

부랑인수용시설 수용자에 대한 국가폭력과 사회적 고통: 시민사회 참여자들의 활동 경험을 중심으로

태미화*·김주일**

본 연구는 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동을 시작으로 대두된 부랑인수용시설 인권유린 문제가 권위주의 정권 시기 발생한 단발적인 사건이 아니라, 오늘날까지도 지속되고 있는 국가폭력을 드러내고, 부랑인수용 시설 문제를 비판적으로 고찰하기 위해 시도되었다. 이를 위해 지난 10여 년간 부랑인수용시설 문제와 관련하여 사회적으로 공론화되어 온 부산 형제복지원 사건, 신안 염전 사건, 대구시립희망원 사건과 각 사건과 관련된 사회운동을 시민사회 참여자들의 활동 경험을 중심으로 분석하였다. 특히 사회적 고통을 초래하는 국가폭력을 구조적 폭력의 관점에서 고찰하였다. 본 연구에서는 국가폭력을 첫째, 국가책임의 외면, 둘째, 사회서비스 지원체계의 부재, 셋째, 정책 대상의 분절화와 선택적 배제라는 측면에서 파악하였다. 이러한 논의를 바탕으로, 본 연구는 향후 부랑인 정책에서 시설수용 중심이 아니라, 탈시설 정책의 확대와 제도화가 필요함을 제안하였다.

주제어: 부랑인, 부랑인수용시설, 국가폭력, 사회적 고통, 시민사회

I. 서론

2005년 5월 과거사 진실규명을 위한 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 제정되었다. 같은 해 12월 출범한 제1기 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하, 진실·화해위원회)는 항일 독립운동과 해외동포사 사건, 6·25 전쟁 전후에 발생한 민간인 집단 희생 사건, 권위주의 정권 시기 발생한 인권침해 사건 등을 주요 과거사 사건으로 다루었다. 그러나 부랑인수용시설¹⁾에서 발

* 주저자, 서울시립대학교 사회복지학과 박사수료, swandy@hanmail.net

** 교신저자, 서울시립대학교 사회복지학과 교수, jikim@uos.ac.kr

1) 2011년 6월 7일 제정된 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률(2012년 6월 8일 시행)」에 따라, 부랑인은 노숙인으로 명칭이 변경되었고, 부랑인수용시설은 노숙인 재활·요양시설로 분리되었다(보건복지부 보도자료 2011년 6월 7일). 그러나 본 연구에서는 법 제정 이전에 발생한 사건을 부분적으로 다루고 있고 시설수용이라는 본질이 변화하지 않았다는 점에서, 부랑인수용시설이라는 용어를 그대로 사용하였다. 그

생한 인권유린 사건과 관련하여, 제1기 진실·화해위원회는 주요 과거사 문제로 다루지 않았다.

제1기 진실·화해위원회에 1998년 수용인들에 대한 납치·감금·강제노역으로 충격을 준 충남 연기군 소재 양지원 사건이 접수된 바 있었다. 그러나 제1기 진실·화해위원회는 정부의 무분별한 단속으로 부랑인들이 수용된 사실을 확인하였으나 국가기관에 의한 인권침해가 아니라는 이유로 각하 결정을 내렸다(진실·화해위원회 2023, 63). 부랑인수용시설에서 발생한 감금, 강제노역, 사망, 폭력·성폭력 등의 사건이 국가폭력에 의한 인권유린으로 조사될 수 없다는 것이었다.

하지만 10년 만에 재출범한 제2기 진실·화해위원회는 1987년 부산 형제복지원에서 발생한 인권유린 사건에 대해 중대하게 인간 존엄성이 침해된 사건임을 공식 발표하게 된다. 국가가 공권력에 의해 부랑인들을 수용하였고, 시설에 대한 관리 감독을 불이행하였으며, 사건을 축소하고 왜곡하여 불법적인 행위에 대한 합당한 법적 책임을 묻지 않았다는 것이다(진실·화해위원회 기자회견문 2022년 8월 24일). 이러한 결정은 그간 부산 형제복지원 사건 진상규명 촉구 1인 시위 및 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동을 통해 부랑인수용시설에서 발생한 인권유린 사건이 국가폭력이자 사회적 고통임을 알려온 노력의 결과로 가능하였다.

부산 형제복지원 사건이 재논의됨에 따라, 사건에 관한 학계의 연구도 활발히 진행되었다. 사회복지법인형제복지원의 역사적 맥락과 부랑인수용소 피해생존자들의 사회적 고통을 다룬 연구들(김일환 2019; 유해정 2018)은 민간 영역 사회복지 수용시설에 대한 비판적 검토와 함께 피해생존자들의 사회적 고통에 대한 문제의식을 환기시켰다. 또한, 사회운동론적 관점의 연구들(주윤정 2018; 임미리 2019; 최종숙 2019)은 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동이 가능했던 사회적 배경을 분석하고 사회운동이 피해생존자들에게 갖는 의미에 대해 조명하였다. 한편, 부산 형제복지원 사건 비상상고심 기각 판결 이후 진행된 법학적 연구들(김성돈 2021; 강호정·최달용 2021; 임석순 2022)은 비상상고심 판결의 법적 오류를 규명하며 피해생존자들의 권리구제와 정의 실현에 미친 한계점을 지적하였다. 그간 다양한 관점에서 수행된 연구들은 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동에 중요한 자료가 되었고, 부산 형제복지원 사건이 단지 부랑인수용시설에서 발생한 인권유린이 아니라 국가에 의한 폭력이었음을 학술적으로 체계화하는 데 이바지하였다.

그러나 대부분의 연구가 사회학, 역사학 및 법학계 등에서 진행되어 부랑인수용시설의 역사와 사회운동론적 관점, 판시에 대한 법리적 해석 측면은 고찰되었지만, 사회복지학적 관점에서 부랑인수용시설의 인권 문제에 대해 고찰한 연구는 찾아보기 어려운 상황이다. 즉 왜 사건이 발생하였고 무엇이 문제였는지는 밝혀지고 있으나, 그 문제를 해결하기 위한 바람직한 정책에 대한 논의가 결여되어 있는 것이다. 하지만 부랑인수용시설과 관련된 인권유린 문제가 알려지고 사회적으로 공론화된 사건의 후속 조치는 결국 이들에 대한 정책의 검토와 개선으로 이어질 수밖에 없기 때문에, 문제를 드러내는 것 뿐만 아니라 “취약하고 억압받는 사람들을 해방하며 사

외에는 인용되는 자료의 표기명 등에 따라 노숙인 재활·요양시설, 노숙인, 홈리스 등의 관련 용어를 사용하였다.

회적 포용과 사회적 결속 증진”(IFSW 2014)을 과업으로 하는 사회복지계의 부랑인수용시설에 대한 근본적인 성찰이 필요하게 되었다.

특히 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동이 전개되는 와중에도 부랑인수용시설 관련 사건과 사회운동이 지속적으로 발생하였다는 점은 부랑인수용시설의 인권 문제에 대한 보다 폭넓은 비판적 통찰을 필요로 한다. 논의의 초점을 비단 부산 형제복지원 사건에 한정하여 접근한다면, 권위주의 정권 시기 발생한 부랑인수용시설의 문제를 넘어 현시대가 안고 있는 부랑인수용시설 문제를 직시하고 단절시키기 위한 노력이 결여될 가능성이 크기 때문이다.

따라서 본 연구는 부산 형제복지원 사건과 더불어 부랑인수용시설에 관한 주요 사건과 사회 운동을 시민사회 참여자들의 활동 경험을 중심으로 검토함으로써, 부랑인수용시설에 대한 국가폭력의 양상을 파악하고, 그 속에서 누적되고 심화되는 사회적 고통을 확인하고자 하였다. 특히 본 연구는 사회적 고통을 초래하는 국가폭력의 구체적 양상을 구조적 폭력의 관점에서 분석함으로써, 현 부랑인수용시설 정책에 대한 비판적 논의를 전개하고자 하였다. 본 연구의 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, 각 사건의 사회운동 과정에서 나타난 부랑인수용시설 수용인에 대한 국가폭력의 양상은 무엇이며, 사회적 고통은 어떠한가? 둘째, 부랑인수용시설 인권유린 문제를 개선하기 위한 국가의 정책적 대응은 적절하게 작동하였는가? 셋째, 부랑인수용시설 정책이 나아가야 할 방향은 무엇인가? 본 연구는 권위주의 정권 시기에 발생한 부랑인수용시설 인권유린 문제를 넘어 오늘날에도 지속되고 있는 부랑인수용시설 수용인에 대한 구조적 폭력으로서의 국가폭력을 드러내고, 부랑인수용시설 인권유린 문제에 대한 새로운 논의의 필요성을 제기한다는 점에 학문적 의의가 있다. 본 연구는 주요 사건에 관한 사회운동 경험이 있는 시민사회 참여자들의 인터뷰와 다양한 자료에 대한 문헌 분석을 통해 이루어졌다.

II. 이론적 배경

1. 국가폭력

제2차 세계대전이라는 참혹한 전쟁의 후유증을 겪게 된 인류는 인간 존재의 의미에 대한 근본적인 질문을 던지게 되었다. 독일의 철학자 아도르노는 전체주의의 위험이 민주주의 내부에도 존재한다는 통찰과 함께 끊임없이 비판적인 자세로 민주주의 정치체제에 대한 성찰이 필요함을 강조하였고(한상원 2021, 25), 아우슈비츠 생존 작가 프리모 레비는 수용소란 엄밀한 사유를 거친 인식의 산물이며 이러한 인식이 존재하는 한 그 결과들은 언제나 우리를 위협한다고 역설하였다(레비 2024). 사상가들의 궁극적인 사유는 국가폭력의 위험성이 단지 역사적인 사건에 그치지 않고, 우리의 일상에 언제든지 잠재해 있다는 사실에 닿아 있다. 이러한 의미에서 미시적 관점으로 권력의 메커니즘을 분석한 푸코는 그의 초기 연구에서 사회적으로 소외되고 ‘비이성’의

로 간주된 사람들의 '배제'에 주목하였고, 시대에 따라 사회가 비이성이라 규정한 사람들이 배제되고 감금되어왔음을 규명하였다(푸코, 2013). 고프만은 그의 저서 『수용소(Asylums)』에서 정신병원, 교도소 등 여러 총체적 기관들은 공식적으로 승인된 목표를 수행하는 목적의식으로 대외에 합리적 조직이라는 모습을 보여주지만, 다수의 총체적 기관들은 수용자를 단순 위탁하는 식의 기능을 수행한다고 비판하며(고프만 2018, 98), 총체적 기관 속 인간의 자아가 상실되고 재구성되는 과정을 드러냈다.

국가폭력은 “국가가 행사하는 공권력 중에서 내용상 인권이나 민주 질서 같은 국가가 추구하는 근본 가치를 훼손하거나 절차상 중요한 하자가 있는 경우”(한홍구 2009, 36)로 정의될 수 있다. 국가폭력에 관한 사회과학적 연구들은 폭력이 실제로 작동하는 메커니즘을 밝혀냄으로써 국가가 단순히 누구를 살해한다거나 특정 문화나 사회에 폭력이 내재해 있다는 비생산적이고 일반화된 통념을 넘어서는데 기여하였다(Torres 2018, 393). 특히 대인 폭력, 새로운 전쟁(new wars), 여성에 대한 젠더 기반 폭력, 소수자에 대한 폭력 연구 등은 근대성 속에서 폭력은 감소하였고 남아 있는 형태들은 소외 집단의 일탈이나 범죄, 국가 간 전쟁의 군사적 충돌에 한정된다는 논지를 반박한다(Walby 2013, 97).

이러한 맥락에서 갈등과 지젝의 구조적 폭력 개념은 본 연구의 국가폭력을 설명하는데 있어 보다 핵심적인 이론적 토대를 제공하고 있다. 두 학자는 폭력의 개념을 세분화하고 각각의 폭력이 작동하는 방식을 통해, 국가폭력으로서의 구조적 폭력이 재생산되는 메커니즘을 이해하는데 중요한 관점을 제시하고 있기 때문이다. 평화학을 연구한 요한 갈통은 폭력의 개념을 물리적인 '직접적 폭력'과, '구조적 폭력', 상징적인 것으로서의 '문화적 폭력'으로 분류하였다. 특히 갈통은 이러한 폭력의 삼각 구조 중 '구조적'(structural) 폭력 개념에 대해, “조용하며 드러나지 않는다”(Galtung 1969, 173) 폭력으로서, 사회구조 또는 사회제도가 인간의 기본욕구 충족을 저해하고 인위적으로 방치 또는 조장되어 인간의 생명을 박탈한다는 점을 강조한다(김성철 2013, 117). 또한 갈통은 이러한 구조적 폭력이 그 자체로서 반복되거나 완성된 폭력을 낳는다고 언급한다(갈통 2000, 87). 한편 갈통의 분류법과 긴밀한 상응성 속에서 폭력에 대한 논의를 전 지구적 자본주의를 배경으로 하여 수행한(이문영 2014, 328),³⁾ 슬라보예 지젝은 주관적 폭력, 구조적 폭력, 상징적 폭력으로 폭력의 개념을 분류하였다.⁴⁾ 특히 지젝은 자본이 “사회의 물질적 과정의 구조를 결정하는 '실재'라는 점”(지젝 2012, 39)에서, '구조적'(systemic) 폭력은 “우리의 경제

2) 문화적 폭력으로 종교, 언어, 법과 사상, 예술, 대중 매체 등을 제시한 갈통은 문화적 폭력이 직접적·구조적 폭력을 정당화한다고 파악하였다(갈통 2000, 19).

3) 지젝의 'systemic violence'는 국내에서 '구조적' 폭력 또는 '체계적' 폭력으로 번역되어 왔다. 본 연구에서는 갈통의 'structural violence'와의 개념적 호응성 등을 고려하여 '구조적 폭력'으로 통일하여 사용하였다.

4) 지젝은 폭력의 개념을 크게 전쟁·테러·범죄와 같은 가시적인 '주관적 폭력'과 '객관적(구조적·상징적) 폭력'으로 구분하였다. 특히 지젝은 주관적 폭력보다 객관적 폭력을 고려해야 한다고 언급하였으며(지젝 2012, 24), 언어 자체에 근본적인 폭력이 내재한다는 점을 강조하였다(지젝 2012, 108). 언어가 대상에의 미 세계를 부과할 때 근본적 폭력인 상징적 폭력이 발생한다는 것이다.

체제와 정치체제가 정상적으로 작동할 때 나타나는 파국적인 결과”(지젝 2012, 24)라고 지적한다. 더욱이 오늘날의 탈정치적 생명정치가 ‘공포’를 정치의 방식으로 삼고 있기 때문에, “자유롭게 순환하는 것은 ‘사물들’(상품들)에 국한되며, ‘사람들’의 순환은 점점 더 많은 통제를 받고 있다”(지젝 2012, 149)는 사실을 부연한다. 이를테면 유럽을 중심으로 유입되고 있는 난민들에 대한 구조적 폭력이 작동하고 있다는 것이다. 이러한 두 학자의 구조적 폭력 개념은 각기 다른 강조점을 지니고 있지만, 불평등과 차별, 체제와 이데올로기로 점철되고 은폐되어진 구조적 폭력의 중요성에 대해 역설하였다는 점에서 의의가 있으며, 각 논의의 접합은 구조적 폭력이 발생하는 다양한 양상을 파악하는 데 있어 풍부한 시사점을 제공하고 있다. 따라서 본 연구는 갈통과 지젝의 구조적 폭력 개념을 토대로, 부랑인수용시설에 대한 국가폭력의 양상을 구조적 차원에서 규명하고자 한다. 특히 억압과 착취는 외적으로 발생하는 구조적 폭력의 주요한 형태로서(갈통 2000, 19), 합법적인 수단을 통해 이루어지는 국가폭력의 전형적인 모습이라 할 수 있다.

한편, 그간 사회복지 수용시설에서 발생한 국가폭력 관련 선행연구를 살펴보면, 뉴질랜드 사회복지시설에서 아동들에게 가해진 국가폭력을 연구한 Stanley(2015)는 피해자들에 대한 국가의 공식적인 대응 과정에서 국가가 피해자들에 대한 폄하, 독립적이거나 전면적인 조사의 결여, 법적 시효나 구조에 의존, 과거와 현재까지 계속되고 있는 폭력을 공적 담론 속에서 축소하는 것에 관여해왔다고 지적하였다. Funston & Herring(2016)는 호주에서 ‘도둑맞은 세대’(Stolen Generations)⁵⁾ 이후에도, 구조적 요인으로 인해 빈곤한 원주민 가정의 아동들이 ‘방임’으로 간주되어 가족으로부터 분리되었고, 여전히 원주민 아동들의 가정 외 보호(out of home care) 비율이 높다는 문제를 제기하였다. 또한 Kiely & Warnock(2023)은 긴축정책으로 인한 제도적 방임을 구조적(structural) 폭력의 가장 느리고 미묘한 형태 중 하나로 규정하면서, 이러한 구조적 폭력은 인종, 성별, 장애, 계급의 교차성을 따라 작동한다고 언급하였다.

2. 사회적 고통

부산 형제복지원 사건 진상규명 운동을 계기로, 부랑인수용시설에서 발생한 사건들이 점차 공론화되기 시작하였다. 그리고 자신의 피해를 알리고 진실규명을 촉구하는 피해생존자들의 모습은 그들의 고통이 시설 안이나 시설을 나온 이후의 개인적 삶에만 국한되지 않음을 상기시켜 주었다. 이미 “바깥 세계로부터 자신을 분리시키는 장벽으로 인해 특정 역할들을 잃어버린”(고프만 2018, 30) 피해생존자들은 “다시금 적극적 행위의 가능성을 되찾는”(호네트 2024, 262) 인정투쟁의 시간을 견뎌야 했고, 시설수용 경험으로 인한 고통은 국가와 사회가 얼마나 그에 대해 공감하고 소통하려 하는가에 따라 달라졌기 때문이다. 그들의 고통은 개인적 문제가 아니라, 사

5) ‘도둑맞은 세대’는 1800년대 중반부터 1970년까지 시행된 호주 정부의 원주민 자녀 강제 분리 정책을 일컫는 것으로서 호주 정부가 원주민 아동들을 강제 이주시킨 이유는 원주민 문화를 제거하고 백인 사회에서 원주민 아동들을 문명화시키기 위함이었다(천자현 2024, 165).

회 구조적 차원에서 발생하고 지속되는 사회적 고통이었다.

그간 사회학, 사회심리학, 인류학적 논의에서, 사회적 고통 개념은 ‘부정의’(injustice)와 ‘지배’(domination)의 경험 속에서 개인의 주관적 측면과 사회적 측면이 어떻게 연결되는지를 밝혀왔다(Renault 2009, 160). 사회적 고통을 연구한 주요 학자인 아서 클라인만과 비나 다스 등에 따르면, “사회적 고통은 정치적, 경제적, 제도적 권력이 인간에게 미치는 영향력에서 비롯되는데, 이로 인해 생겨난 사회적 문제에 대해 이들 권력이 대응하는 방식은 또다시 사회적 고통을 야기한다”(클라인만·다스 외 2002, 9)는 것이다. 특히 사회적 고통에 주목한 의료인류학자들(Das 1996; Farmer 2004; Kleinman 1997; Scheper-Hughes 1992)은 구조적(structural) 폭력에 기인한 인간의 고통을 기존 의학적 관점으로만 분석하는 것에 대해 우려를 제기하였다. 이들은 폭력으로 인한 트라우마와 신체적, 정신적 질병은 단순히 의료적 문제가 아니라 정치적, 문화적 맥락과도 연결되며 고통의 문제에는 의료·복지·법·종교 등과 같이 서로 다르다고 여겨지는 영역들이 얽혀있다는 점을 강조한다(이현정 2016, 67).

한편 프랑스의 사회학자 부르디외는 인간이 느끼는 수치심, 열등감, 굴욕 등의 감정이 사회구조 속에서 어떻게 형성되는지 탐구하였다. 특히 그는 모든 고통의 척도를 물질적 빈곤으로만 파악하는 것은 사회 질서의 특성을 이루는 또 다른 측면을 이해하지 못하게 만든다고 지적한다(Bourdieu 1999, 4). 부르디외에 따르면, 사회 질서는 빈곤을 전체적으로 줄였다고는 하지만 동시에 수많은 사회적 ‘장’들을 늘려왔고 그 결과 구별된 사회 계급 속에서 수치심과 같은 일상적 고통들을 만들어 놓았다는 것이다(Bourdieu 1999, 4). 더욱이 현대 민주주의는 사회적 고통을 완화하는 것뿐만 아니라 사회적 고통을 관리(management)하는 것에도 관심을 기울이기 때문에 사회적 고통의 존재는 사회적 불평등이 계속되고 있음을 나타낸다(Frost & Hoggett 2008, 454-455).

이로써 사회적 고통에 대한 기존 논의들은 구조적 폭력으로 인한 통제와 배제가 피해자들의 고통을 제대로 말할 수 없게 만들었으며(Das 1996), 구조적 불평등으로 인한 사회적 조건 속에서 개인은 수치심과 좌절 등을 경험하게 된다고 언급한다. 하지만 여기서 주목할 점은 고통은 사건에 관한 피해자들만의 고통이 아니라는 사실이다. 근본적으로 인간을 파괴하는 억압과 폭력은 타인의 도덕성을 촉발하고 내적 고통을 가중시킨다. 타자에 대한 ‘윤리적 책임’을 강조한 에마뉘엘 레비나스는 우리는 항상 타자와의 관계 안에서 윤리적 요청을 외면할 수 없으며 타자의 얼굴이 우리를 호명한다고 역설하였다(이소영 2023, 112-114). 지그문트 바우만은 즉시성이 지배하는 사회 속에서도, 인간 행위의 결과에 무관심하거나 그 행위가 타자에게 미칠 영향에 대한 책임을 회피하는 도덕성은 상상하기 어렵다고 지적하였다(Bauman 2000, 128). 설령 그것이 지적의 언급처럼 “타자를 인정하지만, 이 타자의 존재가 우리를 침해하지 않는 한에서만”(지젝 2012, 75) 타자에 대한 존중과 관용적 태도가 나타난다고 하더라도, 도덕성에 대한 책임은 결코 간과할 수 없는 영역인 것이다. 따라서 부랑인 정책의 변화는 이러한 윤리적 요청에 대한 사회적 실천이라고 할 수 있다.

더욱이 부랑인수용시설 경험으로 인한 사회적 고통 등은 이미 선행연구들에서도 언급되고 있어(유해정 2018; 광귀병 2019⁶⁾), 사회적 고통을 양산하는 부랑인수용시설에 대한 비판적 논의가 필요함을 요구하고 있다. 「아동복지법」 등에 따라 운영된 소년 수용소 선감학원의 경우, 아동·청소년 피해자들이 사회와 격리된 채 강제노역, 굶주림, 폭언·폭행 등의 가혹행위를 당한 것으로 밝혀졌다. 선감학원 사건 피해사례 조사연구에서는 그들이 겪은 충격적인 상황은 삶 전반에 걸쳐 트라우마로 지속될 수 있고 심각성의 정도는 가히 짐작하기 어려운 것으로 보고되었다(최성환 외 2020, 115). 또한 부산 형제복지원 사건 피해자 실태조사에서, 부산 형제복지원 사건과 같은 만성화된 피해에서의 트라우마는 심리적 요소뿐만 아니라 건강, 대인관계, 삶의 질, 사회의 인식과 문화와의 상호 작용 속에서 회복되기도 하고 악화하기도 하는 것으로 나타났다(남찬섭 외 2020, 474).

Ⅲ. 연구 사례 및 연구 방법

1. 연구 사례

본 연구에서는 부산 형제복지원 사건(2012), 신안 염전 사건(2014), 대구시립희망원 사건(2016)을 순차적으로 살펴보았다. 각 사건들은 지난 10여 년간 부랑인수용시설과 관련된 인권유린 문제를 공론화시킨 주요 사건들이라 할 수 있기 때문이다. 이 세 사건은 부랑인수용시설 안과 밖에서 발생한 가시적이고 물리적인 폭력들로 인해 사회적 주목을 받아왔다. 부산 형제복지원 사건(2012)은 권위주의 정권 시기 국가의 공권력과 더불어, 부랑인수용시설 안에서 발생한 수용인들에 대한 가혹행위와 수용인들 간의 폭력 문제가 대두되었다. 신안 염전 사건(2014)은 서울역·영등포역 등지에서 직업소개소 등을 통해 염전으로 유입된 노숙인과 장애인들이 섬이라는 고립된 공간에 머물며 격리와 폭행, 노동착취 등에 노출되었고, 이는 마치 시설화된 섬의 모습으로 나타났다.⁷⁾ 또한 대구시립희망원 사건(2016)은 부랑인수용시설에서 다수의 사망자가 발생하였다는 점이 대중의 이목을 끌었고,⁸⁾ 각종 비리와 수용인들에 대한 인권 문제가 보도되었다. 하지만 미디어는 이제 더 이상 각 사건에서 발생한 물리적 폭력에 집중하지 않는다. 이미 그것은 소비되었고 주류 미디어가 결코 전쟁 반대의 선전을 퍼뜨리지 않는 것처럼(Sontag

6) 광귀병(2019)은 사회적 고통에 대해 직접적으로 다루진 않았지만, 부산 형제복지원을 관리자와 수용자 사이의 경계가 분명하게 나타나지 않는 독특한 총체적 기관이라 파악하며, 그 안에서 벌어진 물리적 폭력을 미시사회학적 관점에서 분석하였고 사회적 고통이 양산되고 있음을 언급하였다.

7) 신안 염전 사건은 장애인 또는 노숙인 인권유린 문제로 파악되는데, 주로 지적장애인이면서 거리 노숙 상태 등 열악한 상황에 놓여있는 사람들이 주된 피해의 대상이 되어 왔다.

8) SBS '그것이 알고싶다' 프로그램에 '가려진 죽음, 대구희망원 129명 사망의 진실(2016년 10월 8일)' 편이 방영되면서, 대구시립희망원 사건에 관한 관심이 전국적으로 확산하였다.

2003), 미디어는 부랑인수용시설의 인권 문제는 보도하지만 구조적 폭력 관점에서 시설수용 자체를 비판하는 보도는 거의 하지 않기 때문이다. 그러나 “폭력의 합은 일정”(Galtung 1969, 180)하기 때문에 폭력은 단지 사라지는 것이 아니라, 형태를 변형하여 계속 존재한다.

더욱이 시설수용, 염전 노역 등 사건의 연관성은 제2기 진실·화해위원회의 진술 조사에서도 밝혀지고 있으므로, 세 사건은 부랑인수용시설 인권유린 문제와 관련하여 한 개인이 겪을 수 있는 하나의 동일한 유형의 사건으로도 판단될 수 있다.故 박○○씨는 중증 결핵환자로 부산 형제복지원에서 마리아구호병원으로 전원된 기록이 확인되었으나, 실제로는 병원에 입원하지 못하고 타 시설인 대구시립희망원에 입소한 경위가 밝혀졌다(진실·화해위원회 2023, 240). 김○○씨는 부산 형제복지원 단속반에 의해 강제수용된 뒤 탈출한 후, 소년의집과 서울시립갱생원을 거쳐 신안군 염전에서 강제노역하였고 부산 형제복지원 이전에는 대구시립희망원에 입소하였다고 진술하였다(진실·화해위원회 2023, 409-410). 신청인은 시설 트라우마로 인해 기억상실증이 있다고 증언하였으나 본인이 거쳐왔던 시설명과 대략적인 입·퇴소 시기를 기억하고 있었으며, 제2기 진실·화해위원회는 일부 시설수용 사실을 기록으로 확인하였다(진실·화해위원회 2023, 410). 한편, 선감학원은 농지 및 염전관리를 선감학원의 임무로 규정(1957~1963)하였고, 수용인들은 염전에서 염부들과 소금을 나르거나 농사를 짓는 등 강제노역을 한 것으로 알려졌다(진실·화해위원회 2024, 130-484).

2. 연구 방법

본 연구는 부랑인수용시설 관련 주요 사건과 사회운동에 주목하면서, 각 사건에 관한 국가폭력의 양상과 사회적 고통을 파악하고, 부랑인수용시설에 대한 정책 변화는 어떠한가에 대한 비판적 논의를 시민사회 참여자들의 활동 경험을 중심으로 검토한 연구이다. 특히 구조적 폭력 관점에서 국가폭력의 양상을 분석함으로써, 오늘날에도 재생산되고 있는 부랑인수용시설 관련 인권유린 문제를 드러내고자 하였다. 그간 “사회운동은 현대 사회복지의 비판적이고 진보적인 측면을 형성하는 데 일조해왔다”(Thompson 2002, 720). 더욱이 신자유주의에 대한 확신이 붕괴함에 따라, ‘좋은 사회’(the good society)에 대한 필요성은 그 어느 때보다 시급해졌고 이것은 사회복지와 사회복지 실천에도 마찬가지로 적용되었다(Ferguson 2009, 82-83). 특히 이러한 과정에서 사회운동가로서 소명을 지닌 사회복지사들은 급진적 사회복지 실천에서 핵심적인 역할을 하였으며 나아가 자국에서 겪은 인권침해에 지친 활동가들은 그러한 억압이 더 이상 정당화될 수 없음을 사회에 알려 왔다(Noble 2015, 518). 한국에서도 소위 NGO 단체를 중심으로 제도 변화를 도모하는 거시적 실천 활동들이 이루어졌고, 사회복지 실천 현장의 사회구조적 변화를 이끌어내는 성과들을 이루었다(김성천·김은재 2016, 55). 이로써 부랑인수용시설 및 수용인들의 상황을 직시하고 문제를 해결하고자 지속적으로 노력해 온 시민사회 참여자들의 활동 경험은 사회운동 과정을 통해 드러나는 부랑인수용시설에 대한 국가폭력의 양상을 파악하는 데

있어 중요한 관점을 제공한다.

본 연구의 연구 방법은 시민사회 참여자들의 인터뷰 자료에 기초하여 이루어졌다. 각 사건에 관한 시민사회 참여자들의 인터뷰를 통해 직접적인 경험과 사회운동적 관점들을 수집하였고 보다 역동적인 현장의 목소리를 들을 수 있었다. 본 연구에서는 소속되어 있는 시민사회단체 또는 기관을 기준으로, 시민사회단체 활동가(7명), 사회복지사(3명), 피해생존자(1명)를 인터뷰하였다. 특히 피해생존자의 경우, 부랑인 정책의 피해에 대해 사회적으로 증언하고 문제 해결을 촉구하며 활동해 온 피해 당사자라는 측면에서(유해정 2018, 392), 연구를 진행하였음을 밝힌다.

본 연구에서는 각 사건의 사회운동과 관련하여 활동 경험이 있는 사람들을 연구참여자로 선정하였다. 연구참여자들에게 연구의 목적과 연구 방법을 충분히 설명하고 동의를 구한 뒤 인터뷰가 진행되었다. 인터뷰는 사건이 발생하게 된 사회적 상황과 정책적 문제 등에 대한 반구조화된 질문지를 사용하여 수행되었다. 각 사례별로 3~4명의 연구참여자와 약 1시간에서 2시간가량 현장 인터뷰가 진행되었고, 특히 신안 염전 사건과 대구시립희망원 사건의 경우에는 광주와 대구 지역을 직접 방문하여 사무실과 카페 등지에서 인터뷰를 진행하였다. 또한 본 연구는 사회운동 과정에서 드러난 국가폭력의 양상과 사회적 고통에 주안점을 두었기 때문에, 연구자는 피해생존자이자 활동가로 참여한 연구참여자에게 부랑인수용시설 내 경험을 직접적으로 묻는 질문은 배제하고자 노력하였다. 이는 반복적인 조사나 인터뷰가 진행되었을 가능성을 고려하여, 발생할 수 있는 추가적인 심리적 고통을 최소화하기 위한 연구 윤리적 측면의 판단이었다. 필요한 해당 내용은 기존의 연구보고서 및 서적, 신문 기사 등 2차 자료를 통해 고찰하였다. 또한 본 연구는 다양한 자료의 문헌 분석을 기반으로 사건의 역사적 배경과 사회적 맥락을 파악하였고, 각 사건에 관한 사회적 논의를 분석할 수 있었다. 연구참여자의 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구참여자의 특성

사례	성별	연령	소속	면담 일자	비고
A	여성	40대	장애와인권발바닥행동	2023.08.07.(월)	부산 형제 복지원
B	여성	40대	형제복지원 사건 진상규명을 위한 대책위원회	2023.08.16.(수)	
C	남성	40대	형제복지원 피해생존자 모임	2023.08.21.(월)	
D	여성	30대	공익변호사와 함께하는 동행	2023.08.02.(수)	신안 염전
E	남성	40대	범무법인 디라이트	2023.07.14.(금)	
F	남성	50대	탈시설협동조합 도약	2023.07.28.(금)	
G	여성	30대	탈시설협동조합 도약	2023.07.31.(월)	대구 시립 희망원
H	남성	40대	사단법인 대구사람장애인자립생활센터	2023.08.17.(목)	
I	남성	50대	우리복지시민연합	2023.07.26.(수)	
J	남성	30대	사단법인 장애인지역공동체	2023.08.11.(금)	
K	여성	40대	(전)희망마을	2023.08.11.(금)	

IV. 부랑인수용시설과 국가폭력

1. 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동: 국가책임에 대한 외면

부산 형제복지원 사건은 경남 울주군에 위치한 원장의 개인 목장 조성을 위해 강제 노역을 하던 김○○(30)씨가 1986년 8월 못매를 맞고 숨진 사실을 부산지검 울산지청이 수사하면서(동아일보 1987년 5월 27일) 사회 문제로 대두되었다. 부산 형제복지원은 부산 최대 민간 사회복지법인 부랑인수용시설로서, 수용인들을 감금한 상태에서 강제노역, 폭행, 성폭력, 사망, 시신유기 등의 인권유린이 발생한 것으로 밝혀졌다. 그러나 부산 형제복지원 사건은 사회적으로 크게 논란이 되었으나, 사건에 대한 수사는 외압에 의해 축소되었다. 특히 시설수용 문제와 관련하여 부산 형제복지원 본원에 대해서는 기소되지 않았고, 본원에서 60km 떨어진 곳에 위치한 울주작업장만이 야간감금 행위(특수감금)로 기소되었다. 하지만 대법원은 “수용 중인 피해자들의 야간도주를 방지하기 위하여 그 취침 시간 중 위와 같은 방법으로 조처한 것은 그 행위에 이른 과정과 목적, 수단 및 행위자의 의사 등 제반 사정에 비추어 사회적 상당성이 인정되는 행위라고 못 볼 바 아니어서 형법 제20조에 의하여 그 위법성이 조각된다고 할 것이다”(대법원 1988.11.8., 선고, 88도1580, 판결)라며 울주작업장을 야간감금한 행위에 대해 무죄를 선고하였다.

2013년 11월 출범한 형제복지원 사건 진상규명을 위한 대책위원회(이하, 형제복지원대책위)는 형제복지원 특별법 제정을 촉구하며 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동을 전개하였다.⁹⁾ 형제복지원대책위는 해당 사건을 국가폭력으로 인식하였고, 특별법 제정을 통해 진상규명과 피해생존자들에 대한 명예 회복 등이 실현되어야 한다고 판단했기 때문이다. 그로 인해 형제복지원 피해사건 진상규명 법률안이 제19대와 제20대 국회에서 모두 발의되었다. 그러나 사건의 심각성과 사회적 공감대가 확산하고 있었음에도 불구하고, 결과적으로 형제복지원 특별법은 임기만으로 폐기되었다.¹⁰⁾ 제19대 국회부터 형제복지원 특별법 제정에 대한 정부의 주된 의견은 이미 제1기 진실·화해위원회가 인권침해 사건들을 조사하였으므로, 형제복지원 피해생존자들은 제1기 진실·화해위원회에 진실규명 신청을 했어야 한다는 것이었다(국회사무처 회의록 2015년 11월 27일). 그러나 이는 아이리스 매리언 영이 지적하였듯, “어떤 범주의 사람들을 이동하지 못하게 만드는 폐쇄적 구조를 지속하고(…) 지배집단 중심의 보편성과 일반성만을 강조”(김은주 2019, 275)하는 사회 부정의가 발생한 것과 다름없었다. 더욱이 당사자가 아닌 대부분의 국민은 제1기 진실·화해위원회의 존재를 인식하지 못하였고(김동춘 2011, 64), 이러한 사정은 형제복지원 피해생존자들에게도 예외가 아니었다. 특히 피해생존자들은 부랑인수용시설 인권유린 문

9) 2014년 4월에 형제복지원 피해생존자(실종자, 유가족) 모임이 출범하였다(한겨레 2024년 3월 2일).

10) 제정안은 20대 국회에서 재발의되었으나, 법안 심사과정에서 정부가 「진실·화해를 위한 과거사정리기본법」에서 함께 논의할 수 있다고 밝힘에 따라 과거사정리법의 개정 논의가 진행되면서(남찬섭 외 2020, 10), 임기만으로 다시 폐기되었다(2020년 5월 29일 의결).

제가 사회적으로 공론화되지 않는 상황 속에서 자신들이 겪은 피해가 국가폭력이었음을 인지하기 어려웠으며, 국가 기관의 소극적 운영과 홍보 등으로 인해 제1기 진실·화해위원회에 진실규명을 신청할 기회조차 갖지 못하였다.

과거사 규명위원회에서는 그런 걸 감안해서라도 어떠한 국가폭력의 사건이 있다라는 걸 알게 되면 자기들이 알고 있다면 직권 조사라도 해야 되는 거죠. 그걸 방임한 거예요 어떻게 보면 그러다 보니까 우리 같은 사람들은 노무현 정권 때 신청조차 못했었던 거죠(연구참여자 C).

한편, 법무부 검찰과거사위원회는 2018년 10월 10일 내무부 훈령에 따른 부랑인 수용은 불법 감금에 해당한다는 사유로 검찰에 사건 재조사를 권고하였다. 이에 검찰총장은 원피고인 부산 형제복지원 원장의 야간감금혐의(2018오2판결)와 주간감금혐의(2019오1판결)에 대한 비상상고를 신청하였고, 2018년 11월 27일 형제복지원 피해생존자들을 만나 검찰의 부실 수사에 대해 공식적으로 사과하였다. 그러나 대법원은 검찰총장이 제기한 형제복지원 비상상고심을 기각하였다(대법원 2021.3.11., 선고, 2018오2, 판결, 2019오1, 판결). 원판결 법원이 형제복지원 원장의 특수감금 혐의에 대해 무죄를 선고하면서 적용한 법령은 「내무부 훈령 제410호」가 아닌 정당행위에 관한 「형법 제20조」이므로, 비상상고 요건인 '심판이 법령에 위반한 때'에 해당한다고 보기는 어렵다며 기각 결정을 내린 것이다(대법원 2021.3.11., 선고, 2018오2, 판결).¹¹⁾ 다만 형제복지원 비상상고심은 대법원의 판결문을 통해 사법부가 국가의 불법행위를 인정하고 언급하였다는 측면에서 의미를 지녔다고 평가될 수 있다. 그러나 형제복지원 원장에 대한 무죄판결이 유지된 것으로서 이미 7년 넘게 형제복지원 진상규명운동을 한 피해생존자들에게는 자신들이 겪어야 했던 국가폭력의 피해가 제대로 판결받지 못한 것으로 인식될 수 밖에 없었으며, 이는 또 다른 사회적 고통을 초래하였다.

대법원에서의 내용이 결론은 상고가 기각이 됐지만 내용 전체적으로 보면 아 이게 국가책임을 더 인정해야 되는 쪽으로 (중략) 피해자분들은 또 그게 아닌 거야. 피해자분들은 울고불고 난리가 났고(연구참여자 B).

제1기 진실·화해위원회는 여러 성과가 있었지만, 홍보 부족 등으로 다수의 피해자가 신청하지 못하였고 조사 기간의 제한으로 조사가 줄속 처리되거나 충분한 심의 없이 불능·각하 처리되는 한계를 발생시켰다. 그로 인해 피해자들은 제2기 진실·화해위원회의 구성을 요구하는 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 개정 운동을 시작하게 된다. 개정 운동에는 일제강점기 및 한국전쟁 당시의 피해자들뿐만이 아니라 형제복지원, 선감학원 등 군사 독재정권 시절 수용시

11) 대법원은 상급심의 파기판결에 의해 효력을 상실한 판결에 대해서는 비상상고 대상이 될 수 없다며 기각하였다(2019오1판결).

설에서 자행된 집단 인권유린 사건의 피해자들도 대열에 합류하였다(시사인 2021년 1월 13일). 특히, 형제복지원 피해생존자들은 국회 앞 농성 및 고공농성을 진행하며 제20대 국회에서 개정안을 통과시키는데 주요 역할을 하였다. 이로써 제1기 진실·화해위원회가 해산된 지 10년 만에 활동을 재개하게 한 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 개정 운동의 요체는 권위주의 시기 인권침해 사건을 공안사건, 시국사건 중심으로 보던 관점에서 벗어나 강제수용, 강제노동 등 사회 주변부 층에서 발생한 인권침해 사건도 과거청산의 주요 과제에 포괄되었고 관련 피해자들이 법 개정을 위해 적극적으로 참여하였다는 점이다(김상숙 2020, 3). 국가의 책임은 계속 외면되었지만, 부랑인수용시설 피해생존자들의 지속적인 요구와 사회적 연대는 기존의 과거사 청산 담론의 범주를 확장하는 데 중요한 계기가 되었다.

그렇다면 부랑인수용시설에 대한 주무부처인 보건복지부의 역할은 어떠하였는가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 제2의 형제복지원이라 불리는 영화숙·재생원, 서울시립갱생원 등 부랑인수용시설에서 발생한 인권유린 사건들이 차례로 제2기 진실·화해위원회에서 진실규명되면서, 부랑인수용시설 문제에 대한 보건복지부의 정책적 역할이 중요하게 되었기 때문이다. 이미 연구자와 관계자들은 부산 형제복지원 사건을 조사하면서, 시설 전원인들에 대해 누가, 언제, 어떻게 전원되었는지 파악할 필요가 있으며 이 부분은 민간영역에서 하기 어렵기 때문에 보건복지부 주도의 전국적인 조사가 필요하다고 언급한 바 있었다(남찬섭 외 2020, 416). 특히, 집단수용시설은 국가뿐만 아니라 민간 사회복지 영역, 지역사회 등이 협력하여 운영되었다는 점에서 다른 과거사 사건과는 차별점이 있고, 그렇기 때문에 권위주의 정권 시기에 국가폭력의 모든 책임을 묻는다면 오늘날까지도 발생하고 있는 시설화에 대한 성찰로 나아가기 어려울 수 있다(김재형 2023, 173). 하지만 주무 부처인 보건복지부가 형제복지원 사건과 관련하여 추진한 정책과 역할은 거의 확인되지 않고 있다. 더욱이 현재까지 보고되고 있는 제2기 진실·화해위원회의 형제복지원 사건 권고사항에서도 보건복지부가 사실상 추후 이행해야 할 정책은 시설수용 및 운영 과정에서 인권침해가 발생하지 않도록 관리 감독을 시행하는 것과, 사회복지공무원 및 시설 운영자에 대한 인권 교육 등으로 한정되어 있다(진실·화해위원회 2023, 422-423). 이는 부산 형제복지원 사건의 시설수용과 인권유린 문제가 소위 '과거' 부랑인수용시설에서 발생한 문제라는 정부 부처별 정책적 단절이 나타나고 있으며, 보건복지부 스스로도 이를 드러내고 논의하지 않는 측면이 공존하고 있음을 시사한다.

잠금(lock-in) 현상¹²⁾이라고 이제 이렇게 예를 들면 A가 이제 역사의 뒀안길로 가고 B로, C로, D로 이렇게 발전을 하면 정리 정돈 없어져야 될 것들이 있는데 우리는 안 없어지는 안 없어지는 현상이 계속 있어가지고 그거를 없애기 위한 그런 정부의 결단 이런 게 있어야 되는데 우리는 그냥 놔두는(연구참여자 A).

12) 잠금 현상은 패러다임의 변화에 맞춰 근본적으로 제도적 틀을 전환하기보다 새로운 서비스 요구에 대해 새로운 제도를 도입한 결과라고 할 수 있다(김용득 2018, 496).

2. 신안 염전 사건 재발 방지 촉구 운동: 사회서비스 지원체계의 부재

2014년 신안 염전 사건은 시각장애인 김○○씨가 서울에 사는 어머니에게 섬에 들어와 도망갈 수 없다는 편지를 보냈고, 어머니가 서울 구로경찰서에 편지 내용을 제보하면서 알려지게 되었다. 김○○씨는 서울 영등포역 근처에서 노숙 생활을 하던 중, 무허가 직업소개업자에 의해 전남 신안군의 염전에 들어가게 되었으며, 경찰에 의해 구출될 때까지 1년 6개월 동안 한 푼의 월급도 받지 못한 채 일한 것으로 알려졌다. 함께 거주하였던 지적장애인 채○○씨 역시 2008년 직업소개소 직원에게 식사를 두 번 얻어먹은 뒤, 염전으로 들어가 일을 하고 있던 것으로 밝혀졌다(한겨레 2014년 2월 6일).

주요 장애인 인권 단체 및 기관 등으로 구성된 염전노예 장애인사건 재발방지를 위한 공동대책위원회(이하, 공동대책위)는 2014년 2월 25일 서울 경찰청 앞에서 ‘염전 노예장애인 사건 가해자 엄중처벌 촉구 및 법적 대책마련을 위한 기자회견’을 진행하였다. 기자회견에서 공동대책위는 첫째, 가해자 엄중 처벌, 둘째, 민관 합동 실태조사, 셋째, 고용주 및 장애인 대상 인권침해 예방 교육 의무화, 넷째, 도서 지역 근로자 인권협의회 구성, 다섯째, 피해자 지원을 위한 임시쉼터 등을 요구하였다(공동대책위 보도자료 2014년 2월 24일). 또한 공동대책위는 관련 사건이 지속적으로 발생하였음에도 불구하고 제대로 처벌되지 못한 점을 언급하며, 장애인 학대 방지를 위한 법 제정을 촉구하였다. 그간 인신매매를 처벌할 수 있는 법이 부재하였고, 「형법」, 「장애인복지법」, 「근로기준법」에 의해 개별적으로 적용되면서 처벌과 피해자보호에는 법적 실효성이 부족하였기 때문이다.¹³⁾ 한편 공동대책위는 신안 염전 사건에 대한 대책 마련 촉구 활동을 진행함과 동시에, 전남지방경찰서 광역수사대 도서인권보호 특별수사대와 함께 민관 합동 조사를 진행하게 되었다.¹⁴⁾ 비록 조사는 신안군 신의면 한 섬만을 대상으로 진행되었지만, 여타의 조사와 다르게 체계적이라 평가되었고 향후 피해자 모니터링에서도 중요한 역할을 하였다.

그러나 민관 합동 조사가 진행되고 피해자들이 구출되면서 새로운 문제가 발생하게 되었다. 그것은 구출되는 학대 피해자들에 대한 사회서비스 지원체계의 부재였다. 특히 신안 염전 사건은 지역적 관행이었다는 판결문¹⁵⁾의 언급과 같이, 일부 염전들만의 문제가 아니었기 때문에 조

13) 2021년 4월 20일, 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(2023년 1월 1일 시행)」이 제정되었다. 하지만 현재 시행되고 있는 「인신매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에는 장애인 노동력 착취 범죄에 대한 처벌규정이 없어, 인신매매가 근절되지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다(이소아 2023, 20).

14) 민관 합동 조사 결과, 총 63명의 피해자(신안군 신의면 신의도 염전 239개소) 중 74.7%가 장애가 있는 것으로 판단되었으며, 영등포역·용산역·목포역 등지에서 직업소개소를 통해 염전으로 유입된 경우가 62.7%로 가장 높게 나타났다(김강원 2014, 8-9). 직업소개소를 통해 항만 지역으로 이동한 뒤 여기에 머물면서 사용한 숙식비 등은 선불금이라는 빚으로 남았고, 통상 염주들이 직업소개소에 소개비(3개월 임금의 30%) 등을 지불하고 염부를 데려오는 과정에서 이미 채무 관계가 형성되었다(김강원 2014, 15).

15) 광주고등법원 제1형사부는 “염전 노예 사건이 드러나 그 위법성이 부각 되고 악습이 근절되기 전에 다수의 염전에서 관행적으로 유사한 범행이 이루어져 온 점”(광주고등법원 2014.9.25., 선고, 2014노 198, 판결) 등의 이유로 염전 주에 대하여 목포지원이 내린 징역 2년 6월을 파기, 징역 2년 6월에 집행유예 4년으

사가 진행되는 동안 피해자들은 계속 발견되었고, 긴급히 머물 수 있는 안정적인 거처와 정서적 지원 등 학대 피해자를 위한 사회서비스는 현저히 부족했다. 결국 구출되는 피해자들에 대한 사회서비스 지원은 현장 활동가들에게 전가되었으며, 부득이하게 부랑인수용시설로 갈 수밖에 없었던 피해자들은 시설 생활을 답답해하며 염전으로 돌아가기도 한 것으로 나타났다.

활동가들이 알음알음 지역에 있는 공동생활가정 같은데 수배해가지고 막 기존에 있었던 가정폭력상담소 쉼터나 그룹홈 같은데 개인적인 네트워크 활용해 가지고 되게 부탁해가지고 한, 두 분씩 모셨는데 나중에는 사실 감당이 안 됐어요. (중략) 노숙인 시설들이 피해자들에 대한 어떤 서비스가 있고 지원이 있는 상황이 아니었고 더구나 장애가 있는 당사자들은 일단은 섬에 계시기는 했지만 시설에 계셨던 건 아니기 때문에 시설 자체를 답답해하시고 못 견뎌 하셨어요(연구참여자 E).

한편 사회복지사업이 제도화되면서 기존의 부랑인수용시설은 대상자별 특성에 따라 다양한 사회복지 수용시설로 분화되었다. 특히 ‘장애인’과 ‘노숙인’으로 정책 대상이 크게 이분화되었는데, 문제는 이러한 정책적 구분이 ‘장애’와 ‘노숙’이라는 복합적인 문제를 지닌 대상자들을 포괄하는 정책이 아닌 우선적으로 발현되는 문제나 상황에 맞추어 시설수용 중심 사회서비스를 제공하는 것으로 추진되었다는 점이다. 그리고 이러한 정책 추진의 허점은 복합적인 문제를 지닌 노숙인들에 대한 정책적 배제로서 신안 염전 사건을 통해 드러났다. 특히, 부랑인수용시설 이외의 노숙인 정책이 주거·급식·의료·고용이라는 기본적인 생계 중심의 복지정책으로 추진됨에 따라, 장애가 있는 노숙인이 지역사회에서 거주할 시 필요한 사회서비스는 부재하게 된 것이다. 이는 결국 지역사회 내에서 적절한 사회서비스 지원체계에 속하지 못한 노숙인들이 발견되고, 왜 이런 공백이 발생하는가에 대한 질문만이 되풀이되는 구조적 폭력으로 나타난다. 더욱이 주목할 점은 사회서비스 지원체계의 부재가 이미 지속된 사회적 고통으로 좌절감을 느낀 학대 피해 당사자들에게 또 다른 사회적 고통을 남겨주었다는 사실이다.

사람들은 그냥 염전에서 나오면 해결된 걸로 생각하지만 어떻게 보면 저희는 그때부터 이제 1개월인 거예요. 1개월 다시 배워야 돼요. 한 3, 4년 정도는 이 사회에서 살아가는 모든 것들을 다시 배우셔야 되거든요. 하다못해 돈 관리하는 거며, 위생 관리하는 거며, 다른 사람들하고 사이좋게 지내는 거며, 이런 것들을 다 다시 배워야 되는데 그런 제도나 복지 서비스는 전혀 없기 때문에 (중략) 학대 피해 장애인분들이 보통 이렇게 말해요. 폭행 피해 장애인들. 내가 맞을 만했어라고 한다든지 여기 아니면 나의 삶을 이어 나갈 수 있는 방식은 전혀 없어. 이런 이제 굉장히 강한 어떤 관념들이 있으세요. 특히 이제 이번(2021년) 사건 피해자들은 2014년도에도 현장에서 분리되어서 노숙인 시설에 갔다가 오신 분들이에요. 그렇기 때문에 이 사회가 우리가 살만한 세상은 아니더라는 어떤 판단이 있기 때문에 염전에 계속 있기를 원하세

요(연구참여자 D).

그렇다면 신안 염전 사건 피해자들을 위한 쉼터 운영은 근본적인 대안이 될 수 있는가에 대한 고민이 필요하다. 실질적으로 피해자들이 단기간 쉼터 생활을 통해, 사회서비스를 지원받고 일상을 준비하며 지역사회로 나아가고 있는가에 대한 고찰이다. 신안 염전 사건에서 구출된 피해자들의 현 상황을 추적한 곳에서, 또 하나의 사회운동이 나타났다. 대한성공회 서울교구 사회복지재단 산하 장애인 거주시설 도란도란은 염전 등지에서 학대 피해를 겪은 장애인들에게 치유 및 자립생활을 지원하기 위해, 2009년 12월 서울시 관악구에 설립·운영되었다. 비록 설립 당시에는 관련 법률의 미비로 인해 장애인 거주시설로서 출발하였으나, 기존의 보호 중심 시설 운영을 지양하며 국내에서 처음 시도된 ‘긴급쉼터’ 기능의 장애인 거주시설이었다. 그러나 설립 목적과 다르게 도란도란은 기존 장애인 거주시설로의 기능을 10여 년간 유지하였다. 그로 인해 2명의 사회복지사는 도란도란에 거주하고 있던 학대 피해장애인들에 대한 탈시설-자립생활 지원을 추진하게 된다. 2018년 7월경 첫 번째 탈시설 당사자가 나왔으며, 이후로도 탈시설-자립생활 지원은 꾸준히 진행되어 2020년 3월 기준 18명이었던 거주인들은 총 7명이 되었다. 하지만 탈시설 진행 과정은 결코 순조롭지 않았다. 종사자 노동권 문제를 주로 논의하였던 조합원들이¹⁶⁾ 거주인들의 탈시설에 대한 논의를 진행하면서, 도란도란 종사자들 간 견해 차이가 발생하게 된 것이다. 특히 거주인 전원 탈시설 이후, 도란도란 종사자들의 고용승계가 불안정하다는 현실은 종사자들 간 갈등의 주요 원인이 된 것으로 나타났다. 이러한 갈등은 탈시설 정책에 따른 고용안전성이 정책적으로 보장되지 않음으로써, 그 책임이 현장 종사자들에게 전가된 결과라고 볼 수 있다.

탈시설과 고용승계 이거는 사실 한 묶음인데 결국에는 노노갈등 노동자와 노동자의 갈등 그 다음에 그 노동자와 장애 당사자의 문제로 이렇게 딱 간혀버리는 순간에 이제 이렇게 사실은 책임져야 될 것은 지자체와 국가거든요. (중략) 조합원들이 나 정년 얼마 안 남았잖아. 왜 지금 그래. 조금 이 정도면 우리 훌륭하게 우리가 인권침해도 안 하고 얼마나 우리가 노동조합답게 하고 있냐 조금만 좀 속도 조절하자... (연구참여자 F).

우리가 노동자끼리 이게 맞네 저게 맞네 싸우고 부모님하고 싸우고 시설이네 아니네 시설에 있는 노동자들은 손가락질한다고 그래 가지고 욕먹어서 싫다 그리고 서로 그러지 않게끔 하려면 환경은 서울시에서 만들어주고 지자체에서 만들어주고 복지부가 만들어야 우리가 그냥 우리는 일만 하지 않겠냐는 거죠(연구참여자 G).

탈시설-자립생활을 주되게 지원하였던 2명의 사회복지사는 사업전환을 통해 종사자들의 고

16) 도란도란 내부에서 종사자 노동권 등의 문제가 발생하면서, 2018년 7월 9일 도란도란 종사자들로 구성된 노동조합이 창립되었다.

용이 승계되고, 도란도란 탈시설 당사자들이 지역사회에서 안정적으로 정착하기 위한 자립지원 업무를 수행하기 위해 재단과 교섭하고자 하였으나, 재단은 정기이사회에서 도란도란 내 거주인 감소와 운영비 부족(적자 운영) 등의 이유로 2020년 5월 20일 도란도란 시설 폐지를 결정하였다. 하지만 도란도란은 국고와 시비로 운영비 및 사업비가 전액 운영되는 시설이었으므로, 해당 이유는 이치에 맞지 않았다. 더욱이 사회복지사들은 시설 폐쇄 직전까지 서울시청 앞에서 기자회견을 진행하며 문제해결을 촉구하였지만, 서울시는 노사 간 합의해야 한다는 일관된 태도를 유지하였다. 그간 꾸준히 지적되어 왔던 과도한 사회복지 수용시설 민간 위탁의 한 단면이 나타난 결과였다. 도란도란의 사례는 민간 위탁을 통해 지방자치단체의 시설에 대한 책임이 민간 영역에 전가되고 기관은 기존 시설 중심 사회서비스 제공을 유지하려는 기초를 보여줌으로써, 긴급쉼터가 운영되더라도 언젠가 ‘쉼터화’(shelterization)¹⁷⁾로 전락할 수 있음을 시사한다.

서울시가 할 일(탈시설)을 우리가 다 대신해서 했는데 우리는 일자리도 잃고 신분도 보장 안 되고 지금 서울시 뭐 하는 거냐 뒷집 지고 직무 유기다 이쪽도 때리고 저쪽도 때린 거죠 우리의 진짜 역을 함을 소리쳐서. 근데 서울시는 그거는 법인이 결정을 했을 때 가능하다. 그럼 (서울시)법인에 얘기해라. 그거는 우리가 할 일이 아니다. 그거는 노사 간에 그럼 법인에서는 이런 식으로 이제 계속 빼는 거죠(연구참여자 F).

3. 대구시립희망원 수용시설 폐쇄 운동: 정책 대상의 분절화와 선택적 배제

1958년 설립되어 대구시에서 직영 운영한 대구시립희망원은 1980년 재단법인 대구구천주교회유지재단으로 위탁 운영되었고, 약 1,000명 이상이 수용되어 있던 전국 세 번째 규모의 사회복지시설이었다. 대구시립희망원 사건은 2014년경부터 대구시청과 대구 지역 시민사회단체 및 언론사 등에 시설 내부 문제를 고발하는 익명의 투서가 접수되면서 시작되었다. 투서는 근무여건이 열악하고 시청직원이 가족 취업을 청탁했다는 등의 내용으로서, 대구시는 해당 민원에 대한 조사를 진행하였다(대구광역시 2015). 그러나 이후로도 투서가 여러 차례 접수되고 대구희망원 종사자 노동조합이 2016년 4월 11일 국가인권위원회에 대구시립희망원 인권유린 및 비리사안에 대해 진정하는 것을 시작으로, 국가 기관과 정부 차원의 조사가 진행되었다.

이후 대구시립희망원 인권유린 및 비리척결 대책위원회(이하, 대구희망원대책위) 등은 대구

17) 미국에서는 1963년 제정된 「지역사회정신건강법(Community Mental Health Act)」을 계기로 정신보건 분야의 탈시설이 본격화되었으나 지역사회 생활을 위한 지원의 부족으로 홈리스의 수가 증가하였고, 그에 대한 정부 및 비영리 사회서비스 기관의 첫 번째 대응은 응급 서비스만을 제공하는 쉼터였다(Schutt 2003, 4-5). Gounis(1992)는 장기간 수용되는 쉼터화(shelterization)에 대해 개인의 질병 때문이 아니라 ‘감금 상태’(state of captivity)에 있는 것이라 주장하였고, Culhane & Metraux(2008)는 쉼터에 있는 대다수의 만성 노숙인들은 심각한 정신질환이 있지 않으며, 성인용 쉼터 침상의 약 절반이 만성 노숙인에 의해 사용되고 있기 때문에, 이들이 지원주택(supportive housing)으로 이동한다면 쉼터에 머무는 성인의 수가 절반가량 줄어들 것이라고 언급하였다.

중구 계산성당 앞에서 결의대회를 진행하고, ‘희망캠프’를 구성하여 2017년 3월 30일부터 2017년 5월 2일까지 34일간 대구시청 앞에서 천막농성을 진행하였다. 결과적으로 대구시와 대구희망원대책위는 첫째, 2018년 내 장애인 거주시설 글라라의집 폐쇄, 둘째, 대구시청 장애인복지과 탈시설자립지원팀 설치·운영, 셋째, 1회(3년)에 한하여 민간 위탁 후, 대구복지재단 설립을 통한 공공 운영,¹⁸⁾ 넷째, 향후 대구시립희망원 운영 방향에 시민사회단체 참여 보장에 합의하게 되었다.

그러나 장애인 거주시설 거주인 모두에게 탈시설 지원이 제공되는 것은 아니었다. 대구시는 2018년 9월 6일 보도자료를 통해 장애인 거주시설 시민마을(前 글라라의집)¹⁹⁾을 2018년 12월까지 폐쇄하며, 현재 입소 중인 거주인 중 일부를 타 시설로 전원할 것임을 발표하였다. 이들 중에는 본인이 탈시설을 희망하더라도 연고자가 탈시설을 반대하는 경우 전원 대상이 되었으며, 대구시가 진행한 대구시립희망원 탈시설 욕구 및 지원 조사에서 무응답층으로 분류된 사람들 또한 전원 대상이 되었다.²⁰⁾ 그로 인해 대구희망원대책위는 재차 천막농성 및 대구시 규탄 기자회견을 진행하였고, 이어서 2018년 9월 18일 시설 거주인 강제 전원 조치 중단과 탈시설 권리보장을 위해 국가인권위원회에 진정을 신청하였다. 이후 대구시와 대구희망원대책위는 법적 연고자가 없는 무연고자에 대하여, 비자의적 강제 전원이 아닌 자립지원 시범사업을 통한 탈시설 정책 지원에 합의하였으며, 그 결과 2018년 12월 31일 시민마을이 폐쇄된 이후 무연고 중증·중복 발달장애인 9명이 탈시설하게 되었다. 이로써 그간 의사 확인이 불분명하고 무연고자라는 이유로 강제적으로 추진되어 온 전원 조치가 부당하였음을 인정하는 중요사례가 되었다. 하지만 여기서 중요한 지점은 당시의 문제가 ‘어떻게 (의사소통에 어려움이 있는) 이들이 지역사회에서 거주할 수 있겠는가’보다, (지역사회 사회서비스의 부족으로 인해) ‘어떻게 이들을 지역사회에서 지원할 것인가’가 핵심 쟁점이 되었다는 점이다.

아홉 분에 대한 정리가 잘 안되어서 계속 투쟁을 이어가다가 결과론적으로는 이제 안 되는 사실은 여러 이유들이 있었는데 핵심적인 이유는 대부분 다 중증장애인이셨는데 이분들이 어떻게 지역에 살 수 있겠냐라고 하는 게 이 지금보다 그때 당시에는 의사결정보다는 사실은 지원 문제가 오히려 더 쟁점이었던 것 같아요(연구참여자 H).

18) 전석복지재단이 2017년 6월 1일 수탁기관으로 선정되었으나 대구시립희망원의 관리·운영 수탁권을 조기 반납하였고(비마이너 2018년 5월 23일), 2019년 4월부터 대구시사회서비스원(現 대구광역시행복진흥사회서비스원)이 운영을 담당하였다.

19) 시설 명칭 변경(2017년 7월 28일): 라파엘의집(노숙인 요양시설)->보석마을, 글라라의집(장애인 거주시설)->시민마을, 성요한의집(정신요양시설)->아름마을(대구광역시행복진흥사회서비스원 희망마을·보석마을·아름마을 홈페이지, <http://www.ehope.or.kr>, 검색일: 2025년 8월 11일).

20) 대구시는 대구시립희망원 내 3개 시설(희망원, 시민마을, 보석마을)에 대한 탈시설 욕구 및 지원 조사를 2018년 1월 22일부터~2018년 1월 25일까지 실시하였다. 시민마을의 경우 총인원 81명 중 72명에 대한 조사가 진행되었으며, 시설 폐쇄 후 거취 의향 질문에 탈시설 희망 28명, 타 시설 전원 희망 7명, 희망원 전원 희망 14명, 무응답 23명으로 나타났다(이정미 2018, 7).

신안 염전 사건에서도 나타난 것처럼, 시설수용 중심의 패러다임을 지역사회 기반으로 전환하는 과정에서, 장애인 분야와 노숙인 분야는 유사한 정책적 개선을 필요로 한다. 통제와 관리를 중심으로 운영된 시설수용의 역사가 깊고, 오랜 시설 생활로 인해 지역사회 내에서의 주거지원, 일상생활 지원, 건강관리 등 통합적인 사회서비스 지원체계가 필요하기 때문이다. 그러나 대구 시립희망원 사건을 통해 다른 양상이 드러나게 되었는데, 그것은 바로 사회복지 수용시설별 정책 대상의 분절화였다. 실례로 장애인 등록이 되어 있어도 어떤 사회복지 수용시설 유형인가에 따라, 장애인 정책에서 시행되는 자립생활주택과 자립정착금 지원 여부가 논의의 대상이 되었다. 즉 장애인 등록이 되어 있어도 노숙인 생활시설에 거주하고 있으면 지원 대상이 될 수 없다는 것이었다. 그로 인해 노숙인 재활·요양시설 거주인들을 점차 장애인 거주시설로 전원하여 탈시설을 추진하자는 의견까지 있었던 것으로 알려졌다. 이와 같은 대구시립희망원의 사례는 정책 대상의 분절화가 발생하고 있음을 나타냄으로써, 기존 탈시설 정책의 한계에 대한 비판적 검토의 필요성을 제기한다.

노숙인 시설 내에 있는 80% 이상일 건데 그분들이 장애 등록이 되어 있으셨기 때문에 근데 이분들은 여기서 나와도 자립정착금을 처음에 주니 안 주니 자립주택을 갈 수 있니 없니 이런 얘기들이 막 논란이 돼서 (중략) 자립정착금이랑 이제 이런 것들을 지급하는 걸로 협의가 됐었고(연구참여자 J).

그간 장애인 거주시설로 한정된 탈시설 정책으로 인해 노숙인 생활시설, 정신요양시설, 미인가 시설 등의 경우, 정확한 탈시설 대상 인원조차 파악되지 못하고 있는 실정이라는 비판이 제기되었지만(유동철 외 2018, 102), 아직 여타의 사회복지 수용시설에 대한 탈시설은 정부의 주된 정책적 논의 대상이 아닌 상황이다. 그로 인해 소위 동일한 장애인 등록증을 보유한 장애인이라 하여도 어느 사회복지 수용시설에 거주하고 있느냐에 따라, 탈시설에 대한 정보와 지원을 제공받을 수 있고 지역사회 내 생활로도 이어지는 현상이 나타나고 있다. 분명 이와 같은 문제는 향후에도 발생할 가능성이 높을 것으로 예상된다. 점차 사회복지 수용시설 내 인권유린 문제가 대두되고 있을 뿐만 아니라, 여러 사회복지재단이 정부의 법적 허용과 지원 아래 복수의 사회복지 수용시설을 하나의 울타리 안에서 통합 운영해 왔기 때문이다. 즉 정책 대상의 분절화는 한 울타리 안에서 누군가는 탈시설을 하고 누군가는 탈시설하지 못하게 되는 현상을 점점 더 가시화할 것으로 추측된다.

지역사회에서 케어하는 거는 맞다. 그럼 어떻게 할래. 여기 있는 분들이 한 30년간 그 시설에 있던 사람들을 어떻게 가져갈 거야. 이런 로드맵이 우리가 준비가 안 돼 있는 상황이었고 그 로드맵이 준비 안 되는 상황이 그나마 로드맵이나 사회 시스템이 장애인 같은으면은 활보(장애인활동지원서비스)가 있고 기타 이제 사회제도가 있잖아요(연구참여자 J).

2021년 보건복지부 실태조사에서는 현재의 노숙인 재활·요양시설 입소 전 거주 경험이 일반 주택이었던 경우가 절반을 웃돌거나 근접하고 있어(재활 53.9%, 요양 49.7%), 지역사회 내에서 질병 또는 장애로 인해 요양이 필요한 개인들이 자신의 주거에서 적절한 돌봄과 치료를 받지 못한 채 현재 시설로 이동한 주거 변화가 나타났다(임덕영 외 2021, 282). 사회적 입원 형태의 시설 입소가 이루어지고 있는 것이다. 한편 2023년부터 대구시립희망원 내에는 남녀 체험홈 2곳(14실)이 개소하였고(경향신문 2023년 6월 22일), 노숙인 재활·요양시설 거주인 중 등록 장애인이 탈시설 하게 되는 경우, 탈시설 장애인과 같이 1,000만 원 정도의 자립정착금이 지원되고 있다. 특히 노숙인 재활시설인 희망마을은 노숙인의 지역사회 자립 지원을 위해 2019년부터 전국 최초로 희망마을 자립지원팀을 운영하고 있으며, 원내·외 체험홈을 통한 자립 지원 시스템을 운영하여 2019년부터 2024년까지 거주인 총 65명에 대한 자립 지원을 진행하였고 시설로 재복귀한 사례는 없는 것으로 나타났다(대구광역시 정보공개청구 2025년 1월 6일). 하지만 지역사회 사회서비스의 부족은 탈시설 할 수 있는 노숙인과 그렇지 않은 노숙인을 가르고 이는 선택적 배제의 문제로 나타나고 있다. 그리고 그 경계 속에는 시설 생활로 인한 사회적 고통을 감내해야 하는 사람들이 여전히 남아 있다는 사실을 시사한다.

인원수가 줄어든 이유는 사실은 보내드리고 싶어도 갈 곳이 없었어가지고 그런 부분도 좀 있어요. 왜냐하면 기존의 II 센터들도 다 이게 병목 현상들이 있는 거잖아요. 그런 부분이 있어서 그렇지 그런 속도나 이런 거에 있어가지고는 뭐 저희가 어쨌든 행정이 밀어주는 만큼 사실은 그거는 속도가 나는 부분이잖아요(연구참여자 K).

V. 국가폭력과 사회적 고통이 남긴 국가책임

부랑인수용시설에서 발생한 인권유린 문제는 그간 학제 간 연구가 진행되거나, 주요 과거사 사건으로 논의되지 않아 왔다. 그만큼 사회의 저변에 놓여있었고 점차 폐쇄적 공간으로 고립되어, 사회적 관심으로부터 배제되어 왔다. 그렇기 때문에 부산 형제복지원 사건 진상규명 운동을 시작으로 대두된 부랑인수용시설 문제는 학계에 새로운 연구 주제를 던져주었고, 제3기 진실·화해위원회의 출범이 요구되는 현시점에서 더욱 다양한 연구들이 진행되어야 함을 시사한다. 특히 부산 형제복지원 사건을 포함하여 부랑인수용시설에 있었던 피해생존자들은 다시는 그와 같은 일이 발생하지 않도록 재발 방지를 요청하고 있다(한겨레 2025년 7월 9일). 따라서 본 연구는 부랑인수용시설 문제 해결을 위하여 실질적인 부랑인 정책에 대한 비판적 논의가 진행되어야 함에 주목하였다. 이를 위해 본 연구는 구조적 폭력으로서의 국가폭력과 그로 인해 발생하는 사회적 고통에 주안점을 두면서, 각 사건과 사회운동에 관한 시민사회 참여자들의 인터뷰 자료를 분석하였다. 특히 본 연구는 부랑인수용시설 수용인에 대한 주요 국가폭력으로 첫째, 국가책임에 대한 외면, 둘째, 사회서비스 지원체계의 부재, 셋째, 정책 대상의 분절화와 선택적 배제라

는 국가폭력의 세 가지 양상을 규명하였다. 아울러 그 과정에서 부랑인수용시설 수용으로 인한 국가폭력의 피해가 사회적으로 인정받지 못하고, 피해생존자들이 정책적 지원의 부재 속에서 삶의 가능성을 스스로 단념하며, 이들에게 시설 밖으로 나오지 못하는 사회적 고통이 발생하고 있음을 중요한 맥락으로서 확인하였다.

그러나 가장 큰 문제는 부산 형제복지원 사건을 시작으로 신안 염전 사건, 대구시립희망원 사건까지 부랑인수용시설과 관련된 인권유린 문제가 발생하였지만, 현재까지 국가 차원의 책임 있는 부랑인수용시설 정책 추진이 이루어지고 있지 않다는 점이다. 그간 주무 부처인 보건복지부의 경우에는 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」의 개정을 통해 노숙인 생활시설 인권 보호 등에 관한 정책을 개선한 바 있었다. 특히 보건복지부는 대구시립희망원 사건에 대한 국정 감사 직전인 2016년 9월 21일 「노숙인생활시설 인권 보호대책」을 발표하였다. 보호 대책의 주요 내용은 첫째, 인권지킴이단 구성 및 운영, 둘째, 시설 내 공동공간에 CCTV 설치, 셋째, 종사자 인권 교육 및 인력 강화, 넷째, 보건복지부 시설평가 제도 개선, 다섯째, 인권 보호 전수 실태 조사 등이었다(보건복지부 보도자료 2016년 9월 21일). 그에 따라 2017년도에는 노숙인 재활·요양시설에 대한 실태조사가 시행되었고, 2018년도에는 생활지도원과 조리원의 배치 기준이 개선되었으며, 2019년 6월에는 노숙인 인권지킴이단에 대한 법적 근거가 마련되었다. 그러나 이러한 정책들은 근본적으로 인권 보호가 불가능한 수용시설의 구조적 한계 속에서 인권 보호 대책을 마련하겠다는 대책으로서, 임시방편에 불과한 측면이 있다고 할 수 있다. 더욱이 지난 2005년 「지방분권특별법」이 제정되면서 시행된 사회복지사업 지방 이양으로 인해 ‘부랑인수용 시설’은 보건복지부가 담당하게 되었으며 그 외 주거·급식·의료·고용과 같은 ‘노숙인 사업’의 담당은 지방자치단체로 전면 이양되었다. 그뿐만 아니라 중앙정부가 주도적 역할을 가지고 부랑인수용시설 정책 추진을 해야 할 필요성이 있지만, 2022년부터는 부랑인수용시설의 운영관리 업무마저 지방 이양되면서 부랑인수용시설 정책에 대한 국가의 책임은 더욱 모호해졌다.

하지만 현재까지 부랑인수용시설에 존재할 수밖에 없는 국가폭력의 주요 양상들이 논의되지 않는다면, 이는 결국 몇십 년 후에 제3의 부산 형제복지원 사건이 미디어를 통해 전달될 가능성으로 이어질 확률이 높다. 부랑인수용시설 문제는 단발적인 사건이 아니라 구조적 폭력의 산물이며, 그러한 이유로 그 구조를 해체하기 위한 끊임없는 정책적 논의와 추진이 이행되어야 할 필요가 있다. 한편, 본 연구는 각 사건에 관련된 사회운동을 고찰하였으나 각각의 사회운동이 현 부랑인수용시설의 문제 해결을 직접적인 목표로 추진된 것은 아니었기 때문에, 사회운동의 구체적 목표와 전략에 따른 부랑인수용시설에 대한 정책 변화 여부까지는 파악하지 못한 한계점을 지닌다. 그러나 본 연구는 한국 현대사의 특정한 시대를 넘어 부랑인수용시설과 관련된 사건과 사회운동을 분석함으로써, 오늘날에도 지속되고 있는 부랑인수용시설 수용인에 대한 국가폭력의 양상을 드러내고 이를 체계화하였다는 점에서 의의를 지닌다고 할 수 있다.

앞으로 부랑인수용시설에 대한 정책이 어떠한 방향으로 나아가야 하는지는 중요한 과제이다. 권위주의 정권 시기에 공권력에 의한 강제수용, 강제노동 등 물리적 폭력은 점차 감소하였지만,

여전히 발생하고 있는 구조적 폭력은 오늘날까지도 부랑인수용시설 수용인들에 대한 국가폭력이 사라지지 않았음을 시사하기 때문이다. 특히 현재까지도 만연한 부랑인수용시설 수용인들의 장기수용 문제는 누군가를 강제로 수용하고 감금한 지난날과, 구조적 폭력 속에서 누군가를 시설 밖으로 나오지 못하게 만드는 오늘날이 근본적으로 무엇이 다른지에 대해 논의해 볼 필요가 있음을 암시한다. 즉 제2기 진실·화해위원회를 통해 일부 부랑인수용시설 피해생존자들이 뒤늦게나마 진실규명과 국가 배상을 받고 있는 반면, 현 부랑인수용시설 수용인들 중 어떠한 지원도 받지 못한 채 진실규명 신청조차 하지 못하고 시설에 머물러 있는 사례가 있다면, 그것이 정의로운 사회인가에 대한 물음이 제기된다. 물론 이 논의에는 부랑인수용시설 수용인들에 대한 시민의 인식 또한 간과할 수 없는 부분일 것이다. 따라서 향후 다양한 학계와 현장에서 부랑인수용시설 인권 문제를 공유하고, 부랑인수용시설의 정책 변화를 위한 지속적인 논의의 장이 마련되어야 할 필요성이 있다.

이러한 점에서 현재 사회복지 수용시설 정책의 주요한 대안으로 논의되고 있는 탈시설 정책은 중요한 시사점을 제공한다. 2021년 장애인 인권 단체들의 오랜 탈시설 운동의 성과로, 보건복지부는 「탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵(이하, 탈시설 로드맵)」을 발표하였다. 비록 탈시설 로드맵에 대한 여러 한계점이 제기되었으나, 한국 사회복지 수용시설 정책의 제도적 전환 가능성을 보여준 사례라고 할 수 있다. 다만, 현재 탈시설 로드맵에 따라 시행되고 있는 탈시설 정책은 장애인 거주시설을 중심으로 제한적으로 시행되고 있기 때문에, 더욱 다양한 사회복지 분야에서의 정책적 확대가 필요한 상황이다. 따라서 향후 부랑인 정책은 시설수용과 통제가 아닌 인권 보장과 지역사회 통합의 방향으로 전환되어야 하며, 이를 위해 중앙정부의 주도 아래 탈시설 정책을 부랑인수용시설 영역으로까지 확대하고 제도화하는 작업이 필요하다. 현행 부랑인 정책은 부랑인수용시설 수용인들에게 '탈시설할 수 있다'는 명목상의 선언에 머물러 있는 경우가 많으며, 구조적 폭력의 해체로 이어지지 못한 채 사회적 고통을 방치하고 있기 때문이다.

참고문헌

[국내문헌]

- 갈통, 요한. 강종일·정대화·임성호·김승채·이재봉(공역). 2000. 「평화적 수단에 의한 평화」. 서울: 들녘.
- 강호정·최달용. 2021. “형제복지원 사건 비상상고 판결 비판.” 「민주법학」. (77). 261-284.
- 곽귀병. 2019. “총체적 기관 안에서 나타나는 폭력의 미시사회학: 부산 형제복지원 사례를 중심으로.” 「민주주의와 인권」. 19(2). 191-233.
- 고프만, 어빙. 심보선 역. 2018. 「수용소: 정신병 환자와 그 외 재소자들의 사회적 상황에 대한 에세이」. 서울: 문학과지성사.
- 국회사무처. 2015. “회의록: 제19대 국회 제337회 안정행정위원회 회의록 제4차.” 2015. 11. 27.
- 김강원. 2014. “‘염전노예’ 사건 민간 조사 결과.” 「염전지역 장애인 인권침해 조사결과 보고 및 대책마련 토론회 자료집」. 2014. 6. 9.
- 김동춘. 2011. “한국전쟁기 민간인 학살 사건 조사 성과와 과제.” 「역사와 책임」. 1. 60-80.
- 김상숙. 2020. “‘진실화해법’ 개정과 2기 ‘진실화해위’의 과제.” 「KDF 민주주의 리포트」. 51. 1-16.
- 김성돈. 2021. “‘형제복지원 비상상고 사건’ 대법원 판결에 대한 비판적 소고.” 「형사법연구」. 33(2). 85-117.
- 김성천·김은재. 2016. “급진사회운동가들의 사회복지실천현장 경험에 대한 현상학적 연구.” 「한국사회복지학」. 68(2). 53-77.
- 김성철. 2013. “구조적 폭력의 매개체로서의 재난: 인간안보, 정의, 거버넌스의 문제.” 「분쟁해결연구」. 11(3). 115-146.
- 김용득. 2018. “탈시설과 지역사회중심 복지서비스 구축, 어떻게 할 것인가?: 자립과 상호의존을 융합하는 커뮤니티 케어.” 「보건사회연구」. 38(3). 492-520.
- 김은주. 2019. “아이리스 매리언 영: 정의의 정치 그리고 차이의 정치.” 한국철학사상연구회 편. 「현대 정치철학의 네 가지 흐름」. 경기: 에디투스. 265-290.
- 김일환. 2019. “복지는 어떻게 ‘사업’이 되었는가: 한국 사회복지법인의 역사로 본 형제복지원.” 「민주주의와 인권」. 19(1). 39-87.
- 김재형. 2023. “한국 집단수용시설의 법제도화와 인권침해, 그리고 국가 책임.” 「기억과 전망」. 48. 169-206.
- 남찬섭·김수정·박숙경·여준민·유숙·주은수·최정학·최현정·하금철·현안나·권세영·김경일·김유민·김재환·김정하·이상훈·제청란·조아라·황선원. 2020. 「형제복지원 사건 피해자 실태조사」. 동아대학교 산학협력단·부산광역시.
- 대구광역시. 2025. “정보공개청구: 희망마을 노숙인 자립지원 현황.” 청구일: 2025. 1. 6.
- 대구광역시. 2015. “대구광역시립희망원 운영 및 직원 채용 관련- 진정민원 조사결과 보고.”
- 레비, 프리모. 이현경 역. 2024. 「이것이 인간인가: 아우슈비츠 생존 작가 프리모 레비의 기록」. 경기: 돌베개.
- 보건복지부. 2016. “보도자료: 노숙인생활시설 인권 보호대책 추진.” 2016. 9. 21.
- 보건복지부. 2011. “보도자료: ‘노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률’ 공포.” 2011. 6. 7.

- 염전 노예장애인사건 재발방지를 위한 공동대책위원회. “보도자료: 염전 노예장애인 사건 가해자 엄중처벌 촉구 및 법적 대책마련을 위한 기자회견.” 2014. 2. 24.
- 유동철·김미옥·김보영·김용진·김정하·박숙경·윤상용·이주연·이왕재·전근배·정진·조아라·홍인옥·조혜진. 2018. 「탈시설 자립지원 및 주거지원 방안 연구」. 보건복지부·동의대학교산학협력단.
- 유해정. 2018. “부랑인 수용소와 사회적 고통: 피해생존자들의 경험을 중심으로.” 「기억과 전망」. 39. 387-436.
- 이문영. 2014. “폭력 개념에 대한 고찰-갈통, 벤야민, 아렌트, 지젝을 중심으로.” 「역사비평」. 106. 323-356.
- 이소아. 2023. “처벌규정 없는 인신매매피해자보호법이 현장에서는.” 「한국사회의 인신매매 실태 진단 및 인신매매 근절을 위한 정책토론회 자료집」. 2023. 7. 25.
- 이소영. 2023. “역량담론과 ‘책임’의 문제: 레비나스와 불가능성 개념을 중심으로.” 「교육철학연구」. 45(2). 101-131.
- 이정미. 2018. “대구시립희망원, 탈시설 자립지원정책 성공 사례로!” 「대경 CEO BRIEFING」. 550 대구: 대구경북연구원.
- 이현정. 2016. “세월호 참사와 사회적 고통: 표상, 경험, 개입에 관하여.” 「보건과 사회과학」. 43. 63-83.
- 임덕영·이태진·하은솔·이병재·남윤재·남기철·정원오·민소영·신원우·송아영·이기재. 2021. 「2021년도 노숙인 등의 실태조사」. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 임미리. 2019. “‘짐승에서 인간으로’: 형제복지원 피해생존자의 정치적 주체화 과정 및 실천의 의의.” 「경제와 사회」. 123. 182-218.
- 임석순. 2022. “비상상고의 근본목적과 전제사실 오인으로 인한 법령위반의 비상상고 적격성.” 「민주법학」. 79. 229-252.
- 주윤정. 2018. “법 앞에서: 형제복지원 피해생존자들의 해방과 기다림의 정치.” 「민주주의와 인권」. 18(4). 185-224.
- 지젝, 슬라보예. 이현우·김희진·정일권(공역). 2012. 「폭력이란 무엇인가: 폭력에 대한 6가지 뼈대한 성찰」. 서울: 난장이.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회. 2024. 「2024년 상반기 조사보고서 제16권」. 서울: 진실·화해를위한과거사정리위원회.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회. 2023. 「2022년 하반기 조사보고서 제5권」. 서울: 진실·화해를위한과거사정리위원회.
- 진실·화해를위한과거사정리위원회. 2022. “기자회견문: 형제복지원 인권침해 사건 진실규명 결정 기자회견.” 2022. 8. 24.
- 천자현. 2024. “호주의 원주민 화해 정책에 대한 비판적 분석-학살의 관점에서 본 태즈메니아 절멸과 ‘도둑맞은 세대(Stolen Generation)’.” 「동서연구」. 36(3). 157-180.
- 최성환·유정균·박민지. 2020. 「선감학원사건 피해사례 조사·분석」. 경기: 경기연구원.
- 최종숙. 2019. “형제복지원사건 진상규명운동의 등장: 당사자운동주체 형성에서 지식인 활동가의 역할을 중심으로.” 「담론 201」. 22(1). 81-119.
- 푸코, 미셸. 이규현 역. 2013. 「광기의 역사」. 경기: 나남.

- 클라인만, 아서·다스, 비나 외. 안종설 역. 2002. 「사회적 고통」. 서울: 그린비.
- 한상원. 2021. “아렌트와 아도르노: 총제적 지배와 성찰의 힘.” 「현대유럽철학연구」. 63. 1-30.
- 한홍구. 2009. “특집: 아시아의 국가 폭력; 과거 청산과 국가 폭력, 시민 저항.” 「아시아저널」. 10. 21-44.
- 호네트, 약셀. 문성훈·이현재(공역). 2024. 「인정투쟁: 사회적 갈등의 도덕적 형식론」. 경기: 사월의책.

[국외문헌]

- Bauman, Z. 2000. *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P., et al. 1999. *The weight of the world: Social suffering in contemporary society*. Stanford: Stanford University Press.
- Culhane, D. P., & Metraux, S. 2008. “Rearranging the Deck Chairs or Reallocating the Lifeboats?.” *Journal of the American Planning Association*. 74(1). 111-121.
- Das, V. 1996. “Language and body: Transactions in the construction of pain.” *Daedalus*. 125(1). 67-91.
- Farmer, P. 2004. “An anthropology of structural violence.” *Current anthropology*. 45(3). 305-325.
- Ferguson, I. 2009. “Another social work is possible! Reclaiming the radical tradition.” In V. Leskošek(ed.). *Theories and methods of social work: Exploring different perspectives*. Ljubljana: Faculty of Social Work. 81-98.
- Frost, L., & Hoggett, P. 2008. “Human agency and social suffering.” *Critical social policy*. 28(4). 438-460.
- Funston, L., Herring, S. 2016. “When will the stolen generations end?: A qualitative critical exploration of contemporary ‘child protection’ practices in Aboriginal and Torres Strait Islander communities.” *Sexual Abuse in Australia and New Zealand*. 7(1). 51-58.
- Galtung, J. 1969. “Violence, peace, and peace research.” *Journal of peace research*. 6(3). 167-191.
- Gounis, K. 1992. “The manufacture of dependency: Shelterization revisited.” *New England Journal of Public Policy*. 8(1). 60.
- Kiely, E., & Warnock, R. 2023. “The banality of state violence: Institutional neglect in austere local authorities.” *Critical Social Policy*. 43(2). 316-336.
- Kleinman, A. 1997. “Everything that really matters: social suffering, subjectivity, and the remaking of human experience in a disordering world.” *Harvard Theological Review*. 90(3). 315-336.
- Noble, C. 2015. “Social protest movements and social work practice.” *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. 22(2). 518-524.
- Renault, E. 2009. “The political philosophy of social suffering.” In B. de Bruin and C. F. Zurn(eds.). *New waves in political philosophy*. London: Palgrave Macmillan. 158-176.
- Scheper-Hughes, N. 1992. *Death without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Schutt, R. K. 2003. “Shelterization in theory and practice.” *Anthropology of Work Review*. 24(1-2). 4-13.
- Sontag, S. 2003. *Regarding the pain of others*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Stanley, E. 2015. “Responding to state institutional violence.” *British Journal of Criminology*. 55(6).

1149-1167.

Thompson, N. 2002. "Social movements, social justice and social work." *British journal of social work*. 32(6). 711-722.

Torres, M. G. 2018. "State violence." In A. J. Treviño(ed.). *The Cambridge handbook of social problems 2*. Cambridge: Cambridge University Press. 381-398.

Walby, S. 2013. "Violence and society: Introduction to an emerging field of sociology." *Current sociology*. 61(2). 95-111.

[신문기사]

고경태. "'집단수용시설 사과·직권조사, 국정과제에'...피해 생존자들 목소리." 「한겨레」. 2025. 7. 9.

백경열. "대구, 노숙인 탈시설 돕기 위한 '체험홈' 확대." 「경향신문」. 2023. 6. 22.

이문영. "표현 못할 참혹함을 '모형'으로...집념이 쌓아올린 '지옥의 디테일'." 「한겨레」. 2024. 3. 2.

이재욱. "외판점 염전서 '노예'가 된 장애인들." 「한겨레」. 2014. 2. 6.

정희상. "높아진 인권 감수성으로 새로운 문제 다룬다." 「시사인」. 2021. 1. 13.

최한별. "위탁 1년 만에 희망원 반납한 전석재단... 대책위 "대구시 직영 운영하라." 「비마이너」. 2018. 5. 23.

한진수. "형제복지원 왜 비리 못 밝히나." 「동아일보」. 1987. 5. 27.

"그것이 알고 싶다-가려진 죽음, 대구희망원 129명 사망의 진실." 「SBS」. 2016. 10. 8.

대구광역시행복진흥사회서비스원 희망마을·보석마을·아름마을. <http://www.ehope.or.kr> (검색일: 2025. 8. 11.).

International Federation of Social Workers. 2014. "Global Definition of Social Work."

<http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/> (검색일: 2025. 8. 9).

태미화: 현재 서울시립대학교 사회복지학 박사과정을 수료하였으며, 주요 관심 연구분야는 노숙인 정책과 탈시설 정책임.

김주일: 현재 서울시립대학교 사회복지학과에 교수로 재직중임. 주요 관심 연구분야는 청소년복지와 약물 및 중독정책 분야임.

ABSTRACT

State Violence and Social Suffering of Vagrants in Custodial Facilities : Focusing on the Experiences of Civil Society Participants

Mi Wha Tae* & Ju-ill Kim**

This study examines custodial facilities for vagrants, demonstrating that the human rights violations revealed by the truth-seeking movement around the Busan Hyeongje Welfare Institution are not isolated incidents of the authoritarian era, but continuing forms of state violence. To explore this, the study analyzes three well-known cases from the past decade—the Busan Hyeongje Welfare Institution incident, the Shinan Salt Farm incident, and the Daegu Municipal Institution “Hope” incident—together with the social movements that arose around them, focusing on civil society participants’ experiences. In particular, state violence causing social suffering is examined from the perspective of structural and systemic violence, identified in three aspects: first, the evasion of state responsibility; second, the absence of a social service support system; and third, the fragmentation and selective exclusion of policy targets. Based on this discussion, the study proposes that future policies for vagrants should expand and institutionalize deinstitutionalization policies rather than remain centered on facility confinement.

[Keywords: Vagrants, Custodial Facilities For Vagrants, State Violence, Social Suffering, Civil Society]

* Ph.D. Candidate, Department of Social Welfare, University of Seoul

** Professor, Department of Social Welfare, University of Seoul