



제6회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서



서울지방법원
서울지방법변호사회

인 사 말



안녕하십니까?

서울지방변호사회 회장 김정욱 변호사입니다.

우리회는 변호사의 공익활동 참여 기회를 확대하고, 보다 적극적이고 체계적으로 공익활동을 수행할 수 있도록 지원하고자 산하에 프로보노 지원센터를 설립하여 운영하고 있습니다.

공익·인권 분야 연구 활동 지원사업은 프로보노지원센터에서 진행하고 있는 주요 업무의 일환으로서 사회 각 분야에서 공익·인권을 획기적으로 증진하기 위해서 필요한 제도 및 정책에 대한 고찰과 이를 보완할 방안을 연구하고자 하는 회원들의 활동을 격려하고 재정적으로 지원하는 사업입니다.

이번에 진행한 ‘제6회 공익·인권 분야 연구활동 지원사업’에는 총 11팀이 참가신청하였고, 엄격한 심사를 통해 최종적으로 4팀을 선정하였습니다. 범유경 변호사 외 2인 팀은 ‘디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자의 노동 조건에 관한 연구’를 주제로, 이문원 변호사 외 3인 팀은 ‘성전환자의 군복무에 관한 연구’를 주제로 이선민 변호사 외 1인 팀은 ‘사회적 안전망으로서의 공제사업’을 주제로, 이주연 변호사 외 2인 팀은 ‘소수장애인연구’를 주제로 연구를 진행하였습니다.

올해는 사회적 이슈로 부상하고 있는 젠더 이슈를 비롯하여 디지털 콘텐츠 창작 노동자, 공제사업, 소수장애인 등 사회 전반을 아우를 수 있는 주제들로 심층적인 연구가 이루어진 바, 평소 공익·인권 분야에 관심을 갖고 계셨다면 필요로 하셨을 만한 귀중한 연구 결과를 회원 여러분과 공유하고자 ‘제6회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서’를 발간하게 되었습니다.

본 사업에 참여하여 연구에 힘써주신 연구팀 분들께 감사의 말씀을 드리며, 이를 계기로 변호사의 공익성에 대한 국민의 신뢰도를 높이고 더 많은 변호사들이 인권 사각지대에 지속적으로 관심을 갖고 이들을 위한 제도 개선 및 정책 제안 등 연구 활동이 활발해질 수 있는 초석이 되기를 바랍니다.

우리회는 앞으로도 사회 각 분야에서 인권 및 공익의 증진을 위하여 적극적인 연구 활동을 펼치는 회원님들을 응원하고, 지원할 수 있도록 노력하겠습니다. 감사합니다.

2022년 8월

서울지방변호사회 회장 **김 정 욱**

“공익·인권 분야 연구활동 지원사업” 개요

1. 취지

사회 각 분야에서 공익·인권이 더욱 획기적으로 증진되기 위해서는 그 구조를 형성하는 제도 및 정책 등의 변화가 필요한 바, 공익·인권의 관점에서 현재 시행 중인 법령 또는 제도 개선 방안 등을 연구하고자 하는 회원을 지원하는 ‘공익·인권 분야 연구활동 지원사업’을 2016년부터 시행하고 있음.

2. 참가대상 : 서울지방변호사회 회원

3. 지원부문

- 공익·인권 관련 법령 제·개정에 대한 연구
- 공익·인권 관련 정책 제안 또는 제도 개선 방안에 대한 연구
- 국외 인권 환경 및 제도, 판례 등에 대한 연구
- 기타 공익·인권 향상을 위한 각종 이론적·실무적 연구

4. 제출서류 : 신청서 및 연구계획서

5. 진행일정

구분	날짜	비고
모집 공고	2021. 8. 30.~10. 4.	서울지방변호사회 프로보노지원센터 홈페이지 게시 전 회원 이메일 공지
심사 기간	2021. 10. 11.~10. 27.	1차 심사 : 프로보노지원특별위원회 2차 심사 : 상임이사회
결과 발표	2021. 10. 29.	선정 회원에게 개별 연락
연구 중간보고서 접수	2022. 1. 14.	제출한 중간보고서는 프로보노지원특별위원회에서 검토 후, 연구자에게 보완 요청
연구 최종보고서 접수	2022. 3. 31.	

6. 최종 선정팀 및 선정이유

연구팀	연구 주제	선정 이유
범유경 변호사 외 2인	디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자의 노동 조건에 관한 연구-젠더이슈 등에 관한 사상검증의 영향을 중심으로	<p>웹툰/웹소설 작가, 게임 업계 종사자, 일러스트레이터 등 디지털 공간에서 게시되는 창작물에 기여하는 창작노동자들을 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자라고 할 수 있는데, 이들은 대부분 댓글, 별점, 인터넷 커뮤니티 등을 통해 자신의 창작물에 대한 즉각적 피드백을 받음. 그 과정에서 그들의(특히 젠더 이슈를 중심으로 한) 사상에 대한 검증 시도가 콘텐츠 소비자들과 제작자를 중심으로 이루어지게 됨.</p> <p>이에 디지털 플랫폼 창작 노동자에 대해 젠더이슈 등 민감한 사회문제에 대한 사상을 검증하는 행위가 그들의 노동 조건(계약 해지, 계약 조건 변경 등 포함)에 미치는 영향을 살펴보는 본 연구는 디지털 창작물이 빠르게 증가하는 현재 연구가 필요한 주제로 보이며, 디지털 플랫폼 창작 노동자의 노동 조건을 개선하고 표현의 자유를 보장할 수 있는 정책적 방안을 마련하는 데 도움이 될 것으로 보여 선정함.</p>
이문원 변호사 외 3인	국가별 성소수자의 군복무에 관한 연구	<p>성소수자의 군복무 허용에 관한 문제는 사회적 쟁점이 되어 온 중요한 문제이며, 성소수자의 공개적인 군복무를 허용하는 추세에 있음. 그럼에도 각국의 성소수자 군복무 실태에 관해 종합적으로 정리된 자료, 특히 국문 자료는 찾기 어려움.</p> <p>동 연구에 대한 선행 연구가 부족한 현 상황에서 해당 연구가 추후 성소수자의 군복무 허용 여부 등 관련 문제를 검토하는 데 외국의 선례를 살펴볼 수 있는 자료로 활용할 수 있을 것으로 보여 공익성, 활용성 면에서 긍정적으로 평가됨.</p>

“공익·인권 분야 연구활동 지원사업” 개요

연구팀	연구 주제	선정 이유
이선민 변호사 외 1인	사회적 안전망으로서의 공제사업 법제연구- 소비자생활협동조합법을 중심으로	빠르게 변화하는 노동시장과 사회구조 속에서 사회적 안정망으로서 공제사업이 제대로 시행되지 못하고 있는 이유에 대해 연구하고자 함. 대표적으로 소비자생활협동조합법(이하 ‘생협법’)에 소비자생활협동조합(이하 ‘생협’) 연합회의 공제사업에 대해 연구하여 다른 법률을 근거로 공제사업을 시행하고자 할 때 참고자료로 활용하고자 함. 연구 방법이 연구 주제를 다루기에 충실하고, 협동조합 공제법을 비교, 생협과 타법의 공제법률 비교를 통해 구체적으로 실효성 있는 생협의 공제사업 시행 방안과 법적 근거를 마련한다는 점에서 필요한 연구라고 판단되고, 선행 연구가 부족하여 해당 주제에 대한 연구가 필요하다고 생각되어 선정함.
이주언 변호사 외 2인	유엔장애인권리협약 정부 심의 대비 소수장애인의 인권 보장 증진 방안 연구	2021년 통계에 의하면, 전체 등록장애인 수 263만 3천 명 중, 신장장애, 장루·요루장애, 호흡기장애, 심장장애와 같은 내부장애에 해당하는 인구가 총 13만 여명에 불과함. 현재 제출된 정부보고서에 위 소수장애인들에 대한 언급이 없고, 목소리가 반영되기 어려운 실정임. 따라서 소수장애인들의 목소리를 담은 민간보고서가 필요하며, 본 연구를 통해 소수장애인들에 대한 정부의 유엔장애인권리협약 이행에 관한 민간보고서로 유엔장애인권리위원회의 대한민국 심의에 참고자료로 활용하고, 더불어 소수장애인들의 인권 증진을 위한 교육자료로 활용할 수 있다는 점에서 공익성과 활용성 면에서 긍정적으로 평가됨.

목 차

01 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자의 노동 조건에 관한 연구

- 젠더이슈 등에 관한 사상검증의 영향을 중심으로

I. 서론	14
1. 연구 배경	14
2. 연구 목적	15
3. 연구 설계 및 방법	16
II. 디지털 플랫폼 콘텐츠 산업과 노동	17
1. 디지털 플랫폼 콘텐츠 산업의 특징	17
2. 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동의 특징	19
III. 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증	32
1. FGI 결과 요약	32
2. 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증 실태	33
3. 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증이 미친 영향	45
4. 사상검증이 영향을 주는 기제	50
IV. 법적 제언	56
1. 근로자성이 분명한 경우	56
2. 근로자성이 모호하거나 사용자가 은폐된 경우	60
3. 차별금지법(평등법)의 제정	64
V. 결어	66
〈참고문헌〉	67
[별지]	70
· 심층 면접 질문지-창작 노동자	70
· 심층 면접 질문지-활동가	72
· 심층 면접 질문지-에이전시	73

목 차

02 성전환자의 군 복무에 관한 연구

I. 서론	76
1. 연구배경 및 목표	76
2. 연구범위	77
3. 연구방법	79
II. 우리나라에서의 성전환자의 지위와 군 복무	80
1. 성전환자의 인권 일반	80
2. 성전환자의 성별정정 제도	81
3. 군 복무에 있어서의 성전환자의 지위	83
4. 우리나라 군 내 성전환자의 현황	84
5. 토론 : 남성 징병제와 성전환자의 군 복무	85
III. 성전환자의 기본권과 군 복무 문제	87
1. 인권과 기본권	87
2. 성전환자의 헌법상 기본권	88
3. 성전환자의 지원병 군 복무 문제와 기본권 침해	95
4. 소결	98
IV. 외국에서의 성전환자 군 복무 사례 및 현황	99
1. 들어가며	99
2. 미국	99
3. 호주	102
4. 캐나다	103
5. 이스라엘	105
6. 영국	106
7. 태국	109
8. 소결	110

V. 성전환자 군 복무가 군에 미치는 영향 - 해외 연구를 중심으로	111
1. 들어가며	111
2. 성전환자의 군 복무와 군사적 성과 간의 관계 분석	111
3. 각국의 성전환자 포용정책 사례	121
4. 소결	126
VI. 결론	127
〈참고문헌〉	129

목 차

03 사회적 안전망으로서의 공제사업 법제연구

- 소비자생활협동조합법을 중심으로

I. 서론	134
1. 연구의 목적	134
2. 연구의 방법	135
3. 기존 보험 제도의 문제점과 그 대안으로서 소비자생활협동조합의 공제사업	135
II. 공제의 의의 및 현황	138
1. 공제의 개념	138
2. 공제사업의 유형	141
3. 공제조합과 보험주식회사 및 보험상호회사의 비교	142
4. 국내 공제사업의 현황과 제도	144
III. 소비자생활협동조합의 공제사업과 다른 공제사업과의 비교	151
1. 소비자생활협동조합의 개념과 유형	151
2. 소비자생활협동조합 공제의 필요성	152
3. 생협법의 공제사업 관련 제도	155
4. 다른 조합에서의 공제사업 법제 비교분석	156
IV. 생협의 공제사업이 시행되지 못하고 있는 이유와 이에 대한 비판적 검토	171
1. 생협법 전부개정을 통한 공제사업 허용	171
2. 생협 공제사업에 대한 공정위의 반대 이유	171
3. 취소소송에 대한 법원의 판단	177
4. 공정위의 주장 및 법원 판단에 대한 비판적 검토	179
V. 해외의 공제사업 제도 및 현황	189
1. 일본	189
2. 프랑스	190
3. 영국	192
4. 캐나다 퀘벡	193
VI. 결론	196
〈참고문헌〉	198

04 유엔 장애인권리위원회 심의 대비 소수장애인의 인권 보장 증진 방안 연구

I. 서론	202
II. 연구대상 및 연구방법	204
1. 연구대상	204
2. 연구방법	207
III. 선행연구 분석	208
1. 시청각장애	208
2. 신장장애	209
3. 호흡기장애	211
4. 장루·요루장애	213
5. 2020년 장애인 실태조사	214
IV. 정부보고서 및 민간보고서 분석	215
1. 제1차 심의 관련 국가보고서 및 민간보고서 검토	215
2. 제2, 3차 심의 관련 국가보고서 및 민간보고서 검토	216
V. 심층인터뷰 분석	220
1. 심층조사 개요	220
2. 시청각장애	223
3. 신장장애	227
4. 심장장애	237
5. 호흡기장애	240
6. 장루·요루장애	249
VI. 쟁점 및 제언	257
1. 시청각장애	257
2. 신장장애	258
3. 심장장애	261
4. 호흡기장애	262
5. 장루·요루장애	265

목 차

Ⅶ. 결론	268
〈참고문헌〉	269
[별첨] 심층인터뷰 질문과 답변	271

01

디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자의 노동 조건에 관한 연구

- 젠더이슈 등에 관한 사상검증의 영향을 중심으로

범유경 변호사(서울대학교 법학전문대학원
공익법률센터 공익펠로우변호사)

강은희 변호사(공익인권법재단 공감)

이도경 변호사(서울대학교 법학전문대학원
공익법률센터 공익펠로우변호사)

공 · 익 · 인 · 권 · 분 · 야 · 연 · 구 · 결 · 과 · 보 · 고 · 서

I. 서론

1 연구 배경

국가인권위원회 차별시정위원회는 2020. 5. 26. “사상 및 정치적 의견을 이유로 한 여성 작가 배제 관행 개선을 위한 의견표명”이라는 결정문을 내놓았다. 해당 결정문은 웹툰 및 게임업계에서 성우, 일러스트레이터, 음악가 등의 프리랜서들이 SNS상으로 사상을 표시하였다는 이유로 계약을 해지하고, 작업물을 삭제한 사건에 관한 것이었다.

전국여성노동조합 디지털콘텐츠창작 노동자지회 지회장은 위와 같은 계약 해지 및 피해자들의 작업물 삭제가 사상을 이유로 불이익을 준 것이라며 국가인권위원회에 진정하였다. 게임사, 웹툰 플랫폼 운영자 등 피진정인들은 직간접적으로 피해자들의 사상을 문제 삼아 작업물을 배제하였음을 인정하였다. 국가인권위원회는 피해자들 중 5명은 근로자가 아니어서 국가인권위원회의 조사 대상이 아니라는 이유로, 나머지 피해자 1명의 사안은 진정 원인이 발생한 날로부터 1년 이상이 경과하였다는 이유로 진정을 각하한다고 결정하였다. 다만 국가인권위원회는 문화체육관광부장관, 한국콘텐츠진흥원장, 피진정인들에게, 창작자 보호와 평등한 문화를 지향하고 사상검증을 멈추라는 의견을 표명하였다.

해당 의견표명문을 살펴보면 게임사들은 소비자들이 일러스트레이터의 사상에 대해 항의한다는 이유로 작업물을 삭제하거나 계약을 해지하였고, ‘논란에 직·간접적으로 관여되신 작가님들께 당분간 발주를 드리는 것이 어렵게 되었습니다’라는 이메일을 보내기도 하였다(국가인권위원회 차별시정위원회, 2020:19). 게임 ‘아르카나 택틱스’를 제작한 티키타카 스튜디오는 페미니즘 지지 의견을 표명한 일러스트레이터를 배제하면서 공지에 ‘일러스트레이터 섭외 과정에서 사회적 논란이 있는 작가들의 리스트를 먼저 찾고 섭외’하였다고 적었다. 이 사건은 게임업계에 블랙리스트가 있다는 의혹을 불러일으켰고, 올해 5월경 모 일러스트레이터는 사상을 이유로 계약을 해지 당한 이후 일러스트 발주 계약을 받지 못하였다고 폭로하기도 하였다.

2016.경 게임업계에서 촉발된, 디지털 플랫폼에서 활동하는 창작 노동자에 대한 사상검증¹⁾은 현

재진행형이다. 그러나 이에 대한 조사나 연구가 충분했는지는 의문이다. 2018년 발간된 만화·웹툰 작가 실태 기초조사 보고서에서는 작가들이 ‘인격모독’, ‘창작작품의 장르로 인한 인권침해’를 경험한다고 서술하였지만 그 내용이 구체화되지 않아 사상검증에 대한 내용인지 불분명하다(한국콘텐츠진흥원, 2018). 이후 2019년~2021년 웹툰 작가 실태조사를 정기적으로 진행하고 있으나 그 과정에서 사상검증에 대한 별도 설문을 하지 않아 해당 문제가 포착되지 못하였다. 국가인권위원회의 2020. 5. 26.자 의견표명 이후로 진행된 2021 게임산업 종사자 노동환경 실태조사 연구 보고서에서 게임 이용자들의 종사자 사상검증에 대한 구체적 문항이 처음으로 등장했으나 보고서에는 이에 대한 구체적 서술이 전혀 없다(한국콘텐츠진흥원, 2021). 서울노동권익센터의 포럼 자료집에서 사상검증 블랙리스트에 대한 언급이 있으나 마찬가지로 자세한 연구까지 진행된 것은 아니다(서울노동권익센터, 2019). 전국여성노동조합에서 발간한 <디지털 콘텐츠 창작 노동자들의 노동실태와 보호방안>에서는 사상검증 문제가 심각함을 지적하고 있고, 창작 노동자들이 겪는 사상검증으로 인한 고통을 서술한 부분이 있기는 하나 해당 보고서는 사상검증에 온전한 초점을 맞춘 연구는 아니다(전국여성노동조합, 2020: 52, 81, 94, 108).

결국 디지털 플랫폼의 창작 노동자에 대한 사상검증이 어떻게 진행되었고, 진행되고 있는지, 또 그러한 사상검증이 이들의 노동 환경과 작업과정, 작업의 결과물에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 충분한 연구가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 본 연구는 이러한 시점에서 디지털 플랫폼에서 콘텐츠를 제작, 게시하는 창작 노동자들을 향해 이루어지고 있는 사상검증의 실태를 조사하고, 사상검증이 창작 노동자에게 미치는 영향에 대해 분석하려는 시도로 요약된다.

2 연구 목적

본 연구의 목적은 디지털 플랫폼을 기반으로 삼는 창작 노동자 가운데 웹툰 작가, 웹소설 작가, 일러스트레이터에 대해 가해지는 젠더 이슈에 관한 사상검증의 실태를 조사하고 이에 대해 법적 제언을 하는 데 있다. 이때 ‘실태’의 골자는 ① 창작 노동자들의 사상검증에 대한 직간접적 경험과 인식, ② 그러한 경험과 인식이 노동 과정과 결과물에 미치는 영향, ③ 사상검증이 창작 노동자들의 노동 환경에 미치는 영향으로 구성하였다. 또한 ④ 사상검증이 촉발된 계기가 업계(소비자 및 사용자 양 측면) 내 성차별일 수 있다는 가정에 대한 검증과 ⑤ 창작 노동자들에게 사상검증이 실제로 영향을 미칠 수 있는 기제에 대한 탐색을 통하여 사상검증의 원인과 작동 기제를 파악하고자 했다.

1) 여기에서 ‘사상검증’이란, 적대적 의도를 가지고 특정한 주제나 어젠다에 대한 의견과 정치적 성향을 파악하고자 하는 시도로 정의해둔다.

3 연구 설계 및 방법

가. 문헌 연구

상술한 바와 같이 현재 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자들에 대한 사상검증을 본격적으로 다룬 학술 연구나 보고서는 찾아보기 어렵다. 그러나 킥 경제(Gig economy), 플랫폼 노동, 4차 산업 등의 조어가 표상하는 플랫폼 산업에 대한 연구는 활발하게 이루어지고 있고, 특히 웹툰 산업에 대해서는 한국콘텐츠진흥원이 연간 보고서를 내고 있다. 웹소설 산업의 경우 웹소설 IP가 활용 가능성이 높다는 점에 초점을 두어 업계에 관한 연구가 이루어지고 있다. 이에 문헌 연구를 통해 디지털 플랫폼 콘텐츠 산업과 노동에 대해서 살펴본다.

나. 심층면접을 통한 현상학 연구

본 연구에서는 2021. 10. 21.~2022. 2. 22. 21명의 심층 면접 대상자를 눈덩이 표집법(snowballing)으로 모집하였으며, 반구조화된 질문지로 인당 평균 약 1시간의 심층 면접을 진행하였다. 심층 면접 질문지는 창작 노동자, 활동가, 에이전시 분야로 나누어 제작하였으며 질문지 원문은 [별지]와 같다. 모든 면접은 면접 대상자의 동의 하에 녹음되어 녹취록이 작성되었다.

2022. 2. 22.까지 진행한 심층 면접 대상자들의 분야는 ① 웹툰 작가 10인, ② 웹소설 작가 4인, ③ 프리랜서 일러스트레이터 5인, ④ 게임사 종사 일러스트레이터 3인, ⑤ 게임 기획자 1인, ⑥ 웹툰 에이전시 운영자 및 직원 2인, ⑦ 창작 노동 관련 활동가 2인으로 구성되었다.²⁾ 심층 면접 대상자 전원은 여성 정체성을 갖고 있었고, 연령대는 20~30대였다.

2) 여러 직종이 중첩된 심층 면접 대상자가 다수 있어 총계는 21을 초과함.

II. 디지털 플랫폼 콘텐츠 산업과 노동

1 디지털 플랫폼 콘텐츠 산업의 특징

가. 디지털 플랫폼 노동 및 산업의 개념과 유형

각 경제, 산업4.0, 공유경제, 온 디멘드 이코노미 등으로 다양하게 불리우는 플랫폼 노동·산업은 그 명칭만큼이나 다양한 정의를 품고 있어 이를 통일하기가 쉽지 않다. 우선 학계에서 등장한 플랫폼에 대한 정의로는 ① 기반시설로서 단지 외부의 생산자나 소비자뿐만 아니라 서로 다른 사용자들을, 즉 고객, 광고업자, 서비스 제공자, 제작자, 공급자, 심지어 물리적 객체까지도 망라하는 중개자(김상민, 2017), ② 개인이나 기업 등 누군가가 참여함으로써 비로소 가치가 창출되는, 주로 IT기업이 제공하는 인터넷서비스 혹은 사용자들이 서로 만나 상호작용이 일어나는 공간(김소영, 2018), ③ 재화와 서비스(노동)가 교환되는 구조화된 디지털 공간(장지연·정민주, 2020) 등이 제시된다. 플랫폼 노동을 직접적으로 정의한 경우를 살펴보자면, ① 유급노동을 제공해 고객과 매칭되는 고용형태 또는 특정 문제를 해결하거나 특정서비스를 제공하는 고용형태(정찬영·이승길, 2020), ② 온라인을 통해 플랫폼을 이용하여, 불특정 조직이나 개인이 문제해결이나 서비스를 제공하고 보수 혹은 소득을 얻는 일자리(ILO, 2018, 김종진 외, 2019에서 재인용) 등이 있다. 기본적으로는 가상 공간에서 다자 간 상호작용을 통하여 노동이 제공되는 경우에 그 공간을 디지털 플랫폼으로, 제공된 노동을 디지털 플랫폼 노동으로 호명한다는 공통점을 찾아볼 수 있다.

플랫폼의 분류 체계 역시 다양하게 등장하는데, ① 노동에 대한 플랫폼의 역할에 따른 분류인 호출형, 관리형, 중개형, 전시형, 미세작업 플랫폼(국가인권위원회, 2019), ② 온·오프라인의 특성을 각 띠고 있는 웹 기반 플랫폼과 지역 기반 플랫폼(ILO, 2018), ③ 기반형, 매개형, 복합형 플랫폼(김소영, 2018) 등이다.

나. 디지털 플랫폼 산업의 수익 구조와 네트워크 효과

디지털 플랫폼의 운영자는 중개에서 발생하는 수수료와 플랫폼 사용료, 광고료를 주 수입원으로 삼는다는 의견이 있다(김상민, 2017: 124, 125). 이때 플랫폼의 수수료와 사용료는 플랫폼에 대한 지대(rent)이며 플랫폼 기업은 이용자 등이 제공하는 콘텐츠와 데이터를 수집해 가치를 불리고, 그 가치를 반영한 지대 수취에 근거하여 성장해왔다(국가인권위원회, 2019: 29).

지대 수취 구조에서 주목할 개념은 네트워크 효과다. 플랫폼 기업의 경쟁력은 네트워크 효과를 통해 설명되는데, 네트워크 효과는 어떤 상품에 대한 수요 형성이 다른 사람의 상품 선택에 큰 영향을 미치는 형상을 의미한다. 플랫폼의 이용자가 늘어나면 생산되는 콘텐츠나 상호교류로 인해 정보 등이 누적되고, 이를 활용하려는 이용자를 증대시키며, 이용자들에게 접근해 수익을 얻으려는 사업자가 다시 늘어나게 된다. 그 과정에서 플랫폼의 시장 지배력은 강화되고 수익이 높아진다(국가인권위원회, 2019: 16). 결국 네트워크 효과는 플랫폼을 성장시키는 자기강화적 기제이며(전병유·정준호, 2019: 187) 한 번 성장하기 시작한 플랫폼 기업의 독점 가능성을 높이는 기제이기도 하다. 다만 유료 웹툰 판매 수익이 주된 수익 근거가 되는 웹툰 전문 플랫폼의 경우와 같이, 모든 플랫폼의 수익구조가 지대 수취에 크게 기대는 것은 아니다.

다. 디지털 플랫폼 콘텐츠 산업의 구조와 노동의 불안정성

플랫폼 노동의 자율성과 종속성은 서비스 가격의 결정권이 누구에게 있고, 수행해야 할 일감이 어떻게 정해지며, 일하는 시간을 누가 정하는지, 평가 시스템이 있는지에 따라 달라진다(장지연, 2020: 4). 플랫폼에서는 알고리즘을 통해 성과를 관리하기도 하는데, 이는 결과적으로 플랫폼 노동자들이 스스로를 통제하게 되는 기제로 작동한다(장지연, 2020: 4, 5). 플랫폼에서 활동하는 창작 노동자들 역시 스스로를 통제하고, 노동시간을 증대시키며, 고립된 상태에서 노동을 수행하고, 다른 노동자들과의 경쟁관계를 형성하고, 평가에 의해 수익이 결정되는 과정을 경험한다(최인이, 2020: 49, 50).

창작 노동이 주로 이루어지는 전시형 및 중개형 플랫폼에서는 대개 평판이 공개되므로 노동자 개인별로도 네트워크 효과가 작동하여, 서비스 이용자에게 더 많이 선택받을수록 향후 다른 이용자에게도 선택받을 가능성이 높아지게 된다. 이로 인해 노동자들은 홍보나 광고를 위한 노동을 하게 되나, 여기 투입되는 시간은 노동 시간으로 인식되지 않는다(국가인권위원회, 2019: 58). 유사하게 노동과 노동 사이의 대기 시간, 자기 선전, 플랫폼과의 확인과 응답 등 노동과 관련된 시간들에 대해서도 보수가 지급되리라는 보장이 없고, 노동시간은 일상에 침투하며 은폐된다(국가인권위

원회, 2019: 59). 이에 플랫폼 노동의 특징으로 네트워크화, 디지털화, 유연화(불안정화)가 제시되기도 한다(국가인권위원회, 2019: 248). 플랫폼 노동자들이 여러 플랫폼에서 일감을 얻고 극도로 단기간의 계약을 체결하는 현상을 두고 지속성과 전속성이 희박하다는 지적도 있다(국가인권위원회, 2019: 276). 이러한 불안정한 지위는 기실 플랫폼 기업이 쉽게 노동자를 해고하거나 계약을 해지할 수 있는 환경을 제공한다.

심층면접 과정에서 보고된 바에 따르면 최근 웹툰 및 웹소설 플랫폼은 자회사 형태로 에이전시, 출판사를 설립하는 경향을 보였다. 이를 통해 플랫폼들은 플랫폼-에이전시(혹은 출판사) 사이의 MG³⁾나 수익배분, 그리고 에이전시(혹은 출판사)-창작 노동자 사이의 MG나 수익배분을 모두 흡수하는 형태의 수익구조까지 만들어내고 있었다. 플랫폼들은 에이전시를 통해야 유리한 프로모션을 제공하는 방식으로 에이전시를 통한 계약을 유도하고 있었으며, 결국 창작 노동자 입장에서는 이중의 수취를 감수하면서 계약을 진행해야 했다.

2 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동의 특징

가. 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동의 스펙트럼과 특징

(1) 본고에서 다루는 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동의 범위

게임사 넥슨의 성우 계약 해지 사태에서 시작한 디지털 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증은 웹툰 작가들과 일러스트레이터들을 향해 번져나갔으며, 웹소설 작가들 역시 비슷한 피해를 호소하고 있다. 이에 본고에서는 디지털 플랫폼 콘텐츠를 창작하는 노동 가운데서도 웹툰, 웹소설, 일러스트를 중심으로 한 창작 노동으로 그 범위를 일단 국한하고, 해당 분야들에서 벌어진 사상검증 실

3) MG는 Minimum Guarantee의 준말로써 주로 웹툰 작가들에게 정기적으로 지급되는 금원을 의미한다. 콘텐츠로 인해 유료 수익이 발생한 경우에 그 수익은 MG를 차감한 뒤, 남은 액수만큼만 작가에게 돌아간다. 이때 콘텐츠로 발생한 유료 수익 전체에서 MG를 차감하는지(선차감) 유료 수익 중 작가의 분배 부분에 대해서만 MG를 차감하는지(후차감)에 따라 선차감과 후차감이 나뉘고, '유료 수익으로 갚지 못한 MG'가 월마다 탕감되는지 아니면 작품 완결시까지 누적되는지에 따라 월MG와 누적MG로 나뉜다. 가령 작가의 MG가 200만 원이고, 작가의 수익 분배율이 60%, 해당 월의 총 유료수익이 300만 원이라고 가정해보자. 선차감이라면 작가는 $(300-200) \times 0.6 = 60$ 만 원을 추가 유료수익으로 가져가게 된다. 반면 후차감이라면 작가는 $300 \times 0.6 - 200 = -20$ 만 원을 '갚지 못한 MG'로 유지한다. 후차감이더라도 월MG라면 -20만 원은 월말에 탕감되지만, 누적MG라면 -20만 원은 고스란히 남는다. 즉 작가가 그 다음달에 자신의 유료수익으로 20만 원을 발생시키더라도 그 수익은 작가에게 돌아가지 못하고 그 전 달에 '갚지 못한 MG'를 갚는 데 사용된다. MG제도에 의해 작가는 자신에게 주어진 MG를 훨씬 상회하는 유료수익을 발생시킨 경우에도 부채를 안게 될 수 있다.

태를 분석함으로써 향후 다른 영역의 창작 노동자에 대한 사상검증 조사의 발판을 마련하려 한다.

창작 노동의 특성상 자기홍보 등 무료 노동 역시 플랫폼 노동의 일종으로 포섭되어 분석될 필요가 있으므로 연구 대상이 되는 디지털 플랫폼 창작 노동을 유료 노동에 한정하지 않는다. 또한 노동자 본인이 디지털 플랫폼에 직접 연결되는 경우 외에, 특정 사업자를 경유하여 디지털 플랫폼에 콘텐츠를 제공하게 되는 경우까지 아울러 포섭하려 한다. 즉 플랫폼 기업뿐 아니라 에이전시나 게임 제작사 등, 콘텐츠를 중개하거나 가공하는 중간 업체를 경유하여 콘텐츠를 플랫폼에 전시하는 경우까지 디지털 플랫폼 창작 노동에 속하는 것으로 본다. 이러한 정의는 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동의 생산과 제공 형태가 다층화·다면화 되고 있는 현실을 반영하기 위하여 불가피하다고 판단된다.

(2) 심층면접에 기초한 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동 형태 분석

심층 면접 참여자들의 진술에 따르면 웹툰, 웹소설, 일러스트는 디지털 공간에서 다양한 방식으로 생산, 제공된다. 심층 면접 과정에서 수집된 바에 따르면 콘텐츠의 생산과 제공의 방식은 ① 콘텐츠 생산 및 제공 과정에서 대가가 지급되는지 여부, ② 일감이 플랫폼이나 특정 사업체를 통해 주어지는지 여부, ③ 콘텐츠 생산 및 제공 과정에서 계약의 체결 여부와 내용(유형, 상대방, 계약의 종류 등), ④ 전시 공간의 유형 등을 기준으로 유형화할 수 있었다.

① 콘텐츠 생산 및 제공 과정에서 대가가 지급되는지 여부

창작 노동자가 창작 노동에 착수하여 완성할 때까지의 과정을 생산이라고 하고, 생산된 콘텐츠를 전시, 판매하는 등 최종 소비자에게 도달케 하는 모든 과정을 제공이라고 정의해둔다. 생산 및 제공 과정에서의 대가 지급 여부는 창작 노동 유형을 분류하는 1차적 기준으로 삼을 수 있다. 가령 SNS, 온라인 커뮤니티, 개인 플랫폼 등에서 무료로 자유롭게 콘텐츠를 공개하는 무료 자유 전시의 경우 어느 과정에서든 대가가 지급되지 않는다. 반면 유료 발행이 가능한 개인 플랫폼(포스타입, 딜리헵 등)에 콘텐츠를 유료로 발행하는 경우에는 생산 과정에서 지급되는 대가는 없지만 최종 소비자가 대가를 지급하므로 제공 과정에서는 대가가 지급된다. 웹소설이나 웹툰 연재의 경우 계약 내용에 따라 생산 과정에서 고료, MG, 샘플비 등의 대가가 지급되기도 하지만 세이브 원고에 대해 무료 노동을 강제하여 대가가 지급되지 않기도 한다. 연재에 대해 유료 수익을 배분한다면 제공 과정에 대해 대가가 지급된다고 볼 수 있겠으나 수익 배분 규정이 없거나 ‘기다리면 무료’ 제도를 통해 무료로 소비자에게 도달하게 하는 경우 창작 노동자에게 수익 배분이 이루어지지 않는다(권하영,

2021). 웹소설 및 웹툰 완성본을 창작 노동자가 처음부터 끝까지 제작하여 플랫폼이나 출판사 등과 계약을 맺고 디지털 플랫폼, 포털 사이트 등에 발행하는 경우 생산 과정에서는 별도의 대가가 없고, 대개의 경우 판매 수익을 일부 분배받게 된다. 이 경우에도 장편 소설의 1권 등 일부 콘텐츠는 맛보기용으로 무료 공개되는 경우가 상당수 있다. 일러스트 외주의 경우 대부분 매절계약으로 이루어져 생산 과정에서는 대가가 있으나 제공 과정에서는 대가가 따로 없고, 회사에 소속되어 창작 노동을 하는 경우 생산 과정에서는 근로 계약에 기초한 임금을 지급받지만 제공 과정에 대해서 별도의 수익이 발생하지는 않는다.

② 일감이 플랫폼이나 특정 사업체를 통해 주어지는지 여부

유·무료 자유 전시나 완성본을 발행하는 경우는 자발적으로 콘텐츠를 생산한다고 할 수 있겠으나, 그 외의 경우는 모두 플랫폼, 에이전시, 스튜디오, 출판사, 발주자, 소속 회사 등과의 계약 체결을 통해 일감이 부여된다. 특히 스튜디오나 에이전시 소속의 웹툰 각색·작화 작가가 웹소설을 원작으로 웹툰을 생산할 경우에는 일감에 대한 선택권이 상당히 축소된다는 보고도 있었다.

③ 콘텐츠 생산 및 제공 과정에서 계약의 체결 여부와 내용(유형, 상대방, 계약의 종류 등)

생산 및 제공 과정에서 계약이 체결되는지, 체결된다면 그 구체적 내용은 어떠한지도 중요한 분류 기준이 된다. 일단 무료 자유 전시의 경우에는 생산 과정에서도, 제공 과정에서도 콘텐츠와 직접 연관되는⁴⁾ 계약이 체결된다고 할 수는 없다.

반면 개인 플랫폼에서 이루어지는 유료 자유 전시에 대해서는 생산 과정에서는 계약이 있다고 보기 어렵지만 제공 과정에서는 콘텐츠 소비자가 개인 플랫폼의 구매 약관을 통하여 창작 노동자와 콘텐츠 구매 계약을 체결하는 셈이 된다.

웹소설 및 웹툰 연재의 경우 생산 과정에서는 플랫폼(에이전시 혹은 스튜디오)-창작 노동자 사이에서 계약이 체결되고, 제공 과정에서는 플랫폼-소비자 사이 계약이 체결된다. 연재 계약은 배타적 발행권 설정 계약부터 저작권 양도 계약에 이르기까지 다양한 유형을 띠었으며 대가 지급 방식도 고료, MG, 매절 등 다양하다. 제공 과정에서는 플랫폼과 최종 소비자 사이에서 콘텐츠 구매 계약이 체결된다.

웹소설 및 웹툰 완성본을 발행하는 경우에는 생산 과정에서 출판사나 플랫폼의 기획이 있었던

4) 포털, SNS, 커뮤니티, 개인 플랫폼 이용 약관은 콘텐츠의 생산과 제공 자체와 직결된다고 보기는 어렵다.

경우 계약이 체결되지만, 창작 노동자 개인이 완성본을 자발적으로 생산하는 경우에는 별도 계약이 있다고 보기 어렵다. 제공 과정에서는 배타적 발행권 설정 계약 등이 체결되었으며 출판 계약을 동반하기도 한다. 콘텐츠 제공 과정에서는 플랫폼-소비자 사이 콘텐츠 구매 계약이 체결된다.

외주의 경우 생산 과정에서는 대개 매절 계약이 체결되고, 제공 과정에서는 사용 방식에 따라서 소비자와의 계약이 체결되거나, 무료로 공개되거나, 다른 콘텐츠에 녹아들어 별도의 계약이 체결되지 않는다. 특정 기업 내에서 창작 노동을 하는 경우 생산 과정에서 근로계약을 체결하는 점을 제외하면 외주 작업과 같다.

④ 전시 공간의 유형

전시 공간은 네이버 등 포털 사이트, 온라인 커뮤니티, 개인 플랫폼, SNS, 웹툰이나 웹소설 전문 플랫폼, 게임사 등 발주자의 발행처 등으로 나뉜다.

이를 정리해보면 다음과 같다.

	대가 지급	일감 부여	계약 체결	전시 공간
무료 자유 전시	X	자발적	X	포털, 커뮤니티, 개인 플랫폼, SNS
유료 자유 전시	생산X 제공O	자발적	생산 과정X 제공 과정O (소비자와의 약관에 따른 계약)	개인 플랫폼
웹소설 및 웹툰 연재	생산O/X 제공O/X	플랫폼, 에이전시, 스튜디오, 출판사	생산 과정O 제공 과정O (플랫폼, 에이전시, 스튜디오, 출판사와의 계약)	포털, 전문 플랫폼
웹소설 및 웹툰 완성본 발행	생산X 제공O/X	자발적/플랫폼이나 출판사 등	생산 과정O/X 제공 과정O (출판사나 발행처와의 매절 계약 등)	포털, 전문 플랫폼
외주	생산O 제공X	발주자 (게임사, 출판사, 플랫폼 등)	생산 과정O (대부분 매절) 제공 과정O/X	포털, 전문 플랫폼, 발주자의 발행처
회사 소속 근로자로서의 사내 작업	생산O 제공X	소속 회사	생산 과정O (근로 계약) 제공 과정O/X	소속 회사 콘텐츠 관련 플랫폼 등

나. 회사 소속 근로자로서 근로계약을 체결한 경우

특정 회사 소속 근로자로서 근로계약을 체결한 창작 노동자는 근로기준법 및 노동조합 및 노동관계조정법 등 관련 법제의 보호를 받을 가능성이 높을 것이다.

다만 근로계약으로 묶여 있는 게임계 일러스트레이터들은 게임계의 ‘크런치(강제야근)’ 문화로 인해 ‘막차가 끊길 때까지’ 일하기를 강요당한다고 증언하였고, 이는 근로기준법에 정해져 있는 소정근로시간의 상한이 지켜지지 않는 현실을 방증한다. 또한 언뜻 전속성과 지속성이 비교적 강하다고 보이는 사내 창작 노동자의 경우에도 일감의 배분이나 노동 환경이 불안정하다고 토로했다. 심층 면접에 참여한 사내 창작 노동자들은 후술하는 넥슨 성우 계약 해지 사태를 계기로 하여 발생한 사상검증의 확대 현상을 바라보면서 ‘나도 언제 저렇게 될지 모른다’는 강력한 불안감을 느끼며, 회사로부터 언제고 업무상 불이익을 받을 수 있다는 생각에 시달리고 있었다. 즉 노동관계법의 보호에도 불구하고 이들은 일감 배정과 고용 상태가 불안정하다고 느끼고 있었다.

(사내 사상검증에 대해서)웬만하면 대수롭지 않게 넘기려고는 하는데 얘기하면서 조금 ‘이걸로 나에게 불이익을 주지 않을까?’ 하는 생각은 한 번씩은 하죠. 그래도 뭐 하고 싶은 거니까. 그냥 뭐 잘못된 게 아니잖아요? 그래서 그냥 나는 잘못된 거 아니니까 그냥 해야지, 라고 생각을 하면서도 좀 불안해요.

심층 면접 과정에서는 게임사에 소속된 게임산업계 근로자뿐 아니라, 웹툰을 제작하는 스튜디오나 에이전시에 소속되어 선화, 밑색, 배경, 스케치업 구성 등을 지시받는 근로자들의 존재가 확인되었다.

다. 근로계약을 체결하지 않은 경우

(1) 독립 사업자성을 띠는 요소들

장지연(2020)에서 제시한 플랫폼 노동의 자율성 기준 중 하나인 일감의 부여와 선택권의 층위에서 살펴보면, 앞서 본 창작 노동 유형 가운데 자유 전시, 완성본 발행, 외주 작업의 경우 특정 기업이나 플랫폼에 종속되어 있는 지위에서 창작 노동을 한다고 보기 어렵다. 또한 웹소설이나 웹툰 연재 계약을 체결한 창작 노동자 중에 에이전시나 스튜디오 혹은 플랫폼에 독점적으로 종속되는 계약을 체결하지 않고, 에이전시 등이 기획한 작품이 아니라 오리지널 작품을 스스로 기획해서 꾸려 나가는 경우에도 종속성이 낮다고 평가할 수 있다. 이런 형태의 창작 노동자들은 대부분⁵⁾ 프리랜서로 분류된다.

5) 창작 노동자 가운데 특정 사업체에 속해 있는 상태에서 외주 등의 업무를 별도로 하거나 검업을 하는 경우도 있다.

특히 웹툰은 유달리 다양한 단계의 작업 과정(스토리 짜기, 콘티 제작, 펜터치, 배경, 채색, 스케치업 등)을 거치는 창작 노동인 까닭에 소위 어시스턴트가 작업 과정에서 합류하기도 한다. 창작 노동자는 에이전시나 스튜디오로부터 어시스턴트를 제공받기도 하지만, 어시스턴트를 고용하는 사업주로서 제3자를 고용해 업무를 대행하게 하기도 한다. 더욱이 창작 노동자 대부분이 디지털 작업에 필요한 기기를 포함해 생산 수단을 직접 소유한다.

결국 대부분의 경우 창작 노동자들은 독립 사업가로서의 성격을 띠게 된다.

(2) 과노동으로 인한 종속성

디지털 플랫폼에서 활동하는 창작 노동자는 작업 과정에서는 독립적인 사업자의 성격을 띠지만 디지털 플랫폼과 에이전시 등 중간 업체에 종속된다. 전국여성노동조합(2020: 122-124)에서는 ① 실질적으로 특정 플랫폼에 작품을 독점하게 하는 계약, ② 포괄적으로 지정된 근무조건으로 기능하는 창작물의 연재기간, ③ 신작 연재 시 작업 과정에서 이루어지는 플랫폼과 에이전시 등의 개입을 종속성을 두드러지게 하는 원인으로 꼽았다. 또한 ④ 일평균 10.8시간⁶⁾에 달하는 과중노동으로 인하여 웹툰 작가들이 깨어 있는 시간 대부분을 창작 노동에 투입하였다는 현실은, 이들이 ‘자유롭게’ 시간을 정하고 근무할 수 있는 환경에 있다는 환상과는 거리가 멀다. 최인이(2020)는 특히 웹툰 작가들이 주로 체결하는 MG계약이 작품을 통해 발생하는 이윤을 착취하고, 작가들로 하여금 노동시간을 늘리고 노동강도를 강화하는 기제로 작동한다는 점을 짚었다.

심층 면접에서도 위와 같은 사례가 누차 언급되었다. 주 1일 연재의 웹툰, 주 3~5일 연재의 웹소설 작업은 그 연재주기 자체도 노동 강도를 높이는 데 일조한다. 심층 면접에서는 하루에 10~12시간을 일하면서 휴일에 쉬지 못한다는 응답이 다수였고, 그보다 적게 일하는 심층면접자는 ‘보통보다 적게 일하는 것’이라고 강조했다. 또한 웹툰의 경우 1회 연재당 70컷 이상을 그려내야 한다는 독자와 플랫폼의 압박이 있으며, 웹소설의 경우 분량이 거의 정해져 있다시피 하다. 외주의 경우 일감이 들어와야 비로소 작업을 할 수 있지만 외주가 급박하게 의뢰가 들어오는 경우 사실상 휴일 없이 밤을 새가면서 일해야 한다.

즉 디지털 플랫폼 콘텐츠를 생산하는 창작 노동자들은 분야를 막론하고 과노동에 시달리고 있었다. 이와 같은 과노동은 특정한 플랫폼이나 기업체에 전속되어 있지 않다고 하더라도 일상에서 노동이 가능한 대부분의 시간을 특정한 플랫폼이나 기업체에서 준 일감에 투여해야 한다는 점에서 경제적 종속으로 이어진다.

6) 한국콘텐츠진흥원, 2019 기준. 2020, 2021 조사 보고서 기준으로는 일평균 10.5시간이었음.

(3) 플랫폼의 우위에 의해 정해지는 계약 조건들

디지털 플랫폼 중에서도 웹툰 플랫폼의 영향력 강화는 네트워크 효과로 설명될 수 있다. 한국 웹툰 플랫폼화의 시작점이었다고 할 수 있는 포털사이트 네이버 및 다음의 초창기 웹툰 모델은 무료 웹툰을 통해 이용자를 확대하고, 늘어난 트래픽을 이용해 광고를 걸어 수익을 얻었다(한국 콘텐츠진흥원, 2015: 18, 31). 웹툰 전용 플랫폼의 경우 광고보다는 콘텐츠 판매 자체에서 수익을 얻는 비중이 더 크지만 이용자의 수가 늘어날 때 수익이 늘어난다는 점에서는 다르지 않다. 이처럼 이용자가 늘어날수록 창작 노동자로서는 포털을 비롯한 강력한 플랫폼에 작품을 게재하여 이윤을 창출하거나 지명도를 얻기를 희망하게 되고, 결국 양질의 작품이 플랫폼의 가치에 따라 몰리게 된다. 또한 과거 플랫폼들은 2차적 저작물 작성권을 무단으로 가져갔는데(공정거래위원회, 2018) 이에 2차적 저작물 제작자들이 플랫폼과(혹은 플랫폼을 경유하여) 계약을 체결하면서 플랫폼의 수익은 더욱 늘어나게 되었다. 플랫폼의 성장은 창작 노동자들로 하여금 대형 플랫폼에 작품을 싣고자 하는 동기를 자극했고, 독자를 늘리는 자기 강화 기제가 되었다. 이러한 강화가 지속되면 특정 플랫폼으로 수요자가 집중되는 경향이 있고 그래서 신규 플랫폼은 진입이 어려워지게 되어(양경옥, 2020: 83), 자연스럽게 독·과점의 양상이 나타난다. 이처럼 강력해진 플랫폼의 지위는 계약상 우위로 이어졌다.

가령 김수철·이현지(2019)는 불공정계약이나 불균등한 권력관계의 원인을 웹툰 플랫폼의 영향력 강화로 짚고 있다. 해당 연구는 디지털 플랫폼이 콘텐츠를 유동적이고 불안정한 것으로 만들고 있으며 그 과정에서 외부의 개입은 정당화되고 작가의 자율성은 취약해진다는 점을 적절하게 지적한다. 심층 면접 과정에서도 실제로 다양한 종류의 불공정계약이 창작 노동자의 통제 기제로 작동하는 것으로 확인되었다. 수익분배율을 창작 노동자에게 극도로 불리하게 만드는 MG계약의 경우 누적 MG제도와 합쳐져 창작 노동자의 플랫폼에 대한 종속성을 가중시켰다. 플랫폼이 누적된 MG를 갚기 전까지는 전속적으로 계약하기를 강요하기 때문이다. 또한 작품의 납기, 저작권 확보, 그 외 법적 분쟁 발생시의 책임을 창작 노동자만 일방적으로 지게 만드는 조항 역시 플랫폼의 통제를 강화했다. 면접자들은 MG 대신 고료를 요구하고 싶어도, 고료를 요구할 경우 그 액수가 너무 적기 때문에 울며 겨자먹기로 MG를 선택하게 된다고 진술했다.

최근에 미팅이라든가 여러 가지 하고 주변분들도 계약할 때 얘기를 들어보면 고료를 요구를 하면, 있는 플랫폼이나 에이전시도 더러 있기는 해요. 근데 이제 그렇게 딱 들었을 때 고료 금액이 너무 낮고, 실제로 너무 이 작업이 불가능할 정도의 금액을 줘버리니까 울면서 겨자 먹기로 mg를 받는 경향이 있거든요.

에이전시가 창작 과정에 기여하지 않는 한 공동 저작물이 성립할 수 없음에도 불구하고 창작물에 대한 공동 저작권이 에이전시(혹은 스튜디오)에게 있다고 명시하는 계약도 발견되었는데(이은주, 2021), 이러한 계약을 선불리 체결할 경우에 에이전시(스튜디오)는 작품의 운용에 대한 개입의 권한을 갖게 되고 작가는 에이전시(스튜디오)의 직·간접적 통제에서 벗어나기 어렵게 된다. 심층 면접자 중에서도 공동 저작권 조항에 묶여 있는 경우가 있었으며, 공동 저작권 조항에도 불구하고 플랫폼과 에이전시 사이의 계약서는 볼 수 없어 어떤 조건으로 계약이 체결되어 있는지도 모른다고 진술했다.

우리나라가 좀 특이한 게 이게 에이전시가 이 판권을 이제 보유를 하면서 작가한테 그걸 그리게 하고 어느 정도 어시비라든가 제작비를 지원을 해주잖아요. 근데 그런 상황에서 저작권을 공동 저작권으로 갖는 경우가 많아요. 사실 이거는 저희가 예전에 변호사님한테 듣기로 좀 되게 기형적인 거라고 했거든요. 왜냐면 예를 들어서 책을 출판하는데 저작권은 작가한테 있지 출판사에 저작권이 있지 않단 말이에요. 근데 우리나라 같은 경우에는 지금 웹소설 웹툰 대부분이 그렇게 에이전시 혹은 출판사와 작가진이 공동 저작권을 갖는 그런 형태로 계약이 되는 경우가 많고 저희도 지금 그래서 공동 저작권으로 묶여 있는데. 근데 만약에 이제 공동 저작권으로 묶여 있다면은 우리도 저작권자이기 때문에 사실은 플랫폼과의 계약서를 볼 수가 있어야 되거든요. 근데 이걸 못 보게 하는 거야.

최인이(2020:63-73)는 플랫폼이 작품 내용이나 작화에 대해 직접 개입하기도 한다는 점과 더불어 플랫폼은 작품의 자리배치에 대해 전권을 갖고 있는 까닭에 웹툰 작가들은 플랫폼과의 우호적 관계 유지를 위해 노력하게 되는데, 이 역시 웹툰 작가에 대한 통제 기제로 작동한다는 점을 지적한 바 있다. 실제로 자리배치(프로모션)로 인해 플랫폼과의 관계에서 창작 노동자들이 열악한 위치에 놓이는 경우가 다수 발견됐다. 면접자들에 따르면 창작 노동자들에게 수익을 창출하기 위해 가장 중요한 요소는 런칭 날짜와 프로모션인데, 런칭 날짜와 프로모션에 대한 전권은 플랫폼이 가지고 있고 플랫폼이 이미 정해진 프로모션 배정을 일방적으로 바꾸기도 했다.

작품의 매출에 영향을 미치는 요소 중에 가장 큰 게 사실은 프로모션이거든요. 그래서 플랫폼에서 프로모션을 얼마나 빵빵하게 밀어주느냐. 얼마나 배너를 많이 걸어주고 사은품을 많이 그런 캐시나 이런 사은품을 많이 부려주고. 알림 푸시를 계속 싸주고. 추가 프로모션을 계속 또 해주고. 이렇게 하는 게 사실은 영향이 제일 크고. 두 번째가 이제 사실은 그런 프로모션 받은 결과로서 작품이 재미있어서 랭킹에 만약에 들어갔어요. 그러면 그게 또 자체 프로모션이 되는 거거든요. 내 작품이 한 3일 정도 프로모션을 받아서, 이틀 정도 프로모션을 받아서 한 주간 랭킹 1, 2위 이런 실시간 랭킹에 막 들었다. 그렇게 되면은 노출이 또 많이 되니까 사람들이 클릭을 해보잖아요. 이제 거기까지가 사실은 가장 핵심적인 영향력이고. 그 이후에는 작품 하기 나름이라서.

그 실제로 000(플랫폼) 같은 경우에는 작가들한테 엄청 중요한 게 런칭 날짜랑 프로모션이거든요. 근데 그거를 약간 더 유력한 출판사에서 어떤 작품을 프로모션 해달라는 요청이 오면 그걸 그냥 일방적으로 바꿔버려요. ... 저 같은 경우에는 아마, 아마 런칭 날짜도 바뀌었어요, 일방적으로. 그래서 되게 화가 났었죠. 원래는 주말이었는데 주말이 사실 좋은 거거든요. 왜냐면은 주말에 사람들이 많이 보니까. 근데 다른 출판사 거랑 일정이 바뀌더라, 바뀌어버리더라고요.

웹툰 플랫폼이 프로모션의 전권을 갖고 있다는 점과 MG 제도가 합쳐져서, MG에서 작가 수익이 소진됨으로써 플랫폼에게 상대적으로 수익이 더 많이 돌아가는 연재 기간 중에는 프로모션을 적극적으로 하고, 완결이 나자마자 프로모션을 하지 않는 방식으로 플랫폼의 수익만을 극대화하는 경우도 있었다.

이게 후차감인데 대신에 이제 월 단위로 끊어준다. 그 말은 너는 완결 내면 수익 받을 수 있을 거야, 이겁데. 보통 작품은 이제 연재 중에 이제 일부터 이제 프로모션에 넣거든요. 연재 중에 폭발적으로 수익이 나게끔 세팅을 하고 완결이 나면 이제 수익이 별로 안 나도 이제 관촬게끔 그렇게 자기들이 이렇게 전략을 짰단 말이죠.

또한 웹툰 플랫폼 중에는 작품의 하단에 반드시 광고를 게재하도록 한 뒤 그 수익을 모두 플랫폼이 가져가는 경우도 있었다. 광고 수익이 얼마인지조차 공개되지 않았으며, 작가에게 분배되지도 않았다. 창작 노동자들은 자신의 콘텐츠로 인해 발생한 광고 수익에 대해서도 분배를 요구할 수 없는 것이다. 이는 이들이 계약 과정에서 열악한 지위에 놓여 있음을 방증한다.

웹툰 하단에 이제 자기들이 광고는 다 실으면서 거기에 이제 들어오는 수익은 얼마나 되는지 작가는 아예 몰라요. 왜냐하면 그건 XXX(플랫폼) 거니까.

웹소설 작가인 면접자들 가운데서는 ‘잘 팔리는 것’이 작품의 가장 중요한 요소라고 진술하면서, 자신의 작품이 팔리지 않는 점에 대해서 위축되어 있는 태도를 띠는 경우도 발견되었다.

정리하자면, 네트워크 효과를 통해 지속적으로 상승하는 플랫폼의 가치는 결국 플랫폼에 우월적 지위를 부여하고, 그 결과로 누적 MG, 저작권의 공동 보유, 일방에게만 책임을 지우는 규정 등을 포함한 불공정 계약이 체결되어 왔으며, 불공정 계약은 플랫폼에 대한 창작 노동자들의 종속성을 강화하는 통제 기제가 되었다. 창작 노동자들은 외견상 자발적으로 엄청난 강도의 노동을 스스로 선택했지만 사실 플랫폼에 콘텐츠를 싣기 위해서는 그러한 선택지를 고를 것이 강요되었다. 노동의 시간과 강도, 자리배치, 계약의 조건 등에 대해 창작 노동자는 대등한 입장에서 협상하기 어렵고 특히 ‘잘 팔리지 않는’ 작가의 경우 위축되어 조건을 조율하기가 더욱 어렵다.

(4) 창작 노동의 하도급화

전국여성노동조합(2020:120, 121)의 지적과 같이 창작 노동은 에이전시와 스튜디오 등을 통해 하도급화되고 있다. 에이전시는 공룡 플랫폼의 하도급업체이자 중개업자로서 창작 노동자를 관리하고 분쟁을 책임지고, 플랫폼은 이러한 에이전시를 통하여 에이전시나 작가에게 비용을 전가한다. 스튜디오는 ‘만화 공장’으로 표현되는데, 여러 작가가 분업의 형태로 협력해 작품을 제작하는 하도급업체이다.

심층 면접 과정에서는 플랫폼이 에이전시를 자회사 형태로 만들어 플랫폼 수수료와 에이전시 수수료를 이중으로 착취하는 현상이 언급되었다. 이 과정에서 자연스럽게 총 수익 가운데 창작 노동자가 가져갈 수 있는 지분은 떨어지게 되고, MG를 갚지 못하는 결과로 이어진다.

이게 뭐냐면 원래는 플랫폼이잖아요. 근데 애네들이 장사를 해보니까 다 자기들이 먹을 수 있는 방법이 보이는데 그게 뭐냐면 자회사를 만드는 거예요. 그래서 이제 OOO 산하에 이제 AAA, BBBB, CCC 이런 식으로 그러니까 프로모션을 받는 메인 작품들은 전부 그 자회사를 통한 작품들, 거기서 만들어지는 작품들 왜냐하면 거기서 수익이 나면은 70%를 자기들이 먹고 시작할 수 있으니까. 그 작품, 그러니까 이게 아이러니한게 이제 돈은 많이 벌리는데 그만큼 OOO가 많이 가져가는 구조. 그러니까 □□□□도 그렇게 해가지고 □□□□도 무조건 출판사를 끼야 돼요. 근데 보면 다 자회사예요. 자회사고, XXX도 그 수순을 그대로 밟고 있는 게, 지금 이제 DDD 만화회사라든가 이런 거 지금 등장. 그게 지금 여러 개 나오고 있는데 아마 지금 아마 겉으로 안 드러나는 것도 많을 건데 자회사들이 지금 엄청 많이 만들어지고 있어요. 그니까 작가들한테 법인을 만들어주고 거기서 이제 자기들이 이제 해외까지 묶어가지고 OOO는 계약하면 해외까지 무조건 묶이거든요. 그런 식으로 해서 이제 자회사도 자기들이 운영하고 이제 플랫폼도 자기들이 운영해서 다 먹는 구조로 그냥 이제 세팅을 해놓는 거죠. 이제 그래서 거의 이제 이제 거의 그러니까 상위 티어 플랫폼들은 다 그런 구조예요. 이제 직계약은 거의 없다고 봐야죠. 그리고 직계약 하면 불리하고요. 이제 프로모션을 안 넣어줘요. 프로모션 안 넣어주면 안 보여요, 제 작품이.

또한 에이전시에 작가가 전속되어 다른 작가와의 협업하는 경우도 있어 에이전시와 스튜디오의 경계는 모호했다. 면접자들은 심층면접 과정에서 에이전시의 규모는 천차만별이고, 에이전시에 따라 작가를 관리할 수 있는 역량도 큰 차이가 난다고 진술하였다. 에이전시 가운데서는 작가의 정신적·신체적 체력을 관리하고, 플랫폼에 프로모션 요구를 하며, 작품에 대한 조언이나 스케치업·어시스턴트 지원을 하는 경우도 있었지만, 역량이 부족한 에이전시는 이러한 지원 없이 작가와 플랫폼을 연결하는 역할만을 담당했다.

스튜디오를 겸하고 있는 회사 에이전시는 앞으로 더욱 많이 늘어날 거예요. 지금도 되게 많이 그래서 내부 스튜디오에서 본인 작품을 하기보다 이거 내 작품이야, 라고 엄밀하게 말하기 좀 어려운 전속, 이제 직원으로 채용된 작가님들도 많으세요. 스케치업이랄지, 스케치업을 작가들이 다 일일이 그 배경을 만들기가 힘들기 때문에 스케치업 팀이랄지 아니면 아트웍을 좀 전문적으로 하는 채색만 전문적으로 검수를 봐주는 채색 작가님 선화 작가님 이런 분들도 계시고요.

지금은 그때(예전)랑 비교하면 한 컷만 비교를 해도 작업 공정이 거의. 비용으로 따져도 10배는 오른 것 같아요. 근데 이제 돈이 있는 회사들은 자기들이 이제 그걸 끌어올 수 있어요. 그러니까 작업을 도와줄 수 있는 인원들을 그렇게 해서 이 작품을 만들어가는 거예요. 투자를 크게 해서. 그래서 이 사람은 펜터치를 펜터치로만 쓰고, 어시를 자기들이 데리고 온다거나 이런 식으로 작업을 하는데 그게 안 되는 이 중간 정도의 웹툰 이제 회사들은 에이전시들은 그걸 작가한테 요구를 하는 거예요. 개인한테. 사실은 개인이 해낼 수 있는 분량이 아닌데. 근데 다른 작가들은 이제 계약 방식을 잘 모르니까 저 작가들은 저렇게 하는데 나는 내가 못하는 건가? 이렇게 생각하고 이제 자책하는 경우가 많은데 사실은 그 회사 재량이거든요. 회사의 돈 문제거든요. 그래서 EEE같은 데라든가 뭐 아직 좀 안 좋은 곳은 보면 그러니까 개인한테 요구하는 양이 너무 많은데 페이는 그만큼 안 주고 그렇죠. 그러니까 그게 제일 문제예요. ... 지금 에이전시는 관철아서 수수료를 떼 가도 마땅히 떼 갈 만하다 라고 느껴지는 에이전시를 만나서 일을 하고 있는데. 그전에 이제 거쳐갔던 몇 개의 에이전시 같은 경우에는, 대체로 이제 메이저 에이전시가 아니면 아무것도 안 해요. 아무것도 안 하는데 수수료를 70%를 떼가요.

모든 작가한테 그렇게 찢어보고 다닌다는 것도 그러니까 투자의 리스크가 없어서 그래요. 그러니까 아무리 만약에 이렇게 해서 작품을 런칭했는데 잘 안 된다 하더라도 이 회사에서는 별로 잃을 게 없는 거예요. 그러니까 박리다매 하듯이 어떻게든 작품을 많이 만들어서 다 계속 내놓고 그중에 대박이 터지기를 기다리는 거죠.

아무리 크고 역량이 막 이만해도 정말 이렇게 작가한테 신경을 안 써버리면... 그것도 그렇고 정말 저는 작은 에이전시거든요. 웹툰에 뛰어든 지도 얼마 안 된 걸로 알고 있어요. 보유하고 있는 작가도 거의 없는데 이제 대표님이랑 pd님이 진짜 밤낮 가리지 않고 해 주시면 상당히 다른 결과를 가지고 오죠.

면접자들은 플랫폼이 창작 노동자와 갈등이나 법적 분쟁이 발생하는 경우의 리스크를 회피하기 위해서 직계약을 체결하지 않는 것으로 추측했다. 면접자들은 또한 에이전시를 경유하지 않으면 플랫폼에 작품을 게재하기 어렵게 되었다고 호소하였다.

OOO가 처음 출범할 때에는 XXX는 그래도 직계약을 좀 했는데 OOO는 에이전시를 끼지 않고는 작품을 받지 않았어요. 관리하기 편하니까.

일러스트레이터들은 일러스트 작업 자체가 하청이 꼬리를 물고 이어지는 경우가 다수라고 진술했다.

그러니까 클라이언트 사가 있으면 그 중간에 이제 소개를 하는 업체에서 이제 그게 단계를 많이 많이 건너뛰어서 그 업체에서 와서 연락이 올 때도 있고 아니면 이제 클라이언트가 직접 연락이 올 때도 있는데 이제 그런 경우는 정말 드물고요.

(5) 일감의 불안정성

플랫폼 노동이 전속성과 지속성이 약하다는 점은 상술한 바와 같다(국가인권위원회, 2019: 276). 즉 플랫폼 노동자들은 하나의 플랫폼에 묶여 있지 않은 경우가 많고, 일감 역시 지속적으로 주어지기 어렵다.

심층 면접 과정에서 디지털 플랫폼 창작 노동에서 이러한 불안정성이 어떻게 구현되는지 드러났다. 우선 대부분의 웹툰·웹소설 작가들은 갓 데뷔하는 시절에는 아마추어 게시판이나 공모전을 통해서 일감을 따냈다고 진술했다. 웹소설 작가 중에는 완성된 원고를 들고 출판사를 찾아다니다가 출판해주겠다는 곳을 찾아 출판·발행하기도 했다. 이후에는 플랫폼에서 신작을 하자고 제안하거나, 에이전시 측에서 기획한 작품을 함께 하자고 제안하는 방식으로 일감이 생기는 경우가 다수였다. 작가 스스로 차기작을 하고 싶다고 생각하고 기획을 하더라도 그것을 실어줄 수 있는 플랫폼이 없으면 사실상 작품이 퍼져나가기 쉽기 때문에 발생하는 현상으로 보인다.

플랫폼이나 에이전시에 전속된 작가들도 있지만 이들에게 일감이 늘 배분되는 것은 아니고, 따라서 이들은 작품 연재 완료와 신작 연재 작업 개시 사이에 ‘대기’하게 된다. 이들은 플랫폼이나 에이전시에 전속되어 있기 때문에 자발적으로 다른 일감을 찾아나서기가 어렵게 되고, 이로 인해 일감은 오히려 더욱 불안정해지는 결과가 발생한다.

게임을 불문하고 일러스트레이터 모두가 일감 배분 과정에서 남성 창작 노동자에게만 커리어에 도움이 될 수 있는 일감이 배분된다고 설명했다. 이러한 일감 배분은 여성 창작 노동자의 커리어 부진과 평가 절하로 이어져, 이들의 일감을 더욱 줄이는 데 일조했다.

그 ■■■■라는 회사가 다 되게 젊은 분들이 세운 회사거든요, 저희 또래 남자분들이. 그래서 일도 확실히 더 잘 들어가고. 그러니까 ‘어떻게 저기랑 연결이 됐지, 출판사랑?’ 그러니까 ‘경력에 비해서 왜 저렇게 잘 나가지?’ 싶으면 남자더라고요. 특히 일러스트 쪽에서도 좀 심한 것 같아요. 남자 작가들이 확실히 좀 굵직한 외주를 잘 받고 ‘어떻게 저 사람이, 저 기업이랑 연결이 됐지?’ 라는 의문? ‘어떻게 저 사람이 전시가 저렇게 많이 잡히지?’ 라는 의문.

면접자: 일감 분배라는 부분, 이제 이거는 좀 회사에서 밀어주고 싶은 사람이 있으면 좀 더 중요한 일을 맡긴다거나.

연구자: 밀어주고 싶은 사람의 성비는 어떤가요?

면접자: 대체로 남.....(웃음) 남자성별이 좀 더 많은 편이죠. 아무래도 그 메인에 걸리는 그림 같은 그래픽 작업 같은 경우에는 약간 여자 사원에게 안 맡기려는 경우도 좀 있어요. 이제 페미라서 문제 될 수 있지 않느냐라는.

분명히 '실력이 더 좋은 작가들이 있는데'라고 짐작을 하고 있는데 실력이 딸려 보여도 일단 픽업이 돼서 먼저 남성 작가가 일을 하게 되면은 (목소리 커짐) 그 일을 따라서 계속해서 다른 일들이 따라 들어오는 거잖아요. 근데 여성 작가들한테 일단 일이 한 번 들어오지 않는다면 그 다음부터는 계속 안 들어오는 거예요. 뭐 한 번, 페미니스트라는 꼬리표가 달리면 안 들어오는 거고, 일이 안 들어오는 작가라는 인식이 있으면 안 들어오는 거고, '애가 좀 골치 아프게 됐네'라는 느낌이 전해지면 또 안 들어오는 거고, 뭐 예를 들어서 그림이 아주 뛰어나다고 생각이 되어도 경력이 대단한 것들이 쌓여 있지 않으면 주기가 또 꺼려지잖아요. 실제로 에이전시라든가 이런데서 연락이 올 때도, 중간 에이전시들이 있거든요, 그 브랜드랑 작가들을 연결시키는, 그런 데서도 경력 사항 같은 걸 보내달라고 해요. 뭐 브랜드랑 콜라보 한 것들이 있는지, 큰 데랑 한 것들이 있는지 이런 것 위주로 보내달라고 하는데 보낼 것들이 없는 거예요 이제 여성 작가들은. 크게 한 것들이 많이 없으니까. 근데 그 중에서도 잘 나가시는 여성 작가들은 정말 정말 말도 안 되게 잘하시는 분들인 거예요. 근데 남성 작가들은 말도 안 되게까지는 잘할 필요 없거든요.

Ⅲ. 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증

1 FGI 결과 요약

본 장에서는 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증이 어떻게 시작되었고 진행되었는지, 그로 인하여 창작 노동자들이 어떤 영향을 받았는지, 그리고 그러한 영향을 주는 기제는 무엇이었는지 다루고자 한다. 우선 그에 대한 기초자료로서 심층면접자 21명이 보고하였던 디지털 플랫폼 콘텐츠 업계에서의 젠더 이슈를 둘러싼 갈등의 인식 계기, 사상검증의 종류, 주체, 영향에 대해서 간략히 살펴본다.

인식 계기	응답 수 ⁷⁾
넥슨 성우 계약 해지 사태 및 그 파생 사건	10
SNS상의 사상검증 목격	3
업계 전반적인 성차별/사상검증 목격	4
직접적인 개인 경험	3
기타	3
무응답	2

절반에 가까운 응답자들이 아래에서 볼 넥슨 성우 계약 해지 사태와 그에 대한 파생 사건(웹툰 작가 등 다른 영역 창작 노동자에게 사상검증이 확산된 사건)을 디지털 콘텐츠 업계 내 젠더이슈를 둘러싼 갈등을 인식하게 된 계기로 꼽았다. 이러한 결과는 현재 디지털 플랫폼 콘텐츠를 둘러싼 사상검증의 시발점이 넥슨 성우 계약 해지 사태였던 점과 부합하며, 해당 사태가 업계에 얼마나 큰 파급력을 가지고 왔는지를 단적으로 보여준다.

7) 여러 계기를 든 심층면접자들이 있어 총계는 21을 초과함

항목	주체			사상검증 종류			사상검증 영향			
	반페미니즘	자칭 페미니즘	기타	사이버 불링	작업 개입	기타	자기 검열	SNS 자제	작업 중단 등	기타
직접경험	12	11	5	5	6	15	15	14	3	6
간접경험	16	11	3	15	8	13	4	7	6	6

사상검증에 관해 직접적으로 경험해본 응답자는 총 15명이었다. 이 중 12명이 반페미니스트들이 그 주체였다고 보고했고, 11명이 자칭 페미니스트들로부터의 사상검증 경험을 보고했다. 사상검증의 종류로는 간접경험에서는 SNS 등지에서의 사이버불링이 가장 많이 보고되었다. 넥슨 성우 계약 해지 사태 이후에 특정 작가를 집어 ‘메갈’이라고 부르고 괴롭히는 행위가 만연했었기 때문인 것으로 보인다. 사측 등으로부터 작업 개입을 당한 경험도 다수(직접경험 6명, 간접경험 8명) 보고되었다. 기타 사상검증 종류로는 댓글을 통한 공격, 작업물에 대한 부정적 피드백, 사내에서 ‘페미’나 ‘메갈’인지 묻는 질문, 업무 배제 등이 보고되었다.

심층면접자의 3/4에 달하는 15명이 사상검증으로 인해 자기검열을 경험하고 있다고 보고했다. 또한 SNS를 닫거나, 비공개 계정으로 돌리거나, 콘텐츠 홍보용으로만 사용하고 젠더 이슈에 대해서는 전혀 말하지 않게 되었다는 심층면접자도 2/3에 달했다. 심층면접자 중 1/3은 주변에서도 이와 같이 SNS를 자제하게 된 사례를 발견했다고 응답했다. 또한 절필을 비롯해 작업을 중단하거나 휴식하고 있는 경우도 적지 않았다.

아래에서는 심층면접자들이 압도적으로 젠더 이슈를 둘러싼 갈등의 인식 계기로 꼽았던 넥슨 성우 계약 해지 사태를 살펴보는 것으로 논의를 출발한다. 넥슨의 성우 계약 해지 사태 이후 사상검증이 어떻게 다른 업계로 확산되었고, 그 피해 상황은 어떠한지를 우선 검토한다. 또한 심층면접자들이 응답 과정에서 제시하였던 자칭 페미니스트들로부터의 공격을 포함해 최근의 상황을 살펴본다. 나아가 사상검증의 종류와 영향에 대한 구체적 응답을 살펴본다. 이러한 사상검증이 어떤 방식으로 창작 노동자들에게 영향을 주었는지에 관한 그 기제 역시 탐구할 것이다.

2 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증 실태

가. 넥슨 성우 계약 해지 사태

(1) 티셔츠 텀블벅 후원과 계약 해지

게임사 주식회사 넥슨 사상검증 사태는 온라인 게임 ‘클로저스’의 캐릭터 ‘티나’의 성우가 2016. 7. 18. 자신의 SNS에 “Girls do not need a prince”라는 문구가 적힌 티셔츠를 입은 사진을 업로

드한 데서 시작된다. 해당 티셔츠는 여성혐오에 반대하는 사이트 ‘메갈리아’의 페이스북 페이지가 반복하여 삭제된 사건에 대한 소송 비용을 후원 받기 위하여 제작되었다. ‘메갈리아’에 반감을 가진 사람들이 ‘클로저스’의 홈페이지 게시판에 성우 교체 요구 게시글을 지속적으로 올렸다. 이에 주식회사 넥슨은 2016. 7. 19. 온라인 게임 ‘클로저스’의 캐릭터 ‘티나’의 성우를 교체하기로 결정, 이를 발표하였다. 또한 게임사 에이스툼 역시 ‘최강의 군단’ 캐릭터 중 위 성우가 작업하였던 ‘이자나미’의 음성 교체를 같은 날 발표하였다(연합뉴스, 2016).

(2) 창작 노동자들의 연대와 사상검증의 전개

사건 발생 직후 포털과 웹툰 전문 플랫폼 등지에서 활동하였거나 활동하는 중이었던 웹툰 작가 일부가 #넥슨_보이콧 해시태그 운동에 참여하거나, 위 성우와 연대하는 발언을 트위터를 비롯한 SNS에 게시하였다. 게임개발자연대는 2019. 7. 19.자로 넥슨 성우 계약 해지 사태에 대해 비판적인 입장의 성명서를 다음과 같이 페이스북에 게재하였다.⁸⁾

오늘(2016년 7월 19일) 나딕게임즈는 논란이 된 성우를 7월 19일 자로 교체하고 기존의 음성 수록 데이터는 모두 폐기하겠다고 공지했습니다. 뒤이어 최강의 군단을 서비스 중인 에이스툼 측에서도 게임 내에 수록된 해당 성우의 음성을 교체하겠다고 공지했습니다. 해당 성우는 하루아침에 두 개의 게임에서 하차하게 된 셈입니다.

해당 성우는 "Girls do not need prince"란 티셔츠를 입고 인증함으로써, 페미니즘 실천에 관련된 법률 지원을 위한 펀딩에 지원했음을 공개해 여론의 공격을 받고 있던 상황으로, 메갈리아로 특징되는 사이트의 존재에 대한 지지 발언이 이어지며 논란이 심화되고 있던 상황이었습니다.

연대에서는 해당 발언에 대한 검토 결과, 충분히 개인의 정치적 의사 표현과 정치적 신념으로 취급될 수준의 대응이었다고 자체적으로 판단하고, 동시에 이러한 활동이 반대의 목소리를 부르는 것이 한국 게임 소비 시장의 미소지니 적 특성에 기인하고 있는 것으로 판단했습니다. 메갈리아라는 이름에 덧붙여진 부정적인 이미지를 고려하더라도, 성우의 해당 표현이 인간의 기본적 존엄이나 타인의 자유 등을 현저히 침해했다고는 볼 수 없었습니다.

동시에, 이번 계약 해지는 합의의 결과였음은 이미 보도자료로서 공개되었지만, 업계의 계약 관행 상, 클라이언트가 계약 해지를 먼저 요청할 경우 이를 거부하기 어려운 것도 사실입니다. 설령 모든 것이 원만하게 합의되었고 수평적이었다 한들 이번 결정으로 말미암아 해당 성우에게 평판 이슈가 남겨졌다는 사실은 부정할 수 없을 것입니다. 이렇게 남겨진 평판 이슈가 앞으로의 성우 활동에 제약이 될 것 또한 추론 가능합니다. 따라서 이번 일은 단순히 계약에 명시된 금액이 지불되었는지에만 관계된 문제는 아닙니다.

8) <https://www.facebook.com/gamedevguildofkorea/posts/2092031104354416>, 최종접속일: 2022. 1. 13.

단편적인 이야기가 되지만, 이번 계약 해지로 앞으로의 업데이트 작업 등에서도 배제된 것이 되기에 단순히 녹음된 보이스가 수록되지 않는다는 것 이상의 의미를 가지게 되며, 향후 작업 수주에도 걸림돌이 될 것입니다.

만약 나딕게임즈와 넥슨, 에이스툰에서는 직원이 메갈리아를 지지하고, 메갈4페이지로 이어지는 그들의 행보를 응원한다는 입장을 SNS에 표하면 이를 ‘회사의 이익을 침해하는 상황’으로 보아 해고하거나 인사상의 불이익을 가할 것입니까? 이러한 상황 속에서 현실에 출시되는 게임들이 올바른데 대해 제대로 담아낼 여유를 가질 수 있겠습니까? 게임 개발자는 그저 사업부의 판단 하에 얼마든지 자신의 의견을 제약당하고 또 계약이 철회될 수 있는 입장인 것입니까? 고용 문제와 계약 문제가 엄연히 다르다면 외주 작업 인력인 성우나 일러스트레이터 등은 그저 자신의 작업물을 제공할 뿐인 역할인 것입니까?

내가 싫어하는 것만이 금지되는 것은 아닙니다. 탈 정치적 압력이라는 것은 또한 매우 정치적이기에, 이번 결정이 논란 그 자체를 진화할 수 있을 것이라고도, 근본적 해결책이라고도 생각하지 않습니다.

이번 일은 엄밀히 말해 계약 문제이지 노동법의 이슈는 아닙니다. 한국 노동법은 도급 등의 특수계약에 대해 제대로 보호하지 못하고 있습니다. 하지만 이는 법의 허점이라고 생각합니다. 따라서 법을 준수하는 것이 게임 산업 종사자들의 이익에 보탬이 될 것이라고는 생각하기 어렵습니다. 그렇기에 더욱 목소리를 내고자 합니다.

하루 만에 이뤄진 넥슨의 결정, 회사 내외부의 뒤숭숭할 수 있는 사정을 감안하더라도 이번 조치는 너무나도 급작스러웠고, 충분한 해명도 없었습니다. 그 결과 논란은 지금도 이어지고 있습니다. 지금이라도 넥슨과 나딕게임즈는 좀 더 폭넓은 해명을 내놓아야 하고, 게임 외적인 판단이 개입된 이번 결정을 철회하거나 최소한의 반성을 거쳐야 할 것입니다. 관련 보도가 계속 이어지는 것은 이미 수습에 실패했다는 의미입니다. 넥슨 측에서는 정치적인 선긋기를 원했던 것 같지만, 그 결정 자체가 굉장히 정치적이었음을 이제 인정해야 합니다. 이미 었질러진 물이지만, 시장 선도 기업으로서 현명한 판단을 바랍니다.

아울러 지금의 논란에선 한 발 벗어나 있는 에이스툰 측에도 강한 우려의 메시지를 전달합니다. 이런 연쇄는 에이스툰이 마지막이었으면 하고 바랍니다.

2016년 7월 19일 게임개발자연대

이후 위 성우에 대한 연대와 지지를 표명한 창작 노동자들에 대해서는 물론이고 페미니즘을 지지하는 발언을 하거나, 페미니즘과 관련된 이슈에 관한 SNS 게시물에 ‘좋아요’를 누르거나 공유를 하였던 창작 노동자들에 대하여 온라인 괴롭힘과 사상검증이 시작되었다. 그 과정에서 일부 창작 노동자들의 작업물이 삭제되었고, 일부 창작 노동자들은 위 성우와 연대하는 게시글을 삭제할 것을 강요받았으며, 개인 면담 끝에 퇴사하기도 하였다. 다수의 창작 노동자에게 외주 등 작업 의뢰가 단절되는 피해도 발생하였다(국가인권위원회 차별시정위원회, 2020: 3-5). 또한 웹사이트 ‘나무위키’에서는 위 성우를 지지한 사람들의 목록이 형성되어 현재까지 유지되고 있다.⁹⁾

(3) 국가인권위원회의 의견표명

여성프리랜서 일러스트레이터 연대 대표이자 전국여성노동조합 디지털콘텐츠창작 노동자지회 지회장이었던 창작 노동자는 2018.경 국가인권위원회에 진정을 접수하였다. 해당 진정에는 6명의 피해자의 피해 내용이 담겨 있었고, 그 피해 내용은 ① 사이버 괴롭힘(온라인 커뮤니티에서의 욕설, 비난 등), ② 작업물 삭제, ③ 작업물 공개불가 조치, ④ 작업 의뢰 단절, ⑤ SNS 게시물 삭제 강요, ⑥ (결국 퇴사로 이어진)면담을 포함했다.

국가인권위원회는 피해자 5명에 대해서는 피진정인(웹툰 플랫폼, 게임사 등)과 용역계약을 체결하였을 뿐이고 근로계약을 체결한 바 없어 근로자로 보기 어렵다는 이유로 국가인권위원회법 제32조 제1항 제1호에 따라 각하하고, 피해자 1명에 대해서는 진정의 원인이 발생한 날로부터 1년 이상 경과하였다는 이유로 국가인권위원회법 제32조 제1항 제4호에 근거해 각하하였다. 다만 국가인권위원회는 “우리 사회에 만연한 혐오·차별 대상 중 하나인 여성 프리랜서가 온라인상에서 괴롭힘의 대상이 되고, 다수의 집단행동에 의해 사실상 업계에서 퇴출되어 경제적 불이익을 받고 있는 사건으로서, 언론에서도 수차례 다뤄왔던 심각한 사회 문제에 해당”한다는 이유로 국가인권위원회법 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 근거해 의견표명을 개진하였다.

국가인권위원회는 의견표명을 통해 위 피해자들의 피해사실 중 적어도 일부가 사상검증으로 인한 것임을 확인하였다. 이에 국가인권위원회는 ① 문화체육부장관에게 게임업계의 혐오 및 차별 실태조사와 개선 대책을 마련할 것을 촉구하였고, ② 문화예술진흥법 개정을 통해 게임 개발 창작자들이 보호받을 수 있도록 해야 한다는 의견을 표명하였으며, ③ 한국콘텐츠진흥원에게 게임산업 지원사업 과정에서 게임문화에서 나타나는 성차별적 관행을 개선하도록 촉구하는 한편, ④ 게임사들의 윤리와 책임의식을 강조하고 게임 이용자의 퇴출 요구에 동조하지 않는 등으로 피해자들이 업계에서 활동할 수 있는 환경을 조성해야 한다고 강조하였다(국가인권위원회 차별시정위원회, 2020).

9) <https://namu.wiki/w/%ED%81%B4%EB%A1%9C%EC%A0%80%EC%8A%A4%20ED%8B%B0%EB%82%98%20%EC%84%B1%EC%9A%B0%20EA%B5%90%EC%B2%B4%20EB%85%BC%EB%9E%80/%EA%B0%81%EA%B3%84%20EB%B0%98%EC%9D%91>, 최종접속일: 2022. 1. 13.

나. 反페미니스트 소비자의 사상검증

(1) 넥슨 사태 이후 사상검증의 동향과 그 피해 상황

(가) 2018. 3. 21.~2018. 4. 연쇄적 사상검증 사태

2018. 3. 21. SUNBORN Network Technology사에서 제작한 게임 ‘소녀전선’의 일러스트레이터에 대한 의혹 제기부터, 2018. 4. 4. ‘클로저스’ 원화가 퇴사 사건에 이르기까지 약 2개월 동안 다수의 사상검증 사건이 있었다. 사상검증의 양상은 ① 트위터 등 SNS를 찾아내어 활동(본문, 공유, ‘좋아요’ 표시, 팔로우 등) 내용을 살펴본 후 그 중 ‘페미니즘’에 관련된 내용이나 ‘넥슨 성우 계약 해지 사태’에 관한 비판을 색출하여 의혹을 제기하고 사과문이나 입장문을 요구하는 것이 기본이 되었다. 이후에는 ② 그와 같은 사상검증을 당한 창작 노동자에 대한 옹호 발언에 대해 글을 쓰거나 관련 글을 공유하거나 ‘좋아요’를 누르는 등의 행위를 한 경우에까지 색출 작업을 하는 것으로 확대되었다. 이 무렵 사상검증 타임라인은 다음과 같다(윤서호, 2018).

2018. 3. 21.	게임 ‘소녀전선’ 카페에 업로드된 일러스트를 생산한 일러스트레이터가 넥슨 성우 계약 해지 사태에 대해 관련 트윗을 리트윗했다는 의혹이 제기된 후, 해당 일러스트와 소개글이 삭제됨 게임 ‘마녀의 샘’ 일러스트레이터가 ‘소녀전선’ 일러스트레이터를 옹호하는 트윗을 리트윗하였고, 커뮤니티 유저들이 이를 캡처해서 업로드함. 해당 일러스트레이터는 리트윗 취소, 해명문 업로드 이후 해명문을 삭제함. 커뮤니티 유저들은 기존 트위터 내역과 리트윗, 팔로우 목록을 조회해 커뮤니티에 올려 공격함
2018. 3. 22.	게임 ‘소녀전선’ 일러스트레이터가 사과문을 업로드하고 트위터 계정을 폐쇄했으며 소녀전선 공식카페에서 강제 탈퇴처리됨 게임 ‘마녀의 샘’ 제작자 키위웍스 대표도 사과문을 업로드하였으나 ‘불법 활동이 아닌 한 개인의 외부활동을 회사가 관여할 권한이 없다’고 밝힘 일부 온라인 커뮤니티 이용자들이 게임 ‘마녀의 샘’ 일러스트레이터에 대해서도 사상검증을 시작, 넥슨 성우 계약 해지 사태에 관해 비판한 트위터 유저를 팔로우했다는 이유로 마녀의 샘 시리즈 전체에 대해 ‘메갈’ 논란을 제기함
2018. 3. 23.	게임 ‘이스VIII’의 메인 일러스트레이터가 ‘마녀의 샘’ 구매를 인증한 트윗을 올리자 이를 커뮤니티 유저들이 캡처해 업로드하였고 ‘메갈’ 논란을 제기함
2018. 3. 24.	한 온라인 커뮤니티 이용자가 게임 ‘클로저스’의 원화가가 트위터에 남성혐오 발언을 했다는 글을 업로드했고, 다른 이용자들이 해당 원화가가 해당 원화가가 ‘소녀전선’과 ‘마녀의 샘’ 일러스트레이터를 팔로우하고 남성을 비하했다는 주장을 제기함. 이에 해당 원화가는 트위터에 사과문을 업로드하고, 나덕 게임즈는 해명글을 업로드함
2018. 3. 25.	온라인 커뮤니티 이용자가 게임 ‘소울워커’ 일러스트 일부를 작업한 외주 일러스트레이터와 프롤로그 영상을 담당한 외주 일러스트레이터의 리트윗을 캡처하여 ‘메갈’ 논란을 제기함 게임 ‘트리 오브 세이비어’ 컨셉 원화가의 트위터 계정에 있는 리트윗 글 및 팔로우에 대해서 온라인 커뮤니티 이용자들이 색출하였고, ‘메갈’ 논란을 제기함

2018. 3. 26.	게임 ‘소울워커’ 운영진은 해당 일러스트를 교체하겠다고 공지함
	게임 ‘트리 오브 세이비어’ 컨셉 원화가가 사과문을 업로드하였으나 유저들은 사과문 내용을 추궁하고 리트윗과 팔로우 목록을 수집해서 업로드함
	게임 ‘트리 오브 세이비어’의 김학규 IMC 게임즈 대표가 공지를 업로드함. 공지를 살펴보면 해당 원화가에게 ‘한국여성민우회’와 ‘페미디아’ 계정 팔로우 이유를 질문함
2018. 3. 27.	게임 ‘클로저스’의 나딕 게임즈 소속 원화가가 게임 ‘트리 오브 세이비어’ 논란을 비판하는 만화에 ‘좋아요’ 표시를 한 데에 대해 항의가 제기되었으며 원화가는 실수로 누른 것이라고 답하고 해당 트위터 내용을 삭제함
	게임 ‘클로저스’ 운영진은 사과문을 업로드함
	나딕 게임즈의 이선주 대표는 성명을 통해 일러스트를 점차적으로 교체하겠다고 공지함
2018. 4. 3.	게임 ‘소울워커’의 외주 일러스트레이터들은 유사 피해를 입은 다른 일러스트레이터들과 함께 법적 대응을 하겠다는 트윗을 업로드함
2018. 4. 4.	게임 ‘클로저스’의 원화가 중 1명이 책임을 지고 퇴사하겠다는 사과문을 업로드함

위와 같은 연쇄적 사상검증 사태에 대해 언론 보도가 있었고(이재덕, 2018; 백철, 2018a; 백철, 2018b; 박정훈, 2018 등) 이후에는 ‘게임업계 사상검증’에 대해서 비판적인 태도를 취한 사람에게까지 사상검증이 번져나갔다. 가령 게임 ‘벽람향로’ 유통사 ‘X.D.글로벌’은 일러스트레이터에게 ‘메갈리아와 관련 없고 페미니즘을 지지하지 않는다’는 트윗을 올려줄 것을 요구하고, 이를 거절한 일러스트레이터의 일러스트를 삭제했다(신지수, 2018).

(나) 2019 게임 ‘아르카나 텍틱스’ 블랙리스트 사태

티카타카 스튜디오가 개발한 게임 ‘아르카나 텍틱스’의 공식 카페에 2019. 11. 16.자로 “메갈 젠스”라는 제목의 글이 업로드 되었다. ‘아르카나 텍틱스’에 외주로 참여한 일러스트레이터가 과거 자신의 SNS 계정에 넥슨 성우 계약 해지 사태 당시 성우를 지지하는 해시태그를 달았다는 내용이었다. 티카타카 스튜디오는 2시간 뒤 “본 과정에서 자사는 일러스트 외주 전에 사회적으로 논란의 여지가 있는 작가님들의 리스트를 먼저 찾고, 그 작가님들을 제외하고 섭외를 했는데, 미처 민감한 부분들에 대해 더 신중하지 못하고 선정한 점 대단히 죄송스러운 마음”이라면서 “문제의 여지가 있을 시 해당 일러스트를 전면 교체”하겠다고 공지했다(조문희, 2019; 김민제, 2019).

위 공지로 인해 업계에 ‘블랙리스트’가 실제로 있는 것이 아니냐는 의혹이 제기되었다. 티카타카 스튜디오는 ‘리스트는 본 적도 만든 적도 없다’고 강조했으나, ‘문제의 소지가 있었던 작가는 가급적 제외하고 섭외를 진행’했다고 밝힘으로써 사상검증을 토대로 특정 성향의 창작 노동자를 배제,

차별해왔음을 자인했다. 실제로 넥슨을 보이콧했던 일러스트레이터들은 2016년 이후 한국 게임회사로부터 일감을 받은 적이 없음이 확인되었다(유지영, 2019).

(다) 이후의 지속적 전개

2020. 1. 2.에는 게임사 ‘요스타’가 배급하는 게임 ‘명일방주’ 운영팀이, 사전예약 30만 명 돌파 기념 축전을 그린 일러스트레이터의 트위터 게시글 중 특정 사상(페미니즘)에 동조하는 것으로 보이는 내용이 확인됐다는 이유로 축전 게시글을 내리고 재게시하지 않겠다고 공지했다. 또한 “향후 협력 인원 선정시 사전 조사 과정을 강화하겠다”고 밝혀 사전적으로 사상검증을 하겠다는 입장을 밝혔다(김민제, 2020).

2021. 3. 11.에는 게임 시나리오 작가 지망생이 3N(넥슨, 엔씨, 넷마블) 중 한 곳의 면접에서 사상검증을 당했다고 주장했다. 면접관이 “페미니스트라고 이슈가 된 일러스트레이터의 그림을 게임에서 지우겠다” 질문했다는 것이 요지였다. 해당 게임사는 지원자가 사과하지 않으면 회사명을 공개하겠다고 하자 지원자에게 뒤늦게 사과 메일을 보냈다(신혜연, 2021).

심층 면접 과정에서 게임업계 일러스트레이터들과 기획자는 직·간접적 경험에 기초해 게임업계의 사상검증이 현재 진행형이라고 진술했다. ① 짧은 머리 여성 캐릭터 원화가 ‘페미’ 같다는 이유로 반려된 사례, ② 동료나 상사가 ‘페미’나 ‘메갈’하냐고 물어온 사례, ③ ‘트위터를 하는 여성’, ‘여성 원화가’라는 이유로 ‘페미’라는 의심을 받은 사례가 있었다. 기존 사상검증과 마찬가지로 SNS 팔로워 목록이나 좋아요 목록, 리트윗 등을 기초로 괴롭히거나 사측에 작업물 삭제를 요구하는 유저들도 여전히 있었다. 또한 확신할 수는 없지만 ‘리스트’가 돌고 난 뒤로 외주가 줄어들고 게임 쪽에서는 아예 외주 의뢰가 없었다는 보고도 있었다.

그때 여자가 저밖에 없는 데도, 저밖에 없는데, 저한테 와 가지고 ‘너 메갈해?’ 이러는 거예요. 그냥 ‘아니 저는 그런 거 모르는데요.’ 약간 이렇게 말할 수밖에 없는 거예요. 그래서 이제 말을 안 하는데 너무 기분이 안 좋은 거예요.

피해를 가장 심하게 받은 직군분들은 게임 일러스트레이터분들인데. 예전에 왜 한때 카드 게임 일러스트가 되게 호황이었잖아요. 그때 많이 활발히 활동을 하던 분들이 많고. 근데 이제 그렇다 보니까 그림체가 굉장히 중요하고 그 그림체에 팬덤이 있고. 게임 안에서 굉장히 중요한 역할을 하는 사람들인데. 그러다 보니 더 주목도 받고 유저들이 더 이렇게 예의주기를 하다 보니까, 더 스토킹하듯이. 그 얘기 들어보면 어떤 분은 막 회사까지 찾아왔대요. 이 사람 메갈이다, 잘라라 이랬다는 거예요. 그리고 거의 집 주소도 알아서 집 근처까지 간 사람도 있고. 왜냐하면 동인지 판매를 하다 보면 주소가 노출될 때가 있거든요.

예를 들어 당사자분들이 이제 올 게 왔구나, 내가 그때 지지했던 게 이제 들춰졌구나, 그렇게 받아들이시니까. 그때 많은 분들이 지지를 하셨고 지금까지도 계속. 스톡킹하듯이. ... 예를 들어서 그냥 2년 전에 페미니즘 관련 sns 트위터 글에 그냥 좋아요를 하나 눌렀는데, 2년 전 게시글, 트위터 아시잖아요. 한참 쌓이는. 그거를 이제 워낙 또 유명한 일러스트레이터 분이시다 보니 팬도 많았고. 근데 그런 남성 팬이라고 자처하는 사람들이 이제 그거를 해서, 루리웹 같은 그런 남초 커뮤니티에 이거 봐라 애도 페미다, 메갈이다, 이렇게 되면서 회사 일이 끊기고 그렇게 되는 거죠.

일단 그 리스트가 돌고 나서 한동안 출판업계 외주도 좀 주춤했던 걸로 기억합니다. 그리고 게임 쪽은 아예 연락이 안 왔었고요.

2019년까지만 해도 그 티셔츠 대란에서 조금 시기가 멀어진 뒤인데도 OO님이 제가 트위터를 하는 걸 보고서 '아 요즘 트위터 조심해야 되는데.'라고 이렇게 지나가고, 지나가면서 이야기를 하셨거든요. ... 이야기를 들었을 때 실제로 기분은 좋지 않았지만, 업무상의 있었던 다른 피해들처럼 가볍게 남들한테 이야기할 수 없는 점이 좀 불편했어요. ... 예를 들어가지고 'OO님이 갑자기 제 트위터 보고 뭐라고 하시는데요.'라고 이렇게 얘기할 수가 없는 거예요. 네. 그래서 약간 되게 난감하고 그런 부분에서 난감하다는 점이 되게 나중에 가서는 좀 불쾌하게 많이 남았어요.

사측 인사팀에서 SNS 검색을 통해 젠더 이슈 관련 발언을 할 경우 호출한다는 간접 경험을 접한 게임업계 종사자도 있었다.

인사팀에서 SNS, 그러니까 △△직원 이런 식으로 검색을 해가지고, 자신이 △△ 직원인 것을 밝히면서, 뭐가... 정치 발언은 제가 잘 모르겠고요, 이런 약간 젠더 이슈 같은 데에다가 발언을 하면은 실제로 인사팀에서 호출을 한다고 들었어요. 그래 가지고 약간, ... 자음으로도 쓰지 않고, 그래서 △△ 다니는 직원들이 웬만하면 회사 이름을 안 쓰거나, 뭐 제 친구 같은 경우에는 계정을 이렇게 삭제하거나, 그럴 때가 많았어요.

(2) 게임업계 외 디지털 플랫폼 콘텐츠 업계로 확산

이와 같은 반페미니스트들의 사상검증은 게임계에 국한되지 않았다. 국가인권위원회의 결정문에서 이미 인정된 바와 같이, 넥슨 성우 계약 해지 사태 때 성우를 지지하는 의견을 표한 작가들이 악성 댓글과 온라인 괴롭힘에 시달렸고 일부 작업물이 삭제되었다. 즉 '메갈 사냥'의 범위가 넓어진 것이다. 가령 목격된 사례 중 하나는 다음과 같다: 일러스트레이터A가 '메갈 사냥'을 당함→게임 유저가 사측에 압박을 가함→A 일러스트레이터가 사과문을 올림→다른 일러스트레이터 B가 그 사과문에 '좋아요'를 누름→B도 마찬가지로 '메갈 사냥' 당함→입장문 올림→웹툰 작가C가 입장문 공유→C가 '메갈 사냥'의 대상이 됨.

또한 ① SNS에서 젠더 이슈에 대해서 언급했다가 '(SNS에 올린 글이)정치적 성향으로 읽혀서 일을 줄 수 없게 되었다'는 통보를 받은 사례, ② 사측에서 트위터를 하지 못하게 한 사례, ③ 페미니즘 옹호 발언을 해서 '페미 작가'라는 낙인이 찍힌 이후로 독자들이 작품의 댓글창에서 작가를 불링한 사례, ④ 플랫폼에서 계약을 해지당한 사례 등이 보고되었다.

이제 페미니즘에 관련된 이야기들도 굉장히 리트윗도 많이 하고 제 의견도 강하게 쓰고 했던 시절인데 그 때쯤에 아시는 분한테 연락이 와 가지고 작업을 같이 하고 싶다는 이야기를 하다가 결국에는 못하겠다는 연락을 받았어요. ... 제가 이제 그런 글들을 너무 강하게 쓰는 사람이기 때문에 그걸 '정치적 성향으로 읽혀서 일을 줄 수 없게 되었다.' '회사에서 그거는 기각이 되었다.'라는 의견을 받아서 그렇게 되었던 경험이 있었습니다.

최근에 어떤 작가님이란 얘기를 했는데 홍보를 해야 되는데 오히려 회사 쪽에서 트위터를 하지 못하게 한다, 라고 하시더라고요. 그러니까 어떤 이슈로 이 작가들이 걸릴지 모르니까 회사에서 오히려 트위터 같은 거를 못하게끔 막고 있다. 혹은 자기네가 불공정한 계약을 했을 때나 이런 사례들이 있으면 트위터 같은 데 올리지 마셔라. 라고 좀 업체에서도 좀 이렇게 규제를 한다고 하더라고요.

제가 봤던 사례는 그 남자 판타지 쓰는 분이 이제 트위터에서 페미니즘 옹호 발언을 했다고 해요. ... 그러니까 카카오페이지에서 신작이 오픈을 하니까 댓글창이 우르르 와가지고 난리가 난 거예요. 이거 페미다, 보지 마라 보지 마라 그럼 이제 거기에 맞서서 이제 오히려 이제 응원하러 왔다, 이런 사람들이 이 댓글 창은 전쟁터가 되고.

▲▲(플랫폼)이나 이런 남성향 19금 웹툰 플랫폼 같은 경우에는 실제로 이제 작가님이 예전에 성우를 지지했다더라 혹은 페미니스트라더라 하면 이제 진짜 계약 해지. 그 사례를 제가 기억을 하거든요.

다. 자칭 페미니스트로 소비자로부터의 사상검증

(1) '여성서사'와 특정한 여성 캐릭터에 대한 요구

심층 면접으로 드러난 사상검증의 또 다른 유형은 여성 작가에 대한 '여성서사', '특정한 여성 캐릭터 조형' 등에 대한 요구다. 이러한 요구는 여성 창작 노동자의 도덕성을 시험대에 올리는 것으로 이어진다. 보다 명료히 하자면, 여성 창작 노동자가 페미니즘을 얼마나 콘텐츠에 반영하고 있는지에 따라 그 여성 창작 노동자가 페미니스트인지를 판별하는 것이다. 이러한 판별을 시도하는 소비자들은 SNS 멘션, 다이렉트 메시지(DM), 작품의 댓글창을 통해 작가에게 요구사항을 전하고, 작가가 페미니스트가 아니라거나 여성서사가 아니라는 방식으로 공격하기도 한다.

이러한 검증의 첫 번째 문제는 '여성서사'나 독자들이 원하는 '특정한 여성 캐릭터 조형'이 불분명하다는 데에 있다. 가령 심층면접에 참여한 웹소설 작가 중 한 명은 어딘가에서는 자신의 작품이

여성서사가 아니라고 비난 받고 있었는데, 다른 곳에서는 여성서사 웹소설 리스트에 올라가 있다고 진술했다. 해당 작가는 ‘웹소설계의 비평 담론’이 구체적으로 형성되지 않은 시점에서 독자들이 요구하는 ‘여성서사’가 작가들에게는 모호한 압력으로만 작용한다는 점을 지적했다.

기본적으로 여자가 주인공이고 여자 이야기를 하고 있고 하면 일단 그러면 여성서사지 않나, 라고 저는 생각을 하거든요. 근데 계속 여성 서사를 주장하는 분들을 보면 사실 저는 기준을 모르겠습니다. 뭔가 더 고차원적인 걸 요구하시는 것 같아요. 근데 그런데 간혹 그 뭐지, 그래서 인터넷 상에서 여성 서사 뭐 웹소설 리스트 하면서 이렇게 돌아. 누가 제 적어둔 걸 보면 이게 어딜 봐서 여성 서사야? 하는 것들이 있어요. 그리고 뜬금없이 제 것이 올라 있는 경우도 있어요. 아까 말했던 저는 그 페미니즘 요소를 생각을 의식을 안 하려고 했다 하는 그 소설이 제목이 올라와 있어요. ... 저는 웹소설밖에 모르니까 웹소설 쪽 같은 경우에는 그게 없어요. 약간 좀 그, 뭐라 해야 되지? 문학 평론적인 어떤 이런 뭐라고 해야 될까요. 담론이나 이런 게 아예 형성이 안 돼 있거든요. 그러다 보니까 그냥 독자가 그냥 개인적이예요. 다 다 개인적이고 다 주관적이고.

여성서사의 정의 자체가 불분명하기 때문에 여성서사로 생각하고 기획한 작품이 여성서사로 인정받지 못하고 ‘탈락’하는 경우도 있었다. 가령 성폭력 피해 여성 캐릭터가 등장하는 작품에 대해서 독자들이 ‘여성 불행 포르노에 불과하다’, ‘여성서사가 아니다’라며 가혹한 비난을 가하는 것을 목격했다는 진술이 있었다. 또한 간성(intersex)의 신체에 여성 젠더 정체성을 가진 여성 캐릭터를 등장시킨 작품에 대해 악성 댓글이 달리는 현상 역시 목격되었다. 면접자들은 여성이 등장하고, 여성이 스토리를 이끌어나가고, 여성의 시선에서 스토리를 풀어나가는 것으로 충분하다고 생각하면서도 여성서사에 대한 끊임없는 요구와 좁은 인정 범위를 무시하지 못하고 괴로워했다.

그때 전후로 해서 여성 창작자의 작품에 대해서 ‘이 작가가 스스로 페미니스트라고 이야기를 하고 있다면 이런 것을 그려도 되는가?’에 대한 검열이 사실은 활발하게 이루어지고 있었고, 오히려 요즘 같은 때에는 그런, 그것 자체를 검열이라고 말할 수 있게 된 것 자체도 요즘인 것 같아요. 한 3년 전쯤에는 그것은, 어떻게 보면 약간 당연한 것에 가까웠고, ‘여성 작가인데 이런 폭력적인 것을 그려도 되나?’, ‘여성 작가인데 이런, 이것은 정말... 이 소녀들의 불행포르노에 가깝다. 이런 걸 여성 작가가 그린다는 건 말도 안 된다.’.

여성 캐릭터에 대한 요구도 좁은 것은 마찬가지다. 면접자 중 한 명에 따르면 웹소설 속에 등장하는 여성 캐릭터는 ① 능력과 지위 등 모든 면에서 완벽해야 하고, 성격과 외양이 매력적이어야 한다. 그러한 강력한 지위와 권력을 통해 독자에게 ‘사이다’¹⁰⁾를 줄 수 있어야 한다. 혹은 ② 유아 정도 나이여서 무결한 채로 돌봄을 받아야 한다.¹¹⁾ 이로 인해 처음부터 차근차근 성장해나가는 여성 캐릭터는 환영받기가 쉽지 않다.

10) 빠르게 악역에게 응보를 가하는 방식의 전개인 은어

11) 두 종류의 여성 캐릭터에 대한 요구가 같은 소비자층에게서 나오는지는 불분명하다.

저는 그래도 성격이, 그 여자의 삶이라는 게 사실 엄청 다양하잖아요. 여자가 뭐 상처 받아 가지고 그거를 극복한 이야길 수도 있고, 뭐 아니면은 뭐 아무것도 없다가 자기가 뭔가 쌓아가며 성장한 얘기일 수도 있고 그런데. 아 그러니까 저는 그런 고정된 여성 캐릭터 상이라는 게, 뭐 몇 가지 특징화를 한다면 또 대부분 부자예요. ... 페미니즘 이슈를 늘 노동이라는 것과 항상 분리해서 보더라고요. 그래서 그것이 사실 작품에서도 고스란히 드러났던 거 같고. 그래서 가난한, 이제 여주인공이 이야기 이런 거는 사실 아예 신데렐라 얘기 아니면 아무도 읽고 싶지 않아하고. ... 부자고, 자기 강단이 있고. 남을 휘둘러 수 있고. 그리고 막 너무 똑똑해 가지고 뭔가 그런 약간 막혀있던 상황도 막 척척 해결하고 막 이런 거 있잖아요. 그래서 약간 저는 그니까 그런 생각이 드는 거죠. 아 근데 나는 안 이런데. 아 우리가 어떻게 다 이럴 수 있나. 그래서 그런 생각을 하면서 그 주류적인 작품들이 어떤 성향을 가지고 있나를 보고 이 시장성을 판단하게 되니까. 근데 대부분이 그렇게 돼 가지고. 참 제가 그래서 사실 아 이거를 이제 본업으로는 오래 못하겠다, 라는 생각이 든 게 약간 그런 판단이기도 했어요. ...알맞게 나를 만들어서 팔아먹을 수 있나, 이걸로 귀결이 되어 버리니까. 그래서 이제 결국에는 여성상에 대한 얘거나, 페미니즘 비판에 대한 얘거나 저희 작가들에게는. 성별 비판, 이런 건 어떻게 들리냐면은 아, 우리를 압박하는, 약간 시장성 중 하나로 여겨지게 되는 거죠. 그래서 요새는 다 부수고 다니는 언니를 보고 싶어 하는 사람들이 일부 있어. 그러면 그런 시장의 수요가 있기 때문에 내가 저걸 쓸 수 있어, 라고 생각해서 쓰지만. 근데 그런 사람들이 저 언니가 우유부단한 걸 싫어해, 그럼 난 쓸 수 없는 거죠. 성장하는 얘기를 쓰고 싶지만.

래디컬 페미니즘 계열에서 주로 ‘디폴트 여캐’, ‘탈코 여캐’라고 불리는 여성 캐릭터 조형에 근거한 공격도 있었다. 디폴트 여캐는 매우 거칠게 말하자면 여성 캐릭터임을 나타내기 위해서 사용되는 데포르메가 제거된 캐릭터이다. 가령 긴 머리, 분홍색이 강조된 색 조합, 속눈썹, 여성성이 강조된 신체 형태를 제거하는 것이 그 예라고 할 것이다. 심층면접자에 따르면 ‘여성서사’로 불리는 작품에서 ‘탈코 여캐’가 아닌, 여성스러운 속성을 포함시킨 캐릭터를 등장시켰다는 이유로 비난을 받은 사례가 있었다.

심층 면접자들이 직·간접 경험담으로 보고한 다른 사례로는 제목을 조어하던 당시 ‘여(女)’를 접두사로 썼다는 점으로 인해 댓글창에 테러가 있었던 사례가 있었다. 또한 ‘여성서사’로 주목받은 작품에 대해 페미니스트를 자처하는 이들이 팬덤을 공격한 사례도 있었다. 이들은 ① 남성 캐릭터를 선호하거나 남성 캐릭터의 팬들에 대해서는 ‘여성서사’에서 남성 캐릭터를 좋아한다는 이유로 공격을, ② 여성 캐릭터 간 성애를 좋아하는 팬들에 대해서는 여성의 연대가 아니라 성애를 부각시켰다는 이유로 공격을, ③ 여성 캐릭터와 남성 캐릭터의 성애를 좋아하는 팬들에 대해서는 이를 이유로 공격을 하여 결국 팬덤이 와해되었다.

또한 심층 면접자들은 이런 잣대가 여성 작가들에게만 적용된다고 보고했다. 남성 작가의 경우 다양한 형태의 여성 캐릭터를 등장시키거나 여성 캐릭터에게 비중을 실어주는 것만으로도 찬사를 받는 반면에 여성 작가들에 대해서는 엄격한 잣대가 적용된다는 것이 공통된 진술이었다.

독자들이 또 사상검증을 하면서 걸고 넘어지는 것도 보통은 다 여자 작가한테 그렇게 얘기를 하고 남자 작가한테는 사실 그런 공격은 별로 들어가지 않아요. 기대치가 낮으니까. 이 사람한테 말해봤자 안 바뀌겠지라고 생각하는 거? 근데 여자 작가는 이렇게 하면 바뀌겠지 싶으니까 거기 가서 계속 이렇게.

자기 기준에서 좀 못 된다 싶으면은 일단 공격부터는 아니더라도, ‘아 그런데 작가님.’ 약간 완곡하게 의견 표현하는 거 있잖아요. 다른 남자 창작자에게는 완곡하게 조차 표현을 하지 않는데 이제 그게, 그런 게 되게 쉽게 들어가는 것 같아요. 받아줄 거라고 생각을 하는 건지, 이 작가라면. 그냥 거리가 너무 가까운가 싶기도 하죠, 독자와 창작자의 사이가. … 일단 제가 느꼈던 거는 저 개인적인 생각은 남자 작가들한테는 일말의 기대감이 좀 없어 보였고. 여자한테는, 여자 여자 작가면 여자 작가인데다가 이 정도의 페미니즘적인 성향을 보인 적이 있다, 하면은 이거를 내 말을 하면은 고쳐줄 것도 같다. 그래야지, 그래야지 ‘잘못을 하고 있는 이 사람을 좋아하는 내가 부채감이 생기지 않으니까.’ 라는 말, 라는 생각을 했었어요. 자기가 좋아하는 만화가가 이제 도덕적으로 옳지 못한 사람인데 ‘그런 도덕적으로 옳지 못한 사람을 좋아하는 내가 싫은, 자신이 싫어서 그렇게 요구를 한다.’라는 생각을 했었던 것 같네요.

(2) 페미니스트 정체성에 대한 증명 요구

심층 면접자들은 스스로를 페미니스트로 정체화한 여성 독자들로부터도 페미니스트인지를 검증 받는다고 진술했다. ‘귀엽고 아기자기한’ 혹은 ‘예쁜’ 그림체를 가진 탓에 온라인 괴롭힘을 당한 경험을 보고한 일러스트레이터들이 그 예일 것이다. 이들은 ‘여성에 대한 편견을 재생산’한다는 비난을 받으면서, 페미니스트 여부에 관해 검증 받았다.

원래 미형, 서양 미형을 그리시는 분이셨는데. 어쨌든 예쁜 얼굴들을 그렸는데 왜 여성들을 예쁘게만 그리냐. … 근데 이제 그게 이제 단순한 시비 정도가 아니고 굉장히 수위 넘는 비난 쪽으로 흘러가는 경우도 봤었고.

SNS 팔로워 목록이나 ‘좋아요’ 표시를 한 글, 리트윗 글을 가지고 와 ‘페미니스트가 아니’라는 힐난을 받은 사례는 다수의 면접자로부터 공통적으로 발견되었다. 이 역시 남성 작가에 대해서는 유사한 공격이 거의 이루어지지 않는다는 보고가 있었다.

그 당시에 유명한 사람들 거의 다 팔로우 해놓고 그러고 나서 제가 원래 정리 정돈을 하는 성격도 아니라서, 가끔 이렇게 제 작품 제목으로 찾아보다가 제 작품에 대해서 언급 많이 해주는 분 같으면 그냥 다 팔로우 해가지고 이렇게 구경하고 막 그렸었는데. 근데 그 쌓여있는 팔로우 목록을 누군가 이제 보고 … 10년간의 또 트위터를 분석을, 막 뒤지기 시작한 거예요.

사진작가나 일러스트 작가 그러니까 그 작품만 보고 팔로우 하는 경우가 많잖아요. 작가들끼리 제가 어떤 사람이고 어디 살고 이런 거 모르잖아요. 그냥 작품이 순수하게 좋아서. 근데 예전에 어떤 작품을 몇 개를 팔로우 작가 계정을 팔로우 한 적이 있었는데 이제 남성 작가분이셨어요. 근데 알고 보니까 이게 성 추문 그리고 성폭행 굉장히 좀 심각한 유해 사안이 터졌었던 거예요. 근데 이제 저는 그 사실을 전혀 모른 채로 그냥 팔로잉 된 것도 모르고 그냥 냅뒀어요. 냅두고 한 달 정도 지났었던 것 같아요. 해명을 부탁드립니다. 글이 메시지가 엄청나게 오는 거예요. ... 계속 공개 사과를 해라, 해명을 해라, 너도 같은 엑스다, 약간 이런 글들로 거의 dm 창이 보이(지 않게) 도배가 난 적이 있었죠. 사실 모르겠어요. 왜 그런 그런, 피해를 받아야 되지? 근데 저 말고 이제 다른 여성 작가님들도 그런 경우가, 그런 피해를 되게 많이 입어서 다들 약간 물음표? 그랬었죠. ... 근데 그거를 동시에 팔로우 했던 제 주변 남자 동료들 작가들도 꽤 많았거든요. 그 사람 중에 단 한 번도 그런 질문이 들어오지 않았어요. 자기가 뭔가 이렇게 잘못 이야기를 하고 댓글이 한번 난리가 났어도 그냥 그때뿐인 거예요. 근데 여성 작가님들은 이게 작품이 끝나도 '그 작가 그때 그런 말했어.' 그런 말이 돌아요. 근데 이게 그런 욕을 하는 남자 작가들도, 아니 그니까 남자 독자들도 있겠죠. 근데 요즘은 성비가 점점 역전이 일어난다는 느낌. 네, 확실히 강하게 느껴지더라고요.

3 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자에 대한 사상검증이 미친 영향

가. 사측으로부터의 작업 개입과 일감 배분

기존 자료 및 심층면접을 종합해보면 게임업계에 종사하는 일러스트레이터들은 사측에 의해서 작업물이 수정되거나, 변형되거나, 받아들여지지 않거나, 삭제되는 경험을 했음이 확인되었다. 또한 심층 면접 과정에서 웹툰 플랫폼이 '집게손가락과 엄지가 가까이 있는' 컷에 대해 수정 요구를 했던 사례, '이슈에 휘말리지 않도록' 교육한 사례도 있었음이 드러났다. 또한 '독자들이 문제를 제기할 수 있다'는 이유로 수정 요구를 받은 웹소설 작가 면접자가 있었다.

저 아까 전에 허버허버 하니까 생각이 났었는데 그 사건이 터졌던 직후에 제가 연재 중이었었는데 그때 어떻게 제 만화에서 이렇게 손으로 이렇게 가리키는 포즈가 있었어요. 그거를 집게손가락 같다며 수정을 요구했던 적이 있었습니다. 이거 그냥 거기서 대놓고 플랫폼에서 이제 원고를 한번 수정을 봐주시잖아요. 수정 팀에서 그때 저한테 그냥 대놓고 '이건 사회적 물의가 일으켜질 수 있는 예민한 문제라서 수정을 고려해 주십시오.'하고 그냥 대놓고 그렇게 왔었어요, 저한테. 그래서 저는 수정을 했고요 무서워서.

면접자: 손가락 사건. 이거 이제 썼다고 이제 다 검열당하는. 네 손가락 썼다고 다 검열당하는. (목소리 커짐)그게 최근에는 제일 컷쵸. 왜냐하면 XXX쪽에서 원래 그런 거 다 이제 조심하고 수정해달라고 다 공문이 와 가지고.

연구자: 공문이 왔어요?

면접자: 거의 그런 수준이었어요. 공문이 왔는지는 기억이 안 나는데, 이거 쓰면 그냥 다, 누구든지 다 수정 요청해 달라고 하는. 거의 그런 수준이었어서.

작가 분 계정으로 몰려가서 막 DM 보내고, 막 그랬고. 이게 물론 그렇게 안 해도 어차피 출판사 같은 걸 통해서 들어오기는 하지만 직접적으로 오는 게 제일 상처가 크잖아요. 그래서 그분이 너무 괴로워하시는 걸 보고 ‘절대 SNS는 하면 안 되겠다.’ ‘날 드러내지 말아야겠다.’라는 생각을 했던 것 같고. 더불어서 이제, ‘이게 작품의 수정으로까지 이어질 수 있는 문제니까, 수정을 하기 싫으면 웬만하면 처음부터 좀 내가 신경을 많이 쓰면서 해야겠다.’라고 생각을 했어요. 그래서 그런 생각도 있죠. ‘나중에 내가 쓰게 되면 나는 저런 일이 없게 잘할 수 있어.’라고 생각을 했는데, ... 그래서 저도 이제 글을 쓰고, 그 원고를 넘겼는데 담당자분이 수정 요청을 하신 거예요 ... ‘근데 독자들이 좀 이런 거는 문제가 될 수 있기 때문에 독자들에게 좀 신경을 써주시라.’ 이렇게 말을 해서. 그 말을 듣고 저도 아무래도 겁이 나니까 고치기는 했죠. 그리고 이제 아무래도 그게 제 첫 작품이었으니까, 좀 처음부터 너무 이제 그런 논란이 생겨버리면 이후로 같은 필명으로 활동하기 힘들니까 좀 순응하는 방식으로 가야겠다. 그렇게 생각을 했던 것 같아요.

나. 창작 노동자의 자기검열

다수의 심층 면접자들은 反페미니스트로부터의 공격을 피하기 위해 ‘페미라는 논란이 있는 작가’라는 꼬리표가 붙지 않도록 ‘미리 조심’한다고 응답했다. 反페미니스트, 혹은 자칭 페미니스트들로부터의 공격을 피하기 위해서 ‘페미니즘적 성향’이 드러날 것 같은 이슈에 대해서는 작품에서 드러내지 않기 위한 노력을 한다는 진술이 있었고, 이때 ‘페미니즘적 성향’이 드러날 것 같은 이슈는 젠더폭력, 성차별 등 다양한 분야를 아울렀다.

시장성 때문에 약간 이제 내가 가지고 있는, 약간 내가 마음에 드는, 표현하고 싶은 그런 캐릭터상을 많이 포기를 했고요. 그다음에 소재 같은 것도 많이 포기를 했고. 당연한 얘기지만 그런 쪽으로 안 까이고 싶으니까 조심조심 했죠.

근데 2020년도 지금에 와서는 아무래도 저 티셔츠 대란이 있었으니까(헛웃음) 그 이후로는 회사에서 여자 캐릭터 성격은, 그러니까 여자 캐릭터 성격, 대사 그런 것들을 조금, 좀 조심해가지고 써야 한다는... 그런 인식이 팀 내에 만연해 있고요.

근데 이제 이거를 대체 어디까지 표현을 해야 뭐 사실 작품으로서도 받아들여질 만하고 또 바깥에서도 욕을 안 먹을까? 이게 같이 일단 들어가긴 들어가거든요. 그 다음에 그게 이제 아까도 말씀드렸듯이 제 sns에서 운동 하나하나 하는 거에 대해서도 아무래도 좀 조심스러운 게 있고. 그리고 지금 하고 있는 작품에서도 이제 그런 것들이 정말 하나하나까지 신경이 쓰이더라고요.

좀 부정적인 이슈가 생겨서 ... 독자 이탈이 한번 있었던 사례를 제가 이제 직접 봤는데. 매출이 반으로 깎이고 이제 거기서 안 오른다고 그러더라고요. 그거를 그렇게 한 번 겪으면 이제 두 번 다시 이런 이야기 안 해야겠다, 이렇게 하게 되는 거죠. 그러면 그걸 전해들은 저도 ‘아, 이야기하면 안 되겠구나.’ 이렇게 되고. ... 이제 인터넷 분위기가 그러니까 좀 조심 좀 해야지 했는데. 이렇게 이렇게 지나고 보니까 이제 뭐라 해야 되냐. 어느 순간 이제 다들 그렇게 조심하고 조심하는 게 당연해져버린 약간 그런 느낌?

다. ‘여성서사’의 포기

‘여성서사’에 관심이 있는, 혹은 이미 ‘여성서사’로 평가받는 작품을 내놓은 창작 노동자들 중 일부는 ‘여성서사 작가’라는 인식이 생기는 것은 두려워하는 것으로 보였다. ‘여성서사 작가’라는 꼬리표가 달리고 나면 작품에 대한 비평이 ‘여성서사’인지 여부로 집중되어버리고 작품에 대한 진지한 토의나 평가는 이루어지지 않으며, 이후 작품들도 ‘여성서사’여야 한다는 큰 부담에 시달린다는 보고가 있었다. 작가로서는 다양한 장르의 작품을 시도해보고 싶고, 작품의 재미나 작품성을 중심으로 한 피드백을 원하는데 이런 부분에서 ‘여성서사 작가’라는 인식은 오히려 감점요소가 된다는 것이다.

또한 심층 면접자들은 입을 모아 ‘여성서사’는 돈이 되지 않는다고 진술했다. 대략적 이유는 다음과 같다. ① ‘여성서사’라는 꼬리표가 붙고 나면 그 작품에 대해서는 ‘여성서사’인지 여부에 모든 이목이 쏠리게 되고, 이 경우 ‘여성서사’에 관심이 없거나 ‘여성서사’에 적대적인 소비자에게 해당 작품이 읽히지 않게 된다. 결국 마케팅 측면에서 더 넓은 독자층을 포섭할 수 없다. ② ‘여성서사’에 관심 있는 소비자들은 충성도는 높을 수 있으나, 기본적으로 숫자 자체가 작아서 이들만으로는 생계를 유지하기 어렵다는 보고가 있었다. ③ 또한 ‘여성서사’를 시도했던 작가들의 계약 조건을 살펴보면, 대중성이 크지 않다는 인식 때문인지 플랫폼 측에서도 좋은 계약 조건을 제시하지 않는 것으로 보인다. 즉 MG가 적게 책정되거나 수익 분배율이 작가에게 유리하지 않았다. 이로 인해 ‘여성서사’로 제법 유명세를 탄 작품의 경우에도 완결 시까지 끝내 MG를 갚지 못하였다는 목격담도 있었다.

이처럼 ‘여성서사’가 돈이 되지 않는다는 이유로 작가들은 상업적 선택과의 갈등을 겪었다. 생계의 안정화를 위해서는 ‘여성서사’를 하지 않는 것이 훨씬 유리하다고 인식하지만, 그럼에도 (비록 그 범주에 대해서는 제각기 다른 생각을 하고 있을지라도) ‘여성서사’에 대한 필요성에 공감하고 사회적 책임감을 느끼고 있는 입장에서 작품의 방향을 정할 때 고민이 깊어지는 것이다.

심층 면접자들은 소위 ‘여성서사’가 상업적인 성공으로 이어지기는 매우 어려움에도 불구하고 여성 창작 노동자들은 ‘여성서사’가 필요하다는 생각에 이를 위해 노력하지만, 그러한 노력이 받아들여지지 않고 오히려 엄격한 독자들만 유입시키는 결과를 낳는다고 보았다. 역설적으로, ‘여성서사’에 대한 강력한 요구와 페미니스트로서의 정체성을 끊임없이 의심받는 현실로 인해 결국 ‘여성서사’를 택하는 것 자체를 기피하게 된다는 보고도 있었다.

약간 흑독한 페미를 할수록 흑독한 분들이 붙는 것 같고. 진짜 죄송한 말이지만 흑독한 페미를 할수록 흑독한 분들이 붙는 것 같고. 네.

그런 페미니즘적인 이슈를 분명히 2~3년 전에 작가님들이 많이 넣으려고 노력을 많이 했습니다. 실제로 많은 좋은 작품들이 또 연재가 됐고요. 근데 지금으로서는 저를 포함해서 상당히 많은 동료 작가님들께서 작품에 페미니즘 이슈를 넣는 것을 두려워하고 계세요. 그리고 실제로 아예 그것을 배제하고서 작업을 하는 게 가장 낫다고 생각을 하세요. 왜냐면은 남성 독자에게 들어오는 말도 안 되는 무자비한 그런 피드백은 어떻게 보면 여성 작가로서 그리면서 계속해서 받을 수밖에 없어요. 그것도 굉장히 가혹하고... 너무나도 큰... 부담인데 아무래도 '너는 여성, 여성 운동을 후퇴시키고 있어.' 이것은 정말... 연재 중에 들으면 정말 생계에 문제가 생길 정도로 어떻게 보면 좀 부담이 큰... 많은 아픔이 되는 말이기 때문에, 그 말을 아예 안 듣기 위해서 빼버리는 분들이 굉장히 많아서.

앞으로는 여성서사가 아닌 장르를 할 생각이 있고요. 이게 맞나 싶은데 저도 먹고살아야 되니까. 그래서 그냥 혼자서 갈등을 되게 많이 하게 되는 것 같아요. '사람들이 이런 이유 때문에 여성서사라는 이유로 내 작품을 되게 많이 좋아해 줬었는데, 만약에 나한테서 이 딱지가 떨어지면은 가치가 없어지게 되는 건 아닐까?'... 여성서사를 한 번 했던 작가들은 여성 서사밖에 못한다. 이게 약간 저희한테는 약간 좀 독이 될 수도 있는 거죠. 왜냐하면 다른 작품도 시도를 해보고 싶고. 어쨌든 간에 조금 저희도, 저희도 통장에 돈이 이제 들어와야 하는데 이제 그렇게 그런 메시지적인 부분만 신경 쓰고 있을 수는 없다보니까 어쩔 수 없이 타협을 해야 되는 부분이 생기는데, 이제 그런 부분에서 조금 실망을 하시는 분들이 나올 수도 있는 거고. 네. 그래서 그런 부분에 있어서는 좀 독자님들의 검열을, 그냥 어여 검열을 받은 거죠, 저 혼자. 독자님들이 막 저한테 '작가님 어떻게 이런 걸 그리실 수가 있습니까? 저는 실망입니다.' 뭐 이런 말을 딱히 하지는 않았지만 저 혼자 그런 독자님을 상정하고, 독자분들을 상정하고 '내가 만약에 뺀 걸 그리면 이제 난리 나겠지?'라는 생각에 이제 다른 작품을 못 하게 돼서.

라. 정체성 고민과 창작 노동의 중단

심층 면접자들 가운데에는 스스로를 직접 페미니스트라고 지칭한 창작 노동자도 있었고, 그렇지 않은 창작 노동자도 있었다. 후자의 경우라 할지라도 업계 내의 성차별, 여성 창작 노동자에 대한 사상검증과 성희롱을 비롯한 폭력에 대한 문제의식은 공유하고 있었다. 또한 직접적으로 페미니스트라고 지칭하지 않은 면접자들도 대부분은 '페미니스트 이슈'에 지속적 관심을 가지고, 젠더 폭력에 대해 분노를 느끼고 있었다. 즉 세부적인 관심사나 관심의 정도, 페미니스트로서의 자기정체화 여부는 각기 다르기는 하나, 성평등에 대한 지향은 뚜렷했다고 할 수 있다.

그러나 심층 면접자 중 페미니스트라고 분명히 밝힌 창작 노동자들 중 일부는 창작 노동을 한동안 중단했다가 재개하였거나, 향후 중단할 계획이라고 밝혔다. 주된 원인은 여성 창작 노동자에게 가해지는 사상검증 때문이었고, 면접자들은 그 중에서도 특히 '페미니스트가 아니'라는 취지의 비난을 원인으로 꼽았다. 이들은 반페미니스트가 가해오는 사상검증은 이제 '쳐낼' 수 있고 정신적으로도 큰 타격을 주지 않지만 '페미니즘 진영'에 속해 있다고 주장하는 사람들로부터의 페미니스트

검증은 견디기 어렵다고 보고했다. 이들이 페미니스트로서의 정체성이 뚜렷하고, 그 정체성에 대해 자부심이나 자긍심이 있으며, 여성의 권익 향상과 성평등에 기여하고 싶은 마음이 큰 만큼 그에 반하는 의혹 제기나 비난이 더욱 치명적으로 작용했던 것으로 보인다.

그니까 기본적으로 제가 고민을 하고 있었던 것은 내가 페미니스트로서 옳은 작업을 하고 있는가에 대한 고민을 이미 하고 있었는데 거기에 대해서 ‘너 페미니스트지’ 하고서 공격을 하는 걸 당해버리니까. 그럼 나는 페미니스트도 아닌가? 페미니스트인가? 이 사이에서, 제가 뭐 사실 ‘나는 30만쯤 페미니스트입니다’ 라고 할 수 없는 거잖아요. ... 회사나 이런데서 직접적으로 일이 잘리는 경험도 있지만 트위터에서 이제 올라오는 글들도 신경이 쓰이게 돼서, 그래서 제가 이제 한 3년, 4년을 작업을 거의 못했다고 봐야 할 것 같아요. 이게 정체성을 잡질 못해 가지고. 이게 제가 어쨌든 이제 아름다움이란 것을 잡고 가고자 하는 사람이었고, 어쨌든 여성의 얼굴을 그리고 싶어 했기 때문에 거기에서 이것이 또 코르셋인가, 또 무엇인가, 나는 이거 괜찮은 걸 하고 있는 건가, 이런 고민을 하다 하다가, 사실은 지금은 그림을 그만둔 상태입니다. ... 내가 페미니스트라는 걸 증명을 해야 하나, 숨겨야 하나. 그니까 사실 트위터에서는 그나마 조금 지금도 말을 하는 편인데 인스타 같은데서 올리는 게 굉장히 겁이 나거든요. 제가 이제 n번방 관련해 가지고 포스터 하나를 올렸는데도 손이 덜덜덜덜 떨리는 거예요 ... 그래서 작업에 실질적으로 많이, 어려움이 있었어요. 정체성을 잡기가 어려워.

마. SNS 활동 및 의견 표현의 자제

SNS 활동과 관련해서 심층 면접자 중 절대 다수가 ‘개인 생각을 드러내는 SNS 활동은 중단하였거나 비공개로 전환하거나 사측이 접근하지 못하도록 방법을 강구했다’고 진술했다. SNS 활동을 유지하는 경우에도 젠더 이슈에 대해서는 되도록 언급하지 않는다는 직간접적 경험이 보고되었다. 또한 주변 여성 창작 노동자들이 남성인 것처럼 SNS 활동을 하는 경우를 보았다는 진술도 있었다.

작가님 왜 여성 서사를 쓰시지 않느냐, 여성 서사를 써달라, 왜 남자들 이야기를 쓰느냐, 부터 시작해서 이제 그런 악의성 공격들이 무차별적으로 막 알티 되고 막 질문이 던져지고. 그렇게 하셔서 작가님이 한 2주 정도 진통을 앓으시다가 바로 떠나셨거든요. 그런 거를 본 적도 있고.

일단 작품 활동은 제가 처음에 쓸 때도 그랬고 아까도 얘기했다시피 자체 검열을 하게 되죠. 사실 외부로서의 압박, 외부의 압박 이런 것보다도 어떻게 보면 그 자체 검열이라는 게 좀 무섭지 않나 싶은데, 하게 돼요. 안전한, 가뜰이나 못 버는데 안전한 길을 선택을 하게 되고 그다음에 작가도 다 그런 생각을 하고 있고 해서 그런, 어, 본인이 직접 뭔가 그런 논란에 휘말렸거나 아니면 주변에서 그런 거를 봤을 경우에는 아예 그냥 그니까 다들 이제 알게 되는 거죠. 이런 문제는 입 밖으로 안 꺼내는 게 맞다, 그러다 보니까 sns를 안 해요. 대부분 안 하고 해도 정말 자기 작품 홍보만 하러 오거나 아니면 완전 작품이랑 무관하게 뭐지 그냥 사적인 이야기만 한다거나. 그 작품 홍보라는 거는 그냥 출간했습니다. 이거. 딱 그 정도? 그다음에 아니면 비공개 계정에서 이야기를 하거나 근데 심지어 비공개 계정에서도 정치 이슈나 아니면 인권 이슈나 이런 것에 대해서 관심 많아서 이야기하는 분들 계세요. 근데 사실 젠더적 문제는 사실 그것도 인권에 대한 거잖아요. 근데 그 젠더 문제는 쏙 빠져요.

일단 'SNS 활동하면서 그림만 올려야겠다.'라는 생각이 강하게 들 정도로 의견 표명에 대해서는 이제 소극적으로 변했습니다.

'앞으로 내 작품을 보는, 이런 시선을 가지고 보는 분들이 많을 거야. 그러니까 더 좋은 작품을 그리자.'라는 마음이 한 30% 정도 있었고, '그리지 못할 것 같다. 나는 애초에 이런 비판을 받았고, 그리고 내가 그리는 것에 대해서 이런 비판을 지속적으로 받으면서 작업했던 그 기간이 너무나도 힘들었기 때문에, 그 경험을 다시 반복하고 싶지 않다.'라는 마음이 70이었던가, 이제 80, 90 이게 점점 커지면서(헛웃음), 아예 SNS에는 거의 사적인 얘기는, 거의 안 올리게 되는 것 같아요. 그냥 공지로서만 쓰게 되고, 왜냐면 그분들이 지켜 볼 수 있다는 생각 때문에.

조리돌림을 시도하려는 사람들도 굉장히 많고. 그런 거를 주변에서 공공연하게 보게 되는 것 같아요. 그래서 저 같은 경우도 sns를 안 하는 이유도 그게 무서워서 안 하고.

아무튼 그... 여러 가지 일을 겪고 나가지고 저는 개인 SNS를 트위터랑, 인스타 정도로만 줄였는데, 트위터랑 인스타의 성격을 완전히 분리하게 됐고, 트위터는 주기적으로 아이디를 변경을 하거나 닉네임을 계속 바꾸게 되는 그런...

저는 그 SNS로 문제를 일으키는 작가님들 너무 많이 봤기 때문에 저는 그냥 공지용으로만 써서. 그래서 SNS는 그냥 있기만 했죠, 말 그대로.

작가님들 중에서는 일부러 자기가 여자인 거를 숨기고 남자인 척을 하는 경우가 되게 많더라고요. 저는 그게, 저는 그걸 실패를 했지만 댓글을 땡땡(OO)언니라고 다는 바람에. 그렇게 이제 일부러 부러 남자인 척을 할 정도로, 좀 좀 되게 몸을 사리는 분위기는 있는 것 같아요 SNS에서.

4 사상검증이 영향을 주는 기제

가. 플랫폼 노동의 불안정성으로 인한 경제적 종속성과 상업적 성취

게임사와 플랫폼에 의한 창작 과정 개입이나 사상검증이 유효한 불이익이 될 수 있는 것은 창작 노동자들이 이들에게 경제적으로 종속되어 있기 때문이다. 경제적 종속성은 게임사에 근로계약을 체결하고 인적 종속성을 띠고 있는 창작 노동자에게 국한되지 않는다. 상술한 바와 같이 대부분의 창작 노동자가 과노동 상태이기 때문에 다른 일감을 구해 생계를 유지하는 것이 쉽지 않고, 일단 어떤 플랫폼에 속하게 되면 그 플랫폼에 생계를 의존하게 될 가능성이 높다. 더욱이 플랫폼 산업에 내재된 네트워크 효과로 인해 창작 노동자들은 대형 플랫폼에서 콘텐츠를 게시하고자 하는 동기를 부여받게 되고, 결국 플랫폼과의 우호적인 관계를 유지하기 위해 애쓰게 된다.

이러한 경제적 종속성과 사상검증 사이에는 상업적 성취가 매개체로 작동한다. 경제적 종속성은 근로자에 대해서는 연봉 삭감, 징계, 해고를 통하여, 프리랜서에 대해서는 계약 해지나 일감 배분, 프로모션을 통하여 불이익으로 표출됐다. 이러한 불이익은 플랫폼이 창작 노동자의 우위에 서서 계약 조건들을 일방적으로 정할 수 있는 현재 플랫폼 산업의 현실에서 기인한다. 결국 경제적 종속성과 노동자로서의 지위 불안정이라는 플랫폼 업계의 문제가 창작 노동 업계에서도 등장하는 것이다.

(1) 상상된 소비자로 매개되는 사상검증

인권위의 결정문에서도 드러났듯이 게임사나 웹툰 플랫폼들은 ‘소비자들이 페미니스트를 원하지 않기 때문에’ 상업적 이윤을 위해 부득이하게 이들의 작업물을 삭제하거나 계약을 해지할 수밖에 없었다고 주장했다. 이들은 암묵적으로 소비층을 남성으로 상정하고 있으며, 남성 소비층이 페미니스트의 콘텐츠를 원하지 않는다고 전제한다. 게임이나 웹툰을 소비하는 이들의 절대 다수가 실제로 남성인지, 그들이 페미니스트 작가를 싫어하는지는 검증된 바가 없다.¹²⁾ 그럼에도 불구하고 사측에서는 소비자들이 대부분 ‘페미니스트를 싫어하는 남성’이라고 상상하고, 페미니스트 창작 노동자의 작업물을 삭제하라는 목소리를 적극 반영하는 것이다. 이처럼 사상검증을 수행하는 사측을 통해 승리의 경험을 맛본 일부 소비자들은 더욱 적극적으로 사상검증을 요구하며, 온라인에서 과대대표 된다. 그 결과 사측은 이들이 소비자의 대부분이라는 생각에 빠지기 쉽다.

결국은 이렇게 유저들이 승리의 경험을 한 게 기업이 받아들여서. 기업도 사회적 책무가 있는데 오로지 이윤만을 쫓으니까. 그리고 이제 게임 유저들이 보통 되게, 한국 게임 해비 과금 유저로 되게 유지가 되니까. 그거를 놓칠 수가 없어서 그렇게 또 편을 그렇게 한 것 같아요. ... 이제 과잉대표 되고 이게 한 번 들어주고 계속 두 번 세 번.

면접자: 옳은 신념을 표출을 했다고 혹은 그냥 관심을 보였다고 일감이 끊긴다는 게 정말 말이 안 되는 것 같아요. 그렇게 저는 배우면서 그냥 겪으면서 왜 페미니스트 정체화? 저도 사실은 제가 페미니스트인지 잘 모르겠는데.

연구자: 왜조. 이렇게까지 활동하셨는데?

면접자: 좀 무서워서. 나한테도 공포가 있는 거예요.

연구자: 인정하는 것에 대한?

면접자: 그리고 표출하는 것에 대한. ... 배제가 되면 프로모션 같은 거 배제가 되면 사장이 되지 않을까? 나 이제 000 입성을 앞두고 있는데. 내가, 뭐 무서워요.

12) 통계상으로는 성비는 더 이상 큰 차이를 보이지 않는다. 최경주, (2019. 11. 19.). 남자는 FPS 여자는 퍼즐? 게임 선호장르 남녀차이 없다, Gen Media, <http://www.genmedia.co.kr/news/articleView.html?idxno=12626>, 최종접속일: 2022. 1. 14.

(2) 시장성 고민에 기초한 자기검열

사측에 고용되어 있지 않거나, 사측으로부터 적극적인 사상검증을 당하지 않는 창작 노동자의 경우에도 상업적 성취를 이루고자 하는 욕구가 있는 것은 자연스럽다. 이들은 직간접적 경험을 통해 소비자들이 자신들을 양 방향으로 감시한다고 인식하고, 젠더 이슈에 휘말리는 순간 시장에서 밀려날 것이라고 상정한다. 플랫폼의 정산이 불투명하기 때문에, 특정 소비자들이 자신들을 젠더 이슈에 기초해 비난하고 댓글을 도배하는 행위가 매출에 얼마나 영향을 줄지 가늠할 수가 없다. 이와 같은 불투명성이 이들의 자기검열을 가속화한다.

내가 이 악플이 달린 시점부터 내 매출이 확 떨어지고 있어. 이것을 확인할 수가 없어요. 근데 이제 확인할 수는 없는데 예를 들어서 그 상태에서 순위가 안 올라간다면, 떨어진다거나 하면은 마치 이 악플 때문에 내 작품은 모르겠는데, 내 악플 때문에 내 작품이 안 팔리기 시작하는 것 같아, 약간 이런, 강박이라든가, 압박감이나 스트레스를 되게 많이 받게 되죠.

좀 부정적인 이슈가 생겨서 뭐라고 그래야 독자 이탈이 한번 있었던 사례를 제가 이제 직접 봤는데. 매출이 반으로 깎이고 이제 거기서 안 오른다고 그러더라고요. 그거를 그렇게 한 번 겪으면 이제 두 번 다시 이런 이야기 안 해야겠다, 이렇게 하게 되는 거죠. 그러면 그걸 전해들은 저도 ‘아, 이야기하면 안 되겠구나.’ 이렇게 되고.

(3) 신념 실현의 욕구와 상업성의 충돌

‘여성서사’, ‘디폴트 여캐’, ‘탈코 여캐’ 등에 대한 요구와 페미니즘적 이슈를 다루어달라는 식의 사상검증은 상업성과 부딪히지만 창작 노동자의 신념과는 일치하는 경우가 있었다. 일부 창작 노동자들은 페미니즘에 관심이 있거나 페미니스트로서, 혹은 ‘여성서사’가 시장에 더 많이 있어야 한다는 신념을 실현시키기 위해서 ‘여성서사’ 작업을 했다.

이제 SNS를 통해서 이제 뭐 여성 서사 같은 거 뭐 수요가 많아지고 있다 이런 얘기도 익히 들었고. 뭐 이런 작품이 더 많아지면 좋겠어요, 이런 것들을 처음에는 보고 작품을 쓰기 시작했거든요.

그러나 상술한 바와 같이, ‘여성서사’로 불리는 작업을 했던 면접자 전원은 ‘여성서사’는 상업적으로 성공하기가 대단히 어려웠다고 진술했다. 특히 독자들이 ‘여성서사’라는 평가만을 나열할 뿐 작품에 대한 진지한 논평이나, 작품의 재미에 대해서는 관심을 기울이지 않는 경향을 보이면 상업적 성공과는 점차 더 멀어지게 될 뿐 아니라 작품에 대한 평가 절하라고 느껴지기도 했으며, 향후에도 ‘여성서사’만 해야 한다는 부담감이 증폭되었다는 진술이 두드러졌다. 같은 맥락에서 페미니

즘 이슈를 여성향에서 무시할 수는 없지만 반영하자니 상업적 측면에서 제재가 들어올 수 있어 스트레스가 컸다는 진술도 있었다. 결국 이들은 신념을 실현시키기 위해서 反페미니스트들의 공격을 무릅쓰고 ‘여성서사’에 대한 요구를 받아들여려고 시도하면서도, 상업성과의 충돌이나 부담감의 증폭 등으로 인해 이중고를 겪게 되었다.

보통 이게 인스타그램에서 질문 받고 이런 거 아니더라도 그냥 혼자서 서치 같은 걸 해보잖아요. 특히 트위터에 서치를 해보면 이제 제 작품을 좋아해 주시는 분들이 많이 나오는데 이제 대부분이 여성주의 작품이라서 좋아해 주시는 분들이다라는 것 정도. 이제 ‘이 작품이 참 좋습니다. 보세요.’하고 홍보를 많이 해주는데 이제 밑에 꼭 한 줄이 더 달려 있는 거죠, 여성주의 작품이라고. ... ‘그냥 그래 이것도 좋은 반응이다.’라고 생각을 했는데 이제 가면 갈수록 부담감이 더 쌓여요 어쩔 수 없이. 그래서 이제 점점 그런 반응들이 싫어지게 돼요, 나중에 되면. 아마 대부분 작가들이 그럴 것 같아요, 몇몇 엄청 멘탈이 센 분이 아니고서는. 그리고 이건 공통적으로 느끼시는 건데, 여성서사 하시는 작가님들 제가 아는 분들에 한해서 공통적으로 느끼시는 건데, ‘이게 참 돈이 안 된다.’라는 생각이 많이 들거든요.

(여성서사로만) 평이 되는 게 기쁘지는 않아요. 왜냐하면 여성서사인 건 맞고 저도 그게 필요해서 그린 거는 맞지만 그게 다는 아니다보니까. ... 그 외의 포함해서 만들고 있기 때문에 사실 그 외의 것들도 많이 봐주셨으면 좋겠는데. 근데 사실 어떤 면에서는 지금 워낙 제가 런칭했던 시기가 여성 서사가 많이 적었고 이런 걸 많이 무조건적으로 표시해 줘야 되는 시기다 보니까 그렇게까지 이제 만화에 대해서 막 이렇게 깊게 평할 수 없는 분들도 일단 영업을 하고 싶어서 여성서사라는 부분을 많이 강조해서 말씀을 하셨던 것 같아요. 그래서 이게 매출에 도움이 안 되지는 않았겠지만 아마 역효과인 부분도 분명히 있었을 거예요. 그만큼 댓글에서 싸움도 많이 나고 욕도 왔다갔다 하고 이랬었으니까. 그래서 개인적으로는 제 주변에 이제 여성서사 하시는 분들이랑도 많이 얘기를 하는데 여성서사 하고 있지만 해도 좋을 게 없다라는 얘기는 많이 해요. 그러니까 저희도 돈을 벌어야 되니까 그런 금전적인 면에서는 정말 도움이 안 된다 근데 그래도 해야 되고 하고 싶으니까 하고는 있죠. 감안을 하고 들어가야 되는 부분인 거죠.

같은 맥락에서 ‘탈코 여캐’를 등장시키고 싶은 마음이 있더라도 인기 있는 여성 캐릭터(완벽하고, 매력적인 캐릭터)와는 거리가 있어 상업적 성공으로 나아가기 어렵게 된다는 진술도 있었다.

일단 상업적 특성상 호감형 그림체를 가질 수밖에 없고, 요새는 비주얼적인 부분들이 더 많이 요구되거든요. ... ‘졸라 예쁜데 어서 죽여.’ 이런 감성의... 예쁜 여캐가 나와서 ‘다 죽여.’ 이러는 소위 ‘다죽여’ 감성이 유행이고 가장 팔리는 것 같은데. ... 저는 이제 미형의 캐릭터만 등장시키고 싶지는 않은데 결국 남는 건 예쁜 그림이고 캡쳐되거나 반응이 오는 것도 결국 미형 캐릭터 뿐이거든요. ... 로판같은 경우에는 모든 게 코르셋이죠. 하지만 시각적으로 즐거움을 채워주니까 어쩔 수 없는 것 같아요. 그림이 추가 되는 웹툰에서 시각적 재미요소를 포기한다는 게 쉽지 않으니까요.

하지만 레디컬 페미니즘, 레디컬이 아니더라도 페미니즘 공부를 했다면 탈코 여캐를 등장시키고 싶은 마음이 들 수밖에 없는데, 이 경우 독자들에게 기본적으로 세팅될 수 있었던 비주얼적 즐거움이나 상업성을 포기하면서 작품을 해야 하는 거라 ... 그 부분을 서사적 재미로 채워야 하는데 이게 참 어려운 부분이죠. 해당 부분을 다른 자극적 요소로 채운다면 PC하지 않은 부분들, 걸리는 부분들이 또 생기고 ...

나. 사이버불링 등 괴롭힘에서 오는 고통

적대적 공격은 말초적인 고통의 결과도 낳았다. 성희롱이나 성차별 언사가 섞인 반페미니스트들의 공격뿐 아니라 ‘여성서사’, ‘탈코 여캐’ 등에 대한 요구, 페미니스트임을 입증하라는 요구 등도 인신공격을 담고 있는 경우가 많았기 때문에 창작 노동자의 정신적 고통을 유발했다. 면접자 중에서는 여성들로부터의 공격이 정신적으로는 더욱 아팠다고 진술한 이들이 다수였다. 이러한 고통을 직간접적으로 경험한 창작 노동자들은 이를 피하기 위해서 노력하게 되었던 것이다.

이제 그런 이슈가 사실 작가의 멘탈을 굉장히 공격을 많이 하고, 인신 공격성이기 때문에 좀 작품 활동을 힘들게 하는 거 있는데.

원색적인 비난도 당연히 나빠요. 원색적인 비난이 가장 나쁘다고 생각을 합니다, 이 사람들은 고소당해도 할 말이 없는 거고. 근데 아무래도 이제 여성주의 활동을 하시는 분들의 비판은 어... 그때, 그때 당시에는 정말... 어떻게 보면 (목소리 커짐) 많이 충격적이었던 거예요. 왜냐하면 그... 비판을 듣고 저 자신을, 저 자신을 굉장히 겸연하게 되었거든요. 그림... 연재를 하는 것 자체가 약간 좀 버거...웠기도 했고. 왜냐하면 ‘내가 그리는 게, 난 여성 사상이라고 인지를 하고 그렸고... 근데 이게 누군가에게는 오히려 여성의 인권을 침해하는 그런 창작 활동으로 받아들여시는 분이 있구나. 근데 그분이 여성주의 활동을 하시는 분이다. 페미니스트 활동을 하시는 분이다. 그렇다면... 내가 잘못된 게 맞겠지.’라는 생각을 가질 수밖에 없었고. 이제 그런 식으로 연재 기간에... 아무래도 저에게 좀 많은 영향이 있었고, 어쨌든 연재가 종료된 이후에도 계속 영향이 있긴 해서...

저도 여성 진영에서의 공격은 되게 멘탈에 영향을 주더라고요.

특히 사상검증에 기초한 공격들은 사상, 나아가 정체성에 기초한 공격으로서 윤리적 맥락을 담고 있다는 점에서 더욱 치명적이다. 창작 노동자들은 ‘재미가 없다’는 평가는 받아들일 수 있지만 ‘남성 우월주의자’라든지 ‘반페미니스트’라는 평가는 정체성에 큰 타격을 주었다고 진술했다.

갑자기 소셜 보고 ‘이 사람 사상이 잘못됐어.’ 이러면 음... 그런 흐름들이 있어요. 그래서 같은 조직적인 악플이어도 좀 약간. 페미니즘 같은 경우는 저는 되게 확산도 잘 된다고 생각하거든요. (목소리 커짐) 예를 들어서 그런 요소로 특정하게 딱 공격을 받았는데, 만약에 다음 작품에서도 또 똑같은 요소로 공격을 받으면은 그때부터 이제 낙인찍히는 게 순식간이거든요. ‘이 필명을 쓰는 사람은 되게 반페미니스트고 되게 남성 우월주의자야.’ 이러면서 이렇게 되니까. 별로 그렇지도 않거니와. 이제 만약에 그렇게 돼 버리면은 그냥 돌이킬 수 없이 막 이렇게 되는 거라서. 사실 ‘특정 작품이 재미없다.’라고 하면은 반박할 수 있는 사람들이 되게 많아요. ‘어 난 재미있게 읽었는데.’ 이러면서 막 별점 많이 주고. ‘니네 취향이 아니었나 보지 뭐.’ 그냥 이렇게 넘어갈 수 있는 요소들이 있는데. ‘이거 페미니즘 요소에 안 맞아.’ 이렇게 해버리면 잘 모르는 사람들은 이제, 약간 뭔가 반박하기도 애매하고. ‘그냥 좀 약간 좀 그런 작품인가 봐.’ 이제 이러고 이제 좀... 그냥 낙인찍히는 거죠. 재미랑은 또 좀 달라요. ‘재미없다.’의 지적과, ‘남성중심적이다.’라는 지적은 좀 약간 완전히 차원이 다른 얘기여가지고 어려운 것 같아요.

다. 업계 내 성차별

심층 면접자들은 반페미니즘 계열의 공격의 근본적 원인은 ‘게임사 등을 운영하는 운영진이나 결정권자의 성비가 남성에 쏠려있고, 이들이 반페미니즘 성향에 동조’하는 데 있다고 지적했다. 즉 업계 내 운영자(혹은 결정권자)의 성비 구조 자체가 남성 편향적이고, ‘남성의 커리어를 더 북돋아주’거나 ‘성희롱을 자연스럽게 받아들이는’ 등의 성차별적 관행이 이어져왔으며, 인권 감수성이 낮은 까닭에 반페미니즘 계열 사상검증이 활발하게 이루어질 수 있었다는 것이다. 따라서 업계 전체가 여성 창작 노동자에게 차별적이고 유해한(toxic) 환경을 형성하기 쉬우며, 그로 인해 창작 노동자들은 자연스럽게 사상검증으로 인한 불이익에 위축되고 불안에 떨게 되는 것이다. 특히 게임업계에서는 이미 수차례 일러스트레이터와의 계약을 해지하거나 작업물을 삭제하는 모습을 보여 주었기 때문에 선례가 견고하고, 그러한 선례가 다시금 발생할 수 있다는 생각이 사상검증의 영향력을 강화했다.

성희롱 교육을 하는 데에도 그게 성희롱이라는 인지가 아예 없고. 이제 뭐 다른 누군가가 성희롱 아니냐라고 얘기해도 예전에 이제 페미니즘 논란이 되기 전에는 사실 그런 반론도 없었어요. 이거 성희롱 아니냐라는 얘기도 잘 없었긴 했지만 이제 뭐 페미니즘 이슈가 되고 나서는 이제 그거 좀 성희롱 아니냐, 라고 하면 pc, 너 pc충이냐? (웃음) 아니면 너, 페미니즘 폐미하냐? 이런 식으로 ‘내가 잘못된 게 아니고 너네가 까탈스럽게 구는 거’라고 이제 그 인식을 전혀 안 고치는 사람들이 계속 그러더라고요. 이제.

IV. 법적 제언

본 장에서는 앞에서 살펴본 사상검증 사례들 및 불공정계약에 대해 법적으로 대응할 수 있는 방안을 검토하여 본다.

1 근로자성이 분명한 경우

근로계약을 체결하거나, 근로계약의 형식을 띠지 않았더라도 근로자성이 명백한 경우에는 근로기준법, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 산업재해보상보험법 등의 보호를 받을 수 있다.

가. 근로기준법

(1) 블랙리스트에 대한 대응

근로기준법 제40조는 “누구든지 근로자의 취업을 방해할 목적으로 비밀 또는 명부를 작성·사용하거나 통신을 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있으며 동법 제107조에 따르면 근로기준법 제40조를 위반한 자는 5년 이하 징역형 또는 5천만 원 이하 벌금형에 처해질 수 있다.

‘나무위키’를 포함해서 온라인 커뮤니티에서 페미니스트 명단을 만들어 해당 명단에 있는 자들의 취업을 방해하는 행위는 근로기준법 제40조 위반 행위에 해당할 수 있다. 사용자가 위와 같은 명단을 사용하는 행위도 근로기준법 제40조 위반 행위에 해당할 수 있다.

따라서 ‘나무위키’를 비롯한 온라인 커뮤니티에서는 블랙리스트를 만들어서는 안 되고, 사용자들은 이를 사용해서도 안 된다. 만약 커뮤니티 등지에 떠도는 리스트를 작성하거나 사용하여 취업을 방해한다면 근로기준법 제107조에 의해 5년 이하 징역형 또는 5천만 원 이하 벌금형에 처해질 수 있으므로, 이에 기초해서 형사고소를 진행하거나 민사상 손해배상을 구하는 것이 한 대응 방법이다.

(2) 해고 등 불이익에 대한 대응

만약 사용자로부터 사상검증에 기초하여 해고 등 불이익을 받았다면 근로기준법 제23조 제1항¹³⁾에 기초해 다투어볼 수 있다.

근로기준법 제23조 제1항은 “사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(이하 “부당해고 등”) 하지 못한다”고 규정하고 있다.

대법원은 해고의 경우 “해고처분은 사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임 있는 사유가 있는 경우에 행해져야 정당성이 인정되고, 사회통념상 당해 근로자와의 고용관계를 계속할 수 없을 정도인지는 당해 사용자의 사업의 목적과 성격, 사업장의 여건, 당해 근로자의 지위 및 담당직무의 내용, 비위행위의 동기와 경위, 이로 인해 기업의 위계질서가 문란하게 될 위험성 등 기업질서에 미칠 영향, 과거의 근무태도 등 여러 가지 사정을 종합적으로 검토해서 판단해야 한다(대법원 2014. 7. 10. 선고 2012다100760 판결 등 다수)”고 실시한다.

근로자 개인의 사상을 이유로 한 해고는 헌법 제19조가 양심의 자유를 보호하고 있음에 비추어 그 정당성을 인정받기 어려울 것이다.

따라서 사상검증을 기초로 한 해고 등 불이익의 경우 지방노동위원회의 부당해고 등에 대한 구제신청이나 해고, 징계 등의 무효확인의 소를 제기할 수 있다. 부당해고 등이 인정되는 경우 회사의 불법행위로 인한 정신적 고통에 대한 위자료 청구도 가능하다.

(3) 괴롭힘 등에 대한 대응

사내에서 페미니스트를 색출하려고 시도해 신체적·정신적 고통을 유발하거나 사상을 이유로 일감 배분에서 차등을 두는 등 근무환경을 악화시키는 경우 근로기준법 제76조의2¹⁴⁾의 직장 내 괴롭힘 금지 조항에 기초해 대응할 수 있다.

제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다)를 하여서는 아니 된다.

제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치) ① 누구든지 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 알게 된 경우 그 사실을 사용자에게 신고할 수 있다.

13) 근로기준법 제23조(해고 등의 제한) ① 사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(懲罰)(이하 “부당해고등”이라 한다)을 하지 못한다.

14) 해당 조항은 상시 근로자 수 5인 이상 사업장에만 적용된다.

- ② 사용자는 제1항에 따른 신고를 접수하거나 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 인지한 경우에는 지체 없이 당사자 등을 대상으로 그 사실 확인을 위하여 객관적으로 조사를 실시하여야 한다.
- ③ 사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 근로자 또는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 “피해근로자등”이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 피해근로자등의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.
- ④ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.
- ⑤ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 지체 없이 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 징계 등의 조치를 하기 전에 그 조치에 대하여 피해근로자의 의견을 들어야 한다.
- ⑥ 사용자는 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자 및 피해근로자등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.
- ⑦ 제2항에 따라 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 조사한 사람, 조사 내용을 보고받은 사람 및 그 밖에 조사 과정에 참여한 사람은 해당 조사 과정에서 알게 된 비밀을 피해근로자등의 의사에 반하여 다른 사람에게 누설하여서는 아니 된다. 다만, 조사와 관련된 내용을 사용자에게 보고하거나 관계 기관의 요청에 따라 필요한 정보를 제공하는 경우는 제외한다.

근로자는 직장 내 괴롭힘 발생 시 이를 사용자에게 신고할 수 있고, 사용자는 이에 대해 객관적 조사를 실시하고 피해근로자 보호조치 및 가해자에 대한 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다. 또한 직장 내 괴롭힘 조사 과정에 참여한 사람은 조사 과정에서 알게 된 비밀을 피해근로자등의 의사에 반하여 누설하여서는 안 된다. 사용자는 직장 내 괴롭힘을 신고한 근로자 및 피해근로자에게 불리한 처우도 해서는 안 된다.

근로기준법 제116조에 의하면 사용자는 직장 내 괴롭힘 신고 또는 인지 후 이를 조사하지 않는 경우, 피해자 보호조치를 취하지 않는 경우, 그리고 가해자에 대한 조치를 취하지 않는 경우 500만 원 이하의 과태료를 부과 받을 수 있다. 직장 내 괴롭힘 신고를 이유로 불리한 처우를 한 사용자는 동법 제109조 제1항에 의해 3년 이하의 징역형 또는 3천만 원 이하의 벌금형에 처해질 수 있으므로 형사고소나 민사상 손해배상 청구를 진행할 수 있을 것이다. 괴롭힘 행위자가 사용자 또는 민법 제767조에 따른 그 친족인 경우 1천만 원 이하의 과태료가 부과될 수 있다.

나. 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률(남녀고용평등법)

남녀고용평등법이 금지하는 성차별 행위에 대하여는 지방고용노동청에 신고하거나 노동위원회에 차별적 처우에 대한 시정 신청을 할 수 있다. 사상검증이 대개 여성 창작 노동자를 표적하여 이루어진다는 점을 고려하면, 성차별 행위로 이를 포섭하는 것이 가능하다.

남녀고용평등법은 사업주가 근로자를 성별, 혼인, 가족 안에서의 지위, 임신 또는 출산 등의 사유로 합리적인 이유 없이 채용 또는 근로의 조건을 다르게 하거나 그 밖의 불리한 조치를 하는 것을 금지한다. 남녀고용평등법이 금지하는 차별에는 사업주가 채용조건이나 근로조건은 동일하게 적용하더라도 그 조건을 충족할 수 있는 남성 또는 여성이 다른 한 성(性)에 비하여 현저히 적고 그에 따라 특정 성에게 불리한 결과를 초래하는 간접차별도 포함된다. 구체적으로 남녀고용평등법은 아래와 같은 고용상의 차별행위들을 금지하며 차별행위를 한 사업주에 대한 벌칙을 규정하고 있다.

제7조(모집과 채용) ① 사업주는 근로자를 모집하거나 채용할 때 남녀를 차별하여서는 아니 된다.

② 사업주는 근로자를 모집·채용할 때 그 직무의 수행에 필요하지 아니한 용모·키·체중 등의 신체적 조건, 미혼 조건, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 조건을 제시하거나 요구하여서는 아니 된다.

제8조(임금) ① 사업주는 동일한 사업 내의 동일 가치 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다.

② 동일 가치 노동의 기준은 직무 수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업 조건 등으로 하고, 사업주가 그 기준을 정할 때에는 제25조에 따른 노사협의회의 근로자를 대표하는 위원의 의견을 들어야 한다.

③ 사업주가 임금차별을 목적으로 설립한 별개의 사업은 동일한 사업으로 본다.

제9조(임금 외의 금품 등) 사업주는 임금 외에 근로자의 생활을 보조하기 위한 금품의 지급 또는 자금의 융자 등 복리후생에서 남녀를 차별하여서는 아니 된다.

제10조(교육·배치 및 승진) 사업주는 근로자의 교육·배치 및 승진에서 남녀를 차별하여서는 아니 된다.

제11조(정년·퇴직 및 해고) ① 사업주는 근로자의 정년·퇴직 및 해고에서 남녀를 차별하여서는 아니 된다.

② 사업주는 여성 근로자의 혼인, 임신 또는 출산을 퇴직 사유로 예정하는 근로계약을 체결하여서는 아니 된다.

제37조(벌칙) ① 사업주가 제11조를 위반하여 근로자의 정년·퇴직 및 해고에서 남녀를 차별하거나 여성 근로자의 혼인, 임신 또는 출산을 퇴직사유로 예정하는 근로계약을 체결하는 경우에는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제8조제1항을 위반하여 동일한 사업 내의 동일 가치의 노동에 대하여 동일한 임금을 지급하지 아니한 경우

④ 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조를 위반하여 근로자의 모집 및 채용에서 남녀를 차별하거나, 근로자를 모집·채용할 때 그 직무의 수행에 필요하지 아니한 용모·키·체중 등의 신체적 조건, 미혼 조건 등을 제시하거나 요구한 경우

2. 제9조를 위반하여 임금 외에 근로자의 생활을 보조하기 위한 금품의 지급 또는 자금의 융자 등 복리후생에서 남녀를 차별한 경우

3. 제10조를 위반하여 근로자의 교육·배치 및 승진에서 남녀를 차별한 경우

근로자가 겪는 업계 내 성차별이 남녀고용평등법상의 고용상 성차별 유형에 해당하는 경우 지방고용노동청 신고 또는 노동위원회 차별적 처우 시정 신청을 통해 고용상 성차별 사실을 신고할

수 있다. 노동위원회 차별적 처우 시정 신청 절차를 이용하는 경우 남녀고용평등법 제30조의 입증 책임 전환 규정에 따라 차별적 처우의 존재를 근로자가 증명하면 사업주가 차별이 정당하다는 점을 입증해야 한다.

노동위원회의 차별적 처우 시정 신청 이후 차별적 처우에 해당함이 인정되는 경우 남녀고용평등법 제29조의2에 따라 사업주에 대하여 차별적 처우의 중지, 근로조건의 개선, 근로자에 대한 적절한 배상 등을 명할 수 있다. 사업주의 차별적 처우에 명백한 고의가 인정되거나 차별적 처우가 반복되는 경우 근로자의 손해액을 기준으로 3배를 넘지 않는 범위에서의 징벌적 배상 명령도 가능하다. 동법 제29조의7은 차별적 처우 시정 신청, 조사 과정에서의 참석 및 진술, 이후 재심 신청 또는 행정소송의 제기, 시정명령 불이행 신고를 이유로 근로자에게 불리한 처우를 금지하고 있고 사업주는 위 규정을 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다.

다. 소비자에 의한 사상검증

소비자에 의한 사이버 괴롭힘 등 제3자에 의해서 사상검증을 당하는 경우에는 그 표현 자체가 모욕죄나 명예훼손죄에 해당할 정도의 수준이라거나 민사상 불법행위를 구성하는 수준이 아닌 한, 적절한 대처 방안을 찾기 어렵다.

2 근로자성이 모호하거나 사용자가 은폐된 경우

근로자성이 모호하거나 사용자가 은폐된 경우에는 ① 근로자성 있음을 주장하여 이에 기초해 근로기준법의 보호를 요구하는 방법과 ② 근로자성 없음은 인정하고 다른 방식의 대응을 모색하는 방법이 있다.

가. 근로자성 있음을 주장하는 경우

법원은 근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부에 대하여 “계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 여기에서 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 받는지, 노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하

거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로 제공 관계의 계속성과 사용자에게 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다. 다만, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정받는지 등의 사정은 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크기 때문에, 그러한 점들이 인정되지 않는다는 것만으로 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다(대법원 2009. 10. 29. 선고 2009다51417 판결 등 다수)”는 기준을 꾸준히 실시하고 있다.

근래 프리랜서 방송작가 등 명목상 프리랜서인 이들도 특정 회사의 상당한 지휘·감독을 받고 독립적 업무를 수행하지 못하는 경우에는 근로자성이 인정되는 경향이 있다(김승욱, 2021).

인터뷰 대상자들이 언급한 직종 중 근로기준법상의 근로자에 포함될 수 있는 것은 특정 회사에 사실상 전속된 프리랜서들의 경우다. 특정 회사에 명시적 근로계약으로 소속된 형태는 아니더라도 그 회사로부터 하달되는 업무가 과중하여 다른 독립적 업무를 수행하지 못하는 경우에는 근로자성을 주장해볼 수 있다. 근로자성이 인정되는 경우에 근로기준법의 보호를 받게 되므로 본 장 제1절과 마찬가지로의 대응이 가능하다.

나. 근로자성을 인정받기 어려운 경우

(1) 사상검증을 이유로 한 거래의 부당 거절 등에 대한 대응

근로자성을 인정받기 어려운 경우에 사상검증에 기초해 계약을 해지당하거나 작업물이 삭제·변형된 경우에는 세 가지 대응 방안을 고려해볼 수 있다.

(가) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)

공정거래법 제45조 제1항 제1호에서는 부당하게 거래를 거절하는 행위를 금지하고 있다. 이때의 ‘부당하게’는 ‘경쟁제한성·불공정성(unfairness)과 효율성 증대효과 소비자후생 증대효과 등을 비교 형량하여 경쟁제한성·불공정성의 효과가 보다 큰 경우’를 의미한다(불공정거래행위 심사지침, 공정거래위원회예규 제387호). 공정거래법 시행령 [별표2]에서는 공정거래법 제45조 제1항 제1호를 ‘부당하게 특정사업자에게 거래의 개시를 거절하거나 계속적인 거래관계에 있는 특정사업자에게 거래를 중단하거나 거래하는 상품 또는 용역의 수량이나 내용을 현저히 제한하는 행위’로

풀어 쓰고 있다(제1항 나목).

따라서 넥슨의 성우 계약 해지 사건을 비롯해 독립사업자가 플랫폼이나 게임사 등 우월적 지위에 있는 회사로부터 거래를 거절당한 경우에, 그 불공정성에 기초해 불공정 거래행위라고 주장해 볼 수 있는 여지가 있다.

(나) 하도급거래 공정화에 관한 법률(하도급법)

하도급법 제8조 제1항 제1호¹⁵⁾는 원사업자가 “제조등의 위탁을 한 후 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우”에 “제조등의 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 행위”를 금지하고 있다. 원사업자가 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는데도 제조 등의 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 경우, 동법 제35조에 따라 원사업자에게 손해의 배상을 구할 수 있고 그 상한은 손해의 3배까지이다(소위 징벌적 손해배상).

따라서 거래상대방이 하도급법 제2조 제2호의 원사업자¹⁶⁾에 해당하는 경우 거래상대방이 위탁한 작업물을 사상검증 등을 이유로 임의로 취소하거나 변경한다면 공정거래위원회에 해당 사실을 신고하고 손해의 배상을 구할 여지가 있다.

(다) 저작권법에 의거한 손해배상 청구

저작권법 제13조 제1항¹⁷⁾에 따라 저작자는 저작물의 내용, 형식, 제호의 동일성을 유지할 수 있다. 따라서 일러스트레이터는 외주 일러스트의 임의 변형 등에 대해 위 조항에 기초하여 동일성유

15) 하도급법 제8조(부당한 위탁취소의 금지 등) ① 원사업자는 제조등의 위탁을 한 후 수급사업자의 책임으로 돌릴 사유가 없는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 용역위탁 가운데 역무의 공급을 위탁한 경우에는 제2호를 적용하지 아니한다.

1. 제조등의 위탁을 임의로 취소하거나 변경하는 행위
2. 목적물등의 납품등에 대한 수령 또는 인수를 거부하거나 지연하는 행위

16) 제2조(정의) ① 이 법에서 “하도급거래”란 원사업자가 수급사업자에게 제조위탁(가공위탁을 포함한다. 이하 같다)·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 하거나 원사업자가 다른 사업자로부터 제조위탁·수리위탁·건설위탁 또는 용역위탁을 받은 것을 수급사업자에게 다시 위탁한 경우, 그 위탁(이하 “제조등의 위탁”이라 한다)을 받은 수급사업자가 위탁받은 것(이하 “목적물등”이라 한다)을 제조·수리·시공하거나 용역수행하여 원사업자에게 납품·인도 또는 제공(이하 “납품등”이라 한다)하고 그 대가(이하 “하도급대금”이라 한다)를 받는 행위를 말한다.

② 이 법에서 “원사업자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 중소기업자(「중소기업기본법」 제2조제1항 또는 제3항에 따른 자를 말하며, 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합을 포함한다. 이하 같다)가 아닌 사업자로서 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자
2. 중소기업자 중 직전 사업연도의 연간매출액[관계 법률에 따라 시공능력평가액을 적용받는 거래의 경우에는 하도급계약 체결 당시 공시된 시공능력평가액의 합계액(가장 최근에 공시된 것을 말한다)을 말하고, 연간매출액이나 시공능력평가액이 없는 경우에는 자산총액을 말한다. 이하 이 호에서 같다]이 제조등의 위탁을 받은 다른 중소기업자의 연간매출액보다 많은 중소기업자로서 그 다른 중소기업자에게 제조등의 위탁을 한 자. 다만, 대통령령으로 정하는 연간매출액에 해당하는 중소기업자는 제외한다.

17) 저작권법 제13조(동일성유지권) ① 저작자는 그의 저작물의 내용·형식 및 제호의 동일성을 유지할 권리를 가진다.

지권 침해를 주장해봄직하다. 또한 대법원은 벽화를 통보 없이 철거하기로 결정하고 원형을 크게 손상시키는 방법으로 철거, 소각한 행위는 정당성을 결여해 위법하고, 일반적 인격권이 침해되었다고 보아 손해배상 청구를 인용한 바 있다(대법원 2015. 8. 27. 선고 2012다204587 판결). 같은 취지에서 사상검증에 기초해 합의 없이 저작물을 삭제한 경우, 인격권 침해를 주장하며 손해배상을 구할 수 있을 것이다.

(2) 경제적 종속성을 낮추는 방안

사상검증을 용이하게 하는 경제적 종속성을 낮추는 방안으로는 두 가지를 고려해볼 수 있다.

첫째, 플랫폼이나 에이전시, 스튜디오, 회사 측에 일방적으로 유리한 약관을 약관의 규제에 관한 법률(약관법)상 불공정 약관 조항으로 주장하는 것이다. 레진 불공정행위 규탄연대의 활동 끝에 공정거래위원회는 26개 웹툰서비스사업자의 웹툰연재계약서 상 불공정 약관 조항을 시정한 바 있다. 그간 에이전시나 스튜디오로 다중화·하도급화가 진행된 현실을 고려, 불공정 약관 심사 대상 업체 범위를 에이전시나 스튜디오, 게임사 등으로 넓혀 주장해야 한다.

둘째, 하도급법상 수급사업자가 받을 수 있는 보호를 적용해 경제적 종속성을 낮추는 것이다. 하도급법에 따라 원사업자는 정당한 사유 없이 수급사업자로 하여금 자기 또는 자기가 지정하는 사업자와 거래하도록 구속하는 행위를 할 수 없는데(제18조 제2항 제2호)¹⁸⁾ 이를 통해 누적 MG 등으로 메여 있는 창작 노동자를 해방시켜 경제적 종속성을 낮출 수 있다.

(3) 거래 상대방이 아닌 자에 의한 괴롭힘 등

소비자에 의한 사이버 괴롭힘 등 거래 상대방 아닌 제3자에 의해서 사상검증을 당하는 경우에는 그 표현 자체가 모욕죄나 명예훼손죄에 해당할 정도의 수준이라거나 민사상 불법행위를 구성하는 수준이 아닌 한, 적절한 대처 방안을 찾기 어렵다는 점은 근로자성이 뚜렷한 경우와 마찬가지로다.

18) 하도급법 제18조(부당한 경영간섭의 금지) ① 원사업자는 하도급거래량을 조절하는 방법 등을 이용하여 수급사업자의 경영에 간섭하여서는 아니 된다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 원사업자의 행위는 부당한 경영간섭으로 본다.

2. 정당한 사유 없이 수급사업자로 하여금 자기 또는 자기가 지정하는 사업자와 거래하도록 구속하는 행위

3 차별금지법(평등법)의 제정

제21대 국회에는 현재 4개의 차별금지 혹은 평등에 관한 법률(이하 통칭하여 ‘차별금지법(평등법)’이라 함)이 발의되어 있다. 장혜영 의원 등이 발의한 차별금지법(의안번호: 2101116), 이상민 의원 등이 발의한 평등에 관한 법률안(의안번호: 2110822)이 대표적이다.¹⁹⁾ 차별금지법(평등법)은 모든 영역에 있어서의 차별을 금지하고 있는데, ‘사상 또는 정치적 의견’은 차별이 금지되는 영역의 예시로 명시되어 있다. 금지되는 차별행위란 특정 사유로 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위를 말하며, 이러한 차별행위는 누구에게나 금지된다.

제2조(총칙) 모든 사람은 고용, 재화 용역의 공급이나 이용, 교육, 공공서비스의 제공 이용 등 모든 영역에 있어서 정당한 이유없이 성별, 장애, 병력(病歷), 나이, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모·유전정보 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적 지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 사회적신분 등 어떠한 사유로도 차별을 받지 아니하고, 인간으로서의 존엄과 가치와 평등권을 갖는다.

제4조(차별금지과 개념) ① 누구든지 이 법에 따른 차별을 하여서는 아니 된다.

② 이 법에서 차별이란 고용, 재화 용역의 공급이나 이용, 교육, 공공서비스의 제공 이용 등 모든 영역에 있어서 정당한 이유없이 성별, 장애, 병력(病歷), 나이, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모·유전정보 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적 지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 사회적신분 등(이하 “성별등”이라 한다) 어떠한 사유로도 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위를 말한다.

이와 같은 차별금지법(평등법)의 규정에 따르면 디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자들에 대하여 사상 또는 정치적 의견을 검증하려는 시도(사상검증)와 사상검증을 토대로 하여 다른 이유 없이 계약을 해지하거나 작업에서 배제하는 등의 행위를 하는 것은 차별행위에 해당하여 금지된다.

사상검증으로 인하여 업무상 혹은 계약상 차별을 당한 창작노동자는 차별금지법(평등법)에 규정된 ‘차별의 구제’ 조항들을 통해 국가인권위원회나 법원에 차별의 중지를 요구하는 등 구제조치를 구할 수 있고, 나아가 차별행위를 한 개인에게 직접적인 손해배상을 구할 수 있게 된다. 이 경우 창작 노동자들은 근로자성 인정여부나 계약의 형태 등과 관련 없이, 또한 개개의 사상검증 행위가 개별 법령상 금지하고 있는 불공정행위나 인격권 침해 등에 해당하는지를 입증할 필요 없이, ‘사상 또는 정치적 의견’으로 인하여 ‘분리, 구별, 제한, 배제’당하였거나 ‘불리한 대우’를 받았다는 것만 입증하면 된다.

19) 이하 차별금지법(평등법)의 조항은 이상민 의원안(의안번호: 2110822)을 기준으로 소개함을 밝힌다.

제33조(구제의 신청 등) ① 이 법에서 정한 차별의 피해자 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 위원회에 그 내용을 진정할 수 있다.

제35조(법원의 구제조치) ① 법원은 이 법에 의해 금지된 차별에 관한 소송 제기 전 또는 소송 제기 중에, 피해자의 신청으로 피해자에 대한 차별이 소명되는 경우 본안 판결 전까지 차별의 중지 등을 명하는 임시 조치를 할 수 있다.

② 법원은 피해자의 청구에 따라 차별의 중지, 임금 그 밖에 근로조건의 개선, 차별시정을 위한 적극적 조치 등을 이행하라는 판결을 할 수 있다.

③ 법원은 차별의 중지 및 원상회복, 차별시정을 위한 적극적 조치가 필요하다고 판단하는 경우 그 이행 기간을 밝히고, 이를 이행하지 아니하는 때에는 지연된 기간에 상응하여 일정한 배상을 하도록 명할 수 있다. 이 경우 「민사집행법」 제261조를 준용한다.

제36조(손해배상) ① 이 법의 규정을 위반하여 타인에게 손해를 가한 자는 그 피해자에 대하여 손해배상의 책임이 있다.

비록 개별 사안에서 차별 행위가 있었다는 사실을 어떻게 입증할 것인지 등에 대하여는 추가적인 연구가 필요할 것이나, 차별금지법(평등법)이 제정되면 사상검증 주체를 상대로 보다 적극적인 법적 대응이 가능해질 것으로 기대된다.

V. 결어

넥슨 성우 계약 해지 사태가 벌어진 때가 2016년이다. 이후 2021년에 이르기까지 일러스트레이터를 비롯한 창작 노동자들이 사상검증의 피해를 입었다. 피해자들은 생계를 위협받았으며 작업물을 삭제당했다. 그러한 피해의 선례들 속에서 창작 노동자들은 분노와 불안, 무기력으로 침잠했다. 국가인권위원회 진정은 의견표명 외에는 소득 없이 끝났고, 그 의견표명조차 제대로 실현되지 않고 있다. 활동가들은 향후의 운동 방향을 잡는 것조차 어렵다고 토로했다.

反페미니즘 계열의 공격과 더불어 ‘여성서사’, ‘여성 캐릭터’ 등에 대한 요구, 페미니스트인지에 대한 이중의 사상검증은 창작 노동자들에게 상당한 정신적 충격을 주는 것으로 보였다. 그러나 이에 대해 디지털 플랫폼이나 에이전시 측에서 창작 노동자들을 보호해주는 시스템이나 매뉴얼은 발견되지 않았다. 오히려 ‘논란이 있는’ 작가라는 꼬리표가 붙었을 때 차기작이나 외주 계약의 성사 가능성이 낮아진다는 추측과 우려가 컸다.

본 연구는 아직 아젠다가 구체화되지 못한 시점에서, 창작 노동자에 대한 사상검증에 온전한 초점을 맞추어 실시된 첫 실태조사라는 점에서 의미가 있다. 본 연구에서는 사상검증을 당해보았거나 당할 것이라고 우려하는 창작 노동자 당사자들을 심층 면접하는 방식을 취하여 사상검증이 이들의 노동환경에 미치는 영향을 탐구하였다.

연구 결과, 디지털 플랫폼 노동의 특징인 불안정성, 불공정 계약이나 일감 배분 권력을 경유한 플랫폼의 우월적 지위, 과중 노동의 지속 등이 창작 노동자들에 대한 통제 기제로 작동하고 있었다. 이러한 기제로 인해 창작 노동자들은 자기검열을 수행하고 있었다.

또한 역으로 ‘페미니스트일 것’을 요구하며 검증하는 새로운 유형의 사상검증도 발견되었다. 창작 노동자들은 정신적 충격이나 고통이 더욱 크다고 보고하였으며 이로 인해 스스로 창작 노동을 중단하는 데에 이르거나, 오히려 ‘여성서사’ 작업을 더 이상 하지 않겠다고 결심하기도 하였다.

본 연구는 후속 연구를 기대하며 진행되었다. 또한 본 연구에서 충분히 표본을 확보하지 못하였던 남성 창작 노동자 및 남성향 분야에서 주로 활동하는 창작 노동자에 대한 추가적 논의가 필요할 것으로 사료된다.

〈참고문헌〉

[국내 단행본 및 논문]

- 장이수 (2018). 4차산업혁명과 디지털 성별 격차. 페미니즘연구, 18(1), 143-179.
- 국가인권위원회. (2019). 플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사.
- 김상민 (2017). 플랫폼 위에 놓인 자본주의 이후의 삶. 문화과학, 92, 120-145.
- 김소영 (2018). 디지털플랫폼에 의한 노무제공자의 근로자성 판단. 법학연구, 29(4), 11-39.
- 김수철·이현지 (2019). 문화산업에서의 플랫폼화 : 웹툰산업을 중심으로. 문화와 사회, 27(3), 95-142.
- 김종진 (2020). 디지털 플랫폼노동 확산과 위험성에 대한 비판적 검토. 경제와사회, 296-322.
- _____ (2021). 2021 플랫폼노동 실태조사 - 대리, 배달, 가사, 돌봄, 마이크로 워크-. 고용노동부.
- 김종진 외 (2019). 서울시 디지털 플랫폼노동 실태와 정책과제 연구. 서울연구원.
- 박진선 (2020). 크리에이터는 어떻게 노동하는가? : 1인 미디어 생산 경험에 대한 비판적 고찰. 미디어 경제와 문화, 18(1), 73-110.
- 서울노동권익센터 (2019). 서울지역 문화예술, 콘텐츠 분야 프리랜서의 노동실태와 권익개선방안.
- 양경옥 (2020). 플랫폼 경제와 문화산업 : 만화산업의 플랫폼화와 웹툰 작가의 자유/무로노동. 노동정책연구, 79-106.
- 이다혜 (2018). 디지털 노동 시대의 종속? 특수형태근로종사자의 전속성 판단 문제-대법원 2018. 4. 26. 선고 2017두74179 판결. 노동법학, 67, 234-240.
- _____ (2020). 근로자 개념의 재검토 : 4차 산업혁명, 플랫폼 노동의 부상에 따른 '종속노동'의 재조명. 노동법연구, 49, 1-50.
- 이용관 외 (2021). 콘텐츠산업 프리랜서 노동 연구. 한국문화관광연구원.
- 이재경. (2015). 웹툰산업에 대한 법률적 고찰- 표준계약 검토 및 웹툰작가의 권익보호를 중심으로 -. 문화미디어엔터테인먼트법, 9(2), 73-100.
- 장지연 (2020). 플랫폼노동자의 규모와 특징. 고용·노동브리프, 104.
- 전국여성노동조합 (2020. 12.). 디지털 콘텐츠 창작 노동자들의 노동실태와 보호방안.
- 전병유 (2019). 자동화, 디지털 플랫폼 그리고 노동의 미래. 창작과비평, 47(1), 317-330.
- 전병유·정준호 (2019). 개방형 혁신과 한국형 플랫폼의 모색. 동향과 전망, 105, 180-228.
- 정찬영·이승길. (2020). 플랫폼노동 종사자의 노동법적 쟁점과 보호방안. 아주법학, 14(1), 120-151.
- 최계영 (2020). 디지털 플랫폼의 경제학 I : 빅데이터·AI 시대 디지털 시장의 경쟁 이슈. KISDI Preimum Report, 20-01.
- 최인이 (2019). 문화예술산업 노동자들의 이해대변 전략에 관한 연구 : 문화예술노동연대의 예술인 고용보험 도입 추진 사례를 중심으로. 시민사회와 NGO, 17(1), 137-174.
- _____ (2020). 창작물 유통 플랫폼의 노동통제 방식에 관한 연구 : 유료 웹툰 플랫폼의 사례를 중심으로. 산업노동연구, 26(2), 45-76.

- 한국콘텐츠진흥원 (2015). 웹툰 산업 현황 및 실태조사.
 _____ (2018). 만화·웹툰 작가실태 기초조사.
 _____ (2019). 2019 웹툰 작가 실태조사.
 _____ (2020). 2020 웹툰 작가 실태조사.
 _____ (2021). 2021 웹툰 작가 실태조사.
 _____ (2021). 2021 게임산업 종사자 노동환경 실태조사.
 한인상·신동윤 (2019). 플랫폼노동의 주요 현황과 향후과제. 국회입법조사처.

[국내 기타자료]

- 게임개발자연대 (2019. 7. 19.). <https://www.facebook.com/gamedevguildofkorea/posts/2092031104354416>.
 고현실 (2016. 7. 19.). 넥슨, ‘페미니즘 티셔츠’ 입은 온라인게임 성우 교체 논란. 연합뉴스.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160719187400017>.
 공정거래위원회 (2018. 3. 27.). 콘텐츠의 2차적 저작물 사용 권리를 설정할 땐 별도 계약을 체결해야!
 국가인권위원회 차별시정위원회. (2020). <사상 및 정치적 의견을 이유로 한 여성 작가 배제 관행 개선을 위한 의견표명> 결정.
 권하영 (2021. 9. 18.). [시험대 오른 카카오]④ 구글보다 더한 45% 수수료… ‘기다무’의 배신. 디지털투데이. <https://www.ddaily.co.kr/news/article/?no=222229>.
 김민제 (2020. 1. 6.). 게임업계 또 ‘페미니즘 사상검증’…이젠 사전색출 노골화. 한겨레.
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/923339.html#csidxd73281b9daf05a98382bfc61221e338.
 _____ (2019. 11. 18.). 페미니스트 작가 또 퇴출…게임업계 ‘블랙리스트’ 논란. 한겨레.
https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/917431.html#csidx2df66890d851bc7ab760520295970c4.
 김승욱 (2021. 12. 30.). 지상파 3사 일부 방송작가도 노동법 보호 대상 근로자. 연합뉴스.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211230068600530>.
 백철 (2018. 4. 7.). 게임 내 ‘메갈 찾기’는 정당한 소비자 운동일까. 경향신문.
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/201804071457001>.
 _____ (2018. 4. 17.). 페미니즘 검증이 소비자 운동인가. 주간경향.
http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?www&mode=view&art_id=201804091651411&dept=115.
 박정훈 (2018. 3. 27.). 여성 게임 원화가 ‘사상검증’ 논란…"여성민우회 왜 팔로우했나". 오마이뉴스.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002418199.
 신지수 (2018. 5. 14.). "페미니즘 지지하지 않는다 말해달라" 21세기 한국 게임회사들의 요구사항. 오마이뉴스.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002430798.
 신혜연 (2021. 3. 13.). "페미니스트 지우겠다"…대형 게임사 면접 ‘사상 검증’ 논란. 중앙일보.

- <https://www.joongang.co.kr/article/24010816#home>.
- 유지영 (2019. 11. 18.). 게임업계 내 ‘여성 블랙리스트’ 실제로 존재하나?. 오마이뉴스.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002588145.
- 윤서호 (2018. 4. 11.). [이슈점검] ‘소녀전선 K7부터 소울워커 기부’까지 메갈 논란 타임라인. 인벤.
<https://www.inven.co.kr/webzine/news/?news=196961>.
- 이은주 (2021. 4. 14.). 웹툰·웹소설 불공정 계약 만연…네이버·카카오 ‘나몰라라.’ IT조선.
http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2021/04/13/2021041302449.html.
- 이재덕 (2018. 3. 27.). “여성민우회 같은 문제될 계정은 왜 팔로우 했나”...게임계 ‘페미니즘’ 사상 검증. 경향신문.
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/201803271201001?www>
- 조문희 (2019. 11. 18.). 모바일 게임업체, 일러스트레이터 ‘블랙리스트’ 논란. 경향신문.
<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/201911181151001?www#csidx375f6955431ad4f94198ca7a018e52f>.
- 최경주, (2019. 11. 19.). 남자는 FPS 여자는 퍼즐? 게임 선호장르 남녀차이 없다. Gen Media.
<http://www.genmedia.co.kr/news/articleView.html?idxno=12626>.

[해외 단행본]

- ILO (2018). Digital labour platforms and the future of work Towards decent work in the online world.

[별지] 심층 면접 질문지-창작 노동자

디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자 사상검증 및 노동환경 실태조사 연구

인터뷰 질문 목록

1. 인구학적 정보(성함, 연령, 젠더)
2. 노동과 관련된 정보
 - 관련 업계 소개
 - 창작 노동을 시작한 시점
 - 창작 노동을 한 기간
 - 주 평균 노동 시간
 - 창작 작품 수
 - 창작 작품 장르
 - 창작 작품 제목
 - 계약 방식(건당, 통회차, 직접 올리는지, 의뢰를 받는지, 계약서 작성 여부, 계약 명칭-구두계약, 위탁계약 등)
 - 작업시작 방식
 - 임금 지급 방식
3. 디지털 플랫폼 콘텐츠 분야의 젠더 이슈를 둘러싼 갈등에 대해 인식하고 있습니까? 인식하게 된 계기나 관련하여 기억에 있는 특정한 사건이 있다면 설명해주시요.
4. 본인의 업계에서 소비자나 사업자에 의하여 젠더 이슈에 대한 태도에 관하여 질문/검증/공격받은 적 있는지 설명해주시요. 적대적인, 혹은 우호적인 방향의 추상적인 반응을 받은 경우 역시 포함합니다.
 - 4.1. 받은 적 있다면:
 - 그 당시의 느낌은 어떠하였습니까? 이후 창작 활동이나 개인 SNS 활동 등에 영향을 주었다고 생각하십니까? 영향을 주었다면 어떤 방식이었습니까?

- 이로 인해 노동조건이나 환경의 변화(계약의 해지, 창작과정에서의 개입 등)가 있었습니까?

4.2. 받은 적 없다면: 주변에서 이와 같은 경험을 한 창작 노동자에 대하여 들은 사실이 있습니까? 있다면, 그러한 이야기를 간접적으로 접함으로 인해 이후 창작 활동이나 개인 SNS 활동 등에 영향을 주었다고 생각하십니까? 영향을 주었다면 어떤 방식이었습니까?

5. 본인의 업계에서 직간접적으로 경험한 성차별에 대하여 설명해주시요.

[별지] 심층 면접 질문지-활동가

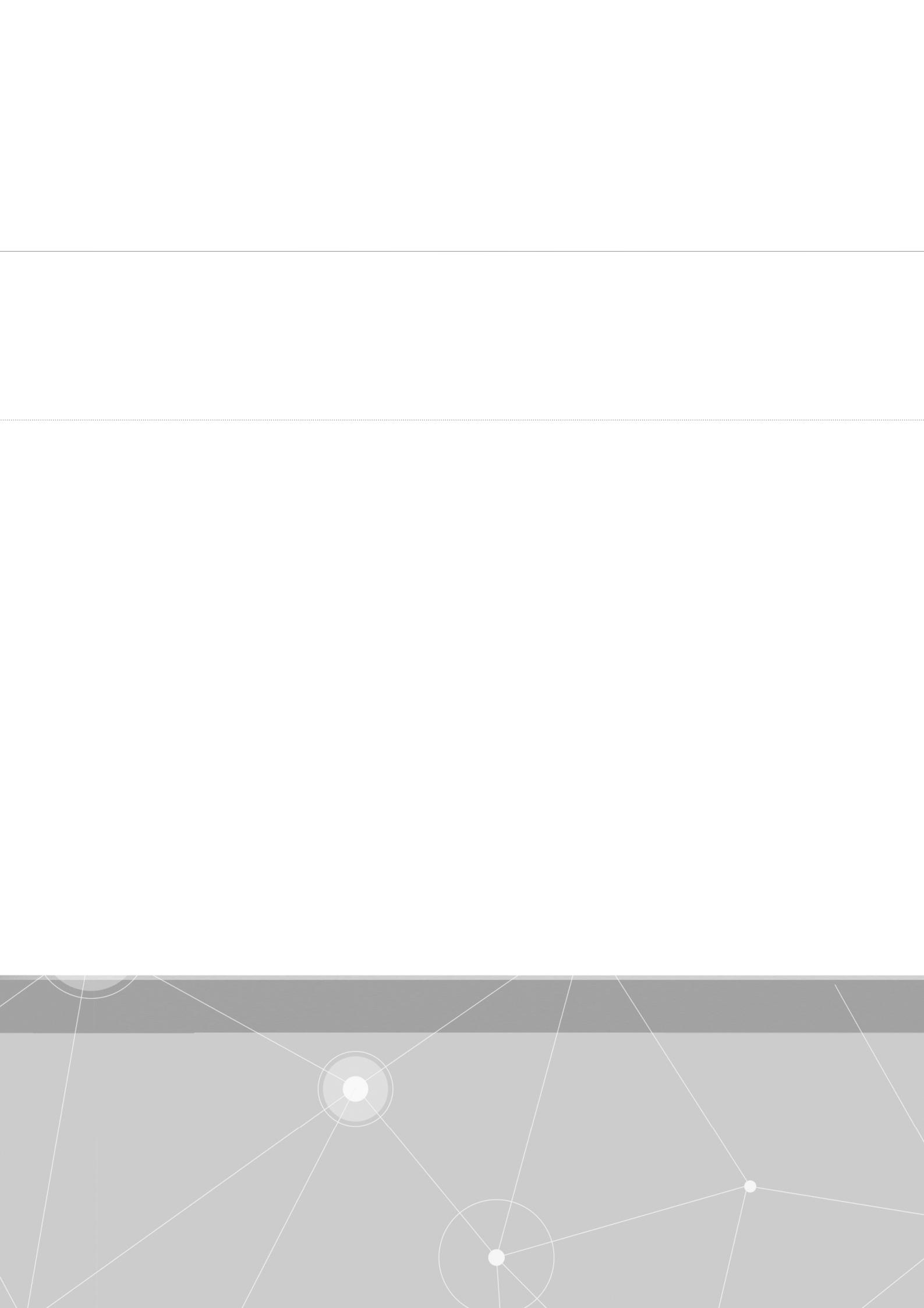
디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자 사상검증 및 노동환경 실태조사 연구
인터뷰 질문 목록(활동가)

1. 인구학적 정보(성함, 연령, 젠더)
2. 디지털콘텐츠창작 노동자들에 대한 사상검증 문제가 본격적으로 드러나기 시작한 사건이나 시기
3. 관련 운동의 진행경과
 - 3-1. 인권위원회 진정 과정에 대한 구체적 설명
 - 3-2. 이후 디콘지회가 중점적으로 하고 있는 일들
4. 최근의 상황에 대한 인식과 평가
5. 사상검증으로 인해 노동자들이 호소하고 있는 문제들
6. 문제 해결을 위해 필요한 것이 무엇인지

[별지] 심층 면접 질문지-에이전시

디지털 플랫폼 콘텐츠 창작 노동자 사상검증 및 노동환경 실태조사 연구
인터뷰 질문 목록(에이전시)

1. 인구학적 정보(성함, 연령, 젠더)
2. 현재 소속된 에이전시에 대한 소개 및 다른 에이전시와의 비교(에이전시의 규모와 작가의 수 등)
3. 작가와 에이전시의 관계
 - 3-1. 작가가 에이전시와 계약을 체결하는 과정(계약을 체결하는 작가/에이전시의 동기, 에이전시가 작가에게 접촉하는 방법 등)
 - 3-2. 작가와 에이전시와의 수익배분관계
 - 3-3. 에이전시와 계약을 체결하는 작가들의 활동 분야
 - 3-4. 작가의 에이전시 전속여부, 위약금 여부, 상호 띠고 있는 의무, 계약해제/해지의 사유 등 계약 조건
 - 3-5. 작가가 페미니즘 등 사회적 이슈로 주목받았을 때 에이전시의 대응방식(매뉴얼 등)
4. 플랫폼/출판사와 에이전시의 관계
 - 4-1. 플랫폼이나 출판사와 에이전시가 계약을 체결하는 방식/계기
 - 4-2. 계약 체결의 조건



성전환자의 군 복무에 관한 연구

이문원 변호사(법무법인(유) 광장)

권민 변호사(롯데손해보험 주식회사)

위나경 변호사(김&장 법률사무소)

이태희(서울대학교 법학전문대학원)

I. 서론

1 연구배경 및 목표

성전환 수술¹⁾을 한 뒤 강제 전역 처분을 받은 고(故) 변희수 전 육군 하사가 육군참모총장을 상대로 제기한 전역처분 취소 소송에서, 대전지방법원은 “피고(육군참모총장)가 망 변희수에 대하여 한 2020. 1. 23.자 전역처분을 취소한다”고 판결하였다.²⁾

당초 2017. 3.부터 육군 하사관으로 군생활을 시작한 변 하사는 성별 불쾌감(性別不快感, gender dysphoria)을 겪으면서 국군양주병원과 국군수도병원에서 ‘성주체성 장애’ 등의 진단을 받고, 상관의 허락을 받아 국외여행허가를 신청하여 2019년 태국에서 ‘MTF(Male to Female)’ 성전환 수술을 받은 것이었다. 그러나 육군은 음경상실, 고환결손에 따른 심신장애(3급)를 이유로 2020년 1월 그의 전역을 결정하였고, 전역의 부당성을 다툰 인사소청도 2020. 7. 3.자로 기각하였다. 이에 변 하사가 제기한 전역처분 취소 소송에서 법원은 원고의 청구를 인용하여 전역처분이 위법하다고 판단한 것이다.

이는 군 복무 중 커밍아웃을 한 성전환자와 관련된 국내 첫 판례로, 여성으로 성을 전환한 자에 대하여 남성을 기준으로 한 신체장애 등의 사유로 전역 처분을 내린 육군의 조치는 부당하다는 점을 명확히 판시하였다. 위 판결은 법무부가 육군 측에 항소를 포기하라는 취지로 지휘함에 따라 2021. 10. 27.에 확정되었는바, 비록 하급심 판례이기는 하나 성전환자의 군 복무와 관련한 기념비적 선례로 남게 되었다.

위 판결에서 법원은 “현재 성전환자에 대한 성별의 전환 또는 정정은 허용되고 있다”, “전환된 성을 그 사람의 성이라고 보더라도 다른 사람들과의 신분관계에 중대한 변동을 초래하지 아니하는 등 사회규범적으로도 허용될 수 있는 경우라면 그러한 성전환자에 대하여는 법률적으로도 출생시의 성이 아닌 전환된 성을 그 사람의 성이라고 평가할 수 있다”³⁾고 전제하고, “변희수에 대한

1) 성확정 수술이라는 표현이 바람직하다는 지적도 있으나, 이하에서는 당해 판결의 표현대로 성전환 수술로 지칭하였다.

2) 대전지방법원 2021. 10. 7. 선고 2020구합104810 판결

3) 대법원 2011. 9. 2.자 2009스117 전원합의체 결정의 판시에서 인용

이 사건 처분 당시 군인사법상 심신장애에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서도 당연히 여성을 기준으로 판단함이 타당하다”고 하면서, “여성을 기준으로 군인사법상의 심신장애에 해당하는지 여부를 판단하여야 하는바, 남성의 성징을 기준으로 한 음경상실, 고환결손은 군인사법상 심신장애 사유에 해당한다고 볼 수 없다”고 판단하였다.

다만, 법원은 방론으로 “남군으로 입대하여 군 복무 중 성전환수술을 받아 여성이 된 경우, 전환된 여성으로서 다른 심신장애 사유에 해당하는지 여부, 전환된 여성으로서 현역복무에 적합한지 여부나 계속 현역복무를 허용할지 여부 등은 관련 법령의 규정에 따를 것이나, 궁극적으로는 군의 특수성 및 병력 운용, 국방 및 사회 전반에 미치는 영향, 성소수자의 기본적 인권, 국민적 여론 등을 종합적으로 고려하여 국가 차원에서 입법적, 정책적으로 결정할 문제”라고 강조하여 성전환자의 군 복무에 관한 문제는 입법적으로 해결됨이 바람직하다는 견해를 밝혔다.

본 연구는 성전환자의 군 복무에 관한 위 판결이 남긴 후속 과제의 기초를 마련하기 위한 목적에서 시작되었다. 위 판결은 변 하사에 대한 강제전역이 그 처분사유가 부존재하여 위법하다고 판단하였으나, 동시에 그 판결 취지가 성전환자의 군 복무를 전면적으로 긍정하려는 것은 아니고 변 하사의 구체적 사례에 국한된 판단이라는 점을 명확히 하였다. 결국 성전환자의 군 복무가 어떤 방식으로 어느 범위에서 허용될 수 있을지는 입법적 결단에 맡겨져 있는바, 관련된 문제를 일찍 경험하였던 선진국의 입법례나 연구성과 등을 참고하여 정책을 마련할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 우리나라에서의 군 복무 제도를 성전환자와의 관련성을 중심으로 개관하고, 성전환자에게 인정되는 우리 헌법상 기본권을 검토한 후, 전 세계의 국가별 성소수자의 군 복무 허용여부 및 관련 제도 현황을 연구하여 우리나라에서의 성소수자 군 복무에 관한 정책 수립을 위한 자료로 제시하고자 한다.

2 연구범위

성소수자⁴⁾는 흔히 ‘성적 지향(性的志向, sexual orientation)’과 ‘성별 정체성(性別正體性, gender identity)’⁵⁾의 영역에 있어서 이성애규범성(heteronormativity)⁶⁾에 부합하지 않아서 심

4) 종래에는 성소수자를 “LGBT(Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender)”로 지칭하는 것이 일반적이었으나, 성소수자의 개념이 남성 혹은 여성이라는 이분법적 생물학적 개념의 억압성을 비판하기 위한 것임을 고려하여, 스스로 특정한 성별에 해당하지 않는다고 자각하거나(Intersex) 남녀 이분법적인 성별 구분 자체가 불편하다고 느끼는 사람들을 포괄하는 “LGBTI” 또는 “LGBTQ+(Queer and others)”라는 용어의 사용이 확대되고 있다.

5) 성소수자 인권 담론을 체계적으로 설명하기 위하여 도입된 개념으로, 두 단어의 영문 앞 글자를 따서 “SOGI”라는 약어로 지칭되고 있다.

6) 이성애규범성(heteronormativity)이란 성은 오직 남성과 여성의 두 가지만 존재하고 어떤 일련의 행위는 자신의

리적·사회적·정치적 편견이나 차별·억압의 대상이 된 사람으로 정의된다. 미국심리학회(American Psychological Association, APA)⁷⁾의 정의에 따르면, 성적 지향은 “남자, 여자 또는 남녀 모두에 대한 정서적, 애정적, 성적 이끌림의 지속적인 경향” 및 “이러한 이끌림에 근거한 개인의 정체성”⁸⁾을 의미하며, 성별 정체성이란 “남성, 여성, 그 밖의 성(性)임에 관한 내면적인 의식”⁹⁾을 의미한다. 즉, 전자의 경우에는 다른 성별에 이끌리는 이성애자가 아닌 경우(같은 성별에 이끌리는 동성애자이거나, 남녀 두 성별 모두에 대해 이끌리는 양성애자)를 의미하며, 후자의 경우에는 스스로 인식하는 자신의 성별이 생물학적 성별과 일치하지 않거나 불분명한 경우를 의미한다.

본 연구는 여러 성소수자의 유형 중 ‘성별 정체성’의 영역에 있어서 성별 불쾌감(性別不快感, gender dysphoria) 또는 성별 불일치(Gender incongruence)¹⁰⁾를 겪고, 태어날 당시의 1차 성징에 따라 판별 받았던 육체적 성별과 다른 성으로 전환하였거나 전환하려는 사람인 ‘성전환자’만을 연구의 범위로 삼는다. 특히, 남성으로 군에 입대하였으나 군 복무 중에 여성으로 성을 전환한 ‘MTF(Male to Female) 트랜스젠더’가 성전환 이후에도 여군 장교 또는 부사관으로 군 복무를 계속 하려는 경우를 주된 연구 대상으로 하고 있다. 여성의 경우 현재 병역법상 징집병으로 소집되지 아니하며 지원에 의하여만 현역 및 예비역으로만 복무할 수 있으므로¹¹⁾ 원칙적으로 여성이 징집병으로도 복무할 수 있는지 여부는 연구의 범위로 삼지 않으나, 해외 사례와의 비교를 위하여 필요한 범위에서는 병역의무 및 징집병에 관한 쟁점도 간략히 언급하였다. 성소수자의 군 복무와 관련하여 전통적으로 ‘동성애자의 현역 군 복무’도 중요한 쟁점이 되어 왔으나, 이는 본 연구의 목적이나 연구진의 역량을 벗어나는 것이므로 본 연구 범위에서는 제외하였다.

한편, 본 연구에서 사용하는 ‘성전환자’라는 용어는 소위 ‘성전환 수술을 한 사람’만을 지칭하는 것은 아니며, 수술 등을 통한 성별 재지정 여부에 관계없이 신체적 성별과 정신적, 사회적 성별이 일치하지 않는 사람을 모두 통틀어 지칭하였다. 다만, 성전환자 중 국내법적으로 성별정정절차를 거쳤는지 여부가 구별될 필요가 있는 경우에는 그 취지를 명시하였다.

태생적 성에 따라 결정된다는 관념으로 정의할 수 있다. 이종근, “성적 소수자의 권리보호에 관한 비교법적 연구”, 법학논총 제18권 2호, 조선대학교 법학연구원, 2011, 4면 참조.

7) American Psychological Association, “Understanding Sexual Orientation and Gender Identity”, (<https://www.apa.org/topics/lgbt/index.html>), 2020. 11. 23. 방문).

8) “enduring pattern of emotional, romantic and/or sexual attractions to men, women or both sexes.”, “a person's sense of identity based on those attractions.”

9) “one's internal sense of being male, female, or something else.”

10) 2022. 1. 1.부터 발효되는 제11차 국제질병분류(ICD-11)에서는 “성별 불일치”라는 용어를 사용하고 있으며, 그 분류도 개정되었다. 성별 불일치 항목은 과거 “정신 및 행동 장애”의 하위 항목이었으나 “성 건강과 관련된 상태(Conditions related to sexual health)”의 하위 항목으로 이동하였다. 해당 조치는 세계보건기구에서 성별 불쾌감을 정신 질환으로 보고 있지 않다는 것을 확실히 하기 위한 것이다. 과거 동성애가 정신병에서 제외되며 질병분류에서 사라진 것과 다르게 의료적 조치를 원하는 트랜스젠더들의 의료 접근권 차원에서 분류와 진단 자체는 유지하고 있다.

11) 병역법 제3조 제1항

3 연구방법

본 연구는 우리나라의 현행 법제도와 판례 하에서 군 복무와 관련한 성전환자의 법적 지위를 검토하고, 유사한 문제를 일찍 경험한 해외의 사례 및 입법례를 중심으로 연구 성과를 소개하고자 한다.

특히, 미국 등 여러 선진국에서 성전환자의 군 복무 적합성을 인정한 근거와 제도운용 현황을 소개하고자 하였다. 예를 들어, 조 바이든 미국 대통령은 2021. 1. 성전환자의 군 복무를 전면 허용하는 행정명령에 서명했는데, 이는 2016년부터 군사문제 싱크탱크인 랜드연구소에서 트랜스젠더의 군 복무를 위한 제도 개선을 연구한 결과 성전환자의 군 복무가 군 준비태세와 의료 비용에 미치는 영향이 미미하다는 결론에 따른 것이었음을 소개하고자 하였다. 나아가, 2021년 기준으로 성전환자의 군 복무를 공개적으로 허용하고 있는 세계 21개국의 사례를 가급적 풍부하게 제공하고자 하였다.

원칙적으로는 우리나라에서도 우리 군의 특수성 및 병력 운용을 고려한 자체적인 연구가 진행될 필요가 있다. 이는 성전환자의 군 복무를 위한 비용 추계와 작전성 검토 등 군 내부에서만 접근 가능한 정보가 필요하므로, 정부가 적극적인 연구에 나설 때에 비로소 연구가 가능할 것이다.

II. 우리나라에서의 성전환자의 지위와 군 복무

1 성전환자의 인권 일반

우리 헌법상 성전환자의 인권에 관하여 명시적으로 언급되어 있지 않지만,¹²⁾ 헌법 제11조 제1항(평등권)¹³⁾, 제17조(사생활의 자유)를 근거로 한 성적 자기결정권¹⁴⁾ 내지 프라이버시권에 의하여 보장된다. 「국가인권위원회법」 제2조 제3항에서는 ‘성별 정체성’을 이유로 한 차별에 관하여는 별도의 언급이 없으나, ‘성별’에 따른 차별이나 ‘성적 지향’을 이유로 한 차별을 명시적으로 금지하고 있으므로 ‘성별 정체성’을 이유로 한 차별도 당연히 금지되는 것으로 볼 것이다. 우리나라가 가입한 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제26조 역시 차별을 금지하고 있고, 동 조항에 관하여 유엔인권위원회는 동성간 성행위에 대한 처벌이 평등권을 침해한다고 판단한 바 있다.

다만, 「국가인권위원회법」은 기본적으로 국가인권위원회의 조직과 구성에 관한 법률로서, 차별 금지에 관한 조항은 1개를 두고 있을 뿐이며, 그 피해 구제와 관련해서도 권고적 효력만을 갖는 한계가 있다.

한편, 세계인권선언의 제1조는 “모든 인간은 자유롭고, 그 존엄과 권리에 있어 평등하게 태어났다.”고 명시하고 있으며, 제2조는 “모든 인간은 이 인권선언에서 표방된 모든 권리와 자유를 향유하며, 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 출신국가나 출신사회, 재산, 출생이나 기타 지위 등 어떠한 이유로도 차별받지 않는다.”고 선언한다. 이러한 인권선언의 정신을 구체화하기 위하여 유엔 인권이사회(UNHRC)는 2011. 6. 17. “성적 지향과 성별 정체성에 관한 선

12) 헌법 개정의견으로는 평등권에 관한 규정에서 ‘성적 지향’과 ‘성별 정체성’을 명시할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.

13) UN인권위원회는 성적 지향에 의한 차별을 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR; ‘B규약’) 제26조에서 정한 ‘기타의 신분’에 의한 차별로 해석하여 동성간 성행위에 대한 처벌이 평등권을 침해한다고 판단한 바 있다. Human Rights Committee, Toonen v. Australia(Communication No. 488/ 1992, 31.03.1994), at 3.1(c).

14) 트랜스젠더의 ‘호적공부상 성별정정청구권’은 성적 자기결정권의 문제로 보는 견해가 일반적이나(한수웅, “헌법학” 제8판, 2018., 568면 등), 대법원은 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권(헌법 제10조)을 근거로 이를 인정하였다(대법원 2006. 6. 22. 자 2004스42 전원합의체 결정).

언”¹⁵⁾을 최초로 채택한 이래로 2014.¹⁶⁾ 및 2016.¹⁷⁾에 각 결의를 통하여 성적 지향과 성별 정체성에 기반한 차별과 폭력으로부터의 보호조치를 촉구한 바 있다. 그리고 위 결의에 따라 유엔 인권고등판무관사무소(OHCHR)에서도 2011.¹⁸⁾ 및 2015.¹⁹⁾ 전 세계의 성적 지향과 성별 정체성에 관한 인권 유린 상황을 조사한 각 보고서를 제출하였는바, 성소수자의 인권은 현재 국제인권법상 근거를 획득해 가는 과정에 있다.

한편, 국제적으로 논의되는 성소수자의 인권에 대한 기준으로서 「욕야카르타 원칙(The Yogyakarta Principles)」에 대해서는 언급해 둘 필요가 있다. 초대 유엔인권고등판무관 메리 로빈슨(Mary Robinson)을 비롯한 UN인권조약기구들의 위원, 전문가, 법관, 민간단체 등이 2006년 11월 6일~9일에 걸쳐 인도네시아 욕야카르타에 모여 작성한 총 29개 조항의 욕야카르타 원칙은 2007년 3월 26일 스위스 제네바에서 발표되었다. 위 원칙은 비록 아직 국제법적 효력을 인정받지 못하는 선언적 문서에 해당하지만, 2007년 발표된 후 UN 인권이사회에서 관련 내용을 참고한 차별금지법 제정에 대한 권고안을 회원국들에게 보냈을 뿐만 아니라 기존의 국제인권법이나 각종 협약에 명시된 내용으로부터 도출할 수 있는 사항들을 정리한 것으로서 국제 성소수자 인권 활동에서 그 중요성을 점차 높여가고 있다.

2 성전환자의 성별정정 제도

우리나라에서는 1980년대 말부터 법적 성별정정 사건이 법원에 제기되어 논의되기 시작했으나, 입법적 조치가 부재하고 대법원예규 등 통일된 기준이 없는 상황에서 개별 법관의 재량에 의해서 성별정정 허부에 대한 결정이 엇갈리는 상황들이 계속 이어지고 있었다.

이에 대법원은 2006. 6. 22.자 2004스42 전원합의체 결정을 통해 최초로 트랜스젠더의 성별정정을 허가하였다. 이 결정에서 대법원은 “성의 결정에 있어 생물학적 요소와 정신적, 사회적 요소

15) A/HRC/RES/17/19 “Human rights, sexual orientation and gender identity”, 2011. 6. 17.

16) A/HRC/RES/27/32 “Human rights, sexual orientation and gender identity”, 2014. 9. 26.

17) A/HRC/RES/32/2 “Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity”, 2016. 6. 30. 특히 위 결의에서는 UN에 성소수자 인권 조사관(Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity)을 신설하는 내용이 통과되었다.

18) A/HRC/19/41 “High Commissioner's report to the Human Rights Council on violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity”, 2011. 12. 15.

19) A/HRC/29/23 “High Commissioner's report to the Human Rights Council on discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity”, 2015. 5. 4.

를 종합적으로 고려하여야 한다”고 전제하면서 “전환된 신체에 따른 성을 가진 사람으로서 만족감을 느끼고 공고한 정체체성의 인식 아래 사회적인 영역에서 모두 전환된 성으로서의 역할을 수행함으로써 주위 사람들도부터도 그 성으로서 인식되고 있으며, 전환된 성을 인정하더라도 다른 사람들과의 신분관계에 중대한 변동을 초래하거나 사회에 부정적인 영향을 주지 아니하여 사회적으로 허용된다고 볼 수 있다면, 성전환자는 전환된 성이 법률적으로도 그 성전환자의 성이라고 평가받을 수 있다”고 판단하였다.

이에 따라 성전환자의 성별정정 절차는 구체적인 법률 없이 대법원의 판례와 대법원 예규에 따라 규율되는 상황이 계속되어 왔다. 최근까지도 대법원은 2019년에 대법원 예규 「성전환자의 성별정정허가신청 사건 등 사무처리지침」을 개정하여 성별정정 신청 시 필수 제출서류이던 ‘부모동의서’ 부분을 삭제²⁰⁾한 데에 이어, 2020년에 추가로 예규를 개정하여 필수 제출서류를 참고서류로 변경하는 등 전향적인 정책을 취하였다.

대법원이 최근 개정한 「성전환자의 성별정정허가신청 사건 등 사무처리지침」(2020. 2. 21. 가족관계등록예규 제550호로 개정되어 2020. 3. 16. 시행된 것)에 따르면, 종전에 성전환자가 성별을 바꾸기 위해서 제출해야 했던 필수서류 5가지(가족관계증명서, ‘2명 이상’의 정신과 전문의 진단서나 감정서, 성전환 시술 의사의 소견서, ‘앞으로 생식능력이 없다’는 전문의 감정서, ‘2명 이상’의 성장환경진술서 및 인우보증서)에 관한 규정이 개정되어 ‘2명 이상’이라는 구절이 삭제되었고, 위 서류들은 신청서에 첨부하여야 하는 필수서류가 아니라 법원이 심리 과정에서 참고를 위하여 제출하게 할 수 있는 임의서류로 변경되었다. 신청인이 사전에 일률적으로 위 서류를 전부 갖추어 신청하도록 하는 대신, 법원이 심리 과정에서 필요한 한도에서 서류제출을 요구할 수 있도록 한 것이다.

또한, 성전환 시술 의사 명의의 소견서를 첨부할 수 없는 경우에 이유를 소명해야 한다거나 성장환경진술서에 신청인의 성장 시기별 이성 관계를 포함한 대인관계에 대한 구체적인 진술이 포함되어야 한다는 세부 지침도 삭제하여 신청인의 부담을 줄이고, 법원이 구체적인 사안에 따라 심리 과정에서 필요한 한도에서 이를 확인하면 충분하도록 하였다.

이와 같은 개정된 사무처리지침에 의하면, 성별정정에 있어서 성전환 수술을 받았는지 여부는 필요 요건은 아니라고 해석된다. 사무처리지침이 개정되기 전에도, 서울서부지방법원 2013. 11. 19.자 2013호파1406 결정은 성별정정을 위하여 외부성기의 제거 및 변경을 요구하는 것이 타당한

20) 성별정정은 성인만 신청할 수 있는데, 성인이 숙고하여 결정한 자신의 성별정정에 관하여 부모의 동의서를 필수 서류로 요구하는 것이 부당하다는 지적에 따른 것이었다. 성별정정 신청시에 부모동의서를 요구하는 것은 전 세계 우리나라가 유일하였으나, 결국 대법원의 예규 개정으로 삭제되었다.

지에 관하여 이를 소극적으로 본 사례가 있다. 후술하겠지만, 외국의 사례에 비추어 보더라도 성별정정을 위하여 외부 성기에 대한 수술을 강제하는 것은 육체의 완전성이나 가족을 구성을 권리를 침해하는 것으로 해석될 가능성이 높다.

3 군 복무에 있어서의 성전환자의 지위

「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」은 제10조 제1항에서 “군인은 대한민국 국민으로서 일반 국민과 동일하게 헌법상 보장된 권리를 가진다”고 규정하여 원칙적으로 앞서 논의된 헌법상 및 국제인권법상의 기본권이 군인에게도 동일하게 적용된다. 다만 제2항에서 “제1항에 따른 권리는 법률에서 정한 군인의 의무에 따라 군사적 직무의 필요성 범위에서 제한될 수 있다”는 유보 규정을 두고 있다.

우리나라 군 복무에 있어서 성전환자에 관하여 명시적으로 다루고 있는 법적 규율은 국방부령인 「병역판정 신체검사 등 검사규칙」이 유일하다. 종래에는 ‘성주체성 장애’로 규율되고 있었으나, 국방부는 2021. 2. 1. ‘성별불일치’로 명칭을 변경하면서 아래와 같이 병역판정 5급 또는 7급으로 규정하였다.

102-3. 성별불일치(gender incongruence)

주: 생활기록부, 정밀심리검사결과 등의 자료와 정신건강의학과적 평가 등으로 성별불일치 상태가 확인된 사람 가운데 사회적 변화나 신체적 변화로 인한 군 복무의 적응가능성을 판단한다.

가. 향후 일정기간 관찰이 필요한 경우: 7급

나. 고도(6개월 이상의 치료에도 불구하고 여러 가지 증상이 있거나 몇 가지의 심각한 증상이 있어 군 복무에 지장이 초래된다고 판단되는 경우): 5급

앞서 살펴본 바와 같이, ‘성별불일치’라는 용어는 세계보건기구가 국제질병분류 제11판을 개정하여 2022. 1. 1.부터 발효되도록 하면서 채택한 용어를 국방부에서도 받아들인 것이다. 다만, 세계보건기구가 성주체성장애를 삭제하고 성별불일치를 둔 취지는 성전환자의 성별 정체성이 더 이상 정신장애가 아니라는 이유에서였음에도, 국방부의 개정된 검사규칙은 성별불일치로 인한 군면제는 정밀심리검사와 정신의학적 진단을 통해 이루어진다고 규정하고 있다. 이에 따라 성전환자가 병역판정심사를 받을 때 스스로 성전환자라는 사실을 당국에 확인시키기 위해서는 병원에서의 치료력(6개월 이상의 치료력이 있을 경우 면제)을 입증해야 한다.

세계보건기구의 개정 취지를 고려하면, 성별불일치를 심신장애 기준에 두고 치료력을 확인하기 보다는 키나 체중에 따른 병역 판정 기준과 마찬가지로 합리적 기준을 통해 성전환자라는 사실이 확인되면 의사에 따라 병역의 이행 여부를 결정하도록 새로운 기준을 고안할 필요가 있다.

반면, 오로지 병역판정을 위한 목적에서 제정된 위 규칙 이외에 성전환자의 군 복무와 관련한 어떠한 법규 내지 지침도 마련되어 있지 않다는 점은 시급한 입법적 해결의 필요성을 보여준다. 변 하사에 대한 위 판결에서도 유가족의 소송수계 인정 여부가 재판상 쟁점이 된 바 있는데, 법원은 “성별불일치의 인식으로 성전환수술을 하는 사람들이 존재하므로 이 사건과 동일한 사유로 위 법한 처분이 반복될 위험성을 배제하기 어렵다”는 이유로 소송수계의 적법성을 인정하였다. 즉, 법원은 변 하사 이외에도 군 내에 성전환자들이 존재할 수 있으므로, 성전환 수술을 받고 강제전역 처분을 받는 일이 반복될 위험이 있음을 인정한 것이다.

「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제17조에서는 “군인은 건강을 유지하고 복무 중에 발생한 질병이나 부상을 치료하기 위하여 적절하고 효과적인 의료처우를 받을 권리가 있다”고 규정하므로, 군인이 건강을 유지하기 위하여 ‘성별불일치’에 관한 적절한 의료처우를 요구할 경우 이는 군인의 의료권으로서 인정되어야 할 것이다(후술하는 바와 같이, 캐나다, 호주, 이스라엘 등에서는 성전환수술 비용을 군 의료보험의 보장범위에 포함하고 있다).

4 우리나라 군 내 성전환자의 현황

우리나라에서 성소수자와 관련된 공식적인 국가통계는 사실상 아예 존재하지 않는다고 보아도 과언이 아니다.²¹⁾ 통계는 정책의 시발점이자 근간일 뿐만 아니라 관련 연구나 운동의 기초가 되는 점에서 조속히 국가통계가 마련될 필요가 있다. 성소수자의 인권을 논하기 위해서는 성소수자 집단이 일반 인구와 비교할 때 생활수준이나 사회적 경험, 건강 등의 측면에서 차이가 있는지에 대한 공신력 있는 통계자료의 수집이 선행되어야 하기 때문이다.²²⁾

21) 참고로, 경제협력개발기구(OECD)가 2019. 4. 1. 발표한 “한눈에 보는 사회 2019(Society at a Glance 2019)”에서는 “한국은 이성애, 동성애, 양성애 등 성 정체성에 대한 설문이 포함된 국가적으로 대표성 있는 조사 및 성인인구 중 트랜스젠더의 비중에 대한 조사를 실시한 적이 없다.”고 지적한 바 있다(OECD, “한눈에 보는 사회 2019(Society at a Glance 2019)” 「성소수자 집중 조명」 보도자료 참조).

22) 정부가 실시하는 건강실태조사, 주거실태조사 등에 ‘성적 지향’, ‘성별 정체성’의 항목을 추가하는 것으로 필수적인 통계지표가 확보될 수 있을 것이다. 2020년 국정감사에서도 강신욱 통계청장은 현 인구주택총조사 혼인주택수치에 동성부부가 포함되지 않는 점이 지적되자 향후 통계를 개선해 나가겠다고 밝힌 바 있다.

뉴시스, “통계청장 동성부부 제외된 인구주택총조사 개선하겠다”, 2020. 10. 22.자 기사 (https://newsis.com/view/?id=NISX20201022_0001207504&clD=10303&plD=10300 2020. 11. 20. 방문). 참고로, OECD는 14개 국가의 통계를 바탕으로 성소수자가 성인인구의 2.7% 정도를 차지한다고 보고 있다(OECD, “한눈에 보는 사회 2019(Society at a Glance 2019)”, 2019.).

다만, 국가인권위원회의 2020년도 「트랜스젠더 혐오차별 실태조사」²³⁾에 따르면, “귀하는 의무적 군 복무를 한 적이 있습니까?”라는 질문에 대하여 출생 시 지정성별이 남성인 트랜스여성과 논바이너리²⁴⁾ 트랜스젠더 참여자 259명 중 42.1%(109명)가 ‘현재 군 복무 중이거나, 군 복무를 마침(4급 보충역 포함)’이라고 응답했으며, 그 다음은 ‘병역 면제 받음(5급 또는 6급을 받음)’이 35.1%(91명)이었다. ‘아직 병역판정검사나 군 복무 시작 전임’이 17.4%(45명), ‘병역판정검사 전 남성에서 여성으로 성별 정정을 함’이 1.2%(3명)이었으며, 기타 응답이 4.3%(11명)로 나타났다. 즉, 엄연히 우리 군에 성별불일치를 겪는 사람이 존재하고 있음은 부정하기 어렵다.

참고로, 정신질환 진단 및 통계 편람(DSM-IV) 1994년판에 따르면, 미국에서 성전환 수술을 원하는 사람은 생물학적 남성 중에서는 3만 명 중에 1명, 생물학적 여성 중에서는 10만 명 중에 1명 꼴로 나타난다. 성 정체성 장애의 유병률에 대한 직접적 연구가 이루어진 바는 없으나, 과거 20년 이상의 시간동안 간행된 다양한 임상논문들에서 생물학적 남성에게는 1:7,400에서 1:42,000 사이, 생물학적 여성에게는 1:30,040에서 1:104,000 사이의 유병률을 추산해낼 수 있다고 알려져 있다. 우리나라 국군의 경우 2021년 기준으로 상비군 약 530,000명, 예비군 약 2,750,000명으로 추산되므로, 현재에도 성별불일치를 겪는 사람 중 적지 않은 수가 군 복무 중일 것으로 예상할 수 있다.

5 보론 : 남성 징병제와 성전환자의 군 복무

우리나라 병역법 제3조 제1항 본문은 “대한민국 국민인 남성은 「대한민국헌법」과 이 법에서 정하는 바에 따라 병역의무를 성실히 수행하여야 한다.”고 하면서 단서에서 “여성은 지원에 의하여 현역 및 예비역으로만 복무할 수 있다.”고 규정하여 여성을 병역의무에 따른 징병 대상에서 제외하고 있으며, 이외에 특별한 법률상의 규정은 없으나 여성의 지원에 의한 병 근무는 허용되지 않고 있다. 즉, 현재 여성은 지원군인(장교, 부사관)으로만 군 복무를 할 수 있으며, 병으로서 징집되거나 지원하여 군 복무를 할 수는 없다. 따라서 MTF 성전환자의 경우에는 현행 남성 징병제 하에서 원칙적으로 여성으로서 징집병으로 군 복무를 할 수는 없다 할 것이다.

다만, 위에서 살펴본 바와 같이 국방부령인 「병역판정 신체검사 등 검사규칙」에 따라 생활기록부나 정밀심리검사결과 등 자료로 성별불일치가 확인되면 5급(전시근로역) 또는 7급(재검) 판정이

23) 홍성수 책임, “트랜스젠더 혐오차별 실태조사”, 국가인권위원회, 2020.

24) 성별 젠더를 남성과 여성 둘로만 분류하는 기존의 이분법적인 성별 구분(Gender binary)을 벗어난 종류의 성 정체성을 가지고 있는 사람

이루어지므로, 현재로서는 MTF인지 FTM인지와 무관하게 성전환자의 징집병 군 복무는 원칙적으로 허용되지 않는다. 따라서 성전환자로서 여전히 군 복무를 원하는 경우에는 지원군인(장교, 부사관)으로 근무하여야 한다.

한편, 우리나라의 징병제 현실 하에서 성전환자의 의무복무 문제와 지원군인으로서 변 하사와 같이 복무를 원함에도 군이 거부함으로써 직업의 자유 등 기본권을 침해하게 되는 상황은 별개의 문제로 다룰 필요가 있다. 즉, 한편으로는 병으로서의 복무를 원치 않는 성전환자가 존재하는 반면, 지원군인으로 복무를 희망하는 성전환자도 존재하므로 양자가 서로 충돌하지 않도록 세심한 검토가 필요하다. 가령 현재 의무복무 대상인 성전환자는 성주체성장애 정신과 진단서를 제출하여 병역이 면제되는데, 이것이 성주체성장애 진단을 받은 성전환자가 지원군인으로 복무하는 것을 어렵게 만드는 근거로 작용하지 않도록 주의할 필요가 있다.

특히, 지원군인의 경우 이미 여성이 군 복무를 할 수 있는 환경과 여건이 갖추어져 있으므로, 성전환자 여성에 대해서 군이 복무를 거부하는 것은 그 자체로 차별이 된다. 따라서 성별불일치를 현행 「징병신체검사 등 검사규칙」과 같이 심신장애 정신과 항목으로 둘 것이 아니라, 트랜스젠더의 군 복무와 관련한 별도의 지침을 마련하여 각 개인이 처한 상황과 복무의사, 복무형태 등이 고려될 수 있도록 할 필요가 있다.

III. 성전환자의 기본권과 군 복무 문제

1 인권과 기본권

성소수자 문제에서 자주 등장하는 개념이 ‘인권’이다. 많은 사람들이 성소수자의 인권이 존중되어야 하고 성소수자에 대한 부당한 차별 문제는 곧 인권 침해 문제라고 인식한다. 그러나 인권은 인간이라는 이유만으로 인정되는 권리로서 보편적인 도덕원리에 근거를 두는 생래적, 천부적 권리로서 법 이전에 주어진 비(非)법적인 개념이며²⁵⁾ 실정법에 근거한 개념이라고 보기 어렵다.

법적 관점에서 인권을 논하기 위해 필요한 실정법상 개념은 ‘기본권’이다. 기본권은 인권처럼 실정법에 앞서 주어진 것이 아니라 실정헌법의 규정체계를 전제로 하여 해석적으로 구성되는 개념이다.²⁶⁾ 우리 헌법은 ‘기본권’이라는 단어 자체를 사용하고 있지는 않으나, 「헌법」 제10조에서 ‘기본적 인권’이라는 단어를 사용하고 있고,²⁷⁾ ...「헌법재판소법」 제68조에서 이를 ‘헌법상 보장된 기본권’이라고 표현한다.²⁸⁾ 이에 비추어 헌법에 의해 보장되는 기본적인 자유와 권리는 ‘기본권’으로 이해할 수 있고, 우리는 이러한 ‘기본권’ 개념에 기초하여 헌법이 보장하는 성전환자의 기본적인 자유와 권리를 논해야 한다.

기본권은 최대한 보장되어야 하지만 필요에 따라 제한될 수 있다. 헌법은 직접 기본권을 제한하는 조항을 두고 있고,²⁹⁾ 「헌법」 제37조 제2항에서는 기본권 일반에 대하여 일정한 요건에 따라 제한할 수 있도록 하고 있으며,³⁰⁾ 헌법 조항에서 개별적 기본권을 법률로써 제한할 수 있도록 하기

25) 정송섭, “기본권의 개념에 관한 연구”, 서울대학교 법학 제44권 제2호(2003. 6.), 33면

26) 이장희 책임, “기본권의 개념 및 인정 기준과 법률적 권리의 관계”, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2015, 24면

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

28) 「헌법재판소법」 제68조 ① 공권력의 행사 또는 불행사(不行使)로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만, 다른 법률에 구제절차가 있는 경우에는 그 절차를 모두 거친 후에 청구할 수 있다.

29) 예를 들어, 대한민국 「헌법」 제21조 제4항은 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.”라고 정한다.

30) 「헌법」 제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

도 한다.³¹⁾ 특히 「헌법」 제37조 제2항은 “필요한 경우에 한하여” 기본권을 제한할 수 있도록 하는데, 여기에서 ‘필요한 경우’란 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)에 따른 것을 말하고, 이는 기본권 제한의 1) 목적의 정당성, 2) 수단의 적절성, 3) 피해의 최소성, 4) 법익의 균형성을 모두 충족하는 경우를 말한다.³²⁾ 이처럼 기본권 제한은 헌법이 정한 바에 따라 일정한 한계 내에서 이루어져야 한다. 성전환자의 기본권 문제도 성전환자가 겪는 기본권 제한이 이러한 한계를 넘었는지 판단하는 문제로 귀결된다.

기본권을 분류하는 완벽한 체계는 없지만, 기본권의 내용에 따라 1) 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권, 2) 평등권, 3) 자유권, 4) 참정권, 5) 사회권, 6) 청구권적 기본권이라는 대략적인 분류가 가능하다.³³⁾ 아래에서는 여러 기본권 중 성전환자에게 주로 문제되는 기본권의 종류를 검토해보고, 그중에서 특히 군 복무와 관련하여 겪게 되는 기본권 문제에 대해 논의한다.

2 성전환자의 헌법상 기본권

가. 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권

대한민국 헌법 제10조

모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

(1) 인간의 존엄과 가치

인간의 존엄과 가치의 의미에 대해서는 학자마다 견해가 다소 차이가 있지만,³⁴⁾ 자기결정권을 지닌 자주적인 인간에 대하여 인격적으로 대우하고 평가하는 것으로 이해할 수 있다. 헌법재판소는 「헌법」 제10조에서 규정하는 인간과 존엄에 대하여 “헌법이념의 핵심”으로 국가는 헌법에 규정된 개별적 기본권을 비롯하여 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리까지도 이를 보장하여야 하

31) 예를 들어, 「헌법」 제12조 제1항은 “제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.”라고 정한다.

32) 성낙인, “헌법학”, 제21판, 법문사, 2021, 1046면

33) ibid. 1083면

34) ibid. 1085면

며, 이를 통하여 개별 국민이 가지는 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 확보하여야 한다는 헌법의 기본원리를 선언한 조항”이라고 판시한다.³⁵⁾

인간의 존엄과 가치는 헌법상 최고의 근본규범으로서 특징을 갖는다.³⁶⁾ 먼저, 국가의 근본질서로서 모든 국가권력을 구속하며, 국가작용에 있어서 목적과 가치판단의 기준이 된다. 모든 국가작용은 인간의 존엄과 가치에 기반한 국가질서의 범위 내에서만 인정된다. 둘째, 법해석의 최고기준으로서 법령의 내용과 효력을 해석하는 기준이 된다. 셋째, 헌법상 근본규범으로서 헌법이 개정될 수 있는 한계이고, 나아가 국가가 기본권을 제한하는 경우에도 한계로서 역할을 한다.

인간의 존엄과 가치가 헌법상 최고의 근본규범이라는 특징으로 인해 다른 개별적 기본권과 같이 독자적인 내용을 가진 기본권으로 볼 수 있는가에 대한 의견대립이 있다. 그러나 현재 헌법재판소는 인간의 존엄과 가치에 대하여 “이로써 모든 국민은 그의 존엄한 인격권을 바탕으로 하여 자율적으로 자신의 생활영역을 형성해 나갈 수 있는 권리를 가지는 것”이라고 하여 인간의 존엄과 가치를 하나의 개별적 기본권으로 인정하고 있으며 위헌 여부의 심사기준으로 활용하고 있다.³⁷⁾

인간의 존엄과 가치는 헌법에 보장된 기본권뿐만 아니라 헌법에 열거되지 아니한 모든 자유와 권리를 아우르는 근본규범이므로, 성전환자가 겪는 모든 기본권 침해 문제에 있어 늘 함께 고려되어야 하는 요소이다. 인간의 존엄과 가치는 성전환자에 대한 혐오, 성전환자의 법적 지위 문제, 성별정정 문제, 사회적 활동에서 겪는 부당한 차별 등 성전환자가 마주하는 기본권 침해 상황을 분석하고 침해 여부를 판단하는 가장 근본적인 규범으로서 역할을 한다.

(2) 행복추구권

행복추구권은 인간의 존엄과 가치와 함께 「헌법」 제10조 전문에 규정되어 있는 기본권이다. 행복추구권 역시 추상적인 권리 개념으로 독립적인 의의를 갖는 기본권으로서 성격을 갖는지 여부에 대해 견해대립이 있다. 그러나 「헌법」 제10조가 ‘행복을 추구할 권리를 가진다’라고 선언하고 있으므로 기본권성은 인정된다고 보아야 하고,³⁸⁾ 헌법재판소 역시 행복추구권에 대해 “국민이 행복을 추구하기 위한 활동을 국가권력의 간섭없이 자유롭게 할 수 있다는 포괄적인 의미의 자유권으로서 성격”을 가진다고 판시하였고, “헌법에 열거되지 아니한 권리들에 대한 포괄적인 기본권의 성격”을 갖는다고 보아 개별적인 기본권이자 다른 기본권에 대한 보충적 기본권으로 보는 태도이

35) 헌법재판소 2011. 3. 31. 선고 2009헌마617 결정

36) 성낙인, op. cit. 1086면

37) 헌법재판소 1997. 03. 27 선고 95헌가14 결정

38) 성낙인, op.cit. 1101면

다. 행복추구권에 포함되는 내용으로는 ‘일반적 행동자유권’, ‘개성의 자유로운 발현권’, ‘자기결정권’, ‘계약의 자유’ 등이 있다.³⁹⁾

성전환자의 행복추구권이 문제된 대표적인 경우가 호적상의 성별정정허가 관련 사건이다. 1980년대 이후 성전환자가 호적상 성별란에 기재된 성의 정정을 구하는 사건이 문제되었는데 하급심 판결이 일관되지 못했다.⁴⁰⁾ 그러나 2000년대 이후 여가수 ‘하리수’에 대한 성별정정허가결정을 통해 성전환자의 법적 지위에 대한 인식의 전환이 있었고,⁴¹⁾ 존엄한 인간으로서 성전환자의 자기결정권을 존중해야 한다는 취지에서 성별정정을 허가하는 하급심 판결이 나오기도 했다.⁴²⁾ 2006년이 되어서야 대법원에서 처음으로 성전환자의 성별정정을 허용하는 판결이 나왔다.⁴³⁾ 당시 다수의 의견은 첫 번째 논거로 “성전환자도 인간으로서의 존엄과 가치를 향유하며 행복을 추구할 권리와 인간다운 생활을 할 권리가 있고 이러한 권리들은 질서유지나 공공복리에 반하지 아니하는 한 마땅히 보호받아야 한다.”라는 점을 들어 성전환자의 행복추구권 문제임을 밝혔고, 성전환자의 이러한 기본권을 위해 법적, 제도적 장치를 보완하는 등 배려가 필요하다는 점에 대하여는 반대의견도 같은 입장이다.

나. 평등권

대한민국 헌법 제11조

- ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.
- ② 사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다.
- ③ 훈장등의 영전은 이를 받은 자에게만 효력이 있고, 어떠한 특권도 이에 따르지 않는다.

평등권은 인간의 존엄과 가치와 함께 헌법에 규정되기에 앞서 존재하는 기본권보장에 관한 헌법의 최고원리이다.⁴⁴⁾ 평등권은 국가로부터 합리적인 이유없이 차별대우를 받지 않는다는 소극적인 권리임과 동시에, 국가에 대하여 평등한 대우를 요구할 수 있는 적극적인 권리에 해당한다.⁴⁵⁾

39) 헌법재판소 2005. 4. 28. 선고 2004헌바65 결정

40) 김학태, “성전환자의 법적 지위에 관한 연구”, 외법논집 제39권 제3호(2015. 8.), 4면

41) 중앙일보, “하리수 性 · 이름 女子로 호적 변경 허가”, 2002. 12. 13.자 기사, (<https://www.joongang.co.kr/article/1284346#home> 2022. 3. 31. 방문).

42) 부산지방법원가정지원 2002. 7. 3. 선고 2001호파997 판결

43) 대법원 2006. 6. 22. 선고 2004스42 전원합의체 판결

44) 성낙인, op.cit. 1115면

45) 헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 99헌마494 결정

평등권에서 말하는 ‘법 앞의 평등’이란 법을 적용, 집행하는 것뿐만 아니라 입법자까지도 구속하는 법 내용의 평등을 말하며, 이때의 ‘평등’은 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 안 된다는 상대적 평등을 뜻한다.⁴⁶⁾ 기본권과 관련된 거의 모든 사항이 평등문제를 안고 있기 때문에 평등권은 헌법적 쟁점에서 가장 자주 등장하는 기본권에 해당한다.

헌법에서는 성별, 종교, 사회적 신분을 차별금지의 사유로 명시하고 있으나 이는 예시적 규정에 불과하고 그 이외에 어떠한 사유로도 불합리한 차별을 하여서는 아니 된다.⁴⁷⁾ 성전환자들이 겪는 기본권 문제도 평등권에 관한 차별 문제인 경우가 많다. 성전환자들은 학교 및 직장에서의 괴롭힘, 혐오발언, 취업의 어려움 및 해고, 사직 강요, 화장실과 같은 성별 구분 시설 이용 제한, 공공 시설 대관 및 이용 제한 등 성전환자가 아니었다면 겪지 않아도 되는 다양한 차별 문제를 마주하게 된다. 이러한 차별이 단순히 편견에 의한 것일 뿐 합리적인 근거를 갖추지 못하였다면 이는 성전환자의 평등권을 심각하게 침해할 수 있고, 그러한 차별이 사회적 관습이나 고정관념에 의한 간접차별이라고 하더라도 마찬가지이다.

다. 자유권

(1) 직업의 자유

대한민국 헌법 제15조
모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

직업의 자유란 자기가 선택한 직업에 종사하여 이를 영위하고 언제든지 임의로 그것을 전환할 수 있는 자유를 말한다.⁴⁸⁾ 「헌법」 제15조는 직업선택의 자유에 대해 말하고 있으나, 여기에서 말하는 직업선택의 자유는 직업결정의 자유, 직업수행의 자유 등을 포괄하는 넓은 의미의 직업의 자유를 뜻한다.⁴⁹⁾

직업의 자유도 기본권 일반의 제한을 정한 「헌법」 제37조 제2항에 따라 제한될 수 있다. 직업의 자유는 그 제한 방법에 따라 단계를 구분할 수 있고, 그 단계에 따라 제한 가능 여부를 판단하는

46) 성낙인, op.cit. 1116면

47) ibid. 1121면

48) ibid. p.1404.

49) 헌법재판소 2009. 9. 24. 선고 2009헌바28 결정

기준이 달라진다. 1단계는 직업종사 또는 수행의 자유 제한이다. 직업 결정의 자유에 비하여 기본권 침해가 적기 때문에 비교적 폭넓은 제한이 가능하다. 다만, 그 경우에도 헌법 제37조 제2항에 의거한 비례의 원칙이 적용되어야 한다. 2단계는 주관적 사유에 의한 직업결정의 자유 제한이다. 이는 변호사, 의사 등 전문성을 요하는 직업에 대하여 시험합격 등과 같은 조건을 요구하는 경우를 말한다. 3단계는 객관적 사유에 의한 직업결정의 자유 제한이다. 개인적인 능력이나 자격과 상관없이 객관적인 사유를 이유로 직업결정의 자유를 제한하는 것으로 가장 기본권 침해의 심각성이 크다. 따라서 엄격한 비례의 원칙을 충족하는 경우에만 예외적으로 정당화될 수 있다.

성전환자의 군 복무 문제는 대표적인 직업의 자유 문제에 해당한다. 故 변희수 하사는 성전환 수술을 받고 여군으로서 군 복무를 하고자 했으나, 현역복무 부적합을 이유로 군의 강제전역 처분을 받았다.⁵⁰⁾ 이는 성전환자가 군인이라는 직업을 선택할 수 있는 자유를 제한한 것에 해당한다. 강제전역 처분의 근거가 된 법령과 그에 대한 군의 해석이 헌법 제37조 제2항의 한계를 벗어난다면 이는 정당화될 수 없는 제한이므로 헌법에 반한다고 볼 수 있다. 이에 대하여는 아래 3.에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

(2) 사생활의 비밀과 자유

대한민국 헌법 제17조
모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

사생활의 비밀과 자유는 사생활의 평온을 침해받지 아니하고 사생활의 비밀을 함부로 공개당하지 아니할 권리뿐만 아니라, 자신에 관한 정보를 관리·통제할 수 있는 권리까지 넓게 포함하는 기본권 개념이다.⁵¹⁾ 구체적인 내용으로는 사생활 비밀의 불가침, 사생활 자유의 불가침, 자기정보에 대한 통제권으로 나누어 볼 수 있다.

성전환자의 성전환 수술 여부나 성적지향은 내밀한 사생활의 영역으로서 보호되어야 하는 기본권의 영역에 속한다. 성전환자의 주민등록상 성별 정정을 허가하지 않는 경우, 사회생활을 함에 있어 가족관계증명서 등 법적 서류의 성별기재가 변경되지 않게 되어 성전환 사실이 발각될 위험에 놓이는 것은 사생활의 비밀을 침해하는 것에 해당할 수 있다.⁵²⁾ 또한, 「군형법」 제92조의6은

50) 대전지방법원 2021. 10. 7. 선고 2020구합104810 판결

51) 성낙인, op.cit. 1355면

52) 박동찬, “성전환자의 법적지위”, 국회사무처 법제실 법제현안 제2002-22호(통권 제140호), 2002, p.55

군인에 대하여 “항문성교나 그 밖의 추행을 한 사람은 2년 이하의 징역에 처한다.”라고 규정하는데, 이는 강제성 등 다른 요건을 명시하지 않아 성소수자 군인 간의 애정행위에 대하여 형사처벌이 가능하다. 이에 대해 성소수자 군인의 성적 자기결정권이나 사생활의 자유를 침해한다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔으나, 헌법재판소에서는 기본권을 침해하지 않는다고 보아 여전히 합헌이라는 입장이다.⁵³⁾

(3) 집회·결사의 자유

대한민국 헌법 제21조

① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.

집회·결사의 자유는 국민이 집회의 개최나 단체의 결성을 통하여 자기의 의사를 적극적으로 표현할 수 있는 것으로, 언론·출판의 자유의 집단적 성격의 표현에 해당한다.⁵⁴⁾ 집회는 일정한 장소를 전제로 하여 특정 목적을 가진 다수인이 일시적으로 것이며, 그 공동의 목적은 ‘내적인 유대 관계’로 족하다.⁵⁵⁾ 이러한 집회의 자유에는 집회를 통해 형성된 의사를 집단적으로 표현하고 이를 통해 불특정 다수인의 의사에 영향을 줄 자유가 포함된다.⁵⁶⁾ 한편, 결사는 집회와 달리 자연인 또는 법인의 다수가 상당한 기간 동안 공동의 목적을 위하여 자유의사에 기하여 결합하고 조직화된 의사형성이 가능한 단체로,⁵⁷⁾ 집회와 달리 계속성을 갖는다는 것이 특징이다. 결사의 자유는 적극적으로는 1) 단체결성의 자유, 2) 단체 존속의 자유, 3) 단체 활동의 자유, 4) 결사에의 가입·잔류의 자유를 포함하고, 소극적으로는 1) 기존의 단체로부터 탈퇴할 자유, 2) 결사에 가입하지 아니할 자유를 모두 포함한다. 집회·결사의 자유 역시 「헌법」 제37조 제2항에 따라 제한될 수 있으며, 집회의 자유의 경우 「집회 및 시위에 관한 법률」을 통해 집회의 자유에 대한 제한이 구체적으로 정해져 있다.

성전환자의 집회·결사의 자유는 주로 ‘퀴어문화축제’와 같은 행사와 관련하여 문제가 된다. 퀴어문화축제는 성소수자 행사로서 2000년 제1회 서울퀴어문화축제를 시작으로 각 지역에서 매년 열린다. 퀴어문화축제는 반대집회에 의해 방해를 받는 경우가 많다. 특히 2018년 인천퀴어문화축

53) 헌법재판소 2016. 7. 28. 선고 2012헌바258 결정

54) 성낙인, op.cit. 1328면

55) 헌법재판소 2009. 5. 28. 선고 2007헌바22 결정

56) 헌법재판소 2014. 3. 27. 선고 2010헌가2 결정

57) 헌법재판소 2008. 10. 30. 선고 2006헌가15 결정

제에서는 기독교 단체 등에서 1,000여 명이 몰려와 반대집회를 하며 행사 참가를 방해하는 것은 물론, 물리적 폭력과 성희롱을 저질러 문제가 된 바 있다.⁵⁸⁾ 2021년에는 서울특별시가 서울퀴어문화축제조직위원회 법인설립을 불허가하는 처분을 내려 결사의 자유가 문제되기도 했다. 퀴어문화축제의 과도한 노출이 경범죄처벌법 위반으로 이어질 수 있고, 반대집회와 충돌을 막기 위해 대규모 행정력이 동원되어야 하는 등 여러 문제의 소지가 있다는 것이 이유였다. 서울특별시 인권위원회는 이를 결사의 자유 침해라고 보아 불허가처분을 조속히 취소하고 이러한 성소수자에 대한 차별적 조치가 반복되지 않도록 조치할 것을 권고하였다.⁵⁹⁾

라. 근로의 권리

대한민국 헌법 제32조

① 모든 국민은 근로의 권리를 가진다. 국가는 사회적·경제적 방법으로 근로자의 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 법률이 정하는 바에 의하여 최저임금제를 시행하여야 한다.

근로의 권리는 “인간이 생활에 필요한 기본적 수요를 충족시키기 위한 육체적, 정신적 활동을 할 수 있는 권리”로 정의되며, 나아가 근로능력을 가진 자가 일을 하려고 하여도 일할 기회를 가질 수 없을 경우에 일할 기회가 제공되도록 국가의 적극적인 개입과 뒷받침이 요구되는 권리를 말한다.⁶⁰⁾ 근로의 권리는 국가로부터 침해를 받지 않을 자유권의 성격도 있으나, 경제적 약자에 해당하는 근로자의 생존을 보장하기 위한 사회권적 성격이 더 강하다고 여겨진다. 근로의 권리에는 국가의 고용증진 노력을 비롯하여 적정임금보장, 여성근로의 보호 및 사회적 신분 등에 의한 차별 대우금지에 이르기까지 폭넓은 요소들이 그 내용으로 포함된다.

성전환자의 근로에 관하여는 주로 차별대우의 금지가 문제되고, 이는 앞서 다룬 평등권과 연결된다. 국가인권위원회의 실태조사에 따르면, 성 정체성으로 인해 구직을 포기한 경험이 있는 성전환자가 약 57%에 달하고, 직장에 다니는 경우 성 정체성과 관련하여 화장실 이용, 유니폼 강요, 성별 정정 사실 노출 등 다양한 형태의 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.⁶¹⁾ 성전환자는 고용 단

58) 한겨레, “‘집단적 린치’ ‘일방적 테러’ 인천퀴어축제에서 무슨일이?”, 2018. 9. 12.자 기사 (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/861537.html 2022. 3. 31. 방문)

59) 서울특별시 인권위원회, “‘서울퀴어문화축제조직위원회 법인설립 불허가처분’에 대한 서울특별시 인권위원회 권고”, 2021.

60) 성낙인, op.cit. 1518면

61) 홍성수 책임, “트랜스젠더 혐오차별 실태조사보고서”, 국가인권위원회, 2020, 207-218면

계에서는 물론 직장 생활 전반에 있어 차별적인 대우를 경험하고 있으며, 부당한 대우를 받아도 그에 대한 실효성 있는 구제수단이 마땅치 않다.⁶²⁾

3 성전환자의 지원병 군 복무 문제와 기본권 침해

가. 개관

2020.1.23. 육군은 故 변희수 하사에게 성전환 수술을 받아 신체에 결함이 생긴 성전환자가 되었다는 이유로 강제전역 처분을 내렸다. 정상적으로 복무하던 군인이 성전환 수술을 받았다는 이유만으로 강제전역 처분을 내리고 직업을 잃게 만드는 것은 개인의 기본권을 침해할 소지가 충분하다. 따라서 강제전역 처분에 대하여 판단한 법원의 판결과 국가인권위원회의 결정을 살펴보고 성전환자의 군 복무 문제와 관련해 어떤 기본권이 문제되는지 검토할 필요가 있다.

나. 대전지방법원 판결

2021.10.7. 대전지방법원 합의부는 故 변희수 하사에 대하여 내려진 전역처분을 취소하는 판결을 선고하였다.⁶³⁾ 판결의 핵심은 전역처분의 근거가 된 군인사법 제37조 제1항 제1호⁶⁴⁾의 “심신장애” 해당 여부였다. 당시 군은 故 변희수 하사가 성전환수술로 인해 ‘고환의 결여 및 무형성’과 ‘성전환증’이라는 질병을 가졌다는 이유로 심신장애로 판단하여 전역처분을 내렸다. 그러나 법원은 故 변희수 하사가 이미 여성으로 성별이 정정되었으므로 여성을 기준으로 심신장애 여부를 판단해야 하고, 이에 따르면 성전환수술에 의한 고환 및 음경 상실은 심신장애 사유에 해당할 수 없다고 보아 전역처분이 위법하다고 보았다.

당시 법원은 故 변희수 하사에 대한 전역처분을 「군인사법」 제37조 제1항 제1호의 해석 문제로 접근하였을 뿐, 기본권 침해 문제에 대해서는 언급하지 않았다. 다만, 판결 이유 마지막 부분에 “남군으로 입대하여 군 복무 중 성전환수술을 받아 여성이 된 경우...궁극적으로는...종합적으로 고

62) 한겨레, “2등도 아니고 ‘3등 시민’... 트랜스젠더 절반이 일자리 잃거나 ‘무직’”, 2021. 4. 13.자 기사 (<https://www.pressian.com/pages/articles/2021041318055292670#0DKU> 2022. 3. 31. 방문)

63) 대전지방법원 2021. 10. 7. 선고 2020구합104810

64) 군인사법 제37조 ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 각군 전역심사위원회의 심의를 거쳐 현역에서 전역시킬 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 현역으로 복무하는 것이 적합하지 아니한 사람

려하여 국가 차원에서 입법적, 정책적으로 결정할 문제”라는 언급을 통해 이를 입법정책의 문제로 맡겨두었다.

다. 국가인권위원회 결정

대전지방법원의 판결에 앞서 2020. 12. 14. 故 변희수 하사의 전역 처분에 대한 국가인권위원회의 결정이 있었다.⁶⁵⁾ 국가인권위원회의 결정에도 법원의 판결과 마찬가지로 故 변희수 하사가 심신장애에 해당하지 않는다는 판단이 포함되어 있다. 그러나 국가인권위원회는 법원과 달리 해당 전역 처분이 “심신장애”라는 법률의 문언을 넘어선 군의 해석에서 비롯된 것이고 이로써 행복추구권, 직업의 자유 등 기본권을 침해하였다고 판단하였다.

국가인권위원회의 결정은 성전환자에 대한 강제 전역 조치가 기본권 침해를 초래한다는 점에 대하여는 명확히 밝혔다. 그러나 어떤 기본권을 어떻게 침해하는 문제인지에 대해서는 구체적으로 서술하지 않았다. 성전환자의 군 복무 문제를 기본권 관점에서 이해하기 위해서는, 성전환자로 하여금 군 복무를 하지 못하게 하는 것이 어떤 기본권 침해에 해당할 수 있는지 구체적인 분석이 필요하다.

라. UN 인권최고대표사무소가 우리정부에 보낸 유엔 특별절차 서한

UN 인권최고대표사무소는 2020. 7. 29. 성적지향과 성정체성에 기초한 폭력과 차별에 대항하는 독립전문가, 모든 이의 달성 가능한 최상의 신체 및 정신건강 수준을 누릴 권리에 관한 특별보고관, 프라이버시 특별보고관, 여성과 소녀 차별에 관한 실무위원회 위원장의 공동명의로 대한민국에 보내는 유엔 특별절차 서한에서 원고의 남성성기 제거가 「군인사법」 제37조 제1항의 심신장애에 해당한다고 판단하는 것은 성적 다양성을 병리에 해당한다고 보는 것으로서 국제질병분류 제11판에 위배되며, 원고에 대한 전역처분은 원고의 일할 권리를 침해하고 성정체성에 기초한 차별을 금지하고 있는 국제인권법을 위반할 소지가 있다는 취지로 우려를 표하였다.⁶⁶⁾

위 서한에서는 UN 인권최고대표사무소는 우리 정부에 ① 전역심사위원회에서 전역시킴으로 결정한 이유, ② 전역심사위원회에서 인권위가 권고한 대로 심사과정을 보류하지 않은 이유, ③ 국제질병분류 제11판에 따라 한국 군 의료기관 및 국가 보건의료체계 내에서 성정체성 관련 건

65) 국가인권위원회, “변희수 하사 강제전역 인권침해 결정”, 2020. 12. 14.

66) <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25445>

강을 재정의 하기 위해 취해진 조치에 대한 정보 및 트랜스관련 및 다양한 성 정체성이 정신질환의 조건이 아니며 성별 불일치 진단이 트랜스젠더에게 성별 적합 의료 서비스(gender affirming health care)에 접근할 수 있음을 보장하기 위해서 취해진 조치, ④ 남성성기의 제거가 심신장애로 분류되는 법적 근거, ⑤ 프라이버시 및 성 정체성을 보장하고, 트랜스 및 다양한 성의 군인들이 차별이나 폭력으로부터 보호받을 수 있도록 정부에서 제공한 성 다양성에 대한 교육을 제공하기 위하여 취한 조치 등에 대한 정보에 대하여 60일 이내에 답변하여 줄 것을 요구하였으며, 대한민국의 답변이 확인되지 않은 채로 2020. 9. 27.자로 위 서한을 웹사이트를 통하여 일반에게 공개되었다.

마. 검토

먼저, 직업의 자유가 문제된다. 앞서 살펴본 바와 같이 직업의 자유는 제한 방법에 따라 3가지로 구분된다. 성전환자라는 이유로 군인이라는 직업을 선택하지 못하게 하는 것을 개인의 신체능력에 따른 주관적 사유에 의한 제한이라고 보는 견해도 있을 수 있다. 그러나 성전환 수술이 남성의 성기능 외에 신체적 능력에 주는 영향은 없거나 일시적이라는 점⁶⁷⁾을 고려하면, 성전환자의 군 복무를 막는 것은 그가 성전환자라는 사실 그 자체 때문이라고 볼 수 있으므로 이는 객관적 사유에 의한 직업결정의 자유 제한이라고 봄이 타당하다. 그렇다면 성전환자의 군 복무가 금지되는 경우 이를 엄격한 비례의 원칙에 따라 기본권 침해인지 여부를 살펴봐야 할 것이다.

다음으로, 평등권 및 근로의 권리가 문제된다. 성전환자라는 이유로 군 복무를 그만두고 강제로 전역되는 것은 성전환자라는 사회적 신분에 따른 불합리한 차별대우에 해당할 가능성이 있고, 이는 근로의 권리에 따라 금지되는 부당한 차별대우에 해당할 가능성도 충분하다. 따라서 성전환자를 성전환자가 아닌 군인과 구분하여 성전환자만 군 복무를 하지 못하게 할 만한 합리적인 근거가 존재하는 것인지 자세히 살펴보아야 할 필요가 있다.

나아가, 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권도 문제된다. 성전환자의 군 복무를 막는 경우, 군 복무를 하고 싶은 성소수자는 자신의 성 정체성에 맞게 수술을 받는 것도, 성별정정허가를 신청하는 것도 사실상 불가능하게 된다. 이는 성소수자가 자율적으로 자신의 성 정체성을 따라 살아갈 자유를 사실상 빼앗는 결과를 초래할 수 있고, 나아가 한 명의 존엄한 인간으로서 행복을 추구할 권리를 침해할 가능성도 크다.

67) 김용민, “성전환 수술 부서관 강제 전역의 의미와 과제”, 법학논총 제27집 제1호(2020. 4.), 244면

4 소결

성전환자의 군 복무 문제는 단순히 군인사법을 해석하는 문제에 그치는 것이 아니라 헌법이 모든 국민에게 보장하고 있는 기본권을 침해하는 문제에 해당한다. 스스로 결정에 따라 성전환수술을 했다는 것이 군 복무를 하지 못하는 사유가 될 수 있는지, 군 복무를 못하게 함으로써 초래되는 기본권 침해 문제가 무엇인지 명확하게 인식할 필요가 있다. 나아가, 앞서 살펴본 대전지방법원의 판결과 같이 성전환자의 군 복무 문제를 입법정책을 통해 해결할 때에도 성전환자의 기본권이라는 관점에서 입법의 방향을 결정하고 그에 따라 구체적인 법안을 만들어나가는 것이 필요하다.

IV. 외국에서의 성전환자 군 복무 사례 및 현황

1 들어가며

2021년 기준으로 전 세계 21개국에서 성전환자의 공개적 군 복무를 허용하고 있으며(호주, 오스트리아, 벨기에, 볼리비아, 브라질, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이스라엘, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 영국)⁶⁸⁾ 앞서 언급한 바 이든 정부의 행정명령으로 미국 또한 이 목록에 추가되었다.

성전환자의 군 복무 보장 제도를 가장 선진적으로 운용하는 호주, 캐나다, 이스라엘, 영국, 동아시아에서 유일하게 성전환자의 군 복무에 대한 제도를 가지고 있는 태국, 그리고 미국의 사례를 중심으로 성전환자의 군 복무 제도와 그 연혁을 살펴본다.

2 미국

가. 배경

미국 군은 미국에서 가장 많은 성전환자를 고용한 곳으로 알려져 있을 만큼 성전환자의 비율이 높고, 특히 성전환자의 비율이 여타 성소수자들의 비율보다 높다. 2021년 기준 군 내 성전환자가 15,000명에 육박하고, 성별 불쾌감을 겪는 군인 2,200명이 복무 중인 것으로 파악되었다.⁶⁹⁾ 이는 군인으로서 갖게 되는 사회적 소속감과 경제적 안정감 때문으로 보여진다.⁷⁰⁾ 미국은 정권에 따라 성전환자의 군 복무 정책이 수시로 바뀌는 양상을 보이는데, 이를 중심으로 군 내 제도들을 알아보고자 한다.

68) Collman, Ashley and Gal, Shayne, 'Just 19 countries would accept transgender soldiers if Trump's ban ends up going into place', Insider, Feb 5, 2019.

69) Hourton, Alex, 'Pentagon sets policies for transgender troops to openly serve again, reversing Trump-era bans', The Washington Post, March 31, 2021.

70) Christopher, Ben, "How the Military Became the Country's Largest Employer of Transgender Americans". Priceonomics. Retrieved 7 October 2019.

나. 제도 연혁

미국 군대가 처음 창설된 이래로 1960년까지는 성전환자의 군 복무가 금지되지 않았으나, 1960년 “행정명령 10450”(Executive Order 10450), 1963년 “육군 규정 40-501”(Army Regulation 40-501)이 적용되면서 ‘정신적 상태의 부적합’(unfit mental state)을 사유로 성전환자의 군 복무가 금지되기 시작했다. 1980년대에 이르러서는 이러한 의학적 규제가 더욱 강하게 작용했고, 성전환 수술을 받고 전역처분을 당한 군인이 제기한 소송 “Leyland v. Orr”(1987)에서 재판부는 성전환 수술을 일종의 절단 수술(amputation surgery)로 보아, 신체적 결함 또는 장애가 있어 군 복무에 부적법하다⁷¹⁾고 판단하여 군의 손을 들어줬다.⁷²⁾

버락 오바마 정권이 들어선 이후로는 군 자체적으로 성전환자의 복무를 일부 허용하는 사례가 늘었고(Captain Sage Fox), 샌프란시스코 주립대 소속 연구기관 팜센터(Palm Center) 자문위원회가 “성전환자들의 군 복무를 제한할 의학적 근거가 없다”는 연구 결과를 발표하면서⁷³⁾ 성전환자의 군 복무 제한을 폐지해야 한다는 목소리가 높아졌다.

이에 힘입어 국방부 차관은 랜드 국방연구소(RAND National Defense Reserach Institute)에 성전환자의 군 복무에 관하여 연구를 의뢰하였고, 필요 의료서비스, 전투태세에 미치는 영향 및 외국 사례가 연구의 주된 내용이 되었다. 랜드연구소는 (1) 1년에 29~129명의 현역 군인이 성전환을 위한 의료서비스를 이용할 것이고, 그 비용은 현재 의료예산의 0.13%에 불과할 것이라는 예측을 내놓았다. (2) 또한 호주, 영국, 이스라엘, 캐나다의 사례를 검토하며, 성전환자의 군 복무가 군 효율성과 준비태세 등에 미친 영향이 미미하였고, 오히려 다양성의 개선이 순기능을 보였음을 밝혔다. 나아가, 제도 개선을 위해 리더십 지원, 다양성 관련 교육 제공 등이 필요함을 강조했다.⁷⁴⁾ 위 연구를 통하여 성전환자의 군 복무를 허용하지 않을 이유가 더 이상 없음이 다시 한번 확인되었다.

2016년 6월 30일 애쉬 카터 국방부 장관(Ash Carter)은 “Directive-Type Memo 16-005”(지시 메모 16-005)를 발표하여 군 내 성 정체성에 따른 차별은 성차별(sex discrimination)에 해당함을

71) “It is of interest to note that the court, in rendering its judgment, likened the genital surgery to loss of amputation of a limb thereby rendering the enlisted person unable to perform the full demands of soldiering.”

72) Witten, Tarynn M, ‘Gender Identity and the Military – Transgender, Transsexual, and Intersex – identified Individuals in the U.S. Armed Forces’, Michael D. Palm Center University of California, Santa Barbara, February 2007, p.12.

73) Palm Center, Report of the Transgender Military Service Commission, March 2014,

74) Schaefer, A, etc, ‘Assessing the Implications of Allowing Transgender Personnel to Serve Openly’, RAND Corporation, p. 60.

명시하였으며, 성전환자에 대한 군 복무 차별을 금지하고, 군 복무 중 성전환을 허용하도록 하였다.⁷⁵⁾ 이에 따라 미 국방부는 성전환자의 군 복무를 위한 지침 “Instruction 1300.28.”(1300.28. 명령)을 발표하였다.

도널드 트럼프가 정권을 잡은 후 2017년 7월 26일, 트럼프 대통령은 본인 트위터 계정으로 성전환자의 군 복무를 금지한다는 글을 게시하였고, 2017년 8월 25일 지시메모를 통하여 “과거 또는 현재 성별 불쾌감(gender dysphoria)을 겪는 성전환자의 군 복무를 금지한다”고 공식화하였다.⁷⁶⁾ 미 국방부를 포함한 다수의 기관이 이를 반대하였고, 트럼프 대통령을 상대로 제기된 여러 소송에서 연방 법원은 ‘평등권 위반’을 근거로 위 정책의 효력을 부정하여 금지명령을 내렸다. (Stone v. Trump, Jane Doe v. Trump 등) 하지만 2019년 1월 22일 연방대법원이 5-4로 앞선 금지명령을 취소하는 판결을 내리면서 2019년 4월 성전환자의 군 복무 제한 규정이 다시 효력을 갖게 되었다.⁷⁷⁾

위 정책은 현역 군인의 성전환을 금지하였으며, 성별 불쾌감 진단을 받지 않은 성전환자는 생물학적 성별에 따라 군 복무가 가능하고, 성별 불쾌감 진단을 받은 전력이 있는 경우 36개월의 안정기를 거친 후에야 생물학적 성별에 따라 군 지원이 가능해졌으며, 성전환 치료를 받았다면 군 복무가 일체 금지된다.

조 바이든 정부는 취임 당일 위 제한을 폐지하겠다고 선언하였고, 2021년 1월 25일 행정명령 (Executive Order on Enabling All Qualified Americans to Serve Their Country in Uniform)을 서명하여 약 2년 만에 성전환자의 군 복무가 다시 허용되었다.⁷⁸⁾

현재는 성별 불쾌감 진단 전력이 있는 경우 18개월의 안정기를 거친 후에 군에 지원할 수 있고, 당사자가 선택한 성별에 따라 복무할 수 있으며, 성전환 치료를 받은 자도 자유롭게 군 복무가 가능하다. 더불어, 군 복무 중 성전환도 가능해졌으며 성전환에 대한 군의 의료 지원이 부활하였다.⁷⁹⁾

75) “No otherwise qualified Service member may be involuntarily separated, discharged or denied reenlistment of continuation of service, solely on the basis of their gender identity. It is the Department’s position, consistent with the U.S. Attorney General’s opinion, that discrimination based on gender identity is a form of sex discrimination. Transgender Service members will be allowed to transition gender while serving in accordance with Department of Defense Instruction 1300.28.”

76) Trump, Donald J. ‘Presidential Memorandum for the Secretary of Defense and the Secretary of Homeland Security’. whitehouse.gov. August 25, 2017 – via National Archives

77) Rummler, Orion, “Everything you need to know about the transgender military ban”. Axios, April 13, 2019.

78) 류지복, 바이든, ‘트랜스젠더 군 복무 다시 허용...트럼프 정책 또 뒤집기’, 연합뉴스, 2021.1.26.

79) Macias, Andrea, ‘Biden reverses Trump’s ban on transgender people enlisting in the military’, CNBC. January 26, 2021.

3 호주

가. 제도 연혁

호주는 1992년 동성애자의 군 복무 금지 규정을 폐지하였고, 2009년부터 군 복무를 마친 성소수자들에게 평등한 퇴직연금을 보장하였다. 2010년, 브리짓 클린치(Bridget Clinch, 전 Matthew Clinch) 대위는 성전환 의사를 밝히자 자신을 전역시키려 한 군을 상대로 호주 인권위원회(Australian Human Rights Commission)에 진정을 신청하여 승리하였고, 이를 계기로 호주는 성전환자의 군 복무 금지 규정을 폐지하고, 성전환자의 군 복무와 군 복무 중 성전환을 보장하는 제도를 갖추게 되었다. 2013년에는 ‘성차별법’(Sex Discrimination Act 1984)에 성소수자 보호 규정을 추가하여 성 정체성에 따른 차별금지를 명문화하였다.⁸⁰⁾

나. 현재 군 복무에 적용되는 가이드라인

호주 국방부(Australian Defence Force, 이하 ‘ADF’)는 ‘Defence Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex Information Service’와 협업하여 성전환 군인과 소속 군부대를 위한 ‘가이드라인’을 제작하였다. 가이드라인은 일반적 성전환 절차를 5단계로 이해하고 이에 따라 군 내 성전환 절차를 안내한다: 진단(diagnosis), 치료 개시(commencement of treatment), 공개(disclosure to commanders and colleagues), 전환 후(the post-transition experience), 그리고 성전환 수술(gender reassignment surgery). 군 내 성전환 절차는 아래와 같이 크게 세 단계로 나뉜다.

(1) 사회적 전환 (Social transition)

ADF가 인증한 의료진의 성별불일치(gender incongruence) 진단을 받으면서 군 내 성전환 절차가 개시되고, 그 시작은 ‘사회적 전환’(social transition)이다. 사회적 전환에 의하여 공적으로 전환된 성별(target gender)로 생활할 수 있도록 변경이 이루어진다. 행정 기록 전환을 기점으로

80) Australian Human Rights Commission, ‘New protection against discrimination on the basis of sexual orientation, gender identity and intersex status Australian Human Rights Commission’, AHRC, 1 August 2013.

유니폼, 주거, 이름, 신분증이 새롭게 제공되고 화장실 및 샤워시설의 이용이 가능해진다. 사회적 전환을 위해 호르몬 치료나 성전환 수술이 필수적으로 요구되지 않고, 법적 성별의 전환 또한 요구되지 않는다. 그 외에도 성전환 사실을 스스로 알릴지 또는 상부를 통하여 알릴지 선택할 수 있고, 부대 변경 또한 신청할 수 있다.

(2) 신체 등급 변경 (Physical Standards and medical readiness)

성별 전환 시기에는 개별적인 평가를 거쳐 일시적으로 신체 등급이 조정되고 부대 배치가 제한될 수 있다. 가이드라인에 따르면 대부분의 성전환자는 일시적으로 ‘MEC [Medical Employment Classification] 3 - 회복(Rehabilitation)’로 분류되고, 일정 기간 부대 배치가 보류된다.

(3) 의료 지원 (Military health care)

ADF는 미용 목적인 경우를 제외하고, 호르몬 치료, 성전환 수술, 성별 불쾌감 치료 등 성전환에 필요한 의학적 치료에 대한 비용을 지원한다. 성전환 절차가 완료된 후에는 의료 전문가의 판단에 따라 전환된 성별로서의 기준 요건 심사를 거쳐야 하고 이를 통과하면 다시 부대 배치가 가능해진다. 이때 전환된 성별의 기준과 심사 시기 모두 의료 전문가의 진단에 의하여 각 군인의 상태에 따라 개별적으로 결정된다.

4 캐나다

가. 제도 연혁

1992년 동성애자라는 이유로 군으로부터 전역 조치를 받은 미셸 더글라스(Michelle Douglas)가 군을 상대로 소송을 제기한 것⁸¹⁾을 계기로 동성애자와 성전환자의 군 복무를 금지하는 정책이 폐지되었다. 1997년 실비아 듀랜드(Sylvia Durand) 하사가 전 세계 최초로 군의 지원을 받아 군 복무 중 성전환 절차를 마쳤고, 1998년부터 캐나다 군은 공식적으로 성전환 수술 비용을 지원하기 시작하였다.

81) 미셸 더글라스는 당시 “Not Advantageously Employable Due to Homosexuality”로 분류되어 전역처분을 받았다.

2010년에 이르러서는 성전환 군인을 위한 개명 절차, 유니폼, 신체 등급, 신분증, 기록 전환에 관한 규제가 재정립되었다. 2012년에는 “과도한 비용이나 위험을 수반하지 않는 한, 캐나다 군은 성전환 군인을 지원하기 위하여 노력한다”⁸²⁾고 명문화한 ‘군 인사 규정 01/11 - 성전환 군인 관리’(Military Personnel Instruction 01/11, “Management of Transsexual Members”)가 제정되었다.

더불어 캐나다 국방행정명령 DAOD(Defence Administrative Orders and Directives)은 군대 내 성별 정체성과 성별 표현에 의한 차별 금지와 혐오적 행위 금지를 명문화하였고, 캐나다 국방부는 추가적으로 관련 연구를 진행할 계획을 밝히는 등 군 내 다양성을 위한 정책 개선에 노력하고 있다.

나. 군 복무 중 성전환 절차

호주의 사례처럼, 캐나다 군의 경우에도 의료진의 성별 불일치 진단을 받아 부대 배치가 제한되는 것으로 성전환 절차가 시작된다. 진단을 받은 성전환 희망자는 부대장에게 그 사실을 통지하여야 한다. 이 시점부터 해당 군인은 전환된 성별로의 생활이 가능해지고 군은 이에 따라 주거, 신분증, 유니폼 등을 제공하고 화장실의 이용이 허용된다. 다만 이는 군 내 생활에서 전환된 성별로 인식되는 것을 의미할 뿐, 군 인사 기록상 이름과 성별을 정정하기 위해서는 의학적 증명과 법적 서면을 통한 신청이 필요하다. 더불어 성전환 전 수여 받은 서훈 및 수상내역도 새로운 이름으로 이전되지 않는다.

다음 절차로, 성전환을 희망하는 군인과 상급자, 부대장 등은 정기적으로 모여 성전환 계획(plan)을 논의하고 이를 토대로 최대한의 편의를 제공하는 등 조치를 취하여야 한다. 필요한 경우 위 논의 과정에 의료 전문가와 심리전문가, 군내 사제 등이 참여할 수 있다.

앞서 본 바와 같이 성별 불일치 진단을 받은 군인은 일시적으로 등급이 조정되어 부대 배치가 제한되고, 일명 ‘의학적 면제’(medical exemption)의 상태에 놓인다. 성전환 절차가 완료된 후 각 군인의 개별적인 상태를 고려하여 의료진이 전환된 성별의 기준에 따라 다시 부대에 복귀할 수 있다고 판단하면 등급이 회복된다. 구체적으로는, 의학적 면제의 상태를 벗어난 후로부터 90일 내에 새로운 기준을 충족하여야 한다.

82) The CF(Canadian Forces) shall accommodate the needs of CF transsexual members except where the accomodation would: constitute undue hardship; or cause the CF member to not meet, or to not be capable of meeting... Minimum Operational Standards Relating to Universality of Service.

다. 그 외 제도

캐나다 군은 군 내 성희롱 등의 괴롭힘 문제에 대하여 앞서 본 국방행정명령(Defence Administrative Order and Directive)에 캐나다 군 내 차별 및 괴롭힘에 관하여 별도로 규정하여 이를 통해 해결하게 한다. 또한, 호주와 동일하게 성전환 수술과 호르몬 치료 비용 모두 지원한다. 통계에 따르면 1998년 이래로 매년 1-2회 정도 수술비용 지원이 이루어졌다.⁸³⁾

5 이스라엘

가. 제도 연혁 및 논의 범위

이스라엘은 징병제를 채택하고 있고, 그 규모가 지원군인보다 크기에 대부분의 제도가 징병제를 기준으로 마련되어 있는 바, 의무복무 군인의 성전환 제도를 중심으로 검토하고자 한다.

이스라엘은 1993년부터 동성애자의 군 복무를 허용하였고, 1998년부터 성전환자의 군 복무 또한 허용하였다. 다만, 이스라엘 군(Israel Defense Forces)은 성전환자의 군 복무를 명시적으로 규제화 한 적은 없고, 대신 성전환을 거친 군인들의 건강, 적응과 안전을 위한 정책들을 개별적으로 마련하고 있다. 명문화된 규정의 부재로 인하여 최근까지도 ‘정신적 질환’ 등을 이유로 성전환자에 대하여 전역처분을 내리는 사례가 발견된다.⁸⁴⁾

2014년에는 성전환 군인들이 상급 지휘관을 거치지 않고 직접 유니폼, 의료 지원, 시설 제공 등의 서비스를 받아 정상적으로 새로운 성별로 생활할 수 있도록 정책을 마련하였다.⁸⁵⁾ 같은 해에, Shachar Erez가 성전환자로서 공개적으로 군에 복무한 첫 군인이 되었다.⁸⁶⁾

나. 성전환 제도와 군 복무 제도

이스라엘의 성전환자 군 복무 제도를 이해하기 위해서는 이스라엘의 특수한 성전환 절차를 이해하여야 한다. 이스라엘에서는 법적으로 18세 이상이 되어야 성전환을 위한 호르몬 치료를 받을

83) Schaefer. A, etc, op.cit., p.54.

84) Palm Center, "Open Service by Transgender Members of Israel Defense Forces" . Palm Center. March, 2015., p.2.

85) ibid., p.3.

86) Zeveloff, Naomi, 'Meet Shachar Erez, Israel's First Transgender IDF Officer' . The Forward. April 3, 2017.

수 있고, 21세가 되어야 성전환 수술을 받을 수 있다. 또한 ‘Sheba Medical Center’ 단 한 병원에 서만 성전환 수술이 허용되고, 호르몬 치료, 유방확대술, 여성화수술(Facial Feminization), 심리 치료 등을 포함한 모든 종류의 성전환 관련 수술비용을 국가가 지원한다.

의무복무는 군 입대 당시 성별을 기준으로 이루어지는데, 앞서 본 바와 같이 18세 이전에는 그 어떤 종류의 성전환 치료도 허용되지 않기에 생물학적 성별에 따라서 분류되어 복무하게 된다. 2014년부터는 군 복무 중 성전환 수술을 거칠 경우 군 기록상 성별 변경이 가능하게 되었으나 이는 성전환 수술을 거친 경우에만 허용되고, 수술 없이 새로운 성별로 생활할 수 있는 방법은 현재로서 마련되지 않은 상태이기에 수술을 받지 않은 성전환자들을 보호할 수단이 미흡하다는 평가를 받는다.

성전환 수술을 거쳤다면 새로운 유니폼이 제공되고 거주를 이동하고 화장실의 사용이 허용되는 등 생활에서의 변화들이 이루어진다. 성전환 군인들은 전환된 성별의 신체 기준을 충족하는 이상 차별 또는 제한 없이 군 복무를 하게 된다. 다만, 남성에서 여성으로 성전환한 군인의 경우 남성만으로 구성된 전투 부대에 배정받을 수 없다.

이스라엘은 18세가 되면서 병역의무가 부과되는데 호르몬 치료는 18세 이상, 성전환 수술이 21세 이상에게만 허용되기에 사실상 이스라엘 군에 입대하기 전에 성전환 절차를 완료하는 것은 불가능하고 생물학적 성별에 따라 군에 입대할 수 밖에 없다. 앞서 본 Shachar Erez 또한 군 복무 중 성전환 수술을 받은 사례였다. 이러한 부분에서 제도적 개선이 필요하다는 논의가 꾸준히 이루어지고 있다.

21세 이상의 나이에만 성전환 수술이 가능하기에, 지원군인 등은 군 복무 중 호르몬 치료 또는 성전환 수술을 받는 것이 허용된다. 군 전역 후 성전환을 마친 예비군의 경우 본인의 성별을 생물학적 성별 또는 전환된 성별 중 선택할 수 있고, 군 복무 중과 마찬가지로 유니폼 변경 등의 지원을 받을 수 있다.⁸⁷⁾

6 영국

가. 제도 연혁

1999년 9월, 동성애자라는 이유로 강제 전역을 당한 영국 병사 2명이 영국 정부를 상대로 낸 소송(Smith and Grady v. United Kingdom)에서 ‘유럽인권재판소’(European Court of Human

87) Schaefer. A, etc, op.cit., p.55.

Rights)는 위 전역 조치가 ‘유럽인권협약’(European Convention on Human Rights) 제8조 소정 ‘사생활의 자유’(right to private life)를 침해한다는 이유로 병사들의 손을 들어줬다. 이 결정을 계기로 영국은 2000년에 성전환자를 포함한 성소수자의 군 복무를 금지하는 규정을 폐기하였다.

2010년에는 영국 ‘평등법’(Equality Act 2010)이 제정되었고, 위 법의 제5장(Part 5)에서 ‘성전환’(gender reassignment)을 이유로 한 차별을 명시적으로 금지하고, 공권력에 차별금지의무를 부과함으로써(public sector equality duty) 성전환자의 군 복무 보장을 명문화하였다.⁸⁸⁾

그 밖에도 2004년 ‘성별승인법’(Gender Recognition Act)와 2018년 ‘정보보호법’(Data Protection Act 2018) 등의 명문 규정을 통하여 성전환자의 군 복무를 보장하고 있다. 영국군 당국(British Armed Forces)은 2009년 ‘군대 내 성전환자의 모집과 관리를 위한 정책’(Policy for Recruitment and Management of Transsexual Personnel in the Armed Forces (JSP 889), 이하 ‘위 정책’)을 발표하여 군대 내 성전환자 관련 문제들에 대한 구체적 가이드를 제공한다.

나. 성전환자의 군 지원 관련 제도

영국은 성전환자의 군 지원 시 정보보호 관련 제도를 마련하고 있다. 원칙적으로는 성전환자에게 군 지원 시 성전환 여부를 밝힐 의무가 없다. 다만, 출생신고서나 학력 관련 증빙 서류 등을 제출하면서 불가피하게 성전환 사실이 공개되는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우 군 인사부는 군 내 변호사에게 자문을 구하여 철저히 정보를 관리하여야 하고, 필요한 경우 지원자의 동의를 구하여 해당 정보를 지원 심사에 활용할 수 있게 된다.

다. 군 복무 중 성전환 절차

위 정책은 호주와 유사하게 성전환 절차를 5개의 단계로 나눈다: 진단(diagnosis), 사회적 전환(social transition), 의료 치료/호르몬 치료(medical treatment/hormone therapy), 성전환 수술(surgical reassignment), 그리고 수술 후 전환(postoperative transition). 또한 위 단계의 양상이 각 성전환자 별로 다를 수 있다는 점 또한 명시한다.

군 복무 중 성전환을 하고자 하는 경우, 당사자는 ‘전환 프로그램’(Transition Programme)에

88) Ministry of Defence, ‘Policy for Recruitment and Management of Transsexual Personnel in the Armed Forces’, December 18, 2019., p.3.

대하여 동의 의사표시를 함으로써 군의 도움을 받고 군내에서 절차를 진행하게 된다. 당사자는 최대한 이른 단계에 위와 같은 통지를 하여야 하나 그 시기는 개인이 택한 치료 방식 등에 따라 상이할 수 있고, 이에 따른 개인의 선택을 존중하여야 한다고 위 정책은 명시한다.

캐나다의 경우와 같이, 영국에서도 일종의 계획(plan) 수립이 권고된다. 지휘관, 군 관계자, 성전환을 희망하는 군인 등 최소한의 인원로 팀이 구성되고 성전환 절차 타임라인과 실행 방법을 논의하게 된다. 특히 성전환 후 현재 부대에서 복무를 계속할 것인지, 새로운 부대 또는 직책으로 옮길 것인지를 선택할 수 있으며 성전환 사실을 군 동료들에게 직접 공개할 것인지, 또는 군이 직접 공개할 것인지 등 공개 방법을 결정할 수 있다. 영국 군은 호르몬 치료 비용을 지원하나 유방확대술, 여성화수술 등의 비용은 다른 국가와 다르게 지원하지 않는다.⁸⁹⁾

그 밖에도 유니폼 제공, 거주지 및 신분증 재발급, 화장실 사용 허용 등이 이루어지는 시점을 위 계획 수립 시 결정하게 된다. 개인의 의사에 따라 위와 같은 생활적 전환을 하지 않을 수도 있기에 이는 강요되지 않고, 전환의 시기 또한 개인의 의사를 존중하여 결정된다. 법적 성별 전환과는 분리하여 이루어지기에 법적 성전환이 완료되지 않았더라도 위 절차는 진행될 수 있다.

다른 국가들과 마찬가지로, 영국 군도 성전환을 진행하는 군인의 신체 등급(Medical Employment Standard)을 일시적으로 낮출 수 있다. 일반적으로 호르몬 치료 진행 중 또는 성전환 수술 직전이나 직후에 등급이 조정되고 부대 배치가 제한된다. 호르몬 치료나 수술을 받지 않는 성전환자 또는 호르몬 치료 중임에도 후유증 등이 없어 본래 기준을 모두 충족하는 경우에는 등급이 그대로 유지되고 부대 배치의 제한을 받지 않을 수도 있다. 성전환 절차를 완료하여 법적 성별의 요건을 충족하게 된 군인들은 다시 부대 배치를 받을 수 있는 상태가 되나, 요건 미충족 상태로 상당한 기간이 지속될 경우 군은 상황을 고려하여 당사자를 전역시킬 수 있다.⁹⁰⁾ 이러한 이유로 영국 군 당국은 군 입대 전에 성전환 절차를 모두 완료하도록 권고한다.

해당 군인이 어느 시점에 성전환을 완료하고, 어떠한 신체적 기준을 충족하여야 하는지는 의료진의 판단에 따라 개인별로 상이하게 결정된다. 성전환 완료 시점은 호르몬 치료 또는 성전환 수술이 완료된 때가 될 수도 있고, 인식하는 성별로 생활하기 시작한 때가 될 수도 있다. 충족해야 하는 새로운 성별의 신체적 기준 또한 그 시기와 치료법에 따라 의료진의 의견을 반영하여 수정된다. 다만, 이러한 시점과 그에 따른 기준이 정해진 이상, 그 기준의 요구사항을 구비하지 못할 경우 앞서 본 바와 같이 전역처분이 내려진다.

영국 군에도 성별에 따라 배치가 제한되는 직책과 부대가 있다. 남성에서 여성으로 전환한 군인

89) *ibid.* p.8.

90) *ibid.*

들은 남성으로만 구성된 부대의 배치가 제한되고, 여성에서 남성으로 전환한 군인들은 전환된 성별과 그 직책에 따른 요건을 충족하여 위와 같은 부대에 배치를 받을 수 있다. 캐나다와 달리, 당사자는 서훈 및 수상내역 기록을 새로운 이름으로 이전할 것을 신청할 수 있으나, 이로 인하여 성전환 사실이 드러날 수 있으므로 제도적 보완이 필요하다는 논의가 있다.

7 태국

태국은 우리나라, 이스라엘과 같이 징병제를 채택하였으며, 독특한 ‘추첨 징병제’를 도입하였다. 태국 군대는 우선 지원병을 모집한 후 인원 미달인 지역에서 만 21세 남성에게 대해 제비뽑기 식으로 징병을 한다. 21세 남성 중 신체검사를 통과한 인원에게 대하여 제비뽑기를 실시하고 빨간색 종이를 뽑으면 현역병으로 입대해야 한다. 태국 또한 이스라엘과 같이 징병 군인의 규모가 지원군인의 규모보다 크고, 성전환자에 대한 제도가 징병제를 기준으로 마련되어 있는 바, 성전환자의 의무복무를 중심으로 살펴보고자 한다.

태국 군 당국(Thai Armed Forces)은 성소수자들에 대하여 ‘정신질환’을 사유로 군 복무를 면제하였으나, 2005년 성소수자의 군 복무 제한 규정을 폐지하여 아시아 최초이자 유일하게 성전환자를 포함한 성소수자들의 공개적 군 복무를 허용한 국가가 되었다. 다만 근무 형태는 행정직에 한정하고 있다.⁹¹⁾

성전환자의 군 복무 허용만큼이나 태국에서 이슈가 된 것은 성전환 여성의 군 복무 면제 문제이다. 태국에서 트랜스젠더 여성(kathoeys)은 징집대상에서 면제된다. 다만, 앞서 본 바와 같이 태국은 일정 지역에서 추첨 징집제를 실시하는데, 성전환자를 포함한 모든 만 21세 남성이 현장에 방문하여야 하고, 성전환 여성들 또한 직접 출석하여 트랜스젠더로서의 삶을 증명할 수 있는 자료 및 서류를 제시하여야 비로소 면제가 된다. 문제는 많은 트랜스젠더 여성들이 이러한 방문에 대하여 불편함과 공포를 느낀다는 것이다. 많은 인원이 모이는 추첨 행사에 모습을 드러내어 성전환 사실을 강제로 공개해야 하기에 극심한 스트레스를 느끼고 극단적인 경우 자살 시도까지 이어질 수 있으며, 이러한 절차로 인하여 2등 시민처럼 취급된다는 불만이 쏟아지는 만큼 징집 면제 방식의 변화가 필요할 것으로 보인다.⁹²⁾

91) Collman, Ashley and Gal, Shyanne, op. cit.

92) Perawongmetha, Athit, ‘Nightmare Looms for Transgender Women at Thailand’s Army Draft’, NBC News, April 8, 2017.

8 소결

성전환자의 군 복무 제도를 비교적 성공적으로 운용한 국가들의 사례를 살펴보았다. 위 국가들에서 공통적으로 발견되는 첫 번째 특징은, 성전환 군인의 군 복무 보장 제도가 평등법, 군 인사 관리 규정 등 다양한 층위의 규정으로 확립된 점이다. 두 번째로는, 성전환 군인 본인을 대상으로 한 제도 못지않게 해당 군인의 지휘관과 소속 부대를 위한 가이드라인 기타 지침을 마련하여 포용적인 환경을 조성하는 것 또한 매우 중요시했다는 것이다. 세 번째로, 이스라엘 사례에서 볼 수 있듯이 자의적 판단과 혼선을 막기 위하여 성전환자의 군 복무 보장을 명문화하는 것이 중요하다고 판단한 점이다.

한편, 이스라엘과 태국을 제외한 나머지 국가의 경우에는 우리나라와 달리 징병제를 채택하고 있지 아니하므로, 위 각 선례를 우리나라 군에서 참고하는 과정에서도 각 국가의 병역제도가 갖는 특수성을 충분히 고려할 필요가 있다. 본 연구의 계기가 된 고(故) 변희수 하사와 같은 지원군인(장교 및 부사관)의 경우에는 대부분의 국가에서 남녀 모두에게 군 복무를 허용하고 있으므로 참고사례로서 충분한 의미가 있으나, 우리나라에서 남성만 대상이 되는 징집병의 경우에는 모병제를 채택한 국가의 사례는 제한적으로만 고려될 수 있을 것이다.

또한, 징병제를 채택하고 있더라도 이스라엘의 경우에는 남녀 모두 징집 대상으로 삼아 병역의무를 부과하고 있으므로 지원군인(부사관 및 장교)과 징집군인(병) 사이에 차이가 없다고 할 수 있으나, 태국의 경우에는 MTF 트랜스젠더에 대하여 명시적으로 징집의무를 면제하고 있으므로, 지원군인에 대해서만 성전환자의 군 복무를 허용하고 있다. 즉, 성전환자에 대하여 지원군인이 아닌 징집병으로도 군 복무를 하도록 할 것인지는 각 국가의 징병제도 자체의 특수성이 고려되어야 하고, 이에 따라 제도 운용과 효과가 달라질 수 있기에 우리나라에서도 우리 사회와 군에 적합한 제도의 안착을 위해 다양한 방면의 충분한 논의가 필요할 것으로 사료된다.

V. 성전환자 군 복무가 군에 미치는 영향

- 해외 연구를 중심으로

1 들어가며

성전환자의 군 복무를 허용하여야 하는지에 대하여 치열한 대립이 계속되고 있다. 성전환자 군 복무를 반대하는 입장은, 성전환자의 건강상태가 현역으로 복무하기 적합하지 아니하며 성전환자의 복무가 여군 정원 등에 반사적 불이익을 준다고 주장한다. 또한 군의 특수성을 감안하였을 때 성전환자의 군 복무는 통일된 군지휘체계를 방해할 우려가 있으며, 아직까지 일반 차별금지법에 서조차 국민적 공감대를 얻지 못하였으므로 사회적 공감대를 형성할 때까지는 시기상조임을 주장한다. 반면, 성전환자 군 복무를 찬성하는 입장은, 성별정체성의 일치를 위한 성전환 수술을 정신적 기능장애로 보기는 어려우며 군인으로서의 전투력 상실을 실질적으로 증명할 만한 어떠한 증거도 없고 이미 다수의 여성 부사관이 군 복무를 하고 있으므로 성전환 수술과 복무적합성의 상관관계를 인정할 수 없다고 주장한다.⁹³⁾

이하에서는, 성전환자가 실제로 군 복무에 적합하지 아니한 신체적, 정신적 특성을 지니고 있는지에 대한 연구결과를 분석하고 각국의 성전환자에 대한 정책 및 현재 유엔인권최고대표와 국제인권법 등의 권고사항을 제시하여 한국의 성전환자 군 복무 관련 정책의 현주소와 그 지향점을 간접적으로 살펴본다.

2 성전환자의 군 복무와 군사적 성과 간의 관계 분석

성전환자의 군 복무 허용 여부는 다른 성소수자들에 비해 특수한 사정을 더 고려하여야 한다. 성전환자의 신체적 조건이 군인으로서 전투력을 발휘하는 데 장애로 작용하는지 여부가 가장 핵심

93) 국가인권위원회 결정, '군 복무 중 성전환 군인에 대한 부당한 전역처분', 2021. 1. 25., p.6-8.

적인 논란이기 때문이다. 성전환자들은 HIV바이러스 등 각종 전염성 질환에 취약하고, (특히 남성에서 여성으로 성전환한 자들의 경우) 복무 수행 능력이 현저히 저하되며, 성전환자의 군 복무 여부에 대하여 국민적 공감대가 형성되지 않은 상황에서 성전환자들을 복무시킬 경우 국방임무 수행에 혼란을 일으킬 수 있다는 주장이 성전환자의 군 복무를 반대하는 주요 논거로 제시되고 있다.

반면, 성전환자 군 복무를 옹호하는 자들은 성전환자의 전투력이 현저히 떨어진다는 근거가 없다고 주장하며, 그들의 다양성을 인정하고 수용하는 것을 평등권, 시민권을 지지하기 위한 도덕적 의무로 간주한다. 성전환자의 군 복무 문제는 이제 인권 문제 그 이상의 것으로 인식되고 있다는 점도 강조된다. 군사 계획가들은 21세기 안보 환경에서 방위조직이 생존하고 번성하기 위해서는 다양성이 매우 중요하다는 점을 강조한다. 긴축에 따른 예산 삭감, 기술 정교화, 국제 군사 협력, 국가 간 갈등 감소로 군대는 더 작고 다양화되고 전문화되었다. 인종, 성별이 아닌 재능에 기반한 숙련된 인력의 채용 및 유지가 훨씬 중요해졌으며, 사기 진작 측면에서도 직장에서 인정받고 존중받는다는 확신과 동료 간 공개적 의사소통의 강화가 응집력 및 집단 신뢰감 향상에 도움이 된다는 것이다.

가. 성전환자의 군 복무 적합성 판단 : 전투력이 상실되는지 여부

성전환자의 신체적 능력, 정신적 건강, 그리고 HIV 감염 비율의 문제가 군 복무 수행에 있어 가장 중요한 문제로 대두된다. 이에 대하여, HCSS(Hague Centre for Strategic Studies)⁹⁴⁾ 및 미국방연구소(RAND Corporation)⁹⁵⁾는 다음과 같은 결론을 내리고 있다.

(1) 신체적 능력

성전환자들의 군 복무 능력이 현저히 저하된다는 주장은, 호르몬 요법을 동반한 신체적 변경이나 성전환수술 등의 위험성을 감안하면 성별의 전환이 단지 생식기능의 변경에 그치지 않는다고 주장한다. 군사환경은 지배력, 공격성, 체력 및 생명의 위험과 관련되어 있고 이러한 특성은 주로 남성적인 것으로 간주되었기 때문이다.

그러나 동성애자, 트랜스젠더 등이 군대에서 요구하는 기술과 특정 성향을 제공할 능력이 필연

94) The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.

95) RAND Corporation, The Implications of Allowing Transgender Personnel to Serve Openly in the U.S. Military, 2016.

적으로 낮다는 것을 시사하는 과학적 증거는 아직까지 발견되지 않은 것으로 보인다.⁹⁶⁾ 군대가 요구하는 기술과 특성은 광범위하고 다양하기 때문에 단지 지배력, 공격성과 같은 요소들만이 군 복무에 적합한 기질이라고 단언할 수도 없다. 또한, 미 국방연구소(RAND)의 용역연구에 의하면, 트랜스젠더 직원이 공개적으로 복무하도록 허용하였다 하여서 전투 준비 상태에 영향을 끼치는 경우는 없었던 것으로 보고되었다. 뿐만 아니라, 모든 성전환자들이 의학적인 치료법을 선택하지는 않으므로 일반적으로 많은 군대에서 군인들이 여러 종류의 의학적 치료로 인해 단기적인 인력 손실이 발생하고 인력을 일시적으로 배치하는 데 어려움을 겪는 것에 비하면 성전환자들의 의료적 치료 자체로 인해 전력에 문제가 생기지는 않는다. 이 연구는 가장 높은 추정치를 가정하여도 군대의 0.1% 미만이 배치 능력에 영향을 미칠 만한 성전환 관련 치료를 받게 되었다고 하며 육군의 14% 가량의 현역 구성원이 다양한 법적, 의료적, 행정적 이유로 배치될 자격을 갖지 못했던 것에 비하면 미미한 수준에 불과하다.⁹⁷⁾

이라크와 아프가니스탄 참전 용사를 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 군대는 실제로 지도자의 질, 장비의 질, 훈련의 질과 같은 다른 요소를 성적 지향보다 더 중요하게 여기는 것으로 나타났다.⁹⁸⁾

(2) 정신건강

많은 국가와 군대는 과거에 동성애, 양성애, 트랜스젠더 지위를 병리화 해왔다. 트랜스젠더 정체성은 단지 정신과적 치료를 요하는 신경증, 망상증적 질환으로 보았고, 이후 의학계의 연구에 의하여 ‘트랜스섹슈얼’에 대한 정신과적, 호르몬적, 수술적 방법의 치료가 동반되어야 한다는 주장이 제기되었다. 이에 따라 미국 정신의학회는 1980년 성전환증(Transsexualism)에 대하여 정신장애 진단 및 통계편람 제3판에 이를 추가하기도 하였으며, 이는 결국 많은 트랜스젠더가 적절한 의료적 조치를 받지 못하므로 정신장애 목록에 추가하여 더 많은 성전환자들이 성전환 목적의 치료를 받도록 하기 위함이었다.⁹⁹⁾ 성전환자에 대한 이러한 견해는 최근까지도 계속되고 있고, 일부 국가들은 이들을 정신적으로 질병화하여 군 복무에 적합하지 않은 것으로 판단하고 있다. 겔프만

96) Gregory M. Herek, 'Sexual Orientation and Military Service: A Social Science Perspective', *American Psychologist* 48, no.5(1993) 538-549.

97) RAND Corporation, *The Implications of Allowing Transgender Personnel to Serve Openly in the U.S. Military*, 2016.

98) The Hague Centre for Strategic Studies, *LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion*, 2014.

99) 박한희, '트랜스젠더 정체성'의 비병리화 담론의 전개와 인권적 의의: 국제질병분류 제11판의 개정을 앞두고, 『인권연구』 1(1): p.160-168.

에서는 동성애자를 ‘탐지’하기 위해 임상 검사를 계획하고 있고 터키는 동성애 행위에 관여한 것으로 입증된 사람들을 정신질환자라는 이유로 군대 복무에서 제외한다.¹⁰⁰⁾ 그리고 미 국방부는 ‘트랜스섹슈얼리즘’을 ‘사이코섹슈얼 장애’로 간주한다.

이러한 관점은 최근 저명한 기구나 문헌에서 널리 받아들여지는 바와 모순된다. 세계보건기구(WHO)는 2018년 6월 국제질병분류 제11판에서 ‘성주체성장애’를 삭제하였고, 이제 성적 지향과 성 정체성의 차이가 그 자체로 병적 정신건강장애가 아니라고 구체적으로 명시하고 있다. 미국 심리학협회는 이성애, 동성애, 양성애를 인간 섹슈얼리티의 정상적인 변이의 예시로 간주하고, 트랜스젠더 역시 병적인 상태로 보지 않는다.

전세계적으로 정신건강장애를 분류하는 데 사용되는 미국 정신의학협회(American Psychiatric Association)의 정신장애진단 및 통계매뉴얼(Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fifth Edition)에 따르면, 성별 불일치는 그 자체로 정신장애가 아님을 명시하고 있다. 트랜스젠더는 태어날 때 지정된 성별이 자신이 인식한 성별과 일치하지 않는다는 점을 지속적으로 확인하는데, 이러한 경험은 이제 정신장애가 아닌 ‘성별위화감’이라고 한다. 성별위화감은 상당한 고통을 야기하고 사회 및 직장 환경에서 개인의 기능을 손상시킬 수 있지만, 이는 전환을 통하여 완화될 수 있는 이차적 영향일 뿐이지 그 자체로 정신장애나 질병이 아님을 명확히 한 것이다.

HCSS에 의하면, 성적 지향성과 성정체성 이외의 요인으로 인하여 우울증, 불안, 자살충동 등의 문제를 겪을 가능성이 더 높을 수는 있으나,¹⁰¹⁾ 이러한 유병률은 환경의 전환 등으로 줄일 수 있고, 이것이 군대에 미치는 영향은 무시할 수준이며 성소수자에 대한 차별과 편견이 오히려 우울증이나 불안장애를 유발할 수 있다. 군대와 같이 폐쇄적인 공간에서 성소수자들은 성적 지향이나 성 정체성에 대하여 거짓말을 하거나 숨길 것을 집단적 또는 정책적으로 강요받기도 하는데, 낙인찍히게 될 것을 두려워하여 성정체성을 숨기게 될 경우 그 경험이 심각한 정신적 트라우마로 작용할 수 있다고 본 것이다.¹⁰²⁾

100) Heather Saul, ‘Gulf States Could Have Clinical Screenings to ‘Detect’ Homosexuals and Stop Them Entering the Country’, The Independent, October 8, 2013, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/gulf-states-could-have-clinical-screenings-to-detect-homosexuals-and-stop-them-entering-the-country-8867046.html>

101) Michael King et al., ‘A Systematic Review of Mental Disorder, Suicide, and Deliberate Self Harm in Lesbian, Gay and Bisexual People’, BMC Psychiatry 8 (2008) p.1-17

102) Rebecca L. Collins et al., ‘Health Implications’, in Sexual Orientation and US Military Personnel Policy: An Update of RAND’s 1993 study, ed. National Defense Research Institute(Santa Monica, CA: RAND, 2020), p.215

오히려 모든 성적 지향과 성 정체성을 가진 이들을 포용하는 환경이 성전환자 등의 정신건강 및 생산성 향상과 밀접하게 관련될 수 있다. 직장에서의 커밍아웃 가능한 환경인지, 자신의 직장이 성 정체성을 포용하는 분위기인지, 성 정체성에 대한 법적 인정 등은 높은 자부심, 직업 만족도 향상, 대인 관계 개선, 불안 감소, 심리적 고통 감소와 관련이 있는 것으로 드러났다.¹⁰³⁾

(3) HIV 바이러스 등 감염성 질환

세계 대부분의 지역에서 남성과 성관계를 갖는 남성, 또는 여성과 성관계를 갖는 여성은 HIV에 감염될 가능성이 매우 높은 것으로 보고되고 있다.¹⁰⁴⁾ 군대는 HIV로 인하여 파생되는 합병증, 군 복무자 간의 HIV 전파 위험 및 집중약물요법의 부작용 등에 대해 크게 우려하고 있다. 군대 특성상 전투에서 입은 상처 등을 통해, HIV 전염의 원인인 체액에 노출될 가능성이 더 높기 때문이다. 이러한 위험은 HIV 감염자가 군대에 복무할 수 있는 역할을 제한하거나 복무능력을 현저히 약화시킬 수 있다. 많은 국가에서 남성과 성관계를 갖는 남성에게 대해 혈액을 기증하는 것을 금지하고 있는데 이는 오염된 혈액이 공급될 가능성을 줄이기 때문이다. 이러한 이유로 일각에서는 이들의 복무 자체를 금지하여야 한다고 주장할 수 있다.

그러나 이러한 결과만으로 성전환자의 군 복무를 원천 봉쇄하는 근거가 될 수는 없음이 명백하다. HIV 바이러스의 감염에 대한 적극적인 예방정책, 보편적 검사, 기증된 혈액에 대한 철저한 검사, 약물치료 등의 대안으로 감염병을 효과적으로 막음으로써 해결할 수 있는 문제이지, 그것이 성전환자들의 군 복무를 막는 고려사항이 될 수는 없다.¹⁰⁵⁾

나. 성전환자의 군 복무 적합성 - 군대 효율을 저하시키는지 여부

성전환자의 군 복무가 군대의 효율성을 저하시키거나 목표달성능력을 떨어뜨리는지 여부도 문제된다. 효율성 또는 목표달성능력에는 사기, 응집력, 규율이 상승 또는 유지되는지 여부가 중요하다.¹⁰⁶⁾

103) Nancy E. Day and Patricia Schoenrade, 'Staying in the Closet Versus Coming Out: Relationships Between Communication About Sexual Orientation and Work Attitudes', *Personnel Psychology* 50, no.1, 1997, p.147-163

104) Centers for Disease Control and Prevention, *HIV Among Gay, Bisexual, and Other Men Who Have Sex With Men*, September 2013

105) The Hague Centre for Strategic Studies, *LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion*, 2014.

106) The Hague Centre for Strategic Studies, *LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion*,

(1) 사기

사기는 ‘그룹 구성원이 그룹의 규정된 활동에 참여하는 열정과 끈기’로 정의되는데, 일각에서는 이성애 군인이 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 직원의 존재에 대해 당혹감을 느낄 수 있고 그 결과 사기가 저하된다는 점을 지적할 수 있으나, 이스라엘, 영국, 미국 군대의 사기에 미치는 영향을 조사한 다양한 연구에서 HCSS는 이러한 우려와 현실이 모순된다는 점을 밝혀냈다.¹⁰⁷⁾

성전환자의 군 복무를 허용하여도 군대 사기가 영향받지 않는 이유는 다음과 같다. 첫째, 성적 지향이나 성 정체성이 다른 동료에 있다는 이유만으로 군인의 직업윤리에 그다지 영향을 미치는 것은 아니다. 오히려 군인들의 사기는 그들이 받는 지원, 리더십의 질, 그들이 중요한 공헌을 하고 있다는 믿음, 조직의 목표에 대한 친밀감에 의해 결정되는 성질의 것이다.

둘째, 최근 성소수자에 대한 인식의 변화로 주변에 성소수자의 존재로 인하여 당황하거나 곤란하게 되는 일이 점점 줄어들고 있다. 이성애 군 복무자라 할지라도 동료에 대해 점점 더 긍정적인 태도를 발전시켜나가는 경우가 더욱 자주 보고되고 있다.¹⁰⁸⁾

셋째, 일부 군인이 성소수자와 함께 복무하는 것에 불편감을 느끼게 되더라도 이러한 태도가 군 복무 성과 저하로 나타나는 가능성은 거의 없다는 연구결과도 있다.¹⁰⁹⁾ 단지 성적인 문제뿐만 아니라 국적 등의 여러 분야에서 군인이 다양한 배경을 가진 다른 직원과 함께 일할 수 있도록 요구하는 것은 군의 일반적 특성일 뿐이며, 국제적 군 협력의 맥락에서 특히 그러한 경우가 많이 나타나는데 이러한 경우에도 다양한 배경을 가진 군인의 존재로 인하여 사기가 저하된 경우가 보고된 바 없다는 것이다.

(2) 응집력

응집력은 ‘개인이 집단을 형성할 수 있게 하고, 집단을 이탈하는 것을 방지하고, 집단이 능동적으로 협력하도록 동기를 부여하는 속성’을 의미하는데, 개인의 속성인 사기와 달리 응집력은 집단

2014.

107) Aaron Belkin et al., One Year Out: An Assessment of DADT Repeal's Impact on Military Readiness(Santa Barbara, CA: Palm Center, 2012)

108) Robert MacCoun, 'What is Known about Unit Cohesion and Military Performance?' in Sexual Orientation And US Military Personnel Policy: Options And Assessment, ed. National Defense Research Institute(Santa Monica, CA: RAND, 1993)

109) The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.

적 역동성이며, 군대의 가장 중요한 특성 중 하나로 간주된다. 응집력의 중요한 동기에는 동료 간 신뢰, 효과적인 의사소통, 헌신이 포함된다.¹¹⁰⁾

성소수자의 존재에 대한 인식이 응집력에 영향을 미치는지를 조사한 결과, 부대 응집력은 성소수자 군인 존재에 영향을 받지 않는 것으로 드러났다. 이스라엘 군대에 대한 연구에서 동성애자에 대한 인식이 결속력 감소로 이어지지 않았으며 ‘DADT’¹¹¹⁾제도의 폐지가 결속력에 부정적인 영향을 미친다는 증거도 찾지 못하였다.¹¹²⁾ 다국적 부대에 관한 연구에 따르면, 동성애자 군인의 존재가 결속력을 약화시키지 않는 것으로 나타났고 기타 트랜스젠더의 존재가 집단 응집력을 약화시킴을 시사하는 증거는 없거나 부족하다.¹¹³⁾

또한, 응집력에는 사회적 응집력과 과업 응집력으로 나뉘는데, 사회적 응집력은 그룹 내 친구 간의 대인 관계 및 정서적 유대를 나타내고 과업 응집력은 친구로 여기지 않더라도 특정 기능과 임무를 수행하기 위해 모이는 맥락에서의 결속력으로서, 과업응집력이 사회적 응집력보다 군사 성과에 더 관련성이 많다. 전문화된 군사적 맥락에서 장병의 서로에 대한 신뢰는 훌륭한 지도력과 직업적 태도를 유지하려는 것이고, 우정은 결정적인 요소가 아니다. 군대 내에서 응집력은 유능하고 전문적이며 효과적인 작업에 집중하는 것이고 단위 내의 사회적, 정서적 유대를 필요로 하지 않는다. 따라서 사회적 배경이나 성 정체성과 같은 특성의 동질성은 군대에 있어서 응집력의 주요 요소가 아니며, 과업 응집력은 여전히 보장될 수 있기 때문에 군인 간의 성적 지향과 성별 정체성이 다르다는 이유만으로 사회적 유대 형성을 방해하는 요소가 되지 않는다는 것이다.¹¹⁴⁾

(3) 모병에 있어서의 영향

군 인력을 효과적으로 모집하기 위한 모집 정책에 있어, 성소수자의 군 참여가 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기된다. 즉 성소수자와 함께 군 복무할 가능성은 개인으로 하여금 입대

110) The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.

111) (Don't Ask, Don't Tell; 1993년부터 2011년까지 시행된 미국의 성소수자 군 복무에 관한 제도로써 성소수자의 군 복무를 제한하지는 않으나 다만 입대 지원자에게 성정체성에 대하여 묻지도 못하게 하고 스스로 커밍아웃하는 것도 금지하여 공개된 성소수자의 군 복무 참여를 배제함으로써 결과적으로 성소수자의 군 복무 참여를 제한하는 결과를 낳았음. 이에 따라 2011년 이후 폐지됨.)

112) Tony Perkins and John Sheehan, 'Option: A Charade with Consequences', POLITICO.com, June 15, 2010, <http://www.politico.com/news/stories/0610/380506.html>

113) Bateman, 'Military Culture: European'.

114) MacCoun,;The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.

또는 재입대 여부를 고민하게 하는 요소로 작용한다는 주장이다.

그러나, 성소수자 군 복무 원칙 중 성소수자 군 복무를 배제하는 정책을 폐지하고 포용하기로 결정한 군대에서 모집 및 유지 숫자에 어떠한 변화도 있지 않았다는 연구 결과가 있다.¹¹⁵⁾ 호주, 캐나다, 이스라엘, 영국 중 어느 군대에도 적합 후보자의 부족 상황을 경험하지 못하였다고 답하였다. 미국에서도 ‘DADT’ 제도의 폐지 이후, 군 인력의 모집 또는 유지 정책에 어떠한 영향을 받지 않았으며, 오히려 한 국가의 전반적인 경제 상황, 청년 실업률, 급여, 수당, 재정적 안정, 퇴직금과 같은 외부 요인이 개인의 입대 의사 결정 과정에 더 중요한 역할을 한다는 것이다.

또한 성소수자를 ‘배제’하는 정책은 직원의 채용 및 유지 측면에서도 비용이 더 많이 드는 것으로 드러났다. 1993년과 2010년 사이 미군이 ‘DADT’ 정책을 시행하는 동안 2억 9천만 달러에서 5억 달러 사이의 비용이 지출된 것으로 추정된다.¹¹⁶⁾ 고위 장교들이 동성애 혐의를 조사하는 데 시간과 자원을 소비하고, 값비싼 훈련, 장비 등을 교육받은 직원들의 성적 취향이 알려지면서 인력 교체 비용이 상당히 투여되기 때문에, 군대조직은 오히려 성적 취향이 개방된 공간에서 더욱 혜택을 볼 수 있다는 것이다.

(4) 규율

성소수자 군 인력이 괴롭힘, 폭력, 폭행 및 차별에 노출되면 그 자체로 군 기강이 훼손될 수 있다는 우려도 제기된다.

그러나 이러한 괴롭힘은 보편적이지 않으며, 성소수자만의 문제가 아니다. 1992년 11월부터 1995년 8월 사이에 발생한 905건의 폭행 사건에 대한 분석에 따르면 캐나다 군대에서 성소수자 복무 금지가 해제된 후 첫 몇 년 동안 동성애 혐오 범죄가 발생하지 않았고¹¹⁷⁾ 영국군은 2007년 비슷한 실험에서 성소수자 참여 금지를 해제하여도 괴롭힘과 따돌림 현상이 입증되지 않았다고 밝혔다.¹¹⁸⁾

115) Belkin and McNichol, ‘Homosexual Personnel Policy in the Canadian Forces: Did Lifting the Gay Ban Undermine Military Performance?’

116) Moradi and Miller, ‘Attitudes of Iraq and Afghanistan War Veterans toward Gay and Lesbian Service Members;

117) Belkin and McNichol, ‘Homosexual Personnel Policy in the Canadian Forces: Did Lifting the Gay Ban Undermine Military Performance?’, 83.

118) Bateman, ‘Military Culture: European’; Sarah Lyall, ‘Gay Britons Serve in Military With Little Fuss, as Predicted Discord Does Not Occur,’ The New York Times, May 21, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/05/21/world/europe/21britain.html>.

성소수자 군인과 관련된 괴롭힘은 엄격한 보편적 행동 강령을 통해 시정될 수 있으며, 이는 모든 군인들 사이에서 존중하는 행동을 요구하고 모든 종류의 차별에 대해 무관용 정책을 시행함으로써 해결될 수 있는 문제라고 HCSS는 지적한다. 군대는 ‘모든 군인이 좋은 질서와 규율을 향상시키는 방식으로 행동해야 한다’는 요구사항을 시행함으로써 이익을 얻는데 그러한 강령의 바탕에는 타인에 대한 존중과 관용을 포함한다. 일관된 엄격한 관리 정책은 즉각적이고 무차별적인 신고와 시정 노력으로 군인들이 다양한 사회적, 문화적 배경을 가진 동료들과 함께 일할 수 있어야 하는 다국적 협력에 특히 유용하다는 것이다.¹¹⁹⁾

(5) 사생활 취약성

민감한 보안 문제를 다루는 군대에 있어 군인의 사생활에 대한 협박은 매우 치명적일 수 있는 문제다. 성전환자들은 커밍아웃과 관련된 부정적인 결과를 두려워하여 성적 지향성을 종종 비밀로 유지하는데, 그들이 자신의 사생활을 비밀로 함으로써 오히려 외부로부터의 기밀정보의 갈취나 군사규칙 위반에 대한 협박이 있을 경우에 그렇지 않은 경우보다 훨씬 취약할 수 있다는 것이다.

레즈비언인 Tracey L. Cooper-Harris 상사는 자신의 성적 취향의 비밀이 폭로될 것이라는 위협에 직면하여 남성 동료들에게 성접대를 하라는 협박을 받은 바 있다고 밝혔다.¹²⁰⁾ 1985년 7명의 영국 군인들은 동성애 파티에 참석했다는 이유로 협박을 받은 후 소련요원에게 기밀정보를 공개한 혐의로 기소되어 재판을 받았다.¹²¹⁾ HCSS는, 그러므로 군인의 커밍아웃을 허용하고 성지향성과 관련된 부정적인 결과를 줄이는 정책을 운영하는 것은 단순히 성소수자 군인에게만 이익이 되는 것이 아니라 협박에 대한 직원의 취약성을 줄임으로 인해 군대 전반에도 이익이 된다고 주장하고 있다.

119) The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.

120) Tracey L. Cooper-Harris, ‘Stories from the Frontlines: Former Army Sgt. Tracey L. Cooper-Harris Letter to President Barack Obama,’ OutServe-SLDN, May 10, 2010, <http://www.sldn.org/blog/archives/stories-from-the-frontlines-former-army-sgt.-tracey-l.-cooper-harris/>.

121) Jo Thomas, ‘Court in British Espionage Trial Acquits Last of Seven Defendants,’ New York Times, October 28, 1985, <http://www.nytimes.com/1985/10/29/world/court-in-british-espionage-trial-acquits-last-of-seven-defendants.html>

다. 성전환자의 군 복무가 국방 및 사회에 미치는 영향

(1) 사회적 개방성과의 연관성

대부분의 경우 더 넓은 사회적 수용과 군사 정책이 밀접하게 일치한다. 상위 2위권 국가의 경우 대부분 유럽과 미주지역으로서, 남아프리카공화국을 제외하고 상위 20위권 안에 드는 아시아나 아프리카 국가는 없다. 대조적으로, 성소수자 개인에 대한 박해가 가장 많이 발생하는 국가는 일반적으로 아프리카와 중동으로, 유럽과 미국 문화가 점점 더 다양한 성적 지향과 성 정체성을 포용하고 있지만 아프리카, 아시아 및 중동의 일부 문화는 이성애, 일부일처제만을 인정하고 있고 그 외의 다른 관계는 혐오 또는 배척한다.

사회적 포용 정책과 군사 정책 사이의 연관성에 대한 증거로서, 성소수자 군사 지수에 대한 국가 점수 사이의 관계를 들 수 있다. World Values Survey에서 35개국을 대상으로 동성애에 대한 정당성과 성소수자 군사지수 간 순위를 비교한 결과, 0.72의 높은 상관관계를 보였다. 즉, 사회가 동성애를 많이 수용할수록 해당 국가의 점수가 더 높음을 의미한 것이다.

(2) 민주주의 발전과의 연관성

성소수자 포용 정책은 인간 계발 및 민주주의 지표와도 상관관계가 있다. 이것은 성소수자에 대한 포용정책이 일반적으로 개인의 자유에 대한 사회적 변화의 일부로 발생함을 시사한다. HCSS에서 연구한 바에 따르면 성소수자 군사 지수는 인간 계발 지수와 0.69, 민주주의 지수와 0.71의 강한 상관관계를 보여줌을 입증하였다.¹²²⁾ 다만 한국, 중국, 미국, 일본은 다소 예외인데, 해당국가에서 시행하는 성소수자 관련 포용정책이 미미한 것과 달리 민주주의지수가 훨씬 높았다.

라. 소결

군의 폐쇄적인 특수성을 고려한다 하더라도, 성전환자의 전투력이 그렇지 아니한 자들의 군 복무능력에 비해 현저히 떨어진다는 거나, 군인으로서 임무수행이 불가능할 정도의 신체적 능력 하락을 보인다는 거나 정신적 질병상태를 보인다는 연구 결과는 보이지 않는다. 뿐만 아니라 성전환자들

122) Country Rankings on LGBT Military Index, Human Development, and Democracy, HCSS, p.59.

에 대한 편견으로 흔히 나타나는 HIV 감염 등 감염병 질환에 대한 우려 역시, 철저한 예방 및 검사 등으로 충분히 막을 수 있으며, 그 사실만으로 성전환자의 군 복무를 막을 수 있는 정당한 논거가 되지는 못하는 듯하다.

성전환자의 군 복무가 군대의 사기를 떨어뜨리거나 통합을 저해하여 업무 효율성을 저해시키는지 여부에 대해서도 그 관련성이 입증된 바 없으며, 오히려 성전환자의 군 복무를 인정하고 받아들임으로써 군대가 경제적, 사회적으로 효율적인 결과를 도출해낼 수 있다는 연구결과도 존재한다.

3 각국의 성전환자 포용정책 사례

가. 성소수자 군 복무의 대원칙

미국 국방연구소(RAND)는 각국의 성소수자 군 복무에 대한 정책을 다섯 가지로 분류한다. Inclusion(포용), Admission(승인), Tolerance(관용), Exclusion(배제), Persecution(박해)가 그것으로, 이하는 각 원칙을 소개한다.¹²³⁾

(1) Inclusion(포용)

‘포용’은 다섯 가지 원칙 중 성소수자에게 가장 개방적이고 포섭하는 정책이며, 군 복무자 간 다양성과 관련된 혜택을 최대화하고 위험을 최소화하는 것을 목표로 하는 기본 원칙이다. 모든 군인이 동등하게 지원되는 환경을 누리며, 성과와 관련이 없는 직원 간 차이로 인한 문제 발생을 제거하고자 한다. 성소수자의 정체성, 지향성, 행동과 관련한 문제가 법적으로 해결된다.

(2) Admission(승인)

‘승인’은 성전환자를 복무할 수 있도록 허용하나, 그들이 반드시 필수적으로 융화되거나 하나의 기능화된 조직으로 통합될 것을 요구하는 것은 아니다. 이 원칙은 1993년 RAND의 성적 지향 및 군인 정책에 관한 연구에서 권장되었던 원칙이다. 이는 군대에서 ‘두려워하지 말고, 과시하지도 말라(don't fear it, don't flaunt it)’는 접근방식으로 일컬어지기도 했다. 이 접근은 군대가 일상적

123) RAND Corporation, The Implications of Allowing Transgender Personnel to Serve Openly in the U.S. Military, 2016.

으로 이성애의 정체성만을 수용하고 조장하는 이성애적 공간이라는 것을 전제하며, 이러한 환경에서 성소수자들은 자신의 개성이나 업적을 인정받거나 자신이 ‘직무에 가장 적합한 사람’임을 증명하는 데 어려움을 겪을 수 있다.

(3) Tolerance(관용)

‘관용’은 성소수자 개인이 공식적으로 인정되지 않거나, 자신의 성적 지향성을 은폐하여야 할 수도 있음을 의미하는 원칙이다. 미국의 ‘DADT’ 정책이 관용정책의 대표적인 예시이다. 이 원칙 하에서는 동성 간의 성행위가 금지되는 법률이 허용되며, 개인의 정체성을 제한하거나 그들의 행동 자체를 제한할 수도 있는 원칙이다.

(4) Exclusion(배제)

‘배제’는 일반법적으로 성전환자를 비롯한 성소수자를 배척하는 방식으로 발현되며, 순전히 그들의 성적 지향성이 다르다는 이유만으로 군 복무가 법적으로 불허된다. 이러한 형태는 캐나다(1992), 이스라엘(1993), 영국(2000)과 같은 나라에서 점차 폐기되어 예전에 비해 드물어졌다. 또한, ‘배제’는 성소수자들을 병리화 또는 질병화하는 형태로 발현되기도 하는데, 터키와 한국의 법 제도가 대표적이다.

(5) Persecution(박해)

‘박해’는 성소수자 개인에 대한 적극적인 희생을 수반한다. 정책의 목표는 그들이 긍정적인 정체성을 형성하는 것을 막고, 심지어 적극적으로 낙인찍기도 한다.

나. 각국의 성전환자 군 복무에 대한 정책적 지향성

(1) 성소수자 군 복무 참여 정책

HCSS(Hague Centre for Strategic Studies)에서 2014년 103개의 국가를 대상으로 성소수자 군 복무 참여 정책을 조사한 결과, 유럽, 아메리카, 오세아니아 국가들은 상대적으로 높은 수준의

포용정책을 보여주었으나, 중동과 아프리카의 많은 국가들은 성소수자 개인을 배제하고 심지어 박해하는 경향도 나타났다. 이하는 각 원칙별로 해당하는 국가와 그 구체적 정책을 제시한다.¹²⁴⁾

① Inclusion(포용) : ‘포용’지향적인 정책을 펼치는 상위 10개 국가는 군대에 성소수자를 포함하기 위한 여러 적극적이고 협력적인 노력을 보여준다. 가장 높은 점수를 받은 국가는 뉴질랜드, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 호주로서 성전환자를 비롯한 성소수자 포용정책을 적극적으로 구현하고자 한다. 예컨대 네덜란드에서는 성소수자 군사 지원 조직이 세계 최초로 만들어졌으며, 상위 10개 국가 중 8개 국가가 동성결혼을 인정한다. 다만, 트랜스젠더들은 이러한 국가에서도 여전히 특정 문제에 직면해 있는데, 예컨대 벨기에에서는 군대에서 자신의 성별을 인식시키기 위하여 불임 수술 등을 받아야 한다는 것이다.

② Admission(승인) : 10위~20위권 국가, 즉 스위스, 체코와 같은 일부 국가에서 성소수자 허용 정책을 확인하였다. 군대가 성소수자 포용에 있어 사회적 인식을 앞당기는 정책을 먼저 시행하거나, 최근 몇 년동안 더 큰 군사적 포용을 향한 움직임을 보여오고 있다. 아르헨티나, 브라질, 크로아티아, 이스라엘, 남아프리카 공화국, 스위스, 미국이 그 예다. 거의 모든 국가에서 지난 20년 동안 동성 결혼을 합법화했으며, 그 결과로 동성 커플에게도 군사적 혜택이 주어졌다. 스위스와 미국의 경우 성소수자 구성원을 향한 지원사업이나 네트워크가 구축되어 있다. 트랜스젠더의 경우, 일반적으로 특정 절차를 거쳐 성별을 변경할 수 있지만 그 충족 조건이 모호한 경우가 있다.

브라질의 경우 다른 여러 라틴 아메리카 국가와 함께 최근 몇 년 동안 성소수자 포용을 위한 빠른 움직임을 보여왔는데, 동성결혼은 2013년 완전히 합법화되었고 상파울루 프라이드 행사는 세계에서 가장 큰 행사로 여겨진다. 그러나 이러한 사회적 통합을 향한 움직임에도 불구하고, 군 참여에 있어서는 아직도 성소수자 배제 징후가 보인다. 예컨대 브라질 군 형법 제235조는 ‘동성애 또는 기타의 리비도 행위’에 대해 범죄로 규정하고 있기 때문에, 2008년 공개 커밍아웃을 한 군인이 투옥되는 경우도 있었다. 미국의 경우 ‘포용’정책을 받아들이는 데 여전히 많은 제한이 존재한다. 예컨대 동성애 등에 반대하는 군법은 공식적으로는 존재하지만, 구체적으로 집행 불가능한 상태다. 트랜스젠더는 더욱 적극적으로 군 복무가 제한된다.

124) 이하는 전부 The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.의 연구결과를 인용함.

- ③ Tolerance(관용) : 30~50위 국가로서, 일반적으로 성소수자 참여를 허용하거나 금지하는 구체적인 정책이 없고, 있다고 해도 모호하거나 공개되지 않는다. 간접적으로 동성관계가 합법적인지와 같은 사회법률에 의하여 그들의 상황이 드러나게 된다.
- ④ Exclusion(배제) : 50위 이하 국가는 일반적으로 터키와 벨라루스와 같이, 제외정책을 시행하고 있다.
- ⑤ Persecution(박해) : 80위 이하 국가 대다수가 박해의 징후를 보이고 있다. 거의 모든 국가에서 동성 간 성행위를 범죄화하는 법률이 있고, 일부 국가에서는 동성관계를 맺은 사람들에게 사형을 선고하기도 하며, 성소수자에 대한 폭력을 지지하는 정치적 주장도 나타난다. 예컨대 나이지리아에서는 공개적으로 커밍아웃 하는 것이 불법화되는 등, 성소수자 정체성을 범죄화하는 법안이 점점 선호되고 있다. 이러한 경우 성소수자 군인은 훨씬 더 많은 법적 및 개인적 위험을 지게 된다.

(2) 포용을 위한 각국의 정책적 노력들

점차적으로 성소수자의 군대 적응을 위한 지원 노력들이 국가마다 정책적으로 행해지고 있는 것이 최근의 추세다. 정부로부터 자금을 지원받는 조직을 운영하거나, 군대 내에서 성소수자나 여성 모두 정체성과 상관 없이 편하게 설 수 있는 포지티브 공간을 제공받기도 한다. 정부로부터 자금을 지원받는 조직으로는 호주의 DEFGLIS, 독일의 AHAB, 네덜란드의 SHK, 뉴질랜드의 OverWatch, 스웨덴의 HBTF, 스위스의 Queer Officers, 영국의 Queer Officers이다. 미국에는 OutServe-SLDN 및 SPART*A가 설립되었고, 벨기에에는 국방 Rainbow Community를 설립하기 위한 노력이 진행중에 있다.

호주, 뉴질랜드, 영국, 벨기에, 남아프리카공화국, 우루과이 등의 국가에서는 군대 모병, 승진 또는 제대 시 성적 지향을 이유로 한 불평등한 대우를 금지하는 정책이 시행되고 있다.¹²⁵⁾

125) The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.

나. 국제기구 등의 권고안

NATO는 직원들이 나토의 핵심 가치인 무결성, 공정성, 충성도, 책임, 전문성에 따라 서로를 존중하고 의무를 수행할 것을 요구하고 있다. NATO 직원은 동료의 사생활과 다양성을 존중하고 차별과 괴롭힘을 삼가야 한다. 성별, 인종, 민족, 종교 또는 신념, 장애, 연령, 성적 취향에 따른 괴롭힘이 있어서는 안 된다¹²⁶⁾는 것이다.

EU도 마찬가지로 공통안보 및 국방정책에서 차별에 대한 무관용 정책을 지지한다. EU의 행동 기준은 국제법이나 개별회원국의 법률에 따르는 의무를 보완하는 차원이지만, ‘종교, 정치적 견해, 성별, 성적 취향에 관계없이 존중’하여야 하며 차별적인 발언은 용납되지 않음을 명시한다. 또한 2015년 유럽에서의 트랜스젠더 차별 결의안에서 ‘개인의 성별정체성을 인정하는 요건으로 생식능력제거 및 정신과 진단을 포함한 다른 강제적인 의료적 조치들을 요구하는 것을 삭제할 것’을 회원국에 권고하였다.¹²⁷⁾

OSCE는 ‘성별, 성적지향, 결혼 여부 또는 개인 상태의 기타 측면에 관계없이’ 평등과 상호존중을 옹호하고 성소수자 군 복무자의 차이를 존중하는 군사 환경 조성을 지원하고자 한다.

UN은 국제인권규약에서 트랜스젠더 군 복무자에 대한 구체적 행동강령을 보유하고 있지 않고, 평화유지군의 경우에도 성적 지향이나 성 정체성에 대한 언급이 없지만, 개방적인 차별금지사유의 특성상 성별 정체성에 따른 차별과 억압, 폭력은 국제인권규약에 의하여 일반적인 단계의 차원에서 당연히 금지되고 있다.¹²⁸⁾ 특히, 정신과 진단, 성전환 수술 등 의료적 조치의 강제는 자신의 성별정체성을 인식하고 표현할 수 있는 자기결정권의 침해이며, 한편으로 고가의 의료비용에 따른 경제적 부담 역시 부과된다는 점에서, 이를 강제하는 것은 국제인권규약에서 금지하는 성별정체성에 따른 차별, 폭력이라는 법리가 점차 일반화되고 있다.¹²⁹⁾

126) NATO, ‘Human Resources Policies,’ 2013, <http://www.nato.int/cps/en/natolive/86918.htm>.

127) Parliamentary Assembly of The Council of Europe, Discrimination against transgender people in Europe, Resolution 2048, 2015.

128) United Nations, ‘Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations,’ December 2003, <http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>.

129) 박한희, ‘트랜스젠더 정체성’의 비병리화 담론의 전개와 인권적 의의: 국제질병분류 제11판의 개정을 앞두고, 『인권연구』 1(1): 153-203.

4 소결

성전환자들의 군 복무에 대한 수용이 군의 사기와 수행능력을 진작시키는지 아니면 오히려 떨어뜨리는지에 대해서는 치열한 논쟁이 계속되어왔다. 그러나, 그들이 군대에서 필요로 하는 숙련된 기술을 수행할 수 없다거나, 군 복무에 적합하지 않다는 과학적인 증거자료들은 없으며, 성전환수술로 인해 현역으로 복무하지 못할 정도의 전투력 상실도 보고된 바 없다. 오히려 성소수자에 포용적인 군 문화가 정착된 곳이 그렇지 않은 곳보다 인력, 경제적 측면 등에서 다양성을 보유하고 집단적으로도 훨씬 안정되었다는 결과 보고만 있을 뿐이다.

또한, 성전환자가 정신질환이 아님이 국제적으로도 인정되고 있고, 최근 각국의 ‘포용’을 향한 노력을 지속하고 있으며, 국제기구나 다국적 협의체는 성전환자를 비롯한 성소수자를 차별하지 아니하고 포용할 것을 권고하고 있다. 성전환자의 군 복무가 개인 또는 군대의 전투력 상실을 유발한다는 증거는 없으며, 오히려 전투력 보강 또는 증강에 도움이 될 수도 있음을 시사하는 면들이 많다는 점은 주목할 만하다.

VI. 결론

고(故) 변희수 하사에 대한 강제전역 처분 및 이에 대한 행정소송은 우리 사회와 군 당국이 성전환자의 군 복무에 대한 제도적인 대비책을 전혀 마련하지 못한 입법 미비의 상황에 있음을 일깨워주었다. 서울행정법원의 판결은 고 변희수 하사의 사례에 국한하여 늦게나마 권리회복이 이루어졌으나, 제도적인 문제점에 대한 검토를 통하여 향후 있을지 모를 군 내부 성전환자에 대한 또 다른 피해 사례를 예방하기 위해서라도 현재 관련 규정의 미비점과 해외사례들을 종합적으로 검토하여 그 개선책을 도모할 필요가 있다.

이에 본 연구는 서울행정법원 판결에 대한 후속조치로서 우리나라의 현행 법제도와 판례 하에서 군 복무와 관련한 성전환자의 법적 지위를 검토하고, 유사한 문제를 일찍 경험한 해외의 사례 및 입법례를 중심으로 연구 성과를 풍부하게 소개하고자 하였다.

특히 성소수자의 권리 및 지위는 각 나라마다 크게 차이가 있으나, 성소수자 관련 인권운동이 구체적으로 추구하는 목표나 활동 방식은 대체로 일정하게 수렴하는 경향이 있다. 따라서 외국의 성소수자 인권 동향을 일별하는 것은 우리나라에서의 성소수자의 인권적 상황을 세계 보편적 관점에서 바라보는 데에 도움이 된다. 성전환자의 군 복무를 허용하고 있는 각국의 제도 및 사례를 살펴보는 것은, 징병제 등 우리나라의 군 복무 제도의 특수한 상황을 고려하더라도 상당한 의미가 있다.

특히, 서울행정법원 판결은 군인사법 제37조 제1항 제1호의 ‘심신장애’와 관련하여 성전환자를 전환 전의 성별을 기준으로 판단하는 것은 현행법률의 규정 하에서는 위법하다고 판단하였으나, 그렇다고 하여 성전환수술을 실시한 사실을 ‘심신장애’의 한 사유로 군인사법에 명문으로 규정하게 된다면 이는 유엔인권최고대표의 의견에서 보는 바와 같이 성정체성에 기초한 차별을 금지하는 국제인권법을 위반할 소지가 높다. 「군인사법」 및 관련 규정들의 개정은 국제적인 추세에 맞추어 소수자를 사회적 편견과 차별로부터 보호하는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다.

본 연구에서는 미국 등 6개 국가의 사례와 연구성과를 위주로 살펴보았으나, 현재 미국, 영국, 독일, 호주, 캐나다, 이스라엘, 오스트리아, 벨기에, 볼리비아, 브라질, 덴마크, 에스토니아, 핀란드,

아일랜드, 이란, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 태국 등의 국가에서 현재 성전환자의 군 복무를 인정하고 있다. 특히 독일에서는 성전환 수술을 한 중령급 지휘관도 탄생했으며 영국에서는 복무 중인 군인이 성전환 수술을 할 경우 호르몬치료 비용을 지원해주고, 캐나다에서는 성전환수술부터 호르몬치료 비용 일체를 군 의료보험으로 처리하며 이스라엘의 경우에는 여성화 얼굴 성형을 포함한 모든 비용을 의료보험으로 처리하고 있다. 특히 우리나라와 같이 징병제 국가이면서 언제든지 전시 상황에 돌입할 수도 있어 전투력 유지를 중요하게 생각하는 이스라엘의 경우에도 복무중 성전환 수술을 한 군인에 대하여 성전환 수술, 호르몬 치료, 성형수술 비용까지도 지원하고 있다는 점은 주목할 만하다.

본 연구에서 소개한 각 국가별 성소수자의 군 복무 허용 여부 및 관련 제도 현황이 우리나라에 서의 성소수자 군 복무에 관한 정책 수립을 위한 자료로 유용하게 활용되기를 기대한다.

〈참고문헌〉

[각국 법령 및 법원 결정, 국가인권위원회 결정, 유엔 결의안은 본문 각주에서 제시]

1. 국내 문헌

- 김용민, “성전환 수술 부서관 강제 전역의 의미와 과제”, 법학논총 제27집 제1호, 2020.
- 김학태, “성전환자의 법적 지위에 관한 연구”, 외법논집 제39권 제3호, 2015.
- 박동찬, “성전환자의 법적지위”, 국회사무처 법제실 법제현안 제2002-22호(통권 제140호), 2002
- 박한희, ‘트랜스젠더 정체성’의 비병리화 담론의 전개와 인권적 의의: 국제질병분류 제11판의 개정을 앞두고, 『인권연구』 1(
- 성낙인, “헌법학”, 제21판, 법문사, 2021
- 이장희 책임, “기본권의 개념 및 인정 기준과 법률적 권리의 관계”, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2015
- 이종근, “성적 소수자의 권리보호에 관한 비교법적 연구”, 법학논총 제18권 2호, 조선대학교 법학연구원, 2011
- 정송섭, “기본권의 개념에 관한 연구”, 서울대학교 법학 제44권 제2호(2003. 6.)
- 홍성수 책임, “트랜스젠더 혐오차별 실태조사”, 국가인권위원회, 2020.
- OECD, “한눈에 보는 사회 2019(Society at a Glance 2019)” 「성소수자 집중 조명」 보도자료

2. 국외 문헌

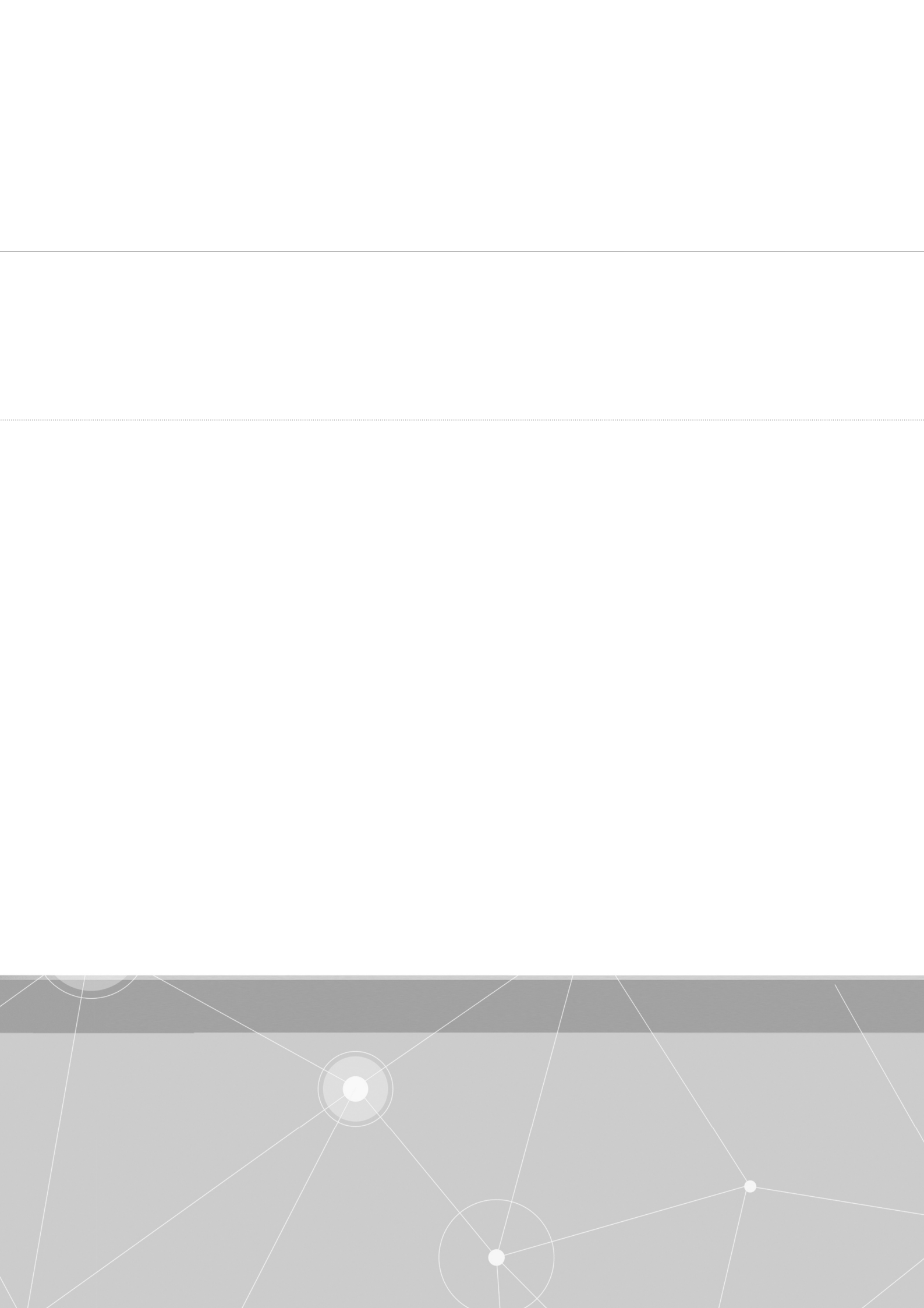
- Aaron Belkin et al., One Year Out: An Assessment of DADT Repeal's Impact on Military Readiness(Santa Barbara, CA: Palm Center, 2012)
- American Psychological Association, “Understanding Sexual Orientation and Gender Identity”,
- Australian Human Rights Commission, ‘New protection against discrimination on the basis of sexual orientation, gender identity and intersex status Australian Human Rights Commission’, AHRC, 1 August 2013.
- Bateman, ‘Military Culture: European’; Sarah Lyall, ‘Gay Britons Serve in Military With Little Fuss, as Predicted Discord Does Not Occur,’ The New York Times, May 21, 2007
- Belkin and McNichol, ‘Homosexual Personnel Policy in the Canadian Forces: Did Lifting the Gay Ban Undermine Military Performance?’
- Centers for Disease Control and Prevention, HIV Among Gay, Bisexual, and Other Men Who Have Sex With Men, September 2013
- Christopher, Ben, "How the Military Became the Country's Largest Employer of Transgender Americans". Priceonomics. Retrieved 7 October 2019.
- Collman, Ashley and Gal, Shayenne, ‘Just 19 countries would accept transgender soldiers if

- Trump's ban ends up going into place', Insider, Feb 5, 2019.
- Country Rankings on LGBT Military Index, Human Development, and Democracy, HCSS, p.59.
- Gregory M. Herek, Sexual Orientation and Military Service: A Social Science Perspective', American Psychologist 48, no.5(1993) 538-549.
- Heather Saul, 'Gulf States Could Have Clinical Screenings to 'Detect' Homosexuals and Stop Them Entering the Country', The Independent, October 8, 2013,
- Hourton, Alex, 'Pentagon sets policies for transgender troops to openly serve again, reversing Trump-era bans', The Washington Post, March 31, 2021.
- Jo Thomas, 'Court in British Espionage Trial Acquits Last of Seven Defendants,' New York Times, October 28, 1985,
- MacCoun,;The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.
- Macias, Andrea, 'Biden reverses Trump's ban on transgender people enlisting in the military', CNBC. January 26, 2021.
- Michael King et al., 'A Systematic Review of Mental Disorder, Suicide, and Deliberate Self Harm in Lesbian, Gay and Bisexual People', BMC Psychiatry8 (2008)
- Ministry of Defence, 'Policy for Recruitment and Management of Transsexual Personnel in the Armed Forces', December 18, 2019., p.3.
- Moradi and Miller, 'Attitudes of Iraq and Afghanistan War Veterans toward Gay and Lesbian Service Members;
- Nancy E.Day and Patricia Schoenrade, 'Staying in the Closet Versus Coming Out: Relationships Between Communication About Sexual Orientation and Work Attitudes', Personnel Psychology 50, no.1, 1997, p.147-163
- NATO, 'Human Resources Policies,' 2013
- Palm Center, "Open Service by Transgender Members of Israel Defense Forces" .
- Palm Center, Report of the Transgender Military Service Commission, March 2014,
- Parliamentary Assembly of The Council of Europe, Discrimination against transgender people in Europe, Resolution 2048, 2015.
- Perawongmetha, Athit, 'Nightmare Looms for Transgender Women at Thailand's Army Draft', NBC News, April 8, 2017.
- RAND Corporation, The Implications of Allowing Transgender Personnel to Serve Openly in the U.S. Military, 2016.
- Rebecca L.Collins et al., 'Health Implications', in Sexual Orientation and US Military Personnel Policy: An Update of RAND's 1993 study, ed. National Defense Research Institute(Santa Monica, CA: RAND, 2020), p.215

- Robert MacCoun, 'What is Known about Unit Cohesion and Military Performance?' in Sexual Orientation And US Military Personnel Policy: Options And Assessment, ed. National Defense Research Institute(Santa Monica, CA: RAND, 1993)
- Rummler, Orion, "Everything you need to know about the transgender military ban" . Axios, April 13, 2019.
- Schaefer. A, etc, 'Assessing the Implications of Allowing Transgender Personnel to Serve Openly', RAND Corporation,
- The CF(Canadian Forces) shall accommodate the needs of CF transsexual members except where the accomodation would: constitute undue hardship; or cause the CF member to not meet, or to not be capable of meeting... Minimum Operational Standards Relating to Universality of Service.
- The Hague Centre for Strategic Studies, LGBT Military Personnel: A Strategic Vision For Inclusion, 2014.
- Tony Perkins and John Sheehan, 'Option: A Charade with Consequences', POLITICO.com, June 15, 2010
- Tracey L. Cooper-Harris, 'Stories from the Frontlines: Former Army Sgt. Tracey L. Cooper-Harris Letter to President Barack Obama,' OutServe-SLDN, May 10, 2010,
- Trump, Donald J. 'Presidential Memorandum for the Secretary of Defense and the Secretary of Homeland Security'. whitehouse.gov. August 25, 2017 - via National Archives
- United Nations, 'Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations,' December 2003,
- Witten, Tarynn M, 'Gender Identity and the Military - Transgender, Transsexual, and Intersex - identified Individuals in the U.S. Armed Forces', Michael D. Palm Center University of California, Santa Barbara, February 2007, p.12.
- Zeveloff, Naomi, 'Meet Shachar Erez, Israel's First Transgender IDF Officer' . The Forward. April 3, 2017.

3. 기타 자료

- 뉴시스, “통계청장 동성부부 제외된 인구주택총조사 개선하겠다”, 2020. 10. 22.자 기사
- 중앙일보, “하리수 性 · 이름 女子로 호적 변경 허가”, 2002. 12. 13.자 기사
- 연합뉴스, 바이든, ‘트랜스젠더 군 복무 다시 허용...트럼프 정책 또 뒤집기’, 2021. 1. 26.자 기사



사회적 안전망으로서의 공제사업 법제연구

- 소비자생활협동조합법을 중심으로

이선민 변호사(사단법인 두루)

김성우 변호사(사단법인 두루)

고기승 변호사(법무법인(유) 지평)

I. 서론

1 연구의 목적

소비자생활협동조합연합회인 아이쿱소비자생활협동조합연합회(이하 ‘아이쿱 생협’이라고 한다)는 2020. 4. 9. 대의원 216명 중 199명이 출석한 가운데 2020년 정기총회를 개최하여 공제사업을 아이쿱 생협의 수행 사업 중 하나로 추가하는 것을 내용으로 하는 정관변경을 의결하고, 주무관청인 공정거래위원회(이하 ‘공정위’라고 한다)에게 이에 대한 정관변경 인가신청을 하였다. 그러나 공정위는 2020. 5. 29. ‘현행 소비자생활협동조합법령 하에서는 공제사업의 안정적 시행과 소비자 피해 방지가 어려운 점’, ‘공정위는 공제사업 관련 제도 보완을 위해 소비자생활협동조합 법령 개정을 검토하고 있는 점’등을 감안할 때 현 시점에서 공제사업을 소비자생활협동조합(이하 ‘생협’이라고 한다)의 수행 사업 중 하나로 추가하는 내용의 정관변경을 인가하기는 곤란하다는 이유를 들어 위 정관변경 인가 신청을 거부하였다. 이와 관련하여 아이쿱 생협은 공정위를 상대로 위 정관변경인가거부처분의 취소를 다투는 행정소송을 제기하여 현재 위 소송이 진행 중에 있다.

현행 「협동조합기본법」 제80조의2 제1항은 협동조합이 공제사업을 수행할 수 있다고 규정하고 있고, 「소비자생활협동조합법」 제65조 제1항 역시 생협 연합회는 회원 또는 회원에 소속된 조합원을 대상으로 하는 공제사업을 수행할 수 있다고 규정하고 있다. 아이쿱 생협은 위와 같은 법률 규정에 근거하여 정관변경을 시도하였던 것이고, 공정위는 위와 같은 법률 규정에도 불구하고 소비자 피해 방지 등의 차원에서 제도적 미비점이 존재한다는 이유로 정관변경을 거부한 것이다.

위와 같은 상황에서 본 연구는 생협이 현행 법제도 하에서 공제사업을 수행하는 것이 제도적 차원에서 가능한지 여부 및 가능하다면 어떠한 방향으로 생협이 공제사업을 수행할 수 있을 것인지에 대해 연구하고자 한다. 이를 위해 현재 공제사업을 수행하고 있는 다른 조직들의 현황 및 운영 형태를 살펴보고, 아이쿱 생협과 공정위가 분쟁 중인 행정소송의 판결에 대해 검토하며, 해외의 공제사업 수행 현황을 비교법적 차원에서 검토하고, 국내 법령을 구체적으로 살펴본다.

2 연구의 방법

〈표 1〉 표본집단면접 대상자 및 내용

순번	대상자	인터뷰 내용
1	아이쿱생협 연합회 강윤경 팀장	아이쿱생협 연합회가 수행하고자 하는 공제사업의 내용과 방향에 대한 내용 및 생협의 공제사업 필요성
2	대학생협 연합회 김OO 부장	대학생협 연합회가 공제사업을 수행하려고 하는 이유와 생협의 공제사업 필요성

본 연구는 생협에서 공제사업을 추진하고 있는 실무가에 대한 표적집단면접법(Focus group interview, 이하 ‘FGI’라고 함)과 문헌조사 방법, 그리고 공제사업 전문가 자문 등의 방법으로 이루어졌다.

보다 구체적으로, 본 연구를 위해 생협 등에서 공제사업과 관련된 업무를 수행하는 실무가를 대상으로 FGI를 수행함으로써 현재 각 조직들에서 공제사업을 어떻게 운영하고 있는지, 만약 운영하고 있지 못하다면 어떠한 이유인지 등에 대해 조사하였다. 또한 공제사업을 수행하는 목적과 방향성 등에 대해서도 조사하여 생협이 공제사업을 수행하고자 하는 이유와 그 필요성에 대해 밝혀내고자 하였다.

한편, 공제사업 및 보험 관련 전문가의 자문을 통해 해당 분야의 법제도를 조사하였고, 관계 법령이나 판례, 주무관청의 유권해석 등에 대한 문헌조사를 통해 국내 법제 및 해외 법제와 동향 등을 조사하였다.

위와 같은 연구 방법을 통해 현행 법제도 하에서 소비자생활협동조합이 수행하는 공제사업의 적법성과 타당성, 합리성 등을 검토하며, 더 나아가 보다 적합한 방법으로 공제사업이 수행되기 위해 어떠한 제도적, 조직적 방향이 필요한지에 대한 제언을 도출한다.

3 기존 보험 제도의 문제점과 그 대안으로서 소비자생활협동조합의 공제사업

보험제도는 안심을 추구하는 인간의 합리적인 이성이 개발해낸 우수한 제도로서 수세기 동안 그 기능의 우수성이 검증되어 왔다. 그러나 최근 보험제도와 관련하여 분쟁이 많이 발생하고 있

다. 예를 들어 보험설계사에 대한 통지를 보험자에 대한 통지로 볼 수 있는지 여부, 운행 중의 사고인지 여부, 치료목적의 의료처치인지 여부, 제1급 장애상태로 인한 보험계약 소멸여부, 재해로 인한 후유장애 발생여부, 재해로 인한 뇌출혈 발생여부, 일반재해사망보험금 지급책임 유무 등 이 통상적으로 많이 발생하고 있는 보험 분쟁이다. 또한 보험자보상책임의 개시시점에 대한 주지여부, 자살인지 아니면 상해사망인지 여부, 직업변경 후 통지의무 해태 여부에 대해서도 보험 분쟁이 발생하고 있다. 그리고 암보험과 관련한 분쟁 역시 다수 발생하고 있다. 가령 책임개시일 이전 암 확정진단 여부, 계약 전 알릴 의무위반으로 인한 계약해지 등의 적정여부 등이 그것이다. 이처럼 보험을 둘러싼 분쟁은 그 유형이 날이 갈수록 다양해지고 있으며, 빈도 역시 증가하고 있다.¹⁾

보험소비자의 관점에서 보았을 때 현행 보험제도는 소비자 보호 측면에서 부족한 점이 많다. 보험이 현대사회에서 필수적인 안전망 역할을 한다는 차원에서 보면 그 부족성은 더욱 심화된다. 보험을 둘러싼 이러한 문제점이 도출되는 이유에는 여러 가지 원인이 있겠으나 본 연구에서 주목하는 주된 원인은 보험 사업을 운영하는 주체에 따른 문제점이다.

오늘날 우리나라에서 보험은 주식회사에 의해 운용되고 있다. 주식회사는 주주의 이익을 우선시할 수밖에 없는 자본구조를 가지고 있는데 이는 보험 상품의 운용을 통한 주식회사의 이익 증대를 통해 실현된다. 이때 보험 상품의 운용을 통한 주식회사의 이익 증대는 최대한 보험금의 지급률을 낮추고 보험소비자보다는 보험 회사에게 유리한 구조로 보험 상품을 설계하는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 보험 소비자로서는 보험 사고가 발생하더라도 보험금을 지급받기 매우 어려운 실정이고, 설령 보험금을 지급받는다 하더라도 기대했던 수준에 한참 미치지 못하는 수준에 불과하여 여러 가지 불만과 문제 제기가 발생하고 있는 것이다.

이처럼 기존에 주식회사제도에 의해 운용되고 있는 보험제도는 보험 소비자 측면에서 많은 문제점과 한계를 가지고 있다. 그렇기 때문에 이러한 문제점을 보완하기 위하여 전통적인 공동체의식과 상호 협력하는 관계로 구성된 조직체가 보험제도를 운용하는 것을 적극 고려하여 그 기반을 조성하고 활성화하는 것이 필요하다. 그러한 차원에서 협동정신과 공동체의식에 기반을 둔 소비자생활협동조합이 공제사업을 운용할 경우 기존 주식회사에 의해 운용되는 보험 제도의 문제점을 상당 부분 해소 및 보완할 수 있을 것으로 보인다.

정부의 안전망에 공백이 있고, 민간 보험상품이 그 공백을 메꿀 수 없을 때 또는 개인이 민간

1) 한국외국어대학교 산학협력단, “공제사업등 생협의 건전성 확보방안에 대한 연구” (2012. 7. 18.), 1.

보험상품에 가입하기 어려운 조건일 때 발생할 수 있는 사각지대를 어떻게 해결할 것인가? 생협의 공제사업이 보험의 사각지대를 보완하는 하나의 방법이 될 수 있다. 아이쿱 생협이나 대학생협 동조합 연합회 등은 생협 연합회의 장점을 활용하여 조합원(소비자)에게 보다 유리한 형태의 공제 사업을 추진하기 위해 시도하고 있다. 따라서 본 연구에서는 실제로 소비자생활협동조합에 의한 공제사업이 현행 보험제도의 보완재로서 기능할 수 있는지, 사회적 안전망으로서의 역할을 할 수 있는지 등에 대해서도 함께 들여다본다.

II. 공제의 의의 및 현황

1 공제의 개념

가. 공제의 정의

공제와 관련한 기본법이 존재하지 않으므로, 공제에 대한 통일된 법적 정의는 존재하지 않는다. 다만 공제사업은 사망이나 재해 등 예측 불허한 사고가 발생한 경우, 조합원이나 유족의 경제적인 장정을 도모하기 위해 조합원이 사전에 일정의 금액을 각출(釐出)하여 공동재산을 형성하여 공제 사고가 발생한 때에 공제금을 지급하는 사업으로 정의할 수 있다.²⁾

이러한 취지에 기반하여 우리나라의 개별 공제규정들을 살펴보면 대개 공제에 대해 동일한 내용들을 담고 있다. 「협동조합 기본법」은 공제사업을 ‘회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업’이라고 정의하고 있다(「협동조합 기본법」 제80조의2 제1항). 「농업협동조합공제사업감독기준³⁾」은 공제사업에 대해 ‘공제사업이라 함은 농업협동조합 또는 농업협동조합중앙회가 공제계약자로부터 공제료를 받아 일정기간 내에 미리 약정한 사고의 발생에 대하여 공제금을 지급하는 사업을 말하며 생명공제·손해공제·제3공제가 있다(제2조 제1호)’고 규정하고 있고, 「수산업협동조합 공제사업 감독기준」은 공제상품에 대해 ‘공제상품이란 위험보장을 목적으로 우연한 사고 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약(제2조 제1호)’고 규정하고 있으며, 「새마을금고중앙회 공제사업 감독기준」 역시 공제상품에 대하여 ‘중앙회가 위험보장을 목적으로 우연한 사고 발생에 관하여 금전 및 그 밖의 급여를 지급할 것을 약정하고 대가를 수수하는 계약(제2조 제6호)’이라고 규정하고 있다.⁴⁾

2) (재)아이쿱(Icoop) 협동조합연구소, “소비자생활협동조합연합회의 공제조합 운영에 관한 연구”, 협동조합네트워크(2011. 4.), 120.

3) 다만 농업협동조합법(법률 제10522호, 2011.3.31. 일부개정된 것)에 따라 농업협동조합공제사업감독기준 고시(농림수산식품부 고시 제2012-25호)는 현재 폐지되었음.

공제가 단체를 구성하고 있다는 점과 우연한 사고에 대한 경제적 수요를 충족시켜준다는 점에서 보험과 유사하다고 볼 수 있다. 공제사업과 보험이 기본적인 목적과 구조 부분에서 상당히 유사한 측면이 있기 때문에 공제사업의 경제적 기능에만 초점을 두고 있는 경우에는 공제사업을 ‘유사보험’이라고 부르기도 한다.⁵⁾ 더 나아가 공제는 보험과 비교할 때 차이가 없다고 설명되기도 한다.⁶⁾ 이러한 입장에서는 공제사업을 민영보험업과 유사한 기능을 수행하면서도 「보험업법」의 적용이 배제되는 영역 정도로 이해한다. 그러나 본 연구에서는 공제사업에 관하여 단순히 경제적 기능에만 집중하지 않고, 공제사업이 가지는 공동체 정신 함양 기능이나 사회 안전망 기능 등에도 주목하여 공제사업을 보험과 구별되는 별개의 개념으로 보고 ‘유사보험’이라는 용어의 사용은 지양하고자 한다.

공제와 보험의 가장 큰 차이점은 조직의 의사결정구조와 잉여금의 귀속, 지배권 행사의 주체에 관한 측면이다. 보험회사의 지배권은 전적으로 주주에게 있지만, 공제사업을 수행하는 주체의 의사결정구조, 잉여금의 귀속, 경제적 소유의 권한은 모두 조합원에게 있다.⁷⁾ 또한 공제는 상호부조를 전제로 가입대상자가 일정 직장, 직업 또는 지역에 의해 한정되어 구성된다는 점에서 불특정 다수를 대상으로 하는 보험과 차이가 존재한다.⁸⁾

나. 공제조직의 유형과 특성

공제조직은 공제를 운영하는 주체로서, 개념적으로 공제 자체와는 구별된다. 이러한 공제조직에는 여러 형태가 존재하기 때문에 공제가 무엇인지 이해하기 위해서는 이러한 공제를 운영하는 공제조직에 대한 이해가 선결적으로 필요하다고 할 수 있다.

IAIS⁹⁾가 2010년에 발간한 보고서에 따르면 ‘공제 등에 대한 각 국의 법률 및 정책 틀은 시장 및 다른 조건을 반영하여 다양하다’고 하면서 공제조직에는 MCCOs(Mutuals, Coopertives and

4) 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「신용협동조합법」, 「새마을금고법」, 「중소기업협동조합법」, 「소비자생활협동조합법」 등 개별법 협동조합 법률에서는 공제에 대해 정의하고 있지 않다.

5) 공제사업을 “유사보험”으로 부르는 경우로는 김정주, 김명규, “국내 공제산업의 배당에 관한 탐색적 연구”, 손해사정연구 제12권 통합호, (2020. 10.), 신수식, “유사보험제도의 현황과 민영보험과의 상호발전방향”, 보험개발연구 제9호, (1993) 등이 있음

6) 한기정, 『보험법』, 박영사 (2021), 21.

7) 한국외국어대학교 산학협력단, 앞의 글, 36.

8) 한국외국어대학교 산학협력단, 앞의 글, 33.

9) International Association of Insurance Supervisors, 국제보험감독자협의회.

other Community-based Organizations)라는 개념을 설정하고, 그에 속하는 조직의 유형을 ① 어떤 특정한 법률이나 규제의 근거가 없는 조직, ② 보험 목적(Insurance purpose)상 구별되지 않는다 할지라도 특정한 법률적 근거가 있는 조직, ③ 「보험업법」에 근거를 둔 조직으로 구분하여 열거하고 있고, IAIS는 다시 MCOOs에 속하는 조직으로 공제조합(Mutuals), 상호급부조직(Mutual Benefit Organizaitons), 협동조합(Cooperatives), 친목조합(Friendly Societies), 상조조합(Burial Societies), 우애조합(Fraternal Societies), 지역기반조직(Community based organizations), 리스크공동관리조직(Risk pooling organization), 자가보험제도(Self-insuring schemes)를 들고 있다.¹⁰⁾

또한 위 보고서는 위와 같은 분류에 기반하여 공제조직의 특성을 ① 회원소유, ② 민주주의, ③ 연대, ④ 한정된 집단을 목적으로 하는 기여, ⑤ 이익 또는 손실의 회원 귀속 등 다섯 가지 특성으로 제시하고 있다. IAIS의 정의에 따라 이 보고서에서는 공제조직을 ‘사적자치의 원리에 입각하여 상호부조를 위해 출자금을 내고 민주적 절차에 따라서 운영하는 단체 또는 공제조합, 협동조합을 포함한 법인’이라고 정의하고자 한다.

〈표 2〉 공제조직의 일반적 특성¹¹⁾

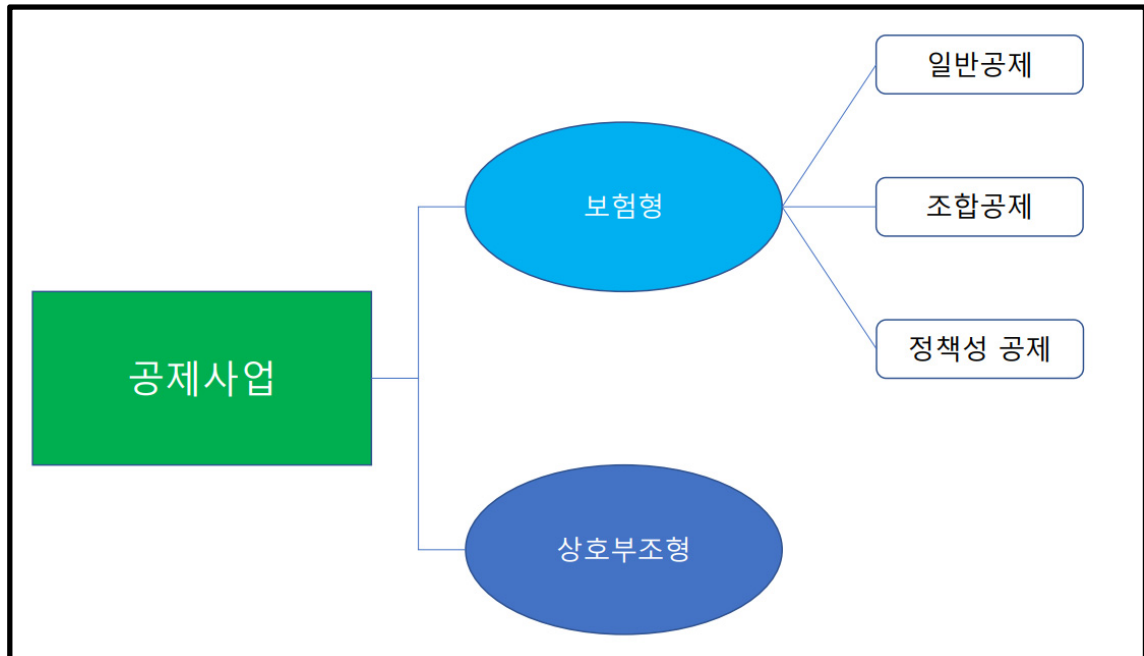
특성	내용
회원소유 (member ownership)	공제조직이 제공하는 서비스의 수급자 중 일부는 회원제 덕분에 공제조직의 소유자이거나 또는 주식회사 조직의 주주가 갖는 것과 유사한 권한을 소유함
민주주의 (democracy)	회원형 권한을 행사함으로써 회원들은 공제조직의 총회를 구성하며, 이 포럼을 통하여 지배구조상 이사 선임과 같은 최종적 결정에 대해 민주적 권한을 행사할 수 있음
연대 (solidarity)	호혜적 결과가 그룹의 회원들에게 신뢰를 주는 경우 많은 회원들이 호혜적 결과를 추구함
한정된 집단과 목적에 기여 (created to serve a defined group and purpose)	회원들은 공통의 목표(goal), 목적(purpose) 또는 특성을 통해 조직에 가입하게 됨
이익 또는 손실의 회원 귀속 (entitlement to profit)	회원에게 생기는 이익(또는 잉여) 또는 손실(적자), 손실의 경우에는 각 사법권(jurisdiction)별 규제에 따라 다양한 조치가 있을 수 있음

10) IAIS and MicroInsurance Network Working Group(2010), 7 참조, 오영수, 김경환, 박정희, “일반공제사업 규제의 합리화 방안”, 2011-2 정책보고서(보험연구원), (2011. 2.), 22, 23에서 재인용.

11) IAIS, 위의 글, 7 참조, 오영수 외 2, 앞의 글, 22에서 재인용.

2 공제사업의 유형

〈그림 1〉 공제사업의 유형



공제사업은 ① 「보험업법」상의 보험과 유사한 공제상품을 직접 제공하는 ‘보험형 공제’와 ② 특정 산업의 종사자들이 자신들의 사망 또는 퇴직급여에 대한 보장 목적으로 운영하고 있는 ‘상호부조형 공제’로 구별할 수 있다. 보험형 공제는 다시 ㉠ 일반인들을 대상으로 함으로써 민간보험상품과 유사하게 운영되는 ‘일반공제’, ㉡ 조합원만을 대상으로 하는 ‘조합공제’, ㉢ 정부가 정책적으로 공제회를 통해 퇴직금 등을 복지성 급여로 보장하고자 별도 재원에 대한 법적 근거를 마련해 운영하고 있는 ‘정책성 공제’의 세 가지로 구별할 수 있다.¹²⁾

공제는 계약자가 누구인지, 보장의 대상이 무엇인지, 특별법에 의해 규율되는지, 조합원이 누구인지 등에 따라 구분될 수 있다. 공제사업자가 보험을 조합원이 아닌 일반인에게 판매하는 경우 공제사업은 조합원공제가 아닌 일반공제로 분류된다. 지금까지의 협동조합 공제(수산업협동조합 공제, 신용협동조합 공제 등)는 조합원만을 대상으로 하지 않는다는 점에서 일반공제로 분류된다.

12) 김경환 외 1명, “공제사업 현황 및 감독강화 필요성”, 보험감독원 Weekly (2014. 11. 5.), 5.

3 공제조합과 보험주식회사 및 보험상호회사의 비교

공제사업을 보험과 비교하기 위해, 공제사업을 수행하는 공제조합(공제회를 포함한다. 이하 같다.)과 보험회사를 비교하고자 한다. 공제조합은 ‘공제사업’을 주된 사업으로 영위하는 조직이고, ‘공제사업’은 그 자체로 하나의 사업에 해당하므로 가령 소비자생활협동조합과 같이 공제조합이 아닌 곳에서도 공제사업을 할 수 있되 공제사업 이외의 사업도 영위할 수 있다는 점에서 양자의 개념적 차이점이 존재한다. 공제조합은 공제사업을 목적으로 하는 조합이므로 공제사업의 특성은 공제조합의 특성을 통해 잘 드러난다. 한편, 이러한 공제조합의 특성은 보험주식회사 및 보험상호회사와의 비교를 통해 더욱 잘 드러날 수 있다.

〈표 3〉 보험회사와 공제조합의 비교¹³⁾

구분	보험회사		공제조합
	보험주식회사	상호회사	
법적근거	보험업법	보험업법	특별법 혹은 민법
이념	자유평등, 영리사업화	상호부조, 자본주의 경제원리	상호부조, 집단우애
법인의 성격	상업상 영리법인	특별법(보험업법)상 비영리법인	민법상 비영리법인
감독기관	금융위원회	금융위원회	소관부처
가입대상	불특정 다수인	불특정 다수인	특정 다수인
법인의 구성	주주 주주≠보험계약자	사원 사원=보험계약자	조합원 조합원=보험계약자
의사결정구조	주주총회	사원총회	조합원총회
잉여금의 귀속	주주	사원	조합원
잔여재산청구권	없음	있음	있음
기업위험의 부담자	주주	사원	조합원
경제적 소유자	주주	사원	조합원
책임준비금 규제	법상 회사 간 동일	주식회사와 동일	공제별로 다름

보험사업과 공제사업은 모두 초기 사상이 상호주의에 기반하고 있다는 점에서 정체성을 공유하고 있다고 볼 수 있으나, 자본주의의 발달과정에서 불특정다수를 대상으로 공동의 위험을 대비하는

13) (재)아이쿱(Icoop) 협동조합연구소, 앞의 글, 121. 재구성

신용상품으로 보험사업의 영리화가 진행되면서, 공제는 민영보험과는 차별적인 운영원리를 채택한 조합원 상호구제의 방안으로 발달되어 왔다.¹⁴⁾¹⁵⁾

보험주식회사, 보험상호회사, 그리고 공제조합을 소유 형태, 자본금 출처, 영리 여부 등 다양한 차원에서 비교해보면 각 조직은 서로 다른 특성을 가지고 있다. 먼저 소유의 측면에서 볼 때 보험주식회사는 자본금의 원천이 되는 주식을 발행하여 그를 소유하는 주주가 소유하며, 보험상호회사는 사원이 소유하고, 공제조합은 회원이 소유한다. 이로 인하여 최근에는 보험회사는 무배당상품 위주로 상품을 제시하고 있고, 공제조합은 배당상품을 적절히 제공함으로써 배당상품을 원하는 수요층의 니즈를 충족시키고 있다. 영리 추구 여부의 측면에서 볼 때 보험주식회사는 영리조직이라고 할 수 있으나, 보험상호회사와 공제조합은 비영리조직이라고 할 수 있다. 기초재산을 이루는 것은 보험주식회사의 경우 자본금이나, 보험상호회사는 기금, 공제조합은 출자금이라는 점에서 차이가 있다.¹⁶⁾

한편, 사업 측면에서 비교해보면 보험주식회사와 상호보험회사는 보험사업과 부수업무만을 할 수 있으나 공제조직은 경제사업, 신용사업, 보험사업 등을 할 수 있다. 법적 근거에 관하여 살펴보면 보험주식회사는 「상법」과 「보험업법」에 근거를 두나, 보험상호회사는 「보험업법」에만 근거가 있으며 공제조직은 「민법」 또는 개별특별법에 근거를 두고 있다. 이로써 감독기관도 보험주식회사와 보험상호회사는 보험감독을 담당하는 기관이 감독하지만, 공제조직은 특별법에 정한 소관부처가 담당한다는 차이가 발생한다.¹⁷⁾

이상의 내용들을 종합하여 보면, 공제조합은 소유, 영리성 추구 여부, 기초재산의 측면 등에서 보험상호회사와 유사성이 있으나 보험주식회사와는 차이가 크며 사업, 법적 근거, 감독의 측면에서는 보험상호회사와도 차이가 존재한다.

14) 다만 우리 법원은 공제사업을 상호보험과 유사하다고 보고 있다. 법원은 1995년 자동차운송사업조합연합회가 하는 공제사업에 대하여 비록 보험업법에 의한 보험사업은 아닐지라도 그 성질에 있어서 상호보험과 유사하다고 판시하였으며(대법원 1995. 3. 28. 선고 94다47094 판결 참조), 1998년 수산업협동조합중앙회의 공제사업을 상호보험과 유사하다고 판시하였다(대법원 1998. 3. 13. 선고 97다52622 판결 참조).

15) (재)아이쿱(lcoop) 협동조합연구소, 앞의 글, 120, 121.

16) 오영수 외 2, 앞의 글, 26.

17) 오영수 외 2, 앞의 글, 26.

4 국내 공제사업의 현황과 제도

가. 국내 공제사업 현황

(1) 대법원 인터넷 등기소 기준 공제조직

국내에서 공제사업을 영위하고 있는 조직들의 현황에 대해 지속적인 파악은 이루어지고 있지 않은 것으로 보인다. 몇몇 문헌에서 국내의 공제사업 관련 현황에 대해 조사한 것이 있으나, 이러한 문헌들은 지금으로부터 다소 시간이 지난 것들이므로 현재의 수치를 반영한다고 보기는 어렵다. 다만 가장 최근에 이루어진 최창희·홍민지(2020)에 따르면 현재 우리나라에서 공제사업을 영위하고 있는 공제조직 수는 총 94개이다.¹⁸⁾

공제조직들이 제공하고 있는 상품내용을 ‘일반공제’, ‘조합공제’, ‘정책성공제’, 그리고 ‘상호부조형공제’ 등으로 구분하여 각 공제상품별 현황을 살펴보면 아래 표와 같다.¹⁹⁾

〈표 4〉 국내 공제조직 현황²⁰⁾

구 분			주요내용
보험형 공제	일반공제	생명·손해· 제3공제	수산업협동조합공제, 새마을금고공제, 신용협동조합공제
	조합공제	보증· 배상책임 공제	한국공인중개사협회(공인중개사배상책임공제), 소프트웨어공제조합, 엔지니어링공제조합, 대한의사협회(의료사고배상책임공제), 한국선주상호보험조합, 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상호보증공제조합, 대한건축사협회공제조합, 전국고용서비스협회, 대한건설폐기물공제조합, 한국의료폐기물처리공제조합, 한국산업폐기물공제조합, 한국폐기물재활용공제조합, 한국발포스티렌재활용협회, 한국금속캔자원협회, 한국종이팩자원순환협회, 한국골재협회공제조합, (사)한국유리병재활용협회, (사)한국유탄유공업협회, (사)한국전지재활용협회, 대한타이어공업협회, 한국페트병자원순환협회, 한국플라스틱자원순환협회, 한국조명재활용협회, 한국전자산업환경협회, 콘텐츠공제조합, 한국중견기업연합회, 한국전자산업진흥회, 한국LGP산업협회

18) 최창희·홍민지, “공제보험 현황 조사”, 보험연구원 (2020. 4.), 10.

19) II. 공제의 의의 및 현황, 2. 공제사업의 유형 참조.

20) 최창희·홍민지, 앞의 글, 11.

구 분			주요내용
	손해공제 (보증·배상책임 포함)		자본재공제조합, 한국조선공업협동조합(조선공제), 전국개인택시공제조합, 전국버스공제조합, 전국전세버스운송사업조합연합회공제조합, 전국택시공제조합, 전국화물자동차운송사업연합회공제조합, 한국해운조합, 대한설비건설공제조합, 소방산업공제조합, 건설감리공제조합, 한국상조공제조합, (사)한국LP가스판매협회중앙회, 한국감정평가협회, 한국경비협회, 레저안전공제회, 대한법무사협회, 한국세무사회, 한국관광협회중앙회, 한국문화재수리협회, 한국전기기술인협회, 대한주택관리사협회 공제사업단, 중소기업중앙회 전국버스공제조합, 산림재해공제, 대한대리운전공제조합, 한국양묘협회
	손해공제, 제3공제		건설공제조합, 전기공사공제조합, 전문건설공제조합, 정보통신공제조합, 한국지방재정공제회, 교육시설재난공제회, 한국자원봉사공제회, 한국안전공제회, 학교안전공제중앙회, 어린이집안전공제회 학교교육안전공제회, (재)스포츠안전재단, 외식업공제회
	생명공제, 제3공제		한국교직원공제회
정책성 공제	퇴직금, 복지급여		건설근로자공제회, 중소기업중앙회(노란우산공제), 과학기술인공제회, 경기도사회복지공제회, 한국사회복지공제회, 강원도사회복지인공제회
상호부조형 공제	사망, 퇴직급여, 복지급여		[특별법] 경찰공제회, 군인공제회, 대한소방공제회, 대한지방행정공제회 [민 법] 한국관세사회, 담배인삼공제회, 세우회, 철도공제조합, 대한의사복지공제회, 교정공제회, 한국언론인공제회, 나라사랑공제회

위 표에 따르면 국내 공제조직의 형태는 협동조합, 협회, 공제조합(공제회), 사업단 등으로 매우 다양하다. 이처럼 공제를 운영하는 조직의 형태가 다양한 이유는 국내 법률 중에서 공제조직을 일률적으로 규율하는 법률이나 정부 부처가 부재하기 때문으로 보인다.

(2) 「협동조합 기본법」 상의 공제사업

「협동조합 기본법」을 근거삼아 설립된 협동조합연합회 및 사회적협동조합연합회(이하 ‘기본법상 연합회’)는 공제사업을 할 수 있다(제80조의2, 제115조 제2항). 기본법상 연합회의 공제사업이란 ‘회원 간 상호부조를 목적으로 회원들이 각자 나누어 낸 공제료를 적립금으로 하여 그 적립금의 한도 내에서 공제료를 낸 회원들을 위하여 실시하는 사업’을 말한다. 다만, 회원의 채무 또는 의무 이행 등에 필요한 보증사업은 제외한다(제80조의2 제1항). 현재 기본법상 연합회 중 공제사업을 하는 곳은 없는 것으로 보인다.²¹⁾

「협동조합 기본법」에 의해 설립된 사회적협동조합은 상호복리 증진을 위하여 주 사업 이외의 사업으로 정관으로 정하는 바에 따라 조합원을 대상으로 납입 출자금 총액의 한도에서 상호부조를 할 수 있다(제94조 제1항). 「협동조합 기본법」 제정 당시 발의된 세 가지 법률안은 모두 협동조합의 공제사업을 허용하고 있었으나, 당시 심각한 문제로 대두된 저축은행 사태 등을 내세워 정부 내 금융위원회 등에서 강력히 반대하여 결국 협동조합의 공제사업은 제정 당시 삭제되었다. 다만 협동조합 진영의 강력한 이의제기를 반영하여 사회적협동조합에만 상호부조를 허용하기로 하였다. 사회적협동조합의 상호부조사업이란 ‘조합원들이 조합원 간 상부상조를 목적으로 각자 나누어 낸 상호부조회비를 적립금으로 하여 그 적립금으로 상호부조회비를 낸 조합원에게 혼례, 사망, 질병 등 사회적협동조합의 정관에서 정하는 사유가 생긴 경우에 일정 금액의 상호부조금을 지급하는 사업’을 말한다(「협동조합 기본법 시행령」 제23조 제1항). 「협동조합 기본법」 제정 당시의 논의와 「협동조합 기본법」상 공제사업의 정의(제80조의2 제1항)를 종합하면, 사회적협동조합의 상호부조사업은 공제사업의 일부라고 보아야 한다.

사회적협동조합 중에서 상호부조를 하고 있는 대표적 단체는 ‘공익활동가 사회적협동조합 동행’(이하 ‘동행’)이 있다. 동행은 민주주의와 시민사회의 발전을 위해 노력하는 공익활동가들이 정작 그들의 사회적 안전망이 없다는 점에 착안하여, 열악한 근로환경과 어려운 경제적 상황에 놓인 공익활동가를 보호 및 지원하기 위해 만든 단체다. 활동가가 조합원인 사회적협동조합의 구조로, 동행은 상호부조 사업, 경제적 안전망(대출지원) 사업, 활동가 건강 지원사업, 활동가 재충전지원사업, 활동가 교육지원사업, 활동가 사회주택 지원사업, 활동가 응원 사업 등을 진행하고 있다.²²⁾

21) 장진희, 손정순, 이향숙, “플랫폼노동 종사자 보호를 위한 공제회 설립방안: 플랫폼노동 실태조사를 중심으로”, 한국노총 중앙연구원 (2020. 9.), 41.

22) 공익활동가 사회적협동조합 동행 홈페이지, <https://www.activistcoop.org/> (2022. 3. 31. 확인).

〈표 5〉 2020년 상반기 상호부조 지원사업 현황²³⁾

월	인원	지원내용	심사위원회	상호부조금액
1-2월	5명	결혼·이혼 3명 출산 1명 암진단 1명	2020.3.5.	2,600,000원
3월	4명	후유장애 1명 출산 1명	2020.3.23.	1,000,000원
		출산 1명 결혼·이혼 1명	2020.4.6.	700,000원
4월	2명	출산 2명	2020.5.7.	1,000,000원
5월	3명	결혼·이혼 2명 간병비 1명	2020.6.22.	1,400,000원
6월	4명	결혼·이혼 2명 자녀출생·입양 2명	2020.7.27.	1,400,000원
합계	18명			8,100,000원

(3) 2010년 이후 자생적으로 생겨난 공제조직

2010년 이후 법과 제도로 보장되지 않는 사회안전망의 사각지대에서 자생적으로 생겨난 공제 조직으로 전국주민협동연합회, 재단법인 밴드(舊 한국사회적기업중앙협의회 공제사업단, 이하 ‘밴드’), 사단법인 풀빵(이하 ‘풀빵’) 등이 있다.²⁴⁾ 전국주민협동연합회는 지역자활센터를 기반으로 만들어진 자조 모임이다. 조합원이 구좌당 5,000원, 1만 원씩 출자한 돈으로 공제조합을 만들어 대안금융을 시작했다. 전국에 43개 주민협동회가 있는데 이곳을 통해 어려운 주민들을 위한 상호부조 공제사업과 소액대출사업 등을 하고 있다. 쪽방 거주자, 급전이 필요한 사람, 가진 게 없어 관계가 취약한 분들을 위해 삶을 나누는 공동체를 만들고 있다. 그러나 아직 임의단체이기에 자체적으로 공제를 하기엔 한계가 있으며, 공제사업은 사회적협동조합 ‘우리함께’라는 법인을 만들어 하고 있다.²⁵⁾

23) 공익활동가 사회적협동조합 동행 홈페이지, “상호부조사업-공지게시판”

<https://www.activistcoop.org/110/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsljt9&bmode=view&idx=4536422&t=board> (2022. 3. 31. 확인).

24) 이향숙, “한국 사회적경제 공제 실태와 제도개선 방안”, 아이쿱협동조합연구소 (2019), 17.

25) 한국공제보험신문, “‘천원의 행복’으로 의료사각지대 해소?”,

<https://www.kongje.or.kr/news/articleView.html?idxno=590> (2020. 6. 8.).

밴드는 사회적기업의 상호부조를 기반으로 시작되었다. 사회적기업은 설립초기부터 자금을 조달하는데 있어서 어려움이 컸다. 「사회적기업 육성법」이 제정된 후 2010년대 초 비영리 형태의 사회적기업이 많았는데, 이런 조직은 은행에서 대출을 받기 힘들고, 재무제표 등도 온전히 구성되어 있지 않은 경우도 많았다. 그리고 제2금융권을 이용하게 되면 이자율이 높았다. 이러한 어려움을 해소하고자 당사자인 사회적기업들이 공제부금을 납부해서 스스로 재원을 조성하기 시작했는데, 그것이 밴드가 되었다. 현재는 사회적기업만이 아니라 사회적경제 조직 및 유관 기관, 사회적경제 종사자까지 그 대상 범위가 확대되면서 상호부조 정신도 확대되고 있다.²⁶⁾

풀빵은 불안정 노동자들의 권익을 증진하고자 설립된 비영리 단체다. 2021년 4월 고용노동부의 사단법인 설립 허가를 받아 본격적인 업무에 착수한 뒤, 적립형공제 상품을 출시하는 등 활발히 움직이고 있다. 현재 23개 조직이 풀빵과 함께하고 있으며, 총 조합원수는 7407명에 달한다. 특히 풀빵은 노동자들과 지원조직의 연합체로, 교사, 소방관, 건설사 등 단일 직종이나 사업자를 위한 공제회가 아니라는 점에서 의미가 크다. 급변하는 노동 환경 변화에 대응하기 위해 공제회를 조직하고, 노동복지 사각지대에 놓여있는 노동자를 위한 구체적이고 실질적인 상품을 개발해 노동복지 제공을 하는 움직임이기 때문이다.²⁷⁾

나. 국내 공제사업 관련 제도

(1) 개요 - 다양한 개별법

공제조직의 근거법률은 다양하다. 이는 공제와 관련된 기본법이 존재하지 않고, 공제사업이 대부분 개별법에 근거하여 이루어졌기 때문이다. 공제사업과 관련된 규정을 정하고 있는 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」, 「대한소방공제회법」, 「산업발전법」 등 개별법들의 세부내용은 모두 다르다. 그 내용은 주로 공제조합의 설립방법, 공제조합 설립을 위한 출자금, 정관, 공제조합의 운영(지배구조, 이사회, 운영위원회, 대의원회의, 공제 임원의 선출), 공제보험 사업의 운영(약관, 요율, 리스크 관리), 감독(감독 주체 및 감독 주체의 권한), 회계에 관한 사항(예산 및 결산 방법, 공시), 분쟁조정 등에 관한 내용을 정하고 있다.²⁸⁾ 본 연구에서는 각 개별법의 내용을 별도로 소개하지 않는다.

26) 이향숙, “한국 사회적경제 공제의 커뮤니티 기여”, 한국협동조합연구, 38(2) (2020), 119.

27) 한국공제보험신문, “노동공제회, ‘풀빵’이 꿈꾸는 미래”,
<https://www.kongje.or.kr/news/articleView.html?idxno=1951> (2022. 1. 24.).

28) 최창희·홍민지, 앞의 글, 27.

개별법에 근거하여 공제조직들이 공제사업을 하는 경우, 대부분 「민법」과 「상법」을 준용하고 있다. 예를 들어 「한국교직원공제회법」은 ‘공제회에 관하여 이 법에서 정하는 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.’고 명시하고 있으며(제25조), 소멸시효의 경우 보험금청구권의 소멸시효를 규정한 상법 제666조를 준용한다(제24조의2).

「한국교직원공제회법」 제24조의2(소멸시효) 및 제25조(「민법」의 준용)

제24조의2(소멸시효) 회원의 급여를 받을 권리와 부담금의 반환을 청구할 권리는 그 사유가 발생한 날부터 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다. 다만, 보험성격의 급여에 관하여는 「상법」 제662조를 준용한다.

제25조(「민법」의 준용) 공제회에 관하여 이 법에서 정하는 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

(2) 개별 협동조합법

「수산업협동조합법」, 「신용협동조합법」, 「중소기업협동조합법」 등 개별 협동조합법은 사업의 종류 중 하나로 공제사업을 명시하고 있다. 아래는 각 공제규정에 관한 법령이다.

「수산업협동조합법」 제60조의2(공제규정)

제60조의2(공제규정) ① 지구별조합이 제60조제1항제4호에 따른 공제사업을 하려면 공제규정을 정하여 해양수산부장관의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하려는 때에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 공제규정에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 실시, 공제계약 및 공제료와 공제사업의 책임준비금, 그 밖에 준비금 적립에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.

③ 제2항에 따른 책임준비금 등은 해양수산부령으로 정하는 기준에 따라 매 회계연도 말에 공제사업의 종류별로 계산하여 적립하여야 한다.

「신용협동조합법」 제97조(공제사업)

제97조(공제사업) ① 조합과 중앙회가 공제사업을 하는 경우에는 공제규정을 정하여 금융위원회의 인가를 받아야 한다.

② 제1항의 공제규정에는 금융위원회가 정하는 바에 따라 사업의 실시 방법, 공제계약, 공제료 등을 정하여야 한다.
(후략)

「중소기업협동조합법」 제35조의2(공제규정)

제35조의2(공제규정) ① 조합이 제35조제1항제14호에 따른 공제사업을 할 경우에는 공제규정을 정하여 중소벤처기업부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.

② 제1항에 따른 공제규정에는 중소벤처기업부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 범위, 공제사업의 실시 방법에 관한 사항, 공제금, 공제계약 및 공제료에 관한 사항, 공제책임준비금 등 공제사업의 운영에 관하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.

「중소기업협동조합법」 제35조의2(공제규정)

- ③ 제1항에 따른 인가를 받으려는 조합은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.
1. 5억원 이상의 자본금을 보유할 것
 2. 공제사업을 수행하기 위하여 필요한 인력 및 전산설비 등 물적시설이 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것
 3. 사업계획이 재무건전성 등 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것

「농업협동조합법」도 과거 공제사업에 대해 규정한바 있지만, 법률의 개정으로 인해 현재 농업협동조합의 공제사업은 농협생명보험과 농협손해보험으로 분리되었다(「농업협동조합법」 제161조의12).

「농업협동조합법」 제161조의12(농협생명보험 및 농협손해보험)

- 제161조의12(농협생명보험 및 농협손해보험) ① 중앙회는 공제사업을 전문적이고 효율적으로 수행하기 위하여 공제사업을 분리하여 생명보험업을 영위하는 법인(이하 “농협생명보험”이라 한다)과 손해보험업을 영위하는 법인(이하 “농협손해보험”이라 한다)을 각각 설립한다. 이 경우 그 사업의 분리는 「상법」 제530조의12에 따른 회사의 분할로 보며, 사업의 분리절차는 같은 법 제530조의3제1항, 제2항 및 제4항, 제530조의4부터 제530조의7까지, 제530조의9부터 제530조의11까지의 규정을 준용하되, 같은 법 제530조의3에 따라 준용되는 같은 법 제434조 중 “출석한 주주의 의결권의 3분의 2 이상의 수와 발행주식 총수의 3분의 1 이상의 수”는 “대의원 과반수의 출석과 출석한 대의원 3분의 2 이상의 찬성”으로 본다.
- ② 이 법에 특별한 규정이 없으면 농협생명보험 및 농협손해보험에 대해서는 「보험업법」 및 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」을 적용한다.

(3) 민법

공제조직이 개별법에 근거하지 않는 경우, 사단법인 태권도공제회와 같이 민법 제32조에 근거하여 설립된 비영리법인이 공제사업을 수행한다. 또한 공제조직 중 공제조합이 개별법에 근거하는 경우에도 설립자들이 민법에 따라 공제조합을 법원에 사단법인으로 등기함으로써 설립되므로,²⁹⁾ 민법 제32조에 근거하여 설립된다.

29) 최창희·홍민지, 앞의 글, 10.

III. 소비자생활협동조합의 공제사업과 다른 공제사업과의 비교

1 소비자생활협동조합의 개념과 유형

가. 법적 개념

소비자생활협동조합(이하 ‘생협’)은 「소비자생활협동조합법」(이하 ‘생협법’)에 의해 설립된 협동조합이다. 생협법은 상부상조의 정신을 바탕으로 한 소비자들의 자주·자립·자치적인 생활협동조합활동을 촉진함으로써 조합원의 소비생활 향상과 국민의 복지 및 생활문화 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 위 목적을 달성하기 위하여 생협법에 따라 설립된 협동조합법인을 생협이라고 한다(제2조 제1호).

나. 생협의 정의

생협은 소비자협동조합(Consumer Co-operative)이라고 하며 협동조합의 한 분야이다.³⁰⁾ 국제협동조합연맹(이하 ‘ICA’)³¹⁾에 의하면, 협동조합은 함께 소유하고 민주적으로 통제하는 사업체를 통해 공통의 경제적·사회적·문화적 욕구와 갈망을 충족하고자 자발적으로 단결한 사람들의 자율적인 결사체이다. 즉, 협동조합을 한마디로 정의하면 ‘조합원이 소유한 사업체’를 말한다.³²⁾ 생협은 ‘소비자’ 협동조합이므로, ‘소비자’조합원이 소유한 사업체라고 정의할 수 있다.

우리나라에서 생협은 자발적으로 생겨난 후 공동의 이해관계를 형성하며 점차 조직화, 집산화되었고, 그러한 과정을 거치면서 단체로서의 권리 및 의무를 갖게 되는 법인격을 획득하게 되었다.

30) 김형미 외, 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개』, 푸른나무 (2012), 14.

31) International Cooperative Alliance.

32) (재)아이쿱(icoop) 아이쿱협동조합연구소, 『icoop생협 2016년 입문협동조합』, 알마 출판사 (2016), 13.

해방 이후 대한민국에서의 생협 전신은 1979년 강원도 평창 광산지역의 신리소비자협동조합이라 알려져 있으며, 초기에는 주로 농촌지역에서 농협의 공산품 공동구입과 농산물의 공동출하사업을 수행하는 소비조합의 형태였다.³³⁾

생협은 생활필수품을 직접 사들여 조합원들에게 저렴하게 제공하는 조합으로 이해되기도 한다.³⁴⁾ 하지만 실제로 한국 생협의 물품가격은 다른 소매점의 물품가격보다 상대적으로 높은 편이다. 한국의 생협이 취급하는 품목이 친환경농산물, 안전한 식품으로 매우 제한적인데, 이는 한국의 생협이 성립되던 당시 소비자조합원의 요구사항을 반영했기 때문이다.³⁵⁾ 다만 생협의 유통구조 때문에 홍수나 가뭄이 드는 경우에는 다른 소매점과 가격이 역전되는 현상이 발생하기도 한다.

다. 생협의 유형

생협의 유형은 보는 관점에 따라 지역생협, 직장생협, 단체생협, 대학생협 등 다양하게 나누어 볼 수 있다. 그러나 생협법은 생협의 유형을 법적으로 구분하고 있지 않다. 다만, 건강 개선을 위한 보건·의료사업을 하는 생협에 대해서는 ① 자신이 개설한 의료기관에 대하여 총리령으로 정하는 바에 따라 조합이 개설한 의료기관임을 표시하여야 하고, ② 조합원에게 잉여금 배당을 할 수 없는 등 별도의 규정을 통해 다른 사업을 하는 생협과 구분하고 있다(생협법 제4조 제3항, 제50조 제3항).

2 소비자생활협동조합 공제의 필요성

가. 공제의 필요성

공제의 기능은 보장적 기능과 금융적 기능으로 나눌 수 있다. 보장적 기능이란 조합원들이 불의의 사고로 인하여 입게 되는 손실을 공제를 통해서 경감시킴으로써 가계의 생활력을 유지시키고 노동력의 재생산이 가능하도록 하는 기능을 일컫는다. 금융적 기능은 협동조합의 공제사업으

33) 신이수, “소유권체제 발전에 따른 「소비자생활협동조합법」 법제화 과정 분석”, 국회입법조사처 『입법과 정책』 제 12권 제2호, (2020. 8. 31.), 274.

34) 한국외국어대학교 산학협력단, 앞의 글, 32.

35) (재)아이쿱(lcoop) 아이쿱협동조합연구소, 앞의 책, 147.

로 형성된 자금은 조합 및 조합원에 환류되어 다양한 생산력을 발전시키는 자원으로 기능한다는 것이다.

이 같은 공제의 기능은 생협의 공제사업에도 적용된다. 생협은 상부상조의 정신을 바탕으로 사업 및 활동을 하는 조직이다(생협법 제1조). 식료품 소비 등 생활에 밀착된 사업을 수행하는 생협은 생애과정에서 다양하게 제기되는 생활상의 변화와 위험에 대비할 필요성을 느낄 것이며, 조합원들은 다양한 공제사업을 수행할 수 있을 것이다. 공제는 조합원에 대한 보장적 기능뿐만 아니라 지역사회의 사회적 유대를 더욱 확대하고 공고히 한다는 점에서 상당한 사회적 기능을 수행하게 될 것이다. 그리고 공제를 통해서 모아진 자금은 생협의 조합원과 조합 내에서 환류되어 협동조합 지역사회를 위한 더 생산적인 자금 활용의 원천이 될 수 있을 것이다.³⁶⁾

나. 생협이 추진하려고 하는 공제사업

생협의 공제사업은 생협이 기존에 운영하고 있던 소규모의 상호부조 사업을 조합원 대상으로 확대 실행하고자 하는 사업이거나, 새롭게 시도해보고자 하는 상호부조 사업이다. 생협의 공제사업은 자조·연대라는 협동조합 원칙 아래 조합원을 위한 지역 커뮤니티 내 비영리 사회적 안전망을 구축하고자 하는 것이 목적이다.

생협이 공제사업을 추진하려고 하는 이유와 목적을 알아보기 위해 아이쿱 생협과 대학생협에서 각 공제사업의 연구와 개발을 담당하고 있는 담당자에 대한 FGI를 실시하였다. 각 담당자들은 공통적으로 생협 차원에서 공제사업을 추진하려고 하는 이유에 대해 공통적으로 ‘사회 안전망의 개설’을 거시적인 목표로 제시하면서도 세부적으로는 각 생협의 사업 형태나 운영 방향, 조합원의 성격 등에 따라 구체적인 목표나 방향에서 차이가 있었다.

36) 장원봉, “소비자생활협동조합 연합회의 공제조합운영에 관한 연구”, 협동조합네트워크, 통권 제54호, (2011), 127,128.

아이쿱 생협 강윤경 팀장 FGI 내용 중 일부

아이쿱 소비자생활 협동조합 연합회(이하 '아이쿱')에서 수행하고자 하는 공제사업에 대한 개괄적인 설명을 요청함

강윤경 팀장(이하 '강') : 협동조합 보험의 보편적인 형태가 하나 있고, 아이쿱이 하고 싶은 공제 형태가 있다. 공제라는 제도가 협동조합 역사에서는 매우 오래 되었다. 경제적 약자나 사회적 약자를 대상으로 시작되었으나 이제는 보편적인 형태로 발전했다. 해외는 특히 그러하다. 그러나 우리나라는 협동조합과 관련된 역사가 단절되었다가 최근에 다시 진행되는 것이라 해외에 비해서는 미비하다. 풀빵이나 동행같은 공제가 이제서야 나타나고 있는 것이다.

상호부조나 호혜 조직이라고 볼 수 있는 조직 중 오래된 조직은 생협이라고 본다. 아이쿱은 오랫동안 상호회는 운영했는데, 그걸 발전시키고자 한다. 안전한 먹거리를 유통하고 소비하게 하는 것이 비전인데, '건강'을 지키는 '라이프 헬스 케어 산업'으로 발전시키고자 한다. 라이프 헬스 케어 서비스로 공제사업을 하려고 한다.

지금 보험은 질병에 걸리면 한 번에 큰 돈을 지급받는다. 우리는 사전에 질병을 예방하는 단계, 식습관을 개선해서 유병율을 낮출 수 있는 형태로 공제사업을 진행하고자 한다. 공제사업비를 모아서 건강검진을 미리 받게 하고, 식습관을 개선하는 등 종합적인 라이프 헬스 케어 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

라이프 케어 사업을 함에 있어서 반드시 공제사업이 수반되어야 하는 필요성은 무엇인지에 대해 질문함

강 : 생협법에서는 상호부조에 대한 규정이 없다. 그리고 규모가 커지면 유사수신 등의 문제가 있을 수 있다. 생협법에서 공제사업을 규정하고 있으므로, 법의 테두리 안에서 진행하고자 하는 것이다.

아이쿱 생협과의 FGI에 따르면, 아이쿱 생협은 조합원들이 지속적으로 건강한 삶을 살아갈 수 있도록 지원하는 과정에서 공제사업이 중추적인 역할을 할 수 있을 것으로 보고, 그러한 취지에서 공제사업을 추진하고자 한다. '라이프 케어 사업' 등과 공제사업을 결합하여, 라이프 케어 사업을 통해서 조합원들에게 건강한 식습관과 생활 습관을 장려하고, 공제사업을 통해서 그 과정에서 혹시나 발생할 수 있는 질병이나 재해 등을 공제라는 안전망을 통해 보장하는 모델을 구상하고 있다.

대학 생협 김OO 부장 FGI 내용 중 일부

대학생협이 공제사업을 하려고 하는 목표 내지 목적이 무엇인지에 대해 질문함

김 : 대학생협은 학교협동조합이다. 대학교의 공교육을 지원하는 역할을 하고 싶다. 대학생들의 '면학의 지속'이 목표인 것이다. 생각보다 생계가 어려운 대학생들이 아직 많다. 공제사업을 통해 그런 친구들이 아프더라도, 다치더라도 계속 공부를 할 수 있는 안전망을 만들어 주고 싶다.

대학생협에서 공제사업을 해야 하는 당위성 등에 대해 질문함

김 : 사회적 안전망이 상당히 부족하다. 대학생협이 공제사업을 통해 부족한 사회적 안전망으로서의 역할을 해 줄 수 있을 것이라고 본다.

한편 대학 생협과의 FGI에 따르면, 대학 생협은 ‘대학생의 면학 지속’이라는 뚜렷한 목표를 두고 질병이나 재해, 기타 면학을 지속하기 어려운 사유가 발생하였을 때 공제사업이 이를 극복할 수 있는 수단으로서 역할을 하기를 기대하고 있었다.

3 생협법의 공제사업 관련 제도

2010년 생협법이 개정되어 생협 연합회는 공제사업을 할 수 있지만, 현재 공제사업을 하고 있는 생협 연합회는 존재하지 않는다.³⁷⁾ 생협 연합회의 공제사업은 생협법 제65조 제1항 제3호에 규정되어 있으며, 생협 전국연합회의 공제사업은 같은 법 제65조 제1항 제3호를 준용한다(제77조 제1항 제1호).

생협 연합회가 공제사업을 하려면 생협법 제66조 제1항에 의하여 공제규정을 정해 공정위의 인가를 받아야 한다. 공제사업에 대해서는 생협법 제11조 제2항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

「소비자생활협동조합법」 공제사업 관련 규정

제65조(사업의 종류) ① 연합회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

3. 회원 또는 회원에 소속된 조합원을 대상으로 하는 공제사업

제66조(공제규정 등) ① 연합회가 공제사업을 하는 때에는 공제규정을 정하여 공정위의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하고자 하는 때에도 공정위의 인가를 받아야 한다.

② 제1항에 따른 공제규정에는 공정위가 정하는 바에 따라 사업의 실시방법, 공제계약 및 공제로 등을 정하여야 한다.

③ 공정위는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있다.

제77조(사업의 종류) ① 전국연합회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 할 수 있다.

1. 제65조제1항제1호부터 제4호까지, 제6호 및 제7호의 사업

37) 한겨레, “국회가 허용한 ‘생협 공제사업’, 12년째 표류 책임은?”,

https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1012805.html (2021. 9. 27.).

4 다른 조합에서의 공제사업 법제 비교분석

가. 다른 협동조합 공제사업 법제와의 비교

(1) 개요

농업협동조합의 공제사업은 농협생명보험과 농협손해보험으로 분리되었고, 「보험업법」의 적용을 받는 보험으로 바뀌었으므로 이 연구에서는 다루지 않는다. 소위 일반공제라고 불리는 수산업협동조합, 신용협동조합, 새마을금고의 공제사업 법제와, 2012년 법개정을 통해 중소기업중앙회가 아닌 개별 중소기업협동조합에서도 공제사업을 할 수 있게 된 중소기업협동조합의 공제사업 법제를 생협의 법제와 비교·분석한다. 아직 공제사업에 관한 생협의 시행령, 시행규칙, 감독기준이 구체적으로 존재하지 않으므로, 법률을 중심으로 공제사업 법제를 비교하고자 한다.

(2) 수산업협동조합 공제사업 근거법령 및 감독제도

수산업협동조합(이하 ‘수협’) 공제는 1962년 4월 1일 수협중앙회 발족시 대한수산중앙회로부터 어선 및 선원공제사업을 승계하면서 시작되었다. 1962년에는 어민의 소득증대를 위한 장기저축성 상품인 어선만기공제를 개발 판매하였으며, 1970년 어민후생공제 및 어선자녀공제를 개발하고 생명공제사업을 시작하는 등 생명공제사업과 손해공제사업을 겸영하고 있다.³⁸⁾ 지구별수협은 수협법 제60조 제1항 제4호, 업종별수협은 같은 법 제107조 제1항 제3호, 수산물가공수협은 같은 법 제112조 제1항 제3호, 수협중앙회는 같은 법 제138조 제1항 제5호에 공제사업이 규정되어 있다.

수협의 경우 처음부터 위와 같은 공제 관련 규정을 모두 갖추고 있지 않았다. 수협법이 1962년 제정될 당시 수협의 목적 범위에 ‘공제사업’이 포함되고, 수협이 공제규정을 정하고 농림부장관의 승인을 얻으면 공제사업을 할 수 있었다. 공제규정 인가에 관한 규정은 2010년 수협법 개정을 통해 신설되었다(제60조의2).

38) 보험개발원, 『2020년도 보험통계연감』, (2021), 667.

수산업협동조합법³⁹⁾ [시행 2010. 10. 13.] [법률 제10245호, 2010. 4. 12., 일부개정]
 제60조의2(공제규정) ① 지구별조합이 제60조제1항제4호에 따른 공제사업을 하려면 공제규정을 정하여 농림수산물부장관의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하려는 때에도 또한 같다.
 ② 제1항에 따른 공제규정에는 농림수산물부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 실시, 공제계약 및 공제료와 공제사업의 책임준비금, 그 밖에 준비금 적립에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.
 ③ 제2항에 따른 책임준비금 등은 농림수산물부령으로 정하는 기준에 따라 매 회계연도 말에 공제사업의 종류별로 계산하여 적립하여야 한다.

수협이 공제사업을 하려면 「수산업협동조합법」(이하 ‘수협법’) 제60조의2에 의하여 공제규정을 정해 해양수산부장관의 인가를 받아야 한다. 해양수산부장관은 수협과 수협중앙회의 공제사업의 건전한 육성과 계약자의 보호를 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하고 이를 고시하여야 한다(수협법 제169조 제8항). 신용사업 부분에 대해서는 은행법상의 금융기관으로 규정되지만, 공제사업에 대해서는 수협법 제12조 제1항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

(3) 신용협동조합 공제사업 근거법령 및 감독제도

신용협동조합(이하 ‘신협’)의 공제사업은 1972년 4월 대출받은 조합원이 사망하는 경우 유가족에게 공제금을 지급하여 대출금을 상환할 수 있도록 단체보험인 대부보증공제 및 저축 공제 보급으로 공제사업을 시작하였으며, 1972년 8월 신용협동조합법 제정으로 공제사업의 법적 근거를 마련한 이후 1978년 장학공제를 취급하면서 조합원을 대상으로 공제사업을 시작하였다.⁴⁰⁾ 신협은 신협법 제39조 제1항 제3호, 신협중앙회는 같은 법 제78조 제1항 제6호에 공제사업이 규정되어 있다.

신협도 처음부터 위와 같은 공제 관련 규정을 모두 갖추고 있지 않았다. 신협법이 1972년 제정될 당시 신협연합회(現 중앙회)의 목적 범위에 ‘공제사업’이 포함되고, 재무부장관의 승인을 얻으면 공제사업을 할 수 있었다. 공제규정 인가에 관한 규정은 1998년 신협법 개정을 통해 신설되었다(제97조).

39) 2010년 시행 당시 수협법, 현행 규정이 아님.

40) 보험개발원, 위 연감, 675.

신용협동조합법⁴¹⁾ [시행 1998. 4. 1.] [법률 제5506호, 1998. 1. 13., 전부개정]

제97조 (공제사업) ① 조합과 중앙회가 공제사업을 영위하는 때에는 공제규정을 정하여 금융감독위원회의 인가를 받아야 한다.

② 제1항의 공제규정에는 총리령이 정하는 바에 의하여 사업의 실시방법, 공제규약, 공제료등을 정하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 공제규정을 변경 또는 폐지하고자 할 때에는 금융감독위원회의 인가를 받아야 한다.

신협이 공제사업을 하려면 「신용협동조합법」(이하 ‘신협법’) 제97조에 의하여 공제규정을 정해 금융위원회의 인가를 받아야 한다. 신협은 다른 협동조합과 다르게 금융위원회가 직접 신협의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(신협법 제83조). 신용사업 부분에서는 은행법상의 금융기관으로 규정되지만, 공제사업에 대해서는 신협법 제6조 제1항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

(4) 새마을금고 공제사업 근거법령 및 감독제도

새마을금고의 공제사업은 1990년 「새마을금고법」을 개정하여 공제사업의 근거를 마련한 이후 1991년 3월 손해공제사업을, 1992년 생명공제사업을 시작하였다.⁴²⁾ 새마을금고는 「새마을금고법」 제28조 제1항 제5호, 새마을금고중앙회는 같은 법 제67조 제1항 제6호에 공제사업이 규정되어 있다.

새마을금고도 처음부터 위와 같은 공제 관련 규정을 모두 갖추고 있지 않았다. 「새마을금고법」이 1982년 제정될 당시 새마을금고연합회(現 중앙회)는 금고 및 회원을 위한 공제사업을 할 수 있었고, 새마을금고연합회는 내무부장관이 감독했다. 공제규정 인가에 관한 규정은 1989년 「새마을금고법」 개정을 통해 신설되었다(제55조, 現 제68조로 조문번호 변경).

새마을금고법⁴³⁾ [시행 1990. 1. 1.] [법률 제4152호, 1989. 12. 30., 전부개정]

제55조 (공제규정) ① 제54조제1항제6호의 사업을 할 때에는 공제규정을 정하여 주무부장관의 인가를 받아야 한다.

② 제1항의 공제규정에는 내무부령이 정하는 바에 의하여 사업의 실시방법, 공제계약, 공제료등을 정하여야 한다.

③ 제1항의 공제규정을 변경 또는 폐지하고자 할 때에는 주무부장관의 인가를 받아야 한다.

41) 1998년 당시 신협법, 현행 규정이 아님.

42) 보험개발원, 앞의 책, 655.

새마을금고가 공제사업을 하려면 「새마을금고법」 제68조에 의하여 공제규정을 정해 행정안전부의 인가를 받아야 한다. 행정안전부장관은 새마을금고와 새마을금고중앙회의 공제사업을 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하여야 한다(「새마을금고법」 제74조 제7항). 신용사업 부문에 대해서는 은행법상의 금융기관으로 규정되지만, 공제사업에 대해서는 「새마을금고법」 제6조 제2항에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

(5) 중소기업협동조합 공제사업 근거법령 및 감독제도

중소기업협동조합의 공제사업은 1984년 중소기업중앙회가 중소기업공제사업기금을 개설하면서 시작되었다(「중소기업협동조합법」 제108조). 그 후 2007년 소기업소상공인공제(「중소기업협동조합법」 제115조), 2012년 중소기업보증공제가 출범하였다.⁴⁴⁾ 「중소기업협동조합법」은 2011년도에 개정되어 중소기업중앙회가 아닌 중소기업협동조합도 2012년부터 공제사업을 시행할 수 있게 되었다. 중소기업중앙회가 아닌 중소기업협동조합은 「중소기업협동조합법」 제35조 제1항 제14호, 제82조 제1항 제10호, 제93조 제1항 제15호에 공제사업이 규정되어 있고, 중소기업중앙회의 공제사업은 제106조 제1항 제8호, 제9호, 제22호에 규정되어 있다.

중소기업중앙회가 아닌 중소기업협동조합도 2012년부터 공제사업을 시행할 수 있게 되면서, 동시에 공제규정 인가에 관한 규정이 신설되었다(제35조의2).

중소기업협동조합법⁴⁵⁾ [시행 2012. 1. 26.] [법률 제10953호, 2011. 7. 25., 일부개정]
 제35조의2(공제규정) ① 조합이 제35조제1항제14호에 따른 공제사업을 할 경우에는 공제규정을 정하여 주무관청의 인가를 받아야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.
 ② 제1항에 따른 공제규정에는 지식경제부령으로 정하는 바에 따라 공제사업의 범위, 공제사업의 실시에 관한 사항, 공제금, 공제계약 및 공제료에 관한 사항, 공제책임준비금 등 공제사업의 운영에 관하여 필요한 사항이 포함되어야 한다.

중소기업협동조합이 공제사업을 하려면 「중소기업협동조합법」 제35조의2에 의하여 공제규정을 정해 중소벤처기업부장관의 인가를 받아야 한다. 중소벤처기업부장관은 중소기업협동조합의 공제

43) 1990년 시행 당시 새마을금고법, 현행 규정이 아님.

44) 중소기업중앙회 홈페이지, <https://www.kbiz.or.kr/ko/contents/contents/contents.do?mnSeq=435> (2022. 3. 31. 확인).

45) 2012년 시행 당시 중소기업협동조합법, 현행 규정이 아님.

사업의 건전한 육성과 계약자의 보호를 위하여 금융위원회 위원장과 협의하여 감독에 필요한 기준을 정하고 이를 고시하여야 한다(「중소기업협동조합법」 제12조 제4항). 소기업·소상공인공제에 관하여는 「중소기업협동조합법」 제121조에 따라 보험업법 적용을 배제한다.

(6) 생협 공제사업 법제와의 비교⁴⁶⁾

(가) 공제사업 요건

개별법상 협동조합의 공제사업은 각 협동조합의 주무부처의 인가를 받아야 한다. 그 심사대상은 공제규정이다. 생협도 공제규정을 정하여 공정위에 인가를 받아야 한다. 각 협동조합의 공제규정에는 사업 실시방법, 공제계약, 공제료 등을 정하여야 한다. 위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 6〉 각 협동조합별 공제 인가 필요 요건

	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
주무 부처	공정거래 위원회	해양수산부	금융위원회	행정안전부	중소벤처 기업부
인가 필요	○	○	○	○	○

중소기업협동조합의 경우 「중소기업협동조합법」에 공제규정의 인가를 받으려는 중소기업협동조합의 요건을 명시하고 있다(제35조의2 제3항). 다른 개별법 협동조합 법률의 경우 인가 요건을 법률로 명시하고 있는 곳은 없다.

「중소기업협동조합법」 제35조의2(공제규정)

(전략)

③ 제1항에 따른 인가를 받으려는 조합은 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 5억원 이상의 자본금을 보유할 것
2. 공제사업을 수행하기 위하여 필요한 인력 및 전산설비 등 물적시설이 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것
3. 사업계획이 재무건전성 등 중소벤처기업부령으로 정하는 기준에 적합할 것

46) 오영수 외 2, 앞의 글, 목차 'Ⅲ. 2. 일반공제 규제 현황 비교'를 참조하여 작성함.

(나) 공제사업 주제

생협이 아닌 다른 협동조합들은 법적으로 개별 협동조합이든, 중앙회든 모두 공제사업을 할 수 있다. 그러나 수협, 신협, 새마을금고는 협동조합의 중앙회만이 공제규정 인가를 받아 공제사업을 영위하고 있다. 수협, 신협, 새마을금고는 공제사업의 영위주체가 아니라 대리취급기관으로서 중앙회의 업무위탁을 받아 중앙회가 처리하여야 할 공제업무의 일부를 대리하여 취급하고 있다.⁴⁷⁾ 중소기업협동조합의 경우 중앙회뿐만 아니라 개별 협동조합도 공제사업을 하고 있다. 생협의 경우 다른 협동조합들과 다르게 생협 연합회와 생협 전국연합회만이 공제사업이 가능하다. 위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 7〉 각 협동조합별 개별조합 및 중앙회의 공제사업 수행 여부 정리

	생협법	수협법	신협법	새마을금고법	중소기업협동조합법
개별조합	공제사업X	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O
중앙회(연합회)	공제사업O	공제사업O	공제사업O	공제사업O	공제사업O

(다) 공제사업 대상

수협, 신협, 새마을금고의 경우 조합원뿐만 아니라 비조합원까지 공제사업을 이용할 수 있다(수협법 제61조 제1항, 신협법 제40조 제1항, 「새마을금고법」 제30조). 이와 달리 생협의 경우 생협의 비조합원은 공제사업을 이용할 수 없다(생협법 제67조).

많은 국가의 협동조합법제에서 비조합원의 사업 이용을 규제하는 것은 협동조합의 상호성을 유지하고 발전시키기 위함이다.⁴⁸⁾ 생협의 공제사업은 조합원만을 대상으로 한다는 점에서 비조합원이 공제사업을 이용할 수 있는 수협, 신협, 새마을금고의 공제와 본질적인 차이가 있다.

생협법 제67조(사업의 이용)

- ① 연합회는 회원이 아닌 자에게 연합회의 사업을 이용하게 하여서는 아니 된다. 다만, 홍보 또는 재고물품의 처리 등 사업의 원활한 운영을 위하여 총리령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 회원인 조합의 조합원이 사업을 이용하는 경우에는 이를 회원이 이용한 것으로 본다.

47) 오영수 외 2, 앞의 글, 50.

48) 김용진·김형미·최은주·신창섭·이태영·김재원, “사회적 가치 실현을 위한 협동조합법제 체계화 방안”, 한국법제연구원 (2020. 5.), 43.

중소기업협동조합의 경우 비조합원도 공제사업을 이용할 수 있으나, 조합원의 이용에 지장이 없는 경우에 정관으로 정하는 바에 따라 이용하게 할 수 있다(「중소기업협동조합법」 제35조 제3항). 중소기업협동조합 정관례에 의하면, 중소기업협동조합은 이사회 의결을 거쳐 비조합원에게 사업을 이용하게 할 수 있다(중소벤처기업부고시 제2021-16호, 제22조 제3항).

「중소기업협동조합법」 제35조(업무)

(전략)

③ 조합은 조합원의 이용에 지장이 없는 경우에는 정관으로 정하는 바에 따라 조합원 외의 자에게 그 사업을 이용하게 할 수 있다.

위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 8〉 각 협동조합별 비조합원 이용가부

	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
비조합원 이용가부	X	O	O	O	이사회 의결필요

(라) 감독

수협의 경우 해양수산부장관은 수협법에 따라 수협, 수협중앙회의 업무를 감독하며, 수협법 시행령에 따라 감독을 위하여 필요한 명령과 조치를 할 수 있다(수협법 제169조 제1항). 해양수산부장관은 위 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 금융위원회에 수협 및 수협 중앙회에 대한 검사를 요청할 수 있다(같은 조 제2항). 해양수산부장관은 금융위원회 위원장과 협의하여 「수산업협동조합 공제사업 감독기준」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제169조 제8항).

새마을금고의 경우도 수협의 감독과 유사하다. 행정안전부장관은 새마을금고, 새마을금고중앙회의 업무를 감독하며, 공제사업의 경우 금융위원회와 협의하여 감독한다(「새마을금고법」 제74조 제1항). 행정안전부장관은 새마을금고, 새마을금고중앙회를 검사하기 위하여 필요한 경우에는 금융감독원장에게 지원요청을 할 수 있다(같은 조 제4항). 행정안전부장관은 금융위원회 위원장과 협의하여 「새마을금고 감독기준」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제74조 제7항).

신협의 경우에는 주무부처가 금융위원회이다. 신협과 신협중앙회의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(신협법 제83조 제1항). 금융감독원장은 그 소속 직원으로 하여금 신협 또

는 신탁중앙회의 업무와 재산에 관하여 검사를 하게 할 수 있다(같은 조 제2항). 금융위원회는 「상호금융업감독규정」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제97조 제2항).

중소기업협동조합의 경우 중소벤처기업부장관이 중소기업협동조합의 공제사업을 감독한다(「중소기업협동조합법」 제12조 제2항). 주무관청은 중소기업협동조합의 업무 또는 회계가 「중소기업협동조합법」이나 정관에 위반된다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 중소기업협동조합으로부터 그 업무나 회계에 관하여 필요한 보고를 받거나 그 업무나 회계의 상황을 검사할 수 있다(같은 법 제131조 제1항). 중소벤처기업부장관은 금융위원회 위원장과 협의하여 「중소기업협동조합 공제사업 감독기준」을 정하고 이를 고시하고 있다(같은 법 제12조 제4항).

생협의 경우 공정위가 생협 및 생협 연합회, 전국연합회의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다(생협법 제81조 제1항, 제2항). 공정위는 생협 연합회 및 생협 전국연합회에 대하여 그 업무 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 조합의 업무상황·장부·서류, 그 밖에 필요한 사항을 검사하게 할 수 있다(같은 조 제3항). 공정위는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있지만, 아직 그 기준을 정하여 고시하지 않고 있다. 위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 9〉 각 협동조합별 감독기준

	생협법	수협법	신탁법	새마을금고법	중소기업협동조합법
감독	공정거래위원회	해양수산부	금융위원회	행정안전부 (금융위원회 협의)	중소벤처 기업부
검사	공정거래위원회	금융위원회 검사 요청	금융감독원 검사	금융감독원 지원 요청	중소벤처 기업부
감독기준	공정거래위원회	해양수산부 (금융위원회 협의)	금융위원회	행정안전부 (금융위원회 협의)	중소벤처 기업부 (금융위원회 협의)

(마) 지배구조

지배구조와 관련된 규제는 공제사업에만 적용되는 것이 아니고, 각 협동조합의 사업 전체에 적용된다. 다만, 원칙적으로 지배구조에 대한 규제는 금융규제적 관점에서는 건전성 규제의 일환으

로 이해되므로,⁴⁹⁾ 각 협동조합의 지배구조를 비교해보는 것도 의미가 있다. 각 협동조합의 지배구조에 관한 제도를 모두 검토할 수는 없으므로, 내부통제의 역할을 하는 감사위원회, 준법감시인 존재 여부를 비교해보고자 한다.

감사위원회란 감사에 갈음하여 이사의 업무집행과 회계를 감사할 권한을 가진 이사회내 위원회의 하나인 주식회사의 필요상설기관(必要常設機關)이다.⁵⁰⁾ 감사위원회는 합의제 의결기관인 점에서 감사가 수인이 있는 경우와는 구별된다. 상법상 감사위원회의 설치는 임의사항이다(「상법」 제415조의2 제1항).⁵¹⁾⁵²⁾ 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」(이하 ‘금융사지배구조법’)에 의하면, 금융회사는 감사위원회를 설치하여야 한다(제16조 제1항 제2호).

수협중앙회, 신협중앙회, 새마을금고중앙회 모두 법률에 의해 감사위원회를 설치하여야 한다. 수협의 경우 3명의 감사위원 중 2명은 외부전문가 중에서 선출하도록 하고 있으며(수협법 제133조 제2항), 신협도 3명의 감사위원 중 2명을 신용·공제사업 대표이사, 검사·감독이사 및 조합의 임원 또는 간부직원이 아닌 이사 중 전문가로 선출하도록 하고 있다(신협법 제76조 제1항, 제71조의2 제3항). 새마을금고는 5명의 감사위원 중 외부전문가 3명이 포함되어야 한다(「새마을금고법」 제61조 제2항). 「중소기업협동조합법」과 생협법에는 감사위원회 규정이 존재하지 않는다.

준법감시인의 법적 정의는 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 내부통제기준을 위반하는 경우 이를 조사하는 등 내부통제 관련 업무를 총괄하는 사람이다(금융사지배구조법 제25조 제1항). 준법감시인이 준수 여부를 점검하는 내부통제기준이란 ‘법령을 준수하고, 경영을 건전하게 하며, 주주 및 이해관계자 등을 보호하기 위하여 금융회사의 임직원이 직무를 수행할 때 준수하여야 할 기준 및 절차’이다(같은 법 제24조 제1항).

수협중앙회, 신협중앙회, 새마을금고중앙회 모두 내부통제기준을 정하여야 하며, 준법감시인을 1명 이상 두어야 한다(수협법 제127조의4, 신협법 제76조의3, 「새마을금고법」 제63조). 「중소기업

49) 정순섭, “금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로”, 「상사판례연구」 제24집 제2권, (2011), 10, 11.

50) 자본금 총액이 10억 이상인 주식회사는 감사를 선임하거나 감사위원회를 설치해야 한다(상법 제409조 제4항).

51) 도설 법률용어사전, 법전출판사 (2017).

52) 자산총액이 2조원 이상인 상장회사는 감사를 둘 수 없고, 감사위원회를 필수적으로 설치하여야 한다(상법 제542조의11 제1항).

협동조합법」과 생협법에는 준법감시인 규정이 존재하지 않는다. 위 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 10〉 각 협동조합별 감사위원회 및 준법감시인 제도

	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
감사위원회	X	O	O	O	X
준법감시인	X	O	O	O	X

(7) 소결 - 일반공제가 아닌 생협의 공제사업

생협의 공제사업 법제를 수협, 신협, 새마을금고(이하 ‘일반공제 협동조합’) 공제사업의 법제와 비교해보았다. 단순히 비교했을 때 일반공제 협동조합보다 생협의 공제사업에 관한 제도적 장치가 부족한 것으로 비춰질 수 있다. 그러나 생협과 일반공제 협동조합은 사업의 범위에서 몇 가지 결정적인 차이가 있다.

먼저 일반공제 협동조합은 조합원이 아닌 자를 대상으로 공제사업을 실시한다. 일반공제란 조합원의 범위를 벗어나서 비조합원을 대상으로 사업을 영위하는 공제를 의미한다. 보험은 불특정 다수를 상대로 신속하게 대량의 계약을 처리하기 위해서 계약내용을 미리 일방적으로 정하는 것에서 ‘부합계약성’이라는 특성을 가진다. 부합계약이란, 약관을 통해서 체결되고, 약관이 개별적 합의의 대상이 아닌 계약이다. 상대방은 약관에 의한 체결에 응하든가, 아니면 체결을 포기하는 선택만 가능하다.⁵³⁾ 일반공제도 회원의 범위를 넘어 일반인을 대상으로 영업하면서 계약의 정형화와 표준화를 지향함에 따라 보험과 마찬가지로 ‘부합계약성’이라는 특성을 가지게 되었다. 이러한 점에서 일반공제와 보험은 동일한 성격이 있다고 할 수 있고,⁵⁴⁾ 많은 문헌에서 일반공제 협동조합의 공제사업을 보험과 유사하다고 설명하고 있다. 그러나 생협은 조합원만을 대상으로 공제사업을 할 수 있다는 점에서 일반공제와 다르며, 특정 다수를 위해 공제상품을 기획하므로 얼마든지 공제상품을 조합원들의 요구에 맞추어 만들 수 있다.

두번째로 생협과 달리 일반공제 협동조합은 공제사업과 함께 신용사업을 영위한다. 수협은행은 금융사지배구조법 시행령 제2조 제4호에 의해 금융회사로 분류되며, 수협중앙회가 수협은행의 단

53) 한기정, 앞의 책, 53, 54.

54) 오영수 외 2, 앞의 글, 42.

일주주이다. 수협중앙회는 수협은행과 별도로 신용사업도 영위한다. 신협중앙회의 신용사업 부문과 새마을금고중앙회의 신용사업 부문은 「한국은행법」 제11조에 따른 하나의 금융기관으로 본다. 일반공제 협동조합을 금융회사 및 금융기관으로 보고 있기 때문에, ‘감사위원회’, ‘내부통제기준’, ‘준법감시인’의 법률용어가 각 법률에서 사용되고 있다. 예를 들어 ‘준법감시인’이란 용어는 금융회사의 지배구조에 관한 기본적인 사항을 정하는 금융사지배구조법에서 정의한다. 하지만 「상법」에서는 상장회사에 내부통제기준의 일환으로 ‘준법지원인’이라는 제도를 도입하였으며, 준법감시인과 그 용어를 구분해서 사용하고 있다(「상법」 제542조의13). 용어의 사용만 놓고 보더라도 일반공제 협동조합이 신용사업 등 일정 부분에서 금융기관처럼 취급된다는 것을 알 수 있다. 각 협동조합별 사업의 범위를 비교하면 다음과 같다.

〈표 11〉 개별 협동조합별 사업 범위 비교⁵⁵⁾

구분	신용사업	공제사업	경제사업	은행업	보험업
생협	X	O	O	X	X
수협	O	O	O	수협은행	X
신협	O	O	X	X	X
새마을금고	O	O	X	X	X
중소기업협동조합	X	O	O	X	X

위와 같이 생협법상 공제사업 법제를 일반공제 협동조합(수협, 신협, 새마을금고)의 공제사업 법제와 단순 비교하는 것은 무리가 있다. 오히려 일반공제가 아니면서 신용사업을 하지 않고 있는 중소기업협동조합의 공제사업 법제를 생협의 공제사업 법제와 비교하는 것이 타당하다. 공제사업을 수행하고 있는 중소기업협동조합의 근거법률인 「중소기업협동조합법」의 공제사업 법제와 생협법의 공제사업 법제를 비교하면, 현행 생협법으로 생협이 공제사업을 충분히 수행할 수 있다. 생협의 공제사업과 각 협동조합의 공제사업 법제를 전체적으로 비교한 표는 아래와 같다.

〈표 12〉 각 협동조합별 공제사업 법제 비교

	생협법	수협법	신협법	새마을금고법	중소기업협동조합법
주무부처	공정거래위원회	해양수산부	금융위원회	행정안전부	중소벤처기업부
인가필요	O	O	O	O	O
개별 조합	공제사업X	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O (중앙회 업무위탁)	공제사업O

55) 이태영, “금융협동조합 규제체계 개편과 법·제도 개선방안 연구”, 박사학위 논문, 연세대학교 (2021), 100.

	생협법	수협법	신협법	새마을 금고법	중소기업 협동조합법
중앙회 (연합회)	공제사업O	공제사업O	공제사업O	공제사업O	공제사업O
비조합원 이용가부	X	O	O	O	이사회 의결필요
감독	공정거래 위원회	해양수산부	금융위원회	행정안전부(금융 위원회 협의)	중소벤처 기업부
검사	공정거래 위원회	금융위원회 검사 요청	금융감독원 검사	금융감독원 지원 요청	중소벤처 기업부
감독기준	공정거래 위원회	해양수산부 (금융위원회 협의)	금융위원회	행정안전부(금융 위원회 협의)	중소벤처 기업부 (금융위원회 협의)
감사위원회	X	O	O	O	X
준법감시인	X	O	O	O	X

나. 그 외 공제조합 공제사업 법제와의 비교

(1) 개요

목차 II. 4. 가. 국내 공제사업 현황에서 본 것과 같이 우리나라에서 공제사업을 영위하고 있는 공제사업자 수는 총 94개이다. 이들의 제도는 천차만별이므로, 생협과 이들 모두의 제도를 비교하기는 매우 어렵다. 또한 생협의 공제사업과 공제조합의 공제사업의 구조가 상이하여 둘을 효과적으로 비교하기도 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 생협이 공제사업을 시행하지 못하는 제도적 이유를 찾기 위하여 생협과 주무부처(공정위)가 같은 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합, 상조보증공제조합, 한국상조공제조합의 공제사업 법제를 생협의 공제사업 법제와 비교하고자 한다.

위 공제조합들은 소비자 피해가 발생했을 때 소비자피해 보상을 위해 설립된 기관이며, 소비자가 아닌 사업자들이 가입하는 공제조합이다. 따라서 생협의 공제사업 법제와 단순 비교하는 것에 무리가 있다고 볼 수 있다. 다만 위에서 생협과 비교한 수협의 경우에도 소비자협동조합이 아닌 생산자협동조합인 점을 감안하면, 공제사업의 주체가 다르다고 하여 공제사업 법제를 비교하는 것이 불가능하다고는 볼 수 없다.

공정거래위원회가 주무부처이면서 현재 공제사업을 수행하고 있는 공제조합의 법률은 어떤 감독과 규제 내용을 담고 있는지 살펴보고자 한다. 협동조합 법제와 마찬가지로 공제조합의 법제 비교도 법률을 중심으로 비교한다.

(2) 직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합의 공제사업 근거법령 및 감독제도

직접판매공제조합, 한국특수판매공제조합은 「방문판매 등에 관한 법률」(이하 ‘방문판매법’)에 근거하여 다단계판매회사⁵⁶⁾ 및 후원방문판매회사⁵⁷⁾의 소비자피해 보상을 위해 설립된 기관이다. 다단계 판매업자나 후원방문판매업자 등은 공정위의 인가를 받아 공제조합을 설립할 수 있다(방문판매법 제38조 제1항). 공제조합의 사업에 대해서는 「보험업법」을 적용하지 아니한다(같은 조 제10항).

다단계판매업자 및 후원방문판매업자는 1) 소비자피해 보상을 위한 보험계약, 2) 소비자피해보상금의 지급을 확보하기 위한 채무지급보증계약, 3) 방문판매법 제38조에 따라 설립된 공제조합과의 공제계약 중 하나에 해당하는 계약을 체결해야 한다(방문판매법 제37조 제1항). 그러나 다단계 판매에 있어 실질적인 소비자피해보상 관련 제도는 공제조합과 공제계약제도만을 운영하고 있다.⁵⁸⁾ 방문판매법상 소비자피해보상기구인 공제조합과 공제계약이 체결 되어야만 관할 당국에 다단계판매업을 등록할 수 있고, 공제계약이 해지될 경우 등록취소가 되는 시스템에서 공제조합은 실질적인 다단계판매업 등록권한을 가지고 있다.⁵⁹⁾

공정위는 필요하다고 인정하면 공제조합에 대하여 업무 및 회계에 관한 보고서 제출 또는 그 밖에 필요한 조치를 명하거나 소속 공무원으로 하여금 공제조합의 업무 및 회계 상황을 조사하거나 장부 또는 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다(방문판매법 제39조 제1항). 공정위는 공제조합의 운영 및 업무 집행 등이 법령이나 정관 등에 적합하지 아니한 경우 그 시정을 명할 수 있고, 그 밖에 소비자의 피해 구제 등과 관련하여 필요한 경우에는 적합한 조치를 요구할 수 있다(같은 조 제2항).

56) 방문판매법 제2조 제5호

“다단계판매”란 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 판매조직(이하 “다단계판매조직”이라 한다)을 통하여 재화등을 판매하는 것을 말한다.

가. 판매업자에 속한 판매원이 특정인을 해당 판매원의 하위 판매원으로 가입하도록 권유하는 모집방식이 있을 것
나. 가목에 따른 판매원의 가입이 3단계(다른 판매원의 권유를 통하지 아니하고 가입한 판매원을 1단계 판매원으로 한다. 이하 같다) 이상 단계적으로 이루어질 것. 다만, 판매원의 단계가 2단계 이하라고 하더라도 사실상 3단계 이상으로 관리·운영되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우를 포함한다.

다. 판매업자가 판매원에게 제9호나목 또는 다목에 해당하는 후원수당을 지급하는 방식을 가지고 있을 것

57) 방문판매법 제2조 제7호

“후원방문판매”란 제1호 및 제5호의 요건에 해당하되, 대통령령으로 정하는 바에 따라 특정 판매원의 구매·판매 등의 실적이 그 직근 상위판매원 1인의 후원수당에만 영향을 미치는 후원수당 지급방식을 가진 경우를 말한다. 이 경우 제1호의 방문판매 및 제5호의 다단계판매에는 해당하지 아니하는 것으로 한다.

58) 김현수, “방문판매법상 다단계판매의 법적 문제점과 공제조합 운영의 개선방안에 관한 연구”, 선문대학교 (2018), 94.

59) 김현수, 위 논문, 104.

(3) 상조보증공제조합, 한국상조공제조합의 공제사업 근거법령 및 감독제도

상조보증공제조합, 한국상조공제조합은 「할부거래에 관한 법률」(이하 ‘할부거래법’)에 근거하여 상조회사로부터 발생하는 소비자피해 보상을 위해 설립된 기관이다. 상조회사(선불식 할부거래업자, 이하 생략)는 공정위의 인가를 받아 공제조합을 설립할 수 있다(할부거래법 제28조 제1항). 공제조합의 사업에 대해서는 「보험업법」을 적용하지 아니한다(같은 법 제29조 제2항).

상조회사는 1) 소비자피해 보상을 위한 보험계약, 2) 소비자피해보상금의 지급을 확보하기 위한 「은행법」에 따른 은행과의 채무지급보증계약, 3) 소비자피해보상금의 지급을 확보하기 위한 예치기관과의 예치계약, 4) 할부거래법 제28조에 따라 설립된 공제조합과의 공제계약 중 하나에 해당하는 계약을 체결해야 한다(할부거래법 제27조 제1항). 모든 상조회사들이 공제조합에 가입하는 것은 아니지만, 공제조합 가입을 한 회사가 34개로 공제계약을 제일 많이 이용하고 있다.⁶⁰⁾

공정위는 필요하다고 인정하면 공제조합에 대하여 업무 및 회계에 관한 보고서 제출 또는 그 밖에 필요한 조치를 명하거나 소속 공무원으로 하여금 공제조합의 업무 및 회계 상황을 조사하거나 장부 또는 그 밖의 서류를 검사하게 할 수 있다(할부거래법 제31조 제1항). 공정위는 공제조합의 운영 및 업무 집행 등이 법령이나 정관 등에 적합하지 아니한 경우 그 시정을 명할 수 있고, 그 밖에 소비자의 피해구제 등과 관련하여 필요한 경우에는 적합한 조치를 요구할 수 있다(같은 조 제2항).

(4) 소결 - 생협법, 방문판매법, 할부거래법에 근거한 공제조합의 법제

위 내용을 바탕으로 생협의 공제사업 법제와 방문판매법, 할부거래법에 근거한 공제조합의 법제를 비교한 표는 다음과 같다.

〈표 13〉 생협법, 방문판매법, 할부거래법상 공제조합 관련 규정 비교

	생협법	방문판매법	할부거래법
주무부처	공정거래위원회	공정거래위원회	공정거래위원회
인가필요	○	○	○
감독	공정위	공정위	금융위원회

60) 공정거래위원회 보도자료, “2021년 상반기 상조업체 주요 정보 공개”, 소비자정책국 할부거래과 (2021. 7. 9.), 3.

	생협법	방문판매법	할부거래법
검사	공정위	공정위	공정위
감독기준	공정위	X	X
감사위원회	X	X	X
준법감시인	X	X	X

위 표를 보면 생협의 공제사업 법제가 방문판매법, 할부거래법에 근거한 공제조합의 법제보다 감독이나 규제가 약하다고 보기 어렵다. 오히려 공정위는 생협의 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있으므로(생협법 제66조 제3항), 위 공제조합들의 법제보다 생협의 법제가 조금 더 엄격하다고 볼 수 있다.

IV. 생협의 공제사업이 시행되지 못하고 있는 이유와 이에 대한 비판적 검토

1 생협법 전부개정을 통한 공제사업 허용

생협법은 2010년 전부개정을 통하여 연합회·전국연합회가 할 수 있는 사업으로 ‘회원 또는 회원에 소속된 조합원을 대상으로 하는 공제사업’을 새로이 명시하였고(제65조 제1항 제3호, 제77조 제1항 제1호), 주무부처인 공정위로 하여금 공제사업을 감독하는 데 필요한 기준을 정하도록 하였다(제66조 제3항). 이는 당시의 생협법이 제정된 지 10년 이상 경과되어 ‘변화된 소비자의 생활환경과 욕구를 담아내기에 부족하고 생활협동조합이 미래지향적인 발전과 역할을 하는 데 상당한 장애를 겪고 있다’는 문제의식을 바탕으로 ‘조합 및 연합회의 사업범위를 생활에 필요한 물자의 공급 뿐 아니라 교육·문화 및 건강 개선 등 소비자들의 생활상의 요구 전반으로 확대’하기 위한 것이었다.⁶¹⁾

생협 연합회는 2010년 3월 전부개정된 생협법에 따라 조합원을 대상으로 공제사업의 종류에 공제사업이 명시되어 있다. 그러나 법적으로 생협의 공제사업이 허용된지 12년이 지난 지금도 공제사업을 하고 있는 생협 연합회는 없다.

2 생협 공제사업에 대한 공정위의 반대 이유

가. 생협법 개정 당시 공정위의 입장

생협법이 2010년 개정될 당시, 생협 연합회가 공제사업을 할 수 있도록 한 입법자의 의도는 생협 연합회의 공제사업은 원칙적으로 허용하되, 이에 대한 규제는 각 공제사업의 세부내용이 반영

61) 당시 이사철 국회의원이 대표 발의한 전부개정 법률안의 내용이다. 대안반영으로 폐기된 법률안이지만, 공제사업에 관한 내용을 포함한 대부분의 사항이 생협법에 반영되었음.

된 공제사업인가단계에서 이루어져야 한다는 것이었다. 이에 대해 공정위도 전적으로 동의하였다. 아래는 생협법 개정안이 논의되었던 제18대 국회 287회 1차 법률안심사소위원회 회의록의 일부를 발췌하였다.⁶²⁾

- 전문위원 문강주: 저희 검토의견에서는 두 가지 의견을 제시했습니다. 생협의 연합회나 생협의 전국연합회의 공제사업은 허용하되 개별 생협의 공제사업은 불허하기로 그렇게 저희들 의견을 제시했습니다. 그 이유는 공제사업은 일정 규모 이상의 자본, 상품개발 능력 및 운영 능력이 필요하므로 연합회 또는 전국연합회 단위로 수행하는 것이 바람직하다 그런 의견과 공제사업은 부실 운영 시 소비자 피해 발생 위험이 있어 철저한 관리 감독이 필요한데 개별 단위조합에까지 공제사업을 허용하는 경우 이에 대한 감독이 부실해질 우려가 있다는 그런 취지에서 그렇게 저희들이 주장했습니다. 다음에는 소비자 피해 발생 방지를 위해서는 주무관청인 공정위가 정한 기준에 따라 작성한 공제규정에 대한 인가를 통해 관리할 필요가 있다는 그런 의견을 제시했습니다.

(중략)

- 소위원장 이사철: 허용은 하되 규제를 강화하자는 뜻인가요?
○ 박선숙 위원 예.

(중략)

- 소위원장 이사철: 정부 쪽은 어떤 견해를 갖고 계세요?
○ 공정위사무처장 박상용: 저희는 결론적으로 말해서 전문위원 의견에 전적으로 동의를 합니다. 첫 번째로는 부실 운영에 대한 소비자 피해, 결국 공정위가 감독 기관이기 때문에 그것을 제일 우려를 하고요. 그래서 그 방지 장치로 다른 입법례를 살펴봐서 공제규정을 좀 철저히 해서 이런 피해가 없도록 하는 것이 낫지 않는가 이래서 박선숙 위원님이 얘기하시는 것은 그냥 법 외로 자발적으로 하는 것은 놔두고 그 다음에 이것은 정부가, 공정위가 감독기관을 책임지고 공제사업에 피해가 없도록 해야 됩니다. 하나라도 피해가 생기면 관리 감독할 수 없거든요. 그래서 연합회를 하면 저희가 내부적으로 시행령에 한 6개 정도 승인을 해 줘 가지고 감독이 가능한, 컨트롤이 가능한 정도로 연합회를 승인해 줘서 관리 감독을 하는 게 낫지 않은가 이런 생각이 듭니다.

(중략)

- 소위원장 이사철: 그래요. 그러면 박선숙 위원님 취지가 다른 위원님들이 다 공감할 수 있을 것 같으니까 이것은 전문위원의 의견대로 합의한 것으로…… 전문위원이 의견 내놓기 전에 정부 쪽하고도 의논을 하신 거지요?
○ 전문위원 문강주: 예, 조율을 했습니다.
○ 소위원장 이사철: 알겠습니다. 그러면 그 부분은 우리가 여야 간에, 위원님 간에 합의가 된 것으로 넘어가서(후략)

62) 제18대 국회 287회 1차 법률안심사소위원회 회의록, 3-6.

나. 공정위의 2017년 생협법 개정안의 내용

2010년 이후로 역대 공정위의 위원장들은 생협 연합회의 공제사업이 시행될 수 있는 후속조치를 약속해왔다. 김동수 위원장은 2012년 3월 생협 대표자 간담회에서 “연내 공제사업이 시행될 수 있도록 하겠다”고 했다. 노대래 위원장은 2014년 10월 국회 국정감사에서 김기춘 의원의 질문에 대해 “(공정위-생협 공동으로) 생협 공제사업 티에프를 구성해 시행 준비를 마무리 짓겠다”고 답했다. 정재찬 위원장도 2016년 10월 국정감사에서 “공제사업을 할 수 있도록 연말까지 시행규정을 만들겠다”고 약속했다.⁶³⁾

공정위는 2017년 2월 안정적인 생협 공제사업 시행을 위한 근거규정을 마련한다는 취지로 생협법 일부개정안을 입법예고했다. 공정위는 ‘생협법의 규정만으로는 공제사업 시행으로 인해 발생할 수 있는 소비자 피해 등을 충분히 방지하기 어려운 점 등을 고려하여, 공제사업이 보다 안정적으로 운영될 수 있도록 공제사업을 영위할 수 있는 자를 전국연합회로 한정하고, 공정위가 금융당국과의 협조체계를 구축함으로써 공제사업에 대한 감독의 실효성을 제고하며, 전국연합회가 공제사업을 투명하게 운영하도록 하는 등 공제사업 관련 규정을 개선·보완하려는 것’이 개정 이유라고 밝혔다. 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.⁶⁴⁾

가. 생협 연합회의 공제사업 금지(개정안 제65조제1항제3호)

생협 연합회는 공제사업을 영위할 수 없도록 하기 위해 생협연합회가 영위할 수 있는 사업내용에서 공제사업을 삭제함

나. 전국연합회의 구분 및 회원의 자격 설정(개정안 제70조)

전국연합회는 보건·의료조합 및 이들 조합을 회원으로 하는 연합회와 그 외의 조합 및 이들 조합을 회원으로 하는 연합회가 각각 설립할 수 있도록 규정함

다. 전국연합회의 설립 인가(개정안 제72조제2항)

전국연합회의 설립을 위해서는 설립동의조합의 총 수가 회원자격이 있는 조합 수의 2분의 1 이상이 되도록 규정함

라. 전국연합회의 감사위원회 설치(개정안 제75조의2)

- 1) 전국연합회가 공제사업을 하는 경우에는 업무집행 및 회계 등을 감사하기 위하여 감사위원회를 두도록 규정함
- 2) 감사위원회는 감사위원장을 포함한 3명의 감사위원으로 구성하되, 그 임기는 3년으로 하며 감사위원 중 2명 이상은 대통령령으로 정한 요건에 적합한 외부전문가 중에서 선출하도록 규정함

63) 한겨레, “국회가 허용한 ‘생협 공제사업’, 12년째 표류 책임은?”,

https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1012805.html (2021. 9. 27.).

64) 공정거래위원회 공고 제2017-11호, ‘소비자생활협동조합법 일부개정안 입법예고 공고문’, 소비자정책과 (2017. 2. 8.), 2-7.

- 3) 감사위원장은 감사위원 중에서 호선하고, 감사위원의 선출방법 및 감사위원회의 운영 등에 필요한 사항은 정관으로 정하도록 규정함
- 마. 감사위원회의 임무 등(개정안 제75조의3)
 감사위원회는 공제사업 부문에 대하여 매 분기 마다 1회 이상 감사를 실시하고, 분기별 감사보고서를 이사회에 제출하며 연차감사보고서는 정기총회에 제출하도록 규정함
- 바. 내부통제기준 마련 등(개정안 제75조의4)
 1) 공제사업을 하는 전국연합회는 임직원이 그 직무를 수행할 때 따라야 할 내부통제기준을 정하며, 동 내부통제기준의 준수 여부를 점검하고 위반 여부를 조사하여 감사위원회에 보고 하는 사람(이하 '준법 감시인'이라 함) 1명을 두도록 규정함
 2) 준법감시인은 이사회의 의결을 거쳐 이사장이 임명하도록 규정함
 3) 내부통제기준과 준법감시인의 자격요건 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정함
- 사. 공제규정 포함사항 위임을 상향(개정안 제77조의2제2항)
 공제규정에는 총리령으로 정하는 바에 따라 사업의 실시방법, 공제계약 및 공제로 등이 포함되도록 규정함
- 아. 금융위원회와 협의하여 공제사업 감독기준 마련(개정안 제77조의2제3항)
 공정위는 공제사업의 감독에 필요한 기준을 금융위원회 위원장과 협의하여 정하도록 규정함
- 자. 공제자율분쟁해결기구의 설치·운영(개정안 제77조의3)
 1) 공제사업을 하는 전국연합회는 공제사업 시행과 관련한 분쟁을 신속·공정하게 해결하기 위해 공제자율분쟁해결기구를 두도록 규정함
 2) 공제자율분쟁해결기구의 구성과 운영, 그 밖의 조정절차 등에 필요한 사항은 총리령으로 정하도록 규정함
 3) 공제자율분쟁해결기구에서 해결이 이루어지지 않은 경우에는 총리령으로 정하는 분쟁조정기구에 조정을 의뢰할 수 있도록 규정함
- 차. 공제 가입이 가능한 조합원의 자격 설정(개정안 제77조의4)
 전국연합회의 공제를 이용할 수 있는 조합원의 자격을 총리령으로 정하도록 규정함
- 카. 공제사업에 대한 외부감사 및 독립회계 처리(개정안 제79조의2)
 1) 공제사업을 하는 전국연합회는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」제3조에 따른 감사인의 감사를 받도록 규정함
 2) 공제사업을 하는 전국연합회는 감사보고서와 결산보고서를 매 회계연도 경과 후 3개월 이내에 공정위에 제출하도록 규정함
 3) 공제사업을 하는 전국연합회는 공제사업과 기타 다른 사업의 회계를 구분하여 관리하도록 규정함
- 타. 금융위원회와 협의하여 전국연합회의 공제사업에 대한 감독 등(개정안 제81조)
 1) 공정위는 전국연합회의 공제사업 감독에 대해서는 필요한 경우 금융위원회와 협의할 수 있도록 규정함
 2) 공정위는 전국연합회의 공제사업 감독상 필요한 경우 감독업무의 일부를 금융위원회에 위탁할 수 있도록 규정함
 3) 공정위는 금융위원회에 전국연합회의 공제사업에 대한 검사를 요청할 수 있도록 규정함
 4) 금융위원회는 필요한 경우 전국연합회에 대하여 공제사업과 관련한 업무 또는 재산상황에 관한 보고를 요구할 수 있도록 규정함
- 파. 공제사업에 대한 감독(개정안 제81조의2)
 전국연합회가 공제사업과 관련한 법령을 위반한 경우에는 경고 또는 주의, 해당 위반행위의 시정에 필요한 조치, 6개월 이내의 공제사업의 일부 또는 전부를 정지할 수 있도록 규정함
- 하. 전국연합회의 공제사업 관련 범위반 여부 검사 요청(개정안 제81조의3)
 공제사업을 하는 전국연합회의 회원이 대통령령으로 정한 회원 수 이상의 동의를 받아 전국연합회의 법령 등 위반을 이유로 검사를 청구한 경우에는 공정위가 금융감독원장에게 해당 전국연합회에 대한 검사를 요청할 수 있도록 규정함

거. 공제사업에 대한 공시(개정안 제81조의4)

공제사업을 하는 전국연합회는 공정위가 정하는 바에 따라 경영상황에 관한 주요 정보 및 자료를 공시하도록 규정함

너. 설립인가의 취소(개정안 제82조)

공제사업을 하는 전국연합회가 위반행위에 필요한 시정조치명령을 받고도 시정하지 아니하거나, 업무정지기간에 그 업무를 한 경우에는 설립인가를 취소할 수 있도록 규정함

더. 공제사업 관련규정 위반자에 대한 조치(개정안 제85조)

공제사업을 하는 전국연합회의 임직원이 공제사업에 대한 공시를 이행하지 아니하거나 거짓으로 공시한 경우, 감사보고서 및 결산보고서를 공정거래위원회에 제출하지 않은 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정함

공정위의 2017년 생협법 개정안 내용을 보도자료를 통해 요약하면 다음과 같다.⁶⁵⁾ 먼저 ① 생협 전국연합회에 한해 공제사업을 허용한다는 것이다. 생협법 개정안은 생협 연합회에 대해 공제사업을 금지하고, 전국연합회에 한해 공제사업을 허용했다. 두 번째로 ② 금융위원회와의 협조를 통해 공제사업 감독의 실효성을 제고하려고 하였다. 금융위원회와 협의하여 공제사업 감독기준을 마련하고, 전국연합회의 공제사업에 대한 검사를 요청할 수 있도록 하는 내용이다. ③ 세번째로 공제사업에 대한 자율통제를 강화하는 것이다. 공제사업을 하는 전국연합회는 내부감사 업무를 담당할 감사위원회를 설치하고, 공제사업과 관련한 내부통제기준을 마련해야 한다고 하였다. ④ 네번째로 공제사업을 하는 전국연합회는 매 회계연도마다 외부감사를 받고, 공제사업에 대한 회계는 독립회계로 처리하도록 하였다. ⑤ 마지막으로 공제가입이 가능한 조합원의 자격을 설정하고, 전국연합회가 공제 관련 규정을 위반한 경우에는 경고, 시정조치, 6개월 이내의 공제업무 일부 또는 전부 정지를 할 수 있게 하는 등의 규정을 만들었다.

공정위의 2017년 생협법 개정안은 각 생협 연합회의 거센 반발을 불러왔다. 2010년부터 오랜 기다림 끝에 개정안이 나왔는데, 개정안이 각 생협 연합회 별로 공제사업을 할 수 없다고 규정했기 때문이다. 각 생협 연합회는 공제사업의 주체를 ‘전국연합회’에만 한정하는 것은 사실상 공제사업을 거부하는 것으로 받아들였다.⁶⁶⁾ 생협 진영의 반대로 공정위는 결국 생협법 개정안을 철회하였다.

65) 공정거래위원회 보도자료, ‘소비자생활협동조합법 일부개정안 입법예고’, 소비자정책국 소비자정책과 (2017. 2. 7.) 참조.

66) 2017년 당시 생협 전국연합회는 존재하지 않았으며, 2022년 현재도 생협 전국연합회는 존재하지 않음.

다. 공정위의 정관변경인가 거부처분

생협법 개정안을 철회한 이후 2020년까지 생협의 공제사업을 위한 공정위의 별다른 후속 조치는 없었다. 아이쿱 생협은 공정위의 후속 조치와 별개로 공제사업을 준비하기 위해 2020. 4. 9. 제22차 아이쿱 생협 정기총회에서 정관개정을 승인하고, 2020. 4. 20. 공정위의 정관변경인가를 신청했다. 생협법상 생협 연합회에 허용되어 있고, 생협 표준정관례 제53조 제3호에도 공제사업이 명시되어 있어 문제없이 공제사업이 정관에 추가될 것으로 예상했다. 그러나 공정위는 2020. 5. 29. 아이쿱 생협 정관에 공제사업을 추가하는 정관변경인가를 거부했다. 이에 아이쿱 생협은 2020. 8. 27. 정관변경인가 거부처분 취소청구의 소를 제기했다(이하 ‘취소소송’).

공정위가 아이쿱 생협에 회신한 거부처분의 이유 및 근거를 보면, 공정위가 생협 연합회의 공제사업을 어떤 관점으로 보고 있는지 알 수 있다. 공정위는 아이쿱 생협의 정관변경인가 신청을 거부한 회신에서 정관변경인가를 거부하는 이유를 자세히 적시하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.⁶⁷⁾

- 현행 소비자생활협동조합 법령 하에서는 공제사업의 안정적 시행과 소비자의 피해방지가 어렵습니다.
 - 생협의 공제사업은 원칙적으로 조합원들만 이용할 수 있으나, 일정 금액의 출자금만 내면 누구나 생협의 조합원이 될 수 있으므로 생협의 공제사업은 사실상 일반 소비자를 대상으로 하게 됩니다. 따라서, 생협의 공제사업이 부실화될 경우 불특정 다수의 소비자 피해가 발생될 우려가 있다는 지적이 제기되어 왔습니다.
 - 그러나 생협의 공제사업은 보험업과 그 성격이 유사함에도, 생협법 상 보험업법의 적용이 배제되어 있고 금융당국의 감독을 받지 않는 등 보험회사에 비해 규제가 엄격하지 않으며, 물류나 의료사업을 주로 영위하고 있는 생협연합회가 공제 또는 보험사업에 대해 보험사 수준의 전문성을 가지고 있다고 보기 어려운 측면이 있습니다.
 - 따라서, 공제 가입자의 피해 예방 등을 위해서는 보다 엄격한 건전성 확보 및 감독체계 마련 등이 필요한 상황입니다.
- 위와 같이 현행 소비자생활협동조합 법령 하에서 공제사업의 안정적 시행과 소비자 피해 방지가 어려운 점, 공정위는 공제사업 관련 제도 보완을 위해 법령 개정을 검토하여 온 점 등을 감안시, 현 시점에서의 정관변경인가는 곤란함을 말씀드립니다.
- 한편, 귀 연합회에서 언급한 바와 같이 생협이 공제사업을 영위하기 위해서는 정관상 근거를 마련하는 것과 별개로 공제규정을 정하여 공정위의 인가를 받을 것이 별도로 요구됩니다.
 - 그러나, 공정위는 정관변경 인가를 심사함에 있어 정관변경의 목적까지 함께 고려하지 않을 수 없고, 만약 법령 개정을 추진하게 될 경우 공제사업 인가를 위해 연합회 또는 전국연합회가 갖추어야 할 요건이 추가로 필요할 가능성이 있으므로, 현 시점에서의 인가는 어려움을 양해바랍니다.

67) 공정거래위원회, “정관변경 재인가 신청 및 질의서 등에 대한 회신”, (2020. 7. 8.) 참조

위 내용을 요약하면, 공정위는 생협의 공제사업이 사실상 일반소비자를 대상으로 하고 있고, 공제사업이 부실화될 경우 불특정 다수가 피해를 보므로 생협의 공제사업에 엄격한 규제 및 건전성 확보가 필요하다는 입장이다. 또한 공정위는 생협법 개정안을 입법하는 등 제도개선 방안을 검토, 추진하고 있고, 법령 개정을 추진하게 되는 경우 공제사업 인가를 위해 생협 연합회 또는 전국연합회가 갖추어야 할 요건이 추가로 필요할 가능성이 있어 현 시점에서는 인가가 어렵다는 입장이다. 2020년 공정위의 입장은 2017년 생협법 개정안의 내용과 크게 다르지 않다.

3 취소소송에 대한 법원의 판단

가. 1심 판결의 내용

서울행정법원은 2021. 8. 27. 아이쿱 생협의 청구를 기각했다. 아이쿱 생협은 이에 항소하여 현재 서울고등법원에서 항소심이 진행중이다. 서울행정법원은 공정위(이하 ‘공정위’)의 주장 대부분을 받아들였는데, 아이쿱 생협의 주장과 법원의 판단을 비교하면 다음과 같다.

〈표 14〉 아이쿱 생협 주장과 1심 판단 비교

	아이쿱 생협 주장	1심 판단
절차적 하자	정관변경인가 거부처분은 처분의 법적근거 및 이유를 구체적으로 제시하지 아니한 채 이루어진 것으로 행정절차법 제23조에서 정한 이유제시의무를 위반함.	아이쿱 생협은 거부처분 당시 처분의 근거와 이유를 충분히 알 수 있어 행정구제절차로 나아가는 데 별다른 지장이 없었음.
실체적 하자	[주위적 주장] 생협 연합회의 정관변경인가는 ‘기속행위’로서 정관변경의 내용이 법령에 위배되지 않는다면 공정위는 정관변경을 인가하여야 함. 그러나 공정위는 아이쿱 생협의 정관변경이 법령에 위배되지 않음에도 불구하고 아이쿱 생협의 신청을 거부함.	연합회 설립 후 정관변경에 대한 인가는 기속행위라 볼 수 없음.
	[예비적 주장] ① 공정위는 생협법 제23조 제2항에 따라 연합회의 표준정관례를 정하여 고시하였는데, 당해 표준정관례에서 연합회가 영위할 수 사업으로 공제사업을 명시하고 있음. 이는 행정청의 공적 견해표명에 해당하기 때문에 이 사건 처분은 신뢰보호 원칙에 위배됨.	① 공정위의 표준정관례 고시를 통하여 연합회의 공제사업 수행에 관하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명이 있었다고 볼 수 없음. ②, ③ 다음 사정에 비추어 이 사건 처분에 재량권 행사의 해태나 비례원칙 위반이 있었다고 보기 어려움.

아이쿱 생협 주장	1심 판단
<p>② 공정위는 거부처분 전에 아이쿱 생협으로부터 공제규정·공제사업계획서 등 공제사업의 시행과 관련된 실질적 내용을 전혀 검토하지 않았는데, 이는 재량권 행사를 해태한 것임.</p> <p>③ 정관변경 신청을 인가하더라도 공제규정의 인가 단계에서 엄격히 심사하는 방법으로 공정위가 이 사건 처분사유로 삼은 ‘공제사업의 안정적 시행 및 소비자 피해 방지’라는 목적을 달성 가능함에도 신청을 거부함으로써 아이쿱 생협의 이익을 침해하였는바 이는 비례의 원칙 위반임</p> <p>④ 공제사업 관련 규정에 관한 입법자의 의도는 연합회에 공제사업을 원칙적으로 허용하되, 규제는 정관변경 인가 단계가 아닌 각 공제사업의 세부내용이 반영된 공제사업 인가단계에서 이루어져야 한다는 것임. 따라서 공정위의 거부처분은 생협법의 목적 및 생협법 제65조 제1항 제3호의 목적을 위반하였으므로 위법함.</p>	<p>i) 보험회사와 비교하여 규제가 엄격하지 않고, 연합회가 공제사업에 관하여 보험회사 수준의 충분한 재무건전성 등을 가지고 있다고 보기 어려워 연합회의 공제사업 수행을 엄격하게 규제할 필요성이 있음.</p> <p>ii) 공정위가 마련한 생협법 개정안에 따르면 전국연합회만 공제사업을 할 수 있으며, 현재까지 주무부처 이관 및 연합회 공제사업 수행에 따른 소비자 보호, 건전성 확보 등에 관한 논의는 계속 중인 것으로 보임.</p> <p>iii) 공제규정에 대한 인가는 연합회 정관에 수행할 수 있는 사업의 종류로 공제사업이 규정된 경우 단계적으로 검토할 수 있는 사항임.</p> <p>④ 판단하지 않음.</p>

나. 유사 판결의 내용

한국소비자생활협동조합 연합회(이하 ‘한국생협 연합회’)는 2017. 9. 15. 공정위에 공제사업을 정관에 추가하는 정관변경 인가신청을 한 바 있다. 그러나 공정위는 한국생협 연합회의 신청을 거부하였고, 한국생협 연합회는 공정위의 거부처분에 대한 취소소송을 제기하였다. 서울행정법원은 2018. 10. 11. 한국생협 연합회의 청구를 기각하였으며, 서울고등법원에서도 한국생협 연합회의 항소가 기각되었다. 한국생협 연합회는 상고했지만 대법원이 심리불속행 기각을 하여 판결(이하 ‘유사 판결’)이 확정되었다. 공정위는 유사 판결의 내용을 취소소송에 참고자료로 제출하였다. 유사 판결의 내용은 다음과 같다.

사실 관계	<p>한국생협 연합회가 ‘회원 또는 회원에 소속된 조합원에 대한 공제사업’을 정관상 연합회의 사업의 종류로 추가하고자 공정위(피고)에 정관변경 인가신청을 했으나, 공정위가 ‘<u>사업 종류에 공제사업을 추가하는 것은 현행 생협법 하에서는 공제사업의 안정적 시행과 소비자 피해 방지가 어려운 점을 감안하여 공정위가 제도보완을 위한 생협법 개정을 추진하고 있는 현시점에서는 인가하기 곤란하다</u>’는 이유를 들어 정관변경 인가신청을 거부한 사례</p>
-------	---

한국생협 연합회 주장	판단
<p>정관변경 인가신청에 대한 공정위의 인가는 기속행위 내지 기속재량행위로서 연합회가 신청한 정관변경의 내용이 생협법에 위배된다거나 그 인가가 현저히 공익에 반한다는 사정이 없으면 인가를 해야 함. 그럼에도 불구하고 공정위는 정관변경 인가신청과 무관하거나 앞으로 한국생협 연합회가 공제사업에 대한 승인을 신청할 때 비로소 검토되어야 할 사정 등을 이유로 위 신청을 불인가함</p>	<p>① 정관변경을 인가할 것인지 여부는 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량에 맡겨져 있다고 할 것임</p> <p>② 다음의 사정을 고려할 때 공정위의 처분은 재량권 일탈 남용에 해당하지 않음</p> <p>i) 공제기금이 부실하게 운영되거나 지급이 제대로 이루어지지 않을 경우 큰 피해가 발생할 수 있음에도, 생협법에 따른 연합회에 대해 보험법이 적용되지 않아 보험사에 비해 규제가 엄격하지 않고, 연합회가 공제사업에 대해 보험사 수준의 전문성을 가지고 있다고 보기도 어려워 연합회의 공제사업 시행을 엄격하게 규제할 필요성이 존재하는 점</p> <p>ii) 공제사업을 영위하기 위해서는 정관변경 외에 공제규정을 정하여 공정위의 인가를 받을 것이 별도로 요구된다고 하더라도, 공정위가 한국생협 연합회의 신청을 거부함에 있어 정관변경의 목적을 고려한 것이 부당하다고 할 수 없는 점</p> <p>iii) 공정위가 연합회의 공제사업을 허용할 경우 발생할 수 있는 부작용 및 이를 차단할 수 있는 방안에 대하여 여러 차례 논의하였고, 생협법 개정안에는 연합회에 대해서는 공제사업을 허용하지 않는 것을 주된 내용으로 하고 있는 점</p>

4 공정위의 주장 및 법원 판단에 대한 비판적 검토

가. 공정위의 주장 분석

(1) 생협의 공제가 수협, 신협, 새마을금고와 같은 일반공제인지 여부

협동조합의 본질은 ‘공통된 필요와 염원’을 가진 자들이 ‘공통의 필요와 염원’을 충족시키기 위한 사업을 함께 추진하는 데 있으며, 이를 협동조합의 ‘상호성(mutuality)’이라 한다.⁶⁸⁾ 생협의 공제사업은 비조합원의 이용이 불가능한 점에서 협동조합의 상호성 원칙에 부합하며, 비조합원의 이용을 허용해 일반공제로 분류되는 공제상품과 본질적 차이가 있다. 공제의 유형으로 분류하자면 생협의 공제는 조합공제 또는 상호부조형 공제가 될 것이며, 최소한 일반공제와 같다고 분류할 수 없다.

68) 장종익, “협동조합 기본법 현황과 개선방안”, 법무법인 태평양·재단법인 동천 공동편집, 사회적경제법연구(2018. 6.), 204-205.

공제사업에 참여하는 주체도 차이가 있다. 생협의 공제사업을 이용하는 생협 조합원은 의결권, 배당권, 서류열람권이 있지만(생협법 제16조, 제50조, 제44조), 일반공제의 비조합원은 협동조합의 의결이나 배당에 참여할 수 없고, 서류열람권이 기본적으로 보장되지도 않는다.

일반공제는 조합원을 넘어 일반인을 대상으로 사업하기에 조합원 간 상호성이 아닌 영리성에 기초하여 상품을 설계하고, 이에 따른 재무건전성 관리를 위해 일반 보험 사업에 준하는 규제 장치가 필요할 수 있다. 하지만 일반공제 협동조합(수협, 신협, 새마을금고)의 공제사업과 생협 공제사업은 협동조합이 운영하는 공제사업이라는 공통점이 있을 뿐, 그 이용자 특성과 자산 규모 차이 상 동일 규제 대상이 될 수 없다.

역사와 규모 면에서도 생협과 일반공제 협동조합의 공제사업은 차이가 많이 난다. 수협은 60여 년, 신협은 40여 년 이상, 새마을금고는 30여 년 이상 공제사업을 수행한 역사가 있다. 운영 규모에서도 2020년 기준으로 수협은 보유계약 51만여 건, 수입공제로 1조 1,099억 원이며, 신협은 111만여 건, 수입공제로는 8,313억 원이다. 새마을금고는 보유계약 392만여 건, 수입공제로는 2조 6,471억 원이다.⁶⁹⁾ 규모가 큰 일반공제 협동조합에 적용되는 규제 조항을 이제 사업을 시작하려는 생협 공제사업에 동일하게 적용하는 것은 비합리적이다.

〈표 15〉 새마을금고중앙회, 신협중앙회, 수협중앙회 비교⁷⁰⁾

구분	새마을금고중앙회	신협중앙회	수협중앙회
금융위 감독 도입 시기 총 자산	35조원('99)	20조원('98)	-
감사위원회 설치 의무 조항 도입 시기 총 자산	100조원('12)	63조원('15)	20조원('11)
최근 총 자산	200조원('19)	102조원('19)	15조원('19) (수협은행 50조원 '19)
2019년 아이쿱생협연합회 총 자산 : 3천 5백억 원			

생협공제는 공제사업 대상이 조합원으로 한정되어 있다는 폐쇄적 속성과 일반인의 조합원 가입이 자유롭다는 개방적 속성이 병존한다. 조합원간 상부상조라는 공제사업의 취지를 고려한다면, 생협공제는 조합원 간 신뢰와 유대가 구축된 연합회에 한정하여 공제사업을 허용할 필요성이 있다.

69) 보험개발원, 앞의 책, 647.

70) 세이프넷지원센터 내부자료 참조.

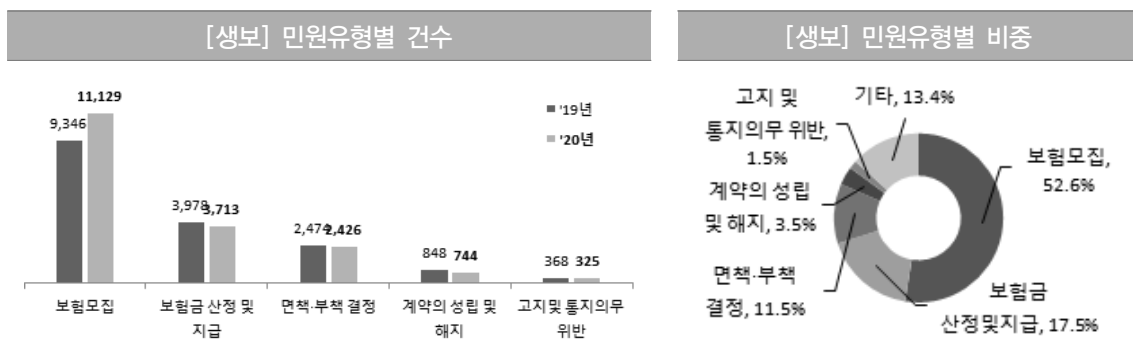
조합원 가입을 정관에 따라 제한할 수 있는 점, 생협 연합회로 인가를 받는 것이 쉽지 않다는 점으로 고려하면 생협 연합회가 조합원 간 신뢰와 유대를 구축하는 것이 그리 어렵지만은 않을 것이다. 이러한 방향으로 생협 공제사업의 성격을 분명히 할 수 있다면, 생협의 공제사업은 일반공제와 명백히 구별될 것이다.

(2) 생협의 공제사업이 일반 소비자를 대상으로 하게 되어 불특정 다수의 소비자 피해가 발생할 우려가 있는지 여부

공정위는 지속적으로 생협의 공제사업이 일반 소비자를 대상으로 하여 불특정 다수의 소비자 피해가 발생할 우려가 있다고 주장한다. 그러나 공정위는 특별한 근거 없이 단지 현행 생협법의 규정만으로는 피해 방지가 어려우며, 공제 가입자의 피해 예방을 위해서는 수협 공제 등 관련 법령을 참고하여 정교한 감독체계의 마련이 필요하다고 한다.

보험상품시장에서의 소비자피해현황을 확인하여 생협의 공제사업을 이용하는 조합원들이 어떤 피해를 입을 수 있을지 추정해볼 수 있다. 보험상품은 금융상품의 한 종류로서 그에 대한 소비자 피해가 발생한 경우 한국소비자원 및 금융감독원이 피해구제 업무를 담당하고 있다. 따라서 금융감독원의 통계자료를 통해 보험상품시장에서의 소비자피해현황을 확인할 수 있다.⁷¹⁾

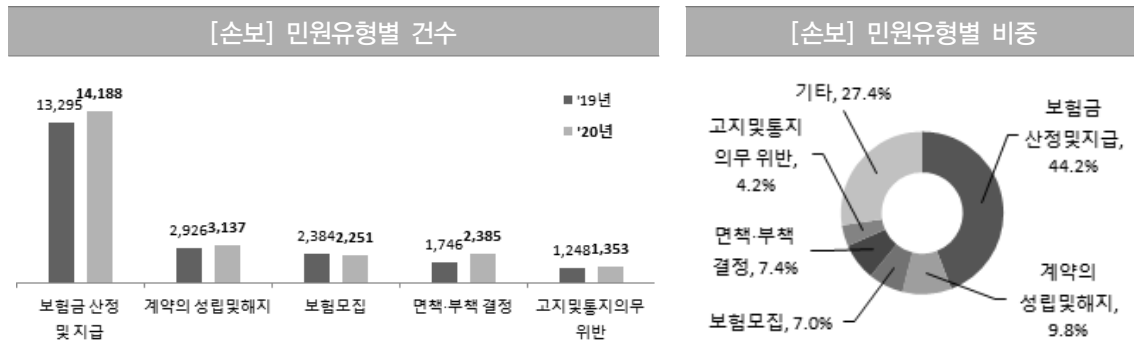
금융감독원 자료에 의하면, 2020년도 금융민원 중 생명보험은 총 21,170건의 민원이 발생했다. 민원유형별로 보험모집(52.6%) 관련 민원이 가장 많으며, 보험금 산정 및 지급(17.5%), 면부채 결정(11.5%) 등의 순이다.⁷²⁾



71) 윤민섭, “금융소비자보호관련 법제정비방안 연구(II)”, 한국소비자원 (2014), 56.

72) 금융감독원 보도자료, “2020년도 금융민원 및 금융상담 동향”, 금융민원총괄국 (2021. 4. 8.), 3.

2020년도 금융민원 중 손해보험은 총 32,124건의 민원이 발생했다. 민원유형별로 보험금 산정 및 지급이 가장 큰 비중(44.2%)을 차지하며, 계약의 성립 및 해지(9.8%), 보험모집(7.0%) 등의 순이다.⁷³⁾



금융감독원 자료에 의하면 보험상품의 모집단계 및 보험금 산정 및 지급단계에서 소비자 피해가 많이 발생함을 알 수 있다. 생협의 공제사업은 조합원을 대상으로 한 공제사업으로, 영리를 추구하는 모집인이 필요하지 않아 모집인의 상품설명 불충분, 불완전 판매 등으로 인한 피해는 적을 것으로 예상된다.

공정위가 주장하는 ‘일반소비자(공제 가입자)의 피해 예방’을 위해서는 생협 공제사업의 건전성 확보 및 감독체계 마련이 우선되어야 한다. 소비자의 피해 예방을 위해 공정위는 공제사업 추진을 위한 공제규정, 생협법 시행령, 생협법 시행규칙, 생협 공제사업 감독기준을 조속히 만들어야 한다(아래 「중소기업협동조합 공제사업 감독기준」 참조).

중소기업협동조합 공제사업 감독기준

제6장 재무건전성

제1절 총칙

제42조(재무건전성의 유지) 공제자는 공제금 지급능력과 경영의 건전성 확보를 위한 재무건전성유지에 대해 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 자본의 적정성에 관한 사항
2. 자산의 건전성에 관한 사항
3. 그밖에 경영의 건전성 확보를 위하여 필요한 사항

제43조(재무건전성의 기준) ① 제42조의 규정에 따라 공제자가 준수해야 할 재무건전성기준은 다음 각 호와 같다.

1. 지급여력비율은 100% 이상을 유지할 것

73) 금융감독원 보도자료, “2020년도 금융민원 및 금융상담 동향”, 금융민원총괄국 (2021. 4. 8.), 3

중소기업협동조합 공제사업 감독기준

2. 대출채권 등 보유자산의 건전성을 정기적으로 분류하고 대손충당금을 적립할 것
3. 공제자의 재공제, 재보험, 리스크 및 유동성의 관리에 관하여 제41조, 제49조, 제50조의 기준을 충족할 것
- ② 공제자가 제42조의 규정을 준수하지 아니하여 경영의 건전성을 해할 우려가 있는 경우 중소기업부장관은 공제자에 대하여 주식 등 위험자산 소유의 제한 등의 조치를 할 수 있으며, 이 조치를 하고자 하는 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
 1. 당해 조치가 공제계약자의 보호를 위하여 적절한지 여부
 2. 당해 조치가 공제사업의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 필요한지 여부
- ③ 중소기업부장관은 공제자의 자산건전성 분류 및 대손충당금 적립의 적정성을 점검하고, 부적정하다고 판단되는 경우 그 시정을 요구할 수 있다.

(3) 현행 생협법보다 엄격한 감독체계가 법률로 마련되어야 하는지 여부

생협 연합회가 공제사업을 하는 때에는 공제규정을 정하여 공정위의 인가를 받아야 한다. 생협 연합회의 공제규정에는 공정위가 정하는 바에 따라 사업의 실시방법, 공제계약 및 공제료 등을 정하고, 공정위는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자 보호를 위하여 공제사업의 감독기준을 정하여 운영할 수 있다(생협법 제66조). 위에서 살펴본 것과 같이 「중소기업협동조합법」상 공제사업에 대한 감독체계를 고려하면 현재 생협법상 공제사업의 감독체계가 공제사업을 수행하는데 부족하다고 볼 수 없다. 또한 공정위가 주무부처인 각 공제조합의 감독체계를 생협의 공제사업 감독체계와 비교해보았을 때, 생협법상 감독규정이 특별히 부족하다고 보기 어렵다. 따라서 생협의 공제사업은 현행 생협법에 근거하여 충분히 시행이 가능하다고 본다.

「소비자생활협동조합법」 제66조

- 제66조(공제규정 등) ① 연합회가 공제사업을 하는 때에는 공제규정을 정하여 공정위의 인가를 받아야 한다. 공제규정을 변경하고자 하는 때에도 공정위의 인가를 받아야 한다.
- ② 제1항에 따른 공제규정에는 공정위가 정하는 바에 따라 사업의 실시방법, 공제계약 및 공제료 등을 정하여야 한다.
 - ③ 공정위는 공제사업의 건전한 육성 및 계약자의 보호를 위하여 공제사업의 감독에 필요한 기준을 정하여 운영할 수 있다.

다만 생협의 공제사업 수행 주체가 다양하고 자율성이 높다는 점에서, 생협법 시행령, 생협법 시행규칙, 생협 공제사업 감독기준 등이 구체적으로 마련될 필요가 있다. 예를 들어 파산 위험으로부터 공제계약자를 보호하기 위해 연합회 소속 조합원 수가 일정수준 이상인 경우에만 공제사업을 허용하거나, 공제사업 영위가 가능한 연합회 최저출자금 규모를 상향조정을 하는 것이다.

소비자생활협동조합법 시행령 제14조

제14조(연합회의 설립인가 기준) 법 제60조제1항에 따른 연합회의 설립인가 기준은 다음 각 호와 같다.

1. 회원 자격이 있는 설립동의조합의 수가 5개 이상일 것
2. 회원 자격이 있는 설립동의조합의 총출자금액이 5천만원 이상일 것. 다만, 연합회가 공제사업을 하는 경우에는 1억원 이상으로 한다.

또한 공제사업을 수익수단으로 악용하는 것을 방지하기 위해서 비공제사업 매출액(회원조합 매출액 합계액) 규모가 일정수준(예: 1,000억 원) 이상인 연합회에만 공제사업을 허용하거나, 연합회 전체 매출액 대비 공제사업 매출액 비중을 일정수준 이하로 제한하는 방안(예: 전년도 총매출액의 20% 이내)도 공제사업 법제로 도입을 고려할 수 있다.⁷⁴⁾ 이미 이러한 내용들이 공정위와 생협, 전문가들 사이에 TF를 통해 논의된 바 있다.

나. 1심 법원 판단에 대한 비판적 검토

(1) 개요

아이쿱 생협의 1심 판결과, 유사 판결의 핵심은 결국 생협법에 따른 정관변경의 인가가 ‘재량행위’에 해당함을 전제로 재량행위에 관한 사법심사 기준(대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결 참고)에 비추어 생협 연합회의 정관상 ‘사업의 종류’에 공제사업을 추가하는 내용의 정관 변경 신청을 거부한 행위가 위법하지 않다는 데 있다.

(2) 재량행위에 관한 사법심사 기준이 아이쿱 생협 취소소송에 적용되기에 적절하지 않음

유사 판결은 대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결을 참조 판례로 들면서 다음과 같은 재량행위에 관한 사법심사 기준을 제시하였다.

재량행위에 대한 사법심사는 행정청의 재량에 기한 공익판단의 여지를 감안하여 법원은 독자의 결론을 도출함이 없이 당해 행위에 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사하게 되고, 재량권의 범위 내지 한계를 일탈·남용하여 위법한지 여부는 사실오인의 유무, 비례 및 평등의 원칙 위배 여부, 당해 행위의 목적 위반 여부나 동기의 부정 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단

74) 홍대원, “생협 공제사업 관련 업무 추진 계획”, 협동조합의 자생적 발전을 위한 두 가지 과제 토론회 자료집 (2015. 6. 18), 84, 85.

위 판시내용은 결국 재량행위에 대해서 법원은 당해 행위와 관련된 ‘정책적 판단’(독자의 결론)에 비추어 결론을 내려서는 안 되고, 당해 재량행위에 재량의 일탈·남용이 있는지만을 심사해야 한다는 취지로 이해된다. 그런데 위 참조 판례는 이 사건과 같은 차원에서 비교할 수 없는 사안이다. 아래에서 보는 바와 같이 참조 판례는 원칙적으로 건축물의 건축이나 그 용도변경이 금지된 개발제한구역 내에서의 용도 변경 허가에 관한 행정청의 거부처분을 어떻게 심사해야 하는지에 관한 것이다(대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결이 참조 판례로 들고 있는 대법원 1998. 9. 8. 선고 98두8759 판결 역시 같은 내용이 문제된 사안이다).

대법원 2001. 2. 9. 선고 98두17593 판결(유사 판결의 참조 판례)

구 도시계획법 … 제21조와 같은법 시행령 … 제20조 제1, 2항 및 같은법 시행규칙 … 제7조 제1항 제6호(다)목 등의 규정을 살펴보면, 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 지정되는 개발제한구역 내에서는 구역 지정의 목적상 건축물의 건축이나 그 용도변경은 원칙적으로 금지되고, 다만 구체적인 경우에 위와 같은 구역 지정의 목적에 위배되지 아니할 경우 예외적으로 허가에 의하여 그러한 행위를 할 수 있게 되어 있음이 위와 같은 관련 규정의 체재와 문언상 분명한 한편, 이러한 건축물의 용도변경에 대한 예외적인 허가는 그 상대방에게 수익적인 것에 틀림이 없으므로, 이는 그 법률적 성질이 재량행위 내지 자유재량행위에 속하는 것이라고 할 것이고(대법원 1998. 9. 8. 선고 98두8759 판결 참조), 따라서 그 위법 여부에 대한 심사는 재량권 일탈·남용의 유무를 그 대상으로 한다고 할 것이다.

...

그러나 개발제한구역 내에서의 건축물 용도변경에 대한 허가가 가지는 앞서 본 바와 같은 예외적인 허가로서의 성격과 그 재량행위로서의 성격에 비추어 보면, 그 용도변경의 허가는 개발제한구역에 속한다는 것 이외에 다른 공익상의 사유가 있어야만 거부할 수가 있고 그렇지 아니하면 반드시 허가를 하여야만 하는 것이 아니라 그 용도변경이 개발제한구역의 지정 목적과 그 관리에 위배되지 아니한다는 등의 사정이 특별히 인정될 경우에 한하여 그 허가가 가능한 것이고, 또 그에 관한 행정청의 판단이 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배, 목적위반 등에 해당하지 아니하면 이를 재량권의 일탈·남용이라고 하여 위법하다고 할 수가 없음은 앞서 본 바와 같다.

참조 판례는 법령상 원칙적으로 금지되는 행위와 관하여 그 수범자가 예외적으로 당해 행위의 허가를 신청할 경우, 행정청이 이를 거부한 행위를 어떻게 평가할 것인지에 관한 기준을 제시한 판결이다. 즉 이러한 판결은 공익적 목적에 따라 원칙적으로 금지되는 행위가 허용되려면 당해 공익보다 우월한 가치가 있어야 하고, 이 때 행정청이 원칙적으로 금지된 행위를 허용할 다른 우월한 가치가 있는지를 판단할 때 폭 넓은 재량이 인정된다는 취지로 이해해야 한다.

그러나 아이쿱 생협의 공제사업은 ‘원칙적’으로 금지된 행위로 볼 수 없다. 생협법에서는 생협연합회가 ‘회원 또는 회원에 소속된 조합원을 대상으로 하는 공제사업’을 할 수 있다고 명시하고 있고(제65조 제1항 제3호), 심지어 생협법에 따라 정관의 변경 및 공제사업 관련 규정이 인가 권

한을 갖고 있는 공정위도 생협법에 의하여 설립된 조합의 표준정관례를 제시하면서 ‘공제사업’을 연합회 사업의 종류 중 하나로 들고 있다.

이처럼 ① 법령상 원칙적으로 허용되고 있는 행위(공제사업)에 대한 신청(정관 변경)을 거부할지 결정할 때 발휘할 수 있는 행정청의 재량의 범위가 ② 법령상 원칙적으로 금지된 행위(개발제한구역 내에서의 용도변경)에 대한 신청(용도변경)을 거부할지 결정하는 때에 인정되는 재량의 범위보다 넓다고 볼 수 없다. 그렇기 때문에 ‘행정청의 어떤 행위에 관한 인·허가 발급’이 강학상 ‘재량행위’에 해당한다고 하더라도 인·허가의 대상이 되는 행위와 관련된 법령의 규정 형식, 성질 등에 비추어 행정청이 당해 행위에 관한 인·허가 발급에 어느 정도의 재량을 발휘할 수 있는지, 그와 같은 재량행위에 대하여 사법심사가 어느 정도까지 이루어질 수 있는지는 개별 사안마다 다르게 판단되어야 한다.

따라서 법원은 이 사건 판결에서 단순히 재량행위의 판단 기준과 관련하여 참조 판결의 판시 사항을 반복할 것이 아니라 법령상 원칙적으로 허용되고 있는 행위를 금지하는 처분과 관련해서는 구체적으로 어떤 점을 고려하여 재량권의 일탈·남용 여부를 따질 것인지를 상세하게 밝혀야 했다.

그럼에도 불구하고 법원은 사실상 ‘연합회의 공제사업에 따라 발생할 수 있는 피해 때문에 연합회의 공제사업을 엄격하게 규제할 필요’가 있다는 점에만 근거하여 공정위 처분이 위법하지 않다고 판단하였다. 그러나 이는 참고 판례가 금지하고 있는 재량행위에 대한 ‘정책적 판단’이다. 연합회의 공제사업이 야기할 수 있는 정책적 차원의 부작용에도 불구하고 생협법에서 연합회의 공제사업을 ‘원칙적’으로 허용하고 있는 이상 법원은 법률에 따라 원칙적으로 허용된 행위를 행정청이 금지하는 처분이 법리적 차원에서 정당화될 수 있는지를 심사했어야 한다.

(3) 특정 행위에 대한 인허가가 재량행위라고 하더라도 당해 행위를 일률적으로 금지하는 처분은 허용될 수 없음

공정위가 아이쿱 등 연합회의 정관 변경을 거부하면서 제시한 처분 근거는 공제 사업을 수행하고자 하는 모든 연합회의 정관 변경 신청에 적용될 수 있다. 쉽게 말해 현재 공정위가 취하고 있는 태도는 사실상 연합회의 공제 사업 수행을 일률적으로 금지하고 있는 것으로 볼 수 있다.

대법원 2001. 1. 16. 선고 99두8886 판결

구 도시계획법 제4조 제1항 제1호, 같은법시행령 제5조의2, 규칙 제4조의 규정의 형식이나 문언 등을 종합하면, 같은 도시계획법에 의한 토지형질변경허가에 있어서 허가 신청된 당해 토지의 합리적인 이용이나 도시계획 사업에 지장이 될 우려가 있는지 여부 등의 판단에 관하여는 일단 행정청에게 재량권이 부여되어 있다고 하겠으나, 행정청 내부의 사무처리준칙인 위 사무취급요령 제5조 제1항 제7호가 '녹지지역 내 대규모 미개발 토지로 서울특별시 도시기본계획상 개발이 유보된 지역'에 대하여는 일체 형질변경행위허가를 불허한다고 제한하고 있는 것은, 위 시행령 제5조의2 소정의 불허가사유인 당해 '토지의 합리적인 이용이나 도시계획사업에 지장이 될 우려'가 있는지 여부에 관계없이 도시기본계획상 개발이 유보된 지역이라는 사유만으로 일률적인 금지를 정하고 있는 것이어서 그 기준이 객관적으로 합리적이거나 타당하다고 할 수 없다.

위 판례는 특정 행위의 인허가가 재량행위라고 하더라도 당해 행위를 일률적으로 금지하는 처분은 허용될 수 없다는 의미이다. 위 판례의 판시 내용에 따르면, '실제 연합회가 수행하고자 하는 공제사업이 조합원들에게 피해를 발생시킬 우려가 있는지' 여부와 관계없이 '현재 연합회가 공제 사업을 수행할 수 없도록 하는 취지의 생협법 개정 작업이 이루어지고 있다'는 이유만으로 공제 사업을 사업의 종류로 추가하고자 하는 연합회의 정관 변경 신청을 거부하는 것은 그 기준이 객관적으로 합리적이거나 타당하다고 할 수 없다.

(4) 공정위의 '적극 행정 의무' 위반도 문제될 수 있음

공정위가 연합회의 공제 사업 수행을 금지하고 있는 실질적인 이유 중에 하나는 연합회의 공제 사업 수행에 필요한 세부 규정 등이 마련되지 않았다는 것이다.

그런데 「행정기본법」⁷⁵⁾과 「적극행정 운영규정」에 따르면 행정은 공공의 이익을 위하여 적극적으로 추진되어야 하고, 그 구체적인 내용으로 정책이나 제도를 시행하기 위하여 입법조치가 필요한 경우에 대통령령·총리령·부령을 제정·개정해야 한다고 하고 있다.

또한 적극행정 운영규정에 따라 중앙행정기관의 장은 정책을 집행하는 과정에서 법령을 해석할 때에는 법령의 범위에서 적극적으로 공공의 이익을 실현할 수 있도록 해야 하며, 법령의 취지를 벗어나 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과할 수 없다.

75) 2021. 3. 23. 시행.

「행정기본법」

제4조(행정의 적극적 추진) ① 행정은 공공의 이익을 위하여 적극적으로 추진되어야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 소속 공무원이 공공의 이익을 위하여 적극적으로 직무를 수행할 수 있도록 제반 여건을 조성하고, 이와 관련된 시책 및 조치를 추진하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 행정의 적극적 추진 및 적극행정 활성화를 위한 시책의 구체적인 사항 등은 대통령령으로 정한다.

「적극행정 운영규정」

제9조(적극행정 법제) ① 중앙행정기관의 장은 정책이나 제도를 시행하기 위해 입법조치가 필요한 경우로서 그 내용이 법률로 정하지 않아도 될 사항인 경우에는 대통령령, 총리령 및 부령을 제정 또는 개정해야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 소관 법령이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 적극 검토하여 신속하게 정비할 수 있도록 한다.

1. 「법제업무 운영규정」 제24조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 같은 조 제2항에 따라 법제처장이 통보한 법령정비안을 검토한 결과 정비가 필요하다고 인정되는 경우

2. 그 밖에 기술 또는 환경의 변화로 법령의 개선이 필요하거나 공공의 이익을 실현하기 위해 신속한 정비가 필요하다고 인정되는 경우

③ 중앙행정기관의 장은 정책을 집행하는 과정에서 법령을 해석할 때에는 법령의 범위에서 적극적으로 공공의 이익을 실현할 수 있도록 해야 하며, 법령의 취지를 벗어나 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과해서는 안 된다.

이러한 규정에 취지에 비추어 생협법상 허용된 연합회의 공제사업의 수행을 위한 제반 규정이 마련되어 있지 않다는 사실은 거부처분의 근거가 될 수 없고, 오히려 공정위의 거부처분이 위법하다는 점의 근거가 될 뿐이다. 명시적으로 행정청의 ‘적극 행정 의무’ 위반을 문제삼은 것은 아니지만, 우리 법원은 행정청이 장애인복지법상 뚜렛증후군이 장애의 종류나 기준에 기재되어 있지 않아 뚜렛증후군 환자의 장애인등록 신청을 거부한 사례에서 행정입법의 미비를 이유로 한 거부 처분은 허용될 수 없다는 점을 분명히 했다(대법원 2019. 10. 31. 선고 2016두50907 판결).

대법원 2019. 10. 31. 선고 2016두50907 판결

어느 특정한 장애가 장애인복지법 시행령 제2조 제1항 [별표 1]에 명시적으로 규정되어 있지 않다고 하더라도, 그 장애를 가진 사람이 장애인복지법 제2조에서 정한 장애인에 해당함이 분명할 뿐 아니라, 모법과 위 시행령 조항의 내용과 체계에 비추어 볼 때 위 시행령 조항이 그 장애를 장애인복지법 적용대상에서 배제하려는 전제에 서있다고 새길 수 없고 단순한 행정입법의 미비가 있을 뿐이라고 보이는 경우에는, 행정청은 그 장애가 시행령에 규정되어 있지 않다는 이유만으로 장애인등록신청을 거부할 수 없다. 이 경우 행정청으로서 위 시행령 조항 중 해당 장애와 가장 유사한 장애의 유형에 관한 규정을 찾아 유추 적용함으로써 위 시행령 조항을 최대한 모법의 취지와 평등원칙에 부합하도록 운용하여야 한다

결국 이 사건에서도 공제 사업으로 발생할 수 있는 피해를 방지할 수 있는 법령이나 규정이 마련되어 있지 않다는 점을 근거로 정관 변경을 거부하는 것은 ‘적극 행정 의무 위반’에 해당한다고 볼 수 있다.

V. 해외의 공제사업 제도 및 현황⁷⁶⁾

1 일본

일본의 경우 1947년에서 1949년에 걸쳐서 각종 협동조합법이 제정되었고, 그 사업의 하나로 공제사업이 시행되었다. 일본에서는 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 소비자생활협동조합법, 중소기업협동조합법 등 4개의 법률에 근거하여 공제사업이 실시되고 있는 등 협동조합법 내 공제규정에 근거하여 공제사업을 실시하는 단체가 다수이다. 공제사업의 감독 역시 각종 협동조합법에 근거하여 감독관청도 나뉜다.⁷⁷⁾ 즉, 협동조합 공제는 우리나라처럼 농업협동조합법(農業協同組合法), 수산업협동조합법(水産業協同組合法), 소비생활협동조합법(消費生活協同組合法), 중소기업협동조합법(中小企業等協同組合法) 등 각 협동조합 관련 법률이 그 근거법이 되었고, 이들은 공제사업에 관하여도 거의 같은 규정을 가지고 있다. 이 가운데 생협의 공제사업은 소비생활협동조합법(消費生活協同組合法)에 근거하고 있으며, 소관부처는 후생노동성이다.

한편, 일본은 협동조합의 공제사업과 공제회의 공제사업을 동일하게 보아 공제라는 명칭하에 사업을 규율하고 있다. 공제에 관하여 「보험업법」이 적용되지 않았으나, 2005년 4월부터 시행된 개정 「보험업법」에서는 보험업의 정의를 변경하여 공제를 규제 대상에 포함시켰다. 이에 따라 개정 「보험업법」에서는 ‘근거법이 있는 공제’, ‘근거법이 없는 공제’, ‘무인가 공제’ 모두를 「보험업법」의 규제대상에 포함시키고 선별적으로 해당 법의 적용제외 범위를 지정하였다. 다만 일본의 「소비생활협동조합법」은 공제계약에 관하여 보험업법의 소수 조항만을 제한적으로 준용하고 있을 따름이다(일본 「소비생활협동조합법」 제12조의2 제3항).

일본도 생협이 공제사업을 하고자 하는 경우에는 해당 조합으로 하여금 ‘공제사업규약(共濟事業規約)’을 정할 것을 규정하고 있는데, 이 규약에서 공제사업의 실시방법, 공제계약 등 후생노동성

76) 본 목차는 오영수 외 2, 앞의 글, 79. 이하 IV. 주요국의 공제사업 규제 제도를 인용하여 정리, 추가, 수정하였음.

77) 日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』 (2018) 참조.

령이 정하는 상세 항목을 규정하도록 요구하고 있다(일본 「소비생활협동조합법」 제26조의3 제1항). 일본 역시 우리나라의 생협법이 의도하고 있는 것처럼, 생협의 자율적인 공제사업 운영을 보장하되, 주무부처인 후생노동성이 공제사업규약의 제정에 관하여 적극적으로 관여하도록 하고 있는 것이다.

일본 생협공제의 경우 70년이 넘는 역사를 가지고 있다. 1948년 「소비생활협동조합법」이 제정 및 시행되고 그 다음 해에 노다쇼유생활협동조합이 공제사업을 시작하였다. 일본의 생협은 노동자가 중심이 된 생협 공제, 직장 생협에서 실시하는 공제, 지역 생협에서 실시하는 공제, 대학 생협에서 실시하는 공제 등 긴 역사 속에서 다양한 주체들에 의해 크게 성장하였다.⁷⁸⁾ 2021년 4월 한일공제사업연구교류회에 참여한 전 공익재단법인 생협총합연구소 연구원 코즈카 카즈유키의 발표 자료에 따르면, 70년 역사를 가지고 있는 일본의 협동조합 공제는 그 규모가 상당한데, 조합원 수가 7731만 명에 달하고 수입공제료만도 6조 5093억 엔, 총 자산 규모만 65조 7518억 엔에 이른다. 보험, 공제 시장에서의 시장점유율은 13.8%이다. 이처럼 우리나라와 흡사한 협동조합법제를 가지고 있는 일본에서도 생협의 공제사업은 전국적으로 매우 광범위하게 전개되고 있다.

2 프랑스

프랑스의 경우 공제조직은 보험상호조합, 공제조합, 절약조합, 농업상호 보험금고가 있다. 먼저 보험상호조합은 「보험법」(L322-26-4조)에서 상호보험회사의 한 형태로 정의되는데, 다음과 같은 성격을 갖는 비영리조합이다. 즉, ① 변액출자금의 지불에 의해 담보위험이 발생한 경우에 있어서 채무의 전액결제를 조합원에 보장, ② 지역적 또는 동업적 성격, ③ 계약 획득을 위해 어떠한 중개자에게도 보수를 지불하지 않음, ④ 관리자 또는 이사에게 어떠한 보수도 지불하지 않음, ⑤ 정관에 정한 조건에서 그 조합원 사이에 수입잉여를 전액분배 등이다.

78) 예를 들어 니가타노동공제회는 일본 내에서도 공제가 성공하게 된 배경으로도 유명하다. 1955년 5월에 설립한 후 당시 화재 공제료 수입이 600만 엔 미만이었는데, 그해 10월 니가타 대화재가 발생해 가입자 중 이재민이 40명이 발생했고, 지불해야 할 공제 금액이 1267만 5000엔이었다고 한다. 수입보다 지불해야 하는 공제료가 높은 상황에서, ‘빛은 언젠가 갚을 수 있지만 잃어버린 신뢰는 영원히 돌이킬 수 없다’는 신념에서 사업 주체인 니가타현 노동자복지대책협의회에 가맹된 노동조합을 통해 노동금고에서 용자를 받아 공제금이 모두 신속하게 지급되었다고 한다. 이런 경험이 일본 전역으로 공제가 확산되고 성장하는 밑거름이 되었다고 볼 수 있다.

공제조합은 「공제조합법」⁷⁹⁾에 근거를 두고 있는데, 그에 따르면 제1조에 해당하는 제L-111-1조에서 “공제조합(mutuelles)이란 비영리 민간법인이다. 공제조합은 조합원의 기여금으로 정관에 근거하여 위험의 예방활동, 연대활동, 상호부조활동을 행하며, 조합원의 문화적·도덕적·지적·신체적 발전에 공헌하며, 조합원의 생활조건의 개선에 공헌한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 공제조합의 목적으로서 ① 보험활동(사망, 사고, 질병, 결혼·출산, 저축 등 인간생활에 관한 대처, 생활부조, 주택대부, 실업수당), ② 실업, 장애, 가족, 노령, 수발 등의 리스크 예방, ③ 사회적 활동, 보건 활동, 문화활동, ④ 사회수당의 실시를 들고 있다.

또한 제L-112-2조에서는 이 법의 적용을 받지 않는 조직은 mutual, mutuelle, mutualit, mutualiste를 명칭으로 사용하는 것을 금지하고 있는데, 이 중에서 보험회사로 인정되는 것에 대해서는 mutuelle를 사용하는 것으로 하고 있다. 따라서 상호(공제)회사(mutuelle d'assurance)는 「보험업법」의 적용도 받는다.

제L-112-3조에서는 사회보장제도에 편입된 공제조합에 대해서는 법률과 정관에서 그 취지를 규정하는 것으로 되어 있으며, 사회보장제도의 보완적 역할을 맡은 공제조합은 「공제조직법」에 기초하고 있다. ‘절약조합(institutions de prévoyance)’은 「사회보장법」에 근거를 두고 있으며 EU의 보험정책에 따라서 보다 보험회사적인 성격이 부여된다. 한편, 상호보험금고(caisse)라는 명칭의 공제조직은 「농업법」 및 「보험법」에 근거를 두고 있다.

프랑스의 공제조직은 사회보장체계의 보완재 역할을 한다. Macif, Maif, Matmut, Maaf, GMF, Mapa, MFA, AMF 등 보험공제조합이 사회적경제 지배구조를 배경으로 프랑스의 자동차 및 주택보험 시장의 50%를 점유하고 있다. 2014년 말 기준으로 손해보험 분야에서 약 180억 유로의 매출을 올렸고, 조합원수는 2,600만 명(이 중 2,050만 명이 자동차, 종합주택, 배상책임보험 가입자)에 달한다. 2018년 기준으로 지난 10년간 1천만 명의 조합원이 증가했다. 보험공제조합의 성장 비결은 주주이익 실현이 아닌 지배구조, 보험중개인이 없는 직접판매 방식 등으로 저렴한 보험료로 많은 보장을 해주기 때문이다.

79) 세계법제정보센터는 ‘사회공제조합법’이라고 해석하고 있다.

https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=49359&AST_SEQ=105&nationReadYn=Y&ETC=4&searchNtnl=FR (2021. 3. 31. 확인).

프랑스 사회보장체계를 보완하는 기구로 공제조합의 또 다른 발전 형태인 의료공제조합을 들 수 있다. 프랑스 국민 60% 이상이 의료공제조합에 가입돼 있다. 1970년대 보편적 사회보장체계가 마련되고 전통적인 공제조합의 역할을 대체하면서 공제조합이 의료공제조합으로 발전한 것이다. 현재 프랑스 실비의료보험 시장의 54%를 점유하고 있는데, 10년 전의 60%보다는 줄었지만 여전히 점유율이 높다. 의료공제조합은 약국, 안정점, 병원 등도 운영하며 조합원들의 만족도를 높이고 있다. 특히 사회적 욕구에 부응해 노인 돌봄과 관련된 사업을 활발하게 펼쳤다. 이에 반발해 기존 사업자들이 의료공제조합이 이런 사업을 하지 못하도록 로비를 벌이기도 했다. 하지만 프랑스 의료공제조합은 사회보장체계의 보완재로서 자리매김했다.⁸⁰⁾

3 영국

영국에서는 공제(mutual)라는 말을 널리 비영리협동 조직의 총칭 및 상호부조의 정신과 기능을 나타내는 말로 사용하고 있다. 공제조합(mutual socities)이라는 명칭이 법률적으로 처음 사용된 것은 「금융서비스시장법(FSMA)」에서이다. 이 법의 제XXI편 공제조합에 속하는 것으로는 우애조합(friendly societies), 주택금융조합(building societies), 산업공제조합(industrial and provident sociteites), 신용조합(credit unions) 등이 있다.

영국에서 공제조합의 원형은 1793년에 법률로 촉진과 지원을 규정한 우애조합(Friendly Society)에서 시작되었다고 할 수 있다. 우애조합은 노동자들이 자발적으로 기금을 모으고 우애를 바탕으로 질병 또는 빈곤 시 상호금융을 제공하고 장례비를 지급했다. 현대적인 복지국가의 등장 이전에, 우애조합은 노동자들이 질병 혹은 노령이라는 삶의 위기에 대응하여 도움을 받을 수 있는 유일한 방안이었다.⁸¹⁾ 협동조합의 탄생의 모태가 되었던 게 공제조합이다. 영국에서 17세기 후반에 업종별로 우애조합(freindly society)이 조직되어서 질병, 실업, 사망, 출산에 대비한 공제를 실시했고 18세기에 들어서 남편과 사별한 여성들의 공제조합(The Freindly Society of Widows)처럼 여성회원만으로 구성된 공제조합도 활동하였다.

80) 오마이뉴스, “프랑스 사회적 금융의 힘, 보험·의료 공제조합”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002481275 (2018. 10. 24.).

81) 송종운·염형국, “시민사회 활성화를 위한 공익활동가공제조합 설립방안 연구보고서”, 사회연대은행 (사)함께만드는세상, 2013, 15.

1992년에 개정된 「우애조합법(Friendly Society Act)」은 우애조합이 주식회사 형태를 취하는 것을 허용해서 우애조합의 구조를 기업과 비기업이라는 이중구조로 만들었다.⁸²⁾ 「우애조합법(Friendly Society Act)」은 등록 및 사업범위 등에 관해서 적용되는데, 그에 따르면 자발적인 공제조직은 조합원에 대해서 장기보험계약과 손해보험계약 등을 제공할 수 있다.

우애조합과 별도로 1852년에 ‘산업공제조합법(Industrial and Provident Societies Act)’이 만들어졌다. 이 법은 협동조합에게 법인격을 부여하고 조합 명의의 부동산 소유를 인정하며 비조합원의 사업이용도 인정했다. 대신에 조합규약의 제정을 의무화하고 필요한 사항을 명시했다(이법은 신용조합에 관한 규정도 포함하고 있다). 우애조합이 공동체로서의 상호부조 성격을 가진다면, 산업공제조합은 협동조합의 법형식을 취한다.⁸³⁾ 「산업공제조합법」에 의거하여 사업을 영위하는 조직 중 협동조합의 형태로 보험을 인수하고 있는 유일한 조직으로는 협동보험조합(Cooperative Insurance Society Limited)이 있다. 협동보험조합은 생명보험과 손해보험 대부분의 종목에 걸쳐 영업을 하고 있다.

4 캐나다 퀘벡

캐나다 퀘벡은 「보험법(Insurer's Act A.32-1)」을 두고 위 법을 통해 보험 서비스를 제공하는 보험회사 및 공제조합을 규율하고 있다. 또한 위 법은 공제 기금의 설립과 운영, 그리고 해산에 관한 절차에 대해서도 규정하고 있다. 「보험법」 내 공제조합의 형태와 관련된 조항은 TITLE III: Insurance Business에 규정되어 있고, 해당 규정들은 공제조합의 설립절차, 발기인 등에 대한 규율 내용을 담고 있다. 한편 위 법의 CHAPTER III.1 - DIVISION V는 상호보험협회의 설립 요건에 관하여 규정하고 있는데, 해당 규정에 따르면 상호보험협회는 200인의 발기인이 설립 총회를 통해 설립할 수 있고, 다른 조직에 속한 회원들이 설립 발기인이 되는 것에 대해 제한을 두고 있지 않다. 이는 노동조합, 생협 등 다른 조직에 속한 구성원들이 상호보험협회의 발기인이 되어 협회를 설립할 수 있는 구조다.

캐나다 퀘벡의 공제사업과 관련된 현황에 대해 살펴보면 다음과 같다. 즉, 퀘벡 협동조합 상호공제 연합회(Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, 이하 ‘CQCM’)는 협동조합법

82) 송종운·염형국, 앞의 글, 17.

83) 송종운·염형국, 앞의 글, 17.

(Co-operative Act C. 67-2)에 의거하여 설립된 퀘백의 협동조합 및 공제보험협회들의 3차 연합회⁸⁴⁾이다. CQCM은 협동조합 및 공제보험협회로서의 대표성을 인정받아 협동조합 연계를 대표하여 정부와 소통하는 공식 채널로 기능하고 있다. 이러한 CQCM의 회원은 아래와 같은 기관들이 있다.

〈표 16〉 CQCM 회원 기관 목록

기관명	비고
Agropur 낙농생산자 협동조합	회원 : 3,161명
CQCH 주택협동조합연합회	조합회원 : 1,300개
데자르탱 신협	회원 : 7,000,000명
식료품 협동조합 연합회 ICI COOP(FCAQ)	
FCCTQ 퀘백 케이블 설치 및 텔레커뮤니케이션 협동조합 연합회	
EESAD 가정돌봄 사회적기업 연합회	
FCPQ 파라메딕(엠블러스) 협동조합	
FCNQ 선주민 주역 협동조합 연합회	
FCFQ 장례 협동조합 연합회	
COOPSCO 학교 협동조합 연합회	
FQCF 임업 협동조합 연합회	
Promutuel 공제조합 연합회	
BENEVA 금융그룹	
Solio 농업 생산자 협동조합	
R seau COOP 노동자 협동조합 연합회	
Co-Operators 공제보험협회	
FQCS 건강협동조합 연합회	의료생협의 기능 수행

CQCM 소속으로 공제보험 서비스를 제공하는 기관은 데자르탱 신협, Co-Operators, BENEVA(2020년 SSQ 및 La Capitale과 합병), Promutuel 등 다섯 개의 기관이 있고 이 중 공제보험 서비스만을 제공하는 기관은 데자르탱 신협을 제외한 나머지 네 개 기관이다.

이 중 BENEVA는 2020년 공무원 노조에 의해 설립된 La Capitale와 의료 협동조합 운동을 이끌던 그룹에 의해 설립된 SSQ의 합병으로 출범한 상호보험회사로서 총 자산 250억 달러(CAD), 종업원 약 5,000여 명 규모이다.

84) 개별 협동조합이 소속된 연합회가 2차 연합회, 연합회들이 소속된 총 연합회가 3차 연합회로 분류됨.

Promuteuel은 1852년 퀘벡 주 헌팅턴에서 화재 보험 서비스를 목적으로 설립된 보험회사로, 각 지역별로 16개 상호보험회사(mutual insurance company)의 연합회로서의 성격을 가지고 있는 것이 특징이다. 상해보험만 놓고 보았을 때 퀘벡 주 내에서 가장 큰 상해 보험사 공제조합이다. 총 자산규모는 10억 5,800만 달러(CAD)이고 종업원의 숫자는 약 1,925명이다.

Co-Operators는 캐나다 사스케치완 주 밀 생산자 협동조합 (Saskatchewan Wheat Pool)이 설립자금 25,000달러(CAD)를 출자하여 설립하였고, 그 이후 캐나다 전역에서 활동하는 보험회사로 발전하였다. 총 자산 규모는 약 560억 4,000만 달러(CAD)이고 종업원의 숫자는 약 6,454명이다.

VI. 결론

생협은 2010년 3월 개정된 생협법에 따라 각 지역 연합회와 전국연합회가 조합원을 대상으로 공제사업을 할 수 있게 되었지만, 현재 공제사업을 수행하고 있는 생협 연합회는 없다. 연구 결과, 생협의 공제사업이 시행되지 못하는 가장 큰 이유는 공정위가 생협법의 취지와 다르게 일률적으로 생협의 공제사업을 금지하고 있기 때문이다. 공정위는 생협 연합회가 공제사업을 수행하기에는 부족하며, 생협법이 미비하다는 이유로 각 생협 연합회의 공제사업을 반대하고 있다.

하지만 생협법 시행령, 생협법 시행규칙, 생협 공제사업 감독기준 등 필요한 감독체계가 마련된다면, 위와 같은 공정위의 우려는 충분히 해소될 것이며, 생협의 공제사업은 현행 법률로 수행이 가능하다고 본다. 다만 이런 감독체계를 마련해야 하는 주체가 공정위라는 점이 문제를 해결하기 어렵게 만들고 있다. 공정위는 법령의 공백상태를 방치하지 말고 조속히 생협의 공제사업 시행을 위한 행정입법을 해야 하며, 그 과정에서 생협의 자율성을 존중하고, 생협 연합회의 충분한 의견을 들어야 한다.

물론 생협의 공제사업이 일반공제와 차별화될 필요가 있다. 그러기 위해서는 생협의 공제사업 대상이 ‘불특정 다수’가 아닌 ‘특정 다수’가 되어야 한다. 생협의 개방적 특성을 고려한다면, 입법을 통해 이런 우려를 불식시키는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 2017년 생협법 개정안의 내용처럼 생협 연합회의 공제를 이용할 수 있는 조합원의 자격을 조합에 가입한 기간 등을 고려하여 총리령(생협법 시행규칙)으로 정하도록 규정하는 방법을 고려해볼 수 있다.

공정위 2017년 생협법 개정안

제77조의4(공제를 이용할 수 있는 조합원의 자격) ① 공정위는 조합원이 조합에 가입한 기간 등을 고려하여 공제를 이용할 수 있는 조합원의 자격요건을 총리령으로 정한다.

② 공제사업을 하는 전국연합회는 제1항에서 정한 공제를 이용할 수 있는 자격요건을 갖춘 조합원에 한하여 공제를 이용하도록 하여야 한다.

사람들은 살아가면서 겪게 되는 어려움과 불확실한 미래를 정부의 사회보장제도나 사보험을 통해 해결한다. 그러나 사회보장제도가 모든 위험을 대비할 수 없으며, 모두가 위험에 대비할 수 있는 민간 보험상품에 가입할 수 있는 것도 아니다. 오히려 경제적으로 어려울수록 더 많은 위험에 노출된 채 살아간다. 이러한 문제를 생협의 공제사업이 해결할 수 있을까? 동행이나 주민협동연합회의 사례를 살펴 보면 생협의 공제도 사회적 안전망으로서 작동하기를 기대해볼 수 있다. 「협동조합 기본법」이 2012년 만들어지고 사회적협동조합이 소액대출과 상호부조를 할 수 있게 되었다. 동행이나 주민협동연합회가 만든 사회적협동조합은 「협동조합 기본법」에서 보장하고 있는 제도를 통해 공익활동가나 저소득주민들을 위한 여러 사업을 할 수 있게 되었다. 기존의 다양한 영리보험과 공제상품에도 불구하고, 우리가 생협의 공제가 시행되기를 바라는 것은 이러한 사회적 안전망이 되기를 기대하기 때문이다.

시간과 물리적 한계로 인해 해외의 공제사업 제도 및 현황에 대해 자세히 연구하지는 못했다. 다만 해외의 사례를 살펴보더라도, 각 나라의 공제조직은 상호부조를 통해 사회적 약자와 시민들의 사회적 안전망의 역할을 수행했다는 점을 알 수 있다. 자발적으로 결성한 공제조직들이 공제사업을 수행할 수 있고, 많은 나라들이 이런 공제조직의 공제사업을 제도적으로 뒷받침하고 있다. 공정위와 정부, 입법자들은 다양한 해외 사례를 참고하여 생협의 공제사업이 수행될 수 있도록 관련 법령을 조속히 정비해야 한다.

공제(共濟)란 힘을 합하여 서로 돕는다는 뜻이다. 생협의 공제사업은 공제의 뜻에 맞는 공제사업이 되어야 한다. 지금까지 우리나라 생협 운동은 지역을 기반으로 개개인의 생활에서 나타나는 요구들을 공동체적 방식으로 해결하기 위해 노력해왔다. 생협 조합원들은 물품 구매뿐만 아니라 서로 만나 생활을 나누며, 생산자와 지역공동체를 위한 중요한 사업들을 만들어왔다. 친환경 농산물 구매, 농업 살리기, 윤리적 소비, 공정무역, 자원순환, 기후행동 등이 좋은 예다. 생협의 공제사업이 시행되어 공동체를 위한 새로운 협동방식과 사회적 안전망이 지금보다 더 많이 만들어지기를 바란다. 또한 생협의 공제사업이 노동공제회, 사회적경제조직의 공제 등이 참고할 수 있는 사회연대를 위한 공제사업의 사례가 되기를 바란다.

〈참고문헌〉

[단행본]

- 김형미 외, 『한국 생활협동조합운동의 기원과 전개』, 푸른나무, 2012. 3. 16.
보험개발원, 『2020년도 보험통계연감』, 2021.
(재)아이쿱(Icoop) 아이쿱협동조합연구소, 『icoop생협 2016년 입문협동조합』, 알마 출판사, 2016.
한기정, 『보험법』, 박영사, 2021.
日本共済協会, 『日本の共済事業ファクトブック2018』, 2018.

[논문 및 보고서]

- 김용진·김형미·최은주·신창섭·이태영·김재원, “사회적 가치 실현을 위한 협동조합법제 체계화 방안”, 한국법제연구원, 2020. 5.
김정주, 김명규, “국내 공제산업의 배당에 관한 탐색적 연구”, 『손해사정연구』 제12권 통합호, 2020. 10.
김현수, “방문판매법상 다단계판매의 법적 문제점과 공제조합 운영의 개선방안에 관한 연구”, 선문대학교, 2018.
송종운, 염형국, “시민사회 활성화를 위한 공익활동가공제조합 설립방안 연구보고서”, 사회연대은행(사)함께만드는세상, 2013.
신수식, “유사보험제도의 현황과 민영보험과의 상호발전방향”, 『보험개발연구』 제9호, 1993.
신이수, “소유권체제 발전에 따른 「소비자생활협동조합법」 법제화 과정 분석”, 국회입법조사처 『입법과 정책』 제12권 제2호, 2020. 8. 31.
오영수, 김경환, 박정희, “일반공제사업 규제의 합리화 방안”, 2011-2 정책보고서(보험연구원), 2011. 2.
윤민섭, “금융소비자보호관련 법제정비방안 연구(II)”, 한국소비자원, 2014.
이태영, “금융협동조합 규제체계 개편과 법·제도 개선방안 연구”, 박사학위 논문, 연세대학교, 2021.
장진희, 손정순, 이향숙, “플랫폼노동 종사자 보호를 위한 공제회 설립방안 : 플랫폼노동 실태조사를 중심으로”, 한국노총 중앙연구원, 2020.
(재)아이쿱(Icoop) 협동조합연구소, “소비자생활협동조합연합회의 공제조합 운영에 관한 연구”, 협동조합네트워크, 2011. 4.
정순섭, “금융회사의 조직규제 : 금융회사 지배구조의 금융규제법상 의미를 중심으로”, 『상사판례연구』 제24집 제2권, 2011.
최창희·홍민지, “공제보험 현황 조사”, 보험연구원, 2020. 4.
한국외국어대학교 산학협력단, “공제사업등 생협의 건전성 확보방안에 대한 연구”, 2012. 7. 18.

[기타 자료]

김경환 외 1명, “공제사업 현황 및 감독강화 필요성”, 보험감독원 Weekly, 2014. 11. 5.

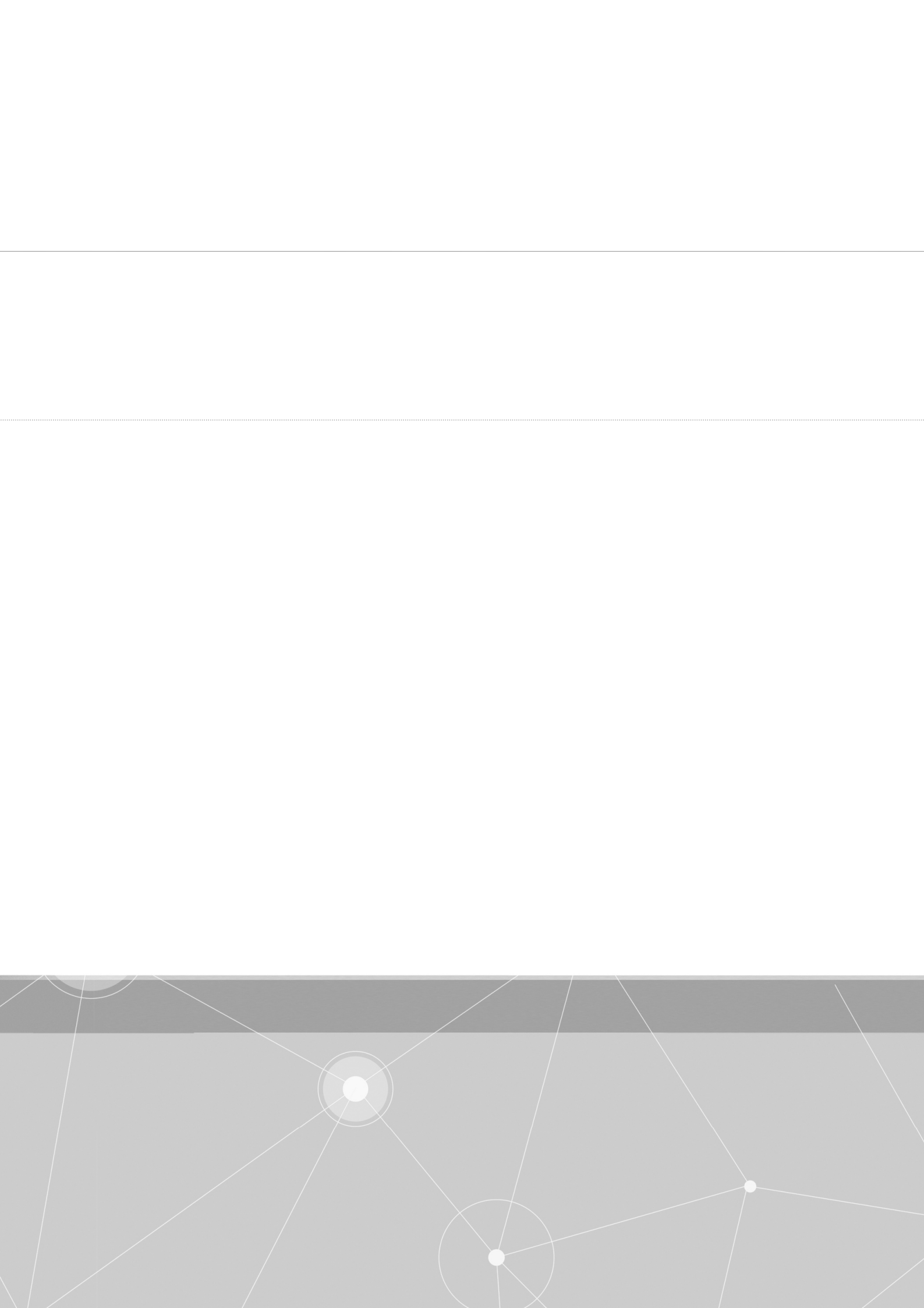
IAIS and MicroInsurance Network Working Group, 2010. 7.

금융감독원 보도자료, “2020년도 금융민원 및 금융상담 동향”, 금융민원총괄국, 2021. 4. 8.

홍대원, “생협 공제사업 관련 업무 추진 계획”, 협동조합의 자생적 발전을 위한 두 가지 과제 토론회 자료집, 2015. 6. 18.

공정거래위원회 보도자료, ‘소비자생활협동조합법 일부개정안 입법예고’, 소비자정책국 소비자정책과, 2017. 2. 7.

공정거래위원회 보도자료, “2021년 상반기 상조업체 주요 정보 공개”, 소비자정책국 할부거래과, 2021. 7. 9.



유엔 장애인권리위원회 심의 대비 소수장애인의 인권 보장 증진 방안 연구

이수연 변호사(법조공익모임 나우)

이주언 변호사(사단법인 두루)

정다혜 변호사(사단법인 장애인법 연구회)

I. 서론¹⁾

2021년 통계²⁾에 의하면, 등록장애인 기준으로 장애인구는 총 2,633,026명이다. 그 중 내부장애를 가진 인구를 살펴보면, 신장장애인 97,530명, 심장장애인 5,233명, 호흡기장애인 11,544명, 장루·요루장애인 15,427명으로 13만여 명에 불과하다. 등록장애인이 아닌 시청각장애인은 통계조차 없는 상황이다. 내부장애를 가지고 있거나 「장애인복지법」상의 장애의 종류에 해당하지 않는 장애를 가지고 있는 소수장애인들은 자신들의 의견을 적극적으로 정책에 반영되도록 하기가 어렵다.

한편 대한민국은 2022년 8-9월 경 유엔 장애인권리위원회의 심의를 앞두고 있다. 대한민국 정부는 2019년 유엔 장애인권리협약에 따라 제2-3차 병합 국가보고서³⁾를 제출하였다. 이는 대한민국이 유엔 장애인권리협약 가입국으로서 협약의 이행 현황을 보고한 것이다. 그러나 위 국가보고서에는 소수장애인과 관련된 사안을 담고 있지 않으며 소수장애인에 대한 언급조차 없다. 유엔 장애인권리협약에서 장애를 포괄적으로 정의하고 있는 것에 비해,⁴⁾ 「장애인복지법」에서는 이 법의 적용을 받는 장애인을 15가지 유형으로 제한하고 있어서 소수장애인들이 정책적으로 고려되지 못하는 현실을 국가보고서에 반영하는 데 한계가 있는 것으로 보인다.

1) 사단법인 두루의 2022 동계 실무수습에 참여한 이해인(경북대 법학전문대학원), 정다훈(연세대 법학전문대학원) 인턴이 본 연구의 심층인터뷰 내용을 정리하고 분석하는 과정에 도움을 주었다. 지면을 빌어 감사를 표한다.

2) 한국장애인개발원, “2021 장애통계 연보”, 2021, 27쪽.

3) 대한민국 정부, “Combined second and third periodic reports submitted by the Republic of Korea under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure(CRPD/C/COR/2-3)”, 2019. 10.

4) 유엔 장애인권리협약에서는 “장애는 점진적으로 변화하는 개념이며, 손상을 지닌 사람과 그들이 다른 사람과 동등하게 사회에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 저해하는 태도 및 환경적인 장벽 간의 상호작용으로부터 기인된 다”고 하면서, “장애인은 다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다.”고 하여 포괄적으로 장애를 정의하고 있다.

장애단체들은 국가보고서에 대응하여 민간보고서를 준비하고 있으나, 장애유형별로 다수의 장애인들의 문제를 우선적으로 반영하다 보니 소수장애인들의 사안은 후순위로 밀리거나 반영을 하지 못하고 있다.

따라서 본 연구에서는 시청각장애인, 신장장애인, 심장장애인, 호흡기장애인, 장루·요루장애인의 의견을 직접 듣고 그들의 목소리와 필요를 담으려고 한다. 향후 본 연구를 바탕으로 대한민국 정부를 비롯하여 유엔 장애인권리위원회에 소수장애인들의 정책적인 요구사항들을 전달하고자 한다.

II. 연구대상 및 연구방법

1 연구대상

본 연구는 소수장애인을 대상으로 한다. 소수장애인은 현재 법적으로 정의되지 않는다. 본 연구에서 연구대상으로 설정한 소수장애인은 두 가지 유형으로 볼 수 있다.⁵⁾ 첫 번째는 「장애인복지법」상 15가지 유형의 장애 중에서 적은 비중을 차지는 장애인이다. 신장, 심장, 호흡기, 장루·요루 장애인이 이에 해당한다. 안면장애나 뇌전증 등도 비중으로 보면 소수장애인이지만, 심층인터뷰가 가능한 범위에서 연구대상을 설정하였기 때문에 안면장애나 뇌전증은 연구대상에서 제외되었다. 두 번째는 위 15가지 유형에 포함되지 않는 장애인이다. 시청각장애인이 이에 해당한다. 아래에서는 본 연구대상인 소수장애인의 정의와 특징을 살펴본다.

가. 시청각장애인

시청각장애인이란 시각장애와 청각장애 모두 있는 사람을 말한다. 「장애인복지법」과 시행령⁶⁾에 따라 장애의 종류는 15가지로서 지체, 뇌병변, 시각, 청각, 언어, 지적, 자폐성, 정신, 신장, 심장, 호흡기, 간, 안명, 장루·요루, 뇌전증 장애로 나뉜다. 시청각장애는 위 15가지 종류에 포함되지 않고 시청각장애인의 실태에 대한 공식적인 통계가 없다. 보건복지부는 시각장애와 청각장애를 중복으로 가지고 있는 장애인의 수를 시청각장애인의 수로 추정하고 있다. 장애인복지법 일부개정법률안 검토보고⁷⁾에 따르면 2017년 기준으로 등록장애인 중 시청각장애인이 7,038명으로 추정되었다.

5) 다수유형 장애가 있는 사람이라도 난민, 성소수자 등 다른 소수자로서의 지위를 가지고 복합차별을 받는 경우에도 특별한 고려가 필요하지만, 본 연구에서는 제외하였다.

6) 「장애인복지법」 제2조 제2항, 시행령 제2조 제1항 [별표 1]

7) 송병철(보건복지위원회 전문의원), “장애인복지법 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 8., 37쪽.

미국의 「장애인교육법」(Individuals with Disabilities Education Act)은 시청각장애를 “청각과 시각의 손상이 수반되며, 두 가지 손상의 결합에 의해 시각장애 아동이나 청각장애 아동만을 위한 특별 교육 프로그램에 적응할 수 없는 심각한 의사소통과 발달상·교육상의 요구를 가지는 경우⁸⁾”라고 정의하고 있다. 미국 미네소타주의 시청각장애인 단체(Minnesota DeafBlind Association)에서는 “시각과 청각의 복합적인 손상으로 인해 환경, 사람, 의사소통에의 접근을 제한하는 상태”를 의미하며, 시청각장애에는 이중 감각 장애(dual sensory disability), 시각 및 청력 결합 상실(combined vision and hearing loss), 이중 감각 손상(dual sensory impairment)이 포함된다고 설명하고 있다.⁹⁾

나. 신장장애인

신장은 신체의 항상성을 유지하는 기관으로 필수물질과 수분을 보유하고 신체의 산/염기 균형을 유지함으로써 체액의 성분과 양을 조절하며, 해독을 하고 독성물질, 불필요한 물질들을 소변 형성 과정을 통해 배출하는 기능을 한다. 나이가 혈압을 조절하고 적혈구를 생성하며 체내 대사를 조절하는 기능을 하고 있다.¹⁰⁾ 신장장애인은 신장의 기능장애로 인하여 혈액투석이나 복막투석을 지속적으로 받아야 하거나 신장기능의 영속적인 장애로 인하여 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람을 말한다.¹¹⁾ 장애의 정도는 투석을 3개월 이상 한 경우에는 중증으로, 신장을 이식한 경우에는 경증으로 분류된다. 신장장애인의 대다수는 신장 기능의 저하에 따라 빈혈, 고혈압, 고관절장애, 신경증 등의 합병증을 가지고 있고, 투석 치료 등을 장기간 지속하면서 좌절감, 역할의 위축, 경제적 부담감 등으로 인한 정서적 불안으로 일상생활을 적응하는데 어려움을 겪고 있다.¹²⁾

8) Individuals with Disabilities Education Act, 1990 Sec. 622 (“such severe communication and other developmental and learning needs that the persons cannot be appropriately educated in special education programs solely for children and youth with hearing impairments, visual impairments or severe disabilities, without supplementary assistance to address their educational needs due to these dual, concurrent disabilities”)

9) <http://www.deafblindinfo.org/start/faq/> (2022. 1. 14. 확인)

10) 박석돈, 김선주, “신장장애인 취업실태 및 직업육구에 관한 조사연구”, 지체·중복건강장애연구, Vol.41, 2003, 180쪽.

11) 「장애인복지법」 제2조 제2항, 시행령 제2조 제1항 [별표 1] 9항.

12) 위 박석돈, 김선주의 글, 181쪽.

다. 심장장애인

심장장애인은 심장의 기능부전으로 인한 호흡곤란 등의 장애로 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람을 말한다.¹³⁾ 심장기능 장애는 심장수축력과 운동능력의 정도에 따라 판정하는데, 심장수축력은 심초음파의 박출계수로, 운동능력을 활차를 이용해서 측정한다.¹⁴⁾ 심장기능 장애는 다른 장애 유형에 비하여 비교적 중증인 경우에 장애로 인정한다. 심장장애인은 2020년 기준으로 약 13,000명으로 추산되며, 발생시기는 70대 이후(24.1%), 50대(20.9%), 40대(13.4%) 순으로 나타났다. 심장장애 원인으로는 후천적 질환 원인(62.3%), 선천적 원인(25.7%), 원인불명(7.1%), 후천적 사고(4.1%)가 있으며 후천적 질환이 가장 주된 원인이다. 또한, 후천적 원인(후천적 질환, 후천적 사고)으로 심장장애가 발생한 경우 중 상당수(86.4%)는 심혈관 질환에서 비롯된 것으로 확인되었다.¹⁵⁾

라. 호흡기장애인

호흡기장애인이란 폐나 기관지 등 호흡기관의 만성적 기능부전으로 인한 호흡기능의 장애로 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람을 말한다.¹⁶⁾ 호흡기장애로 인하여 산소-이산화탄소 교환에 이상이 발생하여 호흡기능의 회복이나 호전이 불가능해진다. 호흡기장애인은 활동 시에 심한 호흡곤란이 유발되어 활동에 제한을 받게 되며, 평상시에는 안정적이더라도 급성 악화 시에 생명이 위태로울 수 있다. 비호흡기장애인에겐 감기나 호흡기 감염증이 큰 문제가 되지 않는 것과 달리 호흡기장애인에겐 치명적인 급성 악화의 요인이 될 수 있다.¹⁷⁾

마. 장루·요루장애인

장루·요루장애인이란 배변기능이나 배뇨기능의 장애로 인하여 장루(腸瘻) 또는 요루(尿瘻)를 시술하여 일상생활에 상당한 제약을 받는 사람을 말한다.¹⁸⁾ 장루·요루는 복부 밖으로 장관 또는 요

13) 「장애인복지법」 제2조 제2항, 「장애인복지법」 시행령 제2조 제1항 [별표 1] 10항.

14) 김성희 외 12, “2020년 장애인 실태조사”, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020, 122쪽.

15) 위 김성희 외 12의 글, 180-184쪽.

16) 「장애인복지법」 제2조 제2항, 시행령 제2조 제1항 [별표 1] 11항.

17) 이성규, “호흡기장애인의 경제활동 참여 확대방안 - 취업과 직업유지요인을 중심으로”, 직업재활학회 Vol.18 No.2, 2008, 120-121쪽.

18) 「장애인복지법」 제2조 제2항, 시행령 제2조 제1항 [별표 1] 14항.

관을 꺼내어 인위적으로 장 내용물을 배출할 목적으로 만든 인공적 개구부를 의미한다. 즉, 질병에 의하거나 질병의 치료과정에서 수반되는 대변이나 소변의 배설 장애를 해소하기 위해 신체기능의 일부를 변화시킨 상태를 칭하는 것이다.¹⁹⁾

장루장애인은 장루 주머니를 비우고 피부보호판을 교환하고 장루 주위 피부를 관리해야 하는 자가관리의 부담이 크다. 장루 자체만으로도 일상생활에서 어려움을 겪고 있으며 장루장애로 인한 합병증을 경험한다. 장루장애인은 장루 주위에 피부보호판을 하루 종일 붙이고 있어야 하므로 피부에 물리적·화학적 자극이 계속되며, 배출물이 묻은 경우 장루 주위 피부로 스며들어 피부 문제를 유발하여 합병증으로 이어질 가능성이 높다.²⁰⁾

2 연구방법

본 연구는 소수장애인과 관련된 선행 연구 및 관련 자료, 현재까지 유엔 장애인권리위원회에 제출된 국가보고서와 민간보고서를 분석하고, 소수장애인 당사자에 대한 심층인터뷰를 진행한다. 이를 바탕으로 소수장애인의 인권 현황을 파악하고, 소수장애인들의 인권 증진을 위한 개선방향을 제시한다. 이와 더불어 해외의 소수장애인의 지원 제도 등을 찾아 우리나라의 현황과 비교하여 우리나라에의 시사점 등을 제시한다.

19) 황명희, “직업상담정보서, 호흡기, 간, 안면변형, 장루요루, 간질장애”, 한국장애인고용촉진공단 고용개발원, 2003, 132쪽.

20) 장인순, 박승미, “장루장애인의 장루관리 실태 및 복지요구”, 기초과학연구 논문집, Vol.22 No.1, 2014, 78쪽.

Ⅲ. 선행연구 분석

1 시청각장애

가. 시청각장애인의 장애 정체성 형성에 관한 연구 : 「시청각장애인의 지원에 관한 법률」 제정 과정에 참여한 당사자를 중심으로²¹⁾

시청각장애인의 지원을 위해 필요한 조치로는 △ ‘시청각장애인’이라고 명칭의 통일, △ 시청각장애인을 위한 의사소통 지원자 양성 및 지원 체계 마련, △ 시청각장애인의 자조 집단 지원, △ 시청각장애인 지원에 관한 독자적인 법률 제정이 있다.

나. 시청각장애인의 자립적 삶 지원 기반에 대한 연구 : 이동, 의사소통, 정보·통신의 욕구를 중심으로²²⁾

시청각장애인의 주요 욕구로는 △ 이동에 있어서 ‘자유롭게 외출하기’, ‘마음 편히 이동하기’, △ 의사소통에서는 ‘다수와 대화하기’, ‘일상에서 자유롭게 대화하기’가 있으며, △ 정보통신영역에서는 ‘정보 획득하기’, ‘타인과 연락하기’가 있다. 시청각장애인에 대한 지원 방안에는 △ 시청각장애인 활동지원 전문 인력 양성, △ 당사자의 자립생활 교육, △ 보조공학 기기 보급 및 대여에 서의 우선 선정이 있다.

다. 우리나라 시청각장애인의 장애상황 실태 분석²³⁾

시청각장애인의 장애상황 실태를 살펴보면, △ 전맹/전농, 저시력/난청인 시청각장애인이 많고,

21) 박관찬, 박문순, “시청각장애인의 장애 정체성 형성에 관한 연구 : 「시청각장애인의 지원에 관한 법률」 제정 과정에 참여한 당사자를 중심으로”, 한국장애학회, Vol.5 No.2, 2020.

22) 조원석, 김경미, “시청각장애인의 자립적 삶 지원 기반에 대한 연구 : 이동, 의사소통, 정보·통신의 욕구를 중심으로”, 한국장애인복지학, Vol.39 No.39, 2018.

23) 박중휘, 정지훈, “우리나라 시청각장애인의 장애상황 실태 분석”, 시각장애연구, Vol.24 No.4, 2008.

△ 의사소통은 몸짓과 음성을 사용하는 경우가 많고 수화나 육필을 사용하는 경우는 적으며, △ 전맹/전농인 시청각장애인은 안내자와 외출하는 경우가 많고, 외출 빈도는 주 1회가 다수임을 확인할 수 있다. 시청각장애인을 위해 필요한 지원으로는 △ 시청각장애인 인구 수 조사, △ 시청각장애인의 의사소통 방법에 대한 연구와 교수·학습방법 등에 대한 연구, △ 시청각장애인의 교육권 확보와 서비스를 위한 법과 제도의 마련 및 재정 마련이 제시되고 있다.

2 신장장애

가. 신장장애인의 질환 이후 생애경험에 대한 현상학적 연구²⁴⁾

신장장애와 관련하여, △ ‘투석이라는 것’은, 자의적이든 타의적이든 신장질환으로 인한 투석이 시작된 이후 삶의 의미를 잃어버리거나 그것이 변질되어, 참여자들은 마치 한 세상에서 다른 세상으로 옮겨간 사람처럼 그 변화에 적응하지 못하고 힘들어하는 것을 의미하고, △ “아픈 것도 아니고 건강한 것도 아니고, 죽은 것도 아니고 완전히 살아있는 것도 아니고, 사회 밖에 있는 것도 아니고 완전히 사회 안에 있는 것도 아니”(Murphy, 1987)라고 설명하고 있다. 정책적 제언으로는 △ 신장장애에 대한 이해도를 높일 수 있는 가족 또는 동료 상담 프로그램, △ 일자리 연계 기관 : 일주일에 세 번 정도 이상 투석을 받아야 하는 특수성이 고려된 일자리 마련, △ 신장장애인의 특성과 욕구를 반영하는 종합적인 복지전달체계 구축이 있다.

나. 신장장애인 취업실태 및 직업욕구에 관한 조사연구²⁵⁾

장애 발생 후에 단순노무직, 생산근로직, 기술직에서의 취업률이 59.6%에서 40.4%로 떨어짐을 확인할 수 있다. 이는 신장 질환으로 인한 신체 전반의 기능저하로 활동량이 많은 직업을 유지하는 데에 어려움이 겪고 있는 한편 직장에서도 이러한 문제를 배려해주지 않아 사직하거나 해고를 당하기 때문으로 파악된다. 취업 신장장애인의 47.2%, 미취업 신장장애인의 71.7%가 재취업과 취업을 희망하고 있는데, 이는 낮은 임금 문제와 투석 시간에 제약을 덜 받기 위해 비교적 시간 활용이 자유로운 직종을 희망하는 것이다. 또한 직업재활서비스에 대해서 인식하지 못하여 이용경험이 매우 낮고, 치료와 취업을 병행할 수 있는 직업재활서비스를 원하고 있음을 확인할 수 있다.

24) 강민희 “신장장애인의 질환 이후 생애경험에 대한 현상학적 연구”, 한국장애인복지학, No.30, 2015.

25) 박석돈, 김선주, “신장장애인 취업실태 및 직업욕구에 관한 조사연구”, 지체·중복건강장애연구, Vol.41, 2003.

다. 신장장애인 욕구 및 실태조사 연구²⁶⁾

신장장애는 신장으로서의 역할과 기능을 상실하게 되는 상태를 의미하며 신장장애인은 주로 만성신부전 혹은 혈액투석환자로 분류된다. 신장장애인은 2018년 기준 87,892명으로 전체 장애인구의 3.4%를 차지한다. 신장장애인은 장애인에게 제공되는 일반 복지서비스와 신장장애인 대상 일부 복지서비스, 의료비지원, 연금 및 수당, 주거 지원, 요금 할인 등의 복지서비스를 지원받을 수 있다. 해외에서 신장장애인을 대상으로 실시하는 보건·복지서비스에는 정기적인 인공투석실 방문에 따르는 이동지원, 의료서비스 지원, 직업재활서비스, 활동지원서비스가 있다. 신장장애인 욕구 및 실태조사 결과, 신장장애인 대부분이 투석을 위해 병원을 방문하고 귀가할 때 이동차량이 가장 필요하다고 응답하였으며(47.8%), 의료서비스에 과다한 의료비가 지출된다고 응답하였다(53.4%). 신장장애인의 평균 의료비는 20여만 원이며 최대 80만 원까지 지출하는 것으로 나타났다. 일상생활에서 필요한 활동지원서비스는 응답자의 78.8%가 받지 못하였으며 대체로 배우자나 친가족의 도움을 받는다. 신장장애인은 다양한 방면에서 차별을 경험하는 것으로 나타났고, 직장생활에서 차별 경험사례가 가장 많았다(25.4%).

라. 코로나19와 장애²⁷⁾

코로나19는 집단시설 거주 장애인, 자가격리를 해야하는 장애인뿐 아니라 장애인의 건강권, 교육권, 이동권, 정보접근권에 많은 영향을 미쳤다. 신장장애인의 경우, 투석치료를 받는 병원에서 확진자, 의심환자 등이 발생하여도 새로운 병원으로 옮겨 투석치료를 받는 것이 어려웠고, 신장장애인이 자가격리자가 된 경우에 투석치료를 받을 수 있는 격리투석 병원이 부족했다. 또한 코로나19 확산으로 폐쇄된 병원으로 이동지원 차량을 요청할 경우 배차를 기피하는 문제, 코로나19 감염 시 사망률이 매우 높은 신장장애인을 위한 이동지원 차량이 부족한 문제 등이 발생했다.

26) 서원선, 이선화, “신장장애인 욕구 및 실태조사 연구”, 한국장애인개발원, 2019.

27) 김현아 외 10, “코로나19와 장애”, 장애인법연구회, 2020.

마. 신장장애인의 이동권 국내외 사례 비교²⁸⁾

2019년에 신장장애인 514명을 대상으로 한 이동권 설문조사에 따르면, 신장장애인은 투석을 위해 병원을 방문하거나 투석치료를 받고 귀가할 때 이동차량 지원이 가장 필요한 것(47.8%)으로 응답하였다.²⁹⁾ 응답자의 절반이 넘는 51.4%는 대중교통을 이용할 때 저혈압, 혈관출혈, 고칼륨증 등의 응급상황을 대중교통을 이용하면서 저혈압, 혈관 출혈 등의 응급상황을 경험했다고 답하였다.

3 호흡기장애

가. 호흡기장애인의 경제활동 참여 확대방안 - 취업과 직업유지요인을 중심으로³⁰⁾

호흡기장애의 특징으로는 △ 40대 이후 장년기에 많이 발생하며, △ 내부장애의 특성상 의료적 치료를 지속적으로 동반해야 하므로 의료비용의 부담해야 한다는 점을 지적하고 있다. 위 연구에 따르면, 전체 인구의 경제활동참가율이 62% 정도인 것과 비교할 때 전체 장애인의 경제활동참가율은 38.16%로 나타났으며, 호흡기장애인의 경제활동참가율은 23.72%로 저조하였다. 월 평균 소득은 81.6만 원으로, 전체인구(258만 원)나 전체 장애인(114.9만 원)과 비교하면 매우 열악함을 알 수 있다.

호흡기장애인의 경제활동 참여 확대 방안으로는 △ 직업훈련 및 창업지원 확대, △ 근무환경 조성, △ 기초복지 및 의료적 지원 확대가 제시되고 있다.

나. 호흡기장애인으로 살아가기³¹⁾

호흡기장애인들이 통계상 소수 장애인 중에도 감소 추세를 보이는 현황을 소개하고, 등록의 어려움으로 복지서비스를 받기 어려운 점, 미세먼지와 호흡기장애의 연관성, 높은 자살률 등을 제시

28) 서원선, “신장장애인의 이동권 국내외 사례 비교”, 제16회 전국신장장애인대회 자료집, 한국신장장애인협회, 2021.

29) 위 서원선의 글, 28쪽.

30) 이성규, “호흡기장애인의 경제활동 참여 확대방안 - 취업과 직업유지요인을 중심으로”, 직업재활학회 Vol.18 No.2, 2008.

31) 김은진, “호흡기장애인으로 살아가기”, 장총 372호, 2018.

하고 있다. 또한 호흡기장애인을 위한 제도적 지원을 소개하면서 장애의 특성과 함께 지원이 부족한 부분으로 특히 활동지원이 충분하지 않고 콜택시 이용의 어렵다는 점, 장애가 겹으로 드러나지 않아 대중교통 이용 시 겪는 어려움 등을 소개하고 있다.

다. 호흡기 질환의 신경정신과적 측면³²⁾

천식, 만성폐쇄성폐질환, 폐암 등 주요 폐질환의 정신의학적 측면을 살펴보고, 호흡기 질환에서 나타나는 정신증상인 불안, 우울과 약물에 의한 조울증이나 정신분열병 등에 대한 약물치료에 대해 설명하고 있다. 결론에서는 폐질환 환자들의 정신과적인 증상은 호흡기 질환 혹은 그 치료 약물로 인하여 발생되고 호흡기 질환의 치료에만 집중해서는 정신과적 증상들이 더욱 악화될 수 있으며, 이는 호흡기 질환 치료에 심각한 장애를 초래할 수 있다는 점을 지적하고 있다.

라. 호흡기 환자들의 미세먼지와 관련된 건강관리 행위에 영향을 미치는 요인³³⁾

미세먼지에 더 취약한 집단인 호흡기 환자들의 건강관리 행위에 영향을 미치는 요인을 연구한 조사가 부족하다는 점을 지적하고 있다. 호흡기 환자 201명을 대상으로 미세먼지 관련 건강관리 행위에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위한 회귀분석 결과, 미세먼지 위험에 대한 인식, 성별, 호흡기질환 진단 기간, 흡연력이 유의한 변수로 나타났다. 또한 호흡기 환자들이 미세먼지 위험에 대한 인식은 비교적 높으나 지식 정도가 높지는 않아 호흡기 환자들을 위한 맞춤형 교육 프로그램 개발이 필요하다고 보았다.

마. 코로나19와 장애³⁴⁾

호흡기장애인이 마스크 착용 의무제도하에서 호흡이 어려워 외출을 꺼리게 된다는 점, 마스크 구입, 병원 진료의 어려움 등이 있다는 점을 지적하면서, 지역사회 내 거주공간을 중심으로 의료와 복지서비스가 제공되어야 한다는 점을 제시하고 있다.

32) 남범우, “호흡기 질환의 신경정신과적 측면”, 정신신체의학 17(2), 2009.

33) 함주희, “호흡기 환자들의 미세먼지와 관련된 건강관리 행위에 영향을 미치는 요인”, 서울대학교 대학원 간호학과 성인간호학 전공, 2020.

34) 김현아 외 10, “코로나19와 장애”, 장애인법연구회, 2020.

4 장루·요루장애

가. 장루·요루장애인의 복지욕구 및 정책방향³⁵⁾

장루·요루 장애인의 복지 욕구에 관한 실태조사 결과를 기초로 중장기 정책방향으로 노후의 자기관리 지원, 신체적·심리적·정서적 지원, 가족에 대한 심리상담 지원 및 인식 개선, 지역사회 및 의료현장의 인프라 구축, 편의시설 개선, 장애인식개선, 관리교육, 지역사회 내 자원 관련 인터넷 및 스마트폰 어플리케이션 개발 등을 제시하고 있다.

특히 위 연구에서 조사에 참여한 231명의 장루·요루장애인 모두 우울증을 갖고 있었고, 조사 결과 장루·요루장애인은 평균적으로 1주일에 1~2회 정도 우울을 경험하는 것으로 나타났다. 조사 참여자 중 약 36.4%가 최근 1년 사이에 자살 생각을 한 적이 있었고, 그중 11.3%는 실제 자살 계획을 세웠으며 5.2%는 자살 시도를 한 것으로 나타났다. 전체 국민의 평균 수준과 비교해서 살펴봤을 때, 우울 수준은 전체 국민 평균의 7.8배로 상당히 심각한 수준으로 나타났고 자살 생각·계획·시도 유무 비율이 전체 국민 평균의 각각 18.5배, 37.7배, 65배로 나타났다. 장루·요루장애인이 최근 1년 동안 자살을 생각하게 된 주된 원인은 자신에게 장루·요루가 생겼다는 것을 받아들이기 어려운 것이었다.³⁶⁾

나. 장루장애인의 장루관리 실태 및 복지요구³⁷⁾

장루장애인의 실태로는 △ 관리용품을 포함하여 월평균 의료비를 분석한 결과 평균은 약 16만 천 원(표준편차 26만 원)으로 10만 원에서 19만 9천 원이 38.8%로 가장 많았으며, △ 자가간호수준은 모든 장루 간호를 혼자하는 경우는 64.9%, 주머니 교환도 도움을 받는 경우 20.8%, 주머니 교환은 가능하고 피부보호판 적용은 도움 받는 경우 14.4%였다. 장루장애인들의 복지요구에는 △ 의료비 지원(35.2%), △ 장루관리 용품의 보험적용 수량증가(26.7%), △ 장루장애인을 위한 전문요양기관(22.5%), △ 장세척 시설을 갖춘 쉼터(10.9%), △ 취업 등 재활 지원(4.7%)이 있다.

35) 조상은, 서옥영, “장루·요루 장애인의 복지욕구 및 정책방향”, 한국장애인개발원, 2018.

36) 위 조상은, 서옥영의 글, 76~78쪽.

37) 장인순, 박승미, “장루장애인의 장루관리 실태 및 복지요구”, 기초과학연구 논문집, Vol.22 No.1, 2014.

다. 장루·요루 장애인인의 복지요구 조사³⁸⁾

장루·요루 장애인인의 전반적인 생활 및 관리실태를 파악하고 복지요구를 조사한 연구이다. 해외 장루·요루장애인에 대한 지원 현황으로, 프랑스, 영국, 덴마크, 네덜란드의 경우, 장루·요루의 종류, 제품의 수량에 상관없이 보험적용을 받고 있다는 점, 독일, 이탈리아, 미국도 소모성 치료재료 구입 시 충분한 수량에 대한 보험이 적용된다는 점을 소개하고 있다. 설문조사와 심층면접결과 등을 기초로, 장루·요루관리 물품의 보험적용 수량의 확대와 공급방법의 재고, 장루·요루에 따른 특성을 고려한 장루·요루관리 물품의 보험 적용 지원, 공공시설의 화장실에 장루·요루장애인들을 위한 세척실과 전문요양원 등의 공공시설 설치, 장루·요루수술을 하는 병원에서는 장루전문간호사가 상근직으로 근무할 수 있는 제도 마련 등을 제안하였다.

5 2020년 장애인 실태조사³⁹⁾

「장애인복지법」 제31조 및 시행령 제18조, 제19조에 근거하여 우리나라 장애인구 및 장애출현율을 파악하고 장애인의 생활실태 및 복지욕구를 파악하여 장·단기 장애인복지정책 수립 및 시행을 위한 기초자료를 생산하기 위해서 실태조사가 주기적으로 시행되고 있다. 2020년 장애인 실태조사에서는 15개 장애유형별 장애특성을 조사하고, 보건의료·건강, 일상생활지원, 장애인보조기기, 교육, 취업 및 직업생활, 사회 및 문화·여가활동, 차별경험, 주거 및 재난 안전, 복지서비스, 경제상태 등을 전반적으로 조사하였다.

38) 한국장루장래인협회, “장루·요루 장애인인의 복지요구 조사”, 2013년 장애인 정책연구공모사업. 2013.

39) 위 김성희 외 12의 글.

IV. 정부보고서 및 민간보고서 분석

1 제1차 심의 관련 국가보고서 및 민간보고서 검토

지난 2008년 유엔 장애인권리협약을 대한민국 정부는 협약 제35조 제1항에 의거하여 2011년에 유엔 장애인권리위원회에 『장애인권리협약 제1차 국가보고서』를 제출하였다. 제1차 국가보고서는 유엔 장애인권리협약의 제1조부터 제33조까지를 기반으로 협약의 의무를 이행하기 위하여 대한민국 정부가 취한 조치 및 진전사항에 대한 내용을 담고 있다. 그러나 해당 보고서는 1) 협약의 각 조항과 관련된 정부의 전반적인 정책과 법률을 소개함에 중점을 두고 있으며, 2) 개별 장애유형에 따른 지원에 대한 서술이 부족하다. 정부가 추진하는 지적장애 또는 발달장애에 대한 정책 개발, 시각 또는 청각장애 학생에 대한 지원서비스 등은 일부 소개되고 있으나, 소수장애인에 대한 지원이나 정책 개발의 현황은 전혀 찾아볼 수 없다.

한편, 정부가 제출하는 국가보고서에 대하여 민간 보고서의 제출이 가능한데, 유엔장애인권리협약 NGO보고서연대, 국가인권위원회 등이 유엔장애인권리위원회에 제1차 국가보고서에 대한 민간보고서를 제출하였다. 그러나 민간보고서에서도 소수장애인의 목소리는 찾아보기 어렵다.

유엔장애인권리협약 NGO보고서연대의 경우, 한국장애인자립생활센터총연합회, 한국장애인인권포럼, 한국지체장애인협회, 한국여성장애인연합, 한국장애인단체총연합회, 한국척수장애인협회 등 국내의 주요 장애단체들이 상당수 결합한 연대체로 대한민국에 대한 유엔 장애인권리위원회의 심사에서 민간보고서가 중요한 자료로 사용될 수 있도록 보고서를 하나로 통합하여 작성하였다. 그러나 소수장애인 단체는 해당 연대체에 참여하지 못하였는데, 이는 소수장애인의 경우, 각 장애를 대표하는 단체가 없거나 있더라도 활동이 활발하지 못한 경우가 많았기 때문인 것으로 보인다.

국가인권위원회가 제출한 보고서에는 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」의 제정 이후 국가인권위원회에 제기된 진정을 중심으로 장애인에 대한 차별이 많이 발생하는 영역과 관련

권고사항, 의견 표명 등이 담겼다. 이에 따라 소수장애인의 개별적인 현황과 관련 이슈들은 다루어지지 못했다.

민간보고서는 정부가 제출한 국가보고서에 담기지 못하였으나 주요하게 심사되어야 할 쟁점과 현안, 정부의 협약상 의무 이행의 미진 등을 지적할 수 있다는 점에서 그 역할이 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 소수장애인의 목소리가 민간보고서에 담기지 못한 측면은 유엔 장애인권리협약의 온전한 이행을 위해 시급히 변화가 필요한 부분으로 생각된다.

2 제2, 3차 심의 관련 국가보고서 및 민간보고서 검토

가. 제2, 3차 병합 국가보고서 검토

제2, 3차 병합 국가보고서는 유엔 장애인권리위원회가 제시한 쟁점목록에 답변하는 형식으로 작성되었다. 위 쟁점목록은 2014년 제1차 심의에서 나온 최종견해를 기초로 하면서 시민단체의 의견을 받아서 유엔 장애인권리위원회가 만든 것이다. 유엔장애인권리협약은 장애를 유형화하여 구분하지 않기 때문에 쟁점목록에서도 장애유형별로 질문을 구성하지 않았다. 그리고 정신적 장애인을 제외하고 소수장애인에 관하여 특별히 언급하는 내용은 다음과 같다.

교육(제24조)

25. '통합교육을 받을 권리'에 관한 장애인권리위원회 일반논평 제4호(2016)에 의거하여, 다음 각 호와 관련한 당사국의 진척 사항을 설명하십시오.
- a. 시청각 중보 장애 학생(deaf blind students)의 사례를 포함해, 현행 통합교육 정책의 실효성과 개선 방안을 연구한다.

이에 대한 정부의 답변은 다음과 같다.

〈쟁점목록 단락 25-a에 대한 답변〉

135. 일반·특수교사의 통합교육 협력 모형 개발·운영을 위한 '정다운학교' 운영을 통해 유·초·중·고등학교의 통합교육 지원을 강화하고, 장애학생의 교육권을 확보해 나가고 있다. '정다운학교'는 2018년 40개교 시범운영을 시작으로 2022년까지 100개교로 확대·운영할 계획이다.
136. 통합교육 실행 가이드북(2017년)을 개발하여 현장에 보급함으로써 보다 실질적인 통합교육 지원을 강화하고자 노력하고 있다. 또한 장애·비장애학생이 함께 활동할 수 있는 프로그램을 2018년에는 초등

학교 1종, 2019년 중학교 1종, 2020년 고등학교 1종, 2021년 유치원 1종을 개발·보급할 계획이며, 교육과정적 통합교육 지원을 위한 교과별 통합교육 교수·학습자료는 2021년까지 초·중·고등학교 학년군별 연차적으로 개발하여 보급할 계획이다.

137. 완전 통합교육 실현을 위한 통합유치원 설립 및 확대는 2017년 1개소에서 2022년까지 17개소로 확대할 계획이며, 시·청각장애학생 등을 위한 특성화 특수교육지원센터는 2012년 3개소를 시작으로 2018년에 38개소까지 확대되었다.

정부의 답변에서 “시·청각장애학생 등을 위한 특성화 특수교육지원센터는 2012년 3개소를 시작으로 2018년에 38개소까지 확대되었다”는 내용이 있다. 이에 관한 내용을 살펴보면, 정부가 설립한 시·청각장애특성화지원센터는 시각장애 학생을 지원하는 2개의 센터와 청각장애 학생을 지원하는 1개의 센터를 뜻하는 것으로 유엔 장애인권리위원회가 질의한 시청각중복장애 학생(deaf blind students)에 관한 내용은 아니다. 결국 국가보고서에서는 위원회의 질의에 대한 답변을 찾을 수 없다. 이는 시청각중복장애인을 별도의 유형으로 인정하여 그에 맞는 지원을 하고 있지 않기 때문인 것으로 보인다.

나. 민간보고서(초안) 검토

2019년 10월경 CRPD민간보고서연대에서 민간보고서 초안이 나온 뒤에 보완 작업이 진행되지 않고 있다. 초안의 내용을 살펴보면 소수장애인에 대한 특별한 언급은 신장장애인에 관한 내용만 일부 있고, 그 외에는 거의 없다. 이는 민간보고서가 국가보고서에 대한 비판적인 검토가 주된 내용인데, 국가보고서에서 소수장애인에 대한 별도 검토가 없기 때문인 것으로 보인다.

민간보고서 초안 55쪽

이슈2 높은 자부담으로 구입하기 어려운 장애인 보조기기

보조기기를 거의 매일 사용한다고 응답한 장애인은 전체의 79.0%로서 장애인 10명 중 8명은 보조기기를 매일 사용하고 있다.⁹⁴⁾ 장애유형별로는 안면장애, 시각장애, 청각장애, 호흡기장애, 뇌전증장애, 뇌병변장애에서 특히 사용 빈도가 높게 나타났다. 한편, 필요한 보조기기를 사용하지 못하는 경우는 ‘경제적 비용 부담’인 이유가 55.0%로 가장 많다. 건강보험급여대상 품목은 각각의 급여기준액이 있는데, 기준액을 초과할 경우 실 구매가격이 아닌 기준액의 90%만 지원해 자부담율이 높다. 또한 시각장애인의 점자정보단말기나, 뇌병변장애인 의사소통기구 AAC는 건강보험급여 대상에서 빠져있고, 보청기의 경우, 건강보험 품목 대상이지만 내구연한이 5년이어서 고장이나 분실 등의 대책이 필요하다.

권고를 위한 질문

- 장애인의 삶에 직접적이고 실질적으로 매우 중요한 보조기기의 구입에 대한 경제적 지원을 위하여 낮은 기준가와 높은 실구입비 등의 격차에 야기되는 고비용의 본인 부담금과 지나치게 긴 내구연한과 건강보험

지원품목 확대 등의 불합리한 제도의 개선을 위해 어떠한 조치를 취하고 있는지 설명하십시오.

68쪽

이슈3 장애인의 의료기관으로의 이동권 보장 방안

한국에서의 장애인이 의료기관을 이용함에 있어 가장 어려운 점은 ‘경제적인 이유’가 39.2%, ‘의료기관까지 이동이 불편함’이 25.0%에 달한다. 이를 해결하기 위해 장애인건강권법 시행령 제4조에서는 의료기관 방문용 교통수단으로 특별교통수단을 명시하고 있다. 그러나 법제정 후에 이러한 조치는 전혀 실시되지 않고 기존의 장애인 특별교통수단을 유지하여 의료기관 접근성은 전혀 개선되지 않고 있다. 기존의 장애인 특별교통수단은 지역별 보급 편차가 심하고 평균대기 시간이 63분에 이른다. 그리고 외상장애인을 위한 장애인특별교통수단은 제공되지 않고 있으며, 투석전후에 신장장애인이 이용해야 하는 특별교통수단은 예약이 매우 어려워 의료기관 교통수단으로는 적합지 않다.

권고를 위한 질문

- 장애인건강법 제정 이후에 장애인의 의료기관 이동을 위해 병원방문용 장애인특별교통수단을 제공하고 있는지 설명하십시오
- 저소득 외상장애인이나 신장장애인 등 특별한 필요를 충족하는 병원방문용 특별교통수단을 제공하고 있는지 설명하십시오

71쪽

이슈6. 신장장애인 야간투석병원 확대 필요

건강보험심사평가원에 따르면 혈액 투석을 실시하는 병원은 전국에 1,075곳에 불과한데 그나마도 46%(465곳)가 서울, 경기, 인천 등 수도권에 있어 지방에 거주하는 신장장애인들은 교통비와 시간을 들여 인근 도시로 이동해 치료를 받고 있다. 지난 2017년 혈액 투석을 받는 신장장애인의 수는 7만 3,059명이다. 2010년 3만 9,509명이었던 것에 비하면 7년 만에 약 두배로 늘어났다. 신장장애인들의 발병 연령이 40대~50대로 투석 이후 생계유지를 위해 직장생활을 하고 있는 신장장애인들이 대다수여서 야간에 투석할 수 있는 병원이 없는 지역일 경우 타 지역으로 넘어가서 투석을 받아야 한다.

권고를 위한 질문

- 혈액 투석을 받아야 하는 신장장애인이 자신이 거주하는 지역에서 시간과 공간의 구애됨 없이 자유롭게 혈액 투석을 받을 수 있도록 지역 내 의료원이나 보건소 등에서 야간투석 서비스를 제공할 수 있는 구체적인 방안에 대하여 설명하십시오.

한편, 민간보고서에 “장애인권리보장법안”에 관한 언급이 있다. 지난 20대 국회에서 3개의 장애인권리보장법안이 발의되었지만 임기만료로 폐기되었다. 2021년 하반기에 3개의 장애인권리보장법안이 다시 발의되었다. 그 중 2개의 법안에 다음과 같이 소수장애인에 관한 내용이 있다.

장애인권리보장법안 (장혜영의원 대표발의)

제32조(소수 유형의 장애인의 권리 보장 및 지원 강화) 국가와 지방자치단체는 발생빈도가 낮은 장애인을 위한 정책을 수립하고, 이들의 권리 보장을 위하여 추가적인 지원을 제공하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

장애인권리보장법안 (최혜영의원 대표발의)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “소수장애인”이란 현재 장애와 관련된 정책과 제도의 설계나 구축 시에 참여하거나 고려되지 못하는 소외된 장애유형 또는 범주에 속하는 장애인을 말한다.

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 이 법의 목적을 달성하기 위하여 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 책무를 수행하여야 한다.

14. 소수장애인이 배제되지 아니하도록 장애의 다양성을 포괄하는 정책의 수립 및 소수장애인의 권리보호를 위한 지원 조치의 강구

제29조(소수장애인의 권리보장 등 다양성 포괄) 국가와 지방자치단체는 소수장애인이 배제되지 아니하도록 장애의 다양성을 포괄하는 장애인정책을 수립하고, 필요시 이들의 권리보호를 위하여 추가적이거나 별도의 지원을 제공하는 등의 조치를 하여야 한다.

V. 심층인터뷰 분석

1 심층조사 개요

심층인터뷰는 1월과 3월 사이에 인터뷰 대상자들의 일정과 선호하는 방식에 맞추어 개별적으로 진행되었다. 장루·요루장애인, 호흡기장애인, 신장장애인, 심장장애인은 협회에 문의하여 인터뷰 대상자를 섭외하였고, 시청각장애인은 당사자에게 직접 연락하는 방식으로 인터뷰 대상자를 섭외하였다.

가. 심층인터뷰 일정

인터뷰 진행일	인터뷰 대상자	인터뷰 장소
2022. 1. 18. (화) 오후 3시	시청각장애인 1인	여의도 이룸센터
2022. 2. 11. (금) 오후 2시	시청각장애인 1인	ZOOM
2022. 1. 9. (수) 오전 10시	장루장애인 3인	(사)한국장루장애인협회 사무실
2022. 1. 24. (월) 오후 3시	한국호흡기장애인협회 사무국장 1인 호흡기장애인 1인	한국호흡기장애인협회 사무실
2022. 1. 26. (수) 오후 3시	신장장애인 1인 한국신장장애인협회 사무총장 1인	(사)한국신장장애인협회 사무실
2022. 3. 16. (수) 오후 8시	심장장애인 1인	ZOOM
2022. 2. 18. (금) 오전 10시 30분	심장장애인 3인	(사)부산심장장애인협회 사무실

나. 질의사항

본 연구의 심층인터뷰의 질의사항은 공통질문과 각 장애 유형별 질문으로 구성하였다. 공통질문은 유엔 장애인권리협약에서 명시된 권리와 주제에 따라 구분하였고, 유형별 질문은 각 장애의 특성을 고려하였다. 구체적인 질의사항은 아래와 같다.

[공통질문]

일반의무(제4조)

- 장애인권리보장법에 따르면 유형별로 장애인을 구분하지 않고 있습니다. 소수장애인의 입장에서 그것이 더 바람직하다고 보십니까? 어떤 변화가 있으리라 생각하십니까?

인식 제고(제8조)

- 소수장애 인식 개선을 위해 정부가 노력한 바가 있다고 생각하십니까?
- 미디어나 대중매체 등에서 소수장애에 대해서 어떤 인식을 가지고 있다고 생각하십니까?
- 기존의 장애 인식 개선교육에서 소수장애에 대한 논의도 포함되어 있다고 생각하십니까?

접근성(제9조) / 의사 및 표현의 자유와 정보 접근권(제21조)

- (특히 시청각장애의 경우) 공중이용시설, 대중교통, 화장실 등에 대한 접근성 개선을 위해 어떤 지원이 필요하다고 생각하십니까?
- (특히 시청각장애의 경우) 방송, 인터넷 등의 정보들에 대한 접근이 원활하십니까? 시각장애 혹은 청각장애에 대한 지원과 별도로 시청각장애에 대한 지원이 있다고 생각하시는지, 지원이 없다면 어떠한 지원이 필요하다고 생각하십니까?

위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조)

- 메르스 사태, 코로나19 사태 등 감염병으로 인한 팬데믹 상황을 겪으면서 특히 어려움을 겪었고, 어떤 지원이 필요한지요?

개인의 이동성(제20조)

- 장애인콜택시 등과 같은 이동수단을 얼마나 자주 이용하십니까?
- 코로나19 등으로 인한 위기상황에서 필수적인 의료기관 방문 등에 어려움이 있으셨습니까?

교육(제24조)

- 교육과정에서 소수장애인으로서 겪은 차별 혹은 어려움이 있으시다면 무엇입니까?
- 교육과정에서 소수장애를 고려한 합리적인 편의를 제공 받을 수 있습니까? 받을 수 없다면, 필요한 편의 제공은 무엇입니까?

건강(제25조)

- 소수장애인은 의료기관 이용률이 높지만, 해당 특성을 고려한 의료정책이 부재하여 본인부담금이 비소수 장애인에 비해 많은 편이라고 들었습니다. 이에 대하여, 의료비에 대한 정부의 지원이 충분하다고 평가하십니까? 혹은 의료비 지원에 대한 정부의 기준이 적절하다고 평가하십니까?
- 의료비와 관련한 어려움이 있으시다면 무엇입니까?

- 의료서비스에 대한 접근성에 대한 어려움이 있으시다면 무엇입니까?

근로 및 고용(제27조)

- 소수장애로 인하여근로 및 고용상 어려움 또는 차별을 당하신 경험이 있으십니까?
- 비소수장애에 비하여 소수장애로 인한 고용상 어려움 또는 차별이 존재한다고 생각하십니까?

(참고: '2017년 장애인 실태조사' 결과에 따르면 비소수장애의 고용률은 37.1%, 소수장애는 29.6%로 소수장애가 비소수장애에 비해 고용률이 낮은 것으로 조사된 바 있음)

적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조)

- 장애인 연금 등의 지원에서 경증의 장애와 중증의 장애를 구분하여 경증의 장애의 경우에는 관련 지원이 축소됩니다. 관련하여 이러한 분류체계의 문제점이 있다고 생각하십니까?
- 소수장애의 유형과 특성을 고려한 소득지원, 의료지원, 복지서비스 등이 있습니까?

정치 및 공적 생활에 대한 참여(제29조) + 국내적 이행 및 감독(제33조)

- 소수장애 혹은 자신의 장애유형을 대표하는 단체가 있습니까? 있다면 해당 단체가 관련된 목소리를 충분히 전달하고 있다고 생각하십니까? 없다면 대표하는 단체가 필요하다고 생각하십니까?
- 기존 장애단체의 활발한 활동 가운데 소수장애가 충분히 포함되고 고려되고 있다고 생각하십니까?
- 소수장애인들에 대한 지원이나 정부의 정책에 관한 모니터링이 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

[유형별 질문]

[시청각장애]

- 시각장애와 청각장애를 함께 갖고 있더라도, 각 장애가 모두 경증에 해당한다면 경증장애인으로 분류되고 들었습니다. 현행 장애 분류와 체계에서 중복장애의 경우가 고려되지 못하는 한계가 있다고 생각되는데, 이에 대한 의견이 있으십니까?
- 화재나 수재, 건물 붕괴와 같은 사건 사고 발생 시 시청각장애인을 위한 안내, 지원이 원활하다고 생각하십니까?
- 장애인권리위원회의 쟁점목록에서 교육에 관하여 시청각장애인을 특별히 언급하였음에도 정부는 이에 관한 답변을 하지 않았습니다. 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?
- 장애인 당사자로서 단체를 조직하는 데 어떤 어려움이 있는지요?

[장루장애]

- 장루장애에 대한 사회적 인식 또는 이해의 부족으로 겪은 어려움이 있으십니까?
- 장애용품 지원 확대가 필요하다고 생각하십니까?

(참고: “정부는 장루장애인의 장루판과 장루주머니 구매 비용을 지원해주고 있다. 하지만 처방을 받아야 지원을 받을 수 있고, 처방 개수는 이틀에 한 개 꼴이다. 장루장애인들은 이틀에 한 개 꼴이면 생활이 불편하다며 지원 확대를 요구하고 있다.”⁴⁰⁾)

- ‘장루·요루장애인의 복지욕구 및 정책방향’(한국장애인개발원, 2018년)에 따르면, 장루·요루 장애인의 경우는 8%만이 중증장애로, 나머지 92%는 경증장애로 분류되고 있습니다. 이러한 분류가 장루·요루장애의 특성이 제대로 반영된 분류라고 생각하시는지, 중증장애로 분류될 필요성이 있는지 등에 대한 의견을 부탁드립니다.
- 장애의 특성상 고려자가 많다고 들었습니다. 정부의 정책 개발에 참여하거나 함께 목소리를 내는 데 특히 어려움이 있지는 않지요?

[심장장애]

- 심장장애인의 등록이 감소하는 경향이 있는데, 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

(참고: “‘심초음파 혹은 핵의학검사상 좌심실구혈률’ 항목을 우선으로 지적했다. 좌심실과 우심실의 기능이 다르지 않은데 기준표에 좌심실만 명시돼 있어 우심실에 장애가 있는 경우에는 장애 판정을 받기 어렵다.”⁴¹⁾)

- 심장장애인의 경우, 장애인차량 등록만 가능하고 장애인 주차구역은 이용이 불가하다고 들었습니다. 즉, 보행상 지장이 없다는 이유로, 주차비 감면 등의 혜택만 받을 수 있다는 것인데요, 심장장애인은 조금만 걸어도 무리가 되는 경우가 있기 때문에 주차구역의 이용도 필요할 것 같습니다. 이처럼, 심장장애의 특성을 고려하지 못한 정책의 예가 있다면 관련 경험이나 의견을 부탁드립니다.

[신장장애]

- 작년에 신장장애가 있는 버스기사가 해고되었다가 소송에서 부당해고 승소판결을 받아서 복직한 것으로 알고 있습니다. 신장장애인이 고용에 있어서 어떤 점이 더 어렵고, 어떠한 지원이 필요한지요?

2 시청각장애

시청각장애 관련 주요 쟁점으로는 (1) 시청각장애에 대한 불인정 및 인식개선 부족, (2) 시청각장애인에게 적합한 접근성 보장 미비, (3) 위급상황 시 시청각장애를 고려한 지침 부재, (4) 근로와 관련하여 시청각장애를 고려한 편의제공 부재, (5) 시청각장애를 고려한 복지 서비스 등의 제공 부재 등이 있다.

40) 2021. 11. 1. 투데이신문 기사,
<http://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=80662> (2022. 3. 30. 확인)

41) 2021. 11. 4. 투데이신문 기사,
<http://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=81087> (2022. 3. 30. 확인)

(1) 시청각장애에 대한 불인정 및 인식개선 부족(제5조 인식 제고)

시청각장애는 「장애인복지법」과 시행령에 따른 15가지 종류에 포함되지 않는다. 현재 시청각장애는 시각장애와 청각장애의 중복장애로 여겨지며, 고유한 장애의 종류의 하나로 인정되지 않고 있다. 이에 따라 시청각장애에 맞는 정책 및 서비스가 제공되고 있지 않는다. 또한 시청각장애에 대한 인식이 부족함에도 장애 인식 개선교육에 포함되지 않고, 언론 등에서도 시청각장애에 대한 올바른 인식 및 이해에 대한 내용을 제공하지 있지 않다.

“시청각장애를 중복장애가 아니라 하나의 장애로 인정받고 싶음. 빨간색과 파란색을 섞게 되면 새로운 색깔인 보라색이 되는 것처럼 시청각장애는 새로운 장애임.”

“평소에 사람들과 다정하게 대화할 기회가 없고, 소통할 친구가 없음. 인터뷰가 아닌 대화도 어려운데, 인터뷰한다고 해서 굉장히 긴장했음. 얼굴을 드러내게 되는 상황에서 긴장을 많이 하게 됨. 영화 ‘달팽이의 별’ 촬영에 응한 것은, 영화를 통해서 시청각장애인이 알려지게 되기를 바랐기 때문이었음. 시청각장애인에 대한 인식이 나아지기를 기대했는데, 개봉한지 10년째가 되는데 느껴지는 바가 없음. 그렇게 애썼는데 이게 다 무슨 소용인가 싶음.”

(2) 시청각장애인에게 적합한 접근성 보장 미비(제9조 개인의 이동성, 제21조 정보 접근권)

시청각장애는 법정(法定) 장애의 종류에 포함되지 않기 때문에 시청각장애 자체에 맞는 활동지원 서비스가 제공되고 있지 않다. 뿐만 아니라 시청각장애인에게 맞는 교육 등이 이루어지지 않고 있다. 시청각장애인의 활동지원사를 대상으로 시청각장애의 특성을 고려한 교육을 실시되고 있지 않기 때문에 활동지원사가 시청각장애인에게 맞는 활동지원 서비스를 제공하고 있지 못하고 있다. 또한 정보 접근과 관련하여 시청각장애인에게 필요한 편의제공이나 통역 서비스가 제공되지 않고 있어, 시청각장애인은 개인적으로 점자나 손가락 점자로 통역을 할 수 있는 사람을 구해 의사소통하거나 정보에 접근하고 있다.

“시청각장애인에게 활동 지원이 필요한데 훈련이 많이 필요함. 미국 샌프란시스코에 가서 만난 인도 시청각장애인은 안내견과 함께 지하철을 타거나 모든 일을 혼자 다 했음. 시청각장애인에게 맞는 보행 훈련 등의 프로그램이 잘 되어 있기 때문으로 보였음. 우리나라도 장애 특성에 맞는 자립 교육 프로그램이 필요함.”

“한 일본 장애인(후쿠시마 사토시)은 시청각장애인에게 텔레비전은 ‘꺼진 티비’라고 비유했음. 인터넷이든 방송이든 시청각장애인은 통역을 받아야 함. 청각장애인들의 경우 문자통역이나 수어통역을 받을 수 있고 문자통역 1명, 수어 통역 1명만 있으면 되지만, 시청각장애인은 일대일 지원이 필요함.”

“일본에서 열린 ‘시청각장애인 대회’가 있었는데, 거기에 3번 정도 참석을 했음. 거기에 가면 시청각장애인 한 명에게 활동지원사가 2명이 지원하고 있었음. 의사소통이 사람마다 다른데, 어떤 사람은 점자를 선호하고 어떤 사람은 수어를 사용하는데, 어떤 시청각장애인을 만나든지 소통이 가능하도록 통역사들이 수어와 점자를 능통하게 소통할 수 있도록 훈련이 되어 있었음.”

“방송과 인터넷은 텍스트가 지원되고 점자단말기가 해당 사이트에 연결될 수 있다면 어느 정도는 접근이 가능함. 하지만 방송은 대부분 음성과 영상이어서 본인 같은 시청각장애인은 청취할 수 없음. 본인의 경우에는 텍스트를 제공하고 있는 것이라면 사소한 것 하나라도 사막에서 오아시스를 만난 것과 같이 굉장히 소중함. 이를 법적으로 의무화하는 것을 절박하게 원함. 생명의 동아줄임. 사람들과의 소통이 차단되면 정신적으로 어려움.”

(3) 위급상황 시 시청각장애를 고려한 지침 부재(제11조 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태, 제25조 건강)

현재 우리나라에는 위급상황 시 시청각장애를 고려한 지침이 존재하지 않는다. 시청각장애를 고려한 소방대피훈련 지침 등이 없고, 위급상황 발생 시에 음성으로 된 방송 안내나 사이렌으로 위급상황을 알리고 있어 시청각장애인이 위급상황을 감지하기 어렵다. 코로나 19로 인한 응급상황 발생 시에도 전화를 사용하기 어려운 시청각장애인들은 119에 신고하기가 어려운 상황이 발생하기도 했다. 또한 병원 등에서 의료서비스를 받고자 할 때에도 시청각장애를 고려한 통역 등의 안내 서비스가 존재하지 않아 시청각장애인들이 의료서비스를 받기 어렵다.

“화재나 수재, 건물 붕괴와 같은 사건 사고 발생 시 시청각장애인을 위한 대피훈련을 한번도 받은 적이 없음. 2015년에 현재 직장에 취직한 이후 이룸센터에서 대피훈련을 받은 적이 없었음.”

“지도를 보면서 병원을 찾아가는 것이 어려워 근로지원인이 119에 신고를 해 본인 집의 GPS를 찍어줘서 왔는데, 방호복을 입어서 소통하기가 어려웠음. 구급차를 타고 병원에 가

서 검사를 받는데 올 때마다 다른 사람이 와서 의사소통 방법을 계속해서 새로 알려줘야 하니 시간이 오래 걸렸음. 살면서 가장 긴 밤이었음.”

“건강검진을 받으러 가고자 할 때, 활동지원인한테 건강 정보를 노출한다는 것이 불편함. 병원에 들어가서 어디로 가야 하는지도 알기 어렵고 의사의 진료를 받을 때 소통하기도 어려움. 청각장애인 환자를 위해 수어통역사를 두는 병원이 있는데, 이처럼 시청각장애인 환자를 위한 의사소통지원인이 있는 병원이 필요한 것 같음.”

(4) 근로와 관련하여 시청각장애를 고려한 편의제공 부재(제27조 근로 및 고용)

시청각장애인의 근로 및 고용과 관련하여 정당한 편의가 제공되고 있지 않다. 또한 시청각장애를 고려한 근로지원인 교육이 실시되고 있지 않기 때문에, 시청각장애인에게 맞는 근로지원을 받는 데에 한계가 있다. 이에 따라 시청각장애인들이 직장을 구하거나 근로를 하는 데에 어려움을 겪고 있다.

“시청각장애인의 근로지원인에 대한 매뉴얼이 없음. 시청각장애인의 장애의 유형에 맞는 지원을 받으면 좋을 것 같음. 보조공학기기를 정부로부터 지원받을 수는 있는데, 시각장애인들도 받기 힘들데 시청각장애인들은 더 받기 힘들. 600만 원이 넘는 기기를 지원 받기 어려움. 기초생활수급자는 무료로 받을 수 있으나 장애인들은 20-30% 자부담이 있음. 시청각장애인에게 맞는 보조공학기기의 지원이 필요함. 또한 신청을 전화로 해야 하는데, 시청각장애인에게 맞는 절차가 마련되면 좋겠음.”

“소수장애인도 장애의 경증은 천차만별임. 만일 소수장애인인면서 취업이 가능한 사람이 있다면 비교적 경증의 소수장애일 것으로 추정함. 본인의 경우는 의사 소통에서 없어서는 안 될 청각과 시각을 모두 잃었기에 현재의 고용 환경에서는 아직까지 제가 취업할 수 있는 직종을 발견하지 못했음. 본인의 경우는 단독 보행이 불가능하고 점자로 소통하며 업무를 처리해야 하는 특수성을 고려해 본인에게 맞는 일자리를 연구하고 조성해야 하는 상황임.”

(5) 시청각장애를 고려한 복지 서비스 등의 제공 부재(제28조 적절한 생활수준과 사회적 보호)

국가나 지방자치단체에서 운영하는 장애인복지관에서는 「장애인복지법」과 시행령에 따른 15가지 장애의 종류에 따른 서비스를 제공하고 있으며, 시청각장애를 고려한 맞춤형 복지 서비스를 찾아보기 어렵다. 일부 민간 단체에서 시청각장애인을 위한 복지 서비스를 제공하고 있는데, 밀알복지재단 헬렌켈러센터에서는 시청각장애인을 대상으로 하는 촉각치료 교육, 직업재활 훈련 등을 실시하고 있으며 촉신호를 개발하여 매뉴얼을 출간하였다.

“장애인종합복지관은 장애 유형별로만 프로그램이 한정되어 있고, 시청각장애와 같이 양쪽 유형이 동시에 있는 경우에 맞는 프로그램은 없음. 유형에 따른 프로그램을 제공하는 것은 그 유형 외의 장애인이 배제되고 있음. 시청각장애에 맞는 서비스를 제공할 수 있도록 연구를 해야 함. 사람마다 장애의 정도가 다르기에 그것을 고려해야 함. 개인에게 맞는 프로그램을 개발해야 하는데, 우리나라는 사람 중심이 아니라 프로그램을 만들어놓고 거기에 끼워 맞추는 식으로 운영하고 있음.”

3 신장장애

심층인터뷰를 통해 나타난 신장장애 관련 주요 쟁점은 (1) 신장장애 인식교육 부족, (2) 코로나19 상황에서 정기적이고 안전한 투석치료의 어려움, (3) 코로나19 상황에서 방역 이동수단 부족, (4) 소아 신장 전문 의료진·투석센터·휴게공간 부족, (5) 협소한 산정 특례 적용과 조혈제 지원 부족, (6) 신장장애인 근로자에 대한 인식과 신장장애 맞춤형 직종개발 부족, (7) 기본적인 소득 보장, (8) 활동지원서비스 부족, (9) 당사자 단체 목소리 반영 부족이다.

(1) 신장장애 인식교육 부족(제8조 인식 제고)

심층인터뷰 응답자는 기존의 장애 인식 개선교육이 주로 지체, 시각, 청각, 발달장애 중심으로 구성된다고 지적했다. 신장장애에 대한 대중의 인식이 부족해서 신장장애인이 수영장, 목욕탕을 이용할 때 투석치료를 받는 팔에 대한 오해로 불편함을 겪기도 한다. 자세한 내용은 다음과 같다.

“장애 인식 개선교육은 지체, 농아, 시각, 발달장애인 위주로 진행되고 있으며, 최근 신

장장애인의 수가 증가함에 따라 인식개선 교육의 필요성은 알고 있으나 별도의 교육내용이 포함되어 있지 않음.”

“공중이용시설 중 수영장, 목욕탕 등 이용 시 투석하는 팔을 보고 사람들의 시선이 좋지 않음. 겨울에는 괜찮지만, 동정맥류가 있어서 핏줄이 섬. 낮빛이 까만데 회색빛이 듬. 마약한다는 의심을 받음.”

한편, 응답자는 정부가 2021년 장애인활동지원서비스 양성교육자료집에서 장애유형 중 신장장애인을 설명하는 내용이 처음으로 들어간 것에 대해서는 일부 긍정적으로 평가하였다. 코로나19 기간 동안 감염병에 취약한 신장장애인이 겪는 어려움이 대중매체에 소개되면서 관심이 증가했다고 평가했다. 그러나 신장장애인에 대한 인식개선을 위한 관련 정책과 교육은 매우 부족하므로 현실이다. 특히 장애 인식 개선교육이 신장장애를 비롯한 소수장애와 관련된 내용이 풍부하게 담기도록 변화해야 한다.

(2) 코로나19와 신장장애인 : ① 정기적이고 안전한 투석치료의 어려움(제11조 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태)

신장장애인은 잦은 투석 등으로 인해서 대부분 면역력이 저하되므로 코로나19와 같은 감염병 위기상황에 매우 취약하다. 신장장애인이 코로나19가 확산되는 상황에서 당면했던 여러 어려움 중에는 정기적으로 투석치료를 받기 어려운 점, 투석치료를 위해 이동할 때 방역이 보장되기 어려운 점이 나타났다.

특히 신장장애인은 투석치료를 위해 정기적으로 병원에 방문하는 것이 생명유지를 위해서 필수인데도 불구하고, 신장장애인이 코로나19 확진이 되거나 또는 밀접접촉자로 분류되어 자가격리자가 된 경우에 병원에 출입할 수 없거나 또는 출입을 거부당하여 투석치료를 받지 못하는 문제가 있었다. (실제로 지난 2021년 12월 21일에는 코로나19에 확진된 신장장애인 3명이 투석치료를 받을 의료기관이 없어 사망에 이르는 안타까운 일이 발생하였다.⁴²⁾ 관련 인터뷰 내용은 아래와 같다.

42) 2021. 12. 28.자 의사신문 기사,

<http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=217301>(2022. 3. 31. 확인)

“코로나19는 신장장애인들에게 치명률이 높았음. (...) 메르스 때부터 방역택시, 방역차량, 격리병원, 거점병원, 공공의료(민간이 투석을 담당하려고 하지 않기 때문에)의 준비를 정부에 요구하였으나 듣지 않았음. 제일 문제였던 사항은 확진자하고 밀접접촉자가 되는 것이 제일 문제임. 왜냐하면 신장장애인은 병원에 정기적으로 방문해야 하는데, 밀접접촉자는 병원에서 받아주지 않는 문제가 있음. (...) 투석을 하지 못하여 돌아가시는 분들이 있었음.”

“병원에서도 밀접접촉자가 와서 투석을 하고 가면 소독을 해야 하는 문제, 투석 담당 의료진(3명)도 격리되어야 하는 문제가 생김. 따라서 집중 지원병원을 만들어 달라고 정부에 요구하나 받아들여지지 않음. 손해와 사회적 비용대로 투석 장애인들은 장애인대로 병원은 병원대로 어려움.”

신장장애인과 관련된 의료지침으로는 대한신장학회와 대한투석협회가 마련한 인공신장실용 코로나19 대응지침이 있다.⁴³⁾ 위 지침은 그 목적에서 ① 유지 혈액투석 치료를 받는 말기신부전증 환자의 경우 주3회 혈액투석을 받아야 하므로 자가격리에 어려움이 있고, ② 투석환자들은 면역력이 저하되어 있으므로 투석실에서 감염병 확산이 용이하므로 투석환자와 의료진의 감염예방 및 감염병 확산 방지를 위한 별도 지침을 마련할 필요성이 있음을 밝힌다. 세부 내용으로는 환자 간 접촉을 최소화하기 위해 대기실을 폐쇄할 것, 환자 예약 시 방문력, 확진환자 접촉력 등을 사전에 확인할 것, 접촉력이 있는 환자는 격리실 투석을 시행할 것 등을 제시한다. 이러한 지침의 발간은 감염병 위기상황에서 신장장애인의 취약성을 확인하고, 투석치료와 관련된 원칙을 제시하였다는 점에서 그 의미가 있다. 그러나 위 원칙에 따라 격리투석 등이 원활히 시행할 수 있는 여건(격리투석실의 부족 등)이 부족하여 신장장애인의 어려움은 여전히 존재한다.

(3) 코로나19와 신장장애인 : ② 부족한 방역 이동수단(제11조 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태, 제20조 개인의 이동성)

코로나19 상황에서 신장장애인이 정기적인 투석치료를 위해 병원에 방문할 때 방역이 보장되는 이동수단이 부족하다. 앞서 이야기한 바와 같이, 신장장애인은 코로나19를 비롯한 감염병에 취약하다. 때문에 신장장애인은 코로나19에 감염될 수 있다는 불안감으로 지하철, 버스 등의 대중교통

43) 대한신장학회/대한투석협회, “코로나19 대응지침(1-7판) [인공신장실용], 2021.

이용을 꺼리는 경우가 많다. 투석치료를 받을 병원이 부족한 지역에 사는 신장장애인은 타 지역에 위치한 투석치료병원까지 적지 않은 방역택시비용을 부담해야 투석치료를 받을 수 있다.

“(코로나19 사태 중에는)임시방편으로 지역(평택)에서 서울까지 방역택시를 타고 8-16만 원을 냄. 상황이 나아질 것을 가정하고 불편을 감수하고 있는 상황임.”

감염병 위기상황 이전에도 신장장애인이 정기적인 투석치료를 위한 이동수단은 상시적으로 부족했다. 장애인 콜택시의 경우, 휠체어를 이용하는 지체장애인 중심으로 이용하도록 개편되는 추세 속에서 신장장애인은 이를 이용하기 어렵다. 또한, 장애인 콜택시를 이용하더라도 일정 지역 또는 권역 내로만 운행범위가 제한되어 타 지역에 위치한 투석치료병원으로 이동할 때에는 장애인콜택시를 이용할 수 없는 경우도 있다. 따라서 투석치료병원이 부족한 지역에서 생활하는 신장장애인의 경우에는 이동에 더욱 큰 불편함을 겪는다.

“2021년 이전에는 장애인 콜택시를 이용을 많이 하였으나, (서울의 경우) 휠체어 장애인 이외에는 이용이 되지 않으므로 이용하지 못하고 있음. 지방에서도 작년부터 장애인 콜택시의 이용을 제한하고 있음. 신장장애인들은 주 3회 정기적으로 생존을 위해 투석병원을 이용하고 있으며, 이용시 필요한 이동수단이 부족함.”

“시각장애인용 택시는 서울시가 신장장애인도 이용할 수 있게 하여 이용하고 있음. 그러나 택시 이용자가 많아서 신장장애인의 이용을 줄여달라고 함. 대책이 없이 줄이기만 했음. 신장장애인 대부분은 정기적으로 이용을 하는데, 이용을 할 수 없게 되니 어려움이 많음. 지방의 경우엔 1~2시간을 소요해서 시/도를 넘어가야 하는 경우가 있는데, 이 때에도 이동지원이 없어서 시외버스 등을 이용하는 어려움이 있음. 투석을 하시는 분들은 새벽에 나오셔서 저녁에 돌아오기에 일상생활이 불가능하다고 볼 수 있음.”

“(장애인 콜택시를) 지역을 넘나 들어서 이동할 수 있도록 강화시켜줄 필요가 있음. 특히 대도시보다 지방도시의 경우 더욱 필요함. 지역 간의 격차를 줄여나가야 함.”

장애인의 의료 접근성 그리고 이동권과 관련된 법률로는 「장애인 건강권 및 의료 접근성 보장에 관한 법률」(이하 ‘장애인건강권법’), 「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 ‘교통약자법’)이 있다. 장애인의 의료접근성 보장에 관한 사항을 규정하여 장애인의 건강증진에 이바지하는 것을 그 목

적 중의 하나로 명시한 장애인건강권법은 장애인이 진료나 재활 등을 위하여 의료기관을 이용하는 경우 이동편의 및 장애 유형 및 특성에 따른 적절한 편의를 제공할 수 있다고 규정하고 있으나(제9조), 신장장애인을 고려한 이동편의가 마련되지 않았다. 교통약자법은 이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자들의 이동편의를 위하여 일정한 대수 이상의 특별교통수단을 운행할 의무를 지방자치단체에 부과하지만(제16조), 지방자치단체별 예산부족, 운행범위 제한, 지나치게 긴 대기시간 등의 어려움이 있다.⁴⁴⁾

보건복지부의 2020 장애인실태조사에 따르면 코로나19 장기화 등의 변화로 인해 장애인이 보건·의료서비스 이용에 어려움을 경험하는 것으로 나타났다.⁴⁵⁾ 장애인이 정기적으로 보건·의료서비스 이용을 하는 경우는 76.3%로 2017년 82.3%에 비하여 낮아졌다. 최근 1년간 병의원에 가고 싶을 때 가지 못한 경험은 32.4%로 2017년 17%에 비하여 약 2배 가까이 증가하였다. 병의원에 가지 못한 이유로는 의료기관까지의 이동 불편이 29.8%로 가장 높았다. 이를 통해 신장장애인뿐 아니라 대다수의 장애인이 의료기관으로 이동하는 것에 불편을 겪고 있음을 알 수 있는데, 투석 치료를 받기 위하여 병원을 주기적으로 방문해야 하는 신장장애인은 이동에 따른 불편이 더욱 클 것으로 예상된다. 더욱이 신장장애인은 투석으로 인하여 신체적 피로, 빈혈증세로 인한 어지러움, 근육 마비 등으로 대중교통의 이용하는 것이 매우 위험할 수 있기 때문에 안전한 이동수단이 절실하다.⁴⁶⁾

(4) 신장장애아동 : 소아 신장 전문 의료진·투석센터·휴게공간의 부족(제7조 장애아동, 제9조 접근성, 제24조 교육)

소아 투석은 성인에 비하여 난이도가 높고 합병증이 많기 때문에 숙련된 의료진과 소아 투석 전문병원이 필요하다. 그러나 우리나라의 경우 소아 신장 전문의, 소아 투석 전문병원, 소아용 복막 투석기구가 부족하다. 소아 투석이 가능한 지역적 편차도 심한데 일부 6개 도시(서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 제주)에서만 소아 투석이 가능하다. 이에 따라 신장장애아동은 치료를 위해 먼 거리의 대도시까지 통원치료를 감수해야 할 뿐 아니라 응급한 상황이 발생 시 조속한 대처가 어려워 위험한 상황에 놓여있다.

44) 김현아 외 10, “코로나19와 장애”, 장애인법연구회, 2020.

45) 위 김성희 외 12의 글, 2020.

46) 위 서원선의 글, 21쪽.

“학령기 소아 신장 전문의와 전문병원의 부족으로 소아 신장장애인과 가족들은 투석을 위해 먼 거리를 오가거나 이사를 하는 등 이중고를 겪고 있음.”

“서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 전주, 청주, 원주, 제주 등 9개 도시에서 10세 미만의 소아 투석이 가능한 지역은 원주, 청주, 전주를 제외한 6개 도시만 가능함. 소아 투석센터가 부족하며, 소아용 혈액투석 카테터가 국내에 없어 수입해야 하며, 소아용 복막 투석기가 불안정해지고 있어 소아 투석에 어려움이 있음. 소아 투석은 성인과 비교하면 더 어렵고 합병증이 많아 숙련된 의료진과 집중적인 간호가 필요함.”

“투석에 필요한 필터의 비용이 아동용의 경우 높아서 수지타산이 맞지 않아 병원에서 소아 투석하지 않는 경향이 있음. 공공의료에서 소아 신장과 관련해서 역할을 할 수 있어야 함.”

신장장애아동은 복막 투석이나 관련 건강 문제가 발생할 수 있고 장애로 인하여 쉽게 지쳐서 수업에 오래 듣기 어려울 수 있다. 그러나 신장장애아동이 학교에서 온전히 교육받을 권리를 보장받기 위해서는 투석과 휴식을 취할 수 있는 공간 제공은 매우 미흡하고 응급상황에 대한 대비도 부족하다.

“학교 내에 신장장애 학생이 복막 투석을 할 수 있는 공간을 마련하는 것이 필요함. 긴급의료 상황이 발생했을 때(저혈당, 저혈압) 긴급하게 조치할 수 있는 의료체계가 마련되어야 함. 복막 투석 때문에 수학여행을 갔을 때 밤에 투석하여야 하는데, 문제가 발생할 위험이 있으므로 보호자가 동행해야 함. 수학여행지 근처에 응급처치가 가능한 병원이 없는 경우 대안을 마련할 필요가 있음.”

“소아 신장장애인들이 복막 투석 및 건강의 문제가 발생했을 때 안전하게 쉴 수 있는 공간을 마련하는 것이 필요함. 신장장애로 인하여 지쳐서 수업을 오래 듣기가 어려움. 20-30분 만에 집중도가 떨어지기 쉽기에 휴식이 필요함.”

“보건 담당의를 연계하여 긴급상황이 발생했을 때 학급 내에서 대처할 수 있는 교육이 필요함(담임교사, 학생 대상).”

(5) 의료비 지원 : 협소한 산정 특례 적용과 조혈제 지원 부족(제25조 건강)

신장장애인은 의료기관 이용률이 높지만 이를 고려한 의료정책이 부재하여 본인부담금이 많은 편이다. 신장장애인은 일정한 경우에 요양급여부분의 본인부담률을 10%로 경감하는 산정 특례 적용의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 투석 당일에만 산정 특례가 적용되거나, 신장장애 관련 합병증과 관련된 진료에는 산정 특례가 적용되지 않는 등 그 적용 범주가 지나치게 좁다. 한편, 신장장애인은 신장에서 생성하는 조혈 호르몬이 부족하여 조혈 호르몬 투여가 필요한데, 이와 관련된 보험수가 개선이 필요하다.

“현재의 산정 특례는 본인 부담률 10%로 한 달에 25만 원 정도 비용이 발생하고 있음. (...) 산정 특례는 투석 당일에만 적용되며, 그 외 합병증, 동정맥류 시술 등 진료를 받으면 적용이 되지 않아서 추가 비용이 발생하게 되어 의료비 부담이 큼. 또한 외래 진료 시 추가 비용이 발생함. 본인부담금 10%를 5%로 적용할 필요가 있음.”

“신장의 기능 중 하나가 조혈 호르몬 생성을 하는데, 투석하는 신장장애인들은 콩팥 기능 상실로 조혈 호르몬 생성이 불가능함. 이로 인하여 빈혈 상태에서 생활하고 있으며, 빈혈로 인하여 무기력증, 심장 질환 발생, 어지럼증, 피로감 등으로 일상생활에 어려움이 있음. 투석환자에게 빈혈은 생명 단축과 연관이 되어 있음. 조혈 호르몬 투여를 받는 신장장애인들은 현재 11g/dl까지 보험 적용을 받고 있는데, 보험수가를 12.9g/dl까지 개선이 필요함.”

(6) 신장장애인 근로자에 대한 인식과 신장장애 맞춤형 직종개발 부족(제8조 인식 제고, 제27조 근로 및 고용)

신장장애인은 고용주의 신장장애에 대한 인식 부족으로 인하여 취업과 근로에 있어서 직·간접적인 차별을 경험하는 것으로 나타났다. 근로를 희망하는 신장장애인은 투석을 하는 신장장애인은 근로능력이 없을 것이라는 편견이나 직장생활이 가능하다는 점을 증명하라는 요구를 종종 맞닥뜨린다.

“사업주들에게 투석을 한다고 하면, 일을 할 수 없는 사람이라는 인식이 있음. 투석 생활로 인하여 활동에 제한이 되며, 종종 신장장애인들은 병원을 이용해야 하므로 직장생활에 어려움이 있다고 사업주가 자체적으로 판단하여 채용에서 제외되는 경우가 종종 발생함”

“2021년 인천 LH 공사 계약직으로 입사하기 위해 신체검사를 받았을 때 투석하는 신장 장애인들은 소변이 나오지 않아서 소변 검사가 불가능했음. 이로 인하여 신체검사 보류 판정을 받았으며, 재검사를 진행하라고 했음. 또한 신장내과 의사의 소견서를 제출하여 직장 생활이 가능함을 증명하라고 하였음. 당사자가 포기하여 채용이 되지 않은 사례가 있음.”

“2020년 버스에 회사에 채용된 신장장애인에게 투석한다는 이유로 채용 불허 통보를 한 사례가 있음.”

“이식하면 비장애인과 같다고 생각하는데, 면역억제제 등 약 복용으로 인한 합병증, 암 발생률이 높음(투석하시는 장애인들보다 높음). 건강상 문제가 생기면 상급 병원에 가야 함. 이런 경우가 발생하면 고용주가 이해해주지 못함. 환경에 맞게 직장을 잡기도 함.”

한편, 타 장애 유형은 맞춤형 직업교육이나 직종개발에 있어서 사회적으로 일정 정도의 노력이 기울여지는 타 장애 유형에 비하여 신장장애를 고려한 직업교육이나 직종개발은 매우 저조하다.

“현재 중증 신장장애인들은 코로나19로 인하여 재택근무를 선호하고 있는데, 이에 대한 직업교육을 받기가 어려움. 또한 투석시간 이외에 교육시간이 별도로 배정되지 않음.

“다른 장애 유형은 맞춤형 직업교육 등이 마련되어 있고 직종을 개발하려는 노력이 보이나, 신장장애인들에 대한 맞춤형 교육이나 직종 개발이 부족함.”

“신장장애의 유형에 맞는 직종을 개발해주어야 하는데 부족함. 발달, 시각, 청각을 위주로 직종이 개발이 되어 있음. 내부장애(신장, 간, 호흡기)에 맞는 직종을 개발해서 적합하게 투입을 시켜주는 것이 필요함.”

신장장애인 근로자에게 투석시간에 대한 배려나 야간투석병원 확대 등의 지원이 필요하다는 의견도 있었다.

“투석시간에 대한 배려가 필요함(야간투석의 경우 6시부터 10~11시까지 투석을 함). 공무원의 직종의 경우에는 투석시간에 대한 배려를 어느 정도 받고 있으나, 일반 사업장에서 는 배려가 부족함.”

“신장장애인의 고용을 확대하기 위해서는 야간투석병원이 필요함. 현재 지역별로 야간투석병원이 부족하며, 야간투석을 받기 위해 권역을 넘어가고 있음.”

(7) 기본적인 소득 보장(제28조 적절한 생활수준과 사회적 보호)

신장장애인은 투석치료 등으로 의료비 지출이 고정적으로 발생하는데, 기초생활수급이나 차상위 계층에 해당하는 신장장애인의 경우 의료급여 혜택을 받는다. 그러나 고정적인 급여가 발생할 경우 의료급여 혜택이 줄어들거나 상실된다. 이는 근로의욕이나 근로능력이 충분한 신장장애인마저도 구직활동에 소극적으로 임하게 하고 결과적으로 신장장애인의 사회경제적 활동을 위축시키는 원인이 된다.

“신장장애인 중에는 기초생활수급자가 많음(70프로 이상임). 의료비가 일반 보험으로 하면 25만 원이 고정 지출이 됨. 110만 원 수급비로 생활하기 어려움. 수급자나 차상위 계층이 직장을 잡았을 때, 의료 수급을 제외하지 않는 것이 필요함.”

“기초수급자에게 의료급여로 60만 원을 줌. 이에 대한 소비를 감시를 하여 고정적으로 급여가 생기면 감액함. 수급이 떨어질까봐 구직을 하지 못하고 있음. 의료권을 확보시켜준다면 사회생활, 경제활동을 활발하게 할 수 있음.”

“일본의 경우는 신장장애인에게 기본소득이 보장되어 있음. 월 200만 원씩 받고 있으며 별도로 의료 혜택도 제공함. 이를 바탕으로 신장장애인들이 경제활동을 활발하게 할 수 있음. 일본은 경제적 수준 상관 없이 장애 등급에 따라서 비용을 지원해줌. 일본은 중국에 투석병원을 만들어서 여행사업을 하기도 함. 즉, 신장장애인에게 기본소득이 있으면 능동적인 경제활동이 가능해지는 것임.”

중증의 신장장애에 비하여 경증의 신장장애에 대하여는 소득보장 지원이 부족하다는 문제도 있다. 신장을 이식한 경우에는 경증의 신장장애로 분류되는데, 신장을 이식한 후에도 일정 기간 동안 경제적 활동이 어렵기 때문에 이에 대한 소득보장이 필요하다.

“경증 신장장애인은 신장 이식을 한 장애인으로서 신장 이식 후 약 1년간은 직장생활을 하는 데에 어려움이 있음. 신장 이식을 했다고 하여 바로 경제활동을 할 수 있는 것이 아님. 경증 신장장애인들에 대한 장애인 연금으로 기본적인 소득이 보장될 필요가 있음.”

(8) 활동지원서비스 부족(제28조 적절한 생활수준과 사회적 보호)

신장장애인은 활동지원서비스를 대부분 받지 못한다. 그러나 신장장애인이 장기간의 투석치료 후유증으로 손을 움직이기 어렵거나 심혈관계 문제로 응급상황이 발생할 가능성이 높아서 경우에 따라서는 활동지원서비스가 절실하다.

“신장장애인들은 활동지원서비스를 받을 수가 없음. 밥 먹을 수 있고, 행동이 자유롭다고 하는데, 겉으로 보면 그렇게 보일 수 있음. 신장장애인 중에는 거동이 편치 않은 사람들이 많음. 투석을 오래하면, 손이 잘 움직이지 않음. 심혈관계 문제로 인한 응급상황이 많고 사망 확률이 높음. 활동지원이 있으면 생존할 수 있음. 독거도 많음. 활동조사표는 신장장애인 활동지원을 받지 못하게 되어 있음.”

(9) 당사자 단체 목소리 반영 부족(제29조 정치 및 공적 생활에 대한 참여)

신장장애인 단체가 관련 정책, 법률에 참여하고자 목소리를 내고 있지만, 정부가 이를 반영하는 것이 매우 미미하다는 지적이 있었다. 이에 따라 신장장애인은 사회의 구성원으로서 소속감을 느끼지 못하는 것으로 나타났다.

“장애를 유형별로 분리해놓고, 어떤 조치를 취해야 하는데, 메이저 장애에만 집중을 함. 신장장애인의 경우 정치적 활동을 안 해서 영향력이 없음. 신장장애인들은 몸이 안 좋으니까 집회, 시위를 하지 않고 있음.”

“현재의 장애계나 지체, 시각, 청각 위주로 돌아가고 있음. 법안이 우리와 상관없다고 느껴짐. 법안을 만들 때에는 전체적인 개념과 혜택을 못 받은 사람들의 경청을 하고 법을 만들어야 하는데, (장애인권리보장)법안 만들 때 참여하지 못했음.”

“신장장애인으로서 우리나라에서 살아가는 것이 미국에 이민 가 있는 교포 같은 느낌을 받고 있음.”

4 심장장애

심장장애 관련 주요 쟁점으로는 (1) 심장장애 인식부족과 고용상 차별, (2) 엄격하고 협소한 심장장애 기준, (3) 일률적인 복지지원, (4) 당사자 단체 결성과 운영에 대한 지원이다.

(1) 심장장애 인식 부족과 고용상 차별(제8조 인식 개선, 제27조 근로 및 고용)

심장장애인은 채용과정과 근로 모두에서 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 이력서에 장애 유무를 기재하여 서류제출 시에 차별을 받았다고 느꼈다는 사례, 심장장애가 있음을 알리고 일정 업무에서 배려를 받자 동료들이 이를 특혜로 오인하여 직장 내 관계가 어려워져 퇴직한 사례가 있었다. 또한, 사회적으로 심장장애에 대한 인식과 교육이 부족해서 사업주가 심장장애를 심정지 등으로 오인하거나 심장장애 근로자를 대하는 방식에 어려움을 겪는 경우도 있었다.

“젊었을 때, 직장을 다녔는데, 심장이 안 좋다고 알렸는데, 빨리 움직여야 하고 무거운 물건을 들기 힘들어서 애기했더니 선생님만 배려를 한다고 해서 내부에서 따돌림이 있었음. 그래서 일을 그만 둬. 다시 일을 구하려고 하니까 취직이 어려웠음.”

“현재 취직이 되어 있는 상태이지만, 심장장애인이 취직하는 데에 어려움을 겪고 있다고 생각함. 일반적으로 비장애인보다는 취직하기가 힘들. 면접을 보러 간다고 하더라도, 이력서를 제출해야 함. (...) 이력서에 장애와 관련된 내용이 있으면 선입견, 편견을 가지고 보는 것 같음. 옛날에 차별을 느낀 적이 있었음.”

“사업주가 심장장애인을 채용한 경우에 (심장장애인협회 측에) 문의를 한 적도 있었음. (...) 심장장애인을 어떻게 대해야 하는지를 문의함. 심장장애를 심정지처럼 받아들이는 경향이 있음.”

(2) 엄격하고 협소한 심장장애 판정기준(제25조 건강)

심장장애 판정과 관련해서 두 가지 의견이 있었다. 하나는 판정기준이 지나치게 엄격하다는 점, 다른 하나는 심장장애 판정기준표의 구성이 중복되거나 협소하다는 점이다.

심장장애는 다른 장애 유형에 비하여 상대적으로 중한 경우에 인정되는데, 때문에 심장장애 판

정기준이 엄격하다. 그러나 이로 인하여 관련 복지 및 사회 지원 서비스가 절실한 경우에도 심사 과정에서 장애 등록에 실패하거나 포기하는 경우가 발생하므로 판정기준이 완화되어야 한다는 의견이 있었다.

심장장애 판정기준표는 ① 운동부하검사 또는 심장질환증상중등도(5점 만점), ② 심초음파 또는 핵의학검사상 좌심실구혈률(8점 만점), ③ 검사 소견(10점 만점), ④ 심장수술 및 중재시술 병력(8점 만점), ⑤ 입원병력(5점 만점), ⑥ 입원횟수(3점 만점), ⑦ 치료병력(3점 만점)으로 이루어진다. ②와 관련해서는 선천성 심장질환의 경우에는 선천성 심장질환 기능평가, 심실 구혈률이 정상이면서도 일상생활에 제한을 받는 심장질환의 경우에는 좌심실구혈률 정상이면서 일상생활에 제한을 받는 심장질환의 심장질환증상중등도 가중 기준표도 활용한다. 인터뷰 응답자 경우에는 위 기준들이 중복되거나 애매하여 점수를 받지 못한 경험이 있었고, 좌심실이 아닌 우심실이 기능이 떨어진 경우에는 장애판정기준표 구성상 장애판정기준 점수를 충족하기 어렵거나 번거롭다는 경험

“장애 판정기준에 떨어진 회원이 있었음. 국민신문고에 민원을 넣었는데도 안 됐음. 우심실은 판정기준표에 들어가 있지 않음. (...) 보건복지부 담당자에게 이야기 하니, 좌심실, 우심실의 기능이 같다는 의사 소견을 제출해서 장애판정을 받을 수 있었음. 판정기준이 당장 바뀌면 좋겠음.”

“장애인정을 받는 것이 많이 완화되었다고는 하지만, 장애인정 받기가 어려움. 심장장애는 생명과 직결되는 문제이기 때문에 그 인정 기준을 조정할 필요가 있다고 봄. 다른 장애유형보다 장애인정을 받기가 어려움.”

“상세히 말씀드리기는 어렵지만 장애인정을 받기가 어려웠던 경험, 시행착오가 있었음. 자료 준비가 까다로웠고, 개별 파트마다 부합되는 점수가 있어야 하는데, 해당 기준들이 상세하지 않고, 중복되어 있는 경우도 있어서 점수가 미달이 되기도 하였음. 횡수 기준이나 애매하게 뭉뚱그려서 받는 점수(받아야 하는데도 받지 못하는 점수도 있었음)가 있었음. (...) (본인의 경우는) 보건복지부에서 해당 기준을 상세하게 반영했으면 좋겠음. 받을 수 있는 점수인데도 받지 못하는 점수가 많아서 자격미달이 된 것이라고 요약할 수 있을 것 같음.”

(3) 일률적인 복지지원

장애인의 개별적 필요를 고려하지 않고 일정 기준에 따라 일률적으로 복지가 지원된다는 비판이 있었다. 기존의 장애등급체계하에서는 심장장애 등급에 따라 일률적으로 복지가 지원되는데 같은 등급 내에서도 필요한 지원은 제각기 다르다는 문제가 있다. 예를 들어, 같은 장애 1등급이더라도 개인에 따라 욕창매트지원이 필요할 수도 필요하지 않을 수도 있다. 또한, 장애 1급이 아닌 3급이라 하더라도 욕창매트지원이 필요할 수 있다. 한편, 심장장애인은 장애인 주차장 이용이 불가능한데 심장장애의 정도가 심하면 보행에 어려움이 있으므로 주차장 이용에서 심장장애의 정도를 고려해야 한다는 의견도 있었다.

“심장장애의 등급이 같더라도 개인마다 장애의 정도가 다 다른데, 등급표가 그에 대한 고려가 없음. 예를 들어, 3급이라 하더라도 욕창매트가 필요한 경우가 있고, 1급이더라도 욕창매트가 필요하지 않은 경우도 있음. 따라서 등급에 따른 일률적 지원이 아닌 맞춤형 지원이 필요하다고 생각함.”

“지방자치단체에서 관리하는 장애인 주차장의 경우, 장애인 중에서도 주차가 가능한 장애인, 주차가 불가능한 장애인으로 분류됨. 주차할 경우, 과태료가 12만 원임. 현재 심장장애인은 장애인주차구역에 주차가 불가함. 이를 법률적으로 고치려고 시도를 해보았으나 심장장애인은 보행에 문제가 없다는 논리로 받아들여지지 않았음. 종종 심장장애인도 적용을 시켜줘야 한다고 생각함.”

“장애인연금수당(4만 원)이 있지만, 장애인연금 기준이 이상하다고 생각함. 장애의 정도가 심한 장애인에게 지급을 하는 것인데, 소득을 기준으로 삼음. 중복장애에 해당되어야 수당을 받을 수 있는 경우가 있음. (3급+3급 → 2급이 되어야 수당을 받을 수 있음) 장애의 정도가 심한 장애인 간에 차이를 두는 것이 이해가 가지 않음.”

(4) 당사자 단체 결성과 운영에 대한 지원 부족(제29조 정치 및 공적 생활에 대한 참여)

심장장애인 단체의 결성과 활동에 대한 정부의 지원이 부족하다는 지적이 있다. 당사자 단체에 대한 지원이 부족하니 각 지역에서 심장장애인협회가 설립되지 못하여 심장장애인이 당사자의 목

소리를 내기 어려운 경우가 많다. 심장장애인 당사자의 권익을 대변하는 당사자 중심의 단체로는 부산심장장애인협회가 유일한데 부산 지역뿐 아니라 타 지역의 심장장애인도 협회에 도움을 청하는 경우가 있다. 또한, 부산심장장애인협회는 심장장애인 권익대변, 복지증진, 치료관련 정보제공 활동 등과 같이 일정부분 국가의 역할을 대신하고 있음에도 국가의 지원 없이 개인의 사비로 협회를 운영해야 하는 고충도 있다.

“개인이 사비를 통해서 협회를 조직하게 하지 말고 보건복지부가 예산을 투입하거나 공무원 파견 등의 방법으로 소수장애인협회를 만들어줄 필요가 있음. 소수장애인협회 등이 결국 국가가 해야 할 일을 하는 것인데, 국가가 지원해야 함. 각종 장애유형을 선정해 놓았으면, 보건복지부가 적극적으로 나서야 하는데, 직무유기를 하는 것임.”

“협회는 초등학생 때부터 알게 되었는데, 사회 전반적으로 소외된 심장장애인들에게 도움을 주고 있음. 사단법인이다보니 힘이 못 미치는 것이 있는 것 같음. 부산뿐만 아니라 다른 지역에도 단체가 생겨서 심장장애인들의 권리를 찾는 데 도움이 되었으면 좋겠음. 타 지역 심장장애인들이 부산심장장애인협회에 도움을 요청을 하는 경우가 있음. 협회가 심장장애인들의 더 많은 목소리를 대변할 수 있었으면 좋겠음.”

5 호흡기장애

심층인터뷰를 통해 나타난 호흡기장애 관련 주요 쟁점은 (1) 장애인정의 어려움, (2) 인식 개선을 위한 노력 부족, (3) 산소발생기 등 편의시설의 미비, (4) 코로나19 시기 더욱 취약한 상황, (5) 장애인 콜택시 이용의 어려움, (6) 미세먼지로 인한 문제점, (7) 경제활동에 참여하기 어려운 상황, (8) 단체 운영상 어려움이다.

(1) 장애인정의 어려움(제4조 일반의무)

호흡기장애 인정의 기준은 매우 까다롭다. 호흡기장애는 최초 진단 이후 1년 이상이 경과하고, 2개월 이상의 적극적인 치료에도 불구하고 호전의 기미가 거의 없는 만성 호흡기 질환의 경우에 장애를 진단한다.

“호흡기 장애의 경우, 굉장히 까다로운 조건으로 장애를 인정받음. 진행성 질환이기 때문에 장애를 인정받을 때보다 시간이 지날수록 더욱 악화되게 됨. 그런 경우, 재심사를 받게 됨.”

1년 이상 심사를 받는 기간 동안 진료비나 의료기기 구입 시 혜택을 받지 못해 경제적으로 어려움을 겪는 경우들이 있다. 또한 장애인 활동지원의 경우에 1년에 한 번 까다로운 재심사를 받아야 하고 등급이 기존보다 낮게 인정될 수 있다는 두려움에 신청 자체를 하지 않는 경우도 있다.⁴⁷⁾

(2) 인식 개선을 위한 노력 부족(제8조 인식 제고)

당사자들은 정부 관계자들이 호흡기장애에 대한 이해가 없고, 연구가 없다는 점도 지적하였다. 보건복지부 담당공무원조차 호흡기장애를 모르는 상황에서 시민들이 호흡기장애에 대해서 이해할 것을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 보행상 불편이 없어 보이는 호흡기장애인들이 장애인용 편의시설을 이용하는 것부터 시민들은 인지하기 어렵다. 실제로 호흡기장애인 중에는 지하철이나 극장 같은 지하나 어두운 공간에서 호흡이 어려울 수 있다는 공포증을 호소하는 경우도 있다. 이 경우 호흡기장애가 있다는 것을 알면 편안한 자세로 호흡을 할 수 있도록 하거나 장애인에게 어떤 지원이 필요한지 확인하여 그에 맞는 조치를 강구할 수 있는데, 호흡기장애에 대한 인지나 이해가 없다면 대응이 어렵다.

“신장장애인들은 투석을 받으면 비장애인과 동일하게 활동을 할 수 있는데, 호흡기장애인들을 그렇기 어려움. 사이클이 있는데 힘든 시기에는 손가락 하나 움직이기도 어려움. 장애의 특성을 이해하고 거기에 맞는 복지혜택을 제공해야 함. 그러나 정부는 호흡기장애인에게 어떤 애로점이 있는지 전혀 인식하지 못하고 필요성도 모름. 깊이 있는 연구가 되어 있지 않은 것이 문제임. 복지부 호흡기장애 담당자도 호흡기장애에 대해서 잘 모름. 단체도 힘이 없으니까 목소리를 내기 어려움.”

“누군가 세부적인 모세혈관의 역할을 해주면 좋겠고, 정부 관계자, 복지부 담당자부터 담당 장애에 대하여 공부를 했으면 좋겠고, 담당자도 수시로 바뀌어 어려움.”

47) 김은진, “호흡기장애인으로 살아가기”, 장총 372호, 2018, 7쪽, 12쪽.

“소수장애에 대한 논의는 전무한 편이고 이벤트성에 가까움. 따라서 일반 대중의 인식이 떨어질 수밖에 없다고 생각함. 휠체어나 노약자 엘리베이터 등을 사용할 때에 주위로부터 눈총을 받는 경우가 어려움.”

“정부가 공익광고 등을 통해서 인식 개선(대중교통 이용 시 등)이 이루어졌으면 함.”

“보이지 않는 곳에서도 장애인이 있다는 것을 알리는 것이 필요함. 공익광고와 같은 형식으로 해줘야 변화가 올 수 있음.”

“호흡기장애인은 숨을 못 쉰다는 공포증을 가지고 있음. 지하공간으로 내려가면 공포가 있음. 극장 폐쇄공포증도 많음. 순간적으로 숨을 못 쉴 수 있다는 것에 대한 공포가 있음.”

“지하철을 타면, 편안하게 앉아야지 편안하게 숨을 쉴 수 있음. 노약자석에 앉으면 눈치가 보임. 극장에서 어두운 공간에서 뛰쳐나오는 경우도 있음.”

(3) 산소발생기 등 편의시설의 미비(제9조 접근성)

당사자들은 산소 발생기를 심장충격기처럼 지하철 등의 공공시설에 의무적으로 비치하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다.

“각 병원뿐만 아니라 관공서에 가면 제세동기가 있듯이, 호흡기장애인에게 산소공급이 안 되는 경우가 순간적임. 지하철에서 그런 경우가 있음. 산소 발생기만 있으면 됨. 지하철 등에 산소공급기를 비치하는 것을 의무화하는 것이 필요함.”

“복지관 같은 데에 호흡기장애인들이 나오게 하려면, 산소 시설 등을 마련해야 함. 복지관에 좋은 프로그램이 많아서 가고 싶어도 힘들어서 못함. 호흡시설을 해 줄 수 있는지 물어봤으나 어려움.”

“극장 등 외부 공간의 먼지에 민감하게 반응하게 됨. 극장과 같은 공공장소에 호흡기기, 공기의 질을 측정하는 장치 등을 의무적으로 설치하는 것이 필요함.”

“호흡기장애인은 대한민국의 카나리아라고 할 수 있음. 호흡기장애를 고려한 배리어프리 같은 인증이 필요함.”

현재 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 ‘장애인등편의법’)에 따라 시설물에 설치되어야 하는 편의시설에 임산부 등을 위한 휴게시설은 포함되어 있지만, 산소발생기 등 호흡기장애인을 위한 편의시설은 포함되어 있지 않다(제8조 제1항, 동법 시행령 제4조, 별표2). 교통약자법에 따른 이동편의시설도 마찬가지이다(제10조 제1항, 동법 시행령 제12조, 별표2).

당사자들이 비교대상으로 언급한 자동심장충격기는 「응급의료에 관한 법률」 제47조의2⁴⁸⁾에 따라 공공보건의료기관, 철도차량 중 객차, 일정 규모 이상의 공동주택이나 다중이용시설의 경우에 해당 시설의 소유자·점유자 또는 관리자가 구비할 의무를 갖는다.

(4) 코로나19 시기 더욱 취약한 상황(제11조 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태)

코로나19 상황에서 호흡기장애인은 많은 어려움을 겪고 있다. 마스크를 착용하지 않으면 코로나19에 취약한 기저질환이 더욱 악화될 수 있는 위험에 놓이게 되고, 마스크를 착용하는 경우 호흡에 영향을 미치기 때문이다. 이로 인해 외출 자체에도 눈치를 봐야 하고, 혹시나 호흡이 힘들어 마스크를 벗어도 호흡기장애에 대한 인식이 없는 사람들의 눈치를 봐야 하는 상황에 빠지게 된다.

코로나19로부터 자유로워지기 위해 백신을 맞으려고 해도 외출 자체가 어렵다 보니 감염에 대한 우려를 무릅쓰고 외출을 해야 하는 어려움이 있다. 그럼에도 백신 접종에 우선권을 부여하거나, 의료진이 호흡기장애인의 자택에 찾아가서 접종을 해주는 등 호흡기장애인의 특성을 고려한 백신 접종 방식이 없는 상황이다. 백신을 못 맞은 환자 중에는 호흡기장애가 있음에도 병원에 가지 못하는 등 어려운 상황에 놓이게 된다.

48) 제47조의2(심폐소생을 위한 응급장비의 구비 등의 의무) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설 등의 소유자·점유자 또는 관리자는 자동심장충격기 등 심폐소생술을 할 수 있는 응급장비를 갖추어야 한다.

1. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공보건의료기관
2. 「119구조·구급에 관한 법률」 제10조에 따른 구급대와 「의료법」 제3조에 따른 의료기관에서 운용 중인 구급차
3. 「항공안전법」 제2조제1호에 따른 항공기 중 항공운송사업에 사용되는 여객 항공기 및 「공항시설법」 제2조제3호에 따른 공항
4. 「철도산업발전 기본법」 제3조제4호에 따른 철도차량 중 객차
5. 「선박법」 제1조의2제1항제1호 및 제2호에 따른 선박 중 총톤수 20톤 이상인 선박
6. 대통령령으로 정하는 규모 이상의 「건축법」 제2조제2항제2호에 따른 공동주택
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 다중이용시설

“호흡기장애로 인해 마스크를 착용하기가 어려운데 마스크를 벗으면 이상한 사람으로 보는 인식, 경계 등으로 어려움.”

“기저질환이 코로나19에 특히 취약하다는 이야기가 나오니 그에 따르는 공포심이 컸음. 관련해서 가족들이 걱정하며 외출 등을 자제하고 하는 것들이 미안했음. 병원에 방문하여 백신을 맞을 때에 감염에 대한 우려가 있으나, 의료진이 호흡기장애인 자가에 찾아가서 접종을 하는 경우는 없었음.”

“호흡기장애는 고위험군임. 따라서 백신을 최우선적으로 대상자가 되어야 한다고 생각함. 복지부 담당자에게 연락을 했으나, 다른 장애인과 똑같이 맞으라는 답변을 받았음. 장애의 특성을 전혀 고려하지 않고 일괄적으로 진행함. 호흡기장애인의 특성을 고려하여 최우선적으로 지원을 해주는 것이 필요한데, 고려가 없었음. 이 부분에 있어서 공무원의 인식개선이 필요함. 우선접종대상자 그룹이긴 했지만 더욱 최우선 접종 대상이어야 한다고 생각함.”

“60세 여성 호흡기장애인의 경우, 류마티즘과 호흡기 장애로 병원에 가야 하는데, 백신을 맞지 못해서 병원을 가지 못했음.”

(5) 장애인 콜택시 이용의 어려움(제20조 개인의 이동성)

당사자들은 장애인 콜택시 이용에 있어서 문제를 지적하였다. 장애인등급제가 유지되던 시기를 기준으로 2급 호흡기장애인에 한하여 휠체어를 이용하는 경우에만 장애인 콜택시 이용이 가능하였다는 것이다.

“2급 호흡기장애인들에 한해서 휠체어가 있어야 함. 장애인 콜택시를 타기 위해서 휠체어를 마련해야 했음. 서울시에 수차례 잘못된 규정이라고 건의했으나, 받아들여지지 않음. 3급은 콜택시를 이용하지 못하지만, 필요한 장애인들이 있을 수 있음.”

교통약자법에서는 시장이나 군수에게 이동에 심한 불편을 느끼는 교통약자의 이동편의를 위하여 시행규칙에서 정하는 대수 이상의 특별교통수단을 운행할 의무를 규정하고 있다(동법 제16조). 동법 시행규칙 제5조에서는 「장애인복지법」 시행규칙에 따른 보행상 장애인으로서 장애의 정도가 심한 장애인 150명당 1대를 규정하고 있다.

특별교통수단의 이용대상자의 범위는 지방자치단체 조례에서 정하고 있다. 서울의 경우 이용대
상자를 ① 「장애인복지법」 시행규칙 제28조 제1항에 따른 보행상의 장애인으로서 같은 규칙 별표
1에 따른 장애의 정도가 심한 장애인, ② ① 외의 교통약자 중 대중교통서비스의 이용이 어려운
자와 혼자서 외출 및 이동이 어려운 자, ③ ①, ②에 해당하는 교통약자를 동반하는 가족 및 보호자,
④ 그 밖에 특별교통수단이 필요하다고 인정되는 자로 규정하고 있다(서울특별시 교통약자의 이동
편의 증진에 관한 조례 제15조 제1항). 하지만 서울시설공단 홈페이지에 제시된 이용대상은 다음
과 같이 제한적이다.

서울시설공단 홈페이지⁴⁹⁾

● 이용대상

① 보행상 장애가 있는 장애정도가 심한(기준 1~3급) 장애인

- ◆ 시각 및 신장장애 : 휠체어 이용시 한해서 가능
(※ 비휠체어의 경우 시각장애인이동지원센터 콜택시 이용 대상)
- ◆ 지적, 자폐, 정신장애 : 반드시 보호자 동반 필요
(※ 만 13세 미만 어린이, 80세 이상의 고령자, 장애인은 보호자로 미인정)
- ◆ 복합장애 : (주장애, 부장애) 모두 보행상 장애가 있는 장애정도가 심한 장애인이어야 하며, 주장애·부장애 중 하나만 해당되면 이용 가능

② 장애가 있는 외국인 : 휠체어 이용 장애인에 한해 이용이 가능하며, 탑승시 외국인 증빙자료(여권 등) 현장 확인 후 탑승 가능

③ 이동이 어려운 국가유공자 1~2급(상이군경, 공상군경, 공상공무원, 전상군경)는 휠체어 이용시 가능합니다.

④ 기존 등록 고객 (1~2급 휠체어 이용 장애인)

호흡기장애인은 지체장애인과 달리 외견상 보행상 어려움이 드러나지 않지만, 계단을 오르내리
면서 호흡 곤란을 겪을 수 있고, 미세먼지나 팬데믹 시기처럼 대중교통을 이용한 이동에 따른 위
험에 노출될 가능성이 비장애인이나 다른 유형의 장애인보다 높기 때문에 서울시 조례에서 정한
이용대상자 중 ② 보행상 장애인이 아닌 교통약자 중 대중교통서비스의 이용이 어려운 자에 해당
한다고 보아야 하지만, 서울시설공단에서 제시하는 장애인 콜택시 이용기준상 이용대상에는 해당
하지 않는 것으로 보인다.

이러한 제도하에서 장애인 콜택시를 타기 위해서 휠체어를 마련해야 했다는 이야기도 있었다.
심한 장애로 등록되지 않았더라도 장애인 콜택시 이용이 필요한 경우가 있을 수 있지만 이에 대한
고려는 없는 것으로 보인다. 이는 서울시에서 장애인 콜택시를 운영하면서 이용대상자 범위를 보
행상 장애가 있는 장애 정도가 심한 장애로 한정하고 있기 때문이다.

49) https://www.sisul.or.kr/open_content/calltaxi/introduce/receipt.jsp (2022. 3. 31. 확인)

팬데믹 상황에서 대중교통 이용이 매우 어려운 호흡기장애인들은 장애인 콜택시를 이용할 수 있어야 하는데, 불가능했다.

(6) 미세먼지로 인한 문제점(제25조 건강)

미세먼지는 호흡기 질환의 ‘급성 악화’와 ‘만성 폐쇄성 폐질환’과 ‘사망’의 확률을 높인다.⁵⁰⁾ 이에 따라 호흡기가 이미 악화되어 있고, 그 악화가 진행 중에 있는 호흡기장애인이나 호흡기질환자에게 미세먼지는 치명적일 수밖에 없다. 미세먼지의 농도는 호흡기장애인의 삶에 결정적인 영향을 미친다. 미세먼지를 줄이는 노력과 별개로, 호흡기장애인은 당장 마스크나 공기청정기 등을 사용하여 미세먼지로 인한 건강 악화와 사망의 위험에서 벗어나야 한다. 그러나 마스크나 가정용 공기청정기의 비용은 만만치 않은 실정이다.

“미세먼지가 심한 날은 집 안에 있어도 답답함을 느낌. 가뜰이나 힘든 상황에서 미세먼지의 영향으로 괴로움. 가족이 있는 경우면 가족이 식료품 등을 사올 수 있지만, 1인가구의 경우에는 어려움. 시대가 점점 더 호흡기장애인들이 살아가기 힘들어지게 변화하는 듯함.”

“호흡기장애인들은 미세먼지 농도를 확인하고 심하면 절대로 바깥 출입을 하지 않음. 위험하기 때문임. 이로 인해 활동이 중단됨. 빈곤의 악순환. 우울감으로 이어지고 자살률로 이어짐.”

(7) 경제활동에 참여하기 어려운 상황(제27조 근로 및 고용)

2020년 통계에 따르면, 호흡기장애인의 경제활동참가율은 15.1%로, 전체 인구의 경제활동참가율 62.5%,⁵¹⁾ 전체 장애인의 경제활동참가율 31.3%보다 저조하다.⁵²⁾ 호흡기장애인은 경제활동 참가에 매우 저조한 모습을 보이며, 이는 전체 장애인 중에서도 매우 열악한 상황임을 알 수 있다.

50) 명준표, “미세먼지와 건강 장애”, 대한내과학회지 제91권 제2호, 2016. 109쪽.

51) 통계청 주제별 통계

https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA301&conn_path=l2 (2022. 3. 30. 확인)

52) 위 김성희 외 12의 글, 327쪽.

“장애인고용촉진공단에서 소개하는 것도 있고, 협회에서 중개를 한 적이 있었음. 생활 보호대상자의 경우, 수급비 조건이 있음. 수급비가 깎이기 때문에 일을 안 하려고 함. 의료 수급이라는 더 큰 부분이 있음. 결국에는 고용이 지속되지 못함.”

“출근을 해야 하는데 출근이 어려움. 재택에 대한 생각을 최우선적으로 많이 생각하고 있음.”

“재택 근무의 어려움이 있음. 호흡기장애인 중에 노령이 많고, 경제적 여건이 어렵거나 컴퓨터에 대한 접근성이 낮은 경우가 많음.”

(8) 단체 운영상 어려움(제29조 정치 및 공적 생활에 대한 참여)

호흡기장애는 다른 내부기관장애, 소수장애인 중에서도 약 1만 2천 명으로 그 수가 적을 뿐 아니라, 그 수가 줄어들고 있는 추세이다.⁵³⁾ 또한 호흡기장애의 특성상 노령, 경제적 어려움이 있기에 회비를 통한 협회의 존속이 어려운 상황이다.⁵⁴⁾ 한국호흡기장애인협회가 18년 동안 활동하고 있지만, 앞서 언급한 점들 때문에 다른 장애인단체에 비해 목소리를 내기 어려운 실정이다. 호흡기장애인들이 다른 장애인들과 비슷한 수준으로 자신의 소리를 내기 위해서는 협회에 대한 지원을 더욱 늘릴 필요가 있다.

“다수인 단체는 조직도 잘 갖춰져 있고, 정부 지원도 잘 받음. 반면, 소수장애단체는 여력이 없음. 전문적으로 활동을 할 수 있는 여건이 안 됨.”

“호흡기장애인들이 액션을 취할 때 정부의 지원이 미미함. 작은 단체에도 지원을 더 해줄 필요가 있음. 단체 운영도 안 되고 있는 실정임. 회비를 운영한다고 하지만, 회비로 운영할 수 없음. 장애인들이 노령, 경제적 어려움이 있기 때문에 단체를 회비로 운영하기 어려움. 지원이 없다면 활동이 계속할 수 없고 멈출 수밖에 없음.”

“정부에서 소수장애에 대해서 관심을 가져주지 않음. 다수에 집중되어 있다 보니 의견을

53) 복지부가 발표한 최근 5년간 호흡기장애인등록 현황을 살펴보면 2013년 1만 3,150명, 2014년 1만 2,445명, 2015년 1만 2,033명, 2016년 1만 1,831명, 2017년 6월에 전체 호흡기장애인의 수는 1만 1,831명으로 점차 감소하는 추세다.

54) 실제로 한국호흡기장애인협회에 후원을 하는 인원은 20~30명 내외이다. 한국호흡기장애인협회 홈페이지 (<http://www.pulm.or.kr/>) 참조

표명하더라도 경청하지 않음. 유형별로 구분하지 않으면 소수장애인의 자리가 더 없어질 수 있다는 우려가 있음. 더 의견을 표명하기 어려울 수 있음.”

“호흡기장애인에게 맞는 맞춤형 지원이 필요함. 호흡기장애는 생명에 관계된 문제임. 협회에서 하는 활동은 호흡기장애인들의 생명의 연장을 위한 것임. 정기적으로 지속적으로 맞춤형 지원을 해줄 수 있는 정부 지원이 필요함.”

“기부금 단체 지정이 필요함. 자산관리공사로부터 사랑의 열매를 통해 기부물품을 받았음. 정부에서 단체 규모에 따라 수치적으로만 지원을 해주는 것이 아니라, 장애의 특성에 맞는 지원을 해주어야 하며, 단체로서 생명력을 가질 수 있게 하는 지원이 필요함.”

“호흡기장애의 특징이 몸이 쳐진다는 것임. 움직이기 싫고, 나가기 싫어지면서 점점 자살률이 높아진다는 것임. 따라서 단체가 삶에 의욕 부여, 동기 부여 등의 활동하는 것이 매우 중요함.”

많은 연구에서 호흡기 질환과 정신 질환의 관련성을 보고하고 있다. 호흡기장애인들은 대다수가 언제 죽을지 모른다는 공포, 폐쇄공포증, 정신질환을 가지고 있다. 정신의 문제는 몸의 피로를 일으킨다. 몸이 쳐져 움직이지 않는 호흡기장애인들은 밖에 나가지 않으면서 우울함이 높아지고, 이는 높은 자살률로 이어진다. 생존하더라도 의미 없는 삶을 살아가는 경우가 많기에 정신과 치료를 통해 삶의 의미를 찾아주는 것이 필요하다.

특히 호흡기장애인의 경우 정신과적 증상과 연결되는 경우가 많은데 정신과적 증상의 치료에 대한 관심이나 지원은 없는 것으로 보인다. 호흡기 질환의 치료에만 집중을 해서는 정신과적 증상들은 더욱 악화될 수 있으며 이는 호흡기 질환 치료에 심각한 장애를 초래할 수 있다.⁵⁵⁾

“호흡기장애인들은 삶에 대한 포기가 많음. 호흡기장애인의 자살률이 높음. 언제 죽을지 모른다는 공포, 폐쇄공포증, 정신질환이 있음. 의료기술의 발달, 정부 지원의 확대 등으로 생존율이 높아졌지만, 의미 없는 삶을 살아감. (협회에서) 자살 예방 등을 위해 여행을 가거나 하는 희망을 주는 프로젝트를 진행하고 있으나 재원이 없어서 진행에 어려움이 있음.”

55) 남범우, “호흡기 질환의 신경정신과적 측면”, 정신신체의학 17(2), 2009, 49쪽.

“협회에 인력이 충분하다면 삼성재단 등에 제안서를 내 볼 수도 있지만, 낸다고 하더라도 큰 단체들에 밀려서 지원을 받지 못함.”

(협회가 재정적 지원을 받을 수 있다면 호흡기장애인에 대해) “정신과 치료를 잘 안 해주고 있어서, 자체적으로 심리상담 등을 지원 해보고 싶음.”

6 장루·요루장애

심층인터뷰를 통해 나타난 장루·요루장애 관련 주요 쟁점은 (1) 장애에 대한 부정적인 인식, (2) 심리적, 정서적 지원 부재, (3) 장루 전용세척시설 등 편의시설 부재, (4) 장루·요루 용품의 보험 적용 범위 제한, (5) 공공시설 이용의 어려움, (6) 불충분한 돌봄서비스 문제이다.

(1) 장애에 대한 부정적인 인식(제8조 인식 제고)

장루·요루장애는 감추는 것이 가능한 내부장애이며, 장루·요루장애인이 자신의 장애에 대한 노출을 꺼리는 경향이 있어, 장루·요루장애는 사회적으로 많이 알려지지 않았다. 사회적으로 많이 알려지길 원하는 다른 장애인들과 달리 장루·요루장애인들은 자신의 장애에 대한 노출을 꺼리고, 인식 개선 교육에 대해서 부정적인 의견을 제시하였다. 하지만 장애 관련 전문가인 보건복지부 관계자, 판사, 의사, 간호사 등 전문가를 대상으로 한 교육이 필요하다고 강조하였다.

“(협회에서) 상담을 많이 해드리는데, 상담으로만 끝나고 전화번호 등 개인정보는 남기길 꺼리는 경우가 많음. 장루장애인이 보통 자신의 장애를 드러내기 꺼리는 경우가 많음.”

“협회 활동을 하신 분도 자신이 장루장애인인 것을 자녀의 혼인 시 알리지 않으려고 생각함. 장루장애인 중에는 며느리 등 가족들이 방문하면, 장루용품 등을 감추시느라 애쓰시는 경우가 많음”

“인식 개선에 대하여 부정적임. 여자의 생리에 대해서 깊이 아는 것이 불편할 수 있는 것과 같음. 보건복지부 관계자들과 같은 전문가들에게는 깊이 알게 하는 것을 필요할 수 있겠지만, 인식 개선을 한다고 일반인들을 불러놓고 장루장애에 대하여 이러저러하다고 굳이 설명할 필요는 없다고 생각함.”

“보건복지부 장애인정책과장과 인터뷰하면서 장루장애인이 대부분 자신(결장루)과 같지 않다고, 회장루는 고생이 더 심할 수 있음을 인지시켜드린 바 있음.”

“(교육이 필요하다고 생각하는 대상은) 간호사, 보건복지부, 장애인 관련 활동가들임.”

“의사들은 수술은 하지만 장루, 요루장애에 대해서 알지 못함. 오히려 의사보다는 간호사가 더 잘 알고 있음. 간호사 중에서도 잘 알지 못하는 경우도 많음. 장루 간호사라는 국제자격증이 있음. 일례로, 서울대병원 산부인과에서 관련 처치를 알려달라고 협회에 전화가 온 적도 있음. 따라서 장루 수술을 하는 병원에서는 장루 간호사를 배치하게 한다는 방법 등은 고려해볼 것 같음. 간호사의 이수과정에서 대장항문협회 등을 통해서 교육을 진행한다든지, 요양보호사 교육과정에 장루·요루장애 교육과정이 필요할 것 같음.”

하지만 현재 장루·요루장애인이 일상생활 중 여러 어려움을 겪는 이유 중 하나는 장루·요루장애에 대한 사회적 인식 부족 때문이라고 볼 수 있다. 응답자들은 장루 주머니를 지저분하다고 생각하는 가족들의 인식, 잦은 가스 배출로 인해 밀폐된 공간을 이용하는 것에 대한 부담감 등을 호소하였다.

“장루장애인의 경우에는 가족들도 지저분하게 생각을 하는 경우가 많아서 지저분하다고 생각하는 경우가 많음. 그래서 가족들로부터 상처받는 경우가 많음.”

“가스도 배출이 되니까 영화관이나 고속버스 이용 시에 긴장이 되고 관리하기 어려운 경우가 많음”

(2) 장루·요루장애인들에 대한 심리적, 정서적 지원 부재(제25조 건강)

장루·요루장애인들은 자신의 장애가 외부에 알려지는 것에 대한 큰 심리적 불안을 가지고 있고, 이로 인해 사회활동에 제약을 초래하는 경우도 있다.

“비장애인으로 채용이 되었는데 정기신체검사 시 장애에 대하여 드러날까봐 걱정하는 경우도 있음. 장애가 있다는 것이 소문이 날까봐 힘이 듬.”

“다른 장애와 달리 배변, 배뇨 장애이기 때문에 내부장애이더라도 노출을 하는 것을 아주 싫어함. 자신들의 권리옹호를 위해 데모 등을 위해서도 나오시기를 꺼리는 경우가 많음.”

“교회 지인이 요루 장애가 있다는 소문이 퍼져, 오래 다닌 교회여도 교회를 옮겨버린 경우도 있었음”

앞서 선행연구에서 살펴본 것처럼 전체 국민의 평균수준과 비교하였을 때, 장루·요루장애인의 우울 수준과 자살 생각·계획·시도 유무 비율이 매우 높고, 특히 장루·요루장애인이 최근 1년 동안 자살을 생각하게 된 주된 원인은 자신에게 장루·요루가 생겼다는 것을 받아들이기 어려운 것이었다는 점을 고려할 때,⁵⁶⁾ 이를 고려한 적절한 대책 마련이 꼭 필요한 것으로 보인다.

2018. 9. 28. 시행된 「요양급여의 적용기준 및 방법에 관한 세부사항」(고시 제2018-193호)에서는 교육·상담료가 포함되어 있는데, 의사 등 전문인력으로 교육팀이 구성되어야 하는 등 적용 요건이 매우 까다롭다.⁵⁷⁾

56) 조상은, 서육영 위 의 글, 76~78쪽.

57) 보건복지부 고시사항인 「요양급여의 적용기준 및 방법에 관한 세부사항」에는 “교육·상담 등을 통해 환자가 자신의 질환 및 치료과정을 이해하여, 합병증 예방 등 자가관리를 할 수 있도록 지속적인 관리체계를 수립한 경우”에 교육·상담료에 요양급여가 적용되는데, 아래 요건을 모두 충족해야 한다(고시 중 관련 부분만 발췌).

- 대상환자 : 3) 장루·요루
 - 가) 지속적인 장루 또는 요루 유지가 필요한 환자
 - 나) 자연적으로 형성된 루(fistula)를 통해 분변(노) 배출이 이루어지는 환자
- 교육내용 및 방법
 - 1) 일반사항 관련 학회 등에서 제시한 표준 교육자료를 이용하여 교육팀, 교육의 내용·횟수·간격 등이 미리 계획된 교육프로그램에 의해 질환의 치료 및 합병증 예방 등 자가관리를 할 수 있는 포괄적인 내용을 교육 하며, 교육프로그램 일부내용의 반복교육 및 추후 관리를 포함함.
 - 2) 필수교육내용
 - 다) 장루·요루 : 장루·요루에 대한 이해, 장루·요루 기구의 종류 및 교환 방법, 장루·요루 주위 피부 관리, 합병증 예방 및 치료방법, 일상생활관리, 식이관리
- 교육팀
 - 1) 일반사항 의사, 간호사, 영양사, 약사 등 관련 분야 상근 전문 인력으로 교육팀을 구성하되, 교육프로그램 전반을 관리하는 코디네이터를 1인 이상 두어야 함.
 - 2) 교육팀 자격요건
 - 가) 의사 : 해당분야 전문의(세부 전문의 포함) 또는 진료담당 전문의
 - 나) 간호사
 - 3) 장루·요루 : WOCN(Wound, Ostomy, Continence -Nursing, 상처장루실금간호사) 교육과정을 이수한 자 또는 해당분야 실무경력 3년 이상인 자
- 교육 환경

교육이 원활히 이루어질 수 있는 별도의 공간을 확보하여야 함. 마. 교육시간 교육프로그램은 프로그램별 특성을 고려하여 교육 팀원 중 반드시 의사를 포함하여 3개 이상의 직종을 활용하여 운영하되, 총 교육 시간은 다음을 충족 하여야 함.

암환자, 심장질환, 만성신부전(투석이 필요 없는 환자, 혈액투석), 장루·요루 : 80분 이상
- 효과평가 등 관리
 - 1) 교육·상담의 질 향상을 위해 교육프로그램별로 교육자, 교육내용 및 방법, 교육환경, 평가시기 등에 대한 만족도 조사 등의 효과평가를 하여야 함.
 - 2) 교육프로그램별로 교육대상자, 교육시간, 내용, 방법, 교육자 및 효과평가 결과를 기록 관리하고, 교육 대상자가 교육 전 과정에 참석할 수 있도록 하여야 함.
- 산정방법
 - 3) 장루·요루 교육·상담료는 부작용이나 합병증 등으로 인해 stoma의 위치 변경을 위한 수술이 이루어진 경우 재교육을 추가 산정할 수 있음.

최근 장루조성술을 받은 암 산정특례 환자를 대상으로 재택의료 서비스 제공 시범사업이 추진되고 있는데, 위 사업에는 의사 및 재택의료팀의 교육상담이 포함되어 있다.⁵⁸⁾

(3) 장루 전용세척시설 등 편의시설 부재(제9조 접근성, 제20조 이동성)

장루주머니가 빠지거나 가스가 차면서 장루주머니가 터지는 경우가 종종 발생한다. 이 때문에 장루·요루장애인은 이동을 하면서, 일상생활 중에 예기치 못하게 장루주머니가 터지는 등 불편을 겪는다. 이럴 경우 화장실에 가서 장루주머니를 새것으로 갈아주어야 한다. 그러나 지하철 외의 대중교통을 이용할 경우 화장실을 쉽게 찾아볼 수 없다. 이러한 점 때문에 장루·요루장애인은 외출에 큰 어려움을 겪는다.

“가스도 배출이 되니까 영화관이나 고속버스 이용 시에 긴장이 되고 관리하기 어려운 경우가 많음.”

장애인등편의법 시행령에 따라 공중이용시설에 설치해야 하는 편의시설 종류에는 장애인 등이 이용할 수 있는 화장실이 있지만, 그에 관한 편의시설 설치기준에 장루 전용세척시설에 관한 언급은 없고,⁵⁹⁾ 편의시설 종류로 화장실에는 대변기, 소변기, 세면대만을 제시하고 있는데, 그마저도 권장인 경우가 많다(시행령 제4조, 별표 2).⁶⁰⁾

교통약자법 시행규칙에서도 이동편의시설로 장애인전용화장실을 규정하고 있고 있고, 세부기준에서 대변기, 소변기, 세면대에 관하여 관한 내용을 규정하고 있을 뿐 장루 전용세척시설에 관한 언급은 없다(제2조 제1항, 별표1).

58) 2021. 12. 2.자 Daily medi 기사.

출처 : <https://www.dailymedi.com/detail.php?number=877480&thread=22r01> (2022. 3. 30. 확인)

59) 공중이용시설

편의시설의 종류	설치기준
(7) 장애인 등의 이용이 가능한 화장실	장애인 등이 편리하게 이용할 수 있도록 구조, 바닥의 재질 및 마감과 부착물 등을 고려하여 설치하되, 장애인용 대변기는 남자용 및 여자용 각 1개 이상을 설치하여야 하며, 영유아용 거치대 등 임신부 및 영유아가 안전하고 편리하게 이용할 수 있는 시설을 구비하여 설치하여야 한다.

60) 예를 들어 슈퍼마켓 등 소매점과 음식점, 카페, 제과점, 숙박시설은 장애인용 화장실을 권장사항으로 규정하고 있다.

(4) 장루·요루 용품의 보험적용 범위 제한(제25조 건강)

서울아산병원이 지난 2021년 2월 장루 환자 102명을 대상으로 설문한 결과, 76.5%가 장루 용품을 1주일에 7회 이상 교체하기를 희망했다.⁶¹⁾ 현재 건강보험 제도하에서는 원칙적으로는 1주일에 4개까지만 보험이 적용된다. 장루 용품의 가격은 약 6천 원으로, 만약 1주일에 3개를 추가로 구매할 경우 1년이면 90만 원이 넘는다. 이는 경제 활동이 어려운 장루·요루장애인에게 상당한 부담이 되는 금액이다.

“주머니는 1주일에 4개가 보험으로 지원이 됨. 결장루의 경우는 보험적용 받아서 (1개 1500원 가량)이면 한달에 3만 원. 국내에는 4개 회사가 들어오는데, 아산병원 같은 경우는 여러 가지 제품이 있음. 작은 규모의 병원은 한가지 제품만 받을 수도 있음.”

참고로 2013년 선행연구에 따르면, 프랑스, 영국, 덴마크, 네덜란드의 경우 장루의 종류, 제품의 수량에 상관없이 보험적용을 받고 있다. 독일, 이탈리아 등은 한 달에 피부 보호판 15개, 주머니 60개를 보험적용 해주고, 미국의 경우 한 달에 피부 보호판 20개, 주머니는 밀폐형의 경우 60개, 개방형의 경우 20개까지 보험적용을 해주고 있다.⁶²⁾

(5) 목욕탕, 수영장과 같은 공공시설 이용의 어려움(제5조 평등 및 비차별, 제19조 자립적 생활 및 지역사회에서 동참)

선행연구에서도 장루·요루장애인 중 목욕탕, 수영장과 같은 공공시설에서 장루·요루로 인해 이용에 제한을 경험한 적이 있다고 응답한 비율이 24.4%로 다른 차별경험을 받은 경우보다 응답 비율이 상당히 높았다.⁶³⁾ 이처럼 장루·요루장애인이 대중목욕탕을 이용하기에 어려움이 있어, 많은 장루·요루장애인은 장루·요루장애인 전용 목욕 시설이 마련되기를 희망하고 있다.

“장애인복지관에 가봐야 장루·요루장애인이 없음. 목욕시설 같은 쉽터가 있으면 당사자들끼리 이야기도 하고 소통할 수 있는 공간이 있어서 좋을 것 같은데 쉽지가 않음”

61) 2021. 4. 7.자 헬스조선 뉴스, “장루 환자, 대변 주머니로 인한 불편·비용 ‘이중고’... 지원 제도 개선 시급”
출처 : https://health.chosun.com/site/data/html_dir/2021/04/06/2021040602179.html (2022. 3. 30. 확인)

62) 한국장루장애인협회, 76쪽.

63) 조상은, 서육영, 78쪽.

(6) 불충분한 돌봄서비스(제28조 적절한 생활수준과 사회적 보호)

장루·요루를 제대로 관리하지 못할 경우 피부 트러블이 발생하는 등 2차 문제가 생길 수 있어, 장루·요루장애인에겐 장루·요루를 관리하는 것이 가장 중요한 문제이다. 장루의 위치 및 기능에 따라 결장루와 회장루로 크게 구분하는데, 회장루의 경우 변에 다량의 소화효소가 중화되지 않고 함유되어있어 쉽게 피부를 손상시킬 수 있으므로 배변 관리에 더욱 세심한 주의가 필요하다.⁶⁴⁾

“관리만 잘하면 괜찮은 경우도 있지만, 피부 트러블 등이 항상 문제가 있음. 주머니를 접착하실 때 손가락 힘이 중요한데 어려움이 있으신 경우가 있음. 장루 장애 판정 시 손에 힘이 없으면 훨씬 관리가 힘든데, 그에 대한 판정기준이 장애 판단 시 없음. 노인성질환으로 인정받을 때도 장루장애만으로 노인요양등급을 받기 어려움. 따라서 장애인의 고령화에 대해서 정책을 세울 때는 각 유형별로 어떤 어려움이 있는지를 같이 보아야 사각지대가 없다고 생각함.”

“(제도적으로 장루장애의 경우, 노인요양 등이) 필요하다고 생각함. 장루장애가 되는 첫 시기가 65세 이상인 경우가 많음(65세 이상의 경우에는 활동지원 보조를 받을 수 없음). 따라서 활동지원을 받으면 좋겠고, 노인장기요양도 되면 좋겠음. 그리고 요양원이 장루장애인에 대한 맞춤형 서비스, 전용병상 등을 확보해서 요양원 입소 거부를 당하지 않도록 해주면 좋겠음.”

“본래 회장루와 결장루가 한 등급 차이가 났는데, 지금은 거의 경증으로 분류됨. 회장루의 경우에는 중증으로 분류될 필요가 있음.”

「장애인활동 지원에 관한 법률」(이하 ‘장애인활동법’)에서는 과거 활동지원급여 신청자격을 “혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 중증장애인으로 2급 이상의 장애인”으로 제한하였다. 장애등급제가 폐지되기 전에 수행된 연구에 따르면, 장루·요루장애인의 법정 장애등급은 2-5급이나, 실제 등급 분포상 중증으로 구분되는 1~3급은 8%, 경증으로 구분되는 4~6급이 약 92%에 해당하였다. 따라서 경증으로 분류된 대다수의 장루·요루장애인은 활동지원서비스 이용이 제한되었다.⁶⁵⁾

64) 한국장루장애인협회 홈페이지 게시판 장루의 이해 - 장루의 형태에서 발췌

출처 : http://www.ostomy.or.kr/html/jangru_shape.php (2022. 3. 30. 확인)

65) 조상은, 서욱영, 29쪽.

2017. 12. 19. 장애인활동법 제5조 제1호는 “혼자서 일상생활과 사회생활을 하기 어려운 장애인”으로 개정되었다. 2020년 등록장애인 현황에 따르면, 장루·요루장애인 심한 장애로 등록된 사람은 1,492명으로 전체 장루·요루장애인 15,427명 중 9.7%에 불과하여 대다수의 장루·요루장애인은 여전히 활동지원서비스 이용이 제한될 것으로 생각된다.

또한 장애인활동법상 65세 이상 노인인 장애인은 활동지원급여 신청자격이 원칙적으로 없고, 65세 이전에 활동지원급여 수급자였던 경우에 한하여 예외적으로 신청자격을 부여 받을 수 있다(제5조 제2호). 따라서 65세 이후에 장루장애를 가지게 된 경우에는 활동지원급여 신청자격이 없다는 문제가 있다. 65세 이상 노인인 장루·요루장애인은 10,858명으로 전체의 70% 이상이다. 현재 65세 이상 노인은 노인장기요양보험 수급대상자가 되지만, 장루·요루장애인에 대한 별도의 지원은 없는 것으로 보인다.⁶⁶⁾

(7) 노후돌봄(제28조 적절한 생활수준과 사회적 보호, 제19조 자립적 생활 및 지역사회에서 동참)

장루·요루장애인은 나이가 들수록 장루·요루를 혼자 관리하기에 어려움이 있음으로, 노년기에 는 장루·요루 관리에 도움을 받을 수 있는 요양병원이나 요양시설 입소를 희망하는 경향이 있다.

“지금 제일 하고 싶은데 못 하는 문제는 “요양문제”임. 등록 장애인이 1만 4천 명임. 손 힘이 모자라는 등에는 요양원에 가야 하는데, 요양원에서는 장루장애인을 받지 않고 차별 하는 경우가 많음. 따라서 지방자치단체별로 시 병원 등이나 요양원 지정 등을 통해 병상 수를 확보해주면 좋겠음. 서울시 같은 경우는 요양병원 큰 곳에서는 장루, 요루 장애 TO를 만들어 주면 좋겠음.”

“요양원이 장루장애인에 대한 맞춤형 서비스, 전용병상 등을 확보해서 요양원 입소 거부 를 당하지 않도록 해주면 좋겠음.”

그러나 요양병원 또는 요양시설에서는 장루·요루장애인이 별도의 독립된 병실을 쓸 수 있는 상황이 아니기 때문에 냄새 문제로 다른 사람들에게 피해를 줄 수 있고, 담당 인력이 용변 처치를 꺼린다는 이유로 입소를 거부당하는 경우가 많다. 요양병원에 입원하더라도 간호사가 기피하며,

66) 조상은, 서육영, 29쪽.

의료진도 장루가 무엇인지 모르기 때문에 관리하거나 증상에 대해 처치를 할 수 있는 사람이 없는 실정이다.

이에 과거 선행연구에서는 장루·연루장애인은 장루·요루 전담 요양병원 또는 요양원 설립을 희망하는 것으로 나타났다.⁶⁷⁾

장루·요루장애인을 대상으로 한 전용 요양시설은 미국, 유럽, 뉴질랜드, 인도, 콜롬비아 등 대부분의 국가에서 부재하였다. 미국과 뉴질랜드의 경우 상응하는 연령이 되면 일반 노인요양시설에 입소, 거주하는 데 어려움이 없다.⁶⁸⁾

또한, 장루·요루장애인이 전체 장애인 중 소수이기 때문에 전문 요양원 또는 요양병원 설립이 현실적으로 어려울 뿐만 아니라 다른 장애 유형과의 형평성 문제에서도 정당성을 부여 받기 어렵다는 문제점이 있다. 더불어 현재 장애 인권 영역 내에서 ‘탈시설’을 추진하고 있는 점 역시 고려되어야 한다. 현재 장애인 탈시설 로드맵을 발표한 정부의 정책 방향에도 부합하지 않는 것으로 생각된다.

이번 심층인터뷰에서도 장애를 드러내고 싶지 않은 심리적 부담 때문에 전용시설에 대한 욕구가 있지만, 가장 바람직한 것은 시설로 가지 않고 지역에서 돌봄서비스를 받는 것이라는 것이라는 의견이 있었다.

“장루장애의 특성상 장애를 밝히길 꺼리고 서로 간에 이해가 크기 때문에, 쉼터나 요양원 등을 생각하게 됨. 하지만 제일 좋으신 건, 커뮤니케어가 잘되어 시설로 가지 않게 되는 것임. 장루장애는 커뮤니케아, 노인시설 쪽으로 생각을 해주면 좋겠음.”

67) 조상은, 서육영, 70쪽.

68) 조상은, 서육영, 128쪽.

VI. 쟁점 및 제언

1 시청각장애

○ 시청각장애를 고려한 법과 제도의 재정비 필요

현재 시청각장애인들은 시각장애와 청각장애의 중복장애로 장애인 등록을 하고 있다. 그러나 중복장애는 둘 이상의 장애가 중복되어 있는 것을 지칭하는 것이며, 중증장애인으로 인정하는 데에 사용되는 개념이다. 시청각장애인이 시각장애와 청각장애의 중복장애로 장애인 등록을 하더라도 시청각장애 그 자체의 특성에 맞는 서비스 등을 제공받을 수 없다. 또한 시청각장애인에 대한 인식 개선이 부족하고, 시청각장애인의 접근권, 편의제공 등이 보장되지 않으며, 위급상황 시 시청각장애인을 고려한 체계가 마련되어 있지 않다. 시청각장애는 시각장애, 청각장애와 다르며, 그 자체로서 고유한 특성을 가지고 있는 장애임에도 시청각장애를 고려한 법과 제도가 부재하기 때문이다.

시청각장애를 고려하여 법과 제도를 재정비하는 방안에는 크게 세 가지가 있을 수 있다. 먼저, 현행 법체계하에서는 「장애인복지법」과 시행령에서 장애의 종류를 정하고 있으므로 시청각장애를 법정 장애의 종류에 포함시키는 것이다. 두 번째로는, 현재 발의된 장혜영 의원이 대표발의한 장애인권리보장법안(의안번호 12707, 2021. 9. 27. 발의), 김민석 의원이 대표발의한 장애인권리보장법안(의안번호 12843, 2021. 10. 14. 발의), 최혜영 의원이 대표발의한 장애인권리보장법안(의안번호 13420, 2021. 11. 18. 발의)과 같이 「장애인복지법」과 더불어 장애인권리보장법을 제정하고, 장애의 종류를 구분 짓지 않고 장애인에 대한 권리적 관점에 기반하여 시청각장애인의 권리를 보장하는 것이다. 장애인권리보장법이 마련되는 경우에도 시청각장애인에 대한 복지 서비스 등을 제공하기 위해서는 「장애인복지법」상 장애의 종류에 시청각장애가 포함될 필요성이 있다고 보여진다. 세 번째로, 시청각장애인의 특성 및 복지 요구에 적합한 복지 서비스를 제공받을 수 있도록 별도의 법을 제정하는 방안이 있다. 현재 이명수 의원이 대표발의한 시청각장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률안(의안번호 14515, 2022. 1. 24. 발의), 김예지 의원이 대표발의한 시청각장애인

권리보장 및 복지진흥에 관한 법률안(의안번호 14532, 2022. 1. 25. 발의)이 국회 보건복지위원회 심사 중에 있다. 어느 경우이든 궁극적으로는 장애인 당사자가 가진 장애의 유형 및 정도와 개별적인 요구를 고려하여 맞춤형 복지 서비스를 제공하고 권리를 보장하는 방향으로 법과 제도를 구축하는 것이 필요하다.

2 신장장애

가. 신장장애 인식개선교육 개발과 확대

신장장애에 대한 대중의 인식 증진을 위해서 관련 교육 내용을 개발해야 한다. 해당 내용은 신장장애 유형 자체에 대한 소개와 더불어 신장장애인의 근로능력, 투석치료의 특징과 영향 등을 골고루 담아서 신장장애인이 다양한 생활영역에서 차별을 받지 않도록 해야 한다. 또한, 신장장애인이 근로하는 사업장에서 신장장애 근로자에 대한 인식개선 교육이 필수적으로 실시될 수 있도록 지원하는 방안도 검토할 수 있다.

나. 지역·권역별 격리투석병원 지정 및 야간·응급투석 확대

신장장애인이 감염병 확진 시나 자가격리 시에 기존에 투석병원에서 치료를 받는 것이 어려워지면 투석치료를 공백이 발생할 수 있다. 더욱이 감염병 위기상황에서는 기존 투석의료기관이 감염병 전담병원으로 지정되거나, 방역 등의 이유로 인공신장실이 폐쇄되는 상황도 발생할 수 있다. 따라서 코로나19와 같은 감염병 위기상황에서도 신장장애인이 정기적으로 투석치료를 받을 수 있는 격리투석병원이 필요하다. 공공의료적 측면에서 격리투석병원을 지역별·권역별로 충분히 확보하고 지정해야 한다. 또한, 야간투석과 응급투석(기존 투석병원의 이용이 불가능할 경우에 이용)이 가능하도록 기존 투석치료병원의 의료 시스템과 체제를 변경하고 이를 지원해야 한다.

다. 신장장애인을 위한 방역이동지원 서비스 지원 등 특별교통수단 활성화

감염병에 취약한 신장장애인이 감염병 위기상황에서도 투석치료를 원활히 받을 수 있도록 방역이동지원서비스가 필요하다. 더불어 평상시에도 신장장애인을 위한 투석치료 목적으로 병원을 방문해야 할 경우 이용할 수 있는 이동지원 서비스가 전반적으로 확대되어야 한다. 이를 위해서

① 지체장애나 시각장애 위주로 운영되는 장애인특별운송사업 및 장애인생활이동지원사업에 신장장애인 이용 추가, ② 신장장애인 이동 및 접근을 보장하는 지방자치단체별 조례 마련, ③ 신장장애인을 위한 특별교통수단 마련이 필요하다.⁶⁹⁾ ④ 신장장애인 이동지원센터를 설립하여 경계를 넘나드는 이동지원이 무리가 없도록 사업별, 지역별 이동지원서비스를 포괄적으로 연계하는 방식도 고려해야 한다. 투석치료를 받는 신장장애인의 이동을 지원하는 해외사례도 참고할 수 있다. 미국은 신장장애인이 특별이동 서비스도 신청할 수 있으며, 매주 정기적으로 동일한 시간에 동일한 장소로 이동해야 하는 경우, 정기이동 서비스 신청이 가능하다. 미국의 델라웨어 주에서는 투석 혹은 이식센터와 같은 의료시설에 방문하고 가정으로 복귀하는 데 필요한 이동서비스를 신청할 수 있는 만성 신장장애 프로그램(Chronic Renal Disease Program)도 운영하고 있다. 영국은 장애인 이동지원 서비스 외에도 바우처 택시를 통해서 신장장애인의 인공투석실 이동을 지원한다.⁷⁰⁾

라. 신장장애아동을 위한 소아투석 전문센터 증설 및 교육휴게공간 마련

신장장애아동이 전문적인 투석치료를 보장받을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 각 지역별로 소아투석 전문센터를 증설하고 전문 의료인력을 양성해야 한다. 소아투석에 대한 의료 수익성 개선도 필요하다. 신장장애아동의 수가 성인 신장장애인에 비하여 극히 적어 관련 의료 수익성이 불안정한데, 이를 개선해야 소아투석치료가 더욱 활발히 개진될 수 있기 때문이다.

신장장애아동이 교육받을 권리를 충분히 보장받도록 학교와 같은 교육공간에서 투석치료를 위한 공간과 휴게공간을 제공해야 한다. 더불어 신장장애아동의 의료적 응급상황에 대처할 수 있도록 보건 담당의 연계, 관련 교육이 필요하다.

마. 산정특례적용 확대와 조혈제 지원 서비스 개선

신장장애인이 투석을 위한 혈관시술 및 수술, 복막투석 시 발생할 수 있는 복막염 등의 수술을 받을 경우에 산정특례를 받을 수 있도록 개선해야 한다. 현재는 투석 당일에만 산정특례적용을 받을 수 있는데, 현실적으로 투석 당일에 관련 수술까지 진행하는 것이 매우 어렵다. 때문에 기존의 산정특례적용 지원을 통해 신장장애인이 실질적인 의료비지원 혜택을 충분히 누리고 있지 못하므로 산정특례적용 범위와 시기를 확대해야 한다. 또한, 조혈제를 지원받을 수 있는 해

69) 서원선, “신장장애인의 이동권 국내외 사례 비교”, 제16회 전국신장장애인대회 자료집, 한국신장장애인협회, 2021, 34-35쪽.

70) 서원선, 이선화, “신장장애인 욕구 및 실태조사 연구”, 한국장애인개발원, 2019, 17-39쪽.

모글로빈 수치를 기존보다 상향 조정하여 신장장애인이 중증 빈혈상태에 놓이지 않도록 충분히 보호하여야 한다.⁷¹⁾

바. 신장장애 맞춤형 직종개발

신장장애인이 정기적인 투석치료, 신장기능 장애로 인한 피로감 등으로 유동적인 근무시간과 환경의 조정이 필요하다. 이러한 맥락에서 대부분의 신장장애인이 재택근무를 선호하기도 한다. 신장장애인에게 적합한 직무와 직종을 적극적으로 개발하고 관련 교육을 제공해야 한다. 동시에 신장장애근로자가 근무조정 등에 있어서 부당한 대우 또는 차별을 받지 않도록 관련 종사자와 사업주에 대한 충분한 장애인 인식개선교육이 필요하다.

사. 기본소득과 활동지원서비스 보장

경증의 장애로 분류되는 신장장애(신장이식)의 경우에도 신장 이식 후 1년간은 경제활동이 매우 어려울 수 있다는 점을 고려하여 기본소득 보장이 필요하다. 장애의 정도뿐 아니라 실질적인 필요와 사정을 고려하는 기본소득 보장을 지원할 필요가 있다. 기본소득 보장 또는 의료급여의 보장은 근로능력이 충분한 신장장애인의 적극적인 구직활동을 장려에 기여하여 긍정적인 사회적 효과를 일으킬 수 있다. 한편, 신장장애인의 건강하고 원활한 사회참여를 위해서 활동지원서비스 지원 확대도 필요하다. 신장장애인 중에서도 연령, 건강상태, 이식 여부, 투석치료 기간 등에 따라 활동지원서비스가 건강한 생활 유지를 위해 필수적으로 필요할 수 있기 때문이다.

아. 당사자 단체의 형식적이고 실질적인 참여 보장

신장장애인단체와 같은 소수장애인 단체들이 관련 정책과 법률에 참여할 수 있도록 형식적 절차와 실질적 참여 방안을 강구해야 한다. 소수라는 이유로 관련 정책과 법의 고려대상에서 소외되지 않도록 노력이 필요하다. 이를 위해서 관련 부처와 소수장애인 당사자 단체 간 상시적인 협의체 구성, 관련 정책 수립 시 당사자 단체의 자문 및 간담회 등을 필요적 절차로 규정하는 등의 노력이 필요하다.

71) 위 서원서, 이선회의 글, 84-85쪽.

3 심장장애

가. 근로 및 고용영역에서 심장장애 인식 개선을 위한 노력 강구

사업주나 직장동료가 심장장애 인식이 부족하여 심장장애인이 채용과정이나 혹은 근로과정에서 차별 받거나 불필요한 과정을 거치지 않도록 인식 개선 노력이 필요하다. 현재 직장 내 장애인 인식 개선교육은 일정규모 이상의 사업주에게 의무화 되어 있으나,⁷²⁾ 해당 교육 내용에 심장장애 유형에 대한 이해가 충실히 담길 수 있도록 지원해야 한다. 특히 심장장애인이 근로하는 또는 근로를 희망하는 사업장에서 심장장애에 특화된 인식 개선교육을 시행할 필요가 있다. 또한, 장기적으로는 학교 등에서 의무적으로 실시되는 장애 인식 개선교육에서 심장장애와 같은 소수장애 유형에 대한 소개도 충실히 담도록 하여 심장장애에 대한 인식을 증진하여야 한다.

나. 심장장애 판정기준의 완화 및 장애등록 지원 서비스 개발

심장장애는 다른 유형에 비하여 상대적으로 중한 경우에 장애로 인정되기 때문에 장애등록과정에서 중도 포기하거나 어려움을 겪는 경우가 많다. 따라서 심장장애 판정기준 자체를 절대적으로 완화하거나 심장장애 판정기준표의 구성을 다변화할 필요가 있다. 또한 심장장애 등록에서 전문적인 상담과 지원이 가능하도록 관련 서비스 개발이 필요하다.

다. 개별 장애의 정도와 필요를 고려한 맞춤형 복지지원 설계

심장장애인 개인마다의 장애 정도와 필요를 고려해서 복지지원을 설계해야 한다. 중한 정도의 심장장애 또는 경한 정도의 심장장애라는 일률적인 기준으로 나누어 복지지원 서비스를 지원하는 기존의 방식에서 벗어나 보조기구 지원이 필요한지, 보행이 어렵지 않은지, 이동지원 서비스가 필요하지 않은지 등을 개별적으로 살펴야 한다. 또한, 장애유형별로 지원서비스를 구별하는 방식도 벗어나서 유연하게 개인의 필요를 살피는 맞춤형 복지지원이 도입되어야 한다.

72) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제5조의2(직장 내 장애인 인식개선 교육)

라. 심장장애인 당사자 단체 결성과 운영 지원 및 기존 장애 단체와 관련 기관의 역할 확대

심장장애와 같은 소수장애인은 당사자들의 목소리를 스스로 대변할 당사자 단체의 결성과 운영이 더욱 어렵다. 소수장애인의 정치 및 공적 생활에 대한 참여를 보장하고 법률과 정책의 수립과정에서 소수장애인의 목소리가 균형 있게 반영되려면 소수장애인 당사자 단체의 역할이 중요하다. 각 지역별로 당사자 단체가 활발히 설립되고 운영될 수 있도록 설립과정상에서의 행정지원, 단체 운영을 위한 재정지원을 적극적으로 시행해야 한다.

한편, 기존 장애 단체나 관련 기관의 적극적인 역할 수행과 확대가 필요하다. 장애 단체의 경우, 여러 장애 단체의 연대로 구성된 단체이거나 또는 특정 유형의 장애를 중심으로 결성되지 않은 단체는 심장장애인을 비롯한 소수장애인의 목소리를 함께 대변하는 데 더욱 노력을 기울여야 한다. 장애 유형의 수적 비중에 따라 단체들의 활동이 편중되지 않도록 해야 한다. 장애인복지관, 장애인자립생활센터와 같이 장애인의 일상생활 지원과 밀접하게 연결된 기관들은 심장장애를 비롯한 소수장애인이 그 이용에 있어서 배제되지 않도록 하여 전 장애유형이 포괄적으로 접근할 수 있어야 한다. 이를 위해서 심장장애인을 비롯한 소수장애인의 필요를 밀접하게 파악하여 각 특성을 고려한 프로그램을 개발하고 편의를 제공함과 동시에 이를 지방자치단체와 정부 등에 적극적으로 전달하는 역할을 수행해야 한다.

4 호흡기장애

가. 장애 인정 절차 개선

1년 이상 소요되고 있는 장애 인정 절차를 개선하여 장애가 확실한 경우에는 심사 기간을 단축할 필요가 있다. 또한 장애 인정 심사 중에도 진료비나 의료기기에 대한 보험 혜택이나 활동지원 등을 임시로 지원받을 수 있도록 하는 것을 고려해볼 수 있다.

나. 인식 개선을 위한 노력 강구

우선 호흡기장애인을 업무상 만나게 되는 공무원들은 업무 배정 초기에 호흡기장애의 특성에 대한 이해를 직무교육의 하나로 이수하여 호흡기장애에 대한 이해를 높여야 한다. 또한 시민들을

대상으로 호흡기장애의 특성과 필요한 편의를 알리는 노력이 필요하다. 심층인터뷰에서 제안된 것처럼 대중교통수단이나 방송을 활용한 공익광고를 통해 홍보를 할 수 있고, 직장 내 장애 인식 개선교육 등 의무교육에서도 호흡기장애를 소개하면서 일상에서 호흡기장애인들이 어떤 어려움을 겪는지 소개할 수 있다.

다. 산소발생기 등 편의시설의 의무화

지체장애인이거나 뇌병변장애인의 이동을 위해 경사로나 엘리베이터를 설치하고, 임산부를 위한 휴게공간을 마련하는 것처럼, 호흡기장애인을 위해 주요 건물이나 교통시설에 산소발생기 등 편의시설을 구비하고, 장애인등편의법상 배리어프리 인증 기준에도 포함시킬 필요가 있다.

라. 코로나19 시기 맞춤형 의료지원 필요

코로나19 상황에서 마스크를 의무적으로 계속 쓰는 것이 어렵기도 하지만, 마스크를 쓰지 않거나 비말차단용 마스크만을 쓰고 외출을 하는 것은 기저질환이 있는 호흡기장애인에게서는 더욱 위험한 일이기 때문에 필수적인 치료나 백신 접종 등 의료서비스를 호흡기장애인이 거주하는 곳으로 찾아가서 제공하는 방식이 가능하여야 한다. 또한 기저질환자임을 고려하여 백신에 대한 우선권 부여하는 것도 필요하다.

마. 장애인 콜택시 이용 대상자 확대

교통약자법에서는 특별교통수단인 장애인 콜택시를 이용할 수 있는 사람을 “이동에 불편을 느끼는 사람”으로 정의하고 있으므로 이를 보행 장애로 국한하지 않고 호흡곤란 등으로 이동이 어려운 경우도 포함한다면 호흡기장애인이 장애인 콜택시를 이용하기가 더 용이할 것이다. 호흡기장애인들은 팬데믹 상황에서 버스나 지하철 같은 대중교통수단을 이용하기 어렵기 때문에 더욱 장애인 콜택시를 이용할 수 있어야 하고, 시각장애인이동지원센터 콜택시나 일반택시도 할인된 가격으로 이용할 수 있도록 연계할 필요가 있다.

바. 미세먼지로 인한 심신의 건강을 회복할 수 있는 방안 강구

미세먼지에 민감할 수밖에 없는 호흡기장애인을 위하여 국가와 지방자치단체가 마스크와 공기청정기를 보급하고 관리할 필요가 있다. 미세먼지로 인해 외출이 더욱 어려워져 경제적·정서적으

로 어려움을 겪는 호흡기장애인을 위해 거주지를 방문하여 심신의 건강을 돌보는 사업을 추진, 확대할 필요가 있다.

사. 경제활동에 참여할 수 있도록 복합적 차별을 고려한 직무 발굴

호흡기장애인은 업무의 방식은 이동이 적은 재택근무를 선호하더라도 노인인 경우에는 컴퓨터를 활용하기 어렵다는 단점이 있다. 장애의 특성 외에도 나이와 성별 등 교차차별의 요소들을 복합적으로 고려하여 직무를 발굴할 필요가 있다.

응답 내용을 살펴보면, 짐을 운반하거나 이동이 필요한 업무는 호흡기장애인이 하기 어렵지만 컴퓨터를 활용한 업무나 공원이나 고궁의 매표원과 같이 호흡기장애인에게 적합한 업무를 발굴할 필요가 있다. 또한 직장 내에서 산소호흡기 제공이나 휴식공간의 마련과 같이 장애 특성에 맞는 업무 환경을 만들어야 한다. 정당한 편의제공이 이루어질 수 있도록 직장 내 장애 인식 개선 교육에도 포함시킬 필요가 있다.

“직장 내의 인식 개선이 필요하며, 호흡 시설 또는 산소 장치를 마련해주면 일을 할 수 있음. 고궁 매표원 같이 활동이 크지 않은 일은 할 수 있음. 장애 특성에 맞는 환경을 만들어주면 일 할 수 있음.”

“일을 하게 되면 자존감도 생기고 우울감도 해소가 될 것이지만, 아무리 좋은 일자리라고 하더라도 호흡기장애로 인해서 하기 어려움.”

“고궁 매표원 등에는 호흡기장애인을 우선적으로 채용하는 방안도 있을 수 있음. 그러나 정부의 경직성과 인식 부족으로 실행되기 어려움.”

아. 단체 운영 지원

호흡기장애인들 스스로 협회의 재정적, 인적 어려움을 해소하기 어려운 열악한 상황인만큼 단체의 재정 건정성을 국가 보조금 등을 통해서 확보할 필요가 있다. 또한 시민사회 단체들 간에 네트워크를 맺고, 컨설팅을 제공하는 것이 필요하다.

5 장루·요루장애

가. 장루·요루장애에 대한 인식 및 관련 업무 종사자 전문성 제고

장애인 복지, 인권 및 의료분야의 전문가들의 장루·요루장애에 대한 이해를 높이고 인권감수성을 향상하기 위한 교육이 필요하다. 위 교육에는 장애 인식 개선교육뿐만 아니라 직업에 맞는 전문성을 높일 수 있도록 실무교육이 포함되어야 한다. 심층인터뷰에서 제시된 것처럼 의사, 간호사 뿐 아니라 요양보호사와 활동지원사에 대한 교육 및 연수과정에도 장루·요루장애에 관한 내용이 포함되어야 한다.

또한 장루·요루장애인들에게 직접적인 의료적 처치를 하는 간호사들의 역량이 중요하기 때문에 장루수술을 하는 병원에서는 의무적으로 장루 전담 간호사를 채용하도록 하는 것이 바람직하다.⁷³⁾

아직 장루·요루장애인은 장루·요루장애에 대해 알리는 것을 꺼리는 경향이 있지만, 장루·요루장애인이 어려움 없이 일상을 보내기 위해선 장루·요루장애에 대한 사회 구성원의 이해가 필요하다. 따라서 장애 관련 전문가를 대상으로 한 인식 개선 교육을 넘어 비장애인 대중을 대상으로 장루·요루장애에 대한 이해를 높이는 교육과 홍보로 나아가야 할 것이다.

나. 지역사회 내에서의 활동지원 및 돌봄서비스 강화

장루·요루장애 중 회장루와 같은 경우에는 생활에 큰 어려움이 존재하므로 이를 경증으로 분류하는 것은 적절하지 못한다. 그러므로 장루·요루장애인에게 맞춤형 서비스를 제공할 수 있도록, 중증으로 인정하는 장루·요루장애의 범위를 보다 넓혀야 한다.

또한 65세가 넘어 장루·요루장애를 가지게 되었더라도 각자의 상황과 욕구에 따라 활동지원급여를 받거나 노인장기요양급여를 받는 것을 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서 활동지원사와 요양보호사의 역할에 장루·요루장애인에 대한 지원을 포함시키고, 장루·요루장애에 대한 이해와 적절한 지원방법에 대한 교육이 이루어져야 한다.

73) 현재 병원상처장루실금간호사회가 조직되어 있다. 그리고 세계장루전문가회로부터 공식 인준을 받은 국제 상처장루실금전문교육과정이 있어서 과정 이수과 시험을 거쳐 상처장루실금 전문간호사 자격증을 취득하는 사례가 소개되고 있다(2010. 1. 22.자 후생신보 기사).

출처 : <http://www.whosaeng.com/32275> (2022. 3. 22. 확인)

장루·요루장애인들은 전용 요양시설이나 전용 목욕시설 등 전용시설의 설치를 선호하지만, 이는 사회 내에서 혹은 가정에서 차별 없이, 눈치보지 않고 생활할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 장루·요루장애인이 사회 내에서 혹은 가정에서 문제없이 생활할 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요하다.

만약 장루·요루장애를 겪고 있는 노인이 그럼에도 불구하고 요양시설에 들어가기에 희망한다면 장루·요루장애인이 요양시설 입소에 어려움이 없도록 제도가 마련되어야 할 것이다. 요양병원 또는 요양시설에 장루·요루장애인을 위한 병상을 의무적으로 확보하도록 하고, 장루·요루 관리에 관한 의학적 지식이 있는 전문 인력을 배치하고, 장루·요루장애를 이유로 부당히 입소를 거절당하는 일이 없어야 할 것이다.

다. 심리적, 정서적 지원

장루·요루장애인의 심리적, 정서적 지지를 위해 상담 서비스 지원이 필요하다. 단계별로 구분하여 수술 직후의 장루·요루 보유자의 경우 의료현장에서의 상담이 필요하고 퇴원 이후에는 지역사회에서 상담을 제공받을 수 있도록 연계되어야 한다. 또한 퇴원 후 지역사회에서는 자조 모임에서 동료 상담을 받을 수 있도록 안내를 하거나 사회복지사, 건강가정지원센터 실무진 등을 활용하여 상담을 지원할 수 있도록 해야 한다.

특히 장루·요루장애인들이 타인에게 자신의 장애를 드러내는 데 소극적이고, 같은 유형의 장애인과 함께 있을 때 편안함을 느끼기 때문에 동료상담가 양성과 지역사회 내에서의 자조모임 지원을 강화하는 것이 실효적일 것으로 생각된다.

또한 배우자를 포함한 가족들이 장루·요루장애인을 지원해야 하는 경우가 있고, 부부관계를 포함하여 함께 일상생활을 하는 과정에서 어떠한 태도를 보이는지가 장루·요루장애인에게 영향을 미칠 것으로 생각된다. 따라서 장루·요루장애인의 가족들에 대한 교육과 상담 역시 중요하다.

라. 장루주머니 전용세척시설 설치 의무화

장루·요루장애인이 외출 시 장루주머니 세척이 가능하도록 공공시설 내 장애인 화장실에 장루·요루장애인을 위한 세척시설이 의무적으로 설치될 수 있도록 장애인등편의법과 교통약자법 시행령, 시행규칙의 개정이 필요하다.

참고로 현재 국내 수서역에 인공항문세척기가 있는 화장실이 다목적 화장실이라는 이름으로 설치되어 있다.



〈수서역 다목적화장실에 설치된 인공항문세척기〉⁷⁴⁾

일본의 경우, 신칸센이나 하네다 공항 등 주요 교통수단, 여객시설 등에 장루·요루 장애인을 위한 세척시설을 대변기 옆에 설치하도록 하고 있다.⁷⁵⁾

마. 장루·요루 용품의 보험 적용 범위 확대

장루·요루 장애인들은 지속적으로 장루·요루 관리 물품의 보험적용 수량의 확대와 공급방법의 재고를 주장해왔다. 특히 장루·요루 주머니의 보험적용 수량을 늘리고, 현재의 일괄적인 수량 지정 방식보다 정액제를 활용하거나 공급방식을 변경하고 다양해야 한다고 주장했다. 또한 관리가 어렵고 장루관련 합병증을 유발하는 경우 장루·요루 관리물품 보험 적용 수량의 양적 증가가 절실하다고 주장하였다.⁷⁶⁾ 보험 적용 범위를 정할 때 이러한 장애인들의 의견을 적극적으로 수렴할 필요가 있다.

74) 출처 : <https://blog.daum.net/bongkyuchun/284> (2022. 3. 31. 확인)

75) 조상은, 서옥영, 135쪽.

76) 한국장루장애인협회, 87쪽.

VII. 결론

장애인권 현안에 관해서 장애인 단체들이 스스로 목소리를 내고 활발히 활동하고 있지만, 소수장애인의 목소리를 듣기는 어렵다. 관련 정책이나 제도를 인권적 관점에서 분석한 선행연구도 부족했다. 이번 연구는 의학적 관점이나 복지의 관점이 아닌 장애인 인권의 관점에서 소수장애인 단체와 소수장애인들의 의견을 청취하고 문제점과 개선방안을 살펴본 최초의 연구라는 점에서 의의가 있다.

이번 연구는 장애유형별로 심층인터뷰를 진행하고 그 내용을 분석한 것이기 때문에 쟁점과 제안 역시 장애유형별로 제시하였다. 하지만 특히 시청각장애인을 제외한 4개의 소수장애 유형은 공통적으로 소수장애인에 대한 사회적 인식 자체가 낮다는 점이 지적되었고, 이에 따라 사회적인 인식 증진을 위한 노력이 필요하다는 점, 활동지원서비스를 포함한 돌봄서비스의 강화, 당사자 단체(자조모임)에 대한 지원 강화가 필요하다는 점 등이 공통적인 제안으로 도출되었다.

시청각장애인은 아직 「장애인복지법」상 등록장애인의 유형에 포함되지 않기 때문에 법과 제도에서 고려되지 못하고 있다는 점에서 출발지점이 다르다고 볼 수 있다. 하지만 지금 우리 사회는 장애인권리보장법을 맞이할 준비를 하고 있다. 현재 국회에서는 3개의 관련 법안이 발의된 상태이다. 장애인권리보장법이 시행된다면 더 이상 장애인 등록 유무나 유형은 중요하지 않을 것이다. 그동안 15가지 유형 안에 속하였기 때문에 형식적으로나마 장애인 당사자의 참여가 보장되었던 그 동안의 체제가 바뀌어 소수장애인들의 지위가 더욱 약해지지 않을까 하는 우려도 있고, 유형을 불문하고 장애인의 권리와 참여가 강화될 것이라는 기대도 있다.

이번 연구는 현재 법률 체제를 기초로 소수장애인들의 의견을 반영하는 데 중점을 두었기 때문에 현재 국회에서 논의 중인 장애인권리보장법안을 깊이 고려하지는 못하였다. 또한 소수장애인 중에서 안면장애, 간장애, 뇌전증 장애에 대해서는 연구대상으로 삼지 못했다. 이 부분은 이번 연구의 한계로, 향후 연구 과제로 남긴다.

이번 연구결과를 발전시켜 올해 8월에 예정된 유엔 장애인권리협약 대한민국 정부 심의에서 소수장애인 문제가 다루어질 수 있도록 계속 노력하겠다.

〈참고문헌〉

- 강민희 “신장장애인의 질환 이후 생애경험에 대한 현상학적 연구”, 한국장애인복지학, No.30, 2015.
- 김성희 외 12, “2020년 장애인 실태조사”, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2020.
- 김은진, “호흡기장애인으로 살아가기”, 장충 372호, 2018.
- 김현아 외 10, “코로나19와 장애”, 장애인법연구회, 2020.
- 남범우, “호흡기 질환의 신경정신과적 측면”, 정신신체의학 17(2), 2009.
- 대한민국 정부, “Combined second and third periodic reports submitted by the Republic of Korea under article 35 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure(CRPD/C/COR/2-3)”, 2019. 10.
- 대한신장학회/대한투석협회, “코로나19 대응지침(1-7판) [인공신장실용], 2021.
- 명준표, “미세먼지와 건강 장애”, 대한내과학회지 제91권 제2호, 2016.
- 박관찬, 박문순, “시청각장애인의 장애 정체성 형성에 관한 연구 : 「시청각장애인의 지원에 관한 법률」 제정 과정에 참여한 당사자를 중심으로”, 한국장애학회, Vol.5 No.2, 2020.
- 박석돈, 김선주, “신장장애인 취업실태 및 직업욕구에 관한 조사연구”, 지체·중복건강장애연구, Vol.41, 2003.
- 박중휘, 정지훈, “우리나라 시청각장애인의 장애상황 실태 분석”, 시각장애연구, Vol.24 No.4, 2008.
- 서원선, “신장장애인의 이동권 국내외 사례 비교”, 제16회 전국신장장애인대회 자료집, 한국신장장애인협회, 2021.
- 서원선, 이선화, “신장장애인 욕구 및 실태조사 연구”, 한국장애인개발원, 2019.
- 송병철(보건복지위원회 전문의원), “장애인복지법 일부개정법률안 검토보고”, 2018. 8.
- 이성규, “호흡기장애인의 경제활동 참여 확대방안 - 취업과 직업유지요인을 중심으로”, 직업재활학회 Vol.18 No.2, 2008.
- 장인순, 박승미, “장루장애인의 장루관리 실태 및 복지요구”, 기초과학연구 논문집, Vol.22 No.1, 2014.
- 조원석, 김경미, “시청각장애인의 자립적 삶 지원 기반에 대한 연구 : 이동, 의사소통, 정보·통신의 욕구를 중심으로”, 한국장애인복지학, Vol.39 No.39, 2018.
- 조상은, 서옥영, “장루·요루 장애인의 복지욕구 및 정책방향”, 한국장애인개발원, 2018.
- 한국장루장애인협회, “장루·요루 장애인 복지요구 조사”, 2013년 장애인 정책연구공모사업. 2013.
- 한국장애인개발원, “2021 장애통계 연보”, 2021.
- 함주희, “호흡기 환자들의 미세먼지와 관련된 건강관리 행위에 영향을 미치는 요인”, 서울대학교 대학원 간호학과 성인간호학 전공, 2020.
- 황령희, “직업상담정보서, 호흡기, 간, 안면변형, 장루요루, 간질장애”, 한국장애인고용촉진공단 고용개발원, 2003, 132쪽.

2010. 1. 22.자 후생신보 기사,

<http://www.whosaeng.com/32275>

2021. 12. 2.자 Daily medi 기사,

<https://www.dailymedi.com/detail.php?number=877480&thread=22r01>

2021. 12. 28.자 의사신문 기사

<http://www.doctorstimes.com/news/articleView.html?idxno=217301>

<https://blog.daum.net/bongkyuchun/284>

<http://www.deafblindinfo.org/start/faq/>

<http://www.pulm.or.kr>

https://www.sisul.or.kr/open_content/calltaxi/introduce/receipt.jsp

[별첨] 심층인터뷰 질문과 답변

1. 시청각장애

(1) 인터뷰 대상자 : 시청각장애인 당사자

□ 일 시 : 2022. 1. 18. (화) 15:00

□ 장 소 : 여의도 이룸센터 1층

□ 공통 질문

1) 일반의무(제4조)

1-1) 장애인권리보장법(안)에 따르면 유형별로 장애인을 구분하지 않고 있습니다. 소수장애인의 입장에서 그것이 더 바람직하다고 보십니까? 어떤 변화가 있으리라 생각하십니까?

- 장애인복지법 시행규칙에서 장애유형을 정하고 있는데, 여기에 소수장애는 포함되지 않고 있어 소수장애인들이 제대로 혜택을 못 받는 것 같음. 장애인권리보장법에는 소수장애인을 규정하고 있는 것 같은데, 장애유형을 구분하지 않고 통합하면 좋을 것 같음.
- 이명수 국회의원실에서 ‘시청각장애인지원에 관한 법률(안)(이하 ‘A법안’이라고 함)’을 준비하고 있고, 김예지 의원실에서는 ‘시청각장애인 권리보장법(안)(이하 ‘B법안’이라고 함)’을 준비하고 있음. 장애인 리더십 포럼 위원장 인터뷰를 한 적이 있었는데, 장애인권리보장법(안)에 소수장애인 부분이 있기에 시청각장애인에 대한 별도의 법을 만드는 것에 대해서 부정적으로 보고 있었음. A법안은 당사자들보다는 비장애인들이 주도적으로 만들었음. B법안은 장애인 당사자 의견을 많이 반영했고, 시청각장애인 의사소통 지원을 포괄하는 내용이 들어가 있음. 활동지원과 더불어 의사소통 지원이 필요하다는 것과 전달기구를 만들어달라는 내용이 주된 내용임. 본인은 중립적인 입장인데, 장애인권리보장법(안)이 나와있는 상황에서 개별 장애 유형에 관한 법을 만드는 것은 맞지 않는 것 같다고 생각함.

2) 인식 제고(제8조)

2-1) 소수장애 인식 개선을 위해 정부가 노력한 바가 있다고 생각하십니까?

- 없는 것 같음.

2-2) 미디어나 대중매체 등에서 소수 장애에 대해서 어떤 인식을 가지고 있다고 생각하십니까?

- 시청각장애를 중복장애가 아니라 하나의 장애로 인정받고 싶음. 빨간색과 파란색을 섞게 되면 새로운 색깔인 보라색이 되는 것처럼 시청각장애는 새로운 장애임. 그러나 대중매체에서는 시청각장애를 중복장애로 보고 있어서 아쉬움.

2-3) 기존의 장애 인식 개선교육에서 소수장애에 대한 논의도 포함되어 있다고 생각하십니까?

- 장애 인식 개선교육에서 소수장애에 관한 교육을 받은 적은 없음. 장애 인식 개선교육은 법에 정해져 있는 내용만 강의하면 되니까 소수장애에 대해서는 다루고 있지 않음. 본인은 시청각장애인 당사자이기에 장애 인식 개선교육을 할 때 시청각장애에 대한 내용도 이야기해 달라는 요청을 받음.
- 시청각장애인 당사자로서 교육 강의로 하고 활동지원도 하는 지인은 교육할 때 시청각장애에 대한 내용도 포함하고 있는 것으로 알고 있음.

3) 접근성(제9조) / 의사 및 표현의 자유와 정보 접근권(제21조)

3-1) 공중이용시설, 대중교통, 화장실 등에 대한 접근성 개선을 위해 어떤 지원이 필요하다고 생각하십니까?

- 시청각장애인권리보장법(안)의 내용처럼 시청각장애인에게 활동 지원이 필요한데 훈련이 많이 필요함. 미국 샌프란시스코에 가서 만난 인도 시청각장애인은 안내견과 함께 지하철을 타거나 모든 일을 혼자 다 했음. 시청각장애인에게 맞는 보행 훈련 등의 프로그램이 잘 되어 있기 때문으로 보였음. 우리나라도 장애 특성에 맞는 자립 교육 프로그램이 필요함.
- 미국은 시청각장애인협회, 기관 등이 있어서 시청각 장애의 정도에 맞게 지원을 하고 있음. 대표적으로 헬렌켈러 센터가 있음.

추가 질문) 우리나라에는 헬렌켈러 센터같은 기관이 있습니까?

- 밀알복지재단에서 운영하고 있는 헬렌켈러 센터가 있음. 명칭만 같은 것이며, 미국의 헬렌켈러

러 센터와 같은 수준으로 지원을 하고 있지는 않음. 미국의 경우 헬렌켈러 센터가 있어 시청각장애를 하나의 장애로 보고 지원이 이루어지고 있는 것 같음.

3-2) 방송, 인터넷 등의 정보들에 대한 접근이 원활하십니까? 시각장애 혹은 청각장애에 대한 지원과 별도로 시청각장애에 대한 지원이 있다고 생각하시는지, 지원이 없다면 어떠한 지원이 필요하다고 생각하십니까?

- 지원이 없음. 텔레비전 뉴스를 보면 앵커의 말이 화면 하단에 일부 요약해서 크게 나오는데 그것만으로는 전체 내용을 이해하기 어렵고, 수어통역은 너무 작기 때문에 텔레비전을 잘 보지 않음.
- 한 일본 장애인(후쿠시마 사토시)은 시청각장애인에게 텔레비전은 ‘꺼진 티비’라고 비유했음. 인터넷이든 방송이든 시청각장애인은 통역을 받아야 함. 청각장애인들의 경우 문자통역이나 수어통역을 받을 수 있고 문자통역 1명, 수어 통역 1명만 있으면 되지만, 시청각장애인은 일대일 지원이 필요함. 시청각장애인들은 시각장애인들이 지원받는 파일을 받아도 읽을 수 없음.
- 지금 현행법 체계로는 시청각장애인에게 정보 접근을 하는 지원이 어려운 것 같음.

추가 질문) 인터넷이나 방송을 접근할 때 일대일 지원을 받으니까? 아니면 다른 활용하는 방법이 있습니까?

- 검색을 스마트폰으로 하게 되면, 확대가 되는 부분만 볼 수 있고, PC로 보면 돋보기 부분만 확대가 되기 때문에 많은 부분을 놓치게 됨. 어떤 기사를 보고 나서 사람들과 이야기를 나누면 본인은 확대해서 볼 수 있었던 부분에 대해서만 이야기를 할 수 있는 반면, 다른 비장애인들은 기사 전체에 대해서 알고 이야기를 함.

추가 질문) 전체적인 지원을 할 수 있는 일대일 지원이 낮습니까?

- 그러함.

추가 질문) 활동지원이 다른 장애 유형에 비해서 더 많이 필요한데, 어려움이 있으십니까?

- 시각장애, 청각장애 양쪽에 대한 지원이 모두 필요함.

추가 질문) 활동지원 시간 인정시간이 더 됩니까?

- 특정 활동지원 기관을 이용하면 활동지원 시간을 더 주기도 하는데, 다른 곳에서는 그렇지 않음.

추가 질문) 시각, 청각을 별도로 산정해서 활동지원을 받으니까?

- 이동 지원은 필요하지 않고, 문자통역이 많이 필요함. 활동지원을 신청할 때, 시청각장애를 인정받지 못하니까 시각장애 또는 청각장애로 등록함. 활동지원 서비스를 받을 때 중복장애에 해당하면 등급을 올릴 수 있음. 복지카드에 시각과 청각 두 개가 적혀있음. 이렇게 장애 2개를 등록하면 등급이 올라가니까 중복장애으로 인정받기를 원하지 않지만 혜택을 받기 위해 중복장애로 등록하고 있음.

추가 질문) 중복장애로 인정되면 활동지원 받는 것이 충분하십니까?

- 활동지원 시간이 너무 적음. 활동지원사가 시간이 안 되면 지원을 받지 못함. 장애의 정도에 따라서 활동지원 시간으로 필요한 지원을 다 커버하지 못하는 경우도 있음.

추가 질문) 시청각장애인이 최대 24시간까지 지원받는 경우도 있습니까?

- 거의 없음. 장애등급제 폐지 이후 만 65세 이상 활동지원 중단 이슈가 있었을 때, 20여 시간을 받은 경우는 있었던 것으로 알고 있음.

추가 질문) 최대로 인정 받으면 몇 시간 인정됩니까?

- 한 달에 200시간을 넘는 경우는 없음. 현재 본인은 150시간을 받고 있음. 그와 별도로 근로지원인의 지원을 받고 있음.

추가 질문) 개선안으로 인적 지원이 필요하기 때문에 근로지원, 활동지원이 더 많이 지원되어야 한다는 것을 주장하는 것이 도움이 됩니까?

- 충분히 도움이 될 듯함.

추가 질문) 정부가 제공하는 정보에 접근하기가 용이합니까?

- 코로나가 터지고 난 뒤에 어떤 증상이 있는지 뉴스, 방송에서 나오는데 시청각장애인은 정보 접근이 어려우니 그 증상에 대해서 잘 알지 못함.
- 선거공보의 경우에는 시각장애인을 위한 점자공보를 제공하는 것처럼 시청각장애인에게 맞는 정보접근이 필요함. 선거공보의 디자인이 다 다르니까 시청각장애인이 읽기에 어려움을 겪음.
- 알고 있는 사례 중에 법원직공무원 시험을 준비하는데, 시험시간 연장을 요청했는데 받아들여지지 않은 경우가 있었음. 고딕체, 명조체를 각각 다르게 하니 눈이 적응하는 것이 어려움. 국가인권위 진정을 넣었는데 받아들여지지 않았음.
- 정보 전달의 형식을 시청각장애인이 원하는 형식으로 제공하는 것이 좋음. 파일이 편한 사람이 있고, 인쇄물로 받아보는 것이 편한 사람도 있음.

4) 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조)

4-1) 메르스 사태, 코로나19 사태 등 감염병으로 인한 팬데믹 상황을 겪으면서 특히 어려움을 겪었고, 어떤 지원이 필요한지요?

- 본인의 직업이 기자니까 이슈에 발 빠르게 대응해야 하는데, 정보접근에 있어서 어려움이 많음. 메르스, 코로나에 대해서 처음에는 대수롭지 않게 여기고 무슨 증상이 있는지 잘 몰랐음. 2020년 초에 고향에서 쉬고 난 이후 서울에 왔는데 열나고 근육통이 있는 등 몸이 좋지 않았음. 침대에 계속 누워있었는데 그 때 처음 코로나에 대해서 검색을 해봤음. 밤 11시가 넘어서 선별진료소도 갈 수 없었음. 그 상태로 출근할 수 없어서 당시 근로지원인에게 밤에 연락해서 논의를 했는데, 지도를 보면서 병원을 찾아가는 것이 어려워 근로지원인이 119에 신고를 해 본인 집의 GPS를 찍어줘서 왔는데, 방호복을 입어서 소통하기가 어려웠음. 구급차를 타고 병원에 가서 검사를 받는데 올 때마다 다른 사람이 와서 의사소통 방법을 계속해서 새로 알려줘야 하니 시간이 오래 걸렸음. 살면서 가장 긴 밤이었음. 기자로서 정보전달을 해야 하는 사람이 그 때 코로나를 제대로 인식했었음.

5) 개인의 이동성(제20조)

5-1) 장애인콜택시 등과 같은 이동수단을 얼마나 자주 이용하십니까?

- 지하철, 기차, 장애인콜택시 다 이용함. 주로 지하철을 이용함. 9호선의 경우 일반, 급행을 구분해야 하는데 구분이 어려움. 전광판 바로 밑에 가서 위로 올라다봐야 하는데 출퇴근 시간 사람들 많을 때는 볼 수가 없음. 환승해야 하는 곳이 어디인지, 방향을 어디로 가야 하는지 걱정이 됨.

6) 교육(제24조)

6-1) 교육과정에서 소수장애인으로서 겪은 차별 혹은 어려움이 있으시다면 무엇입니까? 학교를 다니는 사람들이 더 많습니까?

- 교육을 받기 어려운 경우가 많음. 제일 앞자리에 앉는다고 해도 잘 안 보이고 안 들림. 고등학교까지는 문자통역을 받지 못함. 교육 화면과 통역 화면을 동시에 보기가 어려워서, 자료를 저장해서 집에 가서 봤음. 대학원에 진학한 경우에 대부분의 논문 자료를 접근하기 어려워서, 충분한 정보를 수집하기 어려움.
- 장애아동의 부모가 아동의 장애가 있다는 사실을 숨기고 싶어하는 경우가 많은데, 본인도 잘 안 보이고 안 들리는 상황에서 수업을 들었음.

추가 질문) 일반학교에서 문자통역을 받을 수 있습니까?

- 없는 것 같음.

7) 건강(제25조)

7-1) 의료서비스에 대한 접근성에 대한 어려움이 있으시다면 무엇입니까?

- 평소에 스스로 건강하고 자기 관리를 잘한다고 생각함. 그러나 건강검진을 받으러 가고자 할 때, 활동지원사에게 건강 정보를 노출한다는 것이 불편함. 병원에 들어가서 어디로 가야 하는지도 알기 어렵고 의사의 진료를 받을 때 소통하기도 어려움.

추가 질문) 들어갔을 때부터 진료 받고 나올 때까지 지원해주는 병원 인력이 필요합니까?

- 청각장애인 환자를 위해 수어통역사를 두는 병원이 있는데, 이처럼 시청각장애인 환자를 위한 의사소통지원인이 있는 병원이 필요한 것 같음.
- 초등학교에서는 포항, 중학생 때는 대구에서 진료를 받았는데, 의사가 본인에게는 진료에 관해 알려주지 않고 부모님과 소통을 했음. 진료 결과에 대해서 제일 알고 싶은 사람은 본인이고, 본인에게 직접 알려줘야 한다고 생각함.

8) 근로 및 고용(제27조)

추가 질문) 시청각장애인의 고용과 관련하여 개선이 필요한 점이 있습니까?

- 시청각장애인의 근로지원인에 대한 매뉴얼이 없음. 시청각장애인의 장애의 유형에 맞는 지원을 받으면 좋을 것 같음. 보조공학기기를 정부로부터 지원받을 수는 있는데, 시각장애인들도 받기 힘든데 시청각장애인들은 더 받기 힘들. 600만 원이 넘는 기기를 지원 받기 어려움. 기초생활수급자는 무료로 받을 수 있으나 장애인들은 20-30% 자부담이 있음. 시청각장애인에게 맞는 보조공학기기의 지원이 필요함. 또한 신청을 전화로 해야 하는데, 시청각장애인에게 맞는 절차가 마련되면 좋겠음.
- 보조공학기기로 한소네라는 것이 있음.

9) 적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조)

9-1) 소수장애의 유형과 특성을 고려한 소득지원, 의료지원, 복지서비스 등이 있습니까?

- 없음. 본인이 알고 있는 시청각장애인들은 집에 있는 경우가 많음. 의식주도 제대로 해결하지 못하고 가족이 있어도 의사소통이 제대로 되지 않고 있는 당사자들이 많음. 일하고 정치 참여하는 게 사치처럼 느껴질 정도.
- 이들을 위해 생활수준이 기본적으로 보장되는 것이 중요하다고 봄.

추가 질문) 기초생활급여는 받고 있을 텐데, 그 금액 자체가 부족한 건지, 시청각장애인은 다른 장애인보다 더 많이 받을 필요가 있습니까?

- 기초생활급여를 못 받고 있는 사람도 많음. 정보 접근이 어려우니 기초생활수급이 있는지도 모르는 경우가 있음. 정부가 시청각장애에 대해 관심을 가지고 통계조사를 하고 시청각장애 유형에 맞는 보행 훈련, 의사소통지원을 하면 좋겠으나 그런 것이 없음.

10) 정치 및 공적 생활에 대한 참여(제29조) + 국내적 이행 및 감독(제33조)

추가 질문) 투표 경험이 있으십니까?

- 있음. 2010년 첫번째로 투표하러 갔을 때 신분증을 제시해달라는 말이 소통이 안 되었음. 어떻게 해야 하는지 몰라서 당황했고 결국에는 투표를 못 했음. 투표소까지 가는 데에 이동지원이 필요하고, 투표소에서 어떻게 해야 하는지 통역이 필요함.

추가 질문) 기표할 때 보조를 받을 수 있는데, 혼자 하셨습니까?

- 밀알복지재단 센터에 신청하면 지원인이 신청한 당사자 집에 와서 투표소까지 같이 동행하고 기표할 때도 지원을 받았음. 비밀투표인데 이렇게 보조를 받는 것이 괜찮은 것이 필요한지 의문이 들었음.

□ 장애 유형별 질문

1) 화재나 수재, 건물 붕괴와 같은 사건 사고 발생 시 시청각장애인을 위한 안내, 지원이 원활하다고 생각하십니까?

- 원활하지 않음. 대피훈련을 한 번도 받은 적이 없음. 2015년에 현재 직장에 취직한 이후 이룸센터에서 대피훈련을 받은 적이 없었음.
- 고성 산불이 난 이후에 함께걸음에서 장애인이 안전하지 취재를 했었는데, 장애유형별로 어떻게 대피했는지 인터뷰하고 기사를 썼음. 그때 본인이라면 어떻게 했을까 생각을 해봤는데 어떻게 할지를 모르겠음. 지진 같은 상황이 발생했을 때도 어떻게 해야 할지 모르겠음.

추가 질문) 시청각장애인단체가 있습니까?

- 헬렌켈러 센터에는 당사자는 없고 지원사업만 함. 한국시청각장애인협회라는 카카오톡방이 있는데 임의단체임. 그밖에 실로암시각장애인복지관 등에서 시청각장애인을 위한 사업을 진행하고 있음(점화 교육, 촉수어 교육, 점자 교육을 함). 기관들 사이의 이해관계 충돌로 교류가 되고 있지 않음.

(2) 인터뷰 대상자 : 시청각장애인 당사자

□ 일 시 : 2022. 2. 11. (금) 14:00

□ 장 소 : 온라인(줌)

□ 공통 질문

1) 일반의무(제4조)

1-1) 장애인권리보장법(안)에 따르면 유형별로 장애인을 구분하지 않고 있습니다. 시청각장애인의 입장에서 그것이 더 바람직하다고 보십니까? 어떤 변화가 있으리라 생각하십니까?

- 상황에 따라 다양한 결과가 나타날 수 있기 때문에 단적으로 답변하기 어려움. 다만 이분법적인 판단은 피해야 한다고 생각함. 우선은 유형을 구분하는 것이 현실성과 필요성 등 여러 모로 유리하게 작용할 거라는 예상은 함. 그런데 유형을 세분했을 때 본인 같은 중복장애인을 위한 활동지원사 자격요건을 과도히 엄격하게 규정해놓으면 그 요건에 부합하는 지원사가 나타날 때까지는 지원을 받지 못하게 되는 불상사가 초래될 수 있음. 따라서 유형 구분 이전의 장점과 구분 이후의 장점이 합류할 수 있는 정교한 법적 장치가 필요하다고 생각함.

추가 질문) 현행 장애인복지법에 따라 지원을 받고 있는 것이 있었습니까?

- 한 가지 장애에 대해서만 지원받고 있는 상황이니까, 본인 같은 경우는 배제되고 있는 상황임.

추가 질문) 억울한 사례가 있었습니까?

- 시각장애인 복지관의 프로그램에 참여하려고 하면, 귀가 들려야 한다고 했음. 청각장애가 있으면 참석 못한다고 거절을 많이 당했음. 청각장애인 모임에 가면 시각이 있어야 한다고 함. 시청각장애인을 위한 지원이 필요한 상황임.

추가 질문) 장애인종합복지관에도 시청각장애인에게 맞는 프로그램이 없습니까?

- 장애 유형별로만 프로그램이 한정되어 있고, 시청각장애와 같이 양쪽 유형이 동시에 있는 경우에 맞는 프로그램은 없음. 유형에 따른 프로그램을 제공하는 것은 그 유형 외의 장애인이 배제되고 있음. 그 외의 프로그램을 만들어야 시청각장애인 등이 지원을 받을 수 있음.
- 어떻게 해야 이 상황에 맞는 서비스를 받을 수 있는지 연구를 해야 함. 사람마다 장애의 정도가 다르기에 그것을 고려해야 함. 개인에게 맞는 프로그램을 개발해야 하는데, 우리나라는 사람 중심이 아니라 프로그램을 만들어놓고 거기에 끼워 맞추는 식으로 운영하고 있음.

추가 질문) 개인에게 맞는 프로그램을 만드는 사례를 알고 있습니까?

- 일본에서 열린 ‘시청각장애인 대회’가 있었는데, 거기에 3번 정도 참석을 했음. 거기에 가면 시청각장애인 한 명에게 활동지원사가 2명이 지원하고 있었음. 의사소통이 사람마다 다른데, 어떤 사람은 점자를 선호하고 어떤 사람은 수어를 사용하는데, 어떤 시청각장애인을 만나든지 소통이 가능하도록 통역사들이 수어와 점자를 능통하게 소통할 수 있도록 훈련이 되어 있었음. 점자에 관심 있는 사람들에게 손가락 점자를 가르쳐서 저를 지원하도록 요청했었는데, 시간이 많이 걸리고, 그 지원을 하던 학생이 졸업을 하면 더 이상 지원을 받을 수 없음. 개인이 하기에는 어려움. 일본처럼 정부 차원에서 활동지원사 양성을 하는 등 인적, 물적 지원을 해야 함. 그 방법을 개인이 찾기가 어려움.
- 일본 시청각장애인 대회는 갈 때마다 비용이 많이 들어서 10년 전에 갔던 이후로 가지 못했으나 굉장히 활기찬 대회로 기억함. 우리나라의 경우에는 시청각장애인은 환영 받지 못하는데, 일본에서는 시청각장애인들도 참여할 수 있도록 지원하고 있었음. 또한 환대하는 분위기가 있었음. 한 사람이 전쟁은 없었다고 하는 엉뚱한 이야기를 해도 활동지원사가 아무런 거리낌 없이 통역을 해주었음. 우리나라에서는 그렇게 하지 말라고 제지를 하는데 달랐음. 일본처럼 모임에 자주 참여하면 활동지원사들도 통역을 하는 데에 익숙하고 능숙해질 것인데, 우리나라는 그렇지 않음.

추가 질문) 활동지원사의 지원을 받고 있습니까?

- 가사와 통역 지원을 받고 있음.

추가 질문) 한 달에 몇 시간 정도 활동지원을 받고 있습니까?

- 460시간 정도임. 시청각장애인이고, 아내가 척추장애가 있기 때문에 이 정도 지원받고 있음.

추가 질문) 현재의 시간이 부족하지는 않습니까?

- 시간 자체는 넉넉한 편인데, 가사 지원하는 분은 점자를 모름. 점자를 가르쳐드려도 기억을 잘 못함. 활동지원사가 졸업을 하거나, 결혼, 임신, 출산, 양육 등으로 인해 지속성이 떨어짐. 개인적으로 필요한 서비스를 쉽지 않음. 책을 파일로 변환하는 것은 원격으로 지원을 받을 수 있지만, 점자 통역 등은 그렇지 않음.

- 개인의 노력만으로는 필요한 지원을 받기 어려우니, 국가가 인력을 잘 양성해서 활동지원사가 지원할 수 있게 해야 함.

2) 인식 제고(제8조)

2-1) 시청각장애 인식 개선을 위해 정부가 노력한 바가 있다고 생각하십니까?

- 소수장애인에 대한 정부 차원의 대책마련은 아직까지 미흡하다고 봄.

2-2) 미디어나 대중매체 등에서 시청각장애에 대해서 어떤 인식을 가지고 있다고 생각하십니까?

- 미디어나 대중매체에서는 막연한 이해를 가지고 있다고 느낌. 일시적인 호기심의 시선이 주를 이루는 것 같고 진정으로 상호작용하며 살아야 할 대등한 사회 구성원으로 보고 있는가 하는 점에서는 의문이 앞섬.

2-3) 기존의 장애 인식 개선교육에서 시청각장애에 대한 논의도 포함되어 있다고 생각하십니까?

- 장애인인식개선교육에서는 소수장애인에 대해 거론은 종종 한다고 들었음. 하지만 소수장애인과 소통하는 데 필요한 손가락점자 등 실제적인 소통기술교육은 요원한 실정이라고 생각합니다.

추가 질문) 손가락 점자에 대한 교육이 있습니까?

- 없음. 손가락 점자는 점자 단말기, 점자 타자기의 방식을 손가락에 적용을 한 것임. 일본의 후쿠시마 사토시 시청각장애인이 5살 때 실명하고 18살에 실청을 한 뒤로, 사람들과 소통하는 방법을 찾다가 고안한 방법임. 일본을 방문했을 때 이를 알고 나서 아내와 일본식으로 손가락 점자를 사용하기 시작했음. 이전에도 손가락 점자를 사용했었지만 느렸음. 손가락 점자

를 하기 위해서는 점자 단말기를 사용할 수 있으면 쉬울 수 있지만, 점자를 모르는 사람들에게는 어려울 수 있음.

- 시각장애인 지원센터에서 손가락 점자 교육을 하고 있음. 찍는 것은 혼자서 할 수 있으니까 찍는 것을 빨리 찍는 것은 빨리 습득할 수 있지만, 받아 읽는 것은 혼자서 하기 어려움.
- 일본에서는 활동지원사들과 손가락 점자로 소통을 하니까 빨리 익숙해지나, 우리나라는 그렇지 않음. 이를 보급하고 가르치는 것이 어려움.

추가 질문) 점자를 모르는 시각장애인들이 많아지고 있다고 하는데, 시청각장애인들에게는 점자가 중요한 의사소통 수단이라고 이해하면 됩니까?

- 언어를 배울 때 귀에 의존하면 맞춤법을 정확히 알기 어려움. 시각장애인에게 점자는 여전히 중요하나 손으로 읽는 것이 어려움. 점자를 잃어버리면 문자를 잃어버리는 것임. 음성화된 문자는 귀에 일시적으로 발생하는 음파이기에 그것을 문자라고 하기는 어렵다고 생각함. 시청각장애인은 귀로 들을 수 없으니 점자로 배울 수밖에 없음. 시각장애인들은 맞춤법을 틀리기 쉬우나, 시청각장애인들은 맞춤법이 정확함.

추가 질문) 시청각장애인으로서 나를 지원해주는 사람이 손가락점자와 같은 실용적인 교육을 받는 것이 중요하다고 말씀해주신 것으로 이해하면 됩니까?

- 의사소통에서 가장 중요한 감각은 청각인데, 청각을 잃으면 눈으로 수어를 통해서 의사소통을 하게 됨. 시청각장애는 청각, 시각을 모두 잃었으므로 의사소통의 유일한 감각은 촉각임. 물론, 잔존시력이나 잔존청력이 있으면 이를 이용할 수 있겠으나, 본인은 난청이 심하기에 손가락 점자가 절실함. 하지만, 잔존청력 등이 있으면 손가락 점자보다는 귀로 소통을 하는 것을 선호할 것임. 따라서 시청각장애의 정도가 모두 다를 것이므로 그에 따라 선택의 폭이 다양함(접근수어, 접근음성언어 등).
- 중증 시청각장애인의 경우에는 시각, 청각을 활용할 수 없으니까, 점자로 소통할 수밖에 없음. 가장 절실한 것이 중증 시청각장애인들임. 누가 옆에서 잡아주고 터치하지 않으면 소통을 할 수 없음. 경증 시청각장애인들은 조심스럽게나마 단독보행도 가능하고 전화 통화도 가능한 경우도 있음. 활동의 폭이 비교적 자유로움. 최중증 시청각장애인의 경우에는 누가 옆에 없으면 집 밖으로 나갈 수 없음. 가장 절박한 상황임.

추가 질문) 사회적으로 시청각중복장애인을 많이 소개하고, 알려지는 것이 좋습니까?

- 알리는 것은 필수사항임. 우리 사회에 헬렌 켈러는 모두가 알고 있는데, 헬렌 켈러와 같은 시청각장애인이 우리 주변에 있다는 것을 아는 사람은 매우 드뭄. 시급하게 무조건 알려야 함. 주변에 시청각장애인이 있을 경우, 시각장애인으로 오해하고 말로만 도움을 주려는 경우가 있는데, 이 때 말이 아닌 손으로 글씨를 쓰는 방법 등으로 도와줘야 함. 그러나 알리기만 하고, 정작 사회 인식 개선은 거의 일어나지 않는 것 같은 느낌을 받음.
- 본인은 대인공포증이 있음. 평소에 사람들과 다정하게 대화할 기회가 없고, 소통할 친구가 없음. 인터뷰가 아닌 대화도 어려운데, 인터뷰한다고 해서 굉장히 긴장했음. 얼굴을 드러내게 되는 상황에서 긴장을 많이 하게 됨. 영화 ‘달팽이의 별’ 촬영에 응한 것은, 영화를 통해서 시청각장애인이 알려지게 되기를 바랐기 때문이었음. 시청각장애인에 대한 인식이 나아지기를 기대했는데, 개봉한지 10년째가 되는데 느껴지는 바가 없음. 그렇게 애썼는데 이게 다 무슨 소용인가 싶음. 단순히 알리는 데에 그치는 것이 아니라 시청각장애인들이 사회의 인식 변화를 느낄 수 있도록 노력해야 한다고 생각함.

3) 접근성(제9조) / 의사 및 표현의 자유와 정보 접근권(제21조)

3-1) 공중이용시설, 대중교통, 화장실 등에 대한 접근성 개선을 위해 어떤 지원이 필요하다고 생각하십니까?

- 중증 시청각장애인 혼자서 대중교통을 이용하는 일은 극히 위험하기 때문에 반드시 안내인의 도움을 받아야 함. 경증 시청각장애인일 경우에는 잔존시력이나 잔존청력으로 주변의 도움을 받을 수 있지만 시각과 청각이 모두 중증인 경우는 반드시 손을 접촉해서 손바닥 글씨나 손가락 점자를 통해 소통해야 하는데 대중교통을 이용하는 이들 중에 그러한 노하우를 아는 경우를 만날 가능성이 매우 희박하기 때문에 중증 시청각장애인은 단독으로 교통수단을 이용하는 일은 극히 어려운 일임.
- 공중 화장실은 구조를 알면 이용할 수 있는데 문을 여닫는 스위치의 위치와 변기의 물을 내리는 버튼의 위치가 장소마다 달라서 불편을 겪을 때가 있음. 그래서 이러한 장치들을 일정한 위치에 설치하는 배려가 필요함.

3-2) 방송, 인터넷 등의 정보들에 대한 접근이 원활하십니까? 시각장애 혹은 청각장애에 대한 지원과 별도로 시청각장애에 대한 지원이 있다고 생각하시는지, 지원이 없다면 어떠한 지원이 필요하다고 생각하십니까?

- 방송과 인터넷은 텍스트가 지원되고 점자단말기가 해당 사이트에 연결될 수 있다면 어느 정도는 접근이 가능함. 하지만 방송은 대부분 음성과 영상이어서 본인 같은 시청각장애인은 청취할 수 없음. 내용을 청취하려면 속기사에게 해당 프로그램을 텍스트로 통역해달라고 부탁해야 하는데 이는 매우 고되고 많은 시간이 소요되는 일이어서 욕구를 충족하는 일은 매우 어려운 실정임.
- 이러한 문제를 해소하려면 방송사에서 모든 프로그램을 텍스트로 제작해서 공개해야만 시청각장애인도 원하는 프로그램을 선택해서 내용을 읽어볼 수 있음. 현재도 일부 드라마 대본은 공개되고 있는 것으로 아는데 그것조차 점자단말기로 접근하기가 여의치 않기 때문에 지원사에게 대본을 텍스트로 저장해달라고 부탁해서 그것을 점자단말기에 복사해서 사용해야 하는 번거로움이 있음.

추가 질문) 방송에 접근이 매우 어렵습니까?

- 음성 부분은 무조건 청각이 있어야 하는데, 잔존청력이 있다면 가까이 티비랑 라디오에 귀를 갖다 대면 들을 수 있음. 지금은 나이가 들어 청각이 더 나빠져서 알아들을 수가 없음. 라디오의 경우, 일부 대본이 공개된 경우, 공개된 텍스트에는 접근할 수 있음. 텔레비전의 경우는 더욱 복잡함. 오디오를 텍스트로, 표정, 몸짓, 옷 색깔까지도 설명해야 하니, 이는 불가능함.
- 드라마를 보고 싶으면 속기사에게 요청을 해야 하는데, 이를 수작업하는 것은 굉장히 어려운 일이기에 거의 접근이 차단되어 있다고 볼 수 있음. 표정, 몸짓, 옷 색깔, 헤어스타일 등을 설명하는 것은 어려움. 텍스트로 전달이 가능한 것을 인터넷에 공개를 하면 시청각장애인, 청각장애인 등의 접근권이 향상될 수 있을 것임.

추가 질문) 다시 보기를 제공할 때, 대본까지 같이 제공이 되면 괜찮습니까?

- 그렇게 되면 접근성이 더 나아짐. 최근에는 대본도 다 안 올라옴. 드라마 외에 다양한 프로그램, 시사 프로그램, 퀴즈 프로그램 등이 있는데, 시청각장애인들은 도무지 대화의 기회가 차단되어 있음. 텍스트로 배포할 수 있는 모든 콘텐츠가 다 텍스트로 배포되는 것이 소원임.

추가 질문) 요즘에 김현정의 시사 라디오가 그 내용이 기사 그대로 제공이 되고 있는데, 그런 것을 말하는 것입니까?

- 그러함. 30년 전에 라디오 들었던 것이 기억이 나는데, 이후에는 라디오 들은 기억이 없음. 라디오 들었던 것이 추억이고 향수인데, 요즘은 라디오에서 무엇이 나오는지 알 수 없음.
- 점자 단말기는 컴퓨터와 연결 가능하고 텔레비전과는 연결할 수 없음. 텔레비전의 자막은 접근할 수 없음.

추가 질문) 인터넷에 뉴스의 짧은 동영상 밑에 대사가 나오는 것을 활용하고 계신지요?

- 점자 단말기로 접속해서 읽을 수 있음. 한소네, 워드프로세서 등이 있는데, 점자 단말기 하나로 세상을 접하고 있음. 본인의 경우에는 텍스트를 제공하고 있는 것이라면 사소한 것 하나라도 사막에서 오아시스를 만난 것과 같이 굉장히 소중함. 이를 법적으로 의무화하는 것을 절박하게 원함. 생명의 동아줄임. 사람들과의 소통이 차단되면 정신적으로 어려움. 뇌에도 장애가 발생하기도 함. 외부와의 소통을 거부함. 2, 3차 장애가 오지 않도록 뭐라도 라디오 하나라도 들어보려고 하는데, 굉장히 어려움. 어느 하나 사소하지 않고 절실함. 언론에 알려진 시청각장애인의 삶은 극히 일부임.

4) 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조)

4-1) 메르스 사태, 코로나19 사태 등 감염병으로 인한 팬데믹 상황을 겪으면서 특히 어려움을 겪었고, 어떤 지원이 필요한지요?

- 본인 같은 최중증 시청각장애인은 평소에도 동행자가 없으면 외출을 못 하고 계속 집에 칩거해야 하는 상황인데 지원사가 동행이 가능할 때는 몇 주에 한 번 꼴로 외출이 가능했음. 그런데 팬데믹 상황에서는 그렇게 극히 제한적으로 가능했던 외출마저 더욱 제한되기 때문에 사실상 가택에 연금된 상태나 다름이 없음. 더욱이 지원사가 임신 등 개인적인 사정으로 요주의 상황일 경우 그 상황이 해소될 때까지는 동행을 요구하기가 극히 어려움.

- 이러한 경우에 대비해서 인터넷으로 원하는 물건을 찾아서 설명해주고 주문해서 만져보고 나서 구매를 확정할 수 있는 제도가 필요함. (활동지원사의 지원을 받아 밖에 나가서 물품을 사기 어려운 경우) 인터넷상의 이미지를 볼 수 없기에 직접 물건을 만져봐야 원하는 것인지 여부를 알 수 있기 때문에 만져보고 구매 여부를 결정할 수 있는 제도의 필요성을 느끼고 있음.
- 사고 싶은 것이 고가품인 경우, 한 번 사면 반환이 불가능한 경우에 잘 모르고 구매했다가 도저히 쓸 수 없는 물품의 경우에 곤란함이 있음. 필요한 것이 있어도 사지도 못하고 몇 년 동안 계속 끔찍 앓고 있음. 지금도 사고 싶고, 만져보고 싶은 것이 많은데, 그러한 욕구를 계속 억압해야 함. 돈을 꼭 필요한 곳에만 지출해야 하고, 한 가지라도 잘못 지출하면 심한 낭비가 되니까, 몇 년 동안 사고 싶어도 참는 경우가 있음. 어떻게 하면 사기 전에 만져볼 수 있을지 모르겠음. 문의를 해봐도 잘 모르겠고 인터넷상으로는 촉각에 대한 정보가 없음. 시각중심의 정보들이기 때문에. 따라서 사기 전에 만져볼 수 있도록 택배로 보내주고 만져보고서 마음에 들면 지불하고 구매를 확정하면 좋겠음. 나가서 만져보는 것도 사람들의 눈치를 봐야 함. 만져보려고 하면 포장되어 있어서 못 만지는 것이 대부분임. 포장 안 되어서 만질 수 있는 것들은 만져볼 수 있어야 하는데, 본인의 경우에는 아무 것도 하지 못하고 만져보려고 하면 점주들이 안 좋아함. 마네킹과 악수하는 시늉을 해보는데 점원이 못 만지게 함. 수많은 물건 중에 만질 수 있는 것이 마네킹밖에 없는데 마네킹도 못 만지게 함. 핸드쇼핑을 할 수 있어야 함. 이런 것이 법적으로 보장되면 좋겠음. (위의 이야기는 코로나 이전임.)
- 또한 지원사의 개인사정으로 동행이 어려울 경우를 대비해서 손가락 점자를 구사할 수 있는 지원사를 2인 이상 배정받을 수 있도록 하는 조치도 절실한 실정임.

추가 질문) 코로나라서 사람들이 만지는 것에 대해서 더 조심스러워하거나 싫어하는 경우도 있었습니까?

- 초콜릿을 만드는 체험장에 갔는데, 어떤 장애인은 만지는 것을 싫어해서 가만히 계시는 경우를 봤음. 주변에서 가족들, 지인들이 더듬지 말라고 금하는 경우가 많아서 만지는 것을 억압당하다 보니, 만질 수 있는 상황이 되더라도 만지기 싫어하는 경우가 있음. 촉각으로 느낄 수 있는데, 촉각을 통해서 세상을 느끼도록 해야 함. 이를 금지하는 것은 엄청난 억압이라고 생각함. 만지는 것의 정당성을 인식시켜야 함.

추가 질문) 사건, 사고로 위험한데 적절한 도움을 받지 못한 경우가 있었습니까?

- 직접 겪지는 않았는데, 상당히 많을 것이라고 생각함. 위험한 상황을 극히 꺼리기 때문에 요리를 하지 않음. 농인 부부가 아내가 시청각장애인이 되었는데, 소통이 어려우니까 남편이 떠났음. 떠날 때 문을 잠그고 나갔는데, 아내가 사망했음.
- 후쿠시마 교수님을 가르쳤던 선생님이 계셨는데, 시청각장애인들은 전화가 어려우니까 재난 상황에서 대피시키려면 직접 데리러 가야 함. 그 선생님이 직접 데리러 갔다가 사망하셨다고 함. 그런 상황이 닥치면 속수무책임. 24시간 옆에 누군가가 있어야 함. 그 방법 외에는 대체할 수 있는 방법이 없음.

5) 개인의 이동성(제20조)

5-1) 장애인 콜택시 등과 같은 이동수단을 얼마나 자주 이용하십니까?

- 장애인 콜택시는 동행자가 있을 때만 이용하기 때문에 자주 이용하는 편은 아님. 병원 또한 몸이 불편한 데가 있어도 코로나에다 일일이 동행을 요구하기가 미안함 등이 겹쳐서 가능한 자제를 하고 있음. 그래서 오래된 충치나 고질적인 이명 등 불편한 증상들은 삶의 일부분으로 여기고 감수하며 지내고 있음.
- 시청각장애인들은 세월호에 갇혀 있는 존재임. 아무리 발버둥처럼 벗어날 수 있는 상황에 있음. “나의 몸 전체가 세월호입니다.”

추가 질문) 혼자 있을 때 119를 부를 수 있습니까?

- 119 버튼을 누를 수가 있지만, 눌러서 말을 할 수 없음.

6) 교육(제24조)

6-1) 교육과정에서 시청각장애인으로서 겪은 차별 혹은 어려움이 있으시다면 무엇입니까? 학교를 안 다니는 사람들이 더 많습니까?

- 시청각장애 때문에 겪은 문제들 중 대표적인 것이 교육문제임. 맹학교에 다닐 때 학교에서는 교사의 말을 알아들을 수 없었는데 라디오를 귀에 대고 볼륨을 크게 해서 교육방송을 들으면 알아들을 수 있는 내용이 학교에서보다 훨씬 많았음. 그래서 수업시간에 교육방송을 들으며 공부하게 해달라고 부탁드린 적이 있는데 묵살되었음.
- 수십년 후에 대학교에 들어와서는 점자단말기가 보급되고 통역도우미가 지원되어서 한동안 강의를 통역 받을 수 있었음. 그런데 대학원생들에게는 통역도우미가 지원되지 않아서 각자 활동지원사를 통해 통역을 받아야 하는 상황이 되었음. 상위 과정으로 올라갈수록 통역의 필요성이 막중해지는데 현실은 거꾸로 되어 있는 상황임. 상위 과정으로 올라가더라도 통역 지원을 걱정하지 않고 공부에 전념할 수 있는 제도가 절실한 실정임.

추가 질문) 지금도 통역에 대한 걱정을 하고 있습니까?

- 전공이 신학과임. 처음에 대학(2007년도 나사렛대학)에 들어갔을 때는 점자문학정보학과였음. 후쿠시마 교수님을 뵈고 나서 자극을 받아서 학교에 들어갔으나 사서로 일해야 하는데 적성에 안 맞아서 신학과로 전과함.
- 신학대학원 들어가서 공부하고, 박사과정을 어제 졸업함. 공부를 많이 하게 된 것이, 학부를 졸업하고 할 수 있는 일이 있으면 열심히 일을 하려고 했음. 복지사 등을 생각했으나 일을 할 수 있는 길이 없어서 신대원을 가고 석사, 박사 과정을 갔음. 지금도 무엇을 해야 할지 몰라 길을 찾고 있음. 이제 살 수 있는 길로 길을 뚫어보려고 하는데 어려움. 학력은 높아졌으나 살아갈 수 있는 다른 시스템이 갖춰져 있지 않음. 공부라도 할 수 있는 것을 감사하게 생각하고 있어서 학자로 살아갈 것 같음. 할 수 있는 일이 있다면 역량을 발휘해서 열심히 하고 싶은 마음은 있지만 그럴 수가 없어서 답답함. 공부를 열심히 하면 뭔가 길이 있어야 더 힘이 날 텐데 그렇지 못함. 과제 하나 하려면 책을 사서 도서관에 맡겨서 텍스트 파일로 만들어지는 데까지 기다려야 하는 등 다른 사람들보다 더 어렵게 했는데, 어떤 길도 보이지 않음. 그래서 우울감 같은 것이 자리잡고 있음. 노력하는 만큼 보람을 얻을 수 있는 길을 찾는 것이 간절한 소망임.

7) 건강(제25조)

7-1) 의료비와 관련한 어려움이 있으시다면 무엇입니까?

- 의료비가 지원되는 부분에서는 나름대로 혜택을 누리고 있어서 감사하게 생각하고 있음. 하지만 치과치료 등 아직도 의료 지원에서 제외된 분야에서는 상당한 치료비를 감당할 수 없어서 충치와 손상된 치아를 보수하는 치료 등은 몇 년째 미루고 있는 실정임. 한번은 깨진 채로 십수년 방치했던 치아를 몇 번 치료받은 적이 있는데 치료비가 수십만 원이 나와서 경악한 적이 있음. 당시 치료비가 한 달 생활비에 해당 되었는데, 그 뒤로는 치과 치료를 기피하게 되었음. 이처럼 스스로 치료비를 감당할 능력이 되지 않는 이들에게는 의료지원의 사각지대를 최소화해야 하는 상황임을 정부당국에 호소하고 싶음.

8) 근로 및 고용(제27조)

8-1) 시청각장애로 인한 고용상 어려움 또는 차별이 존재한다고 생각하십니까?

- 소수장애인도 장애의 경증은 천차만별임. 만일 소수장애인이면서 취업이 가능한 사람이 있다면 비교적 경증의 소수장애일 것으로 추정함. 본인의 경우는 의사 소통에서 없어서는 안 될 청각과 시각을 모두 잃었기에 현재의 고용 환경에서는 아직까지 제가 취업할 수 있는 직종을 발견하지 못했음. 본인의 경우는 단독 보행이 불가능하고 점자로 소통하며 업무를 처리해야 하는 특수성을 고려해 저에게 맞는 일자리를 연구하고 조성해야 하는 상황임.
- 현재 본인은 박사학위를 취득했음에도 제가 일할 수 있는 일자리를 만나지 못하고 있음. 지인 중에는 한국에서는 본인과 같은 최중증 장애인이 활동할 여건이 갖추어지지 않았으니 유학을 가야 한다고 조언하기도 함. 하지만 저는 계속해서 기다리면서 우리 한국 사회의 가능성을 부단히 찾아나가기를 희망함.

추가 질문) 본인에게 가장 맞는 직업은 무엇이라고 생각하십니까?

- 시청각장애인이 박사가 된 경우는 국내에서 본인이 처음임. (시각, 청각 장애인들은 박사들이 수십 명이나 됨.) 본인은 신학을 전공했으니 신학대학에서 강의를 하는 것이 가장 적절한 직업이라고 생각함. 이 때 미안한 것이 학생들이 본인의 발음을 못 알아들어서 공부에 지장이 있을 수 있고, 코로나로 마스크를 쓰면 발음을 더욱 알아듣기 어려울 듯함. 최선을 다해서 강의를 해보고 싶은 마음이 있으나, 시청각장애인이 최초로 강단에 서는 것은 어려운 일임. 요즘 학생들의 상황을 잘 모르고, 본인의 열정에만 취해서 강의를 하는 것도 적절치 않다고 생

각함. 2007년도에 입학해서 22년에 졸업했으니 15년 동안 공부한 것임. 이렇게 열심히 공부했는데, 막상 할 일이 없다는 것은 절망스러운 현실이라고 생각함. 사회에서 함께 관심을 모아주면 조금이라도 숨통이 트일 것이라고 생각함.

- 학생들을 가르쳐봤는데, 긍정적이고 적극적인 학생도 있었지만 그런 학생은 드물었음. 어떤 학생들은 연락도 하지 않는 경우도 있었음. 장애가 있는 선생 자체를 거부하는 경우도 있음. 누구에게나 열린 시야를 기대하기 어려움.

9) 적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조)

9-1) 장애인 연금 등의 지원에서 경증의 장애와 중증의 장애를 구분하여 경증의 장애의 경우에는 관련 지원이 축소됩니다. 관련하여 이러한 분류체계의 문제점이 있다고 생각하십니까?

- 장애를 중증과 경증으로 양분하는 것은 지나치게 극단적인 구분이라고 봄. 사람을 것처럼 두 유형으로 나눌 경우 중증과 경증 사이에서 양다리를 걸친 중간자들이 무수히 발생하게 되는데 부당하게 경증으로 판정되어 혜택이 끊기면 심신의 건강이나 생존이 위협받는 이들이 적지 않을 것임. 따라서 유형화는 최소한 삼분류를 두어 각 개인에게 적절한 지원을 제공해야 한다고 봄. 그런데 본인은 최중증인데도 불구하고 그 어느 분야에서도 충분한 지원이 이루어지지 않고 있다고 생각함.

9-2) 시청각장애의 유형과 특성을 고려한 소득지원, 의료지원, 복지서비스 등이 있습니까?

- 복지지원은 복지 프로그램에 가려 해도 통역자가 없으면 참석할 수 없기에 모든 프로그램이 그림의 떡임. 소득지원은 치과치료를 계속 미루어야 하고 점자단말기를 남들보다 빈번하게, 잠이 깨어서 잠들 때까지 계속 사용하기를 수년째 하다 보면 점자가 흐려지는 등 기기가 노후화되는데 엄청난 수리비를 감당할 수 없어서 속수무책으로 감내해야 하는 등 실제적인 필요에는 한참 미달인 상태임. 할 수만 있다면 노후된 기기를 제때에 수리하거나 새로 장만할 수 있는 정도의 소득만이라도 보장되는 일자리를 찾거나 창출하는 것이 바람임.

추가 질문) 기초생활수급으로 살기 때문에 작은 돈도 허투로 쓸 수 없다고 하셨는데, 생활 면에서 어떻게 생활을 하고 있습니까? 국가가 지원해주는 정도의 소득이 노후화된 기기를 교체하는 데에도 부족하십니까?

- 그러함. 본인 같은 장애인의 경우, 특수한 기기가 필요하나, 점자단말기기가 600만 원에 달하는 고가품임. 따라서 매년 정통부 지원사업에 신청을 해서 보급을 받아야 함. 전국에서 시각장애인은 수천 명이 신청을 하는데, 배정되는 기기의 수는 극히 한정(약 50대 정도)되어 있음.
- 본래 꿈은 문학을 공부해서 작가가 되는 것이었음. 34세에 처음으로 전자단말기를 처음으로 지원받게 되었고, 그 이후부터 공부를 시작하였음. 그 이전에는 공부하고 싶다는 욕구를 억압하면서 살아온 것. 지금은 기기가 노후화되어서 점자가 흐려지는 등 문제가 있음. 학교를 졸업한 뒤에는 기기대여 등이 어려워지는 문제가 있어서 세상과의 소통도 끊어버려서 문제임. 손가락 점자는 굉장한 에너지가 소요됨.

10) 정치 및 공적 생활에 대한 참여(제29조) + 국내적 이행 및 감독(제33조)

10-1) 시청각장애인들에 대한 정부의 지원이나 정책에 관한 모니터링이 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- 본인에게 시각, 청각 이렇게 두 기관에 장애가 있기 때문에 정치적 대표 기관도 시각장애인 단체, 농인단체 등이 연관되어 있음. 그 중에 실제로 혜택을 다소 누리고 있는 단체는 시각장애 관련 단체인데 이들은 시각에만 장애가 있는 경우를 대변하기 때문인 본인과 같은 시청각장애인들을 위한 대표기관이 될 수는 없음. 그래서 시청각장애인을 위한 대표단체가 필요해서 그 동안 자조 모임을 해오다가 학업과 자원부족 등으로 중단했음. 현재는 여러 소수 단체들이 시청각장애인을 위한다는 명목하에 대표 기관으로 활약하고자 여러 가지 활동을 전개하고 있는데 아직까지는 모든 시청각장애인을 대변할 수 있는 정식 기관은 조성되지 못하고 있음.

추가 질문) 시청각장애를 대표하는 단체가 필요하다고 생각하십니까?

- 필요하다고 생각함. 시각장애인을 위한 서비스와 청각장애인을 위한 서비스를 제공하는 곳이란 곳으로 통일되어야 한다고 생각함. 그렇게 되면 시청각장애인을 위한 맞춤형 서비스를 제공할 수 있음.
- 시각장애인 복지관에서 요가교실이 있어서 전화를 해서 본인의 장애를 설명했는데 청각이 있

어야 참여할 수 있다고, 점자 지원이 안 된다고 했음. 그러나 직접 방문을 해서 기관, 강사와의 조율을 통해 요가 수업을 받을 수 있었음. 소통이 안 될 것이라고 생각하고 거부하는데 방법이 있을 것임. 15가지 유형 중에서 시청각장애는 없는데, 시청각장애를 별도로 규정을 해야 한다고 생각함. 복지, 행정 등 모든 분야에서 맞춤 서비스, 시스템이 구축되어야 함.

- 유형을 분류하기 어려운 경우에만 별도로 두는 것이 낫다고 생각함. 유형을 분류하지 않으면 맞춤형 시스템을 구축할 수 없음.

□ 장애 유형별 질문

1) 시각장애와 청각장애를 함께 갖고 있더라도, 각 장애가 모두 경증에 해당한다면 경증 장애인으로 분류된다고 들었습니다. 현행 장애 분류와 체계에서 중복장애의 경우가 고려되지 못하는 한계가 있다고 생각되는데, 이에 대한 의견이 있습니까?

- 현재는 시청각장애인을 각 감각별로 중증과 경증으로 나누어 조합해서 4가지 유형으로 구분하고 있음. 시각이 전맹일 경우 청각이 중증과 경증, 시각이 저시력일 경우 청각의 중증과 경증 이렇게 4 유형으로 구분하는 것은 일본식 분류법을 그대로 따온 것임. 본인은 개인적으로 삼분법을 적용한 9분류를 적용해야 한다고 봄. 시각과 청각을 각각 중증, 간증, 경증으로 삼분하고 두 경우를 곱하면 9가지 유형이 됨. 이렇게 세분해도 장애의 정도와 증상이 워낙 다양하기 때문에 결코 충분한 분류는 아니지만 4분류보다는 한결 나은 분류라고 봄.

2) 코로나19 등으로 인한 위기상황에서 필수적인 의료기관 방문에 어려움 등이 있었습니까?

- 화재나 사고가 발생할 경우 경증이라면 긴급 대처가 가능하지만 양 감각이 모두 중증이라면 오로지 구조자가 오기를 기다리는 일 외에는 아무것도 할 수 없음. 만일 연기나 열기로 위협을 느끼고 선불리 대피하다가는 오히려 화재현장에 가까이 다가가는 위험천만한 상황이 발생할 수 있기 때문에 최대한 24시간 체제로 누군가가 함께 있는 시스템을 조성하는 것이 가장 바람직한 방안이라고 생각함.

3) 장애인 당사자로서 단체를 조직하는 데 어떤 어려움이 있는지요?

- 단체를 조성하려면 시청각장애인 한 사람당 1인 이상의 통역, 활동지원사가 필요하고 이동과 취식 등에 상당한 경비가 소요됨. 저희는 한동안 회비를 모으거나 개인적으로 감당하면서 모임을 진행하기도 했음. 그런데 그러한 과부하된 모임은 갈 수 없고 통역자들에게 정당한 사례를 하지 못하는 등 다양한 난점 때문에 다시 모집하려 하면 응하지 않게 되는 경우가 다반사임. 이러한 모임이 활성화되려면 경비와 인력을 관련기관에서 지원하고 이동과 취식 등도 지원을 해야 어느 정도 숨통이 트일 수 있다고 봄.

4) 정부가 지원해주면 좋겠다고 생각하는 것이 있습니까?

- 시청각장애가 중한 정도인데, 혼자 생활하지 않고, 위급한 상황에 대처할 수 있고, 사람이 사람답게 살아갈 수 있어야 하는데, 철창에 갇혀있는 것과 같은 생활을 하고 있는데, 밖으로 나올 수 있도록 지원이 필요함.
- 인권이 존중되어야 할 것 같고, 활동지원사를 훈련시켜서 지원을 받고 있는데, 개인적으로 하기는 너무 어려운 일임. 정부 차원에서 전문 인력을 양성해서 장애의 정도에 맞게끔 지원을 해야 함. 스스로 목소리를 내고, 자신이 할 수 있는 하고, 사회에 기여할 수 있도록 지원해야 함.
- 자조모임이 있을 때는 통역자가 지원이 되어서 사람들과 소통을 할 수 있지만, 그건 매우 짧은 시간이고 대부분의 시간은 방치되어 있음. 그들에게 따뜻한 불이 켜질 수 있었으면 좋겠음. 자조모임은 장애에 맞는 소통 방법을 모르고 있는 이들에게 소통 방법을 알려주고 있음. 본인이 참여했던 자조모임에 부산, 광주, 춘천, 서울에서 왔었음. 참여할 사람을 찾거나 수소문으로 모이기 시작했음. 통역이 됨으로 해서 자신이 다른 사람들과 소통을 할 수 있다는 것, 자신을 지원할 사람들이 있다는 것을 알게 되었음.

2. 신장장애

(1) 인터뷰 대상자 : 신장장애인 협회 회장, 사무총장

□ 일 시 : 2022. 1. 26. (수) 15:00

□ 장 소 : 신장장애인 협회 사무실

□ 공통 질문

1) 일반의무 (제4조)

1-1) 장애인권리보장법(안)에 따르면 유형별로 장애인을 구분하지 않고 있습니다. 신장장애인의 입장에서 그것이 더 바람직하다고 보십니까? 어떤 변화가 있으리라 생각하십니까?

- 장애인권리보장법(안)에 대해서 신장장애인의 입장에서는 변화의 체감도가 느껴지지 않음. 신장장애는 후발로 장애 인정을 받다 보니까 차별이 있음. 장애 유형에서 오는 차이가 있음.
- 장애인권리보장법(안)에 신장장애가 포함이 되어야 하는데, 그렇지 않음. 현재의 장애계나 지체, 시각, 청각 위주로 돌아가고 있음. 법안이 우리와 상관없다고 느껴짐. 법안을 만들 때에는 전체적인 개념과 혜택을 못 받은 사람들의 경청을 하고 법을 만들어야 하는데, 법안 만들 때 참여하지 못했음.
- 장애를 유형별로 분리해놓고, 어떤 조치를 취해야 하는데, 메이저 장애에만 집중을 함. 신장장애인의 경우 정치적 활동을 안 해서 영향력이 없음. 신장장애인들은 몸이 안 좋으니까 집회, 시위를 하지 않고 있음.
- 신장장애인으로서 우리나라에서 살아가는 것이 미국에 이민 가 있는 교포 같은 느낌을 받고 있음.

2) 인식 제고(제8조)

2-1) 신장장애에 대한 인식 개선을 위해 정부가 노력한 바가 있다고 생각하십니까?

- 노력한 바 있다고 긍정적으로 생각하고 있음. 2021년 장애인활동지원서비스 교육자료집 개선을 하면서 장애 유형 설명에 신장장애인에 관한 내용이 처음으로 들어가게 되었음.
- 그러나 신장장애인들은 활동지원서비스를 받을 수가 없음. 밥 먹을 수 있고, 행동이 자유롭다고 하는데, 겉으로 보면 그렇게 보일 수 있음. 신장장애인 중에는 거동이 편치 않은 사람들이 많음. 투석을 오래하면, 손이 잘 움직이지 않음. 심혈관계 문제로 인한 응급상황이 많고 사망 확률이 높음. 활동지원이 있으면 생존할 수 있음. 독거도 많음. 활동조사표는 신장장애인 활동지원을 받지 못하게 되어 있음.

- 신장장애인은 심혈관 계통 질병이나 고칼륨증으로 인해 몸에 칼륨이 과도하게 쌓이게 되면 근육마비가 옵니다. 심장마비의 가능성도 있습니다. 또한 투석을 제때 하지 못해 사망하는 경우가 있습니다.
- 신장장애인은 헤모글로빈 수치가 낮음. 15 정도 되어야 힘을 쓰는데, 신장장애인의 경우 11도 양호하다고 봄. 비장애인은 빈혈이 오면 머리가 아픈 정도인데, 신장장애인의 경우 영양실조 상태로 살고 있는 것임.

2-2) 미디어나 대중매체 등에서 신장장애에 대해서 어떤 인식을 가지고 있다고 생각하십니까?

- 2020년 코로나 확산으로 인하여 신장장애인들이 고위험군과 사망률, 격리투석 어려움 등 문제점이 발생함에 따라 대중매체에서 신장장애에 대한 관심을 많이 가지게 되었음.
- 대중매체에서는 신장장애인을 중증질환을 가진 장애인으로 보는 경향이 높은 편임.

2-3) 기존의 장애 인식 개선교육에서 신장장애에 대한 논의도 포함되어 있다고 생각하십니까?

- 장애 인식 개선교육은 지체, 농아, 시각, 발달장애인 위주로 진행되고 있으며, 최근 신장장애인의 수가 증가함에 따라 인식개선 교육의 필요성은 알고 있으나 별도의 교육내용이 포함되어 있지 않음.

3) 접근성(제9조) / 의사 및 표현의 자유와 정보 접근권(제21조)

3-1) 공중이용시설, 대중교통, 화장실 등에 대한 접근성 개선을 위해 어떤 지원이 필요하다고 생각하십니까?

- 공중이용시설 중 수영장, 목욕탕 등 이용 시 투석하는 팔을 보고 사람들의 시선이 좋지 않음. 겨울에는 괜찮지만, 동정맥류가 있어서 핏줄이 섬. 낮빛이 까만데 회색빛이 뚝. 마약한다는 의심을 받음.
- 고령의 신장장애인이 많아 대중교통을 이용할 때 저상버스가 필요함.

4) 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조)

4-1) 메르스 사태, 코로나19 사태 등 감염병으로 인한 팬데믹 상황을 겪으면서 특히 어려움을 겪었고, 어떤 지원이 필요한지요?

- 신장장애인 감염병 발생 시 권역별 자가격리 투석병원, 신장장애인 활동지원 서비스, 코로나19 자가격리 투석환자에 대한 차량 등의 지원이 필요함.
- 코로나19는 신장장애인들에게 치명률이 높았음. 협회에서 지역 신문에 성명서를 발표한 이후에야 정부에서도 심각성을 깨달은 것 같음. 메르스 때부터 방역택시, 방역차량, 격리병원, 거점병원, 공공의료(민간이 투석을 담당하려고 하지 않기 때문에)의 준비를 정부에 요구하였으나 듣지 않았음. 제일 문제였던 사항은 확진자하고 밀접접촉자가 되는 것이 제일 문제임. 왜냐하면 신장장애인은 병원에 정기적으로 방문해야 하는데, 밀접접촉자는 병원에서 받아주지 않는 문제가 있음. 또한, 이동의 문제가 있음(보건소의 허락 등). 투석을 하지 못하여 돌아가시는 분들이 있었음.
- 병원에서도 밀접접촉자가 와서 투석을 하고 가면 소독을 해야 하는 문제, 투석 담당 의료진(3명)도 격리되어야 하는 문제가 생김. 따라서 집중 지원병원을 만들어 달라고 정부에 요구하나 받아들여지지 않음. 손해와 사회적 비용대로 투석 장애인들은 장애인대로 병원은 병원대로 어려움.
- 소규모 단체들에서도 생각 하는 바를 정부에서는 손 놓고 있다는 것이 이상함.

추가 질문) 지금은 어떻게 진행이 되고 있는지요?

- 임시방편으로 지역(평택)에서 서울까지 방역택시를 타고 8-16만 원을 냄. 상황이 나아질 것을 가정하고 불편을 감수하고 있는 상황임.
- 협회와 논의하면 해결책을 낼 수 있는데, 정책에 반영할 수 있는데, 그렇게 하고 있지 않음.

5) 개인의 이동성(제20조)

5-1) 장애인 콜택시 등과 같은 이동수단을 얼마나 자주 이용하십니까?

- 2021년 이전에는 장애인 콜택시를 이용을 많이 하였으나, (서울의 경우) 휠체어 장애인 이외에는 이용이 되지 않으므로 이용하지 못하고 있음. 지방에서도 작년부터 장애인 콜택시의 이용을 제한하고 있음. 신장장애인들은 주 3회 정기적으로 생존을 위해 투석병원을 이용하고 있으며, 이용 시 필요한 이동수단이 부족함.

- 시각장애인용 택시는 서울시가 신장장애인도 이용할 수 있게 하여 이용하고 있음. 그러나 택시 이용자가 많아서 신장장애인의 이용을 줄여달라고 함. 대책이 없이 줄이기만 했음. 신장장애인 대부분은 정기적으로 이용을 하는데, 이용을 할 수 없게 되니 어려움이 많음. 지방의 경우엔 1~2시간을 소요해서 시/도를 넘어가야 하는 경우가 있는데, 이 때에도 이동지원이 없어서 시외버스 등을 이용하는 어려움이 있음. 투석을 하시는 분들은 새벽에 나오셔서 저녁에 돌아오기에 일상생활이 불가능하다고 볼 수 있음.
- 따라서 지역을 넘나 들어서 이동할 수 있도록 강화시켜줄 필요가 있음. 특히 대도시보다 지방도시의 경우 더욱 필요함. 지역간의 격차를 줄여나가야 함. 시골에서는 새벽에 나오다가 저혈압으로 쓰러지는 경우도 있음. 신문에 나지 않고 덮어짐.

5-2) 코로나19 등으로 인한 위기상황에서 필수적인 의료기관 방문 등에 어려움이 있으셨습니까?

- 코로나가 아닌 미열 등이 발생했을 때 투석병원에서 투석을 해주지 않고 집으로 돌려보내는 경우가 있었음. 코로나 감염에 대한 불안으로 지하철이나 버스 등 대중교통을 이용하는 데에 많은 어려움이 있었음.
- 신장장애인 중 자가격리자가 발생했을 때 방역 이동 서비스가 부족하여 개인의 차량, 가족의 차량, 지인의 차량 등을 이용하며 투석하러 다녀야 하는 불편을 겪었음.
- 똑같은 상황이 오면 똑같이 문제가 될 것 같음. 코로나 이후 다른 감염병이 발생했을 때 신장장애인들에게 맞는 별도의 이동수단에 대한 대책을 마련할 필요가 있음.
- 보건복지부에 이동 차량을 만들어달라고 하니, 장애 유형 하나에만 해줄 수 없다고 함. 신장장애인은 소수라는 인식에서 그렇게 해주지 않음. 10만 명의 신장장애인들을 내버려뒀음.
- 코로나로 사망한 사람들은 신장장애인인 경우가 많음. 투석실에서 감염이 일어났으면 엄청나게 사망자가 발생했을 것임. 협회에서 신장장애인의 사망률 데이터를 국회의원들에게 전달했음.

6) 교육(제24조)

6-1) 교육과정에서 소수장애인으로서 겪은 차별 혹은 어려움이 있으시다면 무엇입니까? 학교를 다니는 사람들이 더 많습니까?

- 학령기 신장장애아동은 신장이식(40%), 투석(60%-복막투석, 혈액투석)을 받고 있으며, 감염의 위험이 커 활동의 제약이 있음. 소아 신장 전문의와 전문병원의 부족으로 소아 신장장애인과 가족들은 투석을 위해 먼 거리를 오가거나 이사를 하는 등 이중고를 겪고 있음.
- 서울, 부산, 대구, 대전, 광주, 전주, 청주, 원주, 제주 등 9개 도시에서 10세 미만의 소아 투석이 가능한 지역은 원주, 청주, 전주를 제외한 6개 도시만 가능함. 소아 투석센터가 부족하며, 소아용 혈액투석 카테터가 국내에 없어 수입해야 하며, 소아용 복막 투석기구가 불안정해지고 있어 소아 투석에 어려움이 있음. 소아 투석은 성인과 비교하면 더 어렵고 합병증이 많아 숙련된 의료진과 집중적인 간호가 필요함.
- 투석에 필요한 필터의 비용이 아동용의 경우 높아서 수지타산이 맞지 않아 병원에서 소아 투석하지 않는 경향이 있음. 공공의료에서 소아신장과 관련해서 역할을 할 수 있어야 함.
- 학교 내에 신장장애 학생이 복막 투석을 할 수 있는 공간을 마련하는 것이 필요함. 긴급의료상황이 발생했을 때(저혈당, 저혈압) 긴급하게 조치할 수 있는 의료체계가 마련되어야 함. 복막 투석 때문에 수학여행을 갔을 때 밤에 투석하여야 하는데, 문제가 발생할 위험이 있으므로 보호자가 동행해야 함. 수학여행지 근처에 응급처치가 가능한 병원이 없는 경우 대안을 마련할 필요가 있음.

6-2) 교육과정에서 소수장애를 고려한 합리적인 편의를 제공 받을 수 있습니까? 받을 수 없다면, 필요한 편의제공은 무엇입니까?

- 소아 신장장애인들이 복막 투석 및 건강의 문제가 발생했을 때 안전하게 쉴 수 있는 공간을 마련하는 것이 필요함. 신장장애로 인하여 지쳐서 수업을 오래 듣기가 어려움. 20-30분 만에 집중도가 떨어지기 쉽기에 휴식이 필요함.
- 보건 담당의를 연계하여 긴급상황이 발생했을 때 학급 내에서 대처할 수 있는 교육이 필요함 (담임교사, 학생 대상).

7) 건강(제25조)

7-1) 신장장애인은 의료기관 이용률이 높지만, 해당 특성을 고려한 의료정책이 부재하여 본인부담금이 비소수장애인에 비해 많은 편이라고 들었습니다. 이에 대하여, 의료비에 대한 정부의 지원이 충분하다고 평가하십니까? 혹은 의료비 지원에 대한 정부의 기준이 적절하다고 평가하십니까?

- 의료비의 70% 정도는 지원을 해주고 있으나 부족함. 신장장애인 중에는 기초수급자가 많음. 기초수급자는 아니지만 경제적으로 어려운 사람들은 한 달에 25만 원씩 의료비를 지출하게 되며 이는 큰 부담임. 사각지대에 있는 사람들에게 대한 의료지원이 필요함.
- 부양자의무제도 문제임. 부양의무제로 인해서 기초수급을 인정받지 못하고 어려움을 겪는 경우가 있음.

7-2) 의료비와 관련한 어려움이 있으시다면 무엇입니까?

- 현재의 산정 특례는 본인 부담률 10%로 한 달에 25만 원 정도 비용이 발생하고 있음. 신장이식 장애인들도 산정 특례 적용을 받고 있으며, 두 달에 약 25만 원 정도 비용이 발생함. 산정 특례는 투석 당일에만 적용되며, 그 외 합병증, 동정맥류 시술 등 진료를 받으면 적용이 되지 않아서 추가 비용이 발생하게 되어 의료비 부담이 큼. 또한 외래 진료 시 추가 비용이 발생함. 본인부담금 10%를 5%로 적용할 필요가 있음.
- 신장의 기능 중 하나가 조혈 호르몬 생성을 하는데, 투석하는 신장장애인들은 콩팥 기능 상실로 조혈 호르몬 생성이 불가능함. 이로 인하여 빈혈 상태에서 생활하고 있으며, 빈혈로 인하여 무기력증, 심장 질환 발생, 어지럼증, 피로감 등으로 일상생활에 어려움이 있음. 투석환자에게 빈혈은 생명 단축과 연관이 되어 있음. 조혈 호르몬 투여를 받는 신장장애인들은 현재 11g/dl까지 보합 적용을 받고 있는데, 보합수가를 12.9g/dl까지 개선이 필요함.

7-3) 의료서비스에 대한 접근성에 대한 어려움이 있으시다면 무엇입니까?

- 신장장애인들은 일반 내과에서 진료 받기가 어려워, 대부분 중, 대형 병원에서 진료를 받아야 하는 불편함이 있음.

8) 근로 및 고용(제27조)

8-1) 신장장애로 인하여 근로 및 고용상 어려움 또는 차별을 당하신 경험이 있으십니까?

- 2021년 인천 LH 공사 계약직으로 입사하기 위해 신체검사를 받았을 때 투석하는 신장장애인들은 소변이 나오지 않아서 소변 검사가 불가능했음. 이로 인하여 신체검사 보류 판정을 받았으며, 재검사를 진행하라고 했음. 또한 신장내과 의사의 소견서를 제출하여 직장생활이 가능함을 증명하라고 하였음. 당사자가 포기하여 채용이 되지 않은 사례가 있음.
- 2020년 버스에 회사에 채용된 신장장애인에게 투석한다는 이유로 채용 불허 통보를 한 사례가 있음.
- 신장장애인들은 재택근무 위주로 함. 투석 시간이 정해져 있어서 활동에 제약이 많음. 중증 장애인들은 재택근무를 위주로 하고 있음. (이식하신 장애인의 경우에도) 사회 복귀가 어려움. 이식 후 1년 동안은 굉장히 조심해야 함. 감염의 위험으로 조심해야 함. 경력 단절이 발생함.
- 이식하면 비장애인과 같다고 생각하는데, 면역억제제 등 약 복용으로 인한 합병증, 암 발생률이 높음(투석하시는 장애인들보다 높음). 건강상 문제가 생기면 상급 병원에 가야 함. 이런 경우가 발생하면 고용주가 이해해주지 못함. 환경에 맞게 직장을 잡기도 함.

8-2) 다른 장애에 비하여 신장장애로 인한 고용상 어려움 또는 차별이 존재한다고 생각하십니까?

- 사업주들에게 투석을 한다고 하면, 일을 할 수 없는 사람이라는 인식이 있음. 투석 생활로 인하여 활동에 제한이 되며, 중증 신장장애인들은 병원을 이용해야 하므로 직장생활에 어려움이 있다고 사업주가 자체적으로 판단하여 채용에서 제외되는 경우가 종종 발생함.
- 현재 중증 신장장애인들은 코로나19로 인하여 재택근무를 선호하고 있는데, 이에 대한 직업 교육을 받기가 어려움. 또한 투석시간 이외에 교육시간이 별도로 배정되지 않음.
- 다른 장애 유형은 맞춤형 직업교육 등이 마련되어 있고 직종을 개발하려는 노력이 보이나, 신장장애인들에 대한 맞춤형 교육이나 직종 개발이 부족함.

8-3) 작년에 신장장애가 있는 버스기사가 해고되었다가 소송에서 부당해고 승소판결을 받아서 복직한 것으로 알고 있습니다. 신장장애인이 고용에 있어서 어떤 점이 더 어렵고, 어떠한 지원이 필요한지요?

- 신장을 이식한 장애인에 대해서는 장애인고용 혜택 등이 없음.
- 신장장애의 유형에 맞는 직종을 개발해주어야 하는데 부족함. 발달, 시각, 청각을 위주로 직종이 개발이 되어 있음. 내부장애(신장, 간, 호흡기)에 맞는 직종을 개발해서 적합하게 투입을 시켜주는 것이 필요함. 투석시간에 대한 배려가 필요함(야간투석의 경우 6시부터 10~11시까지 투석을 함). 공무원의 직종의 경우에는 투석시간에 대한 배려를 어느 정도 받고 있으나, 일반 사업장에서는 배려가 부족함.
- 신장장애인 중에는 기초생활수급자가 많음(70프로 이상임). 의료비가 일반 보험으로 하면 25만 원이 고정 지출이 됨. 110만 원 수급비로 생활하기 어려움. 수급자나 차상위 계층이 직장을 잡았을 때, 의료 수급을 제외하지 않는 것이 필요함.
- 일본의 경우는 신장장애인에게 기본소득이 보장되어 있음. 월 200만 원씩 받고 있으며 별도로 의료 혜택도 제공함. 이를 바탕으로 신장장애인들이 경제활동을 활발하게 할 수 있음. 일본은 경제적 수준 상관 없이 장애 등급에 따라서 비용을 지원해줌. 일본은 중국에 투석병원을 만들어서 여행사업을 하기도 함. 즉, 신장장애인에게 기본소득이 있으면 능동적인 경제활동이 가능해지는 것임.
- 우리나라도 시스템을 바꾸어야 함. 기초수급자에게 의료급여로 60만 원을 줌. 이에 대한 소비를 감시를 하여 고정적으로 급여가 생기면 감액함. 수급이 떨어질까봐 구직을 하지 못하고 있음. 의료권을 확보시켜준다면 사회생활, 경제활동을 활발하게 할 수 있음.
- 협회에서 서울대병원과 미팅을 했는데, 진료 받는 것을 도와주는 1일 도움 서비스를 구상했음. 이러한 일자리는 신장장애인에게 적합함. 이 사업이 성사되지는 못했음.
- 신장장애인의 고용을 확대하기 위해서는 야간투석병원이 필요함. 현재 지역별로 야간투석병원이 부족하며, 야간투석을 받기 위해 권역을 넘어가고 있음.
- 직장 내 신장장애인에 대한 인식 개선이 필요함.

9) 적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조)

9-1) 장애인 연금 등의 지원에서 경증의 장애와 중증의 장애를 구분하여 경증의 장애의 경우에는 관련 지원이 축소됩니다. 관련하여 이러한 분류체계의 문제점이 있다고 생각하십니까?

- 신장장애 과거에는 2, 5급이었음. 투석 - 중환, 이식 - 경한 장애로 분류가 되었지만, 장애인 등급제 폐지와 현재가 차이가 없음. 명칭만 바뀐 것 같음. 등급제 폐지로 변화가 있을 것이라 했었지만 바뀐 것이 없음. 외국의 시스템을 따라가기만 한 듯함. 한국의 실정을 고려하지 않고 외국의 것을 단순히 베껴오는 것은 실속이 없다고 생각함.
- 경증 신장장애인은 신장 이식을 한 장애인으로서 신장 이식 후 약 1년간은 직장생활을 하는 데에 어려움이 있음. 신장 이식을 했다고 하여 바로 경제활동을 할 수 있는 것이 아님. 경증 신장장애인들에 대한 장애인 연금으로 기본적인 소득이 보장될 필요가 있음. 또한 경증 신장 장애인들은 면역력이 약해 감염병의 위험이 큼.
- 경증 신장장애인의 경우, 감기, 바이러스 감염 등이 발생하면 이식 수술을 받았던 병원으로 가서 치료를 받아야 하며, 치료 기간이 1주일 이상 소요됨. 이로 인해 직장생활을 하는 데에 어려움이 있음.

9-2) 신장장애의 유형과 특성을 고려한 소득지원, 의료지원, 복지서비스 등이 있습니까?

- 사각지대가 많음.

추가 질문) 어떤 서비스가 필요합니까?

- 복지서비스 : ① 신장장애인 쉼터(청주, 울산, 제주 등 주간 보호센터가 세 군데 있으며, 이외 협회에서 제공하는 프로그램이 있음. 신장장애인들이 투석을 받은 후에 편안하게 휴식과 문화 활동을 접할 수 있는 쉼터가 필요함), ② 재가 신장장애인에게 응급상황 발생 시 즉시 조치 가능한 시스템, ③ 신장장애 교육센터 설치가 필요함.
- 소득 지원 : 기본소득 보장하고, 기초생활수급자와 차상위 계층이 고용되어 소득이 발생한 경우 의료비 지원이 중단되지 않도록 할 필요가 있음.
- 의료 지원 : 신장 이식 검사비 및 수술비 지원, 동정맥류 수술비 지원, 조혈제 보험수가 개선, 산정 특례 적용 완화가 필요함.
- 신장 이식 시 공여자에 대한 처우 개선 필요 : 의료비 지원, 건강검진 지원, 합병증 등 질병 발생 시 의료비 지원이 필요함.

10) 정치 및 공적 생활에 대한 참여(제29조), 국내적 이행 및 감독(제33조)

10-1) 신장장애인과 관련된 목소리가 단체를 통해 충분히 전달하고 있다고 생각하십니까?

- 그렇지 않다고 생각함.
- 코로나19 상황만 고려하더라도, 당사자 단체들의 방역 관련 지원, 정책에 대한 목소리가 전혀 반영되지 못했음.
- 공공의료 거점 병원의 마련, 방역차량 등의 이동권 보장, 쉼터 마련을 지속적으로 요구하고 있으나 받아들여지지 않고 있음. 버림받고 소외되었다고 생각함. 쉼터가 있으면 신장장애인들 간의 교류, 학습, 우울감 해소, 고립감 해소 등에 기여할 수 있음.

10-2) 신장장애인들에 대한 정부의 지원이나 정책에 관한 모니터링이 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- 그렇지 않다고 생각함.

3. 심장장애

(1) 인터뷰 대상자 : 심장장애인 당사자

☐ 일 시 : 2022. 3. 16. (수) 20:00

☐ 장 소 : 온라인(Zoom)

☐ 공통 질문

8) 근로 및 고용(제27조)

8-1) 심장장애로 인하여 근로 및 고용상 어려움 또는 차별을 당하신 경험이 있으십니까?

- 현재 취직이 되어 있는 상태이지만, 심장장애인이 취직하는 데에 어려움을 겪고 있다고 생각함. 일반적으로 비장애인보다는 취직하기가 힘들. 면접을 보러 간다고 하더라도, 이력서를 제출해야 함. 차별 없이 고용한다고 하지만, 차별이 존재함.
- 이력서에 장애와 관련된 내용이 있으면 선입견, 편견을 가지고 보는 것 같음. 옛날에 차별을 느낀 적이 있었음. 현재 직장에 취직할 때는 차별이 없이 공정하게 치러졌던 것 같음. 장애인 형에 응시했음.

추가 질문) 일반 사기업 등에 취직을 시도하신 적이 있으신지요?

- 있었음. 사기업에 취직할 때 장애 유형과 등급을 기입하도록 되어 있었음. 취직 시도 시기는 2015년도, 2020년도였음.

추가 질문) 서류 통과도 어려우셨는지요? 면접에 가서 장애와 관련한 질문을 받으셨는지요?

- 직접적으로 고용주가 편견이나 차별적 태도를 받은 적은 없음. 서류전형에서나 면접전형에서 명시적인 차별이 있었던 것은 아니지만 차별을 받고 있다는 느낌을 받았음.

추가 질문) 근로할 때 심장장애로 인한 어려운 점이 있으신지요?

- 행정적인 업무를 할 때는 어려운 점이 없으나, 과한 신체활동이 요구되는 경우에 어려움을 겪고 있음.

9) 적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조)

9-1) 장애인 연금 등의 지원에서 경증의 장애와 중증의 장애를 구분하여 경증의 장애의 경우에는 관련 지원이 축소됩니다. 관련하여 이러한 분류체계의 문제점이 있다고 생각하십니까?

- 장애 인정을 받는 것이 많이 완화되었다고는 하지만, 장애 인정을 받기가 어려움. 심장장애는 생명과 직결되는 문제이기 때문에 그 인정 기준을 조정할 필요가 있다고 봄. 다른 장애유형 보다 장애 인정을 받기가 어려움.

추가 질문) 장애 등급을 받으실 때 어려움이 실제로 있으셨는지요?

- 상세히 말씀 드리기는 어렵지만 장애 인정을 받기가 어려웠던 경험, 시행착오가 있었음. 자료 준비가 까다로웠고, 개별 파트마다 부합되는 점수가 있어야 하는데, 해당 기준들이 상세하지 않고, 중복되어 있는 경우도 있어서 점수가 미달이 되기도 하였음. 횡수 기준이나 애매하게 뭉뚱그려서 받는 점수(받아야 하는데도 받지 못하는 점수도 있었음)가 있었음. 정기적으로 약을 타야 하는 횡수, 수술 횡수, 심장박동, 초음파, 우심방에 해당되는 것만 점수를 주는 (좌심방은 반영되지 않는) 기준 등이 있음. 보건복지부에서 해당 기준을 상세하게 반영했으면 좋겠음. 받을 수 있는 점수인데도 받지 못하는 점수가 많아서 자격미달이 된 것이라고 요약할 수 있을 것 같음.

추가 질문) 심장장애인협회가 부산에만 있는 것으로 확인되었음. 심장장애인협회를 통해서 도움을 받은 적이 있으신지요? 정부의 지원이 더 필요한지요?

- 협회는 초등학생 때부터 알게 되었는데, 사회 전반적으로 소외된 심장장애인들에게 도움을 주고 있음. 사단법인이다 보니 힘이 못 미치는 것이 있는 것 같음. 부산뿐만 아니라 다른 지역에도 단체가 생겨서 심장장애인들의 권리를 찾는 데 도움이 되었으면 좋겠음. 타 지역 심장장애인들이 부산심장장애인협회에 도움을 요청을 하는 경우가 있음. 협회가 심장장애인들의 더 많은 목소리를 대변할 수 있었으면 좋겠음.
- 예전에 활동하셨던 분으로부터 심장장애인으로서 어떻게 하면 좋은지에 대해서 조언을 들었음. 협회에서 중학교에 와서 장애 인식 개선 같은 교육을 해주었음.

9-2) 심장장애의 유형과 특성을 고려한 소득지원, 의료지원, 복지서비스 등이 있습니까?

- 장애인연금수당(4만 원)이 있지만, 장애연금 기준이 이상하다고 생각함. 장애의 정도가 심한 장애인에게 지급을 하는 것인데, 소득을 기준으로 삼음. 중복장애에 해당되어야 수당을 받을 수 있는 경우가 있음(3급+3급 → 2급이 되어야 수당을 받을 수 있음). 장애의 정도가 심한 장애인 간에 차이를 두는 것이 이해가 가지 않음.
- 심장장애인의 경우 보조기구를 지원받기도 어려움.

(2) 인터뷰 대상자 : 협회 회장, 국장, 심장장애인 당사자 2명

□ 일 시 : 2022. 2. 18. (금) 10:30

□ 장 소 : 부산심장장애인협회 사무실

□ 질 문

추가 질문) 심장장애의 전반적인 어려움, 증상에는 어떤 것들이 있는지요?

- 판막에서 나는 탁탁거리는 소리로 인해서 느끼는 정신적인 고통이 심함. 신장장애로 인해 말을 하면 숨이 차고, 말을 더듬게 됨. 가슴이 답답한 쉼 목소리가 나오게 됨. 부수적으로 따라오는 질병들도 많음. 당뇨, 고혈압 등. 같이 치료를 해야 함. 치료비가 만만하지 않음.
- 나이가 들면, 걷거나 하는 것이 어려움. 특히, 겨울이 되면 혈관이 수축되기 때문에 예민하고 쓰러질 가능성이 높음. 따뜻한 실내에 있다가 외부에 나가면 급격한 기온 차이로 인해서 걷기가 힘들.

- 남과 대화할 때, 조금만 대화해도 숨이 차고 흥분을 하는 것처럼 보이게 됨. 남을 의식하게 됨. 내가 아무리 힘들어서 남을 신경을 안 쓸 수 없음.
- 모임을 갔을 때, 왼쪽 주머니에 약이 있으니 유사시에 약을 복용할 수 있도록 이야기 함. 지갑에 보호자 전화번호, 먹는 약, 질병, 수술 병력 등을 기재한 종이, 카드 등을 지니고 다님.
- 다른 사람들이 누리는 것을 못 누리면 억울함. 정부에 이런저런 요구를 하고 있지만 공허한 메아리가 됨.

1) 일반의무(제4조)

추가 질문) 심장장애 판정과 관련하여 의견이 있으십니까?

- 장애 판정기준에 떨어진 회원이 있었음. 국민신문고에 민원을 넣었는데도, 안 됐음. 우심실은 판정기준표에 들어가 있지 않음. 건강관리공단의 자문으로 있었음. 지체장애는 지역에서 판정을 하지만, 다른 소수장애 유형은 중앙에서 판정을 함. 보건복지부 담당자에게 이야기 하니, 좌심실, 우심실의 기능이 같다는 의사 소견을 제출해서 장애판정을 받을 수 있었음. 판정기준이 당장 바뀌면 좋겠음.
- 심장장애의 등급이 같더라도 개인마다 장애의 정도가 다 다른데, 등급표가 그에 대한 고려가 없음. 예를 들어, 3급이라 하더라도 욕창매트가 필요한 경우가 있고, 1급이더라도 욕창매트가 필요하지 않은 경우도 있음. 따라서 등급에 따른 일률적 지원이 아닌 맞춤형 지원이 필요하다고 생각함.
- 심장장애 판정표에는 심장장애로 인한 후유증에 대한 고려가 없음. 림프종 등의 후유증으로 치료를 받아야 함.

추가 질문) 중앙정부 및 지방정부의 장애 관련 정책에 대한 의견이 있으신지요?

- 장애인 관련 정책을 만들어놓은 이후에도 지방자치 단위에서 제대로 이루어지지 않음. 수가 많은 장애 유형 쪽으로 정책, 지원 등이 집중되게 됨.
- 현재 지역별로 각 조례에 의해서 혜택을 받는 것이 다름. 장애인 콜택시는 전국적으로 2020년 2월부터 부산, 광주에서만 이용이 가능한데, 이것도 협회 차원에서 지자체와 협의한 결과임. 전국적으로 장애인 콜택시의 이용이 심장장애인에게도 확대될 필요가 있음.
- 심장장애인의 경우 빨리 걷는 것이 어렵기 때문에 횡단보도를 시간 내에 건너기 어려움. 부산의 경우에는 조례를 바꿔서 몇 군데 시간을 길게 함.

추가 질문) 중앙정부 및 지방정부의 장애 관련 정책에 심장장애인에 대한 고려가 반영되고 있다고 보시는지요?

- 심장 1, 2급의 경우에도 병원에 누워있어야 해서, 욕창이 생기고 걸어 다니지 못했음. 그러나 당시에는 휠체어 등의 보장기구 지원이 되지 않았음. 이후 2015, 16년도에 연구활동, 이슈파 이팅, 언론보도 등을 통해서 지원 받는 것을 관철시킴.
- 암 다음에 혈관 계통 질환이 있는 사람들이 인구가 많음. 그럼에도 자격요건, 판정기준이 너무 엄격함. 처음에는 의료적 관점에 근거했음. 병원에 몇 번 가는지에 따라서 높은 점수를 받았음. 심장초음파 검사비 등 의료수가가 높음. 스텐트 시술의 경우 스텐트의 가격이 300만 원에 달하고 의료보험에 해당하지 않았음. 2018년도 이후에 확대되어서 기존 3개에서 10개 까지 보험적용이 됨(사람에 따라 필요한 스텐트의 수는 달라짐). 현재는 모두 보험적용이 됨. 이 과정에서 담당하는 기관이 먼저 선제적으로 필요한 사항을 지원해주지 않고, 소수장애인이 요구해야만 들어주는 것이 적절하지 않다고 생각함. 담당 시청 등과 소통하는 것이 공허한 메아리 같음.

2) 인식 제고(제8조)

추가 질문) 사람들이 심장장애의 특성을 몰라서 겪게 되시는 힘든 점들이 있으신지요? 공무원들이 장애 관련 교육을 받는 것이 필요하다고 보시는지요?

- 그러함.
- 사업주가 심장장애인을 채용한 경우에 문의를 한 적도 있었음. 사회적 기업, 협회에서 연락이 왔었음. 심장장애인을 어떻게 대해야 하는지를 문의함. 심장장애를 심정지처럼 받아들이는 경향이 있음. 무거운 물건을 든다거나, 빨리빨리 움직이거나 외부활동이 어려운 경우가 있는 외에 사무 업무는 비장애인과 동등하게 일할 수 있음.

3) 개인의 이동성(제20조)

추가 질문) 심장장애인의 경우, 장애인차량 등록만 가능하고 장애인 주차구역은 이용이 불가하다고 들었습니다. 즉, 보행상 지장이 없다는 이유로, 주차비 감면 등의 혜택만 받을 수 있다는 것인데요. 심장장애인은 조금만 걸어도 무리가 되는 경우가 있기 때문에 주차구역의 이용도 필요할 것 같습니다. 이처럼, 심장장애의 특성을 고려하지 못한 정책의 예가 있다면, 관련 경험이나 의견을 부탁드립니다.

- 지자체에서 관리하는 장애인 주차장의 경우, 장애인 중에서도 주차가 가능한 장애인, 주차가 불가능한 장애인으로 분류됨. 주차할 경우, 과태료가 12만 원임. 현재 심장장애인은 장애인주차구역에 주차가 불가함. 이를 법률적으로 고치려고 시도를 해보았으나 심장장애인은 보행에 문제가 없다는 논리로 받아들여지지 않았음. 중증 심장장애인도 적용을 시켜줘야 한다고 생각함. 고속도로 이용료 등의 혜택을 받지만, 장애인 차량 마크를 받으면 장애인주차구역을 이용할 수 있다고 오해하여 장애인주차장에 차를 주차했다가 과태료 부과 대상이 되는 경우가 많음.
- 제도적으로 장애인이 혜택을 받을 수 있는 차는 2,000cc임. 요즘 차들은 3,000cc가 넘는 경우가 많음. 큰 차가 안전장치가 더 잘 되어 있는 경우가 많은데, 장애인들은 그런 안전한 차를 타지 말라는 것 같음.
- 경찰관에 따라서 심장장애인의 경우 안전벨트를 매지 않아도 되는 규정이 있다는 점을 아는 경우도 있고 아닌 경우가 있음.

7) 건강(제25조)

추가 질문) 의료서비스에 대한 접근성이나 의료비와 관련하여 어려움이 있으시다면 무엇입니까?

- 7, 8년 전, 다리를 탁자에 부딪혔음. 큰 병원 안 가고 정형외과에 갔음. 치료를 받았는데, 피가 안 멈춰서 큰 병원 갔음. 입원을 했는데, 피가 계속 안 멈췄음. 14주가 지나서 병원에서 퇴원하라고 해서 했는데, 피가 안 멈춰서 살이 썩어 들어갔음. 세부적으로 검사를 받으면 그 비용이 만만치 않아서 병원에 가기가 꺼려짐.
- 병에 걸려도 약을 못 쓰니까 낫지를 않음. 자연적으로 낫기를 기다려야 함. 합병증이 옴. 혈관에 혈전이 끼서 뇌경색도 왔음. 만성이 되어서 쓰러지게 되는 경우가 많음. 심장장애인들은 뇌경색을 조심해야 함. 추운 데 가지 말고, 음식도 유의해야 함. 간경화, 폐 질환도 왔음.
- 2002. 4. 1.로 쓰러진 이후 협심증이 생긴. 심장장애인들은 쓰러진 후 4분, 40분의 골든타임을 놓치게 되는 경우가 많음. 스탠트를 3개 넣었다가, 관상동맥우회술을 받음. 일상생활에서 다치면, 정형외과 등을 방문하는데, 심장장애가 있다고 하면 받아주지 않음. 주사도 심장장애가 있다고 하면 놔주지 않음. 지역, 동네 병원에서 받기 어렵고, 기존 치료받던 병원을 찾아가야 하는 경우가 많음. 약을 주기적으로 복용하는데, 아직까지 의료보험이 적용 안 되는 약도 있음. 평생 죽을 때까지 약을 복용을 해야 하는데, 한 달에 10만원 정도가 들어가는데, 부담이 됨.
- 조형 촬영술, 수술 비용만 (2002년 당시) 270만 원, 400만 원. 총 500만 원 정도 들었음. 림프종 암, 의료수가 5% 부담, 전립선 수술은 로봇수술은 1,200만 원이 들었음. 퇴직한 경우에는 비용 부담이 큼. 가족의 부담으로 돌아가기도 함.

8) 근로 및 고용(제27조)

8-1) 심장장애로 인하여 근로 및 고용상 어려움 또는 차별을 당하신 경험이 있으십니까?

- 젊었을 때, 직장을 다녔는데, 심장이 안 좋다고 알렸는데, 빨리 움직여야 하고 무거운 물건을 들기 힘들어서 얘기했더니 선생님만 배려를 한다고 해서 내부에서 따돌림이 있었음. 그래서 일을 그만 둬. 다시 일을 구하려고 하니까 취직이 어려웠음. 30대 때 돼지 판막 수술을 받았는데 10년 정도만 갔음.

10) 정치 및 공적 생활에 대한 참여(제29조) + 국내적 이행 및 감독(제33조)

추가 질문) 협회를 운영하는 데에 어려움이 있으신지요? 심장장애인들이 단체를 만드는 데에 어떤 지원이 필요합니까?

- 한국 최초로 심장협회를 만들고, 1인 시위도 하고, 언론 보도도 해봤음. 보건복지부에 중앙 법인을 내려고 7-8번 시도했는데, 중앙 본부가 서울에 있어야 하고, 5,000만 원이 있어야 한다고 해서 반려함(그러나 10년 전 일이라 현재도 그러한지는 확인이 필요함).
- 개인이 사비를 통해서 협회를 조직하게 하지 말고 보건복지부가 예산을 투입하거나 공무원 파견 등의 방법으로 소수장애인협회를 만들어줄 필요가 있음. 소수장애인협회 등이 결국 국가가 해야 할 일을 하는 것인데, 국가가 지원해야 함. 각종 장애 유형을 선정해놓았으면, 보건복지부가 적극적으로 나서야 하는데, 직무유기를 하는 것임.

4. 호흡기장애

(1) 인터뷰 대상자 : 협회 회장, 사무국장

☐ 일 시 : 2022. 1. 24. (월) 15:00

☐ 장 소 : 협회 사무실

☐ 공통 질문

1) 일반의무(제4조)

1-1) 장애인권리보장법(안)에 따르면 유형별로 장애인을 구분하지 않고 있습니다. 소수장애인의 입장에서 그것이 더 바람직하다고 보십니까? 어떤 변화가 있으리라 생각하십니까?

- 현 상황에서 가장 문제되는 것은 전국 장애인 250만 명 중 지체 150만 명, 시각 25만 명, 청각 27만 명 등으로 메이저 장애 유형을 가진 장애인이 230만 명(92.8%)임. 소수장애인은 7.2%임. 다수인 단체는 조직도 잘 갖춰져 있고, 정부 지원도 잘 받음. 반면, 소수장애단체는 여력이 없음. 전문적으로 활동을 할 수 있는 여건이 안 됨.

- 정부에서 소수장애에 대해서 관심을 가져주지 않음. 다수에 집중되어 있다 보니 의견을 표명 하더라도 경청하지 않음. 유형별로 구분하지 않으면 소수장애인의 자리가 더 없어질 수 있다는 우려가 있음. 더 의견을 표명하기 어려울 수 있음.
- 장충에서 2019년 소외장애유형 현안과제 및 대응방안 마련을 위한 토론회를 열었음.

추가 질문) 산소발생기를 사무실에 구비해놓은 것이지요? 산소발생기에 대한 지원이 있는지요?

- 호흡기장애인단체에서 산소에 대한 부분을 강조하는 것은, 호흡기장애인은 폐기능이 망가져서 폐가 활동을 하지 못하기 때문임. 산소공급이 안 되면 숨을 쉴 수 없음. 폐기능이 1/3 남아있어서 인위적으로 산소공급을 24시간 해줘야 함. 그러기 위해서는 산소발생기 등의 기기가 필요함.
- 가정용 산소발생기의 가격이 비쌌. 과거에는 호흡기장애의 80-90% 원인이 흡연이었음. 요즘은 환경적인 요인이 많음. 50-60대에 호흡기장애가 발생하는데, 경제적 능력이 없어서 기기를 사기 어려움.
- 가정용 산소발생기(호흡기 장애인에게 필수적으로 필요함)에 보험 적용을 하자고 해서 의사들과 함께 준비하려고 했음. 과천 정부청사 등에 공문을 보내거나 방문을 해도 규정이 없다는 이유로 거부당하였음. 당시만 해도 정부에서는 호흡기장애가 무엇인지 알지 못하였다고 생각함.
- 2004년쯤 공무원들을 설득하기 위해 2년을 노력했음. 2006년 10월에 진행이 되어 2008년부터 보험이 적용되기 시작했음. 2008년도에 대정부 질의를 한 것을 시작으로 보건복지부에서 공단과 협의해서 보험을 만들었음. 가정에서 쓸 수 있도록 예외를 둔 것임. 호흡기학회 데이터상, 중증인 경우에 50% 사망했음. 보험 도입 이후에는 생존율이 높아짐.
- 병원에서 치료를 할 수 있는 시간과 비용이면, 집에서 하면 보험 재정도 확보가 되는 등에 대한 자료를 복지부에 제공했음.

추가 질문) 정부에 가장 시급히 요청하고 싶은 사항이 있으신지요?

- 의료적인 부분에 대한 지원은 어느 정도 마련이 되었음. 인공호흡기도 보험적용이 되었음. 계속적인 요청으로 개선이 되었음. 정부 인식도 개선된 점이 있음. 그러나 호흡기장애인들이 액션을 취할 때 정부의 지원이 미미함. 작은 단체에도 지원을 더 해줄 필요가 있음. 단체 운영도 안 되고 있는 실정임. 회비를 운영한다고 하지만, 회비로 운영할 수 없음. 장애인들이 노

령, 경제적 어려움이 있기 때문에 단체를 회비로 운영하기 어려움. 지원이 없다면 활동이 계속할 수 없고 멈출 수밖에 없음.

- 이전에 신장장애인들과 함께 교육을 받았는데, 신장장애인들은 투석을 받으면 비장애인과 동일하게 활동을 할 수 있는데, 호흡기장애인들은 그렇기 어려움. 사이클이 있는데 힘든 시기에는 손가락 하나 움직이기도 어려움. 장애의 특성을 이해하고 거기에 맞는 복지혜택을 제공해야 함. 그러나 정부는 호흡기장애인에게 어떤 애로점이 있는지 전혀 인식하지 못하고 필요성도 모름. 깊이 있는 연구가 되어 있지 않은 것이 문제임. 복지부 호흡기장애 담당자도 호흡기 장애에 대해서 잘 모름. 단체도 힘이 없으니까 목소리를 내기 어려움.
- 가장 문제가 가난임. 정부에서 고용 촉진 등을 하더라도 호흡기장애를 가지고 있으면 그런 혜택조차 받기 어려움. 장애와 질환이 같이 가며, 호흡기장애는 고착화된 것이 아니라 진행이 됨.

2) 인식 제고(제8조)

2-2) 미디어나 대중매체 등에서 소수장애에 대해서 어떤 인식을 가지고 있다고 생각하십니까?

- 호흡기장애는 한 두 번 다루어진 적이 있는 것 같은데, 소수장애에 대한 논의는 전무한 편이고 이벤트성에 가까움. 따라서 일반 대중의 인식이 떨어질 수 밖에 없다고 생각함. 휠체어나 노약자 엘리베이터 등을 사용할 때에 주위로부터 눈총을 받는 경우가 어려움.
- 정부가 공익광고 등을 통해서 인식 개선(대중교통 이용 시 등)이 이루어졌으면 함.

2-3) 기존의 장애 인식 개선교육에서 소수장애에 대한 논의도 포함되어 있다고 생각하십니까?

- 포함되어 있지 못함. 다음 자료부터는 업데이트 되어서 들어갈 것으로 예상함.
- 관련해서 프로젝트를 하려고 하는 것 중의 하나가 호흡기장애의 특징이 몸이 쳐진다는 것임. 움직이기 싫고, 나가기 싫어지면서 점점 자살률이 높아진다는 것임. 따라서 단체가 삶에 의욕 부여, 동기 부여 등의 활동하는 것이 매우 중요함. 누군가 세부적인 모세혈관의 역할을 해주면 좋겠고, 정부 관계자, 복지부 담당자부터 담당 장애에 대하여 공부를 했으면 좋겠고, 담당자도 수시로 바뀌어 어려움.

3) 접근성(제9조) / 의사 및 표현의 자유와 정보 접근권(제21조)

3-1) 공중이용시설, 대중교통, 화장실 등에 대한 접근성 개선을 위해 어떤 지원이 필요하다고 생각하십니까?

- 호흡기장애인은 숨을 못 쉰다는 공포증을 가지고 있음. 지하공간으로 내려가면 공포를 느낌. 극장 폐쇄공포증도 많음. 순간적으로 숨을 못 쉴 수 있다는 것에 대한 공포가 있음.
- 지하철을 타면, 편안하게 앉아야지 편안하게 숨을 쉴 수 있음. 노약자석에 앉으면 눈치가 보임. 극장에서도 어두운 공간에서 뛰쳐나오는 경우도 있음.
- 호흡기장애인이라는 표시를 달자는 제안도 있었음. 낙인처럼 보일 수 있어서 우려가 있음. 이상하게 보는 사람도 있고, 장애인을 드러내고 싶지 않은 사람도 있음.
- 보이지 않는 곳에서도 장애인이 있다는 것을 알리는 것이 필요함. 공익광고와 같은 형식으로 해줘야 변화가 올 수 있음.
- 각 병원뿐만 아니라 관공서에 가면 제세동기가 있듯이, 호흡기장애인에게 산소공급이 안 되는 경우가 순간적임. 지하철에서 그런 경우가 있음. 산소 발생기만 있으면 됨. 지하철 등에 산소공급기를 비치하는 것을 의무화하는 것이 필요함.

4) 위험상황과 인도적 차원의 긴급사태(제11조)

4-1) 메르스 사태, 코로나19 사태 등 감염병으로 인한 팬데믹 상황을 겪으면서 특히 어려움을 겪었고, 어떤 지원이 필요한지요?

- 호흡기장애로 인해 마스크를 착용하기가 어려운데 마스크를 벗으면 이상한 사람으로 보는 인식, 경계 등으로 어려움.
- 기저질환이 코로나19에 특히 취약하다는 이야기가 나오니 그에 따르는 공포심이 컸음. 관련해서 가족들이 걱정하며 외출 등을 자제하고 하는 것들이 미안했음. 병원에 방문하여 백신을 맞을 때에 감염에 대한 우려가 있으나, 의료진이 호흡기장애인 자가에 찾아가서 접종을 하는 경우는 없었음.
- 호흡기장애는 고위험군임. 따라서 백신을 최우선적으로 대상자가 되어야 한다고 생각함. 복지부 담당자에게 연락을 했으나, 다른 장애인과 똑같이 맞으라는 답변을 받았음. 장애의 특성을 전혀 고려하지 않고 일괄적으로 진행함. 호흡기장애인의 특성을 고려하여 최우선적으로 지원을 해주는 것이 필요한데, 고려가 없었음. 이 부분에 있어서 공무원의 인식개선이 필요함. 우선접종 대상자 그룹이긴 했지만 더욱 최우선접종 대상이어야 한다고 생각함.

- 백신 접종에 대한 우려가 있었지만, 괜찮다는 홍보를 해서 그 부분은 해소가 되었음.
- 60세 여성 호흡기장애인의 경우, 류마티즘과 호흡기장애로 병원에 가야 하는데, 백신을 맞지 못해서 병원을 가지 못했음.

5) 개인의 이동성(제20조)

5-1) 장애인 콜택시 등과 같은 이동수단을 얼마나 자주 이용하십니까?

- 협회에서 수없이 요청해온 부분임. 호흡기장애인도 콜택시 탑승이 가능함. 콜 신청을 하면 배차가 오래 걸림. 차가 적고, 물리는 시간대가 있음. 60-70%가 쉬는 교대 시간에는 운영 대수가 매우 적음.
- 2급 호흡기장애인들에 한해서 휠체어가 있어야 함. 장애인 콜택시를 타기 위해서 휠체어를 마련해야 했음. 서울시에 수차례 잘못된 규정이라고 건의했으나, 받아들여지지 않음. 3급은 콜택시를 이용하지 못하지만, 필요한 장애인들이 있을 수 있음.

5-2) 코로나19 등으로 인한 위기상황에서 필수적인 의료기관 방문 등에 어려움이 있으셨습니까?

- 병원 동행 서비스(시간당 5,000원)를 하고 있는데, 호흡기장애인은 멀리 이동하기가 어려움. 비용에 대한 부담이 있음.
- 병원 동행 서비스는 필수적이라고 생각함. 장콜을 이용해서 병원에 갈 수 있으나 병원 내부에서 이동이 어려움. 바우처 비슷한 것이 있었으면 좋겠음.
- 류마티즘이 있는 60세 여성 호흡기 장애인의 경우, 병원에서 진료 받아야 하는 과가 여럿이나 지원이 없음.
- 폐질환이 있는 남성 호흡기장애인의 경우, 단기기억상실증, 망막 질환, 대상포진 등이 있음. 활동지원사가 동행 진료를 받았음. 실제 사무국장이 장애인활동보조 서비스로 시간이 부족할 경우, 협회 회원들의 병원 방문 동행도 종종 했음.

추가 질문) 원격진료를 확대한다고 하는데, 적용이 어려울까요?

- 호흡기장애는 복합 질환이기 때문에 원격진료로는 어려움.

8) 근로 및 고용(제27조)

8-2) 호흡기장애로 인한 고용상 어려움 또는 차별이 존재한다고 생각하십니까?

- 직장 내의 인식 개선이 필요하며, 호흡 시설 또는 산소 장치를 마련해주면 일을 할 수 있음.
고궁 매표원 같이 활동이 크지 않은 일은 할 수 있음. 장애 특성에 맞는 환경을 만들어주면 일할 수 있음.
- 일을 하게 되면 자존감도 생기고 우울감도 해소가 될 것이지만, 아무리 좋은 일자리라고 하더라도 호흡기장애로 인해서 하기 어려움.
- 복지관 같은 데에 호흡기장애인들이 나오게 하려면, 산소 시설 등을 마련해야 함. 복지관에 좋은 프로그램이 많아서 가고 싶어도 힘들어서 못함. 호흡시설을 해줄 수 있는지 물어봤으나 어려움.

추가 질문) 이동용 산소발생기를 직장에서 사용할 수는 없는지요?

- 이동용은 이동할 때만 잠깐 쓰는 것임. 지속적으로 활동할 때는 이동용이 아닌 기본 기기가 있어야 함.
- 고궁 매표원 등에는 호흡기장애인을 우선적으로 채용하는 방안도 있을 수 있음. 그러나 정부의 경직성과 인식 부족으로 실행되기 어려움.
- 장애인고용촉진공단에서 소개하는 것도 있고, 협회에서 중개를 한 적이 있었음. 생활보호대상자의 경우, 수급비 조건이 있음. 수급비가 깎이기 때문에 일을 안 하려고 함. 의료 수급이라는 더 큰 부분이 있어서 더 큰 부분이 있음. 결국에는 고용이 지속되지 못함.
- 출근을 해야 하는데 출근이 어려움. 재택에 대한 생각을 최우선적으로 많이 생각하고 있음.
- 장애인고용촉진공단과 논의를 하기도 했음. 다른 장애와 분명히 다른 점이 있다는 것을 설명함.

추가 질문) 재택근무하는 데에 어려움은 없는지요?

- 재택근무의 어려움이 있음. 호흡기장애인 중에 노령이 많고, 경제적 여건이 어렵거나 컴퓨터에 대한 접근성이 낮은 경우가 많음.

9) 적절한 생활수준과 사회적 보호(제28조)

9-1) 장애인 연금 등의 지원에서 경증의 장애와 중증의 장애를 구분하여 경증의 장애의 경우에는 관련 지원이 축소됩니다. 관련하여 이러한 분류체계의 문제점이 있다고 생각하십니까?

- 호흡기장애의 경우, 굉장히 까다로운 조건으로 장애를 인정받음. 진행성 질환이기 때문에 장애를 인정받을 때보다 시간이 지날수록 더욱 악화되게 됨. 그런 경우, 재심사를 받게 됨.

10) 정치 및 공적 생활에 대한 참여(제29조) + 국내적 이행 및 감독(제33조)

추가 질문) 단체를 운영하는 데에 어려움이 있으신지요?

- 소수장애인에 대한 정부 지원이 정말 부족함. 수적인 부분에 있어서 불리함. 2004년 9월에 단체를 설립함. 사단법인 허가를 받은 것은 기부금을 받기 위해서였음. 보건복지부 복지과에 일곱 번이나 법인 설립화를 시도했었음. 1억 이상 사업비가 있어야 했는데, 자금을 마련하기 어려웠음. 정부 지원의 파이가 크지 않고, 단체들이 이미 파이를 차지하고 있어서 어렵다는 이야기를 들었음. 2008년에 비영리민간단체로 허가를 받았음. 기부금 영수증을 발행하지 못하고 있음. 50이라는 코드가 있는데, 공제를 못 받는 코드로 영수증을 발행하고 있음. 세금계산서를 발행하고 세금을 내고 있음.
- 당시 재정부에 기부금 단체 요청을 했으나, 승인이 되지 않음. 이후 서울시에 대해 시도를 했으나, 안 됐음. 단체가 노력한 것에 비해 정부가 해준 것이 없음

추가 질문) 정부의 지원을 받는다면, 호흡기장애인협회는 어떤 활동을 하고 싶으신지요?

- 호흡기장애인들은 삶에 대한 포기가 많음. 호흡기장애인의 자살률이 높음. 언제 죽을지 모르는 공포, 폐쇄공포증, 정신질환이 있음. 의료기술의 발달, 정부 지원의 확대 등으로 생존율이 높아졌지만, 의미 없는 삶을 살아감. 자살 예방 등을 위해 여행을 가거나 하는 희망을 주는 프로젝트를 진행하고 있으나 재원이 없어서 진행에 어려움이 있음.
- 정신과 치료를 잘 안 해주고 있어서, 자체적으로 심리상담 등을 지원 해보고 싶음.
- 협회에 인력이 충분하다면 삼성재단 등에 제안서를 내 볼 수도 있지만, 낸다고 하더라도 큰 단체들에 밀려서 지원을 받지 못함.
- 호흡기장애인에게 맞는 맞춤형 지원이 필요함. 호흡기장애는 생명에 관계된 문제임. 협회에서 하는 활동은 호흡기장애인들의 생명의 연장을 위한 것임. 정기적으로 지속적으로 맞춤형 지원을 해줄 수 있는 정부 지원이 필요함.

- 기부금 단체 지정이 필요함. 자산관리공사로부터 사랑의 열매를 통해 기부물품을 받았음. 정부에서 단체의 규모에 따라 수치적으로만 지원을 해주는 것이 아니라, 장애의 특성에 맞는 지원을 해주어야 하며, 단체로서 생명력을 가질 수 있게 하는 지원이 필요함.

11) 미세먼지가 점차 심각해지고 있는데, 생활하기 어떠신지요?

- 협회에서 사업으로 공기청정기 무료 지급을 했었음.
- 미세먼지가 심한 날은 집 안에 있어도 답답함을 느낌. 가뜩이나 힘든 상황에서 미세먼지의 영향으로 괴로움. 가족이 있는 경우면 가족이 식료품 등을 사올 수 있지만, 1인 가구의 경우에는 어려움. 시대가 점점 더 호흡기장애인들이 살아가기 힘들어지게 변화하는 듯함.
- 호흡기장애인들은 미세먼지 농도를 확인하고 심하면 절대로 바깥 출입을 하지 않음. 위험하기 때문임. 이로 인해 활동이 중단됨. 빈곤의 악순환. 우울감으로 이어지고 자살률로 이어짐.
- 극장 등 외부 공간의 먼지에 민감하게 반응하게 됨. 극장과 같은 공공장소에 호흡기 기기, 공기의 질을 측정하는 장치 등을 의무적으로 설치하는 것이 필요함.
- 호흡기장애인은 대한민국의 카나리아라고 할 수 있음. 호흡기장애를 고려한 배리어프리와의 인증이 필요함

5. 장루·요루장애

(1) 인터뷰 대상자 : 협회 이사장, 사무총장, 이사

□ 일 시 : 2022. 1. 19. (수) 10:00

□ 장 소 : 협회 사무실

□ 공통 질문

기타) 장루·요루장애에 대해서 설명을 부탁드립니다.

- 배변·배뇨장애이기에, 항문, 방광 쪽에 이상이 있으신 분을 장루 주머니 등을 착용하게 됨. 장루장애는 90% 이상이 직장암임. 위에서 소화 시키고, 소장에서 영양분을 흡수, 대장은 수분을 흡수하게 됨. 대장은 결장루, 소장은 회장루(영양섭취가 어려움, 소화액도 섞여 나오기에 피부 트러블도 생길 수 있어 결장루보다 관리가 어려움)가 있음. 대장암이나, 크론 등의 질병으로 장애가 생기는 경우도 있음. 암의 치료과정에서 장애가 생겼다가 암 치료 후 복원이 되어 장애에서 탈출하는 경우도 있음. 아산병원이 수술을 많이 하는데 회장루가 수술환자의 80% 정도임. 암 치료 후 복원이 안 되는 경우도 있음. 수술이나 치료기간 동안 일시적으로 장애가 있더라도 1년 이내의 경우는 장애인복지법상 장애에 해당되지 않음. 회장루인 사람들이 80%를 차지하지만, 복원이 되는 경우도 있고 또는 암 치료 중인 경우 중이라 협회 활동 등 관련 활동을 하지 못하여 잘 보이지 않음.
- 보건복지부 장애인정책과장과 인터뷰하면서 장루장애인이 대부분 자신(결장루)과 같지 않다고, 회장루는 고생이 더 심할 수 있음을 인지시켜드린 바 있음.
- 관리만 잘하면 괜찮은 경우도 있지만, 피부 트러블 등이 항상 문제가 있음. 주머니를 접촉할 때 손가락 힘이 중요한데 어려움이 있으신 경우가 있음. 장루장애 판정 시 손에 힘이 없으면 훨씬 관리가 힘든데, 그에 대한 판정기준이 장애 판단 시 없음. 노인성질환으로 인정받을 때도 장루장애만으로 노인요양등급을 받기 어려움. 따라서 장애인의 고령화에 대해서 정책을 세울 때는 각 유형별로 어떤 어려움이 있는지를 같이 보아야 사각지대가 없다고 생각함.
- 주머니는 1주일에 4개가 보험으로 지원이 됨. 결장루의 경우는 보험적용을 받아서 (1개 1500원 가량) 한달에 3만 원. 국내에는 4개 회사가 들어오는데, 아산병원 같은 경우는 여러 가지 제품이 있음. 작은 규모의 병원은 한 가지 제품만 받을 수도 있음.

추가 질문) 협회에 회원은 어느 정도입니까?

- 회비 3만 원이며, 200명이 되지 않음.
- 상담을 많이 해드리는데, 상담으로만 끝나고 전화번호 등 개인정보는 남기길 꺼리는 경우가 많음. 장루장애인이 보통 자신의 장애를 드러내기 꺼리는 경우가 많음.

2) 인식 제고(제8조)

추가 질문) 장루장애에 대하여 인식 개선이 특히 더 필요한 것이 아닌지요?

- 인식 개선에 대하여 부정적임. 여자의 생리에 대해서 깊이 아는 것이 불편할 수 있는 것과 같음. 보건복지부 관계자들과 같은 전문가들에게는 깊이 알게 하는 것을 필요할 수 있겠지만, 인식개선을 한다고 일반인들을 불러놓고 장루장애에 대하여 이러저러하다고 굳이 설명할 필요는 없다고 생각함.
- 판사들을 비롯 장애 관련 전문가를 대상으로 하는 인식 개선 교육은 필요하다고 생각함.
- 장루장애인의 경우에는 가족들도 지저분하게 생각을 하는 경우가 많아서 지저분하다고 생각 하는 경우가 많음. 그래서 가족들로부터 상처받는 경우가 많음.
- 가스도 배출이 되니까 영화관이나 고속버스 이용 시에 긴장이 되고 관리하기 어려운 경우가 많음.

5) 개인의 이동성(제20조)

5-2) 코로나19 등으로 인한 위기상황에서 필수적인 의료기관 방문 등에 어려움이 있으셨습니까?

- 다른 장애와 달리, 암으로 인해서 병원을 방문하지 장루로 인해서 병원을 방문하는 경우가 많지 않음. 회장루의 경우 피부트러블이 더 심한데, 그 경우에도 피부과를 방문하면 엉뚱한 치료를 하는 경우가 많음. 병원을 가더라도 원인 질환(암 등) 치료를 위해서 병원을 가는 경우는 거의 없다고 생각하면 됨.

8) 근로 및 고용(제27조)

추가 질문) 근로하시는 데에는 어려움은 없으신지요?

- 어렵다기보다는 불편한 경우가 많음. 고용 문제도 장루나 요루장애는 굳이 장애인 채용 등의 기회를 선호한다기보다는 비장애인의 경우처럼 취업하시는 경우가 많음.

- 비장애인으로 채용이 되었는데 정기신체검사 시, 장애에 대하여 드러날까봐 걱정하는 경우도 있음. 장애가 있다는 것이 소문이 날까봐 힘이 듭.
- 다른 장애와 달리 배변, 배뇨 장애이기 때문에 내부장애이더라도 노출을 하는 것을 아주 싫어함. 자신들의 권리옹호를 위해 데모 등을 위해서도 나오시기를 꺼리는 경우가 많음.
- 교회 지인이 요루장애가 있다는 소문이 퍼져, 오래 다닌 교회여도 교회를 옮겨버린 경우도 있었음.
- 협회가 85년도에 설립되었고, 97년도에 사단법인이 되었는데, 협회 활동을 하신 분도 자신이 장루장애인인 것을 자녀의 혼인 시 알리지지 않으려고 생각함. 장루장애인 중에는 며느리 등 가족들이 방문하면, 장루용품 등을 감추시느라 애쓰시는 경우가 많음.

□ 장애 유형별 질문

1) 장애용품 지원 확대가 필요하다고 생각하십니까?

- 초기에는 보험적용이 되지 않았음. 장루 주머니가 상처치료제로 분류가 되어 있음. 장애보호구가 아니라 병원에서 거즈나 붕대와 같은 경우로 되어 있음. 보험 등록 시에 상처 치료제로 하기로 결론이 났음. 상처 치료제를 병원을 통해서 구입을 하면 가격통제가 가능함. 보호구라고 하면 시장에서 가격 통제가 되지 않게 되고, 수량 통제도 힘이 듭. 장기적으로는 가격, 수량 등에서 문제가 생길 확률이 높아지는 것임.
- 회장루 중에서 특수한 경우에는 장애용품이 부족한 경우는 1~2% 정도가 됨. 용품이 부족한 경우가 많지 않음. 특수한 경우에는 더 지급해 주시면 좋은데, 심평원과 이야기할 때, 법에 단서조항을 통하여 특별한 경우에는 수량을 7개까지 늘릴 수 있도록 (영유아, 치매환자 등과 같이) 해 놓았음. 그러나 실제로 의사들이 안 주는 것임. 제도가 미비한 것이 아님. 의사는 장루 주머니를 많이 줄 때는, 수술을 잘못했다는 등의 사유를 써야 하기에 제도를 적용해서 용품을 많이 주는 것에 소극적임.
- 피부관리용품 중에 보험이 안 되는 용품이 있는데, 숫자도 불합리한 경우도 있음. 장총과 연 대해서 장애인복지법에서 20%로 본인부담금을 (기존 60%) 줄였음. 2014년도에 피부관리용품 몇 가지를 더 추가하였음. 장루장애인들에게는 제일 힘든 것이 처음 수술을 한 뒤, 일주일/열흘 정도를 적응하고 관리하는 것이 어려움. 그리고 노령이 되면 더욱 어려움.
- 의사들은 수술은 하지만 장루·요루장애에 대해서 알지 못함. 오히려 의사보다는 간호사가 더 잘 알고 있음. 간호사 중에서도 잘 알지 못하는 경우도 많음. 장루 간호사라는 국제자격증이 있음. 일례로, 서울대병원 산부인과에서 관련 처치를 알려달라고 협회에 전화가 온 적도 있

음. 따라서 장루 수술을 하는 병원에서는 장루 간호사를 배치하게 한다는 방법 등은 고려해 볼 것 같음. 간호사의 이수과정에서 대장항문협회 등을 통해서 교육을 진행한다든지, 요양보호사 교육과정에 장루·요루장애 교육과정이 필요할 거 같음.

- 지금 제일 하고 싶은데 못 하는 문제는 “요양문제”임. 등록 장애인이 1만 4천 명임. 손 힘이 모자라는 등에는 요양원에 가야 하는데, 요양원에서는 장루장애인을 받지 않고 차별하는 경우가 많음. 따라서 지자체별로 시 병원 등이나 요양원 지정 등을 통해 병상 수를 확보해주면 좋겠음. 서울시 같은 경우는 요양병원 큰 곳에서는 장루·요루장애 TO를 만들어 주면 좋겠음.
- 장애인복지관에 가봐야 장루·요루장애인이 없음. 목욕시설 같은 서비스가 있으면 당사자들끼리 이야기도 하고 소통할 수 있는 공간이 있어서 좋을 것 같은데 쉽지가 않음.
- 산후조리원의 경우, 빌라 3개 정도를 빌려서 희망자를 지원하고자 했는데 삼성재단에 지원했으나 떨어졌음. 자비로 빌라를 임대해서 1년~2년 정도 시범사업을 해보고 결과에 따라서 국고지원이나 재단신청사업을 해보면 어떨까 하는데 코로나로 인해서 시작을 하지 못했음. 허가 문제와 관련해서는 보건복지부, 구청 등의 경우 단기거주시설에 해당하다 보니 어떤 허가를 받아야 하는지 모르겠다고 답변함. 혹시 문제가 생기면 법적 제재를 받을 수 있음.

2) ‘장루·요루장애인의 복지욕구 및 정책방향’(한국장애인개발원, 2018년)에 따르면, 장루·요루장애인의 경우는 8%만이 중증 장애로, 나머지 92%는 경증 장애로 분류되고 있습니다. 이러한 분류가 장루·요루장애의 특성이 제대로 반영된 분류라고 생각하시는지, 중증 장애로 분류될 필요성이 있는지 등에 대한 의견을 부탁드립니다.

- 본래 회장루와 결장루가 한 등급 차이가 났는데, 지금은 거의 경증으로 분류됨. 회장루의 경우에는 중증으로 분류될 필요가 있음.

3) 제도적으로 장루장애의 경우, 노인요양 등 필요하다고 생각하시는지요?

- 필요하다고 생각함. 장루장애가 되는 첫 시기가 65세 이상인 경우가 많음(65세 이상의 경우에는 활동지원 보조를 받을 수 없음). 따라서 활동지원을 받으면 좋겠고, 노인장기요양도 되면 좋겠음. 그리고 요양원이 장루장애인에 대한 맞춤형 서비스, 전용병상 등을 확보해서 요양원 입소 거부를 당하지 않도록 해주면 좋겠음.
- 정부에서 소수장애를 생각할 때 염두에 두어야 함. 국비지원의 경우 1만 4천 명 정도뿐이니 충분한 표도 되지 않기에 국회의 관심이 떨어짐.

4) 장애계의 주류는 “탈시설”임. 막상 노인이 되었을 때는 내 집에서 살다가 자연스럽게 떠나고 싶다는 마음이 드실 것 같은데 그래도 시설이 필요하다고 생각하시는지요?

- 장루장애의 특성상 장애를 밝히길 꺼리고 서로 간에 이해가 크기 때문에, 쉽거나 요양원 등을 생각하게 됨. 하지만 제일 좋으신 건, 커뮤니케이션이 잘 되어 시설로 가지 않게 되는 것임. 장루장애는 커뮤니케이션, 노인시설 쪽으로 생각을 해주면 좋겠음.

5) 교육이 필요하다고 생각하시는 대상은?

- 간호사, 보건복지부, 장애인 관련 활동가들임. 끝.

제6회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서

인 쇄 2022년 8월
발 행 2022년 8월
발 행 처 서울지방변호사회
발 행 인 회장 김 정 욱
주 소 06595 서울시 서초구 법원로1길 21(서초동, 변호사회관)
전 화 02) 6200-6200
홈 페이지 [http : //www.seoulbar.or.kr](http://www.seoulbar.or.kr)
인 쇄 경성문화사(02-786-2999)
* 비 매 품

제6회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서



서울지방법변호사회

06595 서울시 서초구 법원로1길 21 변호사회관
대표번호 02)6200-6200 www.seoulbar.or.kr