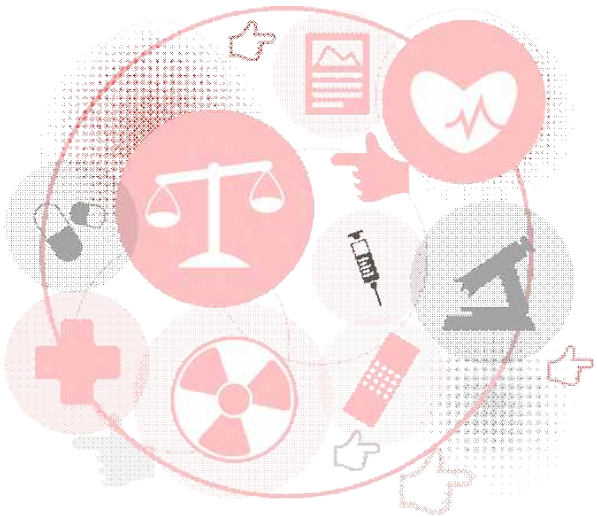
PHI Annual Report 2016

시민건강실록 2016



2016 시민건강실록

모두가 건강한 사회를 만들어가는

시민건강증진연구소

People's Health Institute

일하는 사람의 건강권을 위한

노동건강연대

Solidarity for Workers' Health

PHI Annual Report 2016

시민건강증진연구소 연보 2016

2016 시민건강실록

출판일 ‖ 2017년 2월 25일

편집인 ‖ 김 명 희 (시민건강증진연구소 연구원)

공동저자 ‖ 김 명 희 (시민건강증진연구소 연구원)

(가나다 순) 김 새 롬 (시민건강증진연구소 회원, 보건정책 박사과정)

김 선 (시민건강증진연구소 연구원)

박 여 리 (시민건강증진연구소 영펠로우)

박 혜 영 (노동건강연대 활동가)

서 상 희 (시민건강증진연구소 연구원)

이 주 연 (시민건강증진연구소 영펠로우)

펴낸 곳 ‖ (사) 시민건강증진연구소

서울시 동작구 사당로 13길 36, 2층

전화: 02 535-1848 팩스: 02 581-0339

누리집: www.health.re.kr

전자우편: phikorea@gmail.com

ISBN ‖ 979-11-87195-03-0 05330 (PDF)

차 례

들어가며 ····· 1

한눈에 보는 2016년 건강/보건의료 이슈 ····· 2

1. 거침없던 의료상업화, '의료게이트'로 제동? ····· 3
 가. 주요 동향 ····· 3
 나. 논평 ····· 12

2. '생계형' 건강보험 체납자의 건강할 권리 ····· 14
 가. 현황 ····· 14
 나. 논평 ····· 17

3. 일하는 사람의 건강과 안전 ····· 19
 가. 현황: 더욱 더, 약자가 죽고 다친다 ····· 19
 나. 논평 – 2017년은 여전히 위험하다 ····· 24

4. 어린이 건강권: 아동 학대 ····· 26
 가. 주요 사건 ····· 27
 나. 논평 ····· 30

5. 젠더 폭력 ····· 33
 가. 주요 사건 ····· 33
 나. 논평 ····· 37

6. 안전의 위협: 자연재해 속 인재 ····· 39
 가. 주요 사건 ····· 39
 나. 논평 ····· 45

7. 국경 넘어 건강권을 생각하기 ····· 47
 가. 주요 사건 ····· 47
 나. 논평 ····· 52

8. 2016년 서리풀논평과 서리풀연구통 ····· 54
 가. 서리풀 논평 ····· 54
 나. 서리풀연구통 ····· 57

<표 차례>

표 1 2016년 정부의 '의료상업화' 주요 추진경과 ····· 4
표 2 바이오·제약·의료기기 규제완화와 한미약품 '올리타정' 사건 개요 ····· 10
표 3 차병원 그룹에 대한 특혜 의혹 개요 ····· 11
표 4 메탄올 중독 사건의 경과 ····· 20
표 5 2016년 현대중공업 노동자 사망 현황 ····· 22

<그림 차례>

그림 1 보건복지부의 2016년 업무계획 ····· 3
그림 2 생계형 건강보험료 체납자 160명 '결손처분' 집단민원 신청 ····· 14
그림 3 60일의 건강보험증 캠페인 ····· 16
그림 4 건강보험 체납문제 해결을 위한 제도개선 토론회 ····· 17
그림 5 지하철 2호선 구의역 9-4 승강장에 설치된 위령표 ····· 21
그림 6 빅카인즈의 여성 폭력 관련 뉴스 검색 결과 연관이슈 ····· 36
그림 7 범죄로부터의 안전에 대한 인식 ····· 36
그림 8 8월 폭염 발생 및 지속 모식도 ····· 40
그림 9 2016년 9월 12일 8시 32분 54초 지진발생 현황 ····· 43

들어가며

한국사회는 매년 '그 어느 때보다도 다사다난했던 한 해' 기록을 경신 중이다. 이제 어지간한 일에는 꿈쩍도 하지 않을 만큼 단련되었다고 자부하는 시민들조차 매번 혀를 내두르게 만드는 것이 한국사회다. 새로운 이슈들에 묻혀 최근의 사건사고들도 먼 과거사처럼 느껴지는 일도 흔하다.

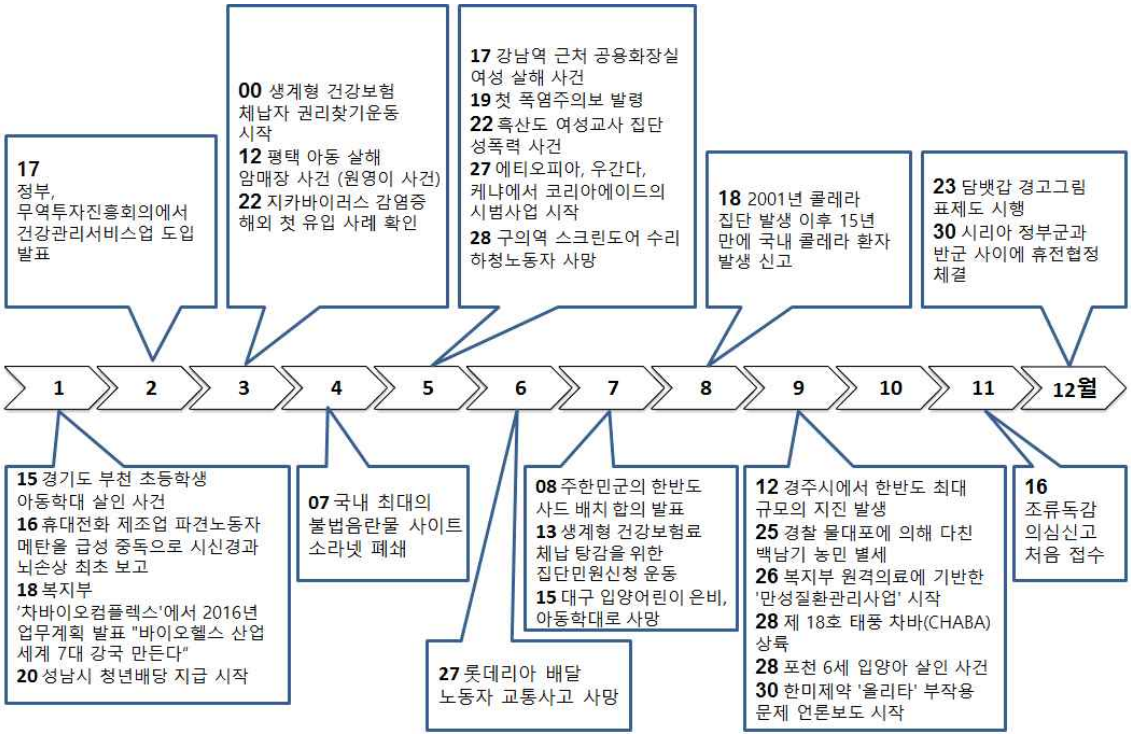
이렇게 경합하던 이슈들 중에서도, 2016년의 으뜸은 박근혜-최순실 게이트였다는 것에 이의를 제기할 사람은 별로 없을 것이다. 하지만 이 '게이트'는 민주주의 붕괴를 상징적으로 드러낸 '종합판'이었을 뿐, 성장지상주의와 신자유주의 이데올로기, 정경유착과 사회불평등에서 비롯된 수많은 문제들이 각축을 벌였던 것이 현실이다.

우리 시민건강증진연구소는 2015년 처음으로 건강과 인권의 관점에서 한해의 건강/보건의료 주요 이슈들을 돌아보는 작업을 시작했다. 『2016 시민건강실록』은 그 두 번째 결실이다. 정신없이 지나쳤던 문제들을 시간이 흐른 후에 복기해보는 것은 당시에 보지 못했던 것들을 보게 해주고 새로운 통찰력을 준다. 이러한 작업결과들이 차곡차곡 쌓이면, 긴 안목으로 우리 사회의 건강/보건의료 체계를 성찰하고 대안을 모색하는 데 도움이 될 것이라고 믿는다.

2016년 베스트셀러 중 하나였던 유발 하라리의 『사피엔스』에 이런 대목이 나온다. "왜 역사를 연구하는가? 물리학이나 경제학과 달리, 역사는 정확한 예측을 하는 수단이 아니다. 역사를 연구하는 것은 미래를 알기 위해서가 아니라 우리의 지평을 넓히기 위해서다. 우리의 현재 상황이 자연스러운 것도 필연적인 것도 아니라는 사실을 이해하기 위해서다. 그 결과 우리 앞에는 우리가 상상하는 것보다 더 많은 가능성이 있다는 것을 이해하기 위해서다."

『2016 시민건강실록』을 통해 동시대의 회원들 뿐 아니라 미래 세대의 독자들이 2016년을 조금 다른 시각에서 바라보고 새로운 세상을 상상하는 데 도움이 될 수 있기를 기원한다.

한눈에 보는 2016년 건강/보건의료 이슈



1. 거침없던 의료상업화, '의료게이트'로 제동?

가. 주요 동향

2016년, 보건복지부 (이하 복지부)는 판교에 위치한 '차바이오컴플렉스'에서 업무를 시작했다. 미래창조과학부 (이하 미래부), 산업통상자원부 (이하 산업부) 등과 함께 한 '2016년 업무계획 대통령 보고'에서, 복지부는 "바이오헬스 산업을 새로운 성장동력으로 만들겠다"는 포부를 밝혔다. 이를 위해 "한국의료의 세계적 브랜드화" "ICT 융합 기반 의료서비스 창출" "제약·의료기기 산업 미래먹거리로 육성"을 중점과제로 내세웠다 (그림 1).

그림 1 보건복지부의 2016년 업무계획
출처: 복지부 보도자료 2016.01.18. "바이오헬스산업 세계 7대 강국 만든다" (https://goo.gl/piKRt9)

한 나라의 보건과 복지를 관장하는 부처가 내세운 한 해 계획에서 '의료산업'이 전면에 부각된 것은 매우 상징적이다.[1] 물론 의료산업화 정책 기조는 이미 노무현 정부 때 시작된 이래 복지부 의제에서 빠진 적이 없다. 하지만 2015년 복지부의 정책 목표가 "맞춤형 복지 구현을

1) 이틀 뒤인 1월 20일, 교육부, 고용노동부, 여성가족부와 함께 한 '국민행복 분야 합동 업무보고'에서 "국민이 체감하는 맞춤형 복지를 확산시키겠다"는 계획을 추가로 발표했지만, 어떤 목표가 '우선'이었는지는 명확했다 (복지부 보도자료 2016.01.20. "국민행복 분야 업무보고 보도자료" https://goo.gl/WJLi4P).

통한 모두가 행복한 대한민국 만들기"였고,[2] 2014년에는 "건강보험 3대 비급여 획기적 개선"[3]이었다는 점에 비춰보아도 2016년의 움직임은 '너무 나간' 것이었다.

2016년 한 해, 정부는 노골적이고 적극적으로 의료를 '상업' 혹은 '영리'의 대상으로 자리매김하고자 했다. 이제 의료는 더 이상 복지부의 관할 구역이 아니다. '범 부처' '관계부처 합동'과 같은 미명 하에 대통령과 국무총리를 위시한 기획재정부 (이하 기재부), 미래부, 산업부가 논의를 주도했다. '무역투자진흥회의' '규제개혁장관회의' '경제관계장관회의' 등 의료상업화의 추진 경로도 다양했다 (표 1).

표 1 2016년 정부의 '의료상업화' 주요 추진경과

1월 18일	대통령 주재로 판교 '차바이오컴플렉스'에서 열린 미래부, 산업부, 복지부 등 6개 부처 '2016년도 업무계획 대통령 보고'에서 '창조경제와 문화융성을 통한 성장동력 확충' 목표 발표. 복지부, '외국인환자 유치 성장' '한국의료 해외진출 확대' '원격의료 서비스 확산' '제약산업 육성' '정밀·재생의료산업 활성화' '의료기기 개발 지원' 발표
2월 17일	대통령 주재 제9차 무역투자진흥회의에서 관계부처 합동으로 '투자활성화 대책' 확정, 발표. '건강관리서비스 활성화' '글로벌 진출 신약·바이오의약품의 약가 우대기준 마련' '바이오벤처 코스닥 상장유지 요건 완화' 등 포함. 박근혜 대통령, "일단 모두 물에 빠뜨려놓고 꼭 살려내야 할 규제만 살려두도록..." 발언 논란[4]
5월 18일	대통령 주재 제5차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의에서 식품의약품안전처 '바이오헬스케어 규제혁신', 복지부 '원격화상 의약품 판매시스템 허용' 발표
7월 5일	기재부 장관 주재 제11차 경제관계장관회의에서 관계부처 합동으로 '서비스경제 발전전략' 확정, 발표. '7대 유망서비스업 육성' 대상으로 '의료서비스'를 포함, 중점추진과제로 '안전상비의약품 품목 확대' '의료기관 경영효율화' 등 포함
8월 10일	대통령 주재 제2차 국가과학기술전략회의에서 관계부처 합동으로 '대한민국 미래 책임질 9대 국가전략 프로젝트' 발표. '정밀의료'와 '바이오신약' 포함
9월 8일	국무총리 주재 제88회 국가정책조정회의에서 관계부처 합동으로 '바이오헬스 7대 강국 진입을 위한 보건산업 종합발전전략' 발표

이에 따라 추진된 의료상업화 정책들을 일일이 열거하자면 지면이 모자랄 정도다. 이어지는 글에서는 이들 중 1) 『2015 시민건강실록』에서 다루었던 병원 영리화와 원격의료의 2016년 추진경과, 2) 건강관리서비스 도입, 안전상비의약품 (이하 상비약) 품목 확대 등 건강관리의 상업화, 3) 바이오·제약에 대한 친산업적 규제완화 흐름 속에 발생한 한미약품 '올리타정' 사건, 4) 박근혜-최순실 게이트의 핵심으로 등장한 '의료게이트'를 대표 사례로 다루고자 한다.

2) 복지부 2015년 업무계획 (https://goo.gl/5b0x6t)
3) 복지부 2014년 업무계획 (https://goo.gl/HkFCo5)
4) 한겨레 2016.02.18. ""물에 빠뜨려 살릴 것만 살린다"? 박대통령, 비유를 해도 하필..." (https://goo.gl/gDRKqV)

1) 정부, '의료산업'에 눈독들이기 여전

● 병원 영리화

2015년 12월, 복지부는 국내 최초 투자개방형 병원인 녹지국제병원의 설립을 승인한 바 있다. 2017년 하반기 완공을 목표로 시공이 한창이다.[5] 한편 2014년에 새누리당 이명수 의원 등 10인이 발의했던 '병원체인' 허용 의료법 개정안 (이하 의료법인 인수합병법안)이 국회 보건복지위, 보건복지 상임위를 통과했으나, 4월 29일 법안심사소위원회에서 파기되었다.[6]

● 원격의료

2014년과 2015년의 1, 2차 시범사업에 이어, 2016년에는 3차 원격의료 시범사업이 실시되었다. 복지부의 2016년 업무계획에는 ▫전체 사업 참여 의원 수를 2015년 148개에서 2016년 278개로, 대상 환자 수를 2015년 5,300명에서 2016년 10,200명으로 확대 ▫의료 취약지 (도서벽지, 농어촌, 격오지 군부대, 원양선박, 교정시설) 원격의료를 확대 ▫원격의료 대상을 확대 (중소기업 근로자, 만성질환자, 노인요양시설 거주자) 하겠다는 내용이 포함되었다.[7] 1월 27일 복지부는 미래부, 국방부, 산업부, 해양수산부, 법무부 등과 함께 '원격의료 2차 시범사업 결과 브리핑'을 열고 "만족도 83~88%의 평가를 얻었다"고 발표했다. 그리고는 "향후 중남미, 중국 등 7개국과 원격의료 협력 MOU 체결 등을 통해 현지 원격진료 후속사업을 추진할 계획"이라며 원격의료의 '수출' 의지를 밝히기도 했다.[8]

한편 그동안 원격의료를 반대해 왔던 대한의사협회는 9월 26일부터 시작된 복지부의 '만성질환 관리 시범사업'에 참여하기로 결정했다. 이는 고혈압이나 당뇨 환자가 매주 의사에게 모바일앱/웹페이지를 통해 혈압·혈당 수치를 전송하고, SMS 등으로 월 2회 이상 피드백 서비스를 받거나 필요한 경우 전화상담을 받도록 설계되어 있다.[9] 사실상 '변형된 원격의료'라는 평가를 받고 있다는 점에서[10] 의료계에서는 대한의사협회의 사업 참여를 둘러싼 논쟁이 격화했다. 실제로 국정감사에서 복지부 정진엽 장관은 "(만성질환 관리 시범사업은) 큰 틀에서 보면

5) 한국건설신문 2017.01.19. "국내1호 외국 영리병원 '녹지국제병원' 하반기 완공" (https://goo.gl/fQtQkE)
6) 의안정보시스템 접속일자 2017.01.26. (https://goo.gl/QqusgK)
7) 복지부 보도자료 2016.01.18. "바이오헬스산업 세계 7대 강국 만든다" (https://goo.gl/piKRt9)
8) 복지부 보도자료 2016.01.27. "원격의료 2차 시범사업 결과 브리핑" (https://goo.gl/0t4ZSJ)
9) 복지부 보도자료 2016.09.09. "「만성질환 관리 시범사업」 참여기관으로 1,870개 의원 최종 선정" (https://goo.gl/2kkjgg)
10) 라포르시안 2016.11.01. "복지부, 원격의료 허용 범위 축소하더라도 법안만 통과된다면?" (https://goo.gl/0Kgb7h)

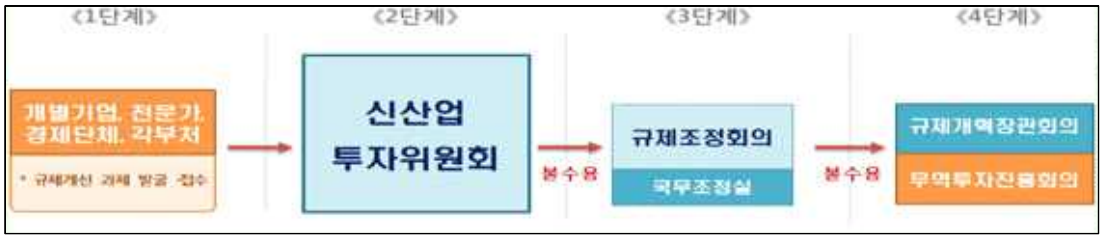
원격의료라고 말할 수 있다"고 발언했고, 논란이 일자 뒷수습에 나섰다.[11]

정부는 2014년 1차 시범사업을 시작하면서 제안했던 의사-환자 간 원격의료 허용 의료법 개정안이 19대 국회에서 임기 만료로 폐기되자 20대 국회에 다시 제안했고, 현재 위원회 심사 중이다.[12]

'원격의료'에 발맞춘 '원격화상투약기'의 허용 또한 함께 추진되고 있다.[13] 언론 보도에 의하면, 1월에 국무조정실이 주재한 '기업 애로 간담회'에 해당 투약기 개발자가 참석했고, 이후 3월에 열린 신산업투자위원회[14] 안건으로 이 건이 상정되었다. 5월에 열린 제5차 규제개혁 장관회의에서 복지부가 이를 수용하는 방안을 보고하면서 약사법 개정안 입법예고에까지 이르게 되었다.[15] 12월 19일 현재, 국회 제출까지 완료되었다.[16]

이 외에도 전 방위적 '의료상업화'와 '규제완화'를 담고 있는 '서비스산업발전 기본법'(이하 서비스법)[17]과 '지역전략산업육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법안'(이하 규제프리존 특별법)이 추진되었다. 전자는 기재부 장관을 위원장으로 하는 '서비스 산업 선진화 위원회'를 두고 서비스 산업에 대한 규제 완화와 세금 감면 등 각종 혜택을 주는 법이다. 후자의 경우, 전국 14개 시도가 전략 산업을 선정하면, 관련 규제를 대폭 완화해주고 세제 혜택 등을 제공한다는 내용을 담고 있다.[18] 2012년 정부가 제안했던 서비스법과 이 중 보건의료

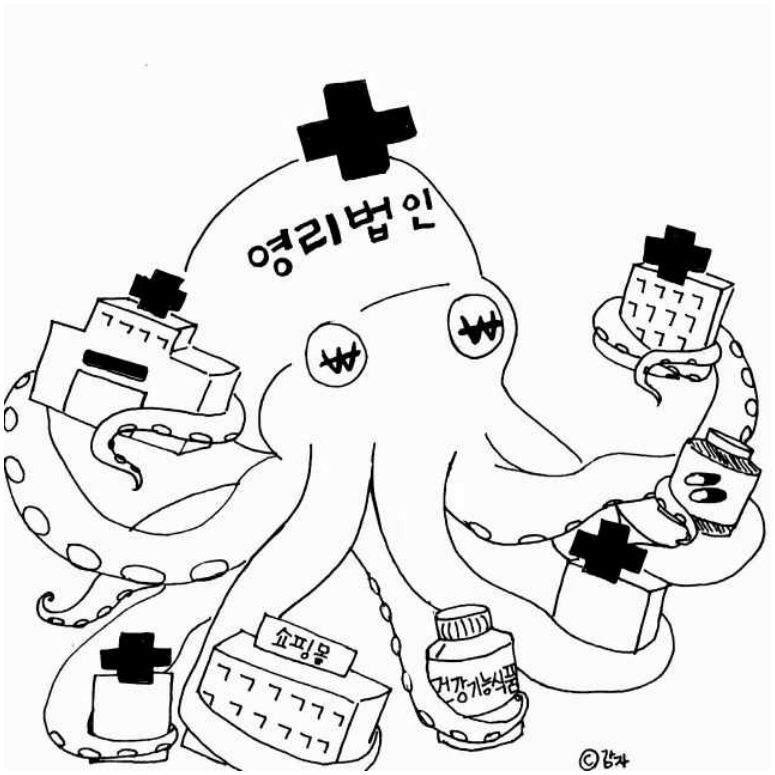
11) 라포르시안 2016.09.26. ""만성질환관리 시범사업, 큰 틀서 원격의료"... 장관 발언에 복지부 공무원들 '화들짝'" (https://goo.gl/Mjo7Lx)
12) 의안정보시스템 접속일자 2017.01.26. (https://goo.gl/FzGTp2)
13) 복지부 약사법 일부개정법률안 입법예고 2016.06.27. (https://goo.gl/IC9XyD)
14) 신산업투자위원회는 제9차 무역투자진흥회의 후속조치로 확대·개편하여 새로이 출범한 국무조정실장 자문 민간전문가 위원회다. 발굴·접수된 규제에 대한 존치 여부를 "'사실상' 결정"하는 기능을 하며, "원칙 개선, 예외 소명"의 네거티브 규제완화 방식을 도입하여 "규제 패러다임을 전환"했다. (국무조정실 보도자료 2016.03.18. "'신산업 규제혁신의 깃발을 올리다' 신산업투자위원회 출범" https://goo.gl/AT0Ccc)



정부의 "신산업 규제혁신 시스템"
출처: 약사공론 2016.05.18. "일반의약품 화상투약기 '추진', 처방약 택배 '미해결' 분류" (https://goo.gl/43oo8V)

15) 주간동아 2016.07.20. "3년 만에 기사회생 '약 자판기'" (https://goo.gl/NoCrwz)
16) 규제정보포털 접속일 2017.01.26. '신산업 개선 과제' '원격화상 의약품 판매시스템 허용' (https://goo.gl/BDqzhT)
17) 2016년 이전 서비스법 추진 경과는 다음을 참조. 라포르시안 2016.02.03. ""서비스발전법 등 처리 못해 속탄다"는 朴대통령…국민들은 법안 처리할까 속탄다?" (https://goo.gl/URVTr7)

관련 일부 조항을 제외한 대체법안 (더불어민주당 김용익 의원 대표발의)은 모두 19대 국회 임기만료로 폐기되었다. 20대 국회 시작과 함께 이명수 의원 등 새누리당 의원 122명이 다시 서비스법을 발의했고, 현재 위원회 심사 중이다.[19] 2016년 3월 24일 새누리당 강석훈 의원이 대표발의했던 후자의 법률 또한 19대 국회 임기만료로 폐기되었으나, 20대 국회 시작과 함께 새누리당 이학재 의원 등 새누리당 및 국민의당 의원 125명이 다시 발의했고, 현재 위원회 심사 중이다.[20]



2) 건강관리의 상업화와 개인책임 강화

2월 17일 제9차 무역투자진흥회의를 통해 발표한 '투자활성화 대책'에서, 정부는 '건강관리서비스업' 도입 의지를 다시 한 번 천명했다.[21] 이미 지난 2010년과 2011년 입법에 실패한 바 있는 '건강관리서비스법' 대신, '건강관리서비스 가이드라인'을 제정하여 추진하겠다는 꼼수를

18) 프레시안 2016.11.01. ""재벌 특혜 최순실법 폐기"... 국회서 기습 시위" (https://goo.gl/sXWKnt)
19) 의안정보시스템 접속일자 2017.01.26. (https://goo.gl/I8IgxT)
20) 의안정보시스템 접속일자 2017.01.26. (https://goo.gl/h8QfLc)
21) 기재부 보도자료 2016.02.17. "투자활성화 대책 발표 (9차 무역투자진흥회의)" (https://goo.gl/QxC085)

부렸다. 대책에는 6월 말부터 시행될 “유전자 검사기관이 의료기관 의뢰 없이도 예방 목적의 유전자 검사를 할 수 있는 제도”[22]의 세부기준을 마련하겠다는 내용도 포함되었다.

7월 5일 기재부 장관 주재로 열린 11차 경제관계장관회의에서는 ‘서비스경제 발전전략’의 중점추진과제에 약국 외 (편의점 등)에서 살 수 있는 ‘상비약 품목 확대’가 포함되었다. 2012년 제도도입 이래, 편의점 등에서 판매 가능한 상비약은 해열진통제, 감기약, 소화제, 파스 등 13개 품목으로 유지돼 왔었다. 2017년 1월 24일 복지부는 고려대학교 약학대학 최상은 교수가 수행한 ‘상비약 제도 시행 평가 및 국민수요조사’ 연구용역 결과를 공개하면서, 2월 중 의약품 전문가, 시민단체, 소비자단체 관계자 10여 명으로 ‘상비약 지정 심의위원회’를 구성해 품목 조정 방안을 논의하겠다고 밝혔다. 연구결과에 따르면 ▫상비약 공급량은 2013년 154억 원에서 2014년 199억 원, 2015년 239억 원으로 한해 평균 24% 증가 ▫구매 경험 비율 역시 2013년 14.3%에서 29.8%까지 증가 ▫상비약 품목 수에 대해서는 전국 19살 이상 성인 1,389명 중 ‘현 수준이 적정하다’는 의견이 49.9%, ‘부족하므로 확대해야 한다’는 의견이 43.4%였다고 한다.[23] 연구는 현재 상비약으로 지정되어 있는 해열진통제 (5개 품목), 감기약 (2개 품목)의 품목 수를 확대하는 한편, 화상연고, 인공눈물, 지사제, 알레르기약의 신규 지정을 제안했다.[24]

3) 바이오·제약에 대한 규제완화 드라이브가 초래한 한미약품 ‘올리타정’ 사건

한미약품 ‘올리타정 (성분명 올무티닙)’은 EGFR 변이 양성 비소세포폐암에 사용할 수 있는 3세대 표적항암제다.[25] 국내 제약사가 개발한 27번째 신약으로, 식품의약품안전처 (이하 식약처)의 ‘팜나비’ 사업 (치료기회 및 신약 제품화 촉진 지원) 대상 의약품으로 지정되어 제도, 기술 분야에서 다양한 지원을 받았다. 국내 개발 신약으로는 처음으로 미국 FDA의 혁신치료제 (Breakthrough Therapy) 승인을 받았으며 (2015.12월), 독일계 글로벌 제약사 베링거인겔하임 (2015.7월, 글로벌 임상 2상과 3상 수행 및 한국 및 아시아 외 지역 판매권), 중국 생명과학기업 자이랩 (2015.11월, 홍콩 및 마카오 지역 판매권)과 라이선스 계약을 체결했다. 국내에서는

22) 2015년 12월 국회를 통과하여 2016년 6월 말부터 시행되는 ‘생명윤리법’ 개정안을 통한 것이다. “생명윤리법 시행시기에 맞춰 유전자 검사기관에 의한 유전자 검사가 원활히 시행될 수 있도록 허용항목을 구체화할 필요”가 있다는 것이 논의 배경이다.
23) 한겨레 2017.01.24. “편의점에서 살 수 있는 상비약 품목 조정 시작” (https://goo.gl/qrMp7u)
24) 연합뉴스 2017.01.24. “복지부, 올해 6월까지 편의점 상비약 품목 조정…약사회 '반발'” (https://goo.gl/BaoiC1)
25) 다시 말해, 모든 비소세포폐암 환자가 아니라 특정 환자에서만 효과를 보이며, 1, 2세대 표적항암제에 내성이 생길 때 쓸 수 있다.

신속심사 및 조건부허가 제도를 통해 시판허가를 받았으며 (2016.5월), 이를 통해 제품 출시를 약 2년 단축하기도 했다.[26]

그런데 2016년 9월 29일 오후 7시, 베링거인겔하임이 한미약품에 개발중단 결정을 통보하고 권리를 반환하면서 논란이 시작되었다. 계약 해지의 배경에는 임상시험 도중 사망자가 발생한 것, 경쟁의약품인 아스트라제네카의 타그리소가 임상 3상 시험 허가를 취득한 것이 영향을 미쳤다고 알려졌다.

이후 두 가지 문제가 본격적으로 제기되었다. 우선 보건의료 영역에서는 이 약이 식약처로부터 다양한 제도적, 기술적 지원을 받았는데 그러한 지원이 타당한 것이었는지에 대한 질문, 신속심사/조건부허가 제도 등 친산업적 규제완화에 대한 비판이 제기되었다.[27] 또한 식약처가 허가를 내주기 (5월 13일) 이전에 이미 부작용으로 인한 사망 사례가 보고된 바 있었고 (4월), 논란이 시작되기 (9월 30일) 이전에 이미 부작용 문제를 인지하고 있었던 것으로 보이기 때문에 (9월 23일), 식약처가 행정적인 '오류'를 저지른 것은 아닌지, 대처는 적절했는지에 대한 문제제기가 있었다.[28] 한편 경제 영역에서는 한미약품이 베링거인겔하임으로부터 계약 해지를 당한 사실을 늑장 공시 (다음날 오전 9시 30분)했다는 논란이 있었다. 전날 미국 제넨텍과 1조원 상당의 기술수출 계약을 맺었다는 공시는 했기 때문에, 이를 보고 투자했다가 큰 손실을 입은 투자자들이 있었다.[29]

결과적으로 보자면, 건강, 생명, 안전이라는 관점에서 해당 의약품의 부작용, 그를 둘러싼 친산업적 제도나 규제완화에 대한 논란은 상대적으로 단시간 안에 잦아들었다. 식약처는 당초 '신규 환자에 처방을 제한'하라는 내용의 안전성 서한을 배포했지만, 중앙약사심의위원회 심의 이후 '판매허가를 유지'할 뿐 아니라 '제한적 사용 조건으로 신규 환자에도 처방 가능'하다는 쪽으로 입장을 선회했다. 신속심사 및 조건부허가 제도에 대한 재검토 역시 이루어지지 않았다. 반면 경제/산업적 차원에서 한미약품이 '선의의 투자자들'에게 피해를 입혔는지 여부에 대한 조사는 여전히 진행 중이며, 훨씬 심각하게 다뤄지는 모양새다 (표 2).[30]

---

26) 조선비즈 2016.05.13. "한미약품, 폐암 혁신신약 '올리타' 국내 판매허가 획득" (https://goo.gl/2BMwlq), 약국신문 2016.05.13. "폐암 혁신신약 '올리타' 국내 허가" (https://goo.gl/rsnzZW), 주간현대 2016.05.17. "한국 최초 美 FDA 혁신치료제 '올리타'" (https://goo.gl/9Zg82Q)

27) JTBC뉴스 2016.09.30 "'9조원 신화' 흔들... 한미약품 신약 복용자 2명 사망" (https://goo.gl/zP97Ig), 경향신문 2016.10.0 "[한미약품 신약 개발 실패 파문]안전성 우려에도... '대규모 임상시험 뺀' 신약 허가" (https://goo.gl/o9p26Y)

28) 건강사회를위한약사회 2016.10.06. "식약처는 올리타정의 시판 허가를 취소하라" (https://goo.gl/Z9GdHP), 한국환자단체연합회 2016.10.14. "한미약품 말기 폐암치료제 올리타 부작용 논란 관련 환자단체 입장" (https://goo.gl/Uo1D9T)

29) 한국일보 2016.10.02 "식약처 '올무티닙 사망 사고' 알고도 판매허가 내줬다" (https://goo.gl/gTcyQS)

30) 서리풀논평 2016.10.10. "제약 산업, 새로운 '정산(政産) 복합체'?" (http://health.re.kr/?p=3201)

표 2 바이오·제약·의료기기 규제완화와 한미약품 '올리타정' 사건 개요

4월	올무티닙으로 인한 첫 번째 부작용 보고 (중증표피독성괴사용해증(TEN)으로 인한 사망)
5월 13일	식약처, 한미약품 올리타정 국내 시판허가 (신속심사 및 조건부허가 적용)
8월 18일	식약처, 대통령 주재 '제5차 규제개혁장관회의'에서 '바이오헬스케어 규제혁신' 발표. 조건부허가 대상 확대 (알츠하이머 치료제)
6월	올무티닙으로 인한 두 번째 부작용 보고 (중증표피독성괴사용해증(TEN), 이후 회복)
8월 23일	한미약품과 베링거인겔하임, '데이터모니터링위원회(DMC)'의 권고에 따라 임상시험 중단 결정 (DMC 권고: "신규 임상시험 환자를 받지 말고 기존 피험자들에게도 위험성 문제로 임상시험이 중단된다고 알리라.")
9월	올무티닙으로 인한 세 번째 부작용 보고 (2015년 9월 발생한 스티븐스존슨증후군(SJS)으로 인한 사망이 1년 지난 뒤 보고)
9월 23일	식약처, 한미약품에 부작용 관련 자료 요청
9월 29일	베링거인겔하임, 한미약품에 계약 해지 통보 한미약품, 제넨텍과의 1조 원대 기술수출 계약 공시
9월 30일	한미약품, 베링거인겔하임과의 기술수출 계약 해지 공시 식약처, 안전성 서한 배포 (신규 환자에 처방 제한)
10월 4일	식약처, 중앙약사심의위원회 심의결과에 따라 판매허가 유지 결정 (제한적 사용 조건으로 신규 환자에도 처방 가능)
10월 17일	검찰, 늑장공시 의혹 관련 한미약품 본사 압수수색
12월 1일	검찰, 한미약품 지주회사인 한미사이언스 소속 직원 3인에 대해 구속영장 청구 (내부정보 이용 주식 팔아 손실 회피, 지인에게도 관련 정보 전달)

자료: 경향신문 "한미약품 신약 파문" (https://goo.gl/n8YxTm) 수정보완

4) 의료상업화 및 규제완화의 배경? 박근혜-최순실 '의료게이트'

'국가 권력의 사유화',[31] 그리고 '1%를 위한 의료.'[32]

박근혜-최순실 '의료게이트'를 설명하는데 이보다 적합한 표현이 또 있을까? 그간 언론을 통해 제기된 의혹들은 크게 다섯 가지다. ① 최순실 단골 병원 특혜 의혹, ② 차움병원 특혜 의혹, ③ 청와대 의료시스템 농단, ④ 세월호 참사 당일 대통령의 시술 의혹, ⑤ 청와대의 부적절한 약물 구입 의혹이 그것이다.[33] 정의당 윤소하 의원은 그간 이 정부에서 추진되어 온 의료영리화/규제완화 정책과 차병원그룹의 이해가 어떻게 관련되어 있는 지를 분석한 보고서를 발간하기도 했다 (표 3). 드러난 의혹만 해도 이렇게 한두 가지가 아니지만, 특검 수사와 헌재 재판이 진행 중인 상황에서 하나하나 사실관계를 가려 적시하기는 쉽지 않다. 구체적 의혹들은

31) 프레시안 2016.11.04. "[발굴] 재벌이 입금하자, 박근혜-최순실이 움직였다" (https://goo.gl/QySWqS)
32) 프레시안 2016.11.24. "박근혜 의료 민영화, 1%의 '회춘'을 꿈꿨다" (https://goo.gl/l9KV9H)
33) 나무위키 접속일자 2016.01.27. "박근혜-최순실 게이트/의료 관련 논란" (https://goo.gl/8A2VaL)

이들 자료를 인용하는 것으로 대신하기로 하고, 여기서는 이 사건의 핵심 문제점을 '시민 건강'의 관점에서 짚어본다.

표 3 차병원 그룹에 대한 특혜 의혹 개요

- 7년 만에 재개된 줄기세포 연구 수혜
- 연구중심병원 지정으로 차병원그룹 계열사 복합 수혜
- 1,500억원 최대규모 의료산업 펀드인 '글로벌헬스케어 펀드' 운영사, 차병원 계열사 솔리더스인베스트먼트
- 유전자검사제도 규제개선·제대혈공공관리 사업, 제대혈은행 보유한 차병원그룹 수혜
  - 유전자 검사제도
  - 제대혈 공공관리 사업, 차병원 기증제대혈은행 지정
- 의료법인 부대사업 범위 확대와 차움
- 임상시험 육성 정책 및 규제완화 정책으로 인한 수혜
  - 식약처 알츠하이머 치료제 임상시험 규제완화 발표 후 차바이오텍 알츠하이머 치료제 임상시험 개시 발표
  - '임상시험 글로벌 강화 방안'과 서울CRO
- 제한적 의료기술평가제도 도입, 분당차병원 수혜
- 글로벌 화장품 신소재·신기술 연구개발 지원사업 차병원그룹 계열사 차바이오에프앤씨 14년부터 17년까지 지원

자료: 윤소하 의원 보도자료 2016.11.16. "박근혜정부 의료영리화(규제완화) 정책의 수혜자, 차병원그룹 (http://yunsoha.kr/xe/act_03/1905)

박근혜-최순실 의료게이트의 문제점은 크게 세 가지로 구분해볼 수 있다.[34]

첫째, 현행법상 명백히 '불법'인 행위, 즉 비의료인에 의한 시술, 허가받지 않은 약물 사용, 대리 처방과 수령 등이 이에 해당한다. 특정인, 특정 의료기관에 대한 특혜는 말할 것도 없다.

둘째, 불법은 아니지만 '양식 없는' 행위. 비선 의료진 동원, 허가약물이지만 의학적으로 검증되지 않은 목적의 사용 등이 이에 해당한다.

마지막으로, 불법이든 아니든, '국정책임자'로서 국가의 건강, 보건의료 체계에 중대한 악영향을 미친 행위. '시민 건강'의 관점에서 특별히 지적해야 할 것은 바로 이 세 번째다. 상업적 영리 의료를 관리하고 보건과 의료의 공공성을 제고해야 할 대통령이 '나서서' 그것을 무너뜨린 행위와 그리고 의도적으로 '하지 않은' 많은 행위들이 그것이다.[35] 당장 이 와중에 '박근혜

34) 서리풀논평 2016.11.28. "시민 공동행동을 제안하며" (http://health.re.kr/?p=3283), 서리풀논평 2016.12.12. "'의료'의 창으로 본 박근혜 정부, 이미 낙제점" (http://health.re.kr/?p=3395), 서리풀논평 2017.01.23. "'법치주의' 시비" (http://health.re.kr/?p=3473)

35) 시민건강이슈 2013.07.24. "박근혜 정부, 무의사결정 전략의 비윤리" (http://health.re.kr/?p=938), 서리풀논평 2016.12.12. "'의료'의 창으로 본 박근혜 정부, 이미 낙제점" (http://health.re.kr/?p=3395)

주사'라는 마케팅이 성업 중이라는 사실만으로도, 박근혜-최순실 의료게이트가 끼친 해악은 분명하다.[36]

나. 논평

의료상업화는 이 정권 내내, 그리고 2016년에는 더더욱 전방위적으로 주도면밀하게 추진되었다. 그러나 9월부터 본격적으로 불거진 박근혜-최순실 게이트와 이에 따른 '촛불' 덕분에, 적어도 잠시나마 잠잠해진 것처럼 보인다. 2017년 보건복지부 업무계획도 "생애주기별 맞춤형 복지 내실화" "국민 중심 보건의료체계 구축" "인구위기 대응 강화"를 통해 "촘촘한 복지와 미래 준비"를 달성하겠다는 '통상적' 방향으로 돌아왔다.[37] 2017년 보건복지부 예산편성도 마찬가지다. 지난 해 9월 초 복지부가 발표했던 2017년도 예산안은 전반적인 복지축소 경향, 취약계층 생존권 보장에 소극적인 모양새였다. 반면 IT융합산업육성사업에는 전년도 대비 200%

36) 노컷뉴스 2016.11.24. "항간에 '박근혜 주사' 상술까지 돈다" (https://goo.gl/Fj8PkX)
37) 복지부 보도자료 2017.01.05. "읍면동 복지허브, 980개에서 2,100개로 대폭 확대" (https://goo.gl/M8RgvH)

이상, 원격의료산업에는 143% 예산을 증액하여 비판을 받았다.[38] 그런데 12월 초 국회에서 최종 확정된 예산안을 보면, 정부안보다 감액된 주요 사업에 ▫보건의료 빅데이터 플랫폼 구축사업 (전액 삭감) ▫해외환자 유치 지원▫의료시스템 수출 지원 ▫바이오헬스 기술비즈니스 생태계 조성 ▫원격의료제도화 기반구축 등이 포함되어 있다.[39] 예컨대 복지부는 당초 '원격의료 제도화 기반구축 사업' 추진을 위해 30억 9,300만원을 요구했지만, 기재부와 협의 과정에서 25억 7,200만원으로 조정되었고, 이어 국회 심의 과정에서 10억 7,700만원이 추가 삭감됐다.[40] 이밖에도 원격의료법안, 서비스법, 규제 프리존 특별법 등 각종 의료상업화 관련법들은 모두 국회에서 계류 중이며, 건강관리서비스 가이드라인 제정 역시 별다른 진척이 없는 상황이다.[41]

하지만 안심하기는 이르다. 의료상업화 예산들이 정부안보다 감액됐다고는 하지만 모두 2016년 예산보다는 증액되었다. 황교안 대통령 권한대행이나 국회 역시 거침없는 행보를 이어가는 중이다. 예컨대 '촛불'이 시작된 이후인 11월 1일에도 국회는 서비스법과 규제 프리존 특별법 공청회를 졸속으로 진행했다.[42] 12월 28일 황교안 권한대행이 대통령을 대신하여 주재한 규제개혁장관회의에서는 "웨어러블 기기 활용 헬스서비스 활성화"를 위해 "비의료기관이 수행할 수 있는 업무범위나 절차에 대해 '건강관리서비스 가이드라인 (복지부 지침)'을 마련하겠다"는 의지를 다시 한 번 표명했다.[43] 무엇보다, 의료상업화가 비단 이 정권에서 처음 시작된 것이 아니라는 사실을 유념해야 한다.[44]

38) 참여연대 사회복지위원회 2016.10.20. "2017년도 보건복지 예산(안) 분석보고서" (https://goo.gl/4XYl57)
39) 복지부 보도자료 2016.12.05. "2017년도 보건복지부 예산 57조 6,628억원으로 최종 확정" (https://goo.gl/OWfFyB)
40) 이데일리 2017.01.05. "'박근혜 보건의료정책' 추진동력 상실…국민연금 기금본부 공사화 '스톱'" (https://goo.gl/zFwL4I)
41) 청년의사 2017.01.04. "'건강관리서비스 가이드라인' 제정 지지부진, 왜?" (https://goo.gl/pfmgqT)
42) 프레시안 2016.11.01. ""재벌 특혜 최순실법 폐기"... 국회서 기습 시위" (https://goo.gl/sXWKnt)
43) 중소기업청 보도자료 2016.12.27. "소상공인이 마음 편히 영업하고, 청년들은 거리낌 없이 창업할 수 있도록 하겠습니다." (https://goo.gl/mlzgtR)
44) 신영전 (2010). "'의료민영화' 정책과 이에 대한 사회적 대응의 역사적 맥락과 전개" 상황과복지 제29호. pp.45-90.

2. ‘생계형’ 건강보험 체납자의 건강할 권리

가. 현황

지난 2016년은 ‘생계형’ 건강보험 체납문제가 건강보장제도 사각지대 논의의 장에 재등장한 중요한 해였다. 정부와 건강보험공단의 소극적 대응에 맞서, 시민단체 건강세상네트워크가 아름다운재단의 지원을 받아 ‘생계형’ 건강보험 체납자 권리 찾기 운동을 시작했다. 시민사회의 적극적 개입은 이 문제를 공론화시키고 당사자가 목소리를 낼 수 있게 만들었다는 점에서 큰 의미가 있다.

그림 2 생계형 건강보험료 체납자 160명 ‘결손처분’ 집단민원 신청
출처: 한겨레21 2016.09.29. “누가 ‘송파 세 모녀’들을 만드나” (https://goo.gl/NaqdBL)

건강보험료 체납 이슈는 감사원과 국회 국정감사를 통해 여러 차례 제기된 바 있다. 2016년에도 국회 보건복지위원회 소속 윤소하 의원이 국정감사를 통해 건강보험료 6개월 이상 장기 체납자의 상당수가 월 보험료 5만원 미만의 저소득계층임을 지적하면서 보험료 부과체계 개편과 적극적 결손처분을 요구했다.[45] 그러나 건강보험공단은 ‘생계형 체납자’보다는 ‘고액체납자 특별관리’에 집중해 왔다.

45) 정의당 국회의원 윤소하 2016.09.26 (https://goo.gl/K6WicR)

최근 복지부는 건강보험료 부과체계를 소득중심으로 개편한다면서 지역가입자의 보험료 부담을 완화시키겠다는 계획을 발표했다. 그러나 이번 개편안이 생계형 체납자를 포함한 저소득 취약계층의 건강권을 충분히 반영하지 못했다는 비판이 이어지고 있다.[46] 개편안에 따라 최저보험료(13,100원/월)를 도입하면 기존에 이 금액 이하의 보험료를 부담하던 저소득층과 생계형 체납자들의 부담은 더욱 커지기 때문이다. 가입자의 기여 책임과 가입자 간 형평성을 강화하는데 앞서 보험료 부담 능력을 고려한 건강보험 적용 대상과 범위에 대한 심층 논의가 필요한 시점이다.

이 장에서는 현재 한국 사회의 생계형 건강보험 체납 현황과 관리 제도를 살펴보고 2016년의 생계형 건강보험 체납자 권리찾기 운동을 되짚어본다.

1) 생계형 건강보험 체납의 현황과 관리제도

'생계형' 체납은 관행적으로 '월 보험료 5만원 이하의 저소득·차상위계층의 건강보험료 체납'으로 정의해왔다. 월 보험료 5만원 미만의 생계형 체납자들은 주로 저소득·차상위계층이며 불안정 고용에 종사하는 등 만연한 취약성에 노출되어 있고, 여기에 실직, 파산, 건강문제 등의 위기 사건들이 가중되면서 건강보험료 장기체납으로 이어지게 된다.

건강 보험료를 체납하면 최대 9%의 높은 연체금을 부과되고 체납보험료 납부 독촉을 받게 된다. 건강보험공단은 매월 체납처분 신청을 통해 체납자의 재산을 압류하는데, 통장압류는 저소득 취약계층의 경제생활을 제약하고 생계를 위협하여 건강보험료 체납문제를 장기화시킨다. 이에 더하여, 체납 횟수가 6회를 넘어서면 보험급여가 제한되는데, 보험급여제한 기간 중 진료를 받을 경우 사후에 보험급여에 해당하는 금액을 부당이득금으로 징수한다. 이러한 조치는 생계형 체납자들이 병원비에 대한 두려움과 독촉고지, 재산압류 등 행정조치의 압박감 때문에 필요한 의료이용을 기피하게 만들고 있다. 이처럼 지금의 건강보험제도에서 생계형 건강보험 체납자들은 건강할 기회를 상실했다. '생계형' 건강보험 체납문제를 보험자의 관리적 시각이 아닌, 체납 당사자의 관점에서 체납의 발생, 지속 그리고 결과를 살펴봐야 할 이유다.

시민건강증진연구소에서 수행한 '생계형 건강보험 체납자 실태조사 및 제도개선 연구'에 따르면, 매년 2백만 세대의 가구들이 건강보험료를 6회 이상 체납한 장기체납 문제에 연루되어 있고, 세대원 수를 적용하면 약 4백만 명에 달한다 [47]. 한편, 장기체납자의 월 평균 체납액은

46) 건강세상네트워크 논평 2017.01.26. (https://goo.gl/Gf64BE)
47) 건강보험체납문제 해결을 위한 제도개선 토론회 자료집 2017.01.17.

평균 4만 7천 원이고 전체 체납자의 57%가 월 평균 5만 원 이하의 보험료를 납부하고 있었다.[48] 다시 말해, '건강보험 체납' 문제는 저소득계층에서 집중되어 발생하고 이를 해결하기 위해서는 고액체납자 특별관리 뿐 아니라 생계형 체납자 발생의 원인과 대책 마련이 필요함을 시사한다.

건강보험공단은 여러 가지 체납관리 제도를 시행하고 있다. 이는 분할납부, 결손처분을 포함하는 '체납자 지원제도'와 연체금 부과, 독촉, 체납처분, 급여 제한, 부당이득금 징수를 포함하는 '체납자 제재제도'로 구분된다. 그러나 이들 대부분은 체납이 발생한 이후의 조치들이며 건강보험료 체납의 발생이나 장기체납을 막는데 기여하지 못하고 있다. 최근 건강보험공단이 아동보호시설에 입소한 10세 아동에게 주민등록상 '단독세대'라는 이유로 체납 보험료 독촉 고지서를 18차례나 발부했던 사례는 이 문제를 다루는 국민건강보험공단의 관점을 그대로 드러낸다.[49]

2) 생계형 건강보험 체납자 권리 찾기 운동

건강권 옹호 시민단체인 건강세상네트워크는 2016년 3월부터 아름다운재단의 지원을 받아 '생계형' 건강보험 체납자 권리 찾기 운동을 시작했다.[50] 우선 생계형 체납자들이 체납보험료 결손처분을 받을 수 있도록 집단 민원신청 캠페인을 벌였다.

그림 3 60일의 건강보험증 캠페인
출처: 아름다운재단 (https://beautifulfund.org/60days/)

48) '건강보험체납문제 해결을 위한 제도개선 토론회' 자료집 2017.01.17
49) 한겨레21. 2016.07.25. (https://goo.gl/xjLskK)
50) 건강세상네트워크. 생계형 건강보험 체납자 상담센터. 2017.01.13. (https://goo.gl/FVgsO5)

또한 건강보험 급여정지로 어려움을 겪는 이들에게 체납보험료 1회분을 지원하여 급여제한이 일시적으로 해제되도록 하는 '건강보험 체납보험료 지원 사업'을 실시했다. 건강보험 체납보험료 지원 사업은 스토리펀딩에서 '60일의 건강보험증'이라는 슬로건으로 111일간 시민들의 후원을 받아 진행하였다.[51] 이를 통해 시민들의 참여와 공감을 동력으로 사회변화를 모색하는 새로운 시민사회운동의 형태를 보여주었다.

또한 주목할 부분은 건강보험체납자 권리침해 피해사례 상담센터를 운영하고 체납 당사자들이 참여하는 자조모임('톡톡카페')을 조직한 것이다. 이를 통해 건강세상네트워크는 생계형 건강보험 체납 당사자들이 권리의식을 갖고 체납문제 해결을 위한 목소리를 낼 수 있는 계기를 만들었다. 또한 미성년자에게 가해지는 국민건강보험료 독촉과 부과 문제에 대해서 국가인권위에 진정서를 제출하고 아동과 청소년들이 적절한 지원을 받을 수 있도록 요구했다.[52] 2016년 한해의 시민사회운동과 연구결과를 바탕으로 2017년 1월 17일 국회 보건복지위원회 위원 더불어민주당 권미혁 의원, 건강세상네트워크, 시민건강증진연구소, 주빌리은행이 공동주최하여 '건강보험체납문제 해결을 위한 제도개선 토론회'를 주최하였다.

그림 4 건강보험 체납문제 해결을 위한 제도개선 토론회 (2017년 1월 17일)

나. 논평

'생계형' 건강보험 체납자의 발생과 지속은 한국 건강보장제도의 구조적 결함을 잘 드러낸다. 그럼에도 보건복지부와 국민건강보험공단은 체납의 발생을 예방하거나 장기체납으로의 이

51) 스토리펀딩. 접속일자 2017.02.07. (https://goo.gl/LccoFp)
52) 건강세상네트워크. 2016.08.02. (https://goo.gl/bmKHvO)

행을 막는 전향적 대책을 내놓지 않고 있다. 노무현 정권 당시 보건복지부는 건강보험료 장기 체납세대 지원대책[53]과 저소득 체납세대 지원대책[54]을 발표한 바 있다. 하지만 이는 일시적 지원에 그쳤고 제도로 정착되지 못한 채 현재까지 생계형 건강보험 체납문제는 해결되지 않고 있다.

무엇보다도 건강보험공단의 핵심 미션이 '징수율 제고'에서 '시민의 건강권 보장'으로 전환되지 않는다면 생계형 건강보험 체납문제는 완전히 해결될 수 없다. 최근 대만의 전민건강보험이 '장기체납에 대한 급여제한 조치를 철폐'한 사건은 우리에게도 중요한 시사점을 준다.[55] 2016년 6월부터 대만에서는 보험료 납부와 급여혜택을 연계하지 않고, 의료서비스 이용은 보험료 납부 여부와 무관하게 권리로서 보장하기로 결정했다. 2015년 현재 국내 건강보험 징수율은 99.5%에 달한다. 한국 건강보험제도도 이제는 보험료 징수를 넘어서 질병과 상해로부터 시민을 보호하고 시민의 건강을 보장하기 위한 사회보장제도로서의 본 모습을 찾아야 한다.

53) 긴급보호가 필요한 극빈가구에 긴급 생계급여 및 건강보험 지원대책 실시키로. 보건복지부. 2003.08.04. (https://goo.gl/twx7EP)
54) 건강보험 체납세대 지원대책. 보건복지부. 2005.06.02. (https://goo.gl/DF5GNm)
55) Taipei Times 2016.06.08. (https://goo.gl/ll4d8x)

3. 일하는 사람의 건강과 안전

가. 현황: 더욱 더, 약자가 죽고 다친다

2016년, 노동안전보건 분야는 한국사회의 약한 고리를 드러내는 사건사고들이 잇따라 발생했다. 이미 매년 2천 명이 넘는 노동자가 사망하는 나라에서, 약자에게 위험이 전가된다는 사실을 반복해서 확인해야 했다.

● **카나리아의 울음 - 20대 파견노동자들, 메탄올 급성중독에 의한 실명**

2015년 12월 ~ 2016년 2월 사이, 20대 노동자 네 명이 눈과 뇌를 다친 사건이 발생했다. 그들은 서로 다른 공장에서 휴대전화 부품을 만들었다. 삼성, LG의 하청공장에서 일하는 파견노동자였던 그들은 12시간 내내 분사되는 메탄올에 고농도로 노출된 채로 일을 하다가 각각 응급실로 실려 갔다. 이들은 시신경 손상으로 인한 실명에 뇌손상까지 겪었다. 노동부는 적극적인 대응에 나선다고 했지만, 파견노동자들의 경우 근무처 이동이 잦고 근무 기록이 남아있지 않아 추가 피해자를 찾기 어려웠다. 그런 상황에서도 박근혜 대통령은 파견법 개정을 통해 제조업종에도 파견을 허용해야 한다고 주장했다. 현행법상 제조업 사업장의 파견노동자 사용은 불법이며 출산휴가 등 부득이한 경우에만 허용되어 있다. 불법인 상황에서도 이미 파견노동이 만연해 있는데, 이를 아예 허용하자는 것이 대통령의 주장이다.

표 4 메탄올 중독 사건의 경과

일자	피해내용	나이 (사고당시기준)	성별	원청	하청	파견 노동
2015년 12월 30일	시신경 및 뇌손상	25세	남성	삼성	덕용ENG	Y
2016년 01월 16일	최초급성중독발생신고(노동부) 시신경 및 뇌손상	29세	여성	삼성	YNTECH	Y
2016년 01월 22일	시신경 손상	29세	남성	삼성	YNTECH	Y
2016년 02월 16일	시신경 및 뇌손상	29세	여성	LG	BKTECH	Y
추가제보 (2016년 10월)						
2015년 02월 02일	시신경 손상	29세	남성	삼성	덕용ENG	Y
2016년 01월 16일	시신경 손상	35세	남성	삼성	BKTECH	Y

2016년 10월, 노동건강연대에는 2명의 추가 피해 제보가 들어왔다. 이들은 2015년 2월, 2016년 1월에 실명을 당했다. 이미 피해가 밝혀진 공장에서 일을 했던 그들도 역시 파견노동자였다. 피해자와 노동건강연대는 국회에서 기자회견을 열어 추가 피해 사실을 알리고 피해자를 찾아달라고 호소했지만, 원청인 대기업도, 정부도, 뚜렷한 대책을 내놓지는 않았다. 2017년 현재 피해자들은 합병증으로 병원에 있거나, 재가요양 중이다.

● **“너의 잘못이 아니야” - 구의역 스크린도어 수리 노동자 사망**

2016년 5월 28일 오후 5시 57분, 지하철 2호선 구의역에서 19세 노동자가 스크린도어를 수리하다가 지하철에 치여 사망하는 일이 발생했다. 2013년 1월 19일 성수역, 2015년 8월 29일 강남역 스크린도어 사망 사건에 이어 세 번째였다. 지난 사고들과 마찬가지로 서울메트로는 책임을 노동자에게 떠넘겼다. 이 젊은 노동자의 가방에서는 채 먹지 못한 컵라면이 발견되었고, 많은 시민들이 안타까움을 표했다. 구의역 스크린도어에는 분노와 추모를 담은 시민들의 포스트잇이 붙기 시작했고, 국화꽃, 그가 생전에 먹지 못했던 음식들이 놓여졌다. 사망 노동자의 친구들과 청년 노동자들은 구의역을 지키며 빈소인 건국대병원까지 매일 저녁 행진을 했다. 포스트잇에는 “너의 잘못이 아니다”, “시스템이 죽였다”, “너는 나다”, “시민들의 안전을 위한 스크린도어가 세분 청춘의 생명을 앗아갔습니다. 문제는 매뉴얼이 아닌 시스템입니다. 외주화, 최저가 입찰, 하청, 재하청, 시스템은 매뉴얼을 지킬 수 없게 만들었습니다. 우리는 문제

의 원인을 알았지만 아무것도 하지 않았습니다. 죄송합니다.” 등의 메시지가 적혀 있었다. 이렇게 사회적 관심이 높아지고 나서야 서울메트로는 잘못을 시인하고, 서울시, 시민사회단체가 구성한 대책위원회와 함께 재발방지 논의를 시작했다. 이후 실태조사를 실시하고 지하철 안전 분야 직영 전환, 사고가 덜 발생하는 스크린도어 센서 교체 등 후속조치가 이어졌다.

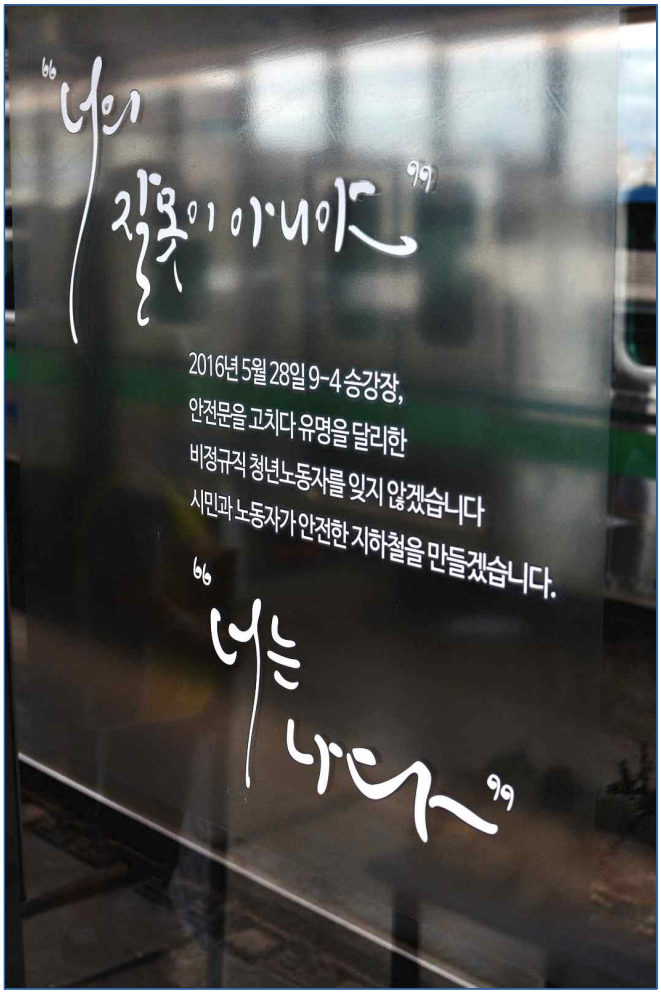


그림 5 지하철 2호선 구의역 9-4 승강장에 설치된 위령표

● **사라지는 사람들: 3만 명의 조선업 하청노동자 구조조정과 계속되는 하청 노동자 사망**

2015년 연말부터 현대중공업, 대우조선해양, 삼성중공업 등 조선업 대표 3사는 경영부실 책임을 하청업체에게 떠넘기기 시작했다. 대량해고를 통해 하청업체가 도산하면서 심각한 대규모 임금체불이 발생했고, 일자리를 잃는 하청 노동자들은 생계의 어려움에 처했다. 2000년에

2만 6천 명 수준이던 하청노동자 규모는 2014년 13만 명을 넘어섰다. 값싼 일자리를 통해 지속적 흑자를 내면서 막대한 부를 축적하던 주요 조선사들은 어떠한 책임도 지지 않은 채 여전히 대량 해고 중이다.

하청노동자가 늘어나면서 위험 역시 이들에게 전가되었다. 2014년에 14명의 하청노동자가 사망하며 '올해의 살인기업'으로 선정된 바 있는 현대중공업에서는 2016년에도 13명의 노동자들이 세상을 떠났다. 일자리가 줄어들면 위험도 줄어든다는 기존의 통념을 깨고, 위험한 일자리는 그대로인 셈이다.

표 5 2016년 현대중공업 노동자 사망 현황 (총 13명 중 10명이 하청노동자)

사고일	사망자	소속업체	재해내용
2016.02.20	조00(31)	정규직	결박이 느슨해진 4톤 구조물이 쓰러지며 깔려서 사망
2016.03.19	서00(44)	하청업체	야간에 바다로 추락해 익사
2016.04.11	송00(45)	하청업체	전등이 고장난 도장공장에서 2인 1조 고소차 작업을 혼자서 하다가 구조물 협착 사망
2016.04.18	노00(37)	하청업체	업체가 다른 하청노동자 2명이 1대의 굴삭기에서 각각 작업하다가 굴삭기 붐대에 협착 사망
2016.04.19	이00(44)	정규직	하청노동자가 운전하는 5톤 지게차에 신호수 노동자 치여 사망
2016.04.27	김00(42)	하청업체	한 손으로 페인트 통을 들고 수직 사다리를 올라가다 손을 놓치면서 5미터 아래로 추락
2016.05.11	위00(30)	하청업체	원유 운반선 내부 저장창고에서 족장 해체 작업 중 25m 아래로 추락
2016.07.19	신00(39)	하청업체	용접기 A/S를 위해 현장 이동 중 20미터 높이에서 추락
2016.07.26	노00(70)	하청업체	해양 5안벽 버가딩 공사에서 작업중이던 피해자를 5안벽 남쪽 바다에 빠져 있는 것을 발견
2016.08.11	바0000(42)	하청업체	도장, 소지 작업 중 20미터 아래로 추락한 걸 발견
2016.09.01	박00(34)	정규직	건조선박 블록 상부에 자재 탑재 과정에서 매여있던 탱크가 떨어지면서 깔림
2016.10.12	장00(34)	하청업체	크레인 충돌로 사이에 끼어 사망
2016.11.10	정00(49)	하청업체	엔진룸 내부에서 이동 중 해치커버에 끼어 사망

울산과 거제 지역 조선소의 대량해고는 지역경기 위축, 가족 해체 등 다양한 문제를 양산하고 있다. 조선 산업의 위기와 경영실패의 책임이 노동자들, 특히 하청, 파견, 비정규노동자들에게 전가되고 있지만, 정부와 기업의 대책은 전무한 실정이다.

● **"양식파트, 하는 일 욕먹기" - 토다이 현장실습 노동자의 자살**

군포의 특성화 고등학교에 재학 중이던 한 학생이 2015년 12월 분당에 위치한 ㈜토다이에

현장실습생으로 취업했다. 학교에서 인터넷 쇼핑몰을 전공하고, 전산, 회계, 컴퓨터 자격증을 땄지만, 그가 취업한 곳은 식당이었다. 그는 이곳에서 5개월 동안 매일 10시간씩 수프를 끓였고, 40회 이상 조기 출근을 강요당했다. 화상을 입고도 병원에 바로 갈 수 없었다. 2016년 6월 7일, 전날까지도 가족에게 입대를 하겠다 말했던 그가 물류창고 근처에서 시신으로 발견되었다. 근무 시간 중이었고, 유니폼도 입고 있었다. 고인의 카카오톡에서는 "양식파트, 하는 일 욕먹기"라는 메시지가 발견되었다. 하지만 회사는 그의 죽음이 개인 문제, 가정사, 경제적 문제 때문이라고 했고, 고인의 아버지는 416연대에 도움을 요청했다. 그에 따라 "경기도 특성화 고등학교 졸업생 사망사건 대책위원회"가 결성되었다. 그가 출퇴근 하던 버스정류장에 추모 글이 내걸리고, 군포지역 시민단체와 청소년노동인권네트워크 등을 중심으로 진상규명을 위한 활동이 이어졌다. 결국 토다이는 사과와 재발방지를 약속했다. 하지만 전공과 무관한 현장실습이 이루어지고, 그에 맞는 교육훈련 프로그램을 갖추지 않은 시스템은 여전하다.

● **롯데리아 20분 배달 노동자 사고사**

2016년 6월 27일, 롯데리아 배달 노동자(24세)가 택시와 충돌해 사망하는 사건이 발생했다. 언론보도를 통해 롯데리아가 20분 배달제를 시행하고 있었고, 이러한 시간압박 때문에 노동자들의 안전이 위협받고 있음이 알려졌다. 도미도 피자를 비롯한 피자업체의 30분 배달제 때문에 청년 노동자들의 사망 사고가 잇따르면서, 청년유니온과 서비스 노조 등이 전개한 캠페인에 힘입어 이 제도가 사라진 것이 2011년이다. 그런데 패스트푸드 배달이 일반화되고 배달 앱이 발달하면서 다시금 경쟁이 치열해지자 이 제도가 부활한 것으로 보인다. 주문이 밀리면 배달이 밀리는 것은 당연하지만, 콜센터와 매장이 분리되어 있기 때문에 이러한 사정이 감안되기는 어렵다. 이 노동자의 죽음으로 롯데리아는 배달 시간을 30분으로 연장했지만, 이는 기껏해야 과거 수준으로 돌아갔을 뿐이다.

● **모두의 마블? 다함께 차차차? - 넷마블 게임개발자 잇단 돌연사**

2016년 7월, 30대 게임개발자 한 명이 돌연사했다. 그리고 4개월 만에 또다른 20대 게임개발자가 돌연사했다. 이들은 넷마블의 하청업체 소속이었고, 정확한 사인은 알 수 없었다. 그러나 24시간 조명이 꺼지지 않는 사옥의 모습 때문에 "구로의 등대"라는 별명을 가진 넷마블의 살인적 노동 강도에 대한 여러 증언들이 터져 나왔다.

넷마블은 모바일 게임을 개발하고 배포하는 국내 업계 1위 기업이다. 연 매출은 이미 1조를 넘어섰고 한국과 미국 주식시장에 상장을 앞두고 있다. 스마트 폰 사용자의 다수가 모바일 게임을 즐기고 많은 청소년들이 게임 개발자의 꿈을 가지고 있다. 하지만 정작 게임을 개발하고 운용하는 노동자들의 근로환경에 대해서는 알려진 것이 별로 없었다. 게임개발자들의 잇따른 죽음을 계기로, 노동건강연대, IT노동조합, 게임개발자연대 등이 모여 이들의 일터 환경에 대한 문제제기를 시작했다.

- **박근혜 게이트 최대 수혜자 삼성 - 반도체 79번째 직업병 피해 노동자 사망**

2007년 고 황유미씨의 백혈병 사망을 계기로 시작된 삼성 반도체 노동자들의 직업병 인정 투쟁이 벌써 10년이 되어 가고 있다. 2015년 12월 강남역 8번 출구에서 시작된 '반도체노동자의 건강과 인권 지킴이 #반올림'의 노숙 농성도 해를 넘긴지 오래다.

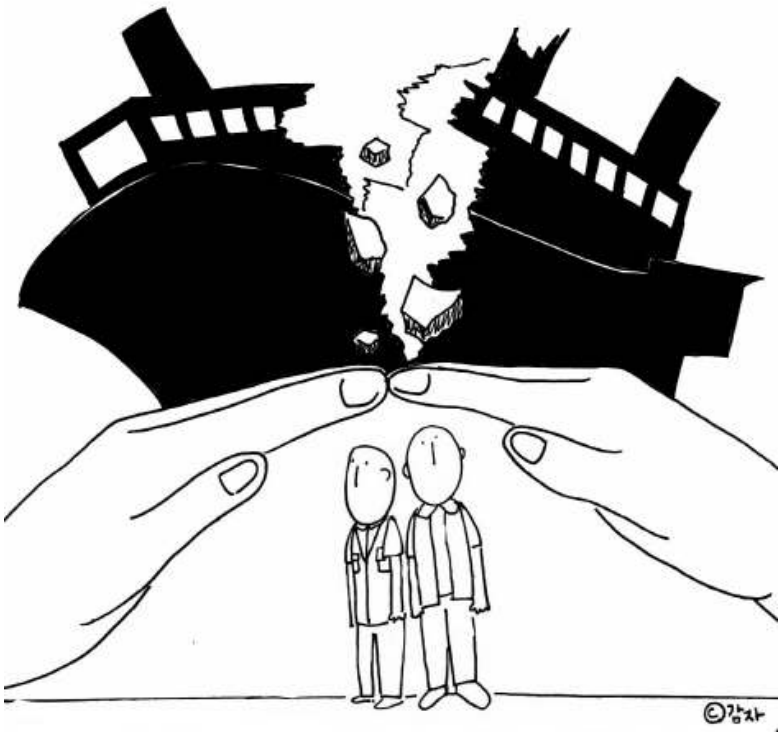
그러는 와중에 박근혜 - 최순실 게이트가 터졌다. 사건의 실체가 드러날수록 삼성이 최대 수혜자였음이 분명해지는 중이다. 정유라에게 말 한 마리 사줄 돈과 성의였으면, 수많은 피해자들을 위로하고 또 분명한 재발방지책 마련과 안전보건 투자도 할 수 있었을 것이다. 최근 2017년 1월 14일, 또 한 명의 삼성반도체 노동자 (김기철, 1985년생)가 급성골수성 백혈병으로 세상을 떠났다. 반올림의 농성은 현재 진행형이다.

나. 논평 - 2017년은 여전히 위험하다

2016년은 불안정 고용 노동자들의 생명과 건강에 대한 사회적 관심이 고조되었던 한 해다. 안타까운 사건, 사고가 끊이지 않았기 때문이다. 현대중공업 사내하청 노동자들의 산재 사망 사고, 삼성전자 3차 하청업체 파견 노동자 4명의 메탄올 중독 사건, 서울메트로 외주업체 은성PSD 노동자의 산재 사망 사고 등 많은 이들의 가슴을 시리게 만든 사고가 잇따랐다. 하지만 이는 기존의 문제들이 수면 위로 떠올라 모처럼 미디어의 조명을 받은 것일 뿐, 전혀 새로운 문제는 아니었다. 비정규직 노동자들은 예전부터 더 많이 죽고 다치고 아팠으며, 이는 지금도 현재 진행형이다.

노동을 해야 살 수 있는 사회에서 노동 때문에 목숨과 건강을 걸어야 한다는 것은 앞뒤가 맞지 않는다. 먹고 살기 위해서 다시 목숨을 걸어야 하는 역설은 사라져야 한다. 비정규직 노

동자의 안전과 건강만큼은 원청 사업주가 책임을 지도록 해야 하며, 위험한 업종이나 직종은 외주화를 금지해야 한다. 2017년은 사회 전부문의 개혁 움직임과 더불어 일하는 사람의 건강과 안전 보호에 일보 전진이 있어야 할 것이다.



4. 어린이 건강권: 아동 학대

유엔아동권리협약은 18세 미만의 아동(청소년)에게 생존·보호·발달·참여의 권리를 보장할 것을 권고한다. 지금까지 195개국이 이러한 권고를 따르겠다고 협약을 비준했다. 한국도 그 중 하나이며, 최근에는 아동청소년의 정치참여에 대한 논의도 조금씩 이루어지고 있다. 아동의 참여권이 중요하다는 것은 말할 나위 없지만, 생존·보호·발달에 대한 권리는 그 어떤 상황에서도 유보할 수 없는 기본권이라 할 수이다. 아동이 학대 받고 살해당하지 않는 것은 물론, 신체적·정신적·사회적으로 건강하게 성장·발달할 수 있으며 최대의 잠재력을 발휘할 수 있는 기반을 만드는 것은 국가의 의무이다.

아동권리협약의 내용 중에서도 다음의 항목들은 건강 문제와 직접 관련된다.[56)]

- 차별받지 않을 권리 (2조)
- 어린이의 이익을 가장 우선에 둘 의무 (3조)
- 생존과 발달의 권리 (6조)
- 장애를 가진 어린이가 존중을 받고 자립해 사회에 참여할 수 있도록 특별한 보호와 교육을 받을 권리 (23조)
- 가능한 가장 높은 수준의 건강을 누리고 보건의료에 접근할 수 있는 권리 (24조)
- 신체적·정신적·사회적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 권리 (27조)
- 평등한 교육을 받을 권리 (28조)
- 건강과 발달에 해가 되는 유해한 노동으로부터 보호받을 권리 (32조)
- 마약 등의 약물로부터 보호받을 권리 (33조)
- 성 착취와 성폭력으로부터 보호받을 권리 (34조)

이들 중에서도 특히 학대 받지 않을 권리는 건강과 생존 그 자체를 보장하는 매우 기본적 권리이고, 이것이 지켜지지 않을 경우 다른 어떤 것도 보장하기 힘들다. 그런데 한국사회에서는 생존권조차 충분히 보장되지 않고 있음을 보여주는 사건들이 여전히 발생하고 있다. 아동학대는 가장 극단적이고 상징적인 문제라고 할 수 있다.

56) 김창엽, 2013, 「건강할 권리」, 후마니타스

가. 주요 사건[57)]

2013년 8월 칠곡 아동 학대·사망 사건, 같은 해 11월 울산 울주군 아동 학대·사망 사건이 언론에 보도되면서 아동 학대 처벌에 대한 여론이 들끓었다. 정부는 2014년 2월 '아동학대 예방 및 피해아동 조기 발견·보호 종합대책'을 발표했고, 2014년 9월 '아동학대 범죄 등의 처벌에 관한 특례법'이 제정되었다.

하지만 이후에도 아동학대 사례는 계속 증가해 2014년 10,027건, 2015년 11,715건에 달했다. 심지어 학대로 사망한 어린이들의 숫자 역시 줄어들지 않아 2014년 14명, 2015년 16명 이었다.[58)] 2016년의 경우 10월 말 기준으로 아동학대 사례 수는 14,812건, 학대로 사망한 어린이는 28명으로[59)] 전년도보다 크게 늘었다.

이들 중 언론에 크게 보도되었던 몇몇 사건들을 통해 문제점을 확인해보면 다음과 같다.

● 고성 아동 살해 암매장 사건

2016년 2월 15일 경기도 광주시 야산에서 여아 P(사망 당시 7세)의 백골 시신이 발견되었다. 이 사건은 '장기결석 아동 합동 조사팀'에 의해 확인된 것이다.

두 딸과 살던 가해자 A(사망 아동 P의 어머니)는 마땅한 일자리와 주거지가 없어 의식주 해결이 힘들어지자, 대학 동기 B, B의 지인 C 등이 살고 있는 집으로 들어갔다. A는 집주인 C가 '아이를 똑바로 가르치라'고 하자 P에게 매질을 시작했고, 보름 이상을 하루에 한 끼만 제공하기도 했다. A와 C는 2011년 7월부터 P가 사망하기 전까지 P가 가구를 훼손한다는 이유 등으로 주 1~3회, 회초리로 10~100대씩 때렸고, 아파트 발코니 등에 감금하기도 했다. P가 사망하기 전 날인 2011년 10월 25일 역시, A는 P를 발코니에 감금하고 회초리로 30분간 때렸다. 다음 날 오전 P가 큰 소리를 내지 못하게 입에 테이프를 붙이고 의자에 묶어둔 채 출근했고, 이후에는 C가 추가 폭행했다. 이 날 오후 P는 사망했다. A는 P가 사망하자, B, C, C의 언니와 함께 자신의 차에 시신을 싣고 시신을 유기할 장소를 찾다가 경기도 광주시 야산에 P의 시신을 묻었다. 장기 결석 아동 전수 조사가 이루어지기까지 무려 4년 3개월 동안 이 사건은 은폐되어 있었다.

57) 주요 사건은 인터넷 포탈 사이트 뉴스 검색을 통해 구성한 것임.
58) 2015 전국아동학대 현황보고서, 보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2016
59) 2016.12.27. 더불어민주당 남윤인순 의원 공개 자료

● 평택 아동 살해 암매장 사건

일명 '원영이 사건'으로 알려진 이 사건은 2016년 3월 4일, 원영의 입학유예 심의를 앞두고 원영의 보호자(친부, 계모)가 "아이가 없어졌다"고 이야기를 하면서 수사가 시작되었다. 5일 뒤, 경찰은 원영이 누나의 진술을 확보하고 친부와 계모를 아동 학대 혐의로 구속했다. 계모는 "지난 달 술에 취한 상태에서 아들을 데리고 나가 길에 버렸고 장소는 정확히 기억나지 않는데, 남편에게는 강원도 친정어머니 지인에게 맡겼다고 거짓말 했다"고 주장했다. 친부는 "아내의 말을 믿고 따로 찾지 않았다"고 진술했다. 경찰은 3월 10일 실종 경보를 내리고 얼굴, 실명 등을 공개하고 수사를 이어갔다. 그러던 중 친부가 신용카드로 평택시 청북면의 한 슈퍼마켓에서 막걸리 등을 구입한 사실을 확인했다. 이를 토대로 추궁하자, 계모가 원영이를 학대하고 사망에 이르게 했으며 암매장했다는 사실을 자백했다. 국립과학수사연구원의 부검 결과, 원영의 사인은 '굶주림과 다발성 피하 출혈, 저체온증 등 지속적인 학대와 폭행에 따른 복합적 요인'으로 추정되었다.

원영은 친부와 별거 중이던 친모, 누나와 함께 살고 있었다. 아이들의 부모는 당시 이혼소송을 진행 중이었다. 이후 원영이 남매의 친권과 양육권이 친부에게 넘어가면서 친부, 계모와 함께 살게 된 것이다. 그때부터 원영 남매는 방임과 학대에 시달렸다. 원영의 누나는 2015년 4월부터 평택에 거주하는 친할머니와 살았고, 홀로 남은 원영은 2015년 11월부터 욕실에 감금되어 극심한 학대를 당했다. 계모는 원영 사망 얼마 전부터는 원영의 몸에 락스를 붓고 옷을 벗긴 후 찬물을 퍼부은 채 욕실에 감금해 방치했다. 결국 그 상태로 20시간이 지난 무렵 원영은 사망했다. 사당 당시 원영의 나이는 5살이었다.

● 김포 3세 조카 학대 사망 사건

2016년 3월 17일, 아픈 언니를 대신해 조카 다섯 명의 육아를 전담하던 20대 이모가 세 살난 셋째 조카의 배를 다섯 차례 걷어 차 숨지게 하여 경찰에 긴급 체포되었다. 병원에서 변사처리를 하던 중 많은 멍 자국이 발견되면서 아동학대가 확인된 사례였다. 이후 진행된 경찰 조사에서, 살해된 아동이 가해자의 조카가 아니라 함께 살던 형부의 성폭행으로 임신된 친아들임이 밝혀졌다. 아동을 살해한 가해자는 19세 때부터 형부에게 수차례 성폭행을 당해 아들을 낳았고, 형부에 대한 분노와 원망이 아들에게 폭발했다고 진술했다.

● **나주 3세 조카 학대 사망 사건**

2016년 8월, 지적장애 3급으로 조울증을 앓고 있던 20대 이모가 3세 조카를 학대해 사망에 이르게 한 일이 발생했다. 충북 지역에서 일하는 언니를 대신해 홀로 조카를 양육하고 있던 D는 나주의 자택에서 조카(3세) F를 때리고 머리를 욕조에 집어넣은 채 호스를 이용해 물을 입에 넣어 살해했다. F가 설사를 해 침대 시트를 더럽히고 대변을 잘 가리지 못해 화가 났었다는 것이다. D는 조카 F가 의식을 잃자 당황해 심폐소생술을 시행하고 119에 신고해 병원으로 즉시 옮겼다. 그런데 응급실 의료진이 폭행 흔적을 발견하고 경찰에 아동학대 의심 사례로 신고했다. 이에 경찰이 조사에 착수하면서 D가 범행을 자백했다.

● **대구 은비 사건**

2016년 말, 은비(가명, 3세 여아)는 대구 지역의 예비 입양 가정에 보내진 지 7개월 만에 병원 응급실에서 뇌사 판정을 받았다. 은비는 17세 미혼모의 딸이었다. 은비 엄마는 고졸 검정고시를 준비하며 홀로 생계를 꾸리기 위해 노력했다. 하지만 24시간 돌봄 어린이집 보육료를 감당하기가 힘들어 어쩔 수 없이 보육료를 내지 않아도 되는 아동복지시설인 보육원에 17개월 된 은비를 맡겼다. 자신도 외조모 손에 자랐던 은비 엄마는 보육 시설에서 크는 은비의 처지에 마음이 아파 결국 입양을 보내기로 결심했다. 은비는 2014년 6월, 서울 소재 한 종교단체가 운영하는 입양원에 입소했다. 2015년 5월, 은비 엄마는 은비가 곧 입양될 것이라는 입양원의 전화를 받고 마지막으로 은비를 만났다. 두 달 후 은비는 입양을 전제로 경기도 화성시의 한 가정으로 위탁되었다. 양모가 될 위탁모가 하루 한 끼의 식사만 챙겨주었고, 화가 나면 은비에게 화풀이를 하거나 변기에 머리를 감기는 등 학대했다. 그 후 양부모는 은비가 자신의 성향에 맞지 않다며 파양절차를 밟았다. 아이를 입양하기 위한 '입양체험'을 한다고 데려갔다가 심한 학대를 하고는 아이가 마음에 안 든다고 버린 것이다. 은비는 입양원으로 돌아왔고, 다시 대구의 한 가정으로 역시 입양을 전제로 위탁되었다. 대구의 양부모는 이곳 입양원에서 6명의 아이들을 입양했고, 은비를 입양할 당시, 두 살 어린 남아도 함께 입양했다. 그런데 은비는 대구 양부모에게도 죽음을 넘나드는 학대를 당했다. 2016년 4월, 은비는 저나트륨 혈증으로 대구의 한 병원 응급실에 실려갔다. 은비의 온몸에서 멍과 화상 자국을 발견한 의료진이 경찰에 아동학대의심으로 신고했지만, 경찰은 의료진이 상황을 오인했다 판단하고 적절한 조치를 취하지 않은 채 돌아갔다. 3개월 후인 7월 15일, 은비는 의식을 잃은 채 경북대병원 응급실에 실려와 곧

사망했다. 의료진은 아동학대 의심 신고를 했고, 경찰과 아동보호 전문기관이 조사에 착수했다. 이렇게 학대 수사가 진행되는 중에 예비 양부모는 서울가정법원으로부터 은비의 입양허가를 받았다.

● 포천 입양아동 학대사망 사건

이는 입양한 6세 딸을 학대·살해하고 시신을 훼손해 암매장한 사건이다. 입양된 지 2년 만에 참혹하게 숨진 아동은 사망하기 오래 전부터 양부모로부터 끔찍한 학대를 당했다. 2016년 9월 29일, 자택에서 아이의 온몸을 투명테이프로 묶어둔 채 17시간 동안 물 한 모금 주지 않고 방치해 결국 숨지게 했다. 양부모는 아이가 사망하기 2개월 전부터 식사량을 줄였고 매일 밤 테이프로 아이의 손발과 어깨를 묶어놓고 잠을 재웠다. 추석 연휴에도 3일 간 자택 작은 방 베란다에 아이를 묶어놓고 물과 음식을 주지 않았다. 아이는 숨지기 전 갈비뼈가 드러날 정도로 마른 상태였다. 아이가 숨지자 한밤중에 인적이 드문 포천의 야산에서 시신을 불태운 뒤 유골을 부숴 돌로 덮었다. 이들 부부는 아이가 사망하자, 승용차로 100km 떨어진 인천 소래포구 축제장까지 이동해 “딸을 잃어버렸다”고 허위 실종신고를 했다. 행적을 추적하던 경찰에 의해 이러한 범행 사실이 드러났다.

나. 논평

앞에서 소개된 사건들은 언론에 보도된 내용 중 사회 반향을 일으켰거나 특별히 주목할 필요가 있는 것들을 선별한 것이다. 포천입양아동학대 사건과 대구은비 사건은 공통적으로 부실한 입양제도로 인해 발생한 학대사망사건이다. 국회와 시민사회는 ‘대구·포천 입양아동 학대·사망사건 진상조사위원회’를 꾸렸고, 나아가 ‘입양아동 학대 근절·인권보장을 위한 대책위원회’를 발족했다. 일명 ‘원영이 사건’인 평택 아동 살해 암매장 사건은 양육권·친권을 가진 자가 아동을 학대해도 외부에서 확인하기 쉽지 않은 문제, 돌봄자가 아동의 초등교육에 대한 의무를 이행하지 않고 있음에도 확인되지 않는 문제 등이 고스란히 드러난 사건이다. 한편 김포 3세 조카 학대 사건과 나주 3세 조카 학대사건, 고성 아동 살해 사건은 모두 사회적·경제적·정서적으로 취약한 상황에 처한 돌봄자에 의해 발생한 사건이다. 이들은 아동 양육의 책임을 가정에 전적으로 두었기 때문에, 도움 받을 곳 없는 취약한 돌봄자가 자신보다 취약하고 무력한 아동에게 폭력적 행태로 스트레스를 전가한 사례라 할 수 있다.

신체적, 정서적, 인지적 능력 측면에서나 경제적 자원 측면에서나 아동은 성인의 학대에 취약할 수밖에 없다. 저항이나 회피, 도피가 거의 불가능하다는 점, 부정적 효과가 생애 전 과정에 장기적 영향을 미친다는 점에서 아동 인권과 관련한 매우 심각한 이슈라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 아동에 대한 폭력과 학대 문제는 국가와 사회의 역할이 중요하다.

2014년 범정부 차원에서 '아동학대 예방 및 피해아동 조기 발견·보호 종합대책'을 발표했고, '아동학대 범죄 등의 처벌에 관한 특례법'까지 제정했는데도 아동학대는 줄어들지 않고 있다. 무엇이 문제일까?

첫째, 한국의 아동학대 예방 정책은 사실상 예방적 조치라기보다는 학대가 발생한 후의 조기개입과 사후관리에 가깝다. 아동학대의 80% 이상이 가정 내에서 부모에 의해 이루어지고, 특히, 친부모에 의해 발생한다. 가정 내 발생하는 학대는 외부로 드러나지 않는 경우가 많다. 특히 영유아 대상의 학대는 발견하기 매우 어려워 조기 개입이 힘들고 그 여파가 더욱 심각하다. 예방이란 학대가 발생할 가능성이 있는 환경 또는 취약한 부모에게 조기 개입해 학대가 일어나지 않도록 하는 것을 의미한다. 이는 학대방지를 넘어서 모든 아동이 건강하게 성장·발달할 권리가 있다는 관점에서 비롯된다. 미국의 가정 조기 방문(Early Home Visitation), 호주의 모자 지속 가정 방문 (Maternal and Early Childhood Sustained Home-visiting) 프로그램들은 이러한 관점에서 만들어진 것이다. 실제 미국의 프로그램을 15년간 추적 연구한 결과에 따르면, 숙련된 사회복지사와 간호사의 가정방문을 통해 의료서비스 연계, 자녀 양육 기술 안내 등의 서비스를 받은 가정이 그렇지 않은 가정에 비해 아동학대 사례가 48% 감소한 것으로 나타났다.[60] 서울시는 조기 아동 건강발달 프로그램의 취지로 앞에서 언급한 호주의 가정방문서비스 프로그램을 도입하여 '서울아기 건강 첫걸음사업'이라는 이름으로 2013년부터 시범사업을 시행하고 있다. 모든 아동의 건강한 성장발달과 아동학대 방지를 위해 이러한 프로그램을 전국 차원의 제도로 도입하는 것을 고려해볼 필요가 있다. 아동학대 문제를 사건 발생 후의 조기개입과 사후관리 차원에서만 생각하는 것에서 예방 차원으로 관점을 확대하지 않으면 문제의 해결은 요원하다.

둘째, 법·제도는 개선되었지만 그에 합당한 예산과 인력이 확보되지 않고 기존의 민간위탁 방식이 지속되면서 법·제도 개선의 실효성이 확보되지 못하고 있다. 여전히 관련 법이나 타법과 제도에서 아동학대를 방조하는 내용이 남아 있는 것도 문제다. 예를 들면 아동복지법에서는 아동학대가 종료된 이후에도 아동보호 전문기관의 장으로 하여금 아동학대의 재발 여부

60) Robert Wood Johnson Foundation (2016). The story of David Olds and the Nurse Home Visiting Program. (p.6.)

를 확인하도록 했으며 (제28조 제1항), 개정법에서는 아동보호전문기관이 위 업무를 수행하는 경우 보호자가 정당한 사유 없이 이를 거부하거나 방해해서는 안 된다는 (제28조 제3항) 규정을 추가했다. 이는 학대의 재발 방지 측면에서 상당히 바람직하고 필요한 개정이다. 하지만 대부분의 학대피해 아동들이 다시 학대 가정으로 돌려보내지고 있다. 예산과 인력 확보, 공공 인프라가 뒷받침되지 않다 보니 법률이 개정되어도 실효성이 없는 것이다. 또 다른 예로, 아픈 아이를 병원에 데려가지 않는 것은 명백한 학대 행위에 해당한다. 하지만 건강보험법에서는 아동에게 건강보험료를 부과하고 연대 납부의 의무를 지게 함으로써 건강보험료가 체납된 가정에서 아픈 아동이 병원에 가는 것을 어렵게 만들고 있다. 또한 아동학대에 대한 처벌이 무겁지 않은데, 이는 국내 법 체계가 아동학대를 중범죄로 인식하고 있지 않고 있음을 드러낸다. 관련법과 타법, 그리고 관련 제도들이 아동의 인권을 침해하거나 학대를 방조할 여지가 있는지 평가하고 개선할 필요가 있다. 또한 개선된 법·제도의 실효성을 확보할 수 있도록 예산과 인력, 공적 인프라를 확충하는 것도 중요하다.

5. 젠더 폭력

2015년 한국사회는 엄청난 '나비효과'를 목격했다. 이름도 낯선 감염병 '메르스' 유행으로부터 페미니즘 논쟁의 뜨거운 감자 '메갈리아'가 탄생한 것이다. 마침 온라인 상에서 활발하게 제기되던 데이트폭력, 페미니스트 선언(#나는_페미니스트입니다), 여성혐오 등의 이슈와 더불어 페미니즘 관련 논의는 폭발적으로 성장했다. 2016년은 이러한 흐름이 온라인을 너머 오프라인까지 확장되고 주류 미디어에서도 이를 중요한 문제로 다룬 기념비적인 해였다.

이미 수 년 전부터 온라인 상에서는 남성들의 피해의식과 결합한 여성혐오가 만연해 있었다. 군 가산점제 폐지를 필두로, 호주제 폐지, 성폭력 특별법과 성매매 특별법 제정, 각종 여성할당제, 생리휴가제, 부부강간죄 인정 등의 제도적 변화는 여성이 우대받고 남성이 차별받는다는 주장으로 발전했다.[61] '평등의 신화와 불평등한 현실'이라는 표현대로, 상대적 박탈에 시달리는 사회적 약자 남성들이 '심정적 믿음', 존재하지 않는 '신화'에 근거하여 '혐오의 대상, 비난의 대상'으로 여성을 호명하는 일이 점차 빈번해진 것이다.[62]

그런데 객관적으로 드러난 지표나 여성의 체감 현실은 이와 달랐다. 이를테면 성격차지수(gender gap index)는 수 년 째 하위권을 벗어나지 못하고 있다. 이는 여성의 전반적 교육수준 향상에도 불구하고 노동시장과 정치적 권한 영역에서 여전히 열세를 면하지 못하고 있는 상황과 관련 있다.[63] 오래된 성차별, 여성혐오 이슈가 2016년 전면에 드러나게 된 것은, 세련된 이론적 논쟁이나 정책 대결 과정에서가 아니었다. 가장 일차원적인 '생물학적 생존', 젠더 폭력과 여성살해(페미사이드 femicide)가 그 중심에 있었다.

가. 주요 사건

2015년부터 소셜미디어를 통해 데이트 폭력의 심각성이 공론화되었다. 이것이 우발적이고 개인적인 사건이라기보다는 불평등한 젠더 관계에서 촉발되고 사회적으로 유형화된 '사회적 문제'라는 의식이 점차 성장했다. 2016년 초에도 데이트폭력과 관련한 심각한 사례들이 연이어 언론에 보도되었다. 이것이 흔한 '사랑싸움'이 아니라 여성의 건강과 안녕, 심지어 생명에 심각한 위해를 초래할 수 있는 심각한 문제라는 인식을 보수언론조차 공유하게 되었다.[64]

61) 정민경. 포스트페미니즘 시대 인터넷 여성혐오. 페미니즘연구 2016;16(1):185-219
62) 이나영. 한국사회의 중층적 젠더 불평등 - '평등신화'와 불/변하는 여성들의 위치성. 한국여성학 2014;12:1-45
63) 한국여성정책연구원. 성인지통계: 성평등지수 (https://is.gd/z6rqFZ)

그리고 5월, 젠더 불평등, 성차별, 여성 혐오가 여성의 안전과 생명을 위협할 지경이라는 점, 여성에 대한 폭력 문제를 젠더 불평등 프레임으로 바라보게 만든 결정적 사건이 일어났다.

2016년 5월 17일 새벽 한 시 무렵, 서울의 강남역 10번 출구 근처에 위치한 유명 노래방 공용 화장실에서 살인 사건이 발생했다.[65] 34세 남성 김 모씨가 23세 여성을 살해한 사건이었다. 범인은 범행을 저지르기 위해 한 시간 가량 화장실에서 대기하면서 6명의 남성 이용자들을 차례로 보낸 후, 피해 여성을 길이 30cm가 넘는 주방용 칼로 네 차례 찔러서 살해했다. 놀랍게도 이 둘은 전혀 모르는 사이었다. 체포 직후, 그는 여성들에게 무시를 많이 당해서 그러한 범행을 저질렀다고 진술했다. 이후 조사를 통해서 그가 조현병으로 오랜 동안 치료를 받아왔고, 3월 말에 가출한 이래 약물을 복용하지 않았음이 드러났다. 경찰이 프로파일러까지 투입해서 확인한 것은, 이 가해자가 구체적인 피해 사실이 없었음에도 여성들에게 피해망상을 가지고 있었다는 점이다. 하지만 '일반적인 여성'에 대한 반감이 있다거나 여성 혐오자는 아니라고 했다. 이는 피해망상에서 비롯된 정신질환자의 '묻지 마' 범죄로 결론지어졌다.

64) 조선일보 2016년 3월 20일자. '갈수록 심각해지는 데이트폭력.. 여성 절반이 피해 경험' (https://is.gd/2Gd3ux)

65) 위키피디아 '서초동 화장실 살인사건' (https://is.gd/BRFFIM). 아이즈 '죽은 여성들의 사회' (https://is.gd/Z5FOXP). 법률신문 2017년 1월 12일자 '강남역 살인 항소심도 징역 30년' (https://is.gd/IweFLV)

하지만 많은 여성들의 생각은 달랐다. 피해망상의 대상이 '아무나'가 아니라 불특정한 '여성'으로 개념화되었고, 그가 가지고 있던 망상의 내용이 온라인 상에 널리 퍼져 있던 남성들의 피해의식과 크게 다르지 않았기 때문이다. 그는 공격할 수 있는 상대로 여성을 고른 것이었다. 이미 많은 여성들은 일상생활에서 여성이라는 이유만으로 겪었던 크고 작은 안전 위험과 불쾌함의 경험들을 가지고 있었다. 어둑한 밤길에 뒤따라오는 발자국 소리의 공포, 지하철에서의 성추행과 택시 안에서의 성희롱적 언사들에 대한 경험은 여성들에게는 너무 흔해빠진 것들이다. 그런데 이제 수많은 사람들이 오가는 서울 강남 한복판에서, 여성이라는 이유만으로, 일면식도 없는 이에게 끔찍하게 살해될 수 있다는 사실에 직면한 것이다. 수많은 차이에도 불구하고, 여성이라는 이유 하나만으로 자신도 얼마든지 이러한 범죄의 표적이 될 수 있다는 생각은 많은 여성들의 공포와 분노를 촉발했다. 여성들의 이러한 반응은 혐오범죄의 정의를 둘러싼 학술적, 법리적 논쟁의 범위를 이미 벗어난 것이었다. 온라인 상에서 시작된 피해자 추모 운동은 오프라인으로 이어졌다. 강남역 10번 출구에는 피해자를 추모하고 여성혐오를 비판하는 포스트잇이 붙여졌고, 촛불행진이 이어지기도 했다.

그리고 2016년 내내, 여성을 대상으로 한 강력범죄와 폭력 사건, 성적 괴롭힘에 대한 소식이 줄을 이었다. 일일이 언급하기에 지면이 모자랄 지경이다. 예컨대 강남역 사건 불과 몇 주 후에 알려진 전남 신안군에서의 여교사 집단 성폭력 사건[66]은 그 패륜적 성격 때문에 많은 이들을 충격에 빠뜨렸다. 한국 사회에서 사회적 지위와 관련한 어떠한 위계보다 성별 불평등이 강력하게 작동할 수 있다는 것을 실감하게 만든 사건이었다. 하반기에는 베스트셀러 작가인 박범신 씨를 비롯하여 문화예술계 유명 인사들의 성추문이 줄줄이 폭로되었다.[67]

66) 위키백과 '신안 초등여교사 집단 성폭행사건' (https://is.gd/U3ZhYU)
67) 경향신문 2016년 10월 29일자 '문화계 성폭력 어떻게 근절할 수 있을까' (https://is.gd/JTHgZP)

'여성 살인' 검색어의 연관 개념들 '문화계 성폭력' 검색어의 연관 개념들

그림 6 빅카인즈의 여성 폭력 관련 뉴스 검색 결과 연관이슈

이러한 상황에서 여성들의 '안전'에 대한 불안이 상승하는 것은 당연하다. 2016년 사회통계 조사에 의하면 범죄로부터의 안전에 대해 남녀 간 인식 격차가 상당하며, 특히 젊은 여성 집단에서 불안감이 매우 높은 수준임을 확인할 수 있다 (그림 7)

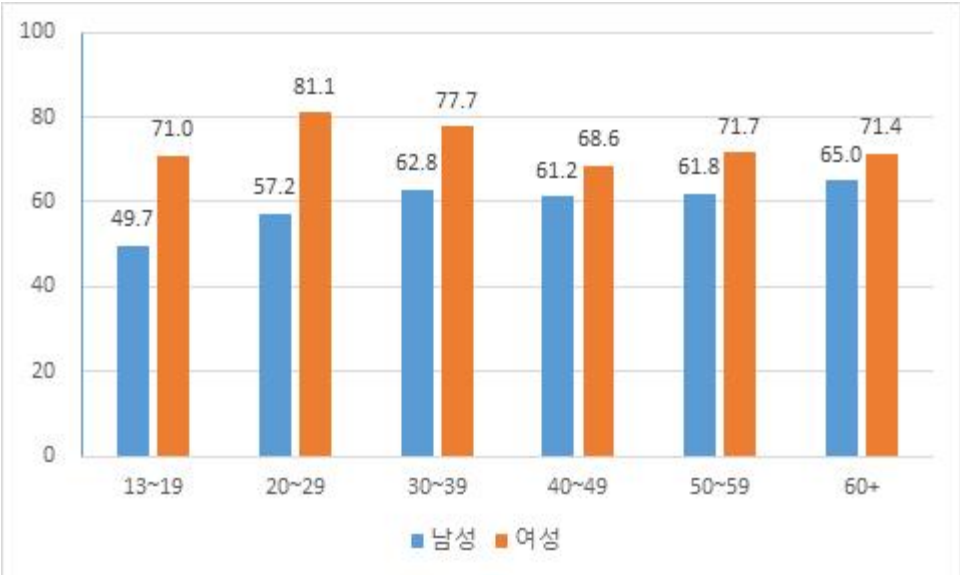


그림 7 범죄로부터의 안전에 대한 인식: '매우 불안하다' 혹은 '비교적 불안하다'고 답한 응답자의 성별 백분율 (출처: 사회통계조사 2016)

하지만, 여성들이 불안과 두려움 때문에 안전한 곳으로 숨어들어가기만 했던 것은 아니다. 여성이 경험하는 다양한 폭력이 젠더 불평등에서 비롯된 현상이라는 점을 인식하는 만큼, 그에

대한 비판과 구체적인 대응 활동도 발전해갔다. 강남역 10번 출구의 추모운동도 그 일환으로 볼 수 있다. 아마도 가장 두드러진 성과는 소라넷의 폐지라 할 수 있을 것이다. 소라넷은 17년의 역사와 100만 명의 회원을 자랑하는 국내 최대의 불법음란물 사이트로 그동안 악명이 자자했다. 이곳은 성인용 컨텐츠를 공유하는 평범한 온라인 커뮤니티가 아니라, 회원들이 직접 찍은 리벤지 포르노 등 성폭력 동영상과 몰래카메라를 공유하고, 심지어 강간 모의를 벌이는 곳이기도 했다. 그동안에도 이를 폐쇄해야 한다는 목소리가 있었지만, "서버가 국내에 없다, 운영진의 정체를 파악하는 것이 불가능하다, 어차피 이를 폐쇄해도 또 다른 유사 사이트가 생겨날 것이다" 등의 핑계를 대며 수사 당국은 소극적으로 대응해왔었다. 하지만 온라인 상에서 여성들이 이 문제를 공론화하며 폐지 운동을 벌였고, 진선미 의원이 적극적으로 문제 해결을 촉구하면서 경찰은 국제 공조를 통한 수사에 나서게 되었다. 그리고 마침내 지난 4월, 소라넷이 폐쇄되었다. 여전히 소라넷 운영자는 체포되지 않았고, 다른 음란물 사이트가 성행하고 있는 것도 사실이다. 하지만 적극적 활동을 통해 불가능하다고 여겨지던 소라넷 폐쇄를 달성한 것은 고무적인 일이다.[68]

나. 논평

우리가 살해와 협박, 데이트폭력, 성폭력, 가정폭력 등 한국 사회에서 여성에게 가해지는 다양한 형태의 폭력을 '젠더 폭력'이라고 이름붙인 이유는 이것이 불평등한 젠더 권력 관계에 기초하고 있기 때문이다. 젠더 기반 폭력 (gender-based violence)은 젠더와 연관된 규범적 역할 기대의 결과로 발생하는 폭력을 포착하기 위해 쓰이는 일반적 용어이다.[69] 따라서 특정 사회적 맥락 안에서는 남성을 향해서도 젠더 기반 폭력이 발생할 수는 있다. 하지만 대개는 남성과 여성이라는 젠더 사이의 불평등한 권력 관계에 따라 여성과 소녀들에게 가해지는 폭력을 지칭한다. 이 때 '젠더 기반'이라는 개념을 유지하는 것이 중요한데, 여성에 대한 폭력이 여성과 남성 사이의 권력 불평등의 표현이라는 점을 강조해주기 때문이다.[70]

여성에 대한 폭력은 "여성에게 신체적, 성적, 정신적 위해나 고통을 야기하거나 야기할 수 있

68) 여성신문이 선정한 2016 올해의 10대 뉴스 ⑨ '강간모의' '디지털 성범죄' 소라넷 폐쇄. (https://is.gd/ODmmDx). 프레시안 2016년 4월 7일자 '진선미, 소라넷 폐쇄 환영, 운영자 검거해야' (https://is.gd/qqcqnq)

69) UNFPA (UN Population Fund Eastern Europe and Central Asia Regional office), WAVE (Women Against Violence Europe). Strengthening Health System Responses to Gender-based Violence in Eastern Europe and Central Asia (https://is.gd/AljqcN)

70) EIGE (European Institute for Gender Equality). What is gender-based violence? (https://is.gd/Qv6E0k)

는 젠더 기반 폭력의 모든 형태를 지칭하며, 이는 공적 생활이든 사생활이든 위협, 강제, 혹은 자유의 임의적 박탈 같은 행동들을 포함"한다. 이는 한국사회에만 국한된 문제는 아니며, 전 세계적으로 주요 보건 문제이자 여성 인권 침해의 극단적 사례라 할 수 있다. WHO 추산에 의하면 전 세계적으로 3명 중 한 명 (35%)의 여성이 평생 동안 밀접한 파트너에 의한 신체적/성적 폭력이나 비 파트너의 성폭력을 경험하는 것으로 추정되며, 여성 살해의 최소 38%는 친밀한 남성 파트너에 의해 저질러진다고 한다.[71]

한국의 경우, 경제적 박탈이나 심리적 폭력 등의 간접적 폭력은 차치하더라도, 여성을 대상으로 한 직접 폭력과 강력범죄는 심각한 수준이다. 대검찰청 범죄분석통계에 의하면 여성을 대상으로 한 살인, 강도, 방화, 성폭력, 폭행, 상해, 협박, 공갈 등의 범죄는 2004년 31,024건에서 2014년 94,494 건으로 두 배 이상 증가했다. 성폭력과 폭행의 비중도 점차 늘어나 2014년 기준 71.3%로 가장 큰 비중을 차지했다.[72]

젠더 불평등이 젠더 폭력의 주요 원인이고, 사회경제적 측면에서 남성들 내부의 격차가 심화되고 있다는 점은 젠더 폭력의 악화 가능성을 시사한다. 사회에서 배제되고 권력관계에서 소외된 남성일수록 과도한 남성성의 물리적 발현을 통해 남자다움을 인정받고자 하는 욕구가 커지는 경향이 있고,[73] 스트레스를 자신보다 약자에게 폭력을 가함으로써 완화하고자 하는 전치 (displacement) 현상은 불평등 조건에서 드물지 않기 때문이다.[74]

지금과 같은 사회경제적 불평등, 젠더 불평등이 지속된다면 여성 혐오 현상은 더욱 심화될 수밖에 없다. 이것이 여성의 정신 건강과 신체 건강 모두, 심지어 생존에도 심각한 위협이 된다는 점에서 불평등에 대한 적극적 개입이 절실하다.

71) WHO. Fact sheets: violence against women (https://is.gd/s41HDm)
72) 보건사회연구원. 여성건강통계 산출 및 주요 이슈에 대한 심층분석 2016.
73) 이나영, 허민숙. 한국의 젠더폭력과 신자유주의 젠더질서: 담론과 실천의 재구성을 위한 시론. 가족과 문화 2014;26(4):58-90
74) Sapolsky RM. Social status and health in humans and other animals. Annual Review of Anthropology 2004;33:393-418 (원문 보러가기: http://fave.co/14kanjd)

6. 안전의 위협: 자연재해 속 인재

가. 주요 사건

2016년은 한반도가 자연재해로부터 비교적 안전한 곳이라고 믿어왔던 이들에게 충격을 안겨준 해였다. 견디기 힘든 폭염을 시작으로 고층 건물들을 덮친 태풍, 지금도 현재진행형인 지진에 이르기까지 여러 가지 자연재해들이 이어졌다. 자연재해가 오는 것은 막을 수 없다 해도, 건실한 대비책이 마련되어 있다면 피해를 최소화할 수 있을 텐데, 작년의 대한민국은 그러지 못했다.

● 폭염과 누진세

2016년은 연평균 기온은 평년의 12.5도보다 1.1도 높은 13.6도로, 1973년 이래 평균기온 최고치를 경신했다.[75] 이는 5월부터 시작된 폭염의 결과라 할 수 있었다. 국가마다 폭염의 정의와 기준에 차이가 있지만, 국내에서는 "30도 이상의 불볕 더위가 지속되는 현상"을 폭염으로 정의한다.[76] 5월 19일, 아직 본격적인 여름철에 접어들기도 전에 33도의 폭염이 시작되었다. 이즈음부터 경기도를 시작으로 서울, 기타 지역에서 폭염주의보가 발령되었다.[77] 기상청은 5월 고온현상의 원인을 중국 북부와 몽골에서 기원한 고온 건조한 공기가 한반도에 일시적으로 정체했기 때문이라고 분석했다. 이때까지만 해도 정부는 폭염주의보 발령 이외에 별다른 조치를 취하지 않았다. 다시 본격적인 폭염이 시작된 것은 짧은 장마가 끝난 7월 이후였다. 베링해 부근에서 발생한 고기압이 바람의 흐름을 막은 상태에서, 북태평양 고기압이 한반도로 확장하면서 무더위가 지속되었다. 최고조를 찍은 8월의 더위도 북태평양 고기압이 정체되어 있는 가운데 중국 대륙에서 넘어온 뜨거운 공기가 한반도 쪽으로 유입되었기 때문이었다. 8월 서울의 평균 최고 기온은 34.34도였다. 이는 최악의 폭염으로 알려진 1994년 기록보다 1.74도나 높은 수치였다.[78] 부산의 경우 8월 14일 낮 최고기온이 37.3도까지 올랐는데, 이는 112년 만의 최고 기록이었다.[79] 심지어 천안의 한 가정에서는 상온에 두었던 달걀이 부화하는 일이

75) 기상청. 2016 이상기후보고서
76) 서울특별시 서울안전누리 홈페이지 폭염 (https://goo.gl/Wtj3sT)
77) 서울데일리. 2016.05.19. 5월에 내려진 첫 '폭염주의보' (https://goo.gl/EJrvNo)
78) 연합뉴스. 2016.08.28. '8월 폭염'이 얼마나 지독했는지 보여주는 수치 (https://goo.gl/xmOXG2)
79) 경향신문. 2016.08.14. 부산 112년 만에 최고…폭염, 주말엔 꺾인다 (https://goo.gl/MFXRC1)

벌어지기도 했다.[80] 폭염으로 인해 장마 또한 짧게 끝나버렸고, 가뭄이 지속되던 중에 8월 25일 태풍 라이언록이 북상하고 나서야 비로소 폭염이 잦아들었다.[81] 그러나 이후 9월, 10월에도 이상 고온 현상은 지속되었고 10월 말이 지나서야 비로소 선연한 가을 날씨를 경험할 수 있었다.

그림 8 8월 폭염 발생 및 지속 모식도 (출처: 기상청, 2016이상기후보고서)

폭염으로 인해 8월 24일까지 무려 17명의 온열 질환 사망자가 발생했다. 인명피해 뿐 아니라 농수산업 전체가 막대한 피해를 입었다. 가뭄 피해를 입은 농경지는 189㎢로, 대략 서울 면적의 3분의 1 정도가 폭염 피해를 입었다. 과수원의 경우, 과일이 일찍 익어버리거나 화상을 입는 상황이 발생하여 더 큰 피해를 입었다. 축·수산물의 경우에도 예외는 아니어서 폭염으로 인해 가축 411만 마리,[82] 양식장의 물고기 495만 마리 등이 집단 폐사했다. 그러나 폭염은 재해보험의 보상 대상으로 규정되어 있지 않기 때문에, 피해를 입은 농·어촌 주민들은 피해를 스스로 감당해야만 했다.[83]

인명피해를 포함하여 상당한 피해가 현실화된 가운데, 정부는 8월 16일 '폭염 대책 개선 방안'을 발표했다.[84] 무더위쉼터 지정과 운영 기준을 완화하고 무더위 쉼터를 추가 지정하며, 냉방비 부담 경감을 위해 무더위 쉼터가 운영되는 6월에서 9월까지 국비예산 추가지원을 검토하

80) YTN. 2016.08.14. [단독영상] 폭염에…가정집 달걀에서 '병아리 부화' (https://goo.gl/5GqUZh)
81) SBS. 2016.08.25. [취재파일] 폭염의 끝이 보인다…변칙 태풍 라이언록 북상 (https://goo.gl/XY7DF3)
82) 동아일보. 2016.08.25. 폭염에 가축 411만 마리 폐사 사상 최대 (https://goo.gl/2Ha3Sr)
83) KBS. 2016.08.29. 농수산물 재해보험…폭염에 '속수무책' (https://goo.gl/x6CJU4)
84) 아유경제. 2016.08.18. 안전처, '폭염 대책 개선 방안' 발표… 무더위 쉼터·폭염 취약층 관리 개선 방안 마련 (https://goo.gl/rJ74Vp)

여 냉방시설을 정상 가동하도록 지원한다는 내용이었다. 그러나 이러한 대책은 해당 기간을 5일 늘린 것 외에는 사실상 전년도와 같은 내용이어서 '재탕 대책'이라는 비난을 받았다.[85]

가장 논란이 되었던 것은 전기요금 누진제였다. 2004년에 마지막으로 개정된 누진제는 전력 소비량을 6단계로 나누고 각 단계에 따라 최고 11.7배수까지 단위 당 부과하는 전기요금이 증가한다. 이 기준에 따르면 일반 가정이 에어컨을 하루 3시간 가량 가동하면 월 20만 원 이상의 전기요금이 부과된다. 그러나 정작 전체 전기 사용량의 상당수를 차지하는 제조업(52%)과 상업용(32%) 전기에는 누진제를 적용하지 않는다.[86] 한전은 전체 사용량의 13%밖에 되지 않는 가정용 전기에만 누진제를 부과해왔다. 훨씬 전기 사용량이 적은 일반 가정이 비싼 전기료를 내고, 다량의 전기를 사용하는 기업은 싸게 마음껏 전기를 쓸 수 있는 기이한 구조인 것이다. 8월 폭염으로 비난 여론이 드센 가운데에도 한전은 "주택용 요금이 원가 이하로 공급되고 있다"며 누진제 개편을 거부했다. 일부 시민들은 집단 소송을 제기하는 등 이를 강하게 비판했다. 이후 국정감사에서 여야 모두가 정부에게 책임을 묻자 정부는 태스크포스를 꾸리고 개편을 준비하여, 4개월이 지난 12월 13일에 누진제 개편안을 확정했다. 개편안에서 누진제 기준은 3단계, 최고 3배수로 대폭 완화되었다. 그러나 기존에 약속했던 것과 달리, 전기요금 체계를 전면적으로 검토하지 않고 주택용 요금만 개편했으며 산업용 전기에는 결국 누진제를 적용하지 않았다.[87]

● 태풍과 마린시티

올 한 해 한반도 근처에서 26개의 태풍이 발생했다. 부산시 "마린시티"를 강타하여 화제가 되었던 태풍 차바(CHABA)가 그 중 가장 강력한 영향을 준 태풍으로 기록되었다. 2016년 9월 18일 새벽 괌 근처 해상에서 발생한 태풍 차바는 처음에는 일본 열도 쪽으로 빗겨 갈 것으로 예상되었다. 그러나 9월 20일, 제주도로 접근하기 하루 전 예상치 못하게 제주도를 지나 한반도 쪽으로 진로를 틀었다. 이는 8월 폭염의 원인이었던 북태평양 고기압이 세력을 확장했기 때문이었다.[88] 태풍 차바는 제주와 남부지방을 강타하면서 주택 3,500여 동과 차량 2,500여 대를 침수시켰다. 22만 6,945가구는 정전피해를 입었다. 기상청은 공식적으로 6명의 인명피해와 2,150억 원의 재산피해가 발생했다고 발표했다.[89] 제주도, 전라남도, 경상남도 일부 지역이

85) YTN. 2016.10.03. [단독] 폭염 피해 급증하는데 정부는 '재탕 대책' (https://goo.gl/mz46g5)
86) 경향비즈 2016.08.27. "가정용 전기료 누진제…2단계만 넘으면 '요금 폭탄' 에어컨 틀기가 무섭다"(https://goo.gl/l0PXP3)
87) 경향비즈 2016.12.27. "[키워드로 본 2016년 경제(8)전기요금 폭탄…열받은 서민, 누진제 손보다" (https://goo.gl/eOqVjB)
88) KBS. 2016.10.05. '차바' 강한 고기압에 진로 변경…제주 직격탄 (https://goo.gl/NyEgfU)
89) 경향신문. 2017.01.16. 지난해 이상기후로 한반도 '몸살'…연평균기온 역대 최고, 10월 태풍 '차바'

큰 피해를 입었다. 가장 피해가 심했던 지역은 울산광역시로, 북구와 울주군에 한해 정부가 특별재난지역을 선포했으며 현대차 울산 공장이 일시적으로 생산 라인을 중단하기까지 했다. 울산광역시의 많은 주택들이 피해를 입었는데, 특히 태화강 지역의 피해에 대한 정부의 미온 대처는 많은 비판을 받았다. 태화강 인근 주민들은 태화강과 주택가 사이를 차단하는 옥성육갑문을 제때에 닫지 않았기 때문에 피해가 커졌다고 주장했다. 옥성육갑문은 태화강 둔치에 설치된 문으로 평소에는 개방하다가 홍수가 우려되는 경우 문을 닫아 강의 범람을 막는 역할을 하고 있었다. 담당자는 "해발수위"를 기준으로 정확한 수위를 지켜 문을 닫았다고 해명했다. 하지만 주민들은 "해발수위(EL.m)[90]"가 아니라 "강 수위(m)"를 적용해야한다고 주장했다. 태화강은 지형적인 특성으로 인해 기존 해발수위보다 수위가 높은데, 태화강의 특성을 고려한 강 수위표를 사용하지 않았다는 것이다.[91]

태풍 차바와 관련하여 가장 화제가 되었던 것은 아마도 부산시 "마린시티"의 모습이었을 것이다. 여러 시민들이 마린시티를 무섭게 강타하는 파도를 촬영한 동영상을 소셜미디어에 공유하면서 큰 화제가 된 것이다. 마린시티는 부산시에서 건설한 매립지 위에 지어진 터라 바다와 인접해 있었다. 그런데 마린시티 입주민들이 조망권을 해친다는 이유로 민원을 제기하여 해안 방수벽 높이가 기준보다 낮게 설치되었기 때문에 피해가 커졌다는 지적이 제기되었다.[92] 침수 이후 마린시티 지역은 빠르게 복구되었고, 많은 정치인들과 정부 고위관계자들이 마린시티를 방문했다. 하지만 상대적으로 저소득층 지역인 부산 동구 자성대아파트 지역에는 복구 지원이 불충분했던 점도 문제로 지적되었다.[93]

● 지진과 경보 시스템, 원자력[94]

폭염과 태풍을 넘어서 한국인들을 가장 놀라게 한 자연재해는 지진일 것이다. 2016년 9월 12일 오후 7시 44분, 경주 인근에서 진도 5.1의 지진이 발생했고, 한 시간 후인 오후 8시 44분경 진도 5.8의 더욱 강한 지진이 발생했다. 이는 국내에서 관측이 시작된 이래 가장 강력한 지진이었다. 이후 여진은 계속 이어져서 2017년 1월 24일 기준으로 여진발생 횟수는 총 573회

(https://goo.gl/XfOPYh)
90) 해발고도 수위. 한국의 경우 인천 앞바다의 평균 해수면을 기준으로 측정한다.
91) 노컷뉴스. 2017.01.15. [단독] 뭘 믿고 그들에게 재난안전 맡기나 (https://goo.gl/Ips1aG)
92) 경기도민일보. 2016.10.05. 태풍 '차바'에 마린시티 초토화…유독 침수 취약한 이유 보니 "부산시가 빚 갚으려" (https://goo.gl/6dQYrz)
93) 오마이뉴스. 2016.10.07. "부자동네 마린시티 피해는 관심 두던데..." (https://goo.gl/yl0Ljo)
94) 지진 발생 및 피해현황과 관련된 기본 자료는 기상청 발간 지진포커스(2016, 통권 7호)를 참고하였다.

를 넘어섰다.[95] 기상청 보고서에 따르면 이번 지진은 기존에 한반도 내륙에서 발생했던 지진들과 유사하게 북북동-남남서의 주향을 가지는 주향 이동 단층 운동[96]에 의해 발생했으며, 대략 15km 정도 깊이에서 시작되었다. 지난 2017년 1월 24일, 한국지질자원연구원은 4개월의 연구 결과 "경주 지진이 양산단층 대의 지류인 무명단층에서 발생한 것"이라고 발표했다.[97]

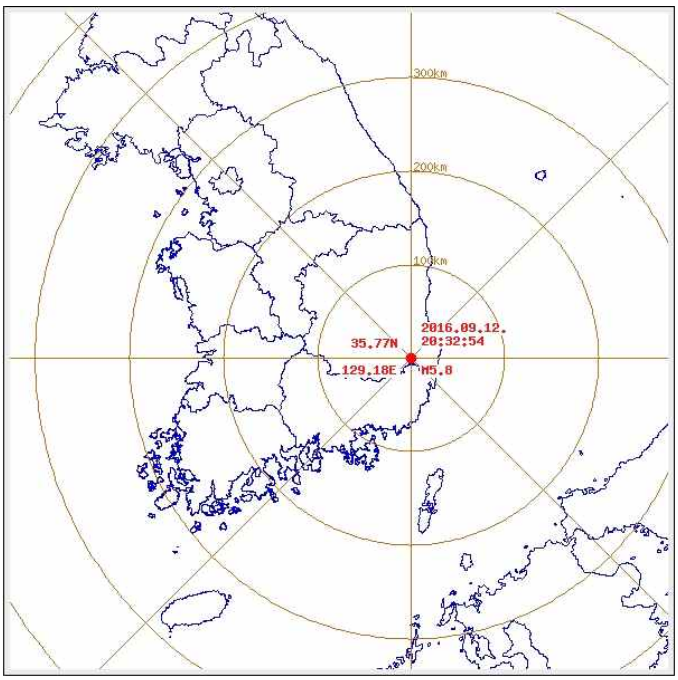


그림 9 2016년 9월 12일 8시 32분 54초 지진발생 현황
(출처: 기상청 홈페이지)

국민안전처가 10월 4일 배포한 보도자료에 의하면, 지진으로 인해 23명이 부상을 입었고 전통한옥 기와 파손, 불국사 등 문화유산 손상 등 총 9,368건의 크고 작은 피해가 발생했다. 그 피해액은 110억 원이 넘는 것으로 추산되었다.[98] 사망자는 발생하지 않았지만 경주시 인근의 많은 주민들이 심각한 정신적 후유증을 앓고 있는 것으로 알려졌다.[99] 정부는 9월 22일에 경주를 특별재난지역으로 선포하면서 대책을 강구했다.[100]

95) 기상청 홈페이지 (https://goo.gl/KlZQUj)
96) 두 개의 단층이 수직으로 갈라지는 것이 아니라 수평을 유지한 채(2차원 상태에서) 어긋나는 형태를 말한다.
97) 한겨레. 2017.01.24. "경주지진 양산단층대 지류에서 발생 맞다" (https://goo.gl/m4MVdq)
98) 국민안전처 보도자료. 2016.10.04. 9.12 지진피해 복구상황 및 향후 추진계획
99) 연합뉴스. 2016.09.19. 지진 트라우마 호소하는 경주시민…"일부 주민 증상 심각" (https://goo.gl/pktK0q)
100) 연합뉴스. 2016.09.22. 정부가 지진피해 입은 경주를 특별재난지역으로 선포했다 (https://goo.gl/95sKJX)

그런데 진도 5.1 규모의 1차 지진이 발생했을 당시, 국민안전처의 지진재해대응시스템은 부상자·이재민·붕괴 피해를 모두 '없음'으로 예측했다. 이 때문에 초기 대응이 늦어졌다는 지적이 제기되었다.[101] 이후 연달아 발생한 진도 5.8 지진으로 상당한 피해가 초래된 것이다. 게다가 국민안전처의 긴급재난문자 발송 체계도 문제였다. 시민들이 지진 발생 후 긴급재난문자방송(CBS: Cell Broadcasting Service)을 통해 정보 문자를 받는 데 약 9분이 걸린 것이다. 이 정도 시간이 지나면 대피를 하기 어려운 상황이 된다. 지진파가 해당 지역에 도착하기 전 몇 초 내에 안내 문자를 발송하는 일본과 달리, 실효성이 없는 문자 안내로 많은 시민들의 비판을 받았다.[102]

지진과 관련하여 가장 심각하게 제기된 문제는 많은 건물들에 내진설계가 제대로 적용되지 않았다는 사실이었다. 한 언론보도에 의하면, 국토교통부의 자료에 기초할 때 2015년 12월 기준 건축법상 내진설계를 해야 하는 건축물 143만 9,549동 중 실제로 내진설계가 적용된 건물은 47만 5,335동으로 33%에 불과하다.[103] 기존의 공통설계 기준은 국토교통부가 1997년부터 발표한 내진설계기준연구(Ⅱ)에 기초하고 있다. 그러나 이는 미국 서부지역을 기준으로 작성된 것이라 국내 지형에는 적합하지 않다는 지적이 제기되었다. 정부는 2017년 1월 17일 국내의 지반 특성을 고려하여 내진설계기준을 개선할 것이라고 밝혔다.[104]

지진과 관련하여 가장 우려가 되는 부분은 바로 원자력 발전소(이하 원전)이다. 앞서 경주 지진의 원인으로 주목받은 양산단층이 활성 단층이라는 의혹은 이미 예전부터 있었다. 하지만 정부는 양산단층 인근인 고리·월성에 원전 건설을 허가했다. 고리 5·6호기까지 완공되면 양산단층 일대의 원전은 2021년 총 16기로 늘어날 예정이다. 모든 원전이 지진발생 시 자동으로 가동을 멈추고 진도 6.5 이상의 지진까지 견딜 수 있도록 내진 설계가 되어 있다고는 하지만, 전력 공급이 끊기는 등의 다른 변수가 생길 경우 심각한 피해가 발생할 수 있다.[105] 일본 후쿠시마의 사례는 이러한 우려를 현실로 보여주었다. 게다가 9월 22일에 열린 국회 미래방송통신위원회 회의에서는 해당 지역에 8.3 규모의 강진이 발생할 수 있다는 연구 보고서를 정부가 의도적으로 반려했다는 의혹이 야당 측에서 제기되기도 했다.[106]

---

101) JTBC. 2016.09.27. 경주 지진 피해 "없음"…안전처 지진 시뮬레이션 '엉망'(https://goo.gl/uyQFkO)
102) 아시아경제. 2016.09.13. [경주 지진]'부실설계' 지진대책, 흔들리는 국민안전 (https://goo.gl/opIa1o)
103) 위와 같음
104) 천지일보. 2017.01.17. 국내 지진 특성 맞춰 '내진설계 기준' 개선 (https://goo.gl/vdFYIG)
105) 경향신문. 2016.09.20. [지진 공포 확산]"양산단층 활성화 증명됐다"…월성·고리 원전은 '뒷북 대응' (https://goo.gl/9luzOM)
106) TV조선. 2016.09.22. 국회 '정부 8.3 지진 보고서 비공개' 논란 (https://goo.gl/pFWdWU)

나. 논평

폭염, 태풍, 지진 등 2016년 대한민국을 뒤흔들었던 자연재해는 많은 시민들을 불안에 떨게 만들었다. 특히 이웃 일본과 비교해 지진으로부터는 안전하다고 생각했던 통념이 뿌리 채 흔들렸다. 실제로 경주 시민들은 "집이 조금만 흔들려도 공포감에 사로잡힌다"고 이야기했고,[107] 한 설문조사에서 부산 시민들 중 78.1%가 자연재해에 두려움을 느낀다고 응답했다.[108]

시민들을 더욱 불안하게 만든 것은 정부의 미온적인 대책과 임시방편식의 사후처리였다. 폭염의 경우 재탕에 가까운 대책안, 산업개발 중심의 전기요금 부과제도로 많은 이들이 고통을 겪었다. 태풍 차바가 한반도를 덮쳤을 때에도 결국 피해를 키운 것은 지역 여건에 맞지 않는 기준을 사용한 담당 부처의 부적절한 대응, 부동산을 둘러싼 이권 다툼이었다는 일부 언론의 지적도 있었다. 지진의 경우 실효성 없는 안내시스템, 2차 지진을 예견하지 못하고 피해가 없다고 예측했던 국민안전처의 분석 시스템, 지진 가능성이 충분함에도 불구하고 강행한 원자력 발전소 건설을 강행한 정부의 전략 등이 문제가 되었다.

자연재해와 자연재해의 '피해'는 엄연히 다른 영역이다. 자연재해의 발생 자체를 막기는 힘들 수 있다. 하지만 자연재해가 얼마나 우리에게 피해를 주느냐는 어떻게 대비하느냐에 따라 달라질 수 있다. 그리고 재난 대비는 앞서 소개한 사례에서 드러나듯, 순전히 기술적인 문제라기보다 과학적 평가와 더불어 정보의 투명한 공개와 민주적인 의사결정에 의해 좌우된다. 지진 발생 위험이 높은 지역에 어떻게 그토록 많은 원자력 발전소들이 들어설 수 있었는지는 권위주의적 정권의 비민주적 의사결정을 빼놓고는 설명하기 어렵다.

비민주적인 의사결정으로 인한 '대비'의 공백은 결국 불평등한 사후처리와 연결될 수밖에 없다. 이미 자연재해가 일어난 지금, 피해자들 모두에게 적절한 보상과 안전을 보장해야 하지만 현실은 그렇지 못하다. 폭염과 관련해서 '보험회사'로부터 손해배상을 받지 못하는 농·어촌 주민들은 당장의 생계가 막막해져버렸다. 취약계층일수록 재해에도 취약하고 복구자원도 부족하기 마련인데, 많은 정치인들과 정부관계자들은 고급 아파트로 유명한 마린시티에만 관심이 있었다. 지진의 경우 관계 정부 부처는 '재난문자' 시스템의 구축을 대처방안으로 내세웠지만, 휴대전화가 없거나 구형 기기를 사용해 재난문자를 받지 못하거나[109] 글을 읽을 수 없는 취약계층의 사정을 전혀 고려하지 않은 대책이다.[110] 우리 사회에 만연한 불평등은 '공평하게' 일

107) 연합뉴스. 2016.09.15. 경주 주민들이 '지진 트라우마'를 호소하고 있다 (https://goo.gl/9Z3T81)
108) 경향신문. 2016.01.22. 부산 시민 10명 중 8명 "지진·태풍 트라우마" (https://goo.gl/XUhT0Q)
109) 한겨레 2016.09.21. "1190만명 재난문자 제대로 수신 못해" (https://goo.gl/GqaEEF)
110) 프레시안 2016.09.26. "[서리풀 논평] 형평성(또는 평등)의 '주류화'가 필요하다" (https://goo.gl/yxrZdF)

어나는 자연재해의 피해를 ‘불공평하게’ 만들고 있다.

2016년 우리가 겪었던 자연재해들은 결코 ‘자연의 섭리’가 아니다. 향후 지구온난화로 인해 이상 기후는 더욱 잦아질 것이고, 한반도가 지진 안전지대가 아니라는 것 또한 확인되었다. 다른 모든 부문에서와 마찬가지로, 과학적 근거에 충실하면서도 공정하고 투명한 민주적 재난거버넌스를 구축하는 것이 절실한 이유다.

7. 국경 넘어 건강권을 생각하기

가. 주요 사건

● **시리아 내전과 난민 사태**

기회를 당연한 것이라고 생각해서 미안합니다.
당연한 것이라 생각했던 모든 것들에 대해서도 사과합니다. 내가 잘못했다면.
제발, 행복이여, 그대를 당연히 누려야 할 것으로 여겼다고 화내지 말아주세요.
나의 기억이 흐려지는 것에 대해, 죽은 자들이여, 이해해 주세요.
내가 매 순간 간과하는 이 세상 모든 것에 대해, 시간에 사과합니다.

- 바스와바 쉼보르스카, "하나의 작은 별 아래에서"

영미권과 가까운 일본, 중국 등의 소식 이외에 한국에서 국제뉴스가 주목을 받는 일은 드물다. 시리아 내전이 한 때나마 한국 언론의 관심을 끈 것은 2015년 10월 터키 해안에서 발견된 아일란 쿠르디의 애처로운 사진 덕분이었다. 이후 국내 언론에서는 사라져갔지만, 시리아 내전과 그로 인한 난민사태는 2016년에도 지속되었다. 일 년 내내 알레포의 참혹한 상황이 소셜미디어를 통해 전해졌다.

시리아 인구의 다수를 차지하는 수니파에 대한 군부독재 정권의 억압과 경제적 불평등에 맞서 시작된 2011년 시리아 혁명은 중동지역에서 잇따라 일어난 반정부 시위인 '아랍의 봄'의 연장선 상에 있었다. 그러나 시리아 민주화 투쟁이 내전으로 번지면서 아사드 수니파와 시아파 사이의 종교적 분쟁으로 치달았다. 반정부 전선에 자유시리아군(FSA)과 이슬람국가(IS), 쿠르드족이 각각 분립하면서 장기 국면에 접어들게 되었다. 여기에 러시아와 터키, 이란군이 개입하면서 국제전쟁으로 확대되기에 이르렀다. 2016년 12월 30일, 정부군과 반군 사이에 극적인 휴전협정이 체결되었지만 그 이후에도 정부군의 폭격이 지속되고 있어 시리아인들의 안전을 보장할 수 없는 상태이다.

2011년 시작되어 이제 7년 차에 접어드는 시리아 내전의 사상자는 2016년 4월 유엔 추산 40만 명에 달하며, 여기에는 다수의 민간인이 포함되어 있다. 2016년 12월 시리아 인권 감시기구(Syrian Observatory for Health Right)가 발표한 통계에 의하면, 내전으로 인해 사망한 아동이 15,948명, 여성은 10,540명에 달한다. 시리아 국민 중 절반이 넘는 1,350만 명이 본래 살던 지역을 떠나 난민이 되었고, 490만 명은 국외로 이주한 것으로 추산된다.

2016년 발행된 유엔난민기구 보고서[111]에 의하면 전 세계 강제이주민은 총 6,530만 명[112]이며 그 중 난민이 2,130만 명이다. 유엔난민기구에 등록 난민 1,610만 명 중 절반 이상이 시리아 (490만 명), 아프가니스탄 (270만 명), 소말리아 (110만 명) 등에서 발생했다. 난민 다수가 인접국인 터키 (250만 명), 파키스탄 (160만 명), 레바논 (110만 명), 이란 (100만 명), 에티오피아 (74만 명), 요르단 (66만 명) 등의 난민 캠프에 수용되었다. 여러 국제기구와 NGO들의 노력이 지속되고 있기는 하지만, 난민캠프에서의 불안정하고 위험한 생활에 대한 보고, 비인간적인 처우에 대한 소식들이 끊이지 않고 있다. 고국으로 돌아갈 가능성이 낮아지면서 일부 난민들은 새로운 삶을 찾아 유럽대륙으로 이동 중이다. 리비아-이탈리아나 터키-그리스 항로를 이용해 지중해를 건너는 난민의 수는 지속적으로 늘어나고 있다. 위험한 항해를 거쳐 2016년 유럽에 도착한 이주민과 난민의 숫자는 약 34만 7천 명에 달했다. 2016년 한 해에만 지중해를 건너다 사망하거나 실종된 인원은 총 4,913명이었으며, 이는 2015년의 3,771명을 훌쩍 뛰어넘는 수치이다.[113]

시리아 내전으로 인해 초래된 공중보건위기 상황을 검토한 논문[114]에 의하면 2013년 8월까

111) 유엔난민기구 2015년 글로벌 동향 보고서(UNHCR Global Trend 2015), 2016.07
112) 난민 2,130만 명, 국내실향민 4,050만 명과 비호신청자 320만 명
113) UNHCR statistics, The World in Numbers (http://bit.ly/2l68skd)
114) Devakumar D, Birch M, Rubenstein LS, Osrin D, Sondorp E, Wells JCK. Child health in Syria: recognising the lasting effects of warfare on health. Conflict and Health. 2015;9:34. doi:10.1186/s13031-015-0061-6.

지 시리아에서 내전 때문에 피난길에 나선 인구의 절반이 어린이들이다. 2015년 5월 현재, 절대적 도움이 필요한 상황에 놓여있는 어린이의 숫자는 560만 명에 달하는 것으로 추산되었다. 전쟁과 이주는 외상에 대한 위험뿐 아니라 식량 불안정과 영양결핍, 전염성 질환의 위험을 높인다. 2013년 시리아 아동 200만 명이 영양실조 상태였다. 아동기 영양결핍이 장기적인 생애에 걸쳐 영향을 미친다는 점은 잘 알려져 있다. 내전과 이주 과정에서 노출되는 폭력으로 인한 외상 후 스트레스 증후군이나 불안 관련 질환의 유병률을 온전히 파악하기 어렵지만, 난민 캠프에서 출산을 경험한 여성들의 조산율(24%)이 특별히 높다는 점은 이들이 처한 절박한 상황과 스트레스를 짐작하게 해 준다.

2014년 세계보건기구의 조사에 따르면 시리아 병원의 3/4, 의원의 1/3이 기능을 멈추었으며, 일부 병원은 군사적 목적으로 활용되고 있다. 2015년 2월 존스홉킨스 대학의 조사에 의하면 시리아 의사의 절반인 약 15,000명이 고국을 떠났다. 2012년, 시리아 정부는 의료인들이 반군을 치료하는 것을 불법으로 규정했으며, 일부 의사와 의료인들은 정부의 고문집행에 가담하고 있는 것으로 알려졌다. 시리아에서 사망한 의료인의 수는 700명을 넘을 것으로 추정되며 이는 대부분 시리아 정부의 공격에 의한 것이었다.

국제 엠네스티 유럽-중앙아시아 국장인 존 달후이센(John Dalhuisen)은 "*위험을 무릅쓰고 지중해를 건너는 난민들의 생명을 구하지 않고 무관심으로 일관하는 정부들의 태도는 치솟는 불길을 피해 뛰어내리는 사람들을 구조하지 않으려는 소방관과 마찬가지이다. 불을 끄는 것뿐만 아니라 난간에서 뛰어내린 사람들을 구해내는 것 역시 명백한 각국 정부의 책임이다.*"라고 말하며 목숨을 걸고 위험한 이주를 감행하는 난민들에게 안전한 이동 경로와 피난처를 제공할 각국 정부의 책임을 강조했다.

한국 정부는 보호를 요청한 시리아 난민 중 3명을 난민으로 인정했다. 2015년 9월 6일 시점 난민인권센터의 정보공개 청구결과에 의하면 2015년 5월까지 시리아 난민 신청자는 713명이었다. 이들 중 단 세 명이 난민 지위를 인정받은 것이다. 난민 지위 인정이 거부됨에 따라 신청을 철회한 73명을 제외한 시리아 난민 577명은 인도적 체류자로 수용되었다.[115] 비판이 일자 법무부는 보도자료를 발표했다. 법률상 난민은 '출신 국가로 돌아가면 박해를 받을 가능성이 있어 다른 나라의 보호를 필요로 하는 사람', 즉 일상용어로 '망명자'와 가장 유사한 의미를 가진다고 해석하면서, 전쟁, 기아, 재해 등으로 곤경에 빠진 이재민 혹은 곤경을 피하여 원래의 거주지를 떠나 대피하는 피난민은 난민으로 인정할 수는 없다는 설명이었다.[116]

115) 2013년 7월 시행된 난민법에 따라 대한민국 정부의 난민인정을 받은 난민(refugee)은 합법적 체류, 사회권, 의료권, 교육권 등을 보장받게 된다. 그러나 난민 지위를 인정받지 못한 난민신청자(Asylum Seeker)나 인도적 체류허가자의 경우 생계비 지원이나 주거, 교육, 의료에 대한 권리를 가지지 못한다.

2016년 9월 더불어민주당 박주민 의원이 법무부로부터 제출받은 자료에 의하면, 2011년부터 2016년 6월까지 국내 난민신청자는 총 16,525명이었다. 이들 중 난민심사가 종료된 이는 8,456명으로 이 가운데 380명(심사종료자 중 4.5%, 난민신청자 중 2.3%)이 난민 지위를 인정받았다. 2015년 전 세계적으로 난민 인정률이 37%였던 것에 비추어 보면 매우 낮은 수치이다. 심지어 2016년 한국이 유엔인권이사회 의장국이었다는 점을 돌이켜 본다면 부끄러운 통계가 아닐 수 없다.[117]

● **코리아에이드와 새마을운동 ODA**

2016년 여름, 국내 언론은 박근혜 대통령의 아프리카 3개국 순방을 떠들썩하게 보도했다. 정부는 지속적으로 표방했던 한국형 개발원조의 일환으로 보건, 음식, 문화를 포괄하는 복합형 개발협력 프로젝트인 '코리아에이드(Korea-aid)'를 개발하여 세일즈에 나섰고, 대통령의 아프리카 순방 역시 이를 위한 것이었다.

116) 법무부 출입국· 외국인정책본부 난민과 "난민 관련 설명자료", 배포일 2015.10.16.
117) 더불어민주당 박주민 의원 보도자료 "최근 5년간 국내 난민 인정률 단 2.3%, 난민신청자 1만 6천명 넘는데 인정자는 382명에 불과", 배포일 2016.9.19.

외교부의 공식 보도 자료에서 따르면 코리아에이드는 “보건·음식·문화 차량을 활용한 이동형 개발협력 사업”으로 △개발협력+문화 △보건·음식·문화 요소 포괄 △찾아가는 서비스를 갖춘 “새로운 한국형 개발협력 모델”이다. 구체적으로는 대통령이 순방한 에티오피아, 우간다, 케냐 3개국에서 국가별로 보건 3대(검진 차량 1, 구급차 2), 음식 4대(푸드 트럭 3, 냉장 트럭 1), 문화 1대(영상 차량), 지원 차량 2대의 총 10대 차량으로 이루어진 코리아에이드 사업단이 현지인들에게 서비스를 제공했다. 음식은 비빔밥 등 쌀 음식 위주로, 문화는 평창겨울올림픽과 케이팝, 비보이 등 한국 문화 영상을 중심으로, 보건은 모자보건 관련 영상사진과 보건키트 등을 제공했다.[118]

이에 대해 참여연대 등 시민단체들은 “한국 국제개발협력 역사의 퇴보”라며 코리아에이드의 즉각 폐기와 전면 재고를 촉구했다. 지난 6월 우리는 서리풀 논평을 통해 국익과 인도주의적 목적 달성 모두에서 무망한 코리아에이드가 국내 정치를 위해 동원된 것이거나, 그마저 아니라면 권력의 사유화가 빚은 참사라고 해석했다.[119]

이후 박근혜-최순실 게이트의 실체가 드러나면서 이러한 참사가 어떻게 발생했는지 세상에 알려지게 되었다. 코리아에이드는 대통령의 비선 실세로 지목받는 이가 작성한 한 장짜리 사업계획서에 따라 졸속으로 추진된 것이었다. 또 고위관계자가 직접 개입하여 외압을 행사한 다양한 정황들이 드러났다. 게이트의 핵심에 위치한 미르 재단이 코리아에이드 사업을 준비하던 범정부 기획단 태스크포스에 참여했고, 사업 형태도 갖춰지지 않은 상황에서 예산이 통과되었다. 미르재단이 이화여대와 함께 개발한 쌀 가공품이 사업에 포함되었을 뿐 아니라,[120] 미르 재단에 사업 지원을 거부한 국제개발협력단 이사장이 코리아에이드의 성공을 확신한다고 주장하며 대통령의 아프리카 순방에 동행한 김인식 이사장으로 교체되기도 했다.[121] 시민사회의 비판에도 불구하고 외교부는 올해 실시한 3개국 시범사업의 성공을 자축하며 라오스, 캄보디아, 탄자니아로 사업을 확대하기로 결정했다. 코리아에이드 예산으로 143억 원을 편성했으나, 논란이 되자 국회 외교통상위원회는 추가 3개국에 대한 지원 42억 원을 삭감한 채로 예산안을 통과시켰다.[122]

코리아에이드 외에도 정부는 국제개발협력에서 ‘새마을운동 세계화’를 꾸준히 추진해왔다. 지난 2016년 5월 국제개발협력위원회에서 새마을운동의 국제적 확산 방안을 확정하는가 하면, 5월 30~6월 1일에 열린 UN DPI(Department of Public Information)/NGO 컨퍼런스에서 채택

118) 한겨레 2016.06.03. (http://www.hani.co.kr/arti/politics/diplomacy/746778.html)
119) 프레시안 2016.05.30. (http://www.pressian.com/news/article.html?no=137211)
120) 서울경제 2016.11.16. (http://bit.ly/2kqtJl4)
121) TV조선 2016.12.23. (http://bit.ly/2kqGtID)
122) 연합뉴스, 2016.11.02. (http://bit.ly/2kr6Huj)

할 경주선언에서 새마을운동을 빈곤퇴치와 개발 모델로 제안하려다가 국내외 시민단체들의 강한 반발로 해당 문구를 삭제하기도 했다.[123]

새마을운동 ODA는 2000년대 중반부터 중앙정부와 경상북도 등의 지자체들이 추진한 농촌개발 원조사업으로, 박근혜 정부 출범 이후 전면화되었다. 국내 시민단체들의 비판, 개념의 불분명함에도 불구하고 새마을운동 ODA 예산은 2011년 253억 원에서 2015년 547억 원, 2016년 629억 원으로 빠르게 늘어났다. 2014년 발표된 "지구촌 새마을운동 종합추진계획"에서는 새마을운동 ODA의 핵심가치로 1) 경쟁과 인센티브, 2) 자발적 주민참여, 3) 지도자의 리더십과 주민의 신뢰를 내세웠다. 이와 관련하여 참여연대는 개발도상국 주민들의 근면, 자조, 협동정신을 강조하면서 강력한 리더들에 의해 발전을 위해 경쟁하는 새마을운동이 유엔의 인간중심개발의 원칙을 성과중심 개발로 되돌리는 시대착오적 발상이라고 비판했다.[124]

나. 논평

세계 2차 대전 이후 최대의 인도주의적 위기로 일컬어지는 시리아 사태와 유럽으로의 난민 유입은 세계적으로 중요한 사건임에도 불구하고 유난히 한국에서는 이에 대한 관심이 적다. 공적원조와 국제개발 관련 논의 역시 마찬가지이다. 국내에서 국제개발은 기껏해야 인도주의적 개발원조에 대한 포장된 이미지로 유통되거나, 한국의 발전을 자랑스러워하는 데에 동원되는 것이 보통이다. 따라서 국내의 정치적 사안과 관련이 있는 경우를 제외하면 공적개발원조의 실천과 논리는 공적인 논의의 장에 거의 오르지 못하고 있다.

세계화 시대의 국제적 책무에 대한 사회적 이해와 논의 모두가 충분치 않은 상황임에도 국제적 추세를 좇아 2010년 OECD DAC의 회원국이 된 한국의 국제원조예산은 꾸준히 증가하고 있다. 2017년 국제원조예산으로 약 2조 7천 억 원이 책정되었는데, 이는 2017년 청년 일자리 예산 2조 7천억 원과 맞먹는다.[125] 그러나 이에 대한 사회적 논의와 시민적 통제는 촘촘하지 못하다. 2016년의 코리아에이드 사건에서 드러나듯 국제원조를 위한 기획이 사적으로 전유되기 쉬운 상황으로 이어지고 있다.

---

123) 경향신문, 2016.05.24. http://bit.ly/2kqHUa1

124) ODA Watch, 2016.05.31. "정부의 새마을운동 밀어붙이기, 파트너국가와 우리나라의 상생발전을 가져올 수 있을까?"

125) 물론 이는 OECD DAC회원국들의 기준(ODA/GNI 0.7%를 권고, 2015년 회원국 평균 0.3%)에 미치지 못하는 수준으로 한국의 국제원조예산은 2015년 국민총생산의 0.14%를 차지하였으며, 2017년에는 2조 7,286억 원의 예산이 책정되었다.

시리아 난민에 대한 대응, 코리아에이드나 새마을운동 ODA에 대한 접근이 건강권을 포함하는 인권을 온전히 존중하는 인간중심접근에서 이루어졌다면 상황은 어떻게 달라졌을까? 인권기반건강접근(Human right based approach in Health)[126]에 따르면, 국가는 인권을 보장하기 위해서 인권을 존중(respect)하는 데 그치는 것이 아니라, 인권을 보호(prevent)하고 충족(fulfill)시키기 위해 사용할 수 있는 최대한의 자원을 활용해야 한다. 즉, 국가의 개입을 통해 인권을 훼손해서는 안 될 뿐 아니라 (표현의 자유, 고문과 동원 등에 대한 금지), 국가 외의 다른 민간행위자들의 인권 침해로부터 그 구성원을 보호하고, 구조적 폭력과 불평등이 만연한 가운데 인간의 권리와 존엄을 충족시키기 위해 옹호적 조치(affirmative action)를 취해야 한다.

그러나 국경 안에서나 국경 밖에서나 일관되게 현재 한국 정부는 인권을 소극적 관점에서 해석해왔다. 법무부의 난민인정에 대한 보도자료나 국제원조에 대한 시장적 접근은 자국 국민들에 대한 논의에서 차마 공식화하지 못하는 인권에 대한 자유주의적이고 소극적인 해석이 드러나는 지점일 것이다.

건강할 권리를 포함하는 인권에 대한 존중과 보호를 중심으로 국가의 책무를 재구성해야 한다는 주장은 국경을 넘어 지구적 체제를 향한 것이기도 하다. 시민들의 인권을 존중, 보호, 충족하는 국가라면, 그리고 그 책무를 국경을 넘어 세계시민에 대한 책무로 확장한다면 시리아 사태에 대한 우리의 태도나 국제개발협력의 양상은 지금과는 상당히 다른 모습을 하고 있었을 것이다. 폴 파머는 자연스러워 보이는 불평등 속에서도 건강할 권리를 보편적인 권리이자 역량(capability)으로 주장할 수 있기에 건강에 대한 권리가 가장 급진적인 종류의 인권이라고 했다.[127] 한국을 넘어 보편적인 세계시민의 건강권과 인권을 고민하는 것은 건강할 권리에 대한 주장과 연대의 기반이 될 뿐만 아니라, 자칫 이해갈등과 기술적 사안으로 간주되기 쉬운 국내의 건강권 논의를 발전, 확장하는 데에 기여할 수 있을 것이다.

126) Yamin, A. E. (2015). Power, suffering, and the struggle for dignity: Human rights frameworks for health and why they matter. University of Pennsylvania Press.
127) Farmer, (2009). 권력의 병리학 : 왜 질병은 가난한 사람들에게 먼저 찾아오는가 / 폴 파머 지음 ; 김주연, 리병도 [공]옮김. 서울: 후마니타스.

8. 2016년 서리풀논평과 서리풀연구통

가. 서리풀논평

2016년 상반기에는 20대 국회의원 선거가, 10월 이후에는 박근혜-최순실 게이트가 터지면서 서리풀 논평에도 그 어느 때보다 많은 '정치' 이야기가 담겼다. 직접 건강/보건의료 이슈와 연계된 것들도 있었지만, 잠재적으로 건강에 영향을 미치는 결정요인으로써 민주주의와 건강정치를 다룬 논평들이 상당수를 차지했다. 그리고 인공지능, 미세먼지, 전자파, 지진 등 환경과 과학기술 문제를 다룬 칼럼들, 의료영리화/상업화를 비판하는 글들이 뒤를 이었다. 그밖에도 2015년에 이어 지속된 감염병 위험, 작업장 민주주의와 불평등, 복지, 혐오/차별의 문제 등 한국 사회를 관통한 다양한 이슈들을 '건강정의와 민주주의'라는 시각에서 검토하였다.

- 민주주의와 건강 정치

- 불가능한 권리(건강권)를 꿈꾸자
- '총선(개그) 콘서트'를 시청하는 것에 그칠 것인가
- 이제 '정당'을 버릴 것인가
- 무엇을 위한 '참여'인가
- 총선 이후, 무엇이 달라질 것인가
- 대통령의 아프리카 순방, '코리아에이드'의 정체
- 브렉시트, 더 불평등한 국민국가로의 회귀?
- 사드 - '제국'의 포로가 된 '민중'의 삶과 건강
- 시민이 이끄는 개헌 논의를
- '김영란법'과 더 많은 민주주의
- 형평성(또는 평등)의 '주류화'가 필요하다
- 이 시대 '전문가'는 누구인가
- '우리'의 대통령을 다시 뽑자
- '탄핵'을 조직해야 한다
- 11월 12일 이후, 무엇을 할 것인가

- 지금 장차관과 비서관들이 해야 할 일
- 시민 공동행동을 제안하며
- 만약, 만약, 탄핵이 부결되면
- '의료'의 창으로 본 박근혜 정부, 이미 낙제점
- 누가 이 시대의 공인(公人)인가
- '시민'과 더불어, 2016년을 마무리하며

● 환경/과학기술

- '건강감시', 유토피아 또는 디스토피아
- 인공지능 이후의 사람과 사회
- 가습기 살균제 사건, 그리고 국가와 기업 '연합'
- 가습기 살균제, 학계와 언론은 무죄인가?
- 미세먼지의 의료화, 개인화, 그리고 기술화
- GMO의 '정치경제'를 드러내는 것
- 사드 전자파의 건강과 정치
- 지진까지 보탠 '위험사회'

● 의료

- '연명의료법'에 대한 기대와 걱정
- 동네병원은 살아남을 수 있을까
- 의대 신설도 지역발전? 어떤 경제와 성장을 말하나?
- 또 하나의 선택 기준, 재벌과 의료영리화
- '병원체인'을 허용할 것인가?
- 전략이 아닌 '국가전략'과 '정밀의료'
- '나라꼴'이 이런 이유
- 제약산업, 새로운 '정산(政産) 복합체'?

- 감염병

- 메르스 감사를 다시 하라 (하자)
- '지카' 유행, 메르스 사태에서 무엇을 배울 것인가?
- 계속되는 C형간염 사고를 막으려면

- 노동

- '구조조정'의 고통은 필연인가
- 거제와 울산의 고통 - 개인, 지역, 그리고 국가
- 성과연봉제, 누구를 위해 왜?

- 복지

- 누리과정은 시작일 뿐이다
- 성남시 의료원과 지방자치
- 청년수당 반대는 '도덕적'인가
- '교차보조'의 악용, 전기료와 건강보험료의 경우
- '대책'으로 저출산을 '해결'할 수 있을까

- 차별/혐오

- 여성 폭력을 예방하는 방법
- 여성혐오, 그리고 모든 혐오에 맞서야
- 정신장애, 배제와 차별을 넘으려면
- '낙태죄'를 넘어 '재생산'에 대한 권리로

나. 서리풀연구통

서리풀연구통에서 가장 많이 소개된 연구는 건강불평등에 관한 것이었으며, 차별/혐오의 부정적 건강효과를 소개한 연구들이 뒤를 이었다. 그밖에도 건강결정요인으로서 복지, 정치, 고용조건과 근로환경에 대한 다양한 연구들이 소개되었다.

- 불평등

- 경제만 좋아지면 우리는 행복할 수 있을까?
- 부자동네는 장내세균도 다르다
- 암은 자기관리 실패의 결과물!?
- 건강한 식습관 함양, 교육보다 가격 할인이 더 효과적
- 불평등은 신체에 어떻게 각인되는가
- 자연 재해의 트라우마, 물질 남용으로 이어져

- 차별/혐오

- 세계 여성의 날에 돌아보는 미혼모의 건강권
- 5㎏ 날씬한 여성이 500만 원 더 번다!
- 어떤 청소년들이 성소수자 괴롭힘에 맞서나?
- 출산 혹은 인공유산, 10대 건강에 미치는 영향은?
- 솔직한 무의식, 올바름을 위한 의식적 노력

- 복지

- 누리과정 못 받은 어린이, 초등 6학년이 되면…
- 한국사회가 자행하고 있는 아동에 대한 '제도적 학대'
- 청년이 건강해야 미래가 건강하다!
- 복지의 사각지대: 제도적 장벽과 사회적 배제의 악순환

- 정치

- 비영리 민간 단체의 '공공성'
- 국가폭력과 건강
- 오바마의 보건의료 개혁정치는 끝나지 않았다
- 민주주의, 건강에도 이롭다

- 노동

- 노동자의 건강을 볼모로 하는 노동시장 정책은 지속가능하지 않다!
- 알바노동자의 안전과 건강을 위한 연대

- 보건의료

- 넘치는 병원, 그래도 의사가 더 필요한 이유
- 정밀의학은 얼마나 정밀할까

비매품

05330

9 791187 195030

ISBN 979-11-87195-03-0 (PDF)

사단법인 시민건강증진연구소

§ 주소 : 서울시 동작구 사당로 13길 36, 2층

§ 전화 : 02-535-1848 § Fax : 02-581-0339

§ 누리집: http://health.re.kr § 전자우편: phikorea@gmail.com

§ 후원계좌 : 하나은행 199-910004-60804 (사)시민건강증진연구소