



발간등록번호

11-1790558-000011-01

## 집단수용시설 인권침해 조사 해외동향 연구

- 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 중심으로 -

# 최종보고서

2022. 12. 28.



진실·화해를위한과거사정리위원회  
Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea



# 집단수용시설 인권침해 조사 해외동향 연구

## - 캐나다, 호주, 뉴질랜드를 중심으로-

2022. 12. 28.

연구기관: 사단법인 한국장애포럼

발주기관: 진실·화해를위한과거사정리위원회

공동연구원: 김현철(토론토대학교 지리학과 박사 수료)

이사람(前 재단법인 진실의힘 활동가)

최한별(한국장애포럼 사무국장)

보조연구원: 정혜란(한국장애포럼 간사)



# 목 차

일러두기 .....	1
제1장 연구 개괄 .....	4
제1절 연구 필요성 및 목적 .....	4
1. 연구의 필요성 .....	4
2. 연구 대상 및 목적 .....	5
제2절 연구방법 및 내용 .....	7
1. 연구 방법 .....	7
제3절 해외 동향 개괄 .....	9
제2장 캐나다-선주민 기숙학교 인권침해 조사 .....	12
제1절 사건의 경위 및 피해 규모 .....	12
1. 사건 경위 .....	12
2. 피해 규모 .....	15
3. 이슈화 과정 .....	17
제2절 1991년 - 2006년: 기숙학교 관련 조사 및 지원·보상 정책 .....	17
1. 1991년 - 1998년: 왕립위원회 활동 .....	18
2. 1998년 - 2006년: 기숙학교 관련 정책 권고사항 발표 및 정부 부서 설립, 최초 보상 프로그램 시행 .....	20
제3절 2007년 - 2015년: 선주민 기숙학교 합의서(IRSSA) 선언 및 이에 따른 본격적 인 보상·지원 프로그램 .....	22
1. 공통경험보상지급(Common Experience Program, CEP) .....	24
2. 개별평가절차(Independent Assessment Process, IAP) .....	30
3. 보건 지원 프로그램 시스템 강화 .....	39
4. 기념사업(Commemorative activities) .....	39
5. 캐나다 진실화해위원회의 설립 .....	39

제4절 2008년 - 2015년: 진실화해위원회 설립 및 활동 .....	40
1. 진술 수집 .....	40
2. 기념사업 관련 활동 .....	43
3. 실종아동 및 암매장 묘 조사 .....	46
4. 보고서 작성 및 제출 .....	48
제5절 2015년 - 현재: 진실화해위원회 조사 결론 및 정책 도출 사항 .....	49
1. 진실화해위원회의 권고사항 내용 .....	49
2. 2015년 이후 정책 권고사항을 근거로 한 정책들 .....	51
제6절 의의 및 한계, 소결 .....	55
1. 의의 .....	55
2. 한계 .....	57
3. 소결 .....	58

### 제3장 호주 - 아동 성폭력에 대한 왕립위원회 조사의 의의와 한계 59

제1절 왕립위원회 설치 이전의 역사적 궤적 .....	59
1. 호주 선주민 강제이주 정책과 “다시 집으로(Bringing them home)” 보고서 59	
2. 아동의 강제이민 정책과 “잃어버린 아이들(Lost innocents)” 보고서 .....	60
3. “잊혀진 호주인(Forgotten Australians)” 보고서와 시설인권침해에 대한 인식 확장61	
4. 왕립위원회 설치 요구 .....	62
제2절 왕립위원회 구성과 활동 .....	65
1. 조사범위 .....	65
2. 위원 구성 .....	65
3. 예산 및 조직 구성 .....	66
4. 조사 방식 .....	67
제3절 왕립위원회 조사 결과 .....	75
1. 별도 주제 보고서 .....	75
2. 최종 보고서 .....	77
3. 조사 결과의 쟁점 .....	80
제4절 왕립위원회 권고 이행 .....	85

1. 국가 사과 및 후속 조치 .....	85
2. 국가배보상계획(National Redress Scheme)의 실행 .....	85
제5절 소결 .....	93

## 제4장 뉴질랜드-국영, 종교단체 운영 시설 내 인권침해 ..... 95

제1절 조사위원회 설립 배경 .....	95
1.레이크 앨리스(Lake Alice) 사건 .....	96
2. 비공개 청취 절차를 통한 생존자 증언 기록 활동 .....	97
3. 독립 조사 기구 설립 요구 .....	97
4. 시설 수용 및 인권침해 규모 .....	98
제2절 조사위원회 주요 조사 활동 .....	100
1. 조사위원회 구성 .....	100
2. 조사 개요 .....	104
3. 조사 방식 .....	107
4. 조사 결과 .....	109
제3절 기존 배, 보상 시스템 현황 및 조사위원회 배보상 관련 논의 .....	117
1. 사고보상공사 ACC .....	117
2. 부처별 자체 배보상 절차 .....	118
3. 조사위원회의 배, 보상 관련 조사 및 논의 .....	123
제4절 조사위원회 주요 정책 도출 사항 .....	127
1. 향후 위원회 활동 방향 .....	127
2. 시설 내 인권침해의 원인 및 결과 .....	129
3. 생존자의 완전한 회복을 위한 제도 도입-puretumu torowhānui system(holistic redress) .....	130
제5절 조사위원 인터뷰 .....	135
1. 개요 .....	135
2. 주요 시사점 및 제언 .....	136
제6절 소결 .....	141



## 제5장 제언 및 결론 ..... 143

### 제1절 제언 ..... 143

1. 집단수용시설 문제를 다룰 상설 독립 부서 필요 ..... 143
2. 국가폭력임을 명시하기, 국가폭력 및 국가책임에의 확장적 이해 필요 ..... 145
3. 생존자 중심주의 및 생존자에 대한 확장적 이해 필요 ..... 145
4. 배보상 시스템 ..... 147
5. 인적 자원 관리 및 전문성 강화 필요 ..... 148
6. 재정 충원의 다원화 필요 ..... 149
7. 시설화, 시설문제에 대한 종합적인 이해 필요 ..... 149
8. 회복과 화해에 대한 장기적, 관계적 관점 필요 ..... 150

### 제2절 결론 ..... 151

## 참고문헌 ..... 152

## 표 차례

<표 1-1> 국가별 현황 .....	10
<표 2-1> 선주민법 내 기숙학교 관련 제정 및 개정 사항 (TRC, 2015c: 35-46 내용 재구성) 15	
<표 2-2> 공통경험보상지급 결과 (Government of Canada, 2019) .....	30
<표 2-3> 성적, 신체적 학대 배상 점수 기준 (IAPOC, 2021: 92) .....	35
<표 2-4> 학대로 인한 피해 배상 점수 기준 (Ibid.: 93) .....	36
<표 2-5> 가중 배상 요인 (Ibid.: 94) .....	37
<표 2-6> 향후 케어 관련 추가 배상 점수 (Ibid.: 94) .....	37
<표 2-7> 기회상실 관련 추가 배상 점수 (Ibid.: 94) .....	37
<표 2-8> 배상 점수 및 배상금 (Ibid.: 95) .....	38
<표 2-9> 개별평가절차 결과 (Government of Canada, 2019) .....	39
<표 3-1> 호주 왕립위원회 위원 구성 .....	66
<표 3-2> 부문별 왕립위원회 예산액 .....	66
<표 3-3> 공청회 주요 사항 .....	70
<표 3-4> 왕립위원회 발간 이슈 페이퍼 및 자문 보고서 목록 .....	71
<표 3-5> 왕립위원회 발간 연구 프로젝트 목록 .....	72
<표 3-6> 왕립위원회 설립부터 NRS 법안 통과까지의 주요 일정 .....	87
<표 3-7> 배보상 지급액 계산표 .....	91
<표 3-8> NRS 처리 진행 유형별 통계 (2018.7.1. ~ 2020.13.31.) .....	93
<표 4-1> 뉴질랜드 조사위원회 현황 .....	100
<표 4-2> 뉴질랜드 위원회 공청회 진행 현황 .....	108
<표 4-3> 부처별 배보상 체계 비교 (Royal Commission, 2021a) .....	121
<표 4-4> (비교) 종교단체별 보상금액 .....	122

## 그림 차례

<그림 2-1> 공통경험보상지급 결정 과정 (AANDC, 2015: 50) .....	28
<그림 2-2> 개별평가절차 배상 지급 절차 (IAPOC, 2021: 27) .....	33
<그림 4-1> 1950년대~2010년대 뉴질랜드 시설 유형별 수용 인원 .....	99

## ■ 일러두기

※ **명칭 기술:** 기관 등의 명칭은 한국어로 번역하고 영문식 명칭을 괄호로 표시하였다. 그러나 표에서 번역한 명칭이 길어 삽입이 애매할 경우 한국어 대신 영문 약어를 사용하였다.

※ **달러 관련 기술 방식:** 환율은 2023년 1월 26일 고시 1회차, KEB하나은행 매매기준율을 적용, 캐나다 \$1 = 921.27원, 호주 \$1 = 876.45원, 뉴질랜드 \$1 = 799.55원으로 계산하였다. 본문에서는 달러로 금액을 적고 괄호 안에 위 환율 기준 한화로 얼마인지 표시하였다. 이때 금액이 클 경우 독해의 편의를 위해 전체 숫자를 다 쓰는 대신 반올림하여 약술로 표시하였다.

## ※ 주요 개념

### 1. 돌봄(Care)

연구 대상 세 국가 모두 ‘돌봄(care)’을 국가 또는 민간 사회복지 기관에서 제공하는 교육, 숙식, 지원 등을 포괄하는 의미로 사용하고 있다. 그러나 이러한 ‘돌봄’ 체계는 실질적으로는 선주민, 아동, 장애인, 여성 등 사회적 소수자에 대한 억압 기제로 작동했다.

### 2. 시설(Institution)

세 국가에서 공통적으로 시설은 우생학적 관점에서 사회적으로 ‘비정상’으로 낙인찍힌 이들을 저비용으로 사회에서 격리하는 수단이었다. 시설은 통상 숙식을 제공하는 집단거주 형태를 지칭하지만, 국가별로 조사 시, 조사의 필요에 따라, 그리고 차별의 대상이 되어온 집단의 성격에 따라 단기 거주, 격리, 보호 기관도 ‘시설’의 범주에 포함하고 있다.

### 3. 생존자(Survivor)

한국에서는 과거 수용시설 내 인권침해 경험자들을 ‘피해자’라는 단어로 지칭하고 있으나, 이번 연구 대상 국가에서는 공통적으로 ‘생존자’라는 용어를 사용하고 있다. ‘피해자’가 피해 경험에 초점을 맞추고 있다면, ‘생존자’는 그러한 피해 경험에서 회복했거나 회복 과정에서 있는 상황에 초점을 맞춘다. 또한, 당사자의 역량을 강조함으로써 진상규명 및 회복 지원 과정에서 주도적 목소리를 가진 주체로 존중해야 함을 드러낸다.

### 4. 배보상(Redress)

세 국가 모두, 배상 또는 보상의 성격을 엄밀하게 구분하고 있지는 않다. 진상 조사에 따

른 배보상(Redress) 과정을 살펴보면, 우선 공통적으로 시설수용을 국가폭력으로 인정하기 때문에 국가 차원에서 책임을 진다는 측면에서 배상의 성격을 가지고 있다. 또한 직접 피해 외에도 이로 인한 정신적, 사회/경제적 피해와 같은 간접 피해를 지원한다는 점에서 보상의 성격도 지니고 있다. 따라서, 배상과 보상을 구분하기보다, Redress는 ‘배보상’으로 통칭하였다.

## ※ 주요 명칭 및 약어 리스트

### 1. 캐나다

한국어 번역 명칭	영문 명칭	영문 약어
공동경험보상지급 프로그램	Common Experience Payment	CEP
국가진실화해센터	National Centre for Truth and Reconciliation	NCTR
국가행정위원회	National Administration Committee	NAC
개별평가절차 프로그램	Independent Assessment Process	IAP
기숙학교 합의서	Indian Residential School Statement Agreement	IRSSA
선주민 관련 왕립위원회	The Royal Commission on Aboriginal Peoples	RCAP
선주민 기숙학교	Indigenous Residential Schools	IRS
선주민 기숙학교 관련 문제 해결 부서	The Office of Indian Residential Schools Resolution Canada	OIRSRC
선주민 아동기숙학교 심사결정 사무국	Indian Residential Schools Adjudication Secretariat	IRSAS
선주민부서	Indian department	
선주민부서 및 캐나다 북부개발위원회	Aboriginal Affairs and Northern Development Canada	AANDC
선주민 아동기숙학교 생존자 위원회	Indian Residential School Survivor Committee	IRSSC
선지급 프로그램	Advance Payment Program	APP
성적 모욕	Sexual Assault Level	SL
신체적 학대	Physical Assault Level	PL
여타 부당한 행위	Other Wrongful Acts	OWA
피해 강도	Harms Level	HL
퍼스트 네이션 의회	The Assembly of First Nations	AFN
컴퓨터 보조연구 시스템	Computer Assisted Research Sytem	CARS

## 2. 호주

한국어 번역 명칭	영문 명칭	영문 약어
아동 성폭력에 대한 시설 대응 조사를 위한 왕립위원회	Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse	RCIRCSA
국가배보상계획	National Redress Scheme	NRS
아동관련 종사자 신원조사	Working with Children Checks	WWCC
연방배보상계획	Commonwealth Redress Scheme	CRS
개별 직접 사과 절차	Direct Personal Response	DPR

## 3. 뉴질랜드

한국어 번역 명칭	영문 명칭	영문 약어
국가 및 종교단체 복지시설 인권침해 조사 왕립위원회	Royal Commission of Inquiry into Historical Abuse in State Care and in the Care of Faith-based Institutions	Royal Commission
비공개 포럼	Confidential Forum	
비공개 청취 및 지원 서비스기구	Confidential Listening and Assistance Service	CLAS
사회발전부	Ministry of Social Development	
보건부	Ministry of Health	
교육부	Ministry of Education	
아동부	Oranga Tamariki—Ministry of Children	
사고보상공사	Accident Compensation Corporation	ACC
신속보상절차	fast-track process	

## 제1장 연구 개괄

### 제1절 연구 필요성 및 목적

#### 1. 연구의 필요성

최근 한국사회에서는 집단수용시설 내 인권침해에 대한 관심이 더해져오고 있다. 형제복지원과 선감학원에 수용되었던 생존자들의 증언(한종선 외, 2014; 형제복지원 구술프로젝트, 2015) 및 진실규명에 대한 요구가 2000년대 이후부터 이어졌으며 이후 부랑인시설에 대한 문제뿐 아니라 장애인수용시설 및 여타 취약계층을 수용하는 시설에 대한 지속적인 문제 제기 및 탈시설 논의가 꾸준히 한국 사회에서 이어져오고 있다(김소영, 2017; 박숙경, 2018; 2021; 박형진, 2012; 서보경, 2021; 장애여성공감 역음, 2020; 최문정, 2011; 황지성, 2020). 더욱이 COVID-19의 발발 초기 대규모의 감염이 발생한 곳이 청도대남병원 등 집단거주시설이었다는 점은 사회 전반이 취약해질 시 가장 먼저 취약한 상태에 놓이게 되는 공간이 바로 집단수용시설임을 다시금 확인시켜주었다.

이러한 맥락 속에서 시설문제를 해결하기 위한 첫걸음으로 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회(이하 진실화해위원회)에서는 2022년 8월 24일 형제복지원 인권침해사건 진실규명 결정을 발표했고(진실화해위원회, 2022a), 같은 해 10월 20일에는 선감학원 사건 진실규명 결정을 발표했다(진실화해위원회, 2022b). 이를 통해 시설수용 문제를 국가적 차원에서 해결해나가야 함을 보여주었다. 이러한 점에서 해당 보고서는 한국사회가 시설수용 과거사 문제에 대한 접근을 사회와 국가 차원에서 접근할 수 있게 하는 초석이 되었다. 더 나아가 진화위는 보고서 『집단시설 인권침해 실태조사 연구용역사업: 수도권(서울·경기·인천) 및 강원권』(진실화해위원회, 2022c)을 출간하였다. 해당 보고서는 수도권과 강원지역의 집단수용시설을 설립부터 권위주의 정부 시기인 1993년까지 살펴봄으로써, 아직 조사개시 결정이 나지 않은 시설에 대한 국가적 차원의 조사 필요성을 강조하였다.

그러나 어떻게 수용시설 문제를 해결해나갈 것인지, 특히 시설에 수용되었던 다층적인 위치성을 지닌 피해당사자들의 이야기를 듣고, 그들의 피해를 보상하고, 더 나아가 어떻게 장기적인 회복과 화해를 향해 나아갈 수 있을 것인지에 대한 논의는 이제 시작 단계이다. 그렇기에 유기적이고 면밀한 법적, 행정적 시스템의 구축 및 피해당사자와 피해당사자가 속한 공동체를 지원하고, 더 나아가 피해당사자 및 관련 공동체와

한국사회 공동체 전반의 신뢰 관계를 재구축하고 회복으로 나아갈 방향을 만들어나가기 위한 노력이 필요한 시점이다.

이러한 측면에서 본 연구는 집단수용시설 내 인권침해 문제를 숙고하고 이를 해결하기 위해 노력해왔던 국외 사례들을 살펴볼 필요에서 시작되었다. 구체적으로는 이들이 어떠한 고민 속에서 행정조직과 법적 시스템을 구축하고 운영해왔는지, 진상 규명 및 배보상 문제에 대해서는 어떠한 시선과 체계, 절차로 이에 임해왔는지, 또한 피해당사자들의 회복, 더 나아가 거시적인 회복과 화해를 어떻게 정의해오고 추구해왔는지 등을 살펴본다. 각 국가들의 경험을 참고하여 한국사회가 수용시설 내 인권침해 진상규명을 위해 어떠한 시스템을 구축하고 화해 및 회복의 방향을 설정해야 할 것인지 제언하고자 한다.

## 2. 연구 대상 및 목적

### 가. 연구 대상

본 연구는 캐나다의 선주민 기숙학교(Indigenous Residential Schools, IRS), 호주의 아동시설, 뉴질랜드의 집단수용시설에서 벌어진 인권침해에 대해 각 국가별로 설치·운영된 조사위원회의 활동 경과에 대한 종합적인 평가를 담았다. 각 국가별 선정 이유는 다음과 같다.

캐나다는 건국부터 선주민공동체에 가해왔던 토지약탈, 언어말살 등이 정착민 식민주의(settler colonialism)에 기반한 국가폭력이었음을 인정하고, 관련 조사 및 배보상을 장기간에 걸쳐 진행해왔다. 이 중 선주민 기숙학교는 7세부터 16세의 아동들을 선주민사회로부터 분리하여 종교단체와 정부가 함께 운영한 기숙학교에 수용, 서구식 삶의 양식을 세뇌했던 정책으로, 선주민 세대간 문화 전수를 끊고 공동체를 파괴한 대표적인 국가폭력 사례로 일컬어지고 있다. 선주민 기숙학교 문제는 1990년대부터 논의가 시작되었으며, 본격적으로 2000년대부터 현재까지 조사 및 배보상이 이루어져 오고 있다. 특히 캐나다는 독립 부서인 ‘선주민 기숙학교 관련 문제 해결 부서(The Office of Indian Residential Schools Resolution Canada, IRSRC)’를 설립, 해당 부서를 중심으로 각 활동에 선주민 공동체 단위 및 전문가집단 단위를 유기적으로 연계하는 시스템 하에서 진상규명 활동과 배보상 절차를 진행하였다는 특징이 있다. 또한 캐나다는 2022년 현재 진상규명과 배보상 절차를 어느 정도 마무리하였으며, 이와 관련한 최종 보고서들 역시 출간한 상태이다. 이처럼 캐나다의 사례는 캐나다정부가 선주민 기숙학교 문제 해결을 위해 20년 넘게 시스템을 구축해온 과정에서 어떠한 공



정적인 결과와 한계를 가졌는지를 파악하기 용이하다. 이러한 이유로 캐나다의 사례가 한국이 앞으로 어떤 시스템을 구축해나갈 아이디어를 얻을 수 있을 것으로 사료되어 연구 대상으로 선정하였다.

호주 역시 선주민 강제이주 정책과 이에 따른 시설수용 과정에서 벌어진 아동 인권 침해에 대한 사회적 관심이 90년대 후반 들어 높아지면서 국가 차원의 조사가 시작되었다. 이후 호주의 여론은 선주민 문제에만 갇히지 않고 점차 확장되는 양상을 보인다. 영국에서 강제이민을 통해 시설로 유입된 아동에 대한 조사가 바로 뒤따랐고, 곧 이어 특정 인구집단을 불문하고 가정 외 돌봄 시설(Out-Of-Home-Care)에서 살았던 모든 아동의 인권 문제에 대한 조사가 이뤄졌다. 그러나 국가, 교회 당국, 경찰 등의 공모로 심각한 아동성학대에 대한 은폐가 이뤄진 부분에 대해서는 더 강력한 조사 권한이 필요하다는 요청에 따라 2013년 <아동성폭력에 대한 시설 대응 조사를 위한 왕립위원회(Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse)>가 설치되어 5년간 운영되었다. 그런데 왕립위원회에 와서는 조사 대상 인권 침해 종류가 성폭력 문제로 국한되었고, 반대로 시설의 정의는 열린 공간에서의 사회적 참여도 시설로 보는 방식으로 확장되었다. 이는 왕립위원회 권고에 따라 만들어진 국가배보상계획(National Redress Scheme) 시행에서도 여러 가지 논란을 낳았다. 이처럼 호주는 시설 인권침해에 대한 사회적 인식이 확장되어가는 과정에서 우리에게 상당한 교훈을 전해주면서 동시에 이에 대한 조사와 배보상 시행 과정에서는 여러 한계를 노출하여 반면교사로 삼을 만한 점도 많았다.

뉴질랜드는 1854년 이후 설립된 정신병원, 장애인 거주시설 등에 수용되었던 마오리 선주민, 아동, 장애인 등에 가해졌던 인권침해에 대해 2008년부터 조사를 시작하였다. 특히 2018년 2월 1일에는 독립기관인 '국가 및 종교단체 복지시설 인권침해 조사 왕립위원회(Royal Commission of Inquiry into Historical Abuse in State Care and in the Care of Faith-based Institutions)'를 설립, 집단수용시설에 대한 국가적인 조사를 시작하였다. 뉴질랜드 역시 캐나다 사례처럼 정착민 식민주의 하에서 선주민집단인 마오리인에 대한 시설수용이 두드러졌을뿐만 아니라, 태평양인(인근 태평양 국가에서 뉴질랜드로 이주해온 사람들), 장애인, 여성, 아동 등 '취약한(vulnerable)' 성인들과 아동들에 대한 시설 수용 역사를 가지고 있다. 또한 뉴질랜드는 비교적 최근 왕립조사위원회 활동이 시작되어 현재까지 조사 및 국가 배보상 시스템 개선 방안 연구가 진행 중으로, 이를 위한 행정적, 법적 시스템을 구축해나가는 과정 및 관련 어려움을 생생히 들을 수 있다는 이점이 있어 연구 대상으로 선정하였다.

세 국가들의 집단수용시설 문제는 모두 선주민공동체에 대한 정착민 식민주의적 폭력의 역사와 직간접적으로 연계되어 있다. 이와 달리 한국의 경우 집단수용시설의 생

산은 한국전쟁과 권위주의정부 수립 등의 궤적 속에서 고아, 부랑인, 한센인 등 소수 자집단을 배제하고 격리한 역사와 직접적으로 맞닿아있다. 그러나 식민주의적 이념에 따라 시설수용을 해왔던 그들의 역사와 한국의 시설수용 역사는 구조적으로 더불어 살펴볼 수 있는 지점이 있다. 또한 선주민에 대한 배제가 우생학에 기반했다는 점, 종교단체들이 국가와 더불어 수용시설 운영에 깊이 연류되어 있었다는 점 역시 한국이 소수자집단을 격리해온 방식과 유사하다. 더욱이 세 국가의 사례는 집단수용시설에서의 인권침해 및 폭력을 국가책임으로 전제하고 있다. 이러한 점에서 세 국가의 시설수용 과거사 조사 및 권리회복 조치를 검토하는 것은 한국 시설수용 과거사 조사 방향을 설정하는 데 있어 중요한 시사점을 제공할 것이다.

## 나. 연구 목적

첫째, 각 국가별로 집단수용시설 진상규명을 위해 어떠한 행정적, 법적 시스템을 구축하였는지, 배보상 시스템은 어떻게 운영했는지 살펴본다. 그 과정에서 수용시설의 정의, 배보상의 정의, 피해자의 정의 및 범주 등을 어떻게 설정하였는지도 검토 및 분석한다.

둘째, 각 국가별 회복과 화해의 방향을 어떻게 정의하고 관련 활동들을 어떻게 추진해나갔는지에 대해 검토 및 분석한다. 보다 구체적으로는 피해당사자 및 피해당사자가 속한 공동체와 어떻게 소통하고, 또 이들의 사회적, 경제적, 공동체적 회복을 어떻게 구축해나갔는지 살펴본다.

셋째, 이를 바탕으로 한국의 집단수용시설 과거사 진상규명 활동에 고려해야 할 지점들을 제안한다.

## 제2절 연구방법 및 내용

### 1. 연구 방법

이러한 연구 목적을 위해 본 연구는 각국 진상규명 기구 및 관련 법률 등에 대한 문헌연구와 전문가 인터뷰 방식을 채택하였다.

## 가. 문헌연구

세 국가 모두 일차적으로 참고한 것은 정부 보고서이다. 캐나다는 선주민 기숙학교 문제를 처음으로 주요한 국가폭력으로 규정하고 아카이브 조사를 했던 선주민 관련 왕립위원회(Royal Commission of Aboriginal Peoples)의 1998년 보고서 및 2015년에 발간된 캐나다 진실화해위원회(Truth and Reconciliation of Canada)의 보고서들, 그리고 관련 배보상 프로그램 관련 위원회에서 출간한 보고서들을 우선적으로 참조하였다. 호주 역시 아동성폭력조사 왕립위원회의 조사 보고서들(중간, 최종) 및 National Redress Scheme이 작성한 최종보고서를 중심으로 분석하였다. 뉴질랜드는 시설 수용 과거사 조사 왕립위원회가 발표한 중간보고서와(최종보고서는 2023년 6월 발표 예정) 조사 진행 현황 및 배보상 관련 논의를 엮은 각종 보고서들을 중심으로 연구가 진행되었다.

둘째, 정부기관 관련 서류, 법률(칙령(order) 포함) 및 관련 통계자료 등은 국가별 정부, 통계청, 기타 연관 부처 웹사이트에 게시된 웹문서 또는 웹페이지를 참조하였다. 특히, 국가별 진실 화해 활동에서 중요한 변환점이 되었던 합의서, 소송 자료 및 연관 서류들과 조사위원회 운영 근거를 확인할 수 있는 법률이나 칙령 등을 참조하였다.

셋째, 조사 활동이 종료된 캐나다와 호주의 경우, 조사위원회 활동 종료 이후 이어지고 있는 관련 정책 및 활동들을 조사하기 위해 국가진실화해센터 홈페이지 및 실종 아동암매장묘 수색 작업 관련 자료들, 생존자 그룹에서 발간하거나 혹은 정부와 협력하여 발간한 자료, 기숙학교 조사 활동에 대한 생존자 그룹의 평가(캐나다), 조사 및 배보상에 대한 분석과 평가를 담은 학술 논문 및 단행본(호주) 등을 참조하였다.

넷째, 세 국가 중 가장 광범위한 조사가 진행되고 있는 뉴질랜드의 경우 조사위원회 자체 보고서 외에도 외부 조사기관에 요청하여 발간한 민간 보고서가 다수 발간되었는데, 이 역시 주요 문헌으로 활용되었다. 이 외에도 필요에 따라 관련 뉴스기사 및 정부 보도자료 등을 참조하여 기술하였다.

## 나. 과거사 조사 기관 관계자 인터뷰

조사 기관 관계자 인터뷰는 문헌조사를 통해 확인하기 어려운 부분을 보완하기 위해 진행되었다. 뉴질랜드의 경우, 다른 두 국가와 달리 아직 과거사 조사 기관의 조사 활동이 끝나지 않아 진행 중에 있으며, 결과보고서 역시 2023년 6월 발표될 예정이다. 따라서, 중간보고서 발표 시점인 2020년 12월 이후 해당 기관의 조사 활동을

파악 및 분석하고 결과보고서에 담길 권고 내용을 확인하기 위해 뉴질랜드 과거사 조사 기관 관계자 인터뷰를 추가로 진행하였다(제4장 제5절 참조).

### 제3절 해외 동향 개괄

본 보고서에서 구체적으로 다루는 해외 사례는 캐나다, 호주, 뉴질랜드 3개국이지만, 90년대 이래로 시설수용에 따른 선주민, 아동, 장애인 등의 인권침해에 대한 국가 차원의 조사는 하나의 세계적 추세로 자리잡아 가고 있다. 이러한 흐름은 기본적으로 2차 세계대전 당시 반인도적 범죄와 군부 또는 권위주의 통치 하에서 벌어진 중대한 인권침해에 대한 청산을 목적으로 하는 ‘이행기 정의(transitional justice)’ 흐름과 궤를 같이한다. 그러나 둘 사이에는 결정적인 차이가 있다.

첫째, 기존의 이행기 정의 논의가 기본적으로 이전에 억압적 통치를 행하던 정권(regime)의 문제를 다룬다면, 시설 인권침해 문제는 특정 정권의 문제로 환원되기 어려운 복잡성을 띠고 있다. 둘째, (첫째와 같은 맥락에서) 역사적으로 특정한 사건이나 특정 시대의 기억이 아니라 (현재는 성인이 된 사람들의) 어린 시절의 ‘자서전적 기억’에 기반하고 있다. 물론 시설 생존자들의 집단적인 자서전적 기억이 국가의 복지가 어떻게 운영되고 실패했는지를 설명하는 ‘사건적 기억’이 될 수도 있다. 하지만 ‘사건적 기억’이라 하기에는 기존의 이행기 정의 흐름과 비교했을 때 사건의 지속 기간이 상당히 길다. 1990년대 이후 전 세계적으로 이뤄진 시설 인권침해에 대한 국가 차원의 조사 사례를 분석한 Johanna Sköld의 연구에 따르면(Sköld, 2013), 가장 짧은 조사 대상 기간을 가진 조사위원회는 2006~2008년 동안 운영된 노르웨이 Kristiansand 조사위원회인데, 조사 대상 기간이 1954~1979년으로 총 25년이다. 그 외에 대부분 관련 위원회들은 20세기 전체를 대상으로 조사를 진행했다.

아래 <표 1-1>는 Sköld가 2013년 시점에 분석한 시설 아동 인권침해 조사위원회의 사례들이다. Sköld는 이런 사례들이 기존의 이행기 정의 관련 학계 논의에서 별다른 주목을 받지 못하고 있음을 비판적으로 지적했는데, 이는 10년의 세월이 흐른 지금도 크게 달라지지 않았다. 따라서 본 보고서에서 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 시설 아동 인권침해 조사의 가장 최신의 성과를 가진 나라의 사례를 분석하는 것은 매우 중요한 시의성을 갖는다고 할 수 있을 것이다.

<표 1-1> 국가별 현황

보고서 제목	국가	출간 연도	조사기간	조사 대상 기간	조사 대상자
Bringing Them Home	호주	1997	1996-1997	1910-1975	535
Lost Innocents. Righting the record-report on child migration	호주	2001	2000-2001	1920-1967	252
Forgotten Australians: a report on Australians who experienced institutional or out-of-home care as children	호주	2004	2003-2004	ca.1920-1970	299
Children in State Care (the Mullighan report)	호주	2008	2004-2008	1895-1993	242
Report of the Commission of Inquiry into Abuse of Children in Queensland Institutions (The Forde Inquiry report)	호주	1999	1998-1999	1911-1999	422
Tasmanian Ombudsman's interim report on abuse of children in State Care	호주	2004	2003-2004	1930-1999	247
Godhavnsrapporten	덴마크	2011	2010-2011	1945-1976	99
Report of the Commission to Inquire Into Child Abuse (The Ryan Commission report)	아일랜드	2009	1999-2009	1914-2000	1090
Rapport fra Granskingsutvalget for barneverninstitusjoner i Bergen	노르웨이	2003	2001-2003	1954-1980	90
Rapport fra Granskingsutvalget i Oslo og Akershus	노르웨이	2005	2003-2005	1954-1993	220
Rapport fra Granskingsutvalget for barneverninstitusjoner i Rogaland	노르웨이	2006	2005-2006	1954-1993	124
Rapport fra Granskingsutvalget i Trondheim	노르웨이	2007	2005-2007	ca.1930-1980	77
Rapport fra Granskingsutvalget i Kristiansand	노르웨이	2008	2006-2008	1954-1979	94
Rapport fra Granskingsutvalget i Finnmark	노르웨이	2008	2007-2008	1954-1992	43

Rapport fra Granskingsutvalget i Agder	노르웨이	2009	2007-2009	2004년까지	85
Lost in care (North Wales Tribunal of Inquiry)	영국	2000	1996-2000	1974-1996	259
Vanvård i social barnvård	스웨덴	2011	2006-2011	1922-2003	866
Könnun á starfsemi Breiðavíkurheimilisins 1952-1979	아이슬란드	2008	2007-2008	1952-1979	80
Könnun á starfsemi Heyrnleysingjaskólans 1947-1992, vistheimilisins Kumbavogs 1965-1984 og skólaheimilisins Bjargs 1965-1967	아이슬란드	2009	2008-2009	1947-1992	131
Könnun á starfsemi vistheimilisins Silungapólls 1950-1969, vistheimilisins Reykjahlíðar 1956-1972 og heimavistarskólans að Jaðri 1946-1973	아이슬란드	2010	2008-2010	1950-1973	74
Heimerziehung in Berlin West 1954-1975, Ost 1945-1989	독일	2011	미확인	1945-1989	미확인
Ombudsman of British Columbia: Abuse of Deaf Students at Jericho Hill School	캐나다	1993	1992-1993	1950-1992	미확인
Report of an Independent Investigation in Respect of Incidents and Allegations of Sexual and Other Physical Abuse at Five Nova Scotia Residential Institutions (The Stratton Report)	캐나다	1995	1994-1995	미확인	미확인
The Indian Residential Schools Truth and Reconciliation Commission	캐나다	2015 (2013년 당시 미발간)	2008-2013	1996년까지	미확인

## 제2장 캐나다-선주민 기숙학교 인권침해 조사

### 제1절 사건의 경위 및 피해 규모

#### 1. 사건 경위

##### 가. 역사적 배경, 운영 방식 및 법적 근거

캐나다의 선주민 기숙학교(이하 기숙학교)는 1600년대부터 이루어진 선주민에 대한 식민지 지배의 역사와 그 궤를 함께 한다. 선주민 아동들이 문명화된 교육의 혜택을 받지 못하고 있다는 왜곡된 시선에서 기숙학교 운영이 시작되었다는 것은 기숙학교의 설립과 운영의 기저에 유럽식 기독교 사교의 우월성이 내재되어 있었음을 보여준다.

초기 1600년대부터 1763년은 프랑스식의 기숙학교가 이루어진 시기로, 이 당시 주요 학교는 미션스쿨의 형태를 띠고 있었으며, 기독교로의 개종 및 아동의 삶의 전반적인 변화가 주요 목적이었다. 그랬기에 초기 기숙학교의 주요 운영 주체는 교회였으며, 연방정부가 소규모의 보조금을 교회에 지급하는 형태를 띠었다. 학교에서는 의식주에 걸친 전반적인 생활양식 및 레크레이션 및 스포츠 활동 등을 모두 철저히 유럽식으로 가르쳤으며, 선주민 고유의 언어를 쓰는 것 역시도 금지하였다(Truth and Reconciliation Commission of Canada, 이하 TRC, 2015a).

토지소유권의 제한과 보호구역(reserve) 밖으로의 이동성 제한 등 선주민 권리 박탈을 골자로 하는 1867년 선주민법 제정은 기숙학교 입학 강제의 법적 토대를 제공했다. 다만 최초 제정 당시에는 기숙학교를 법률에 명시하지는 않았고, 앞에서 언급한 것처럼 운영의 주요 주체도 교회였다. 그러나 1883년 이후 캐나다정부는 본격적으로 학교 운영의 주체가 되기 시작한다(TRC, 2015c). 특히 1883년 이후부터 연방정부는 산업학교에 속하는 형태 중 하나로 기숙학교들을 설립하기 시작한다. 이 산업학교들은 더 넓게는 캐나다의 북서부지역을 식민화하기 위한 전반적인 정책의 일부였다. 이러한 산업학교들은 교장이 교회에서 임명되긴 하였지만 의회의 허가를 받아 건립되고 운영되었으며, 정부가 학교 운영에 필요한 모든 자금을 댔고, 정부에서 학교를 어떻게 운영할지에 대한 지침을 교회측에 제공하기도 하는 등 국가가 학교 운영에 전반적으로 개입하였다.

그 이듬해인 1884년부터 1950년에 이르기까지 선주민 아동교육 및 기숙학교 운영

과 관련한 개정사항들이 선주민법에 포함되기 시작한다. 우선 1884년 개정된 선주민법에서는 기숙학교 자체에 대한 조항은 없으나 캐나다식민정부가 퍼스트 네이션 단체 의회 (First Nations band councils)<sup>1)</sup>에 6세부터 15세 사이 아동이 기숙학교에 등교할 권리에 관련한 규칙과 규정을 제정할 것을 주문하게 된다. 이 법률에서 알 수 있듯 당시 캐나다식민정부는 선주민 사회의 아동들이 적절한 교육을 못 받고 있다고 인식하였으며, 그렇기에 서구 모델의 기독교 학교에 출석할 것을 아동의 '권리'로 개념화하였다.

그리고 1892년, 캐나다 연방정부는 산업학교의 운영을 위한 재정을 관리하기 위한 칙령을 낸다. 이 칙령 하에서 교회는 선주민부서(Indian Department)<sup>2)</sup>의 학교 운영 지침을 따를 것이 의무화되었고, 선주민부서에서 연례적으로 요구하는 감사를 이행할 의무, 보고서를 제출할 의무를 지게 되었다(Ibid.). 칙령이 법제화된 이듬해인 1894년 개정된 선주민법에서는 처음으로 사법부에서 각 주정부에 선주민 아동의 기숙학교 출석을 강제하는 규정을 만들 것을 주문하는 조항이 포함된다. 이 조항이 포함됨에 따라 각 주는 선주민 아동이 입학할 산업학교나 하숙학교를 건설하고 운영할 의무를 지게 되었다.

1895년 개정된 법률에서는 1894년 출석 강제규정이 더욱 강화된다. 특히 이 시기부터 무단결석생(truant students)라는 표현이 개정 사항들에서 등장하기 시작한다. 이 개정에 근거하여 선주민 지구에서 아동을 학교에 보내지 않거나 개학 후 학교로 아동을 돌려보내지 않을 경우, 학교는 이러한 아동들이 적절하게 돌봐지거나 교육받고 있지 못하다고 판단, 이를 근거로 각 선주민 지구 내 아동을 찾아내 학교로 돌아오게 할 수 있게 되었다.

1920년에 개정된 선주민법은 기숙학교에 참여해야 하는 강제성이 본격적으로 경찰 권력 및 법적 처벌의 영역으로 확장되는 양상을 보인다.<sup>3)</sup> 즉 1920년 개정사항들은

1) 퍼스트 네이션은 이누이트(Inuit)나 메티스(Métis)가 아닌 선주민 캐나다인을 의미한다. 이누이트와 메티스 역시 선주민 그룹이지만 퍼스트 네이션에 속하는 선주민 공동체는 주로 남쪽에, 그리고 이누이트와 메티스는 주로 북쪽에 존재한다는 차이가 있다. 극북(far North), 북서부 영토, 북부개발위원회 등으로 일컬어지는 지역 및 단체의 선주민 공동체는 주로 이누이트와 메티스를 일컫는 것으로 이해하면 된다. 이누이트와 메티스는 선주민 공동체들 중에서도 더 열악한 정치적 상황에 처하는 경우가 많았으며, 이러한 위치성은 이후 캐나다 진실화해위원회 등의 활동에서 이누이트와 메티스 그룹을 따로 조사하게 되는 계기로 작동하게 되었다.

2) 이 선주민부서는 1755년 영국 왕실에 의해 설립된 부서를 의미한다.

3) 이는 선주민 아동에만 국한된 것은 아니었다. 2005년 캐나다정부에서 발간한 『캐나다 강제 학교법과 교육성장에 미친 영향(Canadian Compulsory School Laws and their Impact on Educational Attainment)(Statistics Canada, 2005)』 보고서를 보면 1871년 온타리오주가 주 중 처음으로 강제 학교법을 도입했음이 나온다. 이는 1850년대 이후 주정부 차원의 의무교육이 시행되었으나 당시 70% 이상의 인구가 비도시 지역에 거주하고 있었고 농번기 등의 이유로 아동들을 학교에 출석시키지 않는 경우가 흔했던 상황에서 아동들의 출석을 보장하기 위함이었다. 그 이후 1910년 전까지 대부분의 주들이 출석을 강제하는 법을 통과시켰다. 그리고 1910년 알버타주에서 무단결석 및 학교강제출석 관련 법(Truancy and Compulsory School Attendance Act)이 시행되고, 다른 주에서도 비슷한 법안들이 통과되었다. 그리고 이 과정에서 무단결석 담당 경찰이라는 직위 역시 생겨났다. 강제학교법은 캐



연방정부에게 선주민 아동이 15세가 될 때까지 학교나 기숙학교로 보낼 것을 강제할 수 있는 권한을 부여했고, 보다 구체적으로는 무단결석 담당 경찰(truant officers)이 그 권한을 위임받아 연방정부를 대리할 수 있게 했다. 평화 경찰관(peace officer)으로 불린 이 경찰들은 무단결석이 의심될 시 선주민 보호구역 내 7살에서 15살 사이 선주민 아동이 있을 것이라고 여겨지는 공간에 동의 없이도 들어갈 수 있었으며, 무단결석을 발생하게 한 학교와 부모, 보호자 등에 경고를 줄 수 있었고, 경고 후에도 학교에 학생을 돌려보내지 않을 시 이들에게 벌금을 물게 하거나 체포 및 구금할 권한 역시 가지고 있었다. 그리고 무단결석한 학생이 발견되었을 시, 이 아동들을 영장 없이 곧바로 체포하여 학교로 돌아가게 할 수 있었다.

1930년 개정된 법률에서는 기숙학교에 입학해야 하는 아동의 나이가 7~15세에서 7~16세로 늘어난다. 또한 1930년 개정 이후 모든 캐나다왕립기마경찰관(Royal Canadian Mounted Police, RCMP)에 속한 경찰관들이 무단결석 담당 경찰관의 역할을 할 수 있게 된다. 이는 선주민 아동들의 통제가 더욱 강화됨을 의미했다.

이처럼 1920년대 이후 기숙학교 입학이 처벌의 영역에 포함되고 경찰관의 활동이 법적으로 정당화되면서 기숙학교에 입학하는 학생의 수는 1930년대에 들어서면 1910년대에 비해 2배 이상 증가하게 된다(TRC, 2015c). 또한 무단결석 담당 경찰관의 활동이 강화되면서 1940년대의 경우, 경찰관들이 학교에서 도망치는 학생들을 무력으로 잡아오는 과정에서 사망자가 발생하기도 하였다(TRC, 2015b).

1951년 개정된 선주민법에서는 무단결석이 의심되거나 학교를 이탈한 학생들을 비행청소년으로 정의하였고, 1929년 비행청소년법(Juvenile Delinquents Act)이 제정된 이후에는 해당법에 근거, 학생을 법적 처벌할 수 있었다. 이로 인해 등교를 거부하는 아동은 그 비행을 교정하기 위한 법적 처벌을 받았는데, 그 예로는 강제노역이 있었다. 그동안 처벌적 의미가 아닌 경우로도 선주민 아동에게 졸업 후 근대화된 직업을 가지게 한다는 당위로 강제 노역이 ‘직업훈련’의 일환으로 이루어지고 있었는데, 1951년 이루어진 개정 이후에는 등교 거부에 대한 처벌적 의미로 학생들에게 농장일을 강제하기도 하였다.

1953년 개정된 선주민법에서는 어떠한 무단결석도 예외 없이 모두 경찰서장과 선

---

나다에서 100년 넘게 존재했다. 현재 캐나다에는 무단결석 담당 경찰이라는 직위는 존재하지 않는다. 그러나 여전히 12-15세에 해당하는 아동이 의무교육 과정을 거부하거나 상습적으로 무단결석할 경우 무단결석의 사유로 경찰에 기소될 수 있다. 무단결석은 범죄는 아니기에 이로 인해 감옥에 가지는 않으며 무단결석이 범죄기록으로 남지는 않는다. 그러나 최대 1,000달러(약 92만 원)에 해당하는 벌금을 물 수 있으며, 1년간의 보호 관찰에 처해질 수 있다. 만약 이 1년 보호 관찰령을 따르지 않을 경우 법정은 30일간 해당 학생을 감옥에 보낼 수 있다. 부모가 정당한 사유 없이 아이를 학교에 보내지 않았을 시 경찰은 부모를 기소할 수 있으며, 최대 200달러(약 19만 원)의 벌금형에 처할 수 있다(Justice for Children and Youth, 2021). 이러한 조치들은 기본적으로는 학생들이 의무교육을 잘 완수할 수 있도록 돕기 위해 만들어진 것이나, 학교와 감옥을 잇는 경로(pipeline)로 작동하게 되는 경우가 늘어나고 있다.

주민 대리단체(Indian Agency)에 보고해야 함이 강제되었다.

이처럼 선주민법에서의 법률은 선주민 아동이 강제로 서구유럽식 교육을 받게 하는 법적 근거로 작동하였으며, 이를 어기고 집으로 돌아가고자 할 시 경찰 권력을 통해 해당 아동 및 가족을 처벌할 수 있게 하였다.

이를 표로 정리하면 <표 2-1>과 같다.

**<표 2-1> 선주민법 내 기숙학교 관련 제정 및 개정 사항**  
(TRC, 2015c: 35-46 내용 재구성)

연도	주요 제정/개정 사항
1884	퍼스트 네이션 단체 의회에 6세부터 15세 사이 아동이 기숙학교에 등교할 권리에 관련한 규칙과 규정을 제정할 것을 의무화함
1894	각 주정부에 선주민아동의 기숙학교 출석을 강제하는 규정을 만들 것을 주문 각 주정부에 선주민아동이 입학할 산업학교나 하숙학교를 건설하고 운영할 의무 법제화
1895	무단결석생이라는 표현이 개정 사항들에서 등장하기 시작 학교가 무단결석생을 찾아내 학교로 돌아오게 할 권리 법제화
1920	무단결석 담당 경찰, 평화경찰관의 수색 및 체포, 구금 권리 법제화
1930	강제입학 아동 나이 7-15세에서 7-16세로 늘어남 모든 캐나다왕립 기마경찰관이 무단결석 담당 경찰관의 역할을 할 수 있게 됨
1951	무단결석생을 비행청소년으로 정의하고, 1929년 제정된 비행청소년법에 근거, 법적 처벌할 수 있게 법제화
1953	모든 무단결석 사항들을 경찰서장에 보고할 것이 법제화됨

기숙학교는 1950년대부터 그 양태가 서서히 변하기 시작한다. 선주민부서는 선주민 아동들이 기숙학교가 아닌 주정부 학교 혹은 지역 내 학교에서 교육받을 수 있기 위해 애썼고, 이 과정에서 기숙학교들은 점차 비중이 줄어들어갔다. 그리고 1966년과 1967년 즈음에는 모든 취학 연령의 퍼스트네이션 학생 중 95%가 일반 학교에 다니게 된다. 139개의 기숙학교는 1970년대 중반 이후 대부분 문을 닫게 되었지만, 일부 연방정부에서 운영한 기숙학교는 1990년대 후반까지 운영되었다.

## 2. 피해 규모

총 약 15만 명의 선주민 아동들이 1867년부터 1990년대까지 약 130여년에 걸쳐 기숙학교에 강제입학하였으며 가족 및 지역사회에서 격리되었다. 기숙학교의 오랜 역사는 캐나다 내 선주민 커뮤니티 전반에 걸쳐 유무형의 지대한 피해를 끼쳤다. 아동을 가족으로부터 분리해 문명화시켜야 한다는 우생학적 사고에서 비롯된 기숙학교는 선주민 공동체를 급속히 붕괴시켰으며, 더 나아가 세대 간 지식, 언어, 문화 전반에 걸친 단절을 야기했다.

특히 1920년 개정된 선주민법 이후 경찰의 권한이 강화되고, 경찰의 수색 및 체포, 구금이 평화 및 교육권이라는 명목 하에 법적으로 허가되면서 아동뿐 아니라 선주민 공동체는 상시적인 감시에 시달려야 했다. 더불어 7세 이후 아동이 무조건 기숙학교에 입학해야 한다는 조항이 법제화됨에 따라 각 보호구역 지역에 기숙학교가 시스템화되었고, 학생들의 입학생 수 역시 급증하게 되었다.

이처럼 기숙학교의 형태는 시기에 따라 다르게 운영되었으나, 앞서 표에서 확인할 수 있는 것처럼 선주민법 내 기숙학교 출석 강제와 관련된 법률들은 꾸준히 강화되어 왔다. 이러한 이유로 캐나다의 선주민 기숙학교는 그 시스템이 거의 끝나갔던 1950년대에도 여전히 11,000명이 넘는 아동들이 가족과 단절되어 기숙학교에서 생활해야 했다. 그랬기에 기숙학교는 실질적으로 고아원처럼 운영되기도 했다. 더불어 7세라는 어린 나이에 선주민 공동체로부터 분리되었기에 피해아동들은 선주민 언어와 문화를 모두 잃어 졸업 후에도 선주민 사회로 쉽게 돌아가지 못했다. 이는 결국 피해아동들이 선주민 사회에도 비선주민 사회에도 적응하지 못하고 학력과 취업, 보건을 포함한 삶의 전반적인 측면에서 취약해지는 결과를 낳았다. 이는 또 다시 피해아동이 성인이 된 후에도 계속해서 다른 형태의 복지시설 혹은 교정시설에 흡수되기 쉬운 구조를 형성하였다.

성적 학대, 신체적 학대 역시 비일비재하게 나타났다. 이후 설명할 성적 학대 및 정신적, 신체적 학대에 대한 배상제도였던 개별평가절차 프로그램(Independent Assess Program, IAP)에서 피해가 증명되어 배상이 이루어진 건수만 30,562건이었을 정도로 성적, 정신적, 육체적 학대는 기숙학교 내 만연해있었다. 사망자의 경우, 2015년 캐나다 진실화해위원회에서 발표한 자료에 의하면 현재까지 기숙학교에 다니던 중 사망한 수는 신원이 파악된 사망자와 신원불명의 사망자를 모두 합친 수만 3,201명에 이른다(이 중 1940년 이전이 2,434명, 그리고 그 이후 60여년간 691명이 사망했음을 파악했으며, 76명의 경우 언제 사망했는지 확실하지 않은 사체들이다)(TRC, 2015d). 사망원인이 밝혀진 경우 중 가장 두드러지는 원인은 결핵이었으며, 죽음의 원인이 불명한 경우가 47%에 달한다. 캐나다의 5세부터 14세 비선주민 코호트 인구군과 비교하였을 때, 선주민 집단이 4.73배 더 높은 사망률을 기록하였다는 것(Ibid.)에서도 기숙학교가 선주민 아동들에게 끼친 해악의 정도를 추측할 수 있다.

사망한 아동들은 교회에서 공식적으로 보고하는 경우도 있었지만 많은 경우 교회에서 임의로 사망자 신원을 알 수 없게 암매장하였다(Ibid.). 암매장한 장소를 표식하지 않았기에 현재에도 아동들이 묻혔다고 추측되는 장소들을 찾는 작업들이 진행되고 있다. 최근에는 2021년 5월 27일, 캠룹스(Kamloops) 선주민 기숙학교에서 215구의 신원불명의 사체가 발견되기도 하는 등(CBC, 2021), 기숙학교에서 사망한 아동들에 대

한 발굴은 여전히 진행 중이다.

### 3. 이슈화 과정

앞서 밝혔듯 기숙학교는 선주민에 대한 식민 지배 및 착취의 지배와 더불어 이루어졌기에 그 이슈화 과정 역시 선주민 사회의 전반적인 저항의 역사와 맞닿아있다. 그 중에서도 특히 기숙학교 피해 학생들의 시위와 여성들의 시위가 이어졌고, 1990년 10월, 마니토바 족장의회(Manitoba Chief Assembly)의 대족장 필 폰테인(Phil Fontaine)은 성명문을 내게 된다. 이후 필 폰테인은 여러 언론과 인터뷰를 하면서 선주민에게 그동안 가해졌던 폭력의 역사를 캐나다정부가 더 이상 묵과해서는 안 됨을 역설한다. 이는 캐나다 사회에 큰 반향을 불러일으켰고, 이러한 분위기 속에서 1991년 8월 26일, 캐나다정부는 선주민 관련 왕립위원회(이하 왕립위원회, The Royal Commission on Aboriginal Peoples, RCAP)를 설립한다. 이를 계기로 선주민 식민 지배 역사 및 피해조사와 관련한 조사가 본격적으로 시작된다.

#### 제2절 1991년 - 2006년: 기숙학교 관련 조사 및 지원·보상 정책

이 절에서는 캐나다 진실화해위원회(이하 진화위, Truth and Reconciliation Commission of Canada)가 설립된 2008년 이전 선주민기숙학교와 관련한 조사활동 내용 및 지원시스템 구축 과정을 살펴본다. 보다 자세히는 크게 두 가지 분기, 즉 1991년부터 1998년, 1998년부터 2006년으로 나누어 살펴본다.

캐나다의 기숙학교 관련 국가 차원의 조사 활동 및 관련 법률, 지원, 배보상 프로그램 정책의 특징은 정부가 모든 조사를 처음부터 진화위에 모든 것을 일임하여 한 차례에 걸친 조사로 정책이 시행된 것이 아니라 시기별로, 이슈별로 관련 위원회 및 부서를 지속적으로 설립하며 조사를 해왔다는 점이다. 또한 초기 기숙학교 관련 조사 및 배보상·지원 정책은 선주민 커뮤니티에 대한 전반적인 식민 지배 역사에 대한 조사와 더불어 이루어졌다. 이런 맥락 하에서 1991년부터 2006년 이전까지 기숙학교 피해자들에 대한 배보상프로그램 일부와 관련 독립부서 설립, 법률 지원 등은 이루어졌지만 진화위는 2008년에 가서 출범하게 된다.

또 다른 특징은 진화위는 2007년 맺어진 선주민 기숙학교 합의서(이하 기숙학교 합의서, Indian Residential School Statement Agreement, IRSSA)에서 도출된 5가지 주요 정책의 결과 중 하나라는 점이다. 즉 2008년 이후에도 진화위가 기숙학교 관

련 조사 및 정책 결정을 독점하는 형태로 기숙학교 관련 진실화해 작업이 이루어지지 않았다. 또한 2008년에 진화위가 설립되었다고 하여 그 이전에 국가 차원의 조사가 이루어지지 않은 것 역시 아니다. 이처럼 캐나다의 기숙학교에 관한 국가의 조사 활동은 시기별로 그 조사 주체가 분산적인 양상을 띤다. 이러한 맥락을 고려하여 본 보고서에서는 진화위 설립 이전과 이후로 기숙학교 관련 조사 활동 및 지원 체계 형성 과정을 나누어 살펴본다.

우선 1991년부터 1998년은 선주민 공동체가 캐나다 식민정부에 받아온 피해에 대한 조사가 본격화되는 시기이다. 이 시기는 왕립위원회가 설립되는 시기로, 왕립위원회에서는 기숙학교와 관련한 기초 자료 조사 및 아카이빙 작업을 수행하였으며 1996년 총 5권의 최종 보고서를 제출한다. 여기에서 왕립위원회는 기숙학교 설립 및 운영의 책임이 국가와 교회에 있음을 명확히 했다.

왕립위원회의 보고서를 바탕으로 1998년부터 2006년에는 『힘을 모으기, 캐나다의 선주민 정책 권고사항』(이하 힘을 모으기-정책 권고사항, Gathering Strength, Canada's Aboriginal Action Plan)이 발행되며, 기숙학교 관련 배보상과 고소, 보건 등의 지원을 위한 정부 독립부서가 신설된다. 또한 최초의 보상프로그램인 선지급 프로그램(Advance Payment Program, APP)이 실행되기도 하였다.

아래에서는 분기별 이행되었던 국가 차원의 기숙학교 관련 조사활동 및 지원 정책들을 구체적으로 살펴본다.

## 1. 1991년 - 1998년: 왕립위원회 활동

1991년 8월 26일, 캐나다정부는 선주민 관련 왕립위원회를 설립한다. 이 위원회는 1991년 8월 26일 의회로부터 연구를 발주받아 선주민에 대한 전반적인 조사를 시행했고, 1996년 10월 총 5권의 보고서를 출간하였다. 여기서 분명히 할 점은 왕립위원회는 기숙학교 문제만을 위한 기관이 아니었으며, 캐나다정부가 선주민에 수 백 년간 가해온 식민지 지배와 관련한 전반적인 문제(예컨대 토지소유권 등)를 모두 다룬 기관이었다는 점이다. 그렇기에 이 왕립위원회는 후술할 선주민 기숙학교만을 위한 진화위와 다르며 왕립위원회의 보고서 역시 기숙학교의 문제만을 위한 조사 및 보고서는 아니었다. 그러나 왕립위원회는 기숙학교와 관련한 기존의 정부 보고서, 교회 운영 관련 자료들, 법률 자료들을 모두 아카이빙하고 최초로 검토하였고, 관련 자료를 기반으로 이후 기숙학교 관련 진실화해위원회의 조사 방향을 제시하였다는 점에서 중요한 기여를 하였다.

## 가. 기숙학교, 식민지 유산의 주요 사건으로 공식 지정

왕립위원회의 보고서 제 1권에서는 선주민법을 통해 캐나다식민정부가 권력을 남용한 것이 지난 200여년이 넘는 시간동안 선주민사회에 가해진 폭력의 근간이 됨을 명확히 하였다. 그리고 이 선주민법으로 인한 대표적인 피해 사례이자 현재까지도 계속되는 식민지적 유산으로 세 가지를 언급한다(Royal Commission on Aboriginal Peoples, 이하 RCAP, 1996a). 이는 각각 기숙학교, 공동체 강제 이전(이는 토지소유권 및 재산권에의 박탈과도 밀접히 연관되어 있다), 그리고 선주민 재향군인에 대한 편파적 대우이다. 이처럼 왕립위원회의 보고서는 기숙학교가 주요 식민지적 유산 중 하나임을 공식 지정하였고, 이는 이후 캐나다정부가 기숙학교에 대한 조사 및 지원, 법률 체계를 제정해야 하는 근간이 되었다.

특히 왕립위원회 보고서의 제 1권 중 파트 2인 ‘왜곡된 가정과 실패한 관계(false assumptions and failed relationship)’에서는 기숙학교의 설립 및 운영이 선주민사회를 비선주민 사회로 동화하게 할 목적이었음을 명확히 하였으며, 이러한 목적 하에 기독교로의 개종을 위한 교회의 프로그램 및 문명화를 위한 정부 중심의 정책들이 행해졌음을 언급하였다. 이에 따라 왕립위원회는 기숙학교와 관련한 책임은 교회와 정부, 그리고 이들이 맺었던 파트너십에서 기인함을 밝혔다(RCAP, 1996a).

이처럼 1991년 설립된 왕립위원회의 활동은 기숙학교 문제에만 국한된 것은 아니었으나 정부에서 기존 기숙학교 운영 자료들을 모두 조사 및 분석하여 어떠한 문제점들이 학교 내에 있었는지 명확히 밝혔고, 기숙학교의 운영이 이들을 문명화하고자 했던 식민지 국가와 교회에 의해 자행된 폭력이었음을 분명히 했다는 점에서 이후 캐나다의 기숙학교 관련 문제 해결 방향을 정하는 중요한 지형이 되었다.

## 나. 회복(Healing)에 대한 개념화 및 화해의 방향 제시

특히 왕립위원회 보고서는 회복 개념의 방향을 설정하는 것이 앞으로의 선주민사회와 새로운 관계를 맺어가는 데 중요함을 주지하였다. 이때 이 회복의 개념은 서구적 의료 및 보건, 혹은 서구식 사회적 가치에 기반한 개념만으로 이루어지지 않았다. 왕립위원회는 선주민 사회에 대한 모든 폭력의 역사는 선주민 사회의 역사, 언어, 철학, 가치를 열등하다고 본 서구문명의 왜곡적이고 폭력적인 우월성에 기반하고 있다고 보았다. 그렇기에 보고서는 선주민 사회와의 관계 회복을 위해서는 선주민 사회의 가치와 언어, 문화에의 회복이 함께 이루어져야 함을 주지하였다. 그리고 그 가장 기초적인 단계로 왕립위원회는 선주민 커뮤니티의 영혼(spirit)에의 가치를 깊이 이해하

고 이를 회복의 개념을 정립해가는 데 근간으로 삼아야 함을 주장하였다(RCAP, 1996b). 이 회복 개념은 이후 1998년 선주민 공동체 중심의 선주민 회복재단 (Aboriginal Healing Foundation, AHF) 등이 건설되는 데 지대한 영향을 끼치게 된다.

## 2. 1998년 - 2006년: 기숙학교 관련 정책 권고사항 발표 및 정부 부서 설립, 최초 보상 프로그램 시행

### 가. 1998년 1월 7일: 『힘을 모으기-선주민 정책 권고사항』 발표

왕립위원회 보고서를 바탕으로 1998년 1월 7일, 캐나다의 중앙정부인 온타리오 오타와 연방정부는 『힘을 모으기-선주민 정책 권고사항』을 발표한다(Stewart, 1998).<sup>4)</sup>

해당 정책 권고사항 역시 기숙학교만을 위한 것은 아니었다. 그러나 캐나다정부는 왕립위원회에서 중요하게 이야기했던 회복의 원칙에 근거하여 선주민 정책 전반에 대한 실행방안을 제시하였다. 특히 선주민 중심의 회복을 위한 첫 단계로 35억 캐나다 달러<sup>5)</sup>(약 3조 1,323억원)의 예산을 투입하였다. 그리고 회복센터를 운영하기 위해 1998년 선주민 당사자 중심의 선주민 회복재단을 설립하였다. 이 회복재단은 2014년까지 운영되었으며, 특히 주요한 사업으로 기숙학교 피해당사자들이 선주민 공동체에 접근할 수 있는 여러 프로그램(언어, 레크레이션, 기념사업 등)을 운영하였다. 특히 2008년 이후에는 진화위에서 진행했던 기념사업에도 직간접적으로 협업하였다.

### 나. 2001년 6월: 선주민 기숙학교 관련 문제 해결 부서 신설(The Office of Indian Residential Schools Resolution Canada, IRSRC)

『힘을 모으기-선주민 정책 권고사항』의 공식적인 발표는 정부 내 기숙학교 관련 문제 해결 부서(이하 선주민해결부서)가 신설되는 근거가 되었다. 해당 부서는 명칭에 해결(resolution)이라는 단어가 포함된 것에서도 알 수 있듯 기본적으로 연방정부를 대상으로 하는 이전 기숙학교 학생의 피해 배보상을 검토하고, 이를 지원하기 위한 상설 독립부서로 2001년에 만들어졌다(Minister of Justice, 2001).

특히 해당 부서는 2007년 선주민 기숙학교 합의서가 도출된 이후 운영된 배보상

4) 정식명칭은 다음과 같다: The Honorable Jane Stewart Minister of Indian Affairs and Northern Development on the occasion of the unveiling of Gathering Strength - Canada's Aboriginal Action Plan.

5) 아래 본 장에서 '달러'로 명기

프로그램인 공통경험보상지급 프로그램(Common Experience Program, CEP), 개별 평가절차 프로그램 운영에 중요한 역할을 맡게 된다. 해당 부서는 각 배보상 프로그램 지원서들을 검토하였을뿐 아니라 각 지원서가 법적 소송이 필요한지 혹은 소송 외 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)로 지원서 검토가 가능한지를 살펴 보고, 이후 법적 소송이 필요할 시 지원자들을 변호사 등과 연계하는 역할을 담당하였다(Independent Assessment Process Oversight Committee, 이하 IAPOC, 2021). 이처럼 캐나다는 개별 피해당사자가 개별로 소송을 진행하게 하는 방식이 아니라 우선 각 배보상 프로그램에 지원서를 넣은 후, 책임기관들이 해당 피해 관련 내용들을 검토하는 과정에서 소송 여부가 필요한 경우를 파악하고 지원하는 시스템이었다. 이러한 중앙화된 시스템을 위해 이 상설 독립부서의 존재는 필수적이었다.

이 부서는 상시적인 부서로 현재까지도 운영되고 있으며, 현재에는 피해당사자들의 법적 분쟁 및 소송외 분쟁해결 외에도 보건 이슈(신체건강 및 정신건강)와 관련한 치료 및 상담 신청, 예약에 관련한 업무도 맡고 있다(Government of Canada, 2022).

#### **다. 2006년 5월 10일: 선지급 프로그램(Advance Payment Program) 실시**

2005년 5월, 캐나다정부는 선주민 기숙학교 합의서를 도출하기 위한 작업에 돌입한다. 이를 위해 1991년부터 2004년까지 대법정의 배석판사였던 프랭크 아이아코부치(Frank Iacobucci)를 법률 고문으로 임명하여 가해측인 교회 내 대표자들, 학교, 피해당사자이면서 동시에 다른 학생들을 감시 및 체포에 협조했던 학생들 및 관련 선주민 단체 등과 협력하여 기숙학교 내 학대 사례뿐만 아니라 광범위한 문제를 해결하기 위한 합의서를 체결하도록 했다. 이 합의서에 관련된 협상은 2005년 5월부터 시작되었으며, 2007년 9월 19일, 선주민 기숙학교 합의서가 최종 도출된다.

그리고 2006년 5월 10일, 캐나다정부는 협상이 시작되었던 2005년 5월 30일 기준 65세 이상의 기숙학교 피해당사자들에 대해 보상금을 사전 지급하는 프로그램을 시작했다(Government of Canada, 2013). 선지급 프로그램은 다음 절에서 논의할 공통 경험보상지급의 보상금을 미리 주는 개념으로, 선지급 프로그램에서 보상을 받은 금액은 이후 공통경험보상지급 프로그램 관련 금액에서 공제되었다. 선지급 프로그램은 생존자들이 고령인 점, 그리고 기숙학교의 피해로 인해 지속적으로 취업과 노동, 복지 등에서 취약한 위치에 있다는 점 등을 고려해 공통경험보상지급 프로그램 이전에 앞서 시행되었다. 신청서 제출 후 피해 검증 절차에 따라 적격하다고 판단된 전 기숙학교 학생들은 각각 8,000달러(약 740만 원)를 지급받았다.

선지급 프로그램 신청서는 2006년 12월 31일까지 접수되었다. 그 결과 총 8,260만



달러(약 761억원)이 이 프로그램 대상에 해당된다고 판단된 65세 이상 피해당사자들에게 지급되었다.

### 제3절 2007년 - 2015년: 선주민 기숙학교 합의서(IRSSA) 선언 및 이에 따른 본격적인 보상·지원 프로그램

2007년부터 2015년은 기존의 자료 조사뿐 아니라 본격적인 생존자 인터뷰 및 관련 기관 조사 활동, 배보상 프로그램, 기념화 사업 등이 이루어지는 시기이다. 특히 2007년에는 기숙학교 합의서가 공표된다. 캐나다정부는 2005년 5월부터 선주민 기숙학교 합의서 관련 작업을 시작하였다. 합의서 작성에 참여한 단체는 피해당사자 그룹 및 관련 법률 고문, 교회 및 교회측 법률 고문, 퍼스트 네이션 의회 및 원주민 단체, 캐나다정부이다. 2005년 3월, 해당 합의서를 작성하는 것에 캐나다 전역 9개의 법정에서 승인을 받은 것을 시작으로 2007년 9월 17일, 모든 단체가 동의한 기숙학교 합의서가 도출되었다<sup>6)</sup>.

이 합의서의 주요 정책 중 하나로 진화위의 활동이 2007년부터 2015년까지 법적으로 보장된다. 또한 이 합의서를 근거로 2007년부터 피해당사자를 위한 배보상 프로그램인 공통경험보상지급 프로그램, 개별평가절차 프로그램이 운영되었으며, 다양한 생존자 지원을 위한 보건프로그램, 기념사업 등이 이루어졌다. 기숙학교 합의서는 제4절에서 따로 살펴볼 진화위의 활동 및 활동 이후 도출된 정책들에도 근간이 되고 있으며, 현재에도 이 합의서에 따라 기숙학교 관련 프로그램과 정책, 보상, 재정모금(fundraising)<sup>7)</sup>이 진행되고 있다.

#### 선주민 기숙학교 합의서 주요 5개 정책 (Government of Canada, 2021)

- 공통경험보상지급: 모든 피해당사자에 해당 (단, 기숙학교 관련 협정에 대한 협상이 시작된 2005년 5월 30일에 살아있었던 피해당사자들에 한함)
- 개별평가절차: 성적, 신체적 학대 배상
- 선주민 기숙학교 관련 보건 지원 시스템 및 관련 프로그램 추진
- 기념사업 (Commemorative activities)
- 진실화해위원회(Truth and Reconciliation Commission of Canada, TRC) 설립

6) 기숙학교 합의서 전문 링크: <https://www.residentialschoolsettlement.ca/settlement.html>

7) 여기에서 말하는 재정모금(fundraising)은 주로 후술할 실종아동 및 암매장묘 관련해 커뮤니티 차원으로 독려된 재정모금을 뜻한다.

분명히 할 점은 이 5개의 정책이 실재했던 모든 기숙학교를 포괄하는 것은 아니라는 점이다. 캐나다의 배보상프로그램에서 근간이 되는 것은 피해자가 캐나다정부에서 ‘인정한(recognized)’ 선주민 기숙학교에 다녔는지가 파악되는지 여부이다 (Government of Canada, 2015). 여기서 ‘인정한’이라는 단어에서도 알 수 있듯, 어디까지 법적 배보상이 가능한 기숙학교로 볼 것인지는 현재까지도 논쟁적이다. 문서 『전체 학교 리스트(Full list of Schools)』를 보면 기숙학교를 선정한 근거는 기숙학교 합의서 12항에 근거하고 있으며, 보다 자세한 근거는 다음과 같이 제시되어 있다 (Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, 이하 AANDC, 2013: 1): △아동은 캐나다정부의 권한 하에서 교육의 목적으로 가족을 떠나야 했음, △캐나다정부가 해당 기관의 운영에 동참했거나 운영을 단독으로 진행했음이 반드시 입증되어야 함(예: 해당 기관을 연방정부가 소유하고 있었거나, 캐나다정부가 아동의 보호자 역할을 하였거나, 캐나다가 적어도 행정적인 측면에서 책임을 지고 있었거나, 캐나다가 기관을 조사하거나 조사할 권한을 가지고 있었거나, 캐나다가 선주민 기숙학교를 기관으로 규정하였거나 등).

이 기숙학교 합의서 12항에 기반하여 캐나다정부에서 법적 배보상을 보장한 학교는 130개였다. 그러나 그 이후 캐나다정부가 7개 기관을 더 추가하였고, 법정에서 2개의 기관을 더 추가하여 현재 총 139개의 기숙학교가 선정되어 있다(Government of Canada, 2015).<sup>8)</sup>

이 리스트를 보면 캐나다정부가 해당 기관을 법적 배보상을 보장하는 학교로 승인 혹은 기각한 내역 및 그 이유가 나와있다. 특히 기각 이유로는 다음과 같은 것들이 표시되어 있다: △주간학교, △주정부에서 운영함, △정보 불충분, △연방정부가 운영에 개입했다는 것이 확인되지 않음, △민간·비정부 조직에서 운영됨, △종교 조직에서 운영됨.

이 이유에서도 볼 수 있듯, 기숙학교에서 피해를 입었더라도 해당 기관이 연방정부 차원에서 관리되었던 학교가 아닌 경우에는 배보상금을 받지 못했다. 예를 들어 온타리오주 차원에서만 운영하고 연방정부의 재정 지원을 받지 않았거나 연방정부 차원에서 관리를 하지 않았을 경우에는 해당 기관이 국가기관이더라도 배보상 대상에서 제외되었다. 또한 기각 이유에서 볼 수 있듯 개인적으로 운영하였거나 종교 기관 차원에서만 운영한 경우에도 배보상이 제외되었다. 주간학교인 경우에는 연방정부가 해당 기관을 관리감독하였더라도 대상에서 제외되었는데, 이는 기숙학교가 주간학교의 형태로 운영되던 경우에도 선주민 문화나 언어 등에 대한 말살정책이 행해졌고, 학교

8) 일례로 키발리크 기숙학교(Kivalliq Hall)의 경우 2019년에서야 선주민 기숙학교로 인정되어 2019년 4월 25일부터 2020년 1월 25일 사이 배보상프로그램들을 신청할 수 있게 되었다(APTN National News, 2019).

내에서 학대와 폭력 역시 가해져왔다는 것을 고려한다면 선뜻 납득되지 않는 이유이다.

캐나다에서 기숙학교가 만들어진 역사를 고려한다면 이처럼 연방정부 차원에서 관리감독했던 기숙학교로만 배보상을 한정하는 것은 한계로 보여진다. 이는 후술할 공통경험보상지급, 개별평가절차 등의 배보상 프로그램 운영에서도 지속적으로 한계로 작동하였다. 아래는 5개의 정책에 관한 상술이다.

## 1. 공통경험보상지급(Common Experience Program, CEP)

공통경험보상지급은 기숙학교에서의 거주 경험으로 인한 직간접적 영향을 계속 받고 있는 피해당사자 및 가족에 일괄 지불하는 형태의 보상 프로그램을 말한다 (Government of Canada, 2015). 기숙학교에 거주했던 전 학생들 중 2005년 5월 30일을 기준으로 살아있는 모든 피해당사자들은 공통경험 보상지급 프로그램에 지원할 자격이 있었다. 여기에는 퍼스트 네이션, 메티스, 이누이트의 피해당사자들이 포함된다. 공통경험 보상지급 마감일은 2011년 9월 19일이었다. 그러나 이후 이 신청 마감일은 2015년 6월 8일로 연장되었으며, 후술할 개인 크레딧 (Personal Credit)의 경우 2014년 10월 30일이 신청 마감이었으나, 이후 2015년 1월 7일까지로 연장되었다.

### 가. 공통경험보상지급 운영체계

공통경험보상지급은 기숙학교 합의서에 바탕하여 선주민해결부서, 서비스캐나다 (Service Canada), 보건부, 법무부, 국가행정위원회(National Administration Committee, NAC), 그리고 퍼스트 네이션 기관들 등이 협의체로 보상 절차를 검토하고 보상을 지급하였다. 이 중에서도 주요 책임을 맡은 기관은 선주민해결부서로, 부서는 서비스캐나다와 더불어 공통경험보상지급을 위한 지원서 검토 및 조사, 실행 등을 맡았다.

기숙학교 합의서에 따라 공통경험보상지급을 위해 19억 달러(1조 7,504억원)의 신탁 기금이 설립되었다. 캐나다정부는 해당 금액의 신탁관리자 역할을 하였으며, 기숙학교 합의서의 각 단체들과 법원에 책임을 지고 신탁관리자의 역할을 이행할 의무가 있었다. 더불어 각각의 공통경험보상지급 지원 단계에서(초기 지원, 재고 혹은 항소 등) 선주민부서와 캐나다 북부개발위원회(Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, AANDC)<sup>9)</sup>는 지원자들을 만나 공통경험 보상지급의 적정 유

9) 해당 부서는 2017년 선주민서비스부서(Department of Indigenous Services)와 왕실-선주민 관계

무를 판단할 의무가 있었다(AANDC, 2015).

해당 프로그램은 자격 요건을 갖춘 전 학생들에게 기숙학교 합의서에서 지정한 학교에 거주한 첫 해(또는 그 일부)에 대해 10,000달러(약 920만 원)를 보상하고, 이후 더 거주한 연도(또는 그 일부)에 대해 각 3,000달러(약 280만 원)를 추가적으로 제공했다(AANDC, 2015). 예를 들어 해당 학생이 합의서에서 지정한 학교를 쫓 5년간 다녔다면 첫 해 보상금 10,000달러와 이후 추가 4년에 대한 12,000달러(약 1,100만 원)를 보상받아 총 수령하게 되는 보상금은 22,000달러(약 2,030만 원)가 된다. 이때, 지정 학교에 거주한 첫 해에 거주하는 10,000달러는 이후 다른 학교로 옮겨갔다고 해서 또 다시 지급되는 것이 아니다. 예를 들어 한 학생이 한 해는 A학교에 다니고 이후 4년간 B학교에 다녔다면, 첫 해 거주 10,000달러와 새로운 학교로 옮겨져 다닌 4년에 해당하는 12,000달러를 받게 되어 총 수령하는 보상금은 22,000달러가 된다. 이는 한 학교를 5년간 다닌 학생이 수령하는 금액과 동일하다. 이렇게 총 기숙학교에 다녔던 해수로 보상금이 책정되었기 때문에 공통경험보상지급 지원서를 검토할 때, 지원자의 총 출석기간을 확보하는 것이 매우 중요했다.

또한 합의서에 따라 공통경험보상지급이 모두 완료된 후 신탁기금에 4,000만 달러(약 368억원) 이상이 남아 있을 시, 공통경험보상지급 수혜자에게 교육 목적으로 최대 3,000달러(약 280만 원)의 비현금 형태의 개인 크레딧(Personal Credits)을 지급, 이용할 수 있게 하였다(Ibid). 개인 크레딧이 지급된 후 신탁 기금에 남아 있는 잔액은 향후 교육프로그램을 위해 국립 선주민 친선단체 신탁 기금(National Indian Brotherhood Trust)과 이누비알루잇(Inuvialuit) 교육재단으로 이전되었다.

아래는 해당 보상 프로그램 지원자격, 검토 과정, 개인 크레딧 제도에 대한 상술이다.

## 나. 공통경험보상지급을 받을 수 있는 지원 자격

공통경험보상지급은 앞서 말한 국가에서 인정한 기숙학교에 다녔던 전 학교 학생 중 2005년 5월 30일을 기준으로 살아있는 모든 피해당사자들이 받을 수 있었다. 신청기간 당시 이미 죽은 피해자에 대해서는 가족 혹은 보호자 자격의 타인이 지원서를 신청할 수 있도록 했다. 단, 이 경우 법적으로 신청하는 대리자가 피해자와 법적 관계가 있다는 것을 증빙해야 했다(Service Canada, 2012, 특히 Section C-II를 보라). 더불어 이 경우 사망증빙서류를 내야 했는데, 이때 제출 가능한 서류는 △주정부 혹은 지방정부에서 발간한 사망증명서, △장례식장이나 병원, 요양원의 원장으로부터

---

및 캐나다 북부개발부서(Department of Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada)로 분리되었다.

증빙된 사망증명서, △교회, 병원 또는 진료소가 보유한 공식 기록에 근거해 성직자나 정규간호사, 외과 의사가 작성한 사망확인서, △유언장, △사망 등록증, △보훈처의 사망확인서, △행정관·집행관의 공식 사망확인서, △주정부 행정관의 사망확인서 등을 포함한다. 이러한 서류들을 제출하지 못할 경우, 기숙학교에서 해당 아동이 죽었거나 죽었다고 추정되는 경우에도 공통경험보상금을 받을 수 없었다.

신청서는 피해당사자가 직접 제출하거나 피해당사자가 육체적, 정신적 이유로 직접 제출하지 못할 경우 법적 가족 혹은 보호자가 대리자로 서류를 제출할 수 있었다. 그리고 이 경우에 한해 대리자는 후술할 개인 크레딧 3,000달러 중 최대 1,000달러(약 920만 원)를 수령할 수 있었다.

## 다. 공통경험보상금 검토 및 지급 절차

앞서 말했듯 공통경험보상지급은 기본적으로 해당 지원자가 기숙학교 합의서에 지정된 학교를 다닌 기간을 중심으로 그 보상금액이 책정되었다. 그렇기에 어떻게 그 기간을 측정 및 합산하고 또한 증빙할 것인지가 공통경험보상지급 지원서를 검토하는데 매우 중요했다.

공통경험보상지급 프로그램의 난관은 지원서 수였다. 해당 프로그램 대상이 지원시점에 생존해있던 피해당사자 및 피해당사자가 사망했을 경우 그 가족까지 포괄하고 있었던 만큼 지원서 수만 11만건에 달했고, 이는 이 기간 동안 부서에서 일했던 319명의 직원들이 모든 검토를 감당할 수 있는 규모가 아니었다.<sup>10)</sup> 그래서 고안되었던 것이 IT시스템, 보다 구체적으로는 컴퓨터 보조연구 시스템(이하 CARS, Computer Assisted Research Sytem)이었다. 이는 간략히 말해 1990년대 왕립위원회에서 일차적으로 모은 아카이브 및 기존 국립기록원 등에서 소유하고 있는 기숙학교 자료들을 모두 통합적으로 저장해놓은 국가리서치 데이터베이스(National Research Analysis Unit's CT Summation research document management database)를 통해 전 학생들의 기록들을 검색할 수 있는 알고리즘을 의미한다.

이 CARS는 한 학생의 지원서를 검토할 때 각 아카이브 기록에 있을 수 있는 오탈자까지 예측하여 총 600여번이 넘는 검토를 해낼 수 있었다. 또한 각 지원자의 출석기간으로 추정되는 기간의 시작과 끝을 기점으로 각각 10년에 대한 지원자의 기록을 더 찾을 수 있었다. 이러한 알고리즘으로 CARS는 아래 표에서 볼 수 있듯 공통경험보상의 첫 단계를 주로 담당하였으며, 실제로 총 11만개의 지원서 중 44%에 달하는

10) 공통경험보상 프로그램 운영 과정에서 선주민 기숙학교 관련 문제 해결 부서는 319명의 직원으로 운영되었다. 이때, 정규직 직원이 251명(79%), 분기로 일한 직원이 17명(5%), 임시직이 45명(14%), 파트타임이 6명(2%)이었다.

지원서에 대한 결정을 내렸다. 이때 결정은 승인과 기각 모두를 포함한다. 그리고 CARS로 결정이 유보된 56%에 대해서는 조사관들이 직접 조사를 진행하였다 (AANDC, 2015).

보다 자세하게 CARS가 지원서 검토 프로그램에 적용된 자세한 과정은 아래 <그림 2-1>에 나와있다. 해당 그림에서 첫 번째 네모칸을 보면, 우선 지원서가 제출되면 CARS에서 검색을 통해 원본자료, 그 중에서도 학생부기록과 출석시기를 가늠할 수 있는 지표가 있는지 확인한다. 이러한 기록들이 모두 있고, 자료의 위험요소(예컨대 기록 내 공식 명칭, 문서 날인, 담당자, 시기 등이 모두 일치하는지, 동명이인의 가능성이 있는지 등)가 없다면 CARS는 결정을 내렸다. 또한 위험요소는 없더라도 원본자료 수집이 모두 완료된 상태가 아니라면 CARS는 보간법(interpolation, 補間法)을 이용해 해당 지원서가 적정한지 결정을 내렸다. 보간법은 그 명칭에서도 추론할 수 있듯 사이를 채우는 것으로, 간략히 말해 기존의 데이터 값들을 이용해 현재 가지고 있는 명확하지 않는 값을 측정하는 방법이다. 이 보간법으로 측정하였을 때, 지원자가 제출한 서류가 데이터 값 내에 속한다고 여겨진다면 CARS는 결정을 내렸다. 그리고 그 지원서가 데이터 값 내에 속한다고 여겨지지 않으면 CARS가 아닌 직접 검토(그림에서 2-a단계)로 넘어갔다.

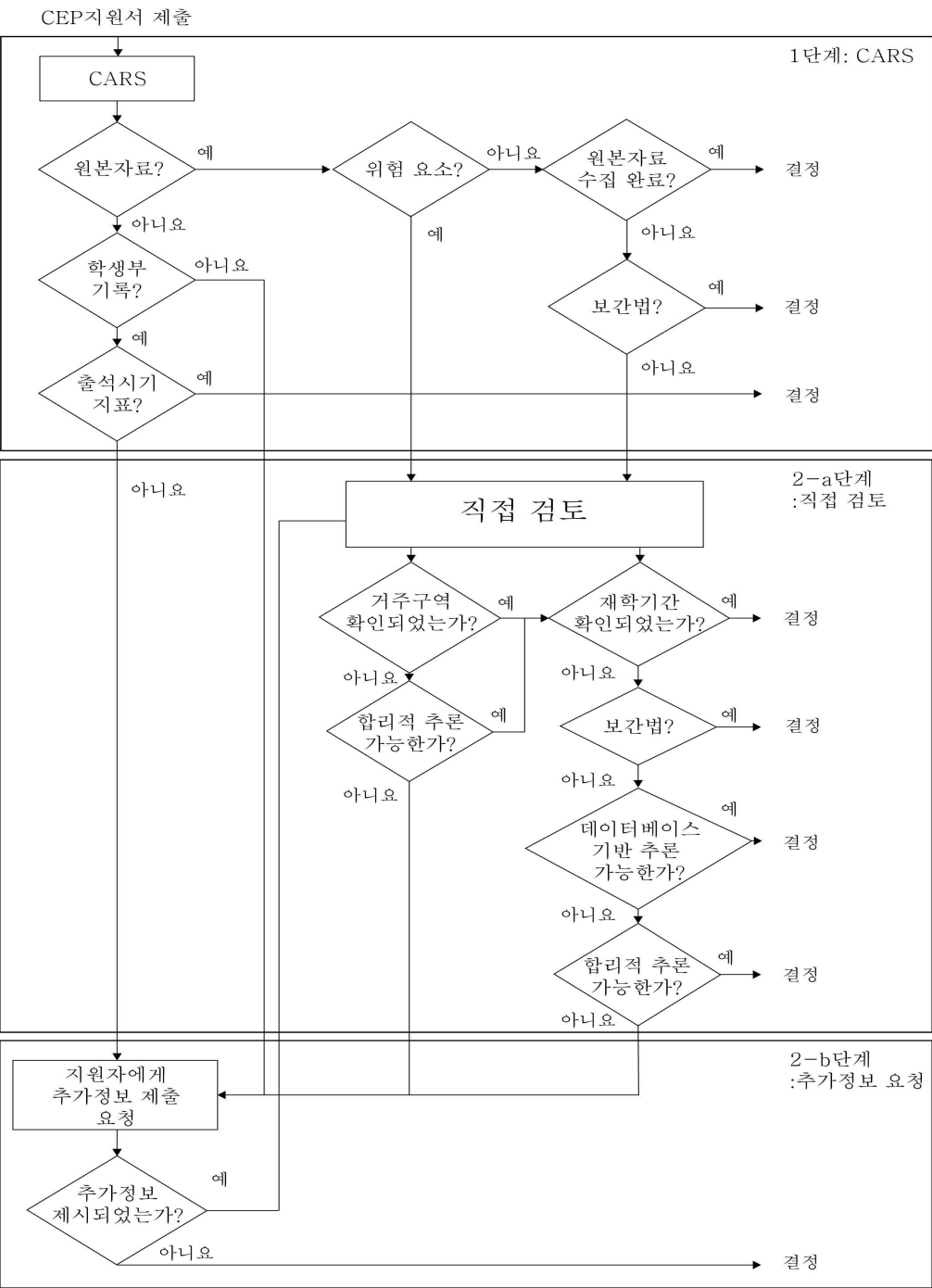
직접 검토는 CARS가 아닌 심사관이 직접 서류를 검토하였다. 이때, 거주구역에 기반하여 기숙학교가 배정되었기 때문에 지원자의 거주구역이 확인되었는지가 중요했다. 지원자의 거주구역이 확인되었다면, 재학기간을 확인하고 난 후 보상지급 자격 여부를 결정하였다. 그리고 거주구역이 확인되지 않았다면 심사관은 지원자가 제출한 서류들과 증언을 통해 해당 지원자가 기숙학교에 다녔는지를 합리적으로 추론할 수 있는지 여부를 검토하였다. 그리고 이때 그렇다고 판단되면 재학기간 확인 후 보상지급 유무를 결정하였다. 재학기간이 확인되지 않는다면 보간법을 이용했고, 보간법으로도 확인되지 않는다면 데이터베이스 내에서 공통경험지급보상에 대한 유효성 평가지표(validation protocol)를 토대로 재학기간에 대한 추론을 시도하였다. 이마저도 가능하지 않다면 마지막으로 심사관이 직접 주어진 자료들 및 증언을 토대로 재학기간을 합리적으로 추론할 수 있는지 여부를 살폈고, 그렇다고 여겨진다면 해당지원자의 보상지급 여부를 결정했다.

1단계에서 원본자료 자체가 부족했거나 거주구역 및 재학기간이 합리적으로 추론 가능하지 않았던 경우에는 2-b단계, 즉 추가정보를 요청하는 단계로 넘어갔다. 추가 정보가 제시되었을 경우, 보상지급 여부를 결정했으며, 추가정보가 제출되지 않았을 시에는 2-a 단계로 지원서를 넘겼다.

이처럼 공통경험보상지급은 지원서의 규모가 많은 것을 고려, 44%에 이르는 지원

서의 보상여부를 CARS를 통해 결정내렸다. 이러한 시스템은 인력적 한계를 보완해주었을뿐 아니라 각 지원서별로 600번이 넘는 검토가 가능했기에 결정이 보다 공정하고 객관적이었다는 평가를 받았다. 시간적인 면에서도 효율적이었다는 평가 역시 받았다. 그러나 시스템 오류의 가능성, 처음에 알고리즘을 만들 당시 값을 잘못 설정한 다면 결과값 역시 오류가 생길 수 있다는 치명적인 단점도 가지고 있었다.

<그림 2-1> 공통경험보상지급 결정 과정 (AANDC, 2015: 50)



## 라. 개인 크레딧 제도

공통경험보상지급 지원서가 통과되는 경우 해당 지원자는 비현금 형태인 개인 크레딧 3,000달러(약 280만 원)를 지급받을 수 있었다. 개인크레딧은 대학(2, 4년제 모두 포함), 직업훈련, 선주민 고등교육기관에서 제공하는 교육서비스를 포함하여 광범위한 교육프로그램과 서비스에 사용할 수 있었다. 이 교육프로그램이나 서비스에는 선주민 정체성, 역사, 문화 또는 언어뿐만 아니라 문맹퇴치나 직업훈련이 포함되기도 했다.

해당 크레딧은 다음에 해당하는 사람, 혹은 사람들이 받을 수 있었다: i) 공통경험 보상지급 신청기간 당시 생존했던 피해당사자, ii) 피해당사자가 공통경험보상지급 프로그램 당시 사망했을 경우 법적으로 인정되는 가족 및 보호자, iii) 피해당사자가 정신적, 육체적으로 신청서를 제출할 수 없어 대리자로 신청서를 제출한 가족 및 보호자. 특히 iii)경우 3,000달러(약 280만 원)의 크레딧 중 대리자는 최대 1,000달러(약 92만 원)만 수령 가능했으며 나머지 금액은 피해당사자가 수령했다.

이 크레딧은 현금 가치가 없었으며, 개인 또는 단체 교육 서비스에 대해서만 상환할 수 있었다. 그리고 이 크레딧을 사용할 수 있도록 승인된 교육 기관 및 단체의 프로그램 및 서비스에만 사용할 수 있었다. 이 크레딧은 서비스를 제공하는 교육 기관이나 단체에서 직접 발급되었다.

## 마. 공통경험보상지급 결과

<표 2-2>는 공통경험보상지급의 결과를 정리한 표이다. 총 지원서 수 11만개는 기숙학교 피해자 총 규모가 대략 15만이라는 점을 고려할 때 상당히 높은 수라고 볼 수 있다. 이는 공통경험보상지급 프로그램이 피해아동이 사망했더라도 가족이나 보호자가 신청할 수 있도록 했기 때문인 것으로 추측된다. 또한 해당 프로그램에서 기각된 지원서 수가 23,927건으로, 이는 전체 지원서 중 약 1/5에 해당하는 수치이다.

보상지급이 되지 않은 경우는 보상이 앞서 언급한 것처럼 기숙학교 합의서가 ‘인정한’ 기숙학교 리스트에 기반하고 있다는 점이 컸다. 문서 『유산 대리인을 위한 공통경험보상지급(Common Experience Payment Application for Personal Representative or Estate)』(Service of Canada, 2012)을 보면 선주민 기숙학교가 번호로 나열되어 있는데, 이 번호들에 해당하는 학교를 다니지 않았을 경우 피해가 있더라도 피해를 보상받을 수 없었다. 이로 인해 교회에서 사적으로 비슷한 목적으로 운영되었던 직업훈련학교 등에 대한 피해는 보상되지 않았고, 이는 공통경험보상지급 프로그램의 한계 중 하나로 평가되었다(National Centre for Truth and



Reconciliation, 이하 NCTR, 2020a).

또한 앞서 말했듯 공통경험보상지급은 신청기간 당시 이미 죽은 피해자에 대해서 가족 혹은 보호자격의 타인이 지원서를 신청할 시 법적으로 신청하는 대리자가 피해자와 법적 관계가 있다는 것을 증빙해야 했는데, 관련 서류들을 제출하지 못할 경우, 해당 아동이 기숙학교에서 죽었거나 죽었다고 추정되는 경우에도 가족들은 공통경험보상금을 받을 수 없었다. 이는 아직까지도 실종아동과 암매장 관련 발굴 작업이 계속해서 이루어지고 있는 상황이라는 점을 볼 때, 공통경험보상 프로그램이 피해자들을 모두 포괄하지 못했다는 점에서 역시 한계로 지적되는 부분이다.

<표 2-2> 공통경험보상지급 결과 (Government of Canada, 2019)

결과 요약		총계/총액
공통경험보상지급 신탁 펀드의 예산		19억 달러 (1조 7504억 1천 3백만 원)
총 공통경험보상지급 지급액(선지급프로그램 포함)		약 16억 2천 달러 (약 1조 5천억 원)
공통경험보상지급의 지급액 평균		20,457달러 (약 1천 9백만 원)
2007년부터 받은 공통경험보상지급 지원서 수		105,530
2007년부터 받았던 지원서 중 보상지급이	된 수	79,309
	안 된 수	23,927
진행 중인 공통경험보상지급 지원서 수		6

## 2. 개별평가절차 (Independent Assessment Process, IAP)

### 가. 개별평가절차 체계

개별평가절차는 성적 학대, 심각한 육체적 학대, 혹은 심각한 정신적 피해를 야기한 여타 부당한 행위(Other Wrongful Acts, OWA)에 대한 배상을 말한다. 기숙학교의 전 학생 및 학교의 스태프 등으로 일했던 사람들 중 당시 21세 이하였던 사람들 역시 해당 프로그램에 배상 신청을 할 수 있었다. 개별평가절차를 통한 배상은 개별사안에 대해 조사관이 청구 관련 사항을 들은 후, 지원서가 통과된 모든 사례에 한해 캐나다 정부가 100% 배상금을 지급하는 형태로 이루어졌다. 크게 세 가지 카테고리에 대하여 청구를 할 수 있었다. 각각의 사항은 아래와 같다(IAPOC, 2021).

- 기숙학교의 성인 직원, 또는 합법적으로 학교 내에 있는 다른 성인에 의해 자행된 성적·신체적 폭행
- 기숙학교에서 한 학생이 다른 학생에 대해 성적·신체적 폭행을 저지른 경우, 직원이 이러한 학대에 대해 알고 있었던 경우, 또는 합리적인 감독 기준이 마련되어 있지 않았던 장소에서 벌어진 심각한 성적 학대 사례
- 그 외 성인 직원 또는 합법적으로 학교 내에 있는 다른 성인에 의해 자행된 학대 행위가 청구인에게 심각한 심리적 결과를 초래한 경우

개별평가절차 배상은 기본적으로 기숙학교 합의서 하에 관리감독위원회(Oversight Committee)가 중심이 되어 선주민 기숙학교 심사결정 사무국(Indian Residential Schools Adjudication Secretariat, IRSAS)을 통솔하는 형태로 진행되었다(IAPOC, 2021). 해당 위원회는 크게 여섯 개의 대표로 이루어졌다: △퍼스트네이션과 이누이트의 전 학생 대표회, △원고측 변호사, △가톨릭과 개신교 관련 단체, △캐나다정부. 기숙학교 합의서에 따라 해당 위원회는 아래의 의무를 수행할 의무가 있었다.

- 최고재판관의 선임, 임명 및 종료
- 심사관 교육 모집, 임명 및 승인
- 최고 심판관의 조언에 따라, 심판관의 계약을 갱신하거나 종료
- 심리평가를 위한 전문가 모집 및 임명
- 최고재판관이 제안한 IAP 적용 지침을 고려하고, 위원회에 제기된 문제들에 대한 조언 제공
- 국가행정위원회에 프로세스 개선을 위한 권고사항 작성
- IAP 시행 모니터링

관리감독위원회에 자문역할을 했던 명예 심사관(Chief Adjudicator)<sup>11)</sup>은 관리감독 위원회에 의해 지정되었고 해당 지역의 관리 법정에 의해 임명되었다. 명예 심사관은 다음과 같은 역할을 담당하였다.

- 심사관의 작업에 자문 제공, 심사관 교육프로그램 시행
- 관리감독위원회에 IAP 관련 지침 제공
- 요청 시 심사관 결정에 대한 검토 수행
- 심사결정 사무국 운영 방향 지시
- IAP 보상 자격이 없다고 판단된 청구인들의 항소 심리 참여
- 법원 및 관리감독위원회에 대한 보고서 작성

11) 명예심사관들은 선주민 커뮤니티 내 족장 혹은 원로가 주로 맡았으며, 선주민 커뮤니티와 개별평가 절차 위원회를 연결하고 지원하고, 조언하는 역할 등을 했다.

## 나. 개별평가절차 배상 지급 절차

개별평가지원서는 2012년 9월 19일까지 접수되었다(이후 2019년 3월 31일로 연장되었다). 개별평가절차에 따른 배상은 <그림 2-2>와 같은 절차로 이루어졌다. 우선 지원서가 제출되었다는 것이 승인되면, 조사관이 지원서 관련 자료를 수집하였다(예를 들어 지원자가 A라는 인물에게 특정한 학대를 당했음을 지원서에 기술하였다면 해당 A에 대한 자료를 수집하는 것 등을 포함한다). 그리고 지원서 내 자료 및 조사관이 수집된 자료들을 바탕으로 공청회가 열릴 시 필요한 준비사항들을 검토하고 계획하였다. 여기에는 피해당사자와 가해자, 그리고 해당사안에 대해 검토할 심사관 및 변호사 등의 일정을 조율하고 공청회가 열릴 장소를 물색하는 일 등이 포함되었다(IAPOC, 2021).

공청회가 열릴 시를 대비하여 준비를 갖춰놓았다면, 해당 지원자의 사안이 복합사안 트랙일 가능성이 있는지에 대해 검토하였다. 이 검토에는 성적 학대와 정신적 학대, 신체적 학대 등이 복합적으로 얹혀있거나 혹은 가해자들이 복합적으로 얹혀있을 가능성이 있는지, 또한 이러한 피해로 인해 취직 및 근로에 어려움을 겪었을 가능성, 또한 수익을 잃었을 가능성 등이 있었는지에 대한 고려가 포함된다. 복합사안트랙 가능성이 있다면 이를 판단하기 위해 선공청회가 이루어졌다. 개별평가절차 배상 절차에서 공청회 장소는 청구인이 선호하는 지역이 가장 우선되었으며, 심사관의 성별 역시 청구인의 선호에 따라 배정되었다. 그리고 관련된 모든 인사가 가능한 일정을 고려해 스케줄을 잡았다. 특히 이때 조사관은 청구인이 공청회실로 올 수 있도록 하는 교통편을 마련하였으며, 청구인을 위한 2명의 보조인, 그리고 필요할 경우 청구인을 도와줄 선주민 공동체 내 장로도 섭외하였다. 공청회는 주로 호텔 컨퍼런스룸이나 사택, 교정시설, 병원, 혹은 위니피그와 밴쿠버에 위치한 공청회실 등에서 이루어졌다(Ibid.).

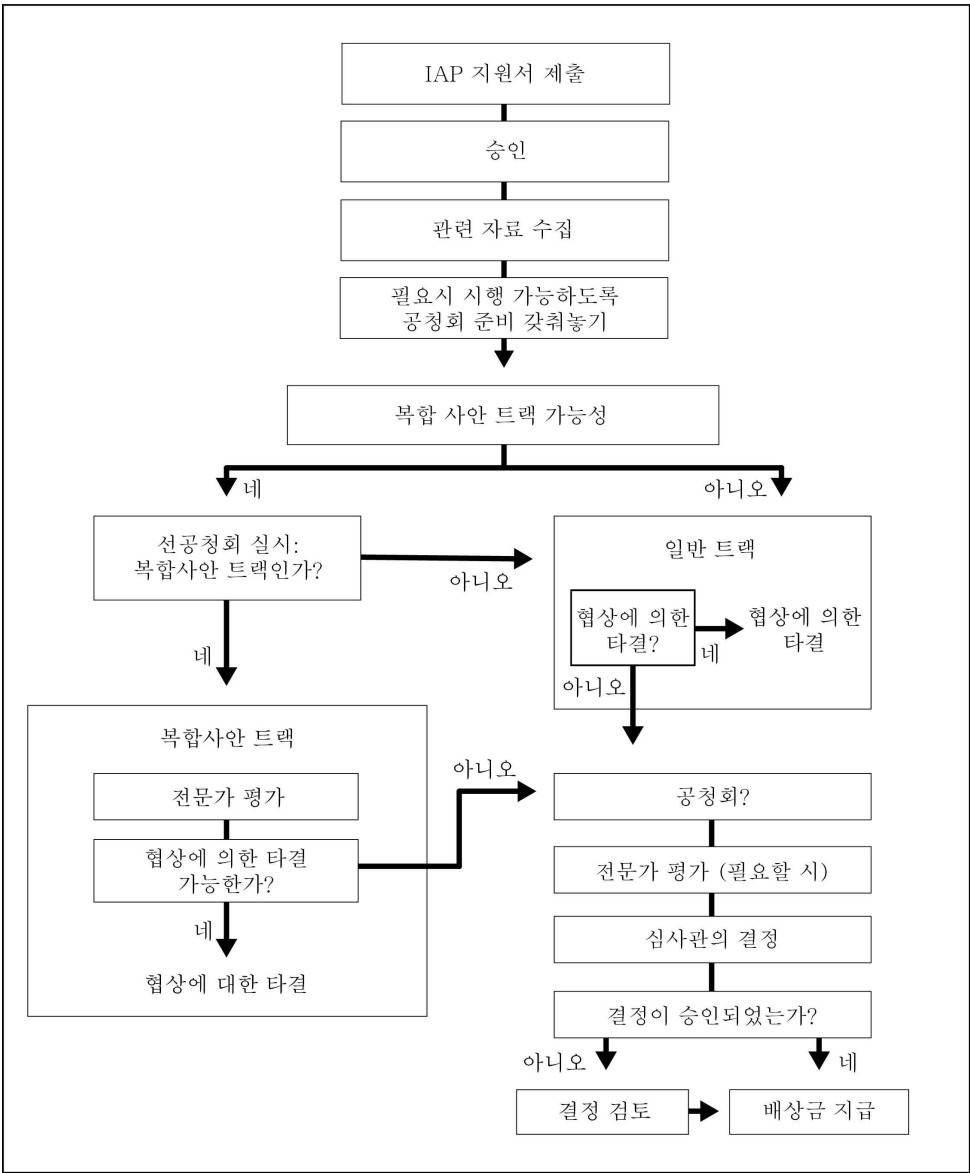
선공청회 후 복합사안 트랙으로 판정되지 않으면 일반트랙으로 검토가 진행되었으며, 이때 협상에 의한 타결이 가능하다면 협상으로, 협상이 가능하지 않다면 공청회가 열려 전문가 평가 혹은 심사관의 검토를 통해 배상 여부가 결정되었다. 그리고 그 결정이 승인되었을 시 배상금이 지급되었으며, 승인되지 않았을 때는 한 번 더 결정을 검토하고, 그 후 배상금이 지급되었다(Ibid.).

복합사안트랙으로 판정되면 복합사안트랙을 검토하는 전문가에게 지원서가 넘겨졌으며, 전문가는 평가 후 공청회 없이 협상에 의한 타결이 가능한지에 대해 지원자와 논의하였다. 이때 협상에 의한 타결이 가능하다면 협상 후 배상금이 지급되었다. 그러나 협상에 의한 타결이 가능하다고 여겨지지 않는다면 공청회가 열렸다. 그 이후 과

정은 동일하다. 또한 지원자의 사안이 극도로 심각하거나 복잡하여 피해자가 경험한 손해의 수준이 개별평가절차 배상금액을 초과할 경우 법정소송을 진행할 수 있었다. 이때 변호사를 선임할 것이 권유되었으며, 각 주별로 개별평가절차 배상에 관해 선임할 수 있는 변호사 정보를 지원자에게 제공하였다(Ibid.).

앞서 살펴보았듯 개별평가절차는 청구인이 경험했던 피해들 각각에 대해 배상을 청구할 수 있었다. 그렇기에 청구인이 한 기관에서 여러 피해를 입었거나 혹은 두 개 이상의 기관에 머물면서 피해를 입었을 경우, 각각 입은 피해를 각각 청구할 수 있었다.

<그림 2-2> 개별평가절차 배상 지급 절차 (IAPOC, 2021: 27)



#### 다. 개별평가절차 프로그램 배상 규칙 및 배상금 기준

개별평가절차의 배상 규칙 및 기준은 <표 2-3>과 같이 나누어진다. 성적 학대(Sexual Assault Level, SL)는 5단계로 나뉘었으며, 5단계는 45에서 60점, 4단계는 36에서 44점, 3단계는 26에서 35점, 2단계는 11에서 25점, 1단계는 5에서 10점으로 책정되었다. 신체적 학대(Physical Assault Level, PL)는 성적 학대 2단계에 해당하는 것으로 간주되었다. 그리고 부당행위는 성적 학대 1단계에서 2단계 사이로 점수가 산출되었다. 그리고 <표 2-4>에서처럼 피해 강도(Harms Level, HL)는 5단계로 나누어졌으며, 각각 점수가 분배되었다. 각 기준별 자세한 사항은 아래와 같다.

<표 2-3> 성적, 신체적 학대 배상 점수 기준 (IAPOC, 2021: 92)

강도	입증된 행동	배상점수
SL5	항문성교 또는 질성교의 반복적이고 지속적인 발생 항문 또는 질에 물체(an object)를 삽입하는 행위가 반복적이고 지속적으로 발생	45-60
SL4	항문성교 또는 질 성교가 한 번, 혹은 그 이상 발생 구강 성교가 반복적이고 지속적으로 발생 항문 또는 질에 물체를 삽입한 행위가 한 번, 혹은 그 이상 발생	36-44
SL3	구강 성교가 한 번 이상 발생 항문 또는 질에 손가락을 삽입하는 행위가 한 번, 혹은 그 이상 발생 항문성교 또는 질 성교 시도가 한 번, 혹은 그 이상 발생(손가락 삽입 시도 제외) 자위 행위가 반복적이고 지속적으로 발생	26-35
PL	다음 중 하나 혹은 그 이상의 신체적 상해를 유발하는 신체적 폭행을 저질렀을 경우: - 입원 혹은 외과의사에 의한 심각한 의료 치료로 이어졌거나 이어졌어야 했던 경우 - 영구적 혹은 장기적인 신체적 상해를 입힌 경우 - 손상 혹은 훼손을 야기한 경우 - 의식을 잃게 한 경우 - 뼈를 부러뜨린 경우 - 며칠 간 침대에서 쉬거나 양호실에서 치료를 받아야 하는 심각하지만 일시적인 무력화(incapacitation)을 야기한 경우. 심한 구타, 채찍질, 2도 화상 등	11-25
SL2	모의 성행위(simulated intercourse)가 한 번 혹은 그 이상 발생 자위 행위가 한 번 혹은 그 이상 발생 옷 속에서 반복적이고 지속적인 애무 행위가 발생	11-25
SL1	애무 혹은 키스 행위가 한 번 혹은 그 이상 발생 청구인의 나체를 찍는 행위 발생 학교 내 성인 직원 또는 법적으로 성인인 자가 자신을 노출하는 행위 발생 학교 내 성인 직원 또는 법적으로 성인인 자가 보호자로서 가능하다고 여겨지는 정도 이상으로 학생에 접촉, 학생의 성적 자기결정권을 침해하는 모든 행위. 물건으로 만지는 경우 포함	5-10
여타 부당 행위	학교 내 성인 직원 또는 법적으로 성인인 자가 H3 강도 혹은 그 이상의 심리적이고 결과적인 해(害)를 야기하는 신체적 학대를 극도로 과도한 기간과 빈도로 가한 경우 학교 내 성인 직원 또는 법적으로 성인인 자가 H4 또는 H5 강도로 심리적이고 결과적인 해를 야기하는 모든 부당한 행위를 저지른 경우	5-25

<표 2-4> 학대로 인한 피해 배상 점수 기준 (Ibid.: 93)

강도	학대로 인한 피해	배상점수
H5	<p>지속적인 해로 심각한 기능이상 발생한 경우 아래의 경우로 증명됨:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>정신 분열(psychotic disorganization), 자아 경계의 상실, 인격 장애, 성폭행으로 임신한 경우, 혹은 성폭행으로 인한 임신에 대해 임신중절 수술을 강제한 경우, 혹은 성폭행으로 인한 임신으로 인해 아이를 입양보내야 했을 경우, 자해, 자살 충동에 사로잡히거나 자살을 시도하는 경향(suicidal tendencies), 사적 관계를 형성하거나 유지할 수 없는 능력, 만성적인 외상후 상태, 성 기능 장애 또는 섭식 장애</li> </ul>	20-25
H4	<p>일부 기능이상을 초래하는 경우 아래의 경우로 증명됨:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>대인관계에 빈번한 어려움을 겪음, 강박증과 공황상태를 발생케 함, 극심한 불안, 때때로 자살 충동에 사로잡히거나 자살을 시도하는 경향을 보임, 영구적으로 현저한 장애를 초래하는 신체적 상해, 과도한 죄책감, 자기 비하, 타인에 대한 신뢰 부족, 심각한 외상 후 스트레스 장애, 일부 성 기능 이상 또는 섭식 장애</li> </ul>	16-19
H3	<p>지속적인 해로운 영향 아래의 경우로 증명됨:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>대인관계에 어려움을 겪음, 때때로 강박증세와 공황상태를 보임, 일부 외상후 스트레스 장애, 때때로 성기능 이상을 보임, 약물, 알코올 혹은 특정 물질에 대한 중독, 성폭행으로 인해 장기간 현저한 장애를 초래하는 신체적 상해의 발생 혹은 지속적이고 극심한 불안 발생, 죄책감, 자기 비하, 타인에 대한 신뢰 부족, 악몽, 야뇨증, 공격성, 과민증, 분노, 보복적 분노(retaliatory rage), 자해로 보이는 상해</li> </ul>	11-15
H2	<p>일부 해로운 영향 아래의 경우로 증명됨:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>사적 관계에 때때로 어려움을 겪음, 가벼운 정도의 외상 후 스트레스 장애, 자기 비하, 타인에 대한 신뢰 부족, 낮은 자존감, 그리고/혹은 다음과 같은 경우 혹은 증상: 불안, 죄책감, 악몽, 야뇨증, 공격성, 공황상태, 과민증, 보복적 분노, 우울, 굴욕, 자존감 상실</li> </ul>	6-10
H1	<p>약간의 해로운 영향 아래의 경우로 증명됨:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>때때로 단기적으로 다음과 같은 경우 혹은 증상을 겪음: 불안, 악몽, 야뇨증, 공격성, 공황상태, 과민증, 보복적 분노, 우울, 굴욕, 자존감 상실</li> </ul>	1-5

또한 <표 2-5>와 같은 사항이 있을 경우, 전체 점수에 5%에서 15%의 점수를 더 추가하는 식으로 점수가 산출되었다.

<표 2-5> 가중 배상 요인 (Ibid.: 94)

가중 배상 요인 : 다음 중 해당 행위와 피해사안을 합쳐 5%에서 15% 사이로 점수 추가(반올림 적용)
① 언어 폭력 ② 인종 차별 행위 ③ 위협 ④ 협박, 불평을 제기할 수 없게 함, 억압 굴욕, 비하 ⑤폭력을 동반한 성적 학대 ⑥ 피해자의 나이대 혹은 특히 취약한 아동에 대한 학대 ⑦ 학대받은 아동에게 돌봄 혹은 정서적 지원을 제공하지 않음 ⑧ 다른 학생이 학대받는 것을 목격하는 것 ⑨ 종교적 교리나 종교 용품, 혹은 종교적 권한을 학대 중, 혹은 학대를 용이하게 하기 위해 사용하는 것. ⑩ 피해자와 신뢰관계를 구축하고 피해자를 돌본 성인에게 학대 받음 (배신)

더불어 <표 2-6>처럼 향후 케어(future care)에 필요한 비용 역시 추가로 측정되었다. 일반 의료와 상담에 최대 10,000달러(약 920만 원), 정신과 치료가 필요할 경우 각 정신과 관련 항목별로 필요한 진료를 누적으로 합쳐 최대 15,000달러(약 1,400만 원)를 추가 배상금으로 배정하였다.

<표 2-6> 향후 케어 관련 추가 배상 점수 (Ibid.: 94)

향후 케어	추가 배상금
일반 의료, 상담	최대 10,000달러 (약 920만 원)
정신과 진료가 필요할 경우(누적 합계)	최대 15,000달러 (약 1,400만 원)

또한 이러한 피해로 인해 직업을 가질 기회 혹은 지속적으로 근로할 기회를 잃은 것에 대해서도 배상이 이루어졌는데, 이는 <표 2-7>처럼 총 5단계로 구분되었다.

<표 2-7> 기회상실 관련 추가 배상 점수 (Ibid.: 94)

강도	기회상실	추가 배상점수
5	만성적으로 취업할 수 없게 됨	21-25
4	만성적으로 취업상태를 유지할 수 없게 됨	16-20
3	종종 취업을 할 수 없거나 취업상태를 유지할 수 없게 됨	11-15
2	교육 또는 훈련을 시작/완료하지 못해 고용 미달 그리고/또는 실업 상태가 됨	6-10
1	작업 능력 저하 - 체력, 집중력 지속 시간	1-5

지속적인 피해 중에서도 3단계가 넘어가는 피해에 대한 주장에 대해서는 법적 의료 증빙서류가 요구되었다. 당시의 상황을 증명할 수 있는 졸업 앨범, 사진, 보고서 카드, 학위, 편지, 신문 등을 증거자료로 제출할 수 있었으며, 서면 진술, 증언, 일기, 비디오카메라로 녹화한 진술 등도 증거로 제출되었다. 또한 직업을 가질 기회를 잃은



것에 대한 증빙에서는 근로 보상 기록, 소득세 기록, 치료 기록, (비전주민 기숙학교 포함) 중고등학교 및 그 이상의 교육 관련 기록 등이 요구되었다.

이렇게 총 산출된 배상 점수에 따라 배상금액이 정해졌다(<표 2-8>). 여기에 더해 만약 취업 및 노동 관련 기회 상실이 증명될 경우, 추가 금액 250,000달러(약 2억 3000만 원)가 수령되었다(이때, 이 추가 금액은 지원자가 지원서를 제출했을 시 기회 상실에 대해서 청구하지 않았을 경우에만 가능했다).

<표 2-8> 배상 점수 및 배상금 (Ibid.: 95)

배상 점수	배상금
1-10	5,000달러 - 10,000달러 (약 460만 원-920만 원)
11-20	11,000달러 - 20,000달러 (약 1천만 원 - 1천8백4십만 원)
21-30	21,000달러 - 35,000달러 (약 1천 9백만 원-3천2백만 원)
31-40	36,000달러 - 50,000달러 (약 3천3백만 원-4천6백만 원)
41-50	51,000달러 - 65,000달러 (약 4천5백만 원 -6천만 원)
51-60	66,000달러 - 85,000달러 (약 6천1백만 원-7천8백만 원)
61-70	86,000달러 - 105,000달러 (약 7천9백만 원-9천7백만 원)
71-80	106,000달러 - 125,000달러 (약 9천8백만 원-1억1천5백만 원)
81-90	126,000달러 - 150,000달러 (약 1억 2천만 원-1억3천8백만 원)
91-100	151,000달러 - 180,000달러 (약1억3천9백만 원-1억6천6백만 원)
101-110	181,000달러 - 210,000달러 (약 1억6천7백만 원-1억9천3백만 원)
111-120	211,000달러 - 245,000달러 (약 1억9천4백만 원-2억2천6백만 원)
121 혹은 그 이상	최대 275,000달러 (약 2억5천3백만 원)

<표 2-9>는 개별평가절차 결과를 요약한 표이다. 피해가 인정되지 않았거나 지원이 취소되었거나 기각된 7,705개는 다음과 같은 경우들을 포괄한다: △지원자가 기숙학교 합의서에서 지정한 기숙학교에 다닌 것이 아니었을 경우, △지원자가 기숙학교 합의서에 지정한 기숙학교에 다녔으나, 피해를 증명할 법적 자료 혹은 증언이 충분하지 않았을 경우, △지원자가 교정기관 등에 수감된 상태로, 심사관과 지속적인 연락이 가능하지 않았던 경우, △여타 심사관과 연락이 두절된 경우, △지원자가 스스로 지원을 철회한 경우 등.

<표 2-9> 개별평가절차 결과 (Government of Canada, 2019)

절차 요약		총계/총액
IRSAS가 받은 IAP 지원서 수		38,257
캐나다정부가 IRSAS에 문서를 공개한 IAP 신청 수		30,825
처리된 지원서 수(%)	38,178(99%)	
	공청회 통해 처리	26,693
	합의서 협상 통해 처리	4,165
	합의서 협상 이후 공청회 통해 처리	245
	인정되지 않았거나 취소되었거나 기각된 수	7,705
승인된 총 지급액 수		31억8,000만 달러(약 3조)
IAP 지급액의 평균(법적 비용 포함하여)		111,265달러(약 1억)

### 3. 보건 지원 프로그램 시스템 강화

보건 지원 프로그램 역시 앞서 언급했던 선주민해결 부서가 중심이 되어 운영해오고 있으며, 캐나다 선주민 서비스 지역센터(Indigenous Services Canada regional office), 퍼스트 네이션 보건 당국(First Nations Health Authority, FNHA)과 협업하여 관련 프로그램을 운영하고 있다. 기숙학교 합의서에 따라 이 보건 지원 프로그램 체계 역시 강화된다(Government of Canada, 2022). 기숙학교 피해당사자를 위한 보건 지원 프로그램의 주요 골자는 크게 네 가지로, 문화적 지원, 정서적 지원, 정신보건상담, 교통지원이다.

### 4. 기념사업(Commemorative activities)

이 부분은 제4절 2.에서 자세히 다룬다.

### 5. 캐나다 진실화해위원회 설립

기숙학교 합의서의 마지막 의제는 진화위 설립이었다. 진화위 설립 및 조사활동, 이후 정책 도출에 대해서는 제4절에서 자세히 다룬다.

## 제4절 2008년 - 2015년: 진실화해위원회 설립 및 활동

진화위는 독립적인 조사 기관이면서 동시에 기숙학교 합의서에서 채택된 기념사업 및 회복을 위한 지원조치 관련 사업들에 협업하는 형태로 운영되었다. 진화위의 주요 3명의 위원<sup>12)</sup>은 2008년에 임명되었다. 그리고 이들이 곧 사임한 이후 2009년 합의서에 서명한 각 단체들에 의해 명예 재판관 머레이 싱클레어(Murray Sinclair)가 의장으로, 변호사이자 퍼스트 네이션 족장인 윌턴 리틀차일드(Wilton Littlechild)와 저널리스트 마리에 윌슨 박사(Dr. Marie Wilson)가 나머지 주요 위원으로 임명되었다. 이들 외에도 선주민 기숙학교 생존자 위원회(이하 생존자 위원회, Indian Residential School Survivor Committee, IRSSC)<sup>13)</sup>가 진화위 활동에 조언 및 지원하는 역할을 맡았다. 이 생존자 위원회는 북서부영토의 이누이트족, 메티스족 등 캐나다 전반의 퍼스트 네이션 내 기관에 속한 멤버들이 주를 이루었다(Indian Residential Schools Settlement Agreement, 이하 IRSSA, 2007a).

진화위는 위니피그, 마니토바에 본사를 두었으며, 오타와에 분소를, 브리티시 콜럼비아 주의 밴쿠버, 호베마, 알버타, 옐로우나이프, 북서부영토 등에 지국을 두었고, 이누이트족의 독특한 문화를 고려하여 이누이트 하위 위원회 역시 설치하였다. 더불어 지역 내 연락 담당 공무원들이 생존자 위원회의 조언으로 고용되어 각 지역에서 일하며 선주민 커뮤니티와 진화위 활동을 연계하였다. 이 절에서는 진화위 활동을 크게 진술 수집(statement gathering), 기념사업 관련 활동, 보고서 작성 및 제출로 나누어 살펴본다.

### 1. 진술 수집

#### 가. 진술 수집 과정 및 성과

진화위가 만들어지기 전 기숙학교 경험에 대한 직접적인 생존자들의 목소리는 기록에서 절대적으로 부족한 상황이었다. 1990년대에 이루어진 왕립위원회의 활동은 기숙

---

12) 위원장은 명예 재판관 해리 라포메(Harry Laforme)이었으며, 나머지 주요 위원은 브리티시 콜롬비아주의 변호인이자 조정관인 제인 브루인-몰리(Jane Brewin-Morley)와 선주민 당사자이자 선주민 사회에서 활발히 보건 및 상담 업무를 해온 클로데트 뒤몽트-스미스(Claudette Dumont-Smith)이었다.

13) 생존자 위원회는 선주민 관련 기관들과 생존자 그룹 내에서 뽑힌 10명의 대표로 구성되었다. 각 대표는 지역별로 뽑혔으며 기숙학교의 인구분포를 보여주는 인물이어야 했다. 캐나다연방정부가 퍼스트 네이션 의회와 상의하여 후보 중 대표를 뽑았다. 많은 경우 이전 기숙학교 학생이 대표가 되었다(IRSSA, 2007a).

학교 관련 1차 사료들을 주로 수집하고 아카이빙한 것이었기 때문에 피해자들의 직접적인 진술 수집은 본격적으로 이루어지지 않았다.

그렇기에 진화위의 주요한 목적 중 하나는 관련 진술을 직접 수집하는 것이었다. 기숙학교 합의서 중 『진실화해위원회 권한(Mandate for the Truth and Reconciliation Commission)』 문서 내 진화위 목표 관련 항목(IRSSA, 2007a: 1-2)을 보면 진화위는 기숙학교의 경험, 영향, 결과들에 대한 인정 및 진화위에 찾아올 이전 학생들과 그들의 가족과 커뮤니티에 총체적, 문화적으로 적합하고 안전한 환경을 제공할 것, 진실화해 관련 이벤트를 지원, 촉진, 운영하고, 기숙학교 관련한 역사적 기록들을 식별하고 발굴할 것 등이 포함되어 있다. 여기에서 볼 수 있듯 진화위의 가장 첫 번째이자 중요한 목표는 기숙학교의 경험과 영향, 결과들을 인지하도록 관련 자료들을 식별 및 발굴하고 역사적 기록으로 남기는 데에 있었다.

이를 위해 진화위는 법적 배보상을 예정한 경우가 아니어도 관련 진술을 모을 직권이 있었다. 이는 위의 문서 내 『진실화해위원회의 설립, 능력, 의무, 시행』(Ibid., 2007a: 2)항목에도 드러나있다. 해당 항목에서는 진화위가 이전 학생과 그들의 가족, 커뮤니티, 그리고 여타 관련인의 자료 및 문서를 수집할 권한을 전적으로 가지고 있고 당사자들이 생산한 모든 문서와 자료를 사용할 권한이 있음을 명시하였다. 또한 위원들은 공공의 이익을 위해 개인정보 보호 법률에 의거, 관련 서류들을 기록하고, 전사하고, 녹취할 권한이 있었다.

진화위는 기숙학교 합의서에 따라 주어진 직권으로 2008년부터 2015년까지의 활동기간 동안 6,750개의 피해경험 관련 진술을 수집하였다(TRC, 2015f). 이 진술 수집은 피해당사자와 당사자의 가족, 그리고 기숙학교와 관련된 개인들 중 기숙학교 내에서의 경험 및 그 이후의 직간접적 영향들에 대해 자신의 경험을 공유하길 원하는 사람들에게 한하여 진행되었다.

이 진술 수집은 주로 보건지원사(health-support workers), 문화지원사(cultural support workers), 그리고 전문적 치료사(professional therapists)들에 의해 이루어졌으며, 진술 수집과 동시에 물적 지원 및 필요한 상담이 함께 지원되는 방식으로 진행되었다.

진술 수집은 크게 세 가지 방법으로 이루어졌다. 첫째, 국가, 지역, 커뮤니티 차원의 기념사업 관련 이벤트들 및 공청회에서 수집이 이루어졌다. 둘째, 앞서 말한 보건지원사, 문화지원사, 그리고 전문적 치료사들과의 사적인 대화를 통해 수집되었다. 셋째, 진화위는 케노라, 온타리오, 옐로우나이프, 북서부영토에 있는 교정기관들에 선주민 인구가 높은 비율로 수감되어있다는 인지 하에 이 교정기관들에서도 진술을 수집하였다. 이는 기숙학교에서의 경험이 어떻게 개인의 삶 전반에 영향을 미쳤으며, 그

영향들이 어떻게 이들을 교정기관에 오게 할 가능성을 높여왔는지를 파악하기 위함이었다(Ibid.). 이는 특히 진화위가 기숙학교에서 피해를 입은 당사자들이 비선주민 집단보다 높은 취약성을 가지게 되며, 이로 인해 이후 다른 형태의 시설(교도소, 복지시설 등을 포괄하는)에 입소하게 될 가능성을 가지고 있다는 점을 인지하였다는 점에서 한국의 수용시설 피해 양상을 조사할 때에도 눈여겨볼 만한 지점이라고 사료된다.

또한 피해당사자들의 경험 외에도 진화위는 기숙학교 합의서에서 교회가 조사활동에 협조하겠다고 약속한 항목을 바탕으로 교회 측의 협조를 얻어 기숙학교 전 직원 96명과 개별 인터뷰를 진행하였다. 이때 이 직원은 교회 측에서 직접적으로 파견했던 성인직원뿐 아니라 기숙학교 내 학생이었으면서 동시에 다른 학생들에게 직원의 역할을 하였던 아동(children of former staff)을 포함하고 있다. 개별 인터뷰 외에도 진화위는 국가와 지역 차원의 이벤트 및 커뮤니티 공청회(National and Regional Events and Community hearing)를 통해 전 직원과 피해당사자들의 가족의 경험을 수집하였다. 이렇게 수집된 6,750개의 진술들은 영구보존 자료로 보관되었다(Ibid.).

## 나. 진술 수집 과정에서의 갈등 및 문제 해결 방식

### 1) 캐나다정부 및 온타리오주 경찰과의 갈등

진술 수집 당시 진화위는 온타리오주 경찰국(Ontario Provincial Police, OPP)에 당시 무단결석 담당 경찰들이 온타리오주 내 존재했던 세인트앤 기숙학교에서 행했던 치안 활동 및 학생들에 가한 학대 등을 확인할 관련 자료들을 경찰국이 정리해 제공할 것을 요청하였다. 그러나 온타리오주 경찰국은 이에 답변하지 않다가 이후 사법부가 자료제공이 필요하다는 판단을 내릴 경우, 자료를 제공하겠다고 진화위에 답한다. 또한 이에 대해 캐나다정부는 온타리오주 경찰국과 관련한 자료는 개인정보보호법상 제 3자에게 제공할 수 없다는 점을 들어 온타리오주 경찰국의 자료를 진화위에 제공하는 것에 반대하였다. 이에 진화위는 2013년 10월 18일, 온타리오주 고등법원에 캐나다정부가 온타리오주 경찰국이 개입했던 세인트앤 조사 및 치안에 관련한 자료를 제공할 의무가 있는지에 관해 소송을 제기하였고, 2013년 12월 17일과 18일, 온타리오주 고등법원은 캐나다정부가 진화위에 관련 자료를 제공해야 한다고 판결하였다. 이러한 법적 소송 이후 진화위는 캐나다정부 및 경찰 측과 관련한 자료들을 제공받을 수 있게 되었다(TRC, 2015f).

## 2) 성적 학대 관련 진술 확보 과정: 개별평가절차 프로그램과의 연계

앞에서 살펴보았듯 캐나다는 기숙학교에서의 성적 학대 경험과 관련하여 피해당사자들이 개별평가절차 프로그램에 지원, 관련 경험들을 이야기하고 또 상담을 받는 시스템을 구축하였다(Ibid.). 그렇기에 개별평가절차 지원과정에서 이미 이야기한 성적 학대 경험을 다시 진화위에 이야기해야 하는 부담을 피해당사자에게 지우는 것을 피하기 위하여 기숙학교 합의서 작성 시, 개별평가절차에서 당사자가 이야기한 내용이 이후 진화위의 진술 수집에 포함될 수 있게 하는 조항을 마련하였다. 그러나 개별평가절차에서 진술한 내용 중 어디까지 진화위에 제공되어야 할 것인가에 대해서는 명확히 합의서에 합의된 바가 없었기 때문에 진화위는 2010년 중반부터 2022년 초까지 합의서를 작성한 단체 및 정부측과 더불어 정보 수집 범위 및 개인정보 보호, 비밀보장 등에 대한 논의를 계속하였다. 그리고 이후 합의된 내용을 개별평가절차 프로그램 보상을 받았던 피해당사자들에게 제공하고 동의를 받는 절차를 수립하였다. 이후 2014년 6월 14일에서 16일, 법정은 진화위가 개별평가절차 프로그램 피해당사자의 자료를 공유받고자 할 경우 이를 당사자에게 알려야 함을 주지하였다.

## 2. 기념사업 관련 활동

앞서 밝힌 것처럼 캐나다의 경우 조사 과정과 동시에 기념사업 활동이 동시에 이루어졌는데, 이는 진화위가 만들어지기 전 시점에서 이미 국가와 교회, 경찰을 책임의 대상으로 규정하는 것이 이미 합의가 된 사항이었기에 가능했다. 이러한 기념사업에 가장 중점이 되는 것은 캐나다사회 전반에 대한 교육사업이다. 이를 위해 기념사업에서는 캐나다인들에게 기숙학교의 운영 역사와 그 유산에 대해 가르치는 것, 더 나아가 이러한 유산들이 현재 선주민그룹에 어떻게 지속적인 집단적 피해를 일으키고 있는지 가르친다. 또한 피해당사자들 및 그 가족들, 지역사회가 행해왔던 저항에 대해 가르치는 것 역시도 포괄한다. 선주민 지역사회와 비선주민 지역사회, 교회, 정부 및 캐나다 사회 전반에 걸쳐 진실과 회복, 화해의 의미와 그 방향을 가르치고 이를 고무하는 것 역시도 포함되었다(IRSSA, 2007b).

### 가. 국가의 공식 사과, 진화위 활동에서 기념사업 추진의 강화

이러한 기념사업은 2009년 6월 8일, 이전 기숙학교 학생들에 대한 하퍼 수상의 사과문이 공식 발표되는 맥락에서 더욱 강화되었다(Harper, 2008). 하퍼 수상의 사과

이전에도 교회측과 경찰측의 사과가 있었지만 그것은 국가 차원의 공식적인 사과는 아니었다. 그러나 2009년 하퍼 수상이 공식 사과를 함으로써 진화위의 기념사업 관련 행사는 보다 박차를 가하게 된다.

그 예로 공식 사과가 있는 지 약 네 달 후인 2009년 10월 15일에는 “미래를 목도하며(Witnessing the Future)”라는 제목의 행사가 오타와 리도 홀에서 이루어졌는데, 이 세레모니에서 미셸 장 총독(Governor Michelle Jean)은 재정비된 진화위를 다시 출범시켰다. 그리고 장 총독은 선주민 기숙학교의 장기적인 영향 및 그 유산에 대한 피해당사자들의 증언에 증인이 될 것임을 선언하였다. 아래는 사과문 전문이다.

『사과문 - 선주민 기숙학교의 전 학생들에게』 (Harper, 2008)

선주민 기숙학교의 아이들에 대한 처우는 우리 역사의 슬픈 장입니다.

한 세기 이상 동안 선주민 기숙학교는 150,000명 이상의 선주민 아이들을 그들의 가족과 지역 사회로부터 분리시켰습니다. 1870년대에 연방 정부는 부분적으로는 선주민 아이들을 교육하는 의무를 이행하기 위해 선주민 기숙학교 개발과 행정에 관여하기 시작했습니다. 거주 학교 시스템의 두 가지 주요 목표는 선주민 아이들을 그들의 가정, 가족, 전통, 문화로부터 분리하고, 그들을 지배적인 문화에 동화시키는 것이었습니다. 이러한 목표들은 선주민 문화와 영적 믿음이 열등하고 불평등하다는 가정에 기초했습니다. 실제로, 일부 연방정부는 악명 높은 말처럼 "아이 안의 인디언 죽이기(kill the Indian in the child)"를 추구했습니다. 오늘날 우리는 이러한 동화정책이 잘못되었고, 선주민 사회에 큰 피해를 입혔으며, 우리나라에 설 자리가 없다는 것을 인식하고 있습니다.

뉴펀들랜드(Newfoundland), 뉴브런즈윅(New Brunswick), 프린스 에드워드 아일랜드(Prince Edward Island)를 제외한 모든 주와 준주(territory)에 연방정부의 지원을 받는 132개의 학교가 있었습니다. 대부분의 학교들은 성공회, 가톨릭, 장로교, 혹은 연합 교회와 함께 "공동 기업(joint ventures)"으로 운영되었습니다. 캐나다정부는 매우 어린 아이들이 그들의 집에서 강제로 쫓겨나고, 그들의 공동체로부터 멀리 끌려가는 교육 시스템을 구축했습니다. 많은 아이들이 불충분하게 음식을 먹고, 옷을 입고, 외출을 금지당했습니다. 모든 아이들이 부모, 조부모, 그리고 지역사회로부터의 보살핌과 양육을 받을 기회를 박탈당했습니다.

이들 학교에서는 퍼스트 네이션, 이누이트, 메티스의 언어와 문화적 관습이 금지되었습니다. 안타깝게도, 이 아이들 중 일부는 기숙학교에 다니는 동안 죽었고 다른 아이들은 집으로 돌아오지 못했습니다.

정부는 이제 선주민 기숙학교 정책의 결과가 극히 부정적이었고 이 정책이 선주민 문화,

유산, 언어에 지속적이고 해로운 영향을 끼쳐오고 있음을 인식하고 있습니다. 일부 전 학생들은 선주민 기숙학교에서의 경험을 긍정적으로 이야기했지만, 이러한 이야기들은 고립된 아이들이 경험했던 정서적, 신체적, 성적 학대와 방치, 그리고 힘없는 가족과 지역 사회로부터 분리되어야 했던 비극적인 이야기에 비견되기 무색합니다.

선주민 기숙학교의 유산은 오늘날 많은 지역사회에 지속되는 사회 문제를 야기해왔습니다.

수천 명의 생존자들에게 있어 자신들이 겪은 학대를 공개적으로 말하는 것은 남다른 용기를 필요로 했습니다. 그들의 증언은 개인으로서 그들의 회복력을, 그리고 그들 문화의 힘을 보여주는 증거입니다. 유감스럽게도, 많은 전 학생들이 오늘 우리와 함께 있지 못한 채 캐나다정부로부터 완전한 사과를 받지 못하고 죽었습니다.

정부는 사과의 부재가 치유와 화해에 걸림돌이 되어왔다는 점을 인식하고 있습니다. 따라서, 한 국가의 중심이 되는 이 회의실에서, 저는 캐나다정부와 모든 캐나다인을 대표하여 선주민 기숙학교 시스템에 관여해온 캐나다의 역할을 선주민 사람들에게 사과하기 위해 여러분 앞에 서 있습니다.

살아있는 약 80,000명의 전 학생들과 모든 가족 구성원들, 지역 사회에게, 캐나다정부는 현재 아이들을 그들의 집에서 강제로 분리한 것이 잘못되었음을 인식하고 있으며, 이에 대해 사과합니다. 현재 정부는 아이들을 풍요롭고 활기찬 문화와 전통으로부터 분리시킨 것이 잘못되었고, 이러한 분리가 많은 삶과 공동체에 공허를 만들어냈다는 것을 인식하고 있으며, 이러한 일을 저지른 것에 대해 사과합니다. 정부는 현재 아이들을 가족으로부터 분리하는 과정에서 많은 사람들이 그들의 아이들을 적절하게 양육하고 후속세대가 따를 수 있는 씨앗을 뿌릴 능력을 훼손하였음을 인식하고 있으며, 이러한 일을 저지른 것에 대해 사과합니다. 정부는 현재 선주민 기숙학교들이 너무나 자주 학대나 방치를 야기했고, 이러한 기관들이 부적절하게 통제되었다는 것을 인식하고 있으며, 여러분을 보호하지 못한 것에 대해 사과드립니다. 어린 아이로 고통받아야 했던 학대뿐 아니라 부모가 된 후에도 당신의 자녀들이 같은 경험을 겪지 않도록 지켜줄 힘이 없었던 것에 대하여 유감스럽게 생각합니다.

이러한 경험은 너무 오랫동안 당신의 어깨에 부담으로 지워져 있었습니다. 그 짐은 정부와 국가의 것이어야 함이 합당합니다. 캐나다에는 선주민 기숙학교 시스템이 다시는 만연하지 않도록 영감을 준 행동이 설 장소가 없었습니다. 당신은 이 경험에서 회복하기 위해 오랫동안 분투해왔고, 매우 현실적인 의미에서, 우리는 이제 당신과 함께 이 여정에 동참할 것입니다.

캐나다정부는 이 나라의 선주민들에게 극심한 실망을 안긴 것에 대하여 진심으로 사과하고 용서를 구합니다.



선주민 기숙학교의 슬픈 유산을 치유하고, 화해하고, 해결해나가기 위해, 선주민 기숙학교 합의서 이행이 2007년 9월 19일에 시작되었습니다. 생존자와 지역사회, 그리고 선주민 조직이 수년간에 걸쳐 이뤄낸 합의는 우리에게 새로운 시작점을 주었고, 동반자로서 함께 나아갈 수 있는 기회를 주었습니다. 합의서의 초석은 선주민 기숙학교 진실화해위원회입니다. 이 위원회는 모든 캐나다인들에게 선주민 기숙학교 시스템에 대해 교육할 수 있는 소중한 기회를 제공합니다. 이는 우리의 공유된 역사에 대한 지식에 기반한 관계, 서로에 대한 존중, 그리고 강한 가족과 강한 공동체, 활기찬 문화와 전통이 우리 모두를 위한 더 강한 캐나다를 만드는 데 기여할 것이라는 새로운 이해와 더불어 앞으로 나아가기를 바라는 욕구 하에서 선주민과 다른 캐나다인들 사이의 새로운 관계를 형성하는 데 긍정적인 발돋움일 것입니다.

2008년 6월 11일

캐나다정부를 대표하여,

캐나다 총리, 스티븐 하퍼

## 나. 2011년 1월 4일: 기념사업 추진 본격적으로 시작

이러한 맥락 하에서 2011년, 기념사업 추진이 본격적으로 시작된다. 진화위는 선주민 부서 및 캐나다 북부개발위원회와 공동으로 2,000만 달러(약 184억 원) 규모의 기념사업을 시작하였다(Government of Canada, 2021). 이는 전 기숙학교 피해당사자들과 그들의 가족, 지역사회가 경험한 기숙학교 시스템의 폐해 및 그 장기적 영향에 대해 인지하고, 더 나아가 이들의 경험에 사회적 함의를 정립해나가는 것을 목적으로 했다.

보다 구체적으로 2,000만 달러(약 184억 원)의 기금을 통해 144개의 기념 프로젝트를 지원하였다. 모든 기숙학교 전 학생 및 가족, 지역사회 및 관련 단체들이 이 프로젝트에 지원서를 낼 수 있었다. 지원서들 중 진화위가 권고하였던 사업 기준에 충족하는 것들이 주로 뽑혔는데, 이 프로젝트들은 주로 선주민 언어와 문화, 전통적 가치, 정신적 가치를 증진시키는 것 및 피해당사자와 가족, 지역사회 회복에 기여하는 것들이었다.

## 3. 실종아동 및 암매장 묘 조사

선주민 기숙학교 내 열악한 환경과 전염병의 발발, 지속적인 강제노동, 성적, 육체적 학대로 인해 3,000명이 넘는 학생들이 선주민 기숙학교에서 사망하였다. 학교는

학생들의 시신을 가족에게 돌려보내는 대신 학교 근처 땅에 암매장했다. 몇몇 학교들은 공식적으로 학생들을 위한 묘지를 만들어 주정부와 함께 운영하였지만, 대부분의 학교는 이러한 무덤을 비공식적으로 운영하였다. 그렇기에 이 묘지들은 제대로 표식도 이루어지지 않은 경우가 많았다(TRC, 2015c).

진화위는 5년의 활동 기간 동안 비공식적으로 운영되었던 묘지들을 찾는 활동을 하였다(Ibid.). 이 조사는 진화위 내 실종 아동 및 무연고 묘지 조사팀(Working Group on Missing Children and Unmarked Burials)을 꾸려 진행하였다. 그러나 진화위가 밝혔듯 이 무덤들은 비공식적인 것이었기 때문에 어떻게 운영되었는지, 정확히 어떤 위치에 무덤이 존재하였는지, 누가 묻혔는지 등에 대한 기록이 충분히 남아있지 않다. 또한 학교가 자주 사체를 묻는 위치를 바꾸었던 것도 조사에 혼선을 주는 요소였다. 그렇기에 진화위는 활동 기간 동안 모든 기숙학교의 무덤들을 다 조사하지 못했으며 대표적으로 무덤 위치가 밝혀진 곳들 위주로만 조사를 진행하였다. 또 기존의 암매장터에 대한 데이터들을 기반으로 지도와 위성사진 등을 통해 학교 근처 암매장터의 위치를 예측하고 조사하는 활동들을 하였다(TRC, 2015c).

진화위는 암매장묘와 실종아동 관련해 국가 기숙학교학생 사망명부(National Residential School Student Death Register)를 구축하였다. 진화위 활동종료 이후 해당 작업은 국가진실화해센터에서 계속해서 맡고 있다(국가진실화해센터 홈페이지). 진화위는 활동 기간 중 기숙학교에서 사망한 2,040명 아동들의 신원을 파악했으며, 암매장묘에 묻힌 신원불명의 아동 중 1,161명의 신원을 파악하였다(Ibid.).

암매장묘의 위치를 파악하는 것이 완료되지 않은 상황이기 때문에 무덤에 묻힌 아동들의 신원확보 역시 여전히 과제로 남아있다. 또한 현재 실종아동으로 등록된 아동 중에서 어떤 아동들이 사망하여 묻혀있는지 여부도 확인되지 않은 상태이다. 그렇기에 기숙학교에서 암매장묘의 위치를 확인하고 아동들의 신원을 확보하는 조사와 실종아동에 대한 조사는 현재 함께 이루어지고 있다. 그러나 최근 급격한 도시화와 젠트리피케이션 등으로 인해 무덤이 파헤쳐지거나 무덤 장소를 보존하지 못할 위험이 커지고 있다. 이러한 맥락들 속에서 진화위는 진화위 보고서 6권에 수록된 권고사항 73항부터 76항에 이와 관련된 사항(TRC, 2015f)을 이행할 것을 캐나다정부에 요구하였다.

#### 권고사항(TRC, 2015f: 237)

73항: 우리는 연방정부가 교회 및 선주민 공동체 지도자들과 협력하여 학교에서 사망한 아동의 가족에게 아동의 매장 장소를 알릴 것, 그리고 적절한 기념 세레모니와 기념 표식에 대한 가족들의 바람을 들어줄 것, 그리고 요청이 있을 경우 거주지 공동체에 재매장해줄 것을 요청한다.

74항: 우리는 연방정부가 교회, 선주민공동체 및 전 기숙학교 학생들과 협력하여 사망한 아동들의 위치를 보여주는 지도를 포함한 묘지 온라인 등록부를 구축하고 관리할 것을 요청한다.

75항: 우리는 연방정부가 주정부, 자치정부(territorial government), 시정부, 교회, 선주민 공동체, 전 기숙학교 학생들, 그리고 현 토지소유자와 협력하여 학교 공동묘지 혹은 아동들이 묻힌 다른 장소에 관한 지속적인 확인, 문서화, 유지, 기념 및 보호를 위한 전략과 절차를 개발하고 실행할 것을 요구한다. 이는 학교에서 사망한 아동들을 기릴 적합한 세례모니와 기념적 표식을 준비하고 제공하는 것을 포함한다.

76항: 우리는 관련 묘지의 문서화, 유지, 기념 및 보호 작업 관계자들이 다음 원칙에 따라 전략을 채택할 것을 요구한다.

- i. 가장 큰 영향을 받은 선주민 공동체가 전략의 개발을 이끌 것.
- ii. 관련 전략 개발 시 생존자 및 기타 지식보유자(Knowledge Keepers)에게 정보를 구할 것.
- iii. 묘지 부지를 잠재적으로 침범할 수 있는 모든 기술적 검사 및 조사는 시행 이전 선주민 규약을 준수해야 함.

#### 4. 보고서 작성 및 제출

진화위는 2015년 6월, 그동안의 조사내용을 담은 보고서의 초안을 제출하고, 2015년 12월, 6권의 최종보고서를 발간한다. 그리고 2015년 12월 16일, 캐나다 수상 저스틴 트뤼도(Justin Trudeau)가 진화위의 보고서를 건네받는 의식을 하는 것으로 진화위의 활동은 공식적으로 마무리된다(Prime Minister of Canada Justin Trudeau, 2015). 이 의식에는 트뤼도뿐 아니라 캐나다 선주민 단체들의 지도자들도 참여, 앞으로 양측이 지속적인 화해에의 대화를 해나갈 것임을 재확인하였다. 그 방식 중 하나로 트뤼도는 매년 선주민 단체들과 만나 기숙학교 합의서 관련 사항들이 이행되고 있는지 확인하고, 관련 정책들을 더불어 논의, 발전시켜나갈 것임을 약속했다. 아래는 진화위 최종 보고서 총 6권의 각 주제를 요약한 것이다.

##### 진화위 최종 보고서 총 6권 출간(2015)

제 1권: 역사 파트 1 - 초기부터 1939년(The History, Part 1 - Origins to 1939)

역사 파트 2- 1939년에서 2000년 (The History, Part 2- 1939 to 2000)

제 2권: 이누이트족과 북영토 경험 (The Inuit and Northern Experience)

제 3권: 메티스족 경험(The Metis Experience)

제 4권: 실종 아동과 무연고 매장 (Missing Children and Unmarked Burials)

제 5권: 유산 (The Legacy)

제 6권: 화해 (Reconciliation)

## 제5절 2015년 - 현재: 진실화해위원회 조사 결론 및 정책 도출 사항

진화위 보고서 중 제 6권에는 앞으로의 기숙학교 관련 정책 방향을 제시하는 권고 사항이 나와있다. 그리고 이 권고사항에 근거하여 2015년 이후 정책들이 수립되어 왔다. 이 절에서는 첫째, 기숙학교 관련 권고사항의 내용들을 살펴본다. 둘째, 이 권고 사항에 근거하여 국가에서 실시한 정책 사항들을 살펴본다.

### 1. 진실화해위원회의 권고사항 내용

진화위의 권고사항은 총 94개의 조항들로 구성되어 있다(TRC, 2015e). 이 94개의 조항들은 크게 식민지적 유산, 화해라는 두 파트로 나뉘어져 있다. 우선 식민지적 유산에는 총 42개의 조항들이 각각 아동복지, 교육, 언어와 문화, 보건, 사법을 주제로 포함되어 있다. 또한 화해 부분에는 캐나다연방정부 및 주정부, 각 기업 등의 협의체들이 유엔과 맺은 합의서에 근거하여 이행해야 할 내용이 포함되어 있다. 각각의 내용을 보다 자세히 살펴보면 아래와 같다.

#### 가. 식민지적 유산

- **아동복지 (1-5조항):** 선주민 아동 돌봄과 관련하여 모니터링할 권한, 조사협조 시 이행 의무, 매년 보고서 제출 의무 등에 관한 내용.
- **교육 (6-12조항):** 선주민 그룹과 비선주민 그룹과의 교육격차, 취업률 격차 해소 관련 주문, 교육시설에서의 중퇴 비율을 낮추는 것 관련 주문, 선주민 언어 보호 관련 의무 등
- **언어와 문화 (13-17조항):** 선주민 언어를 캐나다 문화와 사회의 근본적이며 가치 있는 요소로 정의하고 보존할 것, 선주민 언어 관련 대학 이상 레벨의 기관을 설립하고, 관련 학위 및 수료 과정 체계를 수립할 것 등
- **보건 (18-24조항):** 선주민그룹과 비선주민그룹 간 보건 관련 격차를 해소할 것 (신생아 사망률, 아동건강문제, 만성병, 질병과 부상 비율 등), 선주민 보호구역 외의 지역에 살고 있는 선주민 그룹에 대한 지원 강화할 것, 선주민 회복에의 가치 및 관련 치료책을 캐나다 보건체계에 인지도시키고, 요청이 있을 시 선주민 치유자 및 원로와 협조를 통해 치료를 진행할 것 등.
- **법 (25-42조항):** 캐나다왕립기마경찰관에 기숙학교 관련 민사소송 진행을 위한

독립수사권을 보장할 것(25항), 법 관련 학과에서 기숙학교 관련 역사 및 그 유산에 대하여 가르칠 의무와 관련한 내부 지침들을 만들 것(27항)

## 나. 화해

- 캐나다정부 관련 합의 및 이행 내용(43-47항): 2018년 유엔에서 발표한 선주민 권리 선언(the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)(United Nations, 2007)에 나와있는 지침사항을 모두 수용하고 화해 관련 활동 및 행사, 사업의 기본틀로 시행할 것(43항), 기숙학교 합의서에서 합의된 내용을 수행할 것(46항) 등.

- 선주민 기숙학교 합의서 관련 협의체들에 대한 이행 권고 내용(48-49항): 유엔의 선주민 권리 선언에 나와있는 원칙과 기준을 공식적으로 적용하고 지킬 것.

- 사법시스템 내 선주민에 대한 평등 관련 사항(50항-52항)
- 기숙학교 관련 국가협의회의 설립 및 권한 관련 조항(53-56항)
- 공무원이 기숙학교의 역사와 그 유산에 대해 교육받게 할 것(57항)
- 교회의 사과와 화해를 위한 의무 이행 사항(58-61항)
- 화해를 위한 교육 지원 사항(62-65항)
- 청소년 지원 사항(66항)
- 박물관 및 아카이빙 관련 이행 사항(67-70항)
- 실종아동 조사 및 매장 관련 조항(71-75항)
- 국가진실화해센터(the National Centre for Truth and Reconciliation, NCTR) 건립 관련 사항(77항-78항)
- 기념사업 관련 사항(79-83항)
- 언론사 관련 지침 사항(84-86항)
- 스포츠 관련 지침 사항(87-91항)
- 기업 관련 지침 사항(92항)
- 이주민 교육 관련 사항(93-94항)

## 2. 2015년 이후 정책 권고사항을 근거로 한 정책들

### 가. 국가진실화해센터 설립(National Centre for Truth and Reconciliation, NCTR)

국가진실화해센터(이하 센터)는 이름에서도 알 수 있듯 2015년 진실화해위원회 활동 종료 이후 후속 작업을 전담하여 진행하고 있다. 앞서 밝혔듯 진화위의 가장 주요한 역할 중 하나는 기숙학교 관련된 자료들을 보존하는 것뿐 아니라 모든 캐나다인들에게 기숙학교의 역사와 그 유산에 대해 알리고 교육하는 것이었다. 이와 관련해 기숙학교 합의서의 진화위 의무사항에는 연구기관을 만들어 관련 기록들을 보관할 것(IRSSA, 2007a: 4)이 명시되어 있다. 이를 위해 진화위는 최종보고서에 센터를 설립할 것을 권고하였다. 특히 진화위의 권고사항 중 65, 71, 72, 77, 78항(TRC, 2015e: 235-38)은 진화위가 구상한 센터의 역할 및 방향을 보여준다. 이는 센터가 단순히 자료를 보관하는 것을 넘어 다양한 단위의 기록관 및 연구위원회와 협력하여 지속적으로 기숙학교와 관련된 연구 및 자료들을 발굴해나가는 것에도 책임이 있음을 보여준다. 또한 학생 사망 등록부의 관리 및 개발(72항)이 센터의 의무 중 하나로 명시되어 있는데, 이는 진화위 활동이 끝난 후에도 실종아동 및 암매장묘 조사 등을 국가 단위에서 이어갈 것임을 드러내고 있다.

**국가진실화해센터 관련 진화위 권고사항 (TRC, 2015e: 235-38)**

65항. 우리는 연방 정부가 인문사회과학연구재단(Social Sciences and Humanities Research Council, SSHRC)<sup>14</sup>을 통해, 그리고 선주민 공동체와 고등 교육 기관 및 관련 교육자들, 국가진실화해센터 및 파트너 기관들과의 협력을 통해 화해의 발전된 이해를 촉진할 다년간의 국가 연구 프로그램 기금을 설립할 것을 요청한다.

71항. 우리는 기숙학교에서 발생한 선주민아동의 죽음에 대한 기록을 제공하지 않은 모든 수석 검시관과 주 단위의 인구동태통계기관이 관련 문서들을 국가진실화해센터에 제공할 것을 요청한다.

72항. 우리는 연방정부가 진실화해위원회가 정리한 국립기숙학교 학생 사망 등록부를 관리하고 개발시킬 수 있도록 국가진실화해센터에 충분한 자원을 할당할 것을 요구한다.

77항. 우리는 기숙학교 시스템의 역사 및 유산과 관련된 모든 기록을 식별하고 수집하기 위해 주정부, 준주정부(territorial government), 시정부 및 지역사회 내 기록보관소가 국가진실화해센터와 협력할 것을 요청한다.

78항. 우리는 캐나다정부가 7년 동안 국가진실화해센터에 1,000만 달러(약 92억 원)의 기금을 할당하고, 선주민 공동체가 기숙학교 경험 및 진실, 치유, 화해에 대한 참여 관련 역사를 연구하고 생산하는 것을 지원하기 위해 추가 금액을 할당할 것을 요구한다.

센터는 진화위 활동이 종료된 직후인 2015년에 설립되었다. 진화위는 활동 종료 전 해당 센터를 운영 및 관리할 기관을 신청받았다. 선정 과정에서는 해당 기관이 진행해왔던 인권향상 및 인권 관련 연구, 선주민사회에 대한 연구 및 기여, 생존자와 관련 공동체와의 협력 능력, 디지털 자료 보관 능력, 세계적 수준의 기록물 운영 경험 및 관련 시설 보유, 개인정보 보관에 대한 전문성, 자금 안정성 등이 고려되었고, 또한 얼마나 폭넓은 범위의 파트너 기관 및 조직들과 업무를 수행할 수 있는지도 평가되었다(국가진실화해센터 홈페이지). 이러한 기준 하에서 마니토바 대학(University of Manitoba)이 센터의 운영 기관으로 영구적으로 선정되었다.

아래는 센터의 사업들에 대해 기술한 것이다(국가진실화해센터 홈페이지, National Centre for Truth and Reconciliation, 2020b; 2021 참조).

### **1) 기록물 보관 및 수집**

센터가 수집한 보관물 중 대중에게 공개한 보관물들은 홈페이지에서 바로 확인할 수 있다 (학교, 행사, 기록물 종류, 주제, 장소별로 보관물을 검색할 수 있다). 또한 새로운 기록물 수집 역시 센터가 주력하는 사업 중 하나이다. 홈페이지 내 새로운 기

14) 인문사회과학연구재단(Social Sciences and Humanities Research Council, SSHRC)은 한국 맥락으로는 사회과학연구지원사업(Social Sciences Korea, SSK)과 인문학연구지원사업(Humanities Korea, HK)을 총괄하는 기관이라고 할 수 있다. 위원회는 관련 연구 과제를 공고, 선정, 지원하는 역할을 한다.

록물(New Records) 섹션에 들어가면 2018년부터 2022년까지 센터가 매년 새롭게 수집한 기록물들을 볼 수 있다.

대중 공개한 자료 외에 생존자가 접근할 수 있는 자료, 연구자 및 교육인이 접근할 수 있는 자료를 따로 설정하여 관리하고 있으며, 새롭게 수집되어 공개되지 않은 기록물 중 생존자의 요구 등이 있을 경우 마니토바 대학 내 개인정보 부처와 협업하여 자료 공개 여부를 정하고 있다.

## 2) 연구 및 교육 사업

### (1) 연구 사업

센터는 인문사회과학연구재단 및 자연과학 및 공학연구협회(Natural Sciences and Engineering Research Council, NSERC)와의 회의를 통해 『선주민연구 역량 향상 계획(Strengthening Indigenous Research Capacity Initiative)』을 발족, 다양한 연구 프로젝트를 진행하고 있다. 관련 프로젝트로는 서스캐처원 대학(University of Saskatchewan)의 테런스 클락 박사(Dr. Terrance Clark)팀이 진행하는 암매장묘의 위치를 찾는 프로젝트, 마니토바 대학의 캐서린 스타직 박사(Dr. Katherine Starzyk)팀이 진행하는 화해 측정 관련 연구(화해 작업을 위한 사회적 노력이 어느 정도로 사회 전반에 실질적인 결과를 내고 있는지에 대한 연구) 등이 있다.

### (2) 교육 사업

센터의 주요한 책임은 캐나다인에게 기숙학교의 역사와 그 유산에 대해 교육하는 것이다. “교육을 통한 화해(Reconciliation through education)”라는 홈페이지 문구에서도 알 수 있듯 교육은 단순한 정보 제공을 넘어 실질적으로 화해를 해나가는 작업이다. 센터에서 운영하는 교육프로그램들은 △화해를 위한 행동 계획들(ReconciliAction Plans), △캐나다 상상하기, △관점을 탈식민화하기 등이 있다. 해당 프로그램들은 다음과 같은 주제들을 포괄한다: △선주민 기숙학교 역사 및 기숙학교 관련 경험, △기숙학교 합의서 내용, △진화위와 국가진실화해센터의 역사, △국가진실화해센터의 기록물들에 대한 설명 및 어떻게 관련 자료들에 접근하고 연구에 활용할 수 있는지, △식민시스템 설명 및 그 영향, △세대간 트라우마와 회복, △실종아동과 암매장묘 관련 정보 제공, △사회정의를 위한 행동에 참여하기.

또한 센터는 각 나이대별로 기숙학교의 역사 및 식민주의의 유산에 대해 교육할 수 있는 교육자료 역시 꾸준히 발간하고 있으며, 진실화해주간(Truth and Reconciliation Week), 우리는 모두 연결되어 있다(We Are All Related), 진실화해



국가의 날(National Day for Truth and Reconciliation), 모든 아동은 중요하다(Every Child Matters) 등과 같은 기념주간 및 기념일을 설정, 관련 교육사업들을 진행해오고 있다.

### 3) 장학 사업

센터는 크게 대학원생과 교수진, 선주민 공동체에 장학 사업을 진행하고 있다.

- 대학원생 장학금: 마니토바대학 내 선주민 관련 연구를 하는 퍼스트네이션, 메티스, 이누이트 대학원생 중 한 명을 뽑아 8,000달러(약 740만 원)의 장학금을 지원.
- 소규모 연구보조금(Small Research Grants Fund): 2022년부터 캐나다 내 대학의 교수진 중 7명을 선정, 각각 최대 7,000달러(약 645만 원)의 연구보조금을 지원.
- 공동체 지원 기금: 지역별 자문위원회(Regional Advisory Committee)에서 공동체 중심의 치유모임, 의례(기념을 위한 단식 등), 기념 목적의 표식을 만드는 활동(치유정원, 벽화, 조각 등), 매장지역의 관리 등을 위한 공동체 지원 기금을 제공.

### 나. 2019년부터 현재: 실종아동 관련 조사 활동 및 지원

이 시기는 기숙학교 관련 장기적 피해 및 영향과 관련한 추가 기금을 지급한 시기이며, 관련 학술연구를 하는 연구자들에게 대대적으로 큰 연구 지원금이 지급된 시기이다. 2021년 선주민 커뮤니티 중심의 회복 관련 사업을 지원하기 위해 캐나다정부는 추가적으로 3억2천만 달러(약 2,948억 원)의 재정을 확보하였다(Government of Canada, 2018).

이 재정 중 8천300만 달러(약 764억 원)가 사체 매장 지역 수색 및 기숙학교 내에서 사망, 실종된 아동을 위한 사업에 배정되었는데, 이는 추가된 전체 재정 중 1/3을 상회하는 금액이다(Ibid.). 또한 이 액수는 2019년, 진화위의 권고사항 중 실종 아동과 관련된 제 72항부터 76항에 근거하여 지급되었던 3천3백80만 달러(약 311억 원)를 훨씬 상회하는 것으로, 캐나다 정부가 생존자들에 대한 보상 및 지원과 더불어 실종아동 및 사망자, 그리고 해당 아동들의 가족들에 대한 지원에도 상당금액을 투자하고 있음을 보여준다.

실종과 사망, 매장 관련 내용에 2021년을 기준으로 더 많은 재정이 배정된 이유 중 하나는 2021년 5월 27일, 캠루프스 선주민 기숙학교(Kamloops Indian Residential School)가 있던 터에서 215구의 사체가 발견되면서 기숙학교에서 실종되었던 아동에

대한 연구 지원 및 조사 활동이 다시 한번 더 박차를 가하게 된 것을 들 수 있다 (CBC, 2021), 215구의 사체가 발견된 바로 다음날인 2021년 5월 28일, 연방정부는 『캠루프스 선주민 기숙학교 발견에 관한 성명서(Statement on the discovery around Kamloops Indian Residential School)』를 발표했고, 2021년 6월, 기숙학교 실종아동을 찾기 위한 커뮤니티 지원 재정보금(Residential schools missing children - community support funding)을 전국에 걸쳐 추진하였다. 이 실종된 아동 및 사체 매장 관련된 조사는 진화위에서도 제 4권 보고서(TRC, 2015c) 내용 전체를 관련 내용으로 적었을 만큼 진화위와 캐나다정부에서 관심을 가지고 있는 영역이라고 할 수 있다.

물질적인 지원 외에도 캐나다정부는 실종 아동 이슈와 관련하여 실종/살인된 선주민여성, 소녀, 그리고 2SLGBTQQIA+<sup>15)</sup>위원회(Missing and Murdered Indigenous Women, Girls, and 2SLGBTQQIA+)와 적극적으로 협업하여 관련 피해자 지원 및 정책 권고사항들을 만들어나가고 있다. 해당 위원회는 2020년과 2021년, 실종/살인된 선주민 여성과 아동, 소녀, 2SLGBTQQIA+ 관련 권고사항을 보고서로 출간하였다.

## 제6절 의의 및 한계, 소결

### 1. 의의

#### 가. 정책 특징

##### 1) 장기적 조사, 회복과 화해의 과정

캐나다의 선주민기숙학교 관련 정책 방향에서 중요한 점은 한 번의 진실화해위원회의 활동이나 한 번의 보상으로 관련된 문제가 해결되었다고 여기지 않는 점이다. 앞서 살펴본 것처럼 관련 활동은 1998년부터 현재까지 계속해서 이어지고 있으며, 계속

15) 2SLGBTQQIA+는 Two-Spirit, Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, Questioning, Intersex, Asexual, and+ 의 약자이다. 여기에서 Two-spirit은 서구적 젠더 개념이 아닌 선주민 사회에서 여성도, 남성도 아닌 그룹의 사람들을 일컫는 말로, 이들은 여성과 남성으로 나뉘어지지 않는 특수화된 노동 및 정신적이고 종교적인(spiritual) 의식 등을 담당하였다. 특히 이들은 non-two-spirit인 사람들과 일시적 혹은 장기적인 성적/감정적 관계를 가지기도 했다. 이처럼 Two-spirit은 선주민 사회 고유의 젠더, 성 개념을 보여준다. 현재 선주민 보건서비스에서는 이 two-spirit에 대한 고려를 보건서비스 정책 제정에 반영해나가고 있다. 보다 자세한 사항은 선주민 보건서비스(Indigenous Health Service, IHS) 홈페이지에서 확인할 수 있다:

<https://www.ihs.gov/lgbt/health/twospirit/>

적인 추가 조사를 위한 재정을 주정부와의 협업을 통해 적극적으로 마련해오고 있다.

특히 진화위는 회복의 과정에서 선주민 사회의 가치와 지식체계를 적극적으로 고려하였다. 그 구체적인 화해의 과정 중 하나로 진화위에서 특히 고려했던 것은 선주민의 전통법 및 관습을 활성화하는 것이다(TRC, 2015f). 또한 선주민 사회의 영혼에 대한 개념, 그리고 선주민 사회 내 여성과 남성이라는 이항으로 이루어진 서구의 젠더 체계로는 잡히지 않는 two spirit 등의 개념 등을 고려하여 사안을 다루고자 했고, 피해당사자 지원체계에도 이 개념들을 녹이고자 했다.

## 2) 국가폭력에 대한 인정 및 국가책임을 기반으로 조사 시작

캐나다의 기숙학교 관련 조사, 법률 제정, 지원 및 보상 체계의 가장 큰 특징 중 하나는 기숙학교가 캐나다정부의 정착민 식민주의(settler colonialism)에 기반한 선주민법에서부터 기인한 선주민 그룹에 대한 폭력, 동화의 역사와 더불어 운영되었던 것을 처음부터 인정하고 조사와 지원이 이루어졌다는 점이다. 1998년 왕립위원회에서 제출한 보고서 및 해당 보고서에 근거하여 발표된 『힘을 모으기-정책 권고사항』, 2007년 발표된 기숙학교 성명서에서 캐나다정부의 가해 및 책임은 일관적으로 재확인되었으며, 그렇기에 회복과 진실 규명, 화해의 책임 역시 국가에 있음을 명확히 하였다. 그렇기에 캐나다의 진상규명 방향은 국가폭력을 증명하는 것에 맞춰졌다기보다는 선주민 문제 해결 부서를 중심으로 국가가 기숙학교를 운영하면서 개별 피해당사자, 그리고 선주민 공동체에 구체적으로 끼친 피해와 폭력, 그리고 현재까지도 지속되고 있는 유산을 조사하고, 관련 정책들을 추진하는 데 초점이 맞추어졌다.

## 3) 사회 전반의 인식 개선에 대한 투자 - 기념화 사업, 연구 기관과의 협업

캐나다의 기숙학교 관련 조사활동과 지원사업에서 특징적인 점은 앞서서도 살펴보았듯 조사를 하는 과정에서 기념화 사업이 동시에 활발히 이루어졌다는 점이다. 이는 진실화해위원회가 설립된 2007년 이전부터 이미 배보상 프로그램이 진행되었다는 점, 또한 2007년부터 2015년동안 있었던 진실화해위원회의 활동 중 주요한 한 축이 기념화 사업이었다는 점에서도 드러난다. 국가진실화해센터가 2015년 설립되고, 연구 지원금이 교육과 기념사업 등에 대폭 투자되어온 것도 이러한 성격을 잘 보여준다.

## 나. 배보상 체계: 단발성 아닌 장기적 지원, 커뮤니티 지원 중심

전반적으로 진화위 활동과 배보상 지원 체계에서 두드러지는 것은 관련 내용들이 개개인 단위로 끝나는 것이 아니라 지역 전체를 고려하는 시스템으로 유기적으로 연계되는지를 고려한다는 점이다.

그 예로 생존자 보상 프로그램 중 비현금 형태의 개인 크레딧을 지역 프로그램과 적극 연계하여 생존자들에게 지원했다. 이러한 개인 크레딧을 통해 생존자를 지원하였다는 것은 이와 관련한 시스템의 구축이 전제된다는 점에서 의의가 있다고 여겨진다. 또한 이 개인 크레딧은 공통경험지급보상 프로그램에 지원한 당사자 외에는 사용할 수 없기 때문에 사용 시 가족이나 타인이 이를 갈취할 수 없다는 점 역시도 중요한 지점으로 여겨진다.

## 2. 한계

### 가. 국가가 운영한 기관만을 가해기관으로 설정

앞서 서술하였듯 기숙학교 합의서는 연방정부가 관리 및 행정적 책임을 졌던 것으로 인정된 기숙학교 139개만을 대상으로 하였다. 이는 관련 조사와 배보상 신청, 배보상금 지급, 기념화사업 등에 중요한 기준이 되었다. 즉 캐나다는 기숙학교 관련 캐나다정부의 국가적 책임을 명확히 하였다는 의의가 있지만, 역설적으로 이는 국가가 운영하지 않은 기관에서 발생한 피해에 대해서는 면책하는 결과로 이어졌다.

### 나. 배보상 프로그램의 한계

진화위 및 선주민 부서가 배보상 프로그램을 진행하는 과정에서 선주민 문화를 고려하였다고 하나 대부분의 조사관 및 심사관이 문화적, 법적으로 서구문명에 기반하고 있었고, 그들이 요구하는 법적 증거를 판단하는 서류 역시 서구적 관점에서 자주 정의되었다.

예컨대 개별평가절차 가이드라인을 보면 피해의 정도에 따라 배상 점수를 매기는 제도로 운영되었는데, 그 중에서도 성적 학대를 수치화하는 기준이 지극히 남성 성기 삽입 중심으로 이루어져 있었다(NCTR, 2021a). 또한 손상의 개념 역시 주로 신체적 손상 중심으로 배상 점수가 책정되었고, 정신적인 학대에 대해서는 추가 점수로만 배

상금이 책정되었다는 점 역시 한계로 여겨진다. 이러한 배상 시스템은 시설 내에서 특히 소녀들이 주로 강제로 수행해야 했던 가사노동 및 관련 모욕과 학대, 그리고 정신적인 손상에 대해서는 상대적으로 낮은 점수를 책정하게 되는 결과로 이어졌다(Ibid.).

### 다. 인적 자원 활용 한계

공동경험보상지급이나 개별평가절차 프로그램처럼 대규모의 배보상 프로그램을 진행하는 과정에서는 언제나 고질적으로 인적 자원에 대한 한계가 드러났다. 많은 조사관들이 비정규 상태에서 조사에 임해야 했다. 특히 인력난은 조사관과 심사관, 그리고 관련 변호사와 상담가, 각종 지원에 투입된 인력들에게 적절한 전문성 훈련 교육을 할 기회의 부족으로 이어졌고, 심지어 훈련을 받지 못하고 투입되는 경우도 발생하기도 하였다. 적절한 훈련의 미비는 배보상 지원서 검토 시 치명적인 재트라우마화와 재피해자화를 낳을뿐 아니라 심사관 및 조사관 역시도 피해당사자의 경험을 들으며 가질 수 있는 정신적, 육체적 피해에 적절히 대처할 수 없게 한다는 면에서 심각한 결과를 야기한다고 할 수 있다.

## 3. 소결

이 장에서는 캐나다의 선주민 기숙학교 관련 진상규명 활동 및 배보상체계 등에 대해 살펴보았다. 캐나다의 기숙학교 관련 조사 활동들은 여러 협의체들 간의 협력 하에서 장기간에 걸쳐 이루어졌다는 점, 선주민 공동체들의 적극적인 역할을 유도하였다는 점, 회복과 화해의 개념을 단기적인 배보상지급이 아닌 캐나다 사회 전반과 선주민 공동체 간 탈식민적 관계 구축에 두었다는 점, 국가 차원의 책임을 명확히 한 상태에서 모든 조사와 보상체계 등이 구성되었다는 점 등의 의의를 가진다.

그러나 국가가 개입하지 않았던 기숙학교에 관련해서는 조사와 배보상이 이루어지지 않았다는 한계를 지니고 있다. 또한 배상 점수체계에서 보여진 손상, 피해에 대한 기준이 서구-이성애-남성 중심적 시선에 기반하고 있었다는 점 등 역시 기숙학교 진상규명의 한계로 여겨진다. 더 나아가 고질적으로 캐나다가 겪었던 인적 자원 활용 한계 및 조사관들의 비정규적인 근로 환경 및 계약 조건, 그리고 이로 인해 발생했던 전문성 훈련의 부재 등 역시도 한계로 지적된다.

이러한 캐나다의 의의 및 한계는 한국의 시설화 및 시설진상규명 활동, 배보상체계 등에도 의의가 있을 것으로 사료된다. 이에 관련해서는 제5장에서 보다 자세히 다룬다.

## 제3장 호주 - 아동 성폭력에 대한 왕립위원회 조사의 의의와 한계

### 제1절 왕립위원회 설치 이전의 역사적 궤적

#### 1. 호주 선주민 강제이주 정책과 “다시 집으로(Bringing them home)” 보고서

1869년 시행된 "빅토리아 선주민 보호법(Victorian Aboriginal Protection Act)"은 호주 내 선주민의 거주 및 생활에 대한 결정을 해당 법에 의해 권한을 가진 위원회가 결정하도록 했다. 이 법에 근거하여 선주민 아동들은 가족으로부터 강제로 분리되어 백인 가정에 입양됐다. 몇몇 주에서는 수석 보호자(Chief Protector)가 모든 원주민 어린이의 법적 후견인이 되어 부모의 권리를 대체했으며, 많은 아이들이 기독교 개종을 강요받고 선주민 생활 방식에 멀어지게 하기 위해 기숙사 생활을 하면서 가족과의 접촉을 제한받았다. 퀸즐랜드와 서호주에서 수석 보호자는 자신의 강제이주 및 후견권을 이용하여 모든 선주민을 강력한 정부 규제하에 있는 대규모 정착지로 이주시키고, 4세 가량의 아동들을 부모로부터 분리시켜 기숙사 생활을 하게 한 후 14세경에는 노역을 위해 다른 정착지로 파견을 보냈다.

선주민 아동들을 그들의 원가정과 지역사회로부터 분리시키기 위한 보호주의 법안은 일반 아동복지 법안보다 우선권을 가졌기 때문에, 수석 보호자 또는 위원회의 권한 하에 활동하는 정부 관리는 법원에 선주민 아동이 방임되어 있다는 사실을 입증하지 않아도 해당 아동을 강제로 가족으로부터 분리시킬 수 있었다. 이와 같은 정책은 선주민 또는 혼혈 인구가 점차 비-선주민 인구에 흡수되어야 한다는 식민주의/동화주의 정책의 일환이었다. 이를 위해 규정된 비율 이상의 ‘유럽인 혈통’을 가진 사람은 가족과 함께 선주민 보호구역(reserve)에서 살거나 배급을 받을 자격을 박탈당하고 비-선주민 사회로 방출되었다. 그러나 이들 혼혈인들은 비-선주민 사회에서 마땅한 일자리를 구하지 못하거나 사회보장의 혜택을 거부당하는 등 지속적인 사회적 차별을 겪으며 살아야만 했다.

이러한 정책 관행은 1930년대부터 형성되기 시작한 선주민 단체들의 행동주의에 의해 강한 도전을 받기 시작했다. 1980년대 들어서는 원가족 찾기를 지원하는 선주민 단체들이 호주 전역에서 활동을 벌이면서 스스로를 “빼앗긴 세대(Stolen Generations)”로 명명하는 등 선주민 권리운동이 가시화되었다. 그 결과 1995년 처

음으로 국가 차원에서 선주민 아동 강제이주에 대한 조사가 인권과 평등한 기회 위원회(Human Rights and Equal Opportunity Commission, HREOC)<sup>16)</sup>에 의해서 이뤄졌다. 위원회는 조사권한(Terms of Reference)에 따라 호주 선주민과 토레스 해협 제도 아동 분리 정책 전반에 대해 조사했다. 조사 결과는 1997년 5월 26일, 54개의 권고를 포함한 “다시 집으로(Bringing them home)”<sup>17)</sup>라는 제목의 보고서로 의회에 제출되었다. 이 보고서는 호주의 역사 속에서 선주민 가족과 공동체가 심각한 인권침해를 당하여 일상생활 전반에 부정적 영향을 입었으며, 이는 “호주의 귀중하고 양도할 수 없는 유산에 필수적인 선주민 가족, 공동체, 문화를 파괴하는 것을 목적으로 한 제노사이드의 일환”이었다고 규정하였다. 또한, 권고사항으로 △강제 이주 정책의 영향을 받은 선주민들이 자신의 역사를 기록할 수 있도록 선주민 기관에 자금을 지원할 것 △가족으로부터 강제로 추방당한 사람들에게 배상금을 지급하고, 반 보벤 원칙(van Boven Principles)<sup>18)</sup>에 따라 배상조치를 취할 것 △호주의회가 피해자에게 공식 사과하고 강제이주 관련 법률, 정책 및 관행에 대한 과거 정부의 책임을 인정할 것 등을 제시하였다.

## 2. 아동의 강제이민 정책과 “잃어버린 아이들(Lost innocents)” 보고서

한편, 1980년대 이후로는 선주민 아동뿐만 아니라 호주 내의 다양한 계층과 집단에 속한 아동 인권침해 전반에 대한 재검토가 이루어졌다. 이 중 가장 먼저 대두한 쟁점은 19세기 중반부터 20세기 후반기까지 일어난 영국 아동의 식민지 지역으로의 강제 이민이었다. 17세기부터 1960년대 중반까지 약 10~18만명 가량의 아동들이 영국에서 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 짐바브웨, 남아프리카 등으로 강제이주되어, 소년들은 농장 노역 등에 동원되었고, 소녀들은 가정부로 파견되었다고 한다. 이 중 호주로 보내진 아동 수는 통계마다 편차가 큰데, 호주의 이민·다문화·선주민 사무국(Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs) 통계에 따르면 1912~1967년 기간 동안에만 약 6,500명에 달하는 것으로 알려져 있다.

이민 대상 아동은 주로 가난한 아이들로서 사설 자선 단체 및 종교단체가 모집하는 방식으로 선발되었는데, 2차 대전 이전까지는 바나도스(Barnardos), 페어브리지(Fairbridge) 같은 자선단체가 주된 역할을 하다가 2차 대전 이후로는 개신교회들도

16) 현재 호주 인권위원회의 전신

17) 정식 명칭은 “*Bringing them home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families*” 이다.

18) 1996년 8월 유엔 인권소위에 제출된 테오 반 보벤(Theo Van Boven)의 “인권 및 인도법에 대한 중대한 침해를 겪은 피해자 배상을 위한 기본 원칙”을 말한다. 2005년 12월 16일 유엔총회에서는 반 보벤 원칙을 기초로 하여 피해자 배상의 기본 원칙에 대한 결의안을 채택했다.

가담하였다. 또한, 초기에는 아무런 법적 근거 없이 시행되다가 1850년 구빈법 개정을 통해 구빈행정 당국이 이와 관련된 업무 전반을 관장했다. 이 과정에서 가장 문제가 되었던 것은 이민 대상 아동들이 영국에서 고아가 아니었고 부모가 동의하지 않았음에도 이민 결정이 이뤄졌다는 점이었다. 이처럼 호주로 강제이주된 아동들은 주로 시설에 수용되어 성폭력, 신체적 학대, 신원조작, 정서적 학대 등을 겪은 것으로 보고되었다.

이러한 사실이 공식적으로 밝혀진 것은 2000년 6월 개시된 연방상원의회 지역문제위원회(Senate Community Affairs References Committee) 차원의 조사를 통해서였다. 이 조사의 구체적인 결과는 2001년 8월 “잃어버린 아이들(Lost innocents)”<sup>19)</sup>이라는 제목의 보고서로 발표되었는데, 연방정부 및 주 정부를 대상으로 강제이민 피해자의 가족 찾기 등 사후 서비스를 지원하고 이를 위해 아동이민자신탁에 자금을 지원하는 등의 구체적인 조치를 할 것 등을 요구하는 권고안 33개항도 함께 제시되었다.

“잃어버린 아이들” 보고서의 의의는 단지 이민자 아동 인권실태를 조사했다는 데 그치지 않았고, 향후 모든 시설수용 아동에 대한 인권침해를 조사하는 준거점이 되었다는 데 있다. 당시 이 위원회의 조사 권한(Terms of References)은 이민자 아동에 국한되었기 때문에 일반 시설수용 아동의 피해에 대한 내용은 보고서에 담겨 있지 않았다. 그러나 위원회에는 이민자 아동과 같은 시설에서 생활했던 피해자들의 조사신청이 빗발쳤고, 위원회는 그들의 목소리를 듣는 것을 회피하지 않았다. 그 결과, “잃어버린 아이들”은 이 보고서가 의회에 제출되어야 하는 ‘3부작’ 중의 두 번째에 해당한다면서(첫 번째는 “다시 집으로” 보고서), 시설이라는 환경 안에서 고통 받았던 비선주민 호주 출신 아동에 대한 광범위한 조사가 후속하여 이뤄져야 한다고 강조했다.

### 3. “잊혀진 호주인(Forgotten Australians)” 보고서와 시설인권침해에 대한 인식 확장

이에 따라 2003년 3월 4일, 상원의회 지역문제위원회는 아동양육시설 전반에서 벌어진 인권침해를 파악하고 그에 따른 사회적 영향을 평가하기 위한 조사를 시작했고, 2004년 8월 “잊혀진 호주인(Forgotten Australians)”<sup>20)</sup>이라는 보고서를 발표했다. “Forgotten Australians”, 즉 “잊혀진 호주인”이라는 용어는 20세기 전반에 걸쳐 호주의 가정 외 보육시설(Out-Of-Home-Care)에서 길러졌던 아동들(50만 명 추산)을

19) 정식 명칭은 “Lost Innocents: Righting the Record - Report on child migration” 이다.

20) 정식 명칭은 “Forgotten Australians: A report on Australians who experienced institutional or out-of-home care as children” 이다.



가리키기 위해 창안된 상징적 표현으로<sup>21)</sup>, 이 보고서에서는 이들을 가리키는 좀 더 개념적인 용어로 “care leaver”(이하 ‘시설 경험자’로 번역한다)라는 단어를 사용했다. 또한, 여기서 다루는 ‘시설보호(institutional care)’는 고아원, 직업학교, 기숙사, 그룹홈, 소년원, 양육가정 등 그 규모와 형태를 불문하고 정부 및 비정부 기관에 의해 운영되었던 모든 형태의 가정 외 돌봄을 가리켰다.

이 보고서를 통해 위원회는 ‘시설 경험자’들이 신체적 폭행 및 성적 학대, 부적절한 의료, 비윤리적 의료실험과 약물 사용 등 인권침해를 겪었음을 인정했다. 이와 같은 조사 내용을 반영하여 2009년 11월 16일, 케빈 러드(Kevin Rudd) 총리와 야당 대표였던 맬컴 턴불(Malcolm Turnbull)이 국회의사당에 900여 명의 피해자들을 초대하여 “잊혀진 호주인들”에 대한 가혹한 대우와 지속적인 트라우마에 대해 공식적으로 인정하고 사과했다.

한편, 일부 주 정부에서는 개인별 보상금을 지급하는 배보상 제도(redress scheme)를 마련했는데, 2009년 퀸즈랜드 주는 개인당 최소 7,000호주 달러<sup>22)</sup>(약 613만 원)에서 최대 40,000달러(3,500만 원)를, 2010년 웨스턴오스트레일리아 주는 개인당 최소 10,000달러(약 876만 원)에서 최대 80,000달러(7,000만 원)를 지급하기로 하였다. 그러나 빅토리아, 뉴사우스웨일즈 등의 주 정부에서는 현재 성인이 된 시설 경험자가 합법적이고 공식적인 시설 내에서 아동기에 학대를 받았다는 충분한 증거를 확보하기 어렵다는 이유로 보상금 지급 제도 마련에 나서지 않았다.<sup>23)</sup>

#### 4. 왕립위원회 설치 요구

한편, “잊혀진 호주인”에서 제기된 중요한 쟁점 중 하나는, 위원회의 조사에서 파악된 적지 않은 인권침해 사례들은 왕립위원회를 통한 더욱 강력한 조사를 필요로 한다는 것이었다(SCARC, 2004: 241-251). 위원회 조사에서 확보된 많은 증거들은 국가, 교회 당국, 경찰, 의료진 등이 시설 내에서 벌어진 범죄, 성폭행 등의 실태를 알고도 조직적으로 은폐해 왔다는 점을 보여주었고, 다수의 증인들이 동일한 기관 내에서 동일한 가해 인물에 의한 일관된 학대 패턴을 증언하기도 했다. 또한, 시설 경험자 당사자 단체들은 다수의 고아원에서 ‘소아성애자(paedophiles)’들이 근무했다는 사실을

21) 이러한 용어를 사용한 데에는 “다시 집으로”, “*잃어버린 아이들*” 등을 통해 드러난 선주민 아동, 강제이민 아동 인권침해 등에 비해서 시설에서 살아야 했던 ‘백인 호주인’의 문제가 주목받지 못했다는 당사자들의 비판적 인식이 깔려 있다. 그러나 일반적으로 이 용어는 선주민 아동, 강제이민 아동까지 모두 포괄하는 의미로 사용되기도 한다.

22) 본 장에서 ‘달러’로 명기.

23) 시설 경험자 당사자 단체인 CLAN(Care Leavers Australia Network)의 2009년 3월 26일 조사 기준(CLAN, 2009).

폭로했고, 이들 중 일부는 실형이 선고되기도 하였다. 위원회는 이와 같은 국가·교회의 조직적 범죄 은폐와 소아성애 등 성범죄 문제에 대한 조사는 상원의회 산하 위원회의 권한 범위를 넘어서는 것이고, 오직 왕립위원회를 통해서만 온전하게 조사될 수 있다고 판단했다.

호주의 왕립위원회는 왕립위원회법(The Royal Commission Act 1902)에 따라 중대한 사안에 대하여 정부가 임명하는 독립적 임시 조사기구로, △증인 소환 및 증거 수집 △법원에 수색 영장 청구 △강제 증거 제출 요구권(증거 내용이 증인에게 불리한 것이라도 요구 가능) △불출석 증인에 대한 동행명령권 등 막강한 조사권을 가지고 있다. 또한, 왕립위원회 위원은 직무 수행 시 고등법원 판사와 동일한 보호와 면책을 받는다. 왕립위원회는 기소를 할 수는 없지만, 조사를 통해 파악한 사실 중 범죄 관련성이 있는 것은 관련 법률 집행 기관에 송치할 수 있다. 이와 같은 막강한 조사권한과 함께 왕립위원회는 기존의 사법주의적 조사방식을 뛰어넘을 수 있는 선택의 폭을 지니고 있었다. 즉, 일반적인 사건의 사실관계 파악을 위한 심문형식의(inquisitorial) 조사도 가능하고, 정책 개선을 위한 근거 마련을 목적으로 한 정책 권고 조사 역시 가능하다(Tjandra, 2021).<sup>24)</sup>

그러나 호주 연방정부는 이러한 요구를 즉각 수용하지 않았다. 이러한 분위기는 2009년 11월 16일 케빈 러드 총리의 “잊혀진 호주인들”에 대한 사과 이후 급변하였고, 2012년 11월 12일 신임 총리 줄리아 길라드(Julia Gillard)가 마침내 왕립위원회를 통한 조사를 시작하겠다고 발표했다.

그러나 이듬해 1월, 실제로 공개된 왕립위원회의 조사 권한은 애초 시설 경험자 단체들이 요구했던 내용 및 “잊혀진 호주인” 보고서의 권고와도 상이했다. 첫째, 왕립위원회는 성적학대와 관련되어 있지 않은 아동학대에 대해서는 다루지 않겠다고 하였다. 길라드 총리는 이러한 선택이 “제한된 기간 내에 권고를 실효성 있게 하기 위한 불가피한 결단”이었다고 말했다.<sup>25)</sup> 둘째, 폐쇄된 형태의 아동시설에서 벌어진 학대에 초점을 맞췄던 기존 조사와는 달리 시설(institution)의 범주를 매우 광범위하게 설정했다. 즉, 고아원, 양육시설을 비롯한 거주시설뿐만 아니라 학교, 스포츠 클럽, 스카우트, 교회, 청소년 단체 등 소위 ‘열린 시설’ 역시 포함하기로 한 것이다.

이와 같은 왕립위원회의 조사 권한은 상당한 논란을 야기했다. 이는 시설 내에서 직접적인 성적학대를 겪지는 않았지만 신체적 폭행, 정서적 학대, 노동착취, 보건 및

24) 이번 장에서 상세히 다룰 <아동 성폭력에 대한 시설 대응 조사를 위한 왕립위원회 (Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse)>의 경우, 기존 왕립위원회와는 다른 새로운 특징이 출현하였는데, 이는 다수의 생존자에게 자신의 경험을 진술할 수 있는 개별 면담 기회를 제공함으로써 새로운 회복적 정의의 가능성을 열었다는 점이다. 이는 왕립위원회 법 개정을 통해 가능한 것이었는데, 이에 대해서는 아래에서 더 자세히 서술한다.

25) Julia Gillard 총리의 2013년 1월 11일 기자회견문

교육의 방임, 불법적 의료실험 등을 겪었던 수많은 시설 경험자들의 목소리를 배제하는 신호로 여겨졌기 때문이다. 다시 말해, 이들은 오직 성적학대를 받은 사람들의 부분집합으로 간주하면서, 여러 유형의 학대 피해 사이의 위계를 만드는 결과를 낳았다(Frank Golding, 2018).

이와 같은 조사 방향의 전환이 일어난 데에는 90년대 이래로 카톨릭 사제들의 아동성범죄 문제가 심각한 ‘스캔들’로 떠오른 것과 관련이 깊다. 일례로 1993-2011년 기간 동안 65명의 가톨릭 사제와 신부들이 빅토리아주 법원에서 성범죄로 유죄 선고를 받았으며, 53명의 사제와 신부들이 법정 외 화해절차를 거쳤다. 또한, 2012년 11월 뉴사우스웨일즈 주의 헌터 지방에서는 경찰의 묵인하에 교회가 조직적으로 피해자를 입막음하고 증거를 폐기하는 등의 성범죄 은폐 행위가 있었다는 경찰 내부 폭로가 나오기도 했다. 이런 분위기 속에서 왕립위원회는 아동성범죄 처벌에 대한 여론의 뜨거운 관심에 대한 정치적 응답처럼 여겨졌다. 이와 동시에 가톨릭을 향해 쏟아지는 사회적 비난을 등에 업고 교회를 ‘마녀사냥’하는 것처럼 보이는 것에 대한 정치적 부담으로 인해, 정부가 왕립위원회 조사권한이 다루는 시설의 범위를 인위적으로 넓게 잡았다는 해석도 존재한다(Frank Golding, 2018: 199).

이와 같은 우여곡절 속에서 <아동 성폭력에 대한 시설 대응 조사를 위한 왕립위원회 (Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse)>가 2013년 1월 13일에 설립되어 2017년 12월 15일까지 총 5년간의 조사 활동에 돌입하게 되었다. 여러 한계에도 불구하고 왕립위원회 설치하는 연방 차원에서 가장 강력한 조사권을 발동한 것이고, 5년간 약 3억4,230만 달러(약 3,000억 원)의 예산을 투입한 세계적으로도 가장 규모가 크고 상징적인 아동학대 조사의 시작이었다는 점이 중요하다.<sup>26)</sup> 아래에서는 우선 왕립위원회의 조사 과정 및 조사 결과의 주요 쟁점을 살펴보고, 이어 왕립위원회 권고에 따라 마련된 배보상 제도(National Redress Scheme, NRS) 제정 과정을 살펴보고자 한다. 이를 통해 호주의 아동시설 인권침해 조사와 배상 절차의 의의와 한계를 종합적으로 검토한다.

---

26) 왕립위원회법이 만들어진 1902년부터 2019년 현재까지 총 136개의 왕립위원회가 존재했고, 주로 경찰의 부패, 호주에서 실행된 영국 핵실험의 영향, 감옥 및 구금시설에서의 선주민의 높은 사망률, 마약 밀매, 은행·연금 및 금융 서비스 산업의 심각한 위법 행위 등을 조사한 바 있다(Joe & Blom, 2019: 373)

## 제2절 왕립위원회 구성과 활동

### 1. 조사범위

왕립위원회의 조사권한은 ‘아동성학대 및 이와 관련된 사안의 의혹, 사건에 대한 시설의 대응’을 조사하는 것으로 규정되어 있다. 따라서 시설(institution) 밖에서의 성학대, 이를테면 가족 내에서의 성학대 문제는 조사 범위에서 제외된다. 그러나 ‘시설의 대응(institutional response)’을 언급할 때는 성학대 문제에 대한 좀 더 광범위한 대응 체계를 가리키기 때문에 경찰과 같이 아동성학대에 구체적인 조치를 취할 의무가 있는 관련 기관 일반을 의미한다.

조사 대상 피해 유형은 명시적으로 성학대에 초점이 맞춰져 있지만, 조항의 문구 상으로는 ‘성학대 및 이와 관련된 사안’을 조사하는 것으로 되어 있기 때문에 실질적으로 시설 내에서 벌어진 학대 일반에 대한 조사가 불가능한 것은 아니었다. 다만, 성학대와의 직접 관련성이 전혀 없는 신체적·정서적 학대 등은 배제될 수밖에 없는 구조적 한계가 있었다. 나아가 이 문제는 향후 국가배보상계획(National Redress Scheme) 하에서 배보상 기준을 마련하는 데 있어서도 피해자들 사이의 위계를 형성케 함으로써 상당한 논쟁을 야기하게 된다.

### 2. 위원 구성

왕립위원회는 조사의 범위, 규모와 심각성을 고려하여 여러 분야의 전문성을 가진 이들을 임명한다는 원칙하에 아래 표와 같은 6명의 위원으로 구성됐다.

<표 3-1> 호주 왕립위원회 위원 구성

위원	소개
The Hon. Justice Peter McClellan AM	위원장. 뉴사우스웨일즈 주 상소법원 판사. 전 뉴사우스웨일즈 주 대법원 판사.
The Hon. Justice Jennifer Coate	호주 가정법원 판사. 전 빅토리아 주 아동 법원 초대대표로 쿠리 아동 법원(the Children's Koori Court) 설립을 감독했다. (형사사법제도 내에서 Koori족 아동을 위한 재판으로 부족 내 연장자 등을 판사와 함께 배석시킴. Koori 족 아동 실형 선고 비율을 낮추기 위한 목적)
Mr. Bob Atkinson AO APM	전 퀸즈랜드 경찰청장. (2012년 은퇴)
Mr. Robert Fitzgerald AM	호주 정부 생산성위원회 위원장. 전 뉴사우스웨일즈 주 공동체 및 장애인 서비스 위원장, 지역 옴부즈맨.
Helen Milroy	아동 청소년 전문 정신과 의사이자 서호주대학 교수. 다수의 주립, 국립 정신건강 자문위원회에서 아동 부분 담당. 아동 트라우마와 원주민 정신건강에 특화된 임상 경험 보유. 애보리지널과 토레스 해협 섬 주민 건강을 위한 주립, 국립 정책과 임상 및 윤리 가이드라인 개발.
Mr. Andrew Murray	전직 서호주 상원위원으로 당시 회계, 경제 분야와 회계책임, 거버넌스 및 선거 개혁과 시설 아동 활동에 집중.

### 3. 예산 및 조직 구성

5년간 운영된 왕립위원회의 전체 지출 예산 규모는 약 3억4,230만 달러(약 3,000억 원)(RCIRCSA, 2017b: 58-59)로서, 각 항목별 예산액과 비율은 아래 표와 같다.

<표 3-2> 부문별 왕립위원회 예산액

분류	예산액	비율
개별 면담	6,770만 달러(약 590억원)	20%
공청회	9,650만 달러(약 850억원)	28%
연구, 정책 및 보고서	6,270만 달러(약 550억원)	18%
이해당사자 단체 등과의 협력	940만 달러(약 820억원)	3%
위원회 운영	1억 610만 달러(약 930억원)	31%

## 4. 조사 방식

### 가. 개별 면담 (private sessions)

시설 아동 성폭력 사안에 대한 왕립위원회 조사는 호주의 기존 왕립위원회 조사 방식과는 차별성을 갖는 ‘개별 면담(private sessions)’ 방식을 도입했다. 이는 형사절차에 따라 진행되는 ‘심문 조사(inquisitorial inquiries)’<sup>27)</sup>와는 성격이 다른데, 이를 이해하는 것이 왕립위원회 조사의 성격을 파악하는데 가장 핵심적인 부분이다.

다른 범죄 또는 사건과 달리, 아동성학대는 사적 영역에서 은밀하게 이뤄지기 때문에 피해자의 진술이 유일한 증거인 경우가 많다. 또한 학대에 대한 아동의 인식과 이해는 가해자에 의해 쉽게 조작·왜곡되며, 성인기에 이르기까지 정서적, 인지적 발달의 저해를 받을 가능성이 매우 높다. 따라서, 아동성학대 피해 진술은 그 논리가 모호하고 자가당착적이며 비밀관성을 보이는 것으로 해석될 여지가 높고, 이는 법정에서 피해자의 주장이 신뢰받지 못하는 결정적인 요인이 된다. 나아가 이는 성학대 피해 서사가 공론장에 진입하지 못하는 장벽이 되기도 한다. 이런 조건을 유지한 채 진행되는 국가조사는 오히려 피해자의 트라우마를 재강화하고 국가·사회에 대한 불신을 더욱 공고하게 할 위험이 크다(Salter, 2020; Tjandra, 2021).

따라서 피해자 주장에 사법적 진실성을 요구하지 않은 채, 국가가 우선 피해자의 목소리에 ‘경청’하는 자세를 보여주고 이러한 집합적 과정이 조사위원회의 공식 절차로 자리 잡을 필요가 있었다. 이에 왕립위원회는 2013년 조사개시와 함께 법률을 개정하여, 피해자가 왕립위원회 위원이 배석한 자리에서 직접 진술을 할 수 있는 기회를 제공하기로 하였다. 법률 개정안 해설서(Explanatory Memorandum)는 그 이유에 대해 다음과 같이 부연하고 있다.

*“개별 면담에 참여하는 많은 사람들이 심각한 트라우마를 겪고 있거나 특별한 지원을 필요로 한다는 사실을 인지한 적절한 방식으로, 아동성학대 및 관련 사안의 피해를 겪은 사람들이 그들의 경험을 공유할 수 있도록 하는 것이 중요하다. (이를 위한) 개별 면담은 왕립위원회 위원들로 하여금 아동성학대의 맥락과 환경을 더 잘 이해할 수 있도록 할 것이다.”*

따라서, 왕립위원회 개별 면담에 참여하는 사람은 법정에서 증언을 하는 사람과 같

27) 한국의 진실화해위원회가 형사소송법의 절차를 준용하여 실시하고 있는 신청인에 대한 ‘진술조사’가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

은 방식으로 다뤄지지 않는다. 즉, 생존자들에게 증언에 대한 증거 제시 또는 교차 검증에 대한 책임이 요구되지 않으며, 기존 법정에서 요구되는 증인 전서도 요구되지 않는다. 그렇기에 개별 면담에서의 증언은 구체적인 보상의 근거가 될 수는 없다. 다만, 이를 통해 피해자가 공식적인 권한을 가진 왕립위원회 위원들 앞에서 자신의 경험을 말하고, 위원회는 이를 경청한 후 기록하여 피해자의 목소리에 기반하여 반성과 성찰을 하는 모습을 보여주는 것을 목적으로 한다. 즉, 기존의 공적 조사가 피해자의 말을 신뢰하지 않음으로써 계속되어 온 피해자의 ‘국가에 대한 불신’을 종식시키는 것이 가장 중요한 사안으로 고려된다.

왕립위원회는 트라우마 인지적 접근(Trauma-informed approach)을 조사과정에서 세심하게 적용하기 위해 힘썼다. 개별 면담을 희망하는 생존자 대다수가 전화로 연락을 했으므로 그들이 가장 먼저 위원회와 접촉하는 창구에 전문 상담인력을 배치했다.<sup>28)</sup> 위원회 근무 상담인력은 매 개별 면담 말미에 생존자들과 상담을 진행했으며, 조사 일주일 이내에 전화로 그들의 상황을 확인했다. 면담 이후에 생존자들이 어떤 기분인지, 우려되는 사항이 있는지 이야기하고 필요한 경우 해당 지역에서 이용할 수 있는 지원 수단을 연결했다. 매 개별 면담 이후 생존자들은 위원장이 직접 서명한 카드를 받았다. 여기에는 그들의 경험을 공유해 준 데에 대한 감사의 말이 적혀있었다. 또한 왕립위원회 조사와 별개로 호주 정부가 상담 및 지원 서비스를 제공했다. 피해자의 요구에 따라 법률전문가를 연결하기도 했다.

개별 면담은 대략 한 시간 정도 진행되었으며 적어도 한 명 이상의 위원이 위원회 직원과 함께 참여했다. 생존자가 희망하는 경우 특정 성별의 위원을 요청할 수 있었으며 위원회는 이러한 요구를 만족하기 위해 최선을 다했다. 생존자는 그를 지지하는 1인을 동반해 조사에 참석할 수 있었다. 전화 조사 또한 가능했기에 5.1%의 개별 면담이 유선으로 진행됐다.

이런 방식으로 2017년 12월 왕립위원회 조사 완료 시점까지 총 8,013건의 개별 면담이 이뤄졌다. 이 중에서 당사자가 동의할 경우, (비실명화 처리되어) 면담의 내용이 홈페이지에 공개되었다. 현재 왕립위원회 홈페이지에 공개된 개별 면담은 3,949건에 이른다.

---

28) 왕립위원회가 설립되었을 당시에는 전문 상담인력이 민원 창구에 배치되지 않았다. 그러나 시간이 지나면서 생존자의 요구에 대응하는 과정에서 다양한 문제가 발생했다. 이에 왕립위원회는 설립 1년 후 생존자들이 위원회에 첫 접촉을 하는 National Advice Line 창구에 전문 인력을 배치하기로 결정했다. 위원회는 2014년부터 건강 보험 및 보건의료 서비스를 제공하는 사기업인 Medibank Health Solutions와 수의 계약을 맺고 상담가의 주도 하에 트라우마 있는 민원인에게 섬세한 대응을 제공했다. Medibank는 트라우마 기반 접근(Trauma-informed practice), 문화적 안전(Cultural Safety) 및 관련 분야에 전문성을 둔 전문 상담인력이 생존자 지원 서비스를 제공하도록 했다. 또한 민원 창구에 근무하는 위원회 직원들에게 필요한 훈련 및 지원을 제공하여 생존자들이 적합한 지원 서비스를 받을 수 있도록 도왔다(RCIRCSA, 2017c).

## 나. 서면 진술 (written accounts)

개별 면담 참여를 희망하지 않거나 참석하기 어려운 사람들은 서면으로 진술을 제출할 수 있었는데, 2013년 4월 8일부터 2017년 5월 31일까지 992건이 서면으로 접수됐다.<sup>29)</sup> 이는 편지, 이메일을 비롯해 어떤 형태로든 위원회에 전달된 모든 서면을 포함했다. 정형화된 서식은 존재하지 않으나 피해자의 진술을 돕기 위해 위원회의 가이드 질문이 제공되었다. 또한 서면 참여를 원하지만 가택연금, 중증질환으로 완화치료를 받고 있는 사람 등을 위해 위원회 직원이 직접 방문하여 서면 작성을 도왔다.

## 다. 공청회 (hearings)

공청회는 다음과 같은 목적을 위해 실시되었다. △생존자들이 자기 이야기를 말하도록 하고 위원회는 이를 증거로 채택 △당시 시설의 아동성학대에 대한 대응 방식을 조사 △구조적 문제를 조사 △아동성학대에 대한 사회의 인식 증진. 따라서, 공청회를 통해 확보된 증거들은 (개별 면담에서 확보된 것과는 달리) 사법적 진실성 확보를 위해 교차 검증을 거치게 된다.

2013년 9월부터 2017년 3월까지 57건의 공개 공청회, 67회의 비공개 공청회를 진행했으며, 이에 소요된 기간은 총 444일이었다. 생존자를 포함한 관련자 1,302명이 직접 증언했고 134개의 시설 관계자가 참석하여 답변했다. 공청회는 호주 내 11개의 장소에서 진행되었으며, 각 주 수도에서 적어도 1회 이상 진행했다.

---

29) 참고로 최종 보고서에 명시된 이 수치는 개별 면담을 대체하기 위해 제출된 서면의 수만을 기재한 것으로 보인다. 왕립위원회 홈페이지에는 서신 및 이메일을 통한 문서 접수가 25,964건이라고 명시되어 있는데, 이는 개별 면담 대체 목적 외에도 각종 증거를 제출하기 위한 모든 서면을 다 포함한 숫자로 보인다.



<표 3-3> 공청회 주요 사항

항목	내용
공청회	57회
답변 기관	134개
장소	애들레이드, 발라랏, 브리즈번, 캔버라, 다윈, 호바트, 멜버른, 뉴캐슬, 퍼스, 록햄튼, 시드니
총 진행일자	444일
증인	1,302명
서면 제출 요구 (Notice to produce)	3,574건 (1,234,114건의 문서 확보)
증거물	2,255건 (28,962건의 문서로 구성)
녹취록 규모	45,341쪽
사례 연구(Case Study) 보고서	2017년 8월 31일까지 총 35건 발행

공개 공청회의 경우 웹사이트를 통해 생중계되었고, 속기록과 증거물 역시 웹사이트에서 공개되었다. 또한, 공청회 전 왕립위원회는 세부사항을 언론 및 홈페이지에 공개했다. 적어도 4주 전에 공개된 사항에는 각 공청회의 '범위 및 목적' 등 검토할 내용을 상세히 서술했다. 개인 및 기관은 참석을 위해 왕립위원회에 '출석 허가'를 신청했다. 위원회는 신청인이 해당 사건에 직접적 혹은 실질적 이해 관계가 있는지 여부에 따라 허가 여부를 결정했다. 학자 등을 비롯해 사건의 구체적 내용이 아닌 일반적 사항에 대한 진술을 희망하는 이들은 다른 공적 포럼 혹은 문서를 통해 공청회에 기여했다.

공청회 증인은 생존자, 시설 대표 및 직원, 법률전문가 등으로 다양했다. 또한 공청회 실무를 총괄하는 담당 변호사(Counsel Assisting)가 지정되었다. 공청회에 참석 허가를 받은 증인들은 별도의 신청서를 작성할 필요 없이 변호사와 직접 소통했으며, 그를 통해 진술할 내용에 대한 서면 제출, 타 증인 소환 등을 진행했다. 담당 변호사가 증인의 요청을 거절할 시 왕립위원회 위원, 공청회 의장에게 이에 대한 재고를 요청할 수 있었다. 단, 증인이 허위 정보를 제공하는 경우, 왕립위원회법에 따라 처벌할 수 있었다.

왕립위원회는 공청회를 진행하는 과정에서 생존자의 장애, 문화적 차이 등에 따라 발생할 수 있는 특별한 요구사항에 적절히 대응하기 위해 노력했다. 증인이 직접 참여가 어려운 경우 화상 회의 방식으로 진행했으며, 필요에 따라 위원회 내 별도의 공간을 제공하기도 했다. 또한 직접 진술이 어려운 경우 대리인이 진술 내용을 대독할 수 있었다. 왕립위원회는 증인 지원을 담당하는 직원이 공청회 내내 증인을 보조하며 필요한 정보를 제공하거나 이동을 돕고 공청회 이후 제공되는 지원 서비스에 접근할

수 있도록 도왔다. 공청회 이후 필요한 경우 증인들은 호주 정부가 제공하는 별도 법률 서비스를 통해 무료 법률 상담 및 지원을 받을 수 있었다.

공청회 결과는 크게 두 가지로 정리되었다. 첫 번째로 담당 변호사는 제시된 증거에 기반하여 각 공청회에 대한 서면을 제출했다. 해당 서면은 공청회 참석자와 공청회 결과가 불리하게 작용할 수 있는 관계자에게 전달되어 필요한 경우 이에 항변할 수 있는 기회를 제공했다. 모든 관계자가 동의한 경우 홈페이지를 통해 서면을 공개했다. 두 번째로 공청회에 참석한 위원은 공청회 이후 사례 연구(Case Study) 보고서를 작성했다. 이 보고서는 법무부장관, 각 주의 주지사, 연방의회 등에 제출되었으며 대부분이 대중에 공개되었다. 2017년 8월 31일까지 총 35건의 보고서가 발표되었다.

비공개 공청회는 다음의 이유로 개최되었다. △사건과 관련된 피해 아동을 보호하기 위해 △공청회가 진행되는 주의 법률에 준수하기 위해 △해당 증인이 제시한 증거가 공개되는 것이 적절한지 또는 특정 시설에 관련된 공청회가 열리는 것이 적절한지를 판단하기 위해. 단, 비공개 공청회에서 제공된 증거는 차후 공개 공청회에서 다시 제공되지 않는 한 사례 연구 보고서에 반영되지 않았다.

## 라. 정책 수립 및 연구

왕립위원회는 개별 면담과 공청회를 통해 확보된 정보를 바탕으로 관련 정책 수립 및 연구를 진행했다. 이에 총 11건의 이슈 페이퍼가 발행되었고, 5건의 자문 보고서가 발행되었다. 아래 <표 3-4>는 왕립위원회가 발간한 이슈 페이퍼와 자문 보고서 목록이며, <표 3-5>는 연구 프로젝트의 개요다. 그 외에도 공개 라운드테이블 7건, 비공개 라운드테이블 28건, 왕립위원회 위원이 주관하는 포럼 44건 등이 개최되었다.

<표 3-4> 왕립위원회 발간 이슈 페이퍼 및 자문 보고서 목록

	제목	날짜
이슈 페이퍼	아동관련 종사자 선별	2013. 8. 12.
	치유를 향하여	2013. 9. 4.
	아동 안전 시설	2013. 10. 11.
	가정외 돌봄에서 아동을 성폭력으로부터 보호하기	2013. 11. 8.
	민사소송	2014. 3. 17.
	배보상 계획	2014. 6. 2.
	형사배상계획에서의 법정 피해자	2014. 6. 30.
	경찰 및 기소 관행	2015. 7. 31.
	초·중등학교에서 아동성폭력 위험 인지하기	2015. 8. 31.
	옹호 및 지원 그리고 치료적 서비스	2015. 11. 30.

	가톨릭 교회 최종 공청회	2016. 7. 1.
자문 보고서	배보상 및 민사소송	2015. 3. 2.
	시설 환경에서 아동성학대 신고에 응답하는 최선의 실천 원칙	2016. 4. 26.
	가정외 돌봄에서 성학대에 대한 제도적 대응	2016. 4. 11.
	기록 및 기록관리 관행	2016. 10. 3.
	형사사법	2016. 10. 17

**<표 3-5> 왕립위원회 발간 연구 프로젝트 목록**

Causes  Why does child sexual abuse occur in institutions?	1. Child exploitation material in the context of institutional child sexual abuse	2014. 9.
	2. Taking us seriously: Children and young people talk about safety and institutional responses to their safety concerns	2015. 8.
	3. Feeling safe, being safe: What is important to children and young people with disability and high support needs about safety in institutional settings?	2016. 2.
	4. Our safety counts: Children and young people's perceptions of safety and institutional responses to their safety concerns 2016. 9.	2016. 9.
	5. Scoping study for research into the prevalence of child abuse in Australia	2016. 9.
	6. Evidence and frameworks for understanding perpetrators of institutional child sexual abuse	2016. 9.
	7. Risk profiles for institutional child sexual abuse: A literature review	2016. 10.
	8. Disability and child sexual abuse in institutional contexts	2016. 11.
	9. The role of organisational culture in child sexual abuse in institutional contexts	2016. 11.
	10. Safe and sound: Exploring the safety of young people in residential care	2016. 11.
Prevention  How can child sexual abuse in institutions be prevented?	1. Scoping review: Evaluations of pre-employment screening practices for child-related work that aim to prevent child sexual abuse and Supplementary Materials	2015. 2.
	2. Child sexual abuse prevention programs for pre-schoolers: A synthesis of current evidence	2015. 3.
	3. Scoping review: Evaluations of out-of-home care practice elements that aim to prevent child sexual abuse	2015. 11.
	4. Key elements of child safe organisations: Research study	2016. 6.
	5. Creating child safe institutions	2016. 7.
	6. Grooming and child sexual abuse in institutional contexts	2017. 2.
	7. Help-seeking needs and gaps for preventing child sexual abuse	2017. 3.
	8. Rapid evidence assessment: Current best evidence in the therapeutic treatment of children with problem or	2017. 5.

	harmful sexual behaviours, and children who have sexually offended	
	9. Audit of primary school-based sexual abuse prevention policy and curriculum: Volumes 1 to 5	2017. 11.
Identification	1. Mandatory reporting laws for child sexual abuse in Australia: A legislative history	2014. 8.
How can child sexual abuse be better identified?	2. Hear no evil, see no evil: Understanding failure to identify and report child sexual abuse in institutional contexts	2015 9.
Institutional responses	1. History of Australian inquiries reviewing institutions providing care for children	2014. 10.
	2. History of institutions providing out-of-home residential care for children	2014. 10.
	3. History of child protection legislation	2014. 10.
What is best practice for institutional responses where child sexual abuse has occurred?	4. Analysis of claims of child sexual abuse made with respect to Catholic Church institutions in Australia	2017. 6.
	5. A national comparison of carer screening, assessment, selection and training and support in foster, kinship and residential care	2017. 5.
	6. Analysis of complaints of child sexual abuse received by Anglican Church dioceses in Australia	2017. 4.
	1. Historical review of sexual offence and child sexual abuse legislation in Australia: 1788–2013	2014
	2. Brief review of contemporary sexual offence and child sexual abuse legislation in Australia	2014
	3. Brief review of contemporary sexual offence and child sexual abuse legislation in Australia: 2015 update	2016
	4. Sentencing for child sexual abuse in institutional contexts	2015. 7.
Government responses	5. The admissibility and use of tendency, coincidence and relationship evidence in child sexual assault prosecutions in a selection of foreign jurisdictions	2016. 3.
	6. A statistical analysis of sentencing for child sexual abuse in institutional contexts	2016. 3.
What is best practice for government and statutory authorities responding to child sexual abuse?	7. The use and effectiveness of restorative justice in criminal justice systems following child sexual abuse or comparable harms	2016. 3.
	8. A systematic review of the efficacy of specialist police investigative units in responding to child sexual abuse	2016. 3.
	9. Specialist prosecution units and courts: A review of literature	2016. 3.
	10. A study into the legislative – and related key policy and operational – frameworks for sharing information relating to child sexual abuse in institutional contexts	2016. 5.
	11. Jury reasoning in joint and separate trials of institutional child sexual abuse: An empirical study	2016. 5.
	12. Jury reasoning in joint and separate trials of institutional child sexual abuse: An empirical study – Trial Scripts	2016. 5.
	13. Jury reasoning in joint and separate trials of	2016. 12.

	institutional child sexual abuse: An empirical study – Request for feedback and researcher's response	
	14. The impact of delayed reporting on the prosecution and outcomes of child sexual abuse cases and appendices to the appeals study	2016. 8.
	15. An evaluation of how evidence is elicited from complainants of child sexual abuse and online supplementary materials	2016. 8.
	16. Oversight and regulatory mechanisms aimed at protecting children from sexual abuse: Understanding current evidence of efficacy 2017	2017
	17. Empirical guidance on the effects of child sexual abuse on memory and complainants' evidence	2017. 7.
	18. Police responses to child sexual abuse 2010–14: An analysis of administrative data for the Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse	2017. 8.
Treatment and support needs  What are the treatment and support needs of victims survivors and their families?	1. Family relationships and the disclosure of institutional child sexual abuse	2016. 7.
	2. Service and support needs of specific population groups that have experienced child sexual abuse	2016. 7.
	3. Principles of trauma-informed approaches to child sexual abuse: A discussion paper	2016
	4. Pathways to support services for victim survivors of child sexual abuse and their families	2017. 12.
	5. Impacts of institutional child sexual abuse on victims survivors: A rapid review of research findings	2017. 12.
	6. Capturing practice knowledge from the Royal Commission support model	2017. 12.
	7. Rapid evidence review on the availability, modality and effectiveness of psychosocial support services for child and adult victims and survivors of child sexual abuse	2017. 12.
Ensuring a positive impact  How do we ensure the Commission's work has a positive impact?	1. Implementation of recommendations arising from previous inquiries of relevance to the Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse and supplementary materials	2015. 5.
	2. Implementation best practice: A rapid evidence assessment	2016. 5.

이와 같은 광범위한 분야의 정책 연구 수행은 호주의 왕립위원회 역사에서도, 해외의 유사 사건 조사위원회 역사에서도 보기 힘든 새로운 특징이다. 왕립위원회는 연구 의제의 개발을 감독하고, 연구 보고서의 동료 검토 과정을 관리하며, 연구 성과물의 품질을 보장하기 위해 교수 연구원을 임명했다. 내부 연구진은 연구 결과를 왕립위원회가 수행하는 정책 작업으로 전환하는 것을 지원했다.

이와 같은 광범위한 연구 프로젝트 수행을 통해 왕립위원회는 아동성학대에 대한

공적 담론 형성에 영향을 끼치고, 시설 및 공동체 모두에게 교육적 효과를 높이도록 했다. 이를 통한 법률 개혁도 현재 진행형인데, 이를테면 여러 주에서 아동성학대 소송의 신청 기간 제한을 이미 폐지했거나 폐지를 계획 중에 있다(Wright et al, 2017).

#### **마. 경찰 등 관계기관에 사건 이송**

왕립위원회는 경찰·검찰과 같은 수사 및 기소권을 갖고 있지는 않았지만, 조사 과정에서 위법 사실을 확인하였을 경우, 만약 가해자가 살아있고 피해자가 원한다면 해당 사건을 경찰 등 관계기관에 이송할 수 있었다. 2017년 7월 31일 기준으로 2,252건의 사건 이송이 있었고, 경찰은 이 중 다수의 사건을 기소했다. 2,252건의 이송 사건 중 1,129건은 종교시설 내에서 벌어진 아동성학대였다.

#### **바. 이해관계자 참여 보장**

한편, 왕립위원회는 더 많은 집단과 계층에 속해 있는 피해자가 증언에 참여하도록 하고, 다양한 분야의 전문가들이 위원회의 조사와 정책 권고를 만드는 과정에 참여하도록 해 조사 결과가 더욱 충실해질 수 있도록 노력했다. 특히 위원회는 공식적인 사례연구와 개별 면담 절차 이외에도 선주민 단체, 생존자 지원 단체와 활발히 교류하면서 조사에 필요한 정보를 얻고 조사 진행 과정을 공유하고자 노력했다. 나아가 선주민, 아동·청소년, 장애인, 다문화 공동체 구성원, 수감자, 외딴 지역 거주민, 정신질환자, 노인, 노숙인 등 조사에 대한 정보 접근이 상대적으로 어려운 사람들을 위한 편의 제공의 공식적 절차 마련 및 직원 훈련 과정도 갖추고 있었다.

### **제3절 왕립위원회 조사 결과**

#### **1. 별도 주제 보고서**

왕립위원회는 최종보고서 제출 전 아동관련 종사자 신원조사, 배보상과 민사소송, 형법상 정의구현 등에 대한 별도 보고서를 제출했다.

## 가. 아동관련 종사자 신원조사 (2015년 8월)

‘아동관련 종사자 신원조사(Working with Children Checks, 이하 WWCC)’는 호주 내에서 각 주 및 지역 단위에서 아동 관련 업무에 종사하려는 사람이 거쳐야만 하는 신원 조사이다. 이는 아동이 있는 환경에서 근무하거나 자원 활동을 진행할 때 자격 있는 자만 가능하도록 심사하는 제도이다. WWCC는 2000년 New South Wales 주를 시작으로 호주 내에서 시행되었다. 이후 해당 제도는 호주 전역으로 확장됐다.

WWCC는 아동이 안전한 환경을 만들기 위한 전략 중 하나이지만 이에 과도하게 의존할 때 문제가 발생하기도 했다. WWCC에 통과한 이들에 대한 과도한 신뢰는 오히려 부모나 지역사회가 방심하는 계기가 되기도 했으며, 그들이 근무하는 조직이 아동 보호에 안일해지는 계기가 되기도 했다. 왕립위원회가 검토할 당시 WWCC는 이전에 아동을 대상으로 범죄를 자행한 전과자 혹은 미수범만을 대상으로 했다. 그러나 다수의 가해자가 범행 사실이 알려지지 않았거나 솜방망이 처벌 등을 이유로 WWCC 검사를 통과할 가능성이 존재했다. 이에 왕립위원회는 당시 운영 중이던 제도를 검토하여 보다 강화된 아동 보호가 가능하기 위한 개선책을 제안했다.

WWCC는 각 주별로 차이를 두고 운영이 되었으며 주 간 정보 이동이 용이하지 않았다. 이에 왕립위원회는 WWCC가 보다 국가적으로 운영되어야 하며, 이에 잠재적 가해자가 엄격하지 않는 심사를 받거나 불리한 기록이 배제된 채 심사받지 않을 수 있도록 해야 함을 지적했다. 또한 지역 관할의 시설뿐 아니라 종교기관 등이 관할하는 모든 시설의 모든 임원과 직원들이 WWCC 검사를 받을 것을 권고했다. 왕립위원회는 이외에도 WWCC를 엄격하게 운영하기 위한 다수의 권고를 보고서에 담았다. 이로 인해 발생할 수 있는 추가 운영 비용 등에 대한 비판에 대해서 왕립위원회는 WWCC 체제를 강력하게 발동하는 것이 아동 보호에 의심의 여지 없는 이익을 제공할 것이라 강조했다.

## 나. 배보상과 민사소송 (2015년 9월)

왕립위원회는 생존자들에게 가능한 신속하게 배보상의 기회가 주어져야 한다는 문제의식을 가졌다. 이에 최종보고서 발표 전인 2015년 9월 배보상과 민사소송(Redress and Civil Litigation) 보고서를 발표했다. 해당 권고사항을 이행한 결과 국가배보상계획(National Redress Scheme)의 설립을 위한 준비가 시작되었다. 해당 제도는 2018년 7월부터 실행되었다. 국가배보상계획이 제공하는 서비스에 만족하지 못하거나 사법적 정의를 구현하고자 하는 생존자들은 이와 별개로 민사소송을 제기할

수 있었다. 해당 보고서는 이에 대한 안내를 하고 있다. 또한 국가 배보상 제도 내에서도 이를 희망하는 생존자들을 보조 및 지원할 수 있는 시스템을 구축했다. 이는 제 4절에서 자세히 설명한다.

## 다. 형사사법제도 (2017년 8월)

왕립위원회는 형사사법제도가 아동성학대 문제에 대응하여 합당한 조치를 취하는데 실패하고 있음을 파악하고, 이에 대한 개선 권고 85개항을 담은 보고서(Criminal Justice Report)를 발표했다.

왕립위원회는 무엇보다 아동성범죄는 다른 유형의 범죄에 비해 신고율이 낮을 뿐 아니라 유죄 판결을 받을 가능성도 현저히 낮은 것으로 파악했고, 많은 생존자들이 경찰 수사 및 형사 재판 과정에서 재차 트라우마를 겪을 위험성이 크다고 보았다. 이에 주되게 다음과 같은 사안에 있어서 개선이 필요하다고 권고했다.

- a. 아동성범죄 피해자가 경찰 신고에 필요한 정보와 지원에 접근하는데 어려움이 없도록 개선
- b. 경찰과 검찰이 아동성범죄 피해자를 조사하는 방식의 개선
- c. 아동성범죄 피해자가 법정에서 최선의 입증을 할 수 있도록 특별 조치 도입 등 절차 개선
- d. 판사, 배심원 및 법조인에 대한 교육 개선 등

## 2. 최종 보고서

### 가. 최종 보고서 구성

2017년 12월 15일 위원회는 법무부 장관에게 최종 보고서를 제출했다. 총 17권으로 구성된 보고서는 총 189개의 권고를 포함했다. 보고서는 위원회의 조사방법에 대한 소개, 시설 내 아동 성폭력 이해, 피해자가 겪은 사실에 대한 조사결과, 피해자의 요구를 충족하는 시설 대응 방식 개선을 위한 연구 결과와 권고, 학교·종교기관 등 특정 시설을 대상으로 하는 연구와 권고, 위원회의 성과와 미래 역할을 담고 있다.

1권   최종 보고서 요약, 189개 권고 전체. 조사를 통해 수집한 최종 정보 통계, 최종 보고서 개요 소개 등
---



<시설 내 아동 성폭력 이해>

2권 | 원인과 성격: 시설 내 아동 성폭력 원인과 성격(권고 1개).

3권 | 영향: 시설 내 아동 성폭력이 생존자, 가족, 친구, 공동체 전체에 미친 영향

4권 | 아동 성폭력 확인과 폭로: 생존자들의 경험으로부터 위원회가 배운 것

5권 | 개별 조사에서 피해자가 위원에게 증언한 아동 성폭력

<아동 보호 기관>

6권 | 아동이 안전한 기관을 만드는 법: 국가적 아동 성폭력 예방 정책의 필요성, 아동 안전 기준 및 이행 방법 제안 (24개 권고)

7권 | 시설 대응 및 보고 방식 개선: 아동 성학대 관련 항의 및 소송, 정부 외 기관으로 사건 보고 하는 방법 (12개 권고)

8권 | 기록 보존과 정보 공유: 아동 돌봄, 서비스 제공 기관 기록 확보 및 보존, 정보 공유 검토 (23개 권고)

<지원과 치료>

9권 | 옹호, 지원 및 치료 서비스 (9개 권고)

10권 | 유해한 성적 행동을 하는 아동에 대한 시설 대응 검토 (7개 권고)

<특정 기관>

11권 | 역사적인 생활 시설: 1990년 이전의 거주시설 내 아동 성폭력에 대한 생존자 경험과 시설 대응

12권 | 현재의 가정 외 보호 (22개 권고)

13권 | 학교 (8개 권고)

14권 | 체육, 레저, 예술, 문화, 공동체, 취미 그룹 (4개 권고)

15권 | 현재 구금 시설 환경 (15개 권고)

16권 | 종교 기관 (58개 권고)

17권 | 위원회 너머: 위원회의 영향과 유산, 위원회 권고 이행 모니터링 및 보고(6개 권고)

## 나. 최종 보고서 특징

전체적인 기초가 학술서적, 공문서의 성격을 띄기 보다는, 관련된 질문을 던지고 이에 대답하는 형태로 구성되어있다. 예를 들어, 최종 보고서를 요약하고 핵심내용을 담은 1권은 아동 성학대 사건이 어떻게 발생하는지, 아동이 관련 학대에 취약한 이유가 무엇인지, 시설 등에서 발생한 아동 성학대 사건이 왜 국가적 반성이 필요한지 묻고 답한다. 다만 보고서는 생존자 중 대다수를 차지하는 선주민, 이민 아동 등에 대한 역사적 배경을 깊이 설명하지 않는다. 오히려 일반 아동 전체로 대상을 확장한다. 또한, 모든 보고서에서 피해자(Victims)가 아니라 생존자(Survivors)로 표기를 통일했으

며 이는 이후 대부분 공식 문서에서 동일하다.

#### 다. 조사 결과

왕립위원회의 보고서는 17권의 전체 분량이 7,434페이지에 달할 정도로 매우 방대하기 때문에, 그 핵심 내용을 간추린다는 것은 사실상 불가능하다. 다만, 조사 결과 중 명확한 수치로서 파악 가능한 내용만을 소개하면 다음과 같다.

- 아동성학대 의혹 제기 시설 수 총 4,000여개 이상 (종교기관 1,691개 포함)
- 최초 성학대 피해 경험 평균연령은 10.4세
- 생존자 중 최연소자 7세, 최고령자 93세
- 생존자의 64.3%가 남성, 가해자의 93.8%가 남성
- 남성에 비해서 여성 생존자들이 첫 성폭력 경험 시 연령이 더 어렸던 것으로 확인
- 생존자의 14.3%는 선주민 및 토레스 해협 섬 주민
- 생존자의 4.3%는 학대 당시 장애가 있었음
- 생존자의 3.1%는 문화적 또는 언어적으로 다양한 배경을 가지고 있음
- 생존자의 10.4%는 개인 면담 당시 감옥 수감 중이었음
- 피해 경험 장소
  - 모든 형태의 ‘가정 외 돌봄(Out Of Home Care)’ 기관 : 41.6%
  - 학교 : 31.8%
  - 종교활동 : 14.5%
  - 소년원 : 8.0%
  - 스포츠, 레크레이션 : 5.9%
- 가해자 유형
  - 종교시설 종사자 : 32%
  - 교사 : 20%
  - 거주시설 종사자 : 13%
  - 탁아소 종사자 : 11%
- 시설에서 경험한 아동 성학대의 평균 기간은 2.2년
- 생존자의 36.3%는 가해자가 1명이 아닌 여러명이었다고 진술
- 생존자 78%가 1개 시설에서 피해를 겪었다고 진술, 21%는 다수 시설에서 피해 진술
- 5명 중 3명은 성적학대 외에도 정서적, 물리적 학대 등을 함께 경험했다고 진술

그러나 왕립위원회 조사의 의의는 단순히 수치로 파악되는 조사결과에 있지 않다. 중요한 것은 이 위원회의 조사를 통해 아동성학대에 대한 국가 차원은 물론이고 국제적인 인식, 담론장, 법률 관행 전반이 대전환을 맞이하게 되었다는 점이다.

### 3. 조사 결과의 쟁점

#### 가. ‘진실 말하기(Truth-Telling)’를 통한 ‘화해’의 추구

앞서 왕립위원회 조사의 가장 큰 특징으로 각각의 피해자에게 사법적 진실성 입증을 요구하지 않는 개별 면담의 기회를 제공한다는 점을 언급했다. 이는 배보상 절차에 선행하여 조사과정에서부터 ‘진실 말하기’를 통한 ‘화해’를 추구한다는 점에서 중요한 함의를 갖는다.

이러한 방식의 채택은 과거 다른 위원회의 실패에 대한 지난한 성찰의 결과였다. 왕립위원회 연구 프로젝트의 일환으로 진행된 Shurlee Swain의 연구에 따르면, 1852년부터 2013년까지 호주 내에서 복지시설에 대한 조사가 총 83개가 있었으나, 20세기 초반까지는 아동복지제도 수립을 위한 조사였고, 이후 1990년대까지는 아동성학대 의혹에 대한 조사가 이뤄졌으나 피해자의 주장을 개별화하여 이를 검증의 대상으로 바라보는 시각에서 이뤄진 것이라고 지적했다(Swain, 2014). 다시 말해서, 아동성학대가 시설이라는 환경에 의해 구조적으로 발생한다는 전제를 갖고 있지 않기 때문에 개별 피해자가 주장하는 범죄 사실의 진실성 유무를 판단하는데 집중했고, 이를 위해 지나치게 정신의학적, 사법적 담론에 의존할 수밖에 없었다. 이와 같은 기존 조사의 관점에서 아동성학대를 바라보면, 오직 소아성애와 같은 ‘변태적’ 성적 취향을 가진 일부 개인에게서만 문제의 원인을 찾게 된다.

일례로 1987년에 설치된 ‘구금시설 선주민 사망 조사 왕립위원회(The Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody)’는 특정한 선주민 개인의 사망 원인을 조사하는 과정에서 선주민 고유의 가치를 이해하려는 노력 없이 여전히 선주민을 식민화하면서 지나치게 사법주의적 방식에 의존했다는 비판에 직면했다. 이러한 경험은 위원회가 피해자 증언을 존중한다는 충분한 보장 없이 ‘진실 말하기(Truth Telling)’의 장을 열게 되면 오히려 피해자의 목소리를 억압하는 결과를 낼 수 있다는 것을 알게 했다(Marchetti, 2006).

이에 왕립위원회는 좀 더 구조적인 차원에서 아동성학대 문제에 접근하기 위한 방법으로서 ‘개별 면담’을 추구했다. 개별 면담의 목표는 오직 아동성학대로 인해 피해를 입은 사람들을 조사 과정을 통해 돕는 것, 그리고 무너진 국가·사회에 대한 신뢰를

회복하는 데 맞춰진다. 이를 통해 민·형사상 배상을 요구할 수는 없지만, 존엄성을 회복하고 인권과 문화적 정체성의 상실을 해결하는, 새로운 ‘화해(reconciliation)’의 과정을 도입하고자 한 것이다.

피해자들은 국가의 공식적 권한을 위임받은 왕립위원회 위원들 앞에서 과거 자신의 피해 경험을 재구성하여 말하는 과정을 통해 ‘외상 후 성장(post-traumatic growth)’을 도모할 수 있었다. 개별 면담에 참석한 사람들은 그들이 어떻게 살아남을 수 있었고, 그 생존의 과정이 자기 삶에 어떤 의미를 남겼는지를 사유하는 시간을 가졌다. 트라우마 피해자에 초점을 맞춘 개별 면담의 중요성은 “단순히 생존자들로부터 증거를 수집하는 것이 아니라 ‘증인을 품는’ 도덕적 프로젝트에 뛰어드는 것”에 있다(Tjandra, 2021). 개별 면담 이후 이어지는 위원회의 공식 서신, 사후 상담 지원, 면담 기록의 아카이빙 등은 모두 조사가 그 자체로 ‘심문’이 아닌 ‘화해’를 추구하기 위한 과정인 것이다.

개별 면담이 아닌 공청회에서는 원칙적으로 증언의 사실관계 입증 요구가 제기될 수 있었지만, 개별 면담에서의 원칙이 상당한 수준으로 반영되기도 했다. 일례로 2015년 5월 빅토리아주 Ballarat에서 열린 공청회에 출석한 가톨릭 교회 측 변호인은 생존자의 증언이 교회 측의 입장과 다르더라도 반대 심문을 할 의사가 없다고 했다. 왜냐하면, 교회 역시 공청회를 기본적으로 생존자의 목소리를 경청할 수 있는 기회로 보았기 때문이다(Davis, 2015).

나아가 그들의 목소리는 단순히 피해 사실을 진정하는 것을 넘어서 아동성학대가 재발하지 않도록 하기 위한 국가계획 수립의 중요한 발언자로서의 역할도 맡게 된다. 실제적으로 개별 면담 자료는 왕립위원회가 발간한 세계적으로 전례 없는 대규모 질적 연구 프로그램의 밑바탕이 되었다. 연구 보고서 안에서 생존자들은 무차별적인 집단이나 연민의 이상화된 인물로 나타나는 것이 아니라, 시설의 권위에 의한 성적 학대로 인해 지울 수 없는 어린 시절을 형성한 다양한 사회적 행위자들로 나타난다. 종종 성적 학대의 대상이 되는 아이들의 암울한 세계는 익명의 인용문, 생존자 경험에 대한 사례 연구 및 통계를 통해 왕립위원회의 권고 이행에 대한 강력한 도덕적이고 경험적인 주장을 만드는 방식으로 보고서에서 구체화된다. 이는 트라우마 서사가 매우 합리적이면서 공식적인 담론에 의해 지지받고 있음을 보여주는 방식으로 자리잡았다(Salter, 2020). 467쪽에 달하는 왕립위원회 최종보고서 5권은 개별 면담 주요 결과를 주제화하여 학대 생존자들의 목소리를 종합적으로 보여주는데 초점을 맞추고 있다.<sup>30)</sup>

30) 전체 면담자 집단을 △아동 및 청소년 △선주민 또는 토레스 해협 거주 생존자 △문화적 언어적 다양성 집단 △장애인 △면담 당시 교도소 수감자 등으로 나눠 유형화하였고, 각 유형별 분석은 △학대 경험 △학대 당시 시설의 환경 △피해사실 폭로 경험 △학대로 인한 현재 삶의 영향 등으로 나눠 제

개별 면담을 통한 증언 수집의 방법은 기본적으로 왕립위원회가 독자적으로 개발한 것이 아니라 생존자 옹호 단체들과의 협력 속에서 개발되었다. 대표적으로는 1996년 설립된 아동학대 생존자 옹호 단체인 ‘Blue Knot’ 재단으로부터 트라우마 인지적 돌봄과 실천의 임상적 가이드라인을 제공받았다.

## 나. 공식적 조사 범위 외의 성과 - 기록관리 문제

명시적인 수준에서 왕립위원회의 조사 대상은 시설에서 벌어진 ‘아동성학대’에 대한 것이었기에, 이와 직접적으로 관련이 없는 다른 유형의 학대 문제들은 위원회의 핵심 고려대상이 아니었다. 그러나 왕립위원회는 아동성학대 피해자의 경험은 부실한 기록과 기록관리 관행으로 인해 야기된 측면도 있으며, 이는 아동성학대 예방, 식별, 대응에 심각한 위협을 초래할 수 있다면서, 이 문제도 왕립위원회의 조사권한(Terms of Reference)에 포함된다고 판단했다(RCIRCSA, 2017d). 명시적인 조사 권한의 범위를 넘어서는 영역에까지 적극적인 대응에 나선 것은 왕립위원회가 가진 유연성과 능동성이라는 특성을 잘 보여준다.

시설 내 아동학대 문제의 배경을 이루는 기록관리 문제는 이미 앞서 언급한 왕립위원회 설치 이전 발표된 3부작 보고서 “다시 집으로(Bringing them home)”(1997), “잃어버린 아이들(Lost innocents)”(2001), “잊혀진 호주인(Forgotten Australians)”(2004) 모두에서 어느 정도 지적된 바 있다. 이들 보고서들은 아동들이 시설에 수용되는 과정에서 잃어버린 가족을 찾는데 있어 아동 본인의 신상기록을 되찾는 것이 중요하고, 이것이 결국은 아동의 ‘신원에 대한 권리(right to identification)’ 회복에도 가장 핵심적이라는 사실을 인지했다. 이와 함께 1990년대 이후로 정보접근권 관련 입법이 이뤄지면서 아동기 시설수용 경험이 있던 사람들이 자신의 학대 경험에 대한 공식 기록을 확인하고 헤어진 가족과 재회하기 위해 시설수용 기록 제공을 요구하는 움직임이 눈덩이처럼 불어나게 된다.

왕립위원회는 여기서 더 나아가 시설의 기록 및 기록관리 관행의 질, 그리고 그것들이 아동성학대에 대한 시설 대응의 적절성과 어떤 관계를 맺는지를 처음으로 구체적으로 제기했다. 왕립위원회는 공청회에서 조사된 시설에 대한 Case Study에서 다음과 같은 6가지 문제를 발견했다.

- 시설 내에서 아동에 대한 기록이 생성된 적이 없는 경우도 존재
- 불충분하거나 부정확한 내용 기재

---

시켰다.

- 기록의 부적정 관리 (부절절한 색인 및 보관법 등 포함)
- 기록의 망실
- 자연재해로 인한 기록 소실
- 기록접근 신청 보류 또는 거부<sup>31)</sup>

왕립위원회 6명의 위원 중 1명인 제니퍼 코아테(Jennifer Coate)는 2016년 10월 20일 전국기록관리사회의(Australian Society of Archivists National Conference)에서 발표한 원고를 통해 이의 몇 가지 구체적인 사례를 제시했다(Coate, 2016). 수도 준주 소재 마리스트 브라더스 학교(Case Study No. 11)와 서호주 소재 크리스천 브라더스 고아원(Case Study No. 13)에서는 아동성학대 혐의에 대한 서면 기록을 하나도 발견할 수 없었는데, 종사자 고용기록도 전혀 남아 있지 않아서 가해자로 의심되는 사람이 해당 시설에서 근무한 적이 없다고 주장하기도 했다. 반대로 기록이 남아 있는 경우라 하더라도, 고작 14개월 된 아이에 대해 ‘속임수에 능한(manipulative)’이라고 기재하거나 단지 학습장애가 있는 아동에 대해 ‘멍어리(dumb)’라고 기재하는 등 왜곡되고 부정적인 방식으로 기록된 경우가 다수 발견되었다.

이에 왕립위원회 보고서는 기록관리와 관련하여 다음의 5가지 원칙이 반영되어야 한다고 제시했다.

- 아동성학대를 포함한 아동 안전과 복지와 관련된 완전하고 정확한 기록을 만들고 유지하는 것은 아동의 최선의 이익이며 제도적 리더십, 거버넌스 및 문화의 필수적인 부분이어야 한다.
- 아동성학대를 포함하여 아동의 안전과 복지에 영향을 미치는 모든 사건, 대응 및 결정에 대한 완전하고 정확한 기록을 작성해야 한다.
- 아동성학대를 포함한 아동의 안전과 복지와 관련된 기록을 적절하게 유지하여야 한다.
- 아동성학대를 포함한 아동의 안전과 복지와 관련된 기록물은 법률 또는 정책에 따라 폐기하여야 한다.
- 자신에 대한 기록에 접근, 수정 또는 주석을 달 수 있는 개인의 기존 권리는 최대한 인정되어야 한다.

---

31) 왕립위원회는 기본적으로 개별 생존자가 시설 측에 자신의 기록을 달라고 요청했을 때보다 위원회의 출석명령에 의해 제출된 개인별 기록의 양이 더 충실했다는 점을 비판하기도 했다(RCIRCSA, 2017d: 98).

#### 다. 한계 - 피해 유형에 따른 위계화

왕립위원회는 분명 호주 내에서 가장 소외되어 있던 소수자 집단의 목소리를 경청하기 위한 전례 없이 큰 규모의 조사기구였고, 실제 그 조사 방법에 있어서도 엄청난 혁신을 가져왔다. 그러나 본질적으로 ‘성학대’에 초점을 맞춘 위원회의 조사방식은 구조적인 한계점을 드러낼 수밖에 없었다. 이는 왕립위원회 운영 기간 동안 뉴스 보도가 어떤 사건에 집중되었는지를 보면 명확하게 드러난다.

왕립위원회를 대신하여 관련 뉴스 보도를 모니터링 해왔던 전문업체 데이터를 바탕으로 분석한 한 연구(Waller et al, 2020)에 따르면, 가장 많은 언론의 주목을 받은 것은 빅토리아주 발라랏 가톨릭 교회의 아동성학대 관련 사건이었다. 이 사건은 2015년 5월, 2015년 12월, 2016년 2월 총 세 차례의 공청회에서 조사되었고, 사례 연구 보고서(No. 28)가 발표되기도 했다. 특히나 왕립위원회는 이 사건에 대한 가톨릭교회 당국의 대응 문제를 조사하기 위해 로마에서 조지 펠(George Pell) 추기경(전 시드니 대주교)에 대한 심문조사를 진행하기로 하는 등 매우 과감한 선택을 했다. 또한, 유명 코미디언 팀 민친(Tim Minchin)이 펠(Pell) 추기경이 직접 호주로 돌아와 조사받을 것을 요구하는 노래를 발표하면서, 이 문제는 하나의 ‘스캔들’로 급부상했다.<sup>32)</sup> 실제 발라랏 사건 관련 세 번째 공청회가 있던 2016년 2월 관련 뉴스 보도는 10,345건에 달해 왕립위원회 운영 5년의 기간 동안 가장 많은 언론 보도량을 보여주었다. 이는 전 달의 비해 10배 높은 보도량이었다. 첫 번째 공청회가 있던 2015년 5월에도 보도량은 8,164건으로 전 달에 비해 4배 높았다. 그러나 이 시점에는 Ballarat 사건 공청회 뿐만 아니라 뉴사우스웨일스주와 빅토리아주의 의료시설에서 벌어진 아동성학대 사건 공청회도 열리고 있었다. 그러나 Ballarat 사건 관련 보도가 80% 이상 차지하면서, 사실상 다른 사건에 대한 여론의 관심을 잠식하는 효과를 낳았다.

최종 보고서 발표 당시 맥클레란(Peter McClellan) 위원장 역시 사례 연구를 통해 분석된 13건의 가톨릭교회 관련 사건이 전체 조사 범위에서 과대 대표된 경향이 있다고 인정했다. 교회 관련 사건은 시설수용(Out-Of-Home-Care) 하에서 벌어진 성학대 사건과는 구분되는, 지역사회 내 열린 공간에서 발생한 사건이었다. 시설수용 하에서 성학대를 경험한 아동은 그렇지 않은 환경에서 성학대를 경험한 아동과는 질적으로 다른 경험을 하게 된다. 즉, △일상생활, 노동, 수면 등이 한 공간에서 이뤄지는 소위 ‘총체적 기관’<sup>33)</sup>에서 양육되어 성학대가 다른 물리적·정서적 학대와 구분되기 어

32) Pell 추기경이 2014년 8월 바티칸에 머물면서 전달한 입장문에서 성직자의 성범죄에 대한 교회의 책임을 운전자사가 저지른 범죄에 대한 트럭 운송 회사의 책임과 비교한 문제적 발언도 이 사건이 여론의 공분을 산 중요한 기폭제가 되었다(Davis, 2015).

33) 사회학자 Erving Goffman이 《Asylum》에서 수용소의 특징으로 제기한 용어

럽고, △사회적으로 지위가 낮은 집단으로 여겨지고, 다른 아동에 비해서 도덕적·사회적으로 열등하다고 간주되며, △가족과 떨어져 시설에 보내지기 이전에도 경제적 어려움과 차별을 겪었을 가능성이 더 높고, △부적절한 교육, 의복, 식사, 양육 환경 속에서 길러져 현재에도 사회경제적 불이익을 겪을 가능성이 더 높다(Daly, 2018).

즉, 왕립위원회 조사 방식에 따르면 이들 시설수용 아동은 그들이 겪은 성학대 피해가 사회적 관심을 덜 받을 가능성이 높을 뿐만 아니라, 성학대 이외에 시설의 구조적 환경으로 인해 겪은 불이익 역시 별 관심을 받지 못할 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 왕립위원회는 최종 보고서에서 피해자 배보상 절차가 피해 유형에 관계없이 “동일한 접근과 동일한 지원을 제공”해야 한다고 지적했다. 이는 실제 피해자 배보상 절차 법률이 시행되었을 때 엄청난 논쟁을 촉발하는 출발점이 되었다.

## 제4절 왕립위원회 권고 이행

### 1. 국가 사과 및 후속 조치

최종 보고서 제출 1년 뒤인 2018년 10월 22일 당시 수상 스콧 모리슨(Scott Morrison)이 시설 내 아동 성폭력 피해자와 생존자에게 공식 국가 사과를 했다. 사과문은 시설 내 아동 성폭력이 단순히 민간 기관 내 발생한 개별적 사건이 아니라 국가가 아동 보호의 책임을 다하지 못한 구조적 폭력임을 깊이 인지하고 있다.

왕립위원회는 최종 보고서 발표 이전에도 2014년 6월 30일 중간 보고서를 발표했고, “아동관련 종사자 신원조사”, “배보상과 민사소송”, “형사사법제도” 등 개별 주제에 대한 보고서를 지속적으로 발표함으로써 왕립위원회의 권고가 연방정부, 주정부, 각 시설 내에서 충분히 논의되어 반영될 수 있도록 하였다. 이에 따른 후속 조치들도 점차 구체화 되어가고 있는 중이다.

### 2. 국가배보상계획(National Redress Scheme)의 실행

왕립위원회는 2015년 9월 발표된 “배보상 및 민사소송” 보고서에서 “여러 세대에 걸쳐 아이들을 보호하지 못한 우리 사회의 실패는 생존자들이 과거의 학대에 대한 적절한 보상을 얻을 수 있는 방법을 제공할 긴급한 필요성을 분명히 한다”라고 밝히면서, 다음 세 가지를 배보상 계획의 핵심 요소로 제시했다.



- 1) **개별 사과** : 생존자가 원할 경우, 시설 측으로부터 다음과 같은 개인적 답변을 받도록 한다. △공식 사과 △시설 측 최고 책임자와의 면담 △향후 학대 예방을 위해 시설 측이 현재 추진하고 있거나 계획하고 있는 조치에 대한 보증
- 2) **상담 및 심리치료** : 모든 생존자들이 그들이 필요로 하는 상담과 심리치료를 받을 수 있도록 현재 존재하는 서비스의 부족한 점을 보완
- 3) **금전 보상** : 생존자가 겪은 부당한 경험을 인정해 주는 실체적인 수단

기존에 일부 주 정부의 경우에는 자체적으로 배보상 관련 제도를 만들어 보상금을 지급하기도 했지만, 모든 피해자를 아우르면서 포괄적인 배상을 하기 위해서는 연방 정부 차원의 국가배보상계획(National Redress Scheme, 이하 NRS)가 마련되어야만 했다. 그러나 헌법상의 제약으로 인해 연방정부는 주 정부의 참여 없이는 NRS를 수립할 수 없었다. 호주 헌법 51조에 따라, 연방정부가 주 정부와 관련된 법률을 제정할 수 있도록 하는 단계로서 각 주 정부는 배보상계획을 연방에 회부하는 것을 선택할 수 있었다. 이러한 주 정부의 회부 없이 NRS가 시작될 수 없었다.

## 가. NRS 입법 과정

2016년 11월 4일, 법무부 장관 조지 브랜디스(George Brandis)와 사회복지부 장관 크리스티안 포터(Christian Porter)는 연방배보상계획(Commonwealth Redress Scheme, CRS)를 우선 발표하면서, 주 정부와 비정부기관들의 참여를 촉구했다. CRS를 우선적으로 발표함으로써, 연방정부는 2016년 12월 15명으로 구성된 자문위원회를 발족했다. 이어 2017년 10월 26일 NRS 시행 법률이 하원 의회에 제출되었다. 법안 제출과 함께 연방정부는 2018년 7월부터 배보상계획에 따른 신청서 접수를 받는다는 일정을 제시했다. 이후 입법 과정은 이 데드라인에 맞추는 방식으로 진행되었다.

2017년 12월 15일 왕립위원회 최종 보고서가 발표되었고, 이듬해 3월 9일 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 총리는 뉴사우스웨일스주, 빅토리아주가 배보상계획을 연방 정부에 회부하기로 했다는 사실을 강조하며, 다른 주 정부 및 준주 정부도 선례를 따를 것을 촉구했다. 법안 수정안은 2018년 5월 10일 하원에 상정되었고, 다음 달 19일 상·하원을 모두 통과했다. 아래 표는 왕립위원회 설립부터 NRS 법안 통과까지의 주요 일정을 정리한 것이다.

<표3-6> 왕립위원회 설립부터 NRS 법안 통과까지의 주요 일정

일자	주체	내용
2013. 1. 11.	줄리아 길라드 총리	왕립위원회 임명
2015. 9.	왕립위원회	<p>배보상 및 민사소송 보고서 발표</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- “생존자들에게 정의를 보장하기 위한 가장 효과적인 구조 하에서 보상을 제공하기 위해서는 호주 정부가 단일 국가 보상 계획을 수립해야 한다”</li> <li>- 최소 1만 달러(약 880만 원)의 지불, 가장 심각한 경우에 대한 최대 20만 달러(약 1억 750만 원)의 지급, 평균 6만 5천 달러의 지불</li> </ul>
2016. 11. 4.	조지 브랜디스 법무부 장관, 크리스티안 포터 사회복지부 장관	<p>아동 성학대 생존자들을 위한 연방구제계획 발표</p> <p>“연방 기관, 지역 기관, 비정부 기관 등의 참여를 강요할 순 없지만, 국가 일관성을 극대화하기 위해 해당 기관들과 긴밀히 협력할 것이다”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립자문위원회 설립 발표</li> </ul>
2017. 5. 9.	조지 브랜디스 법무부 장관, 크리스티안 포터 사회복지부 장관	NRS 관련 정보제공 전용 전화, 웹사이트 안내
2017. 10. 26.	의회	NRS 법안 하원 제출, 상원 지역문제위원회 회부
2017. 12. 15.	왕립위원회	최종 보고서 발표
2018. 2. 8.	말콤 턴불 총리	신속한 배보상 이행을 위한 각 주 정부 및 비정부 기관들의 동참 촉구
2018. 3. 9.	말콤 턴불 총리	뉴사우스웨일스주, 빅토리아주 배보상계획에 참여했다고 발표하며 다른 주, 준주 정부도 선례를 따를 것을 촉구
2018. 5. 4.	호주정부협의회(COAG)	아동성학대에 대한 국가배보상계획에 대한 정부 간 협정 발표 (뉴사우스웨일스, 빅토리아, 테즈메이니아, ACT)
2018. 3. 28.	상원 지역사회문제 위원회	NRS 법안 조사 보고서 상정 및 10개의 권고안 제시
2018. 5. 10.	의회	NRS 법안(원안, 수정안) 하원 상정
2018. 6. 13.	연방 정부	<p>왕립위원회 권고에 대한 발표</p> <p>“2018. 7. 1.부터 아동 성학대 생존자를 위한 국가 보상 계획 수립이 시작될 것이다”</p>
2018. 6. 19.	의회	NRS 법안, 양원 통과
2018. 7. 10.	영연방 정부	The National Redress Scheme for Institutional Child Sexual Abuse Bill 시행

NRS는 시행일 2018년 7월 1일부터 10년간 운영되며<sup>34)</sup>, 생존자들은 크게 세 가지 사항을 받을 수 있다.

- 최대 15만 달러(1억 3,000만 원)의 보상금 지불
- 상담 및 심리 서비스 제공 또는 최대 5,000달러(약 440만 원)의 상담 및 심리 서비스에 접근하기 위한 지불금
- (생존자가 요청한 경우) 사과 또는 인정, 고위직 면담 등 책임기관의 직접적인 개인 응답

그러나 이와 같은 입법 과정이 순탄했던 것만은 아니다. 연방정부가 제시한 NRS 법안은 왕립위원회가 제시했던 권고와는 방향이 상당히 엇갈렸고, 이에 대한 각계의 비판이 쏟아졌다.<sup>35)</sup>

#### 나. 법안 내용 논란 ① - 배보상 금액

2018년 3월 28일 상원 지역문제위원회는 연방정부가 내놓은 법안에 대해 10개항의 수정 권고안을 내놓았다. 이 중 배보상 금액 관련 쟁점은 △보상금 최대 지급 상한선, △정부의 최후의 자금 제공자 역할 항목이다.

보상금 최대 지급 상한선의 경우 왕립위원회는 20만 달러(1억 8,000만 원)를 제시했으나, 정부안은 이보다 5만 달러(약 4,400만 원)가 삭감된 것이었다. 이에 대해 노동당 상원의원들은 왕립위원회에 권고대로 이행할 것을 요구했다. 호주인권위원회 역시 2018년 6월 1일 상원에 제출한 의견서에서 “부적절한 보상은 더 많은 생존자들이 민사소송을 추구하게 할 수 있으며, 계획의 효과를 저해하며, 생존자에게 최선의 이익이 아닐 수 있다”며 왕립위원회 권고안을 지지했다. 그러나 정부는 최대 지급액은 줄었지만 각 생존자들에게 지급되는 금액의 평균은 왕립위원회가 제시한 것보다 11,000달러(약 960만 원) 더 높을 것으로 예상된다면서 기존 안을 고수했다.

상담 및 심리치료 지원액이 최대 5,000달러(약 440만 원)로 제시된 것에 대한 비판도 제기되었는데, 생존자단체인 AFA(Alliance for Forgotten Australians)는 2018년 5월 31일 상원 지역문제위원회에 제출한 의견서에서 이 정도의 규모로는 어린 시절 학대 경험이 삶의 전 기간에 영향을 끼치고 있는 사람들에게는 불충분하다고 지적

34) 제도 시행일로부터 10년으로 규정되어 있으나, 법률의 특정 조항에 따라 종료일 이후에도 계속 적용되거나 수정된 방식으로 적용될 수 있다(NRS 제193조 4항).

35) 아래 법안을 둘러싼 논란에 대해서는 호주 의회 도서관이 발행하는 Bills Digest(No 120, 2017-18)와 Daly & Davis(2019)의 논문을 참고하였다.

했다. 또한, 왕립위원회 권고에서는 상담 및 심리치료의 대상을 생존자뿐만 아니라 그들의 가족까지 포함하도록 했지만, NRS 법안에서는 이런 부분까지 반영되지 못했다.

다음으로 ‘최후의 자금 제공자’ 문제는 배보상금 출연의 책임이 있는 시설이 파산했을 때 이에 대한 책임 소재를 명시한 것이었는데, 왕립위원회 권고는 이를 연방정부로 명시하였지만 NRS 법안에서는 정부가 최후의 자금 제공자가 되는 경우는 “소멸된 기관과 동등한 책임이 있을 경우”로 한정했다. 그 이유로는 정부가 모든 경우의 최후 자금 제공자로 명시될 경우, 역사적 책임이 있고 재정적 실행이 가능한 기관이 해당 계획에 참여하는 데에 있어 심각한 저해 요인이 될 수 있다고 주장했다.

한편, 왕립위원회 권고에 따르면 성학대 문제가 발생한 시설이 더 이상 존재하지 않는 경우, 해당 기관이 더 큰 시설 그룹의 일부이거나 시설의 후계자가 있다면 그들이 보상 비용을 부담해야 한다고 명시했다. 그러나 NRS 법안은 ‘현존하는 시설이 소멸된 시설에 대한 책임을 지게 하여 제도에 대한 참여를 극대화할 수 있다’고 나오지만, 이와 같은 책임 이양은 의무사항이 아니다. 이는 책임질 시설이 사라진 성학대 생존자들에 대해서는 불공정한 결과가 발생할 수 있다는 것을 의미한다. 책임 이양 기관이 참여 관할권의 정부기관일 경우에는 해당 관할권이 대표자가 되므로 생존자는 보상을 신청할 수 있으나, 생존자가 현 시점에는 사라진 비정부기관에서 성학대를 당한 경우, 타 비정부기관이 책임을 대리하기 전까지는 신청이 불가능하다.

그 외에도 보상금 지급액이 인플레이션을 반영해 증가하거나 연동될 수 있는 규정이 부족하고, 정해진 최소 보상금이 없다는 점 등이 문제로 지적되었다.

#### 다. 법안 내용 논란 ② - 신청 자격 제한 문제

배보상 신청 자격 제한 문제는 NRS의 정당성을 둘러싼 문제로서 생존자 단체로부터 가장 격렬한 반발을 받았던 부분이기도 하다. 이 중 가장 핵심적인 쟁점은 범죄 이력자를 신청 자격에서 배제하는 것이었다. 2017년 10월 26일 사회복지부 장관 크리스티안 포터(Christian Porter)는 ABC와의 인터뷰에서 생존자들이 어떠한 성범죄나 심각한 범죄로 유죄 판결을 받았다면 배보상을 받을 자격이 없다고 밝혔다. 포터 장관은 이러한 입장은 각 주 정부 법무장관들과의 심도 깊은 토론을 통해 만장일치로 내린 결론이었고, 장관들은 이 요건을 NRS가 통과되기 위한 필수사항으로 제시했다고도 말했다. 그 이유로 “중대 범죄를 저지른 일부 사람들을 배제하는 것이 이 배보상계획이 납세자의 돈을 일반적인 사회 통념에 부합하지 않는 행동을 저지른 사람들에게 쓰지 않도록 하기 위한 방법”이라는 논리를 제시했다. 실제 통과된 법에서는 5년 이상 구금형을 선고받은 이력이 있는 사람의 경우 특별 사정 절차를 거쳐 위반한

범죄의 성격, 실형 선고 기간, 사후 교정 수준 등을 평가받게 되며, 그 결과 문제가 없다는 판정을 받아야만 배보상 지급 대상이 될 수 있도록 규정했다.

왕립위원회 조사의 중요한 특징 중 하나는 시설에서 학대를 경험한 사람들이 사회적 지위가 낮으며 여러 가지 이유로 범죄에 연루될 가능성이 높다는 점을 인식하여, 현재 수감자 신분인 사람들의 목소리까지 조사 결과에 충분히 담아내고자 했다는 것이다. 실제 왕립위원회의 비공개 공청회가 교도소에서 열리기도 했다. 이를 고려할 때, 실제 배보상 대상에서 범죄 이력자를 제외하는 것은 생존자 단체로서는 받아들이기 힘든 부정의(injustice)로 여겨졌다.

AFA는 앞서 언급한 의견서에서 범죄 이력자에 대한 특별 사정 절차가 상당한 수준의 담당자 재량에 맡겨져 있어 배보상계획의 지속성과 신뢰도를 떨어뜨린다고 지적했다. 또한, 이 조항은 ‘배보상은 이 계획의 통합성을 지키는 방식으로 평가 및 제공되어야 한다’는 NRS 법안 제10조 제5항의 원칙에 위배된다고 비판했다.

심지어 현재 감옥에 수감중인 사람은 신청서 제출조차 할 수 없었다. 즉, 출소 이후에야 신청서를 제출할 수 있다는 뜻인데, 이에 대해 법안의 해설서(the explanatory memorandum)는 교도소 환경에 적합한 지원 서비스를 확보하기 어렵고, 폐쇄적인 기관 환경에서 신청자의 기밀 유지와 관련된 위험이 있기 때문이라고 설명했다. 그러나 생존자 지원 단체인 ‘Blue Knot’ 재단은 어떤 사람이 감옥에 있는지 여부와 어린 시절에 시설에서 겪은 성폭행 피해 여부는 무관하기 때문에 이 조항은 오히려 생존자에 대한 ‘처벌’의 의미를 갖는다고 비판했다. 성폭력지원서비스(Sexual Assault Support Services)는 수감된 생존자에게 상담 서비스를 제공하는 과정이 복잡하기는 하지만 그러한 서비스가 성공적으로 제공된 사례가 있다고 반박했다.

또한, 호주 시민권자 또는 영주권자가 아닌 경우, 제도 일몰일 이전에 18세가 되지 않는 아동의 경우에도 신청서 제출 자격이 제한되었다. 이에 대해 호주인권위원회는 많은 생존자를 구제 대상에서 제외하는 이런 방식이 생존자의 인권을 제한할 우려가 크다고 비판했다.

## 라. 법안 내용 논란 ③ - 피해 유형에 따른 차별 문제

NRS는 왕립위원회 권고에 따라 수립된 것이기 때문에 원칙적으로 성학대에 대해서만 보상하는 것을 목적으로 하고 있다. 물론 제13조 ‘Note 1’에서 성학대와 관련되어 있는 다른 유형의 학대도 포함한다고 적시했지만, 기본적으로 배보상의 대상이 되기 위해서는 성학대 피해가 있어야만 했다. 이 문제는 왕립위원회 조사 권한이 발표될 때부터 논란이 제기됐던 것이고, 90년대 이래도 축적되어 온 호주의 시설 아동 인권

침해 구제에 대한 논의의 성과로부터도 이탈하는 것으로 여겨졌다. 이에 CLAN, AFA 등 생존자 단체들은 세계의 어떤 아동학대 배보상 시스템도 이러한 보상 범위 제한을 두고 있지 않으며, 이로 인해 성학대 이외에도 심각한 인권침해를 겪었던 시설 경험자들의 고통이 NRS에서 다시 한 번 외면당했다고 지적했다.

성학대 내부에서의 위계화도 문제가 되었다. 애초에 왕립위원회 보고서는 ‘학대의 특성(유형, 기간, 빈도 등), 가해자와 아동의 관계, 사회적, 역사적, 제도적 측면을 포함하여 모든 복잡하고 상호 연관된 요소’가 고려되어야 한다고 지적했다. 그러나 NRS의 배보상 평가 틀은 이러한 맥락들은 소거된 채 성학대의 ‘물리적 성격’에 따라 배보상액을 차등화했다. 즉, 성기삽입을 통한 성폭행을 가장 중대한 피해로 보고 이에 대해서 7만 달러(6,130만 원)의 정액 지급을 정했고, 접촉성 학대와 노출성 학대에 대한 정액 지급은 각각 3만 달러(약 2,600만 원)와 5천 달러(약 440만 원)로 정했다. 이러한 결정에 학대의 빈도나 지속 시간을 고려하지 않는다.

한편, 성학대를 겪은 사람이 이와 관련된 다른 유형의 학대를 경험했을 때에는 5천 달러의 정액급여가 지급되며, 시설 내의 생활 조건에 의해 성학대의 위험이 증가되었다고 판단되면 5천 달러의 급여가 추가로 지급된다. 아래 표는 배보상 지급액의 대략적인 계산 방식을 나타낸 것이다.

<표 3-7> 배보상 지급액 계산표

	성학대 유형	성학대 유형 인정	성학대로 인한 사후 영향 인정	관련된 비-성학대 인정	시설 내의 취약성 인정	성학대의 극단적 환경 인정
1	성기삽입 (penetrative abuse)	70,000달러 (6,130만 원)	20,000달러 (약 1,760만 원)	5,000달러 (약 440만 원)	5,000달러 (약 440만 원)	50,000달러 (약 440만 원)
2	접촉성 학대 (contact abuse)	30,000달러 (약 2,600만 원)	10,000달러 (약 880만 원)	5,000달러	5,000달러 (약 440만 원)	-
3	노출성 학대 (exposure abuse)	5,000달러 (약 440만 원)	5,000달러 (약 440만 원)	5,000달러 (약 440만 원)	5,000달러 (약 440만 원)	-

이 문제는 NRS가 왕립위원회 권고와는 달리 피해자 중심적 접근으로부터 이탈했다고 비판받는 핵심 요인이 되었고, 이는 배보상 평가 틀에 대한 신청인들의 불만으로 이어질 수 있는 문제였다. 그러나 평가 틀 적용의 지침서는 외부에 공개되지 않았고, 허가받지 않은 사람이 이를 외부에 공개할 경우 2년의 징역형 또는 25,200달러(약 2,200만 원)의 벌금형에 처해질 수 있었다. 정부는 “지침이 공개되면 보상금 최대액을 받기 위해 지침에 부합하는 허위 진술을 할 위험이 높아지기 때문”이라고 이유를

제시했다. 그러나 이는 배보상 신청을 준비하는 사람들에게 혼란을 가중시킨다는 불만을 낳는 것이었다.

#### 마. 법안 내용 논란 ④ - 개별 사과

왕립위원회 권고 중 또 다른 특색은 국가의 공식적 사과와는 별개로 성학대 문제를 야기한 시설 측이 개별 생존자에게 직접 사과를 하는 절차(Direct Personal Response, 이하 DPR)를 마련했다는 점이다. 여기에는 세 가지 중요한 요소로 사과문 전달, 시설 대표와 면담, 향후 학대 피해 발생 예방을 위한 각서가 포함된다. 또한 부가적인 요소로 기록 접근 지원, 가족 추적 및 가족 상봉, 원주민과 토레스 해협 생존자를 위한 문화적으로 적절한 보상도 제시되었다. 그러나 NRS 체계 하에서 DPR의 의미는 매우 축소되었다.

NRS 법은 시설 측에 DPR의 모든 요소를 생존자에게 제공할 필요는 없는 것으로 명시하였다. 이에 따라, DPR의 세부 항목으로 무엇이 제공될지는 생존자가 요구하는 것이 아니라 NRS에 참여하는 시설이 '제공할 의사가 있는 것'에 달린 문제가 되었다. 또한, DPR의 절차를 개시하기 위해 시설 측과 접촉하는 것도 생존자가 직접해야 하는 일이 되었고, 시설 측은 세부 항목 중 어떤 것을 제공할지를 '선택'만 하면 되었다.

#### 바. 법안 통과와 실행

위와 같은 다양한 문제가 제기되었지만, NRS 법안은 큰 틀의 수정 없이 예정대로 2018년 7월 10일 시행되었다. 법안에 유보적인 입장을 취했던 의원들도 결국에는 “이런 문제에 있어서 반대파가 수용할 수 있는 완벽한 것만을 요구할 수는 없다”면서 한발 물러섰다. 배보상 지급 시작이 지체될수록 그만큼 피해자 권리 회복도 늦춰질 수밖에 없다는 논리가 토론을 압도한 것이다. 또한, 최대한 많은 주 정부를 참여시키기 위해 이들이 수용하지 않을 만한 조항은 애초에 배제되었던 것도 이러한 결정에 큰 영향을 끼쳤다.

NRS는 2020년 12월 31일 현재 총 9,117건의 신청을 접수하였고, 이 중 절반이 넘는 4,569건을 처리 완료하였다. 접수 건 중 남녀 비율은 각각 61%, 38.7%이며, 성별을 특정하지 않은 신청서도 30건이 있었다. 또한, 29.5%의 신청 건이 선주민이었고, 장애인인 경우도 47.8%가 되었다. NRS 초기 3개월 동안 접수된 신청서 중 2020년 12월 31일 현재 완료되지 않은 것은 98건으로 집계되었는데, 이는 해당 시설 측이 NRS에 참여하지 않았기 때문이었다. 2년 반 이상을 기다려도 배보상 결정을 받지 못

한 이들 신청인 중 6명은 결국 신청을 취하하였다. 같은 시점까지 지급된 배보상금 총액(심리치료 비용 제외)은 3억7,690만 달러(약 3,300억 원)이며, 배보상금이 지급된 4,554명의 평균 수령액은 83,210달러(약 7,300만 원)이다(NRS, 2021: 41-46).

<표 3-8> NRS 처리 진행 유형별 통계 (2018.7.1. ~ 2020.13.31.)

	2018-19	2019-20	2020-21	합계
접수	4,180	3,125	1,812	9,117
처리 완료	239	2,537	1,793	4,569
처리 진행 중	3,255	3,446	3,461	4,228
보류	454	324	89	867
취하	232	73	15	320

## 제5절 소결

호주는 시설 인권침해에 대한 국가적 인식이 매우 긴 기간 동안 점진적으로 확장되어 왔고, 이러한 인식 확장이 국가의 공식적 조사위원회 활동에 반영되었다. 80년대부터 시작된 선주민과 토레스 해협 제도 아동 분리 정책에 대한 성찰의 결과, 선주민 아동들을 “빼앗긴 세대(Stolen Generations)”로 명명하기 시작했고, 그것이 1997년 “그들을 다시 집으로” 보고서로 이어졌다. 이로부터 촉발된 문제의식은 영국에서 강제 이주된 아동에 대한 관심으로 이어져 2001년 “잃어버린 아이들” 보고서가 나왔고, 2004년에는 모든 종류의 아동시설에서 벌어진 인권침해를 조사한 “잊혀진 호주인” 보고서가 나왔다.

2013년 <아동성폭력에 대한 시설 대응 조사를 위한 왕립위원회(Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse)> 설립은 앞선 역사적 성과를 바탕으로, 가장 강력한 조사권한을 가지고 시설 인권침해의 실상을 드러낼 수 있는 매우 중요한 역사적 기점이었다. 그러나 왕립위원회는 가톨릭교회 스캔들에 대한 여론의 움직임에 지나치게 영향을 받으면서 조사 대상 학대 유형을 성폭력에만 집중하고 시설의 정의도 매우 광범위하게 잡았다. 이 때문에 왕립위원회는 사회적으로 가장 취약한 위치에 있는 시설 경험자들의 성적 학대 이외의 다른 극단적인 인권침해 경험을 외면한다는 비판에 직면해야 했다.

그러나 이행기 정의의 새로운 흐름에 비추어 볼 때, 호주의 왕립위원회는 조사 방식에 있어서 매우 혁신적인 진전을 보여주었다고 할 수 있다. 특히, 오로지 생존자의



회복과 잃어버린 국가·사회에 대한 신뢰 회복에만 집중했던 8,000회 이상의 개별 면담은 왕립위원회의 상징과도 같은 것이다. 왕립위원회는 생존자의 목소리에 새로운 상징적 의미를 부여함으로써, 사법주의적 조사와 배상이라는 틀을 넘어서 또 다른 형태의 이행기 정의를 추구했다. 이는 법원의 재심 판결을 과거사 문제의 궁극적 해결로 보는 경향이 강한 한국 사회가 한 번쯤 깊이 고민해 봐야 할 문제이기도 하다.

왕립위원회 권고에 따라 시행된 국가배보상계획(NRS)은 생존자에 대한 포괄적 배상을 추구했다. NRS의 운영기간이 10년이고, 초기 2년 반 동안 지급된 배보상액이 한화로 약 3,300억에 달하므로 NRS 종료 시점에는 배보상액 총액이 1조원 규모를 훌쩍 넘을 것으로 보인다. 이처럼 호주는 과거 국가와 사회에 의해 자행된 인권침해를 회복하는 데 있어서 예산과 경제적 논리를 넘어서 매우 과감한 조치를 취한 것을 알 수 있다. 다만 배보상 시행 과정에서 범죄 이력자, 교도소 수감자, 시민권 미취득자 등에 대해 차별을 두는 등의 문제는 한계로 지적할 수밖에 없을 것이다.

## 제4장 뉴질랜드-국영, 종교단체 운영 시설 내 인권침해

### 제1절 조사위원회 설립 배경

1854년 최초의 ‘정신병원’이 뉴질랜드에 설립된 이후 2006년 뉴질랜드의 마지막 대형 장애인 거주시설인 ‘킴벌리 센터’가 폐쇄되기까지, 뉴질랜드에서는 수많은 장애인, 아동, 마오리 선주민 등을 시설에 수용했다. 1950년대 전까지, 발달장애인과 정신장애인, 마오리 선주민 등에 대한 뉴질랜드의 ‘복지’ 정책은 시설 수용 중심으로 구성되어 있었다. 그러나 1949년 발족한 ‘지적장애아동부모연합(Intellectually Disabled Children’s Parents’ Association, 이후 IHC로 발전)’은 그동안 지역사회 내에 부족한 지원 체계로 인해 장애아동을 시설에 보내는 것이 ‘복지’로 여겨져 오던 정책에 반기를 들었다. 이렇게 결성된 부모단체들은 자녀들을 시설로 보내지 않고 가족과 함께 자랄 수 있도록 지역사회 내 장애인에 대한 지원을 확대하라고 정부에 지속적으로 요구하였다. 그러나 뉴질랜드 정부는 오히려 정신요양 시설을 확충하여 장애인 자녀가 다섯 살이 되기 전에는 모두 시설에 보낼 것을 독려하기까지 하였다.

그러던 중 1953년, 세계보건기구(World Health Organization, 아래 WHO)가 기념비적 보고서를 내며 뉴질랜드 탈시설 운동의 촉매제 역할을 하게 된다. “지역사회 내 정신병원(The Community Mental Hospital)”이라는 제목의 이 보고서는 비-시설수용 형태, 즉 지역사회 기반 정신병원에서 치료를 받는 환자들이 시설 형태 정신병원 내 환자들보다 자신감, 자존감, 자기 정체성, 치료에 대한 동력, 책임감, 자기효능감 등에 있어서 더 높은 성취를 보이고 있다는 내용을 담음으로써, 시설 수용 일변이었던 정신보건 시스템에 대한 인식적 역전을 가져왔다(WHO, 1953). 이러한 국제적 흐름에 따라, 뉴질랜드 정부 역시 국내 정책 변화를 시도하였고, 1963년에는 정신병원 신규 설립 중단, 1973년에는 정신병원 내 병상 추가 중단 등의 정책이 도입되면서 시설이 아닌 지역사회 중심 지원 체계 마련에 대한 사회적 논의가 무르익어가기 시작했다.

정신장애인과 더불어 시설 수용의 주된 대상이었던 발달장애인 자조모임인 ‘피플퍼스트(People First New Zealand)’가 1980년대 탄생하면서 뉴질랜드 탈시설 운동은 더욱 힘을 받게 된다. 피플퍼스트의 주된 주장은 (1) 발달장애인을 동등한 시민으로 존중할 것 (2) 발달장애인이 시설이 아닌 지역사회에서 살 수 있도록 할 것 등이었다. 이들의 운동은 당시 이미 상당한 규모의 대중조직이었던 IHC와의 관계 속에서 성장하며 사회적으로 많은 관심을 받게 되었고, 결과적으로 발달장애인과 탈시설에 대한 뉴질랜드 사회의 인식을 상당수준 끌어올리는 데 큰 역할을 하였다. 특히, 뉴질랜드

탈시설 운동의 아이콘이자 탈시설 당사자인 로버트 마틴 경(Sir Robert Martin)은 1957년 태어난 이후부터 1972년 탈시설을 할 때까지 약 15년여 간 킴벌리 센터,레이크 앨리스 등 뉴질랜드의 대표적 대형 시설들을 거쳤다. 그는 이러한 시설의 경험을 토대로 ‘Becoming a Person(사람이 된다는 것)’이라는 자서전을 냈다. 그의 자서전을 통해 뉴질랜드 사회는 시설 수용 그 자체가 심각한 인권침해이자 인간성에 대한 중대한 무시라는 점을 더욱 잘 이해하게 되었다.

## 1. 레이크 앨리스(Lake Alice) 사건

뉴질랜드에서 시설 내 인권침해 문제가 사회적 문제로 대두되기 시작하면서, 시설 수용 생존자들이 시설에서 겪은 각종 인권침해에 대한 국가의 사과 및 배보상을 적극적으로 요구하기 시작한 것은 1990년대 말~2000년대 초반부터였다.

이러한 움직임의 시발점이 된 사건은 ‘레이크 앨리스(Lake Alice)’ 생존자 집단 소송이었다. 1950년 개원한 레이크 앨리스 정신병원은 1972-1977까지 아동청소년 병동을 운영했다. 본래 자유로운 분위기 속에서 아동과 청소년의 정신건강을 증진하고 이들의 교육을 지원한다는 목적으로 설립된 병동이었으나, 최소 4세에 불과한 아동들을 성인과 같은 공간에 배치하여 성인 환자들에 의한 신체적, 정서적, 성적 학대에 노출시켰고, 아동과 청소년에 대한 전기충격요법 사용, 신체 구금을 비롯한 각종 신체적 학대 및 폭력, 약물(특히 진정제) 오남용 등 심각한 학대가 발생했다(Royal Commission, 2022). 1994년, 이곳에서 거주했던 두 생존자가 아동청소년 병동에서 겪은 인권침해와 폭력에 대해 왕실(Crown)을 상대로 고등법원에 소송을 제기했다. 이를 시작으로 점점 더 많은 레이크 앨리스 생존자들이 소송에 참여했고, 뉴질랜드 정부는 소극적 대응 끝에 2000년 5월에서야, 생존자들의 요구대로 법정 외 절차인 레이크 앨리스 분쟁 조정 절차를 수립했다.

레이크 앨리스 보상에는 650만 뉴질랜드 달러<sup>36)</sup>(약 53억 원)가 책정되었다. 총 95인의 청구인이 피해사실을 증언한 후 피해 규모에 따라 보상금을 받았다. 법정 소송 절차가 아닌만큼, 청구인의 입증 책임은 크지 않았다. 단지 레이크 앨리스에서 어떤 일을 겪었는지 보고하고, 특정 기간 동안 레이크 앨리스에 있었다는 점만 확인되면 보상 신청이 가능했다. 생존자 평균 보상금액은 69,000달러(약 5,516만 원)였다. 보상이 완료된 후 청구인들은 총리와 보건부 장관으로부터 사과를 받았다. 뉴질랜드 정부는 2003년부터 한국의 보건복지부와 유사한 사회발전부(Ministry of Social Development, 추후 아동부, 보건부 등이 따로 갈라져 나옴)에 역사적 사건 청구팀

36) 이하 본 장에서 ‘달러’로 표기

(Historic Claims Team)을 설립하여 레이크 앨리스를 비롯한 과거 시설 수용 생존자들에게 대한 배보상을 시작했다(Royal Commission, 2021a).

## 2. 비공개 청취 절차를 통한 생존자 증언 기록 활동

이 사건을 통해 레이크 앨리스뿐만 아니라 과거 다른 정신요양시설(정신병원 포함)에서 인권침해를 경험한 생존자들 역시 자신의 피해 사실을 알리기 시작했다. 이들의 증언을 청취하고 기록하기 위해 뉴질랜드 정부는 ‘비공개 포럼(The Confidential Forum)’을 열어 정신병원에 수용되었던 사람들과 가족, 직원 등 493명의 증언을 청취하고 정리하였다. 이어 2008년부터 2015년까지는 독립 조사기구인 ‘비공개 청취 및 지원 서비스기구(Confidential Listening and Assistance Service, 아래 ‘CLAS’)'를 운영하며 정신요양시설뿐만 아니라 국가 운영 시설 전체를 대상으로 생존자 1,103명의 증언을 기록했다. 두 포럼 모두 사람들이 시설이나 정신병원에서 경험한 인권침해 경험을 기록하고 생존자들을 사회복지 서비스에 연계하였다. 배보상이 필요한 이들에게는 후술할 부처별 분쟁조정절차로 안내했다. CLAS는 2015년, 활동 임기를 마무리하며 ‘어떤 기억은 결코 사라지지 않는다(Some Memories Never Fade)’는 제목의 최종보고서를 발표했다. 이 보고서는 정신병원에 국한하지 않는, 독립적이고 대대적인 진상규명의 필요성을 강조하며, 독립조사기구 설립을 정부에 권고했다(CLAS, 2015).

그러나 뉴질랜드 정부는 CLAS의 권고를 거부했다. 사회발전부의 역사적 사건 청구팀에서 이미 그러한 역할을 담당하고 있으며, “사회발전부는 (시설 수용의) 체계적 실패의 증거를 찾지 못했고, (국가 운영) 시설에 거주했던 아동 대다수가 학대를 경험하지 않았던 것으로 확인했”기 때문이라고 밝혔다(Murray, 2015).

## 3. 독립 조사 기구 설립 요구

이러한 정부의 태도는 시설 수용 생존자들의 공분을 샀다. 시설 수용 생존자들은 시설 내에서 학대 피해를 입은 것으로 입증된 개인에 대한 사과의 말만 있을뿐, 정부가 앞으로 이러한 과오를 반복하지 않겠다는 계획을 밝히지 않고 있어 반쪽짜리 시스템에 불과하다고 비판의 목소리를 높였다. 이러한 생존자들의 목소리는 지속적으로 언론을 통해 사회에 알려졌으며, 생존자 그룹, 마오리 공동체, 장애인단체 등은 독립 조사 기구 설립을 촉구하며 2015년에만 정부와 국회에 5차례 이상 수 천 명의 서명을 받은 청원을 제출했다. 뉴질랜드 국가인권위원회 역시 2016년 빌 잉글리시(Bill English) 당시 뉴질랜드 총리에게 “결코, 다시는(Never again)”이라는 제목의 공개

서한을 보내어 시설 독립 조사 기구 설립을 촉구하였고, 2017년에는 같은 이름의 “네버 어게인/에 코레 아노(Never Again / E Kore Anō, ‘(결코, 다시는’이라는 의미의 영어와 마오리어)” 캠페인을 열어 사회 인식을 제고하는 데 앞장섰다.

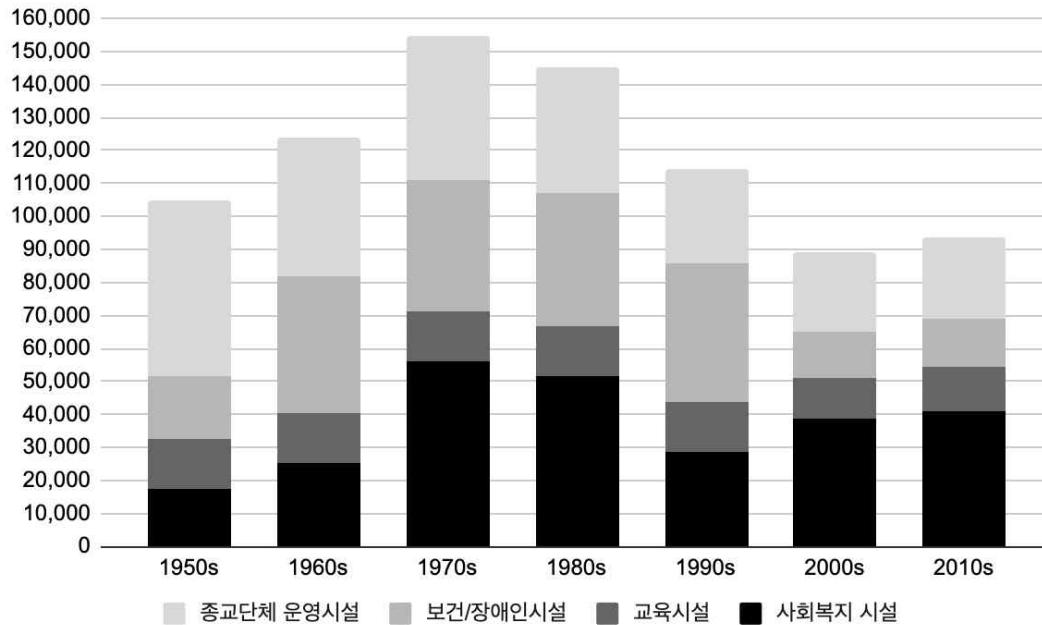
독립 조사기구 설립을 촉구하기 위한 노력은 국제적으로도 병행되었다. 시설 수용 생존자 단체들은 유엔 고문방지위원회, 아동권리위원회, 인종차별철폐위원회 등에 지속적으로 뉴질랜드의 시설 수용 정책의 반인권성을 알렸으며, 고문방지위원회는 2015년, 아동권리위원회는 2016년, 일종차별철폐위원회는 2017년에 각각 뉴질랜드 정부에 시설 수용 생존자들에 대한 적절한 배보상 및 이를 위한 철저하고 독립적인 조사를 촉구하는 권고를 했다.

이러한 다각도의 노력에도 불구하고 뉴질랜드 국민당 당시 정부는 독립 조사 기구 설립에 소극적인 입장을 고수했다. 그러나 2017년 9월 총선에서 독립 조사 기구 설립을 공약으로 내걸었던 노동당이 승리함에 따라 저신다 아덴(Jacinda Ardern) 총리는 진상조사법(Inquiries Act 2013)에 의거하여 2018년 2월 1일, 왕립조사위원회 설립과 위원장을 임명하였다. 이로써, “국가 및 종교단체 복지시설 인권침해 조사 왕립위원회(Royal Commission of Inquiry into Historical Abuse in State Care and in the Care of Faith-based Institutions, 아래 조사위원회)”가 출범하게 되었다. 조사위원회는 뉴질랜드가 영국으로부터 독립한 후 행정업무를 시작한 1950년부터 레이크 엘리스 사건을 통해 본격적으로 시설 문제가 드러나기 전인 1999년까지 국영 및 민영(종교단체) 시설 내에서 발생한 인권침해 사건을 조사한다. 조사위원회 구성 및 조사 활동에 대한 자세한 내용은 2절에서 다룬다.

#### 4. 시설 수용 및 인권침해 규모

1950년부터 2019년까지 뉴질랜드에서 국가 돌봄 시설 이용 경험이 있는 사람은 약 655,000명 가량이다. 이중 258,000명은 사회복지 시설, 102,000명은 교육시설, 212,000명이 보건/장애시설, 254,000명이 종교단체 운영 시설을 이용했다. 각 시설별 이용자 수가 전체 시설 이용자 수를 상회하는 것은 한 사람이 여러 개 시설을 이용한 경험이 있음을 보여주며, 이를 통해 한 번 시설에 수용된 이들이 일생에 걸쳐 다양한 시설을 옮겨다니게 된다는 것을 유추할 수 있다(Royal Commission, 2020b). 뉴질랜드의 시기별 시설 수용 인원비율은 그림 <4-1>에서 확인할 수 있다.

<그림 4-1> 1950년대~2010년대 뉴질랜드 시설 유형별 수용 인원  
(Royal Commission, 2020d 재구성)



조사위원회는 이중 최대 약 25만여 명이 인권침해를 경험한 것으로 추산한다. 추산에는 뉴질랜드 국내 및 해외 연구를 통해 확인된 시설 내 학대 추정치를 활용했다. 다만, 보고서를 작성한 마틴젠킨스(MartinJenkins) 컨설턴트는 해당 기간에 위법한 행위가 아니었거나(예: 1990년까지 뉴질랜드 학교에서 교사들이 학생을 대상으로 ‘합리적 물리력(reasonable force)’을 행사하는 것은 합법이었음), 연구에 활용된 국내외 추정치가 성적 학대나 심각한 신체적 학대만 포함하고 있어 정서적 학대나 방임은 반영되지 않는 한계가 있다고 설명했다(MartinJenkins, 2020b).

조사위원회의 조사 대상 피해에는 신체적 폭력(물리적, 성적 폭력), 잔인하고 모욕적인 대우, 과도하거나 부적절한 의료행위(의료적 고문 포함)뿐만 아니라 정서적/교육적/의료적/정신적 방임도 포함된다. 따라서 상기 피해 추정치보다 더 많은 피해자를 상정하고 조사를 진행해왔다. 이러한 시설 내 학대로 인한 사회적 손실을 금전적으로 환산하면 1950년부터 2019년까지 약 2,170억 달러(약 174조 원)에 달한다는 연구도 있다(MartinJenkins, 2020a).

더욱 중요한 것은 학대 경험이 한 사람의 인생 전반에 걸쳐 깊고 지속적인 부정적 영향을 미쳤다는 점이다. 시설 수용 생존자들은 전체 인구에 비해 불면증, 우울증, 자살사고 및 자살 비율이 더 높게 나타났다. 또한 일생에 걸친 빈곤, 알콜/약물중독, 가족이나 친구들과의 관계 문제 등으로 인해 사회 참여나 사회적 자원 역시 매우 저조

하다. 그렇다보니 반사회적 행동에 연루되는 비율이 높는데, 시설 수용 생존자들은 갇  
단, 범죄조직 등에 가담한 비율이 높았고, 실제로도 약 15% 가량이 수감생활 중인 것  
으로 나타났다.

## 제2절 조사위원회 주요 조사 활동

2018년 2월 1일, 조사위원회 설립이 결정된 후 약 1년에 걸쳐 운영지침 작성 작업  
이 진행되었다. 당시 조사위원장이었던 아난드 사티야난 경(Sir Anand Satyanand)  
은 약 400개 단체와 개인으로부터 의견을 수렴하여 정부에 제출했고 뉴질랜드 정부  
는 2018년 11월 운영지침 작성을 완료하였다. 조사위원회 운영 기간은 2019년 1월 2  
일부터 2023년 6월까지로, 운영 지침(Terms of Reference)에는 조사위원회의 조사  
범위, 기간, 조사 방법, 중간보고서 및 최종보고서 제출 기한뿐만 아니라 구성 명단까  
지 구체적으로 담겨 있다. 또한, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약, 경제적, 사회  
적, 문화적 권리에 관한 국제규약, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약, 아동  
권리협약을 포함한 많은 국제인권기준과 선택의정서들 역시 조사위원회의 주된 활동  
준거이다(Department of Internal Affairs, 2018).

### 1. 조사위원회 구성

#### 가. 위원 구성

<표 4-1> 뉴질랜드 조사위원회 현황

위원	소개
Coral Shaw (위원장)	웨스트 오클랜드 지방법원 판사시절 가정폭력 사건에서 패스트 트랙(신속 구제) 시스템 최초 도입. 이후 뉴질랜드 고용법원 판사, 유엔분쟁재판소 판사 역임.
Ali'imuamua Sandra Alofivae	오클랜드 아동, 청소년, 가족 지원 변호사. 특히 태평양 선주민 공동체 내에서의 오랜 활동으로 공로를 인정받음.
Dr Andrew Erueti	오클랜드 대학교 법학부 교수. 국제법상 선주민 권리에 관한 연구 수행. 마오리족 아동의 국가 복지시설 내 방임과 인권침해 독립 조사 고문 역임.
Paul Gibson	시각장애인 당사자로, 뉴질랜드 국가인권위원회 장애인 권리 위원 역임. 장애인에 대한 국가 인권침해 과거사 조사 및 구제 관련 업무 다수 수행.
Julia Steenson	변호사. 법률, 금융, 교육 분야 전문가이며 마오리족의 건강과 웰빙 보호 단체 대표자.

Simon Mount (선임변호인)	칙선변호사(Queen's Council, 영연방 최고 등급 법정 변호사). 검사, 변호사, 추밀원 등 뉴질랜드 사법 시스템 내 모든 영역에서 활동한 경험을 갖춤.
Helen Potiki(상임이사)	소수민족공동체사무국(Office of Ethnic Communities)의 정책 적용 담당관 역임. 주택도시개발부 부총재이자 여성부 최고책임 대행. 특히 마오리, 태평양 여성 가정폭력 생존자 지원 전문성 보유.

조사위원회는 위원장(1인, 판사), 위원(4인), 선임 변호인(1인), 상임이사(1인)으로 구성되어 있다. 특히, 위원은 과거 주된 시설 수용 피해자였던 마오리족, 태평양 선주민, 장애인, 아동, 청소년 전문가들로 구성되었는데, 이는 시설 수용 생존자들을 전문적으로 지원하면서도 이들의 심리적/정서적 안정감을 보장하기 위함이다.

뉴질랜드에서는 과거에도 국가 인권침해 문제에 대한 다양한 진상규명 활동들이 있었으나, 조사 범위가 너무 협소하고, 위원회의 권한이 작아 권고가 무시되거나 제대로 이행되지 못해왔다는 비판이 있었다. 이러한 비판 속에서, 뉴질랜드 정부는 시설 수용 문제의 중대함을 정부가 충분히 인지하고 있다는 “가능한 한 가장 강력한 사회적 신호”를 보내겠다고 발표했다(New Zealand Government, 2018). 그리고 이 계획에 따라 2018년 신설된 조사위원회는 광범위한 조사 범위, 강력한 권한을 가지고 출범하였다. 조사위원회는 자체 조사 체계를 꾸렸고, 정보제공 요청에서도 강한 권한을 갖고 있다. 이러한 기반에서, 향후 조사위원회가 도출할 권고 역시 뉴질랜드 사회의 법적, 제도적, 관행적 분야 전반의 변화를 가져올 것으로 기대되고 있다.

## 나. 구조 및 예산

### 1) 생존자 자문그룹

조사위원회의 또다른 중요한 축은 생존자자문단(Survivor Advisory Group)이다. 국가 및 종교단체 운영 시설 생존자들로 구성된 생존자자문단은 2019년 임명되어, 2020년 재편을 거치면서 조사위원회의 운영 및 조사 방향, 생존자 참여 확대 및 지원 방안, 연구 및 조사 내용에 대한 조언을 제공하고 있다. 특히, 시설 내 인권침해를 경험한 이들이 조사에 참여하여 자신의 경험을 들려줄 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 조사위원회는 생존자자문단을 지원하기 위해 한 명의 상근인력을 두고 있다.



## 2) 조사팀

조사팀은 각 조사별로 꾸러지기 때문에, 현재까지 9개 조사팀이 꾸려져 있고, 향후 조사가 늘어나면 조사팀 역시 추가될 것으로 예측된다. 각 조사팀은 관련 전문지식을 갖춘 선임 변호사(Senior lawyer)가 이끌고, 조사관, 변호사, 연구원, 정책문석가 등으로 구성되는데, 구성은 각 팀별 조사 내용에 따라 달라진다. 조사팀은 웰빙지원팀, 공동체 연계팀, 생존자 진술(Survivor account)팀과 긴밀하게 소통하며 업무를 진행한다.

조사팀의 주요한 업무로는 문헌분석, 당사자 증언 분석 등이 있다. 조사위원회는 정부부처 및 종교단체에 자료 제출을 요구할 권한이 있으며, 양해각서에 따라 정부와 종교단체는 해당 기간 관련 문서를 파기하거나 제출을 거부할 수 없다. 불완전하지만, 당시 기록 및 관련 연구와 문헌 분석은 피해의 양상과 규모, 피해자들의 증언을 뒷받침하기 위해 필수적이다. 이에 따라, 조사팀은 정부 및 종교단체로부터 받은 시설 관련 기록들을 비롯해 시설 내 인권침해에 관한 학술연구, 신문기록, 통계 등을 수집하고 분석한다.

또한, 조사위원회의 조사에서 공식적 증거로 활용되는 생존자 진술서를 구체적으로 만들고 이를 분석하는 역할도 조사팀에서 담당하고 있다. 생존자 진술 및 목격자, 가족, 집단간담회 등을 통해 추가적 진술을 확보함으로써 피해 실체를 드러내기 위한 역할을 한다.

## 3) 정책팀

조사위원회의 주요 역할 중 하나는 재발 방지 및 대응을 위한 권고이다. 이를 위해 정책 분석을 별도로 담당하는 정책팀을 두고 있는데, 정책팀은 2명의 조사위원, 선임 변호사, 선임연구원, 정책 전문가 등으로 구성된다. 정책팀은 각 조사팀과 협업하면서 뉴질랜드의 과거부터 현재까지의 법률, 정책, 절차, 규칙, 표준 및 관행을 분석하고 구체적 개선사항을 비롯하여 장기적인 사회의 방향 및 정책 목표에 이르는 권고사항을 도출한다. 개별 조사를 지원하는 것 외에도 제도적 인종차별, 세대 간 피해, 식민화의 영향, 인권침해 보고 의무, 디지털 거버넌스 및 개인 정보 보호, 장애차별주의와 같이 조사 전반에 걸친 문제들 역시 연구하며, 조사위원들의 조사 및 연구 활동에 대한 권고를 제시한다.

#### 4) 생존자 진술팀(Survivor Accounts Team)

조사위원회의 활동이 진행될수록, 생존자와 목격자들의 진술이 더욱 늘어나는 추세이다. 조사위원회는 임기동안 약 3,200개의 생존자 증언이 취합될 것으로 예측하고 있다. 생존자들 중에는 교도소나 뉴질랜드가 아닌 국가에 거주하는 경우도 있다. 또한, 많은 생존자들이 피해 경험을 떠올리고 이야기하는 것에서 트라우마를 경험하기 때문에, 다양한 상황에 있는 생존자들이 심리적 안정감을 가지고 진술을 할 수 있도록 환경을 만드는 것이 생존자 진술팀의 주된 업무이다.

또한, 자신의 경험을 비밀에 부치기를 원하는 생존자들이 조사위원회에 제공한 정보를 보호하는 동시에 그들이 제기하는 문제들이 대중의 관심을 받고 조사위원회의 조사와 연구 작업에 공급하는 것 역시 진술팀의 업무이다.

#### 5) 커뮤니케이션팀

조사위원회의 역할과 진행 상황을 대중에 알리는 업무를 담당한다. 조사결과, 공청회, 개별 면담 및 집단간담회 등의 결과를 공유함으로써 해당 사안에 대한 사회적 인식을 환기할뿐만 아니라, 더 많은 생존자들이 위원회에 자신의 경험을 공유할 수 있도록 이끌어내는 역할을 하기도 한다. 뉴스뿐만 아니라 소셜 미디어, 웹 사이트 및 홍보 자료등을 활용, 가능한 한 다양한 사회구성원들에게 소식을 전한다. 또한, 홍보자료나 홈페이지에 올리는 조사 관련 자료들은 접근성을 증대하기 위해 다양한 형태-영어뿐만 아니라 수어, 마오리어, 쉬운 말 자료-등으로 제작 및 배포된다.

#### 6) 웰빙지원팀(Wellbeing Support Team)

뉴질랜드 조사위원회에는 생존자들의 건강, 안전 및 보안을 지원하기 위해 웰빙 서비스 제공기관과 협력하는 전담 팀이 있는 점이 눈에 띈다. 생존자와 접촉을 시작할 때부터 이들의 안전과 정서적 안정감을 위해 웰빙지원팀은 조사 참여 전과 후, 모든 생존자들에게 무료 복지 지원을 제공한다. 조사위원회 내부의 정신 건강 전문가 또는 승인된 외부 제공자를 통해 단기 지원을 하거나, 외부의 다른 서비스 제공기관과 연결하여 장기적인 지원을 하기도 한다. 웰빙 직원은 연락 센터 직원 또는 다른 사람과 협력하여 생존자의 요구 사항을 논의하고 필요한 경우 직원-생존자 관계를 지원한다.

## 7) 공동체 연계팀(Community Engagement Team)

뉴질랜드 조사위원회의 또 한 가지 특별한 팀은 공동체 연계팀이다. 조사위원회는 조사에 필요한 정보를 수집하기 위해서는 마오리인, 태평양인, 발달장애인, 정신장애인, 노숙인 등 생존자들의 다양한 상황과 맥락을 이해하고 이들과의 신뢰 관계를 구축하는 것이 필수적이라는 인식에 따라 공동체 연계팀을 설치하였다. 공동체를 통한 생존자와의 접촉은 공식적/권위적 기구에 대한 트라우마를 가지고 있는 생존자들에게 다가가 이들의 진솔한 경험을 끌어내기 위한 노력의 일환일 뿐만 아니라, 시설 수용 경험이 높은 인구집단의 공동체와의 협력을 통해 학대를 알고 있거나 목격했을 수 있는 직원과 가족을 비롯해 더 넓은 접촉점을 만들 수 있는 전략이기도 하다.

## 8) 예산

뉴질랜드 정부는 조사위원회에 2018년부터 2021년까지 8,684만 달러(약 725억 원), 2022년부터 2023년까지 9천만 달러(약 750억 원)를 예산 책정했다.

## 2. 조사 개요

### 가. 조사 목적과 범위

뉴질랜드 조사위원회는 1950년 1월 1일부터 1999년 12월 31일까지 국가가 운영, 보조한 시설 혹은 종교단체가 운영하는 시설에서 아동, 청소년, 장애인 대상으로 발생한 인권침해를 조사한다. 그러나 필요한 경우 1950년 1월 1일 이전이나 1999년 12월 31일 이후 기간 시설 내 학대 사례도 조사할 수 있다.

뉴질랜드 조사위원회의 목적은 인권침해의 범위와 성질, 인권침해의 원인과 요소(구조적, 조직적, 관행적 요소 등)를 파악하는 것이다, △입소의 이유와 경위(정부 당국의 임의적, 차별적 입소 결정 등), 인권침해가 입소자 개인과 그들의 가족에게 미친 영향의 규명, △관련 현행법과 제도, 관행의 검토 및 개선방향 제시, △피해자 재활(rehabilitation) 및 권리구제(redress)의 방향 제시 등이 있다.

조사위원회 조사가 특정인/기관의 민, 형사상 또는 징계적 책임을 결정할 권한은 없다. 따라서, 뉴질랜드 조사 위원회의 조사활동은 가해자 및 책임기관에게 민, 형사상 책임을 지우거나 피해자에게 보상을 제공하는 것을 목적으로 하지 않는다. 그러나 관련 규정 위반 혹은 민, 형사상 책임을 조사 과정에서 발견하게 되는 경우, 추후 추

가 단계(법률 소송 혹은 기관 내부 민원 제기 등)를 밟도록 권고할 수 있다. 피해자가 가해자에 대한 처벌이나 배상 등을 원하는 경우 조사위원회의 절차와 관계없이 피해 구제를 위해 사법절차 (기소 및 재판 등)를 이용하거나 정부 부처가 운영하는 부처별 별도 배상절차를 신청할 수 있다. 부처별 배상절차에 관한 자세한 내용은 제3절에서 다룬다.

조사위원회에서는 현재까지 총 12개 분야(특정 유형 시설-국가 운영 시설, 종교단체 운영 시설, 개신교 및 기타 종교단체 운영 시설, 가톨릭 운영 시설, 위탁가정, 국가 운영 아동 시설, 국가 운영 정신장애인 시설, 청소년 사법기관 / 특정 집단-마오리인, 태평양인, 장애인 및 정신장애인)에 대한 조사를 진행 중이며, 조사 위원회 임기가 끝날 때까지 추가될 수 있다.

### 1) ‘인권침해(Abuse)’ 범위

조사위원회의 운영 지침에 따르면 ‘인권침해(Abuse)’는 신체적, 성적, 정서적 또는 심리적 학대와 방임을 의미하며, 개인에게 정신적으로나 신체적으로 심각한 피해를 입히는 부적절하거나 잘못된 치료 또는 돌봄을 포함한다. 기관의 대표자, 직원, 구성원, 하청업자, 자원봉사자, 서비스제공자 및 동료 거주인에 의한 인권침해가 모두 조사 대상이 된다.

### 2) ‘국가 돌봄(State Care)’ 범위

국가 돌봄(State care)은 국가가 직, 간접적으로 개인의 일상생활에 책임을 지는 모든 형태의 시설 및 체제를 의미한다. 여기에는 사회복지시설, 아동 또는 장애인 거주 시설, 정신병원이나 정신요양시설, 미혼모시설뿐만 아니라 기숙학교나 심지어 청소년 대상 교정시설이나 형이 확정되지 않은 성인을 수용하던 유치장과 구치소까지 포함된다. 다만, 조사 목적상 형을 선고받은 성인들들을 대상으로 한 교도소는 해당하지 않으며, 국가 돌봄 기관 이용 기간 중이라도 가족 내에서 발생한 사적 환경에서의 인권 침해는 조사 대상에 포함되지 않는다(Department of Internal Affairs, 2018).

### 3) 종교 단체 운영 시설 범위

‘종교 기반 시설’이란 종교단체에서 개인의 일상과 돌봄에 대한 책임을 지는 시설을 의미한다. 즉, 종교단체에서 자체 비용으로 운영한 학교, 복지시설 등을 가리키며, 종

교기관이 국가사업을 위탁받아 공적 자금으로 시설을 운영한 경우에는 종교기반 시설이 아니라 국가 시설로 분류된다.

또한, ‘종교’에는 특정 종교(가톨릭, 성공회, 개신교 등)가 특정되는 것이 아니라 목적이나 활동이 종교적이거나 영적 믿음과 연관되는 시설 또는 단체를 모두 ‘종교 기반 시설’로 간주한다. 따라서, 조사 대상에는 정부로부터 법적 인정을 받지 않았거나 공식적 구조를 갖고 있지 않은 종교단체들이 운영한 시설도 모두 포함된다.

## 나. 조사 원칙

뉴질랜드 조사위원회는 9개의 주요 원칙에 따라 활동하는데, 이 원칙에는 ‘두 노 함(Do No Harm, 해를 가하지 않음)’, 생존자 중심주의, 마오리, 태평양 선주민의 통합과 이들의 문화에 기반한 조사활동, 장애인 참여 보장, 특정 개인이나 집단별 피해/취약성 맥락 기반 대응, 개인과 단체에 대한 공정하고 합리적인 절차 보장 등이 있다.

조사위원회의 조사 이행 전략 원칙은 △생존자의 목소리 △시설에 수용된 상황 △인권침해의 성격과 정도 △인권침해의 영향 △인권침해의 원인이 되는 요인들 △회복 및 재할 △시설 수용 이슈를 국가적 관심사로 만들기 △와이탕이 조약<sup>37)</sup>이다. 이행 전략을 통해 조사의 초점이 단순한 ‘진상 규명’ 및 이에 따른 ‘금전적 배, 보상’이 아니라 생존자의 삶의 회복에 있음을 더욱 잘 확인할 수 있다.

## 다. 조사 규모

2020년 8월 말을 기준으로, 1,744명의 생존자와 12명의 목격자가 조사에 참여하였다. 전체 생존자의 47%가 국가 운영 시설에서, 11%는 종교단체 운영 시설 내 학대 경험을 보고했다. 또한 5.7%는 두 개 시설 모두에서 학대 당했다고 보고했다. 나머지 36% 생존자들은 자신이 학대를 당한 시설이 어떤 유형이었는지 알지 못한다고 답했다.

이 생존자들 중 59%는 남성이고 41%는 여성이다. 연령 분포를 보면, 50~59세가 27%, 60~69세가 19%, 40~49세가 15.9%로 나타났다. 30세 미만인 생존자들도 4.2%였다. 자신의 인종(민족)을 밝힌 사람들의 경우, 4분의 1 이상(28%)이 유럽/파케하(백인), 4분의 1(25%)이 마오리, 그리고 0.9%가 태평양인으로 확인되었다. 생존자의 3분의 1(31%)이 하나 이상의 신체적, 정신적 장애를 가지고 있다고 답했다(Royal Commission, 2020d).

37) 1833년 영국 정부와 마오리족 간에 맺은 조약으로, 뉴질랜드 원주민인 마오리가 토지의 소유권을 갖되, 사회에 대한 통치권은 영국왕실이 갖는다는 내용

조사는 또한 공청회 및 기타 공개 프로세스를 포함한다. 대부분의 조사는 조사와 관련된 특정 주제 또는 사례 연구 및 공청회(최소 1회 이상)를 포함한다. 경우에 따라 개별 사례 연구 보고서를 발표하기도 한다.

2022년 12월 15일 현재(뉴질랜드 조사위원회 홈페이지 기록), 2,644회의 증언(비공개 면담, 서면 증언, 목격자 진술 포함)이 수집되었고, 공청회가 133일 진행되었으며, 1,116,150개 문서를 조사하였다.

### 3. 조사 방식

#### 가. 비공개 면담(Private Session)

2020년 10월 말까지, 총 27개 지역, 7개 교도소에서 550회의 비공개 면담이 진행하였으며, 조사 종료시까지 2,700회 가량의 비공개 면담이 있을 것으로 예상된다. 비공개 면담은 조사위원회가 사실상 생존자의 발언을 최초로 접하게 되는 자리이기에, 생존자가 심리적 안정감을 느낄 수 있는 환경을 만드는 것이 가장 중요시 된다. 심지어 피해 경험을 유발할 수 있는 교회나 학교 등 인근 장소는 비공개 면담 장소에서 의도적으로 배제된다.

위원회는 사전에 모든 생존자에게 비공개 면담이 어떻게 진행되는지에 관한 정보를 담은 책자를 면담 대상 생존자에게 발송한다. 면담에 참여할 위원의 성별이나 인종에 대한 선호를 비롯해 특별한 요구사항을 확인한다. 이후 면담에 참여할 위원과 진행자의 사진을 면담 전 발송한다.

면담에는 조사위원 1인, 면담 진행인(생존자 진술팀) 1인이 참여한다. 생존자가 요청하는 경우 트라우마 상담 또는 정신 건강 지원 전문가인 ‘웰빙 지원인’ 1인이 추가 배석될 수 있다. 생존자는 혼자서 참여할 수도 있으나, 심리적 안정을 위해 가족이나 친구 등과 함께 참여할 수 있다. 동석자는 인원 제한 없이 참여 가능하다.

비공개 면담 후에도 생존자에 대한 지원과 상담이 계속된다. 면담을 진행한 생존자는 면담 직후 지원 여부를 결정하지 않아도 되고, 필요하다고 생각되면 언제든지 위원회에 상담 또는 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 조사위원회 내부 상담인력의 단기 지원을 받을 수 있고, 필요하다고 판단되는 경우 외부 상담 혹은 지원 기관과의 연계를 통해 장기 지원을 받을 수 있도록 한다.

조사위원회에 등록된 생존자 중 약 15%가 교도소에 수감 중인 것으로 나타났다. 교도소에 수감 중인 생존자들은 교도관들이 감시하거나 기록하지 않는 핫라인 번호(0800)를 통해 조사위원회에 연락할 수 있다. 조사위원회는 교정부와 양해각서를 통

해 감옥에 있는 생존자와 위원회가 주고받는 서신들은 감시 받지 않도록 조치했다. 그 결과, 지금까지 전국 18개 교도소 중 7개 교도소에서 37차례 비공개 면담이 진행되었다(Royal Commission, 2020b).

## 나. 공청회

공청회는 생존자 및 목격자들이 경험하고 들은 것을 청취한다. 시설 수용 생존자뿐만 아니라 가족, 전문가, 공무원 등 다양한 이들이 참여한다. 생존자들은 자신이 경험하거나 목격한 시설 내 인권침해를 이야기하고, 조사위원회 소속 변호사가 다양한 관점에서 질문을 던진다. 시설 측은 변호사를 세울 수 없다. 다만, 공청회에서 나온 내용 중 사실과 다른 점이 있다면 추후 바로잡을 수 있는 기회가 주어진다. 그러나 기본적으로 공청회에서 진술된 내용은 모두 사실로 받아들여지며 조사의 공식 증거로 채택된다. 모든 공청회는 대중 공개 및 온라인 스트리밍되는 것이 원칙이지만, 민감한 증언을 다루는 경우 비공개로 진행될 수도 있다. 2022년 12월 현재까지 133일에 걸쳐 9개 분야, 3개 행정 및 절차 관련 공청회가 진행되었다. 현재까지 진행된 공청회는 <표4-2>과 같다.

<표 4-2> 뉴질랜드 위원회 공청회 진행 현황

주제	공청회 기간	개요	피감기관/참여자
예비 공청회	2019년 6월 26일	조사위원회 설립 배경, 조사 방향 및 운영에 대한 소개	전 국민 대상으로 조사위원장 발표
절차 공청회	2019년 8월 19일	공청회 절차 마련 등의 준비를 위한 의견 수렴	생존자 그룹 및 지원단체 대표, 위원회 법률지원팀 등
개요 준비 공청회	2019년 10월 29일 ~11월 8일	향후 공청회를 통해 확인해야 할 사항들에 대한 점검 및 의견 수렴	생존자, 가족, 지원인, 학자, 시민사회단체 등
국가 배보상 제도	1차(생존자): 2020년 9월  2차(정부 기구): 2020년 10월	시설 수용 생존자들의 정부 배보상 시스템(소송, 부처별 배보상 체계) 활용 경험 및 현황	-1차: 생존자 -2차: 보건부, 사회발전부, 아동부, 교육부 등 자체 배보상 체계를 가진 부처 및 법무부
종교단체 배보상 제도	1차(생존자): 2020년 11월~12월  2차(종교단체): 2021년 3월	시설 수용 생존자들의 종교단체(가톨릭, 성공회, 구세군) 배보상 체계 활용 경험 및 현황	1차: 생존자들 2차: 종교단체 관계자들
국영	2021년 5월	국가가 운영한 아동 거주시설,	국영 아동/청소년

아동/청소년 시설		청소년 사회복지시설, 청소년 사법기관에서 발생한 아동, 청소년 학대 및 방임 사례	시설 수용 생존자들
태평양인	2021년 7월 19일~30일	모든 국가/종교단체 운영 시설 내 태평양인에 대한 차별	태평양인 시설 수용 생존자, 태평양 문화 전문가, 시설 종사자 등
매릴랜드 학교 사건	2022년 2월 9일~17일	매릴랜드 학교, 성요셉고아원, 헤브론 복지법인 등 크라이스트처치 지역 가톨릭 운영 복지시설 내 아동, 특히 장애아동에 대한 학대/폭력	해당 시설 수용 생존자, 교육부, 경찰 등 당시 교육기관 담당 부처, 가톨릭 대변인 등
마오리인	2022년 3월 7일~18일	모든 국가/종교단체 운영 시설 내 마오리인에 대한 차별	마오리인 시설 수용 생존자
아동 양육 위탁 기관(foster care)	2022년 6월 13일~17일	아동 양육 위탁 기관(위탁가정, 그룹홈 등)에서 발생한 아동 학대/폭력	아동 양육 위탁 기관 생존자(장애인, 마오리인, 태평양인 두루 구성), 사회복지사 등 복지 전문가
장애, 농인, 정신장애인 거주시설	2022년 7월 11일~20일	정신요양시설이나 정신병원 폐쇄병동 및 장애인, 농인 대상 거주시설, 기숙학교 등 장애인 수용시설 내 학대/폭력	장애인 시설 수용 생존자들
국가 운영 시설	2022년 8월 15일~26일	1950년~1999년(필요시 1999년~현재) 국가 및 종교단체에서 운영한 시설이 돌봄을 제대로 제공하지 못한 이유, 상황을 확인함으로써 향후 정책 및 사회 구조 변화 요소 확인 기반 마련	사회발전부, 보건부, 교육부, 아동부, 교정부, 뉴질랜드 옴부즈맨, 경찰 등 시설 운영 및 학대 관련 정부 부처들

#### 4. 조사 결과

조사위원회는 2020년 12월 중간보고서를 발표했다. 중간보고서는 총 두 권으로, 1권 ‘중간보고서(interim report)’, 2권 ‘생존자의 목소리(Survivor Voices)’로 구성되었다. 제1권은 2020년까지의 조사위원회 활동에 대한 전반적 보고 및 조사를 통해 파악한 내용 등을 담고 있으며, 생존자 및 목격자들의 경험을 통해 드러나는 주요 합의점 및 공통의 의제들을 분석하고 있다. 제2권은 생존자 50인의 인터뷰 내용을 중심으로, 당사자의 목소리와 언어로 증언하는 피해 경험과 요구들을 담고 있다. 최종보고서는 2023년 6월 발간 예정이다.



## 가. 생존자 분석

### 1) 전체 규모

시설 수용 생존자들의 사회적 배경과 시설 입소 상황은 천차만별이지만, 대부분의 생존자들이 사회적으로 가장 배제되고 차별받는 집단에서 나온다는 것이 조사위원회의 결론이다. 즉, 대부분의 시설 생존자들은 마오리인, 태평양인, 정신장애인, 장애인, 여성 및 소녀였다.

앞서 설명한대로, 1950년부터 2019년까지 약 655,000명의 사람들이 시설 수용 경험을 갖고 있고, 최대 256,000명이 인권침해를 경험했을 것으로 추정된다. 조사위원회는 시설 수용이 직접 인권침해를 당한 피해자뿐만 아니라, 인권침해를 목격한 이들, 가족들, 지역 사회 및 다음 세대에까지 부정적 영향을 미치고 있음을 강조하였다.

생존자 인구 특성을 요약하면, 위원회에 등록한 생존자의 59%는 남성, 41%는 여성이다. 이중 약 45%가 마오리인이며 2.4%는 태평양인이고, 생존자 1/3이 하나 이상의 신체적, 정신적 장애를 갖고 있다(Royal Commission, 2020d).

### 2) 마오리인

마오리인의 시설 수용은 광범위한 식민화의 맥락에서 파악할 필요가 있다. 전체 뉴질랜드 인구 중 마오리인은 1951년 6.0%에서 1996년 14%로 증가해왔다. 마오리인의 인구 규모 증가와 더불어, 도시로 이주하는 마오리인의 비율도 늘어났다. 2차 세계대전 이후, 많은 마오리인이 도시로 이주했는데, 전체 마오리 인구 중 도시에 거주하는 비율이 1945년 25%에서 1966년 62%, 1988년 83%로 증가했다. 그러나 도시에서 마오리인과 파케하(Pākehā), 즉 백인들 간의 불평등은 주거, 교육, 고용, 의료 등 삶의 전 영역에서 점증하였으며, 이는 마오리인들의 가난과 심각한 가족 해체로 이어졌다. 이 때문에 마오리인들은 자주 ‘문제 집단’으로 여겨졌고 결국 마오리인은 국가 돌봄(관리)의 두 가지 가장 일반적인 형태인 형사 법원과 수용시설 시스템에서 지속적으로 과대표 되어왔다.

마오리 어린이들은 잠재적 비행자로 간주되어 정부 관리들에 의해 과도한 단속과 처벌의 대상이 되어왔다. 예를 들어, 1940년에서 1970년 사이 마오리 어린이와 청소년은 다른 어린이와 청소년보다 소년법원에 3배 더 많이 세워졌다. 10~16세 사이 마오리 남성의 범죄 ‘적발’율은 1964년에서 1974년까지 176% 증가했다. 동기간 같은 연령대의 비-마오리 남성의 범죄 ‘적발’ 비율이 80% 증가한 것에 비하면 두 배가 넘

는 수치이다. 1981년, 24세가 된 마오리 남성 중 거의 절반가량(47%)가 살면서 적어도 한 번 이상 법정에 출두해 본 경험이 있는데, 역시 비-마오리 남성(22%)의 두 배가 넘는 수치이다. 과거 공무원으로 일했던 킴 워크만 경(Sir Kim Workman)은 공청회에서 증언을 통해 당시 뉴질랜드 사회의 뿌리 깊은 인종차별주의와 마오리인에 대한 무관용으로 인해 마오리인이라는 이유만으로 더 쉽게 ‘문제 있는 사람’으로 여겨졌다고 말했다(Royal Commission, 2019a).

마오리인은 사회복지시설에서도 과대표 되어왔는데, 1998년의 한 연구(Department of Social Welfare Information and Analysis Group, 1999)에 따르면 마오리 아동은 전체 아동 중 24%였으나, 사회 복지 시설 거주 전체 아동 중에서는 42%를 차지했다. 1970년대 후반까지 마오리 소년 14명 중 1명, 마오리 소녀 50명 중 1명은 국가 운영 시설에 살았던 것으로 추정된다. 당시 마오리 아동에 대한 학대 비율이 백인 아동 어린이보다 6배 높았다는 연구 결과에 비춰봤을 때, 시설 내 마오리 아동에 대한 학대와 폭력은 더욱 심각한 수준이었음을 쉽게 추정할 수 있다(Department of Social Welfare Information and Analysis Group, 1999).

### 3) 태평양인

조사위원회는 뉴질랜드 선주민인 마오리인 외에도 태평양 도서국에서 뉴질랜드로 이주해온 태평양 선주민들 역시 주요한 시설 수용 생존자 집단 중 하나로 인정하고 있다.

태평양인들은 적어도 1970년대부터 시설에 수용되어온 것으로 파악된다. 당시 뉴질랜드는 경제 침체기였고, 이민자들에 대한 차별이 만연했기 때문에 지역사회에서 밀려나 시설이나 사법제도로 이동한 것으로 해석된다. 그러나 기록이 불분명하고 일관성이 없거나 불충분하여 얼마나 많은 태평양인들이 국가나 종교단체 운영 시설에서 거주하였는지 명확히 알기가 어렵다. 예를 들어, 과거 시설 기록물 중 일부는 태평양인들과 마오리인을 구분하지 않고 ‘폴리네시아인’으로 묶어 기록했다.

1983년 오클랜드 내 6개 시설에 관한 보고서에 따르면, 거주자 중 16%가 태평양인이었는데, 당시 전체 인구 중 태평양인은 6%로, 인구비중에 비해 시설 거주 비율이 더 높게 나타났다.

마오리인과 같은 수준은 아니지만 여전히 태평양인 청소년은 소년법원 및 사회복지 시설에서 과대표되고 있다. 그러나 태평양 공동체에 속한 많은 이들이 자신의 시설 거주 경험을 이야기하는 것을 꺼리는 경향이 있다. 시설에 거주했던 경험을 부끄럽고 불명예스러운 일로 여기기 때문이다. 이런 이유로 많은 태평양인들이 자신의 경험을

공무원에게 공개하는 것을 주저한다.

조사위원회는 공식 자료들이 인종 데이터를 제대로 수집하지 않았기 때문에 그동안 태평양인들의 시설 수용 경험을 과소평가해왔다고 보며, 태평양인에 대한 조사를 통해 시설 수용 경험에 대한 일관된 상을 구축할 수 있을 것으로 기대하고 있다(Royal Commission, 2020d).

#### 4) 장애인

뉴질랜드 장애인들은 높은 비율로, 살면서 한 번쯤 시설에 수용된 경험을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 조사위원회는 시설 수용 장애인 통계가 거의 없는 것을 확인하였다. 실제로 1996년 이전, 정부는 뉴질랜드 장애인 인구통계 자체를 수집하지 않았다.

발달장애인의 경우 정신병원을 비롯해 아동/청소년시설, 교육시설 등 다양한 시설에 분포되었을 뿐만 아니라, 여러 유형의 시설을 거쳐 왔던 것으로 나타났다. 또한, 장애아동은 종교단체가 운영하는 특수학교로 입학하는 비율도 높게 나타났다.

이러한 높은 시설수용 배경에는 시설이 장애인에게 가장 좋은 복지 형태로 제안되던 역사가 있다. 장애인 자녀를 둔 부모들은 자녀를 시설에 입소시키는 것이 장애인 자녀에게는 물론 부모에게도 좋다는 명분하에 자녀를 시설에 입소시키라는 압력을 받았다. 이렇게 어린 시절 시설에 입소하게 된 장애인은 평생을 시설에서 지내는 경우가 대부분이었다.

1950년대부터 1970년대까지 거주시설은 정부가 가장 선호하는 장애인-특히 발달장애인-주거 지원 형태였다. 1987년도의 연구에 따르면, 1971년, 지적장애인의 약 40%가 정신병원에 수용된 것으로 추정되었고, 30세 이상 장애인의 60% 이상, 60세 이상 장애인의 80%가 병원에 거주하고 있었다. 이는 장애인은 나이가 들수록 시설에 거주할 가능성이 증가한다는 것을 의미한다(Craig & Mills, 1987). 장애인 거주시설은 1970년대에 정점을 찍었다가 2006년 대형 장애인거주시설인 킴벌리 센터(Kimberley Centre)가 폐쇄까지 점차 줄어들었다.

장애인 인권침해 사건에 대한 통계는 매우 부족한데, 시설에 수용된 장애인은 의사소통의 어려움, 그동안 의지해오던 지원인력과 갈등이 생길 것이라는 두려움뿐만 아니라 인권침해를 인식하고 외부에 알리는 데 어려움을 겪기 때문인 것으로 조사위원회는 보고 있다. 뿐만 아니라, 신고 접수자가 장애인을 ‘믿을 수 없는 신고자’로 받아들이는 차별적 인식 역시 장애인의 인권침해 통계 구축을 어렵게 만드는 요인이 되었다.

## 5) 여성, 소녀

조사위원회에 등록된 생존자는 남성 비율이 더 높지만(59%), 여성과 소녀들의 시설 내 인권침해는 특별한 양상을 띠고 있어 별도의 분석이 필요하다. 여성과 소녀들에 대해서는 특히 “도덕적 비행”, 즉 성적 문란함에 대한 사회적 차별이 만연했고, 이것이 여성과 소녀들의 시설수용 및 시설 내 인권침해의 주된 맥락이 되었다. 예를 들어, 몇몇 생존자들은 시설 입소 시에나 외출 시에 강제 성병검사를 받아야 했던 경험을 증언하였는데, 이들 중에는 당시 8~9세에 불과한 경우도 있었다. 또한, 시설 내 여성과 소녀들, 특히 장애여성과 소녀들이 강제 불임수술을 받은 경우도 다수 보고되었다.

‘고분고분하지 않은’ 소녀들은 정신적 문제가 있다는 자의적 판단 하에 정신병원으로 보내지는 경우도 많았다. 예를 들어 1960년대 말, 마오리 소녀 기숙학교 페어햄 하우스(Fareham House) 거주인 20-30%가 정신병원으로 이송되었다는 기록이 있다(Royal Commission, 2020b).

1950~1960년대까지 많은 미혼모들이 종교단체가 운영하는 미혼모시설에 거주하며 아이를 출산하였다. 뉴질랜드의 1955년 입양법(Adoption Act 1955)는 미혼모 자녀의 입양을 ‘비공개(closed)’로 진행하도록 하였기 때문에, 미혼모가 자녀를 입양 보낸다는 것은 곧 자신의 아이와 모든 연결이 끊긴다는 것을 의미했다. 1955년부터 1985년 사이에만 이러한 ‘비공개 입양’이 약 45,000건 있었다. 미혼모들은 출산 전까지 시설 직원들로부터 아이를 입양 보낼 것을 강요받았고, 다양한 형태의 인권침해를 경험했다. 강제 입양을 비롯해 시설에서의 경험은 많은 여성들에게 평생의 트라우마로 남았다(Ibid.).

### 나. 시설 내 인권침해(학대)의 성격

조사가 진행되면서, 광범위한 조사 기간으로 인해 어떤 행위를 인권침해로 볼 것인지의 기준을 현재로 둘 것인지 아니면 당시 기준에 따를 것인지에 대한 문제가 제기되었다. 예를 들어, 1990년까지 뉴질랜드의 교육기관 내에서 교사가 ‘합리적 물리력(reasonable force)’을 사용하는 것은 합법이었다. 따라서, 1990년 이전에 기숙학교에서 교사(직원)가 학생(거주인)에게 신체적 폭력을 행사하거나 기타 물리적 방법으로 정서적 학대를 한 경우 이를 인권침해로 볼 것인지가 쟁점으로 떠오른 것이다(MartinJenkins, 2020b).

이에 대해 조사위원회는 인권침해를 판단할 때 사건이 발생했을 당시의 기준을 고

려할 수도 있겠으나, 해당 행위의 당시 수용 가능 여부와 관계없이 해당 행위가 얼마나 심각한 피해를 초래하였는지를 중심으로 살펴볼 것임을 밝혔다. 이는 가해자를 처벌보다는 생존자의 온전한 회복에 조사의 초점을 두고 있기에 가능하다. 다시 말해, 행위 처벌이 목적이라면 ‘당시에도 그러한 행위가 위법했는지’가 중요한 판단 기준이 되겠지만, 생존자의 회복에 초점을 맞춘다면, 생존자가 어떤 행위로 인해 고통을 받았는지, 그 고통으로 인해 어떤 어려움을 겪고 있는지, 이를 회복하기 위해서는 어떤 지원이 필요한지 파악하는 것이 더욱 중요한 기준이 된다. 따라서, ‘생존자에게 발생한 심각한 피해’가 조사를 통해 밝혀내야 할 우선적인 요소가 된다.

생존자들의 증언에 따르면 시설들은 그 다양한 종류에도 불구하고 복합적 인권침해가 만연하고 폭력적이며 불안정한 환경이었다는 공통점을 가졌다. 또한, 한 가지 인권침해만 경험하는 경우는 드물었고, 다양한 학대를 다양한 방식으로 경험한 것으로 나타났다. 타인에 대한 인권침해를 목격하는 것만으로도 심각한 트라우마와 정신적 피해를 호소하게 된다는 점 역시 조사위원회의 주요 발견 중 하나였다.

조사위원회는 생존자들의 증언을 종합하여 시설 내 인권침해와 폭력은 수용인들에게 두려움을 심어주어 효과적으로 통제하고 처벌하는 방안으로 활용되었음을 확인하였다. 특히 조사위원회는 일부 피해들은 그 정도가 심각하여 유엔 고문방지협약에서 금지하는 고문 수준에 이른다는 점도 강조하였다.

많은 시설에서 처벌의 일환으로 사람들을 독방에 감금했고, 의료적 치료행위여야 하는 ‘전기충격요법(Electroconvulsive Therapy, ECT)’ 역시 처벌이나 통제의 수단으로 광범위하게 활용되었다는 것이 공통된 증언이었다. 그밖에도 신체적, 정신적, 정서적 학대와 방임은 너무 만연하여 많은 생존자들은 이를 인권침해나 폭력으로 인지조차 하지 못하는 수준이었다. 성적 학대 및 성폭력 역시 시설의 위계 구조로 인해 취약한 이들일수록 피할 수 없었다는 점 역시 드러났다. 한 연구에 따르면 105명의 참여자 중 57명이 돌봄 책임이 있는 성인으로부터 성적 학대를 당했고 48명이 다른 아동에 의한 성폭행을 당한 것으로 나타났다(Royal Commission, 2019b).

## **다. 구체적 피해**

### **1) 일생에 걸친 피해**

생존자들이 시설에 입소하게 된 이유는 다양했으나, 대부분 빈곤, 미혼모, 부모의 약물 남용, 부모의 죽음, 가정 내 학대 등을 이유로 시설에 입소하였다. 때로는 부모의 친자가 아니거나, 장애가 발견되었거나, 학교에 ‘무단결석’했다는 이유만으로도 시

설에 입소한 경우도 있었다.

이렇듯 이유는 다양했지만, 많은 생존자들은 왜 자신이 가족과 떨어져 시설로 가야 하는지 명확한 이유를 알지 못한다는 공통점을 가지고 있었다. 시설 입소 기준은 거의 모든 경우 자의적이었다. 그러나 이렇게 ‘알 수 없는 이유’로 시설에 입소한 이후 경험한 피해는 모든 생존자들에게 평생의 트라우마와 고통을 남겼다.

## 2) 신체적, 정신적 피해

조사위원회에 보고된 생존자들의 증언에 따르면, 시설에서 경험한 어린시절의 학대와 폭력은 일생에 걸쳐 생존자의 건강에 심각한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 예를 들어, 현재 49세인 한 아동 시설 수용 생존자는 평생 편두통에 시달렸는데, 병원에서 검사를 받은 후 의사로부터 ‘교통사고를 당한 적이 있느냐’는 질문을 받았다. 교통사고를 당한 적이 없다는 대답에 의사는 매우 의아해하며, ‘뇌가 교통사고를 당했던 사람처럼 심각하게 손상되어 있다’고 설명했다는 이야기를 전했다. 이 생존자는 “이건 내가 자라면서 겪어온 모든 폭력의 결과”라고 말했다(Royal Commission, 2020b).

뿐만 아니라 시설 수용 생존자들은 전체 인구에 비해 불면증, 우울증, 불안, 외상 후 스트레스 장애 (PTSD), 알코올이나 약물 중독 등 정신건강 문제를 경험했거나 경험하고 있는 비율이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

## 3) 사회적 관계에 미친 영향

피해는 개인의 몸과 마음에도 남았지만, 그들이 사회와 관계 맺는 방식에도 영향을 미쳤다. 가장 대표적으로, 많은 생존자들이 사회에서 가족을 포함한 가까운 사람들과 신뢰관계를 형성하는 데 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 시설에서 인간적 교류가 단절되거나 자신을 지원하는 책임을 갖고 있는 사람-직원-으로부터 폭력을 당한 경험은 생존자들이 사람과 교류하는 방식이나 사회적 관계 질서를 배우고 형성하지 못하게 만들었기 때문에 조사위원회는 분석한다.

뿐만 아니라, 시설 수용 인권침해를 경험한 생존자들의 공통된 특징은 권위에 대한 불신이었다. 국가가 운영하는 시설에서 인권침해를 당한 이들은 사회에서도 정부를 신뢰하지 못했고, 종교단체 운영 시설 생존자들은 종교 지도자나 교회에 대한 신뢰를 잃었다고 증언했다.

사회적 관계가 분열됨에 따라 많은 생존자들이 반사회적 행동, 갯단, 범죄 집단에 연루되었다. 조사위원회에 등록된 생존자 중 15%가 교도소에 수감되어 있었는데, 조

사위원회는 외부 정보에 접근하기 어려운 교도소 특성상, 생존자 중 교도소 수감자 비율은 15%보다 훨씬 높을 것으로 예측한다. 빈곤층과 홈리스가 전체 인구에 비해 높은 비율로 발생하는 것 역시 생존자 집단의 특징이었다.

#### 4) 피해액 추산

조사위원회는 생존자들의 피해를 경제적으로 환산, 이들의 피해가 생존자 자신의 손실일뿐만 아니라 뉴질랜드 사회적 큰 손실임을 드러내고자 하였다. 조사위원회는 생존자들을 대상으로 금전적 비용과 비금전적 비용을 추산하였다. 금전적 비용에는 신체적 폭력 등으로 인해 발생한 부상 치료 및 관련 건강 시스템 운영비용, 교육 지원 증가에 따른 교육비용, 시설 수용 및 조사에 따르는 행정비용, 조기 사망에 따라 손실된 과세수입 등이 측정되었다. 비금전적 비용은 생존자가 경험하는 고통과 트라우마에 따른 손실을 금액으로 환산하였는데, 삶의 질과 수명은 장애 보정 수명(disability adjusted life years, DALY, 질병으로 인한 사망과 장애발생을 통합하여 질병에 대한 부담을 측정할 수 있도록 WHO에서 개발된 개념)으로 측정하고 통계적 수명 가치(value of a statistical life year, VSLY) 값을 사용하여 화폐 단위로 환산했다. 통계적 수명가치는 뉴질랜드 교통부의 추정치를 반영하였다. 분석 결과, 1950년 이후 뉴질랜드 시설 내 인권침해로 인해 생존자 1인당 평균 평생 금전적/비금전적 비용은 857,000달러(약 6억 8천만 원)로 추정된다.

이 금액을 추정 피해자 수치에 적용하면, 1950년부터 현재까지 시설 내 인권침해로 인한 생존자들의 금전적 비용 총합은 적게는 208억 달러(약 16조 3천억 원)에서 최고 467억 달러(약 37조 3천억 원)까지 추정된다. 여기에 비금전적 비용까지 반영하면, 뉴질랜드 사회적 총 비용은 960억 달러(약 77조 원)에서 2,170억 달러(약 174조 원)까지 될 것으로 조사위원회는 계산했다.

물론, 이는 거친 추정치이므로 시설 수용 피해 생존자들이 실제로 받은 영향과 이를 보상하고 생존자들의 회복을 지원하기 위해 필요한 정확한 예산을 추계하기는 어렵다는 한계가 있다. 그러나 조사위원회는 이러한 한계에도 불구하고, 이러한 금액은 시설 수용이 뉴질랜드 사회 전반에 어느 정도로 큰 피해를 미쳤는지 규모를 짐작해볼 수 있는 수단이라고 보았다.

### 제3절 기존 배, 보상 시스템 현황 및 조사위원회 배보상 관련 논의

#### 1. 사고보상공사 ACC

뉴질랜드의 가장 대표적이고 독자적인 보상 제도로는 "사고보상공사(Accident Compensation Corporation, 아래 ACC)"가 있다. 2001년 제정된 사고보상법(Accident Compensation Act 2001)에 따라 세워진 ACC는 직장이나 집, 도로에서 발생한 사고, 치료나 여가 중, 또는 특정 범죄행위 결과로 발생한 우발적 상해나 질병에 대해 과실을 불문하고(no-fault) 보상을 제공한다. 이 때, 상해에는 신체적 상해뿐만 아니라 정신적 상해도 포함된다. 보상 범위에 해당되는 구체적 상해 유형은 다음과 같다.

- 사고로 인한 신체적 상해(폭행 등의 고의적 부상 포함)
- 성적 학대로 인한 정신적 상해
- 신체적 상해로 인해 발생한 정신적 상해
- 업무상 정신적 상해
- 업무로 인해 심화된 상해
- 치료부상(과거에는 '의료사고'였으나 범위 확장됨)

ACC의 '과실불문' 제도는 행정적 효율성을 증대하기 위함이다. 그러나 한편으로 이러한 편리성으로 인해 ACC를 통해 보상을 받은 상해나 질병에 대해서는 소송을 제기할 수 없다. ACC 예산은 사업자 부담금(Work levy), 근로자 부담금(earners levy), 자동차(유류) 부담금 (motor vehicle levy)을 주요 수입원으로 한다.

보상 신청은 주로 신체적/정신적 손상을 진단한 일반의가 하지만, 당사자가 직접 혹은 변호사를 통해 할 수도 있다. 이렇게 ACC에 보상이 청구되면, ACC는 접수된 신청을 조사한다. 청구 관련 기록 검토, ACC 내부직원(심리학자 또는 임상 자문 패널 등)의 소견 및 외부 전문가(정신과 의사 등) 소견 등을 종합적으로 취합하여 결론을 내리게 된다.

신청이 승인되면, 청구인(Claimant)은 여러 가지 지원을 신청할 자격이 주어진다. ACC가 제공하는 보상은 금전적 지원뿐만 아니라 당사자의 사회복귀까지 포괄하는 광범위한 개념으로, 마오리 공동체적 치유, 사회재활, 직업재활, 주간보상금(단, 사고 당시 잠재적 소득 발생자(potential earner)였어야 함), 독립수당 및 일시금 보상(lump sum allowance)등이 있다. 각 지원마다 별도의 지원 기준과 평가방식이 있다. 각 지원을 신청하면 ACC에 보상을 신청했을 때와 유사한 평가를 거쳐 서비스 수급이 결정된다.



## 2. 부처별 자체 배보상 절차

2008년 5월, 뉴질랜드 정부는 향후 레이크 앨리스 사례와 같은 특별한 집단 분쟁 조정 절차는 마련하지 않을 것이라고 발표했다. 관련 기간동안 정신병원이나 아동 시설이 체계적인 인권침해(학대)를 발생시켰거나 보호에 실패했다는 '강력하거나 명확한 증거(no strong or clear evidence)'가 없다는 이유에서였다.

내각은 역사적 학대 사건에 대한 왕실의 새로운 소송 전략을 수용했는데, 이 전략들은 아래와 같다(Royal Commission, 2021a).

- 각 부처는 불만을 조기에 해결하고 가능한 경우 개인과 직접 해결을 위해 노력해야 한다.
- 왕실은 '가치있는' 청구에 대해서는 합의를 고려할 것이다(그러나 '가치있음'을 정의하지는 않음).
- 왕실은 법정에서 해결되지 않은 문제에 대해서는 방어할 것이다.

즉, 왕실은 시설 수용 자체의 조직적이고 사회구조적인 인권침해나 국가의 잘못을 인정하기보다, 소송을 통해 적극적으로 방어하는 기존의 태도를 다시 고수하고 있다. 이로 인해 많은 생존자들은 왕실을 대상으로 한 법정 소송 과정에서 유의미한 결과를 받기 어렵다는 것을 경험했거나, 목격함으로써 소송은 구제 방안에서 사실상 제외되고 있다.

비록 뉴질랜드 정부의 2008년 소송 전략은 생존자들에게 많은 비판을 받았지만, 또 하나의 체계가 시작되는 기회가 되기도 했다. 뉴질랜드 사회발전부(Ministry of Social Development)와 보건부(Ministry of Health)는 모두 2008년 소송 전략을 법적 장벽(ACC를 통해 보상을 받으면 소송을 할 수 없다거나 공소시효가 소멸되어 소송할 수 없다는 등의 기술적 법률 장벽)에 관계없이 국가 시설에서 인권침해를 당했다는 신뢰할 수 있는 문제를 제기하는 청구인들과 직접 조정하고 합의할 수 있다는 유권 해석으로 보았다.

이를 바탕으로 2022년 12월 현재 사회발전부, 교육부, 보건부, 그리고 최근에는 아동부(Oranga Tamariki-Ministry of Children)등 총 4개 부처가 자체 보상 절차(in-house settlement system)를 마련하였다. 이러한 자체 절차는 소송에서 기각될 가능성이 높거나 사고보상이 되지 않는 부분에 대해서도 활용이 가능하여 사실상 가장 실질적인 소송 외 구제절차로 현재까지도 이어지고 있다. 단, 4개 부처 모두 이러한 지급액은 피해에 대한 배상이 아니라 보상 혹은 지원, 즉 청구인들이 경험한 인권침해를 인정하고 이들의 회복을 지원하기 위한 목적이라고 밝혔다.

지난 20년간, 5천명 이상이 국가 운영 시설에 대해 소송 및 신속배상절차(사회부,

복지부, 교육부 등)에 보상을 신청하였다. 현재까지 이러한 청구 절차는 법적 비용을 제외하고 2,300명 이상의 생존자에게 4,800만 달러(약 380억 원)에 가까운 합의금을 지불했다. 청구인은 대부분 마오리인으로, 역사적으로도 그리고 오늘날에도 시설 내 마오리인이 과대표 되고 있음을 보여준다.

### 가. 사회발전부(Ministry of Social Development)

사회발전부 배보상 청구는 2017년 4월 1일 이전에 아동 시설이나 위탁 가정과 같은 사회복지 기관에서 발생한 인권침해 사건을 대상으로 한다. 사회발전부는 4개 부처 중 가장 많은 청구가 제출된 부처로, 2003년부터 2020년 3월까지 4,000건 이상의 청구를 받았다. 그러나 2020년 6월 현재, 청구가 해결되거나 종결된 경우는 절반 미만이다.

사회발전부는 2003년부터 자체 보상 청구를 받기 시작했다. 2004년 7월, 당시 아동청소년가족서비스과(Department of Child, Youth and Family Service)가 역사적 사건 청구팀을 설립했다. 2년 후인 2006년, 뉴질랜드에 새로이 아동부(Oranga Tamariki)가 설립됨에 따라 아동청소년가족서비스과는 아동부로 이관되었지만 사건 청구팀은 사회발전부에 남게 되었다.

2015년 5월, 사회발전부는 청구 해결을 가속화하기 위해 "투트랙(two-track) 접근법"을 도입했다. 그것은 2014년 말 이전에 보상을 청구한 사건들을 빠르게 해결할 수 있도록 '신속보상절차(fast-track process)'를 도입한 것이다. 신속보상절차는 청구 사실에 대한 전수조사를 하지 않고 기본적 사실 확인, 즉 사회발전부의 법적 책임성 여부 및 청구인의 관련 시설(혹은 가정) 거주 여부, 인권침해 가해자의 당시 해당 시설 근무 여부만 확인한 후 합의를 개시한다. 이를 통해 생존자들은 더 빨리 합의 제안을 받을 수 있게 된다. 현재까지 약 700명에게 신속절차 제안을 했고, 85%가 제안을 받아들였다.

합의 제안은 일반적으로 사과, 재정적 지원, 법적 원조 부채 및 일부 상담 서비스 지원을 포함한다. 현금 지급액은 1,000달러(약 80만 원)에서 90,000달러(약 5,400만 원)까지 다양하지만, 약 75%는 10,000달러(약 800만 원)에서 25,000달러(약 2,000만 원) 사이이다. 평균은 약 2만 달러이다. 조정 절차 담당자들은 생존자들이 ACC와 같은 다른 서비스에 접근하는 것을 돕기도 하지만, 외부 자원 연계 공식 절차는 없다 (Ibid.).

## 나. 교육부(Ministry of Education)

교육부는 일부 학교 및 기타 교육 시설 내 인권침해에 대한 조정절차를 제공한다. 2010년까지 매우 적은 사례만 신청되었으며 사례별로 조사와 합의가 진행되었다. 2010년에 한 기숙학교 전 직원(former staff)이 학대 및 폭력 사건으로 유죄를 선고받으면서 해당 학교를 나온 많은 이들이 자신의 인권침해에 대한 배보상 청구를 신청하였다. 이로 인해 교육부는 공식적이고 통합적인 청구 절차를 도입하게 되었다. 다만, 일반적으로 1989년 이후 대부분의 주립 학교에 대한 책임은 부처가 아닌 이사회 이기에 교육부 보상은 1989년 이전 사건을 대상으로 하였다. 그러다가 2018년, 폐교된 주거 특수학교와 건강캠프(Health camp) 학교에서 발생한 학대 폭력 사건을 계기로 교육부는 1993년 이후 일부 사건에 대해서도 조사 및 합의조정이 가능하도록 범위를 확대하였다.

2010년부터 2020년 10월까지 177건의 청구가 접수되었다. 그러나 이 기간동안 46건의 청구만 해결되어 131건이 미결로 남아있다. 교육부는 청구 사건 담당 팀 규모가 작는데 비해, 최근 접수되는 사건의 양은 물론 사안의 복잡성이 증대하고 있어 청구건 해결에 어려움을 겪고 있다고 밝혔다.

교육부 보상에는 대개 사과, 금전 지원, 소송 수수료 비용지원 등이 포함된다. 보상 금액은 약 3,000달러(약 240만 원)에서 40,000달러(약 320만 원) 사이이고, 평균은 약 15,000달러이다. 청구인의 요청이 있는 경우에만 상담 등 비금전적 서비스를 제공한다(Ibid.).

## 다. 보건부(Ministry of Health)

보건부는 1993년 이전에 공적 자금을 지원받은 보건 관련 기관(병원, 요양원 등)에서 발생한 인권침해에 대한 청구 절차를 운영하고 있다. 1993년 이후에 발생한 사건에 대해 제기된 학대에 대한 모든 청구는 중앙 보건부가 아닌 개별 지역 보건 위원회에서 처리하기 때문에, 이 기간에 대한 청구 신청은 적다. 보건부는 2019년 11월 30일까지 773건 이상의 청구를 접수했다

앞서 서술한대로, 2011년 8월, 뉴질랜드 정부는 레이크앨리스 보상금 지원 역할을 담당해온 왕립보건재정기구 기관을 해체하고 330건 정도의 미결 사건에 대한 책임을 보건부로 옮기기로 결정하고, 이러한 청구를 해결하기 위해 500만 달러(약 40억 원)를 할당했다. 보건부는 2012년 7월부터 레이크 앨리스 조정 업무를 이관받아 수행하기 시작했다. 보건부 이관 이후 보상금액은 4,000달러부터 18,000달러(약 1,440만

원)까지였다.

레이크 앨리스 이외에도 정신병원 내 인권침해 관련 청수를 받는 절차를 신규로 설립했다. 보상금액은 통상 2,000달러(약 160만 원)에서 9,000(약 720만 원)달러 수준이었다.

청구 신청이 받아들여지면, 보건부는 공식 사과편지 및 최대 9,000달러의 ‘건강 지불금(Wellness payment)’을 제공한다. 청구인과의 모든 소통은 전화 또는 서면(이메일)으로 진행된다(Ibid.).

## 라. 아동부(Oranga Tamariki, Ministry of Children)

뉴질랜드 아동부는 2017년 4월 1일 설립된 이후 아동 돌봄 기관 및 청소년 사법기구내에서 발생한 인권침해 및 학대 보상 청구를 받고 있다. 2017년 이후 사건에 대해 서만 청구를 받다보니 다른 부처에 비해 상대적으로 해결중인 사건이 적다.

아동부는 접수되는 사건을 인권침해 사건에 대한 청구(claim)과 아동부 직원, 보호자 또는 제도 내에서 발생한 덜 심각한 문제에 대한 민원(complaint)로 구분한다. 누구나 전화나 이메일 또는 아동부 홈페이지를 통해 민원을 제기할 수 있다. 그러나 만약 민원으로 제기가 되었더라도 아동부 관리 하에 있는 시설, 기관, 제도 이용 과정에서 학대를 받았다는 주장이 포함된 경우 청구 사건으로 이관되며, 별도의 청구 절차를 거치게 된다.

아동부는 필요한 사안에서 사회발전부와 일관된 결과를 얻기 위해 청구 절차를 계획하고 있다고 밝혔으나, 아직 개발 중이며 2020년 말까지도 아동부는 자체 조정 절차 관련 공식 정책을 갖추지 못한 상황이다(Ibid.). 청구가 접수되면 직원들이 구두로 향후 절차를 설명하고 지원받을 수 있는 내용들을 설명한다고 하지만, 생존자들이 아동부에 자신이 경험한 문제를 청구할 때 구체적으로 어떤 것을 기대할 수 있을지 청구 전에 확인할 수 있는 공적 정보는 없는 것이다.

<표 4-3> 부처별 배보상 체계 비교 (Royal Commission, 2021a)

	사회부	교육부	보건부	아동부
금전적 보상	규정 범위 1,000달러~ 통상 10,000~25,000달러( 평균 20,000달러, 약 1,600만 원) 역대 최고 금액 90,000달러(약	통상 3,000~40,000달 러(평균 15,000달러, 약 1,200만 원)	규정 범위 2,000달러~9,0 00달러 (평균 6,000달러, 420만 원) *Lake Alice 지급 평균	규정 범위 3,000~31,000 달러(약 240만 원 ~ 2,500만 원) 역대 최고 금액 202,000달러(약 1억 6,200만

	7,200만 원)		68,000달러(약 5,400만 원)	원)
비금전적 구제	문해교육, 문신제거비용, 론고아(마오리 전통 치료) 의사 방문 휘발유 바우처 등	청구인 제안을 고려한 방안 마련 중	미제공	직업훈련, 교육지원, 구직 및 주거지원 등
소송비 용 지원	법률 지원금 2/3 지급-잔여금은 법무부에서 탕감. 법률 지원 부적격 청구인에 대해서는 “합리적 비용” 지불.	법률 지원금 1/2 지원-잔여금 법무부 탕감. 법률 지원 수수료가 최종 보상금에 포함될 수 있음	법률 지원금 1/2 지원-잔여금 법무부 탕감. 법적 지원 받지 못하는 경우 최대 2,000달러(약 160만 원) 제공	해당 없음. 변호사 대리인 사용한 경우 없음
법률 자문	변호사 초기 상담에 400달러 지원. 추가 금액 요구시 부처와 상의	배보상 절차 중 언제든 법률 자문 구할 수 있음을 안내. 자금 지원 선례 없으나 요청시 고려 가능	제공된 적 없음	구두로 제안했으나 받아들인 청구인 없음
상담	기존 상담 또는 사고보상공사 제공 상담을 지원하고 최대 6회기 상담 지원	2021년부터 6회기 상담 지원 (이전에는 요청시에만 지원)	미제공	구두로 제안했으나 받아들인 청구인 없음
농인/ 장애인 지원	적극적 지원방안은 없음. 청구인이 별도 지원 요청시 가능	2021년부터 원하는 지원 확인 위한 청구 서류 보유 (이전에는 적극적 지원 X, 청구인 요청시 가능)	특별한 서비스나 지원 없음	특별한 서비스나 지원 없음
재정 계획 지원	직접 제공하지 않음. 필요시 예산 지원 서비스에 연결	정보제공 안함	정보제공 안함	비공식적 논의

<표 4-4> (비교) 종교단체별 보상금액  
(Royal Commission, 2021a 재구성)

	평균 보상금액
천주교 (Catholic Church)	30,000달러(최대 152,000달러) (약 2,400달러, 최대 약 1억2,200만 원)
성공회 (Anglican Church)	30,000달러(최대 100,000달러) (약 2,400달러, 최대 약 8,000만 원)
구세군 (Salvation Army)	29,000달러(최대 91,500달러) (약 2,300만 원, 최대 약 7,300만 원)

### 3. 조사위원회의 배, 보상 관련 조사 및 논의

#### 가. 개요

뉴질랜드 조사위원회의 주요 역할 중 하나는 국가 및 종교단체 운영 복지 시설 생존자들의 구제(redress)를 위한 국가 배보상 시스템 개선 방안을 도출하는 것이다. 이를 위해 뉴질랜드 조사위원회는 공정회, 라운드테이블 및 사고보상공사 및 부처별 배보상 체계를 비롯한 뉴질랜드 배보상 체계 전반에 대한 연구를 진행하였다. 특히, 2021년 12월에는 “구제에서 완전한 회복으로(From Redress to Puretumu Torowhānui)”라는 제목의 종합 보고서를 발표하며 시설 과거사 문제를 해결하는 데 있어 뉴질랜드 배보상 시스템의 문제점과 개선방향을 종합적으로 발표하였다.

#### 나. ACC 제도의 문제점

##### 1) 복잡한 절차와 기준

조사위원회는 생존자들이 ACC가 어떻게 진행되고 상해를 산정하는지는 물론이고 청구 방식부터 이해하기 어렵하다는 점을 파악했다. 많은 경우 청구 자격이 있다는 사실 자체를 알지 못한 채 지내왔으며, 청구 신청을 위해 자신의 신체적/정신적 상해 진단을 받는 과정에서도 다양한 어려움을 겪은 것으로 나타났다. 특히 신청 과정에서 생존자들은 자신의 피해 경험을 의사 등 외부 전문가, ACC 내부 직원 등에게 반복적으로 말하고 상기해야 하는 과정 자체에서 큰 스트레스와 트라우마를 겪는다고 호소했다.

##### 2) 상해 범주의 문제

ACC는 사고 또는 범죄 행위로 인한 신체적, 정신적 상해에 대해서 보상한다. 앞서 서술한 ACC 보상 대상 상해 유형 중 시설 생존자가 해당되는 경우는 통상 △사고로 인한 신체적 상해(폭행 등의 고의적 상해 포함) △성적 학대로 인한 정신적 상해△신체적 상해로 인한 정신적 상해가 있다.

이는 신체적 상해나 성적 학대를 당한 사람이 아니라면 ACC 보상을 받을 수 없다는 것을 의미한다. 시설에서 일상적으로 행해졌던 감정적, 심리적 학대 또는 방임의 피해자인 생존자들의 경우 신체적 상해나 성적 학대를 직접 경험하지 않았더라도 다

양한 형태의 정신적 상해를 가지고 있지만 사고 보상 제도에 접근할 수 없는 결과를 초래한다.

또한, 특정한 직접적 폭력 행위가 아니라 오랜 시설 생활 과정에서 정신적/신체적 손상이 서서히 축적된 경우에도, 생존자는 자신의 상해가 ACC 보상 범위에 해당함을 입증하기가 어렵다는 문제가 있다.

### 3) 지원 기준 문제

청구가 받아들여진 후에도 문제는 계속된다. 보상금이나 재활서비스 등 지원을 받기 위해서는 또다시 개별 지원마다 평가를 거쳐야 하기 때문이다. 2010년 이후 ‘민감사안 청구’를 한 사람 중 1.25%만 주간보상금(weekly compensation)을 받은 것으로 나타났는데, 이는 대부분의 청구인들이 ‘상해를 입을 당시 소득 발생자’임을 입증하기 어려웠기 때문일 가능성이 높다. 특히 장애인 청구인의 경우에는 많은 장애인이 높은 고용 차별을 겪고 있기에 상해를 입기 전에 고용 상태에 있었을 가능성이 더 낮다. 상해 당시 소득발생자 기준이 없는 독립수당 및 일시금 보상을 받는 데도 어려움이 있는데, 2010년 이후 민감사안 청구자 중 2.4%, 6.6%만 각각 독립수당과 일시금 보상을 받은 것으로 나타났다. 금액 역시 낮았는데, 최대 일시금 보상액은 45,648달러(약 3,650만 원)였으나 민감사안 청구자에 대한 일시금 보상액 평균은 7,764달러(약 620만 원)에 불과했다. 조사위원회는 상해에 따른 손상(impairment)을 수치화하고, 해당 숫자가 높을수록 보상금액이 높아지는데 일부 생존자의 경우 그가 가진 손상이 다른 환경적 요인, 관련 없는 정신 건강 문제 또는 장애 관련 장애로 인해 발생하는 것으로 평가되기 때문에 낮은 보상액을 받게 된다고 보았다. 한 생존자는 이 평가에 대해 "ACC는 내게 25%의 손상이 있다고 말하려고 나를 평가했다.(...) 어떻게 사람들의 트라우마에 숫자를 붙일 수 있는가?"라며 평가의 비인간성을 비판하기도 했다(Royal Commission, 2020c).

### 4) 법적 지원 부재 및 보상 지연 문제

법적 지원은 불리한 결정이 내려졌을 때만 받을 수 있다. 그러나 많은 청구인들은 결과가 나오기 전, ACC의 평가 과정이나 입증이 필요한 정보를 모으거나 정리하는 데서부터 상당한 법률 지원이 필요하다. 그러나 이 과정에서의 법률 지원 비용은 제공되지 않기 때문에 청구인은 사비를 들이거나 법률단체의 프로보노 활동에 기대야 한다.

평가가 너무 오래 걸려 빠르게 지원을 받지 못하는 문제도 있다. ACC는 청구 신청을 받은 후 보상 여부를 결정하기까지 평균 93일이 소요된다고 한다. 그러나 조사위원회는 대부분의 생존자들이 청구가 받아들여진 후 각종 지원을 받기 위해 신청한 이후에 짧으면 수개월에서 길면 수년까지 시간이 걸렸다는 일관된 경험을 수집했다고 밝혔다.

## 다. 부처별 배보상 체계의 문제점

### 1) 일관성 결여

부처별로 자체 청구 절차를 마련하게 되면서, 부처별로 재정적, 비재정적 보상과 지원 양상이 크게 달라지게 되었다. 사회 복지 시설 인권침해 피해자는 사과와 함께 최대 55,000달러(약 4,400만 원), 최대 6번의 상담, 법률 지원 등을 받을 수 있으나, 의료 시설에서 동일한 피해를 당한 경우에는 최대 9,000달러(약 720만 원)만 받게 된다.

한 부처 내에서 지급액이 달라지기도 한다. 예를 들어 동일한 시설에서 거주했던 두 자매의 경우, 언니는 사회발전부의 신속배상절차를 이용하였으나 동생은 기존 절차를 따랐는데, 동생이 언니보다 훨씬 높은 배상금을 받았다. 보건부에서도 레이크 엘리스 정신병원 생존자는 70,000달러(약 5,600만 원) 이상의 배상금을 받은 반면, 다른 정신병원의 학대 생존자는 최대 9,000달러만 받을 수 있다.

부처별 청구 평가 과정 역시 일관적이지 않다. 사회발전부는 주로 대면으로, 교육부는 원칙적으로는 전화로 소통하지만 청구인이 원하는 경우에 대면 평가를 하며 보건부는 전화나 서면으로만 이뤄지는 경향이 있다.

또한, 입증 정도도 부처마다 상이하다. 예를 들어 보건부는 “신뢰성이 떨어지거나 증거 수준이 낮은 경우 차감되기도 하지만 청구권은 액면 그대로 받아들인다”고 밝혔다(Royal Commission, 2020f). 사회발전부는 인권침해 피해에 대한 구체적 기록을 요구하지 않지만, 이러한 피해 사실을 뒷받침할 수 있는 행동 변화 기록(트라우마로 인한 불안, 우울 등이 행동 양상으로 드러났는지 확인할 수 있는 의료기록) 등의 정보를 요구한다. 이러한 정보가 없는 경우 청구를 받아들이기 위한 정보 불충분을 이유로 청구를 기각하는 사례가 많았다. 이 과정에서 생존자들은 ‘거짓말쟁이’ 취급을 받아 위축되었다고 진술한다. 생존자들 및 이들은 지원한 이들의 증언을 취합하면 네 개 부처 중 교육부가 청구인 주장에 대한 증거를 훨씬 더 까다롭게 요구하는 것으로 나타났다(Royal Commission, 2021a)



## 2) 생존자 중심이 아닌 부처 중심 체계

조사위원회는 생존자들의 증언을 통해 부처별 청구 절차들이 생존자보다는 관련 기관에 적합하도록 설계되었다고 보았다. 예를 들어 보건부의 경우, 장애인 생존자들의 청구가 많음에도 불구하고 장애인 지원 서비스가 없다.

조사 기간 동안 생존자들의 안정에 대한 고려도 부재한 것이 문제로 지적되었다. 생존자들이 자신의 피해 경험을 드러내고 주장하는 것이 엄청난 스트레스이며 트라우마적이라는 점을 이해하고 조사 절차에 반영한 부처는 한 군데도 없었다.

생존자 진술시 상담을 지원하는 부처는 사회발전부 뿐이었다. 최근들어 교육부도 요청이 있는 경우 상담을 제공하기 시작했다. 나아가 사회발전부는 조금 더 광범위한 지원-예를 들어 생존자가 자신의 과거 기록을 찾아 접근하거나 다른 서비스를 받을 수 있도록 지원하는 제도를 시범적으로 도입했다. 생존자들은 이러한 서비스를 높이 평가했으나, 공식적 도입 여부에 대해서는 아직 발표된 바가 없다.

## 3) 독립성의 결여

4개 부처 모두 청구 평가 기구들이 나머지 부처 조직들과 구조적으로 분리되어 있으며 청구 절차는 공정하고 직접적인 이해 충돌이 발생하지 않는다고 주장했지만, 독립성에 대한 의문은 꾸준히 제기되어 왔다. 조사위원회에 증언한 생존자들은 자신들이 제기한 문제와 관련해 부처가 소송 중에 있는 경우 이것이 부처 내 청구 평가 기구의 결정에 영향을 미쳤다고 증언했다. 실제로, 사회발전부와 교육부 두 부처에서 일부 평가관들이 이전에 해당 부처에서 근무했다는 주장이 제기되면서 청구 평가 기구의 공정성에 대한 의심이 증폭되었다.

이로 인해 독립 기구 설립 필요성 역시 꾸준히 제기되어왔다. 2011년에는 뉴질랜드 국가인권위원회, 2015년에는 비공개 청취 및 지원 서비스기구(CLAS)에서 독립 기구 설치를 권고해왔다.

## 4) 보상금 지급 결정 기준 부재

사회발전부는 절차 운영 초기, ACC 일시금 지급 기준, 과거 유사 배보상 절차를 통해 지급된 금액, 법원의 손해배상금 등을 비교해 보상금액을 결정해왔다고 밝혔다. 그러나 2008년부터는 유사한 수준의 인권침해에서 과거 지급액 수준을 지급하는 데에만 초점을 맞췄다는 비판을 받고 있다. 교육부와 아동부는 조사위원회에 사회발

전부의 지급 기준을 따랐다고 했으나 사회발전부가 어떻게 해당 금액을 책정하게 되었는지, 그러한 금액은 적절하고 공정한지에 대해서는 확인하지 않았다. 또한, 사회발전부를 제외하고는 지급액 결정에 사용하는 기준, 청구 수용 또는 기각 사유 등 청구 과정과 업무 방식에 대한 정보를 거의 공개하지 않고 있다.

## 5) 자원 부족 및 보상 지연

모든 부처에서 청구 평가 담당 인력의 수가 최소 비정규직 1인~최대 정규직 4인으로 너무 적은 것으로 나타났다. 이로 인해 청구 건수를 따라가지 못하거나 공정한 조사를 하지 못하고 있었다. 결과적으로 청구부터 실제 보상 지급에 이르기까지 오랜 시간이 걸린다. 예산 부족으로 인해 생존자에게 제공되는 보상금액이 낮아지는 현상도 관찰되었다.

이렇듯 부처별로 상이할뿐만 아니라 결과에 대해서도 예측이 어려운 보상 제도는 생존자들에게 혼란스럽고, 느리고, 좌절감을 주고 있다고 조사위원회는 평가했다. 특히 시설 수용 생존자들이 여러 시설에서 거주했던 점을 고려하면, 한 사람이 여러 부처에 개별적으로 보상 신청을 해야 하는 경우도 발생하는데, 이 때문에 청구를 통합적으로 접수하고 관리하는 기구가 시설 수용 생존자들에게 더 중요함을 알 수 있다.

## 제4절 조사위원회 주요 정책 도출 사항

조사위원회는 2020년 12월 중간보고서를 발표하였다. 중간보고서는 총 두 권으로, 1부에는 그간의 조사 내용들과 최종 보고서 발표 시까지 위원회 조사 방향 및 원칙을, 2부에는 생존자들의 증언을 담고 있다.

그리고 2021년 12월에는 “구제에서 완전한 회복으로(From Redress to Puretumu Torowhānui)”라는 제목의 보고서를 내고 뉴질랜드 배보상 체계에 대한 전반적 권고를 제시하였다.

### 1. 향후 위원회 활동 방향

#### 가. 마오리족을 비롯한 생존자 그룹들과의 지속적 협력

조사위원회는 조사 후반기에도 지속적으로 마오리족을 비롯한 생존자 그룹과 협력

하여 조사 방식을 개선하고 권고안을 마련할 것임을 밝혔다. 특히 마오리인, 태평양인, 장애인뿐만 아니라 여성, 성소수자, 정신장애인 등 다양한 정체성을 가진 이들을 확인하고 이러한 공동체들과의 협력을 확장하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한, 이러한 생존자 그룹과 소통하고 협력할 때에는 마오리족 인권 보호를 위한 테 티리티(Te Tiriti) 등 뉴질랜드 국내 인권규범과 유엔원주민권리선언 등 국제 인권규범에 합치하는 것을 최우선 과제로 할 것이라고 조사위원회는 강조했다.

## 나. 조사

조사위원회는 위임된 조사를 마무리할 때까지 약 3,200개의 생존자 증언을 수집하고, 약 8,000명에서 12,000명 사이의 생존자가 조사에 참여할 것으로 예상하고 있다. 조사위원회는 생존자들의 요구를 충족시키기 위해 조사 과정을 계속 공개하고, 생존자들 증언시 심리적 안정과 편안함을 느낄 수 있는 방법들을 지속적으로 고안해 나갈 것이라고 밝혔다.

또한 조사의 공정성을 확보하기 위해 조사위원회가 수집한 정보 및 이에 기반한 권고사항으로 영향을 받는 개인, 집단, 및 조직으로부터도 의견을 청취할 예정이라고 밝혔다. 이에 따라 시설 생존자 및 그 가족, 정부 기관, 국가/종교단체 운영 복지기관, 복지 종사자 등의 의견을 수렴할 것으로 보인다.

조사위원회의 조사는 국가 제도 개선 방향에 대한 권고도 포함하지만 개별 사안(예: 레이크 엘리스 병원)이나 특정 주제(예: 장애인 시설 수용자들의 경험)에 대한 보고서를 작성하면서 필요한 경우 즉시 권고를 내릴 것이라고 밝혔다.

## 다. 최종보고서

최종보고서는 2023년 6월 발표될 예정이다. 최종 보고서에는 생존자 증언, 조사, 연구 및 정책 제안을 포함한 조사의 모든 영역을 종합하여 시설 내 인권침해의 원인과 사회 구조적 원인, 이러한 피해가 생존자를 비롯해 그들의 가족과 공동체에 미친 영향, 재발 방지 및 적절한 구제를 위한 법률, 정책, 제도적 개선 방향 등이 담길 예정이다.

## 2. 시설 내 인권침해의 원인 및 결과

시설 내 인권침해 재발 방지를 위해서는 이러한 학대와 폭력의 요인을 확인하는 작업이 우선적으로 필요하다. 조사위원회가 파악한 첫 번째 요인은 시설에서 필연적으로 발생하는 위계질서에서 관리자, 즉 권력을 가진 시설 직원들에 대한 공식적 조사, 훈련, 감독이 소홀한 것이다. 직원이나 돌봄 제공 인력이 시설 거주인들에게 적절한 ‘돌봄’을 제공하는지 여부는 제대로 관리되지 않았고, 간혹 외부 사회복지사가 시설 현황을 점검하러 오더라도 가해자인 직원들의 동석 하에 상담이 진행되어 큰 의미가 없었다. 이로 인해 시설 수용 당사자들은 직원들과 인간적으로 연결되지 못했을 뿐만 아니라, 이들의 가해 행위가 드러나더라도 수용자인 자신들을 보호하기 위한 조치가 적절히 취해질 것이라는, 체계에 대한 신뢰를 할 수 없었다.

폭력을 묵인하거나 거주인을 차별하는 ‘시설적 문화(institutional culture)’도 또다른 요인으로 꼽힌다. 인력 부족이나 인력 관리 실패로 인해 직원들은 폭력과 학대를 당사자들을 통제하는 주요 수단으로 삼게 되었다. 시설은 의도적이든 아니든 당사자에 대한 폭력과 학대의 징후를 파악하지 못했다. 많은 생존자들이 이러한 폭력과 학대를 피해 도망쳤지만, 시설, 심지어 가족들도 이들의 탈주를 문제의 신호로 보기보다 ‘일탈 행위’, ‘질서 불복종 행위’로 바라보았다. 뿐만 아니라, 많은 생존자들이 가해자가 제대로 처벌받지 않고 ‘조용히’ 다른 시설로 옮겨가는 것을 목격했다고 증언했다.

이렇듯, 시설은 구조적으로 인권침해와 학대/폭력이 만연할 수밖에 없는 공간이었지만, 대다수의 피해 사실들은 당시에 외부로 알려지지 못했다. 조사위원회는 왜 이런 일이 일어났는지 확인하는 과정에서 많은 생존자들이 인권침해를 드러내는 것 자체에서부터 엄청난 장벽을 마주했다는 점을 파악했다.

우선, 생존자가 자신의 피해사실을 알려도 안전하다고 느낄 수 있는 사람이 없었거나 명확한 신고 절차가 없었다. 간혹 이러한 절차나 사람을 만나 피해사실을 알리더라도 제대로 해결되거나 안전이 유지되지는 않았다. 한 생존자는 “병원(시설)에 있는 동안 주치의들에게 피해 사실을 알렸지만, 아무도 내 이야기에 귀를 기울이지 않았다”라며 “부모님에게도 이 사실을 알렸지만, 부모님은 병원에 아무것도 묻지 않았다”고 증언했다.

특히 정신병원이나 종교단체 운영 시설에 거주했던 이들은 더더욱 피해 사실을 신뢰받지 못했다. 정신병원에 입원했던 사람들의 신고는 “정신병에 의한 착란 증세”라고 치부되었고, 종교단체 운영 시설 거주인들의 증언은 “성직자들이 그럴리 없다”는 또다른 편견으로 인해 묵살되곤 했기 때문이다.

조사위원회는 이러한 조사 결과를 통해 시설이 본질적/생래적(inherent)으로 인권

침해와 학대의 공간이라는 점을 확인했다. 즉, 사회적 소수자를 사회적으로 눈에 띄지 않는 시설에 모아두고 방치함으로써 시설은 폭력과 학대가 발생하기 좋은 공간이 되었고, 시설로 몰려난 사회적 소수자들에 대한 차별적 인식은 이들이 피해를 알리더라도 신뢰하지 않거나 ‘어쩔 수 없는 일’로 치부하게 만들었다는 것이다.

### 3. 생존자의 완전한 회복을 위한 제도 도입-puretumu torowhānui system(holistic redress)

조사위원회는 생존자의 증언을 취합하여 피해 양상과 이러한 피해가 발생하게 된 사회적 구조를 전체적으로 조망하였을 뿐만 아니라, 집단시설 수용 생존자 지원 및 배보상을 위한 권고를 2021년 12월 “배보상에서 완전한 회복으로(From redress to Puretumu Torowhānui)” 보고서에 담았다.

조사위원회는 현행 뉴질랜드 배보상 체계의 문제점을 다각도로 조사한 후, 독립적이고 통합적인 보상 청구 기구의 설립을 권고했다. 집단 수용 생존자들의 피해가 특정 부처에서 담당하기에는 복잡한 경우가 많고, 다양한 양상을 가지고 있다. 예를 들어, 마오리족 장애 여성이 아동일 때 특수교육 시설에서 인권침해를 당하다 피해를 고발하면서 처벌의 일환으로 정신병원으로 이감되는 경우 이는 교육부, 아동부, 보건부, 사회발전부 중 어디서 해결해야 할지 불확실하다. 또한, 부처별 청구 심사 기구들이 기구의 규모보다 훨씬 더 많은 청구가 쏟아지고 있어 미해결 청구가 너무 많다는 어려움을 겪고 있었다. 사건별로 임시적 대응이 많다는 비판 역시 꾸준히 제기되고 있으며, 인권적 조사 절차 부재로 생존자를 고려하지 못하는 점 역시 대표적 문제로 꼽힌다.

조사위원회는 이러한 문제들을 지적하면서 새로운 형태의 ‘푸레투무 토로파누이(Puretumu Torowhānui, ‘총체적 보상’이라는 의미의 마오리어, 아래 총체적 보상) 체계 수립을 권고하였다(Abuse in Care Inquiry Commission, 2021). 총체적 보상은 다음과 같은 성격을 가져야 한다.

- 마오리 공동체의 원칙, 가치 및 개념 준용
- 설립 근거법은 의회법(Act of Parliament)으로 하고, 재원은 정부(왕실)에서 1차적으로 책임치고, 시설 운영 기관들 역시 자원 부담에 참여함. 자원뿐만 아니라 조사와 책임 확인 등을 위해서도 모든 정부 부처 의무 참여 및 시설 운용 기관들의 참여 확보
- 인권침해 발생 시설과의 독립성
- 재정적 보상을 넘어서서 건강, 교육, 고용, 주거안정, 건강한 사회 관계 구축 및 유지, 상담 및 사회문화적 재연결을 포함하여 개별 생존자의 전인격적 회복에 초점을 맞춘 구제책 제공

## 가. 목적과 원칙

총체적 보상 제도는 국가가 직, 간접적으로 운영하거나 종교단체에서 운영한 시설에서 발생한 인권침해 생존자들에 대한 사과와 생존자들의 회복을 목적으로 한다. 생존자들의 ‘회복’이란 단순히 금전적 보상을 받는 것뿐만 아니라 ‘마나(mana, 개인의 신체적, 정신적, 영적 강인함과 존엄, 통제력, 영향력을 아우르는 마오리어)’의 회복을 의미한다. “현대 서구 국가 중심적 ‘웰빙’을 넘어서는 마오리 공동체 개념을 도입한 것이 중요한 골자이다.

향후 이러한 인권침해를 예방하기 위한 필수적이고 효과적인 조치를 취하는 것 역시 본 제도의 주요 목표로 권고되고 있다. 즉, 과거 문제에 대한 해결뿐만 아니라 아닐 모든 사람들이 현재, 미래의 학대-신체적, 성적, 감정적, 정신적, 문화적, 인종적 학대 등으로부터 자유롭고 완전히 회복되는 것을 지원해야 한다는 것이다. 시설 수용 문제가 과거에 인권침해를 당한 사람들만의 문제가 아니라 전 세대적 문제(cross-generation) 문제임을 지속적으로 제기해온 조사위원회의 문제의식이 담겨있는 대목이다.

총체적 보상제도는 국내법뿐만 아니라 국제규범도 준수해야 한다고 조사위원회는 강조했다. 여기에는 유엔원주민권리선언(UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)과 유엔장애인권리협약(UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities)이 포함된다. 이는 집단 수용 시설이 단순히 뉴질랜드라는 한 개 국가의 역사 속 문제가 아니라 국제적 문제라는 점, 따라서 이를 바로잡기 위한 제도에도 국제규범이 준수되어야 한다는 취지로 판단된다.

## 나. 생존자 그룹과의 긴밀한 협력

기존의 보상 체계들은 생존자들의 목소리를 듣기보다 청구 기관/보상 제공기관 편의를 중심으로 구성되었다는 비판을 받고 있다. 이에 따라, 조사위원회는 조사 단계에서부터 생존자 자문그룹을 구성하며 조사, 공청회, 정책 자문, 결과보고에 이르기까지 지속적으로 생존자들의 목소리를 반영하고 있다.

조사위원회는 이를 확장하여 새로운 총체적 보상 체계 역시 계획 단계에서부터 생존자의 의견을 실질적으로 반영해야 한다고 강조했다. 이는 비단 보상 체계뿐만 아니라 조사위원회 권고 사항 이행 전반에 해당된다. 조사위원회는 총체적 보상 체계 계획 단계에서부터 생존자 자문그룹 ‘Purapura Ora Collective(‘생존자 자문 그룹’이라는 의미의 마오리어)을 구성 및 적극적 참여를 보장할 것을 권고했다. 본 그룹은

다양한 정체성을 가진 생존자들의 의견을 수렴하고 조정하여 총체적 보상 기구에 권고하는 역할을 담당하게 된다. 생존자들 간 의견이 갈릴 경우에도 각 생존자 그룹의 우려와 충돌 지점을 정리하여 해결책을 촉구할 수 있다. 그리고 그룹 운영 예산은 정부에서 부담해야 한다. 생존자 그룹은 마오리족뿐만 아니라 태평양인, 농인과 정신장애인을 비롯한 다양한 장애인, 청소년, 성소수자까지 포함함으로써 총체적 보상 기구가 ‘정부 중심적’으로 운영되지 않을 수 있도록 균형을 잡는 역할을 한다.

## 다. 진정한 사과

조사위원회는 많은 생존자들이 가장 원하는 것이 진정하고 효과적이며 공개적인 사과임을 확인했다고 밝혔다. 생존자들에게 공개적 사과는 그들이 경험한 인권침해와 폭력에 대한 인정이자, 가해 시설에 대한 정부의 책임을 보장하는 주요 요소이기 때문이다. 따라서, 생존자들은 국가뿐만 아니라 시설을 운영했던 종교기관과 시설 고위직 인사들의 사과를 중요하게 생각하고 있다.

조사위원회 공청회 과정에서, 구세군, 성공회, 천주교 등 종교단체들은 시설 내 인권침해에 대해 공개적으로 사과했으나, 총리를 비롯한 정부 기관들은 어떠한 공개적 사과도 하지 않았다. 조사위원회는 “국가와 종교단체장 및 국가 보조금 운영 시설장의 이러한 사과는 시설 내의 조직적 인권침해를 수년간 부정해온 역사를 상쇄하는 상징적 균형추가 될 것(Commission, 2022)”이라며 공개 사과의 중요성을 강조했다.

사과에 포함되어야 할 요소들 역시 구체적으로 권고되었다. 우선, 시설 내 학대와 폭력이 있었고 이것이 생존자들에게 실제적 피해와 트라우마로 남았음을 인정하고, 이에 대한 반성과 유감을 표해야 한다. 책임 역시 명확하게 인정하고 합리적이고 실행 가능한 모든 조치를 취할 것을 약속해야 한다. 특히 이러한 조치, 즉 배보상과 지원은 유연하고 개개인의 생존자의 필요와 욕구에 맞게 개별화되어야 한다. 아울러 향후 이러한 종류의 인권침해를 예방하기 위해 취해야 할 조치까지 담고 있어야 한다.

아울러 진정한 사과의 연장선에서, 현재 정부나 종교단체에서 시설 내 인권침해 관련 법정 소송이 진행 중이라면 총체적 보상 기구 설립 이후에는 이를 중단하고 이러한 문제들이 법정이 아니라 해당 기구에서 조사될 수 있어야 한다는 점 역시 제안되었다. 종교단체나 정부보조금 운영 시설들이 자체적인 보상 시스템을 운영할 수도 있겠으나, 이는 총체적 보상 기구와 병행되어야 하지, 이러한 자체 보상을 받았다는 이유로 공식적 보상 체계 이용이 중단되거나 가로막혀서는 안 된다고 조사위원회는 덧붙였다. 따라서, 민간 자체 보상을 받더라도 생존자들은 해당 사안에 대한 배보상을 공식 기구에 다시 청구할 수 있게 된다.

## 라. 조사 범위

조사위원회는 생존자 피해의 범위 역시 단순한 신체적/정신적 손상에서 벗어난 광범위한 시각에 입각하여 판단해야 한다고 권고하고 있다. 이에 따라 총체적 보상 기구의 조사 범위에는 시설 내에서 인간적 교류가 없는 정서적 방임, 적절한 교육을 제공하지 않는 교육적 방임, 제때 의료적 지원을 하지 않는 의료적 방임을 비롯해 신체적, 성적, 정서적, 정신적, 인종적, 문화적 인권침해와 폭력 및 학대까지 포함된다.

뉴질랜드에서 특별히 인정되고 있는 폭력의 종류에는 인종적, 문화적 폭력이 있는데, 인종적 폭력에는 사람의 피부색, 인종, 민족 또는 국적을 이유로 그 사람에 대한 적대감을 표현하거나 경멸 또는 조롱하는 모든 행동이 포함된다. 문화적 폭력은 어떤 사람이 속한 공동체의 문화와 언어, 관습을 부정하고, 해당 문화에 연결되는 것을 적극적으로 배제하는 모든 행위를 의미한다. 즉, 시설 내에서 발생한 인종차별이나 시설 수용의 결과로 마오리족이나 태평양인들이 자신의 민족적 뿌리를 손실하고 문화권에 서 배제된 것 자체도 모두 시설수용의 피해로 보아 구제 대상이 되는 것이다.

조사 대상 시설 역시 국가에서 직접 운영한 시설뿐만 아니라 종교단체나 국가가 간접 운영한 시설까지 모두 포함되는데, 국가가 간접 운영한 시설은 국가가 위임, 계약, 운영권 발급 등 어떤 방식으로든 돌봄 기능과 권한을 부여한 개인, 민간, 비정부 기관 등을 모두 포괄한다. 또한 생존자의 시설 거주 기간에는 최소 기준이 없다. 지속적으로 거주하는 형태의 시설이건, 평일에만 거주하는 특수학교 형태이건, 평일 일정 시간 동안만 머무르는 학교나 주간보호 센터 형태이건, 짧게는 며칠에서 길게는 몇 달씩 입원하는 정신병원이건, 일정한 형태의 ‘돌봄’이 제공되는 모든 기관은 ‘국가 및 종교단체 돌봄 제공 시설’로 여겨진다.

조사 대상 기간 역시 광범위하게 제안되었다. 위원회는 총체적 보상 체계는 과거(2000년 이전), 현재(2000년~2021년), 그리고 미래(2022년 이후)의 폭력 피해에 대해 모두 다룰 수 있어야 한다고 권고했다. 위원회는 해외의 다른 기관들을 볼 때, 배보상 대상 시기를 한정짓고 있어 동일한 피해를 경험했더라도 ‘언제’ 피해를 입었는지에 따라 생존자들을 차별적으로 대하게 되는 한계가 있다며, 시기에 구애받지 않고 누구나 시설 수용으로 인한 피해 구제를 받을 수 있어야 한다고 보았다. 시설 수용의 피해가 언제까지 존재했는지에 대해 국가가 자의적으로 정하는 것이 진정으로 역사적 과오를 바로잡고 생존자를 구제하는데 초점을 둔 방안은 아니라고 본 것이다.



## 마. 배보상 내용

지속적으로 강조되어온대로, 조사위원회는 보상은 개인별 상황과 욕구 및 요구에 따라 디자인되어야 한다고 권고했다. 즉, 보상금 지원에 한정되는 것이 아니라 신체적, 정신적, 정서적, 사회적, 경제적, 정신적, 문화적 차원을 포괄하는 ‘마나(mana)’를 향상하는 것을 목표로 해야 한다는 것이다.

### 1) 재정적 보상

보상금 규모를 결정할 때 주요 고려사항으로 조사위원회는 다음을 권고하고 있다.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- 피해의 심각성. 이 때, 피해 당시의 규모뿐만 아니라 피해의 결과로 생존자가 겪고있는 고통의 심각성도 고려되어야 함</li><li>- 연령, 장애, 정신건강 상태 및 이전의 인권침해 경험 등 인권침해의 심각성을 악화시킬 수 있는 생존자의 피해 당시 다양한 정황과 맥락들</li><li>- 생존자가 상실한 다양한 기회 및 사회적 관계와 자원 등</li></ul> |
|---|

위원회는 현재 부처별 보상 제도를 통한 보상금이 생존자들의 피해 회복을 지원할 수 있는 유의미한 수준이 아니라고 보았다(부처별 보상금액 범위는 <표 4-3> 참조). 종교단체들에서는 정부 부처보다 약간 더 높은 보상금을 책정하고 있는 것으로 나타났다(종교단체별 보상금액 범위는 <표 4-4>참조), 비일관적이고 여전히 생존자 피해를 온전히 회복하기엔 현저히 낮은 수준이다. 조사위원회는 따라서 새로운 보상 제도에서는 지급액 평균뿐만 아니라 지급 범위 역시 현재 수준보다 더 높아져야 하며, 기타 다른 보상 제도(부처별 보상제도가 ACC, 소송 등)를 활용하기 어렵거나 아예 대상이 아닐 수 있는 시설 수용 생존자들의 피해 특성을 고려하여 청구 신청 기준을 마련하고 보상 금액을 책정해야 한다고 권고했다.

아울러, 보상금액은 생존자의 소득으로 간주되지 않음으로써 각종 사회복지 제도, 즉 복지수당, 실업수당, 장애수당 및 장애지원 서비스 등 국가로부터의 지원을 지속적으로 받을 수 있도록 보장해야 한다. 또한 ACC 지원을 받고 있거나 받을 수 있는 생존자들은 새로운 보상 제도뿐만 아니라 ACC에도 병행하여 보상 및 지원 청구를 할 수 있는데, 이 때 ACC 제공 지원과 새로운 보상체계 지원이 겹치지 않도록 주의가 필요하다.

## 2) 비금전적 보상-심리, 사회, 공동체적 회복 지원

시설 내 인권침해와 폭력이 생존자의 낮은 교육수준, 고용률, 사회적 성취뿐만 아니라 평생에 걸친 신체적, 정신적 건강 악화로 이어졌다는 점에 주목하며, 조사위원회는 다양한 심리, 사회, 공동체적 회복 지원을 권고했다. 여기에는 심리 상담 및 정신건강 의료 지원, 보건 및 사회복지 서비스 연계, 교육 및 고용 지원, 자신이 속한 공동체 문화에 대한 이해 증진 지원, 다른 생존자들과의 연결, 가족을 비롯한 기타 사회 관계 지원, 종교적 지원 및 기타 긴급 지원 등이 있다.

### 바. 예산 마련 및 시설 참여

총체적 보상 체계 재원 마련의 일차적 책임은 정부에 있다. 정부는 생존자들이 너무 늦지 않게 적절한 지원을 받을 수 있도록 충분한 재원을 마련해야 한다. 또한, 국가 간접 운영 시설, 즉 시설을 운영하던 기관이나 개인, 비정부기구 또는 종교단체 역시 이러한 기금 마련에 참여해야 한다.

정부와 시설 운영 기관들은 배보상 서비스 제공을 위해 필요한 예산을 파악하고, 재정 조달을 위해 협의한다. 시설 운영 기관들의 참여를 증진하기 위해, 정부는 필요한 경우 △비참여 기관과는 추후 정부 위탁 계약 맺지 않음 △현재 계약 중인 건에 대해서는 해지 또는 갱신하지 않음 △복지 서비스 제공기관 승인 취소 △재원 마련 의무화 등 강력한 조치를 취할 것까지 조사위원회는 권고하고 있다.

## 제5절 조사위원 인터뷰

### 1. 개요

앞서 서술한대로, 뉴질랜드 조사위원회의 최종 조사 보고서는 2023년 6월 발표될 예정이다. 이에, 문헌 연구의 한계를 보완하고 조사위원회 활동의 내용에 대한 심층적 이해와 최종 권고 방향을 확인하기 위해 조사위원회 위원과의 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰에는 폴 깁슨(Paul Gibson) 조사위원회 장애담당 위원과 자넷 다우티(Janet Daugherty) 위원 보좌 사무관이 참석했고, 최한별 연구원이 인터뷰를 진행했다. 인터뷰는 2022년 11월 23일 한국 시각 오전 10시부터 약 1시간 30분가량 온라인으로 진행되었다.

## 2. 주요 시사점 및 제언

### 가. 생존자 중심의 조사 체계

#### 1) 사법적 체계가 아닌 회복의 과정으로서의 조사

뉴질랜드 조사위원회는 철저히 생존자 중심, 특히 생존자의 트라우마를 고려하면서 조사를 진행한다는 특징을 갖고 있다. 김슨 위원은 트라우마를 고려한 섬세한 조사 체계와 방식이 많은 시행착오를 거쳐 만들어진 것이라고 설명했다.

“조사 과정에서도 우리는 많은 것을 배웠다. 맨 처음, 조사위원회의 접근은 너무 형식적이었던 것 같다. 생존자들의 말 하나하나를 ‘믿을만한가’ 따져가며 들었던 것에 대해 우리는 부끄러움을 느끼고 있다. 생존자들의 증언은 우리 사회를 바꾸는 데 절실함에도 불구하고, 이러한 형식 때문에 생존자들은 우리에게 와서 자신의 이야기를 하는 데 불편함을 느꼈고, 그럴 동기도 느끼지 못했다. (...) 조사위원회의 일부 직원들은 너무 관료적이었고, 생존자들과 거리가 멀었다. 우리는 완전히 다르고 극단적인 세계에서 살아온 생존자들을 이해하지 못했다.”

아울러, 김슨 위원은 조사 방식이 너무 사법제도적이고 법률가중심적(lawyer-heavy)이라는 점에 대한 반성과 생존자 친화적 조사 방식을 구성해야 한다는 합의에 따라 조사위원회 운영지침이 개정되었다고 밝혔다. 2021년 10월 개정에 따라 운영지침에는 다음과 같은 조항이 신규 삽입되었다.

19A. 조사 수행 시에는 19조(조사의 원칙)와 더불어 실행 가능한 범위 내에서 다음과 같이 운영되어야 한다.

(a) 법률적 접근 지양

(b) 공청회에 추가적으로 또는 그 대안으로 덜 형식적인 절차를 채택

다우티 사무관은 제도적 노력뿐만 아니라 직원들에 대한 내부 교육과 인식개선도 지속적으로 이뤄져 왔음을 부연했다.

“김슨 위원이나 나 같은 경우에는 장애인 당사자와 함께 일한 경력이 수십 년에 달하지만, 조사위원회의 많은 직원들-특히 법률지원팀 직원들은 그렇지 않다. 그래서

많은 이들이 기본적인 부분, 예를 들면 장애인의 의사결정 권리에서부터 혼란스러워한다. 그래서 전 부서를 대상으로 장애인에 대한 지원의사결정제도(supported decision making)에 대해 교육을 실시하기도 했다.”

“검사나 변호사 출신 직원들은 자신의 경험에 고착되어 있기 때문에, 생존자들의 경험이나 그들이 이 사회에서 처한 현실에 대해 잘 모른다. 예를 들어 그들(법률가)은 ‘이렇게 해선 안 된다. 보통 법정에서는 이렇게 하지 않는다’고 말하곤 한다. 그러면 우리(위원 및 사무관 등)는 ‘그동안 바로 그 법정 시스템이 생존자들을 배제해 왔다’고 말하며 생존자들의 말을 듣는 시스템을 만들어야 한다고 강조한다.”

## 2) 트라우마 인지적(trauma-informed) 조사

킵슨 위원은 조사 활동 전반이 트라우마 인지적으로 구성되어야 한다는 점 역시 강조했다. 실제로, 조사위원회는 생존자와 면담 진행 시, 생존자의 트라우마를 자극할 수 있는 학교나 교회 인근 장소는 피하고, 면담에 참여하는 조사위원 역시 생존자의 이야기의 ‘사실’을 따지기보다 그의 이야기에 귀 기울이고 있다는 태도로 임한다고 킵슨 위원은 설명했다. 면담 장소나 분위기, 조사자의 태도까지 고려하는 노력을 통해 시설수용 과거사 조사의 방향과 목적이 단순히 시설 내에서 있었던 진상을 규명하는 것에 머무는 것이 아니라 생존자의 삶과 존엄의 회복의 한 과정이어야 한다는 조사위원회의 주요 원칙을 다시 한번 환기했다.

“가장 중요한 교훈은 조사 과정을 트라우마 인지적으로 만들어야 한다는 점이었다. 생존자들은 정말 많은 일을 겪지 않았다. 그들의 말을 들어주고, 지지하고, 갑자기 시설에서 학대 당하던 여덟 살 아이가 되는 경험을 하지 않도록-즉, 생존자의 트라우마 촉발 요인에 대한 충분한 이해 속에서, 조사를 진행해야 한다는 것이다. 그리고 무엇보다 당신의 이야기가 다시는 이런 일이 반복되지 않을 수 있도록 하는 데 기여한다는 점도 알려주어야 한다.”

킵슨 위원은 조사 과정은 생존자 증언의 참, 거짓을 엄격하게 판단하는 법적 체계와 같아서는 안 된다고 거듭 강조했다. 자신의 피해 사실이 의심받고 있으며, 사실을 증명하기 위해 애써야 하는 과정 자체가 생존자의 트라우마를 유발하는 중대한 요인이라는 점을 확인했기 때문이다. 그는 애초에 생존자가 조사위원회에 거짓말을 할 이유가 무엇인지 되물으며 다음과 같이 말했다.

“조사위원회가 배보상을 지급하지는 않기 때문에 생존자들이 굳이 우리에게 와서 거짓말을 할 금전적 유인이 없다. 나는 지금까지 200회 이상 생존자들과 만나 이야기를 나눴는데, 장담컨대 모든 이들이 자신이 기억하는 선에서 오직 진실만을 말했다. 사람들이 자신이 몇 날 몇 시에 어떤 폭력을 당했는지 정확하게 기억할 수 없지 않나. 그러나 수많은 생존자들과 전 시설 직원들, 전문가들, 공직자들의 증언을 종합하면 생존자들이 진실을 말한다는 것을 확인할 수 있다. 심지어 자신이 경험한 학대를 학대로 인지하지 못해 다른 직원이나 동료가 증언해주는 경우는 있지만, 없던 일을 거짓으로 말하는 사람은 없다.”

집슨 위원은 뉴질랜드 조사위원회가 트라우마 인지적 조사 체계를 만들기까지 시간과 비용이 들긴 했으나, 결과적으로 이러한 노력이 더 많은 생존자가 자신의 경험을 증언하게 이끌어낼 수 있었고 더 많은 증언은 곧 ‘시설은 본질적으로 학대의 공간’이라는 사회적 인식을 만들어내는 기회가 되었다고 설명했다.

“처음에는 우리 조사 체계가 충분히 트라우마 인지적이지 않았기 때문에 이것이 윤영지침을 개정하는 주요한 이유 중 하나가 되기도 했다. 중간에 체계를 바꾸는 것은 많은 비용을 발생시켰다. 그러나 되도록 많은 이들이 나와서 우리에게 자기 이야기를 들려줄 수 있는 안전한 환경을 만들었을 때, 많은 생존자들이 공청회에서 자신의 이야기를 들려주었고 이를 통해 사회가 시설이 본질적으로 학대의 공간일 수밖에 없다는 것을 알 수 있게 되었다.”

## 나. 독립적 배보상 체계 마련 권고

집슨 위원은 조사를 통해 뉴질랜드의 현행 배보상 체계가 시설 수용 생존자들, 특히 장애인 당사자들의 접근이 거의 불가능하며, 이로 인해 생존자들의 회복이 더뎠을 뿐만 아니라 사회적으로 점점 더 고립되고, 소외감, 회복 지연에 따른 부수적 피해 증가 등을 마주하고 있음을 확인했다고 전했다.

“많은 생존자들, 특히 발달장애인의 경우 법적 절차(소송 등)를 밟을 기회가 거의 없었던 것으로 나타났다. (...) 사고보상공사는 여러 면에서 훌륭한 제도이긴 하지만, 장애인 중 이를 이용한 사람은 거의 없었다.”

“부처별 배보상 체계 활용시, 보건부 산하 시설에 있었던 사람은 보건부에, 사회발 전부 산하 시설은 사회발전부에 각각 신청해야 한다. 만약 여러 시설을 거친 경우 (모든 부처에 일일이 신청해야 하기 때문에) 굉장히 비효율적이다(...) 또한, 배보상 기관들이 충분히 독립적이지 않다. 종종 가해 발생 시설에서 일했던 직원들이 청구인들의 신청을 검토하거나 신빙성을 판단하는 역할을 맡기도 한다.”

뉴질랜드 배보상 체계의 여러 가지 한계로 인해, 위원회가 새로운 독립 배보상 체계 마련을 권고할 예정이라고 밝혔다.

“이러한 모든 한계들 때문에 위원회는 완전히 새로운 배보상 체계(whole new redress system)를 이야기하고 있다. 이는 정부나 종교단체로부터 독립적이어야 한다.”

아울러 깁슨 위원은 배보상 체계의 궁극적 목적은 생존자의 완전한 회복(recovery)인데, 이때 회복이 단순히 재정적 배보상 만을 의미하지 않는다고 설명했다. 아래 내용은 위원회가 2022년 발간한 “From redress to Puretumu Torowhānui” 보고서에서도 확인 가능하다(제4절 3 참조).

“전통적으로 뉴질랜드에서도 ‘회복’라고 할 때에는 금전적 배보상으로 이해되었으나 ‘자부심, 자존감, 스스로에 대한 존중과 타인으로부터 존중받음’ 등을 의미하는 마오리어 “마나(Mana)”의 회복이 금전보상보다 훨씬 더 중요하다는 인식이 만들어져 가고 있다. 또한, 회복에는 시설을 운영했던 주체들이 시설 내 피해를 인정하고 가해행위에 대해 사과하는 것 역시 배보상의 중요한 요인으로 포함된다.”

조사위원회는 새로운 배보상 기구가 엄격한 증거를 요구하지 않고, 빠르고 효과적인 배보상을 제공하며, 금전적 배보상과 더불어 다양한 상담과 프로그램을 통해 생존자의 ‘마나(mana)’ 회복을 지원하는 데 초점을 맞추도록 권고할 예정이다.

“질병을 갖고 있거나 고령인 생존자에 대해서 빠르고 넉넉한(generous) 배보상을 권고하였으나, 현행 체계들에서는 충분히 이행되고 있지 않다. 새로운 배보상 체계에 서는 이러한 원칙이 담겨야 한다.”

새로운 배보상 체계의 재원 마련 방안에 대한 질문에 깁슨 위원은 정부 예산뿐만 아니라 과거 시설을 운영했던 종교단체에도 재원 마련에 대한 책무를 물어야 한다고

설명했다.

“새로운 배보상 체계는 (생존자들이 거쳐 간) 원래의 시설에 재원을 청구할 것이다. 만약 해당 시설을 정부가 운영한 것이 아니었다면, 파악하기로는 가톨릭이 가장 큰 운영체였는데, 시설을 운영한 해당 주체에 적절한 ‘청구서(bill)’를 보내게 될 것이다. 이로써 시설 운영 주체들은 새로운 배보상 체계 재원 마련에 기여하게 될 것이다.”

#### 다. ‘진상규명’을 넘어 ‘사회 구조적 차별 규명’으로

위원회 조사 대상에는 시설 내에서 생존자들이 경험한 다양한 학대와 폭력의 형태 및 양상도 있지만, 시설로 유입된 경로(pathway) 역시 위원회 조사 대상이며 조사의 중요한 부분이라고 김순 위원은 강조했다. 시설수용 과거사 문제를 조사한다는 것은 반드시 사회가 어떤 집단을 어떻게 차별해 왔는지 파악하고 이 역사를 반복하지 않기 위한 요소들을 확인하는 작업일 수밖에 없다는 것이다. 앞서 서술했듯, 시설수용을 정당화했던 기제는 여전히 우리 사회 체계 안에 내재화되어 있다. 그러므로 사회가 시설수용 그 자체를 인권 침해로 바라보고, 누구도 사회의 눈이 닿지 않는 곳에 방임되어서는 안 된다는 인식을 만들어내는 것도 조사위원회의 역할이 될 수밖에 없다고 김순 위원은 설명했다.

“이 과정은 크든 작든 백래쉬(Backlash)를 수반한다. 여전히 생존자들의 목소리를 ‘믿을만하지 못한 것’으로 여기는 인식이다. (···) 또한, 시설을 ‘어떤 사람들에게는 가장 최선의 삶의 형태’라고 생각하는 인식도 여전히 있다. 이 때문에 우리는 공청회 방식을 택했다. 시설이라는 공간이 그 자체로 인권 침해적이며, 우리 사회가 역사적으로 어떤 이들을 그 학대의 공간에 방치했는지 보여줄 수 있었다.”

“학대를 근본적으로 이해하고 앞으로 이러한 학대가 재발하지 않도록 하는 것은 (생존자들이) 어떻게 학대의 공간으로 유입되었는지 경로를 파악하는 것이다. (···) 지역사회에서 당사자와 그 가족들을 빠르게 지원하기 위해 필요한 것이 무엇인지 우리의 조사를 통해 가능한 한 상세하게 설명하려 한다.”

‘경로’에 대한 조사는 지역사회 내에서 아동이나 취약한 성인들을 지원하기 위해 필요한 제도와 체계에 대한 조사이면서도 동시에 시설수용이라는 아이디어가 가능했던 차별적 사회구조에 대한 조사도 포함된다.

“(사회 내) 차별로 인한 경로를 조사한다는 것에는 우리 사회가 어떻게 장애인을 바라봐왔는지, 역사적이고 우생학적인 관점을 확인하는 것이다. (···) (또한), ‘보이지 않으면 신경쓰지 않아도 된다’는 태도를 멈춰야 한다. 우리 눈에 보이지 않는 곳에서 일어나는 일들을 치워둔 채 ‘우리 사회는 더 좋은 곳이 되었다’라는 식의 태도 말이다.”

조사 목적이 재발 방지인 점은 다시 말해, 여전히 뉴질랜드 사회에 시설수용과 유사하게 특정 집단(장애인, 마오리인, 태평양인, 요보호 아동, 비혼모 등)에 대한 차별적 체계를 만들어낼 요인이 잠재되어 있기 때문이기도 하다. 이에 대해 김슨 위원은 아래와 같이 설명했다.

“어떤 사람들을 여전히 ‘시설은 장애인(및 기타 취약한 성인)이 살기에 가장 좋은 형태’라는 차별적 인식을 갖고 있다. (···) 모든 사람이 범죄라고 알고 있는 성학대에 초점을 맞춘 호주의 (과거사) 조사와 달리, 우리는 더욱 사회에 체계적으로 내재되어있고, 개개인에게 뿌리박혀있는 학대와 방임에 관한 내용을 다루고 있다. (···) 이로 인해 사회적 반발(backlash)이 있을 수도 있다. 그래서 더더욱 증언들을 잘 모으고 (시설 수용에 담긴) 사회적 차별을 분명히 드러내려 한다.”

## 제6절 소결

뉴질랜드에서는 시설 수용 생존자들의 법정 소송을 통한 정의 회복 움직임이 시설 수용 과거사 진상 규명 활동의 시발점이 되었다. 소송 과정에서 정부에 대한 비판적 시각이 발생하게 되었는데, 상대적으로 법적 자원이 부족한 생존자들의 경미한 절차적 결함을 내세워 소송을 무력화하거나, 생존자의 트라우마를 이용하는 것처럼 보이기까지 하는 정부의 태도는 뉴질랜드 국민들에게 큰 실망과 더불어 국민이 기대하는 국가의 역할-즉, 국민의 권익을 보호하고 과오를 인정하는 모습을 보이지 못한다는 비판에 직면하게 되었다.

이러한 비판을 받아들인 뉴질랜드 정부는 독립조사기구나 부처별 배보상 시스템, 그리고 ACC 등 세계적으로 유례없는 체계를 도입하며 과거 시설 수용 생존자들에 대한 ‘비소송적’ 배보상 체계를 마련하였다. 그러나, 이 역시 당사자가 자신이 입은 피해의 심각성을 증명하고, 이러한 피해 ‘사실’을 확인하는 과정이 특히 과거사 조사에 있어 많은 결함을 갖고 있을 뿐만 아니라 생존자에게 또 다른 가해가 될 수 있다는 점이 드러났다. 즉, ‘진상 규명’에 몰두한 나머지 과거 국가의 잘못된 정책 운영과 폭



력으로 인해 피해를 입은 생존자들에 대한 배보상 및 화해라는 본래의 목적을 잃어버리는 본말전도의 현상을 확인하게 된 것이다.

이러한 배경 속에서 탄생한 조사위원회는 생존자의 회복과 화해라는 과거사 조사 활동의 원칙을 중심에 두고 기존과는 완전히 새로운 조사를 진행했다. 이로 인해 조사 과정도 생존자의 회복에 초점을 맞추어 섬세하게 기획 및 운영될 수 있었고, 조사위원회 권고 역시 시설 수용 생존자 회복 및 재발방지를 위한 국가의 역할에 진보적 의견을 대담하게 개진하고 있는 것을 확인할 수 있다.

물론, 조사위원회 활동이 처음부터 완벽하지 않았다는 것을 조사위원과의 인터뷰를 통해 파악할 수 있었다. 기존의 문법을 답습하려 하고, 익숙한 방식과 제도 내 해결 방안 모색을 추구하는 경향이 분명 있었다는 것이다. 그러나 조사위원회는 ‘생존자 회복과 화해’라는 원칙을 반복적으로 점검하고, 생존자 그룹과의 지속적 소통 및 이들을 중심에 두는 노력을 통해 조사의 방향과 제도를 계속해서 수정 및 개선해왔다. 이 과정을 통해 조사위원회 스스로의 진화가 가능했다.

조사위원회 최종 결과 보고서가 2023년 6월 발표될 예정인 만큼, 사실상 현재 전 세계에서 가장 최근의, 가장 획기적인 뉴질랜드 조사위원회가 정부에 대해 어떤 권고를 내릴지, 그리고 이 권고가 실제로 어떻게 구현되고 평가받는지에 대한 후속 연구 및 분석이 필요할 것으로 보인다.

## 제5장 제언 및 결론

### 제1절 제언

이 절에서는 앞서 살펴본 세 국가의 사례를 기반으로 앞으로 한국사회가 집단수용 시설 문제를 해결해나가는 데 있어 고려할 점들을 논의한다. 특히 △유기적인 시스템 구축의 필요성, △국가폭력에의 확장적 이해 필요성, △생존자에 대한 확장적 이해의 필요성, △보상시스템 구축 시 고려해야 할 사항들, △시설화, 시설문제에 대한 종합적 이해의 필요성, △회복과 화해에 대한 관계적 관점의 필요성에 대해 제언한다.

#### 1. 집단수용시설 문제를 다룰 상설 독립 부서 필요

각 국가별로 수용시설 문제를 다루는 상설 독립 부서에 있어 유사점과 차이점을 보았다. 먼저 캐나다의 시스템에서 인상적인 점은 상설 독립 부서를 중심으로 조사활동과 보상 프로그램의 진행에 유기적으로 팀을 꾸려 진행했다는 점이다. 또한 이 독립 부서를 운영하는 데 있어 선주민을 적극적으로 고용하였으며, 이후 부서를 운영하는 데에도 선주민 공동체 및 지도자들과 지속적으로 협업하여 운영방향을 설정하였다.

상설 독립 부서의 운영은 특히 보상 시스템을 운영하는 데 있어서 피해당사자들이 지원서를 독립 부서로 내게 하는 방식으로 통로를 일원화하였으며, 이는 피해당사자들에게 보상 관련 절차에서의 혼란을 줄이고 서류작업을 하는 부담을 덜어주었다. 또한 해당 부서의 직원들이 심사관이 되어 일차적으로 지원서를 검토하였으며, 검토하는 과정에서 법적 검토 혹은 소송이 필요하다고 판단되는 경우 피해당사자들을 법정으로 연계하는 방식으로 운영하였다. 이처럼 독립 부서에서 검토 후 소송으로 갈 경우 등을 피해당사자와 상담하여 진행하였기 때문에 피해당사자들은 소송을 아무런 정보 없이 개별적으로 준비해야 하는 부담을 덜 수 있었다. 또한 법정 검토 혹은 소송이 필요한 경우 해당 부서에서 연계할 수 있는 변호사를 연결해주거나 혹은 관련 정보를 주는 서비스 역시 제공하였다. 더 나아가 상설 독립 부서는 진화위와 보상 프로그램이 어느 정도 마무리된 2015년 이후에도 계속해서 선주민 기숙학교의 피해당사자와 가족의 의료 및 상담 프로그램을 지원하고 연계하는 업무를 맡고 있다.

호주 왕립위원회의 경우 상설 기관은 아니었으나 독립적인 조사기구였으며, 단순히 조사를 하는 것을 넘어 증인소환 및 증거 수집, 법원에 수색 영장 청구, 강제 증거제

출 요구권, 불출석 증인에 대한 동행명령권 등의 막강한 조사권을 가지고 있었다. 또한 법적으로 기소를 할 권한은 없었으나 조사하는 과정에서 범죄와 관련된 내용을 법률 집행 기관에 송치할 수 있었다. 이뿐 아니라 왕립위원회는 조사를 진행하는 과정에서도 연구 및 연구 개발을 감독하고 관련 연구자들을 임명하는 등의 의무를 수행하였다. 이를 통해 호주는 다른 국가에 비해서도 체계적인 연구진들 하에서 광범위한 조사를 진행할 수 있었다. 그러나 호주의 경우 실질적인 배보상 프로그램을 진행하는 주체가 NRS법안이 수립되는 과정에서 각 주(state)로 설정되면서 이후 배보상에서 보상금이 삭감되고 시설로부터 사과를 받는 과정의 의미가 축소되는 등의 부작용을 낳기도 했다.

또한 뉴질랜드의 경우 AAC 제도에서 각 부처별로 배보상의 기준 및 절차가 달라지면서 생존자들이 과도한 문서작업 등에 시달리거나 제대로 된 정보를 얻을 기회를 얻지 못했던 점이 지속적으로 한계로 지적되기도 하였다. 실제로, 뉴질랜드는 부처별로 상이한 지원 체계를 가지고 있어 보상 절차 및 액수, 비금전적 지원 내용 등이 천차만별이다. 이 때문에 생존자들은 이러한 제도를 활용하는 데 있어 혼란을 겪고, 자신이 경험한 피해에 대해 일정한 결과를 기대하기도 어렵다. 또한 이러한 보상 청구 검토 기구들은 표면적으로는 부처들과 독립적인 것처럼 보이지만 실제로는 해당 부처들이 관련 과거사 문제로 소송 중에 있을 때 기구의 청구 수용 결정에 영향을 미친다고 뉴질랜드 조사위원회는 결론 내렸다. 뉴질랜드에서 가장 일반적이고 광범위하게 보상을 제공하는 사고보상공사 역시 보상 산정 방식이나 기준이 과거 시설수용 피해를 파악하는 데에는 적합하지 않다는 문제가 있다. 이 때문에 뉴질랜드 조사위원회는 집단 수용시설 문제를 다룰 독립 기구 설립을 권고하고 있으며, 뉴질랜드 정부 역시 이를 받아들여 독립 기구 설립 계획을 발표한 바 있다.

물론 한국은 캐나다나 호주, 뉴질랜드와 다른 행정적 시스템 및 부서간 소통방식을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 세 국가의 사례들은 시설문제를 다루는 상설 독립 부서가 존재하지 않을 경우 어떠한 행정적, 법적 문제들이 발생할 수 있는지를 보여준다. 그러므로 한국에서 이후 수용시설 문제를 다룰 때에 각 부서간 소통 및 협력의 합리성 및 생존자들의 접근성을 높이기 위해서 시설문제만을 다루는 상설 독립 부서를 구축하고 이를 통해 다양한 조사 및 배보상 프로그램 등을 연계해나가는 방식이 필요할 것이다. 이러한 점을 고려했을 때, 진화위 등의 활동 역시 필요하나, 한시적 기구가 아닌 상설적인 기구를 설립하는 것이 장기적으로 집단수용시설 문제를 해결해 나가기 위해 필수적이다.

## 2. 국가폭력임을 명시하기, 국가폭력 및 국가책임의 확장적 이해 필요

세 국가 모두 집단수용시설에서 발생한 일련의 인권침해가 국가책임임을 명확히 하였고, 그렇기에 배보상 및 지속적인 피해당사자 지원을 위한 재원을 기본적으로 국가차원에서 책임져 마련하였다. 그리고 국가폭력임을 명확히 하는 사과문을 발표하였다. 이처럼 시설 문제가 개인에 의한 일탈이 아니라 국가적 폭력임을 명시하는 것은 시설 관련 과거사 및 현재에도 계속되는 시설 내 인권침해 문제를 해결해나가는 데 초석이 될 것이다.

국가폭력임을 명시, 인정할 때에 이 ‘국가폭력’을 어떻게 개념화하고 범주화할 것인가가 매우 중요하다. 앞서 살펴본 것처럼 캐나다는 2007년, 국가적 폭력이었음을 인정하고 이를 바탕으로 선주민 아동기숙학교 합의를 작성하였다. 그러나 이 과정에서 ‘국가폭력’의 의미를 축소적으로 이해, 연방정부가 직접 운영하였거나 혹은 종교시설이나 주정부와 함께 운영하며 행정적 책임을 졌던 경우에 한해서만 진상규명 및 보상을 진행하였다. 이는 주정부에서 운영했거나 종교기관 등의 사설기관에서 운영했던 기숙학교, 그리고 비슷한 목적으로 운영되었지만 기숙학교가 아닌 주간학교에 대한 조사를 누락하는 것을 정당화하는 근거가 되었다. 그러므로 이는 집단수용시설 문제가 국가폭력임을 인정하는 것만으로는 충분하지 않음을 보여주며, 중요한 것은 국가폭력 및 책임에 대한 확장적 이해에 있음을 보여준다.

한편, 뉴질랜드 조사위원회는 조사 대상 자체를 국가가 직접 운영한 시설뿐만 아니라 보조금을 제공함으로써 간접적으로 운영한 시설, 나아가 종교단체에서 운영한 시설까지도 포함하고 있다. 즉, 시설이라는, 본질적으로 인권침해적인 제도를 운영하고 허용함으로써 사회적 약자 집단이 평생에 걸친 피해를 입게 된 점을 국가 책임으로 인정하고 있는 것이다.

진실화해위원회의 보고서 『집단시설 인권침해 실태조사 연구용역사업: 수도권(서울·경기·인천) 및 강원권』(2022)에서도 단순히 해당 시설이 민영이나 국영이나의 문제를 넘어서서 수용시설 전반에 대한 국가의 책임을 인정하는 것에서부터 조사활동 및 배보상 논의를 시작해야 한다고 지적한 바 있다. 따라서 진실화해위원회를 포함한 한국의 시설수용 관련 조사 역시 이러한 시설수용 국가책임에 대한 포괄적 인정을 바탕으로 진행될 필요가 있다.

## 3. 생존자 중심주의 및 생존자에 대한 확장적 이해 필요

세 국가에서 모두 확인되었던 점은 피해를 입은 생존자 및 생존자가 속한 공동체를

중심으로 조사기관 및 협의체가 꾸려졌다는 것이다. 캐나다의 경우 모든 조사활동 및 보상 프로그램, 진화위 활동에 퍼스트 네이션 의회 및 메티스, 이누이트족의 조직이 협의체로 함께 참여하였으며, 특히 선주민 사회 내 지식보유자(Knowledge Keepers)와 추장 심사관(Chief adjudicator)에 적극적으로 자문을 구할 것을 명시하였다. 호주의 왕립위원회 조사에서 두드러지는 특징 중 하나는 생존자와 개별면담을 하는 데 있어 법적 진실입증을 위한 ‘심문’에 초점을 맞추기보다 경청에 초점을 맞추는 ‘진실 말하기(truth-telling)’의 방식을 통해 ‘화해’를 추구했다는 점이다. 이 과정이 왕립위원회의 공식 절차였다는 사실은 왕립위원회가 생존자의 경험 및 트라우마에 대해 인지적 접근을 세심하게 적용하기 위해 노력했음을 보여준다. 뉴질랜드 역시 조사위원회의 가장 핵심적이고 우선적인 원칙을 선주민인 마오리족의 문화를 내재화하고 조사과정 및 권고안 마련에서도 필수적으로 고려하는 것으로 삼았다. 마오리족뿐만 아니라 역사적으로 시설수용의 주요 피해자들이었던 태평양인, 장애인, 정신장애인, 여성과 아동, 나아가 성소수자 집단과의 지속적이고 긴밀한 협업을 주요 과제로 선정하고 있다. 또한 조사과정은 생존자의 주장을 ‘판단’하는 것이 아니라 피해의 크고 작음에 관계없이 시설수용에서 발생한 피해 그 자체가 한 사람에게 깊이 남긴 상처와 트라우마를 경청하는 태도로 구성되었다.

이처럼 생존자 및 생존자 공동체를 중심으로 하며 이들의 경험을 경청하고 배우는 데서부터 문제를 언어화하고 또 해결 방향을 탐구해나가는 것이 필요하다.

또한 세 국가 모두 생존자를 단순히 피해를 받은 당사자뿐 아니라 피해당사자의 법적 가족 및 보호자, 나아가 선주민 혹은 장애인 공동체로까지 확장적으로 이해하고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 관점은 보상시스템에도 이어졌다. 특히 캐나다의 공통경험보상지급 프로그램의 경우 피해당사자가 보상프로그램을 신청하는 시점 기준으로 사망한 상태일 경우, 피해당사자의 가족이 해당 보상을 신청해 지급받을 수 있도록 하였다. 한국의 경우, 형제복지원의 사례에서도 알 수 있듯 시설수용은 당사자 아동뿐 아니라 가족 전반의 삶을 파괴하였다. 많은 아동들이 가족의 동의 없이 시설에 수용되었으며, 심지어 어디에 수용되었는지도 알지 못하는 경우도 많았다. 이로 인해 가족들은 평생에 걸쳐 아동들을 찾아다녀야 했던 경우가 허다하였다. 또한 시설에서 나온 이후에도 생존자의 정신적·육체적 트라우마와 후유증을 오롯이 가족이 책임지게 되면서 가족 전체가 사회적, 경제적으로 취약해지는 경우 역시 자주 목격된다. 그러므로 집단수용시설 문제에서 ‘생존자’는 피해를 직접적으로 입었던 당사자뿐 아니라 피해당사자의 법적 가족 혹은 법적 보호자로 논의가 확장되어야 한다. 즉 개별 생존자의 경험과 피해에 귀를 기울이는 것과 더불어 생존자 그룹을 집단적(collective)으로 이해하려는 관점이 정립되어야 할 것이다.

#### 4. 배보상 시스템

캐나다의 배보상시스템은 크게 모든 피해자를 위한 공통경험보상지급 프로그램과 개별피해에 대해 배상하는 개별평가절차 프로그램 두 가지로 이루어졌다. 이때 공통 경험보상지급 프로그램은 현금과 크레딧 보상제도를 모두 사용하였다. 이는 캐나다가 선주민 아동을 기숙학교에 수용했던 역사가 선주민 공동체의 세대 간 문화 전수를 끊어지게 했으며, 더 나아가 캐나다 사회와 건설적인 관계를 맺지 못하게 한 것에 대해 깊이 반성하며 나온 정책으로, 피해당사자가 개별적으로 보상금을 쓰는 방식이 아닌, 이 크레딧으로 피해당사자는 지역공동체 내 관련 의료복지 프로그램 혜택을 받거나 혹은 고등교육을 받을 수 있도록 유도하였다. 또한 크레딧 제도는 피해당사자가 해당 크레딧을 어떠한 기관에서 어떻게 활용했는지를 이후 추적할 수 있다는 점에서 피해당사자에게 어떠한 프로그램이 더 필요하며, 어떠한 지원이 더 필요한지를 살펴볼 수 있다는 강점이 있다. 더 나아가 현금이 아닌 크레딧으로 지급하기 때문에 피해당사자가 해당 크레딧을 오롯이 피해당사자에게 필요한 프로그램과 물건을 구매하는데 쓸 수 있다는 강점이 있다. 한국에서 장애인수당을 부정수령하는 경우가 종종 발생한다는 것을 고려할 때, 크레딧 제도는 피해당사자의 장기적인 복지 및 의료시스템에의 접근성을 높일 수 있다는 강점이 있는 것으로 보여 한국의 보상 제도에도 고려해볼 가치가 있다고 사료된다.

세 국가에서는 공통적으로 피해를 수치화하는 과정에서 신체적 폭력에 집중하는 한계를 보였다. 캐나다의 개별평가절차의 경우, 성폭력의 반복성 및 강도, 그리고 육체적 피해와 손상의 강도, 그 외에도 간접적 피해(언어폭력 등을 포함한), 취업/근로의 기회 상실에 따른 피해 등을 그 강도에 따라 나누어 배상 점수를 매기는 방법으로 배상금이 책정되었다. 또한 피해당사자가 정신적·육체적 치료 및 상담을 하기 위해 필요한 금액 역시도 배상금에 책정되었다. 이러한 배상금 책정 방식은 생존자의 정신적·육체적 피해뿐 아니라 그 이후에도 이로 인해 발생했던 사회경제 활동의 어려움, 그리고 피해로 인한 지속적인 후유증 등을 고려했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 해당 배상 점수 제도는 특히 '성폭력'을 정의하고 그 강도를 책정하는 데 있어 남성성기 중심의 질·항문 삽입 성교를 주로 고려하였으며, 이는 남성성기 삽입 성교가 아닌 성폭력과 성추행에 대한 낮은 이해로 이어졌다. 또한 시설에서 주로 여자아동들에게 강제되었던 시설 내 가사노동 및 이와 관련한 언어·신체적 학대 등에 대해서도 상대적으로 배상 점수를 낮게 측정하는 결과를 낳았다.

호주의 경우 왕립조사회의 조사에서 성적 착취/학대에 집중, 이하 신체적 폭행이나 정서적 학대, 노동착취, 불법적 의료실험 등에 의한 피해를 시설문제의 부분집합으로

간주하면서 조사 및 배보상이 체계적으로 이루어지지 않았다. 이 과정에서 학대 피해 사이의 위계가 만들어지는 부작용을 낳기도 하였다. 또한 성학대를 다룰 때에도 ‘성기 삽입’만을 가장 중대한 피해로 보았던 것은 이후 다양한 형태의 비/물리적 성적 학대 및 착취에 대해 상대적으로 경시하는 결과를 낳기도 하였다. 뉴질랜드 역시 ACC 제도에서 직접적인 신체적 상해나 성적 학대를 당한 사람이 아닌 경우 AAC 보상을 받을 수 없었다.

이처럼 세 국가 모두 피해를 수치화함으로써 트라우마를 금액과 숫자로 환산하는 경향을 보였다. 또한 직접적인 신체폭력 및 성기삽입 중심의 성학대에 초점을 맞추으로써 시설에 수용된 일상생활에서 지속적으로 가해진 정신적 학대, 노동착취 등에 대해서는 상대적으로 덜 중요하게 여기는 한계를 가지기도 하였다. 이러한 한계는 배보상을 받은 이후에도 배보상을 받았던 내역을 토대로 해당 생존자에 대한 지역사회에서의 재활서비스 등이 이루어진다는 점에서 생존자의 삶에 계속적인 문제를 야기한다.

그러므로 한국에서 이후 시설 내 성폭력에 대한 배보상 제도를 설정하는 데 있어 피해를 삽입 성교 및 신체 폭력을 중점적으로 납작하게 이해해서는 안 될 것이며, 다층적인 성폭력 문제 관련해 훈련을 받은 전문가 및 해당 전문가들에게 교육을 받은 조사관·심사관들을 중심으로 배상 제도를 구축해나가야 할 것이다.

이외에도 캐나다는 배보상 프로그램에 대한 신청서를 받는 경우, 신청서에 신청인을 칭하는 법적 용어를 생존자(survivor)가 아닌 청구인(claimants)로 설정하였다. 이러한 용어 설정은 법정이 생존자의 경험에서 드러나는 국가폭력의 진실에 경청하기보다는 생존자가 피해를 주장(claim)하는 위치에 둌으로써 생존자가 끊임없이 그녀 혹은 그의 주장을 법정에 납득시키기 위해 증거를 제출해야 하는 의무를 지게 했다. 이러한 증거 기반의 배보상 프로그램은 생존자 보고서에서도 드러났듯 많은 생존자들의 트라우마를 심화시키는 결과를 낳았으며, 배보상 프로그램 과정 중 또 다른 정신적 피해를 입게 하였다. 그러나 집단수용시설이 국가적 폭력이고 국가의 책임이라면, 폭력의 증거를 피해당사자가 찾아 입증하도록 위치짓는 용어를 사용하는 것은 논리적 모순이다. 그러므로 배보상 관련 서류 심사 및 지급 절차 과정에서 법적 용어를 설정할 시, 청구인(claimants)과 같은 용어는 지양하고 생존자라는 용어를 적극적으로 사용해야 할 것이다.

## 5. 인적 자원 관리 및 전문성 강화 필요

캐나다의 조사 및 배보상 시스템에서 고질적으로 나타났던 문제는 인력난이었다. 독립부서는 최대 인원이 200명을 넘었던 적이 없었다. 이는 심사관이 언제나 부족한

결과를 낳았고, 이를 충원하기 위해 비정규 심사관들을 고용해야 하는 결과를 낳았다. 이때, 이 비정규 심사관들이 현장에 투입되기 전 정규 심사관들에게 훈련을 받을 기회가 주어지지 않는 경우도 많았으며, 이는 심사관들의 비전문적인 응대 및 검토로 이어지는 결과를 낳았다.

한국 역시 집단수용시설을 본격적으로 조사하고 관련 배보상을 진행하게 된다면, 인적 자원을 관리하고, 전문성을 강화하는 일이 절대적으로 필요할 것으로 사료된다. 전반적인 조사와 보상 지급 절차의 질적 향상을 위해서는 이를 위해 투입되는 조사관과 심사관이 안정적으로 일에 임할 수 있도록 경제적, 사회적으로 안정적인 환경을 조성해야 할 것이다. 이를 위해 조사관과 심사관을 정규직으로 임명하는 것이 필요할 것이다. 또한 이들이 특히 생존자와 마주해야 하는 업무를 수행해야 한다면, 현장에 투입되기 전 필요한 훈련을 받을 수 있는 기회를 필수적으로 제공해야 할 것이다. 또한 조사관과 심사관 역시 활동 과정에서 생존자의 피해경험을 듣고 조사하며 트라우마를 입을 수 있는 개인이라는 점을 고려, 이들이 지속적으로 상담을 받을 수 있는 환경 역시 제공해야 할 것이다.

## 6. 재정 충원의 다원화 필요

뉴질랜드 사고보상공사(ACC)는 국가 세금 부담금(levy)으로 재정을 구축한다. 국가적 차원의 재원 마련으로 상대적으로 안정적인 재정이 마련되어 있으나 앞서 살펴본 대로 시설수용 생존자들이 활용하기에는 여러가지 제약 조건이 많다. 반면 부처별 보상 제도는 각 부처 예산으로 담당하고 있는데, 부처별 예산 규모가 상이하고 한계가 있다보니 청구인의 피해 규모에 따른 산정보다는 예산 규모에 청구인 수를 맞추어 지급되고 있다는 비판을 받고 있다. 자연스럽게 그 규모도 피해를 완전히 보상하기에는 너무 적은 것이 현실이다. 뉴질랜드 조사위원회는 새로운 독립 배보상 부서 설립을 권고하면서 재원 책임을 왕실(정부)에 일차적으로 두면서도 과거 시설을 운영했던 종교단체들과 시설 운영 법인들의 재정 기여를 촉구함으로써, 재정 안정성과 동시에 책임있는 국가/민간 기관들의 보상 참여를 도모하고 있다.

## 7. 시설화, 시설문제에 대한 종합적인 이해 필요

세 국가에서 공통적으로 나타나는 한계 중 하나는 수용시설에서 있었던 피해를 조사하고 배보상하는 데 있어 감옥에 수감된 인구에 대해서는 연계가 잘 되지 않았다는 점이다. 캐나다와 호주, 뉴질랜드 모두 시설수용을 경험했던 인구군이 하나의 시설뿐



아니라 다양한 시설들에 계속해서 수용될 확률이 높음을 확인했으며, 특히 캐나다의 경우 코호트 집단에 비해 기숙학교에 수용되었던 아동 중 교도소에 수감되는 확률이 비선주민 집단에 비해 높은 것 역시 확인하기도 했다. 그럼에도 불구하고 캐나다와 호주의 경우 수감되어있던 생존자는 배보상 관해 조사받을 기회를 받지 못하거나 배보상 신청기간을 놓치는 경우들이 발생하였다. 더욱이 호주의 경우 시설문제의 생존자라 할지라도 특히 성범죄나 강력범죄 이력자의 경우 NRS 의 배보상 프로그램 신청 자격에서 아예 배제되었다.

이는 시설수용 및 시설 내에서 학대를 경험했던 사람들이 시설에서 나온 후에도 사회에서 주변화되며 취업기회를 제한받고, 그렇기에 범죄에 연루될 가능성이 높아지는 등의 상황에 놓이게 되는 것을 인지하지 못하는 것이다. 이처럼 시설문제와 감옥 수감 문제를 따로 떼어서 생각하는 것은 시설화 및 시설문제를 재생산하는 기제를 종합적으로 파악하고 이를 기반으로 정책을 수립하는 것을 저해한다. 이러한 면에서 뉴질랜드 위원회가 교도소에 수감중인 생존자에 대해 지속적으로 핫라인을 구축하고 비공개 면담을 진행한 것은 특징적이라 할 만하다. 한국의 경우에도 이미 형제복지원 등의 사례에서 시설수용 이후에도 다른 시설에 계속 옮겨다니는 소위 회전문(revolving door)을 경험했던 사례들이 보고되고 있다. 그러므로 수용시설 문제를 해결해가는 데 있어서는 수용된 생존자들의 전반적인 삶에서 계속해서 어떻게 시설문제가 반복적으로 나타나는지, 더 나아가 이러한 시설 수용이 이후 삶에서 어떻게 사회 참여 저조, 반사회적 행동에의 연루, 그리고 이를 통해 교정시설로의 유입으로까지 이어지는지에 대해 파악하고, 이를 기반으로 시설화 및 시설문제에 대한 종합적인 방침을 세워나가야 할 것이다.

## 8. 회복과 화해에 대한 장기적, 관계적 관점 필요

세 국가 모두 회복과 화해를 장기적, 관계적인 관점으로 이해하였다. 캐나다의 경우는 피해당사자뿐 아니라 생존자 가족, 그리고 선주민 공동체 전반에 대한 관계적 고려를 의미하며, 더 나아가 캐나다 사회와 선주민 공동체간 신뢰 관계를 회복하는 것 역시 의미한다. 이러한 관점 하에서 캐나다는 진상규명이나 보상 프로그램처럼 직접적 피해에 관한 활동 외에도 장기간에 걸친 선주민 공동체 전반의 회복을 위한 시스템을 구축해왔다. 예를 들어 회복(healing)의 개념 및 의료·복지 시스템을 구축하는데 있어 서구적 관점의 회복이 아닌 선주민 공동체의 정신(spirit) 개념을 바탕으로 한 것을 들 수 있다. 이는 서구식 의료인뿐 아니라 선주민 사회에서 중요한 지도자적 역할을 했던 '두 개의 영혼(Two Spirit)'이 회복을 위한 작업의 주체가 되게 하였다.

또한 진화위 활동 이후에도 캐나다 정부는 지속적으로 선주민 공동체와 협동하여 아카이빙 작업 및 해당 역사에 대한 연구를 지속해나가고 있다. 또한 기숙학교의 실종 아동 문제를 <실종/살인된 선주민여성, 소녀, 그리고 2SLGBTQQIA+위원회>와 더불어 조사해나감으로써 기숙학교의 역사가 아동의 문제이자 거시적인 가부장적 구조의 문제와 맞닿아있음을 이해하고 이를 기반으로 논의를 확장시켜나가고 있다. 뉴질랜드의 경우에도 생존자들의 회복을 단순히 배보상을 받는 것만으로 치환하려 하기 보다는 ‘마나’라는 개념을 통해 현대 서구적 웰빙 개념을 넘어 마오리의 공동체적 회복의 개념을 도입하였다.

그러므로 수용시설의 문제를 해결하는 것은 피해당사자 및 피해당사자와 직접적인 관련이 있는 공동체의 문제를 해결하는 것만이 아니며, 사회 전반에 얽혀있는 억압과 폭력의 고리들을 풀어가는 연계적 과정임을 염두에 두고 회복과 화해의 방향을 설정해가는 것이 중요함을 늘 기억해야 한다. 이는 피해당사자 및 피해당사자 그룹을 사회로부터 고립시켜 이차가해의 상황에 놓이게 하지 않기 위해 필수적이다.

## 제2절 결론

본 보고서는 한국의 집단수용시설 과거사 진상규명의 구체적인 방향과 방법을 탐구하기 위한 기초 작업으로 캐나다, 뉴질랜드, 호주가 집단수용시설 문제를 다루었던 과정을 검토하였다. 그리고 이를 바탕으로 한국이 향후 관련 시스템 구축에 유용할 수 있는 지점들을 제시하였다. 다시 한번 강조할 것은 집단수용시설 문제는 과거의 일만도 아니며, 단기간에 해결될 사안도 아니라는 점이다. 그러므로 집단수용시설 진상규명은 단순히 과거의 피해를 배보상한다는 차원을 넘어 생존자들의 이야기를 듣고 이들의 현재적 삶을 사회적, 경제적, 문화적으로 회복시켜나가는 지속적인 과정임을 명확히 전제하고 이루어져야 할 것이다. 그럴 때에 궁극적으로 생존자와 한국사회의 구성원들이 서로간의 신뢰를 회복하고 화해의 관계를 구축해나갈 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### 제1장

#### 1. 학술 논문 및 단행본

- 김소영. 2017. “정신장애를 가진 노숙 청년의 시설 이용 경험: 탈시설화의 이면, 생존을 위한 두 체계의 반복 이용을 중심으로”. 『사회복지연구』. 48(3): 83-116.
- 박숙경. 2018. “공동체(共同體)로서의 함께 삶’을 향한 탈시설화의 철학과 의미 그리고 과제”. 『한국장애학회』. 2018년 춘계학술대회 발표집. 69-95.
- 박숙경. 2021. “탈시설 이념 및 지역사회 거주 권리에 관한 논의” 『월간복지동향』. 268: 5-10.
- 박형진. 2012. “배제와 포함의 복지정치: 장애인 생활시설과 탈시설화에 대한 비판적 검토”. 『글로벌사회복지연구』. 2(1): 53-78.
- 서보경. 2021. “가운뎃점으로 삶과 죽음이 뭉쳐질 때: HIV 감염의 만성질환화와 삶·죽음의 퀴어성”. 『경제와사회』. 129: 218-257.
- 장애여성공감 엮음. 2020. 시설사회: 시설화된 장소, 저항하는 몸들』. 와온.
- 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회. 2022a. 『형제복지원 인권침해 사건 진실규명 결정 관련 참고자료』. 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회.
- \_\_\_\_\_. 2022b. 『선감학원 아동 인권침해사건 진실규명 결정 발표 기자회견 - 배포자료』. 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회.
- \_\_\_\_\_. 2022c. 『집단시설 인권침해 실태조사 연구용역사업: 수도권(서울·경기·인천) 및 강원권』. 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회.
- 최문정. 2011. “탈시설 장애여성의 생애체험: 대상에서 주체로”. 『장애의재해석』. 2011 논문집. 215-268.
- 한종선 외 지음. 2014. 『살아 남은 아이: 우리는 어떻게 공모작 되었나?』. 문주.
- 형제복지원구술프로젝트. 2015. 『숫자가 된 사람들: 형제복지원 피해쟁론자 구술기록집』. 오월의 봄.
- 황지성. 2020. “요구보호자의 시설화: 형벌-복지 연계와 젠더화된 신체의 수용”. 『젠더와문화』. 13(3): 153-190.
- Sköld, Johanna. 2013. *Historical Abuse—A Contemporary Issue: Compiling Inquiries into Abuse and Neglect of Children in Out-of-Home Care Worldwide*. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention. 14

## 제2장

### 1. 보고서

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. 2015. *Lessons Learned Study of the Common Experience Payment Process*.

Independent Assessment Process Oversight Committee. 2021. *Independent Assessment Process. Final Report*.

Indigenous and Northern Affairs Canada. 2016. *Lessons Learned Study of the Personal Credit Process*.

National Centre for Truth and Reconciliation. 2020a. *Lessons Learned. Survivor Perspectives*.

\_\_\_\_\_. 2020b. *Annual Report: November 2019–December 2020*.

\_\_\_\_\_. 2021. *2021 Annual Report*.

Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1996a. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples: Looking Forward, Looking Back (Vol.1)*.

\_\_\_\_\_. 1996b. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples: Gathering Strength (Vol.3)*.

Statistics Canada. 2005. *Canadian Compulsory School Laws and Their Impact on Educational Attainment and Future Earnings*.

Truth and Reconciliation Commission of Canada. 2015a. *Canada's Residential Schools: The History, Part 1. Origins to 1939 (Vol. 1)*.

\_\_\_\_\_. 2015b. *Canada's Residential Schools: The History, Part 2. 1939 to 2000 (Vol. 1)*.

\_\_\_\_\_. 2015c. *Canada's Residential Schools: Missing Children and Unmarked Burials (Vol. 4)*.

\_\_\_\_\_. 2015d. *Canada's Residential Schools: The Legacy. (Vol. 5)*.

\_\_\_\_\_. 2015e. *Canada's Residential Schools, Volume 6: Reconciliation (Vol. 6)*.

\_\_\_\_\_. 2015f. *Honouring the Truth, Reconciling for the Future: Summary of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*.

### 2. 기타자료

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. 2013. "Requests made pursuant to Article 12 to add Institutions to the Settlement Agreement".  
<https://www.residentialschoolsettlement.ca/FULL%20List%20of%20Schools-%20ENGLISH.pdf>.

- Government of Canada. 2013. "Common Experience Payment".  
<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015594/1571582431348>.
- \_\_\_\_\_. 2015. "Recognized Indian Residential Schools".  
<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015606/1581724359507>.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Government of Canada enhances support to Indigenous communities to respond to and heal from the ongoing impacts of residential schools".  
<https://www.canada.ca/en/crown-indigenous-relations-northern-affairs/news/2021/08/government-of-canada-enhances-support-to-indigenous-communities-to-respond-to-and-heal-from-the-ongoing-impacts-of-residential-schools.html>.
- \_\_\_\_\_. 2019. "Statistics on the Implementation of the Indian Residential Schools Settlement Agreement". <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1315320539682/1571590489978>.
- \_\_\_\_\_. 2021. "Indian Residential Schools Settlement Agreement".  
<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015576/1571581687074#sect1>.
- \_\_\_\_\_. 2022. "Indian Residential Schools Resolution Health Support Program".  
<https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1581971225188/1581971250953>.
- \_\_\_\_\_. 2023. "Residential Schools Missing Children Community Support Funding Recipients".  
<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1647884354823/1647884389372#:~:text=The%20Residential%20Schools%20Missing%20Children,Indian%20Residential%20School%20Settlement%20Agreement>.
- Harper, S.. 2008. "Prime Minister Harper offers full apology on behalf of Canadians for the Indian Residential Schools system".  
<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015644/1571589171655>.
- Indian Residential Schools Settlement Agreement. 2007a. "Settlement Agreement: Schedule N-Mandate for Truth and Reconciliation Commission".  
[https://www.residentialschoolsettlement.ca/SCHEDULE\\_N.pdf](https://www.residentialschoolsettlement.ca/SCHEDULE_N.pdf)
- \_\_\_\_\_. 2007b. "Settlement Agreement: Schedule J-Commemoration Policy Directive".  
[https://www.residentialschoolsettlement.ca/Schedule\\_J-CommemorationPolicyDirective.PDF](https://www.residentialschoolsettlement.ca/Schedule_J-CommemorationPolicyDirective.PDF).
- Justice for Children and Youth. 2021. "Attendance Rights in Ontario".  
<https://jfcy.org/en/rights/right-to-attend-school/>.
- Minister of Justice. 2001. "Order Designating the Office of Indian Residential Schools Resolution of Canada as a Department and the Executive Director and Deputy Head as the Deputy Head for Purposes of that Act".

<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SI-2001-74/page-1.html>.

Prime Minister of Canada Justin Trudeau. 2015. "Statement by Prime Minister on release of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission". <https://pm.gc.ca/en/news/statements/2015/12/15/statement-prime-minister-release-final-report-truth-and-reconciliation>.

Service Canada. 2012. "Common Experience Payment Application for Personal Representative or Estate". <https://catalogue.servicecanada.gc.ca/apps/EForms/pdf/en/GC-EMP5418.pdf>.

Stewart, J.. 1998. "Gathering Strength – Canada's Aboriginal Action Plan". <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100015725/1571590271585>.

United Nations. 2007. "United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples". [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP\\_E\\_web.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_E_web.pdf).

APTN National News. 2019. "Former Students of Kivalliq Hall eligible for residential school settlement". May 21, 2019.

CBC. 2021. "Remains of 215 children found buried at former B.C. residential school, First Nations says". May 28, 2021.

국가진실화해센터: <https://nctr.ca/>

선주민 기숙학교 합의서 전문: <https://www.residentialschoolsettlement.ca/settlement.html>

### 제3장

#### 1. 보고서

HREOC (Human Rights and Equal Opportunity Commission). 1997. *Bringing them home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families*.

NRS (National Redress Scheme). 23 June 2021. *Final Report – Second year review of the national redress scheme*.

Parliamentary Library. *BILLS DIGEST NO. 120. 2017–18. National Redress Scheme for Institutional Child Sexual Abuse Bill 2018 [and] National Redress Scheme for Institutional Child Sexual Abuse (Consequential Amendments) Bill 2018*

RCIRCSA (Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse). 2015a. *Interim Report: Working with Children Checks*

\_\_\_\_\_. 2015b. *Interim Report: Redress and Civil Litigation*

- \_\_\_\_\_. 2017a. *Interim Report: Criminal Justice*
- \_\_\_\_\_. 2017b. *Final Report Volume 1: Our Inquiry.*
- \_\_\_\_\_. 2017c. *Final Report Volume 5: Private Sessions.*
- \_\_\_\_\_. 2017d. *Final Report Volume 8: Recordkeeping and information sharing.*
- SCARC (Senate Community Affairs References Committee). 2001. *Lost Innocents: Righting the Record – Report on child migration.*
- \_\_\_\_\_. 2004. *Forgotten Australians: A report on Australians who experienced institutional or out-of-home care as children.*

## 2. 학술 논문 및 단행본

- Coate, Jennifer. 2016. *Perspectives on records and archives: an update from the Royal Commission.* Australian Society of Archivists National Conference. Thursday 20 October 2016.
- Daly, Kathleen. 2018. *Inequalities of Redress: Australia's National Redress Scheme for Institutional Abuse of Children.* Journal of Australian Studies 42:2. 204–216pp.
- Daly, Kathleen & Davis, Juliet. 2019. *Unravelling Redress for Institutional Abuse of Children in Australia.* UNSW Law Journal Volume 42(4). 1254–1293pp.
- Davis, Fiona. 2015. The Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse: Learning from the Past. The Australian feminist law journal. Vol.41(2). 213–218pp.
- Frank Golding OAM. 2018. *Sexual Abuse as the Core Transgression of Childhood Innocence: Unintended Consequences for Care Leavers.* Journal of Australian Studies 42:2. 191–203pp.
- Marchetti, Elena. 2006. *The Deep Colonizing Practices of the Australian Royal Commission into Aboriginal Deaths in Custody.* Journal of Law and Society 33(3), 451–474pp.
- Salter, Michael. 2020. *The transitional space of public inquiries: The case of the Australian Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse.* Australian & New Zealand Journal of Criminology. Vol. 53(2). 213–230pp.
- Swain, Shurlee. 2014. *History of Inquiries Reviewing Institutions Providing Care for Children.* The Royal Commission into institutional response to child sexual abuse
- Tjandra, Jonathan. 2021. *From fact finding to truth-telling: An Analysis of the changing functions of commonwealth royal commissions.* UNSW Law Journal. Volume 45(1). 341–369pp.

- Tucci, Joe & Blom, Monique. 2019. *“These were terrible years. no love or kindness, no safety or warmth”. Reflections on the outcomes of the Royal Commission into Institutional Responses to child Sexual Abuse in Australia.* Journal of Trauma & Dissociation 20:4. 373–377pp.
- Waller, Lisa & Dreher, Tanja & Hess, Kristy & McCallum, Kerry & Skogerbø, Eli. 2020. *Media Hierarchies of Attention: News Values and Australia’s Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse.* Journalism Studies 21:2, 180–196pp.
- Wright, Katie & Swain, Shurlee & McPhillips, Kathleen. 2017. *The Australian Royal Commission into Institutional Responses to Child Sexual Abuse.* Child Abuse & Neglect 74. 1–9pp.

### 3. 기타자료

- CLAN (Care Leavers Australia Network). 2009. “Redress”.  
<https://web.archive.org/web/20091125180733/http://www.clan.org.au/redress.php>

## 제4장

### 1. 보고서

- Confidential Listening and Assistance Service. 2015. *Some memories never fade, Final Report of the Confidential Listening and Assistance Service.*
- MartinJenkins. 2020a. Economic Cost of Abuse in Care Final Report.
- \_\_\_\_\_. 2020b. *Indicative Estimates of the Size of Cohorts and Levels of Abuse in State and Faith-based Care—1950 to 2019.*
- Royal Commission of Inquiry into Abuse in Care. 2020a. *Administrative Report.*
- \_\_\_\_\_. 2020b. Interim Report— “Tāwharautia: Pūrongo o te Wā” vloume 1
- \_\_\_\_\_. 2020c. Interim Report— “Survivors’ Voices” vloume 2
- \_\_\_\_\_. 2020d. *Research Report; What we know about the numbers of people in care and the extent of abuse in care*
- \_\_\_\_\_. 2021a. *“From Redress to Pūretumu Torowhānui” volume 1*
- \_\_\_\_\_. 2021b. *“From Redress to Pūretumu Torowhānui” volume 2*
- \_\_\_\_\_. 2022. *Inquiry into the Lake Alice Child and Adolescent Unit.*
- World Health Organization. 1953. *The Community Mental Hospital, Third Report of the Expert*



## 2. 학술 논문 및 단행본

- 김현철. 2016. "'범죄피해자보상에 관한 뉴질랜드의 사례고찰'". 형사법의 신동향. 50: 223-242
- Armstrong, Hazel. 2021. *Matters relating to ACC and survivors of abuse in care*. Royal Commission of Inquiry into Abuse in Care.
- Belich, James. 2001. *Paradise reforged : a history of the New Zealanders from the 1880s to the year 2000*. Penguin Press.
- Brunton, W.. 2003. *The Origins of Deinstitutionalisation in New Zealand*. Health and History, 5(2): 75-103.
- Craig, T., & Mills, M. 1987. *Care and control: the role of institutions in New Zealand*. Social Monitoring Group (New Zealand), New Zealand Planning Council.
- Miller, John & Peck, Brittany. 2021. *Issues Faced by ACC Claimants*. John Miller Law Ministry of Justice. *2021 Adoption in Aotearoa New Zealand*. Ministry of Justice.
- Mirfin-Veitch, B. & Tikao, K. & Asaka, U. & Tuisaula, E. & Stace, H. & Watene, F. R., & Frawley, P.. 2022. *Tell Me About You: A life story approach to understanding disabled people's experiences in care (1950-1999)*. Donald Beasley Institute
- Savage, C. & Moyle, P. & Kus-Harbord, L. & Ahuriri-Driscoll, A. & Hynds, A. & Paipa, K. & Leonard, G. & Maraki, J. & Leonard, J.. 2021. *Hāhā-uri, hāhā-tea - Māori Involvement in State Care 1950-1999*. Report prepared for the Crown Secretariat. Ihi Research

## 3. 기타자료

- Department of Internal Affairs. 2018. *Royal Commission of Inquiry into Historical Abuse in State Care and in the Care of Faith-based Institutions Order 2018 (LI 2018/223)*.
- New Zealand Government. 2018. "Inquiry into abuse in state care".  
<https://www.beehive.govt.nz/release/inquiry-abuse-state-care>
- Office for Disability Issues. 2020. "A brief history of disability in Aotearoa New Zealand".  
<https://www.odi.govt.nz/guidance-and-resources/a-brief-history-of-disability-in-aotearoa-new-zealand/>
- Royal Commission of Inquiry into Abuse in Care. 2019a. "Summaries of Witness Evidence for Contextual Hearing".  
<https://www.abuseincare.org.nz/our-progress/library/v/44/summaries-of-witness-evidence>

-for-contextual-hearing

- \_\_\_\_\_. 2019b. "Statement of Professor Elizabeth Stanley".  
<https://www.abuseincare.org.nz/our-progress/library/v/67/statement-of-professor-elizabeth-stanley>
- \_\_\_\_\_. 2020e. "Testimony of Linda Hrstich-Meyer for Ministry of Social Development at State Redress Hearing".  
<https://www.abuseincare.org.nz/our-progress/library/v/154/testimony-of-linda-hrstich-meyer-for-ministry-of-social-development-at-state-redress-hearing>
- \_\_\_\_\_. 2020f. "Testimony of Philip Knipe for Ministry of Health at State Redress Hearing".  
<https://www.abuseincare.org.nz/our-progress/library/v/152/testimony-of-philip-knipe-for-ministry-of-health-at-state-redress-hearing>
- Scoop. 2021. "Commission welcomes Government funding commitment". 20 May 2021.  
<https://www.scoop.co.nz/stories/PO2105/S00205/commission-welcomes-government-funding-commitment.htm>

#### 4. 홈페이지

뉴질랜드 조사위원회 홈페이지: <https://www.abuseincare.org.nz/>