

장애우 인권과 장애인차별금지법 제정 전망

김 정 렐

들어가는 글

혹시 감자 모양이 제각각일 것이라는 생각을 해 본 적이 있는가. 언뜻 보기에는 그게 그것인 것처럼 보이지만 모양도 크기도 그리고 색깔조차 다르다. 감자를 캐 본 경험이 있는 사람들은 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 감자 캐 날 밤참으로 감자가 나오면 내가 캔 감자를 알아볼 수 있다.

얼마 전 필리핀을 방문한 적이 있다. 필리핀 사람들은 모두 비슷할 것이라고 생각했고 실제로 얼굴이 모두 비슷해 보였다. 그러나 필리핀 식민 500년의 역사를 이해하게 되면서 필리핀 사람들의 모습에서 스페인인, 중국인, 미국인 그리고 유럽인 등을 닮은 필리피노를 구별할 수 있었다.

우리는 잘 알지 못하기 때문에 자기가 가지고 있는 편견bias이 진실이라고 생각하는 경향이 있다. 그리고 그 편견으로 인해 ‘다름’을 ‘다름’으로 보지 않고 자신이 정해 놓은 어떤 기준에 의해 ‘모자라다’라고 생각한다. 우리 사회는 ‘모자라다’라고 보이는 것에 대해 무조건 차별하는 경향이 있다. 특히 동남아시아에서 온 외국인 노동자들에게 그렇고, 장애를 가지고

살아가는 사람들에게 그렇다. 외형적인 모습만으로 타인에게 차별적인 태도를 노골적으로 나타낸다. 간접적으로 은근하게 차별하기도 하고, 극단적으로 직접적인 타격을 가하기도 하고, 구조적인 차별적 상황을 방치하기도 한다. 한국에서 장애를 가지고 살아가는 사람들에게 이러한 차별은 일상적으로 일어난다. 차별의 결과는 인간이 가지고 있는 존엄성이나 품위의 파괴이다.

인권의 확장개념이 동물적/어린이의 지위에서 그야말로 ‘인간’의 지위로 격상되어 가는 것이라면(유네스코한국위원회 편역,『아시아의 인권교육(호주, 인도, 홍콩 편)』, 1999) 인권을 지켜내는 구체적인 방안은 인간으로서의 존엄성과 품위가 파괴되지 않을 기준을 설정하는 것이라고 하겠다.

이 글에서는 한국 사회에서 장애를 가진 많은 장애우들의 인권 침해 사례를 우선 살펴보고자 한다. 장애우들의 활동이나 생활에 관련된 여러 법률과 제도적 장치가 마련되어 있지만 장애우들의 인권, 특히 차별금지에 대한 법률은 제대로 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 이 글을 통해 장애우들이 국가적, 사회적으로 인권을 보장받을 수 있고 그들에 대한 차별대우를 금지 할 수 있는 법 제정을 강론하면서, 장애우들의 기본권 존중이 인간의 존엄성과 품위를 파괴하지 않는 기본선임을 밝히고자 한다.

장애인 인권침해의 대표적인 유형과 사례

다음은 <한국장애인단체총연맹>이 1999년에 폐낸 『한국장애인 인권백서』에 나타난 장애인들의 경험을 중심으로 장애인 인권 침해의 대표적인 사례를 유형별로 정리한 것이다.

① 생활환경

장애인은 신체적 손상과 기능 장애로 인해 교통, 통신설비, 공공건물, 도로 등의 물리적 환경에 적응하기가 매우 어렵다. 이러한 물리적인 장벽으로

장애인들은 사회참여에서 많은 제한을 겪고, 이로 인해 사회적 고립과 격리를 경험하게 됨으로써 사회적 불평등 구조에 놓이게 된다.

“공공기관 방문 시 계단 이용 불편, 버스·지하철 등 대중교통수단에 휠체어로 접근하는 것이 불가능. 리프트가 있어도 담당자가 없거나 담당자가 있다 해도 작동법을 잘 몰라 이용할 수 없음. 은행에서 대출이나 카드 발급 시 자필 서명을 할 수 없다는 이유로 거절당함(시각장애인). 목욕탕에 갔을 때 다치면 누구 책임이나며 오는 걸 꺼려해 한동안 목욕탕 이용을 못함. 구청이나 병원에 수화통역사가 없어서 이용에 어려움이 많음. 경찰서와 같은 공공기관에서 수화통역자를 대동하고 오라는 면박을 받음(청각장애인). 지하철 이용 시 무료승차권을 동냥주듯이 던져 줌.”

동물과 식물을 구분하는 데 가장 큰 특징은 이동 가능 여부라고 할 수 있다. 위 사례를 통해 확인하듯이, 우리나라의 장애인들은 자유로운 이동권을 갖고 있지 않다고 할 수 있다.

② 직업생활

장애인이라는 이유만으로 직업생활에서 인권 침해를 경험한 사람이 전체 장애인의 절반 정도인 것으로 조사되었다. 그리고 작업환경이 열악함은 물론 임금수준이 낮은 직종에 종사하는 경우가 많은 것으로 조사되고 있다.

“보수 면에서 동등한 능력을 가진 사람과 차별 대우를 받음. 장시간 일을 했음에도 불구하고 작업량이 적어 다른 사람들보다 돈을 적게 받음. 일반 회사 취업 시 눈치를 주어 그만두게 함. 취업 면접 시 능력이 있음에도 거절당함.”

이러한 직업생활에서의 차별 경험은 학력이 높을수록 낮은 것으로 나타나

고 있어 직장에서의 장애인 인권이 교육권과도 연결되어 있음을 알 수 있다.

③ 주거생활

우리는 가족 중에 장애인이 있다는 사실만으로 주인으로부터 입주를 거부 당한 경험이 있는 장애인들을 주위에서 쉽게 만날 수 있다. 이웃과의 친목활동에서 의도적인 배제를 당한 장애인들이 많고, 공동주택에서 편의시설을 사용하는 데 불편을 겪는 장애인들도 있다. 잘 나타나지 않을 것으로 보이는 주거생활에서의 차별은 의외로 구체적이고 많다.

“장애인을 위한 계단의 경사로를 설치하는 데 주민들의 이해가 없음. 재 수가 없다는 이유로 방을 주지 않음. 동네 단합대회 같은 행사에 참여할 수 없음. 서로 불편하니까 반상회에 오지 말라고 함. 놓아여서 함께 지내기 싫으니까 동네에서 이사 가라고 함. 이웃으로부터 빈정대거나 혐담을 하는 것과 같은 따돌림을 받음.”

장애인권익문제연구소도 최근에 비슷한 경험을 한 적이 있는데, 주택 임대 관행상 법적으로 대응하기 매우 어려운 상황이어서 사실상 차별을 받았으면서도 이에 대해 대응할 수 없었다.

④ 의료시설 이용

뇌성마비 장애인, 발달장애 · 시각 · 청각 장애우 등 비교적 장애가 심한 경우에 의료시설 이용에 많은 어려움을 겪고 있다. 특히 치과, 산부인과, 이비인후과 등을 이용할 때 거부당하는 사례가 많이 나타나고 있다.

“병원 치료 받을 때 정신지체인이라는 이유로 대충대충 진단을 내리는 경우, 그래서 오진을 받은 적이 있음. 치과 · 이비인후과 이용 시 몸을 많이 움

직인다는 이유로 진료 거부당함. 병원 총무과 직원이 장애인이라는 이유로 2명의 보증인을 요구함. 장애인이라는 이유로 진료 이전에 진료비를 먼저 요구받은 경험이 있음.”

아픈 사람에게 의료기관은 꼭 이용해야만 하는 곳이다. 이러한 상황에서 장애인이 체감하는 차별은 더 클 수밖에 없다.

⑤ 교육환경

법적으로는 장애인의 교육권이 보장되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 교육 현장에서는 아직도 여러 형태의 차별이 일어나고 있다. 유치원교육에서 대학교육에 이르기까지 직·간접적인 교육차별이 일어나고 있다. 또한 학교에서 급우들로부터 따돌림을 당하거나 괴롭힘을 당하는 소위 ‘왕따’를 경험 한 사례도 많은 것으로 조사되었다.

“신체장애인이라는 이유로 한의대 입학을 거부당함. 특수학교 진학 강요. 초등학교 담임선생님한테 ‘배우는 것도 없는데 왜 이런 아이를 학교에 보내는지 모르겠다’는 말을 듣고 부모로서 너무 당황함. 일반 유치원에 보냈는데 선생님들이 매번 힘들다는 소리를 하며 나오지 말기를 원하는 태도를 보여 그 유치원에 계속 보내지 못한 경우. 친구들이 놀리거나 괴롭히는 경우. 선생님들이 일반반 아이들과 특수반을 차별하는 경우.”

1999년 특수교육법 개정 시 장애를 이유로 입·전학을 거부하는 경우 1년 이하의 징역이나 1,000만 원 이하의 벌금에 처하는 것으로 징벌조항이 강화되면서 곁으로 드러난 차별은 줄어들었으나 교육현장에서의 실질적인 차별은 여전히 남아 있다.

⑥ 가족생활

가족들이 장애인을 대하는 잘못된 태도는 크게 두 가지로 나타난다. 극단적으로 보호하거나 무시하는 것이다. 이런 과보호나 무시는 장애인의 자립 기회를 박탈하는 것으로 귀결된다.

“가족의 혼사 문제 시 장애인이 있다는 이유로 파혼된 적이 있음. 형제들의 결혼 시 상대방 가족에게 인사를 못함. 할아버지 장례 때 못 오게 함. 할머니가 내가 장애인이라는 것을 알고 나서 고아원이나 농아시설에 보내라고 부모님께 강요함. 가족이 함께 외출할 때 혼자 집에 남아 있음. 가족 행사에는 아예 거기에 갈 생각도 안 하고 테리고 갈 생각도 안 함.”

특히 장애가 중증인 경우에는 가족 의존도가 높은데 이런 상황에서 가족 관계에 어려움이 있으면 달리 해결할 방안이 없다. 이를 위해 수발제도 도입을 고려해야 할 때라고 본다.

⑦ 문화·체육 생활

장애인도 문화생활을 해야 한다고 주장하면 별 요구 다 한다고 생각하는 사회적 분위기가 팽배하다. 경제수준이 높아지면 당연히 수반되는 문화, 여가 활동에 있어 장애인만은 여전히 어려움을 겪고 있는 것이다.

“휠체어 장애인인데 다방이나 호프집에 갈 엄두를 못 냄. 청각장애인인데 우리나라 영화는 자막처리가 되지 않아 외화만 보게 됨. 장애인이 이용하는 것을 꺼리는 분위기 때문에 체육시설 이용이 어려움. 문화·여가·스포츠 활동에서 농아가 함께 공유할 수 있는 프로그램이 없어 억울하고 답답함.”

⑧ 공공기관 이용과 선거 참여

공공기관·시설 이용은 정부의 노력 여하에 따라 가장 차별을 줄일 수 있는 부문에 해당함에도 불구하고 적지 않은 차별이 이루어지고 있다.

“동사무소 이용 시 본인이어도 보호자가 대동해야 문서를 떼어줌. 관공서 접수·안내 창구의 불친절. 인감이 필요해 동사무소 방문했는데 무시하고 상대해 주지 않음, 통역이 없어 의사전달이 안 됨. 부서가 2층에 있어서 볼 일을 볼 수 없는데도 담당자와 상담을 못하는 경우. 선거 시 정신지체라는 이유로 선거권 행사에서 무시당함. 부재자 투표 대신 투표장에 나가기를 강요함. 투표장소가 2층이라 투표하러 가는 데 지장이 많음. 장애로 인해 후보자의 내력에 대해 잘 알 수 없었고 보호자나 자원봉사자 없이 통행할 수가 없어 투표를 아예 포기한 경우가 많았음. 선거 운동 기간 수화통역이 없어서 내용을 알 수 없었음.”

선거권은 헌법에서 보장하고 있는 모든 국민의 권리임에도 불구하고 한국의 장애인들은 장애를 갖고 있다는 이유만으로 그 권리를 정당하게 행사할 수 없는 실정이다.

⑨ 여성장애인

우리 사회에서 여성장애인으로 살아가는 것이 어떠한가를 묻는 질문에 80.9%의 여성장애인이 매우 혹은 어느 정도 어렵다고 응답하고 있다. ‘이중 차별’이니 하는 말은 여성장애인들에게 있어 어쩌면 생소하게 들릴지도 모른다. 결혼은 아예 생각하지도 못하는 경우가 있을 뿐만 아니라, 결혼 후에도 임신·육아 등에서 장애인이라는 이유로 인간의 기본적인 희망과 권리가 무시당하기 때문이다. 우리 사회에서 여성장애인의 인권은 최악의 상황이라 할 수 있다.

“직업과 경제력이 없어 가족에게 미안함. 시댁 식구들이 가끔 빙정대며 말을 함. 집안에 나쁜 일이 생겼을 때 모두 내 탓으로 돌림. 아이를 낳을 때 혹시 장애가 유전될까 봐 가족들로부터 약간의 차별을 받은 경험이 있음. 가까운 친구조차 여성으로서의 생리 현상도 없는 줄 아는 경우. 시설에서 정신 지체인 여성에게 불임수술을 강제로 시키는 경우가 종종 있음.”

최근 각종 국제회의에서 여성장애인의 특별한 상황과 욕구를 해결하기 위한 특별한 지원책을 각국 정부에 요구하는 결의가 채택되고 있다. 이러한 추세는 여성장애인이 겪는 일상생활에서의 모든 차별을 제거해야만 실질적인 평등이 가능해질 수 있다는 인식의 반영이라고 볼 수 있다.

장애인 현황과 실태

유엔 조사에 의하면 외국의 장애인 출현율은 우리나라보다 높은 편이다. <표 1>에서 보듯이 통계 연도의 차이는 있지만 일본의 장애인 출현율은 4.8%이고 독일이 8.4%, 미국이 20.6%, 호주가 19%이다. 국가마다 차이는 있으나 전 세계의 장애 인구는 전체 인구의 10% 내외로 파악되고 있다.

반면 한국의 장애인은 전 인구의 3.09%인 약 145만여 명으로 추산하고 있고, 등록 장애인은 120만여 명 정도이다.

<표 1> 2000년도 각국 장애인 추정수

구 분	한국(2000)	일본(1995)	독일(1991)	미국(1995)	호주(2001)
출현율(%)	3.09	4.8	8.4	20.6	19

자료 : 보건사회연구원,『2000년 장애인 실태조사』, 2001.

우리나라 장애인의 경제상태는 매우 열악한 상황이다. 2001년 보건복지부에서 시행한 '2000년 장애인 실태조사'에 따르면 장애인 가구의 월 평균

소득은 108만 원으로 도시근로자 가구 소득의 46.4%에 불과한 실정이다. (<표 2> 참조). 또 장애인 가구 중 생활보호대상자의 비율은 13.7%로서 비장애인가구의 생활보호대상자 비율 2.6%에 비해 5배 이상 높게 나타나고 있다. 그러나 장애로 인한 추가 지출은 월평균 15만7천 원으로 가계에 상당한 부담을 주고 있는 실정이다(<표 3> 참조).

<표 2> 장애인의 지역별 소득가구 소득

구 분	대도시	중소도시	읍 · 면	계
가구 소득액(만 원)	120.29	118.25	83.98	108.21
가구소득액/도시근로자 가계소득*(%)	51.5	50.7	36.0	46.4

* 도시근로자가계소득 : 233.1만 원, 2000년 2/4분기, 통계청

<표 3> 장애인의 장애로 인한 추가 소요 비용

(단위: 천 원)

구 분	지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	정신 지체	발달 (자폐)	정신 장애	신장 장애	심장 장애	계
총 추가비용	132.6	199.0	86.1	124.9	132.4	217.5	338.0	147.0	383.9	192.7	157.9

장애인의 취업상황 또한 매우 열악한 수준이다. 장애인의 실업률은 28.4%로 비장애인에 비해 매우 높은 수준이다. 또한 장애인이 취업을 했더라도 월 평균 소득은 79만 원 정도로 상용종업원(2000년 6월 기준)의 월평균 임금 183만 원의 43%에 불과한 수준이다(<표 4> 참조).

<표 4> 취업장애인의 월평균 소득

(단위: 만 원)

구 분	지체 장애	뇌병변 장애	시각 장애	청각 장애	언어 장애	정신 지체	정신 장애	신장 장애	심장 장애	계
월평균 소득액	85.9	89.6	79.1	67.2	51.9	29.0	101	101	65.9	79.2

<표 5>에서 보면 장애인의 취업 분야는 농업(25.6%), 단순노무직(23.4%), 서비스업(21.0%)에 편중되어 있다. 이렇게 장애인들의 취업이 특정 분야에

편중되는 이유가 사회적 차별에 근거하고 있음을 주지의 사실이다. 최근 공무원, 대학교원 임용 등에서 장애인이라는 이유로 탈락하는 사례가 발생하는 등 각종 업종에서 장애인 차별이 공공연하게 이루어지고 있다. 또한 취업을 했다 하더라도 승진대상에서 누락되거나 후순위로 밀리기도 하고, 구조조정 우선대상이 되거나 재임용에서 불이익을 받는 등 다양한 형태로 차별 대우를 받고 있는 상황이다.

〈표 5〉 장애인의 경제활동 분야

(단위: %)

구분	입법공무원·관리자	전문가	기술공준전문가	서비스판매직	농어업	기능원·관련기능	장치기계조작·조립원	단순노무직	사무직	계
비율	0.3	2.4	3.6	21.0	25.6	11.7	6.5	23.4	4.8	100.0

〈표 6〉을 통해 장애인의 교육정도를 보면 무학 21.5%, 초등학교 30.1% 등으로 전체의 절반 이상이 중등교육에서 소외되고 있으며, 대학 이상의 교육을 받은 자의 비율도 6% 정도에 지나지 않는다. 일반인의 경우 고등학교 38.0%, 대학교 이상 19.7%로 비장애인의 교육수준과 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 6〉 장애인의 교육정도

(단위: %)

교육정도	미취학	무학	초등학교	중학교	고등학교	전문대	대학	대학원	계
비율	1.7	21.5	30.1	14.2	24.1	1.9	5.8	0.8	100.0

특히 장애 정도가 증증일수록 교육기회가 매우 낮은 형편이다. 최근 각종 교육기관의 전입학에서 차별이 일어나고 있으며(입학전형, 시험방식, 통합교육 거부 등), 특수교육진흥법 등 교육 관련법에서 장애인의 교육권을 보장하고 있음에도 불구하고 현장에서의 교육차별은 여전히 나타나고 있다.

〈표 7〉 장애인의 외출정도*

(단위: %)

외출 빈도	거의 매일	주 1~3회	월 1~3회	연 10회 이내	전혀 외출 안 함
비율	59.4	19.6	9.4	5.3	6.4

* 2000년 장애인실태조사 보고서 재구성

또한 장애인들은 집 밖 활동에서 더 많은 불편을 느끼고 있다. 우리 사회의 물리적 환경은 장애를 가진 사람들에게는 장벽으로 가득 차 있다. 도로교통 시설, 근린생활 시설 등에의 접근이 용이하지 않다. 장애유형별로 조금씩 차이는 있으나 64%의 장애인들이 불편함을 호소하고 있다. 이들 중 전혀 외출을 하지 않는 경우가 6.4%, 연 10회 이내도 5.3%나 되고 1주일에 1~3회가 19.6%의 빈도를 보이고 있어 상당수의 장애인들은 혼자서 외출할 수 없을 만큼 사회적 환경이 열악함을 알 수 있다(〈표 7〉참조). 최소한 집에서 목적지까지 갈 수 있도록 특별수송체계, 이동지원서비스가 절실히 요구된다.

장애인 인권과 관련한 법률과 제도의 한계

장애인관련법으로는 장애인복지법, 장애인고용촉진및직업재활법, 특수교육진흥법, 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률 등을 있고, 1999년 장애인인권헌장이 정부차원에서 제정되었다. 그리고 장애인 관련법에는 장애차별과 관련된 조항이 명시되어 있으나 이를 어길 경우 마땅히 처벌할 수 있는 근거가 미약한 형편이다. 장애인의 인권과 관련된 장애관련법 조항들을 살펴보면 다음과 같다.

① 장애인복지법

장애인복지법은 장애관련 기본법으로서의 역할을 하고 있다. 이 법은 장애관련 기본 정책의 근간이 되고 있고, 각종 제도를 명시적 조항으로 구성하고 있다. 이 법 제8조에는 누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 않도록 하는 차별금지 조항이 명시되고

있고, 제23조에는 선거권을 보장하기 위한 조항이 있다. 또한 이 법에는 장애발생 예방, 교육지원, 직업재활, 정보에의 접근, 사회환경 개선, 문화환경 정비, 경제적 지원에 관한 조항이 있다. 그러나 이 법의 차별금지조항은 명시되어 있으나 구체적이지 못하고 이에 따른 벌칙조항도 없어 사실상 사문화된 조항에 불과하다. 장애관련 사회정책도 법에 명시되어 있으나 정책으로서 강제할 만한 근거규정이 미미한 편이고, 이 법에 근거하고 있는 정책도 제대로 시행되지 않고 있는 실정이다.

② 장애인고용촉진및직업재활법

장애인고용촉진및직업재활법(이하 '장고법')은 1991년부터 본격 시행되었다. 이 법은 장애인의 의무고용제를 규정하고 있다. 장고법 제4조는 장애인이라는 이유로 채용·승진·전보 및 교육훈련 등 인사관리상의 차별대우를 받아서는 안 된다고 규정하고 있고 300인 이상 사업장에 2% 이상 장애인을 의무 고용하도록 하고 있다. 그리고 국가 및 지방자치단체의 경우 신규채용 인원의 5% 이상을 장애인으로 고용하도록 강제하고 있다. 그러나 장고법이 시행된 지 10년이 넘었지만 아직 법에 규정된 최소한의 의무고용률마저도 지켜지지 않고 있고, 고용 시 차별금지 조항이 있으나 이에 따른 벌칙조항이 없어 유명무실하게 되고 있는 실정이다.

③ 특수교육진흥법

특수교육진흥법은 1994년부터 장애인의 의무교육과 통합교육을 근간으로 전면 개정되었다. 이 법 제13조에는 각급 학교의 장은 특수교육 대상자가 당해 학교에 입학하고자 하는 경우 그가 지닌 장애를 이유로 입학의 지원을 거부하거나 입학전형 합격자의 입학을 거부하는 등의 불이익을 줄 수 없도록 차별금지조항을 명시하고 있다. 장애관련법 중에 차별금지에 따른 벌칙 조항을 유일하게 두고 있어서, 이 조항을 어겼을 시 1년 이하의 징역 또는

1,000만 원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있다. 이 법에 따라 장애인에 대한 교육차별은 감소하고 있는 추세이다. 다만 통합교육이 이루어지지 않고 있고, 교육현장에서의 질적인 문제가 아직 해결되지 않고 있는 실정이다.

④ 장애인 · 노인 · 임산부등의편의증진보장에관한법률

1997년에 제정된 편의증진법은 장애인의 접근권 보장을 위한 근거규정을 두고 있다. 원래 입법 취지는 이동권, 정보 접근권 등을 포함하고 있으나 편의증진법의 구체적인 근거 규정이 미미한 실정이다. 이로 인해 대중교통시설 미비로 인한 이동권 침해에 대해 법적인 대처를 하지 못하고 있고, 정보 기기 등 정보 접근권을 확보하기 위한 제도적인 장치가 미비한 실정이다.

장애인차별금지법 제정을 통한 장애인 인권 확보

한국 사회는 장애를 가진 사람에게 재활(rehabilitation)을 통해 일반 사람과 똑같은 생활을 하기를 바라고 있다. 그렇게 되지 않은 장애인은 사회에서 격리시키거나 도움을 받을 대상으로 치부하는 경향이 있다. 문제는 장애를 가진 사람이 그렇지 않은 사람과 똑같이 될 수 없다는 데 있다. 이는 모든 사람이 똑같을 수 없다는 사실에 비추어 보아서도 그렇다. 평등해진다는 것은 서로를 인정한다는 의미다. 각기 다름을 인정하는 데서부터 인권은 보장된다. 이러한 관점에서 북구 등 선진 여러 나라는 60~70년대부터 장애문제를 해결하기 위해 재활 중심의 개인모델방식에서 인권에 기초한 사회적 모델방식으로 국가정책의 방향을 전환했다.

헌법 제10조 1항에서 모든 국민은 정치적 · 경제적 · 사회적 · 문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니함을 분명하게 명시하고 있다. 여기에서 말하는 모든 국민에 장애를 가진 사람을 배제하는 조항은 어디에도 없다. 그리고 국가인권위원회법 제30조 2항에서는 장애로 인한 차별 행위를 명시해 놓고 있고, 장애인복지법 제8조에서는 장애를 이유로 헌법이 정하는 모든

영역에서 차별을 받아서는 안 된다고 분명하게 명시해 놓고 있다.

그러나 국가인권위원회법과 국가인권위원회의 활동으로는 차별을 적극적으로 다루는 데 한계가 있다. 그리고 장애관련법의 내용을 구체적으로 살펴보면, 적용이 애매모호한 조항으로 구성되어 있고, 장애로 인한 차별에 따른 처벌규정이나 구체적인 구제방법이 뒤따르지 않고 있다. 따라서 장애인 차별금지법의 제정을 통해 적극적으로 장애인의 인권을 확보해 가야 한다.

1. 장애인차별금지관련법 제정 관련 국제적인 동향

1975년 유엔 장애인인권선언 제3조는 “장애인은 인간으로서의 존엄성이 존중되는 권리를 출생하면서부터 갖고 있다. 장애인은 그 장애의 원인, 특질, 또는 정도에 관계없이 동년배의 시민과 동등한 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 이 규정은 시민·정치적 권리(자유권)만이 아니라 경제·사회·문화적 권리(사회권)도 장애인들이 당연히 누려야 할 권리로 이해하고 있다. 유엔은 1980년을 장애인의 해로 선포하면서 각국에 장애문제를 인권차원에서 다루도록 권고한 바 있다. 이에 영향을 받아 1990년 미국은 민권법에 기초해 장애인의 차별을 적극적으로 금지하는 ADA(미국장애인법)를 제정하게 되었고 1992년 이후 호주, 영국, 캐나다, 홍콩 등을 비롯한 여러 나라에서도 DDA(장애인차별금지법)를 제정했으며 독일은 2002년 ‘장애인기회균등에 관한법’을 제정 시행하고 있다. 최근에는 일본에서도 장애인차별금지법 제정 운동이 본격적으로 진행되고 있다.

2. 장애인차별금지법(안) 제안

장애인차별금지법(이하 ‘장차법’)은 수년 전부터 장애계에서 주장해 왔다. 그리고 필자가 속한 ‘장애인권익문제연구소’(이하 ‘연구소’)는 2002년 4월 19일 국회에 장차법 제정 청원을 한 바 있다. 그리고 2002년 10월 24일 장차법 1차 시안을 연구소가 주최한 공청회를 통해 발표한 바 있다. 이 안은 총 105

개의 조항으로 구성된 비교적 분량이 많은 법안이다.

연구소는 이 법의 목적으로 '장애를 이유로 받는 차별 제거(직장, 숙박시설, 스포츠 영역, 상품, 시설, 기존의 법, 정부에서 지원하는 각종 프로그램 등), 지역 사회에서 다른 주민과 동등한 권리를 갖기 위한 방안 마련, 장애를 가진 사람이 다른 사람들과 같이 기본적인 권리를 갖는다는 원칙의 사회적 공유'를 명시하고 있다.

그리고 장차법상의 장애인 범위에 대해서는 '신체 기능의 전체적·부분적 상실, 질병을 일으킬 수 있는 신체 기관이 있는 경우/ 질병에 저항할 수 있는 신체기관에 문제가 있는 경우/ 신체 한 부분의 전체·부분 상실, 신체 한 부분의 기형이나 용모 손상/ 안내견, 휠체어 등이나 기타 치료 기구에 의지하는 경우/ 장애가 없는 사람보다 학습에 어려움을 겪고 있는 경우, 과거에 존재했지만 더 이상 존재하지 않는 장애, 미래에 존재할 수 있는 장애'로 규정하여 장애 정의를 국제기준에 맞추었다.

'차별'의 범위는 일상생활 전반에 걸쳐 일어나고 있는 차별을 적극적으로 수용하는 것으로 확대할 것을 요구하고 있다. 즉 장애로 인한 직접적인 차별(장애를 이유로 장애가 없는 사람을 대할 때보다 덜 호의적으로 대하는 경우), 간접적 차별(장애를 가진 사람에게 그렇지 않은 사람과 같은 조건에 따를 것을 요구하는 경우/ 장애를 갖지 않은 상당히 높은 비율의 사람들이 따를 수 있는 조건, 상황에 비추어 볼 때 불합리한 조건, 장애를 가진 사람이 따르고 있지 않거나 따를 수 없는 조건 등에 따를 것을 요구하는 경우), 장애로 인해 보조기구를 사용하는 사람에 대해 비우호적으로 대하는 경우, 통역자·낭독자·보조자를 대동할 때 이에 대해 비우호적인 태도를 보이는 경우, 안내견 등 훈련된 동물을 동반한다는 사실로 인해 비우호적인 태도를 보이는 경우, 차별금지의 예외(장애를 가진 사람에 대한 우대 조치 등) 등을 모두 차별의 범위에 포함시키고 있다.

그리고 이 법이 실질적으로 작동이 되기 위해서는 이 법을 운영할 수 있는 기구가 필요하다. 이 기구의 구성에 대해서는 가칭 '사회적차별시정위원회'

혹은 '장애인차별시정위원회'를 실행력이 있는 독자적인 기구로 구성하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그리고 이 위원회의 역할로 고발권, 고소 제한 기간과 차별소송 고발 방법의 결정 등을 제안하고 있다. 또한 다른 차별 관련 사안과 중복될 경우 시정명령권, 조정권, 구제절차, 소송비용문제 등을 결정 할 수 있도록 명시함으로써 미국의 EEOC(고용평등위원회)와 같은 역할을 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 즉 위원회를 실질적인 활동력이 보장된 기구로 설치할 것을 제안하고 있다.

그리고 구제 방식에 대해서도 '입증 책임의 전환, 징벌적 손해배상제도 도입, 집단손해배상 제도, 이행 강제금 제도, 시정명령, 권고, 조정' 등 기존의 구제방식과는 다르게 명시해 놓고 있다.

3. 장애인차별금지법 제정에 있어서의 몇 가지 쟁점

장차법 제정과정에서 보건복지부를 비롯한 관련부처는 기존의 장애관련 법 개정을 통해 장애차별을 제거하는 방식을 주장했고, 연구소를 비롯한 장애계에서는 장애차별을 제거하기 위한 특별법을 따로 제정할 것을 요구해 왔다. 아직 공식적인 문서를 통해 확인되고 있지는 않으나 양자의 입장 차이에서 비롯된 몇 가지 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 장애인의 범주를 어느 수준에서 결정할 것인지 여부다. 복지부 등 장애관련 부처는 장차법상의 장애인 범주를 장애인복지법상의 범주로 한정 해야 한다는 입장인 반면 장애계는 장애인차별금지법상의 장애인 범주에 장애인을 포함한 보호자, 동반자 등을 포함시키고 최근 WHO(국제보건기구)가 발표한 ICF(국제장애분류) 수준으로 확대할 것을 요구하고 있다.

둘째, 차별의 범주에 대해서도 관련부처는 직접차별로 한정하고 그에 대한 적극적 조치는 수용한 반면 간접차별의 경우는 분명하게 차별로 인지할 수 있는 노동권에 한정하는 것이 바람직하다는 입장이다. 이에 반해 장애계는 직접적인 차별은 물론 간접차별, 정신적인 폭력 harassment, 역차별을 방지

하기 위한 적극적 조치affirmative action 금지의 예외조항 등을 적극적으로 수용할 것을 주장하고 있다.

셋째, 실효성 있는 구제방식에 있어 시정명령제와 징벌적 손해배상제 등에 대해서는 정부뿐만 아니라 관련 전문가들도 서로 다른 견해를 갖고 있다. 강제력 있는 시정명령 도입 시 상징성과 생명력이 떨어질 수 있다는 우려가 있는데, 이는 사법적 심사 대상이 될 경우 현실적으로 행정소송의 결과를 감당할 만한 조건이 되느냐에 대한 의심 때문인 것으로 인식되고 있다. 이에 대해 장애계는 시정명령 제도가 없이 이 법이 제정된다면 차별행위에 대한 직접적인 구제조치가 약해 법 실효성에 문제가 있다고 보고 있다. 시정명령에 따른 이행 강제금 부과방식을 통해 즉각적으로 차별에 대한 조치를 취할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 징벌적 손해배상제도를 제한적으로 도입할 경우 어느 수준에 맞출 것인지, 노동관련 분야에만 맞출 것인지에 대해서는 장애계 내에서도 합의되지 않고 있고, 다른 관련분야의 전문가나 정부는 기존의 입법체계상 수용하기 어렵다는 입장이다.

넷째, 기구에 대해서도 다양한 의견이 있다. 장애계에서는 차별시정위원회의 한 부분으로 장애인차별시정위원회를 둘 것인지, 차별시정위원회의 기능과 역할을 어느 수준으로 정할 것인지 등이 쟁점이다. 현재 국가인권위원회와의 역학관계와 정책조정, 평가 이행 강제 그리고 국가차별시정계획 등을 고려하여 부패방지위원회 수준인지 공정거래위원회, 노동위원회 방식으로 구성할 것인가가 쟁점으로 되어 있다. 장애인차별시정위원회의 기능도 호주와 같은 방식 또는 미국의 EEOC와 같은 방식 등 다양한 방식을 연구해 볼 수 있을 것이다. 다만 장애인차별시정위원회가 별도로 설립된다면 대통령, 국무총리실 직속으로 할 것인지, 아니면 국가인권위원회 형태로 할 것인지에 대해서는 논란 중인데, 최소한 복지부 소속으로는 곤란하다는 입장은 가지고 있다. 이에 반해 국가인권위원회와 복지부는 다른 입장을 가지고 있는 것으로 파악되고 있다.

다섯째, 차별 규정에 있어서는 장애계에도 이견이 존재한다. 차별규정이 강하면 차별의 범위가 좁혀질 가능성이 있다는 문제가 제기되고 있고, 차별 규정이 약했을 때 법의 실효성이 떨어진다는 우려가 있다. 그리고 예산이 수반되는 조항에 대해서는 국민적인 합의가 있어야 한다는 점이 제기되고 있다. 연구소는 차별규정이 약하다고 할지라도 차별의 범위를 확대해야 한다는 입장을 취하고 있다. 그럼으로써 장애차별에 대한 대국민 교육효과를 기대할 수 있고, 법원의 인권감수성을 높일 수 있는 계기가 될 것으로 보고 있기 때문이다.

4. 장애인차별금지법 제정 전망

차별금지법은 국가인권위원회법이 있다고 할지라도 규범적 법으로 제정될 것으로 전망된다. 다만 차별시정위원회의 역할이 국가인권위원회와 어떤 차별성을 가질 수 있는지가 관건이다. 국가인권위원회는 인권정책을 공포하는 수준으로 역할을 규정하고, 차별시정위원회가 현실 범위 내에서 조정하는 역할을 하도록 규정한다면 서로 보완적인 관계로 자리 잡을 수 있을 것이다. 그렇지만 현재의 역할 구도로 볼 때, 차별시정위원회가 구체적인 차별시정 행위를 하는 조직으로 규정된다면 국가인권위원회의 역할과 겹칠 수도 있다.

한편 차별금지법에 장애차별 분야와 노동 분야가 어느 정도 포함될 수 있을지 정확하게 예측하기 어려운 실정이다. 왜냐하면 노동 분야의 경우 현재 노동위원회, 노동사무소 등과의 업무관계를 조정해야 하고, 장애 분야의 경우 예산이 수반되는 경우가 많기 때문에 대부분 명확한 차별금지법에서 이를 수용하기가 쉽지 않을 것이기 때문이다. 다만 제한적이기는 하지만 차별금지법에 징벌적 손해배상제도, 이행 강제금 부과제, 집단소송제, 시정 명령제 등이 부분적으로나마 반영될 것으로 예상된다.

나오는 글

한국 사회에서 장애를 가지고 살아가는 사람들의 삶이 동물적 상황인지, 어린아이 수준인지에 대해 많은 설명이 필요 없을 것이다. 일부 생활시설에 수용되어 살고 있거나 집안에 갇혀 사는 장애인 중에 동물적인 상태에 놓여 있는 사례는 얼마든지 찾을 수 있기 때문이다. 그리고 성인이 되어서도 자신의 문제를 결정할 수 없는 상태에 놓여 있어 결과적으로 다른 사람에 의해 보호받고 살아가고 있는 장애인들을 찾는 것도 그리 어렵지 않다.

장애인인 주체적으로 살아갈 수 있도록 하기 위해서는 앞서 제안한 바대로 장애인차별금지법을 통해 장애인들이 인간으로서 누릴 기본적인 권리를 보장받을 수 있도록 해야 할 것이다. 여기서 말하는 기본적인 권리는 인간의 존엄성이나 품위를 파괴하지 않는 기본선을 말한다. 이러한 관점을 전제로 장애인차별금지법이 제정되어야 한다.

분명한 것은 장애인차별금지법은 기존의 장애관련법과는 분명히 달라야 한다는 것이다. 해도 되고 말아도 되는 조항으로 구성될 수는 없다. 왜냐하면 차별부분은 가부가 분명해야 하고 이에 따른 조치와 절차가 있어야 하기 때문이다. 예산이 수반되는 조항, 별칙조항 등 강제력이 수반되는 내용을 담아낼 그릇의 크기와 모양을 합의해 낼 수 있느냐가 앞으로 장애인차별금지법 제정의 시기와 수준을 결정할 것으로 예상된다.

법만으로 장애인 차별을 해결할 수는 없을 것이다. 이 땅에 모든 차별을 반대하기 위한 장애 당사자들의 깨어 있는 행동과 사회 일반의 인식 공유가 반드시 동반되어야 한다. ■

김정렬 2002kjj@korea.com | 장애우권익문제연구소 소장, 차별금지법제정추진위원회 위원. 연구 성과물로 「장애인 대학생의 교육시설 접근권에 관한 연구」, 「장애인 청소년 이해교육 프로그램 개발에 관한 연구」 등이 있다.