

방지, 불법이민확산 방지 등을 이유로 도입하려고 하였던 국가신분증(Australia Card라고 함) 제도는 2년에 걸친 시민저항운동으로 철회되었다⁶³⁾.

스웨덴, 노르웨이, 핀란드는 교회부에서 유래한 신분등록제도에 주거등록제도를 결합하고 개인식별번호를 이용하여 동일성을 구분하는 제도를 일찍부터 도입하여 많은 연구의 대상이 되는 나라들이다⁶⁴⁾. 스웨덴의 경우 1947년부터 전 국민에게 개인식별번호를 부여하고 200여년 이전부터 교회에서 관리하고 있는 거주민등록부를 국가적 차원에서 관리하기 시작하였고 1967년부터는 이를 전산처리하고 있으며⁶⁵⁾, 노르웨이는 1963년부터 국가 단위의 주민등록제도를 도입하였으나, 이는 주로 통계의 목적으로 도입된 것으로 그 관리도 중앙통계국에서 담당하고 있다⁶⁶⁾. 또한 덴마크와 벨기에는 1968년에, 핀란드는 1972년부터 주민등록제를 도입하였다⁶⁷⁾. 이들 나라는 모두 개인식별번호를 부여하나 국가신분증 제도는 도입하지 않고 있고, 개인의 의무적인 신고보다는 관행적인 교회등록이나 인구센서스를 통하여 변동이 심한 주소에 관한 정보를 확인하고 있다. 한편, 이들 국가의 주민관리체계가 비교적 정확하게 이루어지는 것은 주로 사회보장과 관련하여 개인에게 다양한 이익을 제공함을 목적으로 하기 때문에 개인들이 정확성의 유지에 관심이 크기 때문이라 할 수 있다. 특히 이들 나라에서 위와 같은 제도가 비교적 갈등없이 유지되어 온 데에는 국민들이 정부의 독자적인 활동으로부터 개인데이터를 보호하기 위한 법률 및 제도적 장치를 가지고 있다는 점(개인정보보호에 관한 법률이 이들 나라에서 비교적 일찍 도입되었다)과 정부가 시민으로부터 과도한 정보를 요구하지 않는 점에 대한 시민의 신뢰가 있었다는 점때문인 것으로 분석하고 있다⁶⁸⁾.

IV. 우리나라 국민등록제도에 대한 평가

외국의 제도를 구체적으로 비교하는 것만으로도 우리 국민등록제도의 문제점은 자연스럽게 드러난다.

우선 우리 호적제가 다른 입법례와 달리 생활공동체와 동떨어진 호주를 중심으로 하는

63) 그 경과에 대한 소개는 URL : <http://www.privacy.org/pi/activities/idcard/campaigns.html>에 있으며, 이를 번역, 소개하는 글은 임영화, 호주의 ID카드 반대운동, 이달의 민변 1997년 7월호, 27-31쪽

64) Philip Redfern의 글은 이 나라들이 갖고 있는 제도를 상세하고 분석한 후 그 우수성을 '주장하며, 영국에서도 동일한 제도를 도입해야 한다고 역설하고 있다.

65) 스웨덴의 가톨릭교회는 200여년 전부터 교구의 관리구역안에 거주하는 모든 주민들의 주소지를 등록하도록 하여 관리하여 왔는데, 이 제도는 지금도 유지되고 있다고 한다. 1,800여개 교구의 관리구역과 474여개의 지방자치단체의 관할구역은 꼭 일치하는 것은 아니어서 다툼의 여지가 있으나 신분등록제도에 포함되어 운영되는 주민관리의 권한은 여전히 교회에 있고, 정부는 교회가 관리하는 명부를 국가적 차원에서 통합한 것이며, 정부의 주민등록부를 갱신하는 것도 주민이 직접 신고함으로써 이루어지는 것이 아니라 교회명부로부터 1주일내 한번씩 취합하는 자료를 통하여 갱신하고 있다. 이런 제도를 전제로 하고 있기에 당연히 국가 신분증 제도는 두고 있지 않다.(OECD, 앞의 글, 44-45쪽)

66) OECD, 앞의 글, 58쪽

67) OECD, 앞의 글, 63, 71쪽

68) 박홍윤, 앞의 논문, 169 - 171쪽

친족체계로 구성되어 있다는 점은 우리 국민관리체계를 이해하는데 본질적인 요소로 보인다. 이 부분에 대한 충분한 이해의 부족은 결국 주민등록제도에 대한 오해를 불러 일으켰고, 그동안 주민등록제도에 비판적 입장을 가진 개인이나 집단이 대안마련을 하지 못하여 주민등록제도 자체의 폐지를 주장하는데까지 나아가지 못한 이유가 되었기 때문이다. 이 부분에 대한 이해부족이 주민등록제도에 대한 오해를 불러 일으킨 이유는 다음과 같다.

중국과 일본을 포함하여 파악 가능한 외국의 신분등록제도는 모두 현실 생활공동체를 그대로 반영하거나, 개인별 또는 사건별 편제방식을 취하고 있어 '호(戶)'는 물론이고 '적(籍, 소속)'도 문제되지 않는 '개인의 신분변동을 기록하고 보존하기 위한 공부'에 지나지 않는다. 위와 같은 신분등록제도를 전제로 하고 있기에 앞에서 제시한 각 나라는 별도의 주거등록제도를 운영하지 않거나 주민의 권리의무를 명확히 하기 위한 범위내에서 현 주소와 주소변동을 등록하는 간명한 주거등록제도를 취할 수 있게 된 것이라 할 수 있다. 즉, 외국의 호적제도는 국가운영의 가장 기초적인 요소로 결코 없어질 수 없는 출생, 사망, 혼인, 이혼에 관한 등록제도를 기본으로 주소 및 주소이동사항의 등록의무를 부과하는 경우가 있고 그렇지 않고 인구센서스 등에 의하여 새로운 정보를 보완하는 경우가 있으며(이에 덧붙여 고유번호를 부여하는 경우와 그렇지 않은 경우가 있으며), 신분등록제도는 국가신분증제도와 다른 목적을 갖고 별도로 운영하기 때문에, 우리의 경우처럼 호적제도와 별개로 운영되면서 상호 연동되는 주민등록, 주민등록번호, 주민등록증제도를 채택하고 있는 경우는 없다. 이렇듯 우리 호적제도가 현실의 생활관계를 전혀 반영하지 못하고 전근대적인 호주를 중심으로 혈통주의를 취하고 있는 특징 때문에 주민등록제도가 외국의 제도와 달리 호적제도와 별개로 발전하면서, 군사적인 필요와 행정의 효율성 증진을 위해 부지불식간에 주민등록번호와 주민등록증제도를 추가하면서, 오히려 호적제도보다 더 강력한 국가관리체제로 정착하게 된 것이다. 그렇다면 호적제도의 개편없이 주민등록제를 변경하는 것은 무척 어려운 일이 될 것이다.

외국의 제도와 구분되는 우리 주민등록제도의 가장 큰 특징은 세 가지 제도가 거의 분리되어 있지 않고 상호 연동된다는 점이다. Philip Redfern이 상정한 가장 이상적인 등록제도는 주소의 갱신체계와 중앙등록부 및 이를 연결하는 개인식별번호 등 3가지 요소를 꼽고 있고 이 요소를 만족하는 나라는 스웨덴, 노르웨이 정도인데, 우리의 경우 3가지 요소를 모두 갖추고 있는 외에 주민등록제도와 연결되어 있고 개인식별번호가 수록되어 있는 국가신분증 제도를 두고 있으며, 주민등록제도는 다시 신분등록제도인 호적제도와도 개인식별번호를 통해 서로 연결되어 있으므로, 국민등록제도의 면에서 보면 가장 완벽한 형태의 것이라 하겠다⁶⁹⁾.

69) 따라서 미국의 사회보장번호가 사회 전반에 걸쳐 개인식별번호로 사용되고 있다는 점을 제시하며 한국의 주민등록제도의 합헌성을 뒷받침하려는 강경근교수의 주장은 제도의 원인과 결과, 그리고 현실을 함께 고려하지 않아 일면적 분석에 그친 것이라 하겠다.

결국 우리의 국민등록제도는 우리 사회를 하나의 단일한 유기적 조직으로 묶어내는 기본적인 제도로 기능하게 된다. 이 제도들 때문에 주민등록이 되어 있지 않다는 형식적 이유만으로 '주거부정'으로 간주되어 각종 불이익을 받게 되며 주민등록증이 없다는 이유만으로 신분이상자로 낙인찍히며, 주민등록번호가 없으면 아예 대한민국 국민임이 부정되는 어이없는 결과가 현실에서 일상적으로 일어나게 된다. 한편 주민등록제도는 제도 자체에 내재해 있는 인권침해적 요소 외에 규율형식의 문제도 심각하다. 국민의 권리와 의무에 대한 제한은 법률에 의해서만 가능함에도 불구하고 주민등록법 시행령은 법률이 규정하고 있지 않은 사항을 주민표라는 형식적 규정만으로 국민들로부터 과도한 정보의 제공을 요구하고 있으며, 주민등록번호는 아예 법률에 아무런 규정도 없는 상태에서 시행령만으로 시행되고 있다. 1971년에 독일 정부가 도입하려고 하였던 개인식별번호제도는 의회에서 헌법침해의 우려가 있다는 지적을 받아 철회되었고⁷⁰⁾, 헝가리 헌법재판소는 개인식별번호제 자체가 헌법에 위반된다는 판결을 선고하기도 하였다⁷¹⁾. 이렇듯 개인식별번호, 특히 주민등록번호처럼 번호 자체에 의해 생년월일 등의 정보를 알 수 있는 경우에는 반드시 법률적 근거가 있어야만 한다. 이러한 문제점은 아래에서 지적하는 제도의 전면개편때 함께 고려되어야 한다.

V. 국제인권규약과 개인. 시민사회의 자율성 보장을 위한 제도개편 제안

근대국가는 태생부터 군사용 동원과 영토내 지배력의 확장을 위해 국민에 대한 정보를 필요로 했고, 수집된 정보를 구분하고 정리하여 개인들의 활동을 규제하기 위하여 사용하는 관료제를 발전시켰다. 따라서 호적, 병역 등 영토내에 단일한 인적자원관리체계는 근대국가의 본질적인 특성이다. 하지만 국가구성원들의 일상생활과 일상활동에까지 관여할 수 있는 국가권력의 강화와 자기논리에 따른 성장에 대해 국가구성원 또는 시민사회(내지 각 계급세력)는 다양한 형태의 투쟁을 통하여 국가권력이 과도한 확장을 제어하려 했고 일정 부분 성공한 것이 곧 기본권 또는 인권개념일 것이다. 하지만 우리의 경우 해방이후 미군정 시기때 갑자기 근대국가의 형식은 주어졌으나⁷²⁾ 시민사회의 영역이 미성숙한 상태에서 국가영역이 과대성장⁷³⁾하게 되었다. 미군정, 유신독재를 거쳐 완성된 주민등록제도는 곧 사회전반의 통제기능의 완성을 뜻한다. 이런 점에서 감시활동의 강화(국가행정력의 강화)는 전체주의적 지배체제로의 경향에 관련있다는 기든스의 평가에 주목할 필요가 있다⁷⁴⁾. 우리의 경우 '家'중심의 관념적 신분등록제, 강제적인 주거등록제 및

70) 주 31 참조

71) 그 결정문은 http://www.privacy.prg/pi_countries/hungarian_const_court_decision_id_number.txt에서 구할 수 있다.

72) 미군정 시기 국가의 이념과 역할에 대해서는 김석준, 미군정 시대의 국가와 행정, 이화여자대학교 출판부, 1996. 5.을 참조

73) 최장집, 한국민주주의의 이론, 한길사, 1993. 4., 160쪽

74) Anthony Giddens, 앞의 책, 383쪽

이와 연동되는 국가신분증과 위의 모든 것을 상호 연결하는 개인식별번호제를 갖고 있어, 우리 법질서의 기본 토대는 여전히 전체주의적 질서에 기반하고 있다고 평가할 수밖에 없다.

세계인권선언과 뒤이어 제정된 인권규약들은 그 출발에 있어서 전체주의국가에 의하여 이루어지는 개인에 대한 자의적인 권리침해를 방어하려는 데 그 목적이 있었다. 이 점은 인간의 고유한 존엄성에 대한 선언과 그러한 존엄성을 침해할 우려가 있는 국가권력의 제한에 관한 각종 규정들로 이루어져 있다는 점에서도 객관적으로 확인할 수 있다. 따라서 개인의 권리에 대한 직접 침해는 물론이고 법제도나 질서가 전체주의적 경향을 갖는 것도 세계인권선언과 인권규약들에 반한다고 보아야 한다. 전체주의적 성향의 권력이 집권하게 될 때 그 강력한 수단이 될 수 있는 한국의 전국민 주민등록번호제, 강제적 주민등록증제, 강제적 주민등록제도와 세 가지 제도의 긴밀한 연결 및 국가적 데이터베이스 구축은 세계인권선언과 인권규약의 기본 이념에 반한다.

세계인권선언 제12조는 프라이버시에 대한 자의적인 침해금지를, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제17조(이하 B규약)는 프라이버시에 대한 자의적이고 불법적인 침해의 금지를 규정하고 있다. 세계인권선언 제12조와 B규약 제17조는 개인과 가정에 대한 근본적인 보호에 관한 것으로, 침해되었을 때 다른 기본적 권리들, 예컨대 생명권, 사상과 양심의 자유, 신체의 자유와 안전에 대한 권리가 위태로울 수 있으므로, 가장 기초적인 권리중의 하나이다⁷⁵⁾. 다른 인권규약들이 일반적으로 그러하듯 이 규정들은 국가에 의한 침해의 배제를 기본적인 목적으로 한다.

인권이사회(Human Rights Committee)는 국가가 개인적인 정보를 수집, 보관할 때는 법률에 의하도록 요구하고 있다⁷⁶⁾. 나아가 국가에 의한 개인영역에 대한 간섭은 법에 의해서 이루어져야 할 뿐만 아니라 그 법률 자체도 또한 규약의 목적에 부합해야 하며 합리적이어야 할 것을 요구하고 있다⁷⁷⁾.

따라서 전체주의적 질서를 지향하는 현행 국민등록제도는 전면 개편되어야 한다. 특히 호주중심의 호적제도는 1984. 12. 27.에 가입한 '여성에 대한 모든 형태이 차별철폐에 관한 협약'에 반하는 것⁷⁸⁾은 물론 B규약 제2조에 명백히 반하는 것으로 시급히 폐지되어야 한다. 우리 호적제도는 개인의 혈통을 거의 무한대로 추적할 수 있도록 하고 평생동안의 지역관계를 파악할 수 있다는 점외에도 국민은 항상 그 존재를 의식하고 그것에 구속받고 있다는 중압감을 느끼며, 여성이나 비적출자에 대한 차별의 원인이 되기 때문이다⁷⁹⁾.

75) HUMAN RIGHTS AND SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL DEVELOPMENT - Respect for the privacy of individuals and the integrity and sovereignty of nations in the light of advances in recording and other technics, COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Twenty-ninth session, Item 11 of the provisional agenda, E/CN.4/1116, 23 January 1973, 17쪽

76) Human Rights Committee, General Comments 16 para. 10, CCPR/C/21/Rev.1, 19 May 1989

77) Human Rights Committee, General Comments 16 paras. 3-4

78) 장영아, 앞의 책, 17쪽

79) 장영아, 앞의 책, 14쪽. 예를 들면, 아직도 초범이나 과실범을 중심으로 한 일부 죄를 지은 사람들은 '호적에 빨간 줄이 올라가느냐고 질문하며 큰 불안감을 느끼는 것이 현실이다.

우리 국민등록제도는 사회질서 그 자체라고 할 수 있다는 점에서 내면화된 전체주의 질서중 대표적인 것에 속한다고 할 수 있다. 조용환이 지적한 가부장적 권위주의와 불평등의 체계의 뿌리가 호주제도와 혈통주의이며, 전지전능한 국가에 대한 굴종의 강요장치인 불심검문과 정보수집체계는 주민등록제도없이 이루어질 수 없다는 점에서 그러하다⁸⁰⁾. 따라서 국가와 국민관계에 대한 민주적 개혁의 요체는 국민등록제도의 전면개편이 되어야 한다. 국민등록제도를 합리적으로 개선하지 않고서는 인권과 민주주의는 결국 표피적인 것에 불과할 가능성이 많다.

그러면 어떻게 바꿀 것인가? 우선 호적제도를 중심으로 주민등록제도를 통합하는 것이 가장 현실적인 방안이라 생각한다. '家'중심의 호적제도는 개인별 또는 부부별 편제방식으로 바꾸면서 주소등록제도를 겸하는 방식으로 대폭 간소화하는 것이다. 이 방식은 인권침해적 요소를 최소화하면서도 행정효율을 달성하는 최선의 길인 것으로 보인다. 호주제도의 폐지와 혈통주의를 개선하지 않고서는 여성차별적 호적제도를 개선할 방법이 없으며 게다가 특정인의 혈통관계와 출신지역을 정확하게 추적할 수 있도록 하는 현행 호적제도는 당연히 개편되어야 한다. 프랑스에서는 호적제도의 불편함에 대하여 오래 전부터 논의해 왔음에도 불구하고 여전히 사건별 편제방식을 유지하고 있는 것은 개인 내지 가족에 대한 국가간섭을 배척하는 것이 보다 옳은 가치라는 의식이 작용했기 때문이라는 점은 우리의 호적제도 내지 주민등록제도를 검토할 때 반드시 참고해야 한다. 호적의 사건별 편제방식은 자신의 출생, 혼인, 친자관계를 증명하고 싶을 때 스스로 필요한 증명을 신청할 수 있고, 제3자는 본인의 양해없이 결코 다른 사람의 가족관계를 파악할 수 없다는 데 가장 큰 장점이 있다는 점도 고려할 가치일 것이다. 특히 주민등록번호는 폐지하는 것이 가장 바람직하나 미국의 사회보장번호처럼 그 폐지 주장은 이미 늦은 것으로 보이므로, 최소한 아무런 내용을 담지 않은 무의미한 숫자로 변경해 신생아에게 부여해야 할 것이다. 주민등록증은 그 수록사항을 신분확인을 위한 필수정보, 즉 이름, 성별, 생년월일, 주소로 한정하고, 독일 신분증제도를 참고삼아 신분증에 주민등록번호가 아닌 발급의 일련번호를 기재하게 해야 한다.

즉, 부부중심으로 호적을 편제하고, 부부중심의 호적에 주소를 부기하는 방식으로 주민등록제를 폐지하거나 일본 주민기본대장법처럼 주민등록번호없이 전입, 전거, 전출에 따라 주소신고만으로 제도가 운영되도록 간소화하는 것과 주민등록번호를 무의미한 일련번호로 바꾸되 그 사용을, 특히 전산망에서 연결자로 사용하는 것을 엄격하게 제한하며, 위 각 제도와 주민등록증의 연결관계를 끊어야 한다. 이같은 제도에서만 개인과 시민사회는 국가로부터 자유로울 수 있을 것이다.

80) 조용환, 인권, 민주주의, 국가 : 국제인권기준에 비추어 본 한국의 상황과 과제, 서울대학교 민주화를 위한 교수협의회, 세계인권선언 50주년 기념 학술 심포지엄 자료집, 1998. 11. 19., 80-83쪽

세계인권선언 50주년 기념

「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

신자유주의와 한국 노동자의 인권

— 김 동 춘 —



신자유주의와 한국 노동자의 인권

김 동 춘 (성공회대학교, 사회학)

1. 머리말

지금까지 한국에서 노동자의 인권은 주로 국가주도의 경제성장을 뒷받침 하기 위한 국가의 억압적 노동통제, 자본의 이윤추구를 정당화해주는 이데올로기와 자본 측의 경영 전권 행사, 가부장주의적인 기업문화 등에 의해 주로 제약을 받아왔다고 볼 수 있다. 그동안의 발전주의 국가는 경제성장과 그것을 위해 기업의 생산 활동을 장려한다는 명분 하에 노동자의 조직화와 제반 권리신장을 억제해 왔는데, 그것은 노동자의 인간다운 삶의 보장 즉 생존권의 위협으로 직결되었다. 특히 노조활동이 극히 제약을 받았던 1987년 이전까지 노동자의 인권은 주로 법, 정부의 노동정책 등 국가권력에 의한 직접 통제에 의해 제약을 받았다고 볼 수 있다. 그러나 기업단위에서 노조의 결성이 용인되고 국가의 억압성이 완화된 90년대 중반 이후 노동자의 인권은 이제 여타 선진자본주의 국가에서 그러하듯이 '경영권'의 논리에 의해 제약을 받기 시작하였다.¹⁾

사회주의가 붕괴하고, 시장의 논리가 확산된 90년대 이후 한국 노동자들에게 사용자는 곧 생사여탈권을 가진 군주가 되었다. 이것은 노동자에게 가해진 '공개적 권력'이 '감추어진 권력'으로 대체된 것을 의미한다고도 볼 수 있다. 왜냐하면 '만물이 상품화된' 사회에서 노동시장에서의 그의 존재와 행동은 점점도 '선택'과 '자유'의 영역에서 멀어지기 시작하였기 때문이며, 그 이전에는 국가가 수행해왔던 강제적 기능이 이제는 법원에 의해서, 그리고 사용자가 작업장에서 일상적으로 행사하는 경영 전권에 의해서 대신되기에 이르렀다. 1992년 이후 재산권에 대항하는 집합적 권리로서 노동조합의 존재와 파업활동은 민사상의 '손해배상 청구', 업무방해라는 '예상하지 못했던' 공격에 직면하게 되었으며 많은 노동자와 그들의 가족의 삶이 그것으로 심각하게 파괴되었다. 사용자의 노동자에 대한 지휘권과 노조의 권리가 충돌하는 90년대 중반의 시기를 지나, 세계화(globalization)와 신자유주의(neo-liberalism)의 물결을 타고 자본의 공세는 더욱 본격화되기 시작하였다.²⁾ 그 중에서도 1997년 말에 시작된 IMF 관리체제는 신자유주의를 가장

1) 사무엘 보울스, 허버스 진티스 (Samuel Bowles and Herbert Gintis), [민주주의와 자본주의 - 재산, 공동체 구라고 현대 사회사상의 모순] 백산서당(1994), 116쪽.

2) 세계화를 하나의 '현상'으로 본다면 신자유주의는 그것에 부응하는 일국단위에서의 '정책'으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 어느 것도 불가항력적인 경제법칙은 아니며, 자본주의 질서 내에서의 자본과 노동의 힘의 각축과 역학을 표현하고 있다.

공격적이고 급진적으로 추진하는 계기가 되었다. IMF는 성장 둔화와 긴축정책, 금융산업 구조조정, 상품 및 자본시장의 완전한 개방, M&A의 허용, 재벌기업의 경영투명성 제고, 노동시장의 유연화 등을 요구하였다. 이러한 조치들은 겉으로는 기업에게 고통을 주는 것처럼 보이지만 실제로는 기업자, 재벌의 총수 개인에게가 아니라 실제로는 기업에 고용되어 있는 노동자에게 가장 극심한 고통을 준다. '생존'을 위한 기업의 몸부림은 노동자에게는 '죽음'을 가져다 줄 것이기 때문이다.

자본의 전지구적인 활동과 기업 간의 전지구적인 경쟁 체제로서 신자유주의 정치경제 질서 혹은 IMF 체제는 재벌기업과의 하청관계 속에서 기업의 '생존'을 도모하기 위해 사용자의 독재가 정당화되고 노조 활동이 금기시되었던 지난 80년대의 중소기업 사업장의 노사관계의 양상이 전 사업장, 재벌 산하 대기업을 포함한 국가 내의 모든 기업으로 확산되는 것을 의미한다. 과거의 중소기업이나 영세사업장은 모기업과의 하청관계 속에서 생산물시장의 불안정성을 극복하고, 자금의 안정적 공급을 확보하기 위해 노동탄압과 경영전제주의에 호소하였다면 오늘의 한국의 재벌기업을 포함한 모든 기업은 세계화된 경제질서 속에서 기업의 생존과 번영을 도모하고, 이러한 분위기의 압박 속에서 그 동안 노동자의 약간의 교섭력 상승으로 인해 상대적으로 축소되어온 경영의 통제력을 회복하려는 공세적 경향을 갖고 있다는 점이 특징이다.

피고용자가 경제활동 인구의 압도적 다수를 차지하게 된 오늘의 자본주의 질서 하에서 '해고의 위협', '실직의 고통'으로부터 자유로울 수 있는 조건의 확보는 노동자의 요구이기 이전에 이제 인간의 요구로 등장하고 있다. 전태일이 외친 "인간 최소한의 요구"의 확보는 '역사'가 아니라 더욱 냉엄한 '현실'로 다가오고 있다. 이 글은 이러한 관점에서 한국 노동자의 권리, 아니 한국인의 권리가 이러한 신자유주의 경제질서, IMF 하에서 어떻게 위협받고 있는지를 살펴보고자 한다.

2. 신자유주의 질서가 노동자에게 미치는 영향

신자유주의의 세계화는 자유화, 탈규제, 무역장벽 철폐, 유연화, 국가개입 축소라는 정책으로 구체화되어 세계적 기술력과 자본규모를 가진 기업의 활동에 더 많은 자유를 부여한다. 이러한 조건에서 일국에서의 민주주의는 국내적으로는 정당의 대표성의 한계에서 제약을 받기도 하지만, 동시에 IMF와 같은 '국제통치기관'의 등장으로 의해서도 제약을 받는다. 국제금융기관의 결정 및 집행과정은 민주주의의 조직원리는 책임성, 투명성 모두를 결여하고 있다. 초국적 기업의 경영자들은 조직, 기술, 자금, 이념을 모두 소유한 초국가적인 권력체가 된다. 신자유주의 질서는 노동자의 생존권을 위협하고, 그 동안 노동자들이 투쟁을 통해 획득해온 작업장 혹은 국가적 차원에서의 사회적 시민권(social citizenship)을 원점으로 돌리는 경향이 있다.

시장주의 혹은 최근 조지 소로스(George Soros)가 말한 '시장 근본주의'에 기초한 신

자유주의는 시장의 원리 또는 경제적 '효율'을 억제해왔던 국가, 작업장 차원의 민주주의에 대해 공격을 가한다. 사용자의 해고권 강화를 의미하는 노동의 유연화(flexibility) 요구는 신자유주의의 핵심이다. 유연화 전략은 수량적 유연성, 기능성 유연성, 새로운 보상 체계 등으로 나타나는데, 수량적 유연성은 노동비용 절감을 위해 일부 높은 기술을 소유하고 있는 노동자를 더욱 더 다기능화하면서 다른편으로 나머지 노동자를 제2차 노동시장으로 편성하여 파트타임, 임시노동자화함으로써 기업의 인건비를 절감하고, 노동력 활용을 더욱 더 기업의 의사에 맞도록 재조직화하는 것을 의미한다. 기능적 유연성은 연공에 기초한 직무 사다다리를 철폐하고, 조직된 노동자에게 보장된 노동자의 권리를 약화시키고, 노동자를 더욱 더 경영의 요구에 맞게 재조직화하는 것을 지칭하며, 그리고 새로운 보상체계는 노동자의 고용보장과 단체교섭에 의한 일률적인 임금인상조치를 철폐하고 노동자의 고용조건과 보상을 차별화하는 것을 의미한다. 따라서 연공적인 성격의 보상보다는 개인의 능력에 따른 보상이 시행된다. 이것은 상당수의 저숙련, 저학력 노동자를 실직의 상태에 빠트리고 다수의 취업노동자의 노동조건을 악화시키는 결과를 가져온다.

신자유주의는 노조를 노동시장을 경직화시키는 걸림돌로 파악하고, 노조의 약화(또는 해체)를 겨냥하는 노동법 개정(악)을 추진한다. 그것은 시장논리의 활성화라는 명분으로 포장되어 있으나 실제로는 그 동안 케인즈주의적 타협질서에서 위축되어온 자본의 소유권 행사를 노동자의 집합적 권리 위에 놓는 것을 의미하게 된다. 그 동안 스웨덴과, 독일에서 나타난 것처럼 중앙집중적인 교섭과 노사담합 체제의 약화도 이와 관련되어 있다.³⁾ 신자유주의 질서는 노사간의 계약, 특히 단체협약을 휴지조각으로 만드는 경향이 있다. 단체협상이라는 것은 사용자가 '노동력 상품'의 판매자인 피고용자들에게 '상품'의 사용권의 양도와 관련하여 전권을 휘두르지 않도록 묶어두는 민주주의 제도이다. 그것은 경제적 특권에 대한 일정한 제약이며, 노동자가 작업장의 시민(citizen)으로서 그리고 '인간'으로서 자본과 마주할 수 있도록 만들어준 하나의 장치였다. 그러나 지난 1년동안 우리가 보았듯이 그러한 '계약'은 사용자 측은 일방적인 공장매각, 정리해고 단행, 임금삭감, 아웃소싱, 성과급제 도입 조치 등을 통해 쉽게 폐기될 수 있다. 그것은 "회사가 살아야 노동자가 산다"는 원시적 자본주의의 원칙으로 되돌아 가는 것이었다. 이러한 경영 전권을 행사하기 위해 사용자 측은 여러 가지 부당 노동행위를 저지르는데, 이러한 부당 노동행위는 기업을 살려야 정치적 안정이 달성될 수 있다고 보는 정치권력과 정책당국에 의해서 묵인된다.

한편 신자유주의에서는 케인즈주의시대에 확보된 노사간 타협질서 및 국가 차원에서 노동자의 사회적 권리에 대한 공격이 당연히 진행되는데 작은정부를 명분으로 복지 축소(복지국가 또는 사회민주주의 국가의 위기)가 진행되고 있고, 공기업 또는 공적기능의 대대적인 사유화(민영화)가 수반된다. 것은 공공영역에 대항하는 상품화된 영역의 확대

3) Ramana Ramaswamy, "The Swedish Labor Model in Crisis", *Finance and Development*, June 1994; "The Perils of Cosy Corporatism", *The Economist*, May 21st, 1994.

하는 점에서 '재상품화'(recommodification)이라고도 지칭되지만 모든 사회구성원을 기업의 자본축적 활동의 영향권 내에 직접 편입시키는 것을 의미한다. 따라서 탈규제와 민영화로 대표되는 신자유주의 질서 하의 공공성(publicity)의 실종은 바로 민주주의의 후퇴, 노동자의 임금 종속성의 강화로 나타난다. 립셋(Lipset) 등은 노조 조직률이 바로 여론의 지지와 밀접한 관계가 있다는 것을 지적한 바 있는데, 그것은 노조활동에 대한 관용적인 공공의 여론의 존재가 노동자의 조직권리를 확보하도록 해준다는 것이다. 그런데 신자유주의의 시장 근본주의 논리는 바로 이러한 공공적 담론을 제거하고, 경쟁력 물신주의(物神主義)를 강화시키는 경향이 있다. 따라서 노조 조직률은 한계 기업의 도산이라는 물리적이고 불가항력적인 이유에 의해서 낮아지기도 하지만, 그 보다는 오히려 이러한 경쟁력과 효율성의 분위기를 틈탄 사용자의 공세와 노동자 측의 정신적 무장해체에 의해서 확산되기도 한다. 가장 신자유주의적인 경제정책을 앞장서서 실시한 미국에서 노조조직률 하락이 가장 두드러지는 것도 이와 관련되어 있다고 볼 수 있을 것이다.

한편 신자유주의는 여성, 외국인 노동자 등 주변 노동자의 삶의 조건과 인권을 더욱 제약하는 경향이 있다. 많은 사람들이 지적한 바 있지만, 경쟁적 자본주의는 사회적 차별을 없애는 것이 아니라 그러한 차별적 질서를 적극적으로 활용하는 경향이 있다. 그것은 사용자가 노동력으로부터 추출할 수 있는 이윤은 '계약' 후의 작업장에서의 양도 과정에서 사용자와 노동자의 단결과 힘의 역학에 따라 좌우될 수 있는 특수 상품인 관계로, 사용자는 언제나 노동자들을 차별화하고 분열시킬 필요를 느끼기 때문이다. 이 과정에서 신자유주의 질서는 가부장주의를 비롯한 각종 전근대적 문화의 잔재들과 결합하는 경향이 있다. 80년대 영국의 신자유주의가 국가주의와 결합하였고, 오늘의 신자유주의가 가족 이데올로기와 결합하고 있는 것이 그 좋은 예이다. 따라서 신자유주의 질서 하에서 여성 노동자, 외국인 노동자의 고용조건은 더욱 차별화되고, 복지혜택은 더욱 축소되는 경향이 있고, 그들에 대한 성적, 인종적 편견은 더욱 심화된다.

오늘날 노동자의 인권은 기업의 세계 지배, 자본의 전세계적 활동으로부터 보다 직접적인 영향을 받게 되었다. 시장근본주의는 기업 경쟁력 = 국가경쟁력 = 일자리 보장이라는 논리 하에 노동자들의 일방적인 희생을 강요하고 있다. 결국 지구적인 빈곤, 노동억압으로부터 자신의 생존과 인간적인 권리를 지키고자 하는 전세계 노동자들의 항의가 계속 확산될 수 밖에 없다. 1995년 이태리의 피사에서 노동조합, 인권단체, 개발단체가 모여 국제회의를 개최하고 '무역자유화에 따른 노동권 침해에 대해 항의한 바 있다. 캐나다와 유럽의 노동조합이 주도한 "세계화와 기업의 지배:" 국제 심포지엄에서는 "기업의 지배를 초래하는 4가지 주요 제도, 다자간 투자협정(MAI), WTO, 투기자본, IMF/세계은행을 내년도 사회운동의 주요 대상으로 삼는다. 기업의 지배에 저항하는 날을 매년 설정하여 시민불복종 운동을 전개한다"고 결의하기도 하였다. 프랑스 실업자들의 항의와 노동자들의 파업행동, 1997년 한국 노동자들의 총파업도 고용위기에 대항하는 노동자들의 항거였다고 볼 수 있다.

그러면 신자유주의 질서 특히 IMF 체제가 한국 노동자들의 생존권과 사회적 시민권에 어떠한 영향을 주었는지 구체적으로 확인해 볼 필요가 있을 것이다.

3. 개정 노동법, 노동정책과 노동자의 인권

97년 말 한국은 IMF와 국제금융자본의 요구를 거의 전적으로 수용하였다. 애초에 IMF와 협약한 내용에는 노동시장의 유연성을 확보하고 노동력의 재배치를 용이하게 하기 위하여 고용보험제도의 역량을 강화시킨다는 정도에 그쳤다. 그러나 이 협상 과정에 미국과 국제금융자본이 개입하여 부실금융기관의 정리해고, 나아가 금융산업을 비롯한 전산업에서의 정리해고를 용이하게 하는 조치를 마련할 것이 거론되었다.

IMF 협약을 이행해야 하는 상황은 김대중 정권의 정책적 선택의 폭을 크게 제한하였으며, 그의 애초의 공약을 지킬 수 없도록 만들었다. 김대중 당선자는 97년 12월 26, 27일 양일간 한국노총과 민주노총의 위원장 및 간부들을 만나 정리해고 도입의 필요성을 역설하면서 노사정 협의체 구성을 제의하였다. 김당선자는 외환위기의 극복을 위해서는 정리해고가 불가피하다고 역설하였다. 노사정 3자 협의체를 만들어 정리해고에 대한 사회적 합의를 이루자고 주문하였다. 간담회 석상에서 김당선자는 "외국자본과 우리자본의 차별을 둘 필요없다. 노동자들이 외국자본에 친밀감을 표시해야 한다. 외국자본이 들어오면 경쟁력, 국제시장의 노하우를 함께 갖고 들어오거나 최소한 배울 수 있는 것을 갖고 들어온다. 외국의 경우 우리처럼 평생고용의 분위기가 아니다. 그러나 사회보험이 잘 되어있다. 우리도 사회보험을 빨리 확충해야 한다. 고용보험에 대한 정부의 기여금을 확충하겠다. 고용보험 등으로 실업수당을 지급하고 기금을 만들어 직업훈련, 취업알선 하는데 최대한 조치를 취하겠다."고 말하면서 IMF의 요구를 받아들여서 신자유주의적인 정책기조를 유지할 뜻을 밝힌 바 있다.

결국 노사정위원회가 건설되고 1998년 2월 노사정 합의를 거쳐 정리해고 관련법이 국회를 통과하였다. 기존 1996년 말 '날치기 통과' 당시 만들어진 정리해고법⁴⁾에서 1999년 3월까지 시행을 유보한다고 되어있는 정리해고 관계 조항을 즉시 실시하고, 경영악화를 방지하기 위한 사업의 양도, 인수, 합병은 긴급한 경영상의 필요가 있는 것으로 본다고 규정하여, 인수, 합병시 정리해고를 가능케 하였다. 이 정리해고 관계 조항에서는 정리해고시 근로자 대표에게 60일 전 사전통보하도록 의무화하였으며, 일정규모 이상을 정리해고 하는 사업장에서는 노동부장관에게 '사전 신고'할 것을 강제조항으로 하였다. 그리고 정부는 정리해고 노동자에게 생계안정, 재취업, 직업훈련시 우선적으로 취해야 한다는 조항을 신설하였다. 이 정리해고 관련 법에서는 현재 경영악화 상태에 있지 않고, 그

4) 당시 날치기 통과된 노동법에서는 정리해고 일반요건을 "계속되는 경영의 악화, 생산성 향상을 위한 구조조정, 기술혁신 또는 업종의 전환 등 긴급한 경영상의 필요"로 설정하였다가 노동자들의 반대에 부딪쳐 1997년 3월 13일 여야합의로 재개정된 노동법에서는 "긴박한 경영상의 필요"로 다시 완화하였다.

것을 예방하기 위한 양도, 합병시에도 정리해고를 가능케 하여 시행절차상 다소 엄격하게 하였다고는 하나 내용적으로는 정리해고를 쉽게 할 수 있도록 하였다고 평가될 수 있을 것이다. 그런데 긴급한 경영상의 필요는 판례에 의해 결정될 수밖에 없는데, 기존 판례에서는 “반드시 기업의 도산을 회피하기 위한 것에 한정될 필요가 없고, 인원삭감이 객관적으로 보아 합리성이 있다고 판단될 때는 긴급한 경영상의 필요성이 있다”고 규정하여⁵⁾ 실제로는 매우 자의적인 정리해고의 길을 열어놓았는데 지난해 노동 측이 강력하게 반발한 것도 이 때문이다.

해고는 사용자가 노동자에게 가하는 가장 가혹한 처벌인데, 따라서 사용자의 해고권의 확대는 곧 노동자의 생존권과 인권의 축소로 연결될 수밖에 없다. 따라서 해고보다는 경한 징계를 하는 것이 타당한데도 불과하고 해고조치를 취하는 것은 징계권 남용으로 간주될 수 있다. 그런데 그것이 남용인가 아닌가를 판단하는 기준 즉 해고의 정당성은 바로 노동법과 판례에 근거하게 된다. 최근 대법원에서는 해고를 무효하고 판시한 원심의 판결을 “건전한 사회통념이나 사회상규에서 용인되는 기준”으로 볼 때 징계권 남용이 아니라는 이유로 파기 환성되고 있는 사례가 많아서 대법원이 사용자의 징계권을 보다 넓게 인정하는 것으로 판단된다.⁶⁾

그러나 다른 편으로보면 노사정위원회에서는 임금채권보장법의 제정, 근로기준법 시행령의 개정⁷⁾, 노동자 보호법의 재개정, 고용보험법, 고용정책 기본법, 중소기업 근로자의 복지진흥법 등 고용관련법의 일부개정과 노동조합 및 노동관계 조정법의 개정과 공무원 직장 협의회 설립, 운영에 관한 특별법의 제정 등 단결권 관련 법 개정도 합의하였다. 이 중에서 노동자의 인권 향상에 기여할 수 있는 것으로는 실업자가 초기업단위의 노조에 가입할 수 있도록 한 것, 영세·중소사업장의 도산시 임금, 퇴직금을 지급받을 수 있도록 한 임금채권보장법, 교원 및 공무원의 노동 3권을 일부 허용한 것, 6급이하의 일반직 공무원이 기관별로 직장협의회를 구성할 수 있도록 한 법, 고용보험의 지급대상, 지급금액⁸⁾ 등을 새롭게 설정한 고용보험법 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 이러한 발전적인 조항들은 시장의 압박에 의해 무차별적인 정리해고가 시행되는 조건에서는 ‘가래로 독을 막는’ 것과 같은 효과밖에 갖지 못하고 있다.

5) 박석운, “개정된 노동관계법의 내용 및 영향”, 여성민우회, [평등고용], 1998.4
 6) 김선수, “노사갈등의 현황과 쟁점”, 한국노동법학회 창립 제40주년 기념 학술발표회. 그런데 사회통념이나 사회상규는 어떻게 만들어지는가를 생각해본다면 대법원의 판결이라는 것을 결국 ‘경제기위’와 ‘기업 경영환경 악화’라는 경영자 측의 입장에 설 수밖에 없을 것임을 예상케 한다.
 7) 노사정 합의에 따라 근로기준법 시행령을 개정하여 5인 미만 사업장의 근로기준법 적용 범위를 확정하였는데, 근기법상 근로계약, 임금, 휴게, 휴일, 산전후 휴가, 일부 재해보상 규정 등의 경우는 1999년 1월 1일부터, 휴업보상, 장해보상, 유족보상 등은 2001년 1월 1일부터 적용토록 규정하였다.
 8) 최저구직급여액을 종전 최저임금법상 최저임금의 50%에서 70%로 상향조정하였고, 구직급여의 지급일수를 종전 30-120일에서 특별 실업대책이 필요할 때는 60일 범위 내에서 연장이 가능하도록 하였으며, 구직급여 최저지급 기간을 종전 30일에서 60일로 상향 조정하여 그 결과 구직급여의 최저지급 기간이 60-180일이 되었다. 또한 5인 이상 사업장에도 1998년 3월 1일부터 고용보험이 적용되게 되었고, 올해 7월 1일부터는 임시, 시간제 노동자에게도 적용시키도록 하였다.

정부는 2기 노사정 위원회에서는 금융산업의 구조조정, 공공부문 구조조정, 부당노동행위 대책 등을 본격적으로 다루겠다고 하였으나 실질적으로는 이러한 사안을 노사정위의 테이블 밖에서 결정하여 발표함으로써 노동자들의 불신을 사게 되었다. 심지어는 “노사정위는 구조조정의 휴유증을 완화하기 위한 청소부”라는 비판을 받게 되었다.⁹⁾

예를들면 노사정 위원회의 부당노동행위 특별위원회의 경우 노사정 전원합의로 부당노동행위를 저지른 것으로 판명된 사업장에 대해 권고안을 채택하는 것 이상으로 할 수 없게 되어있다. 작년의 경우 제일해상화재보험, 미국계 투자회사인 한국 오티스, 신안 교통 등의 부당노동행위에 대해 성실하게 교섭하여 원만히 타결할 것을 권고하는 선에서 그칠 수밖에 없었다.¹⁰⁾ 그런데 권고안을 냈는데도 불구하고 사태가 전혀 해결되지 않는 사업장에 대해서는 결국 대표이사를 출석시키는 정도의 조치밖에 취하지 못했다. 예를들면 이랜드의 경우 권고안을 낸 이후에도 문제가 해결되지 않자 대표이사과 노조지원장을 출석시키자는 방향으로만 합의되었으며, 대우자판이나 삼미특수강의 경우 사업장에 대한 점점이 필요하다는 정도의 합의만 이끌어냈다.

노동부는 “경제위기 상황에서는 노동계는 약자가 되기 쉽다”¹¹⁾는 점을 인정하고 있으며, 노동자들이 권익을 보호하기 위해서라도 노사정 위원회에 적극 참여하여야 한다고 강조해왔다. 그러나 김대중 정부가 98년 신년사에서 밝힌 ‘무쟁의 선언’을 유도하고 노사정 위원회가 정리해고의 법제화를 추진하면서, 노동 측은 김대중 정부의 노동정책이, “노동시장 유연화를 통해 노동통제 강화, 노동강도 강화를 초래하여 결과적으로 노조무력화를 통한 노동운동 기반 붕괴를 노리고 있다고 판단하게 되었고, 급기야는 민주노총이 노사정 위원회를 탈퇴하게 되었다.

99년 1월 8일 노동부는 전국 46개 노동관서 노사협력과장, 근로감독관 과장 회의를 열고 노사안정 10대 대책을 마련하면서 과제로 쟁의행위 근절, 구조조정기 노사질서 확립과 무분규 협력선언 확산 등으로 신노사문화 기반 구축을 강력히 추진할 것을 밝혔다. 노동부산하 대전지방 노동청은 대전지역 36개 사업장에서 노사화합 선언 결의대회를 추진하겠다고 밝혔다. 실제 조폐공사 측은 작년 노조 측에게 3년 동안 무쟁의 선언을 요구하면서 노조가 이를 받아들이지 않을 경우 고소고발, 징계를 철회할 수 없다고 고집하였으며, 현대자동차, 한국통신, 만도기계 역시 노사화합 선언 없이는 노조와 합의한 단체교섭 상의 세부사항을 이행할 수 없다고 고집하기도 하였다.¹²⁾ 사용자 측의 노사평화 선언 요구는 노동법 상 보장된 쟁의의 권한을 크게 제약하는 것으로서 군사정권 시절의 일방적인 노동쟁의 억제, 파업권 억제, 노조 측의 협력 요구 정책을 사실상 연장한 것이 아닌가 하는 의구심을 불러일으킨다.

9) 고영주, “하반기 정세전망과 민주노총의 투쟁방향”, 민주노총 정책토론회, [IMF 체제 하의 정세전망과 민주노총의 대응방향], 전국민주노동조합총연맹, (1998,7,6)
 10) 부당노동행위특별위원회 제18차 회의결과, 1998.11.3
 11) 노동부, “노사정위원회, 왜 참가해야 하나”, 98.5
 12) 민주노총의 성명서, 1999.2.10

4. 노동인권 상황

1) 구조조정과 생존권

IMF 관리체제에 들어간 이후 정리해고제의 법제화, 중소기업의 도산과 휴폐업, 대기업의 인수, 합병, 은행 등 일부 금융관련 기업의 퇴출, 공기업 민영화, 정부의 축소와 공무원 감축으로 인해 실업자가 크게 증대하였다. 한국의 대표적인 사업장으로서 작년에 정리해고 관계로 큰 분규를 겪은 현대자동차의 경우 1998년 1월 1일부터 7월 10일까지 직영 노동자 5,336명이 회사를 떠났고, 하청회사의 직원 1772명이 떠났다. 구조조정 과정에서 고용의 승계가 제대로 이루어지지 않는 경우가 많다. 작년 6월 18일로 퇴출결정이 내려진 현대 리바트, 현대 알미늄은 고려산업 개발로 합병이 추진되었으나 고용승계가 보장되지 않아 1천명의 노동자들이 일자리를 상실하게 되었다. 현대그룹은 이미 1만여명의 노동자들이 희망퇴직으로 회사를 떠났다. 한편 작년 1년 동안 금융권에서는 4만명이 직장을 떠났다. 올해 들어서도 현대, 삼성, 대우, LG, SK 등 7개 업종, 공공부문, 은행 및 금융권의 구조조정과 민영화 조치로 대규모의 정리해고가 단행될 예정이다.

실업은 생계의 곤란을 가져온다는 점에서 뿐만 아니라 노동자의 인간으로서의 위신과 자존심을 빼앗는 일로서 노동자에게는 가장 치명적인 사태라 할 수 있다. 1999년 1월 공식 실업자는 200만을 넘어선 것으로 추산되고 있다. 이 중 1년 미만 실업자가 150만명을 넘어서고 있어서 대다수가 IMF이후 실직한 것으로 나타났다. 이들이 실업자가 된 가장 큰 이유는 명예퇴직, 정리해고(41.6%)와 직장의 휴폐업(19.1%)으로 인한 것이다. 이들 중 산업별로는 제조업보다는 도소매업이나 건설업 종사가자 가장 많았고, 직업별로는 기능공이나 단순노무직이 다수를 차지하였으며, 종사상의 지위별로 보면 임시직이나 일용직이 61%를 차지하고 있다.¹³⁾ 학력별로 보면 97년 이전까지만 하더라도 대졸이상 실업자에 비해 중졸이하의 실업자의 비중이 언제나 낮았으나 올해 1/4분기나 2/4 분기에는 중졸이하의 실업자가 대졸이상 실업자를 앞질렀다. 즉 올해 들어서 실업자가 된 사람들은 거의가 이미 과거부터 건설현장이나 도소매업 등에서 임시, 일용직으로 일하던 비교적 열악한 조건의 노동자였음을 알 수 있다. 특히 실업자 중 105만 정도는 '4대 보험'이나 공공근로의 수혜도 받을 수 없는 '한계 실직자'로 분류되고 있다.¹⁴⁾ 결국 '일부의 자영업자나 사무직 종사자를 제외한다면 대다수의 실업자는 그 이전부터 사실상 주로 영세사업장이나 중소기업에 종사하던 비공식 부분의 노동자들 중에서 IMF 이후 경기악화로 인한 기업의 휴폐업과 정리해고, 그리고 일자리 축소로 인해 실업자가 된 것으로 판단할 수 있다.

13) 어떤 조사에 의하면 전직 실업자 중 54만명이 과거에 일용직으로 일하던 사람이라는 것이다. 즉 전체 실업자 중 25%가 건설업이나 운수창고업의 일용직 노동자인 셈이다. [한겨레신문], 1998.7.22.

14) 한겨레 신문, 1998.9.9

한편 다행히 그나마 일자리를 지키고 있는 노동자들의 고용상황도 대단히 불안하다. IMF이후 임금 노동자 중에서도 상용직은 크게 감소하고 임시, 일용직과 같이 고용이 불안정한 비정규직 노동자가 늘어났음을 알 수 있다. 1995년 58.0%, 1996년 56.6%에 이르던 상용직은 1998년 8월 현재 51.6%로 크게 감소했고, 임시직, 일용직은 각각 32.5%, 15.9%로 증가하였다. 한편 주당 36시간 미만 취업자는 1995년 1,283천명에서 1998년 8월 현재 2,342천명으로 거의 두배로 증가했다. 또한 1998년 4월 1,542천명에서 4개월이 지난 1998년 8월 현재 36시간 미만의 취업자는 2,342명으로 800천명이 증가하였다. 반면 36시간 이상 취업자의 경우 1998년 8월 16,821천명으로 동년 4월대비 1,627천명이나 감소하였다. 이처럼 IMF관리체제로 들어간 이후 36시간 미만 노동자는 급속히 증가하고 있는 반면, 36시간 이상 노동자는 감소하고 있어서 실질적인 실업자들의 숫자는 공식 실업자보다 훨씬 많으며 고용불안정이 심화되고 있음을 알 수 있다.

<표 II-1-2> 종사상 지위별 임금노동자(단위 : 천명, %)

	1997	1998. 9
임금노동자	13,228(100.0)	12,101(100.0)
상용직	7,133(53.9)	6,247(51.6)
임시직	4,204(31.8)	3,931(32.5)
일용직	1,890(14.3)	1,923(15.9)

주 : 1995년, 1996년, 1997년은 「1997년 고용동향」을 1998년 8월은 「1998년 8월 고용동향」을 참고

자료 : 통계청, 「고용동향」

위에서 본 것처럼 한국에서 300 만명의 실질적인 실업자와 500만 명 이상의 임시, 일용직, 시간제 노동자를 포함한 영세사업장의 주변적인 노동자들을 합하면 오늘의 시점에서 800만명 이상의 노동자가 낮은 임금과 불안정한 취업조건에 신음하고 있는 셈인데, 이는 경제활동 인구의 40%에 육박하는 높은 수치이다. 올해 들어 근로소득세의 면세점 이하의 인구가 전체의 반을 차지한다는 보고는 그것을 실증해 주고 있다. 정부 발표에 의하면 전체 노동자의 45-50% 선인 470만 -520만이 근로소득세를 전혀 내지 않아도 되는 면세점에 포함된다고 한다.¹⁵⁾ 4인 가족의 면세점이 1,157만인데 소극의 감소로 면세점이

하의 사람이 크게 늘어난 것이다. 이것은 96년의 38.7, 1997년의 40%(440만명)에 비해 크게 늘어난 것이다.

한편 경제위기는 임금삭감 혹은 동결, 임금체불 사태를 만연시켰다. 경총에 따르면 임금을 삭감, 반납한 한 업체가 전체의 54%, 동결한 업체는 34.6%이고 삭감, 반납된 상여금은 127%에 달한다고 한다. 민주노총 1998년 임금교섭 현황에 따르면 9월 18일까지 타결내용이 확인된 사업장 248 곳 중에서 임금동결이 103곳(41.5%)이고, 임금 삭감이 74곳(29.8%)로 임금동결이나 삭감이 전체의 71.3%를 차지하고 있다. 임금을 삭감한 경우 상여금의 반납과 삭감 등 특별 급여의 삭감이 대부분이다.¹⁵⁾ 민주노총의 조사에 의하면 98년 6월 현재 임금이 체불되고 있는 곳은 145개이며, 체불임금은 총 6,661억이었다. 노조 1개당 체불임금은 평균 45억 정도였으며, 조합원 1인당 체불임금은 405만원 정도였다. 체불이 이루어지고 있는 노조의 평균 체불일수는 76일로 2개월 보름 가량 체불되는 것으로 나타났다.¹⁷⁾

한편 실업과 임금삭감으로 인한 노동자의 생존권 위협은 현재 고용을 유지하고 있는 노동자의 조건조건 악화를 수반하고 있다. 산업재해 통계를 보면 98년 들어서 전반적으로 산업재해가 감소하는 추세를 보이고 있으나 중대재해는 별로 감소되지 않고 있다. 작년 상반기의 경우 산업재해가 3만 166건으로 지난 해 같은 기간에 비해 25.6% 줄어들었으나 중대재해 사망자는 1,356명으로 9.1% 줄어드는데 그쳤다.¹⁸⁾ 이것은 건설업 등에서 노동강도가 강화되고 있으며, 노동자들 스스로도 경제적 어려움 때문에 무리하게 이러한 유해한 환경에 노출되는 것을 감수하기 때문으로 판단된다. 노동강도의 강화 역시 임시직, 시간제 노동자의 증가와 결부되어 있다. 조사에 의하면 시간제 노동자의 상당수는 정규직 노동자와 다름없는 44시간 이상 일하는 것으로 나타났으며 생산직이나 사무직이나 시간제 노동자 중 월차, 연차 휴가를 받지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 일용직이나 시간제 노동자의 증가는 곧 노동자 일반의 노동강도의 강화를 수반하게 된다. 금융노련의 조사에 의하면 피조사자의 95%가 정신적 스트레스 증가를 인정하였으며, 82.6%가 육체적 피로의 증가를 답하였다. 업무량 증대를 호소한 경우가 75%, 임금의 감소를 인정한 경우가 83%, 후생복지의 감소를 호소한 경우가 86.4%에 달했다. 지난 1월 19일에는 퇴출기업(현대중기) 노동자가 205일 장기농성 휴유증으로 사망하는 사건도 있었는데, 실업과 노동강도의 강화는 노동자의 건강에 치명적인 영향을 주는 것을 확인할 수 있다.

실직과 빈곤은 인간을 '노예적 상황'에 몰아넣는다. 실직과 빈곤의 고통이 인간다운 자존심을 지킬 수 없도록 만들어주기 때문이기도 하지만, 노동자 스스로 실직보다는 '노동착취'를 감수하려 한다는 점에서 이중적으로 '노예상황'을 불러온다.

15) [중앙일보], 10466호,

16) [노동과 세계], 37호, 1998.9.26

17) "민주노총 체불임금 현황", 1998.7.10

18) [한국경제], 1998.9.29

2) '자본'의 공세로서 '부당노동행위'

IMF 이후 부당노동행위 역시 80년대에 그러하였듯이 법의 사각지대이자, 노사관계의 사각지대인 중소기업 혹은 영세사업장에서 가장 심각하게 나타나고 있다. 영세사업장의 경우 노동법상의 정리해고 절차와 요건을 지키는 사용자들은 거의 찾아볼 수 없게 되었다. 그러나 97년 말 이후 부당노동행위는 사실상 전사업장의 현상이 되었다고 해도 과언이 아니다. 그 중에서도 부당해고 관련 소송이 가장 많은 부분을 차지하였다. 1997년 2306건이던 부당해고 구제신청은 1998년에는 3,490건으로 확대되었고, 정리해고에 관한 소송은 1997년의 경우 65건에 불과하였으나 1998년에는 446건이 되었다. 그러나 그 중 정당해고로 판정된 것이 부당해고로 판정된 것에 비해 2 : 1 정도로 더 높은 판정을 받았다.¹⁹⁾ 시장의 힘은 '국가'의 대응을 무기력하게 만든 것이다.

제1기 노사정위원회에서는 '부당노동행위 근절'을 합의하였다. 김대중 정부는 "경제위기를 틈탄 부당노동행위 증가 움직임을 우려"한다고 하면서 노사정 공동대처 체제를 구축한다는 방침을 세웠다. 그러나 98년 5월 16일 이전까지 노동계가 문제제기한 부당행위 사업장 686 건 중에서 무혐의 처리가 227건에 달하였고, 사용자를 구속한 경우는 6건 밖에 없었다.²⁰⁾ 신자유주의 질서 하에서 사용자의 해고권의 강화와 노동자에 대한 '부당노동행위'의 근절 요구는 실제로는 상호 충돌하는 것일 수 밖에 없었다. 즉 기업경영의 어려움을 극복하기 위한 해고의 조치는 어떤 경우는 정당화될 수 있다는 것이 정리해고의 법제화와 동시에, 부당노동행위에 대한 법원의 묵인 조치로 연결되기 때문이다. 민주노총 산하 부당노동행위 고발센터에는 98년 3월 현재 395개 사업장 554건의 고발내용이 접수되었다. 그 내용을 보면 임금체불이 189건이고, 부당 정리해고가 146건, 임금삭감이 82건, 부당전직이 23건, 단체협약 위반이 114건이다. 단체협약 위반의 내용을 보면 단협 일방 해지, 전임자 임금 미지급, 노조가입 방해, 노조탈퇴 강요, 간부 징계 및 활동방해, 블랙리스트 작성, 폭력적 탄압, 손해배상 청구, 단체교섭 거부등 80년대에 행해지던 사용자 측의 노동탄압이 거의 부활하는 양상까지도 보여주고 있다.²¹⁾

이미 1998년 들어서 노동위에서 내린 구제명령이 실제로는 무용지물이 되는 현상이 나타난다.²²⁾ 성동구의 대응전기의 경우 회사 측이 3명의 노동자를 해고한 것을 중노위가 부당노동행위로 판정, 복직 명령을 내렸지만, 사측은 행정소송을 제기하였고, 추가로 7명의 노동자를 해고하였다. 그 밖에도 삼미 특수강, 대전성모병원, 송원산업, 코콤 한세, 대우자판, 이랜드, 엑스피아 월드 등에서도 노동위의 부당노동행위 구제명령이 시행되지 않

19) 배무기, "노사관계 환경 조건의 변화와 그 함의", 한국 노동법학회 창립 30주년 기념 심포지움 발표문.

20) 노동부, 앞의 글

21) 민주노총, [불법행위 및 부당노동행위 현황], 1998.3.19

22) (노동자 신문>, 1998.9.28)

는 사업장들이다. 이것은 부당노동행위 구제명령 이행 여부에 대한 강제성이 없기 때문에 나온 결과이다.²³⁾

편법고용도 늘고 있다. 사실상 근로관계를 맺고도 이를 사업계약 등으로 위장하여 퇴직금 지불과 같은 근로기준법상의 의무를 피해가는 사례가 발생한다. 노동부는 이들 사업주의 법 위반 혐의가 명백하지 않다는 이유로 노동자 보호를 외면하고 있다. 예를들면 부산 Y 병원 주차관리 업무를 맡고 있는 정씨는 월 60만원의 급료가 너무적어 퇴사하면서 '퇴직금'을 요구했으나 병원측은 정식직원이 아니라고 퇴직금 지급을 거부하였고, 노동부 측도 관리계약서의 여러 항목들을 근거로 정씨와 병원간에 전속적인 고용관계가 있다고 볼 수 없다고 판단하였다. 그러나 정씨는 매일 업무 지시를 받았으며, 출퇴근 시간이 정해져 있었고, 급료를 받았기 때문에 사업자가 아니었다고 주장하고 있다.²⁴⁾ 노동부도 사업장들이 노동관계법상 의무를 회피하기 위한 이러한 방법을 사용하는 것을 알고 있으면서도 별다른 대책을 세우지 않고 있다.

사용자들은 정리해고의 법제화로 힘을 얻어 노조간부들을 전직, 전보하거나 표적 정리 해고를 하는 경우가 많다. 서울의 광진밸브에서는 회사 측에서 기구 축소 등을 이유로 조합원이 근무하는 부서만을 부분 휴업 대상으로 선정하여 조합원 6명을 전원 정리해고 하였다. 중노위에서는 복직판결이 내려졌지만 회사는 행정 소송을 내면서 복직을 거부하고 있다. 현대 자동차의 경우 현직 노조간부에 대한 정리해고통보, 상무집행위원 15명, 대의원 89명, 지부현직간부, 11명 총 115명 고소, 고발건수는 울산의 84명(162건), 전주 17명(21건), 아산 10명(13건) 총계 111명이 205건의 손해 재산 가압류를 당하였다. 김광식 위원장 등 48명을 징계위원회에 회부하였다. 노동조합지 50억원을 가압류 조치를 취함, 신원 보증인 재산가압류도 신청해 놓고 있다. 현장 조직을 파괴하기 위한 조치를 취하고 있다. 민주노동자 투쟁위원회, 현자 실천노동자회, 현자 노동자신문 등에 소속된 290명에게 정리해고 혹은 무급휴가를 통보하였다. SK 주식회사에서는 노조건서를 앞두고 위원장 후보를 조합원 신분이 인정되지 않는 인력팀으로 전보발령을 냈다. 그런데 전보발령을 불응하자, 징계 면직의 처분을 내렸고, 노동부는 징계면직을 정당해고로 판정하였다.²⁵⁾

군사정권하 혹은 80년대 식의 노조설립 방해도 재연되고 있다. 대전의 벤처기업인 미래산업주식회사는 노조설립 신고서를 제출하려 시청에 출두한 조합원들을 납치하고 접수를 방해하였다. 그 다음날 조합원들은 가까스로 서류를 접수하기는 했으나 회사 측이 위원장을 회유하여 설립 신고서를 취하시켰다. 조합원들은 새위원장을 선출하여 설립신고서를 접수하였으나 똑 같은 일이 반복되었다. 결국 노조는 신고필증을 교부받았다. 그러

23) 1995년 3월 헌법재판소에서 '미확정 구제명령에 대한 처벌조항'을 위한 결정한 결과이다. 지노위 판정에 불복한 재심신청률이 60%에 달하고, 중노위 판정에 불복한 행정소송 제기율이 30%에 달한다고 한다.

24) 노동자 신문, 1999.1.13

25) [노동자 신문], 1999.1.19

나 노조 사무실에는 전화나 사무집기도 없고, 회사 측은 현판을 거는 것도 방해하였다.

외국인 기업의 노동탄압, 부당노동행위도 심각한 수위에 와 있다. 프랑스계 유통업체인 까루프의 경우 노조에서 홍보물을 제작하여 배포하면 징계하고, 우편물을 사전 개봉하는 등 노조활동을 제약하고 있다. 회사가 조합 탈퇴서를 수거하여 조합에게 보내고, 임금인상이나 승진에서 조합에 가입했다는 이유로 불이익을 준다고 협박하고 있다. 더욱이 교섭을 지연 하거나 회피하고 있으며, 사무실 장소도 사용하지 못하도록 한다. 그 결과 일산점의 경우 결성당시 조합원이 115명이었으나 회사측의 부당해고로 20명까지 줄었고, 회사 측에 조합원 명단도 공개하지 못하고 있다. 둔산점의 경우는 아예 조합원이 남아있지 않다. 이들 외국인 기업은 인력 관리 방식도 철저하게 시장전제주의 방식이다. 새로 배치되어 일에 서투르거나 매출이 떨어지면 바로 인원을 줄어버린다. 사용자 측은 종업원을 매출과 바로 연계시켜 나가라고 강요하여 사직서를 쓰게 하거나 사직서를 쓰지 않으면 부서를 이동시키고 근무시간 변동으로 직장을 다니기 어렵게 만들고 있다.

마산 수출자유지역의 노동상황은 원래 열악하기로 소문나 있지만, 최근에도 여러 사업장에서 심각한 문제가 발생하고 있다. 일부 사업장에서는 일명 새마을 잔업이라는 것을 실시하고 있는데, 생산물량이 많을 경우 물량을 채우지 못할 경우 잔업수당도 지급하지 않고 물량을 채울때까지 일을 시킨다고 한다. 연차수당을 사용하지 않더라도, 그것을 금전으로 지급하지도않고 살법한 분위기를 만들어 일을 계속시키는 경우도 있고, 말을 잘 듣지 않는 노동자들은 잦은 부서이동을 통해 퇴사를 하도록 만든다. 이 결과 87년 이후 활발한 노조활동이 전개되었던 수출자유지역에서는 현재 3개 노조를 제외하고는 거의가 어용노조가 되어버렸다.

이러한 분위기 하에서 80년대식의 사용자 주도 테러 사태도 종종 발생하고 있다. 1999년 1월 19일 오전 현대 석유화학 노조사무실에서 회사측 인사부 직원과 용역 경비직원들이 들어와서 회사 측의 징계에 맞서 농성을 준비하던 노조대의원들이 강제로 끌어내어지고 쇠파이프로 무장한 이들에 의해 사무실의 기물이 파손되었다.²⁶⁾ 회사 측은 단체협약에도 명시되어 있지 않는 '사조직 결성', '기초질서 문란' 등의 사유를 들어서 정직 2개월의 징계를 하는등 사용자의 인사권과 징계권을 남용한 것으로 판단된다. 조폐 공사 노동조합의 경우 경찰력을 투입하여 1월 7일 조폐공사에 중대 1천명의 경찰병력을 투입하여 노조원 150명을 강제해산하고 조직국장 등 3명을 연행하였다. 태광산업, 대한화섬의 경우에도 구사대 1천명이 전경 2개 중대와 합작하여 각목과 쇠파이프 등을 흔들며 조합원 15명을 연행해 갔다. 이 폭력 사태로 조합원 10여명이 갈비뼈, 코뼈가 부러지는 중상을 입고 병원에 입원하였으며 여성 조합원의 옷을 찢고 유린하는 등의 성 폭행도 하였다. 이 경우 역시 노조 측의 교섭요구가 사용자 측에 의해 묵살당하고 반대로 사용자들이 잔업통제, 부서이동, 휴일통제 등으로 조합원을 탄압하고 노조간부를 징계위원회에 회부하고 고소, 고발하는 조치를 취하는 등의 결과로 사태가 진행된 것이다.²⁷⁾ 심지어

26) 민주노총 충남서부지구 협의회, 1999.1.19

는 노사정위원회의 부당노동행위 특위의 조사를 받은 8월 6일에도 구사대의 집단폭행이 일어날 정도로 실제로 작업장 현장은 무법천지의 상태가 되었다.²⁸⁾

3) 정부의 탄압

김대중 정부 들어서서 구속 수배된 노동자가 500명에 육박하고 있다. 민주노총은 작년 12월 24일 현재 구속 196명, 수배 22명, 불구속 216명 등 사법처리된 노동자가 479명에 달한다고 집계하였다. 이것은 김영삼 정권 초기 첫해의 구속노동자 46명, 97년의 35명에 비해 엄청나게 늘어난 것이다. 특히 민주노총은 사무총장이 실형을 살았고, 최대연맹인 금속연맹 위원장이 구속되었다. 그러나 사업주 중에서 구속된 사람은 16명에 불과하였는데, 사용자의 불법행위로 인한 신고사건이 지난해 3/4분기 현재 8만 5천3백25건이고, 사법처리가 1만 2천4백 20건이라는 것을 볼 때²⁹⁾ 노동자의 요구와 불만표출은 곧바로 구속등의 사법처리로 연결되는 경우가 많으나 사용자의 불법행위는 거의 용인되고 있다는 것을 보여주고 있다. 정부의 거듭되는 노동 측 달래기 수사에도 불구하고 IMF와 김대중 정부의 노동정책은 노조의 활동에 엄청난 제약을 가하는 것이 현실로서 입증되고 있다고 하겠다.

4) 노조의 약화와 무력화.

시장의 힘, 자본의 '자유'를 확대하기 위한 모든 과정은 노조의 무력화로 곧바로 연결된다. 구조조정으로 조합원 수가 축소하고 정리해고에 대한 노조의 방어력이 상실되고, 단체교섭이 무시되면서 노조의 활동력은 크게 위축되지 않을 수 없다.

경제위기를 명분으로 한 노조 탄압이 심해지자 오리엔트 화학, 부광산업 등에서는 노조탈퇴자가 늘어 정상적인 노조활동이 이어질수 없어 노조가 해산되었다. 전북일보, 광주방송, 대전방송 등도 노조가 자진 해산되었다. 대부분의 사업장에서 사용자들은 "할테만 해봐라"라는 자세를 취하게 되어 정상적인 교섭조차 이루어지지 않게 된다. 노조의 무력화는 사용자의 탄압에 의해서만이 아니라 노조 측의 교섭력과 대항력 상실에 의해서 강화되기도 한다. 즉 노조가 사용자 측의 공세와 그것을 정당화하는 분위기 속에서 사용자와의 대등한 교섭의 주체로 서지 못하는 것을 판단한 조합원들이 노조에 무관심하게

27) "태광산업/대한화석의 구사대와 공권력이 저지를 만행을 규탄한다", 1998.8.2

28) 노사정위원회 부당노동행위특별위원회(위원장 노무현·이하 부당특위)가 지난 7월3일 문을 연 이래 8월31일까지 심의한 총25개 문제사업장중에서 10개 사업장이 노사합의로 해결됐다. 민주노총 소속 사업장의 경우 지난 4월21일 집단고발된 38개 사업장을 포함한 집중관리대상 59개중에서 21개 사업장이 특위심의에 올라 10개 사업장이 노사합의로 해결됐고 2개 사업장은 자체종결처리됐으며 나머지 사업장은 심의중이거나 곧 심의에 오를 전망이다. "노사정위원회 부당노동행위 특위 활동 약평", [노동과 세계], 36호(98.9.19)

29) 노동자신문, 1998.12.26

되어 결과적으로는 노조가 무력화되는 것이다. 그것은 노조가 노동시장의 통제기구로 기능하지 못하고, 노사관계가 무너지면서 작업장은 사용자와 노동자의 일대일의 계약관계로 변하게 되는 것을 의미한다.

1997년말 당시 전체 임금 노동자의 12.2%인 148만명 만이 노조에 가입하고 있는데, 사업체의 8.1%만을 차지하고 있는 500인 이상 사업장이 전체 조합원의 66.1%를 차지하고 있으나, 50만 미만 사업장의 약 3.0%만이 그리고 파트타임 노동자의 1.8% 만이 조직되어있는 것으로 나타났다. 민주노총의 조직현황을 보면 5,000명 이상의 사업장은 불과 13개에 불과하지만 조합원 수에서는 36.4%를 차지하고 있으며, 100인 이하 사업장의 총 조합수는 699개이나 조합원 수에서는 오직 7.5%만을 차지하고 있다. 작년 이후에도 노조 조직률은 지속적으로 감소하고 있다. 민주노총의 경우 98년 8월 현재 노조수는 1,305개로 4월에 비해 22개 늘기는 했으나 조합원은 53,5만명에서 52.8만명으로 2만명 정도 줄어들었고, 한국노총 역시 시정은 비슷하다.³⁰⁾

노조조직률의 축소와 노조활동의 위축은 노동자가 작업장에서 권력을 상실하고 있다는 것을 보여주는 가장 중요한 지표이다. 노조가 노동자의 권리와 이익을 방어해 줄 수 있는 조직이라고 본다면, 노조의 위축은 바로 그러한 방어력의 무장해체를 의미하기 때문이다. 중소기업이나 영세기업의 경우 노조 조직화가 어려워 이러한 경영전권은 애초부터 도전받지 않았다고 본다면, IMF이후의 상황은 바로 대기업, 중규모의 기업에도 바로 과거의 영세사업장에서 나타났던 바 노조 무력화를 겨냥한 경영 측의 공세가 본격화되었다는 것을 의미한다.

한편 한국노총이나 민주노총 산하 각 지역본부나 연맹의 활동도 크게 둔화되고 있다. 기업별 노조체제에 바탕을 두는 한국의 노조 상황에서 이들 지역본부나 연맹들은 개별 단위 노조의 방어적 투쟁을 지원하는 수준에서 별로 나아가지 못하고 있다. 지역본부나 연맹의 경우 투쟁을 관장할 수 있는 인적, 재정적 조건이 극히 열악하여 대정치, 사회의 영향력을 미칠 수 있는 사업을 거의 전개하지 못하고 있다. 특히 노사정 위원회 참여를 둘러싼 노동계 내부의 갈등은 노조의 단결력을 더욱 위축시키는 결과를 가져왔다.

4) 여성 노동자의 인권의 제약

노동인권의 사각지대는 여성 노동자들이다. 서두에서 강조한 것처럼 자본의 공세는 기존의 사회관계인 가부장주의와 맞물려서 작동하게 되기 때문이다.

IMF 이후 고용조정을 통한 여성노동자의 퇴출이 남성노동자에 비해 두드러졌으며 인원감축이 활발한 대규모사업장의 경우 여성노동자의 감축비율이 더 높게 나타났다. 퇴직은 외관상으로는 자발적으로 보이지만 많이 행해진 명예퇴직이나 희망퇴직의 경우 실질적으로는 비자발적인 퇴출에 다름없다고 할 수 있다. 기준 역시 형식적으로는 근속연수

30) [한겨레 신문], 1998.10.11.

와 인사고과가 주로 제시되어 성중립적으로 보이지만 기혼여성을 중심으로 회사의 퇴직 압력이 상당히 많이 작용하는 등 실제에 있어서는 여성이 좀더 불리하게 취급되는 경향이 있다. 장기근속여성의 경우 회사측이나 노조, 노동자 자신 공히 퇴직의 기준으로 작용한 것으로 보는데 장기근속여성노동자에게는 직·간접적인 압력을 가해서 퇴출시키고 있다는 것을 드러내는 결과이다.

퇴직과정에서의 성차별은 기혼여성노동자이며 근속연수가 길수록, 비정규직일수록 많았던 것으로 보이며 퇴직은 그동안 누적된 성차별이 함께 작용하고 있는 것으로 보인다. 여성노동자에 대한 해고의 방법도 다양한데, 아예 노골적으로 여성을 찍어서 해고를 강요하는 경우도 있고, 여성이 집중되어 있는 부서를 없애면서 경영을 이유로 해고하는 경우, 임시직을 우선해고하는 경우, 연고가 없는 지역으로 발령을 내는 경우 등이 있다.

여성노동자의 전반적인 노동 환경이 열악해지고 있으며 여성관련사항 역시 조건이 악화되고 있어 여성노동자의 평등한 노동권이 침해받고 있는 것으로 드러났다. 직장내 성차별은 주로 은행과 제2금융권에서 가장 많아진 것으로 보이고 여성노동자가 적은 사업장일수록 더 취약했다. 특히 결혼임신퇴직은 전반적으로 가장 심각해지고 있으며 판매영업을 담당하는 저연령층 하위직의 경우는 부당한 잡무와 폭언폭행 등 전반적인 근무환경이 열악해지고 있다. 예를들어 마산수출 자유지역 여성 노동자의 경우 근골격계의 누적외상성 장애를 갖고 있는 것으로 나타났다. 설문 조사에 의하면, 누적외상성 장애는 팔이 85.7%, 손·손목이 80.6%, 하체가 70%, 허리가 69% 순으로 나타났다.³¹⁾

4. 결론

자유무역, 자유계약, 재산권의 존엄성 등을 내용으로 하였던 구 '자유' 이념은 '계급적 특권'에 저항하는 '인권'의 담화였다. 그러나 오늘날 부나 재산권의 행사는 구매력의 행사를 통해 상품 및 노동자를 지휘하며, 기업의 독재체제는 피고용자를 지배한다. 따라서 '재산과 자유'를 동일시하는 신자유주의의 이념은 경제법칙, 자본축적과 기업의 생존이라는 명분 하에 대량의 실업자의 산출, 탄력적 노동시장의 창출, 기업 지배구조의 강화, 노동조합의 약화와 해체 등의 방법으로 노동자의 자유와, 인권을 심각하게 제약하는 경향이 있다. 신자유주의의 이념과 정책, 그러한 질서 속에서 작업장 권력 관계의 변화는 노동자들로 하여금 더욱 재산권의 논리와 시장의 법칙에 종속시킴으로써 인간의 삶의 논리가 설 수 있는 입지를 제약할 가능성이 높다.

한국의 경우 아직 분단체제, 국가주도의 성장과정에서 형성된 반노동자주의, 억압적 노동통제의 관성이 상당히 남아있고, 기업에서 가부장주의의 유산이 대단히 깊이 뿌리박혀 있기 때문에 이러한 신자유주의의 노동 인권 제약은 더욱 심각한 양상으로 나타나고

31) "한국 소니전자 사례", 참여연대국제인권센터, [인권. 노동. 환경보호와 기업의 사회적 책임], 1998.11.

있다. 사회의 민주화, 경제민주화의 획기적인 진척 만이 노동자의 인권, 아니 오늘날 우리 사회의 가장 핵심적인 인권 침해 상황을 개선시킬 수 있을 것으로 판단된다.

< 참고문헌 >

- 고영주, "하반기 정세전망과 민주노총의 투쟁방향", 민주노총 정책토론회,
 [IMF 체제 하의 정세전망과 민주노총의 대응방향], 전국민주노동조합총연맹, (1998.7.6)
 김동준, "글로벌화와 노사관계의 구조변화", 현대사회연구소, [현대사회], 1995 가을/겨울.
 김동준, "신자유주의의 세계화와 참여민주주의", [참여민주주의와 한국사회], 창작과 비평, 1997
 김동준, "신정부의 노동정책", [노동사회], 1998, 3/4
 김선수, "노사갈등의 현황과 쟁점", 한국노동법학회 창립 제40주년 기념 학술발표회.
 노동부, "노사정위원회, 왜 참가해야 하나", 98.5
 노사정위원회, "부당노동행위특별위원회 제18차 회의결과", 1998.11.3
 민주노총, [불법행위 및 부당노동행위 현황], 1998.3.19
 박석운, "개정된 노동관계법의 내용 및 영향", 여성민우회, [평등고용], 1998.4
 배무기, "노사관계 환경 조건의 변화와 그 함의",
 한국 노동법학회 창립 30주년 기념 심포지움 발표문
 사무엘 보울스. 허버스 진티스 (Samuel Bowles and Herbert Gintis), [민주주의와 자본주의 - 재산. 공동체 구라고 현대 사회사상의 모순] 백산서당(1994),
 이대훈, "신자유주의의 공세와 인권운동의 과제", 민변, [민변 10주년 자료집], 1998
 이주환, "자본가의 뿌리깊은 분열정책, 여성 우선해고", [현장에서 미래를], 1998.4
 IMF의 신자유주의적 공격과 고용문제(노기연 고용문제연구팀/), 98/12/21
 Ramana Ramaswamy, "The Swedish Labor Model in Crisis", *Finance and Development*, June 1994;
 "The Perils of Cosy Corporatism", *The Economist*, May 21st, 1994.

세계인권선언 50주년 기념

「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

세계경제체제와 인권문제

— 김 민 응 —

6

세계경제체제와 인권문제

김민웅 목사

1. 인권의 새로운 개념

우리의 현대사적 경험속에서 인권은 주로 정치적 폭력과 군사적 억압, 그리고 사상적 독선과 경제적 착취에 대항하고 투쟁하면서 성장해온 자유와 권리라는 개념으로 압축된다. 그리고 이러한 규정은 여전히 유효하다. 민족내부의 적대적 현실에 맞물려 있는 냉전체제의 유산이 한국사회의 정신체계를 억압하고 행동반경을 제한하는 기본장치로 존속해있는 이상, 인권은 정치적으로 저항의 권리이자 냉전의 역사적 한계를 돌파하려는 자유의 차원을 가장 중요한 요소로 지닐 수밖에 없다. 인권탄압을 위한 반인권적(反人權的) 장치들이 아직도 제일 집중적으로 설치되어 있는 대목도 바로 이 냉전체제의 유지와 관련되어 있는 부문이라고 할 수 있다.

물론 냉전체제와 연관을 맺지 않은 인권탄압의 현상들이 없는 것은 아니나, 그러한 경우에는 일반적인 폭력의 한 유형이라는 점에서 권력자체가 교정의 의사를 갖는데 큰 어려움이 없다. 권력의 합리성을 과시하기 위해서도 이 경우에는 인권탄압의 소지를 줄여갈 수 있을 것이다. 하지만, 냉전체제형 인권탄압은 분단의 현실속에서는 권력의 기득권과 맥을 같이 한다는 점에서 권력과의 부단한 투쟁을 요구한다. 권력은 그 어떤 권력도 인권을 짓밟힌 이들의 개인적, 집단적 투쟁과 저항, 그리고 도전이 있지 않고서는 아무 것도 양보하지 않는다는 인류역사의 경험은 권력의 단기적 회유와 절충주의적 기만앞에서 <인권운동의 비타협적 전략>이 갖는 의의를 새삼 상기시킨다. 인권운동이 일정한 타협에 머무르게 될 경우, 반인권적 장치와 체제는 기본적으로 온존한 채 새로운 형태로 인권탄압이 진행되며 이러한 현실은 유연하게 포장된 지배전술의 방어망에 걸려 제대로 포착되지 못하는 위험에 직면하게 된다. 권력에 대하여 비판적 자세를 충실하게 유지하지 않는 개량주의적 시민운동이 빠질 수 있는 함정은 이러한 권력의 기만에 강력하게 대항하지 못한 채 지배방식의 일정한 변화를 역사의 진전이라고 착각하는데서 발생한다. 그것은 반(反)전향자 (미(未)전향자라는 말은 '전향'을 앞으로 이루어질 완료형으로 이해한다는 점에서 문제가 있다. 이들은 전향 자체를 적극적으로 거부한다는 점에서 반전향자라고 하는 편이 반인권적인 전향제도의 철폐를 위해서도 바람직할 것이다.) 석방과 관련한 <준법서약서>에 대한 인권운동의 집중적인 공세가 충분히 이루어지지 못한 것에서도 드러난다. 그런 점에서 인권문제에 있어서 <투쟁적 권리와 자유>라는 차원은 그 어느 경우에도 결코 포기될 수 없다.

그런데, 이러한 인권운동은 본질적으로 인간의 존엄성을 지켜내는 것이라는 점에서 그 영역을 보다 확대할 필요가 있다. 더욱이 국가폭력과 대결이라는 문제만이 아니라 이제는 거대한 초국적 자본의 횡포와 맞서서 인간의 사회경제적 권리와 대안적 체제선택의 자유를 방어해내야 한다는 상황적 변화는 우리로 하여금 인간의 세계경제적 차원을 주시해야 할 필요를 절감케 하고 있다. 이는 특히 세계자본주의체제가 <구조조정계획(structural adjustment plan)>이라는 이름아래 자신의 이해를 위해 제3세계지역의 경제체제를 매우 거칠게 변화시키면서 <잉여가치의 이전(移轉)>을 꾀하고 있는 신제국주의적(新帝國主義的) 현실이 전개되고 있다는 점에서도 새로운 투쟁적 권리와 자유를 확보해야 하는 필연성이 제기되고 있다. 우리의 경우, IMF 관리체제가 지향하고 있는 구조조정이 궁극적으로 겨냥하는 바는 자본의 부담을 덜어줄 사회경제적 보호망의 해체와 노동의 권리계약, 그리고 이를 바탕으로 초국적 자본의 자유를 극대화하는 것이라는 점에서 인권전반에 걸쳐 전면적인 위기가 일어나고 있다고 하겠다. 다시 말해서, 사회경제적 약자들의 권리와 자유가 보장되지 못하고 이를 희생시키는 가운데 초국적 자본의 독점구조를 강화시키는 방향으로 현실이 진행되고 있는 것은 도처에서 인간의 존엄성을 파괴하는 결과를 가져올 것이 분명한 것이다. 당장에 대량실업과 빈부의 격차라는 양극화 현상이 지속되고 있고, 노동자들의 권리는 산업예비군을 대량 비축할 수 있도록 하는 초국적 자본의 노동시장 유연화 전략에 따라 심각하게 훼손되고 있는 중이다. 이는 인간이 물질적으로도 존엄성이 무너지지 않도록 하는 <빈곤해결의 문제>를 한국사회의 중심문제로 제기하는 사태이다. 더욱이 이른바 국제신용평가기구가 신용등급을 조정하면서 음으로 양으로 유도하고 있는 바는 다름아닌 초국적 자본의 일방적 지배가 한국사회내부에서 무리없이 가능해지는 구조를 만들도록 하라는 요구라는 점에서 우리민족 전체의 인간적 존엄성은 세계자본주의체제의 위협적인 압박아래 놓여 있다.

그럼에도 불구하고 김대중 정부의 신자유주의적 경제정책은 세계자본주의체제의 이러한 모순과 위기를 내부적으로 더욱 심화하는 쪽으로 가고 있으며, 그로써 인간의 사회경제적 기본토대를 동요시키고 있다. 그러나 이러한 김대중 정부의 경제정책이 사회경제적 약자들의 권리와 자유를 제약하고 있는 사태에 대하여 한국지식인 사회의 비판과 저항은 그 강도가 너무 낮은 상태이다. 인권운동의 비타협적 전략이 갖는 투쟁적 성격이 세계자본주의체제의 모순앞에서는 자신을 뚜렷하게 관철시키지 못하고 있는 것이다. 그 까닭은 달리 있지 않다. 세계자본주의체제 자체에 대한 반체제적 대안운동의 사상적 기초가 냉전체제의 억압성이 지닌 관성때문에 제대로 확보되지 못한 탓이다. 이것은 세계자본주의체제의 폭력성에 대한 대안논쟁의 하나로 위협시되지 않고 수용된 <제3의 길>이 근본적으로 전제하고 있는 바가 좌와 우의 변증법적 발전이라는 점에서 볼 때, 한국사회에서 이 논의의 한 축인 좌의 존재 자체가 부인되고 있는 비균형적 현실을 극복하려는 노력이 전면화되고 있지 못한 것과 관련

이 있다. 좌파의 논쟁이 옹호되지 못한 상태에서 수용되는 <제3의 길> 논쟁은 출발부터가 논리적 결함을 가지고 있다. 이러한 상황이 해결되지 못하고 있는 것은, 냉전체제의 현실에서 좌파가 아니라는 변호로 인권을 방어하던 지금까지의 방식에서 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 좌파나 사회주의자가 아님을 어떻게든 입증하는 것으로서 냉전형 인권탄압을 막아내던 과거와는 달리, 이제는 좌파 내지는 사회주의에 대한 옹호가 가능해지도록 하는 것이 인권문제에 있어서 매우 중요한 요소임을 인식해야 하는 것이다. 왜냐하면, 인간의 존엄성을 지켜낼 수 있는 사회경제적 체제대안의 모색과정에서 좌파 또는 사회주의에 대한 사상적 선택과 정책적 논의가 불가능한 현실은 자본의 자유를 침해하지 않는 것을 전제로 하고 있으며, 이로써 자본의 횡포를 저지할 수 있는 근본적인 접근은 봉쇄되기 때문이다. 국가보안법의 철폐문제는 이러한 측면에서도 더더욱 지속적으로 공론화되어야 한다. 자본의 이익을 성역화(聖域化)하고 사회경제적 약자의 권리와 자유는 유린해도 그 사회적 통제가 미미한 사회에서 인권의 기본적 환경은 마련되지 않는다. 냉전체제의 사상적 문제는 자본주의 이외의 대안에 대한 사고의 차단에 있었다. 따라서, 냉전체제의 극복과 세계자본주의체제의 모순을 동시에 해결하는 고리는 이제 초국적 자본이 요구하고 관철하려는 사회경제적 질서의 정체를 폭로하고 이에 대한 대안제시를 좌파적으로 전개시켜나가는 노력에서 찾아진다. 그러한 좌파적 논의만이 정확한 해답이라는 교조적 독선을 주장하려는 것이 아니라, 과정적으로 그러한 절차를 거치고 이에 토대한 논의가 상당수준으로 축적되어야만이 비로소 좌파적 대안에 대한 균형있는 비판도 가능해지고 인권문제의 영역은 변증법적 발전논리를 가지고 확대될 수 있다. 그러한 점에서 유럽정치지형의 좌파적 대세라든가, 라틴 아메리카 베네수엘라의 차베스 좌파 정권의 등장, 쿠바의 카스트로 체제 전제등은 우리의 인권논의를 보다 풍요하게 해줄 수 있는 세계적 현실이라고 할 것이다. 한마디로 말해서, 우리는 자본주의적 질서와 역사속에서 배태된 <권력과의 대결이라는 자유주의적 인권개념>만이 아니라 사회경제적 약자들을 위한 체제선택이라는 사회주의 혁명사속에서 성장해온 인권개념 역시 우리들의 인권운동의 지평속에 포함시키는 노력을 해야 하는 것이다.

2. 미국의 자본자유화 정책

탄핵정국을 가까스로 끝낸 클린턴 정부는 세계경제에서 미국의 주도권을 강화하기 위한 <자본시장의 자유화 정책>에 보다 박차를 가하기로 했다. 자본시장의 자유화라는 것은 한마디로 말해서 국가간에 자본의 이동을 규제하지 않도록 하는 조치로서 이는 당연히 막대한 규모의 단기성 투기자본을 움직이는 초국적 금융자본에게 일방적으로 유리한 정책이라고 할 수 있다. 그리고 이것은 초국적 금융자본의 대세를 장악하고 있는 달러화의 주도적인 위력을 그대로 지켜내기 위한 방법이기도 하다.

클린턴 정부내에서 이 작업을 진두지휘하고 있는 인물은 루빈 재무장관과 섬머즈 재무차관으로 알려져 있다. 루빈 재무장관은 골드만 삭스 회장출신의 월가 출신의 갑부이며, 섬머즈는 하바드대학 경제학 교수 출신으로서 두사람 모두 미국 금융시장의 이해를 대변하는 인물이라고 하겠다. IMF는 미국의 재무장관의 직접적인 영향권내에 있다는 점으로 해서 그 입장이 이들과 마찬가지로이다. 클린턴 대통령이 민주당 후보시절 이미 월가와와의 접촉과정에서 국가간에 자본의 흐름을 자유롭게 하는 정책에 대한 이들 금융가의 요구를 수용했고, 그 과정에서 루빈이 클린턴 정부팀에 합류했다. 이러한 클린턴 정부와 월가간의 일종의 동맹관계는 워싱턴의 재무부, 뉴욕의 월가, 그리고 IMF의 <3각 복합체>가 세계경제의 배후에서 작용하고 있다는 지적과 깊은 관련을 갖는다.

자본시장의 자유화라는 것이 제3세계 지역이 초국적 자본을 쉽게 확보할 수 있다는 잇점이 있는가 하면, 투기자본이 일시에 대규모로 이동하는 바람에 그나라 경제를 멍들게 한다는 점으로해서 국제적으로는 이미 계속해서 심각하게 문제가 되고 있는 상황이다. 뿐만 아니라 당장에 보면, 금융시장의 자유화 문제와 관련해서 미국은 아시아 국가들에게 외교적 압박을 강화시키면서 이들 나라들 내지는 이들 나라내부의 민중적 반발을 사고 있다. 자국 금융시장의 보호망을 해체해야 한다는 매우 치명적인 부담이 발생하기 때문이며 이로써 일어나는 각종 사회경제적 불안정은 기존의 위기를 더욱 심화시키고 있다. 뉴욕 타임즈지 2월 16일 자는 기획특집을 통해서 아시아 국가들이 내부적으로 충분히 준비가 제대로 되지 않은 채 조급하게 금융시장을 자유화하다가 단기성 투기자본의 흐름을 감당하지 못하고 위기에 빠졌다고 지적했다. 주류언론매체가 자본주의체제의 경영방식과 관련해서 근본적인 비판을 가하는 일은 드문데 이제 뉴욕 타임즈지까지 이러한 비판에 가세를 하고 있는 것은 그만큼 세계자본주의체제 자체에 대한 위기의식이 광범위하게 확산되고 있는 까닭이다.

이번 뉴욕 타임즈의 기사에서 새롭게 조명된 부분은 한국의 자본시장 자유화정책이 어떻게 이루어졌는가에 대한 대목이다. 미국은 김영삼 정권하의 한국정부에게 자본시장의 자유화정책을 수용할 경우 서방선진국 클럽인 OECD에 가입하도록 해주겠다고 제안했다는 것이다. 그러자 당시 한국정부는 원래 계획했던 것보다 더 빠른 속도로 금융시장을 개방하는 절차를 밟았다고 하는데, 이것은 한국내의 금융시장이 충분한 준비를 갖추지도 않은 채 단기성 자본의 이동을 허용함으로써 일거에 자본이 대규모로 투입되었다가 한꺼번에 빠져나갈 경우 외환위기를 결과하는 구조적 토대를 만든 것이라고 하겠다. 갑자기 급증한 단자회사들이 이러한 자본시장의 자유화정책을 타고 생겨난 투기자본의 공급처가 된 셈이다. 따라서 우리가 겪은 외환위기라는 것이 정책선택상의 문제도 있었고 세계금융시장 자체의 문제도 있었음을 확인하게 된다. 어려운 경제상황을 아무리 잘 대응을 해도 아차하는 순간에 외환위기

를 겪을 수 있는 조건을 우리가 미리 받아들인 격이 된 것이다. 경제가 좀 어렵다고해도 <외환시장의 보호망>과 정부의 자본시장에 대한 통제시스템을 나름대로 충실하게 마련했다면 그런 식으로 급작스럽게 외환위기에 내몰리지는 않았을 것이다. 하여, 구체적인 개별정책의 대응보다 더 본질적인 문제는 초국적인 금융자본의 이해를 앞세우는 자본시장의 자유화라는 흐름속에 우리의 국가경제가 그대로 빠져든 데에 있다. 이러한 현실이 오늘날 한국의 사회경제적 인권의 상황을 열악하게 만들고 있는 요인이라는 점을 주목할 때, 최근 국내에서 이루어진 경제청문회는 바로 이 자본시장 자유화라는 기본정책의 구조적 결함과 거기에 내포된 위기의 가능성에 대해서 충분히 검토하지 않았음을 주목하게 된다. 그러다 보니 이러한 정책의 기초를 기본적으로는 큰 차별성없이 답습하고 있는 김대중정부의 자기비판이 부족하다는 문제를 놓고 있다고 하겠다. 이러한 상태로는 사회경제적 약자들의 권리와 자유를 방어할 도리가 없게 된다.

김대중 정부로서는 어차피 단기성 투기자본과 공존할 수밖에 없는 국제금융시장의 현실적인 형편상, 우리들의 경제체질을 강화하기 위해서도 자본시장의 자유화는 불가피하다는 논리로 이러한 정책을 옹호하고 있다. 하지만 그런 논리가 계속 유지되려면, 김영삼 정권의 자본시장의 자유화에 의한 외환위기의 책임을 현정부는 더 이상 물을 수 없게 된다. 지금보다 훨씬 더 앞서서 그러한 체질강화의 계기를 만들었다는 논리가 가능해지기 때문이다. 외환위기의 요인을 여러 가지로 분석할 수 있겠지만, 우리의 경제역량상 감당할 수 없는 자본이동의 속도와 대규모 이탈을 가능하도록 하는 틀 자체가 없었다면 그 여파는 이토록 가혹하지 않았을 것이다. 외환위기를 가져올 수밖에 없는 구조의 선택은 논외로 하고 지엽적인 대응의 착오만을 문제삼는 것은 위기를 반복할 가능성을 예고하는 것이다. 그런 의미에서 김대중 정부가 오는 4월부터 보다 강력하게 추진하겠다는 외환시장의 자유화는 이러한 측면에서 상당한 문제를 가지고 있다고 하겠다.

3. 미국의 자본시장 자유화 정책에 대한 비판

미국의 자본시장 자유화 정책은 좌파가 정치적으로 주도하고 있는 유럽의 비판에 일차적으로 직면해 있다. 독일이 G7회의를 중심으로 국제통화정책의 안정을 위해 자본시장에 대한 일정한 통제와 관리시스템을 제안하고 나섰다. 그리고 이에 대하여 일본이 매우 적극적으로 지지하는 양태를 보였다. G7내에서 미국을 빼놓고는 가장 강력한 경제력을 갖춘 두나라가 미국의 일방적인 자본시장의 자유화정책에 반기를 들고 나선 것은 중요한 사태라고 할 수 있다. 물론 이들의 문제제기는 인권적 차원의 논의가 아니라, 자본의 자유를 일정하게 통제하는데 실패할 경우 자본주의 체제 자체의 파국이 올 수 있다는 우려에서이다. 하지만,

이러한 논의가 계속 진행되어갈 경우 그 파국의 과정에서 가장 큰 희생자들이 누구인지가 밝혀지지 않을 수 없을 것이며 이로써 자본의 자유와 인간의 존엄성이 대립하는 지점에서 인류의 선택은 기로에 설 수밖에 없다.

미국의 루빈 재무장관은 독일의 라폰텐 재무장관이 제안한 외환시장 통제정책에 대하여 일단 거부 의사를 밝혔는데, 이는 국제금융시장의 구조를 변화시키는 문제와 관련해서 G7 내의 갈등이 증폭되어 갈 것임을 예고하고 있는 것이라고 하겠다. 마침 프랑스의 시락크 대통령이 방미하는 과정에서 단기성 투기자본을 규제하기 위한 외환시장 통제정책을 제안하는 일까지 겹쳐 미국은 자본시장의 자유화 정책을 둘러싸고 그 입장이 자못 수세적인 상황이라고 하겠다. 루빈 재무장관은 외환시장이 불안정한 사태가 발생했을 경우, 그 대응은 정부의 시장개입이라는 방식을 동원할 것이 아니라 이자율을 조절함으로써 금융시장의 자율성을 보장하는 방식이 되어야 한다고 반격하고 있다. 그는 이자율의 조절에 따른 자본의 흐름조정이 보다 바람직하다는 주장인데, 이는 실물경제에 미칠 여파를 고려하지 않은 대책이라는 점에서 비판받고 있다. 외환시장의 급격한 변동이 일어날 경우 이자율을 급상승시켜 자본의 대규모 이탈을 막는 방식은 일시적인 자본이탈을 저지할 수 있을지는 모르지만, 고금리가 실물경제 전반을 압박하게 된다는 것이다. 그렇게 되면 성장을 가로막아 세계경제의 침체와 위기를 가져올 수 있다는 가능성이 지적되고 있는 것이다.

사실 아시아 금융위기가 발생한 이래 외환시장의 불안정성을 어떻게 관리할 것인가를 놓고 논란이 계속되어 왔고, 대체적인 흐름은 헷지펀드등 단기성 투기자본의 흐름을 통제하지 않을 경우 외환위기는 되풀이 될 수 밖에 없다는 쪽으로 기울고 있다. G7내의 경제력을 좌우하는 미국과 독일, 그리고 일본 세나라 가운데 두나라가 외환시장의 통제 또는 개입정책을 지지하는 방향으로 가고 있다는 사실은 미국이 계속해서 주장하고 있는 자본시장의 자유화가 세계경제에 부정적인 영향을 미친다는 점이 인식되고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그런 상황에서 미국의 정책을 따라 외환시장의 완전 자유화쪽으로 가려하고 있는 김대중 정부에게는 이러한 국제적인 움직임은 매우 중요한 보기가 되어야 하지 않을까 한다.

한편, 이러한 미국의 정책에 대한 비판은 지난 1월 말, 스위스 스키 휴양지인 다보스에서는 세계경제의 문제를 분석하고 미래를 논하는 <세계경제포럼>에서 이미 강력하게 제기된 바 있다. 여기서는 무엇보다도 단기성 투기자본인 헷지펀드의 규제문제가 가장 뜨거운 논란거리가 되었다. 세계경제 포럼에 참석한 각 국가 대표들은 아시아 금융위기에서부터 브라질 경제위기까지 이어진 세계경제의 현황을 분석하면서, 그때 그때마다의 정책적 대응에 급급할 것이 아니라 보다 근본적인 구조개혁이 요구된다는 것에는 의견이 일치했다. 그러나 그

방법론을 놓고는 심각한 대립을 보인 것이다. 특히 헷지 펀드와 같은 단기성 투기자본의 운명에 대해서 일본, 독일, 영국, 프랑스는 규제와 감독이 가능한 장치를 마련해야 한다고 주장하고 있는 반면에, 미국은 자본시장의 개방이 보다 중요한 문제라면서 새로운 규제장치를 만드는 것에 반대하는 입장을 분명히 했던 것이다. 그런데 이러한 다보스 회의의 주제는 이미 2년전 홍콩에서 열렸던 IMF와 세계은행 총회에서 말레이시아의 마하티르 총리가 제기했던 문제를 거의 그대로 수용했다는 점에서 사태의 역전을 보게 된다. 당시 마하티르의 주장은 이단적 소수파에 속하는 것이었기 때문이다. 더군다나 여기에 말레이시아 마하티르 총리가 참석한 것은 세계경제의 위기에 대한 인식이 그간 매우 달라졌음을 의미하는 것이다. 마하티르 총리가 미국을 제국주의로 인식하고 미국의 자본주의를 야수적인 경제체제라고 지탄해왔다는 점에서 그의 다보스회의 참석은 미국으로서는 결코 두려울 수밖에 없었다. 더군다나 지난번 말레이시아의 쿠알라룸푸르에서 열렸던 APEC회의에서 마하티르를 비난했던 알고 어 부통령이 다보스 회의에 참석해서 세계언론의 주목을 한결 끌었다. 애초에 마하티르 총리가 미국식 자본주의경제를 비판했을 때에는 국외자의 목소리처럼 반응하는 것이 대세였으나, 단기성 투기자본에 대한 규제가 요구되어야 한다는 그의 주장이 점점 먹혀 들면서 일본이나 유럽이 그를 받아들이는 자세가 현격히 달라지기 시작했다. 특히 일본의 경우에는 마하티르가 더 이상 이단자가 아니며 세계자본주의의 병통을 정확히 진단하고 있다고 여길 정도였다. 그래서 회의의 총주제는 마하티르가 제기했던 단기성 투기자본의 규제여부와 그 방안이 되어버릴 정도가 된 변화를 보인 것이었다.

마하티르는 이번 다보스회의에서 미국의 투명성 개념을 정면에서 공박했다. 미국은 아시아 등 제3세계가 금융시장의 투명성을 확보하지 못해서 문제가 생겼다고 주장해왔다. 금융시장의 개혁도 이런 각도에서 이루어져야한다면서 회계감사의 강화나 금융기관에 대한 감독을 강화하는 장치를 마련하는 개혁안을 선호하고 있다. 세계적인 굴지의 미국 회계회사들이 이러한 과정에서 이른바 글로벌 스탠다드를 만들어 세계경제의 투명성을 확보하면 굳이 금융시장의 규제를 강화하는 방식이 아니고도 문제는 해결된다고 말하고 있는 것이다. 그러나 이는 미국이 다른 나라의 경제에 대해서는 원히 들여다 볼 수 있게 하라는 주장이기 십상이다. 회계방식도 미국식을 기준으로 보편화하자라는 것이니 그 비용이 다른 나라에게는 만만치 않다. 그런데 이 투명성의 적용이 유일하게 거론되고 있지 않은 분야가 바로 헷지펀드같은 단기성 투기자본이다. 그래서 말레이시아의 마하티르 총리는 다음과 같은 말로 미국의 입장을 강력하게 비판했다. "미국은 다른 나라에 대하여 자본의 투명성을 요구하고 있다. 그렇다면 이제 우리는 미국에게 미국 자본의 운동에 대한 투명성을 요구할 차례이다". 미국이 입만 열면 투명성, 투명성하는데 사뭇 미국의 논리를 역으로 활용하여 헷지펀드의 흐름이 갖고 있는 불투명성을 공박한 것이라 할 수 있다.

이밖에도 다보스 회의 참석자들은 지난 아시아 경제위기의 대응과정에서 IMF가 위기해결의 사회적 비용, 다시 말해서 대량실업사태라던가 신용경색에 의한 연속적인 부도에 따른 정치경제적 불안정등을 고려하지 않고 사태를 더욱 악화시켰다는 견해를 강력히 제기했다. 그러나 IMF의 스탠리 피셔 부총재는 IMF 방어논리를 격렬하게 전개했지만 다보스회의의 전체적인 분위기는 스탠리 피셔의 반론과는 달리, IMF의 구조개혁론쪽으로 기울어버림으로써 IMF의 변화는 장기적인 차원에서 거의 필연적이 되어가고 있는 상황이라고 할 수 있다. 결국 미국은 무역분쟁의 가능성이 치열해질 금년의 세계경제상황에서 자본시장의 자유화를 보다 강력히 밀고 나가려 하겠지만, 이는 적지 않은 저항과 도전에 직면하게 될 것이며 세계자본주의체제내에 잉여가치의 확보를 위한 일본을 포함한 서구열강이 포진한 중심부간의 경쟁과, 이들 중심부와 주변부간의 갈등을 보다 격화시켜나가게 될 것으로 보인다. 그리고 이러한 위기적 상황은 무엇보다도 사회경제적 권리와 자유를 허용할 여유가 사라진 세계자본주의체제 자체에 대한 근본적인 회의와 이것이 인권적 차원에서 무엇을 의미하는지 고민하고 모색하는 논의를 포괄적으로 불러 일으킬 것이다.

4. 브라질의 고뇌와 베네수엘라의 선택

한편, 아시아, 러시아의 경제위기에 이어 라틴 아메리카의 경제상황도 그 위기의 파장에 휩쓸려 있다. 이는 신자유주의적 노선에 따른 정책의 국지적 모순이 표출된 결과이자 세계자본주의체제의 본질적 불안정성이 드러나고 있는 증거라고 하겠다.

경제위기를 겪고 있는 브라질이나 멕시코 모두 한때 IMF의 지원하에 위기를 성공적으로 극복한 모델처럼 이해되었으나 오늘날의 현실은 과거의 위기를 또다시 반복하는 모습을 보이고 있다는 점에서 우리에게 타산지석이 되고 있다. 이들 두 나라 모두 IMF의 지원정책을 급한대로 받아들여 단기적으로는 외환보유고의 증가로 인한 안정을 얻는 듯 했다. 그렇지만 그 구조조정 과정과 내용이 투기자본이 위력을 떨치는 국제금융시장에 보호망없이 과도하게 노출되는 결과로 나타났다. 말하자면 단기성 투기자본의 성격이 강한 서방금융시장의 이해관계에 충실한 방향으로 자국경제의 기반을 스스로 해체시켜버린 것이다. 돈을 빌려주는 쪽의 요구에 너무 일방적으로 끌려가다가 자국경제의 보호라는 최우선의 대전제를 무너뜨린 정책이 필연적으로 가져온 비극적인 사태이다.

브라질의 카르도소 정부는 기본적으로 시장의 자유를 확대하면서 기업활동에 자유를 주고 외국기업에도 공정한 경쟁의 기회를 준다는 이유로 자국경제를 보호하기 위해서 최소한 필요한 규제마저도 풀어버렸다. 그 결과 아직 국가적으로 보호가 필요한 기업들이 경쟁의 과

중한 부담을 안고 몰락해버리고 말아 브라질 경제의 내부적 역량이 심대한 타격을 입었다. 또한 개방정책을 무비판적으로 수용, 초국적 금융자본이 브라질 금융시장과 경제전반을 장악하도록 해버렸고, 이들을 끌어들이기 위해서 노동자들의 권리를 제약했다. 이것은 대량실업의 급증과 함께 노동불안에 따른 정치적 안정을 파괴하는 것으로 나타나기 시작한 것이다. 게다가 인플레이를 잡겠다고 고금리로 금융정책의 기조를 추진하는 바람에 내수경제의 활력은 떨어질 수밖에 없었다. 카르도소 대통령이 재선에 성공한 것은 그의 경제적 업적에 대한 평가와 함께 기대가 작용했지만, 최근 들어 카르도소 대통령에 대한 불만의 파고가 점점 높아지고 있다. 카르도소의 정책 자체가 도리어 브라질 경제를 더더욱 파국으로 몰아가고 있는 요인이 되고 있다는 지탄이 날이 갈수록 늘고 있기 때문이다. 특히 현재 미국의 요구에 맞추어 시장의 자유를 기반으로 하는 정책을 선택한 카르도소와는 달리 베네수엘라의 차베스 정부가 미국에 대한 의존도를 낮추며 국가가 주도하는 경제개혁을 추진하려는 노력을 하는 것과 대조되면서 더욱 중대한 정치적 논란의 대상이 되고 있는 것이다. 이러한 사태들은 라틴 아메리카의 장래와 관련해서 매우 중요한 일들이 되고 있다고 하겠다.

카르도소 대통령은 본래 7-80년대를 거쳐 브라질의 군부정권에 투쟁해온 좌파 지식인 출신의 정치인이다. 입니다. 그는 특히 그간의 라틴 아메리카의 발전은 미국에 종속되어왔다면 서 이를 극복할 <종속이론>을 전개시킨 이론가의 한사람이었으나 그가 정치인으로 변신하여 집권한 이래 종래의 자신의 이론적 방향과는 달리, 미국이 요구하는 방향으로 국가정책의 기본을 수립하였다. 그것은 브라질의 국가적 역량이 미국의 노선에 저항할 만큼이 되지 못했다는 상황도 있지만, 카르도소 자신의 이론적인 경향이 변화된 데에 더욱 큰 이유가 있다고 하겠다. 종속이론을 스스로 일정하게 폐기해버린 것이다. 왜 그랬을까?

90년대 들어서서 우리나라를 포함한 동아시아의 신흥산업국가들이 비약적인 경제발전의 성과를 내세우게 되자 종속이론이 적용되지 않는 경제발전 모델이 등장했다고 여기게 되었다. 이것은 당시 국제학계에서 상당한 지지를 받는 논리였다. 외국자본에 의존해서도 종속적인 발전이 아닌 길이 열린다는 증거로 동아시아의 신흥산업국가들이 보기가 된 것이었다. 그래서 그는 외국자본의 이해를 받아들여도 종속되지 않고 충분히 발전할 수 있을 것이라는 기대를 갖게 되었고, 시장의 자유를 촉진시킨다면서, 시장의 폭력적인 탐욕을 통제하는 수단마저 포기하게 된다. 그러나 그 결과는 참담한 실패로 판명나고 있다. 브라질 경제가 결국 외부의 도움없이 희생하기 어렵게 만들어 버렸고, 브라질 내부의 빈익빈 부익부라는 양극화현상이 더욱 극심해진 것이다. 최근 라틴 아메리카와 아시아에서 종속이론이 재조명받고 있는 까닭이 바로 여기에 있다.

카르도소의 정책이 갖는 가장 큰 문제는 결국 극소수 상층부의 이익을 주로 보장하는 정책이 됨으로써 중하층의 브라질 사람들 대부분의 불만을 필연적으로 낳고 있는 점이다. 그래서 현재 브라질 국민들의 일부는 카르도소 대통령을 향해 <배신자>라는 극언을 서슴치 않고 있는 상황이다. 또한 카르도소가 재선된 이후에는 국민들과의 거리를 뒀으로써 그와의 정치적 접촉이 어려워졌다는 불만이 일고 있다. 가난한 계층을 위해 정치하겠다고 했지만, 결과가 그렇지 못했고 집권기간이 길어지면서 다소 권위주의적인 분위기를 풍기게 되었다는 비판이 일어나고 있는 것이다. 이렇게 보자면, 카르도소 대통령은 계층적으로나 국가적으로나 기득권층에 섬으로써 정치적 고립을 자초하고 있는 상황이다. 이는 현재 한국의 김대중 정부가 매우 예민하게 관심을 가져봐야 할 사례라고 할 수 있다. 노동자들의 이익을 반영하겠다고 했던 노사정 위원회가 결국 노동자들을 기만하는 조직이라는 인식을 가져와 한국노총과 민주노총이 탈퇴움직임을 보이고 있고, 한국의 지식인사회가 남북정책을 제외하고는 김대중 정부의 정책에 부정적인 평가를 내렸다는 사실은 김대중 정부의 정치적 미래와 그 진로에 적신호가 아닐 수 없다. 김대중 정부 취임 1주년에 대한 비판적인 평가가 적지 않게 나오고 있는 현실을 브라질을 통해서도 깊이 성찰해야 하는 것이다. 이렇게 브라질 사태의 경과를 보면서 단지 외자유치나 구조조정이라는 문제의식만으로는 해결될 수 없는 정치경제적 차원을 주목해야 한다.

한편, 80년대 중반을 기점으로 라틴 아메리카는 군부정권의 몰락이 이어지면서, 민간정부가 속속 수립되었고 그 과정에서 이른바 시장의 자유가 사회적 복리에 우선하는 신자유주의 정책을 수용하는 상황이 벌어지게 된다. 브라질도 그러한 경우의 하나라고 할 수 있으며, 카르도소 정부는 그러한 맥락에서 신자유주의적 정책을 추진하다가 이번에 실패의 기로에 서게 된 것이다. 이와같은 라틴 아메리카의 전체적인 진로에 대하여 반기를 들고 나온 정부가 있는데 그것이 바로 베네수엘라의 차베스 정부이다.

차베스는 지난 1992년 군부쿠데타를 통해서 혁명정권을 수립하려 했다가 실패한 경력이 있는 인물로서, 지난해 선거를 통해서 집권한 라틴 아메리카 좌파정치인의 하나이다. 그는 집권 이후 의회의 해산과 헌법개정을 중심으로 정치개혁을 주도하고, 외채상환에 대한 국제적 재협상을 시도할 것이라고 선언, 베네수엘라 기득권층을 놀라게 했고 미국의 경계심을 잔뜩 높혔었다. 그는 당선된 이후, 외국자본들의 이탈을 일단 막기 위해 급진적인 경제개혁조치나 외채상환의 일방적 연기등을 포함한 급진적인 경제개혁조치를 당장에는 취하지 않을 것이라고 밝혔다. 그러나 최근 정치적 안정에 자신을 얻었던지, 선거운동 당시의 입장을 새삼 확인하고 이를 실천에 옮길 것을 강조했다.

그는 미국의 거대한 압박을 견뎌내고 있는 쿠바의 카스트로에 대한 깊은 존경심을 나타냈고, 베네수엘라의 경우에도 더 이상 미국에 대한 종속적인 위치에 머물지 않을 것이라고 말했다. 차베스는 시장이 좌우하는 경제체제가 아니라, 필요하면 국가가 시장에 개입하여 사회복지증진의 방향으로 사태를 주도하겠다고 밝혔고, 이를 위해 국가의 역할을 보다 강화하는 조치를 취하겠다고 언급했다. 이러한 차베스의 경제개혁조치는 시장우선주의의 미국정책과 정면으로 충돌한다는 점에서 미국과 베네수엘라 간의 국제적 마찰과 갈등이 예상되고 있다. 또한 그는 베네수엘라가 지고 있는 외채상환을 일방적으로 연기할 의사가 있음을 시사하면서, 이를 위해 채권국가들은 베네수엘라와 재협상을 준비해야 할 것이라는 발언을 했다. 베네수엘라의 국가적 부담을 가중시킬 뿐인 IMF와의 협상보다는 외채상환 연기라는 선택쪽으로 기울 것을 시사하면서, 차베스 정부가 베네수엘라 경제운용에 대한 주권약화를 불러 일으킬 IMF와의 협상에는 관심이 없음을 분명히 한 것이다. 이와 함께, 차베스는 그의 정치개혁의 방향을 보다 확고히 하기 위해 기존의 부패한 정치구조에 연관되지 않은 1백여 명의 선출된 정치인들을 중심으로 하는 헌정의회를 구성하여 헌법을 개정하고 부패한 정치체제를 조속히 바꾸어나가겠다고 말했다. 이것은 매우 혁명적인 조치로서 기존의 정치체제의 가장 강력한 반발을 사고 있는 대목이다. 그는 현재 헌법개정에 대한 준비에 들어간 상태에서 조만간 의회해산과 최고법원의 대법관들에 대한 직위해제를 강구할 방침이라고 말했다. 이러한 차베스의 정치개혁은 2월 중순경 국민투표로 그 지지여부를 확정할 예정에 있는데 그렇게 될 경우 베네수엘라에 대한 미국의 영향력이 약화된다는 점에서 미국은 매우 예민한 반응을 보이고 있다. 베네수엘라는 미국에 대한 최대의 원유수출국이라는 점에서도 베네수엘라의 정치적 변동은 미국에게 중대한 영향을 미치는 사태라고 하겠다.

만일 차베스의 정치개혁 실험이 성공하게 된다면 라틴 아메리카는 유럽처럼 좌파정권의 수립이라는 정세변화가 촉발될 가능성이 짙다. 이미 라틴 아메리카는 지난 5-60년대 이래 좌파세력의 성장이 매우 빠른 속도로 진행이 되었고, 또한 과거 냉전시기, 칠레의 아옌데 정권을 전복시키고 피노체트를 옹립했던 미국의 정치공작이 더 이상 먹혀들 수 없는 상황이 되었다는 점도 차베스에게는 유리하게 작용하는 국제환경의 변화라고 하겠다. 차베스 정권의 이러한 혁명성은 물론 라틴 아메리카내의 좌파적 전통에 기반을 둔 정치적 선택의 결과라는 점은 분명하다. 그러나 보다 중요하게 주목해야 할 바는 그가 초국적 자본의 이해에 의해 좌우되는 정치와 경제를 개혁하려 한다는 사실이며, 그로써 라틴 아메리카 민중들의 인권적 토대를 바로 잡으려 노력하는 과정에 있다는 점이다.

5. 맺음말

안토니오 그람치와 동시대인인 라틴 아메리카 사회주의 노선의 대부(大父)라고 할 수 있는 페루 출신 지식인 호세 카를로스 마리아떼귀는 1920년대에 이미 라틴 아메리카가 미국의 제국주의적 지배에서 벗어나는 길을 발견하지 못하는 한 라틴 아메리카 민중들의 인권은 존재하지 않는다고 갈파했다. 그는 서구 자유주의의 부르주아적 인권개념은 반제국주의적(反帝國主義的) 투쟁전선을 혼미하게 하고 진정한 사회경제적 권리가 박탈당하는 사태를 저지할 수 없다고 주장했다. 이러한 그의 목소리가 오늘날 라틴 아메리카 민중들에게 새삼 주목받는 이유는 명백하다. 그리고 우리에게 있어서도, 세계자본주의체제의 '신자유주의'라는 이름으로 포장된 신제국주의적 폭력과 침탈이 한국사회의 불균형한 변화를 강요하고 있는 현실에서 이러한 주장은 경청되어야 할 것이다. 실로 인류는 어떤 모습으로 살아갈 것인가의 문제앞에서 중대한 기로에 서 있다. 자본주의체제가 길러온 인간의 권리는 거의 언제나 자본의 자유앞에서 제약당해왔고, 그 자유의 폭은 자본의 크기에 비례해서 정해져왔다. 그러나 이제 인류는 더이상 자본의 독선과 횡포, 그리고 이것이 양산하는 각종 유형의 폭력을 그대로 용인하고 살아갈 수 없는 시점에 이르고 있다. 자본주의적 야만의 현실이 지속되기에는 그 위기의 증상이 모두에게 점차로 분명해져가고 있기 때문이다. 이제 우리는 인간의 존엄성을 세계적 차원에서 연대하면서 사회경제적 선택을 논의해야 할 기로에 놓여 있다. 이를 위해서 우리는 세계자본주의체제에 대한 비판적 대안을 모색할 수 있는 공개적 공간을 위해 사상의 자유와 권리를 최우선으로 확보해야 할 것이다. 이것이 세계경제의 모순앞에서 인간의 자유와 권리를 지켜내는 첫 걸음이라고 믿는다.

세계인권선언 50주년 기념

「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

장애인 인권과 사회통합

— 김 성 재 —

7

장애인 인권과 사회통합

김성재(한신대교수, 한국장애인단체총연맹 회장)

1. 유엔 인권선언 50년

유엔은 1948년 세계 인권선언을 했다. 이 인권선언은 천부인권사상에 기초하여 제1조에서 "모든 인간은 태어날 때부터 자유롭고 존엄성과 권리에 있어서 평등하다"고 천명하고 있다. 그리고 제2조에서 이 천부인권의 의미를 좀더 구체화하여 "모든 인간은 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치 또는 그 밖의 견해, 민족 또는 사회적 출신, 빈부, 출생 등 그 어떤 종류의 구별 없이 이 선언에 제시된 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다"고 명시하였다. 이것은 인권이 천부인권적 의미만 가지고 보장되지 않기 때문에 '정치, 경제, 사회적 권리와 자유의 보장 곧 시민권의 보장과 자유'를 구체적으로 명시한 것이다.

그러나 지나온 50년 동안 유엔의 이 인권선언은 제대로 지켜지지 않았다. 그것은 유엔에 가입한 나라들이 이 인권선언을 잘 지키지 않는 탓도 있지만 보다 근본적으로는 특정한 계층과 부류의 사람들은 처음부터 제 1조와 2조에서 말하는 "모든 인간은"의 범주에도 해당되지 않는 존재로 취급했기 때문이다. 대표적으로 장애인이 바로 이에 해당되는 존재로서, 장애인은 이 인권선언에 포함되는 인간이 아니라고 생각했다.

다음으로 인권선언이 제대로 지켜지지 않은 또 다른 원인은 인권을 이해하는 관점이 달랐기 때문이다. 인권을 인권을 침해당하는 사람의 입장에서 이해해야 하는데 인권을 침해하는 사람의 입장에서 이해했기 때문이다. 이 결과 사회적 약자들은 강자들이 말하는 인권보장이란 이름 하에 더욱 인권을 침해당하는 모순에 처하게 되었다. 특히 장애인의 경우, 비장애인의 입장에서 장애인의 권리를 말함으로써 결과적으로는 장애인이 권리를 박탈당하는 잘못을 범하게 되었다.

유엔은 이런 장애인 인권의 모순을 해결하기 위해 1975년 제 30차 총회에서 '장애인의 권리선언'을 했다.

2. 유엔 장애인권리선언

유엔 장애인권리선언은 무엇보다도 장애인은 '특별한 요구'(special need)를 할 권리를 가진 사람들이란 점을 분명히 했다. 장애인들의 '특별한 요구'는 특혜거나 비장애인과 다른 특권적 대우를 의미하는 것이 아니다. 장애인은 비장애인과 달리 장애로 인한 '특별한 요구'가 있기 때문에 이것이 충족될 때만 장애인이 비장애인과 평등한 생활을 할 수 있다는 것이다. 그래서 장애인인권선언은 제 1조에서 장애인을 다음과 같이 정의했다. "장애인은 선천적이든 후천적이든 관계없이 신체적, 정신적 능력의 불안정으로 인하여 일상의 개인 또는 사회생활에 필요한 것을 확보하는 데 자기 자신으로서는 완전하게 또는 부분적으로 할 수 없는 사람을 의미한다." 이런 장애인에 대한 정의는 바로 장애인이 비장애

애인과 같이 정상적인 사회생활을 하려면 '특별한 요구'를 할 권리가 보장되어야 한다는 것을 의미하는 것이다.

장애인인권선언은 13장으로 구성되어있는데 2조 이하의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제2조, 장애인은 이 선언에서 제시한 모든 권리를 향유한다. 이들의 권리는 여하한 예외도 없고, 또 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치, 혹은 기타의 의견, 국가 또는 사회적 신분, 빈부, 출생, 장애인 자신 또는 그 가족이 처해 있는 상황에 따라 구별도 차별도 없이 모든 장애인에게 인정된다.

제3조, 장애인은 인간으로서의 존엄이 존중되는 권리를 출생하면서부터 갖고 있다. 장애인은 그 장애의 원인, 특질, 또는 정도에 관계없이 동년배의 시민과 동등한 기본적인 권리를 갖는다.

제4조, 장애인은 타인들과 동등한 시민권 및 정치적 권리를 갖는다. 정신지체인의 권리선언 제 7조는 정신지체인의 이와 같은 권리의 어떠한 제한 또는 배제에도 적용된다.

제5조, 장애인은 가능한 한 자립할 수 있도록 구성된 시책의 혜택을 받을 자격이 있다.

제6조, 장애인은 의학적, 심리학적 및 기능적 치료 또는 의학적, 사회적 재활 교육, 직업교육, 훈련, 재활, 원조, 고정상담, 직업알선 및 기타 장애인의 능력과 기능을 최대한으로 개발하여 사회 통합 또는 재통합하는 과정을 촉진하는 서비스를 받을 권리가 있다.

제7조, 장애인은 경제적, 사회적 보장을 받아 상당한 생활수준을 보유할 권리가 있다. 장애인은 그 능력에 따라서 보장을 받고 고용돼서 생산적인 동시에 보수를 받는 직업에 종사하고 노동단체에 참여할 권리가 있다.

제8조, 장애인은 경제, 사회계획의 모든 단계에 있어서 그 특별한 욕구가 고려되는 자격을 갖는다.

제9조, 장애인은 그 가족이나 양친과 함께 생활하고 모든 사회적 활동, 창조적 활동, 레크리에이션 활동에 참여할 권리를 갖는다. 장애인은 그 상태로 인하여 필요하다든지 또는 그 상태에 유래해서 개선될 경우, 차별적인 취급을 면한다. 만일 장애인이 전문시설에 입주하는 것이 절대로 필요할 때에도 그곳에서의 환경이나 생활조건은 동년배 사람들의 일상생활과 가능한 한 유사한 것이어야 한다.

제10조, 장애인은 차별적, 모욕적, 또는 비열한 성질을 가진 모든 착취, 모든 규칙 그리고 모든 취급으로부터 보호받아야 한다.

제11조, 장애인은 그의 인격과 재산의 보호를 위하여 적절한 법적 원조가 필요할 때에는 그것을 받을 수 있도록 하여야 한다. 만일 장애인에 대하여 소송이 있을 경우에 그것에 적용되는 법적 수속은 그들의 신체적, 정신적 상태가 충분히 고려되어야 한다.

제12조, 장애인 단체는 장애인의 권리에 관한 모든 사항에 대하여 유효하게 협의할

할 수 있다.

제13조, 장애인의 가족 및 지역사회는 이 선언에 포함된 권리에 대해서 모든 적절한 수단에 의하여 충분히 주지하여야 할 것이다.

이상에서 살펴본 유엔 장애인인권선언에서 가장 중요한 것은 장애인을 장애인으로 보지 말고 비장애인과 똑같은 사람으로 존중해야 한다는 것이다. 사실 장애인에게 있어서 가장 큰 장애는 자신이 입은 장애가 아니라 사회로부터 오는 사회적 장애이다.

유엔은 이 '장애인권리선언'을 하고서 1982년을 '세계 장애인의 해'로 정했다. 또한 장애인의 권리증진은 한 해만 노력해서 될 일이 아니라 지속적으로 해야한다는 현실에서 '장애인 10년 계획'을 선포했다.

그럼에도 불구하고 10년 후에 평가를 해 본 결과, 특히 아시아, 태평양 지역에서는 장애인의 인권이 별로 개선되지 않았다. 그래서 유엔 아시아태평양경제각료이사회(ESCAP)에서는 다시 1993년부터 2002년까지 '아시아, 태평양 장애인 10년'을 선포했다.

'장애인의 해'와 '장애인 10년 행동 계획'의 궁극적인 목표는 "장애인의 완전한 사회참여와 평등"의 실현이다. 완전한 사회참여라는 것은 바로 장애인들이 일상생활에서 격리당하지 않고 통합된 사회적 생활을 할 수 있도록 하는 것이다.

3. 한국 장애인 인권현실

우리 나라의 장애인들은 인간이하의 차별을 당할 뿐 아니라 정부가 시행하는 장애인 정책에서조차 인권이 유린되는 상황에 있다. 장애인 정책은 무엇보다도 인권에 근거해야 하는데 그 동안 정부는 자선에 근거해 장애인정책을 시행했기 때문이다. 자선에 근거한 장애인 정책은 장애인을 천부인권과 정치, 경제, 사회적 시민권을 가진 존엄한 존재로 보는 것이 아니라 단지 불쌍한 대상으로 인식할 뿐이다.

또한 정부의 장애인 정책은 장애인이 사회생활을 자유롭게 할 수 있고, 모든 사회생활에 평등하게 참여할 수 있는 '완전한 사회참여와 평등'의 사회통합 원리에 근거해야 하는데 이와는 정반대로 장애인을 별도로 격리, 수용하는 분리주의에 근거했다. 이 결과 우리 나라에서 장애인은 일반 시민들과 더불어 살 수 없는 존재가 되었다. 이러한 원인은 그 동안 권위주의 정권아래에서 인권유린이 너무도 일상화되었기 때문이기도 하지만 장애인에 대한 인식이 잘못되었기 때문이다.

일반적으로 장애인을 선천적 질환으로 생각하는 사람이 많은데 사실은 매우 다르다. 장애 발생 원인에 관한 조사에 따르면 95% 이상이 후천적, 중도 장애인들이다. 구체적인 원인을 보면 전쟁, 산업재해, 의료사고, 교통사고 등 다양하다. 특히 우리 나라에서는 매년 산업재해, 교통사고, 의료사고 등으로 10만명 이상의 장애인들이 발생되고 있다.

뿐만 아니라 5% 미만의 선천적 장애라 할 지라도 그 중에는 선천적인지 후천적인지 구분할 수가 없는 분만 시 의료사고가 많이 있다. 분만 의료사고의 경우 의사들은 대부

분 선천적 장애라고 처리하기 때문에 부모가 그것을 확인할 재간이 없다. 또한 선천성 장애라도 부모의 임신 중 약물 남용 또는 식품 오염, 수질 오염과 같은 환경 오염과 무관하지 않다. 울산 공업단지라든지 온산 지역이라든지 원자력 발전소 주변에서 불임과 장애인 발생 빈도수가 높다는 사실을 이것을 잘 입증해 주고 있다.

이와 같이 장애인이 장애를 입은 것은 결코 그들 조상이나 부모의 죄 때문도 아니고 그들 자신이 타고난 부정확한 운명 때문도 아니다. 장애인은 선천적이든 후천적이든 모두 불의한 사회, 자연환경의 희생자들이다. 따라서 장애인은 인간의 탐욕이 저질러 불의한 사회, 자연환경에서 누군가가 입어야 할 장애를 대신 걸머진 희생양들이다. 그렇다면 비장애인들은 바로 이 장애인에 대한 사회적 책임을 공유해야 할 의무가 있다. 장애인에 대한 연대적 책임의식, 이것이 장애인 인권의 기본정신이라고 할 수 있다. 장애인에게 있어서 가장 큰 장애인 자신이 입은 장애가 아니라 사회의 편견, 불편하고 감옥 같은 사회시설, 사회참여의 기회 박탈 등 불의한 사회로부터 오는 사회적 장애이다. 그러므로 장애인의 문제는 개인이나 그 가족에게 책임이 귀속되어서는 안 되고 그 사회와 국가가 공동으로 책임지고 해결해야 한다.

정부는 우리 나라의 장애인 수를 약 100만명이라고 한다. 그러나 이 통계는 현실보다 훨씬 적은 수치이다. 우리 나라 정부는 지금까지 장애인에 대한 실태조사를 한번도 시행한 적이 없다. 유엔은 각국의 장애인을 보통 총인구의 10%에서 20%로 잡고 있는데 이에 따르면 우리 나라의 장애인 수는 약 400만명 정도로 추정할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리 주변에서 장애인이 눈에 많이 띄지 않는 이유는 장애인은 숨겨야 할 수치스런 존재로 생각되고 또한 장애인이 몇몇하게 활동할 수 있는 사회적 환경이 마련되어 있지 않기 때문이다. 그러나 선진국에 가면 일반인들과 다름없이 사회 생활에 활발하게 참여하고 있는 장애인을 많이 발견할 수 있다. 선진국에서는 장애인이라고 해도 개인의 장애를 부끄럽게 생각하지 않는다. 그들은 필요에 따라 치료받을 수 있고, 교육받을 수 있고, 일할 수 있고, 모든 같은 연령의 다른 시민들과 똑같은 사회생활을 할 수 있는 권리를 보장받고 있다. 이런 사회에서는 장애인을 숨길 필요도, 장애인이 숨을 필요도 없다.

4. 장애인을 인식하는 세 가지 관점

장애인을 영어로 말할 때 보통 세 가지 표현을 사용한다. 첫째는 'disabled' 이다. disabled라는 것은 신체적, 정신적 기능 또는 능력에 손상을 입은 사람들이란 의미이다. 따라서 장애인을 disabled라고 부를 때에는 그가 손상 당한 기능을 보완해주는 것에 초점을 맞춘다. 그것을 재활이라고 하기도 한다. 예를 들어 손이 없는 사람에게 의수를 만들어 준다든지 보행에 장애가 있는 사람에게 의족 또는 목발을 주면 disabled가 abled로 되는 것을 의미한다. 곧 disabled라는 표현은 장애가 단지 신체의 기능적 문제일 뿐, 기능적 보완을 하면 바로 abled가 될 수 있다는 것을 의미한다.

둘째로, 장애인을 'handicapped'라고 부르기도 한다. handicapped라는 것은 바로 불리

한 조건에 처해 있다는 것을 말한다. 장애인은 장애로 인해 사회적으로 불리한 조건에 처해 있으므로 handicapped라고 말할 때에는 그가 불리한 조건에 처하지 않도록 사회적 조치와 배려를 해야 한다는 것을 의미한다. 장애인의 관점에서 보면 우리 사회는 감옥과도 같다. 우리 사회에서 장애인은 자유롭게 편안하게 갈 수 있는 곳이 한 군데 없다. 비장애인에게는 아무 것도 아닌 보도의 턱과 계단이 장애인에게는 담벼락과 같다.

모든 사람은 순간 장애인, 일정기간 장애인, 영구 장애인 모두 장애를 느끼며 살아가게 되어있다. 따라서 장애인을 위한 편의시설은 장애인만을 위한 것이 아니라 모든 사람을 위한 것이다. 사실 리모콘이나 자동문 같은 것들은 장애인을 위해서 개발된 것들이다. 그런데 장애인보다 비장애인들이 훨씬 더 많이 편리하게 사용하고 있다. 그러면서도 장애인들의 편의시설을 마련한다는 것이 마치 특별한 예산낭비나 특혜인 양 인식되고 있다. 따라서 이러한 편견을 깨뜨리기 위해서 작년 4월부터 시행되는 편의증진법은 '장애인, 노인, 임산부 등을 위한 편의증진법'이라고 했다. 곧 장애인을 위한 편의시설은 모든 사람을 위한 편의시설이란 점을 인식시키기 위한 것이다.

또한 장애인을 handicapped라고 부를 때는 편의시설 차원만이 아니라 모든 사회활동에 있어서 불리한 조건에 처하지 않도록 우선 배려해야 한다는 의미가 있다. 우리가 앞에서 살펴본 유엔의 장애인권리선언은 특별히 장애인들이 사회적 장애를 느끼거나 불리한 조건에 처해 차별 당하지 않도록 강조하고 있다.

셋째로, 장애인을 부를 때 'people with different abilities'라고 한다. disabled와는 정반대의 개념이다. 장애인은 장애로 인해 오히려 다른 기능들이 특별하게 발달하는 경우가 많이 있다. 오히려 비장애인들 보다 더욱 뛰어난 능력을 가지고 있는 경우도 있다. 그러나 사람들은 장애인의 장애만 문제삼기 때문에 그의 다른 다양한 능력은 가려져 버리게 된다. 사람들에게는 누구나 장점도 있고 단점도 있다. 어떤 사람이 단점 하나를 가지고 있다고 해서 그것 때문에 낙인찍히고 사회적 권리를 박탈당한다면 그 부당함에 분노할 것이다. 장애인들도 마찬가지이다. 장애인을 장애 그 자체로만 보지 말고 평범한 사람으로 그리고 장애 대신 다른 능력을 보유하고 있는 사람으로 바라보아야 한다.

전세계적으로 약 60억의 인구가 살고 있지만, 그 중에 똑같은 사람은 하나도 없다. 쌍둥이라도 다 다르다. 사람뿐만 아니라 자연의 생명체도 그렇다. 이렇듯 모든 생명체가 각기 고유한 자기 나름대로의 모습을 갖는 것이 자연의 섭리이고 산의 은총이다. 인권은 자연의 섭리와 신의 은총을 따르는 것이라고 할 수 있다. 인간의 다름이 차별 받지 않고 존중받고, 다름이 서로 조화를 이루며 평등하게 공존하기 위해서는 인권이 보장되어야 하는 것이다. 장애도 다름의 하나이지 차별의 조건이 되어서는 안 되는 것이다.

5. 한국장애인 인권운동

우리 나라에서 장애인 인권운동이 본격적으로 일어나기 시작한 것은 1987년 장애우권익문제연구소가 설립되면서부터라고 말할 수 있다. 그것은 이 연구소가 처음으로 장애인

운동을 인권의 관점에서 전개했기 때문이다. 1988년 장애인 올림픽을 계기로 전국에 있던 크고 작은 장애인 단체들이 힘을 규합하기 시작했다. 한국장애인총연맹이 탄생되고 한국장애인복지공동대책위원회가 결성되었다. 이러한 단체들은 모두 장애인들의 자주적인 힘으로 이루어진 것인데 이들 단체들은 장애인 운동을 자신들의 권리회복을 위한 인권운동에 근거해 전개했다.

장애인 인권 투쟁은 점차 장애인 권리를 확보하기 위해서는 법과 제도의 개선이 병행되어야 함을 깨닫게 해 주었다. 그래서 1989년 12월에 「장애인복지법」을 전면 개정하고 「장애인 고용촉진법」을 제정하게 되었다. 이 법안들은 모두 장애인들이 직접 그들의 체험을 통해 초안을 마련하고 이를 기초로 해서 법률전문가들이 함께 참여해서 만든 것이다.

또한 1994년에는 「특수교육진흥법」을 개정하여 우리 나라에서 처음으로 장애인들이 의무교육을 받을 수 있게 되었다. 놀라운 사실이지만 1994년 이전까지는 장애인이 의무교육을 받을 수가 없었다. 그런데 개정된 특수교육진흥법이 갖는 의미는 비단 장애인의 의무교육 실시에만 국한되지 않았다. 이 법에는 장애인뿐만 아니라 비장애인에게도 큰 의미가 있는 '교육인권'이란 개념이 등장하기 때문이다.

이 개정된 법 이전에 있었던 '장애인을 위한 특수교육 진흥법'에서는 의무교육을 배제했는데, 그 이유는 장애인이 정상적인 교육을 받을 수 없는데 의무교육을 하게 되면 그 부모가 처벌받게 되기 때문이라는 것이다. 그러나 이것은 의무교육을 국가의 의무가 아니라 국민의 의무로 책임을 전가시켰기 때문이다. 실제로 근대국가에서 국민의 기본권인 교육인권에 의하면 국민은 교육받을 권리가 있고 국가는 교육할 의무가 있는 것이다. 우리 나라에서 낙도에 있는 어린이교육을 위해 교사를 파송하고, 산골에 분교를 세워주는 것은 바로 국가가 교육의 의무를 수행해야 하기 때문이다. 특수학교가 없는 지역에 있는 장애아동은 낙도 또는 산골에 있는 것과 같다. 그러나 정부는 이 장애아동을 위해서 교사를 파송하거나 분교를 세워주지 않았다. 또한 일반학교에 입학하는 것도 허락하지 않았다. 그것은 장애아동을 의무교육에서 제외시켰기 때문이다. 장애아동을 위한 특수교육 진흥법에서 장애아동의 의무교육을 배제한 것이다.

개정된 특수교육 진흥법에서는 교육인권 개념에 따라 국가의 교육 의무를 분명히 명시하고 장애아동을 교육의 대상이 아니라 특수교육을 필요로 하는 사람, 곧 교육의 주체로 했다. 특수교육을 필요로 하는 장애아동이 학교에 가서 교육받기를 원하면 학교에 갈 수 있고, 그가 학교에 갈 수 없어 집에서 교육받기를 원하면 집에서 개별적으로 교육받을 수 있는 권리를 이 법에 명시한 것이다. 교육인권에 의한 장애아동의 주체적 학습권 인정은 학습자 중심의 교육으로 장애아동이 주어진 교육과정에 적응만을 요구받는 것이 아니라 자기에게 필요하고 적합한 교육을 요구할 권리가 있다는 것을 의미한다. 이런 의미에서 특수교육진흥법 개정은 비단 장애인에게 뿐만 아니라 교육인권을 일반교육에도 확대시키는 계기가 되었다.

이러한 법과 제도 개선을 통한 장애인운동은 우리 사회의 인권과 민주화운동에 새로운 영향력을 주었다. 그것은 장애인 운동이 단지 정부 정책에 대한 반대 투쟁이거나 비판의 차원을 넘어 법과 제도적 대안을 가진 적극적인 운동이었기 때문이다. 이후 장애인 운동은 장애인만을 위한 운동이 아니라 억압과 차별을 받는 사회적 약자와 연대하는 운동으로 폭넓게 전개되었다.

6. 한국장애인인권헌장

1998년 12월 9일 현 정부는 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 서명한 '한국장애인인권헌장'을 제정 선포했다. 이것은 한국 장애인인권운동 역사에 있어서 획기적인 사건이다. 사실 1988년 '한국장애인총연맹'에 의해 "한국장애인인권선언"이 제정되었다. 그러나 이것은 정부의 보장이 없었기 때문에 장애인단체의 선언적 의미만 가지게 되었다. 그런데 이번에 선포된 장애인인권헌장은 정부에 의해 제정되고 선포되었기 때문에 법률과 같은 효력을 가진다고 말할 수 있다. 더 중요한 것은 이 인권헌장은 정부에 의해 일방적으로 만들어진 것이 아니라 정부가 위임한 민간 장애인인권헌장제정위원회에 의해 만들어진 것이다. 이 인권헌장의 내용은 다음과 같다.

전문

장애인은 인간의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 장애인은 건전한 사회 구성원으로 책임 있는 삶을 살아가며 자신의 능력을 계발하여 자립하도록 노력하여야 한다. 국가와 사회는 헌법과 국제연합의 장애인권리선언의 정신에 따라 장애인의 인권을 보호하고 완전한 사회참여와 평등을 이루어 더불어 살아가는 사회를 만들기 위한 여건과 환경을 조성하여야 한다. 1.장애인은 장애를 이유로 정치, 경제, 사회, 교육 및 문화생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다.

2.장애인은 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 소득, 주거, 의료 및 사회복지서비스 등을 보장받을 권리를 가진다.

3.장애인은 다른 모든 사람과 동등한 시민권과 정치적 권리를 가진다.

4.장애인은 자유로운 이동과 시설이용에 필요한 편의를 제공받아야 하며, 의사표현과 정보 이용에 필요한 통신, 수화통역, 자막, 점자 및 음성도서 등 모든 서비스를 제공받을 권리를 가진다. 5.장애인은 자신의 능력을 계발하기 위하여 장애 유형과 정도에 따라 필요한 교육을 받을 권리를 가진다.

6.장애인은 능력에 따라 직업을 선택하고 그에 따른 정당한 보수를 받을 권리를 가지며, 직업을 갖기 어려운 장애인은 국가의 특별한 지원을 받아 일하고 인간다운 생활을 보장받을 권리를 가진다.

7.장애인은 문화, 예술, 체육 및 여가활동에 참여할 권리를 가진다.

8.장애인은 가족과 함께 생활할 권리를 가진다. 장애인이 전문시설에서 생활하는 것이 필요한 경우에도 환경이나 생활 조건은 같은 나이 사람의 생활과 가능한 같아야 한다.

9.장애인은 사회로부터 분리, 학대 및 멸시받지 않을 권리를 가지며, 누구든지 장애인을 이용하여 부당한 이익을 취하여서는 안 된다.

10.장애인은 자신의 인격과 재산의 보호를 위하여 필요한 법률상의 도움을 받을 권리를 가진다.

11.여성 장애인은 임신, 출산, 육아 및 가사 등에 있어서 생활에 필요한 보호와 지원을 받을 권리를 가진다.

12.혼자 힘으로 의사결정을 하기 힘든 장애인과 그 가족은 인간다운 삶을 영위하기 위하여 필요한 지원을 받을 권리를 가진다.

13.장애인의 특수한 욕구는 국가정책의 계획단계에서부터 우선 고려되어야 하며, 장애인과 가족은 복지증진을 위한 정책결정에 민주적인 절차에 따라 참여할 권리를 가진다.

세계인권선언 50주년 기념

「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

우리나라의 노숙자 대책과 인권

— 김 수 현 —

8

우리나라의 노숙자 대책과 인권

김수현¹⁾

1. 불안한 '희망'과 '자유'의 집

지난 1998년은 우리 국민들이 참으로 견디기 어려운 한 해였다. 흔히 말하는 다사다난한 정도가 아니라, 종전에는 상상도 못했던 고통을 겪었다고 할 수 있다. 예년에 비해 세 배나 높아진 실업률, 배로 늘어난 자살과 생계형 범죄 등의 우울한 소식들이 신문을 가득 채웠던 일년이었다. 그 중에서도 노숙자 문제는 IMF의 고난을 가장 극적으로 보여준 사건이다. 평소 2-300명도 안 되던 서울역 일대 노숙자가 지난해에는 2,000명 내외로 늘어남으로써, 서울역은 가장 짧은 시간에, 가장 많은 노숙자가, 가장 좁은 장소에 발생한 기록을 세우게 되었다.

전국적으로 6,000명에 가까운 이들은 대부분 30, 40대인데다 신체도 건강해서, 그야말로 IMF 사태가 아니었다면 절대로 노숙할 것 같지 않은 사람들로 보였다. 언론들도 그렇게 말했다. 실직노숙자들을 빨리 보호해서, 이들이 부랑화되는 것은 막아야 한다고. 비등하는 여론에 정부는 황급히 200억 원이나 되는 재원을 조성했다. 전국적으로 200여 개의 무료급식소가 만들어졌고, 150여 개의 임시숙소('희망의 집')가 개설되었다. 급식과 잠자리 외에도 희망의 집에 들어오기만 하면 공공근로사업 우선 취업기회도 제공했다. 9월부터 시작된 희망의 집 입소사업을 통해, 서울에서만 약 3,000명이 지하도를 떠나 복지관 등에 마련된 쉼터로 이동했다. 그러나 혹한기가 되어도 서울역 일원에 여전히 수백 명이 거리생활을 하고 있다, 급기야 서울시는 과거 공장기숙사를 정비해서 들고나는 것이 자유롭고 술도 마음대로 마실 수 있는 '자유'의 집'을 만들었다. 서울역의 장점을 실내로 옮겨, 숙박 받기 싫은 사람들까지도 추위로부터 보호하겠다는 것이다.

놀라운 변화다. 불과 1년 전만 해도 거리의 노숙자가 동사하더라도 눈도 꿈쩍 않던 우리 사회가, 1998년부터는 마치 노숙자 보호경쟁에 나선 것 같다. 응급조치라는 측면에서 보면 세계적으로 유례없는 성과이기도 하다. 자유의 집 개소와 함께 주요 지역이 노숙금지구역으로 지정되자, 이제 서울역에서도 노숙자를 찾아보기 어렵게 되었다. 하지만 우리 사회에서 아직 노숙자가 사라질 단계가 아닌데, 이런 방식으로 일이 진행되는 것을 보면 불안한 생각을 감출 수 없다. 더구나 당초 300명이 입소할 것으로 예상했던 자유의 집에 1,300명이 몰려들었다고 하니 더욱 불안하다.

2. 노숙자가 되어야 우대하는 사회복지 정책

1) 한국도시연구소 연구부장, kocer2@chollian.net

노숙자가 희망의 집에 입소해서 공공근로사업에 취업하면 월 60만원을 받을 수 있다. 또 먹고, 자는 데도 그 정도가 드니 노숙자 한 사람 당 약 120만원의 사회적 비용이 지출되는 셈이다. 그러나 법정영세민으로써 생계비 지원을 받을 경우는 많아야 12만원이다. 4인 가족이라도 최대 40만원에 불과하다. 노숙자와 종이 한 장 차이라고 할 수 있는 부랑인들은 월 11만원으로 숙식을 해결한다. 아내마저 가출해 버린 답답한 집에 있기보다 서울역에 나오는 것이 경제적으로도 더 나은 것이다. 양지마을로 악명 높은 부랑인 시설에서도, 거동할 수 있는 사람들은 되도록 서울역으로 빠져나왔다. 그래서 작년에는 시설 수용자들이 오히려 줄어들었다. 노숙자 대책이 노숙자 발생을 유인한 측면이 있는 것이다. 물론 거리의 노숙자들에게보다 나은 서비스를 제공한다는 것에 반대할 사람은 없다. 실제 그 서비스란게 별 것도 아닐 수 있다. 혼잡하고 다툼이 끊이지 않는 합숙소를 제공한데 불과하다.

그러나 필자가 문제삼는 것은 노숙자 발생을 막을 수 있는 예방장치는 만들지 않고, 이미 거리에 나온 노숙자 대책에만 골몰했다는 점이다. 더구나 시행된 거리 노숙자 대책이 수용과 응급조치 외에는 없었다는 점도 문제다. 결과적으로 노숙자를 안 보이게 하는데 정책의 최우선이 있었다고 볼 수밖에 없다. 종전과 다른 점은 공권력 동원이 아니라, 공공근로와 '자유'로 유인했다는 것이다.

3. 왜 노숙하게 되는가?

왜 사람들이 거리에서 생활할까? 노숙자 문제를 해결하기 위해서는 누가, 왜 노숙자가 되는 지 정확히 알 필요가 있다. 그러나 이들은 언론에서 흔히 말하듯, 보통사람들이 사업실패나 부도, 실직 때문에 하루아침에 노숙자가 된 것은 아니다. 희망의 집에서 노숙자들과 함께 생활하는 복지사들의 공통된 설명은, 이들의 거의 대부분은 어려서부터 가난했고, 떠돌이 생활을 했다. 장성해서도 제대로 된 직장을 가져본 경험이 없으며, 돈이 벌릴만하면 술이나 경마, 도박에 빠져 탕진하곤 했다. 일가친척이 울타리가 되어 주지 못하고, 거리생활을 벗어나도록 몇백 만원을 보태줄 친구도 없다. 산업구조나 고용환경 변화에 잘 적응하지도 못한다. 어려운 '문제가 생기면 겁이 나고, 피하고 싶다.'

한마디로 요약하자면 사회 소외계층이요, 부적응 집단이다. 이들이 이 상태에 오기까지는 오랜 세월을 소외와 불안정에서 살았으며, 우리 나라의 복지제도는 방어벽이 되지 못했다. 따라서 이들은 오래 전부터 지하도로 떠밀려 왔으며, 서울역에 와서는 같은 처지의 위안 받을 친구를 만날 수 있었다. 우리는 IMF 때문에 노숙자가 발생했을 것이라는 소설 같은 노숙자관에서 벗어나야 한다. IMF가 촉발제는 될 수 있었을지 몰라도, 이들은 이미 오래 전부터 노숙의 위험을 안고 있었던 사람들이기에 그 대책도 지금보다는 훨씬 근본적이고 복잡해야 하는 것이다. 그런 점에서 임시응급대책으로 일관하고 있는 정부의 태도는 노숙자의 재활을 위한 것인지, 일반인의 시선에서 감추려고 하는 것인지 의심스

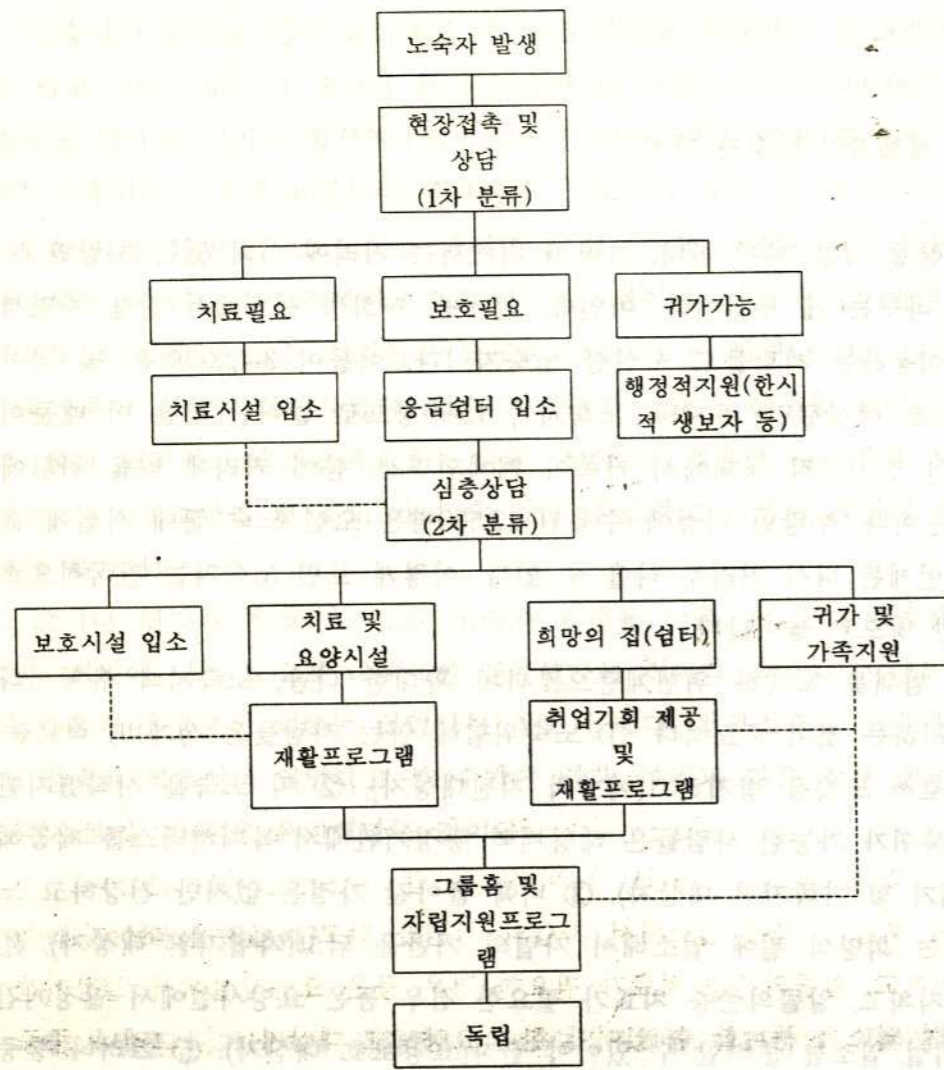
럽게 한다.

4. 예방을 포함하는 체계적인 노숙자 대책

노숙자 대책은 근본을 새로 짜야 한다. 그러기 위해서는 거리에 나와 있는 사람만 노숙자로 보는 시각을 바꾸는 게 우선이다. 여인숙, 일세방, 만화방 등지에서 잠을 자면서 밥은 무료급식소를 이용하는 사람들도 사실상 노숙자이다. 이들이 3-4,000명은 될 것이다. 서울시가 300명으로 예상했던 '마지막' 노숙자가 1,300명으로 늘어난 것은 이 때문이다. 또 이번 겨울동안 장기실직 상태에서 가족이 해체되면서, 봄에 거리에 나올 위험에 있는 사람들도 상당수이다. 부랑인 시설에 수용된 12,500명은 오랜 노숙 끝에 시설에 들어간 사람들이지만, 언제든 다시 거리로 나올 수 있다. 이렇게 보면 노숙자는 전국적으로 6,000명이 아니라 3만 명으로 늘어난다.

이처럼 노숙자의 범위를 노숙화 위험계층으로까지 확대한 다음, 노숙자의 유형이나 특성별로 대책을 달리하는 것이 중요하다. ① 노숙위험에 있는 사람들은 생계비, 식료품, 학비 등을 지원함으로써 노숙을 방지하고(예방적 지원대상자), ② 막 노숙을 시작했지만 약간의 지원만으로 복귀가 가능한 사람들은 해당지역 행정기관에서 복지서비스를 제공해서 귀가를 돕는다(귀가 및 가족지원 대상자). ③ 비록 돌아갈 가정은 없지만 건강하고 노동의지가 있는 경우는 희망의 집에 입소해서 자립의 기반을 닦고(자립지원 대상자), ④ 노숙생활로 심신이 지치고, 알콜의존증 치료가 필요한 경우 등은 요양시설에서 일정기간 보호하여 자립지원시설 입소를 준비할 수 있어야 한다(요양보호 대상자). ⑤ 그러나 중증 질환이 있거나 치료를 요하는 정신질환자의 경우 치료보호 대상자로서 병원에 입원 조치할 필요가 있다. ⑥ 마지막으로 노동능력을 사실상 상실한 고령자나 장애인 등은 보호시설에서 생활하도록 한다(시설수용 대상자). 이와 같은 유형별 지원체계에 따라, 현재의 부랑인 시설도 요양시설, 치료시설, 보호시설로 각각 성격을 달리해야 되고, 희망의 집 역시 노숙자들의 특성에 따라 차별화될 필요가 있다. 아울러 거리상담에서부터 진료, 심층상담, 심리치료, 자활교육 등 일련의 사업이 체계화되어야 한다. 이런 과정을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 노숙자 보호사업의 흐름



5. 노숙자지원법을 통한 제도적 보호

앞서와 같은 지원체계를 이루기 위해서는 노숙자 보호를 제도화해야 한다. 노숙자 문제가 장기화될 것으로 전제하고, 전국적으로 적용되는 보호제도 구축이 필요한 것이다. 그 골자는 노숙자나 혹은 노숙의 위험이 있을 경우, 생활근거지의 지방정부에 보호신청을 하면 생계 어려움을 파악하여 숙소와 음식을 제공하고 예방차원에서 가족단위 지원을 펼 수 있게 하자는 데 있다. 이 경우 서울보다는 지방에서 더 나은 서비스를 제공받을 수 있고, 지역사회가 그 책임을 일부 분담할 수 있다. 아울러 지금처럼 지방도시들이 자기지역의 노숙자들을 은연중에 서울로 떠미는 것을 막을 수 있다. 이처럼 가칭 「노숙자 지원법」에서는 노숙자가 보호받을 권리가 있음을 명확히 해야 한다. 또 노숙자 보호방식에 급식 및 숙소 제공에서부터 상담, 치료, 직업알선 등이 포괄되어야 하고, 재원조달 책임이 정해져야 한다.

그러나 「노숙자지원법」이 제정되기에는 넘어야 할 높은 벽이 있다. 기존의 사회안전

망 대책과 노숙자에 대한 지원을 어떻게 균형지울 것인가 하는 점이다. 노숙자들에게 '특별한 대책'을 제공하기 위해서는, 현재의 생활보호체계 전반이 상향조정되어야 한다. 노숙자에게 60만원의 공공근로를 제공한다면, 생활보호대상자에 대한 생계비는 최소한 지금보다는 2배가 많은 30만원이 지급되어야 마땅한 것이다. 특히 현재 국회에 상정되어 있는 「국민기초생활보장법」의 통과를 필수적이다. 이를 통해 생활보호의 종류에 주거보호가 포함되어야 하며, 보호대상 역시 인구학적인 기준이 아니라 실질적인 생계곤란도에 따라 확대되어야 할 것이다. 따라서 「노숙자지원법」의 추진과정은 이와 같은 제반 사회복지제도의 개혁과 그 보조를 함께 해야 한다. 그런 점에서 노숙자는 우리 사회의 짐이 아니라, 우리 사회복지발전의 자원이다. 자세한 법률안은 추후 시민단체 등과의 협의를 거쳐 준비될 것이지만, 다음 내용은 법에 담겨야 할 개략적인 내용이다.

- 목적 : 노숙자를 보호하기 위해 정부가 담당해야 할 일을 정한다.
- 노숙자의 정의 : 사회적 통념으로 인정되는 주거에서 생활하지 못하는 개인이나 가족.
- 노숙자 보호의 원칙 : 노숙자 보호의 원칙은 예방에 있으며, 발생한 노숙자의 인권을 보장된다. 노숙자의 자기결정권을 존중하며, 노숙자의 재활에 도움이 되는 대책을 제공하는 데 중점을 둔다.
- 노숙자 종합대책의 수립 : 정부는 3년마다 노숙자 종합대책을 수립하여 발표한다.
- 노숙자대책위원회 : 보건복지부 장관이 위원장이 되는 중앙 노숙자대책위원회와 시도지사가 위원장이 되는 시도 노숙자대책위원회를 구성한다. 위원의 반 이상은 민간인이 차지한다. 중앙 노숙자대책위원회는 노숙자 종합대책을 심의, 결정하며, 전국적인 노숙자 대책의 방향과 집행을 결정한다. 시도 노숙자대책위원회는 각 시도의 노숙자 대책의 방향과 집행을 결정한다. 중앙 및 시도 노숙자대책위원회는 산하에 심의위원회를 둔다. 심의위원회는 주무 공무원이 장이 되며, 민간인이 반 이상 차지한다. 심의위원회는 편의상 시군구에도 설치할 수 있으며, 지역사회 내의 노숙자 보호와 관련된 제반 사항을 결정한다.
- 보호사업의 종류 : 노숙자 보호의 종류는 응급보호, 재활보호, 시설보호 등으로 한다. 응급보호는 무료급식, 응급숙소, 응급의료 제공을 포함한다. 재활보호는 심층상담, 진료, 치료 및 재활 프로그램 실시, 그룹홈 제공 등을 포함한다. 시설보호는 보호자가 없고 노동력이 폐쇄화된 사람에 대해 보호시설을 제공한다.
- 보호의 절차 : 노숙상태에 처하거나 처할 우려가 있는 사람은 6개월 이상 연고가 있는 지방자치단체에 대해 보호를 요청한다. 보호신청은 본인이 직접 하거나 사회복지 관계자가 대리 신청할 수 있다. 신청서 접수와 함께 각 시도 혹은 시군구 심의위원회는 신청자의 생활형편을 고려하여 보호여부를 결정한다. 지역연고에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- 시설의 설치 : 각 시군구는 해당 지역의 발생 노숙자를 감안하여, 응급보호시설을 하나 이상 설치한다. 각종 보호시설의 기준과 평가방법에 대해서는 대통령령으로 정한다.
- 민간사업의 지원 : 노숙자 보호를 위해 민간에서 시설을 설치 및 운영할 경우, 정부는 그 비용의 전부 혹은 일부를 부담할 수 있다. 노숙자 보호활동을 하고자 하는 민간단체는 사업내용과 소요비용을 시도 노숙자대책위원회에 신청하면, 심사를 통해 지원여부와 규모를 결정한다.
- 비용의 분담 : 정부는 시도에 소요되는 보호비용의 반 이상을 국비로 지원한다.
- 여타 제도와의 연계 : 노숙자대책위원회는 관련 사항의 결정에 있어, (국민기초생활보장법), 생활보호법, 정신보건법 등이 정한 바를 고려한다.
- 벌칙 : 이 법의 정당한 집행을 방해할 경우 벌칙을 부과한다.

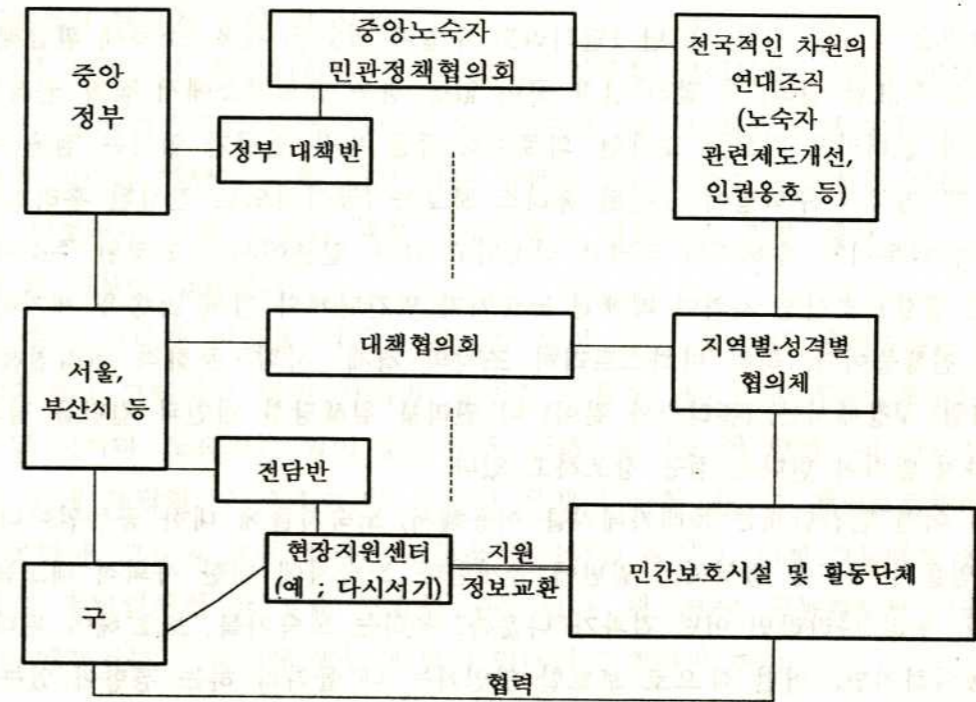
6. 노숙자 보호를 위한 각계의 역할

노숙자 보호가 제도화, 체계화되는 한편, 민간도 그 책임을 다해야 한다. 현재 노숙자 사업비 중 식비단가는 920원이다. 터무니없이 적은 액수라고 보일 것이다. 그러나 당초 보건복지부의 의도는 정부가 920원을 대면 민간에서도 그만큼 조달해서, 그럴듯한 식사를 제공하자는 취지였다. 물론 실제로는 아무도 나머지를 부담하지 않았다. 결국 우리 정부가 노숙자 문제를 감당할 준비가 안 되어 있었던 것과 마찬가지로, 시민사회 역시 노숙자 문제를 겨안을 태세가 전혀 되어 있지 않다. 따라서 종교계와 시민사회는 노숙자가 지금의 처지에 올 때까지 무엇을 했던가를 '생각하면서, 보다 많은 자원을 보호사업에 동원해야 한다. 이 때는 급식과 숙소제공만이 아니라, 인권보호, 법률상담, 정부감시도 활동 영역에 포함해야 될 것이다. 이를 통해 노숙자에게 가해지는 무시와 편견, 억압과 속박을 막아야 한다.

아울러 공공과 민간의 역할도 새롭게 정립되어야 한다. 노숙자들에게 직접적으로 서비스를 제공하는 역할은 기본적으로 민간의 몫이다. 정부는 행정적, 재정적 지원이 그 고유의 임무이다. 특히 노숙자를 예방할 수 있는 사회안전망 구축은 중앙정부가 책임을 져야 할 부분이다. 지방정부는 발생한 노숙자들에게 일차적인 응급조치와 의료, 위생을 담당해야 한다. 그러나 현재의 노숙자 보호체계는 응급조치에서부터 재활대책까지 모두 서울시가 '주도'하고 있다. 노숙자 다시서기 지원센터는 그 역할이 노숙자 보호활동의 지원업무에 있지만 실제로는 자유의 집 운영에서부터 야간상담까지, 한마디로 서울시의 5분 대기조 역할을 하고 있다. 더구나 서울시 노숙자 보호활동의 주축을 사회복지관이 담당한 이후부터는, 서울시는 민간 협력을 오히려 거추장스럽고 귀찮은 것으로 보고 있다. 정부의 '말이 먹히는' 자원을 동원해서, 노숙자 문제를 해결할 수 있다는 생각까지 가진 듯하다. 노숙자대책협의회가 사실상 유명무실화된 것도 그런 연유라고 본다.

그러나 노숙자 문제는 결코 단기간에 해결될 수 없으며, 정부가 '주도'할 수도 없다. 1998년은 워낙 긴박했기 때문에, 정부가 중심적인 역할을 담당했던 것은 불가피했을 뿐 아니라 상당한 성과도 거두었다. 그러나 이제 그 몫을 민간으로 넘겨야 한다. 이를 위해서는 발상의 전환이 필요하다. 시민사회가 노숙자 보호를 그 책임으로 받아들이고, 실제 보호사업의 효과가 나타날 때까지 노숙자들이 거리를 가득 메울 수도 있기 때문이다. 또 정부가 체계적으로 할 때보다 시민들이 더 큰 불편을 느낄 수 있을 것이다. 그러나 이런 과정을 거치지 않고는 시민사회가 노숙자 문제를 자기 과제로 받아들이는 기간이 늦어질 뿐이다. 다음 그림은 이런 생각에서 각 차원에서 민간과 공공의 관계를 그림으로 나타낸 것이다.

<그림 2> 공공과 민간의 협력체계



7. 노숙자의 인권은 사치인가?

노숙(homelessness)이란 무엇보다 세계인권선언 25조에 정한 '적절한 삶의 수준' 중에서 주거(...the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services...)가 보장되지 않는 상태를 의미한다. 따라서 주거권이나 강제 철거금지와 관련된 각종 선언이나 결의안들이 노숙자 문제를 언급하고 있다(참고자료 1).

그러나 노숙자 문제는 단순히 주거문제 뿐만 아니라, 실업과 빈곤²⁾, 사회적 차별, 정신적·육체적 질환 등과 관련되어 있다. 그럼에도 주거문제를 제외하고, 직접적으로 노숙자를 '보호해야 된다'는 명시적인 조항을 찾아보기는 힘들다. 노숙자에 대한 사회적 처우나 태도는 인권선언의 '인간다운 삶'의 기준에서 본다면 여전히 사각지대에 있는 것이다. 실제로 노숙자 대책이 발달한 서구 국가들에서도 노숙자의 권리문제는 정치적 쟁점이 되어 왔다. 1977년 노숙자 보호를 제도화한 영국의 경우에도, 가족단위 노숙자에 대해서는 주거대책 수립이 쉽게 수용되었지만 젊은 단신 노숙자의 경우는 '보호할 가치가 있는가 (deserving)'하는 점이 오랜 논쟁거리였다. 1987년 노숙자지원법을 제정해서 홈리스를 위한 연방지원 프로그램을 실시하고 있는 미국도, 노숙자에 대한 차별과 비인간적인 대우가 문제시되고 있다.

2) 극빈층 문제에 대해서는 유엔인권위원회 결의(1995/28. Human rights and extreme poverty)에 의해 지속적인 관심과 연구가 촉구되고 있는 중이다.

그러나 각국에서는 홈리스 인권보호가 주요 과제로 부각되는 추세이다. 미국의 민간 단체들은 ① 홈리스 아동들이 학교에 갈 권리, ② 홈리스 아동들이 국가의 제반 아동복지 프로그램을 이용할 권리, ③ 단 1달러라도 수입이 있었을 경우, 소득세 환급혜택을 받을 권리, ④ 투표할 권리, ⑤ 달리 잠잘 곳이 없을 경우 공공장소에서 잠잘 권리³⁾, ⑥ 정해진 주소가 없더라도 식료품 교환권, 의료보호 등을 받을 권리가 있다는 점을 주장하는 중이다⁴⁾. 또 영국의 주택법에 규정된 홈리스 보호는 (공식적으로 인정된 홈리스에 한해) 지방정부의 의무이자, 수혜자의 권리로 인정되고 있다. 일본에서는 고정된 주소지가 없다는 이유로 생활보호신청 자격이 배제된 노숙자가 민간단체와 함께 소송을 제기하여 현재 상고심이 진행 중이다. 특히 마하스트리히 조약의 경제·사회·문화적 권리침해에 지침(1997년 1월) V장에서는, (홈리스와 같이) 이 권리를 침해당한 개인과 집단을 범죄시하거나 비난하지 않아야 한다는 점을 강조하고 있다.

외국의 어떤 민간단체는 몰래카메라를 이용해서, 노숙자들에 대한 공무원이나 경찰관, 상가관리인들의 태도를 촬영해서 일반에 공개한다. 노숙자에 대한 사회적 태도를 감시하는 것이다. 우리 나라라면 어떤 결과가 나올까? 우리는 노숙자를 '보호'해야 된다는 데는 어쨌든 동의하지만, '어떤 식'으로 보호할 것인가는 나 몰라라 하는 경향이 있는 듯하다. 정부는 시민사회의 지원부족을 핑계로 일률적인 대책에 노숙자들을 끼워 맞추려는 태도를 보이고 있다. 노숙자에게 인권은 사치가 아니다. 보호받을 권리와 마찬가지로, 인간답게 대접받고 스스로 결정할 권리가 있는 것이다. 사회는 보호할 '책임'을 보호할 '권리'로 착각하기 쉽다. 보호를 명분으로 이들을 배제, 멸시, 은폐하려 하지 않는가 의심해 보아야 하는 것이다.

8. 말뚝박는 사회와 '사회적 인내'

언젠가부터 서울 을지로 지하도의 벤치 한 가운데에는 흉칙한 말뚝들이 박혀있다. 노숙자들이 눕지 못하게 하기 위해서다. 물론 노숙자들이 아무 곳이나 눕고, 용변을 보게 해서는 안 된다. 거리규율이 필요한 것이다. 이를 통해 노숙자들이 최소한의 사회적 절제와 예의를 지킬 수 있기 때문이다. 그러나 을지로의 말뚝이 노숙자들의 절제를 위한 것인지, 내몰기 위한 수단이었는지는 생각해 볼 필요가 있다. 마찬가지로 자유의 집에 깔려

3) 비교적 최근 마이애미 시에서 노숙자들의 집단소송이 성공한 예를 들겠다. 1988년 여름의 어느 날 피터 카터는 미국 남부 마이애미 시내 공원에서 잠을 자고 있었다. 밤 10시쯤 경찰관들이 다가가 신분증 제시를 요구하고는 모욕적인 언사와 함께 공원에서 쫓아냈다. 10년이 지난 1997년, 35세가 된 그는 당시 잠을 방해하고 위협한 데 대한 위자료로 1,500불을 받게 되었다. 부당한 대우를 받았다고 생각하는 다른 홈리스 1,500명과 함께, 나아가 마이애미 시에서는 홈리스가 배회하거나 인도를 막는다는 이유로 경범죄 위반으로 체포할 수 없게 되었다. 오히려 가장 가까운 쉼터로 데려가야 한다. 다만 쉼터로의 동행을 거부할 경우에만 구금할 수 있다. 또 경찰관들은 홈리스의 발생원인과 욕구와 권리에 대해 교육을 받아야 한다.

4) 그 외 미국에서 법률이나 조례로 다루어진 노숙자 인권관련 사항은 <참고자료 2>에서 소개하고 있다.

있는 우리 사회의 의도가 무엇이었는지도 의심해야 한다. 자유의 집을 통해 노숙자가 일반인의 시선에서 가려진 뒤, 언론보도도 찾아보기 어렵게 되었다. 6,000여명이 안 보이게 되었다고 문제가 해결된 것은 아니다.

또 숙식과 공공근로 취업기회를 제공하면 곧 자활할 것이라는 기대를 버려야 한다. 보통사람들이 일시적으로 노숙에 이르게 되었으므로, 응급대책으로 족하다는 발상은 노숙자 문제의 깊이를 깨닫지 못한 근거 없는 낙관론이다. 이들이 독립적인 생활, 즉 자활에 이르기 위해서는 오랜 보호와 재활 프로그램이 필요하다. 정부 예산 역시 지금보다 적어도 세 배 이상이 필요하다.

그러나 우리 사회가 이들을 꺼안을 각오가 되어 있는 것일까? 아직까지는 IMF라는 특수한 상황에서 그럭저럭 넘어 갔지만, 조만간 이들은 게으르고 무책임하다는 비난에 직면하게 될 것이다. 노숙자는 일이 없어서 못 할까? 있어도 안 할까? 이 간단한 질문에 누가 자신 있게 대답할 수 있겠는가? 노숙자 문제에 관한 한, 그 책임으로부터 누구도 자유롭지 못하다. 그들의 오랜 소외와 고통을 무시했던 우리가, 이제 그들에게 윤리와 절제의 잣대로 '일반인처럼 살 것'을 강요할 수는 없다. 제도으로써, 공동체로써 이들을 보호할 수 있을 때까지는, 지하도에 자는 사람이 있더라도 참아야 한다.

참고자료 1 : Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, The right to adequate housing (Art. 11 (1) of the Covenant) (Sixth session, 1991), Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1, at 53 (1994). *

1. Pursuant to article 11 (1) of the Covenant, States parties "recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions". The human right to adequate housing, which is thus derived from the right to an adequate standard of living, is of central importance for the enjoyment of all economic, social and cultural rights.
2. The Committee has been able to accumulate a large amount of information pertaining to this right. Since 1979, the Committee and its predecessors have examined 75 reports dealing with the right to adequate housing. The Committee has also devoted a day of general discussion to the issue at each of its third (see E/1989/22, para. 312) and fourth sessions (E/1990/23, paras. 281-285). In addition, the Committee has taken careful note of information generated by the International Year of Shelter for the Homeless (1987) including the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 adopted by the General Assembly in its resolution 42/191 of 11 December 1987.
 - a. The Committee has also reviewed relevant reports and other documentation of the Commission on Human Rights and the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. b
3. Although a wide variety of international instruments address the different dimensions of the right to adequate housing c article 11 (1) of the Covenant is the most comprehensive and perhaps the most important of the relevant provisions.
4. Despite the fact that the international community has frequently reaffirmed the importance of full respect for the right to adequate housing, there remains a disturbingly large gap between the standards set in article 11 (1) of the Covenant and the situation prevailing in many parts of the world. While the problems are often particularly acute in some developing countries which confront major resource and other constraints, the Committee observes that significant problems of homelessness and inadequate housing also exist in some of the most economically developed societies. The United Nations estimates that there are over 100 million persons homeless worldwide and over 1 billion inadequately housed. d There is no indication that this number is decreasing. It seems clear that no State party is free of significant problems of one kind or another in relation to the right to housing.
5. In some instances, the reports of States parties examined by the Committee have acknowledged and described difficulties in ensuring the right to adequate housing. For the most part, however, the information provided has been insufficient to enable the Committee to obtain an adequate picture of the situation prevailing in the State concerned. This General

Comment thus aims to identify some of the principal issues which the Committee considers to be important in relation to this right.

6. The right to adequate housing applies to everyone. While the reference to "himself and his family" reflects assumptions as to gender roles and economic activity patterns commonly accepted in 1966 when the Covenant was adopted, the phrase cannot be read today as implying any limitations upon the applicability of the right to individuals or to female-headed households or other such groups. Thus, the concept of "family" must be understood in a wide sense. Further, individuals, as well as families, are entitled to adequate housing regardless of age, economic status, group or other affiliation or status and other such factors. In particular, enjoyment of this right must, in accordance with article 2 (2) of the Covenant, not be subject to any form of discrimination.
7. In the Committee's view, the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity. This is appropriate for at least two reasons. In the first place, the right to housing is integrally linked to other human rights and to the fundamental principles upon which the Covenant is premised. This "the inherent dignity of the human person" from which the rights in the Covenant are said to derive requires that the term "housing" be interpreted so as to take account of a variety of other considerations, most importantly that the right to housing should be ensured to all persons irrespective of income or access to economic resources. Secondly, the reference in article 11 (1) must be read as referring not just to housing but to adequate housing. As both the Commission on Human Settlements and the Global Strategy for Shelter to the Year 2000 have stated: "Adequate shelter means ... adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lighting and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities - all at a reasonable cost".
8. Thus the concept of adequacy is particularly significant in relation to the right to housing since it serves to underline a number of factors which must be taken into account in determining whether particular forms of shelter can be considered to constitute "adequate housing" for the purposes of the Covenant. While adequacy is determined in part by social, economic, cultural, climatic, ecological and other factors, the Committee believes that it is nevertheless possible to identify certain aspects of the right that must be taken into account for this purpose in any particular context. They include the following:
 - (a) Legal security of tenure. Tenure takes a variety of forms, including rental (public and private) accommodation, cooperative housing, lease, owner-occupation, emergency housing and informal settlements, including occupation of land or property. Notwithstanding the type of tenure, all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats. States parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those

persons and households currently lacking such protection, in genuine consultation with affected persons and groups;

(b) Availability of services, materials, facilities and infrastructure. An adequate house must contain certain facilities essential for health, security, comfort and nutrition. All beneficiaries of the right to adequate housing should have sustainable access to natural and common resources, safe drinking water, energy for cooking, heating and lighting, sanitation and washing facilities, means of food storage, refuse disposal, site drainage and emergency services;

(c) Affordability. Personal or household financial costs associated with housing should be at such a level that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Steps should be taken by States parties to ensure that the percentage of housing-related costs is, in general, commensurate with income levels.

States parties should establish housing subsidies for those unable to obtain affordable housing, as well as forms and levels of housing finance which adequately reflect housing needs. In accordance with the principle of affordability, tenants should be protected by appropriate means against unreasonable rent levels or rent increases. In societies where natural materials constitute the chief sources of building materials for housing, steps should be taken by States parties to ensure the availability of such materials;

(d) Habitability. Adequate housing must be habitable, in terms of providing the inhabitants with adequate space and protecting them from cold, damp, heat, rain, wind or other threats to health, structural hazards, and disease vectors. The physical safety of occupants must be guaranteed as well. The Committee encourages States parties to comprehensively apply the Health Principles of Housing prepared by WHO which view housing as the environmental factor most frequently associated with conditions for disease in epidemiological analyses; i.e. inadequate and deficient housing and living conditions are invariably associated with higher mortality and morbidity rates;

(e) Accessibility. Adequate housing must be accessible to those entitled to it. Disadvantaged groups must be accorded full and sustainable access to adequate housing resources. Thus, such disadvantaged groups as the elderly, children, the physically disabled, the terminally ill, HIV-positive individuals, persons with persistent medical problems, the mentally ill, victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other groups should be ensured some degree of priority consideration in the housing sphere. Both housing law and policy should take fully into account the special housing needs of these groups. Within many States parties increasing access to land by landless or impoverished segments of the society should constitute a central policy goal.

Discernible governmental obligations need to be developed aiming to substantiate the right of all to a secure place to live in peace and dignity, including access to land as an entitlement;

(f) Location. Adequate housing must be in a location which allows access to employment

options, health-care services, schools, child-care centres and other social facilities.

This is true both in large cities and in rural areas where the temporal and financial costs of getting to and from the place of work can place excessive demands upon the budgets of poor households. Similarly, housing should not be built on polluted sites nor in immediate proximity to pollution sources that threaten the right to health of the inhabitants;

(g) Cultural adequacy. The way housing is constructed, the building materials used and the policies supporting these must appropriately enable the expression of cultural identity and diversity of housing. Activities geared towards development or modernization in the housing sphere should ensure that the cultural dimensions of housing are not sacrificed, and that, inter alia, modern technological facilities, as appropriate are also ensured.

9. As noted above, the right to adequate housing cannot be viewed in isolation from other human rights contained in the two International Covenants and other applicable international instruments. Reference has already been made in this regard to the concept of human dignity and the principle of non-discrimination. In addition, the full enjoyment of other rights - such as the right to freedom of expression, the right to freedom of association (such as for tenants and other community-based groups), the right to freedom of residence and the right to participate in public decision-making - is indispensable if the right to adequate housing is to be realized and maintained by all groups in society. Similarly, the right not to be subjected to arbitrary or unlawful interference with one's privacy, family, home or correspondence constitutes a very important dimension in defining the right to adequate housing.

10. Regardless of the state of development of any country, there are certain steps which must be taken immediately. As recognized in the Global Strategy for Shelter and in other international analyses, many of the measures required to promote the right to housing would only require the abstention by the Government from certain practices and a commitment to facilitating "self-help" by affected groups. To the extent that any such steps are considered to be beyond the maximum resources available to a State party, it is appropriate that a request be made as soon as possible for international cooperation in accordance with articles 11 (1), 22 and 23 of the Covenant, and that the Committee be informed thereof.

11. States parties must give due priority to those social groups living in unfavourable conditions by giving them particular consideration. Policies and legislation should correspondingly not be designed to benefit already advantaged social groups at the expense of others. The Committee is aware that external factors can affect the right to a continuous improvement of living conditions, and that in many States parties overall living conditions declined during the 1980s. However, as noted by the Committee in its General Comment 2 (1990)(E/1990/23, annex III), despite externally caused problems, the obligations under the Covenant continue to apply and are perhaps even more pertinent during times of economic contraction. It would thus appear to the Committee that a general decline in living and housing conditions, directly attributable to policy and legislative decisions by States parties, and in the absence of accompanying compensatory measures, would be inconsistent with the

obligations under the Covenant.

12. While the most appropriate means of achieving the full realization of the right to adequate housing will inevitably vary significantly from one State party to another, the Covenant clearly requires that each State party take whatever steps are necessary for that purpose. This will almost invariably require the adoption of a national housing strategy which, as stated in paragraph 32 of the Global Strategy for Shelter, "defines the objectives for the development of shelter conditions, identifies the resources available to meet these goals and the most cost-effective way of using them and sets out the responsibilities and time-frame for the implementation of the necessary measures". Both for reasons of relevance and effectiveness, as well as in order to ensure respect for other human rights, such a strategy should reflect extensive genuine consultation with, and participation by, all of those affected, including the homeless, the inadequately housed and their representatives. Furthermore, steps should be taken to ensure coordination between ministries and regional and local authorities in order to reconcile related policies (economics, agriculture, environment, energy, etc.) with the obligations under article 11 of the Covenant.

13. Effective monitoring of the situation with respect to housing is another obligation of immediate effect. For a State party to satisfy its obligations under article 11 (1) it must demonstrate, inter alia, that it has taken whatever steps are necessary, either alone or on the basis of international cooperation, to ascertain the full extent of homelessness and inadequate housing within its jurisdiction. In this regard, the revised general guidelines regarding the form and contents of reports adopted by the Committee (E/C.12/1991/1) emphasize the need to "provide detailed information about those groups within ... society that are vulnerable and disadvantaged with regard to housing". They include, in particular, homeless persons and families, those inadequately housed and without ready access to basic amenities, those living in "illegal" settlements, those subject to forced evictions and low-income groups.

14. Measures designed to satisfy a State party's obligations in respect of the right to adequate housing may reflect whatever mix of public and private sector measures considered appropriate. While in some States public financing of housing might most usefully be spent on direct construction of new housing, in most cases, experience has shown the inability of Governments to fully satisfy housing deficits with publicly built housing. The promotion by States parties of "enabling strategies", combined with a full commitment to obligations under the right to adequate housing, should thus be encouraged. In essence, the obligation is to demonstrate that, in aggregate, the measures being taken are sufficient to realize the right for every individual in the shortest possible time in accordance with the maximum of available resources.

15. Many of the measures that will be required will involve resource allocations and policy initiatives of a general kind. Nevertheless, the role of formal legislative and administrative measures should not be underestimated in this context. The Global Strategy for Shelter (paras. 66-67) has drawn attention to the types of measures that might be taken in this regard and to

their importance.

16. In some States, the right to adequate housing is constitutionally entrenched. In such cases the Committee is particularly interested in learning of the legal and practical significance of such an approach. Details of specific cases and of other ways in which entrenchment has proved helpful should thus be provided.

17. The Committee views many component elements of the right to adequate housing as being at least consistent with the provision of domestic legal remedies. Depending on the legal system, such areas might include, but are not limited to: (a) legal appeals aimed at preventing planned evictions or demolitions through the issuance of court-ordered injunctions; (b) legal procedures seeking compensation following an illegal eviction; (c) complaints against illegal actions carried out or supported by landlords (whether public or private) in relation to rent levels, dwelling maintenance, and racial or other forms of discrimination; (d) allegations of any form of discrimination in the allocation and availability of access to housing; and (e) complaints against landlords concerning unhealthy or inadequate housing conditions. In some legal systems it would also be appropriate to explore the possibility of facilitating class action suits in situations involving significantly increased levels of homelessness.

18. In this regard, the Committee considers that instances of forced eviction are prima facie incompatible with the requirements of the Covenant and can only be justified in the most exceptional circumstances, and in accordance with the relevant principles of international law.

19. Finally, article 11 (1) concludes with the obligation of States parties to recognize "the essential importance of international cooperation based on free consent". Traditionally, less than 5 per cent of all international assistance has been directed towards housing or human settlements, and often the manner by which such funding is provided does little to address the housing needs of disadvantaged groups. States parties, both recipients and providers, should ensure that a substantial proportion of financing is devoted to creating conditions leading to a higher number of persons being adequately housed. International financial institutions promoting measures of structural adjustment should ensure that such measures do not compromise the enjoyment of the right to adequate housing. States parties should, when contemplating international financial cooperation, seek to indicate areas relevant to the right to adequate housing where external financing would have the most effect. Such requests should take full account of the needs and views of the affected groups.

참고자료 2 : Recent Legal Developments(The National Law Center)

Combating "NIMBY" Opposition

The Law Center has documented the trend of "Not in My Backyard" opposition to the local siting of facilities that serve homeless people and filed briefs supporting homeless people's challenges of NIMBY. The Law Center provides local groups with models of constructive alternatives to NIMBY.

"NIMBY" Update March 1998

Springfield

The City of Springfield, MO recently passed a zoning ordinance that imposes new restrictions on the siting and operation of emergency and transitional shelters and soup kitchens. Passed last December, the ordinance mandates that no emergency shelter, transitional service shelter, or soup kitchen may be located within 2000 feet of another similar facility. Among other restrictions, the ordinance limits the capacity of emergency shelters to 50 beds, prohibits shelters from serving meals to non-shelter residents unless the shelter obtains city authorization, and requires shelters to have at least one off-street parking space for every three beds.

February 1998

Richmond

The City of Richmond last summer passed two restrictive zoning ordinances that imposed a number of obstacles on providers of shelter and services for homeless people seeking to create new facilities or expand existing ones in Richmond. One ordinance imposed a conditional use permit requirement on churches that operate food service programs serving more than 30 people. However, in September, 1997, after a strong campaign of political pressure led by Richmond's religious community, and the initiation of a federal court lawsuit by the ACLU of Virginia, the City Council announced plans to repeal the contested ordinance and replace it with one that is substantially less restrictive.

The second ordinance imposed a conditional use permit requirement on shelters, group homes, adult care residences, and social services for low income people being sited in much of the city, which includes a \$1000 fee and requirement of two public hearings as part of the permit application process. It also imposed maximum occupancy limits on shelters, group homes, and lodging houses and spacing/concentration requirements (certain facilities may not be located within 500 feet of other similar facilities) on these types of facilities as well as social service facilities. Advocates are considering a legal challenge.

Challenging the "Criminalization" of Homelessness

The Law Center has published four reports analyzing the trend of ordinances that render criminal the activities that homeless people often must perform in public, such as eating, sleeping, and sitting. The Law Center has filed briefs in courts around the country supporting homeless people's challenges to such laws and works with groups across the country to implement constructive alternatives to criminalization.

Civil Rights Update--March 1998

Pottinger v. Miami

In December, 1997, the parties in the long running federal court lawsuit Pottinger v. Miami reached a settlement agreement. The lawsuit, filed in 1988 by a class of homeless plaintiffs against the City of Miami, challenged the City's policy of arresting homeless people for conduct such as sleeping, eating, and congregating in public and of confiscating and destroying their belongings, and alleged that these policies violated their constitutional rights.

Under the proposed settlement, which must still be approved by the Court, Miami will develop a training program to sensitize Miami police officers to the plight of homeless people and ensure that police do not violate homeless people's legal rights. The City must also provide specific guidelines for police on how to handle encounters with homeless people. Notably, among other provisions, if a police officer observes a homeless person engaging in an act that violates a city law classified as a "life sustaining conduct" misdemeanor (such as sleeping on a public bench), the homeless person must first be informed of available shelter and offered transportation to the shelter before an arrest may take place. An officer may only arrest a homeless individual in this circumstance if there is available shelter and that individual has refused it.

In addition, the agreement prohibits police from destroying homeless people's property except in very limited circumstances, and the city and individual police officers must maintain records regarding police contacts with homeless people. Also, an advisory committee, composed of members selected by both homeless plaintiffs and city representatives, would be created to monitor police contacts with homeless people and issue a report every six months for three years following the signing of the agreement. Finally, the City will create a compensation fund to provide monetary compensation to members of the class of homeless plaintiffs who were affected by the challenged city policies.

The Pottinger settlement agreement is a landmark development. The settlement provisions are already being reviewed and used as models by advocates in other parts of the country. The Law Center had filed a friend of the court brief supporting the homeless plaintiffs in this litigation and provided comments on proposed language for the settlement agreement.

Boston

In December, 1997 the City of Boston passed an ordinance prohibiting aggressive solicitation. The ordinance prohibits solicitation in an "aggressive" manner in a public area and any solicitation within ten feet of any entrance or exit of a bank, check cashing machine, or ATMs during their hours of operation. Violators are subject to fines or community service. Advocates will be monitoring enforcement of the ordinance by Boston Police.

The new ordinance was passed shortly after the state's highest court invalidated a state law that prohibited begging in public places on the ground that it violated people's right to freedom of speech. The court's action was the result of a challenge to the law filed on behalf of a homeless individual by the ACLU of Massachusetts, with friend of the court support from the Law Center.

Civil Rights Update--February 1998

The fight against laws that criminalize homelessness continues. In September, 1997 the Los Angeles Alliance for Survival, L.A. Coalition to End Hunger and Homelessness, and Jerry Rubin (Director of the L.A. Alliance) filed a lawsuit in U.S. District Court for the Central District of CA challenging the constitutionality of an ordinance enacted in July, 1997 that restricts solicitation in the city of Los Angeles. The ordinance prohibits soliciting, asking, or begging in an "aggressive" manner, and all solicitation in particular locations, such as public transportation under certain circumstances. In *Los Angeles Alliance for Survival et al. v. City of Los Angeles, et al.*, the plaintiffs contend that the ordinance violates their rights under the U.S. and California Constitutions in that it impermissibly limits their freedom of speech and authorizes arbitrary and capricious enforcement.

On October 30, 1997, the Court granted the plaintiffs' motion for a preliminary injunction and has (temporarily) prohibited the city from enforcing the ordinance while the lawsuit is pending. The defendants' appeal of the district court's ruling on the preliminary injunction motion is pending before the U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit. In April, the Law Center filed friend-of-the-court briefs supporting the plaintiffs/appellees in the Court of Appeals.

Victory in *Benefit v. Cambridge*:

On May 14, 1997 the Massachusetts Supreme Judicial Court invalidated a Massachusetts state law that prohibited "wandering abroad and begging," and "go[ing] about ... in ... public places for the purpose of begging or to receive alms." The Law Center filed a friend of the court brief in this case in support of Craig Benefit, a homeless man who had been arrested three times under the law for peaceful begging in Cambridge, Mass. Mr. Benefit, represented by the ACLU of Massachusetts, challenged the law as a violation of his right to freedom of speech guaranteed by the First Amendment to the U.S. Constitution.

In a strongly worded unanimous opinion, the state's highest court held (1) that peaceful begging involves communicative activity protected by the First Amendment, (2) that the criminal sanction imposed was an improper viewpoint-based restriction on speech in a public forum based on the content of the message conveyed, and (3) that the statute was not constitutionally viable when subjected to strict scrutiny. The court emphasized that the prohibition on begging not only infringes upon the right of free communication, it also suppresses "an even broader right -- the right to engage fellow human beings with the hope of receiving aid and compassion." The court soundly rejected that state's argument that the statute supports a compelling government interest in preventing crime and maintaining safe streets.

Recent Victory in *Johnson v. Dallas*:

In *Johnson v. Dallas*, a class of homeless plaintiffs in Dallas are challenging several of the city's anti-homeless ordinances and policies, including the ordinance that prohibits sleeping or dozing in public, on the ground that they violate plaintiffs' constitutional rights and constitute malicious abuse of process by the city. On February 24, 1997, the U.S. District Court for the Northern District of Dallas denied Defendant City of Dallas' Motion for Summary Judgment in its favor, thereby permitting the plaintiffs to proceed with their challenge. The Law Center had filed a friend of the court brief in support of the homeless plaintiffs urging the court to deny summary judgment. Defendants then filed a motion requesting that the court reconsider its ruling, which was denied by the Court on July 22, 1997.

Favorable settlement for parties in *Clements v. Cleveland*:

In February 1997, the parties in *Clements v. Cleveland* settled a lawsuit filed in federal district court in 1994 by four individual homeless plaintiffs and the Northeast Ohio Coalition for the Homeless against the City of Cleveland. The Plaintiffs challenged the Cleveland Police's practice of removing homeless people by coercion and force from downtown Cleveland to transport them to remote locations and abandon them. In the settlement, which is favorable to the plaintiffs, the City has agreed to issue a directive to police forbidding them from picking up and transporting homeless people against their will; issue a public statement that violating homeless people's right to move around downtown Cleveland is and will not be city policy; pay \$9,000 to the homeless plaintiffs for housing, education, and job training; and pay \$7,000 to cover a portion of the plaintiffs' costs in bringing the suit. The Northeast Ohio Coalition has indicated it will continue to monitor civil rights of homeless people in Cleveland.

Federal Surplus Property Acquisition Update--June 1998

Court Rules HUD Violated BCCRHA

A federal district court judge has ruled that the U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) violated federal law by allowing a Local Redevelopment Authority (LRA) to improperly rule out an applicant for base property and approving an application that did not provide specific commitments for homeless uses.

The ruling was the culmination of a case filed against the federal government in June 1997 by a non-profit organization alleging that the government had failed to comply with the provisions of the Base Closure Community Redevelopment and Homeless Assistance Act of 1994 (BCCRHAA). The non-profit, Senior Resources, had applied under the BCCRHAA to the LRA for property at Kelly Air Force Base in San Antonio, Texas in September 1996. The LRA, the Greater Kelly Development Committee, initially improperly ruled that Senior Resources was not a "representative of the homeless", despite the fact that the BCCRHAA clearly states that any non-profit proposing to provide services to homeless persons should be considered a "representative of the homeless" for purposes of applying for base closure property.

The LRA later modified its position, but rather than ruling on Senior Resources application, the LRA set aside Senior Resources request for property and submitted a redevelopment plan to HUD. The submitted redevelopment plan stated that Senior Resources request had been tabled and that Senior Resources might or might not receive property at a later date. HUD approved the plan.

In May 1998, U.S. District Court Judge Harold Greene found in favor of Senior Resources and ruled that HUD's approval of the redevelopment plan was "arbitrary and capricious because HUD approved a plan that plainly did not comport with the statute and applicable regulations." The Judge vacated HUD's approval of the plan and ordered the action remanded to HUD "for action consistent with" the Judge's opinion.

The National Law Center had filed an amicus curiae brief in the case, arguing that the LRA and HUD had failed to properly follow the procedures of the Act. For more information, contact the Law Center.

세계인권선언 50주년 기념

「한국인권의 현황과 과제」

50 Years and Beyond : Human Rights in Korea and its Prospects

여성인권과 여성차별

— 김 엘 림 —



<분야별 주제4: 남녀평등>

여성인권과 여성차별

김엘림(한국여성개발원 · 법학박사)

순서

- I. 논의의 초점
- II. 국제기구의 여성인권보장과 여성차별철폐활동
 - 1. UN의 여성인권보장과 여성차별철폐활동
 - 2. ILO의 여성고용차별철폐활동
- III. 우리나라의 여성인권보장과 여성차별철폐활동
 - 1. 관련국제조약의 비준 및 국제기구 참여상황
 - 2. 국내법의 정비상황과 문제
 - 3. 법과 현실의 괴리의 문제
 - 4. 앞으로의 과제와 개성방향

I. 논의의 초점

세계인구의 반수를 차지하는 여성의 인권과 남녀평등의 보장은 세계인권선언 50주년을 맞는 UN(국제연합)과 세계 각국가의 최대 중점과제 중의 하나이다.

남녀평등의 문제는 UN의 설립을 계기로 국제사회에서 인권의 주요한 내용으로 취급되었다. 제2차세계대전 직후 세계평화와 인권의 보장을 도모하기 위해 설립된 UN은 인구의 반수를 차지하는 여성이 전세계적으로 성차별을 받아 왔다는 사실을 직시하고, 인권 중에서도 남녀평등권에 특별한 관심을 기울였다. 특히 여성차별의 가장 주요한 유형인 여성고용차별의 문제는 UN의 전문기구인 ILO(국제노동기구)에서 그 해결방안들이 구체적으로 제시되어 왔다.

그런데, 1993년에 UN이 주최한 비엔나 세계인권대회때부터 여성의 인권은 여성차별철폐와 여성에 대한 폭력철폐를 두 중심내용으로 하여 모든 인권과 기본적 자유를 남녀가 평등하게 향유, 행사하는 것으로 개념구성되었다. 또한 여성차별과 여성에 대한 폭력은 모두 남녀 불균형한 위계구조에서 여성을 남성과 대등한 인격체로 보지 아니하고 여성의 인간으로서의 기본적 권리와 자유를 침해한다는 점에서 일맥상통하는 것으로 규

정되었다.

본 논문은 여성인권문제 중 여성차별문제 특히 여성고용차별문제에 논의의 초점을 두고 UN과 ILO의 여성차별철폐활동과 우리나라의 대응을 개괄적으로 비교하여, 앞으로 여성인권을 효과적으로 보장하기 위하여 중점적으로 고려해야 할 우리나라의 과제와 문제의 개선방향을 모색하고자 한다.

II. 국제기구의 여성인권보장과 여성차별철폐활동

1. UN의 여성인권보장과 여성차별철폐활동

가. 개관

UN은 1945년 설립될 때부터 지금까지 남녀평등권의 확립과 실현을 위하여 다양한 활동을 전개해 왔다. 1967년 11월에 여성차별문제만을 별도로 다룬 UN 최초의 문서로서 채택한 여성차별철폐선언과 1979년 12월에 구속력있는 여성권리장전으로서 채택한 여성차별철폐협약, 1975년, 1980년, 1985년, 1995년 4차례의 세계여성회의를 개최하고 채택한 4종류의 세계여성행동강령들이 그 대표적인 활동의 소산이라 할 수 있다. 그의 1966년에 채택한 국제인권규약과 1993년에 채택된 비엔나 세계인권선언 및 행동강령, 1994년의 인구개발 국제회의, 1995년의 사회개발정상회의 등 주요 인권관련국제문서와 국제회의에서 여성인권문제가 그 주요의제의 하나로 선정된 것도 의미있는 성과라 볼 수 있다.

그 주요활동을 연도별로 정리하면 다음 <표1>과 같다.

이러한 UN의 여성인권보장과 남녀평등에 관련한 활동의 대부분은 여성지위위원회(Commission on the Status of Women)가 주도하고 있다.¹⁾ 이 위원회는 여성차별문제의 특수성과 전문성을 감안하여 UN이 1946년 6월에 경제사회이사회 산하에 인권위원회와는 별개의 기능위원회로서 설치되었다.²⁾ 위원회의 주요기능은 남녀평등의 효율적인 이행방안을 검토하고 여성의 권리와 지위향상을 위하여 인권위원회와 경제사회이사회에 제안하거나 보고하는 것이다. 1995년, 위원회는 여성개인의 인권침해가 발생한 경우에 그 조사 및 사건처리를 위해 청원할 수 있는 권리를 인정하고자 여성차별철폐협약의 선

1)UN(Department of Public Information)(1996), The UN and The Advancement of Women(1945-1995), Blue Books Series, Volum VI.; 변화순·김은경(1997), 「유엔여성지위위원회 50년과 한국활동10년」, 한국여성개발원, pp.9-47.

2)위원회는 UN회원국 중 경제사회이사회가 선출하는 임기 4년의 45개 위원국으로 구성되고, 회의는 격년제로 개최되다가 1986년 부터 매년 개최되고 있다.

택의정서(optional protocol)를 채택할 필요성이 있음을 경제사회이사회에 제안하고, 1996년부터 그 선택의정서의 초안작업을 하고 있다. 또한 1995년 북경에서 제4차 세계여성회의를 개최한 이후, 위원회는 그 후속조치로 매년 북경 세계여성행동강령의 이행상황을 검토·평가하고, 행동강령의 12개 관심분야 중 매년 선택되는 주요분야에 관해 전문가 패널토의 및 정부간 회의를 개최하여 결의안을 채택하고 있다. 1998년(3.2-3.13)에 개최된 제42차 위원회 회의에서는 '여성의 인권', '여아', '여성과 무력분쟁', '여성에 대한 폭력'이 의제로 채택되었다.

그의 1979년 여성차별철폐협약에 의해 설치된 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)³⁾도 협약가입국의 협약이행보고서를 검토하고 제언을 하는 역할을 함으로써 남녀평등실현에 주요한 역할을 하고 있다. 위원회는 각 국가의 보고서를 객관적으로 심의하기 위해, 그 국가의 비정부기구에 자료와 의견을 요청한다.

이와 같은 UN의 적극적이고 선도적인 활동은 세계 각국의 여성의 인권과 남녀평등을 보장하기 위한 법제의 형성과 시행에 상당한 영향을 미치고 있다. 특히 1979년에 채택된 여성차별철폐협약은 여성인권에 관한 국제기구의 각종 활동의 기본문서가 되고 있는 것은 물론, 세계 각국의 여성관계법과 정책을 정비하고 실시하는 공통된 기본원리와 근거가 되고 있다. 그리하여 각국가의 남녀평등 보장법제 특히 남녀평등보장법제는 뚜렷한 보편성·진보성을 보이며 발전하고 있다.

<표1>여성인권보장과 여성차별철폐에 관련한 UN의 주요활동

3)이 위원회는 1981년 9월 3일부터 실제 업무에 착수하였다. 위원회는 UN회원국 회의에서 선출된 임기 4년의 23명의 전문가로부터 구성된다. 여성차별철폐협약 제18조는 협약 당사자인 국가 는 비준 1년 이내에 보고서를 작성하여 하고, 그후는 4년마다 작성하도록 규정하고 있다.

연도	주요활동
1945.6	○ 「UN헌장」에서 '남녀평등권' 명시
1946.2	○ 인권위원회 설치
1946.4	○ 인권위원회 소속의 여성지위소위원회 설치
1946.6	○ UN여성지위위원회의 설치
1948.10	○ 「세계인권선언」 공포
1951.7	○ 「인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약」 채택
1953.3	○ 「부녀자의 정치적 권리에 관한 협약」 채택
1954	○ 「여성의 인간으로서의 존엄과 가치를 위협하는 모든 관습의 제거에 관한 결의」 채택
1956	○ 「노예제도, 노예매매, 노예제도의 유사제도와 관행 폐지에 관한 보충협약」 채택
1957.1	○ 「기혼여성의 국적에 관한 협약」 채택
1961.11	○ 「결혼에의 동의, 최연소연령, 결혼신고에 관한 협약」 채택
1966.12	○ 「국제인권규약」 채택
1967.11	○ 「여성차별선언」 공포
1975	○ '세계여성의 해' 와 '유엔여성발전 10년(1976-1985)' 선포
1975.6.19-7.21	○ 제1차(멕시코)세계여성회의 개최- 「세계여성행동계획」 채택
1976	○ 국제여성훈련원(INSTRAW) 설립
1979.12	○ 「여성차별철폐협약」 채택
1980.7.14-30	○ 제2차(코펜하겐)세계여성회의 개최- 「후반기 유엔여성10년행동계획」 채택
1981.9	○ UN여성철폐위원회 설립
1984.12	○ 여성발전기금(UNIFEM)의 설치
1985.7.15-26	○ 제3차(나이로비)세계여성회의 개최- 「2000년을 향한 여성발전전략」 채택
1993.6.14-25	○ 비엔나세계인권대회 개최- 「비엔나세계인권선언 및 행동강령」 채택
1993.12	○ 「여성폭력 철폐선언」 채택
1995.9.4-9.25	○ 제4차(북경) 세계여성회의 개최- 「북경세계여성행동선언」 및 행동강령 채택

나. 활동방식과 전략의 변화

<표1>에서 보는 바와 같이, 여성의 인권보장과 차별철폐를 위한 UN의 활동방식과 전략이 시대에 따라 변화되어 왔다. 그 주요한 변화는 (1)남녀평등권의 보장이 선언적·추상적에서 구체적으로 변화된 것, (2) 여성차별문제에 대한 대응이 개별적에서 포괄적으로 변화된 것, (3)비정부기구의 역할이 확대되고 국가기관과 민간기구의 협력이 강조된

것, (4)남녀평등의 개념과 남녀평등실현전략의 패러다임이 변화된 것이라 본다. 그 중 가장 의미있고 뚜렷한 변화는 (4)의 변화라 할 수 있다.

이하 이러한 변화의 구체적 내용을 서술한다.

(1)남녀평등권의 선언적·추상적 보장에서 구체적 보장으로의 변화

1945년에 제정된 UN헌장(The Charter of the United Nations)은 평화로운 국제사회를 유지하기 위해서는 남녀평등권이 불가결하다는 신념을 표명하였다. 그리고 “성, 인종, 언어 또는 종교에 의한 차별없는 모든 사람의 인권과 기본적 자유의 존중”을 유엔의 목적과 각종 사업의 공통된 기본원칙의 하나로 명시하였다.

1948년 12월 10일에 채택된 세계인권선언(The Universal Declaration of Human Rights) 선언도 UN 헌장의 남녀평등권의 신념을 재확인하였다. 그리고 모든 사람은 날 때부터 자유롭고 동등한 존엄성과 권리를 가지고 있다는 것(제1조)과 성별등에 의하여 차별받지 않고 모든 권리와 자유를 향유할 권리를 가진다는 것(제2조1항)을 규정하였다. 그러나, 1940년대의 이러한 남녀평등권 보장은 선언적·추상적인 보장에 그쳤고 남녀평등이 구체적으로 무엇을 의미하는 지, 어떻게 실현되어야 하는 지에 관해 규정하지는 않았다.

1967년에 채택된 여성차별철폐선언은 보다 진전되어, 여성차별의 의미와 결과를 (1)남녀간에 권리의 평등·인간의 존엄존중의 원칙에 반하는 것, (2)국가의 각종활동에 대하여 여성이 남성과 평등한 조건으로 참가하는 것을 방해하는 것, (3)사회와 가족의 번영을 저해하는 것, (4)국가와 인류에 기여하는 여성의 잠재적 능력의 개발을 방해하는 것으로 규정하고, 법률 뿐 아니라 관습, 관행까지 포함하여 모든 분야에서의 여성차별을 철폐하도록 하였다. 그러나 이 선언도 구속력이 없고 구체적 실현전략을 담지는 않았다.

반면, 국제인권규약(The International Covenants on Human Rights)은 1966년 12월 16일, 세계인권선언에 규정하고 있는 제권리를 구체적이고 구속력있게 보장하고자 채택되어 1978년에 발효하였다. 이 규약은 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(A규약)(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)과 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(B규약)(International Covenant on Civil and Political Rights) 및 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약의 선택의정서」(Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights)의 3개조약으로 구성되어 있다. 그런데 A규약, B규약 모두 성에 위한 차별금지와 각 규약에서 인정한 권리의 향유에 있어서의 남녀평등보장을 규정하고 있다.

여성관련 국제문서중 가장 구속력있고 구체적인 실현전략을 담고 있는 문서는 1979년에 채택된 여성차별철폐협약이다. 이 협약은 가입당사국에게 국제법상 준수의무를 부과하고 있다.

1975년의 멕시코 세계여성행동계획, 1980년의 후반기 유엔여성10년행동계획, 1985년의 2000년을 향한 여성발전전략, 1993년의 비엔나 세계인권행동강령, 1995년의 북경 세계여성행동강령도 비록 구속력은 없지만, 매우 구체적인 실현전략을 담고 있다.

(2) 여성차별문제의 개별적 대응에서 포괄적 대응의 변화

1951년부터 1961년까지 UN은 여성의 인신매매와 매춘 등에 의한 착취, 참정권, 강제혼인, 기혼여성의 국적 등 당시 여성차별정도가 심했던 문제 각각에 대해 단일한 내용의 협약으로 대응하였다.

그러나 1966년 국제인권협약 이후부터는 여성차별문제의 영역을 확대하고, 이를 포괄하는 국제문서에 의해 대응하였다. 예를 들면, 1979년의 여성차별철폐협약은 여성의 매매 및 매춘으로부터의 착취의 금지(제6조), 정치적 및 공적 활동(제7조), 국제적 활동(제8조), 국적(제9조), 교육(제10조), 고용(제11조), 보건(제12조), 경제적 사회적 활동(제13조), 농촌여성(제14조), 민사관계(제15조), 혼인과 가족관계(제16조) 등을 포함하는 모든 영역과 부문에서의 차별금지를 포괄하여 규정하고 있다. 1995년의 북경 세계여성행동강령이 주요관심을 두고 있는 12개 분야는 (1)여성과 빈곤, (2)여성의 교육과 훈련, (3)여성과 보건, (4)여성에 대한 폭력, (5)여성과 무력분쟁, (6)여성과 경제, (7)여성과 권력 및 의사결정, (8)여성향상을 위한 제도적 장치, (9)여성의 인권, (10)여성과 미디어, (11)여성과 환경, (12)여아이다.

(3) 비정부기구의 역할확대

초기에는 국가에게 여성차별철폐를 위한 대책을 촉구하거나 책무를 부과하였으나, 1975년 멕시코 세계여성행동계획이후, 노동단체·여성단체 등의 민간기구의 역할이 강조되었다. 특히 1995년의 북경 세계여성행동강령은 국가와 지방자치단체와 별개로 각 분야별로 민간단체의 행동전략을 규정하고, 정부기구와 민간단체의 협력을 요청하고 있다.

(4) 남녀평등의 개념과 남녀평등실현전략의 패러다임의 변화

남녀평등과 여성보호에 관한 UN의 입장은 1975년 '세계여성의 해'를 계기로 매우 뚜렷하게 변화하였다. 그 변화는 UN 가입국간에 남녀간의 본질적 차이가 무엇인가에

관한 매우 지속적이고 열띤 이론적 논쟁을 거쳐서, 여성의 사회진출을 둘러싼 환경변화라는 현실적 대응의 필요성을 감안하여 이루어졌다.

(가) 남녀평등의 개념의 변화

UN설립당시 정치와 같은 사회활동은 여성의 특성에 적합하지 않으며 여성의 역할은 가정을 지키는 것이라는 성별특성론, 역할론이 지배적이어서, 51개국의 가맹국중 21개국에서 여성참정권은 실현되지 않았다. 여성참정권이 실현되고 있었던 국가에서도 남성보다 상당히 지체되어 실현되었고, 여성의 국정참여의 참가가 배제되거나 형식적인 것에 불과하였다. 또한 여성의 인권에 대한 인식이나 기본적 인권의 보장수준도 매우 낮은 상태였다.⁴⁾

전통적 성별역할분업론이 UN에서 처음 문제가 된 것은 1957년에 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(A규약)의 심의과정이었다. 이 때 남녀평등권의 이념과 양립할 수 있는 출산전후의 임신부보호에 관한 논의가 가맹국사이에 활발히 이루어졌다. 표결결과 자녀양육은 여성의 고유한 역할이 아니라 남녀공동책임이므로, 이에 대한 지원은 여성의 보호로서가 아니라 가정에 대한 보호로 이루어져야 하며, 여성의 어머니로서의 역할이 지나치게 강조되어 가중한 보호를 받게 되면, 여성고용기피의 결과를 초래할 수 있으므로, 여성의 특별보호는 임신과 출산때문에 현실적으로 노동할 수 없거나 곤란한 일정한 기간으로 한정하지는 입장이 압도적으로 채택되었다.⁵⁾ 그리하여 A규약은 여성의 보호를 출산보호로 한정하고 자녀양육의 보호와 지원을 가정의 보호로 규정하였다. 그리고 도덕, 건강, 성장에 위험유해한 고용으로 부터의 보호대상을 연소자와 어린이로 한정하였다(제10조3항). 그러나 이 규약은 당시의 사정에 비해 매우 선도적이었기에 1966년에 채택되었고, 발효도 1978년에야 이루어졌다.

1967년의 여성차별철폐선언은 보다 더 명확하게 이 문제를 언급하였다. 즉 전통적 성별역할론과 함께 여성을 '제2의 성', '열등한 성', '약한 성'으로 보는 특성론 내지 인습적 사고야 말로 여성의 평등한 권리를 실현하는 데 있어서 최대의 장애라고 인식하고 이에 기초하여 여성을 달리 취급하는 것도 편견에 기초한 것으로서 차별이라는 것을 명확히 하였다. 그리하여 이 선언은 "양친은 자녀의 양육에 관한 사항에 대해서 평등한 권리와 의무를 가지지 않으면 안된다." (제6조 2(c))라고 규정하였다. 그러나, 다른 한편으로는, 가정에서의 자녀양육에 대한 여성의 역할에 유의하고 출산보호이외에도 여성에게 신

4)金城清子(1991), 「法女性學-その構築と課題」, 日本評論社, p.40.

5)淺昌むつ子(1991a), 「男女雇用平等法論-イギリスと日本」, ドメス出版, p.50; 金城清子(1983), 「法女性學のすすめ」, 有斐閣, pp.48-54; 윤후정, 신인령(1991), 「법여성학」, 이화여자대학교출판부, pp.74-75 참조.

체적 특성에 유해하다는 이유로 특정한 일에 있어서 여성을 보호하기 위해 취해지는 조치는 차별로 보아서는 아니된다는 규정을 두었다. 이러한 태도는 1960년대 당시 기혼여성의 현저한 노동참여증대를 고려하여 가정책임과 직장책임의 이중책임을 부담하고 있는 여성의 현실을 배려한 것으로도 볼 수 있지만, 성에 의한 분업이나 여성보호에 관한 UN 입장이 1960년대 당시에는 일관성이 없고 철저하지 못했다고 볼 수 있다.

전통적 성별역할분업론의 전면적 수정이 이루어지고, 구체적인 남녀평등실현전략이 수립된 것은 1975년 이후였다.

1970년대부터 아무리 법적으로 남녀평등권이 보장되어 있어도 현실적으로 여성이 남성에 비해 불이익과 차별을 받는 현상이 전세계적으로 유지되고 있는 주요한 원인은 성별에 따른 역할분업론이나 기능특성론이 자본주의 경제원리와 결합하여 완강히 유지되고 있다는 지적이 확산되었다. 그 이론적 기초를 제공한 다양한 분야의 현대여성해방론자들은 가부장적 자본주의 국가에서 성별역할분업이 가정에서 여성을 자녀양육 기타 무상의 가사노동담당자, 남성에 의한 생계의존자(피부양자)로 규정할 뿐 아니라, 노동시장에서 고용기회와 직무와 직급, 직종, 임금을 남녀로 분리시켜서 남녀간의 위계질서를 형성하며, 여성으로 하여금 가족책임때문에 강제적 또는 자발적으로 조기퇴직하게 하거나 시간제, 임시직, 하위직 등 주변적 노동에 머물게 되어 고용상의 성차별을 받도록 한다고 지적하였다.⁶⁾ 그리고 이에 따른 대책으로서 성별역할분업에 기반을 둔 경제와 사회구조 및 법제, 여성관을 변혁시키고, 남녀가 공동으로 가정과 직장, 사회활동에 참여하고 공동으로 책임을 지며, 국가와 기업은 이를 가능케 하는 근로조건과 새로운 남녀평등법제를 창출해야 한다는 인식이 국제사회에 확산되기 시작하였다.

이러한 상황을 배경으로 UN은 1975년을 세계여성의 해(International Women's Year)로 선포하고 1976년과 1985년간의 10년을 「여성발전10년」으로 설정하였다. 그리하여 남녀평등권의 실현에 총력을 다할 것과 국가 및 세계발전과정에 여성을 동등하게 참여시키고 국가간의 우호와 협력증진과 세계평화를 위한 노력에 여성의 기여를 증진시키기 위해 세계여성회의의 공통주제를 「평등·발전·평화」(Equality·Development·Peace)를 설정하였다.

1979년의 여성차별철폐협약에 내포된 남녀평등원리는 유엔이 설립된 이래 발표된 국제연

6) 竹中恵美子(1991), 「新·女子労働論」有斐閣, p.13이하; 關西婦人労働問題研究会編(1991), 「女の労働」ドメス出版, p.20이하; 金城清子(1991), pp.13-15; 浅倉むつ子(1991), p.27 ; Heide Hartmann(1981), "The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism," *Capital and Class*, No.8, pp.14-15; H.Afshar(1987), *Women, State and Ideology*, Macmillan Press, pp.5-9; F. Williams(1989), *Social Policy-A Critical Introduction*, Polity Press, pp.83-85; Walby Sylvia(1990), *Theorizing Patriarchy*, Basil Blackwell Ltd., pp.5-7 등 참조.

합헌장, 세계인권선언, 국제인권규약, 여성차별철폐선언, 세계여성행동계획과 같은 선언 및 조약 그리고 ILO를 비롯하는 국제기관에 있어서 다년에 걸쳐 논의되어져 왔던 여자 노동을 둘러싼 제문제에의 기본자세를 재정리하여 집대성한 것이다. 즉, 협약은 현대에 있어서 남녀평등의 원리를 가장 명확하게 포괄적으로 그리고 철저한 형태로 표명하고 있는 국제문서이다.

남녀평등의 법리에 관한 이 협약의 주요한 특징은 다음과 같다.

(1) 이 협약은 전통적인 남녀역할분담이 성차별의 근원이라는 것을 강하게 표출하고 있고 남녀의 특성론·역할론을 극복한 남녀평등을 도모하고 있다. 즉, 협약은 사회에 대한 여성역할의 확대와 가정에서의 남성역할의 확대의 도모라는 새로운 여성관 내지 인간관을 전제하고 있는 것이다. 그것은 협약이 전문에서 "자녀양육에 있어서의 부모의 역할을 명심하며, 아동의 양육에는 남성, 여성 및 사회전체가 책임을 분담해야 함"과 "남성과 여성사이의 완전한 평등을 달성하기 위해서는 사회와 가정에서의 여성의 역할 뿐 아니라 남성의 전통적 역할에도 변화가 필요함을 인식하다는 것"을 규정하고 있는 것과 본문에서 당사국이 남녀의 특성론과 성별역할분업을 변혁시키는 조치를 취해야 할 것(제5조) 그리고 고용분야에서 남녀가 모두 가정과 사회의 노동에 참여하기 위한 노동조건을 창출하여야 하며 특히 보육시설의 충실등 여성이 아니라 부모가 가정과 직장의 책임, 사회활동에의 참가를 양립시키기 위한 사회서비스의 제공을 목적으로 하여 적당한 조치를 취해야 할 것(제11조 2e)을 규정하고 있는 점등에서 잘 나타나고 있다.

(2) 협약은 여성에 대한 차별을 "정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 또는 기타 모든 분야에 있어서 혼인여부와 관계없이 남녀동등의 기초위에서 인권과 기본적 자유를 인식, 향유 또는 행사하는 것을 저해하거나 무효화하는 효과 또는 목적을 가지는 성에 근거한 모든 구별, 배제 또는 제한을 의미한다"(제1조)라고 정의하고 있다. 이 정의규정은 협약이 직접적 성차별 뿐 아니라 성차별의 의사는 없어도 행위의 결과로서 성차별의 효과를 발생하는 행위까지 즉 간접적 성차별까지 규제하고 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 차별을 초래하는 사고방식과 가치관, 이를 배경으로 하는 법제와 그에 기초한 사실, 결과 모두가 차별금지의 대상으로 된다고 할 수 있다.

(3) 협약은 "남성과 여성사이의 사실상의 평등을 촉진할 목적으로 당사국이 채택한 잠정적 특별조치는 본협약에서 정의한 차별로 보지 아니하나, 그 결과 불평등한 또는 별도의 기준이 유지되어서는 결코 아니된다. 기회와 대우의 평등이라는 목적이 달성되었을 때 이러한 조치는 중지되어야 한다"라고 하여(제4조1항) 특정성에 대한 잠정적인 특별우대 조치를 성차별의 예외로 하고 있다. 그리하여 협약은 기회의 평등뿐 아니라 결과의 평등까지도 지향하고 있다.

(4) 협약은 "당사국이 모성(maternity)을 보호할 목적으로 본협약에 수록된 제조치를 포함한 특별조치를 채택하는 것은 차별적인 것으로 보아서는 아니된다."라고 규정하여(제4조2항) 모성보호도 여성차별에 대한 예외로 하고 있다. 그런데 협약은 모성보호를 남녀

의 생물학적인 차이에서 비롯되는 여성의 임신, 출산, 수유, 생리기능의 보호로 한정하고 있으며 자녀의 양육이나 근로조건에 대한 여성의 특별보호와 구별시키고 있다.

(5)협약은 차별적인 법률이나 제도의 폐지를 통한 법률상의 평등뿐 아니라 사실상의 평등을 강하게 지향하고 있다. 사실상의 평등(de facto equality)은 법적 평등(de jure equality)에 대응한 개념이고, 기회의 평등에 대한 결과의 평등의 개념보다는 광의이다. 이것은 법적으로 뿐 아니라 사실상으로도 차별이 없는 상태, 즉 인적구성에서의 수량적 균형만이 아니고, 남녀역할분담의식이나 제도가 변혁되어, 모든 영역에서 성에 의한 정형화가 소멸되고, 개인이 성으로 파악됨이 없이 인간으로서 존중되고, 다양한 영역에서의 자기의 능력이나 의욕에 따라서 접근이 가능한 상태 및 그를 보장하는 제도가 완비하고 있는 상황을 의미한다고 할 수 있다.

(6)협약은 차별의 근원인 성별역할분업에 근거한 제도 및 관습, 관행, 의식의 개혁을 위한 국가의 적극적인 행동을 요구하고 있다. 즉, 협약은 법적 차원에서의 형식적인 남녀평등의 보장만이 아니고, 국가는 남녀평등의 실현을 위해 사적 영역에 까지 개입하고, 차별적인 관습이나 관행, 개인간에서의 성차별을 철폐해 갈 의무를 부담지고 있다.

(7)협약은 전문에서 남녀평등과 바람직한 사회질서나 국제질서의 실현이 상호밀접하게 관련하고 있다라는 인식을 명확하게 나타내고 있다⁷⁾. 즉 협약전문은 여성차별의 철폐를 위해서는 형평과 정의에 기초를 둔 새로운 국제경제질서의 수립이 필요하다는 것과 인종격리정책, 모든 형태의 인종주의, 인종차별, 식민주의, 신식민주의, 침략, 외국의 점령 및 지배와 국내문제에 대한 간섭이 제거되어야 한다는 것, 국제긴장의 완화 및 국가간의 상호협력, 완전한 군비축소 및 핵군축, 국제관계에 있어서의 정의 평등과 호혜, 국가의 주권의 존중등이 필요하다는 것을 규정하고 있다. 이것은 개발도상국의 세계여성회의참가 전체참가국의 3분의 2가 될 정도로 중대함에 따라 선진국과의 경제격차등 사회경제적 문제를 식민주의, 제국주의, 인종차별의 결과로 파악하고 선진제국의 책임을 묻는 것과 동시에 이러한 문제를 세계적 연대하에 우선적으로 해결하는 것을 강하게 요구하고 있는 것으로 볼 수 있다⁸⁾.

한편, 1993년 6월에 채택된 「인권에 관한 빈선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)」은 “여성과 여아(女兒)의 인권은 불가양, 불가결, 불가분한 보편적 인권의 한 부분이며, 국가, 지역, 국제차원에서 여성의 정치, 시민, 경제, 사회, 문화생활에의 동등한 참여와 모든 성차별의 철폐를 국제사회의 우선목표”로 설정하고, 성별에 기초한 폭력과 모든 형태의 희롱 및 착취는 근절되어야 한다고 선언하였다. 또한 인권의 완전한 향유에 중대한 장애가 되는 상황에 여성차별을 포함하였다. 그 구체적인 내용

7)廣瀬和子(1992), “女性差別の定義,” 「女子差別撤廃條約註解」, 國際女性の地位協會編, 尚學社, pp. 35-36.

8)이 전문의 채택을 둘러싸고 선진국과 개발도상국사이의 의견대립이 치열하게 있었다. 이로 인해 미국은 지금까지 협약을 비준하지 않고 있으며 프랑스와 독일은 군비축소와 핵군축, 자결과 독립의 존중이 남녀평등에 필요하다는 문구가 불필요하다는 유보선언을 하였다.

으로서 제2장 B절 3의 「여성의 평등한 지위와 인권」에서 (1)여성들의 인권의 완전·평등한 향유의 촉구, (2)공적·사적생활에서의 여성에 대한 폭력의 제거, 모든 형태의 성희롱, 착취, 인신매매의 제거, 사법운영에 있어서 성별에 근거한 편견의 제거, 여성의 권리와 전통, 관행, 편견간의 갈등의 불식, (3)여성에 대한 모든 형태의 차별금지의 촉구, (4)교육에 대한 평등한 접근권과 보건 및 가족계획서비스에 권리의 재확인, (5)여성에게 특유한 인권폐습의 인식 및 조사, (6)정부·지역조직·국제조직에 있어서 결정권을 행사하는 직위에 대한 여성의 접근과 참여의 촉진을 제시하였다.

UN 창립 50주년을 맞는 1995년 9월 북경에서 개최된 제4차 세계여성회의에서 채택된 행동강령(Platform of Action)의 목표는 유엔헌장 및 국제법의 원칙과 완전일치하는 모든 여성의 힘의 증진에 있다. 이를 위하여 경제, 사회, 문화 및 정치적 결정에 완전하고 평등한 참여를 통하여 삶의 모든 영역에 여성의 능동적인 참여를 저해하는 장애요인을 제거하는 데 목적을 둔다. 또한 행동강령은 향후 5년간 각국이 남녀평등의 관점에서 정책적 노력을 기울여야 할 주요관심분야를 선정하고 분야별 전략목표와 구체적인 방안을 제시하고 있다.

이 행동강령은 여성과 여아의 모든 인권의 보장과 기본적 자유의 향유의 중요성을 재차 강조하고, 특히 성에 근거한 차별과 폭력을 당하는 여성인권침해의 문제를 해소하고 여성의 인권증진과 실현을 도모하기 위하여 다음의 기본목표를 설정하였다.

모든 인권문서 특히 여성차별철폐협약의 완전한 이행을 통하여 여성의 인권을 증진시키고 보호한다.

법률과 관습하의 평등과 차별금지를 도모한다.

법률문해를 달성한다.

그 주요한 구체적 전략은 다음과 같다.

정부는 여성의 인권을 포함한 인권의 증진 및 보호를 위한 국가행동계획의 마련과 독립적인 국민인권기구를 창설, 강화한다.

정부는 남녀차별적인 관습과 법령의 철폐 및 남녀평등실현에 필요한 법적, 행정적 조치를 실시하고, 국가인권기구에서 여성의 인권을 보호하기 위한 프로그램의 개발을 강화하고 권장하며 이 기구들이 여성인권침해문제에 적절한 관심을 가지도록 한다.

모든 인권문서 특히 여성차별철폐협약의 완전한 이행을 통하여 여성의 인권을 증진시키고 보호한다.

정부는 공무원, 특히 경찰과 군사요원, 교정공무원, 보건 및 의료요원, 재판관과 법조인, 의회 의원, 교사에게 성인지적 인권교육과 훈련을 제공하고, 여성이 남성과 동등하게 법의 집행 및 적용의 담당자가 되도록 한다.

정부는 형사절차에 있어서 여성피고인이나 피해자, 또는 증인들이 범죄조사나 기소

에서 다시 희생되거나 차별받지 않도록 한다.

□정부 및 비정부단체, 유엔 및 기타 국제기구 등은 여성의 동등한 지위와 인권과 관련한 모든 법률과 정보 및 권리실현 또는 권리구제를 위한 제도와 국내 및 국제기구의 활용방법을 이해하기 쉬운 형태로 홍보하고 배포한다.

□모든 차원의 학교교육과정에서 여성의 인권 및 법률적 권리에 대한 교육을 증진하고 가정내에서, 공적 및 사적 생활에 있어서 남녀평등 및 국내외적 관련문서에 대한 공공캠페인을 실시한다.

한편, 1998년에 개최된 제42차 UN여성지위위원회에서는 '여성의 인권'에 관해 다음과 같은 결의를 하였다.

□유엔 인권위원회가 1998년 제54차 회의시 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 특별보고관을 임명하는 문제를 검토할 것을 요청한다.

□여성의 경제적·사회적·문화적·시민적 정치적 권리의 완전한 향유에 소요되는 재원을 동원하여야 한다.

□여성과 여아의 인권증진 및 보호를 위한 교육을 실시하고 적절한 제도적 장치(예: 국가기구 또는 ombudsman의 설치)를 마련하여야 한다.

□모든 정책 및 프로그램 수립 및 이행·평가에 있어서 성의 주류화 기제(gender mainstreaming mechanism)을 설치하고 예산편성시 이를 고려하여야 한다.

□발전권을 포함한 여성의 포괄적 권리향유에 장애가 되는 요인에 관한 연구실시 및 자료수집을 하여야 한다.

□유엔여성차별철폐협약의 유보조항을 철회하고 정책결정과정에서 여성참여를 확대할 수 있는 정책을 수립하여야 한다.

□법, 제도 관행상의 남녀차별을 없애고 여성과 아동의 권리침해에 대한 법적 구제장치를 마련하여 이에 대한 교육 및 홍보를 강화하여야 한다.

2. ILO의 여성고용차별철폐활동

가. 개관

1919년에 설립된 ILO는 세계각국의 근로자의 근로조건 개선에 의해 사회정의를 실현하고 나아가 세계에 항구적 평화를 확립함을 목적으로 한다. ILO는 협약(Convention)과 권고(Recommendation)에 의해 구체적인 국제노동기준을 설정하여 오고 있는데 그 기준은 세계각국 노동법의 생성과 발전에 상당한 영향을 미치고 있다. 이 국제노동기준은 근로자, 사용자, 정부의 3자의 대표가 참석하는 총회에서 3분의 2의 찬성으로 채택된다.

그런데 ILO는 창설이후 '여성과 연소자의 보호'에 주력하였으나 제2차세계대전후 ILO가 UN의 산하 특별전문기구로 되면서 '남녀고용평등'에 중점을 두는 것으로 기본방향을 전환하였다. 즉 성별역할분업을 배제한 남녀평등의 보장과 임신·출산·수유와 같이 여성에게 고유한 모성기능의 보호에 강조를 두었고 이에 따라 모성보호이외의 여성노동보호는 완화되거나 남녀공통의 보호로 확대되었다. 이러한 기본입장의 변화는 여성의 노동환경의 변화함에 따라 여성노동보호입법이 남녀평등의 확립에 어떠한 영향을 주게 되며 그 타당성과 필요성이 과연 존재하는가에 관한 UN과 각국간, 노사대표간의 지속적이고도 치열한 논의를 바탕으로 이루어진 것이다.

ILO가 채택한 협약과 권고 기타 국제문서중 남녀고용평등과 근로여성보호에 관한 규정을 든 주요한 것을 도표로 정리하면 다음 <표2>와 같다.

<표2> ILO의 남녀고용평등과 근로여성보호에 관한 주요 국제문서

채택년도	협약	권고·선언
1919년	▶국제노동기구헌장 ▶제3호 여성의 산전산후시 고용에 관한 협약 (1952년에 제103호로 개정)	▶제4호 납중독에 대한 아동과 여성보호에 관한 권고
1921년	▶제13호 페인트칠에서의 백연 사용에 관한 협약	▶제12호 산전산후의 농업여성임금 근로자의 보호에 관한 권고 ▶제13호 농업에 있어서 여성의 야간근로에 관한 권고
1934년	▶제41호 여성의 야간근로에 관한 협약 (1948년에 제89호로 개정)	
1935년	▶제45호 광산에서의 여성의 지하 근로에 관한 협약	
1944년		▶국제노동기구의 목적에 관한 선언
1948년	▶제89호 공업부문에서의 여성의 야간근로에 관한 협약	
1951년	▶제100호 남녀동일가치노동에 대한 동일보수에 관한 협약	▶제90호 동권고
1952년	▶제102호 사회보장의 최저수준에 관한 협약 ▶제103호 모성보호에 관한 협약	▶제95호 모성보호에 관한 권고
1956년		▶제102호 근로자의 복지시설에 관한 권고
1958년	▶제111호 고용과 직업의 차별에 관한 협약	▶제98호 동권고

채택년도	협약	권고·선언
1960년		▶제114호 전리방사선에 대한 근로자의 보호에 관한 권고
1962년	▶제117호 사회정책의 기본적 목적과 기준에 관한 협약	▶제116호 근로시간단축에 관한 권고
1964년	▶제122호 고용정책에 관한 협약	▶제122호 동권고
1965년		▶제123호 가족책임이 있는 여성의 고용에 관한 권고
1967년	▶제127호 1인근로자가 운반할 수 있는 하물의 최대중량에 관한 협약	▶제128호 동권고
1970년	▶제132호 연차유급휴가에 관한 협약	
1971년	▶제136호 벤젠중독의 위해에 대한 협약	▶제144호 동권고
1975년	▶제142호 인적자원의 개발에 있어서 직업지도 및 직업훈련에 관한 협약	▶여성근로자의 기회 및 대우의 평등에 관한 선언 및 행동계획 ▶제150호 동권고
1981년	▶제156호 가족책임이 있는 남녀근로자의 기회 및 대우의 평등에 관한 협약	▶제165호 동권고
1985년		▶남녀의 평등한 고용기회 및 대우에 관한 결의
1990년	▶제171호 야간근로에 관한 협약 ▶제89호협약의 의정서	▶제178호 야간에 관한 권고
1994년	▶제175호 시간제근로에 관한 협약	▶제182호 동권고
1996년	▶제177호 가내근로자에 관한 협약	▶제184호 동권고

나. 남녀고용평등의 기본이념과 실현전략의 변화

(1)여성보호단계(ILO의 창설-제2차세계대전 종료전까지)

이 시기에는 근로여성은 연소자와 함께 특별보호의 대상으로 간주되었고 여성근로자의

모성보호와 근로조건의 보호가 중시되었다.

이 시기에 여성근로자의 보호를 위해 ILO에서 채택된 국제문서에는 첫째, 임신, 출산기의 여성에게 출산휴가와 수유시간을 제공하는 것(1919년의 「여성의 산전산후시 고용에 관한 협약」), 둘째, 모든 여성의 야간근로를 금지하는 것(1919년의 「여성의 야간근로에 관한 협약」(제4호, 제34호) 셋째, 납과 관련한 작업에 여성의 고용을 금지하거나 제한하는 것(1919년의 「납중독에 대한 아동과 여성보호에 관한 권고」(제4호), 1921년의 「페인트칠에서의 백연사용에 관한 협약」(제13호) 넷째, 여성의 갱내근로를 금지하는 것(1935년의 「광산에서의 여성의 지하근로에 관한 협약」) 등이 있다.

이러한 국제문서들의 입법취지와 내용을 분석해 보면, 여성은 임신, 출산, 수유 등의 고유한 모성기능을 가질 뿐 아니라, 자녀양육 기타 가사를 담당하는 고유한 역할을 가지며 남성에 비해 신체적·정신적으로 약자라고 하는 당시의 여성관에 기초하여 여성의 건강과 안전을 보호하고 가사노동의 시간을 주기 위한 것이라고 추론할 수 있다. 즉 이 시기에는 법적으로 남녀를 달리 취급할 만한 남녀간의 차이를 생물학적 차이뿐 아니라 여성의 약한 신체적, 정신적 특성과 「남성은 일(시장노동), 여성은 가정(가사노동)」으로 집약적으로 표현되는 성별에 따른 기능특성이나 역할분업에 두었던 것이다.

이 시기에 이와 같이 여성을 특별히 보호하게 된 것은, 산업혁명이후 원시적 자본축적기인 초기자본주의시대에 이윤극대화를 위해 값싼 노동력으로서 노동시장에 유입된 여성을 열악한 근로조건속에 방치한 결과, 여성과 근로자가족의 건강과 생활에 심각한 문제들이 발생하고 이것은 곧 사회문제의 근원이 된다는 역사적 경험과 인식에서 비롯된 것이라 볼 수 있다. 그리고 당시 여성들은 일반적으로 투표권이나 계약체결권과 같은 완전한 시민권이나 정치권이 없었기 때문에 이러한 국제노동기준의 책정에 의한 특별한 보호가 필요하다는 공감대가 형성되었기 때문이라고 볼 수 있다. 이에 따라 여성의 보호는 은혜적·도덕적 보호의 성격을 많이 가지고 있었다. 그러므로 이 시기에는 인간의 기본적인 권리로서 적성과 능력에 따라 평등하게 일할 기회를 얻고 대우받을 수 있는 근로권과 평등권은 여성의 권리로서 거의 인식되지 못하였다.

(2)남녀평등과 여성보호의 공존단계(UN의 창설-1975년 전까지)

이 시기의 주요한 변화동향은 구체적으로 다음과 같은 양상으로 표현되었다.

(1) 남녀고용평등과 여성의 일할 권리를 명시적으로 보장하는 국제문서들이 처음으로 이 시기에 등장하였고 점차 구체적인 형태로 발전하였다. ILO는 1951년에 「남녀동일가치노동에 대한 동일보수에 관한 협약」(제100호)과 동권고(제90호)를 채택한 후, 1958년에 고용차별문제에 관한 최초의 종합적 국제문서로서 「고용과 직업의 차별에 관한 협약」(제111호)과 동권고(제98호) 등을 채택하였다. 또한 1962년에 「사회정책의 기본적 목적

및 기준에 관한 협약」(제117호)과 1964년에 「고용정책에 관한 협약」(제122호)과 동권고(제98호)를 마련하여 성차별금지가 사회정책과 고용정책의 기본적 원칙임을 명시하였다.

(2) 이 시기에 근로여성의 임신과 출산의 보호는 보다 구체화되고 강화되었다.

ILO는 1919년에 채택한 「여성의 산전산후시 고용에 관한 협약」(제3호)을 1952년에 「모성보호에 관한 협약」(제103호)으로 개정하여 적용범위를 모든 산업으로 확대하였다. 그리고 산전휴가를 인정하고 출산휴가기간을 최저 12주간으로 늘리며 수유시간을 유급화하는 등 그의 다양한 모성보호조치를 규정하였다. 특히 출산휴가중 소득보장은 사용자의 개인책임이 아니라 강제적 사회보험과 공공기금에 의해 이루어져야 한다고 규정하여 모성보호의 사회적 책임과 중요성을 강조하였다. 그의 1971년의 「벤젠중독의 위해에 대한 보호에 관한 협약」(제136호) 등 다수의 국제문서를 통해 임신부에 대한 특별한 보호규정을 두었다.

(3) 이와 아울러 여성의 야간근로금지협약이 남녀평등의 관점에서 재검토가 이루어지기 시작하였다. 즉 1919년에 채택되고 1934년에 개정된 「여성의 야간근로에 관한 협약」은 1948년에 「공업부문에서의 여성의 야간근로에 관한 협약」(제89호)으로 다시 개정되어 완화되었다.

이러한 개정은 여성의 야간근로금지가 고용기회나 직종선택에 관하여 여성을 제한하여 불이익을 초래한다는 주장과 아울러 야간근로의 유해론을 둘러싸고 여성의 보호를 강조하는 주장과 남녀 모두 야간근로를 금지해야 한다는 주장이 대립되는 가운데 개정되었다. 이 개정에 의해 관리적 또는 기술적 성질의 책임있는 지위에 있는 여성과 보건 및 복지의 업무에 고용되는 여성으로서 통상 육체근로에 종사하지 않는 여성은 협약의 적용에서 배제되었다. 그런데 1960년대이후부터는 제89호 협약의 재검토를 요청하거나 협약을 폐기하는 비준국이 늘어나게 되었다. 그 이유를 종합해 보면, 첫째, 기술적 진보와 작업환경의 개선으로 제정당시와는 달리 야간근로에 대한 여성의 특별보호가 필요치 않게 되었다는 점, 둘째, 여성만의 야간근로를 금지하는 것이 여성의 고용차별로 이어진다는 점, 셋째, 일정한 종류의 노동에는 여성의 야간근로가 필요하다는 점, 넷째, 공업과 비공업사이의 노동강도의 비중에 차이가 없게 되었다는 점 등으로 요약할 수 있을 것이다. 즉 과연 임신부를 제외한 여성의 야간근로가 남성의 경우보다 더 건강에 해로운가 또한 공업만의 야간근로금지가 타당한가라는 의문이 제기된 것이다.⁹⁾

(4) 그러나, 이 시기에는 과도기적 단계로서 성별에 의한 역할분업이나 여성보호에 관한 국제기구의 입장은 일관성이 없고 철저하지 못하였다.

즉 ILO가 1958년에 채택한 「고용 및 직업의 차별에 관한 협약」(제111호)과 1962년에 채택된 「사회정책의 기본적 목적 및 기준에 관한 협약」(제117호)은 종래 ILO에서 채택

9) 齋藤周(1991), pp.256-271; 이원희(1992), 「노동시간규제와 국제노동기준-ILO협약·권고 내용을 중심으로」, 「노사관계」, 제2권제2호(한국노사발전연구원), p.72 참조.

하거나 각국이 정한 여성보호조치는 성차별대우라고 볼 수 없음을 선언하였다.

또한 기혼여성근로자들이 증대하고 있고 이에 따라 가족생활과 직장생활의 이중책임을 수행해야 하는 특수한 문제에 직면하고 있는 여성들이 많아진 점을 고려하여 1965년에 「가족책임이 있는 여성의 고용에 관한 권고」(제123호)를 채택하였다. 이 권고는 여성이 자녀양육이나 가사노동의 가족책임을 가진다는 것을 전제로 하고 이러한 가족책임으로 인하여 여성이 차별받지 아니하고 가족생활과 직장생활을 조화롭게 양립할 수 있도록 여성에 대한 육아휴직등의 특별한 보호조치를 강구하였다.

이와 같이 제2단계에 있어서 국제기구는 제1단계와는 달리 남녀평등을 강조하고 여성의 보호규정을 남녀평등실현의 관점에서 재검토하였지만, 여전히 여성을 육아나 가정책임의 담당자나 약자로서의 특별한 배려가 필요한 근로자로서 위치지우고 이에 따라 근로여성 보호법과 남녀고용평등법을 공존시키는 입장을 가졌다. 이것은 당시 남녀평등의 이념이 철저하게 확립되지 못하였던 점과 근로환경과 근로조건의 열악함과 여성의 육아나 가사노동의 책임이 여전히 유지되고 있는 현실에서는 근로여성에 대한 특별보호가 필요하다고 인식하였던 점에서 비롯된 것으로 추론된다.

(3) 남녀평등의 적극적 실현단계(세계여성의 해(1975년)-현재)

ILO도 UN의 입장변화에 부응하여 1975년에 개최된 제60차 총회의 테마로서 “여성근로자의 기회 및 대우의 평등”을 설정하고 「여성근로자의 기회 및 대우의 평등에 관한 선언」과 여성근로자의 기회 및 대우의 평등을 촉진하기 위한 행동계획에 관한 결의」를 채택하였다.

그 후 1981년에는 남녀가 모두 가정과 직장의 책임을 조화롭게 양립하기 위한 지원책을 마련하고자 「가족책임있는 남녀근로자의 기회 및 대우의 평등에 관한 협약」(제156호)와 동권고(제165호)를 채택하고, 그대신 1965년에 채택된 「가족책임이 있는 여성의 고용에 관한 권고」(제123호)를 폐기하였다. 그리고 1985년의 총회에서는 「남녀의 평등한 고용기회 및 대우에 관한 결의」를 채택하였다.

1990년 6월에는 새로운 야간근로에 관한 협약(제171호; Convention concerning Night Work)과 권고(제178호)를 채택하여 야간근로자의 건강을 보호하고 가정 및 사회적 책임을 다할 수 있도록 지원하며 직업상의 성취기회를 제공하고 적절한 보상을 하기 위하여, 임신부보호를 제외하고는 야간근로로 부터의 보호를 남녀모두에게 제공하도록 하고 있다. 또한 제89호 협약을 완화시키는 「제89호 협약의 의정서」도 채택되었다.

이러한 제3단계에서 이루어진 일련의 ILO의 남녀평등실현을 위한 조치들에서 공통적이

고 일관되게 지향되는 기본원칙들을 정리하면 다음과 같다.

- (1) 성별에 따른 역할분담이나 기능특성은 성차별의 근원으로서 이를 극복하는 것이 남녀평등을 실현하는 이념이 된다.
- (2) 모성보호는 남녀간의 본질적 차이이며 생물학적인 차이인 여성의 임신, 출산, 수유의 모성기능의 보호로서 이는 실질적 남녀평등을 구현하기 위한 필수불가결한 것이며, 다음 세대의 인적 자원을 창출한다는 사회적 기능을 가지므로 더욱 강화되어야 하고, 그 비용은 국가의 공공기금이나 사회보장차원에서 부담되어야 한다.
- (3) 모성보호이외의 여성보호는 모든 여성을 신체적·정신적, 경제적으로 약자로 전제하거나 육아와 가사담당자로서의 역할을 가진다고 보는 가치관에 기초하고 있으며 그것은 남녀간의 본질적 차이가 아니라 성별에 따른 집단적, 평균적인 차이와 전통적 고정관념과 역할기대에서 비롯된 사회적, 문화적 차이에 기초한 보호이다. 특히 가족의 책임은 여성만의 것이 아니라 남녀가 공동부담하여야 하고 남녀평등실현을 위해서는 모든 근로자가 가정과 직장의 양립을 조화롭게 도모할 수 있도록 조치를 취하는 것이 필요하다. 따라서 남녀평등실현을 위해서는 이러한 여성보호규정을 충분한 연구와 논의를 바탕으로 정기적으로 재검토하여 각국가의 과학기술의 진보상황에 비추어 완화, 폐기, 유지하거나 남녀모두에게 확대하는 것을 선택하여야 한다. 그런데 여성보호규정을 재검토하는 목적은 남녀평등실현과 생활조건 개선에 있으므로 여성의 근로조건이나 근로환경에 악영향을 미치는 결과를 초래해서는 안된다.
- (4) 고용분야에서의 남녀평등을 달성하기 위해서는 적절하고도 구체적인 조치를 적극적으로 강구하는 국가의 역할이 매우 필요하다.

한편, 1990년대에 와서 그동안 ILO에서의 남녀평등을 위한 적극적인 활동을 바탕으로 다음과 같은 주목할 가치있는 변화들이 이루어졌다.

- (1) 여성의 취업이 증대함에 따라 근로여성에게 대한 성적 희롱(Sexual Harassment)을 포함한 폭력이 고용현장에서 빈번하게 발생하고 이에 따라 직장내 성폭력문제는 여성의 일할 권리와 남녀평등을 침해하는 고용상의 성차별문제라는 인식이 1970년대 부터 미국의 판례에서 비롯되어 1980년대 이후에는 국제문서와 각국의 판례와 법령에서도 표명되기 시작하였다.
- (2) 남녀고용기회 및 대우의 평등실현과제가 사회보장분야에서의 남녀평등실현의 가장 중요하고도 근본적인 문제해결의 방안으로 부각되고 있다.
- (4) 점차 시간제근로, 임시직 등 비정형근로가 확산되는 추세를 감안하여 이들에 대한 법적 보호의 국제기준을 마련하기 위하여 1994년 6월에 ILO는 「시간제 근로에 관한 협약」(제175호)와 同권고를 마련하였다. 또한 1996년에는 가내노동자의 보호에 관한 협약과 권고도 채택되었다.

III. 우리나라의 여성인권보장과 여성차별철폐활동

1. 관련국제조약의 비준 및 국제기구 참여상황

전세계 대부분의 국가가 가입하고 있는 UN과 ILO에 우리나라는 1991년에 가입하였다. 그후 1993년 4월에는 유엔여성지위위원회 위원국으로 선출되었고, 1997년에 재선되었다. 1996년에는 유엔여성차별철폐위원회 위원으로 한국여성(김영정)이 선출되었다. ILO에도 우리나라는 비상임이사국으로 선출되었다.

이러한 국제기구의 활발한 참여에 비해 우리나라가 비준한 국제조약의 수는 많지 않다. 여성의 인권이나 남녀평등을 도모하는 규정을 둔 UN협약에의 비준 또는 가입상황을 보면, 1959년 6월에 부녀자의 정치적 권리협약, 1962년 2월에 인신매매금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지협약, 1984년 12월에 여성차별철폐협약, 1990년 4월에 국제인권규약, 1991년에는 아동권리협약에 비준하였다.

특히 ILO의 여성관련협약의 비준상황은 매우 부진하다. 1991년 12월에 ILO헌장에 가입한 후, 1992년 12월에 고용정책협약(제122호), 1994년 1월에 인적자원개발에 있어서 직업지도 및 직업훈련협약(제142호)에 비준하였으나, ILO의 주요한 여성고용협약에는 비준하지 않았다. 그후 1997년 11월에 남녀동일가치노동의 동일임금협약(제100호), 1998년 12월에 고용과 직업의 차별에 관한 협약(제111호)에 뒤늦게 비준하게 되었다.

2. 국내법의 정비상황

가. 긍정적인 면

우리나라는 비준한 UN과 ILO의 여성인권 및 남녀평등 관련협약에 따라 국내법을 정비해야 할 국제법상의 의무를 가진다. 비준하지 않더라도 UN과 ILO에 가입한 이상, 국내법을 정비하도록 노력할 책무를 가진다. 특히 유엔여성차별철폐협약과 북경 세계여성행동강령은 그 이행에 관한 국가보고서의 제출을 요구하여 그 이행을 촉구하고 있다.

1995년 12월에 제정된 여성발전기본법(제27조)은 “국가 및 지방자치단체는 국제기구나 국제회의에 있어서의 여성의 참여를 확대하고 여성의 국제적 평화증진운동과 국제협력강화를 위한 활동을 지원하여야 한다.”는 것과 “국가 및 지방자치단체는 국제연합 여성차별철폐협약등 여성관련국제조약의 체결 또는 이행에 노력하여야 한다.”라는 것을 명시하고 있다.

그런데 우리나라 남녀평등관련법제와 정책은 1984년 여성차별철폐협약에 비준한 후,

질적으로나 양적으로 괄목한 발전을 보였다. (1)헌법의 개정(1987.10.29), (2)남녀고용평등법의 제정(1987.12.4)과 개정(제1차:1989.4.1, 제2차:1995.8.4, 제3차:1999.2.8), (4)가족법의 개정(1990.1.3), (5)여성문제전담 행정기구의 설치(1988년의 정무장관(제2)실 설치, 1998년의 여성특별위원회 설치 등), (6)남녀평등과 여성발전을 위한 국가계획수립(1994년과 1997년의 근로여성복지기본계획 수립, 1997년의 여성정책기본계획 수립), (7)여성발전기본법의 제정(1995.12.30), (8)국적법의 개정(1997. 12.13), (9)남녀차별금지법의 제정(1999.2.8) 등이 그 대표적 발전을 보여준다고 할 수 있다.

특히 북경세계여성회의 직후인 1995년 12월의 여성발전기본법 제정에 의해 우리나라는 1995년 9월 개최된 제4차 세계여성회의 이후 세계에서 가장 빨리 그 회의에서 채택된 행동강령의 이행을 뒷받침하는 입법을 제정한 국가가 되었다. 이 법과 같이 다양한 분야의 여성에 관한 의제를 포괄적이고 종합적으로 규정하는 여성관계법은 세계에서 거의 유례를 찾기 힘들다. 이 법은 “개인의 존엄을 기초로 하여 남녀평등의 촉진, 모성의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력개발을 통하여 건강한 가정의 구현과 국가 및 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담할 수 있도록 함을 그 기본이념으로 한다.”(제2조). 이러한 기본이념은 1975년 ‘세계여성의 해’ 선포를 계기로 UN, ILO, EC(현 EU)와 같은 국제기구나 구미제국을 비롯한 많은 국가들의 남녀평등법이 공통적으로 표방해 온 것이다.

이 법이 남녀평등과 여성발전의 실현을 위한 전략으로서 (1)잠정적 여성우대조치, (2)여성의 사회참여확대, (3)여성의 모성보호, (4)여성의 복지증진, (5)성차별의식의 해소, (6)여성발전기금의 설치, (7)여성단체의 지원, (8)여성정책기본계획과 연도별 시행계획의 수립, (9)여성문제의 조사와 여성정보체제구축, (10)여성문제관련 위원회 및 연구기관의 설치, (11)여성주간의 실시등 이다.

지난 2월 8일에 남녀차별금지법 제정과 남녀고용평등법 개정이 공포되었다. 남녀차별금지법은 첫째, 고용, 교육, 재화·시설·용역 등의 제공 및 이용, 법과 정책의 집행에 있어서의 남녀차별과 성희롱을 금지하는 것, 둘째, 성희롱을 남녀차별로 간주하고 성희롱 방지를 위한 의무적 조치를 규정한 것, 셋째, 대통령직속 여성특별위원회가 직권 또는 피해자의 구제신청에 의해 남녀차별사례를 조사하고 남녀차별여부를 결정하며 조정·시정권고·고발에 의해 사건을 처리하고 남녀차별개선지침을 수립·보급하는 기능을 가지는 것을 주요골자로 한다.

개정 남녀고용평등법은 첫째, 표면상 남녀동일하게 적용되나 여성 또는 남성 어느 한 성이 충족하기 어려운 인사에 관한 기준이나 조건을 적용하는 것도 차별로 규정하여 차별의 범위를 확대하는 것, 둘째, 사업주에게 직장내 성희롱을 예방하고 근로자가 안전한 근로환경에서 일할 수 있는 여건조성을 위한 조치를 취하여야 할 의무를 부과하는 것, 셋째, 노동부장관이 기업의 남녀고용평등 이행실태를 공포하도록 하는 것을 주요골자로 한다.

이러한 입법조치도 우리나라 남녀평등과 여성인권의 보장을 국제협약에 상응하도록 한 것이라고 볼 수 있다.

그리하여 1998년 7월 7일 뉴욕 유엔본부에서 개최된 제19차 여성차별철폐위원회 위원회는 우리나라의 (1)여성특별위원회 설치, (2)군대위안부피해자에 대한 정부차원의 지원금 지급, (3)여성공직채용목표제 도입, (4)가족법·소득세법 개정 및 성폭력방지법 제정 등 여성지위향상을 위한 법적 장치의 개선, (5)여성차별철폐협약이행을 위한 국내법의 정비 및 협약 제9조(국적 취득상 차별철폐)유보 철회 방침, (6)교육분야와 경제사회분야에서의 여성지위향상을 위한 정책, 전략 및 조치에 대해 긍정적으로 평가하였다. 10)

나. 부정적인 면

그러나 다른 한편, 여성차별철폐위원회는 우리나라 협약이행의 장애사항으로 가부장적 남성우월사상 및 여성의 역할에 대한 선입견과 경제위기가 여성에게 미치는 부정적 영향을 지적하였다. 그리고 여성차별철폐위원회는 우리나라의 문제를 개선하기 위해 다음과 같은 사항을 요청하였다.

- 국가인권위원회의 조속설치를 통한 차별행위의 시정요구 및 구제조치의 제공
- 여성의 정계진출, 정책결정과정의 참여확대 및 법조계진출 증가필요
- IMF체제하의 여성고용불안 및 빈곤심화에 대한 대책수립
- 여성특별위원회의 기능 및 위상강화 필요
- 관려법규 및 정책의 이행에 대한 모니터링 및 평가실시
- 여성노동권 신장 조치 실시

한편, 우리나라는 여전히 여성차별철폐협약의 “가족성 및 직업을 선택할 권리를 포함하여 부부로서의 동일하 개인적 권리”를 정한 규정(제16조제1항(g))에 유보하고 있다. 또한 우리나라 여성관련법령에는 국제협약과 상치되는 규정도 존재한다. 그 법령은 가부장적 가족제도와 이에 기초한 출가의외인의 관념, 여성의 역할이나 능력에 대한 정형적인 고정관념에 주로 기초한다. 주로 가족법, 호주법, 노동관계법, 섭의사법, 세법, 사회복지법령 등에서 이러한 문제되는 조항이 존재한다. 특히 노동관계법제에는 국제노동기준에 상치하거나 미흡한 규정이 많다.

그중 가족법과 노동관계법의 문제되는 주요한 내용은 다음과 같다.

- (1)가족법
 - 동성동본혼인금지규정(제809조)

10)여성특별위원회(1998), 「'98 여성백서」, pp228-229.

- 남성중심적인 호주제도(제980조, 제984조, 제993조 등)
- 자녀의 성과 본, 호적을 아버지에 따르도록 한 규정(제781조)
- 혼인하면 여성의 호적은 남편의 가에 입적되도록 한 규정(제826조제3항)
- 부부사이에 출생하지 아니한 자녀가 있는 경우 여자만이 남편과 남편의 호주의 동의를 얻어야 입적할 수 있게 한 규정(제784조)
- 이혼한 경우 여자만이 6개월이 경과되어야 재혼할 수 있게 한 규정(제811조)

(2)노동관계법

①남녀고용평등을 보장하는 법

- 고용기회와 대우에서의 남녀차별금지규정을 명시하고 있는 법은 점차 늘어나 현재 7개나 된다. 그러나 그 대부분은 실효성이 담보되지 않는 선언적인 규정을 두고 있다. 다만, 근로기준법과 남녀고용평등법은 사용자의 남녀고용차별을 금지하고 그 위반행위에 대해, 민사적 제재를 가하는 외국의 많은 입법례와 달리 벌칙을 부과하고 있다. 그러나 실제로 적용되어 사용자가 처벌받은 경우는 지금까지 5건에 불과하고 그 벌금형의 액수도 매우 낮은 편이다. 11)
- 외국에서는 고용기회와 대우에서의 성차별을 금지하는 차원에서 나아가 차별로 인한 남녀간의 현격한 기회와 지위를 효과적으로 해소하기 위한 잠정적인 여성고용우대조치(적극적 남녀차별시정조치)를 마련하는 입법례가 늘고 있다. 12) 이에 비해 우리나라에서는 '95.12.12에 개정된 공무원임용시험령에 의한 한시적 여성채용목표제와 정부의 지침에 근거를 둔 공기업의 여성고용인센티브제도와 같이 매우 소극적이고 제한적, 한시적으로만 실시되고 있으며 실제로 그 혜택을 받은 여성은 매우 드물다. 13)

②여성의 보호와 모성보호에 관한 법

□우리나라에서는 모성보호와 여성보호를 엄격히 구별하지 않고 있다. 심지어 남녀고용평등법에서는 모성보호를 차별로 보지 아니함을 규정하면서 육아에 대한 여성의 보호까지 모성의 보호로 간주하고 있다. 다만, '95.1.2 30 제정된 여성발전기본법은 모성

11) 1989년의 사원모집광고사건, 영남대학교의 정년차별사건, 1990년의 전주예수병원 인턴채용차별사건, 1994년의 여성용도제한사건, 1996년의 연세대학교의 남녀차별임금사건으로서 근로기준법 사건과 병합되어 300만원의 벌금형이 부과된 경우외에는 모두 벌금 100만원에 부과되었다.
 12) 김엘림(1996), 「여성발전기본법의 내용과 과제」, 한국여성개발원, pp.62-68 참조.
 13) 여성채용목표제는 '96년 부터 2000년까지 행정고시, 외무고시, 7급 행정직, 공안직군, 외무행정직 공채시험에서 여성합격자수가 매년 책정되는 여성채용목표율에 못미치는 경우에만 적용되는데, 5급은 -3점, 7급은 -5점까지 합격선을 낮추어서 목표비율만큼 여성을 추가로 합격 처리한다. 여성고용인센티브제는 공기업의 여성응시자에게 5점을 가산하는 제도인데 이 또한 2000년까지만 실시된다.

보호의 범주를 임신, 출산, 수유기간중의 보호로 규정하고 그 보호의 강화와 비용의 사회분담화를 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있을 뿐이다.

□우리나라 근로기준법은 모성보호를 위해 출산휴가, 수유시간, 임신중 여성의 경이한 업무로의 배치, 임신중 여성에 대한 탄력적 근로시간제의 적용배제에 관한 규정을 두고 있다. 이러한 규정들은 출산휴가를 제외하고는 거의 실제로 적용되지 않고 있으며 법적으로도 여성근로자의 62.7%가 종사하는 4인이하의 사업장에는 적용되지 않는다. 이와 같이 모성보호의 수준은 매우 낮고 그 비용을 사업주에게 100% 전담시키고 있어 여성고용기회나 여성차별대우의 원인이 된다는 지적을 받고 있다.

□우리나라 모성보호에 대한 가장 큰 문제점은 벤젠, 납 등 모체에 위험유해한 물질을 여성들이 사용하는 것을 금지하는 것을 필수불가결한 모성보호로 하고 있는 국제적 입법동향과는 달리, 이에 대한 보호책이 없다는 점에 있다. 그리하여 여성들의 임신, 출산에 심각한 영향을 주는 유기용제 노출사건이 종종 발생한다. 14)

□우리나라 근로기준법은 1953년 제정될 때부터 여성의 보건상·도덕상 위험유해한 사업에의 사용금지, 야간근로¹⁵⁾와 휴일근로금지, 유급생리휴가와 귀향여비에 관한 규정을 두고 있다. 이러한 보호규정은 1947년에 제정된 일본의 노동기준법에서 규정된 내용과 거의 유사한 것으로서, 특히 생리휴가제도와 귀향여비제도는 세계적으로 매우 독특한 일본의 제도이다. 그런데 일본은 노동환경의 진전된 변화를 반영하고 남녀평등을 지향한다는 이유로 1986년, 1997년에 법을 개정하여 여성보호규정을 무급생리휴가를 제외하고는 모두 폐지시켰다.

우리나라 여성보호규정의 또 하나의 특성은 모든 직종, 직급을 불문하고 상시 5인 이상의 근로자를 고용하는 모든 사업장에 일률적으로 적용된다는 점이다. 이 적용 대상 사업장에는 여성임금근로자의 약 35.2%만이 종사하고 있는데다가 거의 실효성이 없다.

□한편, 우리나라 근로기준법 시행령의 재해보상기준은 여성의 외모를 중시하는 사회통념을 반영하고 있다. 즉 "외모에 뚜렷한 흉터가 남은 여자"와 "양쪽 고환을 잃은 남자"(7급), 또한 "외모에 뚜렷한 흉터가 남은 남자"와 "외모에 흉터가 남은 여자"(12급)가 각기 같은 신체장애등급으로 분류된다. "외모에 흉터가 남은 남자"(14급)는 "외모

14) 그 한 사례로서 96년 스위치 조립공장에서 일하던 33명(여자 25명, 남자8명)의 노동자들이 솔벤트 5200(2-브로마푸로판)이라는 유기용제에 중독되어 여성노동자들의 경우, 난소기능저하로 인한 생리중단, 골수기능저하로 인한 악성빈혈과 같은 심각한 증상이 나타났다. 이 경우에는 직업병 판정을 받았으나, 대부분의 여성의 경우 유기용제 중독은 그 증상이 뒤늦게 나타나기 때문에 결혼, 임신, 출산을 이유로 조기퇴직해 버리기 때문에 질병의 인과성이 밝혀지지 않아 직업병 판정을 받기 어려운 실정에 있다(모운숙(1998), "유기용제사용과 여성노동자의 건강," 「일하는 여성」, pp.14-16 참조).
 15) 1992년, 독일과 프랑스의 연방헌법재판소는 생산직 여성에게만 야간근로를 금지한 규정을 남녀평등원칙에 불합치하는 것으로 결정하였고 그후 입법조치에 의해 모성보호를 제외하고는 여성만에 대한 보호규정을 폐지시켰다.

에 휴터가 남은 여자"보다 2등급이나 낮게 분류되어 재해보상을 적게 받게 된다. 한편, 생식기에 뚜렷한 장애가 남은 남자와 여자는 동일한 등급(제9급)이 되지만, "양쪽 고환을 잃은 남자"에 견주는 정도의 생식기 장애를 여성에게는 인정하지 않고 있다.

③ 육아와 가정생활의 보호에 관한 법

□ 국제조약과 외국의 많은 입법례에서는 육아와 가족간호 기타 가정생활의 유지를 위하여 여성들이 노동생활을 중단하는 것을 방지하고 가정생활과 노동생활에 관한 권리와 부담은 남녀가 함께 나누어야 한다는 인식을 확산시키기 위해 육아와 가정생활에 관한 보호를 남녀공통의 보호로 하고 있다.

우리나라 남녀고용평등법도 1995년 법을 개정하여 종전 여성에게만 부여되었던 육아휴직을 남녀 모두가 사용할 수 있도록 하였다. 또한 각종 공무원법은 육아휴직제, 가족간호휴직제, 해외근무 배우자 동반휴직제를 남녀 일반직 공무원 모두에게 적용하고 있다.

그러나 우리나라 법은 여전히 육아는 여성이 담당하고 남성은 예외적이라는 인식을 바탕으로 하고 있다. 예를 들면, 영유아보육법 시행령은 직장보육시설의 설치기준을 상시 여성근로자 300명이상으로 정하고 있고 자녀양육을 하는 여성이 없는 경우에는 설치하지 않아도 되도록 하고 있다. 소득세법은 6세미만의 자녀를 두고 있는 여성에 대하여 근로소득세를 추가로 공제하고 있고 남성인 경우에는 배우자가 없는 경우에 한정하여 적용하고 있다. 고용보험법 시행령은 임신, 출산, 육아로 퇴직한 여성을 5년 이내 재고용하는 경우, 장려금을 지원하고 있다.

④ 권리구제제도

한편, 우리나라에서는 여성의 노동권 침해에 대한 예방 및 분쟁처리를 하기 위한 행정적, 사법적 장치를 두고 있다. 행정적 구제제도에는 근로감독관, 고용평등위원회, 노동위원회가 있고 사법적 구제제도에는 검찰과 법원이 있다. 그러나 이러한 권리침해구제제도는 그 구조적, 인적 구성의 문제와 홍보문제, 국민의 활용기피 등으로 인해 여성의 활용도가 매우 낮고 여성노동권 보장에 관해 실제적인 구제역할을 하지 못하고 있다.

3. 법과 현실의 괴리의 문제

세계 거의 모든 나라에서 대부분의 여성들은 가부장적 자본주의 체제하에서 고용기회와 대우에서의 차별경험과 가사노동과 직장생활을 양립하기 어려운 부담을 현실적으로 가지게 된다. 이에 따라 직종, 직급, 직무, 임금소득수준이 성별에 따라 분리되는 것

은 세계노동시장의 특성을 이루고 있다. 다만, 나라마다 그 정도의 차이가 있을 뿐이다.

또한 세계은행과 IMF로부터 돈을 빌리기 위해 개발도상국에서 수행된 구조조정과 안정화 정책은 빈곤계층과 대다수 여성들의 빈곤과 경제적 불평등, 고용불안정을 촉진한다는 경험을 나타내고 있다. 16)

우리나라의 경우, 기본적 인권으로서의 여성의 노동권에 대한 인식이 낮은 반면, 전통적으로 남자는 생계책임자이고 가장이며 여자는 가사노동의 담당자라는 성역할분업의식이 강하기 때문에 헌법이 보장하는 여성의 노동권은 여성노동현실과 괴리가 더욱 클 수 밖에 없다. 이러한 현상은 IMF체제 이후 기업들이 인력채용을 대폭 줄이고 인원감축을 통한 구조조정과 경영합리화를 단행하여 취업난이 극심해지자 더욱 악화되고 있다. 여성 특히 대졸여성의 취업난이 매우 심각한 수준임에도 남성의 취업난 문제에 밀려 사회적 관심조차 받지 못한다. 그런데 노동부 중앙고용정보관리소가 지난 21일 발표한 '8월 중 구인구직 및 취업동향'에서 대기업의 여성우선해고현상과 대조적으로 저임금 여성인력수요는 늘어난 것으로 나타났고 이에 대해 노동부가 "여성이 남성보다 임금이 싼데다 고용형태가 유연해 기업들이 여성을 선호하기 때문이라고 분석한 것"17)은 저임금화, 불안정화, 중고령화, 저학력화해지고 있는 최근의 여성노동실태를 표현한 것으로 볼 수 있을 것이다.

더구나 20세이상의 모든 남자에게 강제징집제도를 실시하고 이에 대한 사회적 보상으로서 군제대자에 대해 공개채용시험에서 5-3%의 가산점을 주고 임금, 승진 등의 혜택도 주려는 최근의 입법조치들18)은 남녀간의 고용기회와 대우의 차별을 구조화시키고

16) Bharati Sadasivam(1997), "The Impact of Structural Adjustment on Women : A Governance and Human Rights Agenda," Human Rights Quarterly-A Comparative and International Journal of the Social Science, Humanities, and Law, Vol. 19, No. 3, August, The Hopkins University Press, pp.630-665.

17) 지난 8월 중 기업들이 구한 남성노동자는 2만 7200명으로 지난해 8월에 비해 104.2% 증가한 반면, 여성노동자들은 1만 2203명으로 140.4% 늘었다. 여성을 선호하는 경향은 제조업에서 두드러져, 남성구인자는 한해 전보다 72.3% 늘어난 데 비해 여성구인자는 178.8%나 늘었다. 특히 일반적으로 남성을 주로 찾던 '자동차 및 트레일러 제조업'과 '달리 분류되지 않은 기계 및 장비제조업'에서 여성구인증가율이 193.8%와 1923.6%로 두드러졌다. 유형별로는 단순노무직과 서비스, 판매직 중졸과 전문대졸, 40대와 30대, 월급 60만원미만의 구인증가율이 높게 나타났다 (한계레신문, '98. 9.22 자 참조).

18) 1997년 12월 31일 제정된 제대군인지원에관한법률과 지난 8월에 통과한 동법 시행령은 제대군인이 6급이하 공무원과 기능직 공무원, 국가기관과 지방자치단체, 교육법에 의한 학교, 1일 20인 이상을 고용하는 공·사기업(단 대통령령이 정하는 200인미만의 제조업체 제외) 또는 공·사단의 채용시험에 지원하는 경우 5-3%의 가산점을 주도록 하고 있다. 병무청이 1998년 7월 14일에 입법예고한 공익근무요원의근무기강확립을 비롯한 제반병역제도개선안은 이러한 가산점제도를 공익요원에게도 확대하고 있다. 또한 병무청은 병역법에 관한 개정안도 입법예고하고 있는데 이 개정안은 제대군인과 공익근무요원에게 복무기간을 실제근무기간으로 인정하여 호봉 승급과 승진배려를 의무화하고 이에 불응하면 벌칙까지 부과하고 있다. 이러한 입법조치들의 문제에 대해서는 한국여성단체연합, 한국여성단체협의회, 경실련, 참여연대가 '98.9.16에 공동주최한 긴급토론회에서 발표된 "군복무경력인정 정책의 효과와 개편방안,"(김태홍), "군경력 3중 혜택 무엇이 문제인가?"(강기원) 글 참조.