

# 이슈브리프



- **군가산점제도 재도입 추진의 전개와 주요 이슈**  
안상수 | 한국여성정책연구원 연구위원
- **일본군 성노예(위안부)제 문제의 쟁점과 과제**  
강정숙 | 이화여대 이화사학연구소
- **가사 노동자의 노동권 보장**  
윤지영 | 공익변호사그룹공감 변호사

# 군가산점제도 재도입 추진의 전개와 주요 이슈



안 상 수  
한국여성정책연구원 연구위원

지난 2012년 7월 24일 국회 국방위원회에서 국방부와 병무청 관계자가 군가산점제 재도입을 추진하겠다고 하고 답변함으로써 해마다 반복되는 군가산점제도와 관련 논란이 재연되고 있다. 군가산점제 논쟁은 1999년 헌법재판소의 위헌 판결이 있기 전부터 현재까지 20년 가까이 진행되고 있고, 점차 해묵은 논쟁으로 변질되어 가고 있는 듯한 인상이 짙다. 논쟁의 한쪽에서는 군가산점제의 위헌요소를 완화한 새로운 가산점제 도입을 주장하고 있고, 다른 한 쪽에서는 제대군인 일부에게만 혜택이 주어지는 군가산점제가 아닌 제대군인 모두에게 혜택이 돌아 갈 수 있는 실질적인 보상방안을 만들어야 한다는 주장인 셈이다. 결국 현재의 논란은 제대군인 보상방안으로서 가산점제도를 고수하느냐, 가산점 이외의 방법으로 보상하느냐의 논쟁으로 압축된다고 볼 수 있다. 이 글에서는 군가산점제도 재도입 추진 전개 과정과 문제점, 가산점제에 대한 여론의 흐름, 가산점제 이외의 제대군인 보상방안으로 어떤 논의들이 이루어지고 있는지를 중심으로 살펴보기로 한다.

## 군가산점제도 재도입 추진의 전개

군가산점제는 병역의무 이행자에게 군복무로 인해 발생하는 불이익을 보상해 준다는 취지에서 마련된 제도이다. 이 제도는 1961년 ‘군사원호대상자고용법’이 제정되면서 최초로 도입되었고, 당시 7~9급 공무원 채용 시험 때 제대군인에 한해 과목별 만점의 3~5%의 가산점을 부여하도록 하였다. 이 법은 1984년 ‘국가유공자등예우에관한법률’

제34조의 적용받는 것으로 대체되었고, 이는 다시 1997년에 제정된 ‘제대군인지원에관한법률’ 제8조로 옮겨 시행되다가 1999년 12월 23일 여성 및 장애인 등 비제대군인의 평등권과 공무담임권 침해라는 사유로 재판관 전원일치의 위헌결정이 내려짐으로써 군가산점제 법률조항이 폐지에 이르렀다(김선택, 2011; 김혜승, 2011).

군가산점제 법률조항의 위헌결정에 따라 국방부와 보훈처는 그 보완대책으로 ①공무원 채용시험 응시 상한 연령 3세 연장, ② 공무원 시험 합격 시 임용우대, ③ 군 복무기간 경력인정, ④ 호봉합산 등이 포함된 「제대군인지원에관한법률」을 개정 시행하게 되었다. 아울러 제대군인 직업훈련 강화를 위해 국방부를 통해서도 직업보도교육 및 정보화 교육 등을 활성화하는 정책을 추진하고, 고용노동부를 통해서도 취약계층 직업능력 개발계획 등에 제대군인을 대상자에 포함시키는 보완대책이 마련되어 추진되고 있다(윤성희, 2002).

이러한 보완대책에도 불구하고 일각에서는 군가산점제 폐지로 인한 국방의무 이행의 자긍심 저하, 복무기간 동안 희생한 시간과 기회상실에 대한 피해의식, 국가가 청년들의 희생에 대해 보답할 의무가 있고, 군 복무기간 동안의 희생에 대하여 보상하고 제대 후 사회생활로의 원활한 복귀를 지원하기 위하여 군가산점제가 재도입되어야 한다는 논의가 현재까지 반복적으로 제기되고 있다(김혜승, 2011). 군가산점제 재도입의 핵심적인 내용은 병역의무를 마친 사람이 채용시험에 응시하는 경우에는 필기시험의 각 과목별 득점의 2%~3%의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 가산점을

부여하고 가점을 받아 채용시험에 합격한 사람은 그 채용시험에 선발예정인원의 20%를 초과할 수 없도록 제한한다는 것이다(박선영, 2010). 군가산점제 재도입 논의가 본격 논의되기 시작한 것은 제 17대 국회 때인 2007. 5. 28. 고조흥의원의 대표 발의로 군가산점제 재도입을 내용으로 하는 병역법개정안이 발의되면서 부터이고, 이 개정안은 17대 국회 임기만료로 자동폐기된 바 있다. 제18대 국회에 들어와 다시 군가산점제 재도입을 내용으로 하는 2008. 6. 30. 김성희의원이 대표 발의한 ‘병역법개정안’, 2008. 7. 14. 주성영의원이 대표 발의한 ‘병역법개정안’ 과 ‘제대군인지원에관한법률 개정안’ 이 제출되었다. 이를 종합하여 2008. 12. 2. 국회 국방위원회 대안으로 ‘병역법개정안’이 의결되었고(찬성 7, 반대 5), 법사위로 회부되어 계류 중이었다가 이 역시 18대 국회 임기만료로 폐기되었다(김선택, 2011; 박귀천, 2011).

19대 국회에 들어와서, 재도입의 필요성은 국방부와 보훈청을 통해 먼저 제기되었다. 2012. 7. 2. 국방부는 ‘병영 문화 선진화 추진 계획’을 발표하면서 의견 수렴 과정을 거쳐 군가산점제 재도입 방안을 마련한다는 방침이라고 밝혔다. 2012. 7. 24. 병무청 또한 국방위원회 답변에서 “군 가산점제는 국민 80%가 찬성하고 있다”고 강조하고, “정책을 추진하는 국방부와 협의해 재도입 방안을 추진하겠다”고 밝힘으로써 군가산점제도 재도입과 관련된 논란을 재점화시킨 상태에 있다. <표 1>은 군가산점제의 헌법재판소의 위헌결정 이후, 재도입 추진의 경과를 보여 주고 있다.

## 이슈브리프

〈표 1〉 헌법재판소 위헌 결정 이후, 군가산점제 재도입안 추진 전개과정전개과정

경과시기	전개과정	내 용	경 과
1999년 12월 23일	헌법재판소 위헌결정		
2005년 4월 25일	한나라당 주성영 의원 등 21인의 '제대군인 지원에 관한 법률 중 일부개정안'	- 1.5~3%의 가점 부여	17 대 국회 임기종료 자동폐기
2006년 6월 13일	국방부 '병영문화개선 추진 현황 브리핑' 에서 군복무에 대한 인센티브 언급	- '국가봉사경력 가산점제도' 신설을 통한 군복무 인센티브 부여 논의	
2007년 5월 28일	한나라당 고조흥의원 등 13인 '병역법개정법률안'	- 2%의 가점부여	17 대 국회 임기종료 자동폐기
2008년 6월 30일	한나라당 김성희의원 등 16인 '병역법개정법률안'	- 2%의 가점부여	
2008년 7월 14일	한나라당 주성영의원 등 16인 '병역법개정안' 과 '제대군인지원에관한법률개정안'	- 3%의 가점부여	
2008년 12월 2일	국방위원회 김성희의원 및 주성영의원 발의 절충안	- 2.5% 가점부여 - 선발예정인원의 20% 이내 제한 - 대통령령이 정하는 횟수 및 기간 이내	국방위원 통과 후 18대 국회 임기종료 자동폐기
2010년 5월~8월	국가안보총괄점검회의	- 군가산점제 재도입을 대통령에게 건의	
2011년 1월 10일	국방부 대통령업무보고	- 군가산점제 재도입 계획 보고	
2012년 7월 2일	'병영 문화 선진화 추진 계획' 발표	- 의견 수렴 과정을 거쳐 재도입 법안 마련 추진	법안 마련 중
2012년 7월 24일	병무청 국방위원회 답변	- 국방부와 협의 후 재도입 추진	법안 마련 중

폐지된 군가산점제와 재도입안을 비교 한 연구(김선택, 2011)에 따르면, 재도입안이 이전의 군가산점제와 비교할 때, 시험만점의 3~5%에서 자기 득점의 2.5%로 가산점비율을 낮춘 것, 가산점 수혜를 받는 시험횟수와 가산점 수혜 적용기간을 대통령령으로 제한하도록 한 것, 가산점 수혜 합격자를 선발예정인원의 20% 이내로 한 것은 가산점 수혜범위를 좁히는 것이고, 폐지된 군가산점제에서는 현역복무자에게만 적용되던 것을 재도입안에서는 보충역 복무자에게까지 확장하는 것으로 오히려 가산점 수혜범위를 확대하는 것으로 분석된다.

### 재도입안에 대한 주요 쟁점

군가산점제 폐지 당시인 1999년에 헌법재판소는

“제대군인에 대한 사회 정책적 지원이 필요할지라도 그것이 사회공동체의 다른 집단에게 동등하게 보장되어야 할 균등한 기회를 박탈하는 것이어서는 안 되며, 가산점제도는 군대에 가지 못하는 남성과 여성, 장애인 등의 사회적 진출기회를 박탈하는 것”이라는 취지의 위헌판결을 한 바 있다.

군가산점제 재도입에 추진하거나 찬성하는 측의 주된 논거는 군사기 진작과 병역의무 이행자에 대한 보상이 필요하다는 것이다. 학업이나 취업이 중대한 시점에 국가를 위해 헌신한 제대군인이 비제대군인이나 병역기피자에 비해서 학업, 사회생활, 경제활동 등에서 불리한 차별을 받게 되는 결과를 초래하고, 그 차이가 장기적으로 영향을 미친다는 점을 지적한다. 또한 군사기 진작, 병역의무 이행자에 대한 최소한 상징적 예우, 병역기피자 문제에 대한 감소 대책의 하나가

될 수 있다는 주장을 펴고 있다. 따라서 가산점의 비율을 낮추고, 가산점에 의한 합격자 범위를 20%로 제한하며, 가산점 부여의 횟수나 기간을 한정하여 가산점 제도를 재도입함으로써 위험요소를 해소할 수 있다는 입장을 견지하고 있다.

그러나 이에 대한 반대 입장에서는 군가산점제 재도입안이 1999년 이전과 비교해서 그 부작용이 상당히 완화된 것이라는 점에는 동의한다 하더라도, 이에 따른 여성 및 장애인에게 미치는 피해의 규모는 여전히 크다는 지적이다. 예컨대 ‘군복무자에 대한 합리적인 보상제도’ 라는 보고서에 따르면, ‘2009년 일반공무원 시험 7급과 9급 시험의 필기시험 합격자를 기준으로 가산점 2.5%, 합격인원의 20% 범위를 적용하였을 때, 가산점이 적용되지 않는 현행 남녀 합격자의 비율과 비교한 결과, 7급 시험의 경우, 합격자 362명 중 12.9%(47명)의 당락이 뒤바뀌고, 9급의 경우는 합격자 339명 중 19.8%(67명)의 당락이 바뀌는 것으로 나타났다. 이런 의미에서 제대군인에 대해 사회 정책적 지원이 필요하다 하더라도 가산점제도는 아무런 국가 재정의 뒷받침 없이 결과적으로 장애인 및 여성의 희생을 초래하는 문제점이 여전히 남아 있고 헌법 제 25조에서 규정하고 있는 능력과 적성에 따라 공직에 취임할 균등한 기회가 직무수행능력과 무관한 요소로 인해 박탈되는 제도가 된다는 것이다. 가산점수를 축소하고 그 적용범위를 제한하더라도 시험에서 능력 이외의 가산점을 부여하는 것은 가산점을 받을 기회가 원천적으로 봉쇄된 쪽에 대해 배제와 차별의 의미를 떨 수밖에 없으므로 그 자체로서 위험적 소지를 여전히 내포하고 있다는 지적을 하고 있다. 또한 제대군인에 대한 보상제도로써 군가산점제도는 국가가 별도의 재원을 마련하지 않고 그 부담을 여성 및 장애인과 같은 사회적 약자에게 전가하여 의무복무자에 대하여

보상을 하는 것과 다름없는 제도라는 본질에서 벗어나기는 어렵다는 것이다.

### 재도입안에 관한 여론의 흐름과 문제점

군가산점제도 재도입을 추진하는데 있어서 상당한 동력을 제공하는 요인이 국민의 여론의 흐름이라고 할 수 있다. 법률 개정안 발의 및 심의과정에서 국회 주관의 공청회 및 토론회가 이루어졌고, 이와 함께 정부기관 및 연구기관, 단체, 국회, 포털사이트 등에서 군가산점제 재도입에 관한 각종 여론조사가 여러 차례 실시되기도 하였다. 각종 여론조사 결과, ‘군가산점제도 재도입’에 대한 국민들의 찬성률은 평균 80%에 이르고 있고, 이 중에는 여성들의 찬성률도 상당히 높게 나타나고 있는 상황이다.

병무청이 한국갤럽에 의뢰하여 2009년 12월 1일부터 4일까지 전국 성인남녀 1,500명을 대상으로 실시한 ‘군가산점 제도 부활에 대한 여론조사’ 결과, 남성의 87.1%, 여성의 78.7%는 군가산점제 재도입에 대하여 찬성, 남성의 12.9%, 여성의 21.3%는 반대한다고 답하였다. 가장 최근인 2011년 4월에 이루어진 국방부가 한국 갤럽을 통해 남녀 1,023명을 대상으로 실시한 조사에서도 찬성하는 사람이 79.4%인 것으로 나타났다. 한편 여성가족부가 2010년 9월에 현대리서치를 통해 실시한 여론조사결과에서도, 응답자의 77.3%가 군가산점제 재도입에 찬성하고 있는 것으로 나타났다.

그런데 여성가족부의 조사는 이전의 다른 조사들과 달리 군가산점제의 구체적 내용에 관한 인지도를 함께 조사하였다는 점에서 기존의 다른 조사와는 구별되는 차이점이 있다. 그 결과를 분석한 ‘군복무자에 대한 합리적인 보상제도’ 관한 보고서(2010)에 따르면, 군가산점제도의 혜택이 제대군인 전체에게 돌아가는 것이

## 이슈브리프

아니라 단지 일부 제대군인에 한하여 주어진다라는 것을 알고 있는 응답자의 비율이 절반에도 미치지 못하는 것으로 나타났다(인지율 45.9%). 이는 군가산점제도가 자체에 대하여도 제대로 인식하지 못한 상태에서 찬반여론이 형성되어 왔음을 보여준다. 나아가 제대군인에 대한 보상제도로서는 일부 제대군인에 한하는 것보다는 전체 제대군인을 수혜대상으로 하여야 한다는 의견이 찬성 77.3%로 반대 21.7%를 압도하는 것으로 나타났다. 이 보고서에서 재도입안에 따라 혜택을 볼 수 있는 제대군인의 규모를 시뮬레이션한 결과, 제대군인의 110여명에 불과한 것으로 나타났고, 이를 고려하면, 해마다 25만 명 가량이 제대하는 현실에서 0.0004% 정도만이 재도입안의 혜택을 볼 수 있다는 의미가 된다. 따라서 여론조사에서 응답자가 군가산점제도 재도입안이 극히 일부의 제대군인만을 수혜 대상으로 하는 제도임을 정확히 알게 된다면, 이러한 찬성율에 상당한 변화가 있을 것으로 예상해 볼 수 있다. 실제로 군가산점제도를 포함하여 제대군인에 대하여 어떠한 방안이 가장 효과적인 군복무 보상방안인가에 대하여 '직업훈련 등 취업지원 프로그램'(30.2%), '복무기간에 대한 공적인정 확대'(26.8%), '군가산점 제도'(25.5%), '제대군인 지원금 등 경제적 보상'(13.7%)의 순인 것으로 나타났다. 이는 일반국민들도 군가산점제도보다는 취업지원이나 군복무의 가치인정에 대하여 더 높은 선호를 가지고 있음을 보여주는 것이다(김선택, 허완중, 공진성, 윤정인, 2010). 이러한 결과들에서 볼 때, 군가산점제 재도입안에 대한 국민의 높은 찬성률은 재도입안 자체에 대한 찬성이라기보다는 현실적으로 적합한 보상제도가 없고, 선택지도 마땅하지 않은 상황에서 그나마 군가산점이라도 주어야겠다는 의미에서 응답하였을 가능성이 높고, 국가에 대한 헌신에 대해 보상이 필요하다는

취지일 것으로 해석해 볼 수 있을 것이다(박선영, 안상수, 김영택, 곽용수, 2007; 안상수, 2007). 향후, 재도입안과 경쟁할만한 제대군인에 대한 대안적 보상제도와 함께 선택하도록 했을 때는 결과는 사뭇 다를 것이라고 예상된다.

### 제대군인 보상대안 마련의 향후 과제

군가산점제 재도입 주장 중에는 병역기피라는 사회문제 해소 또는 군복무에 대한 사회적 인식개선을 위한 수단으로 하나로 인식하는 사람들이 상당수에 이르고 있지만, 군가산점제도 재도입과 병역기피나 군복무에 대한 인식개선은 전혀 성격이 다른 문제이고, 가산점제를 재도입한다 하더라도 병역기피 혹은 군복무에 대한 인식이 개선될지에 대해서는 의문이다. 군가산점제 관련 논란은 그동안 연례행사처럼 반복되고 있는 문제이고, 사회적으로 관심도가 높은 것도 사실이다. 군가산점제도 재도입이 시한을 다투는 상황도 아니고, 지금까지 오랜 기간 동안 찬반논쟁만을 되풀이 할 것이 아니라, 새로운 보상대안을 마련하는데 더 집중하는 것이 오히려 바람직할 것이라는 지적을 해 볼 수 있다.

논쟁이 거듭되는 사이 우리 사회가 엄청난 변화가 이루어졌음에도 군가산점제도 이외의 새로운 보상대안조차 제대로 마련할 수 없었다는 점은 국가적 다양성의 부재나 갈등해소 역량의 부재를 상징한다고도 볼 수 있다. 지금까지 군가산점제도의 여러 문제점이 발견되었고, 새로운 대안마련이 어려운 여건이라면, 군인들의 복무 환경을 개선시키는데 더 많은 노력을 기울이고, 국민적 합의를 도출하는 쪽으로 인식의 전환을 하는 것이 오히려 바람직하다는 생각도 해 본다.

군가산점제도 재도입 이전에, 시급하게 고민해야

할 부분은 2년의 군복무기간이 ‘빼앗긴 시간’, ‘잃어버린 시간’이 되지 않도록 하는 것이 급선무라고 생각되기 때문이다. 군가산점제도 재도입의 취지가 자기발전기회를 국가로부터 유예된 것에 대한 보상의 성격이라면, 이 기간을 자기발전에 도움을 줄 수 있는 군대문화와 복지환경으로 재편하기 위한 노력이 더 끈질기게 더 집중적으로 이루어져야 할 것으로 생각된다.

이런 점에서 ‘억압적인 내무반 생활’, ‘군대 내의 인권침해’, ‘자기계발 기회의 박탈’, ‘열악한 복지혜택’, ‘급여수준의 비현실성’ 개선이 우선순위로 두어져야 할 것이다. 예산이 많이 들지 않는 것은 억압적인 군대문화를 바꾸는 것이고, 전투력 향상을 위한 교육이나 훈련 이외의 나머지 시간들에 대해서 자기계발을 위한 시간으로 활용이 용이하도록 보다 많은 자유와 선택권이 보장될 수 있는 방향으로 본질적인 변화가 따라야 할 것이다.

지금까지 제대군인 보상방안으로 ‘의무복무 군인의 급여 인상’, ‘국민연금의 노령연금 지급 시, 군복무기간 전체를 산정해 주고 국가가 부담하는 방안’, ‘대학 재학 중 입영자에 대한 학자금 대출이자 국가부

담’ 등이 제안되고 있고, 이외에도 ‘의무복무 제대자 취업지원체계 구축’, ‘제대군인 전역수당 지급’, ‘의무복무군인지원에 관한 입법 추진’ 등의 방안들이 제시되고 있고, 재원마련 등에 대해서도 전향적인 검토가 필요한 시점에 이르렀다는 주장을 펴는 이들도 많다. 그 실현 가능성에 대해서 입장차이가 있는 것도 사실이지만, 다수의 국민이 합의에 이르면, 우리의 경제력이나 국력에 비추어 보았을 때, 전혀 불가능한 방안만은 아니라는 것이다.

제대군인에 대한 보상이 꼭 필요하다는 입장은 군가산점제 재도입안에 찬성 하는 국민이나 반대하는 국민이나 모두 공감하는 부분이다. 따라서 현재 제대군인의 1%에도 못 미치는 극히 소수만 그 혜택을 볼 수 있는 재도입안에 치중하여 소모적 논쟁을 거듭할 것이 아니라고 본다. 앞으로 제대군인 모두에게 혜택이 돌아 갈 수 있고, 제대군인 예우라는 상징성도 지니는 동시에, 특정 집단에게 기회를 빼앗지 않을 새로운 보상대안을 찾는데 정부, 정책 당국, 시민 사회의 합의적 노력이 집중될 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김선택 (2011). 군가산점제 재도입, 헌법적, 정책적으로 타당한가? 군복무에 대한 합리적 지원방안의 필요성, 공법연구, 40(2), 251-290.
- 김선택, 허완중, 공진성, 윤정인 (2010). 군복무자에 대한 합리적인 보상제도에 관한 연구, 여성가족부 보고서
- 김혜승 (2011). 군가산점제 재도입 문제: 공정한 사회를 위하여, 한국정치외교사논총, 33(1), 171-196
- 박귀천 (2011). 공무원 시험에서의 제대군인가산점제도를 둘러싼 논에 관한 검토: 독일, 싱가포르에서의 의무복무자 지원제도와 관련하여, 이화젠더, 2(1), 1-31.
- 박선영 (2010). 군가산점제 재도입 추진과 공정사회, 젠더리뷰, 겨울호, 한국여성정책연구원
- 박선영 (2007). 군복무에 대한 사회통합적 보상체계 마련을 위한 정책방안 연구: 군가산점제 부활 논쟁을 계기로, 한국여성정책연구원 보고서
- 안상수 (2007). 군가산점제 부활 논쟁과 남성의 의식, 페미니즘 연구, 7(2), 321-349.
- 윤성희 (2002). 공무원 군가산점 부여제도와 남녀평등실현에 관한 소고: 군필자 가산점제 위한 결정에 따른 보상대책 중심으로, 경희대학교 행정대학원 석사학위청구논문.
- 정연주 (2011). 군가산점제 재도입의 헌법적 문제, 공법학연구, 13(1), 67-90.7

# 일본군 성노예(위안부)제 문제의 쟁점과 과제

강 정 숙

이화여대 이화사학연구소

## 1. 문제제기

일본 자민당 내 유력한 수상후보감이라고 하는 오사카시장 하시모토 도루(橋下徹)는 지난 8월 21일 “위안부가 (일본)군에게 폭행·협박을 당해서 끌려갔다는 증거는 없다”고 말했다. 이 발언은 이대통령의 독도 방문과 광복절의 군 ‘위안부’ 언급이 계기가 되어 나오긴 하였지만, 일본 우익에서 오래전부터 자주 언급해 왔던 내용이며 2007년 아베총리 발언과도 연결된다.

그리고 9월 7일 일본 오사카(大阪) 시의회가 일본군 ‘위안부’ 문제가 “완전히 최종적으로 해결됐다”며 한국에 대해 강경하게 대응할 것을 일본 정부에 촉구하는 의견서를 채택하였다. 이 시의회는 2년 전인 2010년 10월 13일, 위안부 문제의 조기 해결을 요구하는 의견서를 채택한 바 있다.

이렇게 이미 논의가 끝난 강제성론이 재론되고 거기에 일본 우익의 의견이 더 확산되고 있는 것은, 경제적 침체, 지진, 원전 파괴오염 등 어려운 상황을 극복하는 방식으로 일본사회가 국가주의 우경화 경향 속에서 출구를 찾고 있기 때문은 아닌가라는 우려조차 든다. 야당이었던 민주당이 집권정당이 되었으나 군위안부제와 관련해서 집권 전의 입장은 유보철회한 채, 과거 사회당처럼 자민당과 별다른 자기 소리를 내지 못하고 있을 뿐 아니라 집권당 민주당 일각에도 자민당의 주장에 동조하는 움직임조차 있다고 한다. 그러한 가운데 일본에서 일본의 우익의 논리가 더 확산되고 있는 것이다.

일본 측 발언으로 일본군성노예제 문제가 다시 주목받게 된 이 기회를 이용하여 이번에 제기된 문제를 중심으로 일본군 ‘위안부’ 제를 둘러싼 몇 가지 쟁점과

과제를 다루어 보도록 한다. 이에 대한 논의는 얼마 전 필자가 『서울신문』(9월 7일자)에서도 짧게 언급한 바가 있다.

## 2. 일본 국가기관에 의한 강제성·불법성

일본군성노예제 문제와 관련하여 일어난 큰 논쟁은 주로 일본 우익과 군위안부 문제해결을 위해 활동하는 이들 사이에서 일어났다. 1980년대 말 한국에서 처음 문제제기한 초기 일본 우익은 ‘위안부는 공창’ ‘자발적인 상행위’이며 일본정부의 관여는 없다고 했다. 그런데 일본정부의 관여 사실이 문서자료 발굴로 확연히 드러나자 나온 논리 중의 하나가 바로 ‘협외의 강제동원은 없었다’이다.

이러한 일본 우익 주장의 핵심은 징집과정에서 군의 폭행 협박에 끌려갔다는 자료나 증거를 요구함으로써 징집만이 아니라 이송, 배치과정에 있었던 강제성을 보지 못하게 하여 일본군성노예제의 불법성을 약화 혹은 무화시키고 일본정부의 책임을 면하려는데 목적이 있다고 보인다. 이러한 일본 우익의 주장에 대응하는 방식은 일본군에게 폭행·협박으로 끌려갔다고 대응하는 데에 머무를 수 없다. 그것은 그들의 논리에 우리가 끌려들어가는 꼴이 되기 때문이다.

이번 질문의 의도를 따지지 않는다면 한국의 피해자 증언에서 일본군이나 경관의 관여 등이 확인되며, 인도네시아에서는 인도네시아인과 네덜란드인 여성들을 군인이 폭력적으로 끌고 간 사실을 기록한 공문서가 있다고 답할 수 있다. 그런데 이번 발언에는 이 운동의 만형적인 한국 쪽으로 문제제기함으로써 과거 식민지와 점령지 피해자 간의 균열을 의도하는 것 같은

미묘한 부분이 있다. 왜냐하면 구체적으로 폭력과 협박으로 동원된 것이 기록되어 있는 공문서는 대부분 연합국 측의 전범재판기록이기 때문이다. 식민지 상태에 있던 우리나라의 경우에는 연합국으로 인정되지 않아 우리 민족의 피해는 전범재판에서 다루지지 않았기 때문에 동일한 수준의 자료가 생산된다는 것은 애초에 불가능하였다.

피해자 개인의 경험은 종전 직후 이루어진 전범재판과 같은 경우를 제외하고는 피해자 구술 증언을 기초하지 않을 수 없다. 공식적이거나 집단적인 동원은 타인의 증언 속에서나 타인의 기록 속에서도 남아 있을 가능성도 있지만 비공식적이거나 개별적 동원은 결국 피해자 구술 이외는 확인하기 어렵기 때문이다. 전쟁을 일으키고 참전하였던 이들의 후예인 현 일본 우익 측은 이러한 특성을 잘 알고 구술을 부정하고 있는 듯이 보인다.

그런데 앞에서 언급하였듯이 일본 우익의 논리대로 따라가면 폭력과 협박이라는 방식의 징집 당시의 강제성 만에 사로잡혀, 일본군 성노예제를 둘러싼 일본정부가 저지른 불법적 행위, 반인도적 범죄 등에 대한 전체적인 문제를 제대로 보지 못하게 된다. 일본 우익 주장의 허구성을 밝히기 위해 당시의 국제법과 국내법의 내용과 조선총독부의 대응방식 등을 살펴 보면서 강제성에 대한 논의를 좀 더 전개해 보도록 하자.

일본군 위안부제와 관련하여 적용되는 국제법은 1904년과 1910년의 <성매매를 시키기 위한 부녀매매 단속에 관한 국제협약>과 1921년의 <부녀 및 아동의 매매금지에 관한 국제협약>을 비롯하여 1907년 헤이그협약, 1930년 강제노동에 관한 ILO협약 등이 있었다. 이 협약들은 모두 일본군이 본격적으로 군위안소를 만들기 이전에 일본정부가 가입한 것이었다.

직접 성매매와 관련된 세 국제협약은 미성년은 어떠한 이유로도 성매매를 하게 하는 것을 금지하였고 성인이라고 하더라도 성매매를 목적으로 사기, 폭행, 협박, 권력남용 기타 일체의 강제수단을 가지고 성인부녀를 권유, 유인, 납치한 자는 처벌하도록 하였다. 그리고 성매매 관련 업자에 의한 국외 이송을 금지하기 위해 정거장, 상륙항 등을 감시하는 국가의 노력과 책임 그리고 성매매 상태에서 해방되고자 하는 이들에 대한 보호책임 조치를 다루고 있었다.

국내법으로는 일본 형법이 우리나라에도 그대로 적용되었는데, 군위안부 동원에 필수적인 국외이송에 대해 형법 제226조에는 국외로 이송할 목적으로 사람을 매매하거나, 유괴 혹은 매매된 자를 국외 이송하는 것에 대해서도 금지하고 2년 이상의 징역을 처하는 것으로 규정하고 있었다.

국내법 내용만 보면 일제의 책임이 불법적인 국외로의 인신매매 등의 방법에 의한 이송을 제대로 감시 통제하지 않았던 것에 국한되는 것처럼 보일 수도 있다. 그리고 어떤 이들은 일본이 조선과 대만, 관동 조차지를 제외한다는 유보조항을 달고 협약에 가입하였던 점을 가지고 책임을 피하는 논리를 펴기도 한다. 하지만 식민지 유보조항은 식민지 현지관습과 관행에 대한 배려일 뿐 식민지가 무조건 제외되는 것은 아니었다. ICJ(국제법률가협회), <2000년일본군성노예 전범여성국제법정>에서 단언하였듯이, 다수의 여성이 일본을 거쳐 중국 중남부와 동남아시아 등지로 이송 되었으므로 일본 상륙과 동시에 위 협약들에 적용되는 것이고, 여성 매매가 발생하고 촉진하게 하는 활동에 종사하는 것을 가맹국 일본정부에게 허용한 것은 아니었다.

일본정부는 일본군 위안부제의 기획자이며 군위안소

설치운영에 직간접으로 관여하고 군위안소를 감독 통제하는 주체였던 만큼, 예외적인 사례를 제외하고는 아예 통제할 생각이 없었다는 점은 일본정부 자신이 자기가 만들고 가입한 법과 법정정 정신을 이미 어기고 있었던 것을 선명히 보여준다.

일본 우익에서 주장하는 ‘강제성’이라는 것도 관현에 의해 폭력과 협박에 의해 동원된 것만이 문제가 아니라, 앞의 국제법에서 정하였듯이 ‘성매매에 종사시킬 목적으로 사기, 폭행, 협박, 권력남용 기타 일체의 강제수단’을 가지고 미성년은 물론 ‘성인부녀를 권유, 유인, 납치’ 하는 것까지 범주에 넣어야 하는 것이다.

실제 군위안부제 운영 중에 일본국가 권력기관이 어떻게 관여하고 있는가를 간단히 살펴보자.

중국, 내몽고, 버마 등 전쟁터에 있던 일본군이 일본정부나 조선주둔일본군(‘조선군’)이나 조선총독부에 군위안부를 요구한 문건은 여러 점 확인된다. 이러한 요구가 있으면 일본 권력기관은 어떻게 대응하였을까. 필자는 ‘위안부’를 징집하는데 일본군이나 조선총독부 행정기관이 직접 나서서 공개적으로 수행했다고 보지는 않는다. 일상적으로는 일본군에 속하거나 명령받은 ‘(준)군속’ 혹은 ‘군종속자’에 해당하는 이들이 거의 전권을 가지고 다양한 강제적 방식으로 수행했다고 본다.

일본중앙정부를 비롯하여 조선주둔일본군과 조선총독부가 (준)군속과 요리업자 및 성매매와 관련된 업자들에게 여성들을 동원하도록 요구하고 이들에게 여성 징집 등을 맡겼다는 것은 문헌과 정황 속에서 확인된다. 1938년 일본에서 중국에 있던 일본군의 요구에 내무성 등이 관련하여 수 천 명의 여성을 동원하기 위해 불법적인 감언이설 사기가 작동하였던 사건이 있었다. 이것은 경찰대학에서 봉인하였다가

일본정부가 막판에 공개한 문건 속에서 확인된다.

우리나라에서 1939년 ‘하윤명’ 과 ‘배장언’ 이라는 자에 의해 전국적으로 광범한 인신매매가 있었다는 신문보도가 있었으나 조선총독부가 이들을 처벌하였다는 내용은 찾아봐도 찾아지지 않는다. 경찰에 검거가 되었던 것은 신문에 확인되나 이들이 정식 재판을 통해 처벌되지 않았다는 것이 재판자료가 없다는 것만이 아니라 여러 가지 정황 속에서 확인된다. 국내 법과 국제법을 모두 위반하였으나 업자를 처벌을 하지 않은 것은 위에 언급한 1938년도 일본의 경우도 마찬가지였다. 이러한 점에서 필자는 위 인물이 실제로는 일본군의 대리인으로서 군위안부를 징집하였던 것이라고 추정하고 있다. 그들을 제외하더라도 군위안부제가 가동되고 있는 시기에 국외 이송 죄로 처벌된 사례는 극히 이례적인 경우일 뿐이었다.

일본이 국내 공창제를 폐지하지 않고 국내의 인신매매를 인정하고 있어 많은 문제가 있었으나 당시 국제법에서는 국내 문제까지 간여하지 않게 되어 있었다. 이러한 점을 감안해도, 일본정부는 결국 국외 이송이 전제되지 않을 수 없는 군위안부를 동원하기 위해 단순히 민간업자의 불법을 눈감은 것이 아니라 군위안부제를 만들고 여성동원, 위안소 운영에서 주범으로서 직간접 간여하고, 종범인 대리인을 통해 다양한 방식으로 일본군 ‘위안부’ 를 징집하였던 것이다. 이것은 동원된 여성(스스로 자신들을 드러낸 이들 중심)들이 대부분 만21세 미만이었고, 여기에 국내법에서도 금지된 김복동 등 17세 미만의 소녀들도 있었다는 점에서도 명확히 국제법을 위반하였다. 이러한 측면에서 일본정부는 강제성 불법성에 대한 책임을 피해갈 수 없다.

더구나 강제성은 여성들이 징집되는 시점만이 아니라

이송과정에서, 위안소 생활까지 모두 보아야 한다. 피해자 진술에서 가장 많은 취업사기방식의 동원은 대부분 이송이나 군위안소가 있는 전선에 나와서야 피해자는 자신이 처한 현실을 알고 저항하며 이때 폭력과 협박이 전면에서 작동되었다. 강간에서 시작되는 강제적인 군위안소의 생활은 늘 폭력과 협박이 동반하였다는 점에서도 그러하다.

국제법에서 강조하였던 국경 등에서의 성매매를 목적으로 한 이송감독의 업무는 일본에서는 군위안부 동원을 요구하는 육군성에 의해 감독기관인 외무성 입장은 쉽게 무시되었고 외무성 역시 쉽게 포기하였다. 상대적으로 국제적 감각이 있었던 일본 외무성이 일본군의 세력에 밀려 아시아태평양 전쟁기에는 신분증 발급에 의한 이동 감독업무를 아예 포기하고 육군성에 맡기는 사례들은 이런 면을 잘 보여준다. 전쟁터의 군위안소 설치에도 일본군의 직접적인 관여가 확인된다. 설치 방법은 다양하였지만 오키나와와 같은 곳은 군인이 군위안소를 만들기 위해 동원되었고 군위안소를 만들기 위한 재료는 군에서 조달하였다는 것도 군 자료로 선명하게 남아 있다.

일본군이 군 ‘위안부’ 여성을 강력하게 장악하고 있었던 것은 패전 직후도 마찬가지였다. 동남아시아 등지를 장악하고 있던 남방군과 이 지역 해군은 패전 직후 자기 관할지 지역에 있었던 군위안부들을 임시 간호부 등으로 군에 편입하여 군속의 신분을 부여하였다. 민간인을 이렇게 임의적으로 군에 편입할 수 있었던 것은 ‘위안소’ 가 병참시설이고 군위안부를 군종속자 내지 (준)군속으로 이해하고 있었기 때문이다. 이외에도 일본군이 패전을 앞두고 중국 운남성, 태평양의 섬과 같은 격전지에서 군위안부들을 학살하였다는 점도 반인도적 범죄의 정점을 찍는 피해라는

점에서 특히 주목해 보아야 할 부분이다.

### 3. 군 '위안부' 자료 문제

자료와 관련해서도 한마디 해 두고 싶다.

일본 우익의 발언에서는 피해자 증언을 자료로 수용하지 않음을 느낄 수 있다. 자료라는 것이 작성 보존되기 위해서는 작성한 자료가 그럴 필요성이 있어야 한다. 그런데 권력기관의 불법성을 증명할 공문서를 기대하는 것은 쉽지 않다. 게다가 패전시기와 같이 일본 측 자료가 연합군으로 넘어갈 위험이 있는 경우는 정부명령에 의해 폐기되었다. 패전 이후 조선총독부에서도 체계적으로 자료를 소각 정리하였다는 것이 중론이다. 위안부 관련 망언을 한 일본 정치인 중에는 실제로 패전기 자료 파기를 독려하러 다녔다고 스스로 말한 이도 있었다. 이러한 정황을 잘 아는 일본 우익이기에 오히려 한국 측에 자료를 요구하고 있는 지도 모른다.

구술증언이 자료가 되지 못한다면 문서자료는 일본 측이 제시해야 한다. 왜냐하면 조선총독부가 작성한 중요한 자료들은 복수로 만들어져 일본에 보관되곤 했으므로 일본에 있을 가능성도 있다. 우리에게 문서 자료를 요구할 것이 아니라 아직도 제대로 공개하지 않은 일본의 법무성, 경찰청, 출입국관련자료, 군사우편국 등과의 '위안부'와 관련된 자료를 조사 공개하는 것이 순서이다.

일본정부의 불법성이나 강제성을 밝히는 데는 자료 그 자체만이 중요한 것은 아니다. 일본이 식민지화한 조선이나 점령지였던 곳에서 얼마나 폭력적인 지배를 하였는지도 증거가 될 수 있다고 본다. 조선총독부

하에서 전쟁 상황이나 '위안부' 제와 연관되는 말을 했다는 이유로 육군 형법, 해군 형법의 유언비어 죄와 여러 가지 법률로 엄하게 처벌받았던 예는 여러 개 찾을 수 있다. 일제 말기 일본의 주구가 되다시피 하였지만 폐간당한 동아일보나 조선일보도 1940년 이후에는 없었다. 이러한 엄혹한 사회조건 하에서 일본에서 가장 강력한 권력이었던 일본군의 필요라면 범죄도 은폐할 수 있고 범죄 처벌도 중지시킬 수 있었다. 그 강력한 일본군 요구의 하나가 바로 일본군 '위안부' 동원이었다.

### 4. 우리의 과제

일본 우익 측의 발언은 우리나라에 잠시 관심을 집중시키는 효과를 준다. 하지만 이러한 외부에 대응하여 잠시 반응하는 것은 이 문제를 제대로 보고 해결해 나가는데 큰 도움을 준다고 하기 어렵다. 일본군성노예제 문제만이 아니라 역사적 문제에 있어서는 상대국의 움직임에 일희일비하는 것을 지양하고 긴 호흡 긴 대응이 필요하다.

이제 우리 내부로 시선을 돌려 일본군성노예제 문제 해결에 있어 우리의 과제를 짚어 보는 것으로 이 글을 마무리하고 싶다.

#### 피해자에 대한 지원

피해자에 대해 주변의 따뜻한 관심이 필요하다. 경제적 문제도 중요하지만 정부나 민간단체 등의 지원으로 비교적 안정적 생활이 가능하므로 피해자들이 긍정적 마음으로 여생을 보낼 수 있도록 주위에서 도와주는 것이 가장 중요하다고 본다.

### 자료발굴과 논리개발의 필요성

대중 나아가 학계의 논의 상에서도 아직 정신대(여자 근로정신대)와 군 ‘위안부’에 대한 혼동이 지속되고 있고, 피해자 징집방식을 일본 우익 측에서 이야기 하고 있듯 폭력적 동원을 전형화 하는 경향이 있다. 전반적으로 역사연구를 기반으로 한 구체적 내용을 기초로 논의가 전개되지 못하여 역사적 실상과 담론 간의 괴리가 매우 크다. 게다가 연구자들은 매우 제한 되어 있고 문헌자료는 거의 외국에 있어 개인적 노력만으로 조사연구를 지속하는 것에 어려움이 크다. 정부나 책임 있는 단체기관에 의해 일본정부가 책임을 부정할 수 없는 자료발굴과 논리개발을 지속적 체계 적으로 진행하며 문제인식을 심화시켜 나갈 필요가 있다.

### 국제적 감시 및 금지조치의 필요

고노담화가 제대로 대응한 사례의 기준처럼 언급 되는 면도 없지 않지만 사실은 고노담화에서 일본군의

책임을 직시하지 않았던 것이 지금까지 문제를 계속 발생케 하고 있다는 점에서 그 책임이 크다. 책임문제와 관련하여 이제 확실한 언급이 필요하다. 일본군성노예 제만은 아니지만, 동아시아 차원에서 타민족을 탄압 하여 비인도적 행위를 한 것에 대해 부정하는 발언에 대해, 유대인학살 등을 부정하는 발언에 대한 독일의 금지조치와 같이 유사한 금지조치가 만들어지도록 압력을 가하고 합의에 이르도록 하는 국제적 노력이 필요하다.

### 상호소통과 이해의 장 확대

과거 역사문제로 양국관계가 악화될 수 있는 것은 산적해 있다. 동아시아의 평화와 발전을 위해 해야 할 과제도 산적해 있다. 이러한 상황에서 늘 답보상태에 머무르지 않도록 당사국 간에 국제적 합의를 통해서 금지할 것과 허용할 것을 명확히 구분하여 앞으로는 상호소통과 이해의 폭을 넓힐 수 있는 장을 확대하여 평화와 발전으로 나아가도록 해야 할 것이다.

# 가사 노동자의 노동권 보장

윤 지 영

공익변호사그룹공감 변호사

## 1. 들어가며

필자의 어머니는 가사노동자<sup>1)</sup>였다. 필자가 고등학교에 입학한 후 얼마 지나지 않아 일을 시작해서 10년 넘게 이 일을 했다. 일을 시작한 계기는 가난이었다. 경제적으로 넉넉하지 못한 상황에서 자식들의 학비와 생활비를 마련하기 위해 어머니는 일을 시작했다. 그러나 상황은 나아지지 않았다. 묻지 않았고 말 씀하지 않았기 때문에 실제 받는 급여가 얼마였는지는 지금까지도 모른다. 다만 저축은 생각하지도 못할 정도로 적은 액수인 것은 분명했다. 그럼에도 불구하고 어머니는 다른 일을 하지 않았다. 아니, 정확하게는 다른 일을 구할 수 없었다. 그 나이의 여성이 할 수 있는 괜찮은 일을 찾는 것은 불가능에 가까웠다. 그래서 계속해서 이 일을 해야만 했다. 그러다가 팔을 더 이상 어깨 높이로 들지 못하게 된 때 일을 그만두었다. 어머니는 늘 관절염과 피로로 힘들어 했는데 어느 순간 팔을 들 수 없는 지경에 이르렀다. 고생하시는 어머니를 보면서 나눈 침묵을 지켰다. 자식들이 창피해 할까 봐 혹은 본인 스스로 창피했던지 어머니는 한동안 어떤 일을 하는지 말하지 않았다. 그래서 나 역시 짐짓 눈치를 챘지만 계속 침묵을 지켰다. 다른 사람들에게도 어머니가 무슨 일을 하는지 말하지 못했다. '파출부', '식모'로 불리는 어머니의 직업이 부끄러운 때가 있었다. 어머니에 대한 죄송함은 평생 짊어져야 할 멍에지만 비단 우리 가족의 경우만 이러했을까.

1) 우리가 흔히 '파출부'라고 부르는 사람을 가리킨다. 한국표준직업분류에서는 '가사도우미', '가사보조원', '가사종사자'라는 용어를 혼용하고 있다. 반면 근로기준법 등 관련 법령에서는 '가사사용인'이라는 용어를 사용한다. 개별 가정에서 일하는 간병인과 육아도우미까지 포함하여 이 글에서는 '가사노동자'로 부르기로 한다.

## 2. 가사노동자의 삶

개인사로 치부했던 일이 개인사가 아니었다는 것은 가사노동자에 관한 여러 실태조사 결과가 보여준다. 산업·직업별 고용구조조사(OES, Occupational Employment Statistics)에 따르면 2009년 현재 가사노동자는 30만 명 가까이 된다. 그러나 공식적으로 드러나지 않는 가사노동자까지 고려한다면 실제 규모는 60만 명 가까이 될 것이라는 분석도 있다. 가사노동자 중 여성 비율은 99.8%에 이르며 평균 연령은 53.3세다. 중고령 여성이 가장 많이 선택하는 직업이 가사노동자라고 해도 과언이 아니다. 2009년 현재 가사노동자의 주당 근로시간은 가사도우미의 경우 32시간, 간병인의 경우 50.5시간, 육아도우미의 경우 48.5시간이며 이들이 받는 월평균 급여는 가사도우미의 경우 68만원, 간병인의 경우 92만원 수준이다. 근로시간을 고려

한다면 턱없이 적은 액수다.

비공식부문 가사노동자 실태조사 결과<sup>2)</sup>는 가사노동자의 삶을 보다 구체적으로 보여준다. 조사대상자의 혼인상태를 보면 74.6%가 배우자가 있는 기혼 여성이었는데 사별(11.8%)과 이혼(10.2%)의 비율도 높은 편이었다. 그러나 배우자가 있을 경우에도 절반 가까운 배우자가 별이가 일정치 않거나 퇴직이나 질환, 장애 등으로 일을 안 하거나 구직 중이어서 가정경제에 주된 역할을 하지 못하고 있었다. 그 결과 조사대상자의 절반 가까이가 월평균 소득이 200만 원 이하인 저소득층이었으며 조사대상자가 취업을 한 이유 역시 생활비와 자녀의 교육비가 필요해서였다. 구체적인 근로조건에 관하여 조사대상자의 85% 이상이 일당제나 시급제로 급여를 받고 있으며 대부분 장시간 근로, 저임금의 상황에 놓여 있다.

〈표 1〉 근로시간과 임금

종사직종	주 평균근로일	일평균 근로시간	임금(단위: 만원)						
			50미만	50-70	70-90	90-110	110-130	130-150	150 이상
가사관리사	4.42	6.00	76 (19.8%)	100 (26.1%)	83 (21.7%)	58 (15.1%)	65 (17.0%)	1 (0.3%)	0 (0.0%)
간병사	5.25	21.30	4 (3.0%)	4 (3.0%)	18 (13.4%)	28 (20.9%)	80 (59.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
재가보육사	5.30	9.13	10 (15.2%)	2 (3.0%)	8 (12.1%)	19 (28.8%)	26 (39.4%)	0 (0.0%)	1 (1.5%)
합계	4.70	10.29	90 (15.4%)	106 (18.2%)	109 (18.7%)	105 (18.0%)	171 (29.3%)	1 (0.2%)	1 (0.2%)

2) 국회입법조사처 정책연구용역보고서(2011), 「가사사용인의 근로실태 및 보호방안」, 참고.

## 이슈브리프

조사대상자들은 비공식부문에서 일하고 있기 때문에 지역으로 가입이 가능하지만 실제 가입한 사람은 원칙적으로 고용보험, 산재보험에 가입하지 못하였으나 26.2%, 57.9%에 불과했다. 다수가 가입을 원하였다. 국민연금이나 건강보험은

〈표 2〉 4대보험 가입 의향

(단위: 명)

종사직종	산재보험 가입의향		고용보험 가입의향		국민연금 가입의향		건강보험 가입의향	
	있다	없다	있다	없다	있다	없다	있다	없다
가사관리사	310 (77.5%)	90 (22.5%)	310 (78.7%)	84 (21.3%)	264 (68.9%)	119 (31.1%)	220 (58.4%)	157 (41.6%)
간병사	95 (69.9%)	41 (30.1%)	90 (71.4%)	36 (28.6%)	89 (68.5%)	41 (31.5%)	81 (64.3%)	45 (35.7%)
재가보육사	37 (66.1%)	19 (33.9%)	45 (78.9%)	12 (21.1%)	50 (87.7%)	7 (12.3%)	37 (67.3%)	18 (32.7%)
전체	442 (74.7%)	150 (25.3%)	445 (77.1%)	132 (22.9%)	403 (70.7%)	167 (29.3%)	338 (60.6%)	220 (39.4%)

조사대상자가 가장 어려움을 호소하는 사항은 ‘일자리 불안정성’ 과 ‘일을 하다가 사고가 생겨도 아무런 지원도 받을 수 없다는 것’ 과 ‘육체적으로 힘들다는 것’ 이다. 따라서 일을 하면서 가장 필요하다고 느끼는 지원 사항으로 안정적인 일자리의 알선과 질병·실업에 대비한 사회보험을 꼽았다. 그 외에 가사노동자에 대한 사회적 편견 극복활동이 필요하다는 의견도 있었다.

### 3. 가사노동자가 열악한 상황에 놓인 원인

가사노동을 공식 노동으로 인정하지 않았다는 것이 주요한 원인이다. 역사적으로 가사노동은 노예제도, 식민정책 및 강제노동에 그 뿌리를 두고 있다는 점, 그 동안 여성들의 희생을 바탕으로 가사노동이 무급으로 제공되어 왔다는 점에서 가사노동은 그 가치를 인정받지 못했다. 그 결과 현행 노동관계법령은 가사

노동자를 명시적으로 적용 대상에서 제외하고 있다. 근로기준법은 “이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.”고 하여 1953년 제정 당시부터 가사사용인을 적용 제외 대상으로 명시하였다. 산업재해보상보험법 역시 시행령 제2조 제4호에서 ‘가구내 고용활동’을 적용 제외 대상으로 정하고 있으며, 고용보험법 역시 시행령 제2조 제3호에서 ‘가사서비스업’을 적용 제외 대상으로 정하고 있다. ‘가사사용인’, ‘가구내 고용활동’, ‘가사서비스업’이라는 용어는 다르지만 사실상 가사노동자에 대해서는 법에 의한 보호를 하지 않겠다는 것이다. 기타 최저임금법, 산업안전보건법, 근로자 퇴직급여보장법, 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 임금채권보장법, 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률, 파견근로자보호 등에

관한 법률에서 가사노동자에 대한 적용 제위를 명시하고 있다.

이처럼 가사노동자는 노동자로 인정받지 못하기 때문에 최저임금을 보장 받거나 퇴직금을 받을 수 없다. 일을 하다가 다쳐도 자비로 치료해야 하며 일자리를 잃었을 때에도 실업급여를 받을 수 없다. 가사노동자에 대한 잘못된 인식이 제도를 낳고 제도가 가사노동자의 삶을 힘들게 만드는 것이다.

#### 4. 가사노동자의 노동권 보장 방안

가사노동자에 대한 법적 보호를 방기한 가장 큰 이유로 관리 감독의 어려움이 꼽힌다. 가정 안에서 일어난 일에 국가가 개입하기 어렵다는 것이다. 그러나 관리 감독의 어려움이 법적 보호를 방기할 이유가 될 수는 없다. 가사노동자도 법의 적용을 받도록 하되 효과적으로 관리 감독할 수 있는 방법을 찾는 것이 순서다. 일반적인 경우에는 사용자가 돈을 벌기 위해 노동자를 고용하지만 가사노동의 경우 그렇지 않다는

점도 이유로 꼽힌다. 그러나 헌법에서 노동권을 인정하고 근로기준법 등에서 노동자의 노동조건을 정한 이유가 사용자와 노동자의 대등하지 못한 관계에 있다는 점을 고려한다면 가사노동자라고 해서 제외되어야 할 이유는 없다. 오히려 일반적인 노동자보다 가사노동자는 사용자에 대한 정신적, 물리적 종속성이 더 강하다. 가사노동자의 역사를 거슬러 올라가면 그곳에는 노예가 있기 때문이다. 따지고 보면 가사노동자에 대한 법적 보호를 방기한 진짜 이유는 보호할 필요성이 없어서가 아니라 보호할 가치가 없다고 생각했기 때문이다.

그러나 대한민국처럼 가사노동자를 법적 보호 대상에서 제외하고 있는 나라는 많지 않다. 우리가 선진국이라고 일컫는 나라들, 예컨대 프랑스나 벨기에, 네덜란드에서는 가사노동자를 보호하기 위한 특별법령을 두고 있다. 미국 역시 가사노동자에게 일반 노동법령을 적용하고 있다. 일본도 가사노동자에게 일반 노동법령이 적용될 수 있는 길을 마련해 두고 있다. 상대적으로 여성 인권이 취약한 중동 국가들이 대한민국과 같은 정책을 펴고 있다(윤지영, 2012).

〈표 3〉 국가별 가사노동 규율 형태<sup>3)</sup>

가사노동을 특별히 규율하는 국가	오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 말리, 남아프리카공화국, 탄자니아, 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 멕시코, 니카라과, 파나마, 파라과이, 이란, 카자흐스탄, 말레이시아, 필리핀, 베트남, 캐나다, 미국 연방, 뉴욕(미국)
암묵적으로 노동법령을 가사노동자에게도 적용하는 국가	불가리아, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 라트비아, 몰도바, 네덜란드, 루마니아, 러시아, 스위스 <sup>4)</sup> , 영국, 부르키나파소, 코트디부아르, 에티오피아, 케냐, 모잠비크, 나미비아, 나이지리아, 세네갈, 짐바브웨, 바베이도스, 트리니다드토바고, 아르헨티나, 페루, 우루과이, 일본 <sup>5)</sup> , 스리랑카, 대만, 타스메니아(호주), 퀸스랜드(호주), 캘리포니아(미국), 플로리다(미국), 오리건(미국)
노동법령의 적용 대상에서 가사노동자를 제외하는 국가	터키, 이집트, 튀니지, 브라질, 요르단, 레바논, 사우디아라비아, 예멘, 방글라데시, 캄보디아, 중국 <sup>6)</sup> , 인도, 인도네시아, 대한민국, 파키스탄, 호주 연방 및 서호주

3) 『Decent work for domestic workers』 Report IV, International Labour Conference, 99th Session, 2010. 참고.

4) 스위스의 경우 연방노동법의 적용대상에서 가사노동자가 제외되어 있다. 그러나 제네바의 경우 표준계약서를 통해 가사노동자를 보호하고 있다.

5) 일본의 경우, 가사노동자가 직업소개소를 통해 일을 하는 경우에는 노동법규의 적용을 받으나 가정 내 사용자가 직접 가사노동자를 고용한 경우에는 노동법규의 적용을 받지 못한다.

6) 중국의 가사노동자들은 일반적으로 계약법 및 인민법의 적용을 받으나 노동법규 및 최저임금법규, 단시간근로자법의 적용 대상에서 제외되어 있다.

## 이슈브리프

산업화가 가속화되고 여성의 사회 진출이 늘어나는 상황에서 가사노동은 전세계 여성이 가장 많이 선택하는 직업이 되었고 이들을 보호해야 한다는 공감대가 형성되었다. 2011년 6월에 열린 국제노동기구(ILO) 총회에서도 찬성 396표, 반대 16표, 기권 63표라는 압도적인 표차로 ‘가사노동협약’이 채택되었으며 당시 대한민국 정부는 찬성표를 던졌다.

따라서 지금이라도 가사노동협약을 비준하고 가사노동자도 법의 적용을 받을 수 있도록 관계 법령을 개정해야 한다.

### 5. 가사노동자에 대한 입법적인 보호방안

가사노동자도 법의 적용을 받을 수 있도록 관계 법령을

개정하는 방식은 크게 네 가지로 나뉜다(하갑래, 2011). 근로기준법을 중심으로 살펴본다.

첫째, 「근로기준법」의 적용제외 규정에서 가사노동자를 삭제함으로써 가사노동자에게 법을 전면적으로 적용하는 방식이다. 그러나 이 방식은 가사노동자의 특수성으로 인하여 사실상 적용하기 어려운 법 규정이 존재한다는 사실을 간과한 문제점이 있다.

둘째, 「근로기준법」의 적용제외 규정을 삭제하되 일부 적용되는 조항을 나열하는 방식이다. 18대 국회에서 돌봄노동자 법적 보호를 위한 연대(이하 ‘돌봄연대’)의 제안으로 김상희 의원이 대표 발의한 근로기준법 개정법률안이 이러한 입법방안을 따른 것이다.

〈표 4〉 근로기준법 개정법률안

현 행	개 정 안
제11조(적용 범위) ①이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다. ②상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부 규정을 적용할 수 있다.	제11조(적용 범위) ① ----- ----- ----- 사업장에 ----- ② ----- 사업장과 가사(家事) 사용인(가사관리, 보육, 간병 등 대통령령으로 정하는 가사 서비스를 제공하는 사람을 말한다. 이하 같다) -----.

그러나 기존의 근로기준법 체계에서는 근로자수 및 근로시간 등을 지정해서 적용범위를 정하고 있을 뿐 업종이나 직종을 특정해서 일부조항을 적용하는 형식을 가지고 있지 않았기에 가사사용인에 대해서 이러한 체계가 도입될 경우에는 기타 다른 업종이나 직종에 대해서는 적용제외를 요청하는 사례가 발생될 수

있기에 이러한 접근방식이 적절한지에 대한 논쟁이 있을 수 있다.

셋째, 「근로기준법」의 적용제외 규정을 삭제하고, 가사노동자에 대해서는 별도의 특별법을 제정해서 보호하도록 위임규정을 두는 것이다. 예를 들면 “가사노동자 보호 등에 관한 법률(가칭)”에서 정하는

바에 따른다.”는 위임규정을 근로기준법에 둬으로써, 「근로기준법」을 모법으로 한 특별법을 제정하는 방법이다. 이 방식은 가사노동자가 근로기준법의 적용대상임을 전제로 하면서 근로기준법을 그대로 적용하기 어려운 조항에 대해 가사노동의 특수성을 고려해서 근로조건 등을 별도 정할 수 있다는 점이다. 또한 특별법에서 별도 정하지 아니한 것은 근로기준법이 적용된다고 봐야할 것이다.

넷째, 「근로기준법」과 독립된 별도의 특별법을 제정하는 방법이다. 이 방식에 따르면 근로기준법의 적용제외를 삭제하지 아니하고도 별도의 특별법을 만들어서 가사노동자의 보호방안을 입법화 할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 특별법의 대표적인 사례인 ‘특수형태근로종사자 보호 등에 관한 법률’의 경우와 같이 가사노동자의 가사노동의 특수성을 강조한 나머지 가사노동자의 근로자성에 관한 인정여부를 명확히 하지 아니한 상태에서 일부 근로조건 등을 특별로 적용하는 것은 오히려 가사노동자를 근로기준법의 보호영역에서 배제시키는 결과를 가져올 우려가 있다.

이 외에도 가사노동자에 대해서는 법을 적용하기 보다는 약관에 유사한 표준근로계약서를 만들어 적용하는 것이 좋다는 견해도 있다(고용노동부, 2011).

결론적으로 어떤 방식이 가장 좋은지에 대해서는 정답을 내놓기 어려울 정도로 각 방식에 장단점이 존재하고 이를 둘러싼 논의도 활발하게 전개되고 있다. 분명한 것은 가사노동자의 노동자성을 확인하는 방식이어야 한다는 것이며 따라서 각 법령의 적용제외 규정에서 가사노동자를 삭제하는 것이 전제가 되어야 한다.

## 6. 고려해야 할 것들

회사에 고용되어 사업주의 집안일을 돌보는 자는 회사와 근로계약을 체결하였더라도 가사노동자라는 주장이 있다(하갑래, 2011). 즉 가사노동자인지 여부는 ‘가사일’이라는 업무 내용을 가지고서 판단해야 한다는 것이다. 그러나 가사노동자에 대해서만 노동자성 판단을 달리할 이유가 없다. 일반적인 경우에 그러하듯이 ‘사용종속성’을 가지고서 가사노동자인지 여부를 판단해야 하며 회사에서 고용한 가사노동자는 회사의 지휘감독을 받으므로 현행법에 따르더라도 당연히 근로자라고 해야 한다. 이미 보건복지부의 사회서비스 바우처, 고용노동부의 사회적일자리 등에서 제공기관에 소속되어 개인 또는 가정에 방문해서 서비스를 제공하는 형태로 근로를 제공하는 가사노동자의 경우에는 사실상 근로자성을 인정받아 4대보험에 가입하고 있는 상태다.

따라서 가사노동자라 함은 ‘(회사나 기관이 아닌) 개인 가정에 고용된 각종 가사담당자’라고 할 것이다<sup>7)</sup>. 그런데 이렇게 해석할 경우 근로기준법상 근로자의 개념과 맞지 않는다는 문제점이 있다. 근로기준법은 근로자를 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자’라고 정의하고 있는 바, 개인 가정을 사업 또는 사업장이라고 보기는 어렵기 때문이다. 따라서 법의 적용 제외 규정에서 가사사용인을 삭제하더라도 곧바로 근로기준법이 적용되는 것은 아니라는 주장도 존재한다. 그러나 ‘사업’ 또는 ‘사업장’ 인지 여부는 근로자성의 결정에 중요한 의미를 가지지 못한다. 실제로 법원은 사용종속관계를

7) 한국표준산업분류는 가사서비스업(970000)을 “개인 가정에 고용된 각종 가사담당자의 산업활동”으로 정의하고 있다.

## 이슈브리프

기준으로 근로자성을 판단하고 있으며 사용종속관계라 함은 '임금을 목적으로 근로를 제공하는 자'를 뜻한다고 할 것이다. 일본의 노동계약법도 근로자의 개념을 "사용자에게 사용되어 근로하고 임금을 지급받는 자를 말한다."라고 규정함으로써 사업 또는 사업장에서 근로하는 자를 전제로 하고 있지 않다. 그렇다면 근로 기준법상 근로자의 정의를 '직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자'로 개정하는 작업이 병행될 필요가 있다.

가사노동자를 각 개인 가정에 고용된 자로 본다면 그 사용자는 개인 가정이라고 할 것이다. 그런데 이렇게 해석할 경우 사회적으로 거센 저항과 혼란이 발생할 것으로 예상된다. 특히 고용보험과 산재보험의 가입 문제가 이슈가 될 것이다. 개별 가정이 사용자로서 고용보험과 산재보험에 가입하여 보험료를 내기는 쉽지 않기 때문이다. 그래서 18대 국회에서 돌봄연대의 제안으로 김상희 의원이 대표발의한 고용보험법,

산업재해보상보험법, 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률 각 일부개정법률안에서는 사용자가 부담해야 하는 보험료를 국가가 부담하는 것으로 하고 직업안정기관이 당해 보험에 관한 사무를 지원하도록 정하였다. 외국의 경우 기업을 통해서만 가사노동서비스를 제공 받도록 하는 방식, 사용자로 하여금 보험료가 이미 포함되어 있는 쿠폰을 구매하도록 하는 방식, 사회적 기업을 통해서 가사노동을 제공하는 방식 등이 다양하게 활용되고 있다. 현재 돌봄 연대를 중심으로 가사노동 전달체계에 대한 논의가 활발하게 진행 중에 있으나 결론을 내리기는 어려운 상황이다. 다만 지금처럼 영리를 목적으로 한 직업 소개소가 수수료만 챙기는 방식은 지양되어야 하며 가사노동을 제공하는 사회적 기업이나 비영리 기관을 확대하고 국가가 공적 시스템을 통해 관리하는 방식으로 나아가야 할 것이다.

### 참·고·문·헌

- 고용노동부(2011). 『가사사용인 실태파악 및 보호방안 연구』. 고려대학교 산학협력단.
- 국회입법조사처 정책연구용역보고서(2011). 『가사사용인의 근로실태 및 보호방안』.
- 윤지영(2012). 「가사노동자도 노동자다」. 여성주의저널 『일다』.
- 하갑래(2011). 「가사근로자의 법적지위에 관한 연구」. 『노동법학』 제37호.
- 『Decent work for domestic workers』 Report IV. International Labour Conference. 99th Session. 2010.