

[생각나누기 토크]

---

# 경기도기지촌여성지원조례 필요성과 과제

---

일 시 | 2015년 7월 14일(화) 오후 2시

장 소 | 경기도의회 소회의실

주 최 | 경기여성연대 · 기지촌여성인권연대 주 관 | 경기여성연대

후 원 | 경기시민사회단체연대회의

# - 목 차 -

▶ 생각나누기 토크 순서 .....	5
▶ 주제나누기 발제문	
‘기지촌 여성’의 인권과 경기도 책임 .....	7
박정미 교수 (한양대학교 비교역사문화연구소)	
경기도기지촌여성지원조례내용검토 .....	7
박삼성 변호사 (기지촌여성국가배상소송대리인단)	
▶ 주제나누기 토론문	
우순덕 원장 (햇살사회복지회)	
박옥분 경기도의원 (여성가족교육협력위원회)	
이순희 경기도의원 (여성가족교육협력위원회)	
조정아 과장 (경기도여성가족과)	
정혜원 연구위원 (경기도가족여성연구원)	

생각나누기 토크 순서

사업	시 간	내 용	비 고
집 담 회	~14:00	등 록	
	14:00~14:20	진행안내 시작인사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최미정 위원장 (경기여성연대 인권위)</li> <li>○ 유영님 상임대표 (경기여성연대)</li> </ul>
	14:20~15:00	주제 나누기  발표	<p>경기도기지촌여성지원조례의 필요성과 기준(안)에 대한 검토 및 제언</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 박정미 교수 (한양대학교 비교역사문화연구소)</li> <li>○ 박삼성 변호사 (기지촌여성국가배상소송대리인단)</li> </ul>
	15:00~15:50	주제 나누기  토론	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우순덕 원장 (사단법인 햇살사회복지회)</li> <li>○ 박옥분 경기도의원 (소관상임위 새정치민주연합)</li> <li>○ 이순희 경기도의원 (소관상임위 새누리당)</li> <li>○ 조정아 과장(경기도여성가족과)</li> <li>○ 정혜원 연구위원(경기도가족여성연구원)</li> </ul>
	15:50~17:00	생각 나누기	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 참석자 모두 참여</li> </ul>
	17:00	마무리와 공지사항	

## >> 발제문

**박정미 교수** / 한양대학교 비교역사문화연구소

**박삼성 변호사** / 기지촌여성국가배상소송대리인단



# ‘기지촌 여성’의 인권과 경기도 책임<sup>1)</sup>

박정미 교수 (한양대학교 비교역사문화연구소)

## 1. 들어가며

필자는 한국 성매매정책에 관한 역사사회학적 연구를 통해 ‘기지촌 여성’에 대한 억압적 통제와 국가 책임을 입증하는 데 집중해왔다. 그런데 연구를 진행하면서 내가 책임의 주체로 상정한 ‘국가’가 그리 간단치 않음을 깨닫게 되었다. 다시 말해, 국가는 “공개 외인용 땀싱홀”의 설치(1955년 9월)와 기지촌정화운동의 실시(1971년 12월)를 명령한 대통령, 청와대, 국무회의로부터, 기지촌 여성의 등록과 검진을 관할한 보건사회부, 여성을 단속, 감독하고 체포한 시청/군청과 경찰, 그리고 검진, 치료, 직업교육을 실시한 보건소, 성병관리소, 부녀보호지도소에 이르기까지, 고도로 위계적이고 복합적인 장치였던 것이다.

그런데 지금까지 기지촌 정책에 관한 연구들은 국가의 이처럼 다양한 층위를 주목하지 않았다. 그 결과, 기지촌 정책에서 지방정부가 수행한 역할은 제대로 조명될 수 없었다. 이러한 한계를 극복하기 위해, 이 글에서는 지방정부, 특히 기지촌이 집중된 경기도가 기지촌 여성에 대한 감독, 단속, 통제와 실질적인 주체였음을 입증하고자 한다.

## 2. 왜 경기도인가?

보건사회부가 1964년 발간한 『보건사회백서』는 당시 정부의 성병관리대상에 관해 다음과 같이 말했다.

성병관리대상은 주로 율령여성들이며, 특히 도심지역에 있는 소위 선도구역의 창녀와 UN군을 접객하는 위안부들이다. 이들의 분포상황을 보면 창녀는 서울이 제일 많고 다음이 부산으로 대도시일수록 많은 경향이 있으며, 위안부는 UN군의 집단주재지역인 경기도가 제일 많고 서울이 차위이다. 전 대상자의 다수는 경기, 서울, 부산 순이다 (보건사회부, 1964: 76; 강조는 인용자)

이를 통해 당시 기지촌에서 미군을 상대로 성을 팔던 여성은 ‘위안부’로 불렸고, 그들의 상당수가 경기도에 거주했음을 알 수 있다. 1963년 대검찰청이 간행한 『범죄분석』은 지역별 ‘창녀’와 ‘위안부’ 수를 집계했는데 그 수는 다음과 같다.

<표 1> ‘율령여성 분포상황’, 1963년

1) 이 원고는 박정미(2011), 「한국 성매매정책에 관한 연구: ‘목인-관리 체제’의 변동과 성판매여성의 역사적 구성, 1945-2005년」(서울대학교 사회학과 박사논문)과 박정미(2015), 「한국 기지촌 성매매정책의 역사사회학, 1953-1995년」(『한국사회학』, 49(2))을 수정, 보완한 것입니다. 원고에 인용된 참고문헌은 이 두 논문에서 확인하시기 바랍니다. 아울러 이 원고를 인용할 때에는 반드시 이 자료집의 출처를 밝혀주시기를 부탁드립니다.

	서울	부산	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	제주	계
창녀	2,560	1,905	390	184	1	247	727	267	374	544	—	7,199
위안부	1,253	300	11,044	472	75	243	328	—	193	37	2	13,947

자료: 대검찰청(1963), 『범죄분석』, 12월호, 181면.

이렇듯 경기도는 한국 기지촌 정책의 중심이었다. 이하에서는 경기도의 책임을 크게 세 부문, 곧 기지촌 여성 등록 및 검진의 책임, 업소 허가의 책임, 그리고 기지촌 여성 강제수용의 책임으로 나누어 고찰하겠다.

### 3. 기지촌 여성 등록 및 검진의 책임

해방이 되자 탈식민화를 촉구하는 여성운동과 여론의 압력으로 1947년 11월 남조선과도입법 의원에 의해 「공창제도 등 폐지령」(이하 「공창제폐지령」)이 공포되었다. 이듬해 2월 시행된 이 법률로 인해 대표적 식민잔재로 여겨졌던 일제시기 공창제가 폐지되었고, 성매매 관련자는 모두 처벌 대상이 되었다.

그러나 이러한 금지정책은 해방 후의 극심한 혼란과 빈곤, 그리고 미군 주둔으로 인해 제대로 시행되기 어려웠다. 특히 미군정은 미군의 안전을 위해接客여성에 대한 성병검진을 포기하지 않았고, 따라서 공창제 폐지에 비협조적이었다. 또한 남조선과도정부는 「공창제폐지령」이 시행되기 열흘 전인 1948년 2월 3일 「接客부(기생, 작부, 여급)영업규례」를 제정하여接客여성에 대한 성병검진을 보장했다. 그 결과, 성매매가 공인된 '창기'라는 범주는 사라졌지만, 성을 팔 '우려가 있는'接客여성, 곧 '기생', '작부', '여급'에 대한 등록과 검진은 지속되었다.

특히 「接客부영업규례」는 “接客부로서 영업을 하려는 자”가 원서를 작성하여 서울시장, 부윤(현 도지사에 해당), 군수에 제출하여 허가를 받고, 서울시장·부윤·군수는 이들이 성병검진을 받도록 명할 수 있도록 했다. 이렇듯 미군정기接客여성에 대한 등록과 검진의 일차적 책임은 지방정부에 부과되었고, 이러한 특징은 한국 정부가 수립된 이후에도 변함이 없었다.

한국전쟁은 성매매에 대한 국가 통제가 다시금 체계화된 결정적 계기였다. 한국전쟁기 육군은 육군 전용 '특수위안대'를 직접 설치·운영했다(金貴玉, 2004; 김귀옥, 2014). 정부는 또한 1951년 「청소 및接客영업 위생사무 취급요령 추가지시에 관한 건」을 제정함으로써 연합군 위안소 설치, 운영에도 개입했다. 곧, 보건부가 주둔군의 요청에 따라 민간 업자를 선정, 허가하여 위안소를 설치토록 하고, 위안소 운영과 위안부 검진에 관한 세부지침을 마련했던 것이다. 여기서 '위안부'는 “위안소에서 외군을 상대로 위안接客을 업으로 하는 부녀자”로 정의되었다.

이로써 2차 세계전쟁의 종전과 더불어 역사 속으로 사라졌던 '위안부'가 미군을 상대하는 성판매여성의 이름으로 다시 '귀환'했다. 위안부에 대한 검진은 1주 2회로 이루어졌다. 위안부의 허가 권한은 역시 '지방장관'에게 부여되었다. 「청소 및接客영업 위생사무 취급요령 추가지시에 관한 건」은 1957년 제정된 「전염병예방법시행령」으로 계승되었다. 위안부의 검진 주기는 1주 2회였고, 검진 책임의 주체는 역시 특별시장 또는 도지사였다.

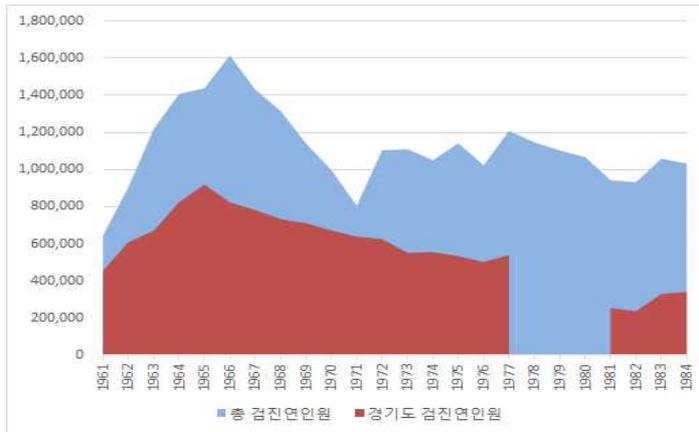
1961년 「공창제폐지령」을 대체한 「윤락행위 등 방지법」(이하 「윤락방지법」)이 제정된 이후에

도 기지촌 여성에 대한 등록과 검진은 지속되었을 뿐만 아니라 오히려 체계화되었다. 정부는 금지정책인 「윤락방지법」이 시행된 이듬해 곧바로, 성매매를 목인하고 관리하는 ‘특정지역’ 104개소를 전국에 설정하고, 그 중 61개소를 경기도에 할당했다(보건사회부, 1987: 111-112).

아울러 정부는 1962년 「식품위생법」과 동 시행규칙을 제정, 시행하여 ‘유흥접객부’가 지방정부에 등록하는 절차를 명시하고, 이들로 하여금 성병검진 결과를 기록한 보건증을 항시 휴대하도록 규정했다. ‘특수음식점’에 소속된 기지촌 여성 역시 「보건사회부공고」에 의해 보건증 발부 대상으로 포함되었다(새움터, 2014: 273-279). 이로써 정부가 성병검진기피자를 색출하고 단속하는 일이 더욱 용이해졌다. 1978년 「성병검진규칙」 제정으로 위안부는 ‘특수업태부’로 명칭이 변경되었고, 성병검진주기는 1주 2회에서 1회로 조정되었다.

성병검진은 지방정부에 소속된 보건소와 대용진료소에서 이루어졌는데, 1964년 현재 총 265개 보건소 및 대용진료소 중 69개소가 경기도에 위치했다. 전체 성병검진실적 중 경기도가 차지하는 비중은 더욱 높았다. 1956~1957년 총성병검진횟수 약 43만~49만 건 중 경기도는 약 22만~26만 건(51~54%)에 달했다. <그림 1>은 1961년부터 1984년까지 전국 및 경기도의 성병검진연인원을 나타낸 것이다. 이를 통해 1960년대부터 1970년대 중반까지 전체 성병검진실적 중 경기도가 차지하는 비중이 절반 이상이었으며, 1960년대 말~70년대 초에는 크게 증가했다가 1980년대부터는 감소했다고 추정할 수 있다. 1980년대에는 내국인 상대 성매매가 크게 팽창했고, 특히 1985년부터는 역시 「전염병예방법」의 하위법령인 「위생분야종사자 등의 건강진단규칙」(이하 「위생규칙」)이 시행되어 내국인 상대 접객여성이 성병검진대상자로 대거 등록되었으므로 생략했다.

<그림 1> 성병검진연인원, 1961~1984년



자료: 보건사회부, 『보건사회통계연보』, 1962-1975년; 보건사회부, 『보건사회』, 1981-1983년; 보건사회부, 『보건사회백서』, 1984-1985년; 경기도, 『경기통계연보』, 1971-1978년.

\* 1978~1980년 『경기통계연보』의 성병검진연인원 통계는 누락됨.

기지촌 여성에 대한 성병검진의 목적은 감염자를 색출하고 치료하여 미균이 안전하게 성교할 수 있도록 보장하는 것이었다. 이미 살펴본 것처럼 기지촌 여성의 성병검진주기는 한국전쟁기부터 1978년까지는 1주 2회, 이후에는 1주 1회였다. 이처럼 높은 빈도의 검진은 여성들의 영업에 방해가 되었을 뿐만 아니라, 그 방식 역시 생식기 검사였으므로 이를 모욕적으로 여겨 기피하는 여성들이 많았다. 그렇다면 정부는 기지촌 여성에게 어떻게 검진을 강제할 수 있었을까? 아래 보건사회부의 기록은 그 단서를 보여준다.

사업경비의 제약에서 성병관리의 주요목표를 성병전파의 매개원인 각종형태의 매음부에 국한시키게 된 것인데 이들에 대한 건강관리가 강인조치(強引措置)를 수반케 하지 않고서는 도저히 건설하게 시행되기 어려울 만큼 그들의 성병에 대한 관심이 희박하여 경찰관서나 또는 헌병의 협조에 의한 강제연행의 수단을 부수(附隨)시켜왔다(보건사회부, 1960: 2).

윤락여성들은 자의 또는 단속적발에 의하여 각 관할진료소에 등록시키고 (...) 등록되지 않은 대상자 또는 등록되어도 치료를 기피하거나 건강증을 소지하지 않은 자는 경찰의 협조 하에 단속하고 있다(보건사회부, 1964: 76).

이렇듯 검진을 강제하기 위해서는 경찰 단속이 필수적이었다. 그런데 「전염병예방법」과 동시행령은 기지촌 여성을 비롯한 접객여성들이 성병검진을 받도록 규정했을 뿐, 검진을 받지 않았을 때 가하는 행정조치나 처벌은 명시하지 않았다. 따라서 성병검진기피자를 경찰이 단속할 법적 근거는 없었다. 성병검진기피자는 1969년 보건사회부가 제정한 「성병검진규정」을 통해 사후적으로 처벌 대상에 포함되었다.<sup>2)</sup> 따라서 검진기피자에 대한 경찰 단속은 1960년대 말까지 법적 공백 속에서 시행되었다.

관리정책에서 발생한 이러한 공백은 그것이 메워지기 전까지 한동안 관리정책과 상충하는 금지정책을 통해 보완되었다. 아래 신문기사는 「전염병예방법」의 성병검진기피자에 대한 처벌 조항이 없을 당시, 경찰이 「윤락방지법」을 활용하여 성병검진기피자를 처벌했음을 보여준다.

18일 파주경찰서는 파주군 천현면 웅담 3리 이미자 양 등 28명의 위안부를 윤락행위 방지법 위반혐의로 적발 처재에 회부했다. 이 양 등은 1주일 전부터 검진을 받지 않고 윤락행위를 하고 있었다(경향신문, 1967.4.19).

이 신문기사에서 기지촌 여성들은 “윤락행위”를 했다는 사실 자체가 아니라 “검진을 받지 않고 윤락행위”를 했기 때문에 즉결재판을 받았다. 이처럼 성매매를 금지하는 법률이 제정, 시행되었음에도, 한국 정부는 기지촌 여성에 대한 등록과 성병검진을 지속했고, 그것의 일차적 책임은 경기도를 비롯한 지방정부에게 부과되었다. 그리고 앞에서 살펴본 바와 같이 검진은 경찰과 미군 헌병을 동원하여 억압적으로 이루어졌고, 이 과정에서 기지촌 여성의 인권이 침해되었음은 물론이다.

### 3. 업소 허가의 책임

---

2) 1957년에 시행된 「전염병예방법」 제8조(건강진단)는 “성병에 감염되어 그 전염을 매개할 상당한 우려가 있다고 인정된 자는 주무부장관의 정하는 바에 의하여 성병에 관한 **건강진단**을 받아야 한다”고 규정했다. 이를 부연한 것, 곧 “주무부장관의 정하는 바”가 같은 시기 시행된 「전염병예방법시행령」 제4조(성병검진대상자 범주)다. 그런데 「전염병예방법」은 제9조(강제적 건강진단) 위반 시에만 벌금 또는 과료를 부과하도록 규정했으므로(제55조제6호), 제8조에 해당하는 성병검진의 기피자는 처벌 대상이 아니었다. 성병검진이 강제적 건강진단의 범주로 편입된 것은 1969년 「전염병예방법」의 시행규칙으로서 「성병검진규정」(보건사회부령)이 제정된 이후다. 「성병검진규정」 제1조는 “이 영은 전염병예방법 **제9조**[곧 강제적 건강진단]의 규정에 의한 성병에 관한 건강진단에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 밝혔다(강조 및 부연은 인용자).

그런데 경기도는 중앙정부가 부과한 업무만 수동적으로 집행하는 데 머물지 않았다. 경기도는 보건사회부에 대해 기지촌의 미군 상대 업소 허가 권한을 적극적으로 주장하여 결국 허가 권한을 얻는 데 성공했다.

1961년 5월부터 12월까지 보건사회부와 경기도가 교환한 일련의 공문에 따르면, 당시 “유엔 군용 간이특수음식점”은 보건사회부가 마련한 설치 기준을 충족한 업소에 한하여 보건사회부 장관의 승인을 얻어 설치되었다. 이에 경기도는 보건사회부장관 사전승인제를 폐지하고 업소 허가 권한을 경기도에 이관할 것을 요구했다. 영업희망자가 증가될 것으로 예상되는 상황에서 민원서류를 신속하게 처리할 필요가 있다는 것이 그 이유였다. 경기도는 이미 허가받은 미군 상대 접객업소 수가 195개소인 반면, 필요한 업소 수는 289개소라고 추정했다. 다시 말해, 미군 수요에 부합하기 위해서는 94개 업소가 신설되어야 하고, 이를 위해 효율적인 행정절차가 필요하다는 것이다(경기도, 1961). 보건사회부는 이러한 건의를 받아들여 업소 허가 권한을 지방정부에 부여했다(보건사회부, 1961).

이와 같은 과정을 거쳐 1962년 보건사회부 예규 「간이특수음식점 영업위생행정사무취급요령」이 최종 확정되었다. 예규는 업소를 미군기지 반경 2km 이내에 설치하고, 업소 출입은 미군으로 제한하도록 규정했다. 예규는 또한 접대부의 성병검진을 비롯하여 위생에 관한 세부기준을 제시했다(경기도, 1962). 간이특수음식점은 미군 전용 시설이었고 정부가 설치와 운영에 개입했다는 점에서, 한국전쟁기 연합군 위안소와 유사했다. 정부는 아마도 이러한 업소와 성매매의 관련성을 은폐하기 위해, 위안소나 위안부 대신 ‘간이특수음식점’과 ‘접대부’라는 모호한 명칭을 사용한 듯 보인다. 그러나 예규가 명시한 접대부의 성병검진 주기가 1주 2회라는 점에서, 예규의 ‘접대부’와 「전염병예방법시행령」의 위안부가 동일한 범주임을 알 수 있다.

경기도가 왜 업소 허가 권한을 요구했는지 명확한 이유는 알 수 없다. 공문에 기록된 것처럼 업무의 효율성뿐만 아니라, 허가를 둘러싼 각종 이권이나 업소 증가에 따른 세수 확충을 노렸을 가능성도 있다. 분명한 것은 기지촌의 형성과 확대에 경기도가 주도적 역할을 수행했다는 사실이다.

이러한 정책에 힘입어 1960년대 기지촌은 전성기를 맞았다. 아래 『신동아』 특집기사는 미군 상대 성판매여성이 기지촌, 나아가 한국경제에 얼마나 지대한 역할을 했는지 보여준다.

이들 양공주들이 갖는 거대한 힘이 있다. 음지에 피어 있는 이들은 아이러니칼하게도 우리 국가정책의 지상과업이 되다시피 한 외화획득의 한 역군이 되고 있는 것이다. 이들이 벌어들이는 달라는 전국의 달라 암시장을 좌우하며 국가의 비공식적인 외화수입으로 가산되는 큰 영향력을 가졌다. (...) 이들은 또한 PX기업이라는 새로운 기업을 만들어냈다. (...) 달라 대신 물품으로 지급되는 담배·양주·껌·의류 등의 화대는 가장 환영받는 달라·박스이다. (...) 이들 양공주의 존재는 무시 못 할 우리 국민의 경제적 자원으로까지 부각되는 것이다(박동은, 1966: 279-280).

또 다른 『신동아』 기사는 유엔군 전용 홀에서 벌어들이는 외화가 연 1천만 달러에 이를 것이라고 추정하기도 했다(신현대, 1966: 285). 이렇듯 기지촌 여성이 뒷받침한 기지촌 경제는 경기도와 한국 사회에서 매우 중요한 외화 수입원이었다.



계를 제시하지 않았다. 그러나 전직 기지촌 여성들의 증언과 관련 지방정부 자료에 따르면, 성병관리소의 운영은 1990년대 초까지 별다른 변화 없이 유지되었다(새움터, 2008: 24; 파주군, 1995: 724).

1960년대 동두천에서 성을 팔았던 김연자 씨의 증언은 기지촌 여성들이 「윤락방지법」 위반으로 연행되어 즉결심판을 받았을 뿐만 아니라, 성병관리소에 수용되기도 했음을 보여준다.

그 때야 알 리 없었다. “대한민국은 윤락 행위가 법으로 금지되어 있는 나라”라는 사실을 말이다. 몇 해 뒤에 그 사실을 알고 무척 놀랐다. 정부가 금지해놓고도 여자들에게 성병검진을 받게 하고, 성병이 있는 여성은 ‘윤락’을 하지 못하게 한다는 것은 앞뒤가 맞지 않는 일이 아닌가. (...) “재수 더럽게 없다. 보지가 내 보진 줄 알았는데 나라 보지나.” 나도 즉결재판을 받고 유치장에 갇힌 적이 있었다. 임균이나 다른 병이 있다고 판정되면 곧바로 동두천과 의정부 사이 주내라는 산 속 마을에 있는 수용소로 보내졌다(김연자, 2005: 105-106).

1969년 이후 「전염병예방법」과 동 시행규칙에 성병검진기피자에 대한 처벌 조항이 마련되었다 할지라도, 검진기피자에 대한 강제연행이 과연 적법했는지 의문이다. 성병검진기피자에 대한 경찰, 보건소 관계자, 미군의 합동단속은 영장 없이 이루어졌으며, 기지촌 여성들 사이에 ‘토벌’이라 불릴 정도로 폭력적이었다(전경옥, 박선애, 정기은, 2005: 140-141; 새움터, 2008: 23; 신은주, 김현희, 2008: 57; 서옥자, 2008: 91).

내가 검진패스를 안 하고 막 도망댕겼었거덩. 토벌 나온다고 하면 감찰들이 다 갈쳐 줘. 자기네 족속들 안 잡아가게. 야, 토벌 나온대, 오늘 클럽에 나가지 마! 야, 집토벌도 한대, 이러면 (언니들이) 다 숨지. (‘포주집’)안방에 가서 앉아 있고, 안방 장롱에 들어가 있구, 다 숨어. 왜냐하면 그 ‘언덕 위에 하얀 집’ 거기 가기 싫고, 그리구 끌려가면은 경찰서로 간다구. 경찰서로 가면 2박 3일 유치장에 살고 있어야 돼. 그러다 인제 재판 받는 날 가서 재판받고, 벌금 내는 사람은 벌금 내구, (낙검자수용소) 글루 가구, 벌금 안 내는 사람은 2박 3일 (유치장에서) 그냥 살구 (낙검자수용소) 글로 넘어가구. 이런 식인거지, (성병 걸린 게) 죄도 아닌데. (경찰서에서) 이거, 이거, (지장) 다 찍어야 되구, 엠병! 아니, 뭐 큰 죄를 졌어? 내 몸에 병이 있다는데, 왜 이거 까만 걸로 이거 손도장을 찍고 다 해야 되는데?(김정자, 2013: 244-245).

위에서 인용한 김연자 씨와 김정자 씨의 증언에서 확인할 수 있듯이, 연행된 여성들 중 성병에 감염되지 않은 사람은 벌금을 내고 풀려나거나 유치장에 구금되었지만, 감염자는 성병관리소에 수용되었다.

성병관리소 수용의 또 다른 경로는 정기검진이였다. 아래 신문기사는 경찰 단속이 동반되지 않는 수용 역시 무척 억압적이었음을 보여준다.

보균자로 가려진 여자들은 진료소에 보내져 관내 성병관리소에 강제수용, 평균 4~5

일식 주사 또는 약물치료를 실시한 후 감염우려가 없다고 판단돼야 비로소 직장에 복귀토록 한다. 성병관리소에 수용된 보건자들에게는 식사와 잠자리를 무료제공하고 있으나 불편한 점도 많이 특하면 탈출소동이 벌어진다. 한 여인은 이름만 성병관리소이지 정신병동이나 구치소와 다름없다고 말했다. 건물은 온통 철책에 가리워져 병이 나올 때까지는 꿈쩍달짝도 못하도록 감시를 받아야 한다고 했다. (...) 병동시설은 (...) 제대로 불을 피우지 않아 수용자들은 추위에 떨기일쭈라는 것이고 (...) 낙검자들은 또 시간여유나 개인사정을 전혀 고려하지 않고 전격적으로 수용하는 강제성을 배제해줄 것도 바라고 있었다. 소지품 준비도 없이 맨손으로 수용되는 바람에 내의를 갈아입을 수도, 가족에게 알릴 수도 없어 골탕을 먹는다는 것이다(동아일보, 1978.3.13).

이렇듯 성병관리소는 교도소와 마찬가지로 기본권이 제약되는 곳이었다. 그런데 이와 같은 성병관리소의 법적 근거가 모호했다. 앞서 살펴본 것처럼 성병관리소는 경기도의 지방조례에 의해 설치되었다. 「전염병예방법」이 1963년 개정됨으로써 성병감염자를 격리수용할 수 있다는 조항이 추가되었지만, 수용 대상을 명시한 「전염병예방법시행규칙」은 1977년 8월에야 비로소 제정되었다.<sup>5)</sup> 따라서 1977년 8월 이전까지 성병관리소는 경기도 조례에 근거하여 설치되었을 뿐 법적 근거를 결여했다.

성병관리소 직제가 법적 근거를 확보했다 하더라도, 성병관리소에 기지춘 여성들을 강제수용하는 것이 적법했다고 보기는 어렵다. 1977년 「전염병예방법시행규칙」은 성병감염자 중 일정한 요건을 충족할 경우, 곧 “자가치료를 함으로써 타인에게 전염시킬 우려”가 있거나 “부랑·결식 등으로 타인에게 전염시킬 우려”가 있는 자에 한해 격리수용을 명시했다(제16조). 따라서 성병감염 사실만으로 성병관리소에 수용하는 것은 부당했다. 또한 강제수용은 실질적으로 구금의 일종임에도 불구하고, 경찰과 보건소 관계자, 심지어 미군의 재량에 의해 이루어졌다.

아울러 성병관리소에서 행해진 강제치료는 심각한 부작용과 고통을 동반했고, 심지어 죽음을 초래하기도 했음을 지적할 필요가 있다.

겉루 끌러가면 거기서 인제 놔주지, 주사를. 페니실린 맞고 죽는 사람도 있구, 부작용이 나서. (주사를 맞고 나면) 걸음을 못 걸어. 이 다리가 끊어져나가는 것 같애. 그걸 이틀에 한 번씩 맞춰줘. (...) 맞았는데 한두 시간 됐어. 우린 두 시간 됐으니까 괜찮겠지……. 아니! 변소칸에 가가지고 변소에서 쭈그리고 앉아서 죽은 사람도 있었는데? 그러니까 그것만 맞는다 하면 덜덜 떨었지. 그걸 누가 가지고 오냐. 미군들이 가지고 와, 부대에서. 그거 맞는 거지(김정자, 2013: 246).

그러나 경찰 단속이 언제나 일관된 것은 아니었다. 경찰에 검거된 여성들 중 일부는 다음 신문기사가 보여주듯이 성병관리소가 아니라 부녀보호지도소에 수용되었기 때문이다.

5) 「전염병예방법」은 1963년 개정을 통해 성병감염자를 격리수용할 수 있는 조항을 추가했는데, 그 내용은 다음과 같다. “제3종 전염병[결핵, 한센병, 성병]환자 중 주무부령으로 정하는 자는 격리 수용되어 치료를 받아야 한다”(제29조제2항. 강조는 인용자). 그러나 격리 수용 및 치료의 대상을 명시한 “주무부령”, 곧 보건사회부령인 「전염병예방법시행규칙」은 1977년에야 비로소 제정되었다.

“17일 밤 동두천 경찰은 김△△ 씨 등 30여 명을 윤락행위방지법 위반 혐의로 무더기 검거하고 17명을 부녀보호소에 보냈는데, 이는 경찰이 윤락여성 선도책을 마련해주는 조치였다고”(경향신문, 1967.2.18.).

1980년대 초 동두천여자기술학원을 연구한 김승구(1982) 역시, 수용자의 대다수가 기지촌 여성이었음을 지적한다. 소수의 자진 입소자를 제외하면 수용자 대부분은 시청 사회과 부녀계와 시청 정화위원회의 단속에 의해 입소했다(47). 이를 통해 동두천시 경찰뿐만 아니라 동두천시청도 기지촌 여성에 대한 단속 주체였음을 확인할 수 있다.

부녀보호지도소는 「윤락방지법」에 의해 “요보호여자”의 직업 보도를 명분으로 설립되었고, 지역에 따라 그 명칭이 조금씩 달랐다. 기지촌 여성들은 경기여자기술학원, 파주여자기술양성원, 양주군여자기술학원 등에 주로 수용되었다. 지도소의 운영 주체 역시 경기도였다. 1962년 국립부녀보호소를 인수한 경기도는 1966년 경기여자기술학원으로 개칭했다. 경기여자기술학원은 1983년부터 대한예수교장로회 자선사업재단에 위탁 운영되었다(한겨레신문, 1995.8.22; 경향신문, 1995.8.22.). 파주여자기술양성원은 1963년 파주군조례에 의해 설립되었는데(파주군, 1995: 709), 언제까지 운영되었는지는 확인하지 못했다. 다만 1981년 기독교대한감리회 여성교회전국연합회가 1981년 이곳에서 선교한 기록이 있다(기독교대한감리회 여성교회전국연합회 홈페이지). 1971년 역시 양주군 조례에 의해 설립된 양주여자기술학원은 1981년 양주군이 동두천시로 승격되면서 동두천여자기술학원으로 개칭되었다가(양주군, 1981: 72), 1993년 경기여자기술학원으로 통합되었다(한겨레신문, 1995.8.22.).

그런데 「윤락방지법」은 보호지도소 관계자가 요보호여자의 실정에 따라 필요하다고 인정할 때에는 임시로 수용보호를 행하도록 했을 뿐(제7조제2항제4호), 수용절차와 기간을 명시하지 않았다. 이에 따라 여성들은 자신의 의지와 상관없이 시설 직원의 자의적 판단에 따라 기한 없이 수용될 수도 있었다. 부녀보호지도소 수용은 법관에 의한 재판받을 권리를 받지 않은 채 이루어졌고 수용기간이 특정되지 않았다는 점에서, 헌법에 보장된 법관에 의해 재판을 받을 권리, 적법 절차 및 절대적 부정기형 금지 원칙에 위반되었다(박정미, 2011a: 314-317, 323-331). 이렇듯 기지촌 여성의 인권을 심각하게 유린한 경기여자기술학원은 1995년 감금생활을 견디지 못한 입소자의 방화로 37명이 숨지는 비극적 사건으로 결국 폐쇄되었다(『한겨레신문』, 1995년 8월 22일; 박인화, 1995).

## 5. 결론: ‘결자해지’를 위하여

여기, 이 모든 억압과 수난을 겪은 기지촌 여성들이 여전히 기지촌을 벗어나지 못한 채 빈곤, 멸시, 병마와 싸우며 힘겹게 살아가고 있다. 경기도가 과거에 자행한 인권 유린을 책임지기 위해서는 여성들의 편안한 노후를 보장하는 데 전력을 다 해야 할 것이다.



# 조례 내용 검토

박삼성 변호사 (기지촌여성국가배상소송대리인단)

## 1. 조례제정의 규범적 근거

### 가. 지방자치법

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. <개정 2007.4.6., 2007.5.17., 2009.12.29., 2011.7.14.>

### 2. 주민의 복지증진에 관한 사무

#### 가. 주민복지에 관한 사업

#### 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리

#### 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원

#### 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진

#### 마. 보건진료기관의 설치·운영

#### 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역

### 나. 수익적 조례

수익적 조례의 경우 주민의 권리의무제한의 경우 법령의 위임이 있어야 하는 것과 달리 지방자치법의 규정상 법령의 위임 없이도 조례를 제정할 수 있습니다.

법령이 이미 존재하는 경우에도 수익적 조례와 관련하여 대법원은 "지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다."라고 판시하였습니다(대법원 1997. 4. 25, 선고, 96추244, 판결 참조).

‘경기도 기지춘여성 지원 등에 관한 조례안’의 경우 상위법이 아직 제정 전이므로 원칙적으로 조례제정은 당연히 가능하게 되고, 설사 상위법이 있다하더라도 그 법이 전국적으로 일률적인 규율 대상이 아니라면 법에 위반되는 것도 아니게 됩니다. 따라서 관련 조례안이 제정 되더라도 법체계를 위반하게 되는 것은 아닙니다.

## 2. 제정 필요성

### 가. 미군의 무관용 원칙

미국은 성범죄에 대하여 이른바 ‘무관용 원칙’에 따라 엄격하게 대응하고 있습니다. 오마바 경호요원들이 콜롬비아서 성매매 혐의로 본국으로 소환되어 조사를 받는 등 미국에서 큰 파장을 일으켰고, 성매매는 콜롬비아에서는 합법으로 허용되고 있으나 대통령 경호요원들이 해외임무 수행 중에 성매매한 행위는 미국의 비밀경호 규정 위반으로 엄중한 처벌을 받게 된다고 언론들은 전했습니다(참고 자료 1-4. 참조).<sup>6)7)8)9)</sup>

언론에도 나와 있듯이 무관용 원칙에 따라 미국은 성범죄에 대하여 엄중한 처벌을 하고 있는 것입니다. 결국 성범죄가 핵심인 것이지 성매매가 있었던 국가의 성매매가 허용성 여부, 성매매여성의 자발성 여부는 논점이 아닌 것입니다.

### 나. 지방자치단체의 책임

---

6) <http://www.radiokorea.com/news/article.php?uid=89238>

7) <http://www.hani.co.kr/arti/international/america/528982.html>

8) <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0007180297&code=11141400>

9) [http://112.175.173.200/view.php?lcode=&series=&ncid=pol\\_04&key=20140828010015755](http://112.175.173.200/view.php?lcode=&series=&ncid=pol_04&key=20140828010015755)

지방자치단체는 인천시구한미친선협의회설치조례(1973. 7. 20.), 화성군남양면한미친선협의회설치조례(1973. 7. 10.), 평택시 한미친선협의회조례(1995. 5. 10.)등을 통하여 형식상으로는 '주한 미군과 지역사회간의 올바른 이해촉진 및 우익증진으로 상호협조 및 유대강화를 위한 협의회를 둔다'는 규정을 통하여 조례안을 운영하였던 것입니다.

자치단체간의 조례는 내용이 거의 동일하며 그 내용을 보면 다음과 같습니다.

#### 제4조 기능

① 협의회는 주한미군과 지역사회간의 공동관심사와 양측에 발생 또는 발생 우려가 있는 제반사항에 대하여 상호간의 이해협조로서 적절한 대책을 강구하고 조정하며 제기된 문제를 합의로써 해결한다

② 전항의 공동관심사는 다음과 같다.

1. 주한 미군을 고객으로 하는接客업소의

- 서비스 개선
- 내외 시설 개서
- 위생 감독

2. 성병 보균자 및 업태부의 선도

이러한 규정은 형식은 한미친선협의회설치에 대한 것이지만 기본적으로 기지촌 주변에 성매매가 있음을 전제로 하고 있다고 볼 수 있습니다. 이러한 협의회 설치자체가 성범죄에 대한 '무관용 원칙'을 고수하고 있는 미국의 정책과 정면으로 배치되고, 오히려 우리 정부, 지방자치단체가 규범을 제정하는 방법으로 이를 방조하고 있었던 것을 보여준다고 할 수 있습니다(화성군남양면한미친선협의회설치조례(1973. 7. 10.), 평택시 한미친선협의회조례(1995. 5. 10.) 참조).

#### 동두천시 훈령 제26호

제1조 (목적) 이 규정은 특수업태부중 보균자를 격리 수용 치료함으로서 적정 치료와 치료기간중의 접촉 중단으로 성병의 전파를 방지하여 근절시킴을 목적으로 한다.

제11조 (통계작성 및 보고) 각종 통계를 작성비교평가함으로서 이상적인 성병 관리 방안을 모색하며 성병관리에 만전을 기하고 다음 보고서를 기일내에 제출한다.

1. 월보

성병검진 성적표

2. 관리소 사업실적 보고

3. 일보 일일환자 수용실적

별지 제1호 서식

별지 제2호 서식

별지 제1호 서식	별지 제2호 서식
<p>국 검 증</p> <p>주 소</p> <p>성 명</p> <p>검진번호</p> <p>병 명</p> <p>판정년월일</p> <p>성기와 어히 낙검된 자임을 증명함.</p> <p>성병진료소장 귀하</p>	<p>국 소 증</p> <p>주 소</p> <p>성 명</p> <p>검진번호</p> <p>의 사람은 성병관리소에서 소정의 치료를 필한자임을 증명함.</p> <p>성병관리소장 귀하</p>

이러한 훈령을 볼 때 지방자치단체는 특수업체부라는 존재를 전제로 하여 성범죄의 방지차원이 아닌 성범죄의 묵인하에 단지 이러한 제도의 유지를 위해 성병 방지에만 초점을 두고 성병관리소를 운영해왔음을 알 수 있습니다(2014가합544994 성병관리소관련 사실조회서 (동두천보건소장의 회신) 참조).

다. 소결

미군이 주둔하는 세계 여러 나라의 경우 한국, 일본, 필리핀처럼 기지촌 주변에 성매매가 가능한 곳이 있는 반면 중동 지역의 미군기지주변에는 원칙적으로 이러한 시설이 없었습니다. 이것은 국가나, 지방자치단체 차원의 의지에 따라 얼마든지 성매매 상황을 방지할

수 있었음에도 이를 방지하지 않고 오히려 이를 조장하였다라는 것을 보여주고 있는 것입니다.

미국은 미국내에서의 성범죄에 대해서는 엄격하면서도 한국을 비롯한 아시아 국가에서의 기지촌 주변의 성매매에 대해서는 묵시적으로 허용하는 이중적인 모습을 보이고 있었던 것입니다.

### 3. 각 조례안의 차이

단체 제시안	입법 예고안
<p><b>제1조(목적)</b> 이 조례(안)은 경기도 기지촌에서 성매매를 경험한 기지촌 여성들을 실태조사(1945~2004)하여 보호·지원하고 이들의 주거 및 생활안정과 복지증진 등에 기여함을 목적으로 한다.</p>	<p><b>제1조(목적)</b> 이 조례는 경기도내 기지촌에서 성매매에 종사했던 여성(이하 “기지촌여성”이라 한다)에 대한 실태를 조사하고 명예회복과 주거 및 생활안정지원을 통해 복지향상과 인권증진을 도모하는 것을 목적으로 한다.</p>
<p><b>제1조의 1 (정의)</b> 이 조례에서 “기지촌여성”이란 주한미군기지 소재 주변지역에서 성매매에 종사했던 여성을 말한다.</p>	<p><b>제2조(정의)</b> 이 조례에서 “기지촌여성”이란 주한미군기지 소재 주변지역에서 성매매에 종사했던 여성을 말한다.</p>
<p><b>제2조(의무)</b> 경기도는 기지촌 여성들이 안정적인 생활을 유지할 수 있도록 주거지원 및 필요한 조치를 강구하여야 한다.</p>	<p><b>제3조(도지사의 책무)</b> ①경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 기지촌여성의 명예회복과 인권증진을 위하여 실태조사 등에 대하여 노력하여야 한다. ②도지사는 기지촌여성의 생활안정과 복지향상을 유지할 수 있도록 예산의 범위 내에서 최대한 지원하여야 한다.</p>
	<p><b>제4조(지원대상자)</b> 이 조례에 따른 지원대상자는 경기도 소재 주한미군기지 지역에서 성매매에 종사한 기지촌여성 중 경기도에 주민등록을 두고, 계속 1년 이상 거주한 사람으로 한다.</p>

<p><b>제3조(결정 및 등록)</b></p> <p>① 경기도는 기지촌에서 성매매를 경험한 기지촌 여성들의 실태조사를 하여야 한다.</p> <p>② 주거 및 생활안정지원대상자가 되고자 하는 자는 도지사에게 등록을 신청하여야 한다.</p> <p>③ 도지사는 기지촌 여성의 주거 및 생활안정 지원 등의 심의위원회의 심의를 거쳐 주거 및 생활안정 지원 대상자 여부를 결정하여야 한다.</p> <p>④ 도지사는 제3항의 결정을 한 때에는 이를 등록하고, 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.</p>	
<p><b>제4조(주거 및 생활안정지원대상자에 대한 지원의 내용)</b></p> <p>① 경기도는 주거 및 생활안정지원대상자에게 다음 각 호의 지원을 행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주거 지원</li> <li>2. 국민기초생활보장법에 의한 생계급여</li> <li>3. 의료급여법에 의한 의료급여</li> <li>4. 생활안정지원금의 지급</li> <li>5. 간병인 지원</li> <li>6. 법률지원</li> </ol>	<p><b>제5조(지원사업)</b> 지원내용은 다음 각 호와 같다. 다만, 다른 법령의 규정에 의하여 동일하게 지원이 되는 사람에 대하여는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 임대보증금 지불 등 주거 지원</li> <li>2. 생활 안정 지원금</li> <li>3. 의료비 지원</li> <li>4. 간병인 지원</li> <li>5. 법률 등 상담 지원</li> <li>6. 사망시 장제비</li> <li>7. 기타 규칙으로 정하는 사항</li> </ol>
<p><b>제5조(임대주택의 우선임대)</b></p> <p>① 국가·지방자치단체 또는 대한주택공사법에 의한 대한주택공사는 임대건설촉진법에 의하여 건설하는 임대주택을 임대하는 경우에 주거 및 생활안정지원대상자 중 주택을 소유하지 아니한 자에 대하여 우선 임대하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 분양받은 주택은 5년 이내의 범위에서 대통령령이 정하는 일정기간 이를 타인에게 매매·증여·임대 그 밖의 권리의 변동을 수반하는 일체의 행위를 할 수 없다.</p>	

<p>③ 임대보증금은 경기도가 지불하도록 한다.</p>	
<p><b>제6조(경기도 기지촌 여성 주거 및 생활안정지원 등의 심의위원회)</b></p> <p>① 다음 사항을 심의하기 위하여 경기도 여성가족국 산하에 기지촌여성 주거 및 생활안정 심의위원회를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주거 및 생활안정지원대상자 등록신청사항의 사실여부</li> <li>2. 주거 및 생활안정지원대상자의 지원에 관한 사항 등</li> </ol>	<p><b>제6조(경기도기지촌여성지원위원회)</b> ①기지촌 여성에 관한 실태조사와 지원심의·결정하기 위하여 도지사 자문기구로 경기도기지촌여성지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <p>②위원회는 위원장 1명을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성하되, 여성이 과반 이상으로 한다.</p> <p>③위원은 전문성을 갖춘 사람 중에서 관련 단체의 추천을 받아 도지사가 위촉한다.</p> <p>④위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례 연임할 수 있다.</p>
	<p><b>제7조(위원회의 기능)</b> 위원회의 기능은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기지촌여성의 지원 및 심의·결정 등에 관한 사항</li> <li>2. 기지촌여성에 관한 역사적 자료의 수집·보전·관리·전시 및 조사·연구에 관한 사항</li> <li>3. 기지촌여성에 대한 진상조사와 인식개선 등에 관한 교육·홍보 사항</li> <li>4. 기지촌여성의 인권보장 및 명예회복을 위하여 필요한 사항</li> <li>5. 기지촌여성 자녀의 생활실태 파악을 위한 조사</li> <li>6. 기타 규칙이 정하는 사업</li> </ol>
	<p><b>제8조(신청방법)</b> ①지원대상자는 위원회가 대상자, 그 친족 또는 기타 관계인의 신청이나 직권으로 실태를 조사하여 도지사에게 추천한다.</p> <p>②위원회는 관련 민간단체에 추천을 의뢰할 수 있다.</p>

	<p>③기타 지원대상자 결정에 관한 사항은 규칙으로 정한다</p>
	<p><b>제9조(신청절차)</b> ①이 조례에 의한 지원을 받고자 하는 사람은 규칙이 정하는 바에 따라 관련 증빙서류를 첨부하여 위원회에 신청하여야 한다.</p> <p>②위원회는 제1항의 규정에 의한 신청에 대한 지원 여부를 심사하기 위하여 당사자, 증인 또는 참고인으로부터 증언 또는 진술을 청취하거나 필요한 조사 등을 할 수 있다.</p> <p>③위원회는 제1항의 규정에 의한 신청을 받은 날로부터 30일 이내에 그 지원 여부를 심사결정하여야 하며 10일 이내에 결정내용을 신청인에게 상당한 방법으로 고지하여야 한다.</p> <p>④위원회는 지원대상자에 해당한다고 인정할 때에는 증서를 교부하여야 하며, 증서에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>
<p><b>제6조(생활 보조비의 환수)</b> ① 시장은 이 조례에 따라 생활 보조비를 지급받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 생활 보조비를 지급받은 경우</li> <li>2. 잘못 지급된 경우</li> </ol> <p>② 시장은 제1항에 따라 환수하는 경우 생활 보조비를 반환할 사람이 정하여진 날까지 이를 반환하지 아니하면 국세 체납 처분의 예에 따라 징수한다.</p>	<p><b>제10조(지원중지)</b> 지원대상자가 다음 각 호의 사유가 발생한 경우에는 생활보조비 등의 지원을 중지한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지원대상자가 지원 받기를 거절한 경우</li> <li>2. 전출, 사망 등의 사유로 지원대상자로서의 자격을 상실한 경우</li> </ol>
	<p><b>제10조의 2(생활 보조비의 환수)</b> ① 시장은 이 조례에 따라 생활 보조비를 지급받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전부 또는 일부를 환수할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 생활 보조비를 지급받은 경우</li> <li>2. 잘못 지급된 경우</li> </ol>

	<p>② 시장은 제1항에 따라 환수하는 경우 생활 보조비를 반환할 사람이 정하여진 날까지 이를 반환하지 아니하면 국세 체납 처분의 예에 따라 징수한다.</p>
	<p><b>제11조(기지촌여성지원기관)</b> ①도지사는 기지촌여성 지원을 체계적이고 안정적으로 추진하기 위하여 기지촌여성 지원기관을 지정·운영할 수 있다.</p> <p>②도지사는 제7조의 사항에 대하여 외부 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.</p>
<p><b>제7조(복지증진 등)</b></p> <p>①경기도는 기지촌 여성과 관련한 다음 각 호의 사업을 수행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기지촌에서 성매매를 경험한 여성의 역사적 자료의 수집·보존·관리·전시 및 조사·연구</li> <li>2. 기지촌에서 성매매를 경험한 여성에 대한 인식개선 등에 관한 교육·홍보 활동 등</li> </ol>	
	<p><b>제12조(예산지원)</b> 도지사는 제5조와 제11조에 따른 지원 외에 예산의 범위에서 기지촌여성에게 추가 지원할 수 있다.</p>
	<p><b>제13조(비밀 보장)</b> 기지촌여성에 관한 모든 정보는 업무상 필요한 경우가 아니면 최대한 비밀이 보장되어야 한다.</p>
	<p><b>제14조(시행규칙)</b> 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p>

### 3. 조례안 내용 검토

#### 가. 지원기관 운영의 위탁

지원기관운영의 역할은 지원을 체계적이고 안정적으로 추진하기 위한 것이라고 할 때 이미 기지촌여성의 현황 파악 및 지원 관리는 햇살 등을 비롯한 단체에서 이루어지고 있습니다.

따라서 이러한 기존 단체들이 이미 활동하고 있고 추가적으로 필요한 사항의 경우 이러한 단체에게 위탁하는 방법을 활용한다면 불필요한 행정기관의 확대에 따른 예산을 절감하며 목적을 충분히 달성할 수 있을 것으로 보입니다.

**나. 부정수급 방지위한 환수규정 보완**

기지촌여성이 아님에도 지원을 신청하여 부정수급하는 경우 입법예고안 제10조 지원 중지규정과 같이 이를 환수하는 규정을 둔다면 사후적으로라도 환수가 가능하여 예산이 낭비되는 것을 방지할 수 있을 것입니다.

**다. 적용대상 확정 방안**

조례안 제5조에 대한 예산안 상세내역을 보면 “도내 성매매 기지촌 여성에 대한 실태 파악이 전무한 상태이고, 지원 대상에 해당하는 종사자의 시간적 범위에 대한 구체적 내용이 없는 실정 이므로 기술적 추계가 어려움.”이 있다는 지적이 있습니다.

하지만 이미 2014가합544994 손해배상(국) 사건에서 원고들이 국가를 상대로 손해배상을 청구하고 있는 점, 햇살 등 단체에서 관리하는 명부에 의하면 어느 정도 기지촌여성에 대한 실태파악이 된 상태라는 점, 부정 수급시 환수규정 추가하여 보완하는 방안이 있는 점 등을 종합적으로 고려해 보았을 때 적용대상 확정문제는 해결될 수 있을 것입니다.

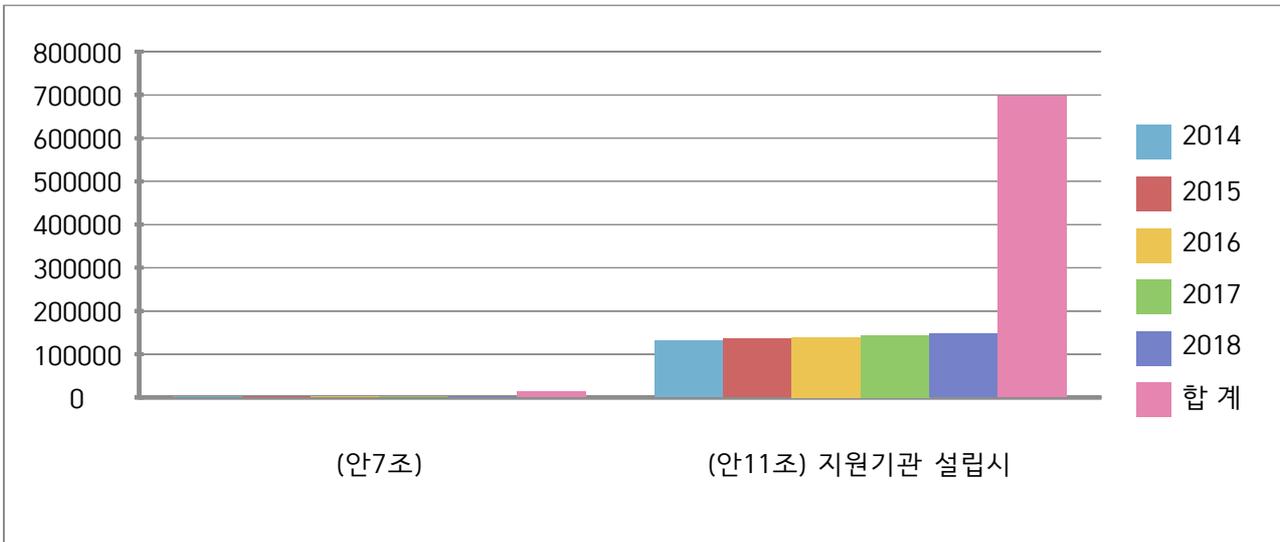
**라. 직접적인 지원금 액의 추산 가능**

기지촌 성매매 여성에게 지원되는 임대보증금 지불 등 주거지원, 생활 안정 지원금, 의료비 지원, 간병인 지원 등의 단가는 일본군위안부 피해자 또는 성폭력 피해자 지원단가를 적용하여 추산이 가능하다고 하였으므로 지원기관 설립예산을 지원금액으로 적용하는 방법으로 예산안을 작성할 수 있을 것으로 보입니다.

**마. 지원기관 설립 하지 않을 경우 예산 추계비교**

(단위 천원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	합 계
(안7조)	2,560	2,560	2,560	2,560	2,560	12,800
(안11조) 지원기관 설립시	131,400	135,342	139,402	143,584	147,891	697,619
합 계	133,960	137,902	141,962	146,144	150,451	710,419



이처럼 불필요한 행정기관을 최소화함으로써 예산안의 확보를 용이하게 할 수 있을 것으로 보입니다.

바. 예산안 상세내역 참조(입법예고안 참고자료 중에서)

○ 조례안 제7조

- 경기도 기지촌여성지원위원회 구성 및 운영할 경우

○ 위원회 운영 = 80천원 × 8명(위촉직) × 연4회 회의 = 2,560천원

※ 산출근거

- 구 성 : 10명 이내 위원
  - 당연직(2명) : 위원장(2~3급공무원), 담당부서 과장급이상 공무원 1인
  - 위촉직(8명) : 관련 실무자 및 전문가
- 지 급 : 출석 수당 80천원 「경기도 위원회 실비변상조례」에 근거(당연직 제외)  
(단위: 천원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	합 계
위원회 운영	2,560	2,560	2,560	2,560	2,560	12,800

○ 조례안 제11조

- 기지촌여성 지원을 체계적이고 안정적으로 추진하기 위하여 기지촌여성 지원기관을 지정, 운영할 경우

◦ **기지촌여성 지원기관 운영= 131,400 천원**

※ 산출근거

- 성매매피해자 지원시설의 인건비 및 운영비 적용(여성가족과)
- 물가 인상률 3% 적용

(단위: 천원)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	합 계
기지촌여성 지원기관 운영	131,400	135,342	139,402	143,584	147,891	697,619

○ **조례안 제5조**

- 기지촌 성매매 여성에게 지원되는 임대보증금 지불 등 주거지원, 생활 안정 지원금, 의료비 지원, 간병인 지원 등의 단가는 일본군위안부 피해자 또는 성폭력 피해자 지원단가를 적용하여 추산이 가능하나,
- 도내 성매매 기지촌 여성에 대한 실태 파악이 전무한 상태이고, 지원 대상에 해당하는 종사자의 시간적 범위에 대한 구체적 내용이 없는 실정이므로 기술적 추계가 어려움.

○ 종합적으로, 경기도 기지촌여성지원위원회 구성 및 운영할 경우 향후 5년간 12,800천원 소요, 기지촌여성 지원기관 운영할 경우 향후 5년간 697,619천원 소요될 것으로 추계

**4. 경기도의 다른 지원 조례와의 형평성**

가. 경기도 소상공인 보호 및 지원에 관한 조례안(방성환의원 대표발의)

**1. 제정이유**

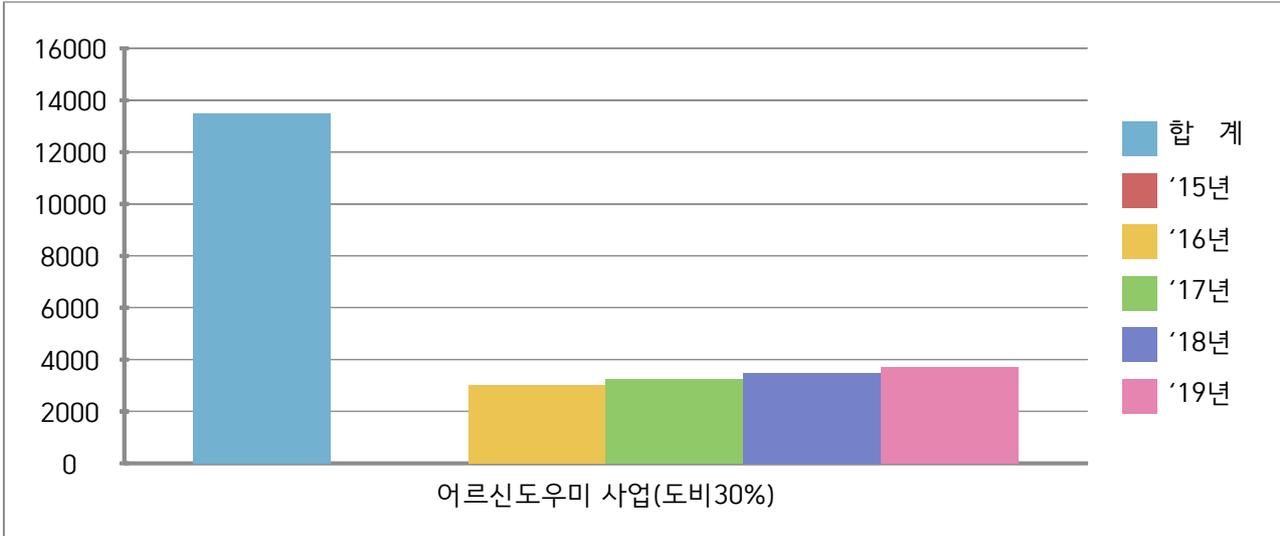
- 현행 「경기도 유통업 상생협력과 소상공인 보호 조례」는 소상공인에 대한 보호가 대형유통업과의 상생협력과 관련된 부분에 한정하고 있어, 경기도 **소상공인에 대한 실효성 있는 지원의 법적근거**를 마련하려는 것임.

**2. 주요내용**

- 경기도 소상공인의 경쟁력 향상과 경영안정을 위하여 지원 시행계획 수립과 실태조사, 경영지원 등의 근거를 규정함(안 제4조 ~ 제7조).

나. 경기도 영유아안심등하원 어르신도우미 지원에 관한 조례안(이동화의원 대표발의)

사업명	합 계	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
어르신도우미 사업(도비30%)	13,500	-	3,040	3,254	3,481	3,725
합 계	13,500	50	3,040	3,254	3,481	3,725



다. 소결

위 조례는 수익적 조례의 성질을 가지고 있고, 지방자치법의 취지에 따라 경제적 약자인 소상공인, 노인복지, 등 개별적인 지원조례가 시행되고 있는 것입니다.

따라서 '경기도 기지춘여성 지원 등에 관한 조례안'의 경우 노령, 경제적 약자, 여성 등 모든 요소가 복합적으로 적용되는 영역이므로 지원 필요성은 더욱 증가하게 되는 것이고, 위와 같은 다른 지원조례와의 형평성에 비추어 보아서도 조례제정은 필요한 것입니다.

5. 다른 지방자치단체와의 형평성

가. 서울특별시 일제하 일본군 위안부 피해자 지원 조례안

조례안의 주요 내용은 다음과 같습니다.

제5조(지원 사업) 시장은 일본군 위안부 피해자 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행한다.

1. 지원 대상자에 대한 생활 보조비 지원: 월 70만 원
2. 지원 대상자에 대한 사망 조의금 지원 : 사망 시 100만 원

3. 지원 대상자에 대한 실태 조사

4. 기타 일본군 위안부 피해자에 관한 기념·홍보 및 연구 사업, 명예 회복 활동 사업 등 시장이 필요하다고 인정하는 사업

나. 창원시 일제하 일본군 위안부 피해자 지원 조례 입법예고안

입법예고안의 주요 내용은 다음과 같습니다.

제5조(지원 사업) 시장은 일본군 위안부 피해자 지원을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행한다.

1. 지원 대상자에 대한 생활 보조비 지원: 월 70만 원

2. 지원 대상자에 대한 사망 조의금 지원 : 사망 시 100만 원

3. 지원 대상자에 대한 실태 조사

4. 기타 일본군 위안부 피해자에 관한 기념·홍보 및 연구 사업, 명예 회복 활동 사업 등 시장이 필요하다고 인정하는 사업

다. 소결

이처럼 일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정과 명예회복 활동을 지원하고 시민의 올바른 역사관 정립과 인권증진에 이바지하는 것을 목적으로 하여 지방자치단체들은 조례를 제정하였습니다. 이러한 조례에 비추어 보았을 때 미국의 무관용원칙에 전혀 적용되지 않았고, 오히려 국가, 지방자치단체 차원에서 체계적으로 기지촌이 운영되었던 점에 비추어 보면 구조적으로 유사한 기지촌여성에 대하여도 동일한 취지의 조례가 적용될 수 있어야 할 것입니다.

6. 결론

지방자치법의 취지상 수익적 조례는 법체계를 위반하지 아니하는 점, 기지촌형성과 유지에 미국, 한국 정부, 지방자치단체 등의 꾸준한 관리가 있었다는 점, 다른 지원조례와의 형평성을 고려하여야 하는 점, 다른 지방자치단체에서 구조적으로 유사한 사안에 대하여 이미 조례가 제정되었거나 입법예고되어 있는 점 등에 비추어 볼 때 '경기도 기지촌여성 지원 등에 관한 조례안'의 경우 제정의 타당성은 충분히 인정됩니다.



## >>토론문

우순덕 원장 / 햇살사회복지회

박옥분 의원 / 경기도의원

이순희 의원 / 경기도의원

조정아 과장 / 경기도여성가족과

정혜원 연구위원 / 경기도가족여성연구원



# 기지촌여성을 위해 경기도는 무엇을 해야 하나?

박옥분 경기도의원(여성가족교육협력위원회)

## I. 지원에 관한 조례 필요성

지난 6.4지방선거를 준비하기 위해 경기도지사 캠프 차원에서 후보와 함께 평택의 햇살사회복지회를 방문한 적이 있다. 역사 속에서 잊혀져가고 있는 고령이 된 기지촌여성들을 만나면서 기지촌 여성에 대한 관심을 가지게 되었고 지원이 시급함을 느낄 수 있는 동기가 되었다.

주제발제내용에 동감한다. 특히 기지촌여성은 일제하 일본군 위안부 피해자에 동일한 논리가 적용될 수 있어야 한다는 말씀에 설득력이 있다고 본다. 우리나라는 긴 역사 속에서 ‘일본군 위안부’, ‘한국군 위안부’, ‘미군 위안부’ 등 전쟁이나 휴전시 군사 병력을 위안하기 위해 여성들을 동원하였던 뿌리 깊은 역사를 가지고 있다.

해방 이후, 주한미군 부대의 60%가 경기도에 주둔하게 되었고 그 주변에 주한 미군을 위한 위락시설인 기지촌이 형성 되었다. 그러보니 우리나라에서 ‘기지촌’ 하면 대표적으로 파주, 동두천, 평택을 꼽고 있고 현재도 가장 많은 기지촌여성들의 삶의 터전이 경기도이다. 이에 경기도에서 기지촌 여성들을 위한 정책이 마련되어야 하는 것은 분명하다.

과거 한국정부와 미국정부의 국가적 이익을 위해 ‘미군들의 성적 위안’ 으로 동원되었던 여성들이 현재 기지촌여성들이 고령이 되어 생을 마감하고 있는 시점에서 지역 민간단체들과 함께 기지촌 문제를 드러내고 공론화를 거쳐서 적절한 정책을 마련하고 그것을 실천하는 것이 필요하다.

경기도가 기지촌여성의 지원에 관한 조례를 제정하여 시행하면서 첫째, 국가가 마땅히 국민으로써 보호 받아야 할 여성들을 국내법(윤락행위등방지법 등)과 국제법(인신매매 금지 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약 등)을 위반하면서까지 미군을 상대로 성매매 여성으로 동원되었던 것은 어떤 이유가 있었는지를 밝혀내고 둘째, 최소한의 보호 의무로서의 ‘지원’ 을 하는 것은 지방자치단체의 본성에 부합하는 일이며, 인권 향상에 결정적인 기여를 할 수 있어야 한다.

주제발제 내용속에 “미군이 주둔하는 세계 여러 나라의 경우 한국, 일본, 필리핀처럼 기지촌 주변에 성매매가 가능한 곳이 있는 반면 중동 지역의 미군기지주변에는 원칙적으로 국가의 의지에 따라 얼마든지 성매매 상황을 방지할 수 있었음에도 이를 방지하지 않고 오히려 이를 조장 하였다” 라는 내용에 많은 생각을 하게 된다.

그렇기 때문에 기지촌여성의 문제는 지자체 보다는 국가와 사회, 민족이 이것을 보상하고 명예회복을 위해 책임을 져야 하는 것이다.

## II. 검토할 내용들

### 1. 현재 시점에서 기지촌여성문제 해결을 중심으로

#### 1) 소송에 집중하자.

‘14년 6월 25일 성매매 피해 등을 주장하는 기지촌 여성 122명이 국가를 상대로 손해배상을 청구한 바 있으며 현재 소송 진행중이다.

⇒ 기지촌 형성 및 관리의 위법성, 성병관리를 통한 성매매 권유 및 조장의 위법성 등 국가의 불법행위를 청구원인으로 함.

⇒ 동 소송을 통해 사실관계가 확인되면 그에 따라 관련 법률을 제정하여 전면적 실태조사 및 피해자 지원을 위한 입법조치를 취하는 것이 타당

⇒ 특별법이든 조례이든 지금까지 은폐 되었던 기지촌여성들에 대한 피해를 명확히 밝혀내고 사회적인 공론화가 매우 중요하다. 모든 단체들이 소송에 집중을 해서 여론화 작업을 해야 할 필요가 있고 패소를 하더라도 국가의 책임임을 널리 알리는 것이 관건이라고 봄(예, 위안부)

#### 2) 경기도는 기지촌여성들에 대한 국가폭력 피해에 대해 진상규명과 대책 마련

⇒ 당시 기지촌 여성들에 대한 관리 정책이 중앙정부에서 지자체로 전달되거나 지자체에서 운영하면서 중앙정부에 건의 되었던 관련 문서들이 많이 있을 것이다. 관련 자료들을 발굴해서 진상을 명확히 규명해야 한다.

⇒ 기지촌여성들에 대한 폭 넓은 실태조사를 함으로써 실질적으로 기지촌여성들의 욕구를 해결할 수 있는 지원 조례가 마련 되도록 해야 한다.

#### 3) 현행법 개정 및 특별법, 조례 제정

⇒ 국민기초생활보장법, 독거노인 돌봄사업, 한국토지주택공사 LH지원 등 현 지원제도가 기지촌 여성들에게 확대 될 수 있도록 적극적인 제안

⇒ 성매매방지법의 개정

- 2015년, 여성가족부, 경기도, 평택시에서 새움터를 통해 고령의 성매매 피해여성들을 위한 자활지원센터가 운영되어 기지촌 여성들에게 일자리제공, 장례비지원, 무료급식, 반찬지원, 생계비 지원 등 자립·자활을 지원하고 있지만 근거법이 없다는 이유로 지원 대상자가 고령 성매매 피해여성들이다 보니 기지촌 여성들만을 지원하기에는 한계가 있다.

- 처벌법(성매매알선등 행위의 처벌에 관한법률) 개정: 군대성매매 방지조항 신설, 관련교육의 강화, 관련 범죄 처벌 강화, 공소시효 특례 등의 신설.
- 보호법(성매매방지및피해자보호등에관한법률)개정:기지촌여성들의 지원사업참여 자격규정 및 특화된 지원사업 등의 신설하여 자립·자활을 지원하도록 하고 있다.
- ⇒ ‘일본군 위안부’ 지원법의 개정
- ‘일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률’의 개정: ‘위안부’의 정의를 확대해 ‘한국군 위안부’와 ‘미군 위안부’들도 관련 법률에 의해 지원을 받을 수 있도록 개정.

## 2. 조례안 검토를 중심으로(정대운의원 조례 수정안)

### 1) 기지촌여성들은 국가가 책임져야 할 문제임을 인식

- ⇒ 전반적으로 조례(안)을 검토해 보면 복지적 접근으로만 규정될 가능성이 큼
- 제 1조 목적에서 주거 및 생활안정지원을 통해 복지향상과 인권증진 도모하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 국가폭력에 의한 희생자 임에도 불구하고 기지촌 여성들을 복지대상으로 규정할 우려가 있음
- ⇒ 국가 폭력에 의한 피해자임을 분명하게 인식하고 정부의 진상규명에 대한 책무가 필요함.

### 2) 대상 선정에 대한 문제

- ⇒ 제2조(정의) 2항에 “기지촌여성”이란 1945년 9월 8일 미합중국 군대가 대한민국에 주둔한 이후부터, 2004년 9월 23일 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한법률」이 시행되기 전까지의 기간 동안 성매매에 종사했던 여성을 말한다.고 했는데 실질적으로 현재에도 기지촌은 존재하고 있고 지금도 성매매 여성들이 있다.
- ⇒ 제4조(지원대상자) 성매매에 종사한 기지촌여성 중 경기도에 주민등록을 두고, 계속 1년 이상 거주한 사람으로 되어 있다. 경기도에 살지도 않았던 사람이 전국에서 1년 전에 몰려올 경우 예산은 어떻게 감당할 것인가?
- ⇒ 기지촌여성들은 ‘일본군 위안부’ 피해자들 보다 피해 시기가 훨씬 장기간이다보니 피해 여성들이 전국적으로 많다. 60년대 당시만 해도 몇 만 명이 넘었다. 그리고 현재 일본군 위안부 피해자들의 진상 규명이 마무리 되지는 않았지만 역사적으로 밝혀진 사실이 많은바 우리 사회에 많은 공감대를 형성하였다. 하지만 기지촌여성들의 경우, 아직까지도 사회적인 편견과 낙인이 존재하고 가장 크게 국가로부터 피해를 받아 왔던 여성들이 정부를 신뢰할 수 있는 대안 모색이 필요하다. 그리고 철저한 비밀보장 속에서 실질적인 지원이 이루어지도록해야 한다.
- ⇒ 제5조(지원사업)기지촌여성들은 국가권력으로부터 피해를 받은 여성들이다. 그러므로 ‘일본군 위안부’ 피해자들처럼 다른 법령의 규정에 의한 지원 여부를 떠나 기지촌여성들의 문제해결을 위한 지원이 현실화 되어야 한다.

### 3) 조례 제안 사항

⇒ 재발방지에 대한 노력

- 제3조(도지사의 책무) ③항에 현재 국내, 외국 군대가 주둔한 지역을 중심으로 외국 군인으로 부터로 더 이상 여성들이 폭력 피해를 당하지 않도록 미군 및 시민사회에 대한 교육, 홍보 등 재발방지 대책을 마련해야 한다.

## 3. 기타내용

### 1) 기지촌여성들의 문제를 해결하기 위해 민·관의 함께 예산마련

⇒ 이 조례가 통과될 경우 현실적인 실행을 위해 많은 예산이 수반이 된다.

⇒ 정신대 근로자와 관련한 조례도 통과되었는데 현재 집행하지 못하고 있다.

### 2) 기지촌 여성인권 연대, 새움터, 민주사회를 위한 변호사모임, 한국여성단체연합, 유승희 의원, 김광진 의원 등 특별법 제정 법안 논의

⇒ 기지촌여성문제는 경기도를 넘어 부산, 대구, 군산 등 전국적인 문제였고 현재도 지역에 여성들이 생존하고 있다. 이에 경기도 지원 조례 마련도 중요하지만 특별법을 제정하여 전국의 기지촌여성들에 대한 대책 마련이 시급하다.

⇒ 당시 기지촌여성들은 미군, 경찰, 성매매 알선 자 등으로 인해 심각한 피해를 당했음에도 정부는 공소 시효에 대한 문제를 제기하고 있다. 이에 특별법 제정으로 공소시효를 떠나 현실적으로 과거 기지촌 여성문제가 해결 될 수 있도록 해야 한다.

### 3) 전국여성위원회(서영교 국회의원) 차원에서 이 문제의 해법을 찾기를 제안한 상태

## Ⅲ. 마지막으로

국가의 불법행위로 인하여 개인이 피해 입은 사실이 있다면, 국가에서 불법행위로 발생한 피해에 대해서는 관련 법률을 제정하여 진상과 피해를 규명하고 적절한 보상을 실시하는 것은 국가의 당연한 책무이다.

정대협 운동을 시작할 때만 해도 한국사회는 '위안부' 할머니들을 몸을 더럽힌 여자들이라고 손가락질 했다. 그러나 20여년이 지난 지금 한국사회는 많은 변화를 겪었다. 적어도 그 여성들이 원했던 삶이 아니었고, 우리 모두 피해자에 대해 공동의 책임이 있다는 인식을 가지게 되었다.

기지촌 여성의 문제도 마찬가지이다. 이 여성들은 한미 정부 간의 합의와 알력에 의해 보호와 착취가 이루어지고 있는 기지촌에서 고단한 삶을 살고 있다는 것을 알게 될 날이 올 것이라 본다. 그래서 기지촌 여성의 문제는 반드시 국가가 책임을 져야한다.



## 경기도 기지촌여성지원 조례제정을 이제라도

우순덕 대표(햇살사회복지회)

본회에서는 2012년부터는 우리 할머니들이 배우가 되어 <숙자 이야기> 연극을 네 번이나 공연(연출: 노지향)하였다. 2013년도에는 서울 변방연극제에 개막작으로 500여명이나 넘는 관중 앞에서 우리 할머니들이 공연하여 우레 같은 박수를 받았다. 2014년도 11월초에도 서울여성플라자에서 공연하였다.

그리고 전문 배우들에 의해 공연된 <일곱집매> 연극(작: 이양구, 연출: 문삼화)은 2013년도에 서울 대학로에서 두어 달 공연되었다. 제34회 서울 연극제에서 작품우수상 및 여자 연기상을 수상하였고 2014 이태일리 문화시상식에서는 연극분야 최고상을 수상했다. 그리고 2014년도 가을에는 서울 한복판, 종로구 견지동에 위치한 SPACE 99에서 <보통이름 숙자>라는 이름으로 한달 동안 사진전시회를 열었다.

얼마 전(2015 6.22-7.8) 우리는 미국에 다녀왔다. 미국 <국제결혼가정 선교전국연합회(이하 국제선)>가 세인트루이스에 14만 평 규모의 평화마을에 1차 건물을 짓고 수련회를 준비하면서 고국의 기지촌 햇살할머니를 포함하여 6명을 공식 초청하였기 때문이다. 이에 미국에 간 김에 보스턴을 비롯하여 여러 지역을 다녔다. 우리 할머니들의 안타까운 상황에 대해 국제선 수련회에서 뿐만이 아니라 뉴욕의 후러싱연합감리교회(김정호 목사)와 한인감리교여성선교회전국연합회(김명래 사무총장) 모임과 미국 감리교여성국(Harriett J, Olson 총무/ 이성옥 부총무\_ UN의 기독교 사회행동 부서)에서 워싱턴의 한미여성재단(은영재 이사장) 모임에서, 아틀란타의 어거스타교회(이용성 목사)와 아틀란타 한인교회(김세환 목사)에서 함께 이야기를 나누었다. 가는 곳마다 큰 환대를 받고 돌아왔다.

하지만 저 밑바닥의 마음 한 켠에 씩씩함이 남아있다. 한국 땅에서는 그런 환대를 받아본 기억이 없다. 언젠가 공무원들에게 “우리 할머니들에게 혜택을 주세요.”했더니 근거법이 없어서 도와 줄 수가 없다고 했다. 2004년 성매매 특별법이 시행 되었지만 현재는 성매매를 하지 않기에 전적으로 혜택을 드릴 수가 없다고도 했다. 2003년 여름을 기점으로 주한미군의 평택으로의 이전으로 말미암아 주한 미군 이전 비용으로 약 15조 원이 소요 될 것이라고 한다. 평택지원특별법의 예산이 18조 8천 억원 이라고 한다. 그러나 국민 총생산의 25%를 차지했고 지역경제의 60%이상(캐서린 H.S.문, 『동맹속의 섹스』 삼인, 56-76쪽)을 밑바닥에서 온몸으로 부양했던 우리 할머니들에게는 한 푼의 예산도 없다. 기지촌 할머니들이 어서 어서 다른 세상으로 떠나실 날 만 고대하고 있는 듯하다.

우리 할머니들은 한국의 깃뚫힌 역사의 희생자들이다. 우리 할머니들의 삶의 여정은 더 나은 삶을 위한 선택이었다기보다는 그저 생존을 위한 싸움뿐이었다고 볼 수 있다. 기지촌 여성들은 '양색시' 혹은 '양공주' 라는 사회적인 비난과 낙인 속에서 살아왔다.

1970년대 정권은 <기지촌 정화위원회>를 만들어 한미관계를 우호적으로 회복하고 한국의 안보를 유지하는 데 목적이 있었다. 미군들에게 기지촌 여성들이 '깨끗이 받쳐지도록' 성병검진을 받도록 하였다. 한국정부는 기지촌 여성들의 성병관리를 위해 의무적으로 등록하게 하고 정기적으로 점검하고 관리하였다.

기지촌 여성들의 몸은 국가의 이해관계를 둘러싸고 철저한 관리의 대상이 되었다. 어떤 의미에서 기지촌여성들은 이러한 국가의 이해를 둘러싸고 역사적, 문화적인 희생양이 되었다. 기지촌 여성들은 <안보>의 도구이자 <경제(달러)>의 도구였다.

국가안보를 위해 개인의 안전과 인권을 저당 잡혔던 당시 기지촌 여성들은 이제 나이가 들어 기지촌 쪽방에서 가난과 만성질환에 시달리고 있다.

평택으로의 미군기지 이전으로 인하여 안정리 일대의 땅값은 급등하였고 그와 함께 전/월세 시세도 상승하였기 때문에 주거불안 및 주거비 부담으로 인하여 생활고는 더욱 심해졌다.

또한 파주 선유리 지역은 원래 외부 유입 인구가 거의 없는 지역이라서 보증금 없이 월세만 내는 형태였는데 몇 년 전부터 외부 유입인구가 늘어나게 되면서 보증금이 생기고 있어서 월세로 지내시는 여성들의 경우 주거 불안정, 불안감이 상당하다.

현재 기지촌의 절반이상이 경기도에 있으며 현재 거주하고 있는 기지촌여성이 많기 때문에 경기도 차원에서 먼저 실질적인 지원이 필요하다고 사료된다. 기지촌 쪽방에서 만성 질병과 빈곤으로 고단하게 살아가고 있는 기지촌여성노인들을 위한 조례를 이제라도 제정하여 할머니들에게 하루속히 지원하기를 간절히 바란다.

민족적 망각과 역사적 왜곡에서 벗어나서 현실을 직시하면서 이제라도 기지촌 할머니들을 위한 조례제정이 필요하다. 기지촌 할머니들에게 남은 시간은 많지 않다.

글로벌시대에 세계인들이 우리를 지켜보고 있다.

## <참고>

### 경기도 기지촌여성 지원을 위한 조례제정 촉구 주요활동 ( 경기여성연대·기지촌여성인권연대)

- 2013.10.24 2014 지방선거, 여성정책 의제선정을 위한 지역 연속토론회:  
경기도 기지촌 성매매여성 지원 등을 위한 조례(안) 제안  
(주최: 경기여성네트워크, 주관: 경기여성연대)
- 2013.11.5 경기도 관련조례안 준비를 위해 고인정 도의원 면담
- 2013.2.3 경기도 여성가족국 가족정책팀 면담
- 2014.2.17 염동식 위원장(경기도의회 여성가족 평생교육위원회) 면담,  
'경기도 기지촌 여성 지원 등에 관한 조례(안)' 발의 및 제정 협조 요청
- 2014.2.20 '경기도 기지촌 여성 지원 등에 관한 조례' 제정을 위한 간담회  
주관: 고인정 도의원, 주최 : 경기여성연대, 기지촌여성인권연대
- 2014.2.24 '경기도 기지촌여성 지원 등에 관한 조례(안)' 발의(경기도의회 의원 35명)
- 2014.3.3 경기도의회 장호철 부의장 면담 여성가족국장 면담
- 2014.3.7 경기도의회 '기지촌 성매매여성 지원을 위한 기지촌여성 인권침해 관련  
특별법 제정 촉구 건의안 채택: 제안자 여성가족평생교육위원회 위원장
- 2014.3.11 민주당 강득구 대표의원 면담
- 2014.3.24 조례제정 촉구 기자회견(경기도의회 브리핑 룸)  
주최 : 경기여성연대, 기지촌여성인권연대
- 2014.4.1 경기도 기지촌 여성 지원 등에 관한 조례(안) 제정 촉구 기자회견  
(경기도 의회 염동식 의원 사무실 앞/주최: 평택민주단체연대회의,  
기지촌 여성인권연대)
- 2014.4.8 경기도의회 김경호 의장 면담 (기지촌여성인권연대, 경기여성연대)  
기지촌 여성 국가배상 소송 및 조례제정을 위한 행사  
주최 : 경기여성연대, 기지촌여성인권연대
- 2014.7.22 경기도의회 정대운 의원이 기지촌 여성 지원조례 재추진
- 2015.3월-4월 경기도 기지촌 여성을 위한 조례관련으로 정대운 의원 수차례 면담  
(경기여성연대, 기지촌여성인권연대)

## 「경기도 기지촌여성지원 등에 관한 조례 집담회」 토론문

정혜원 연구위원(경기도가족여성연구원)

가끔 낯선 사람들이 뭐하냐고 물어 ‘성매매’ 관련 연구를 한다고 하면, 대부분이 호기심에 눈을 반짝인다. 그 호기심이 성매매와 관련된 가벼운 수다나 농담으로 이어지거나 ‘성매매는 사회의 필요악’이라는 통념을 공유하는 데서 끝난다는 게 문제다. 그런 자리에 ‘성을 사는 사람들’, ‘성을 파는 사람들’, ‘성 판매를 알선하고 그 과정에서 이익을 얻는 사람이나 집단’, ‘성 산업을 지배하는 거대 구조’를 논할 여지는 없다.

편견 없이, 왜곡 없이 성매매에 대해 이야기하는 건 우리가 처한 상황에서 어려운 일이다. 현란한 네온사인에서부터 인터넷 스팸메일까지 대한민국 성 산업은 최근 아예 드러내놓고 그 규모와 범위를 확장하고 있다. 미디어도 성 산업의 주류화에 앞장선다. ‘자유와 경쟁’이라는 압도적인 이데올로기는 성을 이용해 돈을 벌 수 있는 기회를 맘껏 열어 주고 있다.

여전히 한국사회는 성매매유입 여성들이 자발적이나 비자발적이나 하는 묵은 논쟁을 하고 있다. 이러한 현실에도 불구하고 2014년 6월 25일에는 기지촌 여성 122명이 국가배상소송을 제기하였고, 기지촌여성인권연대 등이 소송을 지원하고 있다.

기지촌 여성? 성매매피해여성? 기지촌여성과 성매매피해여성을 같은 맥락으로 논의할 수 있을까? 적어도 끊임없이 스스로를 피해자로 증명해야 하고, 증명하라는 압력을 받고 있다는 점에서는 그 맥락을 함께 하고 있다고 할 수 있다. 일반적인 사회 혹은 형사사법 기관은 어떤 사람을 ‘피해자’로 인정하고 그에 합당한 지원을 제공하기 위한 피해자 자격이나 자세에 관한 통념을 갖는 것이 보통이다. 그런데 성매매와 관련해서는 이러한 사회의 반응들이 ‘이념형’적이다. 너무 이상적이라서 그 기준에 조금이라도 어긋나면 ‘피해자가 아니다’ ‘너희들이 선택한 거 아니냐’ 등 표현하기 어려운 비난과 질타를 받는다. 때문에 성매매를 연구하는 학자나 활동가들은 모두 사회 내 존재하는 성매매 및 성매매피해자에 관한 편견과 낙인과 싸우기 위해 더 많은 논리를 개발하고 실증하기 위해 노력하며 더 많은 주장을 할 수 밖에 없다. 아마 기지촌여성지원을 위해 노력하고 계시는 여기 많은 분들도 성매매를 연구하는 학자나 활동가와 유사한 고민과 노력을 할 것이다.

기지촌여성에 대한 전문가가 아닌 성매매 연구를 한 사회과학자로서 과연 이 무거운 자리에서 무슨 토론을 할 수 있을까? 고민하다가 「성매매방지법[시행2004.9.23] [법률 제7212호, 2004.3.22, 제정]」 제정과정을 소개하고 간단한 제안을 제시하면서 이 토론문을 마칠까 한다.

「성매매방지법」 제정에 대한 본격적인 논의는 군산 대명동 화재사건이후인 2000년부터 시작

되었다. 군산 성매매집결지 화재사건으로 세간의 이목이 집중된 상태에서 성매매관련법의 개정이 시급한 과제로 등장했고, 이 시점에서 이미 사문화되어 있던 「윤락행위등방지법」의 개정을 위해 여성부와 법무부는 공동으로 대처하고자 하였다(오혜란, 2004). 이의 일환으로 여성부는 법무부와 공동으로 연구용역을 발주하여, 관련 국내외 자료조사, 외국 입법례 검토, 정책간담회, 공청회, 국민의식조사 등을 시행하고 여러 차례 수정을 거쳐 개정안을 마련하였다. 이후 공청회를 통해 다양한 의견들이 수렴되었고, 여성단체에서 수차례에 걸친 회의와 실무작업 끝에 「윤락행위등방지법」 폐지를 전제로 새로운 법안을 마련하였다. 새로운 법안은 조배숙의원의 86명 의원의 공동발의로 제안되었고 2003년 3월에 국회 본회의를 통과하였다.

연구자의 입장에서 본다면 「성매매방지법」이 통과되기까지 여성단체, 행정부, 국회 등 다양한 노력과 주변조건 등 여러 가지 요인이 작용한 결과라 생각되지만, 국내외 자료조사, 국민의식조사, 성매매실태 및 대책과 관련된 연구 등과 같은 자료축적도 주요한 요인 가운데 하나라고 생각이 된다.

전후의 대한민국이라는, 가난한 나라에서 태어나서 피난, 가난, 굶주림, 가정 폭력 등을 경험하며 기지촌으로 흘러들어 올 수 밖에 없었던 여성들이 있다. 그녀들은 기지촌에서 혹독한 경험을 했으며 그 경험은 과거가 아닌 현재에서 연속되어 그녀들의 삶을 압박하고 고단한 노후를 보내고 있다. 그녀들 가운데 일부가 국가소송에 참여했고, 소송이후 2명이나 운명을 마감했다. 우리에게 남은 시간은 그리 길지 않은 것 같다. 그녀들을 위한 지원과 보호를 위해서는 집담회와 같은 사회적 공론화작업도 필요하지만, 실증적인 조사 및 연구작업이 더불어 필요하다고 생각한다.

마지막으로 「경기도 기지촌여성지원 등에 관한 조례 집담회」 역시 녹록치 않은 현실안에서 어렵게 구성되었을 것이라는 것을 감히 짐작해 보면서, 나 자신을 읽는 기회를 주신 기지촌여성인권연대와 경기여성연대에게 감사와 부끄러운 마음을 보낸다.

#### 참고문헌

오혜란(2004) 성매매방지법 제정과정에 영향을 미친 요인에 관한 연구, 여성연구 제67호

