을 높이는 법령이 아직 제정되지 못하고 있는데 이에 대한 제도적 지원이 필요하다. 사회서비스 전자바우처 사업 연계 역시 좀 더 확대되어야 할 부분이다.

정부와 지자체 외에 다양한 민간 영역의 참여 역시 필요하다.

대표적으로 민간 사회적 금융 기관의 활성화가 필요하다. 신나는 조합, 사회연대은행처럼 사회적 취약계층에게 소액 자금을 무담보, 무보증으로 대출함으로써 경제활동을 지원하는 활동을 하는 민간 기관이 활성화되어야 자활기업의 다양한 사업 시도가 가능해질 수 있다. 나아가 지역사회의 여러 자원을 결합하면서

지역사회에 기반한 자활기업이 좀 더 많아져야 할 것이다.

자활기업 자체의 경쟁력 제고를 위한 노력이 필요하다.

자활기업을 포함한 사회적 경제 조직 간 네트워킹 및 연대를 통한 시장 창출, 상호 역량 증진이 필요하다. 또한 자활공동체들이 초기 가지고 있었던 참여자 간 공동체 의식을 함양시킬 방안을 찾아, 이를 기반으로 경쟁력도 높이고, 참여자들의 성장을 꾀하는 노력 또한 필요하다.

자활기업과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#기업감시 #소비자운동
#보편적복지 #노동생존권
#청년노동권 #대안경제

PART 3.

시민의 힘으로
사회문제 해결하기

#1

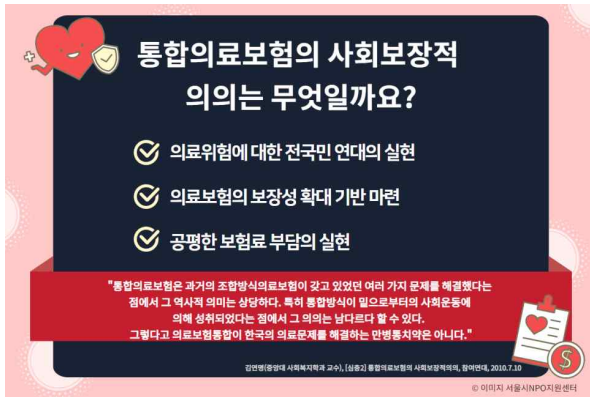
모두에게 건강보험을,
의료보험 개혁은
어떻게 추진되었을까요?

**“아파도 돈이 없어 치료를 받지 못하는 사람이
없도록 건강보험체계를 구축해야 합니다!”**

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 박건(건강과 대안 상임연구원)

1 의료보험 개혁 운동의 시작

■ 의료보험의 한계와 의료보험 통합운동



© 글 참여연대, 김연명(중앙대 사회복지학과 교수) /
이미지 서울시NPO지원센터

우리나라에서 처음으로 의료보험법을 제정한 것은 1963년이지만, 1977년 대기업 근로자에게 강제적으로 적용한 때부터가 실질적인 의료보험의 시작이라 할 수 있다. 이후 1981년에는 지역 가입자에 대하여 임의 적용하였고 1988년 조합 방식으로 농촌 지역 의료보험이 실시되고, 1989년에는 도시지역 의료보험이 조합 방식으로 실시되면서 형식상 전 국민의료보험이 실시되었다. 따라서 1989년은 전 국민 의료보험을 시작한 한 해로 기록될 수 있지만, 실질적인 의미에서 건강보험이 통합 일원화를 이룬 것은 2000년의 일이다. 왜냐하면, 2000년 이전까지 우리나라의 건강보험은 조합주의 방식을 취했는데, 이렇게 조합 방식을 취할 경우 가장 큰 문제점 중 하나가 경제적 지급 능력에 따라 조합 간 격차가 발생할 수밖에 없다는 점이였다. 대표적으로 농촌

지역의 경우 군 단위로 운영되었는데, 경제적 능력이 있는 사람은 적은 반면, 의료비 지출이 많은 노인은 많아서 항상 적자 신세를 면할 수 없었다. 따라서 매년 높은 보험료 인상에 시달려야 했는데, 1989년 당시 경기도 용인군 농민들은 전년 대비 68.4%의 인상된 보험료를 내야 했다.

이와 같은 개별 조합주의 방식으로 인하여 1988년 농촌 지역 의료보험 시행 직후 높은 보험료 부과에 시달리던 농민들은 의료보험증을 반납하거나 불태우는 등의 항의를 지속하였으며, 이러한 저항운동은 농민단체 등과 연계되면서 전국적으로 확장되게 되었다. 이러한 과정에서 기독교농민회, 가톨릭농민회, 전국농민협회 등의 농민운동단체와 민주약사동우회(이후 건강사회를 위한약사회), 빈의협, 농어촌사회연구소 등의 보건 의료단체와 사회단체 등이 함께 의료보험 시정 운동을 전개하였다.

1988년 6월에는 전국의료보험대책위원회(의보대책위)가 결성되었는데, 여기에는 30개 군 단위 의료보험 대책위, 농민단체, 보건의료인 단체 등 48개 단체가 결합되어 있었다. 대책위는 현재 의료보험 조합이 농어민, 빈민 수탈 방식임을 주장하고, 건강한 생활을 보장받을 권리, 의료상품화 거부, 의료보험 통합 일원화를 주요 목표로 하였다. 같은 해 10월에는 의료보험 통합 일원화, 소득에 따른 누진적 보험료, 본인 부담금 10% 이하 등의 내용을 담은 ‘국민의료보장법(안)’을 채택하여 국회 입법화를 요구하였다. 또한 1989년 2월 말 농민들의 공화당사 점거 투쟁을 통하여 공화당의 통합 일원화 찬성을 이끌어내기도 하였으며, 3월 9일 통합의료보험과 소득과 재산에 따른 보험료의 누진적 부담을 골자로 하는 국민의료보험법이 여야 만장일치로 국회를 통과했으나, 당시 노태우 대통령의 거부권 행사로 좌절되고 말았다.

2 의료보험 개혁 운동의 성과

■ 전 국민 통합의료보험 운동으로

1989년 거부권 행사에 대한 규탄 이후에도 시민단체 등은 지역과 현장을 중심으로 끊임없이 의료보험 통합과 보장성 강화를 위한 사회운동을 전개하였다. 1994년 4월 노동, 농민, 시민, 보건의료 단체 등 총 77개 단체와 6개 지역연대회의가 모여 의료보험통합일원화와 보험 적용 확대를 위한 범국민연대회의를 결성하였다. 범국민연대회의는 ‘의료보험 통합 일원화’, ‘보험 적용 확대’, ‘공평한 보험료 부담 달성’을 목표로 활동을 전개했다. 이 과정에서 민주노총은 사회보장개혁 투쟁의 일환으로 의료보험 통합을 포함함으로써 의료보험 통합운동을 전 사회적으로 진행해나갔다.

1997년 IMF 경제 위기 이후 김대중 대통령이 당선되고 나서 대통령직 인수위원회의 100대 국정과제로 의료보험 통합이 선정되면서, 이후 의료보험 통합 논쟁은 급물살을 타게 된다. 먼저 1998년 지역 조합과 공무원·교직원 의보를 부분 통합하는 국민 의료보험법이 공포되고, 이어 1999년 2월에는 의료보험 완전 통합을 주요 내용으로 하는 국민건강법이 국회를 통과한다. 같은 해 6월에는 노동, 시민, 보건의료 단체들로 구성된 국민건강권 확보를 위한 범국민연대(건강연대)가 출범하였고 의보 통합 등을 위한 사회운동을 전개하였다. 건강연대 등은 정부 등의 의보 통합 연기 방침의 철회를 적극적으로 주장하였다. 이 과정에서 직장의보노조와 한국노총이 통합을 반대하는 1,000만 서명운동

등을 진행하여 의료보험조직의 통합이 6개월 연기되기도 하였으나, 결국 2000년 7월 1일 자로 통합의료보험 체계인 국민건강보험공단이 출범하게 되었다.

3 의료보험 개혁 운동의 현황과 과제

■ 모두를 위한 의료!

이처럼 의료보험 통합은 정책적으로는 보험료 부담의 형평성 개선, 효율성 개선, 보장성 확대를 위한 기반 제공, 건강보험 운영의 투명화 등의 의의를 찾을 수 있을 뿐만 아니라 사회적으로도 중요한 의의가 있다. 즉, 조합주의에 대해 사회적 연대와 국가 책임을 강조하는 세력의 승리로 한국 복지사의 중요한 사건이다. 그뿐만 아니라 의료보장과 보건의료 이슈로 노동자, 농민, 보건의료 단체, 시민단체가 10년에 걸쳐 장기적으로 싸워온 결과이다. 마지막으로 민주주의와 더불어 건강권의 문제, 의료보장의 확대 문제가 사회적으로 크게 제기되고 이것이 공론화되었다는 점을 의의로 삼을 수 있다.

그러나 의료보험 통합은 건강권 실현을 위한 그 첫걸음에 불과할 뿐이지, 완성된 것은 아니다. 건강보험 통합 10주년을 맞이하여 시민사회단체의 공동 선언문에서 드러나듯이, 진정한 통합운동으로 나아가야 하는 목표가 남아있는 것이다.

“국민건강보험이 국민 건강권을 더욱 보장하고 지속 가능한 제도로 거듭나기 위해서는 진정한 통합운동의 완성이 필요하다. 이를 위한 광범위한 시민운동을 본격적으로 전개할 것을 제안한

다.

진정한 통합운동의 완성은 아파도 돈이 없어 치료받지 못하는 사람이 없는 건강보장체계를 만들어 내는 것이다. 이를 위해서는 의료민영화의 저지와 함께 의료체계의 낭비적 요소들을 제거하고, 일차 의료에서의 질병 예방과 관리 기능을 강화하며, 건강 정책 결정 과정에 국민들이 주인이 되어 참여하는 민주적 절차를 제도화하는 것이 필요하다.

아울러 진정한 통합운동은 진보적 정치운동, 민생 운동, 교육 운동, 환경운동, 여성운동 등 다른 시민사회 운동과 함께하는 것이다. 건강보험 통합 10주년을 맞이하여 우리는 이러한 취지에 동의하는 모든 국민과 시민, 노동단체와 범사회적 연대를 해 나갈 것이다.”

- 건강보험통합 10주년, 노동·시민·보건의료 단체
공동선언문 중에서(2010년 7월 1일)

현재 의료보험 통합운동의 성과를 이어받고, 미완의 개혁을 목표로 하여 만들어진 것이 바로 무상의료운동본부이며, 이 운동을 시작으로 보건의료 및 건강권 운동의 상설연대기구가 탄생, 지금도 건강보험 보장성 강화를 위해 싸우고 있다.

의료보험 개혁 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#2

학교 밖 돌봄,
공부방 운동은 어떻게
시작되었을까요?

“아동의 교육권을 보장하라!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 신권화정(사단법인 시민 사무처장)

1 공부방 운동의 시작

■ 빈민운동에서 공부방으로

공부방 운동은 1960년대 이후 산업화 과정에서 발생한 도시빈민운동과 맥을 같이 한다. 초창기의 공부방은 종교단체나 민간단체가 빈민 지역에 들어가 그들과 함께 생활하면서 빈민 지역의 문제를 공유함과 동시에 그 지역 아이들을 위한 탁아 교육에서 비롯됐다. 방과 후에 숙제할 공간이 없는 아이들을 위해 함께 모여 숙제를 할 수 있는 공간을 마련해 주고, 부모가 귀가할 때까지 자원봉사자들이 학습을 도와주기도 하며 아이들을 보호했다. 일반적으로 철거지역 또는 주거환경개선지역, 공단 지역 등의 교회나 성당 내의 작은 공간 혹은 지역 내의 전세나 월세 건물에서 활동했으며, 공부방을 운영하는 사람들은 종교인, 사회운동, 학생운동 출신 등이 대부분이었다.

1988년에 공부방을 시작했어요. 굉장히 힘들었지만, 어머니들이 믿어주고, “재네들 뭐지?”라며 신기해하면서 기대기도 하고, 또 자신들의 삶을 나눠주고 하는 것들이 저를 붙들었어요. ... 빈민 운동을 하러 들어왔으니 처음엔 빨리 조직을 만들고 뭔가 눈에 보이는 걸 해내야 한다는 생각도 당연히 있었죠. 하지만 제가 제대로 된 운동권 출신이 아닌 건지, 위에 서서 주민을 조직하거나 공부방을 열자마자 부모회를 만들진 않았어요. 아이들과 여름 캠프 간다고 어머니들과 모이고 “성탄 잔치해요, 우리” 하면서 모이고, 그렇게 하니 어머니들도 덜 긴장했구요.

- <‘기찻길 옆 작은학교’ 큰이모 김중미> 『김규항의 좌판』
중에서

이 시기의 공부방은 지역주민을 만나는 유일한 창구이며 아동보호를 통한 부모의 생계 활동 지원의 성격을 가지고 있었다. 기본권을 침해받고 있지만 그에 대해 항의조차 하기 어려운 주민들을 조직화하는 통로로서, 가난으로 인해 방치되는 아이들을 보호하고 교육하는 공간으로서, 공부방은 대도시를 중심으로 전국적으로 확산되었다. 반면 1990년대 들어 철거지역에 영구임대주택이 건설되고 아파트가 들어서면서 주민들은 개별화되고, 더 가난한 사람들은 지하 셋방으로 흩어지면서 빈민운동은 약화되기 시작했다.

공부방의 조건은 개선되지 않은 채 이렇듯 주변 환경이 변화되면서 공부방 존립, 방향성, 활동에 대한 실무 교사들의 고민은 깊어져 갔다. 서울지역 공부방 연합회 활동가들은 1995년부터 1998년까지 3년여간의 워크숍을 통해 공부방의 위상을 가난한 지역의 어린이, 청소년들의 참삶을 가꾸어가는 지역사회 교육공동체로 재정립하였다. 이를 계기로 공부방 운동은 성인 중심의 빈민운동 흐름에서 나와 어린이·청소년을 주체로 한 전문적이고 독자적인 사회교육 운동으로서 본격화된다.

2 공부방 운동의 성과

■ 공부방에서 지역아동센터로

1997년 IMF 이후 빈곤 문제가 심각해지고 가족 해체가 증가하면서 그 영향은 사회적 약자인 아이들에게 더 크게 다가왔다. 외환위기 이후 18만 결식아동의 존재가 사회적 이슈로 부상하면

서 이들에게 급식을 제공하는 역할로서의 공부방이 새롭게 조명 받기 시작했다. 위기아동, 학대아동, 결식아동 등 보호를 필요로 하는 아동은 증가했지만, 제도적인 사회안전망의 부재로 노동단체, 청년단체, 시민단체, 사회복지관, 종교기관 등 민간 차원의 공부방이 확대되었다.

2000년 집계에 의하면 전국의 공부방은 약 250여 개, 2003년에는 300여 개가 되었다. 그러나 개별 공부방은 운영 및 실무자 충원의 어려움을 겪었고 재정적인 문제는 공부방에서 진행되는 교육 프로그램의 질적 하락으로 이어졌다. 이에 따라 전부터 요구해온 공부방 운영에 대한 최소한의 정부 지원과 법제화가 더욱 절실했다.

공부방 제도화에 대한 최초의 움직임은 1990년대 중반 서울지역 공부방 협의회, 가톨릭 공부방 협의회, 부스러기 선교회, 개신교 공부방연합회가 전국 공부방 연대모임을 결성한 것에서부터 비롯된다. 그러나 정부 지원을 받을 경우 공부방의 자율성과 자발성이 훼손될 것을 우려하는 일부 공부방은 참여를 거부하였고, 이들과 구분하면서 단순한 ‘공부방’이 아니라 아동보호를 행하는 지역의 센터로서 주민운동까지 담보한다는 공부방의 목적을 드러내기 위해 법제화에 찬성하는 공부방은 이후 ‘지역아동센터’로 명칭을 변경하였다.

법제화 과정은 2002년 전국의 공부방 실무 교사들을 대상으로 법제화에 대한 의견을 묻는 것으로 시작해, ‘법제화를 위한 지역아동센터 전국모임’을 결성하면서 본격화되었다. 이 모임을 중심으로 아동복지법 개정안을 몇몇 국회의원에게 전달하고, 지역아동센터 활동 근거 마련을 위한 서명과 호소문, 당시 전국에 있

던 공부방의 현황을 알 수 있는 설문조사 보고서를 메일로 발송하는 등의 활동을 전개했다. 이후 여러 차례의 공청회와 토론회를 통해 기존의 아동복지시설과 지역아동센터의 차이점을 설명하고, 지역아동센터의 필요성을 강조하였다.

2003년 3월 법제화에 찬성하는 공부방들은 ‘전국 지역아동센터 공부방 협의회’를 발족하고, 2003년 정부로부터 지역아동센터의 공식 명칭 및 아동복지법 재개정에 대한 긍정적인 입장을 전달받은 이후 설치 기준안과 재정립 기준에 대한 논의를 진행하였다. 그 결과 2004년 1월부터 지역아동센터에 대한 국고지원이 실시되었고, 2004년 1월 29일 마침내 아동복지법이 개정되어 지역아동센터가 아동복지시설의 한 유형으로 규정되었다.

3 공부방 운동의 현황과 과제

■ 법제화 이후

2004년 1월부터 전국 지역아동센터 244개소에 대해 매월 67만 원의 국고지원이 시작되었다. 빈곤아동의 결식 예방을 위한 급식지원과 운영비 지원이 포함된 금액이다. 이제 지역아동센터는 국가로부터 운영비 등을 지원받는 공공적 서비스 기관으로 전환되었다. 그러나 국가의 관리·감독·평가를 받게 되면서 새로운 어려움이 생겨났다.

“(…) 25평이어야 하고, 지하는 안 되고, 소방시설을 갖춰야 하고, 용도변경을 해야 하고, 복합기관이 있어야 하고, 교사들은 사회복지사 자격증이 있어야 하고… 안전한 시설에 전문적인 인

력이 배치돼서 아이들을 케어(care)해야 한다는 것이다. (...) 5년 전 월급 30만 원에 공부방 문턱을 넘은 선생님들은 아이들의 이모, 엄마였다. (...) 아이들 고민 이야기, 싸운 이야기 다 들어 주고, 아픈 곳 살펴주고 하는 선생님에게 ‘자격이 없으니 나가시오’라고 절대로 할 수 없고, 나이 오십 된 선생님께 사회복지사 공부하라고 못 한다. 공부방은 살기 어려운 동네에 동지를 든다. 그 동네 아이들을 위해서. 서울 달동네 판자촌에 25평 공간은 있을 수 없다. 월 200만 원 지원금 받으려고 아이들을 두고 25평 공간을 구해 절대로 이사할 수 없다. (...) 그동안의 시간과 과정은 묻지도 않고 듣지도 않고, 그저 몇 평이나, 용도 변경해라, 지도·감독 나가겠다는 공문만 보낼 뿐이다. 지도·감독을 나와서는 청소상태가 어찌니, 회계 정리가 불량이니 하는 말만 한다. 아이들 생활에 대해서는 묻지도 않고 듣지도 않고 관심도 없다.” - 인천지역아동센터공부방협의회 토론회(2006)에서

지역아동센터가 법제화된 지 십여 년이 지난 지금 2016년 말 기준으로 전국에 4천여 곳이 넘는 지역아동센터가 생겨났다. 약 11만 명의 초중고생이 지역아동센터를 이용하고 있고, 9,400여 명의 종사자가 일한다. 대부분 아동 수 기준 29인 이하 시설로, 2급 이상 사회복지사인 시설장 1명과 교사 1명으로 운영되고 있다. 보건복지부가 지원하는 월 기본운영비는 465만 원(2017년 기준 평균)인데, 이 금액만으로 운영하다 보니 시설장과 교사의 월 급여는 각각 148만 원, 131만 원(2015년 복지부 실태조사)으로 최저임금에도 미치지 못한다.

지역아동센터의 법제화는 민간운동에서 시작하여 법제화를 이룩한 획기적인 사례이며, 실무 교사들의 절박함이 받아들여진 것이다. 그러나 제도화 이후 양적 확대에도 불구하고 아직도 현장

의 상황은 열악하기만 하다. 돌봄 사각지대에 방치된 빈곤아동의 안전망 구실을 하는 지역아동센터가 원래의 목적대로 아이들을 중심으로 마을 단위의 공동체성을 회복하기 위한 거점으로 역할을 하기 위해서는 아직도 넘어야 할 산이 많다.

공부방 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#3

소비자의 알 권리를 투쟁,
GMO 표시 운동은
어떻게 진행되었을까요?

*“다양한 파괴 종결자 GMO,
우리는 알고 선택해서 먹을 권리가 있다!”*

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 윤철환(경제정의실천시민연합 소비자정의센터 국장)

1 GMO 표시 운동의 시작

■ 끝없는 논란 GMO

GMO(Genetically Modified Organism)는 유전자 변형 기술을 이용하여 유전자를 인위적으로 조작한 식물, 동물, 미생물 등 모든 살아있는 생명체를 말한다. GMO는 주로 ‘제초제’와 ‘해충’에 대한 저항성을 높이기 위한 목적으로 개발되었고, 동종 식물이거나 이종 식물 간 DNA 조작을 넘어 식물과 동물의 DNA를 혼입하기도 한다. 과거에는 신의 영역이었던 DNA 조작을 사람이 인위적으로 조작하는 것이다. 이는 씨 없는 수박, 방울토마토, 오이고추 등 육종을 통한 전통적인 교배방식과 대비된다.

경제정의실천시민연합(이하 경실련)에서 GMO 운동을 시작한 것은 2014년이다. 경실련이 본격적인 소비자운동을 선언하면서 소비자정의센터를 만들고, 초대 대표로 반GMO 운동 선구자인 김성훈 전 농림부 장관을 모시면서 시작됐다. 우리나라에서 GMO 농산물을 수입한지 20년이 흘렀고, 그 20년은 GMO 논란의 시기이기도 하다. 반대로 말하면 식상한 이슈이기도 하고, 해결하기 어려운 문제이기도 하다는 의미이기도 하다.

지난 20년간 농민단체, 생협, 환경단체가 꾸준히 GMO 개발과 재배, 수입인증과 유통·관리, 표시제도, 안정성과 생태계 파괴, 종자 독점 등 다양한 문제를 제기했다. 그때마다 정부와 기업은 늘 ‘안전하다’라는 논리로 물타기, 초점 흐리기 전략으로 일관했고 그런 전략은 통했다.

그래서 안정성 문제 제기 없이 오로지 소비자 눈높이에서 알고 선택해서 먹을 권리, 즉 GMO 표시에 대해서만 집중적으로 활동했다. 우리가 먹는, 우리 아이가 먹는 과자, 빵, 두부, 라면, 식용유, 과당, 간장, 된장, 고추장, 통조림 등 다양한 가공식품에 GMO 표시가 있는지 지속적인 실태를 조사해 발표했다.

2 GMO 표시 운동의 성과

■ 말도 많고 탈도 많은 GMO 표시제

연간 1인당 45kg GMO 섭취

우리나라는 매년 약 210만 톤이 넘는 식용 GMO를 수입하고, 사료용을 포함하면 약 1천만 톤의 GMO 농산물이 수입되고 있다. 일본에 이어 세계 2위이며, 이는 가구당 약 109kg, 1인당 약 45kg에 해당하는 엄청난 양이다.

그 많은 식용 GMO 누가 수입할까?

식용 GMO를 누가 수입할까? 2016년 9월까지 베일에 가려져 있었다. 정부가 기업의 영업 비밀 보호한다며 알려주지 않았다. 결국, 경실련이 식약처를 상대로 대법원까지 가는 소송에서 이기며 정보가 공개 됐다. 대법원은 ‘정보가 충분히 제공되어 소비자의 자기 결정권 또는 식품에 대한 선택의 기회를 적극적으로 보호해야 한다.’라고 판결했다.

공개된 결과는 충격적이었다. 2011년부터 2016년 6월까지 CJ제

일제당이 341만 톤으로 전체의 32%를 수입했다. 또한, 대상은 236만 톤(22%), 사조해표 177만 톤(17%), 삼양사 172만 톤(16%), 인그리디언 코리아 140만 톤(13%) 등으로 전체식용 GMO 농산물을 99.99%가 5대 식품 대기업이 수입했다.

수입된 식용 GMO 어떻게 사용될까?

그럼 이렇게 많이 수입된 GMO 농산물은 어떻게 사용될까? 경실련은 GMO 농산물을 수입하는 5대 식품 대기업에 상세한 사용처를 알려달라고 요구했다. 돌아온 답변은 황당했다. 5대 식품 대기업은 비싼 식용 GMO를 수입해 하나같이 ‘사료용’, ‘제지나 골판지용’으로 사용한다고 답변했다.

직접 확인해 봤습니다.

알려주지 않아 직접 확인해 봤다. 2014년에 과자, 두부, 두유, 라면, 식용유, 장류, 통조림 등 580개 제품 중 GMO 표시는 1건에 불과했다. 그나마 GMO 표시가 된 제품은 수입 가공식품으로, 5대 식품 대기업이 생산하는 가공식품에는 단 1건의 GMO 표시도 없었다.

구분	세부 품목	조사 수량	GMO 표시
과자류	과자, 팝콘, 시리얼, 빵	187	1 (시리얼)
두부류	두부	30	×
두유류	두유	50	×
라면류	라면	93	×
식용유	대두유, 옥수수유, 카놀라유 등	43	×
액상과당	물엿, 올리고당, 요리당 등	23	×
장류	간장, 된장, 고추장, 쌈장 등	111	×
통조림류	참치통조림, 콩치통조림 등	43	×
합계		580	1

2014 GMO 표시 실태조사

(출처: 경실련, 소비자시민모임, 아이쿱소비자활동연합회,
국제슬로푸드한국협회)

2017년 조사 결과도 크게 다르지 않았다. 438개 가공식품 중 단 2개의 GMO 표시가 확인되었지만, 수입 가공식품이었고 국내 5대 식품 대기업이 생산하는 가공식품에는 2014년과 마찬가지로 단 1건의 GMO 표시도 없었다.

구분	세부 품목	조사 수량	GMO 표시
과자류	과자, 팝콘, 시리얼, 빵	168	1 (시리얼)
두부류	두부	13	×
두유류	두유	18	×
라면류	라면	36	×
식용유	대두유, 옥수수유, 카놀라유 등	23	×
액상과당	물엿, 올리고당, 요리당 등	27	×
장류	간장, 된장, 고추장, 쌈장 등	123	1 (미소된장)
통조림류	참치통조림, 콩치통조림 등	30	×
합계		438	2

2017 GMO 표시 실태조사

(출처: 경실련, 소비자시민모임, 아이쿱소비자활동연합회, 한국YMCA전국연맹)

표시 없는 표시제도

우리나라는 GMO를 많이 수입하고, 식용으로 사용하는 나라다. 이에 따라 국민의 알 권리와 선택할 권리를 위해 관련법에 GMO를 사용한 가공식품에 GMO 표시를 의무화하고 있다. 그러나 우리가 먹는 가공식품 어디에도 GMO 표시는 없다.

왜 이런 일이 발생할까?

그 이유는 영성한 제도 때문이다. 현행 「식품위생법」과 식약처 고시인 「유전자변형식품 등의 표시 기준」에 다수의 예외 조항이 문제다. 「식품위생법」에서 ‘GMO DNA 또는 단백질이 남지 않는 식품’과 「유전자변형식품 등의 표시 기준」에는 농산물을 생산·수입·유통 등 취급과정에서 유전자변형농산물이 혼입을 3% 이하인 경우에 GMO 표시를 면제하고 있다. 즉 GMO가 3% 정도 들어있어도 표시할 필요가 없고, 식용유나 간장, 당류 형태 등으로 가공해 사용하면 표시 안 해도 된다는 것이다.

그 결과 식품 대기업은 이를 이용해 여러 가공식품에 GMO를 사용하고 있다. 최근 PD수첩에서 방영된 라면의 GMO 검출도 이런 허술한 제도 때문이다.

현재 국회에는 5개의 의원 입법안과 1개의 시민단체 청원 안 등 GMO 완전표시제가 발의되어 있다. 모두 의도치 않은 혼입률을 3%에서 EU 수준인 0.9%로 줄이고, 예외 없는 표시를 의무화하는 내용이다.

문재인 대통령은 후보 시절 “안전하고 건강한 먹거리의 생산·공급체계에 대한 국가 차원의 종합 먹거리 전략을 수립하고, GMO 표시를 더욱 강화하여 국민의 불안을 해소하겠다.”라며 GMO 표시제를 강화를 공약했고, 현행 3%의 비의도적 혼입치를 유럽연합 수준인 0.9%로 낮추겠다고 약속했다. GMO 완전 표시제는 문재인 정부가 지켜야 중요한 과제이다.

3 GMO 표시 운동의 현황과 과제

■ GMO는 다양성을 파괴한다.

GMO의 문제는 안정성과 표시제도 보다 심각한 것이 다양성 파괴다. 전 세계 작물 재배면적에서 GMO 작물이 차지하는 비율은 49%로, 전체 작물 재배 면적의 절반이 GMO다. 국가별로는 미국이 전체 면적의 43%, 브라질 27%, 아르헨티나 15%로 GMO 재배면적의 84%를 3개 나라가 차지하고 있다.

GMO 종자는 몬산토(미국), 듀폰(미국), 바이엘(독일), 신젠타(스위스) 등 다국적 기업이 독점하면서 세계 곡물 시장을 좌지우지하고 있다. 특히 몬산토는 전 세계 종자 시장의 1/4, GMO 종자의 80% 이상을 독점하고 있는 공룡기업이다.

GMO는 한번 재배되면 되돌릴 수 없다. 자연 상태에서 퍼져나가고 기존 종자와 교배해 예측하지 못한 결과를 발생할 수 있다. 우리가 계속 GMO를 재배하고 먹는다면 결국 GMO만 남는다. 그렇게 되면 종자 다양성, 생태계 다양성, 생명 다양성, 농업 다양성, 식량 다양성 등이 파괴된다. 일부 나라의 일부 다국적

기업이 식량을 독점하는 것이다.

GMO 완전표시제는 소비자의 오랜 요구다. 많은 소비자가 나와 가족이 먹는 식품에 GMO가 들어있는지 알고 싶을 뿐이다. 가습기 살균제, 발암물질 생리대 등 생필품에 대한 위험성을 지적했지만, 그때마다 정부나 기업은 소비자의 목소리를 외면해 왔고, 그 결과 집단적 소비자 피해는 더욱 커졌다. 안전한지 안전하지 않은지보다 더욱 중요한 것은 국민과 소비자의 작은 목소리에 귀 기울이는 것이다.

국민 없는 정부, 소비자 없는 기업이 존재하지 않는다는 교훈을 깨달아야 한다. 표시를 안 해야 하는 이유를 찾는 것이 아니라, 표시 도입으로 인해 발생할 수 있는 우려나 부작용을 최소화할 방안을 논의하는 것이 훨씬 합리적이다. 우리의 자발적 행동이 세상을 바꿀 수 있다.

GMO 표시 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#4

유치원 비리에 맞서
유치원 3법을 만들어내기까지,
‘엄마들’은 어떤 목소리를
냈을까요?

“유아교육의 주인은 (유치원 주인이 아니다)
바로 아이들이다!”

- 집필시기: 2020년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 조성실(정치하는엄마들 전 공동대표)

1 사립유치원 비리 대응 활동의 시작

예컨대, 정부가 공공서비스를 대신하는 민간 기관들에 연 2조 원 규모의 정부 지원금을 지급한다고 치자. 게다가 해당 기관들이 평균적으로 운영비용의 약 45%를 국고지원금에 의존하고 있다면? 당연히 위 기관들에 대한 적법한 감사가 이루어져야 한다. 비리가 적발된다면? 물론 그 내용 역시 국민들에게 공개되어야 마땅하다. 지극히 상식적인 처사다. 그러나 불과 2년여 전만 하더라도, 이러한 상식이 대한민국 사회에서 통용되지 않았다. 바로 유치원 비리에 관한 이야기다.

2018년 10월 5일. 사립유치원 관계자 200여 명이 국회 의원회관에 난입해 행사장을 점거하고 난동을 부리는 사건이 벌어진다. 교육위 소속이었던 박용진 의원이 주최하기로 한 사립유치원 회계 투명성 관련 정책 토론회장이었다. 우산까지 펼쳐가며 토론회 진행을 막는 이들의 모습이 언론을 통해 고스란히 국민들에게 전달되었고 그다음 주였던 10월 11일 MBC가 유치원 감사 결과를 홈페이지에 단독으로 공개한다.

■ 대한민국 정치를 바꾼 엄마들의 한마디

<정치하는엄마들>은 2017년 4월 11일 시작된 비영리단체다. 엄마들의 직접적인 정치참여로, 대한민국의 모든 아이와 아이를 돌보는 모든 이들이 처한 정치 경제 사회 문화적 모순을 해결하는 데 단체의 목적을 두고 있다. 단체 출범 직후 우연한 기회에 국무조정실 산하 부패척결추진단의 보도자료(2017년 2월, 전국의 대형 사립 유치원 어린이집 95곳 특별감사 결과 보고서, 총 91개 시설에서 609건의 위반사항이 발생했으며 부당 사용 금액

이 약 205억 원에 달함)를 접한 <정치하는엄마들>은 그 위험한 유치원이 혹 내 아이가 다니는 유치원은 아닌지 불안한 마음에 직접 정보공개 청구를 시작했다.

“우리가 앞으로 해나가야 할 일이 많네요. 이 자료는 두어 달 전 발표된 국무조정실 보도자료입니다. 우리 함께 유아교육 현장 비리도 반드시 해결해가면 좋겠습니다.”

“자료를 이렇게 익명 처리해서 보여주면 일반 학부모들은 알 도리가 없는데 어찌라는 건지...”

“그런데... 그 유치원이 대체 어디래요?”

“제 아이가 다니는 곳은 아닌지 너무 걱정됩니다.”

“전국 명단을 다 알 필요도 없이, 제 아이가 다니는 곳이 여기 해당하는지 아닌지라도 확인하고 싶어요.”

“그렇다면 우리가 뭘 해야 하죠?”

“<정치하는엄마들> 이름으로 공식 정보공개 청구를 해봅시다!”

“정보공개 청구해보신 분?”

“... 정보공개 청구 어떻게 하는지 아시는 분?”

그렇게 시작된 정보공개 청구 작업은 여러 차례의 기자회견과 성명서 발표로 이어졌다. 2017년 7월 26일 서울시교육청에서 진행하기로 예정되었던 제2차 유아교육 발전 5개년 기본계획 4차 세미나가 이익단체들의 반대로 무산될 위기에 처해있다는 소식을 전해 들은 엄마들은 아이 손을 잡고 현장을 방문했다. 육두문자를 섞어가며 항의를 일삼고, 행사장을 장악한 채 행사를 보이콧하던 유아교육 관계자들. 학부모들이 현장에 함께 있을 거라고는 꿈에도 상상하지 못했던 이들은 집단 휴원을 강행하면 어차피 워킹맘들은 원의 뜻대로 따라올 수밖에 없다는 등의 망

언을 일삼으며 현장을 아수라장으로 만들고 있었다. 이에 개탄한 엄마들이 그 자리에서 현장 성명서를 작성해 언론사에 배포했다. 그 외에도 국무조정실과 인천교육청을 상대로 한 정보공개 거부처분 취소소송 및 ‘비리 유치원 어린이집 명단 공개를 위한 행정소송 기자회견’ 등에 이르기까지. 이 모든 싸움이 단 한마디의 질문에서부터 시작되었다.

“대체 그 유치원이 어디래요?”

MBC 뉴스 보도 이후, 대한민국의 대표 포털사이트 역시 이 당연한 질문으로 도배되기 시작했다. 연일 상위 랭크에 ‘비리 유치원 명단’ 검색어가 오르내리고, 각종 언론사가 앞다투어 사립유치원 비리 행태를 보도하기 시작한 것이다. “비리 유치원 공개 뒤엔 ‘엄마들’의 추적 있었다”라는 제목으로 한겨레 신문사 토요일 커버스토리가 게재되면서 청취율이 높은 각종 TV, 라디오 프로그램 섭외 요청도 쇄도하기 시작했고 전 국민이 유치원 비리 실태에 공분하며 법안 개정을 함께 요구하는 계기가 마련되었다.

■ 유치원 3법을 입법시키기까지

교육부가 10월 25일 ‘유치원 공공성 강화 방안’을 발표하고 11월 12일 국회 교육위원회 법안심사소위원회에서 유치원 3법 심사에 돌입했지만, 국회의 벽을 넘는 일은 말처럼 쉽지 않았다. 가장 큰 난관은 유치원 3법의 소관 상임위인 국회 교육위원회였다. 그중에서도 법안심사소위는 통상 비공개(국회 홈페이지를 통해 추후 회의록 확인은 가능) 및 만장일치를 기본 원칙으로 삼는다. 박용진 3법을 당론 발의했던 더불어민주당과 임재훈 의원을

비롯한 바른미래당의 적극적인 협조가 있다손 치더라도 제1야당인 자유한국당 없이는 그 문턱을 거의 넘을 수 없었다.

예상했던 대로 자유한국당 의원들의 반대는 거셌다. 가히 필사적으로 느껴질 정도였다. 자당의 법안을 새로 제출해 ‘박용진 3법’과 병합 심사하겠다는 구실로 한 달 넘는 시간 동안 사실상 회의를 방해하고 지연시켰다. 그러면서 동시에 정양석, 김순례 등 자유한국당 소속 의원들은 버젓이 한유총(한국유치원총연합회)이 주최하는 토론회에 참석해 “정부 지원금을 막 썼다고 탄압하는데 느낌이 이상하다, 이거 의도적이다” 등의 발언을 늘어놓으며 공식적인 지원 자격을 이어갔다. 대표적인 사립학교 이해관계자인 홍문종 전 의원(자유한국당)이 공동 주최하는 토론회 자리에서였다. 심지어 홍 전 의원은 토론회를 진행한 그 당시에도 부친이 설립하고 자신이 이사로 재임한 경민학원과 관련해 거액을 횡령한 혐의로 기소돼 재판 중이었다. 현직 국회의원이 이해관계가 충돌하는 상임위에 속해 있는 것도 모자라, 사학 비리 문제로 재판 중인 당사자가 여전히 해당 상임위원 교육위원회에서 관련 법안을 다루는 수준이라니. 도저히 믿어지지 않을 정도로 참담하지만, 엄연한 대한민국의 현실이었다. 그런 그가 약 500~600여 명의 유치원 관계자들을 국회에 모아놓고 사립유치원들의 재산권 보장을 위한 토론회를 주최한 것이다.

어찌 보면 별반 새로운 일도 아니었다. 정치하는엄마들은 2018년 11월 12일 국회 정문 앞에서 ‘유피아 3법 정기국회 통과 촉구 기자회견 - 한유총은 좋겠다. 자유한국당이 있어서!’를 개최하고 ‘누가 한유총을 비호하는가’라는 제목의 카드뉴스를 배포하기 시작했다. 유아교육 기관의 공공성을 강화하고자 할 때마다 한유총과 같은 논리로 앞장서 사립유치원을 비호해 온 전현직 국회

의원들의 공식 회의 발언들을 샅샅이 훑고 모았다. 제16대 국회에서부터 20대 국회에 이르기까지 국회 안에서 이루어진 유아 교육 관련 회의 자료들을 일일이 찾아 인물별 시리즈물을 제작했다.



유치원3법 입법을 촉구하는 집회와 기자회견 © 조성실 제공

대표적인 인물은 이장우 전 의원(자유한국당, 대전 동구)이었다. 2016년 6월 21일 한유총이 ‘사립유치원에 대한 재정 지원 확대’를 요구하며 집단 휴업을 예고한 당시 한유총 임원진과 정책제안서를 주고받은 일부터, 2017년 9월 18일 교육문화체육관광위원회에서 “공립으로 전환하면 그분들이 그동안 전 재산을 투입해서 교육에 헌신해 왔는데, 그분들 망하라는 것”이라고 발언했던 사실, 이어 같은 달 28일 “평등권확보 차원에서 사립유치원에 대한 지원도 강화해야 한다”던 발언, 그뿐만 아니라 유치원 비리 폭로로 온 나라가 충격에 휩싸인 직후에도 “(사립유치원은) 국가가 경제적으로 어렵고 가난할 때 많은 분이 사재를 털어서 인재를 육성했다. 사립유치원 하는 분들이 모두 적폐 집단인가?”라며 유은혜 교육부 장관을 강하게 질타하던 예결특위 회

의장 모습까지. 그 외에도 곽상도, 황우여, 홍문종 등 여러 의원이 공공연히 사립유치원의 입장을 사실상 대변해왔다. 반면 우리 아이들의 입장은 누가 대변해 주었을까? 대한민국의 50만 어린이들과 이들을 돌보는 엄마, 아빠, 할아버지, 할머니, 이모, 삼촌을 대변하는 목소리를 찾아보기 힘들었던 우리 국회의 뼈아픈 현실.

자유한국당 의원들은 법안심사소위를 사실상 파행시켰을 뿐 아니라 한유총의 입장을 대변했다고 평가받는 자유한국당 판 유치원 3법 개정안을 공식 발의했다. 이른바 박용진 3법이 발의된 지 한 달여 후의 일이었다. 자유한국당은 법안 심사에 협조하지 않았고, 사립 유치원을 대표했던 한국유치원총연합회(한유총)를 중심으로 다양한 형태의 유치원 3법 제정 반대 공세가 이어졌다. 사실상 계속해 법안 심사를 거부하던 자유한국당은 한유총이 그간 주장해 온 내용을 반영했다고 평가받는 자유한국당 유치원 3법 개정안을 발표했다. 주요 내용은 유치원 회계를 국가 지원 회계와 일반회계로 이원화하고 원생 300명 이상 사립유치원에 대해 학교급식법을 적용하겠다는 등이었다. 자유한국당의 유치원 3법은 얼핏 보면 종전 입장에서 일면 후퇴한 안 같아 보였지만 꼼꼼히 따져보면 여러 방법으로 회계 비리를 저지를 수 있도록 여지를 남겨둔 꼼수 법안에 불과했다. 자유한국당과 한유총의 유착이 깊었던 만큼, 그간 한유총이 사유재산 보장을 명분으로 공공연히 내세워 온 ‘시설 사용료 보상’ 관련 조항이 포함되지 않았단 사실만으로 안도하게 되는 지경이었다.

이 지난한 과정에서 단연 가장 크게 기억에 남는 장면이 하나 있는데, 바로 2018년 11월 29일 한유총이 개최한 광화문 집회(주최 측 추산 1만여 명, 경찰 추산 3천여 명 이상이 참석한 총

결기대회) 때다. 한유총은 며칠 전부터 수천 명의 회원 결집을 예고하며 전국 집단 폐원 카드로 학부모들을 압박하고 있었다. 우리에게도 전략이 필요했다. 그러나 전국에 흩어진 정치하는엄마들에게는 돌보야 할 아이들과 지켜야 할 일상이 존재했다. 단 한 사람의 유급 활동가도, 사무실도 없는 현실이었기에 정치하는엄마답게, 정치하는엄마로서 어떻게 걸음걸음 내디디며 이 활동을 해나가야 하는지 매 순간 고민이 많았다. 당시 광화문 집회를 앞두고 가장 심도 있게 아이디어 회의를 지속했던 것으로 기억한다. 전국에 있는 유치원을 다 문 닫아 버리겠다고 최소 수천 명씩 모여 협박하는 이들에 맞서, 현장 출석 자체가 거의 불가능한 엄마들이 할 수 있는 대응이란 대체 무엇이란 말인가. 쏟아지는 아이디어 끝에, 최종적으로 거대 현수막을 행사장 뒤편에 기슭으로 띄우기로 했다. 먹고살기 바빠서, 아이 보느라 여유가 없어서, 광화문 현장에 결집하지 못하는 대한민국 모든 엄마 아빠들의 분노를 담아, 그리고 우리 아이들을 위해, 아이들과 함께 외치고 싶은 단 한마디의 말.

*“유아교육의 주인은 (유치원 주인이 아니다)
바로 우리 아이들이다!”*



경향신문, [경향포토] 유아교육의 주인은 아이들이다!, 2018.11.29.

© 조성실 제공

그렇게 세종대왕 동상 위로 보라색 대형 현수막이 펼쳐지고 유아교육의 주인이 바로 우리 아이들이라는 메시지가 광화문에 커다랗게 전시되었다. 자신들의 그릇된 이익을 지키고자 광화문에 앉아 있는 수천 명의 사람들 위로 떠 있는 대형 현수막. 그 누가 부연 설명을 하지 않아도, 대한민국 유아교육 현실의 민낯이 여실히 드러나는 순간이었다. 그 단 한 장의 사진을 얻기 위해 몇 날 밤을 새우고 광화문 바닥을 기어 다닌 활동가들을 생각하면 지금도 가슴 한편이 뭉클하고 눈시울이 붉어진다.

결국 2018년 12월 27일 교육위원회는 유치원 3법을 패스트 트랙으로 지정한다. 물론 자유한국당 의원들은 찾아볼 수 없었다. 그리고 383일 뒤인 2020년 1월 13일 유치원 3법이 국회 본회의를 최종 통과했다. 이 감격스러운 현장에서조차 역시, 자유한국당 의원들의 모습은 찾아볼 수 없었다.

2 유치원 3법 입법운동의 성과

■ 유치원 3법 통과 이후 무엇이 달라졌을까?

먼저 모든 유치원에 국가 관리회계시스템인 에듀파인이 도입되었다. 유치원 교비가 본래의 목적과 용도에 맞게 사용되었는지 확인하기 위해서다. 덧붙여 정부가 부담하는 누리과정 지원금을 포함해 학부모가 부담한 비용을 부정하게 사용할 경우 돈의 전부 또는 일부 반환을 명하도록 하고 경우에 따라 2년 이하의 징역에 처하도록 하는 등의 처벌이 가능해졌다. 나아가 유치원의 운영 실태 평가 공개, 운영위원회 회의록 작성 및 공개 등을 의무화했으며 유치원이 제재 처분을 받을 경우 관할청이 그 위반 행위, 처분 내용, 유치원 명칭 등을 공개하도록 했다. 사립유치원 설립자와 원장의 겸직을 금지했다. 셀프 징계를 방지하기 위한 대책이었다. 마지막으로 급식의 질과 안전을 확보할 수 있도록 학교급식법 적용 대상에 유치원을 포함시켰다.

물론 아쉬움도 남는다. 최초 발의됐던 박용진 3법의 주요 골자 중 하나는 현행 유아교육법 제24조 제2항을 개정해 ‘누리과정 지원금’을 ‘보조금’으로 전환하는 것이었다. 현재 무상유아교육 비용은 누리과정 지원금이라는 이름의 바우처로 양육자에게 우선 지급된다. 사실상 정부가 유아교육 지원을 목적으로 유치원에 지급하고 있는 비용이지만 형식상 부모 명의의 바우처 카드를 통해 유치원에 간접 지급되고 있다. 따라서 정치하는엄마들을 비롯한 여러 시민단체들은 이번 기회에 누리과정 지원금을 보조금으로 전환해 본래 목적 외에 관련 비용이 부당하게 사용될 경우 ‘보조금 관리에 관한 법률’에 근거해 적법한 처벌(형사 처벌 포함)을 받도록 해야 한다고 주장해왔다. 그러나 아쉽게도

본 회의를 최종 통과한 유치원 3법은 누리과정 지원금 형태를 유지하고 있다. 물론 종전과는 달리 일정 부분 차별이 가능해졌지만, 당초 목표한 보조금 전환과는 세부적인 내용에 차이가 있다. 또한 모든 유치원에 예외 없이 유치원 3법이 적용되기를 기대했던 시민들의 바람과 달리 일정 규모 및 일정 금액 이상의 경우로 한정 적용하도록 한 단서조항들도 있다.

그럼에도 유치원 3법 통과가, 대한민국 유아교육의 공공성을 강화하는 유의미한 사건이었다는 사실에는 변함이 없다. 무엇보다 법으로 도입이 의무화된 에듀파인 및 학부모 운영위원회 등이 실질적이고 효과적으로 실행되고 있는지 관리 감독해가야 하는데, 이를 위한 교육지원청의 관리 감독 인원 충원 역시 차근히 해결해야 할 과제 중 하나다. 그뿐만 아니다. 유치원뿐 아니라 어린이집을 다니는 아이들도 같은 수준의 보육 환경을 제공받을 수 있도록 어린이집 비리 해결을 위한 제반의 활동들도 꾸준히 계속해 나가야 할 것이다.

“아이들을 위한 돈이 오직 아이들을 위해 쓰이도록 하는 일, 아이들이 유통기한 지난 음식을 먹지 않도록 하는 일 등, 이제는 이토록 상식적이고 기본적인 변화를 넘어 우리 아이들 하나하나가 행복하게 자랄 수 있는 유아교육 보육 현장을 위해 또 다른 변화를 함께 만들어갈 수 있기를 간절히 바라본다.”

유치원 3법은 국회의원 한 사람, 단체 한둘에 의해 만들어진 법안이 아니다. 그야말로 대다수 국민이 한마음 한뜻으로 법안을 만들어왔다. ‘보육 더하기 인권 함께하기(보육더하기인권)’를 비롯하여 여러 차례의 기자회견과 공동행동을 함께 해 온 여러 시민 단체들, 열의를 갖고 기사를 작성해 온 언론인들, 무엇보다 한마

음으로 뜨겁게 분노하며 집회 현장에서, 거리에서, 인터넷 공간에서, 동네에서, 유치원 3법의 필요성을 역설해 주신 전국 각지의 시민 여러분께 감사드립니다. 시간과 뜻을 모아 전화·문자 공동 행동 및 여러 캠페인에 함께해 준 전국의 엄마, 아빠, 할머니, 할아버지, 이모, 삼촌들에게 다시 한번 존경의 마음을 표하고 싶다. 여러분들이 계셔서 우리 아이가 살아갈 세상이 그나마 조금은 더 안전해졌다고, 그 변화의 현장을 함께 지킬 수 있어서 영광이었노라고 말이다.

3 유치원 교육 정상화의 현황과 과제

■ 계란으로 바위를 친다고 해도

유치원 비리에 맞선 활동들을 이어갈 때 종종 들었던 말 중 하나가 “계란으로 바위 치기”였다. 전국적으로 촘촘히 연결되고 세력화되어있는 이익집단에 비해, 엄마 아빠는 마치 모래알처럼 뿔뿔이 흩어져 있다. 그간 국회가 압도적인 수에 해당하는 양육자들을 푸대접한 이유가 여기에 있다. 흩어진 개인은 제아무리 수가 많더라도 정치적으로 제함을 발휘하기 어렵다. 뚝뚝 뭉쳐 집단으로 움직이는 작은 ‘세력(이익집단 등)’을 대체로 이기기 어렵다. 수시로 국회 동향을 살피고 보고하는 전담 직원이 있고, 전국망으로 연결돼 언제든지 수천수만 명을 동원할 수 있는 이들의 요구와 개인의 요구 사이에서 대다수의 정치인은 전자의 손을 들어왔다고 해도 과언이 아니다. 쉽게 말해 다음 선거에서 거꾸로 도움받게 될 확률이 더 커지기 때문이다. 그러나 이제는 시대가 달라지고 있다. 유치원 3법은 사립 유치원의 회계 부정 방지를 위한 시스템 도입을 넘어, ‘계란으로 바위를 친다고 해

도’ 연결된 시민의 힘이 있다면 결국 바위마져 부서뜨릴 수 있다는 희망을 안겨주었다고 생각한다.

학부모보다 연합회들을 더욱 신경 쓰고 관리하던 정치권의 문화도 ‘조금은’ 달라졌다. 물론 아직도 해결해야 할 과제가 많이 남아있지만 말이다. 여전히, 그리고 앞으로도 언제든지 조직화한 세력들의 물밑 로비와 이권 수호 활동은 지속될 테니까. 결국 이를 맞설 수 있는 가장 확실한 해답은 우리 자신에게 있다. 눈을 부릅뜨고 지켜선 시민으로, 연결된 시민으로, 행동하는 시민으로 나와 내 가족의 삶을 지키고 바꾸겠다는 결심. 그렇게 행동하는 시민들로 인해, 우리 사회가 조금은 더 나은 사회가 될 수 있으리라 믿는다.

정치하는엄마들은 유치원 3법 이외에도 무려 22년째 동결되어 온 어린이집 급간식비 인상을 끈질기게 촉구해 관련 예산 증액을 이끌어냈다. 국회에 계류되어 있던 어린이 생명안전 법안이 정기국회 내 통과될 수 있도록 제반의 활동을 이어왔고 그 결과 <하준이법> <민식이법> <해인이법> <태호·유찬이법>을 통과시켰다. 전국 스쿨미투 전수조사 및 스쿨미투처리현황 공개를 위한 행정소송을 진행했고, 한국형 맥도날드 병의 사실상 검찰 재수사 착수 약속 등의 변화도 이끌어냈다. 정치하는엄마들의 활동은 앞으로도 계속될 것이다.

남성 비율 81%, 평균 나이 54.9세, 평균 재산 21억 7,942만 원. 21대 당선 국회의원 관련 통계다. 20대와 비교할 때 얼마나 달라졌을까? 남성 비율 83%, 평균 연령 55.5세, 평균 재산 약 41억. 정치하는엄마들은 양육자와 아이들을 대신해 주지 않는, 아니 어쩌면 대신할 수 없는 국회를 비판하는데 그치지 않는다.

당사자의 절실함으로 한 걸음 한 걸음 행동해나간다. 나 역시 정치하는엄마들의 일원으로서 이러한 시민들의 힘으로, 대한민국 사회가 조금은 더 안전하고 인간다운 사회로 변화해갈 것이라 믿는다.

그래서 엄마는 오늘도 정치한다.

유치원 3법 입법 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#5

침묵과 왜곡의 시대를 넘어
진실을 기억하는 시대로,
제주 4·3 알리기 운동은 어떻게
진행되었을까요?

“... 그림에도 무언가를 할 수 있다면 그것은
단연 ‘기억’일 테니깐 말이다.”

- 집필시기: 2019년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 백가운(제주다크투어 대표)

1 제주 4·3 알리기 운동의 시작

■ 모두가 알고 있지만 아무도 말하지 않는 4·3

제주 4·3이 일어난 지 70여 년이 지났다. 오랜 시간 제주 사람들에게는 4·3을 기억하는 일이 곧 삶에 대한 위협이었다. 국가는 오랜 세월 동안 제대로 된 사죄를 미루고, 제주 4·3을 성급하게 화해 모델로 만들어 봉합하고자 했다. 여전히 분단과 이념 대립의 사회 안에서, 또한 복합적인 관계망으로 얽힌 섬 공동체 안에서 4·3의 아픔은 제대로 해결되지 못했고 충분히 알려지지 않았다.

제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법(이하 제주 4·3 특별법)에 따르면 “제주 4·3이란 1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요 사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력 충돌과 그 진압 과정에서 주민들이 희생당한 사건”을 말한다. 당시 제주도 인구의 10분의 1가량인 3만여 명이 국가 공권력에 의해 무고하게 희생되었고 초토화작전으로 인해 대부분의 중산간 마을이 불에 타거나 폐허로 변하는 등 마을 공동체가 파괴, 소실되었다.

제주 4·3은 한국 현대사에서 한국전쟁을 제외하고 가장 많은 인명피해를 낳은 사건이지만 여전히 사람들은 이에 대해 잘 알지 못한다. 비록 2000년 제주 4·3 특별법이 제정, 공포되고 2003년, 국가 차원의 진상조사가 이뤄졌으나 아직도 제주에서 4·3에 관해 이야기하는 것은 쉽지 않다. 오랜 시간 동안 희생자들을 ‘빨갱이’로 몰아가거나 연좌제를 적용하여 가족들에게까지 그 고통을 전가해 온 결과이다. 사람들은 특별법이 제정된 이후 자신들의 경험에 대해 조심스레 이야기하기 시작했지만, 제주에 만

연해 있는 ‘레드 콤플렉스’는 여전히 4·3에 대한 기억을, 그들의 이야기를 가로막는다.

2 제주 4·3 알리기 운동의 성과

■ 내딛는 발걸음마다 제주 4·3 기억하기

역사를 기억하는 일은 과거의 잘못을 되풀이하지 않도록 하는 힘이 된다. 한국 사회에 만연한 여러 문제의 근원을 따라가다 보면 결국 한국 현대사의 가장 큰 비극, 제주 4·3에 이르게 된다. 제주 4·3을 제대로 기억하는 것은 한국 사회의 변화 가능성을 높이는 일이다. 그리고 한국 사회의 변화는 곧 국제 사회의 변화로 이어진다. (사)제주다크투어는 그동안 제주 4·3의 진실과 기억을 놓지 않고 해결을 위해 애써온 제주 사람들, 유가족, 시민사회 등의 노력을 이어가면서, 제주 4·3의 국내외 공론화 작업을 시작하고자 만들어졌다. 2017년 말 설립 이래 2018년에는 1,400여 명, 2019년에는 1,500여 명이 제주다크투어에서 진행하는 4·3 평화 기행에 참가했다.

“4·3은 잊혀선 안 된다. 푸른빛 바다에 감춰진 심연을 알아갈수록 더 이상 바다가 마냥 푸르게 느껴지지 않았다. 제주는 걸으로는 평온해도, 그 안에는 핏빛 마그마가 들끓고 있는 화산 같은 섬이었다. 제주에서 국가권력에 무고하게 희생당한 사람들이 흘린 피, 그 희생을 잊지 않는 것. 그것이 우리가 해야 할 일이 아닐까. 그들의 잃어버린 꿈과 미래를 무엇으로도 보상할 수 없겠지만, 그럼에도 무언가를 할 수 있다면 그것은 단연 '기억'일 테니까 말이다.” - 기행 참가자 우지원 님의 후기



북촌 너븐숭이 애기무덤 앞에서 설명을 듣고 있는 평화 기행 참가자들
 © 제주다크투어

제주다크투어 평화 기행 프로그램 참가자들은 기행이 끝난 이후에도 제주 4·3을 잊지 않고 불의에 맞섰던 제주도민들 항쟁의 정신을 이어 나가겠다는 다짐을 나눴다. 제주 여행을 마치고 돌아가더라도 제주 4·3을 기억하고 다시는 이러한 일이 일어나지 않도록 다른 지역과 연대할 방안에 대한 고민을 이어갔다.

“투어가 끝나고도 계속해서 화가 나기도 혼란스럽기도 했던 지점은, 내 눈에 보이는 제주는 아직도 야자수가 가득한 대한민국 제1의 푸른 휴양 섬이라는 것이다. 나에게 제주도는 이번 4·3 투어를 기점으로 많이 달라졌지만, 자신이 밟고 있는 땅에서 학살이 일어났다는 사실이 사람들의 눈에서 비껴갈 생각을 하니 조금 우울해진다. 제주다크투어 평화 기행이 계속 진행되어서, 사람들이 그동안 가려져 왔던 제주도의 아픈 모습들도 직면할 수 있게 되었으면 좋겠고, 그렇게 제주의 아픔이 치유되어 피해자들이 더 이상 울지 않는 평화의 섬이 되었으면 좋겠다.”

- 기행 참가자 지혜 님의 후기

2018년에는 제주 4·3 70주년을 맞아 제주 4·3 기념사업위원회 사업의 일환으로 국내 외신기자 및 영자 신문사 기자들을 초청하여 팸투어(초청홍보여행)를 진행하기도 했다. 한국에 오래 산 외신기자들조차도 제주 4·3에 대해 처음 들어봤거나 4·3 유적지를 처음 방문한 사람들이 대다수였다. 다양한 언어로 보도된 제주 4·3의 이야기는 제주도를 넘어 향후 국제연대를 이어 나갈 수 있는 발판이 되었다.

기억하는 것은 비극의 재발을 방지하고
정의를 만들어가는 일의 첫걸음이다.

보다 많은 동행인의 걸음은 우리 사회에 평화 감수성이 좀 더 자리 잡아갈 수 있는 발판이 되고 있다. 아름다운 제주의 자연 풍광에 곁친 이야기들을 통해 제주의 과거와 현재가 만나는 시간, 그리고 제주를 넘어 한국과 아시아가 만나는 여정을 만들어 나가고 있다.

■ 제주 4·3을 기억하고 알리기 위해 함께 모인 사람들

제주 4·3 70주년을 맞아 제주도 내 109개 시민사회단체들이 함께 모여 ‘제주 4·3 70주년 기념사업위원회’를 구성했고 전국적으로는 200여 개 단체가 모여 ‘제주 4·3 제70주년 범국민위원회’를 만들어 관련 활동을 펼쳤다. 제주 4·3의 상징인 동백꽃 배지를 나누고 4·3 유적지를 알리는 지도도 만들었으며 서울 광화문을 비롯한 전국 19개 지역에 분향소를 설치하고 4·3을 기억하는 행사를 이어갔다. 무엇보다도 제주 4·3에 대한 미국과 유엔의 책임 있는 조치를 촉구하며 10만여 명의 서명을 받아 주한

미국 대사관에 전달하기도 했다. (사)제주다크투어도 제주 4·3 기념사업위원회 소속 단체로 평화기행위원회, 국제위원회 등에서 활동했다.



4.3 평화공원 내 행방불명인 표석 © 제주다크투어

이러한 각계각층 다양한 단체들의 제주 4·3과 관련한 연대사업은 70주년이 지난 오늘날에도 제주 4·3을 기억해 나가는 힘이 되고 있다. 연대체의 활동을 통해 전국적으로도 제주 4·3에 대한 인지도가 높아진 것이 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 비록 규모는 축소되었지만 제주 4·3 기념사업위원회와 제주 4·3 범국민위원회는 70주년이 지난 2020년에도 여전히 4·3과 관련한 활동들을 이어가고 있다. 이렇게 구성된 연대체들은 제주 4·3이 제주만의 문제가 아닌 보편적인 인류의 문제라는 것을 다양한 목소리로 전달하고 있다.

3 제주 4·3 알리기 운동의 현황과 과제

■ 침묵과 왜곡을 넘어 진실을 찾아가는 여정

“군인이 우리 아이의 발을 잡고 바위에 메쳐 죽였다” 70년 전 제주 애월 빌레못 동굴에서 일어났다고 전해지는 이 끔찍한 이야기는 정확히 70년 후인 오늘날, 미얀마(버마)에서 탄압받고 있는 로힝야족에게도 일어난 일이다. 4·3 때 가장 극악무도한 집단으로 이름을 높인 ‘서북청년단’은 오늘날 성주에서 사드 배치를 반대하는 주민들을 괴롭히는 보수단체의 이름으로 다시 탄생했다. 그리고 70년 전, 살기 위해 제주를 떠나 일본으로 갔던 제주 사람들처럼 500여 명의 예멘 난민들이 전쟁을 피해 제주를 찾아왔다.

“일련의 사건들을 보며 제주 4·3이 70년 전 끝나버린 과거의 역사가 아니라 현재 진행형인 이유를 깨달았다. 제주 4·3은 계속해서 기억되어야 하고 이야기되어야 한다.”

제주 4·3을 기억하는 사람들은 국내에 잘 알려지지 않은 한국전쟁 전후 민간인 학살도 기억할 것이고 제주 4·3과 연대했던 여순 항쟁도 기억할 것이다. 비슷한 국가폭력의 피해자인 버마 로힝야족에게도 관심을 두고 연대할 것이고 홍콩의 민주화 운동에도 마음을 보탬 것이다. 그렇기에 오감으로 역사를 느끼는 제주 다크투어의 4·3 평화기행은 과거와 현재를 잇는 교두보 역할을 하고 있다.

제주 4·3은 해결되지 않은 미완의 역사로 아직도 많은 과제가 남아있다. 70여 년이 지난 오늘날까지도 제주 4·3의 이름이 제

대로 지어지지 않아 정명(正名)에 대한 논의가 계속되고 있다. 20여 년 전인 2000년에 제정된 제주 4·3 특별법의 미진한 부분들도 이제는 개정되어야 한다. 피해자 및 유족들에 대한 배·보상 문제와 불법 군사재판을 받고 억울하게 형무소에 끌려가 수감생활을 했던 수형인과 행방불명인에 대한 명예 회복도 이뤄져야 한다. 잊혀 가고 있는 제주도 내 600~800곳에 달하는 4·3 유적지에 대한 온라인 기록이나 사라져가는 유적지를 보존하려는 노력도 계속되어야 한다. 제주 4·3이 과거의 역사가 아니라 현재 진행형의 역사로 기억될 때까지, 잊히고 사라진 죽음이 기억될 때까지 제주다크투어의 여정은 계속될 것이다.

제주 4·3 알리기 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#6

97년 IMF

‘헬 조선’의 근원을 찾아서,
1997년 외환위기 아카이브는
누가 구축해갔을까요?

“우리 삶의 토대를 흔들었던 과거의 역사를
우리 스스로의 힘으로 기억하려는
시도가 필요합니다!”

- 집필시기: 2019년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김조은(투명사회를위한정보공개센터 활동가)

1 1997년 외환위기 아카이브 구축의 시작

■ 우리가 사는 세상은 왜 ‘이 모양’이 되었나

1997년 외환위기에 대한 기록을 모으는 작업은 이 단순한 질문에서 출발했다. 97년 가을, 갑작스럽게 불어닥친 외환위기의 광풍으로 인해 한국 사회는 큰 변화를 맞이했다. 이른바 ‘30대 대기업’ 중 17개가 연달아 무너졌다. 이름 있는 은행과 금융사들도 퇴출당하였다. 주식과 부동산 시장이 폭락해 전 국가의 경제활동이 마비 상태에 이르렀다. 정리해고로 100만 명이 넘는 노동자들이 일자리를 잃었고, 생활고를 견디지 못한 채 거리로 내몰린 노숙인들이 속출했다.

2001년 8월 국제통화기금(IMF) 관리 체제가 끝나면서 정부와 매스컴은 “이례적으로 빠르게 위기를 극복했다”라고 자화자찬했다. 그러나 외환위기의 후과는 20년이 지난 지금도 여전히 현재 진행형이다. IMF 직후였던 1998년 하루 평균 25.4명으로 급증했던 자살률은 2019년 현재 하루 평균 36명으로 더 치솟았다. 한국의 자살률은 매년 OECD 1위를 기록하고 있다. 비정규직 문제, 취업대란, 소득 양극화, 노인 빈곤과 청년세대의 전반적인 불안까지. 1997년부터 2001년까지의 IMF 관리 체제는 지금 한국 사회가 겪고 있는 문제가 촉발된 중요한 기점이었지만, 우리는 이 ‘흑역사’를 제대로 마주한 적이 없었다.

외환위기가 한국 사회에 남긴 커다란 상흔에도 불구하고, 외환 위기는 우리에게 ‘금 모으기 운동’으로만 기억되었다. 외환위기가 왜 발생했는지, 위기를 해결하는 방식이 무엇이었는지, 그 모든 과정이 우리의 삶과 일상을 어떻게 바꾸어 놓았는지 기억하

고 토론할 수 있는 공간이 하나쯤은 필요했다. <1997 외환위기 아카이브>는 이러한 고민에서 시작되었다.

2 1997년 외환위기 아카이브 구축의 성과

■ ‘역대급 협상’의 기록 다 어디에 있나

“김영삼 전 대통령 관련 기록에는 (중략) 알려진 대로 IMF 외환위기 사태와 관련, 사후 보고서는 있었지만, 발생 원인 및 대책 강구 등에 관한 보고서는 남아 있지 않았다.”

- [기록이 없는 나라] 주요 국가 기록이 없다, 세계일보,
2004년 5월 31일

2004년 세계일보 ‘기록이 없는 나라’ 기사에 언급된 내용이다. 국가행정 최고 결정권자인 대통령기록물에 임기 중 가장 중요한 사안이라 할 수 있는 외환위기 관련 문서가 제대로 남아있지도 않았다. 그 중요한 문서들은 고위 공직자들의 방 한편에, 그리고 기획재정부의 서고에 숨겨진 채로 공개되지 않았다. 공공기록물 관리법도, 대통령기록물법도 없던 시절이었다.

투명사회를 위한 정보공개센터는 외환위기 이후 20년을 맞이하는 2017년부터 외환위기 당시 상황을 확인할 수 있는 정보들을 다양한 경로를 통해 모으기 시작했다.

2017년에는 국제통화기금(IMF)이 보유하고 있는 한국 외환위기 관련 자료의 비밀 해제를 요청했고, 기획재정부 보존서고의 기

록을 정보공개 청구했다. 한편으로는 국제통화기금 웹사이트에 이미 공개된 자료와 국가기록원에 잠들어 있던 종이 문서 자료를 수집했다. 기업, 노동계, 연구기관, 언론 보도 등 웹상에 흩어져 있는 자료들도 모았다. 기록을 모으는 중에 외환위기의 기록을 먼저 살펴보고 연구했던 <한국 신자유주의의 기원과 형성>의 저자 지주형 교수가 기초자료들을 기증하기도 했다.

이렇게 모은 기록을 시민과 연구자가 쉽게 보고, 활용할 수 있게 만드는 작업이 필요했다. 전자파일을 만들어 목록화하고, 시기별, 주제별, 키워드별로 검색이 가능한 데이터베이스를 만들었다. 그리고 웹 아카이브를 구축했다. <1997 외환위기 아카이브>는 시민의 아카이브이기 때문에, 복잡한 경제용어를 모르는 사람들도 외환위기를 다층적인 시점에서 생각해보고 토론하게 해 줄 콘텐츠가 꼭 필요했다.

박정희 정권 말기부터 한국의 정치 경제적 전환에 있어 주요한 사건들을 연표로 정리하는 한편, 주요 정책 결정자 및 조직의 정보 등 기본적인 정보 사전을 만들었다. 외환위기의 배경과 발생 과정에 대한 이야기, 외환위기 이전 한국 경제의 방향을 변화시킨 주요한 정책결정들에 대한 이야기, 신문사별 사설을 통해 보는 외환위기 직후 사회적 논쟁 등의 이야기들도 아카이브를 통해 소개되었다. 재벌, 금융, 실업, 문화현상 등 다양한 방면에서 IMF 시대의 의미를 고민해온 ‘숨은 고수’들이 이 작업에 함께 했다.

지주형 교수는 IMF와 한국 사회의 변화를 분석한 그의 책을 통해 프랑스 철학자 드브레의 말을 인용한다. “위기의 해법은 사물들이 움직이는 방식을 오랫동안 규정한다.” 한 사회의 경제는

절대 수학적 계산을 통해 쉽게 예측되지도 않고, 우리 생각만큼 저절로 흘러가지도 않는다. 경제적 문제와 문제에 대한 해결방안은 결국 사회적 결정을 통해 만들어진다. <1997 외환위기 아카이브>는 우리 삶의 토대를 흔들었던 과거의 역사를 우리 스스로의 힘으로 기억하려는 시도이며, 더 나은 결정을 위해 더 정확히 따지고 개입하기 위한 도구이다. 그리고 IMF 시기 ‘사회적 타살’로 희생된 수많은 사람을 기억하는 작업이기도 하다.

“청와대에서 조사해보니, 실업자가 되면 처음에는 퇴직금과 명예금, 그리고 얼마 되지 않은 돈으로 생활을 합니다. (중략) 그러다가 더 이상 돈을 만들 길이 없으면 거리로 나왔어. 노숙자가 되거나 자살을 하곤 했어요. 공황 발발에 따른 자살은 사회적 타살인 것입니다.”

- IMF 자살일지, “그때를 아십니까?”, 프레시안,
2002년 05월 16일

3 1997년 외환위기 아카이브 구축의 현황과 과제

■ 기록과 질문이 만들 더 나은 미래

2019년 9월 오픈한 <1997 외환위기 아카이브>에는 총 5,300여 건의 자료가 1차로 등록되었다. 한국 정부와 국제통화기금(IMF)의 자료들이 다음에 등록될 예정이다. 하지만 2차 등록이 언제가 될지는 요원하다.

IMF에서 한국 외환위기 자료의 공개를 받아내는 것도 한국 경제 관료의 캐비닛을 여는 것만큼 어려운 일이어서, 2019년 현재에도 비밀 기록을 해제하는 작업이 진행 중이다. 한국 측의 기록 역시 한국 정부가 처음 구제금융을 논의한 한국은행의 보고서, 협상 당시 재정경제원에서 생산한 60철 분량의 공문 등 많은 주요 기록들이 보존되지 않거나 비공개되어 시민에게 공유되지 못하고 있다. 더 많은 기록이 공유될 수 있도록 비밀 해제 요청과 수집 작업이 주기적으로 진행될 예정이다.

IMF 구제금융 이후를 살아온 평범한 시민들의 기록들 역시 많지 않다. 극심한 불황이 우리의 삶에 구체적으로 어떤 영향을 미쳤고 살아있는 사람들이 각자 어떻게 대응했는지 우리는 제대로 알지 못한다. 따라서 IMF 시기를 살아온 평범한 사람들이 어떤 경험을 했고, 그 시기를 어떻게 기억하고 있는지 알려줄 구술 채록이 진행되고 있다. 2020년 초 아카이브를 통해 소개될 예정이다.

다방면의 숨은 고수들이 IMF 시대의 의미를 되짚고 지금 우리 사회에 제기하는 질문들 역시 계속해서 발굴이 필요하다. 외환 위기 시절을 직접적으로 겪지 않은 사람들도 <1997 외환위기 아카이브>를 통해 다양한 이야기와 시각을 접할 수 있게 될 것이다.

1997년 외환위기 아카이브 구축과
관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#보편적복지
#사회소외계층
#소비자운동
#학습환경개선
#역사바로잡기
#정보공개운동

PART 4.

다양한 주체들과
연대하기

#1

일본군 ‘성 노예 피해자’에 대한
공식 사죄와 배상을 어떻게
요구했을까요?

“역사는 감춘다고
감춰지는 것이 아닙니다!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 신권화정(사단법인 시민 사무처장)

1 수요시위의 시작

■ 수요일의 외침

매주 수요일 낮 12시, 일본 대사관 앞에는 폴리스 라인이 쳐진다. 제각각 삼삼오오 모여든 시민들이 폴리스 라인을 무대 삼아 대사관을 향해 목청껏 외친다.

“일본 정부는 일본군 ‘위안부’에 대해 공식 사죄하고 배상하라!”



© 서울시NPO지원센터

그 외침이 천 번을 넘고도 다시 삼백 번을 넘어 26년이라는 시간이 흘렀다. 일본 정부의 무관심, 무대응에 이제는 일상적인 시위, 일상적인 외침이 된 것은 아닌가 우려했지만, 사람들의 목소리와 함성은 커져만 가고 있다.

“수요시위에 가야겠어. 내가 아프다고 이렇게 쓰러져 있으면
일본은 내가 포기한 줄 알 거야. 가야겠어.”
故 강덕경 (1929-1997)

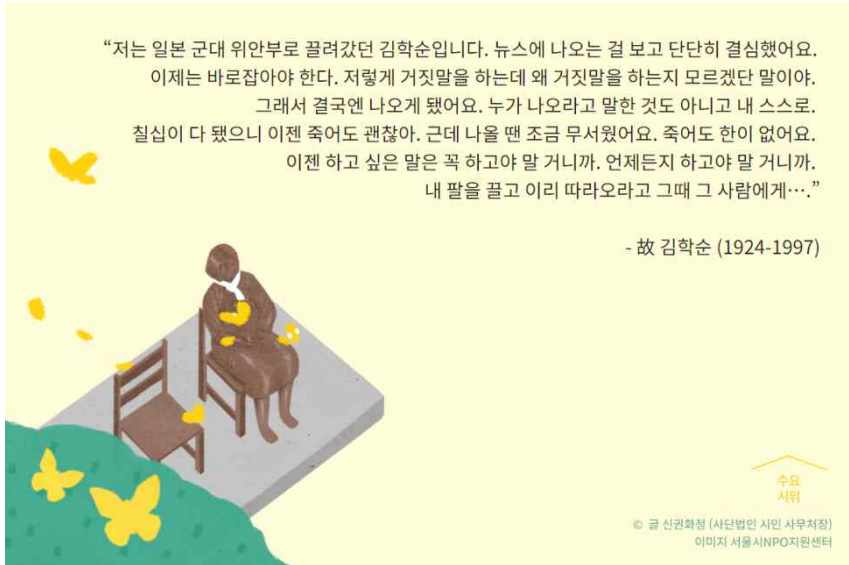
그러나 이토록 오랜 시간 동안, 시위 때마다 나와 자기 삶을 증언했던 할머니들은 하나둘 돌아가시고 정부에 등록된 ‘위안부’ 피해 국내 생존자는 이제 30여 분만이 남았다. 시간이 얼마 남지 않았다.

전쟁이 끝나도 여자들은 돌아오지 않았다

1943년 대학생이었던 윤정옥은 학교까지 찾아와 남자들은 학도병으로, 여자들은 정신대로 가라고 종용하는 군인들이 두려워 자퇴했다. 그리고 해방 후에는 ‘정신대’로 끌려갔던 친구들의 소식을 기다렸지만 아무 소식도 들을 수 없었다. 학도병으로, 강제노역으로 갔던 사람은 다 오는데 여자들은 오지 않아 이상하게 생각한 그는 학도병이었던 사람에게서 전쟁터로 끌려갔던 여자들에 대해 놀라운 이야기를 듣는다.

다른 친구들과 달리 ‘위안부’로 끌려가는 것을 피할 수 있었던 윤정옥은 동시대인으로서 깊은 책임감을 느끼고 일본군 ‘위안부’ 문제에 대해 조사하고 연구해 사회에 알리기 시작했다. 이후 사회학자인 이효재 선생, 한국교회여성연합회를 비롯해 여러 여성단체와 함께 ‘한국정신대문제대책협의회’(이하 정대협)를 결성하게 된다. 정대협은 일본 정부에 범죄 인정과 사죄, 배상을 요구하는 활동 외에도 피해자를 위한 모금, 치유를 위한 지원활동을 시작했다. 그리고 1991년에는 ‘정신대 신고 전화’를 개설하여 피해자들의 공개 증언을 이끌어낸다. 1988년 윤정옥 교수가 위안

부 문제를 세상에 처음 알린 이후 3년 만에 나온 첫 생존 피해자 증언이었다.



© 글 신권화정, 이미지 서울시NPO지원센터

2 수요시위의 성과

■ ‘보상’ 아닌 ‘배상’을

고 김학순 할머니의 공개 증언이 도화선이 되어 238명의 할머니가 피해자로 신고했다. 김학순 할머니는 공개 증언을 한 그해 다른 두 명의 피해자와 함께 일본 정부를 상대로 피해 배상 청구 소송을 냈다. 이 소송으로 국제 사회도 일본군 ‘위안부’ 문제에 관심을 두게 되고, 그동안 1965년 한일 협정을 거론하며 모

든 배상이 끝났다고 발뺌하던 일본 정부는 부랴부랴 실태조사에 들어갔다.

조사를 종료하고 1993년 당시 관방장관의 이름을 딴 이른바 ‘고노 담화’가 발표되었다. 그동안 꾸준히 부인해오던 위안부 모집과 위안소 설치·운영에 일본군이 가담하였다는 것을 부분 인정하고 피해자 여성들에게 사죄와 반성의 뜻을 비쳤다. 하지만 공식 사죄와 법적 배상에 대한 방침은 전혀 밝히지 않은 채 여전히 국가의 책임을 민간업자에게 떠넘긴 입장이었다. 그리고 2년 후 일본 국민에게 성금을 모아 ‘여성을 위한 아시아 평화 국민기금’을 설립하였다. 일본 정부가 법적 책임을 인정하고 반성한다는 의미가 아닌 위로, 연민 등의 뜻이 담긴 인도적인 차원의 의미로서 말이다. 자국민 여성을 포함해 한국, 대만, 필리핀 등 피해 여성 258명에게 알음알음 기금을 전달하고는 일본군 ‘위안부’ 피해자들에게 정부의 책임을 다했다고 선언했다.

최종적이고 불가역적으로?

2015년 일본의 아베 총리가 ‘위안부’ 문제를 타결 짓기 위해 외교부 장관을 서울에 파견한다. 우리 정부는 당사자인 피해자들에게 동의도 구하지 않고 양국 간에 일본군 ‘위안부’ 문제를 “최종적이고 불가역적으로” 타결 짓는다는 발표를 하고 만다. 오랫동안 요구해 왔던 공식적인 사죄와 배상이 아닌 피해자들을 지원하기 위한 재단에 일본 정부가 주는 10억 엔을 받기로 하고서 말이다. 더 놀라운 것은 한국 정부가 앞으로는 국제 사회에서 일본군 ‘위안부’ 문제를 전혀 제기하지 않고, 일본 대사관 앞에 세운 평화비(소녀상)를 철거할 수 있도록 노력하겠다는 약속을 했다는 것이다.

수많은 시민이 한일 정부 간의 잘못된 합의를 반대하며 평화비 지키기 활동에 나섰다. 대학생들로 구성된 소녀상 지킴이들은 매일 2~3명이 조를 짜서 24시간 농성장을 지키기 시작했고, 이제 두 번의 겨울을 맞고 있다. 그 사이 부산 일본 총영사관 앞에 소녀상이 철거되었다가 국민의 비난 여론에 밀려 다시 세워지는 일이 있었다. 일부 시민들의 욕설과 소녀상에 대한 망치 테러도 있었지만, 훨씬 더 많은 시민의 지지와 응원이 있었다.

3 수요시위의 현황과 과제

■ 소녀에서 인권운동가로

어떻게 이렇게 오래 수요시위를 할 수 있었을까

할머니들은 당당하게 자기 삶을 증언하며 피해자에서 인권운동가로 변모하였다. 각종 국제회의에서, 학교나 시민강좌에서 증언과 강연을 하기 시작했다. 2007년에는 미국 하원에서 일본 정부의 사죄 결의안을 채택하도록 했으며, 그해 12월 유럽의회에서 일본 정부의 사죄와 법적 배상을 요구하는 결의안을 채택하도록 이끌었다. 그리고 자신들의 피해를 넘어 미군 기지촌 성매매 피해자들을 격려하고, 아프리카와 파키스탄 등지에서 전쟁과 폭력에 시달리며 인권을 유린당하고 있는 여성들에게도 손을 내밀었다. 우리의 여성들이 일본군에 유린당했듯 베트남전에서 한국 군인이 저지른 범죄에 대해서도 목소리를 내기 시작했다.

2012년 3월 8일 세계 여성의 날, 김복동 할머니와 길원옥 할머니

나는 기자회견을 통해 나비기금을 제안한다. 모든 여성이 차별과 억압, 폭력으로부터 해방되어 나비처럼 자유롭게 날갯짓하기를 염원한다는 의미를 담아 세계 각지의 전쟁에서 성폭력 피해를 당하고 있는 여성들과 성폭력으로 태어나는 아이들을 위해 지원과 연대 활동을 시작했다. 한 고통이 다른 고통을 위로하고, 한 피해의 아픔이 다른 피해의 아픔과 함께하는 과정을 통해서 커다란 치유가 만들어지고 있다. 그리고 그것은 수요시위에 온 사람들이 할머니를 위로하러 왔다가 위로받고 가는 이유이기도 하다.

“일본 정부에도 한 말씀 전하고 싶습니다. 역사는 감춘다고 감춰지는 것이 아닙니다. 역사는, 그리고 진실은 제대로 밝혀서 사람들에게 널리 알리고, 교육해야 합니다. 그래야 평화가 지켜지고, 인권도 회복될 것입니다. 과거에 우리 같은 여자들에게 죄를 저지른 것보다 그 죄에 대해서 인정도 안 하고, 반성도 안 하고, 제대로 된 사죄도 안 하고, 배상도 안 하는 것, 그것이 용서받지 못할 더 큰 죄입니다. 이제 용서를 받을 수 있는 시간도 얼마 남지 않았습니다. 우리가 죽은 다음에 일본 정부를 누가 용서해 줄 수 있겠습니까?”

수요시위와 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#2

저희는 독립된 주체
존엄한 개인입니다,
서울학생인권조례 주민발의
운동은 누가 이끌었을까요?

“학생은 어떻게 ‘사람’이 되었나”

- 집필시기: 2018년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 배경내(인권교육센터 들 상임활동가 / 학생인권조례제정운동서울본부 공동집행위원장)

1 서울학생인권조례 주민발의 운동의 시작

■ ‘생활지도’로 학생이 죽는다고요?

‘강제 이발, 하키채·골프채 체벌, 초등학생 뺨 때리고 걷어차기, 지각한 학생에게 200대 체벌, 날이 추워 하복 대신 춘추복 입고 온 학생에게 알몸 탈의 지시, 앉았다 일어서기 체벌받은 여고생 사망, 청소상태 불량하다며 학생 대걸레 체벌, 0교시 새벽 등교, 성적표 게시, 막말과 공개적인 모욕, 대자보 붙였다며 징계.’

어떻게 이런 일이 가능할까 싶은 일들이 대수롭지 않게 일어나던 시절이 있었다. 영화 <말죽거리 잔혹사>의 배경이 된 1970년대 이야기가 아니다. 2000년대 후반까지도 많은 학교에서 일어났고, 강도와 빈도는 줄었지만 지금도 일어나고 있는 일들이다. 최근에도 ‘지각했으니 거북이나 다름없다. 교실까지 기어서 가라’는 교문 지도를 당한 학생이 있었고, 매일 아침 교문 앞에서 외투안에 교복 재킷을 입었나 안 입었나 세워두고 검사하는 학교도 있다.

“체벌은 사회적 약자를 짓밟는 폭력”

“단 한 대로도 우리의 인격은 부서진다.”

“학생은 우리가 아닙니다. 근데 왜 오리걸음?”

“잘리는 것은 머리카락이 아니라 우리의 인격이다.”

“밥 좀 먹자. 잠 좀 자자.”

2000년대 이전까지만 해도 우리 사회에서 ‘학생 인권’이라는 말은 낯선 외계어로, 누군가에겐 해괴하기 이를 데 없는 주장으

로 받아들여졌다. 학생들이 학교와 가장 가까운 이미지로 ‘감옥’을 떠올리고, 교복을 죄수복으로 이름표를 수번으로 받아들이던 시절이었다. 『인권은 교문 앞에서 멈춘다』라는 책의 제목이 말해주듯, 학생들은 매일 아침 ‘죄인’이 되어 검열과 통제, 폭력이 횡행하는 학교로 들어가야 했다. 그게 당연한 ‘학생 생활지도’라 여겨졌다. 한마디로 학생은 인간이 아니었다.

2000년대 들어 학생들의 존엄에 대한 외침이 본격화되고, 이에 귀를 기울이는 시민과 언론이 점차 늘어나기 시작했다. 2000년, 두발 자유를 요구하는 ‘노컷(No-Cut)’ 서명 게시판에는 무려 16만 명이 참여했다. 21세기가 시작되던 해에도 한국의 학생들은 고작 두발 규제 폐지를 위해 싸워야 했던 셈이다. 2004년에는 강제 예배와 종교교육에 맞선 대광고 강의석 학생의 45일간의 단식이 이어졌다. 2006년과 2007년에는 전국 각지의 학교에서 두발 자유, 체벌 금지 등을 요구하는 학생들의 외침이 터져 나왔다. 학생들은 종이비행기에 학생 인권에 대한 요구를 담아 운동장으로 날리거나, 동영상을 만들어 학내 실태를 고발하거나, 교내에서 피켓이나 촛불을 들고 집회를 개최하기도 했다. ‘사람’이 되기를 꿈꾼 학생들을 기다린 것은 징계였다. ‘학내 질서 문란, 학교 명예 실추, 교사의 정당한 지도 불응’이 그 이유였다.

2006년 결성된 청소년인권활동가네트워크는 한 번의 해프닝이나 개별 학생의 ‘불응’으로 문힐 뻔했던 학생들의 저항을 사회에 알려내고, 부당징계에 항의하며 초·중등교육법에 학생 인권을 명문화할 것을 요구했다. 때마침 최순영 의원이 ‘학생인권법안’(초·중등교육법 개정안)을 발의한 것도 학생 인권에 대한 언론과 사회의 관심을 높이는 촉매제 구실을 했다. 법안은 학교 안에서 금지되는 인권침해 행위를 명시하고 학생대표의 학교운영위원회

참여권을 보장하는 내용으로 구성되어 있었다.

2007년 12월 14일, 마침내 초·중등교육법 개정안이 국회를 통과했다. 한국 역사상 최초로 학생 인권이라는 단어가 법률에 삽입되는 뜻깊은 순간이었다. “제18조의 4(학생의 인권보장): 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다.” 그러나 추상적 조항은 힘이 없었다. 학생 인권의 내용을 해석할 권력은 여전히 학교에 있었다. 며칠 뒤, 설상가상으로 학생 인권에 보수적인 이명박 대통령의 당선 소식이 들려왔다.

이명박 시대, 경기도 발 ‘학생인권조례’의 등장

2008년 집권한 이명박 정권은 ‘4.15 학교 자율화 조치’와 일제고사 부활로 포문을 열었다. 이명박 정권이 말하는 ‘학교 자율화’란 강제 보충수업 금지 등 그나마 있던 학생 인권에 관한 정부 지침을 죄다 삭제하는 것이었다. 그해 5월, 광우병 위험 소고기 수입을 반대하며 중고등학생들이 촛불을 들고 광장에 나섰다. 2008년 전국을 휘감은 거대하고도 강렬했던 촛불집회는 그렇게 시작됐다. 촛불집회의 현장에서 학생들은 ‘나쁜 소고기’뿐 아니라 ‘나쁜 교육’ 반대를 함께 외쳤다. 정부의 대답은 침묵과 외면이었다. 중앙정부가 외면한다면 교육청 차원에서라도 무언가를 해야 했다.

이듬해 5월, 경기도에서 치러진 첫 직선제 투표로 학생인권조례 제정을 공약으로 내건 김상곤 교육감이 당선됐다. 지방자치 법률인 조례를 통해 학생 인권을 보장하는 길을 마련하겠다는 새로운 실험이 경기도에서 시작됐다. 경기도 교육청은 곽노현 교

수를 비롯한 각계 인권전문가와 청소년활동가, 교육 주체들을 모아 자문위원회를 꾸려 경기도 학생인권 조례안을 만들었다. 2009년 12월 초안이 발표된 뒤 열린 세 차례의 공청회에서는 학생들의 열띤 참여와 성숙한 발언이 마뜩잖은 시선으로 학생인권조례를 바라보는 기성세대를 깨우쳤다.

“감정과 이성을 가진 우리가 왜 깨돼지만도 못한 취급을 받아야만 합니까? 왜 우리가 맞으면서 교육을 받아야 합니까?”

“두발 자유화가 이뤄진다면 학생들의 탈선이 늘어난다고 합니다. 하지만 경찰청의 통계에 따르면 중범죄는 10대보다 30, 40대가 월등히 많이 일어난다는 것을 알 수 있습니다.

이 말대로라면 40대를 대상으로 두발 규제를 실시해야 타당한 것 아닐까요?”

“생머리는 ‘모범 엄마’, 파마머리는 ‘불량 엄마’입니까? 왜 학생들에게만 그런 잣대로 모범생과 ‘날라리’를 갈라놓습니까?”

토론자로 나와 신중론을 제기하던 한 학생회장은 현장에서 나온 의견들을 귀담아듣다 ‘선생님이 써주시는 대로 토론문을 가지고 나와 읽었는데 내 생각이 짧았던 것 같다’며 조례가 꼭 필요하다며 입장을 선회했다. 장내에선 환호성과 격려의 박수가 터져 나왔다.

경기도에서의 실험은 비교적 순탄했다. 초안이 발표되자 ‘학생 인권은 시기상조다’, ‘학교가 무너진다’와 같은 보수 언론과 교육 단체의 비판이 쏟아졌지만, 일사불란한 반대 진영이 구축될 정도는 아니었다. ‘설마 되겠어?’ 당시 경기도의회는 보수정당이 다수 의석을 차지하고 있어 교육청이 밀어붙인다고 해도 조례가 의회를 통과하지 못할 것이란 관측도 한몫했을 것이다. 예상대

로 도의회는 조례안 심의를 계속 유보했다.

2010년 6월, 다시 치러진 전국 동시다발 지방선거에서 김상곤 교육감이 재선에 성공하고 경기도의회 역시 보수정당이 소수로 돌아섰다. 경기 이외의 지역에서도 학생인권조례를 공약으로 내건 교육감이 여럿 당선됐다. 곧이어 9월 경기도학생인권조례가 전국 최초로 의회를 통과했다. 학생을 ‘사람’이자 ‘시민’으로 대하자는 학생인권조례 시대의 본격적인 개막이었다. 동시에, 학생인권조례를 빌미 삼아 ‘진보 교육감’을 좌초시키려는 조직적 공세도 가속화되기 시작했다. 가장 맹렬한 공격은 수도 서울에서 타올랐다.

2 서울학생인권조례 주민발의 운동의 성과

■ 서울학생인권조례 발의, 호기와 악재 사이

2010년 6월, 경기도학생인권조례 자문위원장이었던 곽노현 교수가 서울교육감으로 당선되자, 보수 언론과 단체는 연일 파상공세를 퍼붓기 시작했다. ‘교육을 망치는 교육감’, ‘우리 아이를 망치는 좌빨 교육감’이라는 터무니없는 주장들이 보수언론의 지면을 장식했다. 교육청 앞에서는 보수단체들의 규탄 집회가 이어졌다. 상황이 이렇다 보니 학생 인권의 운명을 교육청에 맡겨둘 수만은 없었다. 외부의 반발이 심해질수록 교육청이 민감한 조항들을 빼거나 후퇴시킬 가능성이 높았다. 교육청 주도로 조례를 제정할 경우, 학생·교사의 적극적 참여나 시민사회 내부의 토론이 활발해지기 힘들다는 걸 경기도의 사례는 말해주었다. 다른 돌파구를 찾아야 했다.

7월 7일 인권·교육단체들이 주축이 되어 출범한 학생인권조례제정운동서울본부(아래 ‘서울본부’)는 주민발의라는 정면 돌파 방식을 호기롭게(돌이켜보면 무모하게) 선택했다. 주민발의에 성공하려면 단 6개월 만에 서울시민 유권자 1%(당시 8만 2천여 명)의 서명을 받아야만 했다. 당시 서울에서 주민발의가 성공한 사례는 ‘무상급식 도입’과 ‘서울광장 개방’에 관한 조례뿐이었다. 학생 인권이라는 변방의 의제로, 게다가 당사자인 학생들은 유권자가 아니라는 이유로 참여할 수도 없는 상태에서, 온라인 서명도 아니고 주민등록번호까지 기록해야 하는 자필 서명지를 받아내는 일은 대단히 어려운 일이다. 그런데도 서울본부는 주민발의를 선택했다. 시민의 힘으로 만들어야 보수단체도, 교육청도, 의회도 함부로 조례 내용을 훼손할 수 없다. 서명 과정을 통해 학생 인권에 대한 사회적 학습 과정을 만드는 일도 중요했다. 당시 주민발의 청구인 대표를 맡았던 홍세화 선생은 주민발의의 의의를 이렇게 기억한다.

“일제 강점기에서 벗어나 해방 후 민주공화국이 섰으면 식민지의 ‘신민’을 민주공화국의 ‘시민’으로 길러내야 했습니다. 학교에서 인간의 가치와 권리를 배우고 익힐 수 있어야 했죠. 그런데 우리 학교는 그렇지 못했어요. 그런 안타까움으로 서울학생인권조례 주민발의 운동에 참여하게 되었습니다. 시민들이 같이 움직여 나가는 역동성이야말로 민주주의의 성숙을 가져오니까요. 그 과정에서 교육 주체들이 문제점을 같이 인식하는 계기도 되었으면 했어요.”

- 홍세화(주민발의 청구인 대표)

각계 시민들의 지혜를 모아 바지런히 조례안을 만들고 10월부터

서명운동이 시작되었다. 그러나 안팎의 상황이 모두 악화일로였다. 당시 교육부(장관 이주호)는 교육청 단위의 학생인권조례 움직임을 막고자 초·중등교육법 시행령 개악을 서둘렀다. 조례보다 상위 법인 시행령을 통해 두발·복장 통제 등이 가능한 법적 근거를 만들겠다는 심산이었다. 서울본부는 시행령 개악을 저지하는 데 힘을 쏟아야 했다. 한편, 초등학생의 뺨을 때리고 발로 걷어찬 ‘오장풍’ 교사의 체벌 사건이 터지면서 서울교육청이 체벌 전면 금지를 선포하자, 학생인권조례에 다소 호의적이던 교사들도 반감을 드러내거나 소극적 자세로 돌아섰다. 학생 인권이 ‘교권’을 위축시킨다는 프레임이 기승을 부리면서 교사들의 서명 참여를 기대하기가 더욱 어려워졌다. 서명 기간이 3개월밖에 남지 않았는데 서명자 수는 채 1만 명도 되지 않았다.

2011년 1월 24일 자 <동아일보> 1면에는 “학생인권조례 주민발의 실패할 듯”이라는 제목의 예고 기사가 실렸다. 이대로 서명운동을 접어야 하나, 안 되더라도 마지막 전력을 다해야 하나. 최선을 다해보지 않고 접는다면 ‘서울시민 1%도 동의하지 않는 학생 인권’이라는 비판을 시인하는 꼴이었다. 무엇보다 청소년활동가들이 받을 상처와 타격을 생각하면 이대로 접을 수는 없었다. ‘안 되더라도 덜 초라하게 패배하자!’ 절박한 사람들이 먼저 움직일 수밖에 없었다.

‘덜 초라한 패배’에서 역전 만루홈런의 기적까지

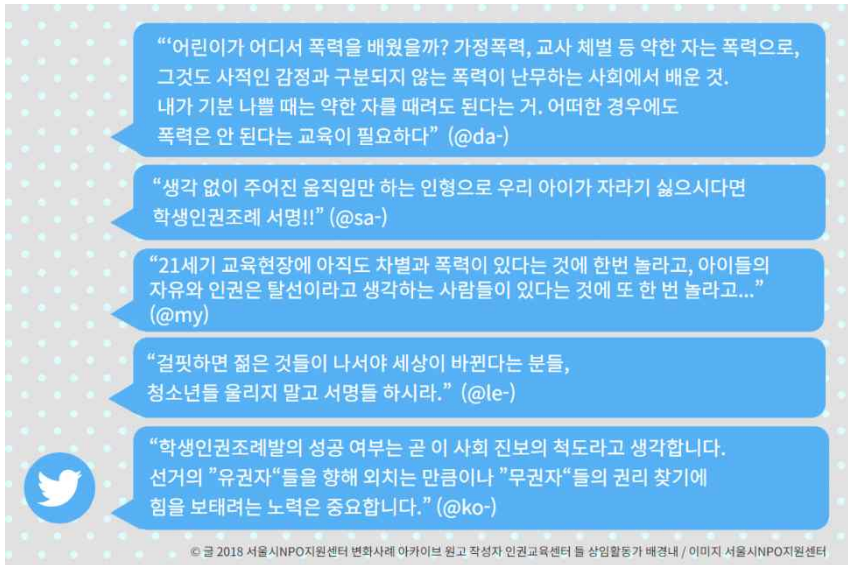
잠시 서 있기만 해도 발가락이 뽕뽕 얼어붙는 2월의 거리에서 본격적인 서명운동이 시작되었다. 사무실에 앉아 마냥 서명지가 도착하기만 기다릴 수는 없었다. 청소년들이 주축이 되어 가판대를 나르고 전단을 건네며 총총걸음으로 지나치는 시민들을 불

들었다. 낮에는 거리로, 밤에는 각종 행사장으로 찾아가 서명을 호소하는 고단한 날들이었다. “학생이 공부나 해!” “이런 거 하면 빨갱이 된다.”라며 호통을 치고 가는 이들은 그나마 나았다. “학생이 인권은 무슨 인권”이라며 서명지를 찢어 내던지고 가는 이들도 있었다. 선뜻 서명에 나서더라도 주민등록번호까지 적어야 한다는 말에 돌아서는 이들도 많았다. 응원해주는 시민들이 없었다면 거리 서명을 지속하기란 어려웠을 것이다. 가판대를 지나가던 경기도의 한 고등학생은 “학생인권조례 덕분에 학교 다니기 좋아졌어요”라며 서울도 힘내라며 음료수를 건네주기도 했다. 자기는 서명을 할 수 없으니 부모님에게 서명을 부탁하는 어린 학생들도 있었다. 한국은 학습 시간이 너무 길다며, 학습 시간 줄이라는 시위도 해보는 건 어떠냐며 말을 걸어오는 외국인도 있었다.

마감일을 불과 한 달 남겨 놓은 시점까지도 서명자 수는 3만을 겨우 넘기고 있었다. 이렇게 속절없이 봄이 오는구나 싶었다. 그런데 서명 종료일을 얼마 남기지 않은 시점부터 역전의 기미가 나타나기 시작했다. 서울본부 소속 단체들이 모아낸 서명지가 속속 도착했고, 따듯해진 봄별 아래 공원과 행사장으로 쏟아져 나온 시민들의 서명 참여 열기에도 불이 붙었다. 서명을 호소하는 칼럼과 각계 대표 기자회견으로 주민발의 무산 위기 소식이 빠르게 퍼져나가자, 하루 수백 통씩 응원 메시지와 함께 서명지가 우편으로 도착했다. 심지어는 멀리 미국, 독일, 캐나다 등지에서 서명한 국제우편도 있었다. 트위터에도 시민들의 응원이 이어졌다.

2011년 5월 10일, 마침내 서명 종료일이 다가왔다. ‘덜 초라한 패배’를 꿈꾸며 차가운 겨울 거리로 나섰던 우리는 서울시민 유

권자 1%가 훌쩍 넘는 서명지를 바라보며 얼싸안고 감격의 눈물을 흘렸다. 모두가 안 될 거라고 했지만, 서울본부의 활동가들은 역전 만루홈런의 주인공이 되어 있었다. 서명지를 수십 개의 상자에 옮겨 담아 서울시 교육청에 제출하던 날, 교육청 앞은 눈물 콧물 바다였다.



© 글 배경내, 이미지 서울시NPO지원센터

또 한 번의 기적, 의회 통과

주민발의는 성사되었지만, 의회 통과라는 장벽을 넘기려는 또 넘어야 할 산이 높았다. 당시 서울시의회가 보수정당이 소수라 해도 의원들이 논란이 심한 학생인권조례에 대해서는 소극적 태도를 보였다. 그해 9월, 조례 통과에 힘을 실어주리라 기대했던 광노현 교육감마저 선거법 위반 혐의로 구속되기에 이르렀다.

무상급식 반대 주민 투표에 실패한 보수단체들은 ‘학생인권조례 저지 범국민연대’로 재결집해 의회를 압박했다. 대형교회까지 나서 시의원들에게 낙선 협박 문자를 보내기도 했다. 학생인권조례를 ‘동성애 조장 조례’, ‘임신 출산 장려 조례’, ‘학교와 나라를 더럽히는 조례’라는 얼토당토않은 문자들이 의원들을 향해 쇄도했다. 환자의 건강을 위해 병원을 신설하는 것을 두고 ‘질병을 조장한다’고 하는 꼴이었다. 교회의 반대에는 미션스쿨에서의 포교 활동이 학생의 종교 자유 조항 때문에 가로막힐 거란 우려도 깔려 있었다.

시의회 안에서는 2012년 총선 이후로 조례안 처리를 미루자, 이번에 통과시키려면 논란이 되는 조항들을 삭제해야 한다는 의견들이 팽배했다. 통과된다고 해도 논란이 된 ‘성적 지향’과 ‘임신·출산’으로 인한 차별 금지 사유가 삭제될 위험이 높았다. 이대로 차별 금지 사유에서 몇몇 존재를 삭제한다면, 평생 차별로 고통 받아온 이들을 ‘차별해도 된다’는 법적 허용을 만들어내는 것이나 다름없었다. 다른 지역의 입법에도 나쁜 전례가 될 터였다. 12월 14일, 조례안의 원안 통과를 촉구하며 성소수자 운동을 비롯해 인권 활동가들의 의회 점거 농성이 시작됐다. ‘학생 인권과 소수자 인권, 민주주의를 지켜달라’는 호소와 함께, 국가인권위원회법과 경기도 학생인권조례에도 이미 포함된 차별 금지 사유를 서울에서 후퇴시켜서는 안 된다는 압박이 결국엔 통했다. 2011년 12월 19일, 서울학생인권조례가 마침내 원안에 가깝게 본회의를 통과했다. ‘재석 의원 87명에 찬성 54명, 반대 29명, 기권 4명.’ 겨울의 거리에서 시작된 서명운동과 또 한 번의 겨울 농성을 거쳐, 시민의 힘으로 학생인권조례가 제정되는 역사적 순간이었다. 입법 과정에서 쟁점이 된 성소수자의 인권을 지켜낸 최초의 조례이기도 했다.

3 서울학생인권조례 주민발의 운동의 현황과 과제

■ 학생에서 시민으로

서울학생인권조례는 제정 이후에도 수많은 우여곡절을 겪었다. 조례가 제정된 지 7년 가까이 흘렀지만, 아직까지 학교의 변화 속도는 느리다. 조례의 법적 효력이 약한 탓에 조례를 무시하는 학교도 많다. 그럼에도 이미 시작된 변화의 물길을 되돌릴 수는 없다. 학생 인권과 교육을 대립시키는 공세가 여전하지만, 대놓고 ‘학생이 인권은 무슨 인권이냐’고 말할 수 있는 사람은 크게 줄었다. 과거엔 당연했던 폭력과 강압, 모욕에 대해 질문하는 학생도 늘었고, 학생을 대할 때 조심하는 분위기도 확산되고 있다. 2018년 전국 곳곳에서 펼쳐진 #스쿨미투 고발은 교사에 의한 성폭력이란 오랜 문제가 여전함을 일깨웠지만, 동시에 학생 인권과 성평등에 대한 인식이 확산되지 않았다면 불가능한 일이기도 했다. 또한 학생인권조례가 제정된 지역과 그렇지 않은 지역 사이에 학생 인권 수준의 격차가 크다는 게 여러 실태조사에서 연거푸 확인되고 있다. 교육청 차원에만 맡겨둘 게 아니라 학생 인권법 제정이 시급한 이유이기도 하다.

서울학생인권조례 주민발의 운동은 학생도 존엄한 사람임이 사회적으로 확립되어가는 과정에서 일어난 하나의 ‘사건’이었다. 학생들이 ‘생각하고 질문하고 행동하는 존재’가 된다는 게 민주주의로 나아가는 길목에서 얼마나 중요한지를 깨우친 사건이기도 했다. 지난 박근혜 퇴진 촛불집회를 통해 우리 사회는 학생이 ‘사람’일 뿐 아니라 ‘동료 시민’이기도 함을 또다시 경험했다.

2017년부터 고양된 선거연령 하향 요구는 그 일환이다. ‘사람’이 된 학생·청소년은 촛불청소년인권법제정연대로 결집해 이제 ‘시민’이 되기를 요구하고 있다.

서울학생인권조례 주민발의 운동과
관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#3

양심에 따른 병역거부권 인정과
대체복무제도 도입은
어떻게 이루어졌을까요?

“군대가 아니면 감옥인 사회를 바꿀
평화의 문을 열다!”

- 집필시기: 2018년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 양여옥(전쟁없는세상 활동가)

1 양심에 따른 병역거부권 인정과 대체복무제 도입 운동의 시작

■ 그 누구도 해치지 않은 청년들의 감옥행

‘남자라면 누구나 군대에 가야 한다’고 믿는 우리 사회에 군대를 거부하고 감옥에 가는 사람들의 이야기가 알려진 것은 2001년 초, 한 일간지의 보도를 통해서였다. 사회생활을 시작할 나이의 20대 청년들이 총을 들 수 없다는 이유로 매년 5백 명이 넘게 감옥에 가고 있다. 첫 보도 이후 2001년 한 해에 1,500건이 넘는 언론 보도가 이루어졌을 정도로 반응이 뜨거웠다. 똑같은 행동이 일제강점기에는 독립투사로 평가받다가 군사정권에서는 이적행위가 되고, 민주화가 된 시대에도 여전히 형사처벌을 받는다는 것이 뭔가 아이러니했지만, 병역거부자의 대다수가 여호와 의 증인 교인들이라는 이유로 특정 소수 종교의 이상한 행동 정도로 여기는 사람이 많았고, 그런 편견으로 인해 이 문제를 인권이나 평화와 연결 짓는 것은 어려웠다.

2001년 12월, 불교신자이자 평화운동가인 오태양이 공개적으로 병역거부를 선언하면서 이단 논쟁을 넘어 보편적 인권의 문제로 사회적 공론화가 시작될 수 있었다. 이 문제에 공감한 시민사회 단체들은 <양심에 따른 병역거부권 실현과 대체복무제도 개선을 위한 연대회의>를 만들고, 법률지원 활동, 병역거부를 고민하는 사람들에게 대한 상담 활동, 병역거부의 의미를 알리기 위한 캠페인, 간담회, 토론회, 기자회견, 언론 기고 등 다양한 활동을 시작했다. 병역거부자를 처벌하는 것이 아니라 국방의 의무와 양심의 자유가 조화를 이루는 대안으로서 대체복무제가 가능하다는

것을 알리기 위해 대체복무 시행 국가를 직접 방문해 조사하는 등 해외 사례를 연구하고 국회에 입법을 촉구하는 활동도 펼쳤다.

미국의 이라크 전쟁이 한창이던 2003년, 한국군의 파병을 반대하며 군대 복귀를 거부했던 이등병 강철민이 있었다. 파병을 막기 위해 자신이 할 수 있는 일을 하겠다며 병역거부를 선택한 그의 행동은 전쟁에서 군대가 수행하는 역할에 대한 의미와 함께, 병역거부가 평화시기의 배부른 사치가 아니라 전쟁 상황에 직접 저항할 수 있는 행동이라는 것을 확인시켜 주었다. 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 촛불집회에서 시민들을 진압하라는 명령을 받았던 전경 이길준은 극심한 양심의 고통을 느끼고 병역거부를 선언했다. 당시 촛불집회에 참여한 수많은 시민은 이길준의 양심선언을 지지하고 함께 농성하기도 했다. 국가의 부당한 명령에 거부한다는 것이 우리의 삶과 어떻게 맞닿아있는지 확인할 수 있는 시간이었다.

2 양심에 따른 병역거부권 인정과 대체복무제 도입 운동의 성과

■ 처벌의 역사를 멈춰라

병역거부 운동이 마주했던 비난은 엄청났다. 남자라면 누구나 군대에 가야 한다는 사회 분위기 속에서 입대에 대해 고민할 기회 자체가 없었던 사람들은 ‘양심적 병역거부’라는 말에서부터 거부감을 느꼈다. 남북이 나뉘어 군사적으로 대치하는 상황에서

군대나 징병제와 같은 안보 문제를 이야기한다는 것은 금기에 가까웠고, 한국전쟁과 분단, 군사정권을 거치며 형성된 국가와 군대를 신성하게 여기는 사고방식은 군대 문제에 대한 공론화를 가로막았다. 이런 상황에서 군대와 폭력에 대한 성찰은 커녕 다름에 대한 관용이나 소수자 포용도 기대하기 어려웠다. 하지만 묵묵히 감옥으로 향했던 병역거부자들이 견뎌낸 고통의 시간, 공개적으로 병역거부를 선언한 병역거부자들과 그들을 지지하는 여러 사람들의 노력은 조금씩 변화의 움직임을 만들어냈다.

가장 먼저 변화가 나타난 곳은 병역거부자들을 판결하던 사법부였다. 과거 군사정권 시절 병역거부자들에 대한 탄압은 가혹했다. 총을 잡으라는 명령을 거부하면 심하게 때리거나 고문하는 경우도 비일비재했고, 병역거부로 수감을 마치고 출소한 사람에게 또다시 입대 영장을 발부해 다시 감옥에 끌고 가기도 했다. 군사정권이 끝난 이후에도 항명죄의 최고 형량을 3년으로 높여 그대로 선고하던 관행이 있었는데, 병역거부 문제가 공론화되고 군사 법정이 아닌 민간 법정으로 병역거부 재판정이 옮겨지자 3년이 아니라 재징집 당하지 않을 최소 형량인 1년 6월이 선고되기 시작하였다. 현행법상 처벌을 피할 수 없는 상황에서 병역거부자 개인의 양심을 마주한 판사들의 고민이 담긴 맞춤형 형량이었다. 이후 2002년에는 첫 위헌법률심판 제청이, 2004년에는 첫 무죄 선고가 나왔다. 국방부가 대체 복무를 허용하기로 했다가 2008년 정권이 바뀌고 전면 백지화를 하자 대안 입법의 노력 없이 처벌만 하는 것은 헌법에서 보장한 양심의 자유를 과도하게 침해한다는 위헌 심판 제청이 이어졌고, 2011년 헌법재판소에서 또다시 합헌 결정을 내린 이후에는 무죄판결이 급증했으며 항소심에서까지 무죄판결이 나오기도 했다. 그렇게 치열한 법적인 논쟁들이 쌓여 2018년 6월 헌법재판소는 대체복무제가

없는 병역법은 헌법에 합치되지 않는다는 결정을 이끌어냈다.

2004년 대법원 유죄와 헌법재판소의 합헌 결정에서 대안에 대한 권고가 나온 이후 국회에서는 병역법 개정안이 발의되기 시작했다. 17대 국회에 2건의 병역법 개정안이 발의된 이후 18대, 19대 국회에서도 모두 병역거부자들에게 대체 복무를 허용하는 병역법 개정안이 발의되었다. 하지만 17대-19대 국회에서 발의되었던 5건의 법안은 국회에서 충분히 논의되지 못한 채 임기 만료로 폐기되었다. 20대 국회에서는 헌법재판소 헌법불합치 결정 이전에 3건, 이후 5건이 발의된 상태로 2018년 12월 현재 8개의 대체 복무 관련 법안이 국회에 계류 중이다.

국내뿐만 아니라 국제사회에서도 한국의 병역거부 상황을 파악하고, 한국 정부에 대한 압박이 이루어졌다. 유엔에서는 병역거부권을 여러 인권 규약으로부터 도출될 수 있는 인간의 기본권으로 인정하고 대체복무제 도입을 권고해오고 있지만, 한국은 유엔인권위원회의 이사국이면서도 유엔의 권고는 무시해왔다. 그래서 한국의 활동가들이 2002년부터 꾸준히 유엔의 문을 두드리고 한국 상황을 알린 결과, 2006년에는 한국 정부에 대해 병역거부권을 인정하도록 권고받았고, 개인 진정 사건에 대해서는 한국 정부의 규약 위반을 확인하고 배상하도록 하는 결정이 났다. 병역거부 수감자 숫자가 압도적으로 많은 한국 상황에 주목하고 있는 유엔은 그 이후 회의가 열릴 때마다 병역거부권을 인정하라는 권고를 반복적으로 내렸고, 병역거부자들을 즉각 석방하라고 할 정도로 그 수위는 높아졌다.

“모든 국민은 양심의 자유를 가진다”라고 대한민국 헌법에 명시되어 있지만, 국가와 사회로부터 강요받은 선택을 해왔고 실제

본인의 양심에 대해 생각해볼 기회조차 없었던 우리 사회는 이제야 진지하게 고민할 수 있는 계기가 생겼다. 병역거부를 통해 군대와 전쟁이 가진 본질적인 의미를 생각해보게 되었고, 국가 폭력과 군사주의에 대해서도 좀 더 깊이 있게 고민하게 되었다. 언제 쳐들어올지 모르는 외부의 적으로부터 우리를 지켜준다는 군대가 518 광주에서처럼 우리를 향해 총을 들 수도 있고, 촛불을 들고 평화롭게 모인 시민들을 진압할 수도 있다는 폭력에 대한 성찰은 우리 사회에 여러 고민거리를 던져주었다. 병역거부로부터 시작된 양심에 대한 고민이 다양한 삶의 가치에 대한 존중과 평화에 대한 상상력으로 이어지고 있다.

3 양심에 따른 병역거부권 인정과 대체복무제 도입 운동의 현황과 과제

■ 소수자 인정과 관용을 넘어 우리 모두의 문제로

헌법재판소의 헌법불합치 결정으로 2019년 12월 31일까지 대체복무제를 만들어야 하는 상황에 놓였다. 병역거부 문제가 사회적 쟁점이 된 지 15년이 훌쩍 넘었지만, 그동안 찬성이나 반대냐에 대한 소모적인 논쟁이 중심이었을 뿐 대안적인 제도에 대해서는 구체적으로 이야기되지 못했기 때문에 이제부터 시작이라고 할 수 있다. 담당 부처인 국방부는 실무추진단과 자문위원회를 꾸리고 정부안을 준비하고 있지만, 군인들과의 형평성을 맞추고 제도를 악용하는 병역기피자를 최소화하겠다는 이유로 지나치게 힘든 대체복무제를 설계하고 있다. 20대 국회에 발의된 대체복무 관련 법안들 사이의 차이도 커서 실제 어떤 대체복

무제가 도입될지는 알 수 없다. 현시점에서는 대체복무제가 징벌적이지 않은 형태로 만들어지게 하는 것이 중요한 과제이고, 제도 도입 이후에도 병역거부자에 대한 차별이 되지 않도록 제도를 개선해나가는 노력도 꾸준히 필요하다.

대체복무제의 도입과 시행은 그 자체로 의미가 크다. 그동안 군대에 대해 다른 생각을 가진 사람들을 무조건 틀렸다고 처벌하고 감옥에 보내던 것에서 다른 방식을 인정해 주는 것이고, 이는 나와 다른 생각을 가진 사람의 존재를 인정하고 공존하는 것이기도 하다. 우리는 그동안 분단의 특수성을 이유로 군대와 병역 문제에 대해 진지하게 토론하고 고민할 기회가 거의 없었다. 당연하다고만 생각했던 군대에 가는 이유에 대해 생각하는 사람이 늘어난다면 지금 군대가 가진 여러 문제점도 줄어나갈 수 있지 않을까? 군대에 대한 다른 생각은 오랜 시간 우리 사회의 견고한 벽으로 존재하던 군사력 중심의 안보에 작은 틈을 낼 기회가 될 수 있다. 전 세계적으로 가장 많은 군사비가 지출되는 지역인 동북아시아, 그곳에서도 군사적 갈등의 중심에 놓여 있는 한반도에서 전쟁이 아니라 평화를 준비해나갈 수 있도록 우리 사회의 군사주의를 극복하고 평화를 만들어가는 활동으로 나아가는 것이 남겨진 과제이다.

양심에 따른 병역거부권 인정과 대체복무제 도입 운동과
관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#4

장애인이 시설 바깥에서
자립할 수 있도록,
탈시설 운동은 어떻게
전개되었을까요?

“국가는 질병, 전쟁 등의 생존 위기 상황에
대한 불안을 잠재우고 국가의 권위와 정당성을
세우기 위해 사람들을 폭력적으로 선별하여
‘수용’, ‘통제’, ‘감시’해왔다.”

- 집필시기: 2020년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 이정하(장애와인권발바닥행동 활동가)

1 장애인 탈시설 운동의 시작

■ 국가는 왜 ‘시설’을 만들었나?

포스트 코로나19 시대에 들어서면서 많은 이들이 국가에 의한 ‘통제’, ‘격리’, ‘감시’가 일상적인 분위기 속에서 살게 되었다. 이렇게 ‘감금’된 일상 속 우리는 어떻게 변화하였는가? 인류 역사상 코로나19 이전부터 ‘통제’, ‘격리’, ‘감시’가 일상화된 공간에서 살아온 사람들이 있다. 이들은 가난하거나, 병에 걸렸거나 다른 사람과 다르다는 이유 등으로 선별되거나 수용소로 보내져 왔다. 하루가 멀다고 발생하는 집단수용시설의 집단감염에 대해 당신은 어떻게 생각하는가?

‘감금’된 일상, 집단수용시설의 집단감염은 코로나로 인해 나타난 것이 아니다. 우리 사회는 코로나19 이전부터 ‘통제’, ‘격리’, ‘감시’가 일상화된 ‘시설’이 있었고 그 안에서 사회적 차별로 인해 수용되어 온 사람들이 있다.

유럽 국가는 중세 십자군 전쟁 이후 한센병이 나타나자 한센인들을 격리하기 위한 수용소를 세우기 시작했다. 이후 15세기를 지나면서 한센병이 사라졌지만 대다수의 수용소는 모습을 탈바꿈하여 가난한 사람, 범죄자, 장애인, 자유사상가들을 격리 수용하기 시작했다. 그 결과 17세기 중반 파리에서의 인구 1%가 넘는 6천여 명이 강제로 수용되는 ‘대감금의 시대’가 열리기도 했다.

그렇다면 한국 사회 수용소의 역사는 어디에서 기원하는가? 본격적인 시작은 일제가 통제와 감시의 수단으로 ‘우생학에 의한 선별’과 ‘수용시설’을 작동시키면서부터라 할 수 있다. 이것이 1930년대에 이르러서는 감시자나 관리자, 혹은 전문가들의 이익 관계에 따라 모든 한센인을 소록도로 수용

하는 정책이나 결핵환자나 정신장애인 등을 분리하기 위한 정책들로 이어진다. 특히 우리나라의 경우 전쟁으로 국가 부재 상태에 들어서면서 해외 원조와 후원금을 기반으로 한 ‘부랑아’수용시설이 급증하였다.

■ 100년간 지속되어 온 한국의 시설 역사를 어떻게 끝낼 수 있을까?

거주시설은 인간의 존엄 및 행복추구권, 자기 결정권, 거주 이전의 자유, 사생활의 비밀과 자유 등의 인간 존엄성과 밀접하게 연관되어 있어, 시설 수용은 인간의 매우 기본적인 권리를 위협하는 인권침해의 속성을 지니고 있다. 이는 과거부터 지금까지 발생해 온 다수의 시설 인권침해와 학대, 비리 사건을 통해 끊임없이 증명되었다. 1996년 예바다 농아원, 2005년 청암재단, 2006년 성람재단, 2014년 인강재단 등 거주시설에서 발생한 심각한 인권침해 범죄에 대해 “더러 인권침해가 일어났던 곳”이라는 면죄부를 절대로 쥐서는 안 되는 이유다.

국가가 처음 세웠지만, 관리자 전문가에 의해 더욱 공고해져 온 우리나라 시설의 역사는 벌써 100년이나 되었다. 이제는 일제나 군사독재 시절처럼 폭력적인 국가의 형태가 사라지고 ‘인권 공화국’의 시대라 일컬어진다. 그렇다면 왜 국가의 통제와 감시 수단으로 쓰여 온 ‘시설’은 오히려 더욱 성행하는가?

1980년대 전국 최대 규모의 ‘부랑인 수용시설’이었던 형제복지원은 1965년 설립 이후 외원에 의존하던 재정을 1970년대 부산시와의 위탁계약 관계를 통해, 1980년대 정부 지원을 통해 비축하면서 대형화되었다. 이는 개인이나 한 시설의 범죄행위가 아니라 ‘국가범죄(state crime)의 도구’로서 시설이 활용된 전형적인 사례로 평가되고 있다. 이후 ‘형제복지원 사건’의 형제

복지원이 사라진 뒤에도 ‘사회복지법인’으로서의 형제복지원은 ‘사유화된’ 개인의 재산으로서 자본주의 사회에서 끈질기게 생존할 수 있었다. 이 과정에서 복지시설은 영리 추구 활동의 전면에 내세우는 간판에 가까울 뿐이었다.

국내 장애인 거주시설은 2018년 1,527곳에 이르며 전체 거주인 중 49.3%가 30인 이상의 집단 시설에서 거주하고 있다. 또한 거주인 중 비자발적으로 시설에 입소한 비율은 67%에 달하며 입소 기간이 10년 이상인 사람은 58%를 차지하고 있다. 이에 2019년 국가인권위원회에서는 범정부 차원의 장애인 탈시설 로드맵 마련을 위한 정책을 마련하고 장애인 거주시설의 비자발적 입소, 장기간의 입소 기간, 사생활 보호 및 삶에 대한 권리 부재에 대한 인권침해를 언급하였다.

또한 2014년 10월 3일 UN 장애인 권리위원회는 한국의 UN 장애인 권리협약 이행과 관련하여 장애를 근거로 자유를 박탈하는 것을 허용하는 데에 대한 우려를 표하였다. 해당 내용이 포함된 최종 견해서에는 법이 개정될 때까지 장애를 가진 사람을 병원이나 특별한 시설에 수용하여 자유를 박탈한 모든 사건을 조사하고 항소의 기회를 부여할 것을 강조하였다. 그뿐만 아니라 장애인 시설과 그 거주자가 계속해 증가하는 것으로 볼 때 탈시설화 전략의 실효성이 부족하다고 판단된다고 판단된다며, 장애인을 공동체에 포함하는 조치와 필수적인 지원 서비스 정책이 부족한 점을 우려하였다.

2 장애인 탈시설 운동의 성과

■ ‘탈시설 권리(the right of deinstitutionalization) 운동’으로

탈시설은 단순히 시설에 살던 사람이 시설 밖 세상에 적응하는 것이 아니라 시설 수용의 역사 속에서 인간 존엄성을 되찾는 과정이다. 그렇기 때문에 시설에 살던 사람과 지역사회가 오롯이 ‘살아있음’으로써 시설과 세상이 세운 벽에 균열을 내는 과정은 그 자체로서 사회변혁 운동이다. 개인이 탈시설 권리를 실현하고자 들인 노력이 더 광범위하게 장애 당사자의 탈시설 ‘운동’으로 확산한 계기는 2002년 미신고시설을 양성화하려는 정부의 정책에 맞서 ‘조건부시설공대위’를 조직하면서부터다. 우리 사회가 보이지 않는 존재로 외면해 온, 시설에서 수용되어 살아가는 타자화된 사람들의 외침에서 시작된 것이다.

“시설은 생각도 마음대로 할 수 없는 곳이에요. 일상적 생각이요. 일상적으로 하는 생각들마저 순전한 내 의지랄까 뭐 그런 걸 품을 수 없도록 해요. 뭔가를 하고 싶어도 하고 싶다고 말하는 순간 안 된다는 대답이 되돌아오리란 걸 이미 알고 있고, 그렇기 때문에 아예 체념부터 하게 되는...”

- 김일환 (2019), 복지는 어떻게 ‘사업’이 되었는가

장애와인권발바닥행동(이하 발바닥)은 탈시설 당사자를 지원하는 조직으로서 정부의 시설화 정책에 대응하여 시설의 근본적인 문제를 지적하기 시작했다. 또한 전국적인 시설조사에 참여하고 시설인권연대, 시설민주화연대 등을 통하여 정부의 시설화 정책

을 막기 위한 투쟁을 지속하였다. 2006년부터는 장애인 단체와 함께 본격적으로 성람재단, 석암재단, 청암재단, 우석(인화원) 등 대형화되고 사유화된 사회복지법인의 인권침해 및 비리 척결 투쟁을 이어갔다. 이 투쟁 속에서 무엇보다 중요했던 것은 해당 시설에 거주하고 있는 장애 당사자의 ‘탈시설 권리’를 실현하는 것이었다. 시설에서 어렵게 만난 활동가를 통해 “다시는 시설에 돌아가지 않겠다”고 선언한 장애당사자들은 활동가의 집이나 공용공간에서 임시 거주하는 등 자구책을 찾아 노력했다. 이처럼 자립생활 시스템과 정부 정책이 갖추어지지 않은 환경에서 때로는 무모하고 위험한 상황을 맞닥뜨리기도 했다. 탈시설 장애인을 위한 지원제도가 체계적으로 마련되어 있지 않다 보니 개인 임대주택으로 이사하는 경우 활동가들이 부재한 시간에는 아무런 지원 없이 혼자만의 시간을 보내야 했다.

탈시설 이후의 삶에 대한 기본적인 정책도 없는 상황 속에서 2009년 ‘마로니에 8인’으로 불리는 탈시설 당사자들의 시설에 대한 역습이 시작되었다. 경기도 김포 석암베데스다요양원의 시설 비리 투쟁으로 서울시의 시설 폐쇄정책을 이끌어낸 이들이 탈시설 이후 시설과 인권은 결코 동행할 수 없다는 것을 경험하고, 여전히 시설에 거주 중인 수많은 장애 당사자의 ‘탈시설·자립생활’ 권리를 보장하기 위해 서울 대학로 마로니에 공원에서 노숙 농성을 시작한 것이다. 이 62일간 노숙 농성의 결과, 서울시에 장애인전환서비스지원센터가 설립되고 체험홈·자립생활주택 등이 탈시설 장애 당사자의 주거정책이 마련되었다.

“복지 관계의 부처에서는 사회의 창의적 연구를 전문적으로나 정치적으로나 또는 재정적으로 독점할 것을 주장하고, 무엇이 가치 있는 일인가, 무엇이 가능한 일인가에 대한 기준까지도 마

련하려고 하고 있다. 이러한 독점이 빈곤의 근대화를 가져오게 하는 원흉이다 (중략) 현재 자기의 집에서 인생을 시작하고, 또 끝을 맞이한다는 것은 빈곤 아니면 어떠한 특별한 특권 중 하나를 나타내는 것이 되고 있다.”

- 이반 일리치(1970), 학교 없는 사회

발바닥은 설립 직후부터 쌓아온 탈시설 지원 경험과 2010년 사회복지공동모금회 지원으로 3년간 수행해 온 ‘탈시설 장애인 주거복지 및 권리보장을 위한 네트워크사업’ 경험을 바탕으로 더욱 구체적인 ‘탈시설 모델’을 구현하며 혁신을 주도하였다. 해당 사업에서는 장애인자립생활센터 등과 컨소시엄을 구성하여 탈시설 장애인의 보증금, 월세, 주택 개조라는 자립 기반을 마련하고 개인별 탈시설 정착 과정을 지원하였다. 나아가 3년 차에는 시설에 있는 사람들을 두루 만나기 위해 참여자를 개별 선정하지 않고 인권 교육 등을 통해 지역사회 탈시설 지원 네트워크를 구성하였다.



마로니에 8인 기념 동판 설치 기념식 ©박승원
(왼쪽부터 석암재단에서 탈시설한 하상운, 김동림, 김진수 씨와 또 다른
탈시설 장애인 황인현 씨)

3 장애인 탈시설 운동의 현황과 과제

■ 장애인탈시설지원법 제정 운동까지...

한국의 탈시설 운동을 시작한 지 17여 년이 지난 2013년 1차 서울시 탈시설 5개년 계획(2013~2017)이 수립되고 정부 차원의 탈시설 정책 로드맵이 논의되기 시작했다. 하지만 정책의 중심에는 여전히 ‘시설사회’의 속성이 남아있다. 서울시의 제2차 계획('18~'22)에는 장애인 인권 단체가 지적한 시설 소규모화 및 운영구조 재개편의 형태인 ‘시설의 체험홈’이 확대되었을 뿐 탈시설 목표 인원 자체는 1차 계획보다 감소한 연 60명 수준에 그쳤다. 이에 2019년 국가인권위원회는 정부의 ‘시설·병원 중심’의 서비스 체계와 ‘지역사회 통합 돌봄 선도사업 계획’ 중 지방자치단체의 견인 역할에 한계가 있음을 지적하고 ‘장애인 탈시설 추진단’ 구성과 ‘장애인 탈시설 로드맵’ 마련을 권고한 바 있다. 하지만 우리나라는 탈시설-자립생활에 관한 명시적 법률 규정이 없을 뿐 아니라 추진 인력 및 예산까지도 미미한 상황이다. 정부는 ‘탈시설 등 정착 환경 조성(42번 과제)’을 국정과제로 명시하였음에도 ▲탈시설 정책 방향과 목표, 추진 일정 및 예산 ▲탈시설 전담 기구 및 전담부서 설치 ▲지역사회 전환주택 및 지역사회복지서비스 확대 ▲신규 거주시설 설치 제한 등을 담은 국가 차원의 로드맵이 부재하다.

발바닥은 개인의 삶을 편협한 기준으로 재단하거나, 경제적 자원을 특정 주체가 독점하지 않는 ‘탈시설이 권리로서 실현되는 사회’를 위해 탈시설 장애 당사자를 지원하는 한편 ‘장애인탈시설지원법’과 주거약자법 개정, 주거서비스법 제정에 고군분투하고 있다. 최근 여러 범죄사실이 밝혀진 대구시립희망원의 경우,

150일간 천막농성을 벌였음에도 시설 거주인 9명만 지역사회 자립생활 시범사업에 참여할 수 있었다. 나아가 장애인탈시설지원법이 제정되면 10년 내 모든 장애인 거주시설이 폐쇄되고 전체 시설 거주인을 지역사회 기반 주거서비스로 전환, 복지의 공공성을 강화할 수 있다. 구체적으로는 ▲장애인의 탈시설과 탈시설 지원기관 ▲지역사회 서비스 제공 ▲인권침해 조사 후 장애인 보호 및 사후조치 등을 명시하고자 한다. 또한 주거약자법 및 주거서비스법 제정을 통해 시설 중심 사회를 재편하고 개인의 삶이 지역사회에서의 자립생활로 실현될 수 있도록 탈시설 권리를 보편적인 권리로 정착시키는 것이다.

탈시설 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#5

범죄가 아닌 기본권으로,
낙태죄 폐지 운동은 어떻게
진행했을까요?

“낙태죄 폐지, 처벌도 허락도 거부한다!”

- 집필시기: 2019년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 제이(모두를 위한 낙태죄 폐지 공동행동 공동집행위원장)

1 낙태죄 폐지 운동의 시작

■ ‘임신 중지가 범죄라고?’

2009년 임신 6주 차 여성의 요청으로 임신 중지 시술을 해 기소된 한 조산사가 위헌소송을 제기했다. 이듬해 몇몇 의사들이 생명 보호를 내세우며 임신 중지 시술을 한 다른 의사들을 고발했고 일명 ‘낙태 고발 정국’이 닥쳐왔다. 정부 역시 불법 ‘낙태’를 줄여 ‘저출산’ 문제를 해결하겠다고 나서던 때였다.

시술할 수 있는 병원을 찾기도 어려워졌거니와 병원비가 수백만 원대로 치솟았고, 여성단체에는 애타계 병원을 찾는 여성들의 절박한 전화가 쇄도했다. 어떤 이들은 병원을 찾아 해외로 나가거나 시술해 주겠다는 걸 빌미로 한 범죄에 노출되기도 했다. 한국 사회에서 ‘낙태죄’가 크게 이슈화된 첫 번째 국면이었다. 시민단체들은 연대체 <임신·출산 결정권을 위한 네트워크>를 결성하여 임신 중지 비범죄화를 위해 목소리를 높였다.

하지만 2012년 헌법재판소는 낙태죄가 합헌이라고 선고했다. 재판관 8명 중 합헌 의견 4명, 위헌 의견 4명이었다.

1953년 한국에 형법이 만들어진 이래, 임신을 인위적으로 중단하는 일은 내내 범죄였다. 형법 제27장 ‘낙태의 죄’에 따르면 임신을 중지한 여성 당사자나 의료인은 벌금형 또는 징역형에 처한다. 하지만 그 사실을 알고 있던 사람들은 많지 않았다.

다큐멘터리 <자, 이제 댄스타임>은 중년 여성들이 둘러앉아 “나는 네 번 했어, 건넛집 누구는 일곱 번 했고”라며 임신 중지 경

험을 이야기하는 장면으로 시작한다. ‘덧어놓고 낳다가는 거지꼴을 못 면한다’라는 협박성 캠페인부터 보건소의 피임 시술 장려, ‘낙태 버스’ 운영, 장애인에 대한 강제 불임수술까지, 국가는 1970~80년대 강력한 출산 억제 정책 기조 속에서 임신 중지를 방조하는 걸 넘어 조장했다.

수십 년간 수많은 한국 여성들은 이른바 ‘낙태’ 시술을 받아 왔고, 그 사실을 숨기고 쉬쉬해야 했던 건 그것이 범죄여서라기보다는 사회적 낙인 때문이었다. 여성들은 양질의 의료를 제공받지도, 믿을 만한 정보를 얻지도 못하고 심지어 의료 사고가 나도 구제받을 길이 없었다. 그저 자신을 탓하며, 마치 아무 일도 없었던 것처럼 살아야 했다. 법적 처벌 가능성과 무관하게 이미 이런 현실 자체가 심각한 기본권 침해였다. 그러다 이제 인구가 부족해서 큰일이라며 새삼 낙태죄까지 다시 부상한 것이다.

즉, 낙태죄는 생명을 보호하겠다는 그 입법 목적이 무색하게 국가의 인구정책 기조에 따라 고무줄처럼 활용되어 왔다. 여성의 몸을 통제하고, 기본적 권리를 침해하면서.

2 낙태죄 폐지 운동의 성과

■ 여성들의 이야기가 변화를 만든다

낙태죄가 합헌이라고 선언했던 첫 번째 헌법소원 결과는 수많은 질문으로 이어졌다.

“그 무엇보다 소중한 태아의 생명’이라면
극단적인 경우에 임신 중지를 허용해 주는
현행법은 모순 아닌가?
임신한 여성이 자신과 태아를 저울질해서
임신 중지 여부를 결정한다고?
아기가 혼자 크는 것도 아니고,
출산한 여자는 자기 삶을 저버린 것도 아닌데?
임신하면 무조건 낳아야 한다니?
피임도 안 하는 데다 양육도 같이 안 할 거면서?
대체 국가의 역할은 뭐야?”

낙태죄 폐지 운동은 한 번의 좌절 앞에서 멈추지 않고 더 많은 질문, 더 많은 이야기를 불러일으키기로 했다. 아직 제도적 변화를 일궈내지 못한 건, 이 사회에 여성들이 말할 기회가 너무도 부족해서였다.

여성들, 말하기 시작하다

다양한 곳에서 임신 중지에 대해 말하는 다양한 자리들이 마련됐다. 영화 상영회를 열고, 인터뷰하고, 말하기 대회를 개최하고, 토론회, 캠페인, 집담회, 이야기 모임을 열고, 팟캐스트 방송하고, 글을 기고하고, 책을 출간했다. 그렇게 여성들이 당연하게 숨죽여 살아온 수십 년의 세월을 지나, ‘가장 친한 친구랑 남편만 알던’, ‘죽을 때까지 묻어두려 했던’, ‘특별히 죄책감 느끼진 않았지만, 어디에도 말하지 않았던’ 자신의 임신 중지 경험을 사회적으로 이야기하는 여성들이 점점 늘었다. 그 이야기는 ‘나만 겪은 일이 아니었구나’, ‘내 잘못이 아니었구나’ 하고 생각하게 된 또 다른 여성들의 이야기를 불러냈다. 무수한 경험담을 토대

로 낙태죄 폐지 운동은 낙태죄가 왜 위헌인지를 지적할 더 강하고 풍부한 언어를 축적했다. 해외의 임신 중지권 활동가들 경험을 청해 듣고, 임신 중지권과 연동된 다른 권리들에 대해서도 고민했다. 여성들 각각이 처한 서로 다른 조건들 속에서 구체적으로 어떤 문제들이 발생하는지를 차곡차곡 기록했다. 여성들의 증언과 함께 분노와 상상력, 변화의 동력이 쌓였다.

낙태죄 폐지 운동은 곧 여성인권 운동일 수밖에 없다. 여성이 아이를 낳고 기르는 도구에 국한되지 않고 온전한 삶을 영위할 주체라는 주장이기 때문이다. 한국 사회에 페미니즘과 여성인권에 대한 관심이 높아짐에 따라, 낙태죄 폐지 운동에도 거세게 불이 붙었다.



© 모두를 위한 낙태죄 폐지 공동행동

2016년 행정자치부가 전국 ‘가임기 여성 지도’를 제작하고 보건복지부가 임신 중지 시술이 ‘비도덕적 진료 행위’라고 규정하며 처벌을 강화하려 한 일은 커다란 반향을 일으켰다. 마침 폴란드

에서 낙태 처벌 강화 법안에 맞서 ‘검은 시위’라고 불리는 대규모 여성 시위가 진행되고 있었다. 2016년 10월, 서울에서도 같은 이름으로 시위가 열렸다. 한국 사회에서 광장에 모여 ‘낙태죄를 폐지하라’고 외친 첫 번째 시위였다.

“나는 낙태했지만, 죄인이 아니다.”, “낙태가 죄라면 범인은 국가”라고 소리 높여 외쳤다. ‘낙태 반대’를 외치는 진영의 목소리도 커졌다. 하지만 ‘생명을 죽이는’, ‘이기적인’ 여자들이라는 손가락질에 더는 고개 숙일 필요가 없다는 걸 아는 사람들이 많아졌다. 그런 손가락질은 오히려 다시 말할 기회가 되었다. ‘임신 중지를 하고 싶어서 하는 여성은 없다’고, ‘여성들이 임신을 중단하는 건 생명 존중 정신이 부족해서도, 준법정신이 부족해서도 아니’라고. 많은 시민은 이제 피임을 제대로 가르치지도 않을 뿐더러 피임은커녕 섹스 자체도 평등하게 할 수 없는 사회, 임신하면 직장에서 잘리고 학교도 다닐 수도 없는 사회에 대한 책임을 여성이 아니라 국가에 물어야 한다고 말했다. 그리고 임신 중지 처벌법 폐지를 넘어, 보다 안전한 임신 중지를 보장하는 것이 국가가 해야 할 역할임을 통찰했다.

3 낙태죄 폐지 운동의 현황과 과제

■ 더 나은 사회는 가능하다

2017년 10월, 23만여 명의 국민이 낙태죄 폐지와 인공유산 유도제 도입을 요구하는 청와대 청원에 동참했다. 그리고 헌법재판소에는 낙태죄에 대한 두 번째 위헌소송이 제기되어 있었다.

2017년 9월 시민단체들은 다시 연대체 <모두를 위한 낙태죄 폐지 공동행동>을 결성했다. 낙태죄가 무엇을 침해하고 있는지, 낙태죄 폐지 후 임신 그리고 출산과 연동된 포괄적 권리를 보장하기 위해 어떤 사회로 나아가야 하는지를 효과적으로 가시화하는 계기들을 계속해서 마련했다.

단체에 소속되지 않은 여성 시민들도 19번에 걸쳐 인공임신중절 합법화를 요구하는 시위를 벌였고, 서울만이 아니라 전국의 여성단체, 여성주의 소모임 등에서 낙태죄 폐지를 중요한 의제로 다뤘다. 한국여성단체연합은 집중적으로 쟁취할 목표 중 하나로 낙태죄의 폐지를 두 해째 내걸었다. 이제는 여성학자나 생명윤리학자, 법학자 등을 포함한 학계, 국가인권위원회, 국제앰네스티, 여성가족부, 심지어 종교계 등에서도 낙태죄 ‘위헌’ 의견을 헌법재판소에 전달했다.

헌법재판소 정문 앞에서는 133일간 일인 시위가 진행되었고 선고 당일에는 각계각층의 기자회견이 여덟 건이나 연이어 열렸다. 수많은 여성의 이야기를 필두로, 시대정신은 이미 변화해 있었다. 마침내 2019년 4월 11일, 헌법재판소는 낙태죄가 ‘헌법에 합치하지 않는다’고 선고했다.

이로써 낙태죄는 국회가 2020년 12월 31일 이전 관련 법을 개정하기 전까지 그 효력이 유지되고, 기한까지 개정되지 않을 경우 자동 삭제된다. 당장에 낙태죄가 폐지되진 못했지만, 중대한 진전이었다. 이제 ‘기존의 법은 틀렸다’는 전제하에, 관련 법을 어떻게 개정할 것인지, 그리고 임신 중지와 관련된 다른 정책들을 어떻게 재정비할지가 중요한 과제로 남아 있다. 낙태죄 폐지 운동은 아직 끝나지 않았다.

이제부터가 더 중요하다. 낙태죄 폐지 운동은 단지 ‘수술대에 올라갈 자유를 달라’거나 ‘어려운 사정이 있는 여성에게 임신 중지를 허락해 달라’는 요청이 아니었기 때문이다. 법이 개정된다고 하더라도 여전히 어떤 조건의 여성들에게 임신 중지가 금지된다면, 임신 중지에 대한 제대로 된 정보를 얻기 힘들다면, 피임하기 어렵다면, 임신 중지 약물이 도입되지 않는다면, 임신 중지 후 회복을 위한 휴식 시간을 정당하게 인정받지 못한다면, 병원에서건 일상생활에서건 임신을 유지하지 않았단 이유로 비난받거나 눈치를 봐야 한다면, 여성들이 살아가는 현실은 그다지 나아지지 않을지도 모른다.

<모두를 위한 낙태죄 폐지 공동행동>이 2019년 6월 20일 주최한 토론회 제목 “낙태죄 폐지, 2라운드!”처럼, 헌법재판소 선고는 낙태죄 폐지 운동 2라운드의 시작이다. 많은 시민단체, 그리고 여성들은 더 이상 “임신 중지를 더 넓게 허용해 달라”라고 요구하지 않는다. 임신 중지는 애초에 처벌되거나 허락을 구할 일이 아니며, 국가의 역할은 오히려 임신을 중단하려는 시민들에게 안전한, 최선의 의료 서비스를 빠르게 제공할 수 있도록 여건을 마련하는 것이다.

새로운 제도는 규제 중심이 아니라 권리 중심의 논의로 마련해야 한다. 어떻게 하면 경제적 조건이나 연령과 상관없이, 어느 지역에 살든, 장애가 있든 없든, 결혼했든 안 했든 당사자가 충분한 정보를 얻고 스스로 결정한 대로 안전하게 임신을 중지하거나 유지할 수 있을까. 어떻게 하면 가능한 한 빠르게 임신 중지 여부를 결정하도록 하고, 그럼에도 임신 주수가 높아진 경우에는 어떻게 하면 당사자의 삶에 더 나은 결정을 하도록 지원하

고 역시 안전한 의료를 제공할 수 있을까.

단지 임신 중지권만이 아닌, 사회 구성원이 행복하고 주체적으로, 건강하게 살아갈 포괄적 권리를 보장하기 위해서는 의료, 교육, 보육 등 여러 영역에 걸친 법·정책적 변화가 필요하다. 그 변화를 통해 전적으로 새로운 사회가 가능하다고, 국가의 통제가 황당한 옛일처럼 여겨지고 모든 이들의 기본권이 평등하게 보장되는 사회가 될 수 있다고 믿는다. 우리는 더 나은 세상으로 나가야 한다.

낙태죄 폐지 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#6

코로나19 정보인권 침해에 맞선
시민사회 활동들은
어떻게 전개되었을까요?

“코로나19 위기를 통해서 드러난
우리 사회의 불평등한 구조와 인권에 대한
미흡한 인식”

- 집필시기: 2021년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 오병일(진보네트워크센터 대표)

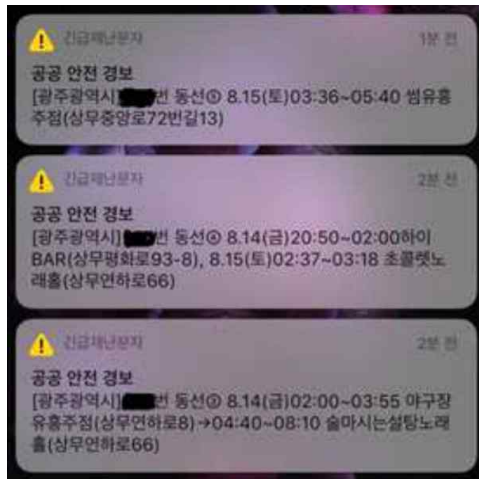
1 코로나19와 정보인권 운동의 시작

■ 코로나19와 추적, 감시

전 세계적인 코로나19 감염병 위기로부터 한국도 예외는 아니었지만, 한국의 코로나19 대응은 대체로 성공적이라고 평가받습니다. 방역 성공의 요인으로 진단 시약의 재빠른 개발 및 승인, 적극적인 진단 검사, 마스크 착용 문화와 시민들의 협조 등 다양한 요인들이 거론되고 있지만, 감염병 환자의 역학조사를 통한 접촉자의 파악, 확진자 동선을 포함한 관련 정보의 투명한 공개를 빼놓을 수 없습니다. 감염병에 대한 역학조사 자체가 새로운 것은 아니지만, 코로나19 역학조사에는 CCTV, 휴대전화 위치정보, 교통카드와 신용카드 정보, QR코드 출입명부 등 확진자의 과거 행적을 정밀하게 추적할 수 있는 기술이 도입되었습니다. 이러한 조치들은 팬데믹으로부터 나와 공동체를 보호해야 한다는 명분으로 이루어진 것이지만, 분명 개인이 드러내고 싶지 않은 내밀한 프라이버시를 심각하게 침해하는 것이었습니다.

실제 구체적인 피해와 사회적 논란을 야기한 문제는 ‘확진자의 동선 공개’ 문제였습니다. 확진 환자가 발생하면 각 지자체는 역학조사를 진행하고 확진 환자의 과거 동선, 환자 사이의 관계, 때로는 환자의 개인정보를 홈페이지에 공개합니다. 이 때문에 일부 확진자들이 인터넷상에서 근거 없는 추측이나 비난, 혐오 발언의 피해를 보는 사례가 나타났습니다. 예를 들어 한 확진자는 부인과 자녀는 음성 판정을 받았지만, 처제만 양성 판정을 받아 불륜이 아니냐는 비난에 시달렸고, 한 지자체장이 페이스북에 올린 확진자 발생 공지에서 성씨 성별 거주하는 아파트 이름뿐 아니라 남자친구가 신천지 교인인 사실도 공개하여 당사자

가 악플로 인한 고통을 호소하기도 했습니다. 급기야 한 설문조사에 따르면 코로나19에 감염되는 것보다 자신이 확진자가 되었을 때 주변에서 받을 비난이나 주위의 추가 피해를 두려워하는 정도가 더 큰 것으로 나타나기도 했습니다.



노래방 도우미 의혹을 야기하는 긴급안전 문자
 © 오병일·장여경·정선화(2020)

확진자만 개인정보 수집의 대상이 되는 것은 아닙니다. 코로나 19 확산 이후 개정이 된 감염병예방법에는 ‘감염병 의심자’라는 개념이 추가되었는데, 이는 접촉자 등 감염의 우려가 있는 사람을 뜻합니다. 문제는 감염병 의심자 대상이 고무줄처럼 자의적으로 확대될 수 있다는 것이지요. 대표적인 남용 사례가 휴대전화 기지국 위치 추적을 통해 특정 지역에 있던 사람들을 모두 파악하려는 관행입니다. 2020년 5월 초에 이태원의 한 클럽에서 대량 확진자가 발생한 적이 있습니다. 당시에 서울시와 보건당국은 관련 접촉자를 파악한다는 명분으로 이동통신사에 기지국 접속 정보를 요청했는데, 이렇게 제공받은 개인 정보가

10,905명에 달합니다. 이런 식이라면 감염병 의심자가 아닌 사람을 찾기 힘들겠지요.

얼굴인식과 같은 신기술도 활용되고 있습니다. 성동구는 청사 출입구에 인공지능 얼굴인식 체온 카메라를 설치하였습니다. 발열자 등 이상 체온 출입자의 경우 데이터베이스(DB)에 시간과 이상 체온 등이 기록되고 추후 동선 확인을 위한 자료로 즉각 제공할 수 있는 시스템 또한 구축되었다고 합니다. 그런데 얼굴인식 정보는 특별히 보호되어야 할 민감한 정보입니다. 특히 공권력에 의한 얼굴인식 기술 사용은 전 세계적으로 논란이 되고 있는데요, 미국의 일부 주에서는 공공기관의 얼굴인식 기술 사용을 금지하는 등의 법령을 마련하고 있습니다.

이 외에도 정부가 코로나19 대응을 명분으로 수집하고 있는 개인 정보를 언제까지 보관하는지 명확하지 않은 문제, 모든 사람의 일거수일투족을 수집할 수 있는 출입 명부 작성 의무화의 문제, 성폭력범에 대해서 의무화했던 전자 밴드의 착용을 자가격리 이탈자에게 요구하는 문제 등 정보인권 침해에 대한 문제 제기가 다양하게 이루어졌습니다.

2 코로나19와 정보인권 운동의 성과

■ 코로나19와 정보인권, 주요 이슈와 성과

정보인권 침해를 비롯하여, 코로나19 위기 상황에서 다양한 인권 문제가 제기되자 인권단체들은 <코로나19 인권 대응 네트워크>를 구성하고 인권 원칙에 기반한 감염병 대응을 촉구하는 목

소리를 내기 시작했습니다. 진보네트워크센터 등 정보인권 단체도 여러 인권단체와 함께 정보인권 침해 문제에 대응하고 있습니다. 이러한 문제 제기의 결과로 일부 이슈에 대해서는 정부 정책이 변화하는 성과가 있었습니다.

확진자 동선 공개 정책의 개선

확진자 동선 공개로 인한 사생활 침해 문제가 사회적인 논란으로 떠오르자, 국가인권위원회는 2020년 3월 9일 위원장 명의의 성명을 발표하여 “확진 환자의 이동 경로를 알리는 과정에서 내밀한 사생활 정보가 필요 이상으로 과도하게 노출되는 사례가 발생하는 데 대해 우려”를 표했습니다. 그리고 “확진 환자 개인별로 방문 시간과 장소를 일일이 공개하기보다는 개인을 특정하지 않고 시간별로 방문 장소만을 공개하는 방안 등을 고려”하도록 권고했는데, 인권단체 역시 같은 입장이었습니다. 이후 중앙방역 대책본부는 지자체에 배포하는 <확진 환자의 이동 경로 등 정보공개 안내>를 여러 차례 개정하여, 확진 환자의 사생활을 보호하는 방향으로 지침을 수정했습니다. 공개 기간이 지나면 장소 등 공개 내용을 삭제하도록 했고, 성별, 연령, 국적 등 개인을 특정하는 정보를 공개하지 않도록 했으며 거주지의 경우에도 읍면동 단위 이하 정보는 공개하지 않는 것으로 구체화했습니다. 무엇보다 시간에 따른 개인별 동선을 공개하지 않고 확진자가 발생했던 장소의 목록 형태로 공개 형태를 바꾸도록 했습니다.

기지국 정보수집에 대한 헌법소원 제기

코로나19 대응 과정에서 특정 지역의 기지국 정보를 수집한 것

은 이태원에서만이 아닙니다. 구로 콜센터 집단감염, 동대문 PC방, 서래 마을 와인바 등에서의 감염 사례, 그리고 2020년 8월 15일에 광화문에서 집회가 개최되었을 때도 주변 기지국의 접속 정보가 수집되었습니다. 그런데 기지국을 통한 개인 정보 수집은 확진자에 대한 역학조사와는 다릅니다. 역학조사를 통해서는 실제 확진자와 밀접 접촉하여 감염의 위험성이 있는 사람들을 파악하는 반면, 기지국 정보 수집은 밀접 접촉 여부와 상관없이 특정 지역에 있었던 사람들에게 대한 정보를 폭넓게 파악하려는 것입니다. 이태원에서의 기지국 정보 수집은 특히 성 소수자를 대상으로 공시하려는 의도로 추정됩니다. 실제로 서울시는 감염이 발생하기 이전인 4월 24일부터 기지국에 기록된 개인 정보를 파악했습니다. 인권 단체들은 이처럼 무분별한 개인 정보 수집이 시민의 개인 정보 자기 결정권, 사생활의 비밀과 자유 등을 침해하는 것으로 위헌임을 주장하며 2020년 7월 29일, 헌법소원을 청구하였습니다.

사실 수사기관도 집회 참석자와 같이 특정 지역에 있는 사람들을 파악하기 위해 소위 ‘기지국 수사’ 방식을 활용해왔는데요. 2018년 6월 28일, 헌법재판소는 기지국 수사에 대해 헌법불합치 결정을 내린 바 있습니다. 그나마 수사기관의 기지국 수사는 법원의 허가를 받지만, 감염병 예방을 명분으로 한 기지국 정보 수집은 법원의 허가도 없이 보건당국이나 지자체장의 요청만으로 이루어지고 있는 것이죠.

얼굴인식 체온 카메라의 개인정보 침해 규율

진보네트워크센터는 2020년 5월 성동구청이 코로나19 관련 청사 출입 통제 목적으로 도입한 얼굴인식 체온 측정 열화상 카메라

라가 정보 주체의 동의를 받지 않고 민감한 개인 정보인 얼굴인식 정보를 수집한 것에 대해 개인정보 보호법 위반임을 지적하면서, 개인정보보호위원회에 공개 민원을 제출하였습니다. 2020년 10월 28일 개인정보보호위원회는 성동구청이 코로나19 관련 출입 통제 등 확산 방지를 위해 얼굴인식 체온 카메라를 설치 운영하는 것은 개인정보 보호법 제58조에 따른 적용 예외에 해당하지 않는다는데서 센터의 손을 들어주었습니다. 또한, 서울 소재 주요 시설의 열화상 카메라 설치 운영 현황을 비공개로 실태 점검하여 개인 얼굴이 포함된 영상이 저장되고 있는 일부 사례를 확인하고 ‘개인 정보 저장의 원칙적인 금지’, ‘열화상 카메라 저장 기능 비활성화’, ‘불가피하게 영상 저장 시 사전 고지 후 동의 절차’ 등 개인정보 보호법상 준수해야 할 사항을 명확히 하는 ‘코로나19 관련 얼굴 촬영 열화상 카메라 운영 시 개인정보보호 수칙’을 발표했습니다.

코로나19와 정보인권 보고서 발표

해외에서도 코로나19 대응 과정에서 개인 정보 및 사생활 침해의 문제가 제기되고는 있지만, 한국처럼 다양하고 정밀한 개인정보를 수집하거나 감시 기술을 활용하는 국가는 많지 않습니다. 그런데 아이러니하게도 한국의 코로나19 방역은 성공적인 것으로 인식되고 있고 유럽의 많은 국가에서는 봉쇄 정책(Lock down)과 같은 또 다른 측면에서 개인들의 자유를 통제하는 정책이 사용되고 있습니다. 코로나19가 인류에게 닥칠 마지막 감염병이 아니기 때문에 기본권의 보호와 실효성 있는 보건 정책의 균형에 대해서 깊이 있는 연구와 토론이 필요할 것입니다. 그리고 한국의 사례는 이를 위한 주요 사례로 거론될 수 있을 것입니다. 이에 진보네트워크센터와 정보인권연구소는 한국의

방역 과정에서 정보인권과 관련된 이슈를 정리하여 <코로나19와 정보인권(Covid-19 and the Right to Privacy : an Analysis of South Korean Experiences)> 보고서를 국영문으로 발표하였습니다.

코로나19와 인권, 인간의 존엄과 평등을 위한 사회적 가이드라인 발표



사회적 가이드라인 보고회 © 서울인권영화제 홈페이지

2020년 6월 11일 <코로나19 인권 대응 네트워크>는 <코로나19와 인권, 인간의 존엄과 평등을 위한 사회적 가이드라인>을 발표하였습니다. 방역 과정에서 드러난 인권의 문제들을 사회적으로 드러내고, 한국 사회의 불평등한 사회구조로 인해 위기 상황에서 더욱 취약해진 사회적 약자·소수자의 현실에 주목하여 권리를 보장하기 위한 대안을 마련하며, 사회적 가이드라인을 통해 위기 상황에서 우선시해야 할 인권의 원칙을 사회적으로 제

안하기 위해서입니다. 이 가이드라인은 감염병 위기 대응 과정에서 지켜져야 할 원칙들과 함께, 생명과 안전을 위한 국가의 책무와 정보인권 등 시민의 권리를 보장하기 위한 제안을 담고 있습니다.

정보인권 보호를 위한 감염병예방법 개정 논의

감염병 예방 및 대응과 관련된 법적 규율은 주로 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(감염병예방법)’에 의해 이루어지고 있습니다. 확진자의 동선 및 접촉자 파악을 위한 개인 정보 수집, 확진자 동선 공개, 위치정보의 수집 등을 허용하는 근거 법률이기도 합니다. 코로나19의 확산 이후 2020년에만 여러 차례 감염병예방법 개정이 이루어졌습니다. 그러나 개정의 방향은 주로 통제와 처벌을 강화하는 내용입니다. 법적 근거도 없이 미리 시행되었던 출입 명부 작성이나 자가격리 이탈자에 대한 전자팔찌 부착 등에 관한 내용도 감염병예방법 개정을 통해 사후에 포함되었습니다. 기본권 침해를 고려한 심도 있는 논의를 통해 입법이 이루어지는 것이 아니라 행정부가 일단 실행하고 입법부가 사후에 이를 합리화하기 위한 법률을 만들고 있는 셈입니다. 이에 인권단체들은 입법에 대응하기 위한 활동도 하고 있고, 정보인권을 보호하는 방향으로 감염병예방법을 어떻게 개정할 것인지에 대한 작업도 진행하였습니다. 2021년 하반기에 인권단체들의 감염병예방법 개정안을 발의할 예정입니다.

3 코로나19와 정보인권 운동의 현황과 과제

■ 코로나19, 정보인권 현황과 과제

한국의 코로나19 방역이 성공이라고 평가받지만, 그것이 가능했던 것은 ‘개인의 2주 동안 행적을 몇 시간 만에 면밀하게 파악할 수 있는 물질적인 조건’이 있었기 때문입니다. 신용카드를 일반적으로 사용하는 소비문화, 하나의 교통카드로 전국의 다양한 교통수단을 이용할 수 있는 시스템, 주요 사회 영역에서 주민등록번호라는 식별자의 광범위한 활용을 통해 서로 다른 개인정보 데이터베이스와 연계되고, 통신 실명제로 모바일 기기 추적이 가능하며, 전국에 광범하게 설치된 CCTV 등이 그것입니다. 이러한 감시 사회의 물질적 조건이 과연 바람직한지 성찰할 필요가 있습니다.

또한, 정보인권을 침해하는 방역 정책이 일부 개선되기는 했지만, 여전히 많은 정책이 개선되지 않은 채 남아 있습니다. 코로나19 역학조사 지원 시스템을 통해 연계, 집적되는 개인 정보는 점점 증가하고 있습니다. 부천시에서는 CCTV 얼굴인식 기술을 통해 확진자의 동선을 추적할 수 있는 시스템을 도입하겠다고 합니다. 방역을 명분으로 특정 지역에 머물렀던 사람들의 개인 정보를 저인망식으로 수집하는 기지국 정보 수집은 헌법재판소의 결정을 기다리고 있습니다.

불평등한 사회에서는 자연재해도 불평등합니다. 코로나19 위기를 통해서 우리 사회의 불평등한 구조와 인권에 대한 미흡한 인식을 다시 한번 확인할 수 있었습니다. 코로나19와 같은 감염병, 혹은 또 다른 재앙이 언제든지 닥칠 수 있음을 고려할 때, 이러

한 깨달음을 토대로 더 평등하고 인권에 기반한 사회 시스템을
구축할 필요가 있을 것입니다.

코로나19와 정보인권 운동과 관련된
더 많은 정보를 알고 싶다면?



#역사바로세우기

#청소년인권

#병역거부

#장애인자립

#평등보장

#정보인권

PART 5.

인간 중심의 삶,
넘어서기

#1

10만 년의 책임이
뒤따르는 핵폐기물,
서로 떠넘기는 대신
함께 책임지기 위해서는
어떤 노력이 필요할까요?

“*먼 훗날 사람들이 우리의 원자력-화석연료의 시대를,
후손에게 어리석은 짓과 무책임한 짓을 한 시대로
기록하리라는 것은 얼마든지 가능하다.*”

- 집필시기: 2020년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 강언주(부산에너지정의행동 활동가)

1 탈핵 운동의 시작

■ 우리가 미래에 남겨 줄 것이 대책 없이 쌓여가는 핵 쓰레기라니!

‘전기 만드는 공장’인 줄만 알았던 핵발전소가 우리나라에 건설되기 시작한 것은 박정희 정부 시절이다. 우리나라 최초의 상업 운전 핵발전소인 고리1호기는 1978년부터 운영을 시작해 2017년 영구 정지 결정되어 현재 해체계획을 준비 중이다. 고리 1호기에 이어 2019년 12월, 월성1호기도 영구 정지 결정되었으나 올해 감사원이 월성1호기의 경제성이 저평가되었다는 감사 결과를 발표하면서 정치적 편파 감사에 대한 논란이 계속되고 있다. 체르노빌, 후쿠시마 사고의 교훈이 아니라도 우리나라에서 발생하는 지진, 태풍 등의 자연 재난과 핵발전소를 둘러싼 각종 비리, 고장 사고들을 고려하면 노후한 핵발전소를 폐쇄하는 것은 당연한 이치일 것이다. 그리고 우리에게서 현재 가동 중이거나 건설 중인 핵발전소의 존재와 함께 심각하게 당면한 핵폐기물의 문제가 있다.

핵폐기물은 방사성 물질이 일정 농도 이상으로 함유되어 있거나 방사성 물질에 오염되어 배출되는 폐기물을 의미한다. 핵폐기물은 방사선량의 세기에 따라 나뉘는데 방사선량이 아주 높은 것을 고준위 핵폐기물이라고 하고 중·저준위 핵폐기물은 다시 중준위, 저준위, 극저준위, 규제해제 폐기물로 나뉜다. 중·저준위 핵폐기물은 핵발전소 노동자들의 작업복이나 장갑, 덧신, 제염작업 시 사용한 도구 등과 교체한 부품들이 대부분이고, 고준위 핵폐기물은 핵발전소 원자로에 핵연료를 넣고 태우고 난 뒤 꺼

낸 사용후핵연료가 주를 이룬다. 고준위 핵폐기물은 강한 방사선이 나오기 때문에 핵폐기물 중에서도 가장 조심스럽게 관리되고 다뤄져야 한다.

지난 핵발전 역사 동안 핵폐기물은 대책 없이 쌓였지만 이를 해결할 수 있는 방법을 찾지 못했다. 과학기술의 발전에 기대 일단 핵발전소를 건설하고 운영을 해나가다 보면 그사이 처분방법을 찾을 수 있을 것이라 생각했다. 중·저준위 핵폐기물의 경우, 2005년 경주지역 주민투표를 통해 처분장을 경주에 건설하였고 각 발전소에서 발생한 폐기물을 이동하여 저장 중이다. 하지만 고준위 핵폐기물은 전 세계 어느 나라도 완벽하게 안전한 처분방법을 찾지 못했다. 즐기차게 핵 발전을 옹호하는 그룹에서도 핵폐기물의 문제에 대해서는 보족한 수를 제시하지 못하고 있다.

우리나라에서 핵폐기물, 핵폐기장의 문제가 부각되고 사회적 갈등이 시작된 것은 1980년대 후반부터다. 정부가 지역주민들 몰래 처분장 부지를 조사하고 주민반발로 무산되는 일들이 반복됐다. 1990년, 안면도에 핵폐기장을 건설하겠다는 정부의 계획에 주민들은 대책위를 결성하고 등교 거부, 이장단 사표 제출, 대규모 집회 시위 등을 통해 격렬히 저항했고 정부는 결국 계획을 철회했다. 1995년에는 굴업도를 핵폐기장 부지로 지정, 고시했으나 인근에서 활성단층이 확인되어 지정 고시를 해체했다. 이후에도 여러 지역들이 후보로 올랐으나 지역주민들의 반대와 지자체장의 포기 등으로 핵폐기장 부지선정은 진행되지 못했다. 그리고 많이 알려진 ‘부안사태’가 2004년 발생한다.

당시 김종규 부안군수가 군의회에서 부결된 유치신청을 강행하

여 접수하게 했고 이에 대해 주민들은 강하게 저항했다. 인구 7만 명의 부안군에서 1만 명 이상 참여하는 대규모 집회가 이어졌다. 주민투표를 두고 정부와 대책위 간의 대화가 결렬되면서 정부는 대규모 공권력을 투입했고 지역주민들이 부상을 당하는 등 격렬히 충돌했다. 결국 주민들은 2004년 2월 14일, 폐기물 처분장 유치 찬반에 대한 민간 주도의 주민투표를 실시했다. 총 유권자 52,108명 중 37,540명이 투표하여 72.04%의 높은 투표율을 기록했고, 이 가운데 91.9%가 반대하면서 부안 핵폐기장 유치는 백지화되었다. 부안의 사례는 그동안 핵발전소 건설과 같은 국책사업이 정부 주도하에 일방적으로 이뤄져 온 것에 대한 지역주민들의 저항이 ‘주민투표’라는 새로운 민주주의 방식을 이끌어 냈다는 의미가 크다.

2 탈핵 운동의 성과

■ 폭탄 돌리기 하던 핵폐기물과 잘못된 공론화

부안사태가 종결되고 나서 중·저준위 핵폐기물과 고준위 핵폐기물의 정책이 분리되었다. 각 발전소에 쌓아둔 중·저준위 핵폐기물을 처분하는 것이 시급했기 때문이다. 몇몇 지역들이 중·저준위 핵폐기장 유치를 신청했지만 2005년 주민투표를 통해 최종 경주로 부지가 선정된다. 당시 투표에 참여한 경주시민 147,636명 중 89.5%가 유치에 찬성했고 2005년 3월 31일 국회는 ‘중·저준위 방사성폐기물 유치지역지원에 관한 특별법’(방폐물유치지역법)을 제정했다. 특별법 제18조에는 “사용후핵연료 관련 시설 유치지역 건설금지” 조항이 명시되어 있지만 최근 월성핵발전소 내 사용후핵연료 임시저장시설(맥스터)을 추가 건설하면서

다시 갈등이 깊어지고 있다. 또한 경주 중·저준위 방폐장 내 지질안전성, 지하수 및 해수침투의 문제, 핵폐기물을 저장하는 드럼의 불량 문제 등이 계속 발생되고 있다. 중·저준위 방폐장이 경주에 건설되고 이후 폐기물을 이동, 저장하는 동안 고준위 핵폐기물의 문제는 어느 정부에서도 해결의 실마리를 찾지 못했다. 각 발전소 저장 수조에 보관 중인 고준위 핵폐기물의 포화시점이 다가오고 있고 더 이상 미룰 수 없는 문제임을 알면서도 역사적으로 여러 지역과의 갈등을 빚은 문제를 풀기란 쉽지 않기 때문이다. 역대 정권은 마치 폭탄 돌리기 하듯이 고준위 핵폐기물의 문제를 차기 정권으로 떠넘기기에 바빴다.

2013년 ‘사용후핵연료공론화위원회’가 출범했다. 시민들과의 핵폐기물의 관리정책을 공론화하여 마련하겠다는 취지였지만 위원회의 구성과 절차상 문제로 갈등을 빚었다. 15명으로 출발했던 공론화위원회는 9명의 위원만 남아 반쪽짜리로 2년여간의 활동을 마쳤다. 논의과정은 투명하게 공개되지 않았고 지역주민들과 제대로 된 공청회 한번 진행되지 않았다. 핵발전소로 고통받아 온 지역 주민들뿐만 아니라, 편리하게 전기를 사용해 왔던 전 국민, 정책결정권자, 전문가들이 함께 숙의하는 토론회 한번 없었다. 오로지 핵발전소를 계속 가동하기 위해서 최종 처분시설 추진 절차만을 담은 졸속 권고안으로 마무리됐다. 위원회의 권고보고서를 바탕으로 2016년 산업부는 ‘고준위 방사성폐기물 관리계획’을 마련, ‘고준위 방사성폐기물 관리시설 부지선정 절차 및 유치지역지원에 관한 법률’을 국회에 제출했으나 이후 발생한 최순실 국정농단 사태와 탈핵 진영 및 지역주민들의 지속적인 문제 제기로 아직 국회에 계류 중이다. 그간 탈핵 시민사회에서는 정부의 일방적인 핵발전 정책으로 강요되어 왔던 지역주민들의 희생과 고통을 중단하기 위해서 지역주민들의 의사가 적

극적으로 반영되어야 한다고 주장해 왔다. 그런 의미에서 박근혜 정부에서 시도했던 ‘사용후핵연료공론화위원회’는 국책사업에 시민들이 적극적으로 참여하여 의견을 개진할 수 있는 최초의 공론화위원회로서의 의미가 있을 수 있다. 하지만 정부의 잘못된 공론화 추진이 다시 지역주민들에게 고통을 주고 사회에 부정적인 영향을 미치는지를 명확히 보여준 사례이기도 하다.

■ 또다시 실패한 재검토

국정농단- 촛불혁명을 거쳐 새로 출범한 문재인 정부는 고준위 핵폐기물 관리정책에 대해 재검토를 약속했다. 박근혜 정부의 잘못된 공론화를 다시 원점부터 재검토하겠다는 것이었다. 대통령의 공약이자 국정과제 5개년 계획에 포함된 과제로 탈핵 시민사회의 기대도 컸다. 공론화 과정의 여러 문제에 대해 지속해서 제기하고 싸워온 결과이기도 했다. 하지만 이런 기대는 2017년 ‘신고리 5·6호기 공론화’ 이후 우려로 바뀌었다. 신규핵발전소 건설백지화를 약속했던 대통령이 공론화를 통해 건설 여부를 결정하겠다고 시민들에게 책임을 미루고 그 결과 신고리 5·6호기가 건설 재개되는 결과를 만들었다. 당시 공론화에 참여했던 시민들은 이미 건설 중이었던 신고리 5·6호기는 건설이 재개되어야 한다면서도 핵발전소를 점차 줄여나가야 한다는 상반된 의견을 제시했다. (시민참여단 471명 중 건설재개 59.4%, 건설 중단 40.5% / 원전 축소 53.2%, 원전 확대 9.7%) ‘신고리 5·6호기 공론화’는 숙의 기간이 짧고, 이해당사자를 배제한 채 기계적 중립을 유지했다는 점, 이해관계자들의 범위 설정과 공론화의 공정성 및 정보 불균형 등에 한계를 보여 탈핵 시민사회의 과제로 남았다.

박근혜 정부의 사용후핵연료공론화위원회와 문재인 정부의 신고리 5·6호기 공론화의 결과를 통해 고준위 핵폐기물 재검토의 주요 원칙을 논의하는데 많은 과제를 던져 주었다. 이런 과오를 다시 반복하지 않기 위해 지역주민, 시민사회계, 원자력계, 갈등관리 전문가로 구성된 ‘고준위 방폐물 관리정책 재검토 준비단(이하 준비단)’이 2018년 5월 출범하여 공론화의 목표, 의제, 의견수렴방식 등에 대해 논의를 시작했다.

약 6개월간 활동한 준비단은 몇 가지 원칙에는 합의에 이르렀으나 ‘사용후핵연료 관리정책 재검토위원회(이하 재검토위)’의 이해당사자 참여의 문제, 핵발전소 내 고준위 핵폐기물 임시 저장시설 건설에 대한 지역 의견수렴의 범위 등에 대해서는 끝내 합의에 이르지 못하고 산업부에 각각의 의견서를 제출했다. 산업부는 준비단이 논의하여 제출한 의견서를 바탕으로 재검토위를 구성해야 했지만, 합의에 이르지 못한 참여한 갈등들은 출범부터 지금까지 해결되지 못했다.

2019년 5월 29일 출범한 재검토위는 구성부터 이해당사자를 배제한 기계적 중립 구성으로 문제가 되었다. 재검토위가 진행 중임에도 불구하고 지난해 12월, 원자력 안전 규제기관인 원자력안전위원회는 고준위 핵폐기물의 포화 시기가 가장 빠른 월성 핵발전소 내 임시 저장시설(맥스터) 추가건설을 승인했다. 핵발전소를 계속 가동하기 위해 임시 저장시설 건설에만 급급한 재검토위의 태도를 요식행위라 비판하며 전문가 검토 그룹 34명 중 11명이 사퇴했으며 2020년 6월 재검토위 정정화 위원장마저 사퇴하는 초유의 사태가 발생했다. 정정화 전 위원장은 이해당사자의 참여와 독립적 기구 구성의 필요성을 주장하며 재검토위의 공정성은 이미 실패했다고 비판했다.

임시 저장시설 건설 여부에 대한 지역 공론화를 위해 경주지역에 지역실행기구를 구성했지만, 월성 핵발전소 반경 7-20km에 거주하는 울산 북구의 주민들은 행정구역이 다르다는 이유로 배제되었다. 울산 북구 주민들은 올해 6월 5일, 6일 양일간 ‘월성 원전 사용후핵연료 저장시설(맥스터) 추가 건설 찬반 주민투표’를 민간주도로 실시했다. 코로나19 확산과 총선 등 당면한 여러 상황이 있었음에도 불구하고 50,479명이 투표에 참여했고 94.8%로 압도적 반대 결과가 나왔다. 울산 북구의 주민투표 결과와 반대로 재검토위가 경주지역에서 실시한 지역 공론화는 시민참여단 145명 중 81.4%가 맥스터 건설에 찬성한다는 결과가 나왔다.

경주지역 시민참여단은 재검토위원회가 지역주민 의견 수렴기관으로 선정한 능률협회컨설팅이 경주시에 거주하는 만 19세 이상 시민 3,000명을 대상으로 전화 설문조사를 진행해 722명을 1차로 선정, 이중 월성 핵발전소 인접 지역 주민인 감포 38명, 양북 30명, 양남 42명, 시내권 55명 등 최종 165명으로 구성했고 향후 불참 등의 사유로 최종 145명이 지역 공론화를 진행했다. 울산, 경주 등 지역대책위들은 능률협회에서 진행한 지역 공론화 결과와 지난 6월 한길리서치가 경주 양남면 주민 891명을 대상으로 진행했던 여론조사(건설 반대 55.8%)결과가 극명히 다른 것, 시민참여단에 한수원 협력업체 직원들이 포함된 것 등에 대해 공론 조작 의혹을 제기하며 재검토위와 경주시 담당 공무원을 중앙지검에 고소한 상태다.

재검토위는 전국의견수렴을 위한 시민참여단 구성을 위해 4월 17일부터 한 달간 총 2만 9명에 대한 전화 모집조사를 실시했고

이중 참여를 희망하는 사람들을 대상으로 인구통계학적 특성을 반영해 549명을 선정했다. 이후 최종과정까지 참여한 451명을 대상으로 오리엔테이션, 온라인 속의 학습 및 1, 2차 종합 토론을 거쳐 최종 설문조사를 진행했다. 2020년 10월 30일 발표된 451명의 시민참여단 의견수렴 결과, 사용후핵연료 관리를 위한 영구 처분시설에 대해 87.9%가 “필요하다”고 답했고 중간저장 시설은 75.4%가 “필요하다”고 답했으며, 영구 처분시설과 중간저장시설 부지를 동일 부지에 운영하는 것에 82.5%가 동의했다고 한다. 451명의 의견수렴 결과가 고준위 핵폐기물 관리정책을 결정하게 되는 것이 과연 옳은 것일까.

2004년 부안과 2020년 울산 복구의 주민투표는 더 이상 정부의 일방적인 정책추진에 이끌려 가지 않겠다는 주민들의 확고한 의지와 주민들 스스로 자신의 생명과 안전을 지키고자 하는 직접행동을 보여 주었다. 반대로 정부의 ‘공론화’ 추진은 항상 실패와 한계에 놓여 있다. 이해당사자 참여의 배제, 의견수렴범위에 대한 합의, 최종 처분 부지선정 및 임시 저장시설 증설 여부의 문제, 그리고 여전한 정보의 불균형과 투명하지 않은 운영 문제 등이 이번 재검토에서도 여전히 발생했다. 잘못된 공론화를 바로 잡기 위한 재검토였지만 이번 재검토도 역시 실패했다. 어쩌면 예견된 실패였다. 10만 년 이상의 책임을 논의해야 하는 핵폐기물의 문제를 불과 몇 개월간의 속의 과정을 통해 결정한다는 것이 가능할 리 없던 것이다. 핵폐기장을 둘러싼 지난 갈등의 역사가 이미 여러 차례 증명해 주었던 바이다. 이제 우리는 무엇을 해야 할까.

3 탈핵 운동의 현황과 과제

■ 대한민국 방방곡곡 가져가라 핵폐기물

지난 10월 24일 부산을 시작으로 <대한민국 방방곡곡 가져가라 핵폐기물> 캠페인단이 핵 드럼통 모형을 신고 울산, 경주, 울진, 대구, 영광, 대전 등 핵발전소 소재 지역과 현안 지역을 거쳐 서울까지 갔다. 이들이 9박 10일의 여정을 출발한 이유는 시민들에게 고준위 핵폐기물의 위험성과 잘못된 재검토의 문제를 알리기 위함이었다. 정부가 무책임하게 결정해온 에너지정책과 고준위 핵폐기물 재검토 때문에 희생과 고통을 강요받아온 지역주민들을 외면하지 말고 ‘핵폐기물 10만년의 책임’을 함께 지자고 호소하기 위해서였다.

핵발전소 지역에 도착할 때마다 거대한 송전탑과 핵발전소가 주민들의 고통을 보여주는 듯해 아팠고 지역에서 탈핵을 위해 활동하는 사람들과 만나면서 힘을 얻었다. 서울에 도착해 핵 드럼통 모형을 두고 퍼포먼스를 진행하면서도 시민들의 낯선 눈길에서 아직 이 핵폐기물의 문제가 사회적 문제로 확산되지 않았음을 느꼈다. 11월 2일 서울에서의 마지막 일정은 청와대 분수대 광장에서의 기자회견이었다. 경찰은 핵 드럼통 모형을 가지고 갈 수 없다면서 캠페인단을 막아섰다. 그저 ‘모형’일 뿐인 드럼통도 반입할 수 없다는 청와대와 매일을 ‘진짜’ 핵폐기물을 떠안고 살아가는 지역주민들은 얼마나 멀리 있는 것일까. 고준위 핵폐기물의 재검토를 통해 책임 있는 관리정책을 만들겠다고던 정부의 약속은 지켜지지 않고 있고 그 책임의 정점에 있는 청와대는 지역주민들과 탈핵 시민들의 목소리를 듣지 않고 있다. 탈핵 사회로 나아가겠다고던 문재인 정부의 약속은 신고리 5·6호기 건설

재개를 시작으로 이미 산산조각이 났고 이제 핵 쓰레기 문제마저 졸속, 엉터리 공론화로 마무리하겠다고 한다.



2020년 11월 2일 대한민국 방방곡곡 가져가라 핵폐기물 캠페인단과 탈핵시민행동, 탈핵지역대책위들의 청와대 분수대 광장 앞 기자회견이 경찰에 의해 막히면서 인근에서 기자회견을 진행했다 © 장영식 (강언주 제공)

해외의 경우는 어떠한가. 핀란드는 1983년부터 고준위 핵폐기물 관리정책과 처분부지 선정 등에 대한 공론화를 시작해 30년이 넘게 진행 중이다. 누군가는 미련하다고 생각할 수 있지만 핀란드 정부는 예외 없는 공정성과 투명성을 원칙으로 ‘안전’ 문제에 다가갔다. 그 결과 2015년 세계 최초로 영구 처분시설 건설 허가를 취득했고 현재 건설이 진행 중이다. 이는 오랜 시간 시민 합의를 만들어 냈기 때문에 가능했다. 핀란드와 같이 최종 처분 시설의 입지 절차에 착수한 스웨덴 역시 충분한 숙의 기간을 거쳤고 이 과정은 현재도 진행 중이다. 최근에는 핵폐기물을 저장하는 용기의 부식 문제를 두고 저장 방법을 다시 논의하고 있다. 영국과 프랑스 역시 고준위핵폐기물관리정책을 결정하기 위한 공론화에 상당한 시간과 노력을 들이고 있다. 별도의 독립된

기구를 구성하여 공론화 작업을 진행 중인데 모든 공론화는 잘못이나 문제가 확인되면 언제든지 회기하고 백지화될 수 있다.

핵발전소, 핵폐기물 문제를 시민들과 함께 논의하자는 요구는 탈핵 시민사회의 오랜 요구였고 그로 인해 ‘공론화’라는 정책 결정 시스템이 여러 상황에 적용되고 있는 것은 사실이다. 일부 정책결정권자와 전문가집단에 의해 일방적으로 추진되지 않도록 하기 위해 오랫동안 요구하고 싸워온 결실이기도 하다. 하지만 지금의 공론화가 잘못된 형태로 진행되고 있다면 우리는 모든 것을 백지화하고 원점부터 다시 시작할 준비 또한 할 수 있다. 재검토가 재재검토가 되더라도, 수십 년의 시간이 걸리더라도! ‘사회적 합의’를 만들어 간다는 것은 그래서 어렵지만, 더 큰 의미를 가진다. 탈핵을 바라는 시민사회의 요구는 빠른 시민 합의를 통한 정책 결정이 아니었다. 고준위 핵폐기물 포화가 눈앞에 다가오고 있고 수명이 만료되는 핵발전소들도 계속 발생할 것이다. 그때는 핵발전소를 멈추고 논의를 이어가면 된다.

■ 10만 년의 책임을 위한 우리의 행동은 ing

핵발전소와 핵폐기물 문제에 있어 ‘안전’보다 우선하는 가치는 없다. 이 가치를 위한 결정은 누구의 희생을 강요하지도 않고 누구에게 책임을 전가해서도 안 된다. 편리하게 전기를 사용해 온 누구라도 이 책임에서 자유로울 수 없다. 대한민국 모든 지역이 핵폐기물을 $1/n$ 씩 나누어 가진다는 것은 불가능할 것이다. 하지만 책임을 나눌 방법은 있다. 잘못된 공론화에 대해 함께 목소리를 내고 오래 걸릴지라도 원칙을 가지고 충분히 논의해야 한다. 누구의 문제가 아니고 우리 모두의 문제로 인식하고 사회적 합의를 만들어 가야 한다.

탈핵 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#2

막힘없이 안전하게 걷는
도시를 꿈꾸며,
보행권 회복을 위한 횡단보도
설치는 누가 요구했을까요?

*“보행권은 시민들이 편하게 거리를 오갈 수
있는 기본적인 권리입니다!”*

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김광일(녹색교통운동 협동사무처장)

1 보행권 회복을 위한 횡단보도 설치 운동의 시작

■ 1998년 광화문 네거리에는 횡단보도가 없었다?

우리가 도로를 건널 때 이용하는 횡단보도, 육교, 지하도 중 노약자와 장애인이 편리하게 이용할 수 있는 횡단보도가 없어 불편한 시절이 있었습니다. 광화문 이순신 동상 앞 네거리(세종대로 사거리)는 1998년만 해도 횡단보도가 없었습니다. 많은 사람이 길을 건너기 위해 계단을 오르내리는 지하도를 이용하거나 몇백 미터 떨어진 횡단보도까지 걸어가야 하는 불편한 곳이었습니다.

당시 법에서 횡단보도는 육교 지하도 및 다른 횡단보도로부터 200미터 이내에는 횡단보도를 설치할 수 없다는 조항 때문에 5호선 광화문역이 개통되면서 이곳의 횡단보도가 사라져버렸기 때문입니다.

2 보행권 회복을 위한 횡단보도 설치 운동의 성과

■ 1990년대 자동차의 급격한 증가

1988년 서울 올림픽 이후, 우리나라의 자동차 등록 대수는 가파르게 증가하였습니다. 1990년 339만 대였던 자동차는 매년 백

만 대 이상 증가하여 1997년 1,041만 대에 이르게 되었습니다.
(2016년 2,180만 대)

자동차의 증가는 극심한 교통 체증과 함께 심각한 대기오염 문제의 원인이 되었습니다. 당시 교통정책의 방향은 자동차의 증가를 억제하는 것이 아니라 가급적 교통체증을 줄이는 소통 방안 위주로 추진되었습니다. 여기저기 도로가 건설되거나 넓혀지고 교통체증을 유발하는 횡단보도 대신 육교와 지하도가 설치되었습니다.

교통소통 위주의 정책으로 인해 보행이 불편한 시대

1992년 당시 교통사고 사망자는 1만 4백 2명이었는데 이 중 50%가 보행자 사고로 인한 사망사고였습니다. 서울시민 82%는 환경, 주택, 교육 등의 여러 가지 문제에 우선하여 교통 문제를 해결해야 할 최우선 과제로 뽑았습니다. 이러한 문제를 해결해야 할 교통 행정담당자들은 소통 위주의 교통 정책만 쏟아내 도로를 넓히기 위해 보도를 줄이고, 주차장을 넓히기 위해 개구리 주차를 허용하고 주택가 골목길을 주차장화 하는 등의 어처구니 없는 행정을 펼치게 됩니다. 모든 교통정책이 차량 소통 위주로 바뀌면서 차를 타지 않고 걷는 사람의 권리는 차를 탄 운전자의 권리에 의해 무시되었습니다. 보도에 주차하고 있는 차를 피해 차도로 내려와서 걸어야 했고, 여기저기 방치된 물건과 상점의 상품 진열대를 피해 다녀야 했으며, 공사장은 각종 공사 자재를 보도에 쌓아놓는 것이 당연하게 여겨졌습니다.

‘보행권’은 시민들이 편안하게 거리를 오갈 수 있는 기본적인 권리입니다. 1993년 창립한 시민단체인 녹색교통운동은 ‘보행권’이

라는 말을 처음으로 제안하게 됩니다. 자동차가 최우선이 아닌 ‘사람과 자동차의 조화’, ‘삶의 질을 향상시키는 교통’을 지향하며 ‘보행권 신장을 위한 도심지 시민 걷기 대회’, ‘통학로 보행권 확보’, ‘교통사고 피해 가정 돕기’ 등을 시작하게 됩니다.

시민의 힘을 모으는 횡단보도 만들기 운동

횡단보도의 유무는 그 도시와 정책이 보행자 중심인지, 자동차 중심인지를 보여주는 대표 기준으로서의 성격을 가집니다. 횡단보도는 장애인을 비롯한 교통약자의 이동에 절대적인 영향을 주고 있을 뿐 아니라 시민들의 일상 보행에서 불편함을 가장 피부로 느끼는 부분이기도 합니다.

녹색교통운동은 1997년 시청 주변의 횡단보도, 장애인 편의시설 등을 조사하고 결과를 발표하여 도심도 시민의 보행권, 장애인의 이동권이 침해받고 있음을 알립니다. 이후 1998년 본격적으로 횡단보도 설치 운동이 시작됩니다. 1998년 9월, 광화문과 신촌 로터리, 예술의 전당 앞 등 10개소에서 캠페인을 진행하기 위해 거리로 나왔습니다. “이곳에 횡단보도를 설치해주세요”라는 조그만 플래카드와 서명지를 가지고 지나가는 시민들에게 서명받기 시작합니다. 서명은 몇 시간 만에 2,000여 건을 넘었고 시민들의 반응은 뜨거웠습니다. 이 서명지를 6개 단체 명의로 경찰청과 서울시에 공식적으로 접수하였고 언론도 높은 관심을 보이게 됩니다.

그 후 3개월 뒤 1998년 12월, 서울시는 녹색교통운동이 요구한 10개 지점 가운데 광화문과 신촌 등 6개 지점을 횡단보도 설치 가능 지역으로 판단했다고 밝히면서 1999년 상반기 중에 횡단

보도를 복원하겠다고 공식 입장을 내놓게 됩니다. 1999년 4월, 드디어 광화문에 횡단보도가 남북방향으로 설치되었고 2000년에는 예술의 전당, 종로 1가에 횡단보도가 신설되었습니다. 2001년에는 안국동 로터리 육교가 철거되는 대신 횡단보도가 설치되었습니다. 마침내 2005년 광화문의 횡단보도가 동서 방향으로 복원되어 네 방향으로 편리하게 사람들이 거리를 거닐 수 있게 되었습니다.

서울에서는 이후 곳곳에 횡단보도가 많이 설치되었으며, 횡단보도 설치 운동은 서울뿐만 아니라 부산, 청주, 천안, 대전, 광주, 안양, 제주에서도 동일하게 모니터와 캠페인을 진행하였고 점차로 다른 지역에까지 확대되는 계기가 되었습니다. 최근 법 개정으로 횡단보도 설치 간격이 100m로 조정되었으며, 독소조항이었던 육교 및 지하도에 대한 내용이 삭제되었습니다.

3 보행권 회복을 위한 횡단보도 설치 운동의 현황과 과제

■ 그 이후 광화문 네거리는...

20여 년이 지난 지금 횡단보도 설치 이후 광화문 네거리의 모습은 어떻게 바뀌었을까요? 2017년 말 종로 중앙버스전용차로가 개통되었습니다. 광화문 네거리에 버스 정류소가 설치되면서 단순히 길을 건너기 위한 것뿐만 아니라 지하철과 버스를 편리하게 환승하고 거리를 건널 수 있게 되었습니다.

횡단보도가 지금보다 더 많이 설치되었으면 합니다.

고령화 증가 추세로 1990년대보다 교통 약자는 빠르게 증가하고 있습니다. 많은 사람이 계단을 오르내리는 육교와 지하도가 불편하다고들 합니다. 횡단보도가 20여 년 전보다 훨씬 더 많이 만들어지고 있지만, 아직 거리를 자유롭게 다니기에는 부족한 듯합니다. 유아차를 끌고 나온 시민들, 걸음이 서투른 아이들, 걸음이 느린 어르신, 그리고 장애인. 모든 사람이 편안하고 자유롭게 거리를 다닐 수 있는 권리, 거리에서 ‘보행권’의 최소한의 요건은 횡단보도입니다.

보행권 회복을 위한 횡단보도 설치 운동과 관련된
더 많은 정보를 알고 싶다면?



#3

수돗물을 오염시킨
낙동강 페놀사건,
어떻게 응징했을까요?

*“안일한 환경의식과 비윤리적인 기업 경영의
증거를 찾아라!”*

- 집필시기: 2018년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 문창식(대구환경운동연합 공동의장)

1 낙동강 페놀사건 기업 불매 운동의 시작

■ 27년 전, 국민의 가장 격렬한 분노를 일으켰던 낙동강 페놀사건

세계에서 지표수를 그대로 먹을 수 있는 나라 중 하나였던 대한민국이 휘발유보다 더 비싼 생수를 사서 먹어야 하는 때가 되었다. 이렇게 된 데에는 경제성장과 수출 증대만이 우리가 살길이라는 구호 아래 기업은 버젓이 환경오염행위를 하고, 정부는 이를 눈감아 주고, 국민은 환경에 무지했기 때문이었다. 지금부터 27년 전인 1991년 3월에 천만 영남인의 식수원인 낙동강에서 일어난 페놀사건은 우리나라 환경오염 역사상 전 국민의 분노를 가장 격렬하게 일으켰던 사건이자 기존의 개발 성장 공식을 뒤엎은 사건이었다.

한 기업이 국민의 건강을 도외시한 채 독극물인 페놀을 낙동강에 쏟아부은 이 사건은 해당 기업뿐 아니라 정부와 국민 등 우리 사회 모든 주체가 환경에 대한 인식을 새롭게 하는 중요한 계기가 되었다. 이 사건 이후 정부는 안전한 수돗물 공급을 위하여 수십 년 동안 천문학적인 예산을 투입하였지만, 대다수 국민이 수돗물을 그대로 마시지 않고 있는 현실을 돌아보면 페놀사건은 아직도 우리 속에서 계속되고 있다고 볼 수 있다.

2 낙동강 페놀사건 기업 불매 운동의 성과

■ 두 번에 걸친 페놀 유출로 유산, 사산한 임산부 등 대구 시민 환경오염 공포에 시달려!



© 서울시NPO지원센터

1차 유출은 1991년 3월 14일 밤 10시부터 3월 15일 새벽 6시까지 8시간 동안 이루어졌다. 경북 구미국가산업단지 내 두산전자에서 페놀 원액 30톤이 누출되어 낙동강에 흘러 들어갔다. 방류된 페놀은 3월 16일경 대구시 경계에 위치한 낙동강 다사 수원지에 유입되었다. 이로 인해 낙동강이 상수원인 250만 대구 시민이 페놀 수돗물에 노출되었다. 대구 시민이 먹는 수돗물의 페놀 수치가 0.11ppm까지 올라간 지역도 있었는데, 이는 당시 대한민국의 허용치인 0.005ppm의 22배, 세계보건기구의 허용치

인 0.001ppm의 110배에 달하는 수치였다. 이후, 정수장에서는 염소 소독을 중단하고 활성탄, 오존, 이산화염소로 물을 처리하였다.

1차 유출 책임을 물어 두산전자에게 30일 영업정지 처분을 하였으나, 고의성이 없었다는 이유로 20일 만인 4월 9일 조업 재개가 허용되었다.

2차 유출은 조업 재개 후 2주 뒤인 4월 22일 정오 12시 5분에 발생하였다. 연이은 사건의 결과로 박용곤 두산그룹 회장과 환경처 장관이 자리를 물러나게 되었다. 두산전자에게는 64일의 영업정지 처분이 내려졌다. 그러나 벌써 임산부가 유산하고 대구지역 주민들은 엄청난 악취와 환경오염 공포에 시달리는 등 피해를 본 뒤였다. 또한 사건 이전에도 정화 비용 500여만 원을 아끼기 위해서 폐놀을 정화하지 않고 버린 일이 여러 차례 있다는 게 조사 결과 밝혀졌을 정도로 낙동강 폐놀 유출 사건은 사건 당시 기업들의 안일한 환경 의식과 비윤리적인 기업 경영을 말해주는 사건이었다.

■ 예고된 사고로 충분히 막을 수 있었던 폐놀사건!

예고된 사고, 원인은 인재였다.

검찰 수사 과정에서 두산전자는 1990년 10월 21일부터 1991년 3월 20일까지 무려 5개월 동안 1일 평균 1.7톤의 폐놀 폐수를 방류하여 왔다는 것이 밝혀졌다. 그런데 대구시와 대구지방환경관리청은 이 사실을 전혀 알지 못했을 뿐 아니라 월 1회 이상하기로 되어 있는 폐놀 검사 의무 규정조차도 제대로 이행하지 않은

것으로 나타나 페놀 사건이 인재였음을 뒷받침하였다. 특히 낙동강 수계에는 그 이전에도 수돗물 페놀 오염이 여러 차례 발생하였다.

먼저 1989년 8월에는 강정과 다사 취수장에서 클로로 페놀이 형성되어 심한 악취가 나서 시민들의 항의가 있었는데, 당시 해당 취수장과 상수도본부 측은 여름철 오염을 막기 위해 염소를 과다 투입하는 과정에서 일어난 일이라고 이 사실을 애써 외면했다. 그리고 1991년 3월 2일부터 5일 사이에도 구미, 왜관 일원 주민들이 수돗물 악취를 항의하였는데 수질 분석 결과 0.004ppm의 페놀이 검출되기도 하였다. 이를 볼 때 페놀 오염 사고는 이미 여러 차례 발생한 것으로 페놀사건은 충분히 예견할 수 있는 상황에서 발생한 것이다.

대구시는 페놀 오염 수치를 조작하여 애써 사건을 축소하려고 하였다.

대구시는 일관되게 ‘페놀 농도가 음용수 기준치 이하로 악취가 나지만 인체에 무해한 수돗물 사건’으로 페놀사건의 성격을 주장하였다. 대구시는 페놀이 다사 수원지에 유입되기 시작한 3월 16일 09시 30분의 페놀 농도와 3월 16일 14시 30분 달서구 본리동 보성 아파트 주민의 가정 수도전에 최초 급수된 클로로 페놀 농도는 무시하고, 3월 17일 03시 30분에 측정한 다사 수원지 원수의 페놀 농도 0.0035ppm을 근거로 사후 수습을 한 것은 명백한 사건 축소 은폐 기도라 할 수 있다.

당국은 페놀은 인체에 아무런 영향이 없다며 주민을 안심시키려고 했다.

3월 18일 이학노 대구시 상수도 사업본부장은 클로로 페놀은 인체에 아무런 영향이 없다고 하였다. 페놀이 대구시 관내 벗어난 곳에서 유입되었기 때문에 대구시로서는 어쩔 수 없다고 하면서 처음으로 페놀이 인체에 아무런 영향을 미치지 못한다고 하였다. 이어 환경처 장관은 국회 보건사회상임위원회에 제출한 자료에서 페놀은 유해성이 없다고 주장하였다.

이처럼 관계 기관이 페놀사건 초기에 페놀이 인체에 미치는 영향이 없다고 강변하고 나온 것은 페놀 피해 범위가 예상 밖으로 엄청났기 때문이었다. 즉 관계 기관이 페놀이 인체에 미치는 영향을 인정할 수 없었던 것은 페놀에 오염된 대구 시민 160여만 명이 다양한 페놀 피해를 실제도 호소하고 있었기 때문이었다.

정부는 애초부터 환경문제에 관심이 없었다.

당시 노태우 대통령은 낙동강 페놀 사건과 관련하여 “환경처 장관과 대구시장을 문책하는 것은 바람직하지 않다”라며 그 책임을 묻지 않았다. 이는 공해 기업에 대한 정부 당국의 시각을 단적으로 보여주는 것이었다. 이후 정부 당국의 시각은 일관되게 나타났다. 먼저 정부는 두산전자가 조업 정지 처분 취소 행정심판을 하자 아무런 고민 없이 두산전자의 신청을 받아들였다. 당시 환경처 행정심판위원회는 두산전자의 조업 중단으로 전자제품 수출이 큰 타격을 받고 있다는 경제계의 압력을 받고는 두산전자에 대한 조업 정지를 17일 만에 변칙적으로 해제한 것이다.

1990년 11월 전경련(전국경제인연합회)은 환경청에 압력을 가해

하천 수질 환경 기준 항목에서 화학적산소요구량(COD)을 빼도록 했다. 산업 활동을 저해하는 환경정책은 반대한다는 전경련의 입장이 정책에 그대로 반영되고 있다. 이러한 정부의 태도로 결국 조업 해제 후 14일 만에 두산전자에 의해 또다시 폐놀사건이 발생하고 말았다. 2차 폐놀사건이 그것이다. 국민의 분노와 실망이 극에 달했고, 환경단체의 조직적인 항의 행동에 밀려 결국 정부는 환경처 장관과 차관을 전격 해임하였다.

■ 이윤추구에만 급급한 기업을 응징하는 과정에는 시민사회단체의 변화를 요구하는 운동이 있었다.

낙동강 수질 오염사태에 시민단체와 환경보건단체, 소비자단체들은 본격적으로 대응 활동을 시작했다. 3월 23일 오전 11시, 서울YMCA, 경실련, 공해추방운동연합(현 환경운동연합), 녹색의전화, 주부클럽연합회, 소비자 문제를 연구하는 시민의 모임은 서울YMCA에 모여 <수돗물 폐놀오염대책 시민단체협의회> (이하 시민단체협의회)를 구성했으며, 여성단체를 중심으로 수도료 납부 거부 운동도 함께 진행되었다. 이후 3월 28일 시민단체협의회는 두산그룹 박용곤 회장과 환경처 장관을 직무 유기 및 수질환경보전법 위반 등의 혐의로 서울지검에 고발했다.

3월 29일에는 두산빌딩 앞에서 두산전자의 낙동강 폐놀 오염사건에 항의하기 위해 두산 그룹 계열의 OB맥주를 길바닥에 쏟아버리는 ‘OB맥주 쏟아버리기 대회’도 가졌다. 3월 30일에는 종로 2가 탑골공원에서 ‘폐놀 불법 방류 규탄 및 수돗물 살리기 시민대회’를 가지며 가두행진을 하였고, 두산그룹 제품 불매운동 촉구 스티커 및 팸플릿을 시민들에게 나눠주는 활동 및 낙동강 수질오염 실태를 파악하기 위해 현지에 파견된 결과 보고서도

발표하였다.

이윤추구에만 급급한 재벌의 비도덕성과 반사회성에 대해 시민 사회단체는 다양한 방식으로 대응 운동을 펼쳤고, 소비자 불매 운동 이외에도 오염물질 방류 업체들에 대한 감시활동과 함께 피해 지역 사례 접수도 함께 진행하였다.

당시 시민단체협의회가 4월 30일까지 접수한 피해 신고 건수는 모두 1,617건이었는데, 유형별로는 임신부 664건(유산 255건), 신체적 피해 205건, 물질적 피해 591건, 기타 157건으로 임신부 등 신체적 피해가 전체의 53.8%에 달하였다. 피해 증상으로는 복통, 설사, 유산, 목이 타는 듯한 통증 및 피부 가려움증, 붉은 반점 등이었다.

즉 실질적인 시민의 피해 상황을 보더라도 폐놀이 인체에 유해하다는 것을 쉽게 알 수 있는 것이었다. 이에 시민단체가 임신부에 대한 특별 관리를 대구시에 강력하게 요청한 것은 당연한 요구였다.

이 사건으로 대구지방 환경청 공무원 7명과 두산전자 관계자 6명 등 13명이 구속되고, 관계 공무원 11명이 징계 조치되는 등 환경 사고로는 유례없는 문책 인사가 뒤따랐다. 또 국회에서는 진상조사위원회가 열렸다. 한편 두산은 ‘기업 이익만 앞세워 공공시설인 상수원을 오염시킨 부도덕한 재벌’이라는 여론의 비난을 받았고, 박용곤 두산그룹 회장은 대국민 사과와 함께 스스로 물러났다. 이를 계기로 두산그룹은 환경보호, 특히 수질오염 방제에 각별한 노력을 기울여 1996년 이후 연 3년간 정부로부터 모범 환경기업으로 선정됐다.

3 낙동강 페놀사건 기업 불매 운동의 현황과 과제

■ 페놀사건은 전국적으로 환경 문제의 심각성을 인식 시킨 중요한 계기였다.

페놀사건으로 두산 제품 불매 운동이 전국으로 확산되어 두산그룹이 엄청난 타격을 입었고, 기업에게 환경오염에 대한 시민의 반응이 얼마나 무서운 것인지를 각인시켜 주었다. 나아가 페놀사건은 대기업 전반의 산업폐수에 대한 문제를 제기하였으며, 국민 스스로도 자신이 버리는 생활하수가 심각한 환경오염의 원인이 된다는 것을 깨닫게 하였다.

한편 1991년 3월 29일 자 동아일보 사설은 “이번 페놀사태에 대한 국민적 응징은 전국 규모라는 점에서, 그리고 해당 공해 기업의 전 제품을 대상으로 한 응징이라는 점에서 우리의 환경운동 사상 최초의 대규모 저항으로 기록될 듯하며 앞으로도 환경보전 시민운동에 하나의 이정표가 될 것이다.”라고 쓰고 있다. 즉 페놀사건은 우리나라 환경운동의 새로운 지평을 연 계기가 된 것이다.

이 사건을 계기로 정부는 맑은 물 공급 대책, 낙동강 특별법 제정 등을 통해 강을 살리고, 맑고 안전한 수돗물을 국민에게 제공하기 위하여 큰 노력을 하였으나 이명박 정부의 4대강 사업으로 그동안의 노력이 한순간에 물거품이 되었다. 그러나 촛불혁명으로 들어선 문재인 정부는 4대강 보 개방, 물 관리 일원

화, 대형 댐 건설 정책 폐기 등을 통해 다시 강 살리기에 의욕적으로 나서고 있다.

낙동강 페놀사건 기업 불매 운동과 관련된
더 많은 정보를 알고 싶다면?



#4

태안을 살려낸 빛나는 시민정신,
허베이 스피리트호
유류 오염 사고 피해를 누가
복구해갔을까요?

“재앙은 시민들의 참여로 닦아냈으니,
책임 규명과 보상은 원인 제공자가
제대로 진행하라!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 임정근(경희사이버대 NGO·시민정치전공 주임교수)

1 허베이 스피리트호 유류 오염 사고 피해 복구 시작

2007년 12월 7일 오전 7시 6분, 충남 태안군 만리포해수욕장 앞바다에는 믿을 수 없는 광경을 바라보며 망연자실 하는 사람들의 한숨으로 가득했다. 삼성중공업 해상 크레인과 유조선 허베이 스피리트호가 충돌하면서 유조선에 실려 있던 원유 1만 2천547㎩가 바다로 쏟아졌다. 청정 해역을 자랑하던 태안 앞바다는 물론 아름다운 해안과 백사장, 그리고 그 터전에서 살아가고 있는 모든 생물이 검은 죽음의 지옥으로 빨려 들어가고 말았다. 이 절망의 바다에서 연대와 협동을 바탕으로 희망을 길어 올리는 기적이 일어났다. 빛나는 시민정신이 재앙의 그림자를 걷어냈다.

사건 개요

2007년 12월 7일 07시 06분경 삼성중공업 소속 11,828톤급 크레인 부선 삼성 1호와 홍콩(중국) 선적 146,848톤급 유조선 허베이 스피리트호(현대오일뱅크 용선)가 충돌하는 사고가 발생했다. 충남 태안군 원북면 신도 남서방 약 5마일 해상(36° 52' 16" N, 126° 03' 02" E)에서 발생한 이 사고는 지금까지 국내 최대의 유류 오염 사고로 기록되고 있다. 사고는 삼성중공업 소속의 예인선 삼성 T-5와 삼성 T-3 두 척이 해상 크레인 부선인 삼성 1호를 병렬로 연결하여 인천항 인천대교 공사 현장에서 거제 고현항을 향해 출발하는 데서 시작됐다. 삼성중공업 예인선단은 사고 해역을 중심으로 4m 높이의 파랑주의보가 예보됐음에도 주의를 기울이지 않다가 심한 풍랑에 의해 좌측 예인 삼성

T-5의 예인줄이 절단되었다. 이로 인해 크레인 부선이 떠밀리게 되었고 충남 서산 대산항에 묘박 후 입항 대기 중이던 유조선 허베이 스피리트호와 충돌했다.

허베이 스피리트호는 사고 당시 예인선단의 접근을 인지하고 충돌 위험을 방지하기 위해 노력했으나, 주기관의 이상으로 충돌 회피 동작을 취하지 못했다. 정박 당직에 신경을 써 사전에 삼성중공업 예인선단의 접근을 파악하고 비상용 주기관을 적극적으로 사용해 충돌을 피해야 했다는 지적이 제기되었다. 검찰은 2008년 1월 21일 악천후 속에서 무리한 예인을 계속했으며, 예인선단과 허베이 스피리트호 양측 모두 신속한 대처에 미흡했던 점을 사고 원인으로 판정·발표했다. 이에 따라 2009년 4월 23일 예인선과 유조선 양측 모두에게 유죄가 선고되어 각각 3천만 원씩의 벌금이 부과되었다.

문제점

유류 유출 사고는 조사 결과 결국 인재였음이 밝혀졌다. 대표적인 사고 원인과 문제점은 다음과 같다.

- 1) 삼성 크레인 예인선단은 풍랑주의보 속에서 항해를 강행함
- 2) 대산 해양청의 충돌 위험 경고가 무시되었다. 항해를 계속하기 위해 고의로 관제센터의 교신을 받지 않았을 것이라는 의혹이 제기됨
- 3) 크레인과 예인선을 연결하는 강철 와이어가 끊어진 이유가 밝혀지지 않음
- 4) 항해일지 조작, 삼성중공업 예인선단은 사고를 일으킨 자신의 책임을 회피하고 사고를 날씨 탓으로 돌리기 위해 항해일지를 고의로 조작했을 것으로 의심 추정됨
- 5) 현대 오일뱅크의 사회적 책임 불감과 안전조치 외면이 또 다른 사고 원

인으로 지적됨

6) 단일선체 유조선의 구조가 사고를 키움

7) 정부의 부실한 방제 능력

홍콩 선적 146,800ton급 허베이-스피리트호는 태안군 만리포 북서방 8km 지점에 12월 6일 오후 7시 18분경 닻을 내렸다. 유조선이 닻을 내린 곳은 법적으로 정박이 허용된 위치가 아니었으나, 현대오일뱅크의 지시에 따라 자리를 잡고 현대오일뱅크 해상 계류시설로 안내해 줄 도선사를 기다렸다. 이곳은 어민들의 고기잡이 공간으로 진즉부터 주민들이 무단 정박을 항의해 오던 곳이었다.

삼성중공업 크레인선과 충돌해서 생긴 구멍은 겨우 30cm 크기 두 개, 1m 크기 하나였다. 이중선체 유조선의 외벽과 내벽의 사이 간격이 보통 1~2m 정도임을 감안하면, 뚫은 크레인과 충돌로 생긴 구멍이 내벽까지 뚫어 기름을 유출할 상황이 아니었다. 1995년 시프린스호 사고가 난 후 12년이 지났지만, 이중선체 이용을 미뤄왔던 현대오일뱅크의 무책임이 서해 오염의 결정적 배경이 됐다. 재판 결과 2008년 12월 10일에는 1심에서 무죄가 선고됐던 유조선 선장 및 당직 항해사, 법인에 대해 항소심에서는 유죄가 선고됐다.

방제정이 사고 현장에 도착한 것은 사고 발생 3시간 35분이 지난 10시 10분경. 2~4m의 파도와 14~18m의 강풍 속에서 200~500톤 규모의 방제정은 아무런 조치도 취할 수 없었다. 오염 사고 직후 유류 오염 대응 매뉴얼에 의해 유조선 주변에 오일펜스를 세 겹으로 쳤어야 하나, 겨우 한 쪽 면에 -자로 늘어놓은 것이 전부였다. 유조선 인근에서 관리됐어야 할 기름은 속

절없이 바다로 퍼져나갔다. 그나마 오후가 되면서 기상이 악화되었고, 5시경엔 모든 해상 방제 활동이 중단되고 인력은 철수했다.

2 허베이 스피리트호 유류 오염 사고 피해 복구 의 성과

■ 시민단체와 시민들이 나서다!

환경 관련 단체들의 활동

환경운동연합과 녹색연합을 중심으로 방제 활동 시민참여단을 형성하였다. 특히 환경운동연합은 9차례 시민구조단을 계획하는 등의 적극적인 방제 활동을 벌였다. 그리고 시민 간사를 모집하여 허베이 스피리트호 기름 유출 사고를 시민의 눈으로 바라보고 해결하려고 시도했고 큰 성과를 거두게 되었다. 아울러 야생동물 구조와 기름유출로 인한 서해안의 오염 상황을 점검하고 정부의 유화제 살포와 고온·고압 처리 작업에 대한 적극적인 문제의식을 보여 왔다. 또한 환경단체들은 이번 허베이 스피리트호 기름 유출 사고의 원인에 대한 책임을 촉구하는 캠페인을 적극적으로 벌이는 한편, 법률 대책단을 구성하여 장기적인 대응을 하였다.

시민들, 재앙을 닦아내다!

태안반도에서 일어난 허베이 스피리트호 기름 유출 사고로 인해

생태계가 엄청나게 파괴되고 자연환경이 기름으로 파괴되었다는 소식을 접한 많은 시민이 현장으로 달려갔다. 성숙한 시민의식과 환경에 대한 적극적인 관심이 실천으로 나타난 아름다운 모습이었다. 이러한 국민의 적극적인 관심과 참여 덕분에 검은색 기름으로 뒤덮였던 태안반도는 점차 원래 모습을 되찾아 갈 수 있었다. 이 과정을 좀 더 자세히 살펴보자.

시민 자원봉사 진행 경과

허베이 스피리트호 기름유출 사고에 따른 방제 작업에 참여한 자원봉사활동은 사고가 발생한 다음 날인 2007년 12월 8일부터 2008년 5월 말까지 이루어졌다. 이 기간에 봉사활동에 참여한 사람은 연인원으로 계산해서 137만여 명에 이른다. 공식적으로 자원봉사활동이 2008년 6월 8일에 종료된 후에도 소규모의 봉사활동이 이루어지기는 했지만, 5월 말까지의 자원봉사활동 참여자 수를 전체 자원봉사자라고 보아도 크게 다르지는 않다. 이 집계에 따르면 176일간에 걸쳐 하루 평균 7,821명의 자원봉사자가 태안으로 몰려든 셈이다. 자원봉사자들의 방제 작업 참여로 사고 직후 절망 상태에 놓여 있었던 연안 생태계가 예상을 뒤엎고 조기에 정화됨에 따라 자원봉사활동의 성과는 큰 주목을 받게 되었다.

자원봉사활동이 가져온 방제 성과를 논외로 하더라도 하나의 재난에 이처럼 대규모의 자원봉사자가 몰려든 것 자체가 매우 경이로운 일이었다. 이런 연유로 사람들은 자원봉사자들의 기름 제거 작업을 ‘태안의 기적,’ ‘서해안의 기적,’ ‘세계 기록,’ ‘민족의 저력’ 등으로 평가하게 되었다.

물론 문제점도 있었다. 언론이 자원봉사활동을 집중적으로 다루다 보니, 자원봉사에 대한 과잉 보도 속에서 책임 규명의 문제는 소홀히 다루어졌다. 또한 어민들의 생계 문제와 보상의 어려움이 제대로 이슈화되지 않았다는 지적은 두고두고 기억해야 할 것이다.

어쨌든 자발적 참여자든 소속기관의 독려에 의해 참여한 사람들이든 자원봉사자들은 봉사활동을 통해 고통을 함께 나누는 데서 오는 연대 의식을 느꼈으며, 자원봉사 자체의 기쁨을 누린 것으로 나타났다. 이는 시민사회의 공동체적, 공적 유대를 강화하는 것이었음이 분명하다.

3 허베이 스피리트호 유류 오염 사고 피해 복구 현황과 과제

2007년에 일어난 허베이 스피리트호 유류 오염 사고(충남 태안 앞바다 기름 유출 사고)와 관련해 2013년 11월, 삼성중공업이 피해 지역 주민들에게 3,600억 원을 보상하기로 했다. 삼성중공업, 피해 지역 주민대표 간 3자 회동을 열어, 사고를 일으킨 삼성중공업이 지역 발전 출연금으로 3,600억 원을 지급하는 데 합의했다고 국회 특위 위원장인 홍문표 새누리당 의원이 11월 22일 밝혔다. 출연금 3,600억 원 중 삼성중공업이 이미 지급한 500억 원을 뺀 2,900억 원은 일시 지급하고, 나머지 200억 원은 향후 2년간 지역 공헌 사업에 쓰기로 한 것이다.

그러나 피해의 상처가 배상금으로 모두 해결되는 것이 아님은

말할 것도 없다. 2017년의 태안 앞바다에서 기름 흔적을 찾기는 어렵다. 하지만 주민들이 보고 느끼는 바닷속은 아직도 2007년 허베이 스피리트호 유류 오염사고 시점에 머물러있다. 미역이나 다시마가 바위에 붙어야 하는데 기름 성분 때문에 붙지를 않고 전복의 종패를 넣어도 상당수가 폐사하는 것이 현실이라고 호소하고 있다. "먹을 게 없는데 전복이 뭐 먹고 크겠나"라며 종패를 넣어도 상당수가 죽어버린다고 덧붙였다. 또한 여름이면 타르 덩어리들이 해안으로 밀려오는 것도 계속되고 있다. 자원봉사의 기적만으로 생태회복의 기적이 일어나는 것은 아님을 잊어서는 안 될 것이다. 또한 현지 주민들이 호소하고 있는 건강 문제 등도 체계적인 대처가 필요하다.

이에 더해 충남유류피해대책위총연합회 문승일 사무처장은 향후 과제를 다음과 같이 제시하고 있다.

*“환경 상태 복원 개선, 해양 환경생태계 복원계획
수립 및 복원 사업 시행, 사고 예방 개선,
해양 유류 오염 사고 예방을 위한 항행 안전 관리체계 선진화”*

허베이 스피리트호 유류 오염 사고 피해 복구와 관련된
더 많은 정보를 알고 싶다면?



#5

설악산의 환경을 훼손시킬
케이블카 사업,
어떻게 막아낼 수 있었을까요?

*“5개 이상의 보호구역이 있는 설악산은
개발이 아닌 보전이 필요한 곳입니다!”*

- 집필시기: 2019년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 정규석(녹색연합 협동사무처장)

1 설악산 국립공원 보전 운동의 시작

2015년 8월 28일, 정부 과천청사 일대는 전에 없이 붐비고 들썩였다. 경찰버스가 줄지어 도로변을 차지했고, 묘한 긴장감이 습하고 후끈한 여름 열기를 부추겼다. 일찌감치 전세 버스 수십 대로 세를 과시하며 자리한 ‘양양군케이블카추진위원회’는 막무가내 지역 개발의 키치적 표현을 서슴지 않았다. 번영회, 상인회 등 지역 토호들이 중심인 이들은 설악산에 대한 배타적 소유권을 주장했다.

지역 국회의원과 군수 등을 앞세워 양양군의 설악산에 양양군을 위한 개발을 하겠다는 것이 무슨 잘못인지 반문했다. 반면 설악산 국립공원을 지켜야 한다고, 5개의 보호 지역으로 우리 모두 약속한 설악산은 개발이 아니라 보전해야 할 곳이라고 소리 높이는 사람들은 세도 적고 초조한 모습을 보였다.

오류와 불법으로 얼룩진 오색 케이블카 사업

국립공원위원회는 2012년, 2013년 두 번이나 설악산 오색 케이블카를 불허했다. 이번 국립공원위원회 안건 자체도 그때와 별반 다르지 않다. 당연히 결과는 같아야 한다. 하지만 이번엔 분위기가 사뭇 달랐다. 이명박 정부부터 시작된 규제 완화, 법령 개정 그리고 설악산을 중심에 두고 산악관광을 해야 한다는 전경련(전국경제인연합회)의 주장과 정책 건의는 박근혜 정부 들어 위태로운 징후다.

더욱이 2014년 8월에 있었던 대통령 주재 제6차 무역 투자진흥 회의에서 박근혜 대통령은 직접 설악산 오색 케이블카 설치 필

요성을 언급했다. 국립공원위원회의 과학적 접근과 합리적 토론이 자칫 정치적 이해로 간단히 수렴될지 모를 일이었다. 해가 질 무렵 경찰버스 차벽 너머로 환호성이 들렸다. 설악산의 부음(訃音)이 실로 망연히 찾아온 순간이다. 국립공원위원회가 일곱 개의 부대조건을 내걸고 설악산 오색 케이블카를 허락한 것이다. 일곱 개의 부대조건은 ①탐방로 회피 대책 강화 방안 강구 ②산양 문제 추가조사 및 멸종 위기종 보호 대책 수립 ③시설 안전대책 보완 ④사후 관리 모니터링 시스템 마련 ⑤양양군-공원관리청 식도 공동관리 ⑥운영수익 15% 또는 매출액의 5% 설악산 환경 보전기금 조성 ⑦상부 정류장 주변 식물 보호 대책 추진 등이다.

이는 사실상 허가를 해줄 수 없다는 뜻과 같다. 국립공원위원회는 ‘탐방로 회피 대책이 부족하다.’, ‘산양 등 멸종 위기종 보호 대책이 없다.’, ‘시설 안전대책이 부족하다.’, ‘사후관리 모니터링 시스템이 없다.’, ‘상부 정류장 주변의 식물 보호 대책이 없다.’ 등의 이유로 설악산 오색케이블카를 허락할 수 없다고 선언했어야 옳다. 설악산 오색케이블카 4년 싸움이 시작되었다.

오색 케이블카 사업은 양양군 오색리에서 설악산 끝청봉에 이르는 3.5km 구간에 케이블카를 만드는 사업이다. 앞서 이야기했듯 오색에서 출발하는 케이블카 계획은 이미 2012년과 2013년 두 차례나 국립공원위원회에서 부결된 바 있다. 당시 국립공원위원회는 경제적 타당성이 없고, 환경 훼손이 우려된다는 이유를 들었다. 그리고 2015년, 상부 종점 위치만 일부 변경하고 양양군은 크게 변한 것 없이 다시 사업을 추진했다. 부결된 사업을 계속해서 밀어붙이고 있는 셈이다.

양양군의 주장 중 하나가 ‘노약자, 장애인 등 사회적 약자에 대한 배려’로써 케이블카다. 하지만 사회적 취약계층에 필요한 것은 일회성 관광이 아니라 품위 있는 삶을 유지할 수 있는 복지 시스템이다. 무엇보다 장애인들이 케이블카가 설치된 설악산까지 타고 갈 대중교통 시설도 실상은 없다. 이미 장애인 단체에서는 ‘케이블카 건설에 장애인을 이용하지 말라’는 입장을 내기도 했다.



설악산 오색 케이블카 조감도, 양양군 © 녹색연합

양양군의 주장대로라면 모든 산, 모든 국립공원에 케이블카를 설치해야 한다. 이는 억지 주장에 지나지 않는다. 또 양양군은 환경 훼손 저감을 주장한다. 직접 땅을 밟아 산에 오르는 것보다 케이블카로 산에 오르면 설악산의 자연에 압력을 덜 준다는 주장이다. 하지만 케이블카 때문에 증가한 탐방 압력은 심각한 환경 훼손을 초래할 수밖에 없다. 이미 한 해 300만 명이 넘는 탐방객으로 대청봉 일대는 황폐해졌다.

2 설악산 국립공원 보전 운동의 성과

■ ‘설악산국립공원지키기국민행동’의 결성

케이블카 상부 종점 예정지인 끝청봉에서 대청봉까지 불과 30분 거리이고, 우리나라 탐방객들의 등산 유형을 전제하면 당연히 케이블카를 타고 대청봉으로 향할 것이다. 정상인 대청봉은 지금보다 훨씬 더 훼손되고 파괴될 것이 자명하다. 케이블카가 탐방 압력을 높여 환경을 훼손한 예는 수두룩하다.

이미 케이블카가 설치된 설악산국립공원 권금성은 나무와 흙이 사라져 민둥산으로 변한 지 오래다. 권금성 케이블카 설치 전후 사진은 이를 극명하게 가르다. 덕유산은 설천봉에 케이블카를 설치하고 관광객이 수인한도를 훨씬 넘어 매년 막대한 생태복원 비용을 들이고 있다. 밀양 얼음골은 상부 정류장과 기존 등산로를 연계하지 않겠다는 약속을 스리슬쩍 깨고선 현재 산 전체가 탐방 압력으로 망가져 가고 있다. 설악산은 무엇보다 보전을 우선해야 하는 곳이다.

오색 케이블카 예정지는 국립공원, 천연보호구역, 유네스코 생물권 보전지역, 백두대간 보호구역, IUCN의 국립공원 카테고리 1a(엄정자연보전지) 등 5겹의 보호 지역으로 중첩 지정되어 있다. 국내법으로도, 국제사회와도 우리는 설악산을 보전하겠다고며 법 제도를 통해 약속했다.

그리고 오색 케이블카는 불법과 부정의 증거가 차고 넘친다. 오색 케이블카를 추진했던 양양군 공무원들이 문서위조 혐의로 재판받고 벌금형을 선고받은 것도 그중 하나다. 2015년 국립공원

위원회에 제출한 양양군의 문서 때문이다. 문서 중 경제성 관련해서는 양양군이 한국환경정책평가연구원(KEI)의 보고서를 첨부해서 제출해야만 한다. 하지만 원래 15쪽짜리 한국환경정책평가연구원 보고서를 양양군은 자신들 입맛대로 54쪽으로 부풀렸다.

환경성은 고사하고 경제성마저 거짓으로 꾸민 것이다. 그리고 국립공원위원회 심의 과정에서 자격이 없는 위원들이 대거 참여해 이례적으로 투표를 통해 가부를 결정했다. 이런 절차상 오류는 나중에 환경부 스스로 인정했다. 환경영향평가 협의 과정도 불법과 위법의 범주를 벗어나지 못했다. 양양군은 환경영향평가서 초안부터 출처가 불분명한 자료를 사용했다. 심지어 동물 조사를 2014년에 했다지만 정작 사진 자료는 2011년 자료인 점 등 평가서 곳곳에 허위 작성의 증거들이 명백하다.

2016년 환경부 국정감사는 설악산 오색케이블카 환경영향평가의 부실함과 위법함을 지적하는 공론의 장이었다. 참여하지 않은 조사자가 참여인 명부에 기록되어 있지 않나, 물리적으로 불가능한 시간 동안 조사를 마쳤다고 하지 않나, 밀렵꾼이 조사자로 참여하지 않나 그 유형과 정도도 다양하다. 국정감사 동안 이례적으로 여야가 함께 설악산 오색지구 현장에서 현장검증까지 진행했다. 이후 전국의 환경 현장 곳곳에선 ‘슈퍼맨 조사자’가 유행어로 등극하기도 했다.

험난한 4년의 여정

2015년 국립공원위원회 결정 직후 녹색연합을 비롯한 시민·환경단체들은 기존의 대응 단위(설악산케이블카반대범국민대책위원회)를 확대하고 정비할 필요성을 느꼈다. 객관적인 심판 역할을

포기한 환경부를 상대로 설악산국립공원을 지켜내려면 외연을 더욱더 확대하고 비상한 대응을 해야 한다고 판단했다. 우선 종교계를 모으고 대학산악연맹을 비롯한 산악인들의 연대체를 끌어모았다. 동물단체를 비롯해 그동안 참여하고 있지 않았던 시민단체들도 자리를 함께했다. 그렇게 <설악산국립공원지킴이국민행동> (이하 국민행동)이 만들어졌다.

국민행동의 활동은 환경영향평가서 초안이 원주지방환경청에 제출된 이후 본격적으로 시작해 지금까지 이어지고 있다. 환경영향평가 협의, 문화재위원회 심의 등 각종 행정절차에 대응했고, 시민들과 함께 1만인 서명 등의 캠페인도 진행했다. 추운 겨울날 비박 농성과 함께 원주지방환경청 고공 퍼포먼스를 진행하기도 했다. 20대 총선에서는 설악산을 망친 주역들을 꼬아 낙천낙선 운동도 펼쳤다. 국회를 통해 케이블카 예산을 막는 활동과 국정감사로 문제점을 부각하는 일에도 역량을 집중했다. 매 시기 1인 시위와 농성장을 지역과 서울에서 이어갔고 시민들을 모아 내는 일에 집중했다.

국민행동의 활동은 무엇 하나 수월한 것이 없었다. 그래서인지 국민행동의 구성원들은 각각의 활동과 관련해 각종 송사에 휘말려 있는 상황이다. 당연히 반려해야 하는 환경영향평가서를 끝내 부여잡고 지켜주는 원주지방환경청에 대한 항의, 지역민을 볼모로 가당치 않은 사업을 막무가내로 추진하는 양양군청에 대한 항의 등 현재 재판과 벌금으로 돌아오고 있다. 국회의원 선거 동안에 진행한 캠페인으로도 공직선거법 위반과 집시법 위반으로 벌금형이 내려지기도 했다.

2019년 9월 16일, 원주지방환경청(환경부)은 “설악산의 자연환

경과 생태 경관, 생물 다양성 등에 미치는 영향과 함께 설악산 국립공원계획 변경을 위한 부대조건 이행방안 등을 검토한 결과, 사업을 시행하는 경우 부정적 영향이 우려되고 환경적 측면에서 바람직하지 않다”라는 이유로 양양군이 제출한 설악산 오색 케이블카 환경영향평가서에 ‘부동의’ 한다고 발표했다.

조명래 환경부 장관은 이례적인 언론 브리핑을 통해 “관계 부처와 강원도, 양양군 등과 함께 설악산 오색삭도 건설 사업으로 인한 갈등의 장기화를 방지하고, 지역 발전에 실질적으로 도움을 줄 지원 사업을 적극적으로 발굴해 협의해 나갈 계획”이라며 “수십 년 지속해 온 오색삭도 찬반 논쟁을 매듭짓고 강원도와 양양군의 지역발전방안을 마련할 계기가 되기를 기대한다”라고도 했다. 비로써 2015년 국립공원위원회 이후 4년 동안의 싸움이 일단락되는 순간이었다. 설악산국립공원지킴이국민행동을 비롯해 시민·환경진영이 작게나마 사회 변화를 이끌어내는 순간이었다.

현장을 지킨 덕이었다. 2015년 이후 설악산 생태 경관조사를 꾸준히 이어왔고 무인 카메라를 통한 설악산 모니터링을 지속해왔다. 그리고 이를 바탕으로 끊임없이 보고서와 서류들을 분석했다. 현지 조사표 조작 및 허위 기재 적발, 경제성 보고서 조작 확인, 환경영향평가서 유령 전문가와 밀렵꾼 조사 참여 확인, 전략환경영향평가 편법 확인, 산양 스트레스 호르몬 조사 결과 및 중간보고서 중간 누락 등을 성과로 만들었다.

3 설악산 국립공원 보전 운동의 현황과 과제

이러한 성과는 차디찬 길바닥을 마다하지 않은 결과다. 강원도 청 앞 천막농성 443일, 원주지방환경청 현관 앞 비박 농성 364일, 서울 광화문 정부중앙청사 앞 천막농성 50일, 173배 캠페인, 오색에서 대청봉까지 오체투지 순례길, 설악산에서 청와대까지 도보순례 200km, 서울역 앞 환경부 사무소 천막농성 40일, 원주지방환경청에서의 고공 시위 그리고 셀 수 없이 많은 1인 시위와 시민 캠페인, 기자회견 등 지난 4년의 여정은 편한 순간이 없었다.

설악산 오색 케이블카의 부당함을 알리기 위해 활동가들이 감수한 법정 다툼도 적지 않다. 원주청 고공 시위 재판(총 15명 기소, 벌금 1,250만 원), 양양군청 퇴거불응 재판(총 15명 기소, 벌금 1,000만 원), 낙천운동에 따른 선거법 위반 재판(총 1명 기소, 벌금 100만 원), 춘천 민주당 강원 당사 낙천 기자회견 재판(총 2명 기소, 벌금 150만 원) 등 시민권 행사의 후과는 벌금으로 남았다.

과제도 분명하다. 먼저 이명박 정부 당시 자연공원법을 바꿔 국립공원에 그것도 산의 주봉까지 이르는 케이블카를 허용한 것을 다시 되돌려야 한다. 국립공원 케이블카 설치를 주장하는 사람들이 흔히 예로 드는 스위스나 일본도 1980년대 이후 있던 것도 철거하는 형국이다. 유네스코 생물권보전지역도 마찬가지다.

한때 세계 최장 케이블카였던 중국 장가계 천문산 케이블카(7.4km)는 유네스코 세계문화유산조직위원회로부터 경고받았고, 중국 화산은 2020년까지 케이블카 철거를 조건으로 유네스코

생물권보전지역으로 등재되었다. 관광개발의 패러다임이 변화하는 국제사회 흐름에 보란 듯이 역행하는 법 제도를 손봐야 한다. 그리고 지금껏 설악산 오색케이블카로 도드라진 사회 갈등을 치유하는 것도 남은 숙제다. 자연과 지역민의 상생은 해묵은 과제지만 설악산을 계기로 우리 사회가 다시 한번 숙고해야만 한다.

이렇게 기쁜 순간에도 마음 한구석이 짹짹하다. 설악산 오색 케이블카 사업 부결이 대단한 승리나 결실이 아닐 수도 있어서다. 앞으로 언젠가 설악산에 케이블카를 놓자고 누구든 나설 수 있다. 법 제도를 바꿔서 근본적인 해결책을 마련했다고 생각하는 순간이 와도 마찬가지다. 법 제도 역시 사람이 만들고 바꿀 수 있는 것이기 때문이다. 그렇다면 우리가 설악산을 온전히 지키기 위해선 무엇이 필요할까. 우리 싸움은 여전히 현재진행형이다.

설악산 국립공원 보전 운동과 관련된
더 많은 정보를 알고 싶다면?



#6

‘바른 먹을거리’ 사회 확산을
통해 자연과 인간의 생명을
살리는, 생협 운동은 어떻게
진행되었을까요?

“사람과 자연, 도시와 농촌, 소비자와 생산자가
생명의 끈으로 이어져 지속가능한 자연과 삶의
공존을 만들어갑니다!”

- 집필시기: 2017년
- 기획 및 편집: 서울시NPO지원센터
- 글: 김순영(먹거리정의센터장)

1 생협 운동의 시작

■ 최초의 씨앗 뿌린 1976년의 정농회

1976년 1월, 한국 유기농의 아버지라 불리는 풀무원 농장 원경선 원장은 부천에 있는 풀무원 농장에 일본 애농회 유기농 전문가를 초청하여 3박 4일 공부 모임을 열었다. 모두 40여 명이 참석했다. 유기농 전문가는 일본의 공해병 등을 소개하면서 일본의 농사는 죽음의 농사라며, 농약과 제초제를 사용하는 일본의 농사를 따라오지 말라고 말했다. 마지막 날 참석자들은 이제부터는 농약, 제초제, 화학비료를 쓰지 않겠다면서 눈물을 흘리며 다짐했다. 그렇게 ‘정농회(正農會)’가 탄생했고, 그해 풀무원 농장은 당시 오지였던 경기도 북부 양주에 4만 평의 터전을 마련하여 유기농의 불씨를 지퍼나갔다.

안타깝게도 우리나라 농사 역시 농약, 제초제 농사를 따라갔지만, 40년에 걸쳐 유기농 확산을 위해 헌신적으로 노력해 온 사람들 덕분에 이제 그 방향타가 친환경 농업, 친환경 먹을거리로 조금씩 움직이고 있다. 40년 전의 눈물이 오늘날 우리 땅, 농민, 시민들의 생명으로 돌아오고 있다.

2 생협 운동의 성과

■ 40년의 역사: 생산자 중심에서 소비자로 확산

오늘날 친환경 먹거리에 대한 소비자의 관심은 크게 확산되었다. 그러나 처음 몇몇 농민들이 씨앗을 뿌릴 당시에는 ‘시장’이 없었다. 친환경 농업은 많은 노동이 투입될 수밖에 없어 생산성이 떨어졌다. 최소한 3년 이상은 경작해야 땅의 힘이 조금씩 살아나기에 인내를 가져야 했다. 친환경적인 방법으로 병충해를 방제하는 방법을 터득해야 했으며, 퇴비, 종자 개발, 재배 기술 등도 넘어야 할 산이었다.

정농회 등에서 우리 농업과 농산물, 땅을 살리기 위한 고집스러운 활동을 펼친 결과 1980년대부터 유기농 경작 농민들은 소비자들을 만나기 시작했다. 처음에는 농민단체, 신협, 종교단체, 여성단체 등이 도시-농촌 직거래를 추진하면서 생산자와 소비자를 연결하기 시작했다. 그러나 이는 한계가 있었다.

소비자 시장을 위한 첫 돌파구를 연 것은 한살림이었다. 원주지역의 친환경 농업 생산자들이 유기농 농산물을 판매하는 매장을 서울 동대문구 제기동에 처음 연 것이다. 도시민의 밥상이 농약, 화학비료, 저질 수입농산물 때문에 위태롭다고 여겨 농민운동의 연장선에서 도시지역까지 진출한 것이다. 도시로 옮겨붙은 불씨는 빠르게 전파되었다. 국민 소득이 증가 되는데다, 각종 공해와 환경오염 문제가 이슈가 되기 시작하면서 안전한 먹거리에 대한 관심이 일부 소비자층을 중심으로 확산되기 시작했다. 1980년대 후반 다수의 지역 단위 생협(생활협동조합)이 만들어지기 시작했다. 한살림은 1988년 한살림공동체소비자협동조합을 설립하여

소비자들 대상 생산지 방문 프로그램 등을 통해 신뢰를 쌓는 활동을 펼쳐나갔다. 여성운동 쪽에서는 생협의 조합원이 대부분 여성이라는 점을 살려 한국여성민우회생협(현 행복중심생협연합회)을 1989년 설립했다.

그러나 작은 규모의 지역 단위 생협으로는 친환경 농산물의 경쟁력을 높이기 어려웠다. 특히 1997년 IMF 전후에 지역 단위 생협들의 경영 적자 문제가 크게 대두되었다. 생협도 물류, 가격 경쟁력을 높이기 위한 움직임이 활발해졌다. 물류 사업을 중심으로 사업 통합을 모색하기 시작했고, 그 결과 경인 지역의 비교적 규모가 큰 생협들이 두레생협연합회를 1997년 설립하게 되었으며, 수도권 6개 생협이 모여 1998년 아이쿱(iCOOP) 생협(매장 브랜드 ‘자연드림’)을 만들었다. 생협 간 연대로 생협은 규모화를 이루어냈으며, 이를 통해 경쟁력을 좀 더 갖출 수 있게 되었다.

단체명	회원조합 수 (개)	조합원 수 (가구)	공급액 (백만 원)
두레생협연합회	28	142,359	101,649
아이쿱생협사업연합회	77	194,856	427,900
한살림연합	21	410,211	304,452
행복중심생협연합회	11	30,170	16,900
그 외의 지역생협	12	11,035	7,951
합계	149	788,631	858,852

주요 생협사업연합회 현황 (2013년 12월 말 기준)

여기에 2000년대 환경정의 다음을지키는엄마모임(현 먹거리정의센터) 등 시민단체에서 식품 표시제 표기 운동, 식품첨가물 바로 알기 운동 등을 펼치면서 소비자의 친환경 먹거리에 대한 인식이 크게 확산되었다. 그 결과 생협은 친환경 먹거리를 지향하는 소비자 속으로 깊게 뿌리를 내렸다. 일례로 아이쿱생협은 2016년 12월 기준, 전국 90개 회원 조합과 193개의 자연드림 매장, 25만 명이 넘는 조합원, 직원 수 3,600여 명, 매출액 5,500억 원으로 괄목할만한 성장을 이루었다. 한살림 또한 2016년 12월 기준, 전국 22개 회원 조합과 210개 매장, 58만 6천 명의 조합원, 직원 수 1,863명, 매출액 3,915억 원으로 크게 성장했다.

생협 운동 추구 가치: 생명 살리기

생협 운동은 자연과 밥상과 농부·농업을 살리는 운동이다.

자연 살리기

단작농업, 제초제, 농약, 화학비료 등으로 우리 땅이 황폐해지고 환경이 파괴되고 있다. 생협 운동은 유기·환경 농업, 우리나라 기후 및 풍토에 맞는 농업, 지역 생태 순환농업, 단작농업이 아닌 복합농업, 생물 다양성 존중, 토종종자 보급 등을 지향함으로써 우리 땅을 살리고, 지속 가능한 자연 생태계를 만들고, 기후 변화에 대응하는 데 기여하고 있다.

밥상 살리기

수입농산물, 농약과 각종 식품 첨가제 음식으로 식품 안전성이

위태해진 현실이다. 생협 운동은 제철 먹을거리, 농약·화학비료·항생제·성장촉진제·GMO(유전자조작식품)로부터 안전한 건강한 밥상을 만들고 있다. 또한 먹을거리 관련 제도 개선을 통해 안전하고 건강한 먹을거리를 만들기 위해 노력하고 있다.

농부·농업 살리기

우리나라 식량자급률은 1970년 80.5%에서 2014년 23.6%로 떨어졌고, 지난 10년 동안 여의도 면적의 약 420배 가까운 농지가 사라졌다. 생협 운동은 농민 수익 보장, 시장개방에 대응한 식량 자급 기반 확보, 농부의 긍지를 높이는 농업, 농촌 공동체 회복 등으로 우리 농업과 농부를 살리는 데 기여하고 있다.

이를 통해 사람과 자연, 도시와 농촌, 소비자와 생산자가 생명의 끈으로 이어지도록 하고, 지속가능한 자연과 삶을 만들고 있다.

3 생협 운동의 현황과 과제

친환경 농업 및 바른 먹을거리 운동은 우리나라 식탁 문화를 바꾸어왔으나 앞으로도 추진해 나가야 할 많은 과제를 안고 있다.

무엇보다도 GMO로부터 안전한 식탁을 만드는 과제다.

우리나라는 세계 1위의 식용 GMO 수입국이자 미국에 이어 세계 2위의 1인당 GMO 소비국이다. 그러나 2014년 409개 제품 조사 결과 1개만이 GMO 표시를 하고 있을 정도로 GMO에 대한 기본적인 정보조차 제공하지 않고 있다. 몬산토가 GMO 콩

을 만들어낸 것은 1996년으로 유해성 검증에 아직 한 세대도 지나지 않았다. GMO 완전 표시제 입법화, GMO 없는 학교급식, GM 작물 상용화 중단 등 추진해야 할 과제가 시급하다.

두 번째는 친환경 먹을거리를 더욱 광범위한 사람들이 누릴 수 있도록 하는 것이다.

1999년 전체 농지의 0.026%에 불과한 친환경 농지는 2016년 4.84%로 급성장했다. 친환경 먹을거리 확산을 꾀할 때는 소비자층을 확보하고 사회 인식을 제고하는 것이 급선무였다. 그러나 이제는 인식은 제고되었으나 이를 누릴 수 있는 층이 다소 제한적이라는 것이 사회문제로 되고 있다. 어린이를 비롯한 먹을거리 약자들 대상 건강하고 안전한 먹을거리를 확대함으로써 먹을거리 불평등을 해소하는 것이 또한 향후 과제다.

세 번째는 로컬푸드다.

호주 다윈에서 수입한 쇠고기는 우리 식탁까지 6,000km 이상 운송 거리를 가진다. 먼 거리를 이동시키기 위해서는 농약, 살균제, 방부제는 물론이고 이동 수단에 드는 화석연료의 막대한 소비가 필요하다. 가까운 지역에서 친환경으로 재배된 농·축산물 생산 및 소비가 활성화되어야 한다. 도시농부 활성화도 공동체 문화를 만드는 측면에서도 바람직하다.

네 번째는 토종 종자의 보급이다.

1984년 우리나라 밀은 절멸 위기에 처한 적이 있었다. 그 후 1991년 우리밀살리기운동본부 창립 등 다양한 운동을 전개한 끝

에 현재 가까스로 자급률 1%에 도달했다. 그러나 아직 토종 종자 보급 운동은 극히 미미한 실정이다. 종자 자립도를 높이기 위한 활동이 필요한 상황이다.

생협 운동과 관련된 더 많은 정보를 알고 싶다면?



#탈핵

#보행권

#국민참여

#해양환경생태계보존

#환경보호

#생활협동조합

일러두기

· 글쓴이 정보는 집필시기 당시로 현재와 다를 수 있습니다.

세상을 바꾼 공익활동

시민사회가 만든 사회적 성과 30가지 변화사례 이야기

발행일 2022년 11월 (SNPO 2022-A-005)

발행처 서울시NPO지원센터

구 성 한광희 민주시민교육프로젝트 결 연구원

주소 서울시 중구 남대문로9길 39 부림빌딩 1,2층

전화 02-734-1109

팩스 02-734-1118

대표메일 contact@snpo.kr

홈페이지 www.snpo.kr

이 책에 수록된 결과물을 인용할 때는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

서울시NPO지원센터는 서울시와 (사)시민이 협력하여 운영합니다.

세상을
바꾼
공익 활동

시민사회가 만든
사회적 성과 30가지
변화사례 이야기

서울시 NPO 자원센터