



**2023 시민건강실록**  
PHI Annual Report 2023



PHI Annual Report 2023

시민건강연구소 연보 2023

## 2023 시민건강실록

출판일 || 2024년 2월 23일

편집인 || 정 성 식      시민건강연구소 상임연구원

필진  
(가나다 순) || 공 성 식      민주노총 공공운수노조 정책부실장  
김 성 이      시민건강연구소 상임연구원  
김 정 우      시민건강연구소 상임연구원  
문 다 슬      시민건강연구소 비상임연구원  
박 서 화      시민건강연구소 회원  
이 원 호      빈곤사회연대 활동가  
이 한 숙      이주와인권연구소 소장  
정 우 준      노동건강연대 활동가  
정 성 식      시민건강연구소 상임연구원  
홍 명 교      플랫폼C 활동가

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)

## 머리말

시민건강연구소는 2015년부터 매년 <시민건강실록>을 통해 지난 1년간 발생했던 주요 사건과 이슈를 돌아보고 새해를 전망해 오고 있습니다. 2023년에도 여느 해와 마찬가지로 참 다사다난한 해였습니다. 국내외적으로 여러 분야에서 많은 일들이 벌어졌지만, 우리는 인권과 사람중심 관점에서 사람들의 생명과 건강, 그리고 일상의 안녕과 삶의 존엄성을 빼앗고 위협했던 사건과 이슈에 주목하였습니다.

우선 2023년은 끝이 보이지 않았던 코로나 팬데믹이 마침내 ‘공식’적으로 마침표를 찍은 해였습니다. 전대미문의 공중보건재난을 경험했음에도 우리 사회는 이전과 크게 달라지지 않은 듯합니다. 포스트 팬데믹 시기를 맞아 오히려 사회경제적 불평등은 심화되고 있는 형국입니다. 정부는 팬데믹의 교훈을 외면한 채 보건의료 산업화, 영리화에 열을 올리고 있습니다. 하지만 필수의료 공백과 지역 보건의료체계 붕괴가 ‘응급실 뱅뱅이’, ‘소아과 오픈런’과 같은 문제적 현상으로 대두되면서 보건의료체계의 공공성 강화에 대한 사회적 필요성은 점점 더 커지고 있는 상황입니다.

한편 철지난 신자유주의 이념을 맹목적으로 추종하고 있는 윤석열 정부는 부자 감세와 재정 긴축, 민영화, 규제완화 등 친기업적 정책들을 노골적으로 추진해 왔습니다. 주 최대 69시간 근무제나 중대재해처벌법 무력화 시도 등 노동자를 억압하는 데 열중했습니다. 또 이주민과 여성, 장애인, 성소수자 등 사회적 약자의 인권 신장에 역행하는 정책들도 허다했습니다. 사회적 재난인 대규모 전세사기 사건이 발생했지만, ‘선구제-후회수’ 조치를 요구하는 피해자들의 절박한 외침을 외면하기도 하였습니다. 이러한 정권의 반인권적이고 반공공적인 퇴행적 국정운영에 맞서 시민사회 단체들은 서로 연대하며 곳곳이 비판과 저항 운동을 이어온 한 해였습니다.

또한 2023년은 전쟁과 폭력의 해였다고 볼 수 있을 것입니다. 러시아-우크라이나 전쟁은 여전히 진행 중이며, 이스라엘은 하마스의 선제 도발을 빌미 삼아 가자지구 팔레스타인 주민들을 집단 학살하며 이들을 축출하려는 야욕을 한껏 드러내고 있습니다. 팔레스타인의 평화를 위해 국제 시민사회가 더욱 힘을 합쳐 이스라엘과 이를 비호하는 강대국들을 규탄하고 압박해야 할 때입니다. 이밖에, 빠르게 진행 중인 기후위기는 대규모 폭우나 가뭄 등의 이상기후 현상의

로 드러나며 전 세계 곳곳에 큰 피해를 끼쳤습니다. 하지만 국제 사회는 자국중심주의와 경제 성장 패러다임을 포기하지 못한 채 화석연료 사용의 단계적 퇴출을 합의하는 데 실패했습니다.

올해도 이러한 주요 이슈를 살펴보는 일에 다른 시민사회단체들이 동참해주셨습니다. 바쁜 활동 와중에 기꺼이 연대해주신 공공운수노조, 노동건강연대, 빈곤사회연대, 이주와인권연구소, 플랫폼C 활동가들께 존경과 감사의 마음을 전합니다. 우리가 함께 편찬한 <2023 시민건강실록>이 그저 암울한 시대상을 개탄하는 용도로 그치지 않길 바랍니다. 실록을 읽으면서 각 분야의 이슈별 평가와 전망, 그리고 운동의 목표와 제안이 서로 무관하지 않다는 사실을 확인할 수 있기를 기대합니다. 이를 통해 서로의 운동에 대한 관심이 커지고 연대의 폭이 넓어지는 가운데 모두가 평등하게 건강한 세상을 만들어가는 시민사회의 힘이 강화될 수 있기를 희망합니다.

## 〈 차례 〉

1. 지역 보건의료·건강불평등: 깊어지는 착취 속 ‘주민’의 자리 찾기 .....	2
1.1. 주요 동향 .....	2
1.2. 논평 .....	6
2. 인권 없는 외국인력 도입: 법무부식 이민정책 .....	8
2.1. 주요 동향 .....	8
2.2. 논평 .....	13
3. 중대재해처벌법, 산재보험이 위험하다 .....	15
3.1. 주요 동향 .....	15
3.2. 논평 .....	20
4. 사회적 재난이 된 전세사기 · 강동전세 .....	22
4.1. 주요 동향 .....	22
4.2. 논평 .....	28
5. 기후위기는 상수인가? .....	29
5.1. 주요 동향 .....	29
5.2. 논평 .....	37
6. 전쟁과 폭력 .....	40
6.1. 주요 동향 .....	40
6.2. 논평 .....	46
7. 공공성 붕괴 위협하는 윤석열 정부의 ‘위장된 민영화’ .....	48
7.1. 주요 동향 .....	48
7.2. 논평 .....	51
8. 젠더와 건강 마주하기 .....	53
8.1. 주요 동향 .....	53
8.2. 논평 .....	58
9. 필수의료 정책의 목적과 효과 .....	59
9.1. 주요 동향 .....	59
9.2. 논평 .....	63
10. 바이오·디지털 헬스케어 산업화를 통한 보건의료 영리화 .....	66
10.1. 주요 동향 .....	66
10.2. 논평 .....	71



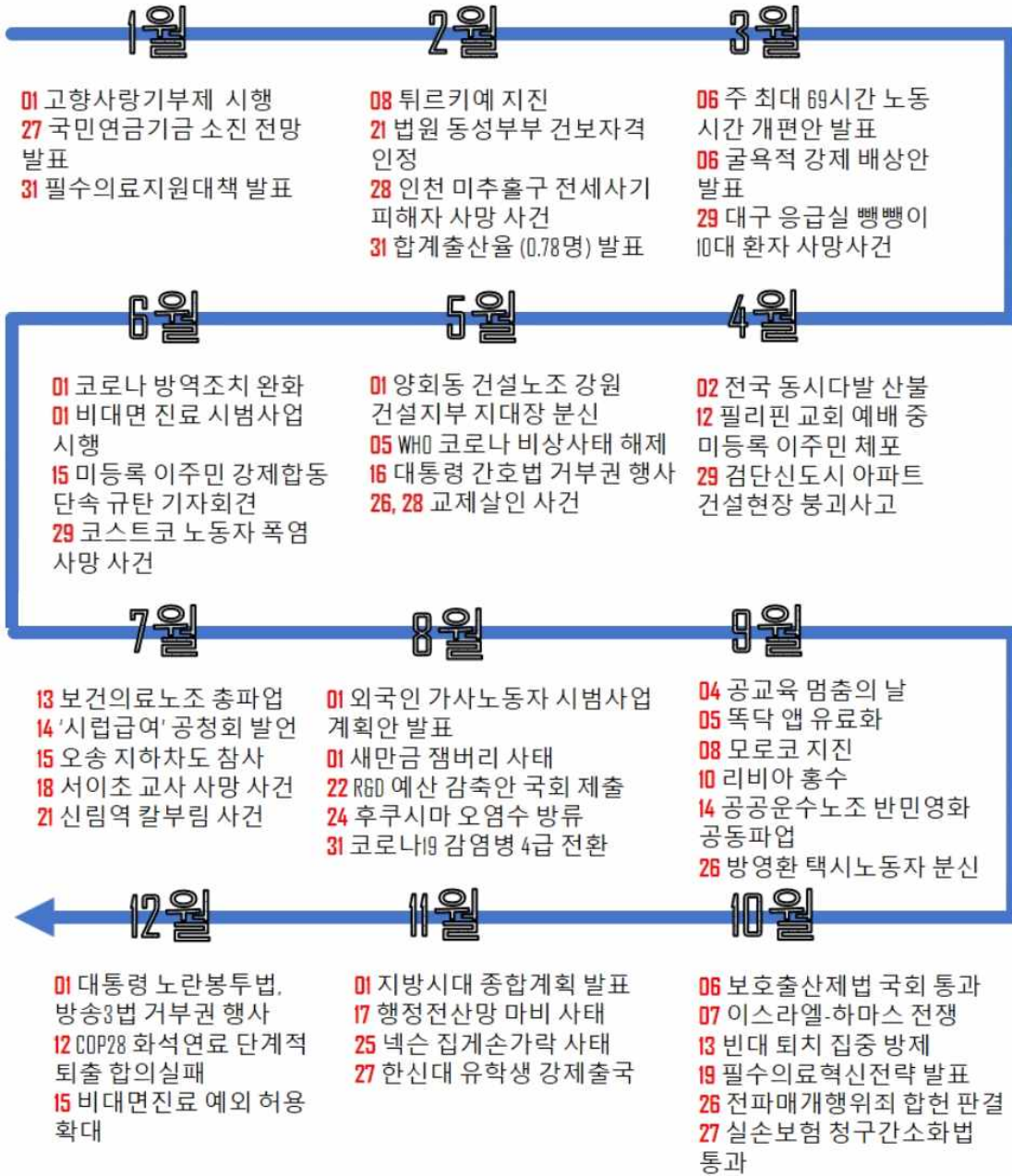
### 〈 표 차례 〉

〈표 1〉 중대재해처벌법 시행 이후 선고 .....	16
〈표 2〉 전세가율 80% 이상 공동주택 단지 비율 상위 10곳 시군구 .....	25
〈표 3〉 가계대출과 주택담보대출 변화(2011~2022년) .....	26

### 〈 그림 차례 〉

〈그림 1〉 한국경제, 2024년 1월 25일자 지면A5 .....	17
〈그림 2〉 지구 평균기온의 증가 추세 .....	30
〈그림 3〉 2023년 한국 ‘극한호우’ 피해 장면 .....	32
〈그림 4〉 2023년 전세계 기후재난 현장 .....	33
〈그림 5〉 기록적인 가뭄과 토지 황폐화 .....	34
〈그림 6〉 국제 식량가격지수의 변동 추이 .....	35
〈그림 7〉 기후 변화 대응 전략에 따른 발전경로 .....	38
〈그림 8〉 빅카인즈 ‘필수의료’ 키워드 트렌드 분석 결과 .....	64
〈그림 9〉 빅카인즈 ‘필수의료’(좌), ‘공공의료’(우) 연관어 분석 결과 .....	64

## 2023년, 어떤 일들이 있었나?



# 1. 지역 보건의료·건강불평등: 깊어지는 착취 속 ‘주민’의 자리 찾기

## 1.1. 주요 동향: 국가, 사회, 지역의 교차점 사이 불평등

2023년 지역과 건강을 둘러싼 공론장은 ‘의대 정원 증원’ 논의로 어느 때보다 뜨겁게 달아올랐다. 정부가 10월 19일 ‘필수의료 전달체계’를 획기적으로 강화하겠다고 ‘필수의료 혁신전략’을 발표하고, 의대 정원 증원을 포함한 각종 정책을 추진한다고 공언하면서부터다.<sup>1)</sup>

그러나 ‘증원’ 논의 뒤에는 단순히 의사 인원 수를 늘려서는 해결 불가능한 다양한 문제들이 속제처럼 남아 있다. 어떤 의사를 어떻게 교육할 것인지부터 늘린 의사를 어떻게 배치할 것인지, 무엇보다 주민들은 이들이 어디서 어떤 역할을 하기 원하는가까지, 한국의 각 지역이 놓인 보건의료와 사회적 불평등 문제의 교차점에 ‘의대 정원 증원’ 담론은 자리하고 있다. 이와 같은 상황을 배경에 놓고 보면 한국 공론장에서 지역의 보건의료 자원 불평등, 건강불평등 논의가 ‘의대 정원 증원’으로 수렴되는 양상은 석연치 않다. ‘지역 필수의료’를 말하면서도 ‘지역’에서 생활하는 주민들이 무엇을 원하는지에 대한 논의가 빠져있는 점, 오래된 사회적 위기가 가시화될 때, 마치 하나의 절대적인 해결책을 강구하는 양상과 유사하게 ‘의대 정원 증원’이라는 키워드가 사용되고 있다는 점에서 특히 그렇다. ‘의대 정원 증원’ 논의의 공론장이 혼란스러운 만큼 현재의 한국 ‘지역’이 마주하고 있는 지역 보건의료와 건강불평등 문제 안에는 부족한 공공의료 자원, 국가와 지역의 정치적 책임성 문제, 현재까지 이어져 온 사회경제적 불평등, 지역에 대한 한국 국민국가의 착취 구조가 뒤얽혀 있다.

### 1) 뜨거운 필수의료, 사라진 공공의료

우선 시장주의적 사회정책을 밀어붙이는 윤석열 정권 아래에서 ‘필수의료’ 논의가 어느 때보다 뜨겁게 대두되고 있는 점은 특기할 만하다. 여기에는 코로나19를 거치며 보건의료 자원의 불평등 문제가 더 이상 무시할 수 없는 사회적 쟁점으로 부상한 점, 지역 인구 유출과 저출생으로 인한 인구감소가 가팔라지며 각 지역에서 인구와 시장이 동시에 축소되고 있는 점 등이 주요한 영향을 미친 것으로 보인다.

동시에 2000년대 이후 지속해서 사용돼 온 ‘공공의료’라는 용어가 차지하는 비중이 줄고,

1) 연합뉴스 (2023/10/19) “지방 국립대병원 ‘빅5’ 수준으로 키운다…의사 수 인건비 확대” (검색일:2024.01.31.)



그 자리를 ‘필수의료’라는 용어가 대체하고 있는 점은 상징적이다. 앞서 언급한 ‘필수의료 혁신 전략’이 대표적이다. 정부는 2023년 10월 19일 전국 어디서나 필수의료를 공백없이 보장하겠다고 약속하면서 지역 국립대병원을 집중 육성하겠다는 방침을 밝혔다. 그러나 이 공약을 발표하는 과정에서 그동안 사용돼 온 ‘공공의료’라는 용어의 비중을 상당 부분 축소한다.<sup>2)</sup> ‘필수의료’가 공공의 공간을 통해 보장돼야 하며, 그렇기 때문에 필수의료 확충은 공공의료 확충과 이어지는 논의라는 측면이 그동안 강조돼 온 점과는 대조적이다.

이는 코로나19 이후 4년이 지나며 지방의료원으로 대표되는 공공의료기관의 경영난 상황과 연계해 생각할 필요가 있다. 전체적인 공공의 자리를 축소함으로써 지역에서 일어나는 불평등을 방지하는 방식이라는 점에서 맥락이 동일하기 때문이다. ‘공공의료’에서 ‘필수의료’로의 용어 전환이 공적 서비스 제공과 투자의 정치적 책임성을 삭제하고 그 대신 시장화를 추진하는 일종의 민영화적 성격을 가진다고 해석할 수 있는 이유다.

더불어민주당 김원이 의원(보건복지위)이 보건복지부로부터 제출받은 자료<sup>3)</sup>에 따르면 전국 지방자치단체가 운영하는 35개 지방의료원의 병상가동률은 2023년 6월 기준 평균 46.4%로 집계, 코로나19 이전인 지난 2019년(80.5%) 대비 평균 41%나 떨어졌다. 일평균 외래환자 수도 22% 감소했으며, 당기순이익은 전국 35개 지방의료원 중 한 군데를 제외한 34곳에서 적자를 기록했다. 재정 적자가 심화하자 각 의료원은 코로나19 이전의 환자 수를 회복할 때까지 충분한 예산지원이 필요하며, 이대로는 기관을 운영할 수 없다는 뜻을 여러 창구를 통해 전해왔다. 전국 26개 의료원 노동조합 대표들은 정부의 공공병원 지원을 촉구하며 2023년 12월 4일부터 18일까지 단식 농성을 벌이기도 했다.<sup>4)</sup> 그럼에도 불구하고 정부와 각 지방정부의 지원이 충분치 않아 각 기관에서는 심각한 운영난이 이어지고 있는 실정이다. 특히 정부는 앞서 언급한 ‘필수의료 혁신전략’에서 국립대병원을 집중 육성하겠다는 방침을 밝혔음에도 불구하고 어떤 방식으로 각 기관이 처한 재정 문제를 해결하고, 양과 질 양면에서 역량을 강화할 수 있도록 지원할지에 대한 쟁점을 누락하며 ‘보여주기’식 발표가 아니냐는 의혹을 샀다.

## 2) 이어지는 건강불평등

지역 보건의료 불평등에 대한 논의는 상당 부분 ‘자원’ 측면에 집중된다. 그러나 실제 주민

- 2) 일례로 보건복지부가 이날 진행한 ‘지역, 필수의료 살리기를 통해 언제 어디서나 공백없는 필수의료 보장’ 브리핑에는 ‘공공의료’라는 단어가 한 차례도 등장하지 않는다. 보건복지부, 2023, “지역, 필수의료 살리기를 통해 언제 어디서나 공백없는 필수의료 보장” 속기자료.
- 3) 김원이 의원실 국정감사 보도자료, “2023, 코로나 19 대응 앞장섰는데... 환자 발길 끊긴 지방의료원 병상가동률 평균 41% 급감.”
- 4) 앞과 같음.

들의 삶 속에서 더 큰 불편을 야기하는 문제가 ‘건강 불평등’이다. 질병관리청이 2023년 발표한 지역사회건강조사 지표를 보면 흡연, 음주, 비만, 고혈압 등 사회적 불평등을 보여주는 상당수의 건강지표가 한국의 착취적인 정치경제적 흐름을 타고 악화되고 있음을 간접적으로 확인할 수 있다. 질병관리청의 조사에 따르면 흡연, 음주 등 주요 건강행태에 있어서의 지역 간 격차는 2023년(조사 기준 시점 2022년) 오히려 상승했다. 지역별로는 흡연율이 경기 분당 10.7%, 전남 완도 30.7%, 비만율이 경기 과천 22.9%, 강원 인제 44.5%, 고혈압 진단 경험률이 경기 과천 15%, 전북 부안 27.9% 등으로<sup>5)</sup> 나타나 수도권과 타 ‘지방’ 지역 사이 여전한 사회적 불평등을 확인할 수 있었다.

질병관리청의 지역사회건강조사 지표는 발표 이후 여러 언론을 통해 보도됐음에도<sup>6)</sup> 단기적인 사회적 반향 이후 장기적인 대안을 이끌어내지 못한 채 공론장에서 사라졌다. 이는 최근 ‘응급실 뱅뱅이’ 혹은 ‘의사 부족’ 논의가 세간의 관심을 받는 점과 대조적이다. 전통적으로 ‘위협’ 혹은 ‘안전’ 측면을 강조한 보수적 논조가 이목을 끌기 마련이라는 고전적인 커뮤니케이션 이론을 감안하더라도 이 동향은 최근 의료와 건강을 둘러싼 한국의 사회적 상황에 함의를 준다. 보건의료와 건강을 둘러싼 사회적 논의가 인구집단의 건강보다는 개인적으로 향유 가능한 소비재로서의 의료에 집중돼 있다는 점에서 특히 그렇다. 특히 대부분의 보도에서 집중적으로 주목하는 ‘의사 부족’ 혹은 ‘구급차 뱅뱅이’ 문제는 주로 수도권 혹은 지방 대도시 대학병원이 배경이 되고 있고, 이전부터 대학병원급의 의료 인프라를 누리지 못한 주민들의 건강악화와 나쁜 삶의 질은 심지어 지역을 말하려는 사람들 사이에서도 큰 주목을 받지 못하고 있는 것이 현실이다.

‘의대 정원 증원’ 논의가 진전되고 있는 2023년 말에서 2024년 초에도 이러한 비판적 동향을 적용해 볼 수 있다. 과연 정부가 의과대학의 정원을 늘린다고 했을 때 양성하고자 하는 의사는 어떤 의사인가? 가령 병원에서 2시간 거리의 농촌지역에 살며 당뇨로 인해 앞을 보기가 어렵고 허리와 다리가 아파 혼자 문턱을 넘기 어려운 고령층의 사회적 환경을 살피며 존엄하게 삶을 이어나갈 수 있도록 조력하는 의사 역시 양성할 수 있을 것인가? 거점 국립대병원에 근무하는 의사 몇 명을 늘리는 데 그칠 것인가? 혹은 이마저도 불가능할 것인가? 보다 형평한 사회를 향한 시민사회의 요구 없이는 어떤 변화도 기대하기 어렵다는 점만큼은 분명해 보인다.

5) 질병관리청, 2023, 지역사회건강조사 한눈에 보기 요약 통계집.

6) 조선일보 (2023/12/20) “비만·음주·흡연, 나쁜 건 다 늘었다,” (검색일:2024.01.31.)

경향신문 (2023/12/19) “음주·흡연을 동반 상승 ‘코로나 이전으로,’” (검색일:2024.01.31.)

### 3) 정치적 책임성의 부재

앞서 언급한 사례에서 보듯 지역 보건의료와 건강불평등 문제에 있어서 정부의 역할은 필수적이다. 그럼에도 불구하고 보건의료와 건강불평등 문제는 정부가 그 역할만큼의 정치적 압력을 받지 않는 특수한 공간에 위치해 있다. 전통적인 지역 정당정치 의제인 토건개발산업 혹은 일자리 창출 분야와 대조해 보면 그 차이를 알 수 있다.

낮은 정치적 책임성은 한국에서 보건의료의 공공인프라가 열악하게 방치되는 하나의 요인으로 작용해 왔다. 특히 보건의료 혹은 건강문제에서 작용하는 고전적인 전문가주의는 시민사회의 영역에서도 시민들이 주도적으로 변화를 만들어야 한다는 인식의 정도를 낮췄다. 코로나 19 이후 “의사 부족” 문제를 시작으로 2023년 다양한 보건의료 인프라 부족 논의가 대두되면서 정부는 상당 부분 보건의료와 건강 영역에 대한 정치적 책임성을 인식한 것으로 보인다. 의대 정원 증원 추진을 대대적으로 발표하거나, 지역 간 격차를 해소하겠다는 뜻을 명확히 한 점 등이 그 근거다. 그러나 여전히 빠져 있는 주체가 있다. 지방정부다.

주민들이 삶 속에서 실질적으로 느끼는 불평등을 해소하기 위한 수단을 만든다는 측면에서 지방정부의 정치적 책임성은 중요한 요소다. 이를테면 인구 10만 명당 의사 수, 혹은 광역지자체 단위에서의 인프라 개수 등을 지표로 보면 실제 주민들의 인식과는 차이가 나는 경우가 상당수 있다. 대표적으로 보건복지부가 의료인력실태조사를 통해 발표한 ‘지역별 요양기관 근무 의사 수’를 보면 전북 지역의 인구 10만 명당 의사 수는 191.2명으로 전국 평균(193.8명)에 비해 크게 차이 나지 않는 것처럼 보인다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 전북 지역 내에서도 병원을 비롯, 보건의료 자원에 접근할 수 있는 정도는 사는 지역과 계급과 사회적 맥락에 따라 크게 차이 나고, 이는 지표상으로 보건의료 자원을 관리해서는 세심하게 알 수 없는 부분이다. 심지어 지역을 이루는 아주 작은 단위인 기초지방자치단체 안에서도 실제 주민들의 삶으로 들어가 보지 않으면 현황을 제대로 파악할 수 없는 경우도 많이 있다. 이를테면 춘천은 강원특별자치도 안에서도 보건의료자원이 집중돼 있는 곳으로 분류되지만, 소양강댐 인근 지역은 댐 개발 과정에서 도심지역과의 접근성이 크게 차단, 현재까지도 병원에 가기 위해 1시간 이상 차를 타고 나가야 하는 실정이다.

이런 통치의 측면에서 지방정부는 보다 주민 중심적인 시각에서 보건의료자원을 관리할 수 있는 주체라 하겠다. 더욱이 지방정부를 구성하는 정치적 결정권이 주민들에게 있음을 고려할 때, 지방정부는 지역사회 주민들로부터 나오는 담론과 사회적 압력에 정부보다 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없다. 하지만 현재 한국의 정치사회적 지형 안에서 사회권력이 지방정부에 충분한 정치적 책임성을 요구하고 있는지 살펴보면 그렇지 않다는 결론을 여러 현장에서 도출할 수

있다. 여전히 보건의료와 건강 관련 통치행위는 국가의 사무로 여겨지고, 정치적 책임을 지는 지방정부 당사자는 권한을 요구할 의도조차 가지지 않은 경우가 상당수 있다. 또, 앞서 언급한 바와 같이 공공의료정책이 ‘필수의료’ 정책으로 전환되며 줄어드는 공공성은 지방정부가 주민의 의료와 건강 영역에서 요구받는 정치적 책무성을 축소하는 하나의 요인이 된다. 더욱이 충북 단양과 강원 정선 등 지방정부가 나서 병원을 설립하는 등의 움직임을 보인 지역에서도 추진과 유지에 있어 상당한 고충을 겪고 있다. 작은 규모와 지역의 정치지리적 특성상 의료 인력 구인이 더욱 어렵거나 기초지방자치단체가 설립한 병원은 국가의 공공의료사업을 추진하는 거점병원 등으로 지정되기 어려워 각종 지원을 받지 못하고 있는 점 등이 대표적이다.

## 1.2. 논평: 주민의 삶으로 지역을 말하기

한국사회의 담론장에서 ‘지역’은 어떤 지표로 사용되고 있나? 적어도 보건의료와 건강의 영역에서 볼 때 주로 논의되는 ‘지역’은 주민들이 실제 체감하고 삶을 사는 지역과는 상당 부분 거리가 있는 듯하다. 환자를 받는 병원이 없어 구급차가 ‘뽕뽕이’를 돈다거나, 보호자들이 소아청소년과 진료를 위해 ‘오픈런’을 하는 현상이 생겼다가 하는 점이 대표적이다. 여전히 많은 ‘지역’에서 주민들은 ‘뽕뽕이’ 대신 장거리 구급차 이동을 택할 수밖에 없고, 소아청소년과 자체가 없으므로 아침부터 병원에 달려가 줄을 서는, ‘오픈런’ 역시 불가능하다.

주민들의 삶과 동떨어져 지역을 논의하는 담론장을 담론의 수도권중심성으로 정의한다면, 이 수도권중심성을 야기하는 힘을 들여다볼 필요도 있다. 이른바 ‘지방’으로 불리는 한국의 지역은 언제부터 ‘지방’이었는가? 모든 불평등이 그렇듯 지역불평등 역시 관계적으로 나타난다는 점을 인정한다면 ‘지방’은 서울을 만드는 과정에서 탄생했다.

그리하여 작금의 수도권중심적인 지역불평등 논의를 의심해 본다. ‘지방 환자’들이 서울로 진료를 받으러 수도권 대형 병원에 모이는 현상, 혹은 지역 의료기관에 대한 고질적인 저신뢰와 ‘무능’함을 지적하는 목소리는 과연 불평등을 해결하기 위한 논의인가? 아니면 서울을 만드는 국가권력의 동학과 이어지는, 다시 한번 지역을 고립시키는 논의인가? 체제 안에서 지역의 ‘취약성’을 강조해 자본을 유치하는 방식의 안온한 ‘지역 보여주기’ 역시 마찬가지다. 보건의료 혹은 건강불평등을 산업화해 사실상 수도권 확장 또는 토건사업과 유사한 구조로 만드는 논의에 지나지 않는다.

담론장에 대해 언급하는 까닭은, 현재의 구조를 타파하기 위해 보건의료와 건강을 둘러싼 시민사회의 힘과 방향이 중요하다고 믿기 때문이다. 인구집단의 건강수준을 통제하고 보건의료

수요에 대응하는 방식은 여전히 강력한, 그러나 고전적인 국가 통치의 경로다. 지방정부라는 행위자가 국가통치를 유발하는 권력을 보다 주민 중심적인 시각으로 바꿀 만한 가능성을 가진다면 시민사회는 보다 고전적인 정치사회적 차원에서 국가권력에 대항할 만한 힘을 가지는 주체다. 학술적 논의를 생산하는 학술장, 그리고 사회적 담론을 생산하는 미디어, 활동 혹은 노동으로 시민사회에 힘을 보태는 각종 시민주체들이 그 안에 포함된다. 실체가 모호하고 범위가 넓은 지칭이지만 그만큼 너른 영역에서 주민과 지역을 말과 글 안에 넣으려는 노력이 필요하다는 의미다. 코로나19라는 전대미문의 위기를 겪으며 모든 영역에서 한국에서 보건의료와 건강불평등의 공론장은 확장됐으나, 여전히 지역 주민들의 삶에 유의미한 변화를 이끌어내기에는 부족한 실정이기 때문이다. 또, 여전히 주민들의 관점에서 ‘좋은 의료’ 혹은 ‘존엄한 삶’을 추구하려는 공감대와 사회적 노력도 충분치 않다. 그 사이 ‘지방 소멸’을 비롯, 지역을 대상화하는 담론은 늘어나고, 비관적인 전망이 이어지자 지역불평등의 현실을 개선하려는 노력이 헛되다, 그러니 포기하자는 식의 말과 글도 하나들 등장하는 중이다.

하지만 이런 상황이야말로 개선을 도모하기에 적절한 시점이기도 하다. 그동안 유지되던 질서가 무너지고, 새로운 대안을 찾을 수밖에 없는 이 시점에서 어떤 식의 사회적 논의를 통해 정부와 지방정부의 책임성을 높이고, 변화를 이끌어낼 것인지에 따라 현재 주민들이 겪고 있는 문제는 악화되거나 개선될 전망이다.

보건의료 자원배분과 건강은 정치사회적 지형에 의해 형성되는 하나의 결과다. 작금의 불평등한 지역 보건의료와 건강 문제 역시 그렇다. 이 점을 인정한다면 현재 주민들이 겪는 불평등의 문제 역시 보건의료 생산의 경계를 포함한 다양한 논의의 사회적 폭을 넓혀 주민들과 함께 더 나은 방향을 찾아 나가는 방식으로 해결해야 적절하리라 믿는다.

## 2. 인권 없는 외국인력 도입: 법무부식 이민정책

### 2.1. 주요 동향

한동훈 전 법무부장관은 2022년 5월, 취업과 동시에 이민정책을 추진해 나갈 체제를 갖추자며 이민청 설립을 제안했다. 이민청 구상을 구체화해 오던 법무부는 2023년 12월 6일, ‘출입국·이민관리청 신설 방안’이라는 설명자료를 발표했다. 이민정책은 인구재양 대책으로 선택이 아닌 필수이며, 출입국·이민관리청 신설 목적은 외국인에 대한 인도주의나 다양한 문화 유입이 아니라 국민의 현실적 이익이고, 이민의 체계적 유입 관리·통제의 도구로서 법무부 산하에 ‘다부처 연합군’ 형태로 만들겠다는 것이었다.

2023년은 국민과 외국인을 양분하고, 인권과 다문화를 국민의 현실적 이익과 대립시키며, 관리·통제를 우선에 둔 ‘법무부식 이민정책’의 실상을 확인할 수 있었던 한 해였다. 우선 기업이 원하는 저렴한 ‘외국인력’ 도입이 공격적인 수준으로 확대되었다. 8월, 윤 대통령이 “시대변화를 못 따라가는 현 외국인 인력 정책을 킬러 규제로 지목”<sup>7)</sup>하면서 속도는 더욱 빨라졌다. 2022년 2천 명에서 2023년 5천 명으로 늘어났던 숙련기능인력 전환 쿼터는 다시 3만 5천명으로 늘어났다. 이미 대폭 늘어난 고용허가제 신규입국 쿼터도 11만 명에서 1만 명이 추가되었다. 사업장별 고용한도는 2배 이상 상향되었다. 허용기업, 허용업종도 택배와 공항 상하차, 가사노동자, 음식점업, 임업, 광업까지 확대되었다. 외국인 계절근로자는 2022년 대비 약 2배인 4만여 명이 각 지자체에 배정되었고, 체류기간도 최대 5개월에서 8개월로 늘어났다.

관리·통제 강화는 법무부가 연초에 발표한 불법체류 감축 5개년 계획(2023~2027)으로 시작되었다. 법무부가 주관하고 경찰청, 고용노동부, 국토교통부, 해양경찰청이 참여하는 합동단속이 3차에 걸쳐 2023년 내내 진행되었다. 그 과정에서 농작물 파종과 수확기 대규모 단속, 예배 중인 필리핀 교회 난입, 방한 태국 가수 공연장의 대규모 단속, 체류자격이 있는 아동을 미등록 체류자인 어머니와 함께 구금하고 몸이 아픈 아동을 구금 후 강제 추방하는 등 폭력적인 방식이 동원되었다.

윤 정부 출범 이전부터 진행되고 있던 고용허가제 개선 논의는 미봉책으로 후퇴했고, 강제노동 지표로 국내외에서 지탄받던 사업장변경 제한은 광역단위 제한으로 더욱 강화되었다. 특정 활동(E-7)<sup>8)</sup>, 계절근로자<sup>9)</sup> 등 특히 법무부가 주도하는 이주노동자 도입·고용은 공공의 관리

7) 중앙일보, 2023-08-04, “[단독]尹, 외국인 근로자 빚장 과감히 푼다…‘킬러규제 철폐 지시”

8) 김그루 외, 『조선업 이주노동자 실태조사 보고서』(2023,10), 전국금속노동조합 참조.

통제에서 벗어나 민간 브로커에게 맡겨지면서 극심한 송출비리와 중간착취를 가져왔다.

최소한의 지원 정책도 후퇴했다. 고용노동부 위탁 외국인노동자지원센터 예산이 11월 21일, 국회 본회의에서 0원으로 확정되면서 전국 9개 거점, 35개 소지역 센터가 20년 만에 폐쇄되었다. 일부 예산은 지자체공모사업으로 전환되었지만 연간 70억 원에 달하던 예산은 9개 센터별 중앙정부 2억, 지자체 매칭 2억으로 반토막이 났다.

명확한 수치로 말하기는 힘들지만, 체류 심사 강화, 허가받지 않은 취업 활동 처벌 강화 등이 주민을 옥죄는 법무부 재량권 남용의 강도가 커지고 있음이 감지되고 있다. 한신대 유학생의 강제출국 사건은 이를 간접적으로 보여준다. 한신대 측은 출입국관리소가 요구한 잔고증명서를 제출하지 못한 22명의 유학생들을 행선지를 속인 채 버스에 태워 공항으로 데리고 가서 강제출국 시켰다.<sup>10)</sup>

이주민은 인권이 없는 '인력'으로서만 도입이 확대되었다. 저임금, 열악한 노동조건, 강한 노동 강도로 인력난이 심각한 일자리에 집중적으로 투입되어 이러한 일자리를 유지하고 확대하는 역할을 담당하도록 했다. 또한 의료와 돌봄 등 필수적인 사회보장 서비스를 민영화·시장화하기 위한 희생양으로도 활용되고 있다.

### 1) 외국인 가사근로자 도입 논란

3월, 조정훈 의원이 최대 5년간 최저임금법 적용을 배제하는 외국인 가사근로자를 허용하는 '가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률' 개정안을 대표발의했다. 논란이 커지자 개정안에 이름을 올렸던 야당 의원이 빠지면서 하루 만에 법안이 철회되었지만, 다음 달 재발의되었다.

이어서 5월 8일, 서울시와 고용노동부가 '외국인 가사근로자 도입 시범 운영 방안'을 발표했다. 고용허가제에 가사서비스를 추가하고 2023년 하반기 100명 시범 운영을 시작해 규모를 점차 확대하겠다는 것이었다. 2022년 9월, 오세훈 서울시장의 '저출산 해결'을 위해 국무회의에 제안한 '외국인 육아 도우미' 도입을 구체화한 것이었다.

여성노동자회를 비롯한 여성계, 이주노조를 비롯한 이주인권단체, 공공운수노조 서울시사회 서비스원지부 등은 '이주 가사·돌봄노동자 시범사업 저지 공동행동'을 중심으로 연대하며, 예산 삭감으로 서울시 사회서비스원을 존립조차 힘든 상황으로 내몰며 공공돌봄을 망가뜨리고, 돌봄 노동자의 노동조건 개선 없이 이주노동자를 돌봄노동에 배치해 돌봄서비스를 시장화하려는

9) 외국인이주·노동운동협의회, 국가인권위원회 공동주최, 『계절 이주노동자의 삶과 노동권 보장을 위한 실태조사 결과 발표 및 정책토론회 자료집』(2023.11.10.) 참조.

10) 한겨레(2023.12.14.) [“행선지 속인 채 공항으로... 유학생들 ‘납치’ 출국시킨 한신대”](#)

시도에 적극적인 반대 활동을 펼쳤다.

그러나 고용노동부는 7월 31일, 시범사업 공청회를 개최하고, 9월 1일, 외국인력정책위원회에서 사업을 확정하는 데 이어, 외국인 가사근로자 서비스 제공 기관으로 2개 업체를 선정했다. 1평 규모 고시원이라는 열악한 주거, 성폭력 등 위급상황에 대한 대응책 미비 등 인권보호 방안 부재뿐 아니라 최저임금을 적용하더라도 타 업종 이주노동자에 비해서도 낮을 것으로 예상되는 실질임금, 최소 1년 계약을 전제로 하는 고용허가제와 가사근로자 최대 6개월 고용이라는 제도적 모순 등, 시범사업 계획안은 허점투성이였다.

외국인 가사근로자의 연내 도입은 끝내 무산되었다. 계획안의 허점이나 시민사회의 반대 때문은 아니었다. 송출국으로 협상 중이던 필리핀 정부가 가사와 육아 병행에 동의하지 않은 것이 원인이었다. 그러나 가사근로자 도입 시도는 지속되고 있고, 가사, 양육, 간병 등 돌봄노동 전반을 이주노동자의 저렴한 노동으로 대체하려는 시도가 확대되고 있다.

## 2) 차별이 당연하다는 메시지, 건강보험 피부양자 자격요건 강화

2월 28일, 보건복지부는 건강보험정책심의위원회를 열고 <건강보험 지속가능성 제고방안>을 발표했다. 그 방안에 건강보험 재정누수 원인으로 지목된 외국인 무임승차를 차단하기 위해 직장가입자의 배우자, 미성년자녀를 제외한 외국인 피부양자도 6개월 체류 후 건강보험을 적용하는 추진과제가 포함되었다. 2022년 12월 발표된 ‘건강보험 지속가능성 제고 및 필수의료 지원대책(안)’에도 포함되었던 과제였다.

이미 2018년에서 2019년에 걸쳐 이주민 차별을 강화하는 건강보험제도 개악이 진행되었다. 이주민의 지역가입을 의무화하면서 지역가입자의 최소 체류요건을 3개월에서 6개월로 연장했고, 소득과 재산에 무관하게 전년도 평균보험료 이상을 납부해야 하는 체류자격을 확대했으며, 지역가입 세대 범위를 배우자와 미성년자녀로 제한했다. 또한 보험료를 1회라도 체납하면 바로 다음날부터 완납 시까지 급여 중지와 함께 체납자의 체류 연장을 허가하지 않는 ‘건강보험료 체납외국인 비자연장 제한제도’를 실시했다.

더 많은 보험료, 더 적은 급여를 목적으로 한 제도 개악으로 이전에도 흑자였던 외국인 건강보험 재정수지의 흑자 폭이 크게 확대되었다. 2018년 2,320억 원이었던 흑자는 2022년 5,560억 원으로 2.4배 증가했다. 그런데 이 시점에 다시 재정건전성 확보 방안으로 외국인 피부양자의 6개월 체류요건 안이 등장했다. 2021년 말 기준, 직장가입자 1인당 피부양자 수는 내국인 0.96명에 비해 외국인은 0.4명이었고 외국인 피부양자는 약 19만 2천 명으로 절대적 수 자체가 적었다. 그중에서도 배우자와 미성년자녀를 제외한 외국인 피부양자는 소수여서 그



자격요건 강화가 건강보험 재정건전성에 영향을 미치지 못할 것임을 예상할 수 있었다.

그러나 2022년에 이어 2023년에도 여당 의원들은 중국인 가입자의 재정수지는 적자이고, 급여지급 상위 순위 대부분이 중국인이라는 보도자료를 뿌렸다. 언론들은 이를 그대로 받아들였다. 건강보험제도 개약 과정에서 줄곧 그랬듯이 혐오, 특히 코로나19 팬데믹 이후 심화된 중국인 혐오를 제도 개약의 추진력으로 활용한 것이다.

12월 8일, 직장가입자의 배우자 및 19세 미만 자녀를 제외한 피부양자에게 6개월 최소 체류요건을 부과하는 국민건강보험법 개정안이 국회 본회의를 무난히 통과해, 2024년 3월부터 시행을 앞두고 되었다. 그 전인 9월 26일, 평균보험료 이상 보험료 부과, 세대원 범위 제한, 보험급여 제한이 헌법 상 평등권을 침해한다는 헌법소원에 대해, 헌법재판소는 재판관 전원일치 의견으로 체납 즉시 보험급여 제한에 대해서만 위헌 판결을 선고했다(2019헌마1165 선고).

외국인 피부양자 자격요건 강화는 건강보험 재정건전성에는 별다른 영향을 미치지 못하겠지만 필수적인 사회보장이라도 외국인에게는 동등하게 적용할 수 없다는 차별의 메시지는 명확히 전달했다. 2022년 보건복지부는 상병수당 시범사업 1단계를 시작하면서 그 대상을 원칙적으로 대한민국 국적자로 제한하면서, 외국인은 예외적으로 대한민국 국적자와 동일 가구 구성원 또는 난민 인정자만을 포함했었다. 2023년 7월부터 시작된 시범사업 2단계에서는 지원대상에서 외국인은 완전히 제외되었다.

### 3) 좌초된 고용허가제 개선 논의

밤새 한파가 몰아쳤던 2020년 12월, 고용허가제 농업 노동자 속행씨가 난방이 고장 난 조립식 패널 숙소에서 사망한 채 발견되었다. 이 사건은 고용허가제 이주노동자들의 열악한 숙소, 고액의 숙식비 공제, 건강보험과 산재보험 배제, 생존을 위협받는 노동과 주거 환경에서 일하고 생활하면서도 사업장을 옮길 수 없는 문제 등을 다시 부각시켰다.

이를 계기로 고용노동부가 주최하고 노사가 참여하는 ‘외국인근로자 숙식비·사업장 변경 관련 실무 TF 회의’가 시작되었다. 이 회의는 2023년 6월 20일, 5차를 마지막으로 종료되었다. 회의가 진행되는 동안 고용노동부는 ‘일정기간 동안 사업장 변경 제한 후 자유화’ 등 전향적인 안을 제시하기도 했었지만, 2023년이 되면서 태도가 돌변했다.

결국 기숙사 관련 제도 개선은 임시가건물 기숙사 활용 금지, 숙소비 사전공제 금지 등 노동계 요구는 관철되지 못하는 대신, 숙소비 1인당 부과에서 1실당 부과, 지역별 외국인근로자권익보호협의회에서 숙소비 가이드라인을 제시하는 선에 멈추었다. 사업장 변경에 대해서는 10

월 19일부터 시행된 고용노동부 지침에 의해 신규 입국자부터 전국을 5개 권역으로 구분하고 권역 내에서만 사업장 변경을 허용하는 것으로 그 제한이 더욱 강화되었다. 사업주들의 의견을 반영한 결과였다.

그 외의 제도 개선도 미봉책에 그쳤다. 국민건강보험공단은 사업자 등록 없이 농어업경영체 등록을 한 사업장 노동자의 직장가입을 받아주지 않았다. 지역가입자가 된 농어업 이주노동자는 입국 후 6개월의 건강보험 공백기를 가지고, 소득과 상관없이 평균보험료 이상의 보험료를 부과받았다. 공단은 문제가 제기된 이후에도 끝내 직장가입을 허용하지 않았다. 대신 관련 고시 개정으로 고용허가제(E-9) 노동자는 지역가입자라도 입국 즉시 건강보험 적용을 받을 수 있도록 했다.

그런데 공단은 고시 개정 후에도 외국인등록일부터 건강보험 적용을 함으로써 입국일과 입국 후 3개월 내에 하도록 되어 있는 외국인등록일 사이 공백으로 건강보험 적용을 받지 못하는 사례가 연달아 발생했다. 국민권익위는 유사한 진정이 잇따르자 2월 6일, 제도 개선 의견을 표명했다. 그러나 12월, 국민건강보험법이 개정될 때 이 의견은 반영되지 않았다.

농어업 이주노동자들이 산재보험에서 배제되는 것도 문제가 되었다. 「산업재해보상보험」은 5인 미만 비법인 사업장의 농어업 노동자를, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」은 3톤 미만 어선의 노동자를 법 적용에서 제외하고 있다. 이에 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 시행령」 개정으로 2023년 2월 3일부터 고용허가서 발급 요건에 산재보험 가입이 추가되었다. 그러나 산재보험 관련법을 적용받지 않는 노동자는 산재보험에 비해 보장이 턱없이 약한 농어업 인안전보험에 가입하는 것으로 갈음할 수 있도록 해, 농어업 이주노동자들을 여전히 산재보험의 바깥에 팽개쳐 두었다.

#### 4) 드러나지 않는 죽음, 돌연사의 증가

3월 6일, 같은 돼지 농장에서 10년을 일했던 미등록 이주노동자 분추씨의 시신이 인근 야산에서 발견되었다. 사망한 채 발견된 분추씨 시신을 농장주가 유기한 것이었다. 사인은 심장 질환으로 추정되었지만, 분추씨가 살았던 축사 안 숙소의 모습은 열악한 일터와 주거가 건강 악화에 영향을 미쳤을 것이라는 의심을 낳게 했다.<sup>11)</sup>

7월 5일, 이주노동자 노동조합은 6월 한 달 사이 네팔 노동자만 5명이 갑자기 사망하거나 스스로 목숨을 끊은 것에 진상 조사를 요구하는 보도자료를 발송했다.<sup>12)</sup> 작업이 너무 힘들어

11) 시사인(2023.3.16.) “10년간 돼지 농장에서 살다 간 분추 씨의 마지막 가는 길”

12) 민주노총서울본부 이주노동자노동조합 보도자료(2023.7.5.) “네팔이주노동자 돌연사, 자살 사건 연이어 발생”

서 사업장 변경 신청을 했지만 거부당한 채 아침 숙소에서 사망한 채 발견된 노동자, 일을 제대로 못한다며 네팔로 돌려보내겠다는 사측의 협박에 스스로 목숨을 끊은 노동자 등이었다.

입국할 때 건강했던 이주노동자들이 갑자기 사망하는 돌연사가 증가하고 있다. 그 원인이 장시간 노동, 열악한 노동조건과 주거환경, 견디기 힘든 노동강도, 차별과 강제출국 협박으로 인한 심리적 압박일 것으로 예상되지만 실태는 제대로 밝혀지지 않고 있다. 미등록 이주민들의 경우 단속의 강화가 심리적 압박을 증가시키기도 하지만, 단속의 두려움으로 외출을 꺼리면서 의료기관 접근성이 떨어지게 되는 것도 문제이다. 법무부 합동단속이 1년 내내 이어진 2023년, 이주민 무료진료소 환자들조차 눈에 띄게 줄었다. 아파도 치료받지 못하고 병을 키우고 있는 더 많은 분추씨가 얼마나 있을지는 파악하기 어렵다.

## 2.2. 논평

현 법제 하에서 가장 포괄적인 이주민 정책은 「재한외국인처우기본법」에 따라 법무부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 수립하는 외국인정책 기본계획에 반영된다. ‘제4차 외국인정책 기본계획(2023~2027)’은 수립되었어야 할 시점을 일 년이나 넘긴 2023년 12월 27일에야 확정되었다. 그 내용은 2023년 동안 이미 추진되어 온 정책을 넘어서지 못했다. 즉 적어도 향후 5년은 인권 없는 ‘인력’ 도입이라는 법무부식 이민정책이 유지될 전망이다.

이민정책은 단기순환 외국인력 활용 위주의 정책에서 이주민의 가족동반 정주를 염두에 둔 정책으로 전환이어야 했다. 일시적 체류가 아닌 이주민의 출생부터 고령화까지 염두에 둔 통합과 적응을 고민하는 정책이어야 했다. 250개 이상으로 쪼개진 세부 체류자격을 단순화하고, 국적과 체류자격에 따른 차별적 제도를 정비하여 이주민이 사회보장에서 배제된 빈곤층으로 고착화되지 않도록 하는 정책이어야 했다. 그리고 이민청은 부처별로 산개한 정책에서 통합적이고 장기적인 이민정책으로 전환하기 위한 컨트롤 타워가 되어야 했다. 그러나 현 정부는 이민정책을 저렴한 외국인력 활용정책으로 왜곡하는 방향으로 움직이고 있다.

무엇보다 염려스러운 것은 이주민 혐오를 의료 및 돌봄과 같은 필수적인 사회보장의 민영화 시장화 정책 추진의 동력으로 활용하고, 그 과정에서 혐오가 더욱 확산되고 있는 것이다. 이주민 차별을 강화하는 건강보험제도 개악 과정에서 의료서비스도 지불한 만큼 소비해야 하는 상품이며, 저소득층 중증질환자, 보험료를 별도로 내지 않는 피부양자는 무임승차자라는, 건강보험제도의 연대 원칙을 부정하는 인식이 의도적으로 확산되었다. 외국인은 국민보다 더 낮은 임

금, 더 열악한 노동조건에서 일하는 것이 당연하다는 차별적 인식이 이주노동자를 돌봄노동에 배치해 돌봄서비스를 시장화려는 시도를 가능하게 했다. 이는 역으로 돌봄의 공공성과 돌봄 노동의 가치를 깎아내리는 인식을 확산시켰다.

이주민 혐오와 차별에 기반한 정책은 먼저 이주민의 건강, 생계, 체류를 위협한다. 그러나 뒤 이어 나쁜 일자리의 확대, 불안정한 고용, 의료의 민영화, 필수적 사회서비스의 시장화로 피해를 보게 될 모두에게 공동의 위협으로 되 돌아온다. 위협받는 그 모두의 연대만이 정책 방향을 바꾸는 힘을 만들 수 있을 것이다.

### 3. 중대재해처벌법, 산재보험이 위험하다

#### 3.1. 주요 동향

대기업 회장이 계열사에서 일어난 산재사망으로 중대재해처벌법에 따라 처음으로 기소되었다. 사내 하청노동자를 죽음에 이르게 한 원청 대표이사가 징역 1년의 실형을 선고받았다. “산재사망은 기업에 의한 살인이다”라는 구호를 내세우며 산재사망에 대한 원청 대기업과 경영책임자의 책임을 강조했던 지난 시일의 노력이 실낱같은 빛을 내려보냈다. 하지만 딱 여기까지였다. <2022시민건강실록> 노동자건강 편 논평에 쓴 다음과 같은 말은 생각보다도 더 빠르게 우리에게 다가왔다.

*“노동자 건강과 관련된 법제도 개선과 인식은 지난 몇 년간 급격하게 변화해온 만큼 2022년 시작된 전반적인 후퇴가 더 강하게 느껴질 것으로 예상된다. 또한 이태원 참사에 대한 조롱과 혐오가 시대의 분위기에 맞춰 공론장에 퍼지듯 그간 노동자와 시민의 안전과 건강이라는 절대적 가치에 대한 우리의 믿음에 대한 혐오와 조롱이 그간 숨죽이고 있었던 기업과 보수 정치인, 인플루언서들에게서 언제 다시 돌아올지 모른다.”*

“83만 영세기업 사장들을 교도소 담장 위 걷게 하는 게 정치냐”(조선일보 2024.01.25), “산재보험금 6억 타낸 ‘사지장애 환자’, 담배 떨어지자 휠체어에서 ‘벌떡’”(조선일보 2023.10.26) 2024년 1월 27일 중대재해처벌법 50인(억) 미만 사업장 적용과 “산재카르텔”을 언급하며 산재보험 제도 전반을 공격하는 윤석열 정부와 정치권 그리고 재계와 보수경제지의 행태는 더욱더 노골화되었다. 그 사이 폭염에서 일하던 마트노동자, 학교급식을 책임지는 노동자의 폐암 그리고 법·제도의 변화에도 여전히 떨어져, 끼여서 노동자가 사망했다. 용산과 여의도, 사장님들이 그 어느 때보다 노동자 건강과 관련된 법·제도에 대해 소리높여 이야기했던 23년, 그 사이에서 위험을 오로지 홀로 책임져야하는 노동자들의 목소리는 거의 들을 수 없었다.

#### 자신의 책임을 지우려는 정부와 재계, 악마화된 산재노동자

‘정치’가 아닌 검사 대통령의 ‘수사’가 노동자 건강에 더 깊숙이 닿은 한 해였다. 수사기관의 칼날로 화물연대를 ‘진압’했다고 믿는 윤석열식 법치주의가 건설노조에 대한 “건폭”몰이를 넘어 중대재해처벌법 50인(억) 미만 사업장 적용과 같은 안전보건법령과 고용보험, 산재보험 등 노동자의 최소한의 사회보장제도에 대한 전방위적 공격으로 나타난 한 해였다. 그 공격이 노리



고 있는 것은 기업과 정부의 노동자 건강과 안전에 대한 책임을 모면하고 노동자에게 돌리는 것이었다. 중대재해처벌법과 산재보험을 중심으로 지난 몇 년간 정부와 기업의 책임을 강조하던 사회 흐름을 노동자 책임으로 돌리려는 경향을 살펴보고자 한다.

**1) 14건의 선고, 1건의 실행, 법은 만들어졌지만 죽음을 막을 순 없었다**

지난 몇 년간처럼 2023년 역시 노동자 건강과 관련해 사회가 가장 관심을 가졌던 것은 중대재해처벌법이다. 2022년 1월 27일 50인(역) 이상 사업장을 대상으로 시행된 중대재해처벌법의 ‘위헌성’ 논란은 2023년 11월 3일 창원지법이 두성산업 측이 2022년 10월 제기한 위헌법률심판제청을 기각함으로써 힘을 잃었다. 위헌성 논란이 종지부를 찍자 연이어 그동안 정지된 중대재해처벌법 재판결과가 나오기 시작했다. 하지만 중대재해처벌법에 대한 과도한 공포마케팅과 다른 재판 결과가 나왔다. 2024년 2월 7일까지 중대재해처벌법으로 선고된 사건은 총 14건이다. 이 중 실행은 1건 나머지 13건은 집행유예가 선고되었다(〈표 1〉 참조).<sup>13)14)</sup>

**원·하청 선고형량 비교** 자료 : 매일노동뉴스

업체명	원청 대표 형량(법인)	하청 형량(법인)
은유파트너스	징역 1년6개월에 집유 3년 (벌금 3천만원) <b>1심 확정</b>	현장소장 징역 8개월에 집유 2년 (벌금 1천만원) <b>1심 확정</b>
한국제강	징역 1년 법정구속 (벌금 1억원) <b>상고심 확정</b>	대표 징역 6개월에 집유 2년 (-)
시너지건설	징역 1년에 집유 3년 (벌금 5천만원)	대표 징역 6개월에 집유 2년 (벌금 700만원)
만덕건설	징역 1년에 집유 2년(벌금 5천만원)	현장소장 징역 10개월에 집유 2년 (벌금 1천만원)
건륭건설	징역 1년6개월에 집유 3년 (벌금 2천만원)	작업반장 금고 1년에 집유 2년 (벌금 1천500만원)
국제경보산업	징역 8개월에 집유 2년 (벌금 3천만원)	-
제동종합건설	징역 1년2개월에 집유 3년 (벌금 8천만원)	-
두성산업	징역 1년에 집유 3년 (벌금 2천만원)	-
정안철강	징역 1년에 집유 2년 (벌금 7천만원)	-
홍성건설	징역 1년에 집유 2년 (벌금 8천만원)	대표 징역 8개월에 집유 1년 (벌금 800만원)
제효	징역 1년에 집유 2년 (벌금 5천만원)	-
성무건설	징역 6개월에 집유 1년 (벌금 5천만원)	대표 징역 4개월에 집유 1년 (벌금 500만원)
삼성포장	징역 1년2개월에 집유 2년 (벌금 8천만원)	-

〈표 1〉 중대재해처벌법 시행 이후 선고

13) 매일노동뉴스 24.02.01 [중대재해처벌법 시행 2년 ②] ‘후진국형 재해’ 대부분, 법원은 “피해자 과실”  
 14) 중대재해처벌법 14호 판결 : 원청 LDS산업개발 대표 김인선 징역 1년 집행유예 2년, 원청 법인 벌금 8천만원.  
 하청 IS중공업 현장소장 징역 5개월 집행유예 2년, 하청 법인 벌금 1500만원

대부분 중대재해처벌법에 따른 하한형인 1년에 가까운 선고를 받았고, 그마저도 집행유예였다. 판결뿐만이 아니다. 중대재해처벌법에 따른 기소도 2023년 12월 31일 기준 총 33건에 불과하다. 수사의 대가 검찰대통령 윤석열 정부의 손길은 중대재해를 일으킨 기업에게는 향하지 않고 있다. 그러다 보니 ‘처벌’로는 중대재해를 막을 수 없었다던 윤석열 정부와 보수경제지의 논의와 다르게 중대재해처벌법으로 인한 처벌은 거의 이뤄지지 않았다. 법률은 있지만 제대로 적용되지 않고 있는 사이 2023년 9월까지 590명의 노동자가 산재사고로 사망했다. 전년 동기 대비 42명이 감소했지만 최근 경기가 좋지 않은 건설업에서 줄어든 37명의 사고사망자 수치를 제외하면 거의 줄어들지 않은 것으로 봐도 무방하다.

한국경제

# “일하기 바쁜데, 중대 ... 뭐요?” 영세 추가공업체 ‘날벼락’

2024년 1월 25일 (6면) (경제)

☑️ 소상공인 적용 '대혼란'

“칼질하기도 바쁜데 어떻게 안전관리 기준을 다 맞추니까. 안전관리자는 고사하고 안전교육을 받은 사람도 없는데..”

25일 서울 마장동 축산시장에서 만난 D축산 대표는 확대 시행이 결정된 중대재해처벌법에 대해 “아무 준비가 돼 있지 않다”며 “날벼락을 맞은 꼴”이라고 목소리를 높였다. 그는 “다들 베테랑 직원이지만 날카로운 칼이나 쇠톱 등을 다루다 까딱하면 사고가 날 수 있다”며 “상처가 깊으면 내가 구속될 수도 있다”는데 그럼 끝장 폐업하라는 얘기야..”고 분통을 터뜨렸다. 인근 G축산 대표는 “도축하라. 손님맞으랴 종일 정신없는데 10개 넘는 안전 관련 서류를 어떻게 작성하라는 건지 막막하다”고 하소연했다.

5인 이상 50인 미만 사업장에 대한 중대재해법 시행을 2년간 유예해달라는 중소기업계의 호소를 야당이 이날 끝내 거부하면서 산업현장 혼란이 본격화할 조짐이다. 상당수 영세 기업과 식당·PC방 등을 운영하는 소상공인은 법 적용 대상에 포함됐는지조차 모르는 경우가 많아 역울한 사례가 속출할 것이라 우려도 크다.

◆“작성할 서류만 산데미” 사장이나 대표가 영업과 생산, 안전관리까지 도맡아야 하는 영세 중소기업과 소상공인들은 까다로운 서류 작성

산재사고 사망자 발생 추이 (단위명)



자신들이 법 대상인지도 몰라 칼·쇠톱 다루다 까딱하면 다쳐 사업주 구속되면 문닫으란 얘기

10개 넘는 안전서류 준비 ‘막막’ 공동안전관리자 지원도 먼 얘기

등 각종 의무 사항을 이행하기 어렵다고 입을 모은다. 중대재해 사고가 발생하면 관할 고용노동청의 조사가 시작된다. 사고 현장 점검은 물론 안전 점검 관련 서류를 모두 조사하게 된다. 저장현 중소기업중앙회 인력정책실장은 “처벌 기준이 되는 경영진의 사고 예방 노력은 결국 서류 점검으로 확인할 수밖에 없을 것”이라고 지적했다.

중대재해법에 따르면 ‘위험성 평가’를 비롯해 ‘중대산업재해 대비 매뉴얼 마련’ 등 10여 개의 서류를 작성해야 한다. 중소기업계는 이런 서류작업을 담당할 직원을 지정하는 일도 버거운 형



서울 마장동 축산시장에 있는 한 육가공업체에서 직원들이 고기 분류 작업을 하고 있다. 축산시장에 있는 상당수 육가공업체는 사내 근로자가 5명이 넘어 당장 27일부터 중대재해처벌법을 적용받게 된다.

편이라고 토로한다. 경기 안산의 소규모 제조업체 관계자는 “솔직히 공장에서 일하는 인력은 대부분 현장 직원인데다 학력 수준이 높은 편이 아니어서 서류 작성 업무를 맡길 사람이 없다”며 “이런 현실을 알고도 법을 적용하겠다는 것이냐”고 비판했다.

건물 기둥 사면 제작업체 관계자는 “이미 중대재해법 적용을 받고 있는 50인 이상 업체도 현장에 있어야 할 안전관리 요원이 거의 대부분의 시간을 서류만 만지고 있다”며 “과도한 ‘페이퍼 워크’ 부담을 주면서 사고를 줄이려는 건 난센스에 가깝다”고 지적했다.

◆정부 대응 부족도 문제 27일부터 중대재해법이 적용될 5인 이상 50인 미만 사업장은 83만7120개에 이른다. 이미 법이 적용되고 있는 50인 이상 사업장(8만9000여 개)의 10배에 달하는데도 정부 지원책은 미흡하다는 평가가 나온다. 안전관리 자격자를 채용하기 어려운 소규모 사업장의 안전관리 역량을 강화하겠다는 취지로 마련된 공동안전관리자 지원 제도가 대표적이다. 각 업종과 지역 산업단지의 중소기업을 묶어 공동 관리하는 방식이다. 한 중소기업 컨설팅업체 대표는 “공동안전관리자를 위한 예산은 편성

돼 있지만 관련 인력 부족에 안전관리자 모집도 아직 안 된 상황”이라며 “법 확대 시행이 코앞인데 중소기업이 해택을 보려면 몇 달 기다려야 할 것 같다”고 말했다.

지난해 2월부터 시작된 안전보건관리체계 구축 컨설팅을 진행한 사업장도 2만 개를 넘지 않는 데다 컨설팅의 수준도 기대 이하라는 게 업계의 중론이다. 한 제조업체 관계자는 “무상으로 컨설팅을 해준다고 해서 받아봤는데 형편 없는 수준이었다”며 “이런 식의 요식행위로 안전사고가 줄지 의문”이라고 지적했다. 이정은 총기산업기자/김동주 기자

(23·01·19·3cm)

〈그림 1〉 한국경제, 2024년 1월 25일자 지면A5

중대재해처벌법이 솜방망이 처벌로 전락하고, 다시금 노동자가 계속해서 사망하는 와중에 중대재해처벌법이 2023년 말부터 메인뉴스에 본격적으로 등장하기 시작했다. 정부와 여당이 중대재해처벌법 50인(역) 미만 사업장 시행을 불과 4개월 앞두고 그것을 연장하려는 개악안을 발의했기 때문이다. 윤석열 대통령은 2024년 1월 16일 국무회의에서 중대재해처벌법 50인 미만 사업장 적용유예 연장 법안의 통과를 촉구하며 “중대재해처벌법이 50인 미만 사업장에

적용되면 중소기업이 존속하기 어려워질 것”이라며 우려를 전했고, 이정식 고용노동부 장관은 2024년 1월 24일 국토교통부, 중소벤처기업부 장관을 양 옆에 세우고 ‘간곡히’ ‘머리 숙여’ 800만 명 노동자의 고용과 일자리를 위해 법 시행을 미루자고 했다. 보수 언론도 발맞춰 중대재해처벌법에 대한 말도 안 되는 언론보도를 쏟아내기 시작했다. 산재사망이 거의 없는 빵집과 축산가공업체 사장들을 거론하며 50인(역) 미만 사업장에 대한 법 적용이 소상공인을 범법자로 만들고, 800만 일자리가 날아간다고 하는 허위 날조 사기극이 묻지도 따지지도 않고 쏟아졌다. 심지어 경총 회장은 이 법으로 외국기업이 철수한다는 주장까지 했다.

하지만 중대재해처벌법에 대한 공포마케팅에도 불구하고 민주노총이 전문기관에 의뢰해 실시한 여론조사에서 시민의 71%가 50인 미만 사업장 적용유예 연장에 반대했다. 경제지인 서울경제가 의뢰한 조사에서도 국민의 68%가 중대재해처벌법의 50인 미만 사업장의 유예 없는 적용에 동의하였고, 보수층에서도 51%가 찬성했다. 국가인권위원회도 적용유예 연장은 “근로자의 건강하게 일할 권리에 부합하지 않는다”며 반대하는 입장을 국회에 제출했다. 결국 정부와 국민의힘, 재계와 보수경제지의 열망에도 불구하고 2024년 1월 27일 중대재해처벌법은 5인 이상 모든 사업장에 시행되었다.

하지만 국민의힘은 22대 총선 이후 법률안을 개정하겠다고 여전히 포기하지 않고 있다. 최종적으로 국민의힘과의 50인(역) 미만 중대재해처벌법 적용 유예 연장 협상을 지속했던 민주당 역시 시종일관 중대재해처벌법에 대한 명확한 입장을 내세우지 않았다. 중대재해처벌법은 제정되었지만 작동하지 않은 한 해였다. 중소기업을 핑계로 중대재해처벌법은 더욱 더 약화되었고 산재사망을 그다지 줄지 않았다. 더욱이 2024년 그 법 자체도 위험한 상황이다.

## 2) “산재 나이롱환자”와 “산재 카르텔”이 이야기해주지 않은 것<sup>15)</sup>

“시럽급여” 운운하며 고용보험 제도를 공격하던 윤석열 검사 정부의 ‘수사망’이 산재보험에 닿기 시작했다. 조선일보의 자극적인 나이롱 환자 보도 이후 그에 발맞춘 것인지 이미 의도된 것인지 2023년 11월 1일 근로복지공단 특정감사에 돌입했다. 이후 전태일 53주기인 2023년 11월 13일 대통령실은 “전 정부의 고의적 방기로 조 단위 혈세가 줄줄 새고 있는 정황을 포착했다”며 국민의힘이 국정감사에서 규정한 ‘산재 카르텔’ 논의를 확장해나갔다. 여당과 보수일간지, 대통령실이 띄운 윤은 12월 20일 고용노동부 「산재보험 제도 특정감사 중간결과」 발표에서 그 실체를 드러냈다. 산재보험 부정수급으로 산재기금의 재정건정성이 악화된다며 고작

15) 해당 부분은 매일노동뉴스에 필자가 기고한 “거꾸로 가는 노동부의 산재 행정 ③] 문제는 부정수급이 아니라 은폐된 산재”를 인용, 추가하여 작성했다.



117건, 60억원의 부정수급 사례를 증거로 내놓았다. 고용노동부에 따르면 2023년 말 기준 산재보험기금은 250,855억에 달한다.

큰 성과 없는 “산재 나이롱 환자”, “산재 카르텔” 잡기에 여당, 대통령실, 보수 언론까지 나선 것은 왜일까? 그것은 바로 산재보험료에 대한 기업의 부담을 줄여주기 위함이다. 그 의심은 바로 결과로 나타났다. 12월 22일 2024년 산재보험료율을 3년 만에 0.06% 내린 1.47%로 확정했다. 산재보험료는 2018년 1.8%로 오른 후 계속해서 낮아져 왔다. 2024년 산재보험료 인하를 발표한 후 이성희 고용노동부 차관은 “산재 기금의 재정 건정성을 충분히 고려해 결정한 것”이라며 “불확실한 경제 여건에서 기업의 보험료 부담을 다소나마 덜어줄 것으로 기대한다”고 밝혔다. 산재 나이롱 환자와 산재 카르텔로 돈이 줄줄 새 다수의 시민이 피해를 보고 있다는 주장과 달리 보험료를 내려줄 정도로 산재보험기금은 안정화되어 있다.

산재 카르텔, 산재 나이롱 환자를 운운하는 정부의 말과 달리 노동자들이 산재보험을 부정하고, 과도하게 이용하고 있다는 것은 실제 산재보험 이용현황과 거리가 먼 이야기다. 국민건강보험공단이 확인한 산업재해 은폐 및 미신고 적발 건수는 2019년부터 2022년까지 총 156,539건에 달한다. 2022년 51,800건으로 최대 건수를 기록했고(용혜인 의원실), 2022년 기준 2022년 8월까지 9개월 동안 4,450명의 노동자가 업무상 재해를 당했음에도 산재보험을 이용하지 못했다(한정애 의원실).

장기요양환자에 대한 노동부의 문제 제기도 문제다. 노동부는 산재보험을 오래 이용하는 노동자들이 문제를 일으키는 것처럼 이야기했지만 사실은 그 반대다. 산재보험이 장기간 치료가 필요한 노동자들이 주로 이용할 수밖에 없도록 노동부가 제도의 문턱을 만들어놨기 때문이다. 한겨레21과 노동건강연대가 2014년부터 2019년 7월까지 ‘건보 산재은폐 환수자료’를 확인한 결과 환수금액의 98.4%가 3개월 이하의 요양이 필요한 사람들이었다. 해당 자료와 유사한 시기인 「2018년 산업재해 현황분석」에 따르면 전체 재해자 중 3개월 이상의 요양이 필요한 재해자는 57.9%에 달한다. 일상적인 산재를 제도에서 배척하니 재해를 만들어낸 원인이 개선되지 않아 더 큰 재해로 이어지고, 큰 재해를 당해야만 겨우 산재보험 승인이 가능하니 장기요양 환자의 비중이 커질 수밖에 없다. 원인을 만든 당사자가 책임을 노동자에게 전가하고 있는 것이다.

정부가 잡아야 하는 도둑은 따로 있다. 하지만 2019년부터 2022년까지 고용노동부가 산업재해를 은폐해 처벌한 건수는 41건, 산업재해를 신고하지 않아 처벌한 건수는 3,805건에 불과하다. 정부가 방관하고 있는 동안 2017년부터 2022년 8월까지 반복적으로 산재를 은폐한 기업은 2,032건, 또 다른 기업은 1,785건을 건강보험으로 처리한 일(한정애 의원실)이 생

졌고, 2022년 한 해에만 산재가 줄어들었다며 기업에게 7,500억을 돌려줬다. 뿌리 뽑아야 하는 것은 산재를 일으키고 산재를 숨기는 ‘기업’이다. 기금이 줄어든다면 그것은 산재보험을 최소한으로만 이용하는 노동자가 아니라 산재를 숨기고 보험료를 다시 타가는 기업 때문이다.

이정식 노동부장관은 브리핑에서 산재보험의 역할을 재해노동자와 가족의 생존권을 보장하는 최소한의 사회안전망이라는 사회보장의 목적보다 “업무상 재해를 당한 근로자를 위한 사업주의 손해배상”을 먼저 거론했다. 산재보험을 이용하는 노동자들이 증가하자 기금을 내는 기업의 아우성을 받아들여 몇 안 되는 부정수급을 말하며 ‘기업 손해사정사’ 역할을 자임한 것이다. 하지만 산재보험은 기업이 재해노동자에게 시혜적인 보상을 하기 위해 만든 제도가 아니다. 국가와 사회가 작업장에서 발생할 수밖에 없는 노동자의 위험에서 노동자와 그 가족의 생존권을 보장하기 위해 최소한의 사회안전망을 제공하는 ‘공적 보험’이 산재보험이다.

정부가 사회보장기본법이 규정한 사회보장급여의 수준 향상을 위해 노력해야 하는 의무를 저버린 사이 산재보험은 아프고 병에 걸린 노동자의 노력으로 조금씩 나아졌다. 재해노동자를 범 죄자 취급하는 것이 아니라 아픈데도 참고 일하는 노동자들에게 산재보험이 다가갈 때 “공정과 상식에 맞게 운영되는” 산재보험이 비로소 이뤄질 것이다.

### 3.2. 논평

노동자 건강을 규정하는 모든 것이 2022년보다 더 나빠졌다. 물가상승률은 임금 상승을 웃돌고, 노동자의 사회보장체계는 기업의 입맛에 맞춰 노동자의 부담을 늘리는 방향으로 개편되고 있다. 가장 낮은 위치에서 일하는 여성, 이주, 청년 노동자의 건강의 우선순위는 기업의 경영행위를 우선시하는 정부 앞에서 뒷순위로 밀려났다. 선거의 해라지만 더 나은 가치와 정책이 공론장에서 논의되지 않는다. 하지만 매년 몇 년간 시민건강실록 논평을 마무리했던 ‘절망의 분위기’를 지워보려 한다. 우리가 얻은 것도 있는 해였다.

2023년 12월 5일 국회 환경노동위원회 회의장에서 “장기간의 재해조사 및 상당한 증명책임으로부터 재해근로자 및 그 유족의 부담을 경감하기 위해 재해조사 기한 설정, 산재급여 선 지급제도 도입, 의사 등의 산재신고 제도 도입 등을 규정하고 있는 「산업재해보상보험법 일부개정법률안」에 대한 전문가 및 관련 이해관계자의 의견을 청취”하는 공청회가 개최됐다. 직업병으로 오랜 시간 고통받지만 근로복지공단의 불필요한 역학조사 등의 절차로 인해 산재보험을 통해 적절한 치료와 생계유지를 보장받지 못하는 노동자들을 위한 자리였다. 대안이 없었던 것은 아니었다. 십수년간 산재보험을 넓히고자 하는 노력과 대안은 있었지만 아주 느린 속도로

조금씩 넓어져 왔던 틈새를 조금씩 벌리는 산재노동자와 관련 시민사회단체, 전문가들이 작지만 희망을 이야기할 수 있는 법을 제안했고 그 희망을 이야기할 수 있는 공적인 자리를 만들어냈다. 산재노동자들의 몸과 목소리로 이뤄낸 결과다.

2024년 1월 27일부터 5인 이상 사업장에 중대재해처벌법이 전면 적용된다. 중대재해처벌법이 산재사망 문제를 단시일 내 해결할 수 있는 법이라고 생각하지는 않는다. 노동안전을 규율하는 법·제도의 측면이 중요하긴 하지만 실제 불평등한 노동시장과 사회 속에서 발생하는 산재사망 문제가 노동안전보건 관련 법·제도로만 해결할 수 없는 것은 명확하기 때문이다. 하지만 우리가 기업살인법 혹은 중대재해처벌법 제정 ‘운동’이라고 불렀던 운동은 우리가 해결할 수 있는 사회문제로 산재사망 문제를 끌어올렸다는 점에서 법 제정과 시행 외적으로 더 크게 작용했다. 최근 중대재처벌법에 대한 극심한 공포마케팅에도 불구하고 여론조사에서 시민들이 중대재해처벌법을 과반수 이상이 지지한 것이 그 반증이다. 그리고 비록 민주당이 거래 대상으로 삼았지만 그간 노동·시민사회가 이야기한 산업안전보건청 설립 논의도 긍정적이다.

에른스트 블로흐는 『희망의 원리』에서 희망의 정서는 마음을 넓혀주며, 희망을 찾으려는 작업은 이 세상에 도움을 주는 무엇을 세상 속에서 발견해 낸다고 이야기했다. 일하다 아픈 노동자를 나이롱 환자라 부르고, 더 작은 사업장에서 일하는 노동자들은 더 많이 죽고, 그것을 예방할 수 없음에도 노동자에게 더 오래 일해야 한다고 말하는 사회가 몇 년간 더 지속되는 것을 경험해야 할 수도 있지만 당분간 절망이라는 공포와 두려움보다는 희망을 찾으려는 작업이 우리에게 필요한 시기다.

## 4. 사회적 재난이 된 전세사기 · 깡통전세

### 4.1. 주요 동향

#### 1) 당신의 잘못이 아닙니다.

작년(2023년) 2월 28일, 인천 미추홀구의 한 빌라에서 30대 후반 A씨가 세상을 등졌다. 그가 세상을 등진 이유는 삶의 안식처여야 할 ‘집’이 감당할 수 없이 무거운 ‘짐’이 되었기 때문이다. 그는 2,700여 채의 집을 보유해 소위 ‘건축왕’이라 불린 건축업자와 바지 임대업자, 공인중개사 등으로 구성된 조직적인 전세사기 세력에 의한 피해자였다. 집이 경매로 넘어가 전세 보증금을 반환받지 못한 채 쫓겨날 위기에 놓였고, 은행으로부터 대출 연장도 불가하다는 통보를 받았다고 한다. 정부가 피해자에게 원스톱 지원 서비스를 제공하겠다고 만든 ‘전세사기 피해지원센터’를 방문해 대책을 문의했지만 보족한 방법을 찾지 못했다. 그가 삶을 마감하기 일주일 전 국회에서 관련 토론회가 열렸다. 토론회에 참석한 그는 손을 들어 정부 관계자에서 ‘쫓겨나지 않게 경·공매만이라도 중단시킬 방법은 없는지’ 물었고, 정부 관계자는 “현행 제도로는 방법이 없다.”라고 답했다. 결국 A씨는 ‘정부의 전세사기 대책이 굉장히 실망스럽고 더는 버티기 힘들다’, ‘이 문제를 꼭 해결했으면 좋겠다.’라는 내용의 유서를 남기고 세상을 떠났다.

그로부터 1개월여 만에 또 다른 희생자들의 부고가 날아왔다. 인천 남동 공단에서 일해 모은 목돈에 대출을 더해 전셋집에 들어간 20대 B씨는 경제적으로 독립해 너무 기뻐했다고 한다. 그런 그가 전세사기로 전 재산과 삶을 빼앗긴 후 가족에게 남긴 마지막 메시지가 “미안해요. 엄마, 2만 원만…”이었다고 한다. 연이어 발생한 또 다른 희생자 30대 C씨는 “제발 더 많은 죽음이 생기기 전에 해결해 주십시오. 저도 죽음으로 탄원합니다.”라는 유서를 남겼다. 그가 이 사회가 보낸 마지막 메시지는, 집 문에 붙인 “수도 요금이 체납입니다. 120번 확인 후 납부하세요. 미납 시 단수합니다.”라는 수도 요금 체납 고지 안내문이었다. 우리 사회가 그들에게 보낸 메시지가 참담하기만 하다. 그 후로도 언론에 보도된 것만 두 분이 더 우리 곁을 떠났다.

안타까운 죽음에 대해, 시민들은 “전세사기 피해, 당신의 잘못이 아닙니다”라고 하며 추모했다. 관련 피해자들이 피해 사실을 호소하고 상담받을 때마다 ‘애초에 잘 알아보고 계약했어야지?’, ‘근저당이 있는 집에 왜 들어갔느냐?’는 책임 추궁이 돌아왔다고 한다. 하지만 피해자들이 특별히 주의를 기울이지 않았다고 비난할 수 있을까? 피해자들은 국가가 공인한 중개사를 통해 계약했고, ‘근저당과 보증금을 합쳐도 이 정도는 안전하다. 요즘 근저당 없는 집이 어디

있냐?’는 중개사와 평가사의 말을 들었다. 목돈이 없으니 남들처럼 은행 대출을 받아 보증금도 마련했다. 여느 이들과 다르지 않게 따뜻한 물이 잘 나오는지, 보일러는 잘 작동되는지, 화장실 물은 잘 내려가는지를 확인했을 것이고, 설레는 마음으로 계약서 도장을 찍었을 것이다. 그런데도 정부와 소위 전문가들은 피해자의 미숙함이 원인인 듯 말했다. 절망하며 세상을 떠난 그들에게 시민들은 “당신의 잘못이 아닙니다”라고 응답했다.

전국의 피해자들은 기존의 법·제도의 보완만으로는 해결되지 않기에, 전세사기·깡통전세 문제를 사회적 재난으로 인정하며 접근하는 특별법 제정을 촉구했다. 국회 앞에서 농성하며 기자회견과 집회, 간담회와 토론회를 개최하며 목소리를 높였다. 피해자들의 연이은 부고가 잇따르면서 특별법 제정에 대한 사회적 여론도 높아지자, ‘전세사기는 사회적 재난이 아니다’라며 외면하던 정부와 여당이 마지못해 최소한의 내용으로 전세사기 특별법을 마련, 작년 6월 1일 ‘전세사기 피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법’이 제정되었다.

## 2) 사회적 재난이다 : 전세사기, 깡통전세, 역전세의 확산

전세사기는 다양한 유형으로 전개되고 있다. 조직적으로 다수의 전세 계약을 체결하고 보증금을 편취하는 무자본·갭투기 유형의 전세사기가 대표적이며, 담보 설정이나 채무 등으로 보증금을 반환할 능력이 없음에도 이를 속여 전세 계약을 체결해 보증금을 돌려주지 않는 고의적 미반환 유형 그리고 저당권 설정, 압류, 경매 진행 등 우선순위 권리를 숨기고 계약을 체결하거나 실소유자가 아닌 바지 임대인을 통해 계약을 체결해 보증금을 편취하는 사례 등 다양한 유형의 전세사기가 확산되고 있다. 이렇게 정부가 ‘사기’로 국한해 설정한 까다로운 조건에 부합해 전세사기 피해자로 인정된 세대만 1만 세대가 넘어섰다. KBS가 분석한 사기 조직 연계 악성 임대인 176명이 보유한 주택만도 약 2만 7천 채에 달한다. 전세‘사기’로만 국한해도 이미 사회적 재난 수준이다.

심각한 것은 세입자 보증금 미반환 문제가 전세사기로만 국한되지 않는다는 것이다. 조직적인 전세사기처럼 기망행위 등 사기죄가 성립되는 경우 외에도, 집값 하락에 따라 지급불능으로 경매나 압류 처분이 발생하는 깡통전세나 전셋값의 하락으로 임대인이 다음 세입자의 보증금만으로 이사 시점에 보증금을 제때 돌려주지 못하는 역전세 등의 위험 상황이 광범위하게 존재한다. 매매가보다 낮은 전세가로 계약했어도 매매가가 이보다 높은 비율로 하락하면 보증금 미반환 위험이 큰 깡통전세·역전세 문제가 발생하는 것이다. 지난 정부에서 지속된 주택가격 상승에 일부 가구가 무리하게 빚을 내 ‘영끌’로 집을 사고, 보증금 미반환 위험이 큰 깡통전세로 세를 살게 되면서 문제가 심각해지고 있다. 특히 미국 연준에 종속된 한국의 통화정책으로 인해

미국발 금리 인상 영향으로 우리나라 기준금리도 인상되면서, 2021년 하반기 이후 우리나라 주택시장은 거래량 급감, 주택가격 하락 등 급격한 변화를 겪고 있어, 깡통전세·역전세 문제는 더욱 심각해지고 있다.

국토부 실거래가 공개시스템 자료와 가계금융복지조사 데이터를 분석한 국토연구원의 보고서에 따르면 전세보증금을 제때 돌려받지 못할 위험에 처한 ‘보증금 반환 지연 가구’가 최소 24.1만 가구에서 최대 49.2만 가구이며, 온전히 보증금을 돌려받지 못하는 ‘보증금 미반환 위험 가구’는 최대 4.2만 가구로 추정했다. 임대인의 14.5~29.6%는 저축액과 대출 여력을 고려하더라도 보증금에 상당하는 금액 마련이 불가능하고, 계약상 보증금이 전세 시세보다 높은 역전세는 55.5%에 달하며, 보증금이 매매시세보다 높은 깡통전세는 5.1%에 달하는 것으로 분석했다. 특히, 시장 여건에 민감한 영향을 받기 때문에 특정 지역이나 주택 유형에서는 역전세와 깡통전세 문제가 더욱 심각하게 나타난다. 지역별로는 역전세의 경우 대구 중구(76.4%), 대구 남구(70.6%), 대구 달서구(69.6%), 대전 서구(62.3%), 대구 수성구(59.3%), 경기 과천시(56.7%) 순으로 높고, 깡통전세의 경우 전남 광양시(31.2%), 대구 달서구(26.6%), 대구 남구(24.8%), 대구 중구(23.9%), 대구 북구(17.9%), 전남 순천시(15.7%) 순으로 높은 비중을 차지했다. 주택유형별로는 아파트에서 역전세 비중이 높게 나타나고, 연립·다세대주택에서 깡통전세 비중이 높게 나타났다.<sup>16)</sup>

깡통전세의 위험 정도는 매매가격 대비 전세가격 비율인 ‘전세가율’을 통해서도 확인된다. 실거래가를 통해 전세가율을 분석한 한국도시연구소의 자료에 따르면, 전국 연립·다세대주택의 전세가율은 2023년 상반기에는 89.8%에 달하고, 강원(112.5%), 전북(112.1%), 경남(108.2%), 경북(100.8%) 등 4개 시도에서 100%를 초과하는 것으로 나타났다. 상대적으로 아파트의 전세가율은 76.2%로 연립·다세대보다 낮지만, 전북(89.3%), 경북(89.2%), 충북(87.3%), 충남(87.2%)에서 90%에 근접해 높게 나타났다. 전국의 전체 공동주택(연립다세대·아파트)의 전세가율이 80% 이상인 공공주택 단지 비율은 2023년 상반기 20.4%로 경북(53.5%), 전북(46.2%), 충북(45.6%)에서 전체 공동주택의 45% 이상이 전세가율 80%를 넘어, 보증금 미반환 위험 전세로 분석되었다. 전세가율이 80% 이상인 공동주택 단지 비율이 가장 높은 시군구 10개를 수도권과 비수도권으로 나누어 보면, 수도권은 경기 이천시(53.0%), 경기 가평군(47.4%), 경기 여주시(39.4%), 인천 미추홀구(36.1), 인천 강화군(35.7%) 순으로 높고, 비수도권은 전남 영암군(75.0%), 경북 포항시(72.8%), 경남 함안군(68.2%), 경남 사천시(68.1%), 전북 익산시(64.8%), 전남 목포시(64.1%), 경북 구미시(61.3%) 순으로 높다.<sup>17)</sup>

16) 국토연구원, 2023, 보증금 반환 지연 및 미반환 구조 이해와 임차인 불안 완화 방안 연구



〈표 2〉 전세가울 80% 이상 공동주택 단지 비율 상위 10곳 시군구(수도권·비수도권, 2023년 상반기)

(단위 : 개, %)

수도권 공동주택			비수도권 공동주택		
시군구	단지수	비율	시군구	단지수	비율
경기 이천시	168	53.0	전남 영암군	12	75.0
경기 가평군	19	47.4	경북 포항시	371	72.8
경기 여주시	71	39.4	경남 함안군	22	68.2
인천 미추홀구	341	36.1	경남 사천시	69	68.1
인천 강화군	14	35.7	전북 익산시	165	64.8
경기 안성시	134	33.6	전남 목포시	153	64.1
인천 동구	59	32.2	경북 구미시	326	61.3
경기 양평군	41	29.3	강원 홍천군	18	61.1
서울 강서구	458	28.4	전남 광양시	97	58.8
경기 파주시	359	25.6	전북 군산시	221	58.4

출처 : 한국도시연구소, 2023 / 자료 : 국토교통부, 실거래가 자료.

### 3) 예견된 사회적 재난 : ‘빛내서 집 사라’, ‘빛내서 세 살라’의 부메랑

전세사기·깡통전세 문제는 세입자를 보호하지 못하는 법·제도의 한계와 ‘빛내서 집 사라’, ‘빛내서 세 살라’는 정책이 만든 예견된 사회적 재난이다. ‘민법’에 대한 특례로 주택임대차를 보호하는 ‘주택임대차보호법’이 1981년 제정되어 개정되어오고 있지만 여전히 임대인 우위의 기울어진 운동장으로 설계되어 세입자의 권리는 미약하며, 문제가 발생하면 세입자가 책임을 떠안는 구조로 되어 있다.

2008년 이명박 정부에서 서민 주거 안정을 명목으로 도입한 전세자금대출 제도로 전세대출이 본격적으로 확대되기 시작했으며, 박근혜 정부의 ‘빛내서 집 사라’와 ‘빛내서 세 살라’ 정책으로 가계부채 증가를 동반했다. 문재인 정부와 윤석열 정부에서도 같은 기조로 대출 정책이 확대했다. 박근혜 정부 때 가계부채는 2013년 961조 원에서 2017년 1,370조 원으로 400조 원 이상 증가했고, 문재인 정부에서도 2022년 1,750조 원으로 380조 원 증가했다. 한국경제연구소의 보고서<sup>18)</sup>에 따르면 우리나라 가계부채에 전세보증금을 포함한 가계부채는 2021년 기준 약 3,000조에 육박하며 이는 GDP 대비 156.8%로 OECD 31개국 중 가장 높다.

가계부채 증가는 주택 구입자금대출과 전세자금대출을 합한 주택담보대출 증가와 관련이 있

17) 한국도시연구소, 2023a, 2023년 상반기 실거래가 분석을 통해 본 주거 정책의 현안과 과제

18) 한국경제연구소, 2023, 전세보증금을 포함한 가계부채 추정 및 시사점



는데, 주택담보대출은 박근혜 정부 때 514조 원에서 716조 원으로 200조 원 이상 증가했고, 문재인 정부에서 770조 원에서 985조 원으로 200조 원 이상 증가했다.

특히 2013년 박근혜 정부에서 ‘목돈 안 드는 전세’를 시행, 주택임대차보호법을 개정해 임차인이 전입신고를 하고 확정일자를 받으면 금융기관이 우선변제권을 승계할 수 있게 하면서 전세자금대출이 크게 증가했다. 또한 주택도시기금을 활용한 전세자금대출(버팀목대출) 정책을 청년·신혼부부를 중심으로 강화했으며, 문재인 정부에서도 청년·신혼부부에 대한 대출 지원을 지속 확대했다. 윤석열 정부 역시 청년 전용 버팀목대출 한도를 7천만 원에서 2억 원으로, 신혼부부 전용 버팀목대출 한도를 수도권외의 경우 2억 원에서 3억 원으로 확대했다. 이에 따라 전세자금 대출잔액은 2015년 20조 원에서 급격히 증가해 2020년 100조 원을 초과했고, 2023년 2분기에는 162조 원으로 확대되었다.

이처럼 대출 중심의 주거정책으로 세입자의 보증금이 임대인의 투기 자금으로 활용되면서 문제를 키웠고, 역대 정부는 이를 더 조장하는 대출 확대 정책으로 일관했다.

〈표 3〉 가계대출과 주택담보대출 변화(2011~2022년)

(단위 : 십억 원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
가계대출	905,944	960,580	1,025,076	1,137,953	1,269,808	1,369,837	1,446,628	1,504,882	1,633,591	1,757,065	1,749,813
주택담보대출	487,102	513,631	560,126	638,311	715,719	769,985	807,978	842,873	912,204	984,534	1,012,609
HF·기금대출	62,903	72,818	74,602	107,603	122,933	141,398	151,499	159,195	179,796	194,557	201,119
기타대출	418,842	446,948	464,950	499,642	554,089	599,852	638,651	662,009	721,387	772,531	737,205

출처 : 한국도시연구소, 2023b / 자료 : 한국은행, 경제통계시스템

#### 4) 잘못된 진단에 기반한 부실한 대책

전세사기를 넘어 깡통전세 문제는 일단 발생하면 해결이 어렵고 시간이 많이 소요되기 때문에 정부의 신속하면서도 체계적인 대응이 필요했지만, 윤석열 정부는 ‘깡통전세 문제의 전국·수도권 확산 가능성이 적다’라는 잘못된 진단으로 소극적으로 대응해 왔다.<sup>19)</sup>

윤석열 정부는 보증금 미반환 위험 전세(깡통전세)가 증가하는 구조적 문제를 방치한 채 ‘전세사기’로 규정하는 사법적 대응에 초점을 뒀고, 이후 이어지는 대책도 대응이 늦고 실효성이 부족했다. 집권 초기부터 임대차 3법<sup>20)</sup> 폐지를 기조로 위험 전세 증가 문제를 임대차 3법 탓

19) 2022년 7월 20일 발표한 정부의 ‘제3차 비상경제 민생회의-주거분야 민생안정 방안’에서 깡통전세·전세사기 문제는 전국·수도권에서는 전반적으로 양호하다고 진단함



으로 돌렸다. 특히 임대차법 시행 2년이 도래하는 2022년 8월 이후 임대인들이 보증금을 한꺼번에 올려 전세가격이 폭등하는 전세대란이 온다는 근거도 없는 잘못된 진단으로 오히려 다주택자에 대한 규제 완화와 임대차 신고제 위반에 대한 처벌 유예<sup>21)</sup>를 추진했다. 이는 결국 엉뚱한 진단과 처방이었고, 깡통전세의 전국적인 확대를 과소 진단해 적극적으로 대응하지 않았다.

문제가 사회적 재난 수준으로 확산하자 정부는 그제야 자가진단앱 구축, 전세보증금 반환보증 가입요건 강화, 전세피해지원센터 설치, 보증금 미반환 피해자에 대한 저리 긴급자금 대출, 전세사기 처벌 강화 등을 대책으로 발표했다. 전세사기 특별법을 제정한 이후로도 추가 대책을 발표했지만, 주요 내용은 대출 지원 확대로 여전히 ‘빚내서 빚 갚고’, ‘빚내서 또 세 살라’는 정책으로 일관했다.

제정된 ‘전세사기 특별법’도 반쪽짜리라고 비판받고 있다. 보증금 미반환의 다양한 원인과 양상에 대해 정부는 전세사기라는 매우 좁은 개념으로 접근했다. 애초 피해자들과 시민사회가 요구해 야당에서 발의한 법안은 그 명칭에서도 깡통전세를 포함한 보증금 미반환주택 임차인을 지원하는 법안이었으나<sup>22)</sup>, 정부·여당은 전세사기로만 국한해 ‘다수의 임차인 피해’, ‘보증금 미반환 의도를 의심할 상당한 이유’ 등 4가지 요건을 모두 충족해야 전세사기 피해자로 인정하고 있어, 사각지대가 지속 발생하고 있다. 특히, 세입자의 보증금 피해에 대해 일부라도 우선 구제하고 이후 회수하는 선구제·후회수의 ‘보증금 반환채권 공공매입’ 방안은 받아들이지 않았다. 채권 매입 공공기관이 피해자들의 보증금반환채권과 함께 부실채권으로 대부업체로 넘어간 금융기관 선순위채권을 한꺼번에 매입해 공공기관이 정리하면서 피해자들을 먼저 구제하고, 세입자들의 우선매수권을 공공이 양도받아 주택을 사들여 공공주택 및 환가 등으로 회수할 것을 요구했지만, 정부와 여당은 끝내 수용하지 않았다. 또한 제정 당시 6개월마다 보완 입법을 추진하기로 여야가 합의해, 작년 연말 채권 매입방안이 포함된 개정안이 야당 단독으로 국토교통위원회를 통과했지만, 현재 여당이 의장을 맡고 있는 법사위원회에서 안건으로 상정조차 되지 않고 있다.

20) 계약갱신청구권, 전·월세 인상률 상한제, 전월세 신고제

21) 임대차 신고제 위반(신고누락, 거짓신고)에 대한 과태료 부과를 1년 유예해 2023년 6월부터 시행 예정이었으나, 추가로 1년 더 유예함

22) 야당이 제안한 법안의 명칭은 ‘임대보증금 미반환주택 임차인 보호를 위한 특별법(심상정 의원 대표발의)’ / ‘주택임차인의 보증금 회수 및 주거안정 지원을 위한 특별법(조오섭 의원 대표발의)’으로, 전세사기로 국한하지 않고 보증금을 반환받지 못하는 깡통전세 피해자도 고려했음

## 4.2. 논평

전세제도는 1910년 조선총독부에서 발간한 ‘관습조사보고서’에서도 기록이 나올 정도로 기원이 오래되었는데, 전세의 확대는 1970년대 대규모 아파트 공급과 맞물려 있다. 아파트 분양권으로 엄청난 시세차익을 얻을 수 있었던 당시 은행의 대출제도는 기업 대출 중심이었다. 이러한 시기에 전세제도는 임대인이 임차인의 보증금을 아파트 투기 자금을 조달할 수 있는 무이자 사금융제도로 활용되며 확대되었다.

과도한 전세가율로 인한 세입자 고통이 증가하고, 전세사기와 깡통전세라는 위험이 상존하는 이 시점에 우리는 전세제도의 역설과 마주해야 한다. 전세가 월세보다 실질 주거비가 낮추는 등의 장점이 있지만 전세대출 증가가 투기의 자양분이 되어 집값과 전월세가를 올리는 역할을 했다는 불편한 진실을 인정하는 데에서 제도 개선이 시작될 수 있을 것이다.

이에 보증금이 깡투기 등에 악용되는 것을 방지하기 위해서는 금융에 대한 규제강화가 필수적이다. 임차보증금도 임대인이 상환해야 할 부채이다. 임대주택 소유자에 적용하는 DSR(총부채원리금상환비율)에 임차 가구의 보증금을 산입해 자기자본 없이 과도한 레버리지를 활용하는 깡투기를 규제하고, 전세자금대출 이용에서도 DSR을 적용해 과도한 대출을 규제해야 한다. 또한 전세가율을 제도적으로 규제하는 것도 필수적이다. 금융권 대출 시 주택 담보인정비율(LTV)은 70%로 규제하면서 세입자의 보증금을 임대인에게 빌려주는 전세에 대한 규제가 전혀 없는 현행 제도는 세입자의 주거안정을 위협하는 원인이 되고 있다. 세입자가 보증금을 회수하지 못하는 피해를 예방하기 위해서는 보증금을 주택가격의 최소한 60~70% 이하로만 책정할 수 있도록 규제해야 한다.

무엇보다 선구제·후회수의 보증금 채권매입 방안이 포함된 ‘전세사기 특별법’ 개정이 필요하다. 전세사기 피해 세입자들의 선구제를 위한 보증금 반환채권 공공매입은 혈세낭비와 사회적 합의를 운운하며 거부한 정부가, 빚으로 부실을 쌓아 올리면서도 성과급 잔치를 벌이며 이익을 사유화했던 금융사와 건설사들의 실패로 인한 부동산 PF 부실채권은 대규모 공적자금과 민간자금을 끌어들이 85조 규모의 유동성 프로그램을 통해 구제하겠다고 하고 있다.

대규모 개발과 부동산 금융의 부실로 인한 건설자본과 투기적 금융사의 손실을 또다시 우리에게 사회화하려는 현시점에, 우리는 전세사기·깡통전세 피해자들과 연대하며, 은행과 건설사 말고 사람을 살리라고 요구해야 한다.

## 5. 기후위기는 상수인가?

### 5.1. 주요 동향

극단적인 기후위기는 인간과 생태계의 안전을 위협한다. 2023년 11월30일부터 12월 12일까지 두바이에서 열린 COP28에서는 COP로는 처음으로 12월 3일을 세계보건기구(WHO)와 공동으로 ‘보건의 날’을 지정하고, 기후변화가 건강에 미치는 영향과 대응방안 등에 대하여 논의하였다<sup>23)</sup>. 기후와 건강이 연결되어 있다는 사실을 알리고, 글로벌 기후변화 의제에서 건강을 주류화하려는 목적이었다. 또한 앞서 나왔던 보고서들과 마찬가지로 기후변화의 건강영향을 다룬 <건강 및 기후변화에 관한 란셋 카운트다운 2023<sup>24)</sup>>은 기후변화의 돌이킬 수 없는 결과를 다루기 위해 건강중심 접근방식이 매우 시급하다는 점을 강조했다. 우리에게 더 많은 증거나 약속이 필요한 것이 아니라 더 많은 결단과 행동이 필요한 시점인 것은 더 말할 바 없다.

#### 1) ‘역사상 가장 더운 해’ ... 하지만 내년에 더 더울 것이다!

국제기후기구들은 올 해도 어김없이, 매년 악화되는 기후지표들을 발표했다. 세계기상기구(WMO)에 따르면 지난해 지구 연평균 기온은 14.98도로 역대 가장 따뜻한 해라는 기상기록을 새로 썼다<sup>25)</sup>. 유럽연합(EU)의7 기후변화 감시기구인 ‘코페르니쿠스 기후변화 서비스’(C3S)에 따르면, 2023년 여름은 기록상 1940년 이후 가장 더운 여름이었고, 전 지구적 폭염, 가뭄, 산불 등으로 산업화 이전보다 1.48도 상승하여 파리기후변화협약이 정한 1.5도 목표에 거의 근접했다(1.5도는 산업화 이전인 1850년~1900년 사이의 평균 기온 대비 상승억제 목표). 영국 BBC의 분석에 따르면, 심지어 2023년 9월까지의 86일은 1.5도를 넘었다<sup>26)</sup>. 한 해 동안 전체의 1/4에 해당하는 기간은 1.5도를 넘기고 있는 것이다. 심지어 11월 17일은 지구표면 온도가 일시적이기는 하나 관측 사상 처음으로 ‘기후변화 한계선’인 2.07도 넘게 오른 것으로 관측되기도 했다<sup>27)</sup>.

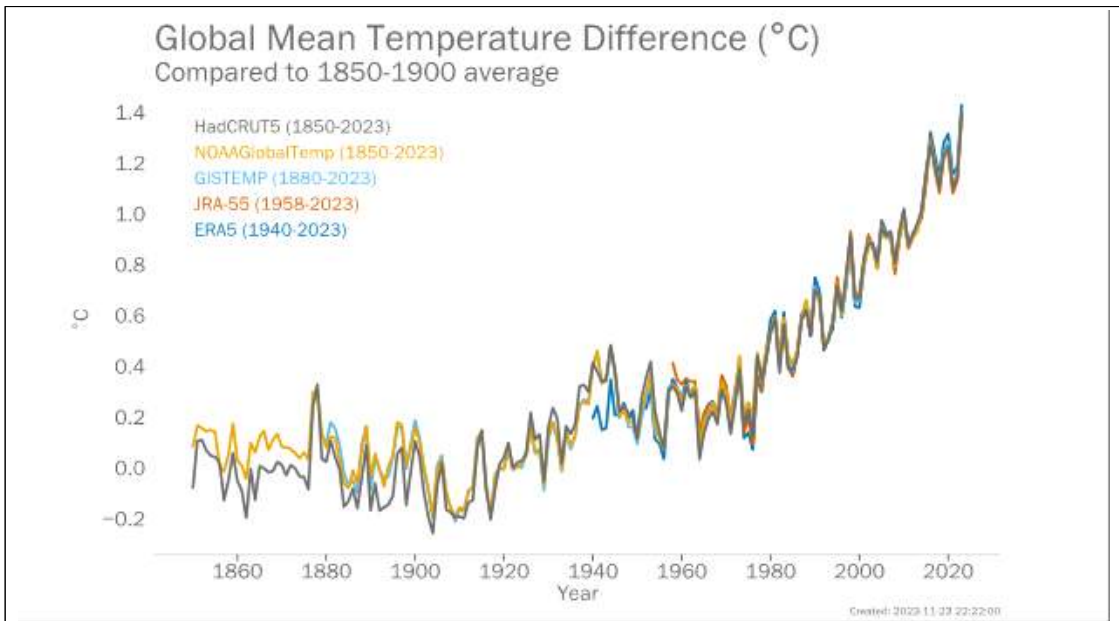
23) WHO. [COP28 Health Day](#).

24) Marina Romanello, Claudia di Napoli, Carole Green, Harry Kennard, Pete Lampard, Daniel Scamman et al. The 2023 report of the Lancet Countdown on health and climate change: the imperative for a health-centred response in a world facing irreversible harms. The Lancet. VOLUME 402, ISSUE 10419, P2346-2394, DECEMBER 16, 2023. DOI:[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(23\)01859-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)01859-7)

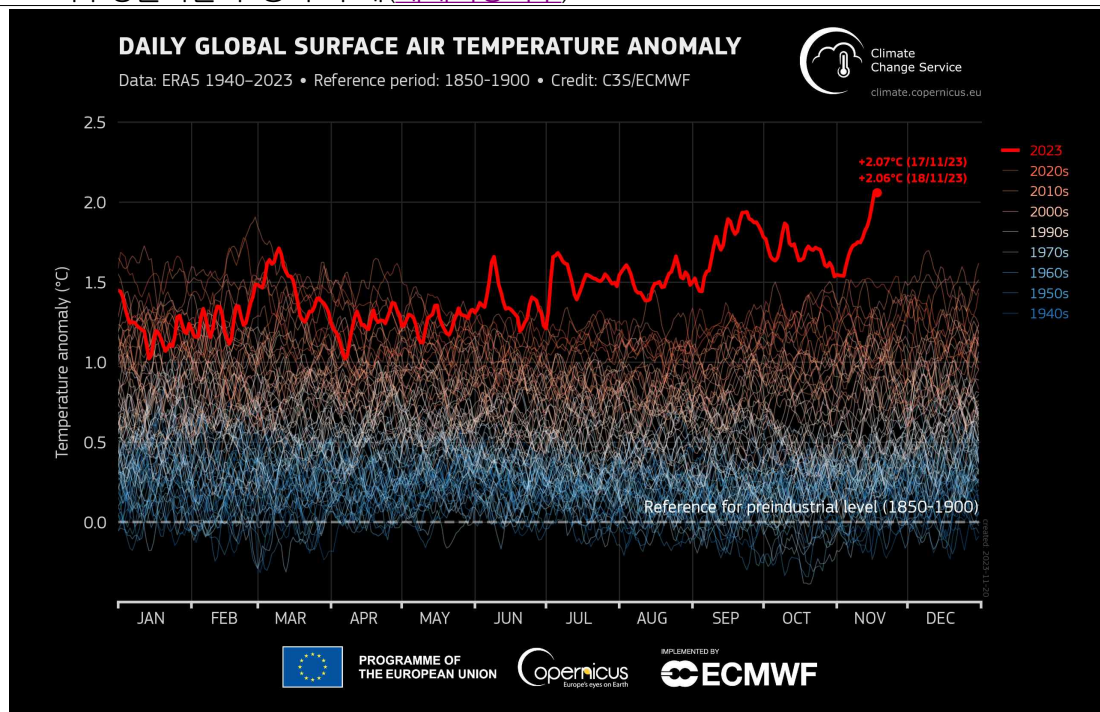
25) WMO (2023.11.30.) [2023 shatters climate records, with major impacts](#)

26) BBC뉴스(2023.10.7.) [기후변화: '기후 재앙'마지노선 1.5℃ 돌파 가능성 커졌다.](#)

27) 비전뉴스 (2023.11.22.). [11월 17일, 지구 평균 온도 2도 상승...기후변화 한계선 넘어섰다](#)



▲ 지구평균기온의 증가 추세(세계기상기구)



▲ 11월 17일 지구 평균 기온이 파리협정에서 정한 상한선인 섭씨 2도를 일시적으로 웃돌았다. (자료: [코페르니쿠스 기후변화 서비스](#) )

<그림 2> 지구 평균기온의 증가 추세

지구 평균기온 외에도 세계기상기구(WMO)에 따르면 모든 기후지표가 악화되고 있다. 세 가지 주요 온실가스(이산화탄소, 메탄, 아산화질소)의 관측농도는 최근 연도 중 사상 최고 수준

이었다. 해수면 상승률은 지속적인 해양온난화와 빙하 및 빙상의 용해로 인하여 위성기록 첫 10년(1993~2002)보다 두 번째 10년(2013~2022) 동안 2배 이상 높아졌다. 해수면 평균온도는 2023년 엘니뇨 현상으로 인해 전 세계의 해수면 온도가 1991~2020년 평균보다 0.51도나 급증했다. 해수면 온도 상승은 개체수 감소와 서식지 변화 등 생물다양성을 치명적으로 위협한다.

한국도 마찬가지로 더웠다. 기상청에 따르면, 우리나라 2023년도 연평균기온은 13.7도로 기상기록 기준시점으로 삼는 1973년 이후 51년 사이 가장 높았다. 폭염일(일 최고기온이 33도 이상인 날)과 열대야일(밤 최저기온이 25도 이상인 날)은 평년보다 3.2일과 1.6일 많아진 14.2일과 8.2일이었<sup>28)</sup>. 하지만 셀레스트 사울로 WMO 사무총장은 “엘니뇨가 보통 정점을 찍은 후 전 지구 온도에 가장 큰 영향을 미치는 것을 감안할 때 2024년은 더 더울 것으로 예상된다”고 말했다<sup>29)</sup>.

## 2) 기후재난

기록적인 가뭄, 폭염, 산불, 열대성 폭풍 같은 극한 날씨에 의한 생명과 생태계 파괴가 더 넓은 국가에서 일상적으로 발생하고 있다. 한국도 2023년 7월 전국적으로 집중호우가 내려 기상관측 이래 3번째에 꼽히는 강수량을 기록하였고, 전국적으로 사망 47명과 실종 2명 등 많은 인명피해와 재산피해가 발생했다<sup>30)</sup>. 특히 7월 13-15일 전국적으로 매우 많은 폭우가 내렸고, ‘극한호우’라는 긴급재난문자가 발송될 정도로 전에 없던 시간당 강수량(서울 동작구 신대방동 76.5mm)을 기록했다. 사흘에 걸쳐 500mm가 넘는 폭우가 퍼부은 충북 청주에서는 7월 15일 아침 오송읍 궁평제2지하차도에 미호강에서 범람한 물이 차면서, 버스 등 차량 16대가 침수되어 사망 14명의 인명사고가 발생했다<sup>31)</sup>. 같은 날 경북 북부의 예천, 영주, 봉화 등지에서는 집중호우와 그로 인한 산사태로 사망 15명, 실종 2명의 인명피해가 발생했다.

28) 연합뉴스 (2024.01.16.) [작년 한국도 지구도, 육지도 바다도 모두 '뜨거웠다'](#)

29) 경향신문 (2024.1.13.) [2023년 '역대 가장 더웠던 해'... '1.5도' 기후 마지노선 무너지기 직전](#)

30) 워터저널 (2023.8.1.) [2023년 집중호우 피해 현장](#)

6) 한겨레21(2023.7.20.) [오송 침수 사고 '인재' 증명하는 5가지 장면](#)



〈그림 3〉 2023년 한국 ‘극한호우’ 피해 장면

일년 내내 전세계적으로도 대규모 홍수, 열대 저기압, 극심한 더위와 가뭄 그로 인한 산불을 목도했다. 2023년 2월 브라질에서는 최대 축제기간에 남동부를 강타한 폭우가 관광객이 몰린 지역에 집중되며 80명의 사망 및 실종자가 발생했다. 같은 달 인도네시아 발리 남부에서 형성된 열대성 폭풍 ‘프레디’는 남인도양과 모잠비르크 왕복하다 아프리카 동남부에 상륙하여 말라위에서만 1200여명의 사망자를 포함 모두 1400여명의 희생자를 냈다. 9월 초에는 미국 서부 네바다주 사막에 폭풍우가 몰아쳐 버닝맨 참가자들 7만명이 사막에 고립되는 전례없는 재난이 발생했다. 같은 달 지중해 중동부 지역을 강타한 폭풍 ‘다니엘’로 리비아, 그리스, 튀르키예, 불가리아 등이 큰 피해를 입었고 특히 리비아 데르나 시에서는 상류에 있는 두 개의 노후화된 댐이 붕괴되면서 홍수가 발생하여, 1만 1천명 이상의 인명피해를 입었다. 특히 장기 내전과 열악한 인프라로 어려움을 겪고 있는 리비아는 국가적 취약성으로 인해 인도주의적 재앙에 직면했다. 봄부터 유럽지역은 다년간 지속된 가뭄이 심화되면서 심각한 물부족에 직면했다. 물부족과 폭염은 발트해, 영국, 스칸디나비아, 영국, 아일랜드, 스페인 및 독일 등 유럽 여러 지역의 농산물 수확량을 감소시켰고,<sup>32)</sup> 기록적 고온과 심각한 가뭄은 EU관측사상 최대 규모인 그리스 산불로 이어졌다. 5월 캐나다 앨버타와 미 서북부 지대로 변진 동시다발적 산불은 사람의 진화능력을 벗어났으며, 하와이지역의 가뭄의 영향으로 마우이섬에서도 최소 155명의 목숨을 앗아가는 대형 산불이 발생했다. 이런 초대형 자연재난들은 지역 공동체를 환경적, 경제적 붕괴 위기로 몰아넣고 있다.

32) EARTH-ORG (2023.12.21.) The State of the Global Climate in 2023: A Recap

	
<p>브라질 상파울루주 상 세바스티앙 주택가 (NEWS1 2023.2.20.)</p>	<p>리비아 데르나 지역 (경향신문 2023.9.13.)</p>
	
<p>그리스 동북부 산불 (전자신문 2023. 8.30)</p>	<p>미국 하와이 마우이 카운티 산불 (한겨레 2023.8. 18)</p>

〈그림 4〉 2023년 전세계 기후재난 현장

### 3) 식량가격 상승

농업전문가들은 강수패턴의 변화와 기온상승으로 세계의 많은 지역이 농작물 재배에 적당하지 않게 변화되어, 세계의 기아문제를 악화시킬 것이라고 예측한다. 시리아와 이란, 이라크 지역을 포함하는 티그리스강-유프라테스강 유역은 흔히 ‘비옥한 초승달 지대(Fertile Crescent)’라고 불렸지만, 지난 3년 동안 극심한 가뭄과 고온으로 인해 한 때 비옥했던 땅은 황폐해지고 농사를 지을 수 없게 되었다<sup>33)</sup>. 스페인 일부 지역은 지난 4월에 발생한 기록적인 가뭄으로 농업 및 산업용수는 물론 공공 정원의 관개 및 수영장 용수의 사용이 제한되었고, 극심한 기온으로 올리브유생산량은 절반 수준에 그치면서 가격이 지난 6월 이후 약 60% 급등했다<sup>34)</sup>. 5년 연속으로 우기에도 비가 내리지 않아 40년 만에 가장 건조한 기후를 기록했던 아프리카 뿔(Horn of Africa, 남수단, 수단, 소말리아, 에티오피아, 우간다, 케냐) 지역은 식료품 가격이 전년 대비 50%이상 상승하며 3천만 명에 달하는 사람들이 식량 불안과 생존의 위기를 겪고 있다.<sup>35)</sup> 기후위기 최전선에 있는 동아프리카는 전세계 탄소배출량 중 소말리아, 에티오피

33) Imperial College London (2023.11.9.) Climate change to blame for the devastating drought in Syria, Iraq and Iran

34) EARTH-ORG (2023.12.21.) The State of the Global Climate in 2023: A Recap

35) 옥스팜 (2023.4.27.) [동아프리카: 가뭄으로 2,760만명 기근 직면...“마지막 비는 5년 전”](#)

아, 케냐가 배출하는 양은 0.1%에 불과하지만, 가장 극단적인 기근을 맞고 있는 상황이다.

몇 해 동안 이어진 여름고온은 2023년에 아프리카, 유럽, 아시아, 미주 지역에서 코코아, 올리브오일, 쌀, 콩, 감자 등의 수확량을 크게 감소시켰는데, 기후위기의 영향이 더욱 심해지고 극한의 날씨가 더 자주 발생함으로써 농작물에 미치는 더욱 파괴적으로 나타날 수 있다. NASA의 연구에 따르면, 기후변화로 인해 기온이 높아져 섭씨 30도에서 옥수수 수확량은 급속하게 감소하는데, 전세계 옥수수 수확량이 2030년에 24% 감소할 수 있다고 한다.<sup>36)</sup>



〈그림 5〉 기록적인 가뭄과 토지 황폐화

UN식량농업기구(FAO)의 식량가격지수는 코로나19와 러시아의 우크라이나 침공 영향으로 2022년 4월 정점을 찍은 후 곡물과 육류 및 유제품 시장 전반에서 하락하는 추세이지만, 그래프에서 보다시피 여전히 높은 가격을 유지하고 있다. 게다가 설탕과 쌀은 엘니뇨 현상으로 인한 생산차질과 잠재적인 공급부족에 대한 우려로 무역을 제한하고 생산국 비축량이 늘어나 오히려 세계시장가격이 두 자릿수 상승을 보였다<sup>37)</sup>.

36) World Economic Forum(2024.2.12.) [Extreme weather is driving food prices higher. These 5 crops are facing the biggest impacts](#)

37) International Food Policy Research Institute (2023.12.4.) [Despite improved global market conditions, high food price inflation persists](#)





〈그림 6〉 국제 식량가격지수의 변동 추이

유럽중앙은행(European Central Bank)과 포츠담 기후영향연구소(Potsdam Institute for Climate Impact Research)의 보고서는 기후변화로 인해 이미 식량가격과 인플레이션 상승이 나타나고 있다고 분석했다. 아울러 2035년까지 연간 식량 인플레이션은 연간 0.92~3.23% 포인트, 소비자물가는 0.32~1.18% 포인트 증가할 것으로 전망했다.<sup>38)</sup> 가난한 국가에서 가격상승의 영향을 더 많이 느끼지만, 모든 국가가 기후에 의한 식품가격의 인플레이션을 경험하게 될 것이다.

한국에서도 2023년 봄부터 시작된 과일가격 상승은 2024년 2월 설명절을 앞두고 ‘사과가격이 전세계 1위’라는 뉴스가 나오기도 했다. 그러나 과일가격의 상승은 한국만의 현상은 아니었다. 많은 나라들이 코로나 19 이후 상품 수요는 증가했지만, 반면 생산비에 포함되는 우크라이나-러시아 전쟁으로 인한 비료가격 상승과 에너지 가격상승으로 소매가 상승을 경험했다. 게다가 극심한 기상현상으로 농작물 수확량 감소와 유통기한 단축과 손실을 상승에 따른 공급 부족도 중요한 원인이 된다. 미국의 과일가격 연간변동폭은 2020~2024년 동안 연평균 3.8%였는데, 2024년에만 73.4% 증가할 것으로 추정된다<sup>39)</sup>. 2022년 중국의 국내 과일 도매가격은 10년 만에 최고 수준이었다<sup>40)</sup>. 기후변화에 의한 농산물 작황부진과 가격 상승 대책으로, 한국정부는 2024년 1월에 발표한 <경제정책방향>에서 물가안정을 위해 ‘농축수산물에 대한 관세 면제 및 인하’를 통해 무관세·저관세 농산물 수입을 지속할 것이라고 밝혔다. 그러나 국제

38) ECB WPS 2821 (2023.11) The impact of global warming on inflation: averages, seasonality and extremes.

39) IBIS (2023.10.25.) [Price of Fruit](#)

40) Product Report (2022.4.18.) Domestic Fruit Prices Rising, Apples and Bananas Hit 10-Year Highs

분업에 의해 과일과 식품의 수입에 의존하던 국가들도 전세계적인 기후변화 영향으로 원산지의 수확량이 감소하면 산지국가에서 수출을 억제하고, 수입산 과일가격도 상승하기 때문에 자국의 물가에도 영향을 미치게 된다는 점에서, 이제 자본주의적 국제분업의 물품공급방식은 새로운 전략을 모색하지 않을 수 없게 되었다.

#### 4) 농민들의 트랙터 시위- 유럽 기후정책의 교훈

현재 전세계적인 기후위기 대응의 주된 방식은 탈탄소, 탈석유, 탈가스 같은 화석연료의 폐지, 에너지 공급 구조의 변경이다. 탈탄소를 목표로 하는 온실가스 배출량 저감을 위하여 석탄 화력발전소를 폐쇄하는 것이 대표적인 정책이다. 그 밖의 탈탄소정책은 전산업적 환경규제를 동반하는 기후환경정책으로 이어진다. 그러나 이 과정에서 기존의 관행을 바꾸면서 생존적 손실을 감수해야 하는 과도한 환경규제정책은 삶을 위협하는 것으로 여겨지면서 시민들의 반발에 직면한다.

그 대표적인 현상으로 2023년 11월 폴란드에서 시작된 트랙터시위가 2024년 2월까지 EU 27개 회원국 중에 덴마크, 에스토니아, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드를 제외한 22개국에서 농민들이 트랙터를 끌고 주요 도시 중심부로 진입하거나 고속도로 봉쇄에 나서는 트랙터 시위로 이어진 것을 들 수 있다. 처음 폴란드 농민들은 값싼 우크라이나 농산물에 항의하며 폴란드-우크라이나 국경을 트랙터로 막아섰던 것이 이후 인근의 헝가리, 루마니아 등 동유럽 국가로 확대되었다. 러시아의 우크라이나 침공 초기, 국제곡물가격 상승으로 이어져 문제로 간주되었으나 오히려 주변국에는 무관세의 우크라이나산 농산물이 대량 유통되면서 주변국 농민의 저항을 받았다. 이 점에서 아이러니한 상황이 된 것이다. 2024년 시작된 각국의 농민 시위의 원인은 EU의 '2040 기후목표'를 비롯한 정책부담에서 시작되었다고 분석하고 있다. EU집행위의 '자연복원법(NRL)'은 2030년까지 살충제 사용 50% 감축과 2050년까지 90%의 자연환경 복원을 골자로 한다. 이를 위해 농민들은 농경지의 4%의 휴경지로 남겨야 하고, 살충제 사용을 중단함으로써 생산량이 감소할 것을 우려하였다.<sup>41)</sup> EU최대 농업단체 코파-코게카(COPA-COGECA)가 EU 집행위의 2019년 '그린딜 계획'을 농업정책에서 하향식·징벌적 접근방식을 채택했다고 지적하였다. 독일농민협회(DBV)는 농업용 디젤 보조금 삭감조치에 대한 항의, 프랑스전국농민연맹(FNSEA)은 살충제 규제 폐지와 유류세 인상 취소 요구, 스페인 농업

41) EU가 메르코수르(MERCOSUR, 남미의 아르헨티나·브라질·파라과이·우루과이·베네수엘라 등으로 이뤄진 경제공동체)와의 자유무역협정(FTA) 체결에 박차를 가한다는 소식도 농민들의 분노에 기름을 끼얹었다. 살충제와 항생제 등이 자유로운 남미의 농산물과 환경규제를 받는 EU 농산물의 경쟁이 불공평하단 불만이 고조됐다.

계는 EU의 강도 높은 농업규제와 높은 생산비용, 낮은 농산물 가격으로 인한 농업지속성의 문제를 제기했다. 결국 유럽 각지에서 농민시위가 격화되자 EU 집행위는 1월 31일 우크라이나산 농산물에 대한 2가지 세이프가드(긴급수입제한조치), 최소 4%의 휴경지 의무화도 올 한해 한시적 면제, '2040 기후목표'에서 농업 분야의 탄소배출량 30% 감축 목표 제외, 살충제 사용 50% 감축 의무화 법안도 철회를 발표한다<sup>42)</sup>.

한편 그에 앞서 2023년 3월 네덜란드 선거에서 1당으로 부상한 신생정당 '농민시민운동(BBB)'은 친환경규제인 질소배출 감축, 농업보조금 삭감과 축산업 축소에 항의하며 EU의 기후환경정책에 반기를 들었다<sup>43)</sup>. 뿐만 아니라, 축산업 반대와 채식주의를 내건 '동물당'과 정면 충돌하고, '우리나라 농민부터 구하라'며 노골적인 인종차별과 배외주의를 선동하기도 했다<sup>44)</sup>.

그동안 선도적인 기후대응정책을 내놓고 있던 EU에서 개별 시민들의 구체적인 삶의 변화에 대한 더 진지한 대화와 상호이해가 없을 경우, 불가피하고 급진적인 기후환경정책에 대하여 당사자 시민들의 누적된 반감과 반대에 부딪힌 사례로 볼 수 있다. 가령 살충제 사용을 줄이는 것은 소비자에게는 안전식품에 대한 접근을 의미하지만, 생산자들은 더 시간이 많이 걸리고 노동집약적일 수 있는 더 비싸고 대체적인 해충방제에 투자해야 하는 것을 의미하며 그것은 생산비용상승으로 상품가격 인상으로 소비자에게 전가될 수 있다<sup>45)</sup>. 그 결과 오히려 기후환경규제를 포기하고, 다른 진보적 사회가치들을 퇴행시키는 국면으로 접어들 수 있게 하는지 보여준다는 점에서 2023년 유럽의 기후정치는 중요한 교훈을 남긴다.

## 5.2. 논평: 어떤 세상을 만들 것인가?

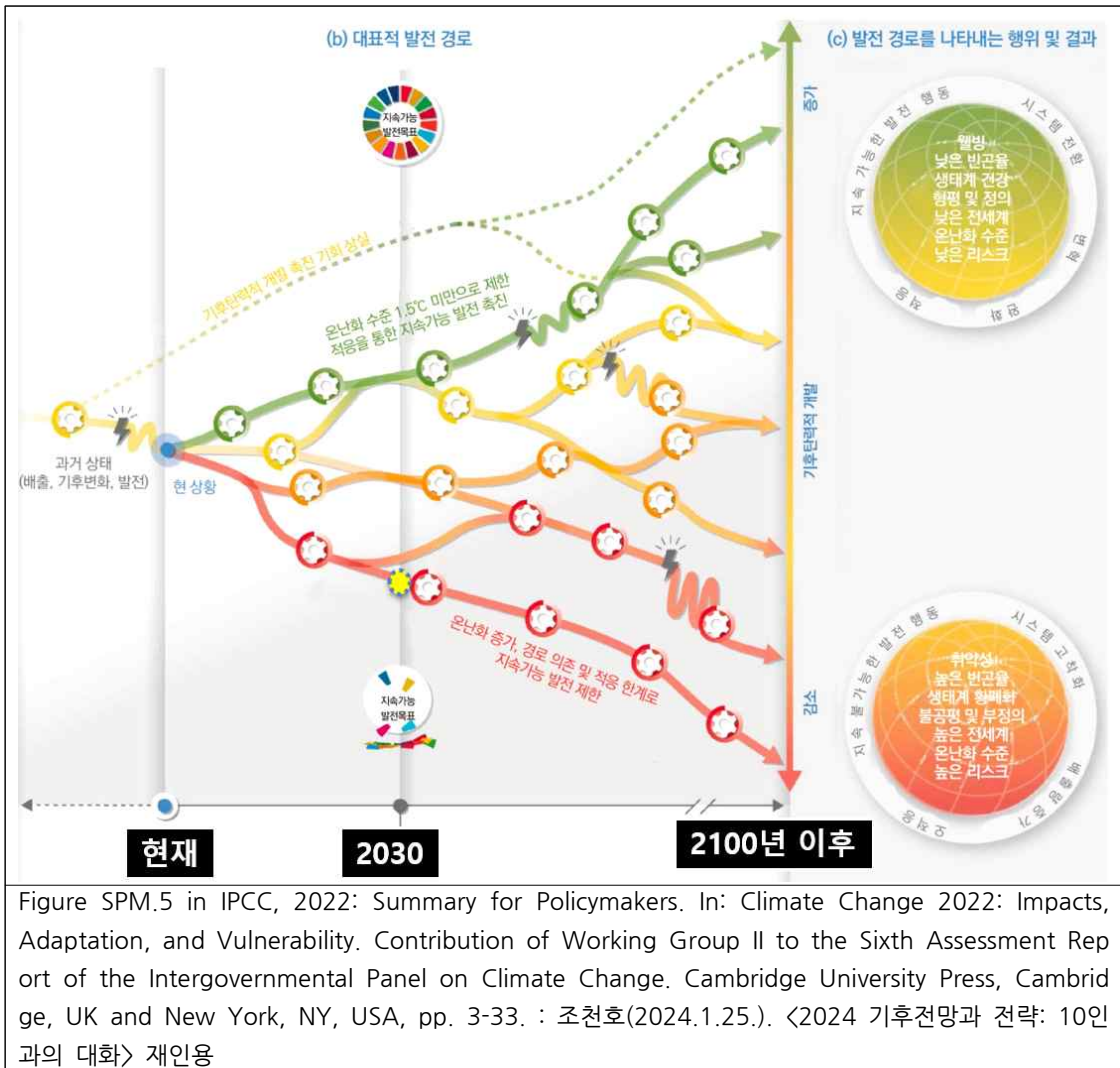
기후변화의 다종하고 더 심각한 피해를 나열하는 것으로 충분하지 않다. 생존의 위협에 놓인 피해자들을 향한 연민과 안타까움으로 달라지는 것은 없다. 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)가 작년 3월 20일 공개한 제6차 종합보고서는 여러 기후변화의 상황들을 검토하고 남은 시간이 얼마 되지 않는 지금, 우리의 선택과 노력이 앞으로의 세상을 결정할 것이라는 말로 마무리하였다.

42) Greenium (2024.2.14.) [EU 22개국서 농민 트랙터 시위 격화...EU 집행위, 2040 기후목표서 '농업' 삭제](#)

43) 연합뉴스 (2023.3.15.) ['녹색' 정책에 반기' 신생 농민정당, 네덜란드 정가서 파란](#)

44) 채효정 (2023.2.2.). '농(農)을 중심으로 한 체제전환 운동. 2024 체제전환운동포럼 자료집.

45) marvellous greens and beans (2023.3.22.) [Why have Fruit & Vegetables become more Expensive?](#)



〈그림 7〉 기후 변화 대응 전략에 따른 발전경로

기후위기는 전세계적이지만, 피해국과 가해국이 일치하지 않는다는 점에서 국제협력 뿐만 아니라, 개별 국가의 협력과 개선노력이 더욱 중요하다. 그러나 한국 정부는 지속적으로 국제 사회로부터 ‘기후악당’ 국가라는 평가를 벗어나지 못하고 있다. 이번 COP28에서는 한국 정부는 호주 가스전에 투자한 것이 탄소폭탄’을 터트리고 바다를 오염시키며 원주민들의 권리를 침해한다는 잘못 때문에 노르웨이, 캐나다 앨버타주와 함께 세계 기후환경단체들의 연대체인 기후행동네트워크로부터 기후악당에게 주는 ‘오늘의 화석상’까지 받았다.<sup>46)</sup>

윤석열 정부의 2023년 주요환경정책들은 원전을 친환경으로 규정하는 녹색분류체계를 시행하고, CF100(원전을 포함하는 무탄소 연료) 캠페인, 제10차 전력수급기본계획에서 원전의 발전량 비중 목표치 상향(23.9%에서 32.4%), 신재생에너지공급의무화 목표 하향(2026년 목

46) 경향신문 (2023.12.7.). [가짜 정책과 ‘오늘의 화석상’](#)

표 25%에서 15%), 설악산 국립공원 개발이나 제주 제2공항건설 등 반환경적 정책들이다. 2030년까지 재생에너지 용량을 세 배로 늘려야 한다는 COP28에서 합의한 전 세계적 공동행동 촉구나 기후적응기금 납부책임도 아랑곳하지 않는다. 11월 환경부가 발표한 ‘일회용품 사용 규제 백지화’와 ‘플라스틱 빨대 계도기간 무기한 연장’ 등은 불편과 비용을 감수하면서도 친환경적인 삶의 규범들을 만들어가고 있던 사회적 노력을 무력화시키는 조치였다. 온실가스 배출량을 2018년 대비 40% 감축 목표를 제시하고 있는 <탄소중립기본법 및 시행령>이 불충분하다는 미래세대의 ‘기후소송’에 대하여 환경부가 산업계의 부담을 이유로 합헌의견을 제출한 것은 지금 이 순간의 정치가 현재뿐만 아니라, 미래를 저당 잡아 오직 스스로만 생존하는 모습을 적나라하게 보여준다. 이런 정부를, 이런 정책을 지지해야 하는가?

전국 곳곳에는 가덕도신공항·새만금신공항·흑산도 공항·제주도 제2공항건설·설악산 오색케이블카·홍천 양수발전소·남산 곤돌라 건설에 반대하며, 자연그대로의 생태적 가치를 보존하는 것이 오히려 그 어떤 상업적 개발과 활용보다 더 나은 자산적 가치를 가지고 있음을 알리며 개발계획을 저지하는 시민들과 지역사회 운동이 지속되고 있다. 2023년 8월 새만금에서 열린 세계 스카우트 잼버리는 ‘지역인프라 개발에 따른 경제적 효과와 지명도 제고’라는 허구적 지역개발담론의 실상을 여실히 보여준 사건이었다. 허구적 개발담론에 반대하는 지역주민들의 목소리가 사회적·환경적 피해에 일조하는 정치인이나 이해관계자들의 ‘근시안적인 정치적 결정’을 넘어, 주민들의 지속적인 삶을 보장하고 그 스스로 결정의 주인이 되는 정치적 의사결정구조와 실행의 힘을 갖도록 지지하지 않고 저항하고 연대해야 한다.

## 6. 전쟁과 폭력

### 6.1. 주요 동향

#### 1) 러시아·우크라이나 전쟁

2022년 2월 24일 러시아의 우크라이나 침공이 낳은 양국간 전쟁은 2023년 한 해에도 지속됐다. 2023년 1월 마크 밀리 미 합참의장은 우크라이나측 사상자 수가 러시아측 사상자 수와 비슷한 규모(10만 명 안팎)일 것이라고 말했다. 노르웨이 국방장관 에릭 크리스토페르센 역시 우크라이나 사상자수를 10만 명으로 추정했지만, 러시아 사상자수는 훨씬 많은 18만명에 가까울 것이라고 봤다. 이로부터 1년이 지난 2024년 1월 30일, 윌리엄 번스 CIA 국장은 러시아군의 총 사상자 수를 31만5,000명으로 추산했다. 그러니까 2023년 한 해 동안 적어도 13만 명, 많으면 21만여 명의 러시아군이 전장에서 죽거나 다친 것이다.<sup>47)</sup>

BBC러시아와 함께 신원이 확인된 러시아군 사망자 데이터를 수집해온 러시아 독립언론 미디어조나는 사망자수가 8~9만 명일 것이라고 추정<sup>48)</sup>하고 있는데, 대다수는 25세 미만이라고 분석했다. 실제 러시아 독립언론 아이스토리즈(iStories)가 전사한 군인들의 연령, 출신지 등 정보를 수집한 자료를 토대로 분석한 결과, 대부분은 10대 후반부터 20대 초반이었으며, 러시아 국경의 투바공화국(몽골인)이나 부랴티야(Buryatia) 같은 소수민족 지역에 집중되어 있었다. 최전선의 희생자들이 계급화·인종화되어 있다는 방증이다.

사실 러시아-우크라이나 전쟁의 성격은 첫 주에 결정됐다. 속전속결로 전쟁을 끝내려는 러시아의 목표가 실패했고, 1년 후 우크라이나의 반격이 시작될 때까지 소모전이 이어졌다. 하지만 그 후 전황은 교착 상태에 빠졌다. 소모전 양상으로 치달던 전쟁에서 결정적인 분기점을 마련한 것은 미국과 나토의 첨단 무기 지원이다. 전쟁에서 결정적 전투는 적군과 아군을 한데 모아 단기간에 한쪽을 포위하고 몰살시켜 다시는 전투에 나설 수 없게 하는 것이지만, 러·우 양국은 그렇게 할 수 없다. 인력이나 물적 자원이 대규모 전투의 요구 사항을 충족할 수 없고, 점령 지역을 효과적으로 통제하려면 군대의 일부만 움직일 수 있기 때문이다. 물론 우크라이나군의 헤르손 대반격<sup>49)</sup>에서는 총력전이 이뤄졌지만, 러시아군은 드니프로강 동안으로 후퇴했을 뿐이고, 우크라이나군은 잃어버린 땅 일부만 되찾았다. 지난해 6월 우크라이나군이 대규모 반

47) <https://www.foreignaffairs.com/united-states/cia-spycraft-and-statecraft-william-burns>

48) [https://en.zona.media/article/2022/05/11/casualties\\_eng](https://en.zona.media/article/2022/05/11/casualties_eng)

49) [https://www.hani.co.kr/arti/international/international\\_general/1056722.html](https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1056722.html)

격에 나섰지만 기대한 만큼의 성과를 거두지 못하기도 했다. 그 결과 교착상태가 굳어져 지금까지 지속되고 있다. 많은 군사 전문가들이 “방어하는 쪽이 유리한 전쟁”이라고 말하는 이유도 이 때문이다.

12월 29일 밤 러시아군은 122기의 미사일과 수십 대의 자살폭탄 드론을 우크라이나에 발사했다. 키예프와 오데사 등 여러 대도시가 공격받았고 아파트, 행정기관, 쇼핑몰, 심지어 산부인과 병원까지 피해를 입었다. 우크라이나 공군 관계자에 따르면 이는 전쟁 발발 이후 최대 규모다.<sup>50)</sup> 그러자 이튿날 인구 40만의 러시아 접경도시 벨고로드가 우크라이나군의 공격을 받았다. 이 공격으로 민간인 25명이 사망하고 110명이 부상을 입었다. 이는 하루 전 러시아군의 공습에 대한 보복 차원에서 이뤄진 것이었다.<sup>51)52)</sup> 그날 밤 러시아는 S-300 대공 미사일을 여러 차례 발사했고, 12월 31일과<sup>53)</sup> 1월 2일에도 자살 드론, 순항미사일, 탄도미사일을 동원해 우크라이나 도시들을 공격했다.<sup>54)55)</sup> 특히, 북한의 KN-23(화성-11형) 탄도미사일이 사용된 것으로 분석됐다.

러시아 영토를 향한 우크라이나군의 보복 공격은 러시아 내의 반전 여론을 고조시키고, 푸틴의 태도를 바꾸기 위한 것이었지만 정반대 효과만 불러왔다.<sup>56)</sup> 이후 며칠 동안 러시아군은 보다 강경하게 재보복 공격을 가했다. 1월 3일, NATO는 또한 회원국들이 대공 방어 시스템을 우크라이나로 이전할 수 있도록 최대 1,000개의 패트리엇 미사일을 구매할 수 있도록 돕겠다고 발표했다. 영국 국방정보국(Defense Intelligence Agency)이 발표한 보고서는 최근 폭격을 통해 러시아가 장기 전쟁에서 방위 산업 능력의 역할을 인식하고 있으며, 따라서 공습 전술을 변경할 가능성이 높다고 지적했다. 2022년 러시아의 공습 목표가 우크라이나의 에너지 인프라를 파괴하는 것이었다면, 점차 군수 기업을 겨냥하는 것으로 바뀌고 있으며, 이는 전쟁의 장기화 러시아의 전술이 변화했기 때문이라는 것이다.

결국 이런 소모전은 휴전 협상에 의해서만 종결될 수 있다. 지난 12월 23일 뉴욕타임즈 보도에 따르면, 러시아 정부는 “9월부터 복수의 외교채널을 통해 우크라이나와의 휴전 협상에 관심이 있다는 신호를 보냈고, 미국과 러시아 양국 모두에 우호적 관계를 유지하는 국가가 중간에서 푸틴 대통령의 이런 의사를 전달”했다. 러시아는 현재 점령하고 있는 돈바스 지방 등 일

50) <https://www.nytimes.com/2023/12/29/world/europe/russia-ukraine-missile-attacks.html>

51) <https://www.rbc.ua/rus/news/sili-bezpeki-ta-oboroni-nanesli-raketniy-1703940122.html>

52) <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2023/12/30/7435219/>

53) [https://www.washingtonpost.com/world/2024/01/01/russia-ukraine-war-drones-attack-bombardment/0d5d9de8-a894-11ee-bc8c-7319480da4f9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/2024/01/01/russia-ukraine-war-drones-attack-bombardment/0d5d9de8-a894-11ee-bc8c-7319480da4f9_story.html)

54) <https://t.me/stranaua/137906>

55) <https://t.me/meduzalive/97735>

56) [https://twitter.com/ian\\_matveev/status/1742138722294907045](https://twitter.com/ian_matveev/status/1742138722294907045)

부 영토를 점령한 상태로 승리를 선언하고 전쟁을 끝내고 싶어한다. 반면 우크라이나 정부는 처참한 상황에도 불구하고 “빼앗긴 영토를 되찾을 때까지 전쟁을 계속하겠다”는 입장이다. 따라서 어느 한쪽이 지금보다 심각한 손상을 입거나 우크라이나가 상당한 영토를 회복하지 못하는 한 휴전이 이뤄지기 어려울 것으로 보인다.

## 2) 팔레스타인

2023년 10월 7일 팔레스타인 가자지구를 기반으로 한 통치세력이자 무장정파 하마스와 일군의 무장그룹들이 이스라엘에 수천 발의 폭격을 쏟아부으면서 발생한 일련의 사태는 끝나지 않은 폭력과 학살의 연장선에 있다. 이스라엘 점령당국에 따르면 하마스의 공격으로 이스라엘 군인 247명을 포함해 1,300여 명이 사망했다. 한편 하마스에 대한 보복공격으로 인해 팔레스타인 가자지구에서는 사망자수가 급증하고 있다. 가자지구 보건부(MoH)에 따르면 2월 7일 기준 가자지구에서 최소 27,708명이 사망하고 67,147명이 부상을 입었다. 이 중 40% 가량은 어린이인데, 가자지구를 향한 폭격에서 가장 고통스러운 이미지는 폭격에 맞아 찢어미가 된 채 그을음과 먼지로 뒤덮인 채 자신을 보호하려다 숨진 부모의 마지막 품에 안겨 있는 죽은 아이들의 모습이다.

이 사태의 뿌리에는 이스라엘 점령당국이 국제법까지 위반하며 식민지 정착촌을 확장하기 위해 팔레스타인 주민들을 강제로 퇴거시키고, 가자지구를 봉쇄해 공습과 공격을 감행해온 극단적 폭력이 있다. 잔인한 보복의 악순환을 끊으려면 이스라엘이 불법적으로 점령한 팔레스타인 영토에서 철수하고, 팔레스타인의 독립을 포함한 자결권을 실현해야 한다. 다시 말해, 단순히 “폭력의 악순환”이라고 말하는 것은 너무 부족하다. 팔레스타인 땅에서 어떤 서사를 따라가도 폭력은 2023년 10월 7일에 시작하지 않는다. 하마스가 창립한 1987년에 시작하는 것도 아니다. 1967년, 이스라엘은 팔레스타인과 시리아 골란 고원, 이집트 시나이반도를 군사점령했다. 애초 1948년 이스라엘은 팔레스타인 원주민을 인종청소하며 건국했다. 모든 폭력은, 학살은, 이스라엘의 팔레스타인 식민 지배에서 비롯한다.

학살과 폭력이 가자지구에서만 벌어지는 것은 아니다. 이스라엘 점령군은 군사점령지인 동 예루살렘 서안지구에서 군사 작전 강도를 높이며 많은 팔레스타인인들을 살해해왔다. 국제 사회의 규탄에도 불구하고 존재 자체로 전쟁범죄에 상응하는 불법 정착촌을 끊임없이 건설, 확장하고 있다. 그리고 무장한 불법 유대인 정착민들은 점령군의 보호를 받으며 팔레스타인 주민을 살해하고 공격한다. 이스라엘 점령당국은 정착민을 향해 돌맹이를 던지는 11살 어린이조차 가리지 않고 체포한다. 팔레스타인 해방운동가들을 재판 없이 감옥에 가두고, 이스라엘 인구의



20%에 달하는 팔레스타인 시민권자를 차별하는 65개 법을 제정하고, 800만 난민이 고향에 돌아올 권리를 철저히 부정하고 있다. 진실을 전하는 기자들을 살해하고, 언론 등록을 취소하고 있다. 오늘날 역사상 최악의 극우 정부가 통치하고 있는 이스라엘에는 ‘민주주의’가 없다.

지금 가자지구에서 벌어지는 심각한 수준의 인도적 위기는 2차 세계대전 이래 유례없는 것이기도 하다. 2018년 유엔은 수년간의 이스라엘 침공과 폭격으로 전기, 수도, 하수도의 기본 인프라가 파괴되어 인구의 95%가 깨끗한 식수를 이용할 수 없는 가자지구가 2020년까지 “사람이 살 수 없는” 지역이 될 것이라고 경고한 바 있다. 2023년이 된 지금, 외부 세계와 단절된 팔레스타인 전 지역은 식량, 식수, 의약품, 연료, 전기를 전혀 공급받지 못하고 있으며 육상, 해상, 공중에서 지속적인 폭격을 받고 있다. 가자지구의 의료 서비스는 계속되는 포격과 적대 행위, 물자 및 의료 인력 부족, 접근 제한, 급격한 건강 상태 악화로 인해 매우 위태로운 상황에 놓여 있다. 2월 7일, 유엔 팔레스타인 난민 구호사업기구(UNRWA)는 “위생과 깨끗한 물 부족으로 인해 질병 확산이 우려할 만한 상황”이라고 밝혔다. 최근 가자지구에서의 영양실조 검진 결과에 따르면, 6~59개월 아동의 급성 영양실조(GAM) 비율이 16.2%로 세계보건기구(WHO) 위험 기준치 15%를 넘어선 것으로 나타났다. WHO에 따르면 2월 7일 현재 가자지구에는 완전한 기능을 갖춘 병원이 없으며 병원의 36%, 1차 의료센터의 17%가 부분적으로만 운영되고 있다. 유엔 인도주의업무조정국(OCHA)의 마틴 그리피스(Martin Griffiths) 사무차장은 “죽음의 유행이 가자지구를 뒤덮고 있다”며, “물도 전력도 식량도 의약품도 없으면 수천 명이 죽게 될 것”이라고 경고했다.

이스라엘에 의한 팔레스타인 가자지구 공격과 집단 학살이 시작되자 전 세계 곳곳에서는 반전평화와 식민지배의 종식을 요구하는 대중 시위가 불붙었다. 중동의 여러 도시에서 벌어진 엄청난 규모의 대중 시위는 가자지구에서 벌어지는 학살에 맞선 저항에 가장 든든한 힘이 됐을 것이다. 영국 런던에서도 70만 명의 시민들이 거리로 나서 팔레스타인 상황의 원죄를 안고 있는 영국 정부를 규탄하고, 이스라엘 점령군의 학살 중단을 요구했다. 미국에서는 유대계 시민들의 이스라엘 시오니스트 규탄 기습행동 등 시위와 도시 곳곳에서의 대중 시위가 이어졌다. 이는 라틴아메리카나 유럽, 동남아시아 등지에서도 마찬가지다.

지난 12월 29일 남아프리카공화국 정부는 국제사법재판소(ICJ)에 이스라엘이 가자지구에서 팔레스타인 주민들을 대상으로 대량학살을 벌이고 있다며 ‘집단학살 범죄 예방 및 처벌 협약’을 위반했다고 제소했다. 1월 11일 열린 첫 공청회에서 남아공 고등법원 선임 변호사 텀베카 응쿠카이토비는 가자지구 팔레스타인 주민들을 대량 학살로 몰아넣은 이스라엘에 전투 중지를 명하는 잠정조치를 내려달라고 요청했다. 그는 “군사 공격이 진행되는 방식을 볼 때 이스라

엘의 대량 학살 의도가 명백하다”며 “지도자들에게 체계적이고 명백한 대량 학살 의도가 있었다”고 주장했다. 전 세계의 이목이 쏠린 1월 26일, 조앤 도너휴 재판장은 “법원은 가자지구에서 벌어지고 있는 인류 비극의 정도를 절실히 인식하고 있으며 계속되는 인명 피해와 인류 고통에 깊은 우려”를 표하고, “이스라엘이 해당 지역에서 집단 학살을 자행했다는 충분한 증거가 존재한다”면서 “집단 학살 방지를 위한 조치를 취하라”는 명령을 내렸다.<sup>57)</sup> 그러나 재판부는 가자지구 군사작전을 중단하라고 명령해 달라는 요구를 받아들이지 않았고, 이스라엘 점령당국은 무시로 일관하고 있다. 더구나 20년 전인 2004년 7월 ICJ는 서안지구에 이스라엘이 세운 분리장벽은 “불법”이라고 판단한 바 있기도 하다. 하지만 이 역시 무시됐다. 그런 점에서 ICJ 판결에 전적인 기대를 갖기보다는, 국제적인 반전평화운동과 여론의 힘을 강화하는 것에 더욱 힘을 기울여야 할 것으로 보인다. 부족하나마 이번 판결 역시 이런 운동의 결과라는 점을 부정할 수 없다.

지난 2월 13일 남아프리카공화국은 “이스라엘 정부가 발표한 라파에 대한 전례 없는 군사적 공세가 이미 대규모 살상과 파괴로 이어졌고, 앞으로 더 큰 결과를 초래할 것으로 우려된다”면서, ICJ에 이스라엘의 라파 공격이 임시조치 판결 위반에 해당하는지 검토해 달라고 긴급 요청했다.<sup>58)</sup> 10월 7일 이래로 유엔 안전보장이사회는 휴전 촉구 성명조차 내지 못하는 식물 상태로 전락했는데, 위태로운 지위에 놓인 국제법적 질서가 존재 가치를 지킬 것인지, 혹은 폐기될 것인지 여부는 아이러니하게도 사회운동에게 달려있다고 할 수 있다. 팔레스타인에서의 비극을 끝내고 팔레스타인 민중에게 완전한 해방을 가져오기 위한 반전평화 국제연대는 더욱 강화되어야 한다.

### 3) 미얀마

2021년 2월 미얀마 군부 쿠데타에 맞선 미얀마 시민들의 민주화 투쟁이 벌어진 지도 어느새 3년이 지났다. 2월 13일 기준 현재까지 2만6천여 명의 시민들이 체포됐으며, 그 중 20,094명이 구속 상태에 있다. 그리고 4,522명이 사살됐다. 쿠데타 이후 3년이라는 시간이 흐르면서 군부가 시민사회를 압살하고 있다는 소식 정도가 한국 사회가 미얀마에 대해 인지하고 있는 상황이다. 하지만 국제적 무관심에도 불구하고 미얀마 민중은 저항을 포기하지 않고 있다. 미얀마 군부는 압도적인 군사력으로 저항 세력에 대한 탄압을 이어갔지만, 시민불복종은

57) <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf>

58) 남아공, ICJ에 '이스라엘의 라파 공격 잠정조치 위반' 검토 요청

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240214000400099>

동을 멈추지 않고 지속되고 있다.

지난 10월 27일 코강족 무장단체인 미얀마민족민주동맹군(MNDAA), 라카인족 무장단체 아라칸군(AA), 뿌라웅족 무장단체 타양민족해방군(TNLA), 시민방위군(PDF)은 이른바 ‘북부 형제동맹’을 결성하고, 이들이 군부에 저항을 시작한 것을 계기로 저항이 확산되고 있다. ‘미얀마투데이’는 온라인사기 범죄 단속으로 친군부 민병대가 통제하는 북부의 혼란을 수습하고, 군부의 기반을 무너뜨리기 위해 기획된 일이라고 보도했다. 이에 대해 사우스차이나 모닝포스트는 “온라인범죄 조직과의 전쟁을 대의에 넣은 것은 중국과 국제사회의 동정을 얻으려는 시도”라고 분석했다. 북부동맹은 ‘10·27 작전’ 보름 만에 친슈웨호와 쿤롱 등 6개 국경도시를 점령했고, 약 150개의 군부 거점을 함락하거나 파괴했다.

군부가 어느 때보다 물리적으로 취약해졌고, 통치 체계모니 역시 약화됐다. 북부의 상당수 지역에서는 통치가 어려워지기도 했다. 하지만 군부는 저항세력들에 비해 막대한 군사력과 경제력을 갖추고 있고, 여전히 강력하다. 가장 중요한 기점을 마주하고 있는 것은 사실이지만 시민방위군이 유의미한 거점을 확보해 군부를 완전히 물리칠 수 있으리라고는 선불리 예측하기 어렵다. 앞으로 미얀마 상황이 어떻게 될지는 추이를 지켜봐야 한다.

#### 4) 동아시아 군비 증강

최근 동아시아 각국의 군비 증강 경쟁 흐름은 예사롭지 않다. 2023년 한국 정부는 2022년 군비 증강을 이어가면서 전 세계 197개국 중 6위의 군사력 지수를 이어갔다. 한국의 이와 같은 군비 증강과 무기 수출에 대해 보수 양당에 편 논자들은 환호일색이다. ‘국가주의’의 관점에서 세계를 인식할 때, 자국의 강력한 국방력을 옹호하는 것은 당연해 보이지만, 군비 증강은 전 세계적인 전쟁위기와 맞닿아 있다. 더구나 최근 북한 김정은 국무위원장이 “대사변”을 언급하면서 남북관계의 근본적 변화를 선언해 접경지역에서의 군사적 긴장은 최고조에 다다른 상황이다. 근본적으로 이런 흐름은 멈추지 않는 군비 증강과 한미일 군사연습으로 체제 안정의 위협을 느낀 북한 정권이 더 이상 남한을 협상의 대상으로 여기지 않으면서 발생한 것이며, 악무한의 대결이 지속되는 한 상황은 더 악화될 수밖에 없다.

일본과 중국 등 주변국들 역시 매년 빠르게 군비를 증강하고 있다. 자민당 기시다 총리는 2023년도 군비 수준을 6조엔 이상으로 확대했는데, 이는 전년(2022년)에 비해 약 20% 가량 상승시킨 결과다. 기시다 총리는 미국으로부터 군비 증강 승인을 받고 평화헌법 개헌을 준비하는 등 군비확장의 스텝을 밟고 있다. 사실 일본 정부는 몇 년 전부터 난세이제도의 요새화를 준비해왔다. 2010년 일본 내각부 산하 안전보장자문회의는 집단적 자위권에 대한 헌법(제2항

9조) 해석을 재검토하면서, 일본 열도의 안보 위협에 대응해 해상 자위대의 전략 배치를 재검토하는 방위전략 수정안을 도출했다. 수정안은 1976년 제정된 자위대의 균형배치 방위구상을 폐지하고 오키나와와 난세이제도에 해상 자위대를 집중 배치하겠다고 밝히고 있다. 이에 주요 언론도 ‘대중국 강경 대응론’에 무게를 실어주고 있다.

중국 정부 역시 2023년도 국방 예산을 2021년 대비 7.1% 증가한 1조 4,504억 위안(280조원)으로 증액했다. 이는 한국 국방비 54조6천억 원의 5배, 일본의 4배다. 이 차이는 최근 들어 지속적으로 늘고 있다. GDP 대비 국방비 비중을 기준으로 했을 때 중국은 1.7%로, 러시아(4.3%)나 미국(3.7%), 인도(2.9%), 한국(2.8%)보다 낮다. 일본(1.24%)은 그보다 낮지만, 일본 평화헌법 개정을 계기로 비약적으로 늘어날 가능성이 높다. 전문가들은 이런 국방예산 증가율 증가세의 배경에 대만이 있다고 말하고 있지만, 그보다는 미국에 있다고 보는 게 정확할 것이다.

## 6.2. 논평

- **우크라이나 전쟁** : 우크라이나 전쟁 상황을 인식하는 ‘친미 아니면 친러’ 혹은 ‘친서방 아니면 친중/친러’식의 이원대립론을 비판적으로 인식해야 한다. 작금의 우크라이나 상황은 나토의 동진이 낳은 위협 탓도 있지만, 러시아의 범슬라브주의가 낳은 주변국들의 위협도 존재한다. 사회운동은 이런 진영론에 포획되지 않고, 우크라이나와 러시아의 반전 여론과 연대하며, 반전평화운동의 원칙에 기반해 즉각적인 휴전을 요구해야 한다. 나아가 사회운동은 한국이 우회적으로 무기를 수출하면서 이 전쟁이 지속되도록 기여하는 것을 저지해야 한다. 이 전쟁의 1차적 책임은 러시아 푸틴에게 있지만, 무기 수출은 사회운동과 민중의 대안이 될 수 없다. 지금 고통받는 민중에게 필요한 것은 즉각적인 휴전이다.
- **팔레스타인 집단 학살** : 팔레스타인 문제의 근본적 책임이 이스라엘 시오니스트들에게 있음을 간과하지 않고, 책임을 물어야 한다. 그리고 무엇보다 이라크 전쟁 이후 가장 강력해진 국제적인 반전평화운동에 함께 해야 한다. 현재 160여 개의 시민사회단체들이 ‘팔레스타인과 연대하는 한국 시민사회 긴급행동’이라는 연대체를 구성하고 계속해서 운동을 이어가고 있는데, 격주마다 벌어지는 주한이스라엘대사관 앞에서의 항의 집회를 점차 더 크게 조직해야 한다. 계속해서 휴전을 거부하면서 집단학살 만행을 이어가는 이스라엘 점령당국을 비판하고, 즉각적인 휴전을 요구해야 한다.
- **미얀마 쿠데타와 시민불복종운동** : 시민방위군과 일부 소수민족 반군 연합이 근시일 내에

군부를 몰아내는 성과를 이루기는 어려워 보인다. 하지만 최근의 상황 변화는 분명 국내외의 미얀마 민중에게 ‘희망’을 포기하지 않을 수 있는 근거를 만들어준다. 미얀마 민주주의를 연대해온 한국 시민사회단체들 역시 이런 희망의 불씨에 근거해 올 한 해도 계속 연대해나갈 예정이다.

- 동아시아 군비 경쟁과 군사 긴장 고조 : ‘K-방산’의 신화에 가려진 군비 증강 흐름을 비판하고, 한반도 주변에서 지속되는 군사 긴장 상황을 완화시킬 평화운동의 논리를 확장해야 한다. 나아가 한반도를 넘어 한반도 평화 문제의 시야를 견지해야 한다. 오키나와든 강정이든 진먼이든 국경을 넘어선 아래로부터의 반전평화 네트워크를 건설하는 것부터 시작해야 한다. 문제의식을 공유하는 시민사회운동 주체들과 함께 동아시아 각국 사회운동을 향해 각국의 군비 경쟁을 멈출 것과 평화체제의 수립을 촉구하는 동시다발 집회를 함께 개최하자고 제안해볼 수 있을 것이다. 이때 기존 반전평화운동이 구축해온 네트워크와 경험은 이것의 중요한 자산이 될 수 있을 것이다. 이렇게 할 때, 각국 시민사회간 네트워크는 양국의 군비 경쟁 논리가 잠식하는 시민사회 내 논리를 비판하고, 오키나와와 대만 시민사회의 연대는 난세이 제도 일대의 군비 증강에 브레이크를 걸 수 있을 것이다.

## 7. 공공성 붕괴 위협하는 윤석열 정부의 ‘위장된 민영화’

### 윤석열 정부의 ‘위장된 민영화’

사회 체계나 생태계의 위험 상황이 복원력을 넘는 수준까지 커지면 쉽게 회복되기 어려운 상태가 된다. 갈수록 앞당겨지고 있는, 산업화 이전보다 지구 평균 기온이 1.5도를 넘는 순간이 그러하다. 이를 막지 못하면 기후 재난과 이에 따른 생태계의 위기는 인류가 통제할 수 없는 새로운 국면으로 넘어가게 된다. 기후 위기에 있어 1.5도는 생태계 복원력의 임계점이자 더 큰 위기로의 전환점이다.

임계점을 향해 폭주하고 있는 것은 지구의 온도만은 아니다. 윤석열 정부의 민영화 정책도 그러하다. 윤석열 정부는 출범 이후 민영화를 검토한 적도 추진 계획도 없다며 발뺌을 해왔지만 실상은 다르다. 현 정부는 지금까지 철도, 의료, 연금, 에너지, 돌봄, 방송에 이르기까지 공공서비스 전반을 시장화-영리화하고 공급 체계를 민영화하는 정책을 일관되게 실행하고 있다. 여론을 의식해서 민영화를 혁신, 효율로 포장하고 단계적이고 순차적으로 정책을 추진하다보니 잘 드러나지 않을 뿐이다. 하지만, 자세히 살펴보면 공공서비스의 민영화를 회복 불가능한 상태까지 진척시키는 정책들이 진행 중이다. 민영화로 인한 공공서비스의 축소, 질 저하는 시민의 건강과 안전에 치명적인 위협으로 이어진다.

민영화는 재정 긴축, 작은 정부, 기업 주도, 시장 자유를 핵심 정책 기조로 하는 윤석열 정부의 당연한 귀결이기도 하다. 윤석열 정부는 소위 ‘위장된 민영화’ 전략을 적극적으로 활용하여, 민영화가 아닌 것으로 정책을 포장하고, 공공부문의 운영부터 수익성 중심으로 바꾸는 내부적 민영화, 공공서비스 영역 일부에 사적 기업의 진출을 허용하거나 운영권을 부분적으로 이전하는 등 우회적 민영화를 우선 추진하고, 각 부문의 민영화 정책 추진의 시차를 두어 저항이 응집되기 어렵게 하고 있다.

이 글에서는 2023년 윤석열 정부에 의해 추진된 주요한 민영화 정책과 이에 대해 노동조합을 비롯한 사회운동이 어떻게 대항해 왔는지 살펴보고자 한다. 단, 의료, 주거 등 다른 글에서 다루는 주제는 제외하고 다룬다.



## 7.1. 주요 동향: 2023년 민영화 추진 사례와 사회운동의 대응

### 1) 철도 분할 민영화

철도는 쪼개기를 통한 민영화가 추진되었다. 2013년 정부는 수서역으로 오고 가는 고속철도의 운영을 철도공사 대신 (주)SR이라는 회사를 신설하여 맡겼다. 국민 편익을 높이겠다는 명분이었으나 국민 불편과 피해만 남았다. 교차보조가 줄어 일반노선이 축소되었고 중복투자과 관리 비용이 연간 400억이 넘게 발생하였다.

하지만 정부는 고속철도 재통합이라는 대안을 거부하고 분할을 강화하는 길을 선택했다. 투자자들의 자본금 회수로 부채가 1,600%를 넘어 철도면허권을 상실할 위기에 처한 SR에 3,590억원의 국유 재산을 긴급 투자하였다. 9월 1일부터 수서역과 창원, 진주, 순천, 여수, 포항을 오가는 SR의 고속열차 노선을 확대하고 KTX의 노선을 11.2% 축소했다. 했다. SR은 철도공사로 위탁해 온 고객센터, 차량정비 업무를 민간으로 외주화하겠다는 계획을 발표했다. 철도를 열차 운영, 역 운영, 차량 정비, 시설 유지보수 등으로 쪼개서 돈이 될 만한 영역은 민간에 넘기는 '쪼개기 민영화'가 SR 신규 노선 투입 확대와 함께 추진된 것이다.

이에 철도노조는 9월 14일부터 18일 오전 8시까지 경고파업에 나섰고, 19일 철도노조와 국토부가 시민 편익 증진과 철도 안전을 위해 수서행 KTX를 포함한 교차 운행 방안을 협의하기로 함에 따라 2차 파업은 유보되었다.

반면 조응천 의원이 대표 발의한 철도산업발전기본법에서 시설유지보수업무를 철도공사에 위탁한다는 조항을 삭제하는 법안은 연말까지 국회 처리를 둘러싼 공방이 지속되었다. 민주당이 모호한 입장을 유지하는 가운데 국토부와 보수 언론이 법안 통과를 강하게 주문하고 나섰다. 위 조항이 삭제되면 철도의 시설과 운영의 완전한 분리가 이루어지고 철도유지보수업무를 언제든 민영화 할 수 있는 길이 열린다. 철도노조와 시민사회의 끈질긴 반대 투쟁으로 결국 조응천 의원의 철산법 개악안은 12월 19일 2023년 마지막 국토교통위원회 교통소위에 상정되지 않음으로 21대 국회에서는 사실상 폐기 수순에 접어 들었다.

하지만 철도 분할 민영화는 완전히 중단된 것이 아니다. 시설과 운영의 분리, 고속철도 분할 체제는 지속되고 있으며 이를 더욱 확대하려는 시도도 이어지고 있다. 철도 분할 민영화는 철도의 통합적인 운영을 저해하고 공공성을 약화시킨다. 이는 국민 불편, 안전 위협, 중복 비용 발생 등 문제점을 낳고 있다.



## 2) 요금 인상 압박하고 에너지 전환 저해하는 에너지 민영화

2023년은 고물가가 지속되는 가운데 전기, 가스 등 에너지 요금마저 인상되며 민생의 어려움을 가중시켰다. 공공서비스 공급 비용 증가의 부담을 공동체가 아닌 개인에게 떠 넘기겠다는 정부의 잘못된 정책 결정이었다. 공급 비용 증가는 원료 가격 상승으로 인한 것이기도 하지만 에너지 민영화, 시장화로 인한 영향도 컸다. SK E&S, GS EPS, 포스코 에너지 등 민간 에너지 대기업은 민자 발전에게 유리하게 설계된 왜곡된 전력 거래 제도로 이윤을 보장받고, 발전 원료로 사용하는 천연가스를 가격이 쌀 때는 직접 수입하고 비싸지면 가스공사에 부담을 떠넘기는 방식으로 에너지 공급에 있어 부담은 공공부분에 넘기고 이윤은 극대화하고 있다. 원료 가격 상승 속 에너지 공기업은 적자가 확대되고 정부는 그 부담을 국민에게 요금 인상으로 떠넘기는 가운데 민간 에너지 재벌은 막대한 영업이익을 가져갔다.

그런데 윤석열 정부는 에너지 민영화를 더욱 확대하는 정책을 추진하였다. 발전 분야에서는 재생에너지 보급을 민간이 주도하도록 하겠다는 방향을 세우고 재정 지원을 늘리고 각종 공공 규제를 완화하고 있다. 서해안-수도권 송전선로 민간 투자 유치 방안에 대한 연구 용역을 시작하는 등 전력 송배전망에 대한 민영화도 추진하고 있다. 기업이 한국전력공사의 전력거래소를 거치지 않고 민간 발전소와 직접 계약하여 에너지를 구매할 수 있는 전력구매계약(PPA) 확대를 위한 지원도 늘렸다. 천연가스 분야에서는 현재 자가 소비용으로만 직수입이 허용되어 있는 민간 기업이 도입한 물량을 제3자에게 판매할 수 있도록 해주는 법안이 국회를 통과했다. 원료 수입, 발전, 송전, 판매까지 에너지 산업 전 영역에 걸쳐 민영화가 추진되고 있는 것이다.

에너지 산업이 지금보다 더 민영화된다면 그 피해는 국민들에게 돌아온다. 요금이 인상되고 수급은 불안정해진다. 전력 산업 전체를 민영화한 영국은 2022년 전력 가격이 3배 이상 폭등했다. 이에 따라 소득의 10%를 에너지 소비에 지출하는 에너지 빈곤층이 1년 사이 2배 가까이 늘어 800만 가구에 이르렀다. 정부는 에너지 가격 상한선을 강화하였지만 이미 민영화된 시장을 제어하기 어려웠다.

에너지 민영화가 확대되면 에너지 전환도 제대로 해 낼 수 없다. 한국의 재생에너지의 90%는 민간 소유이다. 사모펀드도 다수 소유하고 있다. 재생에너지는 필연적으로 비용이 많이 들고 결국 공적자금 지원이 필수적이다. 사적 자본에게 재생에너지 생산을 맡기면 이윤 보장을 위해 비용도 더 많이 들뿐더러 충분한 재생에너지 확대도 어렵다. 답은 공공재생에너지다. 정부, 공공기관, 비영리 부문 등 공공부문이 협력하여 재생에너지를 대폭 늘리고 이 과정에서 에너지 생산, 공급 체계의 공공성을 강화해야 한다.<sup>59)</sup>





### 3) 시장의 실패를 확대 재생산하는 사회서비스 고도화

윤석열 정부는 국정과제로 ‘사회서비스 고도화’를 내걸었다. 그 밑그림은 2023년 5월 31일 사회보장 전략회의에서 공개되었고, 12월 12일 ‘제1차 사회서비스 기본계획’으로 구체화되었다. 정부는 규제 개선, 품질 관리, 재원 마련 등 관리자 역할에 집중하고 경쟁과 규모화로 혁신적인 민간 공급자를 육성하겠다는 것이 핵심이다.

이미 한국의 사회서비스 공급 주체는 민간이 압도적 다수다. 사회복지시설의 85.7%가 민관이 설치·운영하고 있고 정부가 설치한 시설 대부분이 민간위탁으로 운영되어 직접 운영은 0.7%에 불과하다. 정부 예산과 공적보험에서 대부분의 재정이 지원되고 있지만 공적인 통제나 관리는 부재하다. 장기요양기관의 경우 98.7%가 민관이 운영하는 데 2022년 689개소를 조사한 결과 95.4%가 부정행위를 벌인 것으로 확인되었다.

정부의 주장처럼 영세한 민간 공급자가, 보다 규모가 큰 기업화된 공급자로 대체되면 사회서비스가 ‘고도화’ 될 수 있을까? 유럽 최대 요양원 운영자인 오르피아는 이용자에 대한 학대 수준의 과감한 비용 절감과 공적 자금의 활용을 바탕으로 부정 사용을 통해 약 4억 유로(약 10조)로 추정되는 거대한 부동산 네트워크를 구축했다.<sup>60)</sup> 일본은 2000년대부터 사회복지서비스 기관을 민간에게 넘기면서 설립된 굿윌그룹이 100% 지분을 소유한 콤슨이라는 돌봄 서비스업체가 급여 비용을 허위로 조작해 과다 청구하고 부정 수급을 하는 등 문제가 발생했다. 영국은 사모펀드가 세운 요양시설업체가 파산하여 갑자기 폐업을 하는 바람에 이용자가 대체 시설을 찾아 이동해야 하는 사태가 벌어지기도 했다.

사회서비스의 시장 실패 해결의 대안은 공공 공급을 획기적으로 늘리는 것이다. 하지만 윤석열 정부는 국공립 어린이집, 요양시설 설치 예산을 줄이고, 공공 공급을 늘리기 위해 설치된 사회서비스원을 민간 지원 기관으로 변질시키고 있다. 국민의 힘이 장악한 서울시와 서울시는 회는 서울사회서비스원 예산을 전액 삭감하고 조례 폐지까지 추진하고 있다.

윤석열 정부는 2024년 품질 평가를 도입해 우수 기관에 대해 인센티브를 제공하고 사회서비스 투자 펀드를 조성해 혁신 기술을 지원하고 지역사회에서 실증하는 시범사업을 추진하는 등 대규모 민간 공급자 육성을 위해 본격적으로 나설 것이다. 인구 구조의 변화 속 사회서비스의 확대는 불가피하다. 시장 주도와 이윤 중심이 아닌 공적 돌봄 확대가 필요하다.

59) 자세한 내용은, 구준모 외, 『공공재생에너지 확대 전략』 참고.

60) 후마 하크, “돌봄서비스의 상업화는 실패했다:”, 『공공이 미래다』, 창간호(2023.3.); 이창곤, “윤 정부, 사회서비스 시장화?...영국·일본서 ‘요양 난민’ 생겼다”, 한겨레, (인터넷 2023.8.15.)



## 7.2. 논평: 민영화 방지법 추진과 공공성 강화 시민사회 연대 확장

철도-에너지-의료-돌봄 등 각 영역에서 강력하게 추진되는 민영화를 막기 위해서는 개별 영역을 넘어서는 공동의 민영화 저지 전선의 구축이 필요하다. 정부의 은폐되고 지속적인 민영화 추진 정책을 공론의 장에 적극적으로 드러내고, 정부의 독주를 제어하기 위한 국회의 역할을 강화하고 입법적 해결책을 모색할 필요가 있다.

이를 위해 공공운수노조는 2022년부터 <공공서비스 민영화 금지 및 재공영화 기본법> 제정을 추진 중이다. 2022년 토론회와 범국민 서명운동 등으로 만들어진 공감대를 바탕으로, 2023년 법안이 발의되었으나 상임위를 통과하지 못한 채 계류되어있는 상태다.

<공공서비스 민영화 금지 및 재공영화 기본법>은 공공서비스를 ▲에너지(전기, 가스 등 자원, 열) ▲수도-하수-하천 ▲교통 ▲항공-공항 ▲교육 ▲보건의료 ▲복지 ▲돌봄 ▲문화 ▲정보통신 ▲주거 ▲환경 및 이에 준하는 서비스로 공공의 이익을 증진하는 서비스로 폭넓게 규정하고 민영화에 대한 원칙적 금지와 국민의 보편적 접근권 보장, 적정 인력 확보와 고용 안정, 재정에 대한 국가의 책임을 명시하고 있다. 또한 이미 민영화되어 있는 공공서비스를 재공영화 할 수 있는 법적 근거와 절차를 정하고 있다. 공공서비스를 민주적으로 운영하기 위한 거버넌스 구축과 공공서비스 기본 계획의 수립도 포함하고 있다.

공공운수노조는 2023년 9월부터 11월까지 민영화를 막고 공공성을 확대하기 위해 철도, 지하철, 의료, 건강보험, 국민연금 등 공공부문 노동자들이 공동 파업을 진행하였다. 이를 계기로 90여 개 시민사회단체, 진보정당 등이 모인 연대체인 <민영화 저지! 공공성 강화! 시민사회 공동행동>이 출범하였다. 다양한 영역에서 민영화에 맞서 싸워 온 시민사회단체들이 더 이상 개별적인 대응만으로는 끊임없이 밀어 닳치는 민영화 정책을 막기 어렵다는 공감대 속에 한데 모인 것이다. 시민사회 공동행동은 2023년 하반기 동안 공공성 관련 시민 홍보, 문화제, 공공성 파괴 책임자 고발 사업 등 여러 사업을 진행하였다. 이후 2023년 평가를 바탕으로 상설적인 공공성 운동의 연대기구로 시민사회 공동행동을 발전시키기 위한 논의와 모색이 필요하다.



## 8. 젠더와 건강 마주하기

### 8.1. 주요 동향

#### 1) 여성혐오와 젠더폭력

페미니즘 ‘사상검증’은 언제까지 계속될까? 게임업체 넥슨의 홍보영상 속 게임 캐릭터의 집게 손가락 모양을 두고 ‘남성혐오’라는 문제제기가 이어졌다.<sup>61)</sup> 일부 남성 이용자들은 한편으로는 넥슨을 상대로 ‘조치’를 요구했고, 한편으로는 넥슨의 외주를 받아 해당 홍보영상을 제작한 스튜디오 직원인 한 여성 애니메이터를 상대로 무차별적인 비난과 공격을 이어갔다. 넥슨은 사실 관계를 해명하고 해당 직원을 보호하기 보다는 일부 남성 이용자들의 ‘사상검증’에 힘을 실었다. 넥슨은 문제제기를 받은 홍보영상을 비공개하고, ‘많은 용사님’들에게 걱정을 끼쳐 미안하다며 사과문을 올렸다.<sup>62)</sup> 여기서 그치지 않고, 영상 제작 스튜디오에 사과문을 올리라 요구했고, 스튜디오는 그 요청대로 ‘불쾌감을 드린 데’ 대해 사과했다. 해당 게임 총괄 디렉터인 넥슨의 한 직원은 ‘타인을 혐오’하는데 ‘단호히’ 반대한다며, 적절한 ‘조치’를 취할 것이라며 강경 대응을 예고했다.<sup>63)</sup> 비난과 공격을 받은 애니메이터가 문제가 됐던 장면을 그리지 않았다는 사실은 물론이고, 일부가 주장하던 ‘남성혐오’는 그 실제 조차 불명확하다는 사실을 거듭 확인했지만, 유저들은 눈과 귀를 닫았고, 넥슨은 2016년에도 그랬듯이 이들을 위로하고 달랬을 뿐이다.

여성혐오에서 비롯하는 페미니즘 ‘사상검증’은 물리적인 폭력의 형태로도 표현된다. 11월 4일, 진주의 한 편의점에서 아르바이트를 하던 한 여성이 ‘머리가 짧다’는 이유로 무차별적인 폭행을 당했다. ‘머리가 짧은 걸 보니 페미’라서. ‘페미니스트는 맞아도 돼’서. 이 여성을 돕던 50대 남성도 ‘같은 남성 편’을 들지 않았다는 이유로 폭행을 당했다. 대검찰청은 이를 “전형적인 혐오범죄”로 규정했으나<sup>64)</sup>, 실질적으로 피해자가 지원받을 수 있는 보호책은 미비한 실정이다. 모든 젠더폭력은 극단적이지만, 그 가운데에서도 가장 극단적이고 의도적인 폭력의 형태

61) 조선일보. (2023.12.4.) “게임업계 ‘집게손’ 모양, 남성 혐오 의혹에 시끌.”

[https://www.chosun.com/economy/tech\\_it/2023/12/04/WFHQKE5E2FHURK3RGOLZAVARIQ/](https://www.chosun.com/economy/tech_it/2023/12/04/WFHQKE5E2FHURK3RGOLZAVARIQ/)

62) 넥슨측 사과문은 아래에서 확인할 수 있다.

<https://maplestory.nexon.com/News/Notice/All/143050?search=%eb%a7%a4%ea%b7%b8%eb%84%88%ec%8a%a4>

63) 메이플 스토리. (2023.11.26.) “메이플스토리 LIVE.”

[https://www.youtube.com/watch?v=\\_UcLW8UTUjI](https://www.youtube.com/watch?v=_UcLW8UTUjI)

64) 한겨레. (2023.11.21.) “머리 짧다고 여성 구타...대검, ‘진주 편의점 폭행 사건’ 엄정대응 지시.”

[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1117180.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1117180.html)



는 살인으로 이어지는 페미사이드다. 진주에서 젠더폭력이 발생하기 세 달 전, 서울의 한 등산로에서 최윤종이 ‘여성을 강간하기 위한’ 목적으로 지나던 한 여성을 무참히 폭행한 사건이 발생했다. 이 폭력은 사망으로 이어졌다.<sup>65)</sup> 물론 친밀한 사이에서 이루어지는 여성 살해도 꾸준히 발생했다.

제도는 여성혐오와 젠더폭력을 묵인하거나 때로는 그래도 된다고 용인했다. ‘구조적 성차별은 없다’는 후보 시절 대통령의 발언, 여성가족부가 ‘역사적 책무를 다했기’ 때문에 폐지하겠다는 공약, ‘드라마틱하게 엑시트’하겠다는<sup>66)</sup> 여성가족부 장관 내정자 등등. 이러한 발언은 실제 백래쉬로 실천되고 있다는 점에서 문제적이다. 예컨대 한 지자체의 여성안심마을 조성 예산은 반토막 났고, 여성가족부는 2024년도 ‘여성폭력 방지 및 피해자 지원 예산’ 120여억 원, ‘초·중·고교 학생의 성 인권 교육 예산’ 5억 5,600만원 삭감했다. 고용노동부는 고용평등상담실 운영 예산을 절반 넘게 삭감했고, 외국인노동자지원센터 예산은 전액 삭감 결정했다. 뿐만 아니다. 매년 발간하던 ‘통계로 보는 여성의 삶’은 ‘통계로 보는 남녀의 삶’으로 그 이름을 바꿨고, ‘제3차 양성평등정책 기본계획(2023~2027년)’<sup>67)</sup>은 단 하나의 ‘여성폭력’을 남겼을 뿐이다. 기본계획에 담긴 모든 내용이 실재하는 구조적 차별을 인정하지 않는다. 실질적으로 여성들의 여러 차별로부터 보호하던 최소한의 조치에 대한 노력을 줄이겠다는 정책적 실천은 결국 여성들의 삶을 더욱 위험한 곳으로 내 몰 가능성이 크다.

## 2) 젠더, 노동, 건강

2023년에는 건강하고 안전한 일터에 대한 요구도 지속되었다. 2023년 3월의 마지막 날, 학교 급식 및 돌봄 비정규직 노동자들이 하루 간 파업했다.<sup>68)</sup> 구체적으로 열악한 임금 체계를 개편하고, 급식 노동자들의 폐암 문제에 대한 산재 대책을 마련할 것을 요구했다. 돌봄을 제도화하는 과정에서는 돌봄을 받는 이들과, 돌봄을 제공하는 노동자에 대한 고민이 함께 이루어져야 한다. 그러나 아직까지 이 과정에서 돌봄을 ‘받는’ 입장에서 더 많은 고민과 노력이 수반된다. 학교 무상급식이 시행된지 12년이 지났지만, 급식실에서 일하는 노동자들의 건강이 정책 의제화가 된 지는 최근이다. 2021년 4월 최초로 학교급식노동자 폐암 사망이 산재로 인정되었고,

65) 한겨레. (2023.9.12.) “신림 성폭행 살인범 최윤종 부산 ‘돌려차기’ 사건 모방했다.”

[https://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/1108157.html](https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1108157.html)

66) KBS 뉴스. (2023.9.14.) “김행 장관 후보자 ‘여가부, 드라마틱하게 엑시트하겠다.’”

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7773562>

67) [https://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp\\_pcd\\_s001d.do?mid=plc500&bbtSn=704946](https://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc500&bbtSn=704946)

68) 노동자연대. (2023.3.31.) “학교비정규직 노동자 파업 집회. 임금 인상과 비정규직 차별 해소를 요구하다.”

<https://wspaper.org/article/29206>



이를 계기로 학교비정규직노조는 교육부를 대상으로 노동 환경 개선을 지속적으로 요구해왔다. 그러나 교육부는 적극적으로 대응하지 않았고, 2023년에야 17개 시도교육청은 학교급식종사자를 대상으로 폐CT검진을 진행했고, 42,077명 가운데 32.4%에 해당하는 13,653명의 폐에서 이상소견이 발견되었다는 결과를 발표했다.<sup>69)</sup> 이들 가운데 341명은 폐암 의심자로 분류되었고, 이들 중 31명이 폐암 판정을 받았다고 보고했다. 그러나 6개월 뒤인 9월, 폐암 확진자가 실제로 3월 교육부가 발표했던 결과보다 의심자는 240명, 확진자는 21명 더 많은 것이 확인됐다.<sup>70)</sup> 한편, 2022년 10월 기준, 학교 급식 노동자 업무상 질병 신청 건 총 54건 가운데 85%가 업무상 질병으로 인정을 받은 것으로 나타났는데, 이 가운데 한 건을 제외하고 폐암을 상병으로 가지고 있었다. 급식 노동자의 폐암 산재 승인률은 상대적으로 높는데, 급식 노동자들의 산재 인정 과정을 분석한 한 연구는 개인의 질병 경험의 공유, 노조를 통한 조직화와 사회 운동과의 결합이 추진력이 되었고, 언론 보도를 통한 공론화 과정이 폐암이 업무상 질병으로 신속하게 승인되는데 영향을 미쳤다고 평가했다.<sup>71)</sup> 다만, 산재 인정과 별개로 이들의 건강하고 안전한 노동환경에 대한 대안 마련은 미비한 실정이다.

2023년 1월 12일부터는 산재보상 대상자의 범위가 자녀까지 확대되었다. 임신중인 노동자의 노동 환경으로 인해 선천적으로 건강손상을 입은 자녀에 대한 산재보상 방안을 담은 산재보험법 개정안이 그 1년 전인 2022년 공포되었기 때문이다. 그러나 2023년까지 태아 산재가 인정된 경우는 한 건도 없다.<sup>72)</sup> 산재를 신청하고 역학조사로 이어지기 까지 법으로 정한 180일을 훌쩍 넘기고 있을 뿐 아니라, 태아 산재법 시행령 내 산재 인정 근거가 되는 유해인자가 17개로, 태아에게 위험하다고 알려진 화학물질 1,484개와 비교하면 그 범위가 매우 협소하다는 한계도 지적되고 있다. 2023년에는 일하는 여성들의 유산과 사산 경험에 관한 연구도 진행되었다.<sup>73)</sup> 연구 결과에 따르면, 노동자들은 유산과 사산에 당시 업무 환경이 부정적인 영향을 미쳤을 것으로 판단하고 있었다. 노동시간이 상대적으로 길수록 동의 정도가 높았다. 한국의 노동시장은 ‘모성보호’ 명목으로 여성 노동자들을 보호하고 있지만, 실질적으로 관련 제도를

69) 한겨레. (2023.3.14.) “튀기고 굶다 ‘조리흡’ 흡입...급식노동자 최소 60명 ‘폐암 확진’”

<https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1083495.html>

70) 매일노동뉴스. (2023.9.12.) “급식실 폐암 확진자 추가 확인에도 심각성 모르는 정부.”

<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=217253>

71) 류지아, 김영정, 정진주. (2022). ‘밥하는 아줌마’(급식조리사)의 폐암 산재 인정과 대안을 찾아서. 사회건강연구소.

72) KBS뉴스. (2024.1.20.) “‘태아산재’ 첫 공식 인정...나머지 사례는??”

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7871064>

73) 김동식, 김영택, 정연주, 동제연, 김새롬. (2023). 건강하고 안전한 노동환경 보장 연구: 유산·사산을 중심으로.

한국여성정책연구원

<https://www.kwdi.re.kr/publications/reportView.do?s=searchAll&w=%EC%9C%A0%EC%82%B0&p=1&idx=131935>



사용할 수 있는 이들은 적었다. 임신 중 연장근무를 하는 경우도 보고되었고, 근로시간 단축제도 역시 사용이 어렵다고 보고하였다. 한편, 노동과 성재생산 건강은 주로 ‘여성의 건강’으로 다루어지는 경향이 짙다. 그러나 임신 과정을 고려하면, 성재생산 건강의 경로는 여성 뿐 아니라 남성을 매개할 수밖에 없다. 이처럼 현재 젠더-노동-건강을 둘러싼 여러 제도가 ‘임신’의 당사자만을 제도의 대상자로 설정하는 데 머물러 있다는 점은 한계다. 특히 이 지점은 건강하고 안전한 일터를 위해 젠더 건강의 관점에서 더욱 확장된 논의가 필요함을 시사한다.

### 3) 재생산과 돌봄 정의

합계출산율 0.72명. 저출생을 ‘극복’하기 위한 대응 역시 여러 반향을 불러일으켰다. 대부분의 대응이 출산하거 돌보는 사람과 출생한 사람의 삶을 그저 관망할 뿐이다. 10월 6일에는 국회 본회의에서 ‘위기임신 및 보호출산 지원과 아동보호에 관한 특별법안’이 통과됐다. 영아 살해에 대한 사회적 비난이 이어지면서 현정부는 실재하는 복잡한 맥락을 가린 채,<sup>74)</sup> 단편적으로는 ‘전수조사’와 ‘처벌’을 중심으로 대응했다.<sup>75)</sup> 이후 위기아동을 ‘보호’하기 위한 대책으로 ‘보호출산제’를 제안했고 빠르게 법안이 마련됐다. 여기에는 출산하는 여성과 출생한 아동의 온존은 온데간데없이 단지 ‘생명’의 가치만 우선순위를 두고 있다. 그러나 국제적으로 보호출산제와 같이 익명출산 가능성을 허용하는 제도는 “오직 최후의 수단(as last resort)으로” 고려할 것을 권고한다.<sup>76)</sup> “피임, 임신, 임신중지, 출산, 양육, 친권중지, 입양으로 이어지는 가족 구성권과 재생산권 전반과 연결되는 여러 상황에서 발생할 수 있는 어려움을 해결할 수 있는 교육, 정보제공, 상담, 지원을 전제”해야 하지만, 한국에서 재생산 정의야말로 방임되고 있는 실정이다. 대표적으로 형법 제269조(자기낙태죄)와 제270조(의사낙태죄)가 폐지되면서 사실상 효력을 상실했다고 판단하는 것이 타당한 모자보건법 제14조를 대체할 개정안은 아직 마련되지 않고 있다. 성재생산건강을 보장하는 체계 마련을 요구해야 하지만, 유산유도제 도입이나 임신중지 진보 적용 등 이를 구성하는 수단 마련 요구에 조차 소극적이고 미온적으로 대응하는 정부를 마주해야 하는 현실이다.

더욱이 돌봄 정의가 실현되어야 마땅하지만, 현재 한국 사회가 돌봄을 ‘제도화’하는 일은 부정의에 더욱 가깝다. ‘외국인 가사도우미’는 그 총체다. 2023년 12월 도입 발표했던 시범사

74) 영아살해를 둘러싼 맥락과 대안에 대해서는 2023년 7월 24일자 시민건강논평 ‘[보호출산제는 대책이 될 수 없다](#)’를 참고.

75) 경향신문. (2023.6.22.) “복지부, 출생신고 안 된 아동 2236명 전수조사.”

<https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202306222145005#c2b>

76) 신필식. (2023). 해외입양과 보호출산제라는 거울에 비친 재생산 정의의 현실. 세어 이슈페이퍼.

<https://srhr.kr/issuepapers/?idx=16443184&bmode=view>



업77)은 여러 ‘난관’으로 도입이 미뤄지고 있다.78) 이미 많은 우려와 비판이 이루어진 바79), 돌봄에 대한 사회적 가치 절하가 계속되는 한 이른바 ‘성평등 정책’ 조차 성차별을 강화하고 성별분업체제를 유지하는데 힘을 실는다.

#### 4) 퀴어 정치80)

사람들이 사회에서 맺는 젠더관계의 역동과 사람들의 삶을 보장하는 여러 제도가 서로 영향을 주고받으면서 궁극적으로 사회의 변화에 적응해 간다는 점에서 변혁을 위한 균열이 생기고 있음을 기대하는 일도 있었다. 2023년 2월 21일, 서울고등법원이 동성결합 관계의 배우자를 건강보험 가입자의 피부양자로 인정하는 판결을 내렸다.81) 2020년 지역가입자인 배우자를 직장가입자인 배우자의 피부양자로 등록할 수 있는지 공단에 문의한 결과, 공단은 ‘인정된다’고 답변했고, 실제 부양자-피부양자 관계로 제도를 이용했다. 그런데 이와 같은 내용이 언론에 보도되자, 건강보험공단은 돌연 부부의 피부양자 자격을 취소하고, 피부양자에서 지역가입자로 자격 전환하면서 그간의 보험료를 부과했다. 이에 이들 부부는 추가 부과된 건강보험료 취소를 요청하는 행정소송을 냈고, 1심에서는 동성 간 결합을 사실혼으로 인정할 수 없다며 원고 패소를 판결했으나, 2심에서는 이와 같은 공단의 조치를 ‘차별’로 규정하고 이들 부부 관계를 인정했다. 건강보험공단은 곧바로 판결에 불복하여 상고한 상태지만, 이 판결은 지금까지 결혼과 혈연을 중심으로 한 이성애 정상가족을 넘어, 서로 ‘돌봄’을 매개로 관계 맺는 가족의 형태를 인정한다는 점에서 진보적이다. 현재 한국의 사회-건강 보장 제도는 대부분 부권적 노동복지의 원칙을 준하고 있는데, 이러한 분배 원리는 의도적으로 남성 생계부양자에 특권을 부여하며 가부장제를 지탱한다. 이러한 제도적 배열에서 국민건강보험이 목표로 하는 ‘보편적 건강보장’은 동성결합 관계를 맺고 있거나, 제도적으로 종속된 가족 구성원(주로 여성과 노인, 아동) 등에는 차별적으로 작동할 가능성이 언제나 존재한다. 이 지점에서 성별과 젠더, 성적 지향, 가족 여부, 소득 조건, 인종, 장애 등을 조건으로 차별하지 않고, 지금 이 곳에 살아가는 누구든지 삶

77) 뉴시스. (2023.9.1.) “외국인 가사도우미 100명, 12월 서울 온다...시범도입 확정.”

[https://mobile.newsis.com/view.html?ar\\_id=NISX20230901\\_0002434172#\\_PA](https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20230901_0002434172#_PA)

78) 뉴스핌. (2023.11.3.) “외국인 가사관리자 시범사업 ‘삐걱’...입금·시행시기·인권침해 ‘삼중고’”

<https://www.newspim.com/news/view/20231103000559>

79) 뭉. (2023). 정치가 왜곡한 돌봄 부정의. 인권으로 읽는 세상

<https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=25071>

80) 해당 절은 2023년 2월 27일자 시민건강논평 ‘보편적 건강보장이 상상이 아닌 현실이 되려면: 동성 배우자

[건강보험 피부양자 자격 인정 판결을 환영하며](#)’를 바탕으로 작성하였음

81) 프레시안. (2022.2.21.). ““결국은 사랑이 이겼다”...동성부부 ‘건보 소송’ 승소.”

<https://www.pressian.com/pages/articles/2023022115345681760>



의 안전과 건강을 보장하는 일은 실천의 영역이 되어야 한다.

## 8.2. 논평: 젠더레짐이 실마리가 되어줄까?

남성 이용자의 페미니즘 사상검증, 그리고 이를 이유로 드러내는 과격한 행동을 향한 넥슨의 ‘관대함’은 특히 상징적인데, 여전히 남성 중심인 한국 사회의 모습을 고스란히 드러내 보이기 때문이다. 어느 하나의 진실도 없는 거짓 담론들로 여성을 향한 혐오를 끊임없이 재생산하는 남성 공동체를 용인하는 사회가 앞으로 어떻게 될지 상상하는 일은 어렵지 않다. 거리낄 것이 없는 곳에서 여성 혐오는 더욱 노골적이어 지고, 이는 폭력과 살인으로도 이어진다. 여성들이 위협과 두려움을 체감해야 하는 시공간은 그 범위를 계속해서 넓히게 되는데, 일상을 보내는 집도, 자주 가던 편의점도, 매일 지나던 공원도, 친구를 만나러 가던 변화가도, 일하는 일터도, 온라인 공간도. 밝을 때나 어두울 때나 신경을 곤두세워야 한다. 단지 ‘여성’이기 때문에.

이때 여성과 남성에 대한 본질주의에서 시작하는 것은 오히려 성을 기반으로 한 차별과 불평등을 공고히 한다. 지금 한국의 ‘성평등 정책’이 되려 불평등의 기폭제로 작동하는 것은 출산하는 여성, 부양하는 남성을 상정하는 탓이 크다. 평등한 젠더 관계는 한국 사회의 실마리다. 젠더의 핵심은 ‘관계’다. 공중보건 차원에서는 건강 문제를 둘러싸고 구축되어 있는 젠더 관계를 구체화하는 작업이 중요한 과제가 된다. 시민건강연구소는 2023년 3월, <모두의 건강을 위한 젠더레짐>이라는 제목의 보고서를 발간한 바 있다. 여기에서 저자들은 “젠더레짐이 정치와 경제, 문화를 아우르는 넓은 영역에서 젠더화된 관계와 역할, 규범, 정동 등의 총체로 나타나는 젠더 구조를 사회적 실재로써 포착하고 분석하는 데 유용한 개념”이라 주장했다.<sup>82)83)</sup> 사례로 살펴보았던 혐오와 광범위한 폭력, 젠더화된 노동 건강, 생명을 우선시 하는 저출생 대책, 차별적으로 성원권을 부여하는 제도 등은 불균형하고 불평등한 젠더관계와 교차하며 작동한다. 이 구조를 폭로하고 비판하는 것으로 지식에서 실천까지 구심점을 확장해 나가야 한다.

82) 김새롬, 김진환, 문다슬, 문주현, 박서화. (2023). 모두의 건강을 위한 젠더레짐. 시민건강연구소

83) 김진환, 문다슬, 문주현, 박서화, 김새롬. (2023). 여성의 건강에서 젠더와 건강으로: 젠더레짐에 대한 서술적 고찰. 비판사회정책. 79, pp.49-82.





## 9. 필수의료 정책의 목적과 효과

### 9.1. 주요 동향

현재 의료와 관련해 한국 사회가 가장 문제로 여기는 것이 무엇일까? 언론과 사람들의 입에 자주 오르내리는 ‘소아과 오픈런’, ‘응급실 뺑뺑이’ 등의 표현이 지금의 상황 인식을 상당 부분 반영한다고 할 수 있을 것이다. 아픈 아이를 데리고 문 열기 전부터 소아과를 갔는데, 이미 앞에 대기하는 사람이 몇십 명이었다는 이야기나, 그러면서 대기 줄을 서는 아르바이트도 생겼거나 하는 뉴스들이 언제부턴가 심심치 않게 보이기 시작했다. 응급실을 전전하다가 치료 시기를 놓친다는 ‘응급실 뺑뺑이’라는 표현이 등장한 것은 오래됐지만, 2023년 들어 언론에서 다루지는 빈도가 급증했다.

#### 1) 정부의 필수의료 강화 정책

윤석열 정부는 ‘필수의료’를 강화하겠다고 한 해 동안 여러 대책을 내놓았다. 먼저 2023년 1월 전 국민이 언제 어디서든 골든타임 내 필요한 필수医료를 제공받는 체계를 구축하겠다고, ‘필수의료 지원대책’을 발표했다<sup>84)</sup>. “위급한 상황에서 생명을 살리는 중증·응급 분야, 저출산으로 기반이 위협받는 분만·소아진료 분야가 가장 지원이 시급한 것으로 판단” 했다는 정부는 정확하게 ‘소아과 오픈런’과 ‘응급실 뺑뺑이’를 문제시하였고, ‘필수의료’를 강화함으로써 해결하겠다고 밝힌 것이다.

필수의료 지원대책의 내용을 살펴보면, 크게 지역 완결적 필수의료 전달체계 구축, 필수의료 지원을 위한 공공정책수가 도입, 충분한 의료인력 확보 등 세 가지 추진방향을 제시했다. 구체적으로는 응급의료체계와 모자의료전달체계 개편, 협력체계 구축, 공공정책수가를 통한 필수의료 분야 보상, 필수의료 분야 인력의 근무여건 개선, 지방병원과 필수과목에 전공의 확대 배치 등을 언급하고 있다.

여러 내용을 내놓고 있지만, 효과를 기대하기는 어려워 보인다. 응급의료센터 지정 기준, 평가 기준 등을 변경하고, 진료권을 재설정함으로써 진료역량 강화나 자원 활용의 효율화가 얼마나 이루어질지 근거가 없다. 기관 간 연계·협력 체계를 구축하고 지원하겠다는 대책은 항상 빠지지 않고 나오지만, 전반적인 의료체계가 시장에 내맡겨진 구조에서 잘 작동하지 않는다. 시

84) 보건복지부. (2023.01.31.) 필수의료 지원대책 -중증·응급, 분만, 소아진료 중심으로-



장 자체가 형성되지 못한 곳에서는 그나마 연계·협력할 기관조차 없다.

공공정책수가 역시 마찬가지다. 지금까지 수가 인상을 통해 문제 해결을 도모한 적이 있었지만, 효과를 보지 못해 현재에 이르렀다. 이번에도 지역별 시설·인력기준을 충족한 병원에 지역 수가를 신설해서 지급한다고 하지만, 이미 시장이 붕괴해 기관도 존재하지 않는 곳에는 아무런 도움도 되지 않는다. 지금의 추세가 바뀌지 않는다면 시장이 작동하지 않는 지역이 늘어날 텐데, 수가를 조금 더해주는 것은 효과적인 대안이 될 수 없다. 더군다나 이번 정부는 건강보험의 보장성을 더욱 약화해 민간의료기관의 수익성만 높여주는 결과를 초래할 가능성이 높아 보인다. 이름에 ‘공공정책’이라는 말이 붙지만, 공적 기능을 기대할 수 없는 시장주의적인 ‘수가’ 정책일 뿐이다.

2023년 2월에는 소아의료체계 개선대책<sup>85)</sup>을 내고, 9월에는 그 개선대책의 후속대책<sup>86)</sup>을 발표했다. 큰 틀에서 필수의료 지원대책과 유사하게 기관 간 협력을 활성화하고, 보상을 늘리겠다는 것이다. 중증 소아 입원 및 수술 보상 강화, 소아 응급진료 보상 강화, 소아 입원진료 보상 확대, 야간·휴일 소아진료 집중 보상, 영유아검진 보상 강화 등 직접적으로 보상을 강화하겠다는 내용이 추진과제의 상당 부분을 차지하고 있다. 어린이 공공전문진료센터를 2개소 확충하고, 시설·장비비 지원을 확대하겠다는 내용도 있지만, 각종 보상 강화 정책에 비하면 미미한 수준이다.

소아의료체계 후속대책이 나온 후 한 달도 채 지나지 않은 2023년 10월에는 ‘필수의료 혁신전략’이 발표됐다<sup>87)</sup>. 여기서는 국립대병원 등 거점기관의 의료역량 강화를 강조하며, 그러한 국립대병원 등과 지역 병·의원의 다양한 협력을 활성화하겠다는 계획이다. 국립대병원의 의료역량 강화를 반대할 사람은 없겠지만, 의료역량 강화를 위해 사립대병원처럼 운영할 수 있게 보수와 정원 등의 규제를 완화하겠다는 방침은 우려스럽다. 또한 국립대병원과 거점병원의 역량을 강화하고, 넥스트 팬데믹 대응체계를 확립하겠다는면서도 코로나19 대응에서 커다란 역할을 했고, 현재는 그로 인해 임금체불 위협에 처한 지방의료원 등 공공의료기관 지원에 대해서는 한 마디도 언급하지 않는 것은 괴이하다. 지방의료원 자체에 대한 지원은 없고, 국립대병원과 연계·협력의 수동적 대상으로만 호명될 뿐이었다.

연계·협력이나 네트워크를 구축하겠다는 계획은 다른 대책들과 비슷하지만, 필수의료 혁신전략에서 간과하지 말아야 할 부분이 있다. 권역 책임의료기관-공공의료기관 간 다양한 협력모델의 하나로 ‘위탁’을 언급한 것이다. 윤석열 정부가 들어선 후 지방의료원을 위탁하려는 움직임

85) 보건복지부. (2023.02.22.) 소아의료체계 개선대책

86) 보건복지부. (2023.09.22.) 소아의료 보완대책 -지역 소아의료전달체계 확립 중심-

87) 보건복지부. (2023.10.19.) 생명과 지역을 살리는 필수의료혁신 전략



이 활발해졌는데, 보건복지부의 계획에 포함함으로써 공식화한 것이다. 얼핏 보기에 주민들이 선호하는 큰 병원에 위탁하는 것이 지역의 의료역량 강화에 도움이 될 것처럼 보일 수 있지만, 수익을 가장 우선시하는 의료기관이 실제 얼마나 도움이 될지는 불확실하다. 특히 ‘권역 책임 의료기관’과 공공의료기관의 협력이라면 민간의료기관에 공공의료기관 위탁을 맡기는 것이 가능해진다. 국립대병원에 위탁을 맡긴다 해도, 규제 완화로 인해 그렇지 않아도 지적받던 영리적 성격이 더욱 강해질 것이 걱정이다. 그러는 가운데 실제 개선된 것은 별로 없는데 지방정부만 주민 건강에 대한 책무로부터 한결 자유로워지는 효과만 가져올 수 있다.

## 2) 의대정원 확대의 정치

조규홍 보건복지부 장관이 국정감사에서 의대 정원 규모를 2025년 입시부터 늘어나도록 노력하고 있다고 언급하면서 의대정원 확대 이슈에 불을 지폈다. 의대정원 확대의 구체적 일정과 규모는 곧 발표될 것이라는 이야기가 나왔지만, 필수의료 혁신전략과 함께 나올 줄 알았던 의대정원 규모는 발표되지 않았다. 일주일 후 발표된 ‘지역 및 필수의료 혁신 이행을 위한 추진 계획’에서도 구체적인 규모는 밝히지 않은 채 수요 조사 계획만 예고했다.

갑작스럽게 의대정원 확대를 언급한 배경으로 민심전환을 위한 것 아니냐는 이야기가 나왔다. 2024년 총선의 민심을 확인하는 지표로 여겨지던 강서구청장 보궐선거에서 여당이 참패하고, 김행 여성가족부 장관이 사퇴하는 등 정치적 환경이 정부와 여당에 불리한 국면이었기 때문이다. 의대정원 확대 추진이 급조된 듯한 모양새가 그러한 의심을 부추겼다.

정부가 실제로 국면전환을 위해 ‘의대정원 확대’ 카드를 꺼냈는지는 분명하지 않다. 조규홍 장관이 국정감사에서 의대정원 발언을 한 것은 보궐선거 당일이었고, 김행 장관의 자진 사퇴는 그다음 날이었다. 또한 전체 의사인력을 확대하겠다는 언급은 없지만, 여러 필수의료 대책에서 의료인력 공급 확대를 강조했던 터라, 보건복지부가 의대정원 확대를 이전부터 염두에 두었다 해도 이상하지 않다. 오히려 2020년 의대정원 계획이 좌절된 이후 계속 기회를 엿보고 있었다고 봐야 할 것이다.

중요한 것은 정부가 정치적 이유로 이 시점에 의대 증원을 발표한 것인지보다, 그것의 영향이다. 의대 증원은 보건의료 부문에서 핵심 이슈로 떠올랐고, 두 가지 정치적 효과를 가져온 것으로 보인다. 첫째는 ‘보건의료 영역의 여러 책임과 과제를 연기하거나 회피하는 효과’다. 보건복지부는 의사 인력 확대가 필요조건이라 했지만, 근본적인 보건의료체계 개혁의 과제를 의대 정원 확대 정책이 흡수하는 형국이다. 두 번째는 ‘큰 부담 없이 현실 정치의 이익을 얻는’ 효과다<sup>88)</sup>. 의사 집단이 가장 적극적으로 반대하는 사안이지만, 직접적 이해관계가 얽혀있는 대



학과 수험생과 학부모들을 비롯해 대중의 찬성이 압도적이기 때문이다. 이후에도 의대 증원 발표의 정치적 효과를 주목할 필요가 있다.

### 3) ‘똑딱’ 앱 유료화 논란

진료를 받기 위해서는 새벽부터 줄을 서야 하는 ‘소아과 오픈런’이 횡행하는 현실을 병원 진료 예약 서비스 ‘똑딱’이 파고들었다. 새벽부터 병원에 가서 줄을 서는 대신 집에서 원격으로 줄을 설 수 있게 된 것이다. 그런데 이 서비스가 2023년 9월부터 유료로 전환되면서 국정감사에 대표가 출석할 정도로 논란이 되었다. 특히 이 앱으로만 예약을 받는 병원들이 생기면서, 병원 이용을 위해 반강제적으로 월 1000원씩 지불하며 구독해야만 하는 상황도 발생했다.

이는 단순히 1000원의 구독료 가격의 문제가 아니다. 디지털 소외계층의 의료 접근성 제약, 건강보험의 적용을 받는 의료이용에 대해 민간기업이 수익을 가져가는 구조의 타당성, 민간기업이 환자 정보를 수집하는 문제 등 다양한 측면에서 짚고 넘어갈 부분이 있다.

이를 두고 공공 앱을 개발해야 한다는 목소리도 있지만, 핵심은 일차의료체계가 제대로 작동하지 못하며 사람들의 의료접근성이 떨어지는 현실이다. 이러한 현실이 방치되는 사이 공공 앱을 개발해 출시한다 하더라도, 진료를 받기 위한 전쟁은 변하지 않을 것이다.

똑딱 앱 논란은 보건의료체계에서 기술 활용에 대한 고민을 낳는다. 급속도로 발전하고 있는 디지털 기술을 어떻게 활용할 것인가. 기술은 보건의료체계 내에 접목되며 우리의 건강과 웰빙을 높일 수 있는 잠재력이 있지만, 체계의 문제를 기술의 문제로 치환하고 전가하는 것은 곤란하다. 특히 공적인 목표를 최우선에 두고, 그 수단으로서 공적 통제를 받아야 할 기술이 체계의 문제를 해결하는 데 있어 핵심인 것처럼 여겨지면 오히려 문제 해결을 더 어렵게 할 수 있다. 이는 오래된 논쟁을 거듭하고 있는 원격의료(비대면 진료) 문제도 마찬가지다. 하지만 2023년 현재 슈퍼 앱을 꿈꾸며 디지털 헬스케어 산업에서 막강한 영향력과 그에 따른 수익을 노리는 자본을 중심으로 비대면 진료 시범사업이 진행되고 있으며, 그에 대한 규제는 완화되고 있는 실정이다.

88) 시민건강연구소. (2020.07.27.) “의대 신설과 정원 확대의 이익은 누구에게 돌아가나?”

<http://health.re.kr/?p=6778>



## 9.2. 논평

### 1) 정부의 필수의료 대책의 문제

정부가 필수의료 강화를 목적으로 내놓은 대책들은 공공의료기관 자체의 확충과 역량 강화에는 별로 관심이 없다. 주로 평가 기준이나 센터 지정과 같은 것을 재정비하고, 공공정책수가를 비롯한 보상체계를 수정 및 강화하며, 협력체계를 구축하겠다는 내용을 담고 있다. 이러한 정책들을 뒷받침하기 위해 정부는 의대 정원을 확대하겠다고 발표했고, 보건의료 부문을 넘어서 커다란 관심을 받았다. 그러한 와중에 디지털 플랫폼 기업들이 보건의료 영역에서 영향력을 확대하고 있고, 정부는 보건의료 산업을 장려하고 있다.

현재의 대책들로 수도권 중심적인 의료, 전문과목 쏠림 현상을 해결하고자 하는 정부의 목표를 달성하기는 쉽지 않아 보인다. 근본적으로 시장 실패로 발생하는 문제들인데 시장을 통해 문제를 해결하는 것은 한계가 있기 때문이다. 특히 실손보험의 시장 왜곡 문제를 지적하면서도 그에 대한 과감하고 적극적인 개입이 이뤄지지 않는 현 상황에서는 더욱 그렇다. 또한 민간의료기관과 의사 보상 강화가 건강보험의 보장성 약화나 이주민 무임승차 같은 낙인을 기반으로 이뤄지는 것은 바람직하지도 않다. 정책 내용 측면에서 국립대병원, 거점병원 중심으로 이뤄지고, 주치의제도라든가 방문의료 등 지역 일차의료와 관련한 접근이 부족한 것도 짚고 넘어가야 할 부분이다.

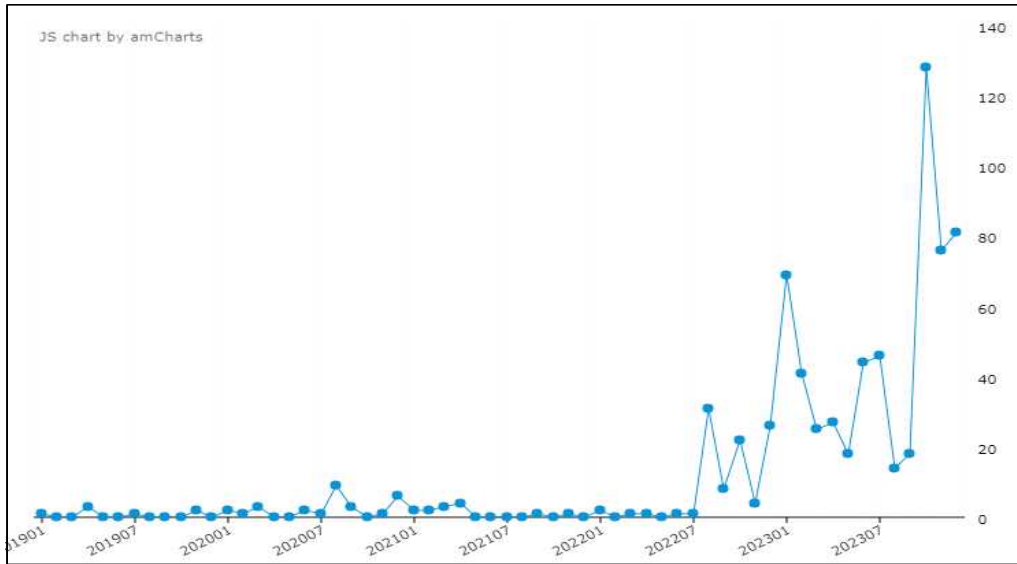
### 2) 공공의료와 필수의료 담론

‘소아과 오픈런’이나 ‘응급실 뺑뺑이’ 같은 표현이 자주 거론되는 것은 이 문제의 심각성이 날이 갈수록 커진 이유도 있지만, 정부가 그만큼 그것들을 문제로 호명한 것도 큰 이유다. 그리고 이것들과 함께 정부가 강조하는 것이 필수의료 강화다. 이전 정부까지 주로 ‘공공의료’로 프레이밍 되던 한국 의료체계 전반의 문제들을 윤석열 정부는 ‘필수의료’로 프레이밍 하고 있다. 특히 2022년 7월 서울 아산병원에서 일하던 간호사마저도 제때 치료를 받지 못해 뇌출혈로 사망한 이후로, 필수의료가 언급되는 경우가 급격히 늘었다(<그림 8> 참고).

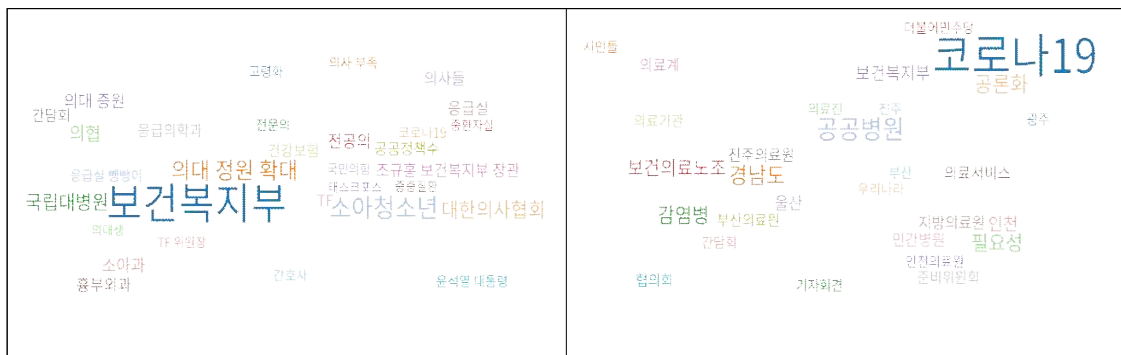
정부가 ‘필수의료’를 강조하면서 ‘공공의료’에 대한 언급은 의도적으로 회피하는 것처럼 줄었다. 2023년 한 해 동안 ‘필수의료’와 ‘공공의료’를 제목으로 달고 있는 기사들의 연관어를 살펴봤을 때, 필수의료는 ‘보건복지부’, ‘의대 정원 확대’, 그리고 ‘소아청소년’(과) 등 진료과와 더불어 ‘윤석열 대통령’까지 보인다. 반면 공공의료는 ‘코로나19’가 독보적이고, ‘공공병원’, ‘경남도’, ‘지방의료원’과 함께 ‘보건의료노조’가 ‘보건복지부’보다 더 연관성이 높았고, ‘협의



회’, ‘시민들’과도 연관성을 보였다(<그림 9> 참고). 마치 필수의료는 정부의 언어로, 공공의료는 노동·시민사회의 언어로 갈라진 듯한 양상이다.



<그림 8> 빅카인즈 ‘필수의료’ 키워드 트렌드 분석 결과(2019.1.1. - 2023.12.31.)



<그림 9> 빅카인즈 ‘필수의료’(좌), ‘공공의료’(우) 연관어 분석 결과(2023.1.1. - 12.31.)

이는 보건의료체계 문제에 접근하는 정부의 관점과 전략의 결과다. ‘공공의료’가 의료의 종류와 대상을 포괄적으로 내포한다면, ‘필수의료’는 정책을 통해 중증·응급, 분만, 소아진료 등으로 협소하게 규정되고 있다. 이 필수医료를 문제화하면서 그 밖에 보건의료체계의 문제들을 수면 위로 떠오르지 못하게 억제한다. 동시에 주로 시장과 대치되는 의미의 공공의료가 아닌 필수医료를 강조함으로써 시장 중심 보건의료체계의 모순을 다시 시장적 방식으로 접근하는 것을 자연스럽게 하면서, 민간의료기관을 지원하고 있다. 결국, 정부는 자신의 적극적 역할보다는 조정하고 지원하는 정도의 위치를 점하며, 일차적 책임을 느슨하게 하고 의료시장을 활성화 하겠다는 것이다.



### 3) 보건의료 체계와 체제의 문제로

정부가 필수의료로 강조하는 것을 보며, 얼핏 국가가 제 역할을 충실히 하는 듯한 착시를 일으키지만, 실상은 실패한 시장에 의존하고 있으며, 협소한 필수의료 밖의 보건의료는 더욱 산업화하려는 의지를 감추지 않고 있다. 거기에 보건의료 정책을 통치의 관점에서 바라본다면, 지금처럼 정부가 기술적, 점진적 대책을 내놓는 것은 자연스러워 보인다.

하지만 지금 보건의료체계의 모순을 해결하기 위해서는 땀질식 대처가 아니라 전체 보건의료체계의 공공성을 강화하는 획기적인 변화가 필요하다. 지금의 시장 중심의 보건의료체계 안에서는 공공의료기관을 늘리더라도 그 효과가 제한적일 수밖에 없다. 공공의료기관 역시 민간 의료기관과 마찬가지로 시장에서 경쟁하고 수익을 창출해야 하는 주체이기 때문이다. 특히나 지금과 같이 재정건전성을 최우선으로 여기는 정부 분위기 속에서는 공공의료기관이 제 역할을 하기가 더욱 힘들다.

상황이 이렇다면, 사람들의 건강과 안전, 삶을 낮게 하기 위해서는 총체적인 고려가 필요하다. 지금과 같이 정부의 기술적 정책을 각각 따지며, 공공의료기관 확충에 대한 압력을 넣는 활동을 지속하면서 전체 보건의료체계에서 공공성을 강화할 방안과 자본주의 체제에 대한 고민까지 나아가지 않을 수 없다.



## 10. 바이오·디지털 헬스케어 산업화를 통한 보건의료 영리화

철도는 윤석열 정부는 지난 2023년에도 보건의료 분야의 산업화를 위한 행진을 이어갔다. 바이오헬스와 디지털 헬스케어 시장의 확장을 목표로 연구개발비 등 관련 예산을 늘리고 규제 완화 등의 법·제도적 인프라 구축에 주력하였다. 주목할 만한 사건으로는 비대면진료 시범사업의 시행과 실손보험 청구 간소화법의 통과, ‘건강정보 고속도로’의 전면 확대 시행, 디지털 치료기기의 건강보험 임시등재 등이 있었다. 한편 진료예약 앱 ‘톡닥’의 서비스 유료화와 그에 따른 디지털 취약계층의 진료접근성 제한 문제가 사회적으로 이슈화되기도 하였다.

물론 바이오·디지털 헬스케어 기술의 발전과 활용이 그 자체로 문제인 것은 아니다. 다만 영리 추구를 목적으로 하는 사기업 주도로 이뤄진다는 점에서 전체 보건의료체계의 영리성을 심화시키고 공공성을 훼손하는 방향으로 영향을 미칠 우려가 크다. 이는 결국 사회경제적 조건에 따른 건강불평등을 악화시킬 것이다.

하지만 정부는 이러한 위험성을 과소평가한 채 경제성장의 관점에서 ‘제2의 반도체’ 산업으로 육성하는 데 여념이 없다. 보건의료체계의 공공성 강화와 건강불평등 완화를 지향하는 사람 중심 관점에서 이는 결코 간과할 수 없는 문제로, 향후 효과적인 대응 방향과 운동 전략을 모색하기 위해서라도 지난 1년간 진행된 바이오·디지털 헬스케어 산업화의 주요 동향을 파악하고 평가할 필요가 있을 것이다.

### 10.1. 주요 동향

#### 1) 바이오헬스 신시장 창출 전략

지난해 정부는 “바이오헬스 글로벌 중심국가 도약”을 위해 주무 부처인 보건복지부(이하 ‘복지부’)를 필두로 여러 대책을 제시하였다. 복지부는 바이오·디지털 헬스케어 육성방안을 마련하라는 대통령 지시에 따라 2월 28일 열린 범부처 ‘바이오헬스 신시장 창출 전략회의’에서 ‘바이오헬스 신시장 창출 전략’을 발표했다. 이 전략에서 복지부는 5가지 핵심과제로 “①의료·건강 돌봄 서비스 혁신, ②바이오헬스 산업 수출 활성화, ③첨단 융복합기술 연구개발 강화, ④바이오헬스 첨단 전문인력 양성, 창립 지원 강화, ⑤법·제도 및 인프라 구축”를 제시하였다.

이어진 ‘제3차 규제혁신전략회의’(3/2)에서는 ‘바이오헬스 신산업 규제혁신 방안’을 후속대책으로 발표하였다. 여기서는 바이오헬스 7대 핵심분야(①혁신적 의료기기 ②혁신·필수 의약품





③디지털 헬스케어 ④첨단재생의료·첨단바이오의약품 ⑤유전자 검사 ⑥뇌·기계 인터페이스 ⑦인프라)에 대한 규제혁신을 추진하겠다고 밝혔다. 여러 세부정책들을 제시하였는데 이 가운데 비대면진료 제도화와 개인 의료·건강정보 전송요구권의 입법 추진, ‘혁신의료기기’의 선진입-후평가, 바이오헬스 특화 규제샌드박스 도입 등과 같이 사회적 쟁점이 되는 내용들이 다수 포함되었다.

이에 대해 ‘건강권실현을위한보건의료단체연합’은 이를 “의료민영화 종합대책”이라고 규정하며 정부가 “플랫폼 기업, 의료기기·제약 기업, 민간의료보험사 이윤 확보를 위해 국민의 건강과 생명·안전 침해도 불사하겠다는 황당한 내용을 기존보다 더 세밀하고 광범위하게 발표했다”며 강력히 규탄하고 나섰다. 하지만 이러한 비판에도 아랑곳하지 않고 정부는 곧이어 비상경제장관회의 겸 수출투자대책회의(3/24)에서 또다른 후속조치로 ‘바이오헬스 산업 수출 활성화 전략방안’(관계부처 합동)을 발표하였다.

또 같은 날 발표된 ‘제3차 제약바이오산업 육성·지원 5개년 종합계획’에서는 5년후 달성 목표로 “블록버스터급(연매출 1조 원 이상) 신약 2개 이상, 글로벌 50대 제약사(연매출 약 3조 원 이상) 3개 이상 창출, 의약품 수출 2배 달성” 등을 제시하며 ‘글로벌 6대 제약강국’으로 도약하겠다는 야심찬 포부를 드러내기도 했다. 이후에도 바이오헬스 전문인재의 육성과 양성을 목표로 하는 ‘바이오헬스 인재양성 방안’(4/6)을, ‘첨단산업 글로벌 클러스터 육성방안’의 일환으로 ‘데이터 기반의 디지털 헬스케어 산업 고도화’ 방안(6/1)을 발표하기도 하였다.

이렇듯 정부는 상반기에 수차례 계획들을 발표한 이후 이를 실행하기 위한 구체적 행보를 이어갔다. 신약 개발 바이오벤처들과의 글로벌 시장 진출 전략 논의(5/17), 세계보건기구와 글로벌 바이오 인력양성 허브에 관한 양해각서 체결(5/30), ‘100만 명 바이오 빅데이터 구축사업’의 예비타당성 조사 통과(6/29), 바이오헬스 창업기업의 벤처카페 개최(8/17), 산업계-의료기관 간 의료데이터 공동활용연구 협약식 개최(8/28), ‘2023 서울 바이오 이코노미 포럼’ 개최(8/31), ‘2023년 바이오헬스 인재양성 사업안내서’ 발간(9/19), ‘K-바이오 투자 컨퍼런스’ 개최(11/24) 등 다방면에서 산업 육성을 위한 노력을 전개했다.

특히 바이오헬스 신시장 창출을 위한 범정부 컨트롤타워로 ‘바이오헬스혁신위원회’를 설치하였다. 이 위원회는 부처간 칸막이를 깨고 흩어진 규제·지원을 통합·조정하여 바이오헬스 산업의 집중 지원을 하기 위한 목적으로 신설되었다. 바이오헬스 분야의 새로운 범정부 거버넌스 인만큼 앞으로 바이오헬스혁신위원회를 중심으로 이뤄지는 정책 행보에 주목할 필요가 있다.



## 2) 비대면진료 시범사업 시행

‘원격의료’의 다른 말인 비대면진료는 코로나19 팬데믹 기간 동안 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률’ 제49조의3에 따라 ‘심각’ 단계 이상의 위기 경보 발령 동안 한시적으로 허용되어왔다. 하지만 팬데믹 종식이 선언된 2023년 6월 이후에도 시범사업 형태로 존속하게 되었다. 정부는 관련 의료법이 개정될 때까지 시범사업을 지속할 작정인 듯 하니, 사실상 본격적인 제도화의 길로 들어선 것으로 보인다.

복지부는 감염병 등급 하향 조정을 앞두고 지난 3년간의 상세한 비대면진료 현황과 함께 높은 이용 만족도 조사결과를 발표(3/13)하며 제도화를 위한 균불을 떼기 시작했다. 이후 감염병 위기 대응 경보가 ‘심각’에서 ‘경계’ 단계로 하향 조정된 6월 1일부터 비대면진료 시범사업을 실시하였다. 의사단체의 반발을 의식한 듯 대상자를 대면진료 경험이 있는 재진 환자(만성 질환자 1년 이내, 그 외 환자 30일 이내)로 제한하고<sup>89)</sup> 기존 진찰료의 30% 수준의 ‘비대면진료 시범사업 관리료’를 추가 지급하기로 하였다. 아울러 플랫폼 앱 업체 대표를 포함하여 여러 이해관계자들이 참여하는 ‘비대면진료 시범사업 자문단’을 운영하는 한편 오·남용 의약품의 처방 위험에 대한 대응으로 ‘불법 비대면진료 신고센터’를 설치하여 운영 중에 있다.

3개월의 제도 기간이 종료된 9월 1일부터 본격적인 시범사업이 시행되고 있다. 그런데 엄격한 재진 환자·초진 허용 원칙과 약배송 금지 등으로 인해 진료중개 플랫폼 앱 시장이 위축될 우려가 커지자 다시금 정부는 보완방안을 꺼내놨다(12/1). 초진이 가능한 의료 인프라 부족 지역에 응급의료 취약지를 추가하고, 휴일과 야간 시간대에 진료 이력에 관계없이 비대면진료를 허용하기로 하였다. 또 대면진료 경험이 있는 환자 기준을 6개월 이내 대면진료를 한 적이 있는 환자의 경우 의사 판단에 따라 비대면진료가 가능하도록 기준을 완화하였다.

이러한 지침 변경에 반발한 개원의협의회 등은 회원을 대상으로 사업 불참을 요구하기도 하였는데, 복지부는 이에 대해 부당한 제한행위에 해당하는 공정거래법 위반이라며 시정명령과 과징금, 고발 등의 강경 대응을 예고했다. 처음부터 디지털 헬스케어 산업을 육성하기 위한 의도로 추진되었던 만큼, 이러한 기준 완화에도 불구하고 비대면진료 중개 앱 시장의 침체가 길어질 경우 정부는 추가적인 대책을 제시할 가능성이 높아 보인다.

한편 비대면진료 중개는 아니지만 진료 예약·접수 등의 서비스를 제공하는 ‘똑닥’ 앱은 온라인 예약 시장을 선점한 가운데 지난 9월부터 멤버십제를 도입하여 서비스는 유료로 전환하였다(월 1000원). 디지털 진료예약이 점차 늘어나자 디지털 취약계층의 의료접근성 제한 문제

89) 다만 심·벽지 거주자, 장애인 등 거동불편자, 격리 중인 감염병 확진 환자 등은 예외적으로 대면진료 없이도 초진 비대면진료가 가능하도록 하였다.



가 본격적인 사회적 문제로 대두되기도 하였다.<sup>90)</sup>

### 3) 실손보험 청구 간소화법 통과

지난해에는 국회 본회의에서 일명 ‘실손의료보험 청구 간소화법’이라 불리는 보험업법 개정안이 통과되어 올해 10월부터 제도가 시행될 예정이다. 그동안 실손보험 가입자가 직접 요양기관(병·의원, 약국)에 요청해 서류를 받아 보험사에 제출해야 하는 불편에 대한 불만이 있었던 게 사실이다. 금융당국은 이러한 절차 때문에 청구하지 않는 보험금이 연간 최대 3000억원으로 추정된다는 제도 필요성을 주장했고, 보험사도 행정비용 절감 측면에서 찬성하는 입장을 보였다. 법 개정으로 이제 실손보험 가입자가 요청할 경우 요양기관(병·의원, 약국)이 실손보험금 청구에 필요한 서류를 전자적 방식으로 전문중계기관(보험개발원)을 통해 보험사에 전송하게 되었다.

언뜻 가입자의 편의성 제고에 기여하는 긍정적 제도로 보이지만, 환자의 민감한 개인 의료정보가 유출되고 보험금 지급 외의 보험회사의 영리 추구를 위한 목적으로 악용될 우려가 적지 않다. 이에 대해 진보적 보건의료 시민사회단체는 민간보험사의 ‘개인정보약탈법’으로 규정하며 법개정에 반대해 왔다. 환자들의 의료정보가 축적되면 보험사는 이를 이용해 수익성 높은 보험상품을 개발하는 한편 비용부담이 클 것으로 예상되는 환자들의 보험 가입 거부, 보험료 차등 책정 등의 방식으로 이윤 극대화를 추구할 가능성이 높기 때문이다.

환자단체들 역시 중증질환 환자들의 보험금 지급이 거절되거나 삭감될 위험이 크다는 점에서 비판 목소리에 내 왔다. 자신들의 비급여 진료 정보가 공개되는 것에 대한 우려가 큰 의료계 역시 반발하고 있는 상황이다. 하지만 개인의 건강·의료 정보를 활용한 관련 산업을 키우는데 주력하고 있는 정부와 기성 정치권은 끝내 보험업계의 이해관계에 부합하는 개정안을 통과시키며 보건의료 분야의 영리화를 부추기는 행보를 이어가고 있다.

### 4) ‘건강정보 고속도로’ 가동의 본격화

지난 2022년 1월 시작된 마이데이터 사업이 점차 확장되고 있다. 정부는 2025년 전 분야 마이데이터 확산이라는 목표를 두고 관련 인프라 조성에 힘쓰고 있다. 보건의료 분야 역시 예외가 아니다. 디지털 헬스케어 시장의 확장을 위해서는 보건의료 데이터의 수집과 활용이 중요하기 때문이다. 이를 위해 정부는 보건의료 빅데이터 구축 사업과 더불어 국가 중계 플랫폼인

90) 고병찬, 고경주. “앱 진료예약 못 한 노인, 3시간 주저앉아…뺏긴 치료받을 권리”. 2023년 12월 5일자 한겨레신문.



‘건강정보 고속도로’<sup>91)</sup>(본인진료기록 열람지원시스템) 구축 사업을 추진하고 있다.

9월 20일, 복지부는 그동안 일부 의료기관에서 시범사업으로 진행됐던 건강정보 고속도로를 전면 확대하여 시행한다고 밝혔다. 정부는 이를 시민 각자가 자신의 의료데이터에 대한 권리를 강화하는 초석이 될 것이라고 자평하는 가운데, 응급 의료 현장에서 필요한 정보를 신속·정확하게 전달하고 재검사 비용과 시간을 절약하며 일상적 건강관리를 지원하는 등 많은 긍정적 효과를 낼 것이라고 설명하고 있다. 2024년 관련 예산을 대폭 증액하면서 국내 전체 상급종합병원의 참여를 목표로 사업을 확장할 계획이다.

한편 지난해 9월 개인정보보호법이 개정되면서 개인정보 전송요구권이 포함됐지만 의료 정보의 제3자 제공이 원칙적으로 금지하고 있는 보건의료 관련 법률에 가로막혀 있는 상황이다. 따라서 정부는 법률 개정 작업에 박차고 있다. 실제로 지난해말 국회 보건복지위원회에서는 개인의 건강·의료정보를 제3자에게 전송할 수 있도록 하고 기업이 환자 동의 없이 가명처리해서 활용할 수 있도록 허용하는 방안을 골자로 하는 디지털헬스케어 법안이 상정되어 심의되기도 하였다.

하지만 이러한 의료정보의 디지털 플랫폼화에 따른 우려가 적지 않다. 정부는 최고 보안시스템을 구축하겠다고 공언하고 있지만, 개인의 민감한 의료정보 유출로 인한 부작용과 이것이 상업적으로 악용될 위험성을 원천 배제할 수 없기 때문이다. 개별 정보 주체의 편의성 제고라는 허울 뒤에는 의료정보의 민영화라는 문제가 숨겨져 있다.

## 5) 디지털 치료기기의 임시등재와 안전성 평가제도 무력화

지난해에도 정부는 산업 육성을 위해 안전성과 유효성이 충분히 입증되지 않은 의약품과 기술에 대한 평가제도와 허가 절차를 무력화시키는 데 주력하였다. 이러한 일환으로 지난 7월 열린 건강보험정책심의위원회에서 디지털치료기기와 인공지능을 건강보험에 최대 3년간 임시등재하는 방안을 보고안건으로 처리했다.<sup>92)</sup> 그리고 이러한 임시등재 시 건강보험 급여/비급여 여부에 대한 선택권도 업체에 부여했다. 이는 기업의 이익에 복무하기 위해 검증되지 않은 신기술 사용에 건강보험 재정을 투입하겠다는 결정으로, 그에 따른 경제적 부담과 건강 상의 위

91) 건강정보 고속도로는 의료기관 등 여러 곳에 분산돼 있는 개인의 의료데이터(과거의 진료·투약, 건강검진, 예방접종 이력, 진단검사·수술 내역 등)를 ‘나의 건강기록’ 앱을 통해 환자 본인이 손쉽게 조회, 저장하고 원하는 곳에 전송할 수 있게 하는 서비스를 말한다.

92) 신의료기술은 본래 식약처에서 기술적으로 성능검증을 하고 한국보건 의료연구원에서 안전성, 유효성을 평가해 근거가 있으면 진입시키고, 그 뒤에 심평원에서 비용효과성을 따져서 건강보험 등재여부를 결정하는 것이 원칙이다(의료민영화저지와무상의료실현을위한운동본부, “검증되지 않은 인공지능 의료기기와 디지털 치료기기 건강보험 적용에 반대한다”, 2023년 7월 28일자).



험 부담은 고스란히 시민들에게 안게 되었다.

한편 지난 12월에는 제도적 허가절차를 거치지 않아도 줄기세포 치료제 등을 사용할 수 있도록 규제를 완화하는 ‘첨단재생의료법’ 개정안이 거대 양당의 동조 속에서 국회 보건복지위원회 심의를 통과했다. 현행 법상으로는 증식·배양한 세포를 활용한 제품은 의약품 허가절차를, 그 이하의 최소 조작을 통한 시술은 신의료기술평가를 거쳐 안전성과 유효성이 검증될 때만 환자에게 투여해야 하는데, 이번 개정안이 본회의를 통과하게 되면 기존의 환자 보호 절차가 무력화되고 만다. 이렇게 미허가 의약품들이 돈벌이 수단으로 유통될 경우 환자의 안전에 치명적 영향을 미칠 뿐 아니라 효과도 없는 치료에 많은 시간과 비용을 들이는 이들이 늘어날 우려가 크다.

## 10.2. 논평

올해는 바이오·디지털 헬스케어 산업화와 관련해 국회의 행보를 주목할 필요가 있다. 이미 행정부 차원에서 처리할 수 있는 대부분의 규제완화 조치는 이뤄진 상태이기 때문이다. 제1야당도 크게 반대하고 있지 않은 비대면진료와 개인 의료·건강정보 전송요구권, 미허가 바이오 제품의 시장진입 등은 법제화될 가능성이 작지 않아 보인다. 특히 다가오는 4월 국회의원 선거에서 집권당이 국회 다수당이 될 경우 정부의 바이오·디지털 헬스케어 산업 육성 정책은 더욱 탄력을 받게 될 것이다.

따라서 우리는 올해에도 보건의료의 영리화를 추동하는 바이오·디지털 헬스케어 산업화를 비판하고 견제하고 저지하는 일을 소홀히 해서는 안 될 것이다. 여기에 뜻을 같이 하는 광범위한 진보적 시민사회단체들과의 연대를 형성하고 비판 여론을 확산하는 운동을 통해 대항권력을 강화해야 한다. 그런데 건강권 보장이 아닌 경제 성장의 관점에서 진행되는 이러한 산업화 정책이 많은 사람들에게 생명과 건강의 위협으로 인식되기까지 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없다는 게 운동의 불리한 점이다.

정부 역시 실상 기업의 이윤 극대화에 복무하고 있으면서도 정보주권 강화, 소비자 권익 향상, 맞춤형 건강관리 서비스 제공 등을 명분으로 이를 정당화하고 있다. 따라서 우리는 산업의 논리로 진행되는 바이오·디지털 헬스케어 기술의 개발과 활용이 왜 보편적 건강권 보장의 약화와 건강불평등 심화를 야기하는지에 대해 보다 설명력 있는 지식과 이론, 담론을 생산하고 유포하는 방식으로 맞설 필요가 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.