



**2021 시민건강실록**  
**PHI Annual Report 2021**



빈곤사회연대



Health for All Korea!  
**PEOPLE'S HEALTH  
MOVEMENT**  
KOREA

PHI Annual Report 2021

시민건강연구소 연보 2021

2021 시민건강실록

출판일 || 2022년 2월 11일

편집인 || 문 다 슬      시민건강연구소 상임연구원

필진 (가나다 순) || 권 시 정      시민건강연구소 영펠로우  
김 새 롬      시민건강연구소 비상임연구원  
김    선      시민건강연구소 상임연구원,  
                  한국민중건강운동 코디네이터  
김 성 이      시민건강연구소 상임연구원  
김 정 우      시민건강연구소 상임연구원  
김 지 민      시민건강연구소 영펠로우  
김 창 엽      시민건강연구소 소장  
박 상 은      플랫폼C 활동가  
박 유 경      시민건강연구소 회원  
박 한 솔      노동건강연대 활동가  
서 상 희      시민건강연구소 상임연구원  
이 동 근      건강사회를위한약사회 활동가  
정 성 철      빈곤사회연대 활동가  
최 홍 조      시민건강연구소 비상임연구원

펴낸 곳 || (사) 시민건강연구소  
서울시 동작구 사당로13길 36, 2층  
전화: 02-535-1848      팩스: 02-581-0339  
누리집: [www.health.re.kr](http://www.health.re.kr)  
전자우편: [people@health.re.kr](mailto:people@health.re.kr)

ISBN || 979-11-87195-24-5

## 머리말

올해도 <시민건강실록>을 발간합니다. 2015년부터 시작했으니, 벌써 일곱 번째 실록입니다. 우리는 매년, 한 해를 되돌아보며 주요 이슈를 선정하여 관련한 주요 동향을 기록하고, 건강과 인권의 관점에서 간략한 논평을 싣고 있습니다. 이렇게 발간하는 실록은 시민사회단체 연대의 결과물입니다. 올해는 건강사회를 위한 약사회, 노동건강연대, 빈곤사회연대, 플랫폼C, 그리고 한국민중건강운동이 시민건강연구소와 함께 <2021 시민건강실록> 작성에 힘을 실어주었습니다. 함께해주신 모든 분께 고마움을 전합니다.

무수히 많은 일이 있었던 만큼, <2021 시민건강실록>에 담은 이슈를 선정하는 데 그 어느 때보다 많은 고민과 논의가 필요했지만, 그럴수록 우리는 실록의 원칙, 건강과 인권을 생각했습니다. 그래서 작년에 이어 올해도 코로나19가 드러낸 불평등과 그 구조를 기록하기로 했습니다. 올해 백신접종을 시작하면서 우리는 아주 잠깐 포스트 코로나, 위드 코로나를 기대하기도 했었지만, 희망은 곧바로 우려로 바뀌었습니다. 또다시 '코로나 체제'가 기존의 불평등을 그대로 재현하고, 때로는 더욱 심화하는 것을 지켜보아야 했습니다. 이러한 상황은 비단 국내에 국한하지 않았습니다. 제약자본과 고소득 국가는 백신을 기회 삼아 자본주의적 이윤 추구를 적나라하게 드러냈고, 한 점 부끄러움을 몰랐습니다. 기후위기로 인한 재난의 불평등은 말할 것도 없습니다. 국내외에서 불평등 구조에 맞서려는 이런저런 많은 시도가 있었지만, 뚜렷한 성과는 없었습니다. 올해는 마침 제2차 공공보건의료 기본계획이 발표되기도 했습니다. 하지만 우리는 공공보건의료 강화와 지역불평등 완화 가능성을 낙관할 수만은 없었습니다. 외국인, 홀리스, 여성, 청년, 불안정 노동자, 어린이는 코로나19라는 '특수한' 상황에서 차별을 차별이라 말하지 못했고, 이들을 향한 차별과 혐오와 배제는 마찬가지로 '특수한' 상황을 핑계로, 노골적이기까지 했습니다. 정치인들은 이들의 존엄과 인권을 보호하는데 앞서기보다는 침묵을 택했습니다. 기후정의를 마땅히 고민해야 하나, 정치 없는 정치가 계속되고 있습니다. 그렇다고 우리는 이를 실패라 평가하지 않습니다. 중요한 것은 2021년, 시민들은 이 혼란 속에서 연대의 힘을 경험했고, 그 힘은 지금 이 순간에도 점점 더 끈끈해지고 있다는 사실입니다.

'살아낸다'는 표현이 더 어울리는 요즘, <2021 시민건강실록>이 새로 맞은 일 년의 삶을 준비하고, 한 달도 남지 않은 대선에서 더 나은 미래를 고민하는 데에 조금이나마 도움이 될 수 있기를 바랍니다.



## 〈 차례 〉

2021년, 어떤 일들이 있었나? .....	1
1. 공공보건의료 강화, 공감보다 실행이 필요할 때 .....	2
1.1. 주요 동향 .....	2
1.2. 논평 .....	6
2. 모두가 알지만 아무도 하지 않았다 - 지역 불평등 .....	8
2.1. 주요 동향 .....	8
2.2. 논평 .....	11
3. 국민 건강을 위한 외국인 보호? - 우리 안의 자국 중심주의 .....	13
3.1. 주요 동향 .....	13
3.2. 논평 .....	18
4. 코로나 시기 차별·불평등과 민주주의 .....	20
4.1. 주요 동향 .....	20
4.2. 논평 .....	23
5. 백신 글로벌 정의 - 눈앞의 이윤 추구와 이기심, 그리고... .....	25
5.1. 주요 동향 .....	25
5.2. 논평 .....	30
6. 침묵으로 외침을 가릴 수 없다 - 2021년, 차별금지법 제정을 한걸음 앞당기다 .....	32
6.1. 주요 동향 .....	32
6.2. 논평 .....	36
7. 불평등과 노동자 건강 - 중대재해법을 중심으로 .....	38
7.1. 주요 동향 .....	38
7.2. 논평 .....	43
8. 그리고 아무 일도 없었다 - 2021년 성과 재생산 건강과 권리를 되돌아보며 .....	45
8.1. 주요 동향 .....	45
8.2. 논평 .....	53
9. 젠더 폭력과 여성들의 죽음 .....	55
9.1. 주요 동향 .....	55
9.2. 논평 .....	60



10. '이대남'과 'MZ세대' 담론이 지운 청년들 .....	63
10.1. 주요 동향 .....	63
10.2. 논평 .....	67
11. 모두에게 안전하고 안정적인 주거권을 - 주거 불평등과 건강 .....	69
11.1. 주요 동향 .....	69
11.2. 논평 .....	73
12. 기후위기와 불평등 .....	74
12.1. 주요 동향 .....	74
12.2. 논평 .....	82
13. COVID-19 유행과 어린이·청소년 참여 .....	90
13.1. 주요 동향 .....	90
13.2. 논평 .....	92
14. '코로나 체제'에서의 불평등 심화 .....	95
14.1. 주요 동향 .....	95
14.2. 논평 .....	97



### 〈표 차례〉

표 1. 코로나19 의료제품 지적재산권 면제안 관련 회의	27
표 2. 시민사회가 정부에 보낸 공개서한에 대한 답변	29
표 3. 사업장 규모에 따른 유급병가 적용률	39
표 4. 고용형태에 따른 유급병가 적용률	39
표 5. 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 생애 전반 성·재생산권 보장의 추진과제	48
표 6. 2021년 성·재생산권 관련 여성단체와 전문가 활동	53
표 7. 최근 5년간 사이버음란물 범죄	56
표 8. 최근 5개년 디지털성범죄 사범 접수, 처리 현황	57
표 9. 최근 5개년 데이트 폭력 유형별 처리 현황	58
표 10. 어린이·청소년 의회 홈페이지 현황	91

### 〈그림 차례〉

그림 1. 차별금지법 제정에 관한 청원과 10만 명의 동의	33
그림 2. 스타벅스 '리유저블 컵 데이' 이벤트 포스터	42
그림 3. 서울 서대문구 이화여대 스타벅스1호점 인근 도로에 정차 중인 시위 트럭	43
그림 4. 제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진체계	47
그림 5. 2021년 평등의 세대 포럼이 제시한 성평등을 가속하기 위한 6대 행동강령	52
그림 6. 공공병원 감염병전담병원지정에 따른 노숙인 등의 의료공백 대책요구 기자회견 (2020.12.03.)	70
그림 7. 흑한기 홀리스에 대한 인권위 긴급 구제 요청 기자회견 (2021.01.11.)	72
그림 8. 2021년 최고온도 경신지역 10곳	74
그림 9. 알프스의 '빙하의 피' (2021.06)	75
그림 10. 중국 홍수 (2021.07)	75
그림 11. 캐나다 서부 해양생물 10억 마리 집단폐사 (2021.07)	75
그림 12. 필리핀 태풍 (2021.12)	75
그림 13. 109년 극한기상 현상 변화 추이	76
그림 14. 충남수산자원연구소 (04.12)	77
그림 15. 지리산 중봉 (2021.09)	77
그림 16. 탄소포집·저장기술	78
그림 17. 보건의료·건강권 운동 선언 (2021.11.06.)	79
그림 18. 기후정의 세계공동행동 행진 (2021.11.06.)	79
그림 19. 투발루 사이먼 코페 외무장관 COP26 연설모습	79
그림 20. 국내 대기업 RE100 미동참 비판 퍼포먼스	79
그림 21. HDI 국가그룹별 최고 습구온도로 인한 1인당 안전한 육체활동손실 평균 시간	80
그림 22. 말라리아에 대한 기후 적합성 변화	80
그림 23. 2019년 전세계 탄소 배출 불평등	85

### 〈부록 차례〉

부록 1. 클라이밋 액션 트래커(Climate Action Tracker)의 각국의 국가 온실가스 감축목표(NDC) 평가 결과	87
부록 2. 2021년 주요 기후재난	88

## 2021년, 어떤 일들이 있었나?

### 1월

01 '낙태죄' 폐지  
28 '일상 회복을 위한 코로나19 전 국민 무료 예방접종 실시' 계획 발표

처벌의 시대는 끝났다

#낙태죄없는2021년

### 6월

14 차별금지법 제정에 관한 국민동의청원 10만 명 달성  
17 루팡 올류센더 화재사건  
18 WHO, '코로나19 델타 변이가 전 세계 우세종이 되고 있다' 발표  
23 서울대학교 청소 노동자 사망

COVID-19 DELTA VARIANT

code: B.1.617.2  
mutation: E484Q & L452R

### 7월

12 벨기에, 독일 등 서유럽 홍수  
13 2022년 최저임금 9,160원 결정  
17 중국 허난성 중저우시 홍수

### 2월

01 미얀마 군부 쿠데타 발생  
10 '구미 3세 여아 사망사건' 발생  
24 트랜스젠더 활동가 김기홍 사망  
26 코로나바이러스19 백신, 첫 예방접종 시작

### 5월

06 미국, 코로나19 백신 지재권 유예안 동의  
10 WHO, 코로나19 델타 변이 '우려 변이' 지정  
21 한미정상, '한미 글로벌 백신 파트너십' 구축 발표  
22 공군 중사 성추행 및 2차 가해에 시달리다 자살  
27 잔여백신 실시간 확인 및 예약 (네이버, 카카오)

### 8월

05 문재인 대통령, 'K 글로벌 백신 허브화 비전 및 전략 보고 대회' 주재  
09 IPCC, 제6차 보고서 발표  
13 해군 중사 성추행 및 2차 가해 시달리다가 자살  
15 아프가니스탄 탈레반 재집권  
27 아프가니스탄 난민 입국

### 9월

02 민주노총 전국보건의료산업노동조합 정부 협상 타결, 총 파업 철회  
17 코로나19 백신 1차 예방접종 70% 달성  
25 '지금당장, 기후정의' 전국 동시다발 1인시위

### 3월

03 트랜스젠더 군인 변희수 하사 사망  
06 동아제약 성차별 면접 공론화  
08 경기도 외국인 노동자 대상 코로나19 진단검사 행정명령  
23 노원일가족 스톡킹 살인사건  
24 스톡킹 범죄의 처벌법 제정안 국회 본회의 통과

### 4월

05 정의당 장혜영 의원, '코로나19 대응을 위한 트립스 협정 일부 조항 적용의 일시 유예 촉구 결의안' 대표 발의  
07 부산시, 서울시 시장 보궐선거 (오세훈, 박형준 당선)  
16 인천 "모텔살이 아동학대" 사건 발생  
22 평택항 이선호씨 사망  
29 <제2차 공공보건의료 기본계획안('21~'25)> 공청회

### 12월

09 산업재해보상보험법 개정안 통과 (건강손상 자녀에 대한 보험금여의 특례 신설)  
22 소상공인, 자영업자 생존권 결의대회 개최  
27 서울대 청소노동자 산재 인정  
31 박근혜 신년 특별사면으로 석방  
31 공직선거법 개정 (국회의원 선거/지방선거 피선거권 연령 만 25세 - 18세)

### 11월

09 국회 법제사법위원회, 차별금지법 청원심사기한 2024년 5월 29일까지 연장  
10 차별금지법 제정을 위한 국회를 향한 시민대행진  
26 WHO, 코로나19 오미크론 변이 '우려변이' 지정

### 10월

06 여수 특성화고 실습생 홍정은 사망  
07 고 변희수 하사 전역처분 취소 청구 승소  
19 미국 시민단체 퍼블릭 시티즌, '화이자'의 힘' 보고서 발표  
21 스톡킹 처벌법 시행

- 1 -

## 1. 공공보건의료 강화, 공감보다 실행이 필요할 때

### 1.1. 주요 동향

2020년 코로나19 유행 이후, 한국에서 공공보건의료에 대한 관심이 그 어느 때보다 높다. 유행 초기 코로나19 환자들이 공공의료기관에 입원하는 동안 민간병원은 코로나19 환자들을 진료하지 않았다. 환자가 입원할 병상이 모자라 대기하고, 멀리 이송되는 것을 보면서 많은 사람이 공공의료 확충의 필요성을 절감했다. 특히 비수도권 지역에서 불안을 겪고, ‘우리 지역에 공공병원을 설립해 달라’는 요구도 있었다.<sup>1)</sup> 자주 언급되고 공론화되는 것은 가시적으로 확인할 수 있는 공공의료의 인프라와 관련된 것이다. 공공병원과 병상, 그리고 그곳에서 일하는 인력에 대한 부분까지 논의되고 있다. 공공의료 인프라만큼은 아니지만, 체계와 거버넌스에 대한 논의 역시 시민사회에서 제기되고 있다. 여기서는 2021년 한 해 동안 공론화되었던 공공보건의료의 인프라(주로 시설과 인력)와 체계에 대한 논의를 간략하게 정리하고자 한다.

#### 1) 공공보건의료 인프라 논의

한국의 공공의료기관과 병상의 비중이 OECD 평균과 비교해 턱없이 부족한 것은 어제, 오늘 일이 아니다. 하지만 그간 공공병상의 부족은 시민들의 큰 관심거리가 되지 못하다가, 코로나19로 새로운 국면을 맞았다. 코로나19 환자 진료에 있어서 공공병원과 민간병원 간 극명한 대비는 공공의료의 중요성을 환기했다. 민간병원에 병상 동원 행정명령을 2020년 12월에 이르러서야 처음으로 시행하고, 이후로도 여러 번 추가로 시행했지만 5% 남짓의 공공의료기관이 민간보다 2배 이상의 코로나19 입원환자를 치료한 것으로 나타났다. 그러나 공공병원의 입원환자 치료율에도 지역 간 격차가 나타났는데, 민간병원이 덜 선호하는 비수도권, 비광역시 지역 중 공공의료기관이 있는 제주도, 강원도, 경상남도 등에서는 그 비중이 90%를 상회하는 반면, 공공병원이 없는 울산에서는 1.4%에 불과했다.<sup>2)</sup>

이런 배경 속에서 정부는 공청회를 거쳐 2021년 6월 제2차 공공보건의료 기본계획(‘21~’25)을 발표했다. 전반적으로 공공의료 제공 기반이 취약함을 인정하며, 필수의료제공 체계 확충(규모·양), 공공보건의료 역량 강화(역량 질), 공공보건의료 제도 기반 강화(협력·지원) 등의 3대 분야에서

1) 한겨레(2021.09.13.) “울산의료원 설립 서명운동 22만여명 참여…울산 인구의 20%”, <https://url.kr/wnme31>

2) 청년의사(2021.09.27.) “코로나19 환자 68%가 공공병원 입원…울산은 1.4%만”, <https://url.kr/8vyr7f>



11개 추진 과제를 도출했다.<sup>3)</sup> 이 기본계획에 대해 시민사회는 정부의 공공의료 포기 선언이라 혹평했다.<sup>4)</sup> 정부가 ‘지역 공공병원 20개소를 확충’한다고 했지만, 이 중에서 신축은 단 3개소에 불과하고 그마저도 이미 설립이 확정된 지역을 재발표한 것에 불과하기 때문이다. 이러한 계획대로 지역 공공병원을 신축한다 해도 5년 뒤 공공병상 비율은 현재와 별 차이가 없으니, 정부가 공공의료 확충에 별 의지가 없다고 받아 들일만 하다.

코로나19 유행 기간 공공의료기관의 확충만큼 중요한 것은 의료인력에 관한 내용이다. 공공병상 부족만큼이나 만성적인 간호인력 부족을 겪는 가운데, 코로나19 유행 기간에 서울의 대형병원 3곳에서만 간호사 674명이 퇴직했다. 그만큼 남은 인력의 부담은 커질 수밖에 없었다.<sup>5)</sup> 그러나 정부의 인력 부족에 대한 인식과 대책 역시 안일했다. 열악한 간호사의 노동조건을 개선하기 위해 구체적인 예산과 계획을 마련하고 시행하는 것은 지지부진하기만 하다.

정부의 안일함을 확인할 수 있는 대표적인 장면은, 2021년 11월 단계적 일상회복을 추진하면서 병상확보 계획은 세워도, 인력충원에 대해서는 언급조차 하지 않은 것이다. 병상이 확보된다 한들 인력이 없으면 무용지물이다. 이미 한계 상황에 내몰린 간호사들은 다시 절망하고, 그나마 남은 간호사들마저 병원을 떠나게 되리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 이 같은 지적에 예비 간호사를 파견할 수 있다고 밝혔지만, 그것이 실제 땀질식으로라도 작동하고 간호사들의 부담을 덜어 줄 수 있을 것이라 장담할 수 없다.

이런 가운데 노동조합은 공공의료 확충과 더불어 간호인력 기준을 마련할 것을 정부에 요구했다. 이후 보건의료노조는 총파업을 앞두고 9월 2일 보건복지부와 노정합의를 타결했다. 감염병전문병원 설립, 공공병원 확충과 함께 코로나19 증증도별 간호사 배치기준에 관한 내용이 포함되었다. 또한 직종별 인력기준, 불법의료 근절 등과 더불어 간호등급 차등제를 상향 개편한다는 내용을 담았다.<sup>6)</sup>

그리고 9.2노정합의를 이행하기 위해 ‘공공의료 강화 3법’을 발의했다. 여기에는 공공병원 설립 시 예비타당성조사 면제(이하 예타 면제)를 위해 「국가재정법」, 공공병원의 공익적 적자 지원을 위해 「공공보건의료에 관한 법률」, 현행 50%인 공공병원 운영비 국비 분담율을 70~80%까지 확대하기 위해 「보조금관리에 관한 법률 시행령」개정이 포함된다.<sup>7)</sup>

3) 보건복지부 보도자료(2021.06.02.) 어디서든 믿고 이용할 수 있도록 공공보건의료 강화한다. <https://url.kr/etxro4>

4) 좋은공공병원만들기운동본부(준)(2021.06.03.) [공동성명] '제2차 공공보건의료 기본계획'은 정부의 공공의료 포기 선언. <https://url.kr/9t68rv>

5) JTBC뉴스(2021.09.15.) “간호사들, 수백 장 사직서 던지며 시위...”더는 못 버텨”, <https://url.kr/ml1qzi>

6) 전국보건의료산업노동조합 기자회견문(2021.09.02.) 보건의료노조 총파업 돌입 전 노정교섭 극적 타결! 국민과 함께 코로나19 반드시 극복하겠습니다. 의료현장에서 국민의 건강과 생명을 지키겠습니다. <https://url.kr/efhl45>

7) 전국보건의료산업노동조합 보도자료(2021.11.17.) 9.2 노정합의 이행 위한 공공의료 강화 3법 발의됐다.

<https://url.kr/j3tlh8>

한편, 공공운수노조 의료연대본부 역시 ‘간호사 1인당 담당 환자수 축소’ 10만 국민청원동의를 달성하였고, 보건복지부와 정례 협의를 약속해, 코로나19 병상 간호사 배치기준 시범적용 방안 및 예산 지원, 간호간병통합서비스 인력기준 상향 및 전면 확대, 간호사 1인당 환자수 축소 국립대병원 시범사업 등을 논의하고자 했다.<sup>8)</sup>

그러나 아직 이러한 합의와 논의들이 현실에서 충분히 이행되지 못하고 있다. 9월 28일 <코로나19 대응 간호사 인력 기준>이 마련되었으나, 병상 확보 행정명령과 같이 구체적인 규제가 없는 상태에서 병원들의 거부로 현실에서 시행되지 않았다. 국립대병원이 정부에 2022년 인력증원을 요청했지만, 기획재정부에 의해 거부돼, 요청한 인력의 36%가량만 승인됐다.<sup>9)</sup> 2022년 예산 편성을 보면 장기적인 과제 해결에서도 부족함이 느껴진다. 단적으로 신규 공공병원 신축 예산은 편성되지 않았다. <국립대병원 간호사 1인당 담당 환자수 축소 시범사업> 예산 편성은 국회 상임위 예비심사에서 의결되었지만 최종안에서 제외되었다. 노동조합과 시민단체가 인프라 확충을 위해 큰 노력을 기울였지만, 그 결실을 보기 위해서는 시간이 더 걸릴 전망이다.

## 2) 공공보건의료 시스템과 거버넌스

공공보건의료 인프라의 양적인 증가 없이 공공보건의료 역량을 강화하는 것은 불가능하다. 그러나 여전히 민간 중심 체계에서, 공공 인프라가 양적으로 다소 증가하더라도 이를 충분하다 할 수는 없다. 공공의료 병상 비중이 지금의 3배에 준하는 약 30%를 차지한다고 가정하면, 공공병원이 대부분의 감염병 환자를 담당하는 모습이 자연스러워 보일까? 공중보건‘위기’ 상황이라면서 70%를 차지하는 민간병상을 놀리고 있는 것은 여전히 부자연스럽다.

공공병상이 부족한데도 공공에만 의지하다가 1, 2차 유행을 경험하고 3차 유행이 돼서야 행정명령을 내려 민간병상을 동원할 수 있었다. 이후로도 여러 차례 행정명령을 내렸지만, 보상이 충분치 않다고 여기는 민간병원은 이를 꺼렸고, 보수언론은 오히려 국립중앙의료원이 돈벌이 의료를 하는 동안 민간만 쥐어짤라며 사실을 왜곡하는 지경에 이르렀다.<sup>10)</sup>

결국 가장 큰 피해를 본 집단은 공공병원 외에는 선택지가 없었던 취약계층이었다. 2021년 12월 국립중앙의료원, 서울의료원, 인천보훈병원, 근로복지공단 경기요양병원 등 공공병원 병상을 비우고 코로나19 환자만 돌보도록 하면서, HIV 감염인, 고엽제 후유증 환자, 상이군경, 진폐증 환자

8) 공공운수노조 의료연대본부(2021.11.11.) 의료연대본부 11월 11일 내 삶을 지켜주는 공공의료 5대요구안 쟁취 총력결의대회 진행. <https://url.kr/icapm7>

9) 공공운수노조 의료연대본부(2021.12.20.) 대통령 특별지시에 빠진 간호인력 대책! 정부는 병원노동자들이 환자의 생명을 지킬 수 있도록 인력대책을 마련하라! (<https://url.kr/el6ajt>)

10) 오마이뉴스(2021.12.10.) “‘무지, 허위, 저열’ 국립중앙의료원의 분노... <중앙> 안혜리의 ‘의도’”, <https://url.kr/xoq41p>

등은 의료 이용이 어려워졌다. 특히 지정된 병원만 이용할 수 있는 노숙인은 국립중앙의료원에 입원할 수 없게 되면서, 서울 시내에서 응급진료를 받을 수 있는 곳이 보라매병원 한 곳만 남았다.

이런 상황에서 시민사회는 공공병원에 입원 중인 노숙인에 대한 전원 대책을 마련하고, 민간의료기관이 공적 역할을 하도록 동원할 것을 요구했다.<sup>11)</sup> 노동조합 역시 확진자 증가에 따른 병상 동원과 확대 계획, 수도권과 지역의 상황을 정확하게 파악하여 조정·통제할 수 있는 시스템 등을 마련해야 한다고 목소리 높였다.<sup>12)</sup>

단순히 민간의료기관을 동원할 것을 넘어 장기적으로 공공의료관리청을 신설해야 한다는 주장도 있었다. 공공의료의 컨트롤타워를 수립하고 공공보건의료체계를 개편해야 한다는 것이다. 기관, 인력, 재정의 포괄적인 관리와 투입이 필요하고, 의료수요에 능동적으로 대응하는 데도 통합관리가 유리하다. 또한 근무 기피 지역에 인력배치를 위해 순환근무를 도입하고, 안정적인 노동조건을 제공할 수 있는 컨트롤타워가 필요하다는 주장이다.<sup>13)</sup> 시민사회에서는 이에 대해 입법과제와 재정에 관한 내용 등을 폭넓게 논의하고 있으나 아직 다양한 이해관계자들 간 조율은 이루어지지 않고 있다.

공공의료관리청과 같이 눈에 보이는 것은 아니지만, 공공의료 강화에서 민주적 거버넌스를 빼놓을 수 없다. 단지 중앙정부 혹은 지방정부 소유의 병원이라고 저절로 공적인 역할을 하고, 지역주민에 더 잘 반응하는 것은 아니다. 시민이 감시하고, 의견을 제시할 수 있는 공식적 통로를 확립하는 것이 중요하다.

보건복지부 역시 공공보건의료 정책을 논의하는 공공보건의료정책심의위원회와 시·도 공공보건의료위원회를 구성·운영하는 근거를 마련하면서, “공공보건의료를 체계적으로 발전시키기 위해서는 인프라 확충 못지않게 관련 거버넌스 등 행정 측면의 논의·지원 체계가 갖춰져야 한다”고 강조했다.<sup>14)</sup> 그러나 여기서 거버넌스는 민주성에 방점을 두고 있지 않은 듯 보인다. 규정상 공공보건의료정책심의위원회 위원은 20명 중 당연직으로 관계 부처 차관 9명, 공공보건의료 수요자 및 공급자 대표, 전문가 등 11명이 위촉직으로 구성된다. 그런데 11명의 위촉직 중 6명을 공급자 단체로 지정하면서, 단 3명만 수요자 단체로 선정하고, 그나마도 ‘공공의료 공급자’를 대변한다고 할 수 없는 의사협회와 간호사협회가 포함되니 시민사회에서 강력히 반발했다. 그러나 보건복지부는 공급자와 정부 중심의 위원 편성을 단행하여 대다수 평범한 시민들과 노동자들의 목소리가 대

11) 2021홈리스추모제공동기획단(2021.12.22.) [공동성명] 국립의료원, 서울의료원 입원 홈리스에 대한 전원대책 마련하라. <https://url.kr/zuaxd9>

12) 공공운수노조 의료연대본부(2021.12.22.) 공공병원은 정부가 ‘특’치면 계속 나오는 코로나 자판기가 아니다. <https://url.kr/3n1y9x>

13) 이찬진. (2021). 시민사회가 제안하는 공공의료전달체계 개혁방향과 입법과제. 시민사회가 제안하는 공공의료전달체계 개혁방안 토론회 발제문. <https://url.kr/yru8a5>

14) 보건복지부 보도자료(2021.09.14.) 공공보건의료법 시행령 개정안 국무회의 의결. <https://url.kr/xed7n1>

변될 수 없는 구조를 만들었다.<sup>15)</sup>

민주적 거버넌스는 중앙 수준의 의사결정뿐 아니라 지역사회와 조직 수준까지 모든 수준에서 중요하다. 감염병 위기로 인해 의료공백을 경험하는 가운데, 건강세상네트워크와 HIV 감염인, 이주민과 난민, 장애인, 홈리스 등의 인권을 옹호하는 단체들은 ‘좋은’ 공공병원을 만들기 위해 직간접적인 차별 없는 병원이 되는 것이 중요하다고 역설했다.<sup>16)</sup> 그러나 이런 주장이 무색하게 공공병원은 또다시 소수자들을 거리로 내몰았다. 만약 의사결정에 영향을 받는 사람의 목소리가 배제되지 않았다면, 공공병원의 소개 조치가 그토록 쉽게 이루어질 수 있었을까.

## 1.2. 논평

2021년 정부는 공공의료 강화의 필요성에 공감한다며, 제2차 공공보건의료 기본계획을 통해 공공의료를 확충하겠다고 밝혔다. 또한 공공보건의료정책심의위원회 운영 근거를 마련하며 거버넌스의 중요성을 언급했다. 그러나 실질적인 계획과 실행을 보면 기대에 크게 못 미친다.

시민단체와 노동조합은 시민들의 요구가 가장 잘 드러나는 공공병원 건립과 인력충원 등 인프라 확충, 그리고 공공보건의료전달체계와 민주적 거버넌스 확립 등 다방면으로 목소리를 높였다. 그 와중에 정부가 시민사회 요구를 일부 수용하게 만드는 진전도 있었다. 정리하면, 신공공관리 체제와 민간 중심의 보건의료체계에서 이익을 얻는 경제권력의 영향력을 확인했지만, 한편으로 코로나19 유행 이후 거세진 시민들의 공공성 강화 요구에 힘입어 다소간의 틈새를 만든 형국이다.

한 가지 주목할 것은, 흔히들 ‘공공보건의료’로 통칭하고 있지만, 정부와 시민사회 모두 내용은 공공의료(병원)에 치우쳐져 있다는 것이다. 공중보건 위기 상황에서 병원 못지않게 보건소의 부담이 크게 늘었다. 그러나 공공의료를 확충해야 한다든가, 우리 지역에 공공병원을 지어달라는 요구는 있어도, 공공보건을 강화해야 한다든가, 보건소를 더 지어달라는 요구는 찾아보기 힘들다. 인력 부족 역시 보건소의 심각한 문제지만 병원의 인력 부족에 비하면 주목을 받지 못하고 있다. 사실 의료에 비해 보건이 소외된 것은 새로운 현상은 아니지만, 이러한 현상이 계속된다면 보건에서도 민간의 역할과 영향력이 더 커지고, 보건당국으로서 보건소의 전문성과 권위가 축소될 우려가 있다. 이미 민간위탁 없는 예방접종은 이제 생각하기 힘들고, 보건소의 인력은 기능보다 늘어나지 않으며, 비정규직 인력에 의존하고 있다.

15) 좋은공공병원만들기운동본부(준)(2022.01.12.) [공동성명]공공보건의료정책심의위원회의 공급자편향 위원 구성을 규탄한다! <https://url.kr/ghbqz5>

16) 건강세상네트워크 소식지(2021.12.) [12/7] 차별없는 공공병원을 만들기 위한 연대방안 모색 집담회. <https://url.kr/u42frw>

또 한 가지 특징은 논의가 중앙 수준에 집중돼 있다는 것이다. 중앙집중적 시스템 아래에서 상위의 제도와 거버넌스를 바꾸는 것이 커다란 변화를 일으키는 방법이긴 하다. 지역에서는 권한과 자원이 부족한 것도 현실이다. 그렇다면 현재의 맥락 변혁적 활동도 필요한 것이 아닐까. 지역 수준에서도 각각의 거버넌스와 필요에 대해 논의할 수 있는 토대를 구축할 필요가 있다.

공공보건의료 강화는 중앙 수준에서 공공병원 몇 개를 확충하는 것에 한정되지 않는다. 인프라 확충과 함께 체계를 다뤄야 하고, 더 나아가 체제의 문제이기도 하다. 보건의료를 산업으로 바라보는 관점, 저비용 고효율이 공공조직 운영의 최우선 원리가 되는 신공공관리, 생명보다 이윤이 우선하는 체제를 넘어서야 한다. 결국 국가권력과 경제권력에 맞서는 사회권력의 영향력을 확대하고, 다양한 영역과 수준에서 민주적 의사결정 과정과 민주적 통제를 확립해야 한다.

## 2. 모두가 알지만 아무도 하지 않았다 - 지역 불평등

### 2.1. 주요 동향

#### 1) 지역 건강과 보건의료 불평등 - 모두가 알지만 아무도 하지 않았다

도시와 농촌, 수도권과 비수도권, 서울과 비서울 사이에 산업, 교육, 문화, 의료 등 주요 사회경제적 인프라에는 명확한 불평등이 존재한다. 저출산 고령화, 지방소멸과 더불어 의료 취약지라는 개념이 익숙해진 것도 오래되었다. 사회적 박탈 수준으로 총칭하기도 하는 지역의 다차원적 불리함은 결국 의료이용의 불평등과 건강 불평등으로 나타나고 있다. 2020년 등장한 코로나19 유행은 사회의 모든 취약함을 재조명했고 지역도 예외는 아니었다. 감염 확산 위험은 인구가 집중된 수도권에서 더 컸지만, 환자를 치료할 수 있는 의료 인프라와 감염병 대응을 일선에서 담당해야 할 보건기관 인력이 부족한 지역은 더 큰 의료 공백과 공공보건 서비스 공백에 노출되었다. 유행이 길어질수록 인력의 피로와 소모가 누적되고 고통은 기존의 불평등한 사회구조를 발판 삼아 더 불평등하게 누적되었으며, 어쩌면 그 덕분에라도 지역 공공의료 확충의 기회가 생기는 듯했다. 지역은 원래 의료기관도 부족하고 멀고 불편할 수밖에 없다는 인식을 조금은 떨쳐내고 지역에도 감염병에 대응하고 마음 놓고 치료받을 수 있는 공공의료기관이 있어야 한다는 당연한 문제를 사회적 의제로 끌어올리는 데 성공한 것이다.

그럼에도 2021년은 지역 건강 불평등, 그나마 당장 피부에 와닿고 실제 요구도 컸던 지역 의료 불평등까지 생각보다 두드러진 변화를 찾아보기 어려웠던 해였다. 모두가 아는 문제이지만 해결해야 할 주체는 드러나지 않았다. 지역 불평등은 지방선거와 총선이 있던 해에 잠시 주요 이슈가 될 수 있었을지언정, 올해 국감은 보건복지위에서 이렇다 할 지역 이슈가 제기되지도 않았고 대선을 앞둔 2021년 말까지 주요 의제로 떠오르지 못했다. 그나마 연말이 가까울 때 쯤 이재명 대선후보가 공공보건의료 정책 중 하나로 지역 격차 해소를 발표한 것이 전부이다.<sup>17)</sup> 구체적으로 모든 지역에 공공병원을 충분히 마련, 필수의료인력을 충분히 확보, 지역 필수의료분야에 별도 수가가산제 도입, 지역 의사제, 지역간호사제, 공공임상교수제 등을 포함한다. 하지만 이 모든 내용은 2018년부터 정부가 제시했던 공공보건의료 발전종합대책의 연장선에서 크게 벗어나지는 않는다.

17) 아이뉴스(2021.12.31.) “이재명, 공공의료 공약 발표…“전 국민 주치의제 도입할 것””,  
[https://www.inews24.com/view/1438267?utm\\_source=pocket\\_mylist](https://www.inews24.com/view/1438267?utm_source=pocket_mylist)

의료의 지역 격차를 줄인다는 목표를 가진 정책이라면 더욱 그 기저의 사회 구조적 불평등을 고려해야 한다. 대표적으로 지역간호사제의 경우 2020년 말에 지역공공간호사 법안이 발의된 후 논의 중인 법안으로, 2021년 4월, 제도를 비판하는 토론회가 열리기도 했다.<sup>18)</sup> 발의된 제도의 내용에는 선발된 간호대생에게 장학금을 지급하는 대신 특정 지역에서 5년간 의무복무하도록 하고, 이를 어기면 등록금 반납과 면허 취소 조건이 담겼다. 본래 제도의 취지는 지역에서 근무하는 간호인력을 확보하기 위한 것이지만 지역의 정주여건이 불리한 것과 별개로 의사 인력시장과 달리 지방으로 갈수록 임금수준과 노동조건이 더 열악해지는 간호사 인력시장을 고려하지 못한 법이라는 비판이 제기되었다. 개방체계에서 의료를 둘러싼 사회경제적 구조와 기제를 이해하기보다 의료를 독립적이고 폐쇄된 체계로 이해하는 한 지역 불평등 해소로 나아가기 어려울 것이다. 시설을 추가하고 표적 인력만 확보하겠다는 정책이 공허한 이유다. 2021년 9월에는 지방 의약대, 간호대, 의치학전문대 신입생의 일정 비율 이상을 지역인재로 선발하도록 의무화하는 지방대·지역인재육성법 시행령의 개정이 있었다. 그러나 시민건강논평에서 다루었듯이 의대나 병원을 지으면 사람들이 모여들어 지역이 저절로 번영하며, 지역학생을 지역의대에 더 많이 입학시키면 지역 인재 유출이 줄어들고 지방소멸을 막을 수 있으리라는 생각은 구조적 불평등과 강고한 수도권 중심 권력관계를 못 본 척하는 기만에 가깝다.

*“수도권을 중심으로 인구와 산업, 교육과 문화가 한없이 집중되도록 만든 강고한 권력의 패러다임, 그것을 내재화한 사람들의 인식과 규범을 어떻게 해체할 것인지에 대한 논의와 사회적 합의, 즉 힘의 관계를 재구성하지 않고는 지역 불평등을 개선할 수 없다.”<sup>19)</sup>*

더 근본적인 문제는 우리 사회가 지역 불평등을 당연한 것으로 받아들이고 현실을 정확히 측정하거나 헤아려보아야 한다는 관심을 점점 잃어가는 것이다. 조사 자체의 한계도 있는데, 보통 전국민을 대상으로 하는 국가 수준의 조사는 대표성이나 표준화를 고려해 지역의 특수성을 고려하기 어려운 경향이 있다. 그와 별개로 지역에서 응급실이 폐업하거나 부족한 인프라로 사망사고가 나는 등의 자극적인 기사 이외에 지역의 건강과 의료 실태가 어떤지 조망하는 연구도 공식적인 보고도 부족한 것이 사실이다. 지역소멸과 더불어 실제로 의료시장이 어디서 얼마나 붕괴되고 있는지, 지역 건강불평등은 나아지고 있는지, 나빠지고 있는지 찾아보기 어려웠다.

군 지역, 읍면 지역일수록 거주 인구가 적고, 소위 ‘보편적’인 삶의 방식이 아닐수록 사람들은 그

18) 참여와혁신(2021.04.28.) “현실 외면한 지역공공간호사법…불평등만 심화”,

[https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=27046&utm\\_source=pocket\\_mylist](https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=27046&utm_source=pocket_mylist)

19) 시민건강연구소(2021.09.20.) [시민건강논평] ‘지역균형발전’을 넘어 ‘권력균형발전’으로.

<http://health.re.kr/?p=8490>

구체적인 삶의 모습과 어려움을 잘 모른다. 지방은 귀촌의 여유, 자연환경의 아름다움과 여행, 지역 특산물과 맛집으로만 대표될 뿐 그곳에서 일상을 살아가며 겪게 되는 불편함과 부족함에 대해서는 좀처럼 인식될 기회가 없다. 지역의 의료이용은 미충족의료 또는 관내의료이용(자체충족률), 기준시간 내 접근 인구 비율 정도의 지표로 순위 매기지만 그러한 숫자로 알 수 없는 현실들이 있다. 같은 지역응급의료센터로 지정되어 수치로는 1개소로 같더라도 서울과 지방에 위치한 의료기관이 수행할 수 있는 기능, 역량, 주변 환경과 조건은 천차만별이다. 집과 의료기관 사이의 이동거리가 동일하게 산출되더라도 도로가 잘 정비되고 운전할 수 있는 도시 젊은이와 차가 없는 시골 노인 사이의 접근 가능성은 하늘과 땅 차이일 것이다. 지역에서 찾을 수 있는 의료기관의 선택지 범위, 지역에 없는 의료를 이용하기 위해 타지로 나가는데 드는 시간, 알아보는데 드는 노력, 낯설, 기회비용은 지역에 살기 때문에 당연히 지불해야 할 것으로 여겨 소거된다. 중앙과 전문가의 기준에서 설정된 미충족의료 지표는 어찌 되었건 병원에 다녀왔으면 문제가 없이 충족한 것으로 여긴다. 그야말로 모로가도 서울만 가면 된다는 식이다. 중앙에서 관리하기 위한 지역의 건강과 의료지표가 아닌 지역에 사는 사람들의 건강과 의료이용의 어려움을 대변하는 지표는 여전히 발전하지 않았다.

## 2) 지역 의료 불평등을 해결할 유일한 정책, 공공보건의료 인프라 확충일까

고령화와 지역소멸은 공공보건의료 확충의 주요한 배경이자 기회가 되었다. 90% 이상인 민간 중심의 의료서비스 제공체계는 인구가 줄어들어 소비력이 축소되는 지역에서부터 흔들리기 시작하는 조짐을 보였다. 응급, 소아, 분만과 같이 수익성이 적은 필수의료 영역에서부터 민간은 할 수 없고 공공이 할 수밖에 없다는 인식은 필수의료 취약지 지원정책과 지역 공공병원 설립요구의 배경이 되었다. 보건복지부가 2018년도에 발표한 ‘공공보건의료 발전 종합대책’의 비전은 ‘필수의료의 지역 격차 없는 포용국가 실현’으로 이후에 2019년과 2020년에 연속해서 발표한 ‘믿고 이용할 수 있는 지역의료 강화대책’과 ‘감염병 효과적 대응 및 지역 필수의료 지원을 위한 공공의료체계 강화 방안’도 그 핵심 배경에 필수보건의료의 지역격차 해소가 깔려 있다.

3개년에 걸친 정부 계획을 바탕으로 2021년에는 제2차 공공보건의료 기본계획이 수립되었으나 안이 제시된 청문회 시점부터 최종 발표 이후까지 보건의료 전문가는 물론 노조와 보건의료관련 시민단체 연합으로부터 거센 비판을 받았다.<sup>20)</sup> 지역 공공병원 확충 계획은 수가 턱없이 부족해 이 계획대로 모두 진행한다 하더라도 5년 뒤 공공병상이 9.6%에 불과하며, 절차적으로도 시민의 의견이 충분히 반영되지 못했다는 것이다. 게다가 이미 관련 연구들을 통해 전국 진료권마다 필요한 인력과

20) 참여연대(2021.06.30.) [공동성명] ‘제2차 공공보건의료 기본계획’은 정부의 공공의료 포기 선언.

<https://www.peoplepower21.org/Welfare/1797245>



자원 총량 계산이 마무리된 상태인데도 5개년 기본계획 안에 지역의 공공의료 인프라를 언제까지 얼마나 확대해나갈지에 대한 구체적 목표조차 없었다.<sup>21)</sup>

한편, 공공의료 인프라 확충이 지역에서 워낙 중요하고 기본적인 문제이기는 하지만 의제가 되는 주제가 병상 확충에 국한되고, 인프라 이외에 거버넌스 등을 포함해 지역 공공의료체계 강화와 관련된 여러 다른 중요한 문제들이 수면 위로 나오지 못하고 있는 것은 지금의 사회적 한계를 반영한다. 지역 간 필수의료 격차를 줄이기 위해 인프라 확충 다음으로 정부가 강조하는 것은 권역과 지역 책임의료기관을 지정하여 관련 기관과 연계·협력을 수행하도록 하여 지역의 필수의료 자체충족률을 확보하는 것이다. 이를 위해 2021년 7월 ‘공공보건의료에 관한 법률’ 법 개정에는 권역/지역 책임의료기관이 부원장급 공공의료본부 조직을 만들어 공공의료전담조직의 위상을 높이려는 내용이 포함되었다. 특히 권역책임의료기관 수준에서 각각 별도로 운영되는 응급, 심뇌혈관질환, 암센터 등 관련 공공전문센터를 아우르고 권역 안에서 체계적인 공공보건의료사업을 수행하게 하기 위함이다.

이와 발맞추어 교육부에서도 10월 초, 국립대학교병원의 공공성을 강화하기 위해 공공부문 부원장을 새로 도입하고 공공의료 전담조직을 설치하여 담당하게 하는 ‘국립대학교병원 설치법’ 등 4개 법률 시행령 개정안을 입법 예고했다. 그러나 현장에서는 이러한 조치에 대해 부정적인 반응이 우세하였고,<sup>22)</sup> 2021년까지 국립대학교병원에 지정된 13개 권역책임의료기관 중 유의미한 조직을 갖춘 공공의료본부를 설치한 곳은 제주대, 충남대, 경북대학교병원 세 곳뿐이었다. 책임의료기관 공공의료 전담조직만으로 지역 전체에 유의미한 역할을 하기에는 한계가 있으며 시도 광역 지자체와 시군구 기초 지자체의 역할과 책임 확대가 중요하다는 목소리가 지속적으로 제기되었다. 이와 관련하여 2018년 공공보건의료 발전종합대책 이후로도 계속해서 공공보건의료 거버넌스 구축을 위해 시도 수준에 공공보건의료위원회를 설치하도록 촉구했지만 17개 시도 중 시행령이 개정되기 전 위원회를 구성한 곳으로는 경남과 부산, 그리고 2021년까지 시행령에 맞추어 조례가 개정된 곳은 울산, 경기, 충북, 충남, 전남, 경남, 제주 지역에 그쳤다.

## 2.2. 논평

2021년 지역 불평등은 지속되었고 아마도 심해졌을 것이다. 반대하는 힘이 약하고 지역 불평등을 야기하는 중앙과 서울과 수도권 중심의 강고한 권력관계가 딱히 변하지 않았다면 권력이 동반하는

21) 팝콘뉴스(2021.04.26.) “예산도 문제점도 불분명”...정부 ‘2차 공공의료 기본계획’ 쓴소리”, <http://www.popcornnews.net/28648>

22) 청년의사(2021.10.26.) “국립대명원 ‘공공부원장’ 신설 추진에 “낙하산 인사용 아니냐” 비판”, <https://www.docdocdoc.co.kr/news/articleView.html?idxno=2015932>

자원을 기반으로 재생산되며 강화되기 때문이다. 힘의 관계를 재구성하는 것은 국가와 시장과 시민 사회 권력 사이의 정치적 역동 속에서 가능할 것이나 지금의 지역 보건의료 불평등은 ‘탈정치화’ 되어 있다. 이는 용어에서도 엿보이는데, 최근 공공보건의료 정책문서나 연구 공모에서는 권력이 작동하는 사회구조적 특성에 따른 체계적 차이로서 ‘지역 불평등’이라는 용어보다 집단 사이의 객관적 차이를 강조하는 ‘지역 격차’라는 표현을 훨씬 더 자주 사용한다. 이는 누구의 시각일까요 생각해보자. 지역이 불평등하다는 것을 모두가 아는데 왜 아무도 바꾸지 않았는가를 설명하려면 누가 지역 불평등에 책임을 지고 있는지를 살펴봐야 한다. 한 가지 사례로 지역 격차 해소를 비전으로 삼는다는 이번 공공보건의료 기본계획의 공청회에서 발표자와 토론자 중 비수도권 ‘지역’을 대표하는 사람은 없었다.

보건의료 제도는 재정 기전인 건강보험부터 보건기관의 위계에 이르기까지 중앙집중적 체계로 구성되며 지역이 자체적인 책임과 재량을 가지고 할 수 있는 일의 비중은 매우 작다. 지역의 보건의료 시설, 인력, 재정, 평가의 많은 부분이 중앙의 통제와 관리에 달려있기 때문에 지방정부는 할 수 있는 일이 없는 동시에 책임에서 가볍다. 정치, 행정, 재정적 지방분권, 탈중앙집중화 무엇이든 좋다. 지역 보건의료 불평등에 기여하는 권력 기울기가 바뀌려면 공공보건의료에서든 대선공약에서든 지방정부가 지역의 보건의료에 더 많은 책무와 재량을 가질 수 있도록 해야 한다. 지방정부의 책무 강화와 더불어 지방정부를 감시하고 움직이도록 압력을 가하게 하는 시민(지역주민)권력 강화 또한 장기적이면서 필수적인 과제다.

건강과 보건의료의 지역 불평등을 해소하기 위한 전략으로 현재로서는 공공보건의료가 거의 유일한 수단인 것처럼 보인다. 그러나 공공보건의료가 지역 불평등을 해소하기 위한 차선책인지 출발점인지를 진지하게 생각해볼 필요가 있다. 권역/지역책임의료기관이 권역과 지역 내에서 필수로 자체 충족을 위해 할 수 있는 일이 얼마나 제한적일지는 기존의 국립대학교병원과 300병상이 채 되지 않는 수많은 지방의료원의 현재 기능을 떠올려보면 알 수 있을 것이다. 지역 건강불평등의 기저에는 산업, 재정, 정치 등의 거시 요인을 포함한 사회적 결정요인이 작동하고, 의료불평등만 해도 민간의료시장이 훨씬 더 넓고 그 영향이 크다. 이를 한 줌의 공공의료로 해결하고자 한다면 안 하는 것보다는 낫다는 수준이 아니라 이를 마중물로 삼아 어떻게 지역 전체 체계의 변화를 이끌어낼 수 있을 것인지에 대해 조금 더 현실적이고 장기적인 계획을 세워야 하는 게 아닐까?

### 3. 국민 건강을 위한 외국인 보호? - 우리 안의 자국 중심주의

#### 3.1. 주요 동향

한국은 1948년 헌법부터 지금까지 헌법의 주어를 ‘국민’으로 두고 그 권리와 의무를 규정하는 한편 ‘외국인’은 ‘국제법과 조약이 정하는바’에 따라 그 ‘지위’를 보장하도록 하고 있다. 헌법의 이러한 구분은 법체계 전반에 영향을 주어 ‘외국인’을 각종 권리와 의무에서 배제하는 메커니즘으로 작동한다.<sup>23)</sup> 코로나19 방역 관련 근거가 되는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 감염병 예방법)의 목적 역시 ‘국민 건강’의 증진 및 유지다. 국민과 외국인을 철저히 나누는 우리의 세계관은 코로나19 팬데믹이 계속되는 속에서, 자국 중심주의에 기초한 정책의 시행과 정당화를 뒷받침하고 있다. 2021년 한국의 자국 중심주의가 어떤 방식으로 드러났는지 이주민과 난민 문제를 중심으로 살펴보자.

##### 1) 이주민에게 차별적으로 적용되는 K방역 원칙

신속한 검사, 추적, 격리 및 치료로 상징되는 K-방역은 사실 내국인과 외국인의 차별을 명확히 두고 있다. ‘방역 관점’에서의 평등한 조치는 국적과 체류자격에 따라 실제로는 다르게 적용되었다. 가장 대표적이고 잘 알려진 차별은 2021년 3월의 외국인 코로나19 검사 행정명령과 외국인 채용 시 PCR검사 의무화이다. 공동 숙소 등 집단감염에 취약한 요인들이 있었음에도 코로나19 대유행 1년 차인 2020년에는 한국에서 이주노동자들의 집단감염이 발생하지 않았다. 이주노동자들의 사회적 접촉이 적었기 때문에 발생한 역설이었다. 그러나 2021년 2월, 남양주의 한 플라스틱 제조공장에서 이주노동자 집단감염이 발생했다. 이 공장은 직원 177명 중 이주노동자가 145명이었는데, 이 중 120명이 코로나19에 감염된 것이다.<sup>24)</sup> 이를 계기로 경기도는 3월 8일 외국인 노동자·외국인 고용 사업주를 대상으로 코로나19검사 실시 행정명령을 내리고 서울시도 이를 뒤따랐다. 또한, 경기도가 PCR 검사에서 음성 확인된 외국인만 신규 채용하도록 규정한 이후 같은 조치가 전국적으로 퍼져나갔다.

23) 김철효. (2021). 비국민과 이주 배경 국민은 한국 사회운동의 주체가 될 수 있는가?: 이주민 운동의 성찰과 전망. *경제와사회*, 6, 121-162.

24) 매일노동뉴스(2021.02.18.). “[이주노동자에게 불친절한 방역지침] 남양주 진관산단 115명 코로나19 확진”,

<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201375>;

서울신문(2022.02.22.). “남양주 진관산단 공장 관련 9명 추가 확진…누적 171명”,

<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210222500229>

이주민들은 정보 부족과 강제 출국의 두려움으로 검사를 원해도 받기가 어렵거나, 검사를 피할 수밖에 없는 상황에 부닥쳐 있었다. 사실 검사와 치료를 받지 못하는 것은 결국 이주민 자신의 건강에 가장 큰 위협이 된다. 예를 들어 2021년 2월 말, 한 이주노동자가 감기 증세로 앓다 사망한 후 코로나19 사후 확진이 된 일도 있었다.<sup>25)</sup> 그러나 정부는 ‘외국인’에 대해서는 자발적 협조에 대한 설득을 더 빠르게 철회했다.

자가격리에 대한 지원에서도 자국민과 이주민은 차별 대우를 받고 있다. 자가격리 시 지자체에서 지원되는 생활지원금은 내국인의 경우 가구 구성원 수에 따라 생활지원비를 받을 수 있지만 (2021년 기준 1인 가구 474,600원, 4인 가구 1,266,900원), 외국인의 경우 가구 구성원 수와 관련 없이 무조건 1인 기준으로만 지급된다.<sup>26)</sup> 불충분한 경제적 지원과 함께 자가격리할 공간 마련의 어려움은 이들로하여금 밀접접촉자로 분류되어 자가격리를 통보받아도 실제로는 제대로 격리를 할 수 없게 했다.

여기에 자국 중심주의적 배제와 차별의 목소리가 더해져 외국인에 대한 정책의 차별적 대응은 더욱 심화되었다. 외국인에 대한 자가격리 생활지원금은 2020년 3월 말부터 시행되었는데, 시행 시 반대 여론이 일어 정부가 내국인과 외국인 간 차등을 두고 있다고 해명해야 할 정도였다. 또한, 국적과 상관없이 한국에서 확진판정 받는 경우 무료 치료가 원칙이었으나, 이에 대한 자국민의 반발이 일었고, 그 결과 2020년 8월 감염병 예방법이 변경됐다. 현재 해외유입 확진자에 대해서는 상호주의에 입각해서 치료비를 지원하고 있는데, 2021년 11월 기준 전액 지원 국가는 61개국, 일부 지원 국가는 60개국, 미지원 국가는 52개국이다. 이중 고용허가제 16개국 중 전액 지원이 되는 국가는 동티모르, 몽골, 우즈베키스탄 3개국밖에 되지 않는다. 다른 13개국 출신 이주노동자들은 한 국에 일하러 입국하더라도, 입국 후 10일 이내에 확진될 경우 상당한 재정적 부담을 지게 되어있다.

## 2) 이주민 백신 접종의 어려움

국제적인 백신 분배 원칙은 기본적으로 백신이 ‘현재의 불의를 완화하는 수단’이 되어야 한다고 말한다. 코로나19 백신은 사회적 소외계층에게 백신이 주어질 때만 그 효과를 극대화할 수 있으며, 따라서 이들을 보호하는 데 우선 사용해야 한다는 내용을 포함하고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 한국은 2021

25) SBS(2021.03.08.) ““추방될까 봐 검사 무서워”...어느 이주노동자의 죽음”,

[https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1006234604](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006234604)

26) 동아일보(2020.03.20.) “국내입국 외국인도 자가격리하면 생활비 지원...1인 45만원”,

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200320/100253763/1>

27) 최은경. (2020). 코로나19 백신 누가 먼저 맞아야 할까. Epi, 14, 80-87.

년 2월 백신 접종 계획 발표 시 단기체류 외국인 대상 접종 계획은 추후 결정하겠다고 유보했다. 정부의 백신 접종 기본 계획이 공적 마스크 제도와 유사하게 난민신청자, 미등록외국인, 기타 건강보험 미가입자 등을 제외한다는 측면에서 이 조치는 비판을 받았다. 2021년 4월 6일, 코로나19 예방접종대응추진단이 미등록 이주민에게도 백신을 제공할 것이라는 계획을 밝히면서 체류 자격과 상관없이 이주민 전체에 대한 예방접종의 길이 열렸다.<sup>28)</sup>

그러나 내국인 중 18~49세 예약이 마무리되고 접종을 시작한 8월 말, 외국인들의 백신 접종률은 내국인에 비해 상당히 낮았고, 확진자 중 외국인 비중이 늘어나기 시작했다. 8월 28일 기준 합법체류 외국인의 백신 접종 완료율은 32.3%, 미등록외국인의 백신 접종 완료율은 5.7%에 그치고 있었다.<sup>29)</sup> 8월 26일부터 18세~49세 백신 접종이 시작되면서 내국인과 외국인의 접종률 차이는 빠르게 벌어졌다.

이주민의 낮은 백신 접종률에는 복합적인 원인이 있었다. 첫 번째로, 등록 여부를 떠나 한국어 이해가 어려우면 온라인, 전화 예약 모두가 쉽지 않았다. 두 번째로 백신을 맞기 위해 평일에 시간을 내는 것이 어려운 이주노동자가 많다는 점도 백신 접종 예약의 어려움으로 작용했다.

셋째, 임시관리번호는 미등록 이주민의 백신 접종 어려움을 더 가중시켰다. 미등록 이주민은 보건소에서 임시관리번호를 부여받아야 예방접종을 할 수 있었는데, 이 자체가 큰 장벽이었다. 아무리 강제 출국이 되지 않는다고 홍보한들, 공공기관인 보건소에 방문하여 체류기한이 만료된 여권을 내보이는 것 자체가 부담이기 때문이다.<sup>30)</sup> 마지막으로 의사소통 문제가 있었다. 특히 정부의 미등록 이주민 접종 시행 첫 달인 8월이 특히 혼란스러운 시기였던 것으로 보인다. 시행 지침이 구체적이지 않아, 미등록 이주민이 접종 대상인 것을 모르는 지자체도 있었으며, 8월 초 한 지역 보건소에서 는 사업주와 동행한 미등록 이주민들이 단속반에 체포되는 일도 있었다.<sup>31)</sup>

### 3) '외국인 백신 특별접종' 시행의 의도

8월부터 외국인 확진자가 증가하고 나서야 언론과 정부는 이주민 백신 접종에 관심을 가지기 시작했다. 이주민 확진 비율이 가장 높았던 추석 연휴 직후, 9월 19~25일 1주간 인구 10만 명당 코로나19 발생률은 내국인은 23명, 같은 기간 외국인 208명 발생해, 외국인의 코로나19 감염률이 내

28) 박효민. (2021) 외국인과 코로나19 백신정책. 이민정책연구원 이슈브리프, 02.

29) 법무부(2021.11.16.) 외국인 백신접종 1차 77.5%, 완료 72.2% - 외국인 백신접종률 국민 접종률에 근접-

30) 중앙일보(2021.09.22.) “강제출국 없다”는데...불법체류 외국인 42% 백신 안 맞는 이유”,

<https://www.joongang.co.kr/article/25008803#home>

31) 뉴스엔조이(2021.08.20.) “백신 접종률 '알 수 없음'...집단 방역 속 배제되는 미등록 이주민”,

<https://www.newsjoy.or.kr/news/articleView.html?idxno=303216>

국민과 비교하면 약 9배 높았고, 전체 확진자 중 외국인 비율이 약 16%를 차지할 정도였다.<sup>32)</sup> 미등록 이주노동자의 상황도 좀 더 주목받기 시작했다. 농업노동자들 중 미등록 이주노동자가 많았기 때문인데, 가을 농번기가 시작되는 상황에서 전국을 돌아다니며 일하는 미등록 이주노동자들의 접종률이 낮아 감염 확산의 고리가 될 것이라는 우려가 등장했기 때문이다.

*“인력 사무소를 통해 외국인 근로자들이 대거 투입되고 있는데 걱정이 이만저만이 아닙니다. 저희끼리 백신 접종 다 하면 뭐합니까. 같이 일하는 사람들이 아직 1차도 안 맞은 사람들이 수도룩한데...”(70대 농민 A 씨)<sup>33)</sup>*

기존의 방식을 유지해서는 접종률을 높이기 어려운 상황이 명확해지면서, 각 지자체에서 외국인 특별접종이 시작되었다. 경기 고양시는 9월 6일부터 2주간 안센 백신 거점센터를 운영했는데, 미등록을 포함한 외국인이 여권을 가지고 방문하면 그날 바로 백신을 맞을 수 있도록 했다.<sup>34)</sup> 청주시의 경우 외국인의 백신 접종률을 높이기 위해 9월 28일에 ‘국적별 외국인 대표 간담회’를 진행하고, 10월 초부터 주말운영 및 야간운영을 시작했다.<sup>35)</sup> 이주노동자가 많은 경기도는 10월 6일부터 안산, 화성공단, 안성시 등에서 ‘찾아가는 백신버스’를 운영해 작업장 근처에서 바로 접종을 할 수 있도록 했다.<sup>36)</sup>

법무부는 미등록 이주민을 대상으로 한 인센티브 제도도 신설했다. 법무부는 10월 12일부터 미등록 이주민이 2021년 12월 31일까지 백신접종을 완료할 경우, 자진 출국 시 범칙금 면제 및 입국 규제를 유예한다고 발표했다.<sup>37)</sup> 외국인 백신 접종률은 빠르게 상승해, 8월 28일 5.7%에 그쳤던 미등록 이주민의 접종률은 11월 16일 74.6%를 달성했다. 이는 당시 국민 백신 접종률 78.3%에 근접한 숫자였다.<sup>38)</sup>

그러나 정부는 오로지 백신접종률에만 신경썼을 뿐, 코로나19 감염에 취약한 노동조건 및 주거

32) 동아사이언스(2021.11.17.) “[우리말 사각지대](상) 이주노동자에게 또다른 차별이 된 ‘방역용어’”,

<https://www.dongascience.com/news.php?idx=50512>

33) 서울경제(2021.10.01.) “농번기 시작됐는데 미등록 외국인 접종률 33%그쳐...“우리만 백신 맞으면 뭐하나요.”,

<https://www.sedaily.com/NewsView/22SKN9RTPH>

34) YTN(2021.09.06.) “국내 거주 외국인에 안센 백신 접종...거점센터 운영”,

[https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0103\\_202109061054215301](https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202109061054215301)

35) 충청신문(2021.09.28.) “계속되는 외국인 확산세 꺾자...청주시 백신 접종 총력전”,

<http://www.dailycc.net/news/articleView.html?idxno=660891>;

경향신문(2021.10.13.) “야간 백신 접종에...외국인 노동자가 몰려왔다”,

<https://www.khan.co.kr/local/Chungbuk/article/202110132137005>

36) 한겨레(2021.10.16.) “경기도, ‘찾아가는 백신 버스’ 운영...미등록 외국인도 접종 가능”,

<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1014082.html>

37) 법무부(2021.10.08.) 법무부, 백신접종 완료 불법체류 외국인 자진 출국시 범칙금 면제 및 입국규제 유예.

38) 법무부(2021.11.16.) 외국인 백신접종 1차 77.5%, 완료 72.2% - 외국인 백신접종률 국민 접종률에 근접.

조건이나, 백신 접종 이후 실 수 있는 권리, 이주민들이 부작용에 제대로 대처할 수 있도록 하기 위한 대책은 아무것도 세우지 않았다. 이주민에 대한 백신 접근권 보장은 이주민 자신이라기보다 자국민들을 위함이었다. 특히 백신 접종률이 워드 코로나의 핵심 조건이었기 때문에, 한국인들은 외국인의 낮은 백신 접종률을 한국 정책에 대한 ‘비협조’로 생각하기도 했다. 전북도민일보의 11월 1일자 기사인 “미접종·미준수·비협조 외국인 유학생 워드코로나 걸림돌 되나”는 외국인에 대한 노골적인 시선을 드러내고 있다.<sup>39)</sup> 이 기사는 접종 기회가 주어진 ‘외국인’들이 접종을 하지 않고 방역 수칙을 미준수하거나 비협조적으로 임해 ‘국민들’의 협조로 가시화되고 있는 워드코로나에 ‘걸림돌’이 되고 있다는 시선을 숨김없이 드러낸다.

#### 4) 아프간 ‘특별 기여자’ 호명이 보여주는 것

2021년 8월 26일, 아프가니스탄 난민 378명이 한국군 수송기를 타고 입국했다. 정부는 아프간 난민을 ‘특별 기여자’라는 이름으로 부르며, 난민 심사 없이 생계비와 정착지원금, 교육 등에서 더 많은 ‘배려’를 받게 할 것이라고 밝혔다.<sup>40)</sup> 인도적 원칙이 아니라 한국에 기여한 사람들이기 때문에 한국에 머물 권리를 부여한다는 명백한 차별적 관점에 대해 인권단체들은 문제를 제기했지만, 반대편에서는 ‘과도한 특혜’ 여론도 또다시 등장했다.

아프간 난민들은 처음에는 충북 진천 국가공무원 인재개발원에서 두 달 동안 생활하다, 10월 말 전남 여수 해양경찰교육원으로 자리를 옮겼다. 2022년 1월 말부터 차차 ‘자유로운 취업 활동이 가능한 거주’(F-2)비자를 받아 희망하는 지역에 정착하게 된다.<sup>41)</sup> 집단생활로 인해 이들의 생생한 목소리는 아직 전해지지 않고 있다. 언론 기사들은 이들 난민 자녀들이 태권도를 배워 노란띠로 승급했다는 이야기, 추석에 제기차기·투호 등 전통놀이 체험을 진행했다는 이야기를 전한다.<sup>42)</sup> 한국은 난민 지원 역시도 자국을 홍보하고 국가의 위상을 높이기 위한 도구로 사고하고 있다.

39) 전북도민일보(2021.11.01.) “미접종·미준수·비협조 외국인 유학생 워드코로나 걸림돌되나”, [https://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1359159&sc\\_section\\_code=S1N6](https://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1359159&sc_section_code=S1N6)

40) 연합뉴스(2021.08.27.) “[팩트체크] ‘특별기여자’ 입국 아프간인, 난민과 다른 점은”, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210826151200502>

41) 한겨레(2021.10.26.) “‘기적의 탈출’ 아프간 기여자 391명, 진천 떠나 여수 간다”, [https://www.hani.co.kr/arti/area/area\\_general/1016597.html](https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/1016597.html)

42) 매일경제(2021.12.03.) “아프가니스탄 특별기여자 자녀 120명 태권도 노란띠 승급”, <https://m.mk.co.kr/news/sports/view/2021/12/1112988/>

### 3.2. 논평

정부는 코로나19 유행 초기부터 ‘방역 사각지대’를 없애겠다는 합법적 체류자격이 없는 외국인도 방역 체계 안으로 포괄하려고 했고, 이 과정에서 ‘불법 체류자’를 ‘미등록 외국인’으로 바꿔 부르는 등의 변화도 보였다. 그러나 이 과정에서도 한국의 자국 중심주의적 세계관은 여지없이 작동했다. ‘방역 사각지대’의 해소는 ‘국민의 보호’를 위한 목적이 더 컸지, 이주민의 권리를 위한 것이 아니었다. ‘방역의 관점’에서 미등록 이주민도 차별 없이 ‘방역 체계’ 내에 포괄해야 한다는 주장은 대부분 국민의 안전을 위해 이들이 걸림돌이 되어서는 안 된다는 정도의 의미로 사용되었다.

위드 코로나의 조건이 되는 백신 접종률을 높이기 위해서 정부는 이주민의 의료 접근권을 제약했던 요소들을 적극 해결했다. 예를 들어 미등록 이주민이 공공기관인 보건소 방문을 두려워하는 문제를 해결하기 위해 지속적으로 노력하고, 평일에 보건소 및 의료기관에 방문하기 어려운 조건을 해결하기 위해 야간이나 주말에 예방접종센터를 열고, 한국어가 능숙하지 않은 이주민이 문진표를 작성할 수 있도록 통역을 배치했다. 그런데 이런 조치는 외국인의 감염 비율이 높아져 정말로 국민의 안전을 위협하기 시작했을 때에서야 취해졌다. 게다가 정부 당국이 관심을 가졌던 것은 백신 접종률이라는 수치뿐이었다. 코로나 감염 위험을 줄이기 위해 노동환경과 주거환경을 변화시키려는 노력이나, 부작용 시 병원에 찾을 수 있도록 건강보험체계 내에 미등록 이주민을 포함하려는 노력은 전혀 하지 않았기 때문이다.

난민 문제에 대해서도 한국의 시야는 매우 좁다. 자국 중심주의적 시각 속의 거대한 ‘부재’가 우리 안에 있다. 코로나19 대유행 2년차, 개발도상국에 머물고 있는 난민들이 백신접종에서 소외되고 있다는 점이 아주 드물게 언론에 보도되긴 한다. 전 세계 2,600만 난민의 85%는 개발도상국에 살고 있는데, 백신 공급이 부국에 쏠리면서 난민의 백신 접근권은 더더욱 제약되는 상황이다.<sup>43)</sup> 하지만 한국은 자국에 특별히 ‘기여’한 극소수의 난민을 제외하면, 국내의 다른 난민들이나 한국 영토 외부의 난민에 대한 지원에 대해서는 무관심으로 일관한다.

국민국가는 자신의 필요에 따라 이주민과 난민을 선별적으로 포용하고 또 배제한다. 코로나19 시기의 방역 정책에서 이주민은 ‘국민의 안전’에 위협이 될 때, 그리고 내국인을 대상으로 한 조치들이 일단락된 뒤에야 주요 정책 대상으로 가시화되었다. ‘난민’조차 한국에 얼마나 기여했느냐에 따라 처우가 달라진다. 앞으로도 한국의 이런 태도가 쉽게 달라지지는 않을 것 같다. 2021년 12월 14일, 법무부와 농림축산식품부는 내년 1월 1일부터 시행될 외국인 계절근로제도 개선안을 발표하면서, 농·어촌 인구감소지역에 이주민들이 거주할 수 있도록 ‘농·어업 이민비자’ 도입을 적극 추진

43) 경향신문(2021.08.03.) “코로나19 백신 접종서 소외된 난민들…“모두의 보건 문제로 이어질 수도””, <https://m.khan.co.kr/world/world-general/article/202108031637001>



하겠다고 밝혔다.<sup>44)</sup> 농·어촌 지역 이주노동자들의 열악한 상황 개선이 아니라, 이민을 미끼로 5년 이상 열악한 노동조건을 감내하게 하려는 도구적인 의도가 다분하다.

그러나 결국은 이 자리에서부터 다른 세계를 상상해야 할 것이다. 비말로 감염되는 코로나19는 우리가 국적과 체류자격으로 가를 수 없는 동일한 ‘호흡공동체’<sup>45)</sup> 속에 살고 있다는 것을 깨닫게 했다. 자국 중심주의적 세계관을 성찰하고, ‘방역의 관점’을 시혜와 관리에서 연대와 권리의 담론으로 전환하는 것, ‘호흡공동체’를 새로운 원리로 구성하는 것. 이것이 당분간 지속될 코로나19 대유행 속에서도 희망을 찾으려는 이들에게 주어진 과제일 것이다.

44) 법무부·농림축산식품부(2021.12.14.). 인구감소 지역 등 농·어촌 인력문제 해결을 위하여 외국인

계절근로제도를 대폭 개선합니다. <https://www.moj.go.kr/bbs/immigration/214/554552/artclView.do>

45) 전치형, 김성은, 김희원, 강미량. (2021). 호흡공동체. 창비.

## 4. 코로나 시기 차별·불평등과 민주주의

### 4.1. 주요 동향

#### 1) 이주민 코로나19 전수검사 행정명령

올해 초 전국 지방정부에서 이주민을 대상으로 한 코로나19 전수검사 행정명령이 내려졌다. 2020년 12월 경기도 일부 지역 물류센터 집단감염의 여파가 이주민에게 확산됐다. 2021년 2월 28일 하루에만 동두천시에서 약 80여 명의 이주민 확진이 이루어지고, 이후에도 지속적으로 감염이 확인됐다. 경기도는 감염 확산을 방지한다는 목적으로 2021년 3월 8일 ‘경기도 내 1인 이상 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)를 고용하고 있는 사업주와 외국인 노동자(불법체류 외국인 포함)’을 대상으로 ‘외국인 노동자를 1인 이상 고용한 사업주는 처분기간 동안 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)에게 코로나-19 진단검사를 받도록 조치할 것 / 외국인 노동자(불법체류 외국인 포함)는 처분기간 동안 지체 없이 코로나-19 진단검사를 받을 것’을 명령했다.<sup>46)</sup>

이후 강원도 3월 9일, 인천광역시와 전라남도 3월 10일, 광주광역시 3월 11일 등 전국에서 유사한 행정명령이 내려졌다. 이 당시까지만 하더라도 일련의 행정조치에 대해 이렇다 할 문제제기는 없었다. 3월 17일 서울특별시에서 유사한 행정명령이 내려지고, 거의 동시에 각계각층에서 이주민 대상의 차별적 조치라는 비판이 제기됐다. 역학적 관련성과 무관하게 특정 국적 혹은 인종을 대상으로 강제적 검사 명령을 내리는 것이 방역정책에도 부합하지 않고, 이주민을 대상으로 한 차별과 혐오를 강화하는 조치라는 점이 특히 강조되었다.<sup>47)</sup> 국가인권위원회도 곧바로 보도자료를 배포하며, 차별적 행정조치를 시정하라고 권고했다.<sup>48)</sup> 시민사회의 문제제기와 거의 동시에 중앙사고수습본부(이하 중수본)는 3월 19일 서울시 행정명령의 철회와 개선을 요청하며, ‘내외국인에 대한 차별적 요소 나 인권적 침해’를 예방하기 위함이라고 설명했다. 이에 서울시는 강제 ‘처분’을 ‘권고’로 변경하고, 동일 사업장 근무 내국인을 검사권고 대상에 포함하는 것으로 행정명령을 변경하였다. 하지만, 경기도를 비롯한 다른 지방정부는 중수본과 국가인권위의 조치 이후에도 특별한 변경 조치 없이 기존의 행정명령을 유지했다.

이후에도 이주민을 대상으로 한 차별적인 강제검사 행정명령은 전국에서 반복적으로 이루어졌

46) 경기도 뉴스포털(2021.03.23.) “경기도 코로나19 긴급대응단 3월 23일 기자회견”, <https://bit.ly/34idl1k>

47) 코로나19인권대응네트워크 등(2021.03.19.) [성명서] ‘외국인 노동자 대상 코로나19 전수검사’ 행정명령을 철회하고, 인권의 원칙에 기반한 방역 정책을 수립하라. <http://health.re.kr/?p=7883>

48) 국가인권위원회 보도자료(2021.03.22.) <https://bit.ly/3ualfUC>

다. 또한, 행정명령의 내용도 진단검사 강제를 넘어서 고용의 조건, 자가격리의 대체조건으로 진단 검사를 제시하는 형태로 차별이 강화되었다. 5월 15일 전라북도는 일용직 노동자 채용 시 코로나 19 전수검사를 실시할 것을 명령하였고, 지역 시민사회노동계의 비판과 시위 등으로 6월 11일 행정명령을 조기 해제했다. 강릉시는 확진자와 접촉한 800여 명의 이주민에게 자가격리 대신, 3일간격으로 총 5차례나 코로나19 진단검사를 시행할 것을 명령하기도 했다.<sup>49)</sup>

## 2) 코로나19 전국민 예방접종

1월 28일 코로나19 예방접종 대응 추진단은 ‘일상 회복을 위한 코로나19 전 국민 무료예방접종 실시’ 계획을 발표했다. ‘9월까지 전 국민 대상 1차 예방접종을 실시하고, 11월까지의 집단 면역 형성’을 추진하고, 2월부터 코로나19 전담병원 의료진부터 예방접종을 시작할 것이라 발표했다. 1분기는 약 130만 명으로 요양병원과 요양시설의 입원/입소자 종사자, 고위험 의료기관 종사자(보건의료인) 등을 중심으로 접종을 시작했다. 2분기는 약 900만 명으로 65세 이상 고령자부터 순차 접종을 하고, 의료기관 및 약국 종사자(보건의료인), 장애인·노숙인 등 시설 입소자와 종사자를 포함했다. 3분기는 19세~64세 성인을 대상으로 순차적으로 접종을 확대했다. 예방접종 우선순위 선정의 목표는 사망자 최소화과 지역사회 전파 차단이다. 이에 따라 치명률이 가장 높은 연령에 따른 우선순위를 정하고, 감염취약시설인 의료기관, 요양병원, 요양시설, 사회복지시설 등을 포함한다.

정부의 예방접종 계획 발표에 앞서 인권시민사회는 예방접종의 우선순위와 분배원칙에 인권을 고려할 것과, 민주적 의사결정을 요구했다.<sup>50)</sup> 시민사회단체는 2020년 코로나19 대응과정에서 사회적 취약계층이 경험한 차별과 배제를 지적하며, 이들에 대한 백신접근권이 침해당하지 않도록 시민사회와 협의하여 정책을 준비할 것을 요구했다. 특히, ‘집단면역 70%라는 과학적 목표는 30%를 배제해도 좋다는 불평등의 면죄부가 될 수 없’음을 강조했다.

백신 수급 문제, 백신의 효과 및 부작용에 대한 논란은 지속되었지만, 정부는 예방접종 계획의 큰 변경 없이 일정에 따라 집행했다. 하지만, 정부는 백신 수급 문제를 최소화하기 위한 방편 중 하나로 예비명단 운영, 노쇼(No Show: 예약한 접종대상자가 접종을 받지 않은 경우) 시 대기명단 접종 가능 등의 대안을 제시하며 불평등 논란에 휩싸인다. 특히, 고위험 의료기간에 근무하고 있지만, 예방접종의 우선순위에 포함되지 못한 비보건의료인 종사자를 ‘예비명단’으로 관리 운영할 것을 명시한 정부의 지침은 시민사회의 문제제기에 직면했다.<sup>51)</sup> 이후 정부는 4월 2일 2분기 예방접종

49) YTN(2021.09.20.) “[YTN 탐사 보고서 기록] 강릉 이야기”, <https://bit.ly/3IRw2rX>

50) 코로나19인권대응네트워크 등(2021.01.25.) [성명서] 백신 우선순위 및 배분결정은 인간의 존엄과 권리에 기반해야 합니다. <http://health.re.kr/?p=7403>

51) 코로나19인권대응네트워크 성명서(2021.03.10.) [성명서] 의료기관 필수노동자는 “예비존재”가 아니다.

보완계획을 발표하면서, 비보건의료인 의료기관 종사자 모두를 접종 우선순위에 포함하면서 문제를 시정했다.

모든 연령대를 대상으로 예방접종을 확대하는 3분기 이후 백신의 불평등을 둘러싼 논란은 더 본격화됐다. 정부는 모든 국민에게 차별 없는 예방접종을 약속하고 선언해왔다. 하지만, 사회적 취약 계층의 백신 접근권을 개선하기 위한 이렇다 할 정책은 없었다. 홈리스 행동은 6월 16일 ‘거리홈리스 코로나19 예방접종 관련 실태조사 결과’를 발표하면서, 홈리스 대부분에 해당하는 약 70%의 높은 미접종률을 발표했다.<sup>52)</sup> 미접종의 주요 원인으로는 ‘백신 접종 후 부작용 관리의 어려움’, ‘예방접종에 대한 정보 부족’ 등으로 사전에 적절한 접종에 대한 정보가 제공되지 못했다는 사실을 확인했다. 뿐만 아니라, 이주민의 백신 접근권 문제, 교정 및 보호시설 수용자들에게 대한 백신 접종 계획 부재 등은 시민사회의 지속적인 문제제기를 직면하고서야 일부 개선이 이루어졌다.<sup>53)</sup>

### 3) 면역패스, 백신패스, 혹은 방역패스

5월 26일 중수본은 백신 접종 완료자의 사적 모임 인원제한 제외와 실외 마스크 착용 의무 완화 등을 포함한 백신 인센티브 계획을 발표했다. 코로나19 관련 면역의 조건을 근거로 방역 조치의 예외를 인정해 주는 면역패스의 한 형태가 국내에 처음 도입된 것이다. 백신패스, 백신여권 등 다양한 용어로 불리는 백신 인센티브는 큰 범위에서 면역 증명서를 의미한다. 정해진 횟수의 코로나19 백신 접종을 완료하여 바이러스 감염과 전파의 가능성이 현저하게 줄어드는 경우 혹은 최근 몇 시간 이내의 PCR검사 결과 음성으로 현재 감염상태가 아닐 가능성이 높은 사람들에게 면역 상태를 근거로 일련의 혜택을 부여하는 방식이다. 10월 29일 정부는 단계적 일상회복 이행계획을 발표하면서 ‘접종증명·음성확인제’라는 명칭의 방역패스 도입을 본격화했다. 정부는 방역패스가 한시적 조치를 강조하며, 접종완료자이거나 특정 사유로 접종을 하지 못한 경우, 혹은 PCR 음성확인서를 지참한 경우에만 일부 다중이용시설의 이용을 허용한다고 발표했다. 이후 청소년 대상의 방역패스를 예고하면서 사회적 논란에 직면했다.

<http://health.re.kr/?p=7840>

52) 홈리스행동(2021.06.16.) 거리홈리스 코로나19 예방접종 관련 실태조사 결과.

<http://homelessaction.or.kr/xe/doc/834600>

53) 코로나19인권대응네트워크(2021.08.17.) [성명서] 백신, 더 이상 생명을 출세우는 불공평한 접종을 용납해선 안된다! <http://health.re.kr/?p=8406>

## 4.2. 논평

### 1) 과학이란 이름의 차별

정부는 코로나19 진단, 역학조사, 전파차단, 예방접종의 전 과정에 이르는 방역정책을 과학적 근거에 따라 수립, 집행하고 있다는 점을 강조한다. 백신 무용론과 같은 반(反)과학에 맞서는 전선에서 정부의 과학 타령은 일견 타당하다. 하지만, 거기 까지다. 사회경제적 권력이 취약한 집단을 향한 방역 정책은 과학이라는 이름으로 차별을 정당화한다. 인종이나 국적이 코로나19 바이러스에 특별히 취약할 것은 없다.

접촉과 같은 역학적 연관성은 과학이다. 역학적 연관성이 없지만, 특정 지역에 사는 이주민에게 잠재적 감염인의 낙인을 씌우는 것은 차별이다. 심지어 이와 같은 차별적 방역 조치는 ‘보호’라는 이름으로 행한다. 감염으로부터 보호는 건강할 권리의 보장이 맞다. 하지만, 감염으로부터의 보호는 ‘강제검사’ 혹은 ‘전수조사’와 동의어가 아니다. 이주노동자의 취약한 노동환경과 주거환경을 개선하는 것이 감염으로부터의 보호다. 단속과 추방의 위협으로부터 벗어나고 직장 이동의 자유와 같은 자율적 노동이 보장되는 것이 감염으로부터 보호 조치다. 체류자격을 보장이 감염으로부터 보호다. 인간적 권리의 보장은 없이 ‘행정명령’만 강조하는 것은 과학이 아니고 차별이며 인권침해다.

정부는 예방접종 우선순위 선정과정도 과학이라 포장한다. 치명률이 높은 연령집단에 우선순위를 부여하고, 공중보건체계의 보전을 위해 보건의료 노동자를 우선 접종하는 것은 과학이다. 그렇지만, 과학 혹은 지식은 이 곳에 멈춘다. 미국에서 필수 노동자는 상대적으로 높은 감염률을 보였다. 집단 감염으로 인해 사회 기능의 유지가 어려웠던 경험도 있다. 따라서, 필수 노동자는 예방접종의 우선순위가 높다. 한국은 보건의료노동자를 제외하고는 어떤 직업군이 감염률이 높은지 모른다. 지식의 공백이고 과학의 무책임이며, 결국 정책의 공백이 된다. 보건의료노동자가 감염의 위험이 높아 우선순위에 포함되었다. 같은 공간에서 노동하는 청소노동자, 시설관리 노동자, 환자 이송업무 노동자, 간병노동자는 ‘보건의료인’으로 불리는 자격을 부여받지 못했고, 그래서 우선접종 대상이 아니었다. 그 대단한 ‘과학적 원칙’은 한 공간에 어떤 사람들이 함께 노동하는지도 구분하지 못하는 수준이다.

혼자 사는 장애인의 백신접종을 위해 무엇이 필요한지, 주거권을 박탈당한 홈리스의 공평한 접근은 어떻게 보장할 수 있을지, 예방접종 예약 어플의 생김새도 모르는 이주민에게 코로나19 백신 예약은 어떻게 할 수 있는지 인권시민사회는 물었고 함께 의논하자 제안했지만, 정부는 대답이 없었다.<sup>54)</sup> 그 결과는 2021년 하반기에 모두 경험했다. 홈리스와 이주민은 소외 받은 세월만큼

나 예방접종의 속도가 뒤쳐져서 온 국민이 접종을 마무리하고 나서야 접종률이 조금씩 올랐다. 장애인의 접종률은 제대로 된 정부 통계조차 모른다. 결국 서울에서 홈리스 이용시설의 집단감염이 터졌고, 오갈 곳 없이 거리를 배회하던 확진자 홈리스의 영상은 언론에서도 등장했다. 곧이어 부산에서는 홈리스 확진자의 발생과 함께, 집단 시설공간을 자가격리 공간으로 지정하는 결정이 이루어진다.<sup>55)</sup> 전국 곳곳에서 4-8%의 확진자는 이주민이 차지한 지 오래다.

과학에 따른 방역정책은 정확하게 차별과 배제를 은폐하는 도구로도 활용되었다. 그 결과 코로나19로 인한 고통은 힘없는 집단에게 집중되었다.

## 2) 민주주의가 필요하다

코로나19의 피해가 집중되는 집단의 목소리가 비례적으로 더 크게 드러나야 한다. 하지만, 한국 사회는 여전히 경제 권력과 이에 반응하는 정치권력의 목소리가 지배적이다. 그래서 누군가에게 코로나19의 피해는 더 고통스럽다. 일상회복의 논의에서 경기 부양은 중요한 관심이지만, 그에 뒤따르는 공중보건인력과 체계의 강화는 큰 관심을 받지 못했다. 일상회복 논의에도 불구하고 아직 백신접종을 받지 못한 사람들도 중요하게 논의되지 않았다. 방역패스를 논의하는 과정도 크게 다르지 않았다. 백신접종이 두려운 사람들, 백신접종에 시간조차 낼 수 없는 노동자들과 어떻게 대화하고 설득할지는 일상회복의 주요 의제가 아니었다.

참여형 방역에 대한 강조가 2020년부터 이어졌지만, 2021년 한해를 돌아보면 현실은 그때보다 더 비관적이다. 방역당국이 지쳐가고, 공중보건체계가 지치고, 온 국민이 힘에 부치는 지난 2년을 경험한 크기만큼, 민주적 참여와 숙의의 정치에 대한 주장의 힘도 적어지고 있다. 2022년 대통령 선거와 지방선거를 앞두고 있지만, 어느 후보, 어느 정치 세력에서도 코로나19와 건강형평성, 그리고 민주적 방역에 대한 진지한 고민을 제시하지 않는다. 정부의 브리핑만을 혹은 (방역패스에 대한) 사법부의 판결만을 바라보는 현실을 돌려세워야 한다. 지금까지의 민주주의는 시민사회의 힘으로 쟁취한 결과물이다. 앞으로의 민주주의도 마찬가지다. 더 많은 목소리가 코로나19와 건강형평성을 주제로 공론의 장에 모여야 한다.

54) 코로나19인권대응네트워크. (2021). 우리에게 필요한건 백신만이 아니다 - 백신접종 인권시민사회 연속집담회 최종보고서. <http://health.re.kr/?p=8074>

55) 국제신문(2022.01.17.) “노숙자 집단감염에...부산시 인권위 ‘보호정책’ 권고”, <https://bit.ly/3KU6sEA>

## 5. 백신 글로벌 정의 - 눈앞의 이윤 추구와 이기심, 그리고...

### 5.1. 주요 동향

2021년은 백신 불평등의 해였다. 2020년 말 코로나19 백신을 먼저 확보한 고소득 국가를 중심으로 백신접종이 시작된 이래 2021년 내내 백신접종의 극단적 불평등이 지속되었다. 코로나19 백신 개발 전까지 전 세계적으로 백신은 팬데믹을 종식시킬 유일한 해결책이라 여겨졌다. 하지만 백신의 불평등한 분배로 인한 코로나19 장기화의 우려들도 동시에 쏟아져 나왔다. 실제 2020년 코로나19 치료제로 개발되었던 길리어드의 베클루리(성분명 렘데시비르)의 공급 초반에 미국이 물량을 독점하였고, 백신은 개발도 되기 전에 이미 미국, 유럽을 중심으로 고소득 국가들이 백신 회사들과의 선구매계약 형태로 입도선매했기 때문이다.

그럼에도 백신 불평등을 타개하기 위한 국제사회의 노력도 이어졌다. 2020년 세계보건기구(WHO)는 개발자가 지적재산 및 데이터를 공유할 수 있는 플랫폼을 제공하고자 ‘코로나19 기술접근 풀(C-TAP)’을 출범하였고 코로나19 백신의 공평한 접근을 보장하고자 세계백신면역연합(Gavi), 전염병대비혁신연합(CEPI)와 함께 글로벌 코로나19 백신 공급기구인 ‘코백스 퍼실리티(Covid-19 Vaccine Global Access Facility, COVAX Facility)’를 출범하였다. 하지만 이러한 시도들은 실제 불평등 구조를 완화하지 못하고 사실상 실패하였다. 2020년 10월 인도, 남아프리카공화국 등 중·저소득 국가들은 백신 생산 확대를 위해 세계무역기구(WTO)에 ‘코로나19 팬데믹 기간 의료제품의 지적재산권 적용을 면제하는 제안’을 제출했다. 이후 2021년 내내 이어진 시민사회의 캠페인, 100개 넘는 국가들과 수많은 국제기구의 동참에도 이 제안은 여전히 합의되지 못하고 있다. 2021년 한 해, 코로나19 백신의 불평등 구조와 그를 타개하기 위한 노력이 어떻게 전개되었는지, 국외와 국내로 나누어 주요 사건을 짚어보자.

#### 1) 국외 상황

**“파멸적인 도덕적 실패 직전에 있으며, 결국 팬데믹과 봉쇄 조치, 경제적 고통을 연장할 뿐”**

2020년 말 영국이 전 세계 최초로 코로나19 백신접종을 시작하고, 이후 미국, 유럽, 이스라엘 등의 국가들이 앞다퉀 전 국민 대상으로 백신접종을 시작하였다. 하지만 저소득 국가들은 백신 구매계약조차 하지 못한 상태였고, 백신 분배에서도 소외되었다. 2021년 1월 18일 열린 WHO 집행이사회에서 테워드로스 사무총장은 고소득 국가들은 3,800만 회분을 접종했지만, 저소득 국가들은

25회분만 접종했다며, '(현재의) 코로나19 백신 분배는 파멸적인 도덕적 실패'라고 비난하였다. 당시 저소득 국가들은 2023년에서야 백신접종을 본격적으로 시작할 수 있을 것으로 예상하였으며, 이로 인한 변이 바이러스 발생 위험이 감염병 위기를 장기화할 수 있음을 많은 과학자가 경고했다.

### 코로나19로 생지옥이 된 인도, 그리고 미국 백신 지적재산권 면제를 지지하다.

2021년 4월과 5월의 인도는 사실상 아비규환이었다. 공식적으로만 매일 30만 명 이상의 확진자가 발생했고 과학자들은 실제 감염자 수는 이보다 50배가 넘을 것으로 추정하였다. 코로나19 사망자도 급증해서 화장하지 못하고 줄 서 있는 시신들이 공원과 주차장에 쌓여있는 사진은 누구에게나 충격적인 장면이었다. 인도는 세계 최대 백신 생산국가라고 불렸지만 생산한 백신 대부분을 수출하고 있었고, 실제 접종률은 세계평균에도 미치지 못했다.

백신 공급 불균형으로 인한 재앙이 현실로 드러나자 담보 상태였던 코로나19 의료제품의 지적재산권(지재권) 일시 면제 논의에 다시 불이 붙기 시작했다. 미국에서 버니 샌더스 등 백여 명의 상하원 의원들은 조 바이든 대통령에게 코로나19 백신 지재권을 일시적으로 면제하라는 요구를 담은 서한을 보내기도 하였고, 세계 전직 지도자와 노벨상 수상자 등 175명도 바이든 대통령에게 서한을 보내 지재권 유예를 요구하였다. 유럽과 영국 의회 의원들도 마찬가지로 유럽연합(EU) 집행위원회와 영국 정부에 지재권 면제를 촉구하였다.

5월 5일, 캐서린 타이 미국 무역대표부 대표는 예외적인 상황에서 코로나19 팬데믹을 끝내기 위한 코로나19 백신 지재권 보호 면제를 지지한다고 발표하였다.<sup>56)</sup> 미국의 태도 변화에 따라 러시아, 중국, 프랑스, 이탈리아 등도 이어서 지재권 면제에 긍정적인 견해를 밝혔지만, 독일 정부는 지재권 보호는 반드시 지켜져야 하며, 지재권 유예가 백신 생산에 중대한 의미를 갖지 않는다는 태도를 고수하였다. 한편 유럽 여러 국가는 미국이 지속하고 있는 백신과 백신 원료 수출금지부터 풀어야 한다며 미국 정부의 이중적인 태도를 비판하기도 하였다.

미국이 지지 견해를 밝힌 이후에도 WTO의 코로나19 백신 지재권 면제 논의는 여러 차례 이어졌다(표 1). 현재 회원국 약 70%가 면제안을 지지하고 있음에도 협상은 여전히 지지부진한 상황이다. 한편 인도에서의 코로나19 유행은 2021년 8월 인도발 델타 변이의 전 세계적 확산으로 이어졌고, 고소득 국가들은 부스터 샷 접종을 시작했다. 여전히 많은 저소득 국가에서는 의료진들조차 단 한 차례의 백신도 맞지 못한 상태였다.

56) 인도, 남아프리카공화국이 제안한 코로나19 의료제품의 지재권 면제안에 대한 지지가 아닌, 코로나19 백신에 국한한 지재권 일시 면제 지지였다.





표 1. 코로나19 의료제품 지적재산권 면제안 관련 회의 (2021년)

WTO 회의 별 구분	회의일정(공식 회의 기준)
Council for TRIPS (지적재산권 위원회)	2월 23일 3월 10~11일 4월 30일 6월 8~9일 7월 20일 10월 13~14일 11월 15일 11월 18일 11월 29일 12월 16일
General Council (일반이사회)	2월 15일 3월 4일 5월 5~6일 7월 27~28일 11월 22~23일 12월 15일
Ministerial Conference (각료회의)	11월 30일~12월 3일 (예정되었으나 연기됨)

### 다국적 제약회사가 세계를 굴복시키다

2021년 10월 미국 시민단체 퍼블릭 시티즌은 코로나19 백신 개발사인 화이자가 알바니아·브라질·콜롬비아·칠레·도미니카공화국·유럽연합·페루·미국·영국과 맺은 비밀계약 내용을 입수해 제약사가 국가들에 요구했던 불공정 조항을 폭로하였다. 화이자는 (1) 국가를 상대로 법적 분쟁이 생길 때 한 국가의 법원이 다른 국가를 소송당사자로 재판할 수 없게 하는 국제관습법을 따르지 않고, 민간 중재자에게 심판을 받는다는 조항과 (2) 백신 대금을 못 낼 때 정부 자산을 추징할 수 있는 주권 침해적 조항을 계약 내용에 포함했다. 또한 (3) 자사 허락 없이 백신을 다른 곳에서 구매하거나 다른 나라에 반출할 수 없다는 조항, (4) 제삼자가 지식재산권 침해를 주장하면 회사가 아닌 정부가 대응하고 비용을 부담해야 한다는 조항도 포함하고 있었다. 이처럼 민간 기업이 국가를 대상으로 벌인 비윤리적 비즈니스는 감염병 위기에도 통제되지 않는 특허라는 권력이 가지는 무시무시함을 선명하게 알려주는 사례였다.

## 불평등이 낳은 오미크론, 다시 불평등을 가속하다

2021년 11월 말까지 고소득 국가들의 백신 접종률은 70%에 달했지만, 아프리카의 백신접종 완료율은 7%, 저소득 국가는 3%에 불과했다. 심지어 8월부터 시작된 고소득 국가들의 부스터 샷 누적 접종량이 두 달 만에 저소득 국가 백신 접종량을 넘어설 정도로 백신 분배의 글로벌 불평등은 점점 악화일로로 가고 있었다. 이 와중에 11월 초 아프리카 보츠와나에서 채취한 샘플에서 처음 발견된 오미크론 변이 바이러스는 엄청난 전파력을 보였고, WHO가 11월 26일 긴급회의를 소집해 오미크론 변이를 우려 변이로 지정하면서 전 세계는 새로운 공포에 빠졌다. 12월 말까지 오미크론 변이에 대한 분석은 아직 완료되지 않았지만, 델타 변이보다 전파력이 높으며, 기존 백신의 예방효과를 감소시키는 것으로 알려져 있다. 한편 애초 열릴 계획이던 WTO 각료회의는 오미크론 변이 전파를 우려하여 취소되었으며, 고소득 국가들은 아프리카 지역 국경을 봉쇄하고, 방역 패스를 강화했으며, 부스터 샷 접종 속도를 더욱 높이고 있다.

## 2) 국내 상황

2020년 7월 SK바이오사이언스가 옥스퍼드-아스트라제네카 백신의 위탁생산 계약을 통해 코백스 퍼실리티에 코로나19 백신을 공급하기로 하면서, 한국 정부는 코백스 퍼실리티를 통해 백신을 수급하는 전략을 취하고 있었다. 하지만 미국, 영국, 캐나다, 유럽, 일본 등 여러 부유국들이 자국 인구수보다 훨씬 많은 백신 공급 계약을 앞다퉀 맺으면서 상대적으로 백신 확보를 게을리했다는 국내 비난 여론이 높아졌고, 정부는 뒤늦게 2020년 11월 말부터 옥스퍼드-아스트라제네카, 얀센, 화이자-바이오엔테크, 모더나 백신을 차례로 계약하며 인구수 이상의 백신 물량을 확보하였다. 2021년 2월 26일, 한국은 첫 코로나19 백신접종을 시작하였다.

정부는 코백스 퍼실리티를 통해 백신의 공평한 분배에 기여하려 했던 것과 달리 코로나19 의료제품의 지재권 면제에 대해서는 부정적 태도를 보여왔다. 시민사회단체들은 2020년 12월, 2021년 2월, 2021년 5월 3차례 걸쳐 대통령에게 공개서한을 보내는 등 수차례 정부에 면제안 지지 견해 표명을 촉구하였으나 번번이 '여러 요소를 고려해 입장을 검토 중'이라는 답변밖에 받지 못하였다(표 2). 2021년 4월 정의당 장혜영 의원이 코로나19 의료제품에 대한 지재권 유예를 촉구하는 결의안을 대표 발의하였고, 5월 미국 정부의 백신 지재권 면제 지지 선언 이후에는 민주당 전해숙 의원도 코로나19 백신 지재권 면제를 촉구하는 결의안을 대표 발의하였다.<sup>57)</sup> 전해숙 의원의 발의안은 여야 135명 의원이 동참하였기 때문에 결의안 통과가 쉽게 이뤄질 것이라 예상되었지만, 소

57) 정의당 장혜영 의원이 대표 발의한 결의안과 달리, 지재권 면제의 범위를 코로나19 의료제품 중 백신에 국한한 결의안이었다.



관위인 산업통상자원중소벤처기업위원회는 6월 해당 결의안을 상정하고도 6개월 넘게 논의를 진행하지 않았다.

표 2. 시민사회가 정부에 보낸 공개서한에 대한 답변

공개서한 일시	답변
2020년 12월	<p>1. 안녕하십니까? 귀하께서 국민신문고를 통해 신청하신 민원에 대한 산업통상자원부의 검토 결과를 다음과 같이 알려드립니다.</p> <p>2. 귀하의 민원내용은 WTO TRIPS 이사회에서 논의 중인 인도 및 남아공의 TRIPS 협정 면제 제안 서지지 촉구로 이해 됩니다.</p> <p>3. 귀하의 질의사항에 대해 검토한 의견은 다음과 같습니다.</p> <p>가. 인도 및 남아공의 제안서가 제출된 이후 TRIPS 이사회 및 수시 양자, 소그룹 회의 등을 통해 지속 논의하였으나 아직까지 합의를 도출하지 못하였습니다. 전체 회원국은 TRIPS 이사회 의장이 12.16(수) 개최되는 일반 이사회에서 “합의를 도출하지 못한바 TRIPS 이사회에서 지속 검토 후 일반이사회에 보고 예정” 내용으로 구두 보고하기로 합의하였습니다. 이에 따라 동 제안서 관련 논의가 내년으로 이어질 전망이며, 특히 인도 및 남아공은 논의 과정에서 여러 회원국들에 의해 제기된 다양한 질문들*에 대한 서면답변을 추후 회람하기로 하였습니다.</p> <p>* 지적재산권 보고체계가 코로나19 대응의 장애물이라는 구체적 증거, TRIPS 31조bis 등 이미 존재하는 유연성을 활용할 경우의 구체적 어려움, TRIPS 협정 면제 합의 시 각국 국내적으로 이를 어떻게 실시할 것인지 등 동 제안서의 필요성과 실제 작용 메커니즘에 대한 다양한 질문이 제기된 상황</p> <p>나. 회원국들은 인도 및 남아공의 제안서를 사실에 기반하여 논의하자는 데 공감대를 형성한바, 보다 구체화된 논의가 내년 초부터 이어질 예정이며, 우리나라도 이에 적극 참여하면서 코로나19 극복을 위한 백신, 치료제 등 의약품에 대한 공평한 접근성 달성을 위한 국제사회의 협력에 기여해 나가겠습니다.</p> <p>4. 귀하의 질문에 만족스러운 답변이 되었기를 바라며, 추가 설명이 필요한 경우 산업통상자원부 다자통상협력과 최정연 사무관(☎044-203-5933)에게 연락주시면 친절히 안내해 드리도록 하겠습니다. 감사합니다.</p>
2021년 2월	<p>1. 안녕하십니까? 귀하께서 국민신문고를 통해 신청하신 민원에 대한 산업통상자원부의 검토 결과를 다음과 같이 알려드립니다.</p> <p>2. 귀하의 민원내용은 코로나19 관련 백신, 치료제 등 의료제품에 대해 WTO 무역관련지식재산권협정(TRIPS)을 일시 유예하자는 제안에 찬성하라는 요구로 이해됩니다.</p> <p>3. 귀하의 요구사항에 대해 검토한 의견은 다음과 같습니다.</p> <p>가. 지난 2020년 10월, 코로나19 관련 백신, 치료제 등 의료제품에 대해 WTO 무역관련지식재산권협정(TRIPS) 일부를 일시 유예하는 방안이 인도 및 남아공에 의해 제안된 이후, WTO 회원국들 간 협의를 지속하였으나 현재까지도 상당 수준의 입장차가 계속되고 있습니다. 최초 제안국인 인도, 남아공 등 개도국 중심으로 동 제안에 지지를 표명하고 있으나, 지식재산권제도의 유예가 신약 개발 유인 등에 영향을 미침으로써 인류의 공중보건 위기 대응에 가져올 부정적 영향 가능성에 대한 신중한 고려가 필요하고, 백신 등의 공급 부족을 야기하는 다양한 요인에 대한 면밀한 파악이 필요하다는 입장도 TRIPS 이사회 내에 함께 제기되고 있습니다. 이에 회원국들은 다양한 요소와 가능성들을 두루 논의하고 있습니다.</p> <p>나. 정부는 개도국의 백신 및 치료제 접근성 향상 지원 필요성과, TRIPS 협정 면제시 신약 개발 유인을 저해하여 보건위기 대응에 부정적 영향을 미칠 수 있는 점을 함께 고려하여 지식재산권 보장체제에 관한 결정에 신중을 기할 것이며, 인류의 코로나19 팬데믹 극복을 위한 국제사회의 협력에 적극 기여해나겠습니다.</p> <p>5. 귀하의 질문에 만족스러운 답변이 되었기를 바라며, 추가 설명이 필요한 경우 산업통상자원부 다자통상협력과 최정연 사무관(☎044-203-5933)에게 연락주시면 친절히 안내해 드리도록 하겠습니다. 감사합니다. 끝.</p>
<p>2021년 5월 공개서한에 대해서는 답변을 받지 못했다.</p>	

5월 5일 미국 정부의 백신 지재권 면제 지지 이후 한국 정부는 코로나19의 새로운 대응 전략으로서 한국의 글로벌 백신 허브 국가 도약을 주장하였다. 5월 21일 한미 정상회담을 통해 ‘한미 글로벌 백신 파트너십’ 구축에 합의하며 한국과 미국의 협력을 통한 코로나19 백신 생산 가속화를 약속 받았다. 6월 12일 열린 G7 확대 정상회의에서도 문재인 대통령은 한국의 바이오의약품 생산역량을 기반으로 글로벌 백신 허브로서 역할을 할 수 있도록 각국 정상에 협력을 요청하기도 하였다. 문재인 대통령은 8월 5일 ‘K 글로벌 백신 허브화 비전 및 전략 보고대회’를 주재하며, 한국의 글로벌 백신 허브로서의 국가전략을 추진하기 위해 제약기업에 2조 2천억 원 지원을 약속하기도 하였다. 하지만 한미 정상회담 이후 모더나社가 백신 생산 과정에서의 일부 공정을 삼성바이오로직스에 위탁생산하는 계약을 맺은 것 이외에 실질적으로 허브 국가의 역할을 보여준 사례는 없었다.

한국 정부는 국제무대에서 여러 차례 코로나19 위기에서의 글로벌 연대와 협력을 강조하였지만, 실제 백신 분배의 불평등을 해결하기 위한 역할은 회피하였다. 오히려 자국만을 우선하는 조치들로 불평등을 악화시키는 국가라는 비난을 피하기 어렵게 되었다. 2021년 8월과 11월 화이자-바이오엔테크 백신 구매계약을 통해 총 1억 2천만 회분을 추가 확보함으로써, 한국은 총 약 3억 회분, 인구 대비 6배에 달하는 백신을 구매한 국가가 되었다. 또한 한국 등 고소득 국가들이 부스터 샷 접종을 확대하면서, 접종률 4%에 불과한 저소득 국가 전체의 하루 평균 백신 접종량은 한국의 하루 평균 부스터 샷 접종량에도 미치지 못할 정도로 저소득 국가들의 백신접종은 속도를 내지 못하고 있다.

## 5.2. 논평

2021년 초 각 국가가 코로나19 백신접종을 통한 집단면역 형성을 코로나19 사태를 진정시킬 유일한 방법으로 인식하면서 백신 확보 경쟁은 ‘전쟁’으로 불릴 만큼 치열했다. 그러한 경쟁에서 최대 이익을 얻은 곳은 백신 개발사였으며, 저소득 국가는 약육강식의 경쟁 속에 최대 희생자로 전략하였다. 코로나19 백신 생산 확대를 위한 지재권 면제 논의는 각국의 이해관계에 따라 찬반이 나뉘면서 정작 중요한 저소득 국가의 백신 부족 문제는 외면되거나 외교적 이해에 따라 국가별 지원이 이뤄지게 되었다. 그럼에도 공평한 백신 분배를 주장한 유럽과 미국의 시민사회 운동은 미국 정부나 유럽 의회를 움직이는 약간의 성과를 가져왔으며, 남아프리카공화국에서 준비하고 있는 모더나 백신 복제품 개발 연구는 의약품 접근권 보장을 위한 새로운 모델로 평가될 수 있을 것이다.<sup>58)</sup>

58) 모더나는 자사의 백신 기술을 공유하기를 거부하였지만, 코로나19 초기 ‘팬데믹 기간 지재권을 행사하지 않겠다’는 태도를 밝힌 덕분에 이러한 시도가 가능해졌다. 물론 모더나가 기술을 공유해 주었을 때 비해 훨씬 많은 시간과 투자, 중복 연구가 수행되어야 한다는 사실은 지적해 둘 필요가 있다.

한국 정부는 국내 코로나19 확산은 비교적 안정적으로 관리하였지만, 자국 문제에 갇혀 국제연대에는 분명한 목소리를 내지 못했다. 코로나19 초기 성공적 방역 대응에 대해 주목을 받으며 이후 국제적 연대와 협력을 선도할 기회가 있었지만, 정부는 국제협력보다 국내 백신 수급에 전력을 기울였다. 한미 정상회담 논의가 있었던 5월을 제외하고, 국내에서 국제적 백신 분배 불평등 문제는 주요 이슈로 논의되지 못했다. 백신 불평등 문제가 사람들의 관심사에서 멀어지면서 정부가 주장했던 백신 허브 국가 전략도 자연스럽게 동력을 잃어버렸다. 정부는 제약기업과 공정한 조건으로 백신을 구매하려 하기보다, 과도한 구매계약을 맺거나 계약 내용을 철저히 비밀히 부치는 등, 방역 대응을 온전히 기업에 의존하였다.

2021년 4분기 이후 부스터 샷 접종 확대와 오미크론 변이 확산, 경구용 코로나19 치료제 개발로 코로나19 팬데믹은 새로운 국면으로 접어들고 있다. 애초 2021년 하반기부터 저소득 국가들의 백신접종이 본격화될 것으로 기대되었으나 고소득 국가들의 3차, 4차 접종을 위한 백신 확보 경쟁이 계속되면서 저소득 국가들의 백신접종은 여전히 지지부진한 상황이다. 오미크론 변이가 기존 백신 예방효과에 미치는 영향은 아직 알 수 없지만, 코로나19의 장기화는 어느 정도 예견된 사실로 받아들여지고 있다. 최근 각 국가가 앞다퉀 경구용 치료제 긴급사용을 승인하면서 백신뿐 아니라 치료제의 구매 경쟁에 대한 우려도 점증하고 있다.

12월 초 현재 저소득 국가들은 여전히 의료진들조차 백신접종을 완료하지 못하였으며, 하루 평균 100만 회의 백신도 접종하지 못하고 있다. 반면 고소득 국가들은 부스터 샷으로만 매일 600~700만 회의 백신을 접종하고 있다. 또한 듀크대의 COVID Collaborative에 따르면, 유럽과 G7 국가들이 2022년 1분기까지 폐기할 것으로 예상되는 백신(약 8억 9,000만 회분)은 세계 모든 국가가 40% 이상의 백신접종을 달성하는 데 필요한 백신(약 8억 회분)에 맞먹는다. 이처럼 현재의 백신 불평등에는 생산부족뿐만 아니라 고소득 국가들의 이기심으로 인한 불균형 공급, 백신 접종을 위한 인프라와 인력 등 백신 확보를 넘어선 저소득 국가의 열악한 사회경제적 환경이 종합적으로 작동하고 있다.

그럼에도 불구하고, 백신 생산 확대를 위한 지재권 면제는 여전히 유효한 대안이 될 수 있다. 반복된 변이 바이러스 발생과 팬데믹 지속에도 고소득 국가들의 자국 우선주의적 행태는 반복되고 있고, 코백스나 고소득 국가로부터의 기약 없는 원조만 기다리기에는 저소득 국가에서 하루하루 속절없이 스러져가는 생명이 너무도 많다. 특히 독점을 기반으로 한 다국적 제약회사들의 비윤리적 이윤 추구에 전 세계가 경종을 울릴 때도 되었다.

## 6. 침묵으로 외침을 가릴 수 없다

### - 2021년, 차별금지법 제정을 한걸음 앞당기다

#### 6.1. 주요 동향

2021년, 여전히 누군가는 채용 과정에서 성차별을 겪었고, 또 다른 누군가는 차별과 혐오를 견디다 못해 목숨을 잃었다. 차별의 경험을 말했다는 이유로 혐오의 대상이 됐다. 코로나19는 2021년에도 차별을 들춰냈다. 외국인이라면 무조건 코로나19 검사를 받으라는 행정명령. 거리에 격리된 감염 확진 홈리스. 돌봄 때문에 실직한 여성. 차별금지법이 있었다면 어땠을까? 안타까운 사실은 차별금지법 제정을 둘러싼 상황은 되려 뒷걸음질 중이라는 것이다. 국회가 내미는 (표면적인) 이유는 언제나 ‘충분한 검토’와 ‘사회적 합의’의 필요하다. 2021년 11월 9일, 국회 법제사법위원회(이하 법사위)가 국민 10만 명이 동의한 차별금지법 제정 청원의 심사기한을 3년 뒤로 미루는 안전을 단 43초 만에 처리한 이유도 마찬가지, ‘심도 있는 심사’의 필요였다.<sup>59)</sup> 하지만 좌절은 이른다. 우리는 이 상황을 두고 차별금지법 제정 운동의 실패라 평가하지 않는다. 거대 양당이 누군가의 눈치를 보며 14년째 같은 핑계를 반복하는 동안, 2021년, 차별금지법제정연대(이하 차제연)<sup>60)</sup>를 중심으로 시민사회는 평등한 사회를 바라며 그 언제보다 힘차게 연대했고, 투쟁하며 차별금지법 연내 제정을 촉구했다. 여기에서는 차별금지법 제정과 관련된 2021년 주요 사건을 시간 순서에 따라 되돌아본다.

#### 1) ‘차별금지법 제정하자! 10만 행동’

2021년 6월 14일, 차별금지법 제정에 관한 청원이 올라온 지 22일째 되던 날 10만 명의 동의를 얻었다(그림 1). 동아제약 채용 성차별 피해자가 청원했고, 차제연은 ‘차별금지법 제정하자! 10만 행동’ 국민동의청원 선포 기자회견을 시작으로 10만 명의 참여를 독려했다. 2021년 3월, 동아제약의 채용 성차별이 공론화된 이후이다. “여자는 군대에 안 갔으니까 남자보다 월급을 덜 받는 것에 대해 어떻게 생각하나,” “여자는 결혼을 하면 그만뒀서 안 된다”는 말까지, 청원은 채용 과정에서 해묵은 성차별 질문과 격려를 가장한 발언이 공공연하게 이루어지고 있는 것은 개인의 문제가 아니

59) 오마이뉴스(2021.11.10.) “43초만에 ‘땡땡땡’...여야 합의로 뚫어진 차별금지법 심사”,

[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002786558](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002786558)

60) 포괄적 차별금지법 제정을 위해 다양한 단체들이 함께 실천하는 연대체로, 2011년 발족하여 차별금지법 입법운동을 진행 중이다. 2020년 12월 현재, 161개 시민단체가 연대하고 있다.

라고 반복해서 강조했다.



**그림 1. 차별금지법 제정에 관한 청원과 10만 명의 동의**

차별금지법 제정을 촉구하는 국민동의청원의 배경에는 비단 동야제약의 채용 성차별만 있지 않다. 여기에는 이종걸 차제연 공동 대표의 평가처럼 “차제연을 조직화하고 10년 넘게 쌓인 투쟁의 시간”이 있다.<sup>61)</sup> 차별금지법이 최초 발의된 2007년으로부터 벌써 14년이 지났다. 국회와 거대 양당이 미루기와 모르쇠로 일관한 시간 동안 시민들은 지치기보다는 함께 힘을 모았다. 채용 과정뿐만 아니라 재화와 용역의 공급, 교육 등 전 사회 영역에서 젠더, 나이, 인종, 출신국가, 지역, 장애 등을 근거로 한 차별은 정당하지 않으며, 그 어떤 형태의 차별도 개인적이지 않다. 시민사회는 차별은 구조적이며, 따라서 그 책임은 사회의 몫임을 계속해서 이야기했다. 차별금지법 제정에 관한 청원과 10만 명의 참여는 그 연장선에 있다. 이후는 국회의 몫. 30일 이내 10만 명 이상의 동의를 받은 청원에 대해 국회는 90일 이내 청원을 심사하고 본회의의 부의 여부를 결정해야 한다. 차별금지법 제정에 관한 청원에 대한 국회의 응답은 무엇이였을까?

## 2) 세 번의 법안 발의와 청원 심사 유예

그 이전에 국가권력, 그 가운데에서도 입법을 다루는 국회가 차별금지법 제정을 위해 어떤 노력을

61) 한겨레(2022.01.01.) “요즘 세상에도 차별이 있냐고요? 나의 일터에 학교에 일상에 있죠”, [https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1025582.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1025582.html)

기울였는지 먼저 살펴보자. 2021년 세 건의 차별금지법안이 발의됐다. 국민동의청원이 있기 전, 그리고 장혜영 정의당 의원이 21대 국회에서는 처음 차별금지법안을 대표발의한 이후, 2021년 6월 16일 이상민 의원을 시작으로 박주민 의원(8월 9일), 권인숙 의원(8월 31일)까지 세 명의 더불어 민주당 의원이 법안을 대표발의했다. 세 의원이 대표발의한 법안의 이름은 「평등에 관한 법률안」(이상민의원, 박주민의원 대표발의), 「평등 및 차별금지에 관한 법률」(권인숙의원 대표발의)로 때론 서로 다르지만 내용은 대동소이하다.<sup>62)</sup> 그럼에도 8년 만에 여당 의원들이 차별금지법을 발의한 것은(이때까지만 해도) 고무적이었다.

하지만 국회는 네 건의 차별금지법안을 상임위원회에 올리지도 않았을뿐더러, 국민동의청원 심사를 유예했다. 국회법에 따르면 국회는 90일 이내에 청원을 심사해야 하지만, 60일까지 심사 기간을 한 차례 연장할 수 있다. 청원이 이루어진 날로부터 90일에 60일을 더해, 11월 10일로 심사를 유예한 것이다.

### 3) 시민대행진, 그리고 침묵

지난 13년의 경험을 통해 시민들은 한편으로 국회의 소극적인 태도에 의연하게 대응하는 힘을 길렀다. 다시 멈춘 차별금지법 논의를 진전시키기 위해 시민들은 함께 걸었다. 차별금지법 제정을 더는 늦추지 말 것을 요구하며 10만 행동에 힘입어 행동을 계속 이어나갔다. 유예기간인 11월 10일에 맞춰 국회 앞 도착을 목표로 10월 12일부터 30일간, 다 함께 걸으며 평등길을 만드는 시민대행진이 시작됐다. 미류 인권운동사랑방 활동가는 행진을 앞두고 “차별에 맞서 먼저 싸운 이들이 내온 길을 끊어지게 두고 싶지 않다”고 했다.<sup>63)</sup> 국회에 차별금지법 제정 책임을 다시 요구하며 미류 활동가와 이종걸 한국계이인권운동단체 친구사이 사무국장은 함께 부산에서부터 김해, 밀양, 청도, 대구, 칠곡, 김천, 영동, 옥천, 대전, 청주, 천안, 평택, 수원, 안산, 그리고 광명을 거쳐 서울까지 걸으며 꼬박 30일에 걸쳐 500km 평등길을 만들었다. 이 모든 길목에서 시민들은 함께 걸으면서 연대하고 지지하며, 응원했다.

시민들이 뚜벅뚜벅 걷는 동안, 국회에서는 권인숙, 박주민, 이상민, 장혜영 네 명의 의원이 11월 4일 기자회견을 열어 정기국회에서 차별금지법 제정안을 반드시 처리할 것을 촉구했다. 박주민

62) 21대 국회에서 발의한 네 개 법안의 구체적인 내용이 궁금하다면 ‘차별금지법제정연대’ 홈페이지의 ‘차별금지법 살펴보기-법안 보기’를 참고. 법안을 서로 비교하면서 볼 수 있도록 정리되어 있다.

☞ <https://equalityact.kr/equalityact-bill/>

63) 경향신문(2021.10.05.) “#평등길1110”,

[https://m.khan.co.kr/opinion/column/article/202110050300075/?utm\\_campaign=rss\\_btn\\_click&utm\\_source=khan\\_rss&utm\\_medium=rss&utm\\_content=total\\_news#c2b](https://m.khan.co.kr/opinion/column/article/202110050300075/?utm_campaign=rss_btn_click&utm_source=khan_rss&utm_medium=rss&utm_content=total_news#c2b)



의원은 “이제는 국회가 나서야 한다”며 “법사위 간사로서 국민의힘과 다른 정당에 법사위서 논의를 시작하자고 공개적으로 제안”했다.<sup>64)</sup>

그로부터 5일 뒤인 11월 9일, 그러니까 도보행진단이 도착하기 하루 전에 벌어진 일이다. 법사위가 열렸다. 법사위에는 차별금지법 국민동의청원을 포함한 다섯 건의 안건이 올라왔다. 그런데 이 다섯 건의 청원에 대한 심사 요구가 아닌, 심사기한을 연장하자는 내용의 안건이었다는 것이 문제였다. 국회법에 따르면, 90일에 60일을 연장하고도, 특별한 사유가 있으면 국민청원 심사 기간의 추가 연장이 가능하다. ‘위원회 계류 중인 다섯 건의 청원은 충분한 시간을 갖고 심도 있게 심사할 필요가 있기에 국회법 제125조 제6항 규정에 따라 청원 심사 기간을 2024년 5월 29일까지 연장해 줄 것을 의장에게 요구하려는데, 이의가 있는지’ 법사위원장이 물었다. ‘43초’의 침묵으로 21대 국회 임기 마지막 날로 심사 기간이 연장됐다. 국회 발의만 11번, 법사위 상정은 다섯 번째 이루어진 이 시간이 심도 있는 심사를 할 수 없을 만큼 충분하지 않은 시간이라 생각하지 않는다. 사회적 합의는 말할 것도 없다. 올해 한 언론사 조사에 따르면 차별금지법 제정을 찬성한다고 응답한 비율은 71.2%에 달한다.<sup>65)</sup> 작년 국가인권위원회의 조사에서는 88.5%에 이르는 사람들이 차별금지를 위한 법 제정의 필요를 인식하고 있다.<sup>66)</sup> 도대체 5일 전 법사위 간사 의원의 ‘제안’은 무엇이였을까. 국회 임기 만료로 인해 폐기되었던 지난 차별금지법안들이 떠오른다.

#### 4) 우리는 침묵하지 않는다

11월 25일 더불어민주당 박완주 정책위원장의 주최로 <평등법(차별금지법) 토론회>가 열렸다. 여당이 드디어 논의를 시작하나 싶었지만, ‘중립’의 이름으로 더불어민주당은 성소수자에 대한 차별과 혐오를 조장하는 이들에게까지 기꺼이 자리를 내어줬다. 당연히 토론이 이루어졌을 리 없다. 그들은 과학적 근거를 왜곡하면서까지 그 자리를 또 다른 차별과 혐오의 장으로 만들었다. 더불어민주당은 이번에도 침묵했다. 차별과 혐오를 조장하고 선동하는 이들에게 그것이 바로 ‘차별’이라고 피해자 옆에 함께 서서 말하는 책임은 왜 누구도 지지 않는가? 법안 발의만으로 책임을 다할 수 없다.

국회는 2021년 한해도 침묵했지만, 시민들은 침묵하지 않고, 계속해서 국가권력의 책임을 물었다. 도보행진단은 걸음을 멈추지 않았다. 걷고 또 걸어서, 계획한 11월 10일 국회 앞에 도착했다. 시민들은 11월 10일 금천구청 앞에서 모여 여의도 국회까지 또 함께 행진했다. 국회 앞에서는 30

64) 매일노동뉴스(2021.11.04.) “차별금지법 이번 정기국회서 처리해야”,

<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=205752>

65) 한겨레(2021.11.29.) “국민 70% “차별금지법 찬성”...총부세 “유지·강화” 52%-“완화”-41%”,

<https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1021134.html>

66) 국가인권위원회. (2020). 2020년 차별에 대한 국민인식조사 보고서.

일간의 행진을 마무리하는 집회가 열렸다. 집회에서 시민들은 국회의 심사 연기를 비판했고, 쉬지 않고 차별금지법을 논의하자고 외쳤다. 시민들의 국회 앞 외침은 이후로도 계속 이어졌다.<sup>67)</sup> 11월 22일부터 국회 앞에서 쟁취 농성과 1인시위 릴레이를 이어갔고, 11월 25일에는 깃발을 들고 국회 포위 행동을 진행했다. 12월 4일에는 제정 촉구를 위한 하루 동안의 집중 농성도 있었다. 이외에도 여러 단위에서 차별금지법 제정을 위한 행동이 활발하게 이루어졌다. 차제연은 2021년은 시민들의 이 외침으로 ‘차별금지법 제정을 한달음 앞당긴’ 해라고 평가한다.<sup>68)</sup> 동의한다.

## 6.2. 논평

차별금지법은 인권과 존엄의 문제다. 차별은 그 자체로 정의롭지 않다. 우리가 논평에서 여러 차례 강조했듯이, 차별은 건강에도 나쁘다.<sup>69)</sup> 차별은 사슬처럼 엮여, 일터에서, 집에서, 학교에서, 병원에서, 식당에서, 살아가는 모든 공간과 모든 시간에서 쉬지 않고 일어난다. 이 차별의 경험들은 사라지지 않고 우리의 몸에 쌓이고, 기록된다. 차별금지법 제정이 필요한 이유는 이 사회가 정의에 반한 차별을 손쉽게 개인의 ‘예민함’이나, ‘피해의식’으로 치환함으로써 차별을 경험한 피해자에게 잘못도, 그 책임도 함께 전가하기 때문이다. 차별금지법은 차별을 차별이라 명확히 구분하고, 그 책임의 몫을 사회와 가해자에 물음으로써 피해자를 돕는다.

시민들이 차별을 차별이라 외치는 동안, 정치인들 중 누군가는 차별을 그저 갈등이라 말하고, 또 다른 누군가는 차별을 공정이라 말했다. 때로는 침묵했다. 그렇게 그들은 차별을 방관해 왔다. 지금 21대 국회에서는 총 네 건의 차별금지법이 계류 중이다. 2022년 대선을 앞두고 심상정 정의당 후보를 제외하고는 그 누구도 차별금지법 제정을 적극적으로 말하지 않는다. 윤석열 국민의힘 후보는 ‘평등만 강조하면 안 된다’며 사실상 반대하고, 이재명 더불어민주당 후보와 안철수 국민의당 후보는 아직까지도 ‘사회적 합의’가 필요하다고 한다. 차별에 공감하지 않는 것은 아무런 도움이 되지 않는다. 차별금지법 제정을 나중으로 미루는 것 역시 그 누구에게도 아무런 도움이 되지 않는다. 침묵으로 일관하지 않고, 시민들의 외침을 듣고 응답하는 것. 이것이 우리가 국가권력에 위임한 권리다.

2021년 시민들의 행동은 차별을 차별이라 말하고, 그 책임을 피해자 개인이 아닌 사회에 온전

67) 시민들의 행동은 마찬가지로 차제연 홈페이지에서 자세하게 살펴볼 수 있다.

☞ <https://equalityact.kr/action/notice/>

68) 차별금지법제정연대 홈페이지 ☞ <https://equalityact.kr/>

69) 시민건강연구소(2013.05.06.) [서리풀논평] 차별 금지의 건강 효과. <http://health.re.kr/?p=573>;

시민건강연구소(2021.05.31.) [서리풀논평] 차별금지법 제정을 지지한다. <http://health.re.kr/?p=8103>;

시민건강연구소(2021.11.08.) [서리풀논평] 11월 10일 차별 없는 평등한 세상으로 걷자.

<http://health.re.kr/?p=8639>

히 물을 수 있도록 하는 차별금지법의 필요에 대해 시민사회가 그간 연대하고 결의한, 사회적 합의 그 자체다. 10만 명의 동의가 그렇고, 부산에서 서울까지의 대행진이 그렇다. 추위 속에도 끊이지 않았던 릴레이 농성은 두말할 것 없다. 다른 모든 행동도 마찬가지다. 시민들은 지치지 않고 계속해서 국가권력에 책임을 요구하기로 했다. 외침은 2022년에도 계속 이어질 예정이다. 대선에 맞춰, 차별금지법 있는 나라 만들기 유세단이 서울과 수도권 구석구석을 돌아다니며, 차별금지법을 알리고, ‘주권자’로서 ‘차별금지법 있는 나라’를 제안한다.<sup>70)</sup> 이렇게 우리의 외침과 걸음은 계속된다. 43초의 침묵은 14년의 외침을 가릴 수 없다.

70) 차별금지법 있는 나라 만들기 유세단 활동은 다음 페이지에서 확인 가능하다.

☞ <https://equalityact.kr/change/>

## 7. 불평등과 노동자 건강 - 중대재해법을 중심으로

### 7.1 주요 동향

#### 1) 계속되는 산업재해 사망 - 홍정운, 이선호

고용노동부는 신년 기자회견담회에서 2021년 한 해 동안 828명의 노동자가 사고로 사망했다고 밝혔다. 산업재해로 인정되지 않아 정부 통계에서 빠진 노동자를 더하면 실제로는 우리가 알고 있는 숫자보다 훨씬 큰 수의 사망자가 있다고 추정할 수 있다.

올해 언론에 보도된 사망사건 중 사람들의 이목을 집중시킨 두 청년 노동자의 죽음이 있다. 한 사람은 4월 22일, 평택항 부두에서 일하다 300kg 무게의 개방형 컨테이너 날개에 깔려 숨지신 이선호(23) 씨이다. 이선호 씨는 컨테이너 청소 지시를 받고 화물 고정용 나무를 제거하는 작업을 하다가 사고를 당했다. 지게차가 반대편 날개를 접으며 발생한 충격으로 이선호 씨가 있는 쪽 날개가 접히며 발생한 사고였다.

여느 사고처럼, 죽음 이후에야 여러 문제가 드러났다. 이선호 씨가 애초에 맡았던 업무는 컨테이너 관리가 아니라 ‘항구 내 동식물 검역’이었다. 원청업체 ‘동방’은 이선호 씨를 다른 업무에 투입하면서 안전관리자와 신호수도 배치하지 않았다. 계획에 없었던 업무지시였기 때문에 이선호 씨는 안전 장비도 착용하지 못한 상태였다. 게다가 정상적인 컨테이너라면 한쪽 날개가 접힌다고 해서 다른 쪽이 함께 접히는 일은 없어야 했지만, 노후 및 정비불량 문제로 안전 장치가 작동하지 않았다는 사실이 드러났다. 그런데도 사고 발생 8일 전에 이루어진 검사에서 해당 컨테이너가 ‘정상’ 판정을 받은 것이 알려졌고, 항만 노동환경이 매우 부실하게 관리되고 있다는 점이 여실히 드러났다.

원청업체인 ‘동방’은 작업 지시를 내린 적이 없다고 발뺌하다가, 사고 20일 만에 사과문을 발표했다. 하지만 진상조사와 적절한 재발방지 대책에 대한 언급은 없었고, 유가족은 사전 논의 없이 ‘형식적’으로 이루어진 사과에 강한 유감을 표했다. 이후 원청 ‘동방’이 ‘사고 발생에 이선호 씨의 책임이 없다’고 인정하기까진 더 오랜 시간이 걸렸다. 이선호 씨의 장례식은 사고 59일 만인 6월 19일에 시민장으로 치러졌다.

다른 한 사람은 여수 지역 특성화고 해양레저관광과 3학년에 재학 중이던 홍정운(18) 씨이다. 2021년 10월 6일, 홍정운 씨는 요트관광업체에서 현장실습을 하다가 사망했다. 본래 업무는 ‘관광객 안내’였으나, 업체는 홍정운 씨에게 요트 바닥에 붙은 따개비를 제거하는 작업을 지시했다. 홍정운 씨는 물 위로 올라와 장비 정비를 하던 중, 납 벨트 무게 때문에 물에 빠져 사망했다.



죽음을 둘러싼 여러 문제는 뒤늦게 조명받기 시작했다. 이선호 씨와 마찬가지로 홍정운 씨 역시 업무 외 작업을 지시받아 일하다가 목숨을 잃었다. 따개비 제거 작업은 육지 선박장에서 요트를 들어 올려 진행하면 안전하게 할 수 있는데, 민원을 이유로 여수시가 해당 시설 이용을 금지하고 있었다. 잠수작업이 필요한 상황에서 업체는 전문잠수사를 고용하는 대신, 현장실습을 나온 고등학생에게 해당 업무를 맡겼다. ‘위험한 사업’에 대한 현장실습이 법으로 금지되어 있는데도 위험 업무로 분류된 잠수작업을 지시했다. 사고가 일어난 뒤, 해당 업체는 나흘 만에 운항을 재개했다. 교육부는 12월에 현장실습 기업 전수 실사, 근로감독 실시 등의 내용을 담은 ‘직업계고 현장실습 추가 개선 방안’을 내놓았지만, 최소한의 안전조치 강화도 이루어지지 않은 대책이라는 비판을 받았다.

## 2) 코로나19가 확인해준 건강 불평등

코로나19가 우리 사회의 취약한 부분을 파고든다는 사실은 지난 시간을 통해 충분히 확인되었다. 재택근무가 가능한 소수의 직종에 종사하는 사람을 제외한 노동자들은 사무실로 출근하여 일하고, 환자를 돌보고, 고객을 응대하고, 음식을 배달했다. 유급병가나 상병수당이라는 제도적 보완책이 없는 상태에서 ‘아프면 쉬자’라는 문구는 공염불에 불과했다. 회사에서 병가를 보장하지 않는 경우, 노동자들은 여느 때와 다를 것 없이 출근하여 일할 수밖에 없었다. 작은 회사에 다니는, 고용 형태가 불안정한 노동자가 유급병가를 사용하기 가장 어려웠다. 300인 이상 사업장에서는 70% 이상이 유급병가가 적용되었다면, 10인 미만 사업장에서는 15%에 불과했다(표 3). 또한 정규직에는 59.5% 유급병가가 적용됐다면, 비정규직은 18.7%에 불과했다(표 4).

표 3. 사업장 규모에 따른 유급병가 적용률

1~4인	5~10인	300~1,000인 미만	1,000인 이상
12.3%	15.5%	71.1%	80.6%

출처: 이재훈. (2020). 외국의 유급병가, 상병수당 현황과 한국의 도입방향 - 아프면 충분히 쉬고, 회복할 권리 보장 -. 민주노총 부설 민주노동연구원.

표 4. 고용형태에 따른 유급병가 적용률

정규직	비정규직
59.5%	18.7%

출처: 이재훈. (2020). 외국의 유급병가, 상병수당 현황과 한국의 도입방향 - 아프면 충분히 쉬고, 회복할 권리 보장 -. 민주노총 부설 민주노동연구원.

백신접종이 시작되자, 곳곳에서 차별이 드러났다. 일부 회사는 노골적으로 정규직과 비정규직에 차

별을 두었다가 들통이 나서 여론의 못매를 맞기도 했다. 대표적으로 발전5사(중부·남동·남부·동서·서부)는 백신 우선접종명단에 정규직 대상으로만 희망 수요를 확인하고, 자회사 및 협력업체 직원은 명단에 포함하지 않았다. ‘안정적인 전력 수급’을 위해 발전소 노동자에게 우선 접종을 추진했는데, 회사는 정규직 노동자만 ‘필수인력’으로 상정한 결과였다. 백신 휴가를 줄 때도 차별을 두었다. 정규직 직원은 백신 휴가를 사용했지만, 발전소 하청업체 아홉 곳 가운데 세 곳은 개인 연차를 써서 쉬어야만 했다.<sup>71)</sup>

2021년 4월, 정부는 코로나19 백신접종 후 최장 3일의 유급휴가를 쓸 수 있게 했다. 그러나 의무가 아닌 권고사항이었기 때문에 발전소 비정규직 노동자들처럼 실제로는 이상 반응이 있어도 참고 출근하거나 개인 연차를 소진하여 쉬는 노동자가 많았다. ‘직장갑질119’가 진행한 ‘코로나19와 직장생활 변화 4차 설문조사’ 결과를 보아도, 직장인 1,000명 중 백신 휴가를 사용하지 못했다고 답한 비율이 52.2%였고, 이중 비정규직이 59.1%였다. 그동안 유급병가를 보장받지 못했던 노동자들에게 백신 휴가도 주어지지 않은 셈이다.

### 3) 태아(2세) 산재 인정과 급식실 노동자 직업성 암 산재 인정

산재보상과 관련된 주목할만한 일은 단연 산재보상 대상에 ‘태아(2세)’를 포함하는 내용을 담은 ‘「산업재해보상보험법(산재보험법) 개정안」 통과’와 ‘급식실 노동자의 직업성 암이 산업재해로 인정 받은 사례의 등장’이다.

현행 산재보험법은 노동자 ‘본인’에 한하여 보상이 이루어지기 때문에 임신 중인 여성 노동자가 유해환경에 노출되어 자녀에게 장애나 질병이 발생해도 산업재해로 인정하지 않았다. 2009년에 제주의료원에서 일하던 간호사들이 자녀의 선천성 심장질환에 대해 산재 신청을 했을 당시, 근로복지공단은 ‘자녀는 산재보험법 적용을 받는 노동자로 볼 수 없다’며 승인을 거부했다. 제주의료원 간호사들은 행정소송을 제기하여, 1심 승소, 2심 패소를 거쳐, 10년 만인 2020년 4월에 대법원에서 자녀의 선천적 장애를 산업재해로 인정한다는 판결을 받아냈다. 이후 삼성전자 반도체 노동자와 반올림을 중심으로 태아(2세) 산재를 법적으로 보장할 것을 촉구하는 운동이 전개되었고, 2021년 12월 9일, 정기국회 마지막 본회의에서 산재보험법 개정안이 통과되었다. 임신한 여성 노동자가 사고나 출퇴근 재해로 인해, 또는 유해한 업무환경에서 일하다가 태아(2세)에게 선천성 장애나 질병이 생긴 경우에도 산재 신청이 가능해졌다.

한편, 급식실 노동자의 직업성 암이 산업재해로 인정되는 사례가 연이어 등장하기도 했다.

71) YTN(2021.10.10.) “발전소 하청업체 노동자는 백신휴가도 차별?...“몸 아프면 연차 써요””, [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0103\\_202110100516134121](https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202110100516134121)

2005년부터 2017년까지 12년 동안 학교 급식실에서 일한 노동자가 폐암에 걸려 2018년에 사망했는데, 올해 2월에 근로복지공단이 사망한 노동자의 폐암이 업무상 질병이라고 인정한 것이다. 이후 폐암 진단을 받은 급식노동자가 추가로 계속 확인되었고, 집단산재신청도 이루어졌다. 그 결과, 18년 동안 학교 급식실에서 일하고 폐암 진단을 받은 노동자가 역학조사 없이 산재 승인을 받기도 했다.

한국 산재보험 제도는 ‘여성노동자’의 건강문제는 물론, 요리·청소·돌봄노동 같은 ‘여성의 일’로 여겨지는 업무를 수행하는 여성 노동자의 질병이 산업재해로 승인되기 어려운 구조이다. 2019년 기준 업무상질병 총 15,159건 중에서 여성 노동자는 17.71%(2,691건)만을 차지한다. 이러한 현실에서 태아(2세) 산재와 급식실 노동자들의 직업성 암이 산업재해로 인정된 것은 반가운 소식이다. 일부 진전이기는 하나, 애석하게도 산재보험제도가 지닌 기존 구조는 그대로이다. 여전히 절차는 복잡하고, 인정기준의 문턱은 높고, 노동자는 스스로 아픔을 증명해야 한다. 일하다가 다치고 병에 걸리는 대다수 노동자는 여전히 산재보험으로 적절한 보상을 받지 못하고 있다.

#### 4) 프로모션 때문에 병드는 서비스업 노동자, 스타벅스 트럭시위

2021년 10월 7일부터 8일까지 이틀간 “스타벅스 파트너는 일회용 소모품이 아닙니다” 문구가 새겨진 트럭이 서울 시내를 돌아다녔다. 스타벅스 프로모션 행사 때마다 노동자들의 업무량이 증가하는 데도 인력 충원이 적절하게 이루어지지 않아 노동강도가 증가한 것에 항의하고 대책을 요구하는 시위였다. 스타벅스에서는 해마다 프로모션 행사를 몇 개씩 진행하는데, 해당 기간에는 손님이 증가하여 제대로 설 수 없는 데다가 행사 기간에만 판매하는 특별 메뉴 제조법을 익혀야 하는 등 노동자들의 업무강도가 높아진다는 문제가 있었다.

기업은 이익 증대를 위해 각종 프로모션을 진행하는데, 그때마다 업무량은 증가할 수밖에 없다. 늘어난 노동강도를 감당하는 건 고객을 대면하는 노동자의 몫이다. 기업이 단기 프로모션 행사에 대비하여 인력을 보충하는 경우는 드물기에 노동자들은 몇 배로 늘어난 업무를 감당해야 하고, 행사 기간에는 손이 부족하니 아파도 설 수 없는 건 물론이다. 반복되는 프로모션은 노동자의 건강을 해칠 수밖에 없다.

스타벅스 노동자들이 분노를 터뜨리게 된 직접적인 계기는 2021년 9월 28일, 다회용 컵을 무료로 제공하는 ‘리유저블 컵 데이’ 이벤트였다(그림 2). 스타벅스 본사는 행사 당일 40% 이상의 매출 증가를 예상했지만, 실제로는 100% 이상이 증가했다.<sup>72)</sup> 매출 증가에 대비한 적절한 인력 충원

72) 한국일보(2021.10.06) “‘아파도 못 쉬어’ 꼬리 무는 스타벅스 프로모션에 직원들 뿔났다”, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021100612150004128>

이 없었기 때문에 늘어난 업무강도는 고스란히 기존 노동자들이 감당할 몫이 되었다. 행사 이후, 직장인 커뮤니티 ‘블라인드’에는 고충을 토로하는 스타벅스 노동자들의 글이 이어졌다. 노동자들은 화장실에 갈 시간도 없이 일해야 했으며, 휴게시간은 당연히 지켜지지 않았다. 이벤트 시작일 일주일 전은 추석 연휴였던 터라, 스타벅스 노동자들은 이미 평소보다 많은 업무를 부담하느라 지친 상태였다. 게다가 10월 12일부터는 스타벅스에서 정기적으로 진행되는 ‘e프리퀀시’ 프로모션 행사가 예정되어 있었다.



그림 2. 스타벅스 ‘리유저블 컵 데이’ 이벤트 포스터

출처: 스타벅스 홈페이지

2021년 5월, 맥도날드에서도 비슷한 일이 있었다. 맥도날드가 방탄소년단과 협업하여 ‘THE BTS 세트’를 출시하는 글로벌 프로모션 행사를 연 뒤, 한국에서만 한 달간 143만 개의 세트가 판매되었다. 맥도날드가 행복한 비명을 지르는 동안 SNS와 커뮤니티에는 맥도날드 아르바이트 노동자들이 올린 후기가 이어졌다. ‘BTSD73’에 시달리고 있다는 글부터 ‘온몸에서 기름 냄새가 난다’, ‘매장이 온종일 붐비는 것 같다’며 괴로움을 호소하는 글까지 다양한 후기가 등장했다.

73) BTS(방탄소년단)과 PTSD (Posttraumatic Stress Disorder, 외상후 스트레스 장애)를 합친 말로, 프로모션 행사 당시 맥도날드 아르바이트 노동자들이 경험한 업무 요구도가 매우 높은 근무 환경을 간접적으로 드러낸다.





그림 3. 서울 서대문구 이화여대 스타벅스1호점 인근 도로에 정차 중인 시위 트럭  
출처: 한겨레(2021.10.16.) "트럭시위에 놀란 스타벅스 "공격적 신규채용, 임금개선""  
[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1015414.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1015414.html)

스타벅스 노동자들은 커뮤니티에서 고충을 토로하는 걸 넘어, 시위를 계획했다(그림 3). 준비는 빠르게 진행되었다. ‘무노조 트럭시위’가 결정된 이후, 트럭 대여비와 현수막 등 시위에 필요한 비용 330만 원을 토스로 모금 받았다. 트럭시위를 통해 스타벅스 노동자들은 행사 때마다 가중되는 업무, 낮은 임금과 적은 휴게시간 등 전반적인 노동환경 개선을 요구했다. ‘노동조합’의 형태를 가진 운동은 아니었으나, 1999년 한국에 들어온 이래 처음 발생한 노동자들의 집단행동에 스타벅스커피 코리아 본사는 1,600명 규모의 신규채용 진행과 임금체계 개선, 휴게공간 개선을 약속했다. 더불어 10월 12일부터 열릴 예정이었던 프로모션 행사 시작일을 28일로 늦추었다.

## 7.2 논평

2021년에도 일어나지 않을 수 있었던 ‘노동자의 죽음’이 계속되었다. 죽음을 막을 수 있었던 때 순간 법과 제도는 작동하지 않았다. 지켜지지 않은 원칙, 관리 감독 의무가 있는 여러 기관이 제 역할을 소홀히 하며, 주어진 기회를 다 날려버린 결과로 사망 사고가 발생했다. 이선호 씨는 하청업체 소속 일용직 노동자였고, 홍정운 씨는 특성화고 현장실습생이었다. 사망한 두 명의 노동자는 한국 사회에서 위험한 환경에 내몰려 일하는 노동자가 어떤 사람들인지 여실히 보여준다. 올해 3월에는

한 달 동안 사망한 노동자 60명 중 27명이 하청노동자였다. 노동자의 이름만 바꾼 채 똑같은 패턴으로 십수 년째 반복되는 죽음이 2021년에도 이어졌다.

코로나19가 각종 변이를 거듭하며 한없이 길어지는 동안, 집단감염이 일어나 노동자의 건강을 위협했고, 노동환경은 더욱 열악해졌다. 팬데믹 이전에도 ‘위험한’ 혹은 ‘취약한’ 일자리에서 일하는 노동자가 더 큰 부담을 짊어졌다. 사회적 거리두기에 따라 높아진 배달 수요만큼 라이더들의 사고도 끊이지 않았다. 올해 8월에만 두 명의 배달 노동자가 사망했다.

한편, 백신 접종이 시작된 이후 차별은 새로운 얼굴로 등장했다. 정규직 노동자에게 접종 우선권을 주거나, 정규직 노동자에게만 백신 휴가를 보장하는 일이 비일비재했다. 유급병가나 상병수당 이 제도로 확립되어 있지 않은 상태에서 많은 노동자가 건강 위험을 부담한 채 업무를 이어가야만 했다. 연말에는 태아(2세) 산재 인정과 급식실 노동자의 폐암이 산재로 인정되는 반가운 소식도 있었다. 올해 이룬 진전이라고 할 수 있겠으나, 산재보험제도의 기본 틀은 바뀌지 않았다. 여전히 접근성이 낮고 편의성도 떨어지기 때문에 대다수 노동자가 편리하게 이용하고 충분한 보상을 받는 ‘사회보장제도’라고 부르기에는 부족한 실정이다.

마지막으로, 올해에 일어난 일 중 꼭 짚고 넘어가야 하는 한 가지가 있다. 바로 2022년 1월 27일부터 시행되는 중대재해처벌법(중대재해법)을 마주한 기업과 로펌의 대응이다. 두 집단 모두 한 해 동안 분주하게 전문가들을 불러들이었다. 대상은 언론인부터 검경 출신, 변호사, 고용노동부나 산업안전공단 등 유관기관 출신 고위 공무원까지 다양했다. 특히 대형 로펌들은 일종의 ‘중대재해법 태스크포스(TF)’를 꾸려 각 분야 전문가를 모았는데, 법무법인 율촌은 박영만 전 고용노동부 산업재해예방보상정책국장을, 법무법인 세종은 문기섭 전 고용노동부 고용정책실장을 중대재해대응센터 고문으로, 법무법인 화우는 고재철 전 산업안전보건연구원장과 신현수 전 서울동부고용노동지청 근로개선지도과장을 영입했다. 일일이 열거하기 어려울 정도로 많은 공무원 및 전문가가 대형 로펌에 합류해서, 이들을 중대재해법의 가장 큰 수혜자라고 불러도 과언이 아닐 정도이다. 모두 ‘사고 예방’에 목적을 두어 안전한 노동환경을 구축하는 게 근본적인 목표라고 내세우고 있으나, 실제로는 경영책임자 혹은 기업의 방어권을 공고히 하는 쪽으로 작동할 가능성이 크다. 2022년에는 이들의 행보를 면밀하게 관찰할 필요가 있다.

## 8. 그리고 아무 일도 없었다

### - 2021년 성과 재생산 건강과 권리를 되돌아보며

#### 8.1. 주요 동향

2021년 1월, 정부는 「제4차 저출산 고령사회 기본계획(2021~2025)」을 통해 이전까지 한국의 인구정책이 명시적으로 인용하지 않던 개념을 도입했다. 바로 “성과 재생산 권리(Sexual and Reproductive Rights) 보장”이다. 불완전한 수준이지만 2021년의 계획에는 지금까지 출산을 장려하는데 여념이 없었던 국가중심적 인구정책의 실패를 인정하고, 성과 재생산 권리 보장으로 패러다임을 전환해야 한다는 문제의식이 포함되었다. “모든 세대가 함께 행복한 지속가능사회”라는 비전을 달성하기 위한 목표 중 하나로 성평등하고 공정한 사회를 제시했다. 이를 위한 추진전략 20개 중 하나가 생애 전반 성·재생산권 보장이다. 드디어 오랜 시간 우리가 외쳐왔듯, 저출산도 저출생도 핵심이 아니라는, 지금 여기 살아있고 고통받는 사람들의 삶을 개선해야 한다는 목소리가 정부의 미래 계획에 반영된 것일까?

2022년 1월 초, 대통령 후보들이 온라인 커뮤니티의 익명 게시판에서나 불법한 이야기를 퍼 나르고 여성가족부를 폐지하고 인구가족부 혹은 저출산부를 설치하자는 등 정부의 최근 정책 방향을 거스르는 제안이 보도되고 있다. 국가의 필요에 따라 아이를 낳거나 낳지 않아야 한다고 강권하고 이를 지지하는 분위기를 조성하여 이를 국민 개개인의 마음속에 내면화하게끔 만드는 오래된 인구 통치의 방식을 바꿔야 한다는 합의가 겨우 만들어졌는데, 젠더 위계를 부정하는 무책임의 정치라니 황당할 따름이다. 인구정책을 고민하는 정부는 행정안전부의 출산지도(가임기 여성 지도)<sup>74</sup>, 보건사회연구원의 하향 결혼을 유도하기 위한 백색 음모 유포 주장<sup>75</sup>, 아이는 환영이지만 비혼 여성의 출산은 지원하지 않는 의료비 지원 정책<sup>76</sup>에 이르기까지 치열하고 끈질긴 비판을 받아왔다. 이렇게 지난한 과정을 거쳐 패러다임 전환을 수용하게 된 행정부와 달리 퇴행을 서슴지 않는 한국 정치의 양극화는 여성의 건강에 과연 어떤 영향을 미치게 될까?

마음과 정신이 한꺼번에 복잡해진다면 한 번 이렇게 생각해보자. 개탄과 낙담으로 시간을 보낼 여유 따윈 없다. 2021년의 성과 재생산 건강사(史)를 되돌아보고 우리는 우리의 갈 길을 뚜벅뚜벅 걸어가야 한다고 말이다.

74)한겨레(2017.01.11.) “가임기 여성지도, 이렇게 탄생했다”,

[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/778266.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/778266.html)

75) 경향신문(2017.03.04.) “누가 저출산의 주범인가?”,

<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/201703041401011#c2b>

76) 연합뉴스(2020.11.19.) “비혼 출산 불법 아니지만 정자 제공·시술비 지원제도 없어”,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201119098000530>

## 1) 정부의 성과 재생산 건강과 권리 보장 정책

제4차 저출산·고령사회 기본계획의 추진전략 중 하나로 명시된 성과 재생산권은 2021년 한국에서 어떤 진전이 있었을까?<sup>77)</sup> 먼저 2020년 말 열렸던 공청회에서 제시된 기본계획(안)과 2021년 1월 정부가 발표한 최종 계획을 비교해보면, 본디 “성과 재생산 건강 보장”에 대한 제안이 “성과 재생산 권리 보장”으로 변경된 내용을 확인할 수 있다.<sup>78)</sup> 계획을 수립한 저출산·고령사회 위원회가 주무부처인 보건복지부의 협의 과정에서 모종의 이유로 “건강 보장”을 “권리 보장”으로 변경한 맥락을 짐작할 수 있게 하는 지점이다.

제4차 저출산·고령사회 기본계획은 대통령직속 저출산고령사회위원회가 중심이 되어 수립하는 다부처 계획이다. 2021년 이 계획의 예산은 총 72.7조로 저출산 분야에 46.7조, 고령사회분야에 26조 원이 책정되었다. 저출산 분야에서는 청년·신혼부부·다자녀 주거 지원 분야가 23조 원, 양육비 부담 완화와 아동 돌봄 및 보육 지원에 약 17.6조 원을 차지한다. 보건의료에는 의료비 지원이 유일인데, '21년 의료비 직접지원 예산을 살펴보면 임신부와 영아의 건강관리에 2,205억 원, 난임 지원에 21억 원, 정신건강 증진에 577억, 그 외 기타 지원에 235억 원으로 총 3,038억 원(전체 중앙부처 저출산·고령사회 기본계획 지출에서 0.4%를 차지)이 할당되었다.<sup>79)</sup> 이를 제4차 기본계획의 추진체계(그림 4)와 비교해보면 의아해지는 지점이 있다. 생애 전반에 따른 성·재생산권 보장을 위한 예산은 어디에 포함되어 있을까? 235억 원의 기타 지원에 포함된 걸까?

성·재생산권 보장을 위한 추진과제의 내용을 살펴보면 이는 다음과 같다(표 5). 임신과 출산을 지원하는 데에만 집중해 왔던 과거와 비교하였을 때 젠더 폭력을 포함하는 포괄적인 성·재생산권 보장을 목표로 기본계획을 마련하고, 생애전반 생식건강 관리와 질환 예방을 위한 법과 제도를 정비하며, 청소년과 장애인 등 취약 집단을 고려하는 정책이 필요하다는 내용의 정책 방향은 고무적이다. 하지만 여기에 실려있는 대부분의 내용 다수가 이미 이 “규범 변화”, “지원 강화”, “홍보와 교육”을 중심으로 할 뿐 성·생식 건강 서비스를 제공하기 위한 공적 생산체계를 갖추겠다는 계획은 찾아볼 수 없다는 점이 아쉽다.

77) 보건복지부(2021.12.31.) 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025).

[https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR\\_MENU\\_ID=13&MENU\\_ID=13040801&page=1&CONT\\_SEQ=358262&PAR\\_CONT\\_SEQ=356080](https://www.mohw.go.kr/react/gm/sgm0704vw.jsp?PAR_MENU_ID=13&MENU_ID=13040801&page=1&CONT_SEQ=358262&PAR_CONT_SEQ=356080)

78) 2020년 11월 열린 공청회의 내용은 저출산고령사회위원회의 다음 페이지에서 확인할 수 있다.

☞ <http://www.betterfuture.go.kr/front/policySpace/activityDetail.do?articleId=185>

79) 저출산고령사회위원회 보도자료(2021.03.30.)

<http://betterfuture.go.kr/front/notificationSpace/pressReleaseDetail.do;jsessionid=4F1B23B3856C31ADC60357017D16EB77.node20?articleId=127>



그림 4. 제4차 저출산·고령사회 기본계획 추진체계



표 5. 제4차 저출산·고령사회 기본계획에서 생애 전반 성·재생산권 보장의 추진과제

구분	내용
성·재생산권의 포괄적 보장	성·재생산권 보장 기반 마련 - 기본계획 마련 평등한 성 인식 및 권리 강화 - 건강한 성 가치관 형성 젠더 폭력으로부터 안전 - 디지털 성범죄 방지 - 비동의 간음죄 검토
생애 전반 생식건강 관리 및 질환 예방	모자보건 중심에서 포괄적 법제·사업 정비 - 모자와 영유아 등의 건강 보장을 포괄하는 방향으로 모자보건법 개정 추진 - 성·재생산 건강에 대한 알 권리 제공 - 피임과 임신의 유지·종결에 대한 포괄적 지원 생애 주기에 따른 건강 지원 - 학교 단위에서 청소년 건강 지원 - 청소년에서 생식 건강 검진과 치료 지원 - 환경유해물질로부터 예방과 보호 월경건강보장 - 월경과 관련한 제도적 지원 - 월경용품 안전 보장 - 저소득 청소년 생리대 지원
건강하고 안전한 임신·출산 보장	건강한 임신과 출산 지원 - 남성과 여성 모두의 건강한 임신 지원 - 고위험 임신부 의료비 지원 범위 확대 - 생애초기 건강관리 시범사업과 산모·신생아 지원 등 임신부, 영아 건강 관리 지원 - 여성장애인 임신과 출산 지원 - 결혼이민자의 임신, 출산, 양육 지원 - 청소년 산모 의료비 지원 대상 확대 수요자 중심의 안전한 난임 지원 강화 - 시술 안전성과 질적 제고 - 난임관련 정보제공·상담 강화 - 난임치료휴가 확대 의료서비스 접근성 강화 - 의료취약지 산부인과 지원 - 산부인과 접근성을 높이기 위한 명칭변경 고려

임신과 출산을 넘어서는 영역에 대한 정책 수단이 부족한 상황에서 이에 대한 구체적인 정책을 수립하기 어려운 상황임을 고려하더라도 “성·재생산권의 포괄적 보장”을 목표로 하는 정부의 정책과제는 보다 구체화될 필요가 있다. 저출산·고령사회 위원회에서는 2020년 “성·재생산 건강과 권리

보장 관련 법제 연구”와 2021년 “성과 재생산 건강 기본계획 수립 연구”를 발주하고 정책 연구용역을 통해 이를 정책화하기 위해 노력하고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 저출산·고령사회 위원회의 이러한 활동과 인식이 전체 정부 부처, 특히 성·재생산 건강과 관련한 다수 정책 수단을 관장하는 보건복지부에도 공유되고 있는지는 확실치 않다. 보건복지부 내에서 성·재생산 건강을 다루는 부서는 여전히 인구정책실 출산정책과이며, 불법 인공임신중절 예방을 주요 업무 중 하나로 하는 인구정책실은 모성과 아동을 중심으로 하는 저출산 대책에 여념이 없기 때문이다.

임신중지의 경우 낙태죄 후속 입법이 지연되면서 헌법재판소 판결 이후 최소한의 책무만 하려는 모습을 보이던 행정부의 태도는 한층 더 소극적이다. 2020년 연말 보도자료를 통해 “법률 개정에 따라 건강보험 급여를 검토”하겠다고 밝혔던 보건복지부의 관료는 2021년 가을 산부인과 학회의 정책세션에서 “법률 개정에 따라 급여를 검토하겠다는 말은 법률 개정이 되지 않으면 급여를 검토조차 할 수 없다는 의미”라고 말했다. 2021년 초 여당 국회의원들의 질의에 미프지미소(임신중단 의약품 상품명)에 대한 신속허가절차를 밟겠다고 답변하던 식품의약품안전처는 돌연 입장을 바꾸어 신속허가는 불가능하며 내과적 임신중지의약품 도입에 반대하는 산부인과 의사회의 가교임상시험 요구를 진지하게 고려하는 모양새다.<sup>80)</sup>

낙태죄 폐지 이후의 건강보장이 지연되는 가운데 2022년 인구정책실에서는 영아기 돌봄과 양육을 위한 현금 지원 확대를 주요 정책으로 들고 나왔다. 정부는 모든 아동의 출산과 양육을 보조하기 위해 2022년부터 출생신고에 따라 주민등록번호를 부여받은 아동 모두에게 ‘영아기 집중투자’를 하겠다고 밝혔다. 모든 출생아(의 부모)에게 ‘첫만남 이용권 200만 원’ 바우처를 지급하고, 두 돌 전까지 영아수당<sup>81)</sup>을 도입하며, 아동수당 지급 대상 연령을 만 8세 미만까지로 확대한다는 내용이다.<sup>82)</sup> 아이를 낳고 싶은 살만한 세상과 아이를 낳으면 살 권리를 얻는 세상을 헛갈리지 않는 정책 방향을 바라며, 앞으로도 인구정책실의 사업을 면밀히 추적해야 하겠다.

## 2) 2022 대선 공약에서 성과 재생산 건강과 권리

대통령 선거는 지금까지 표면화되지 못했던 사회의 요구가 표출되는 정책 대안이 경합하는 장으로 새로운 권리로서 성과 재생산 건강과 권리의 위치를 가늠해볼 기회이다. 적어도 이론적으로는.

80) 한겨레(2021.09.07.) “낙태죄 폐지 9개월째, 신속허가하겠다는 임신중절약 도입은 언제쯤?”,

<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1010765.html>

81) 0~1세 30만 원, 2025년까지 단계적으로 확대하여 2025년이 되면 어린이집 이용 시 지급되는 보육수당(바우처)과 가정양육 시의 영아 수당이 50만 원(현금 급여)으로 동일하게 지급될 예정이다.

82) 대한민국 정책브리핑(2021.12.03.) 영아기 첫만남꾸러미(영아기 집중투자) 지원사업 안내.

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156484303>

가장 두드러지는 공약은 이재명 더불어민주당 대선후보의 “피임과 임신중지 건강보험 보장성 확대” 공약이다. 이재명 후보는 33번째 소확행(소소하지만 확실한 행복) 공약으로 ① 피하이식형 피임장치와 자궁 내 피임장치 등 현대적 피임 시술에 대한 건강보험을 적용해 안전한 피임을 돕고, ② 모자보건법 개정에 따라 임신중지 의료행위에 건강보험을 적용해 안전한 의료기관에서 합법적인 의료 서비스를 받을 수 있도록 보장하고, ③ 월경, 완경, 임신, 출산, 피임, 임신중지, 성 매개 질환 등 성·재생산 관련하여 정확한 정보를 제공하는 플랫폼을 만들고 적절한 교육과 상담을 지원하겠다고 밝혔다.<sup>83)</sup> 정보 플랫폼의 참조 사례로 영국의 “국가 성 건강 헬프라인”과 독일의 “임신갈등상담소”를 제시한 것은 임신중지와 관련한 사례 중에서도 비교적 여성중심적이고 재생산권을 강조하는 방향의 대안을 고려하고 있음을 보여준다.

이재명 캠프에서는 이 외에도 HPV 백신 무료접종을 현재 여성만 지원하던 데에서 남녀 청소년으로 확대하고,<sup>84)</sup> 공공산후조리원을 전국적으로 확대하고 정부 지원을 강화하겠다고 약속했다.<sup>85)</sup> 경기도지사로서 공공산후조리원 정책을 실행한 경험을 토대로 불평등을 고려하고는 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 이재명 후보는 경기도지사 당시 여주 공공산후조리원 정책을 추진했는데, 조리원은 개원하자마자 예약 전쟁을 빚었던 것으로 알려졌다. 공약을 발표하며 캠프는 출산을 경험하는 여성의 4분의 3이 이용하는 산후조리원 비용이 약 300만 원에 육박해 가계에 부담이 되고, 지자체마다 재정 여력이 다르기에 중앙정부의 지원이 필요하며, 시설이 대도시에 집중되면서 발생하는 접근 격차를 고려해야 한다고 설명했다. 일정 수준 이상의 시설 기준을 설정하고 서비스 표준화를 통해 공공뿐만 아니라 민간 산후조리원의 서비스 질까지도 개선하겠다는 약속도 제기됐다. 실제 이행여부를 지켜보아야 하겠지만 산후조리원을 비롯한 건강 서비스 이용의 불평등을 인식은 하고 있다는 사실을 보여주는 공약이라 하겠다.

이에 비해 국민의힘 대선후보인 윤석열 후보는 지금까지 “여성가족부 폐지”라는 일곱 글자의 포스팅 외에는 여성 건강과 관련하여 어떤 구체적인 공약도 제시하지 않았다. 언론에 밝혀진 내용을 기준으로 낙태죄 폐지 이후 입법공백이나 성·재생산권에 대해서 어떤 언급도 하지 않은 것으로 확인된다. 가장 흡사한 사건은 국민의힘 대선후보로 선출되지 못한 최재형 전 감사원장이 2021년 9월 당내 경선을 앞두고 홍대입구역 3번 출구 앞에서 벌인 “낙태 반대 1인 시위”다. 이를 두고 청년정의당 강민진 대표는 SNS를 통해 “최재형의 시간은 거꾸로 간다”면

83) 한겨레(2012.12.27.) “이재명, 피임시술·임신중지에도 건강보험 적용”.

[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1024894.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1024894.html)

84) 한겨레(2022.01.01.) “이재명, HPV 무료접종, 남녀 모든 청소년으로 확대”.

[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1025587.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1025587.html)

85) 연합뉴스(2021.12.30.) “이재명, 공공산후조리원 13곳뿐... 전국 확대하고 지원 강화”.

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20211230049900001?input=1195m>



서 “최재형 후보는 헌법재판소 판결을 부정하시느냐?”고 지적했다.<sup>86)</sup> 국민의당 안철수 후보의 경우에도 임신중지를 포함해 성·재생산권 영역에 대한 공약을 확인할 수 없다.

2017년 대선에서 낙태 비범죄화 공약을 제시하고, 낙태죄에 대한 헌법불합치 결정에 대해 “가톨릭 신자지만 환영한다”고 공개적으로 발표했던 정의당의 심상정 후보의 경우 가장 진보적인 관점의 공약들(성평등 화장실 설치, 차별금지법 제정 등)을 제시하고 있다. 보건의료 공약으로는 ‘전국민 주치의제’와 ‘의료비 본인부담 100만원 상한제’ 시행을 제시하였으나 구체적인 여성건강 및 성·재생산 건강 관련 공약은 아직 제시한 바 없다. 다만 20대 대선 선거대책본부의 이름을 “나라바꾸는 여성”으로 짓고 실질적 성평등을 위한 ‘진짜’ 페미니스트 대통령을 약속한 만큼 이후 성·재생산 건강과 권리 영역에 대해서도 구체적인 공약을 제시할 가능성이 있다.<sup>87)</sup>

### 3) 국제적 추세와 한국 시민사회의 옹호 활동

주요 공약이나 정치적 사안으로 성·재생산권이 논의되지 않는 한국 상황과 대조적으로 성·재생산 건강권은 국제사회가 인류의 진보를 위해 달성해야 할 주요 목표로 설정한 것 중 하나다. 지속가능개발목표(Sustainable Developmental Goals, SDGs)의 보편적 건강보장(SDG 3)이 성·재생산 건강 보장을 세부 목표(SDG 3.7)로 제시하였던 것에 더해 2021년 열린 유엔 평등의 세대 포럼(Generation Equality Forum)에서는 향후 15년 동안 성평등 달성을 위한 여섯 가지 핵심 활동 영역 중 하나로 성·재생산 건강과 권리를 제안했다(그림 5).<sup>88)</sup>

평등의 세대 포럼에 모인 국제적 성평등 활동가와 정책결정자들이 논의를 통해 도출한 성·재생산 건강과 권리 달성을 위한 행동강령은 네 가지 전략으로 이루어져 있으며, 이는 다음과 같다.

첫째, 2026년까지 모든 아동과 청소년, 청년들에게 포괄적 성교육(comprehensive sexuality education)을 제공하라.

둘째, 보편적 건강보장의 핵심 요소로 성·재생산 건강을 보장하는 서비스를 포함하라.

86) 여성신문(2021.09.23.) “낙태반대 시위 나선 최재형... 현재 판결 부정하나 비판”.

<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=215968>

87) 정의당 보도자료(2012.12.16.) “나라바꾸는 여성선대본 발족식 인사말”.

[https://www.justice21.org/newhome/board/board\\_view.html?num=146311&page=5](https://www.justice21.org/newhome/board/board_view.html?num=146311&page=5)

88) Generation Equality Forum. (2021). Action Coalitions : Global Acceleration Plan. Paris: UN Women.

Retrieved from:

<https://forum.generationequality.org/sites/default/files/2021-06/UNW%20-%20GAP%20Report%20-%20EN.pdf>

셋째, 스스로의 몸과 섹슈얼리티, 재생산에 대한 자율적 결정을 보장하기 위해 여성의 권력을 강화하고 이를 위한 법·제도를 정비하라.

넷째, 성·재생산 건강과 권리를 옹호하는 조직, 네트워크, 운동을 지원하고 정책 의사결정과정에서 여성의 권리를 대표하는 이들의 참여와 책무를 강화하라.

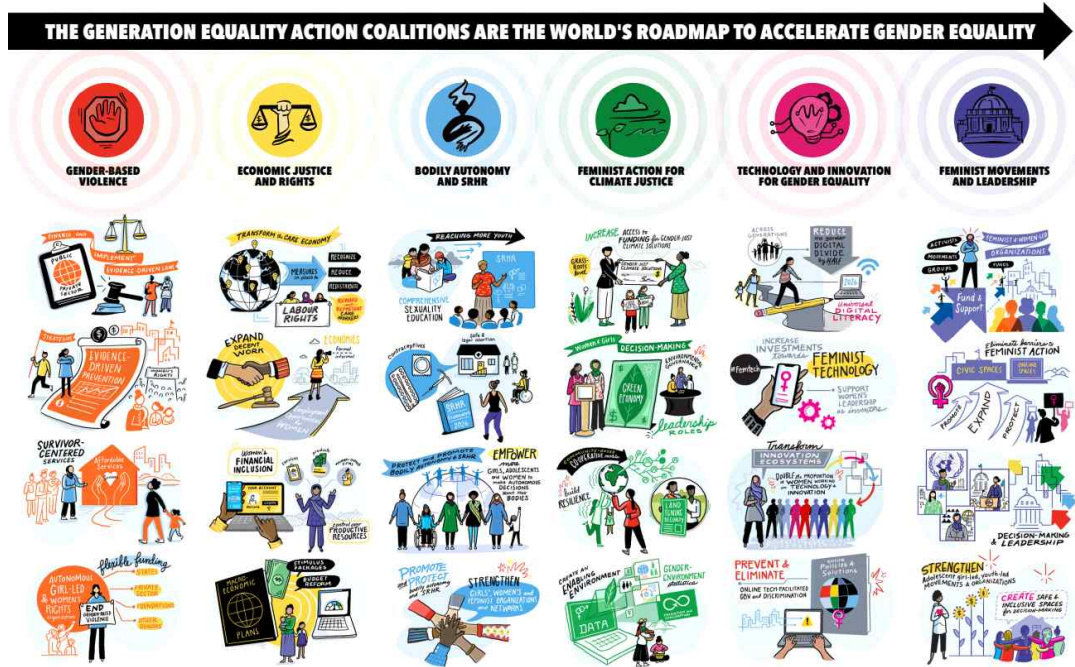


그림 5. 2021년 평등의 세대 포럼이 제시한 성평등을 가속하기 위한 6대 행동강령

지금까지 한국 정부가 제시한 계획은 이와 같은 국제적 목표를 달성하는 데에 역부족이다. 앞서 인용한 제4차 저출산·고령사회 기본계획에 대한 최종 부처 협의에서 “포괄적 성교육”을 수용할 수 없다는 반대에 부딪혀 결국 “평등 관점의 성교육”이 들어갔다는 푸념을 전하면 설명이 될까?

한국의 여성과 시민사회 조직들은 이전까지 해결되지 않던 많은 문제가 성·재생산권 패러다임으로 포괄될 수 있다고 주장하며 이에 대한 정부의 책무를 요구해왔다. 모두를위한낙태죄폐지공동행동을 비롯한 여성계는 2021년에도 꾸준히 성·재생산권 옹호 활동을 이어나갔다(표 6).

표 6. 2021년 성·재생산권 관련 여성단체와 전문가 활동

날짜	내용	주체
2021.01.01	〈낙태죄 없는 2021년 맞이 기자회견〉 “처벌의 시대는 끝났다!”	모두를위한낙태죄폐지공동행동
2021.03.08.	〈3.8 세계여성의날 맞이 기자회견〉 “임신중지를 공적 의료서비스로 보장하라!”	모두를위한낙태죄폐지공동행동
2021.04.11	[낙태죄 헌법불합치 2주년 기념 토크쇼] 초기화가 완료되었습니다. 재생산권을 업그레이드 하시겠습니까?	모두를위한낙태죄폐지공동행동
2021.04.27.	여성의 SRHR(성과 재생산 건강과 권리)과 정보접근권	오픈넷, 진보네트워크센터
2021.04~09	세어연속포럼(1차~3차), 포괄적 성교육, 목적과 방향(1차); 노동X성과재생산건강(2차); 차별금지법-성·재생산권리보장기본법 크로-쓰(3차)	성적 권리와 재생산 정의를 위한 센터 SHARE
2021.09.03.	중앙약사심의위원회 의견 제출 - 미페프리스톤 가교시험 면제 및 신속처리 촉구	모두를위한낙태죄폐지공동행동
2021.09.11.	안전한 임신중지 워크숍	국립중앙의료원
2021.10. 12	2021 임신중지 경험 설문·실태조사 및 심층인터뷰 결과보고서 발표 및 기자회견	모두를위한낙태죄폐지공동행동

## 8.2. 논평

2021년 한 해 동안 한국 사회에서 성과 재생산 건강과 권리는 정치적 공론장에서의 발언권을 얻으며 공식 정치 영역의 대안이자 패러다임으로 논의되었다. 정부 역시 아직 실현된 내용은 그리 없지만 지식으로 성과 재생산 건강에 관심을 보였다. 적어도 저출산·고령사회 위원회에서는 성과 재생산 건강과 권리 기본계획을 수립하기 위한 연구용역을 수행하며 노동과 보육, 복지와 의료 등 여러 영역에 걸쳐져 있는 성·재생산권의 비전과 전략을 수립하기 위해 노력하는 모습을 볼 수 있었다. 아동·청소년의 성적 자기결정권과 노동자의 재생산권, 차별과 불평등이 교차하는 차원 등 성·재생산권의 다양한 모습을 드러내기 위한 시민사회의 노력 역시 멈추지 않았다. 적어도 인구 통치 관점의 출산장려를 넘어서기 위한 패러다임으로 성·재생산권의 입지가 한층 두터워졌다고 볼 수 있겠다.

하지만 약속된 것은 아무것도 없다. 국회는 각자의 정치적 관점에 따라 모자보건법과 형법 개정안을 제출했지만 이들 법안은 보건복지위원회에서 제대로 논의조차 되지 않았다. 행정부는 입법부의 법률 개정 이전까지 어떤 본격적인 정책도 진행하기 어렵다는 입장을 반복하며 의사들의 눈치만 살피고 있는 모양새다. 성·재생산 건강 보장을 요구하는 시민들의 목소리가 거세고, 이를 대표하는 정치세력이 이를 지켜보고 감시할 때는 최소한의 책임을 지는 시늉을 하던 보건복지부와 식약처는

입법 지연을 핑계로 현실을 외면하고 있다. 성·재생산 건강과 권리 기본법 제정에 대한 논의가 시작되었다지만 야당 대선캠프가 여성가족부를 폐지하고 인구가족부로 재편해야 한다는 정치적 선동을 하는 2022년 초, 영역과 분야를 포괄하는 성·재생산 건강 보장을 위한 법률이 제정을 그저 기다리기엔 사람들의 고통이 드넓고 엄중하다.

결국, 그리고 아무 일도 일어나지 않았다는 평가를 해야 할까? 예산과 실물을 기준으로서는 그렇다고 말할 수도 있겠지만, 담론과 정치의 영역에서는 변화가 진전 중이라고 말하고 싶다. 성·재생산 건강을 대안이자 패러다임으로 말하는 공간이 넓어지고, 이 개념과 언어를 이해하고 지지하는 사람들이 차츰 더 늘어나고 있다고 믿는다. 낙태죄 폐지 이후의 입법공백을 해소해야 한다고, 임신과 출산에만 예산을 투자하는 저출산 대책이 변화해야 한다고 요구하는 사람들의 목소리가 2022년에는 더욱 크고 선명하게 들리기를 기대한다.

## 9. 젠더 폭력과 여성들의 죽음

### 9.1. 주요 동향

젠더 폭력은 사회적으로 부여된 여성성과 남성성의 차이에 근간을 두고 발생하는 다양한 형태의 직접적·간접적 폭력을 의미한다. 정의상 남성성을 대상으로 이루어지는 폭력도 포함할 수 있지만, 현실에서는 주로 여성성을 대상으로 이루어지는 폭력의 형태로 나타난다.<sup>89)</sup> 젠더 폭력 개념은 여성에게 가해지는 여러 폭력들이 단순히 남성보다 여성이 신체적으로 약해서 발생하는 것이 아니라, 여성 혐오와 같이 사회적이고 구조적인 요소에 의해 발생함을 의미한다. 2021년 한국 사회에서는 여전히 젠더 폭력으로 인해 죽음으로 내몰린, 혹은 죽임당하는 여성들이 있었다. ‘교제살인’, (디지털) 성범죄 등으로 인한 여성들의 죽음을 막기 위한 노력의 일환으로 정부에서는 2021년 10월부터 “스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률(약칭: 스톱킹 처벌법)”을 시행하였으며, 12월부터는 이른바 “n번방 방지법”(전기통신사업법·정보통신망법 개정)을 시행했다. 이러한 법조항들은 젠더 폭력 문제에 대응하기 위한 우리 사회의 노력을 보여주는 동시에, 여전히 젠더 폭력으로 죽어가는 여성의 현실을 보여준다. 다음에서는 지난 한 해 동안 한국 사회에서 발생했던 젠더 폭력의 일부 사례를 돌아본다.

#### 1) 디지털 성범죄: 불법 촬영과 불법 촬영물의 유포

2020년 텔레그램에서 약 1년 6개월여간 발생한 성착취 사건(‘n번방 사건’)이 세상에 드러났다. ‘디지털 성범죄’에 대한 사회적 공분을 토대로 2021년 12월부터는 ‘n번방 방지법’이 시행되었다. 그러나 여성들의 현실이 더 나아졌다고 말하기는 어렵다. 경찰대학에서 발간한 <치안 전망 2022>에 의하면 2021년 9월, 전년 동기 대비 카메라 등을 이용한 촬영범죄 발생 건수는 3,607건에서 4,058건으로 12.5%가 증가했고, 통신매체 이용 음란 발생 건수는 1,466건에서 2,768건으로 88.8%로 대폭 증가했기 때문이다.

불법 촬영과 불법 촬영물의 불법적 유포 범죄 사례는 지속적으로 보도된다. 지구대 화장실에 불법 촬영 카메라를 설치한 경찰관,<sup>90)</sup> 여직원 화장실에 불법 촬영 카메라를 설치한 교장,<sup>91)</sup> 여자친구

89) 김양희. (2013). ‘가정폭력’은 ‘개발협력’이슈인가?—젠더기반폭력과 현황. *Journal of International Development Cooperation*, 8(4), 200-221.

90) JTBC뉴스(2021.12.13.) “지구대 화장실 설치 몰래카메라는 ‘보디캠’…영장 청구”, [https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB12040106](https://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB12040106)

몰래 성관계 영상을 찍은 남성,<sup>92)</sup> 카메라가 숨겨진 탁상시계를 선물한 직장 상사,<sup>93)</sup> 발가락에 초소형 카메라를 끼워 운전강습을 받는 여성을 몰래 촬영한 운전강사<sup>94)</sup> 등 불법 촬영은 낯설고 친밀한 관계를 넘나들며, 공적인 장소와 사적인 장소의 구분 없이 발생하고 있다. 디지털 성범죄 피해자들은 트라우마로 인한 정신건강 피해를 지속적으로 호소할 뿐만 아니라, 심한 경우 자살을 선택하기도 한다. 국제인권단체 휴먼라이츠워치에서 발간한 <내 인생은 당신의 포르노가 아니다: 한국 디지털성범죄 보고서>에 의하면 2019년 한 디지털 콘텐츠 삭제 대행사의 대표는 한 해 평균 불법 촬영물 삭제를 요청하는 피해자 중 4명 가량이 자살한다고 추정했다.

아래의 <표 7>과 <표 8>은 각각 경찰청의 ‘사이버음란물’에 대한 발생/검거 건수에 대한 자료와, 검찰연감의 ‘디지털성범죄 사범 접수, 처리 현황’과 관련된 자료다. 경찰청에서는 사이버음란물 범죄를 컴퓨터를 이용하여 불법 성 영상물, 아동성착취물, 불법촬영물을 배포, 판매, 임대, 전시하는 경우로 정의하고 있는데, <표 7>에 의하면 2016년~2019년 사이버음란물 범죄 발생 건수는 증감을 반복하다가, 2020년에는 전년도 대비 약 79.6% 증가했다. 2021년의 사이버음란물 범죄 건수는 아직 발표되지 않았다.

표 7. 최근 5년간 사이버음란물 범죄

연도	발생건수 (건)	검거 건수(건)
2016	3,777	3,435
2017	2,646	2,329
2018	3,833	3,282
2019	2,690	2,164
2020	4,831	4,063

출처: 경찰청 세부 유형별 발생·검거 현황

<https://www.police.go.kr/www/open/public/public0204.jsp>

디지털 성범죄의 증가는 대검찰청에서 발간한 <2021년 검찰연감>에서도 확인할 수 있다. <표 8>에 의하면 디지털성범죄사범의 2020년도 접수 건수는 16,866명으로 2019년도의 14,380명

91) 서울신문(2021.12.22.) “여직원 화장실에 카메라 설치한 교장...“모든 혐의 인정””,  
[https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20211222500075&wlog\\_tag3=naver](https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20211222500075&wlog_tag3=naver).

92) 경북매일(2021.12.16.) “여자친구와 성관계 몰래 촬영한 20대 남성 벌금형”,  
<http://www.kbmaeil.com/news/articleView.html?idxno=916740>

93) MBN뉴스(2021.06.17.) “‘몰카’ 달린 탁상시계 선물한 상사...“왜 어제 잠 안잤냐””,  
<https://www.mbn.co.kr/news/society/4529271>

94) 서울신문(2021.06.27.) “발가락에 끼고 여성 ‘찰카’ 몰카범죄 도구된 초소형카메라”,  
[https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210627500009&wlog\\_tag3=naver](https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20210627500009&wlog_tag3=naver)



에 비해 약 17% 증가했다. 2021년의 디지털성범죄 건수는 아직 발표되지 않았다. 디지털성범죄는 딥페이크 기술의 발달과 함께 그 양상이 다각화되고 있으며, 일단 한번 피해가 발생하고 나면 되돌리는 것이 사실상 불가능에 가깝다는 점에서 그 문제가 매우 심각하다. 설령 삭제에 성공한 것처럼 보일지라도, 언제 다시 익명의 누군가에 의해 재유포될지 모른다는 불안감으로 인해 트라우마를 경험하고 자살을 생각하는 피해자들이 있었다.<sup>95)</sup> 살펴본 <표 7>과 <표 8>에서는 가해자의 성별이 명시되어 있지는 않으나, 대부분의 피해자는 여성으로 추정된다.

표 8. 최근 5개년 디지털성범죄 사범 접수, 처리 현황

구분	접수	처분계	기소		불기소	기타
			구공판	구약식		
2016	13,566	13,450	2,330	741	5,451	4,928
2017	13,402	13,244	1,743	1,784	5,253	4,464
2018	15,054	14,806	2,056	2,044	4,747	5,959
2019	14,380	14,365	2,448	1,672	4,441	5,804
2020	16,866	15,754	3,249	1,550	4,050	6,905

기타 : 기소중지, 참고인중지, 보호사건송치, 타관이송

출처: <https://www.spo.go.kr/site/spo/ex/board/View.do>

## 2) 스토킹 살인 문제

2021년 3월, 한 20대 남성이 온라인 게임상에서 알게 된 한 여성이 자신을 만나주지 않는다는 이유로 스토킹하고, 택배기사로 가장해 집에 찾아가 어머니와 여동생, 해당 여성을 모두 살인하는 사건이 발생했다(‘김태현 사건’).<sup>96)</sup> 11월에는 한 30대 남성이 전 여자친구를 흉기로 찔러 살해했는데, 그는 이미 범행 전 1년간 피해자를 스토킹하여 다섯 차례 경찰에 신고당한 전력이 있었다. 피해 여성은 “다시 만나주지 않으면 죽이겠다는 협박에 겁이 나서 친구들의 집을 전전”할 정도였다. 반복된 신고 끝에 신변보호용 스마트워치를 받기는 했으나, 무용지물이었다. 범행 당일 피해 여성은 두 차례 긴급 구조 요청을 보냈으나 기기오류로 인해 경찰의 출동이 지연됐기 때문이다(‘김병찬 사건’).<sup>97)98)</sup>

12월에도 비슷한 사건이 발생했다. 한 20대 남성이 전 여자친구의 집에 찾아가 어머니를

95) 휴먼라이츠워치. (2021). 내 인생은 당신의 포르노가 아니다:한국 디지털성범죄 보고서.

96) 경향신문(2021.04.09.) “김태현, 살인 일주일 전부터 범행 준비했다”, <https://www.khan.co.kr/national/incident/article/202104092146015>.

97)경향신문(2021.12.16.) “검찰, ‘스토킹 살인’ 김병찬 구속 기소”, [https://www.khan.co.kr/national/court-law/article/202112161804001#csidx3b910a25b04743ca2e0880610610dca.](https://www.khan.co.kr/national/court-law/article/202112161804001#csidx3b910a25b04743ca2e0880610610dca;)

98) 한경(2021.12.25.) “‘스토킹 살해’ 30대 유족의 한맺힌 청원...‘피해자 보호에 관심 가져달라’”, <https://www.hankyung.com/society/article/2021122419347>;

살해하고, 동생을 중태에 빠뜨렸다.<sup>99)</sup> 가해남성은 피해 여성의 주소를 흥신소를 통해 알아냈는데, 흥신소 직원은 무려 구청 계약직 공무원으로부터 피해자의 개인 정보를 구매했다(‘이석준 사건’).<sup>100)</sup>

스토킹 살인의 심각성이 사회적으로 대두되면서 2021년 10월 21일부터는 “스토킹 처벌법”이 시행되고 있다. 한 언론보도에 의하면 스톱킹 처벌법이 시행된 후 연말까지 접수된 스톱킹 신고 건수가 7,538건으로 일 평균 105건에 달한다고 한다.<sup>101)</sup> 이 수치의 의미는 2021년 1월부터 스톱킹 처벌법 시행 이전(10월 20일)까지의 일 평균 신고 건수(24건)와 비교할 때 더욱 두드러진다.<sup>102)</sup>

스토킹 범죄가 주로 과거에 친밀했었던 사이에서 발생하는 젠더 폭력을 보여준다면, 데이트 폭력은 ‘현재 친밀한’ 사이에서 발생하는 젠더 폭력을 드러낸다. 아래의 <표 9>는 최근 5년간 데이트 폭력의 신고/상담건수 및 유형별 형사입건 수다. 2021년의 경우 9월을 기점으로 전년 동기 대비 형사입건 수는 207건 증가하였고, 신고/상담 건수는 26,605건 증가하였다. 2021년 들어 데이트 폭력 신고/상담건수가 급증한 이유는 통계 작성 방법의 변화 및 실제 신고 증가 모두와 관련 있는 것으로 추정된다. 경찰측의 설명에 따르면 2021년부터 데이트 폭력 신고/상담 건수가 수기로 취합되던 방식에서 112시스템을 통해 자동 산출되는 방식으로 전환되었기 때문이다.<sup>103)</sup> 데이트 폭력 역시 가해자의 성별 구분 없이 통계가 수집되고 있으나, 대부분의 피해자는 여성일 것으로 추정된다. 한편, 데이트 폭력은 연인 관계에서의 폭력을 지칭하는 것으로 ‘법적 부부’ 관계에서 발생하는 젠더 폭력은 포함하지 않는다는 점에서, 젠더 폭력의 일부만을 보여준다.

99) 경향신문(2021.12.17.) “‘신고에 앙심’...경찰, 신변보호자 가족 살해 이석준에 ‘보복살인죄’ 적용”,

<https://www.khan.co.kr/national/incident/article/202112171059001>

100) 파이낸셜뉴스(2022.01.11.) “‘전여친 가족 살인’ 이석준이 알아낸 집주소..공무원이 2만원에 넘겼다.”

<https://www.fnnews.com/news/202201110745148024>

101) 서울경제(2022.01.25.) “스토킹처벌법 100일...112 신고전화 매일 100번 울린다

<https://www.sedaily.com/NewsView/261057ZJEM>

102) 중앙일보(2021.11.01.) “집 근처서 기다리는 것도 스톱킹...4일만에 신고 451건 쏟아졌다”,

<https://www.joongang.co.kr/article/25019817>

103) 조선일보(2021.10.26.) “데이트폭력 올 4만건... 벌써 작년의 2배 넘어”,

<https://www.chosun.com/national/incident/2021/10/26/OAJNIYFO3JEZPJYH2YLS75BDA/>





표 9. 최근 5개년 데이트 폭력 유형별 처리 현황

구분	신고 /상담 건수	형사입건 (명)						
		계	폭력/ 상해	체포/감금 /협박	살인		성폭력	경범죄 등 기타
					기수	미수		
2017년	14,136	10,303	7,552	1,189	17	50	138	1,357
2018년	18,671	10,245	7,416	1,089	16	26	99	1,554
2019년	19,940	9,858	7,003	1,067	10	25	84	1,669
2020년	18,945	8,982	6,416	898	14	17	51	1,586
2020년 9월	14,730	6,946	4,927	710	14	12	39	1,244
2021년 9월	41,335	7,153	5,101	691	6	9	84	1,262

출처: 경찰청 치안전망, 2022

### 3) 군 성범죄

2021년 5월, 상관의 성폭력에 시달리던 공군 여 부사관이 자살했다. 피해 여성은 상관에게 신고했지만 부대 내에서는 즉각 분리조치는커녕 신고하지 못하게끔 협박까지 했다.<sup>104)</sup> 피해 여성은 성추행 사건이 발생한 이후 “내가 여군이 아니었다면 이런 일이 일어났을까, 내가 남자였다면 선·후임으로 잘 지낼 수 있지 않았을까”라며 스스로를 책망하는 듯한 메모를 남겼는데, 피해자가 전혀 보호받지 못하는 환경에 놓여 있었음을 추정할 수 있다.<sup>105)</sup> 이 사건은 단순 변사로 ‘묻힐 뻔’ 했으나 피해 여성의 아버지가 국민 청원을 올리고 언론의 주목을 받게 되면서, 국면 변화가 나타났다. 공군 군사경찰조직이 수사를 받게 되었고 15명이 해임, 16명이 징계를 받았다. 그러나 군사경찰조직의 책임자 격인 국방부 조사본부장은 ‘경고’를 받았을 뿐이었다.<sup>106)</sup> 2021년 12월 가해자는 1심에서 징역 9년을 구형받았으며, 2022년 1월 2차 가해를 저지른 또 다른 상관 가해자는 1심에서 징역 7년을 구형받은 상태다.<sup>107)</sup>

비슷한 일은 6월에도 발생했다. 공군 여 하사가 상관의 성추행 사건으로 인해 자살했는데 군은 ‘스트레스성 자살’이라고 발표했다. 군인권센터의 폭로가 있고 나서야 뒤늦게 국방부 장관이 성추행 피해와 연관이 있음을 부분적으로 인정했다.<sup>108)</sup> 8월에는 해군 여 중사가 상사로부터

104) 굿뉴스(2021.12.27.) “공군 故이예람 중사 2차가해’ 상관, 구속만료 직전 보석 석방”,

<https://www.goodnews1.com/news/articleView.html?idxno=402570>

105) 프레시안(2021.06.10.) “공군 A 중사 부대 내 성폭력 심적 부담 못 이기고 혼인 신고 마친 날 극단적 선택”, <https://www.pressian.com/pages/articles/2021060110230441974#0DKU>

106) 아주경제(2021.07.09.) “공군 女부사관 사건...거세지는 국방부 '봐주기 수사' 비판”, <https://www.ajunews.com/view/20210709105314119>

107) 문화일보(2022.01.11.) “이예람중사 가해자 장중사 1심 9년 선고 이어 군검찰 ‘2차가해 혐의’ 노준위 7년 구형”, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20220111MW081858765548>

108) 여성신문(2021.11.17.) ““성추행으로 또 공군 하사 사망”...계속되는 군 내 성폭력”,

성추행을 신고한 후 수사 중 자살했다.<sup>109)</sup>

군 성범죄 피해 여성들은 범죄 행위 그 자체뿐만 아니라, 피해자들의 신고 이후 늦장 대응과 조직적인 사건의 축소, 은폐 시도로 인해 고통의 가중에 시달리고 있었다. 폐쇄적이고 위계적인 군 조직의 특성상 피해자가 신고하지 못한 성범죄, 혹은 신고했더라도 외부로 알려지지 않은 성범죄가 존재할 수 있다는 점도 함께 고려되어야 한다.

## 9.2. 논평

### 1) 디지털 성범죄와 대응: n번방 방지법

젠더 폭력은 불평등한 권력관계로 인해 발생하는 모든 종류의 폭력으로, 대개 여성에 대한 차별 형태로 나타난다.<sup>110)</sup> 구조적이고, 고착화된 젠더 폭력은 기술 발전과 함께 양태가 다양해지고 있다. 한국여성의전화 대표를 역임했던 정춘숙 의원은 디지털 성범죄는 사진 혹은 영상의 유포를 통해 “돈을 버는 사람이 생겼다”는 점에서 기존의 성범죄와 차이가 있으며, 일단 사진 혹은 영상이 인터넷상에 유포되고 나면 그것을 완벽하게 삭제하기란 매우 어렵다는 점을 지적했다.<sup>111)</sup>

기술 발전으로 인해 젠더 폭력이 더욱 복잡하고, 해결하기 어려운 길로 들어서면서 정부에서는 2021년 12월 들어 이른바 ‘n번방 방지법(전기통신사업법 개정안)’을 시행했다. 연매출액이 10억 이상이거나, 일평균 이용자가 10만명 이상인 인터넷 사업자가 사용자들이 오픈채팅이나 단체채팅방에 사진이나 동영상을 주고받을 때 방송통신심의위원회가 제공하는 성범죄물 자료와 비교해 불법 촬영 여부를 확인하는 것이다.<sup>112)</sup>

법적 차원에서 디지털 성범죄를 방지하기 위한 시도가 이뤄졌다는 점은 일면 의의를 지니나, 젠더 불평등한 사회구조와 인식구조의 변화 없이 과연 이 법이 얼마나 효과적일 수 있을지는 의문이 남는다. 정작 n번방 사건이 발생했던 텔레그램은 해외에 서버를 두고 있기에 이 법의 적용 대상이 아니기에 실효성이 부족하다는 점이나, 기술적 결함에 대한 논의는 부차적이다. 근본적으로 젠더 폭력 전반에 대해 대응하지 않는다면, 디지털 기술의 발전에 따라 새로운 성범죄는 계속 변모할 것이

<http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=217716>  
109) 한겨레(2021.08.13.) “문 대통령, ‘해군 성폭력 사망 사건’에 격노...“철저한 수사””,  
<https://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/1007602.html>

110) 김양희. (2013). 앞의 논문.

111) 한국일보(2021.11.25.) ““한국은 디지털성범죄 유독 만연한 나라 ... 이준석 등 정치인, ‘젠더 폭력’ 직시해야””, <https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2021112414150004515>

112) 프레시안(2021.12.21.) “‘N번방 방지법’ 격돌...尹 “검열의 공포” vs. 李 “검열 아닌 사회 질서 문제””,  
<https://www.pressian.com/pages/articles/2021121212212241230>

고 법은 그를 따라가기 급급할 것이다.

## 2) 데이트폭력에서 ‘교제살인’으로의 관점 전환과 스토킹 처벌법

2021년 『헤어지자고 했을 뿐입니다: 교제살인, 그 108명의 죽음』이라는 책이 출판되었다. 2016년부터 2018년까지 “법적으로 결혼하지 않은 상태에서 서로 사귀는 사이에서” 발생한 108건의 살인범죄의 판결문을 분석한 책이다. 이 말은 곧 결혼한 사이에서 발생하는 범죄는 교제 살인에 포함되지 않는다는 것으로, 108건이라는 교제살인의 수치는 젠더 폭력의 ‘최소한’의 수치임을 의미한다. 오마이뉴스 기획 기사를 토대로 작성된 이 책에 의하면 해당 기간 동안 남성에 의해 여성이 살해당한 사건의 판결문은 108건이었으며 여성에 의해 남성이 살해당한 사건의 판결문은 2건이었다. 108대 2라는 극명하게 불균형한 범죄 수치의 차이는 교제살인이 ‘데이트’라는 낭만적 상황에서의 사적인 폭력이 아니라, 구조적인 젠더 폭력이자 잔혹한 살인 범죄임을 보여준다. 이러한 관점에 근거하여 일찍이 UN에서는 데이트 폭력이라는 용어 대신 ‘친밀한 관계 폭력(Intimate Partner Violence)’이라는 용어를 사용하고 있는데, 우리 사회에서도 용어와 관점의 전환이 필요하다.

교제살인의 수는 한국여성의전화의 연구 자료를 통해서도 추정할 수 있다. 2020년 한 해 동안의 언론 보도를 분석한 결과, 친밀한 관계의 남성에 의해 살해된 여성은 최소 97명, 살인미수 등으로 살아남은 여성은 최소 131명에 달한다.<sup>113)</sup> 이 연구 자료를 언급한 이유는 현재 한국 사회에서 교제 살인의 심각성을 드러내기 위해서인 동시에, 제대로 된 통계 자료가 없기 때문이다. 계속 언급하였듯이, 보도되지 않은 사건을 포함하면 피해 여성은 훨씬 많을 것이다. 놀랍게도 여태까지 ‘친밀한 관계’에 의해 살해된 여성에 대한 국가적 차원의 조사는 시행된 바 없었다. 2021년에서야 여성가족부에 의해 최초로 조사가 시행되었고 2022년 3월 말 공개될 예정이다.<sup>114)</sup> 늦었지만 의미 있는 일이다.

한편 2021년은 스토킹 처벌법이 시행된 해이기도 하다. 스토킹은 낯선 관계의 사람에게 의해서 발생하기도 하지만, 대개 친밀한 관계에 의해 발생하는 것으로 알려져 있다. 스토킹을 ‘범죄’로 규정한 것은 우리 사회가 드디어 친밀한 관계에서의 폭력을 사적이고 사소한 문제가 아니라, 범죄 행위로 바라보게 되었음을 의미한다는 점에서 일면 성과다. 그러나 이 법은 여전히 “헤어지자고 말했을 뿐인데” 살해의 위협에 시달리는 여성들을 온전히 보호하지 못한다. 경찰에 여러 차례 스토킹 행위를 신고해도 가해자가 구속되지 않아 결국 살인에 이르거나, 피해 여성이 신변보호 기기를 받았으

113) 구체적인 통계는 다음 페이지에서 확인 가능하다. ☞ [http://hotline.or.kr/board\\_statistics/69738](http://hotline.or.kr/board_statistics/69738)

114) 한겨레(2021.11.03.) “애인·남자친구가 저지르는 다양하고 ‘친밀한 폭력’ 실태 드러난다”,

<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1017784.html>

나 제대로 작동하지 않아 경찰 출동이 지연된 경우 등 여전히 여성들은 여러 이유로 피해당하고 있기 때문이다. 여성의 생명을 지키기 위한 법의 보완과 강력한 시행이 필요하다.

### 3) 여전히 젠더 폭력의 ‘존재’를 설득해야 하는 사회

2021년은 스토킹 처벌법이 마련되고, 데이트 폭력 대신 ‘교제살인’이라는 용어가 부각되기 시작하는 등 젠더 폭력의 근절을 향한 시도들이 있어왔다. 그러나 동시에 젠더 폭력의 ‘존재’를 설득해야 하는 사회로 퇴행하는 모습도 나타났다. 2021년 11월, 한 30대 남성이 헤어지자는 여성을 칼로 찌르고 19층에서 떨어뜨린 잔혹한 범죄에 대해 이준석 국민의힘 당대표는 “선거 때가 되니까 또 슬슬 이런저런 범죄를 페미니즘과 엮는 시도가 시작되고 있다”면서<sup>115)</sup> “고유정 사건이나 이번 사건 모두 젠더 뉴트리얼하게 보는 게 정답인데 젠더 이슈화시키는 명칭이들이 갈라치기 한다”고 자신의 페이스북에 글을 썼다.<sup>116)</sup> 이 주장은 젠더 폭력을 단순히 여성을 향한 남성의 신체적 폭력으로 간주하는 편협하고 왜곡된 인식을 기반으로, 개인적 폭력과 구조적 폭력을 구분하지 못한다는 문제점 외에도 젠더 폭력을 젠더 폭력이라고 부르지 못하게 만드는 점에서 근본적으로 위험하다. 이러한 기세를 이어받아 2022년 1월, 윤석열 국민의힘 대선 후보는 “성범죄 처벌 강화 무고죄 처벌 강화”와 “여성가족부 폐지”를 공약으로 내세웠다. 젠더 폭력의 근절을 위해 사회적, 법적, 제도적 노력이 시급한 상황에서 젠더 폭력의 존재 자체를 부정한다면, 우리는 도대체 어떻게 이 상황을 극복할 수 있을까. 존재하는 것을 존재한다고 드러내고, 인정하는 것부터가 시작일 것이다.

115) 한겨레(2021.11.21.) ““여성 죽이지 마” 호소에 “범죄를 페미니즘과 엮는다”는 이준석”,

[https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1020188.html#csidx9523079568ba2668658aea06eec1626](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1020188.html#csidx9523079568ba2668658aea06eec1626)

116) 경향신문(2021.11.25.) “세계여성폭력추방의날 논평과 다른 이준석 대표 행보…이중플레이?”,

<https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202111251808001#csidx4f778257172362c92e4cd6f4876de51>

## 10. ‘이대남’과 ‘MZ세대’ 담론이 지운 청년들

### 10.1. 주요 동향

#### 1) 청년세대 담론: ‘MZ세대’와 ‘이대남’

2021년의 청년세대 담론은 이전과는 달리 독특하게 구성되고 있다. 그동안 청년들은 ‘88만원 세대’, ‘N포 세대’ 등으로 불려오곤 했는데, 이 담론들은 그 한계가 어떻든지 간에 한국 사회가 직면한 사회경제적 위기 속에서 청년들의 취약성과 이들이 겪는 어려운 현실을 담아내고 있다.<sup>117)</sup> 그런데 2021년의 청년들은 ‘이대남’과 ‘MZ세대’로 호명된다. 이대남은 20대 남성의 줄임말이고, MZ세대는 1980년대 초부터 1990년대 중반에 태어난 밀레니얼 세대(M세대, Y세대)와 1990년대 중반부터 2000년대에 태어난 Z세대를 이르는 용어이다. 이전과는 달리 청년들 내부의 최소한의 보편성을 담아내지도, 청년들로부터 약간의 공감을 얻지도 못하는 이 용어들은 도리어 다수의 ‘청년들’을 소외시키며, “어떤 사람이 ‘청년’인가?”, 구체적으로는 “누가 ‘청년’을 대표하는가?” 하는 물음을 던지게 한다.

무려 30년의 나이 차이가 나는 이들을 한 세대로 묶는 MZ세대라는 표현은, 청년들을 정치적 주체가 아닌 마케팅의 대상으로만 표상한다. 청년들은 구태의연하지 않고 다양함과 새로움을 추구(해야)한다는 가상의 이미지 혹은 자본의 소망이 담긴 ‘MZ세대’ 담론은<sup>118)</sup> 역설적으로 청년들을 소비자로 동질화한다. 이렇게 동질적으로 표상된 청년 집단은 사실상 그 내부에서 특권을 가진 이들의 목소리를 대변하게 되고, 경쟁을 통한 보상의 차별화라는 의미의 ‘공정성’을 주장하는 특정 집단이 곧 MZ세대로 인정받게 되었다.<sup>119)</sup> 그리고 이 과정에서 청년들 내부의 구체적인 차이나 이들이 처한 현실적인 어려움, 다양한 청년들의 필요와 욕구는 모두 짊어 삼켜졌다.

117) 매일경제(2007.11.14.) “88만원세대…스쓸한 신드롬”,

[https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2007/11/621656/;](https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2007/11/621656/)

중앙일보(2015.04.30.) “2030세대 80% “5포가 아니라 7포세대예요””,

<https://www.joongang.co.kr/article/17708129#home>

118) 시사저널(2021.07.26.) “소비 주류 MZ세대, 그들을 잡아야 뜬다”,

<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=221246>

119) 매일경제(2021.06.18.) “공정성·합리성 원하는 MZ세대...노조의 ‘떼쓰기’ 거부한다”,

[https://www.mk.co.kr/news/business/view/2021/06/592298/;](https://www.mk.co.kr/news/business/view/2021/06/592298/)

서울경제(2021.08.11.) “공기업서도 MZ세대 노조 등장...“정규직화 과정 역차별에 반감””,

<https://www.sedaily.com/NewsView/22Q5B4S0HN>

청년들 중에서도 정치적 관심의 대상이 된 이들은 일부 20대 남성이다. 정치적 이해세력과 기업, 언론은 '이대남'의 요구를 곧 MZ세대 전체의 가치관으로 상정함으로써, 성별, 소득/자산, 지역, 성적 지향, 장애 등 청년들 내부의 교차성을 지워냈다. 문제는 사회적으로 청년의 목소리라고 대우받고 있는 '이대남'들의 주장이 안티 페미니즘에 집중되고 있다는 것이다. 대표적인 예시가 2021년 한 해 내내 이루어진 '남혐 손 모양' 논란이다. 남성들은 집게 손 모양이 소위 '남성 혐오'의 상징이라며 항의했고, 그러자 각종 공공기관과 기업은 이를 사과하며 수정하는 모습을 보였다.<sup>120)</sup> 발 빠른 사회적 대처는 오히려 '청년들'을 소외시켰다. 가난한 이들의 생존, 여성의 안전, 성소수자의 정체성, 장애인의 일상생활 영위가 위협받는 문제는 오랜 시간 아무리 목소리를 높여도 대답을 듣지 못했지만 (혹은 가끔 마지못한 응답이 이루어졌지만), 남성의 불쾌함과 기죽는 문제는 온 세상이 나서 즉각 해결하는 모습에 청년들은 좌절했다. 뒤이어 양궁 안산 선수의 숏컷 헤어스타일에 대한 심각한 사이버 괴롭힘<sup>121)</sup>, 차별금지법 제정 연기<sup>122)</sup>, 여성 경찰 혐오<sup>123)</sup>, 양대 정당 대선후보들의 여성가족부 개편·폐지 공약<sup>124)</sup>이 줄을 이었다.

## 2) 청년 여성을 외면한 정치와 그 결과

2010년대 후반 내내 활발히 집단적 저항과 실천을 벌여온 여성들에게는 특별히 힘든 2021년이였다. 2016년 강남역 여성 살해 추모집회, 불법 촬영 범죄와 사법부의 편파적 판결을 규탄한 '불편한 용기' 시위, 성폭력을 고발하는 '미투' 운동 등 여성들의 광장 정치는 코로나19 유행으로 사회적 거리 두기가 시작되며 중단되었다. 광장의 투쟁이 탐탁지 않았던 이들은 사이버 공간의 익명성에 기댄 남성들을 청년으로 호명하고, 남초 온라인 커뮤니티를 통해 청년과 소통하겠다는 태도를 보였다. 대통령 후보가 말이라도 자신이 페미니스트라고 선언한 2016년과는 상황이 완전히 반전되어, 2021년의 후보들은 젊은 남성들에 대한 '역차별'을 해결하겠다고 하면서 여성의 삶이 위협받는 심각한 성차별은 외면했다.<sup>125)</sup>

120) 공공부문(국방부, 경찰, 평택시, 인천교통공사 등)과 민간기업(GS25, BBQ, 카카오뱅크, 무신사, 서울이랜드FC 등)은 '남성 혐오 손 모양 논란'에 대해 사과하고 기존의 홍보물을 수정·재배포했다.

121) 한겨레(2021.08.04.) “‘페미야?’…안산 괴롭힘 전부터, 여성에겐 일상인 ‘사상검증’”,

<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1006447.html>

122) 경향신문(2021.11.14.) “‘차별’에 눈감고…또 표만 본 여야”,

<https://www.khan.co.kr/politics/politics-general/article/202111142051005>

123) 한국일보(2021.11.24.) “일만 터지면 고개 드는 여경 무용론…“뿌리는 비뿔어진 여경 혐오””,

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021112316090002037>

124) 한국일보(2021.11.12.) “여성계 “이재명·윤석열의 여가부 개편론, ‘이대남’ 눈치 보는 말장난””,

<https://hankookilbo.com/News/Read/A2021111115300003770>

125) 한국경제(2021.07.11.) “이재명 “젊은 남성들, 역차별 느껴…여가부 확대 재편해야””,

<https://www.hankyung.com/politics/article/202107111705i>

이와 같은 다수 ‘청년들’의 정치적·사회적 배제 상황에 주목하는 이유는, ① 차별받고 있다는 감각과 정치적 무력함이 삶의 질과 정신건강 악화에 맥락적 요인으로 작용할 수 있을 뿐만 아니라, ② 권리 없는 자들에 대한 폭력을 쉽게 만듦으로써 실질적인 생존과 안전에서의 위험을 야기할 수 있기 때문이다. 대표적인 사례로 성 착취와 죽음에 대한 사회의 성차별적인 태도를 들 수 있다. 사법부는 성 착취물을 만들고 공유·판매한 N번방 사건 가해자들에 대해 고3 수험생 스트레스가 성범죄를 저지를 수 있는 사유라고 공감해주었고, 이들의 아직 나이가 어리므로 성장할 기회를 주어야 한다며 미래를 걱정해주면서 감형 판결을 내렸다.<sup>126)</sup> 죽음이라는 극단적인 경우에서 까지도 차별은 계속된다. 자신의 ‘기분’이나 ‘심기’를 거슬리게 했다는 이유로 여성을 죽인 남성 살인자는 우발성을 이유로 감형되었다.<sup>127)</sup> 수도권 소재 대학에 재학 중이던 청년 남성의 죽음은 애도하고 전방위적인 수사까지 이루어졌지만, 남자친구에게 살해당한 여성, 일하다가 죽은 청년의 목숨에 기울여진 관심은 미약했다.<sup>128)</sup> 이처럼 가해자/피해자 남성에게 이입한 사회는, 여성을 비롯해 사회적 약자들의 존엄성과 목숨을 가벼이 여긴다. 여성에 대한 차별과 폭력에 무신경하고 심지어는 관대하기까지 한 현실로 인해 여성들은 늘 안전에 대한 위협에 노출되고, 이러한 감각은 만성적인 불안과 분노로 이어진다.<sup>129)</sup>

정치적 소외 및 이로 인한 정신적 타격과 더불어, 청년 여성들은 코로나19의 영향으로 인해 특히 큰 경제적 어려움에 직면했다. 청년 여성들은 구직과정에서부터 점수 조작, 성차별적인 면접 질문 등의 불리함을 겪기 때문에 안정적인 일자리를 얻는 것부터 난관을 겪는다.<sup>130)</sup> 또한, 여성들은 주로 대면 접촉을 기반으로 하는 서비스업에 종사한 경우가 많았는데, 이러한 업종은 코로나19 확산 이후 가장 먼저 타격을 입은 부문이다. 대표적인 대면서비스업종인 음식·숙박업과 도·소매업의 2021년 취업자 감소 인원을 살펴보면, 전체 58만 5천 명 중 20대가 16

여성신문(2021.11.18.) “이재명·윤석열 후보의 ‘반페미니즘 행보’”,  
<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=217669>  
 126) 한겨레(2021.12.31.) “n번방 범죄를 ‘고3 스트레스’ 고려 감형?...문제적 젠더폭력 판결들”,  
<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/1025470.html>  
 127) 한겨레(2021.12.20.) “500건의 여성살해, 아무도 그 죽음을 막지 않았다”,  
[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1023938.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1023938.html);  
 한겨레(2022.01.06.) “‘마포 살인’ 남성 7년 선고...황예진씨 유족 “살아갈 수 없다”,  
[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1026298.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1026298.html)  
 128) NEWS1(2021.05.09.) “한강 손정민·평택항 이선호 '검색 100배차'...같은 죽음 다른 관심 '왜'”,  
<https://www.news1.kr/articles/?4300757>  
 129) 한국여성의전화(2021.03.08.) “2020년 분노의 게이지: 친밀한 관계의 남성에 의한 여성살해 분석”,  
[http://hotline.or.kr/board\\_statistics/69738](http://hotline.or.kr/board_statistics/69738)  
 130) 여성신문(2018.04.04.) “은행권 채용 차별에 여성들 분노...국민은행 이어 하나은행도 ‘남성 특혜’”,  
<https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=140945>;  
 연합뉴스(2021.03.13.) “‘야근 할 수 있나.’기가 세 보인다”...성차별 면접 여전”,  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210312168500004>

만 8천 명(28.7%)으로 전 연령대 중 가장 많았고, 여성이 33만 4천 명(57.1%)이었다.<sup>131)</sup> 전체 산업 부문을 통틀어서도 코로나19 이후 여성의 고용률은 남성보다 훨씬 더 큰 폭으로 감소했다. 감염병 유행 초기인 2020년 3월에는 전년 동월 대비 25~54세 취업자 수가 남성은 32.7만 명, 여성은 54.1만 명이 감소했다.<sup>132)</sup> 2021년 1월의 경우, 2020년 2월과 비교해 취업자 수 감소 비율은 여성과 남성에서 각각 5.4%, 2.4%로 2배 이상의 차이를 보였다.<sup>133)</sup> 청년층에 주목해보면, 2020년 코로나19 확산 이후 퇴직 경험이 있는 이들은 20대 여성 노동자들이 약 30% 수준으로 다른 연령대보다 유독 높은 수치를 보였으며, 이들 중 특히 임시·일용직이나 소규모 사업장에서 일했다가 실직한 경우에는 실업 상태에 오랫동안 머무는 것으로 나타났다.<sup>134)</sup>

취약한 지위와 자원, 심각한 경제적 어려움은 물리적 박탈로 이어지기도 한다. 20대를 대상으로 한 2021년 3월의 한 조사에 따르면, 응답자의 28%가 월 소득이 1백만 원 미만이었으며, 10명 중 4명은 생활비가 부족해 끼니를 챙기지 못한 적이 있다고 답했다.<sup>135)</sup> 일명 ‘지옥고(반지하, 옥탑방, 고시원)’라고 일컬어지는 청년들의 주거 빈곤 실태도 심각하다. 주택 이외의 거처(오피스텔, 고시원, 숙박업소 객실, 판잣집, 비닐하우스 등)에 사는 청년 가구는 2020년 기준 13.4%로 일반 가구(4.8%)에 비해 높았으며, 2018년 이후 계속해서 그 비중이 증가하는 추세이다.<sup>136)</sup> 또한, 2020년 청년 가구 중 법정 최저주거기준<sup>137)</sup>에 미달하는 경우는 7.5%, 임대료 및 대출금 상황이 부담된다고 느끼는 경우는 74.8%로 나타났다.<sup>138)</sup> 2021년 청년 사회·경제실태조사에 따르면, 돈이 없어서 임대료, 대출금, 관리비 등 주거 관련 비용을 지불하지 못한 경우는 1.4%(여성 1.7%, 남성 1.2%), 돈이 없어서 집의 냉·난방을 유지하지 못한 경우는 0.7%(여성 0.8%, 남성 0.6%), 돈이 없어서 예상치 못한 지출이 발생했을 때 비용을 지불하지 못한 경우는 4.0%(여성 4.2%, 남성 3.8%)로, 심각한 박탈을 경험하고 있는 청년

131) 한겨레(2021.02.16.) “코로나가 부른 대면서비스업 불황 청년·여성·임시근로자 집중 타격”,

[https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/983193.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/983193.html)

132) 김지연. (2021). 코로나19 고용충격의 성별 격차와 시사점. KDI.

133) 연합뉴스(2021.05.06.) “‘코로나로 여성 고용이 더 큰 타격…비대면·양육부담 탓’”,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210506059900002>

134) 김원정. (2021). 코로나19 이후 여성 취업 변동과 고용위기 대응 정책 개선 과제. KWID Brief.

135) 동아일보(2021.04.19.) “굶으며 버티는 청년…청년 37% “돈 없어 끼니 거른 적 있어””,

<https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20210419/106471432/1>

136) 김강산. (2021). 청년 주거정책의 현황과 개선과제. NARS 현안분석.

137) 최저주거기준(국토해양부공고 제2011-490호).

- 최소 주거면적: 1인가구 14㎡ 및 침실1개, 2인가구 26㎡ 및 침실1개, 3인가구 36㎡ 및 침실2개,

4인가구 43㎡ 및 침실3개, 5인가구 46㎡ 및 침실3개, 6인가구 55㎡ 및 침실4개

- 필수 설비: 전용입식부엌, 전용수세식화장실, 목욕시설

138) 반면, 같은 시기 일반 가구의 경우, 법정 최저주거기준에 미달하는 경우는 4.6%, 임대료 및 대출금 상황이

부담된다고 느끼는 경우는 63.9%로 나타났다. 자세한 내용은 각주 134의 자료를 참고



들도 있었다.<sup>139)</sup>

취약한 사회경제적 조건은 청년들의 건강 악화에 영향을 미친다. 특히 여성 청년들의 정신건강 문제가 심각하다. 코로나19 이후 위기에 내몰린 청년 여성들이 조용히 사회에서 설 자리를 잃어가는 현상을 ‘조용한 학살’이라고도 일컫는다. 2020년 응급실에 내원한 자살시도자 중 20~30대 여성 청년의 비중은 30.1%로 압도적으로 높으며, 20대 여성의 자살 시도는 전년 대비 2021년에 33.5% 증가하였다.<sup>140)</sup> 2021년 상반기에 가장 많이 우울증 진료를 받은 집단은 20대 중후반 여성으로 나타났으며, 이는 2017년 상반기와 비교해 175.2% 증가한 것이다. 20대 초중반 여성, 30대 초중반 여성, 20대 중후반 남성 역시 같은 시기 우울증 환자가 각각 152.8%, 105.7%, 104.4% 증가했다. 이는 전체 진료 인원 증가율이 32.1%인 것에 비교해 매우 큰 폭으로 증가한 것이다.<sup>141)</sup>

## 10.2. 논평

청년들의 위기는 청년들만의 위기는 아니다. 청년들이 비교적 자원이 부족해서 더욱 위기에 취약해진 하지만, 사실 이는 한국 사회의 재생산 위기를 의미한다. 하지만 한국의 정치는 이 문제를 해결은커녕 관리하려는 의지도 없으며, 이에 관한 논의마저 억압하려고 하고 있다. 억압의 한 방법이 바로 공허한 청년세대 담론의 동원이다. 기업과 정치인들이 만들어낸 가상의 이미지 속에서 청년들은 그저 마케팅의 대상이 된다. 그중에서도 ‘일부 청년’만이 청년으로 대우받는다. 자본주의 경제와 정치는 자신의 욕망과 이해가 맞아떨어지는 중산층 이데올로기의 남성 청년들의 지지를 구하기 위해 이들의 특권을 공고화한다. 이 과정에서 청년들 내부의 차이와 이들이 겪는 불리한 현실들은 소거된다. 여성, 성소수자, 지역, 빈곤, 장애 청년들의 목소리는 정치의 장에서 배제되었다. 그리고 이러한 차별적인 사회가 청년들의 실질적 안전과 정신건강에 위협으로 작용한다.

청년의 안녕, 사회의 안녕을 위해 가장 먼저 시작해야 할 일은 특정한 집단에게만 정치적 발언권과 특권을 몰아주는 청년세대 담론을 넘어서는 것이다. 그리고 소외된 청년들/시민들의 구체적인 현실과 어려움에 주목할 필요가 있다. 청년들이 겪는 심각한 정신건강 문제의 원인은 사회경제적 조건들에 뿌리내리고 있기 때문에 이는 단순히 심리치료만으로는 나아질 수 없는 것이다. 청년들이 겪

139) 김기현·배정희. (2021). 2021 청년 사회·경제 실태조사: 기초분석보고서. 한국청소년정책연구원.

140) 한겨레(2021.05.03.) “응급실서 확인한 ‘조용한 학살’…20대 여성 자살 시도 34% 늘었다”,

<https://www.hani.co.kr/arti/society/women/993645.html>

한편, 2020년 응급실에 내원한 자살시도자 중 20~30대 남성 청년의 비중은 13%이다.

141) 한겨레(2021.09.26.) “올해 우울증 환자, ‘20대 중후반 여성’ 최다”,

<https://www.hani.co.kr/arti/society/rights/1012720.html>

는 문제는 정치적 배제, 정치 참여를 어렵게 하는 자산/소득 불평등, 경제적 안정을 어렵게 하는 노동과 돌봄의 문제 등이 뒤섞여 있다. 즉, 청년 문제는 한국 사회가 직면한 정치와 경제의 위기의 본질을 직접 다루어야만 풀릴 수 있는 문제이다. 분노와 좌절의 2021년을 발판으로, 다양한 청년들/시민들이 어떠한 변화를 원하는지 더 많이 이야기하고 움직이는 새해가 되길 희망해본다.

## 11. 모두에게 안전하고 안정적인 주거권을 - 주거 불평등과 건강

### 11.1. 주요 동향

#### 1) 감염병 대응에서 예외상태

2021년 1월 17일 서울역 희망지원센터(노숙인종합지원센터) 종사자의 코로나19 확진을 시작으로 거리홈리스 집단감염이 확산세에 접어들었고, 약 한 달 만에 100여 명의 확진자와 250여 명의 밀접접촉자가 발생했다. 이 과정에서 주거지원 부재가 문제가 됐다. 확진된 이들은 생활치료센터로 이송되기까지 자가격리할 공간이 부재해 화장실이 없는 컨테이너 등에서 대기해야 했다. 자가격리자의 경우에도 임시생활시설로 이동하기 전까지 안전하게 머물 공간이 없었다. 거리홈리스 집단감염 사태의 원인은 주거가 아닌 시설입소 중심의 홈리스정책의 체질적인 문제였으나, 서울시는 그 대응에 있어 여러 명이 내무반식으로 잠을 자며 공동 화장실과 샤워장을 이용하도록 했으며, 이러한 감염에 취약한 응급 잠자리 정책을 홍보하기까지 하는 무지를 보였다. 더군다나 계속되는 감염 확산세로 인해 응급잠자리가 결국 문을 닫았지만, 주거지원은 확대되지 않은 채 시설입소 중심의 정책이 계속되고 있다.

그리고 11월 초 다시 시작된 홈리스 집단감염이 지금까지 계속되고 있다. 노숙인 시설과 거리뿐 아니라 쪽방이나 고시원 등 거처에서 발생한 확진 규모는 1월 당시를 상회하고 있다. 하지만 이번에도 홈리스 상태에서 확진된 이들에 대한 생활치료센터 이송이나 자가격리가 필요한 이들에 대한 임시생활숙소 제공이 신속하게 이루어지지 않고 있다. 확진 또는 자가격리가 필요한 이들이 위생시설을 공동으로 사용해야 하는 쪽방이나 고시원에 그대로 방치되고 있다. 심지어 거리에서 확진된 홈리스가 거리에 자가격리되어, 사실상 방치되는 사태까지 발생했다. 또 확진되어 병원에 입원했다가 퇴원한 홈리스 역시 격리해제서를 받기까지 고시원이나 쪽방에 들어가지도 못하고 급식소도 이용하지 못하며 거리에 방치되는 문제가 발생하고 있다. 한국은 유엔 주거권특별보고관이 ‘코로나19지침’을 통해 “위생 시설과 잠자리를 공유하는 응급 쉼터는 일반적으로 ‘집에 머물기’와 ‘물리적 거리두기’를 하기에 적절치 않다”, “이러한 시설을 공유하는 것은 바이러스 확산에 기여할 수 있다”고 했던 그 우려를 현실화 해내고 있는 상태다.

## 2) 노숙인 지정병원제도와 의료공백

흡리스 상태에 있는 경우 「노숙인 등 복지법」이나 「의료급여법」에 따른 “노숙인 1종 의료급여” 또는 지자체의 “노숙인 의료지원”을 통해 병원을 이용할 수 있다. 하지만 “노숙인 1종 의료급여”와 “노숙인 의료지원” 모두 지정된 병원만 이용할 수 있게 되어있고, 지정병원의 절대다수가 공공병원이다. 코로나19 확진자가 증가함에 따라 공공병원이 감염병 전담병원으로 지정되면서 흡리스의 의료공백 문제가 발생했다. 2020년 11월 흡리스 상태에 있던 A씨는 서울 동부시립병원에서 고관절을 인공관절로 치환하는 수술을 받은 뒤 입원한 상태에서 재활 치료를 이어갈 예정이었으나, 병원이 감염병전담병원으로 지정되면서 강제퇴원 당해야 했다. A씨는 치료가 계속 필요한 상태였지만 흡리스 상태에서 이용할 수 있는 다른 병원들 역시 같은 상황이었기에 대안없이 거리로 쫓겨나야 했다. 이는 A씨만의 문제가 아니었다. 비슷한 시기 서울역에서 만난 B씨는 다리가 붓기 시작해 두 시간을 걸어 병원에 도착했으나 진료는커녕 접수조차 하지 못한 채 다시 두 시간을 걸어 서울역으로 돌아와야 했다. 2021년 말 서울역에서 만난 C씨는 오른 다리에 동상 증상이 있어 진료소에 입원치료를 문의했으나 이용 가능한 병원이 없다는 말을 듣고 돌아서 거리에서 지내고 있다. 물론 감염병 전담병원으로 지정되더라도 병원 이용 자체가 불가능한 것은 아니다. 하지만 공공병원 수가 절대적으로 부족한 상황에서 이용 제한은 의료공백을 불러오기에 충분했다. 더불어 어떤 병원에서 입원이나 외래가 가능한지에 대한 정보조차 거리흡리스들에게 안내되지 않고 있다. 최근에는 국립중앙의료원이 병상 전체를 감염병 전담 병상으로 확보하기 위해 입원해있는 다른 환자들에 대한 병상 소개조치가 진행되고 있다. 흡리스 상태에 있는 이들 그리고 의료급여 수급자, HIV/AIDS 감염인 등 공공병원을 주로 이용하는 이들이 강제퇴원에 내몰릴 위기에 처해있다(그림 6).

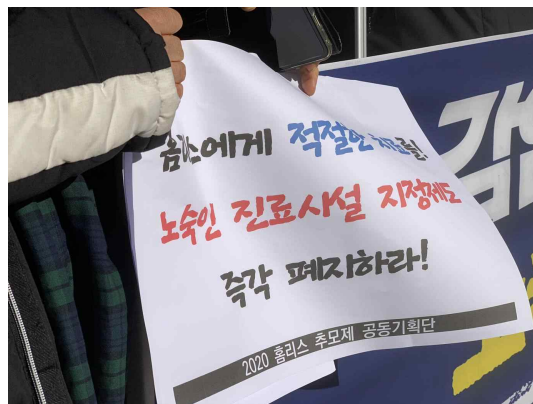


그림 6. 공공병원 감염병전담병원지정에 따른 노숙인 등의 의료공백 대책요구 기자회견 (2020.12.03.)

### 3) 홀리스 상태에서의 미충족 의료

홀리스 상태에서 발생하는 의료이용 제한이 감염병의 시대에만 국한된 문제는 아니다. 주지하듯 공공병원이 절대적으로 부족한 민간의료 중심의 의료체계 속 지정병원제도는 감염병의 시대가 아니더라도 그 문제가 심각할 수밖에 없다. 의료이용 제한은 특히나 거리생활 그 자체로 건강을 유지하기 힘든 이들의 건강상태를 악화시킬 수밖에 없다. 서울시 <2019 노숙인 실태조사>에 따르면 시설과 거리 홀리스의 경우 고혈압, 당뇨병, 위장병 등의 질환을 하나 이상 앓고 있는 비율이 59.7%, 정신질환을 앓고 있는 비율도 44.1%로 높게 나타난다. 쪽방 거주하는 홀리스의 건강상태도 다르지 않다. 동자동 쪽방촌 주민을 대상으로한 조사에 따르면 이들은 건강상태에 대해 ‘매우 나쁘다(37.1%)’, ‘다소 나쁘다(31.3%)’라고 답했다. 유질환자 중 ‘고혈압(40.6%)’, ‘관절염(29.9%)’을 앓고 있었으며, 이외에도 ‘치과질환(25%)’, ‘당뇨병(23.1%)’, ‘정신질환(21%)’ 등 높은 유병률을 보였다. 더불어 미충족 의료도 40.6%로 높게 나타났으며 그 이유를 ‘비용 때문(73.4%)’이라고 답한 비율이 높았다.<sup>142)</sup> 서울시 <2020년 쪽방촌 거주민 실태조사>에 따르면 쪽방주민들의 평균 소득은 월 70.3만원에 불과하다. 평균 월세 24.4만원을 제외하면 실제 사용 가능한 소득은 더 낮다. 쪽방주민들의 의료급여 수급자 비율이 높지만, 의료급여 수급자라고 해도 비급여에 대한 자부담이 발생하기에 필요한 치료를 받지 못하는 경우가 많다. 경제적 이유로 의료이용 자체를 못하는 ‘미충족 의료’ 수준은 의료급여 수급자가 건강보험 가입자에 비해 높게 나타난다.<sup>143)</sup>

### 4) 취약한 주거가 건강에 미치는 영향

집이 아닌 공간이나 집답지 못한 공간은 그 자체로 건강에 악영향을 준다. 한 조사<sup>144)</sup>에 따르면 거처에서 생활하며 건강을 위협하는 요소로 ‘추위와 더위(65.1%)’, ‘쥐나 바퀴벌레 등 해충(64.3%)’, ‘채광(53.5%)’, ‘고립·우울감(52.3%)’, ‘비좁음(50.8%)’이라고 답했다. <2020 폭염영향 보고서>에 따르면 2018년 온열질환자가 고소득층은 만 명당 7.4명 발생한 반면 저소득층은 만 명당 21.2명이 발생했다. 질병청<sup>145)</sup>에 따르면 한랭질환 발생 장소 비중이 ‘길가(26.8%)’, ‘주거지 주변

142) 건강세상네트워크빈곤층건강권팀, 동자동사랑방, 사랑방마을공제협동조합(2012). 동자동 쪽방주민 건강권 실태조사 “동자동 쪽방 김씨는 건강한가?”

143) 신현용, 신영석, 황도경, 윤석준, 최병호, 여나금, 오수진, 안수인, 박정훈. (2017). 의료급여 제도 평가 및 기본계획 수립 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원;  
기초법바로세우기공동행동. (2020). 기초생활보장제도 20년, 빈곤층의 뭇찾기 20년. 급여별 변화와 쟁점 : 의료급여. 54P에서 재인용

144) 한국도시연구소, 경향신문. (2020). 떠도는 사람들의 빈곤과 범죄 보고서.

145) 질병청. (2021). 2020-2021절기 「한랭질환 응급실감시체계」 운영 결과.

(17.8%)', '집(13.6%)' 순으로 높게 나타난다. 가난한 사람들이 폭염과 혹한에 대응하기 힘든 비주택에 거주한다. 더불어 비주택은 방 안에 별도의 주방 설비가 없어 가스버너를 사용하거나 겨울철 열악한 난방에 전열기구 사용이 불가피해 화재 위험성이 크다. 2018년 11월 종로구 소재 국일고시원을 덮친 화마로 인해 7명이 사망하고 11명이 부상당하는 참사가 발생했다. 국일고시원 화재참사 이후에도 2019년 8월 전주 여인숙에서 발생한 화재로 인해 3명이 사망했다. 비주택 화재로 인한 사망은 과거부터 계속되어 온 비극이다. 뿐만 아니라 비주택은 무연고사망자가 주검으로 발견되었다고 언급되는 공간 중 한 곳이기도 하다. 작년 10월 22일 D씨도 고시원에서 주검으로 발견됐다. 오랜 거리 노숙 끝에 작년 3월 고시원에 입주한 D씨는 한눈에 봐도 건강상태도 좋지 않았으나 병원비가 없어 수급신청 결과가 나오는 5월까지 병원 이용을 미룰 수밖에 없었다. 수급자격이 확정된 작년 5월 병원에서 간이 좋지 않다는 진단을 받고 약 복용을 시작했으나 상태가 호전되지 않았다. 병원 치료와 함께 균형 잡힌 식사와 안정적인 쉼이 필요했지만, 고시원은 그럴 수 있는 공간이 아니었다. 결국 D씨는 신청한 매입임대주택에 입주하지 못한 채 고시원에 입주하고 7개월 만에 생을 마감했다. 이러한 상황에서 2021년, 홈리스 단체는 인권위에 긴급 구제 요청 기자회견을 열기도 했다(그림 7).

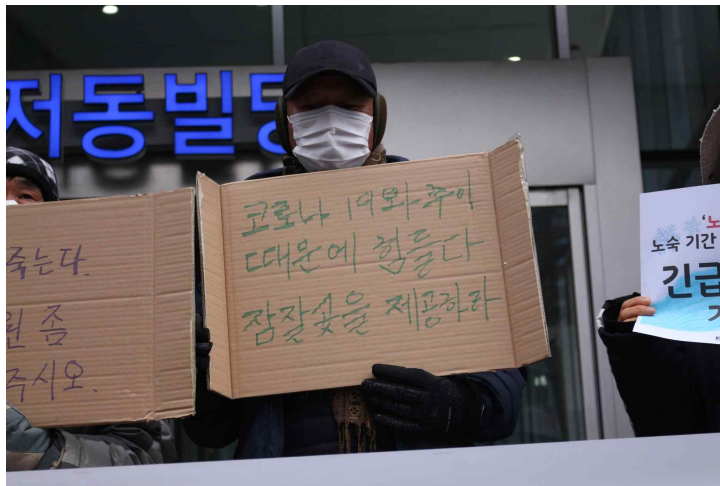


그림 7. 혹한기 홈리스에 대한 인권위 긴급 구제 요청 기자회견  
(2021.01.11.)

## 11.2. 논평

쾌적한 방, 깨끗한 수도시설, 제대로 된 냉난방시설은 건강을 유지하는 데 필수적이다. 소음이나 대기의 질, 도로와 같이 집을 둘러싼 물리적 환경, 집 주변 이웃과의 사회적 관계와 문화적 환경을 포함하는 이웃 효과(neighboring effect)도 건강에 영향을 미친다고 알려졌다. 또 다른 측면으로, 지금 사는 집에 안정적으로 거주할 수 있는 상태(housing tenure status)도 건강에 영향을 미친다. 일반적으로 주거의 안정성을 판별하는 지표로 자가 거주 여부를 사용하는데, 자가 거주자는 세입자보다 정신건강 수준이 높고 장애가 있을 확률이나 만성질환에 걸릴 확률이 더 낮다고 알려져 있다. 한국에서도 자가-전세-월세의 순서로 정신건강이 나빠지고 삶의 질이 낮아진다는 근거가 있다.<sup>146)</sup> 열악하고 취약한 주거환경에 처한 이들은 여름에는 폭염, 겨울에는 혹한, 지금과 같이 감염병이 창궐하는 시기에는 방역에 취약한 상태에 놓여 있으며, 취약한 공간으로 인해 생명을 빼앗기기도 한다.

자가 여부가 정신건강 수준에 영향을 미치는 이유는 자기만이 안정적인 주거를 유지할 수 있게 설계되어있는 현재의 부동산정책과 맞닿아 있다. 2018년 한국을 방문했던 레일라니파르하 전 유엔 주거권특별보고관은 한국이 주거를 권리로써 인식조차 하지 못하고 있다고 지적하며, 주거 빈곤층의 주거환경 개선과 주거급여 확대, 임대차보호법 개정 등을 권고했다. 집이 사는 곳이 아니라 투기적 목적의 사는 것인 상품으로 작동하고 부동산 정책이 그를 뒷받침하며 집값 상승 욕망을 부추기는 야만의 사회가 건강을 해치는 공간에 거주할 수밖에 없는 삶을 용인하며 주거와 함께 건강 불평등을 심화시키고 있다.

우리에게는 부동산 정책이 아니라 주거권 보장 정책이 필요하다. 한국은 안정적으로 거주할 수 있는 장기 공공임대주택 재고율이 수년째 5%에 머물러 있다. 공공택지에는 100% 공공주택을 공급하는 등 장기공공임대주택을 대폭 확대하는 한편, 민간에 대한 통제가 동반되어야 한다. 집을 소유하지 않더라도 부담 가능한 금액으로 안정하고 안정적으로 거주할 수 있어야 한다. 계속 거주권과 기준임대료제도 등 세입자 권리보장 방안을 담은 주택임대차보호법 개정이 필요하다.

146) 시민건강연구소(2018.06.08.). [서리풀연구통] 주거 불안, 건강 불평등 더 키운다.

<http://health.re.kr/?p=4608>

## 12. 기후위기와 불평등

### 12.1. 주요 동향

#### 1) 이상 기후현상들

##### 글로벌

최근 몇 년에 한정해 보더라도 전 세계 곳곳에서 발생하는 홍수, 가뭄, 산불, 폭염 등 자연재난의 수준은 이제 계절성 자연현상이라고 볼 수 있는 수준을 크게 넘어섰다. 그리고 이제는 그런 현상이 이례적이거나 우연한 개별 사건이 아니라, 지구 평균기온의 상승에 따른 체계적인 이상 기상현상이자 산업화 이래 인간 활동이 초래한 기후재난임을 인식하게 되었다. 미 국립해양대기관리국(NOAA) 연례보고서에 따르면 2021년은 1880년 기온 기록을 보관한 이래 6번째로 뜨거운 해였다.<sup>147)</sup>



그림 8. 2021년 최고온도 경신지역 10곳

출처: 국민일보(2022.01.22.)

세계 여러 곳에서 인간이 생존할 수 없는 수준의 높은 기온을 기록했는데, 폭염뿐만 아니라 예상을 훌쩍 뛰어넘는 다양한 극단적 기후현상은 해마다 발생 빈도와 강도가 더 심해질 것이란 점에서 기후위기는 인류가 당면한 무엇보다 큰 과제이다.<sup>148)</sup>

147) 국민일보(2022.01.22.) “내일의 날씨는 말씀 드리기 두렵습니다”,

<http://m.kmib.co.kr/view.asp?arcid=0924228174>

148) 2021년 전 세계에서 발생한 다양한 기후 재난의 사례들은 원고 가장 뒤에 [부록]으로 첨부하였다.





그림 9. 알프스의 '빙하의 피' (2021.06)



그림 10. 중국 홍수 (2021.07)



그림 11. 캐나다 서부 해양생물 10억 마리  
집단폐사 (2021.07)



그림 12. 필리핀 태풍 (2021.12)

## 국내

기상청이 발표한 <우리나라 109년 기후변화 분석보고서>에 따르면 1912년~2020년 동안 기후변화로 인해 한반도의 여름은 20일 길어지고 겨울은 22일 짧아졌다. 여름이 가장 긴 계절이 되어(118일) 여름철 강수량이 증가하고 폭염·열대야·집중호우 일수가 늘어났다.<sup>149)</sup> 온실가스를 지금처럼 배출할 경우 60년 뒤 한국은 1년 중 절반이 여름이 될 것이란 전망도 있다.<sup>150)</sup>

149) 국립기상과학원, 국립기상청. (2021). 우리나라 109년(1912-2020년) 기후변화 분석보고서.

[https://www.gihoo.or.kr/portal/kr/community/data\\_view.do](https://www.gihoo.or.kr/portal/kr/community/data_view.do)

150) 기상청 보도자료(2021.01.18.) “한반도 기후위기, 탄소중립 없이는 벗어날 수 없다!”.

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156432406>

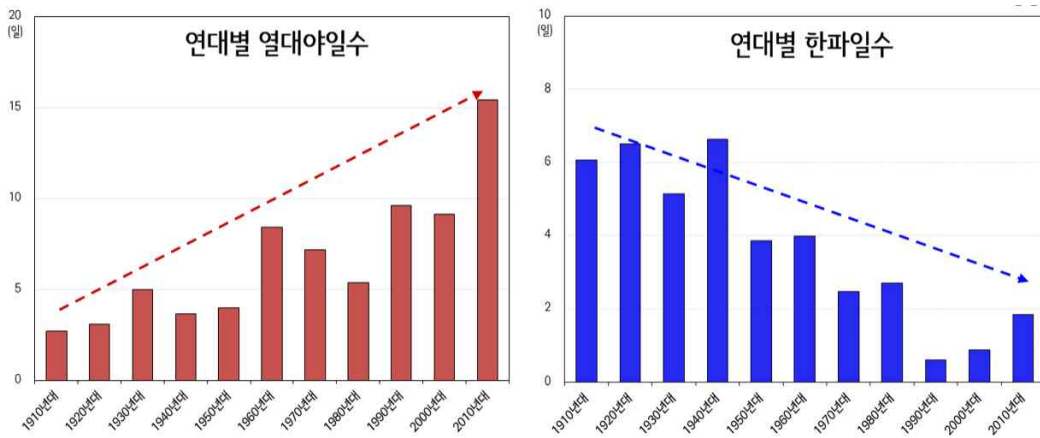


그림 13. 109년 극한기상 현상 변화 추이  
출처: 기상청

2021년 한국의 여름은 전년도의 최장기간 장마와 달리 장마가 평년보다 2주 짧았고, 폭염이나 집중호우 등 기후변동성이 뚜렷하게 나타난 것으로 요약된다.<sup>151)</sup> 세계 곳곳이 뜨거운 여름으로 인한 정전과 산불, 폭우 피해를 겪은 것에 비하면, 한국은 인간 생활에 가시적인 피해를 주는 기후재난은 일견 피해간 것으로 보인다. 그러나 이상고온과 강수의 변화는 이미 작물 재배량 감소와 생태계의 변화로 나타나고 있다.

국립기상연구소에 따르면 2050년이 되면 전국이 아열대권에 진입하게 된다. 전반적인 기온상승이나 기후변화는 생육지에 변화를 주어 재배면적의 확대 또는 재배작물의 다양화 등 일부 긍정적(?) 효과도 생길 수 있다. 가령 새꼬막은 90% 이상이 뿔인 갯벌에서만 서식할 수 있었기 때문에 그동안 대부분 남해에서 생산되었으나 기후변화와 이에 따른 해수면상승과 해류변화로 서해안의 모래가 줄어들어 바다 환경의 변화가 생겨 서해에서도 새꼬막 양식이 가능해졌다는 것이 그 사례가 될 수 있다.<sup>152)</sup> 그러나 동시에 2021년 7월 동해의 수온은 기상관측 이래 가장 높은 30.4도를 기록하였고 그로 인해 오징어 어획량이 크게 감소하였다는 사실도 기억해야 한다. 한반도를 둘러싼 바다에서 동시에 진행되고 있는 이 해양환경의 변화는 심각한 지구온난화의 결과물이다.

또한 이상 기상현상이 농어업 분야의 불확실성과 작황 피해를 증가시키는 현실에도 주목해야 한다<sup>153)</sup>. 연초에 주산지인 전남 신안과 진도에 내린 유례없는 폭설로 인해 ‘파테크’ 열풍

151) 연합뉴스(2021.09.15.) “평년보다 장마 2주 짧은 올해 여름.. 서울 폭염일수 역대3위”,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210915089200530>

152) 경향신문(2021.04.13.) “이제 남해안 새꼬막을 서해안에서 키운다... 기후변화 대응”,

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202104131339001>

153) 경향신문(2021.05.16.) “배 떠난 자리에 키위 심을까... 기후위기 시대의 과수업”,

<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202105160814011#c2b>

을 일으킨 대파파동은<sup>154)</sup> 단적인 사례이다. 전남 해안지역은 아열대성 기후가 강해서 아열대 상록과수(키위, 무화과, 유자, 석류 등)를 노지에서 키우고 있는데, 올해 2월에 갑자기 따뜻해졌다가 4월에 느닷없는 한파로 인해 냉해와 서리 피해를 입혔다. 그리고 이런 이상저온에 의한 냉해를 비롯한 동해, 가뭄해, 풍수해 등 다양한 농업기상재해 피해 규모는 적지 않고 해마다 계속되고 있다.

자연생태계에도 기후위기의 영향이 드러나고 있다. 녹색연합이 백두대간과 국립공원 7곳의 아고산대 실태조사를 벌인 결과, 갈수록 높아지는 기온과 겨울철에 적게 내리는 눈으로 인한 수분 부족 등 기후변화로 인해 구상나무, 분비나무, 주목 등 침엽수림이 빠르게 고사하고 있는 것으로 나타났다.<sup>155)</sup> 인간이 민감하게 느끼지 못하고 있는, 서서히 뜨거워지는 지구온난화의 피해를 백두대간의 저 푸른 나무들이 먼저 겪는 중이다.



그림 14. 충남수산자원연구소 (2021.04)



그림 15. 지리산 중봉 (2021.09)

## 2) 기후위기 대응 시민사회 운동

계속되는 코로나19로 인해 많은 시민이 모이는 대중 집회를 조직하기 어려웠다. 이런 조건 속에서도 환경 시민단체는 그 대안으로 기후위기의 심각성을 알리고 시민들의 관심을 촉구하고자 9월 25일 “지금당장, 기후정의”라는 슬로건으로 전국동시다발 대규모 1인시위를 벌이는 ‘기후위기 비상행동 집중행동의 날’ 행사를 열었다. 지역과 부문에서 기획한 기후행동을 동시에 전개하는 방식이었는데<sup>156)</sup>, 시민건강연구소도 사무실이 위치한 동작구에서 1인시위에 동참하였다. 이어 10

154) 한국일보(2021.03.20.) “‘사라진 대파는 돌아왔지만’... 씩씩한 파테크 열풍”,

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021031823510003512>

155) 녹색연합(2021.09.13.) [보도자료] 기후위기 백두대간 생태축 위협.

<https://www.greenkorea.org/activity/ecosystem-conservation/baekdudaegan-preservation/89496/>

156) ‘지금 당장, 기후 정의’ 지역, 부문별 기후행동. <https://climate-strike.kr/3967/>

월 12일에는 기후위기비상행동과 시민사회단체연대회의를 비롯한 시민단체와 제 정당들이 정부가 9월에 공포한 탄소중립녹색성장기본법(이하 탄소성장법)에 대한 헌법소원청구 기자회견을 현재 앞에서 진행하였다. 시민사회는 탄소성장법의 목표가 과학계와 국제사회가 합의한 기준을 무시한 자의적이고 무책임한 목표이고, 탄소성장법은 ‘녹색성장’이라는 이름 하에 기술과 시장에 대한 근거 없는 낙관으로 가득하다고 비판하였다<sup>157)</sup>. 가령 2050년까지 탄소중립을 실현하겠다는 정부와 기업이 내세우는 대표적인 기술로 CCUS(탄소 포집, 이용 및 저장, Carbon Capture, Utilization, and Storage)가 있다. 그러나 아직 탄소 포집·저장 기술은 대규모로 적용된 적이 없고, 탄소를 활용하는 기술은 연구개발단계에 있는 실정이다. 환경단체들은 이 기술이 온실가스 감축과 기술, 사업성에 대한 실효성이 없고 환경문제 유발의 위험성을 가지고 있다고 지적하고 있다.<sup>158)</sup>

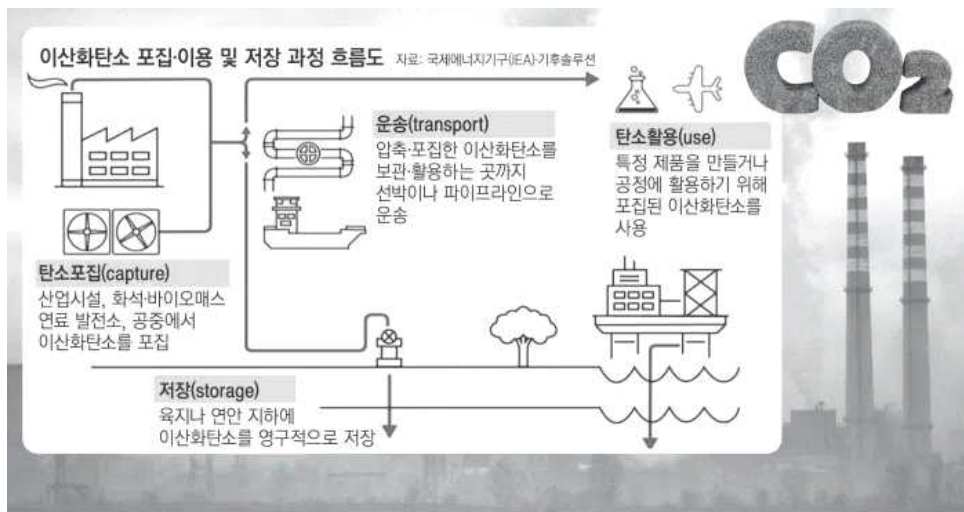


그림 16. 탄소포집·저장기술

출처: 경향신문(2021.11.02.)

5월에 출범한 대통령 산하 ‘2050 탄소중립위원회’는 10월 18일에 2030 국가온실가스 감축목표와 2050 탄소중립시나리오를 의결하였다. 그러나 환경단체들은 이 탄소감축 목표치는 파리협정의 1.5℃ 이내 상승억제 목표를 지킬 수 없고, 결국은 한국이 기후약당 국가임을 자임하게 되는 목표치라며 비판하였고, 한편 산업계는 국가 경제에 악영향을 미칠 것이라며 반발하였다.<sup>159)</sup>

157) 중앙일보(2021.10.12.) “‘탄소중립기본법 무효’ 헌법소원…‘기후소송’ 본격화하는 환경단체”,

<https://www.joongang.co.kr/article/25014143#home>

158) 녹색경제신문(2021.12.26.) “탄소 포집·저장 기술, 기후위기 해결사인가 ‘위장술’인가”,

<https://www.greened.kr/news/articleView.html?idxno=293462>

159) BBC news 코리아(2021.10.20.) “온실가스 40% 감축이 가능할까? 환경단체, 산업계도 반발”,

11월 2일부터 13일까지 스코틀랜드 글래스고에서 제26차 기후변화 당사국총회(COP26)가 열리는 동안 세계 각지에서 ‘기후정의를 위한 세계 행동의 날’을 선포하고 글래스고 행사장 주변과 세계 곳곳에서 집회를 진행하였다. 11월 6일 서울에서도 기후위기비상행동이 ‘지금 당장 기후정의! (Climate Justice, Right Now!)’ 라는 슬로건으로 ‘기후정의 세계공동행동’ 도심 집회를 개최하였다. COP26에 모인 각국 정상들은 온실가스 감축 목표를 발표했으나, 유엔환경계획(UNEP)이 발표한 보고서에 따르면 각국의 현재 기후위기 대응계획으로는 파리협약 목표인 1.5℃ 상승 억제에는커녕 2.2~2.7℃ 상승이 이루어지는 것으로 나타난다. 따라서 한국의 시민사회가 발표한 <기후정의 세계공동행동 선언문>에서는 기후대응이 실효적이기 위해서는 ‘기업의 눈치를 보며 온실가스 감축목표를 강화하지 못하는 정부를 비판하고 체제를 바꾸는 행동’으로서 기후행동이 되어야 함을 주장했다. 한편 시민건강연구소 회원들도 참여하고 있는 ‘기후행동 보건의료/건강권 모임’ 참여자들은 ‘기후위기는 건강의 위기’라는 내용을 담은 <COP26 회의에 대한 보건의료 건강권 운동 선언>을 발표하고 도심공동행진에 합류하였다.



그림 17. 보건의료-건강권 운동 선언 (2021.11.06.)



그림 18. 기후정의 세계공동행동 행진 (2021.11.06.)



그림 19. 투발루 사이먼 코페 외무장관 COP26 연설모습  
출처: 유튜브



그림 20. 국내 대기업 RE100 미동참 비판 퍼포먼스  
출처: 기후미디어 허브

<https://www.bbc.com/korean/news-58963824>

또한 기후위기 비상행동은 ‘20대 기후대선을 위한 정책경연’ 행사를 통해 3월 대통령 선거에 제안할 10개 요구사항을 선정했다.<sup>160)</sup>

### 3) 건강영향

극단적인 기후현상은 사람들의 건강에도 악영향을 미치며, 개인의 생물학적·사회적 조건이나 국가의 부의 수준에 따라 그 영향은 더욱 불평등하게 나타난다. 2021년 10월 유엔 산하 연구진과 전 세계 43개 학술기관은 의학전문지 랜싯에 게재한 ‘건강한 미래를 위한 코드 레드’라는 연례 보고서에서 지구온난화로 취약계층이 열사병에 걸릴 위험이 커졌고, 뎅기열과 말라리아 같은 감염병도 늘어나고 있음을 지적했다. 또한 2019년 대기오염으로 전 세계 330만 명이 추가로 사망했는데, 이는 2020년 코로나 사망자 수의 1.75배였다고 밝혔다. 뿐만 아니라 기후위기를 초래하는데 가장 적게 기여한 가난한 나라에서 더 많은 건강 피해를 입고 있음이 통계적으로 입증되었다.

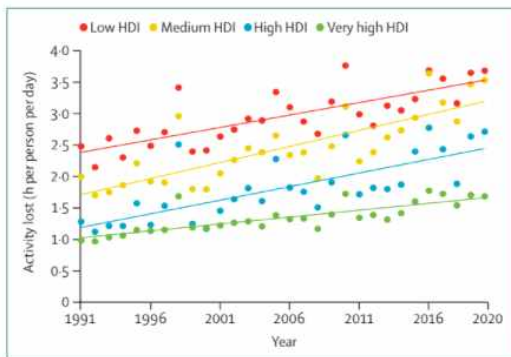


그림 21. HDI 국가그룹별 최고 습구온도로 인한 1인당 안전한 육체활동손실 평균 시간

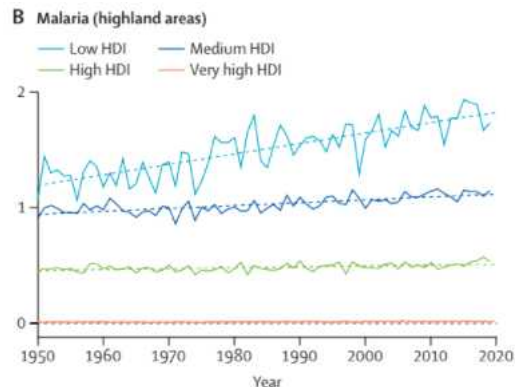


그림 22. 말라리아에 대한 기후 적합성 변화

출처: Romanello et al., (2021). The 2021 report of the Lancet Countdown on health and climate change: code red for a healthy future. The Lancet. 398(10311), 1619-1662.

국내에서는 2021년 5월 20일부터 7월 17일까지 약 두 달간 온열질환 응급실 감시체계를 통해 온열질환자 436명이 신고됐고, 이 중 열사병 추정 사망자가 6명으로 집계됐다고 질병관리청이 밝혔

160) 5개의 당연한 요구는 기후위기 비상행동이 지속적으로 요구해왔으며 현재에도 이슈가 되고 있는 시급한 요구로서, 1) 국가 온실가스 감축목표 (재)상향, 2)탄소성장법 폐기와 기후정의법 제정, 3)재생에너지 보급, 탈석탄과 내연기관차 전환 목표 재설정, 4)삼척 블루파워 등 신규 석탄화력발전소와 가덕도, 새만금, 제주 2공항 등 신공항 중단, 5)국민 생활의 핵심 부문의 보편적 공공서비스 제공(에너지, 먹거리, 이동, 보건, 주거)이다. 5개의 새로운 요구는 새롭게 요구하거나 진지한 논의를 제안하는 정책들로서 1)국민 기후일자리 프로그램 시행, 2)식량 자급률 상향 법제화와 생태유기농 전환, 3)정의로운 기후 재원 마련, 4)기후위기 대응을 위한 정부조직 개편, 5)주 4일제와 에너지 휴가제 도입이다 (출처: [보도자료] 기후위기 비상행동, 기후대선을 위한 10대 대표정책 선정 <https://climate-strike.kr/4153/>)

다. 온열질환자가 주로 발생하는 곳이 건설현장이나 논밭 같은 실외, 화기를 사용하거나 냉방이 적절하지 않은 식당과 집 등이라는 점에서 야외작업노동자와 주거 취약계층에게 피해가 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 폭염재해취약지역은 동시에 의료취약지역이기도 하다는 도시공간분석연구는<sup>161)</sup> 기후위기가 기존의 사회적 불평등을 경유하며 가난한 사람들의 건강 위험과 건강불평등을 높인다는 사실을 보여주었다.

IPCC(기후변화에 대한 정부간 협의체)는 ‘기후변화 2014’ 보고서에서 2050년까지 기후변화가 기존의 건강문제를 대부분 악화시킬 것이며, 현재 기후관련 질병의 영향을 가장 많이 받는 인구가 미래의 가장 큰 위험이 될 것이라고 경고한 바 있다.<sup>162)</sup> 그러나 기후변화와 건강불평등의 관계에 대한 연구는 아직 덜 주목받고 있다. 로크(Rocque) 등의 최근 논문에 따르면, 기후변화와 건강 영향을 다루는 연구들이 주로 온도와 습도변화 같은 기상현상과 건강 영향을 다루는 것이 많으며, 전염병과 사망률, 호흡기나 심혈관질환 같은 신체적 건강결과에 초점을 두며, 연구가 유럽과 호주 등 서구로 지리적으로 편중되어 있다.<sup>163)</sup> 연구팀은 기온변화 외에 산불이나 홍수같이 기상현상의 건강영향이 포함되어야 하며, 장기적이고 간접적인 정신건강영향과 사회적 건강에 대한 측정, 그리고 기후취약지역에 대한 연구들이 더 이루어져야 한다고 지적했다. 기후위기는 건강의 위기가 명백함에도 두 위기 간의 상호기전과 그 결과에 대한 지식이 더 많이 필요한 상황이다.

#### 4) 기후 정치

기후위기 대응에 대한 관심 표명 그리고 실천방안을 마련하겠다는 약속은 국내외 정치인들에게 필수적인 요건이 되었다. 문재인 대통령은 친환경 상품인 ‘페플라스틱 넥타이’를 메고 4월 22일 미국이 주최하는 화상 기후정상회의에 참석하였다. 이 자리에서 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC)와 관련한 추가 상향 노력을 발표하고 전세계적인 탈석탄 노력에 적극 동참하겠다는 의지를 표명하면서, 동시에 화상회의장에는 LG와 SK의 파우치형 전기 배터리, 삼성의 차량용 배터리 모형을 배치해 각국 정상에 한국의 차세대 배터리를 홍보하는<sup>164)</sup> 기회로 삼았다. 5월 30일 서울에서 비대면 영상회의로 열리는 P4G(녹색성장과 글로벌 목표 2030을 위한 연대,

161) 최혜림, 한우석. (2021). 의료 취약성을 고려한 폭염 재해 취약성 분석 및 취약지역의 특성 도출. 국토연구, 110.

162) IPCC. (2014). AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability.

<https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

163) Rocque, R. J., Beaudoin, C., Ndjaboue, R., Cameron, L., Poirier-Bergeron, L., Poulin-Rheault, R. A., ... & Witteman, H. O. (2021). Health effects of climate change: an overview of systematic reviews.

BMJ open, 11(6), e046333.

164) 경향신문(2021.04.22.) “문 대통령, ‘페플라스틱 넥타이’ 매고 기후정상회의 참석... 바이든과 첫 대면회의”,

<https://www.khan.co.kr/politics/president/article/202104221132001>

Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030) 정상회의를 앞두고 대통령 직속 ‘2050 탄소중립위원회’가 출범하였고, 24일에는 전국의 17개 광역자치체와 226개 기초자치체 등 모든 지방자치단체가 ‘2050 탄소중립 달성’ 선언식을 갖고 지역 단위의 구체적인 탄소중립 실천방안을 마련하겠다고 밝혔다.<sup>165)</sup>

그러나 이처럼 대통령부터 기초지방정부에 이르기까지 탄소중립 의지를 피력하였음에도, 기후위기 대응을 위한 첫 번째 실질적 조치라고 할 수 있는 ‘탄소중립·녹색성장 기본법’ 시행령 입법예고(2021년 12월 22일까지)에 대해 정부 각 부처와 지방자치단체의 적극적인 개입과 유기적 협력은 보이지 않았다. 환경부 외에 탄소중립기술과 비용부담, 전 산업에서의 탄소중립 계획 등을 지원할 수 있는 산업통상자원부와 국토교통부, 농림축산수산업부, 기재부와 행안부 등 범정부적 대응과 역할이 명시되지 않고 있다는 비판이 제기되었다.<sup>166)</sup>

어느 때보다 절실한 기후정치의 장이 펼쳐졌지만, 문제를 해결할 수 없는 유려한 선언과 약속만이 가득했다는 점이 여실히 드러난 한 해였다.

## 2. 논평

### 1) 실효성 있는 탄소감축체제로의 전환인가

각국 정부와 국제기구들은 현재의 자본주의 사회체제를 유지하면서 탄소배출과 흡수를 ‘0’으로 만드는 넷제로(Net zero)를 추진하고 있으나, 이런 탄소감축은 실현되지 않은 기술에 지나치게 의존한다는 비판을 받고 있다. 아울러 대표적인 친환경기술로 여겨지는 전기차 보급 정책을 확대하고 있으나 내연기관차량과 탄소배출량을 비교해보면 반드시 전기차가 유리하다고 할 수 없고 환경오염 문제도 아직 해결되지 못한 상태이다<sup>167)</sup>. 또한 탄소배출권제도는 선진국 기업들이 동남아시아나 남미 지역의 파괴된 산림을 살리는데 기금을 제공하는 것으로 탄소배출권을 구입하고, 그 덕분에 해오

165) 대한민국 정책브리핑(2021.05.23.) 대한민국 모든 지방정부, 2050 탄소중립 선언.

<https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156452841>

166) 경향신문(2021.12.19.) “탄소중립기본법 시행령 보니... 환경부 밖에 안 보인다”,

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202112192111015>

167) 뉴욕타임스(NYT)에 따르면 휘발유를 연료로 하는 도요타 캠리는 1.6km당 385g의 이산화탄소를 발생시키지만 전기로 작동하는 쉐보레 볼트는 189g의 이산화탄소를 배출한다. 하지만 제러미 마이클렉 카네기멜론대 교수는 볼트가 석탄발전소에서 생산한 전기를 사용한다면 캠리보다 더 많은 탄소를 발생시킨다고 주장한다. 제시카 트랜시크 매사추세츠공대(MIT) 교수는 “그리드(전력망)를 탄소가 발생하지 않는 신재생에너지로만 구축해야 전기차가 친환경적이 될 수 있다”고 말했다. 전기차 제조 과정에서의 환경오염 문제도 불거질 것으로 전망된다. 이 오염은 대부분 개도국에서 발생한다. 전기차를 구동하는 리튬이온 배터리는 코발트, 리튬, 희토류에 의존한다. 전 세계 코발트의 70%가 콩고민주공화국에서 생산되는데 아동 노동과 환경오염이 심각한 문제가 되고 있다. 리튬은 호주와 아르헨티나, 볼리비아, 칠레의 안데스 지역 소금 평지에서 채굴되는데 그 과정에서 많은 지하수를 사용한다. NYT는 전기차 생산 과정에서 내연기관차보다 물을 50% 더 사용한다고 지적했다. (경향신문 2021.11.10.)



던 산업을 계속하는 것을 정당화하게 해준다. 기후위기에 대응한다고 만들어진 넷제로, 전기차, 탄소배출권제도는 근본적으로 자본주의적 경제성장시스템과 기술의존적 패러다임의 연장선에 있다. 그러므로 산업구조를 바꾸고 생태적 변화를 만들어내야 하는 기후정의 달성에 한계를 가진다.

그렇기 때문에 기후위기 비상행동 등 환경시민단체들은 대통령 직속 2050탄소중립위원회와 ‘2021 P4G 서울 녹색미래 정상회의’에서의 대통령의 발언에 대하여 ‘공허한 말잔치와 그린 워싱’, 한국 정부의 ‘기후 침묵’이라며 강도높게 비판하는 것이다.<sup>168)</sup> 시민사회는 정부에 산업화 이전 시기(1850~1900년) 대비 지구 온도 상승 폭을 1.5도 미만으로 유지하기 위한 국가온실가스 감축목표(NDC)를 수립하고<sup>169)</sup>, 100여명 규모의 자문기구인 탄소중립위가 보여주기식 위원회 또는 정부의 책임을 면피하고 정당화하는 수단이 되지 않기 위해 민주적으로 운영되어야 한다고 지적했다. 게다가 정부가 탄소중립을 내세우면서도 국내에 신규석탄화력발전소 건설을 이어가고<sup>170)</sup>, 베트남과 인도네시아에서도 신규 석탄투자를 결정하며, 가덕도 신공항을 건설하는 모순적인 상황으로는 기후위기의 책임이 있는 성장주의와 기업의 책임을 물을 수 없다고 지적했다.

정부만이 아니다. 삼성, 현대차, LG 등 국내 대기업들이 해외 기업들에 비하여 기후위기에 제대로 대응하지 않고 있다. 유럽연합과 미국은 무역정책과 기후위기 대응정책을 탄소국경세나 RE100 등을 통해 적극적으로 연계할 것이 명백한데도 불구하고, 한국 정부나 기업 모두 전면적인 탈탄소 경제정책이 매우 부족하다. 미국이나 일본의 유명 대기업들이 정부에 온실가스 배출량을 감축하거나 재생에너지 발전 비중목표를 높여달라고 요구하는데 반해, 국내 기업들은 급격한 온실가스 감축정책과 과도한 탄소세 도입이 경제와 기업에 부담이 된다는 세계적 흐름을 역행하고 있다.<sup>171)</sup>

탈탄소 전환이 어려운 이유가 재생에너지 확대가 더딘 상황 때문이라면, 정부가 시민들에게 재생에너지 전환에 따른 전기요금인상에 대한 설득과 탈석탄정책으로 피해를 입을 당사자들에 대한

168) 경향신문(2021.05.28.) “환경단체 “모든 정책, 기후위기 관점에서 재검토하라””,

<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202105281649001>;

경향신문(2021.06.01.) “환경단체 “말잔치로 끝난 P4G... ‘기후 침묵’만 증명””,

<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202106012127005#c2b>

169) 유엔을 중심으로 한 국제과학계는 최악의 기후위기를 막으려면 온실가스 배출량을 2030년까지 2010년 대비 최소 45%는 줄임으로써 2050년 탄소중립을 달성할 것을 요구하고 있다. 그러나 우리나라의 2030년 감축 목표는 2017년 대비 24.4% 감축으로, 국제사회와 과학계의 요구에 맞추려면 이 목표를 두 배 이상 높여야 한다.

170) 2021년 8월 현재 한국에는 총 58기의 석탄화력발전소가 운영 중이다. 이 가운데 2기는 올해 신설됐다. 경남 고성하이화력 1호기는 지난 5월 14일, 신서천 1호기는 지난 7월 1일 완공됐다. 산업통상자원부 자료에 따르면 2020년 기준 국내 석탄화력발전소 에너지 생산비율은 35.6%다. 2024년까지 석탄화력발전소 5기를 신설한다. 올해 건설된 2기를 포함해 신규 7기가 모두 운영될 경우 최소 약 3850만t에 달하는 온실가스가 추가 배출될 것으로 예상된다.

171) 그린피스(2021.06.24.) 세계 경제 전문가 100인이 꼽은 글로벌 최대 위기는?

<https://www.greenpeace.org/korea/update/18173/blog-ce-climate-survey-2021/>

보상방안 법제화에 더욱 힘을 쏟아야 하지만, 정부는 이러한 정치적 책임을 회피하고 있는 것이다.

## 2) 기후정의 실현의 책임을 다하고 있는가

기후위기의 피해는 기후위기에 대한 책임이 가장 적은 나라와 가장 나이가 어린 세대에서 시작되고 있다. 가난한 나라들의 폭염과 폭우 피해는 기삿거리도 되지 않고, 정작 기후피해의 당사국인 투발루 외무장관은 글래스고의 COP26 회의장을 방문하지 못하는 지경임에도 이 심각성을 통감하지 못하고 있다.

독일과 프랑스에서는 의미있는 진전도 있었다. 독일은 정부의 기후변화대응법이 기후위기에 대응하기 불충분하다며 환경단체가 제기한 소송에 대하여 헌법재판소가 일부 위헌 결정을 내림에 따라, 독일 정부는 온실가스 감축계획을 다시 세우게 되었다.<sup>172)</sup> 정부의 계획이 실현가능하고 의미있는 수준으로 다시 세워질 수 있도록 사법부의 판단이 내려진 첫 사례일 것이다. 프랑스 하원은 서울에서 부산 거리(기차로 2시간 30분 이동 가능한 거리)의 국내선 항공 운항을 금지하는 것을 포함하는 ‘기후복원법안’을 통과시켰다<sup>173)</sup>. 이 법안에는 에너지 효율등급이 낮은 집은 2028년부터 임대 금지, 공립학교에서는 일주일에 최소 1회 채식메뉴 제공, 물·공기·토양을 고의로 오염시켰을 때 ‘환경학살’ 혐의로 기소할 수 있는 내용 등이 포함되었다. 일상생활 곳곳에 뿌리박힌 습관들을 고치기 위한 수칙들이 나열된 이 법안에 대해 환경단체들은 유럽연합(EU)의 감축 목표인 55%보다 훨씬 낮은 수치(40%)라며 비판을 하지만, 이런 수준의 법안이 현실 정치에서 선거를 좌우할 정도로 기후변화대응은 중요하고 절박한 이슈가 되었다.

기후정치를 내세운 선진국 대표들은 2021년 4월 22일 화상기후변화 정상회의부터 11월 글래스고 유엔기후변화협약총회 COP26까지 여러 행사에서 만났다. 4월에 미국 바이든 대통령은 미국의 온실가스 배출량을 2030년까지 50~52% 감축하겠다는 약속을 했고, 이 회의에 참석한 40개국이 전세계 온실가스의 80%를 배출한다고 설명했다. 그럼에도 불구하고 기후활동가들은 스코틀랜드에서 열린 COP26이 실패한 것은 기후정의가 서지 않았기 때문이라고 지적한다.

세계불평등데이터베이스의 보고서에 따르면, 2019년 전 세계 가장 부유한 인구 10%(1인당 평균 31톤 CO<sub>2</sub>)가 전 세계 CO<sub>2</sub> 배출량의 거의 48%를 배출하고, 하위 50%(1인당 평균 1.6톤)는 전체 배출량의 12%, 심지어 상위 1%(평균 110톤)가 전체 배출량의 17%를 차지한다. 또한 1990년에는 개별 배출량 불평등의 2/3가 국가 간 배출량 불평등으로 인한 것이었으나, 2019년에는 개

172) 경향신문(2021.04.29.) “‘게으른 기후변화법은 위헌’ 독일 헌재, 정부 뺨때렸다”,

<https://m.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202104292201001>

173) 연합뉴스(2021.05.05.) “기차로 2시간 30분 거리는 비행기 못 띄워 ... 佛하원 기후법 통과”,

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210505004200081>

별 배출량의 글로벌 불평등의 63%는 국가 내 저배출자와 고배출자 간의 격차 때문인 것으로 나타난다.<sup>174)</sup>

이렇게 국가간 탄소배출의 책임이 다르다는 명백한 사실 때문에 기후정의를 위해서 북반구 국가들은 개발도상국과 제3세계에 2020년부터 매해 천억 달러의 기금을 지원하기로 했지만 그 약속은 지켜지지 않고 있다.<sup>175)</sup> 이번 COP26에서도 개발도상국들은 그 책임을 이행할 것을 요구했지만, 북반구 자본주의 지도자들과 자본가들은 기후위기 대응을 빌미로 제3세계에 ‘채무’ 형태의 투자를 하자는 로비를 하며 채무의 종속관계를 통해 3세계에 녹색자본주의의 새로운 관계를 만들려고 한다는 비판을 받았다.

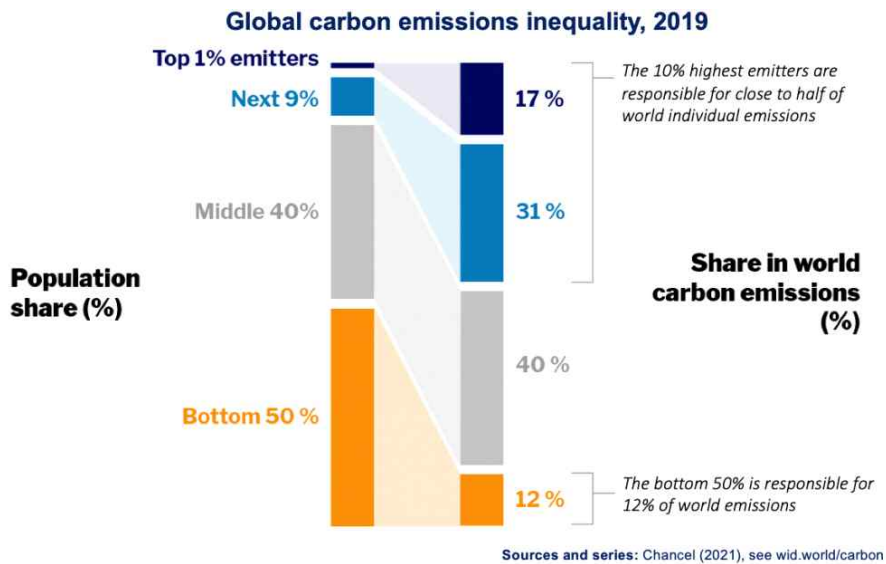


그림 23. 2019년 전세계 탄소 배출 불평등

녹색연합의 배출량 통계분석에 의하면, 국내에서 배출되는 전체 온실가스의 64%가 상위 11개 그룹에서 나온다.<sup>176)</sup> 최다배출기업들의 업종은 주로 발전(한국전력), 철강(포스코, 현대제철), 정유(지에스칼텍스, 에스케이에너지, 현대오일뱅크), 석유화학(엘지화학, 롯데케미칼, 한화토탈), 반도체(삼성전자) 등이다. 이 기업의 기술과 에너지정책이 사회적 파급력이 높다는 점에서 이 소수 기업들에

174) World Inequality Database. (2021) CLIMATE CHANGE & THE GLOBAL INEQUALITY OF CARBON EMISSIONS, 1990-2020

175) UNEP가 11월 4일 발표한 ‘2021 적응격차보고서’를 보면 개발도상국의 기후 적응 비용은 오는 2030년까지 연간 1400억~3000억 달러, 2050년까지 연간 2800억~5000억 달러에 이를 것으로 추정됐다. 반면 국제사회가 개도국의 기후 적응을 지원하는 금액은 2019년 기준 796억 달러 수준이었다.

176) 녹색연합(2021.10.26.) [보도자료] 11개 기업집단, 국내 온실가스 배출량의 64% 차지... 주요그룹의 기후위기 책임 막중.

<https://www.greenkorea.org/activity/weather-change/climatechangeaction-climate-change/90275/>

게 더 높은 수준의 기후위기대응 책임을 지도록 요구하며, 이익을 사유화하고 손실을 사회화하지 않도록 하는 것이 기후정의 실현의 방안이 될 것이다.

기후위기는 특히 정치가 없는 정치의 영역이다. 기후위기 대응은 방법이나 규모 때문에도 주로 집단, 제도, 정책에 의존해야 하고, 따라서 국가와 정부의 역할이 어느 영역보다 더 중요하다. 미래의 문제, 진행형의 과제, 지식에 의존하는 대응에 누가 일차 책임을 질 수 있을까. 국가와 정부가 먼저 나서야 한다.<sup>177)</sup> 사람들은 기후위기를 위기가 아닌 지식과 정보로 이해하는 점, 내 문제로 인식하지 못하는 점, 효과있고 가능성이 큰 대응방법을 찾기 어려운 현실적인 상황, 기후위기의 책임 주체와 피해자의 지리적 세대적 불일치는 기후정의의 작동이 어려운 이유이다.<sup>178)</sup>

국가와 정부를 움직일 다른 대안이 없으므로 다시 정치의 역할이 중요하다. 정부에게 ‘탄소중립 시나리오’를 다시 짜게 하고, 사회의 새로운 규범을 만드는 일에 나서야 한다. 기후위기에 제대로 대응할 의지와 능력이 없으면, 정당한 국가, 대통령이 될 수 있는 사람이 되기 어렵다는 것이 필요하다.<sup>179)</sup>

뻔히 알면서도 실천하지 못하고 다음으로 책임을 미루는 정치의 실패가 진정한 위기라는 사실로부터 기후위기의 정치를 창조하는 것이 무엇보다 긴급하다.

177) 시민건강연구소(2021.08.23.) [시민건강논평] 기후위기 대응, ‘하는 척’을 넘어서. <http://health.re.kr/?p=8420>

178) 시민건강연구소(2019.09.02.) [서리풀논평] 기후위기는 정말 위기인가? <http://health.re.kr/?p=5866>

179) 시민건강연구소(2021.08.23.) [시민건강논평] 기후위기 대응, ‘하는 척’을 넘어서. <http://health.re.kr/?p=8420>



[부록]

부록 1. 클라이밋 액션 트래커(Climate Action Tracker)의 각국의 국가 온실가스 감축목표(NDC) 평가 결과

Country	Climate Action Tracker Overall rating Sept 2021 Update Combined rating based on a new system	Rating components				Additional components	
		Policies & action	Domestic or supported target	Fair Share target	Climate finance	Land use & forestry	Net zero target
The Gambia	1.5°C PARIS AGREEMENT COMPATIBLE	Green	Green	Green	Grey	White	White
Costa Rica	ALMOST SUFFICIENT	Yellow	Yellow	Green	Grey	White	White
Morocco	ALMOST SUFFICIENT	Yellow	Yellow	Green	Grey	White	White
Nigeria	ALMOST SUFFICIENT	Yellow	Yellow	Green	Grey	White	White
Ethiopia	ALMOST SUFFICIENT	Yellow	Red	Green	Grey	White	White
UK	ALMOST SUFFICIENT	Yellow	Green	Orange	Red	White	White
Kenya	ALMOST SUFFICIENT	Yellow	Dark Grey	Green	Grey	White	White
Nepal	ALMOST SUFFICIENT	Yellow	Dark Grey	Green	Grey	White	White
EU	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Orange	White	White
Germany	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Orange	White	White
Chile	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Grey	White	White
Japan	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Dark Grey	White	White
Norway	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Orange	White	White
Peru	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Grey	White	White
Switzerland	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Red	White	White
USA	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Orange	Dark Grey	White	White
South Africa	INSUFFICIENT	Orange	Yellow	Red	Grey	White	White
Canada	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Orange	Red	White	White
Kazakhstan	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Orange	Grey	White	White
Australia	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Red	Dark Grey	White	White
China	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Red	Grey	White	White
Colombia	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Red	Orange	Grey	White	White
Argentina	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Orange	Red	Grey	White	White
India	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Dark Grey	Red	Grey	White	White
UAE	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Dark Grey	Grey	White	White
Ukraine	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Red	Orange	Grey	White	White
Brazil	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Red	Dark Grey	Grey	White	White
Mexico	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Dark Grey	Grey	White	White
New Zealand	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Dark Grey	Red	White	White
South Korea	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Yellow	Dark Grey	Grey	White	White
Indonesia	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Dark Grey	Dark Grey	Grey	White	White
Viet Nam	HIGHLY INSUFFICIENT	Red	Dark Grey	Dark Grey	Grey	White	White
Russia	CRITICALLY INSUFFICIENT	Dark Grey	Red	Dark Grey	Dark Grey	White	White
Singapore	CRITICALLY INSUFFICIENT	Dark Grey	Red	Dark Grey	Grey	White	White
Iran	CRITICALLY INSUFFICIENT	Dark Grey	Dark Grey	Dark Grey	Grey	White	White
Saudi Arabia	CRITICALLY INSUFFICIENT	Dark Grey	Dark Grey	Dark Grey	Grey	White	White
Thailand	CRITICALLY INSUFFICIENT	Dark Grey	Dark Grey	Dark Grey	Grey	White	White



부록 2. 2021년 주요 기후재난

지역	기후 현상
미국과 캐나다 서부	6월에 열돔 현상으로 캐나다 리턴지역이 49.5도까지 치솟았고 브리티시컬롬비아주는 노인과 기저질환이 있는 취약계층의 돌연사가 통상수준의 3배 이상 발생함, 미국 워싱턴주는 폭염으로 인한 전기수요와 폭염으로 인한 정전사태까지 발생. 폭염에 이어 고온 건조한 날씨 탓에 수백 건의 산불이 발생하여 주민 수천 명이 대피함. <sup>180)</sup> 7월에는 캘리포니아주 데스밸리 지역 기온 54.4도 기록. 서부지역에서 폭염으로 인한 사망자가 200명 가까이 발생. 미국 전역이 127년 만에 가장 더운 6월로 발표됨. 10월에는 캘리포니아주와 태평양 서북부 연안 지역에 강풍을 동반한 폭우가 쏟아져 일부 지역에 홍수와 산사태가 발생하고 정전 피해를 입었음. 강풍과 폭우는 '대기천'과 '폭탄저기압'으로 불리는 기상 현상이 동시에 도래했기 때문에 발생한 것임.
미국 동부 /중부	7월 허리케인 엘사가 쿠바와 카리브해 일대 국가들에 인명과 재산상 피해를 주고 북진하여 남부에도 큰 피해를 주었을뿐 아니라 뉴욕주까지 상륙함에 따라 집중호우로 지하철 침수 및 도로, 공항 등 교통시설 피해 발생. 12월에는 좀처럼 드문 수십 개의 초강력 토네이도가 발생하여 미국 중부지역 6개주를 휩쓸면서 전체 사망자가 100여 명 이상 나오고, 40만 채 이상 가정과 기업에서 정전 발생.
유럽	7월에 스페인 그라나다 공항이 43도를 기록하고, 수도 마드리드와 남부 도시 세비아에서도 기온이 40도를 넘김. 독일, 북유럽, 러시아, 이탈리아, 프랑스 등지에서 열돔현상에 의한 폭염이 발생하였고 유럽의 폭염은 매년 심화되는 추세임 <sup>181)</sup> .
독일과 서유럽	7월 14-15일 이틀간 한 달 강수량(100-150mm)에 달하는 비가 내린 100년만의 폭우로 독일에서만 103명이 사망하였고, 인근의 벨기에, 룩셈부르크, 프랑스, 스위스, 네델란드에서도 사망 및 하천 범람, 각종 시설의 붕괴와 전화망 손상 등 피해가 발생 <sup>182)</sup> .
이탈리아	7월 사르데냐주에서 발생한 대형 산불이 사흘 이상 이어지면서 재난비상사태를 선포. 주로 이탈리아 중부와 남부지역에서 여름철에 발생하던 산불이 10월까지 기온이 높게 이어지면서 산불의 시기나 지역 확대. 8월에는 남동부 시라쿠사 지역의 기온이 48.8도까지 올라 유럽 대륙 역대 최고 기온 기록.
이란	7월에 남서부에 50년만의 최악의 가뭄과 50도가 넘는 더위가 지속되면서 가정과 농업, 목축업 운영에 영향을 미치고 정전사태까지 이어짐 <sup>183)</sup> . 11월에도 가뭄이 지속되자 후제스탄의 댐관리를 못해 물이 부족해진 것을 비판하는 대규모의 시위가 열림 <sup>184)</sup> .
러시아와 북극	6월 수도 모스크바 34.8도가 관측되어 142년 만에 가장 높은 6월 기온을 기록했고, 세계에서 가장 추운 도시로 알려진 러시아의 베르호얀스크(Verkhoyansk) 주변의 지상 온도가 최고 48℃ 까지 치솟음. 세계기상기구(WMO)는 "가장 극적인 변화가 북극에서 일어나고 있는데 북극의 경우 지구의 평균 속도보다 2배 이상 빠르게 온난화가 진행되고 있다"고 밝힘 <sup>185)</sup> .
중국	7월 쓰촨성에서 나흘째 시간당 200mm이상의 폭우로 홍수가 발생하여 72만명 이상의 이재민 발생. 베이징에서도 3년만에 가장 강한 폭우가 발생하여 도로와 열차, 항공기 결항, 초중고 등교 중단 조치.
브라질	7월에 전국에 91년만의 최악의 가뭄이 발생하여, 브라질 국내총생산(GDP)의 약 30%를 차지하는 농업에서 치명적인 생산량 감소 발생. 또한 수력발전이 전체 전력원의 65%를 차지하는데 가뭄으로 전력생산 차질을 빚어 전기요금이 최대 40%까지 인상됨.



지역	기후 현상
필리핀	12월 하순 강타한 태풍으로 필리핀에서만 400명 이상이 사망하고 해안가 지역이 초토화됨.
호주	12월 서호주에서 발생한 대규모 산불 이후 2022년 1월 온도가 50.7도로 역사상 가장 높은 수치를 기록함.
아르헨티나	2022년 1월 현재 남미는 여름인데 가뭄과 폭염이 몇 주째 이어지고 있으며, 폭염때문에 전력중단까지 이어지고 있음. 뜨거운 여름으로 인해 아르헨티나의 옥수수 생산량이 30% 감소할 것이 예상되면서 곡물가격 상승과 공급망 교란을 가속화시킬 것으로 전망됨.

180) 동아일보(2021.07.05.) “북미 뒤틀린 49.6℃ ‘살인 폭염’... 캐나다 일주일새 719명 돌연사”,

<https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210704/107785175/1>

181) 경향신문(2021.07.12.) “유럽도 ‘열돔’ 속으로... 스페인 44도 ‘펄펄’”,

<https://www.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202107122144005>

182) 경향신문(2021.7.16.) “독일 ‘기록적 폭우’에 100명 이상 숨지고 1300명 연락두절”,

<https://www.khan.co.kr/world/europe-russia/article/202107162047035>

183) VOA(2021.07.22.) “이란 ‘물 부족 시위’ 6일째 계속”, <https://www.voakorea.com/a/6060371.html>

184) VOA(2021.11.26.) “이란 남서부 가뭄.. 대규모 시위”, <https://www.voakorea.com/a/6329136.html>

185) CNET Korea(2021.06.25.) “지구는 지금 ‘핫’... 48도까지 오른 시베리아 위성사진 포착”,

<https://www.cnet.co.kr/view/?no=20210624155839>

## 13. COVID-19 유행과 어린이·청소년 참여

### 13.1. 주요 동향

#### 1) 코로나19와 어린이·청소년 권리

2020년 시민건강실록에서 COVID-19 유행과 인권관점에서의 어린이·청소년 돌봄에 대해 다루었다.<sup>186)</sup> 2021년 한 해 동안 어린이·청소년의 상황은 크게 달라지지 않았다. 사회가 혼란스러울수록 취약한 환경의 어린이·청소년은 상대적으로 더 열악한 상황에 처하기 쉽다. 역설적으로, 그럴수록 어린이·청소년의 의견은 더 쉽게 묻혀버린다.

2020년 6월 7일 BBC 뉴스 코리아 기사 “코로나19: 달라지는 아이들... ‘잃어버린 세대’ 될까”에서는 방역조치가 어린이·청소년의 성장·발달에 미치는 부정적 영향에 대해 우려를 나타냈다. 특히, 빈곤층 어린이·청소년이 받는 영향이 가장 클 것이고, 이것이 향후 전 지구적 불평등을 심화시킬 것이라고 보도했다. 코로나19 감염병 유행이 한국을 포함해 전 지구적으로 어린이·청소년의 삶에 큰 영향을 미치고 있는 것을 한국 정부 역시 모르지 않는다.

UN 아동권리협약 제 12조는 “모든 아동이 자신에게 영향을 미치는 사건에 대해 의견을 말할 권리를 보장하여야 하며, 아동의 견해에 정당한 비중을 두도록 해야 한다”고 명시하고 있다. 또한, 제 15조는 “모든 아동은 평화로운 결사와 집회의 자유를 가진다”라고 명시하고 있다. 코로나19 유행 기간 동안 어린이·청소년이 방역 결정에 참여할 제도적 공간도 보장받지 못했고, 집회 결사를 통해 의견을 이야기할 권리도 보장받지 못했다. 어린이·청소년이 이용하는 학교와 공공기관과 같은 물리적 공간만 닫힌 것이 아니라, ‘어린이·청소년’의 공적·개인적 소속감과 안전함을 느낄 수 있는 심리적 공간도 거의 사라져버렸다.

#### 2) 한국의 어린이·청소년 참여권 보장 토대

코로나19 감염병 유행과 같은 전 지구적 위기 상황에서 어린이·청소년의 의견까지 고려할 여유가 없다고 하기에는 구차하다. 참여 가능한 토대가 마련되어 있었다면, 지금과 같은 위기 상황에서 충분히 어린이·청소년의 정책과 제도에 대한 의사결정구조 참여는 작동했을 것이다.

한국 사회의 어린이·청소년의 참여권 보장 토대는 어느 정도일까? 여기서는 정치적 의사결정 구조와 과정의 참여에 한해서 살펴보고자 한다.

186) 원문은 다음 페이지에서 확인할 수 있다. <http://health.re.kr/?p=7746>



청소년참여위원회는 청소년기본법을 근거로 정부와 지방자치단체의 청소년 정책 제정, 집행 과정에 청소년이 주체적으로 참여할 수 있도록 마련된 제도적 기구이다. 현재 전국적으로 233개가 운영되고 있다. 여성가족부, 서울특별시, 광주광역시에서는 청소년(정책)참여포털을 운영하고 있다.<sup>187)</sup>

청소년참여위원회 이외에 청소년의회를 운영하는 지자체도 있다. 대부분의 청소년 의회는 실질적으로 법과 제도를 결정하는 권한이 있는 기구라기보다는 ‘의회 체험 교실’ 정도라고 보면 된다. 오히려 각 지자체의 청소년 의회보다는 여성가족부, 서울특별시의 청소년참여위원회가 어린이·청소년이 자신에게 영향을 끼치는 제도, 정책, 법 등에 의견을 낼 수 있는 공간이라 할 수 있다. 예외적으로 광주광역시만 청소년 의회를 ‘체험교실’ 수준을 넘어서 운영하고 있다. 광주광역시는 2015년 4월, 「아동·청소년 친화도시 조성 조례」 제7조에 의거해 아동청소년 의회를 설립했다. 이는 아동·청소년의 정책참여를 보장하고, 아동·청소년이 직접 아동·청소년정책을 만들어 갈 수 있는 여건을 마련하기 위한 목적으로 운영하고 있다. 아래 <표 10>은 1개 특별시, 5개 광역시, 1개 특별자치시의 (어린이)청소년 의회 운영 홈페이지 현황이다.

표 10. 어린이·청소년 의회 홈페이지 현황

시	의회	홈페이지
대한민국	어린이국회	<a href="https://child.assembly.go.kr">https://child.assembly.go.kr</a>
서울특별시	서울특별시 청소년의회	<a href="https://www.smc.seoul.kr/kids/index.do">https://www.smc.seoul.kr/kids/index.do</a>
	성북구 청소년의회	<a href="https://www.sbc.go.kr/ch/pages/cmsCouncil.do">https://www.sbc.go.kr/ch/pages/cmsCouncil.do</a>
	구로구 청소년의회	<a href="https://www.guroc.go.kr/source/child/main/main.html">https://www.guroc.go.kr/source/child/main/main.html</a>
	강동구 청소년의회	<a href="https://council.gangdong.go.kr/ch/main.do">https://council.gangdong.go.kr/ch/main.do</a>
부산광역시	금정구 어린이청소년의회	<a href="https://www.geumjeong.go.kr/index.geumj?menuCd=DOM_000000142001000000">https://www.geumjeong.go.kr/index.geumj?menuCd=DOM_000000142001000000</a>
광주광역시	광주광역시 아동청소년의회	<a href="http://gjchild.kr/">http://gjchild.kr/</a>
인천광역시	부평구 청소년의회	<a href="https://council.icbp.go.kr/child/main">https://council.icbp.go.kr/child/main</a>
	남동구 청소년의회	<a href="https://council.namdong.go.kr/ch/main.do">https://council.namdong.go.kr/ch/main.do</a>
대구광역시	대구광역시 어린이의회	<a href="https://council.daegu.go.kr/child/main">https://council.daegu.go.kr/child/main</a>
대전광역시	대전광역시 청소년의회교실	<a href="https://council.daejeon.go.kr/svc/tna/TnaMain.do">https://council.daejeon.go.kr/svc/tna/TnaMain.do</a>
	대전서구 청소년의회	<a href="https://www.seogucouncil.daejeon.kr/svc/chd/HpChdMain.do">https://www.seogucouncil.daejeon.kr/svc/chd/HpChdMain.do</a>
울산광역시	없음	
세종특별자치시	세종특별자치시 청소년의회교실	<a href="https://council.sejong.go.kr/mnu/cap/attnPrgm.do">https://council.sejong.go.kr/mnu/cap/attnPrgm.do</a>

187) 여성가족부 청소년참여포털 <https://www.youth.go.kr/ywith>

서울특별시 청소년정책참여포털 <http://seoulteen.or.kr/>

광주광역시 청소년참여활동포털 <http://daitda.or.kr/>

울산은 이처럼 제 역할과 기능을 하지 못하고 있는 청소년의회조차 없다.<sup>188)</sup> 2018년 12월, 울산 시의회에서 청소년의회 조례안을 제정하기 위한 시도가 있었다. 이는 찬반을 넘어서 정치적 좌우 진영 갈등으로까지 번졌다. 기득권 시민들은 선거권과 피선거권도 없는 청소년 시민의 의회를 인정할 수 없었다. 다른 대부분의 지자체가 그러하듯이 ‘의회 체험 교실’ 수준의 운영은 인정하겠다는 반응이었다. 결국 조례안 발의 6개월만인 2019년 6월, 울산광역시 청소년의회 조례안은 폐기되었다.

청소년 참여에 대한 터부시가 대표적으로 드러나는 것이 ‘학생인권조례’이다. 학생인권조례는 학생의 인권이 학교 내에서 실현이 가능하도록 함으로써 학생의 존엄과 자유, 권리 등을 보장하기 위해 각 교육청에서 제정한다. 학생인권조례가 있어도 강한 구속력을 지니고 있는 것이 아니기 때문에 어린이·청소년 인권을 학생인권조례가 다 보장해줄 수도 없다. 그럼에도 학생인권조례를 제정하기 위해서는 학생들의 집회 시위 등의 투쟁과 수많은 설득과정, 그리고 기득권 시민이 받아들일 수준으로 조례안 수정을 거쳐야 겨우 제정이 가능하다. 2010년 경기도 교육청이 제일 처음 공포했고, 현재는 서울, 광주, 전북, 충남, 제주에 제정되어 있다. 경남교육청은 2019년 제정을 시도했다가 강한 반발로 결국 무산되었고, 부산교육청도 2017년 제정 추진을 검토하다 반발로 무산된 바 있다. 최근 5년만에 다시 추진 중에 있으나 여전히 반발이 심해 이번에도 좌절될 것이 우려되는 상황이다.<sup>189)</sup> 학생인권조례조차 만들기 쉽지 않은 상황에서 실질적 참정권을 달라는 어린이·청소년의 의견을 무시하기는 더 쉽다.

### 13.2. 논평<sup>190)</sup>

최근 행정법원은 학원·독서실·스터디카페 등 3종 시설에 대한 방역패스 적용에 대해 본안 판결 시까지 집행정지명령을 내렸다. 방역패스가 기본권을 제한한다는 주장과 개인의 생명과 안전 보호라는 공익을 위한 불가피한 측면이라는 주장이 맞섰다.

방역패스가 유행을 억제하는 데 보건학적 타당성이 있는지는 여기서 논외로 하고자 한다. “공공규칙을 통한 이득을 누리기 위해서는 누구나 공정한 부담을 져야 한다”라는 정의 원칙에 부합하는지, “기본권 제한 심사에서 공익에 해당해, 기본권 제한으로 기대되는 법익이 균형을 이루는지”도 논의에서 제외한다.

188) 울산신문(2019.04.04.) “울산시 청소년의회 조례안 대대적 손질 불가피”,

<https://www.ulsanpress.net/news/articleView.html?idxno=327301>;

울산신문(2019.06.12.) “청소년의회 조례안 결국 ‘폐기’”,

<https://www.ulsanpress.net/news/articleView.html?idxno=331231>

189) 한겨레(2022.01.16.) “5년만에 재추진되는 ‘부산 학생인권조례’... 이번엔 제정될까”,

<https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1027516.html>

190) 해당 절은 2022년 1월 17일자 시민건강논평의 글을 수정·보완하였다.

지금 여기서 문제 삼으려 하는 것은, 코로나19 유행 기간 (어린이를 포함한) 청소년 시민의 참여권이 철저하게 무시되었다는 사실이다. 모든 의사결정과 정책 집행 과정에서 배제되었으며, ‘학원, 독서실, 스터디카페 등에 대한 방역패스 적용 집행정지’ 결정에서도 어린이/청소년의 참여는 없었다. 의견을 묻지 않으니 방역 정책에 영향을 미치거나 결정에 참여할 공간도 존재하기 어렵다.

당사자로서 어린이/청소년을 배제하는 것은 ‘자연화’된 것처럼 보인다. 익숙한 관료주의적 ‘일처리’가 전부다. 학교가 문을 닫을 때 의견을 묻지 않고, 그들의 가정환경 또는 가정 밖 상황도 관심 밖이다. 어떤 효과적인 대책이 있는지 무엇을 피해야 하는지, 당사자는 그저 따라야 하는 수동적 처지를 벗어나지 못한다. 백신접종을 할 때 또한 적절한 정보를 제공하고 의견을 묻는 과정은 턱없이 소홀하다.

어린이·청소년 간에도 불평등이 심각하다. 누구에게 백신을 접종해야 하는지 결정할 때 학교 밖, 가정 밖 청소년은 고려 사항에 없다. 교육부에 속한 사람들만 백신 우선 접종자에 해당하고, 가정 밖 청소년을 일상적으로 만나는 직종 종사자는 그대로 위험에 노출된다. 이른바 ‘배제’라는 반(反)-민주주의이다.

참여와 민주주의를 말하는 이유는 ‘실무적’이기도 하다. 어떤 구성원들이 논의에 참여하지 못하거나 특정 집단이 배제되면 그들의 권리가 침해될 가능성이 커진다. 누구라도 판단할 수 있을 정도로 객관적이고 충분한 정보를 제공하고 이에 기초해 논의한 다음 결정해야 다들 합리적이라 받아들이고 공평하게 부담할 결의가 생긴다.

물론 하루아침에 개인이 역량을 키우고 참여가 가능한 토대를 만들 수는 없다. 하지만 어린이·청소년의 참여권이 처음 나오는 이야기가 아니다. 앞서 현황에서 다룬 바와 같이 이미 (어린이)청소년참여위원회와 (어린이)청소년의회를 운영하고 있다.

코로나19 방역 과정에서 이런 참여 구조가 그다지 중요한 역할을 하지 못한 것으로 보아 토대가 튼튼하다고 하기는 어렵다. 앞서 현황에서 드러난 바와 같이 어린이·청소년을 대상화해 ‘체험 교실’ 수준으로 운영하고 있는 것 역시 실질적 참여구조가 되지 못하는 이유가 될 수 있다. 이런 형편 일지라도, 지금이 또 다른 기회일 수 있다. 이를 위해서는 이런저런 전시성 사업에 앞서 어린이·청소년을 참여와 의사결정의 주체, 시민 동료로 인정하는 것이 급선무다. 이들이 시민적 주체라고 관점과 인식을 바꾸는 것이 필요하다.

스스로 판단할 수 있도록 충분히 객관적인 정보를 제공하는 것은 말할 것도 없다. 어린이·청소년 시민이 자신의 정치적 공간에서부터 의사결정의 주체가 되고, 선거를 비롯한 공적 정치 과정에도 쉽게 참여할 수 있어야 한다. 어린이·청소년을 하나의 집단, ‘학생’으로 단정 짓지 말고 다양한 계층과 상황을 고려하는 것도 중요하다.

토대 다지기가 중요하지만, 그냥 천천히 장기과제로 할 일이 아니다. 어린이·청소년을 대신한 의사결정은 효과가 없을 뿐 아니라 당사자에게 해로울 수도 있다. 참여가 없고 배제적인 방역지침을 보고, 2014년의 “가만히 있으라”의 참사를 떠올리거나, 일상, 식사, 관계망 등 모든 삶이 강제되어 스스로 결정할 수 없었다고 토로한 이들도 있다.<sup>191)</sup> 소외된 코로나 세대로, 우울과 불안이 지속되어 두고두고 상처를 남기지 않도록, 지금부터라도 어린이·청소년 입장에서의 사회적 대책과 지원이 필요하다.

많은 이들이 어린이·청소년의 의견과 주장을 모르는 것은 이들이 할 이야기가 없거나 어른들과 의견이 같아서가 아니다. 불평등한 권력관계, 공적 참여 구조(어린이·청소년 위원회)의 위상이 낮고, 정치적, 사회적 대표성이 약하기 때문이다. 권리가 있으나 권리를 인정받지 못하는 사태, 부인하기 어려운 우리의 인권 상황이자 민주주의의 수준이다.

191) 인권교육센터 들·청소년인권운동연대. (2021). 코로나19시대, 청소년인권을 다시 묻다.

<https://yhrjieum.kr/data/?q=YT0xOntzOjEyOijrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsljt9&bmode=view&idx=9090764&t=board>

## 14. ‘코로나 체제’에서의 불평등 심화

### 14.1. 주요 동향

2022년 2월 현재, 전염력이 강하다는 오미크론 유행이 오히려 팬데믹 종식이 가능하다는 근거로 쓰이는 분위기다. 전망이 맞든 그렇지 않든 ‘끝’을 이야기할 수 있는 것이 ‘포스트 코로나’ 체제의 시작을 알린다고 하겠다. 경계할 것은 코로나든 포스트 코로나든 ‘예외 상태’로 보는 일이다. 예외로부터의 ‘정상화’나 회복, 복귀라기보다는 코로나 때문에 드러난 구조와 체제를 바꾸어야 한다.

아마도 불평등은 한국 ‘코로나 체제’의 핵심 현상이자 특성이라 할 것이다. 단편적이지만 일지 말아야 할 중요한 사례 한 가지는 백신 접종 대상자와 우선순위를 둘러싸고 벌어진 일이 아닌가 한다. 2021년 한때 정부가 지침으로 명시한바, 감염 위험에 노출되는 정도와는 무관하게 청소노동자(폐기물 처리 및 환경미화 관련 종사자), 환자 이송업무 종사자, 진료 보조 종사자 등은 백신이 남아야 순서가 돌아오는 ‘예비명단’으로 분류했다.<sup>192)</sup> 명백하게 비윤리적인 불평등에 비과학적이기도 하다.

#### 1) 모든 구조적 불평등의 발현

바이러스는 사람을 가리지 않는다는 소리도 있지만, 바이러스가 원인인 감염은 반드시 사람과 집단을 가린다. 의학과 의료에 한정해도 그렇다. 전파되고 난 다음에 질병이 되는 과정, 위중해지는지 여부, 병을 치료하는 과정, 후유증 등 모든 영역과 단계는 평등하지 않다.

대부분 질병과 감염병이 사회적이지만 코로나19는 ‘사회성’이 특히 두드러졌고 지금도 그렇다. 익숙한 감염병인 홍역이나 인플루엔자와 비교하면 좀 더 분명해진다. 특히 중요한 이유는 피해를 줄이는 데 백신 접종만으로 충분치 않고 ‘사회적 거리 두기’를 비롯해 여러 사회적 수단을 동원해야 한다는 점 때문이다.

코로나19 유행과 그 대응이 사회적인 것인 한, 이를 통해 한국 사회의 구조적 특성이 드러나는 것은 당연하다. 예컨대 감염의 가능성이 있을 때 집에서 쉴 것을 권고해도 고용이나 임금에 문제가 생기면 그대로 실천하기 어렵다. 사회적 거리 두기 때문에 돌봄의 책임이 가족으로 이전되면 젠더 불평등이 그대로 또는 더 강화된 형태로 재현된다. 거시적으로는 거의 모든 불평등 구조가 코로나19 유행과 대응, 그리고 결과에 직접, 간접으로 영향을 미친다.

192) 코로나19인권대응네트워크(2021.03.10.) [성명서] 의료기관 필수노동자는 “예비존재”가 아니다.

<https://bit.ly/3eV3q54>

유행 2년째인 2021년에도 ‘구조적’ 차별과 혐오가 끊이지 않았다는 사실도 기억해야 한다. 예를 들어 일부 지자체가 외국인 노동자들에 코로나19 진단검사를 의무화하는 행정명령을 내렸다가 말썽이 났다. 외국 대사들이 항의하고 인권위원회가 조사에 나서는 등 비판이 거세지자 일부는 명령을 철회했으나, 아랑곳하지 않고 조치를 고수하는 지자체도 있었고 나중에 다시 명령을 내린 곳도 있었다. 차별과 인권침해에는 구조적 이유가 작용하며, 따라서 코로나19 유행이 지속하는 동안뿐 아니라 그 후도 같은 위험이 되풀이될 수 있다.

## 2) 불평등을 가중한 코로나19

여러 불평등은 겹치고 교차하며 증폭된다. 가난하면 교육에 어려움이 있고 고용 안정성이 떨어지며 건강도 나쁜 식이지만, 꼭 이 순서도 아니다. 병에 걸리면 경제 활동을 유지하기 어렵고 소득이 없으며, 이 때문에 건강이 더 나빠질 수도 있다. 다른 것은 다 괜찮은데 치료 결과만 불평등한 경우란 없다.

이 때문에 불평등은 역사적이며 또한 관계적이다. 감염병 유행과 이에 대한 대응, 그리고 그 결과는 분명 기존의 불평등 구조를 반영하지만, 다른 한편 코로나19라는 역사적 사건과 개입은 새로운 불평등을 만들거나, 있던 불평등을 더 키웠다. 코로나19 때문에 소득 불평등이 줄었다는 분석이 있으나<sup>193)</sup>, 구조 개선이라기보다는 일시적(예외적) 정책 개입의 결과로 해석하는 것이 타당하다.

영역별로는 젠더 불평등이 두드러진다. 여성과 남성의 경제적 고통, 예를 들어 돌봄과 실업의 부담은 단순 비교가 불가능할 정도다.

*“방역대책으로 인해 학교 및 어린이집이 폐쇄됨에 따라 육아부담이 큰 기혼여성의 노동공급이 상당 폭 제약되었다. 팬데믹 이후 1년간 여성 취업자수(30~45세 기준) 감소 중 기혼여성의 기여율이 95.4%인 반면 미혼 여성의 기여율은 4.6%에 불과하다. 또한 자녀수가 많은 경우, 초등학교 자녀를 둔 경우에 고용률이 더 큰 폭으로 하락하였다.”<sup>194)</sup>*

문제는 실업이 경제적 불평등을 더하는 것은 물론이고, 여러 사회적 불평등을 온존하거나 강화하는데 이바지할 것이라는 점이다. 고용, 임금, 노동조건, 돌봄 부담, 교육, 건강의 젠더 불평등과 그 구조가 더 공고해질 것이 분명하다.

193) 한겨레(2021.12.22.) “[뉴스AS] 코로나19가 소득 격차를 줄였다고요?”,

[https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1024327.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1024327.html)

194) 오삼일, 이종하. (2021). 코로나19와 여성고용: 코로나19 vs 일반적인 경기침체 비교를 중심으로. BOK 이슈노트, 8.

교육 불평등도 주목할 만하다. 학교와 유치원이 문을 닫거나 비대면 교육이 늘어나면서 교육은 학생과 학부모가 바로 느낄 수 있는 불평등의 현실이 되었다. 비대면 교육에 필요한 기기와 학습환경이 어떻다는 것은 그중 일부일 뿐, 교육의 성과와 결과의 불평등이 더 중요한 의미가 있다. 돌봄 부담과 그 불평등에 불만스러워한 사람들이 많았지만, 학생과 교육의 불평등은 눈에 잘 보이지 않는 가운데 두고두고 부정적 영향을 미칠 것이 틀림없다.

장애인, 홈리스, 시설 거주자, 이주 노동자 등을 차별하거나 배제한 결과도 코로나 19 유행과 함께 마무리되지 않으리라고 예상된다. 특히 요양시설의 노인에 대한 의료와 돌봄은 지금도 불평등의 '위험'을 누적하는 상황으로, 그 결과물이 곧 현실로 드러날 수밖에 없다. 돌봄과 의료, 생활 지원 등의 양적, 질적 불평등은 신체와 정신에 해를 끼치고, 단기뿐 아니라 장기적으로도 건강과 삶의 질, 안녕(웰빙)에 나쁜 영향을 미칠 것이다. 하나의 조건이자 환경으로 혐오와 차별이 더 강화된 형태로 구조화할 가능성도 고려해야 한다.

포스트 코로나를 생각하면 새로 만들어진 구조와 경로가 불평등을 악화시킬 수 있다는 점을 빼놓기 어렵다. 예를 들어, 백신 접종에 관한 의사결정과 집행에서 보듯이 보건과 의료체계는 공공성 강화에 실패하고 민간과 시장에 대한 의존도를 더 높인 것으로 보인다. 중환자 치료를 위해 민간 병상을 '구매'할 수밖에 없는 상황을 자초했고, 그 결과를 '공공민간협력' 모델로 주류화함으로써 공공성 강화의 경로를 막은 셈이 되었다.

## 14.2. 논평: 포스트 코로나 준비

코로나 19의 끝이 가까울수록 어떤 사회든 '회복' '정상화' '복구' 등을 말할 것이다. 또는 혁신, 뉴노멀, 개혁 등을 내놓을지도 모른다. 그 어떤 용어를 쓰든 포스트 코로나는 코로나19에서 얻은 교훈을 바탕으로 좀 더 나은 삶, 사회, 공동체를 지향하는 것이어야 한다. 한때 유행하던 말, 뉴노멀로 표현하면 '뉴'보다는 어떤 '뉴노멀' 인지가 더 중요하다.

불평등한 코로나 체제의 교훈이 무엇일까? 적어도 코로나19와 연관성이 있는 생활세계(life world)에서는 삶의 질, 생명, 평등 등이 핵심 가치가 되어야 한다는 사실이다. 특히 불평등은 이 시기를 대표하는 문제이자 과제이며, 코로나19를 통해서도 역사적 중요성과 시대 정신으로서의 의미가 분명해졌다. 그런 점에서 영국 런던대학의 마이클 마멋 교수가 주장하는 포스트 코로나 체제의 지향, '더 평등한 사회로 가는 길(Build Back Fairer)'이 또한 한국의 지향이 되어야 한다.<sup>195)</sup>

195) Marmot, M., Allen, J., Goldblatt, P., Herd, E., & Morrison, J. (2021). Build back fairer: the COVID-19 Marmot review the pandemic, socioeconomic and health inequalities in England.

건강이나 보건의료에만 해당하는 과제를 빼고 보면, 마땅히 제안은 불평등을 줄이고 없애는 데 특히 어린이와 청소년, 고용과 노동, 주거, 삶의 장소와 지역사회에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 참고로, 이런 조건/환경은 건강과 보건의료의 불평등을 줄이는 데도 가장 중요하게 고려해야 할 요소들이다. 이른바 ‘건강의 사회적 결정요인’에 해당하는데, 앞서 말한 것처럼 코로나19의 전파, 감염, 회복은 물론이고 사회적 거리 두기와 그 영향의 불평등과도 무관하지 않다.

여기에 조건 또는 토대 한 가지를 더 보탬 필요가 있다. 그것은 불평등에 맞서는 또는 맞서려고 하는 정치 또는 정치적 실천의 중요성이다. 여기서 정치란 대통령과 정당과 선거를 의미하는 것이라기보다는 불평등이 보통 사람들의 관심사가 되고 도덕이 되며 국가와 사회에 요구하는 것이 되는 과정 혹은 그 결과를 가리킨다.

또한, 불평등을 줄이고 없애겠다는 공약을 해야 선거에 유리한 사회로 가는 것이 불평등과 대결하는 정치적 실천이다. 코로나19의 역사적 의미는 이러한 불평등의 정치가 촉발되거나 강화되는 계기이자 동력이라는 데서도 찾을 수 있다.





## 시민건강연구소

PEOPLE'S HEALTH INSTITUTE

주소 : 서울시 동작구 사당로 13길 36, 2층

전화 : 02-535-1848

팩스 : 02-581-0339

누리집 : <http://health.re.kr>

전자우편 : [people@health.re.kr](mailto:people@health.re.kr)

후원계좌 : 하나은행 199-910004-60804 (사)시민건강연구소

(사) 시민건강연구소는 정부와 기업의 후원을 받지 않고  
회원들의 후원금만으로 운영되는 비영리민간독립연구소입니다.

